

第8章 ニュージーランド

神戸大学経済経営研究所助教授 宮尾 龍蔵*

はじめに

ニュージーランドの経済改革は、1984年7月、労働党政権によって着手された。一連の改革プログラムは、財政再建、行政改革から労働市場の効率化、金融・為替・貿易の自由化に至るまで極めて広範囲、かつ急進的なものであり、国際的にも大きな注目を集めた。それらの改革を貫く基本的原理は、市場メカニズムに基づくオーソドックスな（新古典派の）経済モデルである。しかし、その着手から15年以上が経過した現在、改革に対する評価は、これまで以上に分かれているように見える。事実、1999年12月に発足した新政権（労働党連立政権）は、改革に批判的な多数の国民の声を反映し、部分的にはあるが、これまでの自由化路線とは明らかに一線を画す経済政策を実施している。

本章は、このような最近の動向も踏まえ、ニュージーランドの経済改革の概要とその評価について考察し、日本の経済再生への含意について検討する。ニュージーランドの経験は、日本の構造改革・行財政改革の議論にとって貴重な先行事例であることに間違いはない。しかし、その教訓を引き出す際には、ニュージーランド個別の経済構造の特徴、政治的背景なども、できる限り正確に把握することが何よりも重要であろう。なぜかとも急激な諸改革がニュージーランドで可能であったのか。再生を模索する日本経済にとって、学ぶべき教訓は何か。こういった問題意識を中心に、考察を進めていきたい。¹

1. 経済発展史

(1) 経済・貿易構造の基本的特徴

まずニュージーランドの経済・貿易構造の基本的な特徴について、簡単に触れておきたい。人口は、1997年の推計で376万人。一人当たりGDP（名目）は、米ドル為替レートで比較して、日本の約半分（1997年）。輸出、輸入がGDPの約3割を占める、典型的な小国開放経済である。

基本的な産業構造は、第1次産業（農林水産鉱業）がGDPの1割前後を占め、第2次産業（製造業、電気・ガス・水道、建設業）が約3割、第3次産業（商業、レストラン・ホテル、運輸・通信、金融・保険、政府・その他サービス）が約6割を占める。この産業構造は、1970年代後半以降、基本的に変わっていない。

貿易構造を見ると、基本的には農畜産物などの1次産品関連を輸出し、石油や工業製品を輸入するという構造になっている。主要な輸出品目は、酪農品、食肉、羊毛、木材、果物、魚などであり、総輸出の5割以上を占め、農業が最大の外貨獲得産業である。主な輸入品目は、工業製品（機械類、輸送機器）、電気機器、自動車、原油、石油・化学製品、鉄鋼などである。

（2）1960年代までの経済発展

ここでは、19世紀から1960年代までのニュージーランド経済・社会の発展を概観する。1840年、ニュージーランドは条約によって正式にイギリスの植民地となり、本国イギリスからの労働・資本投入によるインフラ整備、および対イギリス貿易に大きく依存する形で経済発展を遂げてきた。ニュージーランドはまた、1893年、世界初の女性参政権を確立したことで知られるように、社会制度導入のパイオニア的な存在であり、1920年代から30年代にかけて、手厚い低所得者保護政策や先進的な社会保障制度を導入している。1947年の独立後も、政府による規制・コントロールは経済の隅々まで行き渡り、賃金、輸入ライセンス、外貨、ミルク・パンの価格等はいずれも政府によって規制され、政府保有の国営事業も、銀行、保険から教育、交通、エネルギーまで、広範囲に広がっていた。

1960年代の経済状況を振り返ると、こういった政府による強力な統制と保護の下、良好な経済パフォーマンスを示した。この期間の経済成長率は、1967年度と1968年度（年度は4月から翌年3月末）を除くと、3%から6%の成長を記録し、他のOECD諸国と比べても見劣りのしない数値であった。特に1960年代前半は、一人当たりGDPの水準で比較しても、OECD平均を上回っている（図表8-1を参照）。失業率も、1968年にわずかに1%という値を記録した以外、1960年代を通じてゼロ%であった。

しかし、この例外である1967-68年の景気後退が、この国の弱点を象徴している。1967年、主要輸出品である羊毛の世界価格が20%以上急落し、その翌年にもさらに20%下落した。1967年度の交易条件指数は13%近く下落し、輸出業者（農業生産者）の所得、ひ

いては経済全般に大きな打撃を与えたのである。これに対し政府は、通貨を約 20%近く切り下げ、また農家所得を安定させるために国際価格よりも高い下限価格で羊毛を買い取った。これらの対策は奏功し、景気は回復、失業率もまたゼロ%に戻った。しかし、このエピソードは、ニュージーランド経済が、その貿易構造から、国際価格の変動に対して極めて脆弱であるという事実を示している。

(3) 1970 年代から 80 年代前半まで

1970 年代に入り、ニュージーランドは再び商品価格の変動に大きな影響を受けることになる。1971 年から 1973 年にかけて、今度は一転して商品価格ブームが起こり、たとえば羊毛価格は 1972-73 年の間に 60%も上昇した。それに応じて、交易条件も大幅に上昇し、農家所得は増大した。しかし、同じく 1973 年には石油危機が勃発し、輸入燃料に大きく依存するニュージーランド経済は深刻な影響を受けた。交易条件は一転して暴落し、74 年度の経常収支は GDP 比で 14%の赤字を記録した。

1973 年は、ニュージーランドにとって、別の意味でも特別な年であった。本国イギリスが 1973 年 1 月 1 日、正式に欧州経済共同体(EEC)に加盟したため、1932 年のオタワ協定以来 40 年間にわたって享受してきた英国農産物市場への特別な参入権が消失したのである。ニュージーランドは、それ以前から輸出相手国の多様化を進め、対英依存度を低下させてきた。1947 年の独立当時には、対英輸出が全輸出の 70%以上を占めていたが、60 年代には 40%前後にまで低下していた。しかし、そういった努力にも関わらず、主要輸出品目であるバター、チーズ、子羊などは全輸出の 7 割前後をイギリスに依存していた。イギリスの EEC 加盟による世界需要の減少も、ニュージーランドの輸出や経済成長に影響を及ぼすこととなった。

石油危機とイギリスの EEC 加盟の影響は確実に現れはじめ、70 年代後半には失業とインフレが増大した。それまでほぼ一貫してゼロ%であった失業率は上昇をはじめ、80 年には 4%に達した。経済成長率も急速に落ち込み、77 年度にはマイナス 2.7%を記録した。GDP デフレーターで測ったインフレ率は、76 年度には 20%を超え、その後も 13%以上の高水準で推移した。

このように経済情勢が悪化する中、輸入燃料や農産物輸出に依存せず持続的成長を達成する新しい経済戦略を策定することが急務となった。1980 年代に入り、当時のマルドーン

政権（国民党）は、農業国から工業立国への脱皮を目指して「シンク・ビク（think big）計画」を立ち上げ、巨額の資本を投入して大型プロジェクトを推し進めた。その中心は、エネルギー・石油化学部門での大建設プロジェクト（精油所の拡張、メタノール工場、アンモニア尿素プラント）、鉄鋼、アルミ、製紙・パルプ、セメント関連の大型プロジェクトから成り、輸入エネルギーの代替化とエネルギー多消費型の工業化を目指したのである。

