

1990年代チリの民営化政策とバチェレ新政権の展望 (特集 バチェレ新政権誕生とチリ政治経済の再評価)

著者	道下 仁朗
権利	Copyrights 日本貿易振興機構(ジェトロ)アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	ラテンアメリカレポート
巻	23
号	1
ページ	26-33
発行年	2006-05-20
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00006057

1990年代チリの民営化政策と バチエレ新政権の展望

道下 仁朗

はじめに

バチエレ大統領の就任によって、チリは1990年の民政移管以来4代にわたって中道左派政権が続くこととなったが、この間、チリにおける民営化政策は、濃淡はあるものの一貫して推進されてきた。バチエレ政権においても、民営化の方向が大きく後戻りすることはないとみられる。チリにおける民営化政策はピノチェト軍事政権以来30年以上にわたって続けられてきている。同政権が掲げた徹底的な市場経済化の一環としての民営化は軍政下の80年代後半に最高潮に達し、電力・通信などの主要インフラ産業のほとんどが民営化された。90年の民政移管によって、民営化政策は一時的に停滞するが、90年代後半に水道事業の民営化が行われるなど、市場経済への方向が大きく転換されることはなかった。

しかしながら、1990年代の民営化政策にはいくつかの特徴がみられる。その一つは水道事業の民営化において、その方法に変化が生じたこと、また、インフラ整備の資本調達のために、新たにコンセッション方式による「民活化」の道が開かれたことである。本稿では、90年代から2000年代における民営化・民活化政策を概観し、バチエレ政権における同政策の方向性について論評を試みる。第1節でチリの民営化政策全般について概観し、

第2節では90年代から始まったコンセッション方式による民活化政策を概観する。第3節では90年代の民営化案件として最大のものとなった水道事業の民営化政策について述べる。第4節ではチリにおける民営化の論点について述べ、第5節ではバチエレ新政権の政策について論評を試みる。

1 チリの民営化政策：概観

チリにおいて民営化政策が実施されたのは1973年に成立したピノチェト軍事政権からで、現在もなお続いており、その性質と内容によって、三つの期に分けて考えるのが主流となっている。第1期は1974～83年、第2期は84～89年、そして第3期は94年～現在である⁽¹⁾。このうち、第1期と第2期は経済自由化を徹底的に推進したピノチェト政権下で行われたものであり、第3期は民政移管後に政権を獲得した「コンサルタシオン」と呼ばれる中道左派連立政権によるものである。

第1期は直前のアジェンデ社会主義政権による国有化政策によって国有化された多くの企業を元の所有者に返還することが主な目的であったが、それ以外にも経済自由化政策の一環として、207の公営企業が民営化された。しかしながら、この民営化プロセスは1982年に始まる債務危機によって中断を余儀なくされ、特に銀行とそれに関わる企業については、金融危機を回避するために一時

的に国有化されるなど、民営化の動きは第1期の終わりとともに停滞することとなった。

民営化が再開されたのは債務危機以後の1984年に始まる第2期からで、チリの民営化政策はこの第2期が大きな山となる。第2期は二つのステージに分けられ、第1ステージは債務危機直後の84年、第2ステージは85～89年となる。第1ステージの主な目的は、債務危機によって一時的に国有化された企業を再び民営化することで、14の銀行や二つの年金基金、またこれらの銀行グループの関連企業などが、再び民営化されることとなった。

第2期の民営化において、より重要なのは第2ステージにおける民営化である。この時期に、チリにおける主要インフラ企業の大部分が民営化されることとなる。チリにおいて国営の「伝統的産業」として認識されていた電力、通信、航空、鉱山などの各産業が民営化の対象となった。また、株式市場の参加者を増やすことによって金融市場の発達と所有の分散を促すために、小規模の株購入を優遇する「カピタリズム・ポプラー(大衆資本主義)」と呼ばれる方法や、「カピタリズム・ラボラ

ル(労働資本主義)」と呼ばれる、民営化対象企業の労働者が退職金や預金を利用して自社株を優先的に取得することを可能にした制度などが導入された。

第2期はピノチェト政権の退陣とともに終了するが、この時期までに主な企業についてはかなりの規模で民営化が完了した。表1にあるように、1973年のアジェンデ政権末期におけるGDPに占める国有企業の生産額の割合が39%に上ったのに対し、89年のピノチェト政権末期には12.7%にまで低下している。

