

国営企業の役割と課題（2）

——インドネシアのケース——

平 本 賢 了

II. 国営企業の民営化議論とその行方

II-1. 経済改革の開始

1974年から1982年の間、石油危機が産油国インドネシアにブームをもたらした。巨額の石油収入が国家歳入を潤し、製鉄、アルミニウム精錬、硫酸・ソーダ灰のような基礎金属及び基礎化学部門への大規模投資が、国営企業新設という形で展開された。一方、スハルト新政権成立以降、経済復興の旗振り役として重視された肥料、セメント、基礎金属にみられる国営企業の独占的生産及び流通・販売等の管理も、この時期の産業保護政策により支持され、一層の育成が図られた。こうして1980年代半ばまでに、国営企業の新設を通じて、工業分野が新たに切り開かれ、またこの時期を通じて国営企業による工業発展の体制が整えられていった。

しかし、ブームはあくまでブームであり、それが去った後の景気後退とつづく世界同時不況は、それを支えていた石油輸出量の急減と価格の軟化を、結果としてもたらした。そこで認識されたことは、国家歳入が、工業化の進展により寄与していたとは言え、石油・ガス収入に偏重したそれであった。スハルトにとって、これまでの経済政策は比較的幸運続きであった。それは中期的に石油による経済の好況を維持し得たからに他ならない。しかし同時に、ブーム去った後の経済の舵取りに、これほど大きなエネルギー

ギーを投入せねばならなかったのもまた、初めてのことであった。

一方、これまで石油収入を軸とした政府出資と保護政策を存分に享受してきた国営企業の経営も急速に悪化するところとなった。とりわけ、国営企業を取り巻く環境の変化、すなわち政府の財政縮小に伴う国営企業に対する出資や投資額の減少、国営企業による大型プロジェクトの凍結・中断は、結果として国営企業に内在する基本的な経営問題を改めて露呈させた。

しかし見方によれば、こうした経済的苦境がむしろ、脱石油依存に向けた政策的取り組み（構造調整政策の実施に弾みを結果として与えた）とりわけ、これまでの工業化路線を、輸入代替から輸出志向のそれへ向ける契機を与えたと言えなくもない。現実には、経済政策の転換はなされたのであり、そのための具体的な取り組みが規制緩和やその撤廃などのプログラムの実施であった。それは、1983年の金融改革を先頭に開始され、いわゆる経済構造の抜本的改革（経済改革）として位置づけられた。そこでは、民間部門に対しては一層の成長を求め、国営企業に対しては経営効率化を求めるところとなった。

こうした経済改革過程の延長線上で、国営企業改革が浮上してくるのだが、それは改革開始から、かなりの時間的ラグをおいてからであった。それは政府の国営企業改革に対する慎重さを一面物語るものであろうが、その意味するところは、国営企業改革のための環境整備が、先ず民間部門に重点を置いた規制緩和や自由化によって行われる必要があるというものであり、国営企業改革は、規制緩和が一巡してからでも決して遅くはない、という政府の目論見であった。

いづれにせよ、国営企業改革への動きが次第に明らかとなってくるが、次節では、その議論がいかなる視点で論じられているのかを、政府官僚や、学者のそれから概観してゆく。勿論、そこでは改革への賛否の議論が展開されているわけだが、この議論を通じての重要な点は、改革に対する賛否であれ、国営企業の役割にかんする再評価への動きが、スハルト政権以来、初めてなされたことにある。そして、こうした議論における論者の見解を

知ることは、インドネシアの国営企業改革を推し進めてゆく上で、何が問題となっているのかを知ることにもなる。

II-2. 国営企業改革に対する識者の意見^{*22}

国営企業改革に対する議論は実質上、国営企業の民営化議論として捉えられている。それについての議論の高まりは、さまざまな物議を醸し出している。例えば、ガジャマダ大学経済学部のムビヤルト Mubyarto 教授のように、1945年インドネシア共和国憲法第33条（UUD 1945 Pasal 33）が規定するが如く、国営企業の役割を重視する立場から、民営化については法的解釈を含め慎重に行わなければならないと主張する議論がある一方で、カルフォルニア大学のオオウチ William G. Ouchi 教授のように、国営企業の株式市場での売却などを通じて政府介入を解くことが必要だと主張する議論がある。

前者が民営化に対して慎重姿勢である一方、後者は民営化を積極的に賛成する立場であるが、現実に行なわれている議論はさまざまな立場にある者が、さまざまな視角でもって、その賛否を展開している。しかし、民営化議論においては、大きく分けてこの二つが中心となっていると思われるので、この点にかんする両者の主張をもとに議論を展開させてゆこうと思う。

II-2-1. ムビヤルト（Mubyarto）教授の見解

まず、法的根拠を軸に、現在の民営化議論に慎重論を唱えるガジャマダ大学経済学部のムビヤルト教授 Dr. Mubyarto の見解である。農業経済論及び経済システム論（パンチャシラ経済論）の第一人者である彼は、国営

^{*22} 本節を書くにあたって、ガジャマダ大学（Universitas Gadjah Mada）のノピリン（Dr. Nopirin）経済学部長より、貴重なアドバイスを得ることができた。また、資料の一部にかんしては、インドネシア大学（Universitas Indonesia）経済学部講師ザラ（Zara Zuraida）女史より、入手でお世話になった。ここに両先生方に感謝申し上げます。

