

ニュージーランド郵貯の消滅と復活の実像をめぐって

西 垣 鳴 人

目 次

1. はじめに
2. ニュージーランド経済改革の概観
3. ニュージーランド郵政改革について
4. わが国の郵政公社は何を参考にできるか
5. おわりに

1. はじめに

ニュージーランドは1980年代以降、先進国中で最も急進的な経済改革によって経済パフォーマンスをめざましく改善した国として注目され、それと同時に福祉社会の後退や失業率の増大といった著しい負の遺産を生み出した国としても注目される。

1999年に労働党を中心とした連立政権が誕生し、それ以前の国民党による急進的な改革の見直しが始まった2000年、かつて一度民間企業に売却され、後に実質的に消滅してしまった郵便貯金事業を国営企業である New Zealand Post (以下, NZ Post) が子会社設立を通じて「復活」させるといったニュースが日本のマスコミにも報道された。折しも、わが国においては財政投融资制度改革と郵政三事業改革が推進・具体化されつつある時期であり、ニュージーランドにおける見直し策は日本における改革のあり方を論じる上で重要な参考事例とみなされるようになった。

本稿の目的は、ニュージーランドにおける1980年代以降の郵政事業改革と郵便貯金の「復活」といわれる事態について検証し、合せてわが国の郵政改革、とりわけ2003年4月に誕生する郵政公社の参考とすべきことは何であるかを考察することである。

次節においては、ニュージーランドにおける80年代からの経済改革の経緯と中身について、国有企業改革を中心にしてまとめる。第3節では、ニュージーランドの郵政事業改革に的を絞り、郵貯が売却・消滅するまでを歴史的にたどり、その後の郵貯復活といわれていることの現実について検証する。そして第4節でわが国の郵政公社の場合と比較対照し、公社化後の問題点について議論する。そして最終第5節で結論が述べられる。

2. ニュージーランド経済改革の概観

2-1. 改革前ニュージーランド経済の概観

(1) 1970年代までのニュージーランド経済運営

ニュージーランドが経済改革を実行するに至った経緯を考える上で、改革以前の経済について概観しておくことは大切である。

1930年代の世界恐慌を経験した後、ニュージーランド政府は、産業および諸資源の国家所有、そして個人や企業による経済活動に対する非常に広範囲な経済統制といったことを当然のことと考えるようになっていった。多くの先進諸国の場合と同様、こうした混合経済の目的は、ニュージーランドが比較優位に立っていると否とに関わらず、幅広く国内生産を奨励し輸出産業に補助金を与える一方で、輸出品目には厳しい制限を加えることによって、完全雇用を実現してゆくことにあった¹。事

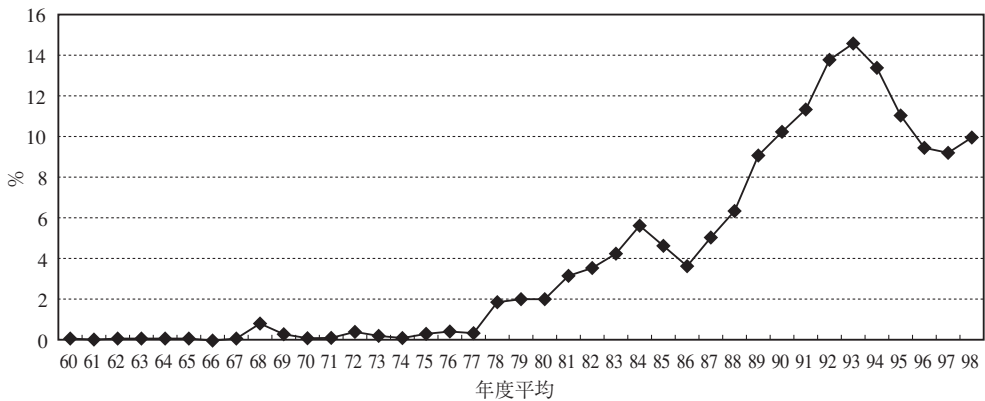


図1 失業率

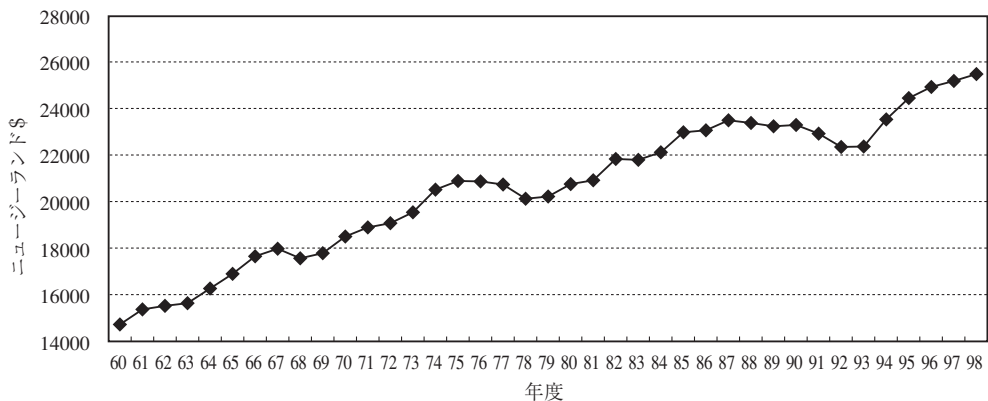


図2 実質一人当り GDP

1 Dalziel, P. and Lattimore, R., (1999) p. 11.

実、1977年までニュージーランドの失業率は1%以下の水準に維持されていた²。

しかし、この良好な状態は1973年に起こった二つの出来事を境に崩れていった。その第一は同年1月1日にイギリスがEECに正式加盟したことである。この時点でニュージーランドから輸出される羊肉の72%、バターの73%、そしてチーズの66%がイギリス向けであった。こうした特殊で安定した輸出品の買い手としてのイギリスのポジションは、EEC加盟を境に後退していった。そして第二の重要な出来事とは、第一次石油危機に他ならない。イギリスのEEC加盟によって輸出面における痛手を受けていたニュージーランドはさらに輸入するエネルギー資源価格の高騰、それによる生産費上昇と輸出品における国際競争力の低下という二重の打撃を被ることになった。

