

# 中国国有企業の公司化改革

—— 日本公企業の民営化を視野に入れて ——

史 世 民

## はじめに

中国の経済体制改革が1978年頃に始まって以来、もはや15年に立とうとしている。いま、いわゆる「社会主義市場経済」という方針が決められており、市場経済のための法律や制度等の整備が急がれている。形成しつつある新しい経済体制において、生産の基本的な単位としての企業はかつてないの活力を発揮でき国全体の高度成長を経済構造の底辺から支えている。中国経済体制改革の最終目的がまさに企業の生産性向上、国民経済への貢献増大にある。従来 of 計画経済体制では、企業は行政機関の付属物でしかなく、市場需要にそくして企業の人的資源、物的資源を有効的に利用する仕組みがなかった。一方、行政機関は企業のすべてを管轄する立場にありながら、市場競争によって企業を存続、成長される制度がなかった。新しい経済体制構想では、国有企業を「公司」(会社)にし、行政機関との隷属関係を絶ち切って、市場経済における独立した「企業」と、公正な競争環境を作りだし維持する「政府」が目標とされている。競争があるこそ、企業が生産やサービスの技術革新に励み、結果として社会全体の資源配置をより合理的にし、経済成長をもたらすからである。このような目標を達成するまでには、計画経済体制に馴染んできた中国にとっては、長い道程になるであろう。その間に、様々な問題が予想される。本稿ではまず中国における企業制度改革の経過を簡単に回顧し、そして公司化改革の現状及び問題点について分析を試みる。

## 第1節 国有企業制度改革の推移

70年代後半頃から、中国の経済が諸外国と比べかなり立ち遅れていることは国内で広く認識されるようになった。その原因の1つは企業の効率の低さにあると言う。そして、企業の効率を阻害したのは行政の管理方法である。計画経済体制においては、企業は中央政府、各層の地方政府といった横割り体制、産業・部門別といった縦割り体制によっ

て、二重に管理され経営に関する権限が皆無であった。その場合、企業はただ生産機能のみを有する工場であり、行政機関は生産、流通、分配に関するすべての機能を「代行」したようにも見えた。

しかも、行政機関の「企業機能」は厳格な計画にしたがって行われるので、「生産工場」間の競争が当然ありえなかった。

こうした経済体制は当時、生活物資等の供給に大きな役割を果たした。そして、もしその経済体制は適用する範囲が十数億の人でなく数百人であれば、消費財から生産財までのすべての製品でなく特定のものだけであれば、効率的にやっていくことが可能であろう。今日では市場経済に置かれる個々の企業がまさに「計画経済体制」を立派に実施しようとしている。また、特定の産業、例えば宇宙航空産業については、このような管理はいままで大きな成功を収めている。しかし、これを全国、全ての産業に適用するには無理がある。

すべての管理は情報能力に裏付けられる。情報能力とは情報収集・分析・意志決定に関する能力である。ここで大切なのは情報の選択基準と情報処理の方法である。

管理は到底、人間によって行われる。しかし人間の情報容量は鉛筆、算盤の時代にしても、コンピュータの時代にしても限界がある。したがって選択基準を設けて、最も必要で、意味のある情報だけを情報処理システムにインプットする。この選択基準は人間が主観的に設定したものである。そのため、好き嫌い、経験等によって、本来正しい意思決定に結び付くはずの大事な情報は捨象されるおそれがある。したがって、選択基準の設定について、より広範的に見解を集め慎重に行う必要がある。しかし、硬直的な行政組織にはこれはできない。

全国における企業、すべての製品について管理しようとするれば、膨大な情報量が必要である。そのための行政組織もどんどん膨らんでいく。硬直的な行政組織は「自己更新」の機能がないため、企業への干渉を強まるばかりである。干渉は企業の効率を妨げる。企業効率の低下という傾向をくい止めるため、行政組織はまた組織規模を拡大するという悪循環が出来上がる。

情報処理の方法は正しい意志決定へ導く前提条件である。その基本的要件は使用する道具の種類に関わらず、客観的・科学的なけばいかなない。しかしながら、機械的な行政組織では、客観的・科学的な情報処理方法は往々して、権限にあずかる者の主観的な意思に取り替えられる。

従来の計画管理体制の下では、技術革新のインセンティブは極僅かな範囲、つまり行政組織のみに限定された。また、技術革新のインセンティブは企業間競争でなく、行政組織の目的に由来するのである。そのため、諸外国と比べて技術革新の速度、波及効果が明らかに遅れていた。

以上に述べたように、従来の中国計画経済体制は組織理論、経済理論の角度から見れば、情報能力及び技術革新のインセンティブが欠如するという問題点が存在していた。

この意味で、1970年代後半からの経済体制改革は行政組織の情報能力の適正化、技術革新インセンティブの拡大を中心として展開してきたとも考えられる。1978年からの企業自主権拡大は行政機関の企業への過度な干渉を阻止するものであった。1981年からの経済責任制及び80年代後半に行われた請負責任制は企業に権限と利益を与えるものであった。しかし、既存行政組織の下での改革ということもあって、企業への権限委譲は期待するほどはかどれなかった。1992年には、一段と厳しい形で、罰則付きの法律が公布され企業の経営自主権の徹底を促進しようとした。これは『全人民所有制工業企業経営メカニズム転換に関する条例』であった。1993年11月14日に中国共産党第14期中央委員会第3回総会で『關於確立社会主義市場經濟体制若干問題的決定』（以下は『決定』と略す）を採択し、市場經濟体制を中国の改革方向として明確にし、国有企業を会社化（「公司」）にすることを打ち出した。この決定は行政組織の機能転換、企業活力の増強に制度的根拠を提供したが、行政組織の情報能力が適正化され、技術革新インセンティブが社会に行き渡るところまで行くには、難題がまだ多い。1994年7月1日に、中国で『中華人民共和國公司法』が施行され、国有企業の公司化について法制化される形になった。

