

# 公企業改革としてのドイツの鉄道改革

堀 雅 通\*

## 1. はじめに

近年、多くの国で公企業に対する様々な（構造）改革が実施されたり、あるいは実施されようとしている。こうした公企業改革は、1980年代以降、世界的な潮流ともなり、各国で積極的に進められてきた。我が国では、1980年代前半、臨時行政調査会が、日本国有鉄道（国鉄）を含む3公社など公企業の組織変革を勧告し、政府はこれを実施した。1987年の国鉄の分割・民営化は公企業改革の代表といえる。ドイツ（連邦共和国）でも1994年1月に公企業たるドイツ連邦鉄道（Die Deutsche Bundesbahn：DB、以下「DB」）を分割・民営化する公企業改革を実施した。これによりDBの事業内容は採算性ある企業的な事業領域と不採算ながら社会的、国民経済的に必要な公共的な事業領域に大別された。留意すべきは、こうした公企業改革の実施に際し、上下分離をはじめとした構造分離（structural separation）が採用されていることである<sup>1)</sup>。

元来、一体的に運営・管理されるべき事業ないし組織を、その所有あるいは支配関係を分離・分割して運営・管理する態様が構造分離である。構造分離によって当該公企業の事業組織は公共性が重視されるべき公共的な事業領域と企業性が重視されるべき企業的な事業領域に分割される。こうした構造分離改革の目的は、独占的な市場構造を前提に設計された旧来の公企業の事業組織、事業構造、事業システムを変革し、公共性を担保した上で、競争的な市場環境の下に再生させることにある。本稿は、ドイツの鉄道改革にみる構造分離改革の態様を分析し、その機能と役割を明らかにする。特に公共性と企業性の分界に焦点をあてて考察する。

## 2. DB改革案策定の経緯

### (1) DBの経営改善策

鉄道の歴史はおよそ180年になるが、この間、鉄道経営を取り巻く市場環境、市場構造は大きく変わった。とりわけ第二次大戦後の交通市場におけるモータリゼーションの進展、航空輸送の発達は、鉄道産業を斜陽化させ、自然独占を理由とした鉄道事業規制のフレームワークを形骸化させた。当初、主として民間資本によって建設された鉄道は、その後の国策的な見地から統合化が進み国有化された。国有鉄道の時代、鉄道は陸上交通の独占的な地位を保持したが、自動車の登場により、その市

---

\*東洋大学国際地域学部；Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

場を失い、急速に経営は悪化した。そうした斜陽化の過程で採用された経営形態がいわゆる公企業 (public corporation) である<sup>2)</sup>。

設立当初、独立採算制 (= 企業性の達成) とともに公共性の達成が目標とされた公企業たる DB もその後の経営難に様々な経営改善策を試みたが、産業構造、交通市場の選択性向の変化等により、競争上の優位性を失い、未曾有の経営危機に直面していった。そもそも DB の経営は、1949年の発足直後から悪く、黒字計上は、1951年の1回だけである。

これまでも、DB 理事会による (DB の) 経営健全化に関する構想 (1958年)、プラント委員会報告 (1960年)、レーバー・プラン (1968~72年)、DB 法改正 (1969年)、DB 理事会再建案 (1973年)、路線網縮小計画 (1976年)、「DB における通路と経営の分離効果の試験に関する連邦政府報告 (= 通路と経営の分離案)」[Bericht der Bundesregierung über die Prüfung der Auswirkungen einer Trennung von Fahrweg und Betrieb bei der Deutschen Bundesbahn] (1979年)、区分会計 (Trennungsrechnung)<sup>3)</sup> の公表 (1980年)、DB 理事会の権限強化 (1982年) など、様々な経営改善策、再建策が実施されたが、いずれもみるべき成果はなかった<sup>4)</sup>。

そうした中で、1982年に発足したコール (Helmut Kohl) 政権は、伝統的ともいえるべき鉄道保護政策<sup>5)</sup> を改め、鉄道の企業性を重視する姿勢を打ち出した。コール首相の基本政策は、脱官僚主義、公共サービスの民営化 (Privatisierung öffentlicher Dienstleistung)、政府企業活動の制限 (Einschränkung staatlicher unternehmerischer Betätigungen) にあったが、DB に対しても同様の姿勢を示した。それが具体化されたのが、1983年11月の「DB に対する連邦交通大臣の閣議提言 (Kabinetttvorlage des Bundesminister für Verkehr zur Deutschen Bundesbahn)」であった。そして、これをベースに策定された経営改善計画がいわゆる「DB 戦略'90 (Strategie '90)」である。

これは1982年の実績に対し、1990年までに総経費を25% (うち人件費を30%) 節減し、労働生産性を40%上げるというものであった。生産性の向上を見るなら、計画最終年 (1990年) の実績値は当初の目標をほぼ達成していた。しかし、財政の悪化に歯止めをかけることができず、現行の経営形態による再建は不可能となった。

1990年代に入ると DB の年度欠損額、長期債務額は急激に増大した。しかも東ドイツ国鉄 (Die Deutsche Reichsbahn : DR、以下「DR」) の統合が財政の悪化に拍車をかけた。その DB、DR の年度欠損額は1996年末に108億マルク、長期債務額は800億マルクになるものと推計され、DB、DR の再建はほぼ不可能となった。そうした状況を見越してか、すでに連邦政府はこれまでとは抜本的に異なる鉄道改革案の策定に着手していた。1989年7月に発足した DB 政府委員会 (Bundesbahn Regierungskommission) がそれである<sup>6)</sup>。

## (2) DB 政府委員会による改革案

DB 政府委員会は、1991年の答申に際し、以下のような基本認識を示した。

「鉄道という交通システムから生じて増大化する財政的危機を背景に、交通政策的、地域開発的、環境政策的、経済的、国家財政的な観点から DB のポジティブな発展のため生産力ある基盤 (eine

tragfähige Grundlage für eine positive Entwicklung der DB) を創設する必要がある。それには長期的視野に立って（輸送サービスの）質的、価格的な競争下にも存続しうる鉄道ネットワークと輸送サービスに生産構造を限定しなければならない（Die Strecken-und Produktstruktur zu definieren, die auf lange Sicht qualitativ und preislich im Wettbewerb bestehen kann)」。また、「鉄道は商業的に管理されるべきであり（Die Bahn soll kaufmännisch geführt werden）、その活動成果は商業的原則にしたがって（nach handelsrechtlichen Grundsätzen）、事業報告が行われるべきである。が、現在の鉄道はこうした要求に対応することができない……過去のすべての改革提言は何も変えなかった。今や従来とは異なる組織形態が DB のポジティブな発展のために生産力ある基盤機構を創ることができるだろう……鉄道の商業的な管理に適した組織形態は株式会社である（Die geeignete Organisationsform zur kaufmännischen Führung der Bahn ist die Aktiengesellschaft)」。

以上のような基本認識の下、DB 政府委員会は、改革を成功させるため以下のような前提措置を求めた。

- 1) ドイツ鉄道会社 (DBAG)<sup>7)</sup> の国家的任務 (Staatliche Aufgaben) と商業的責任 (kaufmännische Verantwortung) を明確に分離する（国と鉄道企業の責任領域の明確化）。
- 2) 債務処理及びその他改革に必要な立法措置<sup>8)</sup>

以上のような構造分離の導入を提言した DB 政府委員会の案は、まず鉄道の企業性を発揮させるために DB と DR を統合し、直ちに当面は全株式を連邦政府が保有するがいずれこれを民間に売却する予定の DBAG に改組するものとした<sup>9)</sup>。従って DB、DR は民営化される。また機構改革に際して DB は 1990 年 12 月 31 日、DR は（東西ドイツ通貨統合が実施された）1990 年 7 月 1 日を起点とした開始貸借対照表及びその修正貸借対照表が作成されることとなった。その上で累積欠損の減額と増資のため合計 1,653 億マルクの連邦政府補償金が拠出され、DBAG の財政基盤の確立が図られるものとなった。この他、1991 年 1 月時点で、およそ 1,500 億マルクにのぼる DB と DR の長期債務と年金負担が DBAG から切り離され、政府系機関である長期債務処理機関（Überleitungsfinanzierungsinstitution）を設立し、その処理を充てられるものとなった<sup>10)</sup>。同機関には職員移行機関（Personalüberleitungsinstitution）が設けられ、DBAG への移行を希望しないか、あるいはその法的地位から移行できない DB 官吏（Beamte）の処理が委ねられた<sup>11)</sup>。こうした構造分離による公共性の担保措置は、むしろ DBAG の自律的な経営のために必要不可欠な措置となっている。

