

序章

著者	木村 陸男
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
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	420
雑誌名	アジア諸国における民活政策の展開
ページ	3-12
発行年	1992
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013412

序 章

I. 問題の所在

1970年代末から80年代半ばにかけてアジア途上国において、「民営化」(privatisation)と「規制緩和」のいずれか一方、またはその両方が、経済・社会開発の主要な政策として採用された。本書ではその根底に共通する理念に注目して、これらの政策を「民活」政策と総称することにする。民間活力の導入または育成を意味する「民活」政策という、いささか曖昧な概念を用いることにしたのは、その適用範囲が広いため、アジア途上国がそれぞれに固有の歴史的・社会的文脈を踏まえて命名した自由化、規制緩和、金融改革、市場経済化、民営化、私有化、国有化解除、国営企業改革などの政策の展開を、実態に即してフォローするのに好都合だったからである。

いわゆる「民活」政策は、一般に次の3つの政策から成るとされる。①経営効率の引上げと財政負担の軽減を図る公企業の民営化、②「抑制されてきた供給を拡大し、潜在的な需要を満たしつつ社会的厚生を増大を図る」政府規制の緩和、③「従来政府の行なってきた公共事業の一部につき、民間の資金、企画力などの導入を通じて、効果的な事業実施を促進するとともに、財政負担の軽減を図る」公共事業分野での民間活力の導入、の3政策である⁴⁾。しかし、①と③は、「民営化」を、公企業の経営と所有の一方または両方を、部分的または全面的に民間部門に移行させることと括ることで、ひとつの政策と考え、議論を簡明にすることもできる。ここでは、「民活」政策は「民営化」と「規制緩和」の2つの政策から成るとすることにする。「民活」政策は、先進国では1970年代を通じて顕在化してきた経済成長率の趨勢的低下、

財政と対外経常収支の双子の赤字，そして公的部門（政府と公企業）の経営の非効率性という問題を，克服すべく登場してきた。その根底には，民間部門が市場を通じて供給できる財は，可能な限り民間部門に委ねることにより，資源配分の効率性を高め，経済成長を促進することができるという判断，いわば市場メカニズムへの信頼があった。

こうしてアメリカでは1970年代の初めから金融自由化が開始され，国際金融市場を通じて各国に広がり，70年代半ばからは規制緩和がとくに公共交通，電気通信分野で実施され，またイギリスではサッチャー政権のもとで公企業民営化が大々的に開始された。ここで注意を要するのは，民営化と規制緩和が，その根底にある市場メカニズムへの信頼という共通性にもかかわらず，その発祥の地が異なるばかりか，実施面では相矛盾する要素を含んでいることである。一般に公企業は営利目的のほか，市場を通じることによって適正な価格と規模で供給できない財（公共財）の生産を担い，さらに資本財・中間財や民生上の必需財の，コストに規定されない低廉な価格での供給，雇用の確保，所得の再分配などの目的を持っている。このためその民営化に際しては，財の価格設定などを通じてさまざまな規制が新たに課され，行政の経済介入に格好の口実を与えることになり，規制緩和と矛盾する。また，赤字公企業の払い下げや国営化解除は，売り手である政府のバーゲニング・パワーが弱いため，従来から当該企業に与えられていた保護・優遇措置を事実上継続してやることで，初めて可能になる場合が多く，これも規制緩和の方向とは矛盾する。

加えて，公企業の非効率性が経験的に知られているとしても，そのこと自体は，民間部門が公的部門より効率的であるということの意味するわけではなく，後者の命題が常に成り立つと証明されたとはいいがたいという，より根底的な問題もあった。

結局，イギリスにおける民営化は，公的部門への市場原理の導入という面ではなく，政府資産の売却による一時的な財政収入の増加，大衆株主の飛躍的増加とキャピタル・ゲインの獲得，そして労働組合の弱体化という面で成

