

トルコでの民営化 実施過程での行き詰まり

間 寧

はじめに

政策は策定されたあと、それはどの程度忠実に実施されるのであろうか。ある政策の策定と実施の間に無視し得ない乖離があるとすればその原因は何か。特に主要政策に関して言えば、実施の延期や中止を、単に政策の優先順位が低かったためと片付けることはできない。たとえばオザル政府が1983年に発表した経済方針の要の一つは民営化政策である。民営化は、内閣とそれに従う一部の官僚の手により策定、実施されることが予想された。なぜなら、1986年5月に法案提出からわずか20日間で成立した民営化法（法律第2391号）は、民営化に関する絶対的な権限を内閣と集合住宅・公共事業管理局（総理府直屬）の二つの機関に与えているからである。内閣は国有企業民営化を決定する権限を持つのにに対し、集合住宅・公共事業管理局は国有企業傘下企業・民間企業における政府株式の売却の決定、さらに決定された民営化を実施する権限を持つ（同法第13項）。個別国営企業ごとに民営化法を成立させる必要はないのである。

しかし民営化政策は、策定過程（立法過程）の速さにもかかわらず、あるいはそれゆえに、実施過程（執行過程）で大きな困難を伴っている。その政府側の大きな理由は、もっぱら政治的な理由から「民営化」の既成事実を作る

うとした結果、(1)経済・技術的問題を未解決のまま残したこと、(2)民営化によって大きな影響を受ける関係者の意見集約、利害調整、合意の取りつけを怠ったこと、(3)法的手続きを軽視したことにあると考えられる。事象的に言えば、(1)国営企業売却価格が低いことと設定方法が不明瞭であること、(2)買い手選定方法が恣意的であること、(3)議会はもとより政府内部の意思決定機構さえ軽視されていること、である。民営化の政策過程は、現在のトルコの政策過程における問題点を如実に現していると考えられる。本稿では、国営企業の非政府部門への売却決定事例をもとに上記の問題を考えてみたい（ここで扱う国営企業は、政府保有株式が過半数を占めるものに限定する）。よって、世論の反発などにより売却が1990年代に見送られたスュメルバンク繊維・銀行グループ（Sümerbank）、ペトキム石油化学（Petkim）、エルデミル鉄鋼（Erdemir）、トゥルバン観光（Türban）（*Dünya*, 89・9・19）、また売却を終えたが政府保有株式が40%であったテレタシュ通信機器（Teletaş）の事例については必要に応じて触れるにとどめる。

外国企業によるマスタープラン作成

1987年4月30日、集合住宅・公共事業会議（後に、87年12月28日公布の「法的効力を持つ政令」第304号により、最高企画会議に吸収される）

は民営化の最初の実施計画を決定し、民営化の対象となる企業および株式のリストを翌日発表した。それには、(1)国有企業：ペトキム石油化学 (Petkim) とスュメルバンク繊維・銀行グループ、(2)国有企業傘下企業：トルコ航空 (THY) 傘下のウサシュ航空サービス (Usaş) とボアジチ空運 (BHT)、チトサン・トルコセメント (Çitosan) 傘下の五つのセメント工場、それに、(3)民間企業における政府株式：テレタシュ通信機器 (Teletaş), アンサン・アンカラ清涼飲料 (Ansan) など15の民間企業において政府が保有する株式が含まれていた。これらの政府株式は、従業員、地元民、少額貯蓄者、国外労働者、一般国民に売られること、すなわち株式の「底辺までの普及」がうたわれた。

これらの民営化は9月に始まることが宣言されたものの、政府が上記の国営企業の財務評価を行っていないこと、しかも政府ではなく顧問会社が財務評価を行うことが明らかになった (*Dünya*, 87・6・27)。集合住宅・公共事業管理局は、国営企業の財務評価のための入札を行うこと、国営企業の株式を一般国民でなく外国企業に売却することもありうることを表明した。外国企業が好条件を出すならば、政府は国営企業の株式の51%さえ売却するつもりであった (*Dünya*, 87・7・31)。この提案は外国顧問会社の期待を高めるものであった。彼らはマスタープランを作れば、自分たちの関連会社も民営化の実施段階で受注できると考えていた。実際、これらの顧問会社は、23～25万ドルの比較的安い価格でマスタープランを作成していた。

