

日独行政改革比較基礎研究

課題番号：13620108

平成 13 年度 - 平成 14 年度科学研究費補助金（基盤研究（C）（2））

研究成果報告書

平成 15 年 5 月

研究代表者：縣 公一郎

早稲田大学政治経済学部教授

研究組織

研究代表者：縣 公一郎 早稲田大学政治経済学部教授

交付決定額

(金額単位：千円)

	直接経費	間接経費	合計
平成13年度	1200	0	1200
平成14年度	800	0	800
総計	2000	0	2000

研究発表：学会誌等

1. 縣 公一郎、「情報通信部門への規制政策 — その展開と展望」、早稲田政治経済学雑誌第350・351合併号所収、1-29頁、2003（本編第2節）。
2. Koichiro Agata, “Grundfragen zur Fortentwicklung der japanischen Bankenregulierung”, in: Waseda Political Studies No. 34, S.1-23, 2002（本編第3節）。
3. 縣 公一郎、「ドイツ新州における市町村改革 — 合併・連合併用モデルの展開」、月刊自治研 8月号所収、62-68頁、2002（本編第4節）。
4. 縣 公一郎、「ドイツ公務員制度の概要と最近の状況 — 2002年の制度改革を概観して」、世界の労働 3月号所収、1-14頁、2003（本編第5節）。
5. 縣 公一郎、「ドイツの市町村合併」、Zutto No.11所収、14-16頁、2002。
6. 縣 公一郎、「ドイツのガバナンス改革 — 税制改革を中心として」、総合研究開発機構編『公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究』所収、76-85頁、2002（本編第6節）。

平成 13 年度 - 平成 14 年度科学研究費補助金 (基盤研究 (C) (2))
研究成果報告書

日独行政改革比較基礎研究

目次

1. 研究概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
2. 日本の情報通信部門への規制政策 — その展開と展望
・・・・・・・・・・・・・・ 2
3. Grundfragen zur Fortentwicklung der japanischen Bankenregulierung
・・・・・・・・・・・・・・28
4. ドイツ新州における市町村改革 — 合併・連合併用モデルの
展開
・・・・・・・・・・・・・・44
5. ドイツ公務員制度の概要と最近の状況 — 2002 年の制度改
革を概観して
・・・・・・・・・・・・・・52
6. ドイツのガバナンス改革 — 税制改革を中心として
・・・・・・・・・・・・・・65

1. 研究概要

本研究では、日独両国について、特に近年それぞれ顕著である行政改革について、その最新状況を分析した。日本では情報通信政策及び銀行政策を取り上げ、ドイツでは、市町村改革と公務員制度改革を論じた。規制政策である両部門では、原則として一層の規制緩和が進展しているのが特徴である。しかし、情報通信政策を更に細かく見てみると、テレコム政策とインターネット政策では、全く対照的な展開が看取できる。1985年以降規制緩和が進展してきたテレコムでは、その緩和もいよいよ最終段階を向かえ、不採算地域に関するユニバーサルサービス規制と接続規制のみを残し、ほぼ徹底した規制緩和の方針が出されているのに対して、2002年まで自主規制を中心とした未規制状態にあったインターネットでは、プロバイダ責任法の施行により、新たな規制がなされた。今後の展開によっては、更なる規制措置も必要となろう。また銀行政策では、2度のビッグバンを経て、日本の銀行界は世界的な競争に晒された。

こうした具体的政策領域での改革が顕著な日本に対して、ドイツでは、市町村合併と公務員制度改革という、いわばメタフィジカルな制度改革が注目される。1990年の統一以降、新5州での市町村改革は継続され、特に統一市町村方式で正式合併する合併モデルと、緩慢な行政組合による連合モデルとが併用されて、各市町村の実情に応じた市町村改革が奏功している。また、連邦、各州、各市町村を通じた統一的な公務員制度の改革も、成果を挙げている。1997年に施行された公務員制度改革法の成果が、連邦政府の報告書として評価され、それに基づいて、2002年には俸給構造改革法が施行され、業績給の更なる導入が決定した。また、今まで未改革であった大学教員制度も、大学要綱法の抜本的改革によって、大きく変更された。相当程度成果の挙げられている両国の行政改革進展状況を、更に注意深く観察していきたい。

2. 日本の情報通信部門への規制政策 — その展開と展望

2.1. はじめに

日本の情報通信部門に対する政府規制政策の特徴として、少なくともテレコム部門とインターネット部門に着目した場合、前者では、1985年規制改革で公共独占が制度上ほぼ一括して完全自由化された後に補完的施策が講じられてきた、という点が挙げられるのに対して (Agata 1996(2)、及び縣 1999)、後者では、最近まで関係アクターによる自主規制を中心とした未規制状態にあった (高橋 2001：特に序章、林 2002：特に第2章、及び Agata 2002)、と見なし得る。本稿では、こうした日本における特徴点を明らかにするために、各規制の展開を概観するとともに、今後の展望を考えたい。

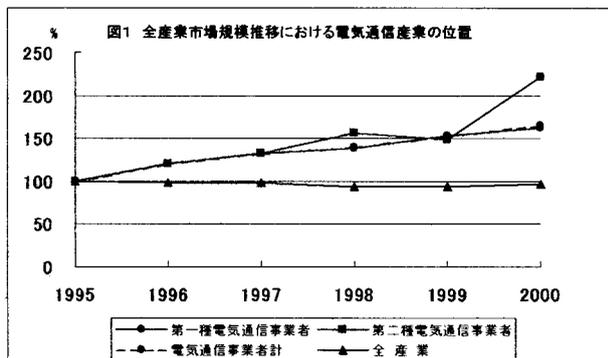
2.2. テレコム部門規制政策の展開

少なくとも、一部門としての趨勢、新規事業者の参入、事業者毎の市場シェアの展開、関連諸料金の推移から見て、テレコム部門における規制改革は、1985年改革のドラスティックな内容を鑑みると相当な時間を要したと言い得るものの、改革から16年を経て、ある程度の成果を挙げてきたと考えられる。こうした展開を、簡単な統計で描写して特徴を捉え、これらの成果を導いてきた規制政策の展開を概観した後に、最近の政策状況を踏まえつつ、今後の展開を考えてみたい。

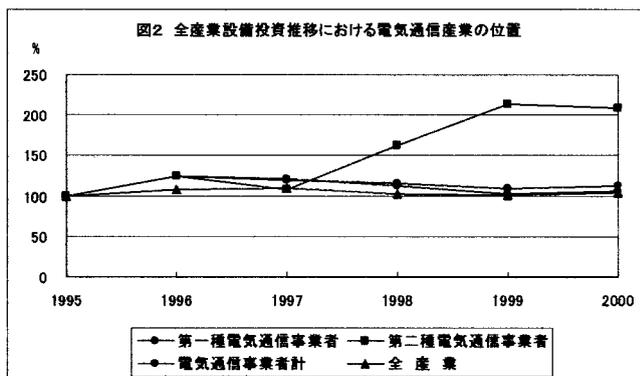
2.2.1. テレコム市場の展開

まず、**全産業における電気通信事業全体の位置付け**を考えるために、市場規模及び設備投資の推移を取り上げてみたい。電気通信事業者協会の資料に拠れば、1995年を100とする指数では、市場規模及び設備投資において全産業の場合、2000年までほぼ横ばいであるのに対して、電気通信事業者全体及び第一種事業者では、市場規模においてこの5年間に50%以上の伸びを示し、特に第二種事業者は、2000年に至って1995年の2倍以上となっている (図1)。また、設備投資では、電気通信事業者全体及び第一種事業者では、全産業の場合とほぼ同じく、1996年に若干の伸びを示した後、横ばい状態であるのに対して、第

二種事業者では、やはり 1995 年の 2 倍となる進展を示している（図 2）。



出典：TCA 2002：2 頁表 1-1-4 より引用



出典：TCA 2002：4 頁表 1-2-4 より引用

電気通信事業者全体と第一種事業者との推移がほぼ一致しているのは、市場規模と設備投資において、第一種事業者が全体の趨勢に与える影響が、第二種事業者よりも遥かに大きいからであろうし、第二種事業者の顕著な伸びは、後述するインターネットの普及と大きく関係しているだろう。

こうした電気通信の市場規模と設備投資の推移の背景には、当然のことながら、事業者数の推移も大きく影響している。総務省の資料に拠れば、2001年の時点で、第一種事業者は、NTT 等と NCC を含め、396 事業者となり、第二種事業者は、10521 事業者となっている。第一種事業者において特徴的な点は、①1997 年の NTT 地域通信網開放以降、長距離国際系事業者数と地域系事業者数の伸びが顕著になったこと、②携帯電話等の移動体通信では、1999 年以降、事業者の糾合がみられ、2001 年でほぼ糾合が収束しそうなこと、以上が挙げられよう。固定系では事業者数の拡大が為され、移動系では事業者数の安定がみられる。また第二種事業者では、一般事業者の伸びが大変順調であり、2001 年

には、制度設置された1985年の50倍以上に及んでいる（表1）。

表1 電気通信事業者数の推移

区分		年度	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
第一種	NTT		1	1	1	1	1	1	3	3	3
	KDD		1	1	1	1	1	1	1	-	-
電気通信事業者	NTTドコモ等		-	-	9	9	9	9	9	9	9
	新長距離国際系		3	5	5	5	6	12	21	32	35
	衛星系		2	2	4	4	5	6	5	5	5
	地域系		3	7	16	28	47	77	159	274	319
	携帯電話等		0	16	31	31	25	23	23	11	9
	無線呼出し		2	36	31	31	31	31	19	3	2
	P H S		-	-	28	28	28	18	9	5	2
	小計		7	68	126	138	153	178	249	342	384
第二種電気通信事業者	特別第二種		9	31	50	78	95	88	101	113	112
				(19)	(37)	(56)	(67)	(73)	(96)	(108)	(106)
	一般第二種		200	912	3,084	4,510	5,776	6,514	7,550	8,893	10,025
	合計		216	1,011	3,260	4,726	6,024	6,780	7,900	9,349	10,521

出典：MPM 2002(5)より抜粋引用

このように、電気通信事業者数の推移に一定の特徴が見られるが、では、複数の事業者が参入した**電気通信市場の集中度**は、どのような推移を見せているのだろうか。日本経済新聞が毎年示している各産業部門の市場占有率を、テレコム市場と、それと比較するに有意義と思われる部門とに関して、1993年からのハーフィンダール指数算出によって（定義に関してJFTC 2002を参照）、簡単に比較してみたい（表2）。取り上げた異業種は、電気通信と同じく公共独占から民営化された紙巻タバコ、同じくネットワーク産業である国内航空と宅急便、純粋な民間財ながら寡占市場で有名なビール、板ガラス、カラーフィルム、ハンバーガー、そしてヒューリスティックに寡占的状况であると思われた軽自動車、普通トラック、そしてボールペンである。

ハーフィンダール指数が1800を越えると、公正取引上検討の対象となりうると思われる場合があるが、今回取り上げた業種のうち最も低い数値で推移しているボールペンでさえ、厳密に言えば検討対象となろう。これを前提に考えると、1997年の地域網開放以降、統計処理の関係で、長距離事業者と地域系事業者を国内通話として一本に纏めてしまったために、指数の大幅な上昇を招いたことは事実だが、紙巻タバコやカラーフィルムを大幅に上回って8000弱の指数を示す国内通話の推移は、大きな問題を投げかけていると言ってよいだろう。他方、国際通話は、5000前後を推移してはいるものの、1993年から2000年まで、徐々

に集中度が低下している。また、携帯・自動車電話と PHS の推移は、事業者数の糾合を如実に示している。前者では、1995 年まで集中度の低下が見られたが、それ以降、事業者数の減少と共に、集中度の上昇が見られる。また後者でも、2000 年に若干の低下が見られるものの、ほぼ同様の傾向が見られる。これらテレコム 4 部門の推移が、ネットワーク系である国内航空や宅急便の場合よりも殆ど常に上回っていることは、自由化が進んで来たとは言え、テレコム市場の集中度が、依然非常に高いと言わざるを得ないだろう。

表 2 主要部門市場ハーフィンダール指数推移

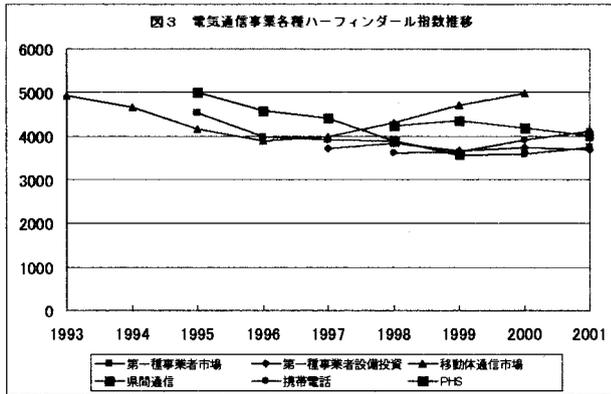
	携帯・自動車電話	PHS	市外通話 4社 → 国内通話	国際通話	国内航空	ビール	紙巻タバコ	カラーフィルム
1993	4594.46		4525.25	5405.78	3127.90	3315.72	6871.66	5809.84
1994	3364.88		4671.66	5199.66	3094.94	3181.58	6614.36	5204.57
1995	3043.62	3833.82	4498.42	5126.22	3081.14	3249.14	6403.63	5050.23
1996	3282.71	3689.58	4359.58	4934.50	3084.68	3192.26	6250.84	4919.50
1997	3747.70	3880.14	7881.26	4716.66	3031.71	3062.05	6238.76	5041.56
1998	3802.12	4405.84	7487.71	4565.52	2974.84	3019.94	6087.54	5083.18
1999	3921.00	4491.54	7738.58	4512.10	2885.64	3135.73	5943.35	5106.44
2000	4128.02	4063.50	7690.47	4445.86	2809.11	3065.90	5884.20	5129.70

	軽自動車	普通トラック	宅配便	板ガラス	ボールペン	ハンバーガー	二輪車
1993	2068.26	2566.68	2873.58	3504.06	1667.30	3295.00	3922.60
1994	2149.22	2568.66	2861.34	3499.74	1830.06	3251.58	3861.53
1995	2196.42	2547.22	2879.72	3502.92	1905.37	3520.68	3912.20
1996	2260.78	2565.18	2938.58	3484.14	1742.66	3852.04	3850.76
1997	2223.35	2548.82	3044.50	3012.16	1865.02	4022.81	3875.04
1998	2220.64	2551.44	2591.92	3066.62	2047.97	4315.07	3702.10
1999	2219.39	2576.86	2287.55	3044.49	1987.92	4354.02	3744.78
2000	2247.06	2561.54	2300.76	3051.92	1889.12	4696.14	3859.04

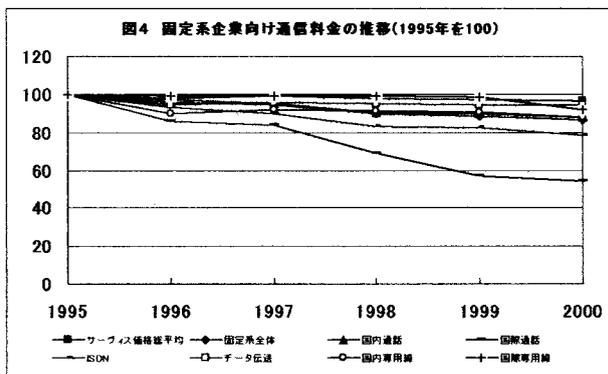
出典：日本経済新聞 1995 - 2002 各年版より独自作成

上記の市場集中度の趨勢は、別の統計資料に拠れば、若干の修正が可能となる。電通総研の纏めた資料では、1993 年から 2001 年までのスパンで、毎年全て数値を確定できないものの、第一種事業者市場、第一種事業者設備投資、移動体通信市場、県間通信、携帯電話、及び PHS について時系列的観察が可能である（図 3）。ここでは、①第一種事業者市場全般では、緩やかな集中度の低下が見られる、②第一種事業者設備投資の集中度は横ばいである、③移動体通信市場の 1996 年ごろからの集中度反転が明確である、④県間通信の集中度はかなり低下してきている、⑤携帯電話と PHS の集中度は高まりを見せている、と

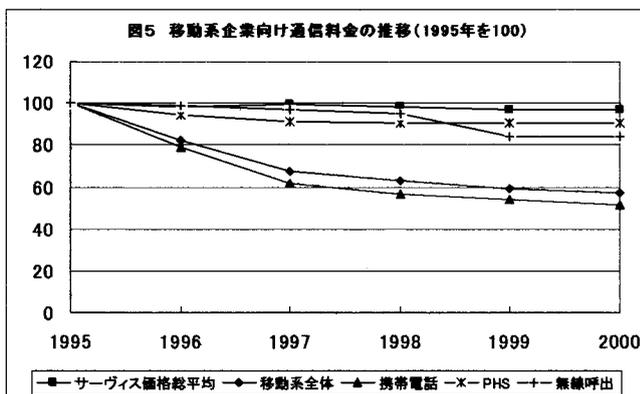
いった点が見出せよう。上記二群の集中度に関する資料を要すれば、1985年に自由化されて以降の電気通信市場全体の集中度は、近年の改善を見ているものの、依然として非常に高いと見なさざるを得まい。



出典：DIHS 1995 - 2002 各年版より独自作成



出典：MPM 編 2001：201 頁・図表①より引用

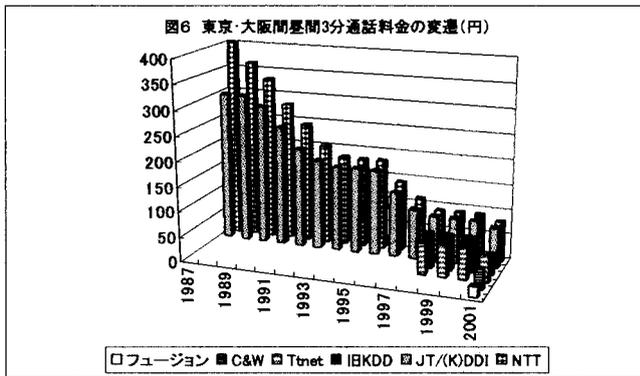


出典：MPM 編 2001：203 頁・図表①より引用

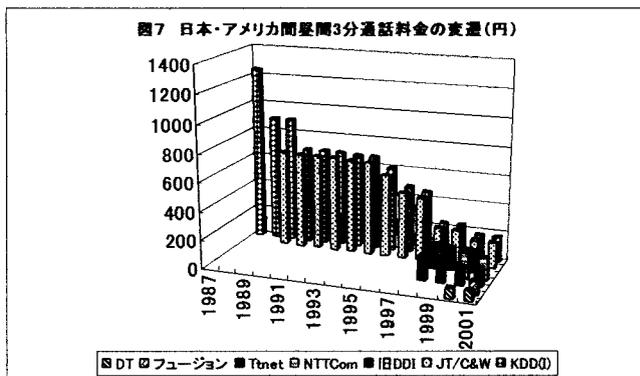
続いて、**企業向け電気通信料金の推移**を見てみると、自由化効果はむしろ積極的に評価され得る。総務省の示した1995年から2000年に関する資料に拠れば、過去6年間の企業向けサービス価格総平均で、約5%の低下がなされた

が、固定系全体で15%弱、移動系全体で実に43%強の料金低下が実現された。

これには、それぞれ国際通話と携帯電話の料金低下が大きく貢献していると思われ、前者では46%強、後者では50%弱の低下が見られた(図4及び図5)。



出典：TCA 2002：88頁表①より引用

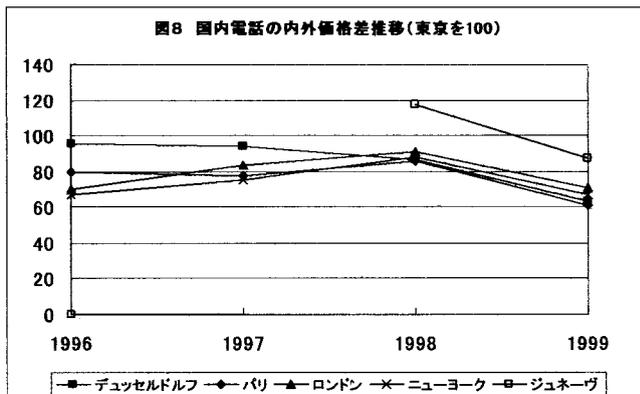


出典：TCA 2002：120頁表①より引用

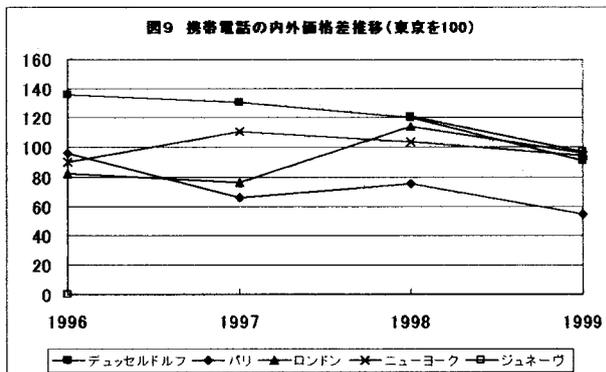
ただし、こうした状況も、**料金の国際比較**を行ってみると、まだまだ改善の余地が見出される。総務省の資料に基づいて、独英仏米瑞の主要都市と比較した1996年から1999年における国内電話と携帯電話の内外価格差を見てみると、国内通話では、スイスのジュネーヴを除いて、独英仏米主要都市では、常に日本よりも料金水準が低い。特に1999年には、5カ国全てが日本より低水準であり、しかも30-40%低いことが分かる。また携帯電話では、常にパリでは日本より低水準であり、特に1999年には半額に近い。他の4カ国では様々に推移するが、1999年に至って、どの国もほぼ日本と同じ水準に落ち着いているのが興味深い(図8及び図9)。

さらに、**電気通信料金絶対額の推移**を見ると、自由化効果は更に顕著となる。電気通信事業者協会の資料に拠れば、東京・大阪間昼間3分通話料金と、日本・

アメリカ間昼間3分通話料金との変遷が典型的であろう。前者では、1988年まで400円であったNTTの料金は、2001年の段階で5分の1の80円である。また、1998年以降は、地域市場への参入が活発化し、最近では東京・大阪間昼間3分通話20円を標榜する事業者すら登場している。また後者では、1988年まで旧KDDの料金が1240円で、国際電話を非常に慎重に掛けていた記憶があるが、2001年のKDDIで約7分の1の180円であり、75円を標榜する事業者も存在している（図6及び図7）。このように料金的には、自由化効果は大きいと言えるだろう。



出典：MPM 編 2001：204 頁・図表①より引用



出典：MPM 編 2001：208 頁・図表①より引用以上を要すれば、テレコム産業は、今次の経済低迷期にあっても、ある程度の成長を示しており、その意味で規制政策はある程度成功している。市場集中度に着目して他の産業部門と比べれば、まだまだ集中度が高いと言わざるを得ないが、それなりの拡散が生じてはいるといえるだろう。また、料金の推移を見る限り、規制緩和とその後の政策が奏功していると判断できるだろう。

2.2.2. テレコム規制の諸側面

テレコム規制は、数多くの側面から為されているが、例えば、以下のような 8 つの観点に大別することが可能であろう (Agata 1996(1)、1998)。まず、テレコム部門をどのような**事業形態**にて運用するのかが、根本的観点であった。これには、政府直轄事業ないし公社形態による公共独占もしくは民間独占、そして市場解放による複数民間企業の参入が考えられ、市場解放後の公社と民間企業の並存等も理論的にはありうる。例えばドイツの場合には、1989年に、長かった政府直轄事業から公社形態による独占に移行し、1994年に市場開放した。日本では、1985年に公社・特殊会社形態による独占から、市場解放と公社の民営化が同時に行われ、NTTが誕生した。また、こうして民営化された企業の事業形態そのものも規制の対象となる場合があり、ドイツでは、政府直轄事業から公社化された時点で、郵便と郵便貯金をも包含した持株会社が過渡的に存在した。また日本では、NTTの国内支配力を減殺するために、1999年に持株会社、長距離・国際会社、そして2つの地域会社へと、政策判断で事業分割された(この関連の詳細な経緯は、福家 2000: 第3章を参照)。

市場解放後の規制には、まず誰がネットワークを付設管理するのかという**ネットワーク規制**が考えられる。これには、規制者による認可、規制者への届出、そして自由参入が理論的には可能であろうが、初期投資と埋没費用が大きく、また社会資本性の強いテレコムネットワークの場合、参入事業者には自ずと制限が加わるため、認可制がとられることが多い。これは、参入時に事業としてネットワーク運営を確実にすると共に、社会資本からの任意の撤退を逆に防止することも意味している。日本における第一種電気通信事業者の範疇が、これに該当しよう。不採算による任意の撤退とその後の不利益という点で、届出制や自由参入を行うには、ネットワーク市場そのものの安定性を予め十分に検討しておく必要がある。

