



## 中国鉄道改革の現状と展望：中国版上下分離を中心に

著者	宋 勝
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	4
ページ	297-316
発行年	2003-03-18
権利	同志社大学大学院総合政策科学会
URL	<a href="http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000004764">http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000004764</a>

# 中国鉄道改革の現状と展望

## 中国版上下分離を中心に

宋 勝

### あらまし

中国鉄道は巨大国有企業である。2000年から、中国鉄道は上下分離の改革を始めた。「上」とは上部構造のことで、車両等の運行による旅客、貨物の運輸のことを指す。「下」とは下部構造のことで、鉄道の固定的施設（インフラ）を指す。上下分離とは鉄道の下部構造である固定的施設の建設、運営と上部構造である車両の運行による旅客、貨物の運送を分離し、それぞれ別の運営主体に任せるということである。本稿は第一章で、上下分離の改革に辿り着くまでの国有企業改革の中における鉄道改革の道程を紹介した上で、鉄道の現状と問題を指摘し、第二章につなげていく。第二章は上下分離に係わるさまざまな背景から着手し、上下分離という構想の提出、内容評価、限界などを論じる。最後に第三章では、WTO加盟による国全体と鉄道に対する大衝撃を予測した上で、民営化と私鉄の可能性を考える。

### 1. はじめに

#### 三つの転換と鉄道改革

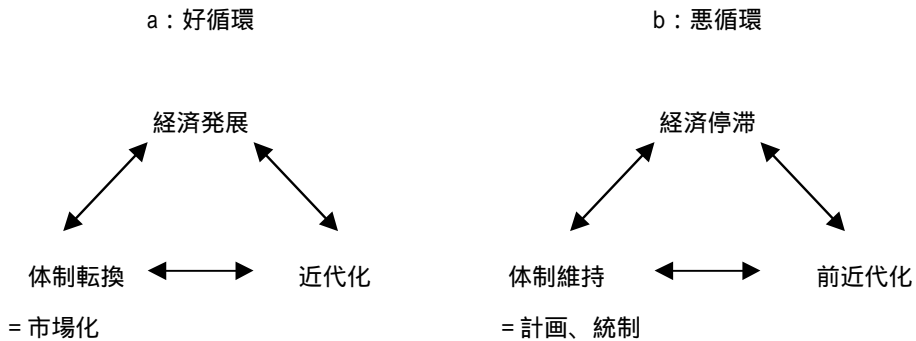
中国国有企業の代表格とも言える巨大国有企業である中国鉄道はついに抜本的な改革に乗り出した。鉄道改革の中心は上下分離（原文は「網運分離」であるが、本稿では統一して上下分離と称す）である。

周知のとおり、中国自身は経済がいま二つの転換、移行過程にあると見ている〔中兼00a〕。一つは粗放的発展から集約的発展への転換を目指し、二つは計画経済から市場経済への転換を図ろうとしている。中兼によると、もっと長い目で見た時、中国経済は次の三つの転換・移行過程にあると指摘している。すなわち、一つは経済発展という構造転換、二つは計画経済から市場経済への体制移行という転換、三つは前近代社会から近代社会への近代化という転換である。三つの転換の比較は表1で、三者の関係は図1の示すとおりである。

表1 三つの転換の比較

	体制移行	経済発展	近代化
目的	市場化	経済成長	制度化と科学化
付帯的条件と結果	政府機能の変化 各種市場の発生 行動様式の変化 私有化	産業構造の変化 生産性の向上 都市化 国際化 流動化と開放化 分業化と専門化	契約と法の支配 科学技術の進歩 政治的統一 民主化 個人主義化 標準化
究極的目的 価値前提	経済発展 近代化	豊かさ 公正さ	合理化 自由と平等

（出典：〔中兼00a〕94ページ）



(出典：[中兼00a]100ページ)

図1 発展、移行、近代化の相互関係

三つの転換は相互に絡み合いながら進むのである。市場化という体制の転換は経済発展の条件であるし、制度化(近代化)は体制移行を安定化させる重要な要件である。また、経済発展して初めて体制移行は順調に進むし、制度化も進展するのであろう(図1aの場合)。一方、計画体制の下では、体制は硬直化し、経済パフォーマンスが悪く、体制は前近代的であるから、体制改革はなかなかできない。そのため体制はさらに硬直化していく(図1bの場合)。

改革開放後、計画経済体制から市場経済体制への移行は始まった(体制移行)。鉄道では幾つかの生産性向上を目指す改善努力を行ったが、鉄道は国民経済、人民生活に係わる重要なインフラ産業であり、よって、公共性重視といった意識が変わっていなかったため、鉄道の状態はほとんど旧態依然である。1998年15回党大会以後、独占打破の方針を受け、鉄道部は意識改革し、鉄道企業における根本的な改革案を求めようになった。それは上下分離である。

一方、体制移行の過程は経済発展を促進してきた。経済発展は産業構造の変化と生産性の向上、都市化、国際化、流動化、開放化、分業化と専門化をもたらし、これらはまた経済発展を促進させた。第一次産業から第二次産業、さらに第

三次産業への重心移動といった産業構造の変化は鉄道運輸の品目にも変化をもたらし、重工業運輸中心の鉄道運輸はほとんど計画経済のままのため、この変化に敏速に反応できなかった。ところが、道路交通と航空業、水運を中心とするほかの交通部門は体制移行を行い、効率と生産性の向上を実現し、次第に鉄道の市場シェアを奪い取り、鉄道部門を窮地に追い込んできた。

また、経済発展に伴う都市化、国際化、流動化、開放化、たとえば西部開発のような国家プロジェクトなどによる人と物の大移動は交通部門に豊富な運輸需要をもたらすが、体制移行を行わなかった鉄道部門にとって、それはむしろ重圧である。そして、ついに鉄道部門は上下分離の実行を決定し、独占の打破、分業化と専門化を通じて、体制移行を実現し、経済発展に貢献し、現代企業制度の確立(近代化 制度化)を目指す。鉄道における分業化と専門化は上下分離そのものである。すなわち、国鉄を運輸部門と非運輸部門に、さらに、運輸部門を旅客部門と貨物部門とインフラ部門に分割する(分業化)。そして、さらに貨物部門をコンテナ運輸やタンク車運輸や冷凍保温運輸などの幾つかの専門運輸会社に分割する(専門化)。

しかし、中国では法による支配<sup>1</sup>の伝統がない

<sup>1</sup> 人(徳)による支配は人間の良心、相互信頼に基づく道徳による秩序を重視するあまり、人間の道徳の不確実性という問題が解決できないため、科学的、合理的ではない。しかし、法と契約による支配も完璧ではない。人々は法律の条文だけを守り、懲罰を避けるために、法律の抜け穴を探す。政府はこれを防ぐために法律をもっと細かくもっと厳しくさせるしかない。これでは、生活と事業発展の全ては法律の範囲内に限られることになり、精神と道徳の荒廃をもたらし、人生は屈辱なものになる。したがって、両方を組み合わせた支配こそいよいよ科学的、合理的であると思う。朱鎔基首相の話借りれば「法による支配と徳による支配とを結び付け、社会主義精神文明と民主法制建設を増強させる」ということである。

ため、制度化、科学化、民主化及びそこから生み出される科学技術の進歩や社会進歩の実現（近代化）は容易な事ではない。鉄道企業における現代企業制度確立への試みも長い道程が必要であろう。中国は漸進的改革を堅持する以上、近代化の方向に向かい、一步踏み出したからには、難しいし、時間はかかるが、いずれ実現できるであろう。

要するに、三つの転換における上下分離の位置づけは、経済発展による分業化、専門化そのものであり、三つの転換の一環である。もちろん、三者が相互促進という関係の中で、「分業化・専門化」そのものが、どの過程の置かれても適当である。しかし、具体的に中国鉄道のケースでは上記の見解は適切であろう。

本稿は、第一章で、上下分離の改革に辿り着くまでの国有企業改革の中における鉄道改革の道程を紹介した上で、鉄道の現状と問題を指摘し、第二章につなげていく。第二章は上下分離に係わるさまざまな背景から着手し、上下分離という構想の提出、内容評価、限界などを論じる。最後に第三章では、WTO加盟による国全体と鉄道に対する大衝撃を予測した上で、民営化と私鉄の可能性を考える。

上下分離の改革は「改革」という大プロジェクトの中でほんのひとこまに過ぎないが、このひとこまを通じて、現在、中国では何が起こったのか何が起こりそうになったのかが分かるようになる。

## 2. 国有企業改革の中の鉄道改革

鉄道改革を論じる前に、今までの国有企業改革の過程を簡単に回顧することは巨大国有企業である中国鉄道に起きた改革の背景や改革全体における位置づけを理解する上には有意義であろう。

### 2.1 国有企業改革

1978年に始まった中国の改革開放は最初に農村で展開されていた。農地の請負制や人民公社の解体により、農民の生活はじょじょに豊かになってきた。農村での改革が成功を収めた後に、国营工場（当時の呼び方）への改革にメスを入れ始めた。萬成によると[萬成00]、これまでの国

有企業改革は三つの段階に分けられるとしている。つまり、第一段階（1986-92年）は請負制で、第二段階（1992-96年）は1993年第14回党大会における決議に端を発している。党と政府は国有企業を改革するためには、国有資産の所有権と経営権の改革が最重要であると判断し、国有資産の所有権と経営権の分離に着手した。この改革は産権改革と呼ばれ、国营工場制度にかえて現代企業制度の確立を目指した。第三段階（1997-現在）は、1997年第15回党大会の政治報告で、これまでの国有企業改革を集大成する構想を提示した。すなわち、国有企業改革は公有制を主体とするが、資本主義的私的所有を包摂する所有制の考えの下に進めることも可能である。しかし、第三段階は第二段階の深化であり、第二段階の産権改革 現代企業制度の確立はいまでも未完の改革であるという点から、必ずしも三段階を分けなくてもいいのではなからうか。なお、1993年の社会主義市場経済路線の確立を境にし、その前を請負制に、その後を株式制にする分け方もある。こちらで、この二通りの分け方を総合して、二段階を分けることにする。つまり、第一段階は請負制で、第二段階は株式制 現代企業制度の確立であるが、第二段階でいまなお続いている現代企業制度の確立を目指す改革と現段階では具体的な改革手法である「資産経営責任制」を区分して話を進めることにした。

