

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 II

# Policy Analysis Review II

東京財団  
The Tokyo Foundation

平成13年10月・October 2001



# 序

2001年の今、日本は極めて重要な分岐点に立っていると見える。日本の社会政治経済ともに、この分岐点での選択は、日本の二十一世紀のいわば生存の帰趨を決める。にもかかわらず、政策の選択肢は揃っていない。そして政策の優先性を語るための素材は出されていない。

二十世紀の最後に、世界が学んだことは、すべての体制は完璧ではなく、国家集権、計画独裁体制、社会経済統制は常に間違いの危険性を孕んでいること、この不透明な絶対解答のない、不確実な世界はそれでも動いていくこと、止まれないということである。二十一世紀の世界は、国家の消滅以前に、国家の再編と国家の役割の変化という過程を辿るだろう。その際に今のところ機能している国家運営の理念は、米国で特に90年代に見られた動きであり、未完のプロセスである「マーケット・デモクラシー」と表現できると思う。マーケット・デモクラシー、すなわち市場・民主主義とは過程であり、いわば市場経済とデモクラシーを両輪とした未踏の不確実な世界を走る車であり、その走路であり、到達点である。この車をいかに造りつつ動かすか、国家の運営は、そのエンジンと操作、つまり政策と政治の過程であるといえる。これは「主義」の終焉、すなわち、固定的、絶対像をもとめ、それに到達するという理念からの離脱でもある。

マーケット・デモクラシーにおいて最も重要なことは、国家運営は国民のものであるということ、すなわち、公共セクターを国民あらゆる人々の“ビジネス”とすることである。国家運営を限られた個人や集団に任せてはならない。ことに、「統治を委託」していない者に任せてはならない。権力というものは（どのような権力であろうとも）必ず肥大化し腐敗し停滞することを歴史は明瞭に教えており、それを避けるためには、ことに国家権力は出来る限り小さくし、たゆまなく監視され、責任を問われなければならない。このことを常に繰り返し伝えることが民主国家の基盤であり、国民の責任であることを確認する必要があるのである。

その上で「考える政府」、「政策志向の開かれた政府」を造ることは民主国家の必須の要件である。この考える政府を作る作業は、二十世紀最後までになされるべきことであつた。近代国家運営には、実に高度な知識と技術と、成熟した政治が不可欠となっている。二十世紀最後の四半世紀に、アメリカ社会は、政策知識・政策形成を産業とし、社会の基盤としての共通言語とし、これを社会の動力源とすることに努力し、実際に膨大な資金・資源を投入してきた。そして政策研究・分析・評価はそれを支える基本的社会基盤能力、社会キャパシティーといえる。このキャパシティーこそが、アメリカ社会の強靱さをなしているといえるのではないか。

このポリシー・キャパシティーは今日の日本に最も必要な「知識」であり「技術能力」といえる。「ポリシー・アナリシス・レビュー」(PAR)は、政策研究者海外ネットワーク(PRAN-J)が、1999年から東京財団とともに、海外ことにアメリカ及び国際機関で、その政策研究・政策分析

を学びまた実務に関する研究者をつなぎながら、その専門とする政策領域から、政策分析の課題、その歴史制度の展開を踏まえて、海外の現在の政策論争、研究の中心と動向を報告する一連の記事論考シリーズである。

本書は、日本の政策分析研究の発達に寄与することを目的とした課題選択を行い、知識の単純な移転や抄録翻訳ではなく、「橋渡し」「架け橋」としての役割を意図している。また特定の専門領域に限られた学者研究者を読者として想定するものではなく、今後政策決定にことに重要となる、複合多岐にわたる政策間における優先性の判断に関わる政策決定者にとって有効な情報の提供を目指している。

2000－2001年度は上述の意図を基にして政治、経済、教育などの9課題を取り上げた。今回は、米国の民主制度機軸となる大統領選挙があったことから、選挙政策論争に挙げられた政策と政治の接点の課題が多いことと、日本の最近の政策課題となっているものを意図して取り上げている点が特徴である。

#### 編集責任者

上野真城子（アーバン・インスティテュート研究員）

角南篤（東京大学科学技術研究センター客員研究員）

# 目次

序	1
目次	3
本論	
I. ベンチャー・キャピタルと起業家の望ましい契約関係を巡って —商法改正による種類投票・種類株式制度の導入の提言— 樋原伸彦	5
II. 政策形成と委員会システム —米立法府における委員会・政党・スタッフの関係— 中林美恵子	11
III. 2000年アメリカ大統領選にみる教育政策 スティーブン・プロヴァズニク／渡邊 聡	17
IV. ブッシュ新政権の外交政策 向江龍治	21
V. 「移民コスト」をめぐる米国での政策論争 遠藤十亜希	25
VI. 米国における産業構造の変化および雇用調整について 村上博美	31
VII. 大学における研究活動を支える「管理・運営体制の日米比較」 吉原麻里子	40
VIII. 安全保障政策：スウェーデンと日本の接点 池上雅子	46
IX. アメリカにおけるIT人材確保・育成政策 青山公三	52
執筆者・編集者紹介	



# I. ベンチャー・キャピタルと起業家の望ましい 契約関係を巡って

## —商法改正による種類投票・種類株式制度の導入の提言—

樋原伸彦（コロンビア大学ビジネススクール日本経済経営研究所）

### 【要約】

米国においてベンチャー・キャピタル（以下、VC）は、90年半ば以降のシリコンバレーを端緒としたITベンチャー企業の隆盛に、大きな役割を果たしてきたと言われて久しい。しかし、VCがこれらのハイテク企業の成長にどのようなメカニズムで貢献してきたのか、という点についての分析はまだそれほど多くはなされていない。米国のVCは新しい投資機会を海外に求めつつあり、また米国以外の各国では政策担当者が米国で成功したVCの機能をいかに自国のIT産業育成に応用すべきかという課題を抱えている。特に米国以外の場所でのフィージビリティを探るためには、VCが果たし得る機能のアカデミックな分析が当然求められてくる。

これまでのところ、VCからの資金提供に際してのVCと起業家の契約関係はいかに効率的に規整されるのか、という点に関して研究の蓄積が進みつつある。焦点は、いかなる契約が、起業家に企業価値の最大化を目指すインセンティブを、VCに最大限のモニタリングを促すインセンティブを、与えるのかという点だ。そのためには、将来のキャッシュ・フローに対する権利を制御するだけでは不十分で、キャッシュ・フロー権の配分とは独立に、取締役会を通じた企業のコントロール権を約定する必要がある。現実には米国のベンチャー企業とVCの間では、起業家の持つ普通株と、VCの持つ転換権付優先株それぞれに取締役の選任権を個別に定め（これを種類投票の制度と呼ぶ）、株主総会ではなく取締役会の決定に企業の最終的なコントロール権を委ねる契約を交わす場合が多くなっている。

株式を種類分けしそれぞれに異なる権能を与える種類株式の制度は、米国のほとんどの州会社法で当然のこととして認められている。そして、そうした契約は、VCと起業家のモラル・ハザードをかなりの程度制御することに成功している。それに対して、日本の株式会社法では、種類株式については厳格な規制があり、種類投票については株式の種類として契約で法律構成することが許容されていない。VCファンドのパフォーマンス向上は、年金ファンド等の機関投資家のVC投資を促すために必須であり、そのためには、VCと起業家の契約関係を効率的に規整することは極めて重要である。その意味で種類投票・種類株式の導入のための早急な商法改正を提言したい。

\* 本稿で扱った諸点のよりフォーマルな分析については、大杉謙一・樋原伸彦(2000)「ベンチャー企業における種類株式の活用と法制—法と経済学の視座からの具体的提案—」『商事法務』No.1559、13-33頁を参照。

## 1. 序論

米国においてベンチャー・キャピタル（以下、VC）は、技術革新のスピードが速く高リスクではあるが潜在的成長性も高い IT 分野などのベンチャー企業の、シリコンバレーを端緒とした 90 年半ば以降の隆盛に、大きな役割を果たしてきたと言われて久しい。しかし、VC がこれらのハイテク企業の成長にどのようなメカニズムで貢献してきたのかという点についての分析はまだはじまったばかりである。米国における VC 投資は 99 年にブームの当面の頂点を迎え、2000 年に入り IPO 市場もそれなりの調整を受けた。その結果、米国の VC は新しい投資機会を海外に求めはじめており、米国における VC の投資スタイルが海外でも通用するのかどうかという問いに実務家も答えを用意する必要に迫られてきている。それはまた、VC メカニズムのアカデミックな解明をも当然急がせることとなる。加えて、米国以外の各国の政策担当者は、この米国における「成功モデル」をいかに自国の IT 産業育成に応用すべきかという課題を突きつけられている。

本稿では、企業金融、契約理論、コーポレート・ガバナンスに関する「法と経済学」、などが提供する分析ツールを使って VC メカニズムがどのように解明されつつあるのか、簡単に紹介したい。これまでのところ、VC からの資金提供に際しての VC と起業家の契約関係（以下、ベンチャー契約）はいかに効率的に規整できるのか、という点に関する研究が蓄積されつつあり、本稿でもこの点に絞って議論を進めていく。そして、最後に、その研究成果の日本への含意を示す。具体的には、種類投票・種類株式の導入を可能にする商法改正を早急に行うべきであることを、提言する。<sup>1</sup>

## 2. 米国におけるベンチャー・キャピタル及びベンチャー契約

米国で最初の VC は、MIT、ハーバード・ビジネス・スクール関係者を中心にボストンで 1946 年に組成された American Research and Development (ARD) である。この最初のファンドは Digital Equipment Company (DEC) の投資に成功したことで有名であるが、当時の機関投資家はこの種のファンドへの投資には非常に消極的だったため、個人投資家中心のクローズ・エンド・ファンドの形式をとっていた。現在のような Limited Partnership（投事業組合）での組成が最初に行われたのは 1958 年であるが、1960 年代、70 年代を通じて Limited Partnership での組成は少数派であった。

米国での VC 発展の最も大きな契機となったのは、Employee Retirement Income Security Act (ERISA) が禁止していた年金ファンドの VC への投資が 1979 年に解禁されたことだ。この後、80 年代を通じて VC への資金流入が加速、それに応じて VC ファンドの中で Limited Partnership による組成が占める割合は、1980 年の 40% から 1988 年には 80% に上昇した。<sup>2</sup> しかし、80 年代後半は VC の過大投資及び経験の少ないベンチャー・キャピタリストの参入が強まり、パ

<sup>1</sup> 本稿で扱う諸点に関するよりフォーマルな分析は、大杉・樋原(2000)で行っている。

<sup>2</sup> 数字は Gompers and Lerner (1999) の計算による。



パフォーマンスが悪化、VC への資金流入は 90 年代初頭に大きく落ち込むことになる。<sup>3</sup> その後、90 年代半ばから現在にかけては、IT ベンチャーの発展と軌を一にし、VC への資金流入は急上昇し、その認知度は飛躍的に増大した。

いわゆる機関投資家と VC の間の契約関係は上で述べた通り、80 年代から時間をかけて Limited Partnership という形に収斂してきた。<sup>4</sup> 本稿の主題である VC と起業家の関係においても詳しい契約が交わされるが、機関投資家と VC の間の契約と同様に、ある種のプロト・タイプを形作ってきている。<sup>5</sup> 日本の VC 投資が従来まで普通株取得以上の契約ではないことと比べると、彼我の違いは非常に大きい。米国においては、契約上で、態様を異にする複数の株式が定義され、また、そのタイプの異なる株式毎に取締役の選任権などの権限が個別に付与される。加えて、株式総会の権限と取締役会の権限をどのように配分するのかも契約の重要な要素となる。いずれにしても、各々のケースに応じて、VC と起業家により適切なインセンティブを付与するために、契約内容について VC と起業家の間で双方の弁護士を巻き込みながら激しい交渉が行われる。それでは、どういった契約がどういった理由から望ましいと言えるのか、次節で簡単な説明を試みたい。

### 3. ベンチャー契約の核心 —キャッシュフロー権とコントロール権の峻別—

契約内容の交渉においては、次の 2 点が決定的に重要となる。第一は、このベンチャーの結果（例えば、IPO に成功する、あるいは資金繰りに窮し倒産など）が出た時点で、利（損）益をいかなる方法で VC と起業家に分配するかを定める必要がある（いわゆるキャッシュ・フロー権の分配）。また、第二点として、このベンチャー企業の最終的なコントロール権（経営権）<sup>6</sup> を VC と起業家のいずれが持つのか（あるいは明示的にはどちらもその権限を持たないのか）、も決めなければならない。

契約の経済理論では、事前に締結された契約内容が、契約当事者が契約締結後にそのプロジェクトに実際に関わる際の努力水準に影響を与える、という考え方をとるのが一般的である。この例では、契約内容によっては、起業家は企業価値の最大化に最大限励む場合もあれば、いわゆる企業経営に関わることから生じることの多い private benefits（役得）の享受に走る場合もあり、また、企業のキャッシュ・フローの一部を費消し、ポルシェや競走馬、あるいは代官山の高価なマンションを買ってしまうかもしれない。一方、VC も、その契約内容が与えるインセンティブによって、そのポートフォリオ企業に対するモニタリングの強度が変わりかねない。例えば、VC の持つ専門知識がアドバイスされればその企業が IPO に成功する確率が非常

<sup>3</sup> なお、米国 VC の歩みについては小野(1997)が詳しい。

<sup>4</sup> VC ファンドの Limited Partnership Agreements の詳細について興味がある読者は、Harvard Business School case no. 9-294-084 (1998)を参照願いたい。

<sup>5</sup> 例えば、Levin(1999)は典型的な契約内容を示すとともに、契約上の諸問題につき非常に詳しい解説を付している。

<sup>6</sup> いわゆるコントロール権と言う場合、様々な定式化が可能であるが、例えば、Hellmann(1998)は、起業家の解任権と定義している。

に高まる場合でも、事前の契約で VC があまり多くの株式シェアを与えられていなければ、そのアドバイスを与えるインセンティブは VC サイドで高まらないことになってしまう。

これら起業家及び VC の選択は、モデルでは抽象的に努力水準の選択と一括される。そして、契約内容に応じて努力水準を調整してしまうことが、経済学で言うところの「モラル・ハザード」の意味である。よって、望ましい契約、同じことだが、最も効率の良い結果を生み出す契約とは、VC 及び起業家から最大限の努力水準を引き出す最適契約、と定義することがここで可能となる。<sup>7</sup>

では、この場合、望ましい契約のためには、キャッシュ・フロー権とコントロール権を VC と起業家にどのように分配すればいいのであろうか。

まず、キャッシュ・フロー権については、1) 起業家と VC が株式持分をシェアする（例えば、起業家 70%、VC30%）、2) 起業家が株式持分を 100% 握り、VC は debt での調達に応じる、の二つのケースを考えてみたい。1) の場合は、将来企業価値が増加した場合そのすべてが起業家の報酬とならず、また将来損失が生じた場合も起業家は有限責任であることから株式持分を失う以上の不利益を被らない。よって、起業家の行動として可能性が高いのは、リスクの高い事業に乗り出しつつ、企業経営から派生する *private benefits* を追求するという選択であり、到底最適契約とはならない。2) の場合は、企業価値の増加分はすべて起業家が享受できるため起業家による *private benefits* の費消は防げるものの、一方で事業のリターンが debt による調達額を下回った場合、その分を VC に負担させることが可能になるため、よりリスクの高い事業を事前を選択することになる。更に 2) の場合は、事業が成功した場合の企業価値の増加分が全く VC には還元されないため、VC の経営参加あるいはモニタリングのインセンティブは著しく損なわれてしまい、これも全く最適契約とは言えない。<sup>8</sup>

