

# イタリア公(益)企業の民営化

亀田 利光

---

## まえがき

1. 国家の経済介入の歴史的経緯
2. 公(益)企業の概観
3. 民営化の要因と目的
  - (1) 民営化の前段と法的整備
  - (2) 民営化の要因と目的
  - (3) 「経済民主主義」発展のための民営化
  - (4) 公益企業の民営化
4. 民営化の現状
  - (1) 主要な公企業の民営化
  - (2) 主要な公益企業の民営化
5. 民営化の政治的条件としての政党専制の崩壊と社会改革的意味

## まえがき

かつてイタリア国家の経済介入は、本来の「公益」という域を超え鉄鋼・自動車からスーパーマーケット・観光・アイスクリームまで国が管理所有していると言われるほどに際限がなかった。それは、あたかも「カムフラージュされた現存社会主義」<sup>(1)</sup>の観を呈していた。そのイタリアでも90年代に入り、欧州統一市場の形成や構造汚職の摘発による政党専制の崩壊などの国内外情勢の変化を背景に、すでに限界にあった公企業の経営難や国家財政の危機が切迫した問題として浮上し、民営化というかたちでの「現存社会主義」の解体が避けられなくなっている。

OECDの民営化に関する特別報告<sup>(2)</sup>は、イタリアが93年から97年の5年間で444億1600万ドルの民営化を達成し、OECD全体額の14%、同じくEUの21.8%を占めるほどに民営化の最先端を行っていることを示し、「イタリアの民営化計画は、最近4年間のもっとも重要で安定した計画の一つであ

---

(1) *Il Mondo*, 5.6.1998.

(2) *I'Unità*, 8.3.1998.

る」<sup>(3)</sup>という評価を与えている。

いま、民営化の波は、「公企業」という範囲を超え、経済活動の規制緩和や労働市場の自由化、行財政改革をともしつつ医療、年金、教育の領域にまでおよんでいる。かつて共産党の機関紙で現在は左翼民主主義者系の新聞となった『ウニタ』でさえこの6月には「民営化」され(党の所有株は25%)、コロッセオなど古代遺跡の民間売却も話題となっているほどにイタリア社会は、「公」から「民」への全面的な塗り替えに取りかかっている。本稿は、そのような全体の状況を念頭に入れつつ、本来の公企業および公益企業を対象を限定し民営化の背景と現状について概観し、それがイタリア社会の変化にとってもつ意味について考察するものである。

## 1 国家の経済介入の歴史的経緯

イタリアにおける国家の経済介入は、1884年テルニ鉄鋼会社の設立にはじまり、その後、1905年の鉄道国有化、1920年代から30年代にかけての国有林、電話通信、専売事業、道路事業へと拡大していった。介入の度合いをさらに深める契機となったのは、29年の世界経済恐慌であり、深刻な打撃を受けた経済を救出するため31年に産業金融機関としてIMI(イーミ、イタリア動産金庫 Istituto Mobiliare Italiano)、33年に国家の全額出資によるIRI(イーリ、産業復興公社 Istituto per la Ricostruzione Industriale)が設立されることで、今日にいたる企業家国家の枠組みが形成されることになる。

戦後のイタリアは、戦争による多大な被害と民間資本の弱さゆえにファシズムの遺産であるIRIを解体するどころか国家の経済介入の継続を不可欠とした。54年、自由主義経済路線をとるキリスト教民主党(DC)デ・ガスペリのもと、書記局長となった同党左派のファンファーニは、イタリア工業家連盟(Confindustriaコンフィンドゥーストゥリア)から自立し、DC権力の経済的基盤として公企業を強化する路線を実行した。その前年の53年には国際石油資本からの独立をめざした国家持株会社ENI(エーニ、全国炭化水素公社 Ente Nazionale Idrocarburi)が設立され、56年に国家持株会社の行政管轄機関として国家持株省が設立されるとともにIRIが工業家連盟から分離、それに対置して国家持株企業家連合(Intersindインテルスインドゥ、Sindacato delle Aziende a Partecipazioni Statali)を組織することで公企業の政治的基盤が確固たるものとなった。この動きに反対したのは、自由党、ファシスト政党イタリア社会運動(MSI)、王党のみで、社会主義の経済的前提条件として国民経済の全面的な国有化を標榜する左翼にとっては、IRIの存続・発展は、当然、歓迎されるべきものであった。

その後も国家の経済介入は進み、63年12月のキリスト教民主党と社会党を中心とする初の中道左派連立政権の誕生は、公企業の拡大発展をさらに促進し、63年に設立された国有企業ENEL(エーネル、全国電力公社 Ente Nazionale Energia Elettrica)がそれを象徴することになった。

