

論文

台湾鉄道における「民営化改革」をめぐる歴史とその政治

——戦後から1989年「民営化改革」まで——

蔡 正 倫*

はじめに——目的と概要

本稿の目的は、1989年の台湾鉄道¹の「民営化改革」²に至るまでの歴史的経緯を精査することで、台湾鉄道を取りまく政治性を明らかにすることにある。

植民地鉄道として誕生した台湾鉄道は、宗主国である日本国によって建設されたが、戦後は鉄道遺構として台湾政府に接収されて国営事業となり、台湾経済発展の起点となった。しかし、1968年以降は経営状態が悪化して赤字経営が続き、1989年以降「民営化改革」が模索されはじめたとされる。このように台湾鉄道の「民営化改革」は、経済的・経営的視点から論じられることが多かった（例えば、林1994；陳1998；林2003）。

しかしながら、経済的・経営的な考察だけでは、台湾鉄道の「民営化改革」を十分には論じられない。台湾鉄道の経営問題には単純に事業体の経営不振だけではなく、これを取り囲む政治性も深く影響を及ぼし続けている³からである。台湾鉄道の「民営化改革」問題について言及する上で、この政治性を無視しては問題の核心に迫ることはできない。1980年代以降の「民営化改革」は政治の歴史から作り出されてきた「議論」なのであり、経済的・経営的視点からだけではなく歴史的文脈においても捉えなおされる必要がある。戦後から現在にかけての台湾をめぐる歴史は複雑であり、台湾鉄道の歴史もまたさまざまな政策のもとでその位置づけが大きく変容してきた。

近年、イギリスの国鉄民営化をはじめ、ニュージーランド、ドイツ、日本などの国営鉄道の「民営化改革」の言説について数多くの論議がある。しかし、これらの論議の多くは「官から民へ」の動きを進めるネオリベラリズム（新自由主義）の観点から「民営化改革」導入を必然視しているため、各国国鉄の歴史的文脈に関する分析を欠いている。

本稿は台湾鉄道の戦後から1989年「民営化改革」までをたどることで、歴史的な特徴と意義を探求しながら、その後の台湾鉄道「民営化改革」につながる政治性を解明したい。こうした視点に立って、戦後の台湾鉄道をめぐる政策を分析することで、台湾政府における国営事業政策の位置づけとその歴史的変容を把握できると考えるものである。

以下、第1章では、台湾の国営事業の定義とその範疇について論じる。とりわけ国営事業の定義と台湾の国営事業の独自の形成背景、および経済発展との関係について概観する。第2章では、台湾の民営化政策の形成と台湾鉄道「民営化改革」の歴史を整理することで、台湾鉄道経営が弱体化していった過程を明らかにする。以上をふまえて、第3章では戦後の台湾鉄道に関わる政治性について実証的に分析する。

I 台湾の国営事業と民営化の定義

1 国営事業の定義

『国営事業管理法⁴』第1章総則の第3条によると、国営事業の定義とは第1に、政府が全額出資で独自経営する

キーワード：台湾鉄道、民営化改革、歴史、政治性、戦後

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2007年度入学 公共領域

企業とされている。第2に、事業組織特別法の規則に従い、政府と民間との合弁企業であるとされている。第3に、会社法の規則に従い、政府と民間の合弁によって、政府資本が50%を超えているということである。なお、国営事業は、外国資本と共同経営する場合は独自の契約により実行される。また、行政の指名で政府資本50%を超えない場合に、企業側に会長あるいは代表取締役を担当させるとしたら、企業は立法院（国会）に対して予算と経営状況を報告する義務を課せられている。

また、『公営事業移転民営条例』第3条によれば、「公営事業」の定義とは第1に、政府が単独運営するか民間と合資経営することであり、第2に、合資経営の場合には政府資本が50%以上を占めていることであり、第3に、政府による上記2種類の公営事業における投資資本、あるいはほかの事業における投資資本が50%以上を占めていることである（陶 2008）。

ここで台湾政府を中央政府と地方政府に大別するならば、「公営事業」のうち中央政府の所轄に属するものが国営事業に分類される。たとえば「台湾電力」、「中国石油」は中央政府の「經濟部」（財務省）に所轄されているので、国営事業である。また台湾鉄道の所轄機関は中央政府の「交通部」（国土交通省）であり、国営事業に属する。他方で、地方政府の所轄に属するものとして県（市、郷、鎮）営事業があり、「金門酒廠」、市営銀行、「台北地下鉄」、市営バス・渡り船などが「公営事業」にあたる。

また、台湾の国営事業の定義を経営方式からみるならば、『国営事業管理法』第4条に定められているように、「国営事業は企業の形式で経営し、事業の力で事業を維持し、また事業の発展を図る。あくまでも第1に国営事業の自立的発展と黒字経営を求める。最終的に国庫の増収に貢献するものである」と規定されている。しかし、模範的な性質をもつ事業あるいは政府の特別指定の事業は限定されていない。

国営事業の理念に着目した定義としては『憲法』第144条において、公共的性格および独占性をもつ企業に関しては原則として『公営』にするべきであるとされている。そのほか、法律による認可を得たものは国民（民間）に経営が委ねられるべきであるともいわれる。さらに、憲法に定められた『公営』の目的は「人民の生存を世話する義務を果たす」ことにあると大法官会議は解釈している。憲法上の理念では、国営事業は普遍的に公共的性格と独占的性格があるとされるのである。（劉 1975：108-118）。

とりわけ台湾鉄道は『鉄道法』第3条によると、「鉄道の経営は国営を原則とする。地方経営、民営および専用鉄道の建設、延長、移転、経営は「交通部」の認可を受けるべき」であり、台湾鉄道管理局が管理、経営するものであるとされる。戦後1948年に台湾鉄道管理局が成立し、台湾省政府にその経営が委託され、現在は「交通部」の国営事業に属して、経営と施設はすべて国が行うという典型的な国有鉄道である（徳田 1996：7）。台湾鉄道は国営事業であり、同時に公共的性格と企業性格の両方を兼ね備え、台湾の主要な大衆交通手段として利用されてきたのである。

