

鉄道再建をめぐる欧州諸国の交通政策

八 雲 香 俊

目 次

- 一 はしがき
- 二 鉄道輸送の減退と財政悪化
 - (一) 鉄道輸送シェアの変化
 - (二) 鉄道財政の推移
- 三 鉄道をめぐる交通政策の動向
 - (一) 六〇年代初期の鉄道政策
 - (二) 最近の動向
 - (三) 運賃政策
- 四 むすび

一 は し が き

わが国ではいま、公共交通機関としての鉄道のあり方、とくに国鉄の経営危機の問題が、運賃値上げと財政再建計画をめぐる国会論議などを通じて社会的に大きくクローズアップされている。昭和四十七年度の国鉄監査報告書によれば、^①四十七年度の国鉄の償却後赤字は三、四一五億円、年度末累積赤字が一兆一四一一億円、長期負債および鉄道

鉄道再建をめぐる欧州諸国の交通政策

債券が三兆七一九一円という民間企業ではとても想像もつかない赤字が続けている。このような危機的狀態にある國鐵經營をどう再建するかは、たんに國鉄だけの問題ではなく、國の交通政策の問題であり、また利用者としての國民全体の問題でもある。しかし考えてみると、鐵道の經營危機の問題はわが國だけに生じている問題ではない。戦後における自動車、航空の急激な進出によって、コモン・キャリアーとしての獨占的地位を大きくゆさぶられている歐米諸國の鐵道にも共通の問題である。

周知のように一九世紀の前半、イギリスを発祥地として出現した鐵道^②は、その後約半世紀のあいだに、馬車交通、運河交通などの在來の交通機關を急速に駆逐して、内陸交通の主要な担い手としての揺ぎない地位を確立していった。たとえばイギリスでは、鐵道創業の一八三〇年から一八六五年までの三五年間に、現在のわが國國鉄の總營業^③（二〇、八九〇^④ 千—昭和四十五年）を上回る二万二三〇〇^⑤ 千の鐵道網が建設され、すでに前世紀末にはこの國の基本的鐵道網体系がほぼ完成していたとみることができる。この意味で鐵道は、一九世紀の中葉から今世紀の半ばまでの約一〇〇年間、先進諸國における陸上交通の王者として強固な獨占的地位を確保してきたのであるが、このことは、反面、競争原理をモットーとする西歐諸國の自由經濟政策の下では、完全競争を阻む最大の要因として鐵道に対し厳しい獨占規制が加えられる原因ともなっていた。しかるに一九三〇年代に入つて、鐵道をめぐる經濟的環境は大きく變化した。自動車、航空の急激な進出は鐵道の獨占的基盤を大きく掘りくずし、他方、一九三〇年代前半の世界的經濟不況の長期化は、鐵道の經營危機の深刻化をもたらした。このような經濟環境の變化を反映して、歐米各國の交通政策の方向もそれまでの鐵道規制中心政策から、鐵道と道路の調整政策へ、さらに戦後は逆に、自動車の規制と鐵道補助政策に大きく轉換せざるを得なかつたのである。この間、フランスでは一九三八年、イギリスでは一九四八年

に鉄道の国有化が断行されたが、事態はいつこうに改善されず、むしろこのような経営責任の国家移管は、他力本願的な経営姿勢を強める結果となり、鉄道に対する国家財政の負担は膨大化の一途を辿って一九六〇年代を迎えるにいたる。

本稿では、このような欧州諸国における鉄道の経営危機の進行過程のなかで、各種交通機関の輸送構造がどのように変化し、総合交通政策がどう展開されてきたか、とくに六〇年代以降における鉄道財政の悪化に対処するための補助政策と鉄道再建政策がどのように進められ、どのような成果をあげてきたかについて、イギリス、フランスおよび西ドイツの三カ国を対象として若干の考察を加えてみたい。

なお米国については、すべての鉄道が民営形態をとっていることから事情がかなり異なるので、稿を改めて検討することにした。

注

- ① 昭和四七年度日本国有鉄道監査報告書、一頁、九七頁。
- ② “Liverpool and Manchester Railway”, 一八三〇年創業。
- ③ Больфон, Я. И. “Экономика Транспорта”, 1941г. стр. 67.

二 鉄道輸送の減退と財政悪化

(一) 鉄道輸送シェアの変化

第二次大戦後、先進諸国に共通にみられる技術革新の進展と産業構造の高度化は、各国の客貨輸送需要の構造と運輸市場における各種交通機関の役割に決定的な変化を生ぜしめた。戦前まで内陸交通の分野において独占的地位を占めていた鐵道がその地位を大きく低下した反面、自動車を中心に航空、パイプラインなどの新しい内陸交通機関が目覚しい進出を見せている。この結果鐵道は、短距離・小量輸送の大部分を自動車に奪われ、長距離旅客を航空、大量貨物を沿岸海運に浸蝕されて、かつての国内客貨輸送の中核的交通機関としての面目はほとんどその影を止めない凋落ぶりである。

欧州主要国およびわが国における交通機関別の客貨輸送シェアの推移をみれば、表1および表2の通りである。

この表をみれば、戦後、とくに最近一五年間における各種交通機関の盛衰が瞭然となる。ただこの表をみる場合に注意しなければならない点は、西ドイツの交通統計に自家用車（自家用乗用車と自家用トラック）が含まれていないことで、従って西ドイツだけは各国別の直接の比較、対象からはずさざるを得ないが、その他の英、仏、日のいずれをとってみても、客貨輸送ともに鐵道の退潮はきわめて顕著なものがみられる。

