

政策研究者海外ネットワーク

Policy Researchers' & Analysts' Network
for Japan (PRAN-J)

ポリシー・アナリシス・レビュー

Policy Analysis Review

東京財団

The Tokyo Foundation

平成12年10月・October 2000

序

「政策分析レビュー (Policy Analysis Review, PAR)」は米アーバン・インスティテュート (The Urban Institute) / 政策研究者海外ネットワーク (PRAN-J) が東京財団と共同して1999年7月より2000年2月に実施した政策研究プロジェクトです。

激動する現在、日本の政策形成能力は残念ながら時代の要請するグローバルな視点と水準、国際競争力とを併せ持つものとなっていません。この根本には、「政策研究」「政策分析」という、民主的統治の基本的道具として適切な「政策の形成」が成熟しておらず、そのために不可欠である「政策分析 (ポリシー・アナリシス)」といわれる学際応用領域が、日本では専門分野として立ち遅れており、かつ今後の社会に必須とされる「ポリシー・アナリスト」が育ち、活躍する環境と条件がないことがあげられます。この問題に対処するためのひとつの鍵は、海外で各種政策研究に従事している研究者や実務家の力・人的資源の有効利用にあるといえるでしょう。

政策研究者海外ネットワーク (PRAN-J) は、こうした問題意識のもとに海外で活動を続ける日本人の政策研究者と世界の研究者との連携を深めつつ、その持つ情報・知識をネットワークするものです。

海外の大学・研究機関・シンクタンクで働く学者、大学院生、政策研究者や、国際機関や民間企業、公共機関、NGO、NPOで働く日本人研究者や実務家はここ10年から20年でその数は大幅に増え、そうした経験を踏まえて日本への新たな視点と提言を持つものが少なくありません。これまで殊に政策研究と政策形成に関わる知識・研究・提言などは、個別単発的に関連学会に発表される以外はいわば死蔵され、埋もれてきました。PARはこれらの政策分析と研究を伝え、日本の人々により幅広い政策の選択肢を示すことによって、21世紀日本の民主的統治の成長に貢献できるものと考えます。

2000年10月

政策研究者海外ネットワーク

上野 真城子

角南 篤

目次

序	1
目次	3
本論		
I.	なぜポリシー・アナリシス・レビューか 上野 真城子、角南 篤	5
II.	福祉改革の成功 上野 真城子	13
III.	アメリカにおける教育バウチャー（教育券）システムの評価と課題 渡邊 聡	19
IV.	米国都市部における教育問題とソーシャルワーク・アプローチ 森本 かおり、小林 和佳子	25
V.	アメリカの国防予算決定過程と議会の役割 渡部 恒雄	30
VI.	疫学－公衆衛生の中心をなる科学－の将来：求められるパラダイムシフト 青木 豊	35
VII.	先端科学技術の開発と特許制度を巡る政策論争 角南 篤	40
VIII.	移民国家と言語教育政策 住田 育子	46
IX.	TMDの日米技術協力にみる冷戦の遺制 池上 雅子	55
執筆者紹介	60

I. なぜポリシー・アナリシス・レビューか

上野 真城子 (アーバン・インスティテュート研究員)
角南 篤 (コロンビア大学大学院公共政策フェロー)

政策の成功

この7月4日のアメリカ建国記念日は明るさに満ちていた。アメリカ経済の好調とあわせてその1週間前にホワイトハウスは財政収支の今後10年間の黒字巾を前予測より大幅に上げて2.9兆ドルになると発表した。余剰を減税にむけるか医療改革かと性急な議論が始まり、まだ手にしていない紙の上の予測に楽観的過ぎるとの批判もあがっている。しかしここ10年のアメリカの財政策定プロセスにおける大きな構造改革の努力は、財政を統制できる、コントロール出来るものにしてきており、その上でこうした予測を可能にさせたという点で大きな意味を持っている。アメリカ人の好きな星条旗を模す花火を見つつ、アメリカの「政策の成功」(ポリシーサクセス)というアリス・リブリン女史の言葉が蘇ってきた。

先月アリス・リブリン女史は連邦準備局副議長を退任し、古巣であるブルッキングス研究所に戻った。議会予算局(CBO)を創設し管理予算局(OMB)長官を勤め、政策の形成と実施の両方に関与してきた彼女は、現在アメリカの最も高い評価を得る政策アナリストの一人である。2年前女史はAPPAM(Association for Public Policy Analysis and Management: 公共政策経営協会)の20周年総会の記念講演の際、アメリカ社会は確実に良き方向に向かっていること、残されている大きな課題はアメリカの人々の「公正: フェアネス」への疑問にどう応えていくかにあること、そして政策アナリシスと政策アナリストの重要性とAPPAMの果たした役割を称え、アメリカの「政策の成功: Policy Success」と結んだのである。

「アメリカン・ドリーム」の復活: 政策アナリストの視点

リブリンは1992年に「アメリカン・ドリーム」の復活を著わし、その中で1990年代初頭のアメリカ社会においてアメリカンドリーム、すなわち経済的将来への期待と民主的政治システムへの信頼ということ、これが崩れていることが最も問題であり、この解決には政府の財政赤字の削減、経済発展、貧困と公害の撲滅、生産性の向上を目指さなければならないことを示した。この目標の達成には経済の実績をあげることと同時に民主的政治システムを機能させなければならない、異なるレベルの政府間の機能、役割、責任分担の見直しが不可欠であるとした。グローバリゼーションの流れの中、国家間の相互依存性の高まりによって連邦政府の役割は確実に変化強化させる必要がある一方、国家運営上、より効果的な国内政策とその執行は州政府や地方政府によって担われる必要があり、連邦政府は拡大してきたその権限と責任を本来の民主主義にうたった地方自治に戻し州地方政府に委譲する事が必要である。

ことにアメリカの経済回復は州と地方の自立強化なしには有り得ない。地方の自立はトップダウンではなく、効率的な行政運営し、資源税金の有効利用に責任を持ち、地域の問題の解決をはかり、社会負担を軽減し、雇用を増大し、新産業を担う高質な労働力と次代の創造的人材の確保のために教育に投資することなど、地方自らのボトムアップの改革の作業が不可欠である。ことに教育では一つ一つの学校の運営改革は優れた教師と父兄、学校経営者の参加によって改革が可能となるように、犯罪、麻薬濫用、十代の妊娠出産などの解決、介護、ソーシャルサービス、住宅、コミュニティー開発、基幹設備整備などは本来地方が責任を持ち、その力と資源をもってしかやれないことである。連邦政府はこうした領域の事業を州政府に委譲し国家財政の健全化をはかる。一方、連邦政府は国防と外交に責任を持つこと、また交通通信、研究開発、河川空気汚染等の分野においては連邦から地方に向けた指導力を持つこと、また社会保険制度の維持継続に責任持つ。さらに健康医療保険は連邦政府の課題である。これらの議論の上、リブリンは 1990 年代のアメリカの主要な政策課題は生産性の向上、地方分権委譲、地方の徴税力の強化、健康医療財政、政府財政赤字の解消と予算の健全化にあり、それらを実施する行政システムを、民間企業の経営革新の経験を入れて効率化を図り、参加型民主主義によって再強化することで改革を押し進めることを示した [Rivlin,1992]。

「アメリカン・ドリーム」の復活」でリブリンが説いたことは、それまでのマクロの経済政策の転換を模索するのみではなく、人々が自らの生活、そしてそれを取り巻く政治・社会制度を自らの手で再構築出来るという感覚をよみがえらせることがアメリカにとって不可欠であり、政策はそれを目指さなければならないとした。ここ 10 年ほどの社会政策は、福祉と経済成長をつなげる政策、すなわち従来型の援助から自立向上へむけた「福祉卒業」と労働・雇用・居住のモビリティを高めてより機会平等を保障出来るか模索してきたといえる。この中でミクロな政策対応が重視され、研究においてもミクロ政策の影響の予測評価分析が多くなされ分析手法の開発が進められた。すでに 30 年近く前 1970 年代初め、当時の健康教育福祉省（HEW）の次官補として社会サービスの事業評価に携わったリブリン女史は、例えば教育バウチャー制度では子供の絶対的な達成度だけでなく経年的な発達変化など多元的評価基準が開発された上で導入を検討する必要のあることなどを指摘し、多くのミクロの経済社会問題の政策的対応においては、広範な社会実験の重要性と政府機関のアカウントビリティの必要性、そして総合的、客観的、科学的な政策研究と評価基準の研究の必要性を示している。

政策アナリシスの変遷：「月と貧困」問題の解決をめざして

米国における政策アナリシスは、従来の研究に科学的な分析手法を積極的に導入することで大きく拡大してきたといえる。その端緒は、ジョンソン政権のもとで行われた「偉大な社会：貧困との闘い」政策であった。当時、米国はソ連との宇宙競争に勝ち、科学に対する信頼も頂点に達しており、多岐にわたる国内外の政治問題をも科学の力で解決できるという一部楽観的な雰囲気にも包まれていた。加えて、これまでの自然科学の目まぐるしい発展に比べ、

社会的貢献度の見え難い社会科学に対する批判もあいまって、我々は月に人間を立たせることに成功したが、身近な貧困問題は未だ解決策すらないという「月と貧困」問題に答えるものとして、政策アナリシスに対する期待が膨らんだ。公民権問題も引き継いだジョンソン政権は「偉大な社会」政策を推進することで都市・貧困・人種を中心とした社会福祉問題の解決を目指したのである。「偉大な社会」政策を契機に、政策アナリストの育成を目指した大学院教育が著しい広がりを見せ、ミクロ経済学やオペレーションズリサーチなどを中心とした人間行動分析に徹底した、合理性を前提とするカリキュラムが積極的に取り入れられた。このような、経済学、統計学と政治学の融合は、結果的に公共選択学という新しい分野を生み出すに至ったのである。

現在のアメリカの高等教育機関に設立されている公共政策学部の背景には二つの流れがある。第一は 20 世紀初頭に公務に従事する人材の訓練を目指して創られた public administration schools の流れを汲むもの、第二は行政管理に加えて代替政策研究に焦点を当てた public affairs の流れである。1960 年代の終わりまでに政府による政策評価の積極的導入がエコノミストを中心とした政策アナリストの需要（政府の主要な政策決定部署にエコノミストが多数登用された）につながり、1970 年代の半ばまでに public policy としてのプログラムが繁栄し、この時点で public administration, public affairs という名前を public policy に変えた大学、そしてまた新しい課目構成をはかった大学をあわせ、多くの公共政策系大学と大学院 public policy schools が設立された。

しかし、その後、ベトナム戦争やエネルギー・環境問題といった非近代思潮のなかで、科学に対する信頼が失われ、「偉大な社会」は政策によって人間行動自体を変えることが難しいことを明らかにし、政策が当初の目標に沿った成果を出せないまま、特に連邦政府の権力拡大に懸念する勢力を中心に「失策」とされることになる。前述したリブリン女史と等しく「偉大な社会」を支えてきたブルッキングス研究所の C. シュルツも、60 年代後半から 70 年代にかけて政策アナリシスの問題点を指摘しているが、政策アナリシスへの期待は「偉大な社会」政策の明暗に左右され、80 年代薄れたと言える。

政策アナリシスに対する社会的期待の変化は 90 年代から現在の米国の政策アナリシスの性質と有り様を形作る契機になった。大きな問題を一挙に変革するよりも、解決の可能性のある小さな身近な問題に焦点を絞った漸進的な改革を目指す、現実的な問題意識が主流となりはじめた。また、それまで一人の政策決定者にフォーカスしたトップダウン方式による中央集権型のアプローチから、ボトムアップ方式による多様な価値体系を前提にした分析が重視されるようになった。同時に、公共選択中心で広がっていた「政策アナリシス」運動も、新たに政策評価や政策執行（インプリメンテーション）の研究に関心が移りはじめ、政策研究の体制も政策関連知識と情報の独占を促す中央集権的な体制から数々の競合する分散型の体制へ移行していった。現在の政策アナリシスはその結果、知識の独占化を弱める分散的傾向が強く、また「現場主義」に基づくフィールド重視と実務実践との関わりを重視した研究内容が中心的になっている。昨今の APPAM において多くの課題を提供している「新連邦主義の検証」は現在アーバン・インスティテュートが中心に行っている大規模な政策アナリシス

評価のプロジェクトで、複数の民間財団が 60 億円ほどを多年にわたってサポートするものだが、多くの政府機関やシンクタンク、大学研究機関の政策アナリストとアナリシスの蓄積を動員して「新連邦主義」の目指す小さな政府と地方分権委譲、具体的には個人責任と就業機会調和法（PRWORA）が国民の福祉、家族の福祉をどう変化させるのかを総括し評価し社会に問うものである。また APPAM の政策アナリシス理論・方法論研究部門では「政策アナリシスと民主主義」の問題、「分析手法に対する政治的価値選択の問題の内性化」（ポストポジティビストのQ方法論を巡る問題点など）などが積極的に取り上げられている。同時に、環境問題など自然科学の範疇で解決不可能な科学によって引き起こされた社会問題である「超科学問題（トランス・サイエンス・クエッション）」も、「偉大な社会」政策の失敗とあいまって科学に対する不信感を社会に蔓延させながら政策アナリシスにおいてもより現実的なアプローチへの転換を促す結果になった。今日、米国で政策アナリシスの盛んな分野である、公衆衛生／環境問題、社会保障／公共住宅制度、福祉・教育改革、科学技術などは、このような米国独自の歴史的背景によって形作られたものであるが、これらは従来の冷戦下で機能をしてきた集権的政治システムでは適切な対処の方法と代替が示せず、分散型政策研究が重要な意味を持つことになった。そしてこれらの政策領域において、可能な限りの情報と科学的論拠を基とした多元的政策アナリシスが、個別政策の評価と影響、そして政策相互の関連性などをある程度説明算定出来るものとしてきたといえる。このミクロの政策の影響と相互関連性を解く作業は留まるところのない政策アナリシスの課題である。

政策アナリストの必要

現在のアメリカ社会の特質として、多元的な適切な政策アナリシスが存在することが上げられるが、加えてそれらのアナリシスが改革に実際につながるためにそれを伝達する政策アナリストがいること、そして彼らによる政策リーダーシップの存在を見落とすことは出来ない。アーバン・インスティテュートの G. ピーターソンは、近年の財政と税制改革のパラダイム・シフトは、政策アナリシスが直接に政策を変えたというよりも、幾人かの強力な政策アナリストが、その各々が得た政策アナリシスの結果を、それぞれの対象とする「聴衆」に分かる言葉で、積極的な言論執筆活動を行い、世論を動かし政治過程に影響を及ぼしたことが非常に大きいと分析している。これは政策アナリシスはその本来の目的である「問題解決」を達成するため（学問の発展を目的とするのではなく）に、現実の統治：ガバナンスと政策執行に結び付けていく伝達者としての政策アナリストを必要とすることを示している。情報革新による伝達手段の変化はあるとしても優れた政策アナリストとそのリーダーシップの必要性はますます高くなるだろう。政策アナリシスが大学に代表される学問の府だけから生まれるものではなく、より多元的、分散的、独立的な政策分析研究組織と機構が必要であり、そうした環境があって政策アナリストが生みだされる（注1）。アメリカの政策の成功は、より適切性を持つ政策アナリシスが行われ、それが政策アナリストたちによって共通言語となって伝達され、政策の優先性を判断するよりよき情報とアイデアを提供出来るように成った

こと、それを可能にする社会システムとその過程に関わる人々の達成と成功であるといえるのではないだろうか。

リブリン女史は政策の成功をいった 2 年前の APPAM の総会の後で、我々に「日本に今必要なのはポリシーアナリシスです」と明言された。日本には今、政策アナリシスとアナリストが大量に必要とされていると思う。今回の政策研究者海外ネットワーク (PRAN-J) が東京財団の支援で行う「ポリシー・アナリシス・レビュー」はこのアメリカの特有な環境と歴史を視野に入れた「政策アナリシス」の動向を把握し伝える試みであり、日本に「政策の成功」をもたらす努力への一助としたい。

注 1. アメリカにおける政策アナリシスは様々な組織、機関においてなされている。これを産業と市場として概観したものが下図である。政策研究、評価、分析は社会の公共財であり、それは多様な場でなされる必要があると考えられてきたからである。そしてそれとともにこれらの機関間を人材が流動する。これを可能にする雇用制度と慣習がより有効な政策アナリシスと政策アナリストを産む環境としてあるといえるだろう。

アメリカにおける政策形成産業と市場

プロダクト：政策分析・評価

需要/供給者 政府機関	供給者 非政府機関	需要者 顧客/スポンサー
行政府 OMB Departments Agencies	非営利独立シンクタンク Brookings The Urban Institute Rand Corporation CSIS、AEI、IIE	民間財団 企業 市民
立法府 CRS GAO CBO	APPAM 大学/学界 公共政策系大学院 高等研究機関	顧客/需要層 メディア 政治家 市民 学者/研究者
	営利シンクタンク 企業コンサルタント Abt、Mathematica	

(上野：07/15/99)

<参考文献>

De Leon, Peter. [1997]. *Democracy and the Policy Sciences*. Albany, NY: SUNY Press.

Fischer, Frank and John Forester. eds. [1993]. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.

Forester, John. [1993]. *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. Albany, NY: SUNY Press.

Galster, George ed. [1996]. *Reality and Research: Social Science and U.S. Urban Policy since 1960*. Washington, D.C.: The Urban Institute.

Jenkins-Smith, Hank. [1990]. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Orlando, FL: Harcourt Brace & Company.

Lindblom, Charles E. and Edward Woodhouse [1993]. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Liner, E. Blaine, ed. [1980]. *A Decade of Devolution: Perspectives on State-local Relations*. Washington, D.C.: The Urban Institute.

Lynn Jr., L.E. [1999]. "A Place at the Table: Policy Analysis, Its Postpositive Critics and the Future of Practice," *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 18, no.3, 411-425.

Nelson, Richard R. [1977]. *The Moon and the Ghetto: An Essay on Public Policy Analysis*. New York: W.W. Norton.

Rivlin, Alice M. [1992]. *Reviving of the American Dream: the Economy, the States, and the Federal Government*. Washington, D.C.: The Brookings Institute.

Rivlin, Alice M. [1971]. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D.C.: The Brookings Institute.

Sawhill, Isabel V., ed. [1995]. *Welfare Reform: an Analysis of the Issues*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Schick, Allen. [1990]. *The Capacity to Budget*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Weimer, David L., ed. [1991]. *Policy Analysis and Economics: Developments, Tensions, Prospects*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.