1990年に誕生した民政移管後初の政権であるエイルウィン政権においては、民営化政策は一時的に停止されたが、続くフレイ政権(1994～2000年)から、民営化政策の第3期が始まる。この時期の民営化が中道左派政権によって行われたことは注目に値する。多くのラテンアメリカ諸国が、政権交代をきっかけにマクロ経済政策をはじめとする主要政策を大胆に転換するのが通例であるのに対し、チリの中道左派政権は、ピノチェト政権の経済自由化政策をそのまま引き継いだ形となった。

表1 国有企業数とGDP比率(1970～98年)

	1970	1973	1983	1989	1998
1. CORFO関連企業	46	571	24	24	22
a CORFO子会社	(46)	(228)	(23)	24	22
b CORFO介入会社		(325)	(0)	0	0
c 銀行	(0)	(18)	(1)	0	0
2. その他の国有企業	20	22	21	18	13
3. その他政府系金融機関	2	2	2	2	2
4. 国営銅公社(CODELCO)	0	1	1	1	1
合計	68	596	48	45	38
付加価値のGDP比(%)	(不明)	39.0	24.0	12.7	9.0

(注) CORFO(Coproración de Fomento de la Próduccin)は、産業振興を目的として1939年に創設された政府機関で、主な国有企業を創設し、株主として傘下企業を監督する役割を担ってきたほか、民間企業への金融支援なども行っている。

(出所) Hachette [2000, 114]

これについては、チリの新政権が政策転換による非整合性がもたらす経済混乱を懸念し、「継続のなかの変化」を掲げてそれまでの自由化政策を維持しつつ、社会政策に重点を移すというきわめてプラグマチックな選択をしたことによる⁽²⁾。ミクロ経済改革についても、貿易自由化や民営化政策については前政権を引き継ぎつつ、新しい政策を織り込むことによって、政権としての特色を出そうとした。貿易政策についてはそれまでの一方的貿易自由化に加えて自由貿易協定の締結による相互主義戦略を打ち出し、民営化政策については次節で述べるようにコンセッション方式による民活化を新たに導入している。

第3期の民営化の目的については、Hachette [2000]によれば、主たる説明として「民間に任せられることのできる分野についてはできる限り民間に委託し、限りのある政府資金を重点分野に集中する」というものであるが、その一方で国営銅公社(CODELCO)など、収益性の高い主要企業が民営化のスケジュールに上がることはなかった。はっきりしている唯一の目的は「水道事業への投資資金を民間から調達するためであった」(Hachette [2000, 125])としており、全体としての明確な目的は明らかになっていないが、基本的には民間からの資金調達の必要性が高まった結果であると解釈することができるかもしれない。一方で、第4節で述べるように、第3期の民営化において論点となったのは、民営化された産業の規制問題であったため、Bitrán et al.[1999]は、第3期の民営化の目的を「規制と競争の改善」であるとしている⁽³⁾。

第3期の民営化の内容としては、第2期までに一部民営化された国有企業の完全民営化が実施されたことのほかに、最大の案件として上下水道事業の民営化が本格的に進められたことがその主なものである。また、もう一つの特徴として、社会

資本整備のために、コンセッション方式が導入されたことが挙げられる。これについては次節で述べる。第3期の民営化は現在政権交代の時期にあって事実上幕を閉じているが、第3期途中の実績としては、表1にあるように、1998年時点で国有企業の対GDP比が1ケタの9%にまで低下していることから、民営化は90年代に入ってからも着実に進んだといえることができるであろう。

2 コンセッション方式によるチリの民活化政策：概観

1990年に誕生した中道左派政権が、それまで慢性的に不足していた社会資本を整備するために導入したのが「コンセッション」方式による民間資金の活用である。コンセッションは民間企業への事業委託を意味し、政府が所有権を維持し続けた上で、設備の建設と維持、運営を民間企業が行うという形式で、通常は10～35年の有期契約となる。コンセッションには二つのタイプがあり、一つはすでに存在する社会設備について、追加的な投資や維持運営を有期で民間企業に委託するもので、2001年より行われた水道事業の民営化はこの方式によるものである。もう一つは、新たに建設する社会設備に関して、その建設、維持運営を民間企業が行い、契約期間が満了した後に政府に譲渡するという方式で、チリで90年代からこの方式によって建設が行われたのは、高速道路、港湾、空港である。

道路や港湾などの自然独占産業は、民営化によっても最適供給が保証されない可能性があり、民間企業への事業委託の方法とともに、最適な規制手段に関する研究が以前から行われてきた。そのなかで、コンセッション方式による民活化のメリットについては、有期契約のために契約更新ごと