まず鐵道貨物輸送についてみれば、イギリスが一五年間に四〇％から二〇％へ五〇％減、フランスが六一％から三七％へ四〇％減となっているが、日本の場合は五三％から一九％へと六五％近い大幅の減退となっていることが注目されよう。わが国の場合はもともと沿岸海運の役割が三六％とかなり大きかったが、この一五年間に海運が三六％から四二％へと大幅にそのシェアを高めると同時に、トラックが一二％から四〇％へと大きく進出してきたことが最大の原因となっている。イギリスもわが国と同じような島国的立地条件をもつ国であるが、沿岸海運の役割はさほど大きくない。むしろトラック輸送の伸びの大きいこと（四三％から六一％へ）がこの国の鐵道輸送の減退を決定的ならし

表 1 交通機関別輸送分担率比較—旅客

	年 度	総 計	鉄 道 %	道 路 %	航 空 %	内 水 運 %
イギリス	1955	1,281	18.6	81.2	0.2	—
	1970	2,537	16.3	83.4	0.5	—
西ドイツ	1955	668	53.8	45.3	0.9	—
	1970	1,032	37.1	56.5	6.4	—
フランス	1955	924	30.1	66.0	3.9	—
	1970	1,927	16.4	78.0	5.6	—
日 本	1955	1,638	83.1	16.8	0.1	—
	1970	5,872	49.2	48.4	1.6	0.8

備考：総計単位—英は億人マイル，その他は億人キロ

西独の道路は自家用を含まず

資料：各国交通統計より作成①

表 2 交通機関別輸送分担率比較—貨物

	年 度	総 計	鉄 道 %	道 路 %	内 水 運 %	パイプライン %
イギリス	1955	537	39.8	42.8	17.2	0.2
	1970	833	19.7	60.9	17.2	2.2
西ドイツ	1955	1,034	56.2	16.1	27.7	—
	1970	1,920	44.8	21.8	25.5	7.9
フランス	1955	771	60.7	27.8	11.5	—
	1970	1,927	36.6	41.6	7.4	14.4
日 本	1955	817	52.9	11.6	35.5	—
	1970	3,422	18.5	39.8	41.7	—

備考：総計単位—英は億トンマイル，その他は億トンキロ

西独の道路は長距離トラックのみ

各国交通統計より作成①

めたといえよう。この点フランスは、鉄道輸送のシェアがまだ三七%を占め、日本およびイギリスと比べると鉄道の役割は比較的大きいが、反面パイプライン輸送が一五%を占めている点は特徴的である。

旅客輸送の面では、各国とも自動車、とくに自家用乗用車の伸びが鉄道旅客減退の最大の原因となっている点は見逃せない。ことにイギリスでは、すでに一九五五年で自動車八一%、鉄道一九%と道路交通が圧倒的優位を占め、その後の一五年間にはそう大きな変化はみられないが、フランスではこの間に、自動車が六六%から七五%に伸びた分だけ、鉄道旅客が三〇%か一六%へとほぼ半減している。わが国の場合、昭和三〇年の時点では鉄道旅客が八三%と圧倒的に大きかったが、一五年後の昭和四五年には鉄道が五〇%にまで低下し、反面自動車が四八%に進出している。とはいえ、まだわが国では、鉄道が全旅客交通量の半分を占めているということ、いいかえれば、鉄道が旅客交通の中心的交通機関となっているという事実は、欧米先進国にはほとんどその例をみない特徴といえる。この理由として考えられることは、わが国のように狭い国土内に人口の集密度が高く、また就業人口の交通機関利用度が高いという国土的、経済的条件の下では、中・長距離の大量輸送および大都市交通の分野で、大量性と低廉性、迅速性と正確性を兼ね備えた鉄道が、機能的に最も適した交通機関とならざるを得ないという点にある。

(二) 鉄道財政の推移

前項にみた鉄道輸送の減退傾向は、当然、鉄道財政の悪化を招来し、西欧諸国の鉄道は、戦後ほとんど例外なしに赤字経営に転落している。このうち、西ドイツ、フランスおよびイギリス三カ国の最近一〇年間の営業収支の推移をみれば表3の通りである。この表によれば、ドイツ連邦鉄道は一〇年間ずっと赤字経営を続けている。フランス国鉄

表3 西欧諸鉄道の営業収支の推移

(単位 100 万、ポンド、マルク、フラン)

	年 度	収 入	支 出	収 支 差 額	収 支 比 率 (%)
西 ド イ ツ	1960	8,032.8	8,046.3	△ 13.5	100.2
	1965	10,078.7	11,356.7	△ 1,278.0	112.7
	1969	11,742.9	12,744.0	△ 1,001.1	108.5
	1970	13,344.3	14,595.1	△ 1,250.8	109.3
フ ラ ン ス	1960	8,134	8,337	△ 203	102.4
	1965	11,271	12,882	△ 1,611	114.3
	1969	15,078	17,049	△ 1,971	113.1
	1970	14,656	14,654	2	100.0
イ ギ リ ス	1963	523.2	657.1	△ 133.9	125.6
	1965	530.6	663.0	△ 132.4	125.0
	1969	611.4	596.7	14.7	97.5
	1970	659.0	649.5	9.5	98.5