しかしその一方で、これらの大型プロジェクトは対外借入りに依存していたため、対外債務は膨張していった。また2桁のインフレ率も常態化した。さらに、これらのプロジェクトは石油価格の継続的な上昇を見込んで立案されていたが、それが実際には起こらず（石油価格は1986年には下落）、政府が負担すべき事後的費用が増加し、プロジェクトは予定通りには進展しなかった。他方、大規模プロジェクトによる雇用創出により、失業の増加傾向はストップした。

国民党マルドーン首相は、1982年6月、インフレ抑止を目的とした価格凍結を発表し、賃金、配当、家賃・地代、金利、為替レートを含む国内経済のすべての価格が凍結された。それは当初1年間の予定であったが、8ヶ月間延長され、結局、1984年2月まで続けられた。その間、確かにインフレ率は1桁台（1983-84年には8%）に低下した。しかしその一方で、失業率は逆に6%近くにまで上昇した（1983年度）。

2．経済危機と経済再生への取組み

（1）突発的総選挙と外国為替危機

ニュージーランドにおいて、大規模かつ急進的な経済改革が着手されるに至ったその直接の契機は、1984年7月の突然の総選挙と外国為替危機である。マルドーン首相は、1984年6月、突如議会を解散し、予定よりも4ヶ月早い7月14日に総選挙を行うと発表した。当時国民党は、81年11月の選挙で92議席中、47議席しか獲得しておらず、その強力な経済統制とは対照的に、政治的基盤は脆弱であった。実際、防衛政策（核兵器搭載戦艦の入港禁止法案）をめぐる、2人の国民党議員が反乱を起こして法案賛成にまわり、与党が議会の過半数を制することができない事態となった。マルドーンは、投票での敗北を受け入れようとはせず、解散総選挙を実施したのである。

この突発的な総選挙の発表により、通貨の切り下げ予想が急速に高まり、ニュージーラ

ンド・ドルは売り浴びせられた。外貨準備は激減し、準備銀行は政府に15%の切り下げを
進言したが、マルドーンはそれを拒否した。総選挙の結果、野党労働党が56議席を獲得
し大勝したが、他方で、外貨準備はほとんど底をつく状況になっていた。総選挙の翌日、
ついに準備銀行が外国為替取引を停止すると発表した。

この外国為替危機という深刻な事態の経験が、新政権による急激な経済改革の根底にあ
ったと言える。強力な政府介入によって市場原理に反抗した結果、巨額の資金を失ったの
である。また、さかのぼれば、2年近くに及んだ賃金・物価凍結策によって、市場メカニ
ズムによる効率的な資源配分が抑え込まれており、国民の不満は高まっていた。大がかり
な「シンク・ビック計画」も、予定通りには進展せず、政府による統制は経済発展に貢献
しないということも明らかになっていた。国民党政権時代の一連の経験は、教訓として、
次にみるような大規模な経済改革・自由化政策に反映されることになる。

(2) 経済改革の概要

ニュージーランドの経済改革は、主に1984-90年に労働党政権が行った第1期と、
1990-96年に国民党政権が行った第2期、およびそれ以降の最近期に分けられる。以下、
各期の改革の概要とその結果・影響について述べる。

第1期(1984-90年、労働党政権)の改革

第1期の改革は、財政再建・税制改革、行政改革から、貿易の自由化、金融・為替の自
由化、中央銀行法の改正まで、幅広く実施された。とりわけロジャー・ダグラス蔵相が、
その在任中(1984年から1988年)強力なリーダーシップを発揮して行った行財政改革・
自由化政策は、彼の名にちなんで「ロジャーノミックス」と呼ばれている。

まず財政再建についてみると、蔵相は農業と輸出品への補助金を撤廃し、支出削減を行
った。これまで特定の農産物(特に羊毛)については、政府が最低保証価格を維持するた
めに多額の補助金が注入されていた。また非伝統的な輸出品(製造品)に対しても輸出増
進のための補助金が増加していた。これらの補助金は、1984-87年にかけて速やかに撤廃
された。

また抜本的な税制改革も行われた。所得税率は、66%であった最高税率が段階的に33%
まで引き下げられた(1986年10月に48%、1988年2月に33%)。その一方で、大型間

接税である財・サービス税 (goods and service tax, GST) も導入された (1986 年 10 月に 10%、89 年 7 月に 12.5%)。

行政改革については、まず国営事業の改革が行われた(1986-91 年)。政府による国営事業は、電力、ガス、電話、放送、郵便から航空、鉄道、銀行、保険、石油精製、鉄鋼生産、印刷に至るまで、あらゆる分野に行き渡っており、合計して GDP の約 12% を占めていた。改革により、これらの国営事業は、営利を目的とした「国有企業 (state owned enterprise, SOE)」に法人化され、民営化に向けたプログラムがスタートした。そこでは主に民間から任命された者が取締役会を組織して経営責任を明確化し、民間企業と同様に営利を追求し、株主である国に利益配当を納めることとした。また公務員の身分保証もはずされ、利益追求の結果、大量のレイオフも発生した。中央省庁などコア部門に対しても、パフォーマンスを重視した CEO 制が導入され、各省の大臣は事務次官に相当する「首席行政官 (chief executive)」と契約を結び、一定の成果を達成させるインセンティブを与えた。

貿易の自由化、および金融・為替の自由化も実施された。輸入制限、国内生産保護を目的とした輸入ライセンス、輸入関税は、ともに段階的に削減された。また、マルドーン政権時に強かに規制されていた金利、および外国為替取引に関する規制も、1984 年の 8 月、12 月に、それぞれ撤廃された。またニュージーランド・ドルは、当初 20% 切り下げられた後、1985 年 3 月に変動相場制に移行した。

1989 年 12 月には、中央銀行法の改正も行われ、独立性と透明性の高い準備銀行法が制定された。中央銀行の政策目標は、物価の安定であることが定められ、その目標達成のための政策運営・手段については、大蔵省から独立の権限が与えられた。他方、政策運営の透明性を高めるため、その策定プロセスの公表が義務づけられ、また目標達成に失敗したときは、大蔵大臣は総督に総裁解任を助言できることになった。この新しい法制度により、政策手段に関する独立性が保証される一方で、中央銀行の政策責任・アカウンタビリティが明確に規定された。

第 1 期改革の成果

このような急進的で広範囲にわたる諸改革の結果、経済パフォーマンスは好転したのだろうか。図表 8 - 2 には、実質 GDP の系列 (実線、対数値) とその成長率 (棒グラフ、%) がプロットされているが、1985 年から 1990 年にかけて、成長率はほぼゼロ% 近辺で低迷している。失業率でも、公務員のレイオフの影響もあり、当初の 4% から 10% へと上

