

旧東ドイツにおける人民所有財産の私有化

トーマス・ライザー
広渡清吾 訳

1 私経済と国家経済

(1) 連邦共和国における発展

自由主義国家および市場経済的秩序のもっとも重要な要素の一つは、土地および経済的企業についての私的所有権である。ヘーゲル法哲学の伝統において、私的所有権は「自由的領域」(『法哲学』第四一節)である。連邦共和国は、一九四九年の創設以来、土地所有と生産手段についての私的所有権を包括的に保護する自由主義的な国家・社会・経済秩序に

対する信念を断固として明らかにしている。基本法一四条によれば、所有権および相続権は保障される。収用は、公共の福祉のためにのみ許される。それは、法律に基づいてのみ、かつ、補償を伴ってのみ行なわれうる。連邦憲法裁判所の判例において、所有権保障は、他を凌駕する役割を果たしており、裁判所は私的所有権を国家権力に対する個人的自由の保証として、かつ、多に成功を収めた経済的発展の基礎として理解する、そのような基本的哲学を絶えず、強調してきた。基本法は、その一五条であるほど、土地、自然資源お

よび生産手段の補償を伴う社会化を許容している。しかし、この規定は、連邦共和国の実務において従来一度も利用されたことがない。

連邦共和国の西の部分においては、法的映像のみならず、政治的、経済的發展および社会的状態も、私的所有権の保障によつて特徴づけられる。土地は、公共の目的のために必要とされる以外は、その大部分が私人の手にある。連邦、各州、そして市町村は、相対的に貧しい。農業は、完全に私的農民の手にあり、北ドイツでは大規模農場が、南ドイツでは小経営—今日ではしばしば存続困難なものとなっている—が、支配的である。

経済もまた、私的権利主体に担われている。手工業者、商人、飲食業その他の膨大な数が、個人商店(Einzelkaufmann)、ないし人的会社の法形式をとっており、これに加えて、約五〇万の有限会社および約三〇〇〇の株式会社—そこには国際的な巨大会社まで含まれる—が存在する。国家および市町村が自己の責任で行なう経済活動、または会社への参加は、例外的なものに留まる。それらは、原則として、特別の公的利益の存在する場合に限定されている。たとえば、連邦郵便、連邦鉄道、その他の公共的交通企業、エネルギー供給企業、貯蓄銀行、若干の特別の課題を持つ銀行・保険会社など。こ

れらの多くの場合、会社資本への多数ないし少数参加であり、株式のその他の部分はいづれにしても私的な手にあり、証券取引所で取引されている*。連邦共和国の歴史のなかでは、何度か私有化の波が存在し、その中で公的に所有されていた株式が私的投資家に譲渡され、証券市場に引き入れられた。もっとも重要な七〇年代の例が、フォルクスヴァーゲン社の私有化である**。現在、社会的に議論されているのは、連邦鉄道と連邦郵便を、あるいはその一部を私有化することができるかどうかである。

*その例…ドイツ・ルフトハンザ航空株主会社の株式は、一九九一年現在で、五一・四%が連邦によつて所有され、四〇・八%が約四万人の株主に分散所有されている。残りは、連邦鉄道、連邦郵便、ノルトライン—ヴェストフ—アールン州などが所有する。

**フォルクスヴァーゲン社は、ナチス時代には公法上の団体として組織されていた。戦後、株式会社に転換され、当初は、連邦とニーダーザクセン州が半分ずつ株式を所有した。一九六二年に株式の六〇%が私有化され、証券取引所に上場された。八〇年代後半第二の私有化の波の中で、連邦は自己所有分を私有化した。現在、ニーダーザクセン州が二〇%をなお所有し、残りの八〇%

は、七二万八〇〇〇人の株主に分散所有されている。

(2) 旧東ドイツ（DDR）の状態

以上に対し、社会主義国家の経済は、先にあげた全ての領域において、正反対の法的考え方に立っていた。このことは、旧DDRについてもあてはまる。マルクスによれば、土地及び生産手段の私的所有権は、あらゆる社会的平等と社会的害悪の根源である。したがって、彼の追求する理想的な共産主義社会では、私的所有権は廃止され、共同所有権（*Gemeineigentum*）によって置き換えられるべきものとされた。プロレタリア革命の主要目的は、マルクスによれば、「被搾取者による搾取」であった。DDRもまた、それに対応して、土地と私的経済企業を、かなり徹底して、厳格に、公的所有権に移転した、DDR憲法は、社会主義的所有権と個人的所有権を区別した（DDR憲法九、一〇条参照）。

社会主義的所有権は、人民所有権、協同組合的所有権および社会的団体—例えば政党、自由ドイツ労働組合など—の所有権に区分された。個人的所有権は、労働収入、住居・家計の設備、個人的消費の対象物、自動車等に及ぶにすぎず、社会主義的所有権はこれに法的に優先するものとされた。ただし、限られた場合であるが、土地または住宅について、また

小規模な手工業と営業について個人的所有権が存在していた。それ以外については、全ての生産手段は社会主義的所有権の概念の下に置かれた。

従前の（DDR建国前）私的所有権は、数次に渡って社会主義的所有権に移行させられた。一九四五年から四九年までが第一の局面であるが、まず、ソ連占領軍の命令に基づいて、ナチス国家、ナチス党とその諸組織ならびに指導的幹部の財産が没収された。加えて、土地改革が実施され、一〇〇ha以上の農場は一般的に無補償で収用され、協同組合的所有権に移された。その担い手となったのは、農業生産協同組合であり、メンバーはかつての土地を持たない農民、東ヨーロッパ地域から新たに移住してきた難民などであった。同時に、土地資源、鉱山、エネルギー企業、銀行、保険会社が、一部は補償なしで、一部はごく僅かな補償つきで、人民所有権に移された。