Weiss, Carol H., ed. [1992]. *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Wildavsky, Aaron. [1987]. *Speaking Truth to Power*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Ⅱ. 福祉改革の成功

上野 真城子 (アーバン・インスティテュート研究員)

福祉改革の成功

アメリカで現在進行中の改革が二つある。ひとつが連邦政府業績成果法 (Federal Government Performance and Result Act of 1993, GPRA) による政府行政機関の機構改革であり、もうひとつが 1996 年の「個人責任と就業機会調和法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, PRWORA)」による福祉改革である。今回の連邦政府財政予算の黒字化健全化は経済の好況による税収増が大きいだが、これらの改革は、政府のアカウンタビリティを高め、財政のコントロールを可能にし、その中で国家の方針の変換が可能となり政策が機能することを示した点では、政府への信頼の回復を合わせて意味は大きい。

ことに福祉改革は近年の新連邦主義すなわち「小さな政府」と地方分権地方委譲 (デボルーション) の具体的な執行といえる。これは 60 年あまりになるアメリカの福祉行政における異なる政府間 (連邦、州、地方) の責任負担の体制を変え、また福祉受益に関する考え方を転換した国内政策の展開においても画期的なものである。1935 年以来 60 年余り福祉政策と事業は拡大し、1995 年時点において連邦の福祉負担は予算の 6 分の 1、約 2500 億ドルを占め、440 万世帯が給付資格世帯であった。これを 96 年法は、自立自助こそがアメリカの基本理念であり、福祉は「必要な者」に資金給付する援助ではなく、労働し就業する能力を付与するための援助であるとしたのである。そして家族や個人が自立のため雇用就業の機会を得られることとそれに必要な就業訓練や託児サービスなどは、州政府と地方政府が責任を持つものとした。主要な変革は 1935 年来の最も基本的な福祉政策である要扶養児童家族扶助制度 (AFDC) を破棄し、要家族臨時扶助制度 (TANF) に置き換え、多省庁が別々に行ってきた福祉関連事業を廃して一括補助金 (ブロックグラント) として、これを州に配分し州政府の自由裁量に任せた。また現金給付は受益者の生涯中、5 年を超えることは出来ないという年限を定めた。福祉に永久依存し、かつ何世代をも貧困サイクルの中に居続ける人口を減らすこと、分散した事業別の受益資格型給付制度から生じる連邦政府の福祉費用を削減し、地方政府に責任を委譲することが目指されたのである。

この福祉改革の実施で実際にケースロードは約半分に減り、そして実際に就業したものは 35% となった。そしてブロックグラントには総額 40 億ドルの残余があるとされている。

福祉改革は 3 年目においては成功を宣言している。この成功には州政府の連邦政府以前からの創造的改革努力が大きく影響し、かつ連邦政府の政治的リーダーシップがあったこと、経済好況と政策変更の効果がかみあったことである。しかし一方この改革が不況にあえば脆く頑強であるとはいえない。

現在福祉改革を通して新連邦主義の理念が地方自治と家族と子供たちの福祉安寧に長期具

体的にどう影響を及ぼすのかを追跡し、同時にこの改革の過程を助ける政策分析評価研究の大規模な試みが民間の資金と知を動員した進められている。この福祉改革は新連邦主義において国民のセーフティーネットがいかに築き得るのか、新連邦主義が貧困と福祉というアメリカ社会が長く解けずに葛藤してきた問題へ、政策分析にも新たな挑戦と地平を切り開くことになる。

新連邦主義と福祉改革

今回アメリカの経済成長は明らかに「ニューエコノミー」の産業力をはずみとした民間企業による市場経済の成長が大きいが、国家財政の健全化するなかで国家財政が管理コントロールの効くものとなってきたことが重要な要因を占める。これは国家財政予算の形成と決定過程がアカウンタビリティーを持ち、相当に根源的な財政構造改革が出来たことを意味し、国家財政が究極的に長期的な国家の在り方と目的の達成に有効に機能するものとしたということである。これを可能とした背景はひとつのマクロ政策ないしはミクロ政策の成功に起因するのではなく、多元的な政策のダイナミズムがある程度解明され理解されてきて、それらの政策が輻輳しつつ機能し効果をもたらしたことによるといえるだろう。いうまでもなくそれらはまだ全くの不完全なものであるが。

アメリカのここ十年の基本的な政策は財政赤字の解消を根本として、国内政策の重要性の認識の上に、政府の責任の限定とアカウンタビリティーの確保、財政負担軽減のための施策の見直しと機関の効率性の追求、連邦政府の福祉負担の軽減化、福祉の地方自治体への責任委譲分権、その過程での自治体能力の強化、就労を促進する福祉改革を進めて来た。

この流れを端的に示す法制は1993年の連邦政府業績成果法(Federal Government Performance and Result Act of 1993, GPRA)と1996年の個人責任と就業機会調和法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, PRWORA)である。

GPRAは政府のアカウンタビリティーの要求に対する政治的な対応でもあったが、その目的のひとつはことに財政予算のアカウンタビリティーを高めることにあり、それは予算コントロールの能力を高め、それまでのばらまき事業のアプローチを大きく変えることであった。財政予算は近代政府が機能する上での基本であり、政府の統治はこの財政予算をコントロールする能力に係っているにもかかわらず、1970年代から80年代には政府は財政赤字を食い止められず、赤字は膨大になった。かつ予算形成は猛烈に複雑化し不明瞭なものとなり、納税者である一般の市民と予算形成者との間のギャップが拡大しこれが一般の政府不信につながった原因でもある。政府の規模の縮小と財政赤字の解消に直接につながらずとも、政策過程の単純化と予算形成に透明性を与えることは総合的な問題解決に不可避のことと認識された。

1993年に副大統領の主導によるナショナルパフォーマンスレビュー委員会による政府機関の業績パフォーマンスを計る指標と評価手法の提言のもとに政府機関の効率化と機構の改革の原則が示されたのがGPRA法であり、これにおいて政府の主要な事業の成果が報告されることになった。

GPRA 法では 1997 年までに政府機関に戦略計画を提出することを課した。この戦略計画には(1)機関の使命の宣言、(2)機関としてそのすべての主要機能と副次的機能についてその長期の達成目標と目的を明らかにすること、(3)この目的目標地点の達成のために必要とされる戦略と資金資源を明示すること、(4) 長期の目的目標と年次の業績目標との関係を説明すること、(5) 戦略的目標の達成に顕著な影響を及ぼすであろう主要な要素や機関の行政域外の要因などを明示すること、(6)戦略目標値の設定や改正にどのように事業評価を使ったか、そして将来の評価の予定を明らかにすることが求められた。そして毎年各機関は 2 月の大統領予算教書のすぐ後に年次業績報告を提出することを義務づけた。

年次業績報告は(1)事業毎の達成業績のレベルを決めるため達成目標を設定すること、(2)それら目標は、オーソライズされてない限り、客観的、数量的そして測定可能なものとして表現すること、(3)運用手続き、スキル、技術、人材、情報、その他の目標達成に必要な資源リソースについての短い説明、(4)適切な成果、サービスのレベル、それぞれの活動の結果についての業績指標を設定すること、(5)この設置目標と実際の事業結果との比較の基盤を用意すること、(6)測定した値の正当性を確かめる手段を明らかにすること、が求められている。

初期の 1997 年には戦略計画が提出されたが全般に政府機関のこの法律への対応は鈍く、議会は法改正を加えて執行を強化している。1998 年の 2 月から 3 月には年次業績報告が出されたがこのうち 24 の機関について GAO（会計監査局）が詳細なレビューと評価を行っている。

副大統領ゴアの主導によるこの法において公務員が 350,000 人まで減少し 1370 億ドルがセーブされたと大統領府は発表している。現在政府は行政機関の「分かりやすい言葉づかい率先」運動をしてすべての政府の文書が常識的な平準な言葉でかかれることを要請している。副大統領のもとでさらには「政府再構築のための国家パートナーシップ」でよき顧客サービスが出来る改善を進めている。これらの流れは行政改革を、政府を統治を任せられ統治する者とし、国民を統治される者とした上での従来の統治の関係を根本的に問い直す契機を作っているといえよう。

福祉改革

個人責任と就業機会調和法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, PRWORA）、一般的には福祉改革として知られるものは州政府が実施してきた連邦政府の福祉事業をまとめて州に対する連邦政府の補助に上限を設定した連邦の一括補助金（ブロックグラント）制度に置き換えたものである。連邦政府による国のセーフティーネットを構成する事業の責任と負担を連邦から州政府に肩代わりさせることが地方分権委譲(デボルーション)の中心課題といえる。

主要な変革は 1935 年来の最も基本的な福祉政策である要扶養児童家族扶助制度（AFDC）を破棄し、要家族臨時扶助制度（TANF）に置き換え、多省庁が別々に行ってきた食料券（フードスタンプ）、医療、住宅手当、職業訓練等の個別事業を廃して一括補助金（ブロックグラント）として州に配分し、州政府はこれを自由裁量で使用することとした。また現金給付

は受益者の生涯中、5年を超えることは出来ないという年限を定めた。福祉に永久依存し、かつ何世代をも貧困サイクルの中に居続ける人口を減らすこと、分散した事業別の受益資格型給付制度から生じる連邦政府の福祉費用を削減し、地方政府に責任を委譲することが目指されたのである。今のところ連邦の福祉事業費は削減されなかったが元の法制の費用水準を維持しつつ重要な付随サービスを加えた。財政的貯蓄は制度運営をより厳しくすることによってもたらされている。この改革を通じて州地方政府の構造改革と財政管理能力の向上が図られてきた。

州はこれにより州独自に福祉事業を運用する融通性を持った。これにより古い法制事業のもとでの費用の水準を維持しつつ重要な付随サービスを加え、今のところブロックグラントに40億ドルの財政貯蓄を生んでいる。これは関連事業での受益資格を厳しくしたことで就業促進によってケースロードの減少によってもたらされている。

地方委譲と地方行政力の向上

この分権委譲の新しい動きは多くの政策形成者たちに非政府組織を地域地方での人的、経済的、社会的資源を造るにおいて大きな役割を果たしている。

このブロックグラントによって州地方政府の行政財政能力の向上、公共民間パートナーシップによる地方の経済回復などが輻輳複合して地方の自立力の強化がなされている。

この福祉改革の実施で実際にケースロードは1998年には880万人、300万世帯となり1994年から44%の減少を示した。法律では1998年に州は成人福祉受益者の30%が最低20時間働いていることを義務づけたが実際には35%が就労しており、ある州では55%が就労している。また財政的には合わせて40億ドルがコミュニティブロックグラントに残されて貯蓄になっている。

家族福祉への影響

この1996年夏のPRWORAの法制化から、州の法制の変化と福祉改革の行政経営手続きの変化、そしてことにそれらが子供と家族に及ぼす影響の変化を見極め検証することに対する強い関心が出てきた。1996年アーバン・インスティテュートはこの連邦政府から州への、健康医療、雇用、社会サービスにおける責任の漸次の移行について政策分析者の立場から緊急の疑問を挙げた。この移行の本質と範囲、州による政策選択肢の開発とその制約、この新しい統治制度のもとでの子供と家族、そして貧困層の対応などを評価していく必要が認識されたのである。これは政策遂行と同時に政策評価をしていくという、事前事後評価からさらに新しい評価の有り様が出てくるものといえよう。(注)

(注) 1996年アーバン・インスティテュートはこの福祉改革政策の分析の必要をみて、その30年の歴史でも最大の政策評価研究事業「新連邦主義の検証」をスタートさせた。6年にわたる多年研究で現在これを民間の12財団が、総額70億円規模の資金を提供することになっている。連邦政府の責任と

負担の軽減縮小、州政府、地方自治体の責任、負担の増大、特に国民の福祉を連邦政府から地方への分権委譲という、国内政策方針の大転換、この「新連邦主義」という政策の選択が具体的に家族と子供たちにどのような影響を与えるのか、この政策の変化を辿り、評価検証しようというものである。研究は全50州を一覧出来る、福祉データベースの作成、5万人を対象とする家族の経年調査、13州を例とする実際の福祉政策制度の変化のケーススタディーなどで構成され、この新連邦主義が実際に家族、コミュニティ、自治体にどのような変化をあたえるものであるかを明らかにする。このプロジェクトはアーバン・インスティテュート内に置かれるが、独立の助言委員会を持ち、外部からの人材、機関、政府機関、シンクタンクの参加を多面的に取り入れる。このデータベースはウェブサイト誰でも見ることが出来る、この評価事業はその研究の過程が同時に市民と自治体のこの政策への政策対応と政策形成に役立つことを目指している。この政策が取られる時点1996年でどの州においてもひとつとして同じ福祉ロードも事業もなかったし、各州で貧困層の生活水準も異なっていた。結果として膨大なデータが集められ比較可能にし州間を公正に扱う必要が出てきた。

この研究事業は既に900の変数を入れたデータベースが作られており、人口、経済その他の項目が入っている。ケーススタディーとして13州の健康医療政策と社会サービスが追跡され、1998年には最初のアメリカの家族の調査が完了している。1997年に行われた電話調査をもとにして45,000の子持ち家族の福祉の状況が浮き彫りにされた。調査は従来の福祉の判断の項目としての所得や医療保険の範囲といったことを越えて、親が子に何回ぐらい本を読んでやるか、親に精神衛生上の問題の兆候があるかなどが加えられている。

改革の理念と政策評価

福祉改革の実施の具体的契機は、財政危機であり、経済不況であり、加えて多くの社会不安と政治および政治不信にあった。必要に迫られたものであったが、この政策の基本となる改革の理念は一朝一夕につくられたものではない。1960年代の「貧困との闘い」以降の様々な社会政策実験事業と、それらの政策分析評価と論争の歴史が関わっていると見える。福祉理念の形成には国家が介入すべき問題と役割、政策の目的、目標の明瞭性が不可欠である。アメリカ社会は貧困研究を基幹として、様々な社会政策での評価と論争を続けてきた。実はこれが改革を可能にした非常に重要な要素である。政策分析や評価は政治に置き換わるものではないが困難な決定をする際に、ことに投じる資源から出来る限り多くを得るための決定を促がす、政治過程における必須のメカニズムといえる。

アメリカは1970年代にすでに貧困層低所得層のための住宅供給を、公共住宅建設型事業を減らし、世帯への所得補助に近い家賃補助バウチャー方式へと変換させている。この変換は建設型公共事業が引き起こす、事業運営での汚職、不正、非効率、そして配分結果の不平等、非公正などが政策研究において明らかにされたからである。70年代の家賃補助実験事業においては公正配分、公共財政への影響の短期長期的健全性、事業実施の容易性、影響効果、費用効率性、卒業可能性などが評価軸として開発適用された。それに付随してのミクロの政策の影響を測るシミュレーションモデルが多々開発されてきた。今回の福祉法の制定以前の議論検討において議会の公聴会での証人の数は600人を越えている。この中で政策分析研究がどれほどの有効性を持ち、役割を果たしたかについてはブルッキングス研究所のケント・ウィーバーが議論している。

福祉改革は3年目においては成功を宣言している。州政府の連邦政府以前からの創造的改

革努力が大きく影響し、かつ連邦政府の政治的リーダーシップがあったことを基盤に、経済好況とそして政策変更の効果がかみあったことである。

そして福祉改革が真に問われるのはこのセーフティーネットが不況においても機能するか、新連邦主義においてアメリカ社会が長く葛藤してきた貧困と福祉の問題を解けるのかであり、政策分析にも新たな挑戦をもたらしている。

<参考文献>

Steurle, C. Eugene, Edwawrd M. Gramlich, Hugh Heclo, and Demetra Smith Nighitingale., ed. [1999]. *Government We Deserve: Responsive democracy and changing expectations.* Washington, D. C. : The Urban Institute.

Galster, George, ed. [1996]. *Reality and Research: Social Science and U.S. Urban Policy since 1960.* Washington, D.C. : The Urban Institute.

Newman, Sandra J., ed. [1999]. *The Home Front: Implications of Welfare Reform for Housing Policy.* Washington, D.C. : the Urban Institute.

Liner, Blaine and Elisa Vinson. [1999]. *Will States Meet the Challenge? Governing-for Results and Accountability.* Washington, D.C. : The Urban Institute.

GAO.[1998]. *Reports on the Government Performance and Results Act.*
www.gao.gov/new.items/gpra.htm

Weaver, Kent. [1999]. *The Role of Policy Research in Welfare Reform Debates, 1993-1996.* mimeo.

Ⅲ. アメリカにおける教育バウチャー（教育券） システムの評価と課題

渡邊 聡 (American Institutes for Research 研究員)

Ⅳ

ミルトン・フリードマンが著書、*Capitalism and Freedom* の中でバウチャーの重要性を唱えてからおよそ 40 年、アメリカではそのアイディアは様々な形となって少しずつ現実性をおびたものとなりつつある。フリードマンの意図するバウチャーが教育政策の枠の中だけに制限されていたわけではないが、アメリカの特に大都市における公立校への苛立ちが教育バウチャー、つまり“教育券”の重要性を再浮上させている。

アメリカ内では、私立小中高校に比べ公立校に在学する生徒の能力が一般的に低いとされる考え方が定着している。しかし私立校の授業料は公立校のそれに比べはるかに高額であり、均等な教育機会が全ての所得層の家庭の児童に与えられているとは決して言えない。教育バウチャーは、このような所得差や社会層の違いからおこる教育機会の不平等を解決しようとする苦肉の策であり、各家族が公私立校を問わずに自由に教育投資の機会を追及できるマーケット・チョイスの観念にもとづいたシステムと言える。

しかしながらアメリカでの現在までにおける教育バウチャーに関する議論は、その効果の確かな証拠にもとづいたものではなく、学者、政策研究者、そして現場を支える教育者間の理論的、イデオロギー的な論争になっていると言わざるをえない。その根底にある問題はやはり連邦政府、あるいは州政府単位で教育バウチャーを実際に施行したケースが少ないということにある。こういった様々な理念やイデオロギーを中心とした議論の中で度々注目される数少ない教育バウチャーの実例の一つが、1990 年から 1995 年までウィスコンシン州、ミルウォーキーで試験的に行われたバウチャー・システム (Milwaukee Voucher Experiment) の導入である。公的資金を利用した教育バウチャーの対象とされたのは、世帯所得が貧困ラインの 1.75 倍以下の家庭の公立校に通う児童であり、これらの児童にミルウォーキー内にある私立校に通学する機会を与えたものである。この 5 年間に実際に教育バウチャーを支給されたのは、ミルウォーキー内の公立校在学者の 1.0~1.5% で、一年目のドロップアウト率（私立校から公立校に戻るケース）は 46% と高率ではあったが 5 年目には 28% にまで落ち着いた。ここではこのミルウォーキーのケースをもとにして、“理論”と“実例”の比較を行うことにする。

Ⅳ

教育バウチャーが抱える潜在的な問題の中で、様々な利害を唱えるグループが共通して関心を示す問題点は三点である。つまり、(1) 教育バウチャー・システムの効果、(2) バウチャー分配の均等性、そして (3) 現行システムとバウチャー・システムを採用した際のコ

スト差である。

これらの中で最も困難とされている問題は、(1)と(2)に挙げられる“バウチャー効果の測定方”と“分配の平等性”であろう。教育バウチャーの効果を正確なものさしで測定するためには、測定の対象となるべきそれぞれの生徒の能力、つまり公私立校に在学する児童、あるいは教育バウチャーを活用して公立校から私立校に転校した児童の能力や成績を正確に評価する必要がある。しかし、異なった生活環境の中で様々な目的や価値基準を持ったそれぞれの家庭が、均等な教育機会を与えるマーケット・システムにおいて全く同レベルの教育投資を追及するとは必ずしもいえない。つまり生徒の能力やテスト成績だけをもとにして、公私立校の教育内容やバウチャー・システムを評価するのは非常に困難なのである。なぜなら現行システムあるいはバウチャー・システムにおいて、公私立校に在学する生徒の能力を測定する過程には、既に“選択のバイアス”(セレクション・バイアス)が潜在すると考えるべきであるからである。言い換えれば、私立校の高額な授業料を支払う能力のある家庭、あるいは支払う努力をする家庭は、既に高価値を教育投資に付加しているわけであり、その子供たちもやはり前向きな姿勢で教育を受けるというわけである。その結果、教育レベルの高い親を持つ比較的裕福な家庭の子供たちは必然的に高いテスト成績をとる傾向が強い。

