

特別寄稿

「ニュージーランドの構造改革—種々の論点とその結果」

郵政研究所公開セミナー抄録

オークランド大学法学部教授 ジェーン・ケルシー
研究交流課

概要

郵政研究所は、平成13年11月29日(木)、ニュージーランドのオークランド大学からジェーン・ケルシー教授を招き、東京・大手町の経団連会館で郵政研究所公開セミナー「ニュージーランドの構造改革—種々の論点とその結果」を開催しました。

ケルシー教授には、1980年代半ばから社会・経済の構造調整を実施し、世界的にも注目を浴びているニュージーランドの取組み状況を、現地の郵便・郵便貯金事業の現状も交えてご紹介いただくとともに、再生を目指す我が国が構造改革を実施するに当たり留意すべき点とその方向性についてご講演いただきました。

講演会には約300名が参加し、約2時間にわたるケルシー教授の講演に熱心に耳を傾けました。

今回は、ケルシー教授のご了解のもと、講演抄録を掲載します。なお、講演内容全文につきましては、郵政研究所ホームページ (<http://www.iptp.go.jp/>) に掲載中ですので、是非そちらをご覧ください。



1 ニュージーランドの構造調整

20世紀のほとんどの部分、ニュージーランドにおける政策的な中心原理はケインズ経済であり、非常に強力な公共投資があり、そして福祉国家を目指す国家の運営をしました。

この構造調整政策には、5つのポイントがありました。まず、第一には金融引締めということで、厳密に物価の動きに目を光らせるだけに集中した金融の引き締めでした。二番目は、国家が果たしてきた役割を減少させるというもので、国家がやってきた貿易活動あるいはその他の活動などを自由化し、規制緩和するということでした。三つ目に行われたのが、金融市場を含むいろいろな市場の自由化 - 規制緩和でした。四つ目は、労働市場の規制緩和です。最後に来た政策的な項目としては、財政の引き締めということでした。これは減税であり、それから政府の支出を削減することであり、公的部門の債務を減らすということです。

このような動きが始まってから16年経ちました。当然、その中にはプラスのこともありました。ニュージーランドのインフレ率は極めて低いものがあります。GDPに対する比率として見ても、公的部門の債務も低いですし、また政府の支出も低いものとなっています。部門によっては、効率が上がったということもあります。多くの分野においては、消費者にはより多くの選択肢が与えられるようになりました。政策決定にしても、より多くの地方自治体に対する権限委譲が行われました。

しかし、結果としてマイナスなものも出ています。ニュージーランドの経済的な位置付けというのも、他のOECD諸国に比べて下がってきています。それから、対外債務、外資による支配です。ニュージーランドの対外的な債務は、GDPの

106%を占めるようになり、また、国内の重要なインフラのほとんどは、すべて外国の投資によって所有されています。

また、非常に規制が緩い・軽いということから問題が起こっている分野があります。例えば、市場が破綻してしまったような電力の分野。そういう分野においては、再規制ということが議論されています。

それから、民営化をしましたが、その結果、必ずしもすべてが順調に行ったというわけではなく、例えば、ニュージーランド航空の一部資本を、政府はもう一度買い直さなくてはならなくなっています。鉄道網の一部も政府が買い戻すということをやらざるを得ない状況になっていますし、国営銀行を再び、もう一度立ち上げるということもしなければならなくなっています。

2 公共部門の構造改革

公共部門のリストラ - 構造調整ということになると、通常は三つの段階で構成されます。まず、最初は公社化と言いましょか、いろいろな事業をやっている団体・組織、そういったところが、あたかも民間のビジネス企業であるかのように、自分達の業務を行うようになっていくという段階です。

次に来るのが民営化であり、国有企業が民営化されます。その次に来るのが、市場の規制緩和ということです。このようなことを実行するための準拠法となったのが、86年に法律になった国有企業法です。

この法律により、国営企業というのは、成功裡に運営をしているビジネス企業であるかのような業務をしなければいけないということが義務とされました。そのように事業を行うに当たっては、民間企業と同じだけ収益性がなくてはなりません。そして、良き雇用主になること。そして、社会的

