

民営化研究の方法に関する試論

— 移行経済国, 中・東欧 (ポーランド, ブルガリア) について —

“An Essay on Methodology for Study of Privatization in the Transition Economics of Central and Eastern Europe: The Cases of Poland and Bulgaria”

今井正幸
Masayuki IMAI

Abstract

Privatization has for a long time been a high-priority subject for policy-formulation and research in the developed countries, but only much more recently has it begun to attract equally keen interest in the former centrally-planned, socialist economies. The rising interest in privatization in the former CPEs has typically coincided, naturally, with the commencement of their Transition Economy stage, when they began to move toward heavier reliance on market mechanisms generally.

Among Western economists, privatization has already long since assumed a central place as one of the key reform instrument facilitating achievement of several different, inter-related market-oriented liberal economic policy objectives. On the other hand, in Japan researchers and policy-makers have up to now tended to view privatization as being a result arising from the influence of a number of causation is reversed in their thinking.

However, this point to a broader distinction, is that Japanese study reports on privatization tend to be abstract or theoretical, whereas European ones are much more practical. One should not over-stress this distinction between European and Japanese researchers, as it is in the nature of a nuance, but it certainly exists.

Poland and Bulgaria are the objects of this study. From the first onset of their “transitional economy” phases, both of these countries have stressed privatization as one of their most urgent and important reform targets, yet both of them have progressed rather slowly toward achievement of their goals in this policy area.

Nevertheless, privatization policies see destined to retain primacy among the many other micro- and macro-economic policies, as well as in the area of institution-building. This is so in large part because privatization has the intrinsic characteristic of directly

influencing the material interests of the principal parties concerned, notably those of high officials in government and labor unions.

This author, drawing on his experiences in first-hand observation of the actual facts of economic structural transformation in a number of different developing countries, is much inclined toward the view that success in privatization campaigns depends upon certain pre-conditions being achieved in the private sector. In this way, the government authorities are enabled to take a favorable policy stance toward the private-sector activities beginning to replace, functions which formerly were the exclusive province of government agencies and state-owned enterprises.

Hence, even when the privatization measures, narrowly defined, are executed inadequately due to the existence of some barriers, the efforts made toward their implementation may promote the government to more actively promote its liberalization policies in the political arena.

At this initial stage of the research, without yet having embarked on systematic investigation of the intended study examples, nor having collected statistics data, this thesis is offered in the form of an essay on the orientation and methods of the empirical research to follow.

目 次

はじめに

問題の提起

I. 移行経済における民営化の位置

- (1) 民営化の定義と必要性
 - 1) 民営化の定義
 - 2) 民営化の必要性
 - 3) 中・東欧における初期の民営化
- (2) 民営化の方法論
 - 1) 二つの方法
 - 2) 速度の議論
 - 3) 順序の議論
- (3) 国内要因と外国の影響

II. 民営化政策と実施の方法論

- (1) 民営化政策への視点
 - 1) 欧・米, 国際機関
 - 2) 中・東欧のエコノミスト
- (2) 構造改革と国営・公企業の民営化
 - 1) 諸改革と民営化の均衡
 - 2) 市場経済化の順序に関する再考
 - 3) 民営化のコスト・ベネフィット

- (3) 民営化推進策と実施過程
- 1) 民営化と外国直接投資 (FDI)
 - 2) 民営化の達成度

おわりに

はじめに

公企業の民営化の課題は先進国で取り組んでから久しいが、1990年に旧社会主義諸国が旧ソ連の体制崩壊に伴って市場経済化を目指した過程で、この課題は自由化政策の多数の要素の一つとして、クローズアップされてきた。移行経済国は、経済・社会体制全てを市場経済体制に転換させようと自らも意志し、国際社会の外部からもそれを要求され、国際機関からは援助融資の条件として自由化政策の早期実施を課せられてきた。これらの国々の諸政策の実績を検証する過程で民営化の課題だけに焦点を当ててみることにする。

民営化の経済的効果については、論文の中で示されるように国際的にも未だ確たる定論がない (no answered) 状況である。また、わが国の移行経済の研究書の殆ど全ては、対象諸国の経済・社会の事情を総合的に検証し、民営化をそのうちの課題として位置付けている。事実として、個別の公企業を民営化する行動は、ミクロ経済レベルの課題であり、その国のマクロ経済の諸政策——財政、物価、国際収支、為替、金融、雇用など——に影響され、また国際的な外部要因にも左右されるから、これを一課題として取り扱うのは必然的である。

他方、欧米の研究をみると、若干、焦点を異にし、民営化は移行経済国の最重要課題であるとするものも多い。この違いはさて置いて、多くの自由主義市場経済化の政策のなかで民営化の政策及びその実施は、直接に人間集団に利害関係を有するという特質がある。勿論、他の経済政策も制度の確立や行政措置も国民全体のうちの特定の層や集団により多く利益をもたらすという面は常に伴うであろう。しかし、民営化に伴う利害関係の発生は、極めて具体的かつ直接的で直ちに顕在化するものである。この観点を根底において思考すると、他の自由化政策は進められるが、民営化政策の実施は時間を要するという多くの国の実績が説明できる。

もう一つ別な視点として、経済・社会の環境と制度が整えば民営化を促進出来るという論理を逆転させて、多くの障害を克服して民営化が進めば他の与件を整えるような力学が働く和解することも可能であろう。学術的な研究では未だこの考え方は論証されていない。ただ政府規制により公営企業が国の経済を支えてきた数多くの途上国の発展の過程を筆者が忠実に観察した結果から樹てている仮説である。

移行経済諸国のうち中・東欧は西欧のEUへの加盟をめざし、市場経済化は必至の方向となっている。対象とするポーランドとブルガリアの2国は多くの点で両極にあると位置付けられる。本論文は実績調査から何らかの観察と結論を出す以前の段階として、対象の課題に取り組む方法

を模索した一試論である。

問題の提起

- (1) 「民営化」の課題は先進国にも途上国にも見られたが、90年代初め、旧ソ連に属した社会主義、中央計画経済の諸国が自由主義・市場経済に移行する過程で経済政策の重要な一つの柱として取り上げられた。