#### 2.1.1 第一段階（1986-92年）請負制

経営請負制の全国営工場への導入はこの時期の特徴と言えよう。この改革は国有制の枠組の下で、契約に基づく経営請負という形で自主権の拡大とインセンティブ強化をすすめようとする路線である。1986年制定の『全民所有制工場工作条例』に従い、全ての政府所有企業の企業長は所属政府に経営目標を示し、請負契約書を交換した。多くの企業の内部では企業長と党書記の地位が分離され、企業長は最高責任者となった。

しかし、請負制は経営活性化に貢献する一方で、企業に対する請負契約の強制力が弱まった。このようなソフトな予算制約は企業の過剰分配、過剰投資を招き、企業の財務が悪化する原因となった。1989年の天安門事件でこの改革を押し進めてきた趙紫陽書記長は資産階級自由化の罪名

で失脚したことを一つの象徴として、この改革も挫折した。1989年以後も請負制が続いていたが、その後、急激なインフレが発生し、企業の業績が悪化し続け、改革は事実上堅持できなくなった。

### 2.1.2 第二段階（1993- 現在）

#### (a) 株式制 現代企業制度の確立へ

この改革は1993年第14回党大会における共産党中央の決定に発端したものである。大型中型の国有企業の株式制への転換と混合所有化が改革の主流となった。それに合わせて国営工場も国有企業と改称された。この時期の改革は「産権改革」とも言える。産権改革とは国有資産の所有権と経営権の分離と株式制を代表とする現代企業制度の確立を目指す改革であった。

しかし、実際には国有企業に会社の名をつけ、現代企業らしき組織を作っただけで、政府の手にある経営権や人事権などを国有企業に委譲していなかった。それどころか、企業内の党の統制力を強化することを強調していた。そこで、企業の自主的経営権限が大幅に制約され、改革の目的は達成できなかった。

しかし、この改革は今なお進行中であり、目標達成は一朝一夕のことではあるまい。今の改革はすなわち下記の資産経営責任制であり、株式制を代表とする現代企業制度確立への過渡段階であるとされている。

#### (b) 資産経営責任制（1994- 現在）

1994年7月、國務院は『国有企業財産監督管理條例』を公布した。條例の精神に基づき、国家經濟貿易委員會と労働部は1995年4月に合同で『国有企業資産経営責任制暫行規則』を公布した。この規則は国有企業と国有単独出資会社はいずれも資産経営責任制を実施しねばならないと指摘している〔交通年鑑99a〕。資産経営責任制は現代企業制度確立への過渡期であると位置付けされている。この改革の背景は一説では〔今井00〕、国有企業の株式転換と出資の多元化は当初想定されたほど容易ではなかったことにある。このため請負制を放棄した上に、株式制にも転換していない多くの国有企業には新たなガバナンス制度が必要となる。そして、資産経営責任制が登場することになる。資産経営責任制も一種の請負制である。つまり、国有資産の運営を経営

者に任せ、政府と経営者の間に契約を結ぶ。これに伴い、企業に多くの経営自主権を与えた。経営者には国有資産の価値保全、増大のほかに、利潤、納税などのノルマも課されている。目標の達成ができない場合は、企業により、経営者のボーナス削減、リスク・デポジットの没収から免職までさまざまである。

この改革も第一段階の経営請負制と同じように、一種の契約型ガバナンスの試みであり、経営者に対する効果的な制約の欠如という点で一致している。1999年1月時点で中央政府は資産経営責任制を普及させる方針を事実上放棄したという説もある〔今井00〕

いずれにせよ、一連の国有企業改革は単なる管理の角度（ガバナンス）から、いかに効率を高めるかを試みてきたが、体制上の根本的な改革に踏み出していなかった。ガバナンス的な改革は一時的な効果があるものの制度的な限界が存在しているからその効果も限定的である。

## 2.2 鉄道改革

中国鉄道は巨大国有企業であり、その改革の道程は呼び方がどのようにあろうとも、上記の国有企業の改革とほぼ一致している。また、中国鉄道は運輸業をはじめ、設計、工程、建築、通信信号、物資、車両、公安、多角経営及び事業部門の学校、病院、研究所、出版社等たくさんの分野からなっている。管理の分野にも計画、財務、労働賃金、品質、物資供給、統計作業などがある。本稿でいう鉄道改革とは主に運輸業（旅客運輸と貨物運輸）を中心に展開していく経営管理体制の改革のことを指す。

ところで、文革終結後の1976年10月から上下分離の改革案が世に出るまでの鉄道改革の道程を時間順に列挙する。なお、大文字は主要な改革である。

1976年10月以後 文革期の混乱を正す（抜乱反正）

1978年共産党第11回党大会三中全会以後 科学技術、教育への重視を強調

1980-82年利潤分配制度改革（利潤留成）

1983-85年 国と企業との利潤分配関係を税の形に（利改税）

1985年以後 国の鉄道への投資は国有銀行を通じての貸金の形に（抜改貸）

1981年以後 企業の自主権を拡大  
 1982-85年 全面的な企業整理（82年から経済責任制  
 を実行、84年から工場長責任制の実験活動）  
 1986-88-91年 請負制（大包幹）  
 1992年 鄧小平の南方視察談話発表と第14回党大  
 会決議により、改革は加速  
 1993年以後 現代企業制度の確立を目指す。  
 1996年から 資産経営責任制を実行、99年から  
 全鉄道企業に展開。  
 2000年から 上下分離

## 2.3 鉄道の現状と問題

改革開放後、中国鉄道はいろいろな改革の試みに取り組んできて、一定の成果は得たものの、管理体制の面での改革はほとんど行わず、基本的に伝統的計画経済の管理体制をそのまま維持している。つまり、鉄道部は政府部門でありながら、直接に鉄道企業を経営している（政企不分＝行政機能と企業機能の不分離）。生産の規模、投資の方向、物資の調達、管理職の任免、運賃の決定などマクロからミクロまであらゆる方面で画一的な管理を敷いている。「大一統」（巨大化、統一化志向）「半軍事化」といった計画経済の特徴が濃厚である。このような体制の下で、鉄道企業には特に鉄道運輸企業には厳しい参入規制が存在しているし、関係法整備が進まないことも加えて、外資を含む大量の民間資本は鉄道企業に入りにくいのである。そのため、一方では低運賃のため、鉄道建設基金<sup>2</sup>だけでは巨額な鉄道建設資金を賄うのは困難であるが、他方では大量に鉄道以外の資金が流入しない、つまり、全社会範囲での資源（資金）の合理的流動と配置は実現できなかったのである。

一方、中国鉄道の運輸能力と運送需要量との矛盾は非常に問題視されている。すなわち鉄道運輸能力の増大は国民経済の発展による運輸需要の増大には間に合わず、鉄道運輸は国民経済の更なる発展を制約している。「以運定産」 - 鉄

道の運輸能力を以って生産量を定める—という現象はその現れである。鉄道建設のスピードは国民経済発展のスピードに遅れている、鉄道は経済発展のボトルネックだとされている。

また、近年、道路交通、航空及び水運、パイプ運輸などの鉄道以外の運輸業の大発展は、ある程度、鉄道の独占的地位を脅かしているが、鉄道企業には独立した法人財産権<sup>3</sup>[馬00]がないため、コストを最小化させたり、企業を発展させたりするような動機もなければ競争によるプレッシャーも感じられない。従って、鉄道企業では機構の肥大化、人員過剰、官僚的な振る舞い、サービスの品質の低下、企業管理ができないといった問題を抱え、高い運営コストと低い労働生産率、運輸効率をもたらした。これで、ますます経営難と資金不足がひどくなり、前述の参入規制の問題や運賃政策の問題もあって、ついに赤字経営に陥った（1994年）。その後、改善を進めて1999年に赤字解消の目標をいちおう達成したが、根本的な問題が解決されないままである。

要するに、鉄道企業の問題は他の国有企業と同じように「政企不分」にある。第1に、「政企不分」があるからこそ企業には活力がない。第2に、ほかの角度から見れば、仮に「政企不分」の問題も解決し、現代企業制度も確立したとしても企業にはフルに活力が出る保証は必ずしもあるまい。というのは「党政不分」の問題もあるからである。

中兼によると[中兼00a]、中国国有企業の特徴は党と行政、企業が密接に結びついていることである。従って、党と企業との分離ができない以上、原理的には行政と企業との分離も不可能である。

1980年代半ばから「党政分離」が叫ばれ、「政企分離」が提唱されても実現できなかった。その究極的な原因は「党はすべてを決める」というところにある。党と国家は同体であるから、国家を所有者とする国有企業の「政企分離」は極めて困難である。

改革後、党は「党の建設」を強化する一方である。企業内党組織は前より発言力が弱まったものの、依然として大きな権限を持っている。しか

<sup>2</sup> [鉄道五十年99]によると、貨物運輸運賃の中から1991年から鉄道建設基金の徴収を始めた。基金は鉄道建設の資金を当てる。1991年の0.2分/トンキロから始まり、毎年増加し、1999年に運賃7.71分/トンキロの中に基金は3.3分/トンキロに達し、基金の割合は42.8%になった。（1元＝100分）

<sup>3</sup> 馬によると、（A）普通、財産所有者（自然人）はその財産の投資権、消費権、贈与権、遺産権という四つの権利を持っている。（B1）所有者は投資権を行使した後、投資した財産の使用権、つまり消費権、贈与権、遺産権を手放したかわりに株主権を手にする。株主権には投票権（企業の取締役を選挙するとき）と配当金取得権がある。（B2）投資者の株主権＝投票権がかなり多い場合は、自ら取締役が取締役長になれる。（C）取締役会には経営陣の選任或いは解任の権限、重大問題の決定権があり、経営陣

し、改革の進行につれて、党もじょじょに変化の兆しが現れ始めた。2001年7月1日に発表された中国共産党誕生80周年における江沢民書記長の談話の中に、私営企業家を含む社会各界の優秀人材は条件が揃えば入党できるという内容は国内外に大きな反響を呼んだ<sup>4</sup>。これは、共産党はかつての革命党から全国民の党になることを意味する。党名はどうしてもよく事実上は欧州という社会民主党に変身することになる。党規の改定は2002年秋に開かれた第16回党大会で行われた。さらに、党指導部は「私有財産不可侵」の条文を憲法に入れることでほぼ一致しているという報道もある。憲法の修正は2003年の見込みである。

これは変化の第一歩であるかもしれない。とはいっても、「党はすべてを決める」という体制と漸進的改革による新旧体制の不調和とは相当長く続いていくであろう。漸進的改革であれ、長期的改革であれ、いずれも限界のある改革である。なにしろ、中国という大国で党の制度、公有制度を維持しながら市場経済の改革を進め、「社会主義市場経済制度」を確立しようとするのは未曾有の試みである。その中で鉄道改革の道程も決して平坦なものではあるまい。これまでの一連の改革(改善?)は鉄道の大発展につながらなかった。中国鉄道は依然として多くの問題を抱えている。鉄道不足を解消し、経済の更なる発展を促進するために、新たな改革案が求められるようになった。