このキャッシュ・フロー権の配分という観点からの最適契約としては、起業家は普通株で、VC は転換権付優先株で持分を配分し、事業のリターンをシェアすることが望ましいとされる。<sup>9</sup>

つまり、事業がうまくいかなかった場合はその少ないリターンが優先的に VC に配分される一方、事業がうまくいった場合は VC が転換権付優先株を普通株に転換し、高いリターンを起業家とともに享受できるというスキームで、確かに、前の 1)、2) のケースでの問題点を克服している。しかし、起業家の *private benefits* の追求はこれでも完全に防ぐことは難しい。

その意味で、契約上、コントロール権の所在をいかに定めるかという議論が必要になってくる。注意すべきは、起業家が享受する *private benefits* の特異性である。それは、株式持分が与える金銭的報酬とは違い、起業家が経営に携わる限りにおいて起業家は常にそれを享受できる

<sup>7</sup> モラル・ハザードの可能性が存在することを前提とするということは、起業家は VC と何らかの契約関係に入らない限り、事業を開始できないということを暗黙のうちに仮定している。例えば、起業家の自己資金だけでは事業開始の資金として十分でない、あるいは、VC が有する何らかの能力が事業の開始には不可欠でその能力を起業家が持っていない、などの状況が考えられる。いわば、資金的にも能力的にもスーパーな起業家はいないという仮定であり、現実の状況にも合致する。

<sup>8</sup> 1) の例は、VC も普通株で資金提供をする日本型 VC の従来やり方に近い。また、2) の場合は、オーナー企業で銀行借入のみで外部資金を取り入れている企業の状況に近い、と言えよう。

<sup>9</sup> 具体的なモデルとしては、例えば、Marx (1998) を参照。

可能性がある。よって、それを適正にするためには、パフォーマンスによっては起業家が経営者としての地位を奪われる可能性がゼロではない、という状況を作り出す必要がある。

通常、株式持分で 50%以上を握る主体は株主総会の意思決定をコントロールすることが可能なため、その企業のコントロール権を握っていると解せる場合は多い。この場合、コントロール権の所在は、キャッシュ・フロー権の配分の取り決めに従属して決まってしまう。

しかし、VC とベンチャー企業の間における契約ではそれがデフォルト・ルールとは言えなくなっており、コントロール権をキャッシュ・フロー権とは独立に契約上定める傾向が強い。具体的には、株主総会の決定権限を縮小し、取締役会の決定権限を大きくし、取締役会が最終的なコントロール権を行使する。例えば、経営者の罷免も取締役会の決議で可能にしている場合が多い。そして、例えば取締役の総数を 5 人とした場合、起業家の持つ普通株にはそのうち 2 名の選任権を、また VC が持つ転換権付優先株にはそのうち 3 名の選任権を付与するような取り決め（種類投票制度と呼ばれる）がなされる。このことによって、たとえキャッシュ・フロー権を具現する株式持分を起業家が 50%以上持っている場合でも、コントロール権は取締役会を通じて VC が握ることが可能になる。このような契約が最適契約として望ましいこと、そして実際の契約にも多く見られることが最近の研究で明らかになりつつある。<sup>10</sup>

#### 4. 種類投票・種類株式を可能にする商法改正の必要性

前節で述べたように、株式を種類分けしそれぞれに異なる権能を与える種類株式の制度は、米国のほとんどの州会社法で当然のこととして認められている。特に設立間もなく株式公開に至っていないベンチャー企業、すなわち株主の数が少なく、株式の流通が予定されていない会社において、種類株式を当事者間の契約で定めている場合が多い。そして、そうした契約は、VC と起業家のモラル・ハザードをかなりの程度制御することに成功している。それに対して、日本の株式会社法では、種類株式については厳格な規制があり、種類投票については株式の種類として契約で法律構成することが許容されていない。

日本では 1998 年に投資事業組合法が施行され最終投資家と VC の契約関係を規整する環境は一応整った。今後 VC ファンドのパフォーマンス向上は、年金ファンド等の機関投資家から VC への資金シフトを促すためには必須である。そのためには、VC と起業家の契約関係を効率的に規整することは重要である。その意味で種類投票・種類株式の導入のための商法改正は時宜を得たものと言える。

---

<sup>10</sup> 最適契約であることを理論モデルで示したのは Hellmann(1998)であり、実際の契約を実証的に分析したものに Kaplan and Stromberg(1999)がある。

<参考文献>

大杉謙一・樋原伸彦 (2000) . 「ベンチャー企業における種類株式の活用と法制—法と経済学の視座からの具体的提案—」『商事法務』No.1559、13-33 頁.

小野正人 (1997) . 『ベンチャー起業と投資の実際知識』東洋経済新報社.

Gompers, P. and J. Lerner (1999). *The Venture Capital Cycle*. Cambridge, MA: MIT Press.

Hellmann, T. (1998). “The Allocation of Control Rights in Venture Capital Contracts.” *Rand Journal of Economics* 29: 57-76.

Levin, J.S. (1999). *Structuring Venture Capital, Private Equity, and Entrepreneurial Transactions*. New York: A Panel Publication.

Kaplan, S.N. and P. Stromberg (1999). “Financial Contracting Theory Meets the Real World: An Empirical Analysis of Venture Capital Contracts.” Mimeo, Graduate School of Business, University of Chicago.

Marx, L.M.(1998). “Efficient Venture Capital Financing Combining Debt and Equity.” *Review of Economic Design* 3: 371-387.

## II. 政策形成と委員会システム

### －米立法府における委員会・政党・スタッフの関係－

中林美恵子（米上院予算委員会スタッフ）

#### 【要約】

米国立法府では、委員会が議員立法の知識と技術の宝庫になっている。米議員の政治生命や専門性は、どの委員会に所属するかで決定されるが、それは立法作業の軸がもつばら委員会にあるからだ。毎回選挙があると、その結果が出てすぐに議会のリーダーたちがとりかかる仕事は、委員会のサイズや多数党議員と少数党議員の比率をどうするかを決定することである。共和党と民主党の院内総務が話し合い、選挙によって決まった全体の議席比率に呼応させて委員会の椅子の数を決める。政党にとって、新人議員の委員会配属や引退・落選による委員の入れ替え作業は、選挙と同様に重要な仕事だ。

委員会が年間に必要とする予算は下院 11,500 万ドル、上院 7,810 万ドル（2000 年会計年度）で、委員会スタッフは下院 2,300 人、上院 1,000 人弱となっている。各委員会はそれぞれの権限範囲内で、行政府を監督する義務があると同時に、新しい政策を練り提言する権限を持つ。立法に関しては、関係委員会の審議を経ないで本会議にかけられる法案は極端に希である。委員会の立法プロセスには、公聴会、マーク・アップ、レポート・アウト、本会議審議、両院協議会が代表的なものである。法案を成立させるまで、一貫して権限を有する各委員会が主導し、あらゆる政治的・テクニカルなサポートを提供する。

委員会スタッフは、国レベルでの政策に専門知識を要求され、委員会に席を置く複数の議員を考慮に入れて働く。委員会のトップ・スタッフともなれば、上院で最高額 134,015 ドル、下院では最高 135,200 ドルを年報として支給される。（上院議員と下院議員の年報は 136,700 ドルである。）委員会スタッフは大多数が、修士号や博士号の高学歴を有している。

スタッフは、公務の時間を盗んで特定議員の選挙応援をすることはできない。しかし、政策理念として自分がどの党に属するのかは、常に明確である。米国では多くの政策で共和党と民主党が対立しており、公務員である委員会スタッフといえども、支持できない政党の政策に携わることはない。政党枠別に雇われた国家公務員は、自分たちの上司である議員とその政党が提唱する政策実現のために仕事をする。

このシステムの下では、仮に次期選挙で多数党の主導した政策が国民から厳しい審判を受けた場合、スタッフも政策推進者としての責任を背負うことになる。つまり選挙で多数党の地位が逆転したり委員長が交代すると自らも職を失う危険があるのだ。国家公務員であっても責任回避をしないスタッフの存在は、立法府における透明性と風通しの良さに貢献している。

## はじめに

民主主義のリーダー役を担う米国の立法府がどうなっているのか、また議会の一定のルール下でどんな委員会スタッフが働いているのか、外からは見えづらいものである。国民から預かった税金を再配分する上で、その透明性を保つ事は国民から選ばれた代表たちの重大な責任であり、変化し続ける時代の要請に合わせて法律を見直し整備していく能力が、立法府には必要とされる。その府に米国では 24 億 7,500 万ドル (2000 年会計年度)<sup>11</sup>を費やし総勢 29,730 人の職員<sup>12</sup>を擁しているが、実際にはどのような立法作業の日常的枠組が存在するのか。本稿では、米国の委員会の役割・政党との関係・スタッフの在り方を紹介、この国の立法システムの一端に触れたい。

## 委員会の存在と政党

米国の立法府を観察した人間が間違いなく認めるのは、委員会が議員立法の知識と技術の宝庫になっているということだ。上院では Standing Committee と呼ばれる立法手続きに直接関わる委員会が 16 存在する。多くの委員会は小委員会をもち作業を細分化しているが、小委員会は本会議に法案を提出できない<sup>13</sup>。一方下院では、100 議席の上院に比べ 435 議席と大所帯であることを反映し、44 の Standing Committee と 154 の小委員会を備えている。委員会スタッフの数も 2,300 人<sup>14</sup>と、上院の 2 倍以上である。彼らは、国レベルでの政策に専門知識を要求され、委員会に席を置く複数の議員を考慮に入れて働く。(個人事務所スタッフが一個人議員だけに奉仕して、選挙区向けへの広範なサービスを仕事の最重要事項としているのとはかなり違う。)委員会が遣う予算は 2000 年度で、下院 11,500 万ドル、上院 7,810 万ドルであった<sup>15</sup>。

米国では議員の政治生命や専門性は、どの委員会に所属するかで決定されるが、それは立法作業の軸がもっぱら委員会にあるからだ。政党の政策は、委員会というチャンネルを通し、正式に法案を作成し、また毎年の予算を作り、本会議にかけて大統領に送付する。政党が 2 年ごとの選挙でした公約を、実際に法律として成立させて果たす為に、委員会は働くといっても過言ではない。ただし、選挙活動そのものには加担しないし、活動の財源は税金であり選挙用の政党資金とは全く別である。

上院と下院の委員会システムは、全く同じではないがほぼ似通っている。また政党は立法の作業場となる委員会に深くかかわっており、委員会の存在と政党の存在は切っても切れない関係にある。委員会は多数党と少数党に分かれ、共和党と民主党はそれぞれ、自分の党内で各委員会に籍をおく議員を協議・決定する裁量権をもつ。また委員の人事が内紛の種になるのを

<sup>11</sup> Includes budget authority contained in the FY2000 regular annual legislative branch appropriations act (P.L.106-57), a supplemental and a 0.38% rescission in P.L.106-113, and a supplemental in P.L.106-246.

<sup>12</sup> Legislative Branch Employment, Table 1, Congressional Research Service, June 6, 1997.

<sup>13</sup> Committees of the United States Senate, P.2, Congressional Research Service, April 3, 1997.

<sup>14</sup> Committee System in the U.S. Congress, P.1, Congressional Research Service, June 13, 1997.

<sup>15</sup> FY2000 Legislative Branch Appropriations (P.L.106-113)

極力避けるため、政党はそれぞれのルールや慣習さえ持っている。

まず毎回選挙があると、その結果が出てすぐに議会のリーダーたちがとりかかる仕事は、委員会のサイズや多数党議員と少数党議員の比率をどうするかを決定することである。共和党と民主党の院内総務が話し合い、選挙によって決まった全体の議席比率に呼応させて委員会の椅子の数を決める場合がほとんどである。その比率が保持されるなら、2議席ほどの幅で委員の増減も可能となっている。

委員会のサイズについては、昔に比べかなり拡大している。1946年当時は上院の16の委員会全てを合わせても99の席しかなかった<sup>16</sup>のだが、今日では総計288席にもなっている。委員会活動により多くそして深く関わりたい議員たちの意向を反映して、委員会はふくらみ続けた訳だ。小委員会や Standing Committee 以外の委員会（倫理委員会、両院経済委員会、両院課税委員会、特別諜報委員会、特別高齢化委員会、インディアン対策委員会など）まで含めると、平均して一人の上院議員が10の委員会をかけもちし、下院議員は5つのかけもちをしていることになる。しかし誰もが委員長になれる訳ではなく、スタッフを雇い入れたり法案の成否に影響を及ぼしたりといった委員会の権限を存分に味わえるのは、トップの座についた議員（つまり委員長）なのである。委員長になるには、当然選挙で多数党になった党派に属さねばならないし、特に上院共和党では年功序列の重要性から、1つの委員会でじっくりと知識と技術を磨いておかなければならない。

政党にとって、新人議員の委員会配属や引退・落選による委員の入れ替え作業は、選挙と同様に重要な仕事である。普通、新人議員には本人の希望と専門知識を選挙直後に一応聞き、配属もそれを考慮に入れて検討される。しかしそのルールは院や党によってばらばらだ。例えば上院では、16の委員会をAランクからBランクまでに大別し、Aグループの中では2つ以上掛け持ちはできず、Bグループは1つのみ、そしてCは幾つかけ持ってもいい<sup>17</sup>、とされる。

委員会席の配分については、それぞれの政党がさらに細かいルールや文化をもっている。上院の共和党は何よりも年功序列を大切にする傾向があり、委員長の選出もそれを基本に決定される場合が多い。民主党は党内に独自の組織を作りそこで委員会指名の重要な決定をするが、必ずしも年功序列を考慮するわけではない。下院では、共和党が1994年の選挙で多数党となったのを機に、委員長の任期制限を取り入れることにした。例外規定はあるものの、3期連続が委員長任期の限度となったのである。それは、委員長に権限が集中しすぎる現実と、一人が同一委員会の委員長を長く勤め過ぎておこる政治腐敗を防ぐ試みであった。一方、民主党にそのような規定は存在しない。

## 委員会の仕事

委員会にはまず、行政府の仕事が法律に則って遂行されているか、また新しい問題点がないかなどを監督する義務がある。各委員会はそれぞれ権限の範囲が決められており、その範囲内

<sup>16</sup> Committee Assignment Process in the U.S. Senate, Congressional Research Service, May 8, 1996.

<sup>17</sup> Senate Budget Committee, Internal Memorandum, 1995.