これら移行経済諸国内で実施してきた民営化⁽¹⁾は方法論においても、大衆民営化（バウチャー方式）など特殊なものがあるが、そのメリットとデメリットについても功罪相半ばとする議論が展開されてきた。中・東欧のうち対照的な2カ国ポーランドとブルガリアの実績を研究することによって方法論について、有益な指針が得られるのではないか。

- (2) 民営化の方法論については90年以降先ずその速度について「ビッグバン対グラジュアリズム」の論争の一環としても採り上げられ、実際に適用した方法も、資産の売却、大衆民営化など国により様々である。

民営化がその他の経済自由化政策と際立って異なる性格を有するのは、それが具体的な型をとって現れる特定の間人集団を対象にしているという点であろう。従って、方法論についても極言すれば、各国、各段階において異なった手法が望まれることになり、そこに共通した最善の方法は抽出し得ないのかも知れない。しかし、対象国の実例を解析し、共通する与件と相異なる与件とを解明することによって自ら方法論について何らかの有益な示唆を得ることが出来るのではないか。事実、外国の中・東欧の専門家は西欧の実例からの教訓という型での研究も行っている。

- (3) 対象国における民営化は他の先進国及び途上国におけるものと初期条件において根本的に異なる。1996年筆者の報告に記したように、移行経済諸国においては国家経済体制全体の変革を前提として必要としている点で、そうでない諸国における民営化とは異った与件が多数あり、各国経済さらに国際関係を総合的に考察する必要があるだろう。しかし、民営化の課題に焦点を当て、その方向を模索することによって、対象国の自由主義市場経済化への道のりを推測することも可能ではあるまいか。

I. 移行経済における民営化の位置

- (1) 民営化の定義と必要性

1) 民営化の定義

中・東欧で用いられている民営化概念は、狭義には国家的所有の企業（資産）の私有への移

転、つまり生産手段の社会的所有への転換である。広義には経済全体の私的セクターの割合が増大し、最終的には私的セクターが支配的になる過程としている。⁽²⁾

また、日本語の民営化は公企業の経営形態問題であるが、Privatization は小さな政府論、或いは民活と言う経済政策全般を指す用語として用いる⁽³⁾とするものもある。各々説明としては首肯できるが欧米の研究書を忠実に解釈すれば、Privatization は所有権を公的所有から私的所有に移転すること、特に企業形態の場合に用いる。即ち民営化であり policies を加えて、この目的に沿う諸政策、諸制度を包括した概念として用いているようである。広義の民活化、民間化には経済自由化の諸政策又は規制緩和、独禁法の内容など他の用語を適用していると思われる。余り広汎な概念規定を行うと対象の把握が困難になる難点もあり、本論文では privatization は狭義の民営化であり、それに直接関連する Privatization policies をも随時包含して取り扱うことにする。

従って、民間活力、市場志向的な構造改革の諸政策のうちの一つという位置付けであり、具体的な人間集団の行動を伴った型をとる課題として捉えることにする。

2) 民営化の必要性

民営化の必要性については一般的な合意があるようであり、国営企業は民間企業に比して効率が劣るので民営化すべきである。更に、国営企業は多くの場合、政府の保護を受け規制によって運営されることは不可避である。これは独占的な立場をとるなど市場原理に反する経済の運営になり国民経済の発展を阻害する、とするものである。

民営化政策により経済的効率を上げ得るという一般論の議論の当否はここでは割愛する。反対論は多くあり、また、それが民営化万能的な論を否定する論議となっていること、他の国の実例として、例えばベトナムでの調査では国営企業の良好なパフォーマンスが報じられている。しかし、中・東欧においては民営化が必要であるとする論拠は次のようである。⁽⁴⁾

- ① 民営化によって合理的な資本と資源分配を再建できる
- ② 中央計画経済下では独占化した産業構造になっている。市場経済化では、反独占化が必要であるが単に規制緩和だけでは独占的民営企業がうまれるので、適切な政策が要る
- ③ 効率的な経済パターンを確立する
- ④ 民営化は民主化の一つの条件になる。

中・東欧諸国は何よりも西欧のメンバーになることを志向しており、市場経済化には国営企業の大部分を民営化することが不可欠であるとされてきた。

3) 中・東欧における初期の民営化

問題の提起において言及したように、中・東欧における民営化は他の先進国だけではなく途上国と比しても異なる特徴を有している。それらを列挙すると

- 第1 対象が主に工業であり、規模と資本額が大きい

第2 金融市場が未整備であり、融資、企業の資産評価などが期待できない

第3 国内の資本不足である

第4 企業価値の算定が困難である。

これらの根底に存在したのは社会全体に民主主義社会における所有権の概念が希薄になってきた事実であり、それが大きな制約であった。これらの障害は移行期の初期から認識或いは予見されていたものではなく、試行錯誤的に段階を踏み、年月が経過するに伴って顕在化したものである。次に、初期の政策目標と実施の過程を若干振り返ってみよう。

旧社会主義諸国が自由主義市場経済に移行する過程において、民営化は第一の政策目標として採り上げられたが、実施が極めて困難であった課題として取り扱われている。例えば、ポーランドの体制改革の出発点として位置付けられている「経済安定化計画（バルツェロビッチ・プラン）1990年」は急激な改革を掲げたショック・セラピーとしてその成果に賛否相半ばするものがあつた。このプランは目標として、第1段階（90年代前半）で物価上昇、資本逃避、財政赤字を抑制し、第2段階（90年代後半）で市場経済化と民営化を完成させるものとして、具体的な経済政策の項目⁽⁵⁾として9項目挙げているが、第7項目の国営企業の民営化がこの改革の骨格をなしているものとされ、90年に「国営企業民営化法」が制定された。

この計画で国営企業の80%を民営化することが定められたが、92年までには20%程度の実績であつた。

また、ブルガリアも90年に3カ年間で500社を民営化する目標を樹てたが、2年目に実行不能として撤回した。現時点、2000年7月、でも両国とも国営大企業の民営化は目標を遥かに下回っていると報じられている。⁽⁶⁾

(2) 民営化の方法論

1) 二つの方法

中・東欧諸国が採択した方法は大きく分ければ2種類ある。⁽⁷⁾一つは外国であれ国内であれ民間資本に評価額を定めて売却し、所有権を移転する方法、もう一つは大衆民営化法と称され、国民に株券に類似するバウチャーを支給し、一度国民に国営企業の権利を分配する。そして国所有の投資基金が上場されると、国民はバウチャーをその株式と交換できる権利をもち、その後、投資基金は運営主体に企業を売却する方法である。⁽⁸⁾

