

国債運用面から見た財政投融资制度の改革と課題

渡 瀬 義 男

- ① 平成13年度、新たな財政投融资（以下「財投」）制度が始まった。それまでの、郵便貯金・年金積立金の義務的な預託を軸にした資金運用部が廃止され、代わって、市場での財投債発行を主たる原資とする財政融資資金が設置された。財投の対象機関も、独自の財投機関債の発行という形で市場の評価を受けるようになった。
- ② この改革によって、単年度のフローで見る財投の規模はピーク時の3分の1程度に縮小したが、問題点もまた浮彫りになっている。まず、平成19年度までは、郵便貯金等が多額の財投債を引受ける「経過措置」が続いている。これは、市場における自主運用の大きな例外をなす。次に、財投計画の外側で、短期運用として国債が購入されている。これは、財投債という「国債」の一部で国債を買うことを意味する。さらに、民間金融機関は依然として、国債をはじめとする対政府信用を大規模に行っている。これは、「民から官へ」の資金の流れが変わっていないことを表す。
- ③ 財投と国債頼みの財政運営とは、歴史的にも深い関係にある。昭和28年度に財投制度が登場して以来、復興から高度成長を経て低成長下の財政危機を迎えた今日に至るまで、財投は一般会計を補完し、また景気対策に動員されてきた。
- ④ 資金運用部・財政融資資金と国債との関係に焦点を合わせるなら、その根深さは一層際立つ。資金運用部は日銀とともに国債の安定消化の機構に組み込まれてきたが、財政融資資金へと改革・縮小された今日でも、その機能はなお維持されている。
- ⑤ 本稿は、財投を構成する個別機関の分析を行うものではない。財投を、財政システムにおける政策装置として捉え、その動態における連続性を浮彫りにしようとするものである。本稿はこのような視点から、第一に、戦後の財政運営に果たしてきた財投の機能上の変遷を跡づけ、財投改革の意味を探ること、第二に、財投の中核としての資金運用部・財政融資資金による国債運用の問題に光を当て、政策装置として残された課題を提示することを目的としている。

パート労働者への厚生年金の適用問題

戸 田 典 子

- ① パート労働者への厚生年金適用を拡大する条文を盛り込んだ被用者年金一元化法案が、第166回国会に提出された後、継続審議となっている。適用の基準は、従来は「内翰」とよばれる行政内部向けの書簡に過ぎず、社会保険審査会の裁決においても、その形式、内容に疑義が出され、内容のあいまいさから、適用をめぐる紛争も起きていた。厚生年金適用の方針は、平成12年頃から様々な会議、審議会等で繰り返し提言されてきた。平成16年の年金制度改革時には、5年後に検討することとされたが、「格差社会」批判の高まりの中で、5年を待たず、法案提出に到ったものである。この問題は、厚生年金と国民年金の並立、第3号被保険者制度等の年金制度全体の議論につながる。
- ② パート労働者への年金適用の問題は、女性に対する年金保障の問題としてとらえることができる。「性別による固定的な役割分担」の結果、男性の多くが正規の職業に一生就くのに対し、女性の職業経歴は極めて多様となる。正社員が少ないため、公的年金の受給額も低くなる。65歳以上の単独世帯ともなれば、貧困に陥る危険も高くなる。
- ③ パート労働者の90%は女性であり、女性雇用者の32%はパート労働者である。女性パート労働者の年収は低く、90%以上が200万円未満である。年金については、国民年金の第3号被保険者となる者が半数近くを占めている。第3号にとどまるために、就業を抑制する女性もおり、現行制度は就業行動に中立でないという批判もある。配偶者のいない女性や、男性は、被用者であるのに第1号被保険者とならざるを得ない場合も多く、所得が低いのに高い保険料を負担しているという矛盾もある。
- ④ 法案起草の過程で、厚生年金適用のハードルは次第に高くなった。当初は現在の基準「正社員の3/4以上の労働時間」を「20時間」とする方針で、310万人の適用を見込んだが、要件を増やし、厳しくするにつれ、250万人、40万人、と絞られ、現在の法案の要件では10~20万人になると推計されている。国民年金を考慮して98,000円（最低賃金法が賃金としない、残業代や交通費等を除く）の報酬基準を導入し、さらに、経過措置として従業員が300人以下の事業所を適用除外としたことの影響が大きい。
- ⑤ ドイツには、社会保険加入義務を免除される、一定の報酬以下の「僅少労働」というパートタイム労働がある。1999年以降、女性の年金保障の必要性、社会保険の財政基盤劣化の懸念から、僅少労働の抑制政策をとり、雇用主にのみ社会保険料負担を課した。その後失業増の下で労働市場の柔軟化のため、2003年には僅少労働の促進に転じ、その範囲を拡大した。2006年には雇用主のみが負担する保険料が引き上げられたが、副業の僅少労働の規制緩和の効果が大きく、僅少労働は増加した。労働組合は、低収入・低年金の不安定な労働の促進であると批判している。

