

Gerald Bisong Tanyi,

*Designing Privatization
Strategies in Africa: Law,
Economics, and Practice.*

Westport: Praeger Publishers, 1997, xiv +
124 pp.

ちようら まさ みち
千代浦 昌 道

I

1970年代後半のDAC 諸国援助戦略の主要目標となった「基本的ニーズ」(Basic Human Needs: BHN) アプローチは、同じく70年代初頭から国連加盟発展途上77カ国グループから出されていた一連の新国際経済秩序(NIEO) 関連の要求と対決する形になった。発展途上国側からは、BHN 戦略とは国際経済秩序改革要求をかわすための先進国側からの反撃、あるいは問題から目を逸らさせるための戦術と解釈されたためである。理想的と思われたBHN 援助戦略の手詰まりを発展的に打開し、さらに当時深刻化しつつあった非産油途上国を中心とする国々の累積債務問題を同時に解決することを狙って、BHN 戦略を包括する戦略として1980年代初頭に世界銀行スタッフを中心に考え出された新援助戦略が、構造調整貸付(Structural Adjustment Lending: SAL) と呼ばれるノンプロジェクト融資制度であった^(註1)。

SAL 融資には付帯条件(conditionality) が付けられ、融資受入れ国側が自主的に策定する構造調整プログラム(Structural Adjustment Program: SAP) は、この付帯条件を反映する内容のものでなければならぬ。SAP の主目標は、国内・国外の資金バランスの持続的安定維持ならびに中長期の経済成長回復を同時に達成することであった。

計画はマクロとミクロの両面から接近されるが、

マクロ経済目標は、対外収支均衡と国内財政収支均衡の改善であり、ミクロ経済面の目標は、価格の歪みの除去、競争原理の強化、行政介入の縮小(規制緩和)などによる資源利用の効率化である。

世銀/IMF 等の初期のSAL 推進者たちが新古典派の新自由主義パラダイムの信奉者であり、過度に自由主義的であり市場経済偏重であったとしても、その後すでに十数年にわたる融資とSAP 実施の経験と反省の中での試行錯誤とフィードバックを通じて、構造調整構想そのものも変貌を遂げている。

しかしながら、SAP の核と思われる部分は現在の国際援助戦略の中でも脈々として生き続けている。それが、多くの発展途上国において依然として経済停滞の重要原因と考えられている国有企業の経営改革と民営化促進である。その他のSAP 細目はいわば民間企業活動のための環境整備サブプログラムと位置づけることができよう。ちなみに世銀発行の『世界開発報告』の1996年版^(註2)、同じく97年版^(註3)においても、民営化と公共部門の能力強化が主要テーマとされている。

G・B・タニイ氏の本書は、その重要テーマである公企業の民営化について、とくにアフリカに焦点を当て、法律面、経済面からの詳細な分析を加えるとともに、民営化促進のための実務面からのノウハウといえる、懇切なアドバイスをを行っている。いわば、「アフリカ国有企業民営化の手引き」というタイトルが相応しいかもしれない。

この書評では、まず本書の内容について章を追って概観しながらコメントし、その後で総評を加えることにしたい。

II

最初に目次を紹介すると以下のとおりである。

序 文

第1章 民営化の目的

第2章 民営化の効率について

第3章 制度的枠組みの設計

第4章 公企業解体のテクニック

第5章 典型的民営化計画の組立

本書の記述は、上記のそれぞれのテーマについての一般論を論じた後に、アフリカに関する特記事項を述べる形式が多い。この小文で一般論まで概観することは紙幅が許さないから、どうしても一般論に触れなければならない場合を除いては、おもにアフリカに関する記述部分を取り上げることにする。

第1章では、民営化はそれ自体がゴールではないとし、いくつかの目的を達成するための一連の戦略、すなわち、(1)公共財政の改善、(2)経済効率の向上、(3)不利益を被ってきたグループへの富の再配分、(4)国内投資家基盤の強化、(5)外国資本の導入と技術移転の促進、を掲げている。