## 第2節 公司化改革の構想

### 1. 「公司」……市場經濟における企業組織形態

前出の『決定』では、今後の国有企業制度改革の方向について、下記のようなことが述べられた。<sup>(1)</sup>

- (1) 企業の国有資産所有権は国にある。企業は国を含む出資者の投資によって形成された財産権を保有し、民事権利を享有し、民事責任を負う法人実体である。
- (2) 企業はその法人の財産をもって、法律をよりどころとして自主経営、損益を自己負担し、規定どおり納税し、出資者に対して資産価値の保持と増大の責任を負う。
- (3) 出資者は企業に投入した資本額に応じて所有者としての権益、すなわち、資産による受益、重要な政策の決定及び管理者の選抜などの権利を享有する。企業が破産した場合は、出資者は投入した企業の資本額のみに応じて企業の債務に有限の責任を負う。
- (4) 企業は労働生産性と経済効率の向上を目的として、市場ニーズに基づいて経営活動を行い、政府は企業の経営活動に直接介入はしない。長期的に欠損を出す企業について、法律によって破産を宣告すべきである。
- (5) 科学的な企業指導体制と組織管理体制を確立し、所有者、経営者、従業員の間の関係を調節し、奨励と制約を結び付けた経営メカニズムを形成する。

しかし、以上に述べたことは、徐々に必要な条件をつくりだし段階的に達成すべきであり、当面の課題は『全人民所有制企業法』、『全人民所有制工業企業経営メカニズム転換に関する条例』を引き続き施行し、政府機関の関与を排除して企業により完全

な経営自主権を与えるようにすることを決めている。

一方、『決定』は、政府機能について、「政府が経済的、法律的、行政的方法を用いて国民経済を管理するが、企業の経営活動を直接に関与しない」と述べた。そして、「現在、各層政府におしなべて、機構が膨れ上がり、人員が過剰で、職能が重複し、効率が低いという問題が存在し、企業経営メカニズムの転換と新体制の確立をひどく妨害している。そのため、行政と企業の分離・簡素化・統合化・効率化という原則に基づいて引き続き政府機構の改革を行い、できるだけ早い時期に完了しなければならない」、具体的には、現有の経済管理部門について、専門経済部門はちくじに減らし、総合経済部門は総合的な調整作業に徹することと決めている。<sup>(2)</sup>

## 2. 国有企業から公司への転換プロセス

「公司」とは市場経済における会社のことである。このような「公司」に対して、出資者の所有権と企業の法人財産権、経営権との分離、行政と企業との切り離し、多様な資金調達ルート、経営リスクの分散といったことが期待されている。

『決定』は国有企業を公司にするプロセスについて、次のように述べている。

まず、企業資産の査定を行い、国の所有すべき財産を確定する。

国有の大中型企業が国家の全額出資公司（独資公司）、有限責任公司、あるいは株式有限公司に転換することができる。しかし、株式上場の場合、厳しい審査をし、上場の数を現段階で少数に限定する。各種の公司では、国がどれぐらいの株を持つかについては、産業別、または具体的状況に基づいて決めるとする。国民経済にとって重要な製品または軍需品企業については、国が独資で経営する公司にすべきである。主力産業と基幹産業における中堅企業については、国が支配的な割合を持ちながら、非国有資本の参入を認める。

小型国有企業については、請負制、リース制、あるいは株式合作制のいずれでよい。<sup>(3)</sup>そして、このような小型企業を個人またはたの資本に売却してもよい。企業、株式の売却収入は国の産業開発資金として使われる。また、現在の全国範囲の業種別「総公司」については、持ち株公司にする。これによって、当業種において公有資本が主体となり、地域に跨る大型企業グループを作り、産業構造の再構成、スケールメリットの増大、新製品・新技術開発の増強、国際競争力の増強などの効果が期待できる。

企業内においては、工場長（経理）責任制を徹底すると同時に、共産党組織を政治的中堅と位置づける。そして、一般従業員が労働組合と職員・労働者組合を通じて企業経営に参加する。

企業の所有形態構成については、公有制を主体とし、個人経営、私営、外資系企業も発展されることを方針とする。<sup>(4)</sup>

### 3. 国有資産の管理

いままでは、企業資産の所有者は国しかなかった。したがって、企業資産の取引もなく資産の市場価格評価もいらなかった。しかし、外国資本との合併、株式会社への移行の場合、企業資産の価値評価、所有権益等の問題が出てくる。前出の『決定』は、企業にある国有資産について、中央と省・自治体・直轄市に国有資産管理専門機構を設け、その管理業務に当たらせる。管理業務は国有資産の価値を維持し増大することを目的とする。当面においては、国有資産を不当で低い価格で株式に換算すること、不当で低い価格で売却すること、無償で個人に分け与えることのないよう監視することである。その手段は企業へ監事会（監査役）を送り込んで企業の意思決定に対して影響を与えることである。と決めておる。<sup>(5)</sup>

## 第3節 公司化改革の現状及び課題

前出の『決定』で描いた中国国有企業の将来像は、改革の実践で蓄積されてきた経験に関する総括、または認定にほかならない。実は各地、各部門では国有企業を市場経済体制に適応できる企業にするため、様々な実験が繰り返されている。

### 1. 公司化改革の展開

1982年に、深圳経済特区で新中国で初めての株式会社が誕生した。それは深圳市宝安企業（集団）股份有限公司である（1990年に深圳市宝安投資（集団）股份有限公司）。<sup>(6)</sup> その会社は株式募集により、1,300万元の資金を調達した。株主の構成は、国家が15.4%（200万元）、法人が12.3%（160万元）、個人が72.3%（940万元）、である。

1984年から、政府が株式会社化のテストを行い始めた。同年7月に北京天橋百貨股分有限公司、11月に上海飛樂音響会社が設立された。その後、株式会社のテストは北京、上海、深圳、広州、沈陽等に展開されていた。しかし、その期間中に設立された株式会社はまた上場会社でなく、その株は売買できなかった。

1986年9月に、上海工商銀行信託投資公司静安証券業務部が株式の店頭販売業務を始めたことにより、株式は取引引きされるようになった。1990年4月に上海証券取引所、1991年7月に深圳証券取引所がそれぞれ設立され、これらの取引所に上場する会社も現れた。1993年現在、中国では13,000社ぐらいの株式会社はある。その内、1993年中に出来たのは9,440社であった。上場している会社は182社で、その内、上海取引所は106社、深圳取引所は76社である。1993年6月現在で全国で「定向募集」<sup>(7)</sup>の会社が約2,000社である。その内、企業従業員限定募集のは1,700社である。1993年に、9社の国有大型企業は香港で株式を発行した。1994に入って、ニューヨーク証券取引所には2社の中国企業は株式を発行していた。