それ以降については、DDRから逃れた多くの市民の財産が国家の介入を受けた。この場合、通常は国家的な管理者が置かれ、放置された財産を管理するのであるが、一定の要件の下で第三者に譲渡する権限も認められた。この権限は、しばしば利用された。大規模な経済企業は、人民所有企業としてのみ設置され、かつ、ひきつづき運営された。人民所有企

業は、通常、一定の工業部門の範囲で一体的に運営される企業グループに、いわゆるコンビナートに統合された。そこで、相対的に少数の、きわめて大規模な、かつ、その中に多様な構成要素を含んだ統合体が生み出された。人的会社の形式を採っていた小規模な企業は、当初は、従前の所有者によって引き続き経営されることができたが、後に、国家は、有限責任社員としての強制的参加を要求した。最終的には、一九七二年以降、最後の国家化の措置のなかで、なお存在していた私的な社員のほとんどは、その持ち分の放棄を強要され、あるいは国家的圧力によって会社を脱退した。

土地と生産手段の所有権を中央集権的国家に集積することは、政治的には、諸個人、企業および私的団体の無力化をもたらした。この集積は、経済的領域においては、中央集権的計画・指令経済の基礎であった。これは、個々の企業から行為・決定の自由と成果と利潤への関心を奪い、他方で、経済的、金融的リスクをかれらから取り去った。政権党によって政治的観点の下に決定的に操縦される計画官僚制は、全ての分野に及んだ。とくに、生産物、その数量、品質および販売価格の確定、企業の内部的組織、企業管理者の選任、また、(原材料などの)供給者と(製品の)購入者の決定、経済的活動によって利潤が目指されるかどうかは、計画事項の達成に成

功しているならば、この事情のもとでは重要でなかった。費用と便益の、現実に適合的で、かつ、信頼できる計算は放棄され、証言能力のある計算制度は、余計なものともなされた。原材料と半製品の供給は、たえず統制の欠陥に悩まされた。製品の販売と国民への調達もまた面倒で、支障のおきやすいものであった。製品の販売についてのマーケティングは、通常は問題となりえなかった。全体として旧DDRの企業には、計算制度、金融的手段、および組織的構造の不十分さのゆえに、市場的競争の経済の中で生き残れるための全ての要件が欠けていたのである。

2 DDRにおける社会主義的計画経済の終焉

(1) 一九九〇年の東ドイツの最初の改革

社会主義的計画経済の没落は、周知のように、八〇年代の初め以来劇的な形を採るようになり、八五年のゴルバチョフのソ連共産党書記長就任以降、多く議論されながら、周辺をいじるだけで問題の核心に触れることのない改革の試みに帰結していった。ゴルバチョフは、工業と農業の私有化について、長く決定することができなかった。旧DDRでは、八九年秋の転換以降初めて、市場経済、生産手段の私的所有権と企業のより大きな決定の自由と責任の原則への復帰を目指

す、構造的な改革の必要性が理解された。九〇年三月に、モドロ首相の率いるDDRの最後の社会主義政府は、西の連邦政府と、真近に迫った選挙―それはこの政府を終わらせることになったが―の圧力の下で、初めての徹底した改革諸立法を發布した。もっとも重要なものは、人民所有建物の売却に関する法律（一九九〇年三月七日）―法律の表題と異なって土地も対象に含んでいた―、人民所有農業用地の農業生産協同組合の所有権への移転に関する法律（一九九〇年三月六日）、私的企業の創設と企業への参加に関する法律（企業法、一九九〇年三月七日）、ならびに人民所有のコンビナート、経営および施設の資本会社への転換のための命令（転換令、一九九〇年三月一日）である。

企業法によれば、一九七二年以降の一連の収用措置によって収用された企業および会社持ち分は、従前の所有者またはその相続人に、その申立てに基づいて返還されるべきものとされた（同法一七条）。転換令は、人民所有企業を株式会社または有限会社へ転換することを規定した。会社持ち分は、その際には、この目的のために創設された「人民所有権の信託的管理のための公社」、いわゆる信託公社の手の移るものとされた。信託公社は、適当な自然人または法人に社員権の実行を委託すること、つまり企業指導者を任用することを授權さ

れた（同令三条）。信託公社による私的投資家への株式ないし会社持ち分の売却は、許容されてはいるが、命じられてはいなかった。また、従前の所有者への返還は、この段階ではまだ問題となっていない。転換令は、信託公社を作り出したが、これはその後、私有化プロセスに関連してきわめて大きな、そして独特の意義を担うものとなり、かつ、現在もそうである（後述参照）。

もともとの構想によれば、信託公社によって産業全体の企業所有権が、―一時的にのみ、かつ、私的投資家への譲渡の目的のために―というのではなく―統括されることとされていた。ここで、決定的であったのは、私的な会社への形式的な転換と市場経済的自律への譲歩にもかかわらず、所有権をさらに中央集権的な国家的組織に結びつけておくという考え方があった。大企業について、真正の私的所有権へ復帰することとは、モドロ政府のなお受け入れるところではなかった*。

*これについては Norbert Horn, *Das Zivil- und Wirtschaftsrecht im neuen Bundesgebiet*, 1991, S. 32 f. 参照

