

# ドイツにおける公企業の民営化

—日独比較の視点から—

加藤 榮 一

## はじめに

ドイツにおける公企業の民営化は次の5つの局面に分けて考えることができる。

- (1)1980年代に行われた西ドイツの公企業の民営化
- (2)1990年から94年にかけて信託公社 (Treuhandanstalt) が行った旧東ドイツの国有企業 (VEB=Volkseigener Betrieb) の民営化
- (3)現在進行中のドイツ郵便・電話事業 (Deutsche Bundespost) とドイツ国有鉄道 (Deutsche Bundesbahn; Deutsche Reichsbahn) の民営化
- (4)州の公企業の民営化
- (5)地方公共団体の公企業の民営化

本稿はドイツの公企業の民営化を日本のそれと比較することに眼目があるので、それに対応する事例が日本には存在しない(2)は簡単に触れるだけにとどめ、(1)(3)および(4)を中心に考察する。(5)については、資料の制約から概括的な紹介に止めざるを得ない。

なお、本稿は1995年4月30日から5月2日にかけて上海復旦大学で行われたシンポジウムでの報告を拡張したものである。

## 1. 1980年代民営化以前の西ドイツの公企業

西ドイツにおいて公企業の存在が批判の対象となり、民営化が本格的に始まったのは、1982年10月のコール政権成立以後、とくに1983年秋以後のことである。それまではドイツ経済に占

める公企業の比重はかなり高く、また経済発展にたいする貢献も概していうと肯定的に評価されていた。そこでまず、民営化以前の西ドイツの公企業の特徴を日本の公企業と対比しながらおさえておこう<sup>1)</sup>。

1) 西ドイツの公企業が国民経済に占める比重は日本よりかなり大きい。1982年の計数と比較すると、総固定資本形成における公企業のシェアは日本の10.5%にたいして15.2%であり、日本の雇用者総数に占める公企業の割合は5%程度であるが、西ドイツの就業者総数に占める割合は9%に達する。

2) 公企業の業種別構成でも日独に大きな違いがある。鉄道、郵便・電話・通信等の公益事業や金融が公企業の主要な活動分野であることは日独共通であるが、日本では、タバコ・塩専売制度という特殊な分野を別にすれば、1983年に廃止された日本航空機製造株式会社を例外として鉱工業部門には国の公企業は存在しなかったのにたいして、ドイツでは鉱工業部門は公企業の重要な活動分野であった。たとえば、売上高上位500社の鉱工業企業のおおよそ20%は公企業であったし、1979年の鉱工業生産に占める公企業の割合は、石炭11.5%、鉄鉱石45.7%、粗鋼9.5%、圧延鋼10.7%、アルミニウム精錬49.7%、石油8.9%、電力24.7%、乗用車・ステーションワゴン40.3%、造船18.5%という高率を占めていた。他方、ドイツでは自動車道路

1) 加藤榮一「公企業の『民営化』」(武田隆夫・林健久編『現代日本の財政金融III』東京大学出版会 1986年)、Gerold Ambrosius, *Der Staat als Unternehmer*, Göttingen 1984 (小坂直人・関野満夫訳『ドイツ公企業史』梓出版 1988年)を参照。

などのインフラストラクチャーの整備が公企業の業務分野になることはなかったが、日本では日本道路公団などの公企業がその一部を担当しており、通常は一般政府の行政投資として行われる分野にまで公企業の活動範囲が広がっている。

3) 公企業の企業形態でも日独の間に際立った違いがある。たとえば1979年における西ドイツの公企業のうち株式会社や有限責任会社などの私法会的会社の形態をとるものは、企業数で56%、従業員数では38%、公称資本金では45%という高率であった。地方自治体の公企業は独立の法人格を持たない地方公営企業 (Eigenbetrieb) や一部事務組合 (Zweckverband) のかたちをとるものが多いので、連邦ないし州政府の公企業だけを見れば、これらの比率が一段と高くなる。これにたいして日本の公企業で私法会的会社形式をとるものは極めて少なく、たとえば1982年1月1日現在111存在する中央政府関連の特殊法人のうち、49は現業、公社、公団、事業団、公庫であり、株式会社形態をとる特殊会社は、東北開発株式会社、電源開発株式会社、沖縄電力株式会社等、11に過ぎない。しかもこのうち資本市場を活用して民間資本の動員を積極的に行っていたのは日本航空株式会社と国際電信電話株式会社 (国の間接的公企業) ぐらいのものであった。

このように、西ドイツの連邦ないし州の公企業では資本会社 (Kapitalgesellschaft) が多く、日本の国の公企業では金額政府出資の政府直轄事業、公共企業体ないし両者の中間形態が支配的であったのは、両国の公企業の業種別構成の違いを反映していることはいまでもない。

4) 日本の中央政府関連の公企業の大部分は、財政投融资計画という日本に特殊な公的金融・投資機構を担うものとして中央集中的に組織化されているが、西ドイツの公企業にはそのような国によって直接管理されるような広範かつ強固な組織性は認められない。ただし、西ドイツの公企業が全く組織されていないということではない。たとえば、ドイツには日本の郵便貯金

に相当する市町村営の貯蓄金庫がある。1981年現在598行、支店を含めれば17,000に及ぶこれらの貯蓄機関は、振替業務の面で10の州立銀行 = 振替センター (Landesbank = Girozentrale) に組織されており、さらにこれらの10行は全国的な振替機関としてのドイツ振替センター = ドイツ地方自治体銀行 (Deutsche Girozentrale = Deutsche Kommunalbank) によって統括されている。またこれらの貯蓄金庫と振替センターは同業組合としての貯蓄金庫 - 振替銀行連合 (Sparkassen = Giroverbund) を結成し、経済的・政治的利害の実現を図るほかに、職員の養成学校の経営なども行っている。しかしこれの組織化はあくまでも部分的なものであり、貯蓄金庫の主要な業務 (貯蓄預金の受入、自営業や中間層への貸付、自治体への貸付と資金管理) は設置者である市町村の監督を受けながら各貯蓄金庫が独自の営業方針に則ってやっているのであって、財政投融资の1分枝として組織化されている日本の郵便貯金とは本質的に異なるものである。鉱工業分野の公企業でも持株会社制度を積極的に活用した組織化が見られるが、これはあくまでも市場経済内 - 組織化であって、日本の財政投融资のような国家による市場経済の組織化とは性格を異にしている。

公企業の組織性における両国間のこのような差異は、西ドイツでは国家活動の膨張が日本よりはるかに大きく、他方、そのために返って国家活動を可能な限り市場に適合的な形態にしなければならないという要請が日本よりずっと強かったという、2つの要因の複合的な結果であるといってよい。いいかえれば、西ドイツの公企業の多くに見られる市場経済内 - 存在という性格は、ヴァイマル共和国以来の共同経済思想 (国家の膨張) と戦後西ドイツのオールド自由主義 (市場経済主義) の妥協的産物としての社会的市場経済という理念を体現するものであった。

