

政治が行政を改革できる国

—「ニュージーランドの実験」の意味と行方—

沼田 良

作新学院大学地域発展学部教授

● はじめに

昨年（2003年）秋に、10日間ほどニュージーランドを訪れた。休暇旅行のつもりであった。あまりに多い日本人の「視察」に辟易していると聞いていたからである。それでも滞在中に、オークランド市内のパブで気になる話を耳にした。民営化された救急車を電話で呼ぶと「料金を払えるか」と尋ねられるというのだ。さらに消防会社、ゴミの収集、郵便などの実情に接するうちに、様々に取り沙汰されてきた「ニュージーランドの実験」について、しだいに複雑な気分を襲われた。

それは政府とは何か、市場はそれに代わりうるかという、素朴だが原理的な疑問である。戻ってからも、あの時の気分は消えない。政府の失敗と市場の失敗とが指摘されるなかで、わたしたちはどのような公共の原理を持ちうるのだろうか。本稿では、この疑問に答える手掛かりとして、もう一度この国の改革の主要なプロセスを検証し直

し、その意味を現代史の視座によって確認したい。

改革は、経済、行財政、地方制度など多様な領域に広く及んだ。当然ながらそこには際立った特徴が見られる。それは第1に、改革の断行からその見直しまでの振れ幅が大きな試行錯誤の過程であることだ。現に民営化は労働党政権が着手し、労働党連立政権が中止を宣言した。

そして第2に、二大政党間の政権のシーソーゲームにおいて実施されたこと。第3に、大きな政府論と小さな政府論との間で、政権政党の政策にねじれがあったこと。第4に、広範な分野にわたる徹底した包括的な改革であること。しかし第5に、個々の改革は比較的短期間に立案・実施されており、民主的な合意形成の手続きが不十分なものもあったこと。第6に、改革の黒子として民間コンサルタントの活動が伝えられることなどである。

1 改革の背景

—デフォルトの危機と過大な政府

なぜニュージーランドで改革が始められたのか。それに答えるためには、まず改革の前史を知る必要がある。2つの点をおさえておこう。第1は、デフォルトの危機である。1970年代後半からこの国では、慢性的な経済の危機と財政の混迷が長期にわたって続いていた。第2は、市場にお

ぬまた まこと

1950年生。中央大学大学院法学研究科博士前期課程修了。国立国会図書館を経て、2000年から現職。著書に『市民の政府』『スイス地方行政事情』『デモクラシーの再生』（監訳）などがある。

ける政府の存在である。改革前には、市場のなかで政府部門の占める比率が極めて高かった。国有企業だけでもGDPの約12%、投資の約20%を占めていた。過大な政府部門によって、私営の公益企業などは未成熟なままであった。

かつて「イギリスの海外農場」と言われたように、農業と牧畜の国ニュージーランドは、旧宗主国のイギリスに対する農畜産物や毛織物などの第一次生産物を中心にして栄えた。しかし、73年にイギリスが当時のEEC（欧州経済共同体）に加盟したため、ニュージーランドは特惠関税による最大の輸出市場を失う。イギリス特惠の消滅である。

大英連邦（コモンウェルス）諸国のなかでも、対英一次産品に特化していた同国経済にとって、とくに事態は深刻であった。さらに2度の石油危機が追い討ちをかける。これらによって、石油の輸入に依存するこの国の経済・産業構造は壊滅的な打撃を受けた。

発達した社会福祉のゆえに、ひところはニュージーランドを「南半球の理想郷」とする見方もあった。たしかに60年代までの同国経済は、高度な福祉制度を持ちながらも、高成長、低物価上昇率、低失業率などを維持してきた。しかし、デフォルトの危機に直面した80年代には、OECD諸国の内で競争力が低く、最も規制の多い国になってしまった。