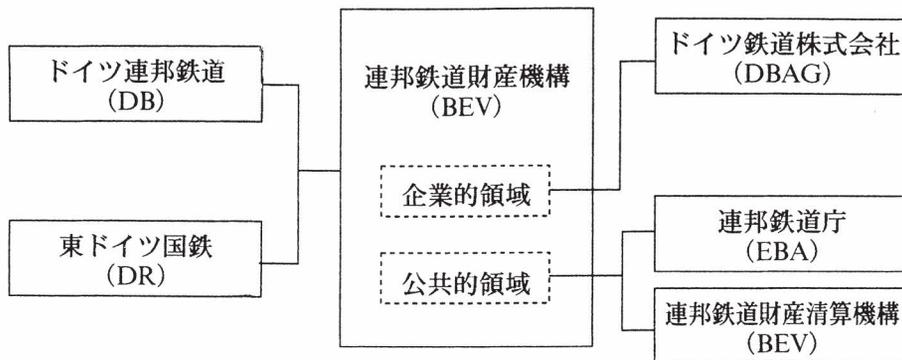
DBAG の内部組織は 3 つの事業部門、すなわち旅客輸送部門、貨物輸送部門、鉄道線路部門に分けられる（いわゆる組織上の上下分離）。旅客輸送部門と貨物輸送部門はプロフィット・センターとして機能するが（いわゆる事業部制）、近い将来、分離・独立し、株式会社として企業性を発揮していくものとなる。

そうした市場指向的な輸送部門に対して鉄道線路部門は DBAG の内部組織という形態を採りながらも独立的な組織として社会資本たる鉄道線路の維持・管理という高権的な任務（hoheitliche Aufgaben）を委ねられる<sup>12)</sup>。留意すべきは、鉄道線路部門が第三者たる鉄道事業者にも鉄道輸送事業への参入を認め（Öffnung von Fahrweg für Dritte）、利用度に応じた線路使用料（Trassenpreis）

を徴収するオープンアクセスを採用することである。なお鉄道線路部門は当該線路投資の資金調達  
が不可能な場合、連邦政府から無利子の資金融資が受けられる。

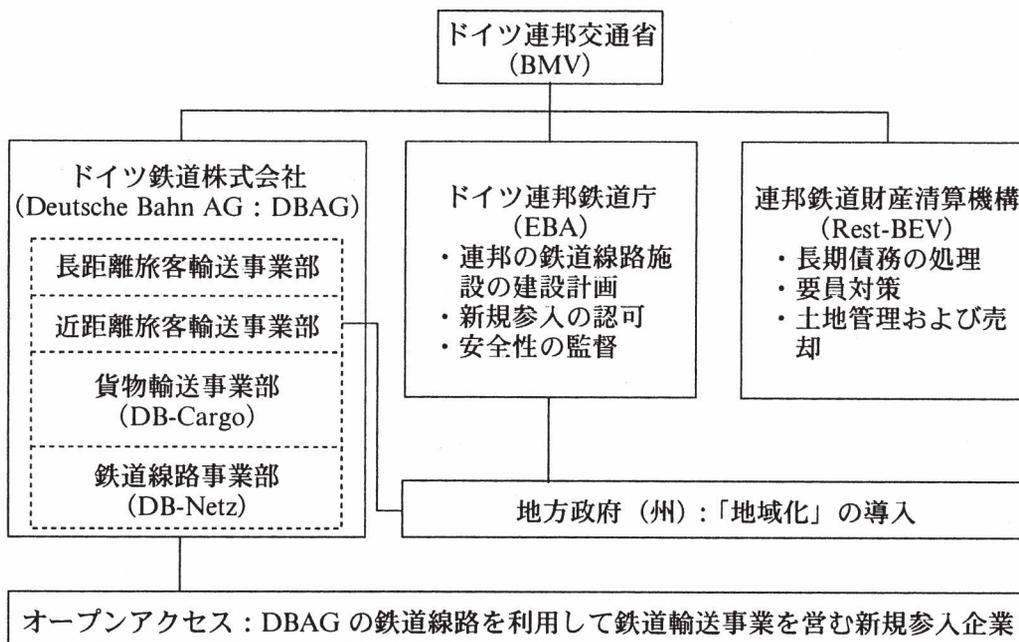
不採算な地方交通線の旅客輸送サービスについては、当該サービス提供の意思決定と運営責任お  
よび財政負担を地方政府（＝州）に移管する。そのため当該サービスの提供は輸送サービスの提供  
主体である鉄道企業と地方政府との委託契約（Vertrag）により営まれる。すなわち地方政府は当  
該地域に必要な輸送サービスを「購入する（einkaufen）」仕組みとなった。いわゆる「地域化（Regio-  
nalisierung）」である<sup>13)</sup>。しかし、これは地域の公共交通サービスの費用負担を連邦から州へ移管す  
ることであるから財政難に苦しむ地方政府にとっては受け入れ難い制度となる。こうした公共交通  
サービスの運営システムをめぐっては、その後、連邦と州との間にコンフリクトが生じ、事態が紛  
糾した。

図1 1994年実施の鉄道機構改革の図



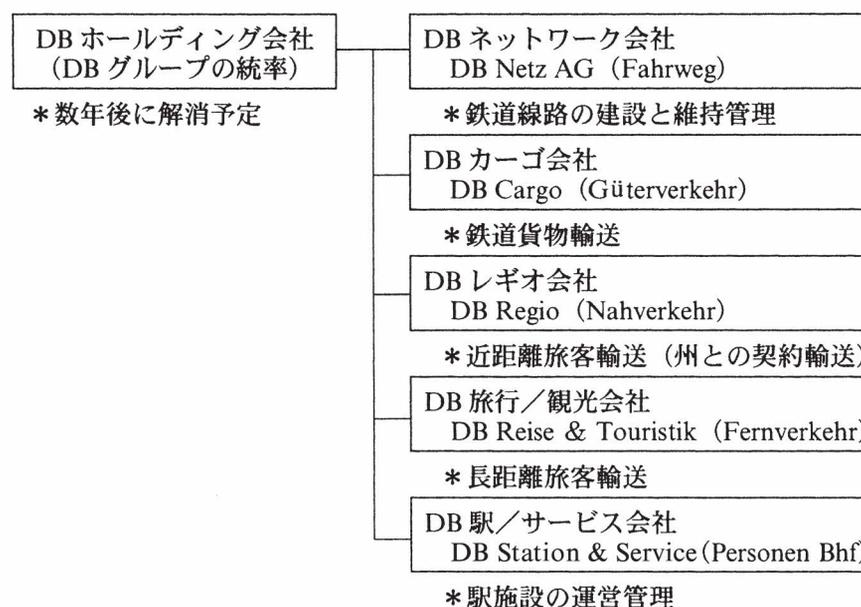
(出所：筆者作成（堀 [2000a] 71ページ、図4-4）

図2 1994～1998年の鉄道機構図



(出所：筆者作成（堀 [2000a] 73ページ、図4-5）

図3 1999年実施の鉄道機構図



(出所：筆者作成（堀 [2000a] 74ページ、図4-6）

ともあれ、以上のようなDB政府委員会の改革案は、1992年2月5日に閣議了承となった。そして、これをたたき台として、連邦交通省は1992年7月に政府案を決定した（巻末の参考資料参照）。すなわち、DBとDRを統合すると同時に、株式会社に改組、線路部門と輸送部門は一定の準備段階を経た後、制度的に分離（institutional separation）されるものとなった。この場合、当面の措置として、線路会社と輸送会社を統括する持株会社を設け、それを当初3年間で定着化させた後、遅くとも5年以内に持株会社を解消するものとした。こうしてドイツの鉄道改革では最終的に線路部門と輸送部門が制度的に分離される鉄道改革が実施されることとなった（図1、図2、図3、参照）。

### （3）改革案の実施—DBの分割・民营化—

ドイツ鉄道株式会社（Die Deutsche Bahn AG：DBAG、以下「DBAG」）は1994年1月1日に設立された。ここにDBは設立から45年を経て、公企業から株式会社へと移行した。一方で連邦鉄道庁（Eisenbahnbundesamt：EBA）と連邦鉄道財産清算機構（Rest-Bundeseisenbahnvermögen：Rest-BEV）という二つの公的機関が新設された。企業的領域の事業に従事するDBAGの株式は、当面、全て連邦政府の保有にあることから一定の公的規制が残る。とはいえ、民間企業としての活動は十分可能なものとなっている。