昇した。財政赤字も、1987-90年、GDP比で4-5%という高い水準で推移した（図表8-3、折れ線グラフ）。またネットで測った政府債務（負債総額から政府資産を差し引いた純公的債務）も、GDP比で45%以上の水準で高止まっていた（図表8-4、三角マークの折れ線グラフ）。こういったマクロ経済指標でみる限り、諸改革の成果は現れず、1980年代後半は「改革の痛み」の時期であったとも言える。

第2期（1990-96年、国民党政権）の改革

総選挙の結果、1990年10月から発足した国民党新政権は、第1期の改革では手つかずであった労働市場の効率化を進めた。また社会福祉予算の削減にまで踏み込んだ財政再建を推し進め、財政の信頼性と透明性を将来にわたって確保する重要法案「財政責任法」も制定した。

まず労働市場の改革については、1991年5月、「雇用契約法」が制定された。この新法によって、「ニュージーランド労使関係に関する最も根本的な改革」が実施され、組合への強制加入や、中央による賃金設定が廃止された（それらはニュージーランド労使関係の伝統的な原則で、1894年の労働調停・仲裁法以来、基本的に維持されてきた）。そして、企業と個人は、それぞれの雇用契約の代理人を自由に選べるようになり、従来通り、組合や雇用者団体を通じて契約交渉を行うか、企業と個人が個別に交渉するかは、自らの意志により選択できることになった。この措置により、生産性の上昇があればそれが認められ、報酬として報われることになり、企業の活性化、生産性の上昇につながると期待された。

財政再建については、景気後退による税収の伸び悩みが続き、将来の改善の見通しも立たなかったことから、1991年度予算から、思い切った社会福祉予算の削減が盛り込まれた。また過去10年間の改革が、将来安易に捨て去られないようにするため、1994年6月、「財政責任法」が成立した。これは、将来にわたり財政の規律と透明性を高めることを政府に義務づけるもので、この種の法律としては世界で最初のものである。そこでは責任ある財政運営のためのガイドラインが設けられ、国の負債総額を良識的な水準まで下げることや、その水準に達するまでは単年度で支出が収入を上回ってはならないこと、国の正味資産は、予期せぬショックを緩衝するためにプラスに維持されなければならないこと、など5つの基本原則が盛り込まれている。政府債務に関する実際の基準としては、公的純債務をGDP比で20-30%の範囲に抑えるという目標が掲げられた。

第 2 期改革後の経済パフォーマンス

第 1 期、第 2 期を通じた大規模な改革の成果がようやく現れたのか、1993-94 年には景気回復が本格化し、1993 年の成長率は 4.8%、1994 年は 6.2%の成長を記録した（図表 8 - 2）。財政収支も 1994 年度から黒字となり（図表 8 - 3）、公的債務についても、1993 年度末以降、減少に転じている（図表 8 - 4）。このような良好な経済パフォーマンスから、改革に対して前向きな評価を与えることは可能であろう。²

その一方で、そう楽観的になれない指標もある。図表 8 - 1 の一人当たり GDP(購買力平価で評価)の動きをみると、1993-94 年の高成長にも関わらず、OECD 諸国の平均と比べて、依然、2 割程度下回ったままで推移している。また図表 8 - 5 には、全要素生産性 (total factor productivity, TFP) の伸びに関する国際比較がなされている。ニュージーランドの結果をみると、確かに 1990 年代の TFP の伸びは、それ以前に比べて顕著であり、OECD 諸国の加重平均の水準を上回っている（グラフ C）。しかし、他の小国経済（たとえばフィンランドやノルウェー）あるいは隣国オーストラリアと比べると、伸び悩んでいる。また対外債務が高止まったままであるのも気がかりである（図表 8 - 6）。特に最近は、増加傾向に転じ、1999 年度末では GDP 比で 100%を超えるまで上昇した。またそれは対外債務の利払いの増加になって、経常収支赤字をもたらす構造的な要因となっている（図表 8 - 7）。

最近期の改革

1996 年 10 月の総選挙では、小選挙区比例代表並立制による選挙が実施され、国民党の連立政権（ニュージーランド・ファースト党との連立）が誕生した。経済改革の取り組みは、連立合意によって、これ以上の民営化に歯止めがかかるなど、全般的にスローダウンした。目立った改革としては、乗用自動車の輸入関税（22.5%）の撤廃を 2000 年末までに行うという計画が発表され、実際にはそのスケジュールは前倒しされて 1998 年 5 月に実施されたことである。その結果、自動車輸入は急増し、1999 年の自動車輸入額は、前年を 32.5%も上回った。

（ 3 ）急進的な「ロジャーノミックス」が実現できた理由

以上振り返ったニュージーランドの経済改革のなかで、最も急進的かつ大規模な改革が

行われたのは、第1期のはじめの3-4年、すなわち、蔵相ロジャー・ダグラスが強力なリーダーシップにより諸改革---いわゆる「ロジャーノミックス」---を実施した時期である。このような過激な改革は、なぜ実現可能であったのか。国民あるいは党内のコンセンサスは得られていたのであろうか。³

再度、1984年6月の時点に戻って考える。国民党首相マルドーンは、突然、予定を4ヶ月早めて、解散・総選挙を行うと発表した。野党である労働党は、党内に多くの派閥をかかえており、それ以前のケースであれば、選挙ごとに公約の作成にあたって党内調整に苦労するというのが常であった。しかし、この時の突然の選挙に際しては、政策プログラムを作成する時間がなく、もっぱらマルドーンの政策を攻撃することのみに主眼がおかれていた。つまり、政権獲得後に着手する政策については、国民にも党内でも明らかではなかったのである。このように、事前の党内コンセンサス、あるいは国民に対する説明がなかったことが、かくも大胆な政策を可能にさせた大きな理由の1つとみることができる。

もちろん、その過激な政策の発動には、ロジャー・ダグラスその人の個性、政策観が大きく関係している。ダグラスは、1983年2月、労働党の影の内閣で蔵相の位置を占めた。彼は、党派によって物事を考える人間ではなく、あくまでも政策本位にプラグマティックに考える人間であった。すでに彼は、1980年5月という早い時期に、「わが国経済を、より市場的にするためには、労働党は経済改革に熱意をもつ国民党の人たちと手を結ぶべきである」と述べている。つまり、彼の一連の行動は、党派を超えて自由な市場経済を目指す改革がなければ、国民に、より大きな富と福祉をもたらすことはできない、という政策観に基づいていた。これは教条主義的な党内左派の人たちとは相容れない考え方であったが、彼は実行可能なものから改革を実施し、その既成事実あるいは効果を武器に、次の改革へと結びつけていった。閣内にすら批判者をもっていたダグラスにとっては、こうしたスピードをもって改革を断行していくというやり方は、むしろ必然的な方法であったと言える。

また別な要因として、当時の社会的な背景を考えることも重要であろう。イギリスのEEC加盟をきっかけとして、国家としての独立意識、ニュージーランド人としての自覚が、政界、官界、実業界など国内全体に広まり、皆がその意識によって動かされようとしていた。当時、豊かで安定した社会秩序で過ごしてきた新しい世代が、30代40代に達しており、各界で、伝統にとらわれない新しいやり方を模索していたのである。官界でも、特に大蔵省内のこれらの世代は、自由な市場経済の強力な擁護者であった。ロジャー・ダグラ

