

# 中国鉄道の「分割・民営化」

—行政法の視点からの考察—

周

蒨

- I はじめに
- II 中国における鉄道改革及び発展
- III 民営化改革と行政法との関わり—中国の鉄道事業に基づく検討
- IV 結びにかえて

## I はじめに

### 1 本稿の意義

①日本においては、国有鉄道（以下、「国鉄」という。）が1987年4月に地域ごとに分割され、民営化の改革が行われた。その結果として、鉄道事業の分野においては、新たな株式会社の経営形態（北海道旅客鉄道株式会社、東日本旅客鉄道株式会社、東海旅客鉄道株式会社、西日本旅客鉄道株式会社、四国旅客鉄道株式会社、九州旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社）が登場し、その後、東日本旅客鉄道株式会社（以下、「JR 東日本」と称する。）、東海旅客鉄道株式会社（以下、「JR 東海」と称する。）及び西日本旅客鉄道株式会社（以下、「JR 西日本」と称する。）との三社が上場し、株式の売却等によって完全民営化という改革当初に予定される目標を達成した。また、民営化改革後の七社は、一体としての経営利益が黒字となり、国鉄時代の常時赤字という経営状態から脱出したことから、日本の国鉄改革は、成功例として世界中から高く評価されている。日本の国鉄改革は、その後、海外の諸国において行われてきた鉄道事業の民営化改革のモデルとされ、多大な影響を与えたと評価されている。

しかしながら、日本の場合は、改革後の鉄道事業を地域、あるいは会社ごとに区分して比較すれば、経営状況に大きな格差が存在していることは明らかである。特に北海道旅客鉄道株式会社（以下、「JR 北海道」と称する。）、四国旅客鉄道株式会社（以下、「JR 四国」と称する。）及び九州旅客鉄道株式会社（以下、「JR 九州」と称する。）の三社（「三島会社」とも呼ばれる。）は、依然として経営状況が厳しく、改革時に鉄道事業の経営赤字を補てんする目的で設置された経営安定基金の運用に頼らざるを得ない状況である。よって、これらの会社は、自立的に営業損失を補てんすることができず、株式上場による完全民営化の見通しも完全に立たない状態にとどまっている<sup>1</sup>。また、民営化後の鉄道運営の安全性については、2005年福知山線事故の後にも重大インシデントを含む事故<sup>2</sup>が多発し、施設の老朽化や設置不備等の理由による事故の件数が増えてきた。もっとも、その状況については、組織形態の転換後に営利性を追求し、経営利益を設備等の修繕より配当金等に優先に配分する等の理由により、「民営化の影響」との批判がある一方、民営化の必然な効果と一律に捉えるのも適切ではないとの意見もある<sup>3</sup>。

上記のことを踏まえ、日本における鉄道分野の民営化改革は、結局本州

---

1 JR 九州は、株式上場を目標として中期経営計画に定めており、その為、上場する諸条件の整備を図る経営が行われているとの評価がある。平成25年度損益計算書のデータによれば、当期純利益は723.2億円を確保できており、良好な経営の実績を挙げているとの評価もあるが、そのうち、鉄道事業の損失が1568.4億円まで上り、主に鉄道関連事業の営業利益の190.5億円、経営安定基金の運用による収益の1161.5億円、及び特別利益（工事負担金等受入額等）の1032.4億円との三つの利益により、その損失が補てんされているに過ぎない。特に、鉄道事業の損失を補てんする利益のうち、経営安定基金の運用によるものは過半数となっている点には留意が必要である。

2 最近では、例えば2010年1月から2014年6月までの間に、JR 各社において27件の事故が発生しており、列車脱線事故は16件（踏切障害によるものは2件）、車両障害・施設障害等は6件、鉄道人身障害は3件、工事違反は1件、列車火災事故1件となっている。これは、国土交通省運輸安全委員会・鉄道事故の統計データ（2014年6月11日のデータ）をJR 各社に絞って整理した結果である。参照、国土交通省ホームページ。

3 春岡耕造「国鉄改革を越えて（三）—安全問題について」進歩と改革693巻（2009年）59頁～60頁。

三社（JR 東日本・JR 西日本・JR 東海）の成功と三島会社の経営難、すなわち、本州三社はそれぞれ上場を通じて株式が売却され、完全の民間株式会社となったのに対し、三島会社は依然として経営安定基金の補てんに頼りながら経営の苦闘が続いているという結果が、改革から二十何年経過後の今日においても事実であるといえよう。

ちなみに、日本国鉄改革の評価に関連して、近年、経済の急速な発展を注目されている中国においては、2013年3月に鉄道事業分野において分割・民営化の改革が行われ、その改革についても「日本にならった」という見解がある<sup>4</sup>。しかしながら、これまでの先行文献では、中国の鉄道事業を学問的に分析したものは少なく、かつ、行政法学の側面からの考察、すなわち改革における国の責務、改革後における国の役割、改革後の会社に対する公のコントロールの在り方等に関するものは存在しない。したがって、「日本にならった」という見解を前提にし、本稿は、上記の問題意識に基づき、日本の国鉄改革後の状況を念頭に置きながら、中国の鉄道の民営化改革を考察するものとする。

②日本においては、2010年6月に「新成長戦略～『元氣な日本復活』のシナリオ」が閣議決定され、今後において鉄道技術の海外事業展開がその中心的施策の一つであることが示されている<sup>5</sup>。鉄道事業の海外進出は、日本が安全で技術水準も高いという誇りを持つ技術を海外に売り込み、新たなビジネスチャンスを創出するほか、すでに投入した多額の技術開発費用を海外へのビジネス活動により回収するというメリットもある。一方、中国は、既に高速鉄道の自主開発に取り組んでおり、イラン、アルゼンチン等発展途上国における軌道建設の工事に参入するほか、ニュージーラン

4 「国有企業・民営化政策の要：中国鉄道の分割・民営化攻撃（特集 中国は大動乱情勢に突入Ⅲ）」国際労働運動42巻1号（2014年）29頁。ただ、中国国内においては、日本の国鉄改革と同様に「分割した民営化」を行ったと称することが多くあるが、「日本の改革にならった」という認識は公に見当たらなかった。

5 小熊仁「運輸と経済フォーラム2010報告『わが国の鉄道産業における海外事業展開』（前編）」運輸と経済第71巻1号（2011年）69頁。

ド、シンガポール等先進国には高速鉄道用の車両の輸出等も盛んにおこなわれている<sup>6</sup>。

続いて、日本は、国土面積が限られているゆえに、少子高齢化の進展に伴い、今後国内の鉄道輸送量の増大は厳しい状況にある。一方、中国は、東南沿海地域に鉄道等の交通手段が集中しているのに対し、西北部には更なる整備が求められ、特に鉄道建設の需要が高まっている<sup>7</sup>。その上、中国は多額の鉄道投資の予算が組まれており、今後急速な発展に伴う建設工事等の実施につき、日本を含む海外からの競争入札等も考えられる<sup>8</sup>。

上記の事情を考慮するならば、日本にとっては、同じ東アジアに位置する中国は、鉄道産業という巨大なマーケットを所有する戦略的なターゲットでありながら、鉄道技術の海外への売り込みに力を入れる強い競争ライバルでもあるという結論が得られる。したがって、本稿は、その意味において、中国における鉄道事業の改革の全体像を探り出すことは、一定の意義があろう。

③もっとも、日本に紹介された中国の鉄道事業の民営化改革に関連する研究としては、経営学・経済学の視点からの考察のほか、現状を紹介するものがある<sup>9</sup>。しかしながら、法学の観点からの考察は、現在一点のみがあり、中国鉄道事業における法制度の沿革を紹介するほか、鉄道法の条文の

6 「中国の高速鉄道は海外で大歓迎され、実力をもって質疑に答える」中国新聞網2013年11月20日 リンク：<http://finance.chinanews.com/cj/2013/11-20/5525141.shtml>（最終アクセス2014年9月30日21時05分）

7 福山秀夫「中国鉄道輸送の最新状況と発展の方向性」Erina Report 108号（2012年）9頁。

8 2013年の全国鉄道固定資産投資目標額は6500億元であり、鉄道基本建設投資額が5200億元と示された。また、李克強総理が西部地域での鉄道建設事業強化の意向を示した影響として、2013年8月に100億元の投資が追加され、総額5300億元の投資が確定した。

9 経営学の観点からは、小方進「中国鉄道の経営管理の実体—『鐵路運輸經濟』の紹介—運輸と經濟51巻9号（1991年）72頁～78頁、宋勝「鉄道多角化経営に関する一考察—中国での展開について」同志社政策科学研究6巻1号（2004年）241頁～257頁、高玲「中国における鉄道コンテナ輸送システムの現状と改革の課題」立命館経営学47巻3号（2008年）123頁～146頁が挙げられる。経済学の観点からのものとしては、姜旭「中国の鉄道貨物輸送に関する現

日本語訳も掲載されている<sup>10</sup>。

鉄道事業は、従来、公共サービスの分野に従属するものと捉えられており、諸外国においては国の直営、すなわち国有・国営の形態が長く持続してきた。したがって、この分野に民営化改革が導入される際に、経営学・経済学からの検討が多く行われるとともに、通常、国から法人格を持つ組織として切り離すことを目的とする法人化への改革に伴って、組織形態に関連する会社法からの考察も行われている。しかしながら、国有・国営から法人化、さらに株式上場を通じて完全の民間法人へ変化するプロセスにおいて、国と国有・国営企業との関係、国と完全民営化された民間法人との関係を考察することは、国の役割・責任の変化を究明する上で公法の分野において重要な意味を有しているものと考えられる。また、民営化の改革によって、国の役割・責任は、従来の直接的介入から間接的規制という介入の方式へ切り替わり、規制の仕組みの構築に伴って、作用法上及び組織法上の変化がみられる意味では、特に行政法学からの考察も重要である。

さらに、比較の観点に基づく外国行政法の研究は、日本においてドイツ

---

状と地域的特徴(稲別正晴教授退任記念号)」桃山学院大学経済経営論集46巻3号(2004年)51頁～78頁,同「中国各省別鉄道貨物発着量の決定要因に関する回帰分析:ODデータをもとにして」桃山学院大学経済経営論集47巻3号(2005年)233頁～242頁,同「中国各省における農産物・工業製品生産高と鉄道貨物発着量との重回帰分析」桃山学院大学経済経営論集48巻2号(2006年)109頁～162頁が挙げられる。現状に関する紹介としては、前掲注5)福山氏のほか、平野衛「中国の鉄道改革の現状」JREA43巻9号(2000年)27193頁～27196頁,宋勝「中国鉄道改革の現状と展望:中国版上下分離を中心に」同志社政策科学研究4巻1号(2003年)297頁～316頁,報道:「最近の中国鉄道事業の動向―市場メカニズムの確立に向けた取り組み―」三菱東京UFJ銀行(中国)有限公司BTMU(China)経済週報2013年10月21日,中野彩香「海外交通事情 中国鉄道部の特殊な成立経緯による組織構造・経営上の課題」運輸と経済72巻1号(2012年)83頁～93頁,同「海外交通事業 中国鉄道部解体,行政と経営の分離へ」運輸と経済73巻5号(2013年)78頁～81頁,「国有企業・民営化政策の要:中国鉄道の分割・民営化攻撃(特集 中国は大動乱情勢に突入)」国際労働運動42巻1号(2014年)28頁～35頁,大沼富昭「中国鉄道改革の現況と展望」JC Economic Journal 2月号(2014年)10頁～12頁がある。

10 中川聖『中華人民共和国鉄道法』の研究 旭川大学地域研究所年報31号(2008年)141頁～189頁。

をはじめとする先進国に関するものが多く存在する一方、中国の研究は少ないのが現状である。中国は、経済発展において日本と緊密な関係を有する一方、社会主義を標榜し、「全人民所有制」の所有制度を維持しながら、「公有」と「私有」との形態を所持する国として、独自の法制度を發展させてきた経緯がある。したがって、独特の所有制の下で、他国と比較して、民営化に関連する国の役割・責任の変化にも中国的な特徴が現れている。その関係で、鉄道事業という日本にも共通する公的サービスの分野を取り上げ、中国の鉄道事業の改革を概観し、全体像を明らかにした上で、改革の原則もしくは原理を究明することは、比較法の見地からの新たな視点を与えることが可能となろう。

筆者は、民営化の改革及びそれに関連する規制の仕組みについて、イギリス・中国・日本との比較研究を行ってきた。中国における国有・国営企業の改革は、全体像として、事業分野に拘らず、「地域先行（ボトムアップとも呼ばれる）」の手法が採用されるほか、主に所有制度に基づく資本への統制が手法として多く用いられることを明らかにした<sup>11</sup>。また、具体的な分野である鉄道事業の改革については、イギリスと日本との比較研究を行った。そこで、これらの作業を踏まえ、本稿においては、中国における新たな鉄道事業の改革状況を踏まえ、行政法の観点から改革後の組織形態、国の役割・責任の変化を考察し、個別の事業分野に行われた上記の研究を補完するものとして位置付けたい。

## 2 本稿の構成

以下、本稿では、まず、分析の背景として、中国における鉄道事業を概観し、今後の発展方向性を含めて全体の経緯を整理しておきたい（Ⅱ）。次に、鉄道事業の改革について、行政法の観点から実際に発生する組織形態上、及び改革後の国の役割・責任上の変化を考察し、具体例を通じて、中国における民営化改革と行政法との関わりを究明することとする

