

日本専売公社民営化の今日的意義

——タバコ事業を中心とした経営形態転換論争と経営の自主性——

村 上 了 太

- I はじめに
- II 課題の設定
- III 制度改革と経営形態の変遷
- IV 専売経営論というサステナビリティ
- V 組織の変遷と人事
- VI 連続と断絶—タバコ専売制度の是非を問う論争—
- VII 主要国における専売公社民営化の動向
- VIII 日本専売公社民営化の今日的意義
- IX まとめ

I はじめに

日本たばこ産業株式会社（以下、JT）の発足は、1985年4月1日であった。一連の三公社民営化の中で改革が進められてきた結果として、それ以前の日本専売公社から株式会社へと改組・転換されたのである。歴史を遡ってみれば、改組される以前の日本専売公社は1949年に大蔵省専売局から改組されたものである。その大蔵省専売局の発足以前は、タバコ事業とは私企業によって経営がなされてきた。また、江戸時代には「藩営専売」を実施している地域もあった。コロンブスによる発見以来、タバコとは祭祀のために使われる「儀式のための用品」であった。その後、喫煙や吸引を通して満足が得られる「嗜好品」として世界に広がったのである。こうしてタバコという財は、次第に税源の役割を強めていったのである。

経済のグローバル化の影響を受けて、タバコは専売から消費税へと転換してきた事例は欧州にはいくつもある。たとえば、フランス、ポルトガル、イタリア、オーストリアなどである。欧州経済共同体（EEC）、欧州共同体（EC）そして欧州連合（以下、EU）などへと変遷していく欧州のグローバル化に伴う公企業改革は、各国の組織や制度の転換を余儀なくされてきた。その多くの場合において、専売公社もしくはそれに相当する公企業を株式会社に改組の上、次の段階として新規上場（Initial Public Offering, 以下IPO）を果たして株式を売却することに伴い、消費税制度に転換された。

1 本稿では、法人名、法律名および引用文などについて、必要に応じて「タバコ」、「たばこ」、「煙草」、「烟草」などの表現を用いることにするが、特に断りのない限りは「タバコ」を用いることにする。

各国は、こうした歴史を有する製品に対して課税を強めるようになり、消費税形式や専売形式を導入してきた。しかしこのような制度の転換およびその結果に至るまでの利害関係者の思惑に端を発する経営形態転換論争がどのように展開されたのだろうか。これまで数度にわたって展開されてきた論争を紐解くことによって、日本専売公社民営化の意義を垣間見ることができるし、さらに JT の特質も理解できるのではないかと思われる。もちろん特質とは、世界のタバコ企業に比して、そして公企業全般においてという2つの意味も含まれることに留意されたい。JT の組織や経営形態を見ても、たとえば2017年現在でも財務大臣の所有比率が33.35%を占めているのみならず、国内のタバコ製造権が独占的に付与されているなど、専売公社からの旧慣がいくつも残されているのである。その一方、1994年に東京証券取引所第一部に上場するとともに、関連事業や海外タバコ事業の合併・買収 (Merger & Acquisition, 以下 M&A) も展開しているなどの違いも見ることができる。

本稿では、タバコ事業を中心に営まれてきた専売制度前史から現代に至るまでの組織の変遷、そしてそれぞれの時代に議論されてきた経営形態転換論争の背後にある利害関係者 (以下、ステークホルダー) の思惑、そして私企業としての経営の自主性などを検討しながら、日本専売公社民営化²の今日的意義を考えていくことに目的を有する。

II 課題の設定

1. 公企業としての三公社民営化

まず、1985年から1987年にかけて実施されたわが国における三公社民営化の概要を第1表に示す。「民営化の背景」を見てみると、日本電信電話株式会社 (以下、NTT) および JT においては「独占」という表記が見られる一方、また旅客鉄道並びに貨物鉄道各社 (以下、JR) については「全国一元的な運営」という表記が見られる。JR について見てみると、都市部では民間鉄道事業者との競争が生じていたがゆえに独占ではないにせよ、地方では概ね JR が地域独占という位置づけで運営されてきた。この都市と地方との非独占と独占の関係性、ならびに設備投資から資金回収までのタイムラグを考えれば、他の二公社と比べても資金回転率が芳しくないと考えられる。また、それがゆえに「民営化の目的」も、NTT が成長路線のための民営化であり、JR が事実上破綻状態であったことへの改革であり、また JT が市場開放圧力による改革であったなど、一見したところ、これらの記述では共通項がないように思われる。しかしここで若干の考察を加えるとすれば、いずれも主体性を持って改革後の市場環境で経営の自主性が発揮

2 公企業民営化に関しては、その多様性を踏まえている桜井徹『ドイツ統一と公企業民営化』同文館、1996年における「序章」1-43ページを参照されたい。

されなければならない宿命が待ち受けていること、すなわち公社時代には経営環境がどのような状態であれ、他方では発足当初からの理念であった国から独立した機関であるとはいえ、それぞれの経営の自主性が発揮されてこなかったことの裏返しでもある。詳細は後述となるが、この表の前半の記述からは上記のような指摘が可能である。

さて、次に民営化後の組織や公企業としてのユニバーサル・サービスを見ていこう。まず、「民営化後の組織」であるが、NTTとJRが地域分割を実施し、特にNTTの持株会社化まで実現させる事例と比べてみてもJTは、その特殊性を垣間見ることができる。またJRについては長期債務を切り離すという方向性の下で、収益が見込まれる事業のみを民営化したことにも特徴がある。さらに、JTの場合は国内・国外部門の子会社を有する一方で、他にはない速度でのM&A事案を見ることが出来る。さらに、「ユニバーサル・サービス」では、JRのように廃線を見越した上での交通体系の維持が記されている。だが、ここにJTに関する事項を加えるとすれば、「たばこ事業法」第36条に「小売り販売業者は、第33条第1項又は第2項の規定による認可に係る小売定価

第1表 三公社民営化の概要

	NTT	JR	JT
民営化の背景	○電電公社による独占運営。公社である制約上、予算や賃金体系等で多くの制約あり。	○公社制度の下で全国一元的な運営を行ってきたことから、事業環境の変化等に対応できず、膨大な長期債務が発生。	○専売公社による独占的経営形態。高関税により、日本市場におけるたばこ事業は保護。また、公社であることから、予算・事業運営等について制約あり。
民営化の目的	○技術革新が進む中、高いサービスの提供を進めるために競争原理を導入。	○低収益体質と巨額の累積債務問題への対応。	○諸外国からの市場開放要請への対処。競争に耐え得る経営の主体性の確立を目指す。
民営化後の組織	○1988年にNTTデータ、1992年にNTTドコモを先に分離。 ○1999年に持株会社制に移行。NTT東日本、NTT西日本、NTTコミュニケーションズを分離。	○旅客部門を地位別に6つに分割。貨物部門は旅客部門と分離。 ○新幹線鉄道に係る鉄道施設を一括して保有する新幹線鉄道保有機構を設立。 ○長期債務や資産の管理と旧国鉄職員の再就職支援のため、日本国有鉄道清算事業団を設立。	○組織分割は、行っていない。 ○日本のみならず、海外にも多数の子会社を所有。 ○たばこ事業の他に医薬事業、食品事業等の多角化を推進し、それぞれの事業の子会社を所有。
ユニバーサル・サービスの状況	○NTT法にて義務づけられている。 ○ユニバーサル・サービス基金を2002年に創設。	○特定地方交通線については、バス輸送、第三セクター等の鉄道輸送に転換。	

注1：2005年現在の状況。

注2：一部筆者が加筆・修正。

出典：内閣府『平成17年版年次経済財政報告』2005年、133ページ、<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je05/05-2-2-14.z.html>（2017/12/14）。

によらなければ製造タバコを販売してはならない。ただし、小売販売業者が他の小売販売業者に臨時の在庫補充用として製造タバコを販売する場合その他の財務省令で定める場合は、この限りでない」とあるとおり、タバコ価格は認可制が採られているため、製品としてのタバコ（条文にいうところの製造タバコ）は全国統一の価格体系が維持されていることから、一種のユニバーサル・サービスであるといえる。

上記の通り、本稿の課題を設定するにあたって検討されるべき日本専売公社の改革状況を他の2公社との比較で概観してきた。このような概観からまた少しずつ諸制度の改革が見られる。このような現状がなぜ生まれたのかを本稿では過去の議論の延長線上にあるものとして、「経営形態転換論争³」と位置づけながら、さらに掘り下げて検討していくことにする。

2. 公企業民営化後の先行研究①

本稿は、日本専売公社が民営化されて30年以上経過した今日、公企業の役割を再検討し、民営化の意義を問うことに目的がある。本稿では、このような目的を達成するために、公社をパブリック・コーポレーション (Public Corporation) から生まれた一種の公企業と読み替えることにする。ただし、「public corporation (公共会社) は英国の公社のことである。他方、日本の当時の関係当事者が参考にしたと推測される公社は、米国の連邦公社であり、government corporation (政府会社) と呼ばれている。この government corporation は、…大統領・議会の承認を要する政府予算のとは英国の公企業概念であり、制度が適用されてしまい、官庁となったのである。…つまり、この制度は、自らの資金、自らの事業計画をもって主体的に企業経営を行うことを象徴している法人としての主要な要件を連邦公社から取り除いてしまったのである。他方、英国の産業国有化公社は、もともと、民間でやっていた事業を、…国有化したものであるが、…政府の予算制度には服さないことということとでつくられたのである⁴」。英米双方の公企業の特徴、特に議会から予算の承認を得るなどの制約があることから、形式上は public corporation を模範としてはいるものの、実質的には government corporation であったといえる。

よって、日米英各国で実施された公企業改革、そして EU 加盟に伴う各国の公企業改革（株式会社への改組のみならず、IPO に伴う大手私企業への売却の過程などを含めて）などが進められた時代を経験して、関連する先行研究などを確認しておこう。

まずは公企業全般を俯瞰している衣笠達夫の「公企業の種類と役割」を取り上げる。そもそも 1970 年代の議論から 1980 年代の実現された公企業民営化はそもそもなぜ実施

3 村上了太『日本公企業史』ミネルヴァ書房、2001年、14ページ。

4 寺戸恭平『改訂 比較公社制度』2000年、中央大学生協同出版局、2000年、297-298ページ。

されたのか。概してその必要性とは、1) スタグフレーションに伴う「小さな政府」志向、2) 景気回復のための産業活性化と生産性の向上、3) 技術革新に伴って公的規制に伴う自然独占や寡占の維持に根拠の希薄化、4) ネットワーク思想に伴う新ビジネスの創造、5) 国際的連携の進化に伴う政府規制の緩和などを掲げている⁵。