スが大蔵大臣に就任した際、彼を待ちかまえていたのは、そういった少壮気鋭の人々があふれた大蔵省であり、彼の改革路線はこれらの勢力にも後押しされ、一層急進的なものになっていったと考えられる。

1987年8月の総選挙では、労働党は再度過半数の支持を得（97議席中58議席）、政権を維持した。選挙結果をみる限り、国民の多数はロジャー・ダグラスの諸改革を信認したとあってよい。にもかかわらず、党内での反対派との対立は激化し、1988年12月、ロジャー・ダグラスは解任され、ロジャーノミックスは終わりを告げた。彼の敷いた改革路線は新しい内閣によっても継続されたが、コンセンサスを重視する従来のやり方に戻ったため、2期目の労働党政権では、それ以降、新しい大きな改革が実施されることはなかった。

3. 経済改革の成果とその評価

急激な諸改革の成果について、そのような評価をくだすべきなのだろうか。改革の評価についてはこれまで幾たびも議論されているが、確定した答えを得ることは難しい。またその評価は、その時々々の経済状況に左右される傾向も否定できない。そのような限界を認めた上で、いくつかの観点から、現時点での筆者なりの評価について考えてみたい。

(1) 改革の評価：1980年代後半から1990年代前半まで

まず1980年代後半-1992年にかけての景気低迷の解釈について。第1期の急激な改革にも関わらず、当時景気は回復しなかった。これは「改革の痛み」と表現されることが多いが、当時は、経済環境の大転換が猛烈なスピードで起こったわけで、人々は新しい環境に即座に順応して、それに合わせて自らの行動を調整するということが、実際に困難であったであろうと思われる。この分野では、詳細な科学的検証は必ずしも多くないが、羊毛、羊肉、牛肉生産に関する最新の実証分析からは、1990年の時点で、経済改革は効率性向上にはつながっていないという結果が報告されている（Morrison Paul, Johnston, and Frengley 2000）。

しかし、それは見方を変えると、それだけ改革前の統制・介入型の経済運営がひどすぎたと解釈することもできる。とりわけマルドーン政権による賃金・価格凍結政策、あるいは農業・輸出産業に対する補助政策が、最適な資源配分や効率性を大きく阻害し、生産性

に対してマイナスであったと考えられる。過保護と非効率にどっぷりと浸かり過ぎていたため、市場経済という競争環境に適応するのに、より一層時間がかかったとしても不思議ではない。成果が現れるのに時間がかかり過ぎたとすれば、それは改革が急進的すぎたからというよりも、むしろ、それ以前の統制経済の非効率性があまりにもひどすぎたからではないだろうか。

次に、1993-95年の景気回復と財政収支の黒字化について。当時の景気回復は、「アジアの奇跡」と呼ばれたアジア経済の好調と、それに伴う対アジア輸出の伸びに依存する側面があり、全てを改革の成果と見なすのには無理があるだろう。財政収支が黒字化したのも、景気回復による税収増によるところが大きい。しかし、だからといって、改革の効果がゼロと否定するのもまた困難である。図表8-5の全要素生産性の推定結果から判断しても、それ以前の時期と比べて1990年以降の生産性の伸びは顕著である。上記のMorrison Paul等が行ったようなミクロの実証分析で、1990年以降のデータを使った研究は見当たらなかったが、もし同様の分析で生産効率の向上が認められれば、マクロの結果と合わせ、改革の成果が5年以上経過してようやく現れてきたと判断してよいであろう。

(2) 改革のスピード、順序の問題

なかなか改革の効果が現れなかった理由として、「改革のスピードが速すぎた」あるいは「改革の順序が誤りであった」という議論がある。ここでは少し視点を変え、改革のスピードと順序の問題について考えたい。

まず改革のスピードについて。第1期のロジャー・ノミックスは、たしかに急激なスピードが信条の改革であった。しかし、そのスピードが速すぎたかどうかについては、議論の余地がある。前節(3)で述べたとおり、ロジャー・ダグラスが党内の反対派を抑えて改革を実施するためには、実行可能なところから矢継ぎ早に改革を行う必要があった。つまり、もしそのスピードを緩めていれば、反対勢力に押されて、これだけ広範囲な改革全てを、そもそも実現できなかつたと推測される。また、もし仮に全ての改革を、ゆっくりと時間をかけて実施できたとしても、改革前の非効率の程度がひどいものであれば、やはり当初の5年程の時期は、効果が現れなかったのではないだろうか。さらに付言すると、もしスピードを緩めて行っていれば、環境変化に対する人々の調整も緩慢なものとなり、結局より小さな成果にとどまったという可能性も十分考えられる。以上を総合して、筆者は、

改革のスピードが速かったことは、大きな問題ではなかったと判断する。

次に改革の順序について述べると、そこでの議論は「第1期の改革では、労働市場の効率化の問題は手つかずであったため、改革の効果はなかなか現れてこなかった。第1期に労働市場の改革も同時並行して行うべきであった」というものである。しかしこれも設問自体にやや無理がある。組合を基本的な支持基盤とする労働党にとって、組合の力を弱めることになる労働市場改革は、党内でもっとも反対の多い政策である。当然、ロジャー・ダグラスも、それを後回しにせざるを得ず、結局第1期の改革では、抜本的な労働市場改革は手つかずに終わってしまった。もし仮に同時に行っていたとしたら、改革の効果は、もっと早く現れていたかも知れない。しかし、社会の競争よりも公平を理想とする労働党の政権時代にあって、あれほど大胆な経済改革ができたこと自体が驚きであり、労働市場の改革まで要求するのは実際には無理だったと言える。

(3) 評価に関する最近の議論

改革の評価に関する最近の議論をみると、その評価は、おそらくこれまで以上に分かれているように見える。1994年に6%の経済成長というOECD諸国の中で最高の伸びを示した経済は、1996年以降減速を続け、1998年はマイナス成長(-0.2%)を記録するに至った。1997年のアジア経済危機と、1997年末から1998年初めにかけてニュージーランド東岸を襲った干ばつがその主な原因とされている。これは、ニュージーランド経済が依然、外的なショックに影響を受けやすいということを物語っている。また最大都市オークランドで5週間も続いた停電も、政府の規制が排除された電力供給(配電)システムのもとで起こった。これらのエピソードから、改革によって政府の規制・介入を取り除きさえすれば問題はすべて解決する、という見方は説得力を失い、「実験は失敗だった」という声が勢いを増してきている(たとえばKay 2000)。

事実、国民の多数も、自由化一辺倒の政策をもはや望んでいないことが明らかとなった。総選挙の結果、1999年12月に労働党新政権(アライアンス党、左派グリーン党との連立政権)が誕生したが、労働党は選挙公約として、これまでの改革路線とは明らかに一線を画する政策を国民に訴えていた。すなわち、組合の力を弱めていた雇用契約法の抜本的改正、最低賃金の引き上げ、高所得者への増税、国有企業を含めた国有財産の民間への売却の禁止、いったん民営化されていた事故保険事業の国有化などである。これは、社会の公

