

# 国家財政と国有企業

## — 国有化、民営化、そして、商業化

ケオラ・スツクニラン

### ●はじめに

二〇世紀後半に西欧列強の支配から独立したアジアやアフリカの国の多くが、貧困に苦しんでいるように、支配地域の確立は国家建設の第一歩に過ぎない。いかなる国家権力の行使や公共財の提供にも財源が必要不可欠であり、安定的な国家建設を行うには、持続的かつ健全な財政システムの構築が必要である。そして、財源を確保する方法は、大きくいえば、税収だけで国家運営を目指す資本主義経済体制と、国家と共同体が必要な財すべてを提供しようとする社会主義経済体制の二つにわけられる。もちろん現実には、ほとんどの近代国家が財政的にこの二つの間に位置する。

本稿は、持続的かつ健全な財政システムの構築は、国家建設の中心的役割を果たすとの視点から

(参考文献①)、一九七五年に現体制が成立して以降、ラオスがこの課題にどのように対応してきたか、その変遷過程を跡づける。具体的には、国家財政の中心的役割を果たしてきた国有企業のあり方がどのように変化してきたか、また、国有企業はどのように国家財政に貢献してきたのかを考察する。そのうえで、今後のラオスにおける財政システムの持続性について展望したい。

### ●国家建設、国家財政における国有企業

政府が確保できる財源は、税収と非税収に大別できる。税収とはおもに企業の経済活動への課税で得られる収入であるのに対し、非税収とは国有企業の配当、国有資産の売却や天然資源などから得られる収入、および外国援助などを

指す。収益性の高い国有企業や枯渇しない資源を除き、非税収の大部分が持続的なものでないことは明らかである。そのため、おもな課税対象および納税義務者である企業を振興し、税収を十分かつ持続的に確保できる財政システムを構築することが、国家建設の鍵となる。

企業は、所有形態から民間と国有に大別できる。市場経済では民間による経済活動が望ましいとされるが、特定の条件下では国有企業の方が望ましい状況もある。事実、資本主義や市場経済が発達しているときとされるOECD (Organisation for Economic Co-operation and Development: 経済協力開発機構) 諸国でも、国有企業のない国はなかった(参考文献②)。

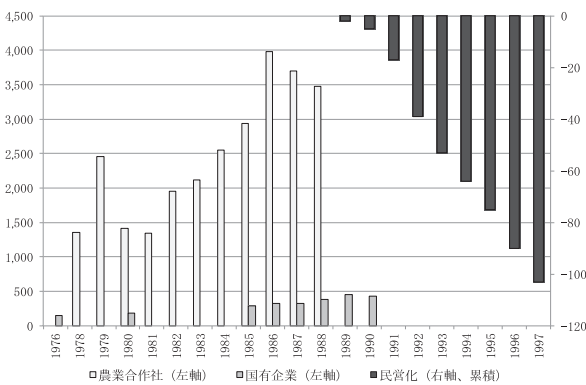
国家が国有企業から歳入を確保

する方法は二つある。ひとつは、株主である政府が交渉、または恣意的に決める配当などを通して直接収入を確保すること、もうひとつは、民間企業と同様に課税することである。前者は、経済状況によって国有企業の配当能力が大きく変化し、また、所管官庁との垂直な関係が適切な配当水準や罰則の設定を難しくするため、後者の方が効率的に財源を確保できる制度である(参考文献③)。

### ●ラオスの国家財政における国有企業の役割

一九七五年に成立した現体制は、国有企業が主導する計画経済体制を採用した。その結果、多くの国有企業が設立され、経済において大きな役割を果たすようになった。一九九〇年代前半の民営化政策により、国有企業は役割をいったんは低下させたものの、現在では再び重要な役割を担っている。以下、党・政府の方針の変遷に基づき、集団・国有化期(一九七五〜一九九一年)、民営化期(一九九一〜一九九八年)、「商業化」期(一九九八年〜現在)の三つに時代を区分したうえで考察を行う。

図1 ラオスにおける国有企業および農業合作社数の推移



(出所) 参考文献①。民営化は参考文献④。  
 (注) 「国有企業」は工業部門のみ。「民営化」は民営化によって減少した国有企業の数。

表1 集団・国有化期の政府財政の推移 (単位: 100万キープ)