## 2. 1980年代における西ドイツ連邦政府の公企業民営化政策

連邦大蔵省によれば、連邦政府の直接、間接

の資本参加件数は1982年の808から1989年末の132へ激減した。この間、連邦財政に入った持株売却収入は93億DM、間接保有分を含めると99億DMに達する。この時期の民営化政策の際だった特徴は、民営化がほとんど鉱工業分野の公企業に限られていたことであり、したがって民営化は連邦保有の株式の一部ないし全部を売却するかたちで行われた。以下その代表的な事例を紹介する<sup>2)</sup>。

#### 1) VEBA (合同電力鉱山株式会社) の民営化

VEBA (Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG) は、資本金22億3400万DMのVEBA AGを頂点に、電力・鉱山、化学、石油、交通・商業・サービスの分野に展開する700近くの企業を傘下に結集したコングロマリットである。連邦政府のVEBA AG株式保有比率は以下のように低下、消滅した。

-1984年：43.75%→29.98%

-1985/86：→25.49%

-1987年：→0% = 完全民営化

#### 2) VIAG (合同工業企業株式会社) の民営化

VIAG (Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG) は、傘下に約300の子会社、孫会社を持つ資本金7億8900万DMのVIAG AGを頂点とする大コンツェルンであり、その事業分野はエネルギー、アルミニウム、化学、窯業、ガラス、商業・サービスに及んでいる。

-1986年：87.44%→47.44% (+復興金融金庫(KfW)の持株12.56%)

-1988年：連邦政府、KfW 持株全部売却 = 完全民営化

#### 3) フォルクスワーゲン (VW) の民営化

-1986年：20%→16% (議決権なしの優先株発行による増資の結果)

-1988年：→0% (ただし Niedersachsen 州は20%保有)

#### 4) その他

-1986年：Industrieverwaltungsgesellschaft AGの持株100%→55%

-1987年：Deutsche Lufthansa AGの増資の結果74.3%→65.4%

-1989年：Deutsche Lufthansa AGの増資の結果65.4%→51.6%

：Deutsche Siedlungs- u. Landesrentenbankの持株99%→51%

：Salzgitter AGの連邦政府持株100%をPreussag AGに売却

：Deutsche BundespostをPostdienst/Postbank/TELEKOMの3事業部制に改組

1980年代における西ドイツ公企業の民営化を同時期の日本の民営化と比較すると、次のような3つの特徴が見られる。

1) 日本における民営化の代表例は鉄道、電信電話、タバコ専売の3公社の株式会社化であったのにたいして、この時期における西ドイツの民営化の対象は、鉱工業分野に集中していた。

西ドイツでも鉄道や通信・情報分野を民営化すべしという議論は盛んに行われたが、両分野

2) 以下の叙述は主として次の文献による。*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 110, 19. Sept. 1990, "Bilanz der Privatisierungspolitik des Bundes 1983 bis 1990"; Andreas Wellenstein, Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992, besonders S. 185 ff.*

なお、1990年代には次のような連邦公企業の民営化が行われている。cf. OECD, *Economic Surveys, Germany*, 1994, p. 112.

Industrieverwaltungsgesellschaft AG (産業持株会社)

Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH (産業持株会社)

Deutsche Pfandbrief- und Hypothekenbank AG (金融機関)

Berliner Industriebank AG (金融機関)

C&L Treuarbeit Deutsche Revision AG (会計監査会社)

Prakla-Seismos AG (機械エンジニアリング)

Aachener Bergmannsiedlungsgesellschaft mbH (不動産会社)

Schenker & Co GmbH (交通)

Deutsche Baurevision AG (会計監査)

に関する連邦政府の権限はボン基本法第87条によって規定されているので、2つの連邦特別事業会計 (Sondervermögen des Bundes), すなわち Deutsche Bundespost と Deutsche Bundesbahn (DB) の改組は基本法の改正を必要とした。しかし両分野の民営化にたいしては労働組合、とくに公務員・運輸・交通産業労組 (ÖTV) の反対が強く、それを反映してこの時点ではドイツ社会民主党 (SPD) も反対の立場を堅持していたから、連邦議会と連邦参議院で基本法改正に必要な3分の2の賛成を得ることができず、保守・自由連合政権 (CDU/CSU・FDP) は次善の策として1989年に郵便組織法を制定し、ドイツ連邦郵便を郵便事業と郵便銀行と TELEKOM という3つの事業部 (Teilsondervermögen des Bundes) に分割し、それぞれの分野にできるだけ競争原理を導入することを試みた。だが、3つの事業部はそれぞれ独立採算制を採ってはいったが、損失の相互補填が認められていたし、親組織であるドイツ連邦郵便の理事会によって全体が調整され、全事業は依然として連邦郵便・通信大臣によって統括されていた。かくして日本では民営化の最初の対象とされた鉄道と電信電話が、差し当たり民営化の対象から外され、民営化はほとんど専ら鉱工業分野にたいして行われることになった。

それでは、なぜ連邦政府は鉱工業分野の有力な公企業をこのようにつぎつぎと手放していったのであろうか。

理由の1つとして、公企業の赤字補填が財政再建の妨げになるという認識があった。たとえば、1983年から89年までの間に、ザルツギッター製鉄、ザール石炭鉱業、ブラクラ・サイスマスの3つの連邦参与会社に合計19億7,600万DMの財政資金が投入されており、これらの公企業の政府持株売却に際してはそのような考慮が強く働いたといわれている<sup>3)</sup>。

また、比較的優良な公企業の株売却については財政収入の確保という動機もむろんあった。たとえば VEBA の民営化について、民営化反対陣営からは一時的な収入増はあっても長期的には国民にとってマイナスであり、「美味しい物のつまみ食い」(Rosinenpicken) とか「家宝の売却」(Verkauf des Familiensilbers) といった非難が浴びせられたが、大蔵次官フォスは持株売却による配当収入の喪失(約3,000万DM)と公債利子負担の減少(約6,200万DM)とを対比して、この批判を斥けている<sup>4)</sup>。しかし持株売却収入の規模はイギリス等と比較するとずっと小さく、民営化の理由として財政収入が持った意味は大きくない。[表1]に見られるように、1984年から1990年までの売却収入は94億DMであり、これに連邦政府公企業であるドイツ連邦鉄道、ERP 特別事業会計、KfW の持株、すなわち連邦政府の間接参与の売却収入5億DMを加えても約100億DMである。これにたいしてイギリスの政府持株売却収入は合計1000億DM、フランスのそれは200億DMに達するといわれている<sup>5)</sup>。

以上のように、公企業民営化の理由として財政上の動機が働いたことは否定できないが、それは規定的な要因ではなかった。鉱工業関連の連邦政府公企業が大規模に民営化された根本的な理由は、世界的な産業構造の大転換に伴う構造調整の圧力が公企業にも及び、鉱工業分野の公企業の存続理由が問われるようになったということにある。

1983年10月、連邦政府の民営化政策理念を初めて明確に語った連邦経済省次官ティートマイヤーは、公企業が戦後復興とその後の経済発展にたいして大きな貢献をしてきたことを確認した上で、しかし公企業は今やかかつてのように景気およびイノベーションの両面における刺激発振源としての機能を持たなくなったばかりでな

3) Fritz Knauss(Hrsg.), *Privatisierungs- und Beteiligungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1993, S. 165. *Presse- und Informationsamt, op. cit.*, Nr. 104, 1989.なお、ザルツギッ

ターは、ナチス政権がつくったヘルマン・ゲーリング製鉄所の後身、ブラクラは鉱床発見の技術開発会社

4) Wellenstein, *op. cit.*, S. 202 f.