過大な政府部門と世界有数の福祉は、むしろ財政を圧迫し再建の足かせともなった。ただし後述するように、高度福祉と転職の容易さというこの国のセーフティネットは、壮大な「実験」を可能にした社会的な土壌でもあった。

2 改革への迷走—国民党政権による

「大きな政府」の失敗

経済危機に対処するために、保守系のR.マルドーン国民党政権は「大きな政府」による政策を

推し進めた。すなわちエネルギーの自給を目標として、積極財政によって難局を乗り切ろうとしたのである。起死回生をねらう“Think Big Project（大きなことを考える計画）”に公費を投入して、景気を浮揚させようというわけだ。火に油を注ぐ無謀な政策であった。

これは全国の大規模な工業化計画である。たとえば、天然ガスや地熱発電などのエネルギー開発のほか、石油精製工場や砂鉄精練工場などを建設し、クルサ川の巨大ダム化による安価な電力でアルミ精練を誘致することなどである。個々の政策には見るべきものもあった。しかし、石油価格の低迷と国主導の非効率な経営が、この巨大プロジェクトを挫折させた。

農業補助金や財政支出の追加などによっても、事態は全く改善されなかった。これらの政策によって公共部門はさらに肥大化し、政府による市場への介入はさらに拡大した。結果として財政はより悪化し、労働意欲と経済効率も低下し、失業者が増加して、対外債務とインフレだけが残った。総人口が少ないこともあって、国民1人当たりの負債額は、ブラジルを抜いて世界第1位となった。明らかな失政である。1980年代に入っても、政権は年率15%以上というインフレを鎮静化できず、物価・賃金・金利などの凍結令という苦し紛れの対策しか打てなかった。ただし82年には情報公開法が制定されている。

ほぼすべての基幹産業が国有化されており、鉄道や通信は事業の独占権を与えられていた。政府支出は実に国民総生産の約4割を占め、政府部門は全雇用の約3割を占めていた。「最も厳格に管理された市場経済」になっていたのである。政策的な手詰まりのなかで、75年から3期9年続いたマルドーン政権は世論の支持を失った。同政権は首相の退陣によって自壊し、野党に政権の座を明け渡した。

そもそも大きな政府という政策は、左派政党の政策であり、保守政党にはそぐわないはずである。

しかし当時の国民党は、こうした左派系の政策を実施せざるを得なかった。その理由は、最大の支持者であった農民や農業団体が、最悪な経済環境のなかでより多くの規制と保護を求めているからである。農業に対する補助金、関税、輸出産業保護などは、同党にとって避けて通れない方策だった。ここに政権政党と政策の一つ目のねじれがある。

3 改革への着手—労働党政権による

「小さな政府」への改革

1984年7月の総選挙では、非核政策の推進などを公約にした労働党が勝利する。D.ロンギ内閣の誕生である。この政権は、規制政策と財政拡大による大きな政府の失敗という前政権の教訓をふまえ、選挙公約にはなかった徹底した改革に着手した。こうして以後16年間に及ぶ未曾有の大改革が始まった。

これは、政府による保護や介入を極力排除して、市場・競争原理や経済効率を重視する考え方であった。一見するとこうした新古典派理論による小さな政府論は、イギリスやアメリカで見られるように保守政党に特有の政策パッケージである。しかしニュージーランドでは、国難のなかで中道左派の労働党政権がこれを実施しようとしていた。政権政党と政策の二つ目のねじれである。

改革の主役として辣腕をふるったのは、大蔵大臣ロジャー・ダグラスであった。彼は政府の規制に反対し、スコット大蔵次官など若手の経済官僚による“Economic Management”という進言を受け入れて、1期3年をめどに電光石火の改革に着手した。いわゆる電撃作戦は不意打ちのように始まり、圧倒的な加速度で進められた。どんな機会でもつかまえてすぐに着手し、批判者たちにつけ入る隙を与えなかった。ひとつの改革効果を既成事実として、次の改革につなげていった。人口400万人弱の小国で、大政党に有利な小選挙区制