これら諸事件の影響は1975年において30%の交易条件指数の低下と国際収支赤字の14%への拡大と

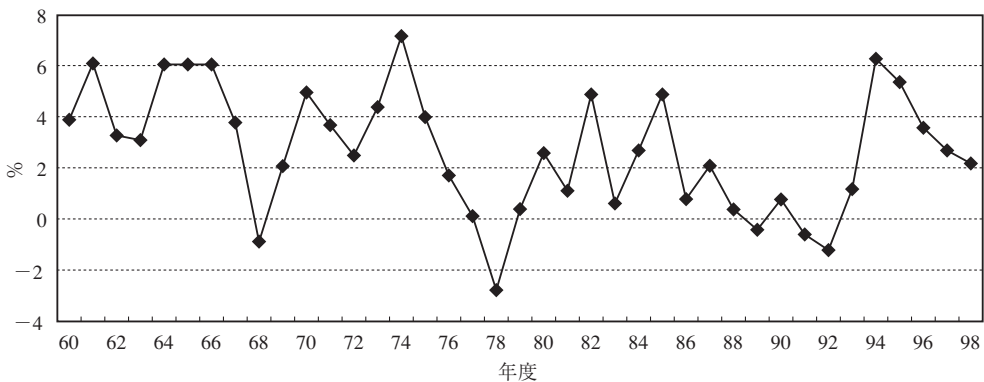


図3 実質経済成長率

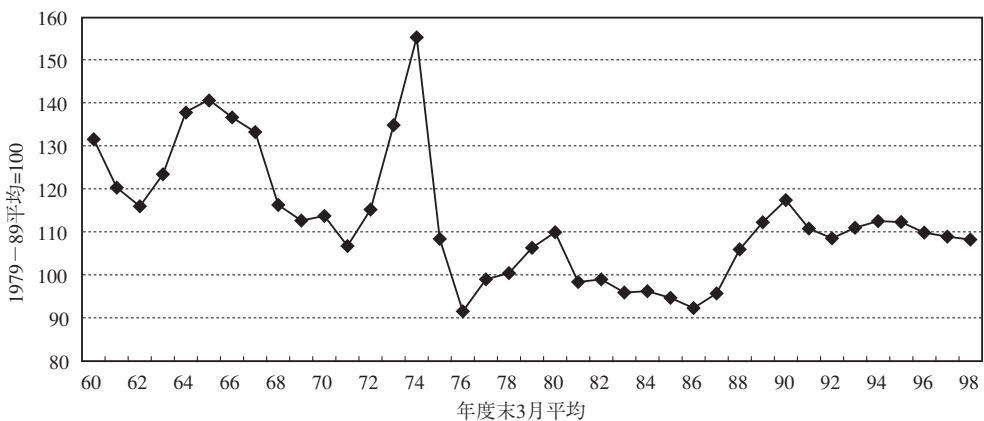


図4 交易条件指数

2 Ibid., p. 14.

3 国内マーケットが小さい農産物貿易立国ニュージーランドは、外生ショックの影響が甚だしく大きい。たとえば1997年のアジア経済危機の影響による景気後退は改革後の今日においても尚この傾向に変化がないことを露呈させたのである。Ibid., pp16-18および Ibid., p. 98参照。

いう形で現れた。また1978年度における失業率は第2次大戦後初めて1%を超えた³。

(2) 改革前夜 (1981年～1984年)

第二次オイルショック (79年) の後、政府はエネルギーの海外依存度を低下させる方向で政策変更を行う。国内エネルギー部門における数多くの巨大建設計画を立案実行し、エネルギー・コストを引き下げ一方雇用確保を目指した。その結果、1981年から82年にかけて失業率は悪化の速度を落としたが、しかしその後再び加速する。また国内経済活動を支援するため海外からの負債依存度を高めたことによって資本収支が悪化、同時にインフレ率も徐々にではあるが上昇の傾向を見せていった⁴。

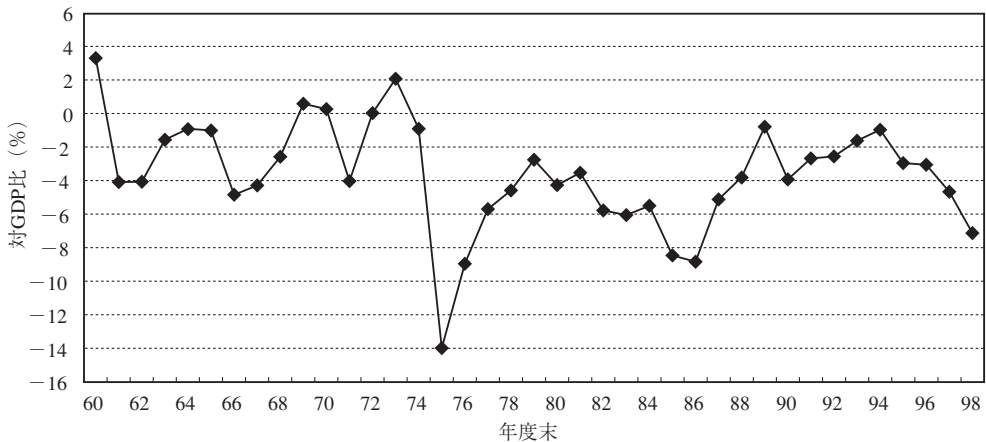


図5 国際収支

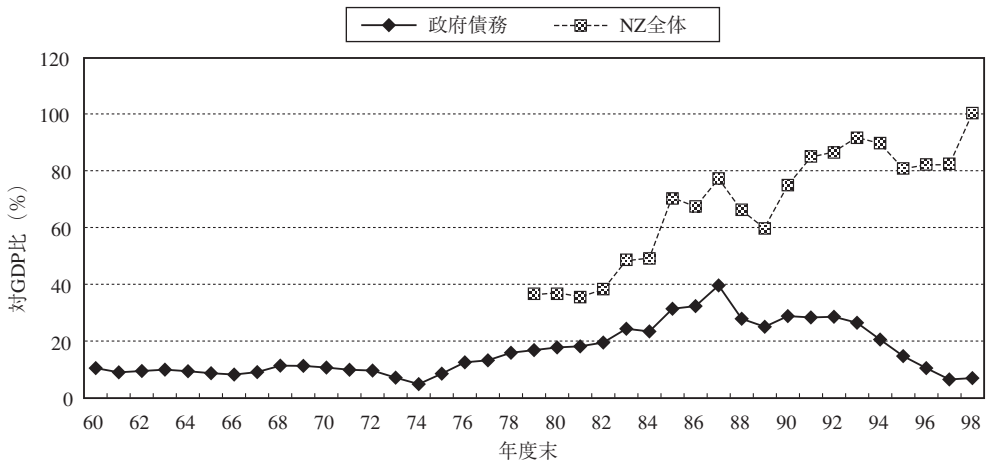


図6 対外債務

4 Ibid., p. 18.

5 初めは、82年6月から1年間の予定であった。Ibid., p. 19.

1982年の半ば、突然政府は政策目標を失業率の改善からインフレ抑制へと転換する。6月22日、時の首相 R. マルドゥーン (Robert Muldoon) は、労働賃金、役員・経営者報酬、金利、為替レートといったすべての国内価格を包括的に凍結する旨を発表した。この自由主義経済国としては異例な価格統制は当初の予定を超えて84年2月まで続いた⁵。

だが、政府支出が同時に抑制されていたわけではなかったため、潜在的インフレは拡大を続けた。資源の効率的配分における相対価格の役割に介入したマルドゥーンの政策は市場メカニズムを完全に無視したものであり、根本的問題を解決することにはならなかったのである。価格凍結は開始当初こそインフレをある程度抑制する効果を持ったが、高止まりしていた為替レートは輸出品の競争力を弱める結果になった。そのため、失業率は83年から84年にかけて5.7%に上昇、貿易赤字は GDP の5%を超えた⁶。