5) Knauss, *op. cit.*, S. 163.

表1 連邦政府持株売却収入 (1984~89)

(100万 DM)

	企業名	売却持株の額面価額			国庫収入
		合計	従業員持株	市場	
1984.1	VEBA	232.0	10.0	222.0	769.2
1986.6	VIAG	232.0	5.7	226.3	730.2
1986.10	IVG	49.5	1.0	48.5	154.9
1987.3	VEBA	505.0	—	505.0	2,418.6
1987.12	TREUARBEIT	3.0	3.0	—	10.5
1988.3	VW	240.0	—	240.0	1,094.0
1988.5	VIAG	275.1+72.9	2.5	345.5 <sup>1)</sup>	1,223.6
1989.3	TREUARBEIT	1.0	1.0	—	4.0
1989.10	DSL-Holdig	105.0	0.2	104.8	225.7
1989.10	Salzgutter	425.0	—	—	2,452.0
				小計	9,082.7
1986.9	VW <sup>2)</sup>				111.4
1987.7	VIAG <sup>3)</sup>				22.1
1987.8	DLH <sup>2)</sup>				83.9
1989.10	DLH <sup>2)</sup>				98.4
				小計	315.8
				合計	9,398.5

1) 復興金融庫 (KfW) の持株を含む

2) 新株先買権の売却

3) 転換社債先買権の売却

Fritz Knauss(Hrsg.), Privatisierungs-und Beteiligungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1993, S. 164.

く、とくに石炭、鉄鋼、造船のような問題部門では、構造政策を進める上での障害物になっているという認識を示し、連邦公企業の民営化の必要を主張した<sup>6)</sup>。

鉱工業部門の公企業は高度成長の生産力的基盤である重化学工業の戦略的拠点としての役割を担ってきたのであるが、いまや重厚長大産業を基軸とする産業構造から先端産業中心の産業構造への転換、およびそれと表裏一体のかたちで進行し始めた産業立地の地球的規模における再編成に対応するための構造調整が不可避の課題になり、公企業の民営化がそのための最重要

の戦略目標になったのである。鉱工業分野の公企業の民営化は、連邦財政負担の軽減という消極的な理由を越えた、産業構造転換の促進という積極的な動因によって進められたのであって、連邦政府持株の売却収入99億 DMの3分の1が学術奨励財団の新設と拡充強化に当てられたという事実も、この時期の民営化が、産業構造転換の推進によるドイツ産業の国際競争力の再構築という、連邦政府の意図を体現する措置であったことを物語っているといえよう。重化学産業の戦略的拠点に直接的に公企業を配置するのではなく、保護主義的為替・貿易政策や財政投融資あるいは人為的低金利政策などを通じて、戦略的拠点に民間の基軸企業を育成するという

6) *Presse- und Informationsamt, op. cit., Nr. 118, 1983.*

産業政策を採ってきた日本においては、この種の民営化ははじめから問題になり得ないことはいうまでもない。

2) 日本の民営化の焦点は3公社の株式会社化であり、公法上の特殊法人を資本会社に転換することが民営化の主要な形態であったのにたいして、ドイツの民営化は専ら政府持株比率の引下げないし全額売却というかたちで行われた。公企業の企業形態を最もおおまかに分類すると、政府現業などの官庁企業、Public corporationなどの公法上の公共企業体、株式会社などの私法上の資本会社の3つになる。官庁企業ないし公共企業体が資本会社に改組されること自体は厳密には民営化とはいえないが、一般の慣例にしたがってこれも民営化の1つと考えると、連邦ないし州政府の鉱工業部門公企業はすでに第1次世界大戦後に大部分資本会社化されており、これを公企業民営化の第1波とすれば、1980年代のものは民営化の第2波と位置づけることができる。ただし第1波の民営化は鉱工業分野に公企業が拡大していくのを容易にするための民営化であったのにたいして、第2波の民営化は鉱工業分野の公企業を縮小ないし解体していく手段としての民営化であるという、根本的な違いがある<sup>7)</sup>。

3) ドイツでは公企業の民営化に際して、従業員持株制度など労働者の財産形成政策に配慮がなされた。連邦政府は1985年に民営化促進のプログラムを決定した際、連邦持株を処分するに当たっては株式保有の分散を最大限に追求すること、とくに当該企業が従業員にたいして積極的に株式を提供するよう奨励することを確認している。ただし、[表1]からも分かるように、政府持株売却額に占める従業員持株の比重はけっして大きくはなく、この点から民営化に

よる労働者財産形成政策の成果を否定的に評価する見方も存在する。不振の理由は、応募者の6か月保有義務や、1960年代の人民株式の場合と違って特別割引が付与されなかったことなどが挙げられている。

しかし個別的に見れば、たとえばVEBAでは1984年から86年のあいだに被雇用者の60%以上が従業員株式を取得したし、VIGAでは1986年に被雇用者の48%が、88年には41%が従業員株式に応募するなど、一定の成果が見られたことも否定できない<sup>8)</sup>。1983年の財産参与法の制定以来、西ドイツの財産形成政策は住宅保有や貯蓄の奨励と並んで、労働者の株式保有の推進に重点を置くようになったのであるが、公企業の民営化はそのような体制再編政策としての財産形成政策の一翼を担うものとして位置づけられていた。日本やイギリスの民営化が、体制再編政策としては、ひたすら公企業労働組合の弱体化という政策意図に沿って遂行されたことと対比すれば、その違いは明らかであろう。

### 3. 旧東ドイツの国有企業の民営化

旧東ドイツのいわゆる人民所有企業は形式上株式会社に改組され、いったん信託公社に信託された。信託公社は「すみやかな民営化、断固たる再構築、慎重な清算」という方針の下にこれらの企業を売却したり、リストラしたり、清算したりした。信託公社は1994年いっぱいまで業務を終わり、企業売却の継続や再構築中の企業管理、あるいは負債の返済等の残務事業はBundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, Beteiligungs-Management-Gesellschaft, Bodenverwertungs- und verwaltungsgmbH, Liegenschaftsgesellschaft

7) この点についてより詳しくは次の2つの拙稿を参照されたい。「公企業の『民営化』」(武田隆夫・林健久編『現代日本の財政金融III』東京大学出版会 1989年)、「Die historische Bedeutung der Privatisierung von Staatsunternehmen」, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt Universität zu Berlin*, Rheie Gesell-

schaftswissenschaften, 30 Jg., Heft 1, 1990.

