

# パキスタンにおける民営化政策

—その経緯と現状—

やま なか いち ろう  
山 中 一 郎

はじめに

- I 歴代政権の基本経済政策の変遷
- II シャリーフ政権下の民営化政策
- III 民営化政策をめぐる諸問題  
結びにかえて

## はじめに

1990年11月に成立したパキスタンのミヤーン・モハンマド・ナワーズ・シャリーフ (Mian Mohammad Nawaz Sharif) 政権 (以下、シャリーフ政権と略称) は、登場以来、一連の政策課題に意欲的に取り組んできた。

政権成立翌年の1991年3月には、共益評議会 (Council of Common Interests : CCI) を開催し、パキスタンを構成する諸州間で紛争の絶えなかったインダス川の水利権配分につき、州間合意を得ることに成功した。シャリーフ政権はまた、同年4月に国家財政委員会 (National Finance Commission : NFC) を召集し、中央 (連邦) 政府と州政府間の財源配分に関する調整を行ない、一応の合意をみた。これら CCI および NFC での合意成立は、経済的な意義もさることながら、国家統合の維持・強化という政治的な意義を持つ重要な合意であると言えよう。

こうした地域間利害の調整は、1980年代後半から鮮明になってきた国内のエスニックな対立・抗  
『アジア経済』XXXIV-12 (1993.12)

争の拡散と、それに伴う治安悪化という社会状況に、新政権として迅速に対応することが迫られたからである。シャリーフ政権は、地域間の対立を緩和し社会不安の拡大を抑制するために、州間利害の調整を急ぐとともに、民生安定の基本とも言うべき生活水準の向上すなわち経済開発を強力に推進する施策を打ち出した。

シャリーフ政権が、政権成立以来意欲的に推進してきた経済政策は、一言で言えば民間資本 (外国民間投資も含む) の主導性によって国民経済の活性化を図ることを意図したものである。同政権は、そのための制度改革を、主として行政面から短期間につきつぎと導入してきた。具体的には、民間投資活動に関する諸規制の緩和、国家独占部門の縮小による民間資本の参入分野の拡大、公開入札による多数の公企業の民営化の推進、などである。

こうしたシャリーフ政権の経済政策は、パキスタンではさまざまな用語によって表現されており、全体を包括する用語はない。政府資料をみても、たとえば、“Deregulation” (規制緩和)、“Decontrol” (規制解除)、“Disinvestment” (投資引上げ・政府保有株式の譲渡)、“De-nationalisation” (国家独占分野の縮小・撤廃、接収企業の返還)<sup>(注1)</sup>、“Privatization” (公企業の民営化) などの表現が随時使用されている状態である。隣国インドで使用されている“Liberalisation” (自由化) という用語は、パキスタンでは輸出入貿易政策とのからみで使用

される場合を除き、かならずしも一般的な用語ではない。また事実、公企業の売却は、「自由化」よりも「民営化」と表現の方が実態をより正確に表わしているとも言える。シャリーフ政権が推進してきた諸政策を包括する用語を強いて求めるならば、わが国でもすでに一般化している「民活路線」もしくは「民活政策」なる用語を使用することが妥当であろう(注2)。その含意するところは、市場原理にもとづく民間資本主導の経済活動を通じて、国民経済の活性化を図る政策路線である。

本稿は、シャリーフ政権が推進するこうした「民活政策」のうち、とくに公企業の「民営化政策」(privatization policy)に焦点を合わせ、パキスタンにおける産業政策の推移と対比しながらその現状を考察するものである。

(注1) “Deregulation,” “Disinvestment,” “De-nationalisation”の3政策を「3D計画」(3D-Scheme)と呼ぶ場合もある。

(注2) パキスタンにおける「民活政策」を総合的に考察した邦文資料としては、下記の論文を参照されたい。黒崎卓「パキスタンにおける『民活』政策の特徴とその進展」(木村陸男編『アジア諸国における民活政策の展開』アジア経済研究所 1992年) 169~208ページ。

## I 歴代政権の基本経済政策の変遷

### 1. 独立時からアユーブ政権期に至る軍・官僚統制期

現行の民活政策は、シャリーフ政権になって初めて導入されたものではない。独立以来のパキスタン経済の発展過程をみると、1970年代のZ・A・ブットー(Bhutto)政権期を除き、経済開発における民間資本の役割には常に大きな期待がかけられてきた。このことは、独立の翌年の1948年4月に

表明された同国初の産業政策声明以来、歴代の政権交替の度に繰返し表明されてきたことである。ただ、それぞれの時代や政権の性格に応じて、経済開発における政府と民間資本との間の役割分担に微妙な差異がみられることが注目される。

1948年の「産業政策声明」(Statement of Industrial Policy)<sup>(注1)</sup>では、工業化の初期プロセスとして国内の農産原料の加工業から先ず着手すること、その担い手として民間資本の役割に注目しその主導性を重視すること、そして民間資本の進出不十分な分野に限って国家資本を投入すること、などが確認された。ただ、公共性の強い郵便、電信・電話、放送などの情報通信関係分野と、鉄道、航空などの運輸事業、また水力に代表される発電事業、さらに鉄道車輛や通信機器製造および軍需工業などの諸分野は、国家独占部門と規定された。新国家の指導者層の経済開発に対する認識は、民間資本による工業開発が経済発展の原動力となるとするものであった。しかし、未整備な外部経済、民間資本の脆弱な蓄積、企業者能力の欠如などの現実に直面して、公的部門がしだいに重要な役割を果たすことになった。1950年代初頭におけるパキスタン産業開発公社(Pakistan Industrial Development Corporation : PIDC)の設立は、その典型的なケースである<sup>(注2)</sup>。PIDCを通じて莫大な国家投資が行なわれ、多くの生産企業とくに資本財生産企業が設立された。PIDCはその重要な機能のひとつとして、設立した公企業の運営が軌道に乗ると、順次民間に株式を公開し、民営化してゆくことが予定されていた。しかし、民間資本の参加は少なく、株式の移譲は順調には進まず、PIDCの管轄下におかれた公企業群の肥大化が進んでいった。

1958年にクーデターによって登場したアユーブ

ブ・ハーン (Ayub Khan) 政権 (以下、アユーブ政権と略称) は、経済開発にきわめて意欲的であり、その政権期 (1958年10月～69年3月) にパキスタン経済は史上最もダイナミックな高度成長を遂げるようになった。この時代には、軍・官僚主導の下に新興の産業資本が大きく成長し、民間部門の役割の増大がみられた。ただ、民間資本の規模は拡大したが、その発言力には限界があり、基本的には、軍・官僚の統制下での民活政策期であったと言えよう。

アユーブ政権期の基本経済政策は、1959年2月の産業政策声明<sup>(注3)</sup>にみるることができる。それは、同政権が、基本的に従来の開発路線を踏襲するものであることを表明したものであるが、1948年の声明に比べ59年の声明では、国家による重要産業の接収もしくは経営参加の権利保留の規定が削除されており、アユーブ政権期の基本経済政策が、民間資本の振興を一層重視する方向を指向していたことが分る。同政権が、「実業家の政府」(businessman's government) と呼ばれた由縁である。1960年代末におけるアユーブ政権の崩壊の背景には、急激な経済開発の進捗に伴う所得格差や地域格差の拡大に対する批判の高まりがあった。

アユーブ政権を継いだヤヒヤー・ハーン (Yahya Khan) 政権は、事実上、1970年の総選挙までの暫定軍事政権であり、独自の経済政策を表明するまでには至らなかった。ただ、同政権は、在任中、パキスタン初の独占禁止法である「1969年独占および不公正商取引〈統制・予防〉法」(Monopolies and Unfair Trade Practices 〈Control and Prevention〉 Ordinance, 1969) を施行し、また労働者のストライキ権の容認、アユーブ政権期に導入された「輸出ボーナス制度」(Export Bonus Scheme)の撤廃など、一定の制度改革を進めた。しかし1970年

12月の総選挙の結果、東西パキスタン間の対立は激化し、翌71年に統一パキスタンは崩壊した。

## 2. Z・A・ブットー政権期の社会主義化政策

パキスタンの経済開発の歴史にみる民間資本と国家資本との関係、言い換えれば国家の直接介入の度合いに関する基本政策の経緯に照らすと、東西パキスタン分裂後に登場したZ・A・ブットー政権の経済政策は、きわめて衝撃的なものであったと言える。

Z・A・ブットー政権は政権成立 (1971年12月) 直後の数年間に、主要産業の国有化をはじめとする一連の経済制度改革を、矢つぎばやに実施した。同政権は、まず1972年1月1日に主要ビジネス・グループの代表者の自宅軟禁措置を実施し、政権がいわゆる「22家族」<sup>(注4)</sup>に代表されるパキスタンの経済力集中の問題に積極的に取り組む意向であることを表明した。ついで翌2月には、「1972年経済改革令」(Economic Reforms Order, 1972)にもとづき、10大基幹産業に含まれる32の民間企業の接収を行なった。

この生産企業の接収は大規模企業に限られず、1973年9月の食用油産業国有化や76年7月の綿繰・精米・製粉業国有化では多数の小規模農産物処理工程施設が接収された。またZ・A・ブットー政権の社会主義化政策は、こうした生産企業の接収だけではなく、2度にわたる土地制度改革 (1973年3月、77年2月)、労働条件の改善 (72年2月)、米穀 (73年6月) および綿花 (73年10月) の輸出業務の国有化、民間銀行の国有化 (74年1月)、石油製品販売および海上船舶業の国有化 (ともに74年1月) など、生産、金融、流通の全分野、さらには土地所有制度や労働政策の変更までを含む広範囲にわたる「改革」であった<sup>(注5)</sup>。

Z・A・ブットー政権期には、「産業政策声明」

は独立した形では発表されなかったが、上記の1972年経済改革令と、その後の一連の施策が実質的な産業政策の基本方針を示していると言える。ただ同政権の国有化政策は、繊維産業が接収の対象から除外されるなど、整合性の点で大きな矛盾があった。同産業は、雇用労働者数、生産額、付加価値額、製品輸出額などの点でパキスタン最大の産業であり、しかも、Z・A・ブットー政権が攻撃の対象としていた民間の主要ビジネス・グループの大部分は、この繊維産業にその活動の主たる基盤を持っていたからである。