---

11 拙稿「中国における国営企業の民営化改革に関する法的研究」一橋法学9巻2号（2010年）193頁～248頁。

(Ⅲ)。最後に、本稿の考察によって、鉄道事業の改革の際に現れる中国的な特徴を考察し、民営化と行政法との関連について、若干の問題点を提示することとしたい(Ⅳ)。

## Ⅱ 中国における鉄道改革及び発展

### 1 今までの鉄道事業の概観

#### (1) 建国前までの鉄道事業<sup>12</sup>

中国の鉄道は、歴史上、清の時代に初めて出現した。当時は、イギリスの貿易会社によって設立されていたが、その後、清政府が外国の技術導入を阻止しようとして線路を廃止した。しかしながら、運輸上の便利さを追求する観点から、清政府は1881年に再び自主的に鉄道の建設を開始した。この時点から、中国における自主的な鉄道の建設が正式に始まったと思われる。この時期においては、外国による支配を防ぐため、清政府が外国資本の参入を一切禁止し、「官製官営」の形態が一般的なものとされていたが、政府が資本を調達する必要性から、鉄道事業に民間資本が参入した例は現実には存在したと思われる。

その後、1912年に袁世凱が政権を握り、建設中のものを含めて、鉄道事業のすべてを国有化した。しかしながら、当時、諸外国に鉄道事業に関する投資の優先権等が奪われ、中華民国(1911年に建国)には鉄道の建設上の自由・決断権等が残されていなかった。この時期は、中国国内の政治状況が激しく、諸外国から強く干渉された結果、外国資本の参加が目立つようにみられた。その後、1928年に中国における政権の支配には再び変化が生じ、南京国民政府の成立をもって、国民党政権が登場した。この時期に

12 この部分については、主に中国鉄道史編集研究センター編『中国鉄道大事記：1876～1995』（中国鉄道出版社、1996年）の該当部分を参照して整理した。また、「中国」とは、1949年10月1日以降の中華人民共和国を指すが、本稿においては、清の時代から軍閥政権、そして中華民国（国民党政権）及び中華人民共和国を含む統一の名称として「中国」を用いることとし、特に時期を示す必要がある場合、それぞれ明示することとしたい。

においても、鉄道の建設は主に官僚資本及び帝国主義の独占資本との共同作業によって行われ、1949年前までには合計1万3千キロメートルのレールが完成された。

## (2) 建国後～改革開放前までの鉄道事業及び関連規定

これに対し、今日、中国における鉄道事業に言及される際には、基本的に1949年以降、すなわち1949年10月1日に成立した新中国（中華人民共和国、以下も「中国」と称する。）の下に建設された鉄道のことを意味すると思われる。新中国の初期においては、第一次世界大戦及び第二次世界大戦の影響を受け、主に戦後の復興等を目的として、既存鉄道の修復及び新規鉄道の建設が盛んに行われた。当時、鉄道の所管部門として、中央人民政府鉄道部<sup>13</sup>が設置され、一部の地域を除き、全国の鉄道上の投資、修繕、運営上の財政統制等を一括して管理するものとされた<sup>14</sup>。

13 ちなみに、1954年9月20日に第一届全国人民代表大会第一次会議において、国務院の設立によって中華人民共和国鉄道部に改称された。以下、二つの時期の鉄道部を区別するため、中央人民政府鉄道部を「旧鉄道部」、1954年9月20日以降の中華人民共和国鉄道部を「鉄道部」と称する。

14 一部の地域とは、主に東北地方を意味する。当時、東北地域における鉄道の建設計画は、既に中国人民革命軍事委員会（以下、中央軍委という。）鉄道部という軍事部門に許可されていたため、東北地域における鉄道は計画期間内にわたって国家鉄道部の管轄対象から除外されることとなる。中央軍委の鉄道部は、1949年1月10日に設置された組織であり、軍委に所属し、主に「全国の各解放区における鉄道の修繕、管理及び運輸を統一する」ことが業務とされている。すなわち、当時の中国においては、鉄道の建設等は統一されておらず、従来は国民党政権が管轄していた地域においては、軍委による管轄が持続し、共産党政権の管轄区においては新たに設置された鉄道部が管轄の権限を有すると考えられる。そして、この分裂の状況は1949年の年末まで持続し、その後、全国の鉄道は国家の鉄道部に移管されることとなった。ただし、軍事区域における軍事専用の鉄道は、依然として対象から除外されている。



表：＜建国後～改革開放前までの鉄道事業に関する主要な規定等＞

公布日時	名称	主要内容	公布機関
1950.3.6	中央人民政府鉄道試行組織条例（草案）	鉄道部の権限、業務の遂行、内部の組織設置等	旧鉄道部
1950.6.1	中華人民共和国鉄道技術管理規程	鉄道における運輸設備の設計、製造、保守等に関する基本的なルール	旧鉄道部
1950.6.19	鉄道奨罰条例	従業員の12条原則、奨励及び処罰の原則、種類等	旧鉄道部
1951.6.21	鉄道旅客意外傷害強制保険条例	保険の適用対象、手続、金額及び保険費用、除外規定等	政務院財經委 <sup>15</sup>
1952.6.5	全国鉄道暫行固定資産管理規程	基本業務、工業生産、従業員生活、住宅等に関する固定資産、その他の固定資産に関する利用状況、評価等	旧鉄道部
1952.6.11	鉄道専用線路の建設、修繕に関する暫行弁法	鉄道部の所属部門以外の国有企業、私営企業－中央財經委員会；軍事組織－中央軍委	旧鉄道部
1954.6	線路常時修繕規則	常時修繕に関する計画、組織、審査等	旧鉄道部
1957.3.6	鉄道部標準化業務条例	基準の制定に係る原則、国家の基準との関係、主要な業務等	鉄道部
1961.1.26	鉄道分野における政治業務部門の設置及び管理メカニズムの改善に関する報告	鉄道は準軍事的性格を有するものとされ、すべての権限を鉄道部に集中すべきと強調された。中共鉄道部委員会を設置し、運輸に関しては鉄道部の高度な権限が認められた。	中国共産党中央委員会（以下、中共中央という。）
1961.9.30	国営工業企業作業条例（草案）の討論及び試行に関する指示；国営工業企業作業条例（草案）	各事業分野における国営企業の設立等（鉄道分野における一部の試行開始）	中共中央
1967.5.31	鉄道部における軍事管制実施の決定	鉄道部について、全面的に軍事管制を実施する（6.12より全面的軍事管制開始）	中共中央、國務院、中央軍委等
1975.3.5	鉄道業務強化の決定	全国鉄道の統一化管理等	中共中央

15 政務院は、その後、1954年9月20日に國務院に改組された。

上記の表は、この時期における鉄道建設・管理等の主要な規定を整理したものである。表に示したように、この時期には、鉄道の建設等に関する基本的な規定<sup>16</sup>が鉄道部（旧鉄道部を含む）によって定められ、その他、中共中央に制定された指針・通達等も適用されていた<sup>17</sup>。また、1967年（文化大革命）からは、特殊な理由によって、全国範囲内における鉄道が軍事的に管制されることとなり、鉄道部以外に、軍事委員会の管轄下にも置かれていた。

その後、所管部門の行政改革が行われ、1970年7月1日に中共中央及び国務院の決定により、鉄道部、交通部及び郵電部の郵政部分が統合され、統合後においては前記の事業分野がすべて交通部の管轄に置かれていた。しかしながら、1975年1月17日に開催された第四回全人代においては、再び交通部と鉄道部とが分離され、鉄道部は国務院の一つの部署として設置され、「鉄道業務強化の決定」が公布された時点より、全国の鉄道についての権限が再び鉄道部に一本化され、強化された。

さらに、この時期の中国は、旧ソ連からの影響を強く受け、全国規模で計画体制が実施されており、鉄道事業においても、政府と企業（運輸業務を行う経済活動上の組織であるが、基本的に政府の一部と看做される）との結合が長く存続していた。当時の鉄道部は、①鉄道建設の中長期的な発展計画の制定、行政規定の制定及び公布、技術上の基準設定等の行政的権限、②全国における鉄道の運輸、それに関連する物資、貿易業務の遂行及

16 「条例」・「規則」・「弁法」・「規程」等の用語が関連諸規定の名称として用いられているが、これは中国語の原文による訳語であり、日本にいう行政立法あるいは行政上の基準に該当するものと考えられる。また、その中には対外的に拘束力のあるものと拘束力のないものが存在する。

17 これは中国の政治及び行政上の特色とも思われる。中国は、共産党政権が社会の全体的な経済等の活動を指導するため、中共中央に制定される報告、指示等は方針的なものとされており、直接に国民に対して影響を与えないが、行政上においては指導的な役割を有し、日本の「通達」に類似する効力をもつものと考えられる。また、人事上においても、党員であれば同級あるいは上級の共産党支部に監督、評価され、ある意味では、大きな影響がある。さらに、前記の共産党支部は、行政機関のみならず、当時の国営企業の中にも設置され、政治上の支配力が強く認められた。

び管理等経済的業務、③従業員等の教育、医療、住宅、保険等の社会的義務、④鉄道における警察等、専門裁判所の設置等の準司法的権限、との四つの広汎な権限を有していた<sup>18</sup>。

特に、鉄道における警察、裁判所の設置について、その沿革を概観すると、まず、1950年3月6日に第一回全国鉄道公安会議が鉄道部によって開催され、鉄道における公安部門の設置が決定された。鉄道公安部門、すなわち鉄道警察は、行政上、鉄道部の一部門とされており、鉄道部の長の管轄を受けることとなる。その後、1953年9月に開催された全人代において、裁判所及び検察院の組織に関する法律が通過し、鉄道事業における専門裁判所及び検察院も設置されることとなった。もともと、1957年8月に国務院第56回会議によって、専門裁判所及び検察署が一旦は廃止され、準司法的権限は各地方の司法機関に引き継がれることとなった。しかしながら、1980年7月25日には、鉄道部及び司法部の通知によって、再び鉄道の分野において、専門裁判所が設置されることとなった。具体的には、北京に鉄道運輸高等裁判所、鉄道局の所在地に鉄道運輸中級裁判所、各鉄道支局の所在地に鉄道運輸地方裁判所が設置された<sup>19</sup>。その管轄の範囲は、鉄道の運輸に危害をもたらす刑事事件及び仲裁の結果について不服のある経済的案件が主であった。さらに、同年10月25日に、鉄道事業に係る専門の検察院も地域ごとに設置されることとなり、鉄道事業における独自の司法システムが整備された<sup>20</sup>。

18 王致中、魏麗英『中国鉄道改革及び発展研究：1978～1998』（当代中国出版社、2001）2頁。

19 当時の運輸上の組織設置は、鉄道部－鉄道局－鉄道支局－ローカル駅及び線路（中国語原文：站段）という垂直的なシステムとされている。この垂直的なシステムの構築は、中国の政府体制に従って設置されたと考えられる。参照、前掲注18）4頁。

20 参照、前掲注12）218頁及び354頁。この時期においては、全国にわたって鉄道運輸中級裁判所が17所、鉄道運輸地方裁判所が58所の規模で設置されている。ちなみに、これらの裁判所は、2012年6月末の時点で、司法裁判所に統合されることとなり、鉄道事業における独自の司法システムが廃止された。参照、最高人民法院ホームページ。リンク：[http://www.court.gov.cn/xwzx/fyxw/zgrmfyxw/201207/t20120730\\_177865.htm](http://www.court.gov.cn/xwzx/fyxw/zgrmfyxw/201207/t20120730_177865.htm)（最終アクセス2014年9月30日21時09分）

## (3) 改革開放後から鉄道部の解体前まで (1978年12月～2014年3月10日)

①周知のように、1978年に開催された中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議（以下、「11期三中全会」という。）の後に、中国の経済体制は「改革開放」という政策の推進によって大きく変化した。この政策の下では、特に経済・貿易の分野において、全国規模の改革が行われ、かつ、行政部門の改革等も行われることとなった。それに伴い、鉄道事業についても徐々に改革の幕が開いた<sup>21</sup>。

改革の初期における鉄道事業での最も大きな変化は、内部の分権及び請負制の導入である。すなわち、従来は鉄道部に統一された事業計画の権限を地方レベルの鉄道局、さらに下級の鉄道支局等に委任し、生産、運輸経営上における自主的な権限が与えられた。また、鉄道事業に導入される請負制は、主に農村部において実施された農産業の個人請負制を発展させたものであり、1982年に上海鉄道局が先行して推進した結果、全国的、かつ垂直式の責任体制が形成された<sup>22</sup>。このように、責任、権限及び経営上の利益が統合された垂直的な体制が全国的に展開され、一定の効果を収めたものと、学説は評価している<sup>23</sup>。

続いては、1984年10月に中国共産党第12期中央委員会第3回全体会議（以下、「12期三中全会」という。）が開催され、都市部における経済体制の改革、すなわち「経済体制の改革に関する中共中央の決定（原文：中共中央关于经济体制改革的決定）」がなされた。その後、1985年1月に鉄道部が「鉄道改革に関する意見」を発出し、鉄道事業における企業法人形態の導入の方針を確定した。各鉄道局は、鉄道部との間に運輸業務に係る請負制を導入し、経営上の利益については、1985年の時点で鉄道部に5%の「集中費」を納付し、残りの利益は鉄道局各自の運営基金とするといった

21 改革開放政策による経済体制上の影響は、主に「政企分離」を中心目標として行われた国有企業の改革を通じて現れる。その詳細内容については、参照、拙稿（2010年）202頁～499頁。

22 参照、前掲注18）4頁。

23 参照、前掲注18）38頁。

具体的な内容が提示された<sup>24</sup>。また、垂直式の関係に従って鉄道局から鉄道支局、そして各ローカル駅及び線路に経営上の自主的な権限が級別に委任され、経済活動上の実体としての国有・国営企業がこの時期に次々と設置されることとなった<sup>25</sup>。しかしながら、このような組織形態の改革、すなわち従来の鉄道部の所属部門から、行政的権限を有する企業法人への転換については、法的根拠の不在がしばらく続いていた<sup>26</sup>。また、この時期においては、実務上は国务院の特別な審査に基づき、企業法人が設置される例も多くみられた<sup>27</sup>。

