

ラテンアメリカ電気通信事業の民営化

外資を巻き込んでの再 建努力とそのリスク

●堀坂浩太郎

はじめに

プリバチゼーション(privatization),すなわち国営企業の民営化がラテンアメリカで経済再建の合い言葉となりはじめている。巨額な財政赤字や累積債務を縮小すると同時に、外国からの資本および技術導入を促進する切り札として各国政府が取り組み始めているもので、国際金融界からの後押しもある。市場原理を重視する民間経営によって、「親方“政府”」の意識が強かった官営事業の経営体質にメスが入れば、産業の合理化・近代化の第一歩になるとの期待が強い半面、採算が合わない公益部門の切り捨てが行なわれるのではないかと不安が残る。ラテンアメリカにおける民営化の動きを、外資を巻き込んで急ピッチで展開する電気通信事業にみてみた。

1 ペロン党の下で具体化

アルゼンチンの首都ブエノスアイレスは、碁盤の目のように道がはしる整然とした街である。しかしこと電話事情となると、異口同音に不満の声がポルテーニョ(ブエノスアイレスっこ)の口をついて出てくる。話し中や混線は日常茶飯事。相手呼び出すためにだけ、終日ダイヤルを回しつづける専門の電話係をおいている事務所もあるほどだ。10年、20年の単位で電話の設置を待っている市民はざらで、その積滞数はざっと150万といわれる。

今世紀のはじめ、「ヨーロッパのパンかご」と呼ばれるほどの食糧輸出で繁栄したアルゼンチンは、世界でもっとも早く電話が普及した国のひとつで

あった。大不況の30年代には世界で5番目の普及率を誇っていたといわれるが、しかし近年の急速な通信革命には完全に取り残された格好である。先進国ではとくに博物館入りのステップ・バイ・ステップ交換機がまだ現役として一部で使われているのである。

石造りのどっしりとしたビル街の空を被うようにして張り巡らされたクモの巣のようなケーブル網が、この国の電話事情をもっとも雄弁に物語っている。国営電話会社ENTEL(Empresa Nacional de Telecomunicaciones)の劣悪なサービスに業を煮やした民間企業が、ビルからビルへと私設のケーブルをかけてに張って、自前の通信、データ・サービスを行なっているのである。

そのブエノスアイレスで6月28日、ENTELの資本60%の売却先がメネム大統領の出席の下で発表された。選ばれたのは、スペインの半官半民の電話会社、テレフォニカ・デ・エスパーニャと全米第4位の電話会社ベル・アトランティックをそれぞれ中核とする2グループであった。残り40%は株式市場や従業員などに放出される予定だが、これで1985年に急進党の前アルフォンシン政権の下で始まった民営化構想が、5年越しでようやく陽の目を見ることになった。

アルフォンシン時代の民営化計画は、国会で優位であった野党ペロン党(正式名称は正義党)の反対にあって押しつぶされたが、今回はそのペロン党が政権政党である。本誌が発行される直後の10月8日には、予定どおり民間企業の経営にパトナタッチされている公算が強そうだ。

ENTELは実は、経済の民族化を進めるフアン・

ペロン大統領によって、1946年に米ITT(旧名インターナショナル・テレフォン・アンド・テレグラフ)の子会社、ウニオン・テレフォニカが国有化されたものであった。それから半世紀、ペロン党の手によってENTELが民営に戻され、しかも外資に売却されることになったことに歴史の皮肉な巡り合わせを感じる向きも少なくないはずだ。メネム大統領自身、国営企業のさんたんたる内情に対する責任の一端がペロン党にもあったことを暗に認めて、「ペロニズムも変わらなければ、共産主義と同様に消滅する」(『ニューヨーク・タイムズ』1990年4月23日)と述べていると伝えられる。

ペロン党によるENTELの民営化は、中道右派政党「民主中道連合」(UCD)のマリア・フリャ・アルソグライ元議員を、同社に執政官として送り込んで立案されたもので、その骨子は4分割案である。すなわち、同国の通話量の8割を占めるブエノスアイレス地区を含めて、同国を南北2地域に分割してそれぞれに電話会社を設け競争させるほか、国際電話とデータ通信を独立させるというものだ。

6月末の企業選定は南北の国内電話会社に関するもので、国際入札に応じた7グループのうち、南部のTELSULをテレフォニカ・デ・エスパーニャが、北部のTELNORをベル・アトランティックがそれぞれ落札したというわけだ。両社の企業グループにはアルゼンチンの民族資本のほかに、前者にはシティコープ、後者にはマニファクチャー・ハノーバーの、同国にとって債権銀行である国際銀行2行が参加しているのが、後に述べるように累積債務処理の観点から注目されるのである*。

