

Ⅲ 研究ノート Ⅲ

ドイツ信託公社による民営化始動への序曲 —— 東ドイツ最終政権の選択 ——

古川 澄明

はじめに

1. 「信託法」制定の背景：岐路と争点
2. 「信託法」の法案起草
 - (1) 信託法成立プロセス
 - (2) 二つの信託公社組織コンセプト
 - ① 「ボン・コンセプト」
 - ② 「ビーレフェルト・コンセプト」
3. 「信託法」の法案採決
終わりに代えて

はじめに

ドイツ再統一は、政治的には西ドイツの基本法体制に、経済的には西ドイツの社会的市場経済体制に東ドイツを編入することを意味した¹⁾といわれる通り、政治的にも経済的にも、西ドイツへの東ドイツの吸収合併の形で実現していった。実際には、1990年10月3日の「統一条約」発効後に、多難の東西ドイツ合併作業が始まったのであるが、その場合に、実質的な「吸収合併」にあたっての政治的に基底的な条件の一つに、東ドイツの「人民所有財産」の「民営化」が位置づけられた。とはいえ、「壁」崩壊直後から、東西ドイツ間での政治的交渉や議論において「民営化」問題が直ちに争点となったわけではない。1980年代末から1990年代初めにかけての東西冷戦構造の終焉プロセスにおいて「壁」崩壊という劇的な政治事変が起こった。その後

1) 広渡清吾『統一ドイツの法変動：統一の一つの決算』有信堂高文社、1996年、63頁。

東ドイツ国家崩壊への危機的な不安定な政情のなかで、「ドイツ再統一」が現実問題として浮上した。東西ドイツ両国間で交渉が重ねられ、同時に、「再統一」への進路の成否を握っていた米英仏ソ4大国間でも冷戦構造の解消に向けて外交交渉が展開され、また「欧州共同体」(EC, 1993年11月欧州連合創設)との利害調整も進められるなかで、国際政治の大きなうねりは「ドイツ再統一」への国際的・国内的機運を醸成していった。そうした国際政治の流れのなかで、「ドイツ再統一」の須要条件として、東西ドイツ間で人民所有財産の「民営化」(私有化)が再統一政論の基調となっていた。また「民営化」の実現には、その前提として、東ドイツの社会主義的国有企业を市場経済的資本会社に転換し、それに西ドイツ企業法を適用するための法的準備が必要であった。では、なぜ、「民営化」がドイツ再統一の不可欠の前提的要件となっていたのか、さらに、どのような法的準備が進行していったのであろうか。この疑問については、わが国では、すでに法学者の立場から、広渡清吾と小林公司が詳細な検討を行なっている²⁾。本稿は両者の先行研究を踏まえながら、経営学的視点から改めて法的準備プロセスの検討を試みるものである。

1. 「信託法」制定の背景

モドロウ政府が設立した初期信託公社の任務は、既に拙稿³⁾で見た通り、「人民所有財産の保護」を目的とする「信託管理」にあった。それに対して、デメジェール政府が「信託法」の制定によって信託公社に課した任務は「人民所有財産の民営化」であった。ここで問題とするところは、「民営化」コンセプトが、なぜ、どこから出現したのか、という点である。歴史的帰結としては、衆知の通り、ドイツ再統一から1994年末までかけて、旧東ドイツの国有企业の全面的な民営化が取り組まれた。「民営化」は東西両ドイツの早期統一を決断したデメジェール政府と人民議会が東ドイツの計画経済システムを社会的市場経済システムに迅速に切り替えるためにとった政治的選択で

2) 広渡, 同書。小林公司『ドイツ統一の歴史的位相——所有権の私有化・司法統合の法過程——』有信堂高文社, 1999年。

3) 拙稿「ドイツ信託公社の誕生の軌跡——初期信託公社の設立と限界 (2)——」『山口経済学雑誌』第57巻第2号, 2008年7月を参照のこと。

あった。しかし東ドイツ企業の資本会社への改組後に信託公社による株式・持分の保有のまま私法組織形態で企業の市場経済的適合をはかり、然る後に公社保有の株式や持分を漸次的に民営化＝売却する方法を選ばなくもなかった。いわば「形式的民営化」による「市場経済下での人民所有権の維持⁴⁾」といった、モドロウ政府路線の踏襲である⁵⁾。なぜ、一挙の「民営化」が選択され、「信託公社」がその実施機関になったのであろうか。歴史的に検証してみよう。

1990年3月18日の人民議会選挙によって、東ドイツ政府の政治路線が体制維持からドイツ再統一へ方向を変えて行った。デメジャー新政府は、東ドイツで初めての自由総選挙で選ばれた複数政党の連合政権であった。政府は4月12日に発足して以降、ドイツ再統一を政権の目標に設定し、東ドイツにおいて可及的迅速に西ドイツの政治的・経済的・法的システムの導入のための前提条件を生み出すことに一路邁進した。この過程での最も重要な進展が具現化したのは、5月18日調印の「通貨・経済・社会同盟の創出のための国家条約⁶⁾」（「統一条約」と区別して、「第一国家条約」または「通貨条約」とも呼称される、7月1日発効）の締結であったが、この条約の中に、私有財産制が社会的市場経済の根本的基礎の一つをなすものとして、東ドイツの経済制度とならなければならないことが成文化された。これに応じて、東ドイツ人民議会は、東ドイツ憲法から社会主義的所有制の条文規定を削除して「人民所有財産」を私有財産制に移す道を選択した。6月17日に人民議会は従前の「信託公社設立令」と「定款」を廃止して、新しく「人民所有財産の民営化と再編に関する法律（信託法）」（Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) vom 17. Juni 1990）を制定し、信託公社を国営企業の民営化を実現するための機関として明確に位置づけた。こうして「信託公社」の組織も、それが準拠する法律も、それまでとは一転