## 2. 公司改革の必要性

## ①国有企業の国民経済に占める比重の変化及び業績の悪化

70年代後半からの経済体制改革の1つの大きな目的は国有企業の活性化であるが、未だにその目的はまだ達成されていない。しかも、国有企業の国民経済に占める比重が小さくなり、経営業績も悪化してくる。

1979年に国有企業の従業員が全国従業員の50.9%であるが、1990年は45%になった。固定資産残高の比重は90.5%から79.8%に上納利益及び税金の比重は86.9%から77.2%に、それぞれ低下した。個別の地区ではこのような現象はさらに顕著である。例えば、広東省では1992年に非公有制の企業はすでに117.1万社になり、従業員が634.3万人である。非公有制企業の登録資本額が2646.8億元で、全体の52.4%にも達し、国有企業の31.2%と集団所有制企業の16.4%の合計を上回る。

国民経済における国有企業の比重が低下したことは、経営業績の悪化の結果とも考えられる。1992年に全国の大中型企業の22.5%が赤字であった。1993年1～4月には、赤字企業の比率は33.8%にもなった。現在、赤字の国有企業の三分の一強で、利益を上げている国有企業はおおよそ三分の一しかないと言われる。

国有企業の赤字については、まず原材料等の価格上昇、製品値上げに対する規制という外部環境が原因であると言われる。しかし、同じ環境において、利益を上げている企業もあるので、その立論の正当性はかなり制約される。そして、国有企業の技術の陳腐化、内部管理の不行き届きなども原因として取り上げられる。それについても、上記と同様の理由で反論できる。同じ国有企業なのに、どうして他の企業が高い技術水準を持ち内部管理をきちんとできるのか。その原因の一つは経営者でないかと思われる。

企業経営は多くの要因に影響されるが、その中で経営者が最も重要であろう。優秀な経営者は外部環境の変化に適用するように、経営資源を合理的に利用することができる。一時的逆境にあっても、優れた経営者なら、リーダーシップの発揮によって局面を開くこともできる。したがって、赤字企業の多くは経営者に適切な人を得られなかったと考えられる。

現在、大多数の国有企業は依然として経営請負責任制が適用されている。経営請負責任制とは経営者、または経営者を始めとする集団が政府の主管部門との間で、生産高、利益等の経営指標、及び指標達成の奨励等について請負契約を結び、その企業の経営を請負者に託すという制度である。この制度について議論が多いが、政府の主管部門が経営者を任命することは、三分の一国有企業の赤字と大いに関係すると思われる。経営請負制では指標が達成されない場合の罰則があるが、失敗した経営者が到底企業の赤字を賠償することができないし、国有企業の経営者が「国家幹部」の身分を持つので、配置転換してまた相当する地位に付けられる。したがって、請負制は経営者と企業を「運命共同体」にする機能がなかったのである。その場合、経営者の企業

経営への尽力の程度は制度的に引き出されるより、むしろその人の性格や責任感、人生観によるのである。

また、政府の主管部門は企業業績に直接な責任がないため、経営者人選の基準は経営能力の以外の何かを持ち込む可能性も否めない。結果的にみれば、経営請負責任制、あるいは現行の企業制度は三分の一の企業経営者の人選に問題があると言わざるを得ない。もちろん、いかなる制度も期待とおりに完璧な効果を得るのが難しい。しかし、三分の一の失敗は大きすぎる。したがって、現行制度の弊害を取り除ける、新たな企業制度の必要制が迫ってくる。新しい制度の要件としては、やはり行政と企業との分離、企業経営者の利益と経営業績との連動がまず上げられるべきである。

## ②国有資産の流失

1984年から、各地で国有企業から株式会社への変更は現れ始めた。1992年5月前後に、『股份制企業試点方法』を始めとする株式会社への変更に関する一連の規定が發布され、国有企業の株式会社化は本格的に始動した。

現行規定により、国有企業が株式会社に変更、または新たに株式会社を設立する場合、主管機関の許可が必要とされる。従来例からみれば、許可されたのはほとんどは経営業績の良い企業であった。

従来では、国が企業資産の唯一の所有者であった。したがって、企業資産の取引もなく資産の市場価格評価もいらなかった。しかし、株式会社への移行、外国資本との合併の場合、企業資産の価値評価、所有権益等の問題が出てくる。株式会社制では、企業自身の利益動機が生じ、国の資産所有権及び利益享受権に衝突する可能性がある。また、いままでは企業資産の売買に関する経験がないため、既存の機関設備や建物、土地等について公正な評価が難しい。そのため、企業側と国側は食い違いところが現れている。現在国は国有資産の流失を最も警戒しているようである。全体の状況を把握する統計資料がまだ整備されていないが、株式化における資産流失は国有資産の過小評価によって生じ、非常に深刻な状態であると言われている。

この問題に対処するために、1994年7月に『国有企業の財産監督・管理に関する条例』が公布された。条例は、国有企業における国有財産の監督が国有資産管理局及び国务院の委託する機関によって実施されること、監督の内容が企業資産の増減、経営者の任免等であること、企業へ監事会の全メンバーを派遣すること、国有資産による収益を国家財政の「国有資産経営」という項目として計上し、再投資の資金源にすること、を決めている。

しかし、上述した『条例』は、国有企業に対するものであって、すでに株式化された企業については、『公司法』等を拠りどころとし、国有資産の管理と企業活性化をにらみ合せて適切に対処しなければならない。従来のような行政機関と企業との関係では、行政機関は国の代表者という強い立場にあるから、企業への過度干渉のおそれがある。

## 3. 改革の推進力

企業の国有化は経済学によれば、「市場の失敗」に起因すると言われる。経営学は市場経済においては、経済問題の多くは市場メカニズムで解決されると考えられてきた。しかし、「市場の失敗」が存在することも否めない。「市場の失敗」とは第一は公共財のケース、第二は費用逓減産業（生産物数量が増加するにつれて平均費用が逓減）の場合、第三は不確実性があまりにも大きいと考えられるような場合、第四は公害など外部性のある場合の四つという。市場経済における政府の役割はまず、市場のアンパイヤーである。そして、そうした市場メカニズムではうまく解決できないとき、すなわち、「市場の失敗」に対して、それを補完することである。つまり、それらの分野で、私企業と異なる目的を持つ公企業を設立し、公共サービスを提供することである。

