

ニュージーランドの経済改革

THE ECONOMIC REFORM OF NEW ZEALAND

駒形 恵美子
Emiko Komagata

はじめに

ニュージーランドは、世界にかつて例をみない行政改革と、徹底した自由化に短期間で成功した国だ。このことを初めて耳にしたのは、日本のラジオからだった。この改革により、国家公務員数を激減させ、また経済を立て直したニュージーランドを讀ると同時に日本の行政改革の遅さを批判する内容だった。

次にこの改革について聞いたのは、ニュージーランド留学で勉強するようになってからで、その内容はとても衝撃的だった。なぜなら、この改革がニュージーランドの金融システムを根本的に変えてしまったからだ。そして、このような改革が金融システムだけでなく、社会全般にわたって行われたという事実を知ったからだ。

1984年から93年のニュージーランドはいわば短期間で国家システムを転換させるための実験場であったといえると思う。この革命的ともいえる急激な改革がなぜ必要だったのか、そしてその経緯、またこの大きな変化が人々の暮らしにどのような影響を与えているのかを考えてみたい。

目次

はじめに

I 改革前 (1984年まで)

1. 第一次石油危機の影響
2. 第二次石油危機の影響
3. マルドゥーンと為替危機

II 労働党による改革

1. 金融システムの改革
 2. 税制改革
 3. 自由市場への転換
 4. 農業改革
 5. 公共部門の改革
 - a. 機構内の改革
 - b. 国有企業の誕生
 - c. 民間への売却
- III 国民党による改革 (1980~93年)

おわりに

注

資料

補足

参考文献

I 改革前 (1984年まで)

ニュージーランドの行政改革・自由化は1984年、労働党 (Labour) のデービッド・ロンギが首相の座に就いてから始められた。それ以前のニュージーランド経済は、とても規制が厳しく、また行政においても不効率な面が多くみられた。

数々の規制は、とても細かい部分にまで及んでいたため、すべてを例に挙げることはできないが、一部をここに紹介すると、外国製品を国内に持ち込むには政府の認可が必要であったということ。医者の方箋なしではマーガリンが買えなかったこと。政府しかテレビ番組を流せなかったこと。海外の雑誌を定期購読するには中央銀行 (the Reserve Bank) の許可が必要だったこと。ニュージーランドで製造できる製品を輸入することはできな

ったこと。ウール以外の原料でカーペットを製造することは違法であったこと。など人々の生活に直接関係する様々な規制があった。

また、国がいくつかの主要産業を独占していたが、この運営も不効率だった。例えば、鉄道は、今日と同じ量の物品を輸送するのに、4倍の労働者を雇い、電話は、ビジネス用の回線をつなぐのに6週間はかかったという。

改革によってもたされたこの経済分野の変化の様子は、主に第Ⅱ章で検討することにし、この章では、国民党(National)ロバート・マルドゥーン首相(1975~1984年)の時代の経済状態、経済政策を中心に、どのようにニュージーランド経済が悪化し、84年以降の大改革が必要、また可能になったのかを考えてみたい。

1. 第一次石油危機の影響

1973年10月の石油危機により、石油価格が急騰すると、ニュージーランドの貿易条件は43%も落ち込んだ。それまでの膨大な貿易黒字は一気に赤字へと転落し、2年後には10億ドルを超える赤字を抱えるようになった。このとき(1974年カーク首相の突然の死により蔵相であったりローリングが首相になっていた)政府は消費者物価安定のため、より多くの産業に補助金を与えた。しかし、その財源は海外からの借款によってまかなわれた。(1975年、日本との最初の借款交渉が行われた。)ニュージーランドは世界でも類をみない補助金国、規制国になっていた。それまでゼロに等しかった失業率も上昇を始め、経済危機に陥った事実は疑いもなかった。

社会問題や経済問題に対する政府の失策を批判する声が1975年の選挙での政権交代という結果を生み、国民党が政権に復帰した。首相となった54歳のロバート・マルドゥーンは、“New Zealand the way you want it”と約束したが、経済不況は続いた。

1976年、ニュージーランドの貿易条件は低

下し続け、インフレも18%に達した。(資料1) 激しいインフレは、生産コストを引き上げ、失業者は増大した。(資料2) ニュージーランドは豊かな国の地位から転落の一途をたどり、「富める国民」としての自負の強かった国民は大きな衝激を受けた。

政府は経済への介入、つまり経済統制を推進し、消費者と農民を対象とする補助金制度を導入するなど、様々な形で経済介入を行った。

2. 第二次石油危機の影響

インフレもようやくおさまり始め、国民党政府が規制緩和を検討し始めていた、1979年、第二次石油危機が起こった。

その当時、通産相だったヒューイ・テンブルトンはテレビインタビューでその頃の様子をこう語った。“It (第二次石油危機) was just like an earthquake which knocked the building off its foundations. We'd just declared in our policy that we were going to free up the economy. We'd actually had our first meeting and confirmed this marvellous thought. Within a fortnight, three weeks, he'd (マルドゥーン首相) changed direction.”(注1)

まさに、第二次石油危機は、ニュージーランド経済を深刻化させた。政府は、経済建て直しを目指して大規模事業計画(Think Big)を始めた。このエネルギー開発計画により、少なくとも60%のエネルギーが自給できるようになる予定だった。またこの計画は10年間で41万人に新しい仕事を提供する、と政府は国民に説明した。

しかし、この計画は同時に経済面において、更なる政府による統制を必然的に伴うものだった。実際、the Remuneration Act 1979は労使関係、固定給与に関して政府の介入を可能にするものだった。また、ニュージーランドの対外債務はさらに膨れ上がった。

1981年になってもインフレ率は高いままであったし、5万人以上が失業状態にあった。この年の予算案においても20億ドル以上の赤字が見積もられ、経済成長も見込まれなかった。政府の失策を指摘する声が強まる中、1982年7月、インフレ率は18%へと近づき、マルドゥーン首相は賃金と価格の凍結を発表した。(この凍結はこの後2年間続いた。)

政府は、大規模事業計画がうまく経済を刺激し、回復させることを期待していた。しかし、74年に4億7000万ドルだった対外債務は、10年後の84年にはその18倍の82億3000ドルにまで膨れ上がっており、経済はまさに行き詰まっている状態だった。

マルドゥーン首相は1984年6月14日、4週間以内に総選挙を実施することを宣言した。その選挙で、国民党政府に失望した国民は、デービット・ロンギ率いる労働党を政府として選んだ。

3. マルドゥーンと為替危機

新政府発足当時、ニュージーランドは深刻な為替危機に直面していた。この為替危機を評論家たちはロジャー・ダグラスの“window of opportunity”と呼んだ。なぜならこの危機は、新政府が思い切ったことを可能にしたからだ。