民営化方法としても、またその原理そのものが理解困難なのは第2の方法であり、この方法についての研究はそれまで存在していなかった⁽⁹⁾から、なおさら実施困難であつたとしている。

この大衆民営化法の思考の根底には社会主義国家における国有財産とは、つまり人民のものであり、それを一度人民の手に戻す、または民営化の政策に国民を参加させるなどであるが、社会の安定を図る意図をもった極めて政治的なものであつたことが知られている。

2) 速度の議論

方法論として別の角度から国際的な議論として市場経済化への速度について論じられたのビッグバン対グラジュアリズムである。J.サックスを代表的論者としてIMF・世銀グループが提唱したのがショックセラピーとして国民の苦痛が短期間ですむように、一挙に改革政策を行うこと、というより規制緩和及び構造改革を可能な限り迅速かつ確実にを行うことである。これに対して、後者は漸進的に改革を進めるべしとしたが、これも長期を意味するのではなく、適当なスピードで確実な構造改革を行うことである。移行経済諸国では改革が始まった90年代から半ばまでの実績では、不可避的に漸進的改革を試みる結果となっている。

3) 順序の議論

この改革に要する速度の議論に対する批判的な要素を含んで順序（シーケンス）の議論が抬頭した。事実としてポーランドとチェコはショック療法を採り、ハンガリーは漸進的アプローチを採ったが、両者の経済データを見てどちらが効率的であったとも言えない。速度よりも順序の方が大切である。改革の計画、順序やタイミングが市場経済化の障害を除去するための重要な方法論上の要素である⁽¹⁰⁾としており、きわめて説得力がある。

ここで順序として取り扱うのは市場経済化に伴う構造改革の全てであり、その柱として民営化政策、貿易及び海外投資の自由化、反独占化、所有権の確立、金融制度の整備などを取り上げている。

この論文で取り上げる民営化政策はこれらのうちの一つの政策であるが、速度の視点、順序の視点はともに重要な要素として適用することが出来ると思われる。

(3) 国内要因と外国の影響

市場経済化への移行の過程において各個別の経済政策は国内における他の要因と相互に不可分の関係にあり、相互に影響を有する。従って民営化政策というミクロ経済レベルの重要な政策の成否は、マクロ経済レベルの財政政策、物価政策、貿易・国際収支・為替政策に大きく左右されるし、同じくミクロ経済レベルの金融機関の育成にも、また制度的に法律、税制の整備状況によっても決定的に影響されると言える。

先述した改革の速度の議論及び順序の議論は、関連する全ての経済政策をパラレルに実施して行くことを前提としていると思われる。しかし各々の政策の成否の度合いが、民営化政策にどれだけの影響を有するののかについては数量的に算出することは困難であろう。いま一つ、民営化政策の成否に直接影響を有する要素に外国資本の動向がある。民営化の最も迅速な実施は、外国資本に売却し、資本、技術、経営をセットにして導入し、また、しばしば市場もその外国企業の販路を持ち込んで来ることで行われた。

勿論、外国資本の行動も相手国内の諸条件によって決定されるから、初期の市場としての魅力に加えて、市場経済化の環境造りが外国投資の誘致に大きな役割をもっていることは確かである

が、全ての条件が整わなければ外資は入って来ない訳ではないのは実績が示している。ここで、留意すべきはポーランドとブルガリアの例が明瞭に示すように--他の移行経済諸国も概ね同様な行動を採ったのであるが--、市場経済化の目標に対して先ず民営化を行うこと、それも短期間に実施することである。そのためには外資に売却するのが有効な方法であると考え、その方針を採ったことである。そして90年代初期のポーランド、90年代半ばのブルガリアの実績として共通しているのは、民営化は目標を遥かに下回り、外資も思うようには誘致できず、当初の計画は完全に放棄したという事実である。民営化は必ずしも市場経済化にとって必要なものではないとする説もある。国営企業でも内外の市場で競争裡に置くことは可能であろう。にも拘わらず、移行経済国は民営化を必要不可欠な方策と看做してきている。そして国内外の諸条件から、これは最も実施が困難であると認識してきている。

II. 民営化政策と実施の方法論

(1) 民営化政策への視点

1) 欧・米、国際機関

自由主義経済体制の下では、経済産業活動は可能な限り民間に委ね、政府による規制は不可欠なものを除き撤廃するのが良好な政策である、となす論調は1980年代から今日まで国際社会の世論の主流をなしてきたように思える。イギリス、フランスにおける欧州型は、労働者又は左翼政党が労働者の権利を追求して公営化を進めた、その謂わば反動としての民営化の傾向であり、アメリカ型の謂わば初めに資本ありきで自由競争を是とする論調とは相当の差異が認められる。移行経済諸国に対する自由化政策の勧告にも自ずからその差が現れ、世銀・IMFグループは自由化政策の早急な実施を移行経済諸国にコンディショナリティとして押し付けてきた形跡が見られる。意識すると否とを問わずこのグループは、アメリカ資本の代弁者的性格を帯びている、全くの経済自由化政策には、つまりは最も強大な資本活動の便宜を計るという性格が内在していることは他の実例、たとえば1980年から2000年に至る対エジプト政策などにも見られる。

2) 中・東欧のエコノミスト

中・東欧の識者の民営化という市場経済化政策の一つの重要な柱についての見解はどうか、イヴァン・マイヤー (Ivan Major) は西欧のVickers and Yarrowの説を引用して、民営化は経済的問題であるが、きわめて政治的な課題であり、総合的な理論構成が未だない。従って、民営化の経済的理論はフィージブルであるか否かは未回答である、⁽¹¹⁾ としておりこれは事実として受け入れるべきと思われる。また、クラフチック・マリウシュは移行経済における構造改革の重要な目標として民営化を捉え、その政策の考証に多くを割きながらも、構造改革の章では次のような指摘を行っている。⁽¹²⁾ 民営化政策は市場経済化の達成のために必要不可欠な過程

ではない。東欧においては政治家、労働組合幹部などに、構造改革と民営化政策が同一のものと考えられ、その結果、構造改革の問題は多数の誤解を生んだ。民営化より市場メカニズムの再建の方が重要である。また、この問題について多くの学者は、市場経済の再建のためには価格と貿易の自由化だけで十分であると論じた。

