

サッチャーの民営化政策

02/01/16 小林史永

はじめに

マーガレット・サッチャーは1979年の総選挙での勝利から、83年、87年と3度の選挙で保守党を勝利に導いた女性の政治家で、自らの名前の後にイズムを冠せられたごく希なイギリスの首相であった。イギリスにおいては20世紀で最も在任期間の長い首相でもある。では、そのサッチャリズムとは一体どのような政治思想であったのか。

サッチャリズムとはもともとサッチャー政権下の政治に言及するために作り出された言葉である。サッチャリズムという概念は1980年代のイギリス政治に大きく関わっていた。しかし、実用例では明確な定義が問われることがなく、便利な報道用語として用いられた場合がほとんどであった⁽¹⁾。ただ、政治スタイルとしては、従来までの「合意の政治」に変えて「対決の政治」を全面に出し、イデオロギーとしてはケインズ主義をベースとした社会民主主義に変えて、新保守主義の思想を旗印として掲げている。また、戦後福祉国家を解体しながら、市場原理に基づいた社会経済システムを再生しようとする政策が特徴的だ。

第2次世界大戦後のイギリスは他のヨーロッパ諸国と同様、公企業の割合が高い産業構造であった。サッチャーは政権に就くと、イギリスの再生には、国内の資本をより効率的に、そして競争に耐えうるものに変えていかなければならないと考えた。そこで経営の落ち込んでいる公企業や、非効率的な経営が行われている公企業に民営化というメスを入れた。それが、イギリス経済の再生に欠かせないものだと考えたのだ。具体的にサッチャーが解決しなければならなかったのは、1970年代を通して巻き起こっていたインフレの抑制だった。この時激化していたインフレーションはスタグフレーションとして発現したものであったから、この経済危機を乗り越えるためにはインフレ克服だけでは充分ではなかった。収益性の上昇と国際競争力の回復が重要だったのである。

このような時代背景をもとに、サッチャーは非介入主義、経営効率の上昇、競争の促進を目標に民営化を進めていこうとする。ここではサッチャーが計画通り進められなかった部分を引き出し、サッチャーによる民営化が必ずしも成功ではなかったことを導き出した。

1. 民営化政策

(1) 民営化の基本内容

サッチャー政権の民営化政策は、イギリス経済の再生と強化を目指す政治経済戦略であり、サッチャリズムの基軸を成すものの1つに数えることができる。イギリスの民営化政

策のなかで最も重要な役割を担うのは、公企業の経営効率の上昇を主な目的とする民営化政策である。つまりこれは公企業の私有化と言いかえることもできるし、以前からの脱国有化とほぼ同じ意味で使うことができる。また、部分的民営化という公企業の一部株式の放出、周辺事業部門の売却、公民両部門による共同企業体の設立を含めることもできる。さらには法的地位、組織の改編、経営方針の転換による公企業の私企業化というスタイルで経営効率の上昇を図る擬似的民営化も重要な位置を占めている。例としてあげるならば、イギリス造船、国営兵器廠、海運公社などが財務体質の改善を目標に、現業部門に独立採算性を導入したことである。

福祉国家体制からの脱却、解体も重要だ。より正確に言いなおさば、福祉国家体制の根本からの再編成を意図し、機能・業務の縮小、競争原理を導入するというものである。また社会生活に関連の深い分野での一部の業務の民間委託があげられる。それは医療、教育、住宅の公的機能の縮小であり、自治体、病院の清掃、給食、クリーニング、ゴミ収集などを民間企業が請け負うことを意味している。

交通、通信、郵便、金融、労働などの分野における、公的規制の緩和、経済の自由化も民営化政策である。サッチャー政権成立時、これらの規制緩和はイギリス経済の活性化に欠かせないものだと考えられていた。

戦後体制の根本的再編を意図するサッチャー政権にとって、民営化政策は極めて重要なものであり、政府介入の縮小を基調としている。しかし、サッチャー政府が積極的に政府介入の縮小に努めていたかは疑問が残る。それは後に考察していく。どちらにしろ、スタグフレーションを背景としたこの民営化政策は、民間資本に対して、利潤追及の場を拡張しつつ、経営効率の上昇を図ろうとするものである。