(2) 市場経済への決定および一九九〇年五月「通貨・経済・社会同盟の創設に関する条約」における私有化

次の進展は、九〇年三月一八日の選挙においてボンの諸政党がDDR地域においても勝利し、デメチエール首相の下に政府が形成された後に可能になった。この時点から、DDRは、連邦共和国のモデルにしたがって、市場経済的な経済秩序を持った自由主義的な民主主義国家に転換させられるべきことが、明らかにになった。土地と経済的企業の所有権の私有化は、疑いもなくこの転換の内容に属するものであった。それ故、政治的には、ただ、いかなる方法で、とくにいかなるテンポでこの移行を処理すべきかが争われた。九〇年春に、連邦政府とDDR政府は、強力で広範な内容を持つ一つの条約によって、九〇年七月二日までにはDDRが連邦共和国との完全な通貨と経済の一体化を計ることを決定した。これは、西ドイツの所有権秩序の東ドイツへの即時の受け入れを必然的なものとした。

連邦共和国とDDR間の通貨・経済・社会同盟の創設に関する条約(九〇年五月一八日)において、この点に関してはつぎのように述べられている。「経済同盟の基礎は、社会的市場経済である。それは、とくに、私的所有権、業績の競争、自由な価格形成および原則的に完全な、労働・資本・財貨ならびにサービスの自由移動によって、規定されている」(条約二条三項)。条約当事者は、私的投資家の土地及び生産手段に

ついでに私的所有権への信念を明白に表明し、これに反する従来の社会主義的な社会・国家秩序の基礎に関するDDR憲法の規定は、もはや適用されることが示された(条約二条一、二項)。

(3) 信託法の課題

国家条約におけるマニフェストによって、ただちに人民所有権の私有化の目的が達成されたわけではない。国家機関には、すでにそのための膨大な計画が準備されていた。数カ月前に、モドロー政府によって創設されていた信託公社にこの私有化の目的を委託することが決定されたのである。そのために、信託公社は、新たな法的基礎を与えられ、規模を大きく拡大し、機構を改編されることになった。九〇年六月一七日の「人民所有財産の私有化と再組織化のための法律」(信託法)*は、信託公社に全人民所有財産に関する処分権限を委ねたのである。コンビナートは、法律によって株式会社に、人民所有経営は、同じく有限会社に転換された。その持ち分は、一〇〇%、直接ないし間接に信託公社に帰属した。

*信託法は、統一条約二五条にしたがって、統一後もなお効力を有している。

立法者の示した若干の命題の中で行なわれた、こうした所有権の信託公社への集積は、考えられないほど大きなものとなった。企業の数、もともとは、およそ八〇〇〇と伝えられた。しかし、個々の企業の分割の必要性から見ると、実際にはもっと大きな数であった。最新の新聞報道によると、当初は少なくとも一万二〇〇〇の企業が存在した。これに加えて、約一万五〇〇〇の小経営、小売店舗、薬局などが存在したが、これは上の統計には入っていない。土地および農場の件数は、数百万に及ぶ。このような経済的権力の集中は、信託公社が国家机关と世論の十分なコントロールの下にないならば、政治的に著しく危険なものになるだろう。

信託法によれば、信託公社の主要な課題は、人民所有財産の私有化および社会的市場経済の原則にしたがった利用である（同法一条一、二項）。その際、信託公社は、「健全化する」とが可能な企業を競争可能企業に発展させ、その私有化に影響を行使することによって、全体の経済構造を市場の要請に適応させることを促進」（同法前文）しなければならない。また、信託公社は、「企業構造の合目的な解体を通じて市場力のある企業を形成し、かつ、効率的な経済構造が生じること」（同法一条六項）に向けて努力しなければならない。さらに、同法は、信託公社の目的として、雇用を確保し、新たに創出

旧東ドイツにおける人民所有財産の私有化

すること、土地を経済的目的のために準備すること、ならびに企業の売却益で国家予算の健全化に寄与すべきことを、あげている（同法七条）。

信託公社は、法律によって定められた場合においては、例外的に、国家、州、市町村またはその他の地域団体に所有権を移転することができる（信託法一条一項）。一見目立たないこの規定の背後にも、私的所有権のための原則的決定が隠されている。国家や地域団体が、どの範囲で土地や生産手段についての所有権を獲得しうるか、あるいはどの程度積極的に経済の運行に関与すべきなのかは、社会的市場経済の国家においても、政治的に争われ、かつ、統一的には解決されない困難な問題である。

明らかなことは、東ドイツの新たな構造が、本質的に、西ドイツの構造を採用して形成されるということである。といっても、多くの個別の事例の決定においては、選択の余地があり得る。数のうえでは、市町村の所有権の要求がもっとも多い。九〇年の末までに、信託公社には市町村から約一万四〇〇〇件の所有権移転の申請が行なわれており、それは約七五万件の物件に――多くは土地・建物であるが、少なからぬ数の経済的企業を含む――関係している（前掲、Horn, S. 196）。その場合、公行政に必要な土地・建物、例えば市役所とかプ

ールの施設とか、つまり行政財産と呼ばれるものについては問題がない。九〇年七月六日の「地方自治団体財産法」*によれば、さらに、自治団体の法律上の自治的課題を遂行するために必要な土地・経営は、市町村に譲渡されるべきものとされている。これには、例えば、地域的な交通・エネルギー供給企業などが属する。また、貯蓄金庫も、市や郡(Landkreis)の施設である。最後に、住宅経済の領域に関して、人民所有経営がその権利主体であった人民所有の住宅が、統一条約にしたがって、市町村の所有権に移行する(統一条約二二条四項三文)。しかし、伝えられるところでは、市町村は、これらを超えて、多数の工業経営ないし営業経営の移譲を申請している。その限りでは、部分的には、難しい決定が行なわれなければならないことになる。