国営企業内の官僚は、外国顧問会社によるマスタープラン作りに不満であった。チトサ

ン、テレタシュやボアジチ空運へは早くから応札があったが³、ウサシュにはなかった。一つの理由は、ウサシュが自社の財務状況を、応札企業に知らせていなかったことであった。ウサシュ関係者は、総理府からの公式文書がないためその様な情報を与えることは「禁止されている」と説明した。財務状況が公表されなかったため、ウサシュの民営化作業は遅れた。一方、スュメルバンク理事会は政府が同社を分割民営化するつもりならば、民営化による収入は彼らに分配されるべきであると要求した。理事会はさらに、外国顧問会社との共同作業を拒否した。オズトゥキン＝アクグチュ・スュメルバンク前理事は、一般大衆には同社の株式を買うだけの資金はなく、同社の民営化は選挙宣伝以外のなにものでもないとして政府を批判した (*Dünya*, 87・11・2)。モルガンギャランティートラストはスュメルバンクの生産部門を6000億リラと評価したが、スュメルバンク責任者はこの価格は現実を反映していないと主張した。彼らはスュメルバンク全体を4兆リラと査定し、一括民営化案を総理府に提出した (*Hürriyet*, 87・11・12)。エルカン＝タパン・スュメルバンク総裁は、同社直属のパクタシュを数年間政府がリハビリテーションを行った後に民営化することを要求した。

官僚側からの反発に対し、政府は強い態度を示した。10月30日、スュメルバンクとペトキムは株式会社化された。ただ全株式は依然として政府の手、すなわち集合住宅・公共事業管理局のもとにあった。民営化に対するあからさまな抵抗があるところでは、政府は集合住宅公共事業管理局から官僚を派遣した。ビュレント＝ギュルテキン集合住宅・公共事

業管理局局長はスュメルバンクの会長に任命され、タパン総裁の権限に歯止めをかけた。タパンは「スュメルバンクをコチやサバンジには売らない」と宣言したものの、同社の民営化が避けられないと判断すると辞任の道を選んだ (*Hürriyet*, 88・3・9)。政府は同様に、集合住宅・公共事業管理局民営化副局長をつとめたジェンギズ＝イスラフィル総理府民営化顧問を、民営化が提案されたペトキム石油化学傘下企業、エルテミル鉄鋼、トゥルバン観光などの理事に任命した (*Hürriyet*, 89・6・3)。国営企業役員は、民営化促進派に代えられつつあった。

性急な民営化に疑いを抱いていたのは国営企業役員だけではなかった。セリム＝エグリ総理府顧問代理は、政府が民営化の導入の仕方と時期の点で過ちを犯したことを認め、さらにテレビでの民営化広告を政府が中止したことを発表した。彼はイスタンブル証券取引所が安定すること、一般国民が証券取引所をより良く理解する必要のあることを述べた (*Dünya*, 87・11・24)。この疑念は、テレタシュの「民営化」によってさらに深められた(間寧「内閣が主導する経済政策」『中東レビュー』アジア経済研究所, 1989年, 所収, 217～220ページ)。ギュルテキンは集合住宅・公共事業管理局局長に就任するに当たり、国営企業は、たとえ一つでさえ短期間では民営化できないと警告した。技術構造、将来のマネーフロー、企業の生産構造に関する十分な情報がなければならぬからである。彼は真の民営化は、ペトキムにより始まるとし、テレタシュの事例を最初の民営化とは考えていないことを述べた。 (*Dünya*, 88・3・15)。イスタンブル証券取引所トレーダーは、政府がテレタシュの株を1988