本稿において、こうした民営化の必然性を改めて指摘するとすれば、1) タバコはそもそも財政専売主義（公益専売主義として導入された塩事業とは目的が異なるという意味合いにおいて）によって導入されたがゆえ、小さな政府志向による影響があるとは考えられないこと、2) 産業活性化さらには生産性の向上は専売公社自身においても最新鋭のタバコ製造機械を導入しており、内発的に生産力の向上が伴ってきたこと、3) 公的規制に伴う自然独占は、明治以降、外資との相克の過程で見いだされた選択肢であること、4) 新ビジネスの創造としては日本専売公社の改革には主たる論点とはなり得なかったこと、5) 国際的連携については日米自動車交渉、牛肉オレンジ交渉などの貿易摩擦の上で、タバコ市場の開放圧力があつたこと、などが指摘される⁶。ここで追加されるべきは、タバコ専売制度に関連する改革論争は1970年代に始まったものではなく、19世紀末の葉煙草専売法施行前後から既に行われてきたことである。なにかしかの制度に関連する不備を伴う場合や、市場開放圧力を伴う場合など様々な見解がタバコ産業を取り巻くステークホルダーから集められることになる。こうした中で、改革推進派と改革反対派に見解が分かれ、その都度それぞれの要望の駆け引きが生じることになり、タバコを取り巻く制度は変遷を遂げてきたのである。

さらに付言すれば、タバコに関連する制度の変遷を概観する際に、1) 当該事業のあり方（事業独占の正当性、ユニバーサル・サービス、財・サービスの提供価格の妥当性そして剰余金の処分方法など）、2) 経営形態を中心とする組織のあり方（スト権の是非、管轄省庁との関係性そして許認可の範囲など）、の双方から見解が述べられることになる。

3. 公企業民営化後の先行研究②

1904年まで国内の徴税権に関する紛争を続けてきた大蔵官僚は、一面では民営化を成し遂げ、一部とはいえIPOも実現したことから改革勢力に対して「譲歩」したようにも見受けられるが、他面では独占禁止法とも絡んでくる「タバコの国内製造独占」制度、第三者委員会で決定される「国内葉タバコ全量買い上げ」制度そして、民営化後30年続く政府所有株式の状況などが見られることから、民営化を形式と実態について

5 衣笠達夫「公企業の役割と種類」『追手門経済論集』（追手門学院大学）第42巻2号、2007年、2-3ページ。

6 村上了太前掲書、117-120ページ。

探求する必要がある。上記の指摘について、日本専売公社の民営化は「特殊」的であったといえる。

すなわち、「専売公社の民営化は、他の二公社との単なる横ならびの民営化ではなかったといえる。第一に、間接税制度への移行を困難にしていた専売納付金制度が、定率化されたという制度的要因。第二に公共企業体等職員の身分と労働権に関する問題が、すでに分割完全民営化とあわせて議論されていたことで、民営化というアイデアが広まっていたこと。第三に日米たばこ市場開放問題という『外生的要因』。これら三要因は、単独では専売政策を民営化に転換させることはできなかつたであろう。三要因が同時期に集中していたこと、さらにその時期が、第二臨調の設置と重なっていたことによって、『政策の窓が開かれた』のである。これら三要因は、専売政策の財政専売という政策目的とは、直接の関係がない。国庫への専売納付金の納付という政策目的は達成され続けてきただけでなく、その目的達成のため、葉たばこの生産、たばこの製造の生産性も向上させる必要があった。生産性という点からみても、専売政策に『政府の失敗』といえるほど重大な問題がなかったために、かえって公社時代の旧制度を多く残したままの民営化になったといえる。また、専売当局と葉たばこ農家間の手続きの簡素化や、葉たばこ耕作を指導するために、大蔵省が組織したたばこ耕作組合が、利益集団に転化したことが、葉たばこ全量買取制などの制度が残される要因となったのである」と指摘されている。

経営形態転換論争におけるステークホルダーの主張の根拠や行動原理を見てみると、葉タバコ耕作農家の「圧力」があったことはおそらく事実であろう。その一方で、1970年から80年代の論争から30年以上が経過した2017年、JT本体やJTに関わるステークホルダーを取り巻く諸環境も多少の変化が起きていると考えられる。こうした中で、先行研究からの示唆を踏まえると、経営形態転換論争とは「世代交代」によっても温度差が生じてくるものと考えられる。当然のことながら、先ほどの葉タバコ1つにとっても、「国内葉タバコ耕作農家の保護」という大義名分があったものの、その一方で健康増進社会がにわかに浸透してきている。すなわち、禁煙・分煙への動きがその浸透度合いを増し、また地域によっては路上喫煙の防止に関する条例が制定されて、タバコの適正喫煙や嫌煙権が謳われるようになった昨今、葉タバコ耕作農家の保護政策との間に矛盾が指摘される可能性もある。

ここでタバコの特質を歴史の趨勢から3点にまとめてみると、1) 儀礼品、薬用物質、嗜好品、⁸ 2) 財政物資、3) 健康に影響を及ぼしかねない製品、と指摘できる。特に本稿

7 西村弥「日本における民営化の政治過程に関する研究」『政治学研究論集』（明治大学）2003年、76ページ。

8 タバコと塩の博物館ウェブサイト、<https://www.jti.co.jp/Culture/museum/collection/tobacco/t2/index.html> (2017/12/22)。

では、専売制度とタバコの関係性が述べられるため、2) が主要な位置づけとなる。

4. 日本専売公社の特殊性と本稿の接近

公企業民営化論争が1970年代に始まり、さらにEU加盟や世界経済のグローバル化によって一国独自の政策としての公企業は相次いで改組されてきたことは事実である。では、上記の先行研究を踏まえて本稿で検討を加える日本専売公社、そしてタバコ専売制度はどのように位置づけられるべきか。

ここで前もって指摘できることは、公企業民営化論争がピークを迎える1970年代以前から、つまり葉タバコ専売制度の導入時期からその経営形態を巡る論争が繰り返されてきたことを前提にすれば、民業圧迫から生ずる論争か、もしくは市場開放を求める論争か、政府の失敗から生じた論争か、いかなる解釈をすべきかということである。さらに指摘できることは、専売制度遂行の大義に対する外資系企業との間の「相克」が存在したことである。この相克とは、歴史を遡ってみても専売制度の継続という結論をもって外資系企業の勢力を排除し続けてきたと理解される。

この30年間の流れのみで日本専売公社の民営化が論じられるかといえば、必要ではあるが、必ずしも十分ではない。その理由としては、日本専売公社とは大蔵省専売局から改組された組織であるし、その組織が司ってきた製品は、タバコの他に、塩そして樟脳などがあったからである。つまり、専売制度の確立期まで遡って、その制度を導入する必然性がいかに論じられてきたのか、そしてその制度と経営形態がどのように絡み合ってきたのかを明らかにしなければ、日本専売公社民営化の今日的意義を理解することは困難である。

上記を鑑みて本稿では、明治期からの主な経営形態転換論争に求めつつ、特に制度転換の是非が問われる際に生じた議論を中心に内容を今一度整理するとともに、民営化後30年の現状と対比しながら民営化の今日的意義を考えておくことにしたい。

Ⅲ 制度改革と経営形態の変遷

1. 煙草税則

江戸時代から続く藩営専売制度は明治政府の発足により一度は途絶えたが、その後、戦費調達目的や生活必需品の確保などを目的とした専売制度の復活が1900年代初頭に見られることになった。

1876年に導入された煙草税則とは、「営業税と印紙税の二つを中心とするものであった。営業税は、年額（定額）で卸売人10円、小売人5円であった。印紙税はたばこを販売する際それぞれの値段に応じた印紙（たばこ定価の5～10%の税率）を貼るという

煩雑な方法がとられた。しかし、実施の結果、たばこ税は、35万円の収入予定に対し、3万円から4万円ぐらいの僅かにしかなかった。印紙を貼らずに売るなど脱税があったからである。このため、課税方法の改正を講じてきたが、おりからアジアへの先進資本主義の動きが強まる中で、陸海軍費の拡張がはかられ、その費用調達を増税の一端として、二回にわたり（明治16年と21年）煙草税則が大きく改正された。そして、製造業者や仲買人にも営業税を課したり、印紙税の引き上げ（一律に定価の20%）や取り締まりの強化などが行われた、この改正により、歳入総額中に占めるたばこ税の割合は、1876（明治9）年の0.4%から、1895（明治30）年には2.5%に増加した⁹と記されている。税収増への対策が奏功したのである。

上記を改めて検討してみると、タバコからの税収をめざした明治政府ではあったが、当初は「試行的要素」が多分に含まれている仕組みであったように考えられ、そしてそれがために当初予算を下回る税収しか得られなかったのである。すなわち、印紙の貼付という過程が納税者の意識の中に浸透しない状況が続いたのである。

2. 葉煙草専売法

1898年における葉タバコ専売制度への転換で歳入増が進められたのだが、ここにも課題が見られた。すなわち「歳入増加の目的を以て提出せられたる政府案中最も新規なるものを葉煙草専売法とす。官業および専売法が国庫の収入を増加するに於て最も有効に且つ便宜なることは吾々財政学者の一般に是認する所にして欧州大陸の文明国中には已に久しく之を實行し居れるもの少なからず。…右葉煙草専売法案を一読して甚だ不完全なる点を認むるなり…同法案は単に内地に於て耕作する所の葉煙草専売を規定するに止まり外国より輸入の葉煙草又は巻煙草に就いては何等の規定する所もあらざればなり…若し政府にして葉煙草の専売によりて以て其の歳入を増加せんと欲せば必ずや又一手にて外国の煙草を輸入し之を内国の煙草相場に公然の影響を及ぼすことなからしめざる可からざるなり」と記されている。ここの指摘を見ると、1) 葉タバコ専売制度より製造専売制度のほうが着実に税収を確保できる、2) 輸入葉タバコや輸入タバコには何ら専売制度の管轄がなく、3) 輸入葉タバコや輸入タバコを独占する者が出てくるであろうという警鐘を鳴らしていることに留意が必要である。

さらにスペインのタバコ専売制度の実状を掲げて「西班牙国にての軍事費の不足により葉煙草を政府の専売とし以て新たに一億弗の税金を収めんと此程国会にて多数を以て議決したる由之を我國の葉煙草専売法により収むる1,200万円に比すればその差実に雲壤も啻（ただ：筆者注）ならざるのみならず我國にて最も多額の収税なる地租に比する