### 3. 新たな試み

#### - 中国版上下分離：網運分離

#### 3.1 背景

##### 3.1.1 上下分離の動向

###### (a) 上下分離とは

従来、ひとつの鉄道事業者(国、民間を問わず)が自ら線路を敷設し、自ら車両を運行して、旅客、貨物の運送を行うのが一般的である。つまり、鉄道建設と鉄道運輸との一体化は当然のことであった。

しかし、近年、鉄道事業では上下分離の発想が生まれた。「上」とは上部構造のことで、車両等の運行による旅客、貨物の運輸のことを指す。「下」とは下部構造のことで、鉄道の固定的施設(インフラ)を指す。線路設備、停車場施設、運転保安設備、通信設備、変電設備、操車場、車庫、車両の維持保全設備及びこれらの用に供する土地などはそれである。線路設備だけでも路盤、道床、枕木、レール、トンネル、橋梁、踏み切り、分岐機などから構成され、これらに関する排水、排煙、換気、消火、避難、警報等の設備も含む。上下分離とは鉄道の下部構造である固定的施設の建設、運営と上部構造である車両の運行による旅客、貨物の運送を分離し、それぞれ別の運営主体に任せるということである。なお、鉄道の上下分離には各種の形態がある。たとえば他人の鉄道線路を借りて運輸事業を行う、或いは自ら運輸事業をせずに他人に譲渡する目的か使用してもらうかの目的で鉄道を作るものである(日本鉄道事業法の第二種、第三種鉄道事業者に相当)。

また、鉄道事業ばかりではなく、上下分離の発想は発電所や通信事業や航空業などほかの業界の改革にも広がっていた。たとえば、中国では発電所の場合は発電と送電との分離、郵電事業の郵便と電信との分離、航空事業の航空会社と空港との分離などはその例である。

###### (b) 民活導入の風潮

1970年代以降、先進国の公的部門(一般政府と公的企業)は福祉国家の行き過ぎと大きな政府による財政赤字の増加及びパフォーマンスの悪化という二つの危機に直面している。これを是正するために各国政府は民間企業的な運営メカニズムを公的部門に導入するのに力を入れ始めた。

鉄道企業の場合は長い間、鉄道の公共性、自然独占性を重視するあまり、カナダや米国のような少数の国を除いて、殆どの国々は国有国営の鉄道政策を取ってきた。1970年代前後になると、高速道路を代表とする道路交通及び航空業は大発展を遂げた。厳しい競争の中で公的部門であった鉄道固有の問題(国によって違うが、効率低下、政府との関係、各種規制、労働問題等)が顕在化し経営難に陥った。

インフラ整備と運営を分けるという上下分離

<sup>4</sup> 「在慶祝中国共産党成立80周年大会上的講話」江 沢民 『人民日報』2000年7月2日

の発想は道路交通、特に高速道路の建設、運営といった道路モデルから大きな影響を受けたとされている[今城99][土井95]。1970年代に上下分離を会計的に行う案はドイツで議論され、スイスやオーストリアでは1980年代半ばに国鉄内の経理区分を実施した。そして、はじめての組織的な上下分離はスウェーデンで1988年实现した。上下分離ではなかったが、周知のとおり、1987年4月1日に日本国鉄は分割民営化を実現した<sup>5</sup>。こういった改革の流れを受け、1989年に上下分離とオープンアクセスはEC(当時)の共通鉄道政策となった。1991年6月に上下分離の方針は運輸大臣会議で合意され指令(EC指令91/440.)として採択された<sup>6</sup>。

近年、民活導入の風潮の中で、上下分離政策は鉄道というかつての公的部門を変容させ、一つの潮流、あるいはパターンであるかのようになったのである。

### (c) 外国の上下分離

長期にわたり、鉄道の自然独占性と外部性が過度に強調され、少数の国を除けば殆どの国々は管理体制の面では国有国营、鉄道建設と経営の面では政府は一手で引き受けるといった政策を取ってきた。つまり、一方では鉄道の独占経営を認め、鉄道には厳しく行政的にコントロールしていた。他方では鉄道建設の投資と鉄道経営の赤字を負担していたのである。その結果、鉄道の経営効率が低下し、競争力が弱まり、市場シェアが絶えずに下降し、負債と補助金が日増しに多くなってきた。

近年、規制に関する経済学理論の発展ならびに各国がほかの独占、インフラ企業に対して行った市場化改革の成功例から、多くの国の政府は鉄道のかつての衰退に責任を負わねばならないことを認識したのである。つまり、鉄道の問題の多くは政府にあるということである。そこで、各国は鉄道と政府との関係を調整すること

を決めたのである。主な方針は鉄道業務を独占性と競争性、あるいは公共性と商業性との二種類を分けて、「市場の失敗」の領域に属する独占的業務は政府の規制により是正し、競争的領域の業務は完全に市場と競争に任せるというものである。

これを受け、民活導入の流れの中で、前にも触れたが欧州ではEC91/440指令を出した。日本、カナダ、ニュージーランド及び欧州、南米の多くの国は市場化を核心とする鉄道政策を取った。中でも鉄道運輸とインフラを分け別々の主体に任せて運営させる上下分離方式は多くの国に採用された。

国により、上下分離の具体的なやり方も違うし、目指す目標も違う。なお、日本の国鉄改革は上下分離方式ではないが、JR貨物とJR旅客各社との間、新幹線(新幹線鉄道保有機構)と本州三社との間(初期)は上下分離である。

## 3.1.2 実務的背景

### (a) 政治的背景

#### 党大会の意向及び全人代決議

第15回党大会五中全会では『国民経済と社会発展における第10次五カ年計画の制定に関する中共中央の建議』を提出し、2001年から五年間の国民経済と社会発展についての目標、方針と主要任務を打ち出した。『建議』に基づき、国務院は各方面の意見を聞き取った上で『中華人民共和国国民経済と社会発展における第10次五カ年計画の綱要』を制定し、2001年3月5日に開会した第9回全国人民代表大会(全人代)第4回会議で国務院総理の朱鎔基氏は国務院を代表して『綱要』を報告した<sup>7</sup>。これを受けて、全人代での審議、議決を経て正式に今後五年間の国家発展計画として承認されたのである。

『綱要』の中で「観念を転換し、体制の障害を

<sup>5</sup> この時点での民営化は法律形態での民営化(株式会社化)であり、所有の変更を伴う経済形態での民営化ではなかった。日本政府は依然としてJR各社の株を多く所有しているからである。日本やドイツのような大陸法系の国は法律形態の変更を民営化と呼ぶ場合が多い。経済形態の変更という事柄を表現する場合は「完全民営化」という言葉を使うことがある。詳細は[今城99]5ページ参照。また、「民営化」を「公設民営方式」と、「完全民営化」を「私有化」と呼ぶ例もあり、分かりやすく思われる。もし、法律形態という基準に照らせば「現代企業制度の確立」という改革も民営化であり、現に相当数の国有企業及び少数の鉄道企業はすでに「民営化」と言えよう。本稿では「民営化」と「完全民営化」という言い方を使用する。

<sup>6</sup> EU(1993年まではEC)域内鉄道システム開発に関する1991/440/EC指令によると、EU各国は鉄道経営の独立(市場原則に基づく独立法人によって運営されること)、上下分離方式の採用、国鉄の財務状況改善、鉄道インフラのほかのEU諸国への開放(オープンアクセス)を規定した国内法を制定しなくてはならないといった内容が盛り込まれた[橋本94]。

<sup>7</sup> 『關於国民経済和社会発展第十個五年計画綱要的報告』朱鎔基 人民出版社 2001年3月



突破し、独占の打破と市場参入の規制緩和」及び「産業化経営に適する社会事業体の改革を加速し、行政と企業との分離、企業と公共事業体との分離、営利性機構と非営利性機構との分離の実現」を強調した上で、競争的な市場メカニズムを導入し、電力、鉄道、航空、通信、公用事業等といった独占領域の管理体制改革を加速させる方針を固めた。さらに、今後五年間鉄道建設の計画を明確にした上に、鉄道事業に「網運分離」(網：鉄道ネットワーク、運：鉄道運輸 = 上下分離)の改革を実施することを決めたのである<sup>8</sup>。さらに、『綱要』の精神を貫徹するために鉄道部は『鉄道第10次五ヵ年計画』を制定し、上下分離の運輸体制改革を行うことを確認した<sup>9</sup>。

## (b) 社会的背景

### (1) 人口移動の加速と貨物の増加

改革開放後、それまで土地に束縛されてきた大量の農村労働力は現金収入を求めて農村から都市へ、中西部から東部へ、経済後進地区から市場経済が進んだ大都市や経済特別区へ流れ込んで来た。この「民工潮」とも呼ばれる出稼ぎ労働者の大移動は毎年決まってもともと運輸能力不足の鉄道部門に大きな衝撃を与える。特に、旧正月の前後、「春運」と呼ばれるこの時期になると、出稼ぎや学生及びほかの帰省客が駅にあふれている。それに対応するため、窓口の増設や列車の増発というのはもちろんのこと、特に乗客の多いところにダイヤ以外の空車を待機させたり、貨物列車で対応したりすることもあるという。

また、近年、生活レベルの高まりに伴い、都市部を中心に休日に旅に出る人が多くなって来ている。一方、いわゆる「レジャー経済」による内需増大の効果がかなり期待されているようで、完全週休二日制に加え、旧正月、メーデー、国慶節の休暇日数も大幅に増やされ、三回の大型連休となったのである。「レジャー社会の到来」を謳歌する現在は鉄道運輸の時代遅れを浮き彫りにしている。

また、21世紀に入り、「西部開発」は中国にとっての重要課題となった。西部と東部との貧富の格差を是正するために、豊富な鉱産資源の開発のために、少数民族地区や国境地帯の安全保障

のために、「西部開発」の政策を取ったとされている。西部開発により鉄道建設のような交通インフラ整備が盛んに行われるようになるばかりではなく、開発に伴い東西部の人的交流も活発化し、大量の労働力が必要となり、新たな人口移動も考えられる。これにより、鉄道をはじめとする交通機関への衝撃は大きいであろう。