な責任を示すことが求められました。

しかし、その雇用主としての役割、及び社会的な責任を果たすという役割ですが、それは民間企業でそれに相当するものと同じだけの収益性、及び成功を上げられる範囲において、という条件が付いていました。

公社化は、二段階での民営化プロセスの中の第一段階です。国有企業の設立によって国の行う事業活動が改革され、そして売ることができるような形態になりました。その中身は、社会的な責任をなくしていくこと。また、人件費を削減していくということ。新技術への投資を行うこと。収益を上げることができるような企業に変貌させていくというものです。

3 ニュージーランドの郵便事業

ニュージーランド・ポストは、87年から国有企業として企業化されています。結局は売却されるということが想定されていたので、非常にアグレッシブな、積極的な形での商業指向の姿勢を取って活動を行ってきました。かなりの数の郵便局が閉鎖され、また、職員も相当な数が削減されました。

しかし、民営化されませんでした。というのも、主として、政府が民営化するという公約をしたところ、政治的な要因が絡んできて、その介入ゆえに民営化の実現が難しい情勢が生じたからです。

政府はニュージーランド・ポストの民営化を行いませんでしたが、郵便市場の規制緩和を行いました。これはまた、異なった形での民営化とすることができます。というのも、政府の独占であった事業分野に、民間事業者が参入するようになったからです。規制緩和は段階的に行われるようになりました。

92年の段階では、ニュージーランド・ポストが独占形態を維持していたのは、普通郵便の事業、

及びUPUにおける代表としての立場のみです。98年に政府は、郵便事業を完全に規制緩和するという法律を制定しました。人々はプライバシーの問題、及び郵便のセキュリティーに関して懸念を表明しました。また、民間事業者は、社会的責任、及び法的な義務を有していないことに関する懸念もありました。

98年の規制緩和の際、約束されたものの一部がニュージーランド・ポストと政府との間で結ばれた、その会社の運営に当たっての“了解証書(The Deed of Understanding)”でした。この合意により、政府はニュージーランド・ポストに対し、UPUへの代表権を2003年までは独占的に認めるという約束をしました。その見返りに、ニュージーランド・ポストは郵便料金の引き上げを行わない、地方においても無料の配達を続ける、そして、全国で郵便の配達の頻度を落とさないと約束しました。

しかし、この“了解証書”については3年毎に再交渉が行われることになっており、第一回目の見直しは、現在、期限2001年に行われているところです。また、将来の合意がどのような内容のものになるかということに関しては、何の保証もありません。

ニュージーランド・ポストは、財務的に、金融的な意味において大変良い業績を上げることが出来ました。

しかし、事業のやり方に関しては、いろいろと論議が巻き起こっています。ニュージーランド・ポストとして業務を始めた、特に、初期の段階においては、相当アグレッシブに業務を改革したということがあり、職員が大幅に削減されました。87年には1万2,000名ぐらいいた職員が、92年には7,500名までに削減されました。

それから、郵便局の閉鎖を大幅に行いました。構造調整が始まった87年当時には、全国で900箇

所に郵便局がありました。4年後にはそれが300箇所減りました。郵便局の閉鎖をめぐるのは、閉鎖に異を唱える訴訟がいくつか起こりましたが、訴えた方はすべて敗訴しました。なぜなら、裁判所の見解は、ニュージーランド・ポストが負っている法的な義務というのは、商業的な企業として業務を行うことのみというものだったからです。利益の出ないような郵便局を空けておき、その業務を続けるという責任は全く有していないというのが裁判所の見解でした。

二つ目に大きな議論的となったのは、農村地域に郵便を配達する場合には、配達料として特別料金を課すということをめぐる議論です。この種のサービスには、常に特別料金というものが付いて回っていました。ただ、その特別料金を、92年に倍にすると発表したのです。農民達は、この決定に関してもまた、裁判所に訴えました。しかし、裁判所の判断は、例え独占的な企業形態として存在していたとしても、利益の出ないようなサービスを提供するという義務をニュージーランド・ポストは有していないというものでした。