さらに、付設されたネットワークを用いて、どのようなテレコムサービスが供給されるのかについての規制が可能である。この**サービス規制**の場合、音声通話と主とした基本サービスと、それ以外の付加価値サービスとの区別が為され、それぞれへの参入が認可、届出、任意といった方式が可能である。基本サービスへの参入が認可であり、付加価値サービスの場合、届出ないし任意というケースが多い。ドイツの場合、前者が認可で後者が任意である。

日本では、前者は、第一種電気通信事業者としてネットワーク規制との水平未分離方式の下で、認可であり、後者は、第二種電気通信事業者として届出と任意の場合がある。このサービス規制のあり方が、今後の課題である。

なお、日本の1985年における改革において、民営化による事業形態の変更と、ネットワーク及びサービス双方の市場解放とが一括して行われた点が、改革過程としての特徴である（改革過程の詳細な経緯は、井上 2000：192 頁以降の年表を参照）。これは、例えば、1989年の公社化と一部市場開放、1994年の民営化と一部市場開放、そして1998年の完全市場開放というドイツにおける段階的改革過程とは、好対照となっている（縣 1998）。

ネットワークから端末機器に至る**技術基準**の設定が、多様な事業者によるネットワーク及びサービスの提供には不可欠である。技術の標準化がなければ、相互の互換性が図られず、通信が不可能であるからである。この互換性確保のためには、如何なる技術標準をどのように設定するか、そして設定された標準をどのように確保するか、という点が重要となる。日本では、指定法人による標準の確立（JATE 2002）と規制官庁による確認の方式がとられている。この点は、社会における技術標準の確立と普及の程度によって、規制方法の変更も可能であろう。例えば、自己適合宣言制度の導入が検討されている（MPM 2002(2)）。

如何なる料金を以って、ネットワーク及びそれを通じた各種サービスを提供するかに関して、市場解放後の過当競争や支配的事業者の過度な影響を排除するために、**料金規制**が可能である。その算定方式には、総括原価方式、上限価格方式、長期増分費用方式と、より合理的なモデルの開発が進んできた。かかる算定方式に基づく認可や届出、また任意の料金設定という選択肢がある。市場開放当初、日本でも様々な分野に料金規制が掛けられてきたが、今日では、NTTを除く第一種電気通信事業者の料金も届出制となり、更に接続料金に関する規制の是非が、議論の中心となっている（山本 2001：第5章、MPM 2001(2)）。

テレコム市場に参入する民間企業に外国資本がどの程度参加しうるのか、という観点から、**外資規制**である。ドイツでは、参入する民間企業に関して、商法一般が適用されるために、新規参入事業者については、外資規制は当初から存

在せず、民営化されたドイツテレコムについてのみ、政府株式保有比率の規定という観点で規制がなされている。他方日本では、NTT及びKDDと新規参入事業者双方に、当初から外国資本参加比率が規定されていたが、1997年に新規参入事業者への外資規制が撤廃され、更に翌年にはKDD法が廃止されて、KDDへの外資規制もなくなった。今日では、NTTへの政府株式保有比率規定と外資規制が残されている。この点での規制緩和の検討も、必須課題だろう（MPT 2000）。

テレコム部門において、最も規制が必要と思われるのは、社会資本としてのユニヴァーサルサービス（US）をどのように確保するか、という観点に係る**US 規制**であろう。事業者の参入と競争が進んで、より良いサービスがより廉価に提供されるようになると、不採算地域や社会的弱者への配慮が十分になされなくなる可能性がある。これを回避するために、当該費用を予め何らかの方式で担保して、サービス供給を継続させるよう規制を掛けるものである。これには、採算部門から不採算部門への移転を主眼とする内部補助方式、予め関係事業者から出資して基金を設立するユニヴァーサルサービス基金方式、アクセスチャージに予め予想費用を付加して徴収するアクセスチャージ方式、当該顧客に予めバウチャーを配布するバウチャー方式等が検討されている（福家 2000：185-197、山本 2001：第6章、及びCAO 2002）。

多様なネットワーク事業者が並存してくると、複数のネットワークを相互に如何に接続するのかが、重要な問題となり、一般的な**接続ルール**の確立が不可欠となる。これには、当該事業者自身相互による交渉を原則とするか、何らかの接続義務を事業者に課すのか、接続自身と接続料金に関する事業者間の紛争が生じた場合どのように解決するのか、といった多くの論点が見られる。日本では、当事者間の接続交渉を前提としているが、2001年に電気通信事業紛争処理委員会が設置され、紛争解決の手続が制度化された（MPM 2001(1)）。

2.2.3. 日本におけるテレコム規制の特徴と展望

上記のようなテレコム規制の枠組の中で、日本で実施されている規制政策の特徴として、少なくとも3点が挙げられるだろう。まず、**第一種・第二種電気通信事業者の区分**である。ネットワーク規制とサービス規制を組合せた事業

者区分であり、特に第一種電気通信事業者では、ネットワークの付設と管理をする事業者は音声通話サービスを実施しなければならないし、音声通話サービスを実施する事業者は独自のネットワークを保有せねばならない。つまり、ネットワークとサービスが水平的に分離されていない状態である。ここで、ネットワークだけを保有して、そのネットワークを他の事業者に貸与してサービスを促進する、といった事業形態が不可能である。この点で、例えばドイツの事業者区分では、第一種から第四種の電気通信事業者免許が設定され、第一種から第三種までが、それぞれ衛星系、移動系、固定系のネットワーク免許であり、第四種が音声通話サービスの免許である。この体制では、事業者は、それぞれ自らの事業意図に応じて、免許メニューから選択できる。勿論、ネットワークだけ、もしくは音声通話だけの免許取得も可能である。

また、ネットワークとサービスの水平分離は、通信と放送の融合においても重要な意味を持つ。日本の現状では、原則的に、テレコムのためにネットワークを保有している事業者は、そのネットワークをテレコムサービスのみに利用することとなっている。また、放送のためのネットワークを保有する事業者は、もしテレコムにそのネットワークを活用したければ、原則的に音声通話サービスも実施しなければならない。このように、ネットワークとサービスの水平分離を伴わない参入規制の見直しが、近年議論されてきていた（例えば福家 2000 : 197-201、Agata 2001(1)、及び林 2002 : 第9章）。

ここで2002年に入って、ネットワークとサービスの規制に関して、少なくとも2つの新たな措置が実施ないし議論されている。一つは、電気通信役務利用放送法であり、今ひとつは、参入規制そのものの届出制への移行である。前者は、2001年に成立して2002年1月より施行された法律であり、電気通信事業者が保有するネットワークを通じて放送事業を行うことを可能としたものである。特に、衛星ネットワークと光ファイバネットワークの放送への利用を促すものである（MPM 2002(3)）。しかし、この法律は、電気通信事業法本来の第一種・第二種電気通信事業者区分を前提としており、放送事業者が電気通信事業に参入することには、関係していない。よって、ネットワークとサービスの水平未分離が抱えている根本的問題点を解決するものではない。

また、総務省情報通信審議会は、前年の閣議決定（Agata 2001(2)）に沿って、

2002年8月に、大幅なテレコム規制緩和方針を公表した(MPM 2002(4))。その一部に、そもそもテレコムのネットワークやサービスへの参入規制を、許可制から届出制へと移行し、第一種・第二種電気通信事業者の区分廃止の方針が盛り込まれている。EUの指令において1993年に打ち出された新規参入撤廃の方針(EC 1993)は、各国で漸進的に実現されつつあるが、例えばドイツでも、第3次郵政改革(縣 1997)を経て成立した現行参入免許制度の廃止が、議論に上がっている(WIK 2002)。もし日本においてもこれが実現すれば、参入規制そのものが消滅する以上、ネットワークとサービスの水平分離の議論そのものも必要なくなるだろう。ただし、先述したように、参入規制は撤退規制を意味し、参入した以上事業が継続されるのが前提となっていたが、ネットワークとサービスへの参入が届出制となれば、撤退も自由となる可能性がある。これは、ユニヴァーサルサービスの保持に大きく関係する。つまり、任意の撤退を容認すれば、不採算地域と社会的弱者への配慮が疎かになる可能性がある。この点で、参入の届出制は、US規制との表裏一体の関係にあると考えねばならないだろう。

日本におけるテレコム規制の第二の特徴は、**支配的事業者への非対称規制**である。特に国内通話市場規模におけるハーフィンダール指数が示したとおり、NTTの圧倒的影響力に鑑み、この非対称規制の意識的強化が2001年に議論された。しかし、日本における一連のテレコム規制は、それ自身支配的事業者であるNTTに対する事実上の非対称規制となってきた。例えば、料金規制では、当初はNTTも新規事業者の同様の規制が掛けられていたが、1998年の料金規制緩和により、NTTへの認可制のみが残っている。また、外資規制でも、1997年の原則規制撤廃により、NTTに関してのみ、政府株式保有比率の規定と外資参入割合の規定により、事実上非対称規制となっている。そして、ユニヴァーサルサービス規制でも、NTT法によって、精神規定的な要素が強いものの、NTTのユニヴァーサルサービス提供義務が存在している。

これらについては、本年8月の方針公表において、**料金規制の大幅緩和**が打ち出されて居り、NTT以外の事業者は、現行の料金届出制から自由設定へ移行し、NTTの場合には、高速ネットワークにおける料金の届出制化が盛り込まれている。これは、NTTへの料金規制が高速ネットワークについてのみ緩和されて、

他方他の事業者へは全ての料金自由化がなされたことを意味し、非対称規制の強化と見なすべきであろう。

上記の参入規制緩和との関連で、**ユニヴァーサルサービス規制**が、明確に制度化されねばならないだろう。これには、上記で挙げた少なくとも4つの方式のうち、競争中立性、透明性の確保、事業の効率性、実施費用の規模と明確さ当の観点から、基金方式が提唱されている（MPT 1997(4)）。今後の制度化を見守る必要がある。

日本における第3の特徴は、**接続交渉の事業者間協議**原則であろう。多様なネットワーク事業者が参入すれば、それらが相互に接続されることで、事業効率が上昇する。その意味で相互接続は奨励されるべきだが、その際にネットワーク規模の大きい事業者と小さい事業者とが接続を行う場合には、それぞれの利害が異なり、円滑な交渉が進みにくい。この状況で、日本では接続交渉に当事者間協議の原則が適用されている。これを前提に電気通信事業紛争処理委員会が設置され、同委員会が如何なる機能を果たすのか、観察する必要がある。しかし、接続ルールそのものを精緻化して、相互接続の更なる促進を図る必要があるだろう。例えば、各ネットワーク事業者には相互接続を義務化する、他事業者のネットワークをアンバンドルしてテレコムに接続させる、或いは接続会計制度の創設と料金算定を明確化する、といった措置が必要となってくるであろう。特に他事業者のネットワークのアンバンドルについては、電力事業者及び鉄道事業者の保有する光ファイバーが検討対象になっている（MPM 2001(2)）。

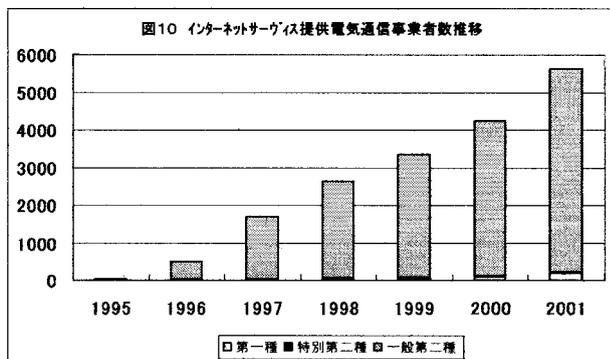
2.3. インターネット規制の展開と論点

日本におけるインターネット規制は、関連アクター自身による自主規制に委ねられ、政府による規制は行われてこなかった。近年のインターネット普及に関するごく簡単な統計を見た後、自主規制の展開を概観した上で、関連アクターの機能上の整理に基づいて、現時点で検討すべきインターネット規制に関する論点を纏め、最近導入されたプロバイダ法に簡単に触れつつ、今後の展望を捉えたい。

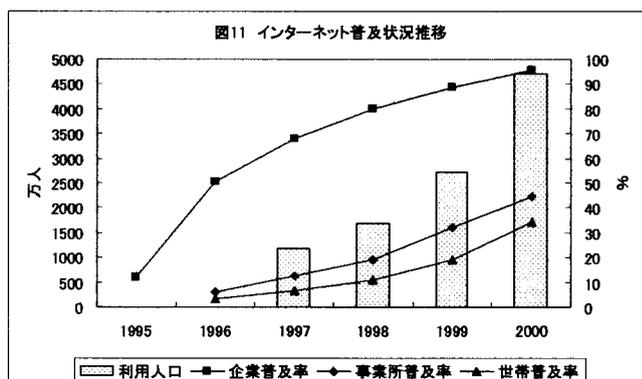
2.3.1. インターネットの展開

インターネットの普及に関して、若干の統計を見ておきたい。電通総研の資料に拠れば、インターネットサービスを提供する電気通信事業者数は、1995年以降、順調に拡大し、2001年で6000弱となっている。その内訳の殆どは、一般第二種電気通信事業者であり、先に見た電気通信事業者数推移の状況と呼応している。また、利用者側の数字では、まず利用人口では、少なくとも1997年以降順調に拡大し、2000年で4500万人強となっている（図10）。

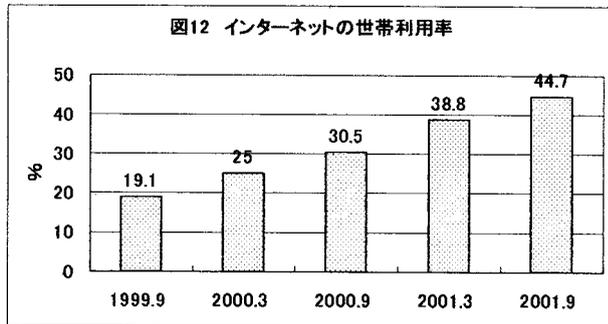
そして、従業員300人以上の企業、従業員5人以上の事業所、及び世帯毎の普及率を見てみると、企業では、1995年から1996年に掛けての普及が目覚しく、その後順調に普及して、2000年で既に95.8%の普及率を示している。また、事業所と世帯でも、1996年以降堅実な普及が見られ、2000年で、それぞれ44.8%と34.0%の普及率となっている（図11）。今後も普及が拡大することだろう。これは、例えば世帯におけるインターネット利用率見た場合、1999年下期の19.1%から2001年下期の44.7%へと拡大している点でも、推論されるだろう（図12）。かかる普及を見せるインターネットへの規制は、如何にあるべきだろうか。



出典：DIHS 2002：167頁・図表I-22-2より引用



出典：DIHS 2002；168頁・図表I-22-5より引用



出典：DIHS 2002：168 頁・図表 I - 22 - 6 より引用

2.3.2. インターネット規制の展開

上述の通り、日本におけるインターネット規制は、関係者間の自主規制に任せられ、本2002年に至って初めて一部の規制が発動された。ここへ至る展開を、ごく簡単に見ておきたい。旧郵政省は、1995年に、「電子情報とネットワーク利用に関する調査研究会」報告を公表し、現行法下でのインターネット情報の問題点を指摘したが（MPT 1995）、これは、インターネットに対する一定の規制の必要性を述べるものではなかった。

旧電子ネットワーク協議会（ENC）が1996年2月に「電子ネットワーク運営における倫理綱領」（ENC 1996(1)）及び「パソコン通信サービスを利用する方へのルール&マナー集」（ENC 1996(2)）を発表した同日に、旧通産省は、「電子ネットワーク事業における倫理問題に係る自主ガイドラインについて」（MITI 1996）を公表し、インターネット問題に関する関係者間の自主規制を目的とした独自ガイドライン方式を推奨した。この3文書が同一期日に公表されたのは偶然ではありえず、ENCが旧通産省の影響下にあったことを意味する。ENCガイドラインの目的は、インターネットを通じて通信サービスを提供する国内のプラットフォーム・プロヴァイダーに対して、インターネット上の倫理問題回避のための方針提示にあった。従って、これらの文書の公表は、インターネットサービスに関するルール設定を、自主規制で行うか法的規制を設けるか、という議論を関係者間に巻き起こした。

旧郵政省の「21世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談会」が、報告書の中で、通信と放送の融合を考慮した法律改正の必要性を提言したのが、1996年である（MPT 1996）。翌年には、この方向性の下で、同省の「通信・放送

の融合と展開を考える懇談会」が、その中間報告において、深刻さを増すインターネット問題の分析を行い（MPT 1997(1)）、サイバー法という名の新しい立法措置を示して、他省との協力を示唆した。これは、同省の「情報通信 21世紀ビジョン」でも、指摘されている（MPT 1997(2)）。これらの点は、同省がインターネット問題の法的規制に積極的態度を示したものと、解釈可能だろう。

他方、同省は、1998年に「インターネット上の情報流通ルール」を公表し、自主規制方式の重要性も認めている（MPT 1998）。この方向性は、テレコムサービス協会による1998年の「インターネット接続サービス等に係る事業者の対応に関するガイドライン」に反映されている（TELESA 1998）。しかし、このガイドラインは厳しく、問題あるインターネットコンテンツの消去を、プラットフォーム・プロバイダーが宣し得るニュアンスを含んでいた。

1999年には、同省は、「情報通信の不適正利用と苦情対応の在り方に関する研究会」報告書で、インターネット問題での被害者保護制度を提案している（MPT 1999）。インターネット上の不正行為者に関する情報、例えばその氏名と住所等は、一定の条件下で公表されるべきとした。このように、インターネットへの規制の必要が認識され、こうした議論には、政府与党内でも賛同論が交わされていた。そして、2001年11月には、「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（プロバイダ責任法）」（MPM 2002(1)）が成立し、プロバイダー等の損害賠償責任の制限と発信者情報の開示請求が制度化された。これにより、日本において初めてインターネットに関する政府規制が掛けられることとなった。

2.3.3. インターネット規制の論点と展望

情報通信関連のアクターとしては、大別して以下の7つのグループが弁別可能である（NTT 2001）。①コンテンツ作成者、②コンテンツ・プロバイダー、③コンテンツ集積者、④サービス・プロバイダー、⑤ネットワーク・プロバイダー、⑥消費者、そして⑦規制者である。①は、情報通信を通じて提供するためにコンテンツを作成し、当該コンテンツに対する著作権を有する者、例えば作家、音楽家、カメラマン、シナリオライター等であり、②は、あるプログラムのために作成済みのコンテンツを統合し、しかも当該プログラムへの著

著作権を有するもので、編集会社、映画制作所、レコード会社等である。③は、こうして統合されたプログラムを、放送、出版、インターネット等で公表するために商業化する。上記3者は、よきに付けあしきに付け、関連コンテンツへの責任を負う。④は、ISPのように、リテイル・ディーラーとしてコンテンツを消費者に提供するアクターである。他方⑤は、当該コンテンツをサービス・プロヴァイダーから消費者へネットワークを通じて転送するアクターである。⑥は、アプライアンスメーカーから端末機器やソフトウェアの供給を受けつつ、コンテンツを消費する。勿論消費者自身も、コンテンツの製作、統合、集積等を行いうるが、この分類では、コンテンツの消費のみの機能が着目される。そして⑦は、必要な場合に市場秩序を形成するために、規制を行う。

これらの分類を、更に5つに大括りすることが出来よう。①と②を統合して、当該コンテンツへの著作権を有する広義のコンテンツ・プロヴァイダー、③と④を統合して、コンテンツの集積と供給を行うプラットフォーム・プロヴァイダー、そしてネットワークの付設と管理を行うネットワーク・プロヴァイダー、加えて消費者と規制者である。

日本におけるインターネット自主規制の状況下で、今後解明されなければならない点は、少なくとも3点に集約されよう。インターネットコンテンツの質、制度的措置、及び国際協力である。インターネットコンテンツの質の観点では、さらに(x) decency、(y) publicity、(z) individualityの3側面が関係している。EU委員会が列挙したインターネット濫用行為(EU 1997)との関連で考えれば、decencyとは、国の安全を脅かす行為(爆発物製造マニュアル、非合法薬剤の製造、テロ活動等)、少数者保護に反する行為(非合法販売、暴力や猥褻物の濫用等)、及び人間の尊厳保護に反する行為(人種差別の扇動等)に係る。publicityの領域では、経済セキュオリティー、情報セキュオリティー、及び知的所有権が対象となり、クレジットカード悪用マニュアル、不法ハッキング、著作物の不法配布等が問題となる。individualityとは、プライバシーの保護と名誉の保護に係り、個人データの不法配布やインターネット上の誹謗中傷等が問題となる。

こうしたインターネットコンテンツの質に関する観点を明確化するためには、制度的措置の具体化が必要となる。旧郵政省は、1997年に主要な論点整理を行

っており (MPT 1997(3))、他方経済産業省も、2001年に、ネットワークインフラの改革に必要な措置提案を行った (METI 2001)。これらに基づいて、制度的論点は、インターネットアクターに関する上記の分類に照らせば、少なくとも次の4つのカテゴリーに区分できる。(a)コンテンツ・プロヴァイダーのためのルール、(b)プラットフォーム・プロヴァイダーによるコンテンツ管理、(c)消費者側での自己防衛と自己責任、及び(d)不服申立手続である。コンテンツの質と制度的措置の両側面を組み合わせると、インターネット規制において論ずべき観点について、3X4のマトリクスが形成される(表3)。このマトリクスに基づいて、インターネット規制について、簡単に考察しておきたい。

表3 インターネット規制のマトリクス (独自作成)

	Decency	Publicity	Individuality
コンテンツ・プロヴァイダー	コンテンツへの責任	コンテンツ著作権 経済・情報セキュオリティーへの責任	プライバシーと 名誉への責任
プラットフォーム・プロヴァイダー	匿名性の制限、もしくはコンテンツへの責任	著作権の保護	プライバシーと 名誉の保護
消費者	コンテンツへの自己防衛	コンテンツへの自己責任 経済・情報セキュオリティーへの自己防衛	プライバシーと名誉への権利
不服申立	制度化の必要性	技術的セキュオリティーの向上	制度化の必要性

Decencyの保護に対して、コンテンツ・プロヴァイダーは、自ら提供するコンテンツに対する責任を負わねばならない(自己責任の原則)。当該コンテンツ・プロヴァイダーの匿名性が回避される限り、当該コンテンツに対する責任を誰が負うのかは、明確である。コンテンツ・プロヴァイダーは、自ら匿名性の回避に対する責任を負わねばならない。さもなくば、グローバルなインターネット上での責任を特定のコンテンツ・プロヴァイダーに帰すことが、非常に困難となってしまう。この点で、プラットフォーム・プロヴァイダーは、decencyに反するコンテンツ・プロヴァイダーの匿名性を制限する必要がある、さもなくばdecencyに反するコンテンツへの責任を負うことになりかねない。コンテンツ・

プロバイダーの匿名性に対するプラットフォーム・プロバイダーによる制限に関する判断基準の確定は難しいが、電子ネットワーク協議会やテレコムサーヴィス協会のガイドラインは、そうした基準の好例だろう。プラットフォーム・プロバイダーや、コンテンツ・プロバイダー自身でさえ、これらのガイドラインに基づいて、独自に判断可能である。

プラットフォーム・プロバイダーの責任は、ドイツのマルチメディア法の場合のように (BT 1997)、decency に反するコンテンツをインターネットに掲げたという事実故に追求される場合もあるが、プラットフォーム・プロバイダーが提供するコンテンツのフィルターシステムを通じてでも全うされうる。こうしたフィルターシステムが確立されれば、消費者にとっては、当該端末を利用して、decency に反するコンテンツから自己防衛が可能となる (ENC 1997)。こうした機器により、消費者は、どのコンテンツを捉え、どれを回避するかを自由に選択できるようになる。この意味で、自己責任の原則は、ここでも有効となる。Decency に反するコンテンツへの不服申立制度は、ドイツの連邦有害文書審査機構 (BPJS) を一つのモデルとして考えることが出来る (BPJS 2002)。この手続は、当該有害コンテンツの更なる拡散を防止するために、コンテンツ責任を帰されるべきプロバイダーに関する情報の公表を、基本としている。

Publicity の関しては、当該著作権は、コンテンツ・プロバイダーに保証されねばならない。インターネット上の著作権は、コンテンツ・プロバイダー自身やプラットフォーム・プロバイダーによるコードキーや認証システムといった技術措置で確保されるが、これには限界がある (MPM 2002(6))。従って、消費者は、著作権の明確なコンテンツの利用に際しては、自己責任を自覚せねばならない。インターネット特有の著作権保護法制も可能だが、技術セキュオリティーの確保が、著作権保護の望ましい措置だろう。コンテンツ・プロバイダー側での経済・情報セキュオリティーへの責任は、decency の場合と同様に、匿名性の回避が為される限り、全うされうる。さもなければ、消費者自身がこれらのセキュオリティーの自己防衛を図らねばならない。

