

《論 文》

20世紀初頭ドイツにおける都市交通の 市営化と運賃制度の改定

——フランクフルトにおける「社会政策的」運賃の導入——

馬 場 哲

はじめに

ドイツでは19世紀後半以降都市化の進展によって都市行政の転換が迫られ、そうしたなかから「生存配慮 (Daseinsvorsorge)」概念に基づく「給付行政 (Leistungsverwaltung)」が成立し、上下水道、ガス、電気、都市交通といった様々な事業で市営化が進んだ。都市交通についてこの点を見ると、都市化の進展に伴う市街地の拡大とそれを追うように展開した郊外自治体の合併により、職場と居住地の分離が進み人々の移動距離も拡大した。そして、それに対応して都市交通手段が発達した。19世紀半ばまでは乗合馬車を中心であったが、1860年代からは馬車鉄道、1890年代からは路面電車が導入され、移動距離が拡大するとともに、移動時間は短縮された。これを経営主体という点から見ると、乗合馬車と馬車鉄道では民営形態が中心であったが、路面電車への移行がはじまると、発電所・電気事業の市営化と並行して都市交通事業の市営化が進められたということになる。¹⁾

市営化を進める動機としては、事業によって比重に違いはあるが、「収益性」と「公益性」の双方の確保が挙げられる。しかし、言うまでもなく収益性と公益性とが常に両立するとは限らない。都市交通事業の市営化に伴う公益性の確保や社会政策的配慮について言えば、労働者・職員の待遇改善、住宅政策・都市計画と連動し

た採算が取れるとは限らない路線の新設、運賃の引下げ・割引による利用者範囲の拡大などを挙げることができるが、収益性を損なうと都市財政に負担をかけることになるため、収入の大半を占める運賃制度の設計は収益性と公益性のバランスを取るうえできわめて重要であった。本稿では、都市公共交通の市営化に伴って検討され実施された運賃改定問題、とりわけ労働者をはじめとする低所得者用の週定期導入の問題を取り上げたい。

そこで重要になるのが、冒頭でも用いた「生存配慮」という概念である。この概念の内容については別稿でやや詳しく論じたので、ここでは要点のみ記すにとどめる。「生存配慮」概念は、E・フォルストホフによって提唱された。19世紀以降の人口増加とそれに伴う都市的生活様式の形成により人々の生活財からの分離が生じたが、フォルストホフは、これを「被支配空間 (beherrschter Raum)」と「活動空間 (effektiver Raum)」の分離と言い換え、19～20世紀の産業的・技術的發展は現代的な交通手段の発達によって後者の拡大をもたらし、他方前者の縮小が都市、とくに大都市の生活様式を特色づけると考える。この結果、「社会的必要 (soziale Bedürftigkeit)」が高まり、人間は必要な生活財を、所有物の利用によってではなく閉鎖的な社会関係によって保証される権利として獲得するようになる。「生存配慮」とは、その必

要を満たすための施策を意味する。それは、具体的には、水道、ガス、電気の供給だけでなく、交通手段の提供、郵便、電話・電信、公衆衛生、高齢・廃疾・疾病・失業への配慮などに及んだ。本稿にとって、この「生存配慮」と都市自治体の関係は重要な問題であるが、フォレストホフによれば、産業的・技術的發展に伴う「被支配生活空間」の収縮によって、人々は生存安定化の本質的手段を自由にできなくなり、最広義の国家にこの課題と責任が課せられたが、地方自治体はその最初の担い手と位置づけることができる。そしてヴァイマル期以降中央集権化が進展したにもかかわらず、「生存配慮」の担い手としての地方自治体の役割の正当性は揺るがなかった。また、「生存配慮」は「社会扶助」と区別されることも確認しておく必要がある。すなわち、後者が「個人的な窮乏状況にあるものに与えられる」のに対して、前者は「属人的窮乏状況からまったく独立している」からであり、「生存配慮は扶助を含むが、それに含まれるものではない」からである。「給付行政」を何よりも特徴づけたのは、扶助ではなくエネルギー供給や交通手段だったのである。²⁾

本稿の課題は、20世紀初頭のフランクフルト・アム・マイン（以下、フランクフルト）において市営化と電化を受けて都市公共交通の運賃制度が改定され、「社会政策的」運賃が導入される過程を辿ることによって、都市住民に「生存配慮」を保証するための「社会政策的都市政策」（J・クレマー）が第一次世界大戦前に実施され、救貧を中心とする「都市社会政策」とは違って、有償ではあるが普遍的なサービスが労働者をはじめとする広い社会層にまで拡大されたことを実証的に明らかにすることである。

1) 馬場哲(1998)を参照。市街鉄道の市営化が電気事業のそれと密接に結びつきながら進展したことは、管轄官庁が1898年の時点では発電所(Elektrizitäts=Werk)と市街鉄道局(Trambahn=Amt)に分かれていたのに対して、1899年から電気=軌道局(Elektrizitäts- und Bahn=Amt)

(以下、軌道局)に再編され一体化していることにも表れている。なお、本稿ではTrambahnないしStraßenbahnには「市街鉄道」の語を当て、動力の異なる馬車鉄道、蒸気鉄道、電気鉄道(路面電車)を含める。フランクフルトでは、1904年の電化完了後の市街鉄道は路面電車とほぼ同義と考えてさしつかえないが、必要があれば区別する。Straßenbahnの意味としてもうひとつ重要なのは、フランクフルトの市域内を走るということであり、市域外を走る「郊外鉄道(Vorortbahn)」と区別された。但し、郊外自治体が自治体合併によって市域内に編入されれば「市街鉄道」になったので、両者の境界は流動的であった。

2) 詳しくは、馬場哲(2011)を参照。なお、本稿の中心部分は、同稿第IV節で略述した内容を全面的に展開したものである。

1. 世紀転換期ドイツにおける市街鉄道の運賃問題

まず世紀転換期のドイツ全体における市街鉄道の運賃問題について、同時代のL・ヴァイスの著作に依拠して概観しておこう。市街鉄道経営の支出は、職員の賃金、保険料、電気使用料金や馬の維持費、軌道・車輛の維持費、停留所維持費、租税、印刷費など多岐に及んだが、広告収入なども一部にあったとはいえ、収入はもっぱら運賃によって賄われていた。1901年の数字がわかるすべての都市において97%を超えており、フランクフルトでは98.33%に達した。このことは、市街鉄道経営にとって運賃収入が如何に重要だったか、また運賃体系をどのように設定するかが如何に大きな意味をもっていたかを示している。³⁾

しかしヴァイスは、運賃設定には、こうした「財政的」契機以外にも、考慮されるべき3つの契機があることを指摘した。第一が「技術的」契機であり、それは乗客にとっても乗務員にとっても単純明快な運賃体系が必要であることを意味する。第二のものが、長距離利用者の運賃が短距離使用者よりも割安になることを避けるなど、一般的な公平性を重視する「対等の」

契機である。そして第三に、社会的な公平性の観点から、経済的な給付能力に最低限の配慮をする「社会的」契機を挙げることができる。⁴⁾ 市街鉄道の運賃はこうした契機を組み合わせることによって決定された。

運賃制度の基本型としてまず挙げられるのが、乗車距離に関わりなく均一に課される均一制運賃 (Einheitstarif) である。世紀転換期には 10 プフェニヒ均一が普通であった。次に挙げられるのが対距離区間制運賃 (Teilstreckentarif) であり、乗車距離に応じて運賃も変わってくるものであった。均一制運賃は技術的に単純であるという利点があったが、財政的には対距離区間制運賃のほうが大きな収入をもたらした。⁵⁾ 都市規模で言えば、均一制運賃は比較的短い路線に適しており、人口が 7.5~25 万人規模の都市に適したのに対して、人口がそれよりも多く、郊外路線が発達した都市では体系的な対距離区間制運賃が適した。⁶⁾ 次に定期運賃についてみると、定期ないし回数券は当初より存在したが、その理由は何よりも社会的なものであった。すなわち、市街鉄道は、すべての利用者にできる限り同様に役立つべきであり、とくに支払能力の低い人々を最大限優遇すべきと考えられたからである。⁷⁾ しかし、その形態 (個人用か共用かなど) や割引率は都市によってきわめて多様であった。⁸⁾

ところで、1890 年代からドイツの諸都市では市街鉄道の電化が始まり、それと踵を接して市営化が進んだ。そしてそれに伴い運賃制度の見直しが行われた。これは社会政策的観点から歓迎され利用者数も増大したが、運賃を対距離区間制から均一制に変えた結果、デュッセルドルフ、ドレスデン、ベルリン、ミュンヘンなど収益を大幅に減らす都市が現れた。⁹⁾ たしかに、市営では民営よりも公益性 (「社会的」契機) が重視され、全体として支出が膨らむ傾向があったが、収益性 (「財政的」契機) が軽視されたわけではなく、都市によってはこちらが重視されることもあった。というのは、採算が取れないと他の形で市財政、ひいては住民に租税

負担を強いることになるからであった。したがって、市営化後は収益性と公益性をどうバランスさせるかが大きな課題となり、それとの関係で運賃設定も大きな意味をもつことになった。つまり、市営においても、費用を満たし純益を上げうる運賃を設定したうえで、割引運賃を設定して「社会的」契機を満たすべきであると考えられたのである。¹⁰⁾

市街鉄道経営における社会政策的配慮としては、職員の待遇と運賃制度の改定を挙げることができる。職員の待遇は本稿の対象ではないが、一般に市営では民間経営よりも有利な賃金と各種の福利厚生が提供された。たとえば、ドイツにおける主要都市の 10 年勤続者の月収は、民間経営では運転手・車掌とも 85~100 マルクだったが、市営経営では 105~125 マルクであった。¹¹⁾ 市営化後のフランクフルトの賃金は最も高い水準にあり、車掌の月収は勤続年数に応じて 95~135 マルクであった。¹²⁾ 経営支出に占める賃金の比率も、民営化時代の 1881 年に 26.7%、1896 年でも 28.5% だったのに対して、市営化後の 1899/1900 年に 36.3% となった。また、フランクフルトでは市営化後に労働者委員会の設置、終点の職員休憩所、寒冷時のコーヒーと白パン支給、石炭金庫、労働者用住宅などの様々な便宜が提供された。¹³⁾

本稿の主たる関心である「社会政策的」運賃についてはどうであろうか。先に触れたように、定期や回数券の採用の背景には一般に社会政策的配慮があったが、とくに労働者向け定期はこの階級の利用を促進するために設定された。ひとつの考え方は、ゲーラやマンハイムで採用されたように年収 1,200 マルク以下の労働者と職員に相応の割引率を適用するというものであったが、こうした境界の設定は必要ないという考え方もあった。また、割引運賃利用者には特定の車輛や特定の時間帯 (ハンブルクでは早朝の一定時間に限定) が指定されることもあったが、ほとんどの場合にはこうした制限はなかった。¹⁴⁾

労働者のために特別運賃を設定しているの

は、数字がわかる107の経営のうち29にとどまり、しかもヴィースバーデン、ダルムシュタット、フライブルク、デッサウのような労働者の少ない都市で導入されているのに対して、ライプツィヒ、フランクフルト、ブレスラウのような大都市、エッセン、ハーゲン、ポーfumのような工業労働者の多い中都市では労働者運賃はないという一見奇妙なことが起きていた。ほとんどの場合、平日の一定の乗車について有効である乗車券が発行されたが、割引率は、ハンブルクの0%は別としても、ベルリン、ボン、シュパンダウの16.67%からシュトラースブルクの60~70%までここでも都市によってかなりの幅があった。¹⁵⁾

こうしたなかで、フランクフルトにおいても、市営化とともに労働者用定期を含む新たな運賃制度の導入が検討された。市街鉄道の発達と市営化の経緯を概観したうえで、この問題に立ち入ることにしよう。

- 3) L. Weiß (1904), S.4-6. 他の主要都市の数字をいくつか挙げると、ベルリン 98.27%, ブレスラウ 97.05%, ハンブルク 97.05%となる。
- 4) L. Weiß (1904), S.7-8.
- 5) L. Weiß (1904), S.12-15. ヴァイスによれば、距離制運賃はさらに対距離区間制とゾーン制に分けられるが、両者の境界は厳格ではなかった。
- 6) L. Weiß (1904), S.37, 45.
- 7) L. Weiß (1904), S.56.
- 8) 20世紀初頭にベルリン、ミュンヘン、フランクフルトなどの大都市では、回数券は存在しなかったが、シュトゥットガルトでは、本来の回数券だけでなく、それと期間定期を組み合わせた定期(たとえば有効期間1カ月で50回乗車できる)を、個人用と共用双方について用意されていた。また、路線キロ当たりの運賃は、1年定期で最低のハンブルクの1.07プフェニヒから最高のハイデルベルクの16.78プフェニヒまでかなりの幅があった。割引率はブレスラウで一時期75%, ライプツィヒでは常に50%以上であったが、通例30%を超えることは稀で、多くは16.67~20%であり、そのレベルでは経営にほとんど損失をもた

らさなかった。定期収入が経営収入に占める割合も、都市によってかなりの幅があり、1902年にブレーマーハーフェンでは4.26%にすぎなかったが、ケルンでは17.7%に達した。フランクフルトは11.65%, ベルリンは1900~1902年に7.64%から12.65%へと比率を急速に高めた(L. Weiß (1904), S.52-60)。

- 9) L. Weiß (1904), S.22-29, 31. フランクフルトの1901年の運賃表では、「ボッケンハイム、ザクセンハウゼン、ポルンハイムを含むフランクフルト市域全体のなかではすべての乗車は10プフェニヒであるが、以下の例外がある」として10プフェニヒが原則であるかのような体裁を取っていたが、実はその例外は157ケースに及び、ヴァイスは一見高くないように巧みに見せかけていると捉えている。
- 10) L. Weiß (1904), S.94-95.
- 11) L. Weiß (1904), S.100.
- 12) Die Straßenbahn (1959), S.55.
- 13) L. Weiß (1904), S.102-104.
- 14) L. Weiß (1904), S.60-62.
- 15) L. Weiß (1904), S.62-63.