では独占的に政策を練り提言することができる。また、委員会の審議を経ないで本会議にかけられる法案は希有であり、反対に委員会が取り上げるという段階まで来た法案は、本会議に掛けられる可能性が非常に高いということになる。実際、法案の提出をする議員は、直ちに権限を有する委員会へ報告・提出することになっている。委員会がこれを取り上げたくない、または時間がないと判断すれば、どんな法案もそれでお終いというのが普通である。こうなると議員たちは、本会議にかかっている何らかの法案に修正案を付けるというオプションが残されるだけとなる。ここでも実際に法的インパクトのある修正案を付けるのは大変困難であり、本会議の段階になってから多数の支持者を創出するのは生易しいことではない。

さて、法案が委員会で取り上げられる段階まで進むと、委員会は懸案の法案に関して法律施行権限・義務が生まれる省庁に連絡を取り、行政側の意見を聞く。そして一般の知識人からも広く考えを聞くために、何回となく公聴会を開催する。これは委員会の議員やスタッフだけで法案を成立させないための重要なステップである。特にワシントンには優秀な学者がシンクタンクなどを基点として斬新な提案や分析をしている場合が多く、そういった研究者たちの意見は公聴会でも取り上げられ、委員会の意思決定過程で重要な役割を果たしている。またこういった公聴会の証言人は、通常2対1の割合で多数党推薦の者と少数党推薦の者に別れ、どちらかの政党の意見に近いものばかりが取り上げられるのを避ける配慮がなされる。

それが済むとマーク・アップという作業に入る。これは実際に本会議で審議される法案を委員会が決定する作業だ。委員長と多数党のスタッフが準備作成した草案をもとに、両党の委員全員がテーブルを囲んで協議し、思い思いの修正案を提示し、議論し、本会議よろしく各修正案に対しての投票結果を記録に残していく。過半数の賛成票を獲得した修正案は多数党が起草した法案に書き加えられ、説明文（レポート）と一緒にいよいよ本会議に送られる。（これをレポート・アウトといい、説明文の中には少数党の意見が別枠で記される場合が多い。）またこのレポートには、立法した場合のコストだとか施行による多様な影響、法案中の項目別分析、現行法との比較などが詳細に記されており、議会だけでなく行政府もこれを読んでその法案を吟味することになる。

ひとたび法案が本会議に送られても、審議を推進する役目は委員会が担う。特に委員長と少数党のランキング・メンバー（委員会における少数党の筆頭議員のことで、少数党の委員会スタッフを率いる議員）は本会議場に詰めっきりとなり、その進行役と取りまとめ役をこなす。特に修正案の交通整理やその内容の交渉を通して、法案を通過させるのに尽力することとなる。この過程では、本会議場の横に各党左右に分かれて在るクローク・ルームと呼ばれる議員の控え室があり、議員同士の様々な談話風景が見られる。特に賛否の立場が明確になっていない議員を説得する場合、クローク・ルームでの情報交換や交渉は功を奏することが多い。

委員会の影響力は本会議での法案審議だけに止まらない。上院と下院がそれぞれの修正案を否可決し、出来上がったものに多少でも違いがあれば、両院協議会を開かねばならない。両院協議会では選ばれたごく数人の議員たちが、話し合いで同一の法案を作成することになっており、それは各院で通過した法案と違った形になる。これが実際には法案の最終版となって、各院で修正案なし（つまり否可決だけを問う）の投票をする。協議会の委員に指名されるという



ことは、その最終版を決定することになり、一議員にとっては大変な影響力行使のチャンスの意味する。委員会のマーク・アップや本会議で修正案を提出するのに勝る力であり、もはや少数党の力は殆ど及ばない。また協議会委員の指名は、実質的にはその法案を取り仕切った委員会の委員長がするのが通常であり、つまるところ、委員長と委員会の法案における影響力は、本会議を超えても強大であるということなのである。

## 委員会スタッフ

委員会のスタッフは国家公務員の身分であるにもかかわらず、政党別に雇い入れられる。人数は委員会によって 10 人の小さなものもあれば下院の歳出委員会のように 150 人の大所帯もある。平均すると、1 委員会につき両党合わせて 50 人強のスタッフを抱えている。またこれも委員会によってまちまちではあるが、多数党は少数党より予算の配分が格段に多い。下院では少数党のスタッフや予算が全委員会の 3 分の 1 以下の場合がままあり、上院ではルールにより<sup>18</sup>最低でも全体の 3 分の 1 の経費とスタッフの雇用を少数党のために保証しているが、格差は歴然としている。

委員会スタッフとして雇用されるに当たっては、党員登録してあるとか選挙で大きな貢献をするなどという条件は全くない。反対に雇われた後は、公務の時間を盗んで特定議員の選挙応援をすることは禁じられている。公費の流用と解釈されるのである。またスタッフによる上司議員への献金も、倫理上問題があるとして禁止されている。

しかしながら、直接選挙運動に関わることは皆無でも、政策理念として自分がどの党に属するのかは、政策スタッフの誰もが明確に胸に抱いているものである。どっちつかずでは、ワシントン政治のインサイダーにはなり切れないと言って良い。スタッフならば尚更である。多数党と少数党の割合を反映して委員会に配属になった議員たちを補佐するスタッフであるから、議員の政策理念を共有するのは自然なことなのだ。米国では多くの政策で共和党と民主党が対立しており、公務員である委員会スタッフといえども、支持できない政党の政策に携われるようなオフィス環境では到底ない。

このように政党別に雇われた国家公務員は、自分たちの上司である議員とその政党が提唱する政策実現のために仕事をする。しかしこのシステムの下では、仮に次期選挙で多数党の主導した政策が国民から厳しい審判を受けた場合、スタッフも政策推進者としての責任を背負うことになる。つまり多数党と少数党が入れ替わればボスを失うことになり、結局自分も職を失う可能性があるのである。委員会スタッフは専門性の高さゆえに、ともすると国民の意向を見失い易いが、選挙で国民の審判を仰げるだけの評価を得るには、公務員といえども政策を通し議員と共にひたすら国民の方を向きながら仕事をせねばならないのである。

そんな厳しい環境であっても、委員会には質の高い職員が集まってくる。委員会のトップ・スタッフともなれば、上院で最高額 134,015 ドル、下院では最高 135,200 ドルを年俸として支

---

<sup>18</sup> Senate Manual, Standing Rules, Orders, Laws, and Resolutions Affecting the Business of the United States Senate, Committee on Rules and Administration, 104-1.

給される<sup>19</sup>。因みに上院議員と下院議員の年俸は 136,700 ドルである<sup>20</sup>。(但し、スタッフも公務員職を離れ民間に行けば、給料が 3 倍にも 5 倍にもなる場合が往々にしてある。) こうした委員会スタッフの給料は、国家予算のうち立法府に配分されたお金 (Legislative Branch Appropriations) が各委員会に配分され、それぞれの委員会が自己裁量で職員への配分を決める。雇用されるスタッフは専門性の高さという面で共通点がある。例えば予算委員会には、議会予算局 (Congressional Budget Office) や行政管理予算局 (Office Management and Budget)、議会の会計検査院 (General Accounting Office) などの予算畑で多くの経験を積んだ者が多い。また外交委員会であればやはり外交畑の専門家が集まり、司法委員会には法曹専門家が集まる。また大多数の委員会スタッフは、修士号や博士号の高学歴を有している。

委員会が政策立案と立法において常に知識の宝庫である理由は、それぞれの党が委員会内に別々にスタッフを抱え、継続性のある競争をしているところにあることも忘れてはならない。選挙の結果によっては多数党と少数党の逆転がおり、いつでもランキング・メンバーとそのスタッフが主導権を握ることができる。(最近これが起こったのは、1994 年の中間選挙。) つまり少数党で仕事をしていても、常に主導権をにぎる役回りを意識しておかなければならない。民意を反映するという意味では実に柔軟なシステムであり、米国立法府の委員会、政党、スタッフの風通しの良さと透明性に貢献しているといえる。そこで働くスタッフが失業する時は、さすがに「民主主義は厳しい」と嘆いてしまうが、政治家でもないのに必ず一緒に沈んでいく大量の公務員たちが存在する民主主義は、残酷であるからこそ素晴らしい機能を保持しているといえるのである。

## おわりに

米上院の予算委員会に就職してから 8 年近くになる私が頻繁に聞かれるのは、なぜよりによって共和党側で仕事をしているのかという質問である。特に日本人にとっては、国家公務員である委員会職員が政党色のある仕事をするのは不思議であるらしい。日本では委員会が政策専門のスタッフを大量に抱える事もなければ、立法作業を実質的にこなしている官庁の役人に政党の別がある訳でもない。米国の委員会スタッフのしていることは、その常識から見ると奇妙に映るのである。しかし実際に政策は理念を具現化するものであり、自分の信条に反する法案を作成しようとする人間の方が不健全である。税金からお給料をもらう公務員ではあっても、責任の所在がハッキリしてこそ、国民は選挙を通して政策に評価を与えることが出来るというものだ。実際米国の委員会スタッフは、選挙で多数党の地位が逆転したり委員長が交代すると自らも職を失う危険性さえ (少数党スタッフとしての道があるので、それが全員ではないにしても) 皆無ではない。立法という作業に米国の政党政治が如何に関わり、またそれが国民にどんな選択の機会を与えているのか、その透明性を確保するために、政策責任の所在をスタッフ・レベルでさえも負っているのが、米国の立法府の実状なのである。

<sup>19</sup> Report of the Secretary of the Senate, the Statement of Disbursements of the House, 106<sup>th</sup> Congress.

<sup>20</sup> Salaries and Allowances: The Congress, Congressional Research Service, November 22, 1999.

# III. 2000年アメリカ大統領選にみる教育政策

スティーブン・プロヴァズニク／渡邊聡

(American Institute for Research 研究員)

## 教育政策の浮上

アメリカ大統領選における重要な要素は、その個人の政治的リーダーシップへの信頼度の選択であるとともに、候補者のよって立つ政党の政治理念にもとづいた政策への選択、信任を問うものでもある。大統領選の政策論争は、候補者が重視する政策とそれらの中での優先性の取り方と公共資金の配分、政策の具体的執行方法、施策に必要な予算その資金源などをめぐるものである。これらにおける違いを明確に国民に示すことにより、どの大統領が政権を握るかによっていかに異なる結果が期待されるのかを有権者に示し、選択の判断として提供することである。今回もアメリカは圧倒的な二大政党間の争いになっているので、政策論争は二人の候補者、共和党のジョージ・W. ブッシュ候補（現テキサス州知事）と民主党アル・ゴア候補（現副大統領）が主要な政策論争を展開している。しかし、今回の大統領選での特徴には、この政策論争の中心に、これまで州や市、郡といった地方自治の領域とされてきた教育問題を、連邦政府レベルの問題として据え、政府の介入する問題として政党の主要な取り組むべき問題としてとりあげたこと、そしてその論争が政策の具体的手法と資金予算にいたるまで相当に詳細に関わって政党間の違いを明示し議論していることが過去の大統領選と大きく異なる点といえる。これは、公立校における高退学率や校内暴力、多発する銃による事件などを背景として、現在多くの国民が教育、ことに公立教育と学校環境の改善を政府が取り組むべき大きな課題としてとらえていること、そして両候補が政党間における政策理念と方策方針の違いを示す議論において、教育が格好のものであることが理由として挙げられる。本稿は、今回の大統領選における両候補の教育政策アジェンダを通して、共和党と民主党の政治理念の違いとそれがどのように政策施策方針にあらわれているかを考察してみたい。

現在のアメリカが抱える重大な社会問題のひとつとして、経済格差の拡大があるが、その要因のひとつには人種あるいは地域間の教育レベルの格差が挙げられる。教育投資の違いが個人所得に強い影響を与え、所得格差が再びその子供たちへの教育投資機会を左右してしまうといった悪循環が、現在のアメリカ社会に慢性的に蔓延していると考えられる。これらの問題は、本来、教育は、アメリカの連邦制度の中では、個人や地域レベルの問題として扱われたきたが、それでは解決できるものではなく、連邦政府レベルでの介入が必要であるという認識が、今回の大統領選における両候補の教育政策アジェンダにみられ、また両政党間の政策アプローチの違いに如実にあらわれているのである。

## 共和党の政策理念と施策

共和党が掲げる教育政策の土台となる理念は、連邦政府の重要な役割は国家としての目標を設定することにある。そして社会として最善の結果を生み出す活力は、自由な創造性にもとづいた社会やそれを構成する国民ひとりひとりによる自由な選択である、というところにある。親や子供たちによる自由な学校選択をさせることが、学校間における競争を生み出し、環境が悪く教育水準の低い公立校の存続は、そうでない公立校や私立校に比べ困難になり、市場競争原理を使った教育施策によって「出来の悪い学校」をマーケットから排除し、淘汰することによって、より良い教育が可能となるというものである。連邦政府の役割とは、その過程において個人の選択を助長し、マーケットチョイスにもとづく学校間の健全な競争を促進すること、また、各学校における学力水準や教育環境、学校施設等に関する十分な情報を親たちに提供すること、そして公平な学校選択の機会を創造することにあるとするものである。今回のブッシュ候補の教育プランに見られる政策方針は、この共和党の政治理念を反映し、（１）州政府あるいは各学区等による教育に対する連邦資金の使途の自由裁量の拡大、（２）自分の子供が通学する公立学校に不満を持つ親たちへの、教育バウチャーやチャーター校といったシステムを導入し、自由な選択肢の提供、また（３）学校間における競争を活性化するための、連邦資金を利用した「報酬」と「罰」のシステムの導入を提示している。

具体的な政策案としてブッシュ候補は、現在公立初中等教育に費やされている年間 140 億ドルの連邦資金の用途を（１）貧困などによる恵まれない家庭環境に育つ子供たちの学力向上、（２）英語を母国語としない子供たちへの英語教育、（３）高い質をもった教師の育成とトレーニング、（４）安全な学校環境の構築、そして（５）行き届いた情報にもとづく親や子供たちによる自由な学校選択の五項目に絞っている。各州政府は、これらの 5 つの目標を達成することを条件に、連邦政府からの教育資金を自由に裁量できる。またブッシュ候補は、これまで低所得家庭の子供たちが多く通学する学区を援助するために費やされてきた年間 80 億ドルの連邦資金を、学校間における学力競争を促進する刺激材料として利用することを提唱している。つまり、各学校におけるリーディング（読み）と算数または数学の平均点数によって、「平均以上」、「平均」、「平均以下」といったランク付けをすることにより、平均以上の点数をもつ学校には報酬として多くの教育費を給付し、平均以下の学校には罰として、少ない連邦資金を与えるというのである。そして先述の 2 科目における平均点数を 3 年以内に改善しない公立学校に通学する子供たちには、（１）学力水準の高い公立校へ転校する機会や、また（２）生徒一人当たり平均約千五百ドルの連邦資金と、ほぼ同額の州政府からの援助金を利用して、私立校に通学できる機会を与えるといった教育バウチャー・システムの導入の必要性を示している。

そのほかにも、ブッシュ候補は約 50 億ドルの連邦資金を、英語を話さない国民への英語教育のために費やすことを公約しており、アメリカ国内における低技能、低所得労働層の英語力改善を支持する産業経営層にアピールしている。また国内の道徳やモラルの低下そして校内暴力といった問題を、人格教育を怠ってきた公立校教育に原因があるとして、人格形成教育にたいする連邦資金を現在の 800 万ドルから 2,500 万ドルにまで引き上げると公約している。そして、これまでの教育に関する法律や規則に縛られない、自由な教育カリキュラムと学校環境の

もとで学力向上を目指すチャーター校といった、新しい公立学校の設立を支援する 30 億ドルのローン援助なども挙げている。また軍施設の近辺にある学校施設の改善のために 3 億 1,000 万ドルの連邦資金を注ぎ込み、また軍人上りの人材を公立校の教員として採用することによって、優秀な人材の確保とそれらの人材の民間での活用を提唱している。示された政策施策内容は、ブッシュ候補による教育政策プランがアメリカの企業経営層や宗教団体、軍関係者、あるいは教育にたいする政府の介入に懐疑的な有権者の説得を意識したものであるといえよう。