また鉄道線路の建設と維持・管理を連邦政府の責任で行っていくため鉄道線路会社の株式の過半数は連邦政府の手に残る。従って、鉄道線路の扱いに公共性を認めている。DBAGの組織は、当初、4つの事業部門から構成され、いわゆる組織上の上下分離（organizational separation）を採用した。実施された鉄道改革の内容を整理すると以下のようなになる。

- ① DBとDRを連邦鉄道財産機構（BEV）に統合した後、これを公共的領域と企業的領域に分ける（企業的領域を担当する機関としてDBAGを設立する）。

- ②公共的領域を担当する機関として連邦鉄道庁（EBA）および連邦鉄道財産清算機構（Rest-BEV）を新設する。
- ③鉄道費用構造の変革のための財政措置を講ずる（長期債務処理の政府移管等）。
- ④鉄道事業を上下分離し、鉄道線路施設の維持・管理と新線建設計画の実行責任を鉄道輸送主体から切り離す。
- ⑤オープンアクセスを実施し、国内外の事業者を問わず必要な資格を満たした事業者に DBAG のネットワークへの参入を認める。
- ⑥地域化によって地域交通サービスの提供と運営の意思決定責任、費用負担を州に移管する。

以上のような措置がとられた上で、DBAG はコンツェルンたるドイツ鉄道グループ（Deutsche Bahn Konzern）を形成した。DBAG は1999年6月に持株会社の下に分離・独立した（実質的には1999年1月に分離・独立していた）。そして、このグループリーダーたるホールディング会社（DB-Holding）の傘下に以下のような企業が設立された。長距離旅客輸送を担当する DB 旅行・観光株式会社（DB Reise & Touristik AG）、近距離旅客輸送を担当する DB レギオ株式会社（DB Regio AG）、貨物輸送を担当する DB カーゴ株式会社（DB Cargo AG）、鉄道線路を貸し付け、これを建設、維持・管理する DB ネットワーク株式会社（DB Netz AG）、駅施設を貸し付け、これを維持・管理する DB 駅サービス株式会社（DB Station & Service AG）の5つである。

鉄道近距離旅客輸送は DB の経営を最も圧迫していたものであるが鉄道改革によってその運営責任と費用負担は州に移管された。DBAG は州の委託を受けて当該地域の鉄道輸送を行う。既述したように、地域化をめぐるのは連邦と州との激しい応酬があった。州の意見を代表する連邦参議院は、地域化は州財政を圧迫するとしてこれに強く反対した。しかし、連邦と州の財政調整が図られることで法案は成立した。財源として鉱油税（Mineralölsteuer）の一部が連邦から州へ給付されることとなった。また都市公共交通財政援助法（Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz：GVFG）からの給付も認められた。

なお州はこれらの給付金を鉄道輸送のみに限定して使う必要はなく、広く公共交通全体のために使うことができる。したがって鉄道を廃止してバス輸送へ転換してもよい。その決定は州に任される。こうした当該地域の鉄道輸送を担う企業は大部分 DBAG であるが、ごく一部の地域ではそれ以外の企業も担当している。地域化の目的は地域密着型の輸送サービスを提供し、鉄道近距離旅客輸送の再生と効率化を図ることにある。何よりも各地域の輸送需要に見合ったサービスを提供することを責務としている。

地域化は、1996年1月に実施されたが、これによって、一般に、それまで減少傾向にあった鉄道近距離旅客輸送は持ち直し、輸送収入は増加している。各地域とも新型車両の投入や鉄道の利便性、快適性向上への努力や工夫が見られる。ただ、大部分の輸送が、DB レギオの「価格提示（Preisangebot）」に従う契約によるものであったためコスト面に不透明さが残る。

以上、DBAG 設立から5分社化までが、鉄道改革の第一段階、持株会社の下に分割会社の安定経営を確保させ、持株会社を解消するまでが第二段階、それ以降が第三段階となる。このようにドイ

ツの鉄道改革は組織上の上下分離としての DBAG の発足（1994年 1 月）、持株会社傘下の 5 分社化（制度上の上下分離への移行）、持株会社解消による 5 分割会社の完全分離・独立という 3 段階のステップを経て各段階の制度的安定性をみながら段階的に進められている。それゆえ、きわめて現実的、堅実、弾力的な改革過程となっている。

### 3. 鉄道経営の公共性<sup>14)</sup>

#### (1) 経営形態の変遷

鉄道は、民営鉄道 ⇒ 国有国営鉄道 ⇒ 公企業 ⇒ 民営化(政府が全株式を保有する特殊会社を含む)といった経営形態変遷の歴史を辿っている。鉄道の経営形態はなぜこのような変遷の歴史を繰り返すのであろうか。

「公企業の成立の事情は一様でない。その成立は、市場の失敗要因の性格や重さ、その社会で支配的な経済哲学、あるいは歴史的経緯などの多くの要因に依存し、国によりまたその経済的発展段階に応じて、経営形態の選択は相違する。形成された公企業の目的は成立の事情に従って多様であり、それに対応して組織の形態もさまざまである。また、いったん形成された公企業が、設立当時の条件下では適切な組織であっても、市場や社会の条件変化の後には不適當となることも少なくない。実際、わが国や西欧諸国の一部における最近の公企業民営化の動きは、基本的に市場条件の変化を理由としている。」<sup>15)</sup>

このように、公企業は、それぞれの国の経済発展段階に応じた社会経済上の必要性やその時々政権政党の政治哲学あるいは国内の資源賦与量、財政事情といった様々な経済的・社会的環境から生まれた歴史的産物といえる。したがって、公企業はその時代的役割を終えると、統廃合、民営化などの組織変革を迫られるものとなる。このような公企業の特徴として公共性と企業性という、相反する二つの特性を併せ持つ、性格の二重性を指摘することができる<sup>16)</sup>。ちなみに、わが国の国鉄の設立目的を定めた日本国有鉄道法第 1 条には以下のような規定があった。

「国が国有鉄道事業特別会計をもって経営している鉄道事業その他一切の事業を経営し、能率的な運営により、これを発展せしめ、もって公共の福祉を増進することを目的として、ここに日本国有鉄道を設立する。」（日本国有鉄道法第 1 条）

これは国鉄が国家からその国有鉄道事業を引き継ぐとともにこれを最も能率的な運営により発展させ、「公共の福祉の増進」に寄与する目的を定めたものである。「能率的な運営」とは「企業性」を発揮することであり、「公共の福祉の増進」とは「公共性」の達成をさすものである<sup>17)</sup>。すなわち公共性を達成する手段、方法として企業性が求められていたものといえる。そのための経営形態が公企業であった。

ドイツ連邦鉄道法にも、DB の設立目的、経営理念について以下のような規定があり、DB の公共

性（＝公共的使命）が規定されていた。

「ドイツ連邦鉄道はその責任において最良の輸送サービスの提供を目的として〔一般の〕企業と同じく (wie Wirtschaftsunternehmen)、企業原則に従って (nach kaufmännischen Grundsätzen)、必要となる引当金を含め全て自己の収入で経費を補い、その経営に努めなければならない。また自己資本について適切な利子が生ずるよう努めなければならない。この範囲においてドイツ連邦鉄道は公共的使命を達成するものとする (ihre gemeinschaftliche Aufgabe zu erfüllen)。」  
(ドイツ連邦鉄道法第28条)

この条文を読む限り、DB 経営の目標は公共性の達成にあり、またそのための手段として効率的な経営、すなわち企業性の達成（＝独立採算制）が求められていたものと考えられる。

ドイツ連邦鉄道法に定めるように効率的な経営により低価格な輸送サービスの提供が、あるいは同一の価格であってもより質の高いサービスの提供が可能なら公共的使命は達成されよう。低コスト、低価格により輸送需要が増大、社会的総余剰の増大に至れば、国民経済的にも DB は公共性を有することとなる。すなわち、公共性と企業性は相対立する概念ではなく、両者は両立可能、表裏一体の関係にあるともいえる。その意味で、公共性と企業性は二律背反的なものではなく、むしろ両立によって初めて経済厚生上より望ましい状況が導かれる<sup>18)</sup>。しかしながら、実際の公企業経営において公共性と企業性の両立・達成は果たせなかった。

