

## 第七章 提言

### はじめに

本提言は「ロシアにおける企業制度改革の現状」研究会としての共同研究の成果であるが、あくまでも本研究にかかわった分担者の個人的見解の集約で、それぞれの組織の公式見解ではないことをあらかじめお断りしておきたい。

### 1. 基本認識

(1) 本報告書は、これまでロシアにおける企業制度改革の実態を、①改革過程、②企業と行政の相関、③破産制度、④コーポレート・ガバナンス分野での改革、⑤自然独占体の改革、⑥小企業改革の側面において考察してきた。全体として、ロシア企業制度は市場適合的なもの、より透明性の高いものに変化していると言うことは可能であるが、同時に各パートでは一層の制度改革の必要性や課題もまた指摘されている。

(2) ロシア経済は1998年の金融危機にもかかわらず、1999年以来インフレを沈静化させ（なお年間10%を越す比率ではあるが）、プラス経済成長を継続している。

回復のきっかけは、98～99年の通貨ルーブルの切り下げによる輸入代替産業の復調及び99年春からの国際エネルギー価格上昇であるが、現在は内需（消費と投資）が回復をリードしている。この回復過程は同時にロシア企業の市場経済への適合度を高める過程ともなっており、「静かなリストラ」と表現されている。

(3) 政治分野での動きが経済分野に強い影響を与えてきたロシアにおいて、エリツィン政権からプーチン政権への移行は市場経済化政策に大きな影響を与えた。99年夏に就任したプーチン大統領（当時首相）は当初は前ステパーシン内閣の政策踏襲を発言していたが、同年秋には、強い国家、法の独裁、権力の垂直化、等を強調しはじめた。プーチン首相の肝いりで設立された戦略策定センターは、2010年までの長期社会経済発展戦略を練り、2000～2001年の短期社会経済発展プログラムが実行され、現在は2002～2004年の中期プログラムが実行されているところである。市場経済化に向けて多くの分野で改革が行われ、法制度が整備されている。対外債務返済もかつて程は大きな問題とはならなくなり、2000年よりはWTO加盟プロセスが加速化され、それが一層の規制緩和・自由化を進める要因ともなっている。そのような努力の結果、欧米諸国のロシアの市場経済化に対する評価は徐々に高くなっている。

(4) 他方で、ロシアの市場経済化、企業制度改革は必ずしも安定した制度の編成に成功して

いるわけではない。ロシアでは法制度は改革されても、その遵守・施行・運用には多くの問題が見られる。

ロシア経済には今なお国家捕獲 (state capture)、汚職 (corruption)、ヤミ経済あるいは非公式経済などが相当程度存在しており、企業制度改革は自由化に向かって直線的に移行しているわけではない。また、ロシアでは、ソ連時代からの名残で、企業が学校、病院等の周辺部分を幅広く保有するケース、一つの企業が一つの市場を独占するケース、さらに都市形成企業のケースもある。都市形成企業とは従業員と家族がその居住している都市の人口の50%を越える場合、及び、従業員が5000人を越える組織である。旧ソ連では経済合理性を無視して特定企業が特定の場所に恣意的に設置されるケースが多く、その場合、一つの都市の当該企業に対する経済の依存度は極めて高い。このような企業の場合は、たとえ経済的に見て当該企業を閉鎖／清算した方が良い場合であっても、その存続が雇用問題のみにとどまらず、都市の存在そのものにまで関わる重要性を有する場合には、企業の閉鎖／清算には制約が付される。このように、ロシアにおける企業制度には独特の制約もある。

WTO加盟に伴う世界標準の導入についても、ロシア財界のなかには国家に保護を求める行動、世界標準の導入に難色を示す行動もまた報じられているし、プーチン大統領自身も自動車産業、農業、航空機産業の保護を主張しているし、ロシアの地域／地方レベルでも地場産業の保護を全面に主張しているところもある（本論では地域は共和国、州等の連邦構成主体、地方は市町村を指す。以下同様）。また地域／地方レベルで見た場合に独自の安全・衛生等の基準を設定することが行われているケースもある（最近の財政フェデラリズムの改善過程で相当改善はされている）。従って、経済主体の市場の制度への適合度は漸進的にしか変化していないか、地域／地方によりまだら模様となっているように見える。