剰余価値を中核概念とするマルクス経済学は、資本主義経済の循環恐慌から回避するため、私的所有制を廃止して剰余価値の労働によってのみに配分する基盤として、生産手段の公有を提唱していた。

いままでは、「市場の失敗」、剰余価値学説はそれぞれ資本主義国、社会主義国の「国有化」の理論的根拠になっていた。

しかしながら、近年資本主義諸国で「国有企業の民営化」動きが一段と活発になっている。理由としては公企業のための財政赤字問題、効率低さ、技術革新への適応の遅れと指摘される。その背景には、いわゆる「政府の失敗」という見解がある。政府の行動は必ずしも合理的ではなく、社会的な便益を最大にする形で政府が理想的に行動しているとは限らない。さらに、公共財の生産主体と供給主体の分離可能性も重視されている。政府の仕事は自らの手で社会的サービスを生産することではない。社会的サービスがきちんとした標準に基づいて適切に提供しているかどうかを確認することが政府の仕事であって、だれがサービスを生産することかは問題ではない。日本では主な民営化としては、1985年に電電公社を日本電信電話株式会社（NTT）へ、同年に専売公社を日本たばこ産業株式会社に、1987年に国鉄を旅客・貨物鉄道株式会社（JR 7社に分割）に、という事例があった。

中国では、70年代後半から企業と行政との分離を目標として企業制度改革を行ってきた。1992年からは、国有企業の株式会社化を進め始めた。直接的理由はやはり財政問題、効率の低さ、技術革新の遅れである。それまでの制度では、行政組織は経済に関するすべての情報を掌握し直接に経済活動を行おうとしていたが、その限界が顕在化した。そして、技術革新のインセンティブは行政組織のみに限定されたため、社会全体の技術レベルの大幅な遅れを招いたのである。この2点は中国经济体制改革の理由の一部を説明できると思われる。

日本での民営化は基本的に国会立法によってトップダウンで行われた。法案の国会提出までには、政治家、官僚、民間人から意見を収集し専門組織が調査及び議論を進



めて総理大臣に報告を提出する。例えば、国鉄民営化の場合、1981年3月16日に臨時行政調査会（臨調）が発足し、また1983年5月に総理直属の国鉄再建監理委員会を組織し改革の推進力を発揮した。ここで注目したいのは、これらの組織のリーダーが主管官庁、関係する政治家でなく、国鉄の経営陣でもないことである。改革の推進組織に民間人をリーダーとして起用したのである。民間人の経営意識は大きな役割を果たした。

国鉄民営化に当たって、むしろ国鉄当局、運輸省、労働組合及び一部の政治家から猛反対を受けてきたのである。これまでの累積債務はすべて国の政策の犠牲であって国鉄の責任ではないという説、国鉄は破産したというが債務より資産の方が上回っているから破産ではないという説が飛び交い、なんとか国鉄本体を守ろうとする試みが行われた。また、労働組合は解雇・配置転換・公務員身分喪失を恐れ反対運動を展開した。<sup>(8)</sup>

中国の公司化改革は実は企業レベルで醸成して国の方がそれを承認し法律化した、いわゆるボトムアップとも言えよう。企業の立場からみれば、株式会社化によって、新たな資金調達ルートを確保できるし、従業員及び関係者は所持する株の売却収入、配当収入を期待できる。したがって企業及び関係者の方がより積極的になっている。これは10万3千社の製造業企業（92年値）、154万7千社の商業企業（同前）等を公司化する大改革の力強い動力であろう。

#### 4. 改革の規範化

中国の公司化改革は1992年から徐々に法制度が整備されるようになった。1994年7月1日から『公司法』の施行にともない、包括的な制度は一応整えられている。国有企業から股份有限責任公司（株式会社）に変更する場合、主管部門の許可、資産の評価及び所有権の確定、公司法にしたがった書類の提出、國務院授權機関あるいは省人民政府の許可といった流れである。この間に、国が厳重にチェックするのは国有資産の適正評価、株式公募の時期の2点と思われる。前者は国有資産の保護を、後者は証券市場の価格安定を目的としているようである。

日本では国有企業の民営化に当たって、特別立法という形でそれぞれ法律を設け細部まで明文化している。例えば、国鉄の分割・民営化の場合、『旅客・貨物鉄道株式会社に関する法律』を制定し、併せて既存の『鉄道事業法』を適用している。それらの法律等は新たに出来たJR7社について、主管省が運輸省大臣官房、発行株数が7社合計で919万株、資本金が7社合計で4,595億円、大株主が日本国有鉄道清算事業団、代表取締役選任・事業計画・目的達成等の業務・新株発行・監査役の選任及び解任が政府によって許可、ということを決めている。また、JR各社の株売却金が元国鉄の債務返済に当てられる（図表 日本の「特殊会社」）。