8) 加藤榮一「福祉国家システムの再編—プライヴァタイゼーションの歴史的意味」(東京大学社会科学研究所編『現代日本社会1 課題と視覚』東京大学出版会 1991年), 107-109頁参照。

表2 旧東ドイツ国有企業（信託公社企業）の民営化実績（1994年9月末現在）

	信託公社企業 合計	完全民営化さ れた企業	多数株が売却 された企業	旧所有者に再私 有化された企業	清算された企 業	信託公社に残っている企業	
						計	売り出されて いるもの
合 計	12,363	6,236	228	1,571	3,661	354	144
うち農林業	570	82	15	9	372	51	0
機械	1,114	614	7	128	316	47	34
電気・電子	488	212	6	59	197	13	11
木材	498	188	1	136	167	5	3
繊維被服	532	128	1	123	263	15	11
食料・趣好	869	451	12	128	264	4	1
建築	1,020	675	19	191	113	6	4
商業	1,377	731	48	90	468	34	24
サービス	2,169	1,213	70	107	555	95	14

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Den Aufschwung sichern - Arbeitsplatz schaffen. Jahresgutachten 1994/95, S. 84.

der Treuhandanstalt の4つの機関と1つの負債管理機関に委任された。

その4年間の成果は、信託された12,363企業のうち、なんらかのかたちで民営化できたのは8,035社で、3,661社が清算された（[表2]参照）。企業売却に際して約束された雇用人数は149万人、約束された投資額は2,065億DM、売却収入は649億DMであった。なお、外国の投資家への売却は855社で、イギリス、フランス、オーストリア、スイス等ヨーロッパ諸国と米国とカナダが主たる国である。

清算企業の数が多かったこと、当初信託された企業の総従業員400万人に比べて約束された雇用人数がすくなかったこと、売却代金が当初の期待より著しく少なく、そのために信託公社の解散時点における債務残高が2,300億DMという巨額にのぼり、さらに2000年まで年々75億DMの起債が必要になると見積られていることなどから、信託公社の事業にたいしては批判の声も高い。しかしこのような結果になった主たる原因は、西ドイツと東ドイツの工業生産性の格差があまりにも大きかったこと、それにもかかわらず両地域の所得格差を早いテンポで平準

化する必要があり、そのために旧東ドイツの賃金コストが過大になる傾向があったこと、しかも企業購入者は一定の雇用と投資を約束させられたためにコスト削減の余地を制約されたこと、所有権問題や環境汚染問題の処理に投資家が逡巡したことなど、総じて旧東ドイツの経済運営の失敗に起因するものであって、批判する側に信託公社の方針に代替する対案があったわけではない。連邦政府、とりわけ大蔵大臣ヴァイゲルは信託公社の業績を大きな成果だと評価している<sup>9)</sup>。

#### 4. 連邦郵便事業と連邦鉄道の民営化

ドイツの統一とそれに伴う旧東ドイツの国有企業の民営化は、西ドイツの公企業の民営化にたいしても強い促進要因となって作用した。統一の騒ぎのなかで一時的に下火になっていた西ドイツ公企業の民営化も1992年になると再び活

9) *Presse- und Informationsamt, op. cit.*, Nr. 121, 1994. "Bilanz der Treuhandanstalt - Beitrag zur Einheit Deutschlands: Rede von Bundesminister Dr. Waigel in Berlin."

発化し、金融機関等の民営化が行われたが、なかでも注目すべきは労組やSPDの強い抵抗でいっこうに進まなかった郵便・電話事業と鉄道の民営化が、社会主義体制の崩壊やEU統合の進展をきっかけとする市場経済化の新しい波ののって一挙に推進されたことである。

#### 1) 郵便・電話事業の株式会社化

1989年の第1次改革によって3つの事業部に再編された連邦郵便事業は、第2次改革により3つの事業部はそれぞれ独立の株式会社に改組されることになり、民営化への第1歩が踏み出された。ただし、この民営化は一種の政治的妥協によって可能になったものであって、そのために民営化に伴う規制緩和という点では以下のような多くの制約が課せられている。

第1に、3つの株式会社の上部に「連邦郵便・テレコム庁 ドイツ連邦郵便」(Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, Deutsche Bundespost) という名の公法上の持株機関が設置され、連邦保有株の管理や3つの株式会社間の調整や包括的労働協約の締結など、連邦政府の通信情報分野にたいする国家としての関与を確保する措置が採られている。通信情報分野のインフラストラクチャー維持は国家に委任された課題であるということが改めて基本法にうわめられることによって、この措置は憲法上の基礎を与えられている。

第2に、ドイツ郵便株式会社(Deutsche Post AG)とドイツ・テレコム株式会社(Deutsche TELEKOM AG)にたいする連邦の過半数株保有は少なくとも5年間は維持されることになっている。

第3に、料金等は依然として連邦郵便・テレコム大臣の規制下にあり、彼を補佐する機関として連邦議会議員と州の代表で構成される規制審議会が新たに設置されることになった。

第4に、上級官吏等の従業員の待遇は原則と

して従来通りということになった。

第5に、テレコム株式会社は電話サービス独占と通信網独占をなお享受している。

このような規制緩和にたいする制約にたいして、経済発展評価専門家会議(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)通称5賢人会議は、民営化を進める立場からとくにテレコムの通信網独占と電話サービス独占の解消を強く要求している<sup>10)</sup>。他方、ドイツ郵便労働組合(DPG)は連邦の関与をむしろ恒久化することを要求している。彼らは元来、郵便・電話事業の民営化には反対し、公法上の機関としての性格を残したまま郵便・通信事業の近代化を計ることを主張してきたのであるが、ドイツ統一とEU統合の嵐のなかで民営化への潮流には抗しがたいと判断し、条件闘争に方向転換し、その要求の一部が上記のような妥協の産物を産み出したのである。