* アルゼンチンにはENTELのほかに、同国北・北西部で営業しているCATとエントレリオス州で営業しているCETの二つの小規模な電話会社があり、ともにスウェーデンの通信会社エリクソンの子会社である。

2 先行するチリの電話会社払い下げ

アンデスを越えた隣国チリでは、アルゼンチンよりさらにひと足先行して、電話会社の民営化が

進められた。ことし3月まで、およそ13年間にわたって軍事政権を指揮したピノチェット大統領は、アジェンデ社会主義政権(1970~73年)時代に増強された官営企業の整理に全力を投入したことで知られるが、電気通信事業は、官営整理の第3弾として実施された80年代後半の国営企業民営化の一環として行なわれたのである。その特徴は、(1)政府保有株を年金基金や株式市場、さらには従業員に放出する一方で、(2)デット・エクイティ・スワップ(対外債務の資本転換)策を海外に売り込んで、外資にも積極的に資本参加を働きかけたことにある。

同国の電気通信事業は、長距離電話主体の国営電話会社でアルゼンチンと同名のENTELと、市内電話中心のチリ電話会社CTC(Compañía de Telefonos de Chile)、それにテレックス専門のテレックス・チレ(Telex-Chile Comunicaciones Telegráficas)の3本立てからなっていた*。この3社はいずれも政府の持ち株公社であるチリ開発公社(CORFO)の傘下にあったが、1986年の法改正によってまず官営によるテレックスの国内独占を廃止して民間企業の参入を認め、さらに同年9月テレックス・チレ自体を民間資本に売却したのが、この分野における民営化の最初であった。この結果、現在テレックス部門は民間2社が競合する体制となっている。

* 長距離電話はENTELがおおよそ70%を、CTCは同30%を運営、一方市内通話はCTCが95%を営業、ENTELも同国最南部の過疎地帯などで営業している。この2社のほかに、チリにも弱小の地方電話会社が4社ある。

一方電話部門では、前述のような政府(CORFO)保有株の年金基金や従業員、さらに株式市場への放出を1986年から始め、ENTELおよびCTCに対するチリ民間資本の参加比率を段階的に高めておいてから、外資に開放したのである。なかでも1987年末の国際入札で、オーストラリアのコングロマリット(複合企業)、ボンド・コーポレーションが総額2億7000万ドルの金額でCTCへの参加権を落札したのが国際的な関心を集めた。ボンドは、CORFOが放出した30%に新たに増資した新株の引

受け分を加えて、結局は50%を超えるCTCの資本を保有するに至ったのである。

アルゼンチンのENTELと異なって、チリのCTCは同国第2位の高収益会社であったから、過半数を超える外資の保有はさまざまな物議をかもしたのはいうまでもない。しかもボンドは、経営参加わずか2年後の1990年2月には、CTCの経営権をテレフォニカ・デ・エスパーニャに3億9000万ドルで売り払ったのである。

CTC自体の業績は、ボンドの経営下で大幅に向上したといわれる*。それにもかかわらず、オーストラリアにおけるボンド本体の経営悪化で、海外の投資事業を整理することになり、CTCの経営権もボンドが同じくチリで買収した金山と同様に、売却の憂き目を見ることになったのである。一方ボンド保有のCTC株を引き受けたテレフォニカは、1987年の国際入札の際にボンドに競り負けた2企業グループのひとつであった。

* 『フィナンシャル・タイムズ』1989年8月30日付けによると、88年のCTCの利益は6300万ドルで、87年の3100万ドルを大幅に上回った。89年の業績についてもこの時点では大幅な増益が見込まれている。

テレフォニカは、スペインの大手金融資本バンコ・サントンデルと組んで1989年年央には、チリのENTELに合わせて20%の資本参加をしている。CTC株の引き受けは、チリの電話事業に対するテレフォニカの関心の高さを示すものだが、同社株取得後チリの独占禁止委員会によってENTEL株の売却を命じられている。通信市場独占の怖れがあるというわけだ。このほか外資としては、CTC、ENTELの双方に米チェース・マンハッタン銀行がデット・エクイティ・スワップを使って資本出資しているのが注目される。

チリ、アルゼンチンにつづいてメキシコでも、外資を含め電気通信事業に参加する民間企業グループの選定準備に入っている。同国の電気通信事業は、政府出資のTELMEX(Teléfonos de México)が独占しているが、6月中旬、政府がその保有株20.4%を放出すると発表したのである。ただアル