果を挙げることになったという評価が、早くも1985年に出るに至った²⁾。しかもサッチャー政権は一部の公企業民営化に際して、当該企業に経営上の重要問題に関する拒否権付きの特別株であるゴールデン・シェア1株を発行させ、政府がそれを保有することで、『国家的利益』のもとに干渉を可能にする十分広汎で漠然とした」体制を造り上げていったのである³⁾。

以上のような先進国における民営化政策の限界もあり、当初からアジア途上国すべてがそれを採用したわけではない。インドやインドネシアでは、1980年代末まで民営化という言葉が禁句とされていたほどである。しかし実際には前者が「自由化」政策という名称で、後者が「国営企業改革」という名称で、民営化の可能性を検討していた。規制緩和策はほとんどの途上国で程度の違いはあれ、その実施がみられた。

それではアジア諸国で「民活」政策が、ほとんど一時期に集中して採用されたのはなぜであろうか。

第1の理由は、1970年代の2つの石油危機を経ることで、アジア途上国は、台湾とシンガポールを除けば、財政と国際収支の双子の赤字に直面し、しかも70年代末の世界的な高金利によって対外累積債務負担が急速に重くなっていたことが挙げられる。国際収支の悪化は、原油輸入価格の高騰もさることながら、どの国でもこの期間にエネルギーの対外依存度を引き下げ、さらにエネルギー・コストの高い重工業分野に工業化の歩を進めて資本財・中間財の供給を確保（第2次輸入代替）する政策がとられ、その担い手である公企業に対する政府保証の対外債務が急増したことが大きかった。このため公企業の民営化によって、財政負担の軽減のみならず、公的債務の民間債務への振替や、外資の民営化への参加による債務の資本化を通じて国際収支を改善するという効果も期待されたのである。

第2に、1970年代末から世界銀行やIMFなどの国際援助機関が、「民活」政策の採用を途上国に要請し始めたことがある。ただし、世銀の構造調整融資（Structure Adjustment Loan : SAL）についての研究によれば、世銀はSALの条件として公企業の民営化よりも、競争的環境の整備による民間両部門に

における経営効率の改善を重視していた⁴⁾が、SAL取入れ国の方は、その財政上の短期的効果と政治的影響の大きさから民営化に、肯定的にせよ否定的にせよ、多大な関心を示すことになったものとみられる。

第3に、アジア諸国のみならず途上国全般で、1960年代以降、公益事業や鉱物資源採掘・管理などの自然独占分野だけでなく、製造業、商業、金融部門の開発が公企業設立を通じてなされてきたことがある。これらの公企業は参入規制や補助金により保護されてきたと同時に、幼稚産業の保護・育成のみならずさまざまな社会的目的とそれに伴う規制を課されていた。このため経営者は当事者能力を失い、政治家や官僚の介入を招き労働者の突き上げを受けることで、経営効率の低下を招き、価格の歪みと資源配分の非効率、したがって経済成長の停滞を招くに至っていた。

第4に、経済開発における計画経済的手法への信頼がしだいに薄れてきたことがある。一方では、この時期にも高い経済成長を維持したアジアNIEsの成功が、主として賃金コストに由来する比較優位の発揮による製造業の国際市場拡大（輸出指向型工業化）と民間部門における競争原理の貫徹によるものとみなされた。他方では、1978年に社会主義中国が経済体制改革と対外経済開放に転じ、80年代半ばにはソ連もペレストロイカに着手し、過渡期における指令的な経済運営の限界を内外に示すことになった。

このうち第4点に関連して、本書では中国の経済体制改革とソ連のペレストロイカについて、主に1990年末までの期間における展開をフォローする論文2本を収めた。

次にアジア途上国における「民活」政策実施を規定する条件は多様であるが、なかでもそれぞれの国内の民間資本の形態と、資本市場の発展度合が主要なものと考えられる。

途上国の民間資本は主として商業資本、金融資本であるため、民営化政策はとくに民間産業資本の育成をその課題に含むことになり、ますます規制緩和策との整合性を失う可能性が高かった。つまり競争的環境の整備よりも幼稚産業に対する保護と規制強化が先行することが懸念された。さらに民営化