また親の教育レベルや所得の高い家庭は、そうでない家庭に比べ情報コストが低いという要素も考慮しなければいけない。教育や所得レベルの差が情報量を左右し、その下層部に属する家庭の親や児童が教育バウチャーに関する情報を得られにくいという問題を無視すれば、

(2)に挙げられた教育機会の不平等を悪化させる危険性があるからである。正確な情報を速く安く入手できる高所得、高教育レベルの家庭の子供達とそうでない子供達の能力のギャップは更にひろがる恐れがあるわけである。つまり生徒の能力や成績は様々な教育モードを選択した後にのみ観察される、既にバイアスを含んだ“結果”であり、正確に公私立校の比較評価を行うためには生徒の能力や成績からこれらの“見えざるバイアス”を濾過除去する必要があるのである。選択のバイアスを処理する問題は非常に困難であり常に研究者間で議論の対象となるが、今のところ解決策として用いられているのはインストルメンタル変数アプローチ (Heckman; 1997) といった統計学的な処理方が主流となっている。

選択のバイアスの問題を更に深く追及すると、2種類の“クリーム・スキミング(上澄み掬い)”が行われていることに気がつく。一つはバウチャーを利用する(あるいは利用しない)側による選択のバイアスである。これは前述したように、裕福な家庭は情報量やコストの違い、通学のための交通費にあてられる所得の割合、あるいは教育観念や単なる選択に対する慣れという点で、そうでない家庭より有利な立場にあるということである。もう一方で行われているクリーム・スキミングは、バウチャー利用者を入学させる学校側による選択のバイアスである。これは引き受け側である学校が生徒の能力や親の所得、教育レベル、あるいは居住地区といった要素で、入学者を選び好みする傾向があるということである。後者の“学校側によるスキミング”は、入学希望者からのランダムな選択を引き受け先である学校側に課することによってある程度は解決できるが、前者のスキミングは教育バウチャーを選択する(あるいは選択しない)側に必然的に存在する問題であり、これを取り除くのは非常に困

難なのである。

前述したミルウォーキーのケースをもとにした研究結果が度々注目されるが、やはり（２）に挙げられたバウチャー分配の均等性とバウチャー・システム導入後に生じた“セグリゲーション”が大きな問題とされている。数少ない教育バウチャー・システムの実例であるミルウォーキー・ケースが示唆するものは主に次の２点である。（１）教育バウチャーを実際に利用した家庭が、転校できる私立校を選択する際に最重要視した選択基準は、目標校に既在学する生徒の社会層であり、これは学校間の人種差あるいは所得差の広がり（セグリゲーション）を意味する。（２）また、こういった学校間の所得差や社会層の両極化は教育差の広がりにつながり、バウチャーによって生徒の能力や成績は更に不均等になる可能性があるという結果が出された。

この２種類のクリーム・スキミングの処理方と、スキミングの結果生じるセグリゲーションについてはまだまだ議論の余地がある。アメリカ内でもこの点に関しては、特に研究者と現場に携わる教育者、そしてコミュニティとの間において様々な議論がなされているが、まだ解決策といったものは出ていない。しかしこれは教育バウチャーを実施する上で必ず解決しなければいけない重要な問題点であり、また大きな課題でもある。これはまさにゼロサム問題であり、この政策に関係する研究者や利害者が全員合意できる均衡点を見つけるのは非常に困難であることは確かであろう。

【III】

経済学者や一般社会の関心が、教育バウチャーの効果だけではなくバウチャー・システムを採用した際のコスト問題にも集まっているのは当然であろう。教育バウチャーに関するコスト比較は、大きく分けて２種類のもので考えられる。それは、バウチャーを導入した際の公私立校のコスト比較と、バウチャー・システムを支える全体のインフラストラクチャーと現行システムのコスト比較である。これらの２種類の比較は、教育バウチャーの効率の測定や費用便益分析などの政策評価に不可欠なものと思われる。

これらのコストに関する研究結果も多く出されているが、まず公私立校のコスト比較の際に問題となるのは、コスト比較の尺度となる“生徒一人当たり費用”の適切度である。生徒一人当たりの費用は、教育問題の研究によく用いられるインストルメントではあるが、これを公私立校のコスト比較にそのまま使用することが果たして適切であるかどうか問題の焦点になる。例えばアメリカの公立高校では職業訓練的な内容の授業もあり、こういった授業にかかる生徒一人当たりのコストは通常の授業の２倍から５倍と言われているが、アメリカ内のほとんどの私立校のカリキュラムにはこういったコストの高い内容の授業は含まれていない。また公立校の一人当たり費用には通常、給食代やバス通学者にかかる学校側の費用が含まれているが、私立校の一人当たりの経費にはこういったコストは必ずしも含まれていない。あるいはアメリカでの私立校の授業料は小学校のそれを対象とするが、公立校による生徒一人当たり費用の計算にはコストの低い小学校から比較的成本の高い中高校までのすべての経費が含まれている。このように一見見落としがちな公私立校のシステムの違いが、教

育コストや効率を計算する上で公立校を私立校に比べ不利な立場にさせている。つまり現行システムあるいはバウチャー・システムにおいての公私立校の効率を、公平且つ正確に測定するしっかりとしたインストルメントと尺度がなければ、その効果に対する評価はかた落ち的なものとなってしまいう可能性がある。

実例としてミルウォーキーのケースでみられたのは、公立校の生徒一人当たりの経費はバウチャー利用者を入学させた私立校（バウチャー校）の約 2 倍であった。一見公立校の教育システムがコストのかかる非効率なものにとられがちであったが、その詳細を調べると、バウチャー校の費用に含まれていたのはコストの低い幼稚園から中学校までの児童を対象としたものであったのに対し、ミルウォーキーの公立校側の計算にはその他に比較的成本高な高校生の費用も含まれていた。また、ミルウォーキーの公立校に通う生徒一人当たりの経費には、身体障害を持つ生徒にかかる費用や給食代、交通費などが含まれていたのに対し、バウチャー校による計算にはこういった費用はまったく含まれていなかった。このミルウォーキーの例からも分かるように、現行システムあるいはバウチャー・システムにおける公私立校のコスト分析を公平に行うためには、そこに含まれる教育内容やサービスの違いを正確に知る必要があることは言うまでもない。

バウチャー・システムの土台となるインフラストラクチャーにかかる費用と現行システムを維持した際のコスト比較はかなり大掛かりなものとなる。なぜならバウチャーの効果や公平な機会分配の問題まで正確に管理するためには、州政府が学区単位ではなく各学校、あるいは各生徒にまで目を配らなければいけないからである。例えばカリフォルニア州が教育バウチャーを実施した場合、今まで 1,000 学区が管理の対象であったものが、実施後は 600 万人を超える生徒が州政府の管理の対象になると言われている。教育バウチャー・システムのもとで予想されるコストの詳しい分析や見積もりは、様々なバウチャー計画にもとづいた細かなケース・スタディやシミュレーションから計算されるのが望ましい。バウチャー・システムのコスト見積もりも幾つか出されており (Driver and Levin; 1996, 1997)、これらの見積もりは大きくわけて 4 分類される。(1) バウチャー・システムの維持とモニタリング、(2) 交通費用、(3) 情報コスト、そして (4) その他の問題にかかると予想されるコストの見積もりである。

(1) 教育バウチャー・システムはいくつかの理由で大掛かりな維持費とモニタリング・コストを要すると予想される。まずバウチャーを利用する生徒が、バウチャーを不当に使用していないか、承認されたバウチャー校に入学、転校しているかをモニターしなければいけない。そして学年別や身体障害の有無に応じて、バウチャーの必要額や必要なサービスを割り当てる必要があるだろう。また、バウチャーを受け取る学校が適切な基準を満たしているかをモニターし、それに応じた評価方や認可方を設定しなければいけない。これらに要する費用は莫大なものになると思われる。

(2) バウチャー・システムが実施された場合の交通費用は、現行システムのもとでのそれよりもはるかに高額になると予想される。その理由の一つとして、バウチャー・システムのもとで通学する生徒は自学区外のバウチャー校を選択するケースが多いということである。

現在アメリカの公立学校に通学する生徒の約 60%が学校によるバスサービスを利用しているといわれているが、バウチャー・システムのもとでその数は、公立、私立を含め約 80%にまで増加すると予想される。それに伴う通学用バスサービス費用は、現在よりおよそ 30%の増加が予想されており、生徒一人当たりの費用は、1992-93 年の 415 ドルから 1,500 ドルにまで跳ね上がると見積もられている。セントルイス内での居住地と学区の違いによるセグリゲーション防止の為に費やされている通学用バスサービスの費用は、年間生徒一人当たりおよそ 2,000 ドルといわれており、この額はまたミルウォーキーのケースで学区間を通学する生徒の為にバスサービスにかかった額とほぼ同じである。

(3) バウチャー対象年齢の児童を持つ家庭による、“十分な情報のもとでの選択”を重視する教育バウチャー・システムに不可欠なものは、やはり行き届いた情報である。かなり困難ではあるが、教育バウチャーの給付によって入学可能となるバウチャー校に関する情報が、全ての家庭に行き届くのが望ましい。マサチューセッツ州のあるプログラムの事例にもとづいたかなり控えめの見積もりでも、十分な情報に要する年間一人当たりのコストは 38 ドル、全米レベルにして約 18 億ドルと言われている。しかしこの額は、低所得層、マイノリティ、そして移民者の家庭にかかる費用をかなり低く見積もったものである。

(4) 教育バウチャーを手にする全ての児童が、スムーズに新しいバウチャー校で高い効果を示すとは限らない。何がしかの理由で別のバウチャー校に転校を望む生徒や、あるいは比較的水準が高く競争の激しいバウチャー校から強制的に退学させられるケースなども予想される。バウチャー利用者の 1%がこういった問題を抱えた場合のコストは約 18 億ドルと見積もられている。

アメリカ内での教育バウチャー・システムにかかると予想されるこれらのコストの総額はおよそ 730 億ドル、年間生徒一人当たり 1,500 ドル、つまり現行システムにおける公立校の費用の 25%増と考えられている。これらのコストの見積もりはかなり大ざっぱなものであり、細かな点でまだまだ吟味の余地があることは間違いないが、現行システムからバウチャー・システムへの移行にかかる費用は、前述した交通費用や情報コストを含めれば莫大な額になるのは確かである。

アメリカにおける教育バウチャー・システムに関する情報や知識はいまだ発展の段階にあり、限られたデータをもとにした研究結果や様々な理論にもとづいた論争が数多く出てはいるものの、未だに研究者も含んだ全ての関係者が同時にコンセンサスを得られる段階には達していない。乗り越えなければいけない問題点はいまだ数多くあるが、教育バウチャー・システムの意図するものはまさに子供たちへの均等な教育投資の機会であり、またそれに伴う公平な選択にもとづいた社会作りなのである。ここで挙げられた選択やコスト問題といったバウチャー・システムが持つ様々な問題点を解決することがその第一歩なのではないだろうか。

<参考文献>

Boaz, David and R. Morris Barrett (1996), "What Would a School Voucher Buy? The Real Cost of Private Schools," *Cato Briefing Paper No.25*, (Washington, DC: The Cato Institute).

Cookson, Peter W. Jr. (1994), *School Choice: The Struggle for the Soul of American Education*, (New Haven, CT: Yale University Press).

Friedman, Milton (1962), "The Role of Government in Education" in Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press).

Heckman, James (1997), "Instrumental Variables: A Study of Implicit Behavioral Assumptions Used in Making Program Evaluations," *Journal of Human Resources*, XXXII, pp. 441-462.

Hoxby, Caroline Minter (1996), "The Effects of Private School Vouchers on Schools and Students," in Helen F. Ladd (ed.), *Holding Schools Accountable* (Washington, DC: The Brookings Institution)

Levin, Henry M. (1998), "Education Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.17, No.3, pp.373-392.

IV. 米国都市部における教育問題と ソーシャルワーク・アプローチ

森友 かおり (Graham-Windham Beacon TIES、

シニア・ソーシャルワーカー)

小林 和佳子 (コロンビア大学ソーシャル・ワーク学部)

はじめに

現在米国で、数々の社会福祉、都市、教育問題に重要な解決方法の一つとして広く浸透しているソーシャルワークとは一体何なのか。実際にソーシャルワークに携わっている人たちが作る全米最大のソーシャルワーカー組織、NASW (National Association of Social Workers)の倫理要綱は、ソーシャルワーカーは、“とくに社会的に弱い立場にある人、差別を受けている人びとに注意を払いながら、全ての人の基本的ニーズを満たし、人間としての幸福の追求の手助けをすること”を目指すべきであると謳っている。この抽象的な定義が示唆するように、米国のソーシャルワーカーの業務は非常に多岐に亘っている。例えば、政府関連機関では福祉政策立案に関わり、病院においては退院患者のケアの手配を代行する。また学校ではカウンセリングを行い、非営利団体 (NPO) では効果的な福祉プログラムを設計・運営するという具合である。本文では米国でソーシャルワークと呼ばれる問題解決手法がどのような専門的技術を持ち、またどのような役割において社会で機能しているのかをその歴史的背景を踏まえた上で、実際の業務に基づいて考察していこうと思う。とくに、例としてスクールソーシャルワーカーを取り上げることで、日本の教育現場へのソーシャルワーク制度導入のヒントも提供できればと考える。

ソーシャルワークの歴史的背景

米国におけるソーシャルワークは、産業革命後に南・東欧から大量に移民が流入したことによって都市部を中心に広がった大規模な貧困に対し宗教関係者が連帯して救済活動にあたったことから始まった。つづく 1900 年代初頭にソーシャルワーカーの祖のひとりであるジェーン・アダムスが、特定の宗教的価値観・道徳感に人々を同化させることで問題を解決しようとしていた従来の運動に異を唱え、抜本的な社会改革の重要性を説いたことから、ソーシャルワークは単なる慈善活動の域を脱することになった。「ソーシャルワーク」という言葉が定着したのもこの頃である。

このように元来米国においてソーシャルワークは、貧困層を富裕層が援助するという利他的な発想に端を発する職業で、その職務内容を社会改革にこだわる限りそこには階級差の存

在を前提とするという一種の自己矛盾が生じてきていた。そうした中、ソーシャルワークの「職業」としての社会的認知度が高まったのは、1920年代、ワーカー達がフロイト派から派生した心理療法を身につけ科学的なスキルとして料金をとってカウンセリングを始めてからである。これら臨床派の働きの結果、クライアントの階層が貧困層にとどまらず中産階級以上をも含むことになった。即ち、ソーシャルワークが取り組むべきはひとりの貧困のみではなく、老人・子供・有色人種・障害者・同性愛者・家庭内暴力の被害者など全ての社会的弱者であるという概念を実現することとなった。現在では、ソーシャルワークは社会改革と個人の救済との両方を視野にいれつつ一つの確立されたアプローチを用いる専門家として社会的弱者の援助救済に取り組むべきであるという見解が定着している。

同じく1920年代に確立されたソーシャルワークのもうひとつの重要な柱が、リサーチ分野である。あくまでも「個人の感じ方」を焦点に据えた、ソーシャルワーク的観点からのリサーチ理論・手法は現在でも大小様々なプログラムや政策評価に広く活用され、米国の福祉政策策定の現場では度々ソーシャルワーク的アプローチが導入されている。社会改革というマクロの視点と、心理療法を軸とした個人救済のテクニックという組み合わせは、職業としてユニークなものに見えるが、多様化・複雑化する今日の社会福祉問題に対応するにあたっては、調整・仲介・連携などのプロセスをその業務の特質とするソーシャルワークの活用は行政と臨床のいわば隙間を埋める意味で有用なものである。

ソーシャルワークの専門性：実践重視のアプローチ

上述のような活動を行うための技術及び資格を得るための米国の大学院でのソーシャルワーク教育の柱は、1. 臨床、2. 社会政策、3. リサーチである。例えば、都市問題を多数抱えるニューヨークのコロンビア大学大学院ではまずこの3科目を基礎的知識としてカリキュラムの中心においており、その他、臨床学習の継続と非営利団体（NPO）などの経営サイドのノウハウ習得の何れかを選択するシステムになっている。また、通常のカリキュラムと並行して初年度より課せられる病院・学校・公共施設などの現場での週3日の実習は、有資格者による綿密な監督・指導のもとでの臨床経験に主眼をおいたプログラムとなっている。ソーシャルワークはその手法に関わらず実践の学問である。めまぐるしく変わる社会環境に機敏に対応するばかりでなく、問題を先取りして予防・解決・改善にあたる人材を育てるには、早くからこうした実地の訓練が必須であると思われる。

米国都市部の教育現場におけるソーシャルワーク・アプローチ：「サイコソーシャル・アセスメント」の重要性

米国が常に抱える深刻な問題のひとつに教育問題がある。その大きな特徴は一言で言うと不平等性にあるといえる。地方自治主義を重んずる米国では教育予算の半分を各学区の税金で負担することになっているため、地区の財政状況の差がそのまま公立校の教育レベルに反

映してしまう。その結果、郊外の富裕な地域の学校ではコンピューターなど先端の設備を備えている一方、主に都市部の貧困層中心の地域の生徒は古い校舎での劣悪な教育環境を強いられる状況が起きる。さらに、こうした貧困地域の子供達をとりまく社会環境も良好なものとはいえない。都市部に特徴的な大きな問題のひとつがホームレス世帯の子供達である。1992年の調べでは、ニューヨーク市内の約 6,000 世帯のホームレスの家族に属する子供が 10,000 人以上おり、うち 8,000 人は 6 歳以下であった。親達は住居や定職を探すのに忙しく、十分に子供達と接し育成することが難しい。家庭内暴力、幼児虐待、薬物濫用の割合も高く、子供達は精神的に不安定な生活を強いられ、集中力を欠いて多動症や学習障害が多くなる。その結果、ホームレスの子供達では一般の子供達に比べて留年率が 9 倍、退学率が 4 倍にのぼる。学校へ行かなくなった子供達は組織犯罪に関わるようになり、地域の治安は悪化し、在学している子供達にも悪影響を与える。このように複雑かつ困難な状況にある子供達を指導するにあたっては、教師などの教育者だけではカバーしきれない部分も多い。そこで、包括的なサポートを与えるのがスクールソーシャルワーカーの役目なのである。

ソーシャルワーク介入の第一歩として、クライアントである子供の現状についての初期調査、サイコソシアルアセスメントを行う。「サイコソシアル」という名が示すとおり、子供を観察し、面談して話を聴き、当人の心理的精神的状况を把握すると同時に家族・教師とも面談する。さらに過去・現在の生活状況、学校での様子、親子親戚関係、家族の健康状態などを社会的見地から査定する。ソーシャルワークのアセスメント手法や役割は臨床心理士や学校カウンセラーのそれとは異なっている。臨床心理士やカウンセラーは一般に個人の発達レベルや性格の特性あるいは特定の対人関係等に焦点をあててアセスメントするのに対し、ソーシャルワークのアプローチは個人の特性をできる限り環境全体との関わりの中で理解しようとする。このように問題が発生し、その状態が持続している状況を把握するためには、上記に述べたような子供を取り巻く家庭環境、学校環境などの情報が必要不可欠なのである。アセスメントには、ジェノグラム（家系図）やエコマップ（生態系図）などといわれるグラフ系図などが重要な役割を果たす。これは、クライアントと共に複雑な問題を単純化し、その根源を探すのに利用される。このグラフ系図が特に重要性を示すのは子供の問題が過去にも家族・親戚間で生じていたことが容易に明確になることである。子供の問題は過去にその親の問題であったことが多い場合がある。一例をあげれば、性的虐待は過去に自らも性的虐待を受けた経験を持つ親が我が子にも虐待を繰り返すというパターンが多いのである。アセスメントに伴い、何を一番の問題とし何を解決したいのかをクライアント及び子供の場合はその家族の主観に基づいて明確な目標を定めさせる。ここで重要なのは家族の主観に適った目標であるために、ソーシャルワークのアプローチとしてワーカーはスーパーバイザーや同僚とケースレビューを行いアセスメントにより客観性を持たせることである。目標設定にあたってはソーシャルワーカーは家族の話し合いを促進するだけの役を担う。