交通サービスの公共性は必需性と独占性に求められるが、交通サービスそのものは技術革新、市場条件によって変化する。当初、必需性、自然独占性を有していた DB のサービスは時代とともにその公共性を希薄化させていった。当然、それに対応した政策の実行ないし経営規模の縮小化が求められるべきであったが、希薄化した公共性維持のコスト、すなわち、鉄道経営は厚生ロスの増大を招いたにすぎなかった。

## (2) 公共サービスの供給理念と利用可能性

公共性を有する（とされた）DB の輸送サービスは一般に公共サービスとしてとらえられ、従来、連邦政府によって直接供給されてきた。公共サービスは、いわゆる「市場の失敗」により、通常、市場メカニズムに任せておいたなら社会的に望ましい供給水準が達成されないため政府がそのサービス量を推計して供給する。また公共サービスは政府による直接的な供給の他、私企業による市場的な供給もありうる。民間会社による電力、ガスの供給はその典型といえる。公企業による鉄道輸送サービスの供給は両者の折衷的な形態であり、政府による間接的な供給手段、「市場の失敗」を間接的に是正する措置といえる。なお公共サービスの政策目標は資源配分効率の達成と分配の公正にあるが、これに加えて「公平」という概念がある。これはユニバーサル・サービスに代表されるように、たとえば全国的な鉄道ネットワークの整備、その維持・運営などが該当するであろう。

さらに鉄道ネットワークは実際に輸送が行われなくても単にそれが存在することによって得られる「存在価値」あるいは「利用可能性 (availability)」、すなわちオプション・ディemandといった公

共財サービスの提供も付随的に行っている。こうした利用可能性はとりわけ不採算だが社会的に必要とされる地方交通線において特に問題となる。実際の需要がなくても潜在的な需要を考慮して路線の維持・運営を図ることは鉄道に課された使命である。しかも利用可能性という公共財（サービス）の供給は社会的にも要請されていた。実際、こうした点に鉄道の公共性を認める論調は多い。また、このような政策的な目標は、当該政府にとっても、そのサービス供給を委託された公企業にとっても「効率」概念より重視される。公共サービスは一般に必需的、基礎的なものと考えられるから政策的な目標を掲げる上で社会的な合意と理解を得やすい。

もっとも交通サービスそのものは必需的であってもそれが鉄道で行われるべき必然性はない。他のモードによる代替も十分ありうる。ドイツ連邦鉄道法ではDBに独立採算制を課した上で（それは結果的に内部補助の容認に至るであろう）、上記のような公共サービス（と認められる）、とりわけ利用可能性（に相当する）サービス供給の義務を課していた。しかしながら、利用可能性は純粹公共財（＝価値財）ではあるが、その特性は外部性にあり、当該企業に直接的な収入を約束するものではない。したがって、その供給水準を正確に推計したり、各消費者がどれだけの効用を得ているかの判別は困難である<sup>19)</sup>。

利用可能性を加味したサービス供給はそのプライシングが適切になされなければ鉄道事業者に欠損をもたらす。その欠損額は本来外部補助として補填されるべきものである。ところが実際の鉄道経営ではこのような利用可能性に相当するサービス供給の義務が規定されていたにもかかわらず、そのための公的補助システムは不備のまま独立採算制の維持を盾に内部補助の援用に頼らざるをえなかった。確かに鉄道収支が均衡ないし利益を計上しうる状況なら内部補助も有効に機能する。しかし、そうでない場合は単に鉄道財政の悪化、所得分配上の不公平をもたらすにすぎない。ともあれ、公企業・鉄道経営の破綻は、利用可能性に対する評価とそのプライシングが不適切であったこと、また、それを維持すべき適切なシステムを欠いていたことに原因の一端があった。

## 4. 構造分離に基づく公共性と企業性の分離

### (1) 公共性の担保措置

公共性は公的介入を正当化する「市場の失敗」要因の総称と考えられるが、構造分離によって公企業に内在・混在した公共性と企業性が分離・分別される。ドイツの鉄道改革では当該事業が採算性ある分野と独立採算の達成が困難な分野に分けられた。かつて行われた経営改善計画では採算性ある事業もそうでない事業も一様に内部補助に依拠する形でその再建を図ろうとした。しかし、1994年の改革では、その事業を構造分離・民営化することで、各社ごとの自立採算の可能性をさぐり、内部補助の範囲を最小化、限定するものとした。一方、採算性がなくても社会的に必要なサービスの供給は、当該（地方）政府、公的機関の判断と意思決定に委ねられ、同時に公的な費用負担が担保された。その結果、いずれの組織も採算がとれ、安定的な経営が確保される仕組みとなった。例えば、事業内容の中で、市場原理には任せられないものの、社会的、国民経済的、すなわち公共経

済的に必要な事業領域、事業部門については、これを抽出し、目に見える形の補助、すなわち外部補助に委ね、その上で当該事業の存続を図るものとした(Rest-BEVの設立、地域化、DB-Netzに対する線路建設補助など)。

いうまでもなく、構造分離改革の目的は、当該公企業を競争的な市場環境へ適合させることにある。それは公共性を担保した事業組織、事業システムを創設することで可能となる。すなわち民営化が可能となる。公企業改革の目的が競争の促進にあるとはいえ、公共的な事業領域に、直接、競争原理を導入することはできない。この部門は非競争的な事業領域だからである。それゆえ当該公企業の組織を公共的・非競争的な事業(non-competitive activity)と企業的・競争的な事業(competitive activity)に区分する必要がある。

構造分離はそうした公企業の構造改革、民営化に際して触媒的な役割を果たす。ドイツの鉄道改革では、まずRest-BEVを創設し、長期債務の処理を移管した上で都市間輸送など採算性ある領域を新会社に引き継がせ、企業性の発揮を目指した。不採算な事業領域、例えば、地方交通線については「地域化」によって地方政府に運営権を委譲し、当該地域における鉄道輸送サービスの確保とそのため公的資金の投入を担保した。その上で、免許入札制(franchise bidding)を採用するなど市場メカニズムの活用を図っている。一方、鉄道線路施設の建設、維持・管理責任は、連邦政府レベルとし、鉄道線路に公共性を認め、公的資金の投入を制度化した。同時にオープンアクセスによる鉄道事業者相互間のモード内競争を意図している<sup>20)</sup>。

ドイツの鉄道改革に際して導入された構造分離は、事業構造の分離・分割によって非競争的・公共的な事業領域と競争的・企業的な事業領域を明確化するが、このことは公共的な事業領域には公共政策、企業的な事業領域には競争政策の適用を意味する。政策当局は、当該事業の特性、例えば、不採算ながら社会的に必要なサービスの提供、競争政策のためのアクセス規制あるいは資源の有効活用といった「市場の失敗」への対応、すなわち、公共性の認定とその実現を担保した上で、競争的・企業的領域に競争原理を導入し、競争政策を推進していくことができる。構造分離がそのための制度的条件を提供する。ここに構造分離の最も重要な政策含意がある。すなわち、競争政策(民営化や市場開放)と公共政策(社会資本の整備、市場の失敗への対処)の両立・調和である<sup>21)</sup>。

## (2) 政策のパラダイム転換

以上のように1994年に実施されたドイツの鉄道改革は鉄道事業に内在・混在した公共性と企業性の分界を明示し、企業性ある領域については市場機構に委ね、当該領域の可能な限りの規制緩和と自由化を図る一方で、公共性を認めるべき領域については、これを最小限に限定、単に公的規制、公的助成を行うのではなく、擬似的市場機構を設けたり、インセンティブ規制の導入など市場メカニズム重視の鉄道改革となっている。むしろ、こうした事業活動の成否は当該事業の採算性にあり、その判断、テストは市場機構に委ねられる。そして採算性がない事業については市場からの速やかな撤退が示唆される。

ともあれ、公企業経営の破綻は、公共性の希薄化を認識し、かつそれに適切に対処しえず形骸化

した規制のフレームワーク、いわば「規制の失敗」にあったが、政府が被規制企業に対し社会的厚生を高めるようその行動を規制するには関係する多くの情報が必要である。しかし、そうした情報の多くは当該企業の私的保有下にあり、完全な把握は不可能である。これは政府と被規制企業との間に保有する情報に関し情報の非対称性が存在するからである。そうした問題を解決し、政府にとって望ましい結果が得られるよう企業効率を増進させる誘因を与える規制の仕組みが、いわゆるインセンティブ規制 (incentive regulation) である。インセンティブ規制の理論的説明は他の文献に譲るとして、ここでは実際に今回の鉄道改革においてみられたインセンティブ規制について若干の見解を述べるに留めたい。