## 民主党の政策理念と施策

ブッシュ候補の政策方針が共和党の政治理念を明確に反映したものであると同様に、ゴア候補のプランもまた 1960 年代の「War on Poverty」以来、公立教育システムの改善による健全な社会づくりを目標とする民主党の政治理念を土台とした政策であると考えられる。しかしながら共和党によるマーケットチョイスにもとづいた教育政策とは異なり、民主党が掲げる政治理念の根底にあるものは、連邦政府の役割は社会の中の弱者を守り、社会に貢献し続けるメンバーを育て上げることにある。しかし、社会はそれを構成する一個人と同様にその制度は十分でなく弱いものであり、だからこそ政府は社会の中の最も弱い者たちへ手を差し伸べ、援助を与え、強い社会制度作りに役割を果たす必要があるとするものである。ゴア候補が意図する教育政策は (1) 公立教育システムが強い社会づくりの基盤として弱者の「親代わり」となり、(2) 健全な家庭を築き上げ、(3) すべての子供と大人たちが高い教育水準を達成することにある。ゴア候補の施策は、民主党を支持する最大の有権者である低、中流家庭と、教育を現場で支える教員 (現在アメリカの 18 歳以上の人口の約 2 % を構成する) に対象を絞ったものといえる。

具体的に教育政策に関する役割分担を連邦政府と州政府の 2 段階に分別してみると、まずゴア候補は 10 年間に 1,150 億ドルという莫大な連邦政府からの教育資金を、公立学校に通学するすべての子供たちの学力向上のために費やすことを公約している。彼はまた、500 億ドルの連邦資金を幼児教育、特に低所得の家庭に育つ幼稚園児たちのために費やす必要性を訴えている。これは、貧困家庭に育つ子供たちの学力と学業達成度を押し上げる手段として、幼児からの教育と家庭環境の改善を重視すべきであるという、近年の教育研究結果を取り入れた政策である。また彼は、優秀な公立校教員を確保する対策として 80 億ドルの連邦資金を利用し、現在大学に在学する若い優秀な人材の確保や、民間企業等からの転職者への斡旋とボーナス、そして現職の教員を対象としたトレーニングなどを通して、教員の質を向上させる重要性を説いている。常に優れた人材を確保、維持し教育内容の改善を目指すには、教員に対する給料を大幅に引き上げる必要があることも訴えている。またゴア候補は州政府の役割として、退学率を減少させ学力水準を向上させた学区にたいして、各州がそれらの学区にボーナスを給付することを薦めている。彼はまた、それらのボーナスに使用される資金のために、5 億ドルの連邦資金を用意し、また 2 年の猶予期間に学力改善が見られない学校においては、一度その学校を閉鎖し新しい校長や教員のリーダーシップのもとで建て直しをはかるという思いきった政策を提唱している。ブッシュ候補と同様に、ゴア候補もまた生徒の試験結果にもとづいて、連邦政府が負担

する各学区への教育費援助額を決定するプランを提示している。つまり、小学4年生、中学2年生、そして高校3年生による、リーディング（読み）と算数または数学の州ごとの平均成績によって、連邦資金を利用した「報酬」と「罰」を与えるというものである。連邦政府の強い支援によるこれらの政策を通して、州政府や学区が各学校レベルでの教育改革を推し進め、「出来の悪い学校」を根本から改善するシステムが出来ると想定している。一方、個人レベルでの援助として、ゴア候補は共稼ぎの家庭の子供たちへのアフター・スクール・プログラムや低所得家庭の子供たちへのヘルスケアや健康保険の提供などの重要性を訴えている。これらもまた、課外活動への積極的な参加が子供たちの学力や学習意欲を向上させ、また青少年の非行問題を解決する鍵になるという実際のデータにもとづいた教育研究や、子供たちの健康状態と学力の強い相関を指摘した研究結果を取り入れた政策といえる。政府の強い介入と支援による強い社会システムづくりを目標とした教育政策プランといえるだろう。

ブッシュ、ゴア両候補が掲げる教育政策と施策の戦略とプランは、政党の理念やそれを支持する有権者間の利害関係の産物であるといえる一方で、今回の大統領選における教育アジェンダをみると、両候補の政策方針がこれらの要素だけで決定されたものではないことがうかがえる。例えばレーガン政権以来、教育省の廃省を唱えてきた共和党が、今回の大統領選ではブッシュ候補自身がその「伝統」を破り、教育分野にたいする連邦政府の介入の重要性を最も強く提唱しているといえる。しかしながら彼のプランは、個人の自由な学校選択を助長し、また学校間の競争を促進するといった、教育バウチャーシステムを導入しやすい政策プランとなっていることがゴア候補のプランと大きく異なる点である。ゴア候補に関しても、これまでの民主党政策には見られなかった、連邦資金と生徒個人の学力の直接的な連結という斬新な姿勢がうかがえる。こういった連邦政府による個人レベルの教育への介入は、教員組合からの強い圧力の対象であったが、今回のゴア候補のプランは、近年広く支持されるようになってきた、もともとは共和党的福祉理念である「個人責任」の強調と追求を、クリントン政権下の民主党において受け入れられてきた理念を教育にも移行してきたものともいえる。

本稿を執筆している現段階（2000年10月）で、今回の大統領選の結果を述べることは不可能であるが、2001年1月にどちらの候補者が次期大統領になるにしても、新政権のもとで教育が更に政治と強く関連したものになることが予想される。ブッシュ候補が大統領となった場合は、彼が現在掲げる市場競争原理にもとづいた個人の自由な選択による教育プランを実施することによって、アメリカにおける公立教育システムの在り方が再び問われることになるであろう。またゴア候補が政権を握った場合、彼の教育政策プランを実行することになれば、公立教育における連邦政府の役割と費用は莫大なものとなり、再び共和党からの批判的となることが予想される。そうなると、教育分野における連邦政府の莫大な教育費負担が、共和党による教育省廃省の動きを再浮上させる可能性もある。いずれの場合においても、実はその提言どおりの実現は極めて疑問でありながら、次期大統領と政権にとって教育がそう簡単に消えない、すなわち選挙の時だけの課題でなく、比較的長期にわたる国内政策課題として残ることは確かであるだろう。

## IV. ブッシュ新政権の外交政策

むかえりゅうじ  
向江龍治 (ニューヨーク大学客員助教授)

### はじめに

20世紀最後の米国大統領選挙となった今回の選挙は、史上まれに見る接戦の末、共和党候補のブッシュ前テキサス州知事が選ばれた。本論文の目的は、ブッシュ新政権の外交政策を推測することだが、就任前の政権の政策を占うことは容易ではない。現段階で可能なのは、(1) これまでの選挙運動中に公にされたブッシュ氏の大統領候補公式討論での発言や彼の外交顧問らの発言や発表論文、そして(2) 彼が任命した外交・国防政策指導者の人選を通じて、推測することしかない。一般に大統領候補は選挙運動中、相手候補との差異を強調して、特に外交政策上の立場を誇張し勝ちであり、就任後に外交問題の複雑さを知って、穏健化することが普通である。従ってここでの議論は、推測の域を出ないことをお断りしておく。

### ブッシュ新大統領と外交

言われる通り、ブッシュ氏の外交経験はほぼ皆無である。この弱みを補うため、ブッシュ陣営は選挙運動中、父親のブッシュ政権下で戦われた湾岸戦争時のチェイニー国防長官を副大統領候補に選び、同じく湾岸戦争時の国民的英雄、パウエル統合参謀本部議長や同政権の国家安全保障理事会でロシア問題を担当したライス・スタンフォード大教授に共和党指名大会で応援演説させるなど、ブッシュ旧政権下の外交・軍事問題専門家を動員して、有権者の不安を打ち消そうとした。選挙後、予想通り、パウエル将軍は政権の目玉として国務長官に、ライス氏は国家安全保障問題担当大統領補佐官となった。米国史上初めての黒人国務長官が誕生した訳で、安全保障担当補佐官が女性（しかも黒人）というのも前例がない。この快挙は、今回の選挙で黒人票の9割までがゴア候補支持だったこと、フロリダ州の投票結果を巡って、米国が真っ二つに割れたことなどから、ブッシュ新大統領が挙国一致的な政権作りを行った結果である。国防長官には、フォード共和党政権で国防長官を務めたラムズフェルド氏が返り咲き、新政権の外交指導層が決定した。副大統領にチェイニー元国防長官、国務長官にパウエル元統合参謀本部議長、国防長官にラムズフェルド元国防長官、というベテランの起用で、新大統領の外交・国防経験不足への不安を解消しようとする人事となった。党内保守派が多い国内担当閣僚と比べて、3人とも中道派である。

以下では、ブッシュ氏自身の発言、外交顧問らの発言・論文、新閣僚の過去の政策などを手掛かりに、ブッシュ外交の将来を探ってみる。

## 外交全般

ライス補佐官（当時教授）によれば、ブッシュ外交は、超党派の合意が存在する自由貿易促進のほかに、次の4点を基本方針とする。①米軍は戦争を抑止し、戦力を展開し、抑止失敗の場合は国益を守るため常に戦える体制にしておく②米国の諸価値を共有する同盟諸国との強靱で親密な関係を再構築し、平和・繁栄・自由を促進する上での負担分担を可能とする③国際政治システムの性格を決定する能力があり、現実決定するだろう大国、特に中国とロシアとの包括的関係にエネルギーを注ぐ④テロリズムと大量破壊兵器開発に向かう「ならず者」体制と敵対的諸国の脅威に断固と対応する（以下は詳細）。

## 外交各分野

① 世界の平和と安全を保障できるのは米国だけなのに、クリントン政権は戦力整備を軽視してきた、とライス補佐官は批判する。しかも現政権は大規模な国防費削減を行う一方、過去半世紀で最も頻繁に米軍を海外派遣してきた。ハイチやソマリアなど、人道的危機や民族紛争への派兵がそうだ。人道危機の底流には政治紛争があるから、その解決に取り組む気が無い限り、米軍は紛争当事者の間に恒久的に割って入ることになる。軍事介入の効果が望み薄で、米国にとって戦略的重要性を持たない地域での介入は出来るだけ避けるべきである。その場合は、地域大国に現場を担当させ、米国は後方支援・情報面での援助に限る。要するに米軍を世界の警察官として使用すべきでない。軍事力行使が最も効果的なのは、湾岸戦争のように明確かつ固定的な政治目標を掲げて軍事力を短期間に大量投入する時である（いわゆる「パウエル・ドクトリン」）。軍の本業は敵の破壊にあり、社会・政治制度の構築（**nation building**）ではない。では米国の国益とは何か。ブッシュ氏が米国の死活的国益として挙げたのは、（1）領土保全、（2）米国民の保護、（3）欧州、東アジア、米州の同盟国の防衛、そして（4）中東の友好諸国の防衛、である。従ってブッシュ政権は、民族浄化や集団虐殺を阻止するための軍事介入には慎重で、国際機構や地域諸国への間接支援にとどまり勝ちとなろう。現実にはパウエル新国務長官は、統合参謀本部議長時代、ボスニア、ソマリアなどの人道介入はおろか、湾岸戦争でさえも米軍投入に強く反対した。

さらにライス補佐官は、第2次大戦後、米国が「国益」を追求したことによって自由、市場経済、平和が世界に拡大したとする。ここで彼女のいう国益とは、米国的諸価値という広義の国益を意味しよう。しかし同じ論文で彼女は、クリントン政権が多国間主義型の問題解決に躍起となって、米国の「国益」に反するような国際協定に調印した例として、（気候変動枠組み条約の）京都議定書や包括的核実験禁止条約（CTBT）をあげる。前者は中国や途上国を対象外とする一方、米国企業を厳しい基準で縛り、後者は条約履行の査察が不可能な上に、米国の核兵器の信頼性を確保できなくさせるからだ。建前としては、普遍的な米国の価値を普及させることが米国の国益とされるが、現実には狭い意味の国益が前面にでてくるのは歴代政権と変わらない。



② ブッシュの外交顧問たちがクリントン政権の同盟政策を批判する際に好んで挙げるのが、98年のクリントン大統領訪中である。「北京に9日も滞在したのに、ソウルと東京には立ち寄らなかった、ブッシュ政権ではそのような同盟国軽視はありえない」との批判だ。ブッシュ氏の顧問で父親の政権下、国際経済を担当したゼリック元国務次官は、日本は米国とその同盟諸国と連携して、東アジア安全保障上の役割を段階的に拡大していくべきだと主張する。日本のそのような歴史的な役割変化をアジア近隣諸国に受け入れさせることのできるのは米国だけであり、日本の世論はアジアの受け入れがあれば変わるだろう、とする。しかし同盟関係を重視するということは、戦略的要求・期待が今以上に高まることを意味する。日本を含む同盟諸国は米国に振り回されなだけでの同盟管理能力が従来以上に要求されるだろう。

③ ライス補佐官は、米国とその同盟国にとっての最大の課題は対中政策と対ロシア政策、と規定するが、実際、これがブッシュ政権とクリントン政権の大きな違いになる可能性がある。彼女によれば、中国は台頭する大国で、自国の経済的勢いを維持するため自らを世界経済に益々統合させようとしている。これは米国にとって好都合であり、米国も対中経済関係を深めてこの過程を支援する（それは中国内政の自由化にも資する）。しかし一方で中国は、台湾問題などアジア太平洋地域の安定を脅かす潜在的脅威である。米国が同地域で果たしている役割を嫌っており、自国に有利となるようアジアの勢力均衡を変えることを目論んでいる。従って中国は、クリントン政権が言うような戦略上の「パートナー」ではなく「競争者」である。民主主義と市場経済を享受する台湾の安全保障に米国は大きな利害をもつ。ブッシュ政権は、従来の対中政策である「一つの中国」政策を維持するものの、それは（1）両者が現状変革を試みることなく、（2）強い方の中国が武力行使を放棄することを条件とする。要するにブッシュ政権はクリントン政権より親台湾で、中国に対しては経済交流を通じて自国経済を潤すと同時に中国の体制変化を促進し、他方、中国の安全保障上の野心を軍事的に封じ込めることを目指す、一種の「政経分離」をとる。ただし、ブッシュ政権の親台湾政策に鼓舞されて台湾が万一、独立宣言し、中国が侵攻した場合、米国が軍事介入する保証はない。対中経済関係維持を最優先する米国財界を代弁する共和党政権は、中国との軍事衝突を避けて、「政」よりも「経」を優先させることが十分考えられるからである。

ブッシュ政権のロシア政策は、当分の間、安全保障関係が中心となる。一つは、ロシアの核兵器自体および貯蔵の安全確保を図ることで、これは、米国への脅威はロシアの強さではなく、その弱さからくるという認識に基づく。二つ目は、米国の計画する本土ミサイル防衛（NMD）システム開発・配備について反対しているロシアを翻意させることである。まずロシアに対して、冷戦後の最大の核の脅威は米口間ではなく、イラクや北朝鮮などの諸国のミサイルと核兵器拡散による偶発的発射であり、その点、米国よりもむしろロシアの方が大きな脅威にさらされていることを説く。その対抗手段としてNMDが必要になる。そしてNMD開発には米口間の核抑止を保証している弾道弾迎撃ミサイル（ABM）制限条約の修正が必要になる。しかし米国は、ロシアが修正に同意しない場合、同条約を破棄してでも一方的にNMDを実現化する用意がある。ブッシュ政権の構想するNMDは陸上だけでなく、海と宇宙空間への配備も含む包