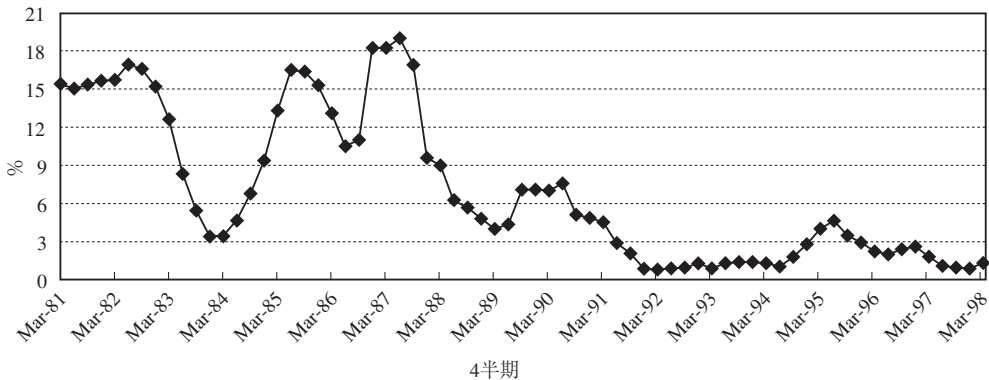


図7 消費者物価上昇率

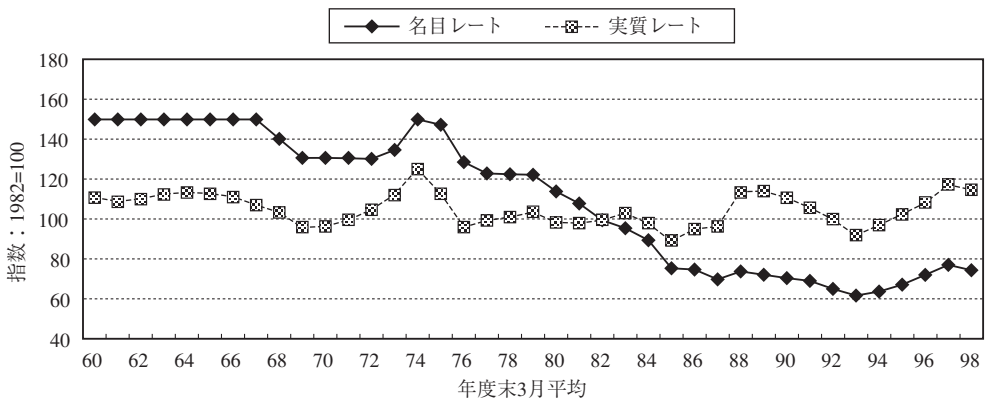


図8 為替レート

6 Ibid., p. 19-21.

2-2. 労働党政権による改革の着手

(1) 国民党の敗北と労働党の圧勝

1984年6月の選挙の結果、マルドゥーンの国民党は大敗を帰し、労働党が地すべりの勝利を収めた。容易に想像できるように、すべての階層を含むニュージーランド国民の不満は極限に達していたのである。政権交代後、最初にとられた政策は20%のニュージーランド・ドルの（各通貨の貿易量で加重した）平価切下げであった。このときまでマルドゥーンは準備銀行による15%平価切下げの要求をかたくなに拒否し、反対にニュージーランド・ドルの買い支えを要求し続けていたため、外貨準備はほぼそこをつき、まさに為替危機寸前という状況だった⁷。

(2) 1984年の財務省レポート

ニュージーランドにおいて、市場を重視した経済改革に着手したのが一般に市場メカニズムを重視すると考えられる保守政党／国民党ではなく、「市場の失敗」という側面を重視し、市場メカニズムのある程度の統御を経済政策の目標として掲げる傾向を持つと考えられる労働党であったという点は注目に値する。おそらく労働党も最初からニュージーランドの歴史的な経済政策の転換を断行しようとは考えていなかったものと思われる。ただはっきりしていたことはマルドゥーン国民党の方向性は正しくないという点であった。そして労働党が具体的に動き出すのは、新政権に提出された1984年の財務省ならびに準備銀行によるニュージーランド経済についての分析レポートに危機感を募らせてからである。

レポートには、先進30か国中最も振るわないニュージーランド経済のパフォーマンスが、5項目に上るお粗末な経済運営の結果である趣旨のことが述べられていた。

第一は（英国のEEC加盟や石油ショックといった）外部環境の変化に対してニュージーランド経済が速やかな構造調整に失敗したこと。

第二は82年の政策転換にあるように、政府が一貫した経済政策を実行して来られなかったこと。

第三は市場に対する諸規制に政府が依存症になっていること。

第四に輸入統制と輸出産業に対する補助金政策、加えて過大評価された為替レートを支えるため政府がためらいもなく海外からの借金を雪達磨式に増やしてきたこと等によって、国内産業が国際的競争から絶縁され、実質的競争力を失ってしまったこと。

最後に政治的景気変動の存在、すなわち政府は選挙のある年に財政拡張と民間貸し出しを増大させ、選挙を終えるとその政策をひっくり返すようなことをしてきたため、経済に大きな不安定性が導き入れられてしまったことである。

労働党政権はこのレポートの内容をたいへん重視した⁸。

(3) 経済サミットにおける国民的合意

マルドゥーン国民党の政策失敗によって為替レートを20%も切り下げなければならなかったことへ

⁷ Ibid., p. 22.

⁸ Ibid., pp. 23-24.

の国民的ショック、そして非常に説得的な財務省レポートという追い風に乗って政府労働党は、84年9月に政府、労働組合、雇用者団体、ビジネス界ならびに第一次産業における組織、そして各種社会組織からの参加による3日間に及ぶ（国内）経済サミットを開催した。

各グループの代表者間では利害の違いにもとづいて相当な強調点の違いがみられたが、3日間の開催日程の終わりまでには全参加者が納得できる形でサミットの『広報』（conference communiqué）が起草されるまでに至った。

『広報』はニュージーランドの貧しい経済パフォーマンスの原因が、過去30年間において国内経済が誤って運営されてきたことにあるという財務省レポートの主張を基本的に受入れていた。また健全な経済運営は、経済成長、完全雇用、物価安定、対外バランス、所得の公正分配という5つの基本的経済目的を追求する必要があるという点でも合意されていた。そしてサミットは経済政策における何らかの変更の必要があることを満場一致で可決した。こうして変革は国民的合意の下、労働党によって推進されていったのである⁹。

2-3. 産業政策の変更と国有企業

改革は、外国貿易、財政政策、金融政策、労働政策、そして産業政策の5つの分野にわたって行なわれた。ここでは本論の目的に直接関係のある産業政策、とりわけ国有企業に関する改革について概観したい¹⁰。

(1) 財務省レポートにおける国有企業の評価

84年の財務省レポートの段階で、同省の政策助言者たちは、国有の生産組織は効率的に諸資源を利用するための適切な誘因に欠けるという点を問題にしていた。その理由は以下の通りである。

第一に公共部門における経営者は商業的目的と社会的目的を同時追及しなければならない。しかしながら、商業目的と非商業目的とでは元来尺度が異なるため、そのトレードオフ関係を明確にすることは困難であり、どちらに対しても果してそれが効率的に追求されているかどうかを判断することは不可能であること。

第二に民間企業の経営者と比較して、例えばテイクオーバーの脅威がないことから、政府組織の経営者が良いパフォーマンスを上げるための強制力が弱いこと。

第三に政府組織経営者は民間部門では経験されないような（会計年度の拘束等）政策的制約と（税制面等での）優遇が存在すること。

第四に政府組織の会計システムが諸コストを適切に測定するために設計されていなかったこと。

そして最後にコスト割れ価格への規制と補助金依存の財務の結果として、民間部門に対して不当な利益を確保できる可能性が高いことである。

9 Ibid., p. 25.

10 以下, Ibid., pp. 66-68.

(2) 1986年国有企業法 (State Owned Enterprises Act)

1985年、政府は次の5つの原理に則った国有企業 (SOE) に対する新しい枠組みを公表した。それは以下の通りである。

1. 社会的もしくは非商業的目的に対する責任から SOE を開放する。
2. 経営者の基本責任は営業体としての SOE 経営の成功にこそ求められる。
3. 経営者は彼らの説明責任をまっとうできるように、企業パフォーマンスにおける諸目標をどのように実現するかに関する決定権を与えられる。
4. 競争を阻害するような不必要な障壁は取り除かれる。
5. 従来の SOE は民間から広く起用された指導者組織の主導の下、再構築されなければならない。

1986年、これらの基本原理にもとづいた国有企業法が国会を通過した。

(3) 新しい国有企業 (公社) の誕生

1987年4月1日、前年に成立した国有企業法にもとづいて、14の新たな国有企業が創設された。これら企業は、国有というだけであって、もはや社会政策的目標よりも商業目的を第一に追求する企業体に過ぎなかった。これらのあるものは商業的に成功し存続したが、何年かの間にその多くは民営化、正確に言うなら民間企業に売却される運命をたどることになる。国有企業法の成立と同じ国会で成立した改正商法によってニュージーランド国内市場における競争促進が図られたが、それは外国企業の国内参入を実際には促進し、国有企業の多くもこれら外資に売り渡されることになったのである。後述する Post Bank はそのような公社のひとつであった。

2-4. 改革のその後

(1) 改革の行き詰まり

1987~1990年、この時期を通じてニュージーランドの実質成長率は2%を下回りつづけ、失業率は4%から7%へと上昇した。急進的な経済改革は短期的には成長や雇用の落ち込みを余儀なくさせることは一般的に認められていることだが、それが国民に納得されるか否かはその他の経済諸指標が改善されているかどうかにかかっている。例えばインフレ率であるが、準備銀行のマネーサプライ抑制政策によってCPIは87年の18%から89年の半ばまでに4%の水準に低下した。また国際収支赤字は1989年3月期における景気の谷においてゼロに近い値にまで低下したが、90年の9月には再びGDPの4%にまで拡大し、同時にCPIも6%の水準にまで後戻りしてしまった。