の競争が発生するというもので、完全民営化によって独占状態が民間企業によって持続するのではなく、契約更新時の入札によって競合企業間の競争を誘発することができると考えられている。一方で、契約更新直前のサービス水準の低下が懸念されるほか、需要予測の食い違いによる収入源のリスクを政府が負わなければならない等のデメリットもあり、より適切な規制が行われなければならない問題点も存在する。

社会基盤整備のための公共事業にコンセッション方式を導入することに関しては、ピノチェト政権末期に「公共事業コンセッション法」が成立しており、コンセッション方式による社会基盤整備の法的な裏づけはすでに行われていたが、同政権下でコンセッションが実施されることはなく、実現したのはいくつかの法改正を経た後のエイルウィン政権下においてである。このうち、道路建設に関しては、1993年に契約が行われたメロン・トンネルのケースを筆頭に、都市間高速道路や都市高速道路、空港連絡高速道路など、98年までに14件に上る⁽⁴⁾。コンセッションの契約期間は10～28年間で、最短の契約期間のケースについては再契約がなされたものもある。また、港湾や空港施設の整備に関してもコンセッション方式による民営化が実施された。

3 チリの水道事業民営化

第3期の民営化政策のなかで最大案件となったのは、水道事業の民営化である⁽⁵⁾。チリの水道事業に関しては、上下水道および下水処理すべてが公共事業省の管轄下におかれ、1980年代末まで、首都圏州についてはEMOS社が、その他の地域についてはSENDOS社が実際の事業を行っており、国営事業となっていた。ピノチェト政権下におい

て水道事業の民営化はすでに計画されており、政権末期の89年には、水道事業に関する法整備が行われ、SENDOS社が分社化され、各州ごとに1社の水道事業会社が設立された。また、水道事業を監督する水道事業監督局(Superintendencia de Sector Sanitario: SISS)も創設され、水道インフラを本格的に整備する環境が整った。

民政移管直後のエイルウィン政権においては、水道事業の民営化は実際には行われなかった。しかしながら、水道インフラの整備資金が不足しているなかで、民間資金の導入は不可欠と判断したフレイ政権において、水道事業の民営化を意図した水道事業関連法案が1995年に議会に提出され、2年間の審議を経て97年に成立、翌年の施行に伴って、水道事業の民営化が本格的にスタートした。

最初に民営化が行われたのは、バルパライソを州都とする第5州の事業会社ESVAL社で、株式の40%を売却する方式による民営化が計画され、1998年12月に入札が行われた。応札した4社のうち、チリの電力会社Enersis社と英国の水道企業Anglian Water社の合弁企業Agua Puerto社⁽⁶⁾が、1億3840万ドルで落札した。

続いて、首都圏州のEMOS社が、1999年7月の入札で、スペインの水道企業Agua Barcelona社と、フランスの水道企業Suez Lyonnaise des Eaux社の合弁企業Inversiones Agua Metropolitanas社によって、売却対象となる株式の42%に対し、9億6400万ドルで落札され、民営化が実現した⁽⁷⁾。

さらに、第10州のESSAL社と第6州のESSEL社が1999年に株式の売却によって民営化された。結局、フレイ政権下において主な国営水道事業13社のうち、ESSAL、ESVAL、EMOS、ESSELの4社が民営化された。また、第8州のESSBIO社については、2000年の政権交代後に民営化が行われるものとし、第7州のESSAM社と第9州の

ESSAR社についても、2000年中の入札が予定されていた。

2000年3月にフレイ政権からラゴス政権に変わると、フレイ政権下で計画されていたESSBIO社、ESSAM社およびESSAR社の民営化について、政権内部から慎重論が起こり、計画は一時的に凍結された。この間、民営化推進派と慎重派双方による論争があったが、ラゴス政権は、2001年にこれまでの株式売却方式による民営化を取りやめ、前節で述べたコンセッション方式による民営化(民活化)に政策を転換する決定を行った。その理由については、コンセッション方式では、所有権が政府に残ったままとなるので、規制をかけやすく、収益性よりも公益性を重視しているとの姿勢を明

らかにできたからではないかと思われる。

すでに入札スケジュールが進行中であったESSBIO社についてはそのまま民営化が実施されたが、残る8社については、所有権を政府が保有したまま、事業運営の権限のみを民間企業に委託するコンセッション方式によって民活化が図られることとなり、チリの水道事業は株売却方式とコンセッション方式が混在する状況となった。

当初、2000年中に民営化のプロセスを進行させる予定であった第7州のESSAM社と第9州のESSAR社については、2001年3月にコンセッション方式への変更が決定され、同年10月に入札が行われることになった。しかしながら、入札に応じた企業はきわめて少なく、ESSAM社に関しては1