Individuality については、コンテンツ・プロバイダーとプラットフォーム・プロバイダーは、プライバシーと名誉の保護に責任を負う。匿名性の問題が解決されれば、この責任の所在は確定されうる。両プロバイダーは、この

責任を自覚すべきである。この点で、上記のガイドラインは、自己責任全うの上で重要な意味を持っている。他方、消費者は、プライバシーと名誉への権利を有しており、これは、コンテンツ・プロヴァイダーとプラットフォーム・プロヴァイダーによって保障されねばならない。プライバシーや名誉の毀損に対する不服申立は、制度化されねばならない。匿名性の問題が解消される限り、現行の不服申立制度も、重要な役割を果たし得る。

国際協力の観点では、上記で取り上げた幾つかの論点が、有用である。自己責任の原則、ガイドラインに基づくプラットフォーム・プロヴァイダー側での独自管理、及びコンテンツフィルターのシステム開発である。これら3点は、相互に関連してはいるが、フィルター機器の開発において、国際協力の意義が最も高いと思われる。なぜなら、この開発が各国間に共通する法的規制実施の困難を克服しうるからである。ここで、各国間協力の前提条件が、少なくとも2つあろう。機器の標準化とフィルターの基準である。技術的標準化に関する限り、WWW コンソーシアムが確立した PICS (Platform for Internet Content Selection) で既に十分な素地が存在するといえよう (W3C 1997)。日本では、旧電子ネットワーク協議会が、既に1999年にコンテンツフィルターにこのPICSを導入し (ENC 1999)、本年になって、システム向上が図られた (IAJapan 2002,)。

フィルターの基準としては、プラットフォーム・プロヴァイダーに対する国際的ガイドラインが何らかの意味を持ちうるだろう。かかるガイドライン確立のため、各国間の協力が可能だろう。ICRA (Internet Content Rating Association) による ICRAfilter は、組織だった基準となっている (ICRA 1999)。基本的な考え方として、各国が、コンテンツ・プロヴァイダーと消費者双方の側での自己責任の原則を共有することが重要だろう。コンテンツ・プロヴァイダーは、自ら提供するインターネットコンテンツへの責任とそこから発するリスクを十分自覚し、他方消費者は、有害インターネットコンテンツから自己防衛する意識を持たねばならない。この意味で、各国間で、特に有害コンテンツに関する情報協力が、有効となろう。

今次プロバイダ責任法は、二つの点で、上記の議論との関連性を持っている。一つは、プラットフォーム・プロヴァイダーが有害コンテンツを提供した際の

責任追及なされうる場合の条件を規定した点であり、今ひとつは、有害コンテンツによって被害を受けた消費者が当該コンテンツに責任を負うコンテンツ・プロヴァイダーに関する情報開示を請求できる条件を規定した点である。第一点では、当該プラットフォーム・プロヴァイダーは、当該コンテンツが当該プラットフォームによって流通されているという事実を認識し、かつ当該コンテンツによって他者の利益が侵害されているという事実も認識している場合にのみ、プロヴァイダー責任が問われる。それ以外の場合には、プロヴァイダー責任は棄却される。この規定は、プラットフォーム・プロヴァイダーの責任追及は、ある限定された場合にのみ為されることを意味している。

また、有害コンテンツのプロヴァイダーに関する情報開示請求は、当該コンテンツの流通によって開示請求者の権利が侵害されたことが明らかな場合で、開示請求者が当該プロヴァイダー情報の開示を受けるに正当な理由がある場合に、認められる。この規定は、ある特定のコンテンツが匿名で流通されて、何らかの不利益を引き起こした場合に、不利益を被った者が当該プロヴァイダーの匿名性を暴く可能性が開けたことを意味する。つまり、匿名による有害コンテンツが存在する場合、明確な不利益が立証されれば、その匿名性は暴かれ、当該コンテンツに対するコンテンツ・プロヴァイダー自身の責任が直接追及されうる道を開いたこととなる（TELESA 2002(1)及び2002(2)を参照）。

2.4. 規制政策の展望

テレコム部門及びインターネット部門に関して、上記の枠組に基づき、最新状況の推移を見守らねばならない。現時点で想定されうることとして、両部門に対する政府の規制は、将来ある程度相異なる方向に向かう可能性がある。それは、テレコム部門における一層の規制緩和が予想されるのに対して、状況によって、特にインターネット部門における更なる規制整備の必要性が考えられるからである。

テレコム部門では、先述した総務省の新方針が実現されれば、ネットワーク規制、サービス規制、料金規制に関しては、NTT への非対称規制を除いて、ほぼ完全に規制撤廃された状況が出現し、水平分離が実現することとなる。また例えば、ネットワーク参入規制撤廃は、特にドイツをはじめとする EU 各国

での国内適用進展とあいまって、グローバルな視野における典型的な規制緩和の収斂傾向を示すこととなろう。これによって、NTT以外の事業者の競争力が向上し、市場集中度が下がってくれば、NTTへの非対称規制も緩和のへ向かうことになるだろう。この意味で、一層の規制緩和が想定される。ただし、その場合には、市場原理の作用が強まるだけ、ユニバーサルサービス規制と接続ルールの要素が重要となってくるだろう。

インターネット部門では、日本における新しいプロバイダ法が、先述したインターネット規制の諸論点に今後どのように作用してくるのだろうか、この点を十分に見守らねばならない。現時点で注目すべき点は、情報開示請求を通じた匿名性の回避が、コンテンツへの責任とプライバシーの保護へ繋がり得るかかどうかということである。プロバイダ法は、プラットフォーム・プロバイダーの責任を限定して、むしろインターネット上の責任問題は、その限りで別のアクター、特にコンテンツ・プロバイダーに帰されるべきである、としたと解釈されうる。その意味で、匿名性の回避は一つの重要な措置である。新法は、正にインターネット規制の出発点を形成したに過ぎない。これが実効するかによって、特に不服申立、著作権及びプライバシー保護を中心に、更なる規制整備が必要となるかもしれない。

文献一覧

井上照幸、2000、『電電民営化過程の研究』、エルコ。

インターネット協会(IAJapan), 2002, 「インターネット上の有害コンテンツに対する新レーティング基準の制定とそれに対応する新版フィルタリングシステムの提供開始」、in: <http://www.iajapan.org/rating/press/sfs301-press.html>。

旧電子ネットワーク協議会(ENC), 1996(1), 「電子ネットワーク運営における倫理綱領」 in: <http://www.nmda.or.jp/enc/admin.html>。

—, 1996(2), 「パソコン通信サービスを利用する方へのルール&マナー集」, in: <http://www.nmda.or.jp/enc/rules.html>。

—, 1997, 「インターネットにおけるフィルタリング機能の構築開始=受信者による自主選択を可能にするサービスの実現=」, in: <http://www.nmda.or.jp/enc/rating/ratingdb-press.html>。

—, 1999, 「インターネットにおける次世代「レーティング/フィルタリングシステム」の運用開始=不適切な情報に対して、より実効性のある対応をするために=」, in: <http://www.nmda.or.jp/enc/rating/rating2nd-press.html>。

- 旧通商産業省(MITI), 1996, 「電子ネットワーク事業における倫理問題に係る自主ガイドラインについて」, in:
<http://www.nmda.or.jp/enc/press.html>.
- 旧郵政省 (MPT), 1995, 「電子情報とネットワーク利用に関する調査研究会報告書」、N19960003。
- , 1996, 「情報環境の変化と通信・放送の融合」, in:
<http://www.yusei.go.jp/policyreports/japanese/group/tsusin/kankyou/index.html>.
- , 1997(1), 「通信・放送の融合と展開を考える懇談会中間とりまとめ」, in:
<http://www.yusei.go.jp/policyreports/japanese/group/tsusin/70616x01.html>.
- , 1997(2), 「情報通信 21 世紀ビジョン—21 世紀に向けて推進すべき情報通信政策と実現可能な未来像—」, in:
<http://www.yusei.go.jp/policyreports/japanese/telecouncil/vision21-9706/v21-9706.html>.
- , 1997(3), 「インターネット上の情報流通—電気通信における利用環境整備に関する研究会報告書」、in:
http://www.yusei.go.jp/pressrelease/japanese/denki/1226j601_1.html.
- , 1997(4), 「マルチメディア時代のユニバーサルサービス・料金に関する研究会報告書」、in:
http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/japanese/group/denki/Universal-service.html.
- , 1998, 「インターネット上の情報流通ルールについて」, in:
<http://www.yusei.go.jp/pressrelease/japanese/denki/980105j601.html>.
- , 1999, 「情報通信の不適正利用と苦情対応の在り方に関する研究会報告書」、in:
<http://www.yusei.go.jp/policyreports/japanese/papers/press/Japanese/Tsusin/0201J101.html>.
- , 2000, 「電気通信事業のグローバルな展開に関する研究会報告書」、in:
<http://www.yusei.go.jp/pressrelease/japanese/denki/000627j601.html>.
- 経済産業省 (METI), 2001, 「ネットワークインフラに関する競争環境の整備及び IT 時代に対応した制度改革」、in:
<http://www.meti.go.jp/feedback/downloadfiles/i00818ej.pdf>.
- 公正取引委員会 (JFTC), 2002, 「累積生産集中度及びハーフィンダール指数並びに累積出荷集中度 (平成 11・12 年) について」, in: <http://www.jftc.go.jp/pressrelease/02.june/02061406.pdf>.
- 総務省 (MPM), 2001(1), 「電気通信事業紛争処理委員会」, in: http://www.soumu.go.jp/hunso-shori_1.htm.
- , 2001(2), 「接続の基本的ルール案に関する意見及びそれに対する考え方」, in:
http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/pressrelease/japanese/sonota/1128d901.html.
- , 2002(1), 「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律の概要」, in:
http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/top/denki_h.html.
- , 2002(2), 「電気通信機器の基準認証制度に関する研究会」報告書, in:
<http://www.yusei.go.jp/pressrelease/japanese/denki/000713j601.html>.

- , 2002(3), 「電気通信役務利用放送法の施行」、in: http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/denkitsusin/.
 - , 2002(4), 「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第二次答申」、in: http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020213_3.html.
 - , 2002(5), 「情報通信編－国内電気通信：電気通信事業者数の推移」、in: <http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/field/data/gt0201.xls>.
 - , 2002(6), 「インターネット高度利用化委員会検討状況」、in: http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/joho_bukai/pdf/020325_1_5.pdf.
- 総務省 (MPM) 編、2001、『情報通信白書』、ぎょうせい。
- 高橋和之・松井茂記編、2001、『インターネットと法』第2版、有斐閣。
- テレコムサービス協会 (TELESA), 1998, 「インターネット接続サービス等に係る事業者の対応に関するガイドライン」、in: <http://www.telesa.or.jp/guide/guide01.html>.
- , 2002(1), 「プロバイダ責任法著作権関係ガイドライン」、in: http://www.telesa.or.jp/01provider/01images/provider_020524_1.pdf.
 - , 2002(2), 「プロバイダ責任法名誉毀損・プライバシー関係ガイドライン」、in: http://www.telesa.or.jp/01provider/01images/provider_020524_2.pdf.
- 電気通信事業者協会 (TCA) 編、2002、『テレコムデータブック2002』、電気通信事業者協会。
- 電気通信端末機器審査協会 (JATE)、2002、「詳解：技術基準の解説等」、in: <http://www.jate.or.jp/jp/shousai/shoukai.html>.
- 電通総研 (DIHS) 編、2002、『情報メディア白書2002』、電通、他1995年以降各年版。
- 内閣府 (CAO)、2002、「ユニバーサルサービス」、in: <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/2002/0625butsuan/shiryol5-3.pdf>.
- 日本経済新聞編、2001、『市場占有率2002年版』、日本経済新聞社、他1995年以降各年版。
- 林紘一郎・池田信夫編、2002、『ブロードバンド時代の制度設計』、東洋経済新報社。
- 福家秀紀、2000、『情報通信産業の構造と規制改革』、NTT出版。
- 山本哲三・佐藤英善編、2001、『ネットワーク産業の規制改革』、日本評論社。
- 縣公一郎、1997「ドイツ電気通信新体制の概要」、産業研究所編『各国の情報通信政策と情報産業の動向に関する調査研究』所収：139-151頁。
- , 1998「ドイツの漸進的改革と日本のテレコム市場自由化」、『月刊 keidanren 7月号』：33-35頁。
 - , 1999、「テレコム市場自由化の諸相－日独比較の観点から」、『レヴァイアサン 24号』所収、：123-140。
- Barfield/Heiduk/Paul J.J. *Welfens* ed., 2002, *Internet, Economic Growth and Globalization* (in print).

- Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (*BPJS*), 2002, Organisation und Aufgaben usw., in:
http://www.bmfsfj.de/top/dokument/Nachgeordnete_Behörden/Bundespruefstelle_fuer_jugendgefaehrdende_Schriften/ix6682_44081.htm?script.
- Deutscher Bundestag (*BT*), 1997, Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste, in: <http://www.versicherungvergleich.de/multimediasgesetz.html>.
- European Community (*EC*), 1993, COUNCIL RESOLUTION of 22 July 1993 on the review of the situation in the telecommunications sector and the need for further development in that market (93/C 213/01), in: <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/legreg/docs/93c21301.html>.
- European Union (*EU*), 1997, "Action Plan on Promoting Safe Use of the Internet" on 26 November 1997, in: <http://www2.echo.lu/legal/en/Internet/actplan.html>.
- Internet Content Rating Association (*ICRA*), 1999, ICRAfilter, in: http://www.icra.org/_en/filter/.
- Jann*, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter hrsg., 1998, Politik und Verwaltung auf dem Weg in die Transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden.
- Muramatsu*, Michio/ Naschold, Frieder ed., 1996, State and Administration in Japan and Germany, Berlin.
- Nakamura*, Kiyoshi/Agata, Koichiro ed., 2001, Convergence of Telecommunications and Broadcasting in Japan, United Kingdom and Germany, Richmond.
- Nippon Telephone and Telegraph East Inc. and West Inc. (*NTT East and West*), 2001, "Outlines on Broadband Content Services", not yet published paper for a discussion held on 17 July 2001 in the Institute of Information and Communications Research, Tokyo.
- Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (*WIK*), 2002, Newsletter Nr. 46 März 2002, in: <http://www.wik.org/content/newsletter/n146-1.htm>.
- World Wide Web Consortium (*W3C*), 1997, Platform for Internet Content Selection (PICS), in: <http://www.w3.org/PICS/>.
- Agata*, Koichiro, 1996(1), "Three Contentious Issues in the Liberalisation Process of the Japanese Telecommunications Market", in: Muramatsu et al., 223-243.
- , 1996(2), "Deutsche und Japanische Telekommunikationspolitik im Vergleich", Deutsch-Japanisches Kolloquium zur Bedeutung der Geisteswissenschaften in Kyoto am 30. März 1996, in: <http://www.kelc.or.jp/humboldt/agatag.htm>.
- , 1998, "Zur Telekommunikationspolitik in Deutschland und Japan", in: Jann et al., 565-574.
- , 2001(1), "Public Policy for Telecommunications and Broadcasting: Japan and Germany in Contrast", in: Nakamura et al., 131-140.

- , *2001(2)*, "Aktueller Kabinettsbeschluss zur Telekommunikationsregulierung in Japan", noch nicht veröffentlichtes Referat im Japanisch-Deutschen Symposium "Herausforderungen für die Informationsgesellschaft im 21. Jahrhundert" vom 17. Mai 2001 in München, in: <http://faculty.web.waseda.ac.jp/agata/vortrag/agatadj.pdf>.
- , *2002*, "Deregulation of Telecommunications and Unregulation of the Internet in Japan", in Welfens et al., 2002.

3. Grundfragen zur Fortentwicklung der japanischen Bankenregulierung

3.1. Einleitung

In dieser Studie wird versucht, herauszuarbeiten, aus welchen Komponenten das System der japanischen Bankenregulierung besteht, sowie auf welche Weise und inwieweit das Regulierungssystem nach zwei Bankenreformen in den Jahren 1993 und 2001 modernisiert worden ist. Das japanische Bankenregulierungssystem kann durch einen Geleitzug bezeichnet werden, in dem japanische Banken durch verschiedene Regulierungen geschützt sind. Durch beide Bankenreformen wurde das System sehr stark verändert, damit das japanische Bankensystem intensiv liberalisiert werden und der Nutzen auf der Seite der Verbraucher vergrößert werden kann. Weiterhin soll damit die Konkurrenzfähigkeit des japanischen Bankenmarktes in der globalen Wirtschaft aktiviert werden, um das Niveau der Märkte in New York oder London erreichen zu können.

Im Jahre 2001 wurde die inländische Konkurrenz durch die Beseitigung vieler Regulierungen und die Liberalisierung von Bankprodukten gefördert. Die Deregulierung wirkt sich institutionell nicht nur auf Normal- und Effektenbanken sondern auch auf Versicherungen aus, um einen effizienten Bankenmarkt herzustellen. Die japanischen Bankenreformen können gegenüber solchen in den USA oder Großbritannien dadurch gekennzeichnet werden, sich auf alle Bereiche der Bankwirtschaft bezogen zu haben, indem das Rechnungswesen auch an die Kriterien in den europäischen Ländern angepasst wurde.

3.2. System der Bankenregulierung in Japan

Bankgeschäfte in Japan werden an zwei Stellen reguliert, es existieren sowohl Vor- als auch Nachregulierungen. Erstere zielen darauf ab, Risiken von Bankgeschäften vorher zu vermeiden und einen gesunden Betrieb zu sichern, während letztere die Risiken der Verbraucher im Falle des Konkurses einer Bank vermeiden oder verkleinern sollen (Kuroda 1995:112-114, Uchida 1995:63-73, Kobaysashi 1997: 43).

1. Vorregulierungen

Die Vorregulierungen werden in drei Kategorien eingeteilt: wettbewerbsbeschränkende und wettbewerbsfördernde Maßnahmen sowie die Bilanzregulierung (Kobayashi 1997: 43-47, Shibamura 2000: 26-31).

a) Wettbewerbsbeschränkende Regulierungen

Vorregulierungen können sich auf den Wettbewerb von Bankgeschäften entweder fördernd oder beschränkend auswirken. Eine wettbewerbsbeschränkende Vorregulierung wird deswegen eingeführt, weil dadurch eine exzessive Konkurrenz vermieden werden kann, damit die Stabilität des Bankensystems gesichert wird. Wettbewerbsbeschränkende Regulierungen bestehen aus vier unterschiedlichen Kategorien: Geschäfts-, Eintritts-, Preis- und Wechselregulierung.

aa) Geschäftsregulierung

Unter der Geschäftsregulierung wird verstanden, dass Bankgeschäfte in einigen Branchen so gruppiert werden, dass ein Finanzinstitut nur eine Art von branchenspezifischem Geschäft und nicht mehrere betreiben darf (Kuroda 1995:16-20, Kusumoto, 1997:83-104, Sakai 2000:37-39). Sie werden zuerst zwischen Effekten- und Depositenbanken getrennt. Dann werden letztere noch in zwei Kategorien aufgesplittet. Die Normalbanken stehen für kurzfristige Finanzierungen und die Treuhandbanken für langfristige Finanzierungen zur Verfügung. Der Sinn dieser Regulierung liegt darin, eine Bank auf eine bestimmte Branche zu spezialisieren, um den Betrieb zu stabilisieren und die reibungslose Finanzierung der betroffenen Branche zu gewährleisten.

Die Trennung von Effekten- und Depositenbanken zieht nach sich, dass keine japanische Depositenbank das Effekengeschäft betreiben darf. Die Regulierung wurde nach dem Model des Bankengesetzes 1933 von den USA nach dem Krieg eingeleitet und ist im Art. 65 des Effektenhandelsgesetzes festgelegt. Die Gründe dafür liegen darin, dass eine Investition in risikoreiche Effekte zuallererst für Depositenbanken so gefährlich ist, daß der Betrieb verschlechtert werden kann. Weiterhin kann ein Interessenkonflikt zwischen Effekten- und Depositengeschäft durch die Doppelfunktion einer Bank verursacht werden.

Die Trennung zwischen Normalbank zur kurzfristigen und Treuhandbank zur langfristigen Finanzierung ist eine Spezialisierung zur effizienteren und reibungsloseren Finanzierung und zum Verbraucherschutz durch nachfrageorientierte Finanzierung. Sie wurde im Gesetz über den langfristigen Kredit 1952 bestimmt, damit sich Normalbanken auf kurzfristige Finanzierung zur laufenden Rechnung beschränken können, während Treuhandbanken die langfristige Finanzierung zur Investition benutzen sollen. Aufgrund dieser zwei unterschiedlichen Trennungen bestehen in Japan jetzt drei verschiedene Arten von Banken nämlich Normal-, Treuhand- und Effektenbanken.

Hinzu kommt noch eine Trennung zwischen der Lebens- und der Schadensversicherungen, welche nach Art. 3 des Versicherungsgesetzes bestimmt ist. Danach darf sich ein Unternehmen nicht gleichzeitig mit dem Lebens- und dem Schadensversicherungsgeschäft befassen. Der Grund dafür liegt darin, dass ein langer Vertrag zur Lebensversicherung auf der Basis exakter Statistik über die Lebenserwartung geschlossen werden muß, während ein kurzfristiger Vertrag zur Schadensversicherung aufgrund einer Schadensrate mit grober Annäherung geschlossen werden soll. Dies führt dazu, dass Risiken zwischen beiden Bereichen wegen verschiedener Faktoren und Vertragsfristen voneinander unterschieden werden sollen.

bb) Eintrittsregulierung

Ein Eintritt auf den Bankenmarkt muß durch das Finanzministerium genehmigt werden. Dabei werden die Betriebsfähigkeit, das Volumen des Eigenkapitals sowie die Nachfrage danach in der Gesellschaft als Kriterien zur Genehmigung berücksichtigt. Depositen- und Effektenbanken sowie Versicherungsfirmer müssen eine Genehmigung zum Markteintritt haben (Sakai 2000:40-41).

cc) Preisregulierung

Diese Regulierung beinhaltet Wettbewerbsbeschränkungen in bezug auf Zinsen und Gebühren. Bisher wurden die meisten Zinsen und Gebühren im Bereich der Banken- und Versicherungsgeschäfte reguliert. Beispiele dafür sind die Regulierung der Depositen oder die Gebühren beim Börsengeschäft (Kuroda 1995:20, Sakai 2000:44-45).

Zinsen bei Banken wurden zuerst auf Grund des provisorischen Gesetzes zum Zinsausgleich von 1947 reguliert, welches die Zinsen unterschiedlich nach der Art von Depositen und deren Frist sehr detailliert bestimmte. Seit 1970 legte der Politikausschuß der japanischen Bank die Richtlinie der einzelnen Zinsen fest, die rein tatsächlich die Obergrenze zur Zinsregulierung

darstellte. Seit 1994 wurde die Zinsregulierung mit der Ausnahme des Verbotes von Zusatzzinsen bei Girokonten abgeschafft. Bezüglich der Regulierung der Börsengeschäftsgebühren sind die Effektenbanken gemäß Art. 131 des Börsengeschäftsgesetzes verpflichtet, bestimmte Gebühren beim Börsengeschäft vom Auftraggeber zu erheben.

dd) Wechselregulierung

Mit der Wechselregulierung ist gemeint, daß der inländische und der ausländische Kreditmarkt dadurch voneinander getrennt werden sollen, daß man den Kreditverkehr über die Staatsgrenze hinaus und ein Finanzgeschäft mit ausländischer Währung beschränkt. Das Gesetz zur Kontrolle des Devisen- und Außenhandels von 1949 war sogar so regulierend, daß Kapitalgeschäfte nach außen prinzipiell verboten und nur ausnahmsweise erlaubt werden sollten. Diese Wechselregulierung legte die Grundlage dafür, die obengenannten wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen wirksam zu machen. Durch die Änderung des Devisenkontrollgesetzes wurden Kapitalgeschäfte nach außen weitgehend liberalisiert (Kuroda 1995:20-21, Sakai 2000:45).

b) Bilanzregulierung

Unter Bilanzregulierung fasst man die Regulierung des Eigenkapitalverhältnisses sowie die Begrenzung der Engroskreditgewährung (Senda 1997:146-148, Yoshida 2000:124-127).

Die Regulierung des Eigenkapitalverhältnisses im Rahmen der Bilanzregulierung fordert, ein bestimmtes Niveau des Nettowertverhältnisses, also des Verhältnisses von allgemeinem Kapital zu Eigenkapital, in Banken zu erhalten. 1988 hat die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS) ein international einheitliches Kriterium dafür festgelegt, weil angesichts der Globalisierung der Finanzierung und der Verschärfung der internationalen Konkurrenz die Geldinstitute einheitlich eingestuft werden sollten. Die ansonsten nach den unterschiedlichen Kriterien der verschiedenen Länder genehmigten Quoten sollten einheitlich bewertet werden, um damit ihre Stabilität und die gleichen Bedingungen für die internationale Konkurrenz unter ihnen gewährleisten zu können. Banken, die Filialen im Ausland besaßen, mußten das Verhältnis von unter 8% erhalten, das durch Eigenkapital zur Summe von risikoreichem Vermögen definiert wird.