ここでイギリスにおける公企業の重要性を他のヨーロッパ諸国、そして日米と比較しておく(表1)。この表を見ると、日本、アメリカ、カナダなどと比べて、ヨーロッパでは公企業の割合が大きいことが読み取れる。そのなかでも特に、オーストリア、イギリス、フランスが公企業の割合が大きい。オーストリアにいたっては、内陸で造船を主要産業に数えないので、主要産業がすべて公企業によって運営されていることになる。イギリスでは、石油、自動車を除けば、残りの産業はほぼ100%公企業が占めている。わが国日本に焦点を当てると、公企業というのは、郵便、現在は民営化されたが電気通信、鉄道である。アメリカは100%国有化されているのは郵便のみである。ではなぜヨーロッパでは公企業の割合が高いのであろうか。それは第2次世界大戦後、企業の救済、産業の再編、体制の補強を図ろうと、ヨーロッパ諸国が重要産業の国有化にふみきったためである。そのなかでもイギリス、フランスは典型的な例として考えることができる。公企業の形態から見ると、イギリスは公共企業体が主流である。これに対しイタリアでは国家持ち株会社形態が主流で、フランスは公私混合企業形態や会社形態も並存し、やや複雑な構造がある。1970年代の平均で公企業の重要性をイギリス、フランス、イタリアの3カ国で比較すると、GDPに占める割合ではイギリスが最高だが、国内総投資ではフランスが、雇用の面ではイタリアが最

高である。イギリスについていえば、1981年現在で中央政府・地方政府などを含めた公共部門全体でGDPの約30%を占めていたのである⁽²⁾。

サッチャー政権成立当時のイギリスでは、国営企業を中心とし、ブリティッシュ・シュガー、BBCなど、その他の公共企業体、さらに株式会社形態をとる多数の公企業が重要な位置を占めていたのである。

インフレーションの克服を最大の課題とするサッチャー政権であるが、より根本的な問題は産業の長期にわたる衰退にある。よって収益性の回復と効率性の上昇は民営化政策の柱となるのである。1979年の保守党の選挙綱領には、民営化戦略における、最も重要な6点が挙げられている⁽³⁾。

1. 造船・航空・宇宙産業の脱国有化。
2. 全国貨物公社(NFC)の保有株式の民間投資家への売却。
3. 国家企業庁の資産処理をすべく、1979年産業法を修正。
4. 民間による新規のバスサービスが可能となるように認可規制を緩和。
5. 英国石油公社(BNOC)の諸事業を再検討。
6. 公的住宅の居住者への売却。

サッチャー政権のもとで民営化政策は大きく2つの局面に分けて行われたと考えることができる。それは第1次サッチャー政権の時期にほぼ相当する第1局面と(1979年から82年)それ以後とりわけ脱国有化としての民営化が本格的に推進された第2局面(82年から87年)である。

この第2局面において、ブリティッシュ・ペトロリアム(BP)やケーブル・アンド・ワイヤレス(C&W)などの残り株だけでなく、独占または半独占の位置にある公益事業また自然独占と見られてきた公企業が民営化の対象になった(表2)。このような民営化はサッチャーの政治信念に通じるところだが、この広範に及ぶ民営化のきっかけとなったのが、1984年11月のブリティッシュ・テレコム(BT)の第1次株式売却であった。(表2)を見ると、1982年までは売却規模の合計が4億8千8百万ポンドと小さな規模であるが、翌年の1983年に一気に11億4千2百万ポンドに増加し、1984年にはその2倍弱の21億3千2百万ポンドに達する。さらに1986年には43億5千7百万ポンドに達するわけであるから、1984年からの3年間に公企業の売却が民営化の基盤となったことが読み取れるわけである。この民営化の収入は1992年の総選挙までに300億ポンド見込まれていた。その他、民営化された企業は次の通りである。ブリティッシュ・エアロスペース(BAe)の残り株放出、ブリティッシュ・ガス(BGC)、BA、ローバー・グループ、1988年末には、ブリティッシュ・スチール・コーポレーション⁽⁴⁾。