ゼンチンやチリの場合と異なって、TELMEXの株式は49%を限度にすでに株式市場に上場されており、優良株として民間投資家の間で活発に売買されている。しかもニューヨーク株式市場でも同社株は預託証券の形で店頭売買されており、発行株式のおよそ25%は外国人が保有しているとみられている。このため今回の政府保有株放出は、資本、技術、経営ノウハウの導入に役立つパートナー企業の物色に、その主たる狙いがあることは明らかだ。

メキシコ政府は1980年代後半以降、それまでの保護主義的な政策を改め、開放経済体制確立に向けて大きく踏み出した。85年に始まった輸入自由化政策につづく89年の投資規制の緩和や、米国との国境地帯を中心に広がるマキラドーラ(保税加工地帯)の振興、さらには米墨共同市場創設をも念頭においた対米通商交渉などがその現われである。国営企業の民営化もこうした開放経済体制確立の一環として行なわれているが、とりわけ電気通信事業については、その整備の遅れは経済国際化の障害になるとの認識から、88年12月に発足したサリナス政権が優先的に考えている分野である。

この点は、「電気通信事業はメキシコ近代化政策の基礎となる」(『エル・フィナンシエロ』1987年10月15日)との選挙遊説中の同大統領の演説ですでに表明されていたが、さらに1989年9月18日に開かれたメキシコ通信組合(STRM)の会合の席上、TELMEX民営化構想が大統領の口からはじめて発表されたことによって、一段と確かになったといえよう。国営企業民営化の最大の障害は、メキシコのPRI(制度的革命党)体制を支える労働組合の反対にあるとの判断から、まず組合に仁義を切ったものと解釈されている。サリナス大統領はこの発表で従業員による持ち株制度を提唱、民営化に対する同組合の支持取りつけに成功したといわれる。

このほかベネズエラやウルグアイでも、電気通信事業が民営化案件として検討の段階に入っているし、その他のラテンアメリカ諸国においても同事業の合理化、近代化のため民営化が話題になっている。もっとも同地域最大の国ブラジルは、こ

とし3月に発足したコロール政権が、28を数える地方の公立電話会社を八つの地域電話会社に統合する方針を決定しているほかは、データ通信など周辺部門のディレギュレーション(規制緩和)を検討しているだけで、電気通信部門の持ち株会社TELEBRÁS (Telecomunicações Brasileiras) 本体の民営化は政策課題にまだ上ってきていない。

3 累積債務下での起死回生策?

さて、このように1980年代末になって急浮上したラテンアメリカ電気通信事業の民営化の特徴とそれをもたらした要因は何であろうか。確かに84年に実施された米国のAT & Tの分割以降、日本のNTTやイギリスのブリテッシュ・テレコムはじめ、オランダ、ニュージーランド、マレーシア、ヨルダンといった国で民営化が相次ぎ、政府が独占してきた電気通信事業の自由化、ディレギュレーション、民営化はいまや世界的な趨勢になっているようにも見受けられる。しかしラテンアメリカの場合には、こうした世界的な流れのなかにあるというだけでは説明不十分なのである。

世界各国の電気通信会社による通信革命への対応策を調べている米国の国際関係の専門家ピーター・カウヘイとジョナサン・アロンソンは、その対応を大きく三つの形態(モデル)に分類している。すなわち、(1)独占企業体のままで近代化を推進している「独占近代化モデル」、(2)特定の分野にのみ民営化や新規企業の参入を認める「専門店(ブティック)モデル」、それに(3)電気通信事業を広範に自由化した「完全競争モデル」である*。(2)の場合には、自由化の度合いに応じてさらにいくつかのサブ・モデルに分かれる。

* Cowhey, Peter and Aronson, Jonathan, "Trade in Services and Changes in the World Telecommunications System," in Peter Cowhey et al. (eds.), *Changing Networks: Mexico's Telecommunications Options* (San Diego: University of California, 1989). 本書では、この三つのモデルのほかに、この段

階までに到達していない電気通信設備が絶対的に不足している状態および電気通信設備がかなり整ったものの、その収益が電気通信設備の近代化に回らずに、財政収益に回ってしまうメキシコのような状態、さらに国境を越えたリージョナルないしグローバルな形での近代化が行なわれる状態、の三つのモデルをあげている。

