

福祉国家の相対化

——ガヴァンメントからガヴァナンスへの視座転換——

新川 敏光

I ガヴァンメントからガヴァナンスへ

いわゆる福祉国家の危機については既に多くのことが語られており、筆者自身もまた少なからぬ論考を公表してきた(新川 2002 a & b; 2003; 2004; 2005 参照)。しかし本稿で論じようとしているのは、福祉国家の危機一般ではなく、福祉国家ガヴァナンスの問題である。ガヴァナンスという言葉の起源や使用法についてはすでに幾多もの検討があり、ここでその問題に分け入るつもりはない。ただ一つだけ確認すれば、政治・行政学においてこの言葉が注目されてきた背景には、既存の統治形態(government)への批判がある。福祉国家ガヴァナンスの変容を論じる前に、まずこの点について確認しておいたほうがいいだろう。ガヴァナンス論の意味と意義を理解するためには、ガヴァンメントの危機論を踏まえる必要がある。

1970年代に、民主主義の統治能力に関する疑問が提出された。たとえば政治学においては、ハンチントンらが、民主主義の統治可能性を論じ、財政学ではブキャナン等が民主主義政治における財政赤字拡大の傾向を論じた(ハンチントン他 1976; ブキャナン & ワグナー 1979)。そこには、有権者の利己的欲求の拡大、私的利益の噴出に対して、民主主義政治は歯止めをかけることができないのではないかという危機感が通底している。こうした危機感がより世俗的な形で展開されたのが、たとえばイギリス病、先進国病という議論であった(香山 1978; 新川 2005 参照)。ここから出てくる一つの方向性は、効率性、市場競争という

ものを政治に導入することによって「政府の失敗」(government failure)を是正し、財政規律を確立していこうというものである。こうした方向性は、今日のガヴァナンス論のなかにもみられる。医療における自由診療の問題や後述の年金積立金の市場運用などが、その例として挙げられる。

ただ今日のガヴァナンス論のなかには、全く逆に、民主主義の過剰ではなくその不足を問題にする向きもある。民主主義政治においては被治者＝統治者という原則が存するが、現実に存在する民主主義政体のほとんどは、被治者がその代表となる統治者を選ぶことによって運営されている。つまり被治者＝統治者関係は擬制として成立しているにすぎない(代議制民主主義)。このことは、本人(principal)である国民有権者が、いかにして代理人(agent)である政府をコントロールするかという問題を発生させる。換言すれば、どこまで被治者が統治者を統制できれば、民主主義が成立しているとみなしうるかということである。ここでは民主主義統治の危機は、国民の過大な欲求によって引き起こされるというよりは、代理人が本人の統制から自由になってしまうことによって生じると考えられる。

この問題に、もっとも単純かつ実践的な解答を与えたのがシュムペーターである。彼によれば、民主主義とは統治者を選ぶための手続きにすぎない(Schumpeter 1975)。したがって統治者は、原則的には次の選挙までの間有権者によって全権委任されている。有権者は、現政権の政策が気に入らなければ、次の選挙で別な政権を選出すればよい。こう考えれば、有権者の政策選好をいちい

ち気にする必要はなくなる。しかし民主主義における選挙制度の中心性を認めながらも、やはり本人＝有権者の意向はできるだけ尊重されるべきである、あるいは本人がある程度代理人の行動範囲を制限すべきであるという考えがある。そしてこうした考えは、財政的制約下において政策の優先順位やそのコスト負担をめぐる社会的な対立や緊張が発生する場合、統治の正当性への疑義として浮上し、そこにガヴァナンスの問題が発生する。

またたとえシュムペーター流の定義を全面的に受け入れたとしても、ガヴァナンスの問題がなくなるわけではない。政府内に政策決定を行う政治家と決定を執行する専門的行政官(官僚)との分岐が存在する以上、たとえ政治家が有権者の意向を確定し、それに沿って政策決定を行いたとしても、実際の政策遂行は行政官＝官僚の手に委ねられるわけであるから、政治家と官僚との間に本人＝代理人関係が発生する。官僚が専門性や情報収集・分析能力において政治家を凌駕し、民主主義的統制は困難になるという点は、つとにマックス・ヴェーバーが指摘した点である(Weber 1946)。

ヴェーバーの議論が官僚の合理性を過大評価していた点は今日修正されているが、なお一般的に妥当であるし、彼らが独自の利害関係や目標をもつことも、多くの研究が教えるところである。こうして民主主義政治において、いかに官僚をコントロールするかという問題が発生する。この問題は、政府の役割が大きくなればなるほど、つまり市民生活への行政の関与・介入の度合いが高まるほど、深刻なものになる。さらにいえば、議院内閣制においては、議会が政府をつくる(行政の長を選出する)ことによって、今ひとつの本人＝代理人関係が発生する。このように、実際の民主主義政治においては、二重、三重の依頼＝代理関係が存在し、このことが民主的統制というものを複雑かつ困難なものにしている。

ところで本人＝代理人関係においては、一般的にあって、代理人が専門能力や情報収集・分析能力等を含む問題処理能力において本人に優っていると考えられる。そうでなければ、本人はそもそ

も代理人に依頼しないであろう。ある問題について、特定の者たちが自分よりうまく自分の利益や選好を実現できると信じるのが依頼の条件となる。つまり本人＝代理人関係においては、能力の非対称性が不可避的に生ずる。このことを前提に、本人がいかにして代理人をコントロールするかが問われるため、必然的に代理人の自由裁量や権力をできるだけ限定的なものにしようという議論が中心になる。

