

Singapore Topics - 5

シンガポールの GLC 論争

政府系企業の役割と存在意義

2 0 0 2 年 9 月
シンガポール駐在員事務所
日本政策投資銀行

はじめに

本トピックスは、最近のシンガポールにおける GLC (Government-Linked Companies) をめぐる論争を紹介するものである。

従来より政府主導の経済運営で知られるシンガポールにおいても、最近では民間企業等からこれら GLC に対する批判がなされるようになり、経営が非効率であるとか、民業を圧迫しているとか、新規起業の芽を摘んでいるといった指摘も散見される。

しかし一方で、GLC がシンガポールの経済発展に果している役割は計り知れないほど大きく、今後とも国際競争が激化するなかで適正な経済運営を実施していくためには不可欠な存在であると評価する声も多い。

そのような状況のなか、国会においてもこの問題がクローズアップされ、2 日間の論戦が展開された。以下では、新聞記事からその論点を紹介し、政府系企業の役割と存在意義に関する議論の参考に供することとしたい。

シンガポール駐在員事務所
首席駐在員 丹羽由一

目 次

1 . リー副首相国会答弁「GLC は翼を形成するための筋肉」	4
2 . Business Times 社説「民間部門に成長機会を」	5
3 . まとめ	7
(資料) リー副首相演説「シンガポール株式会社発展のために」	8

1. リー副首相国会答弁「GLCは翼を形成するための筋肉」

リー・シェンロン副首相兼蔵相は、8月28日の国会審議において、政府系企業がシンガポール経済の発展に果たす役割は大きく、いわば「シンガポール経済が飛行するための翼を形成する筋肉」であるとして、民間企業を発展させるために政府系企業を縮小するよう迫った国会議員に強く反論した。

議員側の批判の要旨は、公式・非公式な特権を持つ政府系企業の経営が非効率であり、民業を圧迫し、世界に通用する民間企業が育つのを妨害している、というものであったが、これに対しリー副首相は、民間企業経営者のリヨン・ホーンキー議員らが政府系企業を批判する真意は、業界競争を緩和して超過利潤を得るためであると反論。実際には、政府系企業が縮小しても海外の大企業との競争が待ち受けており、さらに消費者から見れば選択肢の減少という結果につながるため、好ましくないとの見解を明らかにした。

リー副首相の国会答弁は、二日間にわたった政府系企業に関する論戦の締めくくりで、「目指すべきは、政府系企業の廃止でも民間との競合制限でもない。政府系企業と民間企業はそれぞれシンガポール経済の成長と海外への発展に果たすべき役割を持っている」と強調した。

この中でリー副首相は、シンガポールテレコム、シンガポール航空、シンガポールテクノロジー、PSA（シンガポール港の運営主体）といった政府系企業を成功例として挙げ、「このような政府系企業を作るよりも民間企業の育成に力を入れたほうがシンガポール経済の活性化につながる」との議論も可能だが、少なくともこれらの企業は立派な結果を出した。問題なのは政府系か民間かではなく、どれだけ良い仕事をし、経済に貢献しているかである」「確かに民間企業にはより厳しい競争を強いることになっているかも知れないが、どんなに厳しくとも公正な競争である限り、それはシンガポール経済に有益である」

「我々の目的は全体のパイを拡大することであり、政府部門を縮小して民間に分配することではない」と付け加えている。

さらに政府系企業のシンガポール経済への貢献度合を表わすデータとして、2000年のGDPのうち、13%が政府系企業によって生み出されたことも明らかにした（残りは政府部門9%、民間部門78%）。

また民間競合に関しては、「もし政府系企業がなければもっと多くの民間企業が誕生していた」との批判に対し、それは悲しむべき誤解であるとした上で「仮に政府系企業が存在しなかったとしても、民間企業はその代わりに強大な外国企業との競争に晒されるだけ」「政府系企業をなくすことは外資の寡占を助長し、消費者の選択を減らすことを意味する」「国際競争力を有する中小企業群を育成するためにも、これはむしろ有害である」と反論している。