年2月4日の緊縮策の直後に売ったことは誤りであったとの見解を示した (*Cumhuriyet*, 88・8・12)。

テレタシュの事例のような、株式市場を使った民営化の結果が期待はずれであったことは、民営化担当官僚に軌道修正を促した。イスラフィル総理府民営化顧問は、公開市場で政府保有株式を100%に売ったことは誤りであり、30%を一括売却することは一つの選択肢であると述べた (*Dünya*, 88・5・11)。ギュルテキン集合住宅・公共事業管理局局長は市況によっては民営化を遅らせることもありうることを、政府が株式を証券取引所を通じてではなく、裏書きにより民間部門に売ることもありうることを示唆した (*Dünya*, 88・5・16)。外国顧問会社は、経済状態の点で時期尚早であるため、チトサンの民営化が最低2カ月遅らされることを認めた(当初は6月の予定であった)。必要条件とは、(1)金融緩和、(2)証券取引所の拡大、(3)経営の将来性、(4)国民貯蓄の回復、(5)チトサンへの投資のための資本流入の促進、であった (*Dünya*, 88・6・1)。

外国資本への一括売却

政府が株式を市場公開によってではなく、大資本に一括売却することで民営化を強行しようとしていることがより明らかになった。集合住宅・公共事業管理局副局長は7月19日、ウサシュとボアジチ空運の株式がブロック販売され、応札が8月3日まで受け付けられると発表した (*Dünya*, 88・8・13)。チトサン傘下の五つのセメント工場への入札も始まり、フランス企業2社が応札した。しかし集合住宅・公共事業管理局の専門家によるとこれら

の企業は株式の1%しか買う意思はなく、将来の拡張投資は製品をトルコ国内で売ることが目的にしていた (*Dünya*, 88・8・18)。ジャンクロード＝バスチード・セメントフランス (Société Ciment Français) 理事長は、株式の一括購入を望んだのは同社ではなく、トルコ政府であったと後に述べている (*Dünya*, 89・5・15)。

集合住宅・公共事業管理局は民営化の優先順位を変え、ウサシュとボアジチ空運を第1ランクに持ってきたのであった。集合住宅・公共事業管理局は、両者に50%の外国参加企業が見つかった後に残りの50%を一般公開すると説明した (*Dünya*, 88・8・16)。イスマイル＝ハック＝アルスラン・ウサシュ総裁は、ウサシュが「たった2カ月で」国内か国外のコンソーシアムに売られると述べ、不満を暗に表明した (*Dünya*, 88・8・13)。集合住宅・公共事業管理局内部でも、高官は楽観的であるのに対し、専門家は逆の意見であった。インフレの問題に加え、入札企業は国営企業に関する十分な情報を与えられていなかった。1年半の準備期間にもかかわらず、入手可能な技術上のデータはなかった。顧問企業さえも、集合住宅・公共事業管理局やその他の政府機関から情報を入手するのが難しかった。

これらの声に政府は耳を傾けず、売却基準未定のまま35～40%のチトサン株式を売却することを計画するとともに (*Dünya*, 88・8・18)、集合住宅・公共事業管理局を通じ、アンサンとその販売会社であるメダを1300万ドルでコカ・コーラへ一括販売することを決定した (*Yeniden Yapılanma*, 88・11・1)。この清涼飲料会社の株式の88%を政府が保有していた。集合住宅・公共事業管理局は、「アンサン

の売却は大型民営化とは言えない」ため、一括販売が適切であると説明した。集合住宅・公共事業管理局はアンサンに対し、5年のうちにこの株式の15%ポイントを一般公開することを義務づけただけであった (*Dünya*, 88・10・11)。イスラフィル総理府民営化顧問は一括販売への批判に対し、(1)チトサン傘下セメント工場の一括販売を40%程度の率で行うこともあり得る、(2)アンサンを一般公開するとコカ・コーラのライセンスを失う可能性がある」と反駁した (*Dünya*, 88・11・10)。

アンサンとメダの民営化は、株式市場販売方式が一括販売方式に変えられた最初の例である。最高企画会議は、1987年4月30日、88年8月23日にそれぞれ、アンサンとメダの株式(農業銀行が保有)を集合住宅・公共事業管理局に移転することだけを決定していた。この決定に反する売却方法を取ったことについて、集合住宅・公共事業管理局の高官は次のように説明した。これらの企業を民営化する当時の主要な目的は、「資本を底辺に分配すること」であった。しかし、赤字国営企業にとって、その株式を公開することは不可能であった。一方、黒字国営企業が一度に株式を公開したとしても、トルコの資本市場は成熟していないので、株式価格は低落すると予想された。このため、当面の目標を国営企業に国際市場で競争力を持たせること、国営企業を健全な経営の下に置くこと、国内資本市場を発展させることとして、集合住宅・公共事業管理局は国営企業を国内あるいは外国企業に売り、将来その株式を一般公開させることにしたのであった (*Tercüman*, 88・12・10)。