民主主義政治において要の役割を果たすのは、いうまでもなく(選挙で選ばれた)政治家である。彼らは国民の代理人であると同時に、官僚を監督する本人である。かれらの抱える問題は二重である。国民の合意はどこに存するのかということを確認することの困難性と専門性・情報力において自己に優るであろう官僚を監督・統制する困難性である。彼らが、両方の機能・役割をどうにか果たすことができれば、民主主義ガヴァナメントはうまく作動しているといえる。しかし不人気政策(典型的には、ある政策のコスト・負担が特定の社会集団に集中するような場合)においては、こうした理想的なサイクルは期待できない。このような場合、政府は自らの支持基盤への負担をできるだけ軽減し、それが不可能な場合は代償を与え、かつその政策の責任を代理人である官僚に転嫁するかもしれない。これを非難回避の政治という(新川 2004; 2005)。こうした行動は、政権党の自己利益からすれば合理的なものであろうが、政府は「民意」を歪め、官僚への責任転嫁によって説明責任を逃れるとも解釈できる。

こうした問題を政治家のモラルの問題として考えるのではなく、制度の問題として考えるのがガヴァナンス論である。つまり政治家に自己利益を超えた「民意」を考えるより高いモラルと自己規律を求めるのではなく(それが不必要というわけではない)、彼らの動機にかかわらず、国民が政府を監督する、あるいは政府が民意に沿った行動をする制度環境を作り出すことに、ガヴァナンス論の主たる関心がある。こうした文脈で市場もまた重要になる。たとえば、本人＝国民の意向が金銭的利益の最大化にある場合、むしろ経済合理

性を実現するために市場原理を導入することが妥当であると考えられるからである。この意味では、民主主義の過剰論も不足論も、期せずして同じ解答を用意することになる。むしろガヴァナンス論において、市場原理が唯一の解決策ではない。情報公開制度や分権、さらには本人の参加を取り入れる制度枠組などが、論じられる。次節では、これらの点について、福祉国家に引き付けて、敷衍してみよう。

II 福祉国家ガヴァナンスの問題

福祉国家において、ガヴァナンスが問題になるのは、大きく分けて二つある。一つは「行政の肥大」や中央集権化による国民の疎外という問題である。分権化や福祉多元主義の奨励（営利・非営利団体の役割拡大）、情報公開やパブリック・コメントの導入、等々は、すべてこの問題に関わる。これらの問題は、とりわけ社会サービスの提供において先鋭な形で表れる。もう一つは、社会保険の問題である。社会保険はリスクのプールという観点からみて、包括的なほど財政が安定する。たとえば年金を例にとれば、運営主体の構成メンバーをどのようにするかという問題を別にすれば、多元化は非合理的であり、今日わが国においても統合もしくは一元化の方向が目指されていることは周知の通りである。

年金がフランスやドイツのように完全賦課方式で運営されている場合、すなわち現在の拠出がすべてそのまま給付に回り、財源的な蓄えがなければ、運用の問題は生じないが、アメリカやカナダ、日本、スウェーデンなど、賦課方式を基本としながらも、大きな基金を有する場合、その運用上のガヴァナンスの問題が生ずる。つまり政府もしくはそれに準ずる機関が少なからぬ額の基金をいかに運用すべきかという争点が生まれる。政府といえども基金運用においては収益の最大化をめざすべきであるという考えもあれば、政府は国民経済全体を考えた運用をすべきで、場合によっては減益もやむを得ないという考えもありうる。つまり公的資金の市場運用の場合、通常の間接資金には

みられない固有のガヴァナンスの問題が生じるのである。

現在わが国において、より緊急の課題と考えられるのは後者であるが、福祉国家政治の将来的再編という理論的可能性については、前者が重要な視角を提供している。本稿では、まず本節において福祉国家のガヴァナンス論としてより広いパースペクティブを提供する第一の問題を理論的に検討し、年金積立金の問題については、次節で比較論的に検討していくことにしたい。

福祉国家が目指すべき理念として広く認められていた時代に大きな影響力をもった理論に T. H. マーシャルの市民社会論がある。マーシャルによれば、市民権には自由権、参政権、社会権の三つがある (Marshall 1992)。最初の二つは、まさに自由民主主義政治の形式要件であるが、最後の社会権は、市民生活の内容・質を問うものであり、福祉国家を俟って初めて十全に確立・発展する。それは市民権である以上、市民に対して平等に与えられるのが望ましい。すなわち普遍主義原則こそが、社会権を最もよく体现すると考えられる。もとより普遍主義原則によって社会権を充実させることには財政的な限界があるが、それにしてもこれを基本とし、その上に社会保険システムが積み上げられる形こそ、成熟した福祉国家の姿と考えられたのである。

こうした福祉国家に対しては、新自由主義や脱近代主義の観点から厳しい批判がなされてきた。前者についてはもはや語りつくされた感があるので、ここでは後者についてのみ検討する。脱近代主義、ポスト・モダンとは、一般に近代の特徴とみなされる諸現象の限界、問題点を指摘・批判し、それらを超克しようとする思想的運動全体を指す。たとえば脱近代主義と銘打ったテキストから福祉国家批判といわれるものを拾い上げてみれば、ベヴァリッジを始めとする福祉国家構想者が前提とした標準的男性稼得者世帯の崩壊（離婚率の上昇、片親世帯の増加、新たな家族形態の出現）、福祉国家の推進力となったといわれる労組の衰退、それを促すフォーディズムといわれる資本蓄積体制の変容、女性やその他の社会的に周辺化されてい

た社会的少数派（民族的少数派，ゲイ，高齢者，障害者）の台頭，これらのことを反映する単一の福祉提供者としての国家のゆらぎ，さらにはグローバル化による国家自律性の侵食など，あらゆることが指摘されているとあって過言ではない（cf. Harvey 1990；O'Sullivan 1993；Rodger 2000；Carter ed. 1998；Petersen, et al. 1999）。