つぎに、その目標に合致する具体的な解決策を探る。例えば子供にセラピーが必要な場合、どこでどの程度のセラピーが必要なのかをソーシャルワーカーが話し合いから判断し、適切なセラピーを提供している病院や機関などに問い合わせたり、初診の日程を決めたりする。

上述のように低所得者またはホームレスの家族の中には親が親としての機能を果たせない場合も多い。子供達だけでなくアルコール依存症や薬物濫用の親に対する支援も重要な活動の一部である。ここでは、ソーシャルワーカーが持つ(人的)資源動員のスキル、つまりコミュニティ内の営利・非営利組織によるリハビリグループやサポートグループの仕組みの理解とその効果的な利用が要求される。このように問題が生じている状況の中で子供を捉え、同時に周囲の家庭・学校環境を構成する人々の視点を取り入れるという手法、また関係者の共通認識を深めながらアセスメントと具体的な支援を進めていく手法はソーシャルワーク固有の問題解決へのアプローチであろう。

同時に、子供の置かれている状況についてソーシャルワーカーが客観的に観察した結果、問題の予防目的も含め効果的に直接介入することも時には必要である。例えばいじめが原因の不登校生徒のサポートのために、いじめられている子供と加害者を集めてグループカウンセリングなどを行う。ホームレスの子供が不衛生などを理由にいじめられることも多いので、全校生徒に対してホームレスをめぐる社会状況について教育する場合もある。また、子供の親が突然亡くなるなどの突発的な非常事態に際し短期的なカウンセリングを提供するなど回復的な介入も行う。これらは、ソーシャルワーカーの備える心理療法のスキル活用の例である。

加えて学校の周りの環境を改善する社会改革的活動も不可欠である。子供達が安心して登校できる環境を作ったり、公園や児童会館を増加させるために州政府に対して要請するなどソーシャルワーカーの活動のひとつである。このため多くのソーシャルワーカーは、陳情書の書き方や公的資金の要請の仕方などの具体的なトレーニングも積んでいる。

このように現場に制度として浸透し、活用されている米国のスクールソーシャルワークであるが、その活動の意図するところが他の学校関係者とかみ合わないことも起こる。特に子供の問題行動や非行など火急的と見える問題には教師や学校専属のカウンセラーは子供個人に集中して対応することをより有効と考える場合が多く、しかもソーシャルワーカーは学校の委託を受けて活動することが前提となっているために政治的な力関係にその活動を阻害されたり、軌道修正を余儀なくされることもある。一方、現場においてもソーシャルワークの方法論自体に問題がないともいえない。例えば多角的アプローチをねらいに対象とする個人を取り巻く環境を出来るだけ広範囲にカバーしようとするサイコソーシャルアセスメントは時間的に負担が大きく、また、それに基づいたソーシャルワーカーの対応は時に焦点を欠いたものになる危険性もある。

日本におけるスクールソーシャルワーク制度導入への期待

日本における近年の学級崩壊などは、教育現場または直接問題を起こす子供のための個人的問題ではなく、子供達の家庭環境を始めとして更に広い意味での生活環境の問題としても捉えられよう。最近注目されているスクールカウンセラー制度は、学校の閉鎖性に一石を投じ教育現場に教師以外の教育専門家を導入するという概念が受け入れられつつあるという点に

においても大きな意味のあることと思われる。しかし、臨床心理士によるカウンセリングはあくまでも個人の病理性に焦点を当てたアプローチとならざるを得ず、子供の心の問題を解決するかに思われるが、もとの環境に戻れば問題が再発する場合も多い。

冒頭に述べたとおり、ソーシャルワークの究極のゴールは個人の幸福の追求であり、個人がその成果を主観的・客観的に実感できなければ意味を見出さないところに特徴がある。この目標を達成しながら問題を解決しようとするとき、個人及び個人を取り巻く環境との交流のありかたという視点から問題を捉え、できるだけ多面的かつ一貫した働きかけをしようとするのがソーシャルワーク的アプローチである。例えば家庭と学校、更に地域などの各々の立場の仲介や調整役をも担うことで、究極的にはクライアント（子供）の救済を目的としつつも、多角的に問題解決を図ることができるのである。日本において文部省の管轄領域である教育の現場に厚生省からの福祉サービスであるソーシャルワークを導入するにあたっては現行のいわゆる縦割り行政などの壁はあるものの、米国のみならず欧州諸国、香港・韓国など世界中でスクールソーシャルワーク制度が取り入れられていることをみても、十分検討に値するものではないだろうか。

<参考文献>

Abramovitz, M. (1998). "Social work and social reform: An arena of struggle," *Social Work* 43 (6), 519-526.

Fauri, D.P. (1988). "Applying historical themes of the profession in the foundation curriculum," *Journal of teaching in social work*, 2(1), 17-31.

Lundblad, K. S. (1995). "Jane Addams, and Social Reform: A Role model for the 1990s," *Social work*, 40(5), 661-669.

Potocky, M. (1997). "Multicultural social work in the United States: a review and critique," *International social work*, 40(3), 315-326.

半羽 利美佳 「米国における学校教育とソーシャルワークの相互共存」『国際社会福祉情報』（京都国際社会福祉協力会）1998年、第22号、p. 6-14.

山下 英三郎 「学校を基盤としたソーシャルワークの可能性について」『国際社会福祉情報』（京都国際社会福祉協力会）1998年、第22号、p. 50-58.

V. アメリカの国防予算決定過程と議会の役割

渡部 恒雄（CSIS 戦略国際問題研究所研究員）

アメリカの連邦政府予算の 25%前後を占める国防予算（2000 年度の予算は 2,680 億ドル）は、良くも悪くも、アメリカという軍事大国の象徴である。そして、その複雑な予算決定過程への議会の関与は、民主大国としてのアカウンタビリティー（説明責任）確保のための、様々な政治的取り組みの結果ともいえる。このレポートでは、アメリカにおける国防予算策定過程の中で、国民へのアカウンタビリティーを確保するために、どのように議会が関与しているかを概観してみたいと思う。

1970 年代における国防予算の透明性へ向けての議会改革

現在、国防予算におけるアメリカの議会の役割は、様々な制約はあるものの、以前に比べて予算過程への関与をより強めている。その大きな節目は、1970 年代のベトナム戦争の敗北であった。ベトナム戦争以前は、議会の国防予算に対する役割は福祉政策への配分やロビイング（陳情）の要請を個々のプログラムに盛り込むという形でのみ機能しており、議会が政策合理性の観点から、全体の予算案を考慮するという態度はほとんど見られなかった。例えば、ベトナム戦争中は軍と国防省のロビイングは、議会への追加軍事支出をおおむね認めさせることに成功していた。¹つまり、それまでは議会は国防予算に関して国民に十分な説明責任を果たしてこなかったと言える。国防予算における議会への制約としては、1) 軍・行政府における軍事機密保持の壁 2) 専門的な知識の欠如 3) 委員会における力の分散化、4) 議員の地元利害の優先、などが指摘されている。²

ところが、ベトナム戦争の敗北の経験は、大統領と国防省に対する国民の信頼の低下をまねき、議会のアカウンタビリティー（説明責任）への期待が高まった。特にベトナム戦争における行政府の政策分析と評価の誤りが明確であったにも関わらず、議会が代案をだせなかった反省から、議会はその後能力向上とスタッフの拡充に向かうことになった。³一つの大きな動きは 1974 年に成立する情報公開法(Freedom of Information Act)であり、これにより、政府から議会への国防計画への情報が増加した。⁴また、1974 年には、議会の行政府の予算プロセスへの関与を強めるために、議会予算統制法（Congressional Budget & Impoundment Act）を成立させた。これにより、上下両院に予算委員会(Budget Committee)を設置し、それまで歳入源

¹ Cox, Andrew & Kirby, Stephen Congress, Parliament and Defence London: Macmillan 1986, p291.

² Laurance, Edward J. "Changing Role of Congress in Policy Making" Journal of Conflict Resolution, June 1976, pp 216-217.、花井等・木村卓司「アメリカの国家安全保障政策・決定プロセスの政治学」原書房 1993 年 p247.

³ Frank, Thomas M.& Weisband, Edward Foreign Policy by Congress Oxford: Oxford University Press, 1979 pp 227-8.、花井・木村 前掲書 p248.

⁴ Cox, Andrew & Kirby, Stephen op.cit., p290.

は上院の財政委員会(Finance Committee)と下院の歳入委員会(Ways and Means Committee)で、歳出は両院の歳出委員会(Appropriation Committee)でそれぞれ審議されるというように、分散化によりひきおこされていた歳入と歳出をめぐる問題点が解消され、歳出における優先順位を決定する機能をもたせた。優先順位の決定のためには、より専門的な知識が必要となるため、議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO) を設置して、専門的な分析に基づき優先順位の提言を行うことになった。また、この議会予算統制法は議会に所属する会計検査院 (General Accounting Office, GAO) の政策評価機能を強化して特定の分野で予算やプログラムに関係した情報を提出し、議会の委員会を補佐する役目を与えている。⁵ 1921年に設置され長い歴史と実績を持つ会計検査院は、とりわけ国防予算を執行する際の会計検査に大きな役割を果たしており、1979年度には、5,074人のスタッフの内、1,200人が国防予算の会計検査に関わったとされている。⁶

1970年代における議会の関与の目覚ましい増加を示す数字がある。1969年には、議会は国防省に36の報告書を提出させ、18の指示を出し、法案の64の条項を修正したにすぎなかったが、1985年には、676の報告書を提出させ、184の指示を出し、277の修正を行っている。⁷

国防予算ができるまで

アメリカの防衛予算策定における最も重要な役割を果たしている主要機関は、大統領府と国防省と議会の三つである。国防予算の策定は、会計年度が始まる10月から12月にかけて行政府内で準備され、1月から7月にかけて議会で審議され、翌年の10月から予算が執行される。ただし、行政府内での予算の準備は会計年度が始まる21ヶ月前、つまり2年前の8月から始まっている。⁸ 行政府内での準備期間においては、大統領府の中の予算管理局 (Office of Management and Budget, OMB) が、会計年度前年の7月に予算準備の正式開始に先立ち、行政府の関係機関より予算要求を受ける。大統領は、このOMBおよび各省庁の長官、財務省、経済諮問委員会 (Council of Economic Advisor) から予算策定の助言を受けて予算案を決定する。⁹ この予算案が議会で審議され、大統領が有する限定的な拒否権の関門を通して予算が成立する。

[軍と行政府のプロセス]

まず行政府の予算準備期間のなかで最も重要な役割を果たしているのが、国防総省内での予算策定プロセスである。これは1961年にマクナマラ国防長官が導入した任務別計画制度 (Planning Programming and Budgeting System、以下PPBS) という三段階からなる比較的定型

⁵ Ibid. p16.

⁶ Ibid.p20. GAO, Summaries of Conclusions and Recommendations on Department of Defense Washington,; GAO, OISS-80-01, 21 Jan. 1980.

⁷ Lindsay, James M. "Congress and Defense Policy" in Hays, Peter, Vallance, Brenda J. and Van Tassel, Alan R. eds. American Defense Policy. Seventh Edition, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997 p82.

⁸ Foelder, Robert E. A Defense Budget Primer Congressional Research Service Report No. 85-85 F 1985, p29.

⁹ Cox, Andrew & Kirby, Stephen op.cit., p45.

化されたプロセスとなっていて理解しやすいため、大枠として紹介する¹⁰（ただし、アメリカのすべての行政過程にいえることであるが、政権の性格や国防長官と大統領府のパワーバランスなどから必ずしもこの定型にしたがうとは限らない¹¹）。

第一の Planning（計画立案）段階では、国防長官が統合参謀本部（Joint Chiefs of Staff, 以下 JCS）との協議を通じて、国防ガイダンス（Defense Guidance）の草案をまとめる。この段階でアメリカに対する軍事的脅威を評価し、それを基に防衛政策と戦略を策定し、それを達成するための軍備を査定してそのための予算要求額を算出する。¹² これが、会計年度の2年前の8月から翌1月にかけて行われる。第二の Programming（プログラム化）段階では、国防長官室が、第一段階で出された国防指針に基づき、与えられた予算の制限の中で、軍の要求する装備を具体的に算出しプログラム化していく。陸軍省、海軍省、空軍省は、5ヶ年計画に基づく具体的な装備のリストを作成し、それを計画目標メモランダム（Program Objective Memoranda, POMs）として、国防長官室の国防財源評議委員会（Defense Resources Board, DRB）に提出し、承認されれば、計画決定メモランダム（Program Decision Memoranda, PDMs）となる。第三の Budgeting（予算化）段階は7月から翌年の1月初旬、議会に予算案を提出する直前まで行われる。ここで、プログラムに必要な予算が算出され、予算管理局（OMB）からのデータであるインフレ率を修正し、このデータは議会の要求するフォーマットとして国防長官の承認を得て大統領に送られる。大統領と大統領府内の予算管理局(OMB)は、他の省庁から送られた予算案、経済諮問委員会の助言とともに全体の予算案を考慮して修正し、予算教書として議会に提出する。¹³

[議会のプロセス]

1月から7月にかけて、議会は大統領が提出した予算教書を検討することになる。ここでは議会での審議プロセスを1974年に成立した議会予算統制法（Congressional Budget & Impoundment Act）に基づく形の定型で紹介する。1974年以降、特に80年代の議会の国防予算プロセスへの関与の増加の結果、ここで紹介する定型化したプロセスでは議会の審議が終了できなくなってしまったため、近年になるほどスケジュールは遅くなる傾向にある。¹⁴ また、アメリカでは、国防予算に限らず一般に、政策立法の授權法案（authorization bill）に加えて、歳出法案（appropriation bill）が成立してはじめて支出が可能になる。支出を伴う政策立法に財政的支出が常に含まれている日本の立法とは、根本的に違っている。¹⁵

議会でのステップは、1) 第一次共同決議（The First Concurrent Budget Resolution）、2) 授權法案審議（Authorization Process）、3) 歳出法案審議（Appropriation Process）、4) 第二次共同決議（The Second Concurrent Budget Resolution）の4段階に分けられる。まず1月に大統領の予

¹⁰ マクナマラの PPBS の導入と失敗、その公共政策学への影響については、薬師寺泰蔵「公共政策」現代政治学叢書 10 東京大学出版会 1989 年（166～172 頁）参照。

¹¹ 花井等、木村卓司 前掲書 208～209 頁

¹² Foelder, op.cit., p30.

¹³ Foelder, op.cit., pp30～33.

¹⁴ Lindsay op.cit.p82.

算教書受理以降、第一次共同決議のための公聴会が両院の予算委員会で、また授權法案のための公聴会が上院財政委員会と下院歳出委員会で開かれ、両院の軍事委員会(Armed Services Committee)等の常任委員会が予算教書の評価・検討を開始する。1974年の議会予算統制法以降、この過程では議会は個々の予算を別々に審査せず、全体の予算の中で予算を審査し予算の優先順位を決定していく。¹⁶ また、全体の予算にシーリングをかけ、各委員会に調停案を送ることもしている。スケジュール的には、軍事委員会と歳出委員会は国防予算案の規模についての意見と概算を3月15日までに予算委員会に送らなくてはならない。それを受けて両院の予算委員会は一ヶ月後の4月15日までに議会宛に国防の機能別カテゴリー別の目標の歳出額、予算収支額などの勧告を送付する。¹⁷ 議会予算統制法では、第一次共同決議の期限を5月15日と定めているが、実際には、第一次決議は年々遅くなる傾向にあり(1985年度の第一次決議は、9月26日)、第二次決議は行われなくなっている。

次のステップは授權法案プロセスである。授權法案は、軍事委員会が議会に報告する責任がある。先に見たように一月の予算教書以降、軍事委員会等の常任委員会が公聴会を開き、予算案に評価・検討を加えている。国防授權法案は上下院それぞれの軍事委員会で、各二回の最終折衝を行う。一度は、調査、調達、即応力、研究開発等に分化された各小委員会で、二度目は委員会全体で各々行い、第一次共同決議と同じ5月15日までに上下院それぞれの議会に提出することになっている。このスケジュールも他の過程と一緒に、厳密に守られているものではない。授權法案の議会決議の最終期限は公式に決められている訳ではないが、予算統制法ではすべての歳出法案が9月15日までに決議されなくてはならないとされているため、議会に4ヶ月の審議時間を与えるために、5月15日とされている。上下院に毎年報告される授權法案は、国防総省授權法案(DOD Authorization Act)、軍事構築法案(Military Construction Authorization Act)、エネルギー省の国防と核燃料の軍事利用に関する授權法案(Department of Energy National Security and Military Applications of Nuclear Energy Authorization Act)の大きな3つの法案からなる。¹⁸

第三番目に見るプロセスは、歳出過程である。第一次共同決議後、議会は上下院の歳出委員会に審議を付託する。歳出委員会の国防軍事構築小委員会(Defense and Military Construction Subcommittee)が、歳出法案に関して公聴会を行い、最終折衝を行う。折衝後の法案は普通は最初に先議権を持つ下院に送られ後に上院に送られるが、これもスケジュール次第では、逆になることもある。予算統制法では、歳出委員会は9月15日までにすべての歳出法案の折衝を終了し、議会が13の通常の歳出法案を可決することになっている。両院協議会で上下院それぞれの歳出法案を修正し、採択する。¹⁹

最終のプロセスは予算全体の総額にシーリングをつける第二次共同決議で、予算統制法では9月15日が最終期限とされている。しかし近年は、議会はこの第二次共同決議を廃止し、

¹⁵ 花井・木村 前掲書 255頁

¹⁶ Foelder, *op.cit.*, p37.