企業の民営化についてこう言っている。

「民営化議論の大半は、企業の効率性を高めることに重点をおいている。そして、そのためには合理的に事を運ぶ必要があるというのが、私は、1945年インドネシア憲法第33条の存在を考慮すれば、民営化の実施への道は非常に慎重でなければならない。」「何故ならば、国家にとって重要な多種多様な生産枝があり、かつ国民のために必要とされる財の管理は、国民大衆の繁栄の視点からも国家によってなされねばならないからである。」*²³

すなわち彼の主張は、民間の役割や国営企業そのものが抱える不効率性への認識も踏まえた上で、現在の民営化議論というものが、国民経済における国営企業の役割を非常に混乱させるものでしかない、という立場を表明する。しかも彼の慎重論には次のような含意がある。

第一点は、民営化に賛意を示す者の大半が民間部門への売却を考えるけれども、それは彼らの国営企業への理解が不足からくるものだ、という。彼らは、確かに効率的とは言えぬ国営企業が民間部門に売却されるならば、一層の効率的なそれになることが期待される、という。しかし言うまでもなく、民間部門は、市場を軸に利潤を最大限に追求する行動を基本とするから、例えば国営企業を売却したとしても、それがすみやかに効率的経営形態へと変化し、利益を生み出すなどと考えることはできない、というのである。従って、民営化賛成論者の、このような一面的な理解や見解は、国営企業に対する役割を過小に評価するものでしかない、というわけである。

第二点は、民営化議論そのものが、憲法に矛盾する、という見解である。彼の国営企業改革、ことに民営化に対する慎重論の展開は、どうやらこの法的解釈の中にあると思われる。

前文を加えた十六章から成る1945年インドネシア共和国憲法は、条文において必ずしも「国営企業」と明言しているわけではない。しかし、それ

*²³ Mubyarto, *Sistem Dan Moral Ekonomi Indonesia*, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Jakarta, 1988, hal. 103-104.

にかんし、国内では第33条（Pasal 33）がそれにあたるとして一般に理解されていることから、この点をふまえて、彼は、議論を展開しているように思われる。

憲法第33条は3項にわかれており、彼はその第2項（Ayat 2）の存在を重視している*²⁴。その3項とは次のように規定されている*²⁵。

第1項：経済は家族主義の原則に基づく協同事業として組織する。

第2項：国家にとり重要にして、かつ国民大衆の生活に影響を及ぼす生産部門は国家がこれを管理する。

第3項：土地と水およびそれらに内包する天然資源は、国家がこれを管理し、国民の福祉のため最大限これを利用する。

この憲法は独立直後に制定されたものであり、当時のインドネシアが置かれていた国際的・国内的環境や状況を色濃く反映している。例えば、スカルノのいう社会主義社会に国家が変革されねばならないというイデオロギー的側面もこの憲法の中で強調されている。しかし、当時とくらべて、時代も環境もイデオロギーも目指そうとする制度ないし体制も異なっている現在のインドネシアにあって、この憲法にあらゆる整合性を求めることは難しくなっているのではないかと思われるが、この点についての議論はともかくも、こと第33条にかんしては、この条文が国営企業の存在基盤となっていることには変わりはなく、従ってムビヤルト教授も、現在の民営化議論の矛盾をこの点に捉えていることには違いない。彼は第33条を梃子に、この条文が国民に対する財・サービスという国家の役割を、国営企業が担っていることに、当時もいまも変わりはない、というのである。

以上のように、この議論は、憲法規定をその論拠に、民営化慎重論を展開していることがわかる。ただ、彼の議論では法の存在が民営化を慎重にしているという視角が中心で、もし民営化を行うのであれば、どのような

*²⁴ Mubyarto, *ibid*, hal. 92

*²⁵ John Surjadi Hartanto, *op. cit.*, hal. 25.

ことが法的に問題となり、かつ解決されねばならないのかを語っているわけではない。この点は是非とも氏の見解を知りたいものである。

この議論を通じて評価されるべき点があるとすれば、氏が国営企業の役割を重要視する一方で、国営企業の公共性と営利性との兼ね合いを、今日の経済の動きのなかでどう解釈されるべきか、という点について、憲法規定のなかから問題を提起した点にあらうかと思われる。

II-2-2. ウィリアム・G・オオウチ (William G. Ouchi) 教授の見解

彼の議論の視角^{*26}は、国営企業の効率性がどのようにして求められるべきか、という点について、民営化を射程に入れた議論の中から展開している点にある。彼は国営企業の民営化に賛成する立場を表明する。

では、国営企業の効率化にあたって、どのようなことを問題としているのか。

この点について、彼はまず国営企業を管轄する官僚らの国営企業に対する認識や行動という側面から議論を展開している。インドネシアでは国営企業の民営化が取り沙汰された際、多くの官僚らの民営化にかんするコメントが出た。例えば、こういうのがある。

公共事業大臣スルヨ氏 Ir. Suruyo Sosrodarsono の見解 (1987年) がそれである。氏は、公開討論会で、民営化にかんし次のように言っている。