ただしグローバル化，脱フォーディズム，脱工業化といった問題は，経済に直接関係する問題であり，新自由主義的文脈でも論じられており，しかも筆者自身これらについては別所で論じたことがあるので（新川 2004；2005 参照）。ここではブーコーの影響を強く受けた脱構造主義者たちの福祉国家批判に焦点を当てる。従来の福祉国家研究においては，福祉国家は善であることが当然のことのように受け入れられてきた。当初福祉国家研究をリードしたイギリスの社会政策・行政学者が依拠した社会的良心説に依拠する研究は今日みられないにしろ，福祉国家は社会的進歩であり，善であるという認識は依然支配的である（ブルース 1984 参照）。こうした楽観主義に冷や水を浴びせたのが，脱構造主義者たちであった。かれらは，福祉国家というものが，近代啓蒙主義の所産であり，それは多様性，多元的価値を否定し（あるいは矯正し），規格化・規律・監視を強めるためのメカニズムであることを指摘したのである（Squires 1990；Cater ed., 1998）。

これに対して，福祉国家擁護の観点からは，脱近代の多様性や差異化に関心を集中させることは，過去 20 年間の商品化や市場リベラリズムの普遍化（世界化）という現象を無視したものであり，端的にいえばその結果として生じている新たな貧困，アンダークラスの問題を隠蔽するイデオロギー的煙幕にすぎない，あるいは福祉国家を解体せんとする保守派に迎合するものであるという反論がある（Taylor-Gooby 1994）。こうした反論は的外れではないし，脱近代主義者たちは新自由主義と一線を画すためには，福祉国家の限界を指摘するだけではなく，代替肢を提起すべきであると筆者も考える。しかし他方において，福祉国家が一つの権力作用であり，そこには多様なものを

一定の枠のなかに押し込め，飼育・管理しようという側面があることを軽視すべきではない（島山 1991；杉田 1999；金田 2000 参照）。

脱構造主義者たちが指摘する福祉国家の問題とは，政治権力の問題に他ならない。福祉国家の達成した社会権を市場のなかに放棄してしまうのではなく，国家に対抗し，それを相対化し，民主主義を活性化する議論として，今日ガヴァナンスの文脈から注目されるのが，故ポール・ハーストなどが中心になって提唱した協同主義（associationalism）である（Hirst 1994；1997；Hirst & Bader, eds. 2001；Warren 2001, etc.）。協同主義とは，19 世紀後半から 20 世紀初頭にかけて隆盛した協同組合思想（ブルードンや G. H. コールなど）の流れを汲むものとされる。かつて協同組合思想は，階級闘争の激化のなかで集団的社会主義に圧倒されてしまったが，ハーストによれば，（国家）社会主義の崩壊した今日そこに新たな可能性を見出すことができる。なぜなら代議制と自由市場に依拠した自由民主主義は，社会主義との対抗においてのみ正当性を維持しえたのであって，社会主義の消失はその欠陥を顕にしたからである。

代議制は市民の政策への影響力，説明責任においてパフォーマンスが低く，そこでの民主主義とは結局のところ集権的官僚制国民国家を正当化する手段となっている（Hirst 1994：3）。社会民主主義（西側の集団的社会主義）では，大きな政府は公的福祉を実現する手段として不可欠である（したがって市民への応答性のある程度の低下はやむを得ない）と考えられてきたが，共通の基準と画一的サービスの押し付けは，結局のところ個人の自由と権利を圧迫してきた。しかしハーストによれば，適切な制度的枠組があれば大きな政府なしで公的福祉は実現されうるのであり，協同主義こそが市民の選択と公的福祉の提供を両立させるものである（Hirst 1994：4-5）。

市場経済への対応においても，社会民主主義は失敗している。完全雇用を回復する経済成長はもはや実現不可能である。結果として生じている「持つもの」と「持たざるもの」との分岐は，古

うに思われる。運用計画自体は、議会の承認を通じて民主主義的な手続きに服することが可能になる。

周知のように、わが国の年金積立金は従来全額旧大蔵省資金運用部（現財務省財政融資資金）に預託され、財政投融資に回されてきた。財投計画は、1970年代に入ってから、国会の承認を必要とするようになっていく。財投の場合預託金の利息がそのまま運用収入であるから、運用リスクはない。同様に、アメリカの公的年金（OASDI、一般には単にソーシャル・セキュリティと呼ばれる）積立金の運用対象は、ほぼ全額が財務省によって発行される市場性のない米国債に限られる。カナダの公的年金は二階建てとなっており、一階部分は税方式で運営されるが、二階部分は社会保険方式であり、しかも積立部分をもっていた。この積立金の場合も市場性はなく、連邦政府から州政府に低金利で貸し付けられていた（ケベックは独自のプランを持ち、後述のように積極的に市場運用を行っていた）。さらにスウェーデンの場合も二階建て部分の年金が積立金を持ち、運用基金が設けられていたが、これらは大部分が政府や住宅公社への貸付によって運用されていた。

こうした非市場型/政府債中心の運用が、90年代後半から見直される傾向にある。上述のように、非市場型運用は経済が右肩上がりであり、公共インフラが不足している場合、受け入れられやすいが、公共インフラが充実してくれば資金の用途目的への合意は難しくなるし、それが民間の資金調達を圧迫すると感じられるようになれば、非市場型運用への風当たりは当然強まる。こうした批判の説得力を増す背景として、グローバル化によって金融市場が飛躍的に統合・発展したこと、それに伴って年金積立金のような巨額資金の市場での運用能力が高まったことが指摘される。