	1977	1978	1979	1980	1981
歳入	82.4	105.7	268.0	748.2	930.0
国有企業の配当	50.8	32.7	200.2	567.8	
民間企業への課税	29.8	55.2	48.4	98.3	140.0
その他	1.8	17.8	19.4	82.1	90.0
歳出	490.4	572.5	636.0	1776.9	2160.5
給与、人件費		105.0	114.0	343.0	
補助金		168.0	165.0	68.0	
投資	191.9	188.5	242.1	748.9	950.0
財政赤字	-480.0	-466.8	-368.0	-1,028.7	-1,230.0
財源	480.0	466.8	368.0	1,028.7	1,230.0
中央銀行クレジット	50.7	35.8	13.6	-4.0	
外部支援	357.3	431.0	354.4	1032.7	1230.0

(出所) 参考文献③。

## 一・集団・国有化期

(一九七五〜一九九一年)

集団・国有化期では、農業合作社や国有企業は、国家や社会に対して必要な財源の確保、財、そしてサービスを提供する主体として設立された。図1は、多くの農業合作社と国有企業が一九七六年から設立されたことを示している。体制成立約一年後の一九七六年には、工業部門だけでも一四五の国有企業が設立された。工業部門の国有企業はその後も増加を続け、一九八九年には約四五〇に達した。農業合作社は、農民の反発や

災害により一九七九年に新設が一部中断されたが、実態がほとんどないものも含まれているとはいえず、公式統計上ではもとも多い時には約四〇〇〇まで増えた。

集団・国有化期半ばまでの財政は、表1から確認できる。一九七七年から一九八一年まで、財政的に約五割から七割までが外部支援に支えられていた。国有企業からの配当は歳出の半分以下を賄っていたに過ぎず、財源確保という国有部門の創設目的は達成できなかったといえる。

## 二・民営化期

(一九九一〜一九九八年)

民営化の必要性が指導部の間で初めて主張されたのは一九八〇年代初めだったが、民営化が本格化するのには、旧ソ連や東欧の経済が停滞したことにより、対ラオス援助が急減する一九八〇年代末である。ラオス政府にとって、民営化は国際機関の支援を獲得するための処置とも考えられる。具体的には、一九八九年からの試験的な民営化を経て、主要なものだけでも一九八八年までに約一〇〇〇の国有企業が民営化された(図1)。サービス業には床屋、ラーメン屋など

細かいものが多かったため、民営化期にどのくらいの国有企業が民営化されたかについての正確な数字を把握することは難しい。しかし、一九九〇年代初めに零細規模も含め全国に約八〇〇の国有企業が存在していたが、その大半が一九八八年までに民営化された(参考文献④)。農業合作社は、一九九〇年代に入り公式統計から確認できなくなるように、そのほとんどが解散または活動を停止した。国有企業の数が大きく減少したことで、民営化という目的はほぼ達成された。しかし、歳入確保と

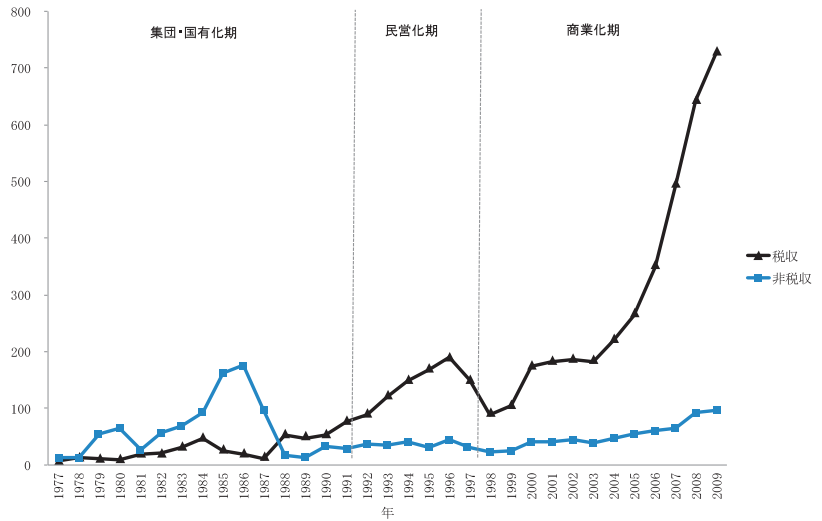
いう観点からは、必ずしも成功とはいえない。税収が集団・国有化期の国有企業配当のピークである一九八六年の水準を達成するのに一〇年を要したのである(図2)。これは、配当から税に移行するプロセスにおける混乱が主因と考えられる。とはいえ、歳入の構造を、所有者である国が一方的に決定し、かつ、経済状況に左右されやすい国有企業の配当から、明確な税率によって決定される各種目の税収に転換できたことは、持続的な財政制度構築に一步近づいたと評価できる。

## 三・商業化期

(一九九八年〜現在)

