

主要記事の要旨

「サハリン2」問題 ―資源ナショナリズムと環境問題の狭間で―

岩 城 成 幸

- ① 2006年9月18日に、ロシアの天然資源省は、突然、環境対策の不備を理由に、「サハリン2」（サハリン大陸棚の石油・天然ガス開発プロジェクトの1つ）第二期工事实施の前提となる環境評価（2003年に認めていた。）の取り消しを表明した。工事が既に8割方完成していたこともあって、業界には衝撃が走った。
- ② 天然資源省は、環境問題を前面に押し出しているが、我が国や欧米諸国では、「環境問題はあくまで建前ではないか」との見方が強い。ただ、「サハリン2」の環境対策に、なんらの問題もなかったということではない。

サハリンの環境団体等は、かねてより、「サハリン2」の環境対策に大きな懸念を表明していた。しかし、ロシア政府は、これまでほとんど耳を傾けてこなかった。ところが今回、ロシア政府（自然利用監督庁等）は、環境保護団体と足並みをそろえ、外資を攻撃している。このため、「環境問題は口実では」との観測が浮上している。今回の問題は、環境問題だけではなく、様々な要因が複合的に絡みあっているように見える。
- ③ 「サハリン2」の事業会社「サハリン・エナジー社」には、これまでロシア企業は、1社も参加していなかった。外資（ロイヤル・ダッチ・シェル、三井物産、三菱商事）のみで運営されていた。「サハリン2」プロジェクトは、ロシア初の液化天然ガス（LNG）プラントを含む北東アジア最大の石油・天然ガス供給基地となることもあって、巨大国営天然ガス企業ガスプロムは、「サハリン2」への参入を強く働きかけていた。
- ④ 「サハリン2」問題は、サハリン・エナジー社の株式50%に1株加えたものを、ガスプロムに、74億5,000万ドルで譲渡する（ロイヤル・ダッチ・シェル等外資の出資比率は、大幅減）ことで、昨年（2006）12月末にひとまず決着した。我が国の電力会社等へのLNGの供給も、確保される見通しとなった。しかし、今回の事件は、エネルギー調達先の多様化を目指す我が国に、官民一体によるエネルギー資源開発問題への取り組みを訴えているようにみえる。
- ⑤ ロシアでは、近年、資源エネルギー分野における国家管理が強化されていることもあって、外資にとっての投資環境は厳しくなっている。ロシア国民の間に見られる、外国資本に対する根強い拒否反応も無視することはできない。この意識は、ソ連時代から大きく変わっていない。ロシアへの投資を行う際には、リスクを回避するための諸対策（目立たないこと、現地での社会貢献、あらゆるケースを想定した事業体制の構築等）に注意を払ったうえで、危機管理を徹底することが必要である、と専門家は指摘している。