平化を理想とする従来の労働党スタイルの政策であり、これまで継続されてきた自由化路線を、部分的にせよ、明らかに修正するものである。

また新政権は、これまで通り貿易自由化の原則は支持するものの、国民党政府が進めてきた関税引き下げ方針は変更すると表明した。これまで例外品目（衣料品、履き物、カーペットなど）を含め、関税をすべて 2006 年までに撤廃すると計画されていたが、例外品目については今後 5 年間、2000 年 7 月時点の税率に凍結するという決定を行った。

予算方針演説で明らかになった財政目標も、前政権の目標とは一線を画している。たとえば政府支出は現状レベルの GDP 比 35%とを目標とし（前政権の目標は 30%以下に削減）、公的総債務は GDP の 30%以下に削減するとしている（前政権は 15%以下）。また財政黒字の維持確保を目標にはするが、その黒字は、公的対外債務の返済に充当するのではなく、将来の年金制度維持のために積み立てる。これまでのように小さな政府一辺倒を目指すのではなく、事故保険制度や年金など国民生活に必要な部分には、政府の関与を強めようという方針の修正がはっきりと見てとれる。

この労働党連立政権による方針修正は、改革をめぐる国を 2 分するような対立を抑制し、国内の調和を図るといった効果があったと思われる。また 1998 年後半から 1999 年に実施されたアグレッシブな金融緩和政策の効果もあり（短期の政策金利が 6.5%水準から 2.5%まで引き下げられ、1999 年にわたって維持された）、1999 年後半から 2000 年前半にかけて景気は急回復し、5%前後の高い経済成長を記録した。図表 8 - 2 の成長トレンドをみても、1993 年以降の高い成長経路に戻ることができた。

（４）総括

以上のような最近の議論、政治・経済動向を踏まえて、ニュージーランド経済改革の成果について総括したい。

総合的にみれば、経済改革はやはり成功であったと判断できる。改革以前の経済が、あまりに強い政府の規制とコントロールに拘束されていたため、それを取り除いたことで、中長期的にみた成長トレンドは確実に上昇した。当初、その効果がなかなか現れなかったのは、それ以前の統制型経済の非効率性があまりにひどかったためと考えられる。1998 年の景気後退は大きな試金石であったが、そのまま停滞を続けることなく、再び高い成長経路に復帰することができた。また新政権による自由化路線の修正も、180 度の方針転換

ではない。部分的に政府の関与は強められたものの、これまでの改革によって達成された経済自由化という基本枠組みは維持されている。全体として、一連の経済改革の成果はあったと考えてよい。

その一方で、懸念材料として、巨額の対外債務と経常収支赤字の問題が残されている。それはニュージーランド・ドルに対する継続的な下落圧力となり、事実、2000年11月には0.4USドル/NZドルを割り込むまで減価し、史上最安値を記録した。1人あたりGDPの国際比較にもその影響が現れている。図表8-1でみたように、ニュージーランドの1人あたりGDPは、なかなかOECD平均レベルに近づくことができないが、そこでは明らかに最近の為替の減価が影響している。

通貨の弱さは、つまるところ、国際市況の影響を受けやすい農産品中心の輸出と、機械設備やコンピュータ、自動車などの高付加価値品の輸入、そして生産資本の対外依存というニュージーランドの基本的な経済構造に根ざしている。輸出では、加工食品や林業製品など、加工度を高めた一次産品関連の製品輸出も増えてきているが、その一方で、貿易の自由化により、自動車などの輸入は増大している。また近年の世界的な保護貿易の傾向も懸念される。政府は、民間企業の研究開発投資を支援するプログラムも実施しているが、輸出構造を高付加価値品中心に転換するのは容易なことではない。対外債務と経常収支赤字に帰因する通貨安の問題、そして農産品中心の輸出構造というニュージーランドの課題は、今後も継続するであろう。

4. 日本経済再生へのインプリケーション

最後に、ニュージーランドの経験から日本が学ぶべき教訓、日本経済の再生に対するインプリケーションについて議論したい。

まず日本の経済改革・自由化の取り組みは、ニュージーランドと比較して、現在どの程度進んでいるかについて考える。金融面でいえば、変動相場制には1973年に移行済みであり、金利・為替取引の自由化、金融の国際化なども1980年代に終えている。1998年には中央銀行法の改正も行われ、政策運営の独立性と透明性の向上を目的とした新日本銀行法が制定された。貿易の自由化への取り組みも、WTOなど国際的なフレームワークの中で進められてきており、国際的にみて特に遅れているという訳ではない。

ニュージーランドに比べて日本が遅れをとっているとするれば、それは行財政改革の分野

であろう。特に財政再建については、度重なる大型景気対策によって財政赤字が常態化しており、GDP比で100%を超える公的債務残高も抱えている。このような状況なので、財政責任法のような健全財政を制度化するような枠組みも未整備のままである。日本の景気低迷の根本原因である不良債権問題は、解決にはまだ相当な時間を要すると予想される。たとえば不良債権の直接処理は、担保物件の売却によって地価の下落圧力となり、不良債権は思うように減らないというジレンマを抱えている。したがって、低成長はここ数年は続くとは予想され、財政の健全化もかなり長期的な課題とならざるを得ない。

行政改革についても、ニュージーランドほどドラスティックな民営化や中央省庁へのCEO制度の導入などは行われていない。ただし、日本の公的部門は、これまでの行革の成果もあって、少なくとも規模で見ると、すでにある程度スリムであるという点は留意すべきである。たとえば、政府が出資している特殊法人の資本金の総計は35兆円程度（平成11年3月末「国の貸借対照表」の「投資等」の項目39.45兆円から、国際機関への出資分約5兆円を差し引いた額）、GDP比で約7%だが、ニュージーランドでは、現存する国有企業の総額は53億NZドル、GDP比で約5%である。また公務員数（特殊法人・国営企業を除く）で比較しても、日本は約400万人で、人口比3.1%。一方、ニュージーランドは25.5万人（97年）で人口比6.8%。つまり日本の公務員数は、人口比で見ればニュージーランドの半分以下である。こういった規模に関するデータを見る限り、日本の行革の進展具合は、ニュージーランドと比べても、決して見劣りはしないと言える。

しかし、全体の規模ではなく、個々の機能ないし効率という観点で見れば、日本の公的部門にはまだ多くの課題が残っているのも事実であろう。現在、特殊法人改革が議論されているように、全てとは言わないまでも、経営・運営の非効率性が問題となる特殊法人は明らかに存在する。その点、ニュージーランドの公的部門改革から学ぶべき点は多い。どれだけドラスティックに行うかは別にして、アウトプットを明確にし、コスト意識も徹底させ、その収益を国庫に納めさせて政府債務の返済に充当する、というその基本的な改革の趣旨は、大いに参考になるはずである。

以上、日本とニュージーランドの経済改革の取り組みを比較した。全体としてみれば、日本の経済改革の現状は、金融、為替、貿易といった着実な進展を遂げてきた面と、財政再建、行政改革という不十分な面の両方が混在していると言える。したがって、十分な進展を遂げた側面があるという点では、日本における政府・公的部門の非効率性の問題は、（たとえば改革以前のニュージーランドのように）経済全体の持続的成長を阻害す