備考： 英—70 年収入に 6,120 万ポンドの非採算サービス補助を含む。

西独—収入に各種補助金を含む

仏—収入に補償金、分担金を含む。ただし 70 年度は収支とも分担金 14 億フランを含まず

資料： 各国鉄道営業報告書より作成②

は、一九六九年までかなり多額の赤字を出していたが、一九七〇年の鉄道改革によって政府の補助政策が大きく変り、七〇年度は収支均衡を達成した。イギリス鉄道は、新公社として発足した一九六三年から六八年まで赤字を出していたが、一九六八年運輸法—Transport Act 1968—が実施をみた一九六九年度、七〇年度と赤字経営から脱却している。この間のこれら諸国における鉄道再建施策の内容と成果については、次章の交通政策の項で触れることにして、ここでは各国の鉄道財政の推移を簡単に振り返ってみることにする。

フ ラ ン ス

ヨーロッパ諸国の鉄道のうち営業収支の悪化が最も早くから表面化したのはフランスであった。この国では第一次大戦後の経済的疲弊と諸

施設の損耗などから大半の鉄道が赤字を出していたが、これを鉄道会社間の相互補助によってカバーしようとしたのが一九二一年に創設された共同基金—*fonds commun*—の制度であったといえる。その後の共同基金の営業収支は一九二〇年代末まで大体黒字であったが、三〇年代に入ってから毎年多額の欠損を出し、国有化当時（一九三八年）の共同基金全体の営業欠損は二〇・五億フラン、資本費をも含めた全体の赤字は五九・三億フランに達し、収支比率③一四六という破局的な財政状態を示していた。戦後は、人件費の高騰、近代化投資などの資本費の重圧、公共負担の増加などによって、前表に明らかなように一九六九年までかなりの営業収支の赤字を出している。この赤字も国庫負担の補償金、分担金を収入にふくめた上での欠損額であって、これを除いた純粹の収支比率は一四四、一〇〇フランの収入をあげるのに一四四フランのコストがかかるという事態となっていた。

備考

フランス国鉄統計要覧④（一九六九年版）によって新協定実施前の一九六九年度の経営収支の内訳をみると、次のようになっている。

収入総額	一五〇億七八〇〇万フラン	支出総額	一七〇億四九〇〇万フラン
運輸収入	一一八億六四〇〇万フラン	収支差額	一九億七一〇〇万フラン
国庫補償金	九億八一〇〇万フラン	平衡交付金	一九億七一〇〇万フラン
国庫分担金	二二億二三〇〇万フラン	国庫負担総額	五一億八五〇〇万フラン

このようにフランス国鉄では、鉄道収入のなかに、国鉄運賃値上げ申請を政府が拒否した場合の補償金と国鉄の公共負担（赤字サービスの維持、通勤通学割引、踏切費用負担など）に対する国庫支出分が計上されているので、

国から補償される純欠損額は総費用の一一・五％に止っている。しかし国庫負担を全体としてみると一九六九年度で五一・八億フラン（三三四〇億円）に達し、総費用の約三分の一が国から支出されていることになる。

西 ド イ ツ

西ドイツの国有鉄道は、わが国の国鉄と同様、戦前は毎年かなりの額の国庫繰入金を負担する営業成績をあげていたが、戦後の連邦鉄道発足以後は二〇年間ずっと赤字を続けている。このような鉄道財政の恒常的な赤字は、自由競争政策への転換が行なわれた交通改革（一九六二年）後一時減少したが、六四年ごろから再び急増し、一九六七年には一五億マルク（二五〇〇億円）という記録的な赤字を出した。この赤字財政の原因としては競争交通機関の進出による輸送需要の減退、人件費の高騰などのほか、戦災復旧費や各種公共負担の重圧が大きく作用していたとみられていたが、いずれにせよ、現状のまま推移すれば連邦鉄道に対する国庫支出は一九七二年ごろには年額六〇億マルク（六〇〇〇億円）近くに達するものと予想されるにいたった。そこで政府は、レーバー・プラン^⑤—Leber-Plan—を策定して鉄道経営の合理化とトラック輸送の抑制による鉄道輸送力の活用に乗り出した。この結果鉄道の赤字は、六七年の一五億マルクをピークに、六八年—一二・三億マルク、六九年—一〇億マルクへと漸減しているが、七〇年には再び一二・五億マルクと増勢に転じている。

備考

ドイツ連邦鉄道営業報告書（一九七〇年版）によって七〇年度の経営収支の内容をみれば、総収入一三三・四億マルク（一兆三三四億円）のうち、客貨運輸収入は一〇五億マルクで、二六億マルクが政府からの各種の補償金、

表 4 国有化以後のイギリス鉄道の営業収支の推移

年 度	1948	1952	1956	1959	1962	1965	1967	1968	1969	1970
営業収入	346.3	414.6	481.0	457.4	465.1	466.2	438.7	456.5	532.7	659.0
営業支出	323.7	377.6	497.5	499.4	469.1	545.7	536.1	551.5	491.6	649.5
収支差額	22.6	37.0	△16.5	△42.0	△104.0	△73.1	△90.4	△87.9	48.6	9.5

Kelf-Cohen, Twenty years of Notionalisation, table II, 1968.

BRB, Annual Report and Accounts, 1968-70.