#### 2) ドイツ連邦鉄道(DB)とドイツ帝国鉄道(DR)の民営化

鉄道の民営化についてはハイケ・リンクの日独を比較した論文が最近発表されたので、主としてこの文献によりながら紹介する<sup>11)</sup>。

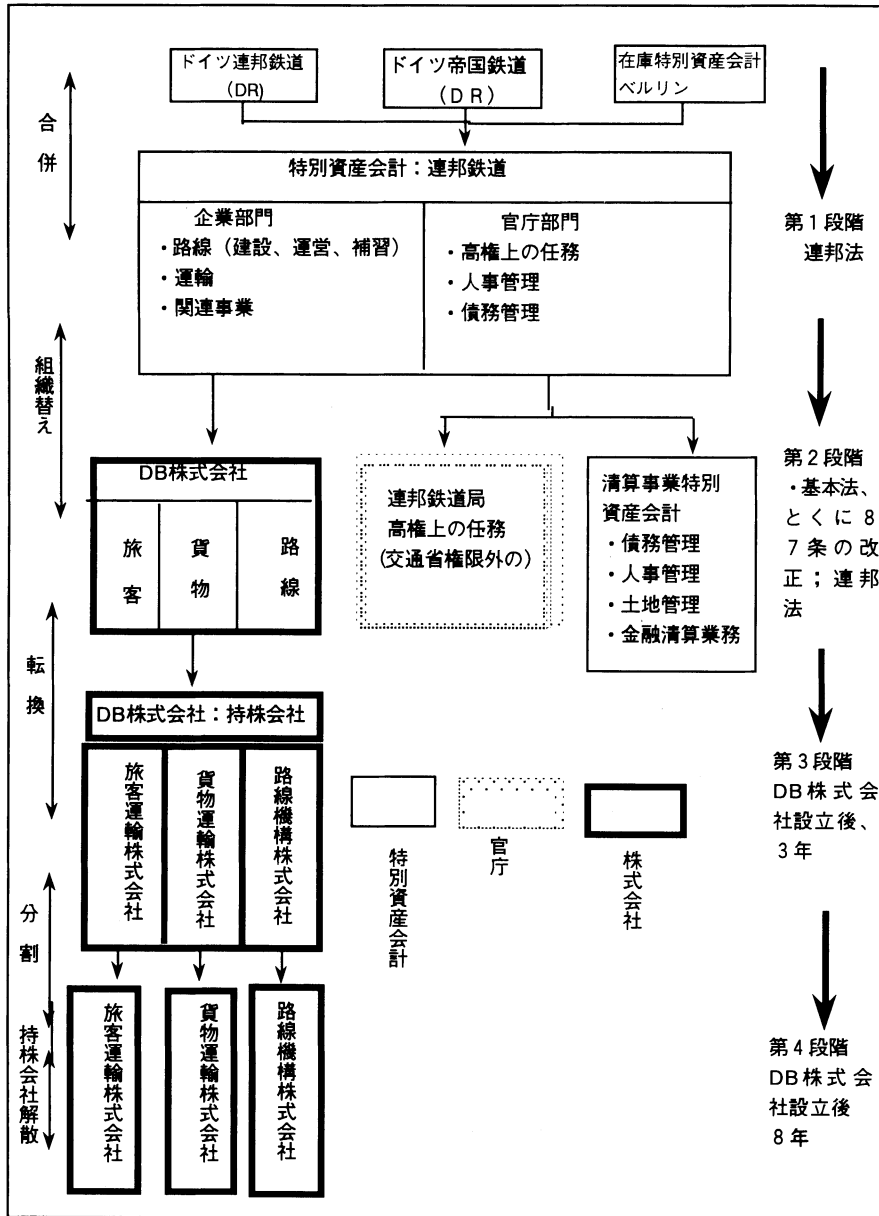
鉄道の民営化は1993年12月に制定され、94年1月1日から施行された鉄道改革法(Gesetz zur Bahnreform)によって着手された。まずDBとDRが新設の株式会社DBに統合され、そのもとに3つの独立採算の事業部、すなわち路線保有機構(Fahrweg)と旅客運輸(Personverkehr)と貨物運輸(Güterverkehr)とが編成された。これらの事業部は別の法律によって遅くとも5年以内にそれぞれ株式会社に改組され、株式会社DBは差し当たり3社の上に立つ持株会社として機能するが、8年後には解散し、3社は完全に独立の株式会社として機能することになっている。このほかに、連邦鉄

10) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen* (Jahresgutachten 1994/95), S. 186.

11) Heike Link, *Bahnreform in Japan und Deutschland - ein Vergleich*, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, *Vierteljahresheft*, Heft 3. 1994, S. 246 ff.



図1 ドイツ国有鉄道民営化の経過と計画



Heike Link, Bahnreform in Japan und Deutschland-Eine Vergleich-, in DIW

道庁（Eisenbahnbundesamt）と清算特別事業団（Restsondervermögen）という公法上の機関が設置された。後者は日本の国鉄清算事業団を参考につくられたものであるが、鉄道事業に

国家の関与を確保するための措置であって、日本の国鉄民営化には見られなかったドイツ特有の発想を体現する施設である。以下、連邦政府の関与を中心に日本との違いを指摘しておこう。

(1)路線網は路線保有機構（改組後は株式会社）が料金を取って運輸会社に貸すのであるが、その建設・補修は連邦政府の責任において行われる。保有機構は連邦政府に少なくとも施設の減価償却分に相当する額を支払うのであるが、これは連邦政府が路線建設投資の立替金融を行い、しかも多くの場合その利子も連邦が負担するということを意味している。

(2)連邦政府は路線保有会社（FahrwegAG）の過半数株を保有していなければならないと基本法で規定されている。

(3)営業的に採算の採れない路線を建設する場合は、減価償却分の一部を免除するか、連邦政府が相当額の補助金を支出する。

(4)DBとDRの負債総額700億DMは全額清算特別事業団に引き取られた。また官吏俸給と市場賃金による株式会社DBの給料の差額も清算特別事業団が支弁する。こうして新設の鉄道会社は旧負債からも官吏俸給の負担からも解放された。

(5)旧東ドイツのDRについては、環境改善や生産性格差是正のための投資は連邦政府の責任で行うなど、特別の配慮がなされている。

(6)近郊旅客交通は1996年までに株式会社DBから切り離し、州等の地域団体の責任に委ね、連邦はその財政調整を担当する。

日本の鉄道と電話が第2次世界大戦後いち早く公社化され、1980年代前半に華々しく民営化されたのに比べると、ドイツの両分野の民営化は時期的にも遅れ、また民営化にたいするスタンスにも違いが見られる。日本の2つの公社の民営化（国鉄の場合は分割民営化）を促した要因は、一般的民業優先論というイデオロギーを別にすれば、政治の介入や労働組合の抵抗を排除して構造調整を進めること（とくに国鉄の場合）、株式売却による財政再建の促進（とくに電電公社の場合）、競争の導入による経営効率の向上と技術革新へのインセンティブの強化などであるが、ドイツにおいては、もちろん競争の導入による効率化と技術向上という要因は強く働いているが、その他の要因は、少なくとも

明確なかたちで合意されたものとして民営化を促す動因とはなっていないのである。鉄道でもテレコムでもその基本的な施設は公共のものとして連邦政府の責任の下に置かれるという、ドイツ特有の共同経済的発想がここにもいわば潜在するかたちで生きており、その限りにおいて、この分野における民営化がもたらすものは公企業に代わる単なる私企業ではなく、公と私の2分法的理解を越えた公私融合の新しい企業形態の展開であるというべきであろう。

## 5. 西ドイツ諸州の公企業民営化の動向

州の公企業の全体像を示す累年統計は存在しない。毎年参与統計を公表しているのはベルリンとハンブルク（1988年以来）だけだからである。しかし1985年については比較的正確な統計があり、それによると、西ドイツ州全体の直接参与は253件、間接参与が6240件、参与合計額は167億DMであった<sup>12)</sup>。

その後、州においても公企業の民営化が試みられたが、他方では新たな公企業の誕生も多く見られ、結局1980年代を通して見ると州の公企業はむしろ拡大したと評価されている。拡大が見られた主要分野は、漁業会社などの地域にとっては必要な、しかし経営がいちじるしく不振に陥った企業の引受け、各種塵芥処理会社、テレビ等のマスメディア、展示・メッセ・広告・情報関連企業、研究開発機関、金融機関などである。

連邦公企業の民営化の場合は、民営化イデオロギー、あるいはドイツ流に言えば、秩序政策的観点の影響がかなり強く作用したと述べているが、州の公企業の民営化にさいしては、イデオロギーよりは現実的な利害や必要がその動向を決定したのである。この点を指導者が対照的なスタンスをとった2つの州、すなわちバーデ

12) Gerold Ambrosius, *Abbau und Ausbau der öffentlichen Wirtschaft in der 80er Jahren*, in: Rudiger Voigt (Hrsg.), *Abschied vom Staat Rückkehr zum Staat?*, Baden-Baden 1993, S. 265 ff.