これらの議論は民営化そのものに反対の立場を示している訳ではなく、民営化至上主義的な議論への警告と解する方が妥当であろう。事実としては、西側諸国と交渉する政府指導者層および外資導入を計った企業集団は民営化促進を唱え、体制の再構築（リストラクチャリング）により直接、雇用を脅かされる労働組合と、民営化の影の部分指摘する知識人層とが早急な民営化に反対ないし批判的な立場を採ってきた、というのが中・東欧の一般的な状況であろう。また、その方法について未知数であった大衆民営化法（バウチャー方式）は多くの理論武装を試みたが、最大の現実的障害となっている資本蓄積の未成熟によって、効果的なパフォーマンスを示せなかったものと解される。

(2) 構造改革と国営・公企業の民営化

1) 諸改革と民営化の均衡

移行経済諸国にたいして90年代初期から国際機関の世銀・IMFグループが課した経済政策の中軸をなしたのは物価の安定化、財政赤字の縮小、貿易収支・国際収支の赤字の圧縮とその手段としての為替相場下方修正であった。⁽¹³⁾ 事実、旧ソ連を中心とするコメコン体制の崩壊により、これらの移行経済諸国は強大なドル経済に直面し、先ず顕著なインフレと為替相場の下落に見舞われ、物価上昇、財政赤字、国際収支の赤字という三重苦の裡にあった。従って伝統的とも言える新古典派理論に基づいた政策メニューの実施を要求されたのは必然的な成行きであった。これらのマクロ経済政策と並列して、価格の合理化、自由競争の導入、反独占化、資本と労働の効率化などの市場経済化政策を企図し、その具体策の一つとして国営企業の民営化を自らも目標とし、外部からも要求された。

市場経済化を目標とする構造改革の方法は、オーソドックス・アプローチと制度的アプローチに2区分されるが、⁽¹⁴⁾ 前者は上に述べた諸政策を経済原理に基づいて並列的または順序立てて実施して行く方法である。これに対して、後者は目的に応じて正式に設立された機関と制度に重点を置いて構造改革を行っていくものである。各々、一面ずつ現実的な妥当性を示しているものと思われるが、要は双方の均衡を取って進めて行くことであろう。

改革の出発時点でブルガリアは民営化庁を設立し、目標に対して相当のイニシアティブを示したが、他の集団、例えば通産省や議会などの強い抵抗によって方針変更を余儀なくされていた。関連する諸政策との整合性、他の利害集団との調整が不可欠である事例であろう。

また別の尺度として、先述したビッグバン対グラジャリズムの論争も改革全体の速度について行われたが、なかならず民営化政策そのものを対象として行われたことが最も顕著であった。

2) 市場経済化の順序に関する再考

改革のスピードを問題とするより各々の政策の順序（シークエンス）を正しく採択するほうが重要である、という論調が速度の適否を論じた後に抬頭してきたことは先に述べた。クラフチック・マリウシュは市場経済化の順序を図示して、マクロ経済レベルでは安定化政策を第1段階、成長政策を第2段階、ミクロ経済レベルでは規制緩和、労働市場の自由化を第1段階、企業の法人化と小企業の民営化は第2段階だが、大企業の民営化は金融市場の整備と制度的な法律の整備が行われた後の最後の第3段階の順序に置いている。⁽¹⁵⁾ 国内の社会的安定を最重要視し、外資導入に慎重に対処し、労組との摩擦による民営化の失敗を避けるとすれば、この順序だけでは首肯できる。しかし、同時に或いは逆に、官僚集団による経済活動の運営を温存したまま、市場経済化を進捗させることが出来るかという疑問が出る。1980年代から2000年まで20年かけて市場経済化を計ったエジプトの実例は、国営企業群が自由市場の形成を阻んできたことを示している。⁽¹⁶⁾ 上に引用した政策の順序について再考の余地があると思われる。

3) 民営化のコスト・ベネフィット

移行経済国の民営化政策を論じる場合に政策の有意性を経済・社会的視点から分析することは勿論必要であるが、より具体的に民営化そのものに要するコストとその成果の果実としてのベネフィットを解明しておくことが望まれる。ここで言うコストは国営企業に代わってその企業の所有者となる資本そのものではなく、民営化を実施するために国として及び関係する集団社会の全体にとって要するコストであり、あまり多くの議論は見当たらないので一例を引用しておく（付表1参照）。この表に示されるように、関連する各部門が相当のコスト負担をすることになる。また表の後段に記載したような初期段階での制約や障害がある。

実際には民営化の推進指導層はこれらのコストに要する財源に苦しんでおり、同時に民営化の成果として、総合的な生産力と財、収入の分配にもたらすベネフィットを正確には把握できていない。民営化に要する様々なかつ巨大なコストは、1988年世銀が報じているように決定的なものである。しかし、これらは、より生産的な経済システムを作るための先行投資と考えなければならないだろう。⁽¹⁷⁾ 筆者は対象各国の民営化の段階に応じたコストに関する調査を行う予定である。

(3) 民営化推進策と実施過程

1) 民営化と外国直接投資（FDI）

市場経済化の目標に至る一環として民営化の必要性は先に見た、その構造転換に与える影響は大であり、過去4年間に民営化した企業は同種類の国営企業の3～5倍の生産性を上げている、と世銀の専門報告書は述べている。⁽¹⁸⁾ 成果は国毎及び事例毎に差異があるのは当然であるが、民営化政策も各国の有する条件によって異なってくる。

対象のポーランド、ブルガリアは共に移行期の諸段階で野心的な民営化政策を標榜したが、

実績は遥かに下回った。そのため、ポーランドの政策は失敗ないしは間違いと批判され、ブルガリアも1996-97年の危機を招いたと評されている。

民営化促進の方法として外国直接投資（Foreign Direct Investment = FDI）優遇策を打ち出したことでも中・東欧諸国は共通している。外国企業に公企業を売却または合併として参加させることが民営化の具体策であるとする考えは、90年代の半ばまでブルガリア、ポーランドには多く見られた。