る根本要因であるとは考えにくい。日本経済の再生にとって、政府・公的部門の「構造改革」と民間部門の「構造改革」と、どちらがより必要かと問われれば、やはり後者であろう。銀行・企業が抱える不良債権債務問題は、収益向上にとっての根本的な足かせになっており、結局のところ個々の企業が「構造改革」を断行して、競争力・収益力を向上させるという以外には、経済の持続的成長を実現させる道はないと思われる。

このような認識に立てば、日本経済再生へ向けた政府の役割は、自ずと明らかであろう。それは、銀行の不良債権処理と企業の構造改革を促すような環境整備に専念し、また民間の構造改革努力に決して水を差してはならないということである。現在議論されている「政府の構造改革」も「民間の構造改革を進める」という観点から検討されなければならない。また安易な財政発動や公的資金の投入も、厳に慎むべきである。それらは過保護以外の何ものでもなく、かえって民間経済の改革努力に水を差す。繰り返しになるが、地価の下落が続く中、日本が抱える不良債権問題の解決にはまだ相当な時間を必要とする。そしてその根本解決は民間部門の地道な構造改革努力しかないが、それがまた地価を押し下げるといふ側面もあるため、解決にはさらに時間を要するものと覚悟しておかなければならない。政府・与党はこのことを肝に銘じ、真に問題解決につながる環境整備と我慢強い中立的な財政運営を、是非とも心がけて欲しい。

注

* 当研究会のメンバー、参加者の方々から大変貴重なコメントを多数頂戴しました。また石垣健一、Christopher Findley 両教授からも有益な示唆を得ました。記して感謝いたします。もちろん、ありうべき誤謬は全て筆者に帰するものです。

1 本章の作成にあたり、Dalziel and Latimore (1996)、Evans and others (1996)、OECD Economic Surveys New Zealand 各号、世界経済情報サービス「ニュージーランド：経済・貿易動向と見通し」各号、および大宮・大浦(1994)を基本的な参考文献とした。またその他参考になる文献としては、石垣(1997)、Scott (1996)、Silverstone and others (1996)、Cangiano (1996)などがある。

2 93-94年の景気回復の際、実質賃金に大きな変化はなかった。実際、データを見ると、85年以降96年まで、実質賃金は、ほぼ同水準で推移している(Dalziel and Latimore 1998 邦訳版、図 8.4、p.96)。したがって、ここでは実質賃金の低下による生産の増大という説明は、必ずしもうまくあてはまらないようである。

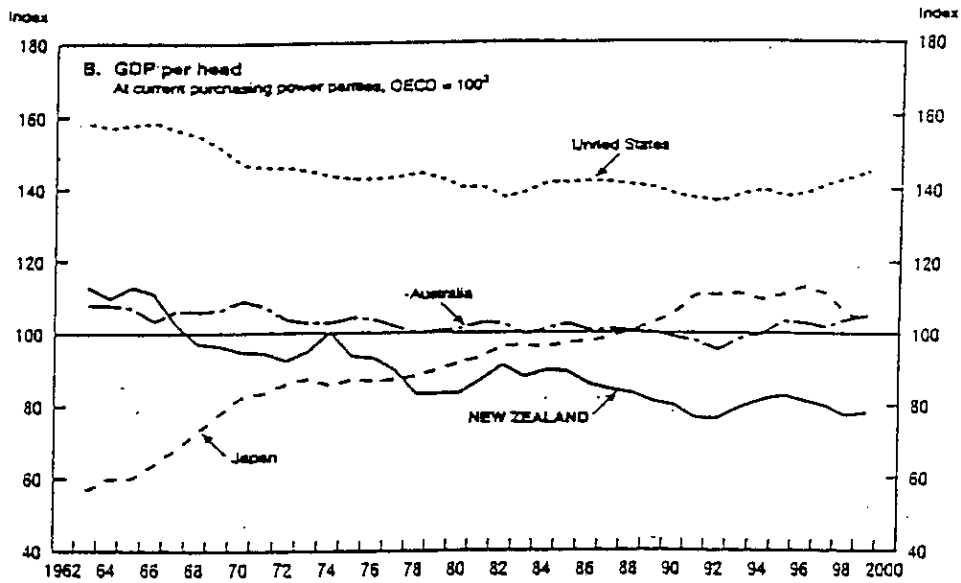
3 ここでの議論は、主に大宮・大浦(1994)の第1部第2節、第5節に基づいている。

参考文献

- 石垣健一「オーストラリア・ニュージーランドの経済政策と経済パフォーマンス」『国際問題』No.446、1997年。
- 大宮僕一・大浦一郎、『ニュージーランドの財政金融：1980年代中期以降の行財政・金融の改革』世界書院、1994年。
- 世界経済情報サービス「ニュージーランド：経済・貿易動向と見通し」ARC レポート、1985年、1987年、1989年、1991年、1993年、1996年、1998年、2000年。
- Cangiano, Marco, "Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience," IMF Working Paper 96/122, November 1996.
- Evans, Lewis, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson, and David Teese, "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency," *Journal of Economic Literature* 34 (1996), 1856-1902.
- Dalziel, Paul and Ralph Latimore, *The New Zealand Macroeconomy*, 2nd ed. Oxford University Press, 1996 (青山則雄・岡田良徳監訳『ニュージーランドマクロ経済論 - 改革の成果と評価』梓出版社、1998年)
- Morrison Paul, Catherin J., Warren E. Johnston, and Gerald A. G. Frengley, "Efficiency in New Zealand Sheep and Beef Farming: The Impacts of Regulatory Reform," *Review of Economics and Statistics*, 82 (2000), 325-337.
- OECD, *Economic Surveys New Zealand*, April 1975, August 1976, April 1998, November 1999, November 2000.
- OECD, *Economic Surveys Australia*, 1999.
- Kay, John, "Downfall of an Economic Experiment" *Financial Times*, August 30, 2000.
- Scott, Graham C., "Government Reform in New Zealand," IMF Occasional Paper No. 140, October 1996.
- Silverstone, Brian, Alan Bollard and Ralph Lattimore (eds.), *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*, Elsevier Science: Amsterdam, 1996.