の受け皿である民間企業家の絶対数が少ないため、政府は、公的独占から私的独占への移行というコストを払ってでも、財政的・行政的負担の軽減を優先させるか否かの選択に直面することにもなった。

また、アジア諸国では資本市場が未発達な場合がほとんどであり、金融面における規制緩和は、金融部門の整備のための監督・規制強化を伴わざるをえないことになる。とくに闇金融、いわゆる「非制度金融」の縮小が規制緩和策の実効性を挙げるための重要な前提となる。さらに、規制緩和策の個々の手法は、それぞれが適用される市場の条件に応じて実施の順番決定とタイミングに微妙な判断を要する。たとえば金融、貿易、投資の面で同時に自由化を行うとすれば、国内金利の上昇に魅かれて外資流入が生じ、通貨が切り上げられ、貿易財生産部門の収益性が低下し、貿易収支の改善が損なわれる危険がある。しかしこの面での研究は立ち遅れており、政策当局の判断を困難なものにしている⁹⁾。

アジア途上国の「民活」政策を特徴づける主要な条件と課題を概括すると、以上のようになると考えられる。そこで以下に本書の構成を紹介したい。

Ⅱ．本書の構成

本書は8つの論文から構成されている。このうち第1章の中条論文は、世界的現象となった規制緩和と民営化の流れについて、これまで規制および公有制度を支えてきた「公共性」の概念を整理し、市場介入の是非を考察したものであり、第2章以下の論文と性格を異にする。この論文では、まず「公共性」の概念を、市場機構の自由な取引に任せておくことができず、政府の市場介入を必要とする要素を指す、と規定する。次いで主に交通市場の具体例を踏まえながら、以下の6点の、従来政府の介入を正当化してきた根拠を検討する。すなわち(1)限界費用価格原理、(2)規模の経済性、(3)市場における情報の不確実性に由来する幼稚産業の保護と大規模投資のリスク、(4)外部効

果の内部化，(5)排除費用が禁止的に高い公共財の供給，(6)所得再分配の手段としての補助，の6点である。この検討の結果，途上国であっても政府の市場介入が正当化されるケースは少なく，正当化されるとしても公営ではなく民営と規制の組合せで十分対処できるとの結論が導かれている。

第2章から第6章までは，第1章にまとめられたような認識と理念に依拠して実施された「民活」政策について，アジア途上国における具体的な展開過程をフォローし，そのパフォーマンスと問題点を検討したものである。

第2章の劉・木村共著論文は，韓国，台湾，シンガポールの3国について，それぞれの工業化において政府と民間部門が果たした役割と，その結果としての3国の民間部門のそれぞれに独自の存在形態との関係において，主として民営化政策のパフォーマンスと問題点を検討したものである。この検討を通じて，まず，韓国における財閥支配の進行，台湾の中小企業に偏った民間部門，シンガポールの製造業における民間部門の立ち遅れが，民営化政策の幅を証券市場を通じての公企業払下げに狭め，折からの株式投機や湾岸危機もあり，それすら遅滞するという状況を招いていることを指摘している。次に，払下げ公企業の所有権を大衆株主に分散することによって，私的独占への移行を回避し公益を確保するという3国に共通の手法は，とくに韓国，台湾における政治状況からの要請によるところが大きいが，韓国では景気対策を大義名分として実施が棚上げされる可能性が高まり，台湾では民主化を通じて一部の既得権益層の発言力が高まり，実施が困難になりつつあるという見方を示した。

第3章の松井論文は，インドネシアの国営企業の歴史と実態の分析を踏まえて，その民営化が，財政負担の軽減を目的にした赤字国営企業の払下げにとどまらず，1988年10月の大統領決定と大蔵大臣布告に示されるように，より積極的な国営企業全般の改革の一環をなす政策になりつつあるとの見方を提示している。また，政府の手元にとどめられることになった公共性の強い国営企業や戦略部門に属する国営企業の改革には，競争的環境が必要であるが，インドネシアの場合，それは1980年代末に民間部門の経済活動が活発化