もう一つ議論的になっているのが、ニュージーランド・ポストが反競争的な事業展開をしていると申し立てられている件です。競合他社に言わせると、ニュージーランド・ポストは、自分達の持っている全国的なネットワークを競合他社に使わせていないと。競合他社が郵便事業を行うときに全国的なネットワークを使うということは、了解証書にうたわれているにもかかわらず、それを競合他社にオープンにしていないと言っています。このような苦情を持った競合他社は、商業委員会に異議を申し立てました。しかし、この異議申し立ても、結局は却下されてしまいました。なぜなら、ニュージーランドは、国として競争法に関して結構緩めの政策を取っている国だからです。

今のところ、規制緩和ということでは言われていますが、郵便市場ということに関しては、完全に、100%自由化がされているということではありません。なぜなら、ニュージーランド・ポストというのはやはりこの市場において、支配的な存在であり続けているからです。その理由については、もちろんそれが一番安いし、効率も良いし、それからまた、質の良いサービスが提供されているからですが、現在申し立てられているような反競争的な事業のやり方もあり、支配的な地位が維持されているのかもしれない。

ですから、本当の意味での競合他社といえるような存在というのは、隙間市場 ニッチ市場に特化をしている、あるいは特定の顧客に絞った事業体であるとか、非常に地理的にも限られた、局地的な所に集中をする事業体、そういうところだけが残っているのです。

したがって、ニュージーランド・ポストというのは、商業的にもかなり確たる立場を確保するようになったのですが、それだけではありません。国民からの強い支持も獲得するような存在になっています。今ではもっと長期的な視野を持って、顧客満足度を何とか獲得するような組織になりたいと。そして、顧客の信頼を獲得することができるような存在になりたいと思ってきたからです。しかし、ニュージーランド・ポストの将来は定かではありません。例えば、ニュージーランド・ポストをやはり民営化しようというような、国民党主導の政権が民営化を決定する可能性もあります。競争法が厳しくなるということは、利益を上げる体質を維持し続けることを難しくするかもしれません。

しかし、ニュージーランド・ポストとしては、大きなライバルは、競合他社というよりは電子的なやり取り、すなわちEメールのようなものから来る脅威の方が大きいと思っているようです。し

たがって、失ったビジネスの補填は、どれだけ他の分野に多様化をしていくことができるかに懸かってくるでしょう。

ただ、ニュージーランド・ポストにとって一番大きな脅威はどこから来るかという点、UPUに対する独占的な郵政庁としての代表権が剥奪されることでしょう。これがニュージーランド・ポストに対して商業的に影響することは間違いありませんが、それと同時に“了解証書”で取引材料として出していたものに対する保証も無くなるわけです。すなわち、取引材料として、社会的なサービスもそれではやりましょう、配達も必ずやるようにします、農村に対する配達もちゃんとやりますといった、その保証も無くなるわけです。

4 ニュージーランドの郵便貯金

ポストバンクが公社化され、国有企業になったのが87年です。そのとき、社会的な責任というものは無くなり、純粋に商業的な銀行として運営されるようになりました。そして、2年後にはオーストラリアの銀行 ANZ 銀行に売却されました。すべての国有の銀行が売却され、民営化された後で、多くの銀行が統合・合併しました。今、ニュージーランドのバンキングシステムを支配しているのは、オーストラリア系の銀行が4行、英国系の銀行が1行です。これらですべてが支配されています。それから、外資によるコントロールの度合いというのも相当高く、現在ニュージーランドのバンキングシステムの99%は外国銀行が支配しています。ニュージーランド人が所有している銀行がどれだけビジネスをしているかと言うと、ニュージーランド全体のバンキング市場の1%以下です。銀行に対しては、いかなる形でも政府の保証というものは提供されていません。

雇用問題、これもバンキングシステムの中では非常に大きな問題になっています。なぜなら、過

剰人員だということで相当整備されましたし、また、整理された部分に関し、再雇用で埋め合わせることが行われなかったケースが多かったからです。この4年間で銀行が上げた利益というのは倍になりましたが、その間銀行で働く人の数は25%減です。