表2 水道事業各社の民営化状況

州	略称	売却方式	売却先	売却額 (100万米ドル)	入札日	契約日
1	ESSAT	C	Aguas Nuevas (Grupo Solari)	171.8 *	2004.7.18	2004.8.30
2	ESSAN	C	Inmobiliaria Punta de Rieles (Grupo Luksic)	186	2003.11.21	2003.12
3	EMSSAT	C	Aguas Norte Grande (Icafal, Hidrosan and Vecta)	25	2003.12.23	2004.3.29
4	ESSCO	C	Esval	85.8	2003.11.21	2003.12
5	ESVAL	S	Aguas Puerto (Enersis and Anglian Water)	138(44%)	1998.12.22	1999.4.15
6	ESSEL	S	Andes Sur (EDP and Thames Water)	81.9	1999.11.23	2000.3.24
7	ESSAM	C	Aguas Nuevo Sur (Thames Water)	171	2001.11.12	2001.12.18
8	ESSBIO	S	Thames Water	284(42%)	2000.9.22	2000.12.14
9	ESSAR	C	Aguas Nuevas (Grupo Solari)	171.8 *	2004.7.18	2004.8.16
10	ESSAL	S	Iberdrola	93.5(51%)	1999.7.14	1999.11.9
11	EMSSA	C	Aguas Patagonia de Aysen (Icafal and Empresa de Servicios Sanitarios San Isidro)	7.71	2002.12.20	2003.2.28
12	ESMAG	C	Aguas Nuevas (Grupo Solari)	171.8 *	2004.7.18	2004.9.6
首	EMOS	S	Inversiones Aguas Metropolitanas (Aguas de Barcelona (Agbar) and Suez Lyonnaise des Eaux)	964(42%)	1999.7.11	1999.9.14

(注) (1) 売却額のカッコ内は、売却株式の全株式に対する比率を表す。

(2) * 3社(ESSAT, ESSAR, ESMAG)を合わせた総売却額。

(3) 売却方式のうち、Sは株売却方式を、Cはコンセッション方式を表す。

(4) 州のうち、「首」は首都圏州を表す。

(出所) *Business News Americas*, 各号から作成。

社のみが、ESSAR社にいたっては応札企業がないという状況になった。その後も、各州の水道事業会社に対するコンセッション入札は低調で、ESSAR社については3回目の入札において、他の2社との抱き合わせでようやく落札されるというような状況も発生した。

他の民営化のプロセスについては表2にまとめしたが、最終的にすべての州の主要水道事業会社が民営化されたのは2004年9月であり、1998年に水道事業として最初に民営化されたESVAL社のケースから6年を経て、水道事業の民営化は一応完成したと言える。先に述べたように、この民営化は、株式売却方式による民営化と、コンセッション方式による民活化が混在している。

4 チリの民営化に関する諸問題

チリは、他のラテンアメリカ諸国に比べて最も早い段階から民営化政策を推進し、いわば民営化の「先進国」としてさまざまな経験をしてきた。第1期、第2期の民営化によって、主要国有企業の大部分が民営化されたことで、民営化に関する問題も明らかとなってきた。その一つが規制の問題である。伝統的な新古典派経済学のフレームワークにおいては、民営化とは「市場経済において、政府の介入がなされることによって社会厚生が損失が発生するため、政府介入はない方がよい」という考え方に基づいて実施される政策である。しかしながら、このような考え方は独占市場や寡占市場などにそのまま適用することはできない。特に固定費用の巨大な産業においては自然独占が発生しやすく、政府によるなんらかの価格規制が行われなければ、最適な供給が達成されない恐れがある。古くからこの分野においては、最適価格規制に関する研究が盛んである。

また近年、契約理論の分野において研究が進んでいるように、事業主体が政府か民間かに関わりなく、事業主体をエージェント、監督部門をプリンシパルとした「プリンシパル・エージェント問題」として、最適かつ効率的な規制が行われる必要があるとの見方がなされている。すなわち、監督官庁による最適な規制が行われない場合、事業主体が政府であっても非効率な資源配分が発生する可能性がある。したがって、民営化にまつわる問題点は、監督官庁による規制が適切に行われるような制度設計が十分に なされているかということである。

チリにおいては、複数の要因が規制にプラスに働いたことがBitrán et al.[1999]によって指摘されている。民営化と同時に規制のフレームワークが確立されたことや、民営化に先立って市場メカニズムが整備されたことなどである。しかしながら、実際には、民営化された産業を監督する規制当局の能力の欠如や弱い独立性、規制問題に対する司法当局の理解不足によって、規制に対する不信感が増大し、その後の規制改革への動きにつながった。この点において、民営化・民活化の先進国であるチリには経験の蓄積があり、他国にとってはある種のモデルとなるかもしれない。