公共財政の改善は、アフリカ諸国の政府が民営化を図ろうとする際のもっとも大きな理由である。すなわち、民営化によって赤字国有企業を処分し、短期間に政府収入を増やすことができるという意味で歓迎しているのである。このため、赤字企業を売却することには熱心だが、利益計上企業を民営化することにはほとんど関心を示さない。その結果、多くの国で民営化プログラムは頓挫している。また、アフリカでは一般に、民営化とは、失業や社会計画への政府支出の打ち切り、さらに多くの場合、外国人投資家が介在し利益を上げることから「再植民地化」(recolonization)の婉曲な表現法、と広く受け取られているという。

著者は、民営化は、いうまでもなく国民所得の増加を図るように企画されなければならないと考えている。また、公共財政への真の貢献は、民営化の結果としての分配と生産の効率向上による租税収入の増加等を通じてもたらされるもので、短期的に財政改善効果が得られるか否かについては疑問を呈している。経済効率の向上は民営化の主たる目標であるが、同時に所得の再配分の社会政治的要請も常に認識され、追求されなければならない。しかしながら、この2つの要請にはトレードオフを伴う。

大部分のアフリカ諸国では、国有企業は官僚的利益集団の手の中にある独占企業である。そして、社会の豊かでない人々は、ほとんどの場合、政治権力に近づけない人々である。こういう社会政治状況の中で行われる民営化は、アフリカの部族に基礎を置

く人間関係を通じて行われることが多いので、従来の社会経済的不公正をさらに悪化させるのではないかとの疑念が持たれている。また、同じく特権エリート層が、民営化を自らの利益の拡大のために利用する恐れもある。したがって、国有企業の株式を、効率と公平のトレードオフを考慮に入れながらどのように分配するかが大きな問題となる。ただし、現在の国有企業は政治権力者側の利益に貢献しているのであるから、これまで利益にまったく見放されてきた大部分の人々にとっては、民営化とは、とにかく分配の不公平ギャップを埋めるための機会を提供するものであるといえる。

従来、アフリカに国家資本主義が定着した理由は、民間の投資資本とイニシャティブの欠如ということであった。典型的には、アフリカの国内投資家の大部分は短期の投資を好み、おもにキャピタルゲインに投資するのに対し、ベンチャーキャピタルは常に外国人投資家により提供されてきた。このアフリカ国内投資家の行動理由は、(1)マクロ経済環境が民間投資に敵対的(高い資本コスト、民間投資資本の慢性的不足と信用危機、差別的かつ不完全な税制、無秩序な金融システムなど)、(2)民営化予定企業リストが魅力を欠く(大部分が赤字企業)、(3)経済活動への政治の介入が日常茶飯事であること、などである。

第2章では、民営化の効率に関する問題が論じられている。すなわち、民間マネジメントは、国家資本主義よりも真に効率的であるか否かの検証である。著者は、この章での理論的構想を、組織経済学の代理行為理論(agency theory)と取り引きコストの経済学(transaction cost economics)から得ている。すなわち、代理行為理論とは、「企業を主権者である株主と代理権者である経営者の関係」として定義し、主権者と代理権者の間の利害の離反が代理行為コストを生じるが、企業はこの代理行為コストを極小化するように組織化されなければならないとする。国有企業については、主権者は選挙民であり、代理権者は経営者である。主権者と代理権者の利害を一致させれば代理行為コストは極小化されるが、このためには議会のような監視機関を必要とする。アフ

リカ諸国では、政治的成熟度が低いために、この監視機構がほとんど働かない。そのため、国有企業の潜在的代理行為コストは大きい。

アフリカ諸国では、政治と国有企業の経営は密着しており、代理行為における責任・管理機構は弱いかほとんど存在しない。国有企業の経営者は、彼らの政治的ボスに対して責任があるのみで、主権者である選挙民に対してはなんらの責任も取ることがない。国有企業の会計報告は不十分なものである上に、その報告書は公表されることはない。アフリカの国有企業を死に至らしめたものは、経営的無能と弱いインセンティブ構造である。経営者の椅子は、時にはビジネスについての経験が皆無の官僚に与えられる。その指名は、主観的基準（政治的またはその他の個人的関係）に基づいて行われることが多い。このような責任・管理機構の下での国有企業の経営は、企業の真の発展などとはほど遠い価値基準に基づいて展開される。国有企業における非効率性は、単に不十分なインセンティブの結果ではなく、むしろ国家が経済効率以外のものに目標を求めているからである。国有企業の誤った民営化によって、公的独占を単に法的規制を受けない民間独占に代えることにもなる。その意味で、レントシーキング (rent seeking)^(註4) や X-非効率性^(註5) の問題も無視できない。市場促進的な法的規制が整備されている場合にのみ、真の民営化の利益は実現するであろう。