4) 同書、32頁。

5) 同書、74-76頁を参照のこと。

6) Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990. 「統一条約」、すなわち Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) は1990年8月31日に調印され、10月3日に発効し、それによってドイツ統一が実現した。

することとなった。しかしそこに至るまでに、東ドイツ政府や人民議会は、ドイツ統一への気運が盛り上がるなかで、その追い風に乗って、何らの迷いもなくこの道を選択したのであろうか。

当時、西ドイツ首相府の外交・安全保障局長としてコール西ドイツ首相の正式顧問を務めたテルチク (Horst Teltschik) の記録によれば、「国家条約」の調印によって「ドイツ統一の事実上の実現」が始まったが、この時点では、デメジール首相は基本法第23条による統一と全ドイツ総選挙の早期実現に躊躇していたようである⁷⁾。実際、同条約調印後に、統一のための国内条件だけでなく国際的な枠組み条件が外交努力で形成されていった。人民議会で東ドイツへの基本法適応が決定するのは、「国家第一条約」(通貨条約)の締結から3ヶ月後の8月23日であった。この3ヶ月間というきわめて短い期間の歴史ドラマには、戦後45年間の東西冷戦関係の総決算が圧縮されていたといつてよいであろう。

1990年3月18日の人民議会選挙はドイツ再統一のあり方を争点にして、東ドイツ国民の民意を問う選挙であった。再統一へ向かって歩むことそれ自体は、もはや政治的趨勢において争いえない状況になっていた。衆知の通り、東ドイツでの政治的異変は1989年5月の2つの事件、すなわちハンガリー政府によるオーストリア国境開放と東ドイツ地方選挙での投票結果の捏造に端を発して表面化し始めた。東ドイツ市民の大量国外脱出や国内での市民の民主化要求デモの高まりがホーネッカー体制を動揺させ、政局が不安定となり、ついには「ベルリンの壁」崩壊(1989年11月9日)によって後戻りできない内政状況に到達した。その後の市民運動は鎮定の困難な規模へと盛り上がり、民主変革要求からドイツ再統一要求へと移っていく。そうしたなかで、1989年11月17日、新政府の発足に際してモロドウ新首相が両ドイツ国家の「条約共同体」構想に言及し、また西ドイツのコール首相も連邦議会(1989年11月

7) Horst Teltschik: *329 Tage. Innenansichten der Einigung*, Siedler Verlag, 1991, 三輪晴啓、宗宮好和監訳『歴史を変えた329日：ドイツ統一の舞台裏』日本放送出版協会、1992年、279-280頁。ホルスト・テルチクは1940年に旧東ドイツに生まれ、戦後西ドイツに移住し、後にCDUで活躍し、ヘルムート・コールの首相就任に伴って西ドイツ首相府外交・安全保障局長 (Leiter der Abteilung für auswärtige und innerdeutsche Beziehungen, Entwicklungspolitik und äußere Sicherheit) および正式顧問となり、コール首相側近として東西ドイツ再統一への道程を共にし、それを記録した「日記」を公表した。それが同書である(同書の著者紹介を参照)。

28日)で統一構想を表明した。その後東ドイツのドレスデンでのモドロウ・コール会談(12月19日)で、「条約共同体」の形成について、基本的な合意をみた。この構想はドイツ再統一構想へと道を開くものであった。しかし西ドイツ政府は東ドイツ経済を全面的に市場経済へと改革することを「条約共同体」の形成条件とし、またモドロウ政府が自由総選挙によって成立した人民議会で承認された政府ではなかったため、西ドイツ政府は東ドイツ政府の「民主主義的正統性」を認めていなかった。つまり西ドイツ政府側からすれば、「条約共同体」に関する条約の締結相手は自由総選挙を経て発足する民主主義的政府でなければならなかった。この自由総選挙(人民議会選挙)は1990年5月6日に予定されていたが、1月28日の「円卓会議」で3月18日に繰上げ実施することが合意された。その背景には、東ドイツの経済状態の急速な悪化や、東から西への大量移住者問題の深刻化などによって、5月の選挙までモドロウ政府が東ドイツ国家を維持できるかどうか危ぶまれる状況が進行していたからであった。

さて、上述の通り、3月の自由総選挙によって4月12日にデメジール新政府が発足したが、新政府は人民議会でドイツ統一をドイツ連邦共和国基本法第146条ではなく、第23条に従った「加入方式」で行うことを表明するとともに、再統一に向けて西ドイツ政府との国家条約の締結交渉に入っていく。そうした流れの中で、東ドイツ企業の民営化問題が統一へ向けての手続きとして議論され、法制化されていくことになった。