(5) 経済移行・発展においては、常に二つの道が存在する。一つは経済リベラリズムと呼ばれるもので、種々の経済要素を出来る限り自由化して、その結果、生産要素が市場原理で配分され、最終生産が最大化することを目指す。もう一つは経済ナショナリズムと呼ばれるもので、経済の諸要素の配分をある程度まで国家が行うというもので、日本のかつての傾斜生産が代表例である。通常国では経済政策は常にこの二つの道の間を行き来する。ロシアにおいても、1992年にショックセラピーを開始した際にはかなり経済リベラリズムの考え方に近かったが、上手くいかず、チェルノムイルジン首相時代はそのアンチテーゼとしての経済ナショナリズムの考え方が現実的路線の名の下でとられた。プーチン大統領となってからはまた経済リベラリズム的考え方がとられ、長期・短期社会経済発展プログラム等を設定しつつ、経済の近代化を

進めている。ロシアにおいては、国家の役割が弱く、種々の経済のルールが上手く設定されていない等の問題や一部保護主義的な側面もあるが、現在のプーチン政権の施策の総体を見れば、基本的方向性は世界標準の採用のように思える。特に企業制度改革分野での改革の方向性は世界標準である。本提言は、ロシアがそのような世界標準の企業制度改革を行うに際して、どのような諸点が課題として残っているか、今後何をすべきかということを念頭に置きつつ記すものである。

## 2. 提 言

### (1) 改革過程：民営化等について

ロシアにおける企業制度改革はエリツィン時代から地道な努力が進められてきたが（民法典、株式会社法、破産法、アントレプレナー支援等）、1999年夏のプーチン政権登場後、競争促進、規制緩和、税改革、自然独占体改革、コーポレート・ガバナンス関連制度整備、破産制度改革、小企業支援制度整備、所有権整備（土地、農地、民法典第3部）、労働改革、社会保障制度改革等の過程で一気に進められているとの印象である。

更に、これまでロシア・ガバナンスのアキレス腱であった連邦と地域／地方との法制度の乖離についても、連邦制度の正常化プロセス（特に財政フェデラリズム問題の解決と連邦／地域／地方の法律の整合性）の過程で徐々に改善されている。他方、ロシアにおける企業制度改革の原点とも言える民営化政策については、92年のバウチャー方式民営化及び95年の株式担保型民営化の反省が取りざたされ、一部には、過去の民営化を取り消すべきにとの声も挙がっている。

このような状況で如何に過去の民営化の信頼性を回復し、民営化政策の本来の目的である民間活力をいかに活性化するのか（登記等に対する規制緩和、民間セクターへの資金誘導の安定性、外資導入の緩和）、同時に国家の所有・規制・影響力をいかに実効性のあるものに変えるか（ビジネスルールや環境汚染、独占行為、商品の安全性や労働者の人権保護、贈収賄などの違法行為には規制強化）という側面が重要になる。

従って、如何に自由化・規制緩和と規制・国家の役割を結び付けるのか、如何に公式的な制度改革とともに、非公式の企業活力を引き上げる条件の創出するのか（創出を促すのか）が重要な課題となるわけで、この点を念頭に置きつつ、ロシア政府としては次の諸点を実行すべきと考える。

（イ）民営化は、国民経済規模で見れば、先進市場経済に相当する規模に達している。む

しろ、所有と経営に対する国家の影響のあり方が問題となる。具体的には、第1に、インサイダーへの株式の非公式譲渡や、違法な影響力を排除する上で民営化政策において国家が影響する企業、産業部門、領域を明確にする。第2に、国家の所有権行使における透明化と効率性を引き上げる。ロシアでは、国家の所有権における代表者は必ずしも専門的な知識・経験を有するものではなく、その影響力と経営参画は必ずしも経営効率の改善や国家課題（産業政策など）の解決に有効というわけではない。民間経営者や有識者の登用を含め、国家株の代表制度を改める。第3に、国家の規制と罰則・統制を明確にする。反独占法など違反案件が多く報じられているが、違反者への罰則・強制措置などの実効性は必ずしも明らかではない。実効性を高めるために、強制力を行使する法制度を整備する必要がある。特に、知事、地域議会、地域官僚の仲裁裁判所（裁判制度の改善は認められるが）への介入に対し刑事罰を含めた国家の強い対応が望まれる。