こうした文脈から、本人の意向・利益が、非市場型運用では代理人（政府）によって十分に尊重されていないという批判が再燃する。議会のチェックと統制がはたしてうまく機能しているのか、積立金の使途が政権党の党派的目的によって歪められているのではないか、官民癒着による腐敗を

醸成しているのではないかと、たとえそうした問題がないとしても、そもそも議会による民主主義的なコントロールが、収益性を高め、本人利益の最大化につながるのかどうか問題になる。これらの批判は、本人の意向を尊重し、収益を最大化するためには、積立金運用は自由競争のチェックに委ねるべきである、すなわち市場で運用されるべきであるという主張につながる。

市場運用によるリターンを最大化するという考えをさらに後押しするのが、高齢化現象である。日本についてはいうまでもなく、多くの先進諸国では今後長期的な高齢化、あるいはベビーブーマーたちの退職が予定されており、将来的に年金給付支出の増加が深刻化することは必至である。アメリカは、先進主要諸国のなかで将来的に高齢化率の最も低い国であるが（2040年段階の中位推計で、ドイツ、イタリア、日本は30%を超え、その他の先進諸国も20%台後半に達すると考えられているのに対して、アメリカは22%程度に止まると考えられる）³⁾、それでも現在ある巨額の積立金（2001年末で積立金は1.2兆米ドルであり、1ドル＝130円で換算した場合約156兆円になり、ほぼ日本と同じ規模の積立金残高）は、やがてベビーブーマーたちの退職に伴い、徐々に切り崩されていく。クリントン政権下で設置された社会保障諮問委員会は、老齢年金（OASI）信託基金について、2017年には支出が社会保障税収を上回るようになり、2041年には資産は枯渇するという推計を公表し、これに対応すべく個人勘定の創設や積立金の市場運用が検討されたが、失敗に終わった（ウィーヴァー2004）。

現下のブッシュ政権も改革の意向を明らかにしているが、前途多難である。市場原理主義の牙城ともいえるアメリカで、なぜ公的年金の市場運用が進まないのか。それには幾つかの原因が考えられる。現在好景気に支えられ、ベビーブーマーたちの所得と拠出がピークを迎え、積立金はおお増加しており、こうした「黒字」が給付削減や受給要件の厳格化を伴う改革を困難にしている。不人気政策は、問題の深刻性が広く国民の間に浸透しない限り、着手するのが困難である。議会の説得

が難しいし、なによりも米国最大の圧力団体である全米退職者協会 (American Association of Retired Persons, AARP) の反対が強い。AARP は、アメリカ最大の労働組合連合である分裂前の AFL-CIO の3倍近い会員数を誇る。幅広い成員構成 (退職者は会員の半数にすぎず、会員の3分の1は60歳未満、イデオロギー的にも様々) から、改革については利害が錯綜し、AARPとしてこれへの合意を形成することは極めて困難である。他方、既得利益擁護という点では一致団結するのである (ウィーヴァー 2004: 202-203)。

日本の場合、積立金による将来的な支払い能力はアメリカの倍以上あり、財政的にはアメリカ以上に問題がないように思われる。しかしながら、日本では2001年度から運用の仕組みが変わり、預託制度を廃止し (非市場的運用の放棄)、積立金を各所管省、厚生年金であれば厚生労働省が自主運用することになった。つまり市場運用が実現されたのである。それまで資金運用部に預託されていた150兆円近くの積立金は2001年から2008年の間に、ほぼ20兆円ずつ償還されることになっている。2001年度からは、積立金が財投資金として用いられるためには市場を介することが必要になった。つまり所管省は、財投債や財投機関債を市場で購入することになる⁴⁾。

こうした市場での積立金の自主運用は、2001年度に始められたわけであるが、それ以前から「自主運用」があったことは周知の通りである。1980年代から厚生省所管の年金福祉事業団が資金運用部から一部を長期資金として借り受け、株式や債券の売買を行っていた。ところがこの年金福祉事業団の「自主運用」の結果は、財投改革直前までの期間を通算すると時価ベースで1兆7025億円のマイナスであった。これは資金運用部への長期金利払いゆえであり、また経済不況という事情を考えると、やむを得ない面もあるが、福祉事業団の他の事業、とりわけ大規模年金保養基地 (グリーンピア) のずさんな計画、運営が強い批判の対象となり、年金福祉事業団の抜本的な再編が避けられなくなったのである⁵⁾。

また高度経済成長期、日本の人口構成は末広が

りのピラミッドを構成しており、積立金はどんどん増えていった。もちろん政府がその年の給付に必要な額以上の保険料を集めていたから増えていったわけであるが、それにしても少数の高齢者と圧倒的多数の生産人口という人口構成のなかでは、国民にそれほど大きな拠出負担を感じさせずに、積立金を増やすことができたのである。しかし少子高齢化の下ではこうした条件は崩れ、積立金の「自然増」はもはや期待できず、むしろ取り崩されていくことになったため、今のうちに積立金をどれだけ効率的に運用し、将来的な負担の分散を図るかが大きな課題となってきた。