括的なもので、将来的には自国だけでなく同盟諸国もカバーする（究極的にはロシアも）。NMDを主唱してきたラムズフェルド新国防長官の任命で、同じくNMD推進派のチェイニー、パウエル両氏とともに「NMD トロイカ体制」ができた。NMDは、その膨大な予算が実現すれば、ブッシュ政権の安全保障政策の目玉になりそうな気配である。

④ イラクに関してライス補佐官は、力の使用を脅したかと思うと後退したり、というクリントン政権の優柔不断ぶりを批判し、最初にやるべきことは「大量破壊兵器を開発して使用すれば、自国が地上から消滅するだろう」という明確な声明をイラクに出すことだ、という。その上で、米本土ミサイル防衛と戦域ミサイル防衛を出来るだけ早く配備して、イラクのミサイルに対抗する。イラク自体に関しては、大量破壊兵器監視システムを再開するとともに、制裁を維持し、現体制への反対勢力を支持する。最後の点に関してブッシュの外交顧問たちは、イラク領内の一部を反対勢力の拠点として軍事的に確保し、そこからサダム・フセイン打倒運動を展開することを主張している点で、クリントン政権よりも一歩踏み込んでいる。

北朝鮮も、米本土ミサイル防衛システムの必要性を説く時にいつも挙げられる国の一つだ。ブッシュ政権は、クリントン政権ほど北朝鮮を信用していないので、金正日の言葉ではなく、実際の行動を見定めていくと同時に、ミサイル防衛で米国とその同盟諸国を守っていく。ブッシュの外交顧問たちは、クリントン政権が、原油など代替エネルギー支援の約束と引き換えに、北朝鮮に核開発を断念させた「枠組み合意」に関し、見返りの保証なしに、北朝鮮に「飴」を与えつづけるものだ、と批判する。選挙運動中、ブッシュ大統領自身は、北が南を攻撃すれば米軍の「対応」があることを保証すると述べた。

## おわりに

ブッシュ外交は、理想主義的というよりも現実主義的である。米軍を投入するのは、米本土の防衛と米国が戦略的利害を有する諸地域においてのみである。人道的介入や平和維持活動もそれら地域内では、政治目的が明確で「出口戦略」がある場合のみ、米軍を派遣するが、それ以外の地域（例えばアフリカ）では国連などの国際機関や域内大国にゆだねる。ブッシュ外交はまた、多国間主義的というよりは一国主義的である。軍縮面では包括的核実験禁止条約（CTBT）に反対し、環境面では地球温暖化防止のための京都議定書に反対する。米口関係でも、ロシアがABM条約改定に合意しなくても、一方的に本土ミサイル防衛を進めようとする。最後に同外交は、前向きというより後ろ向きである。エイズ、難民、環境、テロ、内戦といった深刻化する地球的諸問題を除外する形で国益を定義することは時代錯誤的でもある。ブッシュ政権が、このような現実主義・一国主義・後ろ向き外交を、保守派レトリックの域を越えてどの程度まで実行しようとするのか、実行できるのかが一番大きな問題だが、それを現段階で論じることは不可能だ。確かなことは、経済・軍事超大国の米国がそのような外交を推進すればするほど、日本を含む先進諸国のグローバルな「責任」と「負担」が増えるのみならず、途上国世界はより大きな「自己責任」と「自己負担」を強いられるであろう点である。

# V. 「移民コスト」をめぐる米国での政策論争

遠藤十亜希

## 【要約】

1990年代の米国の空前の好景気と海外での移民の流れの「自由化」を背景に、米国経済の繁栄を享受しようと、世界各地から様々な形で移民が押し寄せた。特に、NAFTA 発動以来、メキシコからの労働移民が激増し、また、中国大陸からも当局の制御しきれない規模、手段で不法移民が密入国するようになった。こうした海外での”米国移民フィーバー”とは裏腹に、米国世論は、これ以上の移民増加は国益を損なうとの懸念から移民弊害論、移民抑制論に傾斜しつつある。しかし、他方では、IT 産業の未然のブームに乗って、インドなどから知的労働者が「dot com」企業に積極的に雇用されるという選別的移民受入も見られる。果たして、移民は米国にとって弊害なのか、有益なのか。海外移民の受入上の福祉、教育、経済社会面でのコスト、いわゆる「移民コスト」に関して、米国では研究、議論が益々盛んになっている。

「移民コスト」の一つ、福祉教育政策上のコストとは、セーフティ・ネット、教育等で移民とその家族を支援するために連邦および地方政府レベルで提供されている諸々の公共プログラムにかかる費用の総額と考える。移民にかかる財政インパクトを「科学的」に算出評価しているとして、移民制限論者の論拠となってきた「移民コスト」だが、その科学的、理論的正統性には様々な疑問が残る。アーバン・インスティテュートの Fix、Passel 等は、移民関連の政策コストを過大評価する移民弊害論派の研究を批判分析し、移民が国家全体にもたらす経済効果（特に諸々の税収入）は政策コストを大きく上回るとの結論を出した。移民弊害論が犯した「計算ミス」を是正した場合、1992年での移民に関する費用・便益計算は、425億ドルの純「赤字」から、250億ドル以上の純「余剰」になるという。また、Wall Street Journal 誌の Millman が報告するように、移民は「米国民の職を喰う」脅威的存在ではなく、地域に雇用・産業を造り出し、コミュニティを活性化させるダイナミズムを有しているという便益もコスト分析で見逃されがちだ（Joel Millman 著「The Other Americans」）。

また、移民の米国マクロ経済への「負」の影響、特に米国内の雇用及び賃金レベルへの圧迫についても、過去、膨大な量の研究が行われてきたが、その相関関係を確定できる証拠はない。むしろ、移民が国内労働市場に与えるダメージは総体的に見て殆どないと考えられる。いずれにせよ、移民コストの分析評価の「科学的」アプローチには、移民の経済活動の複雑さ、移民の定着過程のダイナミズムを長期的、包括的に理解する必要がある。その上で、移民の有益効果を考慮し、費用・便益の「総体的」評価を行うことから議論を展開するのが適切である。

今、米国社会では社会保障制度の将来が危ぶまれている。ベビーブーム世代が定年退職する2010年までに赤字化する同制度は既存の「米国民」だけでは負担しきれなくなることが警告されている。そこで、労働年齢にあり勤労な移民の積極的導入により福祉サービスと税収のバランスをとることで社会保障制度を救済しようとの政策提案も出されている。高齢化する米国社会における「新しい社会の担い手」としての移民の意義、役割の再解釈が今後、活発な議論を呼ぶことになろう。

## 移民は国家の負担か？

移民立国としての歴史を持つ米国において、移民受入問題をめぐる世論は近年、大きく揺れ動いている。1990年代の空前の国内好景気と海外諸国での移民流出の「自由化」を背景に、米国経済の繁栄を享受しようと、世界各地から様々な形で移民が押し寄せた。特に、NAFTA発動以来、メキシコからの労働移民が激増し、また、中国大陸からの不法移民が当局の制御しきれない規模、手段で大量に密入国するようになった。こうした海外での「米国移民フィーバー」とは裏腹に、米国世論は、これ以上移民を受け入れることは国益を損なうとの移民弊害論、移民抑制論に傾斜しつつある。

移民反対者たちは、移民は国内の労働市場のバランスを崩し、政府の福祉負担を膨張させ、社会の「調和」を乱すと警告する。一方、国家財政の緊縮化・均衡化を目指す連邦政府は、移民とその家族に係る福祉・社会コストは緊縮財政方針に逆行するものとして、その削減縮小を奨めている。しかし、他方では、最近のIT産業の未然のブームに乗って、インドなどから知的労働者が「dot com」企業に積極的に雇用されるという、選別的移民受入現象も見られる。果たして、移民は米国の国益にとって弊害なのか、それとも社会の発展ダイナミズムには欠かせない重要要素なのか。海外移民の受け入れに係ってくる福祉、教育、経済面でのコスト、いわゆる「移民コスト」をどのように理解すべきなのか。移民の費用・便益分析に関する研究・論文の豊富な米国における移民コスト議論のあり方を本稿で探してみたい。

## 移民コストの神話とその虚実

移民コストを考える場合、福祉、教育等の公共政策への負担（政策コスト）と、マクロ経済・社会へのインパクト（社会コスト）の二つに広義的に分類できる。まず、移民受入政策上の移民コストだが、これはセーフティ・ネット、教育、雇用、住居、治安の面で、連邦および地方政府レベルで提供されている諸々の公共プログラムにかかる費用の総額と考える。これらのプログラムは政府の各機関がそれぞれの予算、活動責任の枠の中で運営しており、また、移民のための特別援助計画と、福祉を必要とする米国市民一般と共用する包括的援助計画という二つの運営形態をとっている。これら多角的、総合的移民援助政策の根底に流れている政策理念は、移民の米国社会への「融合（integration）」にある。米国入国の際には経済レベル、言語、習慣等で不利な立場にある移民とその家族がその基本的人権を守られながら、早期かつ円滑に米国社会に適合し、米国経済・社会の発展に貢献できるまでに自立させることが移民受入政策の最終目標である。

移民関連計画の具体例を挙げると、移民に対しては、米国シチズンの被生活保護者と同様に、食糧切符、「補足的保障収入（SSI）」、「被生活保護者医療保険制度（Medicaid）」、「児童健康保険計画（CHIP）」、「要家族臨時扶助制度（TANF）」等の福祉制度が連邦及び州政府により準備されている。教育分野では、3才から21才までを対象とした教育助成金制度である「緊急移民教育計画」、英語力が限られた学生への言語サポートをするための学校助成金制度

「連邦二カ国語基金」、労働移民の子供たちの学習を支援するための「移民教育計画」、成人の移民への英語教育および中等教育等が提供されている。その他、職業訓練計画、雇用・労災保険等の雇用面での支援、低所得者向けの住宅補助、地域開発計画が移民とその家族の生活を保護する。さらに、法執行、治安にかかるコスト（警察、裁判、刑務所等）も公共コストに分類できる。

1990年代、政府の財政赤字削減や緊縮財政政策を目指すクリントン政権下で、これらの移民政策コストは一般向け福祉コストと同様に、その縮小削減が積極的に行われた。そして、1997年の移民法改正により、移民はその「ステータス」により、福祉、教育サービスの受給資格を制限、変更され、米国シチズンとノン・シチズンの間、合法移民と不法滞在者の間、そして合法移民の間で、差異・格差が生じることとなった。この新法は、1960年代以来の米国移民受入政策における平等主義（人種、民族、国籍による差別の撤廃）を覆すと批判されるほどに大胆な方針転換であり、移民の公共サービス利用実績にも大きな影響を与えた。こうした制度的変化の要因も移民コストの評価上、考慮すべき新要素である。

移民の財政インパクトを「科学的」に算出評価しているとして、移民制限論者の論拠となってきた「移民コスト」だが、その科学的、理論的正統性には様々な疑問が残る。アーバン・インスティテュートの Fix、Passel 等は、移民導入により政府が負担すべき福祉等の政策コストを過大評価する移民反対・制限論者たちによる研究を批判分析し、移民が国家全体にもたらす経済効果（特に税収入）は政策コストを大きく上回るとの結論を出している。彼等によれば、「移民弊害論」は主に次のような理論的欠陥があり、そのため、移民コスト見積もりは正確さに欠くという。

- (1) 移民からの税収入が過小評価されている一方、移民にかかる公共サービス・コストが過大評価されている（詳細は後述）。カリフォルニア大学バークレー校の Lee と Miller は、移民からの税収は総額 1,530 億ドル程度（1994 年、連邦レベル）で、移民が消費する政策コストの 1,025 億ドルをかなり上回ると見積もる。また、「一般米国民」にかかる公共福祉コストと比較してみても、公共福祉を何らかの形で利用している労働年齢の移民は移民全体の 2.0%と、労働年齢の「一般米国民」の 3.7%より利用率は低くなっている。
- (2) 移民から得られる税収は所得税以外にも多岐にわたっており、移民は社会保障税、失業保険、法人税、地方税等の財源となっていることが見逃されている。
- (3) 福祉コスト計算において、現行の諸々の福祉計画を移民全員が利用していると断定するのは間違いで、「移民のステータス」により、福祉計画の受給資格は様々で、よって実際の出費も区々である。
- (4) 移民が創出するビジネスや雇用、消費者需要といった重要な経済効果が考慮されない一方で、「移民が米国民の職を喰う」といった脅威が誇張されている。実際、ロサンゼルス *Toytown* の例を見ても、企業家精神に富む移民たちがいかに雇用を作り出し、近隣のコミュニティを活性化させ、海外貿易産業の振興にも貢献できる可能性を有しているかがわらう。
- (5) 移民人口（特に不法入国者）の数が誇張され、合法移民との区別がなされていない場合

が多い。

移民弊害論が犯したこれらの「計算ミス」を是正した場合、1992年での移民の国家財政への費用・便益計算は、425億ドルの純「赤字」から、250億ドル以上の純「余剰」になると推計できる。いずれにせよ、移民コストの分析評価の「科学的」アプローチには、移民の経済活動の複雑さ、移民の定着過程のダイナミズムを長期的、包括的に理解する必要がある。その上で、移民の有益効果を考慮し、費用・便益の「総体的」評価を行うことから議論を展開するのが適切である。

### 米国マクロ経済への「負」の影響

一方、上述の対移民公共コストとは別に、移民導入により受入国のマクロ社会経済に及ぼす副作用的コストがしばしば指摘される。低所得移民の流入は国全体レベルでの貧困の拡大や国民健康の悪化、識字率の低下、移民の低賃金労働による国内労働市場への賃金引き下げ圧力、治安の悪化等がネガティブ・コストとして挙げられる要因である。特に、1980年代の不況や1990年代の企業合理化の波が労働市場を圧迫すると、移民増加が米国内の雇用及び賃金レベルにマイナスの影響を与えるという懸念が再び強調された。しかし、これらの社会経済コストは、統計的・経済学的根拠に基づき実証されるというよりは、移民反対論者や保護主義者の漠然とした「悪影響の恐れ」という形で「神話化」、誇張される傾向にある。

移民と雇用・賃金の相関関係については、米国でも過去、膨大な量の研究が行われてきたが、この仮説を確実に実証するような確固たる証拠は依然出されていない。むしろ、移民が国内労働市場に与えるマイナスの影響は総体的に見て殆どないと考えるのが適当だ。例えば、ある特定地域の労働市場において、移民の割合が10%から20%に拡大した場合でも「米国民」労働者が同一市場で失ったシェアは1%にも満たなかったと報道されている（1960～1980年代が調査対象期間）。これは、移民が新たに造り出す経済活動（雇用も含む）の効果を含め総体的に評価した結果である。この点は移民脅威論がよく見落とす点である。また、英語力や技能面で「米国民」労働者には遅れをとる移民が「米国民」労働者と対等に競合することなく、自分たちのニッチ分野（いわゆる「3K」労働や、野菜・果物の栽培農業）に従事しているという事実も見逃してはならない。米国社会は「どれだけ人で混雑しようとも、いつもどこかに移民を受け入れるキャパシティがある」と述べたレーガン元大統領の予言を移民たちは実現し続けているのだ。

さらに、移民が米国の賃金水準に下方圧力となるという仮説に関しても、そうした弊害は総体的に見て殆どないというのがFix、Passelらの結論である。熟練および未熟練労働者の賃金水準（全国および州レベル）は、むしろ、移民労働力の存在とは無関係に推移してきているのが現状であり、国際貿易構造、技術革新の方がより決定的な要因となっている。