第2次サッチャー政権以後、民営化プログラムは加速され、注目を浴びたが、それに対して、第1局面においては民営化は高いプライオリティーがおかれてはならず、注目はさ

れていない。実際、この時期の民営化を所有形態の変化という点だけから見れば、4年間で25の公企業が民営化されたり、そのステップを踏み出したものの、全体として売却規模は小さく、年平均4~5億ポンド程度に過ぎなかった。それは主要な国家独占体を含まず、石油、ホテル、エレクトロニクス、運輸など激しい国内・国際競争に直面し、民間企業と競合する公企業の民営化であったからだ。しかも、アマーシャム・インターナショナルの株式放出、ブリティッシュ・レイル（BR）所有のホテルや国家企業庁傘下の子会社（持ち株）の売却などを除けば、多くの場合所有権の部分的移転に過ぎなかった。とくにBPの第一次株式売却はすでに前労働党政権下で行われていた⁽⁵⁾。ただ、民営化政策の基礎や、基本方針は第1次サッチャー政権で形作られたし、民営化戦略の立法的プログラムはサッチャー政権の初期に進められたものなのである。民営化に関するものとしては、1980年ブリティッシュ・エアスペース法、1980年民間航空法があり、BAe、ブリティッシュ・エアウェイズ（BA）をそれぞれ会社法の適用される公開会社として設立するものである。その他には、国家企業庁の地位と資金調達を変更する産業関連の法と、道路運送業、居住者が公的住宅を買う法的権利を確立した1980年住居法の制定が成された。競争入札の道が開かれた例としては、1980年地方政府・計画・土地法によって、高速道路と住宅のメンテナンス業務についての民間企業の参加が認められたことがある。

2番目はリドリー報告に関連した政策である。リドリー報告とは1978年に保守党ラジカル右派のニコラス・リドリー議員によって起草されたもので、国営企業の民営化に対する保守党政策グループの最終報告にあたる。リドリーは第2次サッチャー政権の運輸大臣にも任じられ、バス民営化などの政策に従事した⁽⁶⁾。

リドリー報告が述べていることは、国営企業が財務的責任を回復することを基調とし、各企業に対して利用資本収益率の達成を求め。収益率は「レイオフやプラントの閉鎖、あるいは全事業の見切り売り、または廃止を意味する」というものである。しかし、そのためにあらゆる援助を欠かさないことを示す。これに関して、政府の直接の介入は否定している。ただ、価格、賃金に対するコントロールは収益率を通じて成されるものであることから、実際は賃金の抑制を意図している。また、国営企業は民間企業と競合すべきではないと主張している。特別の提言としては、英国石油公社（BNOC）の資産の売却がある。基本的な指針としては、脱国有化という点でも、全部を売却するより、分割するほうが持続的と捉えている。

このリドリー報告を受けての民営化は端的に表れている。公企業の民間企業への転換はそれほど進展していなかったが、1979年~1982年に公共企業体の人員は30万人以上も削減された。この時の公共企業体のGDPに占める割合はあまり変わらなかったが、雇用面では、8.1%から7.0%に急減した。これは時として強制的に減員をして対応にあたったためである。

(2) 財政面の民営化政策

競争と効率の促進というのが公的に表明された民営化の本来の目的である。ただ、競争という面については達成できていないのではという批判がメディアの中から出てくるようになる。この批判は 1984 年に公的支出の削減に失敗した、第 1 次サッチャー政府のグリーン・ペーパーに関するものであると考えられる。グリーン・ペーパーには減税と PSBR（公共部門借入必要額）の削減を強調し、歳入増大の方策として民営化の魅力が説明されており、大蔵省の立場を重視したマネタリスト的緊縮財政の達成を試みていると判断されたからだ⁽⁷⁾。

その背景には、先進国に共通するスタグフレーションのもとでの財政赤字があった。第 1 次石油ショック後の 1970 年代後半におけるイギリスの財政赤字は、計約 430 億ポンドで、そのうち公企業の借入必要額は 106 億ポンドで、およそ 4 分の 1 を占めていた（表 3）。さらに、第一次サッチャー政権は公的支出の削減に失敗していたため、これを民営化によって補うことを方策として採用したのである。つまりこれは、競争の促進という本来の指針からは大きくずれているわけである。民営化によって、その後収入は増大し、他方公企業の赤字も縮小、解消されたが、大蔵省の立場を重視したマネタリスト的な緊縮財政政策は批判されても致し方ない政策だったのである。