ン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の実例によって確認しておこう。両州とも保守系の政権下にあるが、前者の首相ロータ・シュペートは「ネオ・マーカテリスト」とあだ名されたことから分かるように、民営化よりはむしろ企業活動への政府の積極的な関与を進めたのに対して、後者の経済政策を担当した経済・交通大臣ビルギット・プロイエルは戦闘的な民営化論者として知られ、後にその実績によって暗殺されたロヴェッターのあとをおそって信託公社の総裁に任命され、旧東ドイツ国営企業の民営化に辣腕を奮った。

#### 1) バーデン・ヴュルテンベルク州<sup>13)</sup>

自由民主党 (FDP) や一部のキリスト教民主同盟 (CDU) 議員は強く民営化を要求したが、これに対する大蔵省の対応は概して冷淡であった。1980年代前半における民営化で多少とも意味があるのは、Badenwerk AG (資本金3億DMのエネルギー供給会社) の州持株を75%から51%へ引き下げたことくらいであった。しかも24%分の売却先は州内地方自治体であった。厳密にはこれは Privatisierung ではなく、Kommunalisierung に過ぎない。エネルギー供給はあくまでも州政府の影響下においておかなければならないという考えがそこには強く働いているのである。この他にもいくつかの公企業の民営化が提案されたが、大蔵省は、公共的な使命という理由の他、伝統の維持と構造的弱体地域の雇用維持とか (Badische Staatsbrauerei Rothaus AG: 資本金600万DMの醸造会社)、地域の雇用や中小企業への発注維持とか (Schwädische Hüttenwerk GmbH: 資本金3000万DMの製鉄会社; Reederei Schwaben GmbH: 資本金300万DMの船舶運輸会社)、予想配当利回りの低さのため持株売却は無理だといった理由によって (Bäder und Kurverwaltung Baden-Baden: 資本金2万DMの温泉療養施設; Kurverwaltung Bad Mergentheim GmbH: 資本金672万DMの温

泉療養施設)、これらの民営化要求を退けた。代わりに、バーデン・ヴュルテンベルク州持株有限責任会社 (Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH: 資本金1億200万DMの全額政府出資の持株会社) を設立し、州の直接保有株の一部をここに譲渡して民営化の要求を吸収することを試みている。かくしてこの時期の民営化は、公共サービスの一部委託、小規模公有地の売却、そして全くの「見かけの民営化」(Scheinprivatisierung) にとどまった。1985年における州公企業は、公法的企業が8つ、私法的企業が31、持株総額は11億DM、そして31の私法的企業のうち12社にはバーデン・ヴュルテンベルク州持株有限責任会社が参与していた。

1980年代後半になると、首相シュペートの先端産業振興のための構造改善政策の一環として、公企業の整理統合が試みられるが、それはFDPが主張するような市場至上主義に立つ公企業の民営化とは性格を異にするものである。

バーデン・ヴュルテンベルク州はバイエルン州とともに発展する南ドイツを構成する地域であり、両州は新産業の立地をめぐる激しく競争しており、シュペートの構造改善政策はそのための基本的な戦略である。それは大きく分けて2つの側面を持っている。1つは、州政府と経済界との密接な協同関係の形成である。たとえば、ダウムラー・ベンツとウルム大学との協力、メルツエーデス・ベンツのラシュタットへの、ニックスドルフのシュツットガルトへの誘致に見られる産業立地政策、ダウムラー・ベンツとメッサーシュミット・ベルコウ・ブローム (MBB) の合併に際しての「支援的立場」などがその例である。

このような産業政策は、シュペート戦略のもう1つの側面であるインフラストラクチャーにたいする新概念によって裏打ちされている。新しいインフラストラクチャーとは、彼によれば、大学や空港からの距離等を含む社会的・文化的複合体なのであって、単なる道路や港湾のようなハードな施設だけを意味するものでは

13) 以下の叙述は、Wellenstein, *op. cit.*, S. 354 ff. による。

ない。このような観点から、彼はバーデン・ヴュルテンベルク銀行（資本金1億800万DM）の持株比率を54%から36%に引き下げることによって、一方では州政府の保険業界への影響力を確保する手掛かりをつかみ、他方では持株売却代金のうち3000億DMを当てて「科学都市ウルム」建設を企画することを決定した。バーデン・ヴュルテンベルク銀行の持株売却は、FDPなどのバーデン・ヴュルテンベルク州持株会社の民営化要求にたいする代案という意味も込められていたが、その趣旨は市場至上主義者のような経済に対する国家の単なる消極化ではなく、むしろ積極的な産業政策のための民営化であったことは明らかだろう。シュベート政権も公共サービスの一部民間委託などはそれなりに積極的に行ってきたが、その公企業に対する基本的な姿勢は、ボンあたりに流行していたアングロ・サクソン風の民営化イデオロギーに発するものとは一線を画するものであった。

## 2) ニーダーザクセン州

ニーダーザクセン州経済・交通大臣プロイエルは、すでに1979年に「ニーダーザクセンにおける民営化についての見解」なる文書を発表して、新自由主義的秩序政策の観点から公企業および公共サービスの民営化を積極的に推し進めることを宣言した。一言でいえば、「小さな政府と大きな市場」(weniger Staat und mehr Markt) というのが彼女の基本的な政策スタンスであった。

1987年8月に経済・交通省から発表された成果によると、1979年以来、交通関係で9社、住宅関連企業で4社、エネルギー関連で3社、金融機関で3行、その他2社、合計21の公企業が何らかのかたちで民営化された。60社中21社、すなわち3分の1の民営化である。それなりの成績だといってよさそうだが、売却された持株の政府参与総額に占める比重が極めて小さいこと、また定款による制約のため売却先が地方自治体に限られることが多く、民営化といっても公的所有者が交代するだけのものもかなり含まれていたという事実などから、これは見かけだ

けの成果に過ぎないといっている。

プロイエルの奮闘にもかかわらず、ニーダーザクセン州の民営化が貧弱な結果になった1つの理由には、彼女が成果をあまりにも急ぎ過ぎたために公務員労働組合(ÖTV)やSPDの一部との間に不必要な摩擦を生じ、問題をこじらせてしまったという、戦術的な誤りもあった。しかし根本的な理由としては、州の公企業の民営化の動向は、イデオロギーではなく、雇用確保や産業振興や財政的考慮などの地域の現実的な利害によって決定されるということを挙げなければならないだろう。次に紹介する2つの事例はこのことを雄弁に物語っている。