引き続き、集合住宅・公共事業管理局は、スカンジナビア航空(SAS)の空港サービス部

門 (SASサービスパートナー) にウサシュの70%の株式を1400万ドルで売却することを発表した。集合住宅・公共事業管理局に残った30%は将来一般国民に売られ、SASがウサシュの利益の21%を集合住宅・公共事業管理局に以後10年間支払うことになった(*Hürriyet*, 88・12・23; *Yeniden Yapılmanma*, 88・12・1)。同様に、集合住宅・公共事業管理局は(*Hürriyet*, 89・1・23), セメントフランスからチトサンの五つの工場の株式のうち90%に対し1億500万ドル支払う合意を取り付けた(*Hürriyet*, 89・1・17)。売却の条件として、売却された株式の40%が遅くとも5年以内に同社従業員と一般大衆に公開されることが義務付けられた(*Dünya*, 89・6・5)。さらに同局は、ボアジチ空運を700万ドルで、国内企業のESKA, NET, Silkarとアイルランド航空会社 (Air Lingus) からなるコンソーシアムに売ることを選び、きめた (*Milliyet*, 89・2・2)。同コンソーシアムは、ボアジチ空運にある航空機ではなく、ボアジチ空運の持つ空港使用権を手に入れることを望んでいた。このため、集合住宅・公共事業管理局は民営化を円滑に進める意味で、12月の最高企画会議でボアジチ空運がトルコ航空から借りていた2機のDC-10をトルコ航空に返却することを提案した。会議に招待されたボアジチ空運が提案に反対したのみならず、集合住宅・公共事業管理局はユスフ・オザルやアドナン・カフブエジのような閣僚からさえも支持を取り付けることができなかった。その結果、集合住宅・公共事業管理局は返却提案を取り下げた。

これらの企業が外国資本に、一括販売で、低価格で売却されることは、世論だけでなく官僚一般からも支持されなかった。外国資本

への国営企業の売却に反対する者は、首相に訴えた。彼らはブリティッシュスチール (British Steel) の例を挙げ、政府が2、3年の移行期間で国営企業を黒字経営に変えること、資本市場を活性化させることを主張したが、総理府筋は、国営企業財産の移転は外国資本が国営企業に参加することと同じであると、外国企業が後に自社の株式を一般公開するときに、所得分配は是正されると指摘した (*Tercüman*, 88・12・25)。ボアジチ空運売却の決定はセバハッティン＝ベヤズ・ボアジチ空運代表さえ知らないうちに下された。ボアジチ空運理事会は「わが社全体をコンソーシアムに売るとは、政府の決定に反している」と抗議した (*Milliyet*, 89・2・2)。彼らは、700万ドルの価格がボアジチ空運の銀行預金600万ドルを含んでおり、ボアジチ空運の純価格は100万ドルでしかないと主張した。ムフティ＝ボドゥル集合住宅・公共事業管理局民営化元顧問は、ボアジチ空運とウサシュの性急な民営化を批判し、ギュルテキン集合住宅・公共事業管理局当時局長がウサシュの民営化を時期尚早に発表したことは、買い手企業に対する政府の交渉立場を弱めたことと非難した (*Cumhuriyet*, 89・3・10)。ギュルテキンの後任オクケシュ＝オズイグル集合住宅・公共事業管理局局長はウサシュ経営陣が、同社の収益性を主張し、民営化に反対していることを明らかにした。彼は、トルコ航空の空港サービスを民間法人が行えるとの最高企画会議の決定を引用し、ウサシュの経営部門が第2のウサシュを創設し、収益を上げればよいと応じた (*Cumhuriyet*, 89・3・23)。閣僚と経済官僚との一体性は祖国党政府の大きな特徴であったが (Alpar, C., "Politikacı ve Teknokrat,"