公企業は、戦後経済再建と58-63年の経済奇蹟といわれた急成長に貢献したのは確かだが、同時に60年代以降、政党とのむすびつきを強め、経済的自立性を欠く「介護資本主義(il capitalismo

---

(3) OECDの調査報告 Financial market trends, *Il sole 24 ore*, 7.8.1998.

assistenziale)」を許し、政党専制を生み出す経済的前提ともなった。それが汚職の構造的基盤となったのはのちに見るとおりである。

## 2 公(益)企業の概観

従来のイタリア公企業は、提供される財やサービスの性質から、(a)公益部門(電力、鉄道、郵便、電話通信、運輸、海運、航空、ラジオ・テレビ、道路など)、(b)地方公益部門(都市交通、電力・ガス・水道、清掃、牛乳など)、(c)非公益部門(工業、商業、金融、たばこ・塩など)に分類することができる。一方、財のサービスの供給主体からは、国有企業、国家持株会社、国営公社・公団、地方公共企業に分類される。

公益部門は、さまざまな経営主体から構成され、電力は国有企業ENEL、鉄道・郵便・道路・一部国際電話は国営公団、それ以外は国家持株会社(IRI)であり、地方公益部門は、地方公共企業、非公益部門は、国家持株会社(IRI、ENI、EFIMなど)と公的金融機関、専売会社によって担われている(本稿では、公益部門にある企業を「公益企業」、地方のものを「地方公益企業」とし、非公益部門の企業を狭義の「公企業」、「専売会社」はそのままとし、すべてを含む広義の公企業として「公(益)企業」と表記する)。公(益)企業の国民経済に占める割合(90年)は、国内総生産の8.50%、総固定投資の15.11%、全雇用労働者総数の7.8%となっている<sup>(4)</sup>。国内上位20企業(87年)についてみると、内11企業を公(益)企業が占め、雇用の55%、事業高の56%を支えていた<sup>(5)</sup>。

金融機関は、貯蓄金庫を含め銀行の80%が公的機関で、その代表的なものとして中長期信用によって経済の発展・強化に貢献することを目的とするIMI(イタリア動産銀行)やIRI傘下の国益銀行、全国労働銀行やナポリ銀行などの公法銀行(国有銀行)で、保険部門ではINA(イーナ、全国保険公社Istituto Nazionale delle Assicurazioni)がある。

ここで、幅広く公益・非公益部門にまたがる国家持株制度というイタリアに特殊な公企業制度については、その機構が複雑であることから簡単に整理しておくことは適切であろう<sup>(6)</sup>。同制度は、公法にもとづき国が全額出資する国家持株公社を親会社とし、その下に事業部門ごとに公社が全額または過半出資する持株子会社としての金融会社があり、実際に事業にかかわる孫会社としての事業会社が置かれるというピラミッド型の構造をなしている。公社は、国家持株省の指導下に置かれることで、上からの経済政策と下からの市場の論理を統合したシステムとなっている。民営化の議論が本格化する直前の90年時点での国家持株公社の主要なものにIRI、ENI、EFIM(62年設立、工

---

(4) *Conti nazionali economici e finanziari dei settori istituzionali, anni 1988-94*, collana d'informazione, edizione 1996, No.1, ISTAT.

(5) *L'Espresso*, 27.8.1998.

(6) 国家持株制度については、伊藤光晴・石川博友・植草益編『世界の企業3 フランス・イタリアの政府と企業』筑摩書房1975年、藤川鉄馬『イタリア経済の奇蹟と危機』産業能率大学出版部1980年、長手喜典『イタリア経済の再発見 - 南部開発問題から産業事情まで』東洋書店1991年、島田精一編『イタリア・ビジネスガイド - その魅力と進出のポイント』有斐閣、1992年参照。

ーフィム、製造業金融持株公社Ente partecipazione e finanza industriale manifatturiera)がある。

IRIの事業分野(90年時点)は、広範囲にわたり、機械(FINMECCANICA機械金融会社、金融会社名で以下同様)、造船(FINCANTIERI造船金融会社)、海運(FINMARE海運金融会社)、鉄鋼(ILVA)、建築土木(ITALSTAT)、電話通信(STET電話金融会社)の6部門で金融会社を通じて事業展開し、社会資本(ITALIMPIANTI)、食品(SME南部金融会社)、国営ラジオ・テレビ局(RAI)、アリタリア航空(ALITALIAイタリア国際航空)、国益銀行(イタリア商業銀行、イタリア信用銀行、ローマ銀行、サント・スピーリト銀行)などの部門ではIRIが直接資本参加する形態をとっている。