や一院制という単純な政治システムであることも、この強力な政治指導を容易にした。

これは、当時の流行であったサッチャリズムやレーガノミクスなど、アングロサクソン流の小さな政府という思潮をニュージーランドに導入しようとするものであった。一連の改革は彼の名にちなんで「ロジャーノミクス (Rogernomics)」と呼ばれた。首相ではなく、蔵相の名が冠された点に留意したい。いわば非核政策は弁護士出身のロンギ首相、経済・行政改革は税理士出身のダグラス蔵相という“分業”であった。

改革の基調は小さな政府論であり、規制の緩和・撤廃と民営化を軸として、市場・競争・効率に価値を置く新自由主義であった。それによって経済を再生させることが目的であった。同時に、民間企業の経営手法を大胆に公共部門に取り入れようとしたもので、いわゆる新公共管理 (NPM) の先駆けとも言われた。

まず84年からは、主に経済・金融・税制の改革が行われた。すなわち貿易・資本の自由化、物価・賃金への規制の撤廃、変動為替相場制への移行、国有企業の独立採算制への移行などの経済改革、そして預金・貸出金利への規制を撤廃する銀行業の自由化などの金融改革、さらに財・サービス税 (Goods and Service Tax; GST) の導入などの税制改革である。所得税の改正では最高税率を66%から33%に引き下げた。これは金持ち優遇という批判を浴び、結果として貧富の差を拡大させた。

この税制改革は一連の改革の本質を示すものであった。それはケインズ的な財政投融资策を排して、通貨供給量を管理することによって流通資本を適正化しインフレを抑制するとともに、GST (10%、89年以降は12.5%) などの間接税を拡充して財政の均衡をはかることであった。ただし当時の労働党政権にとって、慎重な広報広聴をふまえたGSTの導入は単なる大衆課税にとどまるものではなかった。むしろ、総税収の2割弱のもの

ぼる GST 導入という大增税によって、高度福祉を維持しようとする意図があった。政策目標（アウトカム）を達成するには資源が必要だという判断である。

85年以降は行財政改革が中心であった。まず政府部門の公社化や民営化が始まった。一連の民営化を列挙すると、85年にエネルギー省の発送電部門が電力公社となった。翌86年には、国が株主となる国有企業法（State Owned Enterprise Act）が成立し、民間並みの収益性をめざして航空や郵便など九つの国有会社が新設された。いわゆる SOEs によるエージェンシー化である。

87年には国有銀行や航空会社などの政府所有株式の売却が発表された。88年には最初の民間への売却として、ニュージーランド鉄鋼がオーストラリアの Equicorp 社に売却された。ついで石油会社などが売却され、ニュージーランド銀行の株式 26% も売却された。89年には、郵貯（Postbank）をオーストラリアの ANZ 銀行に売却したほか、ニュージーランド航空を外資との合併企業に売却し、ニュージーランド通信なども売却した。

その他の行革としては、88年の政府部門法（State Sector Act）で、各省事務次官や中央銀行総裁などについて公募・契約制が実施された。これは、ヘッドハンティングや業績評価・業績給の導入ともあいまって、閉鎖的なキャリア・システムが崩れて逆に志気が低下するという新たな課題を生んだ。89年の財政法（Public Finance Act）では、発生主義による予算会計制度が導入された。

さらに中央政府の改革をふまえながら、89年11月には地方制度改革を実施した。地方分権を推進するために、総自治体数741が92にまで激減するという大規模な市町村合併が断行された。また国有企業にならって、自治体についても自治体企業（Local Authority Trading Enterprises）が導入され、公営企業のエージェンシー化が進められた。