「(民営化を含む) 国営企業の整理は、できる限りにおいて民営化を伴う方法で行われるべきではなく、企業間協力ないし資本借入れなどで対処されるべきである。」「民営化を望む者は、米国で学んだインテリが多いが、米国には国営企業や協同組合は存在しない。」従って、「民営化の方向が米国を向いているなどという意見や提案などというものは、国の歴史や文化、

^{*26} オオウチ教授の議論は *Kompas*, 10 Agustus, 1987 及びスルヨ氏の議論は、*Kompas*, 14 Agustus, 1987 の中で展開されている。それらは、ともに、A. Tony Prasertiantono, *Ekonomi Indonesia*, Edisi Pertama, BPFE (Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada), Yogyakarta, 1990, hal. 1-7 の “Swastanisasi dan Deregulasi” の中で展開されている。

経済事情が全く異なる米国とインドネシアにおいて当然異なるわけで、インドネシアの民営化議論の本質を述べるものではない。」*27

この一官僚の意見は、婉曲的な国営企業の民営化反対論として受けとめられ得るが、その本質には、国営企業を管轄し管理する官僚の利益、つまり既得権益をいかにして守るか、という点も隠されていることを見逃せないであろう。この点は別稿で考察を試みている*28が、彼ら官僚の民営化反対論の根幹とも言える部分かもしれない。しかし、何故、彼のような既得権益層による、民営化に対する牽制とも圧力ともとれる行動となるのか。この点はオオウチ氏の民営化賛成論に結びつく根幹ともいえる部分なので若干、言及しておくことが必要だろう。さしあたりここでは官僚の行動様式を官僚構造との関わりの中から把握するにとどめたい。次の二点から述べる事が可能である。

第一に、国営企業は政府、具体的には省庁ごとの主務大臣ないし軍人により管轄・管理がされている点である。国営企業に対するさまざまな管理・監督は、彼らが最高責任者として君臨し、その運営に対するあらゆる権限を保有する。

では、国営企業は国家管理構造においてどのような位置にあるのか。インドネシアにおける国家管理構造は完全なピラミッド構造を成している。すなわち憲法と大統領を頂点に、そしてその下に組織する広範な官僚構造があり、その下に位置するのが国営企業である。従って、国営企業の管理構造は、官僚構造のすぐ下に位置しているだけに、その構造をそのまま国営企業に持ち込むような構造を形成しやすく、従って、結果として彼らの既得権益の巢窟と化すような構造をになりがちだ、というわけである*29。

第二に、国営企業の経営者ないし経営者は、この官僚構造からわかるよ

*27 A. Tony Prasetyantono, *ibid*, hal. 1.

*28 拙稿「インドネシアにおける国営企業管理システム」『広島経済大学創立30周年記念論文集』（1998年3月刊行）の中で、議論を展開している。

*29 I Ketut Mardjana, “Keberadaan PP-3/1983 dan Tuntunan Perubahan Mana-
(次頁へ続く)

うに官僚出身者ないし退役した高級軍人らが押さえることになる。従って、さきのスルヨ氏の思考及び行動パターンも、一官僚としてあるいは官僚自らの利己心に基づくインセンティブの結果なのかもしれない。問題は、彼にみられるような既得権益を主張するあまり、規制緩和や自由化政策などの経済改革全体に水を差す恐れがあるということだろう。

オオウチ教授の民営化議論には、以上の視角を入れている点に特徴があるが、彼は政府に対する批判として、次のように言っている。

「あまりに大きすぎる国営企業の役割は、政府をして、それぞれの国営企業の経営を組織立てるのに困難にせしめている。特に、それがあまりに大きいために、国営企業の経営並びに効率性が低下している。企業活動におけるすべての許認可は、網の目の如く張り巡らされた官僚機構を通じなければならぬ。しかも、その行動は非常に緩慢としている」と。^{*30}

従って、彼のいう国営企業の効率性の追求という観点に立てば、既得権益を守るために国営企業にしがみついている官僚構造こそ是正されねばならない、ということになる。そのためにも、彼は国営企業の民営化を積極的に展開すべきだ、と主張するのである。その具体的方法として彼は、国営企業の保有する株式を株式市場において売却することを強調する。すなわち株式の大衆化を通じることによって、結果として政府介入が減じることとなり、国営企業の効率化にもつながるであろう、というのである。

纏めれば、彼の主張とは、市場原理に立脚した国営企業の民営化を積極的に推し進めることで、国営企業の効率化が達成される、ということになるだろう。

ただ、民営化を推し進めれば、官僚構造が変質ないし、よりクリーンな構造へとそう簡単になるとみるのは早計だろう。また民営化によって経

jemen BUMN dalam Menghadapi Globalisasi Ekonomi”, *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, Vol. XLII, Nomor 1, Januari 1994, hal. 91.

*30 A. Tony Prasetyantono, *ibid*, hal. 1-2.