こうした問題意識は、日本に限られたものではない。たとえばカナダの場合、カナダ年金プラン (CPP) は、1995年の保険数理報告のなかで、CPPは2015年までには給付を払うだけの財源をもてなくなるとの推計を明らかにした。これに対してカナダ政府が行った決断は、保険料率を上げ (労使拠出合計5.6%をほぼ倍まで引き上げる)、積立金を増やし、その積立金を市場運用することによって最大の利益をあげ、将来に備えるというものであった (ベラン & マイルズ 2004)。ちなみにカナダにはCPPとは別個にケベック独自のプラン (QPP) が存在し、その積立基金は設立当初から株式やさらには不動産にも投資されてきた。CPP積立金の市場運用は、こうしたQPPの経験に学ぶものである。とはいえQPPを運営するケベック投資信託金庫は、QPP以外の公務員年金や社会保険資産の運用も手がけ、2001年末現在1330億ドルを保有し、ポートフォリオ・不動産保有とともにカナダ最大であるのに対して、CPP運用のために設けられたCPP投資理事会が運用するのは184億ドル (2002年末段階) にすぎない⁶⁾。

アイルランドでは、2001年から毎年GNPの1%ずつを積み立て、2025年までは積立金の取り崩しを行わない旨を法律で定めている。ニュージーランドもまた2001年高齢退職年金基金を設け、将来的なベビーブーマーたちの退職の衝撃を和らげようとしている。政府は2001年から40年間GDPの一定額を拠出することになっている。当

初はGDPの5.54%であり、そのうち3.8%が直ちに給付に回され、残りが投資運用される。スウェーデンの場合、1990年代の年金改革の結果、かつての比例報酬年金部分の旧AP基金が四つに分割された。第1~4緩衝基金は各々設立当初政府から1500億クローネ(約150億米ドル)を受け取り、それを原資に市場運用を始めた⁷⁾。

市場運用の場合、各国において様々な表現が用いられているものの、基本的に運用収益の最大化、もしくは非市場型運用以上の収益を目指していることはいうまでもない。しかしながら、いかにしてこれを達成していくか、すなわち効率的なガバナンスはいかにあるべきかについて各国共通の認識があるわけではない。まず運用主体についてみれば、政府が直接運用する場合からほぼ完全に独立した機関が運用する場合まで、様々なヴァリエーションがある。わが国では、2001年の財政投融资制度の改革により、厚生労働大臣が直接年金資金運用基金に寄託し、同基金は民間投資機関(信託銀行や投資顧問業者)を通じて、国内債権・株式、外国債券・株式、短期資金に投資されるようになってきている。積立金の運用は、あくまで厚生労働大臣の定める「積立金の運用に関する基本方針」に基づいてなされ、基金運用の政府からの独立性は低いといえよう。2006年度からは、年金積立金管理運用独立行政法人による運用となるが、同法人法をみれば、委員の任命や運用について厚生労働大臣の強い権限が認められており、独立性という点ではなお低いものと考えられる(たとえば年金積立金管理運用独立行政法第17条や27条など)。

QPPを含む公的基金を運用するケベック投資信託金庫の場合、積立金の運用目的は収益を最大化するだけでなく、ケベック経済の発展(当初は英系カナダ企業のケベック経済支配からの脱却を意味した)に寄与することであり、こうした事情を反映して同理事会の州政府からの独立性は低い。理事会のメンバーは全て州政府によって任命され、現役の議員や政府職員であってもメンバーになれる。信託金庫のケベック州経済支援策をみると、州内の林業会社の株を大量に購入する、大手食品

会社の州からの撤退を防ぐ、テレビ・ケーブル会社のオンタリオ企業への吸収合併を防ぐなど、明らかに収益性からは疑問符の付く運用も行われている。こうした動きに対しては、当然収益最大化を損なうものという批判がある⁸⁾。

他方CPP投資理事会の独立性は極めて高い。まず理事会メンバーを選ぶための指名委員会が政府によって創設され(連邦政府が議長、各州がメンバーを一人ずつ選出)、指名委員会は、業務に関する専門能力、経験をもとに理事会メンバーのリストを作成する。現役の政治家や政府職員はメンバーとなる資格がない。最終的には連邦と州との協議の上、理事会メンバーが選出されるが、理事長は理事会メンバーの互選によるものとし、政府は関与しない。理事長はあくまで、理事会に対して責任を負う。

ニュージーランドの場合、連邦一州政府間協議といったものはないが、相当程度政治的介入を排するための制度が確立している。まず基金統治審議会メンバーを推薦する指名委員会が首相によって任命される。他方財務大臣は基金に利害関心を持つ組織の声を聞くほか、指名委員会の承認前に野党と協議し、最終的に(1)投資運用への専門性、訓練、経験、(2)指名委員会の承認を踏まえて、メンバーを選定し、閣議了承を求める。また財務大臣は基金運用について審議会に勧告を行うことはできるものの、審議会はこれに配慮することは求められるものの、必ずしも従う必要はない。

スウェーデンの場合、基金に社会的利害代表者を入れる必要があるものの、メンバーの任期は一年であり、政府は比較的自由にメンバーの入れ替えをすることができる。アイルランドの国民年金準備基金の運用については、7人からなるコミッションによって意思決定されるが、そのメンバーの選任は政府によってなされる。またアイルランドの場合、コミッションの事務局は政府機関に委ねられており、独立性という点では、スウェーデン以上に低いといえる。

積立金運用主体の独立性が高ければ、それだけ経済的に合理的な選択が可能になり(政治的介入

を排除し)、運用リターン最大化にとって好条件となる、換言すればそれだけ本人の意向が代理人によって尊重されることになるといえよう。ケベックの例でいえば、ケベック州内の経済発展という目的がなければ、より高い投資収益が可能であったという批判は決して的外れなものではない。たとえば上述のケーブルテレビ会社救済のため、ケベック州金融金庫はその45%の株を購入した上、一億ドルの負債を引き受けている。