(ロ) ロシアの省庁（産業部門管轄官庁）は傘下の銀行および企業との関係が強い。省庁－銀行－企業の結びつきを切断するうえで、民営化措置は重要である。国有企業の銀行にたいする持ち株を国家に集中するとともに、行政機関が介在した不透明なクロス所有を禁ずる。

(ハ) ロシアでは大企業の再編措置としてテクノポリス構想が利用されたことがあるが、中小企業の活性化と地域活性化の手段として、企業集積地域の整備を図る。とくに、都市形成企業－企業城下町の再生策として、官民一体となった、地域産業再生機関を設ける。

(ニ) アントレプレナー育成：旧ソ連・東欧諸国における計画経済から市場経済への移行過程の経験は、所有・制度の整備よりも、市場に適合的に行動する経営者の形成、起業家マインドの形成が重要であることを示している。ロシアの経営者育成では、自力による形成が多く、アントレプレナーの資質を法の違反や打算的な利害などとして低く評価する傾向が大きい（改善されているが）。それゆえ、ビジネススクールや各種の啓蒙機関・教育機関の整備は引き続き重要な課題となっている。また、企業家活動促進のため、起業への行政からの奨励・支援措置を検討することは有益である。

(ホ) 日本企業の対ロ進出において、ロシアの潜在的な教育水準の高さを考慮すると、ロシアビジネスを展開する際に、従業員教育手段としてOJTは有効性を有していると考えられる。

## (2) 企業と行政の相関について

(イ) ロシアの複雑な法制度をまず認知しておく必要がある。とくに、地域／地方政府レ

ベルで独自ルールを策定しているケースがあるだけでなく、企業経営への介入事例も多いので、地域／地方での経済関連法規と商習慣を調査することが望ましい。

(ロ) 国家との関係で、ロシア財界が企業倫理憲章を採択していることは評価に値する。この倫理憲章を実質化するために、企業の会計監査や罰則規定など行政的な措置をあわせて講じる必要がある。

(ハ) ロシア企業が国家に影響力を温存するひとつの根拠に、企業内福祉の温存がある。社会政策の改革では、年金や医療保健制度などが改革されているが、福祉提供経路が安定しているわけではない。企業内福祉を提供する企業がまだまだ多く、都市形成企業－企業城下町では行政ではなく企業による公共財の供給可能性は強い。この場合、当該企業のリストラや破産はそのまま、従業員が住宅、病院、保育施設、企業による消費財供給といった便益を喪失する可能性を意味している。それゆえ、国家（とくに地域／地方政府）はこうした財を社会的ミニマムとして提供する制度構築（セーフティネット）を避けることができない。これにたいする処方箋として、多くの提言は地域／地方自治体へのこれらのセーフティネットの移管を主張しているが、これまで保有してきた経緯を考慮すると、そのような提言は安易という誹りを受けることもあり得る。地域／地方自治体に受け入れの用意（資金的・制度的準備）がないこと、連続的な移管でなければ当事者への社会的影響はきわめて大きいからである。本提言では、2段階・分離型の移行措置を提言する。まず、地域／地方自治体への移管が可能な財を峻別し、就学前児童保育施設、学校機関、図書館などの文化施設、住宅は地域／地方政府へ移管する。その際、地域／地方自治体に制度構築能力がない場合、その条件が整うまで、企業が維持し、中央政府の補助（金）を維持する。移管が整った段階で、移管し、企業をスリム化する。なお、福祉関連部門に就業しているものを地域／地方自治体に移すなど、雇用面を配慮する。