ドイツでは従来から鉄道旅客運賃の決定には枠認可制 (Rahmengenahmung)<sup>22)</sup> が導入されていたが、改革後の運賃決定は届出制に改められ、事実上自由化された。また地方交通線の運営決定権、運賃認可権を中央から地方へ委譲した。さらに当該地域の鉄道事業者の決定に免許入札制が導入された。これらの制度にはいずれもインセンティブ規制の要素が認められる。なお上下分離とともにオープンアクセスが導入されたが、これにより鉄道輸送事業への参入規制は撤廃されたといっている。

以上のように、ドイツの鉄道改革は、構造分離によって公共性を担保すべき組織、制度、システムを構築した上で、企業性を発揮すべき事業領域の民営化を行い、効率性の追求を意図している。ここに参入規制・内部補助型交通市場政策から参入自由化・外部補助型交通市場政策へのパラダイム転換が図られた<sup>23)</sup>。

## 5. むすび

ドイツの鉄道改革は1999年1月から第二段階に入り、その組織は(スウェーデンの2分割に対し)5分割された。オープンアクセスについても(スウェーデンの限定的、部分的な導入に対し)全面的にこれを実施した(イギリスでは貨物輸送がオープンアクセスであるのに対し旅客輸送はフランチャイズ制を導入している)。発足以来 DBAG は毎年黒字を計上するようになり、その額も年々増大している。1998年のインターシティ・エクスプレス (InterCity Express : ICE) 脱線事故の痛手は大きかったが、改革そのものへの影響はなかった。鉄道新線の建設、在来線の整備は2002年の連邦交通路計画 (Bundesverkehrswegeplan) に基づき鋭意進められ、鉄道再生にける期待は大きい。政府が保有する DBAG 株式の売却の見通しは立っていないが、鉄道改革には明るい兆しがうかがえる。

なおドイツでは鉄道改革が総合交通政策的な交通インフラストラクチャー整備計画に支えられている点、また鉄道改革そのものが、国内はもとより EU 共通交通政策の一環として国際的視野に立って実施されている点を忘れてはならない。競争政策を目的とした上下分離とオープンアクセスの導入は、通路費負担上のイコール・フットィング (equal footing, Startgleichheit aller Verkehrsträger、競争条件の平等化) 論に一つの解答を与えたという点、交通政策史上、画期的な意義をもつ<sup>24)</sup>。

## [注]

- 1) 構造分離の詳細については、OECD [2001] p.3 (OECD・山本 [2002])、堀 [2005a] [2005b] を参照のこと。
- 2) 東西ドイツの分裂に伴い、ドイツ帝国鉄道 (Deutsche Reichsbahn) は、東西2国鉄に分割され、西ドイツではドイツ連邦鉄道が発足した。ドイツ連邦鉄道は「連邦特別財産 (Sondervermögen)」たる法的位置付けにある。なお、本稿では、西ドイツ、東ドイツの呼称について、1990年10月3日の東西ドイツの統一前においては国名、統一後においては地域を指すものとする。
- 3) DBではDB会計を企業的領域、公共経済的領域、国家的領域の3つの領域に分けて示す区分会計 (Trennungsrechnung) の考え方を公表した。企業的領域とは、DB 自らがその経営に責任を有し、当該運賃収入によって採算可能な領域のことで、具体的には長距離旅客輸送、貨物輸送、船舶輸送である。公共経済的領域とは大都市圏及び地域圏の公共近距離旅客輸送のことで、当該サービスの供給が政策的に決定されるべきものをいう。また国家的領域とは通路費負担に関わるイコール・フットィング (競争基盤の平等化) 政策上の観点から国が政策的に関与すべき通路の建設およびその維持管理に関わる領域である。これは欧州連合 (European Union : EU) の会計上の上下分離に相当する。区分会計では鉄道線路に関わる費用を通路費として明示し、通路費負担についてはこれを国の責任とすべきことが主張された。また線路施設のみを特別扱いとすることで他の部門を合理化する手法とも考えられたが、区分会計そのものは DB の経営状態、財政状態を、広く一般に情報開示するための広報的な役割を果たしたにすぎなかった。
- 4) 「DB の改革案の歴史をみても、1990年代になって実施された政策は、すべてすでにそれまで議論されていた内容であることは明白であり、非常に興味深い」カトリン・ケスタ、青木 [1998] 77ページ。後述する DB 政府委員会はこの点について以下のように言及している。「これまで、鉄道再建のために、理事会に個々の施策の実行を指示するといった過去あまたの改革提言が出された。このような形の努力は企業的弱点の核心を突いていなかったがため (weil sie nicht den Kern der unternehmerischen Schwäche trafen) ことごとく失敗に終わった」(Bundesbahn Regierungskommission [1991] S.12.)
- 5) 西ドイツの交通政策は競争的な戦後の交通市場にあって独占的な地位を失った DB を競争から保護し、経営悪化の進行を防ごうという、いわゆる鉄道保護政策に置かれていた。また DB 自身による市場への対応は、不採算路線の廃止やバス輸送への転換、人員削減などの合理化対策にあった。こうした努力にもかかわらずモータリゼーションの進展、交通市場構造の変化の中で DB 自身の競争力の発揮はほとんどみられなかった。市場競争に敗れた鉄道は多額な財政援助にもかかわらず、経営悪化、財政悪化の進行に歯止めをかけることができなかったのである。
- 6) DB 政府委員会は、学識経験者、経済界、労働組合、政界の各代表者からなる連邦政府の諮問委員会である(わが国の国鉄再建監理委員会にあたる)。DB 政府委員会は1989年12月の第1回会合から最終答申を出す1991年12月の会合までのべ24回の審議を重ねた。なお政府は委員会への諮問に際し、以下のような基本認識を示していた。
  - ① 将来の交通市場における DB の役割は、西ドイツ国内のみならず、欧州域内においても引き続き重要である。
  - ② DB の行う鉄道事業については公共経済的領域と市場競争的 (= 企業的) 領域の区分を明確にする。
  - ③ DB の効率的な経営を可能にする組織的、経営経済的、法的条件を整備する。
- 7) DB 政府委員会の答申ではドイツ鉄道株式会社 (Deutsche Eisenbahn AG)、すなわち DEAG とあるが、本稿では、便宜的に DEAG ではなく、DBAG とする。
- 8) 具体的には以下のような措置がとられる。
  - ① 余剰人員の (政府) 引き受け (Übernahme von auslaufenden Lasten aus dem Personalstatus)
  - ② 現有資産の再評価 (Wertberichtung der Aktiva)
  - ③ 事後に発生する追加的費用に対する政府補償 (Deckung des Nachholbedarfs)
  - ④ 債務の政府引き受け (Übernahme von Verbindlichkeiten)
  - ⑤ 環境費用負担のための引当金措置 (Rückstellungen für Umweltlasten)