この為替危機が深刻化したのは、マルドゥーン首相の経済政策によるところが大きい。というのも、マルドゥーン首相は、自分が経済について完全に理解していると思っていたため、中央銀行の度重なる警告を無視し続けてきたからだ。

政府による経済への介入や補助金政策、大規模事業計画は、いずれも莫大な資金を必要とするものだった。特にマルドゥーン首相は政府の経済介入を次第に強めていったため、そのための資金額も大きくなる一方だった。

1985年までニュージーランドは固定為替相場制をとっていた。(外国為替は中央銀行に

よってのみ、取引されていた。)政府が為替相場を故意に高く設定していたため、中央銀行は為替安定のために自国通貨を買い続けることを余儀なくされた。中央銀行はしきりに平価切り下げをマルドゥーン首相に要求したが、それが許可されることはなかった。実際、1984年の時点では、1972年当時と比べて、貿易条件は20から30%も低下していたにもかかわらず、為替は同じ水準が保たれていた。こうして、自国通貨安定のためにも、海外からの借款が進められた。

海外からの負債額が増えるに従って、当然のことながら、次第に借りることが困難となっていく。同時にその利率も高くなっていった。このまま“borrowing and hope path”が続けられていたら、IMFに国の財政を任せなければならない事態が起ころかねなかったという。

とても信じられないことだが、1970年代、ノーマン・カークからマルドゥーン政権までの時代、資金が足りなくなると、通貨を増刷するという政策がとられていた。そしてその結果として、1970~80年代のインフレを引き起こしたのだ。

このインフレ率が高い時代、貧富の差が拡大した。お金に余裕のある、政府に守られ、輸入独占権を持ったビジネス経営者などは、土地や家、ヨット、美術品を投資目的で購入し、後に高値で売ることも可能だった。しかも、これらの資産購入資金は、会社の経費とすることができたのだ。その一方で、ほとんどの国民は、銀行に預金してもどんどん目減りしていつてしまうような、不平等な社会だった。(通常、多くの消費者が利用する当座預金には利子が付かなかったのだ)

政府は、インフレにより貨幣価値が下がると、自ら借金をしてまで自国通貨を買い、様々な経済介入や、産業保護のための補助金のための資金が足りなくなれば、紙幣を増刷し、インフレを助長する、といった悪循環を繰り返

返していたのだ。

マルドゥーン政権が様々な規制、介入、保護などを執拗に続けたのには彼らの育った歴史的環境が影響している。マルドゥーンとその内閣閣僚のほとんどは、第一次世界大戦で自国の軍隊が偉大な貢献をした話を聞きながら育ち、後に1930年代の大恐慌の時代を経験した。この時代、多くの人が失業し、国として、一人の人間としての誇りや、自信を失っていた。その自信は第二次世界大戦によって取り戻された。

これらの経験によって人々の間に、再び恐慌に左右されたくない、という気持ちが強まった。そして、人々は集産主義化された社会システムの維持すなわち国家が常に国民を保護する立場にあるという信念を築きあげた。このような経験と信念に基づいて、マルドゥーン政権はその政策を進めていったのだ。

しかし、マルドゥーンが首相を務めた10年間にニュージーランド経済は悪化し続け、失業者は5000人から13万2000人へと増加した。純公債 (net public debt) は6倍に、そして、その返済額が政府の総支出に占める割合は6.5%から19.5%となった。同時期の平均経済成長率はわずか0.9%で、これはOECD加盟国平均の半分以下だった。深刻な為替危機を迎え、1984年総選挙直前には、ニュージーランド経済は破産する寸前だったといえる。

II 労働党による改革 (1984~90年)

労働党による新政権は、その指導者の大半が弁護士、大学教授、教師などの出身で、また彼らのほとんどが40年前半という若い世代の政権だった。すなわち、前政権の政治家に影響を与えた戦争や大恐慌の時代を知らない世代による政治の幕開けだった。

当時蔵相であったロジャー・ダグラスの“Good government should liberate people, not enslave them to either the private sector or

the state.” (注2) という言葉通りに、新政府は発足と同時に大改革に乗り出した。この政府のねらいは、世界で最も規制の厳しい国から、最も緩い経済への転換だった。

選挙後まずはじめにデービッド・ロンギが取りかかったのは、20%の平価切り下げだった。この処置はロンギが選挙後すぐ、首相になる宣誓をする前に命じられた。そしてこの処置は、銀行業、金融産業、製造業、農業、行政に対する一連の改革の門戸を開くものだった。このような改革は1980年からロジャー・ダグラスが書物の中で、また国会で主張してきたことだったので、彼の名前から Rogernomics と呼ばれるようになった。

この章では、これらの改革についてそれぞれ項目をもうけて検討してみたい。

1. 金融システムの改革

平価切り下げの発表とともに、金利統制の解除、国債の発行の再開が発表され、これらは直ちに実行に移された。国債の発行は、海外からの借款を抑え、国内から資金を調達することをその目的の一つとしていたが、その最大のねらいは以前のように通貨を増刷することによってではなく、国民から資金を借りることによって赤字の埋め合わせをすることだった。(外国の投資家がこの国債を購入することも可能だった)

1984年より前にも国債の発行はなされていたが、それに対する金利はあまりにも低かったため、国債の購入を法律により義務づけられた銀行や金融機関以外にはほとんど購入されなかった。

1984年7月27日、中央銀行が国債の発行を再開した日、同時に金利政策も市場金利を重視するようになった。(マルドゥーンによってなされた賃金と価格の凍結を解いたとき、金利は15%へと上昇したため、この頃もかなり高い金利が保たれていた。) 中央銀行は大幅な財政赤字を埋め合わせるため、かなりの

量の国債を発行しなければならなかったが、その頃はまた固定為替制度をとっていたこと、さらに金利が高かったため、この国債を購入したいという外国の投資家の関心を引きつけた。中央銀行はそのような外国投資家にやより多くの国債を売ることを義務づけられた。しかしその結果、外国の通貨がニュージーランドドルに両替され、さらに多くのドルが国内の銀行システムを駆けめぐり、インフレを助長した。よって、一日も早い変動為替制度導入が必要だった。

変動為替制度導入に当たって、1984年12月政府は外国為替取引に関する規制をすべて撤去した。このことにより、外国資本の会社もニュージーランドの資本市場に自由に参入できるようになった。また、国民も今までとは違って、海外で自分のお金をどのように使おうが、政府の許府の許可を取らなくてすむようになった。よって、イギリスの雑誌を定期購読しようが、イタリアのスーツを買おうが、海外の不動産物件を買おうが自由になったのだ。

ダグラス蔵相はこの制度導入の正式発表の1985年3月2日午前10時30分まで変動為替制度について語ろうとはしなかったが、ジャーナリストや金融機関はすでにこの導入について推測をしていた。