済開発を進める上での障害や課題の多くが比較的速やかにかつ円滑に解決されるとみるのもどうかと思う。彼の議論は、たしかに民営化を推して進める上での議論としては具体的にしてかつ、説得性を持ち得る。しかし、議論としてはやや楽観的に過ぎるきらいがあるとも思われるし、なによりも国営企業への理解が不足しているようにも思われる。例えば、次のようなことを考えればよい。何故、経済開発過程で国営企業が重視され、かつ大きな役割を果たすことが求められたのか。あるいは何故、国営企業が保護されるべきなのか。これらの視角は、インドネシアの経済発展段階や社会的諸条件との関わりにおいて重要である。つまり、彼がこれらの点を議論において十分に考慮したものであるか、において若干の検討の余地はあろう。

Ⅱ－２－３．トニー・プラセティアントノ（A. Tony Prasentiantono） 教授の見解

ガジャマダ大学経済学部のトニー・プラセティアントノ A. Tony Prasentiantono 教授は、自身の論考で、現在の議論というものは、民営化の理念が何たるかを改めて投げかけているとした上で、世界各国の民営化の実例をあげながら、インドネシアの民営化について次のように言っている。

「民営化を実現させるためには、絶えずその本質に伴う疑問が立ち現れるが、どのような業種の国営企業が民営化され、かつまた必要とされるのだろうか。この問いに答えるには他国で行われているモデルを（インドネシアが）そのまま真似ることはできない。何故ならば、各国の経済発展水準などにみられるように諸条件が異なるからである。確かに民営化が先進国で既に実施されているものの、インドネシアにおいて国営石油会社 Pertamina や国営航空機会社ガルーダ Garuda を民営化させるのに、どのような可能性があるのか、夢に描くことは難しい。[中略]つまりインドネシアにおける社会的コストや政策的波及効果及び他の非経済的諸要因を顧みるならば、こうした問題が解決されていない現状においては、当然の

ことであるし、決して民営化されることはないであろう。]*³¹

「具体的な民営化となると、三つの主要な国営企業のうち、政府直営事業体 Perjan や公社 Perum は、その実施にあたり、非常に僅かな余地しか持ち得ない。何故ならば、憲法第33条でうたわれているように、これらの企業体は社会的意味における任務を負うからである。[中略] 民間に対して国営企業を売却する余地が残されているのは国営株式会社 Persero である。Persero は利益を得るのに最も大きな機会を政府から与えられている企業体である。しかしながら、よく観察すると、あちこちで損失を計上している Persero が多く、満たされるべき効率には程遠いのである。]*³²

トニ氏の論文が、まだ政府の民営化政策の枠組みがなされていない87年に書かれたものであるとはいえ、国内で、さまざまな議論とその混乱が生じていたことを窺わせる。トニ氏自身は、民営化について、いわば総論(民営化の世界的潮流として。規制緩和・自由化政策の延長上に民営化が実施されることにおいて)では賛成するが、各論(各国の諸条件の相違。国内的に未解決課題があまりに多い)では慎重な態度をとっているように思われる。

国営企業の民営化についての彼の見解は、その最後で次のように述べている。

「私自身の国営企業民営化についての理解は、まだ混乱している。]*³³

この示唆的な一文は、多くの学者、知識人の言説を、率直にうまく纏めていると思う。

以上、議論が80年代後半のそれに偏ったものの、民営化をめぐる議論が、さまざまな角度からなされていることがわかった。そしてその議論には、同時に多くの混乱がみられることもわかった。

*31 A. Tony Prasetyantono, *ibid*, hal. 6.

*32 A. Tony Prasetyantono, *ibid*, hal. 6., A. Tony Prasetyantono, "Perspektif Teori dan Implementasi Kebijakan Deregulasi!", *KELOLA*, Program Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada, No. 6-III, Mei 1994, hal. 28.

*33 A. Tony Prasetyantono, *ibid*, hal. 7.

II-3. 金融パフォーマンスの評価システムの導入

インドネシアにおける一連の経済改革におけるプログラムとしての「規制緩和」「自由化」及び「民営化」という言葉は、次のように理解されている*³⁴。「規制緩和」とは、自由な企業活動を一層推し進めるために、従来行われてきた規制の範囲を変化させることをいい、「自由化」とは、一貫した公的部門の独占を緩和させることをいい、「民営化」とは、国家が所有する企業を民営化させること、すなわち国家所有を国家以外の手に転換させること、として理解されている。とりわけ、インドネシアにおける「民営化」という言葉は、国営企業の所有権の一部、または全てを民間部門に払い下げるという限定的な意味で使われている。従って、「民営化」に含まれるとされる金融自由化や投資許可条件の緩和などは「規制緩和」として、一応区別されている*³⁵。

具体的に、国営企業改革が含意する点とは、次のような多面的効果を期待するものとして一般に行われている。

①政府コントロールの排除。これは価格決定、資金調達、経営等で国営企業に課せられる制約を取り除くこと。②企業性の付与。これは公共性、公共の利益を強調する反面、効率性や企業性を軽視しがちな点に注目して経営目的を明確にさせることへの期待である。③競争の促進。これは独占的であった市場構造や行動を、できる限り効率的状态に改めることを意味する。そしてそれによる企業の活性化をめざすものである。④政府収入の増加。これは株式の売却や資産売却による収入面でのメリットをいう。⑤政府支出の削減。これは所有権が移転したときに伴う支出面でのメリットをいう。

*³⁴ 「民営化」「規制緩和」及び「自由化」という言葉にかんし、インドネシアでの理解は次の文献を参照。Suryo Sediono, “Dampak Privatisasi Terhadap Ekonomi Indonesia”, *Privatisasi—Prospek dan Tantangannya—*, Seminar Sehari, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Senin, 17, September 1990, Jakarta, hal. 1.