ENIは、直接事業会社を通して石油(化学)・天然ガス・石炭などの分野で事業展開し、国際石油資本の中で第7位という重要な位置にある。EFIMIは、4つの金融会社を通して金属機械企業への公的資本参加を促進することを目的にしている。その他に、倒産に瀕した企業の買収と再建後の売却によって不況産業を救済する機関としてIMI、IRI、ENI、EFIMの共同出資で71年に設立されたGEPI(ジェーピ、産業経営管理株式会社Gestione e partecipazioni industriali)を付け加えておきたい。

### 3. 民営化の要因と目的

#### (1) 民営化の前段と法的整備

イタリアは、80年代の日本や欧米諸国の新保守主義による行財政改革、民営化・規制緩和の流れからはずれていたが、90年代に入りようやく社会の変化を構成する重要な要素として登場してきた。

公企業は、80年代はじめ最大規模に達したが、それは同時に70年代半ばの石油危機によって経営難に陥った企業の救済に走るなかで経営赤字の増大をともなっていた。「公企業は『生産する』ためではなく『分配する』ために機能しているにすぎない。経営の収益性や事業の経済的適合性とは関係なく賃金や給料、注文や請負を分配している」<sup>(7)</sup>とさえ非難された。もっとも事態が深刻であったIRIは、75年以降赤字に転じ、ついに累積赤字は、92年に頂点(72兆6430億リラ)に達した。

80年代にもアルファ・ロメオなどいくつかの民営化はみられたが、きわめて限られた現象であり、むしろ、92年までは他の主要なヨーロッパ諸国に比し、公企業は拡大する傾向にあった<sup>(8)</sup>。実際、90年の時点では、まだIRIの発展・強化が主張され、競争力の向上のために重要でない部門を「売却」し、無計画にあらゆる領域に肥大化した事業を整理し経営を健全化することが構想されていたにすぎない<sup>(9)</sup>。

だが、国内外情勢の変化は、イタリアを本格的な民営化へと押しやった。構造汚職の摘発が勢いづいていた92年6月に成立したアマート政権は、8月にはIRI、ENI、ENEL、INAを株式会社とし、株式を全面的に国庫省に移すことで具体的な民営化に着手した(92年8月8日法第359号「公財政再建のための緊急措置」)<sup>(10)</sup>。この法律と94年7月30日法第474号「国家および公社参画の株式会社へ

(7) Giorgio Galli, Alessandra Nannei, *Il capitalismo assistenziale-Ascesa e declino del sistema economico italiano 1960-1975*, Sugarco Edizioni, 1976, p.131.

(8) Alfredo Macchiati, *Privatizzazioni tra economia e politica*, Donzelli editore, 1996, pp.26-27.

(9) *Relazioni e bilancio IRI 1990*.

の移行促進法」<sup>(11)</sup>は、今日、民営化の基本法をなしている。それと並行して部門ごとの民営化法が制定され、民営化を管轄する機関として総括諮問・保証常設委員会<sup>(12)</sup>が設置された(93年6月)。

93年5月に組閣されたチャンピ政権は、その直後に政党への不正融資で逮捕されたノービリIRI総裁に代わり、民営化を前提にした経営再建の課題を82 - 89年に一度総裁を務めたこともある現首相のプローディ新総裁に託した(94年8月まで)。同じ年の3月には、カリアリENI総裁も政党への不正融資で逮捕され、7月には刑務所で自殺するなど、汚職摘発は大半の公(益)企業を巻き込んだ。同年末のIRIのイタリア信用銀行とENIの金属機械企業Nuovo Pignoneの最初の民営化は、戦後最大規模の構造汚職の摘発による政界・公企業界の動揺とも相俟って公経済の全面的な解体を印す第一歩となったわけである。

## (2) 民営化の要因と目的

現在進行中の民営化は、企業の効率化と競争力の向上、国家財政赤字の解消、欧州統一市場への参加、株式市場の発展、民営化された部門での市場の創出の5つを主な目的としている。

これまで公(益)企業の経営が市場の論理を逸脱し政治的な判断(政党の利害関係)に依存してきたこと、公(益)企業と民間企業あるいは同じ公(益)企業間の調達が経済性や競争性などの点で「非常に不透明な構造」<sup>(13)</sup>にあったことが重大な問題になっていた。そのため、市場の論理にもとづく経営再建は、民営化の重要な課題の一つとして提起されたのである。それは、93年以降のIRIの赤字減少などとして成果をみている。

民営化を促す切迫したもう一つの要因となったのは、国家財政赤字である。イタリアの財政赤字は、70年代に上昇しはじめ、累積債務の国内総生産比は、71年38%、81年58%、91年には102%に達していた。民間への企業売却から生ずる国庫収入や国の補填金の廃止が「財政赤字の国内総生産比の減少に寄与し、マーストリヒト基準への合致を促進することで財政に対して疑問なく重要な役割」を果たしたことを会計院は評価している<sup>(14)</sup>。95年に累積債務は、15年ぶりにはじめてマイナスを記録した(97年は121.6%)。