この導入によって、ニュージーランドドルの価格は下がるだろうといくつかの金融機関は推測をしていたため、これらの機関は導入前にドルを売却していた。彼らは導入後下がったドルを買い戻して一儲けしようとしていたのだ。しかし結果はその逆で、変動為替になるとニュージーランドドルの価値は上がった。よって、いくつかの金融機関は財政危機に見舞われたが、以前とは違い、中央銀行からの救いの手はさしのべられなかった。

新しく銀行に関する法律が、1984年11月11日に発表され、銀行のあり方が大きく変えられた。それまでは4つの大きな trading bank

と各地域に根付いた trustee saving bank のみが銀行として個人用小切手を扱うことができるなど市場を独占してきた。しかし、これからはどの金融機関もある一定の基準を満たしていれば銀行となることができるようになったのだ。すなわち、外国の金融機関もニュージーランドで銀行を開くことができるようになった。

これまであらゆる面において政府によって保護され、客の需要も考えることなく営業を続けてきた銀行も市場競争が生まれたことにより、営業時間の延長や、ATMの設置など顧客獲得のためにサービスの向上に力を入れるようになった。

1989年12月15日 the Reserve Bank Act が可決され、中央銀行は年間のインフレ率を0～2%に抑えなければならなくなった。(現在3%) このことが守れなかった場合、中央銀行の総裁は辞職の危険に直面する。これは、政府のインフレに対する態度が大幅に変わったことを示している。

The Reserve Bank Act が可決する前の1987年株式市場が大暴落するという事態が起こったが、中央銀行は断固として紙幣を増刷するというをしなかった。この2年後このとき紙幣を増刷していたオーストラリアは深刻なインフレに苦しむことになる。

2. 税制改革

1984年以前までの政府は、規制や保護政策のため、その支出は膨れ上がっていき、結果として個人に対する所得税率も引き上げられていった。しかし、支出はやがて税収を上回り、海外からの借款に頼るようになっていった。このような政策は将来の納税者の負担をさらに重くしていくものだった。

1984年度の政府支出は総GDPの39%を占め、税収の64.3%は個人からの所得税によって集められていた。加えて、インフレと様々な規制は食料品や洋服などの日常生活品の価

格を上げ、人々の生活を圧迫していたといえる。また、the Wholesale Tax は贅沢品と呼ばれる物品に適用されていた。しかしここでいう贅沢品とは、車やレコード、カセットテープ、化粧品、スプーンやフォークなどの食卓用器具、テレビなどを指し、結局低所得者層に不利に働いていた。

残業や副業には高い税率がかけられていた。よって税金対策として、労働者の中には、現金の代わりに車や商品などの物品を受け取り、実際の所得額より低く見せかけている者もいた。

年間3万ドル以上の個人所得には最高で66%の税率が適用されていたが、このような人の中には、収入の一部を税金のかからない投資、例えばサラブレッドの育成やキューウィフルーツ農場の購入などに当て所得申請額を減らし、この最高税率を逃れていた。

1984年法人税による税収は全体のわずか6.7%にしか満たなかった。法人に課せられる税率は44%であったため、最高個人所得税率(66%)が適用される会社経営者は会社の中に所得を隠したりしていた。このころはまだ、会社の資産として購入されたものを実際は会社ではなく個人が利用しても特に問題はなかった。例えば、会社名義で買った車を自由に乗り回すことも可能だった。

海外からの送金が自由化されると、税金対策のため税率の低い外国にも会社を登録し、会社の収入をその外国で申請するといった行為をとる会社もでてきた。さらに会社の支出を両方の国で申請、税金の払い戻し(double-dipping)を受ける会社もでてきた。このように、国民や国内に存在する法人はいかにして税金を支払わないか、ということに力を注いだので、税収は政府が期待するほどに上がらなかった。

1984年11月ダグラス蔵相の予算案には、大幅な税制改革を以後3年間で実施するという意志が示されていた。一番大きな税制に関す

る変化は、所得税の大幅な減税と10%の the Goods and Services Tax (通称 GST、現在は12.5%)という消費税の開始だった。GSTは、金融サービスと中古品以外のすべての商品とサービスに適用される。1986年10月に GST が導入されるのと同時に、これまでの the Wholesale Tax は、たばこやガソリン、酒を除いて排除された。

1985年4月からは、会社の資産を私用に使うことが禁止され、会社経営者は所得を会社に隠す意味がなくなった。1986年10月からは accrual accounting (発生主義会計) が民間部門で義務づけされた。これにより収入はそのままの金額が記録され、税金が課せられるようになった。すなわちこれまでは、一定期間の収入を資産の購入や税金のかからない分野へと投資すれば、その購入額や投資額を収入から引いた分だけに税金が課せられていたのをこれ以降は、収入は収入としてそのまま税金が課せられるようになった。

1986年12月からは、double-dipping を禁止し、さらにニュージーランドで得た会社の収入はニュージーランドで申請しなければならないとしたので、税金対策として外国で会社を登録する意味はなくなった。

このように税金から逃れる抜け道をふさぎ、所得税率を引き下げ、代わりに GST を導入したことで国家の税収は安定した。

3. 自由市場への転換

1984年より前、商業活動を取り巻く環境は、消費者に不利で、生産者には非常に有利なものだった。商店の営業時間は規制され、週末に買い物をすることはできなかった。そして外国製品の持ち込みと販売は輸入ライセンスや関税という形で制限されてきた。

輸入ライセンスは、もしその製品が国内で可能であれば発行されなかった。そのためニュージーランドの製造業者は、価格の安い、そしてときには性能のよい、外国製品と国内

市場で競争する必要がなく、自分たちの製品を高い価格で市場に出すこともできた。このため、ある程度の価格統制が必要であったので、各製品には最高価格が決められていた。(ガソリンなどには逆に最低価格が設定されていた)

主に国際収支の赤字対策として、1938年から輸入ライセンスは導入されていた。この頃、輸入が輸出を超過していたので、自国の製造保護がその目的だった。また、製造業の育成が輸出品目(これまでではウールや食肉、乳製品が主な輸出品)の多様化をもたらすと考えられていた。

輸入規制の厳しかったのは、車、靴、洋服、玩具、スポーツ用品、ラジオ、テレビ、電化製品、食器など、家庭内で必要なものばかりだったので、このような規制は特に低所得者層に不利に働いた。オーストラリアでは、このような品物が約半額で購入できたので、飛行機に対する規制が緩和され、航空券が比較的安くなると多くの人がオーストラリアに買い物に出かけるようになった。この頃の様子をゲイリー・ナップ(元国会議員)は、