ニーダーザクセンにはフォルクスワーゲン(VW)の6つの工場のうち5つがある。VWは連邦政府の公企業であるが、ニーダーザクセン州も20%の資本参与をしている。連邦政府はVWの民営化を決めたとき、当然ニーダーザクセン州もその方向で動くよう協力を求めてきた。州政府は民営化という「時代の要請」と地域の構造政策的配慮との間で揺れ動いた。SPD議員団は、この機会に州政府はVW株の売却を思い止まるよう連邦政府を説得すべきだという決議案を提出したが、州政府はこれには反対したものの、結局はVWの州持株の売却を断念した。プロイエルもFDPもこれに同意せざるを得なかった。そればかりではなく、州政府は100%州政府が所有するハノーファー持株有限責任会社(Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH)を通じてフォルクスワーゲン財団の株を新たに購入し、その影響力の強化さえはかったのである。1986年と88年の株売却によって完全にVWから手を引いた連邦政府とは対照的な行動であった。

第2の事例は、ニーダーザクセン州の持株額では最大の北ドイツ州立銀行・振替センター(Norddeutsche Landesbank-Girozentrale)である。1986年現在、ニーダーザクセン州政府は同行の株式4億8000万DMの60%に相当する2億8800万DMの株を保有しており、秩序政策的観点からは当然に公企業の民営化の目標

の1つになるべきものであった。しかし同行はドイツ全体でもその資産規模と営業実績が10位前後に入る大銀行であり、たとえば1986年には1,850万DMの収入をニーダーザクセン州政府にもたらしており、同州にとっては絶対に手放したくない金の卵を生む鶏であって、この銀行の民営化は最初から問題にならなかった。

以上のように、ニーダーザクセンで民営化の対象になったのは、規模の比較的小さい企業か、もともと州政府の保有割合が小さい企業が多く（民営化された21社の中には、たとえば交通関連企業 Untere Fulda GmbH の持株200DMの売却も含まれていた！）、そのために参与総額に占める民営化の比率は取るに足らないものに留まってしまった。そればかりではなく、構造政策の必要から州政府はなお漁業や石油精製などの分野で持株を増やさなければならない事態にも直面し、その結果、1972年から86年にかけて州政府の持株は61%も増加したのである。

1986年に経済・交通大臣から大蔵大臣に転任したプロイエルは、公企業の民営化以外の分野で「小さな政府」を実現すべく、一般公共サービスや医療・公益サービスの民間委託にも力を注いだ。しかしここでも捗々しい成果をあげることができなかった。民営化によって人員を削減しても他の分野でそれ以上に人員が増えてしまい、結局ニーダーザクセンは住民1人当りの公務員の数でも、財政支出に占める人件費の割合でも連邦第1位という、おそらくプロイエルにとっては不名誉な状態を脱することはできなかった。

## 6. 地方自治体における民営化<sup>14)</sup>

民営化の潮流はむしろ地方自治体にも及んだ。自治体の場合は持株の処分は少なく、行政事務や地方公営企業（Eigenbetrieb）の仕事を民間委託したり、私法的会社に組織替えする手法が

多く採用された。清掃、修繕、警備、研修、書記、洗濯などの仕事が民間に委託され、公園の管理、交通信号の設置と管理、駐車場、埋葬、スポーツ施設等の事業が民営化された。塵芥処理や屠畜場や病院、交通機関、文化施設など、地方公営企業の本来の事業さえ民間に委ねられることもまれには見られた。このような地方自治体における民営化の盛行は、時には自治体の行政責任を不明確にする事例の発生も見られるようになり、たとえばプロイエルの影響で自治体の民営化が活発に行われたニーダーザクセン州では、自治体条例（Niedersächsische Gemeindeordnung）を改正し、自治体が非営利的施設について私法的公企業を設立したり、有限責任会社や株式会社に参与することを制限したほどである<sup>15)</sup>。

だが他方では、有害廃棄物の処理や水質管理などの環境保全のための研究と事業、老人ホームや障害者授産所などの社会サービスなど、自治体の新たな事業が増大してきており、地方自治体の公企業はむしろ膨張しつつある。この点は、いわゆる第3セクターの増大を主因とする地方公企業の膨張現象が顕著に見られる日本の場合と同じである。地方における民営化は公企業の絶対的縮小をもたらしたのではなく、地方公企業の形態と事業分野の交代変化を帰結したのであった。

## おわりに

以上の考察から、次のような3つの論点を引き出すことができよう。

(1)官庁企業あるいは公共企業体を株式会社等の私法的会社に組織替えすること自体を民営化であるとする理解に立てば、ドイツにおける民営化の第1波はヴァイマル共和国時代にあり、1980年代の民営化は第2波である。ただし2つの波は全く逆の方向を向いていた。すなわち前

14) 以下の叙述は、主として Ambrosius, *op. cit.*, S. 276 f.による。

15) Wellenstein, *op. cit.*, S. 452.

者は公企業の拡充発展を支持するための民営化であったのに対して、後者は公企業の抑制縮小を目的とした民営化であった。

政府の企業活動を促す要因は、多くの場合複合的であるが、敢て分類すれば、秩序政策的要因、産業政策的要因、社会政策的要因の3つになるだろう。

秩序政策 (Ordnungspolitik) とはいわば体制選択にかかわる政策のことであって、たとえば社会主義経済への管制高地を確保する意図をもって行われたイギリスやフランスの産業国有化がまさにこれである。その逆は秩序政策的民営化であり、これは、民営が可能などころには一切の官業を認めないという資本主義的所有権イデオロギーを先験的に肯定する立場からの民営化であり、サッチャー政権の民営化はこの要因に強く規定されていた。日本のいわゆる第2臨調の報告書にもこのようなイデオロギーが色濃く附着している<sup>16)</sup>。ドイツにおいても、公企業の拡充やその逆の公企業の民営化に対して秩序政策的要因が働かなかつたわけではないが、その規定力の程度はイギリスなどに比べるとずっと小さい。これに対して、産業政策的要因と社会政策的要因はきわめて大きな役割を演じた。

ドイツでは、第1次大戦から第2次大戦にかけての30数年間に政府の企業活動がいちじるしく増大したのであるが、それをもたらした基本的要因は重化学工業の振興を支柱とする産業政策と、生活条件向上の保障を中核とするソーシャル・ポリシーであった。

前者、すなわち重化学工業発展の基礎条件を確保するために戦略的拠点に公企業を配置する政策は、主として連邦政府と州政府が担ったのであるが、ここでの公企業の活動は直接的に民間企業と接触競争するだけに、公企業は可能なかぎり市場になじむ形態をとることが選択され

た。新設の公企業が私法会的会社の形態をとったばかりではなく、既存の官庁企業や公共企業体の多くが株式会社や有限責任会社に組織替えされ、政府は支配に必要な持株を保持したうえで、企業経営や資金調達面で市場経済的要素を積極的に導入した。これによって公企業は鉱工業分野でも活動が可能になり、いわゆる企業国家の発展が促されたのである<sup>17)</sup>。

しかし、1970年代中頃以降、とくに80年代以降顕著になった産業構造の転換に伴って、重化学工業分野に配置されたこれらの公企業は次第にその存在意義を喪失し、構造調整の対象になっていった。1980年代における連邦政府の公企業の民営化は、公企業を全面的に市場経済に投げ込み、優勝劣敗の競争に曝すことによってそのリストラクチャリングの促進を図った政策であるといっている。ただし、州政府の企業政策は連邦政府のそれと違って、純然たる産業政策的要因以外に地域間産業立地競争という要因によっても規定されるので、鉱工業分野でも民営化は必ずしも連邦政府の思惑どおりにすすんだわけではない。