以上のような著者の分析は、国有企業問題の舞台をアフリカというきわめて発展途上の政治社会的風土の中に移して見て、初めてその理論的適合性が明らかになる。組織経済学という比較的新しい分野の分析ツールを応用した、本書のもっとも優れた部分でもある。

企業の効率向上の必要から、多くの政府はその公的部門の再編過程の一部として業績契約を取り入れるようになった。しかしながら、アフリカの経験では、この方式には以下のようないくつかの欠陥が見つかっている。(1)業績契約は強制的な契約を含むため、不履行の場合には告訴ができなければならない。しかし、国家と国有企業の間は契約法で結ばれていないので、企業は契約条項の不履行について国家を

告訴することができない。(2)経営困難な時期には政府は企業の負債を引き受けなければならない、国家にとって高くつく。(3)責任・管理機構が不備であるため、業績契約そのものが効率を高めることはほとんどあり得ない。(4)業績悪化に責任ある経営者をポストに残したまま業績契約を結ぶケースが多く、あまり意味がない。(5)若干の企業は、業績契約を履行する能力も資金も持たない。

第3章のテーマは、前章の内容を受けて、民営化のために必要な制度的枠組みを検討することである。著者はまず、民間部門の発展は法の支配を保証する社会でのみ実現することを強調する。アフリカ諸国で民間投資に消極的な姿勢があるのは、アフリカ諸国の大部分がいまだに実質的な独裁的政治環境の中にあり、人権軽視や民間経済活動への政府の干渉が強く、正当な手続きが無視されるような状況にあることなどにより、投資リスクと資本コストが増すからである。民営化監督のための自治的機関として民営化委員会や公企業庁があるが、アフリカの多くの国では、この民営化委員会がほとんど無力である。民営化に関する実権は大統領が握っているのが通例である。

商法については、大部分のアフリカ諸国は、1960年以前の植民地宗主国の法体系と法律の下にある。フランス語圏アフリカでは、商業活動は(1)1867年のフランス法(株式会社)、(2)1925年のフランス法(有限会社)、(3)1807年のフランス民法第1832条以下、および同年のフランス商法第18~64条、同じく英語圏アフリカでは、英国コモンロー、衡平法(コモンローの不備を補う法律)、1900年以前に英国で施行されていた一般適用規則、が適用されている。民営化の諸目的のためには、これらの法律は完全に再検討され、必要な場合には、現状に適應するように改められなければならない。

いくつかのアフリカ諸国は環境法を制定したが、いずれも施行されていないか、施行不可能である。施行されない主原因のひとつは、大部分の潜在的被告が国有企業であるからである。国家が自らを告訴することはできない。民営化により、国家は環境法の適用についても活発な役割を果たすことになるだ

ろう。

民営化がグローバリゼーションと主権の喪失を伴う時、国家主権を護るにはどうしたらいいかという問題の中に、民営化のパラドクスが要約されている。すなわち、アフリカ諸国では民間資本が希少なため外資に依存しなければならない。したがって、国の重要な利益を損なうことなく、外国人投資家のリスクを最小に抑える、適切な外国人投資法の重要性が強調されるのである。

労働市場は、アフリカでもっとも法的規制が強い分野のひとつである。最低賃金制度は、まったく政治的・社会的配慮から決められており、労働市場の需給関係を反映しない非現実的なレベルに一般に設定されているが、このことは民営化にも労働組合活動にも不利に働く。民営化の雇用への影響は、それほど大きくない。民営化は、おもに「幽霊就業者」だけに影響を及ぼす。大部分の熟練労働者は、彼らの技能が他人に真似ができないので影響は受けなかった。民営化が成功すれば、長期的には雇用は増え、サービス部門など他部門の発展も促すであろう。

大部分のアフリカ政府は、非現実的な金利政策や信用配分政策を採用している。優遇金利政策は、経済政策にマイナスのインパクトを持つ。優遇金利受益者の多くは、公共サービスの点でも収益確保の点でも、必ずしも効率的とはいえない国有企業だからである。