Mit der Engroskreditgewährung wird gemeint, dass der Umfang eines Engroskredits an eine bestimmte Person unterhalb eines bestimmten Verhältnisses des Eigenkapitals begrenzt werden soll. Zum Beispiel muß der Kredit einer Normalbank an eine bestimmte Person unter 20% des vorhandenen Eigenkapitals begrenzt werden.

c) Wettbewerbsfördernde Regulierungen

Das Marktverhalten auf dem Kreditmarkt weist auf die Auswahl unter den Kreditinstituten durch diejenigen Aktionäre, Gläubiger und Kontoinhaber hin, die Geldmittel auf dem Kapital- und Depositenmarkt anbieten. Ineffiziente und ungesunde Kreditinstitute werden aus dem Markt austreten, während effiziente und gesunde Kreditinstitute erhalten bleiben. Unter wettbewerbsfördernden Regulierungen werden Maßnahmen verstanden, die eine solche Auswahl fördern.

aa) Stärkung des Offenlegung von Informationen

Ein Ansatz ist es, dass Informationen über die Betriebssituation der Banken noch weiter offengelegt werden, damit Investoren und Kontoinhaber umso die richtigen Kreditinstitute für sich auswählen können. Heute fordert man beispielhaft, uneinziehbare Außenstände oder Kredite der einzelnen Banken offen zu legen, damit ihre aktuelle Situation auf Grund klarer Kriterien genau gefaßt werden kann. Eine bestimmte Regel zur Offenlegung solcher Informationen muß zur richtigeren Auswahl zwischen Banken durch Investitionen usw. festgelegt werden (Yoshino 1999:228-229, Ohashi 2001:16-166.).

bb) Berechnung nach dem Tagespreis

In Japan basiert eine Rechnung zur Vermögensschätzung auf dem Erwerbspreis (Nihonkeizaishinbun 1997:215-232, Yoshino 1999:206-213). Als Beispiel soll ein Grundstück, das vor 10 Jahren mit 1 Mrd. Yen erworben wurde, jetzt auch noch mit diesem Erwerbspreis zu Buche stehen, obwohl es mittlerweile auf einen Wert von 10 Mrd. Yen geschätzt wird. In diesem Beispiel liegt ein nicht eingeschlossener Ertrag von 9 Mrd. Yen vor, während in einem anderen Fall ein Verlust bei einer Preissenkung des Grundstücks nicht mit berücksichtigt wird. Aus diesem Grund sollte man eine Berechnung nach dem Tagespreis einführen, damit die tatsächliche Situation des Vermögens einer Bank ermittelt werden kann. Eine solche Forderung zielt auch auf die Offenlegung von Informationen ab, um das Marktprinzip unter Investoren und Verbrauchern richtig funktionieren zu lassen.

2. Nachregulierungen

Eine Nachregulierung kommt erst bzgl. des Konkurses einer Bank zur Vermeidung oder Minimierung der Verluste auf Seiten der Verbraucher zu Tragen. Insofern kann sie durch „ex post factum“ bezeichnet werden.

a) Monitoring

Banken werden alltäglich durch die zuständige Aufsichtsbehörde beobachtet, damit die Risiken, die für das Bankgeschäft unvermeidbar sind, minimiert werden können. Es handelt sich bei den Risiken um das Kreditrisiko, das Zinsrisiko, das Risiko der Preisschwankung, das Wechselrisiko, das Liquiditätsrisiko usw. Sie können durch die Behörde entweder direkt zur Prüfung besucht oder nach entscheidenden Informationen gefragt werden (Kuroda 1995:118-119, Shikano 2001: 89-120).

b) Verbraucherschutzorganisationen

Die Verbraucherschutzorganisationen garantieren Abhebungen durch Kontoinhaber beim Konkurs der betroffenen Bank, sofern diese ein Mitglied der Organisation ist. Private Banken in Japan sind dazu verpflichtet, der japanischen Organisation zur Einlagenversicherung beizutreten, wobei sie je nach der Gesamtsumme der Einlagen eine bestimmte Gebühr bezahlen müssen. Beim Bankrott einer Mitgliedsbank soll die Organisation bis zu 10 Mio. Yen für einen Kontoinhaber absichern. Dem System wird eine Funktion zur Hemmung der Unsicherheit unter den Verbrauchern bei einem tatsächlichen Konkurs beigemessen (Kuroda 1995:123-126, Sakai 2000:214-224).

c) Darlehen der Zentralbank

Die Zentralbank soll die Liquidität gewährleisten, die anlässlich von mehreren Konkursen einzelner Banken vorübergehend fehlen kann, damit eine größere Verwirrung, z.B. ein Kettenkonkurs unter Geldinstituten vermieden werden kann. Sie bietet in der Tat eine notwendige Summe der Fluidität an (Kuroda 1995:119-123, Sakai 2000:193-204).

3.3. Aktuelle Reformen in Japan

In der Entwicklung der Bankenreformen in Japan sollten mindesten zwei Phasen der Reformmaßnahmen voneinander unterschieden werden: die erste Bankenreform im Jahre 1993 und die zweite im Jahre 2001 (Ito 2002:99-101). Die erste begann mit dem „Entwurf zum Finanzwesen unter einer neuen Umwelt“, der durch das Beratungsgremium zum Finanzwesen im September 1985 veröffentlicht wurde und endete mit dem „Gesetz zur Reform des Kreditwesens“ im April 1993. Das neue Gesetz für Versicherungen im März 1995 soll auch zur ersten Reformphase gehören, weil es auf die Idee der ersten Reform zurückzuführen ist (Shikano 2001:51-60).

Die zweite Bankenreform 2001 wurde durch die Veröffentlichung der „fünf großen Reformen der Verwaltung, der Finanzstruktur, des Kreditwesens, der Wirtschaftsstruktur und der sozialen Sicherheit“ vom damaligen Ministerpräsidenten Hashimoto im November 1996 veranlaßt mit einem besonderen Hinweis auf die Modernisierung des Kreditwesens in Japan.

1. Die erste Bankenreform von 1993

a) Hintergründe der Reform

Der ersten Bankenreform liegen mindestens zwei Situationen zugrunde. Auf dem Gebiet des Kreditwesens war zum einen eine globale Tendenz zur Deregulierung und Liberalisierung zu beobachten und zum anderen erreichte die japanische Wirtschaft in der Entwicklung nach dem Krieg eine Stellung an der Spitze der Weltwirtschaft, was sich auch auf die Situation des Kreditwesens in Japan auswirkte (Kinugawa 2000:194-198, Hattori 2001:53-57).

Hinsichtlich der Tendenz zur Deregulierung und Liberalisierung war entscheidend, dass in den USA die Deregulierung gegenüber den Banken in den 80er Jahren sehr rasch fortgesetzt wurde. Im Jahre 1986 wurde die vollständige Liberalisierung von Zinsen durchgesetzt, während die Geschäftsregulierung, die das Bank- und Effekengeschäft auf Grund des Bankgesetzes von 1933 unterscheidet, auch durch geänderte Auslegungen stufenweise gemindert wurde. In den Großbritannien wurden die Börsengebühren im selben Jahr liberalisiert und das Steuersystem beim Börsengeschäft reformiert, damit der Effektenmarkt aktiviert werden und die Banken in den Effektenmarkt eintreten konnten. In einer solchen weltweiten Entwicklung der Deregulierung sollten wettbewerbsbeschränkende Regulierungen wie Geschäfts- oder Preisregulierung weitgehend reformiert werden, damit eine harte Konkurrenz geweckt werden konnte.

Die japanische Wirtschaft bewegte sich in dieser Zeit von der Stufe der Hochkonjunktur in die des stabilen Wachstums, also von der Phase des chronischen Mangels an Kapital in die des Kapitalüberschusses bewegt. Aus diesem Grund hat die japanische Regierung die Richtlinie der Geldpolitik von der Wirtschaftsförderung durch ein stabiles Angebot von Finanzmitteln mit niedrigeren Zinsen zur Anpassung an unterschiedliche Nachfragen auf dem Geldmarkt geändert. Weiterhin erwartete man von der japanischen Regierung wegen der substantiellen Stellung der Wirtschaft und des Kreditwesens Japans in der Welt, Liberalisierungsmaßnahmen auf dem Geldmarkt durchzuführen. Vor diesen Hintergründen sollte das

japanische Kreditwesen, das durch eine strenge Arbeitsteilung und Spezialisierung gekennzeichnet war, modernisiert werden.

b) Inhalte der Reform

Die erste Bankenreform wurde besonders durch eine Abmilderung der Geschäftsregulierung gekennzeichnet, die vor allem durch die gegenseitigen Eintrittsmöglichkeiten der drei Bankgeschäfte in den jeweils anderen Markt durch Bildung von Tochtergesellschaften realisiert wurde. Darunter ist zu verstehen, dass Normal-, Treuhand- und Effektenbanken, die bereits oben erwähnt wurden, für die jeweils anderen beiden Bankgeschäfte je eine Tochtergesellschaft gründen durften (Sato, 1997:32-55, Takada 1999:42-131).

Weiterhin wurde durch diese Neuerung des Marktzutritts auch die Trennung zwischen der Lebens- und Schadensversicherung im neuen Versicherungsgesetz 1996 aufgehoben. Dies ist eine „Nebenwirkung“ der Geschäftsregulierung, so daß eine Lebensversicherung nunmehr eine Tochtergesellschaft z.B. für Auto- oder Seeversicherung gründen konnte.

Eine Schutzmaßnahme gegen rasche Änderung sah die Regelung vor, daß sich bei dem gegenseitigen Markteintritt zwar alle Tochtergesellschaften mit allen Geschäften im betroffenen Bankgebiet beschäftigen durften, dies aber tatsächlich auf einige bestimmte begrenzt blieb, um die bisher schon in diesem Bereich aktiven Banken zu schützen. So dürfen sich beispielhaft Tochtergesellschaften im Effektenmarkt nur in beschränktem Umfang mit dem Aktiengeschäft beschäftigen, während die im Treuhandgeschäft tätigen nur kleinere Geschäfte betreiben dürfen. Diese Maßnahme wird unter Leitung der Aufsichtsbehörde durchgeführt und soll zur Berücksichtigung konkreter Entwicklungen des Marktes in ein paar Jahren überprüft werden.

Nach der Gründung einer Tochtergesellschaft im gerade eingeführten Sinne kann es zu einem Interessenkonflikt zwischen der Mutter- und der Tochtergesellschaft kommen. Aus diesem Grund werden „Brandmauermaßnahmen“ zur Beschränkung der Beschränkung der direkten Geschäfte, der personellen Austausch, der Austausch der Klienteninformationen und des gemeinsamen Nutzens der Bürofläche getroffen. Trotz der abgeschwächten Geschäftsregulierung können sich beide obengenannten Schutz- und „Brandmauermaßnahmen“ zur Wettbewerbsbeschränkungen auswirken.

Ein weiterer Inhalt der Reform war Zinsliberalisierung (Ito 2002:84-88). Die erste Liberalisierung der Zinsen in Japan wurde im November 1995 für Depositen mit fester Frist ab einer Mrd. Yen eingeführt. Danach sank die Betragsgrenze zur Zinsregulierung stufenweise: im Juni 1989 für Depositen ohne Frist ab drei Mio. Yen und im Oktober 1989 für Depositen mit fester Frist ab drei Mo. Yen. In der ersten Bankenreform wurde die Zinsregulierung zuerst im Juni 1993 für alle befristeten Depositen und schließlich im 1994 für alle normalen Depositen abgeschafft.

c) Auswirkung der Reform

Durch die Durchsetzung des Bankenreformgesetzes wurde das japanische Kreditwesen in das Zeitalter des Wettbewerbs versetzt, was bis zu diesem Zeitpunkt wegen der strengen Geschäftstrennung weitgehend von der Konkurrenz geschützt gewesen ist. Viele Normal- und Treuhandbanken haben in der Folge eigene Tochtergesellschaften im jeweils anderen Geschäftsbereich gegründet, während die Beschränkung des Geschäftsumfangs bei Tochtergesellschaften und die „Brandmauermaßnahmen“ in weiten Teilen wettbewerbsbeschränkend wirkten. Deswegen hat sich der Wettbewerb durch den gegenseitigen Markteintritt nicht so verstärkt wie erwartet entwickelt (Takada 1999:134-187).

2. Die zweite Bankenreform von 2001

a) Hintergründe der Reform

Es gab neue Entwicklungen, die eine zweite Bankenreform im Jahre 2001 notwendig machten. Erstens gilt das bisherige Schema der Regulierungen nicht mehr, weil sehr viele uneinziehbare Außenstände in Banken wegen der geplatzten Blasenwirtschaft aufgetaucht sind. Weiterhin blieben noch ziemlich viele wettbewerbsbeschränkende Regulierungen nach der ersten Bankenreform erhalten, wobei die Kreditinstitute weder viel Nutzen für die Kunden schufen, noch originelle Bankprodukte entwickelten. Deswegen war die Situation nach der ersten Reform nicht nur ungünstig für japanische Kunden, sondern auch die internationale Konkurrenzfähigkeit des japanischen Kreditwesens ist folglich stark reduziert worden (Kinugawa 2000:202-203 und 217-219, Hattori 2001:73-76).

Darüber hinaus hat der japanische Bankenmarkt wegen der weiterhin vorhandenen verschiedenen Regulierungen seine Attraktivität und Substanz eingebüßt. Auf der anderen Seite haben die europäischen Länder und die USA weitgehend ihre wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen abgeschafft und damit ihre Attraktivität des Bankenmarktes erhöht. Dabei ist ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit wegen der harten Konkurrenz zwischen ihnen wesentlich gestärkt worden. Vor diesen Hintergründen ist es notwendig geworden, daß die japanische Regierung ihr bisheriges Kreditwesen weiter grundsätzlich modernisiert, damit die japanische Wirtschaft im allgemeinen entwickelt werden kann.

b) Inhalte der Reform

Die meisten Teile des im Abschnitt II dargestellten Katalogs über das Regulierungssystem in Japan blieben auch nach der ersten Bankenreform unverändert. Erst durch die zweite Bankenreform im Jahre 2001 ist eine drastische Veränderung der Regulierung verwirklicht worden (Ito 2002:88-97).

aa) Abmilderung der wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen

In einem ersten Schritt wurde das Gesetz zur Kontrolle des Devisen- und Außenhandels von 1949, das die Wechselregulierung in Japan definierte, 1998 durch die zweite Bankenreform so geändert, daß die Regulierung in diesem Bereich vollständig abgeschafft wurde (Kaizuka 2002:309-314). Die durch die Wechselregulierung erfolgte Abtrennung des japanischen von dem internationalen Bankenmarkt war eine wichtige Grundlage für die zweckmäßige Funktionalität der anderen wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen. Deswegen stellte die Abschaffung der Wechselregulierung einen entscheidenden Anlaß für eine gründliche Bankenreform in Japan dar. Das Devisengeschäft, mit dem sich nur durch eine Genehmigung dazu befugte Banken beschäftigen durften, wurde liberalisiert, während der Außenhandel des Kapitals, zu dem Banken vorher ebenfalls eine Genehmigung benötigten, auch weiterhin nur mit nachträglichem Bericht an die Aufsichtsbehörde betrieben werden darf. Das bedeutet, dass zwar jede Bank auf dem Devisenmarkt aktive werden kann, sich aber nur mit einem nachträglichen Bericht mit dem Handel des Außenkapitals beschäftigen darf.

Im weiteren soll es zu einer Abmilderung der Geschäftsregulierung kommen. Diese wird auf zwei Wegen verwirklicht werden. Zum einen wird die Geschäftsreichweite einer Mutterbank auf die anderen zwei Bereiche erweitert. Das bedeutet, dass eine Normalbank als Muttergesellschaft sich nicht nur mit dem eigenen Depositengeschäft, sondern auch mit dem Treuhand- und Effektengeschäft und auch weiterhin teilweise mit dem Versicherungsgeschäft befassen. Dieses Prinzip gilt auch für die Treuhand- und Effektenbanken als Muttergesellschaften. Die Tochtergesellschaften, die in der ersten Bankenreform gegründet worden sind, dürfen sich in Zukunft mit allen Teilbereichen des Bankgeschäfts beschäftigen, weil alle Gren-

zen zwischen Depositen-, Treuhand- und Effektenbanken aufgehoben werden. Die Geschäftsliberalisierung für Mutter- und Tochtergesellschaften ermöglicht in der Konsequenz allen Banken auf dem Markt für alle Bankgeschäfte tätig zu werden.

Zum anderen werden die Holdinggesellschaften in Zukunft in zwei Kategorien eingeteilt. Dabei gibt es zum einen Betriebsholdinggesellschaften, die nicht nur selber Geschäfte betreiben, sondern auch Aktien anderer Betriebe besitzen und sie beherrschen. Zum anderen existieren reine Holdinggesellschaften, die nur durch Aktienholding betroffene Betriebe beherrschen (Mabuchi 1997:3-30, Kobayashi 1997:50-51, Yoshida 1997:48-57, Takada 1999:232-236). Ursprünglich sah der Art. 9 des Kartellgesetzes bis vor der Bankenreform 2001 das Verbot der Gründung von Holdinggesellschaften vor. Das Gesetz wurde bereits im Juni 1997 so geändert, daß eine Holdinggesellschaft gegründet werden durfte, weil man sich an die internationale Wettbewerbssituation anpassen wollte. Außerdem soll dadurch eine Modernisierung der japanischen Wirtschaft gefördert und die Betriebstätigkeit der Firmen aktiviert werden. Durch die geschaffene Möglichkeit der Gründung von Holdinggesellschaften wurde eine wirtschaftliche Grundlage dafür gelegt, die Modernisierung, Vielfältigkeit und Konsolidierung der Betriebe sowie die Gründung neuer Betriebe zu forcieren. Um die Gründung von Holdinggesellschaften zu fördern soll dazu noch ein neues Rechnungs- und Besteuerungssystem eingeführt werden, so z.B. das konsolidierte Rechnungswesen oder eine vereinfachte Gründungsbesteuerung.

Eine Holdinggesellschaft, die als Tochtergesellschaften Depositen- und Effektenbanken sowie Versicherungsfirmen besitzt, wird als Kreditholdinggesellschaft bezeichnet. Zur Institutionalisierung solcher Gesellschaften wurde im Dezember 1997 ein neues Gesetz verabschiedet, was den gegenseitigen Eintritt auf die Bankmärkte fördern soll. Für die Kreditholdinggesellschaften sollen auch speziell die oben schon angesprochenen Rechnungs- und Besteuerungssysteme stabilisiert werden. Das System der Kreditholdinggesellschaften bietet mindestens viele Vorteile. Eine Holding kann die Erträge und die Effizienz der japanischen Banken angesichts der globalen Tendenz zur Integration verschiedener Gelddienstleistungen grundsätzlich erhöhen. In der Zeit der harten Konkurrenz unter den Banken wird es leichter, Geschäfte einzelner Banken zu modernisieren. Dies kann z.B. durch die Konsolidierung bestehender Banken, die Konzentration verschiedener Ressourcen auf bestimmte Bankgeschäfte und den Verzicht auf unrentable Geschäfte erfolgen. Dies kann zu einer Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit japanischer Banken beitragen, weil das System der Holdinggesellschaft auf den kommenden harten Wettbewerb vorbereitet und bereits jetzt dazu führt, dass die Bankbetriebe in Japan effizienter arbeiten müssen.

Auf der anderen Seite birgt das System der Kreditholdinggesellschaften die Gefahr, dass eine etablierte Gesellschaft eine zu große Herrschaft auf dem Bankenmarkt innehat und damit den gesunden Wettbewerb beeinträchtigt. Dies gilt es bei der Änderung des Kartellgesetzes zu berücksichtigen, um zu verhindern, eine solche große Kreditholdinggesellschaft organisieren zu können. Zur Integration der Bankgeschäfte ist die Trennung zwischen der kurz- und langfristigen Finanzierung graduell abgeschafft worden. Im November 1999 wurde die Frist für das festverzinsliche Sparen von 2 auf 3 Jahre verlängert, während die Friststellung mit festen Zinsen überhaupt im Oktober 1995 völlig aufgehoben worden war. Schließlich wurde die Frist für das Sparen mit variablem Zins im April 1998 ebenfalls abgeschafft. Dadurch besteht die Trennung zwischen der kurz- und langfristigen Finanzierung nicht nur organisatorisch, sondern auch substantiell nicht mehr.

Die Liberalisierung der Börsengeschäftsgebühren wurde dreistufig durchgeführt. Im April 1994 wurden zuerst nur die Gebühren für Börsengeschäfte ab 1 Mrd. Yen abgeschafft. Durch die zweite Bankenreform wurde die Grenze im April 1998 auf 50 Mio. Yen gesenkt, bevor die Regulierung der Börsengeschäftsgebühren ab 2000 vollständig abgeschafft wurde. Dies aktiviert einen Wettbewerb in diesem Bereich und führt insgesamt zur Senkung der Gebühren, die bisher im Vergleich zum Ausland sehr hoch gewesen sind. Es führte in der Vergangenheit zur Ertragssenkung der japanischen Effektenbanken, die stark von den Börsengeschäftsgebühren abhängig gewesen sind. Diese müssen nun die von diesen Gebühren abhän-

gige Geschäftsstruktur dadurch verändern, dass sie die Fähigkeit zur Investition verbessern oder das Treuhandgeschäft erweitern.

Bisher sind japanische Schadensversicherungsfirmen dazu verpflichtet, in einem gemeinsamen Ausschuß verschiedene Stufen der Schadenversicherungsbeiträge einheitlich zu bestimmen und sie gemeinsam anzuwenden. Im Juli 1998 wurde diese Regel abgeschafft, damit die japanischen Firmen über die Höhe der Beiträge frei entscheiden können. Aus diesem Grund sind zur Zeit Preiswettbewerbe z.B. bei den Autoversicherungen mit unterschiedlichen Dienstleistungen zu beobachten.

Auch die Eintrittsregulierungen wurden in der zweiten Bankenreform einer Neuordnung unterzogen. Ein Markteintritt auf den Effektenmarkt in Japan mußte nach dem Gesetz zum Wertpapierhandel auf Grund folgender Kriterien genehmigt werden:

- Die finanzielle Basis und Ertragserswartung muß ein Effektingeschäft ermöglichen;
- die Personalstruktur sollte gerecht sein, genügende Kenntnisse für das Effektingeschäft aufweisen und soziales Ansehen genießen;
- es musste eine Wirtschaftsstruktur vorliegen, in der die betroffene Effektenbank mit dem Betrieb anfängt, also z.B. eine gewisse Häufigkeit von Börsengeschäften bzw. die Anzahl der Effektenbanken wurde festgestellt.

Im Dezember 1998 wurde dieses Genehmigungssystem in ein Registrierungssystem geändert. Dies motivierte andere Betriebe wie z.B. Handelsfirmen dazu, auch am Effektenmarkt teilzunehmen, womit insgesamt ein erhöhter Grad an Wettbewerb erzeugt wurde.

bb) Intensivierung der Bilanzregulierung

Im Gegensatz zur Abmilderung der wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen werden durch die neue Bankenreform die Bilanzregulierungen, das Monitoring und die wettbewerbsfördernden Regulierungen verstärkt (Kaizuka 2002:314-316). Die Kriterien zur Regulierung des Eigenkapitalverhältnisses werden strenger geprüft, damit die Stabilität der Kreditinstitute genauer beobachtet werden kann. Damit wird beispielsweise die falsche Berechnung des Eigenkapitals ausgeschlossen und die Zuverlässigkeit der Indexe erhöht. Als frühe Verbesserungsmaßnahmen sind vorgesehen, daß die Aufsichtsbehörde Kreditinstituten mit einem Eigenkapitalverhältnis unter der minimalen Grenze ein Gebot zur Betriebsverbesserung aufgeben darf oder entscheiden kann, welche Institute ohne eine zu erwartende Verbesserung ihrer Situation zwangsläufig abgewickelt und damit aus dem Markt ausgeschieden werden. Dieses System zielt darauf ab, die Stabilität des Kreditwesens zu garantieren und mögliche Schäden bei einem Konkurs der Banken zu minimieren.