図表 日本の「特殊会社」

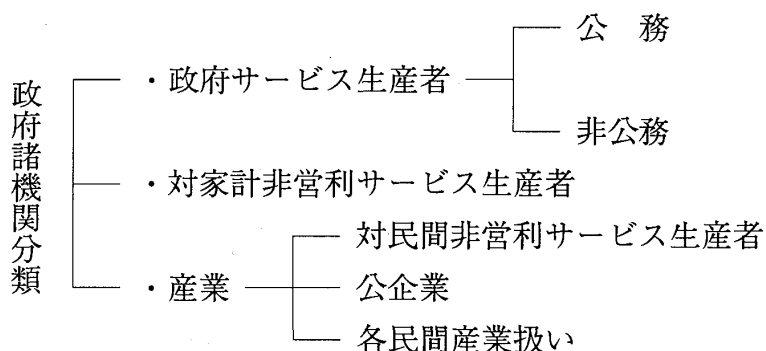
区 分	日本電信電話株式会社	日本たばこ産業株式会社	旅客・貨物鉄道株式会社	日本航空株式会社 <sup>1)</sup>	国際電信電話株式会社	電源開発株式会社	関西国際空港株式会社	沖縄電力株式会社 <sup>2)</sup>
民間移行 (設 立)	1985. 4. 1	1985. 4. 1	1987. 4. 1	1953.10. 1	1953. 3. 24	1952. 9. 16	1984.10.11	1972. 5. 15
根 拠 法	日本電信電話株式会社法	日本たばこ産業株式会社法	旅客・貨物鉄道株式会社に関する法律	日本航空株式会社法	国際電信電話株式会社法	電源開発促進法	関西国際空港株式会社法	沖縄振興開発特別措置法
関 連 法	電気通信事業法	たばこ事業法 たばこ消費税法	鉄道事業法	航空法	電気通信事業法	同 上	な し	同 上
主 管 省	郵政省電気通信局	大蔵省理財局	運輸省大臣官房	運輸省航空局	郵政省電気通信局	資源エネルギー庁	運輸省航空局	資源エネルギー庁
発行株数	1,560万株 (5万円)	200万株 (5万円)	919万株 (7社合計)	2億株	2億株	1億株	69.7万株 (5万円)	1,473万株 (1,000円)
政府所有株数	1,020万株 (65%)	200万株 (100%)	な し	6,870万株 (34.35%)	な し	7,235億株	46万株	1,473万株 (99.98%)
法定政府持株比率	三分の一以上	二分の一以上	な し	な し	な し	二分の一以上	二分の一以上	な し
資 本 金	7,800億円	1,000億円	4,595億円 (7社合計)	696億円	339億円	706億円	348億円	147億円
政府出資額	5,850億円	1,000億円 (100%)	な し	240億円 (34.35%)	な し	511億円 (72.35%)	232億円 (66.7%)	147億円 (99.98%)
大 株 主	大蔵大臣	大蔵大臣 200万株	日本国有鉄道清算事業団 (100%)	大蔵大臣	郵政省共済 551万株 N T T 501万株	大蔵大臣	大蔵大臣	大蔵大臣 1,473万株
代表取締役選任等	—	—	許 可 (6条)	許 可 (4条)	—	—	許 可 (16条)	—
取締役の選・解任	許 可 (9条)	許 可 (7条)	—	許 可 (4条)	許 可 (11条)	許 可 (18条)	—	許 可 (34条)
事業計画	許 可 (11条)	許 可 (8条)	許 可 (7条)	許 可 (12条)	許 可 (12条)	許 可 (33条)	—	—
目的達成等の業務	許 可 (1条2)	許 可 (5条2)	許 可 (1条3)	—	許 可 (2条)	許 可 (23条)	許 可 (6条)	—
新株発行	許 可 (4条3)	許 可 (2条2)	許 可 (5条)	許 可 (2条5)	許 可 (4条2)	許 可 (15条)	許 可 (4条4)	—
外国人等の株保持	制限あり (4条1)	—	—	—	制限あり (4条1)	—	—	—
監査役の選・解任	許 可 (9条)	許 可 (7条)	許 可 (6条)	—	—	許 可 (15条)	許 可 (16条)	許 可 (34条)

注) 1. 日本航空株式会社は、1987年10月、完全民営化された。

2. 沖縄電力は、1988年に完全民営化された。

出所) 松原聡、『民営化と規制緩和』(日本評論社、1991年) p.99。

日本では株式会社を代表としての私企業が国民経済の基本単位であり、GNPのほとんどを産出している。政府機関か政府設立の機関で、独立採算性を持つ企業、いわゆる「公企業」が自然独占性や必需性、公益性といった性質を持つ財やサービスの分野に存在する。日本政府の公式統計である「国民経済計算体系（新SNA）」の分類によれば、政府諸機関を1985年産業連関表において、以下のように分類している。



政府諸機関の中に、「公企業」として確認されるのは現在57である。その内訳は一般会計が1，特別会計が18，公団が13，公庫が9，特殊銀行が3，事業団が3，金庫・営団が1，特殊会社が1，その他が8，となっている。

また、「各民間産業扱い」のは金庫・営団が1，特殊会社が11，その他が12，計24社である。前出の旅客・貨物鉄道株式会社（JR7社）及び日本電信電話会社（NTT）は以前「公企業であったが、民営化されてから「特殊会社」になって「公企業」でなくなった。<sup>(9)</sup>

「公企業」は国財政に組み込まれているに対して、「各民間産業扱い」は株式会社の形となり、独立に経営するのである。「各民間産業扱い」に分類される日本電信電話株式会社と旅客・貨物鉄道株式会社は実は「公企業」に属したのである。つまり、日本でいう「民営化」はまず完全な公企業から、準民間産業にすることから始まるのである。それから、政府が所有する株を全部売却して、その企業は完全民営化される。例えば、1953年に日本航空株式会社は政府が240億円を出資し全株数の34.4%を所有するという形で発足したが、1987年にその株を全部売却することによって完全に民営化された。

また、株式会社にしなから、政府は法定持ち株比率を設定し、大株主としてその会社を掌握するケースもある。例えば、日本電信電話会社である。

要約すると、日本の公企業民営化は3つのケースがあると考えられる。

①法定政府持株比率を決めて、政府が大株主としてその会社を掌握する：日本電信電話会社，日本たばこ産業株式会社，電源開発株式会社，関西国際空港株式会社。

②法定政府持比率がなく，今後政府所有株を全部売却するかもしれないが，目下政府が大株主である：JR7社，国際電信電話株式会社

③法定政府持株比率がなく、民営化してから政府所有株を全部売却した：日本航空株式会社、沖縄電力株式会社。

中国では、国有企業の株式会社化の場合、個別企業について特別立法ということをしていない。中国は国有企業の数が多いので、その作業量が膨大になる。しかし、産業戦略の実施に併せて、競争メカニズムを生かしながら均衡的な産業組織構造に向けて、産業別の立法、または特に重要な企業に対する特別立法を早い内にやらなければならない。

#### 5. 債務、余剰人員及び福利厚生部門の処理

民営化する際、長年にわたる非効率な経営が残したつけを処理するのは非常に知恵のいる仕事である。日本では国鉄を分割・民営化する場合、債務、余剰人員及び年金について、以下のような措置をとった。

1987年4月の民営化の直前には、国鉄の長期債務は37.5兆億円に達した。これを全て新会社の負担にすれば、いかに経営合理化効率化を図ったとしても、採算は立てにくい。

そこで新会社のうち、北海道、四国、九州、の3社は長期債務の引き継ぎを免除し、ほかの会社は国鉄から引き継いだ資産の価値に見合う額の範囲で長期債務を引き継ぐことにして、残りはすべて国鉄清算事業団が負担することにした。

国鉄清算事業団が引き継ぐ長期債務は25.9兆円である。自主財源で11.2兆円を処理し、残る14.7兆円については、国において処理する（JRの土地売却、株売却、税金で処理）になっていた。