ところで、接収によって発生した多数の公企業群の統括は、Z・A・ブットー政権にとって大きな課題となった。同政権は、1972年7月に「工業開発〈連邦統制〉法」(Development of Industries〈Federal Control〉Act)を施行し、接収企業運営審議会(Board of Industrial Management : BIM)を設置した。しかし、相つぐ企業接収に伴う公企業群の拡大という事態に対応するため、1974年1月にBIMの機能を拡大し、その管轄下に既設および新設の公企業を集約させる体制をとった。そして管理・運営の効率化のため、全公企業を産業別に10公社に再編成し、個々の公企業をその傘下に配置した<sup>(注6)</sup>。この10公社体制は、その後のパキスタンの公企業部門の基本管理体制となった。

一方、「1974年銀行〈国有化〉令」(Banks〈Nationalization〉Ordinance, 1974)にもとづいて、外資系を除く政府系4行と民間系13行が国有化された。この民間系13行は、「1974年銀行合併計画」(Banks Amalgamation Scheme, 1974)にもとづいて、74年6月に5行に再編成された<sup>(注7)</sup>。シャリーフ政権が実施した国有銀行の民営化とは、1970年代に接収されたこれらの銀行を、再び民間に返還することを中心とした売却政策に他ならない。

### 3. ズィヤー政権期の産業政策——現行民活路線の起点——

1977年7月にクーデターによって登場したズィヤー・ウル・ハック(Zia-ul-Haq)政権(以下、ズィヤー政権と略称)は、政権成立とともに、Z・A・ブットー前政権のアンチテーゼとしての政策路線を短期間に鮮明にしていった。政権成立の2カ月後の9月には、綿織・精米および製粉工業を旧所有者に返還する指示が出されるとともに、10月には国有部門の実態調査機関として、国営企業再検討委員会(State Enterprises Re-examination Committee)が設置された。同月末には鉄鋼、重機械、自動車、重化学、石油化学など、前政権期の1972年に国有化された10大基幹産業分野への民間投資を許可する方針が表明された。また12月末に開かれた政府主催の労・資会談で、ズィヤー大統領は前政権期に発言力を増した労働組合の指導者層を批判し、生産活動を妨害する行為には厳罰をもって臨む意向であることを表明<sup>(注8)</sup>するなど、反社会主義政策路線を鮮明にしていった。

シャリーフ政権が推進した民活路線の萌芽は、このズィヤー政権期に求められるものである。すなわち、ズィヤー大統領は、1978年3月にペシャーワル(Peshawar)で産業界代表と会見し、72年に国有化された企業のひとつであるノウシェラ機械工業(Nowshera Engineering Works)を旧所有者に返還することを表明。また5月には、前年に設置された国営企業再検討委員会の答申に答えて、国営企業の株式の公開を行なう方針を決定した。

民営化との関連でズィヤー政権期に施行された重要な法令は、1978年9月の「国家管理企業移管令」(Transfer of Managed Establishments Order, 1978)と、同年11月の「1972年経済改革令〈改正〉令」(Economic Reforms Order of 1972〈Amend-

ment) Order, 1978), および79年2月の「工業資産権保護令」(Protection of Rights in Industrial Property Order, 1979)である。このうち、1978年の「国家管理企業移管令」では、要請があれば政府は、72年経済改革令で接收した民間企業を旧所有者に返還する由が表明され、また同年の「72年経済改革令(改正)令」では、国営企業の理事会に60日以内に民間の株主が再び参加できることが表明された。さらに1979年の「工業資産権保護令」では、将来における国家による恣意的な企業接收に対する歯止めが表明された。

ズィヤー政権が前政権の社会主義化路線を修正していった背景には、同政権が掲げたイスラーム化政策があるが、同時に、パキスタンを取り巻く国際関係の変化も重要な背景となっている。すなわち、1979年末に起こった旧ソ連軍のアフガニスタン侵攻を契機に、パキスタンの地政学的地位が大きく変化し、アメリカからの軍事・経済援助の規模が一挙に拡大した。また、1970年代半ばから増加し始めていた中東産油国への出稼ぎ労働者による本国送金額も増大し、パキスタンには公的・私的な多額の資金が海外から流入するようになった。ズィヤー政権はこうした状況変化に対応し、経済開発を積極的に進めるため、民間資本の活動に大きな役割を認める方針を強めていった。この民活路線はまた、IMFから出されていた援助条件、すなわち国家財政収支の均衡回復、公共部門の縮小、補助金支出の大幅削減、諸規制の緩和、輸入自由化の推進、受益者負担の原則の導入などについて、パキスタン政府が1980年9月に基本的に受諾の意思表示をしたことを受けてもいる。

1983年7月に着手された第6次5カ年計画の計画書は、冒頭で次のように述べている。「第6次計画は既存の経済的諸規制や統制を大幅に緩和す

るという大枠の下に構想されており、規制緩和によって民間の個人や機関が経済開発に全面的に参加しよう、そのエネルギーを解放することを意図している」(注9)と。そして、自ら「規制緩和は計画の『原動力』(primum mobile)」(注10)と規定した。この基本政策は、ズィヤー政権が成立した翌年の1978年7月に着手された第5次5カ年計画期にすでに、既述のいくつかの大統領令の形で反映されていたが、第6次5カ年計画の立案において明確化されたと言える。現行の第7次5カ年計画(1988年7月～93年6月)も、つぎのように述べている。「第6次計画ではレッセ・フェール思想が採用され、国家の役割は民間主導の経済活動の推進役として、あるいは民間資本の進出が行なわれない場合の投資主体として限定された。事実、第6次計画の中心テーマは、規制緩和(deregulation)と民営化(privatization)にあった」(注11)と。

第6次5カ年計画が着手された翌年の1984年6月、イスハーク・ハーン(Ishaq Khan)蔵相(のち大統領)は同年7月に始まる1984/85年度予算演説と並行して、新たな「産業政策声明」(Industrial Policy Statement)を発表した。この1984年の「産業政策声明」(注12)は、ズィヤー政権になってから随時表明されてきた新方針、すなわち国有化の否定、政府部門の拡大抑制、規制緩和、民間投資の振興、政府と民間との新たな関係などについて統一的な見解を示したものである。この1984年の声明は、Z・A・ブットー前政権期の国有化政策を中核とした社会主義化路線に訣別を告げるとともに、政府と民間との協調路線への新たな関係を表明するものであった(注13)。

翌1985/86年度予算演説において、マフブール・ハック(Mahbub-ul-Haq)新蔵相は、国家規制緩和委員会(National Deregulation Commission)と、

政府保有株式譲渡委員会 (Disinvestment Committee) の2つの委員会の設置を表明し、公企業の民営化に向けての布石をうった。1988年4月になって、公共部門の経営不振企業を民間に払い下げる案が検討中と発表された。さらに同年6月には、マフブール・ハック蔵相が、綿花輸出公社の廃止、金融部門への民間資本の導入などについて発言し、7月には、同蔵相と国有銀行5行および開発金融機関の総裁が会談し、国有銀行業務を統括してきたパキスタン銀行業務委員会 (Pakistan Banking Committee) の権限を縮小し、各金融機関の自立性を高める方向が確認された。

このように、1980年代のズィヤー政権期に、Z・A・ブットー前政権期の社会主義化路線が修正され、国有部門の縮小や民間投資の振興を重視した民活路線が指向され、定着し始めた。

#### 4. B・ブットー政権期の規制緩和と政策

1988年8月17日のズィヤー大統領の急死後、同年11月に総選挙が行なわれる見通しとなったが、経済の基本政策については暫定政府の下で一貫して民活路線が維持された。同年8月末に、マフブール・ハック蔵相は、故ズィヤー大統領の経済政策が継承されると表明し、翌9月には、国有銀行5行の株式の20%を売却する方針が打ち出された。また旧所有者以外にも株式を売却できる方向に規則改正が行なわれた。10月には、総選挙に向けて、保守系のパキスタン・ムスリム連盟 (Pakistan Muslim League : PML) も革新系のパキスタン人民党 (Pakistan People's Party : PPP) もともに民間資本の活性化を主要項目のひとつとする選挙綱領を発表し、民活政策が総選挙後のパキスタンの経済政策の基本路線として、いずれの主要政党によっても支持される路線として定着した。

総選挙の結果、僅少差ではあるが PPP が第1

党となり、B・ブットー (Benazir Bhutto) 政権が誕生した。新政権は、1989年4月に連邦閣議で、投資手続きの窓口の一本化、首相を議長とする投資審議会 (Board of Investment : BOI) の新設、工業相を議長とする投資委員会 (Committee of Investment : COI) の設置など、投資手続きを迅速に行なうための新工業化政策を打ち出した。同年5月にイスラマバードで開催された外国投資促進シンポジウムの席上で、B・ブットー首相は、同政権が外国投資誘致のために特別の努力を払っており、首相を議長とした上記の BOI が設置されたこと、また外資は、父親の Z・A・ブットー政権期の1976年に制定された「外国投資〈促進・保護〉法」 (Foreign Private Investment 〈Promotion & Protection〉 Act, 1976) によって国有化から保護されていると力説した。

こうしたB・ブットー政権の産業政策を集約したものが、1989年7月に発表された「産業政策パッケージ」 (Industrial Policy Package) である<sup>(注14)</sup>。この政策表明は、歴代政権が発表した産業政策声明と同じく、政権の経済運営とくに民間資本の扱いと政府の役割規定に関する統一的な見解を表明したものである。ただズィヤー政権期の産業政策に比べ、公共部門の縮小や民営化の推進には、かならずしも積極的な姿勢がみられない。B・ブットー政権期の産業政策は、公企業の売却に代表される民営化政策よりも、民間投資 (外国資本も含む) 振興のための、投資認可手続きの簡素化をはじめとする諸規制の緩和政策に重点が置かれていたと言える。また、再三にわたり産業国有化の否定が表明されており、父親の Z・A・ブットー政権期の社会主義イメージの払拭を意識した政策表明ともなっている。

こうした民活路線がB・ブットー政権および後

のシャリーフ政権によって経済開発の基本路線として採用され定着したことの背景のひとつとして、ソ連邦の崩壊と東欧諸国での民主化の動きが指摘できる。社会主義諸国における政治の民主化は、経済活動を統制経済から市場経済へと向かわせる動きを急速に強めた。またいまひとつの要因として、IMF・世銀からの構造調整に関する強い勧告が「圧力」となったことも指摘されよう。B・ブットー政権は、政権成立直後の1988年12月に、IMFとの間で新規の構造調整借款の取り決めを行なったが、その付帯条件として市場メカニズム重視の政策運営を行なうことが強く求められた。