87年の総選挙で労働党は大勝した。同年、非

核法とマオリ語（公用語）法が成立している。しかし結局は、改革のスピードをめぐって、減速を求めるロンギ首相とそれを否定するダグラス蔵相の対立が表面化した。88年にダグラス蔵相は解任され、翌年には首相自身も辞任する。国内景気や貿易収支が悪化し、マイナス成長のもとで失業率は2桁台になり、政権は内部対立によって自滅しつつあった。これに対して人心が離反し始め、改革は頓挫するかに見えた。

4 改革の継承—国民党政権による市場主義の加速

1990年から99年までは国民党が政権に復帰した。90年10月の総選挙で大勝し、これ以後3期にわたって政権を維持する。こうして誕生した J.ボルジャー政権は、公約どおりに前政権のロジャーノミクス政策を引き継いで利用した。低インフレ路線を継承し、レッセ・フェールの経済運営に加えて、労働党が着手しなかった分野にもロジャーノミクスを拡大しようとしたのである。政権政党と政策のねじれが解消したとも言える。

新政権が手を着けたのは、これまで労働党がタブーとしてきた労働と福祉の二大改革である。改革の立て役者は、この場合も首相ではなく蔵相であった。ルース・リチャードソン蔵相は「ニュージーランドのサッチャー」と称されることに誇りを感じる女性であった。改革の柱は、91年の雇用契約法（Employment Contract Act）による労働市場の改革、福祉を後退させる医療・年金の改革に加えて、94年の財政責任法（Financial Responsibility Act）にもとづく財政の健全化である。

91年に失業率は10%を超えていた。同年制定された雇用契約法は、クローズドショップを基調としてきた労使関係の慣行を大きく変えた。産業別の労働協約を廃止して、市場・競争原理を持ち込むものである。労使が個別に労働契約を結ぶことが可能になり、労働者にとって厳しい契約内容

になった。頻発するストライキに対して、団体交渉権と争議権にも一定の制約が加えられた。公務員の労働条件も個別分散するため、団体交渉が実質的に形骸化した。結果として、組合の組織率は8割から2割に激減したという。パート職員が増加し、残業が減り、賃金格差が拡大し、階層の分化が始まった。他方、雇用調整が自由になった経営者たちは、生産性の向上やコストの削減を図ることができるようになった。

伝統的に聖域であった福祉や社会保障に対しても、蔵相は容赦なく改革を進めようとした。失業手当（雇用保険）の一部削減のほか、家族手当の廃止、医療費の有料化（一部負担）、年金支給年齢の60歳から65歳への引き上げ、年金支給割合の80%から65%への削減、国立病院の民営化、住宅優遇金利の廃止、家賃補助の削減などである。さらに削減は、かつて国民党の聖域であった農業補助金にさえ及んだ。これらの結果と、国有企業の売却益とによって、93年には16年ぶりに赤字財政が黒字に転じた。同年、個人情報保護法が制定されている。

国民党政権は民営化をさらに進めた。90年には、テレコム・ニュージーランドをアメリカの通信会社に売却したほか、政府印刷局なども売却した。91年にはニュージーランド鉄道のバス部門などを、92年には国有林事業などを売却した。93年にはニュージーランド鉄道をアメリカ資本に売却し、94年には政府電算機サービスを売却した。96年には各空港を自治体に売却したほか、マオリ開発公社などを売却した。98年には資本資産会社の株式を、99年にはコンタクト・エネルギーの株式をそれぞれ公開した。また98年には民営化の変形として、郵便市場の規制が緩和され新規参入が可能になった。

ここまでの売却総額は190億ドルを超えた。同時に大幅な人員削減が行われ、先住民を中心に失業率が高まった。僻地などへのユニバーサル・サービスは切り捨てられる傾向があった。し

かも国内資本が小さいため、銀行などほとんどの国有企業が外資に売却された。「国家を民営化した国」という早計な指摘が日本であったほど、このことは自国のガバナンス（企業統治）を弱め、国際収支における赤字の構造的な要因となった。自国資本を蹴散らす外資によって、主要な公共サービスや国内産業が牛耳られたのだ。これは、イギリス選手が出場しないテニスのトーナメントに擬して「ウインブルドン現象」と皮肉られた。