主要記事の要旨

欧州評議会ヴェニス委員会の憲法改革支援活動 —立憲主義のヨーロッパ規準—

山田邦夫

- ① 各国の憲法はそれぞれ独立して制定されるが、多かれ少なかれ諸外国の憲法を参照し、その影響を受けつつ成立、発展するものであるとされる。欧州評議会の諮問機関であるヴェニス委員会が行っている、旧ソ連・東欧地域の諸国の憲法改革に対する支援活動は、その顕著な事例である。
- ② 東西冷戦の終結後、体制転換を遂げた旧「東側」諸国は「ヨーロッパへの回帰」を目指すが、これに対し、EUやNATOに先駆けて扉を開いたのは、欧州人権条約や欧州人権裁判所で有名な欧州評議会であった。欧州評議会はこれらの国に対し、加盟を前提とした民主化支援に乗り出したのである。
- ③ ヴェニス委員会（「法による民主主義のための欧州委員会」）は、欧州評議会による民主化支援活動の一環として、とりわけ憲法起草など法技術面での支援を実施するため、1990年に設置された。約50か国から集まった、裁判官、学者、国会議員など法律の専門家が、委員として活動している。
- ④ 憲法改革支援活動は、新憲法の起草に関する助言を行い、または起草された法文が、人権、民主主義および法の支配からなる「ヨーロッパの立憲主義的伝統」の規準に合致するか、どうすれば改善できるかについて意見書を作成するというやり方で実施される。あくまでも専門家による対話ベースのアプローチを採り、指示・命令したり解決策を押しつける態度は取らないとされる。
- ⑤ 委員会はこれまで、ほとんどの旧東側諸国の自由主義的な新憲法の制定に寄与してきたとされる。本稿では、アルバニアとウクライナにおける新憲法制定に対する支援活動の事例を紹介する。
- ⑥ 委員会の活動は、憲法改革支援のほかにも、選挙・レファレンダム（国民投票・住民投票）に関する支援、各国憲法裁判所との協力や情報交換、および憲法に係るより広範な問題（連邦国家と地域主義、民族的本国とその国外同胞、少数民族の保護、紛争の解決、政党、ヨーロッパ統合、人権、権力分立、国際法など）についての研究・普及活動に及んでいる。いずれも、人権、民主主義および法の支配の原則の普及と定着を図るための活動といえよう。
- ⑦ 委員会の憲法改革支援活動は、人権擁護と権力抑制の確立を図りつつ、安定し実効性のある政治制度を構築しようとするものである。それは、欧州評議会が目指す、ヨーロッパ全体における「民主主義の安全保障」を確保しようとする努力と軌を一にするものであろう。

イタリア憲法制定議会における国民投票制度に関する議論

山 岡 規 雄

- ① イタリアには、国民の発案によって法律を廃止する国民投票の制度（憲法第75条）があり、これまでに何度も国民投票が実施されてきている。本稿は、この制度が憲法制定議会（1946年～1947年）でどのような議論を経て成立したのかを明らかにすることを目的とする。
- ② イタリア共和国憲法は、小委員会、憲法委員会、憲法制定議会本会議を経て制定された。国民投票制度が最初に論議されたのは、3つある小委員会のうち、国の機関を管轄した第2小委員会であった。
- ③ 小委員会で国民投票制度を提案したのは、憲法学者のモルターティであった。モルターティの案では、政府の発案による国民投票について2つのタイプ、国民の発案による国民投票について4つのタイプ、計6つのタイプが定められていた。このうち、政府の発案の国民投票は否決され、小委員会で承認されたのは、議会が可決した法律の発効を停止する国民投票と現行法を廃止する国民投票であり、2つとも国民の発案によるものであった。
- ④ 憲法委員会での議論では、議会が可決した法律の発効を停止する国民投票の削除を求める意見も出たが、基本的には小委員会の決定を了承した。
- ⑤ 憲法制定議会本会議では、議会が可決した法律の発効を停止する国民投票に対する反対意見が多数を占め、結局のこのタイプの国民投票の提案は否決された。一方、現行法を廃止する国民投票の必要性は認められたが、法律の発効後一定の期間、国民投票の提起を禁止すべきか、特に期限を設けないとするべきかを巡り、活発な意見交換がなされた。結論として、特に期限を設けず、いつでも法律の廃止を求める国民投票が可能であるとする現行の制度が定められることになった。