補助金収入になっている。これでも一四五・九億マルクの営業経費をカバーできず、一二・五億マルクの赤字を出している現状である。

イギリス

一九四八年に国有化されたイギリスの鉄道は、一九六二年まで BTC—British Transport Commission—による統一的管理のもとに運営されてきたが、この鉄道部門の営業収支が赤字に転落したのは表 4 にみられるように一九五六年からである。この国の場合、自動車の進出や石炭輸送の減退によって鉄道の停滞が表面化してきたのも一九五〇年代の後半からで、人件費の高騰と運賃値上げの遅延が鉄道財政を一層苦しくしたといえる。たとえば BTC（英国運輸委員会）管下一五年間（一九四八—六二）の鉄道収入は三億四六〇〇万ポンドから四億六五〇〇万ポンドへ約三〇％の増加をみているに過ぎないが、この間に鉄道経費は三億二四〇〇万ポンドから五億六九〇〇万ポンドへと二倍近い増加となっている。もっとも利払後の総合収支では鉄道部門は国有化以後ずっと赤字であったが、この資本費の赤字については一九五五年までは BTC の内部でどうにか処理されてきた。しかし一九五六年に営業収支面でも欠損を出すにおよんで、事態は BTC の内部措置では対処できなくなり、この時点を境に政府は、鉄道の欠損補填に正面から取り組まざるを得ないことになった。そしてこのため

の鉄道補助措置が、一九五七年運輸（鉄道財政）法、五九年運輸（借入権）法、六二年運輸法、六六年運輸（鉄道財政）法となつて具体化され、補助額も次第に拡大されて一九六八年度には一億四八〇〇万ポンドに達している。このように年々膨大な赤字を計上し、政府から多額の欠損補助を仰いでいたイギリス鉄道の財政収支が、一九六九年度にいたつて利払後一四七〇万ポンドの黒字となり、世界の鉄道界の注目を浴びることになったのであるが、この経過については次章を参照されたい。

注

- ① Annual Abstract of Statistics, 1960—70.
Statistisches Jahrbuch, 1960—70.
Mémoris de Statistiques, 1960—70.
運輸経済統計要覧—昭和四十六年版
- ② BRB, Annual Report and Accounts, 1963—70.
DB, Geschäftsbericht, 1960—70.
- ③ SNCF, Rapport du Conseil d'Administration sur l'exercice, 1960—70.
- ④ K. A. Doukas, The French Railroads and the State, 1945. p. 187.
- ⑤ SNCF : Mémoris de Statistiques, 1969.
- ⑥ ドイツ社会民主党のレーバー交通相が一九六七年九月に発表した「一九六八—七二年交通政策プログラム」—Verkehrs-politisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972—の通称。

三 鉄道をめぐる交通政策の動向

今次大戦前までの欧米先進諸国の交通政策の根本理念は、基本的には、自由経済の下での競争原理と市場メカニズムによる選択原理を通じて、各種交通サービスの最も合理的、能率的な供給をはかるという点におかれていた。そしてこの場合、完全競争をはばむ最大の要因となったものは独占であり、この意味で鉄道の独占規制と、水運、自動車、航空などの弱小交通機関の助成政策に国の交通政策の重点がおかれてきたとみることができる。

しかし一九三〇年代に入つて、世界をおおう慢性的な経済不況の深化と自動車、航空の急激な進出は、鉄道の独占基盤を大きく掘りくずし、鉄道の経営不振がようやく表面化するにいたつた。このことは、鉄道の経済的、軍事的役割の再認識とも関連して、鉄道の苦境を打開するための自動車と鉄道との調整問題が各国の内地交通政策の焦点にクローズアップされてくることになる。たとえば、イギリスでは一九三三年の「道路・鉄道運送法」—Road and Rail Traffic Act, 1933—によつて営業用自動車に対する免許規制が強められ、ドイツでは、一九三一年の「長距離道路運送に関する政令」—Überlandverkehrsordnung—によつて五〇キロ以上の長距離トラックの輸送が規制されている。フランスでも一九三四年の大統領緊急命令でトラックの割当規制と運賃規制が行なわれ、米国では一九三五年の「自動車運送人法」—Federal Motor Carrier Act—の制定、州際交通委員会—ICC—による長距離貨物自動車の規制が強化された。しかし、このような各国の自動車規制政策も、効果的な取締りの困難と家用車の急激な進出によってほとんど見るべき成果をあげることができず、鉄道の輸送シェアは表1・表2にみられるような減退を続けてきた。

もっとも、このような鉄道の輸送シェアの減退傾向は、戦後の経済構造の変化とそれに伴う輸送需要の変化に対応するための鉄道自身の近代化が、資金的あるいは技術構造的な理由から大きく立ち遅れたことによつて一層促進されたことも事実である。このため、本来は鉄道で運ばれるべき旅客や貨物までが道路輸送に転移しつつあるという実情は、輸送需要の合理的配分という国民経済的利益を自ら放棄することにもなりかねないという意味で、各国とも交通政策の再検討に迫られている。いずれにせよ、このような事態の下で、鉄道の経営赤字の累積による歯止めのない国庫負担の増加と鉄道の衰退傾向をどこかで食い止めて、鉄道経営の健全化をはかり、バランスのとれた国民経済的交通体系を創り出すことこそ、各国の国内交通政策に課せられた戦後最大の課題であつたといえる。この意味で戦後の欧州諸国の国内交通政策は、鉄道再建への手がかりの模索を軸として、試行錯誤の過程で展開されてきたとみることができよう。