“They (New Zealanders) could hop on planes and go to Sydney and you'd see them come out of the airport looking like they were at the checkout of the supermarket, with the trolleys piled high with clothes and goodies they got in Sydney they couldn't buy here.”(注3)と表現した。そして国民は自国の経済がいかに閉鎖的で、いかに自分たちが損をしているかを感じた。

輸入ライセンスは毎年同じ会社に更新され、しかもその会社は収入を政府により保証されていた。よってこれらの会社経営者は利益についていっさい心配する必要がなかった。まさに、“...with income guaranteed by the government protection, the owners could laze on tropical beach somewhere and not worry about threats to their businesses' survival

from too many competitor.”(注4)という状態だった。

輸入ライセンスによる輸入規制はその期待とは裏腹に、国際収支を回復させることはなかった。また、製造業の奨励は、テレビやフォークリフトを作る原材料や中間物の輸入へとつながっていったため、1950年代からこれら原材料などの輸入に対するライセンスは次第に廃止されていった。

しかし関税は30から40%と高いままであったため、製造業者は最高で40%の関税をその原材料や中間物の輸入に払わなければならなくなり、小売価格は製造コストの2倍にもなることがあった。従って、製造品を輸出しようとしている業者にこれらのコストを補償するために、また貿易赤字削減の新たな対策として、1962年政府は輸出促進計画を発表した。輸出業者に対する減税や、export suspensory loans(ある一定の輸出が達成されるとローンがそのまま助成金となる制度)など、様々な輸出促進政策がとられた。

1984年総選挙から1ヶ月後の8月、輸出促進政策の撤廃が発表され、これ以後徐々に輸出業者に対する援助金や保護政策は姿を消していった。また、市場競争が次第に激化する中、1984年以降、これまでのような価格統制は姿を消し始めた。1987年にはまだ135品目で価格の設定が行われていたが、1989年には天然ガスに対するものだけが残り、これも1993年には排除された(国民党による)。ほとんどの輸入ライセンスも1988年7月に撤廃され、1992年には関税も最高で18.5%に引き下げられた。

価格統制、輸入ライセンス、輸出に対する奨励金の撤廃、関税の引き下げは、command-and-control経済から、自由経済へとニュージーランドを移行させた。すなわち、政府がどのような商品がどのような価格で消費者が購入できるかをコントロールする経済から、消費者が幅広い商品から欲しいものを選

扱える経済へと変わったのだ。商品が多様化し、価格も低下したので、消費者は今までのようにオーストラリアまで出かけなくても欲しい商品を手に入れることができるようになった。

4. 農業改革

イギリスの特恵制度の下で、その牧場として発展してきたニュージーランドが、1973年イギリスのEEC加盟により、これまで保証されてきた羊毛製品のイギリスへの輸出が激減した。(資料3) また同年、石油危機による船・車による輸送コスト、農機具の価格の上昇は農民を一層苦しめた。

そこで1976年、the Livestock Incentive 計画が導入された。農民たちは今までの倍の数の羊を育てよう奨励されたのだ。そして、1978年には the Rural Bank (政府による農民への資金貸出機関) によって、低金利のローンが提供されるようになった。このころ世界で農産物の価格が低下したのに対し、政府(マルドゥーン政権)は、the Supplementary Minimum Price 計画を導入、農産物の市場価格がこの設定価格を下回る場合、政府がこれを補償した。

このような保護政策により、羊の数は増加し続け、1975~1976年には5500万頭だったのに対し、1980年代初頭には7000万頭にもなった。羊が増え、より広い土地が必要となれば the Rural Bank (農業銀行) から、低金利(2%)のローンを組み、補償金目当てにさらに羊の数を増やしていった。

農民たちは食肉の市場価格が低いという現実には目も向けず、食肉の需要も考えずに生産を続けた。従って供給過剰となったが、余った食肉は農薬へと精製された。たとえば次のようなことが行われている。“In an instance, meat worth \$100 million (if a market were found), which had cost \$330 million in subsidies to produce, ended up

being worth \$6.5 million.” (注5)

1979年からの5年間で、農業に対する援助金(補償金を含む)は43億ドル支払われた。これは国民一人当たり1350ドルの負担となる。1984年労働党蔵相(ダグラス)はその初めての予算案で、農業に対する補助金の廃止やそれまで政府により無料で行われてきた業務、たとえば農水省による食肉検査の有料化を提示した。1985年12月には最低価格補償金やそれまで低金利で提供されてきたローンにも市場金利が採用されることを発表した。これらの変化は、農民たちに大きな衝撃を与えた。

1986年4月、1万人の農民が労働党政府による改革に抗議、国民党のジム・ボルジャー(90年には首相となる)によって先導され、国会周辺を行進した。国のバックボーンとして考えられてきた農業が、改革によって軽視されていると感じていたのだ。しかし今日、改革を乗り越えてきた農民たちは改革前の社会に逆戻りしたいと思っていない。

5. 公共部門の改革

a. 機構内の改革

改革前、様々な産業を国が規制または独占していたので、国民に選択権はないに等しく、いくらサービスが悪くても我慢しなければならなかった。例えば切手も郵便局で決まった時間にしか買えなかったし、パスポートの取得に数ヶ月かかることもしばしばあった。鉄道やバスで旅行する際に、荷物が別の場所に着いてしまうことがあったり、職員が午前中休憩をとっている間中、列に並んだままで手続きを待っていなければならなかったりすることは日常茶飯事であったといえる。

この頃の公務員の姿をロジャー・ホール(コメディアン)が演じ、人気を博した。このコメディーションについて、“Turning Pain into Gain”の著者であるコディントンは、“We laughed at a mirror image of our own bureaucracy, which we were paying to sup-

port. ... we laughed at employees in a typical government department filling in time between singing on, morning tea, lunch, afternoon tea and knocking-off time. They fill out in-house competition forms, try to complete crossword puzzles, study the racing form, discuss their wives and mothers and generally waste time.” (注6) とその著書の中で記している。

これはあくまでコメディーションの話であるが、少なくとも国民はこのようなイメージを公務員に対して抱いていたといえる。国は最大の雇用主であり、重要な産業を時には独占して運営していたので、この公共部門の改革を進めなければ経済の発展は望めなかった。

各省庁の仕事やそこで働く人々は様々な面で保護・規制されていた。それまで各省庁はその進める事業に対して税金を払わなくてよかったし、Air New Zealand や NZ Railwayなどは法律でその市場独占が守られていた。予算を申請する際にもなぜそれだけの予算が必要なのかを証明しなくてよかった。

公務員は皆同じ労働組合 (the Public Service Association) に加入し、その賃金は仕事内容の似た民間部門と同じペースで上げられていった。よって、公共部門の業務成績に関係なく、民間で賃上げされればほぼ自動的に公共部門でも同じことが起こった。もしこの賃上げによって、予算が足りなくなることがあっても、その分の税金が改めて配分されるので必配することはなかった。よってインフレ率が上昇し、民間部門の給料が上がると、公務員の給料も上げられたので、さらなる増収が必要となった。十分な増収がなければ、海外から借款を受け、将来の納税者の負担となった。