しかし、これには勿論、要注意とする反論もある。例えば、外国資本誘致より自国国営企業の合理化と民営化が遥かに重要である。しかし、両者は混然として一体化するので判別がつけられない面もある、とする論者も居る。⁽¹⁹⁾ この要注意とする論拠は独占体の公企業に外資が参加すると、それを多少分割してもやはり市場を独占する状態を招致する可能性が多いと言う点である。

しかし、対象の二国は重工業、軽工業を問わず生産活動に携わる企業は民営化する、同時に外資の導入も積極化させる。しかし電力ほか公共に益するものは国営で続けるという施策であった。

外国投資について少し実状を見ておく。ポーランドはハンガリーとならんで外国投資受け入れが盛んであり、1990年代の世界10大投資受入国の中で91年ハンガリーは第9位、94年、ポーランド第9位97年、ポーランド第5位にあると外国投資専門の研究書は報告している。⁽²⁰⁾ またEBRDは、最新のレポートでポーランドは国営企業の通信会社TPSAや鉄鋼、電力などが1999年の目標であり、現在進行中と報じ、一方、ブルガリアは1999年の半ばに、国営の大企業のバルカン航空とクレミコフチ（製鉄会社）などが売却され、民営化に顕著な影響を与えたと報告している⁽²¹⁾ これらの進行状況から見ると、外国直接投資が民営化を直接的に推進する役割を持つようである。

進出企業の国籍は経済的関係の密度、地理的近接度からもドイツが最大になるであろう。しかし、ポーランド側の識者は両国の関係は容易なものではないとして、長年月の確執を記録し、1990年代にはいり双方が相互理解の再構築を試みた過程を記している。しかし、ポーランド側にはまだドイツの進出への怖れはあり、製造業は比較的容易に受け入れているが金融やマスメディアの進出には極めて慎重である⁽²²⁾と説明している。又、両国内に住む各々の民族についても根深い問題がある⁽²³⁾ことから、外部からは推量し難い諸問題がある。ただ、経営の方法としてドイツが労働者参加型の経営の経験を積んでいることが、大きな利点であるように思われる。いずれにせよ、この課題は統計的な数字だけではなく、今後の進展の過程でどのような障害とそれにたいする対応策が採られるか政策的にも研究の課題としても注目されている。

2) 民営化の達成度

本論文で殆ど採り上げなかった中欧ハンガリーについて触れると、2001年度には民営化は完成すると現地事情として伝えられる。⁽²⁴⁾ ハンガリーは初期の経済不況時（1993年）に政策

転換をして外資導入を積極化させた。この様に種々の便宜を計って、外資により民営化を図るのは最短コースであるだろう。またチェコと同じく西欧に近接して、旧ソ連のコメコン体制の時期から西欧的な要素を有していたし、市場も生産活動も外資に魅力あるものであったとされる。この外資導入が国民経済全体に与える成果の検討は今後の課題である。

他方、中欧のうち人口規模の大きいポーランドでは大型国営企業は手付かずであり、民営化の課題はEU加盟後も懸案として続くであろう。^(25, 26) また、東欧に位置し旧ソ連との連携の絆が強かったブルガリアは、経済自由化政策も民営化も進捗していない。民営化実施の遅れはソフト予算（補助金などの形態の政府支出）の支出増から財政の歪み、企業群の債務、累積債務、運転資金の欠乏などに起因しているとEBRDは分析している。⁽²⁷⁾ この分析に従うと、過去の体制の歪みを是正できないまま推移していることが、ブルガリアの場合は民営化政策とそれに関連する経済自由化政策が進捗しない原因であることになる。外国直接投資の導入件数と量は長らく低迷が続いたが、最近の1999年に大型国営企業への外資導入があった。

このような国別の対比は、あくまで発展過程の特徴を抽出するためであり、優劣の対比は行わない。客観的な実態の調査と研究によって対処策の策定を試みたい。

おわりに

移行経済諸国の民営化の課題は、欧米で経験した民営化・規制緩和とは異なる条件をもっており、言わば経済・社会トータルの構造転換を伴うものである。その意味では、対象国の民営化だけに焦点を当てて議論するのは暴論であり、筆者にその意図はない。民営化をより狭義に解すれば、市場経済化を企図する一環として位置付けられ、他の諸政策、諸条件の達成と相まってその実効性を得ることは間違いない。西欧のエコノミストなかんづく中・東欧諸国のミクロ経済面を分担して援助活動の任にあるEBRDが特に、この企業活動と金融に特化しているのは、設立に際しての政策目標であると同時にその専門性の故であることも大きな理由である。

ただ、筆者は、この民営化の課題が人間集団に直接の利害関係の相克を引き起こし、その故に非経済的要素の多いものであること、また内外の諸条件が整うのを待てば、その間既存の公企業が市場経済化を阻害するという側面を見てきている。付属書としてエジプトの民営化の資料を添付したのもこれを示すためである。対象の中欧ポーランドは既に目標の半ば以上に達し、東欧ブルガリアは半ばにも満たないが、本論文で記述した諸観点から方法論を確立して引き続き調査、研究に当たりたい。

付表 1 民営化に要するコスト、限界、障害

経済的コスト	マイクロ経済コスト	政府の直接関与	行政コスト
		消費者へのコスト ⇐ 価格調整政策 ⇐ コスト 腐敗と共謀	金融再構築 物理的な補修 雇用問題の解決 独占 市場価格以下の価格
	マクロ経済コスト	直接 ⇐ 間接 ⇐ 政府政策の低効率 ⇐	民営化計画、機関事務所、 スタッフ失業 雇用需要の低下 財政収入の低下
限界	・市場の条件 ・経済システムに起因		
社会的障害 技術的及びマクロ経済での障害	集団行動 各制度の技術の欠如 経済的障害	主役達、共謀、無料のり 法制度、資本、経験 専門家 公的債務 マクロ経済的不安定 マクロ経済的需要の欠乏	
	所有権の不確定性		