Für Depositenbanken wurde eine solche frühe Verbesserungsmaßnahme im April 1998 auf Basis des „Gesetzes zur Gewährung der Betriebsgesundheit bei Kreditinstituten“ eingeführt. Die geschaffenen Kriterien sehen dabei wie folgt aus: gegenüber Banken mit einem Eigenkapitalverhältnis von unter 4% wird das Gebot erlassen, einen Betriebsverbesserungsplan vorzulegen und diesen durchzuführen. Bei Banken mit einer Quote unter 2% ist ein Kapitalvergrößerungsplan vorzulegen und durchzuführen sowie weiter acht vorgegebene Maßnahmen zu erfüllen. Die Banken mit einer Quote von 0% sollen zum Teil oder in Gänze den Betrieb einstellen müssen.

cc) Intensivierung des Monitoring

Für die Stabilität des gesamten Kreditwesens soll durch die neue Bankenreform auf das Monitoring zur einer besseren betrieblichen Situation für die Institute sorgen. Durch diese Form der Aufsicht sollen die japanischen Kreditinstitute, die durch die oben bereits angeführten

Deregulierungen mehr Ermessensspielraum und Verantwortung für das Bankgeschäft besitzen, angesichts der gesellschaftlichen Wichtigkeit der Bankgeschäfte in Zukunft eher nachträglich genauerer Prüfung unterzogen werden.

Zur Intensivierung des Monitoring sind drei Maßnahmen getroffen worden. Zuerst wurde das Gesetz für die Bank von Japan so geändert, daß diese die Banken, mit denen sie tatsächlich Bankgeschäfte vornimmt, vor Ort besuchen und deren Geschäfte und Vermögen überprüfen soll. Damit wird ein duales System der Betriebsprüfung durch die Bank von Japan und die Aufsichtsbehörde geschaffen.

Das Kreditwesenamt wurde als unabhängiges Ministerium im Januar 2001 eingerichtet und alle Zuständigkeiten über das Kreditwesen wurden dorthinein integriert. Vorher waren alle diese Zuständigkeiten im Finanzministerium verankert. Sie bestehen im wesentlichen aus zwei Bereichen, nämlich der Entscheidung und der Durchführung der Bankenregulierung. Zuerst wurde im Juni 1998 das Kreditaufsichtsamt eingerichtet und die Zuständigkeiten der Regulierungsdurchführung wurde vom Finanzministerium auf die neue Behörde verlagert. Im Dezember 1998 ging die Entscheidungszuständigkeit auch auf einen neuen Ausschuß zur Kreditwiederbelebung über. Die beiden Organisationen wurden dann verschmolzen und eben im Januar 2001 zum Kreditwesenamt benannt. Die gesamte Bankenregulierung wird nunmehr durch dieses Amt, welches vom Finanzministerium völlig unabhängig ist, entschieden und durchgeführt (Kinugawa 2000:212-217).

Die Bekanntmachung als Regulierungsmethode wurde zeitgleich mit der Einrichtung der Kreditaufsichtsbehörde abgeschafft. Es gab im Mai 1998 366 Bekanntmachungen über Normalbanken und 34 über Effektenbanken, also insgesamt 400 Bekanntmachungen im Rahmen der Bankenregulierung. Eine Bekanntmachung wurde in Japan als Regulierungsmethode benutzt, indem genauere Auslegungen und konkrete Leitlinien auf Basis des geltenden Gesetzes in ihrem Niederschlag fanden. In ihr spiegelte sich ein weites Ermessen der die Bekanntmachung erlassenden Behörde wider. Statt der Bekanntmachung sollen in Zukunft geeignete Erlässe oder Anzeigen als Mittel eingesetzt werden.

dd) Stärkung der wettbewerbsfördernden Regulierungen

Im April 1999 wurden die Banken dazu verpflichtet, auch Informationen über uneinziehbare Außenstände in ihrer Gruppe offenzulegen, damit sie die Außenstände der Tochtergesellschaften nicht mehr unbemerkt decken konnten. Auf diese Weise wird das Offenlegen von Informationen mit klaren Kriterien gefördert, um die Transparenz von Bankinstituten zu gewährleisten. Im März 2001 wurde außerdem die oben bereits angesprochene Berechnung nach dem jeweiligen Tagespreis eingeführt, damit noch aktuellere Informationen über die Lage von Kreditinstituten vorhanden sein konnten.

ee) Entwicklung der Nachregulierungen

Die Gefahr eines Kettenkonkurses, also die Gefahr, daß der Konkurs einer Bank weitere nach sich zieht und es zu einer Kettenreaktion kommt, soll auch in Zukunft auf jeden Fall vermieden werden (Kaizuka 2002:316-319). Zu diesem Zweck sollen die Interessen von Depositären, Investoren und Versicherern durch die Einführung und Entwicklung eines Sicherheitssystems, welches die Verluste bei einem Konkurs ausgleicht, geschützt werden. Im früheren japanischen Kreditsystem wurde davon ausgegangen, dass Kreditinstitute nicht bankrott gehen konnten, was nunmehr nach der zweiten Bankenreform durch die Zersplitterung einer Bank durchaus geschehen kann. Aus diesem Grund wurden drei Systeme zum Schutz der Klienten geschaffen, die zwar durch Gesetzesänderungen ins Leben gerufen wurden, tatsächlich aber von den betroffenen Banken selbst finanziert werden.

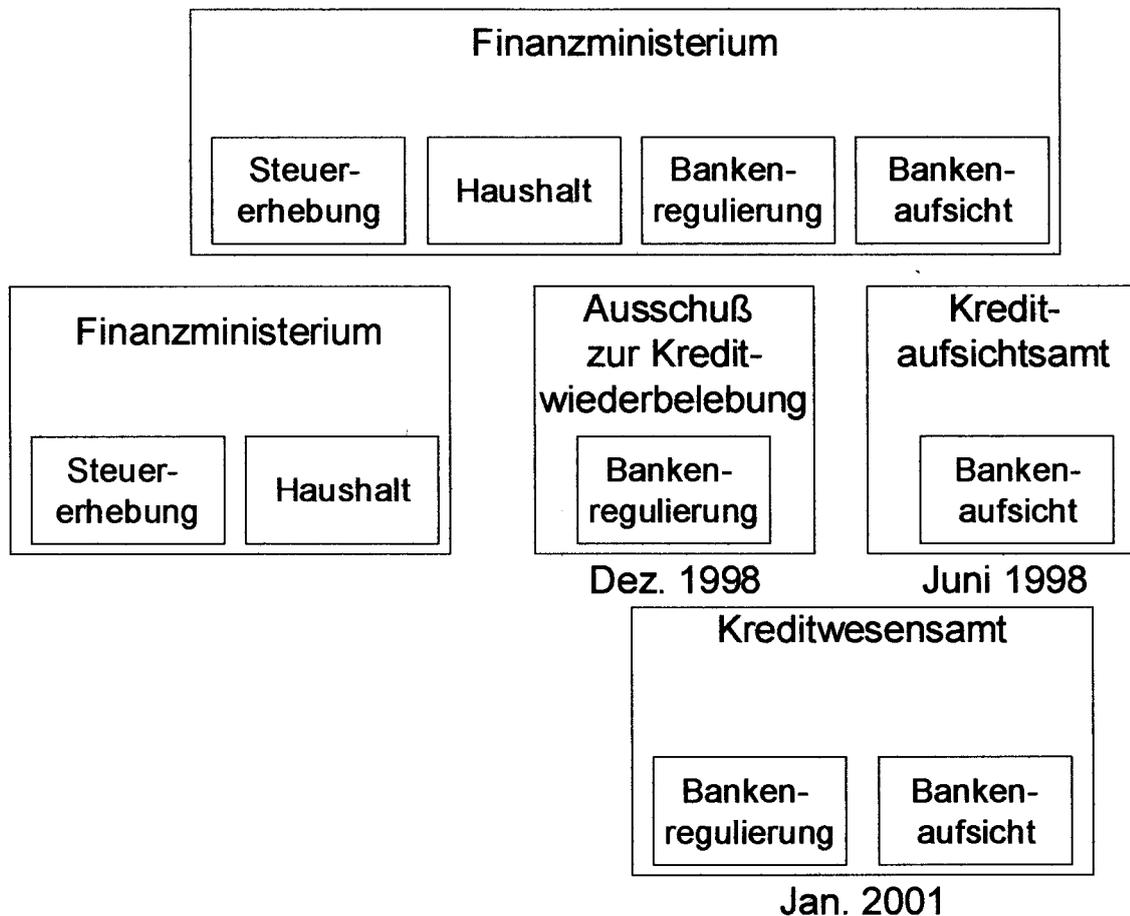


Tabelle 1 Entwicklung der Kreditwesensbehörden In Japan

Quelle: eigene Fassung

Zum einen ist dies die japanische Organisation der Einlagenversicherung, die prinzipiell nur bis zu 10 Mio. Yen pro Kontoinhaber bei dem Konkurs einer Bank tragen soll. Bis 2002 bzw. 2003 soll dabei der gesamte Kapital- und Zinsertrag gewährleistet werden, weil wichtige Informationen über die Banken noch nicht vollständig offengelegt sind und diese Informationsunsicherheit vor der Reform besonders zu spüren waren. Nach der Änderung des Gesetzes für die Organisation im Jahre 2000 muß der gesamte Betrag bei einem Giro- oder Normalkonto bis zum März 2003 und bei allen anderen Kontoarten nur bis zum März 2002 gewährleistet werden. Auf der anderen Seite werden Konten mit ausländischen Währungen und Treuhandkonten ab März 2002 gar nicht mehr abgesichert.

Der Fonds zur Investorenversicherung wurde nach der Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes 1998 als zweites Sicherheitsnetz gegründet. Das Vermögen von Kunden beim Effektenparen müßte eigentlich immer von Instituten der betroffenen Bank getrennt verwaltet werden. Deswegen müßten sie zwar bei einem Konkurs der Bank auch geschützt werden, aber dies kann bei einer unvollständig getrennten Vermögensverwaltung nicht immer garantiert werden. Gegen eine solche Situation soll der zweite geschaffene Fonds einen möglichen Schaden bis 10 Mio. Yen absichern. Darüber hinaus sind alle japanischen Effektenbanken angesichts der Intensivierung des Bankenwettbewerbs dazu verpflichtet, dem Fonds beizutreten, während es bisher den Fonds nur zur Ergänzung gab, bei dem japanische Effektenbanken beliebig Mitglied sein konnten.

Nach der Änderung des Versicherungsgesetzes 1998 wurde parallel zu dem zweiten genannten System des Fonds bei Effektenbanken als drittes System die Schutzorganisation für Versicherte bei der Lebens- und Schadensversicherung als Sicherheitsnetz auch Versicherungs-

firmen eingerichtet. Bis zu diesem Zeitpunkt bestand ein beliebiges Schutzsystem für die Lebens- und Schadensversicherung, welches einer bankrotten Versicherungsfirma Finanzhilfe bis zu einem bestimmten Betrag anbot. In den neuen Schutzorganisationen sollen Versicherungsprämien bei einer Autohaftpflicht- oder einer Erdbebenversicherung bis zu 100% und bei anderen Versicherungen bis zu 90% gewährleistet werden.

3.4. Perspektiven

Nachdem nunmehr das System der Bankenregulierung in Japan und die neueren Reformen aufgezeigt wurden, ist nunmehr eine Perspektive für die Zukunft der Bankenaufsicht in Japan zu entwerfen.

1. Änderung des Systems

Aufgrund der bisherigen Darstellung über die Systematik und die Reformen der Bankenregulierung in Japan werden diejenigen Maßnahmen, die zur Stabilität des Kreditwesens getroffen werden, nach zwei Kriterien in vier Kategorien klassifiziert. Entscheidend ist danach, ob sie vorher oder nachher und ob sie durch den privaten oder den öffentlichen Sektor getroffen werden. Danach kann hier eine vierdimensionale Matrix gebildet werden.

Nach diesem Schema lassen sich zwei deutliche Änderungen der Philosophie der Bankenregulierung in Japan beobachten. Erstens gibt es eine erkennbare Tendenz von der wettbewerbsbeschränkenden zur Bilanzregulierung und zweitens eine Tendenz von Maßnahmen durch den öffentlichen Sektor zu Maßnahmen durch den privaten Sektor, also Regulierungen durch das Marktprinzip zu kommen.

Die frühere Philosophie der japanischen Bankenregulierung liegt darin, dass Konkurrenz unter Banken durch wettbewerbsbeschränkende Regulierungen zur sicheren Stabilität der Kreditinstitute vermieden werden sollte. Sie hat aber angesichts globaler Tendenzen zur Liberalisierung und Internationalisierung des Kreditwesens und des zunehmenden Fortschritts der finanziellen Technik ihre Geltung verloren. Das ganze Kreditwesen eines Landes würde seine Bedeutung und die Konkurrenzfähigkeit in der Welt verlieren, wenn solche Typen der Bankenregulierung erhalten blieben. Banken, die auf einem Markt ohne Konkurrenz tätig wären, hätten gegen andere Institute, die sich auf einem Markt mit harter Konkurrenz etablieren müssen, niemals eine Chance. Deswegen wurden in Japan die bisher vorhandenen wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen durch die zwei angeführten Reformen abgebaut und stattdessen die Bilanzregulierung zur Gewährleistung der stabilen Bankgeschäfte in zwei Aspekten gestärkt. Das riskante Verhalten von Banken ist durch einzelne Regulierungen von Bilanzposten zu vermeiden und das Betriebsermessen von Banken ist in diesem Rahmen zu vergrößern.

Das Gewicht der Bankenregulierung wurde bisher nur darauf gelegt, die gesellschaftliche Ordnung durch die Stabilität der Kreditinstitute zu gewährleisten, wohingegen mittlerweile nun zusätzlich die Effizienz und Konkurrenzfähigkeit der Banken und des Bankenmarktes durch angemessene Risikobelastung auf der Seite der Institute erhöht werden sollen. Deswegen sollte sich die Bankenregulierung in Zukunft auch nicht nur an der Stabilität der Kreditinstitute, sondern auch an der Förderung gegenseitiger Konkurrenz zwischen den Banken aufgrund deren eigener Entscheidungen orientieren. Die Konkurrenzförderung durch Abmilderung der wettbewerbsbeschränkenden Regulierung sollte gleichzeitig mit der Erhöhung der Stabilität durch die Bilanzregulierung verwirklicht werden.

	Öffentlicher Sektor	Privater Sektor
Vorherige Maßnahmen	Wettbewerbsbeschränkende Regulierungen; Bilanzregulierungen; wettbewerbsfördernde Regulierungen	Marktprinzip
Nachträgliche Maßnahmen	Monitoring; Verbraucherschutz; Darlehen der Zentralbank	Verbraucherschutz

Tabelle 2 Vorherige und Nachträgliche Maßnahmen nach dem Sektor Quelle: eigene Fassung

Im Laufe der Tendenz von wettbewerbsbeschränkenden zu Bilanzregulierungen wird auch die Gefahr vergrößert, dass ineffiziente Kreditinstitute unter harter gegenseitiger Konkurrenz in die Pleite getrieben werden. Ein Konkurs kann einen weiteren nach sich ziehen und sich sogar auf gesunde Kreditinstitute auswirken. Die Gefahr einer Kettenreaktion muß vermieden werden, wozu neben der Abmilderung wettbewerbsbeschränkender Regulierungen ein System der Sicherheitsnetze durch Nachregulierungen geschaffen werden muß. Weiterhin sollen Verbraucher, die auch trotz der Offenlegung wichtiger Informationen über Banken noch nicht genügend informiert sein können (Asymmetrie der Information), durch dieses Sicherheitsnetz geschützt werden. Die Abmilderung wettbewerbsbeschränkender Regulierungen wirkt sich nur positiv aus, wenn sie durch die Stärkung der Bilanzregulierung und der Entwicklung von Nachregulierungen begleitet wird.

Besonders bei der zweiten Bankenreform ist der Übergang von Regulierungen zum Marktprinzip sehr deutlich geworden. Unter dem Marktprinzip wird verstanden, daß der Kredit- und Kapitalmarkt vor einer gefährlichen Situation einzelner Banken warnt. Kreditinstitute, die als fragwürdig in ihrer Stabilität eingestuft werden, können Probleme mit der Finanzierung durch Depositenabflüsse bekommen oder sich Forderungen von Risikoprämien durch die Gläubiger gegenüber sehen. Kurz gesagt können sie durch den Kreditmarkt in irgendeiner Form bestraft werden. Wenn die Aktien der betroffenen Bank amtlich notiert sind, spiegelt sich die Betriebssituation im Aktienpreis wieder: ineffiziente und instabile Kreditinstitute wird diese Entwicklung auf länger Sicht vom Markt ausscheiden.

Auf der anderen Seite sollen Marktteilnehmer ausreichende Informationen über die Betriebsituation der betroffenen Kreditinstitute erhalten, damit sie sich aufgrund solcher Informationen und ihrer Analyse richtig verhalten können, was dann zum reibungslosen Funktionieren des Marktprinzips führen kann. Im Hinblick auf die Asymmetrie des Informationsstandes ist darauf zu achten, dass die Depositären und Investoren die Betriebssituation immer genau genug überprüfen können. Daher sollte das System zur Offenlegung von Informationen weiterentwickelt werden, während das Monitoring durch die Aufsichtsbehörde ebenfalls verstärkt werden soll.

Nach den beiden Bankenreformen in Japan wurden einige Vorregulierungen abgeschafft, damit das Betriebsermessen der Kreditinstitute vergrößert werden kann, während die wettbewerbsfördernden Regulierungen wie die Stärkung der Pflicht zur Informationsoffenlegung oder die Stärkung der Aufsicht durch das Kreditwesenamt und die Bank von Japan anhand klarer Kriterien eingeführt wurden. Dies alles führt zu einem besseren Funktionieren des Marktes. Die Philosophie, dass Banken durch stark durch Ermessen geprägte Vorregulierungen reglementiert werden sollen, wird durch die ersetzt, daß sie durch das Marktprinzip und die Nachregulierungen aufgrund klarer Kriterien einer Aufsicht unterliegen. Insofern stellen

beide Bankenreformen in Japan eine deutliche Weichenstellung von der Vorregulierung zum Markt- und Nachregulierungsprinzip dar.

	Reform I	Reform II
Geschäftsregulierung	↓ ↑	⇓ → 0
Eintrittsregulierung	—	↑
Preisregulierung	↓	⇓ → 0
Wechselregulierung	—	⇓ → 0
Eigenkapitalverhältnis	—	↑
Engroskreditgewährung	—	—
Informationsoffenlegen	—	↑
Rechnung nach dem Tagespreis	—	↑
Monitoring	—	⇕
Verbraucherschutzorganisationen	—	⇕
Darlehen der Zentralbank	—	—

Tabelle 3 Deregulierungen in beiden Reformen

Quelle: eigene Fassung ↓

dereguliert, ↑: reguliert, ⇓ : stark dereguliert, ⇕: stark reguliert, 0 : abgeschafft

2. Aktuelle Situation

Aufgrund der zweiten Bankenreform werden alle japanischen Banken in vier horizontale Großgruppen integriert werden (Ohashi 2001:198-205, Ito 2002:103-109). Als sog. Hauptbanken bestehen in Japan nunmehr zehn Effektenbanken, vier Treuhandbanken, elf Normalbanken, zehn Lebensversicherungen und zehn Schadensversicherungen. Wenn sie im Zentrum einer Holdinggesellschaft in ihrer jeweiligen Gruppe stehen, werden sie in Zukunft konsolidiert werden. Die Mizuho-Financial-Group ist die erste, die die Konsolidierung bereits im August 1999 vor der zweiten Bankenreform erklärte. Danach folgten im Oktober des Jahres die Mitsui-Sumitomo-Group, im April 2000 die Mitsubishi-Tokyo-Group und im Juli des Jahres die United-Financial-Group. Im September 2000 wurde die Mizuho-Holdinggesellschaft gegründet und im April 2001 die drei anderen Holdinggesellschaften. Dadurch wird die Konkurrenzfähigkeit der vier Bankengruppen gegenüber den ausländischen Märkten gestärkt und damit sogar die Konkurrenzfähigkeit des japanischen Bankenmarktes.

Eine konkrete Bewegung neuer Banken ist ebenfalls mittlerweile sehr deutlich geworden (Hattori 2001:89-93 und Standard & Poor's 2002:58-68). Anders als bei den bisherigen Banken beschäftigen sie sich mit speziellen Fragen und einem begrenzten Kundenkreis. Ein großer Supermarkt richtete Geldautomaten in kleineren Supermärkten ein, nur um die Ein- und Auszahlung von Bargeld für die Kunden am Ort zu gewährleisten. Dies ist das System einer

Abrechnungsbank, die sog. IY-Bank mit 3500 Filialen. Sony gründete eine Bank, die sich auf das Internet-Banking konzentriert. Das bisherige Bankgeschäft basierte auf großen Investitionen bei der Gründung, was einen neuen Markteintritt häufig verhindert hat. Der Fortschritt der Informations- und Kommunikationstechnologie ermöglichte aber in den letzten Jahren eben auch den Markteintritt neuer Institute mit neuen Konzepten.

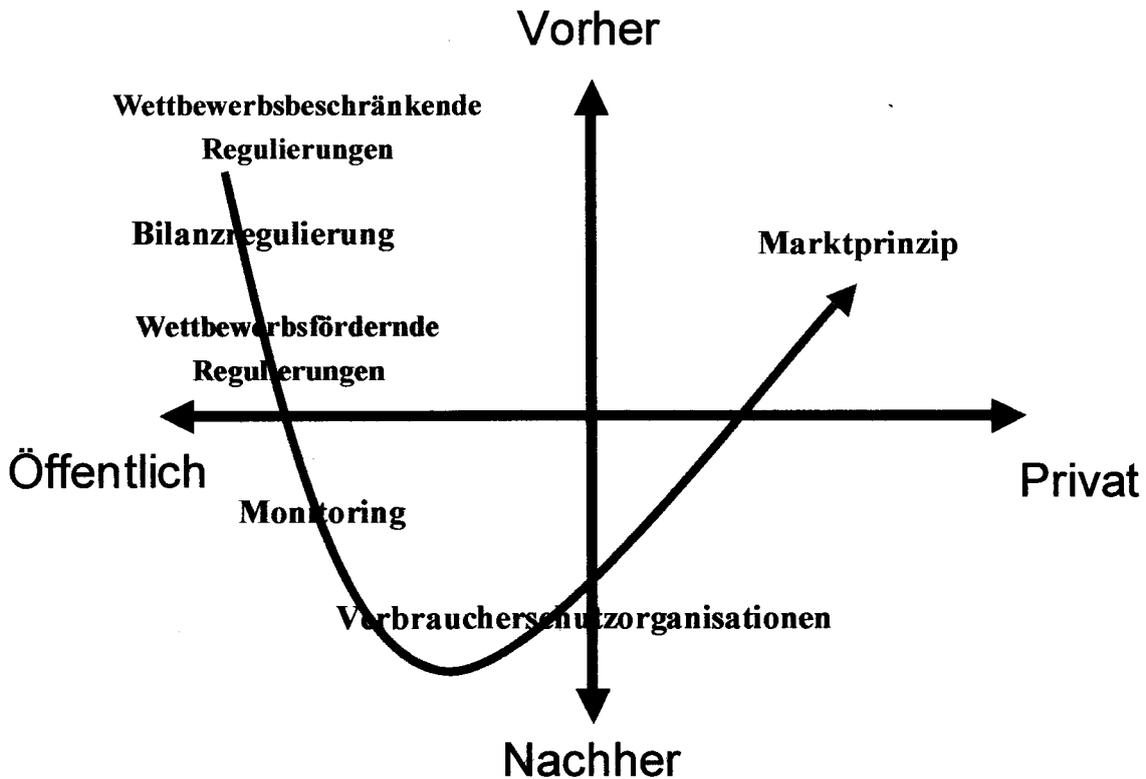


Tabelle 4 Änderung des Systems in Japan

Quelle: eigene Fassung Die neuen

Banken haben gegenüber ihren Vorgängern einige Vorteile. Wegen der niedrigeren Kosten durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie gegenüber den traditionellen Einrichtungs- und Personalkosten können sie attraktive Bankprodukte zu niedrigen Preisen anbieten. Die Bedürfnisse einer Nutzung der Möglichkeiten von Bankdienstleistungen im Supermarkt oder im Internet sind weiter gestiegen. Daher erfolgte diese Einrichtung von Automaten im Supermarkt oder einer Internet-Bank auch, um mit den neuen Bankformen konkurrieren zu können.

Das Kreditwesensamt hat eine Richtlinie zur Prüfung dieser neuen Banken im Mai 2000 veröffentlicht, in der zwei Kriterien zur Eintrittsgenehmigung festgesetzt sind. Zum einen ist festzulegen, auf welche Weise die Risiken der Abrechnungsbanken ohne Finanzierung verwaltet werden und wie die Erträge dort gewährleistet werden und zum anderen, auf welche Weise und inwieweit die Verbraucher beim Kredithandel ohne direkte Kontakte (also z.B. nur auf Basis des Internets) geschützt werden. Durch diese Neuerungen ist das japanische Bankensystem bereits sehr vielfältig geworden und eine solche Entwicklung wird sicher auch noch in der Zukunft zu beobachten sein.