他方、改革開放による経済発展は貨物運輸の需要も年々伸ばしている。ところが、鉄道自身の問題(行政と企業との一体化した体制、運輸能力、サービスなど)で、その増加した需要を十分に鉄道に引き付けられなかった。従来、鉄道運輸の面では旅客運輸より貨物運輸を重視してきた。これは建国当初に先進国に追いつき追い超すために取った重工業重視の政策に由来している。しかし、貨物とはいっても、その殆どは工業原料や石炭や食糧などである。現代物流でいう貨物のイメージとは違うのである。

また、近年の鉄道建設で複線を増やし、貨物運輸と旅客運輸とを分けて運送できる線路が増えたが(京九線は主に貨物で京広線は主に旅客)貨物列車と旅客列車とに同じ線路を走らせる(客貨混運)というのは依然として中国鉄道の一つの特徴である。特に、「春運」のような季節になると、線路が混雑し、互いに影響をする。アメリカの鉄道運輸は貨物を中心に行っているのに対して、日本の重点は旅客運輸にある。しかし、中国の鉄道運輸は膨大な人口と物資に面して貨物と旅客の両方を重点に置かねばならないのである。これは中国の国情である。

要するに、中国鉄道は改革開放後の人口大量移動と貨物の増加による運輸需要にうまく応えられず、旧体制による貨物運輸重視と「客貨混運」は依然として中国鉄道の特徴である。現状維持のままでは鉄道運輸はうまく行かないのは明らかであり、新たな改革を進めなくてはならないのである。

### (2) ニーズの多様化

旅客運輸の場合は、生活の豊かさにつれ、単なる場所と場所との間の「移動」にはもはや満足できず、より乗り心地のいい旅、より個性的な旅を求められるのは当然のことである。

<sup>8</sup> 『十五』計画詳説』本書編写組 中共党史出版社 2001年3月

<sup>9</sup> 『鐵路第十個五年計畫』『人民鐵道』紙 2001年6月12日 第5391期

全体主義の社会から出発し、市場経済のメカニズムを取り入れ、「社会主義市場経済」社会を目指す中国では、鄧小平氏の「先富起来」(＝社会主義は共同富裕だが、現段階では一部の人は先に裕福になってもいい)の呼びかけどおり、現段階＝社会主義初期段階では貧富の格差が出るのも不思議ではない。全体的に前より豊かになったが、乗客の中には先に裕福になっている人もいれば、まだうまく行かない人もいるから、ニーズの多様化を生じる。「優質優價列車」(＝品質がよければ値段も高い)の運行はその対応策の例である。また、個別のニーズに対応する列車も運行した。たとえば、「球迷専列」(＝サッカーファンを運送する観戦特別列車)はその例である。

他方、貨物運輸の場合は、経済の発展に伴い、高付加価値商品の運輸やコンテナ運輸や door to door の運輸等が求められるようになった。

近年、鉄道部門はこうした多様化したニーズに対応するために1997年から列車の運行速度を4回にわたりアップしたし、「夕発朝至」(＝夕方に出発、翌朝に到着)、「快速列車」、「旅行列車」、「集装箱専列」(＝コンテナ特別列車)などの新商品を出し、経営不況から脱出しようとしている。これらの対応は一定の効果があつたと評価するが、いずれも経営体制の改革に触れず、根本的な改革とは言えないのである。

### (c) 経済的背景

#### (1) ほかの運輸機関との競争

改革開放前、交通運輸業全体はインフラ産業として国の厳格なコントロールと直接管理の下に置かれていた。政府は交通業の管理者でありながら唯一の投資者と経営者でもあつた。改革後は鉄道を除きこのような状況は一変した。ほかの交通機関には道路、航空のほかに、水運、パイプ運輸もあるが、鉄道の最大ライバルである道路と航空業を取り上げ、簡単に紹介する。

[道路交通] 改革後、国有運輸企業が独占的に道路交通運輸を運営していた局面は次第に打破された。国のマクロ政策の下で道路市場では多種多様な所有制度の運輸企業が活躍している。そこから競争が生まれ、運輸の供給が増え、かつての「乗車難」の問題は解決された。同時に、

高速道路の発展に伴い、運輸企業はより早くより安全により快適な運輸を実現するための設備更新やサービス向上などへの取り組みを通じて、競争力を増強させ、市場シェアが大きく伸びてきた。道路旅客運輸の場合は1975年の52.5%から1998年の91.3%に、貨物部門の場合は1975年の35.8%から1998年の77.2%にそれぞれ大幅に伸びた。

[航空] 改革後、国は航空業への規制は次第に緩和してきた。航空業での行政と企業との分離は実現し、民用航空総局は政府部門として経営管理に関与せず、各航空会社はそれぞれ独立法人となり、独自に航空会社を運営できるようになった。航空業の中央政府による独占経営が放棄され、条件の揃った地区での新たな航空会社の創設が許され、航空運輸業と空港との分離も実施した。さらに、市場参入、航路の開発、搭乗資格、販売方式等の規制緩和を通じて、航空業の輸送能力と需要を増大し、市場シェア拡大と財務状況の改善ができた。

道路交通と航空業等の発展により鉄道の市場シェアは減少し、鉄道自身の要因も加え1994年についに赤字経営に陥った<sup>10</sup>。1990年代に入った時には鉄道の市場シェアは減りつつあつたが、まだ売り手市場であつた。1990年代中期に入ると、運輸市場の競争が激しくなり、売り手市場から買い手市場への転換は完成した。1980年から1996年にかけて全社会旅客回転量の中に鉄道が占めるシェアは60.5%から36.3%に減った。貨物部門も道路、航空、水運のシェア拡大に対し、35.3%まで落ち込んだ。中国鉄道は以前より厳しい経営情勢に直面せざるを得なかった。

#### (2) 運賃の規制・税率の割高

中国鉄道は長期にわたり資金不足に悩んでいる。資金不足のせいで鉄道建設と運輸は国民経済の発展に遅れ、経済発展のボトルネックとされている。この資金不足の要因の一つは運賃の規制と税率の割高にあるのである。

#### [運賃]

現行の『中華人民共和國鉄道法』の第25条及び『鉄道客運運賃規則』(1997年12月)の第3条、第4条などの運賃に関する規定によると、鉄道の

<sup>10</sup> [国研網]によると、1994年の経営赤字は35.5億元、1995年は62.4億元、1996年18億元、1997年37.6億元、1998年20億元で、五年累積は173.5億元である。

運賃は政府(国鉄 国務院、地方鉄道・合資鉄道等 地方政府と国務院)が決定する。特別な区間は国務院と物価主管部門の同意の下で特殊運賃が適用できる。また、市場の動向に応じて国務院の定めた価格の範囲内で価格の決定が可能だし、鉄道局に運賃を自由に変動させる権限を与えることはありうるという。すなわち、鉄道企業には自己の運輸商品の価格を市場の動向に応じて自分で決める権利はないのである。そこで、鉄道企業は商品価格を以って正常な利潤を獲得することも不可能である。また、貨物運賃構成の中の43%近くは鉄道建設基金(注2参照)に占められているという点から見て、実際の運賃レベルはもっと低いはずである。すなわち、基金は鉄道運賃の多くを占め、鉄道企業をコストより低い運賃で運営させるといって、赤字経営の一因である。1992年以後、運賃改革を実施し、全面的な値上げのほか、正規の統一運賃以外に各種の付加費(雑費)が徴収されるようになった。時には「価低於費」(=雑費は運賃よりも高い)といった現象もあった。こういった現象は客の負担を増加させるばかりではなく、鉄道の競争力を弱めた。要するに、運賃規制と低運賃は鉄道投資の回収や収益にマイナスの影響を与え、よって、国内外からの鉄道への投資を敬遠させる一因となった。

[税率]

多くの国は税収の面で鉄道に対し優遇的な政策を取っている。たとえば、営業税の場合はフランス1.6%、日本は1.5%、元西ドイツは0.49%、スイスは0.12%、ベルギーは0.013%、イギリスは0.01%、インドは0%であるのに対し、中国は3.24%である。多くの国は鉄道インフラ施設の維持管理に従事する業界には所得税免税である。前述したように中国鉄道の場合は貨物運賃の43%近くは鉄道建設基金という名の実際の税であり、その上にまた33%の所得税が課される。

## 3.2 構想の提出

### 3.2.1 提出

1998年の第15回党大会以後に行われた省庁再編で鉄道部の廃止は免れたが、ただ一つ取り残された、企業を直接に管理する部クラスの行政機関となった。しかし、前述のような各方面から

の圧力(背景)でその数十年変わらぬ体制は変わりつつあった。そこで、鉄道の問題を一括して解決できるような提案探しの努力は始まった。そして、検討の結果、鉄道部は「上下分離」を鉄道改革の長期目標モデルとすることに決めた。改革の目標は独占打破と競争の導入である。1999年になると指導部は「分割」を議論することには関心はなく、各種提案はいかにして分割するか集中している。

鉄道、電力、通信などの物理のネットに頼る産業の改革には、「分割」という共通点がある。すなわち、横切りか(水平分割)縦切りか(垂直分割)にあるのである。横切りの場合はネットワークを地域ごとに分割し互いに競争を展開させる。日本の国鉄改革はおおむねこれに相当する。改革後、日本国鉄は本州三社と三島三社及びJR貨物の7社に分割されたが、ただし、JR貨物は縦切り方式に相当する。縦切りの場合は業務の特性により鉄道業を幾つかの独立の会社に分割する。イギリスの例はこれに相当する。改革後、元イギリス国鉄(BR)は路線、旅客、貨物などの複数のブロックに分割され、それを民間企業に売却あるいはリースし、そこから100近くの独立の会社が生まれた。

さて、検討している中で、最初から横切りの方式は多くの反対意見に遭った。というのは、日本のような国は国鉄線もあれば私鉄線もあり、複線や平行線も多く、競争に適する。アメリカのような国はもともと私鉄ばかりであり、互いに競争するために多くの平行線も作られている。しかし中国の鉄道は国が作ったもので、平行線が少ない。また常に運送力不足に悩んでいる。それを解消するために今後五年間で総額2700億元の鉄道建設計画も立てたのである。いわば国情が違ふということである。

そこで、横切りより縦切りの方式によれば競争と鉄道建設とが両立できると、改革の主導者である鉄道部に認められるようになった。1999年5月に北方交通大学教授である栄朝和はいかに鉄道企業に現代企業制度を導入するかについての論文[栄99]の中で初めて縦切りの案を提出し、縦切りの核心である上下分離についても論述した。さらに栄は2000年6月に発表された別の論文[栄00]の中でも上下分離を詳細に論述した。