カウヘイらの分析によると、ベルギー、ノルウェー、オーストラリア、シンガポール、香港など多くの国がなお、(1)の「独占近代化モデル」で通信革命に対応しており、なかでも国営企業の独占の形で近代化を推進しているシンガポールと、民間企業の独占の形で近代化を推進している香港が、好対照をなす典型的な二つのケースとしている。これに対して、フランス、イタリア、スペイン、西ドイツ、オランダなどは、(2)の「専門店モデル」の段階にあり、日本、米国、イギリスが、(3)の「完全競争モデル」の段階に到達している。もっとも日米英の場合でも、参入企業数の制限や地方電話会社による一部独占など制限が残る、電気通信事業で完全に自由化されているのは、ニュージーランド一国である。

ではこうした枠組に照らして、ラテンアメリカにおける電気通信事業の民営化はどのように位置づけられているのだろうか。カウヘイらは、ブラジル、メキシコ、アルゼンチンの電気通信事業の置かれている状況を、上記に述べたように、電気通信設備がかなり整ったものの、その収益が同部門の近代化に回らず、財政収支の赤字穴埋めに回ってしまっている段階にあるとみている。さらに少なくとも姿勢のうえでは、ラテンアメリカの主要国がいずれも、欧米資本の電話会社を買収する形で国営企業を設置してきた過去の経緯を考慮に入れば、「独占近代化モデル」を志向してきたとみてよいであろう。

しかしながら、チリやアルゼンチンにおける民営化は、こうした段階を一気にスキップして競争原理を導入した形で、通信事業の近代化を目指す動きとみることができる。ともに複数の電話会社を設けて競争条件を作っているほか、自動車電話

など周辺部門での競争を認めているのである。しかも民営化にとどまらず、外資に対して電気通信事業の中核会社の資本を開放するという、きわめて大胆な内容をともなったものである。

外資の参加上限を49%に設定しているメキシコの場合でも、TELMEXの資本の半分が株式市場で流通していることを考えれば、今回の国際入札で経営参加が決定する企業グループの影響、とりわけ外資の影響力は無視できないものになりそうだ。電話会社本体の民営化に消極的なブラジルでも、データ通信、VAN(付加価値通信網)といった周辺部門で自由化、民営化に踏み切る方向にあり、「専門店モデル」へ移行する可能性がある。

次にこうした形で民営化を踏み切らせた要因を考えてみると、企業経営の効率上「親方日の丸よりも民間経営が優れている」といった民営化の一般的な期待に加えて、債務問題に足を引っ張られている特殊ラテンアメリカ的要因が働いているとみてよいであろう。すなわち国営企業の範疇にとどまっている限り、新規投資の余地はほとんどないといった現状である。そしてその結果、先進国経済がグローバル化し、いわばその神経線ともいえるべき通信手段が飛躍的な発展を遂げているなかで、ラテンアメリカ各国はその流れに完全に立ち遅れていくといった追い詰められた状況を指摘することができる。

1985年に発表されたアルゼンチンのメガテル計画や89～94年を対象としたメキシコの近代化計画のように、各国とも一様に電気通信網整備の青写真を持っている。しかしチリのCTCのような一部の健全経営の例外は別として、国営電話会社の大半は膨大な累積赤字を抱え、投資余力はほとんどないのが現状である。しかも仮に料金の大幅な引き上げなどによって個々の会社の経営内容が改善されたとしても、政府部門にとどまっている限り、その収益は他部門の赤字補填に回され、財政全体の拡大をもたらすような投資は、累積債務国に対する内外からの公共投資縮小の圧力の下では、望むべくもないことなのである。

民営化は、こうした政府部門の束縛を断ち切ることになるわけだ。しかも外資に参加を認めることによって、国営企業を引受ける民族資本の資金不足を補うことになると同時に、通信技術や経営のノウハウの導入にも結びつき、長引く累積債務危機のなかで電気通信事業の起死回生策として急浮上してきたのである。加えて、国際入札に参加する企業グループには国際銀行資本の姿が見え隠れしていることに現われているように、デット・エクイティ・スワップが民営化を促進する重要な要因として働いているとみてよいであろう。

すなわち、投資する外資にとっては、額面割れ(アルゼンチンのENTELの場合には70%割れ)の債務を出資資本に転換することによって安上がりの投資ができる一方で、債権銀行にとっては、焦げついたも同然であった債権の一部にしる回収につながるのである。さらに債務国にとっても、資本転換によって累積債務の軽減になるから、三者それぞれにメリットがある。6月末のENTEL資本の売却によってアルゼンチン政府は、対外債務およそ600億ドルのうち約50億ドルを軽減できると、その成果をうたっている。