ただ、B・ブットー政権期には、規制緩和については一応の前進がみられたが、公企業の民営化については、具体的な進展はみられなかった。産業政策パッケージが公表された翌月の1989年8月に、連邦工業省と国連開発計画(United Nations Development Programme : UNDP)の共催で民営化と投資に関するセミナーが開かれたが、B・ブットー首相はその開会演説において、同政権としては90年5月から民営化を開始する意向であり、その目的はより多くの国民に公企業の所有権を配分することにあると述べている。すなわち、公企業の民営化は民活政策として行なうというよりも、その所有権の大衆化を重視するというスタンスを強調している点に、後年のシャリーフ政権の民営化政策との違いがみられる。

B・ブットー政権期の民営化政策の唯一の具体例としては、イギリスでの民営化政策の経験を取り入れるために、イギリスのコンサルタント企業ロスチャイルド社(M/s N. M. Rothschild & Sons Ltd.)に、民営化の基本戦略と民営化公企業の選別作業を委嘱したことが挙げられる。同社は、1989年5月に、広範囲にわたる一連の公企業群の

所有権の移譲を、2期に分けて実施する案を提案した。B・ブットー政権はこの提案にもとづき、公企業のうち4社の株式売却作業に着手した。しかし、結果的には、1990年1月にパキスタン国際航空(Pakistan International Airlines : PIA)の持株の10%の売却が行なわれただけにとどまった<sup>(注15)</sup>。

短期政権であったB・ブットー政権期の民営化政策は、基本的には、政策遂行のための十分な態勢を整えるに至らぬままに実施されたという印象が強い。民営化政策推進の中核となる機構が確立していなかった。結局、B・ブットー政権期には、外資導入をはじめとする規制緩和政策が一層推進されたが、シャリーフ政権期にみられたような大規模な公企業民営化政策は行なわれなかった。

(注1) Government of Pakistan (以下、GOPと略称)、Ministry of Economic Affairs, *Report of the Economic Appraisal Committee*, Revised, 1953年2月 Appendix No. 16, Statement of Industrial Policy, 272~277ページ。

(注2) PIDCの機構と機能については、拙稿「パキスタンの工業化政策に関する一考察——PIDCを中心として——」(『アジア経済』第9巻第3号 1968年3月) 22~39ページを参照されたい。

(注3) GOP, Ministry of Industries, *Statement of Industrial Policy*, 1959年2月20日, 4ページ。

(注4) 「22家族」に代表される経済力集中の問題については、拙稿「パキスタンにおける資本の集中と支配——その実態と背景に関する考察——」(『アジア経済』第17巻第6号 1976年6月) 29~44ページを参照されたい。

(注5) Z・A・ブットー政権の国有化政策の全体像については、拙稿「ブットー政権下の産業国有化政策について」(『アジア経済』第20巻第6号 1979年6月) 43~59ページを参照されたい。

(注6) 同上論文 54ページ。

(注7) 再編後の銀行は下記の5行である。National Bank of Pakistan, Habib Bank, United Bank, Muslim Commercial Bank, Allied Bank of Pakistan。

(注8) *Dawn*, 1977年12月27日。

(注9) GOP, Planning Commission, *The Sixth Five Year Plan 1983-88*, イスラマバード, 1984年, 10ページ。

(注10) 同上書 167ページ。

(注11) GOP, Planning Commission, *Seventh Five Year Plan 1988-93 & Perspective Plan 1988-2003*, イスラマバード, 1988年, 73ページ。

(注12) GOP, Ministry of Industries, *Industrial Policy Statement*, イスラマバード, 1984年6月。

(注13) もっとも、ズィヤー政権期であっても、民活路線がストレートに推進されたわけではない。そこには試行錯誤の過程がみられた。ズィヤー政権は一時期、Z・A・ブットー政権期に国有化された銀行を民間に返還することはしないと述べるとともに、返還の是非をめぐる議論をこれ以上くり返さないようにと訴えてもいる(Dawn, 1984年9月2日)。

(注14) GOP, Ministry of Industries, *Industrial Policy Package*, イスラマバード, 1989年7月, 31ページ。

(注15) 株式売却の候補にリストされた公企業は、Sui Northern Gas Pipelines, Pak-Saudi Fertilizer, PIA, および Muslim Commercial Bank の4社であった。

## II シャリーフ政権下の民営化政策

### 1. シャリーフ政権の成立と民営化政策の推進

1990年8月6日、世界の耳目が湾岸戦争の動向に集まっていた時、パキスタンではイスハーク・ハーン大統領によるB・ブットー首相の解任が行なわれた。同年10月24日に行なわれた総選挙で、ナワーズ・シャリーフ総裁の率いるイスラーム民主同盟 (Islami Jamhoori Ittehad : IJI) がB・ブットー女史率いるパキスタン民主連合 (Pakistan Democratic Alliance : PDA) に圧勝し、シャリーフ総裁は翌11月6日に国会で首相に選出され、ここにシャリーフ政権が誕生した。

シャリーフ政権は、その就任演説で、民営化政策を規制緩和と並んで経済政策の柱とすることを確認するとともに、民営化政策の遂行のための新

たな機構づくりに着手した。政権成立後2カ月目の1990年12月16日には、イスハーク・ハーン大統領により「1990年銀行〈国有化〉改正令」(Banks 〈Nationalisation〉 Amendment Order, 1990) が布告され、民間資本による銀行設立の法整備が行なわれた。

翌1991年は、パキスタン経済の歴史のなかでもきわめて重要な年となった。それは、シャリーフ政権の下で経済政策の自由化がさらに進められ、外国為替の自由化に象徴される外国民間投資の振興策と、政府部門である公企業の民営化政策が一举に推進された年となったからである。同年1月には、民営化政策推進の中核機関として、政府部内に民営化委員会 (Privatization Commission) が設置され、4月にはイスハーク・ハーン大統領が、海上船舶業の民営化のため、「1991年パキスタン海上船舶〈運行・規制〉〈撤廃〉令」(Pakistan Maritime 〈Shipping and Control〉 Abolition Order, 1991) を発令した。5月には、22の民間海運会社の新設が認可され、設立申請のあった16民間航空会社のうち、アーガー・ハーン財団 (Aga Khan Fund for Economic Development : AKFED) による航空会社設立が認可された。また、B・ブットー前政権期に立案された「人民事業計画」(People's Works Programme) が廃止されると入れ替わりに、6月に工業省から、シャリーフ政権の経済政策綱領とも言うべき『パキスタン投資ガイド』(*Pakistan Investment Guide*) が発刊された。8月には、国有銀行のひとつのアライド銀行 (Allied Bank Ltd.) の民営化が決定され、民営10銀行の新設も認可された。さらに10月には、民営化委員会主催による公企業100社の株式の公開入札が実施された。また11月には、パキスタン政府と多数国間投資保証機関 (Multilateral Investment Guarantee Agency



: MIGA) 共催による大規模な投資促進会議が3日間にわたりイスラマバードで開催された。

このように、シャリーフ政権になってからの民生活政策は、従来のいずれの政権の場合よりも積極的に行なわれていることが注目される。1991年6月に発刊された上記の『パキスタン投資ガイド』は、翌年に改訂版が出されているが、「繁栄への招待」と題するその序文において、次のように述べられている。「今や、民間部門が先鋒となって工業化を推進し、政府はインフラなどの整備や、その他工業開発に資するための諸方策を講じる役割を果たせばよい、ということが国民のコンセンサスとなっている。……そのための新しい制度がつくられた。すなわち、広範囲にわたる投資活動の推進のため国家投資審議会 (National Investment Council : NIC) が設置され、その議長にシャリーフ首相自らが就任した」<sup>(註1)</sup>と。

S・R・アフメッド (Sheikh Rashid Ahmed) 工業相名で発表されたこの序文にみるシャリーフ政権の基本政策のポイントは、(1)外資活動規制の緩和、(2)所得税免除の適用枠の拡大、(3)輸入ライセンス発給手続きの簡素化、(4)特定産業リストの限定、(5)公共部門の民間への開放、などである。殆どの産業で、投資における政府の事前許可の必要が撤廃され、許可の必要な分野は、特定産業リスト (list of specified industries) に含まれる4分野 (a. 武器および弾薬。b. 高性能爆薬。c. 放射性物質。d. 政府証券印刷・造幣および鑄貨) のみとなった。投資活動に対する諸規制の緩和は、とくに外資を意識したもので、外国為替の自由化は今回の大きな改革点となっている。この結果、外貨預金口座の自由化が認められ、すべての居住者および非居住パキスタン人は、外貨預金口座 (foreign currency account) を持つことができることになった<sup>(註2)</sup>。

一方、公共部門の開放政策については、つぎのように述べられている。「これまでも折に触れて表明してきたように、政府は自ら工業企業を運営することを望んではいず、むしろ自己の役割を、民間部門が経済的・社会的責任を果たす上で必要とする支援措置を提供することに限定するよう望んでいる。……政府がこれまで自ら設立し運営してきた産業分野の殆どすべてが、民間部門に開放された。いまや、国有の商工業企業の大規模な民営化計画が実施に移されている」<sup>(註3)</sup>。またつぎのようにも述べている。「政府は、自ら工業企業を経営したり商活動にたずさわるべきではない、との結論に達した。……このため、公共部門企業を、民間企業者に譲渡する措置がとられている」<sup>(註4)</sup>と。

このように、シャリーフ政権になって民営化政策は一気に加速化された。シャリーフ政権が民営化政策で目指したものは、全体的に赤字経営となっている公企業の売却によって国家財政負担を軽減することと、民営化によって企業経営の合理化が進み効率性が高まることで経済成長の促進を図ること、にあった。しかし、この一方で、私的独占を拡大しないか、資源の適正配分は損なわれないか、もともと生産性の低い公企業が民営化されただけで効率化されるのか、さらには、どの分野 (産業) が民営化されるべきか否か、といったさまざまな問題を抱えながら、民営化政策の実施はいわば見切り発車となった。

## 2. 民営化委員会の設置とその機能

民営化政策を組織的に進めるための母体として、1991年1月22日に、既述の民営化委員会が設置された。同委員会はサイド・カーディル (Sayeed Qadir) 退役陸軍中將を委員長とする15名の委員から成るが、委員会は、蔵相が委員長を兼ねる内閣民営化委員会 (Cabinet Committee on Privatization :

CCOP) に対して報告義務を負っている。機構的には、民営化委員会の業務は CCOP を通じて首相に承認を受ける形となっている。その構成メンバーは下記のとおりである。