公務員は the State Service Commission によって採用が決められ、the Higher Salaries Commission がその給与額を決めた。このため各省庁は本当に必要な人材が得られなかつ

たり、必要以上の人員が送られてくることもあった。また終身雇用制で給与や昇進も年功序列制を取っていた。そして与えられた仕事のみをこなしていけばよく、一所懸命仕事をしてその上司には特別な報酬を与える権利もなかったし、昇進するわけでもなかったので公務員の労働意欲は自然と低かったのだろう。

閣僚たちは重要なことだけでなく些細なことについても決定を下さなければならなかった。1984年、蔵相となったダグラスは次のようなことを体験している。“...to approve or disapprove an expenses claim for \$400 put in air force officer who had been on a visit to Fiji for the RNZAF. To reach me, that piece of paper must have passed through half a dozen different levels in the RNZAF and Defence Department. The time of the people involved cost three or four times as much as the \$400 claim.” (注7)

閣僚が下した決定は絶対で、省の次官はただそれを実行に移すのみで口出しをすることは許されなかった。また仕事を合理化し、コスト削減に成功した管理職は、割り当てられた予算をきちんと使わなかったということで減俸処分されていた。よって管理職の中にも労働意欲のあるものは少なかったのだろう。

大臣たちが本当に重要なことだけに集中でき、管理職に就いている人たちが専門的かつ管理的技能を生かし、どのように目標を達成するかを決め、そしてその結果に責任を持つような、新しい制度の確立が公共部門の改革には不可欠だった。

1986年に the State Owned Enterprises Act が議会を通過し、いくつかの公共事業がその管轄省庁から切り離されると、残る公共部門の合理化が進められていった。雇用管理や財政管理が見直され、2つの新しい法律が可決された。

The State Sector Act 1988は各省の次官と

大臣の関係と、雇用や解雇に関する法律で、それまでの the permanent heads は the chief executives と呼ばれるようになった。The chief executives は the State Service Commission によって指名され、大臣との契約によって雇われる。名称の変化からもわかるように、任期が決められており、更新可能なもののその任期は通常5年間で、契約が守られない場合は、任期途中であっても解雇される。The chief executives は雇用に関しての責任を持ち、省内の公務員に支払われる給与も予算内に納めなくてはならない。年功序列制、終身雇用制も廃止され、解雇、昇進に関しては the State Service Commission でなく、各部署の責任者によってなされるようになった。

各省庁やその chief executives に対する監視項目は the Public Finance Act 1989 に定められており、その仕事ぶりは the State Service Commission によって監視される。これまでとは違い、the chief executives は効率よく受け請った省庁を運営しなければならなくなった。

The Public Finance Act の最大のねらいは、公共部門による税金の無駄遣いを中止させることにあった。コスト削減を勧め、予算の申請もなぜそれだけの予算が必要なかを申請しなければならなくなったし、業績が上がらなければその官僚らが責任をとらなければならなくなった。また Accrual accounting (発生主義会計) が公共部門で義務づけられ、the chief executives や大臣たちが管轄省庁財務状況を正確に把握できるようになった。(発生主義会計については補足参照)

公共部門の改革はその機構管理体制の改革だけにとどまらず、いくつかの公共機関は国有企業、民営化された。1986年の1年間で国が返済しなければならない大規模事業関連の公債額は72億ドルにもなっていたし、国が重要な産業を独占してきた結果、経済成長が遅れてきたからだ。

b. 国有企業の誕生

国は様々な事業を直接運営し、交通機関や電気、通信など経済インフラのほとんどを支配してきた。(資料4) また、Tourist Hotel Corporation, the Bank of New Zealand, Post Office, Air New Zealand, NZ Steel, Radio New Zealand など国が運営していたが、このうち Air New Zealand, the BNZ 以外は毎年赤字を計上していた。

国家による事業は、その省庁と同じくはっきりとした目標がないままに運営されてきた。事業の責任者には、マーケティング、生産、財務に関する決定権はなく、これらはすべて大臣によって決定されてきた。これらの機関は商品やサービスを公共に提供するばかりでなく、本当の失業者数を隠すための隠れ養としての機能を果たしていた。かなり余計な人員を雇い、よってその生産性はかなり低かった。

国家によって市場に出された商品は、インフレ率を下げるため、そして低所得者層を守るため、政府の直接介入によって故意に安い値段が、時にはコスト以下の値段が付けられていた。そしてこれによって生じた赤字は政府によって補われた。もちろん政府の収入は税金でそのほとんどが成り立っているのだから、この介入は結局国民を苦しめたことになる。

またこれと逆のことも起こっていた。国による事業にはしばしば独占権が与えられていたので、電話料金などは必要以上に高く設定されていた。

労働党が政権を握ると、これまで各省庁が直接運営してきた商業活動を公共サービスから切り離すことを決めた。すなわちいくつかの国家機関を国有企業 (state owned enterprise) 化したのだ。これら国有企業は、民間企業と競争し、消費者のことを考え、資源を有効に使い、利益を生むことが要求された。利益を確保し、配当金、税金を国に納めなけ

ればならなくなった。1986年 the State Owned Enterprises Act が議会で可決されると、9つの新しい国有企業が誕生した。(資料5)

1985年12月に発表された国有企業の基本方針は次の通り。(注8)

- ・ State trading activities should have purely commercial objectives.
- ・ State owned enterprises would operate in a competitively neutral environment, subject to the same rules as any other business.
- ・ The corporations should be organised in a form designed to assist in the implementation of these principles.

管轄閣僚の役割も変化し、企業の大まかな目標を立てること、ビジネスプランの承認、提出された3ヶ月、6ヶ月、1年毎の業務予定と実際の業務成績を照会、監督するのみとなった。代わりに、chief executives が民間から指名され、これまで大蔵省に任されてきた財務管理や、the State Service Commission がしてきた雇用、解雇などに責任を持つようになった。

c. 民間への売却

国家によって進められてきた事業のいくつかは国営企業化されずにそのまま民営化された。その中には大規模事業計画の遺産ともいえる New Zealand Steel や Petrocorp など含まれていた。(資料6)

1987年から始まる民営化の理由の1つは、事業を民間に売却した収益で公債を減らしていくことだった。もう1つの理由は、これらの事業で利益を生んでいくことがきわめて不可能に近かったからだ。そして国が重要な産業を独占してきた結果、経済成長が遅れてきたので民営化するときには市場競争が生まれるようこれら(電信や航空など)の市場は自由化された。