9 全専売労働運動史編纂委員会『全専売労働運動史 第2巻』全専売労働組合、1982年、354ページ。

10 「社説」『東京朝日新聞』1896年1月10日。

もなおその他多きを見る¹¹」と指摘されている。

さらに葉タバコ専売制度への反対論者とは、「本邦に在りて多年葉烟草輸出を業とせし英人ジョウナスの如きは帰国中葉烟草専売法の実施さるべきを聞くや倫敦四大烟草会社の依頼をも受け再び本邦に渡来して中央烟草業協会に加盟し去月来熱心に同業者間を奔走し同法の不可なる理由を述べその計画は明に失敗すべき運命を示し居れりと頻りに反対運動を試み…ある当局者はこれを評して曰く…無税の本邦葉烟草を輸出し居たる外人が自家の利害より打算して反対を試むるにすぎず¹²」と記されている。この文中からは、外国資本の動きと沈着に状勢を分析している勢力との論争が垣間見られるが、葉タバコ専売制度に関する不満が少なからず利害関係者の中に散見されることは事実であるものの、世論を二分するまでには至っていないものと見ることができる。

3. 製造烟草専売法への胎動

①各国調査

1896年の段階では第2表のような調査で「専売事業」の状況が調査されている。さらに「我国にて今回烟草の専売権を政府に収めて将来歳入の一大財源と為すこととなせしが今各国政府の烟草税に依りて得る歳入に就き其筋の調査したるものなり…右の中仏、匈、伊、葡、西の5国は製造専売権を政府に独占するものなり¹³」と記されている。19世紀末においてもタバコについては、消費税制度や専売制度が導入されている。こ

第2表 各国の人口とタバコ税歳入

国名	人口（人）	烟草税収入（円）
ドイツ	42,555,554	3,518,344
フランス	36,102,921	59,914,000
英国	34,450,000	39,525,327
オーストリア	20,394,980	42,707,730
ハンガリー	15,509,000	—
イタリア	27,482,000	17,866,100
ポルトガル	4,677,562	27,487,792
スペイン	16,835,506	13,583,849
ロシア	71,370,980	8,675,200
米国	38,925,598	38,422,565

注：一部現代語表記に改めた。

出典：『東京朝日新聞』1896年4月3日。

11 「西班牙の烟草専売」『東京朝日新聞』1896年8月26日。

12 『東京朝日新聞』1897年1月16日。

13 『東京朝日新聞』1896年4月3日。

ここで着目されるべきは、人口規模で150万人強の差異があるにもかかわらず、煙草税収入は2,000万円以上の開きとなっていることである。またオーストリアを見ても、英国より1,400万人少ないにもかかわらず、煙草税収入が300万円ほど多い。イタリアやスペインにおいては専売制度を実施しているものの、フランスやオーストリアほどの優位性を見いだせない。だが、専売制度は、消費税に比べて煙草税収入が多く見込まれると理解できる。

②国内業者による動き - 葉タバコ耕作 -

製造専売制度への移行がなぜ実現したのか。もちろん海外の状況を理解するにせよ、国内における葉タバコ専売制度に内包された課題も存在していたことを理解する必要がある。すなわち「福島県における葉煙草専売耕作人は、現行葉煙草専売法は売下方に関し各地共官民間に弊害を生じその結果第二の専売を為す恐れあるを以て今の葉煙草専売を進め製造専売となさんとの請願をなせしが請願委員において採否を決せざる内に議会は解散せられたり¹⁴」とある。この記述を見ても、葉タバコ専売の仕組みは場合によっては「第二の専売」という名の独占が生じかねないと危惧され、時には政府への働きかけによる制度変更も目論まれたように思われるが、結果としてはこのような事態は雲散霧消したのである。

③国内業者による動き - タバコ製造業者 -

他方、タバコ製造業者にも触れておく必要がある。製造専売制度以前には、岩谷商会や村井兄弟商会による製造が行われていた。いずれも国内資本として製造に携わっていたのだが、1899年12月「アメリカ・タバコ会社（いわゆる米国タバコトラスト）と資本的を行ない、いままで合同会社であったものを、株式会社村井兄弟商会に改めた。…この外資導入説がはじめて世に伝えられたのは、明治32年10月ころであった。実は当事者の間には、年来の宿題となっていたのである。それは、その製品である『カメオ』、『オールドゴールド』、『ピンヘッド』などが、しだいに日本人の口になれてゆくを見て取ったアメリカタバコ会社は、一方に葉煙草専売法が実施され、続いて内地雑居もやがて行われるに当たり、この際好市場である日本に一大製造工場を設置し、低廉な賃金を利用して、一挙に日本のたばこ業界を¹⁵圧倒しよう¹⁵と構えたのである」と国内資本と外資の合同会社がタバコ専売制度の開始直前に日の目を見たのは、いわば資本の論理からしても自然の流れであろう。低コストに加え、輸出に関する専売制度の「現状」などを「間隙」と表現するならば、国内資本への出資を通して、米国タバコ・トラスト

14 『東京朝日新聞』1898年8月5日。

15 日本専売公社専売史編纂室『たばこ専売史第1巻』日本専売公社、1964年、45-46ページ。

の戦略を垣間見ることができる。

なお、英米両国のタバコ産業の動向と併せて日本の事情を併せると、1890年のアメリカン・タバコ（American Tobacco Company, 以下 ATC）の発足（米国市場、1911年に反トラスト法で4社に分割される）、1901年のインペリアル・タバコ（Imperial Tobacco, 以下 IMB）の発足（英国市場）、1902年のブリティッシュ・アメリカン・タバコ（British America Tobacco, 以下 BAT）の発足（英米両国以外の市場を網羅¹⁶）というように、先進諸国ではタバコ企業の M&A によって寡占化の動きを見せていた時代だったのである。

こうした世界情勢の下で、国内でも村井兄弟商会による市場の席卷が進んだのだが、「これに対して、他のたばこ業者は、村井と結んだアメリカン・タバコ社の侵略によって、遠からず日本のたばこ産業は外国資本に独占されるとの不安を抱いた。…こうした外資企業の独占的進出は、国内たばこ業者の危機感を高め、政府当局をしてたばこの製造専売制度の実行を早める一つの要因となった¹⁷」と記されている。このような時期の他の企業は「たばこの専売制移行計画に対し、岩谷商会以下の民族資本は、当初、挙げてこれに猛反対したが、日露関係が急速に悪化したこともあり、明治36年12月、岩谷商会の岩谷松平（1849-1920）自身が中心となって『煙草官営問題全国連絡会』を組織し、条件闘争に方針を転換し、結局、製造専売への移行が決定された¹⁸」のである。

4. 国家的公権の確立そして外国資本との相克

①現地視察

後述の専売局初代長官となる仁尾惟茂ら大蔵省の職員は専売実施国であるオーストリア、イタリアそしてフランスなどを視察し、第3表のような報告を行った。この表を概観するに、日本の予測値（製造専売制度が実現した段階という意味において）を基礎として諸外国を見てみると、ひとまず歳入に関してのフランスの規模の大きさを伺うことができる。それだけではなく、収支計算における純収入が突出していることも特筆される。歳入に対する純収入率は、フランスで79.8%、オーストリアで64%、イタリアで73.3%などとなっているのに対し、日本では48.8%となっている。1製造所あたりの職工員数も順に、904人、1,244人、997人、1,363人となっている。そして、耕作者1人あたりの収穫量目では日本はオーストリアを上回るのに対して、賠償金額ではほぼ同額

16 『朝日新聞』1902年9月30日には「新英米煙草会社の成立」として「英米煙草トラストは新英米煙草会社なる名称の下に互に顧客市場を敬重して相侵さず而して他外国に対しては結合して競争せんことを誓約せり」として、BATの発足が報道されている。地域分割により村井兄弟商会への出資もATCからBATへと名義が変更された。

17 全専売労働運動史編纂委員会前掲書、360ページ。

18 日本たばこ産業株式会社社史編纂室『たばこ専売史 第6巻（上）』日本たばこ産業株式会社、1990年、9-10ページ。

第3表 専売実施国の概要 (要旨)

	フランス (1900年)	オーストリア (1900年)	イタリア (1900年)	日本 (事業完成のとき)
収支会計				
歳入	166,985,828 円	86,746,155 円	76,779,746 円	50,235,538 円
歳出	33,739,065 円	31,226,752 円	20,517,110 円	25,716,905 円
差引純収入	133,246,763 円	55,519,403 円	56,262,636 円	24,518,643 円
製造所数	20 カ所	30 カ所	16 カ所	40 カ所
職工員数	18,085 人	37,322 人	15,596 人	54,536 人
小売捌所	45,686 ヶ所	80,625 ヶ所	26,574 ヶ所	120,000 人
1 箇所に対する人口	827 人	316 人	1,92 人	378 人強
1 箇所 1 人の所得	311.6 円	47.5 円	241.2 円	38.4 円弱
1 人当消費量目	994 グラム	1,361 グラム	949 グラム	735 グラム
耕作に関する事項				
耕作人員	58,151 人	43,672 人	不詳	241,703 人
耕作者 1 人当収穫量目	426.8 kg	124.7 kg		187.7 kg
耕作者 1 人当賠償金額	145.91 円	35.1 円		35.1 円

注：筆者が量目をグラムに換算した。

出典：日本専売公社専売史編集室編『たばこ専売史 第4巻』日本専売公社，1963年，615-616 ページ。

になるため、フランスの約4分の1である。このように欧州各国の専売制度の実施状況から見て取れることは、製造専売制度の導入が国庫への歳入増に貢献していることであるし、同時に製造所における機械化の導入如何では大幅な純収入率の増加も可能になることである。

上記をまとめると、日本の製造専売制度の導入時においても葉タバコ耕作から販売までのすべての過程で、特にフランスとの比較においての「格差」が認識されたと思われる。だが、その現実を知ることにより、煙草税則や葉タバコ専売制度より製造専売制度が財政上も優れていることが煙草専売法の実現を加速させたことは明らかであろう。

②専売制度の確立

国家的公権としての「専売権」はこれまでの手続きを経て確立されることになった。この専売権とはそもそも何だろうか。それはこれまでの指摘の通り、徴税権の一種と位置づけることができる。タバコからの徴税権の確立とは、煙草税則や葉タバコ専売制度で生じた「脱税」という課題への対策の意味である。専売権とは国家にタバコ製造を初めとする諸権限を付与し、そこから生ずる徴税について国家に帰属させるという解釈である。具体的には「専売事業を行うために耕作又は製造の許可、取消、販売人の指定、売渡価格の決定、国税滞納処分の例による強制徴収、専売取締法等広範囲な国家的公権¹⁹」である。この記述にあるように、専売事業を国家的機関が運営するための諸権限が

19 日本専売公社総務部『専売法規の解説』日本専売公社，1954年，21 ページ。

明示されたのであるが、後に経営形態転換論争にも出されるとおり、国家以外の機関が国家的公権を有するということ所で解釈が分かれることになった。この事態が外国タバコ会社との相克である。すなわち、米国資本が日本最大のタバコ企業に出資を実現させて、巨大トラストの実現を見るに至ったのである。