4 新たな市場争奪戦も

ラテンアメリカの電気通信事業は歴史的にみて、欧米日の代表的な企業が進出し激しい市場争奪戦を繰り広げてきた分野である。それと同時に、その発展の歴史は市場を占有しようとする多国籍企業と、なんとか従属状態から離脱しようとする当該国政府との間のし烈な主導権争いの歴史でもあった。

そもそもこの地域における電気通信事業は欧米企業の手によって開始された。アルゼンチンの場合には、スイス資本によって1880年に開設されたのが始まりで、それがイギリス資本、米国資本(ITT)の手を経て、すでに述べたように1946年にペロン大統領によって国有化されたのである。メキシコでは、1882年に電話サービスをはじめたITTの子会社と1907年に営業をはじめたスウェーデンの通

信機メーカー、エリクソンの子会社が48年にTEL MEXとして合併した。さらに58年にはメキシコ資本による買収で民族化、そしてエチエベリア政権時代の72年に、政府による51%の株式取得によって国有化されたのである。チリの場合にもITTが電話事業を実効支配していたのを、アジェンダ社会主義政権の下で72年にCTCとして国有化され、ブラジルでも同年持ち株会社のTELEBRÁSが発足している。

国有化後は、日本企業も加わった通信機メーカーによる機器売り込み競争が多国籍企業側の活動の中心となり、それと同時にその機器の生産をなんとか現地化させようとする政府・国営電気通信会社と、商権・技術を防衛しようとする多国籍企業との間で激しいやりとりが繰り広げられたのである。政府側の要求は機器の現地生産からさらに、民族資本支配の企業による生産へとエスカレートしていくが、その典型的な例が1970年代末から80年代前半にかけて展開した一連の電子交換機商談であったのである。

こうした商談の結果、現在ラテンアメリカの交換市場は、いちはやくブラジル、アルゼンチン、メキシコでの現地生産化、民族化に対応したシーメンス（西ドイツ）、エリクソン、日本電気の3社が押さえるところとなった。電話会社設置で優勢を誇ったITTの姿はもはやほとんどみられない。代わりにブラジルが独自に開発したデジタル電子交換機TROPICOが、10%程度のシェア（市場占有率）でもって南アメリカの交換機市場に顔を出しはじめているのが、時代の流れを感じさせるのである。くだんのITTは、フランスとの合併会社アルカテルを使ってラテンアメリカ市場で捲土重来をはかっている。

電気通信事業の民営化は、外資の新たな攻勢とみることもできよう。しかも主役はふたたび電気通信の運営企業へと代わり、テレフォニカ・デ・エスパーニャやベル系電話会社といった新顔外資の登場でもある。とくにテレフォニカの場合には、スペイン語を共通言語とし、ラテンアメリカの気

質を十分に知り尽くしているという、オペレーターとして有利な条件を備えているといえる。それに加えて、あらかじめアルゼンチンとスペイン両国政府の間で「友好協力協定」が締結されるなど、スペイン政府の後押しも並々ならぬものがある。そしてこうした運営主体の変更は、当然のことながら機器の購入・輸入政策にも影響し、電子機器メーカーの市場地図そのものを塗り替えることにもなりかねないのである。

おわりに

アルゼンチン、チリ、メキシコにまず顕著に現われたラテンアメリカ電気通信事業の民営化は累積債務危機下の特殊な条件のもと、資金繰りをつけることを最大の狙いとして実行されている側面が強い。だが電気通信事業が成熟段階に入った先進国ならばともかく、基本的な通信網をこれからまだ整備しなければならない段階にあるラテンアメリカの場合、はたして利益重視の民間経営で公益事業が整備できるのかどうか疑問が残るところだ。

企業選定に当たってアルゼンチン政府は、向こう10年間に150万回線増設のため50億ドルの投資のほかに、たとえば10秒以内で交換手の応答や1日以内の修繕といったサービス向上を条件としている。その一方で、買収価格に対し16%の利益を保証する料金設定を認めているが、インフレや内政動向によっては料金問題が政治問題としてクローズアップしてくる局面が出てきよう。また行政指導や公的な資金援助がなければ、農村の通信網整備といった採算の合わない事業は、後回しや切り捨てといったことも起こりかねないのである。

しかも外資の参加によって、国外からのインパクトも受けやすくなり、経営基盤が不安定になる恐れもある。このことはすでにCTCからのボンドの撤退の例に現われているといえよう。こうした不安を抱えながらも、電気通信事業の合理化、近代化に向けてラテンアメリカにおける民営化の実験が始まったわけで、その成否に注目していきたい。

（ほりさか・こうたろう／上智大学助教授）