2. 世紀転換期フランクフルトにおける市街鉄道の発達と市営化

フランクフルトにおける馬車鉄道建設の起点は、1871年にフランクフルト市警察がベルギー人企業家F・ドゥ・ラ・オーにハウプトヴァッヘン=ボッケンハイマー・ヴァルテ間の路線認可を与え、市当局も19年半期限の道路使用权を認めたことに求められる。こうしてフランクフルト市街鉄道会社(Frankfurter Tram-bahn-Gesellschaft; FTG)が発足し、翌72年より運行を開始した。そして最初の営業報告が出された1882年と市営化される直前の1896年の間に、車輦キロは98万人キロから453万人キロ(4.6倍)、乗客は434万人から2367万人(5.5倍)、営業収入は56万マルクから237万マルク(4.2倍)へと順調に拡大し、配当も7.5%から14%へと上昇した。¹⁶⁾

しかし、民間会社に都市交通の経営を任せる

ことは、収益性と公益性のどちらを優先するかという点で市当局と対立する可能性をもっており、この問題はF・アディケスが上級市長であった1890年代に切迫したものとなった。アディケスは着任早々の1891年3月にFTGとの認可契約を1914年末まで延長したが、1898年以降は軌道返還をいつでも要求できることを定めた条項を入れることに成功した。こうした動きは市街鉄道の電化の問題とも密接に関わっていた。馬車鉄道は乗合馬車の難点の多くを克服したとはいえ、馬を用いることによる固有の限界をなお免れておらず、新たな牽引力が模索されるなかで1890年代に入ってドイツの諸都市でも市街鉄道の電化が始まったからである。フランクフルトでは、1893年に市が2つの民間企業に発電所の建設を委託し、それを賃貸していたが、1898年1月1日の市街鉄道の市営化を経た後の翌99年に発電所も市の所有に移された。市街鉄道の市営化によって、発電所の経営安定が期待されたからである。こうして市営化された馬車鉄道は1899年以降徐々に電化され、この過程は1904年に完了した。¹⁷⁾

ところで、市街鉄道は原則として市域内しか走っていなかったため、フランクフルトの都市発展とともに周辺自治体との結びつきや往来が増すにつれて、両者を結ぶ郊外鉄道が市街鉄道と並んで建設される必要があった。最初の郊外鉄道は1884年にフランクフルト＝オッフエンバッハ市街鉄道会社(Frankfurt-Offenbacher Trambahn Gesellschaft; FOTG)によって建設されたが、これに続いて1888年にはフランクフルト地方鉄道株式会社(Frankfurter Lokalbahn Aktiengesellschaft; FLAG)が旧市街の北に位置するエッシャースハイム門からエッシャースハイムまでの蒸気鉄道を開通させた。さらに、もうひとつのメイン河の南では、蒸気郊外鉄道である森林鉄道(Waldbahn)が1889年にザクセンハウゼンからニーダーラート、イゼンブルク、シュヴァンハイム方向に敷設された。そして市街鉄道に続いて森林鉄道が1899年に、FLAGが1901年に、FOTGが1904年

に市営化された。¹⁸⁾

もっとも、これらの郊外鉄道路線だけではなお不完全だったので、アディケスは1898年2月の時点でかなり包括的な市街鉄道・郊外鉄道網の計画案を作成した。フランクフルトおよび周辺自治体における人口の増大と商工業の躍進によって交通手段の改善と拡大が必要であり、市営化と電化を梃子としてそれを実現するべきであると、彼は認識していたからである。アディケスの手書きのメモによれば、市街鉄道12路線と高速(郊外)鉄道6路線が構想されていた。¹⁹⁾しかし、その実現は容易ではなく、結局は自治体合併をきっかけとして着手されるのが普通であった。

その意味で1900年と1910年の合併、とりわけ後者は市街鉄道の拡張を大きく促進した。このときフランクフルトは、周辺自治体ベルカースハイム、ギンハイム、ブラウンハイム、プロインゲスハイムとの合併協定で、1年半ないし2年半以内に市街鉄道を建設する義務を負ったのである。²⁰⁾一例を挙げると、ギンハイムへの新路線は1910年9月20日と10月11日の市議会で議論されているが、この路線の収益性については繰り返し疑問が出され、軌道局長ヒンも郊外路線の建設に際してはさしあたり収益性は放棄せねばならないと述べていた。しかし彼は、フランクフルトにはギンハイムとの協定に基づき1911年10月1日までに完成させる義務があることを強調した。結局財務委員会で収益性を改めて検討することにはなったが、ギンハイムへの新路線建設のために1910年度の特別会計予算から28万マルクまで支出すること、およびこの金額は金利2%の公債を募集することで調達されることがこの場で決議された。²¹⁾市街鉄道による市の中心部との接続は、周辺自治体にとって自らの手では実現できない事業であっただけに大きな恩恵であり、住民はより早期の建設や有利なルートの採用を求める請願書を市議会や市参事会に提出した。ギンハイムの場合、すでに見たように合併協定にも市街鉄道の建設が盛り込まれたが、それと並

んで1909年4月17日にはギンハイム地域協会からフランクフルトの市参事会宛に、同月9日の市長と幹部出席のもとで開かれた集会で、市街鉄道の速やかな開設が全会一致で決議され、住民の多くがフランクフルト市内やポッケンハイムで仕事をしているので、ルートも南のポッケンハイムあるいは東のエッシャースハイム街道とつながる路線が有利で収益も上がるという内容の請願書が出されている。²²⁾

しかし、合併後も開通は遅れ、当初の期限を過ぎた1911年10月24日の市議会で、工事の進展が遅いことに市民がいらだっており、市街鉄道の利用を予定している児童や労働者に支障が出ていることが報告された。これに対してヒンは、工事の遅れは土地の収用や下水道工事の遅れによるものであるが、こうした困難も除去されたので、年末までには完成するであろうと回答した。²³⁾ 10月から11月にかけてギンハイム地区(市民)協会と市参事会との間でもこの問題をめぐってやりとりが行われている。²⁴⁾ そしてこうした経緯を経て、エッシャースハイム街道沿いのアム・ドルンブッシュとギンハイムを結ぶ路線が1911年12月31日に開通した。²⁵⁾

このように20世紀初頭にフランクフルトの市街鉄道は急速に発達した。第1表は1890～1920年における市街鉄道の乗降者数、車輛走行キロ数、路線延長の伸びをまとめたものであるが、路線延長は16.58キロから97.58キロへと5.9倍になっている。とりわけ市営化後の伸びが大きく、大合併のあった1910～13年の3年間で20キロ建設されており、上述の経緯をここでも確認できる。1890～1920年に乗降客数は1118万人から1億2765万人へと11.5倍、車輛キロ数は257万キロから2301万キロへと9倍になっているが、ともに第一次大戦勃発後は低下する年もあり伸び悩んでいる。また、住民1人当たりの利用回数も1881年の31回から1900年の142回を経て1920年の272回へと増えており、市街鉄道が都市住民の日々の生活にとってますます身近な存在となったことがわかる。²⁶⁾

第1表 フランクフルト市街鉄道の発達
(1890～1920年)

年	乗車利用者数 人	車輛キロ キロ	路線延長 キロ
1890	11,175,814	2,573,184	16.58
1891	12,611,299	2,871,760	17.28
1892	13,713,012	3,183,437	22.20
1893	15,527,608	3,600,557	24.52
1894	16,240,866	3,903,530	24.79
1895	21,504,454	3,983,221	26.52
1896	23,673,194	4,533,327	28.52
1897	26,507,403	5,410,475	30.46
1898	29,150,000	6,026,986	33.56
1899	34,500,000	6,995,718	33.69
1900	41,140,042	8,998,677	37.02
1901	49,266,438	11,955,565	39.01
1902	51,214,883	12,584,811	39.51
1903	55,074,454	13,260,777	39.96
1904	56,617,667	13,874,736	41.91
1905	62,000,712	15,057,614	45.17
1906	67,528,742	17,081,665	52.52
1907	74,242,716	19,970,448	59.79
1908	81,173,772	22,176,866	63.75
1909	88,090,141	24,061,194	66.28
1910	93,462,801	25,541,516	69.60
1911	103,131,756	26,754,115	79.14
1912	110,209,281	29,065,128	83.29
1913	114,902,065	31,951,651	89.86
1914	102,438,504	24,671,390	92.05
1915	110,520,826	22,990,148	92.65
1916	125,066,554	24,891,294	92.85
1917	156,128,652	24,077,130	92.85
1918	168,540,689	21,323,348	97.58
1919	156,401,067	20,885,995	97.58
1920	127,648,656	23,010,478	97.58

出典：Direktion, S.10; Magistratsbericht 1897, S.347; 1898, S.503; 1899, S.413, 418.

- 16) Direktion (1922), S.4-6. Magistratsbericht, 1898/99, S.503-504.
- 17) Direktion (1922), S.7-8; Die Straßenbahn (1959), S.7-11; H. Michelke/C. Jeanmaire (1972), S.7-10.; J. R. Köhler (1995), S.236-237, 245. フランクフルトの電気事業の市営化については、森直人(2009), とくに105頁, を参照.
- 18) Direktion (1922), S.8-9; Die Straßenbahn (1959), S.12-17; H. Michelke/C. Jeanmaire (1972), S.10-15; J. R. Köhler (1995), S.237-240.
- 19) ISG, MA R1743/I; J. R. Köhler (1995), S.243-244, をも参照. 但し, ケーラーは郊外路線をひとつ史料から読み落としている.
- 20) ISG, Rechneiamt 138; 馬場哲(1998), 196頁; 馬場哲(2002), 104頁.

- 21) Bericht über die Verhandlungen d. StVV 1910, § 872, S.1196-1197; § 1023, S.1317-1323.
- 22) これに対してフランクフルト側は、交渉はギンハイムの公的権限をもつ代表とのみ行うと回答している (Schreiben vom Vorstand Ortvereins Ginnheim Georg Stortz an den Stadtmagistrat vom 17.4.1909, ISG, MA R375/III.). Vgl. ISG, MA R1751, Bl.4.
- 23) Bericht über die Verhandlungen d. StVV 1911, § 1078, S.1472-1473.
- 24) Eingabe vom Bezirksverein Ginnheim an den Magistrat vom 6.10.1911 und 8.11.1911, ISG, MA R1758, Bl.12-15.
- 25) Magistratsbericht 1911, S.311.
- 26) Direktion (1922), S.9-10. なお、路線数は1900年に18, 1910年に25とそれほど増えていないように見えるが、路線の延長・統廃合などが激しく単純な比較はできない (Magistratsbericht 1900, S.473; 1910, S.288).