2 台湾国営事業の成立と特徴

国営事業の成立と発展はその国の歴史的背景、経済、社会、政治理念に深く関わっている。台湾における国営事業は、孫文の三民主義にもとづいて「民生の安定」を図ることが根本的な理念とされる。この政治理念のもとで個人経営に適さない事業は国営事業として管理されていた（小林 1993：74）。こうした三民主義に基づいて、台湾鉄道も国営事業として管理され、戦後退役軍人の雇用、大衆的な交通手段を提供し、長期に社会の安定に貢献してきた。

台湾の国営事業は三つに区分できる。1つ目は戦後日本から引き継いだもの、2つ目は国民党政府により台湾へ遷移されたもの、3つ目は台湾の経済成長にともない必要に迫られて設立されたものである。前の二者には「台湾鉄道管理局」、「台湾電力」、「中華郵政」、「中国石油」、「台湾自來水」、「中国紡織」などがある。名称に「中国」がついている事業はほとんど中国から移されてきたものである。「台湾」がつけられているものは日本から接収した産業である。戦後当初、台湾に敗退した国民党政府は台湾に経済・政治基盤を持たなかったため、上記の諸事業を利用して社会を安定させようとした。当時、国営事業は党の高級幹部と大量の外省人⁵入植者の雇用の受け皿として安定的に機能していた。また、このような体制では余剰農産物の収奪、基幹産業の統制、金融の掌握などが、国民党統治体制を強化するために非常に重要であった（北波 2004：115-117；林 2002）。1970年に設立されたものとしては、産業発展を促進するために設立された「中国鋼鉄」、「中国造船」など、また退役軍人の世話をするために創設された「榮

民気体場」、軍需用系列工場などがある。これらの国営事業は台湾の経済発展に基盤を与えたが、同時に国営事業は長期にわたって特定の政党の支持者に対する利益分配の道具であると認識されていたのであった（北波 2004；蔡 2005）。

(1) 戦後の接収と国家資本支配体制

戦後、日本人の所有する膨大な資産が国民党政府の管理下に置かれた。かつて台湾経済を支配した日本独占資本が国営事業の形と変身し、国有化された。これらの国営事業は所轄する政府機構別に、国营、国省合営、省営、県市営の4つの形態⁶に分けられた。国民党が長期的に政権を握った結果として、国営事業の一部が国民党⁷に接収され、国民党の党営事業になってしまった（劉 1975：15-46、渡辺 1993：43）このように国営事業と党営事業の区別が明確ではなかったせいで、国営事業の利益が直接に政党に流れたことが批判の対象となり、後に国営事業の民営化を促進していく大きな要因となったのである。

植民地期の主要産業と金融機構はほぼすべてが国有化され、国民党政府は国営事業を経済発展に利用した。国営事業は国民党政権による統制力の強化、経済や社会の安定に重要な役割を果たしたのである（劉 2003：104）。戦前の日本総督府専制は戦後の接収を通じて、国民党専制に引き継がれ、戦後の台湾経済発展に活用されたといえる。このような国家資本支配体制が戦後台湾経済発展の起点をなしているのである（隅谷 1992：20-25、劉 2003：5-12）。

1941年から1960年にかけての時期は台湾経済史上の暗黒期とよばれる。戦争中、米軍の空襲で台湾の基礎施設は激しい被害を受けたが、鉄道に関しても線路が国内全域にわたって破壊された。また、戦前の台湾産業の工業部門における大卒レベルの日本人技術人員は85%を占めていたが（林 1995：183-185）、台湾鉄道では日本人雇員の占める割合が実に86%にのぼっていた（高橋 1995：40-50）。終戦を迎えて、日本人が引き揚げた後、台湾産業に技術人員不足問題が発生した。1949年以後、中国大陸からの技術者は来たものの、当時の台中間の工業構造は大きく異なっていたので、期待されたほどの効果が現れなかった。戦後になって台湾鉄道が接収される過程で鉄道資材の輸入も困難になり、結果として、1945年からの数年間、台湾鉄道は空白期に陥ったのである（蔡 2009）。

(2) 範囲の広い台湾の国営事業

国営事業の範囲に特に厳格的な規定はないが、多くの国家は水道、電気、ガス、交通などの公共事業をその範囲としている。しかし、台湾の国営事業はこれらに限定されず、一般的な公共事業の範囲を大きく超えている。「行政院主計処」の分類によると、国営事業は鉱業・土砂採取業、製造業、水道・電気・ガス業、建設業、商業、運輸・倉庫・通信業、金融・保険・商工サービス業、社会・個人サービス業の8分野に大別されている。ほとんどあらゆる産業が含まれているという状況にある（高 1991）。しかも台湾の国営事業の資本構成比は一貫して3割の比率を保っている。資本主義国家のなかで、台湾は国営事業の比率が極めて高い国の一つであった（北波 2004）。

また、かつて台湾の国営事業は国民経済の管制高地に属する生産、流通、金融部門をすべて総括できた。重要な生産部門と基幹産業の大部分が国営事業であった。流通部門には、鉄道、陸運・海運の主要部分が国営事業に独占されていた。通信・通話の全部も国営である。金融機構については1965年まで民営の銀行は存在しなかった。台湾の国営事業は台湾経済の川上産業を支配し、国家資本支配体制を確立している（劉 1975：108-135）。

3 台湾の民営化の定義

『公営事業民営移転条例』によれば、国営事業民営化の形式は株式の上場または資産売却をその方法にすると定められている。また、同条例では政府資本が50%以下に減資すれば、民営化の基準を満たすとされる。すなわち、台湾の民営化定義は完全民営化⁸ではなく、不完全民営化に属する。台湾の民営化の定義のもとでは、政府が引き続き最大の株主になる可能性があり、事業の主導権を掌握することも出来る。政府の介入を免れないところに台湾の民営化政策の特徴がある（劉 2003）。これは戦後長期にわたっておこなわれてきた開発独裁体制のもとで、一党支配の国民党政権が国営事業との間に形成してきた歴史的な癒着体制の結果であった。また、このような癒着は2000年に民進党政権が登場してからも、各自の権益を確保しようとしたせいで、国営事業をめぐる利権構造を直ちに断ち切ることができなかった。