深刻な財政赤字の解消をイタリア政府に強く意識させたのは、欧州統一市場への参加である。それは、また、その障害となる各国ごとの規制や個別経済への介入を除去するために規制緩和とともに市場開放・民営化を求めている。ここに民営化の第3の目的があり、欧州諸国のイタリアに対する信頼を獲得するためにも必要なものとなっている。98年5月2日、イタリアは、その2年前には参加が危ぶまれていた欧州統一通貨への正式加盟を承認されることで責任の一つを果たした。

---

(10) *Legge 8 agosto 1992, n.359, Conversione in legge, con modificazioni, del D.L.11 luglio 1992, n.333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica.*

(11) *Decreto-legge 31/5/94, n.332, coordinato con la legge di conversione 30/7/94, n.474 recante: "Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato degli enti pubblici in società per azioni.*

(12) Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia.

(13) Filippo Cavazzuti, *Privatizzazioni, imprenditori e mercati*, il Mulino, 1996, pp.69-70.

(14) *Il Mondo*, 26.6.1998.

財政赤字の解消と欧州統一市場の形成は、イタリアの民営化により拍車をかけた。これまで自然独占を前提に民営化から除外されてきた電話通信・電力・鉄道・郵便など公益部門も市場経済に巻き込まれることになった。これらの部門の国庫からの移転額が最後の6年間で財政赤字の6分の1を占めるまでに膨らんでいたことも見逃せない。

### (3) 「経済民主主義」発展のための民営化

民営化をより積極的に動機づけているのは、株式市場の強化であろう。イタリアの株式市場は、上場企業数が206(96年6月現在)というきわめて未発達な状態にある。多くの企業が家族経営が金融会社によって運営され、株式市場を信用せず、銀行への借入れや公的資金に依存する体質をもっている。実際、金融資産高における非銀行金融資産高の割合は13%で、OECD平均37%や南米の18%に比べてもきわめて低くなっている。このような遅れた資本主義を克服するために民営化を通じて株式市場を発展させることが、民営化の第4の目的としてあげられる。

その際、株式市場の発展は、「家族資本主義」から「大衆資本主義」への移行としても捉えられ、民営化にある政治的な意味づけがなされている。92年7月のアマート政府『経済金融プログラム』は、「民営化は、『真の』市場を創出するために重要な役割を担うことができる」として、「参加型資本主義をモデルとするパブリック・カンパニー」の創出を目標に掲げた。「パブリック・カンパニー」という経営形態は、競争力をもつ有力企業となることとともに、一般預貯金者が株式市場に参入できる可能性を高め、公益企業であるがゆえの一般株によって新市場を開発するとともに市民を巻き込むことで経済民主主義を発展させるものとして理解されている<sup>(15)</sup>。チャンピ政府も民営化が「株式所有の普及を促進し」、「憲法第47条の精神にある経済民主主義の発展と株式市場の強化に貢献する」ことを展望していた<sup>(16)</sup>。この数年、国民貯蓄は、急速に国債から株式投資へ流れ、資本主義の「大衆化」を支えつつあるかにみえる。

株式市場の「大衆的」発展が保証されるためには、民営化がどのような方式(売却方式)で行なわれるかが重要となってくる。民営化が実務的に可能となったのは92年12月30日の経済計画閣僚会議CIPEの民営化方式に関する指針においてだが、そのCIPE指針<sup>(17)</sup>は、売却方法として公開入札・公開競売・直接交渉の3つを示している。とりわけ、公開入札は、「株式の最大の普及と一致する」(CIPE指針第8条)ものとして92年2月に導入された。しかし、IRIとENIの大半の民営化が公開競売によって行われ、公開入札による民営化のケースは限られている。公開入札が少ない理由として「マネージャーのパフォーマンスを評定する信頼できる金融分析にもとづいた効果的な株式市場の欠如」<sup>(18)</sup>が指摘されている。

(15) ヴェントACEA総裁, *l'Unità*, 14.3.1998.

(16) Macchiati, op.cit., p.53.

(17) *Direttive concernenti le modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome.*

(18) Franco Bonelli, *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Giuffrè, 1996, p.55.