民営化委員会の構成メンバー・リスト<sup>(注5)</sup>

- 委員長 Sayeed Qadir 退役中將 (上院議員)
- 委員 Ilahi Bux Soomro (国会議員, 科学・技術相)
- 委員 Shezada Mohi-ud-Din (国会議員, 観光相)
- 委員 S. M. Aslam (国会議員)
- 委員 生産省事務次官 (Secretary, Ministry of Production)
- 委員 工業省事務次官 (Secretary, Ministry of Industries)
- 委員 労働・人材・在外パキスタン人省事務次官 (Secretary, Ministry of Labour, Manpower and Overseas Pakistanis)
- 委員 パキスタン銀行評議会議長 (Chairman, Pakistan Banking Council)
- 委員 カラチ証券取引所会頭 (President, Karachi Stock Exchange)
- 委員 Irtiza Hussain (元企業法制局長官)
- 委員 Mohammad Afzal Khan (元パキスタン油田公社取締役)
- 委員 D. M. Qureshi (元銀行合資会社専務取締役)
- 委員 Khalid M. Ishaque (弁護士)
- 委員 Mian Mohammad Arif (計理士)
- 委員兼事務主管 M. Masihuddin (元生産省事務次官)

委員会のメンバーの顔ぶれは、上院議員のカーディル委員長その他、国会議員3名、関連省庁事務次官3名など現役政府関係者が7名を占め、これに銀行および証券取引所関係者3名、弁護士、計理士などの専門家各1名、そして元企業法制局長官と元パキスタン油田公社役員および事務主管として元生産省事務次官の3名が加わっている。ただ、委員会の活動を名実ともに取り仕切ってきたのはズィヤー政権期の生産相であったカーディル

委員長であり、後述するように、同委員長の個人的裁量が入札結果を左右したとする批判が多い。

この民営化委員会は、民営化の実施状況の単なるモニタリング機関ではなく、公企業民営化の実施機関として設立された。民営化委員会が委ねられている主たる機能を整理すると、つぎのようになる。

(1)民営化予定公企業の選定。(2)入札価格の基準となる個別公企業の資産価格の査定・評価。(3)入札関連資料の準備・作成・頒布。(4)入札受付(窓口)と落札者の決定。(5)民営化に伴う関連法規の整備と行政措置。(6)民営化企業の従業員対策、具体的には雇用および職責の変更に関する協定の締結。(7)経営権の移譲に伴う諸手続きの処理。

民営化委員会は、設置後ただちに26名の民間コンサルタントを独自に任命し、パキスタン・ローティ生産公社 (Roti Corporation of Pakistan : RCP [小麦粉を主原料とするパキスタン風製パン公社]) 傘下の18工場の査定を皮切りに、各個別企業の資産評価を行なった。その結果は CCOP の承認を得て、最低入札価格 (reserve price) として表示された。

民営化委員会が作業に取りかかった時点でのパキスタンの公企業経営の実態は、若干の例を除き、その大部分が過去20年間にわたり、赤字経営をつづけてきた。民営化委員会資料によると、製造業分野の115の公企業 (public sector industrial enterprises) のうち、かなり良好な (good) 収益を上げているものが11、相応の (reasonable) 収益があるのが11、そして収支均衡の成績のものが同じく11と全体の4分の1強を占めており、残余の82企業すなわち全体の4分の3近くが大なり小なり赤字を計上していると述べられている<sup>(注6)</sup>。この事実は、公企業がパキスタンの国家財政に大きな負担を課してきたことを意味している。

ところで、シャリーフ政権の推進した「民営化」(privatization)とは、端的に言えば、公企業<sup>(注7)</sup>の所有権(ownership)を経営権(control over the management)とともに民間企業に譲渡(transfer)することを意味する。つまり民営化政策は、従来の国家所有(state ownership)という形態と価格設定への不当な介入(undue intervention in fixation of prices)に、基本的な修正をせまる政策転換<sup>(注8)</sup>である。

こうしたドラスティックな民営化政策の推進のためには、経営権をそのままにして株式の一部売却のみを行なうといった対応策では抜本的な解決策とはならないとの認識が、民営化委員会の考え方であった。このため民営化委員会は、公企業の売却を進めるに当たり、いくつかの売却方法を挙げている<sup>(注9)</sup>。ただ、具体的に実施された方法は、民間資本の入札による株式の一括売却方式であり、入札主体としては民間の個別資本(外資を含む)もしくは当該公企業の従業員組合が対象とされた。後者の場合は、政府の考える「従業員持株計画」(Employees Stock Ownership Plan: ESOP)のコンセプトを推進するものとなるとされた。前者の場合は、1970年代のZ・A・ブットー政権期に接収された企業の払い下げについては、旧所有者が入札において最高札を競った場合、優先的な買取り権が認められ、また最高札を取れなかった場合にも最高札と同額で買い取るオプションを有するとされた。ただ、この点については、1991年2月に、旧所有者のうち10数名が「被害者グループ」を結成して返還運動を展開している。このグループは、去る1978年に布告された「国家管理企業移管令」によってラホール機械・鑄造工業(Lahore Engineering & Foundry)が旧所有者であるイッテファーク(Ittefaq)・グループに返還されたのと同じ手続きで、その他の接収企業も旧所有者に返還される

べきであると主張していることが注目される<sup>(注10)</sup>。ちなみに、イッテファーク・グループとはシャリーフ首相の出身一族のビジネス・グループである。

### 3. 公企業売却の実施状況

ところで、民営化の実施状況はどのようなか。民営化委員会は、1991年3月から7月にかけて、最低入札価格を付して20社の売却告示を行なった。しかし結果は期待はずれのものであり、9企業に対し応札は各1件であり、しかも残りの11企業には全く応札がなかった。また、従業員の反発も大きかった。

このため民営化委員会は、シャリーフ首相の指示を受け、1991年8月に新たな方策として最低入札価格を表示せず(ただし、参考価格[reference price]は表示)、かつ一挙に100以上の公企業の売却を行なうという大規模な入札告示に踏切った。同年10月17日に行なわれた入札結果では、81企業に対して235件の入札がみられた。ただし、入札が各1件のみが25企業、入札無しが19企業であり、入札数が複数であった企業は約半数の56企業にとどまった。とくに、最低入札価格に達さないケー

第1表 公企業の入札状況

業 種	企業数	入札用資料販売数	入札件数
セメント	15	210	55
化学製品・セラミックス	12	114	32
食用油(ギー)	22	100	48
ローティ(パン)生産	16	87	29
エンジニアリング	9	65	17
化学肥料	5	58	9
自動車	7	47	22
精米工場	8	35	12
その他	6	29	11
合計	100	745	235

(出所) GOP, Ministry of Finance, *Privatization Policy and Its Implementation*, イスラマバード, 1992年1月, 8ページ。

スが多くみられたこと、また第1回の入札で落札された件数は24企業にすぎなかったことなど、民営化委員会の期待に反する結果となった。

第1表は、産業分野別にみた民営化予定公企業数と、入札関係資料の販売数および実際の入札件数を示している。

民営化委員会は、この結果を受けて、最低入札価格に達しなかったケースについては当初の90%水準に入札価格を引下げ（ローティ工場の場合は80%水準にまで引下げ）て、再入札を行なった。この結果、新たに6企業が落札され、売却成立件数は合計で30企業となった。

民営化委員会は、残りの70企業の売却を一般公開入札で行ない、時間をかけて売却する方針に切り換えた。1992年の4月、7月および11月の3回にわたる一般公開入札により、売却企業数は新たに24増加した。第2表は、1993年2月現在の公企業の売却状況を示している。同表によると、民営化完了企業が54、交渉過程にある企業が16であり、残余の30企業が今後、逐次入札公示の予定となっている(註1)。

なお、第3表は、民営化委員会が当初発表した売却リストの公企業名と、その後の各企業の入札状況（入札価格、落札者名、資本主体など）を示している。この表には、データ不明の空欄が多々あるが、この一覧表によって、製造業分野の公企業

第2表 公企業の売却状況（1993年2月現在）

入札公示企業数 <sup>1)</sup>	100
売却企業数 <sup>2)</sup>	70
うち 民営化手続き完了件数	54
民営化手続き中の件数	16
今後の売却予定企業数	30

（出所） *Pakistan and Gulf Economist*, 1993年2月20日、18ページの表より作成。

（注） 1) 1991年10月時点。 2) 1993年2月時点。

の入札の概要を知ることができる。

第3表によると、入札公示企業数は103（ただし、実際に入札に付された企業数は100）、うち落札され経営権が民間資本に譲渡されたものが54ある。注目されるのは、この54件のうち、旧所有者に譲渡された件数は7件と少なく、大部分が新規の個人・グループに落札されていることである。また、この新規所有者のうち外資は4件と少なく、従業員管理組合が落札した件数が5件ある。残りは、パキスタンの個別資本（個人も含む）である(註12)。

ただ、この表は落札結果（検討中も含めて）であって、落札に至る経緯を示してはいない。いくつかの企業の入札に当たって、上位入札者の間での取り引き、あるいは落札の決定に不満を持つ入札者と民営化委員会との間の法廷闘争、などがくり広げられた。

一方、こうした大規模な公開入札の割には、落札件数が当初の予定より大幅に少なく、とくに赤字経営の公企業の多くが残されたことで、これらの公企業の扱いを今後どのようにするかの問題が発生している。これらの売れ残り公企業をそのまま公企業としてとどめれば財政負担が高まるであろう。しかし「捨て値」で売却した場合、それは法的に許されるであろうか。売却が当初の予測どおりに進んでいないことには政権も焦燥感を持っており、アジーズ(Aziz)蔵相も1991年11月に、民営化完了までには2年はかかるであろうと発言し、遅々とした進捗状況に対する批判をいち早く牽制している。

ところで、公企業の「大々的」な売却にもかかわらず、これまでに国庫に納入された代金の規模は大きなものではない。民営化委員会が発表している数字では、1993年1月現在で、売却収入総額は45億7223万ルビであり、そのうち28億3484万ルビが