*³⁵ 松井和久「インドネシアの国営企業の民営化問題」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、73頁。

しかしこうした改革は、現実の実施の中で当該国の経済発展の段階や、おかれている環境や条件等さまざまな要因により、その範囲や深さが異なってくる。

インドネシア政府は1988年、初めて国営企業にかんする政策を発表した。この政策は国営企業の民営化をすぐさま実行に移すような内容を持つものではないが、国営企業の再評価への取り組みとして、注目されることとなった。「国営企業改革にかんする基本政策」*³⁶の発表がそれであった。この基本政策は、国営企業改革をみる上での一つの前進として捉えられよう。それは、この政策が国営企業の経営評価にかんする基準を初めて設けた点にある。それは、表10が示す通りである。

この内容は簡単に言えば、次のようなものである。国営企業の経営状態について四段階のウェイトを設け、それによって国営企業の経営状態の把握をし、国営企業の経営評価を行うというものである。勿論、経営評価に応じて何らかの対応策も講じられるようになるわけである。ただし、この段階では、肝心の対応策について、何も記されていない。

経営評価を判断する基準は、表11にあるように、全体を100とした場合の利潤性、流動性、支払い能力についてあらわされ、評価全体の基準値は、「非常に健全」な国営企業が100以上、「健全」が68以上100%未満、「健全度が不足」が44以上68未満、そして「不健全」が44未満という数値で判断するものである。これを例えば、「非常に健全」な国営企業についてみると、全体を100としたウェイトに直してみるならば、利潤性で75%、流動性で12.5%、支払い能力で12.5%ということになる。

*³⁶ その政策にかんし、1988年第5号大統領決定 (Impres No. 5 Tahun 1988) では、改革実施のための枠組みを与え、「健全性」で示される財務評価基準を採用した。そしてそれを補足するのが1989年第740号大蔵大臣布告 (No. 740/KMK. 00/1989) である。それは、国営企業の「生産性と効率性を高め」、「生産性と効率性を評価する」ために、利潤性、流動性及び支払い能力という基準を採用するものである。さらに1992年第826号大蔵大臣布告 (No. 826/KMK/1992) では、国営企業の操業率などの付加的計測基準を導入した。

表10 国営企業の健全度を測る指標

	利潤性	流動性	支払能力	総 合
1. ウェイト Bobot	75%	12.5%	12.5%	
非常に健全 Sehat Sekali				
2. %	12以上	150以上	200以上	
3. 評価	75以上	12.50以上	12.50以上	100以上
健全 Sehat				
4. %	8～12	100～150	150～200	
5. 評価	50～75	8.33～12.50	9.38～12.50	68～100
健全度が不足 Kurang Sehat				
6. %	5～8	75～100	100～150	
7. 評価	31.25～50	6.25～8.33	6.25～9.38	44～68
不健全 Tidak Sehat				
8. %	5以下	75以下	100以下	
9. 評価	31.25以下	6.25以下	6.25以下	44以下

[注] これは国営企業改革の一環として、1989年6月に大蔵大臣布告第740号 Lampiran SK Menteri Keuangan NO. 740/KMK. 00/1989 として公布された基準表である。なお、この表を読みとるとき、次のことに注意するべきであろう。

[1] 基準値は、利潤性 Rentabilitas 12%、流動性 Likuiditas 150%、そして支払能力 Solivabilitas 200% を100とした値である。

[2] 流動性が300%以上のときには、300%として計算をする。

[3] 支払能力が200%を越えたときには、200%として計算をする。

[資料] Tato Pranoto, Yuli Setiono, Ferdy Nggao (ed), *Strategi Pembiayaan & Regrouping BUMN*, Lembaga Management Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1994, hal. 46-47.

一方、「健全」でないとして評価が下された企業の対応策は、次のようになされる*37。

[1] 法律上のステータスを変更すること。

[2] 国営企業以外の者との共同事業と経営契約

*37 Ir. Toga Sitomupul, “Pengukuran Kinerja Perusahaan Sebagai Alat Peningkatan Efisiensi Operasi BUMN”, Mohamad. Arsjad Anwar, Ir. Martiono Hadianto (ed), *Strategi Pembiayaan & Regrouping BUMN*, Lembaga Management FEUI, 1994, hal. 44-45. 実際、1994年までに41社が清算、吸収合併、あるいは民間へ株式売却の、いずれかの措置を受けたという。

表11 国営企業の健全度

	国営企業数					
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
非常に健全	35	59	60	54	43	49
健全	25	38	40	51	52	52
健全度が不足	37	29	29	29	37	38
不健全	92	59	57	52	52	41
	189	185	186	186	184	180

[注] 国営企業に数において表1 (前稿) と異なるが、これは国営株式会社 Persero における政府合弁企業を除いた、100%国家資本の国営企業のみを対象としているからである。

[出典] Hariam Bernas, 14, September 1993.