¹⁷ 花井・木村 前掲書 260頁

¹⁸ Foelder *op.cit.*, pp39-42

¹⁹ Foelder *op.cit.*, pp42-44

かわりに第一次共同決議で決定したシーリングを自動的に10月1日からの会計執行の際のシーリングとしている。²⁰ 歳出法案がこのシーリングと合わないときは、歳出法案に修正が加えられる。この過程を調停過程 (Reconciliation) といい9月25日までに終了することになっている。修正案が可決すれば大統領に送付され、署名後 (部分的には拒否権もある) に歳出立法が成立し、国防予算が10月1日から執行される。

まとめ—2000年度国防予算

最後に、1999年の10月から開始される国防予算の議会内での審議結果を追いかけながら上記の複雑な過程の現実の流れを確認し、復習してみる。²¹ まずは1999年の大統領の予算教書が、1月に発表された。早速、大統領の予算に短い評価が下されて授權法案と歳出法案の検討が担当の各委員会で開始された。上下院の予算委員会は3月25日に予算決議を承認し、4月には上下院協議会が共同決議を採択した。上下院の軍事委員会は5月14日に修正案を了承し、その後の調停過程を経て、8月5日には上下院の軍事委員会の評議員が国防予算の授權法案を大統領の予算教書を83億ドル上回る額で合意した。歳出委員会は、上下院でそれぞれ7月16日、5月25日に歳出法案の修正を終え、最終的には下院が10月13日、上院が14日に2,680億ドルの国防予算を可決し、大統領に送付された。10月26日、クリントン大統領は、拒否権を発動せず予算に署名をした。

1990年以来、財政赤字削減のため、議会と政府の合意で、軍事支出は前年の予算を越えないことになっていたのだが、2000年度予算は、コソボ空爆や、イラン空爆によるトマホークミサイルの大量消費など支出が増える要因が多く、共和党主導の議会は政府の国防予算要求額にさらに上乗せした額を承認した。クリントン政権も、コソボ空爆での軍の協力への見返りと、共和党にクリントン政権が軍事に対して非協力的であるという非難を受けることを恐れ、議会の修正案を拒否権なしで受け入れた。

アメリカの国防予算策定の過程は、他の民主国家と比較すれば、かなりの透明性が確保されている。その大きな理由の一つが、国防省と議会、あるいは議会内での委員会同士の利益が対立、競合するため、それぞれが専門家を擁し、予算策定、開発、調達などの段階で、深く関わっていることにある。²² 例えば、政治家の地元利益誘導 (ポークパレル) という国防予算への議会の関与の否定的な面ですら、その過程がよく有権者に見えるために、この問題は常に世論の批判には上がるが、現時点では深刻な問題に至っていないように思われる。

²⁰ Foelder op.cit., p49

²¹ アメリカ議会のホームページは充実しており、上下院の各委員会のほとんどの法案と活動が、掲載されているので、予算審議の進行状況が分かる。例・Current Status of FY2000 Appropriations Bills (<http://lcweb.loc.gov/global/legislative/appover.html>)

²² Cox, Andrew & Kirby, Stephen op.cits.,p179.

VI. 疫学—公衆衛生の中心をなす科学—の将来： 求められるパラダイムシフト

青木 豊 (ジョンズ・ホプキンス大学公衆衛生学部)

序

公衆衛生の使命は「人々が健康であるために必要な条件を確保するという社会の共通の関心を達成すること」と定義されている (IOM, 1988)。社会的な関心を重視する点で、公衆衛生は、特定の個人の健康に重点をおく狭義の医療と一線と画す。本稿では、公衆衛生政策の策定に資するうえで疫学が今日直面している課題をとりあげ、その背景と解決法をめぐる議論を一瞥したい。本論に入るまえに断ると、筆者の専門は疫学であり、政策分析ではない。自ら将来携わっていくであろう研究や教育が政策策定に役立つためにはどうあるべきかという自問が本稿の出発点となっている。

公衆衛生の核をなす三機能は、監視・政策策定・保証と定められている。疫学(健康状態の分布と決定因子の研究)はこれらに寄与するさまざまな学問分野のうちでも中心をなす。特に監視と政策策定のために疫学は不可欠である。近年の O157 の流行を例にとれば、保健所などへ報告された情報による流行の検出、流行の原因(感染経路)の究明、治療や予防の効果の評価のどれもが典型的な疫学の任務である。疫学のみならず、生物統計学、微生物学や環境衛生学、免疫学、教育学、経営学などが学際的に三機能に貢献する。

感染症から非感染症へ

19 世紀の公衆衛生の重要な成果は感染症の予防であった。今世紀にはいり、欧米では公衆衛生の重点は癌そして心臓病や脳卒中、糖尿病などの非感染症と総称される病気に移った。

この移行は疫学の方法論に大きな飛躍を要求した。感染症と非感染症の大きな違いは、感染症の原因はある単一の微生物に帰しやすいのに対し、非感染症は一般にいくつもの違った原因によりまたは原因の組み合わせにより起こる点である。たとえば、肺がんは喫煙または石綿曝露のいずれの結果としても起こる。(この感染症・非感染症の二分法は便宜的であり、今日の知識に照らすと問題点もある。まず感染症の原因は微生物のみではなく、感染した当人の健康—例えば免疫の一状態も発病に関与する。また、両者の区別は経験的なものであり、伝統的に非感染症に分類されてきた病気に、実は微生物が関与することが解明されつつある例—胃潰瘍や動脈硬化—をあげることができる。こうした問題点はあるが、ともかくも感染症・非感染症の別は、疫学の方法論の変遷を考えるために役立つ。)

幾つもの原因を同時に分析するためには新たな統計手法が必要とされ、開発された。公衆

衛生のみならず因果関係一般の考察に役立つ「交絡」(あるいは「攪乱」、英語では *confounding*) とよばれる疫学概念がある。以下に具体例を用いてこの有用な概念を説明してみよう。

仮に、飲酒がある種の肺の病気を起こすかどうかを疫学的に研究したいとしよう。一つのやりかたとして、酒を飲む人と飲まない人の二つの集団をくらべて、どちらがこの病気にかかりやすいかを調べるという方法が考えられる。二集団のこうした比較は明解なのが魅力的だが、この単純比較から導かれた結論は往々にして間違っている。というのは、「酒呑み」と「下戸」は飲酒習慣以外一たとえば喫煙一の習慣についても異なっていることがままあるため、「酒呑み」と「下戸」の間の差と見えるものに、「喫煙者」と「非喫煙者」の違いに由来する差が混じってしまうことが多いためである。このように、研究している第一の要素の他に第二の要素があって、それが第一の要素と病気との関係をわかりにくく、真実とは違ったようにみせかけてしまうことを疫学では「交絡」と呼んでいる。「喫煙」以外にも運動量や各種の食物の摂取量ほかさまざまな要素が飲酒と関わりがありかつ病気をかかりやすく(にくく)する場合がある。こうした多因子の研究には、「多変量解析」という方法が用いられる。詳細には立ち入らないが、こうした統計手法のもととなる考え方を上記の例を使って説明すると、まず「喫煙者」のみのなかで飲酒と病気のかかわりを調べ、これとは別に「非喫煙者」のみのなかで同様の分析をし、どちらの場合でも「酒呑み」の方が病気にかかりやすいことを示すことができれば飲酒だけが原因でこの病気が発病するのを示せたことになる。

少々脱線するが、交絡は、公衆衛生に限らず様々な政策の影響を評価し改善する上で非常に有用な概念である。たとえば、政権の交替前後に起こった社会や経済の変化をその交替の結果として我々は考えがちであるが、政権交替以外に他にどのような変化が同時期にあったかを注意深く考える必要がある。

交絡以外にも疫学で犯しやすいさまざまな誤謬について議論されそれを防ぐための手法が編み出されてきた。それらの多くは Rothman と Greenland の編著になる教科書にとりあげられている。

危険因子疫学と微視疫学・巨視疫学

疫学において交絡は深刻な問題であり、その制御ないし除去のための手法が確立されて後、非感染症の原因となりうる個人の段階での多様な因子を特定するため膨大な数の研究がなされ発表されてきた。Susser らはこのような研究を「危険因子 (risk factor) 疫学」と称している。多変量解析を容易にするコンピューターおよびソフトウェアの普及はこの傾向にさらに拍車をかけた。

近年の新たな動向として、個人段階の危険因子の研究からさらに微小な因子へと焦点をうつした研究が活発である。こうした疫学は分子疫学とも呼ばれ、例えばビタミンの摂取量の情報を収集するために、危険因子疫学では野菜やビタミン剤等の摂取習慣を問う質問票など利用するのに対し、分子疫学ではビタミンの血液中濃度などを測定する。また、遺伝的な特性の指標として、例えば乳癌になった家族・親戚の数などを従来用いていたのが、分子疫学

では特定の遺伝子の変異を直接調べるといったことが行われる。

個人、分子の段階の因子でなく、集団の段階の因子に注目することもできる。例えば麻疹の流行において、地域集団での患者の割合と免疫保持者の割合は個人が発病する可能性に大いに関係するが、これらは個人ではなく集団の属性として取り扱うのがより理にかなっている。

分子、集団の各段階をそれぞれ重視する上述の疫学の二方向は微視疫学 (microepidemiology)、巨視疫学 (macroepidemiology) などとも称されている。各種の疫学の方向性とその限界、いかにそれを克服しうるかが、90年代を通じてさかんに議論されてきた。

危険因子疫学の限界

多くの場合、ある原因はそれに先立つ別の原因の結果とみなせる。例えば、一般に野菜の摂取が不十分だと各種癌の原因になりうるが、「野菜嫌い」は子どものころの家庭環境やその他さまざまな原因の結果であるといえる。病気の発生から時間的に遠い方を (こどもを野菜嫌いにする環境) を遠い (そもそもの) 原因、近い方 (野菜嫌い) を近い原因と呼ぶことができる (遠位・近位の原因とも呼ばれる)。

かりにある研究者が「こどもを野菜嫌いにする環境」と「野菜嫌い」を含めた危険因子が癌の発生にどのように影響するかを調べようと思いたち、情報を集め多変量解析によって分析するとしよう。癌を予防する(原因をもとから断つ)という視点からみると、一旦野菜を嫌いになった大人を野菜好きにさせるという対策にくらべて、こどもを野菜嫌いにする環境—遠い原因—を取り除いて癌の発生を防ぐという対策の方が望ましい。しかし、これら二つの因子(遠いそもそもの原因と近い原因)を同時に多変量解析で分析すると、そもそもの原因の効果は見えず近い原因の効果だけが目立って現れるようになってしまう。遠い原因の効果は近い原因にいわば吸収されてしまうためにこのようなことになる。これは例えば会社で上司が部下の提案を入れて成功したときに上司ばかりが褒められ部下の貢献が評価されない状況に似ている。

これを防ぐために一般に与えられる忠告は、「遠い原因を研究したいときそれより近い原因は多変量解析に含めてはならない」というものであるが、この忠告をそのまま守ると、違った段階にある因子を同時に考慮する研究はできなくなってしまう。例えば、「野菜嫌い」のかわりに病気に近い側の因子である血中ビタミン濃度を用いることが可能であるが、上述したように「こどもを野菜嫌いにする環境」と血中ビタミン濃度とを同時に多変量解析で分析すれば、前者は後者を通じて病気の発症に影響するため、血中ビタミン濃度がすべてで、「野菜嫌いにする環境」の寄与はないという結論がでてしまう。

「より近い原因は多変量解析に含めてはならない」という忠告にとらわれずに血中ビタミン濃度などの「近い」因子を研究するにはそれなりの理由がある。まず、野菜の本当の摂取量を知るためには、本人から聞いて得られる情報には限界があることがあげられる。また一般に分子疫学は生物学的な発病の仕組みの研究に適している。例えば、野菜のなかのどの

成分が癌の予防に有効であるかは、血中濃度などの生体指標 (biomarker) を直接測定すればずっと研究しやすい。

個人から分子へ細かくみると反対の方向、つまり個人をとりまく構成単位である地域社会や国の段階で病気の原因を俯瞰する研究方向をめぐる主張を次にとりあげよう。個人をとりまく環境やその選べる行動の範囲が往々にして、住む社会によって強く規定される例を挙げ、「先行」する因子に働きかける予防対策を見い出すのが大事なのにそうした努力が現在の疫学には欠けている、と社会疫学の研究者は批判する。個人の属性について非難することは、社会の問題から眼をそらせること、ひいては社会の変革の機会を逃すことにつながるとの批判もある。もう一つ、生態学的な視点・手法を有利とする条件として、研究対象の集団の全構成員がある因子についてはたいへん似かよっていて、それについて比較しにくい場合が挙げられる。例えば米国での飽和脂肪酸の摂取量の個人間のばらつきは、国際的比較での国毎の平均値の間に見られるばらつきよりずっとせまい。社会制度などは地域内ではばらつきが少ない因子の別な好例である。こうした主張にもかかわらず、一般には、集団段階での比較(生態学的研究と呼ばれる)で示された因子と病気の関りは伝統的には説得力がないとされ、軽視されがちである。その主な理由は、交絡を制御するのが生態学的研究では個人を単位とした研究よりもなおさら困難なためである。個人を単位とする研究では、野菜を同じくらい食べる人の間で肉の摂取量のばらつきがある程度あるために交絡の制御がやりやすいが、生態学的研究では野菜を同じくらい食べる国の中で肉の平均摂取量のばらつきはずっと少ない(平均値のばらつきはもとの値のばらつきより小さいという統計的現象のためそうなる)ことがこの困難さを引き起こしている。

なんらかの形で個人段階の因子と集団段階での因子を同時に考慮することによりこのような限界を克服するという解決法が考えられる。しかし、多変量解析に個人や分子段階の因子に加えて、集団の段階の因子を含めるというだけの単純な方法では、問題は解決できない。そもそもの原因の効果が見えなくなってしまうという先の議論は、この場合にもあてはまるためである。通常が多変量解析に頼る限り、明らかにそもそもの原因が社会にある場合も、直接の原因は個人にあるという結論がでてしまうのである。

次世代の疫学

疫学の知見をどのように病気予防という公衆衛生の大目的に役立てるかという視点から、遠い因子が(近い因子を介して)どう発病に影響するかを解明することを可能とする疫学・生物統計手法の登場が待たれている。そのような新手法に望まれる属性として、集団、個人、分子などの構成 (organization) の多段階を同時に視野に入れられること、また各種の事象が起こる順序と社会的そして生物学的な分脈を考慮することができることが挙げられるが、現時点で手許にある手法はこれらの点で不完全である。しかし、こうした要求をある程度満たす手法がないわけではない。社会学や教育学、心理学などの分野で用いられてきた共分散構造分析—Structural Equation Model (SEM)、また path analysis と呼ばれる—は、上述したような

近い因子と遠い因子を同時に考慮し、かつ遠い因子の発病への寄与を数量化することを可能とする。乳児死亡率の分析などにその応用例があるが、通常の変量解析を用いた研究の圧倒的な数に比べるとそうした例は非常に少ないとって差し支えない。公衆衛生の大学院(公衆衛生の学士課程はまれ)で疫学科の院生が履修する必修の生物統計は初歩から始まり変量解析でおわるのが通常で、共分散構造分析に触れて卒業していく疫学者の数は限られている。

おわりに

疫学が直面している課題は、Kuhn が呼ぶところのパラダイムシフトを要求している。しかし、重要な課題と望むべき変化の方向についての議論が近年さかんであるが、解決法はいまだに見い出されていない。本稿では疫学のパラダイムシフトについてとりあげたが、公衆衛生で(そして心理学、経済学などの数多くの分野でも)使われる統計学でも重要なパラダイムシフトの兆しがある (Royall を参照のこと) が紙数の都合で紹介できない。また、米国で公衆衛生が学際的な領域として発展し現在にいたる諸事情と日本の公衆衛生をめぐる事情との比較も非常に有意義と思われるが、別稿に譲る。

<参考文献>

IOM (Institute of Medicine). (1988) *The Future of Public Health* (Washington, D.C.: National Academy Press)

Krieger N. (1994) *Epidemiology and the web of causation: has anyone seen the spider?* *Social science & medicine*, 39: 887-903.

Rothman KJ, Greenland S (eds). (1998) *Modern epidemiology*. (Philadelphia, PA : Lippincott-Raven)

Royall, RM. (1997) *Statistical evidence : a likelihood paradigm*. (London ; New York : Chapman & Hall)

Schwartz S, Susser E, Susser M. (1999) *A future for epidemiology?* *Annual review of public health*, 20: 15-33.

VII. 先端科学技術の開発と特許制度を巡る 政策論争

角南 篤（コロンビア大学大学院公共政策フェロー）

遺伝子特許：ヒトゲノム計画とバイオベンチャー企業

先般、人の全遺伝情報の解読を行ってきた日米欧などの国際チームは、「解読データの概要版」の完成を発表した。米国立衛生研究所（NIH）を中心に約 10 年間にわたり世界的に展開されたヒトゲノム計画は新たなステージを迎えることになる。これまで、国際共同チームに競合する形で、独自に解読作業を行ってきた民間のセラ・ジェノミクス社（米国メリーランド州）も既に解読の終了宣言を行っており、今後の生命科学における研究の発展に大きな期待が寄せられている。しかし一方で、遺伝子ビジネスとりわけ遺伝子の利用権をめぐる争いが激化している。

遺伝子特許が注目される直接的なきっかけになったのは、米国特許商標庁が 2 年ほど前、米国のバイオベンチャー企業インサイト社が解析した人間遺伝子断片の特許権を承認したことが挙げられよう。しかし、この遺伝子ビジネスの覇権争いは単に民間企業間の競争に終わらず、公的研究機関や大学を巻き込んだ科学技術開発を支える国家戦略にまでも影響を及ぼし始めた。とりわけ、危機感を募らせている日本では、産学官の共同研究開発を促進することで欧米に追いつく戦略を打ち出し、3 者による協力体制の確立を進めている。

こうした遺伝子特許を狙った競争が過熱する中、産学官による共同研究体制の在り方と大学での研究成果の特許による知的財産権保護という 2 つの政策課題が関心を集めている。なかでも、米国の 1980 年バイ・ドール特許・商標改正法は国内外から注目されている。今年 4 月 23 日付の米誌ニューヨーク・タイムズは、コロンビア大学の研究者が開発した緑内障の新薬に関する記事を取りあげ、この特許法により昨年大学が得た収入は 960 万ドルにもものぼり、そのうちこの新薬に関わるものは、200 万ドルであったとしている。こうした研究の多くは、そもそも公的資金（この場合は米国立衛生研究所を介する）によって行われているが、バイ・ドール特許法は、その成果を商品開発に結びつけることから発生する収益を大学が特許を保持することで直接受け取ることができるようにしたものである。

本稿では、今後の科学技術政策の重要なテーマであるバイ・ドール法を再評価する最近の研究をレビューすると同時に、科学技術政策を研究する上で新しい視点の 1 つである国家イノベーション・システム分析に焦点をあてたい。

国家イノベーション・システムの研究

従来、研究開発活動を国家単位で見るとは、インプット（研究開発費や研究者人口）とアウトプット（特許）のデータが主に利用されてきた。しかしこれらのデータからは、研究開発の内容と方向性についての情報は得られても、実際にどういう形で、またどのくらいのペースで研究開発が行われているか客観的な情報を直接得ることはできない。従ってこれまでのインプット・アウトプットデータのみでは、イノベーション活動の動向を全体的に把握することは困難であった。さらに、これまでの分析は静学的視点から研究開発活動を捉えており、イノベーションに関わる全てのアクターをシステムの且つ動的に観察する分析が求められてきた。

そこで、近年 OECD など国際機関でも大きく取り上げられはじめたのが制度的視点を用いた国家イノベーション・システムに関する研究である。これは、これまでのインプット・アウトプットデータの静学的分析とは違い、研究開発活動を支える各アクターや諸制度間の関係を動的に分析することで、技術革新をもたらすインプット・アウトプット間のブラックボックスを明らかにさせることを目指している。知識生産と産業の相互作用や様々な研究開発組織のインターフェイスが技術革新やイノベーションプロセスを理解する上で重要な分析的視点を提供していることを認識することを出発点としている。

我が国でもこれに関連する研究はこれまでも様々な形で行われてきたが、数年前に立ち上がった進化経済学会に象徴されるように動的且つ制度的視点を用いる分析に新たに注目する動きが出てきている。