国政選挙の時点で、東ドイツは主権国家の態を失っていた。西ドイツ政府は、東ドイツ経済を全面的に社会的市場経済へ改革することを「条約共同体形成」の絶対条件とした。選挙結果は国民の早期再統一への期待を反映していた⁸⁾。デメジール新政府は、東西ドイツの再統一に向けて、東ドイツに西ドイツの社会的市場経済システムを導入する経済的基礎を創り出すために、東ドイツ経済体制の基礎をなしてきた国営企業を民営化し市場経済に適合させる方向で現行の経済体制を変革する政策を選択した。同政府が採択したそれらの経済改革政策は、すでに3月12日の最後の第16回「中央円卓会議」で

8) 広渡, 前掲書, 33頁。

合意された事柄でもあった。

最後の円卓会議では、東ドイツでの社会的・経済的発展は社会的市場経済を定着させることにいかに迅速に成功するかにかかっていると、そのためには「人民所有財産」を市場経済の意味での資本出資の多様な形態に結びつけるために、国民の利益を図って同財産を民営化すべきであるとする提案が決議されている⁹⁾。民営化にあたっては、「議会によって、資本会社の形成に先立って国民への無償の所有権移譲が行なわれなければならない¹⁰⁾」とし、民営化の前提条件として同財産の評価を推進することを求めている。すでに2月12日の第12回同会議では、政府と人民議会に対して、人民所有企業の法形態の転換作業を速めることを求める決議が採択されている。2月26日の第14回同会議では、経済改革の更なる引き伸ばしを断つために、東ドイツ国民に人民所有財産に対する「持分権 (Anteilsrechte)」を確保するための信託会社 (Treuhandsellschaft) を設立することが必要であるとする提案 (「民主主義を今」) や、民営化に向けた法律草案の起草を政府に求める提案 (SPD) が出されている¹¹⁾。そして3月12日の最後の円卓会議は、人民所有財産の民営化のための準備を進め、民営化法を制定することを政府に求めた。それは、上記「信託法」の制定に結実している。その他に、不正競争防止法、カルテル法、経営組織法、資本会社形成法、特許法の制定を求めている¹²⁾。

このような経緯をへて、国政選挙でドイツ再統一を望む国民の民意を託されたデメジェール新政権は、再統一への準備を進めることとなった。5月18日に調印された「第一国家条約」(「通貨条約」)では、「通貨・経済・社会同盟」の設立の基礎として、東ドイツでの私的所有権 (Privateigentum)、業績競争、自由な価格決定、労働・資本・財貨・職務サービスの完全自由の実現が成文化され (第1条)、さらに「市場経済的金融システム」 (marktwirtschaftliches Kreditsystem) の樹立が同盟設立の前提条件として、明記された。それは、東ドイツの立場では、社会主義国家の基礎をなす国家的所有と計画経済を否

9) Helmut Herles, Ewald Rose (Hrsg.): *Vom Runden Tisch zum Parlament*. Bonn: Bouvier, 1990, S.294ff.

10) *Ebenda*, S. 229.

11) *Ebenda*, S. 222ff.

12) *Ebenda*, S. 299ff.

定することを承諾するものであった。また民営化の実施については、上述の通り、6月17日の信託法がその法的根拠を与えることとなった。広渡によれば、デメジュール内閣経済顧問ピエロートは、「人民所有権は計画経済への逆戻りの手がかりとなるのでその大部分は解体すべきであると表明した¹³⁾」とされる。国家条約締結前日の5月17日に、西ドイツ蔵相ヴァイゲルと東ドイツ蔵相ロンベルクは「人民所有企業の売却益によって、窮迫しているDDR 国家財政を支えること（売却益に100億ドイツマルクの信用を調達する）を合意し、これを受けて信託公社は人民所有財産の約半分を売却する計画を立案した¹⁴⁾」といわれる。そこで疑問が湧いてくる。人民所有財産の「持分権」を東ドイツ国民に委譲するという考え方は雲散霧消となったのであろうか。

2. 「信託法」の法案起草

(1) 信託法の成立プロセス

「信託法」の立法化プロセスにおいて法案起草に関わったのは、「信託法」起草作業委員会 (Arbeitsgruppe “Treuhandgesetz”) であった。起草作業委員会で作成された法案は閣僚評議会の議案として人民議会に提出され、同議案は人民議会の法案読会に付され、採決をへて、更なる改訂のために人民議会の関係専門委員会、すなわち経済委員会 (Wirtschaftsausschuß)、法務委員会 (Rechtsausschuß)、予算委員会 (Haushaltsausschuß)、財務委員会 (Finanzausschuß)、憲法・行政改革委員会 (Ausschuß für Verfassung und Verwaltungsreform) に付託されている。人民議会の最終採決にいたるまでに、同議案は3回の法案読会に掛けられ、第1表の通り、6月17日の議会で可決されている。関係専門委員会の中でもっとも重要な役割を果たした委員会は、経済政策専門家構成され改訂権限をもつ経済委員会であった¹⁵⁾。この委員会は、3人の人民

13) 広渡, 前掲書, 76頁 (出処不明)。

14) 同上, 76頁 (出処不明)。

15) Beschlussempfehlung des Wirtschaftsausschusses der Volkskammer der DDR vom 16. Juni 1990 zum Antrag des Ministerrates der DDR vom 6. Juni 1990, in: Treuhandanstalt (Hrsg.): *Dokumentaionen 1990-1994*, Berlin, 1990, S.126ff.; 1. lesung der Volkskammer der DDR vom 7. Juni 1990 zum Antrag des Ministerrates der DDR vom 6. Juni 1990 (Treuhandgesetz), Stenographische Niederschrift, in: *Ebenda*, S.178 ff. なお、信託法法案起草プロセスに関する経済委員会法案や読会記録文書について、上掲信託公社ドキュメントに収録されている。