し、民間資金の効率的な動員が軌道に乗ることを通じて整備されつつあると指摘する。こうして、一方では赤字国営企業を清算・閉鎖するか、統合、民間への経営委託や民間との合弁によってその競争力を強化する方向が示され、他方で、黒字国営企業を証券市場への上場により民営化し、株式の大衆化により私的独占への転化を防ぐというシナリオが明らかにされつつある。したがって今後の国営企業改革の課題は、華人に経営を委ねインドネシア人（プリブミ）が「コミッション」を享受するという「アリ・ババ」方式によるレントの発生を防ぐこと、および、情報公開を進めることであろうと展望している。

第4章の小松論文は、松井論文が国営企業改革の不可欠の前提として指摘した民間資金の効率的な動員体制の構築を、金融仲介機能の発展という点から捉え、インドネシアにおける金融規制緩和政策とその影響をレビューしたものである。すなわち金融自由化政策以前の銀行部門による資金配分の効率性を中央銀行による優遇貸出制度に即して考察し、1983年の金利自由化と88年の金融自由化政策パッケージの効果を、優遇貸出制度の段階的縮小構想、金融仲介コストの推移、中央銀行による為替スワップ制度から分析している。以上の分析から、(1)金利自由化によって金融的貯蓄の水準は上昇した、(2)しかし金融自由化政策自体は、中・長期資金のアベイラビリティの増大や開発目的に沿った配分を保証するものではない、(3)金利自由化によって金融仲介の効率は、一時的にせよむしろ悪化している、(4)為替スワップ制度の段階的自由化は、国内金融市場が未発達なため、スワップ・プレミアムがスムーズに調整されないという問題を生じている、という4点の結論を導き、規制緩和政策、とりわけ金融部門でのその実施に当たっては、各国の固有の条件を考慮した「テイラーメイド」の政策処方箋が必要であると論じている。

第5章の木村論文は、1991年の「民営化マスタープラン」発表により、民営化に関してはアジア途上国の先頭に飛び出した感のあるマレーシアの「民活」政策を1983～91年の時期についてフォローしたものである。この論文では、マレーシアの公企業の主たる役割が、種族間の経済格差是正を目的とす

る新経済政策の推進にあったことを指摘し、「民活」政策と新経済政策の関係を、政府首脳の方針声明、「民営化ガイドライン」、および、この時期のアド・ホックな政策実施過程に即して分析している。この分析を踏まえ、財政的要因よりも、むしろ新経済政策がブミプトラ全体の優遇からブミプトラ企業家の選別的育成に転換したことが、政権にとっての民営化政策の重要度を高めることになったが、ブミプトラ企業家の規模とオリエンテーションには疑問が多く、逆に、マレーシアにおける「民活」政策の政治的性格を際立たせることになっていると結論している。

第6章の黒崎論文は、ズィヤー・ウル・ハック政権期(1977~88年)のパキスタンにおける「民活」政策を、それに先行するZ・A・ブット政権期からの連続性に留意しながら、分析したものである。すなわちZ・A・ブット政権による産業国有化によって成立した公企業の構造とズィヤー政権の「民活」政策の展開過程を詳細に分析し、これを踏まえて、(1)ズィヤー政権による民営化と規制緩和の政策は、パキスタン経済に内発的な構造改革の表現としてではなく、単に前政権に対するアンチ・テーゼを立てる必要から生まれたものであり、政治的性格が強い、(2)このため、マフブール・ハック計画委員会副委員長(のちに計画・開発相)が主導した「民活」政策は、世界銀行の構造調整政策をパキスタン経済の現実に接木するだけの、理念先行型のものに終わらざるをえず、(3)経済の内発的な要請に即して「民活」政策のパッケージを再構成することは今後の課題になった、と指摘している。