3. 市営化後のフランクフルト市街鉄道における運賃制度の改定

(1) 片道切符の運賃改定

以上に見たようにフランクフルトにおける市街鉄道、とくに路面電車は市営化後に路線延長と路線網を拡充して利用者数を増やしたが、そのことに与って力があつたのが運賃政策である。以下では、市参事会文書と市議会議事録を用いて20世紀初頭の運賃改定問題を追跡したい。

まず取り上げたいのが1900年3月7日の軌道局の文書である。²⁷⁾ この文書は、1899年6月6日の軌道局設置に関する規定第5条で市営市街鉄道の運賃形成が軌道局に委ねられたことを受けて、その原則の草案を作成したものである。その内容は以下のようなものであつた。

I. 市街鉄道：現在も民営化時代のいわゆる「対距離区間制」が適用されている。それは、2.5キロまで10プフェニヒ、4キロまで15プフェニヒ、5.5キロまで20プフェニヒ、それ以上

上9.8キロまで25プフェニヒというものであり、路線の乗り換えは無制限である。しかし、この結果異常な数の運賃率ができあがり、路線網が拡大すればさらに増えたため、車掌が素早く乗車券を販売できないという弊害を生み出した。²⁸⁾ また、この運賃は安いとは言えず、²⁹⁾ 運賃水準の引下げと運賃制度の簡素化が要望されたが、電化によって両者の実現が可能になった。さしあたり問題となるのは、シュトラースブルク、マンハイム、ドレスデンといった他のいくつかの都市をモデルとして10プフェニヒの均一制運賃にするか、対距離区間制運賃を原則として維持するかである。しかし、いわゆる10プフェニヒ均一制運賃の導入は今のところ推奨できない。個々の路線を10プフェニヒ均一制とすると軌道当局にとっては有利であるが、利用者にとっては、ほとんどの場合運賃の増大を意味したからである。他方、乗り換えを認めて均一制運賃をほとんどすべての路線の利用に拡充すると収入の大幅な損失をもたらすことになり、利用の増大によってどの程度カバーできるか確実なことは言えない。いずれにせよ利用の増大に対応するためには、新たな経営手段と人員が必要であり、支出が大幅に増えることが懸念され、財政的な結果は全体として有利ではないであろう。それは「危険な実験」を意味する。

さらに、市によって採用されている賃金条件の改善や労働時間の軽減を目指す意識的な親労働者的政策が軌道経営にも拡張されることも考慮しなければならない。それはかなりの支出と結びついており、運賃収入を減少させてはならない。われわれの考えでは公衆の必要にとって、現在2.5キロまでのところを4キロまで10プフェニヒの運賃を拡張するだけで十分であり、それ以上は15プフェニヒとし、利用の少ない20, 25プフェニヒは廃止する。これはすべての市街鉄道路線に適用されるが、郊外路線には適用されない。乗り換えは2回までとする。

この提案の完全な実施はすべての市街鉄道路路

線が電化され、交通問題全体の克服に必要な経営手段が存在するときにはじめて可能であるが、乗車券制度の簡素化のために、上述の設定と矛盾せず大幅な収入不足をもたらさない運賃政策が実施されるべきである。この運賃引下げにより乗車が増えないと最大年間5万マルクの収入不足が生じる。定期価格の設定については目下調査中である。

Ⅱ. 森林鉄道：運賃値下げも簡素化も必要でない。一部ないし全部の電化を待つべきである。

Ⅲ. 郊外鉄道：市営郊外鉄道は目下存在しない。建設ないし市営化されたならば運賃を決めるべきである。

以上からも明らかなように、この案は、対距離区間制運賃を維持しながら、2.5キロまでから4キロまでに10プフェニヒの運賃区間を拡大して、4キロ以上は15プフェニヒとし、利用の少ない20、25プフェニヒは廃止するという形で運賃水準の引下げをはかるようとするものであった。それは運賃を4段階から2段階に簡素化することをも意味したが、乗り換えはそれまでの無制限から2回までに制限された。これらの措置が可能になったのは電化のためである。しかし、他の都市で採用されている10プフェニヒの均一制運賃は、検討課題ではあるがなお時期尚早と判断された。財政状況が好転する保証がなかったからである。引下げによって利用の増大は見込まれるものの、それに伴う支出の増大や労働者の賃金や労働時間への配慮とのバランスは決して楽観を許すものではなかったのである。当然それは電化が進んでいる市街鉄道に限られ、森林鉄道と郊外鉄道には適用されなかった。

この提案は1900年3月13日に市参事会で承認され、3月20日に市議会に提案され、財務委員会での検討に付された。³⁰⁾ 新しい運賃は5月3日から施行の予定であったが、財務委員会での検討には時間がかかった。このため、軌道局は4月28日に市参事会と市議会の手承なく市街鉄道の運賃変更に関する公告を出し、こ

れが5月1日の市議会で自治体制度法に違反するとして問題となった。しかし、財務委員会の検討にはなお時間がかかるので公告は事後的に承認すべきであるという提案がフェスターからなされ、アディケスもこれを受け入れて公告は事後的に承認された。³¹⁾ 財務委員会の報告が行われたのはそれから1カ月以上経った6月7日のことであった。同委員会エンマーリングの報告内容は以下の通りであった。財務委員会は軌道局の原則を承認する。車掌の過剰な負担、複雑な切符制度とその簡素化は拒否できない。2段階の運賃はこの弊害を大幅に改善するであろう。その財政的帰結はまだわからないが、簡素化と引下げは利用を増やすことはあっても、収入の低下をもたらすことはないであろう。10プフェニヒの均一制運賃は理想ではあり、財務委員会でも立ち入って議論されたが、軌道局と同様にこの改革はさしあたり推奨に値せず延期されるべきである。おそらくそれは経営資源の増大を避けがたい結果としてもたらすであろう。

この報告に対しては、均一制運賃の導入を支持するヴェーデル(民主党)、運賃の設定には距離も考慮すべきであるという今日の提案を高く評価するマイ(民主党)の発言があり、これに対して軌道局長リーゼは、当初10プフェニヒ運賃を提案しようとしたが、誰もその財政的結果に責任がもてないので、すべての路線が電化され、なお必要な車輛が調達されるまでは今回導入する運賃で対応せねばならないと応えた。ヴェーデルはなお食い下がったが、①提示された運賃形成の原則を承認すること、および②軌道局は規定の実施の権限を与えられることが市議会で可決されたのである。³²⁾ そして1900年6月12日の市参事会決定により導入が決定し、³³⁾ 公告通り5月3日に遡って実施された。³⁴⁾ 新運賃では、15プフェニヒ以上の切符の割合は激減し、ほとんどすべてが10プフェニヒ切符となった。³⁵⁾

27) Schreiben vom Städtischen Elektrizitäts- und

- Bahn=Amt an den Magistrat vom 7.3. 1900, ISG, MA R1798/I.
- 28) 実際, 1899年3月1日からの運賃表によれば, たとえば10プフェニヒの区間だけで156通り, 全部で575通りであった (Frankfurter Tram-bahn. Tarif, gültig vom 1.3.1899, ISG, MA1798/I).
- 29) 1896年10月に市参事会が市議会に対して提出した電化と市営化の提案のなかでも, 市参事会員=軌道局長リーゼは, 両者が運賃の引下げにつながるという認識を示している (Vortrag des Magistrats an die Stadtverordneten-Versammlung, betr. Umgestaltung der Frankfurter Pferde-bahn vom 23. 10.1896, ISG, MA R1793/III).
- 30) Mitt. Prot. StVV 1900, § 293, S.141.
- 31) Mitt. Prot. StVV 1900, § 505, S.233-234.
- 32) Mitt. Prot. StVV 1900, § 651, S.303-304.
- 33) Mitt. Prot. StVV 1903, § 485, S.254.
- 34) Magistratsbericht 1900, S.468.
- 35) Magistratsbericht 1901, S.438.

(2) 定期制度の改定問題の登場

以上は片道切符の運賃改定が問題であり, これも市街鉄道利用の増大を目指すものであったが, 次に検討課題となったのが定期であった。片道切符改定の場合にも収入増大の背後に隠れながらも利用者の社会層の拡大が念頭に置かれていたと思われるが, 労働者用定期では, 経営収支や利用者の増大への対応の問題との兼ね合いを考えつつ, 明示的に労働者層の利用の増大が意図されていた。

この問題がはじめて提起されたのは, 1901年10月1日の市参事会宛ての軌道局の報告であった。まずそこでは, 定期について変更されるべき現状が報告されている。

①割引率は路線の長さではなく個々の路線の交通量で決まるので, 交通量の多い路線の価格が高く, 市区によってかなり違う。②運賃境界の数が限られている。③事業主 (Geschäftsinhaber) の従業員のために副定期 (Nebenkarte) は通常の定期の半分の価格で利用でき, 二重に割引されていて不当である。こうした副定期は使い走り (Auslaufer) や職務上ほとんど間断な

く市街鉄道を使う人々が利用するので, 1回の乗車当たり1~2プフェニヒである。これは小事業主に対する大業主の不当な優遇である。というのは, この副定期は大きな商店, 醸造業者, 工場などによってもっぱら利用されているからである。この業務副定期はフランクフルトの市街鉄道にしかなく, 他都市では導入されていない。同様な事情は, 家族副定期 (Familienbeikarten) についても生じている。④現在の定期条件のもとでは定期所有者は市電を1日2回以上利用しないと元が取れないが, 労働者は恩恵を被っていない。彼らが毎日2回乗車できる定期を可能にすることはフランクフルトの不利な住宅事情に照らして利益であり, 彼らが遠隔の地価の安い地域に住むことを容易にする。但し, 馬車経営が存続する限りそうした制度は実施できない。馬車経営では朝晩の短い時間内に大量の輸送の要求を満たすことができないからである。電気経営は, 蒸気経営にはなお及ばないとしても馬車経営よりは能力があるので, これを実現できる。

こうした認識のもとに, 軌道局は定期発行の新たな条件のための原則を提示した。①運賃境界の数を増やし, 最短区間を使って任意の2つの地点を結ぶ定期の可能性を与えるべきである。②定期の価格は, 学童定期を除けば少なくとも経営コストを満たすのに十分な水準にすべきである。③個々の路線の定期の提案されるべき価格の高さは, 距離に応じて段階的に上がる。④所得が1,500マルク以下の人々に, 毎日2回の乗車を優遇する特別な定期を実現すべきである。

そのうえで月定期の価格については, 3キロまで6.5マルク, 4キロまで7マルク, 6キロまで8マルク, 8キロまで9マルクとして, 3カ月定期, 半年定期, 年定期については若干軽減する (たとえば年定期では3キロまで月当たり5.91マルク) と設定した。まだ馬車鉄道であったポッケンハイマー・ヴァルテ=レーデルハイム間は4.5マルクで据え置きとされ, 全区間定期は12.5マルクから15マルクに引き上げ

られた。

しかし、今回の改定における目玉は④の原則に基づく、平日1日2回の乗車を認めて0.85マルクという労働者用週定期の発行であり、最短ルートであれば距離は問わず時間帯の制限もなかった。1回の乗車当たり約7プフェニヒであり、ベルリン、ハンブルク、ドレスデンなどの同種の乗車券と比較しても有利なものであった。但し、当時の労働者は昼食時に一度帰宅したから自宅と職場を1日2往復したわけであり、そのうちの2回のみ利用できるという制限付きであった点に注意が必要である。また、馬車鉄道が運行していたレーデルハイム線は除外された。短時間に乗客が集中することに対応できなかったからである。³⁶⁾

以上からも明らかなように、このときの定期価格の改定は、一部の、どちらかといえば所得の高い市民に与えられていた過度な割引を廃止する一方で、所得の低い人々の通勤に制限付きではあるが配慮をした点で、社会政策的意図をもつものであった。だが、収益性の確保も忘れられておらず、他の軽便鉄道が運賃引下げによって経験した困難は十分に意識されていた。³⁷⁾ また、1900年10月20日の軌道局から市参事会宛ての文書によれば、救貧局長K・フレッシュから最低運賃を5プフェニヒとすべきという提案があったことがわかるが、これに対して軌道局長ヒンは、収入が増えないのに、経営支出が利用の増大に伴って増大すると予想され、また労働者定期の導入が検討されているので、これは拒否すべきであると応えている。³⁸⁾ この事実も収益性の考慮を示している。