②もっとも、この時期に行われた改革は、法律に従って実施されるものでなく、改革の根拠とされたのは、行政庁（鉄道部等）が制定する規範的な文書、及び中共中央が作成する指針等にすぎなかった。すなわち、法律の空白期と評することができよう。この状況は、1990年まで持続していた<sup>28</sup>。

このような情況の修正として、90年代に入ると、鉄道分野における法制度の整備がみられることとなった。まず、1990年9月7日には、全人大常務委員会により中華人民共和国鉄道法（以下、鉄道法という。）が公布され、続いて1992年12月には「鉄道企業経営メカニズムの転換に関する実施

24 参照、前掲注18）40頁。集中費とは、鉄道部が各鉄道局の利益から徴収する費用のことを意味し、主に鉄道事業における従業員の教育、自然災害発生時の補助、過疎地に対する援助金及び奨励的な費用として使われる。

25 参照、拙稿（2010年）202頁。すなわち、経済・経営的業務を遂行する行政部門を切り離して、それを法人化にする改革のことを意味する。

26 参照、拙稿（2010年）202頁。1988年には「中華人民共和国全人民所有制工業企業法」（以下、「企業法」という。）が実施され、工業分野において初めて法人化の改革に法的根拠が与えられた。この法律の可決をもって、「政企分離」の目標が一定の程度で実現できたと評価できる。

27 例えば、広州と深ゼンとを連結する合計147キロメートルの線路においては上記の改革が行われ、1984年の初期から企業法人として自立した経営が始まったが、法的根拠の空白時期は四年ほど持続しており、当時は国务院の特別な審査を経て企業の経営活動が行われたものと思われる。

28 ただし、改革開放の初期においては、地方先行の事例が多くみられ、一種の手法として認められているように思われる。また、この時期においては経済の発展が中心的目標とされており、各地方に一定の自主判断権が中央から移譲されているとも考えられる。

弁法<sup>29</sup>」も公布された。これらの規定によれば、鉄道局、鉄道支局が、まず、国家鉄道運輸企業として位置づけられ、民法上の法人としての性格を認められることとなる<sup>30</sup>。したがって、鉄道局及び鉄道支局は、経営上の自主的な権限を有し、具体的には「国家に与えられた経営及び管理上の資産について、占有、使用及び法律に基づいて処分する権利を有する」とされている（当該弁法7条）。また、鉄道法及び当該弁法の実施によって、運輸業務のみならず、インフラ設備の建設、技術等の業務についても、企業法人の設置あるいは転換が可能となった<sup>31</sup>。しかしながら、当該弁法によれば、鉄道局及び鉄道支局は、運輸上、独立した企業法人として活動する一方、一定の行政的権限をも行使することとなるため、前記の「政企分離」はその時点においては依然として不明確のままであった<sup>32</sup>。

その後、1994年4月には鉄道部が「鉄道改革強化の若干の問題に関する意見」を公布し、鉄道事業における会社形態の導入、「現代企業制度」の導入を、今後の方向性として明確に示した<sup>33</sup>。具体的な方針として、運輸業務上は、国有独資公司あるいは国有持株行使が主要な形態として考えられ、一部の主体の上場<sup>34</sup>も可能とされた。また車両製造等の業務については、1995年に鉄道部の許可によって、中国列車車両総公司是国有持株公司へと再編され、車両業務全般における国有資産を経営する会社法人と位置付けられた。また、インフラ設備については、従来工程局という行政上の部署が全般的に建設等の業務を担当していたが、今後は公司法上の法人へ

29 中国語原文：铁路企业转换经营机制实施办法。この弁法は、鉄道部、国家体制改革委員会及び国务院経済貿易事務室により制定され、公布された。

30 鉄道法72条：「本法にいう国家鉄道運輸企業とは、鉄道局及び鉄道支局を意味する」。鉄道企業経営メカニズムの転換に関する実施弁法2条：「企業経営メカニズムの転換目標は、市場の要求に応じ、法律に基づいて自主的に経営し、利益及び損失に対して自ら責任を持ち、自己発展、自己制約…独立して民事上の権利を有し、民事上の義務を負う企業法人となる」。

31 参照、前掲注18) 96頁。

32 弁法4条：「…国家鉄道運輸企業は、法律、行政法規に基づいて授權される行政管理の権限を行使する。（略）」

33 参照、前掲注18) 293頁。

34 前掲の広深鉄道は、1994年に海外に上場することとなり、株式会社法人へと転身した。

と転換することが明確に提示された。例えば、中国鉄道工程総公司、中国鉄道建築総公司との2社は、「中央企業」として国有資産監督管理委員会の下に置かれ、国有独資公司として設置されている。同様な組織として、中国鉄道通信信号グループ公司も国有独資公司として設置されることとなった。

上記のように、主要な組織形態としては、国有独資公司、国有持株公司が存在していたが、鉄道のその他の分野においては、民間資本が主体となり、あるいは公の資本と混在している法人も存在していた<sup>35</sup>。ただし、特定の線路については、従来のような行政機関の直轄の方式や、国営企業の形態も数が少ないものの、依然として存在していた<sup>36</sup>。

③続いて、2002年11月に中国共産党第16回全国代表大会（「中共16大」と称される。）が開催され、2003年には「中共中央は社会主義市場経済メカニズムを整備するにあたっての若干の問題に対する決定」が提出された。同決定は、市場参入の条件を緩和し、法律あるいは行政法規に禁止されていないインフラ設備、公的サービスの提供及びその他の事業等において公の資本以外の資本（通常は「非公有資本」という。）<sup>37</sup>の参入を認めるほか、融資、徴税、土地使用等の領域において上記の投資主体が同様の待遇を受けるものとしている。上記の政策の制定に続き、2005年に、鉄道部は「鉄道建設及び経営における非公有制経済の参与への激励・指導に関する

35 1993年中国共産党第14期中央委員会第3回全体会議（「14期三中全会」と略称されている。）においては、「中共中央は社会主義市場経済メカニズムを形成するにあたって若干の問題に対する決定」が可決され、インフラ設備の建設に各種の資本の参加を奨励する旨が当該決定に置かれた。

36 これについて、詳細な根拠はないが、鉄道法上の規定によれば、国家鉄道のほかに、地方鉄道、専用鉄道及び鉄道専用線路という分類が存在し、鉄道局等の国家運輸企業は国家鉄道のみに設置されるものと考えられる。

37 ここでは民間の資本及び一部分野における外国の資本を意味する。ただし、中国の文献では地方政府の出資も民間資本として分類されている。これは「全人民所有制」及び「国有」との所有制に基づく出資とを区別するため、国家レベルによる出資のほか、地方政府を含む他の主体による資本は民間資本と整理されるからであろう。楊秋宝「民間資本が鉄道事業に参入する際における障壁の分析」鉄道運輸と経済27巻11号（2005年）9頁。



実施意見（鉄政法〔2005〕123号）」を発出し、鉄道の建設、旅客及び貨物の運輸、運輸設備の製造、さらに多元性経営との四つの分野を全面的に開放するほか、鉄道の建設及び経営に非公有制経済の参入を促進する七つの方策も示された<sup>38</sup>。学説上も、2001年以降に展開された経済・経営等の改革は、中国がWTOに加入した影響を受けたものと評価されている。

この時期、上記の政策上の諸変化の影響をうけ、鉄道事業においては、非公有資本による出資の促進、国営以外の経営形態の導入（合資、合作、連合経営及び株式の保有による投資等）等の改革が盛んに行われていた。しかしながら、全体としては鉄道部という行政部門に統括の権限が集中しており、民間の資本等の参入がみられるものの、依然として国からの強い関与が持続していた<sup>39</sup>。このような状況に大きな変化の転機をもたらしたのは、中国の新政権の登場である。

## 2 政策の転換—鉄道部の撤廃

### (1) 鉄道部の廃止の背景

中国の鉄道部の組織構成等については、国による関与の強さ、効率性の悪さ、サービスの質の低下等、多くの面にわたって批判されてきた。それらの問題を解決するために、鉄道部の組織編成を含む事業全体の改革が必要であるとされ、2008年3月に開かれた第11回全国人民代表大会において「交通運輸部との統合」という案も提出された。しかしながら、当時、鉄道部の長である劉志軍氏（その後、汚職及び巨額な賄賂を収受した疑いで

38 参照、中華人民共和国中央人民政府ホームページ。リンク：[http://www.gov.cn/jtzt/2006-06/09/content\\_305633.htm](http://www.gov.cn/jtzt/2006-06/09/content_305633.htm)（最終アクセス2014年9月30日21時10分）また、「非公有制経済」という用語は、「公有制経済」との対比で使われている。中華人民共和国憲法6条には「公有制経済」が「全（人）民所有制及び集団所有制」を意味するものであり、この二つを除くその他の経済の形態を「非公有制」と推定できる。また、憲法11条には具体的な例として、「個人経済、私営経済等」を列挙している。

39 鉄道部の成立経緯から検討し、組織改革の必要性を探り出す検討として、中野彩香「中国鉄道部の特殊な成立経緯による組織構造・経営上の課題」運輸と経済72巻1号（2012年）がある。また、法制度については、前掲注9）143頁～149頁が参照されたい。



公訴され、2013年7月に猶予期間2年の死刑の判決を言い渡された。)は、国土開発・国防のほか、軍事的利用等もある鉄道事業を従来通りに維持すべきであると強く主張し、激しく抵抗した。その結果、中国の行政組織の改編等が活発に行われていたにもかかわらず、その鉄道部への影響は限られていた。

2013年3月に第12回全国人民代表大会第1次会議が開かれ、中央の人事に新たな変化が生じた。習近平・李克強政権が登場し、その交代を契機として、省庁の再編と行政の改革が行われることとなった<sup>40</sup>。今回の行政改革は、2007年10月に開かれた第17回共産党全国代表大会で提出された「大部制改革(部門間で重複・分散している権限を整理・統合させる改意味)」の延長線上にあるものと考えられる。

## (2) 鉄道部の撤廃・統合及び組織上の変化<sup>41</sup>

### ① 鉄道部の組織上の分離

2013年の「決定」に基づき、鉄道事業における「政企分離」の目標が達成された。すなわち、行政の権限を兼ねて経営的業務の遂行をも有してきた鉄道部は、国家鉄路局と中国鉄路総会社との二つの組織に分けられ、前者が鉄道部の行政権限を引き継ぐ部門として交通運輸部に下に置かれていたのに対し、後者が100%国家出資の法人として独立させられた。

今回改革の目標は、「鉄道建設及び運営の健全で持続可能な発展を推し進め、鉄道運営の秩序及び安全を保障し、各種交通運輸方式の相互接続を促進するため、鉄道の行政・企業分離を実行し、総合的な交通運輸の体系を整備する」ことである、とされている。具体的な改革の内容として、まず、鉄道部の鉄道発展計画・政策を制定する権限を国家鉄路局へ組み入れられた。したがって、交通運輸部は、国家鉄路局を管理するほか、鉄道・道路・水路及び航空の全体的な発展計画を制定し、統合調整の役割を果た

40 「国务院機構改革及び業務・権限の転換計画についての決定」が当該会議にて提出され、国务院の省庁再編案を決定した。以下、「決定」と呼ぶこととしたい。

41 以下の内容は、2013年の「決定」を参考にして整理した。

す上、全国統一の交通運輸体系を整備することとなった。また、鉄道事業に関連する技術基準の制定等に責任を負い、鉄道の安全生産、運輸サービスの質及び建設等のプロジェクトの品質を監督・管理する役割も担うこととなった。次に、国による100%出資の中国鉄路総会社が設立された。中国鉄路総会社が従来、鉄道部が担ってきた経営的業務を引き継ぎ、運輸に関する調整・指揮の責任を有するものとされた。また、旅客及び貨物運送の業務を担当しながら、専門的及び特殊な輸送の任務<sup>42</sup>を所管し、鉄道の建設に責任を負うほか、鉄道の安全生産に対する主要な責任を負うこととなる。

鉄道部は、今回の改革に基づいて廃止されることとなるが、鉄道事業の重要性・特殊性に鑑み、国は、引き続き鉄道の建設・発展等を支持及び支援する方針を示している。今後は、鉄道投資及び融資体制改革や運賃改革等の実施によって、より健全で、整備された公益的路線を建設し、運輸補助金支給体制を構築するなど、鉄道事業における改革を推進するとの方針が明らかとなった。

## ②国家鉄路局の業務・権限

2013年には、国務院が国家鉄路局の設置について「国家鉄路局の主要な業務・権限、内設機構及び人員編成に係る規定の公布に関する国務院弁公庁の通知（国弁発〔2013〕21号）」を発し、国家鉄路局の業務・権限として、i）鉄道を監督・管理する法律法規、規章（日本の省令に相当する規範）の草案を作成し、発展計画・政策及び体制改革の業務に参加・研究し、技術の基準を作成するほか、基準の実施を監督すること、ii）鉄道の安全生産に係る監督・管理の責任を負い、鉄道運輸安全・工事品質安全及び設備品質安全監督管理に係る規範を作成または実施するほか、法に基づく許可を下し、鉄道生産安全事故の調査及び処理を行うこと、iii）運輸及

42 中国語の原文は「专运」及び「特运」の用語となっており、それぞれに対する法的定義が見当たらなかったが、毛沢東の時代には「專列（専用列車）」という用語が使われていた経緯があるのに基づき、前者が国家の重要な幹部（外国の首脳等を含む）の乗車を意味し、後者が国防・軍事物資等の輸送を意味すると推測した。