*地方自治団体財産法も、統一条約に従って一定の修正を受けたうえで、統一後も効力を有している。

3 人民所有企業およびコンビナートの私有化の諸問題

(1) 定款の作成と企業指導者の任用

人民所有企業およびコンビナートの私有化は、法的にも、経済的にも最大の問題を提示している。株式会社及び有限会社への法律に基づく転換とともに、まずは法律上の形式的な

変換のみが生じ、内容的な改編がそれに続くことになる。会社は、その名称に「設立中」という表現を付加することを義務づけられた。短期間の内に、定款を作成し、その機関を新たに選任しなければならなかった。人事政策は、信託公社にしばしば困難な決定を強いることになった。なぜなら、従前の企業管理者が将来の任務に耐えられるかどうかのみならず、かれらが従業員層に対して威信を失っていないかどうかも明らかにしなければならないからである。そこでしばしば、西ドイツから専門家が招聘されたが、多くは一時的であった。西ドイツ経済は、この問題に関して持続的に「開発援助」を行なった。

(2) 開始貸借対照表の作成

少なからぬ困難は、財務上の適応問題から生じた。設立中の会社は、開始貸借対照表を西ドイツの基準に従って、つまり基本的にはECCの規定によって作成することを義務づけられた(一九九〇年八月三二日「ドイツマルクでの開始貸借対照表および資本金の新確定に関する法律」一条。同法は統一条約に基づいてさらに有効)。このためには、市場経済的な要請を充たす経営上の計算制度を導入することが必要であり、その上で現在存在する財産価値と債務を、確実に数的に把握しなければ

ならない。多くの場合において、この二つは、ほとんど解決したい問題を生み出した。立法者が当初予定した作成期限は九一年末であったが、これは延期されざるをえなかった。現在に至っても、多くの企業が開始貸借対照表を作成していない。

(3) 企業の将来の競争可能性の評価

開始貸借対照表が作成されたところでは、債務超過であることが明らかになることも希ではなかった。それは、一般法に従えば破産の申告を余儀なくするものである。しかし、そのような結末は、経済的にも、社会政策的にも耐えられないものであろう。経済的にみても、ある企業の将来の生存可能性と競争力は、開始貸借対照表だけで評価されるものではない。むしろ評価は、将来の収益の見込みについてのさらに進んだ審査を必要とした。そして、そのような収益の見通しをいう場合には、構造改善や健全化の措置とそのための時間をカウントすべきであらう。生存能力のないことが未だ決定的でない企業を、短期的考慮から閉鎖することは、耐えられないやり方で失業を高めることになる。この理由から、信託公社は、つなぎの融資によって貸借対照表の調整を配慮し、破産の申告を回避するという課題を負った。前示のドイツツマル

旧東ドイツにおける人民所有財産の私有化

ク貸借対照表法二四条によれば、これらの企業は、信託公社に対する調整債権——これは債務超過を除去する役割を持つ——を信託公社が一定期間内に拒絶しないかぎり、自己の貸借対照表に計上できた。同時にこの法律は、企業に健全化の能力がないことが明らかなきには、信託公社が調整債権を拒絶しなければならぬことを規定している。他方、同法は、企業に不当に帰属した財産価値を——それは貸借対照表をきわめて有利なものとするので——信託公社に対する調整債務を開始貸借対照表に記載させることによって吸収するように配慮している（同法二五条）。

(4) 企業の分割と新組織化

さらに、すでにこの段階において、ほとんどの場合、企業は従来の形態のままでは経営されることができず、分割され、かつ、新たに構成されなければならないことが明らかにあった。とくに、新組織の形成の課題は、コンビナートの場合において緊急であった。コンビナートの多様な生産構造は、原材料の供給企業に活動能力がなく、その自己調達が必要であることに基礎づけられていた。このような生産構造は、強力に分業的に組織され、専門化され、稼働能力の高い市場を持った競争経済では、非合理的なものにならざるをえない。経

済的には、分割は、現に存在する財産価値の新企業への分配を必要とした。また法技術的には、分割は複雑な手続を要求した。連邦共和国は分割法というものを持っていなかったで、そのことがさらに手続きを困難にした。当初は、この理由から、多くの混乱が見られた。九一年の四月に、この種の場合のために、信託公社によって管理されている企業の分割に関する新しい特別法が制定された（一九九一年四月五日「信託公社によって管理されている企業の分割に関する法律」）。

(5) 労働者の解雇および社会計画

第五番めの問題は、就業機会の問題である。旧東ドイツでは解雇というのは不可能であった。そこで、多くの経営は、必要でない人員を抱え込んでいた。加えて、不十分な投資の結果、労働生産性は低い水準に留まっていた。それゆえ、市場経済への移行に際して、多くの職場がカットされ、多数の失業が生じることになった。また、東ドイツの企業はコメコンの崩壊のなかで一層の困難に直面し、失業者数はなお増大した。失業者はもちろん、失業保険から給付を受けた。また通常、失業者は、経営組織法の規定に従って企業に対して一定の補償を請求する権利を有した。それによって生じる経費は、結局のところ、信託公社が負担しなければならなかった。