栄の提案は鉄道部の指導部にかなりの影響を

与えたという<sup>11</sup>。上下分離の案を具体化させるため、鉄道部は2000年の下半期から何度かの研究会を開き、最終的には10年計画<sup>12</sup>の改革案をまとめた。2000年7月に上下分離は鉄道の新たな改革案として初めてマスコミに出て世に知られたのである。

要するに、分割と上下分離という鉄道改革の構想の大枠は鉄道部が決めたものである。しかし、分割と上下分離にもいろいろなタイプがあり、鉄道部での議論はなかなか結果が出ないうちに、栄の論文が発表され、分割及び分割の核心である上下分離について詳細に論述した。これは、鉄道部には大きな影響を与え、今日の上下分離改革の素案となったのである。

### 3.2.2 内容と目指すもの

栄は[栄99]中国鉄道の現状と問題点を分析したあと、「単なる管理的視点から効率を高めようとするのは、一定の範囲内では相当に役立つが、しかし、制度上からそれらの根本的な問題を解決しない限り、いずれ効率の更なる向上は制度の限界にぶつかる」と指摘した。改革の方向は企業再編を通じて、鉄道ネットワークの効率が分割破壊されないと同時に、鉄道企業を自主的に市場の競争に対応できるような市場主体にさせることである。長年の独占経営はコストが高く、明らかに鉄道の発展を阻害するものである。独占を終結し、新たな基礎の上で鉄道運輸企業を再生させる。その基礎は上下分離である。

さらに、上下分離は中国の国情に合わないという論調に対し、中国は長期にわたり取っていた運営方式が実に効率の低い上下分離の一種であると主張した。つまり、鉄道局による鉄道ネットワークの分割という管理体制の下で、鉄道局の境界を超える長距離運輸のニーズを満足できず、それを実現するために幾つかの鉄道局に跨る「直通運輸」は不可欠となった。貨物列車はど

の鉄道局にも所属せず、旅客列車は鉄道局の境界を出る時もあればほかの局からの旅客列車のアクセスを受け入れる時もある。その場合に生じた料金の清算関係はまさに上下分離的である。しかし、このような無意識に実行してきた「上下分離」は、相互の責任、権利、利益を明確にせず、正式な契約関係でもないから、効率の向上にはつながらなかったという。

その上で、栄は上下分離の改革は過去の低効率の方式から高効率の方式への転換であり、また決して完璧な方策ではないことを強調した。つまり、鉄道ネットワークの分割はどの案でも必ず一部のネットワークの効率を失わせ、分割により創出した経営の高効率がそれを補うことができなければ、ネットワーク全体の効率低下につながるのである。だから、上下分離の改革は一つ的手段であり、鉄道改革と企業再編の目標ではないのである。

上下分離の具体的な内容について、栄の1999年と2000年の論文の中には詳しく言及されていたが、1999年の論述は現実の改革案にいちばん近いものであった。2000年の論文はその上にさらに四種類の上下分離の案を提案したあと、これらを否定し、残った案は1999年の案とほぼ一緒であった。

ここで栄の1999年の案を翻訳し、引用する。

「とりあえず会計上の上下分離を実現し、その後、現有の鉄道局旅客部門を基礎に旅客運輸会社をつくる。あとはじょじょに運輸市場の需要に応じて大小さまざまな合併や分化等を経て、幾つかの長距離運輸可能な大型旅客運輸会社が誕生することにより、最終的に鉄道旅客部門の再編を実現する。同時に貨物部門は現行の体制をしばらく維持してもいいが、その後上下分離し、貨物部門からまずコンテナ、冷凍車、タンク車などの専門運輸分野を独立の会社にさせる。列車の運行、指揮は下部構造のインフラ会社が担当する。要するに、鉄道企業再編の原則は最初の計画と改革開始後における市場需要に応じて、

<sup>11</sup> 国務院発展研究中心情報網[国研網]:「我国铁路改革将重启」編集責任者:常丹紅 2001年4月25日 <http://www.drcnet.com.cn> 2001年5月25日取得

<sup>12</sup> 上記注15によると、国務院上層部は上下分離の発想には肯定的であるが留保する意見もある。例えば、アメリカのように横切りのやり方はどうだろうかとか、上下分離の前に行政と企業との分離や人員削減・効率向上などの改革が先行して進むべきではないかとか、鉄道インフラ会社は新たな腐敗の温床になるのではないかとかの意見が出て来た。専門家の間にもいろんな意見があった。各方面からの反対と支持を受けて、鉄道部は国務院発展研究センターに新たな上下分離の修正案づくりを依頼した。内容は前より急進的で、10年の改革予定期間も7年に圧縮されたという。

その状況を総合的に考えることである。本当の意味の鉄道企業が生まれた後、我々は現在の国鉄全体の財務清算体制も要らないし、今のような全国鉄における集中統一の運行指揮も必要ではなくなる。それに代わるのは鉄道企業間における契約関係に基づく財務清算であり、上下分離の下での準市場的な方式による線路使用時間の配分である。」

### 3.2.3 計画と現段階での実施状況

鉄道部がほかの関係機関と合同で作った上下分離改革案(実施計画)によると、簡単などころから着手し難しいところに進むという原則で、とりあえず旅客部門と貨物、インフラ部門との分離を実現させ、旅客運輸会社を作り、それから貨物運輸会社を作る。旅客、貨物運輸会社が全部できたあと、統一の国家鉄道インフラ会社を作る。

旅客運輸の場合は、まず鉄道局内部で模擬法人運営の旅客運輸会社を形成し、一定の期間が経つと全国鉄14社(14個の鉄道局があるから)の内部旅客運輸会社を5~7社の大規模な旅客運輸会社に合併、統合させ、株式会社にし、株式市場に上場させる。一方、貨物部門の場合は、鉄道局に跨る運輸量が多く運輸過程も複雑で収入の清算、確定が困難なため、専門運輸会社づくりから着手することになった。重点はコンテナ運輸会社の設立にある。同時に14個の鉄道局の内部で貨物運輸事業部と鉄道インフラ事業部の設立を進め、会計上も分離する。その後、貨物運輸事業部の統廃合を行い、3~5個の大型貨物運輸会社を誕生させる。最後は貨物運輸会社の株式会社化と株式市場への上場である。また、WTOの加盟に備えて、2000年9月の暫行弁法(省令に相当)で鉄道貨物運輸市場の開放を決めた<sup>13</sup>。

鉄道インフラ会社は国家財政の支持の下で、鉄道インフラを管理し、ダイヤグラムと列車編成計画を制定する。列車運行を組織し鉄道建設

に責任を負う。収入は主に運輸会社からの線路使用料であるが、必要な時に財政からの補助も可能である。

上下分離が完成後、元国鉄運輸部門は5~7社の大型旅客運輸会社と3~5社の大型貨物運輸会社、1~2社の専門運輸会社、インフラ会社一つ、幾つかの貨物列車リース会社及び幾つかのローカル線会社に分割されることになる。これらの会社は最終的に鉄道部と分かれることになる。鉄道部は行政と企業との分離を実施し、鉄道業にマクロ的なコントロールを施すと同時に次第に鉄道運輸市場を開放し、鉄道業への参入制度を設ける。

以上の計画は栄が提案したものと比べればより具体化されているが、ほぼ一致していることは明らかである。ちなみに、栄論文(1999年5月)が発表されたあと、上記の計画ができるまで(2000年下半年)すでに旅客運輸会社づくりの実験活動があったのである。つまり、上下分離の実務的な動きは以上の計画ができた後に限られてはいないのである。

ところで、この計画の今までの実施状況を以下のように簡単にまとめておく。

#### [非運輸部門の分離]

中国鉄道は運輸業以外には建設、通信、車両、物資のような部門もあれば、設計、研究開発、教育訓練、文化、スポーツ、出版、医療、公(安)検(察)法(廷)のようなバックアップ部門もたくさんある。また、国鉄の中に労働者は234万3258人、幹部は79万8772人がいる<sup>14</sup>。まさに巨大企業である。

この巨大企業から運輸業以外の部門がまず切り離されることになった。2000年中、鉄道部に所属していた“五大公司”(=中国鐵路工程總公司、中国鉄道建築總公司、中国鐵路機車車輛工業總公司、中国鐵路通信信号總公司、中国土木工程集团公司)とその従業員80万人が鉄道部から切り離された。鉄道部に所属した大学10校と数多くの専門学校、技術学校、成人教育学校、高中小学校などは国家教育部に移籍させるか地方政府の管理下に置かれるかした。設計、研究開発など

<sup>13</sup> 『外商投資鐵路貨物運輸業審批与管理暫行弁法』 鉄道部・対外貿易經濟合作部2000年9月28日 中国網絡法律站点 <http://www.chinawebfa.com> 取得

<sup>14</sup> [鉄道年鑑00] 69ページ。数字は1999年の統計である。その後も何回かの人員削減の行動があり、したがって、現在の人数はそれより少ないはずである。目標は260万人の要員を擁する運輸企業が2000年までに30万人を削減し、2005年までに140万人まで削減する方針である。改革終了時点で全国鉄の要員は1996年の340万人から230万人まで減らすことになる。

の部門は自主的に経営できる企業にさせるかあるいは再編したあと切り離されることにした。多角経営企業は実験活動をした上、運輸部門との分離(企業分設、財務分帳、人員分限)をほぼ実現した。

#### [運輸部門の分離]

1999年9月28日～11月8日の間に、呼和浩特、南昌、昆明、柳州の四つの鉄道支局を設置していない鉄道局は旅客運輸会社の看板を出し、実験活動を始めた。2000年12月2日に広州鉄道集団会社の旅客運輸会社も設立され実験活動を始めた。ほかの鉄道局での旅客運輸会社の設立も進み、2002年9月末まで全鉄道局における旅客運輸会社の設立が完成した。貨物部門での会社設立活動はいまなお進行中である。

### 3.2.4 問題

以上のとおり、上下分離は着々と進んでいる。以前にもこの種の問題があったが、上下分離による分離、合理化の過程で生まれた余剰人員の処理問題は以前より増し、深刻化しているところである。

処理方法(再就業プロジェクト)はこうである[鉄道年鑑00]、企業を三種類(黒字企業と通常の生産経営が維持できない赤字企業、通常の生産経営が維持できる赤字企業)に分け、レイオフを実施する。その中に中央財政の補助金申請に条件が揃った赤字企業の場合は生活確保と再就業促進の目的でレイオフした従業員を再就業サービスセンターに入れ、基本生活保障と再就業の契約を交わす。中央財政の補助金申請に条件が揃わない企業の場合は内部レイオフを実施し、内部レイオフ 訓練 資質向上 競争による職場復帰或いは再配置 内部レイオフといった循環型体制を形成させる。