(一) 六〇年代初期の鉄道政策

戦後の自動車、航空の発達が一つの山を迎え、鉄道の財政悪化の累積が一定の限界に達した一九六〇年代の初期には、各国の鉄道政策にも一つの転機がみられる。それは、これまで推進されてきた鉄道と道路の調整政策から自由競争政策への転換である。

一九六一年の西ドイツの交通改革—Verkehrsreform—は、はっきりとこの政策転換を反映している。すなわち、各種交通機関の公正な自由競争による最適輸送分野の確立を目指す新政策の下では、公正な競争の前提としての競争条件の平等化が先決要件とされ、このためには、鉄道に対する公共負担の補償を拡大する一方、経営原則における企

業性の優先が明文化されている^①。しかしその後の経過をみると、自由化政策の前提となる「競争基盤の平等化政策」—equal footing—はかならずしも十分に徹底化されたとはいえなかった。イギリスの一九六二年運輸法—Transport Act 1962—と^②それに続くビーチング・プラン—Beeking Plan—も同様の政策目標を追求したものと見え^③。すなわち一九六二年運輸法は、英国運輸委員会（BTC）を解体してイギリス鉄道を独立の公共企業体—British Railways Board—に移すと共に、鉄道を公共運送人としての義務から解放し、さらに運賃の自由化を認めて他の交通機関との完全競争原則を導入した。これを受けて、国鉄総裁ビーチング博士が提出した鉄道再建計画は、収益性中心の商業採算原則の下で、非採算サービス五〇〇〇マイルの廃止と二四〇〇の旅客駅閉鎖、七万人減員の合理化方針を打ち出している。この間フランスでは、一九四九年の「鉄道と道路輸送の調整に関する政令」^④により道路輸送の規制が強められる反面、一九五二年の国鉄財務規定の改正によって、鉄道への各種公共負担の補償措置と欠損時の平衡交付金の支出が明文化されたことから、国庫依存主義のままで一九七〇年まで大きな政策転換はみられなかった。

以上にみた一九六〇年代前半までの各国の鉄道再建政策に共通に看取される方向は、鉄道の前時代的な規制を緩和し、企業性の原則にもとづいて他の交通機関との間に自由な競争を展開させるという点にあった。しかしこの競争政策を公正に展開させるためには、その裏付けとなる競争条件の平等化措置が十分に実現されていなければ、逆にそれは、鉄道の経営悪化を加重させる両刃の剣となりかねない危険性をはらんでいたことも見のがせない。果せるかな、その後の現実の事態は裏目に展開されていた。依然として鉄道の輸送シェアの減退はつづき、鉄道の収支比率は悪化し、国庫負担は増大した。たとえば、フランス国鉄の一九六八年度の国庫負担金の総額は五四億フラン（約三〇〇億円）に達し、輸送収入の約半分に当る国庫補助を受取った計算になっている。

(二) 最近の動向

一九六〇年代前半までの各国の鉄道政策にみられる最大のウィーク・ポイントは、一つは競争政策による経済性の追求に急なあまり、その前提となる競争条件の平等化に対する裏付け措置が十分でなかったこと、もう一つは、鉄道の社会的および経済的役割に対する認識に欠けるところがみられた点にあったといえよう。

第一の競争条件の平等化のために必要な措置としては、通路費負担の平等化、会計の正常化、公共義務規制の緩和、公共負担の補償などがあるが、このいずれもが、六〇年代前半までの段階では各国の交通政策面に明確に具体化されたとはいえなかった。このため各国は、年々膨大化する鉄道財政の赤字を国が丸抱えで負担するといういわゆる一括補填方式によって当面の財政危機が糊塗されていたのである。

備考(一)

欧州諸国では、国内交通の各分野を担当する鉄道、自動車、航空、水運、沿岸海運などの各輸送機関の運送コストに占める通路費負担（公共下部構造施設使用負担）に不平等があった場合、それは交通機関の間の公正な競争を阻害する大きな要因となるとされている。西独交通省の一九六六年の調査によれば、鉄道は通路費用の七〇％を負担（残りは国庫負担）しているのに対し、トラックは五三・九％、内水路は七・三％しか負担していないとされている。

備考(二)

会計の正常化—Normalisierung der Kosten—とは、EECの共通運輸政策の重要な柱の一つとなっている平鉄道再建をめぐる欧州諸国の交通政策

等化措置で、国有鉄道と一般企業との間に存在する会計上の不平等を国が財政的に負担する原則をいう。広い意味では通路費負担の是正もこのなかに入るが、普通は、戦災復旧費の負担、踏切保安、鉄道公安費、一般企業と異なる退職年金の過重負担分などが含まれている。

第二の鉄道の社会的、経済的役割については、採算ベースに乗らない赤字サービスを徹底的に切り捨てるという収益中心の商業化政策が推進されるということになれば、赤字ローカル線はもちろん、都市交通、都市間の普通列車、中間駅、小口扱貨物などの非採算部門の大幅な縮小は不可避となり、このことは、地域住民の社会生活、経済活動に重大な打撃を与えることになりかねない。鉄道のもつこのような社会的および国民経済的機能を必要最小限度に維持していくことは、国の社会政策、経済政策、ひいては鉄道政策に課せられた重大な責務でなければならなかった。六〇年代初期の各国の自由化政策には、この面への認識に甘さがあつたことは否めない。