第1表 「信託法」成立過程概観 (1990年4月～10月間)

4月26日	1990年同盟／緑の党、SPDの信託公社提案をめぐって議論
5月18日	「通貨・経済・社会同盟条約」(「第一国家条約」)の調印
5月最後の2週間	「信託法起草作業委員会」(Arbeitsgruppe “Treuhandgesetz”)による起草作業 5人委員：F.Holzwarth, W.Krause, S.Supranowitz, T.de Maiziere, L.Penig 起草作業委員会に影響を及ぼした要因： ①フランクフルト会談(5月18日)：「信託株式会社ビーレフェルト・コンセプト」 ②国家条約に関する交渉：新構想の大枠を規定する ③西ドイツ銀行の「信託公社構想テーゼ文書」(5月21日) ④ボン会談(5月21日)：「信託公社創設ボン・コンセプト」
6月6日	閣僚評議会で信託法草案の審議、人民議会へ草案提出を決定。
6月7日	人民議会本会議：第1回「信託法」法案議会。経済、法律、予算、財政、憲法、行政改革など各種委員会へ法案原案の審議付託。原案修正には経済委員会が所轄権限をもった。委員長 Steinecke
6月15日	人民議会本会議：第2回「信託法」法案議会
6月17日	人民議会本会議：第3回「信託法」法案議会。「信託法」可決
6月21日	東西ドイツ議会(連邦議会と人民議会)は「第一国家条約」を批准する
6月29日	東ドイツにおける社会的・エコロジ的市場経済への農業の構造的適応に関する法律
7月1日	「通貨条約」発効、「信託法」発効：西ドイツ・マルクが東ドイツ通貨に切り替わる
7月6日	東ベルリンで東西ドイツ間での統一条約交渉が始まる
7月6日	地方自治体財産法(DDR)
7月11日	財産法的請求権の申告に関する命令(申告令)(DDR)
7月16日	東ドイツ信託公社改組、約8,000の人民所有企業の清算業務を管轄する
7月17日	パリで第3回「2プラス4」(両ドイツと戦勝4カ国—フランス、イギリス、ソ連、米国)交渉が始まる
7月22日	東ドイツにおける州の形成のための憲法法律(州導入法)(DDR)
8月3日	東ベルリンで東西ドイツ総選挙条約の調印。これにより連邦選挙法適用範囲が東ドイツに拡大される
8月31日	西ドイツ連邦内閣と東ドイツ閣僚評議会によって「統一条約」(第二国家条約)が承認され、ベルリンで西ドイツ連邦内相 W.ショイブレ (Dr. Wolfgang Schäuble) と東ドイツ閣僚評議会議長府政務次官 G.クラウス (Dr.Günther Krause) によって調印される
9月12日	「ドイツについての最終的取り決めに関する条約」(2プラス4条約)が調印される
9月20日	連邦議会と人民議会で「統一条約」(第二国家条約)が批准される
9月28日	未解決財産問題規制法(東ドイツ財産法)
9月28日	東ドイツにおける特別の投資に関する法律(東ドイツ投資法)
10月3日	ドイツ「統一条約」(「第二国家条約」)の発効

資料：Kemmler: *a.a.O.*, S.156；ドイツ史インターネットサイト・LEMO(運営機関：Fraunhofer Institut für Software- und Systemtechnik (ISST), Deutsche Historische Museum (DHM) in Berlin, Haus der Geschichte der Bundesrepublik (HdG) in Bonn), <http://www.dhm.de/lemo/html>; 広渡：前掲書，小林：前掲書などを参照して，筆者作成。

議会代議員，すなわち J.シュタインエッケ (Jochen Steinecke, LDP)，W.ウルマン (Wolfgang Ullmann, 憲法委員会代表，元モロドゥ政府無任所相，Demokratie Jetzt)，C.ルフト (Christa Luft, 予算委員会代表，元モロドゥ政

府副首相兼経済問題担当相, PDS) と, 「信託法」起草委員会から 3 人, すなわち後述の通り, W. クラウゼ (Wolfram Krause), S. ズープラノヴィッツ (Stephan Supranowitz), L. ペニック (Ludwig Penig) といった人員で構成された¹⁶⁾。とくに経済委員会の委員人選から見ても明らかになるとおり, モロドゥ政権のもとで「信託公社設立令」や人民所有企業の資本会社への転換令, 私企業法などの制定に関わったウルマン, ルフト, クラウゼが委員に選任されている¹⁷⁾。これは, 民営化や信託公社の問題に精通した人材として当然の人選であったといえよう。

次に, 「信託法」の制定プロセスについて, ケムラーの研究に依拠しながら, その軌跡を辿ることにする。1990年6月6日, デメジュール政府 (閣僚評議会) に「人民所有財産の民営化と再編成に関する法律 (信託法) の草案¹⁸⁾」と題する法案が首相局 (Amt des Ministerpräsidenten) の作業グループから提出された。法案表紙には, 「信託公社の地位と任務の新規定および人民所有企業の資本会社への改組の促進」と記載された。この法案は, 東ドイツ経済省, 大蔵および法務省との内容調整を経て提出されたといわれる¹⁹⁾。