び工事建設の市場秩序・政策・措置等を作成・実施し、運輸サービスの品質及び公益的運輸任務の実施状況を監督すること、iv) 運行状況を観測・分析し、データを統計すること、v) 政府間の国際的交流及び協力業務を推進すること、vi) 国務院もしくは交通運輸部によるその他の事項を担当すること、との六つを示した。上記の業務等を行行使するにあたって、瀋陽・上海・広州・成都・武漢・西安・蘭州との七か所を鉄路監督管理局として設置し、同局が各自の管轄区において監督・管理の権限を行行使することも、当該通知に示されている。

それ以外、鉄道部に従属していた25個の「事業単位」が国家鉄路局に編入され、さらに7個の同様の「事業単位」が新設されることとなった<sup>43</sup>。今後、国家鉄路局の組織構成に引き続き注目する必要がある。

### ③中国鉄路総公司

中国鉄路総公司の性格については、「中国鉄路総公司の設立に係る問題に関する国務院の批復（国函〔2013〕47号）」によって、以下のような内容が提示されている<sup>44</sup>。

まず、中国鉄路総公司は、国務院の同意に基づき、1988年「中華人民共和国全民所有制工業企業法（中華人民共和国主席令第3号）（以下、「工業企業法」という。）」の規定にしたがって設立された国有独資企業であり、中央政府が管理の権限を行行使し、財政部（財務省に該当）が国務院を代表して出資者の権利等を行行使し、交通運輸部及び国家鉄路局が法的に基づき

43 事業単位の新設は、2014年1月14日に国家鉄路局のホームページに公表された。また、既存の25個の事業単位は、鉄道博物館等を除き、企業への再編が鉄道部の時にすでに決められており、今後、更なる組織の改革が考えられる。ちなみに、「事業単位」とは、「国は社会の公益のため、国家機関またはその他の組織が国有資産を利用して設立し、教育・科学技術・文化・衛生等の活動を行う社会サービスの組織」であり、法人格を持つものである（事業単位登記管理暫行条例2条・3条）。

44 「批復」とは、上級行政官庁が下級行政官庁に提出される申請・提案等に対する回答のことを意味する。中国鉄路総公司の設立については、鉄道部が案を国務院に提出し、それに対して国務院が案に同意する意見・回答を示したのである。

監督の権限を行使する<sup>45</sup>。

次に、鉄道部時代の資本、負債及び人事等はすべて中国鉄路総会社が引き継ぐこととなり、これまで鉄道部に従属していた18個鉄路局（広州鉄路集团公司、チベット鉄路公司を含む）、三つの専門運輸公司及びその他の企業の債権・資本等を吸収し、中国鉄路総会社の国有資本として計上する。債務が全額弁済されるまでは、国が国有資本による収益を納入せず、当該総会社が収益を再投資することも認める。

続いて、経済的面においては、「鉄路公益性運輸補助金」のシステムを構築する方針が示された。具体的には、学生・障害を負う軍人・農業用物資等の運輸業務のほか、チベット・新疆等公共性の高い路線において、財政的補助金の支出を確保し、その運輸による経営損失を補償する目的である。そのほか、従来、鉄道部時代の税金の優遇措置を引き続き継続することもあげられている。鉄路建設債券の発行について、政府が支援する姿勢を示すほか、設立及び再編の過程に発生する各種の税金については、鉄路の改革コストを増やさないように処理するものとされている。

当該批復によれば、中国鉄路総会社の具体的な設立案及び定款は、後日財政部により公布されることとなるが、未だに公開されていない<sup>46</sup>。

以上、長い歴史を持つ鉄道部は、その姿を消すこととなった。改革により、「政企分離」が実現されたと高く評価されている一方、後ほど分析するように、法的な観点から検討すればいくつか重要な問題が残されている。

### 3 今後の発展見込み

今後の鉄道事業の発展については、次のようなものが考えられる。

第一に、経営の面においては、第12次5カ年計画（通常は「12・5計画」と呼ばれる。）の内容によれば、今後、鉄道建設のスピードがますます高

45 「中華人民共和国全民所有制工業企業法」の規定については、参照、拙稿（2010年）201頁～202頁。

46 国务院の当該批復は、2013年3月14日に公布されている。しかしながら、本稿の執筆・発表時点では財政部による設立案及び定款の情報は、未だ入手できていない。

まり、鉄道の総距離も2015年までに12万キロを達成すると予定されている。軌道等インフラ設備の建設・修繕のほか、列車の走行時間を短縮し、時速を上げるなど具体的な計画まで予定されている。

第二に、技術の面においては、特に高速鉄道網の充実に積極的に取り組むことが確実であって、2012年度末の時点で2,700キロが完成し、延長10,300キロとの世界一の規模に達した。今後、高速鉄道の技術の海外輸出、海外での入札等も視野に入れるとの方針も提示されている。

第三に、組織の面においては、国家鉄路局と中国鉄路総公司との分離体制は、当面、維持されることとなり、現時点では更なる組織の改革の見込みはない。したがって、中国鉄路総公司という100%国有資本の企業形態がしばらく存続することが予想される。

### Ⅲ 民営化改革と行政法との関わり—中国の鉄道事業に基づく検討

#### 1 改組後の経営形態—組織法の側面からの考察

##### (1) 行政的権限の行使について

以上、概観してきたように、改革後、鉄道部は完全に廃止され、監督・管理等の行政的権限は国家鉄路局に引き継がれることとなった。以下においては、関連法律・法規等に基づき、鉄道分野における行政的権限の行使の仕組みを考察することとしたい。

##### ①総則の部分

鉄道の建設及び運輸業務については、1990年9月7日に開かれた第7期全国人民代表大会常務委員会第15回会議で可決された「中華人民共和国鉄路法（以下、「鉄路法」という。）」<sup>47</sup>によって規律されている。同法は、ま

---

47 2009年8月27日に開かれた第11期全国人民代表大会常務委員会第10回会議において「一部の法律の改正に関する決定」が発され、それに基づき改正され、現在までも同法が適用されている。

ず、「鉄道の運輸及び建設の推進を保障し、社会主義現代化建設及び人民の生活の需要に適應する」との立法趣旨を明らかにしている（鉄道法1条）。同法の適用対象として、国家鉄道、地方鉄道、専用鉄道及び鉄道専用線との四つが列挙され、それぞれ「國務院鉄道主管部門に管理される鉄道」、「地方政府に管理される鉄道」、「企業またはその他の單位に管理され、当該企業または單位の内部に輸送サービスを提供する鉄道」及び「企業またはその他の單位に管理され、国家鉄道またはその他の鉄道に接続する線路」とそれぞれの定義が示されている（2条）。

次に、鉄道の管理、監督等については、同法3条がその原則を示している。すなわち、「國務院鉄道主管部門が全国範囲内の鉄道を管理し、国家鉄道については高度かつ集中的、統一して指揮する運輸管理体制を構築する」こととされ、「国家鉄道運輸企業が法律・行政法規に基づき行政管理的業務を行使する」ものとされている。ここにいう「國務院鉄道主管部門」とは、従来、鉄道部を意味するものと理解されてきたが、改革後においては新たに設置された国家鐵路局を指すこととなる。

また、鉄道の技術管理については、上記の「國務院鉄道主管部門」が国家鉄道に係る規程（規則・基準に相当する）を制定し、地方鉄道及び専用鉄道の技術管理については国家鉄道の規程を参考として制定することが定められている（法8条）。

以上の記述からは、今後、行政的権限は基本的に国家鐵路局に集中されることが考えられる。また、鉄道を含めて、全体的な運輸体系については、交通運輸部が統合的な計画を作成し、実施することとなる。

## ②運賃の制定について

1997年12月29日に開かれた第8期全国人民代表大会常務委員会第29回会議においては、「中華人民共和国価格法（以下、「価格法」という。）」が可決された。「中華人民共和国国内に発生する価格行為（筆者注：価格の制定行為と考えられる。）」、すなわち「商品の価格」及び「サービスの価格」<sup>48</sup>については、すべて同法を適用することが法的に定められた（2

条)。また、価格については「市場調節価格」、「政府指導価格」及び「政府制定価格」<sup>49</sup>の三種が定められている(3条)。そのうち、特に「政府指導価格」及び「政府制定価格」については、詳細な規定が置かれている。

具体的には、i) 国民の経済発展及び人民の生活に重要な関係のある極めて少数の商品の価格、ii) 少数の希少な商品の価格、iii) 自然独占分野の商品の価格、iv) 重要な公益事業における価格及びv) 重要な公益性サービスの価格との五つについて、必要がある場合、「政府指導価格」または「政府制定価格」の実施が認められる(同法18条)。また、上記18条に言及される価格制定の権限及び具体的な範囲については、中央価格制定目録及び地方価格制定目録に基づくものとし、中央の場合は、國務院価格主管部門が制定・修正し、國務院の同意を得た上、実施することとされる。これに対し、地方の場合は省・自治区・直轄市の政府価格主管部門が中央価格制定目録に定められる権限及び適用範囲を参考にして当該区域内の価格等を制定し、同級政府の同意を得た上、國務院価格主管部門の審査を経て公布されることとなる(19条)。國務院価格主管部門及びその他の関連部門は、中央価格制定目録に示される価格制定の権限及び具体的な範囲にしたがい、「政府指導価格」及び「政府制定価格」を制定することとされ、重要な商品及びサービスの価格については國務院の同意が必要とされる(20条)。さらに、「政府指導価格」及び「政府制定価格」の制定にあたって、「商品またはサービスの社会的平均コスト及び市場の供給状況、国民経済と社会発展の要求並びに社会の能力」に基づき価格を制定し(21条)、

48 「商品の価格」とは、各種の有形あるいは無形の資本の価格を意味する。

「サービスの価格」とは、各種の有償サービスの価格を意味する。

49 「市場調節価格」とは、商品の生産・経営に従事し、あるいは有償サービスを提供する法人、その他の組織及び個人が自主的に制定し、市場競争を通じて形成された価格のことである。それとの対比において、「政府指導価格」とは、同法に基づき、政府の価格主管部門またはその他の関連部門が、価格制定の権限及び範囲内に基準価格・変動幅を制定し、経営者に指導し、経営者が制定した価格のことを意味する。また、「政府制定価格」とは、同法に基づき、政府の価格主管部門またはその他の関連部門が、価格制定の権限及び範囲をもって制定した価格のことを意味する。

「具体的な適用範囲、価格の基準は、経済の進行状況に基づき、定められた価格の制定権限及び手続にしたがって直ちに調整しなければならない」とされた。その際には、「消費者、経営者」による意見の提出も可能である（25条）。

また、鉄道事業の運賃制定については、鉄道法にも定めがある。例えば、国家鉄道の場合、旅客・貨物等の運賃率は國務院鐵路主管部門が制定し、國務院に同意を求めることとなるが、事務手数料等を含むその他の費用については、具体的な名目及び料金基準を國務院鐵路主管部門が定めることとなる。また、国家鉄道の特定な線路の運賃率、特定な貨物の運賃率及び臨時的線路の運賃率については、國務院鉄道主管部門が國務院物価主管部門の同意を得て制定する。そのほか、地方鉄道の旅客・貨物の運賃率及び雑費の名目・料金基準は、省・自治区・直轄市の政府物価主管部門が國務院鉄道主管部門に授権される機関と共同に制定する（鉄道法25条）。それらの運賃等は、公告されなければならない、公告されない場合は実施してはならない、とされている（26条）。

以上のように、鉄道事業における運賃等は、まず、価格法18条の規定に基づき、特殊な分野における価格の制定には中央価格制定目録及び地方価格制定目録を参考として定められることになる。2001年8月1日より、「国家發展計画委員会<sup>50</sup>及び國務院主管部門による価格制定目録（中華人民共和国国家發展計画委員会令11号）」が施行されることとなり、鉄道事業は、「重要な交通運輸」として分類され、「国家鉄道、国家が出資し株式を保有・支配する合資鉄道」の旅客・貨物の運賃率及び雑費の料金基準については、「国家發展計画委員会及び関連部門」が制定するものとされた。したがって、鉄道の運賃は、「政府指導価格」となり、国家發展及び改革

50 最初は、1952年に國務院の下に国家計画委員会との名称で設置された。その後、1998年に国家發展計画委員会へと改称され、2003年には元國務院体制改革弁公室及び国家經濟貿易委員会の一部の権限を吸収し、国家發展及び改革委員会へと再編された。現在は、国家發展及び改革委員会が國務院の一部門として位置付けられている。



委員会（以下、「発改委員会」という。）と関連部門（鉄道法25条に基づき、鉄道部のことを意味すると考えられる。）が制定することとなる<sup>51</sup>。また、その運賃の制定は、必ず国务院の同意が必要とされている。旅客の運賃については、1995年に国务院の同意を得て、「鉄道旅客運賃の調整に関する通知」が公布され、現在も同通知の内容が適用されることとなっている。貨物の運賃については、2013年に国务院の同意の下、「鉄道貨物運賃の調整に関する通知」が公布され、同年2月20日より適用されることとなる。

結論として、鉄道事業における運賃等は、完全な市場価格ではなく、「政府指導価格」の性格をもち、国务院の同意を得た上、発改委員会及び鉄道部に制定されることとなる。鉄道法上において、それらの価格は、法的に「公告」しなければ実施してはならないとされているが、具体的な「公告」の手法に関する詳細な規定は置かれていない。一方、価格の制定に係る意見聴取や公聴会の開催等の手法については、価格法に具体的な規定が定められており、その法的適用が一般的に考えられるものの、鉄道法が1990年、価格法が1997年に可決されたため、立法の順序に従い、実際に後者が適用される余地は狭いものと考えられる。すなわち、前述のように、1995年には旅客運賃の基準等が公布されており、したがって、価格法はその後に行われる価格の制定・変更のみ適用されるものと推定できよう<sup>52</sup>。