この報告では、新たな条件は1902年4月1日から実施されるべきものとされたが、定期問題にはなお検討すべき問題があった。それは郊外鉄道の定期の問題であり、1901年11月26日の軌道局から市参事会宛て文書でその検討結果が示されている。市街鉄道の定期についての報告が市参事会で検討された際、郊外鉄道の定期価格、さらに片道運賃についても一緒に検討するほうが得策と考えられたからである。

まず片道切符であるが、郊外鉄道では乗客数が一般に市街鉄道よりもかなり少なく、乗り換えずに長距離を乗ることが多いので、市街鉄道のような単純な運賃体系は財政的に不利である。したがって、レーデルハイム線ですでに実施されてように、境界からは追加料金が段階的に、距離に応じてほぼ均等に上昇するよう設定されねばならない。現在郊外鉄道の運賃は路線によって違いがあり、エッシャースハイム線ではキロ当たり5プフェニヒ、森林鉄道では同じく3.5プフェニヒ、オッフエンバッハ線では同じく3プフェニヒであるが、森林鉄道の運賃水準が適当であろう。

これに対して、都市から離れて郊外に住むことを容易にするために、定期価格には適度の割引が必要である(森林鉄道は定期への過度の割引によって財政的に不利な結果に陥ったが)。市街鉄道では片道切符の比率が高い(片道切符が77%、定期は23%)のに対して、郊外鉄道では低い(エッシャースハイム線で約18%、森林鉄道で約28%、オッフエンバッハ線で10~15%)ことも注意すべき事実である。つまり、郊外鉄道は市街鉄道と比べて通勤のために利用されることが多く定期の比率が高かったのであり、その価格設定には特別な配慮が必要である。

こうした事実分析を踏まえて軌道局は、郊外鉄道の片道切符以外の、往復切符(一般用、労働者用)、月定期(1カ月、3カ月、半年、1年)、週定期(一般用、労働者用、官吏と民間企業の雇用者用)、回数券(Knipskarte)、学童定期、(国有鉄道オッフエンバッハ線からの)接続月定期を、それぞれの路線毎にキロ当たりの運賃という形で示している。その詳細は省略するが、労働者用週定期と学童定期について補足的な説明が付されており、前者については、月定期は高すぎるので市街鉄道の週定期と同内容のものをキロ当たりの運賃約1.5プフェニヒで設定すべきであるが、市街鉄道の週定期と郊外鉄道のそれを合計すると1.7マルクほどになり労働者にとっては高すぎるので、ほとんどの

労働者は両者の運賃境界まで乗ることで満足するであろうと考えられている。この時点では市域の拡大はなお限られていたため、軌道局は郊外鉄道と市街鉄道を分けて考えねばならなかったのである。³⁹⁾

- 36) Bericht des Städtischen Elektrizitäts- und Bahn-Amtes vom 1.10.1901, betr. Aenderung der Bedingungen für die Ausgabe und Benutzung der Zeitkarten bei der städtischen Straßenbahn, ISG, MA R1798/I.
- 37) Kleine Press vom 5.5.1903, ISG, MA R1798/II Bl.10.
- 38) Schreiben vom Städtischen Elektrizitäts- und Bahn-Amt an den Magistrat vom 20.10. 1900, ISG, MA R1798/I.
- 39) Schreiben vom Städtischen Elektrizitäts- und Bahn-Amt an den Magistrat vom 26. 11.1901, ISG, MA R1798/I.

4. 労働者用週定期の導入過程

(1) 定期制度改定案をめぐる見解の対立

新たな定期の導入は1902年4月に予定されていたが、市参事会文書や市議会議事録を見る限り、1902年には実施されていない。1902年の市参事会年次報告によれば、同年は天候不順でとくに日曜・祭日の収入低下が顕著であった。このことが運賃改定の動きに水を差したことも考えられるが、それに続く以下のような記述は運賃改定を後押しするものであったとも言える。切符による乗降者数は見積りに反して1.7%増加にとどまったのに対して、定期利用は12%も増大したからである。このことは、現行の運賃制度が実情にもはや合わず、その結果年々定期利用者が輸送能力の増大を超えて増えていたことを示している。定期からの収入は経営コストを満たしておらず、定期運賃の改革が早急に必要である、というのである。⁴⁰⁾しかし、結論が出るまでにはなおしばらく時間を必要とした。

1903年1月13日付けの軌道局による市街鉄

道への週定期の導入に関する報告⁴¹⁾によれば、市参事会の運賃委員会が週定期の検討を行った結果、A案とB案という2つの案が出された。すなわち、A案は、平日2回乗車するための週定期は、俸給ないし賃金が年1,500マルクを超えないすべての人々に発行されるべきであるが、郊外からフランクフルトの旧城壁に至る8区間のみとし、価格は3キロまで0.7マルク、4キロまで0.85マルク、それ以上は1キロ毎に0.15マルク加算するというものであった。これに対してB案は、平日2回乗車するための週定期を、労働者が自宅と職場の間にあるすべての区間で利用する権利を与えるべきであり、価格は4キロまで1マルク、5キロまで1.15マルク、それ以上は1キロ毎に0.15マルク加算するものとされた。結論は、A案の一見安い価格は、利用が少ないので低所得層のごく一部と一般の一部にしか役に立たず、逆にB案の価格はたしかに高いが、利用はA案よりもかなり多いので、その利益はすべての労働者に同等に与えられるというものであった。1902年7月には交通量調査が実施され、収入の見通しに関する試算もなされており、時間をかけて検討が行われていたことが伺われる。しかし、最終案はA案ともB案とも、1901年10月1日の軌道局の報告とも違うものであった。

1903年5月7日の市議会⁴²⁾で、4月28日付けの市参事会報告⁴³⁾について議論されているが、改定が実施されず馬車鉄道時代の条件がなお有効であった定期制度の問題だけでなく、片道運賃についても検討の対象となっている。1902~1903年に限ればそれほど路線網は拡大していないが、路線の拡張が予定されるなかで再度検討が必要になったためと考えられる。すなわち、1900年の時点では4キロ以上を15プフェニヒとしたが、路線が延びても15プフェニヒで良いかという問題が早くも出てきたのである。そして1901年10月1日の軌道局の報告と同じ認識に立って、以下の4つの原則が示された。

①片道切符と区間定期の価格は距離に応じて段階的に増大するよう固定される。

②定期が利用できる運賃境界の数を増やすべきであり、定期購入者には最短経路を守って任意の2つの運賃境界点の間の定期を買う可能性を与えるべきである。

③定期の価格は、一般に少なくとも経営コストを満たすのに十分な水準とすべきである。

④所得が1,500マルク以下の労働者に、毎朝自宅から職場までを割引運賃で、緩やかな条件で購入できる特別な定期を与えるべきである。

これに基づき、「A. 片道切符」については、4キロまで10プフェニヒ、4キロ以上は2キロ毎に5プフェニヒずつ加算することにして、たとえば6キロまで15プフェニヒ、8キロまで20プフェニヒとする案が、「B. 定期」については月定期の価格を、3キロまで6.25マルク、4キロまで7マルク、それ以上は1キロ毎に0.75マルク加算する案が示された。最低料金は5.75マルクから0.5マルク値上げされるものの今より長く乗車でき、6.25マルクの月定期については値上げなしで長く乗車できる。6.75～8.25マルクの定期は、多くの定期購入者にとって事実上の値下げである。それまでは運賃境界が少なかったために、多くの定期購入者に実際に必要とするよりもかなり長い距離の定期を購入することを強いていたが、運賃境界の大幅な増加は圧倒的部分の定期購入者が3キロまでの定期ですませることを可能にするからである。また、全区間(ポッケンハイム＝レーデルハイム線を除く)定期は12.5マルクだったが、路線や乗車機会の増大を考慮して15マルクに引き上げるとされた(ポッケンハイムからシェーンホーフまでは区間内とするが、レーデルハイムまでは月1マルク追加)。

「C. 労働者用週定期」は、3キロまで0.4マルク(1回当たり6.7プフェニヒ)、4キロまで0.45マルク(1回当たり7.5プフェニヒ)で、1キロ増す毎に5プフェニヒ加算されるという案が出されたが、平日1回朝7時半頃までに乗車していなければならない、という条件が付

けられた。また、「D. 学童定期」は現状維持とされた。⁴⁴⁾

この案を先の1901年10月1日の軌道局の報告と比較すると、以下の点を指摘することができる。まず月定期は、全区間定期は同じとはいえ、距離による通常のもの0.25マルク低くなっている。その理由は不明である。これに対して、労働者用週定期の価格設定は大きく異なっていた。価格自体は3キロまでは0.4マルクと低く抑えられ、距離が伸びれば割引率も高くなっていたが、平日1回朝7時半までの早朝の通勤に限られるという厳しい条件が付けられていたからである。軌道局の報告では価格は0.85マルクと高めであったが、1日2回で最短ルートであれば距離は問わず時間帯の制限もなかったから、それと比べても条件は不利になったと見ることができる。その理由は以下のように説明されている。労働者の利用は非常に短い時間に集中するので、軌道経営にとって困難が生じる。夕方は労働者の利用がそうでなくても多い市街鉄道の利用と重なるのに対して、早朝はそれ以外の利用は比較的僅かなのでこの困難を克服できるであろう。しかし、労働者にとってまさに朝の利用の割引はとくに望ましいに違いない。市街鉄道を利用することで彼の朝の通勤時間を節約することは前夜の休息に役立つからである。⁴⁵⁾ 限られた時間帯での利用の集中に対応しきれない可能性があったためと思われるが、一方的な理屈で正当化されており、労働者用週定期が市当局にとって「恩恵」と考えられていたことを物語っている。

市参事会は、この新しい規定を遅くとも1903年10月1日までに実施することが望ましいと考え、その承認を求めたが、市議会での議論は紛糾した。⁴⁶⁾ ガイガー(進歩党)は、法案は全体として良くできているので、財務委員会に送り、法案の財政面を検討するべきであると主張した。問題は、この運賃が収益性を確保できるかどうか尽きるというわけである。民営時代の運賃制度には原則がなかったので、一定の原則に従って高い運賃水準を現実的に解決す

るためにも市参事会の提案は受け入れねばならない。副定期は富者の特権であり絶対に不当であるが、この問題は法案によって根本的に解決される。但し、市街鉄道は損失を出してはならず、定期ではその経営コストを賄わなければならない。労働者用定期は大きな前進であるが、労働者だけでなく職員にも提供すべきであり、1,500 マルク以下ではなく 2,000 マルク以下に変えることを提案する。以上が彼の主張であった。

これに対してツィルンドルファー（民主党）は、財政面に問題を絞り込んだガイガーを批判し、片道切符は安くなったが定期は値上げされており、多くの路線が建設されればさらに値上げされるだろうと主張した。副定期の評判は悪いが、職員が大枚を払って建てた自宅と職場を行き来するために 1 日 4 回乗車できるようになるという社会政策的な意義があり、悪用の問題があるとしても廃止すべきかどうかは疑問である。ここで重要なことは、市街鉄道問題は住宅問題と密接に関係しており、副切符を廃止するのであれば代替策が必要であると彼が指摘していることである。またツィルンドルファーは、労働者定期は 2 回乗車を実現すべきとして、その検討のためにも法案は財務委員会ではなく特別委員会に送付すべきであると主張した。

クヴァルク（社会民主党）は、法案が均一制運賃の原則や検討を欠いていることを問題にし、均一制運賃は多くの他の都市ではそれで行っており、フランクフルトでも可能であると主張した。大事なことは、均一制運賃への移行と 11 キロまでの 10 プフェニヒ運賃の拡大であり、それが導入されないならば、彼も副定期の廃止に反対であると発言した。労働者用定期についてクヴァルクは、なぜ夜は利用できないのかを問題とし、その理由を示す資料がまったくないのは、市議会を騙すためであると主張した。法案は本来すぐに否決されるべきであるが、法案を特別委員会に送るならば、多くの委員会メンバーは社会政策に賛成するに違