#### (4) 公益企業の民営化

公益企業の民営化に関しては特別な注意を要するであろう。なぜなら、政治的・経済的理由から国家の経済介入を歴史的に形成してきた公企業と公益性から国家の自然独占を前提にする公益企業とは明確に区別されるからである。それゆえ、公益企業の民営化においては、「公益」と「独占」という本来の性格をどのように両立させるかという問題が生じる。先にみた民営化の4つの目的は、公益企業にも共通するが、ここにもう一つ特別な目的として独占から解放された部門での市場の創出と公益の保護が加わってくる点で異なっている。

いまのところ、公企業の民営化は、全株式の民間への売却よりも株式の一部売却や事業の民間委託、株式会社への経営形態の転換、市場開放などによるのが一般的となっている。その中でとりわけ、公益企業の民営化において焦点となっているのは、市場開放である。つまり、公益企業が国家独占を前提にしてきただけに単に株式会社への移行や民間への売却だけでは独占が公的なものから民間に移るにすぎないからである。また、国が事業を相変わらず民営化された独占企業だけに委託するならば事態に大きな変化はない。この市場開放を促進するために、イタリアではじめての独占禁止法（90年10月10日法第287号「競争と市場の保護に関する法規」<sup>(19)</sup>）が制定され、反独占委員会（正式には「競争と市場保証委員会」<sup>(20)</sup>）が設置された。

しかし、市場開放に対してははまだ抵抗も少なくない。電話通信部門ではENIやENELなど大公企業が事業参入しているだけでなく、他企業の参入に十分に門戸を開こうとしない。また、2038年までの高速道路会社への事業委託は、欧州委員会が一般入札による事業部門の開放を要請しているように市場の開放を保証するものではないという批判も多い。

公益企業の独占が廃止されるということは、独占によって維持されてきた公益性にも影響を与えずにはおかない。そこで国家による公益の保護を保証するためにゴールデンシェアー（「黄金株」）が導入された。ゴールデンシェアーは、法474号第2条において「国庫省の特権」として規定されているもので、防衛や運輸、電話通信、エネルギーなどの国益産業を特定の主体の支配、とくに外国資本の支配から防衛すること、国の産業政策推進の手段とすることの2つの目的をもっている。「特権」は、5%または国庫省の定める比率を超える株式所有の拒否権、企業の改変（解散・合併・分離・移転・生産対象の変更・特権の変更や廃止）に関する決議の拒否権、理事の任命権の3つの権限を国庫省に与えている。

チャンピ国庫相は、「イタリアで実施されるゴールデンシェアーの特徴とその一時的な性格」について述べ、それは「公的なものから民間に移行するための手段であり、民間が組織固めを行なう移行期間中、公的な存在がいくつかの基本的な継続的なものを保障し、民営化企業に投資した投資家に保障を与え、軽挙妄動がないことを保障する」<sup>(21)</sup>のものであるとしている。だが、ゴールデンシェアーについては、自国の国益を優先する手段を不当なものとするEUの方針と対立するものではないかという議論もあり、カヴァッツツティ国庫次官の委員会に委託された文書は、ゴールデン

---

(19) *Legge 10 ottobre 1990, n.287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato.*

(20) *Autorità garante della concorrenza e del mercato.*

(21) *l'Unità, 21.2.1998*

シェアの廃止を提言している。

## 4 民営化の現状

### (1) 主要な公企業の民営化

IRIは、自身が株式会社となり国庫省に資産を移転するとともに傘下の多くの金融会社や事業会社が民間に売却されることで大きく様相を変えた。鉄鋼部門では、FINSIDERが88年から清算段階に入り、最後まで残っていたILVAも清算業務の最終段階にある。土木事業会社IRITECNAは、94年に清算をはじめ、電話通信(97年、以下丸括弧内は民営化年)やSME(96年)なども民営化が完了している。巨大な負債を抱えたEFIMは、92年に解散し、その防衛部門はFINMECCANICAに移された。三大国益銀行のイタリア商業銀行(94年)とイタリア信用銀行(93年)につづきサント・スピリト銀行を合併したローマ銀行の民営化(97年)によってIRIは金融部門からの脱退を完了した。IRIの民営化額は、92年7月から98年6月の6年間で68兆7千億リラにのぼる。

98年6月現在、民営化を含む部門再編成を経てIRIの手元に残った企業は、機械、造船、海運、アリアンティ航空、国営放送局RAI、高速道路、中長期金融会社COFIRI、土木事業会社FINTECNA、その他わずかなものにすぎないが、現在もこれらの部門で民間への株式の売却が進んでいる。そして、2000年夏にIRIは、長い歴史に幕を閉じることになっている。

ENIの民営化は、92年に具体的な計画が作成され、98年6月の第4次民営化によって国の株式所有は過半数を割り35%となった。第4次までの民営化総額は、40兆リラを超える。

金融部門では、全国労働銀行やIMI、INAなどの株式の国庫省への移転と民間への売却が進む一方で、98年7月にはIMIとトリノ・サン・パオロ銀行が合併し国内最大の銀行となるなど民営化とともに銀行の統廃合が急速に進んでいる。しかし、全体としてこの部門の民営化は、公的銀行の株式会社への移行などによって促進されるはずであったが、一部の大銀行にかぎられ、それほど進んでいない。