銀行の規制緩和・民営化が原因となり、非常に大きな社会問題も発生しました。90年代に銀行支店のうち40%が閉鎖されました。地方によっては、銀行は一軒も無い、しかもATMのマシンすら全くないといったような所が生まれています。それからまた、金融面で疎外される、排斥されるという問題も生まれてきています。

どういうことかと言いますと、新しく手数料とか、料金とかそういったものが銀行システムの中に導入されたことにより、特に狙い撃ちされたのが貧しい人達、それから小口の預金を持っているような人達なのです。例えば、預金をしようと思っても、口座を開設するために必要なだけの預金額を持っていない。十分な信用力を持っていない。それからまた、例えば口座を開設できたとしても、口座をずっと維持するための料金が払えないという人達です。

ただし、代替的な手法もいろいろ編み出されており、例えば全く銀行の無いような地域社会においては、コミュニティー・マネーエクスチェンジャーというものが生まれたりしています。それは顧客と、それからその町ではない、どこか他の町にある銀行との間の金融仲介的な役割を地域社会ベースのマネーエクスチェンジャーがやってくれるという仕組みです。

二つ目の代替策として導入されたのは、電子的にバンキングをより大きく行うというものです。ひとつのやり方は、もちろんATMです。銀行の支店が通常だったらやるような業務の多くのサービスというのは、ATMで行うことができるよう

になりましたが、それでも全部の業務が機械によって置き換えられるわけではありません。しかも、そのATMがいつでも使えるわけではないし、それから特に、高齢者などの場合には機械の操作がしにくいという事情もあります。それからまた、使用料も上がり気味です。

バンキングに代わるひとつの共通の形態として最近浮かび上がっているのが、日本で言うデビットカード、向こうではEFTPOS（エフトポス）と言われているものです。このデビットカードを使って物品を買うわけですが、通常その物品を買うと同時にお金を引き出すわけです。ですから、その小売店主というのが、全然銀行からお金をもらっていないけれども、銀行家に代わってそのお金を出してあげるという作業をしている状況が生まれています。

ですから、この準銀行というような形で仕事をしている店舗においては、それなりのお金を蓄えておかなければなりませんので、治安上、保安上大きな問題となっています。これは多くのお客様にとっては非常に便利なものですが、もっと幅広い銀行サービスということに関しては利用することができません。

もうひとつの選択肢としては、インターネットやコールセンターを経由してのテレフォンバンキングの利用を増やすというやり方です。しかし、ここでも非常に上手くそういったバンキングのやり方を使いこなせる人もいますし、それは苦手できないという人もいます。

全体としてこのような変化により、銀行システムに対する信用と支持に関し非常に深刻な問題が発生しています。

このような理由により、新しい国民銀行を作ろうという圧力が生じています。新しく作られる予定の銀行は、キウイバンクという名前です。この銀行はニュージーランド・ポストが所有する子会

社の形で運営されることとなります。ニュージーランド・ポストは、これは政治的、あるいは社会的な要因に基づいての決定ではなく、規制緩和が成されている郵便事業の中での多角化の一環であると位置付けています。

この銀行は、国有企業の中に作られることになるので、法律ではこの銀行にも商業的な目的のみの追求を求めており、社会的な責任を負うことはうたっていません。政府は、この銀行に対して何ら保証は行わないと明言しています。

ニュージーランド・ポストは、この銀行が非常に魅力的なものになるであろうとも言っています。なぜなら、その事業はニュージーランド・ポストの拠点である郵便局やポストショップで行われることとなりますので、お客様としては、ひとつの所であらゆる取引が可能となるからです。

しかし、一方ではリスクもあります。この新しい銀行が成功するためには、既存の銀行から、顧客を引き付けなければなりません。リスクは他にもあります。先ほど言ったマネーエクステンジャーや、他のニュージーランドの銀行が生き残れないだろうということです。同じ顧客をめぐる競争になるからです。