### ③安全性について

続いて、鉄道事業においてもっとも重要視される安全性の問題について、現行の法的仕組みを以下に整理する。

鉄道法の第四章には、「鉄道の安全及び保護」の規定がおかれており、

51 「政府指導価格」あるいは「政府制定価格」の判断について、2013年3月21日に開かれた記者会見では、「企業法人という性格を考えれば、鉄路総会社に一定の経営自主権を与えるべき」と、交通运输部の担当者が語った。リンク：[xwzx.ndrc.gov.cn/ywdt/201301/t20130322\\_533464.html](http://xwzx.ndrc.gov.cn/ywdt/201301/t20130322_533464.html)（最終アクセス：2014年9月30日21時11分）

52 実際に1995年以後、新たに開設された高速鉄道等の運賃については、利用者の意見の聴取や公聴会の開催等の手法が用いられるようになった。また、1995年に公布された旅客運賃基準の中では、価格の変動可能な範囲がすでに示されており、今まで価格の変動をめぐる紛争はなかったようである。

安全確保の措置と事故の処理とが二つに分けられて定められている。まず、安全確保の面においては、鉄道運輸企業<sup>53</sup>、運輸安全検査の職員、鉄道・地方の公安機関、電力主管部門、地方政府、鉄道・地方の衛生検疫部門それぞれの管理の権限及び義務が同法に定められた。例えば、鉄道運輸企業には、「鉄道の管理及び保護、定期的な検査、運輸施設のメンテナンス」を強化し、「運輸施設の整備を保証し、旅客及び貨物の運輸安全を保障する」責任がある（同法42条）。具体的には、電力の供給の場合、電力主管部門がその供給を保証しなければならない（44条）、軌道建設に係る土地の保護等について、敷地内は鉄道運輸企業、敷地外の関連区域は当該地方政府がそれぞれ責任をもって整備しなければならないとされている（45条）。線路や鉄橋、トンネル等から一定の距離内に、ため池、ダム、堤防等の建設や、砂利採取、井戸掘り、水汲み等の行為を行い、線路の安全性等に危害をもたらす場合、県レベル以上の政府は直ちに禁止命令を発出しなければならない（46条）。その他、危険品の輸送（48条）、信号装置の毀損や線路に障害物の放置（49条）、貨物列車への無断乗車（50条）、線路における列車の通行への妨害行為（51条・52条）、列車もしくは駅への破壊行為（53条）、輸送物資の掠奪（54条）、列車内に発生する人身もしくは財産の安全に影響する行為（55条）、伝染病の処理（56条）に関連する条文も、それぞれ定められている。次に、事故の処理については、鉄道運輸企業は、国务院及び国务院主管部門の定めた事故調査の規定に基づいて事故を処理し、直ちに列車の通行を開始すべきであり、何人あるいは組織も線路の再開通及び列車の通行を阻害してはならない（57条）。運行事故及びその他の列車の運営事故により人身的な被害が発生する場合、鉄道運輸企業は賠償責任を負う。ただし、不可抗力または被害者自身の原因によって事故が発生する場合には、鉄道運輸企業は賠償責任を負わないとする（58

53 鉄道部の時代では、18か所の鉄路局のことを意味する。改革後においては、旧鉄路局が国有資本として鉄路総公司に吸収され、対外的には鉄路総公司が同法にいう「鉄道運輸企業」となる。

条)。

鉄道法73条の規定に基づき、国務院が2004年12月27日に「鉄道運輸安全保障条例」を公布し、2005年4月1日に施行された。ただし、当該条例は、2013年8月17日に公布された「鉄道安全管理条例(国務院令第639号)」108条に基づき、廃止されている。

この「鉄道安全管理条例(以下、「安全条例」という。)」は、2014年1月1日より施行されることとなり、「鉄道の安全管理を強化し、鉄道の運輸安全を保障し、人身及び財産の安全を保護する」目的を有している(同条例1条)。

安全条例は、鉄道建設の品質及び安全(8条～20条)、鉄道専用設備の品質及び安全(21条～26条)、鉄道線路の安全(27条～55条)、鉄道の運営安全(56条～77条)、監督及び検査(78条～82条)の各章に分けられ、国務院鉄道事業監督管理部門、鉄道監督管理機構のほか、地方レベルの政府、鉄道運輸企業、建設・運輸・設備製造等の関連組織等についてそれぞれの責任及び義務を定めている。例えば、総則の部分において、国務院鉄道事業監督管理部門は、全国内の鉄道安全に関する監督・管理の責任を有し、国務院鉄道事業監督管理部門により設立された鉄道監督管理機構は、所管区域内の鉄道安全に関する監督・管理の責任を有する(3条)。そのほか、鉄道の沿線に位置する各地方レベルの政府等が、各自の権限をもって、鉄道安全に係る教育を強化し、鉄道保護の責任を明確にするとともに、鉄道安全を妨害する行為を防止・停止させ、鉄道安全保障の関連事項を斡旋・処理するほか、鉄道安全保障のその他の業務を担当する(4条)、との規定も置かれている。

鉄道の安全性については、上記の規定のほか、違反事例に対する措置についても明確な規定が定められている。まず、鉄道法60条～71条には、危険品の携帯、信号措置への損害や線路に障害物を放置する行為などについて、関連の刑事責任が定められている。次に、安全条例においても、83条～105条にわたって処罰の規定が置かれており、罰金刑や行政処分等の

内容が定められている。また、安全管理条例の違反行為については、『鉄道安全管理条例』への違反行為についての行政処罰の実施弁法（交通運輸部令2013年第22号）」が公布され、安全管理条例と同時に2014年1月1日より施行されることとなった<sup>54</sup>。当該弁法は、「鉄道安全にかかわる行政処罰の行為を規律し、当事者の合法的な権利利益を保護する」目的を有するものとされ、国家铁路局及び地域の鉄道監督管理局が、安全条例に違反する行為に対し、当該弁法を適用して行政処罰を実施することとされている（弁法1条・2条）<sup>55</sup>。なお、行政処罰の権限行使については、安全条例に鉄道監督管理部門が処罰の権限を行使すると定められる事項を、違法行為の発生地域の鉄道監督管理局が実施することとし、「複雑で、重大かつ社会への影響が大きく、多数の地域にわたって発生する案件」もしくは「国家铁路局が必要であると認める案件」については国家铁路局が処罰を実施することとなる（7条）。ただし、その他の行政処罰に関連する諸規定を概観してみると、基本的には、地域の鉄道監督管理局が処罰の権限を行使することが多く、その具体的な手続は同弁法の47条～68条に定められている<sup>56</sup>。

54 「鉄道運輸安全保護条例」の廃止に伴い、2006年1月4日に鉄道部に公布された『鉄道運輸安全保護条例』への違反行為についての行政処罰の実施弁法」が同時に廃止されることとなった。

55 国家铁路局は、安全条例3条にいう「国務院鉄道事業監督管理部門」に該当し、地域の鉄道監督管理局は、同3条にいう「鉄道監督管理機構」に該当するものと思われる。両者を統一して、「鉄道監督管理部門」と称する。また、安全条例101条は、「鉄道監督管理部門及び職員は、本条例に定められる処罰の種類及び範囲を厳格に適用し、違法な行為の性質及び具体的な態様に基づき行政処罰の権限を行使しなければならず、具体的な規定は国務院鉄道事業監督管理部門が定めることとする」とされている。鉄道部の撤廃後、従来の行政的権限は交通運輸部が引き継ぐこととなり、安全条例にいう「国務院鉄道事業監督管理部門」として、当該弁法を発令したものと考えられる。

56 行政処罰については、「中華人民共和国行政処罰法（中華人民共和国主席令第63号）」が1996年10月1日より施行され、「行政処罰の設定及び実施」に適用されている（同法2条）。また、同法3条によれば、「本法律に基づき、法律・法規または規章の定めにより、行政機関が本法律に定められた手続にしたがって（筆者：処罰を）実施する」とされている。ここでは、「規章」は省令に該当するものであり、前記の弁法は交通運輸部の定めたものであるため、ここにいる「規章」に該当するものと考えられる。また、弁法に定められる処罰は、同法8条にいう「罰金」に該当する。

## ④小括

以上、概観してきたように、改革後の鉄道事業においては、まず、行政的権限を切り離して、交通運輸部が引き継ぐこととなる。次に、交通運輸部の下に、鉄道事業の担当部門である国家鉄路局を設置し、国家鉄道について統括的な指揮監督の権限が付与される。また、地方レベルでは地域の鉄道监督管理局という名称の行政部門を設置し、当該区域内の鉄道の運営等に関して監督・管理の権限を行使する。従来、行政的権限及び経営・経済的業務行使の権限を同時に握っていた鉄道部の時代と比較すると、交通運輸部—国家鉄路局—地域の鉄道监督管理局への組織改革によって、全体的な発展計画及び政策の制定は交通運輸部に所属し、鉄道技術標準の制定や安全生産・運輸サービス・鉄道事業の監督管理は国家鉄路局が管轄するという仕組みが構築され、責任の帰属等がより明確に定められることとなった。

## (2) 経営・経済的業務の遂行について

## ①改革後の組織形態—企業法人

行政的権限を切り離した後に、残る経営・経済的業務の部分は、新設の中国鉄路総公司に引き継がれることとなった。具体的には、鉄道運輸の統一調整指揮、旅客・貨物の輸送、鉄道の建設が業務内容と考えられる。

すでに述べたように、中国鉄路総公司は、100%国家出資の企業法人であり、中央政府の管轄に置かれている。企業の設立・変更等は、工業企業法の規定に基づくものとされており、権利及び義務も同法によって規律されている。同法の規定によれば、工業企業としては、主に i) 商品の生産及びサービスの提供を自主的に決定する権利 (22条)、ii) 供給組織を自主的に選択し、生産に必要な物資を購入する権利 (25条)、iii) 商品及びサービスの価格を自主的に決定する権利 (國務院に定められる事項を除き) (26条)、iv) 國務院の規定に基づき、経営・管理の権限を付与される固定資産を賃貸・有償に譲渡する権利 (29条) 等を有するものとされている。

また、中国鉄路総公司の経営においては、(総) 經理責任制 (中国語では「厂长」といい、総經理とは支配人・社長にあたるポストである。) が

採用されている（工業企業法7条）。工業企業法の規定によれば、経理責任制の下、総経理は企業の法定代表人であり、生産・経営・管理について全面的な権限を有するとされる（45条）。総経理の選出にあたっては、国务院の規定に定められる場合を除き、i）政府主管部門の委任あるいは招聘、ii）企業の従業員代表大会の選挙、との二つの方法によって選ばれることとなる（44条）。したがって、元鉄道部の長である盛光祖氏は、改革後の中国鉄路総公司の総経理に任命され、鉄道部に提出された「中国鉄路総公司定款」の中では、総経理として、i）党及び国家の方針・政策を貫徹して推進し、国务院及び関連部門に報告すること、ii）企業の日常的な経営・管理の業務を担い、鉄道事業における統一的な組織管理・指揮権を行使すること、iii）企業の発展戦略・企画・重要な固定資産への投資事業及び資本の運営事業を制定し、実施すること、iv）企業の年度経営計画・固定資産への投資計画・財務予算及び決算案・利益の配分案・損失補てん案を制定し、実施すること、v）総経理の業務会議を招集し、司会として開催すること、及びvi）国务院及び関連部門に付与されるその他の権限を行使すること、以上の職権が与えられている。

そのほか、従来の鉄路局（鉄路運輸企業）も中国鉄路総公司の一部として引き継がれることとなった。中国鉄路総公司の組織構成に関する詳細は公布されていないが、従来の鉄道部の運輸業務を担当する部門をすべて引き継ぐものと考えられる。ただし、従業員の新たな所属先及び身分については、明示されていない。現時点では、鉄道事業の従業員の人数は214.47万人となり、そのうち、運輸業務に従事する者が161.14万人ほど存在する<sup>57</sup>。

57 鉄路局は、従来、鉄道部に直接に属する企業であり、性格上は工業企業法に基づき設立された国有企業法人であると思われる。従業員は、安定した雇用関係を持ち、公務員ではないが、かなり公務員に近い福利厚生を享受していた。ただし、管理職に就く者は、同工業企業法の規定に基づき、行政から任命され、公務員としての身分を有すると考えられる。改革後、上記の者を除き、鉄路局の従業員が中国鉄路総公司に合併し、吸収された後においても、身分上の変化はないと推測できる。

## ②国有企業法人与国有独資公司との併存

中国においては、「全人民所有制」という根本的な所有制度の下、国が全額出資して設立した法人形態には二つの類型があると思われる。

第一は、前述の工業企業法の規定に基づき設立された企業法人である。第二は、1993年に可決された「中華人民共和国公司法（以下、「公司法」という。）」の特別規定に基づき設立される国有独資公司、すなわち会社法人である。

公司法の規定によれば、国有独資公司とは、「国が単独に出資し、国务院または地方政府に同級の政府国有資産監督管理機構が権限を付与され、出資者としての権限及び責任を行使する有限責任公司」である（64条）。国有独資公司においては、株主会が設置されないこととなるが、その権限は国有資産監督管理機構が代わりに行使することとなる。取締役会は国有資産監督管理機構から株主会の一部の権限を付与され、重大な経営事項を決定することができるが、合併・分立・解散・資本金の増加あるいは減少・債券の発行については、国有資産監督管理機構に権限が留保されている（66条）。また、取締役会のメンバーは国有資産監督管理機構から派遣されることとなり、代表取締役及び副代表取締役（日本においては、会社法上の副社長に相当すると思われる。）も国有資産監督管理機構から指名されることとなる（67条）。

上記の2つの法人形態は、資本金の性格上は類似しているが、設立等の面においては異なる。ただし、国からの関与の度合いを比較してみれば、前者の企業法人は国からの関与が依然として強い。