法案の起草作業には, 1990年5月後半に, 東ベルリンの閣僚評議会の建物内にあった首相局内で 5 人構成の「信託法起草作業委員会」(Arbeitsgruppe “Treuhandgesetz”) が集中的に取り組んだといわれる。委員会の発足日は不詳。委員会の 5 人のメンバーとは, デメジュール首相の個人的政策顧問を務める F. ホルツヴァルト (Fritz Holzwarth), 信託公社を代表する W. クラウゼ (Wolfram Krause), 東ドイツ財産権利保護局 (Amt für den Rechtsschutz des Vermögens der DDR) の S. ズープラノヴィッツ (Stephan Supranowitz), デメジュール首相の従兄弟で弁護士の T. デメジュール (Thomas de Maizière, CD U), そして首相の法律顧問 L. ペニック (Ludwig Penig) といった面々であった。さらに個々の問題の解決のために相応の専門家に意見が求められたが,

16) Vgl. Marc Kemmler: *Die Entstehung der Treuhandanstalt. Von der Wahrung zur Privatisierung des DDR-Volkseigentums*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1996, S.155-156.

17) 拙稿「ドイツ信託公社の誕生の軌跡——初期信託公社の設立と限界 (1)——」『山口経済学雑誌』第57巻第1号, 2008年5月, 135-137頁を参照のこと。

18) Entwurf zum Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz).

19) Vgl. Kemmler: *a.a.O.*, S.155.

東ドイツ諸省は完成草案の事後承諾以上には法律制定に重要な影響を及ぼさなかったといわれる。作業委員会は西ドイツの高級官僚から度重なる助言を得ていた。とくに西ドイツの首相官房局、経済省、大蔵相、法務省から4人の高級官僚が法案作成に深く関わったといわれる²⁰⁾。

「信託法起草作業委員会」のメンバーは、どのようなキャリアをもっていたのか。F.ホルツヴァルトについては不詳。W.クラウゼは、モロドウ政権下でクリスタ・ルフト副首相兼経済問題相 (Christa Luft, stellvertretender Ministerpräsident und Ministerin für Wirtschaft, 1938生, 在任期間: 1989年11月18日~1990年3月18日, 1990年10月2日まで人民議会 PDS 代表議員) の管轄下に置かれた「経済改革委員会」を指揮して「信託公社設立令」や東ドイツ国営企業の資本会社への改組を定めた「転換令」を起草した人物である²¹⁾。S.ズープラノヴィッツ (SED 党員) は1972~1982年間、立法や経済委員会を所管する副大臣を務め、1982年から東ドイツ財産権利保護局を管掌した。西ドイツ出身のT. デメジュールは1985年から1989年までベルリン州政府官房局長と CDU スポークスマンを務め、その後東ドイツ首相局設立に貢献し、また東西ドイツ統一条約の交渉代表団のメンバーにもなった人物である。L. ペニックについても不詳。

ケムラーによれば、個別問題を解決するために、さらに専門家に助言が求められたといわれる。東ドイツ政府関係各省が法案起草に及ぼした影響は取るに足らなかったが、それとは逆に西ドイツの上級官僚と起草作業委員会は協議を重ね、とくに西ドイツからはそれぞれ首相官房、経済省、財務省および法務省から4人の高官が協議に参加している。これらの人物を介して上司である各大臣や首相といった西ドイツ首脳部は常に情報を得ていたといわれる²²⁾。

この「信託法」起草作業委員会は、法案の作成にあたって、幾つかの基礎原則に依拠することができた。とくに「第一国家条約」(「通貨条約」, 4月28日交渉開始, 5月18日調印) に関する交渉プロセスが信託公社の新しい構想

20) Vgl. Kemmler: *Ebenda*, S.156.

21) クラウゼのキャリアの詳細については、前掲拙稿「ドイツ信託公社の誕生の軌跡——初期信託公社の設立と限界 (1)——」, 135-136頁を参照のこと。

22) Vgl. Kemmler: *Ebenda*, S.156, 脚注50参照。

のための大枠を形づくった、とケムラーは述べる。最終的に同条約では、「人民所有財産」の総体把握 (Bestandaufnahme) を行い、それを東ドイツにおける「経済の構造適合」と「国家財政の再建」のために優先的に利用すること (第26条第4項)、さらに「信託財産の売却」による収益を運用すること (第27条) が成文化された²³⁾。

法案作成には、それに間接的に関係した西ドイツの銀行が影響を及ぼしている。1990年5月初めに信託公社統轄部が西ドイツの銀行代表団と取り組んだ人民所有企業の流動性保障 (Liquiditätssicherung) に関する交渉で中心問題となったのが、信託公社の将来の任務とその構造であった。銀行側は流動性供給のための信用承諾にあたって、公社に潜在的債務者に関する詳細な情報を要求した。さらに人民所有財産の民営化が企業の観点から確実である場合に信用供与を行うとした²⁴⁾。また5月17日、つまり「国家条約」調印の前日に、西ドイツ蔵相ヴァイゲルと東ドイツ蔵相ロンベルクは「人民所有企業の売却益」によって、窮迫している東ドイツ国家財政を支えることで合意し、この合意を受けて信託公社は人民所有財産の約半分を売却する計画を立案したという²⁵⁾。