さらに政府系企業の業務分野拡大に関しても、これに反対する議員に対して「リスクが高く懐妊期間の長い、民間が手を出しにくい分野には、これからもどんどん進出していく」と反駁している。

一方でリー副首相は、国家経済戦略上さして重要でない、或いは国際競争力を有していない政府系企業の整理再編についても言及し、「我々は政府系企業群を再編し、不要なものを売り払う」と確約した。

「現に我々は 1987 年のファム民営化委員会の勧告に従い、41 社の政府系企業から完全に資金を引上げた。さらにリスティングされなかった約 30 社についても出資を部分的に引上げている」

「我々は純粋なビジネスとしての M&A も検討している。これは我々がこれまでに築き上げてきた政府系企業の価値を実感できる方法でもある」

「ただしこれらの整理再編も、適切な時期に適切な方法で実施する必要がある。この意味で、整理対象企業を大々的に公表するようなことは、当該企業の売却価格と格付を下げ、取引先を不安にさせ、職員を意気消沈させ、進行中の有望なプロジェクトを潰すだけである」

さらにリー氏は政府系企業のパフォーマンスが良く、運営も効率的に行なわれていることを強調し、「GLC は政府から受けた初期投資を十分に返済した。彼らは競争上の特典や不透明な特権を付与されている訳ではなく、良質なサービスを提供することで正当な利潤をあげているのだ」と付言している。

(8月28、29日付 Straits Times、Business Times ほか)

2 . Business Times 社説「民間部門に成長機会を」

政府系企業をめぐる 2 日間の国会討論では、効率性とか、経済発展に資するかどうかとか、数多くの議論がなされたが、それらはすべて二次的な問題にすぎない。DBS (シンガポール開銀)、シンガポールテクノロジー、PSA (シンガポール港湾) からシンガポール航空、NOL (ネプチューン海運)、キャピタランド (デベロッパー) に至るまで、巨大な政府系企業群が経済を支配しており、効率的であろうがなかるうが、経済発展に寄与していようがいまいが、彼らは現にそこに存在している。

政府の新たな方針によれば、今後政府系企業は徐々に縮小の方向に向かうことになっている。しかしこれは言うは易く行なうは難い。ハリーポッターのように「縮小」と呪文を唱えても政府系企業は小さくはならない。

この問題のキーは効率性や機能性ではなく、政府系企業の存在が民間企業の成長を妨げるか否かである。勿論これは経済全体のパイが拡大するか否かにかかっている。この点に関し、クー議員は国会で「民間企業からの不満は的はずれである」と論じ、「多かれ少なかれどの市場も寡占状態にあり、問題は寡占企業が世界に通用するプレーヤーかどうかということである」

クー氏はさらに、「少数の大物が支配し、起業家にとって決して楽園ではなかった」香港についてもこれはあてはまると主張した。しかしこのクー氏の見方は、折に触れ香港の多様な企業家たちを賞賛してきたリー・クワンユー上級相とは見解を異にしている。実際香港は、クー氏の指摘する少数の大物富豪ではなく、多くの分野において世界的な企業家を輩出している。海運のトゥン&パオ一族、映画のショウ一族、小型モーターで知られるワン一族、スーパーチェーンのファン氏、雑誌出版のライ氏、橋梁工事のウー氏、それに世界一のクリスマスツリーメーカーのカオ氏など、枚挙に暇がない。

クー氏はこれら香港の企業家の数を見落としているだけでなく、質の評価においても間違いを犯している。香港の企業家が百戦錬磨の兵たちであることは疑いがない。彼らは常にトップを目指して戦い、その中で世界的に通用する技を習得してきたのだ。はたしてシンガポールの政府系企業の経営陣にも同じことが言えるであろうか。逆に彼らはどうして海外事業でしばしば失敗するのか。それは貪欲さに欠けているからだと言わざるを得ない。