国有企業は独立しているとはいっても、国が所有している企業であり、政府としてはこれらの国有企業を倒産させるわけにはいかな

い。よって再建できそうな事業は国有企業に、そしてできそうもないものを民間に売却したのだ。

このような事業の購入先は国内外を問わず、どれだけの値を付け、その支払い能力があるか、どうかで決められた。まさに高値で買ってくれるところならどこでもよかったのだろう。実際、その企業の管理能力などはいさゝい問われなかったという。よって結果として、資金の豊富な外国企業に売却されることがほとんどだった。例えば Telecom (電話会社) は1990年に42.5億ドルで、アメリカの会社2社とニュージーランドの会社2社に売却された。

市場経済のよいところは、もし生産者が消費者の欲しがるといふような商品やサービスを提供しないのなら、その生産者はそのビジネスを続けることができないことだろう。消費者はその会社(国有企業)の方が多くの従業員を雇っているからといってその会社の商品を選ぶことはないし、全く同じような性能を持った商品があり、その価格に差がある場合、ニュージーランドの会社の商品だからといってわざわざ高い方を選ぶことは少ないだろう。

よい経営者にはある一定の注意力、それに伴う判断力や熟慮が必要となってくる。しかし政府閣僚がその経営者になろうとした場合、そのビジネスに一定の注意を払っている時間がない。よって政府にビジネス経営はその性質からして向いていないだろう。政治的思惑がその経営に反映してくるし、税金で運営されているためその商業活動は、例えば投資や事業拡大の面などで、制限されるからだ。

国家機関の民間への売却は1987年の選挙公約を破るものであったが、この売却によって1990年の終わりまでには約110億ドルの収益があった。しかし公債の大幅な返済というまでには至らなかった。よってその後も国民党政府によっても国家機関の売却は他の経済改革とともに続けられた。

Ⅲ 国民党による改革 (1990~93年)

1990年10月国民党が選挙で大勝したとき、ニュージーランドでは1987年の株式暴落による不況がまだ続いていた。ジム・ボルジャー首相は改革続行に反対だったものの蔵相ルース・リチャードソンの説得によって、労働党の改革プログラムを引き継ぐことを承諾した。

国民党政府による改革は前政権のような革新的なものではなかったが、リチャードソンは就任早々福祉改革に取り組んだ。また、国家機関や国有企業の民間への売却も続けられた。新政権発足からわずか2ヶ月の間に社会保障給付金を大幅に削減し、患者に対する医療費負担額を上げた。1991年5月にはthe Employment Contracts Actが可決され、集団交渉やストライキに関する労働者の権利を制限した。1992年7月公共住宅の管理を新たな国有企業である Housing New Zealand がすることになり、賃貸料が引き上げられた。(お年寄りにはこの賃貸料引き上げに対し、国の社会福祉課から補助金が支給された)

1993年半ばには大幅な医療改革を進め、病院 (hospitals) という名称からほとんどの病院が Crown Health Enterprises という名称に変わったことからわかるように、病院の運営もビジネスライクに変わった。これは user-pays という考え方が強く反映しており、教育もその例外ではなかった。大学や短大の授業料は、前政権下で有料化されていたが、これも更に引き上げられた。

しかし、ボルジャー首相は1993年の選挙に再び勝利すると、その年の11月には経済改革を進めていたリチャードソン蔵相の更迭を含む内閣改造を発表した。ここにニュージーランドの経済改革は終焉を迎えた。

おわりに

1984年から1993年までの間に行われたこれらの改革は「革命」と表現されることがある。

この短い間に急速に行われた改革は人々の生活を一変し、1984年には予想もつかなかったような社会システムが現在では当たり前な社会となっている。

この改革の結果、貿易収支は1994年には2億9000万ドルの黒字、1980年代後半にはGDP比で80%近くに達しようとしていた政府債務も38%にまで減り、GDPの成長率は6%と先進国としては非常に高いものとなった。(資料7) またこのような経済成長が10年は持続するという経済学者も多い。

特に1984年~90年までの労働党による改革はあまりにも革新的で国民から強い反感を買った。補助金に代表される政府によるあらゆる保護が廃止され、失業率も増大していくなかで、自分たちの税金で長年築き上げてきた国民の資産である国家機関が次々と外国企業に売却されていったため、この急激な改革に人々は政府に対しての不信感を募らせていった。そして、1988年12月14日にはダグラス蔵相を、そして翌年8月3日にはロンギ首相までを追い込んだのだ。

労働党による社会政策は国民に支持されていたものの、この経済改革はあまりにも急激で国民にとっては辛いものであったため、1990年10月の総選挙で労働党が勝利することはできなかった。

ダグラス、リチャードソンはともに自らの経済改革をその志半ばで締めなければならなかった。ダグラスはその著書のなかで "I really regretted the fact that a Government I felt could have been in government for 12, 15 years at least, had fallen apart so easily. I regretted the fact more particularly that we hadn't finished the job. That is a sense we'd got 60% along the road and left the job unfinished." (注9) と述べ社会改革はあまり進められないまま改革が終了させられてしまった。なかでも医療改革は急務なように思われて仕方がない。膝の手術を3年間も待たされたり、

心臓発作で倒れた急患が2時間も待たされることがあるのがニュージーランド医療の現状だからだ。

またこの国の教員不足はかなり深刻で、カナダ人やイギリス人の教師がニュージーランドで多く働いている。そして今彼らの教師としての質が問題となっている。教員の労働条件は必ずしもよいとはいえず、給料も安いので教師によるストが各地で多発しているし、授業に影響を与えているところもある。

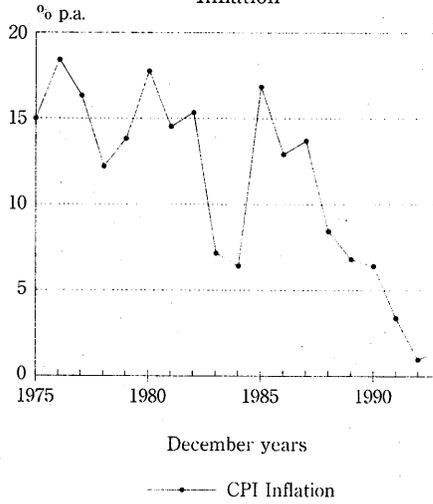
96年10月の選挙の結果、国民党と New Zealand First 党の連立政権が発足した。New Zealand First 党の議員にはマリオ系の人が多く、その支持者もマリオ系の国民が多く、これからはより多くマリオの権利が確立していくことだろう。New Zealand First の党首であるウインストン・ピーターズはアジア人排斥を訴えてきた人物だが、マリオとバケハ(白人)の関係修復だけでなく、その他の民族もうまく共存できる社会を目指し、社会改革を進めていってほしいものだと思う。