第3表 入札対象公企業名と落札状況一覧

売却公企業リスト	経営権取得個人・グループ名	入札価格 (100万 ルピー)	払込額 (100万 ルピー)	払込率 (%)	銀行保 証の有 無	備 考
<b>自動車</b>						
1. Al-Ghazi Tractors	Al-Futaim (U. A. E.)	104.36	104.36	100.0	-	外資*
2. Balochistan Wheels Ltd.	Tawakkal Group	310.00	-	-	-	個別資本*
3. Bela Engineering Ltd.	Bibojee Services	22.02**	-	-	-	検討中
4. Bolan Casting Ltd.	Mr. Iqbal Latif	70.45**	-	-	-	検討中
5. National Motors Ltd.	Bibojee Services	150.44	60.18	40.0	有	個別資本(旧所有者)*
6. Naya Daur Motors (Pvt) Ltd.	M/s Farid Tawakkal & Saleem Kapoorwala	69.12**	-	-	-	個別資本*
7. Millat Tractors	employees management group	305.97	79.55	26.0	交渉中	従業員管理組合*
8. Republic Motors Ltd.	-	-	-	-	-	-
<b>セメント</b>						
1. Dandot Cement Co. Ltd.	Chakwal Group	635.28	-	-	-	個別資本*
2. D.G. Khan Cement	M/s Tariq Saigol & Associates	1,799.67	-	-	-	個別資本*
3. General Refractories Ltd.	-	-	-	-	-	-
4. Gharibwal Cement Ltd.	Haji Saifullah & the Group	621.72	-	-	-	個別資本*
5. Javedan Cement Ltd.	Dadabhoy	651.25**	-	-	-	検討中
6. Kohat Cement Co. Ltd.	M/s Palace Enterprises Ltd.	-	-	-	-	個別資本*
7. Maple Leaf Cement	Nishat Mills Ltd.	291.28	116.51	40.0	有	個別資本*
8. Mustehkum Cement	Calicon Ltd.	1,043.52**	-	-	-	検討中
9. National Cement Ltd.	Tawakkal Group	360.00	-	-	-	検討中
10. Pak Cement Ltd.	Jehangir Elahi & Associates	188.95	75.58	40.0	有	個別資本*
11. Rohri Associated Cement	M/s Sardar M. Ashraf	609.50**	-	-	-	検討中
12. Thatta Cement	Bexshim Corporation	306.18	-	-	-	検討中
13. Wah Associated Cement	-	-	-	-	-	-
14. White Cement Ltd.	Jehangir Elahi & Associates	137.47	54.99	40.0	有	個別資本*
15. Zeal Pak Cement	M/s Sardar Ashraf D. Baluch	-	-	-	-	個別資本*
<b>化学製品・セラミックス</b>						
1. Antibiotic (Pvt) Ltd.	TESCO (Pvt) Ltd.	-	-	-	-	個別資本*
2. Ittehad Chemicals	-	-	-	-	-	-
3. Ittehad Pesticides	-	-	-	-	-	-
4. Kurram Chemical Co.	Up-John (USA)	33.85	8.80	26.0	有	外資*
5. National Fibres	Schon Group	756.64	-	-	-	個別資本*
6. Nowshera Chemicals	EDGRO Ltd.	40.00**	-	-	-	検討中
7. Nowshera PVC Co. Ltd.	-	-	-	-	-	-
8. Pak Dyes and Chemicals Ltd.	Haji Saeed & Co. and Sinochem Shandong Import/Export Corporation (China)	-	-	-	-	個別資本*
9. Pakistan PVC Ltd.	Mr. Riaz Shafi	63.57	-	-	-	個別資本(旧所有者)*
10. Sind Alkalies Ltd.	employees management group	-	-	-	-	従業員管理組合*
11. Swat Ceramics	M/s Tariq Baig	19.15**	-	-	-	検討中
12. Swat Elutriation Plant	Haji Saleemur Rehman	34.76**	-	-	-	検討中
<b>エンジニアリング</b>						
1. Indus Pipe Mills	Mr. Latif E. Jamal	11.51**	-	-	-	検討中
2. Karachi Pipe Ltd.	Jamal Pipe Industries	35.10	9.13	26.0	有	個別資本*
3. Metropolitan Steel Ltd.	M/s Sardar Ashraf D. Baluch	200.92**	-	-	-	個別資本*
4. Pakistan Engineering Co.Ltd.	-	-	-	-	-	-
5. Pakistan Switchgear Ltd.	employees management group	22.21	8.88	40.0	有	従業員管理組合*

研究ノート

売却公企業リスト	経営権取得個人・グループ名	入札価格 (100万 ルピー)	払込額 (100万 ルピー)	払込率 (%)	銀行保 証の有 無	備 考
6. Pioneer Steel Mills Ltd.	Mr. M. Usman	16.90	-	-	-	個別資本(旧所有者)*
7. Quality Steel Works Ltd.		-	-	-	-	
8. Spinning Machinery		-	-	-	-	
9. Textile Machinery		-	-	-	-	
化学肥料						
1. Hazara Phosphate Fertilizer Ltd.		-	-	-	-	
2. Lyallpur Chemical & Fertilizer		-	-	-	-	
3. National Fertilizer Marketing Co. Ltd.		-	-	-	-	
4. Pak China Fertilizer	Schon Group	-	-	-	-	個別資本*
5. Pak Saudi Fertilizer		-	-	-	-	
食用油 (ギー)						
1. A & B Industries		-	-	-	-	
2. A & B Oil Industries		-	-	-	-	
3. Asif Industries (Pvt) Ltd.	Meheran Ghee Mills Ltd.	-	-	-	-	個別資本*
4. Associated Industries	Mehmood Abu-er-Rab & Associates (Qatar)	152.00	-	-	-	外資*
5. Bara Vegetable Ghee Mills	Mr. Dawood Khan	30.50	7.93	26.0	-	個別資本(個人)*
6. Bengal Vegetable Ghee Mills	employees management group	40.50**	-	-	-	従業員管理組合(検討中)
7. Burma Oil Mills		-	-	-	-	
8. Chiltan Ghee Mills	Balochistan Trading Co.	-	-	-	-	検討中
9. Crescent Factories	M. J. Industries	70.00	-	-	-	個別資本(旧所有者)*
10. Dargai Vegetable Oil Processing Inds.		-	-	-	-	
11. E & M Oil Mills Ltd.		-	-	-	-	
12. Fazal Vegetable Ghee	Mr. Mian M. Shah	21.22	21.22	100.0	-	個別資本(個人)*
13. Haripur Vegetable Oil Processing Inds.	Malik Naseer & Associates	42.30	-	-	-	個別資本*
14. Hydari Industries	employees management group	-	-	-	-	従業員管理組合*
15. Kakakhel Industries	Mehmood Abu-er-Rab(Qatar)	71.40	-	-	-	外資*
16. Maqbool Co.		-	-	-	-	
17. Morafco Industries		-	-	-	-	
18. Sargroh Vegetable Ghee & Raw Mills		-	-	-	-	
19. Sh. Fazal ur Rehman & Sons	employees management group	64.28	-	-	-	従業員管理組合*
20. Suraj Ghee Mills	M/s Trade Lines	-	-	-	-	個別資本(旧所有者)*
21. United Industries Ltd.	Mr. Akbar Muggu	-	-	-	-	個別資本(旧所有者)*
22. Universal Vegetable Ghee & Raw Mills		-	-	-	-	
23. Wazir Ali Industries	Treet Corporation Ltd.	-	-	-	-	個別資本(旧所有者)*
ローティ (パン) 生産 (工場所在地)						
1. Bahawalpur	USC (Utility Store Corporation)	1.60	1.60	100.0	-	*
2. Baghbanpura		-	-	-	-	
3. Faisalabad I	Mr. Azad Ahmed	11.50	11.50	100.0	-	個別資本(個人)*
4. Faisalabad - II		-	-	-	-	
5. Gulberg (Lahore)	Packages Ltd.	8.70	8.70	100.0	-	個別資本*
6. Gulshan-e-Iqbal (Karachi)		-	-	-	-	
7. Head Office (Lahore)	Hajira Textiles	10.20	10.20	100.0	-	個別資本*

売却公企業リスト	経営権取得個人・グループ名	入札価格 (100万 ルピー)	払込額 (100万 ルピー)	払込率 (%)	銀行保 証の有 無	備 考
8. Hyderabad	USC	-	-	-	-	*
9. Islamabad	USC	-	-	-	-	*
10. Korangi (Karachi)	-	-	-	-	-	
11. Multan	USC	2.50	2.50	100.0	-	*
12. Multan Road (Lahore)	USC	12.70**	-	-	-	*
13. Peshawar	Haji Saleemur Rehman	2.60	2.60	100.0	-	個別資本(個人)*
14. Quetta	USC	4.80	4.80	100.0	-	*
15. Ravi Road (Lahore)	-	-	-	-	-	
16. S.I.T.E. (Karachi)	Speciality Printers	5.50	-	-	-	個別資本*
17. Taimuria (Karachi)	Mr. Bilal Sheikh	9.35	-	-	-	個別資本(個人)*
精米工場						
1. Dhaunkal Rice Mills	M/s Sind Fed & Allied	128.00	-	-	-	検討中
2. Eminabad Rice Mills	M/s Pak Arab Food Inds.	-	-	-	-	個別資本*
3. Faizabad Rice Mills	Packages Ltd.	-	-	-	-	個別資本*
4. Hafizabad Rice Mills	Packages Ltd.	-	-	-	-	個別資本*
5. Mubarikpur Rice Mills	Ch. Salamat Ali	28.10**	-	-	-	検討中
6. Sheikhpura Rice Mills	M/s Contrest Ltd.	36.10**	-	-	-	個別資本*
7. Shikarpur Rice Mills	-	-	-	-	-	
8. Siranwali Rice Mills	M/s ENKAY Enterprises	-	-	-	-	個別資本*
その他						
1. Dir Forest	-	-	-	-	-	
2. Harnai Woolen Mills	-	-	-	-	-	
3. Larkana Sugar Mills	-	-	-	-	-	
4. National Petrocarbon	-	-	-	-	-	
5. Quaidabad Woolen Mills	M/s Jehangir Anwar & Associates	96.40**	-	-	-	個別資本*
6. Shadatkot Textile	-	-	-	-	-	

(出所) GOP, Ministry of Finance, *Privatization Policy and Its Implementation*, イスラマバード, 1992年1月, 15~17ページの Annex-III, 18~19ページの Annex-IV, 20ページの Annex-V, および *Pakistan and Gulf Economist*, 1993年2月20日, 18ページの各表より作成。

(注) \*経営権の移譲が完了した企業。\*\*最低入札価格が当初の90%水準に引き下げられた企業。

備考欄に「検討中」とあるのは、本表作成の時点で、最終的な落札が承認されていないケース(落札価格が未決定のもの、旧所有者との間で売却交渉中のもの、また法廷で係争中のものなど)を指す。