そこで、この補償額の制限について信託公社と労働組合の間に協定が取り交わされることになった。いづれにせよ、極めて高い失業率という社会的、政治的問題は満足のいく解決のないままにとどまっている。

政治の領域では、早い時期から、失業問題进行处理し、少なくとも緩和する目的を実行する「雇用会社（Beschäftigungs-gesellschaft）」を創設すべきことが要求されていた。信託公社は、長い間これに抵抗を示した。というのは、信託公社は、これによって生産性のない企業が納税者の負担で息を吹き返すことを、正当に危惧したからである。また公社は、職場の確保は、私有化の目的に反しないかぎりでのみ、信託公社の任務に属するにすぎないことを主張した。しかし、結果において、その種の雇用会社の創設は、全面的に回避するというわけにはいかなかった。雇用会社は、主として、労働者の職業再訓練の役割を引受けている。

4 旧所有者への返還あるいは新投資家への譲渡 (1) 問題

人民所有財産を私有化するという原則的決定は、では個々の財産物件をいかなる者に、そしていかなる条件で譲渡すべきかという、その次の問題に答えを与えているわけではない。

ここでは、ドイツの国家と経済の基礎の理解に関わる、さらなる衝突が存在する。それは、旧所有者の返還請求権と現在の占有者または将来の投資家の取得利益の間の衝突である。

旧所有者は、自己の請求権を正当化するために基本的な法原則を援用しうる。つまり、それは、本稿の初めで引用した人権および自由の外的領域としての私的所有権論において表現され、そして基本法の所有権保障において具体化されているようなものである。イデオロギー的には、「返還」こそが旧連邦共和国において支配的である考え方にふさわしいものであった。政治的にもまた、「返還」は、支持者をただちに見いだした。とくにDDRにおいて所有権を収用された旧所有者の多くは、西ドイツに逃げてきて、ここに定住していたからである。この考え方によれば、返還は、対価が国庫に戻ることでなしに、つまり無償で行なわれなければならないとされる。仮に、返還を拒否する場合を考えれば、国家は補償を提供しなければならず、物件の数が多くなれば公的財政に負担となり、最終的には増税によってのみ手当てをすることになるのではないか、というように問題が立てられた。

他方、原状回復（返還）に反対する意見も傾聴に値するものであった。とくに、問題とされたのは、一度作り出された状態、すなわち事実の力は承認されるべきであって、これを変

更する大規模な計画は第二次大戦以降の四五年の歴史を巻き戻すことになってしまふ、という論点であった。経済的には、従前の所有者ないしその相続人に企業を返還することは、これらの者が、企業を自ら経営するか、あるいは少なくとも適切な企業家に再譲渡し、その際に雇用を確保し、あるいは新しく創出し、東ドイツ経済の健全化と新形成に寄与しうる保証を示す場合にのみ、望ましいものということになる。そうでない場合には、そのことのできる新しい担い手に企業を譲渡するほうが、経済的なメリットが大きい。

土地の場合についても、返還請求権者が土地を自ら住宅用に、または産業用に利用することを想定するのか、あるいは、彼らが土地を資本収益の、または高騰する市場価格への純粹の投機の対象として見ていると理解するかによって、基本的な経済的、社会的区別が生じる。政治的には、返還は、収用以後に当該財産物件を占有している者の負担において行なわれざるをえない。土地の場合だと、所有権を事情を知って購入した買主、善意で取得した買主、所有権を取り戻した旧所有者による解約告知を予期せざるをえない使用賃借人、用益賃借人、その他の利用権者などが、関係者になる。

以上のような諸事情の下で、統一直前のDDRにおいては、従前の所有者に対して現在の占有者または投資の意思のある

新たな取得者を優先させるべしという見解が有力になり、デメチエール政府によって明確に主張された。戦後直後から一九四九年までの、ソ連占領軍によって、またはその指示によって行なわれた収用に關しては、ソ連もまた断固として、当時の出来事を巻き戻して、覆すべきではないという立場を主張した。ソ連は、この主張が認められることを、公式に、ソ連のドイツ統一への同意の要件とした。

(2) 一九九〇年六月の決定

一九九〇年初夏には、この問題の解決をめぐって激しい議論が行なわれた。最終的に、九〇年六月一日の両独政府の共同声明において妥協が成立した。その内容は、統一一条約四一条において確認され、憲法的な効力を与えられた。それによると、収用が一九四五年から四九年に占領法規の基礎の上で行なわれたのでない限り、「返還」が原則的に優先するとされた。四五―四九年については、ソ連の「拒否権」がカウントされたということでもある。しかし、この例外(四五―四九年)は、重要である。なぜなら、これは、農業的大土地所有の全体、および経済的企業の範囲では、鉱山業の全体、エネルギー会社、全ての銀行・保険会社、さらに戦争経済と軍需経済で活動していたいくつかの大企業に關わっていたからであ

る。

「共同声明」では、四九年から七二年までの間に人民所有権に移された土地、企業ないし企業の持ち分は、その後の経緯をも考慮しながら、旧所有権者に返還されるべきことを規定した。ただし、旧所有権者には、返還の代わりに補償を選択する権利も認められた。国家的強制管理が行なわれていた物件(例えば西ドイツへの逃亡者の家屋)については、強制管理を廃止すべきものとされた。一九七二年とそれ以降に収用された企業の場合は、その返還について、モドロー政府によって制定された、上述の企業法が適用されるものとされた。

「共同声明」は、以上のように旧所有権者の利益を尊重しているとはいえ、公共の福祉や経済の健全化といった全体的目的のための配慮も含んでいる。その観点は、まずは土地の問題に限定されていたが、企業や持ち分の問題にも拡大された。