議会制民主主義と政治参加

渡 辺 樹

- ① 民主主義は大きな変動期に差し掛かっているといわれる。近代社会の枠組みが変わっていく中で、近代に成立した議会制民主主義もその実際の活動が問われている。無党派層の増大や、投票率の低下など、議会制度が前提としていた政治参加の形態が、十分機能しないとみられる現象が生じている。
- ② 今日、民主主義の危機が様々に論じられているが、イギリスのバーナード・クリックによれば、そもそも議論の根底にある「民主主義」という言葉が、多様性を持つ、論争的な概念であるという。その多義性に無自覚に民主主義を論じる前に、20世紀における代表的な民主主義理論を検討し、その多様性を確認する作業が必須であろう。
- ③ 議会制民主主義は、「間接民主主義」のあり方として発達した。古代ギリシャや、米国の小さな町におけるタウン・ミーティングのように、参加資格を持つ者が全て参加して議論や議決に加わる「直接民主主義」と異なり、「代表」を選び、その代表が集まって必要な議論や議決をする仕組みであるが、そこでも市民が政治に参加することは重要な前提であった。18世紀西欧諸国で理論付けられたこの理論を「古典的民主主義」とよぶ。
- ④ 20世紀の民主主義をめぐる議論は、「古典的民主主義」を批判する「エリート民主主義」者である経済学者のシュンペーターによって活性化された。シュンペーターは「古典的民主主義」が主張した、公益に対する主権者の意思の一致が、実際には存在しないことを論証し、民主主義を、主権者の意思の実現に見るのではなく、政治家（議会）を選出する制度的な仕組みにおいて捉えようとする。しかし、その結果、彼の議論においては、議会の主な役割は首相の選出であるとされ、政治家主導の民主主義へと傾斜した。
- ⑤ 「エリート民主主義」を批判する「参加民主主義」や「直接民主主義」では、議会制民主主義を補完するものとして、職場参加や地域活動などの様々な政治参加の役割が主張される。しかし、そこでは議会や投票行動自体に対する特別な関心はみられない。
- ⑥ 以上を踏まえて、議会制度と政治参加の問題を整理し、民主政治の要件としてどのようなことが考えられるかを、アメリカのロバート・ダールの民主主義論を中心に検討する。その上で、代表的な政治参加の定義を概観し、政治参加の諸側面について検討する。
- ⑦ 議会制民主主義における政治参加の意味を更に考えるために、近年の「討議民主主義」の民主主義観を検討する。特に議会の位置づけに関して、自由主義と共和主義の主張を取り入れつつ、制度を実体化することなく、参加やコミュニケーションのプロセスとして理解しようとする視点の新しさを確認し、民主主義の活性化に向けた、今後の方向性を示唆する。

アメリカの大統領行政府と大統領補佐官

廣 瀬 淳 子

- ① 安倍内閣では「官邸主導」、「官邸強化」が注目されているが、イギリスなどの議院内閣制をとる先進諸国においては、政治の「大統領化」(presidentialization of politics)とよばれる傾向が指摘されている。これに伴って、首相を中心としたより集権化した政策決定過程への変化、首相官邸の政策調整機能の増大、首相が行政運営上自由に使える官邸スタッフの増員などの官邸機能強化、などがみられる。官邸機能強化が論じられる際に、官邸のモデルとされるのはアメリカである。
- ② アメリカにおける大統領行政府や大統領補佐官の発達は、大統領の独任制などの、アメリカの内閣制度の特質によるところが非常に大きい。政治任用者が行政府の上級幹部を占めるアメリカの官僚制にあっても、省庁横断的かつ効率的に大統領の政策課題を実現するための徹底した政治主導のシステムとして、大統領補佐官が必要とされ、発展してきた。
- ③ 大統領行政府と大統領補佐官を制度化したのは、フランクリン・ルーズベルト大統領である。1937年にブラウンロー委員会の報告書で当初勧告されたのは、大統領に客観的な情報提供や政策提言をする中立的なスタッフで、特定の政策の推進や政策立案はその任務ではないとされていた。その後、大統領補佐官等のホワイトハウス・スタッフは、政治的なスタッフへと変貌していった。また閣僚を中心とする政権運営から、現在では大統領補佐官を中心とする政権運営に変化している。これに伴い、大統領補佐官の実質的な権限も増大している。
- ④ アメリカの大統領補佐官は、大統領にとっては、少数の関係者による意思決定の早さ、情報漏えいの可能性の低さ、省庁の利益や官僚制にとらわれずに大統領の優先課題を実現できること、議会証言の必要がないこと、政治的忠実さ、などの多くの利点をもっている。他方、ホワイトハウス・スタッフの肥大化、組織の非効率、政策に影響力を持ちすぎること、政策形成過程に深く関与しすぎること、近視眼的で政治的判断を重視しすぎること、少数の大統領補佐官への権力の集中などは、多くの批判も集めてきた。
- ⑤ 現代の大統領制は、大統領補佐官なしには機能しえないが、そのあり方は政権ごとに様々であり、必ずしも定まったものではない。大統領補佐官の職務や実質的な権限、閣僚との関係は、大統領の政治スタイル等によって、大きく異なっている。大統領補佐官は自由度の高いシステムで、大統領が自在に変化させ使いこなすことが可能となっていることが、重要な特質であろう。