- 9) DB 政府委員会では、当初、DB のみの改革案を審議事項としていたが、東西ドイツの統一から DR の改革についても併せて審議されることとなった。さらに EU 市場統合の進展あるいは EU 共通鉄道政策の提言や指令の内容も DB 政府委員会の審議に影響を与えた。わが国の国鉄民営化の事例、あるいはスウェーデンの鉄道改革もドイツの鉄道改革に少なからず影響を与えている。このようにドイツの鉄道改革はこれまでにない国際的な影響を強く受けている。この点、従来の鉄道改革と幾分その趣を異にする。
- 10) DBAG は適切な自己資本を与えられ、かつ過去債務からも解放されて初めて商業的な経営管理が可能となる。しかし、このことは鉄道経営健全化のための一つの前提条件にすぎない。第二の重要な条件は、株式会社という企業形態による商業的管理である。但し、その前提として DBAG は、その発足に際し、過去債務、通路資本費の負担、そして政治的拘束から解放される (freistellen von Altlasten, Kapitalkosten für Fahrweg und politisch bedingten Pflichten)。Bundesregierungskommission [1991] S.15. Vgl.
- 11) DB の職員身分には、官吏 (Bemte) の他、事務職員 (Angestellte)、労務職員 (Arbeiter)、見習員 (Nachwuchskräfte) などがあり、雇用制度、年金制度などが著しく異なる。
- 12) ドイツ公法学には伝統的に通路高権 (Wegehoheitsrecht)、鉄道高権 (Eisenbahnhoheitsrecht) と称する交通高権 (Verkehrshoheitsrecht) の概念があった。鉄道創設時代にあつては鉄道建設に関する事業免許、すなわち鉄道高権の付与は国の統治権の付与 (Beleihung mit einem Hoheitsrecht) とみなされ、需給調整や資格証明のため付与される他の事業免許とは本質的に異なるものとされた。つまり鉄道の敷設免許は高権の任務 (Hoheitsrecht) の委譲を意味していた。吾孫子 [1965] 2～11ページ、堀 [2000a] 87ページ、参照。
- 13) 地域化には幾つかのパターンがあるが、バーデン・ビュルテンベルク州では鉄道サービスの委託企業としてバーデン・ビュルテンベルク州近距離旅客輸送有限公司 (Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg GmbH : NVBW) を設立した。NVBW は鉄道輸送を行う企業ではなく、鉄道輸送サービスの内容を決定することを業務としている。実際の鉄道輸送サービスは、DBAG が NVBW と契約してこれを行っている。こうした地域化の詳細については、特に青木 [1999] 1～9ページ、カトリン・ケスタ、青木 [1998] 52～57ページを参照されたい。
- 14) 本節は主として堀 [1996] 47～52ページに依拠している。
- 15) 藤井 [1985] 237ページ、引用。
- 16) 公共的性格は公共性を重視し、企業性格は企業性を重視する。公共性は所有の公共性と規制の公共性、企業性は経営の自立性と企業の効率性というそれぞれ二つの要因から規定され、公共性が強まれば企業性は弱まるという相対的な関係にある (注図 1 参照)。植草 [2000] 236ページ、参照。

注図 1 企業形態別にみた公共的性格と企業性格

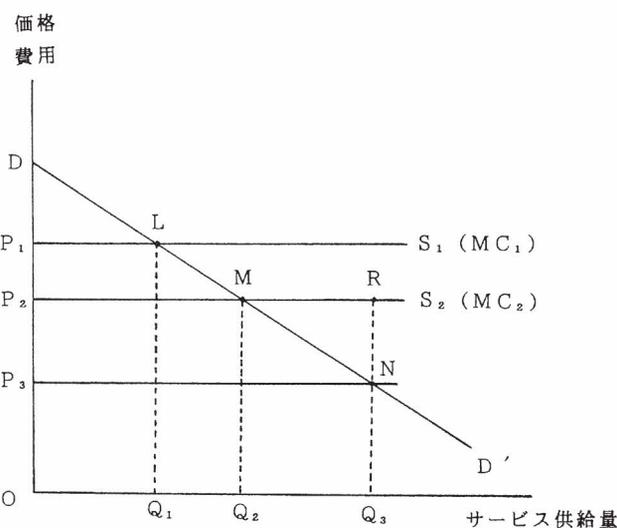
企業形態	公 企 業	公 益 企 業	私 企 業
公共性	強 ←	[公的所有の程度]	→ 弱
[規定要因]	強 ←	[公的規制の程度]	→ 弱
企業性	弱 ←	[経営の自立性]	→ 強
[規定要因]	弱 ←	[企業の効率性]	→ 強

注：公益企業を公企業に含めることもあるが、ここでは公益企業の経営形態を（会社法適用の）株式会社とすることで公企業と区別する。（出所：植草 [2000] 243ページ、図 9-1 を参考に筆者作成）

- 17) 日本国有鉄道法研究会 [1973] 1～3ページ、参照。
- 18) 注図 2 において、DD' は連邦鉄道の輸送サービスに対する（社会全体の）需要曲線、S<sub>1</sub> はその供給曲線（= 限界費用曲線 MC<sub>1</sub>）である。連邦鉄道運賃が P<sub>1</sub> に設定されれば、当該サービスの供給量は Q<sub>1</sub> となり、この場合の社会的総便益（= 部分的効用和、公共性）は ODLQ<sub>1</sub> であり、社会的総余剰（ただし消費者余剰のみとする）は P<sub>1</sub>DL となる。また経営効率の向上によって供給（= 費用）曲線が S<sub>2</sub>（= MC<sub>2</sub>）に低下し、運賃を P<sub>2</sub> に引き下

げることができれば、社会的総便益は  $ODMQ_2$ 、社会的総余剰は  $P_1LMP_2$  分だけ増え、 $P_2DM$  となる。日本国有鉄道法という「能率的な経営による公共の福祉の増進」とはこのような状況を指すものといえる。しかしながら、たとえば、コストを大幅に下回る運賃  $P_3$  が設定されているような場合、社会的総便益は  $ODNQ_3$ 、社会的総余剰は  $P_3DN$  となり、 $P_3P_2MN$  分だけ増大しているが、そのためのサービス供給のコストは  $OP_2RQ_3$  であり、これは運賃収入  $OP_3NQ_3$  よりも  $P_2RNP_3$  分だけ多くなり、国鉄に欠損をもたらしている。しかも  $MRN$  分は社会的総余剰を減少させる資源ロスである。不採算な地方交通線の維持・運営や過大な設備投資により赤字経営に陥った国鉄の状態とはこのようなことをいうであろう。

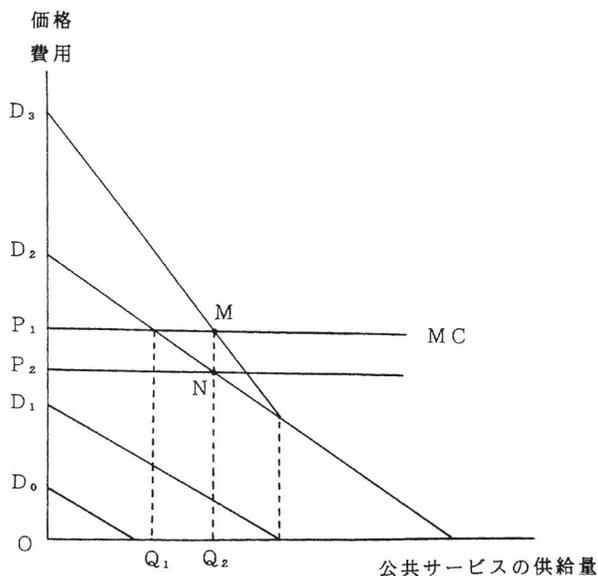
注図2 国鉄サービスの公共性と厚生ロス



(出所：中西 [1985] 28～36ページ参考に筆者作成)

19) 注図3において  $D_2$  は連邦鉄道の輸送サービスに対する需要曲線、 $D_1$  は利用可能性に対する（潜在的需要者の）需要曲線（=限界評価曲線）である。この場合、社会全体の鉄道輸送サービスに対する支払い意志額は  $D_1$ 、 $D_2$  の両曲線を垂直加算した需要曲線  $D_3$  で表わせる。ここで運賃  $P_1$  が限界費用  $MC$ （一定と仮定）に等しいとすれば、市場機構に任せておいたなら当該サービスは  $Q_1$  までしか供給されず、最適供給である  $Q_2$  に比べて過少供給

注図3 国鉄の公共サービスと利用可能性



(出所：中条 [1992] 48ページ、図4aを参考に筆者作成)

給となる。そこで利用可能性の供給までを課された国鉄にあっては、潜在需要をも加算し、 $OQ_2$ に相当するサービス量を確保しなければならない。このような場合、最適供給量  $OQ_2$ を達成するには鉄道運賃を  $P_2$ に引き下げ、 $OQ_2$ の供給を実現するか、あるいは運賃は  $P_1$ としたまま  $OQ_2$ までのサービス量を確保させた上で、その際生じる赤字額  $P_1MNP_2$ を政府で補助するしかない。この時、実際の利用者が負担すべき運賃は  $OP_2$ であるが、赤字分 ( $P_1 - P_2$ )については利用可能性を享受する受益者にもクラブ制、二部料金制などによって当該コストを負担させる方法が検討されるべきである。