民営化する前、国鉄再建監理委員会は85年度末の国鉄職員数を27.6万人と予測したが、新事業体の適正要員規模を18.3万人であるとも算定した。そこで「余剰人員」9.3万人が発生した。

監理委員会の方針は、まず分割・民営化の87年4月までに2万人の希望退職を募る。さらに分割・民営化された新事業体は適正人員の約2割にあたる3.2万人を余計に引き継ぐ。この残り4.1万人は清算事業団に所属し、3年以内に再就職できるように対策を講じる、というものであった。

87年4月1日に、実際にJRに移行したものは、20.31万人、清算事業団に所属することになったのは7,600人で、あとは希望退職3.91万人、公的部門転出者1.86万人、一般退職者6,300人、退職前停休職者2,300人であった。

清算事業団所属する7,600人は1990年3月31日迄の間に、2,300人はJRに再就職、公的部門・民間に再就職3,450人、残り1,880人が最後まで清算事業団に残ったが、内850人は辞職し、清算事業団から解雇されたものは1,030人であった。

国鉄共済年金は85年度現在で組合員数が28万人であるのに対し、年金受給者が44万人となっている。収支は85年度で7,400億円の収入に対して、支出が7,600億円と200

億円の赤字である。2年後には積立金もなくなる。この7,400億円の収入の内、国鉄当局の負担は85%近くにのぼっており、このほとんどがいわゆる「追加費用」と呼ばれる過去の無積み立てないし積み立て不足の組合員に対する費用である。これらを新たに発足する会社に全額負担されるのは非常に難しい。そこで国鉄共済年金の支払いを確保するために、政府は国家公務員、電信電話、たばこの3共済による財政調整を85年度から89年度まで実施するとともに、90年度から厚生年金による財政支援が行われるようになった。

平成2年(1990年)以降の収支不足額は年3,000億円である。鉄道共済年金自身の自助努力で1,850億円、財政調整で1,150億円により賄われた。<sup>10</sup>

中国では、国有企業を公司にする場合、まず業績の良い企業から始めている。したがって、債務問題はそれほど深刻でない。また、いままで年金制度がないため、退職金が企業によって支給される。したがって大規模な年金問題になっていない。しかしながら、以前積立がない分で退職金は企業にとってかなりの負担になる。

それらの問題点を企業組織の側面から整理すれば、中国国有企業の組織はたいてい以下の3つの部分に分けられる。

- ①本体の主要な生産業務を扱う部門。
- ②主要な生産業務以外の経営活動に従事する部門。
- ③学校、病院、福利施設など福利厚生部門。

また、中国国有企業の公司化は企業組織の再編成という難題がある。国有企業は大体、本来の主要な業務をあつかう部門、その他の生産業務以外の経営活動に従事する部門のほかに、学校、病院、福利施設等福利厚生部門も持っている。株式化する場合、それらの利益が少ない部門、非生産部門をそのまま新会社に組み入れると、労働生産性、資本生産性等のレベルが低く抑えられて、株式募集に不利と懸念される。

北京、上海、廣東、内蒙古等の企業調査により、公司化に当たって、企業組織の再編成は以下のようなパターンで行われている。

①平行分解。本来の主要な生産業務を扱う部門を株式会社にし、その株を公開する。主要な生産業務以外の経営活動に従事する部門をそれぞれ独立させ、「実業公司」や「服務公司」にする。学校、病院、福利施設等福利厚生部門は地方政府に移管する。これによって、本来の企業組織は完全になくなる。

②持株会社と関連会社、子会社。①との違いが、本来の企業が消滅しなくて、「持株会社」のような「総公司」として存在する。分解でできた株式会社はその関連会社になり、それ以外の「実業公司」や「服務公司」は全額出資の子会社になる。

③生産業務の独立。これは外資との合併企業の組織形態より、影響を受けている。基本的やり方は主要な生産業務を分離し、一般募集により株式を引き受けてもらって新たな株式会社を形成することである。企業の他の部門については、以前のまにする。このパターンは本来企業内に格差(収入など)、新しい株式会社と元の他の業務部

門との関係(取引関係か部門間関係)など問題が生じる。

企業組織の再編成においては、次の5つの難題がある。

①補助部門の独立。

株式化を中心とする組織変革において、主力業務部門は株式会社にするが、それ以外の部門はそれぞれ独立し「実業公司」や「服務公司」にする。しかし、これらの部門はずっと主力業務部門に対し補助業務に従事してきたので、独立して新たに市場を開発する能力がないのである。したがって、それらの部門が独立できるまでの過渡期が必要とされる。

②非営利部門の処理

大型国有企業では、幼稚園、学校、病院、宿舍等非営利部門がある。これらの部門を急に独立させると、いろいろな問題が生じる。地方行政や元の主管機関に移管するのも考えられるが、国及び地方行政の財力が問われる。

③退職年金

大型国有企業はだいたい50, 60年代に創立されたので、相当な量の退職者がいる。現行制度の下では、退職者に対して月々に退職年金を支払っている。しかし、株式化されたら、株主にとって受け入れがたい負担になるかもしれない。

④管理者の処理

株式化を中心とする組織改革では、管理者の余剰及び配置転換が現れる。そのうち共産党組織の人員に対する処理が困難である。

⑤新しい組織間関係及び従業員の生活保障

国有企業の分解、組織改革によって、いくつかの独立な組織が形成される。これらの組織の間では、依然として業務関係があるが、しかしすでに別の企業になっている。このような組織間の関係をどう対処するかことはかつてない課題である。また、福利厚生部門の分離により、従業員の生活にもいろいろな変化をもたらすので、生活の安定及びレベルの向上に十分な注意を払うべきである。<sup>(11)</sup>

## 6. 株主支配と「政企分離」

日本の経済体制においては、株式会社が最も代表的な経済単位となっている。国有企業が株式会社になり民営化されるのは特殊から一般への回帰とも言える。株式会社の運営経験は経済社会にすでに蓄積されている。国も市場経済における政府の統制方法を持っている。したがって、民営化は既得権益喪失を恐れる官僚等の抵抗もあったが、基本的には順調に進展し、業績及びサービスが確実に向上している。