[資料] Revarisond Baswir, "Akuntabilitas Sektor Publik", *Prospektif*, Pusat Pengkajian Strategi dan Kebijakan, Yogyakarta, Indonesia, Vol. 6, No. 1. 1994, hal. 48 dan 72.

[3] 合併ないし吸収

[4] 国営企業の閉鎖

[5] 株式市場を経由した株式売却

[6] 株式市場を経由しない方法での株式売却

[7] 民間部門などとの合弁企業設立

では、この表から国営企業の何がわかるのか。それをみるために、表12を加えてみる。そうすると次のことが言える。第一点は、この評価基準は国営企業の利潤性を重視したものと考えられることである。(表10) 第二点は、国営企業の流動性が高く、その経営において不安定な状況を窺わせることである。(表10) 第三に、国営企業の健全度は、表11が示す期間にその数が整理・統合ないしステータスの変更によって総数が減少していることを割り引いても、88年において「非常に健全」が18%、93年には27%にまで増えていることである。「非常に健全」「健全」とを合わせれば、88年で32%、93年では56%にまで上昇していることである。(表11)

表12 国営企業の再構築（1989年から1995年6月）

1. 国営企業ステータスの変化		
日付	国営企業名	変化内容
1990	Perum Perikanan Maluku Anbon	Perum→Persero
10- 4-1990	Perjan Pegadian	Perjan→Perum
12- 5-1990	PN Perkebunan XIX	PN→Persero
30- 5-1990	Perum Astek	Perum→Persero
30-10-1990	Perjan Kereta Api	Perjan→Perum
7- 2-1991	Perum Pengerukan	Perum→Persero
11- 2-1991	PN Blabak	PN→Persero
11- 2-1991	Perum Garam	Perum→Persero
9- 3-1991	Perum Dahana	Perum→Persero
1- 5-1991	Perum Telekomunikasi	Perum→Persero
20- 5-1991	PN Padalarang	PN→Persero
1- 8-1991	PN Percetakan Negara	PN→Perum
23- 8-1991	Perum Survai Udara	Perum→Persero
19-10-1991	Perum Pelabuhan I	Perum→Persero
19-10-1991	Perum Pelabuhan II	Perum→Persero
19-10-1991	Perum Pelabuhan III	Perum→Persero
19-10-1991	Perum Pelabuhan IV	Perum→Persero
17-12-1991	Perum Asabri	Perum→Persero
1992	PN Perikanan Sulawesi Utara Tengah	企業名の変更 PT Perikani
1992	Perum Angkasa Pura I	Perum→Persero
18- 2-1992	Perum Husada Bhakti	企業名の変更 PT Asuransi Kesehatan Indonesia
17- 3-1992	Perum Angjasa Pura II	Perum→Persero
17- 3-1992	Perum ASDP	Perum→Persero
29- 4-1992	Bank BNI 1946	Special Status→Persero
29- 4-1992	Bank Dagang Negara	Special Status→Persero
29- 4-1992	Bank Rakyat Indonesia	Special Status→Persero
29- 4-1992	Bank Ekspor Impor Indonesia	Special Status→Persero
29- 4-1992	Bank Bumi Daya	Special Status→Persero
29- 4-1992	Bank Tabungan Negara	Special Status→Persero
29- 4-1992	Bank Pembangunan Indonesia	Special Status→Persero
5- 5-1993	PN Lokananta	PN→Persero
16- 6-1993	Perum Listrik Negara	Perum→Persero/企業名の変更 PT PLN
6-12-1994	Perum Gas Negara	Perum→Persero
1- 5-1995	Perum Pos & Giro	Perum→Persero/企業名の変更 PT Pos Indonesia

(資料) *Profil & Anatomi BUMN, 4th Edition*, vol. 1, Pusat Data Business Indonesia, Jakarta, 1995, hal. A 233-235.

この基本政策は、国営企業の評価基準を設けて、今後の国営企業改革を進展させる上での判断材料にしようとした点に意義がある。国営企業の民営化議論は、初期において、その視点が国営農園でみられたように、国営企業の経営、とりわけ赤字に陥っている国営企業の売却による国家財政の負担を軽減することにあつた。しかし経済改革における規制緩和・自由化の効果が徐々にあらわれ始めている現段階では、国営企業改革の重点が、国営企業の効率性を求める方向に向かっている。それは国営企業の法的ステータスを Persero に転換し、収益志向型企业へと向かっていることから窺える。とはいえ、民営化の具体的実施については、「国営企業にかんする基本政策」が国営企業評価基準を規定してはいるものの、実効性の薄いものに留まっている。しかも国営企業の民営化に対し、政府は依然として慎重姿勢を保っており、従って民営化に取り組もうとするこの政策も、いわばまだ民営化の下地の段階に過ぎないと言える。

Ⅲ. 国営企業の株式公開と今後一まとめにかえて一

インドネシアにおける民営化に対する考え方は、国営企業の所有権の一部または全てを民間に払い下げるという限定的な意味で理解されている。そしてそこから引き出される現段階における民営化の方法とは、「株式の公開」であると認識されている。国営企業の株式公開は、1990年第55号政令 [PP Nomor 55 Tahun 1990] により正式に許可された^{*38}。現在、株式を公開している代表的な国営企業には次の四社がある。

- Semen Gresik (Persero) [セメント]
- Indosat (Persero) [通信]
- Tambang Timah [金属加工・鋳業 (錫採掘)]
- Telekomunikasi Indonesia (Persero) [通信]

^{*38} 国営企業の株式公開の許可に関しては A. Fuad Rivai, “BUMN Go Public Beberapa Aspek Penting Yang Perlu Mendapat Perhatian”, Moh. Arsjad Anwar, Martiono Hadiano (ed), *Strategi Pembiayaan & Regroupng BUMN*, Lembaga Management FEUI, Jakarta, 1994, hal. 57-62.