③諸外国と外国タバコ

タバコを初めとする専売制度とは国内市場に独占権を付与する行為であったことに相違はない。しかしその一方、戦前日本の帝国主義的財政膨張の時代において、周辺諸国では依然として外国タバコ企業との競争が待ち受けていたのである。すなわち、専売制度の確立は、同時に国家的公権が樹立されて、その他の事業者の参入が認められない状態にあることから、当然日本市場へ参入を果たした村井兄弟商会も解散そして市場からの退出を余儀なくされたのである。

では、日本の専売権が及ばない他の地域において、なおかつ専売制度が敷かれていない環境の下で、日本の専売局とBATはどのような関係性を有していたのだろうか。この点に関しては、「煙草専売局にては目下清国に於ける我国煙草の勁敵たる英米煙草トラストの事業に鑑み且つは将来増大すべき清韓沿海州方面の需用に応ずべくさらに十年計画を以て少なくとも現時より五倍の製品を出し以て海外各地の需要に應ぜんとし目下種々調査中²⁰」とある。そして、「専売局は、明治39年（1906）に、旧来の大陸等への輸出業者を糾合し『東亜煙草株式会社』を設立させ、朝鮮半島及び中国大陸に対する本格的な進出を促した²¹」のである。これを見ても明らかなおおり、専売局は国内市場の独占体制を敷いたにもかかわらず、周辺諸国では英米煙草トラストの競争を展開していたのである。一地域での専売権の行使で成立しているにせよ、財政専売主義である限りは地域外への輸移出も行われていたのである。

さらに「BAT社は、朝鮮半島については大正10年（1921年）の専売制施行によって、中国大陸については我が国が昭和16年（1941）に太平洋戦争に突入した際、日本軍部によって、この地域から強制的に撤退させられた。このようにして、政治的ないし軍事的な力を持って英米たばこトラストを極東地域から排除したのであった²²」。いわば国家と外資の相克においては、専売制度という障壁の創設が外資の参入を排除するに至ったのである。

20 『朝日新聞』1906年5月9日。

21 日本たばこ産業株式会社社史編纂室『たばこ専売史 第6巻（上）』前掲書、10ページ。

22 同上書11ページ。

IV 専売経営論というサステナビリティ

専売権を国家的公権と位置づけ、しかもタバコ市場（原材料の買取、国内製造、流通までのすべての過程という意味合い）を独占しうる仕組みと解釈すれば、どのような組織でその権利を行使し続けるかが課題となる。いわば国営企業の経営原理が探求されなければならないが、この点に関しては、「国営企業たる専売の組織的欠陥はそれが行政組織の中に混合せられており、その結果経営の組織もまた行政的組織形態をとっているという点であった。故にこの組織的欠陥を克服するの道は唯一つ行政的組織からの分離独立にある。そのところに中央集権に対して分権的組織の原理が応用せられ、新しき統一的な組織の形成を必要とする…A その第一の要件は会計の独立である、…B 人事の組織もできるだけ民間企業のそれに近くならなければならぬ²³」と指摘されているとおり、経営組織の他社からの独立＝経営の自主性が提起されている。

上記のような「理念」がある一方、組織の運営は時としては批判的に晒されてきた。例えば、「行政管理庁では昨年末（1955年：筆者注）以来、日本専売公社の経営状況について観察を進めてきたが、このほど結論がまとまったので、河野同庁長官は18日の閣議に報告するとともに同公社に対し『経営改善の努力を強く要求する』と勧告した。…一、タバコ事業については益金に消費税相当分と企業利益相当分とのはっきりした区分がないため、経営が安易に流れ、企業の努力のあとが認められない。一、国内製塩は企業的に採算がとれず赤字増大の傾向にある。一、しょうのう（樟脳）事業は経営不振の傾向にあり。今後も輸出振興の実行が乏しい。など多くの問題点を指摘している。したがって専売公社の経営改善の問題のほかに国鉄、電電など他の公社とも関連して公社制度のありかたに根本的な再検討を加えるべきだとの声もあり、今後の問題は重要課題となるだろう²⁴」と指摘されている。

専売制度を国家独占事業と位置づけるとすれば、各産業の国有化に大義を見いだせたはずである。その一方でたとえ国家的独占事業とはいえ、取り扱う財の特質によって、公益専売主義と財政専売主義に分けることができる。結果として「黒字の専売事業」としての財政専売主義と、「赤字の専売事業」の公益専売主義が併存することになる。財政専売主義は公益専売主義より「独立」の実現可能性が高いといえるし、同時に組織の運営も他組織に支援を求めるといえる。逆に、後者の場合は、独立採算制で経営がなされるとすれば、組織運営のための組織外からの人事や資金援助が必要となるが、組織の独立性を前提とすれば、「内部相互補助」として財政専売主義と同一の会計

23 大庭次郎『専売行政論』専売協会、1938年、95-96ページ。

24 『毎日新聞』1956年12月18日。

とさせる方法も考えられる。

V 組織の変遷と人事

1. 大蔵省専売局から日本専売公社への移行期

1904年の大蔵省専売局の発足、そして1949年の日本専売公社の発足まで、どのような長官人事が繰り広げられたのであろうか。ここでは、大蔵省専売局長官の人事を第4表で確認しておこう。多くが東京大学法学部を卒業し、大蔵省に入省してきた人物がこの専売局長官に就任後、関連組織の役職に就任していることがわかる。ここでは専売局が大蔵省の一部であったために、他部局から専売局への異動があっても何ら問題とはならない。また、長官退任後は、国会議員や民間企業など様々な経歴を見ることができるとは。ただし、前章にあった組織上の「独立」が理想的であるとする指摘と現実には乖離がある。

第4表を基準として第5表を見ると、専売局とは「別の」組織として公社制度が導入

第4表 大蔵省専売局長官人事

氏名	在任期間	主な経歴	退任後の主な役職
仁尾惟茂	1898年11月－1907年12月	大蔵省	貴族院議員
濱口雄幸	1907年12月－1912年12月	東大法卒、大蔵省	首相
櫻井鐵太郎	1912年12月－1916年1月	東大法卒、大蔵省	台湾銀行頭取
嘉納徳三郎	1916年1月－1918年6月	東大法卒、大蔵省	朝鮮銀行副総裁
野中清	1918年6月－1923年12月	東大法卒、大蔵省	中央金庫副理事長、朝鮮銀行副総裁
今北策之助	1923年12月－1929年2月	東大法卒、大蔵省	日銀監事
平野亮平	1929年2月－1932年1月	東大法卒、大蔵省	徳山曹達取締役、岩井商店取締役、塩業組合中央会会長
佐々木謙一郎	1932年1月－1934年7月	東大法卒、大蔵省	南方開発金庫総裁
佐野正次	1934年7月－1934年12月	東大法卒、大蔵省	昭和写真工業監査役
中島鐵平	1934年12月－1936年3月	東大法卒、大蔵省	加療のため退官
荒井誠一郎	1936年3月－1940年2月	東大法卒、大蔵省	専売事業審議会会長、会計検査院長
花田政春	1940年2月－1941年9月	東大法卒、大蔵省	日本曹達工業常務
山田鐵之助	1941年9月－1942年11月	東大法卒、大蔵省	日本食塩製造社長
木内四郎	1942年11月－1943年11月	東大法卒、大蔵省	参議院議員、太陽火災海上会長
浜田幸雄	1943年11月－1945年4月	東大法卒、大蔵省	衆議院議員、満鉄理事
植木庚子郎	1945年4月－1946年1月	東大法卒、大蔵省	衆議院議員、大井証券会長、蔵相
杉山昌作	1946年1月－1947年9月	京大経卒、大蔵省	専売事業協会会長、参議院議員
野田卯一	1947年9月－1948年4月	東大文卒、大蔵省	大蔵事務次官、日本専売公社副総裁、参議院議員
原田富一	1948年4月－1949年5月	東大法卒、大蔵省	昭和電工常務、昭和アルミニウム社長

注：仁尾惟茂の経歴には、専売局、葉煙草専売局などの時期も含まれる。

出典：日本専売公社専売史編集室『たばこ専売史 第4巻』日本専売公社、1963年、790-833ページ、村上太『日本公企業史』ミネルヴァ書房、2001年、115ページ。

第5表 日本専売公社総裁人事

氏名	在任期間	主な経歴	退任後の動静
秋山孝之輔	1949年6月－1953年5月	慶大商卒，日東化学常務，公職資格 訴願委員会委員	三菱銀行
入間野秀雄	1953年6月－1957年6月	東大法卒，大蔵省	十五銀行副頭取
松隈秀雄	1957年6月－1961年6月	東大法卒，大蔵省	東京商工会議所参与
阪田泰二	1961年6月－1967年10月	東大法卒，大蔵省	
東海林武雄	1967年10月－1971年10月	早大政経卒，日東 化学社長	経済同友会幹事
北島武雄	1971年10月－1973年10月	東大法卒，大蔵省	
木村秀弘	1973年10月－1975年7月	東大法卒，大蔵省	在任中に死去
泉美之松	1975年7月－1982年6月	東大法卒，大蔵省	
長岡實	1982年6月－1985年3月	東大法卒，大蔵省	日本たばこ産業株式会社社長，東証理事長

注：筆者が一部加筆・修正した。

出典：村上了太『日本公企業史』ミネルヴァ書房，2001年，116ページ。

第6表 スト権を取り上げるに至ったマッカーサー書簡（要旨）

1. 政府関係においての労働運動は極めて制限された範囲で適用すべきであり，正当に設定せられて主権を行使する行政，立法，司法の各機関の代用となり，またはこれに挑戦することは許されない。
2. 組合の判断を立法並びに行政面に進出せしめ，労働組合が国民全般の正しく選ばれた代表者の機能を侵害することは民主主義理念に違反するものである。
3. 公務員は何人といえども争議行為または政府運営の能率を阻害する遅延戦術その他紛争戦術に訴えてはならぬ。また公衆に対してかかる行動に出て公共の信託を裏切ってはならない。
4. この根本理念に立つ国家公務員法の根本的改正方針は，現業官庁を一般官庁から切り離すため鉄道，塩，樟脳，煙草などの政府事業に関する限りこれらの職員は普通公職から除外して現業員とし，これらの事業を管理運営するため適当な公共企業体（パブリック・コーポレーション）を組織すること。
5. さらに能率増進のため通信省の完全な再編成を実施し，そのため政府の郵便事業を他の業務から切り離し通信省に代って内閣の内部に2つの機関を設置すること。