アフリカにおける有価証券市場はほとんど存在しない。いくつかの国では株式市場を設立したが、株式発行高は小さく、流動資金量は常に不足している。株式所有は、国内投資家の小グループに集中している。このような証券市場の構造的欠陥は、地域経済統合の促進によって改善されるであろう。したがって、地域経済統合は、民営化と民間部門の発展に直接的なインパクトを与えるものと期待される。

以上のことから、リブチンスキー (T. M. Rybczynski) の理論^(註6)によっても、アフリカのような1人当たり所得水準の低い地域では、民営化プロセスに果たす銀行の役割は大きいと考えられる。しかしながら、アフリカにおける金融部門は非効率であり不公正な存在と見られているため、庶民レベルでは日

本の頼母子講に似たインフォーマル庶民金融組織が発達し、成功を取めている。いわゆるトンチン (tontine) と呼ばれるもので、この種のもはアフリカ全土で盛んに行われている。カメルーンでのトンチンは、年間1400億 F CFA (2億3400万ドル) を扱い、この国の最大銀行の取扱金額をはるかに上回る。

民営化への政治努力の欠如と一般的な制度的不安定が、アフリカ大陸における民間部門発展の最大の障害物である。

第4章では、さまざまな民営化のテクニックが述べられる。大別すると、(1)公募 (public offering), (2)私募 (private sale), (3)株式公開買付け (tender offer), (4)コントラクティングアウト (contracting-out), (5)プロジェクト融資 (project finance), (6)従業員資本参加 (employee participation), (7)大衆民営化 (mass privatization), (8)債務—株式スワップ (debt-equity swap) である。

アフリカの場合、民営化に際しての最大の困難は、情報の甚だしい偏在、企業評価のための適切なメカニズムの欠如、証券市場の不在である。この条件下では、上記のいずれの方法も、アフリカにおける成功の可能性は限られたものであろう。しかし、著者は以上のテクニックの中では、アフリカにおいて成功の可能性の高いものとして、コントラクティングアウトとプロジェクト融資を勧めている。

前者は、契約管理民営化 (contract-controlled privatization) と著者が言い換えているように、一般に水や電力の供給、ごみ処理、その他の公共事業について、民間経営者が政府との間で一定の業績基準を満たすための契約を結び、政府がその市場を保証し、サービス料金の支払いを通じて民間企業を管理するものである。

後者のプロジェクト融資は、大規模インフラに民間資本の参加を確保するために有効な戦略である。この方式のひとつに BOOT (build, own, operate, and transfer) 契約がある。この戦略は、ラテンアメリカやアジアでは成功を取めた。その際には、民間企業側は外国企業であることが大部分であった。この方法によれば、最終的には所有権は国に移譲されるのであるから、現在のアフリカ政府の外国企業へ

の猜疑心をも払拭することができるであろう。

大衆民営化は、一般大衆への株式無償交付や割引価格での株式発行を伴うものである。最近では東欧諸国で実施された。アフリカにおいて投資家基盤を拡大し、民営化への国民的関心を高めるためには有効な方法であるかもしれない。無償交付でなく割引価格で株券を売り、それも利益計上企業について実施されるのならばの話である。

債務一株式スワップは一見魅力的ではあるが、アフリカにおけるその実施可能性は薄いと著者は考えている。

第5章は、南アフリカ共和国の公共部門改革プログラムの特殊例を述べるために、つけ加えられたものではないかと思われる。

南アの特殊な例というのは、民営化が、貧しい黒人の多数派住民の犠牲において、少数派の白人住民をさらに裕福にするのではないかと懸念である。その他のアフリカ諸国でも、民営化によって一部の特権富裕階級への富の集中化が促進されるのではないかと不安は常につきまとうが、南アではその問題が人種問題との関係でさらに複雑化しているのである。

ロシアの例を出すまでもなく、墮落した民営化プログラムの政治的コストは甚大であることも十分に注意しなければならない。経済自由化と民営化によって国家の統制力が弱まり、地方分権化が進めば、大部分のアフリカ諸国はまとまった国などではなく、ヨーロッパ植民地主義の焼け残りのようなものであることが明らかになる。ここに、アフリカの国家主義と民営化の最大のパラドクスがあると著者は結んでいる。