1996年6月現在、ジャカルタ証券取引所に登録されている246の企業のうち19.8%が上の四つの国営企業で占められ、株式資産の26.05%を占めている*³⁹、とされる。尚、1996年以降、国営企業をめぐる動きは、1996年第55号大統領決定 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1996により国営企業民営化の是非にかんする審議組織が発足し、国営企業の効率化を一層推し進めるべく民営化（株式公開）される企業リストを公開した。それは以下の企業である。

- Bank BNI (Persero) [銀行]
- Krakatau Steel (Persero) [製鉄]
- Jasa Marga (Persero) [道路建設管理]
- Perusahaan Listrik Negara (Persero) [電力供給]
- Pelabuhan Indonesia III [港湾施設管理]
- Tambang Batubara Bukit Asam (Persero) [鉱業（石炭）]

ただし現在のところ民営化はまだ行われていない。

さて国営企業改革について概観してきたが、その今後をみてゆく上で必要な視点を提示しておこう。第一に、国営企業改革は今後も継続的な議論がなされるだろうが、その具体的な形としての再編が継続的に今後も行われる可能性が高い。それは、一つは、これまで述べた国営企業の民営化としての株式公開であり（表12、表13）、二つめは、法的ステータスの転換、事業内容の見直し、リストラなど国営企業の効率を求めるための施策であり（表15）、三つめは、事業内容の見直しやリストラの対象となった国営企業を吸収・合併あるいは清算し、新たに国営企業を設立してその効率的経営を目指そうとすること（表14）などにあらわれている。

第二の視点は、国営企業改革のインプリケーションについてである。国営企業改革はその所有主体を限りなく民間資本化する、ということを目指していない。そうではなく、法的ステータスを株式会社に転換・改組（つま

*³⁹ Eksektif, April. 1996, hal. 24.

表 13

2. 国営企業の吸収・合併、清算		
日付	国営企業名	
n. a	PT Gaya Motor	一部株式が PT Rajawali Nusindo (RNI) に移される
1990	PT Pusat Perikanan Marunda	吸収。PT Kawasan Berikat Nusantara に吸収される
23- 4-1990	PT Karya Mina	清算。資産は PT Tirta Raya Mina に吸収される
30-10-1990	Perum Batubara	清算。資産は PT Tambang Batubara Bukit Asam に吸収される
13-12-1990	PT Dok & Perkapalan Kodja Bahari	PT Kodja, PT Tanjung Priok 及び PT Pelita Bahari 三企業に吸収される
1991	PT CRMI & PT Krakatau Baja Permata	PT Krakatau Steel に吸収される
1991	PT Semen Baturaja	Semen Gersik の株式が国に移される
4- 1-1991	PT Semen Kupang	Semen Gersik の株式が国に移される
13- 5-1991	PT Kertas Kraft Cilacap	清算。資産は PT Kertas Blabak に吸収される
1- 8-1991	PT Gita Karya	清算。資産は PT Pradnya Paramita に吸収される
9- 3-1992	PT Philip Ralin Electronics	株式が PT Rajawali Nusindo に移される
16- 3-1992	PT Dok & Galangan Kapal Nusantara	PT Kodja Bahari に吸収される
8- 1-1993	PT Perkrbunan XIV	株式が PT Rajawali Nusindo に移される
8- 1-1993	PT Konservasi Energi Abadi	Pupuk Sriwidjaja, Pupuk Kaltim, Puouk Iskandar Muda, Petrokimia Gresik, Pupuk Kujang's の株式が国家に移される
30-11-1993	PT Perkrbunan XVII	清算。資産は PTP XV-XVI に吸収される
8-10-1994	PT ReKayasa Industri	株式が PT Pupuk Srisidjaja 及び PT Pupuk Kaltim に移される
6-12-1994	PT Pengelola Kawasan Berikat Indonesia	清算。資産は Kawasan Berukat に吸収される
1994	PTP I	企業名が PTP Aceh になる
1994	PTP II, PTP IX	合併。企業名が PTP Sumut I になる
1994	PTP III, PTP IV, PTP V	合併。企業名が PTP Sumut II になる
1994	PTP VI, PTP VII, PTP VIII	合併。企業名が PTP Sumut III になる
1994	PTP X, PTP XXXI	合併。企業名が PTP Lampung になる
1994	PTP XI, PTP XII, PTP XIII	合併。企業名が PTP Jawa Barat になる
1994	PTP XV/XVI, XVIII, XIX, XX-I/XXII, XXVII	合併。企業名が PTP Jawa Tengah になる
1994	PTP XX, XXIII, XXIV/XXV, XX-VI, XXIX	合併。企業名が PTP Jawa Timur になる
1994	PTP XXVIII, PTP XXXII, Bina Mulya Ternak	合併。企業名が PTP Sulsel-Irian になる
1994	PT Natour	吸収。PT Hotel Indonesia International に吸収される
1994	PT Semen Tonasa, Padang, Gresik	合併