しかし産業政策に資金が利用される場合、結果として経済成長を促進し、収益を拡大するという可能性が存在する。つまり収益最大化と国(州)内経済発展という目標は、対立可能性があるとはいえ、必ず対立するわけではない。これに対して、倫理環境基準は経済合理性とは全く質の異なる次元の話であり、これを適用する場合、運用収益最大化と齟齬をきたす可能性が非常に高い。たとえば、独裁や圧政で悪評の高い国、あるいは差別や人権問題を抱える企業、環境汚染や武器生産に関わる企業などへの投資は行わないという基準を厳格に適用すれば、収益性の高いかなりの投資対象が排除されることは明白である。

スウェーデンでは、「長期的な運用利得の最大化を損なうことなく」という条件付であるが、倫理環境基準が重視されることになっている。とはいえ、四つのAP基金の間で方針が一致しているわけではない。第2基金はこれについて積極的であり、対応不十分とみなした企業の株を売却する場合もある。他方第3基金は、倫理環境基準にほとんど配慮していないといわれる⁹⁾。カナダをみれば、独立性の非常に高いCPP投資理事会は、こうした基準の適用に慎重である。もちろんこうした価値そのものに反対しているわけではなく、投資基準とすることに対して、である。責任ある企業行動や企業の情報公開は歓迎するが、適法な企業活動を行なっている限り、たとえ情報公開が不十分であっても投資対象としての適性は問わない。とりわけ倫理基準については、カナダ社会の多様性を考えれば、一律の基準適用は難しいとしている。

ニュージーランドでは、国際的な評判を傷つけ

るような投資は避けるようにするという規定があり、これについて財務大臣は、独裁政治体制や犯罪的行為を行う企業への投資を防ぐ意図であると趣旨説明を行っているが、実際にこれを厳格に適用しようという姿勢は示していないようである。アイルランドの場合、政府が反タバコ政策を推進しており、保険大臣がタバコ企業への投資に疑義を唱えたが、大蔵大臣は、積立金の運用は「厳格に営利目的の投資」に向けられるという委任条項を楯に、これに応じなかった。タバコ企業への投資は他の国でも行われており、それ自体特記すべき事柄ではないが、アイルランドの「厳格に営利目的」という考えは、他の国と比べても、収益本位が強いといえよう。

ところで運用主体の政府からの独立性の相違にかかわらず、市場運用に伴うリスクをできるだけ分散するための配慮、たとえば運用の仕方(パッシブ運用とアクティブ運用との割合)やポートフォリオ等について、政府が介入を行う、あるいは基準を設けるのが一般的である。わが国の場合「運用の基本方針」に示されたポートフォリオに従って、国内債権を中心に、その他国内外の株式等を一定程度組み入れた投資を行うことになっている。基本ポートフォリオは国内債権67%、国内株式11%、外国債券8%、外国株式9%、短期資金5%となっており、国内投資と国外投資の割合は、ほぼ8対2となっている。現在はこの目標に向けた移行ポートフォリオが設定されており、2005年度の場合、各々75%、8%、5%、6%、6%となっている。

カナダのCPPの場合、当初ポートフォリオでは8割が国内株式のパッシブ運用とされていた。その後パッシブ運用の制限はなくなり、政府保有の債権についても同理事会へと移行され、全体として自由度や運用額は増しているものの、依然として国外投資は全体の3割という上限がある。国外に目を向ける前に、国内で最良の投資機会を見つけていることがCPP投資理事会の基本方針である。つまりCPPの場合、QPPのように明確に社会的投資を目的として掲げてはいないが、やはり国内経済に配慮することが実際の積立金運用ではなさ

れているのである。

スウェーデンの場合、国外投資への制限はない。ただ資産の4割以上が為替リスクに晒されてはならないとされ、また3割は低リスク債券でなければならないとされている。新AP基金がスタートした2001年当時は債券7割、株式3割のポートフォリオであったが、各基金とも株式投資を増加しており、現在では5割から6割までが株式投資となっている。その中で国内株が占める割合は1~2割にすぎない。こうした状況に対して、与党社民党内には、AP基金が短期的な収益ばかりを求めて、スウェーデンの産業を破壊しているという批判の声がある。年金生活者は年金基金の収益だけでなく、スウェーデンに納税している企業に依存しているとの認識を、首相自らが示した。つまりスウェーデンにおいては、日本やカナダのように、国外投資への制限はないものの、やはり政府与党内には国内経済重視を期待する声が根強く存在する。

対照的に、ニュージーランドやアイルランドの場合は、事実として国内投資が小さいだけでなく、政府も明確に国内投資に対しては消極的姿勢を示している。理由としては、両国経済が小さく、リスク分散上はむしろ国外投資が望ましいと考えられているからである。ニュージーランドでは基金導入に際して、ニュージーランド経済への傾斜投資を求める声が野党ニュージーランド第一党だけでなく、連立与党アライアンスからもあがったが、結局経済規模が小さく、低成長である国内経済への投資は運用上不利であるという労働党の主張(財務省や経済専門家によってバックアップされた)が通り、資産の7割は国外に投資されることが期待されている。アイルランドの場合は、より極端であり、株式に向けられている8割のうち、国内資産は1%にも満たない。すなわち株式については、全額国外投資と考えてよい(ただし半分はユーロ圏内投資)。また国内では、自国国債の購入が禁じられている¹⁰⁾。

そのほか、巨額の積立金運用が市場や個々の企業に与える影響を考慮し、様々な規制が設けられているが、既に与えられた紙幅を大幅に超過して

いるので、これらの問題には立ち入らない。ここで確認しておきたいのは、以下の通りである。グローバル化や高齢化を背景に、近年年金積立金の運用への再評価が高まり、それは非市場型運用から市場運用への移行とパラレルなものであった。これは本人—代理人関係でいえば、市場メカニズムを導入することによってより本人の意向・利益を尊重する方向へ、そして結果として、年金運用のガバナメントからガバナンスへの移行と考えることができる。年金積立金の市場運用、ガバナンスには幾つもの問題があるが、本節では、それらのなかから情報公開や説明責任というガバナンス一般についてよく論じられる問題ではなく、年金運用に特有のガバナンスの問題について検討を加えた。