今年の夏、日本の運輸大臣は日本航空株式会社がスチュワーデスにパートタイマーを採用することについて、業務関係の許可等で脅かしてまったをかけた。それは企業経営者の間で強く反発を受けた。日本航空株式会社は以前運輸省が主管する「国有企業」であったが、1987年に政府所有株が全部売却されることによって、完全に「民間

企業」になったのである。株式会社になったので、株主以外のいかなる機関や個人は経営問題に干渉する法的権利がない。このことから株式会社になっても政府からの関与も可能であることを示している。同時に、株式会社になったので、経営者団体等は法的根拠により反抗できたことも示唆している。

したがって、政府が経営まで発言権を持ちたい場合、国有企業について、「政府持ち株比率」を決めている。現在、そのような会社は日本電信電話会社、日本たばこ産業株式会社、電源開発株式会社、関西国際空港株式会社である。当然、政府はそれらの会社の大株主である。国が現在大株主となっているのはまたJR7社、国際電信電話株式会社である。この2社について、法定持ち株比率を設定せず最終的に全株を売却するかもしれない。国が所有株を全部売却し、完全民営化されるのは日本航空株式会社、沖縄電力株式会社の2社だけである。

つまり、日本では株式会社化された国有企業に対して、大株主として支配している。さらに各企業に対して特別立法等の形で、主管省庁、発行株数、政府所有株数、政府持ち株比率、資本金、政府出資額、代表取締役の選任、取締役の選・解任、事業計画、目的達成等の業務、新株発行、外国人等の株保持、監査役の選・解任まで決まっている。そういう意味で、民営化されたが、またそれらの会社は真の「民間会社」でなく、「特殊会社」である。

中国では国有企業から株式会社になった場合、その会社の株は所有者によって3(外国投資家のB株を除く)種類に分けられる。

- ①国家株。国家の出資等を評価し株に換算。
- ②法人株。別の法人が取得した株。
- ③個人株。従業員及び一般投資家が所有する株。

例えば、沈陽金杯股分有限公司は1992年度、国家株が62.45%、法人株が13.42%、個人株が24.13%になっている。このような比率は一般的である。国が大株主であるので、企業経営者の人選等について当然大きな影響力がある。これは『公司法』に認められた権利である。しかし、政府の主管部門が国家株の代理として人を派遣し法人代表や董事長(会長)になって、企業の経営活動を直接干渉することがある<sup>(12)</sup>。いわゆる株主総会、董事会、監事会の間における相互監視という機能が弱体化、形骸化されることとなる。そういう意味で、株式会社の運営経験については、企業、政府とも持たないため、「大株主」と従来の「主管部門」との違いがどこにあるかはまだ区別されていない。したがって、「政企分離」はただ株式会社化するだけで解決できる問題ではない。『公司法』等の法律は「政企分離」のための必要条件を提供するが、いまままで「政企一体」の社会で、それを実現するのは社会全体の努力が必要である。その中に、一番重要なのは政府が自ら自身の機能を企業の活力が生かせる方向へ転換することである。

## 7. 国有資産の管理と政府の機能

現代社会においては、政府が社会管理機能他に、経済機能も持っている。日本ではいくつかの民営化を進めたが、いまでも財政投融资をし、約60の「公企業」を実際に経営している。それらの「公企業」はだいたい自然独占的性格や必需性、公益性といった性質を持つ財やサービスの分野に存在する。しかし、「公企業」の経済に占める比率が決して大きくない。日本は基本的に私企業が主とする経済体制である。

日本では民営化された会社の株の売却益は国家歳入とするか(N T T株の場合)、債務返却に当てるか(J R株の場合)となっている。政府はそれらの資金を株式投資にしない。

中国では、現在国有株はまだ取り引きされていないが、株式化された会社にある国有株をどうするかについては、行政機関の大きな関心を持っている。

まず、問題となっているのは、どの部門が国家所有の株式の代表であるか、その代表はどのように企業経営に関係するかということである。国家国有資産管理局の『股份制试点企業国有資産管理暫時規定』によれば、元の投資をした部門が国有株の所持者、代表者になるとなっている<sup>(13)</sup>。しかし、人民銀行、投資管理公司及び従来の主管部門はみんな関わってきていて、企業は対応を困っている。結局は企業の負担を重くし政府と企業との分離が有名無実となるおそれがあるという報告もある<sup>(14)</sup>。

国有株の配当は国有資産管理局が徴収を担当し国庫へ納入する。その収入は国家建設性予算という項目に計上するとなっている。

株式会社化の進展につれて、各企業への国有株代表の派遣、配当収益の管理が大変煩雑な仕事になるであろう。また、国有株の売却及び政府の株式投資も考えられ、次の案が出されている。

特定企業の国有株の量について、①設立時持株比率(初始持株比率：70%～75%)、②持株基準比率(基準持株比例：適宜に設定)、③持株最低比率(最低持株比例：支配権が掌握できるような比率)、を設ける。

②の持株基準比率以上の分について、売却は自由、売却金はほかの投資に流用することができる。

③の持株最低比率と、②の持株基準比率間の分について、売却はできるが、売却金の使用は株式投資に限定。

③持株最低比率以内の分について、保有するか、国有株所有機関(国家股持有単位)の間で譲渡。

売却にあたって、売値が当該所持機関(従来の主管部門、あるいは政府の投資公司等)が持つ国有株の購入平均コストを越えた場合、その一部は当該機関の収入になる<sup>(15)</sup>。

以上の案によれば、中国では各層政府に株式投資部門ができ、それらの部門が自分の利益目標を持つことになる。国有株を売却して国庫収入にするのは良いが、売却益の一部を担当部署の収入にするのは不正、腐敗につながりかねない。また、政府部門



が株式投資をやることも行政の立場を悪用することにより、インサイダー取引や株価操作等の問題になりやすい。

それらの問題を事前に防ぐために、まず、国有株売却益を国家財政に組み入れ、その用途をはっきり決めるべきである。これは国有資産の本来の性格に最もふさわしい措置である。国有株の売出価格については、市場メカニズムを通じて決定し、売却担当部門に報奨金を払う正当な理由がないはずである。