これに対して大部分の地方政府の公企業は、連邦や州の場合と違って、ソーシャル・ポリシーの要請に応えるものとして発展してきた。しかしソーシャル・ポリシーの内容はこの10数年間にかなり変化し、ガス、水道、交通のような旧来の純然たる公益事業の他に、福祉、環境、文化、情報などに関連するサービス需要が急増した。このような状況の変化に対応して、地方自治体は、一方では旧来の地方公営企業の民営化や公共サービスの民間委託などによって公共部門のリストラクチャリングを図るとともに、他方ではこれらの新しい分野に積極的に公企業を展開した。その結果、地方公共団体の公企業はその分野と企業形態の変化を伴いながら、数としてはむしろ増加したのである。

16) 第2臨調の民営化理念については、前掲、「公企業の『民営化』」を参照されたい。

17) 日本では企業国家とは企業のための政策を重視する

国家の意に用いられるが、ドイツで企業国家 (Unternehmerstaat) とは企業活動を積極的に行う国家のことである。

表3 公企業の国民経済に占める比重 (%)

	総固定資本 投資	総付加価値	被雇用者数
1971	14.1	9.1**	8.9
1972	14.0	9.6**	8.9
1973	14.3	9.8**	9.0
1974	15.8	9.9**	9.0
1975	15.2	10.1**	9.0
1976	14.1	10.7	9.3
1977	12.1	10.3	9.2
1978	11.9	10.4	9.1
1979	11.9	10.5	8.6
1980	12.7	10.2	8.7
1981	13.7	10.4	8.8
1982	14.8	10.7	8.9
1983	13.7	9.8	7.9
1984	14.1	9.8	7.9
1985	14.4	9.4	6.9
1986	14.6	8.8	6.5
1987*	14.4	8.9	6.3
1988*	13.6	8.6	6.8

Jahrbuch der CEEP 1975, 1978, 1981, 1984, 1987, 1990.  
zitiert bei Ambrosius, *po. cit.*, S. 273.

\*暫定値 \*\*純付加価値

以上を要するに、ドイツにおける公企業の民営化は、産業構造の転換と福祉国家システムの再構築という歴史的大転換期の時代的要請に応えるものとして行われたのであり<sup>18)</sup>、その方向と態様は連邦、州、地方公共団体のそれぞれの役割に対応して多様であった。

また、公企業の役割とその民営化にたいする世論や学界の意見も、日本に比べてより多様であるといつてよい。日本では公企業の役割を積極的に主張する研究者の声は今ではほとんど聞こえてこないが、ドイツでは公共経済学会に拠

る研究者の多くが、公企業はドイツ経済システムの基礎理念である社会的市場経済の不可欠の構成要素であり、「民営化ドグマは社会的市場経済と矛盾する」と主張している<sup>19)</sup>。もちろん経済学界の主流は、5賢人会議の意見に代表されるように、市場至上主義の立場から先験的に公企業の民営化を主張するものが多い。

(2)日本の国の公企業は、株式会社化された3公社を除くと、大部分が財政投融資という日本独特のシステムの一環として組織化されている。財政投融資の目的は、周知のように、産業基盤整備、重要産業振興、弱体産業保護、生活条件の改善等さまざまな分野にわたっているが、ここに組織されている公企業の事業の性格は、行政投資の代行や政策金融など、鉱工業分野に展開していたドイツの連邦公企業に比べて公共性の度合いが一段と強く、その企業形態も一種の公共企業体形式をとり、民営化には適さないものが多い。これらの公企業は、財政投融資というシステムが存続するかぎり、そして財政投融資の重点分野の移行に適切に対応していくかぎり、民営化ないしは廃止を免れて存続する。しかし、統制と利子補給とによって維持されてきた郵便貯金利子と資金運用部預託金利と政策金融の貸出利率との関係が、金融の国際化と自由化、あるいは財政逼迫による補助金抑制などの強い圧力によって軋み始め、罅割れが見られるようになった。すなわち財政投融資はシステムの基幹部分において揺らぎ始めたのであり、それに呼応するかのよう、いくつかの分野で公企業の存在意義が問われている。要するに、大転換に伴う構造調整は日本の財政投融資にまで及んできたということである。

(3)ドイツの州や地方自治体の公企業数はむしろ増加傾向にあるが、連邦政府関連の公企業の大々的な民営化によって、公企業が国民経済に

18) 現在を資本主義の歴史的大転換期と見る見解については、加藤榮一「福祉国家と資本主義」(工藤章編『20世紀資本主義 2 覇権の変容と福祉国家』東京大学出版会 1995年)を参照されたい。

19) Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Privatisie-

rungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentlichen Wirtschaft, Berlin 1994.

占める比重は明らかに低下した。[表3]によれば、1970年代のピーク時から80年代末にかけて、投資、付加価値、従業員数のいずれにおいても公企業の占める割合は1～2%ポイント下がっている。

しかし見方を変えれば、この表から、鳴り物入りの民営化運動にもかかわらず、国民経済における公企業の比重の低下は比較的小さく、公企業の役割は依然として大きいという評価も下しうるだろう。もちろんだからといって、民営化の意義が小さかったということではできない。ドイツや日本の地方自治体で、公企業はその展開分野と企業形態を変化させつつむしろ増大しつつあることからわかるように、あるいは連邦や国の公企業が民営化された後にもかえって強い規制の下に置かれることが多いことから推測されるように、ドイツでも日本でも、公企業の民営化の結果は、公的部門の比重の低下と私的部門の比重の増大というような単純なものではなく、むしろ公と私の間領域の著しい肥大化であった。

民営化による公と私の間領域の肥大化という事実は、民営化という1980年代以来の世界的潮流を分析し、その意味を理解するためには、

公的なものと私的なものを截然と分ける二分法的発想を超えた新しいパラダイムが必要であることを示唆している。公と私の二分法的解釈モデルは、資本主義の形成と発達、そしてその純粋化傾向が生産手段の私有化を基礎とする近代的所有権を確立してきた過程のなかで作りだされたパラダイムであり、そのような近代的所有権の基本的性格が変質せずに維持されているかぎりにおいて有効な解釈モデルであった。

だが、今からおよそ100年前、国家の活動が外延的にも内包的にも拡大し、資本主義が組織化され始めるとともに、公と私はその周縁において次第に混じり合い、所有権は多層的構造を持つようになっていった。ただこれまでは、制度上の間仕切りによって公と私の領域を裁量的につくりだし、これらのグレイゾーンに属する権利をそれぞれの領域に分類配置して、公と私の二分法的世界を擬制的に構成することができた。しかし今や100年を隔てて再び始まった資本主義の歴史的な大転換のなかで、組織資本主義が解体し始め、福祉国家の再構築が不可避になるにつれて、公の領域と私の領域を截分することは擬制としても不可能になってきたのである。