ないというのが彼の結論であった。このように議論はまとまらなかったため、ゾンネマン（民主党）は審議の継続を提案し、受け入れられた。

審議は 5 月 12 日の第 20 回市議会で継続された。シュティーベル（民主党）の主張は以下の通りであった。運賃原則の大幅な変更が必要で、それがどのような財政的影響をもつかどうかは、挙げられた理由では十分明らかではない。銀行重役に副定期が渡されるなど濫用もあるが、代替策なしに廃止することはできない。問題を正しく判断するためには、切符からの収入と定期からの収入の比率を確かめる必要がある。ある計算によれば、1897 年以来片道切符からの収入が 87~88%、残りが定期からの収入である。そうだとすれば、定期の総収入への影響はそれほど大きくないことになる。市街鉄道の運賃は最大限の利益を追求した民営時代とは異なり、市は社会政策的な配慮をしなければならない。副定期の問題は、家族用は純粋に財政的観点から、業務用は社会政策的観点から考察されるべきであるが、軌道局には後者の配慮がない。業務用副定期は廃止されるべきではない。運賃の値上げによって決して利用は増えない。法案にはまったく失望しており、ツィルンドルファーが提案した特別委員会への送付に賛成である。ヴィスロツホ（民主党）も、財政的なもの以外の観点からの検討が必要であるとシシュティーベルの提案を支持した。

商業顧問官ブラウンフェルス（国民自由党）は、以下のように述べた。社会政策的観点は必要であり、朝の割引定期を発行することも正しいが、財政的観点を無視することもできない。市街鉄道事業からの収入は市の財政に大きな影響を及ぼし、損失は租税によって補填されねばならない。その判断ができる財務委員会に送付すべきである。

こうした意見に対して、市参事会員＝軌道局長 P・ヒンはこう応じた。すべての要求を満たす運賃を作成することは非常に難しい。運賃の作成に際して収入の増大は重視されなかった

が、過大な損失が生じないことは留意された。会計審議で、僅かな運賃値下げが如何に大きな財政的影響を及ぼすかが、すでに指摘されている。予算では余剰は非常に高く見積もられているが、それは本来起こりえない。定期利用の増大の影響は良くない。1902年に15%ほど増えたが、片道切符は1.7%しか増えなかった。定期価格はせいぜい経営コストを満たすだけなので、定期利用がさらに増えるとさらに不利になる。運賃がさらに割り引かれると赤字は毎年100万マルクになるが、長い間には耐えられないだろう。運賃が高いのであれば割引は正当化されるが、フランクフルトの運賃はブレスラウとともに最も低いことが確認されている。均一制運賃は決して良い経験をしていない。ブレスラウの市街鉄道の均一制運賃は定期がないことで維持されている。業務用副定期をもつ市街鉄道は他の都市ではなく、軌道局は違反を監視する手段も機会もっていないので、濫用を除去するためにはこの業務用副定期を廃止するほかない。全区間の定期はたしかに若干値上げされるが、路線網はかなり拡張したから正当である。労働者用定期は大きな議論を引き起こしたが、フランクフルトでは国有鉄道と市営郊外鉄道で安い労働者定期がすでに実施されており、法案はそれを補完しようとするものである。ハンブルク、ハノーファー、ベルリン、ドレスデンと比較しても、フランクフルトの運賃は考えられているほど高くない。とくに数回乗り換えできることは利点である。法案を入念に検討してもらえれば最終的に正当であると認められるであろう。

議論はこれで打ち切られたが、法案をどの委員会に送るべきかが問題となり、審議の基礎となる資料の作成が必要ということになり、次の議会で特別委員会が設置されることになった。⁴⁷⁾

40) Magistratsbericht 1902, S.488.

41) Bericht des Städtischen Elektrizitäts- und Bahn-Amtes vom 13.1.1903, Betrifft: Einführung von Wochenkarten bei der städtischen Strassen-

bahn, ISG, MA R1798/I.

42) Mitt. Prot. StVV 1903, § 485, S.253-259.

43) Vortrag des Magistrats an die Stadtverordneten-Versammlung, betreffend Aenderung der Grundsätze für die Strassenbahn Tarife, ISG, MA R1798/II, Bl.15-20.

44) Mitt. Prot. StVV 1903, § 485, S.254-257.

45) Mitt. Prot. StVV 1903, § 485, S.256-257.

46) Mitt. Prot. StVV 1903, § 485, S.257-259.

47) Mitt. Prot. StVV 1903, § 498, S.265-267.

(2) 特別委員会の提案と市議会での決議

それを受けて、1903年5月19日の市議会で市街鉄道運賃の特別委員会を設置することが決議され、⁴⁸⁾ 5月26日に11名のメンバーが選出された。⁴⁹⁾ 特別委員会は約半年間の検討を経て11月24日に提案を作成し、12月1日に市議会でラーデンプルクによって報告された。⁵⁰⁾ 特別委員会がとくに重視したのは労働者用週定期の対象、内容、価格についてであった。すでに見たように、市参事会案では平日に1回、しかも早朝の限られた時間に利用が制限されており、年収1,500マルク以下の労働者だけが対象であった。これに対して特別委員会は、労働者だけを優遇するのは不適切であり、商業職員、民間企業の職員、徒弟、ウェイター、コック、女工、お針子などの女性労働者にも同様の優遇が与えられるべきという立場を取った。そしてドイツ帝国の廃疾・養老保険法が、16歳以上で年収2,000マルク以下の賃労働者、徒弟、使用人、事務員、商業補助者に保険加入を義務づけたことを根拠として、①保険加入義務をもつ者、②16歳未満の徒弟、③16歳以上の賃金のない徒弟、④所得2,000マルク以下の独立営業者を対象とすることを提案した。

また利用回数と時間についても、夜の定期的価格は朝の定期的価格よりも高く設定するべきであるが、割引を拒むべきではないとして、3キロまでの週定期は朝1回(午前7時30分までという制限は維持)のみで30プフェニヒ、1日2回では80プフェニヒとして1キロ乗車距

離が増える毎にそれぞれ5プフェニヒ、10プフェニヒ増額するとし、月定期については3キロまで5マルク、1キロ増える毎に75プフェニヒ加算するという修正案が提示された。特別委員会は、月定期については1日4回の利用を認めることを考えていたようであるが、通例4回以上利用することはなくチェックも容易であることから利用回数は制限しないとされた。いずれも市参事会案よりも運賃水準は低くなっていたが、この措置は副定期の廃止とも結びつけられていた。副定期が裕福な住民によって悪用されている以上廃止はやむをえないとしても、副定期は低所得層に恩恵を与えてきた面もあるので年収2,000マルク以下とすることでバランスを取ることが意図されたのである。⁵¹⁾

もちろん特別委員会も、この提案が採択された場合運賃収入が減ることはわかっていたが、利用の増大によって補填されるはずなので市参事会が算定するほどの損失にはならないだろうと考えていた。経営手段と人員の増加も市参事会ほどは心配していなかった。しかし、特別委員会メンバーも過大な要求によって法案全体が拒否されることは得策ではないと承知しており、安い労働者用定期を優先して、将来の一層の運賃引下げを期待することで満足するほかないと考えていた。

このように特別委員会の提案の内容は、最低所得を引き上げ、適用の範囲を広げるなど市参事会案よりも社会政策的色彩の強いものであった。その原則は「経済的強者は給付と反対給付の原則に従って運賃を支払い、これに対して経済的弱者は一層の軽減を受ける」とまとめられている。

これを受けて質疑に入り、ヴェーデルは、委員会の提案は市参事会の提案より改善されているがなお十分ではないとして、①朝晩2回利用できる週定期を80プフェニヒから60プフェニヒに値下げする、②週定期と月定期の最低距離を4キロにするといった提案を行った。クヴァルクも、ヴェーデルの案に完全に同意し

たうえて、マンハイムやシュトラースブルクの労働者のほうがフランクフルトよりもはるかに長い距離を安い運賃で乗っているとして、①2回乗車の週定期は夜9時まで利用できるようにする、②平日何回でも乗れる月定期は3マルクとする、という提案を加えた。またヴィスロツホも、3キロの週定期と労働者月定期の価格は高すぎる、月定期については日曜の午前から閉店までの時間の利用ができないのは残念であると述べた。

これに対してフェスターは市街鉄道の財政面に注意を促し、近年の更新基金は低すぎ、定期からの収入は経営コストを満たしていないので、運賃率は、後になお引き下げることはできるかもしれないが、委員会提案を受け入れるべきであると発言し、ツィルンドルファーも委員会提案が市参事会提案より優れているとしてこれに同調した。軌道局長ヒンは、ドイツの大都市でフランクフルトほど安く市街鉄道に乗れる都市はなく、財政的にも万全ではないので、市参事会は特別委員会の提案に同意するには大きな危惧をもつが、委員会の提案の受け入れを勧めると発言した。

こうして議論が打ち切られ、ヴェーデルとクヴァルクの提案を切り離して否決したうえて、特別委員会の提案全体が受け入れられ、1900年6月12日の市参事会決議によって認められた市街鉄道の運賃形成のための原則を置き換えることが決議された。市参事会提案と比較すると片道切符、月定期、学童定期については同じであるが、労働者用週定期・月定期については前述のような大きな変更が加えられた。そして1904年1月15日に、この決議に基づく新たな定期の発行条件が同年4月1日から実施されることが公示されたのである。⁵²⁾ また、片道切符についても、4月1日から従来の4キロまで10プフェニヒ、4キロ以上15プフェニヒの2段階から4キロ以上は2キロ毎に5プフェニヒ加算という距離制運賃に変更されたことが、1904年2月19日の市参事会からヴィースバーデンの県知事ならびに王立鉄道局への届け出か

らわかる。⁵³⁾

特別委員会の提案に対しては批判もあった。市議会で提案された翌日の1903年11月25日付けの市参事会と市議会宛ての文書で、労働組合カルテル(Gewerkschaftskartel)は異議を申し立てている。①3キロまででは1日1回で30プフェニヒ、2回で80プフェニヒとなっているが、これは非常に不公平である。労働者や職員の帰宅時間は4時と9時の間で分散しており短時間に集中する心配はないので、夜間の利用を割高にする理由はない。②最低料金は3キロまでで、それ以上は割増料金を課されているが、4キロまでが最低運賃である片道切符と釣り合っていない。③この団体が同年夏にフランクフルト市内と周辺の労働者に対して市街鉄道の運賃に関するアンケートを実施し、1608の回答を得たが、労働者と職員の要望は1日4回まで自宅と職場の間を利用できることであり、回答者の約50%はまったくあるいは稀にしか市街鉄道を通勤に利用せず、「高すぎる」と述べている。⁵⁴⁾ 市議会でのヴェーデルやクヴァルクの提案はこうした意見を踏まえたものだったと考えられるが、否決されたことはすでに見た通りである。これに対して、1903年度の市参事会年次報告では、新しい運賃体系、とくに過度に不当な割引運賃が廃止され、代わりに低所得層の通勤に割引運賃が導入されたことにより、サービスと乗客の負担のバランスが改善されたこと、また定期では証票制度(Markensystem)が導入されて発行の簡素化・迅速化がはかられたことが強調されている。⁵⁵⁾ 但し、1905年9月24日の市参事会の県知事および王立鉄道管理局宛て文書によれば、同年4月3日から、1日2回利用の週定期の運賃が、3キロまで60プフェニヒ、4キロまで70プフェニヒ、5キロまで80プフェニヒに値下げされていることが報告されており、⁵⁶⁾ 労働組合カルテルの要求のうち①が実現されていることがわかる。

以上、20世紀初頭のフランクフルトにおける市街鉄道の運賃政策の形成過程を辿ってき

た。このような運賃政策は、電化によって増発が技術的に可能になったことも大きいですが、収益性を最優先する民営形態ではおよそ不可能であり、市営化されたことによってはじめて実現可能であった。都市交通は誰でも利用できたが、有償であったため低所得層の利用は当初限定的だった。このため電化と市営化によって市は収益性の観点だけでなく、それと両立をする限りで社会政策的な運賃政策を実施し、利用者の裾野の拡大を目指すようになった。これは「都市社会政策」とは別の意味で、より多くの都市住民に生活上の便宜をはかるうとするものであり、この施策がすでに第一次大戦前に始まっていたことに注目すべきである。そしてこの運賃は基本的に1918年3月1日まで維持された。⁵⁷⁾

48) Mitt. Prot. StVV 1903, § 517, S.283.

49) Mitt. Prot. StVV 1903, § 566, S.300.

50) Mitt. Prot. StVV 1903, § 1223, S.581-589.