Cumhuriyet, 89・9・30), 民営化を急ぐ閣僚と集合住宅・公共事業管理局の高官, これに対するそれ以外の官僚との間に今や溝が生じていた。

民営化強行の結果

黒字国営企業を低価格で外国企業に一括売却することは, (1)赤字国営企業の効率化, (2)財政収入確保, (3)株式の大衆化, といった民営化の主要目的のすべてに反していた。逆にいえば, 現状では, 民営化はその本来の原則を犯して初めて可能であったと言える。このことは同時に, 黒字国営企業, 低価格, 大企業への一括販売という3条件のどれ一つが欠けても民営化が困難になることを意味していた。しかもこの3条件が特別の政治的要件の下で成立していたことを無視することはできない。

法的に言えば, 集合住宅・公共事業管理局の決定は越権行為であった。集合住宅・公共事業管理局は前述のように, 国営企業従業員, 地元民, 少額貯蓄者, 国外労働者に33の国営企業の株式を売る権限しか与えられていなかった。アンサン, ウサシュ, チトサン, ボアジチ空運いずれの一括販売も, 最高企画会議で承認されていなかった。国営企業が一括して売られるためには, 集合住宅・公共事業管理局は最高企画会議により, 事前合意を締結する権限を与えられることが必要であった (*Cumhuriyet*, 89・1・25)。しかし最高企画会議は新たに集合住宅・公共事業管理局にこの権限を与えることはせず, 代わりに一括販売契約を, Ansan (*Cumhuriyet*, 89・1・21, 25), ボアジチ空運, ウサシュ (*Cumhuriyet*, 89・2・10), チトサン (*Cumhuriyet*, 89・5・

12; *Dünya*, 89・5・12) について事後承認した。

市場公開による民営化にも, 一括売却による民営化にも, 政府の価格への介入が強く働いていた。集合住宅・公共事業管理局は, 株価安定のためにテレタシュ株式の買い支えを金融仲介業者に命じたことを認めた (*Cumhuriyet*, 89・3・23)。事実, その市場価格は半年のうちに放出価格に対して約40%低下した。また集合住宅・公共事業管理局は, ウサシュの売却による収入がトルコ航空に移転された後, トルコ航空がウサシュに対する140億リラの負債を支払うことを発表した。このように, SASはウサシュ買収に支払った金額1450万ドル (88年平均1ドル=1394リラ) のうち大部分を払い戻されることになった (*Cumhuriyet*, 89・3・23)。しかも, この売却価格の算定基準となったのは1987年のウサシュの財務評価であるが, これが外国顧問企業により誤って低く見積もられていたことが, 総理府直属の最高監査委員会により指摘された。1987年には111億3500万リラの会計黒字があったにもかかわらず, 顧問企業は4億4390万リラの会計赤字と報告した。最高監査委員会は, 民営化担当国務大臣宛ての1989年8月4日付けの文書で, この件を集合住宅・公共事業管理局が再考することを求めた。しかしこの要求は無視され, ウサシュの株式譲渡は11日に調印, 24日に実施されたのである (*Cumhuriyet*, 89・9・28)。

政府の恣意的な低価格設定は, ボアジチ空運民営化の結末を大きく左右した。ボアジチ空運が純価格100万ドルで売却されることに対して世論が反発すると, オズイグル集合住宅・公共事業管理局局長はボアジチ空運の名義と

人員のみが15億リラで売られ、あとの資産はボアジチ空運の元親会社であるトルコ航空に残すことを発表した (*Cumhuriyet*, 89・3・4)。売却条件の変更は、買い手企業を驚かせた。コンソーシアムは集合住宅・公共事業管理局に対し、ボアジチ空運買収を取り止める と 通告した。ベシム＝トゥブク・ネットグループ会長によれば、もう一つの理由は「我々 (買手企業) に対するボアジチ空運従業員の態度である。好意的買収が難しいことを悟ったため、コンソーシアムとしてこの取引から撤退する」のであった (*Cumhuriyet*, 89・4・14)。民営化を失敗した政府は、この後すぐにボアジチ空運の2機のDC-10輸送機をトルコ航空に移転した。ボアジチ空運のヤルチュン＝ウシュクジュ副代表は、移転が非合法であると主張した。民間航空法(法律第2920号)第56項によれば、民間航空機を登録するためには運輸省への申請が必要であるが、この手続きが無視されたからである (*Dünya*, 89・4・18)。しかし、最高企画会議は89年5月1日、ボアジチ空運の残りの資産をトルコ航空に移転し、ボアジチ空運を清算することを決定した (*Dünya*, 89・5・9)。国有企業傘下企業であるボアジチ空運は、元親会社のトルコ航空に吸収されることにより「国有化」されたのである。