審議会等・私的諮問機関の現状と論点

西 川 明 子

- ① 諮問機関とは、国の行政機関である府・省・委員会・庁の長及び地方公共団体の執行機関の附属機関の一種であり、行政庁の意思決定に際して、専門的な立場から特別の事項を調査・審議する合議制の機関である。諮問機関は、我が国政府の政策形成・法律立案に深く関わることから、大きな影響力を持っている。諮問機関には、法令によって設置される「審議会等」と、法令に基づかない「私的諮問機関」の2種類がある。
- ② 審議会等は、国家行政組織法又は内閣府設置法の規定に基づき、法律又は政令により設置される。平成18年12月現在、国の審議会等の総数は110である。また、審議会等の傘下にある分科会・部会は、合計で800を超える。
- ③ 私的諮問機関は、閣議決定や大臣等の決裁のみで開催されるものである。法令に基づかない機関でありながら、事務局運営は各省庁が行い、予算は公費から支出されており、法的形式面及び審議会等類似の機能の点で、かねてから問題とされてきた。これに対し政府は、「私的諮問機関は出席者の意見の表明又は意見の交換の場に過ぎない」という見解を示してきた。
- ④ 諮問機関をめぐるのは、数回にわたり改革が行われたが、なお問題が全面的に解決されているわけではない。委員の任命については、一定の資格要件を有する者の中から所轄の行政機関の長が任命するものがほとんどであるが、委員の兼任が多いことなどが問題点として挙げられている。古くから問題とされてきた審議の公平性と透明性については、情報公開の進展により、改善が見られる。諮問機関の意思は、法的には拘束力を持たないものの、委員の専門性と権威による社会的・政治的な影響は大きく、実質的に政策立案が方向付けられるケースも多い。
- ⑤ 行政の諮問機関の制度は諸外国にも存在する。例えば米国では、約1,000の諮問機関が存在する。諮問機関を一般的に規定するものとして、連邦諮問委員会法があり、設置、任務、情報公開等の手続を定めている。しかし、米国においても、連邦諮問委員会の独立性や公平性について懸念が示されている。英国の場合は、536の諮問機関が存在する。
- ⑥ 今後も引き続き、諮問機関制度の改善を図っていくことが重要である。具体的な改善の方向性としては、情報公開のさらなる推進、諮問機関委員への多様な人材の登用などが挙げられる。しかし、諮問機関の情報の公開が進んだとしても、その情報にアクセスしてこれを検討する者がいなければ、公開の意義は失われる。一部の利害関係者だけでなく、より多くの国民が諮問機関の審議の動向に対して注意を払うことにより、諮問機関の審議は、より質の高いものとなろう。