国家持株制度についていえば、93年4月の国民投票の結果、国家持株省は廃止され、翌94年5月には、国家持株企業家連合は解散、イタリア工業家連盟に復帰し、ENIの石油化学企業連合(ASAP: Associazione Sindacale per le Aziende Petrochimiche)も解散したことで事実上、制度としては消滅したかたちとなっている。

### (2) 主要な公益企業の民営化

国鉄：つねに赤字部門としてあったが、85年に公社化され92年に株式会社へ移行したのち経営改善の努力もみられ、設備更新やサービス向上など企業の再編成に取り組みは始めている。

この間、イタリアは、91年の鉄道に関する欧州指針第440号を十分に実行していないと非難されてきた。その中で国鉄は、鉄道建設や架線修復は国の負担とし、路線運営は官民競合とする経営方針<sup>(22)</sup>を示し、政府も98年7月に、所有と経営を分離するかたちでの民営化を決めている。また、中

<sup>(22)</sup> ブランド運輸相、*Panorama*, 19.3.1998.

長距離路線，ローカル線，貨物線の3会社への分割も検討されている。

国鉄民営化の中で，地方自治体もローカル線経営の自治体への移転や欧州入札，地方自治体の参画する専門会社の設立によって対応する動きを示す一方で，スイス鉄道が貨物輸送分野での提携を提案してきているように，今後，国内外での競争が激しくなってくるであろう。

電話通信：同事業は，公益事業でありながらもその主体であるSTETは，IRIの管理下にあった。STETが92年1月に株式会社となったのち，94年8月，国際電話会社Italcableや国内電話会社SIP（イタリア電話事業会社）などIRI傘下の5社が統合して唯一の電話会社TELECOM Italia（テレコムイタリア）を設立した。96年12月，IRIは，STETの株式を国庫省に譲渡し，97年7月には，STETがTELECOMに吸収され国庫省に株式が移転した。その後，97年10月，国庫省は，3年間のゴールデン・シェア（5.17%）を確保することで，TELECOM株22兆9千億リラを売却し民営化した。公益企業の中で大部分の株式を民間に売却した唯一の部門となった。

固定電話部門の自由化は，欧州の中でももっとも遅れ，最後まで難航していたが，98年7月から本格的な自由市場となった。TELECOMと並びALBACOM（全国労働銀行，ENI系），INFOSTRADA（オリヴェッティ系），WIND（ENEL系）の電話会社がサービス提供を競い合うことになる。固定電話に先行してはじまった携帯電話の自由化は，すでにテレコムから独立したTIM（Telecom Italia Mobile）とともに民間のOmnitelが事業活動を展開し，第3会社設立への入札が行なわれようとしており，第4会社も今年後半には誕生することが予想される。

このように電話通信市場は，急速に開放されつつある。それとともに，電話サービスも，数年前には電話設置に1年も要した時期もあったが，TELECOM設立以降，通話料金の引き下げやサービスの向上・多様化など改善が進んでいる。

郵便：国鉄とならび郵政事業も国家財政にとって重い赤字部門となっていた。史上最悪の年となった93年には4兆5310億リラの赤字を出し，97年も1兆9380億リラとなった。それに加え，イタリアの郵便サービスの非効率性，スペインやポルトガルにもあり，欧州の中でも最低の位置にある。しかも，ドイツの郵便会社がイタリア国内で収集した郵便物をドイツから発送することを計画するなど，今後，この分野でも競争が生じてくるのは目にみえている。民営化を含む企業再編が経営の立て直しと効率化によって競争力を高めるためにも不可欠となっているのは確かである。

国営事業であった郵便は，94年1月に公社化され，98年2月28日，国庫省を単一株主とする株式会社となった。しかし，公社化されてからもサービスの向上は遅々として進んでいない。会計院は，民営化が必ずしも予想通りの成果をあげうるものでないことを指摘している<sup>(23)</sup>。その中で，98年7月に郵政事業をそれぞれ資産・財政において独立する郵便，貯金および振込み，地域サービスに3分割することを盛り込んだ機構改革案が提出された。当面，郵便事業の民営化は，宅配便のような一部業務の民間委託を軸に進むであろうが，ヨーロッパ水準のサービス効率の達成にはまだ相当の時間を要するようみえる。

電力：ENELは，電力需要の78.9%を占める独占企業で，92年に公社から株式会社になった。EU委員会は，電力の独占を認めず，99年までに各国電力市場の23%を開放することを要請してい

---

(23) *Il Mondo*, 26.6.1998.