Literatur

- Aizawa*, Koetsu, **1999**, Nihongata kinyusisutemu wo motomete (Suche nach einem japanartigen Bankensystem), Tokyo, 288S.
- Hattori* Masahisa, **2001**, Nihongata kinyu sisutemu no tenkan (Änderung des japanartigen Bankensystem), Tokyo, 238S.
- Ito*, Takashi et al., **2002**, Kinyu/Shoken sisutemu no kakusin (Neuerung des Banken- und Effektsystems), Tokyo, 212.
- Kaizuka*, Keimei et al., **2002**, Kinyu (Bankensystem), Tokyo, 346S.
- Kinugawa*, Megumu, **2000**, Gendai nihon no kinyu keizai (Bankenwirtschaft in gegenwärtigem Japan), Tokyo, 2. Aufl., 228S.
- Koyayashi*, Shuichi et.al., **1997**, Kinyu sisutemu ron (Theorien der Bankensysteme) , Tokyo, 234S.
- Kuroda*, Iwao, **1995**, Wagakuni no kinyu seido (Bankensystem in unserem Land), Tokyo, 530S.
- Kusumoto*, Hiroshi, **1997**, Nihon ban bigguban no subete (Alles über Bigbang in Japan), Tokyo, 222S.
- Mabuchi*, Noritoshi, **1996**, Kinyu mochikabu geisha (Holdingsgesellschaften für Banken), Tokyo, 246S.
- Nihonkeizaishinbun* hrsg., **1997**, Donaru kinyu bigguban (Wie geht's bei Bigbang?), Tokyo, 246.
- Ohashi*, Eigo et al., **2001**, Kinyu (Banken), Tokyo, 265.
- Sakai*, Yoshikiyo/Shikano, Yoshiaki, **2000**, Kinyu sisutemu (Bankensystem), Tokyo, 2. Aufl.,306S.
- Sato*, Kimihisa, **1997**, Bugguban ga nihon wo kaeru (Bigbang ändert Japan), Tokyo, 223S.
- Senda*, Junichi et al., **1997**, Nihon no kinyu sisutemu (Bankensysteme in Japan), Tokyo, 210S.
- Shibanuma*, Takeshi et al., **2000**, Kinyu ron (Money Banking and Financial Markets), Tokyo, 2. Aufl., 297S.
- Shikano*, Yoshiaki, **2001**, Nihon no kinyu seido (Bankensystem in Japan), Tokyo,447S.
- Standard & Poor's* hrsg., **2002**, Nihon no kinyu gyokai (Einsicht in die Finanzrisiken bei japanischen Kreditinstituten), Tokyo, 265S.
- Takada*, Teruo, **1999**, Kinyu biggban shaishu kyokumen (Schlußphase des Bigbangs), Tokyo, 286S.
- Tako*, Hideto et al. , **1997**, Gurobaru sutandado (Global Standard), Tokyo, 216S.
- Uchida*, Shigeru, **1995**, Kisei kanwa to ginko kyoso (Deregulierung und Bankenkonkurrenz), Tokyo, 176S.
- Yoshida*, Kazuo, **2000**, Ginko saihen no vijon (Vision für Bankenreform), Tokyo, 163S.
- Yoshino*, Naoyuki et al., **1999**, Nihongata kinyu seido kaikaku (Bankenreform des japanischen Typs), Tokyo, 245S.

4. ドイツ新州における市町村改革 — 合併・連合併用モデルの展開

4.1. はじめに

本稿は、筆者がかつてドイツにおける市町村改革との関連で提示した合併・連合併用モデル（縣 1999、加えて Reichard 2001 及び Franzke 2001(1)参照）の展開を、特にブランデンブルク州における最近動向を実例に観察するものである。ドイツにおける市町村改革に関しては、一般論として2つの方式が大別される。一つは、統一市町村（Einheitsgemeinde）への合併方式で、極小・小規模市町村を糾合して統一的な中・大規模市町村へと統合を図るという、正に合併の戦略である。今一つは、行政組合（一般に Verwaltungsgemeinschaft）への連合方式であり、極小市町村相互はある程度合併するものの、それは地域特性が一致しうる最小限にとどめ、むしろ行政組合による協力関係を促進するものである。つまり、統一市町村として合併するか、行政組合を結成するか、どちらかの手段を用いて、行政単位の規模を拡大する形で、市町村改革が進展してきた。今回観察の対象となる合併・連合併用モデルとは、この市町村改革の推進において合併方式と連合方式が併用され、特に新州ではその傾向が見られる、とするものであった。論述に当たっては、まずドイツ全体での市町村改革の全体像を簡単な統計で概観した後、新州のうちのブランデンブルク州の最新状況を取り上げて、説明を加えたい。最後に、同州における今後の展望を簡単に述べると共に、こうしたドイツでの市町村改革事情が持っている日本への含意について、若干触れておきたい。

4.2. 市町村改革の全体像

ドイツの市町村規模は、日本における感覚からすれば、遥かに小さい。表 I は、在来州と新州を区分した人口別市町村数の推移を示している。1999年現在で、総人口 8216 万余名に対して、総市町村数は 13854 であり、市町村当たりの人口は 5931 名弱である。在来州と新州では相当の格差があり、市町村あたりの人口は、それぞれ 7864 名と 2849 名と約 3 : 1 の比率となっている。また、僅かずつではあるものの、市町村平均規模が拡大し、改革の奏功が伺える。ただし、

人口1億2千万で約3300の市町村が存在する日本と比べれば、非常に市町村平均規模が小さいことがわかるだろう。

ドイツは、周知のように、16州から構成される連邦国家である。これら16州のうち、いわゆる市町村合併議論の対象となるのは、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの3都市州を除いた8在来州と5新州の合計13州となる。なぜなら、3都市州は、それ自体が単独の市でもあるからである。市町村合併の現実は、在来州と新州では、全く趣を異にしている。

ドイツの16の州



なぜなら、在来8州では、1990年の再統一を遡ること10年以上前の1978年に、戦後の大合併とも言うべき徹底した市町村合併が実施され、それ以降殆ど制度変化が見られないのに対し、新5州では、再統一を契機に、市町村合併が現在進行中であるからである。こうしたドイツにおける市町村合併の状況は、表Ⅱにおいて明らかである。同表の下部にある在来8州の数値を見れば、上記の通り、過去10年に亘って市町村合併が議論の対象とならないのは、明白であろう。他方新5州では、その進捗が著しい。縮減率とは、1990年と2000年を比較して、どれだけの割合の市町村数減少が見られたのかを示している。新5州全体では、31%強の縮減率であり、新5州を比較すれば、ザクセン州での合併が最も進展し、ザクセン・アンハルト州の場合が未だ著しくないことが分かる。合併の終了した在来州をも積算するのは、あまり意味がないかもしれないが、ドイツ全体での1990年から2000年への縮減率は、15%弱となっている。

在来州	1978	1996	1999	新州	1990	1996	1999	1999総計
500名以下	1748	1569	1513	500名以下	3642	2744	2185	3698
	20.5%	18.4%	17.8%		48.2%	44.9%	40.9%	26.7%
1,000名以下	1400	1304	1291	1,000名以下	1932	1410	1238	2529
	16.4%	15.3%	15.2%		25.5%	23.1%	23.2%	18.3%
2,000名以下	1631	1568	1549	2,000名以下	1040	852	758	2307
	19.1%	18.4%	18.2%		13.8%	13.9%	14.2%	16.7%
5,000名以下	1699	1758	1789	5,000名以下	567	702	708	2497
	19.9%	20.7%	21.0%		7.5%	11.5%	13.3%	18.0%
10,000名以下	935	1030	1057	10,000名以下	166	191	231	1288
	11.0%	12.1%	12.4%		2.2%	3.1%	4.3%	9.3%
20,000名以下	621	730	740	20,000名以下	103	106	113	853
	7.3%	8.6%	8.7%		1.4%	1.7%	2.1%	6.2%
50,000名以下	332	389	408	50,000名以下	82	81	85	493
	3.9%	4.6%	4.8%		1.1%	1.3%	1.6%	3.6%
100,000名以下	84	94	95	100,000名以下	18	14	11	106
	1.0%	1.1%	1.1%		0.2%	0.2%	0.2%	0.8%
200,000名以下	35	39	39	200,000名以下	6	6	5	44
	0.4%	0.5%	0.5%		0.1%	0.1%	0.1%	0.3%
500,000名以下	21	20	20	500,000名以下	6	7	7	27
	0.2%	0.2%	0.2%		0.1%	0.1%	0.1%	0.2%
500,000名以上	12	12	12	500,000名以上	1	0	0	12
	0.1%	0.1%	0.1%		0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
合計	8518	8513	8513	合計	7563	6113	5341	13854
人口	61350000	66342000	66946200	人口	16666000	15475500	15217300	82163500
市町村あたり人口	7202.4	7793.0	7864.0	市町村あたり人口	2203.6	2531.6	2849.1	5930.7

表 I 人口別市町村数の推移

出典：縣 1999:77 における表 4-2 を、Statistisches Bundesamt, 2001:56-57 における数値を元に補完した。

	1990	1996	2000*	縮減率
ブランデンブルク	1775	1696	1360	23.4%
メクレンブルク・フォアポメルン	1117	1079	1000	10.5%
ザクセン	1623	860	544	66.5%
ザクセン・アンハルト	1349	1299	1289	4.4%
テューリンゲン	1699	1179	1017	40.1%
新州合計	7563	6113	5210	31.1%
バーデン・ヴュルテンベルク	1111	1111	1111	
バイエルン	2051	2056	2056	
ヘッセン	426	426	426	
ニーダーザクセン	1031	1032	1032	
ノルトライン・ヴェストファーレン	396	396	396	
ラインラント・プファルツ	2304	2305	2306	
ザールラント	52	52	52	
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	1131	1131	1130	
在来州合計	8502	8509	8509	
全国合計	16065	14622	13719	14.6%

*: ブランデンブルク州は2001年の数値

表 II ドイツにおける市町村総数の推移

出典：縣 1999:78 における表 4-3 を、Franzke, 2001(2):4 における数値を元に補完した。

また2000年時点で、行政組合の進展状況を含めた行政単位数合計の推移を新州についてのみ示したのが、表Ⅲである。行政単位数合計とは、行政組合と統一市町村数の合計である。新州における行政単位数合計の縮減率を見ると、25%強で、市町村数の縮減に比べると若干少ないが、糾合が着実に進展していることが分かる。特にザクセン、メクレンブルク・フォアポメルン、及びテューリンゲンの3州では、この順位で縮減が大きい。他方、ブランデンブルクとザクセン・アンハルト両州では、この時点での数値は小さくなっている。

	行政組合数		組合所属市町村数		統一市町村数*		行政単位数合計		縮減率
	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000	
ブランデンブルク	158	152	1636	1413	62	66	220	218	0.9%
メクレンブルク・フォアポメルン	122	118	1018	937	128	57	250	175	30.0%
ザクセン	91	129	301	291	559	246	650	375	42.3%
ザクセン・アンハルト	191	190	1272	1261	28	25	219	215	1.8%
テューリンゲン	129	95	933	806	256	205	385	300	22.1%
新州合計	691	684	5160	4708	1033	599	1724	1283	25.6%

*: 郡に属さない都市も含む

表Ⅲ 各州別行政単位数の経緯

出典: 縣 1999:80 における表 4-6 を、Franzke, 2001(1):Tabelle 1 und 2 における数値を元に補完・修正した。

こうした新州全般について採取できる2000年時点の統計に基づけば、現時点で市町村合併の著しいザクセン州の事例を取り上げて論述すべきであろうが、新州中での市町村合併進捗状況第3位となるブランデンブルク州の事例を取り上げることとしたい。というものの、資料上の制約もさることながら、2002年3月時点で、同州の状況が非常に進展しているからである。

4.3. ブランデンブルク州の最新状況

2002年3月時点での同州に関する統計を示すと、市町村総数は976であり、このうち統一市町村は85あり、行政組合は125存在し、行政単位数合計は210である。これを表Ⅱおよび表Ⅲと比較すると、2000年ないし2001年の数値に対して、総数で-384、統一市町村数で+19、行政組合で-27、そして行政単位数合計で-8となっている。この数値の意味するところは、市町村改革において、統一市町村を目指す合併方式と行政組合による連合方式が、引き続き併用され、

結局僅かながらも行政単位数の減少に繋がっている、ということだろう。いずれにせよ、市町村総数の384減少は非常に大きな成果である(MIBR 2002)。これは、1990年に対比した縮減率で、45.0%となる。こうした同州の状況を、これ以降詳しく見てみよう。

同州の市町村改革は、1998年4月に制定された自発的市町村糾合促進法に端を発する。同法は、統一市町村による合併方式のプロセスを明確に規定した上で、行政組合による連合方式のプロセスも規定し、連合方式から合併方式へ移行する可能性を示唆した点で、特徴的であった(縣 1999:85)。

その後、同州政府は、2000年7月に、「ブランデンブルクのための市町村強化 - 同州市町村構造展開のガイドライン」を発表した(MIBR 2001(1))。このガイドラインでは、合併方式と連合方式の双方が併記されており、併用モデルが明確に示されている。この時点で、66の統一市町村が存在し、それは実数では総市町村の4.5%に過ぎないが、州人口の54%を占めている、ということが明記されている。今後更に、従来の行政組合を基盤としながら、人口5000名を目途として、統一市町村の形成が提唱されている。その際、合併後の行政区(一般に *Ortschaft*) 設定も、それまでの地域特性の保持のため、排除されてはいない。統一市町村方式の場合、従来の行政組合がそのまま統一市町村となる場合と、比較的大規模な市町村が周囲の小規模市町村を併合する場合が、想定されている。他方、小規模市町村が3ないし6集まったの行政組合(同州では *Amt*) 結成も提唱され、合計人口が5000名を下回らないことが、一つの基準として示されている。また、最小規模の市町村として、500名以上の人口となるように配慮することが、謳われている。なお、その場合の行政組合の任務としては、土地利用計画や学校設置、また保育園設営等が例示されている。

このガイドラインでは、市町村改革の時期的目安を、2002年3月に敷いていた。この時点までは自発期間(*Freiwilligkeitsphase*)と呼ばれ、多くの場合住民投票に基づいて、各市町村が自発的に糾合するよう訴え掛けられていた。統一市町村による合併ないしは行政組合による連合の手続としては、州市町村令第9条第2項及び第3項に基づいて(MIBR 2001(3))、当該複数市町村が州内務省に糾合申請してきた場合、ガイドラインに沿っている限り認可される。この糾合へ促進策としては、まず財政的援助が行われ、糾合後にそれまでの財政問題

が引き継がれないような配慮が行われることが、州市町村財政援助法によって確約されている (MIBR 2000)。この財政援助は、2000 年当時で、一市町村当たり最高で 500 万マルク (約 30 億円) であった。更なる促進策として、統一市町村方式における特別区設定と糾合後の選挙区変更等の為の市町村諸令改正が提唱されていた。そして、2002 年 3 月の時点で、内務省が市町村改革の現状を取り纏め、その後の然るべき時期に評価を公表して、更なる方針の確定が予定されている。

このガイドラインに沿って、2001 年 3 月には、市町村諸令一括改正のためのパッケージとして、「ブランデンブルク州市町村構造改革・行政力強化法」が制定された (MIBR 2001(2))。ここでは、特に各市町村における特別区 (同州では、Ortsteile) の設置と、特別区評議会と特別区長の選出方法・任期・任務等が規定されている。

そして、上記自発期間の終了に際して、州内務相は、先述の市町村総数を挙げて、市町村改革が成功裏に進んでいる、と明言している。そして、自発期間内に提出された糾合申請の審査がその後も続き、2002 年 6 月初旬の時点で、市町村総数は 858 にまで減少しているとされる (MIBR 2002(2))。1990 年時点からの縮減率では、実に 51.7% に達したことになる。つまり再統一以降で、市町村数が半減以下となった以上、合併・連合併用モデルによる今回の市町村改革は成功した、と見なしてよいであろう。

4.4. 今後の展望

上記の自発期間に提出されていて、なお審査中もしくは糾合の実現が今後に予定されている件数が、2002 年 6 月以降になお 39 件存在し、関連市町村数は、132 に上っている (MIBR 2002(2))。これらは、2000 年 7 月のガイドラインに沿った市町村改革成果ということになる。他方、この手続以降の市町村改革は、州市町村令第 9 条第 6 項が規定する州内務省発案による市町村合併となる。この場合は、州公聴会規則 (MIBR 2002(4)) に基づく当該複数市町村ないし行政組合の住民に対する公聴会に、州内務省から改革提案が提出され、意見聴取される。ただし、州内務省から提案しうるのは、最高 200 名の人口に係る隣接極小市町村同士、もしくは小規模市町村のうちの最高 200 名の人口を要する部分の

隣接市町村への併合に関してのみである。この規定に従う限り、今後州内務省提案に基づいて展開される市町村改革は、もはや大規模なものではないと思われる。しかし、市町村総数が更にどの程度減少するのかは、引き続き興味深い。

なお最後に、先述したように、日独の市町村事情では少なくとも市町村規模の点で大きな差異があるものの、こうしたドイツでの状況から引き出される日本への含意としては、少なくとも2点挙げられるだろう。第一に、合併・連合併用モデルの意義である。同モデルは、2段階の市町村改革である。極小・小規模市町村をまず行政組合として連合するよう促し、これが奏功すれば、統一市町村への合併を推進する。しかも、合併と連合が方式として並存することを妨げていない。ドイツと同じ合併・連合モデルを日本に導入することは現実味がないと思われるが、こうした多様性を持たせた何らかの併用モデルの考案は、検討する価値があるだろう。

第二は、時限的な自発的糾合の後に提出される外在的な市町村合併提案の意味である。ドイツにおける州内務省と各市町村との関係と、日本における現総務省と各市町村の関係とは、全く異なっており、ブランデンブルク州内務省による市町村合併提案という方式は、日本に当てはめることは出来ない。しかし、ある一定期間に自発的な合併・連合を時限的に促し、その期間が過ぎれば外在的に合併提案が提出され得るという考え方が、なかんずく分権性の高い連邦国家であるドイツにおいて実施されるということは、大変興味深い。日本において何らかの外在的提案の可能性を模索してみるのも、決して意義なきことではないだろう。

文献一覧

Franzke, Jochen, 2001(1), „Gemeindegebietsreformen im Osten Deutschlands – Thesen“, in: http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/aktuelles/gebiet_thesen_franzke.pdf und http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/aktuelles/gebiet_thesen_franzke_anlage.pdf.

— hrsg., 2001(2), Newsletter Gebietsreformen, 1. Ausg., in: http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/VOM/Newsletter.pdf.

— hrsg., 2001(3), Newsletter Gebietsreformen, 2. Ausg., in:

http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/aktuelles/gebiet_newsletter_2.pdf.

Ministerium des Innern Brandenburg (*MIBR*), 2000, Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden und Landkreise im Haushaltsjahr 2000 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2000 - GFG 2000), in: <http://www.mdje.brandenburg.de/Landesrecht/gesetzblatt/texte/K63/630-05j.htm>

— (*MIBR*), 2001(1), „Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur in Brandenburg“, in: http://www.mi.brandenburg.de/sixcms_upload/media/313/leit.pdf

--- (*MIBR*), 2001(2), Gesetz zur Reform der Gemeindestruktur und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden im Land Brandenburg, http://www.mi.brandenburg.de/sixcms_upload/media/313/reformgesetz.pdf.

— (*MIBR*), 2001(3), Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, in: <http://www.mdje.brandenburg.de/Landesrecht/gesetzblatt/texte/K20/202-01a.htm>

— (*MIBR*), 2002(1), „Freiwilligkeitsphase endet mit großem Erfolg“, in: http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=20203&template=mi_sg_pm_d

— (*MIBR*), 2002(2), „Schönbohm gliedert Stolpe ein - Genehmigung freiwilliger Zusammenschlüsse geht zügig weiter“, in: http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=37043&template=mi_pm_d_p&template=mi_sg_pm_d

— (*MIBR*), 2002(3), Anhörungen zu Neugliederungsentwürfen beginnen, in: http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=35416&template=mi_pm_d_p&template=mi_sg_pm_d

— (*MIBR*), 2002(4), Anhörungsverordnung, in: <http://www.mi.brandenburg.de/cms/detail.php?id=15806>

Reichard, Christoph, 2001, „Potsdamer Thesen zur Gemeindestrukturereform“, in: <http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/aktuelles/gebiet.htm>.

Statistisches Bundesamt, 2001, Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

縣 公一郎、1999、「ドイツにおける基礎自治体改革の経緯と展望 — 市町村の合併と連合」、総合研究開発機構編『地方政府のガバナンスに関する研究』所収:69-89 頁。

5. ドイツ公務員制度の概要と最近の状況 — 2002年の制度改革を概観して

5.1. はじめに

日独公務員制度を比較した場合、両国間での最大の相違は、日本の公務員が、国家・地方を問わず、ごく当然のこととして全員終身職であるのに対して、ドイツでは、終身職の官吏(Beamte)に加えて、原則的には私法定期契約ではあるが事実上終身雇用を実現している被用者(Angestellte)と、私法契約に基づく期限契約となる労務者(Arbeiter)の三身分区分が存在している点が特徴である。更には、日本では、国家公務員法からの干渉を避ける目的で、また地方自治の発露として、各地方自治体が独自の給与体系を保持しているのに対して、ドイツでは、官吏と被用者に関しては、連邦・各州・各市町村を問わず、それぞれ一律の俸給表を適用して来ている。本稿では、まずドイツ公務員制度の基本構造を概観したうえで、世界的潮流であるNPMの理念を導入した1997年及び2002年の公務員制度改革を概説し、最後に、特に大きな改革が試みられている官吏の一形態である大学教員について述べておきたい。

5.2. 制度概要

5.2.1. 基本構造

公務員身分区分、俸給体系、昇進基準等は、連邦各州各市町村を問わず、全国統一され、これらの統一的シェーマに基づいて、各政府レベルが自主的に人事権を行使する方式となっている。これは、連邦が統一的なシェーマ形成のために官吏法要綱法を制定し、これに基づいて連邦自身が連邦官吏法を、そして各州が州官吏法を、それぞれ制定する形で確立されている公務員制度全般の簡易な解説としては、Battis, 1999 及びBMI, 1999 を、また一般的法解釈としては、Wind/Schiman/Wichmann, 1998 をそれぞれ参照)。

こうした全国統一的なドイツ公務員制度は、伝統的に、官吏、被用者、そして労務者の三身分区分から構成されている。官吏には終身雇用が適用されるのに対して、被用者と労務者の場合、期限契約雇用が原則である。しかし、被用者の場合、一定年限の期限契約が連鎖契約(Kettenvertrag)によって更新され、

実質的に終身雇用となっている。なお、官吏のみが行政上の意思決定に携れる仕組となっている。ドイツ専任公務員の身分区分による実際数は、次の表1に示されている。

表1 2000年ドイツ専任公務員の身分別実際人員（千人：％は縦軸に設定）

	合計	連邦	各州	市町村
官吏	1817.8 41.1%	387.8 67.4%	1251.6 55.0%	178.4 11.3%
被用者	1968.0 44.5%	103.0 17.9%	877.8 38.6%	987.2 62.8%
労務者	637.0 14.4%	84.9 14.7%	145.7 6.4%	406.4 25.9%
総計	4422.8	575.7	2275.1	1572.0

STA 2001:538 表20.8.1を基に筆者作成

この表が示す通り、合計では、官吏と被用者の比率がほぼ同数であり、官吏：被用者：労務者の割合は、大まかに言って2：2：1である。しかし、政府レベルによって、その割合は大きく異なっている。連邦では、公務員の7割弱が官吏であり、各州でも5割強が官吏であるのに対して、各市町村では、6割以上が被用者である。また、各州でも公務員の三人に一人は被用者である点も見逃せないだろう。これは、恐らく意思決定権限の配分に起因している可能性がある。

更に官吏には、従来では、一般職A、任用職B、判検事職R、教授職Cの区分があった。ここでは、一般職と任用職を説明したい。一般職Aの場合、学歴と採用基準に従って、さらに4職種が区分される。大卒者を対象とする高級職（höherer Dienst）、高卒程度の上級職（gehobener Dienst）、それ以外の中級職（mittlerer Dienst）と初級職（einfacher Dienst）である。ドイツ官吏の職種別実際数は、表2に示されている（官吏に関する一般解説書としては、Wagner, 1999を参照）。

表2 1999年ドイツ官吏職種別実際人員（%は縦軸に設定）

	合計	連邦	各州	市町村
高級職	345453 21.9%	30626 7.9%	289614 28.2%	25213 15.7%
上級職	648210 41.2%	71899 18.5%	494775 48.3%	81536 50.7%
中級職	527466 33.5%	241751 62.4%	232238 22.7%	53477 33.2%
初級職	52736 3.4%	43448 11.2%	8629 0.8%	659 0.4%
総計	1573865	387724	1025256	160885