注

1. Marcia Russel, *Revolution*, Hodder Moa Beckett Publisher Ltd, Auckland, 1996, p. 50
2. Simon Walker (ed), *Rogernomics*, GP Books, Wellington, 1989, p. 7
3. Russel, p. 15
4. Deborah Coddington, *Turning Pain into Gain*, Alister Taylor, Auckland, p. 53
5. Coddington, p. 66
6. Coddington, p. 20
7. *Australian Journal of Public Administration*, 1990
8. Steve Britton, *Changing Places in New Zealand*, Geographical Society, New Zealand, 1992, p. 160
9. Roger Douglas, *Completing the Circle*, Seascope Press, Auckland, 1996, p. 20

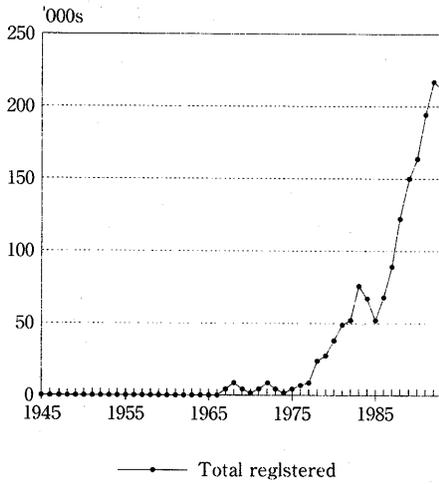
資料 1

Figure
Inflation

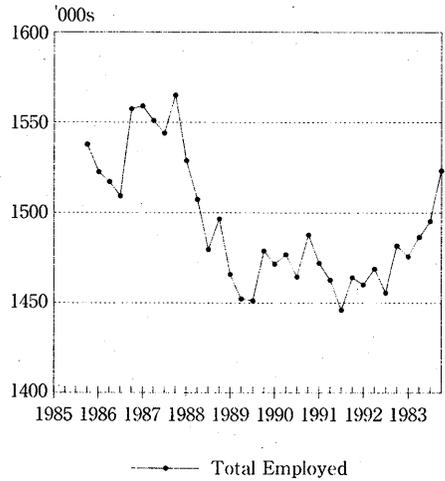


Source : OECD

資料 2
Figure
Unemployment

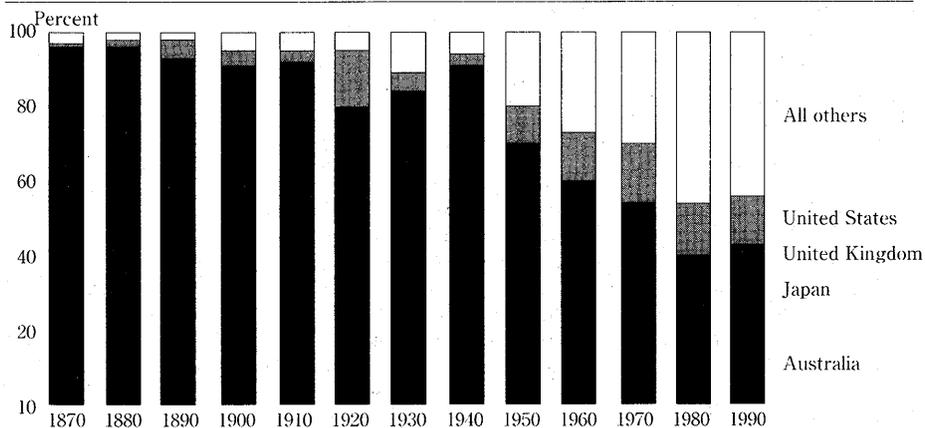


Source : Department of Labour



Source : Statistics New Zealand

資料3 EXPORTS
By destination

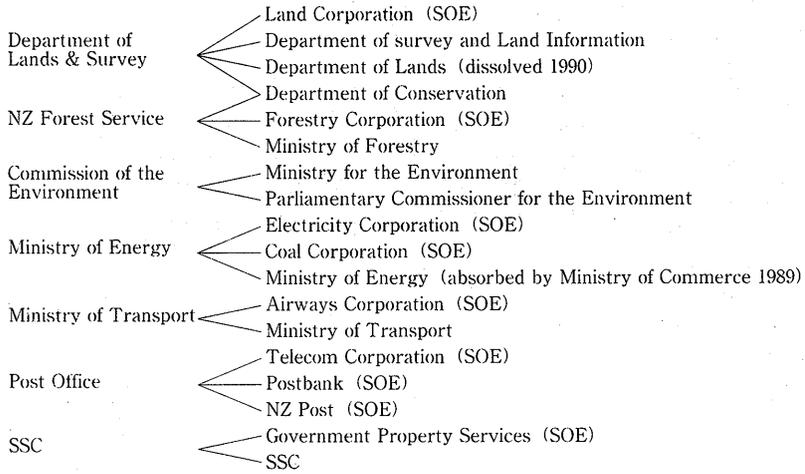


資料4 Table 1.2 Ownership of Industries in Selected OECD Countries, December 1988

	Postal Services	Railways	Telecommunications	Electricity	Gas Production	Airlines	Coal Production	Steel Production	Oil Production	Ship Building	Car Manufacture
New Zealand (prc - 1986)	■	■	■	■	▲	■	▲	■	▲	◆	◆
Austria	■	■	■	■	■	■	■	■	■	●	■
France	■	■	■	■	■	▲	■	▲	●	●	▲
Norway	■	■	■	■	◆	▲	■	■	▲	◆	●
Italy	■	■	■	▲	■	■	●	▲	●	▲	▲
Switzerland	■	■	■	■	■	▲	●	●	●	●	●
Denmark	■	■	■	◆	■	▲	●	●	■	◆	●
Britain	■	■	▲	■	◆	◆	■	▲	◆	■	▲
West Germany	■	■	■	▲	■	▲	▲	◆	▲	▲	▲
Netherlands	■	■	■	■	▲	▲		▲	▲	●	▲
Sweden	■	■	■	▲	■	▲	●	▲	●	▲	◆
Spain	■	■	▲	▲	▲	■	▲	▲	◆	▲	◆
Belgium	■	■	■	▲	▲	■	◆	▲	●	◆	◆
Australia	■	■	■	■	▲	▲	◆	◆	◆	◆	◆
Canada	■	▲	▲	■	◆	▲	◆	◆	◆	◆	◆
United States	■	▲	◆	▲	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Japan	■	▲	▲	◆	◆	◆	◆	◆	●	◆	◆
New Zealand (early 1992)	■	■	◆	■	◆	◆	▲	◆	◆	●	◆

Source : Australian Industry Commission, 1989.