出所：文献 洋1, 第1章, Bruno Ballago: The teaching of Western Experience P6

注

1. 「私有化」の用語を用いている例も多い。
西村可明「社会主義から資本主義へ」第7章。
田中雄三「脱社会主義 経済の現状」V, VII章は民営化, VI章は私有化。
内容としては殆ど同義語として用いてある。農地や所有権については私有化の用語を用いるが、企業活動は民営化が通例なので本論文は民営化で統一する。
2. 文献 和15のV「ハンガリーにおける体制転換と民営化」P161～162
3. 文献 和21, P47～50：松原 聡は民活に関連する政策体系全てを图示して Privatization で捉えている。
4. 文献 和2, 第5章 P109～111 参照
5. 文献 和22, P32 参照
6. ポーランド国通産大臣顧問和田正武の現地報告 2000年7月, 及びブルガリア国, 民営化庁の情報
7. 方法を3種類に区分しているものもある。
 - ① 国営企業の代わりに民間の独占企業を設立する
 - ② 国営企業を民営化して競争市場で経営させる
 - ③ 公的サービスの供給について民間企業と契約する。
(文献 和2, 第5章の注記, P107)

8. 文献 和11, P204~205: 青山 繁は民営化の方法を2大別している。
 - 第1 個別企業ごとに民営化する方法. 更に, これを2区分。
 - ① 中小企業を対象とする清算民営化と
 - ② 大企業を対象とする資本民営化.
 - 第2 多くの企業を一挙に民営化する方法. これを大規模民営化と呼び, 大衆民営化法の適用を説明している.
9. 文献 洋1, P44
10. 文献 和2, P57~97
11. 文献 洋1, P45
12. 文献 和2, P105
13. 文献 和27, 今井正幸「ブルガリア国・鉄鋼業の再構築と近代化」第2章マクロ経済, 1996
14. 文献 和2, P87~92
15. 文献 和2, P98~99
16. 末尾 付属参考資料「エジプト国の自由市場移行における経済と政治」OECD刊, 第5章 改革政策とミクロ経済, 参照
17. 文献 洋1, P8
18. 文献 洋5, P-V, 1997年: 同報告は Evidence and Policy Options として実績を数値で追っているので信憑性はあるが, どの業種の平均値であるか不明である.
19. 文献 洋8, P-485, Ray Barrel and Dawn Holland
「FDI and Enterprise Restructuring in Central Europe」の項
20. 文献 洋2, p15~16
21. 文献 洋10, P202, P250
22. 文献 洋14, P67~77, 特に P76
23. 文献 洋14, P81~94
24. 文献 和9, 「ハンガリーにおける民営化の政治経済学」の著者森 彰夫の現地報告
25. 2000年4月までポーランド通産大臣顧問和田正武の現地報告
26. 他方, 青山 繁は民営の小企業の増加が続き, 民営化比率を議論する時代は終わった, と述べている.
文献 和9, P227
27. 文献 洋8, EBRD 第7講, P453~461, Nina Budina, Harry Garretsen, Eelke de Jong: Liquidity constrains and investment in transition economies. The case of Bulgaria.

主要参考文献 (和文)

No.

1. 木村武雄「欧州におけるポーランド経済」創成社, 2000年2月
2. クラフチック・マリウシュ「東欧の市場経済化」九州大学出版会, 1999年
3. 西村可明ほか「旧ソ連・東欧における国際経済関係の新展開」日本評論社, 2000年4月
4. 西村可明「社会主義から資本主義へ」日本評論社, 1995年
5. 西村可明「市場経済化と体制転換」JETRO, 1992年
6. 青木昌彦ほか「市場の役割 国家の役割」東洋経済新報社, 1999年
7. 小川洋司編「東欧経済」世界思想社, 1999年
8. 石川滋・原洋之介「ベトナムの市場経済化」東洋経済新報社, 1998年

9. 森 彰男「ハンガリーにおける民営化の政治経済学」彩流社, 1999 年
10. 本間 勝, 青山 繁「東欧・ロシアの金融市場」東洋経済新報社, 1998 年
11. 青山 繁「欧州の大国ポーランド」大蔵省出版局, 1997 年
12. 大野健一「市場移行戦略 新経済体制の創造と日本の知的支援」有斐閣, 1996 年
13. 町田 顕「拡大 EU」東洋経済新報社, 1996 年
14. 長島総一郎著「欧州連合のビジネス戦略拠点ポーランド」経営実務出版, 1995 年
15. 田中雄三編「脱社会主義経済の現状」リベルタ出版, 1994 年
16. 家本博一「ポーランド 脱社会主義への道」名古屋大学出版会 1994 年
17. 山本哲三「市場か政府か」日本経済評論社, 1994 年
18. 企画庁対ソ知的支援タスクフォース編「ロシアの経済改革に関する提言」大蔵省印刷局, 1994 年
19. 百済 勇「ドイツの民営化」共同通信社, 1993 年
20. 飯尾 潤「民営化の政治過程」東京大学出版会, 1993 年
21. 松原 聡「民営化と規制緩和」日本評論社, 1991 年
22. (財)国際協力推進協会「ポーランドの経済社会の現状」1992 年
23. (財)国際協力推進協会「ブルガリア」1993 年
24. 木戸しげる「激動の東欧史」中央公論, 1990 年
25. 今井正幸「エジプト国の自由市場経済化への移行における経済と政治」日本福祉大学経済論集, 第 19 号 1999 年 8 月
26. 今井正幸「エジプト・アラブ共和国の民営化と民間投資」(前期移行経済) 日本福祉大学経済論集, 第 18 号 1999 年 2 月
27. 今井正幸「ブルガリア国・鉄鋼業の再構築と近代化」第 2 章マクロ経済と民営化, 国際協力事業団 1996 年

参考文献 (洋書)

No.

1. Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe
Ivan Major: Edward Elgar Publishing Limited, UK 1999
2. Foreign Direct Investment and Development
The new policy agenda for developing countries and economies
In transition
Theodore H. Moran. Institute for International Economics, Washington 1999
3. Enterprise Restructuring and Foreign Investment in the transforming East
The Impact of Privatization
Val Samonis
The Haworth Press Inc 1998
4. Privatization and Entrepreneurship
Arieh A Ullman & Alfred Lewis
The Haworth Press Inc 1997
5. Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe
The World Bank, US 1997
6. Privatization in Eastern Europe