(ニ) ロシアの企業経営をめぐる訴訟制度、損害賠償制度などに関する情報を明らかにするとともに、訴訟案件を公表する。

### (3) 破産制度について

(イ) ロシアの破産制度は、1993年の破産法施行により整備が開始され、98年には新破産法、99年には信用機関破産法と燃料エネルギー・コンプレックスの自然独占体の破産特令が制定された。さらに2002年末には新破産法が発効し、法的枠組みの整備はかなり進んだと言えよう。また、2001～2002年の司法制度改革（2002年7月の新仲裁手続法典施行など）によ

り、商事事件を取り扱う仲裁裁判所制度も改善されている。

(ロ) 国有企業の分割・民営化によって形成された債務超過企業や業績悪化部門の多くは、いずれ整理・清算されなければならない。したがって破産は更に促進されるべきだが、その受け皿として失業者対策や新規雇用政策が連邦・地域・地方の各レベルで整備されなければならない。特に都市形成企業については、これを破産させる場合には、他に主要な産業がないことから、大規模かつ長期的な住民社会支援（失業手当等）や最終的には移住を促すようなより総合的なプログラムも必要である。

(ハ) 信用機関の破産は、ロシア中央銀行によるライセンス取消しまでの過程を含めると長期化しており、その間の預金の扱いについては十分規定されていない。金融機関の破産は中央銀行主導で手続きが進められるが、預金者を含む債権者や債務者に対して手続きの透明性を保証する必要がある。さらに、預金保護の制度構築が急務である。

(ニ) 今後開始される予定の鉄道改革では、企業分割によって破産状態に陥る企業が生まれる可能性が高い。したがって、鉄道分野でも燃料エネルギー部門の自然独占体と同様の特別規定を用意しておくべきではないだろうか。

(ホ) 現在の破産制度における一つの問題は、破産法が企業乗っ取りの手段として利用されていることである。破産手続きの過程での債権者の権利の公平性の確保については、新法での改善が期待される。ただし、第3章で紹介したように、破産の認定基準の変更を求める声があるものの、2002年にも大枠は変更されなかった。したがって多くの企業にとって破産申請を受ける可能性は依然として高いため、これまでの判例をもとに、紛争の予防・解決のためのマニュアルを整備して対応しておく必要があるだろう。

(ヘ) 制度構築というより大きな課題では、日本の事例は、「破産法」がカバーする倒産の領域を考える上で参考になる。

まず、法的倒産は、日本のように「破産法」「会社更生法」「民事再生法」等複数の法律に分かれておらず、ほとんど「破産法」一つで規定されている。このような事例は他国にもあり、それ自体が問題ではないが、不採算企業の比重が高くそのすべてを清算することは現実的に不可能であること、しかしながら現行法では清算手続きに入る企業が多いことを考慮すると、解体・清算型法規として「破産法」を整備し、企業の再建をさらに促すような法規を別途制定することも検討できないだろうか。

(ト) 最後に、日本では銀行取引停止処分（不渡り二回で取引停止となる銀行業界による処分）によって倒産に至るケースが多く、任意整理（銀行取引停止と内整理）で倒産の約3

分の2を占めている。このような慣習が法的な倒産手続きを補完し、企業淘汰のスピードと効率の向上をもたらすという可能性を軽視すべきではないだろう。この点、現在のロシアでは、市中現金通貨量を管理するために、各企業に対して一定金額以上の現金は銀行へ預託することが法律によって義務づけられているので、日本のような簡易的な倒産制度が機能する条件はない。しかし、ロシアでの今後の制度設計に際しては、このような簡易制度も考慮するに値すると考える。

#### (4) コーポレート・ガバナンス分野での改革について

(イ) ロシアには、旧社会主義時代からの労働者、企業内の株式保持者が多く、特に、閉鎖型株式会社、追加有限責任会社、人民企業、国営・公営ユニタル企業等、独特の企業形態下でインサイダー化しやすいとの特徴がある。また、国家が多くの企業の株式をいまだ保有しているので、ロシアではコーポレート・ガバナンスにおける国家の影響が依然として強い。ただし、総論的には1993年の民法典、1994年の株式会社法及びその後の改正（2002年にも改正）、2002年4月のコーポレート・ガバナンス法典（株主総会・取締役会・会社執行機関の機能・権利・義務）により、かなり改善されている。1997年以来会社乗っ取りの手段として問題となっていた資本の希薄化（capital dilution）も株式会社法改正で再発防止が可能となった模様である。