現在、鉄道では379カ所の再就業サービスセンターが設置された。再就業サービスセンターは国が計画経済時代に雇い過ぎた従業員を社会に

送り出しリストラするために事前に用意した緩衝地帯である。1998年末に10万2393人のレイオフ従業員が再就業サービスセンターに入り、5.8万人は再就業を果たした。内訳は鉄道内部での再就業が5.5万人で、社会での再就業は0.3万人である。1999年末に再就業サービスセンターに入り基本生活保障と再就業の協約を交わした従業員は3.4万人で、9454人が再就業を果たした。内部レイオフした従業員は6.4万人で、その内、運輸業は4.4万人である。数字が示したように再就業を果たしていない人数が大半である<sup>15</sup>。また、一定の期間内に就職できないと雇用契約の解除となる。このあと失業保険の対象となるが、さらに一定期間が経つと基本生活保障だけになる<sup>16</sup>。すなわち、レイオフから三年間再就職できなかったら完全失業者となる[中兼00b][上原00]

鉄道部は2005年まで運輸業の定員を140万人まで削減する方針を出した。2001年だけでも3万人削減のノルマがある。ちなみに1999年末まで運輸業の定員は156.3万人である。以前は再就業サービスセンターのほかに余剰人員を多角経営企業(もともと受け皿の性格が強いが)に回すのは通常の手段であったが、今となっては多角経営企業自身も鉄道部と切り離され改革しなくてはならないという状況の中で、さらに人員を受け入れる余地がますます狭くなってきている。逆にいわゆる政策的人員増加要因で毎年依然として大量の人員を受け入れなくてはならないのである。たとえば復員軍人、各種学校の新卒者はそれである。1996年から1999年末までこれらの人員を17.4万人も受け入れてきた。

失業問題はどの国の政府にとっても政治問題である。上下分離の改革は始まったばかりで、この余剰人員の問題はこれからもますます深刻化していくであろう。また、ある程度、これは鉄道だけでは解決できない問題である。いかにして改革、発展と社会安定の関係をうまく調和させ旧体制と新体制の平穏な移行が実現できるかは中国政府にとっての大きな試練である。

<sup>15</sup> [下崗00]によると、再就業しない人員が多い理由は主に、全社会的な社会保障システムはまだ形成されていないから、退職すると国有企業の医療、養老等の保障を失う、退職すると年齢的にも賃金の面でも労働市場での競争力が弱い、企業に失業保障、債務返還を求め、等の理由からである。全国的には再就業率は高くない。全国平均27.4%(1999年6月まで)、多くの省は27%にも達せず、たとえば山東省は19.6%である。(労働和社会保障部の調査による)

<sup>16</sup> 國務院關於切實做好企業離退休人員基本養老金按時足額發放和国有企業下崗職工基本生活保障工作的通知『第五條 國發(2000)8号 2000年5月28日

### 3.2.5 構想と現段階の改革との関係

前述もしたが現段階の改革は「資産経営責任制」であり、目指すのは現代企業制度の確立である。上下分離の構想は宋の論題どおり[ 宋99 ]鉄道企業における現代企業制度の確立の基礎である。つまり、両者は目標が同じであるが、「資産経営責任制」は鉄道業を含むすべての国有企業で行う改革であり、「上下分離」は鉄道業なりの事情に応じた改革案である。両者は国有企業改革の手段であり、目的ではない。また、完全民営化(私有化)を実施しない限り、中国版上下分離も「資産経営責任制」の一つの変形に過ぎず、ほかの国有企業と同様に国有資産の価値保全、増大に責任を持つのである。問題となるのは鉄道業で両者同時に行うということは果たしていいのか。今井[ 今井00 ]の説が確かであれば、少なくとも鉄道業では新たな改革案である上下分離の出現により「資産経営責任制」の施行はじょじょに廃止の方向に向かうのではないかと考えられる。

一方、両者における国有資産の経営効率向上という短期目標が同じであっても、「資産経営責任制」の特徴は上から下への「放権」(=権力委譲 12項目の経営自主権-[ 交通年鑑99b ]参照)と下から上への請負であるのに対し、上下分離は民営化(国有民営)そのものであると言える。この意味では上下分離は積極的に進歩的な意義があると思うのである。

### 3.3 限界

上下分離は鉄道改革の万能薬ではない。上下分離はあくまでも鉄道改革と企業再編の手段であり、目的ではない[ 宋00 ]。一つの手段としての上下分離の役割は経営効率を大幅に向上させ、お客に完全無欠の運輸商品を提供し、運輸市場から独立に収入が得られることにある。つまり、最終的に経済発展に貢献するということである。確かに上下分離は万能薬ではないが、世界各国の経験から見て悪くない薬でもある。さもないと中国政府はこの改革案を選ばなかったろう。ここで、中国版上下分離は中国鉄道を変えられ

るのか、経済発展に貢献できるかについて論じ、その限界を探りたい。

#### 3.3.1 上下分離の制度上の保証は？

中兼[ 中兼00b\_1 ]によると、中国での改革は漸進主義的改革であり、漸進主義的改革のもとでは制度化が相対的に遅れがちである(非制度化)。なぜなら、実用主義的に改革を実施していくと、とりあえず成果の上がる制度がいい制度ということとなり、非規範的な制度も許容され、或いはとりあえず既存の規則やルールを以ってコトを進めることになるからである。中国の国有企業には長らく請負制が取り入れられ、現在では近代的株式会社制度と並立しているが、関連法規や規則が整備されず、また整備されても実行されず、現代企業組織に向けた制度化が遅れている。とくに、中国のように長らく法的文化に欠け、私的で仲間内の契約関係が重視された社会では制度化された関係を築き、かつ適切に運用することは容易なことではない。

市場経済は法制経済でもある。交通運輸の効率を向上させるには経済的な手段は不可欠ではあるが、法制度も重要である。たとえば、中国鉄道が直面した困難を論じる場合はよく「資金不足」ということを指摘される。なぜ資金不足になったのかということ、主な原因は民間と海外の投資を誘引できるようなしっかりした制度がないからではないか。朝令暮改で、抜け穴だらけ、相互矛盾、不平等、不透明な制度や規則がゆえに収益の見込みの困難な事業に誰が投資しようとするのか。鉄道の上下分離も最終的には鉄道業における「投資主体多元化」の局面を形成させる目的がある。相応の制度が整備されない限り、上下分離の改革が完了したあと、必ずしも「投資主体多元化」が実現できないし、上下分離自身もうまくいくわけではない。

法律や規則は制度ではあるが、市場も政府も制度である。三者ともしっかりしないと真の制度化が出来上がらない。

もはや時代遅れになった『鉄道法』の改正は行っているが、日本の国鉄改革関連諸法(1986年)に相当する鉄道改革・上下分離に関する法的な動きはまだ見当たらない。『鉄道改革法』や『鉄道投資法』の制定、『鉄道法』に鉄道改革への確

認をはじめ、鉄道業の属性や参入と退出や公共性運輸の範囲や税優遇等を付け加えるのは当面緊急の課題ではないか。もし、上下分離が何らかの形で制度化されたとしても、守られる保証はない。人々は改革案の頻繁な移り変わりに慣れていて、市場に利益を求めるよりも官僚に働きかけていた。法による支配の伝統はなく、「官」或いは「党」による支配の伝統は脈々と受け継がれて来ているからである。

要するに、改革内容の善し悪しは別として上下分離の改革は制度上の保証が不十分のまま始まった。これは政府にとって都合のいいことであるかもしれないが(鄧小平曰く:改革は石を探りながら川を渡るものだ=摸索)新旧体制の摩擦で生じる改革のコスト増は避けられないではないか。

### 3.3.2 新たに設立する国営の鉄道インフラ会社における新たな独占は避けられるか?

欧州の例を見ると、上下分離後、政府は鉄道インフラの建設、維持、管理に係わるケースが多い。また、鉄道ネットワークの効率を最大化させるためにダイヤグラムの制定や運営の統一的管理を行う例もある。なぜなら、北海道程度の運送密度しかない欧州では、運輸会社にインフラ施設等の建設、維持管理の責任まで負わせると経営が成り立たないからである(イギリスのような例もあるが)。つまり、欧州では鉄道インフラに対するある程度の独占もやむを得ないのである。ちなみに、中国の鉄道輸送密度は世界<sup>17</sup>である。

中国における上下分離の計画の中に、これからつくる国営の鉄道インフラ会社は国家財政の支持の下で統一的に鉄道施設の維持管理、建設には責任を負う、主な収入源は運輸会社からの線路使用料であるが、必要なときに国家財政からの補助も可能であるという内容がある。また、列車ダイヤグラムと列車編成計画を制定し列車の運行を組織する権限もある。つまり、上下分離し、独占打破と呼びながらも、鉄道インフラ会社

による新たな独占を育てるのではないか。

鉄道のようなネットワークに強く頼る企業にとって、線路使用料のレベルと列車ダイヤグラムの確定は死活問題である。たとえば、発車時間を朝にするか夜にするかにより、運輸会社とくに旅客運輸会社の業績に大きな影響を与える。もし、これらの権限を市場メカニズムに関係ないインフラ会社に任せれば、運輸会社は市場ではなくインフラ会社に働きかけ、支持を求めるようになるであろう。これで、新たな腐敗が生まれるのではないか。また、鉄道に確かに自然独占性があるとすれば、一旦鉄道インフラ会社ができたなら、競争相手もないし、いつまでも独占を続けるであろう。もし、インフラ会社による独占が事情により「現段階」だけのことでありとしても、前にも触れたが制度上におけるはっきりした将来のビジョンは示されていない。

要するに、現段階のまま改革を進めれば、鉄道インフラ会社による独占は避けられないものである。

### 3.3.3 上下分離して現代企業制度を建てようとする鉄道企業には利益最大化の動機はあるのか?

国有企業には独立の法人財産権がないため、いわゆる「所有者不在」の現状にあり、利益最大化の動機はないとされる(注3参照)。鉄道における上下分離の目標は現代企業制度を確立し、効率を向上させ、経済発展に貢献するところにある。現代企業の特徴の一つは所有権と経営権の分離である。上下分離してできた運輸会社の所有者は国家であることは法律上明らかであるが、この所有権を具現する制度は整えていない。そこで、「みんなのものであるが、だれのものでもない」ということになってしまった。また、この所有権の分割、流通、継承などの問題は、法律上、政策上及び実際の現場にも多くの障害を与える。つまり、上下分離しても所有権と経営権の分離という問題は曖昧なままである。或いは経営権はコトを進めるために、ある程度明確化したとしても、肝心の所有権とその行使は制度の