るが、それにもとづいた法案が上院で審議中である。

だが、ENELは、大都市部での独占状態を維持する立場を崩さず、電線は現状のまま独占とし電力生産を自由化することを想定している。それでも、電力生産・配給が自由化されれば、現在、電力需要の7%をまかなう市営電力公社が15%まで成長することも期待されている。

当面は民間への売却は予定されていないが、市営電力公社との合併公社の設立やENIとのジョイント・ベンチャーによる電力生産が検討されるなど市場開放へは向かいつつある。

その他：たばこ・塩専売公社は、98年4月に経済公社となり、1・2年以内に株式会社に移行する予定である。これによっていまのところ専売事業として残っているのは宝くじだけになった。

航空運輸部門では、かつて独占企業であったアリタリア航空とともにAir Oneなど民間航空会社も事業参加し市場開放が進んでいる。現在、アリタリア航空の株式53%は、IRIが所有しているが、99年には最大株主から身を引くことになっている。

COFIRIが所有する(55%)ローマ空港やミラノ市が所有する(85%)ミラノ空港管理会社SEAも民営化に動いている。高速道路会社AUTOSTRADE(IRIが87%所有)は、道路公団ANASから2038年までの事業を委託されたが、そのあとには民営化される予定になっている。国営放送局RAIは、95年6月の国民投票でRAIの民営化(54.9%)が支持されたが、いまのところ企業再編に取り組むにとどまり具体的な民営化の進展はみられない。

地方公益部門は、40兆リラの事業高を抱え26万人を雇用する分野だけにその民営化の影響は大きい。ローマで水道・電気事業を担当するエネルギー・環境市営公社ACEAは、99年1月から市保有株49%の民間売却によって株式会社となり、ミラノ市エネルギー株式会社AEMは、(市保有)株の49%を民間売却することを予定している。その他の自治体でもエネルギーにかぎらず牛乳や清掃事業などの分野で市営公社の株式会社への移行や株式の一部売却、民営化などが進んでいる。

## 5. 民営化の政治的条件としての政党専制の崩壊と社会改革の意味

先に、今日イタリアが民営化に取り組まざるをえなくなったいくつかの事情について述べた。だが、80年代日本・欧米諸国の民営化の流れに大きく遅れた理由を説明するためにはイタリア国内の特異な状況、すなわち「政党専制」に触れないわけにはいかない。

政党専制は、政党が高位の国政レベルにおいてだけでなく日常の市民生活にまで深く利害関係を浸透させる特異な体制としてイタリア社会を支えてきた。いま問題にしている公(益)企業は、その堅固な経済的基盤としてあるとともに、その大半が公共事業を中心とする汚職の温床となっていた。そのような関係が92年にはじまった構造汚職の摘発のなかで白日の下にさらされた。「イタリアの政党専制の質的飛躍は、経済の公的部門の拡大にともなって連鎖的に生み出された。70年代はじめから『国家の占領』という表現が使われ出したのは偶然ではない。政権政党は、公社の設立、公社内での管理職を含む仕事の増殖、合意獲得のための公社の資産の活用と悪用、利害分配の原則にもとづいた職務の割当てなど」<sup>(24)</sup>を通して社会を支配してきた。

(24) Gianfranco Pasquino, *La partitocrazia*, in: Gianfranco Pasquino(ed.), *La politica italiana - Dizionario critico 1945-95*, Laterza, 1995, p.347.

キリスト教民主党がIRI, ENEL, 郵政事業などを権益圏とするなら, 社会党は, ENIを引き受け, 野党を含むその他の政党も相応の利害の分配に与ってきた。かつて国营放送RAI 3局は, 第1局をキリスト教民主党が管理していたとするなら, 第2局が社会党, 第3局が共産党というように利害関係が平等に分配されていたのは特徴的であろう。また, IRI・ENIの新規投資の60%を遅れていた南部地域の開発に充てることを目的とした57年の南部公益特別事業金庫(*la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse per il Mezzogiorno*)は, 膨大で無用な公共事業によって汚職とともにマフィアなどの犯罪組織との癒着を生み出し, もっぱらキリスト教民主党の政治的影響力を行使する政治的「金庫」となっていた。

政党専制において公(益)企業に巢食っていたのは政党だけではない。IRIの国家持株企業家連合は, 民間企業のものとは区別された公企業労働協約を通じて新しい労使関係の創出をめざし<sup>(25)</sup>, 労組との対決よりも対話を重視する立場をとってきた。労組にとって, 民間と異なる公企業の政治的性格を強くもった労使関係は, 交渉において政党を通じて政治的影響を行使しやすい好都合なものであった。公的労使関係が一般に労使関係の近代化に貢献したのは確かであろうが, とくに公益企業にみられるように, 親の退職後, その子どもがポストを継ぐという慣習, 日本の終身雇用制すら足元に及ばない前近代的な「雇用世襲制」は, それに明らかに逆行するものであった。省庁はもちろんのこと銀行やRAI, 電話通信, 郵便などでも雇用の世襲制が実体としてだけでなく労使合意によって定められてきた<sup>(26)</sup>。民営化は, 市場の論理が要求する人員削減を避けられないものに行っているが, それ以上に公的労使関係に根本的な変更をもたらすことになる。