(ロ) ロシア企業が、株式会社を軸としつつも、閉鎖型、有限会社、人民企業など体制転換に条件づけられる独自の会社形態を有していることを理解し、企業をめぐるステークホルダー（利害関係者）の多様性、利害の多様性を認識することが肝要である。こうした多様性を考慮すれば、ロシアの市場経済移行支援では、財務諸表の改善とともに、労使関係の安定化措置（従業員持株制度など）なども有効であると考えられる。

(ハ) ロシアにおけるステークホルダーとして、インサイダーの権限が強いことが指摘され、経営効率化のために、株主主権にもとづいて、インサイダーをアウトサイダーに切り換える必要性が指摘される。しかし、アウトサイダーは、必ずしも責任ある経営者機能を発揮するとは限らない。例えば、投機目的のアウトサイダーは売却益を目的として、あるいは企業の成長を考慮せず配当の取得を目的として、経営に介入する可能性を有している。機関投資家はその影響力を拡大する可能性が考えられるが、ロシアの機関投資家は脆弱なうえに、経営に対する関心は必ずしも高くない。社会主義経済システムからの転換という初期条件を考慮するならば、安易な株主主権型のコーポレート・ガバナンスではなく、労働者の経営参

加の可能性、雇用保全にたいする配慮も考えつつ、インサイダーとアウトサイダーの両者のプロ・コンを使い分けることが適当ではないかと考える。なお、外部取締役の制度を充実させることも不透明なコーポレート・ガバナンスの改善策になろう。

また、労働者の持株などが重視されるにもかかわらず、労働組合の参加比率は必ずしも高くないと評価されている。労働者の権利を保護する措置を講ずることをより明確にすることにより、企業内の労使関係の安定化を図ることも考慮に値する。例えば、労働組合代表1名を監査役に任命すること等である。

(二) ロシア企業の独自性を勘案するとき（従業員持株制度、企業内福祉、経営参加など労働者の帰属・参加制度）、情報開示、株式のインサイダー取引の制限をどのように進めるかが問題となる。なお、情報開示は、株主（インサイダーを含む）及び投資家に必要な情報を提供するために、企業財務の透明性を確保するために、正確な財務諸表の公表を厳しく義務づける必要がある。垂直統合も含め、企業集団の形成においては、連結決算を導入しなければならない。財務諸表の整備は、設備の更新、融資（担保）においても欠くことができない。

(ホ) ロシア企業の最大の問題は、設備の老朽化である。加速償却制度や設備投資減税を実施するとともに、設備輸入を制限する措置の緩和を求める必要がある。とくに、都市形成企業での設備更新は雇用創出効果が大きいので、設備更新から一定期間の大幅な減税を認めることも適当である。また、設備更新とともにそれに対応した技術水準を有する労働者訓練を整備したり、積極的な労働政策により、労働生産性を引き上げることも効果がある。

#### (5) 自然独占体の改革について

(イ) ガス、電気、鉄道等の自然独占体改革における最大の課題は、改革措置（分割化と一般の他企業参加による競争促進：なお、鉄道の場合は右に加えて株式会社化と民営化）によるプラスとマイナスのバランスを如何にとるかということであろう。

(注) 92年以降の民営化の過程で、ガス、電気については、株式会社化と民営化が既に実施され、現在の国家の株式保有率はそれぞれ約38%、約52%となっているので、ここでは民営化はそれ程大きな問題とはならない。鉄道については、上述の通り株式会社化と民営化が必要である。

すなわち、一方の議論では、分割化し一般の他企業参加を促せば、競争が促進され、価格低下、サービス向上、企業効率向上が起こる。他方、別の議論では、そのような競争原理は