STA 2001:540 表20.8.2を基に筆者作成

この表が示す通り、合計で最も多いのは上級職官吏で、続いて中級職、高級職となり、初級職は他の職種に比べ数が圧倒的に少なくなっている。また、政府レベルで比較すれば、職種別区分の相違が明確となる。連邦では、6割強が中級職であり、10%台の上級職と初級職に比べ、高級職が最も少ないのに対して、各州と各市町村では、上級職が半分前後を占めて、残りが中級職と高級職によって占められ、初級職が殆ど存在しない。

そして、これら各職は、さらに4等級ずつに区分されており、初級職はA1からA4、中級職はA5からA8、上級職はA9からA12、そして高級職はA13からA16である。さらに各等級は、原則的に1号棒から12号棒まで分かれている。よって、一般職官吏の身分体系は、職種等級を縦軸16段とし、12号棒を横軸とするマトリクスを為している（後述の表4を参照）。ただし、全ての等級に12号棒の区分があるわけではなく、例えば、高級職A13等級は、3号棒から12号棒の10号棒区分となり、高級職新任者の嘱任は、通常A13等級3号棒となる。また、被用者の場合、官吏の高級、上級、中級、初級4職種に対応した分類で体系化され、労務者の場合、上位、中位、下位の区分がある。

これら官吏職種間区分は厳格で、原則的に職種を越える昇進は難しい。しかし、各職種最高等級の段階で一定の条件を満足した場合、上位職種の最初等級

に昇進することが可能である。例えば、上級職 A12 等級の人物は、高級職 A13 等級までは昇進可能である。なお官位は、A13 は参事官級、A14 は上級参事官級、A15 は管理官級、そして A16 は本省参事官級となる。なお、定期昇給年限は、1997 年の改正以前には、一律 2 年であり、2 年毎に号棒が自動的に上昇する仕組みとなっていた。

定年は、原則として 63 歳であるが、60 歳から選択定年を取ることも可能である。また、定年後の年金として、従来では無拋出の恩給が支給されてきた。この恩給金額は、最大で定年時最終俸給の 75% が保障される。この無拋出かつ最終俸給 75% 保証という恩給制度は、おそらく退職後の処遇に大きな影響を与えているものと思われる。つまり、こうした形態の恩給が支給される限り、定年後に再就職する必要性は、必ずしも大きくない。よって、日本の場合のように、退職後それまでの所属官庁に関連した民間企業等に再就職する必要性は、少なくとも退職後処遇の観点からは生じてくる可能性は小さい。

次に任用職 B の場合、1 等級から 11 等級の区別があり、号棒の設定はない(後述の表 5 参照)。官位としては、B3 で課長級、B6 で部長級、B9 で局長級、B11 で事務次官級となる。B1 と B2 は、それぞれ A15 と A16 にほぼ相当しており、課長に任用されると、B3 が適用されている場合が多いようである。これら任用職 B と一般職 A の等級関係は、表 3 に図示されている。これら任用職のうち、B6 以上が、いわゆる政治的官吏 (*politische Beamte*) であり、任用の基準が政治的配慮に基づいている(以上官吏の処遇一般については、例えば改革前では Wiese, 1988 を、また最近状況では DBB, 1999 を参照)。

5.2.2. 政治的官吏の制度

政治的官吏とは、ドイツにおける政治任用を一般的に表現した概念で、公務員任用の基準として、当該人物の政党色や政策方針を重視し、時の政権や大臣の意向に沿った人事を行うことである。連邦官吏法要綱法 31 条に従えば、当該政府との政策方針一致に欠けた場合、いつでも一時的に退職させられ得る官吏である。上記の任用職 B6 以上、つまり部長級以上では政治任用が可能である。一般にドイツ連邦各省の事務次官 (*beamtete Staatssekretäre*) は、全て政治的官吏である。つまり、大臣を補佐する立場としての次官には、政務次官 (*parlamentarische Staatssekretäre*) と事務次官があるが、共に政治的配慮によっ

て任用され、両者の相違は、政務次官が連邦議会議員であって純粋な政治家であるのに対して、事務次官は議席を持たず政治家ではないという点である。また、事務次官となる人物は、必ずしも当該省出身である必要はなく、むしろ部外者登用が一般的であるように思われる。しかも、一人の事務次官の在任期間は、大臣と呼応する場合が多い。

表3 任用職Bと一般職Aの等級関係
任用職B

B11	事務次官					
B10	局長					
B09						
B08	部長					
B07						
B06						
B05						
B04	課長	一般職A				
B03		A16	高級職 本省参事官			
B02		A15	管理官			
B01		A14	上級参事官	上級職		
		A13	参事官	上級主査		
		A12		主査		
		A11		主務官		
	A10		上級事務官	中級職		
	A09		事務官	主務事務官		
	A08			主任書記		
	A07			上級書記		
	A06			書記	初級職	
	A05			助手	上級主務長	
	A04				主務長	
	A03				主任補助員	
	A02				上級補助員	
	A01				補助員	

出典：外国公務員制度研究会、1997：210の表に基づき、Bundesbesoldungsgesetzに規定されたBundesbeamtenordnung A und Bの記述を参照確認しつつ、作成した。

この点は、公務員のモチベーションの上で、重要な要因である。事務次官が政治任用である以上、能力主義で採用された通常の官吏には、特に高級職官吏に対しても、一般的には事務次官就任の可能性は想定されていない。この点は、ドイツ公務員の上昇志向性に影響していると思われる。また、この政治的官吏の制度が各局長そして各部長にも適用される場合、必ずしも部外者登用ばかりではないと思われるが、いずれにせよ、少しでも部外者登用が行われる

場合には、その地位以下の公務員にとってのモチベーションに対して負に作用する可能性がある。

他方、政治的官吏制度の最大のメリットは、大臣や政府との政策方針の一致から、省内リーダーシップが十分に発揮されるという点であろう。つまり、局長や部長が政治的官吏である場合、大臣や次官の政策的意向を十分に受けて、課長以下の立案に対してリーダーシップを振るえる一方、課長以下からの意向を、一定の政策方針の枠内で取り纏めて大臣や次官のレベルにフィードバックすることが可能となる。こうした政治的官吏としての局長や部長の機能は、まさにリカートのいうリンクピンに例えることが出来るだろう。また、公選に基づいて樹立された政府の政策方針が、能力主義に基づく故にともすれば民主性を失いがちになる各省庁に浸透することは、肯定的に評価され得る。ただし、逆にむしろ永続的各省官僚による政策立案への阻害要因として、捉えられる場合もある。この基本構造を前提に、以下では1997年以降の改革を概観したい。

5.3. 1997年改革の内容

ドイツでの公務員制度改革は、1970年代に一度大きな論議を呼んだ。論点は、上記の三身分区分の解消であった。つまり、定期契約と終身雇用の身分格差を是正することを目的として、政府諮問委員会から膨大な資料と精細な改革案が提示されたものの、改革は全く実現されなかった。これは、公務員制度内部での既得権を巡る問題であった。こうした経緯から考えると、1997年に行われた公務員制度改革は、1970年代の論議に比べれば範囲は小さいものの、それなりの変革を提示している。

公務員法改革法(Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts)は、1997年1月31日に成立し、同年7月1日に施行された。同法は、1995年12月13日の閣議決定を受けて、1996年3月14日から連邦議会にて審議されていた案件である。この背景には、1994年の総選挙以降、政権連立与党が、「スリムな国家」というスローガンの下に展開した行政改革運動の一つの帰結である。同法による改革は、官吏のみを対象としたもので、官吏に更なる業績意識と業績能力を持たせ、モビリティを高め、管理能力を強化する事を目的としている。施策としては、①業績面を強調した方向への俸給表改定、②管理職への一時昇進制度導

入、③業績評価への相対評価法導入、④初級職、中級職、上級職間の昇進可能性の拡大、⑤降格や強制異動を含めた人事異動の弾力化、⑥官吏への非常勤雇用導入、⑦連邦、各州、市町村間の人事異動導入、⑧62歳から63歳への定年延長と早期退職の防止、⑨恩給算定基準の見直し、⑩地域手当の廃止と家族手当の導入、⑪腐敗防止の11点が挙げられる（改革法全般については、Adolf/Durner、1997を参照）。

具体的措置のうち重要なものを纏めると、まず一般職官吏の全号棒において2年毎に自動的に昇給してきた方式が、減速化された。つまり、全職種全等級における1号棒から5号棒までの昇給速度は従来通り2年毎に留まるが、6号棒から9号棒については3年毎の昇給、そして10号棒から12号棒では4年毎の昇給となる。これは、官吏俸給の安定性を保持しつつ、人件費拡大の速度を縮減した方式である。これを加味した一般職Aの体系は、表4の示す通りである。また任用職Bの体系が、表5である。

さらに、こうした勤続年数に依存した俸給体系をベースとしながら、業績給の要素が加味された。卓越した業績には、その時点の基本給の7%まで特別昇給されうる。この特別昇給は、総員の10%を限度として考慮される。この経費には、定員補充を停止して財源創出する。また昇進方式にも、工夫が加えられた。管理職には、まず1年間の試験昇進を行った後、昇進を確定する。本人の意に添わない異動でも、2年間は強制する。全日勤務だけではなく、半日ないし定時勤務の非常勤を認める。こうした方式が提示されている限りでは、NPMの要素が、ある程度意識されているといえるだろう。なお、やはり官吏の身分にある判検事と大学教授は、1997年改革の対象とはなっていない。

日本にとって興味深いのは、定期昇給の減速化と業績給の導入である。業績給は、日本でも論議されてはいるものの、活動基準に営利性を掲げている民間企業とは大きく異なり、業績評価の基準設定が難しいために、公務員制度ではなかなか実現できないのが現状である。その意味で、ドイツで制度として導入されている点は大変意義深い。

また、定期昇給の減速化は、日本にとって非常に示唆的である。日本では、低成長に入ってベイスアップはともかく、定期昇給は1年毎に実施されるのが当然と考えられているが、2年毎、3年毎、4年毎といった減速の制度化は、

大いに参考にする必要があるのではないだろうか（なお、改革後の最新状況の概説としては、Behrens 2001 を参照）。

表4 在来11州一般職A(新5州については、ほぼ数%全体に減額され、別の俸給表がある。また、改革前は、全て昇給が2年毎であった。)

	2年毎に昇給				3年毎に昇給				4年毎に昇給			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A 1	1.338,14	1.372,50	1.406,86	1.441,22	1.475,58	1.509,94	1.544,30					
A 2	1.411,65	1.445,74	1.479,83	1.513,93	1.548,02	1.582,13	1.616,22					
A 3	1.470,53	1.506,81	1.543,08	1.579,36	1.615,64	1.651,92	1.688,20					
A 4	1.503,93	1.546,65	1.589,35	1.632,07	1.674,78	1.717,49	1.760,20					
A 5	1.516,08	1.570,77	1.613,26	1.655,75	1.698,25	1.740,73	1.783,23	1.825,72				
A 6	1.551,98	1.598,64	1.645,29	1.691,94	1.738,60	1.785,26	1.831,92	1.878,57	1.925,23			
A 7	1.620,19	1.662,12	1.720,83	1.779,54	1.838,24	1.896,95	1.955,66	1.997,58	2.039,52	2.081,46		
A 8		1.721,69	1.771,85	1.847,09	1.922,32	1.997,55	2.072,79	2.122,95	2.173,10	2.223,27	2.273,42	
A 9		1.834,32	1.883,67	1.963,96	2.044,26	2.124,55	2.204,85	2.260,05	2.315,25	2.370,45	2.425,65	
A 10		1.976,48	2.045,07	2.147,94	2.250,82	2.353,70	2.456,57	2.525,16	2.593,74	2.662,32	2.730,91	
A 11			2.278,37	2.383,78	2.489,19	2.594,61	2.700,03	2.770,30	2.840,57	2.910,86	2.981,14	3.051,41
A 12			2.450,28	2.575,97	2.701,64	2.827,32	2.953,00	3.036,78	3.120,57	3.204,35	3.288,14	3.371,92
A 13			2.758,01	2.893,72	3.029,44	3.165,15	3.300,86	3.391,34	3.481,82	3.572,29	3.662,77	3.753,25
A 14			2.870,44	3.046,44	3.222,42	3.398,41	3.574,40	3.691,73	3.809,06	3.926,38	4.043,71	4.161,04
A 15						3.737,16	3.930,65	4.085,45	4.240,24	4.395,03	4.549,83	4.704,62
A 16						4.127,57	4.351,35	4.530,38	4.709,42	4.888,43	5.067,46	5.246,49

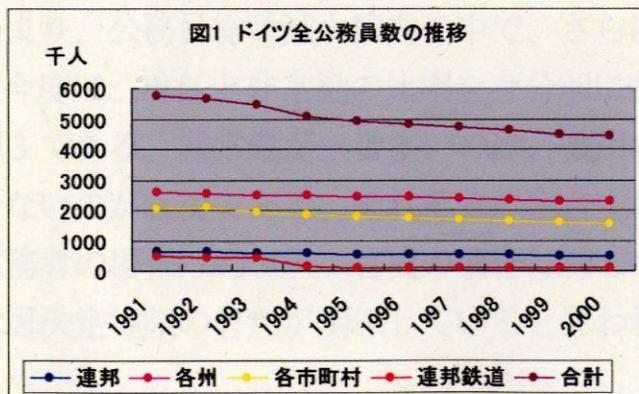
表4 任用職B

B 1	B 2	B 3	B 4	B 5	B 6	B 7	B 8	B 9	B 10	B 11
4.704,62	5.473,00	5.798,27	6.138,96	6.529,83	6.898,94	7.257,99	7.632,22	8.096,87	9.539,79	10.353,56

出典：http://www.dbb.de/DBBInteraktiv/Artikel/gdba/gehaltstabellen/besoldungstabelle_westeuro.htmから、筆者抜粋。

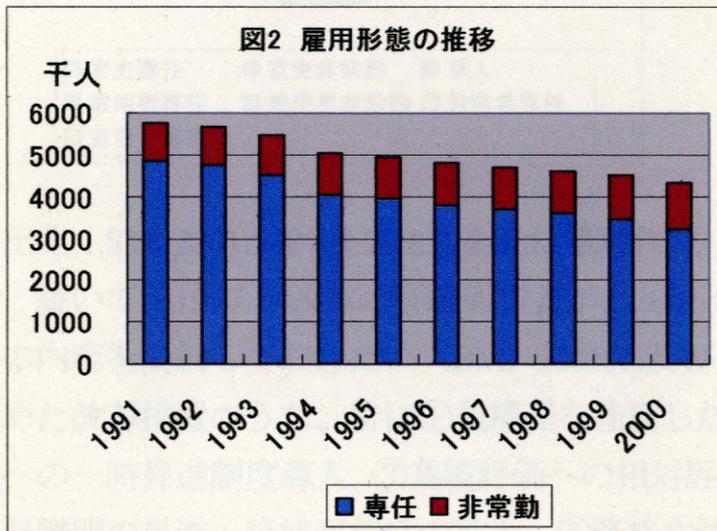
5.4. 1997年改革以降の状況

では、こうした改革意図がどの程度実現されているのであろうか。まず、総合的な統計を見てみたい。ドイツにおける2000年次の総人口は8216万強、就業者総数は3660万強であり、公務員総数は、442万人であるから、総人口中の公務員割合は5.4%、そして就業者中の公務員割合は12.1%である。これは、日本の総人口1億2600万強、就業者総数6400万強、公務員総数約440万、つまり総人口中の公務員割合が3.5%、就業者中の公務員割合が6.9%と比較すると、大きな数字となっている。



出典：STA 2001:538 表 20.8.1 を元に筆者作成

次に図1は、1990年代以降の公務員総数の推移を示したものである。全体の趨勢として、この間に公務員総数が相当程度減少している。まず1994年にかなり減少したのは、連邦鉄道の公社化が行われたからである。その後も漸減傾向にあり、この背景にあるのは、特に市町村での漸減傾向が挙げられよう。これは、1997年の改革成果が、特に市町村に現れていると見なせよう。総数の変遷では、1991年と2000年の比較で、約23%の減少である。

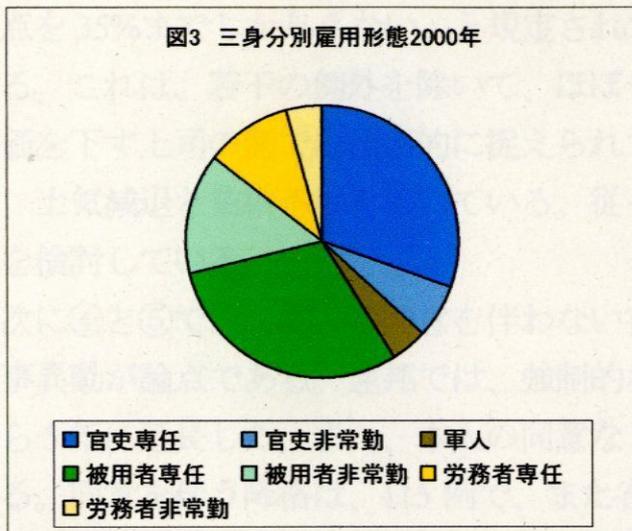


出典：STA 2001:540 表 20.8.2 を元に筆者作成

更に、漸減傾向と言えるこれまでの変化を雇用形態の展開に注目して見てみたものが、図2である。図1で見たように、1991年以降公務員総数が漸減している上で、専任と非常勤の割合を見ると、非常勤が増加しているのが明白である。ここで、専任のみに注目すると、1991年と2000年を比較すれば、35%の減少であり、これは、上記のような総数の23%減少と比べれば、非常に大きい。つまり、公務員総数減少傾向の中で、さらに専任公務員の減少が明白である。

今度は、専任と非常勤の比率を身分別に特定年度について見てみたものが、図3である。非常勤が一番多いのは、被用者で、その次が労務者、そして一番少ないのが官吏である。それぞれの割合を明確に示せば、被用者では約35%、労務者の場合は約30%、官吏の場合は約25%である。この点も、レベル毎の意思決定権限の有無が関係していると思われる。

図3 三身分別雇用形態2000年



出典：STA 2001:540 表 20.8.2 を元に筆者作成

続いて、1997年改革の経験報告書が、2001年6月に公刊されているので、その内容を要約しておきたい (BMI 2001(1)及び2001(2)参照)。上記11項目に纏めた改革措置のうち、特に①業績面を強調した方向への俸給表改定、②管理職への一時昇進制度導入、③業績評価への相対評価法導入、④初級職、中級職、上級職間の昇進・降格可能性の拡大、⑤降格や強制異動を含めた人事異動の弾力化、及び⑥官吏への非常勤雇用導入が議論の対象となっている。これは、連邦各省、各州各省及び市町村からの報告を纏めたものである。まず①の業績給では、連邦、各州、市町村それぞれで、基本給の7%を業績に応じた特別手当として総員の10%までに支給する、という方式は歓迎され、この10%支給枠がむしろ小さ過ぎる、とされている。しかしながら、この特別手当分の財源確保がそれほど容易ではないため、直ちに支給枠の拡大が図られるかどうかは、予断を許さない。

②の一時昇進制度では、1年以上2年までの時限を切って管理職嘱任が試験的もしくは一時的に行われる。この措置に向けた法令改正は、連邦及び7つの州で完全に実施され、6州で部分実施、そして3州で未実施である。連邦では、これまでに何らかの形の一時昇進制度が、489件実施され、各州合計では、3918件報告されている。この一時昇進は、制度として特段の問題があるとは認識されていないため、法令改正が実施されれば、今後も拡大すると思われる。

③では、連邦各省における業績評価に当たっては、最高点を総員の15%、次

席点を35%までしか与えない、と規定されている。つまり、相対評価の導入である。これは、若干の例外を除いて、ほぼ全ての連邦各省で実施されており、評価を下す上司の側では積極的に捉えられているが、評価を受ける部下の側では、士気減退と業績不振を招いている。従って、多くの省では、この制度の廃止を検討している。

次に④と⑤では、本人の同意を伴わない官吏職間の降格可能性や別の省への人事異動が論点である。連邦では、強制的な人事異動の期限をこれまでの1年から5年に延長した。また、本人の同意なしに職間降格を実施したのは3例がある。同意を伴う降格は、115例で、また省間人事異動も、49件認められる。各州でも、降格が1359件、強制的な人事異動が235件見られる。こうした異動に際して、大きな問題点は見出せないが、降格人事を受ける側のポストが比較的探しにくい点、降格の目的が明確でない点、降格の時限が切れて元に復帰する際に比較的問題が生じやすい点等が報告されている。

そして最後に、⑥の非常勤職員導入だが、上記の図2が示すとおり、全体として非常勤職員が増加しており、連邦では、1995年に4.9%から1999年の9.5%へ、そして各州では、1995年の11.2%から1999年の15.3%へと、それぞれ拡大している。この傾向は、今後も続くと思われる。

5.5. 2002年改革の内容

以上のような1997年公務員制度改革の成果を踏まえて、更に2002年5月31日には、俸給構造改革法（Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur）が成立し、改革が推進されている（BMI 2002(1)及び2002(2)参照）。基本的には、業績給の拡大を志向している。まず、上記で拡大が求められていた業績に基づく特別給の支給枠を、10%から15%へ拡大し、動機付けを図る。また、これまで個人にのみ支給されてきた業績給を、グループ業績にも適用する。また、官吏の職別に統一的に規定されてきた昇給限度を、連邦と各州で独自に規定できることとし、これも動機付けに貢献する。そして、一定期間にのみ管理業務が委嘱される場合、これに対する特別手当も初めて支給される事となった。このように、俸給構造の改革によって、業績志向の動機付けが更に拡大する兆しが見えている。

加えて、これまで改革の対象となっていなかった大学教員に対しても、大幅な改革が実施された。2002年8月8日に、大学要綱法の改正案が成立した(BMBF 2002 及び DHV 2002 を参照)。これまでは、大学教員には、教授職 C が適用され、C1 から C4 の 4 等級であった。C1 はいわゆる大学助手と呼ばれ、Habilitation (大学教授資格試験) を経る前の人材を期限付きで任用してきた。C2 は上級助手で、資格試験修了者が任用された。C3 は、期限付きの教授職であり、C4 が終身の正教授職であった。これらも、一般職 A と同じく、号棒に区分されていた。また、C4 への就任には、必ずしも C1 や C2、また C3 の経験を前提とはしていなかった。この制度における問題点は、大学教授資格試験の合格平均年齢が 40 歳近くであり、正教授に就任するまでに時間が掛かる点と、正教授就任後の動機付けが弱い点であった。

これに対して、今回の改革では、大学教授資格試験の廃止と、準教授職 (Junior-Professur) 制度の導入に伴う俸給表 C の廃止と俸給表 W の設定が要点である。まず C に代わる W (Wissenschaft: 学術) には、W1、W2 及び W3 の 3 等級があり、W1 が今回導入された期限付きの準教授である。ドイツの伝統であった大学教授資格試験が廃止され、この準教授就任には、個別業績の蓄積が審査対象となった。任期は、3 年契約が 1 回のみ更新されるので、合計 6 年である。しかも、契約更新時に業績評価が行われ、更新されない可能性が留保されている。そして、W2 と W3 が正教授であり、正教授への就任は、準教授経験者のみに認められることとなった。つまり、W1 からのみ昇進するわけである。更に、W1 から W3 までは、一定俸給であり、号棒が廃止されている。固定給は EURO で、W1 は 3,260、W2 は 3,724、W3 は 4,522 である。個別事情に対応するため、号棒に代わる各種手当が設定されている。このように、以前なら大学教授資格試験に多くの時間を取られていた時期に、準教授として身分を確定し、しかしながら契約更新時の評価を挟むことで動機付けを確保し、順調に正教授へと昇進させるシステムへと変貌した。

上記のように、1997 年の公務員制度改革の成果を踏まえて、2002 年では業績給の更なる推進と教授職の大幅な改革が行われた。新制度には、常に過渡的な経過措置が必要だが、これらを含めて今後の展開を注目していきたい。