一括販売方式により「強行突破」したかに見えたチトサンとウサシュの民営化も、野党議員からの「民営化停止要求訴訟」により、その法的不備が明らかになった。すなわち1989年10月8日、正道党議員グループがチトサンの、社会民主人民党議員グループがウサシュの民営化停止を要求する訴えを、行政裁判所に対して行った (*Cumhuriyet*, 89・10・9)。ア

ンカラ第一行政裁判所は翌年1月17日、前者の訴訟について「集合住宅・公共事業管理局が、法的に認められた以外の方法で民営化を行った」との原告の主張を認め、チトサン民営化執行停止(90日間)判決を下した。1987年4月30日の第54号の決定は、集合住宅・公共事業管理局が政府株式を従業員、地元民、少額貯蓄者、国外労働者、一般国民に売ることだけを定めている。このため、チトサンをフランスセメントへ一括販売することを最終的に決めた1989年9月6日の決定は、上記の第54号の決定に反していると言うのが判決理由である (*Cumhuriyet*, 90・1・18)。ところでチトサン売却の最終決定は、一括販売を事後承認した1989年5月9日の最高企画会議決定に従ったものである。このことは、一括販売は、最高企画会議の事後承認では効力を持たないことを意味する。すなわち、民営化株式の一般公開を原則とした1987年4月30日の集合住宅・公共事業会議(当時)の決定が今もって有効であり、同決定を変更しないかぎり一括販売は行えないことになる。同じ理論が適用されれば、現在判決を待っているウサシュ、訴訟が起こされなかったアンサンの一括販売も無効となり得る。

おわりに

このように、民営化が実施過程に入った企業でも、その途中で企業が精算されたり、売却が差し止められたかあるいはその恐れがある。現在のトルコで、経済的・法的意味で民営化を完了した企業はまだないと言える。経済界および経済官僚一般も認めるように、資本市場の未成熟、民間部門の資金不足を考慮

(71ページにつづく)

ら中東調査センターの試みは今後注目されて良い。前述の『マハルーサ』が研究者を主たる対象としているのに対して、AIBは更に実務家やジャーナリストをも含めたより広いユーザーを対象にした企画である。

(いのう・たけし／在カイロ、海外調査員)

(注1) al-Maḥarūsa lil-Nashr wal-Khidmāt al-Ṣaḥāfiya wal-Ma'alūmāt (34 Sulaymān 'Abāza St., Muhandesin).

(注2) al-Hay'at al-'Āma lil-Shu'ūn al-Maṭābi' al-'Amīriya (Opera sq.).

(注3) al-Munazzama al-'Arabīya li-Huqūq al-Insān ed., Huqūq al-Insān fī al-Waṭan al-'Arabī (Cairo, 1987, 88, 89).

(注4) Markaz al-Buhuth al-'Arabīya (14 'Abd al-'Azīz al-Durīnī St., al-Maniyal).

(注5) Dār al-Sha'b (92 Qaṣr al-'Aīnī St.).

(注6) The Middle East Research Centre, Al Bayān (Dubai, UAE, P. O. B. 2710).

(58ページよりつづく)

すると、トルコでの民営化はより長期的な取り組みを必要としている。現状の下で民営化を強行する場合、黒字国営企業、低価格、外国資本への一括売却という、民営化の原則とは相反する3条件を必要とした。この条件は同時に、世論の無視、利害関係の未調整、法的不備という政治的問題をも伴うものであった。民営化政策がこのような政治状況で行われるかぎり、その実施過程は極めて不安定であると言わねばならない。

(はざま・やすし／在アンカラ海外派遣員)