[注] 1. 国営企業の吸収・合併及び清算にかんし、1994年は表1に反映されていない。

2. 本表には、表1で示した国営企業の子会社ないし系列会社をも含んでいる。

(資料) 表12に同じ。

り Persero 化)することを通じて上場し、国営企業の統合・合理化を行い、国営企業各社の財務管理機能を強化するというやり方で、あくまで政府による資本所有を維持しつつ、経営効率化を企図している点に特徴があると思われる。ただし、このようなやり方で国営企業の経営効率化を行うにしても、政府の国営企業に対するコントロール機能を排除することを意味しない。

第三の視点として、国営企業の民営化としての株式公開という手段は、それによって政府から特定の民間企業グループ、殊にコングロマリットを形成している一部の大企業への独占ないし移転を阻止する意味で、株式の

表 14

3. 国営企業の設立（1989年以降）			
日付	国営企業名	事業内容	
20-10-1989	Perkrbunan XXXI	Plantation	100%政府出資
20- 1-1990	Perum Prasarana Perikanan Samodra	Fishery	100%政府出資
12- 2-1990	Perum Jasa Titra	Irrigation Management	100%政府出資
30-10-1990	Pengelola Kawasan Berikat Indonesia	Industrial Estate	100%政府出資
1991	Inhutani IV	Wood Processing	100%政府出資
1991	Inhutani V	Wood Processing	100%政府出資
5- 1-1991	Perkebunan XXXII	Plantation	100%政府出資
1991	LEN Industri	Electronic Equipment	100%政府出資
1992	Perhotelan dan Perkan- toran Indonesia	Hotel Management	100%政府出資
1992	Surveyor Indonesia		100%政府出資
1994	Binajasa Abadi Karya (Persero)	Export Services	政府との合弁
1994	Perkebunan Kaliman- tan	Plantation	
1994	Perkobunan Riau	Plantation	

[注] 1994年設立の Perkebunan Kalimantan PT 及び Perkebunan Riau PT は、表 1 に反映されていない。

(資料) 表12に同じ。

表 15

4. 国営企業の民営化			
日付	国営企業名	事業内容	民営化の方法
16- 3-1983	Jasa Marga	Toll Road Management	株式上場
4- 4-1983	Bank Pembangunan Indonesia	Bank	株式上場
10- 8-1989	Bank Tabungan Negara	Bank	株式上場
25- 4-1990	Leppin	Industry	民営化
15- 8-1990	Industri Marmer Tulungagung	Industry	民営化
8- 7-1991	Semen Gresik	Cement	民間部門へ26.97%の株式売却
1992	Angkutan Pertambangan	Mining	企業の売却: Employees Cooperative, Yayasan Krida Bhumi へ売却
1992	Kertas Basuki Rachmat	Paper	民営化: 90%の株式が PT Indhasana へ払い下げられる
1992	Kertas Gowa	Paper	民営化: 100%の株式が PT Gading Mandal Utama へ払い下げられる
1992	Kertas Padalarang	Paper	民営化: 30%の株式が Rishadson へ25%が AW Appleton へ払い下げられる
1992	Wisma Nusantara International	Finance	政府保有株式を55%から28%まで引き下げた
20- 4-1992	Wijaya Karya	Construction	株式上場
26-10-1992	Hotel Indonesia International	Hotel Management	株式上場
10-11-1992	Perusahaan Listik Negara	Electricity	株式上場
14- 4-1993	Pembangunan Perumahan	Housing	株式上場
27- 7-1993	Pegadaian Perum	Finance	株式上場
6- 8-1993	Adhi Karya	Construction	株式上場
1994	Kertas Blabak	Paper	民営化: 90%の株式が PT Kertas Basuki Rachmat へ払い下げられる
29- 7-1994	Pelabuhan Indonesia II	Port Authority	株式上場
19-10-1994	Indosat	Telecommunication	35%の株式を民間へ売却

(資料) 表12に同じ。

大衆化を目論むものである。ただし、民営化といっても政府の出資が残っている限り、「国営企業」として分類される以上、その効果は過小にしかあらわれないことが考えられる。すなわち、政府の国営企業への介入が残るということであり、それは民営化後、例えば外資系企業に吸収されることを阻止したり、「公共の利益」の観点から、望ましくない意思決定が下されることを回避するために、政府が直接、介入することもあり得る。

以上、インドネシアの国営企業の民営化をめぐる動きについて概観してきたが、現時点で言えるのは次のことである。

国営企業の民営化は経済改革の総仕上げの段階として行われるであろう。しかし、その実施までには、まだかなりの議論と時間が必要であろう。その意味で、民営化がそう簡単に進展するとは考え難い。しかも国内の経済的社会的諸条件を考慮するならば、その進展のあくまで漸次的になされるべきであろう。