- 20) こうした公企業の構造改革に際して、扇の要ともなった上下分離について付記すれば、1980年代に登場した上下分離（論）は、それがオープンアクセスを伴うことでそれまでの上下分離とは、その理念、性格、目的を異にする。これは主として競争政策の観点から導入されたもので、従来の上下分離（論）との質的差異は大きい。また直接的には EU 共通鉄道政策の要請によるものであるが、規制緩和の流れにも符合した。さらにこの時期、極度に経営が悪化していた DB の改革理念とも呼応した。すなわち上下分離による鉄道改革は当初から懸案問題であった鉄道財政の悪化を通路費負担の軽減化によってその解決を図るとともに、輸送部門についてはこれをできるかぎり市場メカニズムに任せるという競争政策とも結び付いたのである。それはまた国と鉄道企業との責任関係を明確化する上でもふさわしい方式と考えられた。こうして1980年代の上下分離は鉄道ネットワークにおけるモード内競争、オープンアクセスの手段と化したのである。
- 21) この時、評価基準の異なる公共政策と競争政策には政策実施の整合性が求められ、また、それぞれの政策下に設計された制度間には補完性が求められる。一方の制度が他方の制度全体に与える価値を高め、また、一方の制度の存在や機能が他方の制度をより強固なものにするからである（「制度的補完性」）。こうした制度・政策間の有機的な関係は、一種の相乗効果として社会経済システム全体に一定の機能と安定性を与えてくれる。逆に制度間の整合性・補完性が確保されなければ、改革の効果も半減する。したがって、一方の制度だけを取り上げて、改革しようとしても、その結果は、制度間の矛盾や弊害を生み出すにすぎない。なお「制度的補完性」については、村上 [2002] 154～155ページを参考にした。
- 22) 前年の運賃水準を基に運賃改定の上限・下限枠（例えば20%など）そのものを認可する制度。枠内での運賃改定は自由。
- 23) 戦後ドイツの交通政策は社会的市場経済 (Soziale Marktwirtschaft) 政策のフレームワークで展開されている。社会的市場経済は、「可能な限り自由競争を、必要な限りで計画を」のモットーにもあるように基本的には市場原理を重視しながら政策面での調整、公的介入を図るという政策スタンスである。社会的市場経済に基づく交通政策は一定の社会的枠組みの中でできるかぎり競争原理を活かしていこうとの考え方に立つが、それは競争原理をより重視する政策運営と交通調整をより重視する立場とに分けられる（これは勢い公共交通政策やエコロジー重視の政策に傾く嫌いがある）。競争秩序の形成と維持に関しては公的関与を必要とみなし、その社会的枠組みの中で自由市場の競争原理を十分に活かしていこうというのが基本的な考え方である。「西ドイツの交通政策の基本理念は、規制政策を重視するスウェーデン、デンマーク等の北欧諸国とは対照的に、社会的市場経済システムの伝統から、市場経済を阻害しないことに置かれていた (杉山 [1985] 159ページ)。」それはスウェーデンのビジネス・エコノミー、ソシオ・エコノミーの経済政策理念に類似する。ともあれ、市場原理・効率重視か、調整政策・公平重視かのスタンスの置き方によってドイツでは戦後歴代の連邦交通大臣がそれぞれ個性ある政策展開を図ってきた。大きな流れとしては、戦後まもなくは市場原理・効率重視の交通政策が、SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands: 社会民主党) 政権時代には調整、すなわち公正重視の政策がとられてきた。現在は、競争、すなわち効率重視の政策が展開されつつある。とはいえ、近年、こうした政策スタンスの違いも次第に収斂しつつあるように見受けられる。
- 24) この点については堀 [2000b] 133～146ページを参照のこと。

#### [参考文献]

- 青木真美 [1999] 「ドイツにおける鉄道近距離旅客輸送の地域化」『交通学研究』1998年研究年報、日本交通学会、1999年5月、1～9ページ

- 吾孫子豊 [1965] 「交通事業の法的組織形態と通路高権」『運輸と経済』第25巻第8号、運輸調査局、1965年8月、2～11ページ
- 植草 益 [2000] 『公的規制の経済学』NTT出版、2000年7月
- カトリン・ケスタ、青木真美 [1998] 「ドイツにおける鉄道の地域化」『運輸と経済』第58巻第10号、運輸調査局、1998年10月、52～57ページ
- 桜井 徹 [1996] 『ドイツ統一と公企業の民営化—国鉄改革の日独比較—』同文館、1996年5月
- 杉山雅洋 [1985] 『西ドイツ交通政策研究』成文堂、1985年4月
- 中条 潮 [1992] 「公共性と市場介入」、藤井彌太郎・中条潮編『現代交通政策』東京大学出版会、1992年3月、第4章、45～65ページ
- 中西健一 [1985] 『戦後日本国有鉄道論』東洋経済新報社、1985年12月
- 日本国有鉄道法研究会 [1973] 『日本国有鉄道法解説』交通協力会、1973年9月
- 藤井彌太郎 [1985] 「公共サービスと政府規制」稲毛満春・牛嶋 正・藤井彌太郎編『現代社会の経済政策—政策原理の新展開—』有斐閣、1985年3月、第6章、213～254ページ
- 堀 雅通 [1985] 「ドイツ連邦鉄道—再建への歩みと区分会計—」『運輸と経済』第45巻第5号、運輸調査局、1985年5月、70～80ページ
- 堀 雅通 [1991] 「ドイツ連邦鉄道の経営改善計画と経営戦略—鉄道活性化のための課題と展望—」『交通学研究』1990年研究年報、日本交通学会、1991年3月、91～101ページ
- 堀 雅通 [1996] 「日独国鉄再建比較論—鉄道改革の国際比較研究—」『公益事業研究』第48巻第2号、公益事業学会、1996年12月、47～55ページ
- 堀 雅通 [1998] 「鉄道『上下分離』論の史的研究—ドイツの事例を中心に—」『鉄道史学』第16号、鉄道史学会、1998年12月、1～9ページ
- 堀 雅通 [2000a] 『現代欧州の交通政策と鉄道改革—上下分離とオープンアクセス—』税務経理協会、2000年4月
- 堀 雅通 [2000b] 「現代交通政策にみるイコール・フットィング論—参入規制・内部補助型交通市場政策の崩壊過程検証—」『三田商学研究』第43巻第3号、慶應義塾大学商学会、2000年8月、133～146ページ
- 堀 雅通 [2005a] 「構造分離・上下分離の機能と役割及びその政策含意」『交通学研究』2004年研究年報、日本交通学会、2005年3月、1～10ページ
- 堀 雅通 [2005b] 「構造分離改革にみる取引形態と権限配分—政策決定過程にみる公共性の扱い—」『公益事業研究』第57巻第3号、公益事業学会、2005年12月、53～60ページ
- 堀 雅通 [2006] 「公企業の構造分離改革について」『作新総合政策研究』第6号、作新学院大学総合政策学部、2006年3月、3～18ページ
- 村上 亨 [2002] 「競争政策」酒井郁雄・寺元博美・村上亨・吉田邦彦『経済政策入門』成文堂、2002年4月、第9章、141～157ページ
- Aberle, Geld und Hedderich, Alexander [1993] Umsetzung der Bahnstrukturreform—Diskriminierungsfreier Netzzugang bei den Eisenbahnen, *Internationales Verkehrswesen* Jg.45, 1+2, S.15-26, Hamburg.
- Aberle G., und Brenner A. [1994] Trassenpreissystem der Deutsche Bahn AG—eine erste kartellrechtliche und ökonomische Beurteilung, *Internationales Verkehrswesen*, Jg.46, 12, S.704-712, Hamburg.
- Bonner Bericht [1987] Verkehrsminister Warnke und Regierungsprogramm Verkehr, *Die Bundesbahn*, 1987, April, S.295-298. Bonn.
- Bonner Bericht [1990] Bei der Deutschen Reichsbahn gelten ab 3. Oktober die Bundesbahngesetze, *Die Bundesbahn*, 1990, September, S.831-834, Bonn.
- Bonner Bericht [1991] Regierungskommission Bundesbahn legt ersten Zwischenbericht vor, *Die Bundesbahn*, 1991, 7/8, S.731-734, Bonn.
- Bundesbahn Regierungskommission [1991] Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, Dezember 1991, Bonn.
- Bundesminister für Verkehr [1983] Kabinettvorlage des Bundesminister für Verkehr zur Deutschen Bundesbahn,