支出され、収支バランスは17億3739万<sup>ルピー</sup>となっている。

支出額のうち従業員退職一時金が3億4266万<sup>ルピー</sup>があるが、これは32の企業にわたる延べ5408人の退職者への支払いに当てられた<sup>(注13)</sup>。支出額の大部分は連邦政府財政支出に充当されたが、それはシャリーフ政権が推進する「社会行動計画」(Social Action Plan : SAP)と、「全国農村プログラム」(National Rural Programme)への支出である。しかし、これらの社会開発計画はいずれもバラまき

行政として前々から批判のあるものであり、公企業の売却資金が国家財政の建て直しに資するとする本来の目的からははずれた支出であると言える。

#### 4. 金融部門およびインフラ部門の民営化

一方こうした製造業分野の公企業民営化に先がけて、国有商業銀行の民営化も進められた。その第1弾は1991年1月のムスリム商業銀行(Muslim Commercial Bank)であり、ついで同年8月にアライド銀行も民営化された。

## 研究ノート

ムスリム商業銀行の場合は、マーンシャー (Man-sha)・グループを中心とするナショナル (National)・グループ (新興のビジネス・グループの連合体) による共同落札の形をとった。このムスリム商業銀行の落札については、同行が旧所有者のアーダムジー (Adamjee)・グループではなく上記のマーンシャー・グループに落札されたことで注目を集めた。同グループの統帥のM・M・マーンシャーはシャリーフ首相にきわめて近い産業資本家と言われており、この落札が政財界の結び付きの一端を示す好例として指摘されている<sup>(注14)</sup>。なお、同行の入札に当たっては、同じく新興のタヴァッカル (Tawakkal)・グループが最高札で応札したにもかかわらず落札できなかったとして、スィンド高裁で入札手続きをめぐる訴訟事件に発展し、関係者の注目を集めた。その後、法廷外での解決つまり和解が成立し、正式にマーンシャー・グループに経営権が移譲されたが、このケースは民営化政策全体に対する強い不信感を生むものとなった。

これと対照的に、アライド銀行の売却例では、1991年6月に民営化の方向が発表された時、同行の経営陣はいち早く既述の「従業員持株計画」に従ってアライド運営グループ (Allieds Management Group : AMG) を結成し、入札に対応した<sup>(注15)</sup>。AMGには、同行の管理職200名と組合員7125名が参加した。AMGは、同行の入札事前審査が公示された段階では、入札に応募した12の個人および団体のひとつであったが、同行の持株の26%の落札に成功し、1991年8月にシャリーフ首相から譲渡認承状 (letter of acceptance) を受けた。このアライド銀行のケースは、従業員にも株式が譲渡されたことで、労働者側に根強い民営化政策に対する不信感の払拭に、ひとつの解答を与えるものとして注目される。

なお、Z・A・ブットー政権期に国有化され5行に再編成された国有商業銀行のうち、残りの3行 (National Bank of Pakistan, Habib Bank, United Bank) の民営化は検討中である。また、政府開発金融機関である全国開発金融公社 (National Development Finance Corporation : NDFC) とパキスタン工業開発銀行 (Industrial Development Bank of Pakistan : IDBP) についても、民営化の方向が示唆されている。

一方、民営化委員会の公企業売却は、主として製造業分野に集中しているが、シャリーフ政権の基本政策ではその他の分野、とくに発電や運輸・通信などインフラ部門の民営化も対象となっている。これらの分野での規制緩和や民営化は、その公共性の高さと生産施設の規模の大きさのゆえに、民営化委員会とは別個の委員会や審議会が設置され、検討が行なわれている。ただ、現時点では、その進捗状況は遅々としたものとなっている。

このうち発電部門では、すでにズィヤー政権期の1985年に、電力不足解消のため民間資本の参入を歓迎することが表明され、民間発電事業の窓口として水利・電力省 (Ministry of Water and Power) 内に民間電力局 (Private Power Cell) が設置された。シャリーフ政権は、水利電力庁 (Water and Power Development Authority : WAPDA) の民営化計画も検討し、アメリカのコンサルタント企業に調査を依頼したが、その答申によれば、WAPDA を独立法人組織に改組し、WAPDA 本体は水力部門を担当し、火力と送電部門は民営化とするものである<sup>(注16)</sup>。ただ、WAPDA の機構改革については州間調整が不可避であり、民営化はまだ先のこととみられる。

運輸・通信部門では、既述のように1990年1月にPIA (パキスタン国際航空) の持株の一部売却が



行なわれ<sup>(注17)</sup>、また91年5月には民間航空会社の設立が認可された。道路建設関係では、民間資本の参入という規制緩和政策がらみで、さまざまな分野（高速道路、一般自動車道路、橋梁などの建設）にわたり18のプロジェクトが実施されている。また、通信部門では、パキスタン電信電話局 (Telegraph and Telephone Department) が独立した法人であるパキスタン電信電話公社 (Pakistan Telecommunications Corporation : PTC) に改組され、一部業務（地域移動電話や番号案内など）はすでに民営化されている。公社本体の民営化という点では、PTCの持株の26%の売却と、それに見合う経営権の移譲という方針が表明されている<sup>(注18)</sup>。

天然ガス送配の分野では、1992年7月にスーイ北部ガス (Sui Northern Gas Pipeline Co. Ltd.: SN GPL) の持株の公開売却が行なわれている。ただ、このケースでは、製造業企業の売却の場合と同じく、シャリーフ首相に近いマーンシャー・グループが取得に当たって優先されたとする批判が起こった。現在計画中のスーイ南部ガス (Sui Southern Gas Company : SSGC) の株式売却については、1994年中の実施が予定されている。

(注1) GOP, Ministry of Industries, *Pakistan Investment Guide, 1992*, イスラマバード, 1992年, 13ページ。

(注2) ただし、『パキスタン投資ガイド』の1991年版では、「この口座に振り込まれる外貨の出所については一切問われない」と明記されていたが、92年版では削除されている。

(注3) GOP, 前掲書, 1992年版, 23ページ。

(注4) 同上書 26ページ。

(注5) GOP, Ministry of Finance, *Privatization Policy and Its Implementation, 1992*年1月, 13ページ, Annex-I。

(注6) 同上書 2ページ。

(注7) パキスタンの政府資料では、公共部門に属す

る企業体を表わす用語として、“Government Enterprise,” “Public Enterprise,” “Public Sector Enterprise,” “Semi-Autonomous Body,” “State Enterprise,” “State-Owned Enterprise” (世銀はこの用語で統一している) など、さまざまな表現が使われているが、本稿では便宜上、「公企業」の訳語で統一した。なお、パキスタンの公企業の全体像については下記の資料を参照されたい。Robert La-Porte, Jr.; Mumtaz Bashir Ahmed, *Public Enterprises in Pakistan : The Hidden Crisis in Economic Development*, ロンドン, Westview Press, 1989年。

(注8) GOP, Ministry of Finance, *Privatization Policy*……, 1ページ。

(注9) 同上書 5ページ。

(注10) *Dawn*, 1991年5月25日。

(注11) 過日発表された『パキスタン経済白書』の記述では、製造業分野の108公企業が売却に付され、うち60企業が民間資本に譲渡されたとされている。このうち7社は従業員管理組合に、5社が外資に、8社が旧所有者に譲渡されたとされているが、その具体的企業名等の詳細は不明である (GOP, Ministry of Finance, *Economic Survey 1992-93*, イスラマバード, 1993年, 152~153ページ)。

(注12) ただし、「民営化」された公企業のうち、6ローティ (パン) 工場の「落札者」は、USC (Utility Service Corporation) と称する100%政府出資の企業である。したがって、厳密には、ローティ公社管理下の6工場が別の公企業に移管されたにすぎないことに留意する必要がある (USCが、民間企業に改組されたとする情報は得ていない)。

(注13) *Pakistan and Gulf Economist*, 1993年2月20日, 19ページ。

(注14) M・M・マーンシャーはファイサラーバード (Faisalabad) を事業拠点とする新興のビジネス・グループの統帥であり、今回のムスリム商業銀行の落札に当たって、中小の12新興ビジネス・グループを結集し、同行の株式の26%の取得に成功した。

(注15) GOP, Ministry of Finance, *Privatization Policy*……, 9~10ページ。

(注16) *Dawn*, 1993年5月21日。

(注17) PIAの株式の売却に当たっては、株主に3年間にわたり年12.5%の配当支払いが保証されていたが、PIAはその後配当支払いを行なわなかったため、政府がその責任において立替え払い (総額3430万<sup>ルピー</sup>) をして

おり、民営化によってかえって国家財政への負担を強めることになった(GOP, Ministry of Finance, *Privatization Policy*……, 4 ページ)。

(注18) Dawn, 1993年5月22日。

### III 民営化政策をめぐる諸問題

#### 1. 従業員対策

公企業の抱える大きな問題のひとつは、過剰雇用の問題である。民営化委員会資料はこう述べている。「殆どすべての公企業は雇用過剰の状態にあるが、その理由は、雇用拡大という政治的な要請が公企業での雇用という形で安易に行なわれてきたためである」(注1)と。

シャリーフ政権による民営化政策の推進に対して、予想されたように、各公企業の従業員の反応はきわめて否定的なものであった。基本的には、民営化後の合理化政策による過剰人員の整理つまり解雇に対する不安がきわめて強かったからである。民営化政策に反対する動きは、B・ブットー政権期の1990年3月に早くも起こっており、カラチで、学校教職員2万人による教育機関の国有解除反対のストライキが行なわれた。また、銀行および製造業分野の公企業の従業員約25万人が、民営化委員会設置直後の1991年2月に全国各地で民営化反対のデモを行なった。全パキスタン公企業労働者行動委員会(All Pakistan State Enterprises Worker's Action Committee: APSEWAC)が、今後6カ月以内に105の公企業が民営化され、約10万人の失業者が出ると表明した(注2)ことが、従業員の危機感を強めた。

このため、民営化委員会の上部機構であるCCOP(内閣民営化委員会)の委員長(蔵相)と、労相を議長とする省庁間連絡委員会(Inter-Ministerial Com-

mittee)は、公企業労組団体のAPSEWACと急速数回にわたる交渉を持ち、一応の合意に達した。その結果は、1991年10月15日にイージャール・ハック(Ijaz-ul-Haq)労相とAPSEWACとの共同記者会見で要旨下記のような協定として発表された(注3)。

(1)公企業の民営化後、12カ月間は、従業員は解雇されないこと。(2)民営化された公企業の株式の10%は、従業員に割当てられること。(3)レイオフ(一時解雇)の従業員はプールされ、つぎの就職が決まるまで、最長2年間にわたり、失業手当として月1000ルピーが支払われるものとする。こと。(4)退職(golden handshake)を望む者には、就労年数掛ける退職時基本給1カ月分を一時金として、また就労年数掛ける4カ月分を退職金として支給するものとする。