出典：全専売労働運動史編纂委員会『全専売労働運動史 第2巻』全専売労働組合，1982年，215-216ページ。

され，職員も国家公務員という身分から切り離されたことにはなるが，日本専売公社でも9代を数える総裁人事において，初代を除けば大蔵省出身者で人事を続けてきた専売局時代の「慣例」が継続されていることに留意が必要である。日本専売公社は行政組織から切り離されたものの，総裁人事一つをとっても旧慣を存続させてきたことは，いわば「天下り」先と化したことになる。さらに，総裁退任後は，営利組織や非営利組織への転身も散見される。本来，先述の専売経営論による視点でいえば，日本専売公社は，行政組織とは別組織になったため，人事も財政も当該組織で完結できるほどに独立採算制が確保されたはずである。たとえば，労働面に関していえば，連合軍総司令部（以下，GHQ）からの，いわゆるマッカーサー書簡の発出により，職員は国家公務員の身分ではなくなったため，第6表に要旨をまとめたとおり，スト権が剥奪されたことだけでなく，その他の関連事業に対する「指示」が記されていたのである。

だが、上記の通り、労働組合運動の関連から見ると国家公務員の身分から専売職員を切り離すこと＝スト権を剥奪するための受け皿として公社が存在したのであるが、トップマネジメントに関してはマッカーサー書簡の触れるところではなく、結果として旧慣が温存されるに至ったのである。

2. 日本専売公社から日本たばこ産業株式会社への移行期

JT へと組織転換される際の人事については、『竹下蔵相は 19 日の閣議後、中曽根首相に会い、4 月 1 日に発足する日本たばこ産業株式会社の人事構成について、(1) 初代社長に長岡實・日本専売公社総裁を、副社長に石井忠順・同副総裁をあてる (2) 取締役数は社長、副社長を含めて 18 人と定款で定め、15 人で発足する (3) 監査役、相談役を各二人置き、相談役には民間人を起用する、などの点を報告、了承を得た。同社人事について首相はかねてから『組織、人員の簡素・合理化に努める』『業務を効率化し、経営責任を明確化する』など 4 項目を指示しており、大蔵省は発足時の 15 人の取締役と 2 人の監査役は原則として日本専売公社の理事、監事らの幹部クラスから登用する方針。また相談役の 1 人に正宗猪早夫・日本興業銀行相談役（関税率審議会会長）をあてる方針である²⁵と、日本専売公社の総裁と副総裁が事実上、「継承」されるに至った。

なお、他の二公社においては「新電電のトップ人事をめぐっては、電電民営化の旗振り役の真藤（恒：筆者注）氏と、同公社生え抜きの技術畑の北原（安定：筆者注）氏が、一時は激しくしのぎを削った。政府・自民党は、真藤氏の電電民営化への功績、北原氏の電気通信の専門知識などを評価、二人をそれぞれ支持する自民党内の勢力のバランスなども考慮して、二人を横滑りさせ²⁶た。また、JR については「現国鉄役員²⁷の 6 倍、一挙 112 人－4 月の分割・民営化で誕生する JR 7 社の役員人事が 17 日（1987 年 3 月：筆者注）」、大量内定した。非常勤や監査役も含めると、全体の 4 割弱が民間からの登用。本社採用組ばかりで経営陣を固めていた国鉄時代では考えられないノンキャリア組も 11 人が起用される。どこまで新会社に新しい風を送り込めるか。一方、『3 人組』と呼ばれる分割・民営化推進派の中心人物も、会社は別だが、そろって『入閣²⁷』とある。JR の場合は分割を伴う民営化であったがゆえに、NTT や JT とは差異がある。

次に、JT の代表取締役社長人事を第 7 表で確認しておこう。この表からは大蔵省経験者が 3 代に渡って続いた後、いわゆる「生え抜き組」へと世代交代が進んでことがわかるし、2018 年には JT へ改組されて以来の新会社組へとさらなる世代交代が進められた。他方、総裁から代表取締役社長に移管されたポスト以外にも、JT は専売公社の時

25 『朝日新聞』1985 年 3 月 19 日。

26 『朝日新聞』1985 年 1 月 11 日。

27 『朝日新聞』1987 年 3 月 18 日。

第7表 JT 代表取締役社長人事

氏名	在任期間	主な経歴	退任後の動静
長岡實	1985年4月-1988年6月	東大法卒, 大蔵省	東京証券取引所理事長
水野繁	1988年6月-1994年6月	東大法卒, 大蔵省	JT 顧問, 東京経済大学理事長
水野勝	1994年6月-2000年6月	東大法卒, 大蔵省	JT 会長
本田勝彦	2000年6月-2006年6月	東大法卒, 日本専売公社	JT 顧問, NHK 経営委員会
木村宏	2006年6月-2012年6月	京大法卒, 日本専売公社	JT 会長
小泉光臣	2012年6月-2017年12月	東大経卒, 日本専売公社	退任
寺嶋正道	2018年1月-	京大工卒, JT	

出典:『朝日新聞』1985年3月19日, 1988年3月12日, 1988年11月23日, 1994年5月26日, 2000年4月26日, 2006年4月13日, 2012年4月23日, 2013年5月19日, 2017年11月20日, 『日本経済新聞』2017年11月28日。

期には存在しなかった相談役や会長職を有していることにも留意が必要である。たとえば代表取締役社長のポストが生え抜き組で埋められたとしても、他に必要に応じて他のポストを用意することができるのである。いわゆる「たすき掛け人事」が可能となったのが JT の特徴ともいえる。すなわち、「所管する財務省（旧大蔵省）はかつて事務次官 OB を歴代トップとして送り込み、現在（2011年：筆者注）も役員に涌井洋治会長（元主計局長）、武田宗高副社長（元関東財務局長）が名を連ねる。財務省は『天下り先確保のために完全民営化にて移行するなんてあり得ない』（幹部）と強調するが、霞ヶ関批判で OB の天下り先確保が難しくなる中、JT が有力な受け皿であるのは事実²⁸」とすれば、旧慣の温存策が練られるであろう。

VI 連続と断絶－タバコ専売制度の是非を問う論争－

1. 1898-1904年

タバコ専売制度に関する諸論争には、大きくは3つの時期に議論が集中したといえる。まずここでは、1898年から1904年にかけての動きを再検証する。アメリカのタバコ産業では、いわゆるボンザック機械の開発と導入がタバコ市場の寡占化を促したと指摘されてもよいほどの影響力を有していた²⁹。これによって ATC は、関連企業を M&A で掌中に収めるとともに、さらなる市場の拡大を目的として英国への進出にも動いたのである。こうした中で英国のタバコ企業は、1901年に IMB を組織して対抗するとともに、英米「以外の市場」に進出させるための1902年に BAT を創設させるなど、英米

28 『毎日新聞』2011年10月9日。ただし、財務省理財局に示されているフローチャート (http://www.mof.go.jp/national_property/reference/statistics/ichiran20/h20k44.htm (2017/12/30)) のように、JT 株式の売却をもって国有財産の処分を扱う部署からすれば、天下りとの関連性も主計局等とは異なる可能性がある。

29 村上上太前掲書、33ページ。

双方で相次いで業界再編が進められたのである。英米双方の企業がいわば「世界分割」を実現させる状態となった。私的独占が進行する一方、各国の動きとしては、専売制度の導入による障壁の構築が進められたのである。その理由は、税金相当額の国外流出を危惧した徴税権の確立を通して、国内への資金循環にも寄与することになったのである。

2. 1947-1949年

①専売庁案

「政府は行政組織法に基づく各省設置法案を臨時国会に提出の準備をすすめているが、6日（1948年9月：筆者注）の次官会議で各省設置法案のモデルとなった大蔵省設置法案の要綱を決定した。その内容は次の如くである。一、専売局改組は公庁案をやめ大蔵省の外局の現行機構のまま専売庁で行くこととし、現在の専売事業審議会と能率委員会は一本となり独立採算制及び能率的運営を研究する³⁰」とある。すなわち、大蔵省との関係性を重視するとすれば戦後直後の時代においても組織改組の大義が存在しないことを示唆している。というのは、専売局の改組については次のような難点が包含されていたからである。すなわち「専売局を公共企業体化する問題については、国鉄ほどの大世帯でないことや葉タバコ取締まりや歳入確保の方法が間接的になるなど運営上の短所があげられ、関係方面にも現状維持案で十分だとする意見があり、その間の事情をなお少し研究してみたい³¹」とする時の蔵相北村徳太郎の談話が報じられている。

上記の談話に加えて、当の専売局長官は「現在タバコ専売からあがる利潤は国庫に入っているが吉田首相の提案（本節③の発言：筆者注）ではこの利潤が国外に流れ出ることになる。専売局では昨年巻タバコ、葉巻、葉タバコなど1,130億円を売り上げたがそのうち1千億円は税金だった。タバコは戦前歳入の5ないし10%を占めていたが、現在では歳入のうち単一事業としては最大のものである。煙草は現在国内需要の80%を充たしているにすぎない。葉煙草は豊富にあるのだが、多くの工場が戦災のためこれを消化しきれず、戦前の生産をあげるまでに復旧するにはまだ2ヶ年を要する。外国投資を導入する上に最も問題となることの一つは国内煙草の味の改良であるが、外国の会社が入ってくるとしても国産葉タバコのみを使って味を良くすることは出来ないだろう。昨夏、日本のタバコに対する投資に関心をもっている英米煙草会社代表と会談したが、自分は何ら確約はしなかった³²」と記されている。ここでいう専売庁案とは組織改革にあたって様々な存在した選択肢の原点でもある。

30 『読売新聞』1948年9月7日。

31 『朝日新聞』1948年9月14日。

32 『読売新聞』1949年2月25日。

②専売公社案

「大蔵省では10日(1948年9月:筆者注)午後専売事業審議会を開き9日民政局オブライ法規課長から専売局をパブリック・コーポレーション(公社)とするようとの示唆があったのでこの線に沿って外局案を公社案に練り直すこととなった。同日の審議会では結論を得なかったが専売公社についての大蔵省試案は次の通り³³」とあるように、「公社案」以外には、経営の自由度が低いと思われる外局案=現状維持案も想定されていたことに着目されなければならない。

ではGHQによって公社案が示唆された理由としては、戦後直後のハイパーインフレーションに伴うストライキの多発とそれに対する抑圧であったといえる。すなわち、「鉄道並びに塩、樟脳、たばこの政府事業に関する限り、これ等の職員は普通公職から除外せられてよいと信ずる。然しながらこの場合においては、これらの事業を管理し運営するために、適当な方法により、公共企業体(パブリック・コーポレーション)が組織せられるべきである。而して雇用の標準、方針並びに手続きを適正に定め、且つ普通公職に与えられている保護に代えるに調停、仲裁の制度が設けられねばならないが、同時に職員において、その雇用せられている責任を遂行することを怠り、ために業務運営に支障を起すことのないよう公共の利益を擁護する方法が定められなければならぬ³⁴」とある。