- Hans Smit & Vratislav Pechota
Parker School of Foreign Comparative Law 1994
7. Privatization and Foreign Direct Investment in Transforming Economics
Paul J Welfens & Piotr Jasinski
Darmouth Inc 1994
 8. The Economics of Transition. Volume 8 No2, 2000
Blackwell, SITE, EBRD: March 2000
 9. Transition report update EBRD April 1999
 10. Transition Report 1999 The transition of Ten Years
EBRD November 1999
 11. Measuring progress in transition and towards EU accession:
A comparison of manufacturing firms in Poland, Romania and Spain
EBRD April 1999
 12. Strategy for Bulgaria 1997-98: EBRD July 99
 13. EBRD Strategy for Poland: 1998-99, EBRD July 99
 14. Revue d'Etude comparatives EST/OUEST Volume 31 Mars 2000 No1
Dossier: L'Allemagne et l'Europe centrale a l'heure de la reconciliation
Centre National de la Recherche Scientifique(CNRS)
Volume 31 Mars 2000 no1
 15. Revue du Centre pour la cooperation avec les Economies en Transition
CCET mars, 1993 (4 members: la Hongorie, la Pologne, la Republique Slovaque et la
Republique Tcheque)
 16. Polish Foundation for the promotion and development of small and medium enterprise
Outline of Strategy: January 1995
 17. Polish Ministry of Economy:
Barriers to the development of the small and medium enterprises sector, May 1997
 18. Polish Agency for Regional Development
Basic Information — January 1996
and other 8 data — 1996-1997

付属参考資料

エジプトの民営化に関する文献・論評

国家社会主義体制の下に経済活動の大部分を国営・公企業に集中したものを、市場原理に沿うように、自由主義市場経済化の一環として国営・公企業の民営化を進めた途上国の一例としてエジプトがある。

ここで参考としてエジプトの民営化の過程を批判した文献の抄訳を添付するのは、教訓を引出すとか比較して優劣を論じるのではなく、民営化という政策実施に伴って起こり得る様々な内外の問題を摘出するためである。

ハンガリーとエジプトの市場経済化を対比した研究がある。近代工業化を一応は1960年代までには達成した中・東欧諸国と開発途上にあるエジプトでは初期条件が異なる。ただエジプトは80年代から経済自由化を図ってきた、言わば先行した一つの例である。また外部の援助国の代表の役割を与えられた世銀・IMFの政策勧告とコンディショナリティ付きの援助融資の基本姿勢もこの文献から読み取ることが出来る。

抄訳・論評 「エジプト国の自由市場経済化への移行における経済と政治」

Dieter Weiss, Ulrich Wuzel 著, OECD 1999

第5章改革政策とマイクロ経済

概要

同書の第5章、改革の政策とマイクロ経済の表題の下に著者 W&W はエジプト国の公営企業の民営化政策とそのパフォーマンスの評価を行っている。

著者は本書ではほぼ全ての項目にわたって、エジプト国経済・社会体制および政府の政策に強い批判を向けているが、この民営化の課題についても実状の経過を追いながら総合して、きわめて貧弱な成果とする評価になっている。

これは目標として掲げた数値に対する達成度と国際機関側が要求する改革の要求水準に対比してのパフォーマンスへの評価としては首肯できる。また、著者は民営化を実施する過程で如何なる内外の問題や障害が生じたかを克明に抽出している。

この章では次の9項目について年次をもって民営化の進展状況を記述し、評価を加えている。

1. 公企業のパフォーマンス
2. マイクロ経済レベルの改革：民営化と構造調整
3. 民営化への苦闘の主役達とその利害関係
4. 実施に向けての苦闘
- 5～8. 年代毎のいくつかの実例
9. 民営化政策の総合的成果

(1) 公企業のパフォーマンス

1980年代を通じて公企業のパフォーマンスの改善を目標として掲げてきたが、公企業に属し、国内で相対的に優遇措置を受けている中堅管理者層は民営化により特典を失うために民営化を妨害した(106頁)。公企業を持つ難点の実例として、次の企業の例を挙げている。

- Box5.1 エジプト製造修理会社
- Box5.2 補助金を受ける企業, ZAS 航空
- Box5.3 エジプト, ビン詰め会社
- Box5.4 ミスル, ヘルワン紡績会社
- Box5.5 エル・ナセル衣服, 繊維会社
- Box5.6 ミスル, ヘルワン紡績会社
- Box5.7 エジプト保険会社

そのパフォーマンスを、各企業の持っている弱点を指摘しながら説明している(106-111頁)。すなわち Box5.1 の対象は過剰雇用(1,807人中908人は不要)、Box5.2 の対象は公的資金の私企業への不当な移転、Box5.3 の対象は雇用の歪みがあり、1994年の民営化により、1324人の中間管理者を44人に、22人のトップ管理者を7人に減じた。

Box5.4 の対象は過剰な赤字累積、Box5.5 の対象は製品の30%を輸出して財務は比較的健全なのだが、5,500人の雇用者のうち20%は過剰であり、またニットの生産部門では生産能力の30%しか利用していない。

Box5.6 は5.4 と同一の企業であるが、経営内容としてキャッシュ・フローの悪化、生産技術の老朽性、マーケティングの欠如、企業規模の過大化が見られる。Box5.7 の対象では三大保険会社が75%の市場を独占しており、同社がその一つであるとして独占による弊害が見られる。このように公企業の弱点と弊害各々の要素を抽出して鋭い批判を加えている。

(2) マイクロ経済レベルの改革：民営化、構造調整(111-113頁)

世銀、IMFとの苦しい交渉の後、1990年にまず地方自治体傘下の企業を売却することから民営化を約束した。また、急激な変革に伴う社会不安に備えて、「社会基金」を設立した。1992年も1993年も世銀・IMFはこの実施が遅いことを批判し、IMFは1992年末予定のローンを延期し、世銀は1993年3月までの実施成績を見て構造調整ローンの第二回を出すことを答えた。

エジプト政府は「外国コンサルタントが、公企業の資産を1960年代の初期投資に比して、過小評価している」また、援助機関の圧力は、資産価格を低下させるであろうとも反論している。この反論は迅速な民営化よりも民営化に伴って高収入を得ることを選ぶ方針を初めて明示したことになる。

1995年まで改革の遅れをIMF・世銀は批判し続け、パリクラブの第3次債務削減を取り止めるかと脅かした(threatened)がエジプト側は自国の外貨事情が好転したことを盾に抗弁した。これ以前の立法措置の記録を以下に列挙すると