では具体的に、サッチャー政府はどのような手段をとっていったのか見ていきたい。

スタグフレーションが深まっていくなかで、前の労働党政権は PSBR（公共部門借入費必要額）を抑制しインフレをコントロールしようと試みた。サッチャー政権でもこの政策を引き継いでいく。新たに EFL システム（外部資金調達枠）を設け公共企業全体が、補助金または借入のかたちで単年度に調達できる外部資金の額をコントロールしていく。EFL システムは収入と経常・資本支出の差額の許容限度を示すもので、3 年から 5 年の中期的な財務目標の達成を補完するための短期的な手段なのである。サッチャー政府は 1980 年 3 月の最初の公共支出白書において、国営企業の外部資金必要額の大幅な削減を提示し、1979 年度の 23 億ポンドから 83 年度には 4 億ポンドを目標として、翌年にはわずか 5000 万ポンドに修正するのである。82 年以降確かに外部資金調達額は減少している。しかし、サッチャー政府が掲げたような数字には程遠い。83 年度の外部資金必要額は依然として約 23 億ポンドあった。目標の 4 億ポンドに近づいたのは 1987 年度まで待たなければならない（表 4）。ただ、外部資金必要額が徐々にではあるが減少したことは、公企業の経営の効率を上昇させている。問題はこの効率性の上昇が資金面の改善だけに留まっていることで、近代化投資、経営システムの改革が見られないことである。競争力を身につけるということにおいては物足りない政策である。

（3）民営化政策における政府介入

第一次サッチャー政府のもとでは、確かに地域援助は削減され、貧困地域での企業ゾーンの創出において政府介入は意図的に縮小された。ただ、産業支出がかなりの額に上っていることは注目されるべきポイントである。1972 年産業法に基づく重要な選択援助も含め

て、特に 1980～1982 年に自動車、鉄鋼、造船、航空・宇宙部門を中心とした公企業に多くの援助がなされた。GDP に占める貿易・産業支出の割合は 1979 年度の 1.1%から 1986 年度には 0.4%に激減したものの、1982 年度においてはなお 0.9%を占めていたのである。つまり、構造調整における衰退部門・企業、あるいは社会政策的意義を有する地域援助などの切り捨てという側面においても、世界不況の中で介入が起こり、市場原理の否定を強制されたのである。

イギリスにおける民営化政策は、政治的・イデオロギー的色彩が強く、財政収入を直接の重要な目的としていることは否定できず、それはなによりも、スタグフレーション、さらに過剰生産力問題が深刻化した中で、サッチャー政権が推進した構造調整路線の一環として捉えられるべきなのである。

サッチャー政権成立時とその後の貿易産業省の支出を比較すると、「地域・選択援助」や「航空・宇宙産業、造船、鉄鋼、自動車に関連する援助」はその支出で大きく減少した。ただそのなかで、技術面の援助では支出は 1.7 倍、すなわち 1 億 4200 万ポンドから 2 億 4000 万ポンドに増加しているのである。

さらに 1980 年産業法によって国家企業庁の役割は根本的に修正された。ロールス・ロイスとブリティッシュ・レイランド（ローバー・グループ）、これはどちらも自動車会社であるが、それに対する責任が解除され、多くの子会社が売却されたのである。前述の 1980 年産業法においては、国家企業庁の廃止の声もあったが、ほとんど全面的にハイテク活動の促進に従事する形態で存続した。1981 年には全国研究開発公社（NRDC）と合併し、ブリティッシュ・テクノロジー・グループ（BTG）として生まれ変わったのである。ブリティッシュ・テクノロジー・グループは新技術の事業を援助するものであるが、活動は相対的に控えめであり、民間資本の活動を強調している。これは構造調整路線における、ハイテク部門の重視や、産業構造の高度化を促進する狙いも表れている。ただ、航空・宇宙など軍事関連の支出が高いことから、イギリス経済に直接競争力強化をサポートしている産業政策かは疑問が残る内容である。