台湾の民営化基準とは政府資本の比率が50%を下回ることである。しかし、新しく改定された『国営事業管理法』によれば、政府資本がこの基準を満たして50%を超えない場合でも、当該企業の会長あるいは代表取締役が行政により指名された場合は、当該企業に対して立法院（国会）に予算と経営状況を報告する義務が課せられている。このように、台湾の国営事業の民営化には曖昧さが残され、国営事業の民営化が実行されても、政権・政治との癒着が解消されにくい構造が存在し、引き続いて政治に強く影響される可能性が残されているのである。

II 台湾の民営化政策と台湾鉄道「民営化改革」の歴史

1 民営化計画の歴史と成果

台湾の民営化の起源は1953年に遡ることができる。当時、『耕者有其田』⁹の土地政策に合わせるために、4大國営事業が民営化された（呉1989）。2回目の民営化は1962年に台湾政府が投資市場の拡大を図って証券市場を設立したことである。資本市場を活性化するために台湾政府は7社の株を売り出した。ただし、この2回の民営化施行は、政府の土地施策や金融施策に適合する形での一時的かつ局部的な民営化であった。一般的には台湾の「民営化改革」と言うと、国営事業を大規模かつ計画的に民営化した1989年の一連の改革をさしている。

(1) 1953年の農地改革と国営4社の払い下げ

戦後の台湾政府における農地・土地改革「耕者有其田」は自作農を増やす政策であった。社会や経済を安定させようとしたこの自作農創設政策は1949年～1953年の間に、「三七五減租」（小作料軽減）、「公有耕地放領」（公有農地払い下げ）、「耕者有其田」の三段階で実施された。地主に対する補償として、7割の実物債券、3割の国営事業4社「台湾水泥」、「台湾紙業」、「台湾工鋸」、「台湾農林」の株式が支払いされた。この4大國営事業の民間払い下げが台湾の民営化政策の始まりであった（隅谷1992：25-34）。国営事業4社には総計218の事業単位が含まれ、そのほとんどは日本人から接収した中小企業の集合体であり、これが1950年代以降の台湾の中小企業発展の重要な基盤となったのである（劉1975：74-95、劉2003：7-12）。

(2) 1965年『国営事業企業化委員会』の新設と国営7社の株式上場

1953年1月に公布された『国営事業民営化移転条例』第3条によると、直接国防秘密に関わるもので、政府が専売あるいは独占すべき性格を持つ、大規模な特定目的の事業については、国営事業の民営化が禁止されている。これ以外のものについては、法令によって国営事業は民営化されるべきであったが、当時は国民党政権の一党支配のもとでの既得権が障害になって、積極的に民営化を進める動きはみられなかった。

1960年代から国営事業の全体のうち半数が経営悪化の状態にあった。1965年3月、「経済部」のもとに『国営事業企業化委員会』が設置され、国営事業のあり方とその改善策を模索しはじめた。1960年代初期に「中国紡績」、「擁興紡績」、「中本紡績」などが民営化された例があった。また、1962年2月に「台湾証券取引所」が証券取引業務を開始した際には、国営事業の「台湾電力」、「台湾糖業」、「台湾肥料」、「台湾機械」、「彰化銀行」、「第一銀行」、「華南銀行」などの7社が政府の政策に応じて自社の株を上場させた。しかし、1964年末に、台湾の株式市場が低迷し、政府は再び7社の国営事業の株式を買い戻すことになる。この時期の国営事業民営化の範囲は紡績業、国営事業7社に集中し、短期的に終焉してしまった（劉2003：109-110）。

(3) 1989年の民営化政策遂行と台湾鉄道「民営化改革」の提起

① 1989年の民営化政策遂行

1979年にイギリスが財政負担の軽減を求めて、自由競争原理と市場原理の回復に基づいた自由化と民営化をはじめ、同時期にアメリカもまた自由競争による商品・サービス品質の維持向上を目指して市場開放を進めていた。両国の施策はかなりの成果を収め、1980年代以降国営事業の民営化が世界の潮流になっている（蔡2005：103-106）。

国営事業は1945年から1970年代にかけて、『国営事業の時代』といえるほどの経済開発の動因として、戦後各国の経済復興に重要な役割を果たしてきた。しかし、現在は自立した経営能力を失う一方になっているのが一般的な

状況である。その上 1980 年代には、世界規模での深刻な経済危機が到来し、これまでの政府主導型の国営事業がすでに通用しなくなったという認識がある。経営効率や市場メカニズムを重視する国営事業改革や国営事業の民営化が世界的な潮流となり、台湾も 1989 年に『行政院公営事業民営化推動專案小組』を結成し、国営事業の民営化を本格的に始動してきた（蔡 2005：103-106）。

さらに、台湾政府は対外的には 1990 年代になって WTO 世界貿易機関¹⁰への加盟を目指すようになった。全世界の 95%の貿易は WTO のもとでなされるので、早急に市場開放の準備が必要となった。外国から流入する商品・サービスとの競争に堪える体質を創出するために、台湾政府は 1989 年から至急に大規模の民営化計画を実行しはじめた（林 2001：13-15）。

国営事業の経営能力の喪失、WTO 加盟の準備など、国内的な要素と諸外国の民営化路線から刺激を受け、台湾の国営事業の民営化が求められた一方で、台湾経済の国内産業の成熟にともない株式市場の需要が増えたこと、また台湾政府の外資導入政策などが追い風としてあった。このように民営化政策は一気に遂行されてきた。

台湾政府は 1984 年に掲げた「自由化、国際化、制度化」の基本経済政策に沿って、民営化の方向を定めた。国民党第 13 回全国代表大会は 1988 年 7 月に「国営事業の民営開放」決議を採択した。こうした背景から 1989 年に『行政院公営事業民営化推動專案小組』を結成し、行政院（内閣）は国営事業に関する所轄中央部会を連合し、『公営事業移転民営条例』の法修正を行い、『公営事業民営化推動方案』を定めた。22 の民営化対象が決められたが、そのうち 9 の事業だけが予定通りに民営化された。期待通りの成果が出なかったため、台湾政府は 1996 年に『国家發展會議』を召集し、WTO 加盟条件を満たすために民営化のペースを上げた。まず、民営化の基準を緩和するほか、5 年のうちに 47 の国営事業が民営化対象になった。この時期の台湾鉄道も長期の経営不振で民営化改革の矢面に立たされ、民営化の対象になったのである。