因みに、「国家条約」はポンのシャウムブルク宮 (Palais Schaumburg) の旧閣議室で、コール西ドイツ首相とデメジュール東ドイツ首相の立ち会いのもとに、ヴァイゲル、ロンベルク両蔵相によって署名された²⁶⁾。

ところで、デメジュール政府の「民営化」コンセプトは同政府の発足以前から形成されていたとみることができる。同政府経済顧問ピエロート (Elmar Pieroth) はすでに3月19日、つまり自由総選挙の翌日に、「社会的所有は計画経済への逆戻りモデル Rückstiegsmodell なので」、「人民所有企業は大部分が解体されるべきである」と表明したといわれる²⁷⁾。同政府の組閣に

23) 第一国家条約 (通貨条約) 第26条第4項および第27条については、公社ドキュメント第1巻に抜粋があり、それを参照: Treuhandanstalt (Hrsg.): Dokumentationen 1990-1994, Bd.1, Berlin, 1994, S.267. 同条約はドイツ連邦法務省公式サイトからダウンロード: internet site, <http://bundesrecht.juris.de/wwsuvt/index.html>; 須郷登世治『独英日対訳ドイツ憲法の解説』中央大学出版部, 1991に収録された基本法を併せて参照。

24) Vgl. Kemmler: a.a.O., S.156-157.

25) Flug, Martin: *Treuhand-Poker: die Mechanismen des Ausverkaufs*, Berlin: Ch. Links, 1992, S.19; 広渡, 前掲書, 76頁に紹介。

26) Teitschik: a.a.O., 前掲邦訳, 『歴史を変えた329日』, 279頁。

27) Flug: a.a.O., S.13; 広渡, 前掲書, 76頁に紹介。

加わった東ドイツ社会民主党 (SPD) も早くから民営化案を出していた。上述の通り、中央円卓会議では、民営化の必要性和方法について提案が出され、最後の中央円卓会議では、民営化が総選挙後に樹立される新政権の喫緊の課題とされるべきであるとする提案をまとめている。

さて、既述の通り、「民営化」の実施には、それを法的に定める「信託法」を新しく制定することが不可避であった。ケムラーによれば、「信託法」の制定に向けて影響を及ぼした一連の会談の中で、とくに2つの東西ドイツ会談が重要な意味をもったといわれる。一つは、国家条約の調印日である5月18日に、フランクフルト・アム・マインに西ドイツ側から10人の銀行家、東ドイツ側から経済政策専門家の一団が集まって開かれた会談である。もう一つは、5月21日にボンで開かれた東西ドイツ事務レベル会談である。18日の会談の一週間前には、西ドイツの銀行界からの20人を超える代表とデメジャー東ドイツ首相、ポール経済相と側近高官が会談し、東ドイツの経済政策全般について討議している。その際に銀行団側は信託公社に特別の戦略的意義を認め、それについて立ち入った議論を呼びかけたといわれる²⁸⁾。これらの2つの東西政財界トップ・実務者レベルの会談が信託公社のあり方をめぐる議論を通じて、信託法制定へと結実していくことになるので、ケムラーに依拠して、経過を簡単に触れておこう。

5月18日の会談には、連邦首相局からも代表が出席した。東ドイツ側は信託公社の新しい定款の草案を議論に出した。これは公社統轄部が作成したものであった。ケムラーによれば、信託公社新定款の草案では、公社は将来、資本会社の持分を人民議会によって確定された割合で売却する権限が与えられることになっていた。銀行側はこの草案を歓迎しながらも、人民所有財産の迅速な民営化のための基礎が十分に明瞭ではないとした。結局、3月15日制定の信託公社定款を補足するのではなく、新しい信託法の作成が提案されたといわれる²⁹⁾。

次に5月21日の会談は西ドイツ CDU 経済協議会 (Wirtschaftsrat) の呼びかけで開かれ、出席者は全部で8人であった。その内訳は、西ドイツ側から同

28) Vgl. Kemmler: *a.a.O.*, S.157.

29) Vgl. *Ebenda*, S.157.

経済協議会（2名）、首相局、大蔵相、銀行および弁護士会から計6人の代表が、また東ドイツ側から経済省次官と信託公社のクラウゼが出席している。この会談では、西ドイツ側銀行の交渉代表を務めた Schröder Münchmeyer Hengst & Co, Frankfurt（信用銀行）の代表から「信託公社の構想についてのテーゼ文書³⁰⁾」が提出された。そこでは、公社が東ドイツ経済の構造転換において「宿命的な鍵となる役割」(schicksalhafte Schlüsselrolle)を割り当てられるものとした。同文書は述べる、「所有権の明確化なくして融資もない。融資なくしては東ドイツ経済の構造転換もない。もし正しくマネージされるなら、信託公社のモデルが唯一の解決の手がかりである」と。有能なマネージャーや能吏が成功を保障するのであって、「追放された元 SED 官吏の瓦礫の山は信託公社や民営化プロセスにとっては死刑判決である」と辛辣な断言が続く。しかし「信託公社は信望ある東ドイツマネージャーや政治家によって指導されなければならない」としている。さらに工業諸部門に応じた公社組織の形成について、次のように言及する：各工業担当部門の責任者は無条件に専門家鑑定書を所持するものとし、各工業部門には西ドイツ出身の独立した工業エキスパートが就任し、売却、再建、閉鎖といった意志決定は彼らの意見表明なしには下されえない。工業エキスパートは公認会計士やコンサルティング会社の動員を指揮する。名誉職的活動ではないので、給与支払いは西ドイツ持株会社取締役の水準で行われるべきである。公社の戦略への監視と公式表明は監査評議会 (Aufsichtsrat) が行う。評議会は行政機関と経済界から最高7人の信望ある独立した人物を選んで構成し、評議員は常勤で、名誉職ではない。評議会の下部には、この民営化プロセスでの不正を最小限に押さえるために、強く独立した検査部門 (Kontroll-[Revisions-]Truppe) を設ける。このようにして組織編成された信託公社が必要な権威、迅速で最上の民営化成果、企業および企業部分に対する客観的な「市場に適合した」売却価格、実状に適合した再建決定を保障するものであって、「人民所有資産」の売却収益を最大限にし、それによって同時に西ドイツにとつ