この内容を見ていても、政策次元において非介入主義を原理として見出すことはできないのである。

民営化政策は産業の強化にどのような意義を持つのであろうか。民営化は市場原理、特に競争を重視した非介入主義の新しい産業政策として位置付けられるが、実際は政府介入そのものが否定されているわけではない。

国家企業庁傘下の子会社の民間大企業への売却または BSC や BT の民営化は確かに政府介入の縮小を語っているが、競争の促進を重視しているわけではないのだ。この民営化において、政府は競争相手同士を合同させて新しい民間企業を作り出したり、売却によって実質的に独占の再編成をしたり、または寡占の状態にしていたのである。多くの子会社を売却し、合併企業を作り出すことで民間企業との競争を回避することは、競争の促進とは全く逆の方向の政策である。例を挙げれば、BT の民営化とともに推進された電気通信の

産業において、自由化を図るとともに、BT の主要な競争相手をマーキュリー社にしぼり、彼らしか競争相手として認めなかったのである。つまり寡占政策であり、コントロールされた競争なのだ。

さらに、国家企業庁傘下の企業の民営化とは異なって、主要な国家独占体の民営化については、その多くが少数株の保有、黄金株の保有をしており、政府が条件付の民営化を行っていることが読み取れる（表 5）。黄金株にはすべての株主の権限を上回る権限を与え、株主は管轄の大臣、またはその代理人である。これは、政府介入を確保するために導入された制度である。この制度がある限り、他の民間企業のように市場の原理に基づく経営は妨害されるのであるから、競争の促進、効率の促進といった当初の民営化の目標は達成できていないことを示すのである。

2. 民営化政策に対する評価

非国有化、民営化は 1979 年の選挙公約ではほとんど言及されていなかったが、サッチャー政権の一番の目玉になったことは言うまでもない。公企業の民間資本への売却は、第 1 次サッチャー政権時には目立った成果をあげることはできなかったが、その後の民営化政策に多大なる影響を及ぼしたのである。公共部門と民間部門の間では、大規模な資産の移転が行われた。これは、サッチャー政府の第 2 段階においてであるが、幾つかの国営企業は、売却を投資家にできるだけ魅力的にするために、分割や競争を強いることを妨げたのである⁽⁸⁾。

1987 年 2 月にはイギリスを代表する主要 14 社が民営化され、その収益は 110 億ポンドに達した。1979 年時点で政府部門のほぼ 3 分の 1 に当たる 60 万人が民間に移動し、イギリス経済に占める公企業の比重は大幅に低下した。また収益の面でも大幅な増大が見られる。しかし、この収益性増大の背景には収益率の高い企業が優先的に民営化されたことを視野に入れておかなければならない。

効率性上昇の手段としてサッチャーが採用したのは、大幅な人員削減と労働組合との対決による勝利である。労働組合との対決という面では、イギリス鉄鋼業の例が最適だろう。イギリス鉄鋼業は国有化と民営化を何度も繰り返した興味深い産業である。初めの国有化は 1951 年 1 月に労働党によって行われた。その後保守党が同年 10 月に民営化する。さらに 1965 年に労働党によって再国有化される。

サッチャーは政権に就くと、1980 年、鉄鋼労働組合の 20% の賃上げ要求に対し、わずか 2% の賃上げという回答を出して意識的にストライキを起こさせた。その後労働組合と 1985 年まで対決し勝利を収める。これは労働組合の弱体化を目指して行ったもので、労働者の意識改革が隠れたもう 1 つの狙いだった。これにより、国有産業は合理化に進むが、効率性の上昇に新技術の導入や、施設の拡大はほとんど表れていない。

民営化政策のもう 1 つの目標は競争力の強化である。この点でサッチャーはどの程度の

成果をもたらしたのだろうか。

国際競争という点から見ると、主要な民営化企業に対する黄金株という形の政府介入は、外国資本からのテイク・オーバーを制限したということで、政府介入を否定できず、市場原理の徹底は許されなかった。さらに国内においても、イギリス鉄鋼会社の民営化の過程において、子会社の売却とともに、合併会社の設立が推進され、過剰能力の削減と民間企業との競争を回避している。ブリティッシュ・テレコム（BT）の民営化とともに推進された電気通信事業の自由化においては、寡占政策がとられ、ブリティッシュ・テレコム（BT）の競争相手をマーキュリー社にしぼり、競争をコントロールした。