中国においては、14期三中全会以降、「現代企業制度」への転換が広範囲に行われており、その「現代企業制度」の主要な形式は、株式有限公司及び有限責任公司、すなわち、公司法に基づき設立される二つの会社法人である。これをも含めて鑑みれば、企業法人という形態への転換は、「現代企業制度」へ向かう中間的段階でもあると考えられる。しかしながら、今後、中国鉄路総公司が企業法人の形態を維持するか国有独資公司へと転



換するかについては、まだ明確な判断は示されていない。

## 2 サービスの提供に関する規制の仕組み—作用法の側面からの考察

### (1) 価格の設定

前述のように、鉄道事業における運賃等は、「政府指導価格」として、  
 国務院の同意を得た上、発改委員会及び鉄道部に制定されることとなる。  
 しかしながら、鉄道部の撤廃後、従来鉄道部に帰属した当該権限は、行政  
 的権限を引き継いだ国家鉄路局に帰属させられることとなろう。ただし、  
 今後、運賃の改定には、中国鉄路総会社が企業法人としての一定の自主性  
 を持たされる可能性がある<sup>58</sup>。

価格の設定は、前述のように、すでに適用された領域については遑って  
 規制することができないが、今後、例えば値上げの際に、価格法を適用さ  
 れ、鉄道の運輸サービスを利用している者の意見を取り入れる可能性があ  
 ると考えられる。

### (2) 安全性の確保

安全性については、鉄道部の撤廃後、監督・管理の行政的権限はすべて  
 交通運輸部及び国家鉄路局に引き継がれ、それに関連する処罰の権限も法  
 的に定められている。したがって、今後、鉄道事業における安全性の確保  
 は、鉄道法及び鉄道安全管理条例の下、国家鉄路局及び新たに設置された  
 7か所の地域鉄路監督管理局（瀋陽・上海・広州・成都・武漢・西安・蘭  
 州）が監督・管理の権限を行使する仕組みが確立した。

また、安全性の関連規定に違反する場合、地域鉄路監督管理局が処罰の  
 権限を法的に与えられているため、全体的には中央から地方への垂直、か  
 つ地方レベルでは並行的に安全性を確保するという監督・管理ネットが形  
 成されている。

### (3) 許可等の権限の行使

鉄道部の時期においては、事業関連の行政的業務を一括して行っていた

---

58 改革後の記者会見においては、中国鉄路総会社の広報担当者が今後の価格設  
 定については、一定の自主性を持たせるべきではないか、と語っていた。



ため、許可・認可等に係る多くの権限が与えられていた。しかしながら、数回にわたって行われた行政改革によって、従来の許可・認可の範囲は縮小され、計画経済の下に厳しく規制を行ってきた一部の分野において、規制が緩和される傾向が示されている。

2013年11月12日に開かれた18期三中全会においては、「改革を全面に深化することに係る若干の重大な問題に関する中共中央の決定（以下、「決定」という。）」が公布され、中央から地方へ分権するほか、従来は政府に帰属していた審査・許認可の権限行使を廃止する等、一連の行政改革の内容が示された<sup>59</sup>。同「決定」の方針に従い、改革後の国家鉄路局は、許認可として処理する項目を縮減し、現時点で留保されているのは、i) 鉄道運輸企業の設立・撤廃・変更、ii) 車両の設計・製造・修繕・輸入の許可、iii) 鉄道運輸設備の生産業者の許可、iv) 列車の運転資格の許可、v) 無線通信の設置許可及び電波の配分、vi) 駅及び線路の命名・変更の許可、vii) 旅客の運賃率・荷物及び貨物の運賃率の審査・確認及びviii) 鉄道運賃の距離計算・貨物運輸の費用計算の基準の審査・同意であり、そのうち、vii及びviiiに掲げる事項は、「非行政許可類の審査・同意事項」とされている<sup>60</sup>。「行政許可類」と「非行政許可類」との区別は、まだ明確に示されていない。実際に行政改革に係る政策決定の討論に参加した中国の学者のプライベートでの発言によれば、政府が許認可の権限を縮減する際に、明確な線引きはなく、単なる既存の許可として処理しなければならない事項と区別するために「非行政許可類」という用語を掲げたようである。

また、従来、鉄道部に帰属していた項目のうち、i) 鉄道プロジェクト

59 政府に帰属していた審査・許認可の権限行使の廃止については、「市場メカニズムによる調整が可能となる経済的な分野においては、すべて審査・許可・認可として処理してきた事項を開放し、最大限に中央政府の管理権限を縮減させる」との姿勢が示されている。

60 すなわち、従来、許可が必要であった事項のうち、現時点ですでに政府による審査・許可を廃止すべき一部のものであるが、政府に提出し、報告する等一定の手続が依然として求められるため、「非行政許可類」という用語を暫定に使用することが考えられる。

の建設に係る消防設計の審査・許可、ii) 固定資産への投資項目に関する審査・許可及びiii) 旅客・貨物運輸の雑費に関する項目・費用徴収基準の審査・許可、の三つの行政許可、iv) 鉄道の基本的な建設プロジェクトの審査・同意、v) 鉄道企業における国有資産の権利変動に対する審査・同意及びvi) 鉄道運輸企業の会社法人への組織転換に係る審査・同意、の三つの非行政許可類の審査・同意事項については、帰属先がまだ決まっておらず、現時点では国家鉄路局に帰属することが暫定的に定められている。

### 3 紛争解決の手法—公法・私法の運用

上記の分析に示されたように、鉄道事業に関して、交通運輸部は全体的な発展計画に係る権限を、国家鉄路局及びその下に設置される七か所の地域鉄道監督管理局は具体的な行政的権限を行使し、「部—局—地方局」との組織の系統図が確立された。また、経営・経済的業務の遂行にあたっては、中国鉄路総会社が統括的に業務を引き継いだが、具体的な運輸業務は、各鉄道局が担当することとなるほか、既存の国有独資公司、事業単位も存在し、中国鉄路総公司の下に置かれて、既存の業務を行うこととなる。このような仕組みの確立により、中国の新たな鉄道事業の構成図が完成した。

なお、上記の仕組みの下で、鉄道事業における紛争は、行政的権限に関連するものと経営・経済的業務の遂行に関連するものに分けられる。それにしたいが、紛争の解決も公法・私法の救済手段に振り分けられることとなるろう。

#### (1) 行政的権限行使について—公法による救済の可能性

鉄道部、現在は国家鉄路局に与えられている行政的権限の詳細は、主に前述の価格の設定、安全性に対する監督等、または鉄道事業に係る諸許可等の権限行使である（前述の2—(3)を参照されたい）。鉄道事業における組織の改革の下、上記の行政的権限の行使につき、現行の法的救済には一定の変化が生じうると考えられる。

まず、中国における現行の法制度を概観すると、「人民法院が正確に、迅

速に案件を審理し、公民・法人及びその他の組織の合法的な権利・利益を保護し、行政機関が法にしたがって行政の職権を行使することを確保し監督するため」に、1989年4月4日に「中華人民共和国行政訴訟法（以下、「行政訴訟法」という。）」が可決され、1990年10月1日より施行された（行政訴訟法1条）。また、「違法または不当な具体的行政行為を防止・是正し、公民・法人及びその他の組織の合法的な権利・利益を保護し、行政機関が法にしたがって職権を行使することを保障し監督するため」、「中華人民共和国行政復議法（以下、「行政復議法」という。）」が1999年4月29日に可決され、同年10月1日より施行されることとなった（行政復議法1条）。中国の行政訴訟の制度等については、すでに多くの先行研究が存在する<sup>61</sup>。そこで中国行政訴訟法の特色を概観すると、i) 訴訟類型について具体的な条文が定められておらず、「具体的行政行為」に対する不服の訴えとしてのみ訴訟の提起を定めること、ii) 「具体的行政行為」の範囲について、列举及び排除の枠組みを用いて判断すること、との二点を挙げることができる<sup>62</sup>。

61 代表的な著書としては、葉陵陵『中国行政訴訟制度の特質』（中央大学出版社、1998年）、上拂耕生『中国行政訴訟の研究—行政に対する司法的統制の現況と課題』（明石書店、2003年）があるほか、翻訳されたものとして、羅豪才＝応松年編著、上杉信敬訳『中国行政法概論Ⅰ』（近代文芸社、1995年）、同『中国行政法概論Ⅱ』（近代文芸社、1997年）はあげられる。また、代表的な論説としては、南博方「中国行政訴訟法の制定」ジュリスト937号（1989年）84頁～89頁、尹龍澤「中国行政訴訟法の特色と問題点について（伊藤満先生、柏木千秋先生退職記念号）」創価法学22巻1号（1992年）61頁～87頁、李哲範「中国行政訴訟法における『具体的行政行為』の概念（一）・（二・完）」法学論叢151巻2号（2002年）53頁～74頁・同巻6号53頁～72頁、呉東錦「中国行政訴訟法における訴訟対象の特色」九州国際大学法学論集15巻2号（2008年）109頁～126頁、上拂耕生「中国行政訴訟法の改正論議に関する考察（1）行政訴訟の目的と事件受理範囲を中心として」アドミニストレーション20巻1号（2013年）49頁～76頁がある。

62 行政復議についても、「具体的行政行為」が申請の要件として定められている（行政復議法2条）。したがって、「具体的行政行為」であるかどうかの判断は、行政復議または行政訴訟の前提となっている。本稿では、紙数の関係上、詳細の検討は行わないこととし、行政訴訟の部分のみを取り上げる。また、「具体的行政行為」の認定についても、鉄道部の撤廃及び組織の改革に関連する範囲において、問題の指摘のみを簡単にしておきたい。

そこで、現行法制度の下では、鉄道事業における上記の行政的権限の行使について紛争が生じた場合、当該権限行使が「具体的行政行為」として判断されるかどうかは重要な意味を持つ。例えば、価格の設定に関しては、現行法の規定によれば、発展改革委員会及び国家鉄路局に価格の設定の権限が与えられている。ただし、国家鉄路局の当該権限は、「非許可類の審査・同意事項」として定められており、その用語の性格はやや曖昧である<sup>63</sup>。また、鉄道事業における運賃・事務手数料等は、政府指導価格となるため、最終的には国务院の同意が必要とされている。したがって、このプロセスにおいて、どの段階で救済を求めることが可能となるかが明確にする必要がある<sup>64</sup>。また、同様の問題点は、現時点で国家鉄路局に帰属することとなっている、前記のiv) 鉄道の基本的な建設プロジェクトの審査・同意、v) 鉄道企業における国有資産の権利変動に対する審査・同意及びvi) 鉄道運輸企業の会社法人への組織転換に係る審査・同意、の三つの行政的権限の行使についても存在する。

さらに、今まで鉄道部は、行政的権限と経営・経済的業務の遂行との両方を有して鉄道事業を行っており、対外的には鉄道部（鉄道運輸企業を含む）—利用者（すなわち国民）との二極的關係が形成されてきたのに対

63 参照、前掲注60)。また、非許可類の審査・同意事項の性格については、国务院が「政府内部における事務管理の行為」であるとの見解を示している。参照、「国务院各部門における非行政許可類審査・同意事項の廃止に関する国务院の通知（国発〔2014〕16号）」。仮にこれは「内部的管理行為」であれば、伝統的な「具体的行政行為」の概念に当たらず、法的救済の可能性が低いとも考えられる。しかしながら、その事項の内容を鑑みれば、「具体的行政行為」の性格を有する部分が混在していることも多数あり、行政救済の見地からは、その区別・判断が難しいと言わざるを得ない。

64 国家鉄路局の成立後、記者会見においては、広報部の担当者が「鉄道の運賃は値上げすることがない。今後は仮に価格の設定に変更があるとしても、値下げのみと確信する」と発言している。また、価格法の施行等により、今後、運賃の設定に調整が行われる場合、鉄道の利用者等の意見聴取が必要とされることから、公聴会等の手続が法的に定められている上、現時点では価格設定に関する紛争が生ずる可能性は低い。ただし、中国鉄路総公司は、成立当初からすでに巨額な債務を抱えており、今後、経営不振等により運賃を調整する可能性もある。潜在的风险がある以上は、救済の仕組みを検討する必要がある、と筆者は考える。

し、改革後の鉄道事業においては、国家鉄路局—中国鉄路総公司（従来の鉄道運輸企業等を含む）—利用者という三極的關係が形成されることとなる<sup>65</sup>。したがって、今後、鉄道事業の利用に関わる紛争は、例えば安全性の不備等によって人身事故等が発生する場合には、その安全性について監督・管理の権限を有する国家鉄路局に対し、是正命令を促し、あるいは権限行使の怠慢があるとして訴えを提起するなど、新たな紛争の類型が現れると考えられ、その紛争の受け皿を検討することには一定の意味があるものと考えられる。また、今まで行政的権限の行使は、鉄道運輸企業に対する通知・告知等の形で行われており、内部的管理の意味を持つものとして、対外的には公開されてこなかった。これについて、法的救済が現実的に難しいという事情もあったのに対し、今後、交通運輸部を含めて、鉄道事業における組織の仕組みを改めて検討し、それぞれ責任の所在を明確にしておく必要があるといえよう。

## (2) 経営・経済的業務の遂行について—私法上の救済

鉄道事業における経営・経済的業務の遂行については、通常、鉄路運輸企業の運送業務を通じて行使されている。したがって、鉄道の運送に伴って発生する損害等に関しては、貨物・荷物の物的損害及び旅客の人身損害との二つの損害類型が考えられる。

### ①貨物等の物的損害に関する賠償責任

鉄道法11条は、鉄道運輸企業と旅客・運送委託者との関係を「契約」と明確に定めており、旅客の乗車券、荷物や小包の預り証、貨物の引換証明は上記の「契約」あるいはその一部とみなされる。鉄道運輸企業は、旅客が乗車券に記載されている日付、列車番号に基づき乗車し、目的先となる駅に着くことを保証しなければならない、企業の責任によって乗車ができな