30) Thesenpapier zur Konzeption der Treuhandanstalt von Dr. Eberhard Weiershäuser (Schröder, Münchmeyer, Hengst & Co., Frankfurt), dem Verhandlungsführer der bundesdeutschen Banken, Vorgelegt am 21. Mai 1990 in Bonn (原文: Handakten Eberhard Weiershäuser), in: Kemmler: *Ebenda*, S.403-404.

での「コスト」を最小限にするとしている³¹⁾。

この西ドイツの銀行側からの「テーゼ文書」と並んで、さらに東ドイツ側代表に対して、民営化遂行機関に関して2つの詳細な組織案が提示されている。それらは、その後、提案された場所に因んで、「ビーレフェルト・コンセプト」(Bielefelder Konzept) および「ボン・コンセプト」(Bonner Konzept) と呼ばれている。両コンセプトは「信託法」の展開に決定的な影響を及ぼしたとされる。「人民所有財産」の民営化を前提として、信託公社が法律に従って明確に強制的に人民所有企業の売却による民営化のために義務を負わされるべきであるとした点で意見の一致があったとされる。その場合に、両コンセプトで問題となったのは、信託公社の組織、とくに公法機関の法形態と私法上の株式会社とのいずれを選択するかという点であった³²⁾。

(2) 二つの信託公社組織コンセプト

① 「ボン・コンセプト」

このコンセプトは、ケムラーによれば、西ドイツの連邦首相官房と連邦経済省の数人の高官によって共同起草された。そこでは、商工業財産 (gewerbliches Vermögen)、農業および住宅といった3領域について、それぞれ信託機関 (Treuhandeinrichtungen) を設けることが予定された。商工業財産の領域での民営化とリストラクチャリングを遂行する組織としては、公法機関ではなく、株式会社の組織形態が提案された。株式法の中に、意志決定と責任、ならびに共同決定に関する明瞭な規定が存在するというのが理由であった。さらに「信託機関と国との明確な分離」が求められた。さらに予定される信託公社創設法によって、どの程度、人民所有企業の資本会社への改組が促進されうるかが重視されている。同案の本文には、「商工業財産のための信託株式会社」(Treuhand AG für Gewerbliches Vermögen) の定款素案が添付され、これは、後の「信託法」に部分的に反映されることになった³³⁾。

31) Thesenpapier, in: *Ebenda*, S.403-404.

32) Vgl. *Ebenda*, S.158.

33) Vgl. *Ebenda*, S.158-159.

② 「ビーレフェルト・コンセプト」

これは、ケムラーによれば、CDUの経済委員会中央局長(Bundesgeschäftsführer des Wirtschaftsrat der CDU)のリュディガー・ヴォン・フォスのイニシアチブにもとづいて、2人の法学者(Peter Hommelhoff, Universität Bielefeld; Walter Krebs, Universität Münster)と1人の銀行家(Horst Annecke, Bankhaus Hermann Lampe KG)の作業グループによって作成された。ボン・コンセプトと同様に、商工業、農業および住宅といった3領域の人民所有財産権をそれぞれ握る3つの株式会社を設立し、それらを通じて民営化を実施することが構想されたが、前者と違う点は、それらの会社の株式を単独で所有する機関として「信託公社」を創設するものとされた。「信託公社」に国家政策上や競争政策上の権力集中が起こることを回避するために、公法上の中央組織(公社)と私法上の非中央組織(株式会社)からなるコンビネーション組織構造が考案されたのである³⁴⁾。

1990年5月21日に両グループの代表者による会談が行われ、双方の間で了解が成立したといわれる。

2週間後には人民議会において「信託法」が可決され、同法に従って「信託公社」を公法上の機関(öffentrechtliche Anstalt)とし、その下部に幾つかの「信託株式会社」(Treuhand-Aktiengesellschaften)を設立することとなった。つまり、「信託公社」の組織形態の在り方では、ビーレフェルト・コンセプトが大きな影響力を及ぼしているといわれる。³⁵⁾

3. 「信託法」の法案採決

「信託法」は、ケムラーによれば、1990年6月6日の閣僚評議会会議でその草案が議論され、その後人民議会の本会議での3回の法案読会と数回の議会専門委員会の会議を経て、6月17日の人民議会で可決された。東ドイツで初めての自由総選挙後の議会が同法の立法プロセスで要した期間は僅か1週間半であった。このきわめて短期の立法期間について、ケムラーは驚嘆を隠さない。西ドイツでならば何倍もの時間が必要とされたであろう。そればか

34) Vgl. *Ebenda*, S.159-160.