唯一、移民からの圧力を受ける労働人口セクターは、アフロ・アメリカンを中心とした非熟練労働者である。また、不況時での移民流入もマイノリティーの労働市場セグメントを圧迫す

る傾向がある。しかし、前者の場合、移民の影響力の度合いはケースにより異なり、また、移民の影響が最も大きかった州でも、移民及び地元産業の構造変化の両要因が相まって不熟練労働者の就業率に影響しているのであり、移民のみの直接的影響は確認されていない。

### 移民受益者としての連邦政府とコスト負担者としての地方政府

一方、政府財政と移民との関係の新たな実状として、中央と地方の間の不均衡化が顕著になってきている。つまり、移民が生み出す純「余剰」が連邦政府と州・その他地方政府との間で不均等に分配され、移民コスト負担に格差が生じているのだ。連邦政府の財政が移民の経済「貢献」を享受している一方（つまり、移民による便益は出費を上回る）、地方、特に、市町政府が負担する移民関連支出が明らかに大きく、また、その負担分は拡大の傾向にある。原因の一つとしては、移民の子供の利用率が高い教育プログラムにかかる費用が地方政府の管轄であるためだ（一方、連邦負担分の Medicaid、社会保障サービスの移民の利用率は比較的低い）。1994年の移民の財政インパクトは、連邦レベルで509億ドルの純益であったのに対し、州・地方レベルでは、274億ドルのマイナスであった。

1997年の新移民法による移民関連連邦予算の削減は、同予算に依存していた州財政を圧迫し、こうした不均衡な移民コストの分担状況をさらに悪化させた。同時に、政府援助の受給資格を失った移民（および福祉制度改革により連邦福祉援助をカットされた貧しい移民家庭）に対する生活保護負担が州財政への新たな負荷としてシフトされる形となった。移民からの徴税「余剰」を享受する連邦政府と、地域コミュニティのメンバーである移民とその家族の人権・生活の保護という直接的責任を強いられている地方政府。移民受入方針および移民関連予算で絶対的な主導権を握る連邦政府に対する地方の不信感・批判は強く、また、移民達に対する風当たりも強くなりがちだ。

### 今後の展望

今、米国社会では社会保障制度の将来が危ぶまれている。ベビーブーム世代が定年退職する2010年までには全体の人口の20%が老人で占められ、彼らの老後を支える Medicare や社会保障のシステムを「米国市民」だけでは負担しきれなくなることが既に予測されている。財政危機に直面した社会保障制度をいかに救済するかという政策議論の中で、移民の積極的導入による問題解決が再び提唱されるようになってきている。政府財政上、福祉サービスと税収のバランスをとるためにも、労働年齢にあり勤労な移民を受け入れるべきとの政策提案である。高齢化する米国社会における「新しい社会の担い手」としての移民の意義、役割の再解釈が今後、活発な議論を呼ぶことになるだろう。また、こうした議論は、少子化・高齢化が進む日本やドイツにおいても行われるはずである。

<参考文献>

Huddle, Donald (1993): "The Costs of Immigration", Carrying Capacity Network, Washington, D.C.

Lee, Ronald D., and Timothy W. Miller (1998): "The Current Fiscal Impact of Immigrants and Their Descendants: Beyond the Immigrant Household" in James P. Smith and Barry Edmonston (eds.): "The Immigration Debate", National Academy Press, Washington, D.C.

Millman, Joel (1997): "The Other Americans: How Immigrants Renew Our Country, Our Economy, and Our Values", Viking, New York.

Passel, Jeffrey S. and Rebecca L. Clark (1994): "How Much Do Immigrants Really Cost? A Reappraisal of Huddle's 'The Cost of Immigration'" Manuscript. Urban Institute, Washington, D.C.

Passel, Jeffrey S. and Michael Fix (1994): "Immigration and Immigrants", the Urban Institute, Washington, D.C.



# VI. 米国における産業構造の変化および 雇用調整について

村上博美（経済戦略研究所研究員）

## 【要約】

衰退産業から活力のある産業へ雇用をシフトさせるという問題は、雇用形態とそれを支える制度・システム、そして政策の観点から考察する必要がある。米国では 80 年代から 90 年代にかけて、安い輸入品の増加や生産性の急激な向上により製造業が著しく衰退し、産業構造の変化に伴って雇用調整が行われた。米国は、GATT 等グローバルな自由貿易環境を積極的に作りあげたと同時に、打撃を受けた国内労働者に対して救済政策をとってきた。90 年代後半には、貿易交渉で影響を受けた産業を重点的に対象とした雇用助成政策から、産業構造の変化や生産力の向上による構造的失業者への雇用支援政策へと変化した。移り変わりの激しいグローバル経済と高いスキルをもった人材への急速な需要に対応するため、クリントン政権は雇用発展システムの増強（雇用保険、ジョブトレーニング、再雇用サービス、経済的支援）や生涯教育を推進し、予算を 93 年から 99 年の間に 3 倍の 14 億ドルに増額した。特に、98 年 8 月に労働力投資法 [Workforce Investment Act (WIA)] では、個人にスキルアップ訓練の管理主導権を握らせ、訓練提供会社のアカウントビリティを高めるため、評価レポートを一般に公開した。

国民皆保険等、インフラ整備においてももちろん米国にも問題がある。しかしながら、基本的な概念として「労働市場はすべての労働者に恩恵を与えるべきで、その経済成長の恩恵はすべての労働者が甘受すべきである」とあり、個々の雇用支援政策の目的は、失業者が妥当な仕事に早く再雇用できるようなシステムを構築することである。究極的には、以前の仕事と新しい仕事間の失業期間を最小限にする、もしくはゼロにすることや、新しい仕事はその人のスキルを十分に発揮できるものであること、以前の生活水準を少なくとも維持することができるもの、そして転職期間の収入減を最小限にとどめることである。経済的視点がふんだんに盛り込まれていることも特徴だ。雇用支援プログラムでは失業者自身に職を見つけるインセンティブを与えることが経済効率上非常に重要である。個人がスキルアップやトレーニングを通して、労働市場の中で個々の経済的資源の価値を高めることにより、個々の失業者が新たな仕事を見つけることを奨励している。

それに対して、日本の個々の労働政策には、創造性や自主性、経済効率の視点が欠けているのではないかと。4 月から改正になる失業保険制度は、非自発的失業者に手厚い保護がされているが、自発的失業者に対しては支援は低い。雇用の流動化を目的とするならば、区別することの経済効果が検証されたのだろうか。日本経済全体の活性化を目的とするならば、雇用の流動化は、効率的な資源活用が可能になるばかりか、日本に一番必要な経済構造改革の重要な一翼を担っているのを忘れてはいけない。

現在の日本経済のネックは雇用の流動性である。雇用システムの硬直化が激しい、人材流動促進するインフラが整備されていない日本では衰退産業から活力のある産業への雇用のシフトがうまく行われていない。この問題は、雇用形態とそれを支える制度・システム、そして政策の観点から考察しなければならない。米国でも 1980 年代から 1990 年代にかけて、安い輸入品の増加や生産性の急激な向上により製造業が著しく衰退し、産業構造の変化に伴って雇用調整が行われてきた。米国は、OECD や GATT の創設等自由貿易環境を積極的に作りあげたと同時に、打撃を受けた国内労働者に対して救済政策をとってきた。90 年代後半には、貿易交渉で影響を受けた産業・会社を重点的に対象とした雇用助成政策から、グローバル化の影響に対応する雇用支援政策へと視点が変化してきたことも注目すべきである。ここでは、主に米国の雇用政策と雇用調整の経緯について検証する。

### (1) 米国の雇用形態及び制度

市場経済型と労働者権利の独立が適度にバランスしている米国の雇用形態の原型は、大恐慌から戦後にかけて形作られたといえる。1935 年に国家労働関連法（ワグナー法）<sup>21</sup>や社会保障制度法が施行され、それまで経営者側に有利だったものから労働者の権利を保護する法整備が行われた。憲法違反だと産業界から猛烈な反対が起こったが、1937 年には連邦最高裁にて両法の合憲性が確立された。それまで暗黙の了解だった雇用契約が明確な形態に変わったのも 1930 年代後半からである<sup>22</sup>。また戦中は、生産の最大化と経済効率の観点から労働の流動化を防ぐ政策がとられ、会社側も離職を減らすために団体保険、有給休暇、医療サービスなどを充実させたが、それほど流れを変えることはできなかった。1947 年にはワグナー法に経営者側の権利を盛り込んだ労働管理関連法が議会を通過した。1955 年の合併により AFL-CIO（職業別組合）が強化され、経営者側と団体交渉を行った結果、職種の定義や明確な職種境界線の確立、標準業績評価基準の確立、上司や経営者、同僚によって侵害されない職権（job rights）という概念の確立が行われた。その結果、製造業に働く労働者は、勤務年数に応じて強化される職権に基づいた契約による雇用保証を得る事ができた。経営者の主観的な業績評価制度に反発した組合との話し合いで、標準化された客観的業績評価システムが徐々に導入されていった。一方、経営側は経営判断や生産予定、そして解雇のタイミングやその規模について判断する特権を温存した。

現在米国では、解雇を行う会社に対しての制約は非常に少ない。1988 年に議会が通した法案で大量解雇（従業員の数分の 1 以上）または工場閉鎖の場合は 60 日前に労働者や州に対して通知を行うというものがあるが、全くのざる法である。例えば、予測できなかったビジネス環境の変化や工場閉鎖を延期するための資金調達を行っている場合の大量解雇は、従業員に通知しなくてもいいことになっている。しかも、米国の法律では会社が

<sup>21</sup> 労働者による集団交渉に法的枠組みを与えた

<sup>22</sup> Moriguchi, Chiaki The Evolution of employment relations in U.S. and Japanese manufacturing firms, 1900-1960, NBER October 2000, p41

従業員の代表と協議することや解雇した者に対して保障を与える義務がない。また、米国の雇用保険システムは自由な労働市場をサポートする方針をとっている。その会社の失業保険税率が過去の解雇件数をベースにしているが、もう一人解雇することによって追加される税率（大体3週間分の給料）は、失業保険がその労働者に支払う援助のコストより低いのである<sup>23</sup>。

## （2）米国の製造業と雇用状況について：1980年及び1990年代の比較

1979年から1985年にかけての6年間で、米国で製造業に関わる170万人の雇用が失われた。もちろん、1980年から1985年にかけてのドルの高騰、賃金の相対的増加、国内産業保護政策、米国商品の海外市場での鈍い伸び、そして長期的見地からの生産性の相対的後退および技術的効果の相対的減少も大きな理由であろう。はっきりしているのは、米国経済において、国際貿易の占める割合は飛躍的に増加したということだ。1960年における輸出入の実質GDPに占める割合は8.2%だったものが、1999年では26.9%を占める<sup>24</sup>に至っている。では、失われた170万の雇用のうち、生産性向上によるものと国際貿易の影響によるものがどれくらいを占めたのか。TysonとZysmanは、少なくとも1980年からの失業率の増加は、やはり労働需要における産業構造の変化—国際貿易の影響による製造業での雇用機会の変化—によるものが大きいという<sup>25</sup>。つまり、1）米国経済は製造業において過去になかったほどの貿易赤字の経験、2）戦後における長期経済回復期の高給雇用の消失、3）高い失業率の持続を理由に挙げている。

一方、米国製造業の失業率の高さは、貿易によるものよりも、生産性の向上からによるものが大きいとMannは論じている。統計によると、1975年前後から製造業の生産性の伸び率が他の産業を凌駕しはじめ、1995年ではほぼ倍の伸び率を示している。その生産性の伸びは、輸出入の増減より国内の需要の増減による影響が大きいというのだ<sup>26</sup>。また輸入品に対する競争が激化することにより、生産性の伸び率にプラス影響を与えることや、輸出量が増えることで生産性が向上した。グローバリゼーションの影響も無視できない。つまり、貿易とR&D投資の組み合わせによって米国経済の資源（労働力も含む）の使われかたが変わってきたのだと述べている。

産業構造の変化によって吐き出された雇用がどうシフトしたのか構造的失業者（Displaced Worker）<sup>27</sup>を通して検証する。やはり雇用の流動化が進んだ結果、人材吸収率が早くなったことや、スキルの高い資源の再分配が行われるようになった。

<sup>23</sup> Abraham, Katharine; Houseman, Susan. Job security in America: a better approach. *Brookings Review*, Brookings Institution: June 22, 1993

<sup>24</sup> Real GDP, GDP and Other Major NIPA Series, 1929-2000: Bureau of Economic Analysis

<sup>25</sup> Tyson, Dickens, Zysman. *The Dynamics of Trade and Employment*. Ballinger Publishing Co., 1988

<sup>26</sup> Mann, Catherine L. *Is the U.S. Trade Deficit Sustainable?* IIE 1999, p71-73

<sup>27</sup> 20歳以上で工場閉鎖や会社閉鎖、会社移転によって職種がなくなったり移転したことが理由で職を失った、又は離れた者をさす。

構造的失業率<sup>28</sup>（全労働人口比）

1-83	3-85	5-87	7-89	9-91	1-93	3-95	5-97
3.2%	0.9%	0%	%	2.5%	2.8%	5%	2%

米国では、1982年の第4四半期に戦後最悪の失業率10.6%を記録したが、それ以来下降し続けている。構造的失業者の職業分布にもシフトが見られる。例えば、部長職や専門職が1980年初めと比較すると2000年では倍の30%を占めている。（但し、全雇用に占めるこの職業グループの割合はまだ少ないことは確かだ。）一方、オペレーターや肉体労働等の単純労働者の構造的失業者に占める割合は1980年初めと比較すると半分の18%になっている。但し、この職業グループの全雇用に占める割合は13%と比較的高い<sup>29</sup>。

また、1981-82年の方がもっと深刻な不況だったのにも関わらず、構造的失業者の数は1991-92年の間の方が多し。しかしながら3年以上の長期雇用者が構造的失業者に占める割合はほぼ半数とほとんど変わっていない。炭坑、建設、製造業が全雇用の4分の1を占めていたことを考えると、現在では特に際立った産業はない。また、最近ではサービスセクターやホワイトカラーの仕事を失う人が多いことや、再雇用率（一定期間内に新しい職を見つける割合）は1991-92年の調査の方が高い<sup>30</sup>。

保護政策と1986年の安い石油価格、ドル安により、一時的に息を吹き返した産業もあるが、長期的な視点からは産業構造のシフトの流れを変えるにはいたらなかった。輸入価格の上昇で、鉄鋼産業は1980年から失ったマーケットシェアを幾分取り返したが、90年代の敗退まで時間稼ぎしたに過ぎない。その他には、自主輸入規制条約により、米国市場に入ってくる鉄完成品の輸入を若干減らすことに成功したが、日本自動車メーカー等が得たレントに比べ米国産業が得た利益は少なかった。要因として、ドル安によって輸入値段が思ったよりも上がらなかったことが挙げられる。つまり、通常外国の輸出業者は利益マージンを少なくしてマーケットシェアを保とうとするが、当時海外メーカーはコスト削減に主眼をおいたことで、米国への輸出量を一定に保った。