そして、国有株の売買が行政機関（従来の主管部門、あるいは政府の投資公司等）の間の限定するのも慎重に検討すべきである。なぜ、行政機関は他の行政機関が売り出す株を買う必要があるのか。株式投資の目的は資本収益、会社支配にはかならない。収益目的は買値より高く売却した時のみ達成される。つまり、株式投資にはリスクが付き物である。失敗を恐れ確実に収益を挙げようとすれば、行政の立場、強い資金力を使用して株価操作等をする可能性がある。もし、買う相手も行政機関なら、行政機関間の富の再分配をした以外は何もない。収益を目的とする行政機関のこのような株式投資行動はバブル経済を招く危険性が潜んでいるのである。

仮に会社支配のために、他の行政機関が売り出す株を買うとすれば、その理由はなお問題である。同じ行政機関なのに、なぜ支配を放棄するものと、支配を手に入れようとするものがあるのか。

「国有株の売買は資源の合理的配置につながる」という説もある。仮に国有株の売却目的は衰退分野から撤退し成長分野へ進出することだとすれば、その株を買う行政機関の目的が一体何であろう。

したがって、国有株は株式市場の相場を見計らって計画的に売却すべきであるが、一般投資家を対象とすべきである。国有株を所持する行政機関は市場メカニズムを通じて適正価格で国有株を売却する義務があるが、その売却益の一部を権益にする論理がない。現在進められている経済体制改革は、製品、サービス市場における「政企分離」を徹底しようとするものである。しかし、上記の提案によれば、新しく形成しつつある「株式市場」においては、むしろ新たな「政企一体」を生み出すのではないか。

行政機関が株式売買をしなければ、国有資産は減ってしまうのか。国有資産の価値を維持・増加するためには、株式売買をしなければならないのか。まず、ここで言う「国有資産」とは国有株になった部分だということははっきりされるべきである。資金は一旦株式という形になると、株主にとっての利益は発行企業に対して配当、企業清算時の財産請求権、株主総会を通じての経営参加権しかないのである。その場合、株主は実は実物形式の財産、貨幣形式の財産に対する所有権を放棄することに等しい。その代わり、株主が手にするのは財産請求権、経営参加権、及び高い売値で株式を売却する権限である。しかし、いずれにしても、それらの権限は市場メカニズムを通じて実現するもので、損益両方の可能性がある。したがって、資産を株式する場合、損をすることもあるということを覚悟しなければならない。そうでなければ、日本で証

券会社が大口投資家に対して「補填」を行うといった問題が発生する。

そして、株式は引き受け時より高い価格で売却されるとすれば、その時点では入手した金額はもとより多くなって、「国家資産」はその分だけ増えたといえるかもしれないが、その企業に対する経営参加権が喪失し、もしその後該当企業の株価が続けて上昇するとすれば、その分で「国有資産」が実質的に損失することになる。むしろ、所持のままの方が「国有資産」を増やすことになる。もし逆の場合、当企業の株価が低下し続けるとすれば「国有資産」はその分で損失を回避したことになる。したがって、特定の企業については、株式の売却は必ず「国有資産」の増加につながるとは限らない。

さらに、仮に行政機関はまたその企業の株を買う場合、どうなるであろう。同一企業の株価が売却後に上昇するとすれば、売却の金額で以前と同じ数の株式を買えなくなる。逆の場合は、以前より多くの株式を買える。したがって、同一企業の株式購入も必ずしも「国有資産」を増やすとは限らない。

また、売却益で他の企業の株を買う場合も、同じように損益両方の可能性がある。株式流通市場での投資は本来、投機でありリスクが存在する。無理に確実に儲かろうとすれば、公平競争というルールに反する行動をとる恐れがある。

したがって、個別ケースを除いて、流通市場における行政機関の株式投資については慎重に考えるべきである。

最も重要なのは国、行政組織としての責務である。国は「市場の失敗」が存在し、しかも国民経済に対して重要な分野での製品やサービスの提供をしなければならない。中国では現在このような分野の多くはまだ充分に開発する余地がある。公平性のある、厳格な税制によって税金を徴収して必要な産業をおこすことは国の経済運営の基本であろう。

## 結 語

「政企分離」を求め企業の活性化を図る中国の企業制度改革はいよいよ株式会社化にさしかかっているところである。この改革を成功させるためには、「政」自身の改革は不可欠である。情報能力の適正化を原則にし、技術革新インセンティブを社会全体に与えるような壮観な仕事に徹するか、それとも自ら「プレーヤー」をもし多くの経営活動を行うかという基本的な考え方によって、改革の方向が異なってくるであろう。非公有経済がどんどん伸びてきており、経済のマクロ管理はますます複雑になる。国有企業は徐々に株式会社へ転換することによって政府のいままでの企業管理業務が少なくなり身軽になる。また、三分の一の国有企業は赤字で苦しんでいる。それらの企業を株式会社にしていればその株はおそらく買う一般投資家がいまいである。それらの企業について、事業転換、余剰人員対策及び失業、医療等の年金制度といった包括な対応が必要とされる。

このような状況においては、産業政策、金融政策、税制政策、社会福祉政策等を通じて国全体をより良い方向へ持っていくことこそ、政府としての至上責務ではないか。

〔注〕

- (1) 中国共産党第14期中央委員会第3回総会『關於確立社会主義市場經濟体制問題的若干決定』。
- (2) 同注1。
- (3) 株式合作制は、出し合った資金を株に換算して利益配分等の根拠とし、共同で経営することである。  
しかし、構成員の責任範囲、権利等について、法律上の規定がなく、実態がかなり多様的である。
- (4) 同注1。
- (5) 同注1。
- (6) 股份とは株式のこと。
- (7) 「定向募集」は株式の私募に類似。
- (8) 叶芳和編、『民営化が日本を変える』、PHP 研究所、1991年、pp.146～176。
- (9) 松原聡、『民営化と規制緩和』、日本評論社、1991年、pp.57-99。
- (10) 叶芳和編、前掲書、pp.146～176。
- (11) 王立彦、劉力「国有大型企業股分制改革中的重組難題及对策」、『管理世界』、1993年第5期、pp.149-155
- (12) 阿堅、「股分經濟改革中的問題与探索」、『中国企業家』、1993年第10月号、pp.29-31。
- (13) 劉国亮主編、『国有企業股分制改組原理与操作』、中国財政經濟出版社、1993、8、pp.344-349。
- (14) 霍心一、「股分制：運作考察及問題探討」、『中国企業家』、1993年10月号、pp.40-41。
- (15) 劉国亮主編、『国有企業股分制改組原理与操作』、中国財政經濟出版社、1993、8、pp.160-162。