65 鉄道部の時代においては、運輸事業は国有企業法人あるいは国有公司法人によって行われてきたが、いずれも鉄道部の直属部門であり、対外的には鉄道部が代表的な地位を有する。改革後、業務・権限の分離によって、中国鉄路総公司は対外的に運輸事業を担当する企業法人となり、国家鉄路局は管理・監督の役割を有する立場へと転換された。これによって、少なくとも三極的、すなわち国家鉄路局—中国鉄路総公司—利用者との關係が形成された。

い場合、旅客の要求にしたがって運賃の全額を返還しあるいは同一の駅に到着するその他の列車への乗り換えを認める手続をしなければならない（鉄道法12条）。また、貨物等の運送責任については、鉄道運輸企業が、契約に定められた期限あるいは国務院鉄道主管部門に定められた期限までに貨物、小包、荷物を目的先の駅に運送しなければならない、期限超過の場合は違約金を支払わなければならない。期限を30日過ぎても荷受人または旅客に引き渡していない場合には、荷受人または旅客は貨物等が紛失したとして、鉄道運輸企業に対し賠償を請求することができる、とされている（同法16条）。賠償の範囲については、「消失、不足、変質、汚染または損壊」の場合には賠償責任があると同法17条に定められている。ただし、  
i) 不可抗力、ii) 貨物または小包、荷物の中の物品の自然属性による場合、または合理的な損耗の場合、iii) 運送委託者、荷受人または旅客の過失による場合については、鉄道運輸企業は賠償責任を負わないこととなる（同法18条）。

ちなみに、契約の違反等については、1999年3月15日に可決された「中華人民共和国合同法（以下、「合同法」という。）」があり、107条から122条までにわたって違約行為の責任を定めている<sup>66</sup>。しかしながら、同法123条の規定によれば、鉄道運輸企業と旅客等との契約関係は、鉄道法によるとされている。

上記の内容によれば、貨物等の物的損害は、基本的に鉄道法の規定に基づき紛争が解決されるものといえよう。その際に、鉄道法32条は、鉄道運輸契約に関する紛争の解決の手法を定めており、当該規定によれば、契約に定められる仲裁の規定あるいは事後の合意に基づき締結された書面の仲裁協議がある場合、仲裁機関に仲裁を申し込むことが求められている。ま

66 「合同」とは、「平等な主体である自然人、法人、その他の組織間に存在する民事的権利及び義務関係の設立、変更、終止に係る協議」である（同合同法2条）。これは、日本語の「契約」に該当する。以下、契約そのものについて、日本語の「契約」を用いて表現するが、法律の題名等、固有名詞の場合は、中国語の「合同」を使うこととしたい。

た、契約に仲裁の規定が定められていないあるいは事後において書面の仲裁協議が成立しない場合には、人民法院に訴訟を提起することができる。

もともと、鉄道の利用関係を契約とみなし、かつ、紛争の発生時に鉄道法を適用するという原則には、後ほど説明するように、2009年以降、大きな変化が生じた。この変化は、主に旅客の人身損害に係るものであって、かつ法律の適用についても旅客の人身損害に関連するものであるため、詳細な説明は、以下②の部分を参照されたい。

## ②旅客の人身損害に関する賠償責任

中国は、2011年7月23日に浙江省温州市内に高速鉄道衝突脱線事故（以下、「高鉄事故」という。）が発生した。この事故の発生後、鉄道部の組織の硬直化、鉄道事業における行政・経営との一体化による経営不善、安全性の怠慢等、様々な問題が顕在化した。そのため、この事件は鉄道事業の仕組みについて再考を迫る重大なものと評価された。

高鉄事故の発生後、外国籍の乗客を除いて、中国籍の被害者あるいは被害者の遺族に対し、鉄道部が和解等を通じて、最初は17.2万元（当時のレートに基づいて換算すれば日本円215万に相当）、50万元（日本円625万円に相当）から最終的に91.5万元（日本円1143.75万円に相当）の賠償金額を支払った。この賠償金額の決定及び賠償行為の法的根拠について、中国国内の法学者は、以下のような議論を行った。

まず、鉄道事業における旅客の人身損害については、前述の鉄道法、合同法のほか、1986年「中華人民共和国民法通則（以下、「民法通則」という。）」、2009年「中華人民共和国侵權責任法（以下、「侵權責任法」という。）」及び最高人民法院は2010年に公布した「最高人民法院は鉄道運輸における人身損害賠償事件を審理するにあたって適用すべき法律に関する若干の問題の解釈」（以下、「鉄道人身損害賠償解釈」という。）が関連する法令である。これらの法令の適用については、鉄道事業の危険性に鑑み、旅客の人身損害賠償について鉄道運輸企業側には無過失責任原則及び厳格責任原則が適用されるべきとするものの、賠償の金額は、過失の有無に



よって区別すべきであるとの主張がある<sup>67</sup>。

また、人身損害については、身分関係によって適用すべき法律等も異なるため、被害者を i) 鉄道事業に従事する職員、ii) 鉄道運送サービスを利用する旅客及び iii) 上記以外の鉄道事業の交通事故等による損害を被った者、との三つに区分する必要がある、との主張もある<sup>68</sup>。

さらに、旅客の人身損害が発生する場合、その行為を、鉄道法の規定に基づき契約の違反行為と捉えるか、あるいは侵權責任法の規定に基づき不法行為と捉えるかとの問題については、競合的な選択が被害者側に与えられる、との考え方も有力である<sup>69</sup>。

最後に、鉄道事業における人身損害の賠償は、「制限型損害賠償」の原則を基礎としつつ、特殊な場合については不足の部分を追加して補てんすべきであるとの主張がある<sup>70</sup>。

上記の議論に基づき、以下、現行の法律の仕組みを検討し、賠償責任について若干の考察を行いたい。

まず、前述①にも触れたように、現行の鉄道法の規定によれば、鉄道運輸企業と旅客との間に、鉄道の運送サービスの利用に係る契約が締結され

67 周平「鉄道における旅客運輸人身損害賠償紛争に適用する法律問題の一考察（原文：铁路旅客运输人身损害赔偿纠纷适用法律问题的思考）」鉄道運輸と経済34巻5期（2012年）81頁～82頁。また、「侵權責任」は中国の法律用語である、日本法上の「不法行為責任」という用語に該当すると思われる。中国の学者の見解によれば、これは、不法行為という要件を指し、その効果は責任である以上、医療事故等各種の具体的な領域に関して当事者双方の利益の均衡を図るほか、適切な救済を図るため、中国の特色を鮮明に示す用語であると思われる。参照、楊立新「侵權責任法を制定する際に解決すべきである五つの問題点」民商法学2008年10月号75頁以下。なお、本稿においては、中国語の原文を尊重してそのまま引用する。

68 王国棟「鉄道における人身損害賠償法律適用についての探究（原文：铁路人身损害赔偿法律适用探讨）」鉄道運輸と経済29巻8期（2007年）86頁～87頁。

69 汪東麗「鉄道における旅客傷害及び死亡事故の賠償責任を論ずる（原文：论铁路旅客伤亡事故的赔偿责任）」鉄道運輸と経済34巻8期（2012年）9頁。

70 尹波「制限型損害賠償は鉄道旅客運輸における適用可能性の探究（限制性損害賠償在铁路旅客运输中的适用性探讨）」鉄道運輸と経済30巻6期（2008年）95頁。「制限型損害賠償」は、法律に定められた範囲あるいは認められる範囲内において賠償責任を負うことを意味し、その金額は必ずしも損害の金額に一致するとは限らず、実際の損害の金額を下回る場合も想定できる。



ている(鉄道法11条)。そのため、通常は、鉄道事業における損害等は、契約の違反行為として捉えることとなる。しかしながら、2009年侵権責任法2条の規定によれば、「民事的權益を侵害したときは、本法律に基づき侵権責任を負う」とされており、「生命権、健康権、姓名権、名誉権、榮譽権、肖像権、プライバシー権、婚姻自主権、監護権、所有権、用益物権、担保物権、著作権、特許権、商標専用権、発見権、株式権、相続権等の身体、財産的權益」が「民事的權益」に含まれると考えられる(同法2条)。また、行為者が、他人の民事的權益を損害した場合、法律の規定により侵権責任を負うべきであると認められるときは、行為者の過失の有無を問わず、当該規定に従う(同法7条)。したがって、2009年以降は、鉄道の運送過程に発生する人身損害は、当該法律を適用することもありうると考えられる。実際に鉄道の運送業務に関連して、同法73条は、「高空、高圧、地下掘採活動に従事し、または高速鉄道運輸手段を使用し、他人の損害を加えたときは、経営者が侵権責任を負う。ここにいう「高速鉄道運輸手段」は、鉄道も含まれるものと考えられる。上記の規定に鑑みれば、鉄道事業における人身損害の賠償(貨物の損害等も同様である)は、現時点では契約の違反行為と不法行為とのいずれかを選択して救済を求めることが可能である。

また、最高人民法院に公布された鉄道人身損害賠償解釈によれば、利害関係者は契約の違反行為として主張する場合、人民法院が合同法を適用して審理するとし、利害関係者は不法行為として主張する場合、人民法院が侵権責任法を適用して審理するとの法律適用の原則が示されている(同解釈12条)<sup>71</sup>。すなわち、現行の法制度の下では、鉄道事業に係る貨物・人

71 最高人民法院が公布した「解釈」は、司法解釈と称されており、法律の適用に関連する解釈であり、通常は下級人民法院に対し、事件の審理上一定の拘束力を有すると考えられるが、直接に司法解釈を適用することはできないとされている。この適用の選択については、前記の注68)に掲げられた周平氏及び注70)に掲げられた汪東麗氏の意見とも一致している。もっとも、鉄道法と合同法との適用問題については、特別法たる鉄道法が優先に適用されることとなるため、上記の解釈に基づくならば、契約の違反行為と捉える場合、鉄道法を適用し、鉄道法に定めのない部分については合同法の規定を適用することが考えられる。

身的損害について、契約の違反行為として鉄道法・合同法を適用する救済のルートと、不法行為として侵権責任法を適用する救済のルートとの両方が成立している。この救済の仕組みを設けることによって、損害等を被った者は自分にとって有利な救済方法を選択することができる点は、評価に値すると考えられる。

次は、賠償の範囲について、尹波氏は、人身事故が発生する際に、過失の有無を問わず、鉄道運輸企業に賠償責任を追及できる、と主張した。また、損害賠償の範囲については、鉄道運輸が高度な危険性を有するものであるため、企業側の過失がない場合、「制限型損害賠償」による算定が適切であり、他方、過失がある場合においては全額の賠償を支払うべきである、と同氏は述べている<sup>72</sup>。この主張の根拠は、2007年に国務院が公布した「鉄道交通事故緊急救援及び調査処理条例」の33条である。同条によれば、鉄道の事故による人身損害は、鉄道運輸企業が最高15万元（同年平均レートに基づいて換算すれば日本円230万円相当）の賠償金を支払うとされており、また、鉄道運輸企業は、旅客との間に前記金額を上回る限度額を書面で定めることができるとされている。すなわち、「制限型損害賠償」が法的に定められている。賠償金額の限度については、鉄道法に関連規定が置かれていないものの、侵権責任法77条は、同法73条に定められる「高度な危険責任」の賠償限度について、「法律に賠償の限度額が定められる場合、その規定を適用する」と定めている。そのため、鉄道事業における人身損害の賠償は、相当長い期間にわたって「制限型損害賠償」の制度が維持されてきた。また、鉄道事業の高度な危険性を鑑み、乗車券を購入する際に、強制的に傷害保険にも加入することとなるが、1951年に公布された「鐵路旅客不慮傷害強制保險条例」5条によれば、保険金額は一律に1,500元（日本円23,000円相当）とされている。さらに、この保険の条例10条には、当該保険金額は法律に定められる最高限度であり、それ以外の給付については支給しない、との規定が置かれている。上記の諸規定は、

---

<sup>72</sup> 前掲注70), 84頁。

2011年に発生した高鉄事故の責任追及にあたって、最初の賠償金額を算定した際の法的根拠であると考えられる<sup>73</sup>。

しかしながら、1951年「鐵路旅客不慮傷害強制保險条例」は、2013年1月1日をもって廃止され、それと同様に、2011年高鉄事故の際に賠償金額の算定基準とされてきた2007年「鉄道交通事故緊急救援及び調査処理条例」33条も2012年11月9日に削除されることとなった。すなわち、前述の「制限型損害賠償」の法的根拠は2013年より廃止されることとなった。したがって、鉄道事業における人身損害の賠償については、今後、新たな法律・条令等の定めがない限りは、侵權責任法が適用され、全額に近い範囲内で賠償の金額が算定される可能性も考えられる<sup>74</sup>。ちなみに、この点については、鉄道事業等高度な危険性を伴う分野においては、利用者の救済を考慮し、無過失責任原則が採られる以上、事業者側の賠償責任の認定に「制限型損害賠償」を導入することは、「公平、正義の原則」に従うことであり、適切である、との見解もある<sup>75</sup>。

第三は、鉄道運輸企業の免責事項については、まず、人身事故の発生について、鉄道法58条に鉄道運輸企業の賠償責任が定められている。具体的には、鉄道運輸事故またはその他鉄道運営事故による人身損害が発生する場合、鉄道運輸企業が賠償責任を負う。ただし、不可抗力または被害者自身の原因による損害については、賠償責任を負わないとされている。被害

73 ただし、2011年高鉄事故の賠償金額の変化については、明確な算定基準が公開されておらず、17万元から91.5万元まで上る根拠が不明確である。これについて、侵權責任法に定められている「精神的損害」に係る慰謝料も含まれる、との見解がある。