運用主体の政府からの独立性は様々であるが、独立性が高い機関はより純粋に収益性だけを追求していると短絡的に考えることはできない。資産保全、リスク分散、中立性など、様々な観点から、各国政府は通常かなり具体的な基準や規制を設けているからである。日本、カナダのように政策的に国内投資を重視する国々とニュージーランドやアイルランドのように国外投資を重視する国々との違いは、運用主体の独立性の相違から生じているわけではなく、明白に異なる国内市場規模から生じたものである。運用主体の独立性からみると、日本とカナダは対照的であるが、国内経済への投資に大きく傾斜している点では共通している。カナダは、日本ほど大きな経済をもつわけではないが、主要経済国の一つであることは間違いない。またカナダの場合、歴史的にアメリカ経済に吸収統合されることへの恐怖が根強く、これが国内投資重視の背景にあることは間違いない。

他方ニュージーランドやアイルランドといった小国では、為替リスク云々の前に国内市場が小さく、そこでの運用による収益が十分に期待できないという問題がある。アイルランドの場合、ユーロ圏に属するということが、国外投資上のリスクを小さくし、国外への投資を一層加速しているといえる。とはいえ、両国においても国内産業育成や公共インフラの整備・充実を図るべきであると

いう主張は存在する。とりわけニュージーランドの場合、そうした主張は政治的にかなり大きな勢力となっており、将来的に現在以上に国内投資重視に移行する可能性がないわけではない。

IV 結 び

本稿ではガヴァンメントからガヴァナンスへの問題関心の移行を政治学的観点から考察し、福祉国家の再編が、こうしたガヴァンメントからガヴァナンスへの移行過程として捉えられることを確認し、具体的には協同主義をめぐる理論的検討と年金積立金の自主運用の比較検討を行なった。分権や参加の契機を取り入れる協同主義と自主運用にみられる市場主義は一見対照的にみえるが、実は本人—代理人関係からみれば、両者には通底した問題意識が存在する。すなわち、本人の意向・利益をどれだけ代理人に実現させるメカニズムを創り出せるかということである。このように考えれば、社会サービスの分野で民主主義的手法を拡大することは理にかなうとしても、収益最大化をめざす年金積立金の市場運用を民主主義的に決定するのは非現実的であろう。とはいえ、後者の場合においても、他の政策との競合関係が生じた場合、さらにいえばリスク分散という経済的な配慮のなかにも、政治的な判断が働く。要するに、福祉国家のガヴァナンスにおいて、国家の役割は相対化されるとしても、依然として政治の役割・機能が中心課題として存在するといえる。

注

- 1) 福祉サービスの提供という観点から、ハーストの議論とパラレルに、より具体的かつ実証的に協同主義の問題を検討した著作として、Pestoff (1998) が注目される。
- 2) 以上協同主義に関する記述は、拙稿 (2004) に依拠している。
- 3) 各国の高齢化については、ボノーリ & 新川 (2004) を参照されたい。
- 4) 日本に関する記述は、厚生労働省のホームページによる。
- 5) グリーンピアの問題に止まらず、年金積立金の運用不正を扱った書として、岩瀬 (2003; 2004)、日本経済新聞社編 (2004) などがある。

- 6) カナダ財務省が 384 億ドル保有。なお最新の情報では、2005 年 6 月の段階で、CPP 積立金は 870 億ドルとほぼ倍増し、そのうち 249 億ドルが投資収益による (CPPIB 2005)
- 7) スウェーデンには、実は第 6, 7 基金が存在する (第 5 基金はない)。これらは第 1~4 基金と全く性格が異なり、資産額も遥かに小さい。第 6 基金は主に非上場企業への融資を目的としており、第 7 基金は、個人勘定 (プレミアム・リザーブ) を積極的に運用しないものたちのために設けられた。
- 8) とはいえ、QPP は過去 10 年間平均 9% を上回る利回りを実現しており、これは最高の利回りを実現しているオンタリオ教員年金プランの 11.6% を下回るものの、ケベック州の経済発展という目標を勘案した上でかなりの好成績を収めているといえる。
- 9) とりわけ環境倫理擁護に熱心なのは第 7 基金であり、スウェーデンが積極的に擁護する国際慣行 (人権、児童労働条約、様々な ILO 条約、国際的な環境条約や反収賄・汚職協定など) に違反し、国際裁判で有罪を下されたような企業には投資しないとしている。この基準に従って、AP7 は 2001 年には 27 社の株を売却しており、なかにはコカコーラ、GM、ITT、ネスル、シアーズ、テキサコ、ウォルマートなど、さらにスウェーデンの Esselte が含まれている。しかし同基金といえども、タバコ、ギャンブル、アルコールや武器生産を行う企業に投資している。というのは、これらの部門にはスウェーデン政府が利害を持っているので、これらの企業への投資を禁じれば、スウェーデン政府債を売却しなければならなくなる。
- 10) 本節の記述は、特に注記していない限り、カナダ、ケベック、スウェーデン、ニュージーランドについては Weaver (2004)、アイルランドについては 玉木 (2004) を主に参照し、その他以下のウェブサイトを補完的に利用した。
http://www.cppib.ca/index_en.html ;
<http://www.ap2.se/template/Page.aspx?id=406> ; http://www.apfond6.se/pdf/050331och1april_6ap04_eng.pdf ;
<http://www.finfacts.com/fincentre/irishpenfunds.htm> ; <http://www.treasury.govt.nz/release/super/default.asp>.