1989 年に『行政院公営事業民営化推動專案小組』が動きはじめ、2007 まで総計 68 の国営事業の民営化が達成されてきた。36 の国営事業は民営化され、そのうち 17 事業は閉鎖、5 つは合併、残りの 10 事業は引き続き民営化が進められている最中である（白 2008：129-141）。

② 1996 年台湾鉄道「民営化改革」の提起

台湾鉄道は国営事業として、長く法令や政治からの干渉を受けてきた結果、企業体としての活力を失いつつある。そしてその結果、経営の自主性が損なわれ、外部環境の変動に即時に対応する能力がなくなった。旅客輸送と貨物輸送ともに大きな打撃を受けている。この数十年間にわたって、赤字経営が続いている状態である。現在は、長期債務の利子だけですでに限界に達しているともいわれている（劉 2003：110-112）。台湾鉄道が国家から任せられた公共性に対する責任は重大で、真剣な改革を実行する時期にさしかかっている（蔡 2005）。

1976 年以前、幹線道路や航空業が未発達で交通機関として普及していなかったため、台湾鉄道は台湾の主要な大衆的な交通手段として広く利用されていた。当時、台湾鉄道は旅客運輸量全体の 7 割を占め、貨物運輸にあっては全体の 9 割にも達しており、政府は台湾鉄道管理局から多額の税収を得ていた。しかし、1978 年には中山高速道路の開通によって自家用車との競争がはじまり、航空の発達などによってライバルが次々と現れてきた。このように交通市場の外部環境が激しく変わったにも関わらず、台湾鉄道は国営事業として法令や政治などの干渉を受けて、経営の自主性を失っていたせいで、即時の対応が取れなかった。旅客運輸と貨物運輸はともに大きな影響を被って、赤字経営が続き、2004 年までの長期債務が 1000 億元に近い状態に陥った。

台湾鉄道管理局はこの経営体制の不調によって、民営化の矢面に立たされた。1996 年に発足した『国家發展會議』の決議で台湾鉄道管理局は民営化の主要対象になったのである。台湾鉄道の「民営化方針」は 1998 年に正式に決められ、この民営化計画は 1998 年に実施されて、2002 年に完了する予定であったが、対象となる組織の膨大さ、長期債務問題、退職金問題など、山積みする問題の前に実行されていなかった。のちに『行政院公営事業民営化推動與監督管理委員會』18 次委員會議の決議で 2004 年に会社化し、2007 年に民営化を完成する日程を立てたが、2 回の台湾鉄道民営化改革はすべて暗礁に乗り上げた。

台湾政府は、組合と従業員との折衝を重視しながら民営化を遂行する意欲を示した。だが、まず経営状況の改善の優先順位を高くして、それから具体的な民営化に言及するという現状であり、さしあたりは民営化を差し控える

方針¹²である。

2 台湾鉄道経営の弱体化—交通と産業政策の影響

1970年代以後の台湾鉄道は交通手段の多様化と産業構造の変化の視点で捉えられる。台湾政府の道路建設重視政策の下で第1・第2高速道路、北宜高速道路、東西快速道路などが続々と建設された。台湾鉄道の旅客運輸はこのようなモータリゼーションの影響を受け、さらに交通手段の多様化によって、バス、飛行機、地下鉄、高速鉄道、船などとの競争を通じて、市場における独占地位を失ったのであった。台湾政府の産業政策の力点が重長厚大の産業から軽薄短小のハイテク産業の奨励育成へとシフトし、TFT-LCD、半導体などの商品が軽量化した結果、鉄道の貨物輸送の役割はトラックと飛行機に代替されている。

台湾の旅客輸送全体のうち、台湾鉄道は1967年に5割台の利用率を占めていた。しかし、1978年に中山高速道路の開通でバス、車の利用率が78%に拡張した。一方で、台湾鉄道の利用率は22%へ転落した。2000年に航空の利用データも計算されるようになり、以後の台湾鉄道の利用率は1割台にとどまるようになった。2007年に、ライバル鉄道である「台湾高速鉄道」(新幹線)が営業をはじめ、台湾鉄道の利用率はさらにさがると考えられる。

台湾鉄道の貨物輸送は1967年には、7割の利用率があったが、道路の整備、航空の発達などにつれて、利用率はさがる一方である。現在はわずかに3%の利用率となった。現時点の台湾鉄道は石炭や穀物などの輸送を担っている。昔のように直接的に経済成長に関わる影響力はもはや持たなくなった。台湾鉄道は政策により生み出された産業構造と交通手段の変化により経営状態が弱体化しはじめたのである。

Ⅲ 台湾鉄道における「民営化改革」をめぐる政治性

1 台湾鉄道「民営化改革」をめぐる政治性

戦後の台湾鉄道の支出比率は、政府の政策に合わせて、国益を誘導するために、退役軍人の雇用提供、車両の購入、優遇運賃の設定、不採算路線の経営、不必要なインフラ整備・投資などの分野で非常に高かった。表1が示すように、毎年の300億元余りの支出の中に、車両の購入は毎年およそ支出の7%¹³を占めている。戦後の退役軍人の大規模な雇用のせいで台湾鉄道の退職金支出はおよそ15%である。また、優遇運賃の実施による毎年の支出は15%である。さらに、不採算路線経営により3%、インフラ整備により15%の支出になった。

しかし、支出が増える一方で、雇用確保、社会の安定化、他国との友好関係、安価・普遍的なサービスなどの成果もあった。このような役割はとくに公共性の維持という観点から、重要かつ必要な支出である。「民営化改革」に直面している台湾鉄道にとって、今後これらの役目をどのように維持するのか、維持する責任の帰属問題、経営状況の弱体化の問題にどう対処すべきか¹⁴が、台湾鉄道の経営改善において重要な鍵を握っている。