③民営化論その1

日本の首相吉田茂は、「安くて上手いタバコ」の必要性を明言し、タバコ専売事業の改革そして外資導入に関する概略を表明した。時の報道では、「政府はいよいよ煙草の専売をやめ品質を向上し価格を安くするため民営にしたい意向で、直ちに臨時専売制度協議会に研究させることにした³⁵」とある。一方、一部のマスコミは反対の声を表明するに至った。すなわち、「煙草を民営に移すことは果たして妥当であろうか。この問題は経営形態の問題の他に、財政問題や外資の問題など極めて重要な要件と複雑にからま³⁶て」いるとしたのである。

その一方、政府サイドは「吉田首相は煙草の民営如何問題は今や民営か官営かなどを問題にしている時ではなく、民営へ変換する方法を研究すべきだといっている。したがって政府としても早ければ今年の通常国会で決めたいと思う、煙草を民営とする場合はもちろん外資導入を考えている³⁷」と報道された。この報道が日本専売公社が発足した直

33 『読売新聞』1948年9月12日。

34 日本専売公社『たばこ専売50年小史』日本専売公社総務部総務課、1953年、256ページ。

35 『朝日新聞』1949年8月5日。

36 「社説」『朝日新聞』1949年8月17日。

37 『朝日新聞』1949年8月16日。同時に、『読売新聞』1949年10月28日でも報じられている。

後であることに留意を要する。つまり、国家的公権としてその権限は国家に帰属されるものの、その権限を日本専売公社に付与しているという時期である。

④民営化論その2

では、専売局の改組を巡って政界および官界の利害を巡る攻防が見え隠れする中で、利害関係者である農業従事者からは次のような見解も寄せられている。「ピース、コロナの自由価煙草がまたも値上げされた。煙草庁では売り出されないが、東京あたりのヤミ値は早くも30円であるという。財政当局はこの値上げによる益金を年度内約11億円と見積もっているようだが、もし政府が収益を目的としているのであったら、へたな専売事業などを止めてこの際思いきって煙草製造事業を民営にさせ、その製造された煙草に対して課税した方がもっと歳入が増加し、国民は現在よりもっと安値でよい煙草を手にすることができると思う。…農民からすればコメなどを作るより葉煙草をつくった方がよほどよいわけだが、葉煙草の耕作は専売局の管轄で農林省とは関係がない。こんなやり方では真の農民のための農業政策が出来るわけがない。葉煙草の耕作出来る土地は何も専売局の指定した土地だけとはかぎらない。だから葉煙草の耕作に関する官権を農林省にうつし農林省が全体の俯瞰の見地から葉煙草の耕作度を決定その範囲内で自由には煙草を耕作さえたら、もっと多く生産され、コメ作りの農民の収入も増える勘定である・・・もし大蔵省の官吏にして専売事業を役所の世襲財産としてその温存のみを考えているとしたら、時代錯誤も甚だしいというべきである³⁸」という主張すら出されたほどである。世襲財産という表現は、いわば専売権が既得権益化していることの証左である。

上記の通りの論争が展開され、また1950年にも首相吉田茂は「30日（1950年11月：筆者注）の衆院予算委員会で中曽根康弘（民）のタバコ民営に関する質問に対し『民営にする方針である』³⁹答えた」のだが、外資からは既に「英米タバコ・トラストのサージェント氏と会談した結果、日本のタバコ事業の現状では外資を導入する余地はほとんどなく、技術指導位がせいぜいであるとの英米トラスト側の意向が伝えられたもよう⁴⁰」であったのである。外資と政府が民営化推進論の旗頭ではあったものの、1949年前後には論争そのものが雲散霧消したことは否めない。

3. 沈着な専売公社

幾度かの機会の中で、明瞭に日本専売公社側が経営形態転換の「意思」を示した事例

38 『読売新聞』1946年12月30日。

39 『朝日新聞』1950年12月1日。

40 『朝日新聞』1949年12月17日。

もある。「国鉄、専売など三公社五現業職員のスト権問題を検討している政府の公共企業体等基本問題会議（中山伊知郎座長）は、一日（1977年11月1日：筆者注）、専売公社部会（部会長・水上達三日本貿易会長）をひらき、たばこ、塩事専売公社の経営形態、現行制度の改善策について、日本専売公社の泉美之松総裁らから意見を聴取した。労組側は、唯一の労組、全専売が意見聴取拒否を決めた公労協系のため、ボイコットした。この日の意見聴取で、専売公社側は、近年、問題化している、たばこ事業の民営移行の是非について『民営化すれば設備投資、宣伝費の増大を招き、財政収入が増えることはまずあり得ない』と反対した⁴¹』と記されている。日本専売公社側の「意思」が表明されたのは稀有な出来事であったと思われる。というのは前後の経営形態展開論争においても第三者的立場からの意見として賛否両論が記されてきたからである。いくつかの経緯はあったものの、諸点は「①日本専売公社は、日本たばこ産業株式会社となり、政府が出資（当分は株式の3分の2、いずれは2分の1以上）し、製造独占を認める②国産葉タバコの全量買い上げ制を続ける③小売店の許可、定価の認可制も残す④見返りに輸入を自由化する」という内容。…この改革案は、後者の効率が悪い生産体制に我慢できない第二次臨時行政調査会の答申と、市場開放を求める米国政府、業界筋の圧力に押される形で、大蔵省がまとめた⁴²』ということになる。

4. 経営形態転換論争

これまでの史実を元に近代以降、わが国のタバコに関わる徴税制度をめぐる論争を経営形態転換論争として整理すると、どのような特徴を指摘できるだろうか。また、結果として選択されてきた諸制度の背景にはどのような「力」が作用したのだろうか。このような力を如実に物語ったできごとは、先述の1899年で明らかである。すなわち低廉な人件費そして不備な諸点を有する制度によって、海外資本が国内資本と合同の上、市場を席卷するまでの脅威になったということである。脅威とは、国内競合他社や時の徴税当局を指すといえる。このような史実が影響を及ぼし、後に展開される経営形態転換論争にもなんらかの影響を及ぼしていたと考えられる。ここで特筆されるべきは、民営化に伴う利害得失の典型例として専売制度という既得権の剥奪を脅威と見なした改革反対論者の行動である。すなわち「（葉タバコ：筆者注）耕作農家は民間会社になって買いたたかれたり、国際競争の激化に巻き込まれたりしてはかなわない、との危機感が結束を強めさせ、昨年末の総選挙では『自民党の最強支援部隊のひとつ』といわれたほど。そして（葉タバコ耕作組合：筆者注）中央会は百人を超える自民党候補者を推薦した。こうした中で、自民党側は『全量買い付け』『価格決定の審議会』などの温存につ

41 『読売新聞』1977年11月2日。

42 『朝日新聞』1984年5月25日。

第8表 タバコをめぐる経営形態転換論争の歴史的経緯

年代	諸規程	改革推進論者	改革反対論者	備考
1870年代	煙草税則	輸入葉タバコ、輸入巻タバコには煙草税則が及ばない		
1940年代まで	葉煙草専売法、煙草専売法	1) 当初は、輸入葉タバコ、輸入巻タバコは対象外であった 2) 製造専売が理想であった 3) 民営にして安くてうまいタバコを提供する 4) 公共の利益という名のスト権のはく奪 5) 外資導入で日本が奴隷化する指摘があるが過去の実績には存在しない 6) 徴税方法にはスタンプ制を導入すれば脱税が回避される	1) 消費税制度を導入すれば脱税が横行する 2) 原料、製品の横流しの危険性がある 3) 製造を民営にしても必ずしもタバコの味が良くなるわけではない 4) 競争のため値上がりもある 5) 民間になれば給与の引き上げとなる 6) 葉タバコ耕作者への影響が大きく社会不安化する 7) 小売業者の再編問題が生じる	1) と2) は財政論者からの改革推進案 3) は外資と政治家 4) はマッカーサー書簡 (上記は、いずれも改革推進論者)
1980年代まで	たばこ事業法、日本たばこ産業株式会社法	1) 独占の弊害 2) 健康を害するものを公社で販売する必要性	1) 民営にしても経営の効率化が上がるかどうかは疑問 2) 分割民営化すれば重複投資、販売費のコスト増、広告費の増大などが発生する 3) 葉タバコが買ったたかれる、農業に競争は似合わない	

注：筆者が一部加筆・修正した。

出典：『読売新聞』1949年8月16日、『朝日新聞』1978年7月11日、1984年4月5日。

いては方向を固めていく⁴³」と記されている。

第8表において振り返っておこう。ここで指摘されるべきは、タバコ製造に関する独占的権利としての専売権の確立がなされることを踏まえて、1) 最適な組織形態、2) 効率的な徴税方法の2つに議論を分けることができる。

5. 公社制度とスト権 - 全専売労働組合の動向 -

そもそも1940年代後半にわが国で公社制度が導入されたのはなぜなのか。この歴史を紐解くには、マッカーサー書簡による「指示」があったことを指摘しなければならない。「もともと公社制度は、官公労のスト禁止を命じたマッカーサー書簡をもとに、行政に携わる公務員とは区別して団体交渉だけは認める新形態で発足した。多発する労働問題を解決するものだった。こうしたスト禁止を労働側は基本権の侵害だとし、主流の総評系労組を中心に『スト権奪還』の運動に取り組む。これに対し『法律は守らねば』と当局は強い姿勢で臨み、スト-処分-ストの悪循環が続いた。…このあと、三公社のスト権問題は、中曽根内閣の臨調路線の下で、経営形態論の陰にかくれる。電電、専売

43 『朝日新聞』1984年4月5日。

に続いて国鉄も株式会社化され、スト権は結果的に『民間なみ』⁴⁴で与えられる」ことになったのである。

6. 三公社民営化時点

結論としては日本専売公社の民営化は、第9表の通り、経営形態転換論争に登場するアクター（本稿でいうところのステークホルダー）の見解が随所に反映された結果として、JTは現状のCの位置に移項したのである。すなわち民営化推進論者と民営化反対論者間で展開された権力闘争において、臨調に対するAとの拮抗が想定されるのだが、日本専売公社民営化をCへと移項させた間接要因まで言及しなければ、より深い理解が進められないといえる。理由は、日米両政府の動向が1940年代にも見え隠れしたことが新聞記事で報じられたとおり、今次の専売公社民営化でも「対日市場開放圧力」に言及されなければならない。とりわけ、1970年代から1980年代におよぶ時期には「牛肉オレンジ交渉」が同時に行われており、日本専売公社民営化とりわけ葉タバコ輸入や製造タバコ輸入との関連性も指摘されなければ、この時期の「タバコ問題」は理解され得ない。