こうした経済諸指標の後退に導かれて、1990年10月29日の総選挙において労働党は大敗し、国民党は大きな勝利を収める。こうして労働党政権による市場メカニズムの大幅導入を中心にした第一次経済改革は幕をおろした¹¹。

11 Ibid., p. 90.

* 例えば、2002会計年度は、2002年7月1日から2003年6月30日までを指す。

(2) 国民党政権による第二次改革

国民党はニュージーランド経済運営における改革を終わらせるのではなく、それをさらに前進させるという方針をとった。労働党の行った第一次改革が政府主導の混合経済から市場主導の自由主義経済への転換であったとすれば、それまでのニュージーランドの基本的方針であった福祉国家の転換を目指したのが国民党の第二次改革であると言えよう。国民党といえどもかつての大敗の原因を反省しなかったわけではないし、改革の方向自体は十分ひとつの世論となっていたからである。

改革を目指しながらインフレ率や財政赤字を抑えられないのは、福祉国家政策の方針に束縛されたニュージーランド財政のあり方に問題があると国民党政権は捉えたのである。新政権の財務相であるR. リチャードソン (Ruth Richardson) は次のように宣言した。

「福祉国家の見直しは経済成長のための戦略の一環として行なわれるものだ。我々の社会システム

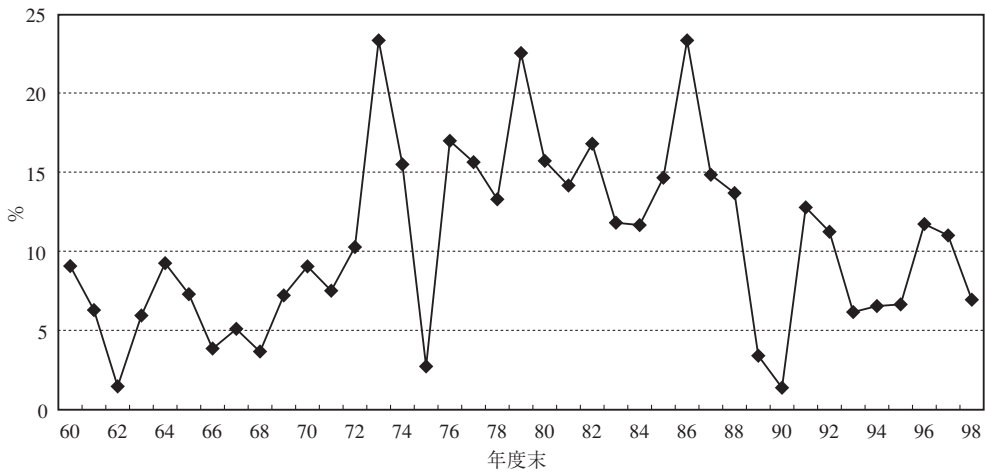


図9 広義流動性 (M3) 増加率

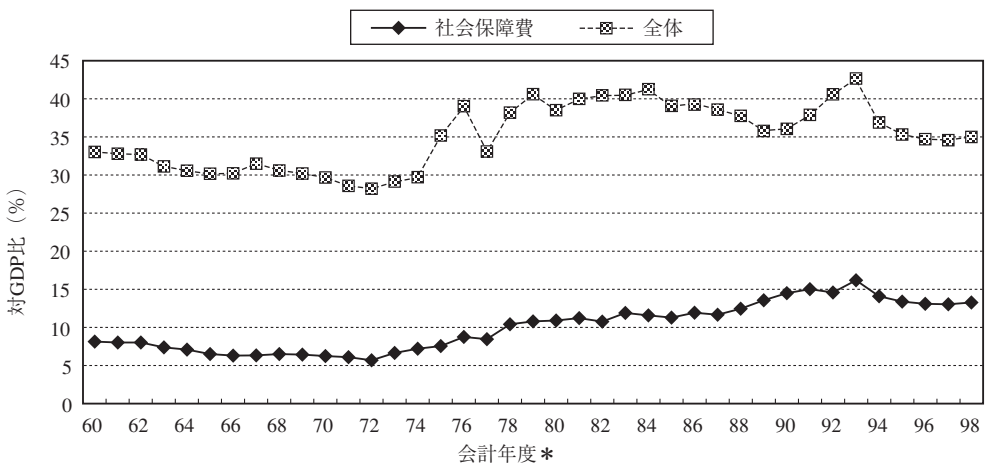


図10 財政支出

の変革なくして経済的發展を望むことも出来なければ、社会福祉政策を経済政策と切り離して考えることも出来ないのである。唯一の持続可能な福祉国家とは、公正でありかつ手頃な費用で運営できる（affordable）国家である。我々の現在のシステムはそのどちらの条件も満たしていない¹²。

(3) 改革の終焉と94年財政責任法

国民党はニュージーランド福祉国家の根幹であった年金制度、失業者手当・雇用促進政策の見直しをし、労働市場における契約を組合主導から個人主体のものへと変革していった。そして新雇用契約法（the Employment Contract Act）の下、労働市場における諸規制が撤廃された。

さて各種の経済指標を見てみると、失業率は90年から92年まで10%を越える水準だったが、93年11月の選挙までには9.2%の水準にまで戻した。実質成長率は、90年、91年とマイナスを記録したが、92年6月には年率2.8%、93年9月には年率4.4%にまで回復した。一方インフレ率はこの時期0～2.0%のターゲットゾーンの範囲で推移し、また国際収支赤字もGDPの2%以下の水準にとどまっていた。こうした数値的回復が見られたものの国民党は選挙で苦戦し、辛うじて政権は維持したが大きく議席を失う結果になった。これは1984年以来の急激な改革を阻止しようとする国民の意思と広く受取られた¹³。

1994年6月、政府は改革の仕上げとして、そしてそれが簡単には反故にされないために財政責任法（the Fiscal Responsibility Act）を成立させる。その第4条では財政運営のための核になる5原則が述べられている。

第一に国全体の負債は思慮ある水準にまで引き下げられなければならない。

第二に順当な期間にわたり歳出は歳入を上回ってはならない。

第三にネガティブショックを吸収するため国家の正味資産はプラスの値を維持しなければならない。

第四に財政リスクは慎重に扱われなければならない。

最後に将来にわたり税率の水準と安定性は合理的に予測可能でなければならない¹⁴。

こうして10年に及ぶニュージーランドの経済改革は事実上終焉した。

3. ニュージーランド郵政改革について

本節では、前節においてその背景も含めて概観したニュージーランドの経済改革のうち、我々の研究目的である郵政事業改革に的を絞った議論をしてゆきたい。

12 Ibid., p. 91.

13 Ibid., p. 92.

14 Ibid., pp. 62–63.

3-1. ニュージーランド郵政事業の歴史

(1) ニュージーランド郵政の始まり¹⁵

まずはこの国における郵政事業の歴史を最初から辿ってみたい。

同国初の郵便局が Kororareka（現在の Russell）に開業したのは1840年のことである。同年、国内郵便網が敷設され始め、Port Nicholson（現在の Wellington）および北島内にいくつかの局が設置された。当時、ニュージーランドは英国の植民地であったことから、近代郵政の発祥の地である本国と同様に世界的にも早い時期に郵便事業が始められた。1858年における郵便局数は72であったが、その数は1870年には457、1890年には1185と飛躍的に伸びてゆく。