主要記事の要旨

アメリカ連邦選挙委員会（FEC）の組織と機能 —政治資金監督機能の強化を中心に—

大 曲 薫

- ① 日本でも政治資金の監督機能の強化が議論されているが、政治資金監督機関の先駆的なモデルを提供するのは、アメリカの連邦選挙委員会（Federal Election Commission: FEC）である。アメリカでは1920年代から政治資金の監督機関の設置が議論されるようになり、数々の法案が提出されてきた。しかし、それが実現したのは、それから約半世紀を経た1970年代のことである。
- ② この50年間にアメリカでは、政治資金の監督機関の設置をめぐる、①独立の行政機関とする、②連邦議会の常任委員会として設置する、③会計検査院に政治資金の監督機能を持たせる、という3つの政策が競い合ってきたが、結局、独立の行政機関としてFECを設置することになった。
- ③ 連邦議会は、政治資金の監督機関の設置を歓迎したわけではなく、ウォーターゲート事件を契機とする国民の政治不信と政治資金規制改革の圧力の中での、苦渋の選択であった。そのために、連邦議会は、FECが「暴走」しないように、人事、予算などに介入できる制度的仕掛けを施した。
- ④ FECの任務には、①収支報告の公開、②法令遵守の確保、③大統領選挙運動基金の管理運営、という3つの中核的領域がある。FECは①と③の領域では高い評価を受けてきたが、②の法令遵守の確保は、低い評価に留まってきた。その理由は、法令執行のための機能を、組織面、資金面、執行手続面で抑制するという連邦議会の制度的仕掛けが功を奏したからである。
- ⑤ しかし、21世紀になって、FECは法令執行機能の強化を本格化させ、収支報告の提出遅滞や未提出など、簡易で定型的な違反行為を迅速に処理する体制を整備し、複雑で困難な案件の処理に組織の資源を集中できるような改革を重ねていった。
- ⑥ その結果、FECの法令執行機能は大きく前進し、2006年には企業献金の禁止規制に違反したFreddie Mac社を380万ドルという破格の過料に処すなど、違反行為の取締りは、格段に厳しくなっている。最近では、政治資金規制を潜り抜けて多額の資金を集め、連邦選挙のために活動しているとして問題になっていた「527団体」を積極的に取り締まっている。
- ⑦ FECの法令執行機能が不十分であるという議論は、現在でも、アメリカ国内で多い。しかし、1970年代に世界で初めて政治資金の監督機関を設置し、公開という点では、大きな成功を取めたこと、そして、主たる規制の対象である連邦議会議員からの数々の圧力の中で、法令執行機能を格段に強化してきたことは正当に評価すべきであり、今後も政治資金監督機関の一つのモデルを提供し続けることとなろう。

政府の大きさをめぐる議論

西 川 明 子

- ① イギリスのサッチャー首相やアメリカのレーガン大統領の登場は、「小さな政府」を目指す国際的な流行を生んだ。他方、スウェーデンをはじめとする北欧諸国は、「大きな政府」の代表例とされている。「中くらいの政府」とも言われてきた我が国の政府においては、戦後復興、高度経済成長とともに、行政組織やその機能の肥大化が懸念されるようになった。
- ② 1980年代までの行政改革においては、こうした肥大化を抑制するため、行政機構や定員数といった「ハード」についての改革が進められてきた。1990年代になってからは、中央省庁が再編され、独立行政法人制度も創設されるなど、政府の機能が大規模に整理されることとなった。2001年から政権を担った小泉内閣は、歳出削減、行政改革を徹底し、必要となる税負担増を極力小さくすることを目指すなど、一貫して「小さな政府」路線を採った。
- ③ これまでの行政改革を経て、現在の我が国の政府の大きさは、どのようになっているのか。この問いに対する答えは、必ずしも一様でない。政府の大きさは、基準とする「指標」により変わりうるためである。公務員数や国民負担率で見た場合、我が国は既に小さな政府のように見える。しかし、それらの数字には、委託費や補助金等を受けて公的サービスを提供する公益法人等や、債務残高の大きさ、特別会計の一部等が反映されていない。
- ④ 諸外国においても、適正な政府規模について明確な答えがあるわけではなく、試行錯誤を繰り返しているのが現状である。イギリスでは、サッチャー、メージャー両首相が小さな政府を目指し、民営化や規制緩和を進めたが、ブレア首相のときに軌道修正され、教育や医療政策の充実化が図られた。しかし、教育水準や生活水準の向上により、国民はより高い水準の公共サービスを求めるようになるなど、政府は新たな悩みを抱えている。ニュージーランドは、1984年から15年続いた小さな政府を目指した改革を軌道修正する路線を取っているが、改革が絶え間なく行われたことにより、新たな課題も生じている。大きな政府の代表例であるスウェーデンでは、2006年の選挙で与野党が12年ぶりに交代したことから、高福祉・高負担のあり方に変化が見られるのか、今後の動向が注目されている。
- ⑤ 時代と共に変化する政府の役割については、「小さな政府と大きな政府のどちらが良いのか」という二者択一的な議論では語りきれない。そもそも、国民が期待する公共性とは何なのか、そのうち、政府はどの分野をどのような手段で担うべきなのか、という上位概念から議論を進めることは、「政府の規模」の検討の前提となる「政府のあり方」を考える上で、参考となるであろう。