参考文献

- イグナティエフ、マイケル/添谷育志・金田耕一訳 (1999) 『ニーズ・オブ・ストレンジャーズ』、風行社。
- 今里香奈子 (2003) 「分権型福祉社会における自治体の連携・合併」武智秀之編著『福祉国家のガヴァナンス』、ミネルヴァ書房、177-206 頁。

- 岩瀬達哉 (2003) 『年金大崩壊』, 講談社。
- (2004) 『年金の悲劇』, 講談社。
- ウィーヴァー, R. ケント (2004) 「アメリカの公的年金改革—なぜ改革は実現しないのか—」新川/ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』, ミネルヴァ書房, 193-224 頁。
- 金田耕一 (2000) 『現代福祉国家と自由』, 新評論。
- 香山健一 (1978) 『英国病の教訓』, PHP 研究所。
- 新川敏光 (2002 a) 「福祉国家の世紀と階級政治」宮本太郎編著『福祉国家再編の政治』, ミネルヴァ書房, 39-77 頁。
- (2002 b) 「グローバル化は国家能力を減退させる?」『現代思想』12 月号。
- (2003) 「グローバル化の中の福祉国家」『季刊家計経済研究』第 59 号。
- (2004) 「福祉国家の危機と再編」齋藤純一編著『福祉国家/社会的連帯の理由』, ミネルヴァ書房, 13-53 頁。
- (2005) 『日本型福祉レジームの発展と変容』, ミネルヴァ書房。
- 新川敏光/ジュリアーノ・ボノーリ編著 (2004) 『年金改革の比較政治学』, ミネルヴァ書房。
- 杉田 敦 (1999) 「全体性・多元性・開放性」日本政治学会編『年報政治学 1999 : 20 世紀の政治学』, 岩波書店。
- 高橋万由美 (2003) 「多元的福祉と当事者選択の拡大」武智秀之編著『福祉国家のガバナンス』, ミネルヴァ書房, 207-236 頁。
- 玉木伸介 (2004) 『年金 2008 年問題』, 日本経済新聞社。
- 日本経済新聞社編 (2004) 『年金を問う』, 日本経済新聞社。
- 畠山弘文 (1989) 『官僚制支配の日常構造』, 三一書房。
- ハンチントン, S. M./M. クロジェ/綿貫讓治 (1976) 『民主主義の統治能力: その危機の検討』(綿貫讓治監訳), サイマル出版。
- ブキャナン, J. M./R. E. ワグナー (1979) 『赤字財政の政治経済学』(深沢 実/菊池威訳), 文真堂。
- ベラン, ダニエル & ジョン・マイルズ (2004) 「カナダの年金改革—変化のなかの均衡—」新川/ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』, ミネルヴァ書房, 225-252 頁。
- ブルース, モーリス/秋田成就訳 (1984) 『福祉国家への歩み』, 法政大学出版局。
- ボノーリ・ジュリアーノ & 新川敏光 (2004) 「西ヨーロッパ, 北米, 東アジアにおける高齢化と年金改革の論理」新川/ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』(新川敏光監訳), ミネルヴァ書房, 1-24 頁。
- Bader, Veit (2001) "Associative Democracy and the Incorporation of Minorities: Critical Remarks on Paul Hirst's Associative Democracy." In *Associative Democracy: the Real Third Way*, ed. Hirst and Bader.
- Carter, John, ed. (1998) *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three World of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press (岡沢憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』, ミネルヴァ書房, 20001)。
- Flynn, Rob (1997) "Quasi-Welfare, Associationalism and the Social Division of Citizenship." *Citizenship Studies* 1 (3): 335-350.
- Harvey, David (1990) *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell (吉原直樹訳『ポストモダン時代の条件』, 青木書店, 1999)。
- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy*. Cambridge: Polity.
- (1997) *From Statism to Pluralism*. London: UCL Press.
- Hirst, Paul and Veit Bader, eds. (2001) *Associative Democracy: The Real Third Way*. London: Frank Cass.
- Le Grand, (1990) *Quasi-Markets and Social Policy*. Bristol: SAUS.
- Marshall, T. H. (1992) *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- O'Sullivan, Noel (1993) "Political Integration, the Limited State, and the Philosophy of Postmodernism." *Political Studies* XLI: 21-42.
- Pestoff, Victor A. (1998) *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*. Aldershot: Ashgate. (藤田 曉男他訳『福祉社会と市民民主主義』, 日本経済評論社, 2000)。
- Petersen, Alan, et al. (1999) *Poststructuralism, Citizenship, and Social Policy*. New York: Routledge.
- Rodger, John (2000) *From a Welfare State to a Welfare Society: the Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*. London: Macmillan.
- Shumpeter, Joseph A. (1975) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Row (中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義 (新装版)』, 東洋経済新報社, 1995)。
- Squires, Peter (1990) *Anti-Social Policy: Welfare, Ideology and the Disciplinary State*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Taylor-Gooby, Peter (1994) "Postmodernism and Social Policy: A Great Leap Backwards?" *International Social Policy* 23 (3): 385-404.

Warren, Mark E. (2001) *Democracy and Association*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Weaver, R. Kent (2004) "Whose Money Is It Anyway? Governance and Social Investment in Collective Investment Funds." pp. 294-316 in M. Rein and W. Schmahl (eds.), *Rethinking the*

Welfare State. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Weber, Max (1946) *From Max Weber: Essays in Sociology* (translated and edited by H. H. Gerth and C. W. Mills). New York: Oxford University Press.

(しんかわ・としみつ 京都大学教授)