

Institute for Advanced Research, Nagoya University



名古屋大学高等研究院

## 金融システム研究プロジェクト・ニュースレター

(発行責任者: 大学院経済学研究科助教授 家森信善)

E-mail:yamori@soec.nagoya-u.ac.jp

[研究論文の紹介]

### 「わが国の公的金融改革と民営化先進国からの教訓」



#### 1 はじめに

(財団法人)郵貯資金研究協会が発行する『郵貯資金研究』(第11巻 2003年4月)に、「わが国の公的金融改革と民営化先進国からの教訓 ニュージーランドにおける郵便貯金事業の経験を中心にして」というタイトルの論文を発表しました。これは、岡山大学経済学部の西垣鳴人助教授との共同論文です。ここではその論文の問題意識を第2節で説明し、第3節では、ハイライト部分を紹介します。

#### 2 問題意識と論文の構成

現在、金融分野における政府の役割について大幅な見直しが行われている。具体的には、第1に、財政投融資制度の改革である。第2に、財投機関の統廃合および民営化の検討である。第3が、郵政事業の公社化である。このように、公的金融分野での改革が広範に進められてきたのは事実であるが、一連の改革で、公的金融システムの将来像が確定したとは考えられていない。それどころか、いまだ、指向する方向性に一致が見られるわけでもないのである。実験が難しい社会科学では、議論の正否を評価するために、諸外国の経験を綿密に学ぶ必要があると思われる。

そこで、本研究では、小さな政府の代表例であると考えられたニュージーランドにおける郵政事業の消滅と復活の経緯について詳しく検討することにした。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、それと同時に社会福祉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ているからである。本論文では、ニュージーランドが公的金融を再認識するようになった背景やその過程での論争点などを、わが国の公的金融改革に役に立つ形で整理している。

本論文の構成は次の通りである。まず、第2節において、郵便貯金改革の全体像を理解するために、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説明する。第3節では、ニュージーランドの郵政事業改革に焦点を絞り、郵貯が売却・消滅するまでの歴史をたどり、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。第4節は本稿の結びであり、ニュージーランドの経験から得られる、わが国の郵政公社化後の問題点について議論した。

### 3. ニュージーランドの郵政改革について

#### (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。1986年国有企業法にもとづいて商業的成功が、事業目的の第一に掲げられた。公益性が全く無視されているわけではないし、株主との関係から政治的压力によって公益性が追求される場合もある。しかしそれが商業的成功を阻害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証されているし、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。

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が、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。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。

また、1988年7月に、郵貯部門が独立したPost Bank の国有株の売却方針が発表され、翌年に ANZ 銀行に売却された。つまり、Post Bank は民営化されたわけである。

#### (2) 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。

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。

参入規制の緩和により、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的金利を支払う代わり、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。

### (3) 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 Kiwibank の設立を提案した。

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

さらに、国有銀行として、Kiwibank は次の条件を受け容れなければならないとされた。それは、政府からの特別な補助金は受けない。

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。他の民間と同じ銀行諸規制の対象となる。そして法

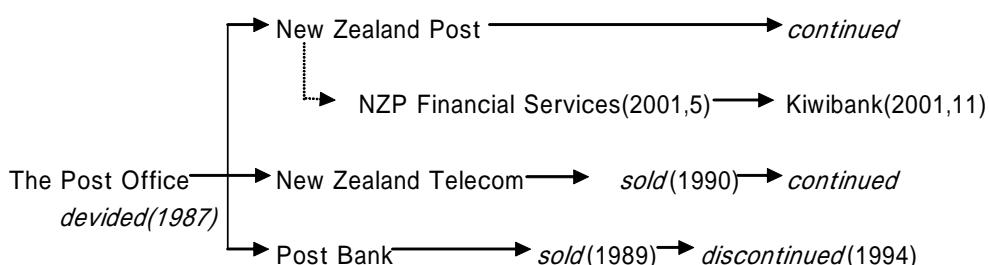
人税を支払う。（なお、ニュージーランドには預金保険制度がないため、日本と違って、預金保険制度の加入は問題にならない。）

以上のような枠組みは、2003年4月に発足した日本郵政公社と類似しているともいえるが、Kiwibank は、日本郵政公社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。またわが国の郵便貯金にあるような預入限度額といったものはない。そして国有企业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。

### (4) 公的機関として考えた Kiwibank の有効性と疑問点

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。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。さらに、将来において、もし Kiwibank の「民業補完」的事業が採算に合わなくなったらとしたら、それが継続される法的保証は全くない。

図 ニュージーランド郵政事業の流れ(改革後)



[著書の出版]

## 『信頼できる銀行ってこんなに簡単にわかるんだ』

4月25日に、『信頼できる銀行ってこんなに簡単にわかるんだ』という単行本（税別 1800円）を中央経済社から出版しました。

本書の目的は、ペイオフ時代に信頼できる銀行を選ぶための実践的な指針を与えることです。昔でしたら、「大きな金融機関なら大丈夫」と言った程度の知識で十分だったかもしれません、いまや大きいだけでは安心とは限りません。金融危機が続く現状において、どのように銀行を選べばよいかは大変難しい問題です。この点を、全く予備知識のない読者にもよくわかるように解説しています。

そのエッセンスを、第1章で7つにまとめてみました。そして、その意味がよくわかるように、第2～5章で金融問題を理解するための最低限の知識を解説しました。この部分は金融システム論の入門書としても使えます。そうした予備知識をふまえて、第6～9章で、第1章で

### <その他の4月の活動>

#### (1) 新聞コメント

4月1日の『読売新聞』において、3月末の日経平均株価が8000円を割った事態に対してコメントをしました。主旨は次の通りです。

昨年度末に比べて30%近い大幅な株価下落は、金融機関（特に生命保険会社）へ深刻な影響を与える。生保破綻が銀行へと伝染すると、金融システム全体が動搖するかもしれない。昨年度末と比べて60%も下落したUFJ株を保有する企業の多い東海地域では、平均株価の下落率以上のダメージを受けている企業も多いと思われる。株式市場の活性化のためには、個人

紹介した銀行選びの7箇条を詳しく説明します。格付けや自己資本比率などの用語は毎日のように報道されていますが、意外に基礎的なことをわかっていない人が少なくありません。そこで、読者の皆さんに、自分自身の銀行選びにこうした指標を自由自在に使えるように丁寧に説明したつもりです。ただ、銀行選びに絶対はありません。そこで、第10章では、銀行が破綻した場合にどうなるか、つまり、預金保険制度による預金保護について説明しました。

最後の11章と12章では、2005年4月に解禁される予定のペイオフの是非について論じています。今回のペイオフ延期は、理由が曖昧なまま決まった印象があります。2005年の解禁間際になって再び混乱することは望ましくありません。そこで、ペイオフ解禁の是非について、ペイオフ解禁反対の立場から説明しています。

投資家に対する思い切った優遇措置を税制面から講じることが必要であろう。

#### (2) 新聞コメント

日本経済新聞(4月20日)のエコノ探偵団で、銀行の手数料についてコメントしました。

#### (3) 新聞寄稿

『中部経済新聞』で「東海金融の明日を考える」という新シリーズを開始しました。月1回程度で、高等研究院在任期間中の連載を予定しています。4月22日に、第1回「東海の地域銀行の現状」を寄稿しました。