図表 8-1 1人あたり GDP

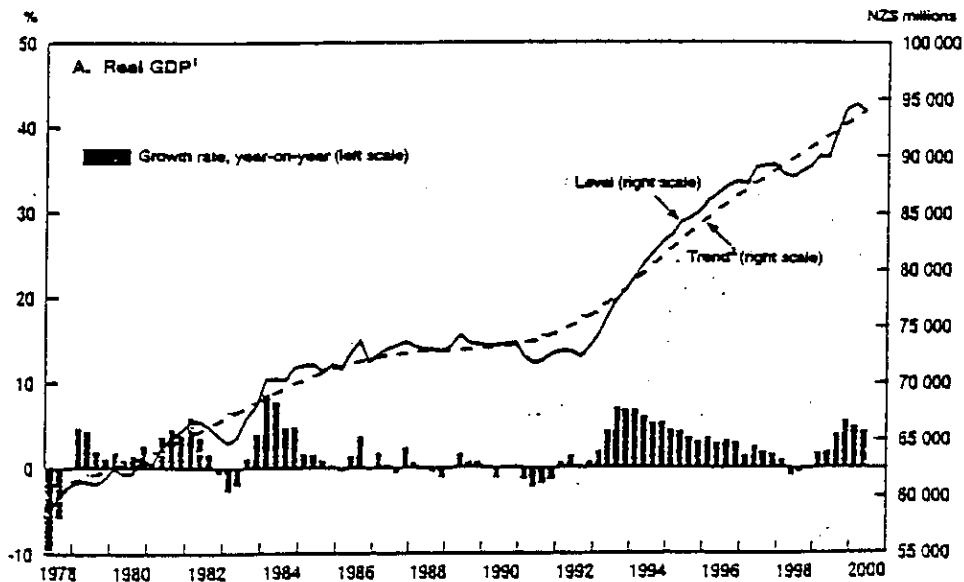
--- 購買力平価による比較、OECD 平均=100 ---



出所：OECD Economic Surveys New Zealand 2000 (p.22)

図表 8-2 実質 GDP 水準と成長率

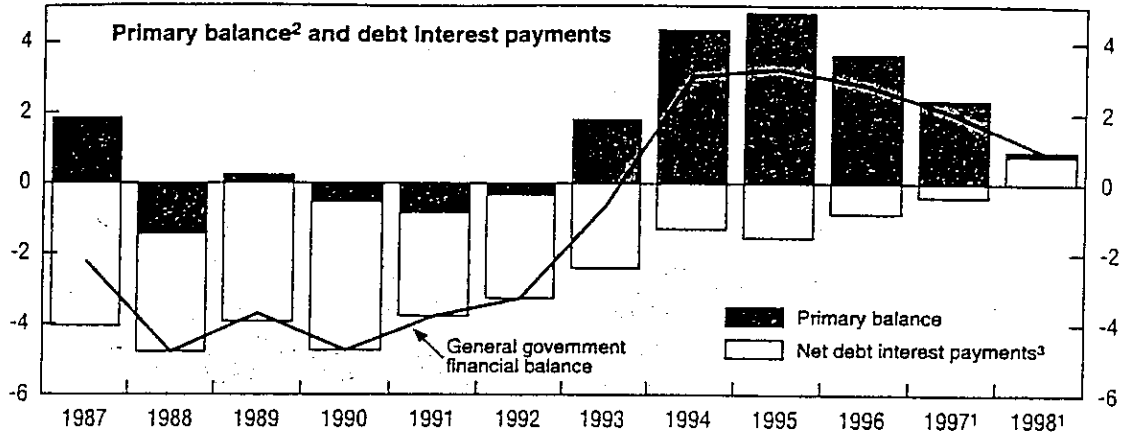
--- 1991-92 価格、対前年同期比成長率 ---



出所：OECD Economic Surveys New Zealand 2000 (p.22)

図表 8-3 政府の財政収支

--- 財政収支(折れ線グラフ)、基礎収支、利払い、いずれも GDP 比 ---

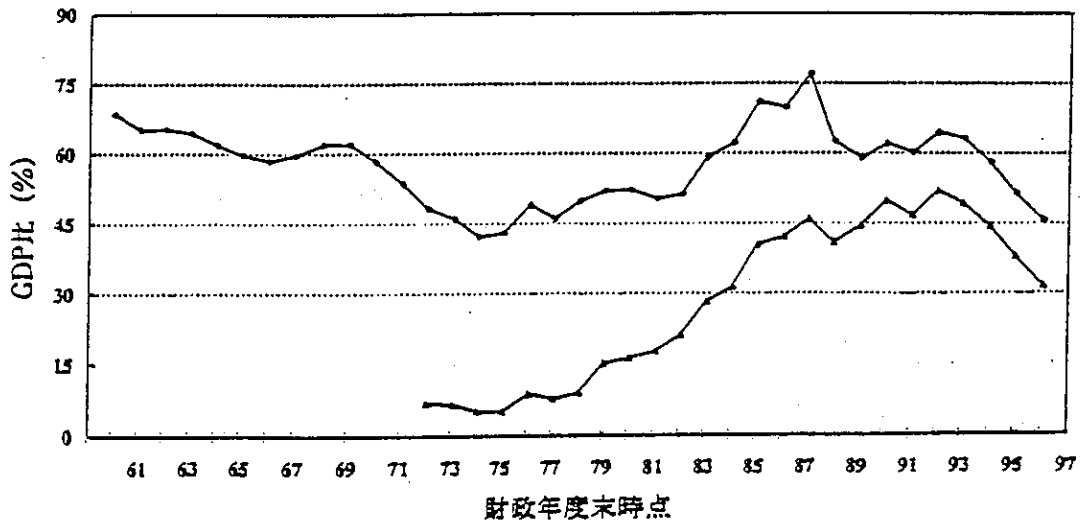


注:1997年、1998年はOECDによる予測値

出所: OECD Economic Surveys New Zealand 1999 (p.77)