ロシア極東地域をめぐる最近の政策動向

島 村 智 子

- ① 2007年6月7日に行われた日露首脳会談で、日本側は、「極東・東シベリア地域における日露間協力強化に関するイニシアティブ」をロシア側に提案した。両国が、政府間および民間で、今後、ロシアの極東・東シベリア地域の安定と発展に関与するという意思を表明したものである。
- ② 現在、ロシアは、同地域の主要な経済部門や工業・交通インフラの大規模な近代化を目指す、新たな政策を実施している。その政策には、極東地域を、アジア太平洋地域との地域統合に向けた拠点にしようという狙いがある。さらに、急速な成長を続ける中国の影響力に備えることや、同地域に眠る天然資源を将来の成長に活用する、といった要因も指摘されている。
- ③ プーチン大統領は、2000年の就任直後から、極東地域における諸問題への取り組みに着手した。この過程では、過去の諸政策が有効な結果をもたらさなかったことが確認され、現状の改善に積極的に取り組む姿勢が示された。その上で、輸送インフラの形成、燃料・エネルギー戦略の策定、急増する外国人労働者の問題への対応、人口減少の克服、といった連邦が取り組むべき具体的課題が整理されてきた。
- ④ これらの課題に対処するためにとられた措置には2つの側面があった。ひとつ目は、連邦制度の再編である。連邦優位の方向で、中央・地方関係の整備がなされた。もうひとつは、極東地域政策の見直しである。経済・社会基盤の強化を図る、新たな地域発展プログラムが策定された。
- ⑤ ソ連崩壊後の急速な市場化の実施に伴い、極東地域への国家支援が打ち切られたことで、1990年代、地域の経済、社会は危機にみまわれた。このような状況のなか、極東地域は、東アジアの隣国との関係を深める方向にシフトしていった。その相手は、中国や日本、韓国、米国などであった。極東地域における、これらの近隣諸国との近年の関係を概観したい。
- ⑥ 今後は、連邦政府の意図したとおりに極東地域の開発が進展していくのか、さらに、アジア太平洋地域諸国との2国間および多国間の政治経済関係において、具体的にどのような成果を挙げるのかが焦点となる。これまでの政策には、問題点も指摘されている。日本としても、同地域における安定の維持を慎重に見守っていく必要がある。

中国に対する環境協力の現状と課題

中 村 邦 広

- ① 中国は、急速に経済を発展させているが、その負の側面として、環境汚染が深刻な状況にある。中国政府は、自国の環境汚染を経済成長の阻害要因と捉え、環境対策を国策の柱と位置づけている。
- ② こうした状況を受けて、近年の我が国による中国への政府開発援助（ODA）は、環境分野の援助が中心であり、特に対中円借款の8～9割が環境関連の案件となっていた。
- ③ しかし、中国の経済拡大や軍事力増強、我が国の厳しい財政事情等から、対中ODAの大部分を占める円借款の新規供与が2008年に終了することが決まった。その影響は、ODAの大部分を占めていた環境分野の援助にも及ぶこととなる。
- ④ また、中国では、温暖化ガスの大量排出等、従来の公害とは異なる新たな環境問題が浮上してきている。中国におけるこうした社会状況の変化や対中円借款の終了は、今後の対中環境協力のあり方を見直すきっかけとなった。
- ⑤ 平成18年8月、環境省の「持続可能な社会の構築に向けた日中環境協力のあり方検討会」の報告書においては、今後の対中環境協力のあり方として、従来の援助中心の協力から、民間を主軸として日中両国が共に協力して行う協働（パートナーシップ）型の協力への転換の必要性が提唱された。
- ⑥ 平成19年4月の日中首脳会談で発表された「日中環境保護協力の一層の強化に関する共同声明」では、今後の対中環境協力で強化すべき分野として、大気汚染防止、水質汚濁対策、地球温暖化対策等の10分野が盛り込まれた。
- ⑦ 今後の対中環境協力においては、民間企業の果たす役割が大きくなるものと考えられる。民間主導による技術移転について、中国は、我が国の民間企業が持つエネルギーの利用効率の高い技術や環境破壊を抑制する技術に注目している。一方、我が国の民間企業の間でも、中国の巨大な環境ビジネス市場に対する期待が高まっている。
- ⑧ こうした中、対中環境協力の主な課題として、我が国からの環境技術の移転の際に重要となる知的財産権の保護、中国国内での環境対策資金の確保、環境分野の人材育成の必要性等が挙げられている。