なお、1991/92年度のパキスタン経済白書では、この協定書の内容に加えて、民営化後、賃金や職責などの労働条件の点で従業員に不利になるような配置転換は禁止されると付記されている(注4)。

民営化委員会がとくに注目している点は、この公企業の従業員の反応である。従業員にとっては、民営化政策はその雇用条件の変化、端的に言って雇用の安定性への不安をもたらすものだからである。従業員対策は、対応を誤れば、反政府運動を招く危険を孕んでいる。既述のように、いくつかの企業において従業員が自主的に管理組合を結成し、落札に成功している例もある。しかし、それは一般的なケースではない。上記のように、政府とAPSEWACとの間に雇用条件に関する協定は結ばれたが、この協定は民営化された場合の就労・雇用の保証協定であって、民営化そのものに合意した協定ではない。民営化の進行と並行して、多くの公企業で、職員による反対運動が起こって

いるのも事実である。

1993年7月になって、パキスタンの主要な労組16団体はパキスタン労働組合同行動委員会(Pakistan Trade Unions Action Committee : PTUAC)を結成し、賃金引上げ要求と並んで民営化政策反対運動を展開した。ラホールの国鉄操車場で開かれた第1回会合には、100人の代表者が出席し、民営化政策は経済生活になんらの積極的なインパクトも与えないと主張した<sup>(注5)</sup>。公企業職員の労働条件は、身分保証の点で他の職場に比べ優遇されていることは明らかである。これを既得権と考えると、公企業の職員にとっては民営化は望ましくない選択である。おそらく、雇用機会の少ないパキスタンにあっては、民営化の進展に伴って、既得権を持ったこれら公企業の従業員の反発は強まるものと予測される。

## 2. 関連法制度の整備

現行の民営化政策が、法的な整備を伴わずに行政権限で強行されているとする批判がみられる。基本的な点では、かつて国有化された民間資産の補償問題が完全には解決されていないままに民営化が行なわれていること、民営化に当たって旧所有者による完全な先買権が認められていないこと、入札方式による民営化の合法性が確認されていないこと、などが挙げられよう。現状では、法整備が後追いの形となっている。

これまで、政府は下記の関連法の修正を行なうことで、公企業民営化の推進を強行してきた。それらは、「1974年銀行〈国有化〉法」(Banks〈Nationalization〉 Act, 1974), 「1978年政府管理企業譲渡令」(Transfer of Managed Establishments Order, 1978), 「1972年硬化植物油工業〈統制・開発〉法」(Hydrogenated Vegetable Oil Industry〈Control & Development〉 Act, 1972), 「1974年パキスタン海上

〈船舶運行・規制〉法」(Pakistan Maritime〈Shipping & Control〉 Act, 1974), などである。

政府は、1991年11月に旧所有者の扱いについて、入札において複数の最高札があった場合、旧所有者に落札の優先権が与えられるとした。ただし、最高入札者に企業の従業員管理組合が含まれていた場合には、従業員管理組合に落札権があるとした<sup>(注6)</sup>。これは、公企業の民営化推進に当たり、従業員の反発を、旧所有者の非難よりも重視した戦略的な規定であった。これに対し、旧所有者たちは、落札の機会において有利な条件が認められたことにはならないとし、この案に難色を示している。

現行の民営化政策について、パキスタンの法曹関係者はどのようにみているのであろうか。民営化委員会のカーディル委員長は、民営化のつぎの問題は最高裁の判断をどう受け止めるかであろうと述べているが、それは、今回(1993年4月18日)のシャリーフ首相の解任理由のひとつに民営化政策のあり方に対するイスハーク・ハーン大統領の批判が含まれており、最高裁がその判断を委ねられていることを指している。

これまでのところ、6名の最高裁判事のうちS・ラフマーン(Shafi-ur-Rehman)判事は、現行の民営化政策には法手続き上とくに問題はないとし、州政府から異議がない限り民営化政策の遂行を首相権限で行なうことは憲法上可能としている<sup>(注7)</sup>。同判事は、シャリーフ首相解任の理由のひとつにされた、民営化手続きをめぐる「透明性の欠如」についても、「情報入手の自由が存在せず、すべての資金移動(公務員の資産公開も含めて)が秘密とされているこの国では、透明性を要求しても、それはしないものねだりであり、正当化され得ない」と述べているほどである<sup>(注8)</sup>。

一方、反対論の立場に立つS・A・シャー (Sajjad Ali Shah) 判事は、現行の民営化政策は憲法に完全に違反しており、内閣解任の十分な理由となっている。同判事は、CCI (共益評議会) や全国経済評議会 (National Economic Council : NEC) に関する憲法上の諸規定が現行の民営化政策に適用されていないこと、具体的には、州政府が政策形成に参画する機会を与えられていないことが問題であるとする。大統領によるシャリーフ首相解任後に発表された同首相の越権行為に対する法務長官の起訴状によると、民営化政策のような国家基本政策はまずCCIで討議されるべきであるにもかかわらず、シャリーフ政権は各州政府と会合を持つことなく一方的に民営化政策を強行してきた、としている<sup>(注9)</sup>。

残りの4名の判事のうち、少なくとも2名は、民営化政策は憲法違反ではあるが議会解散の理由とするほどではないとし、他の2名は、民営化政策についてとくにコメントしていない。つまり、民営化に対する最高裁判事の対応姿勢もさまざまである<sup>(注10)</sup>。ただ、民営化政策を肯定しているS・ラフマン判事も、PTC (パキスタン電信電話公社)、WAPDA (水利電力庁)、国鉄などの民営化についてはまだ事前調査段階であること、またシャリーフ首相は解任される直前の1993年5月に開催予定だったCCIに、民営化政策を議題として提出する予定であったことなどを指摘しており、一定の法的手続きの必要性は認めている。

シャリーフ政権は、こうした批判に対して、少なくとも生産省管轄下の公企業の民営化については、その後の関連法の改正によって、CCIや各州政府との協議は必要としないことが確認されていると主張している。

民営化政策と法の問題は、基本的には政治的

な判断の問題に帰着する。つまり、A・ミヤーン (Ajmal Mian) 判事がいみじくも述べているように、民営化政策には法的な欠格条件があるかもしれないが、それがパキスタンの連邦国家としての存続を危うくするものであるかどうかは是非の判断の分かれ目となる<sup>(注11)</sup>、と言えよう。

### 3. 経済力集中への懸念

こうした民営化政策の結果、資金力のあるビジネス・グループが前面に出て、かつての1960年代にみられたような経済力集中の再現となるのではないかとする危惧は識者の間に根強い。

民営化の結果をフォローアップする制度的対応は、現在進められてはいない。カーディル民営化委員会委員長は、自分の役割は公企業の民間への売却を進めることであって、売却後の企業の運営効率の問題や経済力集中に関する危惧については関知しない、と述べている<sup>(注12)</sup>。それは、経済力集中の可能性を否定したことはない。すでに公企業の落札を通じて、有力資本グループの支配力が強まりつつあるケースがみられる。その代表例は既述のマーンシャー・グループの動きである。同グループの統帥であるM・M・マーンシャーは、5大国有銀行のひとつのムスリム商業銀行を落札して、一挙に注目を集める存在となった。マーンシャーは、シャリーフ首相にごく近い友人と言われており、同グループが前々から資金援助をしていたパンジャブのダンドート・セメント (Dandot Cement) も落札したことで、政権と特定ビジネス・グループとの繋りに疑惑と批判が集まっている。今回の落札後、同セメント・プラントの生産能力は年産33万トンから150万トンへと拡大され、パンジャブ州の総生産能力のほぼ50%を占めるまでになった。同グループがセメント産業の分野に積極的な動きを示しているのは、ラホール=イ

スラムバード間の高速道路の建設に伴うセメント需要を視野に入れてのことである。

民営化による公企業の売却が、首相や民営化委員会のメンバーとなんらかの繋りのある資本グループに優先的に行なわれているとの批判や不満は絶えない。産業界からも、政府批判が起こっている。とくに、カーディル委員長やアズィーズ蔵相を公然と非難する声が聞こえる<sup>(注13)</sup>。しかし、パキスタンにおける政治とビジネスの癒着の歴史をみれば、こうした売却における偏向をめぐる問題は避けがたいと思われる。売却を急げば、結局は資本力のある一部のグループに落札されていくことになる。

すでに、いくつかの有力資本グループの台頭がみられる。既述のように、現時点で経営権が民間資本に移譲された54企業の内訳をみると、半ば以上の29企業は、ローティ(パン)製造やギー(植物油)、精米、といった農産物加工の小規模工場である。残余の25企業のうち、資本財もしくは中間財の範疇に入る自動車、セメント、化学工業、化学肥料、エンジニアリングの分野では、外資や従業員持株組織への売却を除くと、主要なビジネス・グループとして知られる個別資本への売却が目立つ。たとえば、落札者のなかに、タヴァッカル(Tawakkal)、ビボジー(Bibojee)、セーゴル(Saigol)、チャクワル(Chakwal)、ニシャート(Nishat)、ション(Schon)などの名がみられる。なかでも、注目されるのは、シャリーフ首相ときわめて近い関係にあると言われる新興のマーンシャー・グループの動きである。このグループの統帥のM・M・マーンシャーは、もともとはパンジャブのファイサラーバード(Faisalabad)に事業拠点を持つ綿業資本であった。彼は、シャリーフ首相との関係を利用して、今回の一連の民営化政策のなかで、既

述のムスリム商業銀行の株式の取得に成功し、金融資本としての地歩を築くとともに、製造業分野の公企業民営化に当たっては、主としてセメント工場の落札に焦点を絞った。下記に示す5セメント企業の落札者は、それぞれ異なるグループ名を冠しているが、資本系列的にはいずれもマーンシャー・グループに属するか、同グループと事業提携をしているグループである。

落札企業名	落札グループ名
1. Dandot Cement	Chakwal Group
2. D. G. Khan Cement	M/s Tariq Saigol & Associates
3. Pak Cement	Jehangir Elahi & Associates
4. Maple Leaf Cement	Nishat Mills Ltd.
5. White Cement	Jehangir Elahi & Associates

この結果、セメント生産の分野では主要な5企業がマーンシャー・グループの影響下に置かれた形となっている。民営化後のセメント価格の高騰が、こうした寡占市場化の結果起こっているとする批判が広まっている。企業法制局は、調査の結果カルテルの疑いはないとしているが、それは明確な証拠が得られなかっただけのことであろう。