すでに触れたように、アジア途上国の「民活」政策は、中国における1980年代の経済体制改革と対外開放、そして過去2年余の短い期間に急速に進行しているソ連・東欧における社会主義体制の崩壊と市場経済への転換に、密接に関連して進行しているとみられる。

第7章の浜論文は、このような問題意識から、中国の経済改革の現状を株式制の導入問題に焦点を当てて論じたものである。この論文は、所有制度の多元化の現状を分析し、その中で、国営企業改革が株式制の導入のための実験開始と導入の可否をめぐる論争に至った経緯を明らかにしている。さらに

株式制導入論者と共有制堅持を主張する者との論点と両者の綱引を、1989年6月の天安門事件後の「ブルジョア自由化」批判、第8次5カ年計画の「要綱」、「税利分流」方式の採用などに即して考察している。以上を踏まえて、株式制の全面的実行のためには、経済体制改革を一定の構想に基づいて総合的、全面的に展開することが不可欠であり、中国の経済改革は、新たなインフラによる再展開を迫られていると指摘している。

第8章の齊藤論文は、1990年末までの時期にソ連のペレストロイカが抱えるに至った問題を検討し、対外関係、とくにアジア諸国との関係に対する影響を考察したものである。その意味では、1991年8月のクーデターからソ連邦の崩壊に至る事態の急激な展開を促した要因と今後のとくに市場経済への移行のシナリオを考えるための、手がかりを提供するものともなっている。この論文では、いわばソ連型「民活」政策ともいうべきペレストロイカを、それが市場メカニズムの部分的導入を目指すにとどまっていた1985年3月から90年2月までの第1段階と、共産党の独裁放棄を確認し多様な所有形態を公認した90年2月のソ共中央総会以後の第2段階とに区分し、それぞれの段階における主要な問題を分析している。これを踏まえて、今後民営化を進めるうえで、弱者救済、インフレ、過剰流動性の吸収と投資促進の兼合い、連邦政府と各共和国の経済関係の調整などが問題となってくるであろうと展望している。

各論文における分析・検討を通じて、アジア途上国では「民活」政策が、それぞれの国内政治の構造と過程、民間部門の様態、景気循環の局面に規定され、独自の内容をもって実施されつつあることが一定程度明らかにされたと思われる。あえて大別すれば、アジアNIEsでは実施のペースが落ちてきたのに対して、インドネシア、マレーシアでは積極的な展開がみられる点が注目される。さらにインドネシアでは民営化が国営企業改革の一部に組み込まれつつあるのに対して、マレーシアでは公企業改革が民営化の前段階として位置づけられている。また、全体として民営化では公企業の所有と支配を分

離することで、政府規制の温存が図られている。これらの諸点を、経済開発における政府の役割の変更と結びつけて解明することが、今後の課題である。

〔注〕

- (1) 加藤寛「民間活力と国家規制——民営化問題をめぐって——」（日本経済政策学会編『民間活力と国家規制——日本経済政策学会年報XXXV——』勁草書房 1987年）16, 17ページ。
- (2) *Economist*, 1985年12月21日, 71～73ページ, および伊東光晴「公社の民営化と私有化」（日本経済政策学会編前掲書所収）26, 27ページを参照。
- (3) ハイドロン・アブロマイド「イギリスの民営化」（尾上久雄・廣岡治哉・新田俊三編訳『民営化の世界的潮流』御茶の水書房 1987年）49ページ。原著は Theo Thiemeier; Guy Quaden 編, *The Privatization of Public Enterprises: A European Debate*, リエージュ, CIREC, 1986年。
- (4) Mosley, Paul, "Privatisation, Policy-Based Lending and World Bank Behaviour," Paul Cook; Colin Kirkpatrick 編, *Privatisation in Less Developed Countries*, サセックス, Wheatsheaf Books, 1988年, 125～140ページ。
- (5) Cook, Paul; Colin Kirkpatrick, "Privatisation in Less Developed Countries: An Overview," Cook; Kirkpatrick 編前掲書所収, 25, 26ページ。