51) すでに1903年5月11日にフランクフルト商人協会理事長C・L・シェーファーは市議会宛てに市参事会案に対する異議を申し立てている。それによれば、正確な業務の開始を守るために商業職員が副定期をもっていることには社会政策的意味があるので、副定期の廃止には正当な理由があるかもしれないが、代替策が必要であり、商業使用人や女子職員をはじめとして年収「1,500マルク以下の労働者だけでなく、身分の区別なく所得が同じすべての人に週定期が発行されるべきだ」と主張しており、この見解は特別委員会案に反映されたと見ることができる。また、定期は帰宅にも利用可能にするべきであるという主張も出されているが、1日4回利用は認められなかったものの、2回利用を選択することは可能になっており、この点も部分的に取り入れられたと言える(Schreiben vom Vorstand des kaufmännischen Vereins Frankfurt a.M. an die Stadtverordneten-Versammlung, ISG, MA R1798/II, Bl.23.)

52) Städtisches Elektrizitäts- und Bahn=Amt, Bedingungen, unter welchen Zeitkarten für die Benutzung der städtischen Strassenbahn in Frankfurt a.M. ausgestellt werden, vom 15.1.1904, ISG, MA R1798/II, Bl.55.

- 53) Schreiben vom Magistrat an die Königliche Eisenbahn-Direktion vom 19.2.1904, ISG, MA R1798/II, Bl.54.
- 54) Denkschrift von der Aufsichtskommission des Gewerkschaftskartells an den Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung vom 25.11.1903, betr. Aenderung der Grundsätze des Trambahn = Tarifs und Einführung von Arbeiterfahrkarten, ISG, MA R1798/II, Bl.29-30.
- 55) Magistratsbericht 1903, S.455.
- 56) Schreiben vom Magistrat an den Herrn Regierungs-Präsidenten in Wiesbaden und an die Königliche Eisenbahn-Direktion vom 24.2.1905, ISG, MA R1798/II, Bl.96.
- 57) Direktion, (1922), S.11. フランクフルト市街鉄道 60 年史では「第一次世界大戦以前の市街鉄道の運賃は驚くほど安かった」と述べられている (Die Straßenbahn (1959), S. 55).

5. 運賃改定後のフランクフルト市営市街鉄道の経営

それでは、こうした新たな運賃体系のもとでフランクフルト市営市街鉄道の経営はどのように推移したのであるか。本節では、この点を統計的に確認しておきたい。第2表は1904～1913年の月定期と週定期の発行枚数の推移をまとめたものであるが、この10年間で月定期が8.5万枚から22.7万枚へ2.7倍、週定期は7万枚から83.8万枚へと12倍になっており、とくに週定期利用の伸びが著しい。この時期の利用者の増大に週定期の利用が大きく貢献したことが明らかである。割引運賃利用率も1908年の27.7%から1912年の31.7%へと上昇している。労働者用週定期が期待通りに普及したことがわかる。

問題は、こうした割引運賃の利用の増大が市営市街鉄道経営の収益性にどのような影響を与えたのかということである。第3表は、1890～1918年の時期におけるフランクフルト市街鉄道の経営収入、経営支出、粗余剰、純益⁵⁸⁾

第2表 フランクフルト市営市街鉄道の定期購入枚数 (1904～1913年)

年	月定期枚	週定期枚
1904	84,951	69,940
1905	99,762	157,848
1906	114,863	206,211
1907	131,716	265,323
1908	148,666	342,482
1909	164,316	396,618
1910	184,091	495,255
1911	203,152	575,830
1912	219,588	655,452
1913	226,638	837,600

出典：Magistratsbericht, 1904, S.465; 1905, S.272, 275; 1906, S.296, 300; 1907, S.287, 290; 1908, S.272, 274; 1909, S.273-274, 276; 1910, S.285, 287; 1911, S.310, 312-313; 1912, S.302, 304-305; 1913, S.132.

をまとめたものである。1900年と1912年の数字を比較すると、経営収入が408.2万マルクから1059万マルクへ、経営支出が253.3万マルクから608.5万マルクへ、粗余剰が160万マルクから450.7万マルクへ、純益が43.3万マルクから176.4万マルクへと増大しており、1898年の市営化後も経営規模が拡大し、純益も1912年までは4倍増と順調に増えている。

しかし他方で、市参事会報告では運賃政策や職員の好待遇が経営を圧迫していることが繰り返し強調されている。たとえば、1906年度の市参事会年次報告では、「すでに前年に始まっていた経営、更新および新設のための資材全体の価格高騰、賃金・俸給の引上げによる人件費の増大、家賃手当の増大ならびに物価騰貴特別手当 (Teuerungszulage) の提供の一方で、割引運賃、とくに労働者用週定期と月定期の利用の顕著な増大のために、車輛キロ当たりの交通収入の低下傾向が顕著になった」⁵⁹⁾ と述べられており、1907年の報告では、「4年間で労働者用週定期の利用は279%増大したが、これは、かなりの規模で低所得層が市当局によって導入された週定期による割引を利用していることの証拠である。こうした事情が車輛キロ当たりの収入の後退を引き起こした」⁶⁰⁾ とより直截に述べられている。

第3表 フランクフルト市街鉄道の経営指標
(1890～1918年)

年	経営収入 マルク	経営支出 マルク	粗余剰 マルク	純益 マルク
1890	1,501,909	961,879	540,030	167,730
1891	1,671,246	1,114,082	557,164	179,992
1892	1,737,065	1,121,036	616,029	200,915
1893	1,971,483	1,281,889	689,594	235,600
1894	2,072,708	1,414,841	657,867	214,933
1895	2,189,485	1,448,571	740,914	273,096
1896	2,383,893	1,603,248	780,645	297,162
1897	2,655,685	1,859,456	796,229	288,723
1898	2,943,218	2,041,403	901,815	320,869
1899	3,406,903	2,326,670	1,080,233	343,687
1900	4,082,169	2,481,975	1,600,193	432,762
1901	4,478,013	2,533,029	1,944,983	506,709
1902	4,669,368	2,754,280	1,915,088	488,764
1903	5,117,387	2,811,090	2,306,297	898,592
1904	5,500,218	3,047,752	2,452,466	983,157
1905	5,954,761	3,155,852	2,798,909	1,097,844
1906	6,546,297	3,557,634	2,988,662	1,162,324
1907	7,102,774	3,910,331	3,192,442	1,314,774
1908	7,832,190	4,437,345	3,394,845	1,346,002
1909	8,462,879	4,807,538	3,655,341	1,609,687
1910	8,975,968	5,344,192	3,631,776	1,147,340
1911	9,866,693	5,787,232	4,079,461	1,584,278
1912	10,592,330	6,085,411	4,506,919	1,763,676
1913	10,905,564	6,755,452	4,150,111	1,433,882
1914	9,246,752	5,692,780	3,553,972	1,307,253
1915	9,258,158	5,274,510	3,983,648	1,575,031
1916	11,092,179	6,234,869	4,857,309	1,486,850
1917	14,443,559	7,893,144	6,550,415	3,367,093
1918	18,775,627	14,214,004	4,561,623	1,268,876

出典：Magistratsbericht, 1898/99, S.504-505; 1899, S.415; 1900, S.475; 1901, S.444; 1902, S.498; 1903, S.480; 1904, S.472; 1905, S.279; 1906, S.304; 1907, S.293; 1908, S.277; 1909, S.279; 1910, S.290; 1911, S.315; 1912, S.307; 1913, S.132; 1914, S.113; 1915, S.70; 1917, S.65; 1918, S.90.

たしかに第4表から車輛キロ当たりの利用収入の推移を辿ると低下傾向にあることがわかり、その傾向はその後も続いているが、労働者用週定期が導入された後の低下よりも、市営化直後の1900年と1901年の落差のほうがはるかに大きい。したがって、運賃改定の影響があるとしても、市営化に伴う人件費や福利厚生費の増大(第5表)、物価高騰などの理由が複合的に作用した結果と考えられる。新たな運賃体系だけが市営経営を圧迫したとは考えられず、その限りで収益性と公益性はともかくも両立していたということが出来る。東京の市電経営は市営化後に1916年と1920年の2度の運賃を

第4表 車輛キロ当たりの利用収入の推移
(1890～1918年)

年	Pf	年	Pf	年	Pf
1890	58.37	1901	37.46	1912	36.44
1891	58.19	1902	37.10	1913	34.13
1892	54.56	1903	38.59	1914	37.42
1893	54.75	1904	39.64	1915	40.27
1894	53.10	1905	39.55	1916	44.56
1895	54.97	1906	38.32	1917	59.99
1896	52.58	1907	35.57	1918	88.05
1897	49.08	1908	35.31		
1898	48.83	1909	35.17		
1899	48.69	1910	35.14		
1900	45.36	1911	36.88		

出典：Magistratsbericht 1898/9, S.504; 1899, S.415; 1900, S.465; 1901, S.444; 1902, S.498; 1903, S.480; 1904, S.472; 1905, S.279; 1906, S.304; 1907, S.293; 1908, S.277; 1909, S.279; 1910, S.290; 1911, S.315; 1912, S.307; 1913, S.132; 1914, S.112; 1915, S.70; 1917, S.65; 1918, S.90.

第5表 フランクフルト市営市街鉄道における福利厚生費の推移(1903～1912年)

年	マルク
1903	138,939
1904	152,485
1905	174,987
1906	188,774
1907	208,206
1908	228,387
1909	250,490
1910	293,607
1911	320,199
1912	362,040

出典：Magistratsbericht, 1903, S.472; 1904, S.462; 1905, S.273; 1906, S.297; 1907, S.288; 1908, S.273; 1909, S.274; 1910, S.285; 1911, S.311; 1912, S.303.

引き上げたが、フランクフルトではそれとは対照的な結果がもたらされたと言える。⁶¹⁾とはいえ、割引運賃が経営を圧迫する可能性をもつことは確かだったため、市は当初の適用対象の拡大には抑制的であった。すなわち、各方面から割引運賃の適用を求める要望が出されたが、市は多くの場合これを認めず、運賃収入のこれ以上の低下を抑えようとしたのである。

58) 純益とは、粗余剰から、民営会社への補償金、労働者年金金庫への拠出、固定資本の利子・償却費、更新・準備基金への出資などを差し引いた残額である。Magistratsbericht 各年版を参照。

- 59) Magistratsbericht 1906, S.296.
 60) Magistratsbericht 1907, S.287.
 61) 小野浩 (2010), 櫻井良樹 (2013) を参照.

6. 割引運賃の対象拡大の抑制

割引運賃は馬車鉄道の時代から存在した。たとえば、1898年6月10日付けのフランクフルト都市郡租税査定委員会委員長から市参事会への文書は、同委員会の職員は比較的若く俸給も十分ではないので、郊外に住んで自宅と職場を徒歩で1日2往復するが、市街鉄道を利用できるように、市の職員と同様に50%の割引定期を発行することを要望している。これに対して市街鉄道局長のリーゼは、これを認めると他の国家官吏すべてに認めざるをえなくなるとして拒否している。⁶²⁾ ここから市の職員は市営化の時点で割引定期を利用しえたこと、およびこうした割引措置の拡大を求める声があったことがわかる。1904年2月10日の軌道局から市参事会宛ての文書には、市の教員についても同様の割引措置があったと記されている。しかし、この軌道局の文書の眼目は、新運賃導入に際してこうした割引措置をそのまま継続するかどうかにあった。すなわち、当時市の官吏と教員には全路線定期を50%の割引で、また2つの任意の路線の月定期を4.5マルクで購入することが認められており、1903年1月30日の市参事会決議でもそれが維持されることになっていた。しかし、軌道局は、同年4月1日に実施されることになっていた新定期運賃の導入に際して、このような割引措置には変更が必要と判断し、副業をもたない官吏や教員には必要ないので、全路線定期の割引措置を継続することは不要であり、2つの任意の路線での割引定期の続行も正当でないとして主張し、自宅と職場の間の路線を平日随意に利用できる定期を月4.5マルクで購入できることに優遇を限定すべきであると提案した。⁶³⁾ 市参事会は1904年2月12日に、4月1日からの新運賃導入に際してこの提案に沿った割引措置の採用を決定した。⁶⁴⁾ そし