7. IPO以降

1994年に東証、名証および大証の各一部に上場されて以降、JTはそれまでになかったM&Aを展開するようになった。1999年のR. J. Reynolds（以下、RJR）の非アメリカ部門および英国ギャラハー（Gallaher）の買収はJTの世界進出を加速させた。第10表の通り、タバコ関連事業を中心に、飲料事業を擁した時期もあったが、2017年現在ではタバコ事業以外に、医薬品事業と食品事業を営んでいる。日本専売公社民営化の第一段階は組織の株式会社への転換である。第二段階は、政府保有株式比率の逡減であ

第9表 専売民営化に参加したアクターとその立場

	合理化・効率化	民営化（特殊会社化）	完全民営化
非分割	A 専売公社〈大蔵省〉 全専売〈総評・社会党〉 葉たばこ農家・全協 〈自民党〈専特〉〉	C	E
分割	B	D	F 臨調（民営化推進派の委員）〈財界〉

出典：西村弥「日本における民営化の政治過程に関する考察－日本専売公社を事例として－」『政治学研究論集』第17号、2003年、72ページ。

44 「今日の問題」『朝日新聞』1987年2月27日。

第10表 JT 関連の主な出来事

年	出来事	摘要
1994	第一次 IPO	
1998	ユニマツトコーポレーションの発行済株式の過半数を取得 鳥居薬品の発行済み株式の過半数を取得	
1999	RJR	米国外事情（9,400 億円）JTI 発足
2006	ASD Duvanska Industrija Senta（セルビア）買収	
2007	Gallaher	2 兆 2,500 億円
2008	加ト吉の発行済み株式の過半数を取得 富士食品工業の発行済み株式の過半数を取得	
2009	JTI Leaf Services LLC（米国）設立 Kannenberg & Cia Ltda（ブラジル）買収 Kannenberg Barker Hail & Cotton Tobacco Ltda（ブラジル）買収	
2011	Haggar Cigarette & Tobacco Factory（北スーダン） Haggar Cigarette & Tobacco Factory（南スーダン）	
2012	Gryson NV 買収	手巻きタバコ（460 億円）
2013	AL Nakhla Tobacco Company S. A. E（エジプト）買収 AL Nakhla Tobacco Company-Free Zone S. A. E（エジプト）買収	水タバコ（非開示だが、200 億円）
2014	Zandera（英国）買収	電子タバコ
2015	自販機オペレータ事業子会社、飲料事業部門から撤退 Arian Tobacco Industry	
2016	American Natural Spirit（米国）買収 National Tobacco Enterprise Share Company（エチオピア）買収	米国以外（6,000 億円）
2017	Mighty Corporation National Tobacco Enterprise	タバコ事業資産（1,048 億円） タバコ専売事業

出典：JT ウェブサイト、<https://www.jti.co.jp/corporate/outline/history/index.html>（2017/12/27）、『週刊東洋経済』2015年11月7日号、33ページ。

る。こうした段階を経て純粋な民間企業へと転換されるスキームがあるべきだが、しかしかつての改革論議の中で幾度も指摘されたとおり、国内タバコ消費量の漸減傾向に歯止めがかからない環境も考慮に入れられなければならなかったのである。なお、国内タバコ事業は長期的な逡減傾向を迎えている。そうした中で、JT は海外法人として Japan Tobacco International（以下、JTI）を発足させて、海外のタバコ関連事業の M&A を進めてきた。

Ⅶ 主要国における専売公社民営化の動向

1. 地域政策

日本専売公社民営化の今日的意義をこれまでのように歴史に遡るだけでなく、諸外国

の改革状況とも比較させてその特質を改めて考えることにする。諸外国とは、ここでは、1) 時の大蔵官僚が視察したとされるフランス、オーストリアそしてイタリア各国の状況を踏まえた欧州各地の状況、2) 日本の植民地統治の時代に取り込まれた台湾、韓国を含めたアジアの状況、3) その他主要国の状況、に分けてみることにする。なお、ここで指摘されるべきは、「専売」という用語を「国営企業が市場を独占する状態のこと」であるとすれば、いわば資本主義市場経済における社会主義的要素としての国家独占事業であることを再確認する必要がある。それゆえ、2017年現在、中国、ベトナム、ラオス、北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）そしてキューバとはそれぞれの経済体制を考慮すればタバコ以外の製品についても、いわば社会に供給される財・サービスのすべてにおいて専売制度が導入されていることになる。

2. 欧州

欧州における専売公社民営化の動向は、EEC、EC および EU への加盟に伴う経済・財政・制度改革に関連しておこなわれてきた。過去を遡れば大蔵官僚が視察したフランスの Société Nationale d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes (以下、SEITA)、オーストリアの Austria Tabak そしてイタリアの Ente Tabacchi Italiani (以下、ETI) がそれぞれ存在していた。また、近隣諸国では、スペインの Tabacalera、ポルトガルの Tabaqueira、スウェーデンの Swedish Match なども存在していた。それぞれの動

第11表 欧州各国の専売組織の変遷（主要事例）

国名	組織名	変遷	M&A (合併・買収年)
オーストリア	Austria Tabak		JTI (2001年)
フランス	SEITA	SEIT (1926年), Société Nationale d'Exploitation Industrielle des Tabac	Consolidated Cigar (1999年) → Altadis (1999年) → Imperial Brands (2008年)
イタリア	Ente Tabacchi Italiani		BAT (2003年)
ポルトガル	Tabaqueira		PMI (1996年)
スペイン	Tabacalera		Altadis (2001年) → Imperial Brands (2008年)
スウェーデン	Swedish Match AB (1992年)	Svenska Tobaks AB (1915年) と Svenska Tändsticks AB (1917年) → 統合後, Svenska Tobaks (1961年)	

出典: "The New York Times" DEC.20, 1996, 『日本経済新聞』1999年-2003年, 村上太「オーストリア・タバコの民営化過程」『沖繩国際大学創立30周年記念』2002年10月89-92ページ, 同「オーストリア産業持株会社による公企業民営化」『商経論集』(沖繩国際大学)第31巻第1号, 2002年, 11-22ページ, 同「スウェーデン・マッチの民営化と経営戦略」『商経論集』(沖繩国際大学), 第32巻第1号, 2003年, 21ページ, 同「日本とフランスにおける公企業経営の比較」『経済論集』第2巻第1号, 2005年, 1-19ページ。スウェーデン・マッチウェブサイト, (<https://www.swedishmatch.com/Our-company/Company-history/>) (2017/12/27), JT ウェブサイト, <https://www.jti.co.jp/corporate/outline/history/index.html> (2017/12/27)。

向は第11表のとおりである。ここで着目されるべきは、SEITAとTabacaleraである。他国の事例でいえば、株式会社化→IPO→外国資本によるM&Aの経路を見ることができのだが、両社の場合は一度、Altadisを形成して、専売公社同士の合併という他には例を見られない動きを示した。⁴⁵さらにこの合併には、ギャラハーがSEITAに対して買収交渉を始めるなどしたが、実現には至らなかった。⁴⁶さらにアルタデイスは、ETI株式の売却の際にも、BATやイタリア国内資本のImprenditori Associatiなどとともに入札に応じたが、こちらも落札には至らなかった。⁴⁷結果的には、2008年にIMBの傘下に組み込まれたのである。⁴⁸先述のJTによるギャラハーの買収から7ヶ月後であったことは業界再編の激化を物語っている。

この事例以外からも民営化に伴って大手資本の傘下に組み込まれていることが理解される。なお、Swedish Matchは主力商品が「snus」（無煙タバコ）であり、同社の製品を諸外国に向けて販売することを目的とした合併会社SMPM InternationalをPMI（Philip Morris International、以下PMI。両社による折半出資で、スカンジナビアと米国以外の市場を対象。両社のイニシャルを使用）との間で設立・経営していた時期もあったが、2015年には解散している。⁴⁹

3. アジア諸国

アジアにおいては戦前日本の専売制度が各地に導入され、韓国や台湾にはかつて総督府専売局が設置され、第二次世界大戦後に各地の専売局として再出発した。第12表のように主な組織をまとめた。だが、台湾と韓国では、専売制度が終了し、民営化も実施されるに至った。また、タイでは当初はBATとの合併で事業が開始されたが、現在では専売公社が事業を実施している。タイの場合は、2000年代初めに政府によって「国営企業民営化計画」が公表され、電話公社、通信公社、空港公社などとともに、売却が検討された時期もあった。⁵⁰中国では1980年代に国家烟草専売局と中国烟草総会社が発足している。

45 『日本経済新聞』1999年10月6日。

46 『日本経済新聞』1999年11月14日。

47 『日本経済新聞』2002年9月21日。なお、入札に応じた企業は、アルタデイスの他、JT、BAT、Swedish Matchなども含まれていたことが報じられている。

48 『日本経済新聞』2007年7月19日。

49 Swedish Match, "Press Release Feb 3 2009". <https://www.swedishmatch.com/Media/Pressreleases-and-news/Press-releases/2009/wedish-match-and-philip-morris-international-announce-global-joint-venture-to-commercialize-smokefree-tobacco-products/> (2017/12/28) および "Press Release Jul 16, 2015" (<https://www.swedish-match.com/Media/Pressreleases-and-news/Press-releases/2015/Swedish-Match-and-Philip-Morris-International-to-dissolve-smokeless-joint-venture/> (2017/12/28))。

50 『日経金融新聞』2001年12月14日。

第12表 アジア諸国の専売組織の変遷

国名	組織名	変遷	その他
韓国	KT&G	朝鮮総督府専売局 (1910年) → 韓国煙草人参専売局 (1952年) → 韓国専売公社 (1987年→) 韓国タバコ人参公社 (1989年)	2017年現在, 外国株主は53.7% (うち, JTが2.1%) 出資
台湾	台湾菸酒股份有限公司 (1991年)	台湾総督府専売局 (1901年) → 台湾省専売局 (1945年) → 台湾省菸酒公売局 (1947年)	
タイ	タイタバコ専売公社 (Thai Tobacco Monopoly)	Thai Tobacco Monopoly (1939年)	発足当初はBATと合併, 1949年以降は独自経営
中国	中国烟草総公司 (国家烟草専売局)	中国烟草総公司 (1982年), 国家烟草専売局 (1984年)	

出典: タイタバコ専売公社ウェブサイト, <http://www.thaitobacco.or.th/en/> (2017/12/24), KT&G ウェブサイト, <http://en.ktng.com/history?mode=GLOBAL>, (2017/12/24), 台湾菸酒股份有限公司ウェブサイト, <http://www.ttl.com.tw/about/history.aspx?sn=58> (2017/12/24), 国家烟草専売局ウェブサイト <http://www.tobacco.gov.cn/html/10.html> (2017/12/24)。