この点、六〇年代の後半から七〇年代にかけての各国の鉄道政策には、以上の諸点への反省と新しい自由化政策への強い姿勢がみられる。たとえば、イギリスの一九六八年運輸法案、あるいは西ドイツのレーバー・プラン当初案（一九六七年）には、長距離トラックの品目制限とそれら貨物の鉄道への誘導条項がふくまれていた。結局いずれも、政界、業界の反対で日の目をみなかったが、鉄道の国民経済的役割の再認識という新しい政策姿勢の反映としてわれわれの記憶に生々しく残っている。

イギリス

一九六四年に成立した労働党政府は、六二年運輸法による鉄道財政の再建は不可能との認識の下に、一九六七年に

は「運輸政策」白書—Transport Policy, 1967—、および「鉄道政策」白書—Railway Policy, 1967—を相次いで発表して新交通政策の策定を急ぎ、ついに画期的な一九六八年運輸法—Transport Act 1968—を成立させた。これはイギリス労働党の交通政策の集大成ともいえるもので、この新運輸法に窺われる基本的な政策姿勢は、保守党の営利主義的な経営原則にかわる公共輸送優先、交通の社会的役割重視の考え方であって、このためには適切な補助政策が必要との立場をとっている。具体的には、鉄道が負担している社会的義務として、社会的に必要な公共旅客サービスの提供、予備輸送力の維持、鉄道踏切りの維持、年金および鉄道警察の負担をあげ、それぞれについて鉄道の費用負担を補償する反面、それ以外の分野では独立採算の原則をとり、従来のような欠損の一括補填の制度を撤廃したのである。このほか、通路合理化（過剰施設撤去）交付金（四〇条）、基礎構造投資補助（五六条）、創業資本負債の切捨て（四二条）なども新たに国家補助の対象と規定されている。^⑤

このような労働党の新鉄道政策の成果は、イギリス鉄道の一九六九年度の営業成績にはっきり反映された（表3参照）。一〇年以上も赤字財政を続けてきたイギリス鉄道の営業収支が六九年度は利払後一五〇〇万ポンド（約一三〇億円）の黒字に転じたのである。この原因には、客貨輸送成績が上向いたこと、フレートライナー、鉄道工場などの分離による経費減なども一つの理由にあげられるが、基本的には非採算旅客サービスの補償（六九年度六一〇〇万ポンド）^⑥を中心とした各種助成措置の結果であつたことはいうまでもない。

西 ド イ ツ

ドイツ連邦鉄道は前述のように、一九四八年以来ずっと赤字経営を続けてきたが、特に一九六〇年代になってから鉄道再建をめぐる欧州諸国の交通政策

は、「交通改革」(一九六二年)による企業性優先などの再建措置にもかかわらず、鉄道の財政危機は深刻の度を加え、一九六七年度には国庫補助一五・九億マルク、欠損補填一五億マルク、合せて国庫負担の総額は三〇億マルク(三〇〇〇億円)を上回るにいたった。この際限のない鉄道経営の悪化と国庫負担の増大を食い止め、総合交通政策の観点から鉄道と自動車の健全な発展をはかるためにとられた抜本的な政策措置が、一九六七年九月、レーバー運輸大臣によって提案された「一九六八―七二年交通政策プログラム」、通称「レーバー・フラン」といわれるものである。(註5参照)このプランの主たる内容は、一方において鉄道経営の体質改善(八万二〇〇〇人の人員削減、六五〇〇キロの赤字線廃止、鉄道サービスの近代化と合理化)をはかると共に、他方では、鉄道と競合する長距離トラック、自家用トラックの抑制と通路費負担の平等化、各種交通機関の共同輸送施設の強化をはかろうとするものであった。このレーバー・プランが一九六八年から実施された結果、鉄道の貨物輸送はかなりの増加傾向をみせ、ドイツ連邦鉄道の経営赤字も六七年度の一五億マルクから六八年度には一二・三億マルク、六九年度には一〇億マルクと大幅に減少した。しかし、このように一時好転した経営収支の赤字が、七〇年度には一二・八億マルクと再び増勢に転じ、七一年度には二五億マルクと戦後最大の赤字を出すにいたっている。もつともこれに対しレーバー交通相は、七〇年度以降の赤字は人件費高騰の結果で、もしレーバー・プランが実施されていなければ、七二年の国庫負担は八〇億ないし九〇億マルクに達したであろう^⑧と釈明している。しかしこのような弁明で問題が解決されるわけではなく、ドイツ連邦鉄道の経営健全化の前途は決して樂觀できる事態にはない。このレーバー交通相も在任五年で七二年七月には国防相に転じ、同年五月には国鉄総裁が更迭されるなど、鉄道政策の面でも何んらかの新展開が予想されている。

フランス

フランスでは一九六九年まで鉄道の赤字は全額国庫負担の原則の下で毎年莫大な国庫補助（総経費の約三分の一）が支出されていたが、このような安易かつ放漫な経営姿勢に対しては、「ノラ報告書」^⑨（一九六六年）などにみられるようなきびしい世論の批判が加えられていた。このような事態の下で政府と国鉄当局は、一九六七年から国鉄再建方策の具体化に真剣に取り組み、六九年には運輸省の改革試案として「フランス鉄道白書—La livre blanc sur la S.N.C.F.—」が発表された。このなかで政府は、鉄道衰退の原因として、産業構造の変化、道路交通の急激な進出、競争条件の不平等、コスト高による鉄道の競争力喪失などをあげ、改革の方向としては、(イ)収益性の高い輸送サービスの拡大、(ロ)幹・支線を含めたローカル輸送の縮小とバス、トラック代行輸送の拡大、(ハ)大都市交通サービスの強化 (ニ)汎欧的国際競争体制の強化と高速鉄道の開発、などをあげている。そしてこのためには、政府と国鉄との財務関係の正常化と経営の自主化、他交通機関との差別的な取扱いの撤廃の必要性を強調している。