一九九八年、ラオス政府はその年までに民営化される三二の非戦略的国有企業と、その後も民営化しない三三の戦略的国有企業リストを発表した(参考文献④)。戦略的国有企業は、「民営化」ではなく「商業化 (commercialization)」することが目的とされた。商業化の定義は明確ではないが、その目的は「民間企業と競争できること」と「民間企業に刺激を与えること」とされた(参考文献④)。そして、目的を達成する

図2 ラオスの税・非税収の推移 (100万ドル)



(出所) 参考文献①、⑤。  
(注) 為替レートは、1ドル=4キープ (1977年~1979年)、1ドル=10キープ (1980年)。

方法として、公開株式会社化、経営協議会の任命、構造改革、さまざまな経営指標や目標の策定などが示された(参考文献⑥)。しかし、実際の商業化では、民間による株式の取得や分割民営化に至るまで、国有企業の効率化を目的とした幅広い形態がとられていた。この背景には、国家がより多様な所有形態で国有企業とかわること

ことがわかる。戦略的な国有企業の「所有権」を維持しつつ、所有形態を多様化し商業化することで、より多くの財政を確保できるようにしたのである。

●ラオスの財政は健全化するか  
現在の税収・非税収の推移から大きく三つの懸念材料がみてとれる。第一は、経済統合によって減

で、歳入を確保しようとする狙いがあると考えられる。事実、一九九〇年以前の集団・国有化期や一九九〇年代の民営化期に比べると、商業化期に税収が大きく増加したことを確認できる(図2)。一九九八年に一億ドルに満たなかったラオスの税収は、二〇〇九年には七億ドル以上に大きく増加したのである。そして表2からは、天然資源部門からの収入が大きく増加した

少が予想される輸入関税、輸入に深く関わる取引高税、また贅沢品にかかる物品税が、税収の半分以上を占めること、第二は、拡大している利潤の大部分が鉱物資源輸出による

表2 近年の税目別税収の推移 (100万ドル)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
歳入	267.0	320.0	400.4	537.4	670.2	831.0
税金	221.1	264.8	341.7	463.7	585.7	720.2
直接税	37.9	49.3	65.0	115.2	172.3	205.0
利潤	21.0	29.0	43.1	90.5	137.7	163.6
鉱業	0.0	0.0	6.9	46.9	83.8	115.9
水力発電	0.0	4.3	3.9	3.8	6.8	8.5
その他	21.0	24.8	32.2	39.7	47.0	39.2
所得税	16.9	20.3	22.0	24.8	34.7	41.4
間接税	183.2	215.5	276.7	348.4	413.4	515.2
取引高税	56.2	63.6	83.2	103.0	128.0	153.1
物品税	45.7	49.4	75.1	98.3	124.0	162.7
輸入税	33.2	40.5	48.3	56.4	70.2	94.8
ロイヤリティ	27.3	32.2	42.0	52.6	49.4	53.8
天然資源	3.0	9.0	20.5	27.0	32.1	35.5
水力発電	3.0	5.4	5.3	4.7	5.8	6.9
木材	21.3	17.9	16.1	20.9	11.5	11.4
その他	20.6	29.8	28.1	38.3	41.8	51.0
税金外	45.8	55.2	58.7	73.7	84.5	110.8
配当	10.0	16.8	16.4	15.5	30.5	54.8
鉱業および水力発電	0.0	4.0	27.1	20.8	25.3	26.6
領空通行料	18.7	21.0	21.5	22.7	24.5	25.6
その他	17.0	17.5	20.8	35.5	29.5	30.5

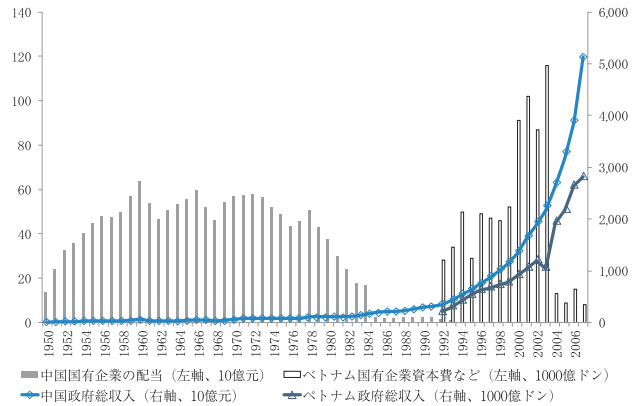
(出所) 参考文献①。

こと、そして第三は、成長の初期段階で弊害が多いとされる国有企業の配当が、非税収の大きな部分を占めていることである(参考文献⑦、⑧、⑨、⑩)。以上の課題を解決するには、国内で活動する企業を育成し、持続的な税収を確保することが必要となる。このなかで、民間部門の振興がより重要なのはいうまでもないが、国有企業がいまだに経済において重要な役割を果たしているラオスでは、国有企業の振興も重要といえる。