(3) 実行の困難性

以上の規制は、約一三〇万件の返還請求の申請をもたらしただ。申請は、全体で約二六〇万件の物件に關わっている。そのうちの圧倒的多くは、土地である。これに加えて、一九七二年に収用された中小営業、約一万五〇〇〇件の返還請求が

ある。これに関しては、かなり整理が進んだ。しかしそれ以外については、九二年三月の段階で、申請件数のうち三・七%が解決されたにすぎない（フランクフルター・アルゲマイネ新聞一九九二年三月三日付）。申請の処理のために設置された「未解決の財産問題の規制のための機関」の二一六の地方機関と六つの州機関は、全体で二、三五〇名の職員を有するにすぎず、見通しのないオーバーワークになっている。全ての個別のケースが行政手続きで審査されなければならないこと、その際に、DDRでは登記簿が不完全にしか管理されておらず、所有権の証明がはっきりせず、審査が難行することを考えると、処理にはなお数年かかり、経済の復興に有害な影響をもたらすことが明かである。

企業と企業持ち分（の返還）に関しては、収用の後にコンビナートが形成されている場合、それが解体されて初めて個々の企業や企業持ち分の返還が可能になるという、さらに困難な事情が付け加わる。収用後に企業内容が変化・発展しているという事情も、解決を難しくする。とりわけ、返還が補償かの選択権の存在は、即時の解決をブロックすることになる。なぜなら、申請者の多くは、さしあたり、静観をきめこむからである。

今日まで、補償額と算定基準を法律によって定めることは、

旧東ドイツにおける人民所有財産の私有化

ボン政府の部内で合意が成立せずに、成功していない。国家は、公財政への負担の大きさを考えて、補償額をできるだけ低くすることに関心をもっている。そこで、多くの場合、土地の現在の取引価格には達しない額が想定される。他方で、返還を受けた者に国家の利益のために調整税（その額は旧所有権者が返還によって受ける価値利得を上回らない）を負担させるという議論もある。こういう事情のもとでは、旧所有権者にとっては、たとえ従前の家屋に戻り、あるいは企業を自ら経営するつもりがなくても、返還請求に固執し、別途の利用をブロックしておくことが、合理的な行動だということになる。しかも、返還請求権について投機的な取引が見られ、将来の利潤を見込んでこれらの請求権を買い集める企業すら生まれている。

返還手続きの詳細については、「未解決の財産問題の規制のための法律」（いわゆる財産法、一九九〇年一〇月三日。これも統一条約にしたがって現行法として効力を有している）が規定しており、同法は統一条約の構成部分として、条約とともに九〇年の秋に施行された。同法は、とくに、返還が補償に優先するという原則がいかなる場合に制限されるかを規定しなければならなかった。まず、収用の後に、自然人または宗教団体が善意で所有権を取得している場合には、返還請求は認

められない（財産法四条一、三項）。これによって、収用の後に相当の代価で土地ないし家屋を取得し、かつ、背景事情を知らなかったという現在の保有者の多くが保護される。この規制は、善意の取得は保護されるというドイツ法の一般原則に対応する。とはいっても、細部に至れば面倒になるのである。善意の取得であるか否が争われ、訴訟になれば、結果は拳証にかかり、それゆえ結末が常に明瞭であるわけではない。

土地・建物の返還は、さらに以下の諸場合にも排除される（財産法五条一項）。

(a) 土地・建物が相当の建築費用を伴って、その利用の種類または利用目的を変更しており、かつ、その利用に公共的利益が存在する場合

(b) 土地・建物が公共の利用に供されている場合

(c) 土地・建物が集合住宅または団地の一部として利用されている場合

(d) 土地・建物が営業的に利用され、または企業の一部に編入されていて、かつ、企業への重大な侵害なしには返還されないという場合

以上の諸場合においては、返還請求権の代わりに、収用の時点における価格に対する補償請求権が生じる（財産法六条

七項）。この点については、いわゆる投資法（特別の投資に関する法律。統一条約とともに施行）によって特別規定が付け加わる。それによると、土地・建物は、「特別の投資目的」が存在している場合には、返還請求が申請されていても、第三者に譲渡されることができる。「特別の投資目的」として法律が示しているのは、雇用の確保と創出のため、著しい住宅需要を充たすため、またはそれに必要な基盤整備のために緊急性があり、適切な事業である。公共的利益または投資目的の優先が承認される場合は、返還請求権を持つ旧所有者には、売却益の返還請求権が与えられる。この額は、多くの場合、予想される一般の補償額よりも高い。売却益が取引価格に達しない場合には、旧所有者はそれに代えて、補償を請求することもできる（投資法三条）。

企業と企業持ち分の返還に関しては、公共の福祉や経済的健全化を目的とした上述のような留保が、財産法の当初の規定には存在しなかった。返還請求権は、企業が供給する製品・サービスが変わって、現在の企業がもはや収用された企業と同一性を維持していない場合にのみ、排除されるものとされていた（財産法六条一項）。しかし、財産法の規定は、競争能力のある企業経済の構築のために重大な障害になることがすぐに明らかになり、改正が問題となった。一九九一年の冬には、

返還か補償かの二者択一をめぐるって社会的に新たに論争が巻き起こった。政界から、労働組合から、また学界や信託公社自体からも、完全な政策変更、つまり返還よりも補償優先原則に切り替えることを要求する有力な声が生じた。九二年三月、三度目の論争が生じたが、これは問題が多く、背景事情をもって、かつ、いかに劇的に継続しているかを示すものである。