4. タバコ業界の寡占化

上記を概観すると, 各国の経済改革に伴う公企業民営化とは, 1) 社会主義体制の崩壊, 2) 欧州における共同体の形成, 3) その他地域における自由貿易協定への批准などによって行われてきた。資本主義と社会主義という経済体制の相違はあるものの, 専売制度そのものが社会主義的要素を多分に含んでいることを鑑みても, このような経済体制は一国独自の仕組みとしては徴税権やタバコ製造権の確立には貢献したものの, 近隣地域との自由貿易協定の締結などといった, グローバル化が進展する中で, 次第にその制度への開放圧力が生じてきた。各国当局は, タバコ専売よりもグローバル化の選択肢を進むとともに, タバコ専売組織の株式会社化および IPO による国有財産の売却によって財政収入も見込まれる。各国の経済改革を見てみると, 特にタバコ専売事業においては, 鉄道, 郵便そして電信電話に比べると収益性の高い事業であると考えられる事業体すら, その対象とされたのである。

この IPO に連動して, いわゆる外資=大手資本は事業拡大の機会ととらえ, M&A を展開してきた。先の第12表の通り, 大手4社のいずれかの傘下に収められたのである。こうした業界寡占化の中で JT は業界第3位 (中国烟草総公司を含めれば第4位) を維持し続けているのである。ただし, 他の企業においては私的所有による私企業であることを改めて指摘しておきたい。第13表で確認しておこう。中国烟草総公司のシェアを見ると, 第2位から第5位 (主要4社) までのシェアを合算しても及ばない数字を示していることがわかる。そのような状況の下で, 主要4社は「その他」に含まれる企業を M&A によってさらなるシェアの拡大を進めているのである。

第13表 2015年時点での世界の主なタバコ企業とシェア

組織名	世界シェア（％）
中国烟草総公司	42.0
PMI	14.7
BAT	10.8
JT	8.8
IMB	5.0
その他	18.7

出典：『日本経済新聞』2017年1月18日。

Ⅷ 日本専売公社民営化の今日的意義

1. 経営形態転換論争を振り返る

半世紀前に記された「できるだけ官業の線をできるだけ維持すべきだという説と、なるべく民間企業に近づけようとする理論との対立であり、官業と民営との間の幅広い中間を右往左往する公企体の性格のアイマイさが根本問題として浮かんでくる⁵¹」という指摘は、本稿で見る限り、改めて何のための改革論議がなされ、さらにその都度結論づけられてきた方向性を再検討する必要がある。特に、民営にすべきか、国営を維持するか、それとも「第三の道」か。結果的には今日のJTの現状を考え直すには、第三の道における視野に入れる必要がある。第三の道が「不完全な民営化」という状態であることは、もはや疑う余地はない。

1876年からタバコへの課税がはじまり、1904年に現状の基礎となる諸制度が整備された。これにより事業としてのタバコは専売制度の下に置かれたことにはなるのだが、その一方で経営形態を巡る過程においては、「市場開放」や「民営化」に関する主張が出始めることになり、改革を巡る賛否両論が繰り広げられたものの、現状のJTを見てみると、いくつかの点で改革に否定的な立場の影響力を色濃く残しているのである。こうした諸点に対して、先述の専売経営論としての規範を改めて考えると、理念と実態の乖離が未だに存在していることは明らかである。現実と理想の乖離は、「日本たばこ産業が相変わらず『形だけの公社』であることから考えて、その延長線上に、立派な純民営会社ができるとは、とても期待できない。むしろ、民間会社と同じ条件で、自らの資金、自らの事業計画をもって、主体的に経営を行うことができる会社となることが先決である⁵²」という指摘がある。

51 『読売新聞』1964年4月18日。

52 寺戸恭平前掲書、308ページ。

理念と実態の乖離を裏付ける記述を見ておきたい。「たばこ事業法では、国内農家が生産した葉タバコの全量を、契約に基づいて買い取る義務を JT に課している。農家が全株放出に反対する理由は、買い取り義務が無効化すると懸念のためだ。JT 側が全株放出後に葉タバコ買い取りについての何らかの法的措置を取ってもらって構わない（佐伯明・常務執行役員）とするものの、同社を管轄する財務省も、『JT が普通の民間会社になった場合、国内でたばこを販売する海外企業の動向も踏まえると、割高な国内産葉タバコの全量買い取りの義務や製造独占などの法的根拠を維持するのは難しい⁵³』とあり、完全民営化を実現させた場合の懸念がむしろ不完全な民営化を維持させていることになる。同様に小売店からしても「現在は JT によるたばこの卸価格を店頭価格の9割に抑え、差額分を小売店のマージン（販売手数料）とする価格認可制度が採用されている。しかし、完全民営化で JT に対する国の経営関与がなくなれば、この制度が維持される保証はない⁵⁴」とある。この小売業者にとっての「利益保証」は専売公社の名残ともいべき仕組みであり、現行のたばこ事業法の改正や完全民営化が進められると、先述の国内葉タバコ農家への対応と同じく、切り捨てられる可能性を示唆している。

上記を鑑みれば、「民営化の完全、不完全のリトマス試験紙は、民営化の結果、効率性が向上し、財政負担が軽減されることである。だが、これは、…財政救済措置や合理化の程度に依存するし、さらにいえば、民営化の目的。意図の内容と強さ、それを規定する要因に依存するのである⁵⁵」といえ、日本専売公社の不完全な公社化から課題が内包されていたのである。

2. 市場環境の変化と商品開発

ここでは、経営形態転換論争から視点を変えて、タバコという専売事業の根幹としての商品と、この商品を取り巻く市場環境の変化に対する戦略を述べることにしたい。経営形態の転換にかかわらず、タバコに対する財政専売制度の仕組みだけではなく、肺ガンを初めとする健康リスクへの懸念が指摘されるようになって以来、タバコに対する有害論争も同時並行して為されてきた⁵⁶。その中で取り上げられるべきは、「煙」を巡る対策である。一つは、分煙による喫煙者と非喫煙者の隔離（屋内の他に屋外空間についても）が行政主導によって進められてきた。2000年前半には煙そのものの対策として snus に各社は注目して、禁煙エリア（公共空間あるいは公共交通機関など）での利用も可能にさせる商品を開発するに至った。さらなる製品の研究が進められ、無煙タバコ

53 『日経ビジネス』2011年12月26日号、73ページ。

54 『毎日新聞』2011年10月9日。

55 桜井徹前掲書、20ページ。

56 たとえば、村上了太「医療従事者以外の利害関係者によるタバコ対策」『経済論集』（沖縄国際大学）第6巻第2号、2010年、97-110ページを参照されたい。

よりもさらなる需要を見越した製品の開発すら進められてきた。

そして煙の問題を回避する対策として、有害物質を除去した「蒸気」に転換させた低リスク商品の開発へと時代が転換している。たとえば、「ピーク時の1996年度に3483億本あった紙巻きタバコ販売本数は、16年度には1680億本と半分以下にまで激減。…加熱式タバコは、タバコ葉の入ったカプセルやスティックを専用の端末で加熱するなどして、発生した蒸気を吸引する。煙が発生せずにおいも少ないため周囲を気にする喫煙者からの引き合いが強く、各社は加熱式タバコに活路を見出している⁵⁷」と記されている。煙が批判の焦点にあったことから、一時は無煙タバコへの製品シフトもあったのだが、大手資本は「無害」もしくは「健康被害を低減させた」煙を発する製品を開発し、販売するに至ったのである。

IX ま と め

タバコという製品は、なにがしかの儀式で用いられる「神聖な物質」であるという位置づけが世界に伝播しつつあったのだが、次第に国家財政を救うに至る財政物資に位置づけられた。各国では「専売制度」による国家独占製造制度を頂点としたシステムを導入するか、もしくは「消費税制度」による徴税方法が採用されてきた。前者の場合は、「専売益金」として、また後者の場合は「税収」による歳入方法が採用されてきた。さらに時が経つにつれて諸般の健康被害をもたらす「有害」物質へと位置づけが変わってきた。もちろん、ニコチンやタールを含む主流煙および副流煙を喫煙者本人だけではなく、非喫煙者への影響も考慮されなければならない。こうした問題を無煙タバコの開発を促す契機となった。だが、各社は、無煙タバコと喫煙者との間に存在する「煙」に対する有害成分を半減させることによって新たな製品開発と発売に動き出したのである。

タバコとはその歴史を見てみると、国家の介入が財政物資から健康を害する製品へと広がりを見せる過程において、特に我が国にその特徴を見いだすとすれば、1) 不完全な専売制度＝国家と国家以外の組織による専売権を巡る闘争の時期が存在していたこと、2) 専売権が確立されて以降も専売解体論＝市場開放の声があったこと、3) 専売権の国家以外の組織への付与とともに、体制の温存につとめる力も働いたこと、などであろう。1) 不完全な専売制度が指摘されて専売権へと確立されたものの、2) と3) の相克は、3) の作用が大きく働いてきた。結果的に、国内葉タバコ耕作農家の保護を担保するために設けられたJT株式の政府保有、トップマネジメントの「天下り組」と「生え抜き組」に見られる財務省とJTの関係性（所有と支配）、独占的に付与されたタバコの国内製造権（独占禁止法との関係性）、さらには卸売価格と店頭価格の差をマー

ンとする価格認可制度の維持などの諸制度は、半ば既得権益という名に相当する強固な障壁となっている。上記を加味しても不完全な民営化の状態と指摘できる。

こうした不完全な民営化とは、そもそも公社化の時点で形式上は public corporation を参照したとされるものの、制度としては government corporation の性格を強く残したことが裏付けられるとともに、葉タバコから販売に至る専売制度に近似した保護制度も残存させたことが JT の特徴である。一方、旧慣の温存と国内市場の衰退という矛盾に満ちた不完全な民営化の中で、IPO 以降の海外展開は、ステークホルダー重視という従来の戦略とは異なる路線展開である。天下り組である代表取締役の終盤の時期に始められた海外展開は、いわゆる生え抜き組によってさらなる展開が見られた。

専売公社民営化を改めて振り返ると、JT は、国内葉タバコ農家、製造独占、小売店への利益保証などの専売制度に近似した諸制度、そしてその仕組みを維持するための政府株式保有などが残存されているものの、国内タバコ消費量の逡減や輸入自由化など市場の縮小と競争激化に直面してきた。こうした時期に、代表取締役の人事を見ると、天下り組と生え抜き組へと交替されると同時に海外事業や関連事業への M&A が展開されてきた。特にタバコ事業については、天下り組の時期の終盤に海外事業の橋頭堡が築かれた後、生え抜き組によって第2段階としての M&A が展開され、世界第4位のシェアを維持が固定化されてきている。結果として、政府保有を残したままの海外事業展開が専売公社民営化30年の不完全性を物語っているのである。