文献一覧

- Adolf, Hartmut/Durner, 1997*, Heinz, Gesetz zur Refrom des öffentlichen Dienstrechts, Bonn.
- Battis, 1999*, Ulrich, Öffentliches Dienstrecht von A-Z, 5. Aufl., München.
- Behrens, Hans-Jörg, 2001*, Beamtenrecht, 2. Aufl., München.
- Bundesministerium des Innern (*BMI*), *1999*, Der öffentliche Dienst in Deutschland, Bonn.
- , *2001(1)*, “Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform dem Kabinett vorgelegt”, in: [http://www.bmi.bund.de/dokumente/ Artikel/ix_45156.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_45156.htm).
- , *2001(2)*, “Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform”, in: http://www.bmi.bund.de/Annex/de_7047/Erfahrungsbericht_zur_Dienstrechtsreform.pdf.
- , *2002(1)*, “Bundesrat stimmt dem Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur zu - ein weiterer großer Schritt bei der Reform des öffentlichen Dienstrechts “, in: http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_82795.htm.
- , *2002(2)*, “Besoldungsstrukturgesetz”, in: [http:// www.bmi.bund.de/Annex/de_22668/Besoldungsstrukturgesetz_als_PDF-Download.pdf](http://www.bmi.bund.de/Annex/de_22668/Besoldungsstrukturgesetz_als_PDF-Download.pdf).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (*BMBF*), *2002*, “Hochschulrahmengesetz”, in: http://www.bmbf.de/pub/hrg_20020815.pdf
- Detuscher Beamtenbund (*DBB*), *1999*, Handbuch für den öffentlichen Dienst in Deutschland, Bonn.
- Deutscher Hochschulverband (*DHV*), *2002*, “Professorenbesoldungsreformgesetz “, in: <http://www.hochschulverband.de/info0102.pdf>
- Statistisches Bundesamt (*STA*), *2002*, Statistisches Jahrbuch 2001, Wiesbaden.
- Wagner, Fritjof, 1999*, Beamtenrecht, 6., neubearbeitete Aufl., Heidelberg.
- Wiese, Walter, 1988*, Beamtenrecht, 3., vermehrte Auflage, Köln.
- Wind, Ferdinand/Schimana, Rudolf/Wichmann, Manfred, 1998*, Öffentliches Dienstrecht, Köln.
- 外務公務員制度研究会編、*1997*、『欧米国家公務員制度の概要 — 米英独仏の現状』、生産性労働情報センター。

6. ドイツのガバナンス改革—税制改革を中心として

6.1. 改革の背景

2000年7月14日、連邦参議院が一連の関連法案を可決し、ドイツで戦後最大規模の税制改革が実現した。東西統一10周年を迎えて、長年に亘り記録してきた高失業率となかなか解消されない東西格差の中で（走尾 2000）、ドイツ政治・経済・社会の活性化に向けて、大きな一歩が踏み出されたといえるだろう。税制改革は、政府の活動範囲を直接規定する要因であり、ガバナンス改革という観点では、非常に重要な論点であろう。そこで本稿では、今次の税制改革を、戦後改革の流れの中で概観しながら、その内容と期待される効果に関して紹介解説したい。なお、ガバナンスを支える組織構成という側面の改革として、1997年に公務員制度改革が実現した。ドイツとしては、長年の課題をある程度克服しようとしたものと解釈され得るが、これは、前政権下で成立したもので、現政権下ではむしろあまり進展が見られていないため、税制改革とは切り離して、補論として概観しておきたい。

表1 戦後ドイツの行政改革4期

改革の時期と内容	①1949-57 a.敗戦処理 b.連邦各省構築	②1966-75 a.財政改革 b.市町村合併 c.各省組織改革 d.公務員法改革	③1978-85 脱官僚制化	④1990以降 a.東の飛躍 b.公務員制の将来 行政管理新手法
改革の機能	秩序構築 統合促進	効率向上	効率向上 統合促進	a.秩序構築 b.効率向上
改革の対象	組織	組織 人事	法規 組織	a.組織 b.財政と人事
改革の成果	多大	a.多大 b.中庸／多大 c.僅少 d.失敗	中庸	a.多大 b.進行中

出典：縣 1998:150 の表を修正。

戦後ドイツにおける行政改革の流れを概観すると、表1のように、①建国直後期、②1960-70年代、③1970-80年代、そして④1990年代以降の4期に区別することが出来る(縣 1998)。これら改革の内容をみてみると、modernize か marketize かという大別した観点から考えれば、③の脱官僚制化と④の行政管理新手法(NPM)の2点以外は、全て modernize の範疇に入るものと思われる。こうした行政改革を大きな流れで捉えた上で、最近の動向を位置付けたい。

まず第①期では、敗戦で崩壊した政治体制の復興が第一義であり、アーデナウアを中心としたCDU/CSU(キリスト教民主・社会同盟)そして後にFDP(自由民主党)を加えた勢力下で、分断国家の各省行政組織構築から出発せねばならなかった。その意味で、この時期の modernize は、原点としての意義をもっていたであろう。また、政府と市場の関係で述べれば、Liberaler Sozialismus(自由主義的社会主義)か、Soziale Marktwirtschaft(社会的市場経済)かという議論では、市場経済を基調として必要に応じて政府が介入するという後者の考え方が、定着していく時期であった。この社会的市場経済の考え方が奏効して、60年代前半まで経済の奇跡で賑わった後、経済危機が訪れた。この克服のため行われた改革が、第②期である。政府の規模を議論する marketize との関連で言えば、②の財政改革では、むしろ政府の拡大を目指したと言えるだろう。ブランド・シュミットを中心としたSPD(社会民主党)・FDP勢力下で、更にケインズ主義的な積極財政を制度化して、経済回復を目指した。例えば、経済成長安定化法等や一連の福祉政策による政府介入措置である(Boehret/Jann/Kronnenwett 1988)。

しかし、80年代に入ると、先進国間に福祉国家の見直しが謳われ始め、コールを中心とするCDU/CSU勢力が政権に付くと、ドイツでも小さな政府論への傾向が出始める。第③期の脱官僚制化の動きは、例えば、最終的に郵政三事業の民営化に結実する。そして、1990年にドイツ特有の事情として東西統一が実現すると、第④期では、東独地域の modernize と共に、「スリムな国家」というモットーの下で西独地域の更なる marketize が、引続きコール政権下で試みられ、他方、1998年には、シュレオーダーを中心としたSPD・Grüne(緑の党)の連立政権が誕生した。

今回の改革は、政権交代後のいわば第④期に当たるものの、第③期の延長線上に位置付けられる。Grüneの支持を得た現シュレオーダー政権は、それまでのコール政権に比べ、当初は基本的にはかなり路線修正を打ち出してはいたが、結果的に、marketizeの方向を実現している。これは、今回の税制改革が経済低

迷化での大幅減税を志向した点に現れており、財政面での NPM 的方向性が明確となっている。これは、イギリスのブレア政権が労働党下であたかも保守党的政策を実現している状況と、政策内容としては類似していると思なされ得るだろう。こうした位置付けを大まかに捉えた上で、具体的な改革に目を向けてみたい。

6.2. 改革のプロセス

今回の改革に先立って、1999 年には先行税制改改革として、いわゆる環境税制改革(ökologische Steuerreform)が実施された。これは、EU 内でも議論が戦わされながら実現してこなかったもので(Harensburg 1999:283-284)、目的税の性格を帯びて、環境関連税増税が年金保険料の引き下げに繋がる形のものであった。電力税等一連の燃料税税率の引き上げが行われ、具体的な措置は以下のとおりである(Harensburg 2000:463-464)。

I. ガソリン税税率の引き上げ

1999 年 4 月から、1 リットル当たり 6 プフェニヒ (消費税抜き) の引き上げで、概算によれば、自動車運転者一人当たりの負担は、一年間で 80 マルクから 150 マルク増となった。

II. 燃料油税

1 リットル当たり 4 プフェニヒ (消費税抜き) の引き上げで、一戸建て当たりで年間 150 マルク、日本でいう 2DK・3DK マンションタイプの住居で 75 マルクの負担増である。

III. ガス税

1 キロワット時当たり 32 プフェニヒ (消費税抜き) の引き上げで、年間平均 3 万キロワット時利用として、負担増は 100 マルクとなった。

IV. 電力税

1 キロワット時当たり 2 プフェニヒ (消費税抜き) の引き上げで、年間平均 5000 キロワット時利用として、100 マルクの負担増である。

以上を総じて、典型的タイプで年間 355 マルクないし 425 マルクの増税となった。これに伴い、年金保険の保険料率が、平均で 20.3%から 19.5%へと引き下げられた。この意味で、先行した環境税制改革は、増税によって年金分野で政府が果たす役割をむしろ拡大させて、年金制度の安定化を図ったものである(BPA 1999)。

そこで、今次税制改革は、まず2000年5月18日、連邦議会が税率改正法及び事業課税改革法を可決したことで、大きな実現可能性をみた。この背景には、SPD・Grüneの現連立政権による連立協約での合意事項が存在する(BPA 1998)。しかし、ドイツの立法手続上、各州代表から構成される連邦参議院の同意なくしては、こうした税法の改正は不可能である。他方、連邦参議院は、各州の政権構成を反映して、連邦野党のCDU/CSUを中心とした勢力が多数を占めており、これら連邦野党の賛同を得ない限り、連邦議会が議決した税制改正法は成立しない。具体的には、連邦議会と連邦参議院双方の代表から構成される両院協議会での調整が行われ、法人税率の更なる1%引き下げ等の妥協が成立し、その妥結案が両院に送付されたのが、7月4日であった。ここには、連邦野党勢力の意図がある程度反映されている。そして、冒頭に記した通り、7月14日に連邦参議院が41対27の過半数で修正案を可決して、今回一連の税制改正法が成立した。

6.3. 改革の内容

税制改革においては、所得税減税と法人税減税という2本柱があり、前者は、最高税率軽減、最低税率軽減、そして課税最低限引上げという3つの施策からなっており、後者は、税率の軽減が眼目である。1998年から2005年に掛けての毎年の税率変化ないし課税最低限変化は、毎年の細かい数字の経緯で示せば、表2の通りであり、グラフ表示したものが、図3である(BMF 2000(1), 2000(2), BPA 2000)。

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
所得税最高税率%	53	53	51	48.5	48.5	47	47	42
所得税最低税率%	25.9	23.9	22.9	19.9	19.9	17	17	15
課税最低マルク	12,300	13,000	13,500	14,000	14,000	14,500	14,500	15,000
法人税率%	45	40	40	25	25	25	25	25

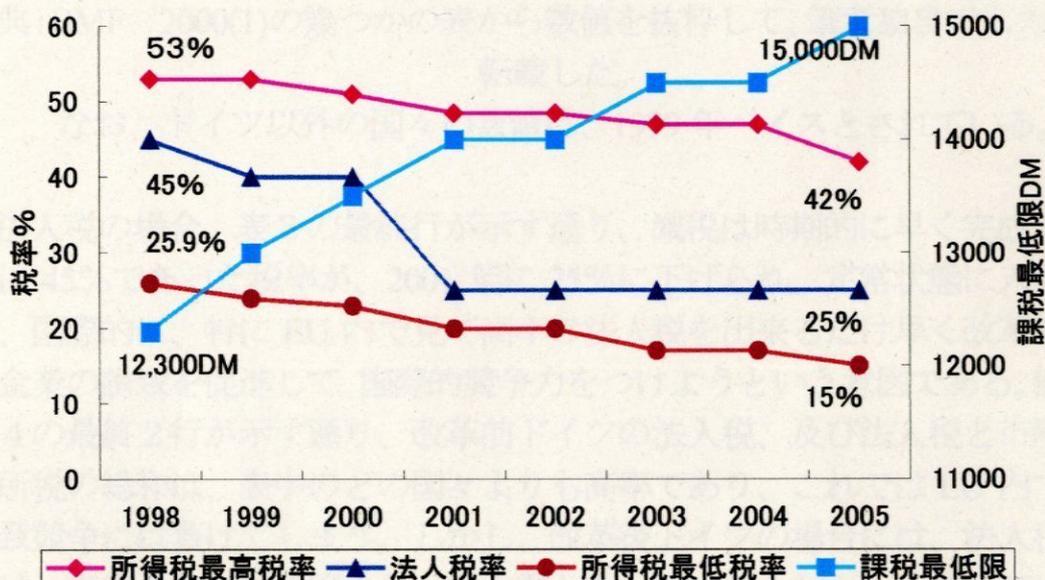
表2 税率と課税最低限の変更

出典：BMF 2000(1)：1の表を筆者独自で入力し直し、転載した。

まず所得減税では、1998年次に25.9%から53%の幅で設定されていた累進税率が、2005年に改革が完成した時点で15%から42%の幅の累進税率に低減する。ドイツの所得税累進税率は、日本のような段階設定ではなく、最低税率と最高税率の間で $Y=\sqrt{x}$ 形の累進曲線を描く税率変化方式となっている(BMF 1984)。少なくとも1957年まで遡って時系列的に見ると、同年で63%であった最高税率は、58年に53%に引き下げられてそれが74年ごろまで続き、その後75年か

ら90年まで56%と少し上昇していた。90年ごろに再び53%に戻り、98年まで続いていた。従って、いずれにせよ2005年に42%へと引き下げられることは、少なくとも戦後ドイツ史上画期的出来事といえるだろう。

図3 1998-2005の段階的減税



出典：BMF 2000(1)：1の表を筆者独自で入力し直し、転載した。

また、課税最低限も、1998年次の12,300DM（2000年9月時点で約615,000円）から、2005年で15,000DM（同じく約750,000円）まで引き上げられる。こうした所得税減税によって予想される効果は、モデルケースとして、年間課税所得が60,000DM（同約3,000,000円）の場合、所得税負担率が1998年の24%から2005年で19.6%へと減少する。150,000DM（同約7,500,000円）では、37.8%から31.7%へと引き下がる。

これら所得税改革を表4に基づいてEU内で比較すると、2005年時点ドイツの最高税率と最低税率は、非常にイギリスに近くなって、EU内でも最低課税率のグループに入る。また、課税最低限は、各国の物価水準を考慮しない数字での比較に留まるものの、表中ではドイツが最も高くなり、減税効果が大いと思われる。また、最高税率到達点は、改革後も表中では最高となって、やはり税負担がそれだけ小さくなる可能性がある。

	日本	ドイツ1998	ドイツ2005	フランス	イギリス	スウェーデン	デンマーク	オランダ
所得税最高税率%	50	55.5	42.4	61.6	40	56	59	60
所得税最低税率%	15	25.9	15	18.1	10	31	38.5	6.3
課税最低限(ユーロ)	3,032	6,322	7,675	3,979	6,667			3,993
最高税率到達点(ユーロ)	143,632	61,377	52,152	44,759	43,060	40,777	34,771	48,080
法人税率%	35.2	47.5	26.4	40	30	28	32	35
法人税+事業所税等%	42.9	56	38.6	40	30	28	32	35

表4 国際比較の中の税制改革

出典:BMF 2000(1)の幾つかの表から数値を抜粋して、筆者独自で入力し直し、転載した。

なお、ドイツ以外の国々の数値は、1999年ベースとされている。

法人税の場合、表3の最終行が示す通り、減税は時期的に早く完成し、1998年に45%であった税率が、2001年に25%に下げられ、定常状態に入る。これは、国際的に、特にEU内で見ると高率の法人税を出来るだけ早く改革し、多国籍企業の誘致を促進して、国際的競争力をつけようという意図である。例えば、表4の最終2行が示す通り、改革前ドイツの法人税、及び法人税と市町村の事業所税の総和は、表中のどの国々よりも高率であり、これではEU内での企業誘致競争には負けてしまう。しかし、改革後ドイツの場合には、法人税率のみでは、表中の如何なる国よりも低水準となっている。しかも、表4では最終的な改革完成時である2005年の状況として表示してはいるが、上述のように、法人税の改革は2001年で完成する。従って、法人税だけに限定した場合、改革の効果は非常に早く顕在化する可能性がある。

6.4. 改革の成果

先行した環境税改革では、上述のように、平均0.8%の年金負担率軽減を伴う増税となっているが、現時点でどの程度の税収に繋がっているのかの統計は入手できていない。また、今回の税制改革効果が現実化するのには、数年後のこととなるだろうが、現在の予測では、大企業では17億マルクの負担増、中小企業では298億マルクの減税、そして家計では653億マルクの減税となり、総じて934億マルク(現時点で約4兆8億円)の減税が実現する(BMF 2000(1))。

これは、ドイツにおける企業構造と税率構成の組合せから生ずる結果である(BMF 2000(1))。まず、企業構造を見てみよう。会社形態として、有限会社以上の形式をとっているものが全体の16%に過ぎず、大半が小規模個人企業となっている。これを収益で区分すれば、1億マルク以上の収益をもつ大企業は1%に過ぎず、100万から1億マルクの中企業が19%、それ以下の小企業が81%を

占めている。更に課税所得でみると、25万マルク以上の企業が5%に過ぎず、25万マルク以下の企業としてみた場合95%、10万マルク以下として78%となり、大半の企業の所得が小さくなっている。上記のように全企業の78%を占める課税所得10万マルク以下のレベルでは、事業税と所得税、そして東独への連帯税を含めて、2005年で19%の課税となり、1998年時点の25.3%と比して、6.3%の減税となる。さらに重要であるのは、2005年の時点で、事業所税を含めた法人課税の税率38.6%に、所得税率の累進曲線がどこで交差するのか、という点である。試算では、単身者の場合にこの交点が丁度25万マルクとなり、また既婚者の場合に50万マルクとなる。従って全企業の95%を占める25万マルク以下のレベルでは、大幅な減税を意味することとなる。こうした状況の集積が、総額934億マルクの減税規模となって現れるわけである。

こうした税制改革は、ドイツ国内の各方面で歓迎されている。例えば、ある銀行家は、今回の改革が投資家へのよい刺激材料となる、と判断しているのに加え、財界第一の団体であるドイツ商工会議所は、構造改革への正しい一歩が踏み出された、と声明している。また労働組合側でも、家計可処分所得の向上と企業投資意欲の誘発によって、景気向上が見込まれ、雇用促進が図られると見なす一方、内外のメディアも、予期しなかった目覚ましい勝利、最高の出来栄え、引き続き成功等の見出しで評価している(BPA 2000)。

6.5. 日本への教訓

今回の934億マルク減税は、例えば1999年の連邦政府予算4857億マルク(約24兆円)で考えると、総予算の18%程度の減税となる。これを、日本の1999年度と比較してみると、同年度予算総額は約81.8兆円で、1999年4月から実施された税制改正による減税総額は約6.9兆円であり、予算総額の8.5%程度である。これに住宅ローン減税等の政策減税を加味しても、減税総額9.4兆円で、予算総額の11%ほどである。これを考えると、今回のドイツ税制改革は、大減税と称してよいだろう。

表4に基づいて、簡単な日独比較を行ってみよう。1998年次のドイツと比較して、日本の所得税及び法人税の水準は、全て低くなっている。日本の1999年税制改革において、所得税では、従来の5段階累進課税方式から、10%、20%、30%、37%の4段階方式へと緩和され、しかも住民税との合計最高税率が65%から50%へと大きく下げられた。また、法人税でも、普通法人の税率が34.5%から30%へと大きく下げられた。そして中小法人の軽減税率が25%から22%へと引き下げられ、法人税と事業所税の加算実効税率が46.36%から40.87%へと引き下げられた。

これらの事実と表4における日本の数値を比較すると、恐らく日本の1999年税制改正が、既にこの表において考慮されていると思われる。それだけに、2005年次のドイツと比較すると、改正後の日本の（住民税を含む）所得税と法人税の水準が、少し高くなっていると言わざるを得ない。ドイツの法人税減税は、特にEU諸国との比較において、企業誘致上の優位を目指して行われたものと思われる。日本とドイツが企業誘致の点で常に直接競合するか否かは別として、先進国内での比較から、日本の法人税率がドイツよりも高くなることは、事実となる。日本でも改革を行ったばかりであるため、ここ数年の動向をよく見極める必要があるだろう。

加えて、図5は、大蔵省のHPから転載した各国国民負担率の国際比較である。これでは、ドイツは1997年時点の数値が上がっているため、表4での1998年時点とほぼ同水準と考えてよいだろう。日独比較において目に付くのは、ドイツにおける社会保障負担率の高さであろう。日独の租税負担率が、22.5%対29.2%であるのに対して、社会保障負担率は、14.4%対26.7%と大差がついている。今回のドイツの先行改革を含めた税制改正の結果、社会保障負担率の若干の低下と、租税負担率の相当程度の低下が予想される。他方、日本では、上記の所得税改革の実効がこれから現れては来るものの、介護保険の導入、年金保険料の改定、健康保険制度の見直し等によって、社会保障負担率の上昇が想定されうる。この意味で、今後日独を比較した場合に、従来見られた両国間の国民負担率格差が縮小する可能性がある。

以上のように見てくると、政府の財政規模全体の縮小と、社会保障経費それ自体の縮小という意味において、今回の税制改革は、やはり **marketize** 効果をもたらすものと考えられる。今後この効果がどのように現れてくるのかは、2001年以降の予算編成状況や、実際の社会保障支出の展開、そしてドイツ経済全体の趨勢を逐次観察することで、いずれ明らかとなってくるだろう。他方、例えばこうしたドイツでの動向を見ながら、日本でも、1999年の税制改革の成果を正確に測定しつつ、政府財政規模の将来設計を慎重に行っておく必要があると言えるだろう。

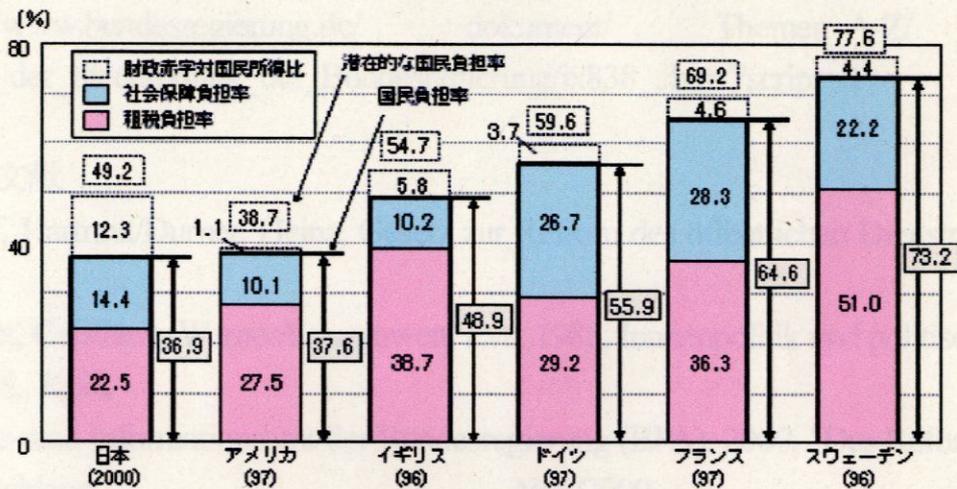


図5 国民負担率の国際比較

- 注) 1. 日本は年度ベース見込み。諸外国は暦年ベース実績。
 2. 財政赤字の対国民所得比は、日本、アメリカ及びスウェーデンについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベースである。

出典 : <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014k.htm> より転載。

文献一覧

一次資料

- Bundesministerium der Finanzen (BMF), 1984, Unsere Steuern von A-Z, 6.Aufl. Bonn.
 —, 2000(1), Steuerreform - Grafische Darstellungen und internationale Vergleiche, bei: <http://www.bundesfinanzministerium.de/infos/steuerindex.htm>.
 —, 2000(2), Steuerreform 2000 - weniger Steuern - mehr Investitionen - Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit - neue Arbeitsplätze - Stärkung des privaten Konsums -, bei: <http://www.bundesfinanzministerium.de/infos/steuerindex.htm>
 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), 1998, Koalitionsvertrag, bei: http://www.bundesregierung.de/dokument/Shwerpunkte/Koalitionsvertrag/III._Gerechte_Steuern+oekologische_Steuer-_und_Abgabenreform/ix1769_.htm?script=0
 —, 1999, Deutschland erneuern Steuern senken - Wachstum stärken - Arbeitslosigkeit bekämpfen, bei: http://www.bundesregierung.de/servlet/Anlage?spalte=prmedienoriginal&id=276&spalte=PrMedienOriginal&HTTP_HEADER=application/pdf

—, 2000, Ziele der Steuerpolitik der Bundesregierung, bei:
[http://www.bundesregierung.de/dokument/Themen_A-Z/Steuern/
Ziele_der_Steuerpolitik_der_Bundesregierung/ix838_.htm?script=0](http://www.bundesregierung.de/dokument/Themen_A-Z/Steuern/Ziele_der_Steuerpolitik_der_Bundesregierung/ix838_.htm?script=0)

二次文献

Adolf, Hartmut/Durner, Heinz, Gesetz zur Refrom des öffentlichen Dienstrechts, Bonn, 1997.

Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva, 1988, Innenpolitik und politische Theorien, 3. Aufl., Köln.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), 2000, "Das Reformpaket", in:
Deutschland Nr.4/2000, bei:
<http://www.magazine-deutschland.de/content/heft/art-ger/ger4-00/art3.html>

Detuscher Beamtenbund (DBB), Handbuch für den öffentlichen Dienst in Deutschland, 1999, Bonn.

Harensburg, Bodo hrsg., 1998, Aktuell '99, Dortmund.

—, 1999, Aktuell 2000, Dortmund.

走尾正敬、2000、「東西ドイツ統一から10年 — 経済格差の解消になお時間」、
日本経済研究センター JCER PAPER、No.68、2000/10。

縣 公一郎、1998、「戦後ドイツの行政改革概観」、片岡寛光編『国別行政改革
事情』所収:149-168頁、早稲田大学出版部。