同じく通信手段として、1860年代には電報システムがスタートした。当初その電報事業は郵便事業

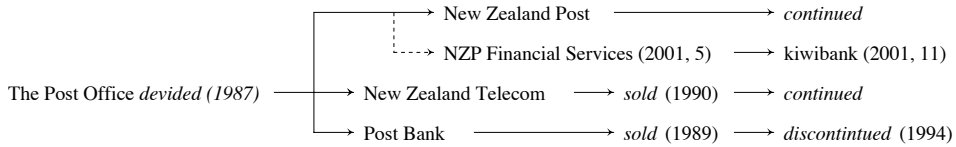
表1 ニュージーランドにおける郵便サービス規模の推移

	全郵便数 (千)	うち手紙 (千)	郵便局数	地方の郵便箱数
1855	...	171	...	...
1860	...	890	...	...
1865	...	4,443	...	...
1865	...	5,646	457	...
1865	...	10,428	647	...
1865	...	22,824	856	...
1865	...	35,830	1,043	...
1890	70,000	43,917	1,185	...
1895	54,487	29,587	1,404	...
1900	76,802	39,898	1,686	...
1905	122,494	71,116	1,937	...
1910	310,237	196,769	2,257	...
1915	356,520	242,548	2,402	...
1920	360,747	259,743	2,207	...
1925	471,504	294,631	1,982	13,066
1930	542,003	313,148	1,773	21,000
1935	526,127	288,645	1,777	23,517
1940	531,942	296,684	1,705	32,382
1945	236,844	140,335	1,607	36,963
1950	343,024	169,798	1,508	51,827
1955	386,381	180,105	1,442	64,125
1960	464,300	210,300	1,440	71,880
1965	551,400	263,100	1,435	75,591
1970	595,400	288,600	1,514	77,379
1975	699,000	351,100	1,435	83,834
1980	654,300	541,200	1,321	94,860
1985	730,900	580,700	1,269	103,365
1990	1,195,571	598,500	1,684	...
1995	1,288,162	753,713	4,553	107,781
1999	1,527,182	1,037,862	2,433	162,347

(出所) New Zealand Official Year Book 2000, p. 276

15 “New Zealand Official Year Book 1989”, 20-5, 24-1 参照。

図11 ニュージーランド郵政事業の流れ（改革後）



から独立の電報局によって担われていたが、1866年には北島と南島が電報ケーブルで結ばれ、後1926年には両島が電話ケーブルによって結ばれた。この間、1881年に郵便・電報両事業は合同・合併されることになる。

創設の時代順にニュージーランドにおける第三の郵政事業は郵便貯金である。国有国营の機関としてニュージーランドの郵貯である Post Office Saving Bank（以下、POSB）が郵便事業と一体的に事業を開始したのは1869年であった。その目的は少額の貯蓄者に対して信頼され広く受け入れられる預金サービスを提供することであり、わが国の場合と基本的には変わらない。

かつてのニュージーランドにおける郵政三事業といえば、以上の郵便・電報電話・郵便貯金の三つを指していた。これらは上記のごとく1881年に一体化され、以来1世紀以上にわたって郵便局を営業基盤とする国家による兼営が続けられたのである¹⁶。

(2) 1980年代の転機

1980年代の半ば、郵政事業（the Post Office）の従業員は三分野を合計すると40,000人以上でニュージーランドでは最大の雇用の受け皿になっていた。全人口が400万にも満たない国にとって4万という数字がいかに大きい数字であるか理解できよう。その他の営業規模については（表1）に示したとおりである。ニュージーランドの郵政三事業は1987年に前節で述べた経済改革の一つとして、国有が維持されたまま三つの独立した事業体に分割され、新たに貿易産業省の管轄下に入った。三つの企業とは、New Zealand Telecommunications Ltd (NZ Telecom), New Zealand Post Ltd. (NZ Post), そして Post Office Bank Ltd (Post Bank) である。また同じ年には、電信電話法と郵便サービス法とが別々に制定された。

以下の議論は我々の目的に沿って、NZ Telecom については省略し、考察の対象を NZ Post と Post Bank とに限定しよう。

3-2. 改革後におけるニュージーランド郵政事業の変遷

(1) NZ Post の誕生と経営合理化戦略

郵政三事業の分割とともに、NZ Post は有限責任会社として、87年4月1日に営業をはじめた。国有もしくは政府所有というのは、国家の代理としてその株式を国有企業相ならびに財務相の二人が保有しているという意味である¹⁷。

16 もちろん、1947年にニュージーランドが独立するまでは、本国イギリスが運営主体であった。

17 “Year Book 1998”, p.262参照。

その業務は国内外の郵便サービスの他、切手の発行も NZ Post が請け負っており、郵便関連のさまざまな事業に乗り出している。

さてその事業目的であるが、前節で述べたように、1986年国有企業法にもとづいて商業的成功がその第一に掲げられた。公益性が全く無視はされているわけではないし、株主との関係から政治的圧力によって公益性が追求される場合はある。しかしそれが商業的成功を阻止する性質のものであったとしたら、NZ Post の経営者はその政治的要求を跳ね除ける権利が国有企業法によって保障されているし、時には反対政党から事業の非商業性が厳しく追及されることにさえなるのである¹⁸。

NZ Post は営業開始と同時にこれまでの約1200の郵便局網と郵便関係の代理店を引き継いだ。商業的成功という観点から、当初より「ニュージーランドの国土面積と人口に見合った水準」という名目で直営の郵便局数を減らす政策を実行してきた（表2参照）。経費節減の目的で、総合業務を行う‘Official’ Post Shop（もしくは Post Branch）や地方において為替貯金業務を兼営していた Post Agency の局数を減らす一方で、世論あるいは政治的要請による事業拠点数確保のために郵便物の集配業務を専業とする Post Delivery Center や切手・はがきなどの郵便商品を販売するだけの Stamp Retailer 等を増やしていった。NZ Post はまた総合業務を行う郵便局数が減少したという批判をかむすために、1995年からは、フランチャイズ店舗の増設に力を入れていった。

また正規の職員数も年々削減していった。公社化当初9000人以上いた職員は、89年には8700人、91年8000人、92年7000人と急激に削減されていった。

表2 各種「郵便局」数の推移

	Post Shops	Post Agencies	Post Delivery Centers	Stamp Retailers	Stamp Booklet Outlets	Total
1988	513	220	242	173	...	1,148
1989	336	134	424	534	...	1,428
1990	...	...	...	...	...	...
1991	288	88	513	795	...	1,684
1992	275	...	533	860	680	2,348
1993	252	...	633	823	2,867	4,575
1994	245	...	644	1,026	2,823	4,738
				Stamp Resellers		
1995	259*	...	705	3,589		4,553
1996	288*	...	683	3,599		4,570
1997	297*	...	705	3,663		4,665
1998	308*	...	717	1,400		2,425
1999	314*	...	719	1,400		2,433

（出所）New Zealand Official Year Book 1989, 1990, 1992～2000をもとに作成。

注1 Post Shops：フル郵便業務を行う局。NZ Post 直営のいわゆる郵便局もあるが、現在、その多くはコンビニエンス・ストアなどのフランチャイズ店舗であり、それらは日本における郵便局のイメージとはかなりかけはなれている。（*はフランチャイズ店を含む数値）

注2 Post Agencies：地方で為替貯金業務も含めた郵便業務を行う NZ Post の代理店。

注3 Post Delivery Centers：郵便物の集配と切手販売のみ行う NZ Post の代理店。

注4 Stamp Retailers：切手や葉書の販売を請け負った小規模店。

注5 Stamp Booklet Outlets：切手や葉書の販売を請け負ったスーパーなどの大型店。

注6 Stamp Resellers：Stamp Retailers + Stamp Booklet Outlets

表3 民営化されたNZ 国有企業

企業名	民営化された年	売却額(100万 NZ ドル)
New Zealand Steel	1988	327
Petro Corp	1988	801
Post Bank	1989	678
Air New Zealand	1989	660
Rural Bank	1989	550
Shipping Corporation	1989-90	34
Government Print Office	1990	35
State Insurance	1990	735
Tourist Hotel Corporation	1990	74
NZ Telecom	1990	4,250

(出所) Hodge (1999), p.29, Table 2.5より抜粋。

(2) 金融システム改革および Post Bank の売却・消滅

Post Bank も NZ Post と同じ日に営業を開始した国有企業だった。それまでの郵便貯金 (POSB) 事業を受け継いだ事業体である。

1950年代の終りには、NZ 国内における貯蓄銀行預金残高の実に80%を郵便貯金が占めていた。しかしそれ以降、市場シェアは競争力を強めた民間の信託銀行や貯蓄銀行に奪われてゆくことになる。