生産性向上による経済成長が続いたことで、製造業からサービスセクターへ徐々に雇用がシフトした。1997年から1999年だけを見れば、職が最も多く生み出されるのはサービスセクターであると同時に多くの失業もこの産業から出ている。例えば、小売り（61万6000人）や、金融・保険・不動産（24万5000人）は全体の構造的失業者（1997-1999）のそれぞれ19%と8%を占めている。製造業の構造的失業者において10人のうち7人強は再雇用されている。小売り業からは71%、建設業からは78%の割合で再雇用されている。（但し、同じ産業の中で再雇用されたとは限らないことに注意。）

### （3）貿易産業雇用調整プログラムの歴史

<sup>28</sup> Economic Report of the President, February 1999, p122

<sup>29</sup> Worker Displacement During the late 1990s. Bureau of Labor Statistics August 9, 2000

<sup>30</sup> Gardner, Jennifer M. Worker displacement: A decade of change. Monthly Labor Review April 1995

米国政府も、産業構造の変化に伴う雇用政策というよりは、貿易によって打撃を受けた雇用に重視する政策が多くとった。その政策も効果を最大限にするために何度も微調整が加えられたことも忘れてはならない。

はじめての貿易調整助成プログラム[Trade Adjustment Assistance Program (TAA)]が作られたのは、1962年、ケネディラウンドの交渉権の委譲を承認する議会法案の一部としてであった。その当時は貿易交渉の結果職を失った労働者に対して、通常の失業保険以外に所得援助を行うというものであった。しかし、いったいどの貿易交渉で職を失ったかトレースするのが事実上難しく、うまく機能しなかった。1974年の東京ラウンドに向けての交渉権の議会法案の中でTAAの条項が見直しが行われた。その結果、どの貿易交渉かを特定しないこと、輸入増加により影響を受けた会社の職を失った労働者に対して、所得援助とトレーニングの機会を提供するというものになった。それにより、実質プログラムが始まったといえよう。1981年から施行された改正法では、失業期間中のみに金銭的補助をするより、失業者が他の職を見つけた場合に引き続き援助を提供するというものに変更された。1993年に北米自由貿易機構[NAFTA]が議会を通過した時、雇用助成プログラム[NAFTA-TAA]として、輸入の影響で職を失った労働者に加え、カナダまたはメキシコへ工場移転したことで職を失った労働者も対象とすることになった。

90年代後半にはグローバリゼーションの影響により、貿易にのみ影響した失業というより、産業構造のシフトや生産力の向上によって職を失う人が増加したことに伴い、1998年8月に労働投資法 [Workforce Investment Act (WIA)]が公布された。現在では、構造的失業者が元の同じ産業や職種につく可能性は低くなってきていることを踏まえ、WIAは、個人にスキルアップ訓練の管理主導権を握らせ、その訓練提供会社のアカウントビリティを高めるため、個人にできるだけ管理と選択の自由を与えようという方針の元でいろいろな制度を支援している。

#### (4) クリントン政権の雇用支援政策

移り変わりの激しいグローバル経済と高いスキルをもった人材の急速な需要に対応するため、クリントン政権は雇用発展システムの増強（雇用保険、ジョブトレーニング、再雇用サービス、経済的援助）や生涯教育の推進を進めてきた。特に、会社のリストラ、政府による政策転換、およびグローバルマーケットの影響を受けて職を失った人たち一直接的には大量解雇、工場閉鎖、自然災害、または会社破綻による失業一や、元の産業や職種に戻れない者を重視した。これらの人々を対象に、雇用支援プログラムの予算を1993年から1999年の間に3倍の14億ドルに増額した。先に述べたTAAプログラムや、北米自由貿易機構の実施に伴うNAFTA-TAAに加え、経済ミスマッチおよび労働調整補助法[Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act (EDWAA)]では、クリントン政権は州や地域の雇用プログラムに新たに資金援助を行うなど雇用支援を強化した。1997年度のプログラムでは60万人以上の失業者がEDWAAプログラムに参加し、そのうち、71%が再雇用され平均時給10.39ドルを得ている

(それは以前の給料平均の 94%である)<sup>31</sup>。TAA や NAFTA-TAA ではカバーされていなかった貿易関連失業者に対する新たな民間からの資金援助も生まれたことも特筆に値するだろう。

その中でも WIA は、スキル訓練提供会社に対し卒業生の就職情報、給料、仕事の持続年数に関してパフォーマンスレポート提出を義務づけている<sup>32</sup>。その他に、WIA は雇用サービス(スキル評価、キャリアコンサルティング、空きポジション情報、ジョブサーチ、そして仕事を続けられるためのフォローアップサービス)に個人が広くアクセスができるよう働きかけている。現在、連邦政府と 46 の州政府と提携して、“ワンストップキャリアセンター”を 800 箇所設立し、あらゆる雇用支援サービスを提供している。州や、地域、そしてサービス提供者の質を保つために、就職状況、給与レベル、雇用持続性等について一定の基準を満たさないと WIA からの経済的支援がされないようしくみだ。スキル訓練を提供する会社もパフォーマンスの基準を満たすかどうかの認定を受けなければならない<sup>33</sup>。そして、各センターではパフォーマンスレポートを自由に閲覧させ、見学にきた訓練受講者に可能な限り情報や選択肢を用意する。それによって、訓練サービス会社も受講者のニーズに対応せざるを得なくなる。

生涯教育税控除が 1997 年から実施され、大人でもう一度学校で勉強したい人や、職種を変えたい人、夜間学校等でスキルアップのコースをとる人、学生、大学院生等を対象としている。2002 年までに支出した世帯ごとの最初の適正な教育費初年度 5000 ドル、初年度以降は一万ドルが 20% 税金控除の対象となる。

空きポジション情報を如何に多く早く仕事を探している人たちに渡すかというのも非常に重要である。America's Labor Market Information System ([www.lmi-net.org](http://www.lmi-net.org)) というインターネットベースのシステムによりそれらの情報を提供している。America's Job Bank (<http://www.ajb.org>) では 150 万の仕事情報が常時掲載され、また、America's Career InfoNet (<http://www.acinet.org/acinet/>) を使うことで全米の特定の職種の給与レベルや雇用情報を得ることもできる。

## (5) 結論

米国では、労働は経済資源の一つとして考えられ、社会問題を解決するのにも経済効率を考慮した政策が多い。国民皆保険等、インフラの整備においてももちろん米国にも問題がある。しかしながら、根本的に日本と違うのは、「労働市場はすべての労働者に恩恵を与えるべきで、その経済成長の恩恵はすべての労働者が甘受すべきである。」<sup>34</sup>という概念に基づいていることだ。個人がスキルアップやトレーニングを通して、労働市場の中で個々の経済的資源の価値を高めることにより、個々の失業者が新たな仕事を見つけることができるよう政府がサポートする。その中で、政策が目的を達成する方向に作用しているかチェックを怠らないこと

<sup>31</sup> Economic Report of the President, 1999, p128

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

が重要なのだ。

米国の雇用支援政策の骨格は、解雇等による失業者に対して妥当な仕事に早く再雇用できるようにシステムを構築することである。究極的には、以前の仕事と新しい仕事との失業期間を最小限にする、もしくはゼロにすることや、新しい仕事はその人のスキルを十分に発揮できるものであること、以前の生活水準を少なくとも維持することができるもの、そして転職期間の収入減を最小限にとどめることである。また、雇用支援プログラムは個人のニーズにあわせることを重視している。人によって、職探しのスキルのトレーニングが必要だったり、職業訓練や、OJT プログラムが必要なケースと多様だからだ。何よりも失業者自身に職を見つけるインセンティブを与えることが経済効率上非常に重要だと考えている。個人は基本的に合理的な思考の元に行動するという、成熟した個人として扱う米国に対して、日本の各種政策は、創造性、意欲、自主性を欠くものになっているのではないか。

日本の雇用形態が確立したのは、やはり 1930 年代といえよう。大恐慌の流れを受けて、日本でも米国と同じように高い失業率と社会不安に対する議論が起こったが、政治力の強い産業界の強硬な反対により労働者の権利より経営者側に有利な法整備となった。1936 年の失業扶助関連の法案では、独立の失業扶助基金を設けることをせず、既存の失業保険を活用する方法、つまり特定の雇用主が労働者の勤務期間によって失業扶助を決めるという制度が取られた<sup>35</sup>。これが、現在の日本の雇用形態に影響を与えていることは確かであろう。これからは企業が雇用を守る発想から、労働市場が守るという発想への転換が必要だ。企業側にとっても企業内訓練や企業内雇用再分配は、コストが高すぎるはずだ。そのためには、企業にくくりつけになっている企業年金の解放がまず不可欠であり、企業偏重から働き手の視点に立った年金制度の確立だ。また社会人教育の充実させ、政策で個人にインセンティブを与えるべきではないだろうか。雇用の流動化が進めば、長期的には失業率の低下にもつながる。労働組合のあり方にも変化が必要だ。安定した企業利益成長が見込めない現在、企業内組合制度は経営側との個別交渉では非効率であるばかりか、経営側との馴れ合いで労働組合本来の機能はなくなっている。本来の意味での労働者の権利の保障（不適切な差別の排除、不当な配置転換、契約による雇用保障等）、独立年金制度や客観的評価方法の確立、職務の明確な規定が必要である。いくつかの企業では年功序列賃金から能力賃金への試行錯誤を行っているが、職務内容を明確にしない状態では、果たして客観的業績評価ができるのだろうか。そこに、新しい労働組合の存在意義を見出すことができるのではないか。最近、職場での男女差別を認めた初めての判決がでた。現在進んでいる司法制度ともあわせて、司法によっても企業偏重文化を正していくことや、労働者の権利保障を確立していかなければならない。労働力の確保として「女性労働力を活かせ」と声高に叫ぶ人たちがいるが、不明確な職務内容や不透明な昇進制度では最大の経済効果を発揮できる機会が与えられるか疑問だ。

日本の個々の労働政策には、経済効率の視点が若干欠けている。4 月から改正になる失業保険制度は、非自発的失業者に手厚い保護がされているが、自発的失業者に対しては支援は低

---

<sup>34</sup> Ibid., p130

<sup>35</sup> Moriguchi, Chiaki. The Evolution of employment relations, p45-46

い。雇用の流動化を目的とするならば、区別することの経済効果が検証されたのだろうか。経済全体の活性化を目的とするならば、労働政策は日本経済を自立的回復軌道に乗せる根幹政策のひとつである。雇用の流動化は、日本経済全体で効率的な資源活用が可能になるばかりか、日本に一番必要な経済構造改革の重要な一翼を担っているのである。

<参考文献>

Abraham, Katharine; Houseman, Susan. Job security in America: a better approach. *Brookings Review*, Brookings Institution: June 22, 1993

Baker, Dean; Lee, Thea. Employment multipliers in the U.S. Economy. *Working Paper No. 107*, Economic Policy Institute, March 1993

Blanchfield, Robert and Marsteller, William. Rising export and import prices in 1987 reversed the trend of recent years. *Monthly Labor Review*, U.S. Department of Labor, June 1988

Employment Cost Index Historical Listing. Bureau of Labor Statistics, October 26, 2000

Garon, Sheldon. *The State and labor in Modern Japan*. University of California Press: 1987

Gardner, Jennifer M. Worker displacement: A decade of change. *Monthly Labor Review* April 1995

Gordon, Andrew. *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan*. University of California Press: 1991

Houseman, Susan; Osawa, Michiko. Part-time and temporary employment in Japan. *Monthly Labor Review*, U.S. Department of Labor, October 1995

Mann, Catherine L. *Is the U.S. Trade Deficit Sustainable?* Institute for International Economics: 1999

Markusen, Ann; Hill, Catherine. Converting the Cold War Economy: Investing in industries, workers, and communities. Economic Policy Institute, 1992

Mishel, Larry. Advance notice of plant closings: benefits outweigh the costs. *Briefing paper*, Economic Policy Institute, May 1988



Moriguchi, Chiaki. The evolution of employment relations in U.S. and Japanese manufacturing firms, 1900-1960: A comparative historical and institutional analysis. Working paper 7939, Bureau of Economic Research, October 2000

Moy, Joyanna. Recent trends in unemployment and the labor force, 10 countries. *Monthly Labor Review*, U.S. Department of Labor, August 1985

Podgursky, Michael. The industrial structure of job displacement, 1979-89. *Monthly Labor Review*, U.S. Department of Labor, September 1992

Policies for stronger noninflationary growth in industrial countries. *World Economic Outlook*, IMF, May 1993

Samuel, Howard D. Chimerine, Lawrence and Fooks, Marvin. Strengthening Trade Adjustment Assistance. Economic Strategy Institute, March 1998

Scott, Robert E; Lee, Thea M. Reconsidering the benefits and costs of trade protection: The case of textiles and apparel. Working paper No. 105, Economic Policy Institute, April 1991

Singh, Ajit. Institutional requirements for full employment in advanced economies. *International Labor Review*, International Labor Office, 1995

Sorrentino, Constance International unemployment rates: how comparable are they? Comparing US employment rate with that of other countries. *Monthly Labor Review*, U.S. Department of Labor, June 1, 2000

The Council of Economic Advisors. Economic Report of the President. The Executive Office of President, 1999

Tyson, Laura D'andrea, Dickens, William T. and Zysman, John. *The Dynamics of Trade and Employment.* Ballinger Publishing Co., 1988

# VII. 大学における研究活動を支える 管理・運営体制の日米比較

吉原麻里子（スタンフォード大学アジア・パシフィック研究所）

米国の活発な産学連携のダイナミズムを支える要素に、大学における研究活動をめぐる管理・運営体制（Research Administration）の在り方がある。情報通信などの先端技術分野で躍進を遂げる米国では、研究プロジェクトの大型化に伴い、研究内容を理解する知識と能力を備えた、産業界で経験を積んだ者や博士号などの高等学位取得者が、事務職に徹底してプロジェクトを支えている。その背景には、研究費調達プロセスが競争原理に基づく米国では、ファカルティーを研究室の運営面で補助し、より多くの資金調達を可能にする有能なスタッフの必要性が高いことがある。また、研究事務を管理する部局が、大学ガバナンスに欠かせぬ柱として、組織体系の中に独立して存在することも特徴的であろう。例えばスタンフォード大学では、研究部（DoR）が、全学部及び学内の研究所で実施されている全ての研究活動を、「監督役」として中枢で支え、学部や分野を越えたダイナミックな学際研究を可能にしている。また、同大学の技術移転機関(OTL)も組織運営上は DoR の下に属し、DoR に直接報告する義務を持つ。DoR の存在は、研究活動それ自体のみならず、それを支える管理・運営体制が、米国の大学運営においていかに重視されているかを示すものといえる。

比して日本の大学では、研究の管理・運営を請け負う専門性の高い事務職スタッフというポストが存在しない。事務系スタッフにまかされる業務は、米国のそれと比べて、一般事務処理などの基本的作業に限られているケースが多い。資金の調達や管理、研究室の運営などはファカルティーに一任されており、結果として、ジュニア・ファカルティーなどの若手研究者が、本来研究に充てるべき時間を犠牲にして、研究室の運営に多くの期間を費やすことになる。また、大学組織をみても、研究活動はそれぞれの学部内で、各講座ごとに独立して管理されており、大学内の研究を統括して管理する部署は存在しない。