政府保証が付かないから破綻するのではないかとの懸念もあります。政府保証なしでは、国民が新しい銀行に対して十分な信任を置かないであろうという懸念なわけです。そして、もしこの銀行が破綻してしまったときには、庶民が損を被ることになるのです。そしてもうひとつ、かなり現実的なものとして、来年（2002年）末に政権交代があった場合、民営化されるのではないかとの懸念があります。

5 日本への提言

ニュージーランドの経験を日本に当てはめて考えてみたいと思います。

郵便事業と郵便貯金事業が別個の事業体であっても、同じネットワークを使って事業を行うことは理にかなっていると思われま。しかし、改革には明確な理由がなくてはなりません。そして、その理由というのは、経済的な目的、社会的な目的、及び文化的な目的の間でのバランスをとったものでなければなりません。純粋に商業的なアプローチを取った場合には、財務面では成功するかもしれませんが、純粋に民間的事業として運営される国有企業は、社会的なコストを負担しなければならないことから、ビジネスに長期的なダメージが生じてしまう可能性があります。そして、社会的な保護の欠如は、社会的に不利な状況にある人、あるいは労働者といった人々を脆弱な状態にしてしまいます。

そして、二番目の結論は、非常にラジカルな規制緩和を行った場合には、その状況がさらに悪化するということです。ニュージーランドにおける郵便事業の規制緩和の結果として、効率性の向上というのはあまり多くは見られていません。完全な規制緩和は、ニュージーランドの郵便事業、及びニュージーランドの国民を非常に脆弱な状態にしてしまうでしょう。というのも、民間の事業者がもたらすものについては、何ら保証がないからです。

そして、三つ目の結論ですが、郵便事業 - ポータルサービスは民営化すべきではありません。国際市場は、すべての国民に対し安定的かつ長期的な質の高いサービスを提供することはできません。安全性と平等性と効率性のバランスが取れた状況を提供するというのは、国家の役割なのです。一度民営化されたものを、もう一回つくり直すということはとても難しいことです。一方、売らないというのは、そんなに難しいことではありません。

日本は郵政事業に関して、明確なビジョンを持つべきです。このビジョンというのは、日本とい

う国としてのビジョンの一環を成すものでなければなりません。短期的な、例えば5年先といったビジョンではなく、30年先を見越して、日本の郵政事業が何を達成したいのかということを見据えてのビジョンでなければいけません。

日本は独自のモデルを持つべきです。単に他の国から輸入したモデルであってはなりません。そして、その改革というのは、達成したいゴールに行きつくための様々なオプションを十分に調査、検討した上で、正当な理由付けが行われなければなりません。検討するモデルのコスト便益を、それぞれしっかりとリサーチすることが含まれます。そして、そのコスト便益分析には、経済的、社会的、分化的な目的に関する分析が十分に反映されていなくてはなりません。

そして、開かれた形での議論をしっかりと行うことによって目標を達成しなくてはなりません。ただ単にひとつのモデルを決めて、これをやっという、ただ推奨するだけはいけません。

一旦そこで改革すると決めて実践したならば、今度はその目標に照らし合わせて効果をしっかりとモニターしていかなければなりません。やってみて、あまりにもこれはコストが高過ぎると判断された場合には、それを変えることが出来るだけの十分な柔軟性を持たなければなりません。

ニュージーランドの場合には、そうしたことが出来なかったからこそ申し上げるわけです。

日本の場合には、ニュージーランドとは違った道をとって前進することが出来る可能性・チャンスが目の前に広がっているということを最後に申し上げたいと思います。

(以上)

【講演者プロフィール】

○ジェーン・ケルシー (Ms. Jane Kelsey)

所属・役職

オークランド大学法学部教授、法学博士

[主要研究分野]

- ・ニュージーランドの自主性並びに国内法及び政策におけるグローバル化の影響
- ・ニュージーランドにおける経済改革政策と実施の国際的伝承 ほか

学 歴

1992年 オークランド大学 法学博士号

1979年 ケンブリッジ大学 犯罪学修士

1978年 オックスフォード大学・セントアンズカレッジ 法学士

著 書

「New Zealand in the Global Economy」

「The New Zealand Experiment. A World Model for Structural Adjustment」

「Economic Fundamentalism」等多数