ここで着目したいことは、近年国有企業の配当から課税への転換によって、歳入を大きく増大させたベトナムと中国の経験である。中国とベトナムでは、それぞれ一九九四年と二〇〇四年以降、国有企業の配当に相当する貢献がほぼゼロまたは大幅に減少したにもかかわらず、政府の総収入が著しいペースで上昇した(図3)。これは、両国において、国有企業が飛躍した時期と重なっている。成長局面にある国有企業が配当圧力から解放されたことでさらに成長を遂げ、納税を通じて財政に貢献するようになったのである。



図3 ベトナム・中国の政府総収入と国有企業配当の推移



(出所) 参考文献①、⑩。

〇〇九年では、輸入税、鉱物・エネルギー関連税が少なくとも歳入の五割を上回る一方、国有企業による配当が非税収の約半分を占めるまでに拡大している。つまり、現在の増収は持続的なものとはいえないのである。

国有企業に限定した場合、ベトナムと中国の事例はこの問題を解決する手がかりを与えてくれる。両国は、国有企業の配当を止め税制に移行することで、企業活動の活性化を促し税収を大幅に増やした。これは、ラオスにとっても大いに参考になる。二〇一〇年の「最貧国脱却」に向けた国作りには財源が必要である。当面は、現在のよう、天然資源や国有企業に依存した財源の確保が続いていくと考えられるが、それは安定した財政構造構築を意味しない。つまり、遅かれ早かれ、ラオスも配当に頼る構造を転換し、税制を整備することが必要不可欠である。鉱物・エネルギー分野の成長により

(KEOLA Soukriah／アジア経済研究所 ルンド海外派遣員)

《参考文献》

- ①ケオラ・スックニラン 「二〇一〇」 「国家財政と国有企業—国有化、民営化、そして商業化—」(山田紀彦編 『ラオスにおける国民国家建設』 研究双書No.五九五 アジア経済研究所一九三—二二八ページ)。
- ②OECD [2005] *Corporate Governance of State-owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.
- ③Jankins, Glenn P. [1986] "Taxation and State-Owned Enterprises," *Development Discussion Paper, No.225*, Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- ④IMF [1998] "Lao Peoples Democratic Republic: Recent Economic Developments", IMF Staff Country Report, no.98/77, Washington, D. C.: IMF.
- ⑤Luther, Hans U. [1983] *Socialism in a Subsistence Economy: The Lao-tian Way*, Bangkok: Chulalongkorn University.
- ⑥Freeman, Nick J. [2003] "Pragmatism in the Face of Adversity: Enterprise Reform in Laos," in Peter Ferdinand and Martin Gainsborough eds. *Enterprise and welfare reform in communist Asia*. Oxford: Routledge, pp.35-48.
- ⑦Fazzari, S. M., R. G. Hubbard, and B. C. Petersen [1988] "Financing Constraints and Corporate Investment" in G.L. Perry and W. C. Brahard eds., *Brooking Papers on Economic Activity 1*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, pp.141-195.
- ⑧Felix, Lopex and Juan Rodriguez [2010] "Debt, Dividends, and Growth Opportunities in East Asian Firms: The Role of Institutional Factors," EFM 2010 SYM-POSUM-Accepted Papers, European Financial Management Symposium 2010, Asian Finance, April 22-24, 2010, Renmin University of China, Beijing.
- ⑨Hubbard, R. G. [1998] "Capital-Market Imperfections and Investment," *Journal of Economic Literature*, No.36, pp.193-225.
- ⑩Schantarelli, F. [1996] "Financial Constraints and Investment: A Critical Review of Methodological Issues and International Evidence", *Oxford Review of Economic Policy* 12(2), pp.70-89.
- ⑪Lin, Shuanglin [2009] "The Rise and Fall of China's Government Revenue", EAI Working Paper, No.150, East Asian Institute, National University of Singapore.

●おわりに

ラオスの財政において、特に国有企業がどのような役割を果たしてきたかその変遷過程を整理した。そこから見えてきたことは、国有部門は一九九〇年代に入りその役割をいったん低下させたものの、一九九〇年代後半の「商業化」により、国家財政において再び重要な役割を果たしていることである。税収は、アジア経済危機などの影響により一九九八年にいったん落ち込むものの、一九九九年から今日まで大幅に増加している。しかし、その内訳をみると、二

い。