てその後この割引運賃の適用範囲の拡大は慎重に進められることになった。

1908年1月13日付けの市営市街鉄道の利用に割引を与える原則を審議する特別委員会の市参事会宛て文書によれば、会計監査局は1906年8月16日に、市参事会の許可を必要としないすべての割引運賃を軌道局の決定に委ねることとし、軌道局は同年11月8日に市参事会に対する提案を出した。同年12月4日に市参事会はこの提案の審議を特別委員会に委ねたが、後者の結論は以下の通りであった。①1907年2月12日に出された財団官吏への割引運賃の拡大の申請は適正であるので、市参事会は市の官吏と教員と同様に月4.5マルクの通勤定期を認めるべきである。⁶⁵⁾ ②1907年3月22日にある市参事会員から無料乗車券を認めるよう申請があったが、この問題は市議会議員への無料乗車券の問題と切り離せないのが賢明である。③1906年4月28日に土木局から出された、補助官吏と使用人、さらに雇用関係にある監督者や組立工にも同様の割引をすべきであるという申請が出されているが、補助官吏に認めるのは良いとしても、雇用関係にある人々にまで拡大されるべきではない。このように、特別委員会は個別の問題にひとつひとつ判断を下したうえで、軌道局の提案を受け入れることを市参事会に勧めたのである。⁶⁶⁾ これを受けて翌1908年1月14日に市参事会は、市の補助官吏、補助教員、試用期間中の官吏(Anwärter)および財団官吏にも拡大することを決議した。⁶⁷⁾

以上からも伺われるように、割引措置の適用拡大を求める声はこの他にも少なくなかったが、そのすべてが受け入れられたわけではない。新運賃導入直後の1904年10月1日に軌道局長ヒンは、給料の低いライヒ、邦、自治体(連合)官吏の運賃の割引について市参事会宛てに意見書を提出している。すなわち、これらの官吏は保険加入義務に服していないから、規定に従えば割引措置から排除されるが、これはわれわれの意図ではない。さらに、郵便・電報

下級官吏協会からも請願が来ている。したがって、ライヒ、邦、自治体の官吏にも割引措置を与える権限を軌道局に与えることを求める。⁶⁸⁾ もっとも、この件は先の1908年1月14日の市参事会決議でも言及されておらず、実現しなかったものと思われる。

但し、市の官吏についても無制限の割引が与えられたわけではない。たとえば、1908年2月28日付けの都市建設技師グローサーの市参事会宛て陳情書は、郊外鉄道フランクフルト＝エッシャースハイム線を利用する市の官吏、補助官吏、試用期間中の官吏、補助教員ならびに財団職員には4.5マルクの通勤定期が認められていないとして、同年3月1日からの同線の電化を契機にその認可を求めたが、⁶⁹⁾ 軌道局も市参事会も、都市郡の外に住む官吏・教員には適用されないという理由で認めなかった、⁷⁰⁾ フランクフルト＝エッシャースハイム線では学童定期の価格も割高であることが問題となった。1908年2月7日付けのエッシャースハイム市民協会から市参事会への要望書は、同線の学童定期は電化後月4.5マルクと聞いているが、他の市区では本来の3マルクであり、これは協定や約束に反するので、3マルクとするべきであるという内容であった。⁷¹⁾ これに対して市参事会は、エッシャースハイムへの運賃は全体として値下げされており、終点がフランクフルトとの境界から約2.5キロあってオフエンバッハと同等であるので、学童定期は月4.5マルクとなると応じて要求を拒絶した。⁷²⁾

軌道局と市参事会との見解には微妙な違いがあり、市参事会の上承なく軌道局が決定できる事項もあったようであるが、市の官吏と教員を基本として割引定期の適用範囲を徐々に拡大しつつ、その無制限な適用には歯止めがかけられていたと言えよう。ここにも、市当局が収益性と公益性のバランスを取りながら経営を進めていたことが表れている。

割引措置との関連でもうひとつ指摘しておきたいのが、1910年の大合併との関連である。このフランクフルト農村郡所属自治体の合併に

よりフランクフルトの市域はドイツの都市のなかで最大となり、いくつかの自治体との合併協定で一定期間以内の市街鉄道建設が市に義務づけられたことは先に述べたが、それ以外にもそれまでは市域外ということで享受できなかった割引運賃が合併によって市域内になったことで新たに適用されるべきかどうかという問題が生じた。たとえば、1910年3月29日の市参事会議事録によれば、それまでエッシャースハイムに適用されていた全路線定期と学童定期が、合併される予定のギンハイムの住民にも保証されるべきことが報告されている。⁷³⁾

最後に、1914年にフランクフルト大学が設立されると、学割運賃が検討され、同年10月1日から登録学生に26枚綴りの回数券(2マルク)を発行することが市参事会で決議されている。⁷⁴⁾

62) Schreiben vom Vorsitzende der Veranlagungs-Commission für den Stadtkreis Frankfurt a. M. an den Magistrat vom 10.6.1898, ISG, MA R1798/I.

63) Schreiben vom Städtischen Elektrizitäts- und Bahn-Amt an den Magistrat vom 10.2.1904, ISG, MA R1798/II, Bl.52-53.

64) Magistrats-Sitzung vom 12.2.1904, ISG, MA R1798/II, Bl.53.

65) 公共慈善財団については、馬場哲(2012)、を参照。そこで述べたように、財団は19世紀末から市当局の監督を強く受けており、財団職員は事実上市の官吏と言って良い身分であった。

66) Schreiben von Kommission zur Beratung der Grundsätze für Gewährung von Vergünstigung bei Benutzungen der städtischen Strassenbahn an den Magistrat vom 13.1.1908, in ISG, MA R1798/II, Bl.221-222.

67) Magistrats-Sitzung vom 14.1.1908, ISG, MA R1798/II, Bl.222.

68) Schreiben vom Städtischen Elektrizitäts- und Bahn-Amt an den Magistrat vom 1.10.1904, ISG, MA R1798/II, Bl.81-2.

69) Schreiben vom Stadtbau-Ingenieur A. Grosser an den Magistrat vom 28.2.1908, ISG, MA R1798/

- II, Bl.250-251.
- 70) Schreiben vom Magistrat an den Stadtbau-Ingenieur A. Grosser vom 8.3.1908, ISG, MA R1798/II, Bl.251.
- 71) Eingabe von der Eschersheimer Bürgervereinigung an den Magistrat vom 7.2.1908, ISG, MA R1798/II, Bl.241-243.
- 72) Magistratssitzung vom 25.2.1908, ISG, MA R1798/II, Bl.243.
- 73) Protokoll des Magistrats vom 29.3.1910, ISG, MA R1798/III, Bl.37.
- 74) Schreiben vom Magistrat an den Regierungs-Präsidenten in Wiesbaden vom 20.7.1914, ISG, MA R1798/III, Bl.228.

7. 第一次世界大戦期の度重なる値上げ

このように割引措置の範囲を慎重に拡大しつつも、1904年のフランクフルト市街鉄道の運賃制度の枠組みは基本的に維持された。しかし、第一次世界大戦の勃発、とくにその長期化によって状況は一変した。1917年8月2日の市参事会議事録によれば、石炭・交通税の導入とその他の必要の増大(Mehrbedarf)をきっかけとする運賃の引上げについて市参事会は同日の市議会で報告している。まず片道切符では、2キロまで10プフェニヒ、5キロまで15プフェニヒ、8キロまで20プフェニヒ、8キロ以上25プフェニヒとなった。次に定期では、全路線定期が18マルクから25マルクへ、割引なし路線定期は一律1.5マルク、割引路線定期は一律0.75マルク引き上げられた。しかしここで注目すべきは、週定期と学童定期は据え置かれたことである。その理由は、郊外への居住と通学を容易にするためであった。一般的な値上げにもかかわらず、労働者用定期の価格が学童定期とともに維持されたことは、開戦とともに労働者の住宅問題がますます深刻になり、運賃政策の社会政策的意義がさらに高まったことを意味する。このことは片道切符についても妥当し、乗車距離が長いほどキロ当たりの運賃は安くなっており、郊外に居住することへの配

慮が指摘されている。⁷⁵⁾

それを受けた1917年9月14日付けの財政・組織委員会の報告でも、「市の住宅政策は、近年正当にも住宅地をできるだけ郊外で開発する方向に動いている。この努力は、郊外の安価な住宅の利点が高い運賃の支出によって失われるならば帳消しになるだろう」と述べられている。さらに、この報告で注目すべきは、主婦と家事手伝いの未婚女性を対象とする、平日のみ有効の32枚綴りの月回数券(4キロまで4マルク、4キロ以上4.8マルク)の発行が提案されていることである。これは、労働者や学童の定期に対応する割引措置と位置づけられていた。⁷⁶⁾ その直後の新聞でも、こうした措置は、「運賃等級全体から、遠くまで乗るほどキロ当たりの運賃は大幅に低下するので、遠方に住むことへの便宜には変化がないことが明らかである」、「市街鉄道運賃の値上げは我慢できる限度内にとどまっており、とりわけ必要な社会的配慮は維持されている」と肯定的に評価されていた。⁷⁷⁾

ところが、この新たな運賃制度の実現には時間がかかり、市参事会から県知事への届け出は1918年2月6日にまでずれ込んだ。⁷⁸⁾ そして2月14日のフランクフルト市広報で、市参事会が前日に3月1日からの実施を決定したことが発表されたが、⁷⁹⁾ この制度は厳密には長続きしなかった。すなわち、7月1日より市街鉄道に対して交通税法(Verkehrssteuergesetz)が導入される一方で、乗車券税(Fahrkartensteuer)が廃止されることになったため、増額分と減額分で相殺され、総額は変わらなかったが、定期運賃について見直しが必要となったからである。⁸⁰⁾

値上げの動きは続いた。この頃から昂進しはじめたインフレーションによって石炭などの資材費や人件費が上昇し、財政状態が悪化し、電力料金と並んで運賃の再値上げが必要になり、1918年8月1日より実施されたのである。すなわち、片道運賃は2キロまで20プフェニヒ、5キロまで25プフェニヒまでというよう

に、一律10プフェニヒ値上げ、全路線月定期が25.6マルクから35マルクへ、路線月定期は割引のあるなしにかかわらず一律4マルク、学生月定期は5.1マルクから6.6マルクへ、婦人用回数券は1マルク、26枚綴りの学生用回数券は2マルクから2.5マルクへ値上げされた。学童定期は50枚綴り2.5マルクの回数券に変更された。芸術・音楽などの専門学校生の月定期も5マルクから6マルクへ値上げされた。この変更は通学定期の種類が増えて煩瑣になったことによるものでもあった。労働者用週定期も例外ではなく、平日1回のもので15プフェニヒ、2回のもので30プフェニヒ値上げされた。しかし、1911年のライヒ保険法1226条に従って、①所得に関係なく障害・遺族保険の掛け金を支払う義務のあるすべての労働者、②年間5000マルク以下の賃金・俸給を受け取るすべての官吏・職員、および③年間所得5,000マルク以下の独立営業者にまで適用範囲が拡大された。⁸¹⁾

1919年末には、早くも調達補助金と人件費の不足を補うために電気料金と市街鉄道運賃の再引上げが市参事会から提案された。それによれば、片道運賃は一律5プフェニヒさらに引き上げられ、2キロまで25プフェニヒとなり、全路線月定期は40マルクに、路線月定期は割引のあるなしにかかわらず一律2マルク引き上げ、学生月定期は8マルクに、婦人用回数券は0.5マルク引き上げ、26枚綴りの学生用回数券は4マルクになった。労働者用週定期も前回と同様に、平日1回利用のもので15プフェニヒ、2回利用のもので30プフェニヒ値上げされた。これに対して、学童用回数券と芸術・音楽などの専門学校生の月定期の値上げは回避された。⁸²⁾ この提案は11月25日の市議会で承認され、⁸³⁾ 12月1日の市参事会決議により決定された。⁸⁴⁾ そしてこの新運賃は1920年1月1日から実施された。⁸⁵⁾ したがって、労働者用週定期は、値上げを避けられなかったとはいえ、この時期の片道運賃と月定期運賃と比べれば値上げ幅は低く抑えられており、第一

次大戦前から始まっていた社会政策的配慮は維持されたといえることができる。

- 75) Magistratssitzung vom 2.8.1917, S.95–96, ISG, MA R1798/IV. なお、時局柄軍人の優遇は当面継続され、軍人の利用は無料であった。
- 76) Bericht des Finanz- und Organisations-Ausschusses zu der Vorlage des Magistrats vom 2.8.1917 (Magistrats-Mitteilungen Nr.10, S.93), die Erhöhung der Tarife bei den Betrieben des Elektrizitäts- und Bahn-Amtes betr., S.4–5, in ISG, MA R1798/IV.
- 77) Frankfurter Nachrichten vom 27.9.1917, ISG, MA R1798/IV.
- 78) Schreiben vom Magistrat an den Herrn Regierungs-Präsidenten in Wiesbaden vom 6.2.1918, ISG, MA R1798/IV.
- 79) Anzeige-Blatt der städtischen Behörden zu Frankfurt am Main, Nr.7, Donnerstag, den 14.2.1918, ISG, MA R1798/IV.
- 80) Schreiben vom Städtischen Elektrizitäts- und Bahn-Amt an den Magistrat vom 3.6.1918, ISG, MA R1798/IV. 但し、1919年6月12日の市参事会議事録によれば、交通税と並んで導入された石炭税も運賃値上げ要因であった (Magistratssitzung vom 12.6.1919, ISG, MA R1798/IV).
- 81) Magistratssitzung vom 12.6.1919, ISG, MA R1798/IV.
- 82) Vortrag des Magistrats an die Stadtverordneten-Versammlung, die Erhöhung der Tarife bei den Betrieben des Elektrizitäts- und Bahn-Amtes betr. vom 13.11.1919, ISG, MA R1798/IV.
- 83) Protokoll-Auszug der Stadtverordneten-Versammlung der Stadt Frankfurt am Main vom 25.11.1919, ISG, MA R1798/IV; Bericht über die Verhandlungen d. StVV 1919, § 1488, S.1937–1940.
- 84) Magistrats-Beschluß vom 1.12.1919, ISG, MA R1798/IV.
- 85) Anzeige=Blatt der städtischen Behörden in Frankfurt am Main, Nr.53, den 14.12.1919, S.324–328, ISG, MA R1798/IV.