かつて POSB には公的金融であるがゆえの諸制限があった。もちろん1980年代の始めに至るまで、民間金融機関にも預金金利規制などの諸規制が課せられてはいた。しかし、POSB に対しては投資対象が国有企業の株式に限定されていたり国家が定めた預金金利に従わなければならないかと、それ以上のコントロールがされていたのである。

POSB に対する独自の諸規制は1970年代を通じて徐々に緩和されていった。モーゲージを通じた民間部門への融資に郵貯資金の一部を運用できるようになったり、個人への融資や当座貸越が可能になったりした。加えて、投資勘定の金利への統制もほとんど取り除かれた。しかしながら、80年代半ばに行われた金融システム改革の流れのなかで、POSB そして Post Bank は決して有利な地位を確保することはできなかつたし、市場原理重視の潮流のなかでその存在自体が重視されなくなっていったのである。

ところで、1980年代前半までのニュージーランドにおける金融規制は、いわゆる業務分野規制を中心としたものであった。例えば建設業界に対する貸付は抵当金融機関が専門に行うといった具合である。そしてこうした業態ごとに政府はそれに見合った預金金利の統制を行っていた。こうした規制体系は1984年の労働党内閣誕生から時を経ないで、1985年前半までにほぼ完全に撤廃された¹⁹。

金融自由化への潜在的圧力として、米国の場合と同様、デイスインターミディエーションが一般に考えられているが、業務分野規制撤廃と金利の完全自由化を僅か半年で実行できたことは、労働党の

18 NZ Post が Kiwibank の事業に乗り出すときにも、その商業的成功の可能性あるいは疑いが連日国会で追及されたという事実がある。

19 Scollay, R. and St John, S. (2000) p. 235, p. 287.

選挙における大勝と先述した国民的合意があったことが追い風になったことは否めない²⁰。

さて、少なくとも POSB が Post Bank へと公社化される時点まで、ただひとつだけ民間に対する有利性を保っていた点は、その預金に国家保証がついていたことである。しかし Post Bank に引き継がれた預金に対する国家保証は段階的に失われることが決定されていた。

1988年7月の予算委員会において、Post Bank の国有株が売却される旨が発表された。ANZ 銀行に売られた（民営化された）のは翌年のことである。

3-3. Kiwibank ; NZ 郵貯の「復活」と言われることの実際

(1) 表面化した公社化・民営化の弊害

国有企業の商業化や民営化に対しては、当初からニュージーランド国内において二つの批判があった。ひとつは、巨大国有企業の市場支配力の弊害に対する批判である。しかし、規模の小さいニュージーランド経済において、スケール・メリットを追求するならば、結果としての寡占状態はある程度やむを得ないという容認論も同時に存在していた²¹。

もうひとつのより有力な批判は、かつての行政組織が保持していた非商業的目的が、改革後の国有企業の営業目的から切り離されてしまったこと（1986年国有企業法）に対する批判である。この批判は90年代に入ると現実味を帯びてくる。改正商法にもとづいた銀行業界の参入規制緩和により、ニュージーランド国内の9割以上のシェアを競争力の強い外国籍銀行が占めるようになっていた。これら銀行はコスト削減を目的に買収した旧ニュージーランド籍銀行の人口の少ない地域における支店を躊躇することなく閉鎖していった。民業の補完という観点からすれば、それら地域の金融サービスをカバーするのは公的金融機関である。だがNZ Post は（ANZ 銀行に売却された Post Bank の）為替貯金業務を請け負っていた Post Agency を、民間銀行と同じ論理で閉鎖していった。このため過疎地において基礎的金融サービスの空白地帯が拡大する事態になった。なかでも特に深刻な問題となったのが、退職後の高齢者が年金を受取る窓口を失ってしまったことだった。

また、外国銀行を中心とした民間銀行は、競争激化による利ざやの減少に対処するため、高額貯蓄者には優遇の金利を支払う代わりに、低額貯蓄者には反対に口座維持手数料を徴収し、さらには低所得者には重荷となるような諸手数料の値上げにも踏み切った。しかも、オーストラリア籍の ANZ 銀行に売却されてしまったため、Post Bank の為替貯蓄業務は消滅し、低所得者にとって不利にならない金融サービスを提供する「民業の補完」的な金融機関は、ニュージーランドのどこにも存在しなくなっていたのである²²。

(2) 国有銀行 Kiwibank の性格

以上に述べた弊害とアジア経済危機後のニュージーランド経済の不振によって高まった国民の不満

20 Ibid., pp. 285-287.

21 勿論この容認論はわが国の場合には当てはまらない。

22 こうした弊害の事例は米国においても報告されている。例えば、Litan, R. E. and Rauch, J. (1997), 邦訳 pp. 284-292を参照。

に対応するため、ニュージーランド政府は新たに国有銀行の設立を提案した。提案者は、急激な経済改革の見直し策を掲げ、政権復帰を成し遂げた労働党を中心とする連立政権（1999年11月成立）において経済開発大臣を担当している J. アンダートン（Jim Anderton, 連合党（Alliance）のリーダー）で、2000年2月のことだった。構想段階における国有銀行は、People's Bank, 提案者に因んで Anderton's Bank, そして普通に国有銀行（State Owned Bank）等の名前で呼ばれていたが、頻繁に登場する呼称として Kiwi Bank という呼名が既にこの2月段階で使用されていた²³。ここで言う Kiwi とは、ニュージーランドを代表する果実という意味もあれば国の鳥のことでもあり、それと共にニュージーランド人自身のことを意味していることもある。いずれにしても、外資系に支配された国民の愛国的感情を込めた銀行名だということが推測される。勿論正式な行名として採用されたのは実際に設立された2001年11月のことである。

さてこの構想された国有銀行とは次のような性格を有している。

- ①低額貯蓄者から口座維持手数料を徴収せず、
- ②その他手数料も民間銀行と比較して低率で、
- ③過疎地を含めた全国に（勿論都市部も）支店網を有する国有銀行

そしてまた以下のことは、日本の郵政公社にも要請されていることであるが、ニュージーランドの国有企業である Kiwibank に対しては当然受入れなければならない条件とされていることである。それは、

- ①政府からの特別な補助金は受けない。
- ②中央銀行である Reserve Bank のネットワークに組み入れられ、監督下に置かれる。
- ③他の民間と同じ銀行諸規制の対象となる。
- ④法人税を支払う。

しかしながら Kiwibank は、わが国郵政公社の郵便貯金（為替貯金業務）とは明らかに異なる点を有している。それは Kiwibank が普通銀行（an ordinary bank）であるという点と関わっている。普通銀行であるから企業に対する貸付業務は現在行われていなくても将来の可能性として否定されない。またわが国郵便貯金にあるような預入限度額といったものはない²⁴。そして国有企業法に示されているように、公益性を重視しながらも商業的成功を第一義とすることを妨げられることはないのである。

(3) 公的機関として考えた Kiwibank の有効性と疑問点

ニュージーランド政府は、国有銀行の設立をアンダートンの提案とほぼ同時に NZ Post に向けて要請した。NZ Post はこの政府の要請を受けて検討に入ったが、その検討の途上にある2000年6月、NZ Post の代表取締役である E. トイム（Elmer Toime）は New Zealand Herald 紙のインタビューで次のように答えた。

23 最終決定した行名は一語の Kiwibank で、以下、こちらに統一する。

24 ニュージーランドには預金保険システムが存在していない。したがって預金保険料の徴収は行われない。隣のオーストラリアも同様である。

「銀行業務に乗り出すことは商業的事業発展の観点からなのであって、このことは我々にとって非常に明らかなことだ。アンダートン氏は、我々よりも広い社会政策的視野からこのことを捉えているようだが…」²⁵。