<sup>17</sup> [鉄道年鑑00] 658ページ参照。[客貨運輸密度]: 中国 日本 ロシア[旅客運輸密度]: 日本 中国 インド[貨物運輸密度]: 中国 ロシア アメリカ



形で明確化されないと、運輸会社に利益最大化の動機が生まれないのである。

### 3.3.4 鉄道部による改革ということ自身には問題がないか？

上下分離の改革は当たり前のように、鉄道部により進められている。当初、上下分離の長期目標モデルを採用したのも、「鉄道部党組織が真剣な検討の末」、決めたものである[交通年鑑99c]。もちろん案づくりの段階で、ほかの関係省庁も呼んで検討してきたが、結局、改革案は鉄道部が自分の都合のいい方向に、まとめてきたのではないか。内容から見ても、理由はどうであれ、多くの重大な権限を持つ巨大な鉄道インフラ会社の設立は、上下分離後も引き続き鉄道に影響力を行使する意欲の表れではないか。ある部門が自身を改革する案を提出するならば、その案は自身の利益を最大化させる案である。

さすがに国務院の要人は、鉄道部の報告を聞き、そのインフラ会社が新たな独占を生むのではないかと、保留の意見を出した。これを受け、鉄道部はいま上下分離の修正案を作成中という(注12参照)。

このような自己利益最大化の傾向を防ぐため、「改革」という仕事を専門的に取り仕切る、各省庁の利益を超越できる国家総合改革機構が必要である。たとえば、現在の国務院体制改革委員会に任せればよい。改革案制定の際、第三者の参加も不可欠である。例えば、専門家、学者、運輸部門の代表、非運輸部門の代表、従業員代表などである。このような総意の上でできた改革案が有意義である。改革は内々で議論するものではなく、透明性も必要である。なによりも改革は既得権益者との戦いであるからである。

官僚的慣習、自己利益最大化などは「人による支配」の文化から生まれたものであったが、その文化のマイナス的影響を当面、乗り越えられなくても、制度(例えば、国家総合改革機構による改革推進)の構築で、人々を制度による支配に慣らすのも進歩である。

## 4. WTO加盟がもたらすもの

2001年12月11日に中国はWTO(世界貿易機構)の正式成員となった。これは、中国にとって発展のチャンスであり、挑戦でもある。本章ではまずWTO加盟による中国全体に対する影響を論じる。次に鉄道への影響を論じる。最後に民営化と私鉄の可能性に触れてから本章を終えたい。

### 4.1 WTO加盟による衝撃

#### 4.1.1 国内外に対する影響

中国はこれまでWTOに約束したことが二つある。一つは国際ルールに沿って物事を運ぶことで、二つは更なる市場開放ということである。そのうえに、国際規範に即した透明性がある、統一的で、公正、予見可能な法体系を築くことも約束した。

一般的な論調では、長期にわたる計画経済の悪影響はもちろん、改革開放後、漸進的改革に伴う体制移行(双軌制)による国有企業<sup>18</sup>の経営不振、リストラ、腐敗横行などの現象で、もともと競争力が強くなかった国有企業はさらに弱体化してきた。WTO加盟後、そのまま(一定の猶予期間があるものの)市場を開放したら、競争力が弱い上、国の保護も失った国有企業が世界の市場競争に晒されたら、その惨状は推して知るべしである。ある論者<sup>19</sup>の見方によると、加盟後、国有企業は競争に耐え切れず、次々と倒産するか外国の多国籍企業に吸収合併されることにより、事実上の私有化が成り立つことになる。これで、共産党は私有化の責任をWTOに押し付けることができるという。この説はいささか悲観的ではあるが、少なくとも輸入の大量増加による国内産業の不振、失業者の増加及び社会不安の心配は考えられることであろう。一方、外国投資、国際貿易による雇用増加、競争力増強、産業振興なども想定できるので、中国にとって短期

<sup>18</sup> ここでいう「国有企業」は主に大型中型の国有企業のことを指す。小型国有企業は「握大放小」(=大きいのを握り、小さいのを開放させ、自由化させる)の方針の下で、再編、破産、合併、売却などを通じて、自由化された。

<sup>19</sup> 「WTO和中国的“新半殖民地化”」 嚴 家祺 『中文導報』紙 2000年11月16日

的には不利であるが、長期的には有利であるという説もある。

また、WTO加盟したといっても、国際ルールに即した法制度の構築は一朝一夕のことではない。中国では法制度の構築の難しさは法律を作るところばかりではなく、ルールを守るという意識の養成がむしろ重要である。法による支配の伝統のない国から遵法精神のある社会に成長させるには、相当に長時間が必要である。そこに文化の転換と教育の力が期待されている。

要するに、WTOの加盟は中国にとっての両刃の剣である。いいにせよ悪いにせよ、WTO加盟は中国に大変化、大衝撃をもたらす。

他方、WTOにとっても、中国の加盟は大衝撃である。十四年間中国の加盟を阻止し続けてきたが、やはり中国自身の発展でついに受け入れざるを得ないことになった。申請期間の長さは前代未聞であり、受け入れの慎重さは衝撃の大きさを物語っている。政治的心配も経済的心配もある中で、WTOは中国に四つの特別措置を取った。対中特別 Safe Guard の設置。繊維 Safe Guard における発動期間の延長。ダンピング反対措置の条件を緩和する。対中監視機構の設置。特に、成員国の監視機構を設置するというのはWTO史上未曾有のことである<sup>20</sup>。近隣諸国も中国がWTO加盟により殆どの国の最大貿易対象国になるということは好ましくないようである。それもそのはずで、WTO加盟を契機に中国は名実とも世界大国になり、アジアでの力関係も変わるからであろう。

要するに、中国のWTO加盟は国内外に経済的、政治的ないし文化的衝撃を与えることが予想されている。やや誇張して言えば、中国のWTO加盟は文化大革命の衝撃に相当すると言える。

#### 4.1.2 鉄道に対する影響の予測

WTOでは交通運輸はサービス業と看做され、加盟後、『サービスの貿易に関する一般協定』の原則に従わなくてはならない。この協定にいう「サービス」とは「政府の権限の行使として提供されるサービス以外のすべての分野におけるす

べてのサービスをいう」。また、「政府の権限の行使として提供されるサービス」とは「商業的な原則に基づかず、かつ一または二以上のサービス提供者との競争を行うことなく提供されるサービスをいう」のである。中国鉄道は後者に属する。つまり、いまの国鉄の独占体制の下で、加盟後もしばらく現状維持できるが、上下分離の改革が進むにつれて「一または二以上」のサービス提供者が出るのは時間の問題である。また、中国政府はすでに鉄道貨物運輸市場を外国に開放することを決めた（注13参照）。つまり、近いうちに必ず来る世界との競争には中国鉄道の備えはどうか、どのような衝撃を受けるかは現実を踏まえながら予想していく。

##### (a) 中国鉄道における開放度と市場化程度の現状

###### (1) 開放度が低い

###### (i) 外資利用量が少なく、割合も低い

鉄道部門の外資利用量は国の外資利用総額の1.5%に過ぎない。外資利用額が鉄道投資に占める割合も低く、第8次五ヵ年計画期間における鉄道建設総投資の中で外資利用はわずか1.8%しかない。具体的なプロジェクトでも外資の利用が少なく、外資が総投資額の40%以上を占めるプロジェクトは一つもない。数百もある鉄道大型工場の中に、外資の直接投資があったのはただ二つであり、その投資規模も大きくない。鉄道運輸企業への外国投資はゼロである。

###### (ii) 国際市場の参与度が低い

鉄道工業、製造業の製品と建設業の生産能力は、国内市場ですでに飽和状態になっている。しかし、両部門の製品と生産能力は国際市場に入ったことは少ない。

(iii) 高速鉄道技術や列車の運行指揮技術などは先進国に比べて遅れるが、国外の先進技術の取り入れと応用の程度は低い。

(iv) 鉄道運輸市場では、なんらかの形で経営活動をしている外国のメーカーはない。

###### (2) 市場化程度が低い

###### (i) 鉄道の属性は曖昧である

市場経済体制における企業の属性を明確にした上で、企業は自分の属性に即した行動を取る。

<sup>20</sup> 「対中セーフガード創設、WTO加盟国保護への特例案 不当販売対抗措置」清水真人『日本経済新聞』2001年8月18日 日刊

いままで、国は鉄道が純公共なのか純企業なのか、或いはある部分は公共性、ある部分は企業性なのかについて明確にしていない。国が鉄道に無条件に国家の経済社会指標を達成させようと要求した時、鉄道は純公共性の企業に看做されるかのように見え、鉄道も不採算の公共性運輸を行い市場から正当な利益が得られない。しかし、国が鉄道企業になるべく多くの利潤と税金を納めるよう要求した時、鉄道は普通の企業に看做されるかのように見え、市場での高い収益が要求される。鉄道に対する国の二重標準は市場化程度の低下をもたらす。もし、国は鉄道運輸企業が国家の公共性運輸を行う際に得られる補助や優遇などの問題を制度化し明確にしなければ、外資は公共性運輸を引き受けないであろう。何の補償もないという条件の下で、中国の鉄道運輸市場に外資は参入しないであろう。

#### (ii) 鉄道運輸価格の規制

鉄道運賃の設定は運輸企業自身ではなく、国によるものである。こうした状態の下で、運輸商品の価格はコスト状況にも経営成果にも関係なく、鉄道企業は非市場化経営をせざるを得ない。こうした状況では外資の参入は考えにくいのである。

#### (3) 鉄道開放の主な障害

(i) 鉄道運輸企業の分業化、専門化及びこれに関連する法整備などは上下分離により始まったばかりで、完全にできて健全に運営できるまでしばらく待たなくてはならない。外資の鉄道運輸業参入は特定の専門運輸部門を選んで入るのは通常である。こうした分業化、専門化、参入退出の法制ができていない状態で、外資における参入するための手立て探しは難しいのである。

(ii) 非制度化による法体系の不備である。個別の法律や省令や通達が出たものの、いまでも鉄道企業における外資参入に関する包括的な法体系はできていない。つまり、たとえ外資が参入したとしても、その行為を規制することも、その権益を保護することも難しいのである。

#### (4) 貨物運輸市場の開放

2001年11月10日に発効したWTO加盟の議定

書<sup>21</sup>に鉄道貨物市場の開放が明記してある。つまり、「合資企業形式に限り、外資の株式比率は49%を超えない。加盟後3年以内に外資が株式の多数を所有することを許し、加盟後6年以内に外資独資子会社の設立を許す」である。それに先立ち、2000年9月の暫行弁法で、鉄道貨物運輸市場の開放を決めた。従来、運輸面において、旅客運輸より貨物運輸を重視してきたとされている。貨物運輸市場が本格的に開放されたら、近い将来に旅客運輸市場への影響も予想される。