この意味で、一九七一年一月に調印された政府・国鉄間の新協定（七〇年一月一日に遡って実施）は、フランス国鉄の再建方向を打ち出した画期的な政策措置といえよう。この新協定はフランス国鉄に対して、従来の欠損国庫補填制度（平衡交付金）を廃して収支均衡予算の確立（一九七四年一月一日まで）を義務づけると同時に、次のような自主化と国家補償措置を講じている。

- (1) 運賃の自由化—国鉄の提出する運賃改訂申請を運輸大臣は拒否しない。
- (2) 営業活動の自由化—国鉄自身の判断で収益性のある輸送サービスを選択する自由。同時に非採算サービスの撤廃

と道路代行輸送への転換の自由。

(3) 公共補償体制の確立—線路維持費の半額、踏切保安費の五〇%の国家負担、廃止できない赤字サービスに対する国家または地方公共団体の補償、国鉄パリ郊外線の通勤輸送の赤字に対する補償など。

(4) 収支均衡が達成される一九七三年末までの措置として一定額の総括交付金を鉄道収入に加算する。

この新協定が一九七〇年一月から実施された結果、フランス国鉄は一九七〇年度から表3にみられるような黒字経営に転じている。

(三) 運賃政策

上記のように最近の欧州諸国における鉄道再建をめぐる交通政策の方向は、社会的に必要で營業的に採算のとれない輸送部門については、国や地方自治体の負担による公共輸送の確保、その他の營業的輸送部門に対しては經濟性と効率性を追求する自由競争政策、この二つの分野をはっきりさせるといふ点に大きな目標がおかれている。そして後者の鉄道企業本来の活動分野に競争政策を合理的に実現していくためには、そこに市場メカニズムによる選択原理が貫徹されていなければならない、そのためには運賃決定の弾力化と自由化が不可欠の要素となってくる。この意味で戦後の欧州諸国の鉄道運賃政策はおおむねこの方向を指向してきたといえる。具体的には、戦前の従価主義から原価主義へ、さらに最高・最低制から完全自由化への方角である。

イギリスでは、すでに一九五三年運輸法で最高運賃のみを規制する貨物運賃の自由化に踏みきったが、さらに六二年運輸法は、大都市圏の旅客輸送をのぞく旅客および貨物運賃の完全自由化を明文化した。この結果鉄道は、市場条

件を加味した競争運賃の設定が可能となったわけであるが、これによる旅客運賃の決定方法をイギリスでは選択的運賃決定—selective pricing—と呼んでいる。旅客運賃決定の際考慮される要件としては、サービスの質（車両、速度、設備）、道路交通の状況、競争機関のサービス頻度、速度、コスト、現在の輸送シェア、市場拡大の可能性、輸送コストなどとされている。たとえば、一九六八年の旅客運賃改正では、輸送需要が大きく競争力の強いロンドン—マンチエスター間（約三〇〇キロ）の値上げ幅は二〇%であったが、ロンドン—ニューカッスル間（約四五〇キロ）のそれは航空との競争を考慮して一%に抑えられた。^⑩競争的性質の強い貨物運賃が完全な自由運賃、差別運賃となっていることはいうまでもない。この意味で、鉄道運賃の自由化の点ではイギリスが最も進んでいるといえるのであるが、果してそれが、減退傾向にある鉄道輸送の回復にどれだけ効果があったかとなるとはなほ疑問視せざるを得ない。世界の諸鉄道のなかでイギリス鉄道の輸送シェアの減退が最も大きいからである（表2参照）。しかし逆説的にいえばもし運賃の自由化が実現されていなかったならば、鉄道輸送の衰退はもっとドラスチックであったとも考えられないこともない。なお、イギリス鉄道は、一九七一年六月の政府の物価凍結政策によって運賃値上げを向う一年間五%に抑えられ、この代償に一九七二年度分として二、七〇〇万ポンド（約二二〇億円）の特別補償金を受取っている。

西ドイツではもともと、鉄道、道路、内陸水運のいずれも、運賃に関しては監督官庁の認可を受け、これを公示し、平等に適用する義務が課されている。しかしこれは、トラックや水運ではかならずしも守られていないのが実情とされていた。そこで一九六一年の交通改革では、鉄道に最高・最低運賃制を適用することが定められたが、業界の反対で実現されなかった。このような事情の下でレーバー交通相は、一九七一年二月から運賃の自由化措置に踏みかった。これは、現在の運賃水準を基準として最高二〇%までの枠内で自主的に運賃を決定できる権限を連邦鉄道に与