国民党は93年の総選挙では僅差で辛勝した。反福祉政策、民営化、反労働者政策など、同政権の改革に対する反発や不信が相当に拡がっていたことを示していた。これに対するスケープゴートとして蔵相が解任される。ただし第2次ボルジャーク政権においては、改革の成果が見え始めた。景気が回復軌道に乗り、規制緩和により企業の新規参入が続き、競争が促進され、生産性が向上し、企業活動の自由化により経済の活力が高まり、失業率が減少に転じて1桁台となり、公社化された郵便の料金が値下げされた。ある種の好循環が生まれようとしていたのである。一方で、イギリスのインデペンデント紙は94年に、ニュージーランド国民の約7分の1が貧困層に転落したと指摘した。

94年に財政責任法が制定された。政府の債務を適性水準に維持し、財政状況の公表による健全化をはかるためのものだ。同法の成立直後にリチャードソン元蔵相は議員も辞職する。また政権の改革に国民の意向が反映していないという世論の批判を受け、2度の国民投票を経て、96年に小選挙区制が比例代表制（ドイツ型の小選挙区併用）に改められた。各党の得票比率によって議席配分を決める仕組みであり、以後は1党が単独で過半数を占めにくくなった。

新制度による96年10月の総選挙では、予想どおりに国民・労働両党が得票を減らし、少数党が躍進した。国民党は、増員された120議席中の44議席を占めて比較第1党になった。このため、先

住民マオリなどに支持されるニュージーランド・ファースト党との連立によって、かろうじて政権を継続させた。

第3次ボルジャー政権は当初から逆風にさらされていた。国民のなかに「改革疲れ」があらわになるなかで、国有企業の民営化はペースダウンせざるを得ず、福祉予算も追加支出することになった。しかしこれが裏目に出て党内から政権批判が吹き出し、97年に首相が退陣した。後継のJ.シップリーは、初の女性首相として改革の継続を目標に政権についた。だが98年には連立も崩壊して少数単独政権となった。

5 改革の見直し—労働党連立政権による政府主義への回帰?

1999年11月の総選挙では、国民・労働両党がともに女性党首を立てて戦った。1893年に世界で初めて女性の参政権を実現した「女性参政権の母国」の面目躍如という場面であろう。結果は労働党が接戦を制し、連合党との連立、緑の党の閣外協力によって、9年ぶりに政権に返り咲いた。ヘレン・クラークは、選挙にもとづいて就任した実質的な初の女性首相であった。新連立政権の公約は、ふたたび政府の役割を重視する方向に政策を転換することである。ここでも政権政党と政策のねじれは解消しつつある。

経済格差の解消をはかり、関税の引き下げに反対し、貿易や投資の自由化や規制緩和の行き過ぎを是正する、という。また社会政策には市場主義を適用しない。すなわち従来の改革には批判的な立場であった。これは、16年間に及ぶ「ニュージーランドの実験」を終息させるものだと言える。ただしこれが大きな政府への回帰かどうかは、まだ即断できない。

クラーク政権は、前政権の看板のひとつであった雇用契約法を廃止した。同法は海外投資の呼び水にはなったものの、労働者の地位を不安定なも

のにしたという判断である。組合の組織率は18%に落ち込んでいた。したがって2000年10月に施行された雇用関係法（Employment Relations Act）では、雇用契約にあたってふたたび労働組合を代表と位置付け、誠実交渉の関係をつくることを目的としている。さらに福祉財源を確保するため、2000年に所得税の最高税率を33%から39%に引き上げた。最低賃金の引き上げや年金の増額も行われ、新たな福祉モデルが模索されているようだ。2006年度までに輸入関税を撤廃するという前政権の公約も一部撤回した。