産学共同研究体制と 1980 年バイ・ドール特許・商標改正法

米国では、大学を中心とする研究と民間企業による研究は今世紀初頭からそれぞれ独自に制度化されてきた。しかし、近年になってこれまでとは全く違う形の産学連携が台頭しはじめ、米国内外の研究者の間で注目され始めてきている。とくに、大学による特許取得件数や民間企業へのライセンスの数が著しく増加していることは、これまで長年にわたり続いてきた大学と民間企業間の研究協力関係が大きく変わろうとしていることを示唆する。

そうした中で、1980 年に成立したバイ・ドール特許・商標改正法が大学による特許取得件数の上昇に直接寄与しているとする見方がワシントンを中心に定着し始めている。バイ・ドール法は、連邦政府からの資金によって行われた研究の成果に対し大学自らが特許を保有し且つそれをライセンスできることを認めたものである。実際に大学が保有する米国の特許件数は、1969 年では 188 件であったが 1979 年の時点で 264 件、バイ・ドール法制定後の 1984 年に 551 件、89 年に 1228 件、そして 1997 年には 2436 件にまで膨れ上がった（米国特許商標庁）。また、大学から民間企業へのライセンスなどによる技術移転も過去 10 年で 3 倍にも跳ね上がっている。

しかしながら、バイ・ドール法の重要性が指摘される一方で、この特許法が大学の研究体制や米国イノベーション・システム全体に及ぼす影響を実証的に分析しようという政策評価は行われてこなかった。そこで、コロンビア大学のリチャード・ネルソンとカリフォルニア

大学のデイビッド・マウリーが中心になって、このバイ・ドール法の影響をカリフォルニア大学、コロンビア大学、スタンフォード大学のデータを用い、国家イノベーション・システムの観点から分析し評価した研究が現在注目を浴びている。昨年の米国公共政策学会（APPAM）の科学技術政策分科会でもこの研究が取り上げられ、ネルソン、マウリー等の呼び掛けもありジョンズ・ホプキンス大学のフェルドマン等の研究グループが同様の調査研究を始めるなど、バイ・ドール法の評価の動きは研究者の間でにわかに広がりを見せはじめている。

バイ・ドール法の是非を巡る政策論争

ネルソンとマウリー等の研究は、バイ・ドール法自体大学による研究活動に何ら直接的な影響を与えたとは言えないとしている。確かに、大学による研究活動の内容やそのポートフォリオはこれまでとはかなり違ってきており、大学の特許取得件数やライセンス収入の増加をもたらした（注）。しかし、こうした変化はバイ・ドール法の制定とは別の理由によるもので、とりわけ 1960 年代後半以降に始まった連邦政府による生命科学分野の基礎研究助成は、70 年代に入り加速したバイオ関連の技術革新とあいまって大学の特許取得件数やライセンス収入の増加に大きく貢献した代表的な要因の 1 つと見ることができる。それに加え、裁判所による司法判断や政府の政策転換が、とくに生命科学の分野における特許取得や知的財産権の保護を容易にした点は見落してはならない。従って、バイ・ドール法の制定の前後で、「engineered molecules」に対し特許を認定する司法当局の判断（Diamond vs Chakrabarty, US Supreme Court, 1980）や知的財産権を保護する米国議会による法整備、それに行政による知的財産権保護を目指す国際交渉などそれぞれが結果的に大学による特許取得を促す要因となっているといえる。つまり、大学による特許取得件数の増大は、生命科学に対する政府からの研究予算の拡大やそれに伴う技術革新によるもので、いずれもバイ・ドール法制定以前から見られる傾向である。

ネルソンやマウリー等の研究グループは、カリフォルニア大学、コロンビア大学、それにスタンフォード大学のデータでも、こうした傾向を確認している。その上で、彼らは、仮にバイ・ドール法がなかったとしてもこうした大学における特許取得傾向は続いていたという結論を出した。その一方で、バイ・ドール法の制定がこうした傾向にいつそう拍車をかけた点も明確に指摘している。とくに、コロンビア大学のケースでは、バイ・ドール法以前からカリフォルニア大学やスタンフォード大学にならって大学による特許取得の拡大を図ろうとした準備を進めていたが、法案成立後こうした動きは一層早まり、現在では他の二大学を凌ぐ勢いを見せている。このように、これまであまり積極的ではなかった大学も、バイ・ドール法成立後、それぞれの研究成果の特許獲得に乗り出し始めたことは指摘されなければならない。

また、共同研究などの産学連携や大学による特許取得及びライセンスなどは米国イノベーション・システム上、今までに見られない新しい傾向だとは言えない。米国における産

学連携の歴史は 1900 頃まで溯ることが出来る。スタンフォード大学のローゼンバーグ教授等によると、現在の大学における化学工学研究（ケミカル・エンジニアリング）は、そもそもこの時期に米国の精油や化学会社とMIT、イリノイ大学との連携で発展してきたとされる。民間企業による大学の研究支援も、1970年代に入ってから顕著に増加している。例えば、1970年では連邦政府による大学での研究に対する資金供与は大学全体の研究費 70.5%であったのに対し民間企業による支援は 2.6%であった。しかし、1997年では、連邦政府による資金が全体の 59.6%まで落ち込む一方で、民間企業からの資金は 7.1%まで増えてきている（National Science Board, 1998）。こうした変化は、冷戦が終結したことによる影響が米国イノベーション・システムにも大きく表れている点であるといえよう。

大学研究に対する知的財産権保護の強化と問題点

知的財産権保護の強化は大学の研究成果を商品開発につなげる最も有効的な手段であるという考えの下では、バイ・ドール法は連邦政府から大学に拠出される研究開発費に対し最大の社会的還元をもたらす政策であるとされる。しかし、こうした政策は、同時にいくつかの問題を抱えている。一つは、大学での研究成果の商品開発は、もともになる基礎研究や技術革新が知的財産権で強固に守られている場合と、そうでなく大学による基礎研究の成果は原則公共財として扱われている場合とどちらがこうした研究成果の商品化につながりやすいのか決定的な実証はまだないという点である。ネルソンとマウリー等が実証するところによると、基礎研究の成果と商品開発の関係は、基礎研究自体が知的財産権で守られているか否かで左右されるよりも、研究成果そのものの性質によって決められるとされている。

また、民間企業にとっては学会や学術誌での発表が大学での研究成果を入手するのに一番有効な手段であるとする調査結果も出されており、知的財産権保護の強化はこうした従来のオープンな知識伝播のチャンネルを過小評価することにもなりかねない（Cohen et al., 1998）。そうした中で、特許取得やライセンスに注がれる膨大な事務手続き作業などを考慮すると、論文発表や学術会議などのよりオープンな情報伝達チャンネルにある程度のしわ寄せが生じることは明らかであろう。従って、バイ・ドール法のようにオープンなチャンネルを塞ぎかねない政策は、かえって大学から民間企業への技術移転を妨げるケースも有り得るだけでなく、これまで機能していた科学研究に何らかの障害を与える可能性も否めない。バイ・ドール法の幅広い適用は、公共性の高い基礎研究の成果をある特定の利用者に独占させることにほかならず、ひいては科学のさらなる発展を脅かすことにもなりかねないとネルソン、マウリー等は警鐘をならしている。冷戦後の米国科学技術政策は、こうした政策分析・評価を巡る研究を軸に今後の研究開発の在り方を模索する論争が益々増えていくであろう。

(注) ネルソンとマウリー等の研究は、米国を代表するリサーチ・ユニバーシティーと呼ばれている研究と教育の双方を目指している大学の中からとくに特許取得の顕著なカリフォルニア大学、スタンフォード大学それにコロンビア大学の3校のデータを比較したものである。1997年のデータを見ると、受け取った特許料の大きい順にカリフォルニア大学の6,128万ドル、コロンビア大学の4,610万ドル、そしてスタンフォード大学の3,410万ドルと続いている。また、特許1件あたりの受け取った特許料の平均では、コロンビア大学の22万9千ドルがトップで、Invention Disclosuresの数を研究費で割ったInvention Ratioでは、スタンフォード大学が一番高い(フェルドマン等の試算による)。前述したジョンズ・ホプキンス大学のフェルドマン等の研究グループは、これら三校に新たにジョンズ・ホプキンス大学、デューク大学、ペンシルバニア州立大学などのデータを加えた。

バイ・ドール法の具体的な効果について、ネルソン・マウリー研究は次の3つの点においてのみ大学の特許取得を促進させる上で限定的な役割を果たしたと指摘している。まず第1点は、これまで国防総省や国立衛生研究所などと大学の間で個別に話し合われていたライセンス協定(Institutional Patent Agreements)は、バイ・ドール法のもとでひとつの政策としてまとめられたことである。2つ目の点は、この法案により米国議会の産学連携に対する支持を明示したことである。そして第3点に、こうした議会の支持は、知的財産権保護の強化は大学の研究成果の民間企業による商品開発を促進させるという見方が政策により正当化されたことである。この背景には、財政が逼迫する中で限られた公的資金で支えられている大学の研究から最大限の経済利益を導き出せるというバイ・ドール法が政治的に受け入れやすいということがあったことも見逃せない。

<参考文献>

Cohen, W., R. Florida, L. Randazzase, and J. Walsh, 1998. "Industry and the Academy: Uneasy Partners in the Cause of Technological Advance," in R. Noll, ed., *Challenges to the Research University*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

Feldman, Maryann, et al., 1999. *Understanding Evolving University--Industry Relationships*, APPAM Conference Paper.

Mowery, D.C., and N. Rosenberg, 1998. *Paths of Innovation: Technological Change in 20th-Century America*, New York: Cambridge University Press.

Mowery, D.C., R. R. Nelson, B. N. Sampat, and A. A. Ziedonis, 1999. *The Growth of Patenting and Licensing by U.S. Universities: An Assessment of the Effects of the Bayh-Dole Act of 1980*, Mimeo.

National Research Council, 1997. *Intellectual Property Rights and Research Tools in Molecular Biology*.

Washington, D.C.: National Academy Press.

National Science Board, 1998. *Science and Engineering Indicators 1998*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Rosenberg, N., 1992. "Scientific Instrumentation and University Research," *Research Policy*, 21, pp.381-90.

Rosenberg, N., and R. R. Nelson, 1994. "American Universities and Technical Advance in Industry," *Research Policy*, 23, pp.323-348.

U.S. Patent and Trademark Office, 1998. *University Patent Report*.

VIII. 移民国家と言語教育政策

住田 育子 (チェイニー大学大学院)

クリントン政権の識字教育政策

クリントン政権は「アメリカ改正教育法 (1994 年)」（初等・中等教育法 Elementary and Secondary Education Act/ESEA）とも呼ばれる）によって「不利な状況にある子ども達の学力向上に向けた支援」の条項を整えた。〈注 1〉 アメリカ合衆国で不利益をこうむっている子ども達というのは、貧困レベルの保護者が多い学校に在学する低学力の子ども、不十分な英語力の子ども (LEP・Limited English Proficiency)、移民労働者の子ども、心身に障害のある子ども、先住民の子ども、養育を遺棄された子ども、親が家族識字サービスの対象になる子ども達である。そういう子ども達と他の子ども達の学力差は過去 20 年間で減少の傾向にあるとはいえ、依然として大きい。この条項 (タイトル 1) では子ども達の学ぶ場として、学校だけではなく地域のあらゆる機関と家庭が考慮されている。

クリントン大統領は、「21 世紀におけるアメリカの教育」のための行動計画として「大統領と国務長官の優先項目」という具体的な指標を掲げている。〈注 2〉 優先 7 項目の第 1 が「すべての生徒が 3 学年の終わりまでに独力で読める」ということからわかるように識字能力の獲得は最優先目標である。これに「すべての生徒が 8 学年の終わりまでに代数と幾何をふくむ数学の力をつける」、「18 歳までにすべての生徒が大学に受け入れられる準備をする」などがつづくが、当然、大学入学のための奨学金や学資ローンの機会も増えている。〈注 3〉

すべての子どもが独力で読めるようになることをめざした第 1 目標のためにさらに 7 つの具体的なプログラムが提案されている。かつてクリントン大統領は「我々は西暦 2000 年までに、アメリカの 8 歳児が年齢にふさわしい本を選んで、“ひとりで全部読めます”と言える国にする努力をしなければならない」と述べた。〈注 4〉 7 つのうちの 1 つが「アメリカの読書チャレンジ」(AMERICA READS CHALLENGE) と呼ばれるものだが、クリントン大統領は、この成功のカギはすべてのアメリカ人、親、教師、図書館員、宗教者、大学生、メディア、コミュニティ・グループ、ビジネス・リーダー、老人たちの協力にかかっていると述べている。〈注 5〉 1994 年の政府統計では、4 学年児童の 40 パーセントが読解力において学年レベルを下廻っているという結果がでた。〈注 6〉 政府は 1996 年、落ち込みがとくにひどい 12 の大都市で児童の読解力向上をめざした専門的な援助を行った。「今すぐに読もう」

(READ RIGHT NOW) と呼ばれるプログラムである。ボストン市では 1, 2 年生を対象にした 2 カ年プログラム、幼稚園児向けの準備プログラムをつくり、人形劇の用意をして各コミュニティを廻り、子どもたちが物語や絵本に触れる機会を作った。ボルティモア市では、3 年生と 4 年生に焦点をしばり、夏の 8 週間、一日 6 時間のキャンプで徹底した読書指導を行った。まず単語や語彙のスペル、意味、使い方を学習し、そのあとキャンプ・リーダーが読み

聞かせる本を集中して聞く。コミュニティ・リーダーの一人は、「3, 4年生を対象にしたのは、もちろん読解力の統計結果もあるが、ボルティモアの子どもの多くが3年と4年の夏休みに麻薬を使い始めるという警察の統計に触発された」と語っている。キャンプには市内の小学校10校の児童450名が参加したが、どの小学校も圧倒的多数の貧困家庭をかかえ、子どもたちは「リスクのある生徒」(AT-Risk Pupil)と呼ばれ、学力が低くすべてに自信が持てないでいる。ここで彼らは美術、音楽、ヨットなどのコースも経験し、読書を中心にした新しい生活習慣をつくる訓練をするのである。〈注7〉 1997年4月フィラデルフィア市で開催された「アメリカの将来に向けた大統領サミット」の主要テーマのひとつは、子どもたちの読む力を育てる草の根ボランティアの呼びかけだった。〈注8〉「アメリカの読書チャレンジ」の概要によると、「親は一日30分、子どもになにか読んでやるべきである。子どもは赤ん坊の頃から、まず家族から言葉を学ぶ」〈注9〉とあるが、移民家族がかかえる世代による言葉の断絶の問題も深刻である。

バイリンガル教育の動向

アメリカ合衆国では「公民権法」(Civil Rights Act) (1964)の成立後、言語にもとづく差別をなくすために「バイリンガル教育法」(Bilingual Education Act) (1968)が制定された。これは英語を理解しない児童に、上達するまでの一定期間、母国語と英語の2言語併用の必要性を認めたものである。目的はあくまでも児童の英語力が速やかに向上することだった。しかし、バイリンガル教育法が制定されても、1970年代前半までは、児童の母国語で授業をサポートするバイリンガル制度は機能していなかった。

アメリカにおけるバイリンガル教育が全国的に発展したのは、1974年に連邦最高裁判所が下した『ラウ対ニコルス』(Lau v. Nichols)と呼ばれる裁判の判決以降である。〈注10〉 サンフランシスコに住むラウ氏ら中国系の父母が、彼らの子ども達は英語がよく分からないのに十分な配慮もなく放置されていると、市の統一学校区(教育委員会)を相手どって訴訟を起こしたのである。最高裁は、原告側の訴えを認め、英語がわからない子どもが公平な教育を受けるために、平等な(つまり母国語による)教科書、教員、カリキュラムなどが提供されるべきであると判断した。カリフォルニア州ではその後、「バイリンガル・バイカルチャル教育法」(1978年)が制定され、バイリンガル教育はもはやアメリカの主流に速やかに同化させるための措置ではなく、母国の文化に誇りをもちかつ維持していくために不可欠な手段と考えられるようになったのである。これによってカリフォルニアでは、英語が不十分な児童は母国語で算数、理科、社会などの授業が受けられるようになった。

最高裁の決定は、ニューヨーク、テキサス、ワシントン、ニューメキシコなど移民の多い州だけではなく、各州に影響を及ぼし、ESL (English as a Second Language・英語を母国語としない児童に英語の読み書きを基礎から教えるプログラム)が整備されるきっかけになった。州や地域によって移民の受け入れ状況に大きな差があるため、バイリンガル教育やESLプログラムも当然バラエティに富んでいる。たとえばニューヨーク州では、英語力が不十分

と判断された英語以外の母国語の子どもがその学校に一人でもいたら、ESL プログラムを用意しなければならない。同じ母国語をしゃべり ESL を必要とする子どもが1学年に20人以上いると、ESL のほかにバイリンガル教育の実施が義務づけられる。子どもの母国語を理解するバイリンガルの教員をクラスに配置して、授業の理解やりスムーズな活動の参加を促すために通訳をはじめとする手助けをするのである。ESL 児童の多い地域では入学当初、英語力のテストを行い、レベルに応じたクラスが受けられるようになっている。〈注 11〉

ペンシルバニア州で私の子ども達が体験した ESL の場合、小学校ではスペイン語のバイリンガル教員が教え、中、高は英語のみのモノリンガル教員が担当していた。小学校の ESL もその年度はたまたま生徒の母国語が中国語、日本語、カンボジア語、ロシア語だったので、スペイン語を話す先生のバイリンガル能力は機能しなかった。しかし、毎日1、2時間程度でも小人数クラスで読み書きをじっくり習えるので、英語の力は確実につき、むしろ説明はすべて英語だったためにリスニングの力はすごい勢いでついたようである。本人たちは当時を振り返って、日本語のわかる人がそばにいたほうが気分的にはラクだったと思うが、その人ばかり頼って自分で英語を話そうという意欲がわかかなかったかもしれないと言う。しかし、子どもがカリフォルニアでバイリンガル教育を受けた友人は、英語が理解できるようになるまで、日本語で算数、理科、社会などの教科を習えて非常によかったという。教科書を見ても、先生の説明を聞いてもほとんどわからない状態で、そのうちわかるようになるからと子どもに辛抱させるなど拷問にもひどいという。友人は、わからないまま毎日授業にでる子どものフラストレーションの問題ばかりでなく、かなりの期間にわたって教科内容を理解する権利を奪われているという事態をきびしく批判している。

バイリンガル教育についての論争は60年代から続けられ、現在でも移民に対する語学教育のありようをめぐる主要なテーマである。〈注 12〉 論点はバイリンガルによる授業はあくまでも英語が上達するまでの過渡的な措置であるべきか、民族的アイデンティティを維持し母国語による文化の伝統を継承するために永久的に行われるべきかということである。〈注 13〉 1998年、カリフォルニア州でバイリンガル教育の廃止提案(Proposition 227)が住民投票にかけられ、州民は廃止を支持した。〈注 14〉 廃止提案の中心人物、シリコンバレーの資産家ロン・アンズ氏は、バイリンガル教育によって子どもの英語が上達しないと考えたヒスパニック系(中南米のスペイン語圏出身)の親たちがロスアンゼルス教育委員会に抗議行動を起こした事件を重視している。たしかに当時の世論調査ではヒスパニックの80パーセント以上が廃止を望んでいるという結果がでている。〈注 15〉