主 要 記 事 の 要 旨

フランスにおける選択刑制度 －拘禁刑の代替刑としての公益奉仕労働・日数罰金刑等－

網 野 光 明

- ① 短期の自由刑は、受刑者の改善・更生に役立たず、社会復帰の妨げとなるなどの弊害が指摘されて久しい。その弊害への対策としては、罰金刑の活用、刑の宣告又は執行猶予等、刑の執行の態様の工夫等があり、さまざまな角度からの検討が必要である。我が国の法制審議会では、平成18年から、刑務所の過剰収容対策として社会奉仕労働命令等の「代替刑」が議論されている。本稿は、短期自由刑の代替として選択刑という独自の刑罰システムを採用しているフランスについて、選択刑の導入の経緯、刑の内容、近時の改善の動向を概観し、検討する。
- ② フランスの選択刑は、刑法典の総則に定められ、通常、法定の主刑（拘禁刑・罰金刑）に代えて、裁判官により言い渡される刑であり、権利のはく奪又は制限の刑、公益奉仕労働、日数罰金刑、市民資格研修がある。この制度は、重罪（10年以上の懲役・禁錮刑）には、適用がない。選択刑採用の理由は、受刑者の改善・更生に効果がなく、国家財政にとって負担の重い短期自由刑の宣告数を制限するためである。選択刑の宣告数は2002年に著しく減少し、これを契機に、2004年に選択刑の改善がなされることとなった。
- ③ 公益奉仕労働は、軽罪の拘禁刑に代えて、12月の間に40時間以上210時間以下の時間、無報酬で公法人等のために労働を提供する刑であり、短期自由刑の弊害を減少させるため、1983年に導入された。拘禁刑の期間に制限はなく、いわゆる「前科」は無関係であるが、公判における被告人の同意が必要である。公益奉仕労働の不履行等の場合、2年の拘禁刑及び罰金刑に処せられる。
- ④ 日数罰金刑は、日々の賦課額と日数（期間）を掛け合わせた額を期間満了日に支払う刑である。それは、拘禁刑が科せられる場合にのみ選択刑として科せられ、かつ拘禁刑と併科される特殊な性格の選択刑である。2004年の宣告数は、1万5千件余であり、最近10年で約4倍に増加し、他の選択刑に比し増加が顕著である。権利のはく奪又は制限の刑は、フランスで最初に採用された選択刑で、自動車の運転禁止等が主たる内容である。市民資格研修は、2004年に新設され、当時増加しつつあった人種差別主義・反ユダヤ主義による犯罪に対して効果的な制裁を設けることを目的とする。被告人が拒否した場合は、この刑を科すことはできない。
- ⑤ 2004年には、選択刑の宣告を効果的にし、促進する等の目的で、受刑者の選択刑の不履行に備えて、行刑裁判官が拘禁の最長期間又は罰金の限度額を定めることができることとし、また公益奉仕労働の日数罰金刑への転換等、日数罰金刑の使用を拡大した。
- ⑥ 30年の歴史を有するフランスの選択刑は、社会に定着した観があるが、近年、その改革が行われた。新しい選択刑の今後の動向が注目される。

フィンランド及びイギリスにおける義務教育の評価制度の比較
— 学力テスト、学校評価を中心に—

吉 田 多 美 子

- ① 我が国では今、公立学校における第三者評価の導入が検討されている。第三者評価機関のモデルとしては、我が国で教育改革の成功事例として注目される、イギリスの教育水準局が挙げられている。だが、近年教育水準局等の「英連邦系型NPM」は、過度の民営化の疲労と評価疲れから「北欧型」にシフトする傾向があるといわれている。本稿では、北欧型NPMの事例として、フィンランドにおける教育評価機関である国家教育委員会と、イギリスの教育評価機関である資格カリキュラム機構及び教育水準局を比較することで、両国の義務教育における評価制度の検討を行う。
- ② フィンランドでは、1988年まで国による学校査察が行われていたが、1990年代初頭から一連の行政改革の一環として、学校管理の分権化が進められるなかで、査察制度は廃止され、国家教育委員会が組織された。同委員会は、1990年代後半に、義務教育の最終年度である総合制学校の9年生で、学力テストの実施を開始した。このテストの目的は、ナショナル・コア・カリキュラムに沿った教育の達成度を評価し、教育の質と結果に関する情報を得ることにあり、過度な競争を防ぐため学校別順位は公表していない。また、学校評価は自己評価中心の教育評価が行われている。
- ③ イギリスにおける教育評価は、資格カリキュラム機構が実施する全国学力テストの結果を参照したうえで行われる、教育水準局の学校監察と外部評価である。資格カリキュラム機構は、全国共通カリキュラムの作成や全国学力テストを含む学力試験の枠組み作りなどを行う。全国学力テストの結果は、しばしば学校間競争に利用されてきた。現在は学校間格差に配慮した結果発表が行われている。教育水準局は、1992年に教育省の一部であった勅任視学局が独立した機関で、主な機能は学校及び地方自治体の教育部門等、あらゆる年齢層を対象とした教育機関に対する監察である。教育水準局は、創設以来監察活動の修正を3度行っており、現在の監察活動は学校の自己評価を中心に据えた内容となっている。この結果、現在では学校から受け入れられているが、さまざまな問題を抱えていることも確かである。
- ④ 自己評価を北欧型NPM手法の典型例と考えると、英連邦型NPMとして代表的な教育水準局の監察が自己評価制度を導入していることは、英連邦型NPMは少なくとも教育分野においては、北欧型NPMへシフトしつつある傾向と捉えることも可能ではないだろうか。また、フィンランド及びイギリスの教育評価の現状は、我が国における学校の第三者評価制度の設計において、多くの示唆を与えてくれるものと思われる。