#### (b) WTO加盟で鉄道に対する衝撃の予測

中国のWTO加盟で、すぐには中国鉄道に大きな衝撃を与えないが、まず、貨物運輸から、時間が経つにつれいずれ下記のような影響が出てくるのではないかと推測する。

(1) 鉄道運輸市場における収益のアンバランスをさらにひどくさせる。収益のアンバランスとは収益の地域差のことである。近い将来、外資が参入したら、収益性のいい地域を選ぶであろう。これで、収益性のいい地域のシェアは多く外資系に占められ、国鉄は不採算線路の経営を多く引き受けざるを得ない。

(2) コンテナ運輸や保温冷蔵運輸などの専門運輸は中国鉄道の新たな成長ポイントである。上下分離の進展に従い、いずれ済ませるであろう分業化、専門化、参入法制の整備などは外資の参入を促進させる。外資参入後、専門運輸市場の相当部分は外資に占められる予想である。

(3) 鉄道運輸の「込み合い」を激化させる。中国鉄道運輸は鉄道不足のため、いつも「込み合い」状態である。幹線とピーク時は尚更である。運輸市場が開放したら、より多くの運輸会社が参入することを意味する。それで、限られた運輸能力をより多くの運輸会社に割り当てることになる。ますます「込み合い」がひどくなる。

(4) 不採算の公共性鉄道の経営と建設はますます難しくなる。外資は収益性のある鉄道の建設、経営にしか参入しないからである。これで、資金不足や不採算に悩まされている公共性鉄道にはなんの助けにもならない。現在は鉄道建設基金やいろんな補助金でなんとか維持できるが、WTO加盟後はこれらの非市場的な手段はうまく機能

<sup>21</sup> 中国加入世界貿易組織法律文件：『中華人民共和國加入議定書』（2001/11/10）附件9：「服務貿易具體承諾減讓表・第二條最惠國待遇豁免清單」45頁中華人民共和國對外貿易經濟合作部 <http://www.moftec.gov.cn> 取得

できなくなるから、国鉄はその公共性鉄道の多くを引き受けるしかない。もともとある建設資金不足や不採算の問題は一層深刻化していくであろう。

(5) 国内における機関車・車両の生産、経営は困難になる。現有の機関車・車両の生産能力は絶対過剰といった状態にあり、生産技術も先進国に遅れたため、いったん鉄道市場が開放すると、外国の機関車・車両が入り、鉄道機関車・車両工業部門に対する打撃は予想される。

(6) 人材の流失を加速させる。外資が参入したら、人的資源の現地化を行うであろう。外資の資金的優位を生かし、国鉄から必要な人材を雇い入れることになる。これで、国鉄の管理、経営、生産などに影響が出るであろう。

## 4.2 民営化と私鉄の可能性

### 4.2.1 現有の合資鉄道と地方鉄道の現状

中国では国家鉄道(国鉄)以外には合資鉄道と地方鉄道もある。合資鉄道とは中央政府と地方政府、国有企業及びほかの団体と共同で投資、建設、経営、管理の鉄道のことである。地方鉄道とは地方政府及び企業は自主に建設・経営の鉄道のことである。両者はいわば「公設鉄道」である。

合資鉄道と地方鉄道はキロ数が短く国家鉄道の補充として、だいたい幹線の末端や経済後進地区に作られ、最初から資金不足や運輸量不足や経営不振などに悩まされている。目下、やや高い運輸価格水準というのは唯一国からの優遇政策である。また、国鉄と合資鉄道、地方鉄道との関係に係わる制度上の保障は乏しく、国鉄への直通運輸はスムーズにできない。そのため、人間関係や鉄道局幹部の兼任、天下りに頼ってはじめて正常な運営が維持できる合資鉄道、地方鉄道がある。そのほか、制度の不備で収入清算や連結駅での利権争いや土地譲渡を巡る紛争などはあと絶たない。

公設鉄道でさえこれだけの問題が起こっているということから見れば、このままの状態が続けば、BOT方式(建設、運営、譲渡)などの鉄道への応用、さらに言えばWTO加盟後の私鉄の可能性も薄くなってくるのではないかと。

### 4.2.2 民営化と私鉄の可能性

上下分離の最終的な目標は分業化、専門化による現代企業制度の確立、すなわち株式会社化、株式上場、投資主体多元化の達成にあるならば、上下分離の改革は事実上の民営化(国有民営)である。国鉄の完全民営化(私有化)は、今回の改革の目的でもないし、国情も鉄道の状況も民営化を許さない。このことを公式の言葉で言えば「国が独占することが必要、あるいは国にとって重要な産業であれば、国が支援し国が過半を出資する」というものである。言い換えれば現段階では民営化とは国有民営であり、限度がある。完全民営化(私有化)というのは、将来、より多くの鉄道を建設し、統一、公正、透明性のある、予見可能な法制度の下で、健全な競争が展開されている中で、国が必要であると判断してはじめて可能性が生まれるものである。たとえ、いままぐ完全民営化を実施しようとしても、市場は魅力的であるが、しかし、厳しい参入規制の存在、競争政策の不備などという非制度化による弊害、並びにそこから生じた収益の見込みへの不安は外資に敬遠させるのに十分であろう。たとえば、公有制のまま、将来、上記のような明るい情景が出現するならば、それは公有民営の成果ではないか。ゆえにわざわざ完全民営化を実施する必要性がなくなるのではないかと。

人間は合理的行動を取るということを認めれば、公有制より私有制のほうが有利であるという言い方があるが、公有制を維持したまま、経済発展し続けた例もある。開発独裁的なやり方には限界があるものの、国により文化伝統により魅力的な選択の一つであるかもしれない。

他方、私鉄の運行は上記の制度が整備され、国から許可があれば、理論上いつでも可能性がある。また、私鉄は必ずしも国鉄の完全民営化を前提にせず、国鉄と同時に存在し、平行に競争することも可能である。もちろん、これはあくまでも国の鉄道政策によって異なった結論になるものである。

## 5. おわりに

今、中国はWTOのメンバーになった。WTOへ

の加盟は中国の経済、政治、文化に及ぶ大きな衝撃であろう。これを契機に、この古い国がより文明、進歩、民主の方向に進むよう祈る。

中国鉄道は巨大企業であり、典型的国有企業である。最後まで独占経営を守り続けてきた中国鉄道はついに「時勢」に従い、重い腰をあげ抜本的な改革を始めたのである。改革の名は上下分離である。これは、さほど新鮮な発想でもないが、駅伝のように各国に伝わり、ついに中国の番だ、という印象もある。この改革は鉄道企業における分業化、専門化の促進及びそれによる生産性、効率の向上、更なる経済発展、近代化への貢献は大きいと予測される。

上下分離は改革の一つの手段であり、目的ではない。上下分離完成後、株式上場や投資対象の多元化が達成でき、鉄道企業は本当の市場に身を置き、内外からの競争に晒されてもおお元気に生き残れる体制の育成が上下分離の究極的な目的ではないだろうか。

## 参考文献

- [交通年鑑]『中国交通年鑑』中国交通年鑑社 1998年版  
邦訳:(社)海外鉄道技術協力協会(鉄道関連資料抄訳より)
- [交通年鑑99a]前掲書1999年版114ページ
- [交通年鑑99b]前掲書115-116ページ
- [交通年鑑99c]前掲書113ページ
- [鉄道年鑑]『中国鉄道年鑑』中国鉄道年鑑編集部 鉄道部档案史誌中心編1999年版
- [鉄道年鑑00]前掲書2000年版69、101、103、658ページ
- [萬成99]萬成 博『現代中国国有企業』白桃書房1999年 1-5ページ
- [今井00]今井 健一「コーポレート・ガバナンスの中国的課題」(『現代中国の構造変動(2)』第7章 中兼和津次編 東京大学出版会 2000年) 195、220ページ
- [馬00]馬 慶国「国資財団 - 大型国有企業再造的関鍵」『管理世界』 國務院發展研究中心 2000年第5期 108-115ページ
- [中兼00a]中兼和津次「中国経済-三つの転換」(『現代中国の構造変動(1)』第3章 毛里 和子編 東京大学出版会 2000年) 92-102、124ページ
- [中兼00b]中兼和津次「漸進主義的経済改革の再検討」(『現代中国の構造変動(2)』第1章 中兼和津次編 東京大学出版会 2000年) 34ページ
- [中兼00b\_1]前掲論文15ページ
- [上原00]上原 一慶「国有企業改革と労働者」(『現代中国の構造変動(2)』第8章 中兼和津次編 東京大学出版会 2000年) 245ページ
- [今城99]今城 光英『鉄道改革の国際比較』日本経済評論社 1999年、5、19ページ
- [土井95]土井 正幸『発展途上国交通経済論』勁草書房 1995年、132ページ
- [栄99]栄 朝和「試論鉄道建立現代企業制度的基礎」『鉄道経済研究』誌 1999年第3期 18-21ページ
- [栄00]栄 朝和「試論“網運分離”与铁路重组的關係」『北方交通大学学报』2000年第3期(6月) 35-40ページ
- [栄01]栄 朝和「欧盟铁路喪失貨運市場的教訓与啓示」『鉄道学报』2001年第3期(6月) 104-108ページ
- [山口01a]山口 真弘「鉄道の上下分離の実態的研究」(前編)『運輸と経済』財団法人運輸調査局 2001年6月号、63-72ページ
- [山口01b]前掲雑誌(後編)7月号78-86ページ
- [角本89]角本 良平『鉄道政策の検証 JRの未来を探る』白桃書房 1989年
- [橋本94]橋本 昌史『E Cの運輸政策』白桃書房 1994年
- [鉄道五十年99]『新中国鉄道五十年』鉄道部档案史誌中心編 中国鉄道出版社 1999年
- [下崗00]労働和社会保障部労働科学研究所課題組著「国有企業下崗職工労働關係处理問題研究」『管理世界』 國務院發展研究中心 2000年第1期 104-110ページ
- [国研網] 國務院發展研究中心信息网(=國務院發展研究中心情報ネットワーク) <http://www.drcnet.com.cn>
- [鉄道部] 中華人民共和國鉄道部ホームページ: <http://www.chinamor.cn.net>
- [WTO]『サービスの貿易に関する一般協定』WTO協定集 <http://member.nifty.ne.jp> 取得