表1 台湾鉄道経営損益表

単位：億元

項目	年別	1998年 決算数	1999年 決算数	2000年 決算数	2001年 決算数	2002年 決算数	平均数
収入		211.21	222.01	237.90	213.40	230.99	223.10
支出		318.34	312.72	332.34	339.84	325.64	325.78
当年度の赤字		- 107.13	- 90.71	- 94.44	- 126.44	- 94.65	- 102.68
1. 優遇運賃		50.06	46.16	43.54	46.29	46.34	46.48
2. 不採算路線経営		7.83	7.39	7.51	7.45	6.87	7.42
3. 退職金支出		50.06	46.16	43.54	46.29	46.34	46.48
4. インフラ・設備維持		54.52	55.81	57.38	50.43	50.77	53.78
5. 長期債務利息支出		31.85	26.93	24.89	27.06	21.22	26.39

注) 出典：石(2003)の表をもとに著者が日本語表記で再構成したもの。

(1) 車両の購入

台湾政府は他国との貿易摩擦を緩和し、国交政策を通じて国交、友好関係を維持するために、台湾鉄道の車両購

入に際しては、アメリカをはじめ日本、韓国、ドイツ、イギリス、イタリア、フランス各国の車両を購入している。しかしながら、車両の品質とコストが一切配慮されておらず、各国の車両には馬力と品質の差が大きい。このように規格の異なる各国の車両が増えると部品の交換性もないので、設備維持のコストが異常に高い状態に陥った（石 2003）。

(2) 戦後の退役軍人の雇用提供

戦後、中国との内戦の敗退して国民党政府は 200 万の軍民を台湾につれてきた。社会治安や雇用安定のために国営事業はほぼ 10 万人の退役軍人の雇用を提供した。台湾鉄道もこのような戦後の膨大な退役軍人の雇用安定に大きく貢献し、穏やかな社会基盤を作り、経済発展の基礎を支えてきた。しかし、この雇用政策が未だに台湾鉄道の経営を苦しめている。適正人数の倍以上の復員者を収容したのは退職金負担増という結果になっている。表 2 の統計によれば退職者の人数は現職者をこえる。1993 年に現職者の退職金負担コストは 17 万 3931 元であるが、2002 年に倍増し 39 万 3389 元になった。これは国家の政策により人事費用の歪みをもたらした結果である（石 2003）。

表 2 台湾鉄道退職金負担費用統計

年度	従業員数 (人)			人件費 (百万元)			現職者の 退職金負担 (元 / 人)
	小計	在職	退撫	小計	在職	退撫	
1993	35,506	19,778	15,728	14,599	11,159	3,440	173,931
1994	34,827	19,030	15,797	14,201	10,677	3,524	185,181
1995	34,137	18,356	15,781	16,120	12,261	3,859	210,231
1996	33,798	18,029	15,769	17,111	12,486	4,625	256,531
1997	33,101	17,459	15,642	17,380	12,511	4,869	278,882
1998	33,174	17,588	15,586	18,672	12,970	5,702	324,198
1999	32,577	17,195	15,382	18,214	13,108	5,106	296,947
2000	32,096	16,928	15,168	19,516	13,719	5,797	342,450
2001	31,349	16,143	15,206	20,199	14,134	6,065	375,705
2002	30,280	15,097	15,183	18,492	12,553	5,939	393,389

注) 出典：石 (2003) の表をもとに著者が日本語表記で再構成したもの。

白によれば、近年、台湾鉄道は長期債務の重圧のもとで従業員の新規採用を一切に取りやめている。表 3 が示すように従業員数は 1981 年の 2 万 3336 人から 2007 年の 1 万 2619 人に削減され、46%も減少した。しかし、人事費用の支出は削減できたとしても、従業員年齢の高齢化を招いてしまった。2008 年の台湾鉄道従業員年齢統計表により 40 才～45 才の比率は 14.87%であり、45 才～50 才は 24.69%であり、50 才～55 才は 24.06%である。40 才以上の構成率は 83.09%に達している。2003 年のデータと比較すれば、従業員の年齢構成の歪み問題は悪化し続けている。これからの退職金負担問題はますます厳しくなると予想できる（白 2008）。

表 3 2007 年度台湾鉄道従業員年齢統計

単位：人；%

年齢	人数 (人)	百分率 (%)
20～25	47	0.37
25～30	316	2.50
30～35	620	4.91
35～40	1,152	9.13
40～45	1,876	14.87
45～50	3,116	24.69
50～55	3,036	24.06
55～60	1,817	14.40
60～65	611	4.84
65以上	28	0.23
合計	12,619	100
平均年齢	47.92	

注) 出典：白 (2008) の表をもとに著者が日本語表記で再構成したもの。

(3) 運賃制定と優遇運賃

台湾鉄道の運輸構成の特徴は長中距離運輸である「自強号・莒光号」¹⁵が総輸送量のわずか30%しかないのに営業収入の70%に達することである。逆に短距離運輸の「復興号・通勤電車」は総輸送量の70%でありながら、全営業収入の30%しか占めていない。近い将来、台湾鉄道は「台湾高速鉄道」の脅威で長中距離運輸の市場が減少する見込みである。早期に運賃構成の改訂が必要である（蔡 2005）。

表 4 台湾鉄道における車種別営業収入

年度	合計	自強号	莒光号	復興号（通勤電車）	普通電車	他の収入
毎日平均収入（万元）						
1999年	4438.7	2164.8	867.6	1206.7	140.1	59.6
2000年	4717.8	2345.6	910.3	1261.9	147.3	52.7
2001年	4475.1	2182.0	964.3	1170.6	117.9	40.3
2002年	4304.8	2102.8	958.4	1115.1	95.6	31.8
2003年	3899.3	1937.2	795.5	1065.8	74.0	26.9
比率（%）						
1999年	100	48.77	19.55	27.18	3.16	1.34
2000年	100	49.72	19.30	26.75	3.12	1.12
2001年	100	48.76	21.55	26.16	2.64	0.90
2002年	100	48.86	22.27	25.91	2.22	0.74
2003年	100	49.68	20.40	27.33	1.90	0.69