さて、連邦共和国が、九〇年夏に、可能なかぎり全ての土地と企業の返還を認めると決定したことが正しかったかどうかは、それ自体として争うことができる。しかし、政治的決定が一度行なわれた後には、事後的な一八〇度の転換はもつと問題を起こすものになろう。「転換」は、政治的にみて、旧所有者の多数を酷に扱うことになり、とても実現できないであろう。憲法的にも困難が予想される。「転換」は、統一条約によって一度保障された旧所有者の請求権を、事後的に収用するのと同じことになり、憲法の所有権保障との適合性が疑わしいものとなるに違いない。財政的にも、返還に代わって満足のいく補償請求権ということになれば、過剰にならないまでも、国庫への極めて大きな負担となるだろう。実態において、返還原則の放棄は、産湯とともに赤子を流すの類

であって、なぜなら、決して全ての土地や企業が、新たな投資のために、あるいは国家や市町村の公的な課題のために必要とされているわけではないからである。そのために用いられないものを旧所有者に返還することは、社会政策的には一貫して望ましいことである。合目的であり、かつ、法的にも妥当なのは、旧所有者が企業を自ら経営する能力と準備があり、かつ、成功するだろうという期待を十分な理由をもって抱かせる場合には、旧所有者に返還請求を認めるということである。九一年三月の政治的決定において（法改正の決定、政策「転換」の主張者がその主張を貫徹できなかったのは、以上のような理由によるのである。

(4) 一九九一年三月の法改正

これに対して、私有化関連立法の改正の必要性それ自体は疑いのないものであった。改正の狙いは、企業を旧所有者に引き渡さず、新たな投資のために用意する可能性を拡大することであった。また、関係者が行政決定に対して裁判所の判断を求め、長期間の訴訟によって事態の展開を遅らせることを制限することも——もちろん行政決定への行政裁判所のコントロールの原則を侵害することなしにはあるが——改正の狙いとされた。九一年三月二日の法改正によって、信託公

社は、申請されている返還請求権を顧慮することなしに投資の目的のために財産物件を処分する、つまり第三者に譲渡し、または長期に賃貸する権限を新たに与えられた（一九九一年三月二二日）「企業の私有化の障害を除去し、投資を促進するための法律」によって財産法に三a条が付加された。返還請求権は、雇用を創出し、または確保し、あるいは競争能力を高める投資を可能にするために（財産物件の）別途の利用が適切であるという場合には、後退させられるのである。さらに、返還請求権は、請求権者が企業を自ら経営するという保証を示さない場合には、排除されうる。これらの問題について、信託公社は、いまや州や市の官署の手続きを経ることなしに、自ら決定しうることになった。このような方法によって二重の目的が目指されている。一つは、旧所有者に對して決定が行なわれる場合の要件を緩和し、また条件をより明確に、かつより実質的に定式化することである。もう一つは、決定を、事態について権限を持ち、かつ責任のある機関に集中することである。

以上に加えて、阻害的な作用を持つ裁判所コントロールを制限することも目指された。請求権者は、決定の前に、投資についての意見を聴聞されなければならない。請求権者は、

自ら、または自己の選任する者によって企業が適切に経営されうることを疎明して、企業または企業の持ち分を暫定的に自らが保有することを要求できる。この限りで、新規制は、適度の法的な聴聞を保証している。投資に関する決定が行なわれると、申請者はなるほど（決定を行政裁判的審査に付する権利を失うわけではないが、（決定に対する）異議や取り消し訴訟は停止の効果を持たないとされる。この停止の効果を確認すると、判決は通常かなり遅れて、新しい投資家への譲渡を妨げることになるからである。その代わりに、権利者には、売却益（収益）の返還請求権、場合によってはそれを超える補償が与えられる。このようにして、行政決定の裁判的審査についての当事者の利益は狭められ、場合によっては補償額に関する訴訟に移行させられる（改正後の財産法三a条三、四項参照）。

新規制は、その内容を所有権の社会的義務の議論で法政策的、憲法的に正当化し、返還請求権者にそれを飲ませるといふやり方で、結果において、返還請求権を制限することになった。新規制は、憲法裁判的審査にも耐えうるものであろう。九一年春の改正法の施行以来、新規制は実務の中で有用性を示しており、現在のところ、小さな改善と補充の必要性が議

論になっているにすぎない。

5 一九四五年から四九年までの間の

収用についての返還の排除

(1) 問題

一九四五年から四九年の間に収用された財産の返還を排除することは、社会的に大きな不満を呼び起こした。関係者は、正しくそこに不平等を見いだした。関係者によれば、ソ連の拒否権が返還を妨げたのであり、これを尊重することがドイツ統一についてのソ連の同意の要件であったという理由は、関係者を納得させるものではなかった。また、返還排除の規制は、社会的にも大きな苛酷さを意味した。なぜなら、ソ連の当時のやり方はしばしば極めて恣意的であり、所有権者は、命を奪われたり、相続した土地から暴力的に追放されたりしたのである。このような状況が、極めて感情的に提起され、世論において注目された憲法訴訟を生み出した。