5 パチエレ政権における民営化・民活化の展望

チリにおける民営化は三つの期にまたがり、政府の経済活動の規模を縮小するという当初の目的に始まり、民営化を通じた所有の分散と資本市場の発達を経て、最適な規制の制度設計を目指すという段階に到達するに至っている。その経験は、民営化と規制に関する一般的な問題を数多く含んだものとなっており、多くの示唆に富んでいる。

このチリの経験を精査することは、他のラテンアメリカ諸国の民営化のケースとともに、開発途上国における市場経済改革の一つのモデルとして提示することができると思われる。

ところで、ラゴス政権では、積極的な民営化政策が推進されることなく、ほとんどの公共事業がコンセッション方式による民活化によって実施されたことが特徴として挙げられる。バチエレ新政権は、ハーバード大学教授のベラスコ氏を大蔵大臣に起用し、同氏が率いるリベラル派シンクタンク「エクспанシバ」のメンバーを閣僚に複数起用するなど、これまでの中道左派政権がとってきた経済政策(社会保障に重点を置きつつ、市場経済を堅持)を継続するものと思われる。

民営化政策に関しては、公共事業大臣にエクспанシバのメンバーであり、フレイ政権下において、CORFOの役員を務めたエドゥアルド・ビトラン氏が起用されたことにより、少なくとも民営化が後戻りする可能性はないであろう。ただし同氏は、閣僚名簿公表後の新聞インタビューで、「民営化を進めるよりも、最適な規制を行うことによって利用者に最大の便益を提供する」ことを重視すると述べており、民営化が現状よりも大きく拡大するかどうかはわからない。一方で、前政権からの課題として残っている病院や地域診療所などの公共施設のコンセッションについては、政権の課題として取り組む姿勢をみせており、ラゴス政権以来主流となっているコンセッション方式による民活化は、今後も推進される可能性が高いと思われる。

注

- (1) 三つの期の分類については、Hachette[2000]によるものであるが、第3期については「1990年

～現在」となっている。しかしながら、民営化政策が事実上開始されたのがフレイ政権からであることから、本稿ではBitrán et al.[1999]に従い、「1994年～現在」とした。

- (2) Ffrench-Davis[2000, 158]第7章。
 (3) Bitrán et al.[1999, 332]
 (4) Engel, et al.[2000, 223]表5。
 (5) チリの水道事業に関する民営化問題については、道下[2005]参照。
 (6) 入札当初の出資比率はEnersisが72%、Anglian Waterが28%であったが、2000年8月にEnersisがAguas Puertoの全株をAnglian Waterに売却した。
 (7) 残りの株式のうち、約3%が従業員、約1%が零細投資家、約44%がCORFOに所有されたが、入札後に増資を行ったため、Inversiones Aguas Metropolitanasの株保有比率は35%になっている。EMOS社の民営化プロセスに関しては、Gómez-Lobo and Vargas[2001]を参照。

参考文献

- 道下仁朗[2005]「チリの民営化政策：水道事業の民営化問題」(『松山大学論集』第17巻、第3号)
 Bitrán, Eduardo, Antonio Estache, José Luis Guasch, and Pablo Serra[1999]“Privatizing and Regulating Chile’s Utilities, 1974–2000: Successes, Failures, and Outstanding Challenges,” in Guillermo Perry and Danny M. Leipziger eds., *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, Washington, D. C.: The World Bank.
 Engel, Eduardo, Ronald Fischer, and Alexander Galetovic[2000]“El programa Chileno de concesiones de infraestructura: Evaluación, experiencias y perspectivas,” in Felipe Larrain and Rodrigo Vergara eds., *La transformación económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
 Ffrench-Davis, Ricardo[2000] *Reforming the Reforms in Latin America*, London: MacMillan

Press.

Gómez-Lobo, Andrés and Miguel Vargas [2001]
“La regulación de las sanitarias en Chile : Una
revisión del caso de EMOS y una propuesta de
reforma regulatoria,” Serie Documentos de
Trabajo 177, Departamento de Economía,

Universidad de Chile.

Hachette, Dominique [2000] “Privatizaciones : Refor-
ma estructural pero inconclusa,” in Felipe
Larrain and Rodrigo Vergara eds., *La
transformación económica de Chile*, Santiago :
Centro de Estudios Públicos.

(みちした・まさあき / 松山大学経済学部助教授)