えるというものである。鉄道は早速、この措置にもとづいて一九七一年三月に旅客運賃を平均一二％、貨物運賃を一五―二〇％引き上げている。

フランスでは、戦後早くから、道路輸送との競争を考慮して原価主義運賃の採用に踏み切っている。一九四九年の原価主義等級制、五年の駅指数制、一九六二年の擬制キロによる線区別運賃などはこのあらわれであった。しかし、全体としての運賃水準の改正には政府の認可が必要であり、しかも認可の可否は政府の自由とされていた。この点、今回の鉄道改革では、運賃の決定は原則として鉄道の自主性にまかされることになった。すなわち、運輸大臣は、国鉄の申請した賃率規制が、鉄道の支配的地位の濫用のおそれがあるか、あるいは限界費用を下回るとみられる場合以外には、その適用を拒否できないこととなった（免許条件書九条の一）^⑪。ただ、運輸大臣が指定する特定の貨物については基準運賃の適用を受けるが、これは同一貨物について各種交通機関に共通に設定されるもので、最高・最低の幅があり、この範囲内で国鉄は弾力的に適用運賃を決定できることになっている。

注

- ① ドイツ連邦鉄道法（国鉄外務部訳）第二八条
- ② イギリス鉄道公社総裁ピーチング博士の下で一九六三年三月に発表された“*The Reshaping of British Railways*”という鉄道再建計画の通称。
- ③ *Décret relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers*, 1949.
- ④ ドイツ連邦交通省「通路費調査報告書」（日本国有鉄道訳）九頁
- ⑤ *Transport Act 1968*, 「一九六八年英国運輸法」（国鉄外務部訳）七一―七七頁
- ⑥ *Modern Railways*, No. 4, 1970, p. 2.
- ⑦ *Geschäftsbericht*, 1968.

⑧ 尾沢功「西ドイツ」、運輸と経済三三卷五号、一九頁

⑨ Rapport sur les entreprises publiques, フランス会計検査官シモン・ノラを委員長とする国营企業の経営実態に関する報告書で、国鉄を厳しく批判している。

⑩ 「運輸と経済」二九卷二〇号七六頁

⑪ 外国交通調査資料(国鉄外務部)二六卷一—二号

四　　む　　す　　び

以上で欧州主要国における国有鉄道の経営危機の実態とこれをめぐる交通政策の動向を概観したのであるが、最後に、残された紙面で最近の各国の鉄道再建政策にみられる共通の問題点についてひとこと付言しておきたい。

もともと鉄道は、一九世紀の中葉以降、陸上交通における独占的交通機関として、一方において独占の利益を享受すると共に、他方、そのための規制と束縛を受け、多くの公共的負担を課せられてきた。もっとも、これら各種の経営外負担による損失も、独占による超過利潤が存するかぎり両者の相互内部補助——cross subsidization——は必ずしも不可能ではなかったのである。しかし戦後の鉄道はこのような独占の利点の多くを失ってしまった。ために一九六〇年代の欧州各国の鉄道は例外なく赤字経営に転落し、国の大幅な財政援助でどうにか経営が維持されてきたことは本論にみたとおりである。だがこのような、欠損は全額国が補填するという丸抱え方式の鉄道経営政策が、国民経済的交通機関としての鉄道の健全な発達をはかる上での賢明な政策でないことはいうまでもない。西欧諸国の政府も、鉄道当局も、ようやくそれに目を向けはじめてきたというのが、ここ数年来の各国を通ずる鉄道政策の大きな流れと

いえよう。いいかえれば、もはやかつてのような独占的地位を喪失した鉄道は、他の自動車や航空、海運などと全く平等な立場でその経済的、機能的特質を十分に生かせるような輸送活動に専念すべきで、この意味では鉄道に、赤字線の維持や通勤・通学割引、公共料金規制などの過度の社会的負担を課すべきではないというのが、鉄道経営の健全化に対する各国の基本的な考え方である。分りやすい例でいえば、通勤定期の大幅割引は文教政策的考慮から行われているものであるから文教予算から支出するという西ドイツやニュージーランドの例など。

しかしそうはいっても、鉄道はまだ、低廉性と確実性を兼ねそなえた陸上交通機関として、都市交通、ローカル輸送、生活物資輸送などの面で、たとえ採算がとれなくとも社会的に維持されなければならない公共輸送の分野が残されていることは否定できない。鉄道のもつこの二つの機能、すなわち経済活動としての機能と社会公共の機能とを経営的にはっきり区別すること、そして前者については、経済原則にもとづく独立採算を建前として合理的な経営姿勢を貫くこと、後者については、国または直接の受益者である地方公共団体による個別補償制度によって公共輸送の確保に努めること、これが最近の西ヨーロッパ諸国の鉄道政策にみられる大きな特徴といえることができる。イギリスの一九六八年運輸法による鉄道財政再建策、あるいはフランスの政府・国鉄間新協定（一九七一年）は、まさにこの線に沿った鉄道政策とみることができる。つまり、国が責任をもつべき費用は政府が補償し、鉄道には運賃決定や経営上の自主性を与えて自らの経営には自ら責任を持たせることが最大の眼目となっている。

これら諸国の貴重な経験は、危機に直面するわが国の国鉄経営の再建を考える上で参考とすべき点が少なくないように思う。

注

- ① ここでいう“Cross-subsidization”とは、経営内部の高収益部門の利益で低収益部門の損失をカバーする経営方式をいう。たとえば、幹線輸送の黒字でローカル線の赤字を、旅客部門の収益で貨物部門の欠損を、高級貨物の高運賃で低級貨物の低収入をカバーすること。わが国の大手私鉄などが兼業部門の高収益で鉄道部門の低収益を補っているなどはこの適例である。