74 契約の違反行為として捉える場合、合同法の規定を適用することとなるが、合同法上は精神損害等に関連する規定が置かれておらず、最終的に責任の認定及び賠償金額の算定において侵權責任法を適用することはより十分な救済の可能性が高いと理解されている。参照、前掲注68)，9頁。また、侵權責任法16条（賠償の範囲）、20条（損害の確定及び賠償の算定）、22条（精神的損害）を参照されたい。

75 前掲注69)，10頁。また、楊立新「無過失責任を導入するにあたって制限型損害賠償を解決しなければならない（原文：規定无过错责任应当着重解决限额赔偿问题）」紹興文理学院学报29卷2号（2009年）1頁～7頁を参照されたい。

者自身による損害について、例え安全規程に違反して線路または歩道を横断するほか、線路の上に立ち入った場合に発生する人身損害は、被害者自身に帰責性があり、鉄道運輸企業に賠償の責任を認めない、と定められている。また、侵権責任法において、責任の帰属は不法行為の性格に基づいて区分され、i) 不法行為による損害が被害者の故意、不可抗力または正当防衛によるものであると証明できる場合、責任は負わない（同法27条、29条、30条）、ii) 第三者による損害の場合、当該第三者が責任を負う（28条）、iii) 被害者には損害の発生について過失があるときは、経営者の責任を軽減することができる（26条）、等の規定が定められた。

以上、概観してきたように、鉄道の運輸サービスを利用する際に発生する旅客の人身損害については、基本的に対等の当事者関係に基づき紛争が解決されることが読み取れる。また、運送中に旅客に人身損害をもたらした場合、まず、鉄道運輸企業が無過失責任原則に基づき賠償の責任を負うことには異論はない。もっとも、賠償の範囲は、前述尹波氏の主張と同様に、過失の有無とは無関係ではなく、過失のない場合は「制限型損害賠償」、過失のある場合はその度合いに基づき賠償の金額を算定するといった仕組みが構築されている、と解するのが適当であろう。前者の場合、「制限型損害賠償」に関する定めは、国務院が制定した政令（鉄道交通事故緊急救援及び調査処理条例）のほか、鉄道部が制定した「鉄道旅客運輸規程」114条にも置かれていた<sup>76</sup>。しかしながら、鉄道旅客運輸規程114条について、国務院の政令である鉄道交通事故緊急救援及び調査処理条例33条が削除された今日においては、国民の賠償請求権を制限する内容の法的正当性があるかを再検討する必要があるといえよう。

人身損害の規律について、法律ではなく、政令あるいは省令といった行

76 当該運輸規程は、2010年10月13日に修正されたが、制限型損害賠償の内容が保留されていた。具体的に、旅客の人身損害については最高4万円（日本円61.5万円に相当）、携帯品については最高800円（日本円1.2万円に相当）を支払うとされている。なお、当該運輸規程の適用状況については、鉄道部の撤廃後において、廃止あるいは改正されたかどうかが明白となっていない。

政立法に委ねる点には、若干の疑問がある。例えば、侵権責任法77条には「法律に制限型損害賠償が定められる場合、その定めに従う」として、「制限型損害賠償」の適用可能性が認められているが、ここにいう「法律」には行政立法を含むものかどうかは明らかではない<sup>77</sup>。鉄道部が制定した当該規程はここにいう「法律」の範囲に含まれるとした場合、鉄道部の時代においては、鉄道運輸企業は鉄道部の直属の一部門と位置付けられており、経営等については鉄道部からの垂直的な指揮管理を受けていたため、鉄道部が自ら制定した運輸規程を、上記の「法律」として読み取ることは適切ではないといえる。一方、鉄道部に制定された運輸規程は、上記の「法律」の範疇に含まれないと仮に考えた場合、鉄道運輸企業と旅客等との間には契約関係が存在し、当該規程の内容は契約に反映され、旅客が乗車券の購入をもって契約を締結するとみられる以上、「制限型損害賠償」について合意ができたとみなすことも可能であり、救済の面において問題はなお残されているものと考えられる<sup>78</sup>。

#### IV 結びにかえて

以上、中国における鉄道事業の組織形態、規制の仕組み等を概観してきた。結論として、鉄道事業の改革についても、中国が提唱する「社会主義市場経済」及び「中国の特色を有する社会主義法体系」という方針が具体化されていることを確認できよう。

77 王勝明編『中華人民共和国侵権責任法解説（原文：中华人民共和国侵权责任法解读）』（中国法制出版社，2010年）379頁。この解説は、「制限型損害賠償」の適用について、政令33条（上記、鉄道交通事故緊急救援及び調査处理条例）の内容を示し、少なくとも同条にいう「法律」には政令が含まれるものと理解されうる。

78 ただし、前述のように、貨物・人身的損害に関する救済は、当事者に法律適用の選択が与えられており、精神的損害の請求を含めて一般的に侵権責任法の適用が考えられるため、現時点では上記の問題が顕在化となっていない。しかしながら、すでに述べたように、契約の違反行為か不法行為かの選択は当事者に委ねられるため、契約として捉える場合、上記の疑問が浮上すると考えられる。

### (1) 「社会主義市場経済」と経営の組織形態

「社会主義市場経済」は、改革開放後の1992年に鄧小平氏が提起した用語であり、経済発展の際に、従来の根本的な所有制度である公有制経済とそれ以外の経済の形態（「非公有制経済」と呼ばれており、自営業・外資経営等を含む）とを総称した上で、公有制経済を主たる存在として維持しようとする現行の経済発展の方針である。これにしたがって提出された「現代企業制度」の改革理念も、公有制を維持し、国家資本の重要性を強調している。特に、重要な事業分野においては、その国家資本の存在が必要条件とされており、前述のように、鉄道事業においてサービスの提供・運営主体の組織形態は、国有企業法人と国有独資公司法人との二種に限られていることも、その具体的な反映といえよう。

もっとも、自然独占の公益事業分野においては、国による公の介入には一定の合理性があり、例えば、公的サービスの持続的提供、安全性の確保等の観点については、公的介入が必要と考えられる。しかしながら、その介入の手法は多様であり、資本による介入がその中でもっと直接、かつ強力なものである。具体的には、国有企業法人の場合、100%出資のほか、人事の面においても政府の介入（指名、行政上の処分等）があり、国有独資公司の場合においても、行政の所管部門が株主会の代わりに権限を行使し、取締役会のメンバーも当該部門に指名・派遣される者が多いため、公的介入の度合いは強い（公司法66条、67条）。

この点につき鉄道事業における現行の組織形態を概観すると、国有企業法人たる中国鉄路総公司のほか、国有独資公司たる中国鉄路物資総公司、中国鉄道建築総公司、中国鉄路工程総公司、中国鉄路通信信号集团公司、中国南車集团公司、中国北方機車車両工業集团公司が設立され、運輸サービス、物資の調達、インフラ設備の建設、車両の製造や信号設備の製造等にわたって、国による資本の介入がみられる。かつ、設立の根拠及び人事制度以外は、両者間（国有企業法人と国有独資公司）における経営上の差異は明確ではなく、組織形態の選択に係る判断基準も不明である。もっと

も、国有独資会社の取締役会には職員の代表及びその他のメンバーの選任が必要とされている（公司法67条）ため、国有企業法人に比べれば経営上の自主性がより強いものと一般的には考えられる。

そして、国有企業法人または国有独資公司という企業形態については、国の立場からは政策的指導等が容易にできる一方、企業の立場からは経営上の公的支援が容易になされうるという利点が考えられる。前記のように、まず、中国鉄路総公司の設立当時、鉄道部の巨額な債務を同時に引き継いだため、国が債務の返済まで、企業の経営利益を配当金として収納しないとの姿勢を示した。それと同時に、鉄道部時代に享受した税收の優遇措置を継続に実施し、鉄道部時代に発行された鉄道建設債券を政府が担保する、との具体的な内容が掲げられた<sup>79</sup>。また、鉄道事業の公益性に鑑み、財政投入の金額や補助金制度の具体的な方針はまだ確定していないが、軍人、学生及び農業用物資等の運輸等一部の特殊な運輸サービス及びチベット、新疆等特定な地域における線路の運営については、公益性運輸補助金制度を構築するという方針が確立したといえよう。

中国において、このような組織形態が選択されたことは、公有制という独特の制度を維持する表現の一つと考えられるほか、鉄道事業をはじめとする公益性の高い事業分野における中国の独特の運営方針の表われともいえる。資本の支配を通じて行われる公的介入は、競争原理に適合しないと経営学、会社法等から批判がされているが、公益性の高い事業分野に限っては、このような企業形態も認められてよいとの考えは、中国において有力であるといえよう。

ちなみに、資本の支配による公的介入の存在が企業・公司法人の経営自主性を妨害するという経営学、会社法等からの批判については、2008年10月28日に「中華人民共和國企業国有資産法」（以下、「国有資産法」とい

79 前掲注44)「批復」に示された。参照、中華人民共和國中央人民政府ホームページ。リンク：[http://www.gov.cn/zwggk/2013-03/14/content\\_2354218.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2013-03/14/content_2354218.htm)（最終アクセス2014年9月30日21時12分）

う。)が可決され、「国务院及び地方人民政府は、法律、行政法規の規定に基づき、それぞれ国家を代表して、国が出資する企業に対して出資者としての権限を行使し、權益を有する」との同法4条の規定が設けられた。また、「政府と企業を分離し、社会公共管理権限と国有資産の出資者としての権限を分離し、企業が法に基づき自主的に経営する原則に関与せずに出資者としての権限を行使する」という原則も確立された。これは、上記の公有制を維持する上で重要な立法者意思の表われとして評価されよう。

しかしながら、現行の制度について、組織形態の法的性格についての理論的整理が未だなされていない。筆者の検討によれば、両者は、国が100%資本を有し、設立かつ人事の面において強い公的介入が存在していることから、少なくとも公的な法人形態であるとの理論上の整理がされるべきであり、国との関係、経営に対する監督・規制の仕組み等も議論されるべきである。しかしながら、中国国内においては、このような整理について、十分な議論はされていない。もっとも、公益性の高い事業においては、公的介入には一定の合理性があるといえることから、適切な規制の下では、中国のように、資本を通じて介入する手法が認められる余地はあるといえよう。

## (2) 「中国の特色を有する社会主義法体系」と規制の仕組み

経済制度のほか、それに関連する法体系の構築にも、中国の独自性が現れている。筆者の見るところ、それは行政によるマクロ的なコントロールは依然として強いということである。

まず、中国の場合、例えば安全性の確保については、国家鉄路局及び地域の監督管理部門が統括的な監督・管理の権限を有する。そして、その対象となる事業者は、一部の民間事業者も含まれるものの、基本的には国有企業法人か国有独資公司となっており、規制権限の行使に最も重要な意味をもつ独立性は、現行制度の下に十分に確保されているとはいえない<sup>80</sup>。

80 財政部あるいは国有資産監督管理委員会は、いずれも交通運輸部の下に置かれる国家鉄路局より上級に位置づけられる行政機関である。



また、規制権限の行使に関わる独立性の確保等については、現行法上の規定がなく、純然たる行政的権限の行使を通じて実現しようとする姿勢がみられる。言い換えれば、中国の場合、行政の内部的な管理行為あるいは内部の調整を通じて目標を実現しようとする考えが依然として強い、と評することができる。

次に、すでに述べたように、例えば一部の特殊な事業分野においては、政府指導価格や政府制定価格が法的に認められ、関連部門は法的に与えられる権限をもって価格を設定することとなる。これは他国においても規制の手法の一つとして用いられているが、市場による価格の調整の余地は、中国の場合、依然として狭い。かつ、これについて、経営学からの厳しい批判も寄せられている。しかしながら、鉄道等の公的サービスを提供する事業分野においては、純粋な市場価格の決定には限界があり、差別なくサービスを提供する点を考慮するならば、価格の設定に制限を加えることは適切であるといえよう。ただし、その場合、事業者のインセンティブを考慮し、柔軟性のある設定の仕組みの導入が望まれる。

また、中国においては、規制制度が未発達であり、一部の事業分野における民間の事業者の参入が認められるものの、許可の権限は行政機関に保留されることとなる。規制の仕組みに焦点をあてて現行法制度を概観すれば、根本的な問題とされる「法律の留保」及び「法治行政」等について、それらの諸原則の中核に位置する法規範の範囲には、法律のみならず、法規命令のほか、一部の行政規則等も解釈として理解されることが中国の特色である。

最後に、公益事業における民営化は、国の経済発展、法体系の事情等によって発展の度合いによって差異がみられる。例えば、完全に民間の法人形態へと転換させ、政府あるいは公的介入をできる限り最小限に控える国もあれば、資本を通じて経営に介入し、内部及び外部ともに公的介入を持続する国もある。公益性の高い事業の特殊性を配慮し、公的サービスの持続、可能な利用を確保できるならば、各国が自らの実情に適合する組織を

選択することには合理性があるといえよう。ただし、その際に、ユニバーサルサービスやインフラ設備等に関わる安全性の確保、サービスの提供に発生する損害等の救済の仕組み等については、法的に定める必要があることは否定できない。もっとも、その際には、各国に共通している原則も採り出すことも重要である。

### (3) 今後の課題

再三に述べてきたように、特定の公益性の高い事業分野においては、公的介入が必要である。しかしながら、その介入の形態には多様な選択があり、改革の際に公的サービスの提供等を確保する前提の下、各国の実情に適合する手法の採用がありうる。ただし、資本による公的介入であっても、平等性・透明性等行政法学上の基本的な原則に従わなければならない、法的な仕組みの構築が必要と考えられる。このような仕組みが構築されるならば、これまで見てきた中国のような特殊な手法の有効性は一定の制約の下、否定はできないであろう。また、国の介入の態様等を法的、とりわけ行政法学上の見地から継続して考察する必要があるが、この点については、今後、別稿において考察することとしたい。