この発言に対して、アンダートン氏は国会の答弁で肯定的に受入れる態度を示した。政府としては商業的成功を目的とすることを非難する法的理由はどこにもなかったからである。その後国会での審議は、社会政策的観点が忘れられたわけではないが、それよりもむしろ、Kiwibank が果して商業的に成功するのか、低所得者を対象とすることが経営難の原因にならないか、そして税金を払っている国民の負担に跳ね返ってはこないのか、という方向に重心を移していった。

NZ Post の関心としては、1998年の郵便事業の参入規制撤廃によって減少した収益を取り戻すための策として Kiwibank 事業に注目していた。すなわち利益を度外視した国策銀行の運営など視野になく、いわば一種のニッチ事業として、民間銀行の金融サービスから排除された顧客を相手に、将来的に収益増加が期待できるとして、最終的にこの事業に乗り出したのである。NZ Post は、先ず銀行業のノウハウを蓄積する目的で、企業を顧客とした資金運用を営む NZ Post Financial Services Ltd (NZPFS) を設立し(2001年5月)、半年後にこれを普通銀行に転換、フランチャイズ店舗も含めた全国の Post Shop をその営業窓口とすることを決定した。予定通りの2001年11月、NZPFS は名を Kiwibank と改め、2002年2月、同行は普通銀行の免許を取得した。

ところが、2002年3月初旬の時点において、Kiwibank は公約した全国300拠点の確保ができていなかった。NZ Post はフランチャイズを含めて店舗網の確保を試みていたのであるが、それらショップ側の団体が将来的に収益の不確実性が大きい割には特殊な訓練を義務付けられる銀行業務を追加的に引受けることをためらっていたためである²⁶。この出来事は、一度失われたインフラを「復活」させるには、それなりのコストを支払わなければならないというひとつの実例を示すものであったと考えられる。

スタートこそ手間取ったが、2002年3月23日、最初の支店が Auckland 北岸の Albany Post Shop にオープンした。それから4ヶ月あまり経過した8月前半までの間に、Kiwibank は Post shop を中心として、250に及ぶ全国支店網を確保している。このなかには郵便事業とは無関係な Book & Video Shop (本・ビデオ店が銀行を兼業しているのである!) もいくつか含まれているのであるが、それはともかくとして、Whangarei のような田舎町から Katikati のような農村地帯までもがカバーされていることは事実である。このことからすれば、確かに民間金融機関が金融サービスから撤退した地域に銀行業務を復活させるという目標は、ある程度達成されていると言ってよいだろう。

しかし、Kiwibank は全国店舗網の展開を、民業の補完という観点からではなく、収益性拡大の観点から行っていることを記憶に留めておく必要がある。当初の約束であった金融サービスの空白地帯に支店を開設することや民間に比較して低い手数料率を維持することは、社会政策的な観点から行われているのではなく、あくまで多くの顧客を獲得するためになされているのである。そのよい例とし

25 New Zealand Herald article, "NZ Post Is Banking on Its Own Idea", 25-26, June, 2000.

26 The Dominion article, "Minutes expose Kiwibank unrest", 3, March, 2002.

て、2002年6月から民間銀行との間で住宅ローン金利引下げ合戦が行われている。これは明らかに民業の補完から外れている。国営のNZ PostのPost Shop網をそのまま事業基盤としているため、固定費用が低い分だけサービスの単価コストを低く抑えられるのは当然のことであって、これはある意味で民業圧迫のように思われるが、民間と変わらない普通銀行であるため（法的にも）許されてしまうのである²⁷。

そしてさらに重要なことは、将来において、もしKiwibankの「民業補完」の事業が採算に合わなくなったとしたら、それが継続される法的保証は全くないのである。

次節で述べるように、Kiwibankの例は、日本の郵政公社を考える上でたいへん示唆に富むものである。

4. わが国の郵政公社は何を参考にできるか

本節では、ニュージーランドの郵政改革の事例を参照しつつ、わが国において2003年に設立される郵政公社の将来についての予測と、ライフライン・バンキングの観点から望まれるそのあり方について検討、提言を行う。

まず、ニュージーランドの場合がそうであったように、公社は潜在的に収益性と公共性のトレードオフ関係に悩み、最終的にどちらかを捨てない限り存続が難しいという立場にたっている。わが国の現実について考えたい。

4-1. 郵政公社の潜在的ジレンマ

(1) 公社は普通の企業でなければならない

2002年7月24日、郵政関連法が成立した。そこにおいて郵政公社に求められていることは、基本において「普通の企業であれ」ということである。市場経済社会における普通の企業であるためには、第一に郵政公社は郵便事業、郵便貯金、簡易保険といったサービスの実施主体を国（行政）から公社自身に移し、行政機関であることの制約を外して、民間企業的手法を導入するということである。ここでは民間企業並みの効率性と収益性が求められることになる。

第二に普通の企業であるためには、（郵便、郵貯、簡保と言った）事業（セグメント）別に情報開示を徹底させなければならない。その際、企業会計制度を導入し、郵便は民間事業会社の会計基準、郵貯は民間金融仲介機関の会計基準、そして簡保は民間生命保険会社の会計基準にそれぞれ従う。

第三に、独立採算制を前提とするため原則国から補助金の交付は受けない。

第四に、郵政公社は法人税に相当する国庫納付金は当面は免除されるが、過小資本解消のめどが立ち次第、納付することになる。

以上はNZ PostやKiwibankに求められていた諸条件とほぼ同様の内容である²⁸。しかしニュージー

27 最近のKiwibankの動向に関しては、KiwibankのHPを参照した。以下のアドレスを参照のこと。<http://www.kiwibank.co.nz/>

ランド国有企業の場合は、法律によって商業的成功が第一とされているのに対して、日本の郵政公社の場合には、「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展に資する」ということが総則に盛り込まれており、「業務等を総合的かつ効率的に行う」のはそのためであるとされている²⁹。すなわち公的機関としての民業補完が意識されているのであるが、実はこのことが非常に大きな困難性を内包しているのである。

(2) 同時に公社は民業の補完でなければならない。

民業の補完とは、収益性を第一に追及する民間企業にあつては、無視するわけではないが、どうしても優先順位が後になってしまう公益性や、民間企業では重荷になりすぎるリスク・不確実性を公的機関がその特別な立場を利用して背負って立つことを意味する。

しかしここで重要なことは、公的機関が民業の補完を成し遂げられるのは、あくまでもそれが特別な立場を確保されている限りにおいてのことだということである。上記したように、郵政公社がもし民間企業と同等の条件を満たさなければならないようになったら、「民業の補完」は公社にとって大きな負担になってしまうことは確実である。

普通の企業が次のような諸条件を強制されたと考えればよい。たとえば採算の合わない過疎地域において都市部と平等な価格で同等の品質のサービス・商品を提供しなければならない。サービス・商品の内容は、公共性を第一に考えたもので、コレクター向け切手発行など、商業性を前面に出した営業は慎まなければならない。このような民間企業の参入を拒むような諸条件は普通の企業である公社自身にとっても大きな負担になるに違いない。

行政機関として郵政事業が営まれていた時に当然のこととして要請された民業補完が、郵政公社を破綻に導く危険性は十分強調しておく必要があるだろう。

(3) 公社化後の考えられるシナリオ

公社が普通の企業としての収益性（あるいは商業性、効率性）と公的機関としての公益性（あるいは公共性、民業の補完）を両立させることは、たとえ民間企業の郵政事業への参入等を考慮に入れなくとも、非常に難しいと考えることが妥当であろう。また、収益性と公益性をトレードオフ関係のなかで捉えて、両目的間の最適な割合を求めることは、そもそも両目的の物差しが異なっていることを考えれば、これも不可能なことなのである。この点はニュージーランドにおける1984年の財務省レポートのなかでも指摘されていた。市場の失敗が存在理由であるところの公的機関を市場原理のもとで運営することの「根本的矛盾」は決して解決されないものである。