- 17 November 1983, Bonn.
- Dernbach, Lothar [1985] Die Strategie DB '90 -Entwicklung und Stand der Realisierung, *Jahrbuch des Eisenbahnwesens*, 1985, Frankfurt am Main.
- Dürr, Heinz [1992] Strukturreform-Chancen für Unternehmen und Mitarbeiter, *Die Deutsche Bahn*, 12/1992, S. 1323-1328, Bonn.
- Deutsche Bahn AG [2001] *Annual Report 2000*, Deutsche Bahn AG, May 2001, Berlin.
- Ellwanger, Gunther und Hamelbeck, C. [1989] Das Schienennetz der DB-Bestandteil der staatlichen Infrastruktur, *Die Bundesbahn*, 6/1989, S.475-479, Frankfurt am Main.
- Ellwanger, Gunther [1990] Trennung von Netz und Betrieb bei den Eisenbahnen-Drei Nicht EG-Länder sind weiter als die Bundesrepublik Deutschland, *Internationales Verkehrswesen* 42, 1. Heft, 1990, Januar/Februar, S.15-19, Hamburg.
- Gerdes Werner & Deutsche Bahn AG [1994] *The Railway Reform*, Deutsche Bahn AG, 1994, Frankfurt am Main.
- Gross, Werner [1990] Verkehrsprobleme der DDR im Blick auf die Deutsche Einheit, *Internationales Verkehrswesen*, Jg. 42, 4. Heft, Juli/August, 1990, Hamburg.
- OECD [2001] *Restructuring Public Utilities for Competition-Competition and Regulatory Reform-*, OECD Publications, Paris. OECD 編・山本哲三訳 [2002] 『構造分離—公益事業の制度改革—』日本経済評論社、2002年8月
- UIC [1993] *European Railway Policies*, UIC-C6 Strategic Planning Committee, 1993, 11.15, Stockholm and Paris.
- Wellner, Dieter [1990] Überlegungen für eine künftige Deutsche Bahn-Verknüpfung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn, *Internationales Verkehrswesen*, Jg. 42, 2. Heft, März/April, 1990, Hamburg.

#### [参考資料]

##### ドイツ連邦政府による鉄道機構改革案

〔ドイツ〕連邦政府は、1992年7月15日、〔先に出されていた〕連邦交通省の提案に基づき〔連邦政府としての〕鉄道機構改革案の基本原則の決定（Grundsatzbechlüss）を行った。この機構改革によって鉄道はEU域内市場における将来の輸送需要の増加、新たな東西関係、経済全体の発展に、これまで以上に強く関与する姿勢に転換されることになる。今後予想される交通流動の著しい増大を予測するなら、鉄道は最も環境適合的な（umweltfreundlich）交通機関の一つとして強化され、競争上の地位を改善していかなければならない。鉄道は、将来、そのシステム・メリット（Systemvorteile）を強力に発揮し、〔交通機関利用客が〕自動車あるいは航空機よりも鉄道を選択するような魅力的（attraktiv）交通機関となっていかなければならない。そうすることによって、鉄道は、将来、国民経済的にも交通政策的あるいは環境政策的にも重要な役割を果たしていくであろう。

以上のような目標を達成するために連邦政府はドイツ連邦鉄道（DB）と東ドイツ国鉄（DR）を統合（Zusammenführung）し、民間資本の参加が可能な株式会社として新たに組織編成（Neuordnung）することが〔鉄道の機構改革に〕最もふさわしいとの見解に立つ。こうした機構改革は連邦鉄道政府委員会（Bundesbahn-Regierungskommission）も推奨していたところである。

このような機構改革の実施は、中・長期的に連邦の財政負担を明らかに軽減するものでなければならぬとの認識に立つ。連邦内閣の決定は〔鉄道改革の〕第一段階として連邦の特別財産たるDBとDRを統合し、株式会社に改組する。このとき株式会社の内部を、通路、旅客輸送、貨物輸送の各部門に、会計上及び組織上、分離する。さらに次の改革に必要なおよそ3年の経過期間を経た後、株式会社をそれぞれ自主独立的な通路会社、旅客輸送会社、貨物輸送会社に分割し、かつ、それらをホールディング会社（Holding AG）の管轄下に置くものとする。さらに、その後、最長5年の移行期間を経て〔少なくとも5年以内に〕ホールディング会社を解消する。

連邦政府は機構改革の実施に当たってDBとDRの職員の法的地位—特に官吏（Beamte）の（ドイツ連邦）基本法上の権利—が保証され、〔官吏から民間への〕職員の移行に必要な法的基盤が創られることを確認する。なおこの機構改革の実施に際し、連邦政府は州政府に対して鉄道近距離旅客輸送の地域化問題の解決に必要な財政調

整を行う。ただし連邦政府は機構改革によって中・長期的に連邦の財政負担が継続的に軽減されていくものであることを確認する。鉄道改革では連邦財政に中立的 (kreditneutral) な財政支出として組み込まれるよう必要な財政措置が確保されるものとする。但し、それに必要な資金は通常の〔一般会計〕予算内の措置だけでは不可能である。この問題は交通機関の競争を考慮し、大型トラックに適正な通路費負担を求めため道路利用料金制度の導入を意図する EU 委員会との調整により〔EU 共通交通政策の〕全体構想 (Gesamtkonzept) の枠内で解決される。

連邦政府は連邦交通大臣に1993年半ばまでに必要な立法措置が完了するよう〔1992年の〕夏期休暇後、直ちに (基本法の改正を含む) しかるべき法案を提出するよう求めた。

### 鉄道機構改革についての連邦政府決定案の要旨

1. 1992年2月5日の閣議決定 (Kabinettsbeschluss) : 連邦交通省は連邦鉄道政府委員会の答申とは別の選択案を提出する予定である。
2. 現状、推移 (Situation, Entwicklung)
 

鉄道輸送の市場シェアの低下が続き、DB/DR の欠損は増大化、〔政府の〕財政負担は、5,000億マルク以上にもなり、逼迫化している中で、〔そうした現状の推移に対して〕方向転換すべき認識がなされていない。
3. 目的 (Ziele)
  - 予想される交通量増加に対する鉄道の役割強化
  - 鉄道に見込まれる財政負担の軽減化
4. 必要な措置 (Handlungsbedarf)
 

債務免除あるいは企業構造の変革のみの措置では不十分。一括措置 (Massnahmenpaket) が必要 (連邦鉄道政府委員会も同様の見解)
5. バリエーション (Varianten)
 

〔連邦交通省では鉄道の機構改革について〕4つのバリエーションを検討した。

  - 貨物輸送および旅客輸送のための株式会社、公法上の任務 (Fahrweg in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft) を担当する通路のための株式会社
    - 一つの株式会社
    - ホールディング会社とその子会社としての旅客輸送、貨物輸送並びに通路のための株式会社
    - 旅客輸送、貨物輸送および通路のための3つの自主独立的な (selbständig) 株式会社

すべてのバリエーションに共通する事項

  - DB/DR の統合 (Zusammenführung DB/DR)
  - 第三者に対するネットワークの開放 (Zulassung Dritter auf Netz)
  - 機構上、職員に関する、あるいは財政上の過去債務負担の〔政府〕引き受け (Übernahmenstruktur personeller und finanzieller Altlasten)
6. 提言 (Vorschlag)
  - DB/DR の商法的な (handelsrechtlich) 経営形態 (=株式会社) への移行というバリエーションのみが改革の目的を達成する。
  - 段階的措置 (Schrittweise Vorgehen)
    - 第1段階: ドイツ鉄道株式会社
    - 第2段階: ホールディング会社
    - 第3段階: 3つの株式会社
7. 財政的措置 (Finanzielle Auswirkungen)
  - 〔今後〕10年間に〔当初予定の〕(一般会計+債務発行によって行う) 政府補償額を1,050億マルク削減する (Deckungslücke)。 (=当初試算の累積債務額5,100億マルクに圧縮する)。
  - 場合によっては連邦財政の中での中立的な財政支出としての (kreditneutral) 財政措置を講ずる。

—通常の予算以外に必要な財政資金については EU 委員会との調整による全体構想の中で処理される。

8. 立法措置の必要性 (Regelungsbedarf)

—基本法の改正 (その他多くの立法)

—鉄道近距離旅客輸送の地域化 (Regionalisierung)

—第三者に対するネットワークの開放 (Öffnung Schienennetz für Dritte)

—法的地位を保護した上での職員の移行 (Überleitung Mitarbeiter unter Wahrung der Rechtsstellung)

その他、限界があるとはいえ現状での可能な経営改善も必要である。

9. その他の措置 (Weiteres Vorgehen)

連邦交通省は1993年半ばまでに法案の立法手続きを完了させるため直ちに法案を提出する。

[訳注]

本稿は、1992年10月、ドイツ連邦交通省より入手したプレス発表用の資料を筆者が訳したものである。