しかし、この結果こそまさに言語による差別の存在を意味し、言語の否定は文化の否定、ひいては民族的アイデンティティの崩壊になり、ますます英語中心の経済的、文化的優位性を強めていくという危機感をもつ人たちもいる。〈注 16〉 カタコトの英語しか話せない親と英語のほうの方が楽になっている子どもとの間の断絶によって、人格形成に影響を及ぼす親子の対話が失われ、両親が継承してきた伝統的な叡智が家庭内で伝わらないという問題もおこる。

教育省移民教育部は2000年度予算として4億ドルを計上し、バイリンガル教育の推進を続

行しているが、その目的はひとつのアメリカ (ONE AMERICA) の建設、つまり移民やその子どもが十分な英語力を身につけることによって、自らの力で雇用の機会を獲得できることである。

移民を対象にした教育の状況

アメリカ合衆国の移民教育は教育省の移民教育部の管轄であり、行政根拠は「アメリカ改正教育法」(1994年)の[タイトルI](TITLE I)に規定された「不利な状況にある子どもたちの学力向上支援」である。これは移民児童にかぎらず、社会的に不利益をこうむっている子どもすべてが対象になる。[タイトルI]はAからFまで6つのパート(PART)をもつ。パートA:「教育現場に対する基本的なプログラム」、パートB:「平等なスタートのための家族識字プログラム」、パートC:「移民児童の教育」、パートD:「保護から遺棄された児童あるいは学校中退のリスクのある生徒」パートE:「連邦政府の評価、表示、移行措置プロジェクト」パートF:「一般規定」である。つまり移民児童への教育対策予算は、家族をふくむ子どもたちの現状に応じて複数のパートから確保されることになるが、中心はパートCの移民教育プログラム(Migrant Education Program/MEP)である。予算は移民の数によって州ごとに割り当てられるが、実際のサービスの内容は、人数ではなく必要に応じて決定されることはいうまでもない。〈注17〉 1996-97年の学校年度における移民児童数は全米で735,000人と報告されている。〈注18〉 その半分はカリフォルニアとテキサスが占め、全国的に見ると大都市、小都市、農漁村などの過疎地にほぼ3分の1づつ住んでいることになる。しかし、移民労働者は職を求めて転々とするが多く、とくに季節労働従事者はひんばんに引越しを繰り返している。そのため、移民児童を擁する学区(教育委員会)は専門ケース・ワーカーを雇い、移民教育プログラムの対象になりそうな家族が越してきたという情報があれば、家庭訪問して入学や転校の手続きから福祉対策の紹介にいたるまで世話をする。ケース・ワーカーはスペイン語をしゃべるバイリンガルが多く、地域によっては、中国語、ロシア語、東欧語、ベトナム語、カンボジア語などを理解するケース・ワーカーもいる。これもアメリカの移民受け入れ状況と相関関係にあると言えよう。この対象児童・家族の発見(特定)は学区区の重要な任務である。言葉が通じないために、あるいは不法滞在のために、学校に行けない子どもがでてくるのを防ぐためである。1997年に改定された新移民法以降、不法滞在に対する取締りがきびしくなり、政府関係の機関には不法滞在を知った場合移民局に通報する義務が課せられるようになったが、子どもの教育保障に関する限り、滞在が合法か違法かは問われない。〈注19〉

教育プログラムには移民児童を対象に行われる場合と学校を対象にする場合とがある。「学校対象プログラム」(パートA、SEC. 1114 SCHOOLWIDE PROGRAMS)は、移民児童が在籍する学校に対して実施され、1996-97年学校年度には2,800の公立小中学校(半分以上はカリフォルニアとテキサス)の165,000人が対象になった。この児童数は政府が行う移民教育プログラム対象児童の5分の1にあたる。

プログラムの事例紹介

(1) [タイトル I] のパート A : 「教育現場に対する基本的なプログラム」

学校対象プログラムの実施例である。(1996-97 年学校年度) (MEETING THE NEEDS OF MIGRANT STUDENTS IN SCHOOLWIDE PROGRAMS/TECHNICA REPORT・1999 年、 米国教育省発行)

*ブルーグラス小学校 (ケンタッキー州)

郡の人口は 10,000 人、生徒数 1,800 人。小学校 3、中学校 1、高校 1、全部の学校が[タイトル I]の予算対象。小・中でこのプログラムが実施され、高校は「要援助校プログラム」(TITLE I/SEC.1115 TARGETED ASSISTANCE SCHOOLS)の対象。全生徒の 70 パーセントが無料あるいは割引きの給食を提供されている。地域全体の貧困率が高い。校区の人種構成は白人 98 パーセント、黒人 2 パーセント。郡の主要産業はタバコ栽培、移民の 95 パーセントが白人でほとんどがタバコ農場で働き、州内を頻繁に移動している。郡の移民児童は 365 人、生徒数 117 人のブルーグラス小には 33 人が在籍。「タイトル I 教員」と呼ばれる先生が 1 名派遣されコンピューター・ラボの管理をしながら、クラス担任と連絡をとりあって生徒全員に関わる。ほかにタイトル I コーディネーターが 1 名、校長をくわえた 3 人で実施プログラムを検討。とくにコーディネーターは郡の教育委員会の移民事務所と折衝しながら予算獲得にも動く。プログラムの成果は州の統一テストの結果で判断され、成果が上がらない場合はコーディネーターの責任を問われる。ブルーグラス小のように移民児童の学力の落ち込みがめだたない学校では親を対象にした特別な活動はなく、もっぱら学校全体の学力向上が中心になる。

*ノースイースタン中学校 (コネティカット州)

州内の大規模校のひとつで生徒のほとんどがマイノリティ・グループ出身。生活レベルは貧困ラインを下回る。生徒の 66 パーセントがヒスパニック (ほとんどプエルト・リコ出身)、29 パーセントが黒人。93 パーセントの生徒が無料給食サービスを受けている。移動率が高く、1996 年の 9 月から 11 月の間に 172 人が転出、ほぼ同数が転入。1,260 名の生徒のうち移民生徒は 92 名。ほとんどがプエルト・リコからの移民でタバコ農場の労働者。プログラムの予算はタイトル I と移民教育プランから拠出されるが、同校では移民児童と非移民児童に明確な区別をしていない。どちらも転出入の多さ、英語力の不十分さ、貧困など同じ課題をかかえているからである。プログラムは言語能力の向上を目的に、コンピューター・テクノロジー教育の充実、活動への保護者の参加要請、コネティカット大学との連携による共同作業、各種統一テストによる生徒の客観的学力判定などに力を入れているが、移民生徒を対象にバイリンガル授業 (ESL) も実施されている。ESL の生徒の母国語はスペイン語が圧倒的に多いが、ポルトガル語、中国語、ベトナム語などもまざり、近年、ジャマイカや西インド諸島からの移民が増えているので、教育委員会のバイリンガル部門の支援を受けている。

(2) [タイトル 1] (パート B) 平等なスタートのための家族識字プログラム

*ラス・クルセス学区 (教育委員会) (ニューメキシコ州)

対象：校区内の移民 99 家族

内容：家庭及びコミュニティ・センターを基盤にした総合的なプロジェクト。「親が先生」、「ヘッド・スタート」、「就学前の向上」「バイリンガル教育」などの各種教育プログラムの統合。センターは 3, 4 歳児に就学前教育を提供、成人向けの識字は個人の希望に応じて近くのコミュニティ・カレッジ、「職業訓練準備教育」、「ESL と市民権」、「GED サービス (高校修了同等資格)」などから提供される。「就学前」プロジェクトのスタッフと「親が先生」に所属するボランティアの親が定期的に家庭訪問して子育てをサポートする。センターは親のための子育てセミナーや親子識字教室なども開催し、親たちはわが子の教育パートナーになるための訓練として子どもの学校にボランティアで派遣される。

*ジェネシ移民センターとコーネル大学協力機関 (ニューヨーク州)

対象：100 以上の移民家族 (農業従事者)

内容：「平等なスタートへの移行」と呼ばれるプロジェクトで、6 種類の移民教育プログラムを組み合わせてある。目的はヨチヨチ歩きの幼児から入学前の子どもが、小学校入学後、授業に遅れをとらないように家庭で早めに文字の読み書きを練習することである。「アメリカ識字ボランティア」や「農村成人教育プログラム」から派遣された指導員が、そのために家庭で親ができることを指導する。親を対象とした「家庭と学校の連携が子育てに果たす役割」についての連続講座もある。

*コミュニティ・サービス・センター (非営利組織) (カンザス州)

対象：移民 300 家族

内容：年間計画で家庭を基盤にしたサービスとセンターを基盤にしたサービスがある。幼児対象には家庭訪問をして、地域のヘッド・スタート・プログラムと連携をとって発達のための教育的な手立てを紹介する。児童は個人の発達状況に応じた学習プログラムによって個人的な学習指導を受ける。大人にはカンザス市コミュニティ・カレッジの成人教育プログラムによる成人教育を提供。親が子どもの学習パートナーになれるように、親子一緒に学習活動を教育専門家が立案し、センターや家庭で実施している。

クリントン大統領の 2001 年予算提案に見る移民教育<注 20>

最後に今年の 2 月 7 日に発表されたクリントン大統領の 2001 年度予算提案における移民教育の方向を簡単に分析したい。「ひとつのアメリカの建設」については、公民権施行の強化、ネイティブ・アメリカン・コミュニティの改善、移民の家族に対する英語教育の提供、健康問題の格差の解消、大都市と過疎地域における教育機会と経済発展の促進を掲げているが、移民への英語教育がひとつのアメリカ建設に不可欠な要素であることをあらためて述べている。

移民をふくむ不十分な英語力の人々が英語をマスターする機会をもつことは、教育や仕事に有利なばかりでなく、アメリカ社会への完全参加が可能になるという考え方である。移民に対する高度な英語教育は彼らの公民意識と生き方の向上に大きく貢献するという見解にたつて、クリントン大統領は「英語と公民教育の発議権」(English Language/Civics Instruction Initiative)を提案した。この発議がアメリカの社会を強化する有効な手段になるとして、今年度予算より5,000万ドル増やし7,500万ドルを計上、言語教育が必要な人々を25万人と見積もっている。

さらにクリントンは2001年に向けて「ヒスパニック教育行動計画」(Hispanic Education Action)を提案している。これはヒスパニックの若者が学力をつけて高校を卒業し、大学に進んだあとも生涯教育として学び続ける力をつけることを目的にしたものである。いずれアメリカ合衆国で黒人を抜いて最大のマイノリティになるヒスパニックの教育水準の向上は、アメリカの将来にとってきわめて重要な課題になる。そのために8億2,300万ドルを計上、バイリンガル教育プログラムに対しては4,800万ドル増の2億9,600万ドルを見込んでいる。

教育予算のうち [タイトル 1] (不利な状況にある子どもたちの学力向上に向けた支援) に充てられる額は91億ドル、これは2000年度予算より4億ドルの増額になるが、教育政策に重点をおいたクリントン政権の面目躍如と言えるのではないだろうか。

<注>

<注 1> (IMPROVING AMERICA'S SCHOOLS ACT OF 1994・TITLE I, HELPING DISADVANTAGED CHILDREN MEET HIGH STANDARDS) (U.S. Department of Education 教育省のホームページで読める)

<注 2> この項目に限らず、クリントン政権の教育計画はアメリカ教育省のホームページで読める。President's & Secretary's Priorities より。

<注 3> America's HOPE Scholarship, Direct Loan Program など。

<注 4> 1996年12月、カリフォルニア州フレズノで。

<注 5> America Reads Challenge より。教育省ホームページ。

<注 6> National Assessment of Educational Progress Test, 1994.

<注 7> Reading Program in Baltimore Reaches Out to Needy Children, "New York Times" 1997年7月18日

<注 8> President's Summit for America's Future 1997年4月、フィラデルフィア

<注 9> America Reads Challenge より。教育省ホームページ。

<注 10> Peter Duignan "Bilingual Education: A Critique" Hoover Essay, HOOVER INSTITUTION に簡略に書かれている。

<注 11> 岡田光世『ニューヨーク日本人教育事情』岩波新書

<注 12> Peter Duignan "Bilingual Education: A Critique" Hoover Essay, HOOVER INSTITUTION アメリカにおけるバイリンガル教育の歴史的な推移がバイリン

ガル教育に批判的な立場でまとめられている。フーバー研究所のホームページで読める。'Is it hasta la vista for bilingual ed?' "U. S. News" 1998 年 バイリンガル教育についての最新の論争を特集している。'A babel of tongues' Debates over bilingual education are almost as old as the republic. "U.S. News" 1997 年 11 月 24 日

<注 13> Robert T. Jimenez "The reading strategies of bilingual Latina/o students who are successful English readers: Opportunities and obstacles" "READING RESEARCH QUARTERLY" 1996 年第 1 号、母国語での読解力がある子どもほど英語の読解の上達が早いという研究結果の報告である。そのほか同誌には、子どものバイリンガル教育に果たす母国語と家庭の役割をめぐる研究報告などが多数ある。

<注 14> 『アメリカの新聞にみる人権とマイノリティ問題』1998 年 2 月号 日本太平洋資料ネットワーク (JPRAN) 発行 特集 1 「バイリンガル廃止をめぐる動き」でアメリカの主要新聞がバイリンガル教育の廃止をめぐる動きについて掲載した記事の紹介がある。

<注 15> U.S. News Online Citizen's Toolbox U.S. News ホームページ。

<注 16> かしわぎ・ひろし「存亡の危機にたつバイリンガル教育」『アメリカの新聞にみる人権とマイノリティ問題』1998 年 2 月号 日本太平洋資料ネットワーク (JPRAN) 発行

<注 17> 各プログラムの実施報告については、教育省のホームページで最新年度の要約が読めるが、詳細を知りたいければ広報部に申し込むと、電話張のように厚い報告書を残部があるかぎり無料で送付してくれる。ただし実施年度は発行年度の 2、3 年前になる。

<注 18> U. S. Department of Education, 1998 年 11 月発行 State Title 1 Migrant Participation Information, 1996-97

<注 19> U.S. Immigration and Naturalization Service ホームページ。

<注 20> U. S. Government 12R_1, Clinton's Proposal Budget/BUIDING ONE AMERICA, IMMIGRANTS, EDUCATION の項、2000 年 2 月 7 日、ホワイトハウスのホームページ、クリントン大統領の演説)

<参考文献>

柏木宏『アメリカの外国人労働者』明石書店

ジョナサン・コソル『非識字社会・アメリカ』（青梅恵子訳）明石書店

平沢安政『アメリカの多文化教育に学ぶ』明治図書

Rudes, B.A. and Willette, J.L. *Handbook of Effective Migrant Education Practices*, Vol. I; Findings (1989) Vol.II; Case Studies (1990). U.C. Department of Education.

Siler, Amy (1999) *Meeting the needs of Migrant Students in Schoolwide Programs*, Technical Report, U.S. Department of Education.

Purcell-gates, V. (1993) *Issues for Family Literacy Research: Voices from the trenches*, Language Arts, 70.

Anita H. Pomerance (1996) *Adult Literacy Handbook for Students and Tutors*, Center for Literacy, Inc.

IX. TMDの日米技術協力にみる冷戦の遺制

池上 雅子（ストックホルム大学日本研究学科上級講師）

戦域ミサイル防衛（TMD）の日米技術研究協力は、1998年の北朝鮮による「テポドン」発射を契機に一気に始動した。しかし、TMDの日米技術協力自体は、こうした安全保障上の変化に拠るよりも、基本的には1980年代初頭から専ら米国主導で進められてきた日米軍事技術協力強化プロセスの一環として理解されるべきものである。そして、この点こそが日本におけるTMD議論において、実質的議論が短期的な技術問題に偏向し、中・長期的な安全保障面での議論が相対的に弱い、という問題を生じる背景となっている。

日本軍事技術研究開発共同化の経緯と背景

日米両国間の軍事技術に関する研究開発協力は1980年代初頭、「第2次冷戦」の最中に当時のレーガン大統領がSDI構想を打ち出し、西側同盟諸国に研究開発協力を呼びかけたのに対して日本側が応えたのが最初である。その後両国は1980年代末に次期支援戦闘機（FS-X/現F-2）の共同開発で技術移転問題等をめぐり紛糾したものの、全般的には漸次軍事技術協力の強化に向かっている。この間米国側の方針は「兵器システムの精度・性能を高め、かつ開發生産コストを節約する上で有効な日本の高度な民生汎用技術をいかに活用するか」で一貫しており、「高度技術の優位が国家安全保障の要」とする米国の技術安全保障政策と相まって、冷戦の終結という政治的戦略的与件の根本的転換にも大きく影響されることなく続いている。その背景には米国の「対日防衛負担要求」の伝統的思考に加え、特に1980年代頃から顕著になってきた軍事技術研究開発の「国際化」と「商業化」という趨勢がある。「国際化」とは、兵器システムの開發生産において他国間協力が単に増加しているのみならず、財政的技術的理由からその必然性も高まりつつあることを意味する。「商業化」とは、民生技術の質的卓越性の向上に伴い、民生技術の軍事技術への応用（スピン・オン）や、兵器システムの開發生産・維持コストの削減手段（その為に米国防省はミル・スペックの緩和を打ち出した）として民生汎用技術の重要性が増していることを意味する。^{※1} FS-X共同開発で汎用技術移転をめぐり問題が紛糾したのもこの為である。

日米軍事技術協力は、1990年代のTMDシステムの研究開発協力に向けて新たな局面に入った。TMDは、旧ソビエトの戦略ミサイル（大陸間弾道ミサイル）からの防衛を図るSDIが冷戦終結後戦略的に陳腐化したのに対し、1991年の湾岸戦争で比較的短距離の地域紛争型戦域ミサイルの脅威が浮上したのに伴って、いわばSDIプロジェクトを縮小再編成したものである。従ってTMDはSDIと技術上・研究開発組織上では関連するものの、冷戦後の財政的制約と、地域紛争での現実的な使用可能性という点では典型的なポスト冷戦型の兵器システムである。冷戦後10年余りの間に実質で25%以上も軍事研究開発予算を削減した米国にとり、

技術的実証性でも困難と高いリスクを伴う TMD の開発を継続する上で、研究開発資金の分担と技術協力が可能な日本は貴重なパートナーである。TMD の中でも特に技術的に困難な THAAD や海上配備型広域ミサイル防衛 (NTW) などの開発プロジェクトの存続・成否には、日本が技術・資金面でどの程度協力に応ずるかが大きく影響する可能性もある。米国は 1993 年の北朝鮮の日本海に向けたミサイル発射テストを契機に日本側政府・防衛産業界に開発協力を要請し、以来、RS-X 問題紛争の後遺症などから慎重論の強い日本側に粘り強く働きかけてきた。1998 年の北朝鮮による「テポドン」発射を契機に日本側はそれまでの慎重論から一気に研究開発協力方針に動き、TMD 技術研究協力が決定した。また、SDI 研究協力時に形成された日米防衛産業間の新たなネットワーク（従来より裾野が広く、防衛装備の国内開発生産を指向する伝統的防衛産業に対して、民需中心のエレクトロニクス産業などが相対的に重要性を増す）が TMD 技術研究協力への踏み台となった点も指摘できよう。