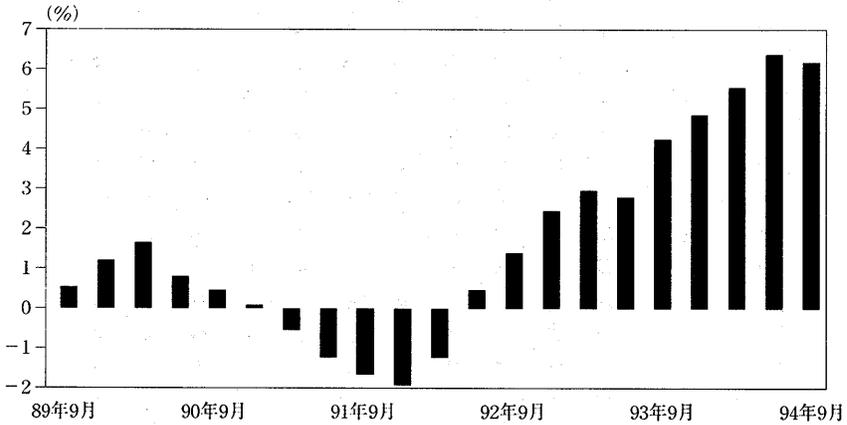
資料5



(Assets subsequently pribatised)

Fig. 7.1 Development of State-Owned Enterprises. 1986-87
 Soue : State Services Commision (1987)

資料7 実質国内総生産 (GDP) の年間平均比の推移



出典：ニュージーランド統計省資料

資料6 *Sale of State Assets and Trading Activities, 1987- 91*

Asset	Settlement Date	Sale Price \$ (m)	Main Purchases
NZ Steel	1988	327	Equiticorp (NZ) then Helenus (Aus)
Petrocorp	1988	801	FCL (NZ)
Development Finance Corporation	1988	111	National Provident Fund (UK), Solomon Bros (US)
Health Computation Service	1988	4.25	Paxus (Aus)
Postbank	1989	665	ANZ (Aus/ UK)
Shipping Corp	1989	35 - 40	Blueport- ACT (UK)
Air NZ	1989	660	BIL (NZ); Qantas (Aus) American Airlines (US) JAL (Ja)
BNZ	1989	300	Capital Markets (NZ)
Landcorp Financial Investments	1989/ 90	75	Mortgagees
Rural Bank	1989	625	FCL (NZ)
Communcate NZ Ltd	1989	.2	DoC Group (NZ)
Government Print	1989	35	Rank Group
National Film Unit	1990	2.2	Televison NZ
State Insurance	1990	735	Norwich Union (UK)
Tourist Hotel Corp	1990	73.8	Southern Pacific Hotels (US)
Motonui Synfuel	1990	82.2	FCL (NZ)
Telecom	1990	4,250	Ameritech (US); Atlantic Bell (US); Fay Richwhite; Freightways (NZ)
State Plantation Forests	1991	2,300	(see Chapter 5)

資料

1. Len Bayliss, *Prosperity Mislaid*, GP Publication, Wellington, 1994, p. 30
2. Bayliss, p. 21
3. *New Zealand Official Yearbook, Statistic New Zealand*, 1995, p. 336
4. Ian Ducan and Alan Bollard, *Corporatization and Privatization*, Oxford University Press, Auckland, 1992, p. 8
5. Steve Britton, *Changing Places in New Zealand*, Geographical Society, New Zealand, 1992, p. 168
6. Britton, p. 168

補足

・ accrual accounting と cash accounting の違い Turning Pain into Gain からの抜粋 (p. 32)

Cash accounting, which is easier, had replaced accrual accounting in the public sector during the Second world war, when accountants were scarce. Cash accounting means an item is recorded when the cash is received for it, rather than when it is supplied and used. Something purchased on credit, for instance, would not be recorded until the person paid the bill, maybe two months later, rather than when the person was supplied with the item. Accrual accounting gives a more accurate of a department's performance because it records the resources used in the production of goods or services at same time as the income is received from those goods or services. Where this is especially useful is in the cost allocation of substantial valuable assets. Machinery, for instance, might be fully paid for in the first year, but its usefulness stretches over many years. Under cash accounting, the purchase price is recorded in the first year only, then for the

following years the machinery is considered to be "free". Under accrual accounting the purchase cost is extended over the machinery's lifetime, so its cost continues to be measured against the revenue received for what it produces. Accrual accounting also works the other way round, with regard to outstanding revenue.

参考文献

- ・ Sharp, A., 1994, *Leap into the Dark*, Auckland University Press, Auckland
- ・ Britton, S., 1992, *Changing Places in New Zealand*, Geographical Society, New Zealand
- ・ Collins, S., 1987, *Rogernomics*, Pitman Publishing New Zealand Ltd, Wellington
- ・ Douglas, R., 1993, *Unfinished Business*, Random House New Zealand Ltd, Auckland
- ・ Savage, J. and Bollard, A., 1990, *Turning it Around*, Oxford University press, Auckland
- ・ Coddindton, D., 1993, *Turning Pain into Gain*, Alister Taylor, Auckland
- ・ Kelsey, J., 1995, *the New Zealand Experiment*, Auckland University Press, Auckland
- ・ Bayliss, L., 1994, *Prosperity Mslaid*, GP Publication, Wellington
- ・ Rosenberg, W., 1993, *New Zealand Can Be Different and Better*, New Zealand Monthly Review Society Inc, Christchurch
- ・ Green, P., 1994, *Studies in New Zealand Social Problems*, The Dunmore Press Ltd, Palmerston North
- ・ Ducan, I., and Bollard, A., 1992, *Corporatization and Privatization*, Oxford University press, Auckland
- ・ The Treasury, 1984, *Economic Management: Briefing to the Incoming Government*, Wellington
- ・ Organisation for Economic Cooperation and

Development, 1996, *OECD Economic Surveys*
1995–96, New Zealand

- Douglas, R., 1996, *Completing the Circle*,
Seascap Press, Auckland
- Russel, M., 1996, *Revolution*, Beckett
Publisher Ltd, Auckland
- Statistic New Zealand, 1995, *New Zealand
Official Yearbook*, Wellington
(国際学部 高野洋ゼミ9月卒予定)

〔担当教員から〕

筆者の駒形恵美子さんは一昨年ミシガン州立大の夏期研修で最上位のクラスに配属され、トップの成績を取めた。昨年から文教大学の派遣留学生としてニュージーランドのクライストチャーチ大で経営学を学んだが、留学前のTOEFLのスコアは590だった。

掲載の卒論に引用した文献はすべて英語のものである。その英語力より感心させられたのは、NZの経済改革の明快な分析だ。何故改革が必要で、それがどう進展したか、問題点と今後の課題は何かについてこれほど明快に説明した論文は数少ない。

テーマの選択と筆法にも国際学部にあさわしい時代感覚がみられる。橋本行財政改革も最近NZの改革手法に注目するようになった。

(国際学部教授・高野 洋)