図表 8-4 公的債務

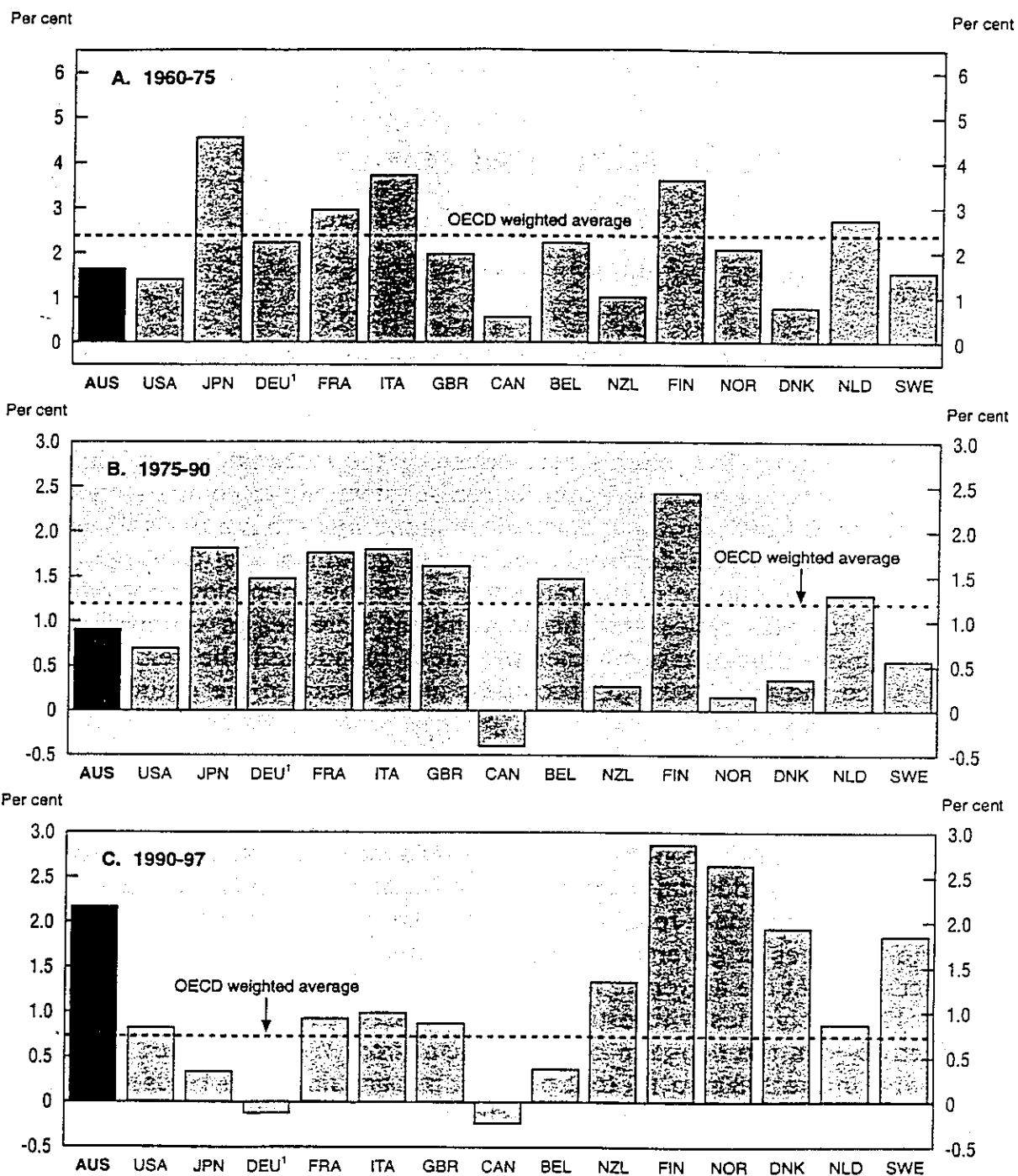
--- ◆ : 総公的債務、▲ : 純公的債務、GDP 比 ---



出所: Dalziel and Latimore (1998、邦訳版、p.39)

図表 8-5 全要素生産性の国際比較

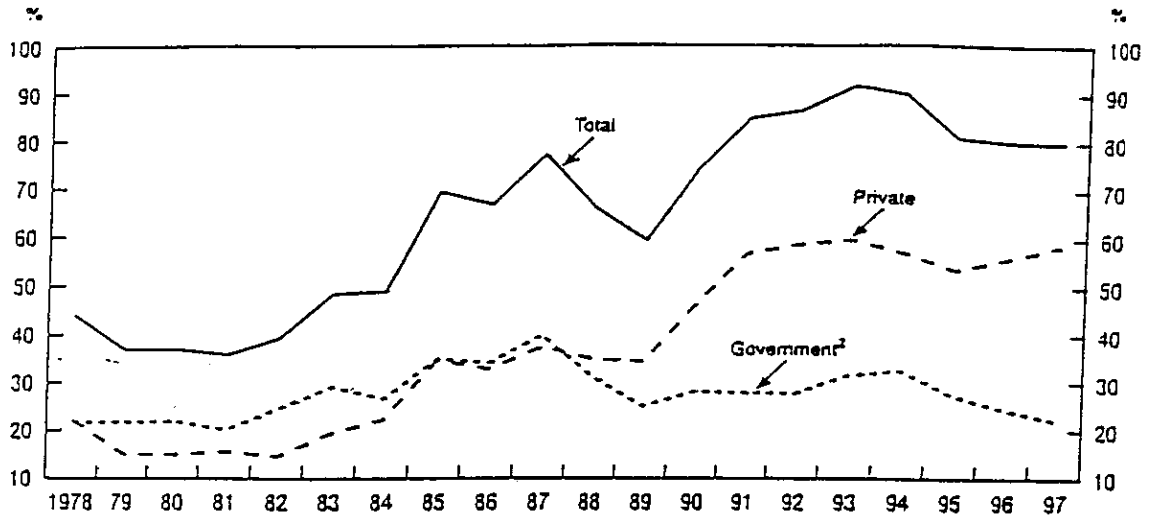
--- 年平均成長率 ---



出所：OECD Economic Surveys Australia 1999 (p.64)

図表 8-6 総対外債務

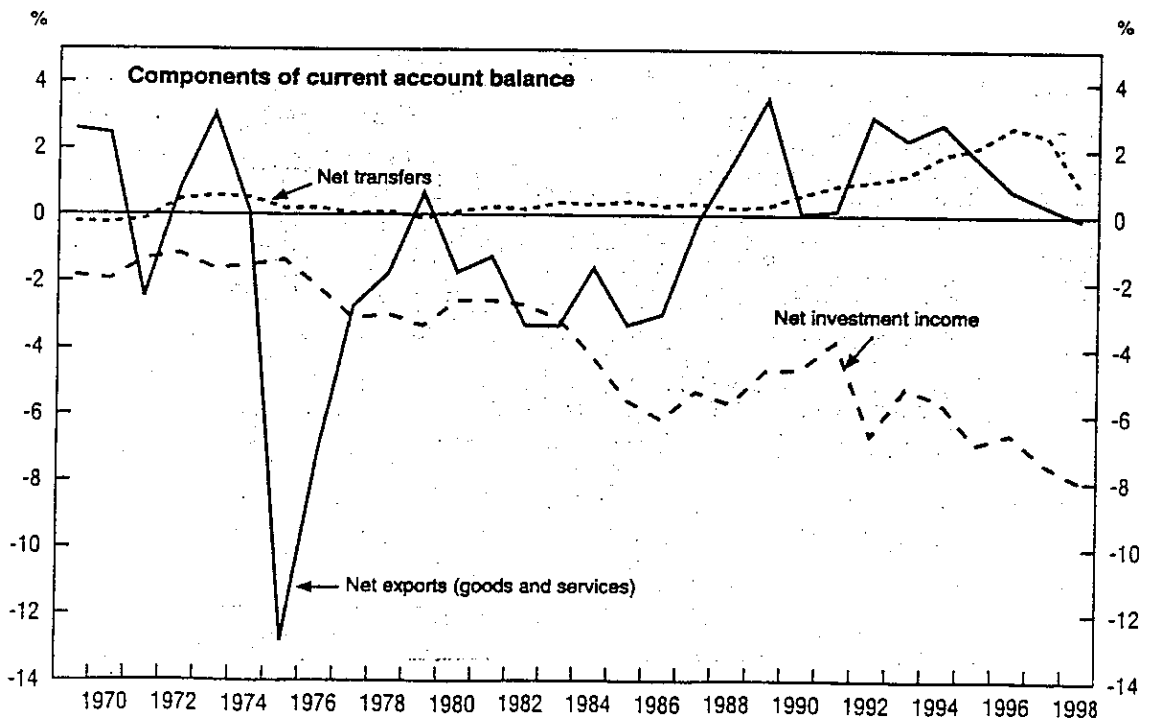
--- GDP比、財政年度末---



出所：OECD Economic Surveys New Zealand 1998

図表 8-7 経常収支の内訳

--- GDP比、財政年度---



出所：OECD Economic Surveys New Zealand 1999 (p.110)