公(益)企業が好都合な商売相手であったのは, 民間企業においても同じである。それは, 民営化に対する民間経営者側の対応がけっして一致していないことにも示される。たとえば, ENELの民営化に関して, 工業家連盟フォッサ会長は「左翼から中道, 右翼にまでわたり根づいた国家統制主義的政党によって導入された障害を取り除き電力部門を自由化」することを要求するが, 一方で, イタリア経済に急激な変化をもたらすことを懸念する経営者もある<sup>(27)</sup>。公(益)企業から発注などを通して恩恵を受けてきた企業にとっては当然のことであろう。多くの民間企業は, 民営化によって「政治システム(公企業の旧いマネージャー)や今日存在する民間企業(イタリア資本主義の『家族』とも言われるが)間の権力配分に同調しない新しい主体の誕生を懸念し」「公企業の調達人という渴望する地位を失うことを恐れ」ている<sup>(28)</sup>。そこには「自らの企業管理のリスクを負うよりも公企業の商売相手として行動しようとするイタリア企業の歴史的選択」<sup>(29)</sup>が現われている。

イタリアでの民営化が今日にいたるまで困難であったのは, このような政党専制の庇護のもとで公企業官僚, それと癒着した与野党, 労組, 民間企業経営者が既得権を失うことを危惧していたか

---

(25) Amoroso Olsen, *Lo stato imprenditore*, Laterza, 1978, p.74.

(26) *Il Mondo*, 5-12.9.1994.

(27) *Il manifesto*, 12.3.1997.

(28) Cavazzuti, *op.cit.*, pp.8-9.

(29) Cavazzuti, *ibid.*, p.36. 反独占委員会テサウロ委員長のインタビュー(*Panorama*, 4.6.1998)やENELタトー社長(*Il Mondo*, 6.1998)も同様の見解を示している。

らでもある。しかし、構造汚職の摘発は、歴代の諸政党をことごとく解体・再編へと追いやり、政党専制を解体した。それが90年代に民営化を可能にする政治的条件の一つとなったのである。

それに加え、伝統的に国家統制主義的な傾向をもつ2つの対極的な政党であった共産党とファシスト政党イタリア社会運動の解体再編によって、民営化に対抗すべきイデオロギー的・政治的障害が取り除かれた。左翼民主主義者(DS: Democratici di Sinistra, 旧左翼民主党PDS)は、現在、民営化を積極的に推進するプローディ中道左派連立政権の中核にあり、国民同盟(AN: Alleanza Nazionale, 旧イタリア社会運動)も「西欧モデルの選択と自由市場の防衛」へ路線転換し、民間独占を排した「市民、消費者の最大の関与」にもとづく民営化を支持する立場を表明している<sup>(30)</sup>。もっぱら国益の防衛という保守的な立場から民営化にかろうじて抵抗しているのは、共産党左派の流れを汲む共産主義再建党だけになった。

イタリアの民営化にたいして評価を下す場合、政党専制の下で社会の「公的」なものは、きわめて「政治的」言い換えれば「政党的」なものであったというイタリアに特殊な事情を理解しておく必要がある。これまでの公(益)企業の問題は、経営赤字や生産効率の低さにあるだけでなく、公益にも対応しないものであったことに重大な問題があった。政党による私物化と非効率とが重なり合って「公的」なものに対する不信感が蔓延し、それが民営化を容易にする社会的雰囲気を作り出しているといえよう。

それゆえ、イタリアにおける民営化は、市場の自由化や財政再建だけでなく政治と経済の関係という、より一般的な変革の契機として捉える必要がある<sup>(31)</sup>。そこには、経済の国家からの解放というよりも政党からの解放(経済の非政治化)、政党専制という「私的」政治から「公的」政治への移行という特別な政治的契機が含まれている。この後者については、民営化が経済における市場原理の導入にとどまらず、それと相俟って政治における競争原理(二大政党制にもとづく政権交代の可能性)の導入を促し、「もしうまくゆくならば、より一般的な政治革新の過程の要素となりうるであろう」<sup>(32)</sup>とも期待されている。このような意味では、イタリア社会の近代化のための不可欠な契機として民営化があるといっても過言ではない。

(かめだ・としみつ 法政大学大原社会問題研究所嘱託研究員, イタリア在住)

<sup>(30)</sup> *Il Mondo*, 15.11.1997.

<sup>(31)</sup> Macchiati, op.cit., p.IX.

<sup>(32)</sup> Cavazzuti, op.cit., p.19.