注）出典：台湾鉄道管理局『台湾鉄路統計年報』（2003）の表をもとに著者が日本語表記で再構成したもの。

優遇運賃について、台湾鉄道には65歳以上の高齢者や心身障害者とその同伴者に対して半額の優遇運賃でサービスを提供する義務が課せられる。これは明らかに政府の社会福祉政策であるのに、支出のほうは全部台湾鉄道の自己負担となる。かつては公務員、軍人に対しても優遇運賃制度が適用されることがあり、その費用補填を台湾鉄道が行っていた経緯がある。しかしながら、この状態では国家が一企業に福祉施策の財源を担わせているということになる。少なくとも、ここでは公共性の高い事業をどのように財源調達するかという議論が省かれており、公正さを欠いた手続きによって台湾鉄道の財源が国家政策によって動かされているといえる（蔡 2005）。

(4) 不採算路線経営

台湾鉄道は200あまりの駅を持っているが、4分の1はローカル線・支線の駅である。普遍的なサービスの提供を維持するために、平均毎年7億元の赤字が出ている（石 2003）。ドイツ、フランスなどの国は、公正性・公共性の観点からローカル線地域の住民の交通権を守るために、毎年予算額から鉄道の損失を補填する制度がある。このような公共的性格を持つ事業の財源はどのような公共的討議によって正当化すべきなのかが、重要な課題である（林 2003）。

(5) 不必要なインフラ整備

台湾鉄道は毎年インフラ整備と施設の維持をするために、毎年55億元の出費がでた（石 2003）。外国の場合は鉄道経営の負担を軽減するために、軌道設備などの維持、建設などを国家に託する例もよく見られる。台湾鉄道は道路と同じ大衆交通手段の1つであり、道路のように維持、更新、建設、安全の責任を政府に移すという意見もある（蔡 2009）。

2 戦後から「民営化改革」までにおける政策と歴史の考察

戦後の台湾鉄道は最初に国営事業として位置づけられ、統制の強化、台湾経済の再編が行われた。この時期の台湾鉄道は経済発展と社会の安定に活用された。後に政府の政策に合わせて、国益を誘導するために退役軍人の雇用提供、優遇運賃、不採算路線経営、多額なインフラ整備、車両の購入などを行い、社会・雇用の安定化に貢献したが、台湾鉄道経営自体は多大な不利益をこうむった。そして、これが現在の台湾鉄道の長期債務を形成する大きな要因

になった。

また、1960年代以後、台湾政府の交通・産業政策により、道路建設重視の下で第1・第2高速道路、北宜高速道路、東西快速道路などが続々と建設された。交通手段の多様化により、バス、飛行機、地下鉄、高速鉄道、船などの競争で台湾鉄道の独占的地位が失った。台湾政府の産業政策の転換で、鉄道の役割が代替された。台湾鉄道は政策主導の産業構造と交通手段の変化により経営状態が弱体化しはじめた。

1989年、「民営化改革」時期に入った台湾鉄道はとくに政治の力に牽引されていた。中国に政治・経済の自由化を誇示するために、旧体制に対する一連の改革が実行された。これをきっかけとして台湾鉄道のような公共性・公益性が高い事業にも急に「民営化改革」が強制されることになった。この政策の結果、逆説的にも弱者の切捨て、社会格差の問題が次第に表出化している。

戦後から「民営化改革」までにおける政策と歴史の考察を通じて、台湾鉄道の経営は各年代・各時期などの政策とその政治に深く関わった状況に置かれていることが明らかになった。

おわりに——結論と今後の課題

本論は台湾鉄道「民営化改革」までの歴史的考察を通じ、歴史の流れに台湾鉄道が歴史的・政策的に深く影響されていることを実証した。台湾鉄道の経営問題には単純に事業体の経営不振だけではなく、これを取り囲む政治性も深い影響を及ぼし続けている。とくに戦後の「民営化改革」は政治的^{アクター}主体（国家・政府・政党など）により支配された歴史があることが分かった。しかし、台湾鉄道が健全な「民営化改革」を達成し、経営の自主性を保つためには、なるべく政治からの干渉を最低限に抑えるべきと同時に、公共的に保障されるべきサービスをいかなる仕組みを通じて行うのかも考えられるべきであろう。民営化もしくは自由化すればすべての問題が解決できるわけではなく、公共性の問題もあわせて考える必要がある。戦後の歴史的背景を概観すると、国家の責任——他国との関係維持、社会治安や雇用安定、社会福祉・大衆交通手段の提供、交通権の確保など——を国営事業（台湾鉄道）に転嫁してきた歴史がある。政府の政策・施策に基づき生じた費用・責任が、いかに確実に国家に戻されるのかが「民営化改革」の成敗を決める重要な鍵である。

なお、国民の雇用や優遇運賃の福祉や不採算路線の経営、普遍的なサービスの確保など、これらの公共的な側面は今後も引き続き台湾鉄道に代行される可能性が高い。「民営化改革」に直面する台湾鉄道にとって、公共性を維持や継承するための支出に政府の予算から損失を補填する機制が重要かつ不可欠である。本論は詳細な改革のあり方、改革の中身、責任帰属について紙幅の制限で別稿にゆずり、ここでは改革の方向性を示すにとどめておきたい。この公共性の創出あるいは継承は、これからの台湾鉄道の「民営化改革」にとって最も難しい問題だが、しかし解決すべき課題でもある。

今後、台湾鉄道にとって、経済以外の政治性の分析は引き続き重要な役割を持つであろう。1989年以降の「民営化改革」もこうした政策・政治の中から形成されてきた議論である。外国国鉄の改革の刺激、新自由主義、WTO加盟、対米貿易問題、外国資本の導入、鉄道の騒音公害問題などは国家の政策と政治に深く関わっている。また、台湾鉄道は国民党の行政改革手段として利用されて「民営化改革」の対象となり、2000年の台湾初めての政権交代以降も、「民営化改革」は引き続き遂行されてきた。しかし、組合の反対や政党の既得権益などへの配慮によって、「民営化改革」の議題が動かされつつあり、「民営化」を差し控えるという方針が固まっている。台湾鉄道は常に政治からの干渉を免れない現状にある。1989年以降の「民営化改革」の歴史と政治については、今後の課題として別稿にて論じたい。