こういった議論はフェアでないかもしれないが、キーポイントを浮びあがらせるには適している。シンガポールはいま、特に柔軟さと発想の転換が求められる分野において、元気な民間企業が活躍することを必要としている。民間部門を成長させるには、競技場は水平でなければならない。政府はまず政府系企業が現状有利な立場にあることを認識し、それを改革の出発点とする必要がある。

さらに情報の格差という問題がある。政府系企業の職員は一般に民間企業の職員よりも、公式・非公式の人的ネットワークが広い。

かのアダム・スミスは200年前に「国富論」のなかでこう言っている。

「同業者というものは、たとえ純粋な宴会や気晴らしの席でもめったに顔を合わせないが、どういうわけかいつも価格カルテルや談合が進んでいる」

政府系企業が決してそうだというわけではない。ただビジネスマンが集まれば、自社のためにどんな情報でも利用しようとするのは当然である。政府系企業は様々な会合等を通じ、仲間うちで重要な情報を得やすいという点で、はじめから大変有利な立場に立っているのである。

(8月29日付 Business Times)

3. まとめ

シンガポールの政府系企業に対する二つの意見 - 肯定的立場からと批判的立場から - を紹介したが、ここでの論点は概ね以下の三点に集約される。

公正な競争が確保されているか

民間部門の発展を阻害していないか

国家経済にとって最終的にプラスであるか

シンガポールにおいて今このような論議が起った背景には、景気の先行きに不安が広がり、民間企業ではリストラが進み失業率も 5%に達するという状況のなかで、庶民の間に、優秀な人材を独占し順調な経営を続ける政府系の大企業に対する反感が強まったという事情があると報道されている。

このように本件はかなり政治的・感情的な要素を起因とするものであるが、論議の内容は普遍性を持つ点も多いと思われる。

以 上

(資料) リー副首相演説「シンガポール株式会社発展のために」

政府系企業はシンガポールの GDP の 13%を生み出している。ただ重要なのはこのウエイトではなく、経済の全体的なパイを拡大することである。そのために政府は、国際的に通用する会社を養成しようと政府系企業を設立してきた。逆に戦略上さして重要でなく、単に国内サービスを遂行する分野 - 例えば放送とか送電とか - には手を出してこなかった。

こんにち政府系企業はシンガポール経済のメインプレーヤーである。SingTel、SIA、ST、PSA といった政府系企業に規模や経営力において匹敵する民間企業は、銀行 (UOB) や不動産 (CDL) などごく少数にとどまっている。そして一旦政府系企業が作られると、政府はこれをうまく機能させて経済に貢献するよう努力するので、民間企業はより厳しい競争を強いられることになる。しかしどんなに厳しい競争でもそれが公正である限り、シンガポールにとって良いことである。

国会での論点の一つは、今後政府系企業の新規分野参入を抑制するか否かであった。リヨン・ホーンキー議員は抑制するよう主張した。しかし政府系企業も株式会社である以上、この活動を規制することには無理がある。特に上場企業の場合は取締役会の決議や、政府以外の株主の権利を無視することは不可能である。単に政府が株式を保有しているというだけで、企業戦略をまげることにはできない。政府系企業といえども運営はコマーシャルベースで行なわれなくてはならない。もちろんだからといって、DBS が IC の生産を開始したり、PSA が航空部門を新設したりせよと言っているのではない。政府系企業であるという理由で、生れながらに負うべき原罪はないと言っているのだ。

現実的には、この先政府が乗り出すべき事業がそれほどある訳ではなく、例えば新たな航空会社や銀行を設立するとは考え難い。ただリスクが極めて高く懐妊期間の長い、民間が手を出しにくい新規事業には、政府が直接手を下す必要が出てくるかもしれない。通常、民間が手を出さないということはビジネスチャンスがないことを意味し、事業計画は中止されるべきであるが、時には政府は市場の判断に逆らい実行すべき場合もある。ジュロン島工業化プロジェクトは、まさに政府が JTC という新会社を設立することによって可能になったといえる。