28 預金保険料に代替する政府保証料の支払いも民間団体から当初求められていたが、預入限度額を1000万円にとどめることで、支払われないことになった。また郵貯・簡保が金融庁の監督下に移され、郵貯（為替貯金）決済システムは日銀ネットワークに組み入れられ、民間銀行と同様、日銀の当座預金口座に準備預金を積むことを義務化する案も検討されていたが、法案には盛り込まれなかった。

29 郵政事業の公社化に関する研究会・財務会計制度ワーキンググループ（2001）、『中間報告』、p.1には「公共の福祉の増進」ということが明記されていたが、法案が国会に上程される段階で変更された。このことをどのように評価するか議論の分かれるところであろうが、公社の置かれたポジションにある程度配慮した形になったものと考えられる。

したがって長期的に郵政公社が辿るであろう道筋は以下の二つしかない。

第一は、公社が企業として生き残るためには当然の選択であるが、NZ Post（及びその他 NZ 国有企業の多く）がそうであるように、公益性を切り捨てて、商業的利益追求を企業目的とする道である。この場合、郵政公社は事業体として存続してゆく可能性も出てくる。勿論、ニュージーランドの場合と同様、公社とは単に国有と言うだけで、私企業と何ら区別のつかない事業体となる。ただニュージーランドの場合には、外資系企業の参入が金融部門を中心にして甚だしく、ニュージーランド国籍の企業を国有という形で確保しておくことは、ある程度の意味を持つものであったろう³⁰。しかしわが国の場合、これは当てはまらない。さらに郵政公社はその巨大性のゆえに、分割民営化の要請が引続き出されてくることが予想されるが、その存在理由であった公益性が失われた時点において、政治的圧力の盾となるべき大義はもはや存在しないのである。世論においても長期的には分割民営化が妥当とされる可能性が高い。

第二は、部分的にでも収益性を度外視して「民業の補完」的な業務を遂行した場合に公社が辿るであろうシナリオである。その場合には、ニュージーランドの Post Bank がひとつの可能性を示唆していると言えるだろう。郵政公社では三事業分割は考えられていないが、収益性を度外視した事業は、収益性を第一に追及する競争相手に市場で負けることになる。国が、「普通の企業であること」の原則を一部覆して、補助金の交付を認めるなり、公的資金の注入を認めるなりしなければ、こうした不採算部門は公社全体の存続のために分離売却される可能性が高い。そして残された他の事業部門においても、存続するためには公益性は切り捨てていくしかないだろう。

いずれのシナリオを考えても、郵政公社が現在考えられているような事業形態を永続させる可能性は非常に低いだろう。

4-2. わが国郵政公社のあり方について

「通常の企業であることが求められている郵政公社に公的機関としての民業の補完を同時に要求することは早かれ遅かれ公社の分割民営化に導くことになる」ということをニュージーランドの事例に鑑みながら論じてきた。過疎地・僻地における基礎的金融サービスの確保並びに低所得者に不利にならない金融サービスの提供（これらを総称してライフライン・バンキングと呼ぶ場合がある）を今後わが国において保証してゆくためには、公社化後の民営化を禁止するか否かといった議論ではなく、公社自体のあり方をもう少し深く突き詰めていくことをしなければならないのである。

少なくとも法律に示された郵政公社にライフライン・バンキングを永続的に期待してゆくことはできない。採りうるひとつの選択肢は、公社に補助金を与えて公益性を義務付けておくことだろう。他の郵政関連法の成立過程で問題とされた、参入する民間企業への各種の義務付けではなく、郵政公社に対してのそれである。ただこの場合、補助金の使途に関する不透明性や公社が補助金体質に陥ってしまう危険性、民間企業との競争条件の不平等性という各種の問題は排除できないことになる。

30 例えば、収益から分配される利子・配当などの所得が海外へ流出することを抑えるといった効果が考えられる。もちろん税収も確保される。

採りえるもうひとつの選択肢は、郵政公社には現在の郵便貯金における定額貯金の部分を残し、比較的ローリスク・ローリターンな資金運用を行う国有の投資銀行になってもらい、一方で、決済性の普通貯金業務や為替業務に関しては公社から切り離して総務省が行政運営し、ライフライン・バンキングを保証してゆくという方法が考えられる³¹。現在の全国に広がった郵便局ネットワークは総務省が行政運営管理し、郵便事業、簡保事業、そして投資銀行事業を行う郵政公社だけでなく、郵便事業に今後新たに参入してくる民間企業にも間貸するというスタイルを採用するのである。

以上は一つの考え方に過ぎないし、もっと別のスタイルがありえるかもしれない。ただこうした郵政公社自体のあり方を問うことは「民営化か国営継続か」といった議論をするより以前になされるべきことであろう。

5. おわりに

ニュージーランドにおける経済改革は、事後的な批判にもかかわらず、歴史的必然のなかでニュージーランド国民の選択によって行われた。後知恵によって郵政改革についてだけ見るならば、確かに将来の合理的予測が不足していたという面は否定できない。しかしそこから日本が生かせる教訓とは何かということになると「安易な民営化には慎重でなければならない」³²ということだけに留まるものではない。

Post Bank は民間に売却され、ニュージーランドの郵便貯金は消滅した。一方、民営化されずに公社のまま残った NZ Post は商業化路線を走り、郵貯復活と日本でいわれている子会社の Kiwibank は郵便事業の赤字を埋め合わせるための経営多角化戦略の一環として利用され、純粋な形での民業補完が実現されているわけではない。むしろ民業圧迫の側面さえ観察される。さらには商業路線にもとづくフランチャイズ化によって一度失われてしまった直営の郵便局ネットワークは、加盟店従業員の職業訓練のコストや組合の抵抗など、再構築は容易ではないということを露呈した。

NZ Post は、しかしながら商業路線を歩まなければ、ここまで存続してくることはできなかったであろう。市場原理を前提とする限り、国有企業といえども選択肢は限られたものである。原理的なことは日本の郵政公社に対してもそのまま当てはまる。民業の補完を実現するために、法律の修正も含め、今一度、慎重な議論が必要とされているのである。

31 巨大な郵貯が民営化されることに対しては、信金・信組などの地域金融機関の営業基盤が侵食されるという批判がある。ニュージーランドにおける Kiwibank 設立も地方における信用組合の経営を脅かすのではないかという疑念が国会で審議されていた時期がある（そしてこれは現実のものとなりつつある）。公社に引き継がれる郵便貯金業務を投資銀行業務に限定することは、わが国における小規模な地域金融機関の存立基盤を保証する方法としても検討に値するだろう。

32 ジェーン・ケルシー（2001），p. 19.

参 考 文 献

- Braddell, R., 2000, 'NZ Post Is Banking on Its Own Idea', *New Zealand Herald*, 25-26, Jun.
- Dalziel, P. and Lattimore, R., 1999, *The New Zealand Macroeconomy : a Briefing on the Reform 3 rd Edition*, Oxford University Press.
- Hodge, G. A., 1999, *Privatization, An International Review of Performance*, Westview.
- House of Representatives (NZ), 2000~2001, *New Zealand Parliament Debates* Vol. 582~594.
- Kiwibank Ltd., 2002, *General Disclosure Statement : for the 6 months ended 31 December 2001 Number 2*.
- Litan, R. E. and Rauch, J., 1997, *American Finance for the 21st Century*, U. S. Government Printing Office (小西龍治訳『21世紀の金融業』, 東洋経済新報社, 1998年)
- New Zealand Post Ltd., 2001, *Annual Report for the year ended 30 June 2001*.
- Scollay, R and St J., 2000, *Macroeconomics and the Contemporary New Zealand Economy 2nd Edition*, Addison Wesley
- Statistics New Zealand Ltd, 1989, 1990, 1992~2000, *New Zealand Official Year Book : 1988, 1989, 1991~1999*, David Bateman Ltd.
- Venter, N., 2002, 'Minute expose Kiwibank Unrest', *The Dominion*, 6, March
- ジェーン・ケルシー (2001) 「ニュー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講演録), 郵政研究所.
- 郵政事業の郵政事業の公社化に関する研究会・財務会計制度ワーキンググループ (2001) 『財務会計制度ワーキンググループ：中間報告』