注

- 1 一般に「台湾鉄道」というときには、官営鉄道、私鉄、糖業鉄道、塩業鉄道、林業鉄道、鉱業鉄道、手押し鉄道、地下鉄、高速鉄道などを含めた総称をさす。しかし、本稿では国営事業に属する「台湾鉄道管理局」の鉄道だけを指して「台湾鉄道」と表記し、研究対象も台湾鉄道管理局の所轄鉄道線路に限定する。

- 2 本稿が台湾鉄道「民営化」、「民営化改革」言及する際に意図的に括弧をつけるのは台湾鉄道の「民営化方針」が常に変動し、いま現在も確定していない状態だからである。
- 3 台湾の国営事業民営化に関する代表的な研究は（北波 2008）、（呉 1992）などが挙げられる。北波の研究として、台湾政府は経営権保持の方針へ急旋回する理由が「財団化」問題と株式操作スキャンダルに直面した結果、政府保有株式代表の役割強化と転じるのである。まだ呉は国営事業の形成は戦後物資の時代から続く政府による統制的な経済体制と継承するのである。この継承と存続により経済の側面だけではなく、政治権力の確保、国家の自主性、政治の安定化にも大きく寄与してきたと指摘した。本稿の特色は台湾鉄道の「民営化」を研究する際に、台湾鉄道の「民営化」を一社個別の経営問題だけではなく、国内の政治情勢と諸外国との関係から考察する点にある。
- 4 最新版の国営事業管理法は 2007 年 12 月 21 日に修正、2008 年 1 月 9 日に公布、実施された。
- 5 本省人と外省人は中国大陸から移住してきて、台湾に移住していた漢民族をさす。約 400 年の間でつきつき移住してきた人々を本省人と呼び、戦後国民党と共産党との中国内戦で敗退して移住してきた人々を外省人と呼ぶ。台湾では主にこの二つのグループ間で長きにわたって、民族意識、利益などをめぐる論争が起こっている（隅谷 1992：27-29、北波 2004：115）。
- 6 当時の行政機関は中央政府、台湾省、省轄の県・市、県・市の下に鎮・郷の行政組織があった。実際に台北の中央政府と台中の台湾省政府の管轄地域は台北市と高雄市の直轄市以外にほとんど重なっている。1998 年以後、行政の効率化を求め、台湾省が実質的に廃止された（朝元 2001：110-127）。
- 7 1988 年、野党であった民進党は、国家財産と国民党の財産が区別されてこなかった点を強く批判し、後の国営事業の民営化路線の一因になった（呉 1992：177-181）。
- 8 国営・公営事業の完全民営化は通常、株式が公開され、段階的に株式を放出し、最後に市場がすべてを保有するという段階を経る。いわば政府資本の株式が完全に放出されることをさす。
- 9 孫文の三民主義の民主主義により、田租の軽減、農民収入の保障、農地の保有などの目的で 1947 年から台湾省で実施された土地改革政策である（劉 1975：74-77）。
- 10 1990 年、台湾は「台湾、澎湖、金門及馬祖個別関税領域」の名義で WTO の入会を申請し、2001 年に台湾の入会案が通過され、2002 年に WTO の 144 番目の会員になる。
- 11 台湾政府は 1954 年に「行政院国軍退役官兵輔導委員會」を設立し、元々は退役軍人の就職と生活の安定を目的としていたが、現在は就職、就学、医療、介護、サービスなどの多様な職務がある。
- 12 紙幅の制限で台湾の国営事業・台湾鉄道民営化の相関年表や図表は本稿に記載できないので、これらについては筆者の web サイト <http://www.arsvi.com/w/tc02.htm> を参照されたい。
- 13 表 1 のインフラ・設備維持の 4 割は車両などの設備購入と施設の減価償却費用である。
- 14 紙幅の制約で台湾鉄道「民営化改革」における具体的な改革のあり方については、別途稿を改めて論じる。本稿は改革の方向性を示すにとどまる。
- 15 「自強号・莒光号」は日本の急行・快速列車に等しい車種であり、「復興号・普通車」は各駅停車列車と似ているのである。

参考文献

- 朝元照雄・劉文甫, 2001, 『台湾の経済開発政策——経済発展と政府の役割』, 勁草書房
- 朝元照雄, 2004, 『開発経済学と台湾の経験——アジア経済の発展メカニズム』, 勁草書房
- 陳建宏, 1998, 『民営化对公営事業財務及營運績效之影響』, 中国文化大学
- 交通部運輸研究所, 2007, 『設立台鉄員工退輔基金之研究』, 交通部運輸研究所
- 高希均・李誠主編, 1991, 『台湾経験四十年』, 天下文化出版。(= 1993, 小林幹夫・塚越敏彦訳, 『台湾の四十年』連合出版.)
- 北波道子, 2003, 『後発工業国の経済発展と電力事業』, 晃洋書房
- 北波道子, 2004, 「公営事業改革——旧体制の破壊から新しい公共性の創出へ——」『陳水扁再選——台湾総統選挙と第二期陳政權の課題——』, アジア経済研究所
- 北波道子, 2008, 「台湾における公営事業の民営化——經濟部所属国営事業を中心に——」『台湾の企業と産業』, アジア経済研究所
- 李嫻蓉, 2008, 『近代国家の形成と植民地支配における郵便事業——郵政事業民営化の問題をめぐって』, 立命館大学大学院先端総合学術研究科博士論文
- 立法院図書資料室, 1994, 『公営事業民営化』, 立法院
- 林建宏, 1994, 『公営事業民営化経営績效之実証研究』, 東呉大学
- 林聰敏, 2003, 『公営事業民営化前後経営績效比較之研究』, 中原大学
- 林淑馨, 2003, 『鐵路 電信 郵政三事業民営化』, 鼎茂圖書出版股份有限公司