- ・1974年 法律43号 アラブと外国投資法
- ・1989年 法律230号 投資奨励法
- ・1991年 法律203号 公的部門企業法。これにより株保有会社を設立
- ・1992年 法律95号 資本市場法
- ・1992年 法律96号 1952年の農地改革法の急進的な改革
- ・1996年 新住宅法
- ・1997年まで新労働法が議会で討議されている。

(3) 民営化への苦闘の主役達とその利害関係

大統領は国際援助機関をなだめるためだけでなく、国内の民間企業の支持者を満足させるためにも自由化を推進する指示を出した。

1996年にガンズーリが首相となり、重要ポストの公企業大臣にアティフ・エベイドを任命した。同大臣は80年代末は有力な自由化推進役と看做されたが、後には最大の障害になる人物だと国際機関は批評した。

ガンズーリ首相は民営化の新しい推進者となった。1992年に公営企業局が設立され、民営化により新規の雇用創出を期待し、民営化を徐々に推進する方策を採った。それより以前、1991年の法203号で株式保有会社の制度を作り、314号に該当する公企業を22(後に27、また1993年で17)の保有会社にグループ分けした。保有会社のトップマネージャーで参加の企業を民営化に移したのものもあるが、大多数は傘下企業の売却を延期した。

1996年、民営化関係委員会が設立された。保有会社のトップは傘下企業の改良のため、投資を続け民営化を避けている。傘下系列企業の役員会は法律どおりの意思決定は行ってはいない。株式保有会社のトップは私利を追っているものがある、として工業エンジニアリング部門の保有会社会長の汚職の例として1996年9月の中東タイムズの記事を引用している。

他方、従業員株式所有制も検討しており、少なくとも100の公企業の10%の株式を10年間で従業員に配布する予定である。しかし、従業員所有の株券は2年間は売却できないなど、通常の株主権とは別の扱いになっている。

民間セクターの事業家達はむしろ日々の問題に追われ、また、公企業を購入しようとする者は、それまで脱税していた事実が暴露するのを怖れて自己の財源を使いたがらない。

要約すれば、上述のように民営化を推進するためには負の条件で満たされていることを著者は記述している。

(4) 実施に向けての苦闘(120~127頁)

この項では、1980年後半以降、民営化の実施状況を年代記風に記述している。

1980年代後半にはホテルとホテル経営権が民営化され、1989年は戦略的なものと重工業は政府の管理下におかれ、主に採算の取れていない公企業の売却を宣言した。

1990年-92年には314の公企業が民営化の候補として議会に提出されたが、反対された。全国労働組合（General Trade Union Federation）は利益配分の問題をも含めて同案に反対した。新労働法が成立するまではナセル時代に制定された公企業労働法が有効なのである。他方、1992年1月に首相直轄の公営企業局が設置され、7月には資本市場法を設定して、国営投資銀行から優遇条件による公企業への融資を公式に禁止した。1991-92年を通して法203号の下に売却された公企業の実績はない。

1993年：援助機関の圧力増大

議会では民営化の議論は加熱し、野党の新ワド党は公企業の経営者は経営建て直しの責任を取るべきだとし、巨大損失のまま売却することに反対した。戦略的部門（石油会社、スエズ運河庁、通信）は政府の監督下に残すことにした。IMF・世銀は改革がよたよた歩き（foot-dragging）して目標に達しないことを激しく責め、1992年末に予定されたパルクラブの債務減免措置を延期した。

1993年2月に「再構築および民営化計画の全般的手続きとガイドライン」が公布され、株式保有会社は参加の企業から民営化の候補を選ぶことになる。これにより、75社は再構築、51社は解消、125社は直接民営化をする候補となった。

資産の評価額と民営化の速度に関し、エジプトは依然として、IMF・世銀の意向に反対しつづけた。1993年には民営化手続きは三度にわたって延期された。労働組合、公企業部門、私企業部門の代表者間の交渉は何の進展もなかった。労働組合はストライキの権利（ナセル時代から厳しく禁止されていたが）を要求したが社会不安を懸念する政府側にも企業代表者にも拒絶された。労働組合の上層部は給与、地位、特権を保護されてきて労働者の利益代表というよりも政府側の手先になっていた。民間セクターは入札において海外投資家との競争を恐れ有力な民間企業協会は「エジプト人のためのエジプト」という反植民地主義のスローガンを再度掲げることさえ試みた。

(5) 1994年 更なる遅れ

IMF・世銀の不満に対して1994年1月、政府は野心的な政策として同年7月末までに50社の売却などを示し、また4大公企業のトップを辞職させるなどしたが、援助側は改革に満足せず1994年7月実施予定の債務救済を延期した。在カイロの米大使も不満を表明した。

エジプトの上層指導層は各々の改革の正と負の効果を判断できない。エジプト政府は国際エコノミスト、経営者やコンサルタントと1995年末に会議を聞いたが、その折まで、民営化によって特に失業などの社会的影響については何も理解していなかったとある。国際援助機関のレポートでは1994年を通しても再び約束は守られなかったの表現でエジプト政府を非難している。

(6) 1995年貧弱な実績（124-125頁）

地方公共団体省は縣（governorates）の傘下にある1867社のうち1749社の小企業を売却したと報告した。1991年の法203号の下でスタート時点から1995年末までで、314の企業のうち僅かに24社が民営化されたに過ぎない。

(7) 1996年 改革（125-126頁）

1996年7月半ばエジプト大統領は訪米の後、新民営化の方針が出され公企業の売却を加速させるであろうと期待された。上級民営化委員会が設営され、民営化に伴う個人の責任を軽減した。公企業大臣は1997年には週1件の企業民営化のスローガンを掲げて、将来2年間に52社を売却する計画を示した。

(8) 1997年 実施に伴う諸問題(126-127頁)

この年は民営化計画は重大な局面になる。つまり、1996年以前に民営化された企業は財務状況、技術などの点で投資家から有望と見放されたものであったが法203号を適用する企業の314社のうち270社以上は民間投資家の買い手を待っている状況にある。

(9) 民営化政策の総合的成果

90年代のほぼ10年間のエジプトの民営化は全く貧弱な成果しか示していない。これは社会体制なかならず官僚体制が老朽化しているためである。いくつかの制度的な措置は採ったが国内の政治的要因から、その制度は活用されていない。外部から勧告が多くなされたがそれらは生かされず、国際機関との約束は何度も実行されなかった。