III

著者のG・B・タニイ氏は米国エール大学法学部出身で現在、ニューヨークのサリヴァン・クロームウェル法律事務所勤務の弁護士である。この法律事務所勤務する前は、カメルーンの中央アフリカ諸国銀行(BEAC)、スイスの民間金融会社ロンバル(Lombard)、ジュネーブのオディエ社(Odier &

Cie)など、いくつかの著名金融機関での研究員あるいは研修員等を務めたとのことである。

著者のこのような経歴から見ても、またその表題から推しても、本書が民営化に関する実務的な内容を含むものであることは十分窺える。従来、国有企業の民営化に関する議論は、経済学分野からのアプローチがほとんどであった。しかし、考えてみると、この問題について経済学分野から接近できる側面はかなり限られたものであることが判る。つまり、新古典派的市場経済が正しいか、それとも構造主義的統制経済の手法が正しいかといった議論の中では、民営化の善し悪しの議論などはごく端役しか果たし得ないのである。したがって、世銀/IMFのSAPにおいても、民営化は諸目標の中のひとつに過ぎない。しかしながら、現実に特定の発展途上国の経済問題に直面すると、この国有企業の民営化こそがSAPの最重要目標であって、また実現がもっとも困難な目標のひとつであることが徐々に明らかになる。

民営化のための具体的な戦略、手続き、政治的効果、あるいはその社会経済面への心理的影響などについての分析は、経済学者の分析手法に待つよりも、むしろ本書のような実務家による経験、知識、職業的洞察力に頼るほうが適切ではなからうか。その意味で、本書はアフリカ国有企業の民営化問題への具体的かつ包括的なアプローチの機会を与えてくれる貴重な文献といえよう。

世銀/IMFなど国際機関による出版物以外では、アフリカをとくに対象とした民営化戦略に関する書物はほとんど書かれていない。本書の内容には、過去に出版された国際機関の資料や報告書等を参照した部分も多いことは確かである。しかし、本書の優れた点は、民営化に関する法学的・経済学的な理論と知識を骨組みとして、その上に著者の実務経験と海外体験から得たアフリカの特異性に関する知識と考察で肉付けをしたことであろう。

本書は、アフリカ経済と構造調整の研究者にとっては民営化問題の基本書として貴重であり、またとくに現在国有企業の民営化や構造調整プログラムに取り組んでいるアフリカ諸国の政治家や行政官たちにとっては、具体的に親切な手引き書となるものと

思われる。参考文献リストも、民営化とその関連分野の文献を網羅しており、後続の研究者にはありがたい資料である。

弱点としては、経済学、とくにマクロ経済分析の理解が不十分なのではないかと思われること、したがって経済理論面からの分析部分が手薄であること、および全体の構成や章立てにいくぶん難があること、などを指摘するに止める。

(注1) 千代浦昌道「開発と援助における基本的ニーズ・アプローチと構造調整融資の接点について」(『獨協経済』獨協大学経済学部 1992年3月) 33～115ページ。

(注2) 世界銀行『世界開発報告 1996——計画経済から市場経済へ——』イースタンブックサービス 1996年 51～67ページ。

(注3) 世界銀行『世界開発報告 1997——開発における国家の役割——』東洋経済新報社 1997年 95～154ページ。

(注4) レントとは一般には地代または賃貸料を指

すが、ここでのレントとは「経済レント」(economic rent)、すなわちある財・サービスの供給が限られているために、その次善の代替的利用のために支払われるはずの価額(機会費用)を超えて支払われる金額のこと。経済レントそのものは不当なものではないが、レントシーキングとは、そういう状況を人為的に創り出して不当な、あるいは場合によっては不法な利益を得る行為を指す。免許制、割当制、最高利率設定、為替管理等、政府の過剰な介入で起こる価格の歪みや物理的統制から政府や特定の個人に大きな経済レントが生じるが、これがとくに発展途上国では重い経済的・社会的な負担となっている。

(注5) 独占企業内部に生じるインセンティブの欠如、経営努力の不足といった要因に基づく経済的ロスを、独占市場に生じる資源配分の非効率と区別してX-非効率という。

(注6) T. M. Rybczynski, "The Role of Banks and Financial Markets in the Process of Privatization," paper delivered at the Institute of Graduate Studies (Geneva, 1992).

(獨協大学経済学部教授)