またリヨン議員は政府系企業の縮小を主張する一方で、政府系企業が民間の中小企業が実施する新規事業に協力することを求めており、これも確かに意義あることだ (ただし新たな政府系企業がさらに増えることになるが)。

政府系企業のパフォーマンスが良くないと言う意見もあるが、それは市場価格をみれば間違っていることが判る。例えば DBS (シンガポール開銀) と SIA (シンガポール航空) の政府系保有株時価総額は、それぞれ 23 億ドル (約 1600 億円) 、82 億ドル (約 5700 億円) に上っている。

もちろん政府系企業がすべていつもうまくいっている訳ではない。うまくいっていない場合、経営者はその理由を明らかにすべきであるのは当然だが、その先は株主総会を通じて通常の民間企業と同様の方法により、役員交代や事業撤退など必要な改善が行なわれるのが本筋である。これに対し、ただ政府出資を引上げるだけでは何の解決にもならない。それではただのファンドマネージャーと同じである。経験豊かな経営陣を集め、システムを改善し、企業カルチャーを変えることによってこそ改善が可能となる。

そもそも政府が SingTel や SIA、PSA といった大企業を売りに出した場合、一体誰が引継ぐのか。資金面のみならず経営能力面でもそれが可能な者などいない。また仮に国民に政府保有株を分配したとして、これらの会社がうまく行くと思うか。世界中を見渡しても、エクセレントカンパニーの多くは、立派な安定的大株主がいてこそ成功している。特にアジアではそうであるし、アメリカにおいてさえ支配株主がいないことは、エンロンを見ればわかるように決して良いことではない。

シンガポールには、規模や能力において政府系企業に匹敵するような民間企業はほとんど存在しない。これに対し香港では、主要企業の多くは大君と呼ばれる個人によって所有されている。将来的にはおそらくシンガポールもそうなるであろう。しかしそれは今と全く異なる、純粋に資本の論理だけに従う経済社会になることである。

もちろん我々は現状を凍結するとは言っていない。我々は政府系企業群を再構築する。不要なものは M&A により売り払う。これは同時に我々が築き上げてきた政府系企業の価値を実現化する手段でもある。例えば、政府が民間固有の部門に進出したと批判された北京ダックの会社は、94 年に売却した。政府が株を保有するのはあくまで戦略的な分野に限られる。なおこの点に関し、「イエローページに載るような会社には出資すべきではない」という規則も提案されているが、やはりケースバイケースで判断すべきではないか。

リヨン議員は、「政府系企業さえ無ければシンガポールの実業家は非常に幸せであり、もっと多くの事業を起こせる」と言っているが、これは悲しむべき誤解である。政府系企業がなくなれば代わりに強大な外資が乗り込んで来て、生活は今よりさらに苦しくなるであろう。

例えば FairPrice（政府系スーパー）は民間のショッピングセンターには出店しないが、代わりに出店しているのは地元の中小業者ではなく、少数の大資本である。リヨン議員が求めているのは実は「競争の緩和」であるが、これは消費者からみれば選択肢の減少につながるだけで、中小企業の育成には結び付かない。

民業圧迫に関連して「不公平な競争」を指摘する人もいる。例えば不透明な市場慣行、内部情報の漏洩、裏取引、カルテル、様々な特典等々。我々はこれらを徹底的に排除するため、2、3年以内に公正取引法を制定し、政府系企業を含む全社に適用する。政府系企業も民間企業と同じフィールドで競争させ、一切特別扱いはしない。なぜなら我々は彼らに「国のサービスの代行」を委託している訳ではないからだ。

政府系企業を特別扱いすることは経済に害をなすばかりでなく、彼らの効率化の意欲を削ぐことになる。故に MAS（金融庁）が DBS（シンガポール開銀）を規制監督する場合でも、他の市中銀行と全く同じことをするだけである。