民営化の見直しも進められている。政府は99年12月に「民営化計画の中止」を宣言した。そして前政権によって一部民営化された事故補償制度（ACC）を再国有化した。これは、国の全額負担によって事故の被災者を救済・治療する制度である。2001年には子会社の経営危機を救済するために、ニュージーランド航空の株式82%を取得して事実上「再国有化」した。2002年には郵便公社（ニュージーランドポスト）が、新たな国有銀行としてキーウィ銀行を「新設」した。89年に消滅した郵貯の復活は、連立を組む連合党の公約であった。またオークランド近郊の鉄道も買い戻された、という。ただし国有企業はそのままである。

さらに政権は、政府が市場に介入することを表明した。具体的には教育・研究開発分野を振興し、海外投資を誘致し、創造的な新産業として情報通信やバイオテクノロジー、輸出産業、地域産業、映画産業などを支援することなどである。ちなみに、アカデミー賞を多数受賞した映画「ロード・オブ・ザ・リング」のP.ジャクソン監督はニュージーランド生まれで、15か月間の長期ロケがこの国で行われた。2002年の総選挙でもクラークは政権を維持した。

6 改革の意味と行方

—前時代の清算と公共のコア

改革はどこへ向かうのか。その意味と行方を考えるために、次の5点を指摘して結びとしたい。

第1に改革の主体である。主役は国民が選んだ政府であり、政府主導の改革であった。政府とは改革の装置だという共通認識のある国で、政府自身が自らの役割を模索してきたと言える。さらに、改革の軌道が修正された大きな要因として、国民の意向を的確に反映すべき選挙制度の改正があった。少数者による設計・実施としてスタートした改革が、いまや国民的なスケールの論議に拡がりつつある。文字どおり政治が機能して行政を改革できる国なのである。見過ごされがちだが、日本にとって最大の教訓がここにある。

第2に改革の手法である。ここでは政府の活動を見直す手法として、旧宗主国のサッチャリズムを徹底して見せた。あるべき政府、あるべき市場を再発見するために、一手段として市場主義の政府改革を使ったのである。正確に言えば、政府の失敗というよりは政府政策の失敗であり、市場の失敗というよりは市場主義の失敗なのだろう。直営か民営かという論点も、むしろ方法論的な選択肢であった。

第3に改革の範囲である。行財政改革そのものは経済活動ではない。その証拠に、改革後の産業構造に大きな変化はなかった。市場経済や福祉への公費配分などについて幅広い合意があるから、

「この国のかたち」を変えた改革とは言い難い。市場主義は主にこの合意の範囲外で適用されたのである。振れ幅はともかく、意外に変数が少ない改革であった。現に、小さな政府をめざした改革の期間中にも福祉の根幹は維持され、マクロに見れば歳出は拡大傾向にあった。高度福祉というセーフティネットこそが、善かれ悪しかれ政治による大胆な実験を可能にさせたのである。

第4に改革の目標である。その本質は前時代の清算であり、伝統的な重装備の行政をオフロードすることであった。ついで近年、ポスト福祉国家における新たな課題に手が掛かり始めている。そもそも政府とは税を集めて配分する機関であり、社会生活の公正、安定、均衡などを維持・向上させる装置である。それゆえ公費の使い方こそが主要な問題なのだ。そして今、民営化などによって断片化した公共部門の再統合がはかられようとしている。

第5に改革の行方である。一連の改革の深層には、実は公共のコアを模索する動きがあると思えてならない。いわば「新しい公共」を問いかけ、その核心部分を手探りする作業である。はたして救急車に料金を払うべきなのか。公共という共に生きる基盤を再確認し、そして公共を生み出す政府や市場を再定義するための試行錯誤が、まさに本来の政治過程として続いている。■

(本稿の執筆にあたって多くの文献やHPを参照させていただいた。紙幅の都合でそれらを個別に掲出できないが、ここにお詫びとお礼を申し上げたい。)