上に述べたことが、サッチャーが経営の効率性上昇と、競争の促進について行った政策である。経営効率の上昇、労働生産性の上昇を最も早く実現させるのは、言うまでもなく雇用労働者の削減である。70年代のイギリス経済における生産性低下の要因の1つは、衰退部門が過剰人員を抱えていたことである。だからサッチャーは失業者を意識的に作り出した。衰退し、生産性が低い国有産業を政府が抱え込んでいることはデメリットでしかなかったからだ。人員削減は致し方ない政策だったのである。ただ、衰退産業に対し、技術革新、経営革新を行えるようにする援助がもっと必要だったのではないか。また競争の促進においても見えてくるのは介入による寡占政策、つまりコントロールされた競争である。政府がもっと先端産業の育成に早く取り組んでいたならば、結果は違うものになっていたはずだ。サッチャー政権下における研究・開発（R&D）費の支出は（表6）のとおりである。資金においても、人材においても、政府の割合は年々低下している。もともと、サッチャー政府は非介入政策を標榜していたから、このデータは政策に沿ったものとして考えることもできる。しかし、競争において介入しておきながら、国際競争力を身につけるために必要な新技術の開発、研究に消極的なのは持続可能な経済再生、発展にはつながらないと思う。

民営化の最大の目標は、競争の促進、効率性の促進である。企業の所有形態の転換だけでは、それほど効果は見られない。ただ、サッチャリズムの本質が、スタグフレーションを背景とした「意識的な失業者創出策」にあったとすれば、民営化政策は大成功であったと評価できる。それは、ブリティッシュ・テレコム（BT）が成長産業でありながら、1981年度の従業員25.2万人が、1985年度までに23.6万人に削減されたこと、イギリス鉄鋼会社（BSC）では80年3月から85年3月までに10万人が削減されたことをみれば明らかである。しかし、人員削減、政府介入は一時的な対応策の域を出ない。特に外国資本との競争から民営化された企業を守るという政策は、グローバル化が進むという世界情勢からの撤退を意味する。サッチャー政府はもっと新技術の開発、設備の充実化に資金を投資して、国内の企業を競争させることにより生産性上昇を目指すべきではなかったのか。

おわりに

サッチャー政府は産業の長期にわたる衰退を阻止するために、非効率的、競争がされにくい国有産業に頼った経済を、収益性の回復と効率性の上昇を目標として、民営化政策によって解決しようとした。EFL システムによる資本統制を図ったり、収益性の高い公企業を売却し、政府の歳入を増やした。大胆に取り組みられた民営化政策ではあったが、生産性の上昇をもたらす近代化や技術革新を背景とした設備投資の拡大は達成できなかったと捉えることができる。何よりも、政府が介入して競争を制限している時点で、国際競争力の強化は困難になったと思われる。

民営化政策は確かにサッチャー政権の目玉であった、多くの成功も結果的には認めることができる。しかし、サッチャー政権成立当初の目標からは多少ずれてしまったようだ。

-
- (1) 豊永郁子『サッチャリズムの世紀』創文社、1998年、3頁。
 - (2) 内田勝敏編『イギリス経済』世界思想社、1989年、83頁。
 - (3) 同上、86頁。
 - (4) 同上、87頁。
 - (5) 同上、88頁。
 - (6) 豊永、前掲書、170頁。
 - (7) 内田、前掲書、93頁。
 - (8) A・ギャンブル『自由経済と強い国家』みすず書房、1990年、170頁。

- 表1 内田勝敏編『イギリス経済』世界思想社、1989年、83頁。
表2 同90頁。
表3 同94頁。
表4 同98頁。
表5 同103頁。
表6 同71頁。

参考文献

- 豊永郁子『サッチャリズムの世紀』創文社、1998年。
内田勝敏編『イギリス経済』世界思想社、1989年。
A・ギャンブル『自由経済と強い国家』みすず書房、1990年。