- 劉進慶, 1975, 『戦後台湾経済分析』, 東京大学出版会
- 劉進慶・朝元照雄, 2003, 『台湾の産業政策』, 勁草書房
- 西川長夫・山口幸二・渡辺公三, 1998, 『アジアの多文化社会と国民国家』, 人文書院
- 佐藤幸人, 2008, 『台湾の企業と産業』, アジア経済研究所
- 隅谷三喜男・劉進慶・涂照彦, 1992, 『台湾の経済——典型 NIES の光と影』, 東京大学出版会
- 白素琴, 2008, 『我国国营事業民営化可行性之研究——以台湾鉄道管理局為例』, 国立東華大学
- 石崇義, 2003, 『台鉄管理與民営化之方向』, 国立中正大学
- 陶百川, 2008, 『最新綜合六法全書』, 三民書局
- 台湾鉄道管理局, 1997～2003, 『台湾鐵路統計月報』, 台湾鉄道管理局
- 台湾鉄道管理局, 1997～2003, 『台湾鐵路年鑑』, 台湾鉄道管理局
- 台湾鉄道管理局, 1997～2003, 『台湾鐵路統計年報』, 台湾鉄道管理局
- 蔡正倫, 2005, 『日本国营企業民営化への一考察——日本国鉄と台湾鉄道との比較を通して』, 国立高雄第一科技大学修士論文
- 蔡正倫, 2009, 「台湾鉄道はいかに台湾経済に影響を与えてきたのか——台湾鉄道の歴史的・経済的文脈の考察から」『Core Ethics』Vol.5, 133-147
- 涂照彦, 1975, 『日本帝国主義下の台湾』, 東京大学出版会
- 徳田耕一, 1996, 『台湾の鉄道』, JTB 日本交通公社出版事業局
- Vogel, Ezra F, 1993, *Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*: Harvard Univ Press. (= 1993, 渡辺俊夫訳『アジア四小龍』中央公論社.)
- 呉若予, 1989, 『角色通移中の公営事業』, 国家政治季刊
- 呉若予, 1992, 『戦後台湾公営事業之政経分析』, 業強出版社
- 鍾閔諤, 2007, 『公営事業與台湾政商關係の形構』, 国立中山大學
- 詹中原, 1993, 『民営化政策——公共政策理論與実務之分析』, 五南圖書出版社

必要な図表

歴史的・政策的な文脈のもとで、展開されてきた台湾鉄道

戦前	戦後	1980年代後半
①植民地主義とグローバリゼーション (中核による周辺への支配と収奪) ②国民・国家統制 (植民地台湾の統制強化) ③鉄道の発達 (軍事・防衛の需要) ④旅客輸送の重視 (移民、物資輸送) 植民地主義(帝国主義)とグローバル化 アクター: 日本(台湾総督府)	①産業構造の変化 (政府の産業政策、重長厚大の工業から軽薄短小のハイテク産業へ) ②交通手段の多様化 (政府の交通政策、道路建設重視、地下鉄、高速鉄道の育成) 多くは国営事業として統制され、台湾経済の再編へ達した →国営事業の経営効率低下 内部: 戦後の退役軍人収容、優遇運賃、不採算路線経営、不必要なインフラ整備など 外部: 車両購入、対中自由化の誇示など アクター: 台湾政府(国民党政府)	内部: 長期債務、労働組合、産業・交通構造、労働意識、政治上の要因、法令の制限、環境保護 外部: 外国改革の刺激、新自由主義、WTO加盟、対米貿易摩擦、外資の導入など グローバル化による国際進出、格差問題 民営化賛成者: 非効率、負担増 民営化反対者: 公共性、弱者の切り捨て問題 アクター: 台湾政府(国民党、民進党政府)

History and Politics of Taiwan Railways' Privatization Reforms: From WW II to the Privatization Reforms of 1989

TSAI Cheng-Lun

Abstract:

This paper studies the privatization reforms of Taiwan Railways, focusing on the historical background and surrounding politics. Most preceding research has been conducted from the viewpoint of economics and management. However, the financial problems of Taiwan Railways have not been caused only by inefficient management but have been deeply influenced by the political situation which surrounds it. This paper first examines the traffic and industrial policies of the postwar Taiwan government to determine their relationship with the economic decline of Taiwan Railways. Then, it looks at Taiwan Railways' expenses to determine which were related to government policies. Postwar Taiwan Railways was a government enterprise used for economic development and social stability. However, it lost its monopolistic position through changes in traffic and industrial policies from the 1960s. After 1989, as a part of the Kuomintang government's political reforms, it became the target of so-called privatization reforms. However, because of labor unions' opposition and the Minchintang government's interest seeking, the government has not privatized Taiwan Railways, so far. Thus, we can see that Taiwan Railways has been tossed about by politics throughout its history. Consequently, it is important to clarify the political characteristics of policies affecting Taiwan Railways.

Keywords: Taiwan Railways, privatization reforms, history, politics, postwar

台湾鉄道における「民営化改革」をめぐる歴史とその政治 ——戦後から1989年「民営化改革」まで——

蔡 正 倫

要旨:

これまでの台湾鉄道の「民営化改革」をめぐる先行研究は、経済的、経営的視点から捉えることが多かった（林1994；陳1998；林2003）。しかしながら、単に経済的・経営的視点のみ考察するのは十分ではない。台湾鉄道の経営問題には単純に事業体の経営不振だけではなく、これを取り囲む政治性も深く影響を及ぼし続けている。この政治性を無視しては本当の問題の核心にせまることはできない。

戦後の台湾鉄道は国営事業として経済発展、社会安定に活用されたが、1960年代以後の交通・産業政策によって、台湾鉄道の独占的地位を失ってゆく。そのため1989年以後、改革手段として再び利用されて「民営化改革」の対象となった。しかし、現在の台湾鉄道は組合の反対や政党の既得権益の配慮で、「民営化」しない方針が固まっている。

このように台湾鉄道は政治に翻弄されてきた歴史をもっている。したがって台湾鉄道の「民営化改革」をめぐる議論では、政策とその政治性を明らかにする必要がある。