規制緩和および民営化政策の推進と並行して、パキスタンの資本市場は急速に拡大しており、経済的不平等の拡大が憂慮される場所である。昨年(1992年)、政府は企業法制局局長のM・M・アブドゥラー(Mian Mumtaz Abdullah)を委員長とする委員会を設置し、「1984年会社法」(Company Law, 1984)と「1970年独占および制限的取引規制令」(Monopolies and Restrictive Trade Practices Ordinance, 1970)の改正作業に取りかかった。アズィーズ蔵相も、1992/93年度の予算演説で、独占の拡大と経済力の集中を防止し公平な資本市場の育成を目的とした、会社法の改正を早急に行なう意向

であることを表明した。しかし、現在までのところ具体的な進捗はみられない(注14)。

有力資本は、公企業を落札すると、所要資金の一部を払い込むだけで経営権を取得し、またその資金の大部分を政府系金融機関からの借入れでまかなうという共通したパターンを示している。しかも、落札企業が新たに同系資本の他の企業に投資を行なうという現象がみられる。その典型的なケースをダンドート・セメントについてみると、同社はマーンシャー・グループと事業提携しているチャクワル・グループが6億3528万<sup>ルピー</sup>で落札したが、その約40%に当たる2億5400万<sup>ルピー</sup>を払い込むことで経営権を取得した。その後数カ月して、同社は同系資本企業であるコーヒヌール繊維(Ko-hinoor Fibre)、チャクワル紡錘(Chakwal Spinning)およびムスリム商業銀行に総額で2億4000万<sup>ルピー</sup>の投資を行なっている。つまり、民営化推進の過程で、特定資本グループの親会社が所要資金の一部を投じて民営化企業の経営権を取得し、多額の銀行ローンを設定するとともに、そのローン資金を逆に親会社もしくはグループの他の企業に再投資するという資金の流れが起こっている。有力資本は、最小の資金で企業を落札し経営権を掌握するとともに、政府系の開発金融機関からの低利借入れ資金を自己のグループ企業に融資し、経営基盤をさらに強固にするという巧みな対応を行なっているのである(注15)。こうした流れのなかで、マーンシャー・グループの動きは際立っており、同グループはパキスタンにおける新たな産業帝国の中核として台頭しつつある。

(注1) GOP, Ministry of Finance, *Privatization Policy*……, 3ページ。

(注2) *Dawn*, 1991年2月18日。

(注3) GOP, Ministry of Finance, *Privatization Policy*……, 14ページ, Annex-II。

(注4) GOP, Ministry of Finance, *Economic Survey 1991-92*, xxix ページ。

(注5) *Dawn*, 1993年7月7日。

(注6) この規定にもとづき、アライド銀行が従業員管理組合に落札された。

(注7) Shahid-ur-Rehman, “Privatisation: How the SC Judges View It……,” *Dawn*, 1993年7月10日。

(注8) 同上記事。

(注9) 同上。

(注10) 同上。

(注11) 同上。

(注12) *Dawn*, 1993年2月1日。

(注13) *Herald*, 1992年2月, 126ページ。

(注14) *Dawn*, 1993年3月18日。

(注15) 同上紙 1993年4月14日。

## 結びにかえて

1980年代から90年代にかけて、多くの発展途上国において経済成長の加速化と貧困の除去という課題を、より市場機構に即した経済活動によって実現しようとする動きが強まっている。この路線は、旧社会主義諸国においても採用されており、いわば国際的な動きとも言える。それは、従来の統制色の強い経済運営から市場メカニズムを重視した自由経済路線への一大転換であり、パキスタンもまたその大きな潮流に乗って産業政策の転換を図っていると言えよう。ただ問題は、より統制的な従来の経済システムからより自由化された経済システムへの移行を、どのような手続きで行なうかという技術的な側面である。

シャリーフ政権の民営化政策に対しては、拙述との批判も多い(注1)が、同政権は当初のスケジュールを強行しつつあるというのが現状である。既

述のように、これまでに公企業の大規模な公開入札が行なわれた。シャリーフ政権はその結果を高く評価している。しかし問題は多い。

入札状況が、民営化委員会が当初期待したとおりに展開していない理由のひとつには、パキスタンの民間資本の資本蓄積が十分でないことが挙げられるが、民営化政策が多数の赤字公企業の払い下げを含めて強行されていることで、民間資本にとっては一部を除き、民営化はかならずしも魅力的な政策とは映っていないと言える。こうしたなかで、公企業売却を急ぐ結果、民営化の手続きは透明性を欠きがちとなる。最低入札価格は適宜変更されてきた。純資産 (networth) の評価法、入札方式にも一貫性・整合性がみられない。コンサルタント企業による財務評価レポートの詳細は事前には公表されなかった。事前に企業の施設の実態の見学を要求したグループは、入札資格審査の段階で排除されたとの指摘もある<sup>(注2)</sup>。入札企業の多くが、政権とつながりのある「関係者」(favourites)に落札されており、その代金の支払いもかならずしも定められた期間内に実行されておらず、長期の分割払いとなっていることも問題である。なによりも、民間資本の多くは、企業取得資金を政府系の銀行・金融機関からの低利融資でまかなっているのが現状であり、こうした手続きの結果、落札者のなかには多大の利益と便益とを受ける者が出てくる。

民営化政策をフォローする規制・監視機関を欠いているために、経済力集中を招いているとする批判が強まっている。こうした事態に対応するためには、独占規制局 (Monopoly Control Authority) の機構の強化が必要となろう。あるいは、寡占化による特定工業製品の価格騰貴に対しては、当該商品の輸入など、輸出入政策の自由化と結び付け

た総合的な政策の確立が必要となろう。

民営化政策は行政措置で着手され実施されており、関連法規の改正の必要があるとの指摘も強い。既述のように、現行の民営化政策について、最高裁判事の間でも見解が分かれている。また民営化政策は、外資に対しても開放されているが、それはパキスタンのナショナリズムに多分に抵触する。PTC (パキスタン電信電話公社) の民営化を進めるためシャリーフ政権は外資系コンサルタントを雇用し、外国人のみが引受けられるような立法措置をとったと指摘されている。それによれば、外国人投資家は PTC の持株の26%を所有するだけで実質的な経営権を手中に収めることが可能である。法務省は、この方針に沿った関連法規の整備について事前の連絡を受けずに、その存在は無視された<sup>(注3)</sup>。

PTC の民営化発表には、主として欧米諸国の資本からの反応がみられたが、これに対してパキスタンの通信部門が外国資本に支配されることへの懸念が識者の間に強まっている。興味あるのは、PTC の民営化に関してはパキスタン国軍が反対を表明していることで、それは軍が同公社の業務に一定の権益を持っている分野があることからきている。

パキスタンにおいて、公企業に大きな権益を持つ政治エリートは官僚と軍である。生産部門にかかわる公企業の大部分は、もともと1950年代末から60年代末にかけてのアユーブ政権期の高度成長期に設立されたものである。この時期、多くの公企業が設立されたことで、軍人や高級官僚のいわば天下り先としてのポストの増設が可能となった。民営化委員会の報告書は、官僚統制の弊害について、公企業の「設備の近代化や技術革新といった意思決定は、常に官僚を通じて行なわれねばなら

ないという困難が伴い、また製品価格の設定も、市場動向に沿った企業独自の裁量内では行ない得ないできた」(注4)と述べている。現在、民営化が推進される過程で、こうした権益の縮小に直面している官僚や軍の緊張には大きなものがある。これまで長らくパキスタンの政治・経済を指導してきた官僚と軍にとっては、民営化政策は経済開発の切札であるとする一応の認識がある一方で、それが自己の既得権益の削減をもたらすというジレンマを抱え込むことになった。イスハーク・ハーン大統領によるシャリーフ首相の解任の理由のひとつが、民営化政策に対する大統領の懸念にあったことは明らかである。大統領はエリート官僚の出身であり、パキスタンの高級官僚層の権益を代表する人物である。彼が、民営化政策が短期間に広範囲にわたって急速に推進されつつあることに危機感を抱いたとしても不思議ではない。官僚層からは、公企業の役割の再認識と、その存続を求める新たな動きも出ている(注5)。

パキスタンでは、既述のように、1950年代から60年代にかけて官僚・軍指導の国家体制がつづき、公企業の所管とポストの確保が特権化し、硬直性を強めていった。この公企業部門は、1970年代初頭のZ・A・ブットー政権期に一挙に拡大し、以後長年にわたって同国の生産・金融・流通部門で大きなシェアを占めてきた。連邦政府は大規模な国有部門の運営をその権限下に置くことで、資源配分における権力の掌握を可能にしてきた。民営化は、たしかに私的独占という新たな経済力集中の危険を生みだしてはいる。しかし、これまでのパキスタン経済に占める公的部門の比重の大きさは、それ自体が国家独占部門の存在を意味していた。国家独占が国民の利益に合致するとする主張は、市場経済化を目指す現代には妥当しないコンセプ

トであろう。官僚的体質の公企業の運営は、一部の既得権益を持った階層は別として、むしろパキスタンの国民大衆の利益を損なってきたのが実情である。巨大で非能率な生産部門を抱え込むことで、国家財政の負担は著しく増大してきた。

公企業民営化政策の長期的目的は、民間資本により大きな役割を委ねることで国民経済の活性化を図ることにある。現代の、急速に変貌する国際経済環境のなかで、パキスタンが自立的発展を目指すためには、経済活動の効率化や合理化に取り組まねばならず、そのための実践的な基本対策のひとつとして、重厚長大な公共部門の民営化が推進される意義があると言えよう。たしかに、シャリーフ政権は民営化に性急であった。民営化企業の数の多さから言っても、時間をかけて実施していくことが望ましい。しかし民営化は、経営責任の所在を明確にする。パキスタン経済にとって、今後どのような政権が登場しようと、規制緩和と民営化を柱とする民活政策は、避けて通ることのできない選択肢であろう。

(注1) 民営化政策は過去18カ月間、議会で討議されることがなく、その性急さは1970年代初頭の国有化政策の時と同じである、との批判がみられる(*Newslines*, 1992年3・4月合併号, 40ページ)。

(注2) *Dawn*, 1993年5月28日。

(注3) Shahid-ur-Rehman, 前掲記事。

(注4) GOP, Ministry of Finance, *Privatization Policy*……, 3ページ。

(注5) *Dawn*, 1992年12月19日。

(アジア経済研究所地域研究部研究主幹)

【付記】 本稿は1992年度研究会「90年代インドの政治変動(II)」の成果の一部である。