おわりに

以上、世紀転換期のフランクフルトにおける市街鉄道の市営化後の運賃改定問題を検討してきた。まず経緯をまとめておこう。

フランクフルトの市街鉄道は1898年に市営化され、それに続く99年の発電所の市営化と連携しつつ電化が進み1904年に完了した。また、人口の増大・市域の拡大と並行して路線網の拡大も進んだ。こうしたなかで、運賃体系の見直しが行われた。片道運賃では、1900年5月より、均一制運賃は採用せず対距離区間制運賃を維持しながらも、4段階から2段階へと簡素化して車掌の負担を軽減するとともに、全体として運賃水準の引下げがはかられた。片道運賃の改定も利用者の増大を目指すものであったが、その意図がより明示的に示されたのが労働者用週定期の導入であった。1901年10月に所得が一定額以下の人々に1日2回の乗車を認める週定期の発行が軌道局によって提案されたのである。その限りでこの提案には社会政策的意図が含まれていたと言えるが、収益性の確保が忘れられていたわけではなく、学童定期以外は経営コストを満たす水準が求められた。

しかし、運賃改定はこの形でそのまま実現したのではなく、1903年5月の市議会では、路線の拡大傾向を背景として、乗車距離に対応した運賃の段階的増加と定期の運賃境界の増加を組み合わせ、利用者の乗車距離に応じた公平な運賃制度への改定を目指す新たな市参事会案が審議された。但し、労働者用週定期については、価格自体は低く抑えられたものの、平日1回朝7時半までの利用に限られるという厳しい条件が付けられた。利用の集中を避けようとする意図と並んで、市当局が労働者用週定期を労働者に対する「恩恵」と見ていたことが伺える。

この法案に関する市議会での議論は紛糾したが、財政的観点だけでなく社会政策的意義をも考慮すべきであるという意見が多く出された。市参事会員＝軌道局長ヒンは、楽観的にはなれ

ないが財政的観点は考慮されており、業務用副定期の廃止と労働者用週定期の導入は正当であるとして市参事会提案の承認を求めたが、結局特別委員会が設置されることになった。約半年間の検討を経て、1903年12月に特別委員会の案が市議会で報告・検討されたが、それは、週定期に関して、市参事会案と比べて、適用範囲、利用回数、利用可能時間帯を広げることを提言するもので、より社会政策的な色彩の濃いものであった。さらに労働者に有利な提案も出されたが、ヒンが財政的な不安を表明しつつ特別委員会案を受け入れたため、市議会での決議を経て1904年4月から片道切符を含めた新たな運賃制度が実施された。

このような運賃政策は、増発が電化によって技術的に可能になったことが背景にあり、割引運賃の一層の拡大に対して市当局は抑制的だったものの、収益性を最優先する民営形態ではおよそ不可能であり、市営化されたことによってはじめて実現可能であった。市街鉄道の利用は有料だったため、低所得層の利用は当初限定的だったが、市当局は、電化と市営化を契機として、収益性との両立に配慮しつつ社会政策的観点を重視した運賃政策を実施し、利用者の裾野の拡大をはかったのである。それは、増大する都市人口を、合併によって拡大した市域内に分散させることを意図したものであった。

但しここで注意したいのは、こうして導入されたのは「社会政策的」運賃であって、「社会扶助」ではなかったことである。エネルギー供給や公共交通のような本来の生存配慮は普通の市民に有償で提供されたのに対して、社会扶助は一般的な生存配慮における有償の給付を支払うことのできない市民にもたらされた。そして、本稿が問題にした「社会政策的」運賃は、まさにこうした生存配慮に属するものであった。この点にこだわるのは、エネルギー供給にせよ公共交通にせよ、それらが第一次大戦前から自治体によって普遍的なサービスとしてすべての都市住民に提供されていたからであり、さらに割引運賃によって労働者をはじめとする低所得層

への利用の拡大が目指されたからである。

「都市社会政策」は、第一次大戦前の「救貧」から大戦期の「戦時扶助」を経て大戦後の「社会扶助」へと性格を変え、困窮に対する支援は「恩恵」から「義務」へと変わったのであるが、⁸⁶⁾生存配慮を保障するための「社会政策的都市政策」は都市社会政策と連携しながら、敢えて言えばそれに先んじて第一次大戦前から導入されていたのである。たしかに、第一次大戦期のインフレーションの昂進によって市街鉄道の運賃も値上げを余儀なくされたが、低所得者用週定期の値上げ幅は普通運賃よりも抑えられ、戦前に形成された原則は維持されたまま、ヴァイマル期を迎えることになった。⁸⁷⁾

86) 加来祥男(2009), 24~25頁。

87) ヴァイマル期のフランクフルト市街鉄道における運賃制度の変遷について簡単に述べておけば、以下の通りである。インフレーションの昂進に合わせて運賃も頻繁に値上げされたが、1923年末にインフレが収束すると運賃も安定した。すなわち、1924年1月1日より片道運賃は2キロまで15ライヒスプフェニヒ(以下、プフェニヒ)、4キロまで20プフェニヒ、6キロ以上25プフェニヒとなった。1926年11月1日に対距離区間制から区間制に移行した。市内と郊外では一区間の長さが違ったが、運賃は3区間までが15プフェニヒ、最高の10区間以上でも30プフェニヒであった。10プフェニヒ均一の子供料金が登場したのはこのときであった。1929年7月1日に6区間まで20プフェニヒ、10区間以上が40プフェニヒに値上げされたが、子供料金は据え置かれた。しかし、大恐慌が始まると軽減され、フランクフルト市街鉄道の歴史ではじめて均一制運賃が採用され、市域内では乗車距離に関わりなく、大人25プフェニヒ、子供10プフェニヒの2種類になったが、1932年2月に「単純化された対距離区間制」に戻り、4区間まで20プフェニヒ、5区間以上25プフェニヒ、子供10プフェニヒの3種類となった(Die Straßenbahn(1959), S.56, 58)。これに対して、週定期・月定期からなる割引交通(Vergünstigungsverkehr)では第一次大戦前からの対距離制運賃が維持されていたた

め、それを片道切符・回数券からなる現金交通(Barverkehr)と対距離区間制の形式で統一すること、均一制運賃の導入、輸送税(Beförderungsteuer)導入への対応としての労働者用週定期の改定が1920年代末に検討・提案されたが、結局実現しなかった。なお、フランクフルトは特別割引制度がドイツの市街鉄道のなかでもとくに進んでおり、子供料金と並んで戦争傷害者、少額年金生活者、社会年金生活者に対する「社会運賃(Sozialtarif)」が導入されていた。これは当初7プフェニヒであったが、釣銭の煩雑さを避けるために片道切符は10プフェニヒとされたものの、7枚綴りの回数券は50プフェニヒで平均約7プフェニヒの水準が維持された(Verkehrsamt, 1927/28, S.8-9; 1928/29, S.11-13, 15-16)。

文 献

未公刊史料

Institut für Stadtgeschichte Frankfurt am Main (= ISG).

Magistratsakten (=MA) R375/III, R1743/I, R1751, R1758, R1798 I-IV.

Rechneiamt 138.

公刊史料

An die Stadtverordneten-Versammlung. Bericht des Magistrates, die Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelegenheiten (=Magistratsbericht), 1897-1915, 1917-1918.

Mitteilungen aus den Protokollen der Stadtverordneten-Versammlung der Stadt Frankfurt am Main (=Mitt. Prot. StVV), 1900, 1901, 1903.

Bericht über die Verhandlungen der Stadtverordneten-Versammlung der Stadt Frankfurt am Main (=Bericht über die Verhandlungen d. StVV), 1910, 1911, 1919.

Städtisches Verkehrsamt Frankfurt a.M. Strassenbahn-, Waldbahn- und Ominusbetrieb, Bericht über das Geschäftsjahr vom 1. April 1927 bis 31. März 1928.

Städtisches Verkehrsamt Frankfurt a.M. Strassenbahn-, Waldbahn- und Ominusbetrieb, Bericht über das Geschäftsjahr vom 1. April 1928 bis 31.

März 1929.

欧語文献

Die Straßenbahn der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.) (1959), 60 Jahre städtische elektrische Straßenbahn in Frankfurt am Main, Frankfurt am Main.

Direktion der Straßenbahn und der Waldbahn (1922), Die Straßenbahn in Frankfurt am Main 1872-1922, Frankfurt am Main.

Köhler, J. R. (1995), Städtebau und Stadtpolitik im Wilhelminischen Frankfurt. Eine Sozialgeschichte (Studien zur Frankfurter Geschichte 37), Frankfurt am Main.

Michelke, H./ C. Jeanmaire (1972), 100 Jahre Frankfurter Straßenbahn 19. Mai 1872-19. Mai 1972, Frankfurt am Main.

Weiß, L. (1904), Die Tarife der deutschen Straßenbahnen. ihre Technik und wirtschaftliche Bedeutung, Karlsruhe.

邦語文献

小野浩 (2010) 「大正期における東京市電の経営——市有化から関東大震災まで——」老川慶喜編著『両大戦間期の都市交通と運輸』日本経済評論社。

加来祥男 (2009) 「第1次世界大戦期ドイツの応召兵士の家族支援 (4)」『経済学研究 (九州大学)』第76巻第1号。

櫻井良樹 (2013) 「関東大震災以前における東京市内交通機関をめぐる公益性の議論」鈴木勇一郎・高嶋修一・松本洋幸編著『近代都市の装置と統治——1910～30年代』日本経済評論社。

馬場哲 (1998) 「都市化と交通」『岩波講座・世界歴史——産業と革新——』第22巻, 岩波書店。

馬場哲 (2002) 「都市交通の整備と自治体合併政策——フランクフルトとヘヒスト: 1889～1952年——」『経済学論集 (東京大学)』第67巻第4号。

馬場哲 (2004) 「第二帝政期ドイツの上級市長——F・アディケスの都市政策と政策思想」今井勝人・馬場哲編著『都市化の比較史——日本とドイツ』日本経済評論社。

馬場哲 (2009) 「19世紀末～20世紀初頭のフランクフルト・アム・マインにおける土地政策の展開——ドイツ「社会都市」の歴史的意義——」『経済学論集』第75巻第1号。

馬場哲 (2011) 「『生存配慮』と『社会政策的都市政策』——19世紀末～20世紀初頭ドイツの都市公共交通を素材として——」『歴史と経済』第211号。

馬場哲 (2012) 「19世紀末～20世紀初頭のドイツにおけるフィランソロピーと都市建設——フランクフルト・アム・マインの公共慈善財団を事例として——」『経済学論集』第78巻第1号。

森宜人 (2009) 『ドイツ近代都市社会経済史』日本経済評論社。

[東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授]