経済性の高い地域でしか機能せず、過疎地をベースとする電力会社、ガス会社及び鉄道をどうするか等、様々な問題が生じる可能性がある。そして、ロシアの場合、そのような地域が相当程度存在する。競争原理の導入は原則進めるべきではあるが、競争原理は万能薬ではない。住民へのエネルギーや鉄道サービスの供給遮断が起こらないように留意すべきである。

また、分割を安易に進めると、その分、信用力が低下するという議論もある。たとえば、ガспロムと分割後のミニ・ガспロムの信用力を比較すると、後者のほうが低くなる可能性がある。特にロシア企業の場合は、様々な構造的問題が存在し、分割した途端に業績が劇的に向上するといったシナリオはあまり考えられない。やはり、それぞれのプロ・コンを考えて適当な措置をとっていくという柔軟性が必要であろう。

(ロ) 自然独占体の料金について、国内政策的には、国内物価を考慮すると同時に各自然独占体の採算を反映したものへの改訂が必要となる。「2003年問題」に代表されるように、ロシアの自然独占体は、いずれも巨額の設備投資を必要とする時期にさしかかっている。換言すれば設備のメルトダウンの時期が迫っているわけで、資金調達能力を高め、それを投資にまわすことが最大の課題である。国内料金の値上げの必要性の背景にも、そのような事情が存在する。このロシアの自然独占体分野がおかれている状況の特殊性を十分考慮した改革が必要になる。他方、エネルギー価格上昇を行政的に故意に低く決定したり、補助金等を出すような現在のやり方は、ロシアがWTOに加盟する際にはWTO側からクロス補助金として問題視される可能性が高い。

(ハ) 同時に、ロシア政府として省エネ技術の開発や導入を支援すること、並びに、自然独占体の設備更新を環境保全と結びつけて考えるのは重要である。新しい環境ビジネスの一環ともなり得る。

更に自然独占体の経営基準における効率原則を強めることが必要である。すなわち、経営効率の向上のための意識改革、資機材調達経路・販売形態の見直し、内部改組等を明確にした上で、社会インフラをはじめとする不採算部門の切り離しも可能な限り実施する必要がある。ただし、その際、それらの改革が、エネルギー、輸送などのサービス供給に負に働かないように熟考する必要がある。

#### (6) 小企業改革について

(イ) 小企業育成政策に関しては、中欧諸国や先進市場経済諸国と比べてもロシアの小企業数は少ない。1992～93年に約80万の小企業が誕生したが、その後は横ばい状態で1999年よ

りは減少している。また、従業員数をみても、全体の20%を雇用している程度にすぎない。登録のみで稼働していない幽霊会社も多い。また、小企業が存在する分野としては、レストラン、建設、輸送、農業で、工業部門は少ない。大規模製造業において下請け企業となり得る企業が少ないのが現状である。

(ロ) ロシア政府として行うべき政策としては、産業政策の面では、幼稚産業段階にある小企業に対する支援、情報補足に対する補完ないし誘導、経済活力としての小企業の積極的活用、産業インフラとしての中小企業（下請け／部品生産）の必要性の促進を誘導するような施策である。また、社会政策的側面では、地域政策的な側面（特に都市形成企業－企業城下町の発展的解消）、資金調達力不足、技術開発力の弱さ、設備の老朽化、経済管理力の低さを解消するための施策を実施する必要がある。

(ハ) 整備すべきは、金融、債務保障制度、優遇税制措置、情報提供と指導体制、技術開発と研究体制（インクベーター）、企業家の育成、転廃業の推進である。

(ニ) 財務上の課題としては、自己資本の充実、人件費および経費の圧縮、設備投資効率の向上、資金運用効率の向上、設備投資負担の軽減を克服しなければならない。

#### (7) その他

(イ) インフラの整備がとくに地方都市で遅れている。IT技術の導入を促し、ロシアのビジネス環境を改善する支援策を講ずる。

(ロ) いずれにせよ、この企業制度改革の行方は、今後増加すると思われる日本からの対露投資や企業設立に直接影響を与える分野であり、今後とも引き続きフォローすべき分野である。