(2) 連邦憲法裁判所の判決とその理由

しかしながら、連邦憲法裁判所は、一九九一年四月二三日の判決において、返還排除の規制を承認した。結論的には、基本法の所有権保障は適用なしとされた。なぜなら、基本法

旧東ドイツにおける人民所有財産の私有化

は、時間的にみて、問題になる収用の後、四九年に施行され、また当時のDDR地域には適用されなかったからである。したがって、請求権は、超実定法的な人権としての私的所有権を援用しうるにすぎないことになるが、これを仮に承認したとしても、せいぜいのところ、収用に對して補償が支払われるべしということを基礎づけるに留まる。四九年以降の被収用者との対比における不平等取り扱いに関しては、裁判所は、連邦政府の責任に帰すことのできないソ連の拒否権という論点で、正当化した。

6 私有化の成果

信託公社は、九〇年春の設置以来、数千人の職員を抱えるマンモス官庁に成長した。信託公社は、八つの局に編成され、新五州の全ての大都市に一五の支社を有している。土地の譲渡と農業の私有化は、法的に独立の子会社が管轄している。信託公社は、人民所有のコンビナートの転換から生じた株式会社の持ち分を処分しうる。これに對し、新たに設立された有限会社の持ち分は、主に、上記の株式会社に保有されており、信託公社は、株式会社の取締役会を通じて間接的にそれを処分できるにすぎない。このような多層的な構造を通じて、企業の分割、健全化、破産、譲渡、または旧所有権者へ

の返還についての決定が、経済的見地から、かつ、行政技術的でない方法によって行なわれるものとされている。そのほかにもまた、信託公社は、そのスタッフの選定において経済界でキャリアのある人物に大きな価値をおいている。法的には、一方で私法的な会社法と破産法、他方で行政法の独特の混合物によって、経済的な手続きの進め方が容易にされている。とはいえ、このような諸規定の交錯は、たとえば会社の責任の問題において、付加的な問題を生み出すことが、この間、示された。信託公社によって行なわれた決定の裁判的審査は、民事裁判所が管轄するのか、あるいは行政裁判所なのか、は争われている。

以上に示された全ての困難にもかかわらず、信託公社は、ほぼ二年の間に――完全に活動していたのは一年半足らずだが――すでに誇るべき成果を収めた。最新の発表によると、信託公社は、九〇年以来、九二年四月までに、約七〇〇〇の企業ないし企業持ち分を売却した（フランクフルター・アルゲマイネ新聞一九九二年五月八日付）。さらに、一万二〇〇〇以上の小経営、小売店舗、飲食店、薬局などを売却した連邦大蔵省財政報告一九九二年九号、一九九二年一月二七日）。これによって、一一〇万人以上の雇用が確保された。取得者による投資

の約束は、総計で約一三〇億マルクとなっている。一九九二年一月には、売却収益は、一九五億マルクに達している。連邦大蔵省財政報告九二年一二号、九二年二月三日）。二四八企業が、外国の投資家に譲渡され、八九四企業が、いわゆる「マネーシメント・バイアウト」の方法によって従前の経営者と協力者に譲渡された。五二七企業が、旧所有者に返還され、八六五企業について破産ないし清算手続きが開始された。なお約四八〇の企業が残っているが、そのうちの半数は、一九九二年末までには私有化される見通しである。農林業の領域においては、一九九二年一月までに、総計八八九四haが三億七二六〇万マルクの代価で売却され、二万六二〇〇haが賃貸されている。

こうした注目すべき成果への評価によって、次のことが見過ごされてはならない。つまり、買主は、とくにしつかりした、競争能力のある企業について見いだされるのだということである。信託公社の活動においても、企業を売却する前に健全化することが課題の前面に出て来ている。これは、通常、徹底した構造改善、雇用の大幅な削減、そして大きな金融的支援を要請する。生存能力のない企業や経済部門を構造政策的、雇用政策的理由から、国家的費用で養うべしという要求

がだされるのは、希なことではない。信託公社は、こうした政策に対して、これまでエネルギーに反対してきており、連邦政府とECもこれを支持している。とはいっても、信託公社は、いわゆる資本参加（＝持株）会社（Beleihungsgesellschaft）の設立に賛成した。この会社は、私有化が見込まれるまで、長期的に健全化する必要のある企業を対象とするものである。ここでは、長期的な苦痛の多い構造改編のプロセスを公的資金でファイナンスすることが避けられない。これについての現実的事例がバルト海沿岸の造船所企業やイエナのツァイス工場である。これらの企業は、かなり大きな国家的な関与によってのみ、経営を続けていくことができている。この目的のために必要な資金を、信託公社は資本市場で調達しなければならない。その法律上の枠は、九二年について二五〇億マルクから三〇〇億マルクに引き上げられた（フランクフルター・アルケマイネ新聞九二年三月一日付）。私有化された企業の証券取引所への株式上場が、いま始まったところである。

全体として眺めれば、私有化の構想は、この目的のために構築された半国家的官僚制の助けを借りてうまく進んでおり、これは、私有化の同種の課題に直面している他の旧社会主義諸国のモデルになる可能性を有している。

追記

トーマスライザー教授には、一九八八年（昭六三）イタリア・ボローニア大学創立九〇〇年祭での「国際法社会学会」大会以来お世話になっており、翌八九年（昭六四）南米・ベネズエラでの同大会では、私（池島）の「日本企業法―消費者権から生活者権へ―」報告の司会者としてコーディネートしていただいたりしたこともある。本九二年（平四）四月から七月まで、東京大学社会科学研究所客員教授として来日されたことから、今回の公開講演（六月三日）が実現した。広渡東大教授による的確な翻訳・紹介による公開講演は、時宜を得たものとなった。

早大教授・比研究員

池島宏幸（学内世話人）