なお政府系企業からスピンオフした会社が、引き続き母体企業から仕事を受けるような場合（例えば JTC 系の Ascendas 社）どのように取扱うかはなかなか難しい。当然のことながら公明正大な手法で価格を決定する必要があり、さらに競合他社が存在する場合は入札を実施しなければならない。ただ CPG や Juron Consultants のように官公需を独占していた政府系企業を民営化する場合は、移行に際してある程度のモラトリアム期間を設けるのもやむを得ない。現に CPG は 1999 年 4 月に民営化された後も政府からの仕事をもらっている。ただそれはわずか 2.5 億ドル（約 175 億円）に過ぎず、一方民間コンサルタントには同時期に 13 億ドル（約 900 億円）が新たに発注されている。

またリヨン議員は、政府系企業は、政府系であるという理由で安い資金を調達でき不公平であると言っている。しかし政府は一切債務保証は行っていない。銀行や市場が企業体力から判断して安く貸しているのであり、これは当然の経済原理である。そしてもちろん政府系といえども市場で調達している以上、常に安く調達できるわけではない。現に Moody's は今年 6 月に SingTel を格下げしている。

同時に、政府系企業は政府からの巨額な資金注入のおかげで成立しているというシン議員の主張も間違っている。政府は当初の資本金を拠出しただけであり、残りは彼ら自身の努力により長年の間に蓄積された内部留保なのだ。彼はシンガポールテクノロジー社の成功の裏にある努力を知らない。これはアメリカの防衛産業発展のストーリーとは全く異なるものである。

中小企業が政府系企業傘下に「協力企業」群を形成し、海外のベンチャーに対抗していくという、ウイ議員の案には賛成である。EDB（経済開発省）も既にベンチャー出資制度を持っている。先般 Osim 社に出資したのもその一例である。

一方政府は EISC 委員会より、民間企業への発注をより増やすよう勧告されており、これは着実に進められている。しかしながらこれは安易に政府の仕事がもらえるということではない。むしろこれまでも増して厳しい受注競争を強いられることを意味している。またその際、我々は中小企業を大企業より優遇するということもしない。確かにドイツや日本など一部の国ではこれが実施されているが、結果は非効率を招き、納税者により多くの負担を強いるだけのことである。

中小企業も、政府系企業や大企業と同じく競争力をつけなければならない。彼らが求めているのは施しではなく機会である。そして我々はすでに多くのサクセスストーリーを知っている。

またリヨン議員は、シンガポールで企業家が育たないのは、政府系企業が人材を独占しているからだと批判している。しかし決してそんなことはない。政府は毎年 300 人に奨学金を授与しているが、これはトップクラスの学生の 3 分の 1 にすぎず、そして政府および政府系企業に就職するのはさらにそのうちの 40% である。従って人材を独占しているというのは間違いである。

リヨン議員によれば、仮にリー・クワンユー上級相が政治でなく弁護士之道を選び、ゴ・チョクトン首相が海運会社の役員を続け、トニー・タン副首相が今も銀行に勤務していたら、それぞれの業界はもっとめざましい発展を遂げていたはずだというのが、その考えは民間の人材を過小評価している。政府の人材が民間より有能であるとは言えない。

重要なのは有能な人材をどちらの部門に配置するかではなく、官民の間でいかに健全な人材移動を保証するかということである。我々は若者に教育を施しその能力を最大限に発揮させることを第一に考えており、奨学金を条件に無理に政府部門で働かせようとはしていない。

政府系企業をめぐる議論は 20 年前から続いている。そして我々は 20 年後もまだ議論しているだろう。問題は単純ではない。政府系企業が無くなれば問題は解決されると考えてはいけない。その場合は強力な外資に支配されるだけである。目指すべきは政府系企業の廃止でも民間との競合制限でもない。政府系企業と民間企業はそれぞれシンガポール経済の成長と海外への発展に果たすべき役割を持っている。時には協調し、時には競合し、シンガポール株式会社が世界に向けて発展するために。

（講演録から抄訳）