TMD 開発配備の孕む問題点

TMD 自体は、イラク・北朝鮮などの「悪漢国家」(rogue states) を脅威として地域紛争での戦域ミサイルに対抗するポスト冷戦型の兵器システムだが、これの開発・配備に動く米国とそれに追随・協力する日本、および周辺諸国の反応には、多分に冷戦型思考の遺制が見られる。日米関係の文脈では、米国の世界戦略を、アジア太平洋圏では日本がこれを強力に補完するという冷戦以来の図式が健在である。更に、アジア諸国が地域の秩序維持を、APEC や ARF などポスト冷戦秩序を指向する地域協力機構に設置するという表面的な動きとは裏腹に、覇権結果である米国の強大な軍事的プレゼンスに過度に依存するという構図も不変である。アジアの指導者たちの深層心理に冷戦型秩序志向が根強く、結果的にアジア太平洋地域においてポスト冷戦時代の平和と安全を構想する上での障壁となっている。

第一に、安全保障のジレンマの解決をテクノロジーに求めるそれ自体矛盾した発想は、冷戦以来相変わらずである。自国の安全保障を確保する為の防衛手段が（防衛的防衛と攻撃的防衛の双方含む）、他国にとっては安全を脅かす脅威となり、仮に防衛的防衛手段であっても他国にとっては攻撃的と捉えられる、という安全保障のジレンマの解決をテクノロジーに求め、冷戦中の米ソ両国が激しい軍事技術開発競争を展開したことは周知の通りである。その極みが SDI 構想であった。また、ソ連が弾道ミサイル防衛を開発配備した時に、米国が直ちに複数目標弾頭ミサイル (MIRV) などの攻撃的兵器の開発強化で対応した経緯も想起されるべきである。TMD の場合も、その範囲は地域レベルに限定されるものの、安全保障のジレンマを免れない。現に台湾が TMD 配備に強い関心を示すのと平行して、中国は短距離弾道ミサイル・巡行ミサイル・MIRV などの開発配備を強化し、それに対して更に台湾が長距離弾道ミサイル開発に動き出すという中台ミサイル軍拡競争を招来している。TMD 自体は防衛的防衛手段だが、ブサンが「防衛的防衛が攻撃的戦力と組み合わせれば、完璧な攻撃能力になる」[※]と述べるように、日本が TMD 配備した場合、緊密な日米軍事協力と米分の強大な攻撃的戦力と併せて、中国やロシア・北朝鮮などにとって非常に攻撃的な防衛態勢と捉えられても仕

方がない。

第二に、脅威の対象が戦略ミサイルから地域紛争型の戦域ミサイルに代わったものの、「TMD 配備には核戦力の増強を以て対抗する」と表明している中国・ロシアなどの反応からも伺えるように、TMD はそれ自体は通常兵器だが、依然として核抑制体制に密接に関わっており、それを複雑にする可能性もある。ロシアと中国は早い時期から「TMD は 1972 年の弾道弾迎撃ミサイル (ABM) 制限条約に抵触する」と強く反対している。MIT のポスタルらによれば、実際にもし高層広域 TMD が予定どおりに働いたら、戦略ミサイルの迎撃も理論的には可能だという。地域紛争対応型の TMD といえども、NMD (米国本土ミサイル防衛) との技術的連関性も含め、グローバルな戦略核戦力の動向を左右しうる。

そもそも TMD は米国の核抑止倫理の通用しない「悪漢国家」の脅威に対し、抑止の失敗 (即ち大量破壊兵器の実戦使用) を想定してデザインされたものだが、これは核兵器の精度向上・小型化と相まって、大量破壊兵器 (核・生物・化学兵器弾頭とその輸送手段) の実戦使用へのしきいを低くする可能性をも孕むと考えられる。冷戦中から米国は全面的核戦争・限定的核戦争などの段階を区別する核戦略をとってきた。TMD は限定的な地域における大量破壊兵器と弾道ミサイルの脅威に対して、戦略核ミサイルでの報復の可能性という抑止効果に拠らずに対抗しようとするもので、いわば当該地域のミサイル危機 (及び抑止失敗による実際の攻撃) をその地域内で収める手段である。換言すれば TMD は、限定地域内のミサイル危機を、戦略兵器による応酬へとエスカレートさせずに当該地域内に留める demarcation 効果をもつ考えられる。冷戦中ですら米国は、「同盟国への核攻撃に対して、米国がその本土への核攻撃の危険を冒してまで、核兵器による報復を行うことは破滅的である」といった趣旨をキッシンジャー元国務長官が自伝で示唆していた。

上記で指摘した問題点はいずれも理論的仮説だが、中・長期的安全保障を考察する場合、理論的に可能なあらゆるシナリオを検討すべきであることは言うまでもない。以下ではこれらの問題を日本・およびアジア太平洋の文脈で具体的に検討してみる。

日本における TMD 議論で検討されるべき課題

日本側が TMD 開発・配備を検討する場合、つとに指摘されるのは巨額の開発費用や、度重なる技術実証実験の失敗にみられる技術的有効性の問題である。この点では MIT のポスタルや H. L. Stimson Center の報告書が^{※3}「TMD は開発配備に多大な費用と技術的困難を伴うのに、敵対側は囹や多弾頭などで容易かつ安価に攻撃システムに対抗できるので、信頼あるミサイル防衛は期待できず、費用対効果の点からも割に合わない」「結局は、現在一定の成果を挙げつつある大量破壊兵器拡散防止やミサイル関連技術コントロール等の国際的体制を発展させてゆくほうが、弾道ミサイルへの有効な対処」と結論している。また、先述の安全保障のジレンマと併せると、巨額の開発費用と技術的困難を賭けて折角 TMD を開発配備しても、それは容易に無力化されて信頼あるミサイル防衛を提供しないばかりか、周辺諸国の軍備の増強・高度化を一層触発して、結局は長期的な安全保障を損なうという帰結を招く可能性が高

い。

日米間協力の文脈で、日本側の安全保障に照らして最大の問題は、米国が（中東を含む）世界に展開する海外派遣米軍を悪漢国家のミサイル攻撃から防衛する点を TMD 開発の目的とするのに対し、日本は専ら北朝鮮（長期的には中国）のミサイル脅威を想定した本土防衛として TMD を据えている。TMD 配備が中国・ロシアなどの核攻撃戦力増強を触発するという「副作用」を勘案する上で、軍事介入と本土防衛とでは自ずと許容しうるリスクの大きさは異なるはずだが、この点を日本側が十分に認識しているとは思われない。また日本と在日米軍への TMD 配備は、TMD の Demarcation 効果に照らすと、東アジア地域のミサイル危機に対して「核の傘」による核の拡大抑止に抛らずに、当該地域内の派遣米軍と同盟当事国にミサイル危機への対応の第一義的責任を負わせることを意味する。換言すれば、核の傘による抑止に失敗した場合は、戦域ミサイル応酬の危機を当該地域内で收拾させ、戦略核応酬へとエスカレートさせない為の方策ともいえる。近年、日米同盟強化に伴って、日本側が従来の「Burden-sharing」よりも格段に高度の米軍戦略補完任務をに担うようになってきているが、その文脈からいえば、TMD 配備は「核の傘」抑制に伴う安全保障のジレンマの帰結と責任を、日本に応分に負わせるという性格を持つ。

また、日本や台湾には TMD の技術的有効性の限界も承知の上で、寧ろそのバーゲニング・パワーとしての政治的効果や、「ミサイルの恫喝に屈しない」という心理的効果に期待する声もある。しかし、上述のように TMD が安全保障のジレンマを更に深刻化させる可能性、また、大量破壊兵器実戦使用にふみきる敷居を低くし得るという敵対者側の負の心理的効果などを勘案すると、TMD は政治的道具としては潜在的に危険である。

日本としては、TMD は米国にとっては軍事介入レベルの問題だが、日本にとっては本土防衛の問題であるという基本的なパーセプションの違いを認識し、「核の傘」効用の検証を始め、TMD 配備のもたらしうるリスク（アジア周辺諸国の軍拡触発など）も十分に見通した上で、むしろ冷戦以来の核戦力抑止の倫理に代わる安全保障政策の構想・実現に努力すべきであろう。朝鮮半島や中台関係に於ける非常な軍事的緊張に照らして、アジア冷戦の終結は容易ではない。現在の情勢は、最終手段としての核兵器への回帰、弾道ミサイル拡散など、深刻な軍拡競争の様相を呈しはじめている。日本自体では「尊重防衛」を掲げているが、日米一体化した軍事力としては、アジア太平洋地域内で極めて攻撃的な防衛態勢をとっている。これに対抗する中国などの急速な軍備増強も中・長期的に深刻な懸念である。TMD 配備は、安全保障のジレンマを深刻化させこそすれ、ミサイル危機への最善の対応とは考えられない。日本としては、アジア太平洋地域の諸国が大量破壊兵器や弾道ミサイルなどの攻撃的防衛手段に訴えずとも安全が確保できると考えられるようなセッティングの構築に向けて政治的外向的努力を強化すべきであろう。例えば、先制核攻撃禁止、核の傘からの離脱や地域内の戦域ミサイルの禁止など、地域全体として攻撃的防衛から非攻撃的防衛に転換させるような「北東アジア非核地帯化」構想などは、もっと真剣に検討されるべきであろう。1980 年代に冷戦終結に向けて大きな弾みをつけたのは、米ソの中距離核戦力（INF）撤廃合意であった。それは「ヨーロッパを米ソ対立による限定的核戦争の舞台にしない」ために西ヨーロッパで激化

した反核運動が促進要因になったという指摘がある。実際、この西ヨーロッパでの反核運動の高まりなくして、ソ連のゴルバチョフは軍縮に向けたイニシアティブを採りえたであろうか。東アジアは今、戦域ミサイルの応酬と TMD での対抗という地域限定的なミサイル危機の舞台となっている。応酬における冷戦締結の歴史から学ぶべきものは、まだあるのではなかろうか。

注

※1 日米軍事技術研究開発協力分析の詳細については以下の抽論を参照されたい。

Masako Ikegam - Andersson (1998) “Military Technology and US-Japan Security Relations : A Study of Three cases of Military R&D Collaboration, 1983-1988,” Department of Peace & Conflict Research, Uppsala University, Report No. 51. p.203.

池上雅子 (1999) 「冷戦後の軍事技術研究開発と日本 - 世界の軍縮・軍備管理で問われる日本の役割」 「平和研究」第 24 号、日本平和学会発行／早稲田大学出版 pp.15-24

※2 Barry Buzan (1987) *An Introduction to Strategic Studies : Military Technology and International Relations*, Macmillan Press in association with IISS.

※3 Joseph Cirincione & F. von Hippel (eds) (1998) *The Last Fifteen Minutes : Ballistic Missile Defense in Perspective*, Washington.D.C.: Coalition to Reduce Nuclear Dangers. を参照のこと。

執筆者紹介

上野 真城子（うえの まきこ）（アーバン・インスティテュート研究員）

東京大学大学院修了、工学博士。住宅政策、評価、政策分析、政策形成産業、ノンプロフィット、シンクタンク研究。 *A Japanese Think Tank, Think Tanks In A Democratic Society* など共著。「都市問題の政策科学」編訳著。政策研究者海外ネットワーク（アーバン・インスティテュート内）代表。

角南 篤（すなみ あつし）（コロンビア大学大学院公共政策フェロー）

1965年、岡山県に生まれる。15歳で単身カナダに剣道留学。1985年米国ジョージタウン大学入学。中国・北京大学、韓国・延世大学留学を経て、1988年ジョージタウン大学外交学部卒業。その後（株）野村総合研究所政策研究部を経て、1993年ニューヨーク・コロンビア大学で国際関係学修士取得。1997年英国サセックス大学科学政策研究所 TAGS フェロー。1998年、コロンビア大学大学院公共政策フェロー。1999年、コロンビア大学政治学部博士課程単位取得。現在、東京大学科学技術研究センター協力研究員、金沢大学非常勤講師。政策研究者海外ネットワーク事務局代表。

専門分野：科学技術政策論、比較公共政策分析、環境・科学と政策決定論

渡邊 聡（わたなべ さとし）（American Institutes for Research 研究員）

1966年福島県生まれ。福島県立安積高等学校卒業後渡米。ユタ州ウィバー州立大学経済学部を卒業後、コロンビア大学より経済学、教育学、統計学で修士号を取得。マンハッタン大学経済学部講師、ニューヨーク市政府統計アナリストを経て、2000年コロンビア大学大学院博士課程修了（Ph.D.）。専攻は教育経済、労働経済、計量経済。現在はアメリカン・インスティテューツ・フォー・リサーチ（ワシントン DC）研究員として、OECD やアメリカ連邦政府の研究プロジェクトに参加。特に、連邦政府のデータ分析を専門に、教育指標を含むさまざまな研究成果を米国教育省に提供している。

森友 かおり（もりとも かおり）（Graham-Windham Beacon TIES、シニア・ソーシャルワーカー）

1997年ミシガン大学で心理学学士を取得。1999年コロンビア大学院ソーシャルワーク学部にて修士を取得。特に子供と家族に関する分野を学び、現在ニューヨーク市内の Graham-Windham (Social Service Non-Profit Organization) でスクールソーシャルワーカーとして勤務。

小林 和佳子（こばやし わかこ）（コロンビア大学ソーシャル・ワーク学部）

ニューヨークにある社会福祉団体 JASSI でのボランティア経験を通し、老人福祉に興味を持ち始める。1999年コロンビア大学院ソーシャル・ワーク学部にて修士取得。専攻は老人福

社、特に福祉団体の経営・運営。現在は日本でインターンとしてアルコール中毒患者のためのカウンセリングなどを行っている。

渡部 恒雄（わたなべ つねお）（CSIS 戦略国際問題研究所研究員）

1963 年、福島県に生まれる。東北大学歯学部卒業後、歯科医師となるが、社会科学への情熱を捨てきれず米国留学、ニューヨークのニュースクール・フォー・ソーシャルリサーチで政治学修士取得。1996 年より、CSIS 戦略国際問題研究所・ジャパンチェア客員研究員となり、2000 年より現職。日本の政党政治、外交政策、日米関係全般についての分析・研究に携わる。1997 年「シビルミリタリー関係の向上で空気支配を防げ」で読売論壇新人賞佳作入選。

青木 豊（あおき ゆたか）（ジョンズ・ホプキンス大学公衆衛生学部）

1989 年京都大学工学部衛生工学科卒業。1991 年京都大学大学院工学部衛生工学科修士課程修了。1993 年ワシントン州立大学公衆衛生地域医療学部大学院環境衛生学科毒性学修士課程修了。1997 年ジョンズホプキンス大学公衆衛生学部大学院生物統計学科修士取得。現在、同大学公衆衛生学部環境衛生科学科環境職業衛生部門博士課程在学中。1990 年京都動物植物学院非常勤講師、1993 年ワシントン州立大学公衆衛生地域医療学部大学院学生研究助手、1995 年ジョンズホプキンス大学公衆衛生学部大学院生物統計学科学生教育助手などを経て、現在同大学院疫学科学生教育助手。

研究領域：疫学方法論、環境疫学、分子疫学、疫学・生物統計学教授法

住田 育子（すみだ いくこ）（チェイニー大学大学院）

1944 年中国北京市で生まれる。東京芸術大学で美学美術史を専攻。大学卒業後、教育雑誌の取材記者・編集者として日本全国をまわって教育問題をレポート。同時に建築雑誌で住民参加の都市計画を取材するうちに部落問題に出会い、76 年から大阪市の被差別部落に住む。そこで 8 人の子どもを生み育てながら、部落解放運動に参加。フリー・ジャーナリストとして子どもや女性の人権、部落問題をテーマに書きつづける。96 年夏より米国ペンシルバニア州に子ども 5 人と移る。97 年から、黒人のための高等教育機関としては全米最古のチェイニー大学大学院でマイノリティ・グループのための生涯教育政策を専攻。2000 年夏より、同大学院であらたに教育行政とマイノリティ問題を専攻している。

池上 雅子（いけがみ まさこ）（ストックホルム大学アジア太平洋研究所上級講師）

国際基督教大学卒業後、東京大学大学院社会学研究科修了、社会学博士。スウェーデン、ウプサラ大学平和紛争研究所に留学、平和紛争研究で Ph.D.取得。ストックホルム大学日本研究科助教授を経て、2000 年 7 月より現職。主な論文に、”Military Technology and US-Japan Security Relations” (Uppsala University), “Japan's Defence Procurement Decision Making” (SIPRI) など。

（執筆順）

* 本論文集および執筆者に関するお問合せ：PRAN-J 事務局（Eメール japr@ui.urban.org）

If you're interested in what we do, we are interested in hearing from you.

We're the policy research arm of Japan's only foundation that is completely free from vested interests and external influence. Right now, we're seeking collaborators abroad.

The Tokyo Foundation works to promote and contribute to the betterment of a rapidly shrinking and changing world.

Created in 1997, our foundation has three divisions. The Scholarship Division works to foster the next generation of leaders. The Public Relations Division disseminates new ideas and perspectives.

Our own Research Division is Japan's first totally private, nonprofit and completely independent think tank dedicated to policy research. We have no connection to any for-profit corporation, industry organization or governmental agency.

Participatory policy making

Traditionally, the Japanese policy making process has been left entirely to bureaucrats, without benefit of inputs from anyone outside the bureaucracy. We want to help create an environment in which non-bureaucrats can also participate in making policy on global and domestic issues.

To this end, we independently plan and conduct research covering a wide range of fields and topics.

Some of our recent projects

"Project Alliance Tomorrow," seeks to advance policy proposals for favorable management of recent U.S.-centered alliances. "The Tax System and Corporate Behavior," relates to Japanese taxes and corporations.

We have also participated in international exchanges of researchers. And we conduct research seminars and workshops. These activities have helped us to generate an international network of researchers. We also publish a biweekly newsletter called "Intellectual Cabinet," and we run a television program called "Policy Vision 21."

Please note that we do not outsource research projects or give grants to outside researchers. We do, however, seek collaborators in areas of mutual interest.

If you are interested in the possibility of collaborating with us, or to request more information, please contact us.

Research Division

of the Tokyo Foundation

10 th floor, Hibiya Central Bldg., 1-2-9 Nishi-Shinbashi, Minato-ku, Tokyo 105-0003 Japan

Tel: (81-3)3502-9438 Fax: (81-3) 3502-9439 Email:research@re.tkfd.or.jp

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

ポリシー・アナリシス・レビュー

Policy Analysis Review

平成12年10月・October 2000

政策研究者海外ネットワーク・東京財団 共編

発行：東京財団 研究事業部

〒105-0003 東京都港区西新橋1-2-9 日比谷セントラルビル10階

Co-produced by: **Policy Researchers' & Analysts' Network for Japan (PRAN-J)**
and **The Tokyo Foundation**

Published by: **Research Division of The Tokyo Foundation**

Hibiya Central Bldg. 10th floor, 1-2-9 Nishi-Shinbashi, Minato-ku, Tokyo 105-0003 Japan

Telephone: (03)3502-9438 Fax: (03)3502-9439 URL: <http://www.tkfd.or.jp>

引用および転載される場合は、本論文集が出典である旨を必ず明記してください。

なお、本書は日本財団の補助を受けて出版されたものです。

Quotation from, and reproduction of portion(s) of, the materials contained in this publication is permitted only if it is to be clearly indicated as such. All rights reserved.

This publication is produced with a support from The Nippon Foundation.



政策研究者海外ネットワーク

Policy Researchers' & Analysts' Network for Japan (PRAN-J)

ポリシー・アナリシス・レビュー

Policy Analysis Review

東京財団 The Tokyo Foundation

平成12年10月・October 2000