35) Vgl. *Ebenda*, S.159-160.

りか、7月1日までに「通貨・経済・社会同盟」の前提を生み出すために、6月中だけで、西ドイツ政府や西ドイツ議会が閣僚や議員の全任期期間中に制定するのと同じくらい多くの法律を制定しなければならなかった³⁶⁾、と。

「信託法」の原案をめぐる、どのような議論が行われたのかを見ておくことは、この法案に「民営化」コンセプトが成文化されるにいたる政治的状況を知る上で有意義であろう。

「信託法」法案は、ケムラーによれば、6月7日の人民議会第1回読会で審議された後、人民議会の各種専門諮問委員会（経済、法律、予算、財政、憲法、行政改革などの専門委員会）へ付託されるが、とくに原案修正は「経済委員会」（Wirtschaftsausschuß）によって取り組まれた。信託公社の管理委員会委員の任命権に関わる部分で大幅な原案修正が行われた。原案では同委員の任命に対する首相の直接的影響が定められたが、修正案ではそれを縮小し、閣僚評議会と人民議会の任命参与権が盛り込まれた。「信託公社」の組織構想と任務については合意が得られ、東ドイツの経済構造の根本的な改革、つまり計画経済から市場経済への転換のための決定的な前提は信託法によって生み出されることが確認された³⁷⁾。

修正案は、ケムラーによれば、第2回読会（6月15日）に付された。この法案読会では、注目すべき事項が議論されている。法案審議と関わって、東ドイツ憲法の「社会主義的所有権」条項が「民営化」の決定的な阻害要因として議論になっている点である。この日の会議では、「経済委員会」によって部分変更された「信託法」の修正案が討議に付された。ポール経済相は当時の東ドイツ経済の危機的状況を訴え、東ドイツの経済状態の悪化や流動性隘路の危機的切迫を背景にして、また大規模ストライキの脅威に晒されていて、そうしたなかでの立法手続きの更なる遅れが国家破綻をもたらしうることを警告し、「信託法」によって即刻に危機克服の基礎が生み出されなければならないことを説得している。「信託法」が短期間に審議されざるをえなかった状況が伝わってくるが、しかし法案審議を阻んだのは、当時まだ効力を持っていた東ドイツ憲法の中の「社会主義的所有権」条項と、戦後東ドイ

36) Vgl. *Ebenda*, S.165.

37) Vgl. *Ebenda*, S.165-168.

ツ市民から収用された財産の「所有権返還問題」であった。法案と関わって、それらの問題をめぐる議論が紛糾しており、2日後に改めて再審議されることになり、その間に経済委員会で法案修正が再度検討されている。かくて東ドイツ史上で画期的な意義をもつ東ドイツ憲法改正法と「信託法」が可決される日を迎えることになった³⁸⁾。

6月15日の人民議会の後、6月17日午後に始まった人民議会の特別会議は「東ドイツ憲法の変更と補足に関する法律」を可決し、この法律によって東ドイツ憲法から「社会主義的概念」が抹消され(1条)、「私有財産制度」が導入されることになった(2条)³⁹⁾。こうして議会は「人民所有財産の民営化のためのもっとも重要な法律上の障害⁴⁰⁾」を取り除き、続いて「信託法」の審議に移り、午後9時半に同法案が可決されている。こうして、7月1日に「通貨・経済・社会同盟条約」が発行すると同時に、同条約に「人民所有財産の民営化と再編成に関する法律(信託法)」が効力を発することになった。

終わりに代えて

本稿では、東ドイツ最後のデメジエール政権がドイツ連邦共和国基本法第23条に従って連邦共和国に加入する形での再統一を選択し、その過程で東ドイツ企業の民営化を定める「信託法」の法案起草が行なわれた経緯を見てきた。同政権は早期再統一に向けて西ドイツのコール政権と議論と交渉を重ね、5月18日には東ドイツ企業の民営化実施を盛り込んだ「通貨・経済・社会同盟の創出のための国家条約」(「通貨条約」, 7月1日発効)を調印した。この国家条約の調印にもつづいて、デメジエール政府は、民営化を法的に定める「信託法」(7月1日発効)の法案の起草作業を進め、6月17日の人民議会に法案を提出し、採択を得た。それは、東ドイツが社会主義体制の基盤をなす「全社会的な人民所有権」こと生産手段の国家的所有権を私的所有権に転換し、人民所有企業を民営化(私有化)することを選択・決定した歴史的瞬間

38) Vgl. *Ebenda*, S.165ff.

39) Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (Verfassungsgrundsätze) vom 17. Juni 1990 (GBI.I, S.299), in: Peter Schiwy, Wolfgang Wetzke: *Deutsche Gesetze der DDR. Sammlung des gesamten Rechts der DDR*, Stand: 3. August 1990, Verlag R.S.Schulz, 1990, lfd.Nr.1.

40) Vgl. Kemmler, *a.a.O.*, S.170.

であった。「信託法」に定められた民営化のあり方とそれを遂行する信託公社の任務と組織とは、具体的にどのように定められたのであろうか。今後の検討課題とすることとする。