研究活動を管理・運営するシステムは大学ガバナンスの礎の一角を成す、という米国の事例は、日本の学術研究環境の在り方や、日本社会における高等学位取得者の活用のされ方に、様々な示唆を与えうる。将来、大学で、研究の管理・運営を担う専門性の高い管理職ポストが新たに導入されれば、日本の大学組織の活性化、及び、大学研究の効率化に貢献するのみならず、政府の政策を受けて増加傾向にあるポストドクター達にとっても、研究職以外の受け皿になるのではないかと。こうして、大学院進学が有能な若い人材にとって魅力的なオプションとなれば、そこから優秀な研究者やスタッフが生まれる確率も高くなり、さらに大学院がより多くの若者を魅了できるわけで、日本の高等教育にとっても歓迎すべき循環を生むことになるのではないだろうか。

低迷する日本経済の活性化策として、産業競争力を産み出すイノベーション・システムの

中核に大学を位置づける試みに期待がよせられている。技術革新を实らせる産学連携システムの構築が注目されるいま、大学組織の活性化と大学研究を支える諸制度の見直しは国家レベルで取り組むべき急務である。加えて独立行政法人化措置を受けて国立大学が空前の制度改革を迫られる中、少子化により大学間の学生獲得競争が激化し、国公立全を含んだ日本の大学は生き残りをかけてその組織改革に着手せざるを得ない状況に面している。こうした一連の動向を背景に、産学連携を効果的に支える大学組織の在り方について、社会科学的観点からの分析や、国際比較調査に基づいた政策提言の必要性が高まってきた。

### 「産学連携」と「大学改革」をめぐる政策・研究の動向

1995年に成立した『科学技術基本法』は「産学官の連携・交流等の促進」を日本の科学技術政策の柱のひとつに位置づけている。それに基づいて様々な振興策が示されているが、産学連携をめぐる政府の動きを受けて、多くの研究者・大学関係者・政策立案者が高等教育と学術研究に着目しており、大学の研究環境に関する調査も増えつつある。中でもユニークな研究としては、歴史・教育・経営・政治・法律・科学技術政策など、多様な分野の研究者が集い日本と米国の産学連携システムを比較した、東京大学とハーバード大学による共同研究があげられる。同プロジェクトの研究成果は、大学と産業界を結ぶダイナミズムの相違を様々な角度から捉え、大学に課せられた社会的役割などについて種々の分析を試みた幅広いものとなっている (Branscomb et. al. 1999)。

しかし、「産学連携」および「大学改革」を対象とした研究のほとんどは、マクロ的統計資料や政府の新政策・大学による対応策を対象とした、いわば静的な制度の枠組み調査にとどまっている。また、産学連携で成功をおさめている米国の大学ガバナンス・システムの事例は、これまで様々な日本の研究でも比較対象として取り扱われてきたものの、現地で本格的にその実態を討究したケーススタディは非常に少ない。この現状に鑑み、スタンフォード大学アジア・パシフィック研究所では、産学連携を支える大学のシステムについて、研究活動の管理体制に焦点をあてた日米比較調査を行っている。イノベーション・システムの中核として国家経済の発展に寄与してきたアメリカの大学における管理運営モデルは、日本の大学が組織改革への糸口を模索する上で貴重な視点を提供する。以下にその研究内容の一部を簡単に紹介したい。

### 米国の産学連携と「大学の研究管理システム」

米国の大学では、研究活動の質が高だけでなく、それを効率的に管理・運営するシステム (Research Administration) の構築が進んでいることが特徴的である。大学で研究を遂行するにあたっては、研究室の人事管理や諸般の事務への対応のほか、研究費の調達と管理、シンポジウムなどの企画、さらには、海外を含めて外部機関で活躍する研究者のヘッドハンティングや受け入れなど、様々な管理業務が発生してくる。中には幅広いネットワークや高度な

専門性を要する作業も含まれる。従って、研究に携わる者自身がこういった活動に多くの時間を費やすことなく本来の研究に従事できるような環境を整え、さらに産み出される技術をより効率的に産業界に移転していくためには、研究プロジェクトの運営を専門に担当する有能な管理職の存在が必要となってくる。情報通信などの先端技術分野で躍進を遂げる米国において、活発な産学連携システムを陰で支えるのが、この「研究の管理運営スタッフ (Administrative Staff)」の存在である。彼らは大学内部のシステムに精通し、発生する業務に専門的に対応することで研究活動の生産性を高めている。さらに研究プロジェクトの大型化にともない、産業界で経験を積んだ者や博士号などの高等学位取得者が、研究管理スタッフとしてプロジェクトに複数在するケースもでてきた。彼らは通常ファカルティーに一任されがちな業務をも専門知識を駆使して代行しうる。中には、プロジェクトのマネージャーやディレクターとして、管理職に徹して研究活動を支える工学博士も存在する。

また研究重視型の総合大学では、研究活動を管理する部局は大学ガバナンスに欠かせぬ柱として各学部から独立して存在する。例えばスタンフォード大学では、「研究部長 (Dean of Research and Graduate Policy) オフィス」(以下 DoR) が研究部門と大学院部門との両方を傘下に納めて、同大学の運営に重要な役割を果たしている。スタンフォードの DoR は、研究部長を含む 12 名のコアスタッフと、他 12 名のコンプライアンス・オフィス (研究活動内容を、政府の規制等と照らし合わせて監修する部署) スタッフからなり、学内の研究活動全般を対象とした施策を司る。これには、研究費調達先との渉外、各学部で行われている研究内容の総括・監修、350 人近くもの研究スタッフの人事管理、および同大学の利益を代表して政府の高等教育政策立案プロセスに参画する政治的活動まで、幅広い業務が含まれている。また、スタンフォード大学には現在 275 名の教授と同数近いスタッフを抱える七つの研究所があるが、そこで手がけられるプロジェクトの規模や方向性をも監修する。学部や分野を越えた幅広い研究活動は同大学の大きな特色の一つであるが、そのダイナミックな学際研究を中枢で支えるのが DoR なのである。スタンフォード大学で生まれる技術の産業界への移転を支援する技術移転機関 (OTL) も、組織運営上は DoR に属し直接報告する義務を持つ。加えて研究部長は、学長とプロボスト (大学運営を資金面で司る副学長で学長の次に影響力のあるポストとされる) の直属アドバイザーとして学術活動全般に関して進言する。いってみれば DoR は、大学内で行われている研究活動の総監督である。DoR の存在は、研究活動それ自体のみではなく、それを支える管理・運営体制がスタンフォードの大学ガバナンスにおいていかに重視されているかを明確に示すものであろう。

比して日本の大学では、研究の運営を請け負う専門性の高い管理職ポストが存在しない。事務系スタッフにまかされる業務は、米国のそれと比べて、一般事務処理などの基本的作業に限られているケースが多く、資金の調達や管理、研究室の運営などはファカルティーに一任されている。結果としてジュニア・ファカルティなどの若手研究者が、本来研究に充てるべき時間を犠牲にして研究室の運営に多くの期間を費やすことになる。また大学組織をみても、研究活動はそれぞれの学部内で各講座ごとに独立して管理されており、大学内の研究を統括して管理する DoR のような部署は存在しない。ちなみに旧科学技術庁 (1998) の統計に

よれば、日本の大学における研究者一人当たりの支援スタッフ数は先進主要国の中でも際立って低く、イギリス、フランス、ドイツ、イギリスの約三分の一程度の 0.39 人であった。

## 米国で大学研究管理システムが発達する理由

大学ガバナンスにおいて研究活動の管理・運営システムがどの程度重視されているかは、日米の大学研究環境をめぐる最も大きな違いのひとつである。米国の大学で研究管理を専門に担当するシステムが発達してきた背景として、ここでは次の二点について述べることにする。第一に、競争原理に基づいた研究費調達システムという構造的要因があげられる。米国の総合大学の工学部・医学部・科学系の学部では、予算の多くを学外からの研究委託費が占めており、ファカルティーは外部からの積極的な資金繰りを余儀なくされている。スタンフォード大学の工学部を一例に挙げれば、全予算に占める学費の割合はわずか 22.5%であり、約三分の二を政府や産業界からの委託研究費や寄付金が占める。加えて、学部が負担してくれる教授の給料は年間に九ヶ月分のみであり、夏学期の三ヶ月分は個人で調達しなければならない。国立医療研究所 (NIH)、全米科学財団 (NSF)、国防省 (DOD) などの代表的な政府機関から調達するグラント (委託研究費) は、ことに競争率が高い。従って、大学が外部から取りつける資金の効果的管理・運営を可能にする DoR のような部署や、グラント申請プロセスにおいてファカルティーを補佐しうる専門性の高いスタッフは、より多くの研究資金調達を可能にし、研究活動の生産性を上げるためにも、大学にとって不可欠な構成員となる。

第二に、米国では毎年輩出される高等学位取得者の数が非常に多く、その中から大学の研究活動を支える管理スタッフになる者の割合が高いことも、アメリカの大学において研究管理システムが発達している一要因と考えられる。1998 年に米国の大学で授与された博士号の数は 4 万 2,683 人、その数は十三年連続で増加傾向にあるという。分野別の授与数は多い順に、生命科学 (8,540 人)、社会科学 (7,075 人)、物理学 (6,739 人)、教育学 (6,559 人)、工学 (5,919 人)、人文 (5,499 人)、ビジネスおよび他のプロフェッショナル分野 (2,352 人) となっている。比べて日本では、同年の全分野合計数は、米国の二%にも満たない 790 人であった。米国の博士号取得者がはたしてどの程度大学研究を管理職として支えているのかを示す、直接的なデータは存在しないものの、彼らの就職動向から間接的な推測をすることは可能であろう。1998 年に米国立科学財団 (NSF) は、工学および科学分野の博士号取得者の就職状況の分析を発表した。それによれば、1993 年 4 月時点でポストドクター (博士号取得後の研究職) であった工・科学博士のうち、二年後の 1995 年に同じようなポジションで研究活動に従事していた者は 42% だった。残りの内訳は、四年制大学におけるファカルティー (12.1%)、その他教育機関 (21.1%)、営利団体 (16.6%)、非営利団体・政府関係機関 (6.9%)、無職 (1.6%) となっているが、このうち「その他教育機関」に就職した博士号取得者の中には、先に述べたような「大学における研究管理スタッフ」が含まれている。つまり、毎年九千人近くの工・科学博士の何分の一が、新たに大学の管理職に就くわけである。また非営利団体・政府機関に勤める工・科学博士の中には、NIH や NSF などのアドミニストレーターとして大学から申

請されるグラントの審査に携わる者もあり、彼らもまた間接的に大学研究の管理活動に関与していると考えられる。

### 今後検討されるべき政策課題

これまで、大学研究環境を支える要素として研究者・資金・設備に焦点をあてた考察は存在しても、スタッフを対象とした分析は稀であった。スタンフォード大学アジア・パシフィック研究所における前述の日米比較研究では、スタンフォード大学と東京大学の工学系プロジェクトを事例として、詳細なインタビューやアンケートに基づいた実地調査を行っている。米国との比較から、日本の大学には研究活動の運営を専門に担当する管理職が不在であることを浮彫りにし、その理由を歴史的・社会的に分析する。また、米国型の研究管理スタッフを日本の大学に創出することの有用性を多角的に考察し、大学関係者・政策立案者を対象とした政策提言を目指している。

研究活動の管理・運営は大学ガバナンスの礎の一角を成すという米国の事例は、日本の学術研究環境の在り方や日本社会における高等学位取得者の活用のされ方にも様々な示唆を与える。1990年代半ばに政府が「ポストドクター等1万人支援計画」を発表して以来、博士号取得者の増加を狙った支援策が生まれているが、若手研究者養成の促進と同時進行的にポストドクターを雇用・吸収する職種をも創出していかなければ、いずれは博士号取得者が飽和状態に陥ってしまう。将来大学で、研究の運営を担う専門性の高い管理職ポストが新たに導入されれば、日本の大学組織の活性化および大学研究の効率化に貢献するのみならず、今後増えていくポストドクター達にとっても研究職以外の受け皿ができる。こうして有能な若い人材にとって大学院進学が魅力的なオプションとなれば、そこから優秀な研究者や研究管理スタッフが生まれる確率も高くなり、さらに大学院がより多くの若者を魅了できるわけで、日本の高等教育にとっても歓迎すべき循環を生むことになるのではないだろうか。

<参考文献>

Branscomb, Lewis M. et. al. eds. *Industrializing Knowledge: University-Industry Linkages in Japan and the United States*. Cambridge: MIT Press, 1999.

Gumport, Patricia. "Graduate Education and Organized Research in the United States." in Burton R. Clark ed. *The Research Foundations of Graduate Education: Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press, 1993.

Kenney, Martin. ed. *Understanding Silicon Valley*, Stanford: Stanford University Press, 2000.

Lee, Chong-Moon, et. al. eds. *The Silicon Valley Edge: A Habitat For Innovation and Entrepreneurship*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

National Science Foundation. "What Follows The Postdoctorate Experience? Employment Patterns of 1993 Postdocs in 1995." Issue Brief. November 27, 1998.

Rosenberg, Nathan. *Schumpeter and the Endogeneity of Technology: Some American Perspectives*, New York: Routledge, 2000.

Saxenian, Anna Lee. *Regional Advantage* Harvard: Harvard University Press, 1994.

青木昌彦 他編 『大学改革: 課題と争点』東洋経済新報社 2001年。

尾身幸次『科学技術立国論』読売新聞社 1996年

科学技術庁科学技術政策局編『科学技術要覧 平成10年版』大蔵省印刷局 1998年

高等教育研究会編『大学の多様な発展を目指してIV』ぎょうせい 1995年。

大学の研究教育を考える会編『大学の社会的責任: 大学における学問・教育・人材育成』丸善 2001年。

文部省編『平成7年度 我が国の文教施策: 新しい大学像を求めて(進む高等教育の改革)』大蔵省印刷局 1995年。

## VIII. 安全保障政策：スウェーデンと日本の接点

池上雅子（ストックホルム大学アジア太平洋研究所所長）

### 【要約】

スウェーデンと日本には、技術立国、同質性の高い社会、国連重視外交など意外に符合点が多い。安全保障政策面でも、スウェーデンが非同盟中立主義を掲げながら、実際には冷戦中から事実上 NATO 友好国として機能してきた点は、憲法の高邁な理念と日米安保協力の現実という安全保障政策の二重性をもつ日本と妙に符合する。現在スウェーデンと日本は共に従来の一国中心主義的防衛政策と新たな地域安全保障のあり方との兼ね合いを模索している。両国に状況変化をもたらした共通要因は、冷戦終結による安全保障情勢の変化とグローバリゼーションの進行（軍事研究開発生産の国際化も含む）であり、今後の安全保障のあり方は国や地域の差異を超えて収斂してゆくとも考えられる。即ち、防衛装備の研究開発生産の国際化を始め、地域紛争の予防・解決への多国間協力、国際的軍縮軍備管理の強化などは、ヨーロッパでもアジア太平洋でも同様に必要となろう。それは言わば、新たな地域・世界秩序形成の模索と並行した作業となる。現在、統合ヨーロッパでは意思決定における代表性、例えば人口や経済規模の大きい大国優位か、小国の意思も十分に反映されるのかという数の原理がひとつの争点となっている。アジア太平洋地域では、地域内信頼醸成の点ではヨーロッパに数十年の遅れをとっていると考えられ、現在も力の原理が支配的である。スウェーデンの場合、ヨーロッパ安全保障のあるべき構想はかなり明確であり、その構想実現に向けて、平和執行部隊強化や緊急展開危機管理部隊の創設案など、思い切った政策も憚らない。これに対し日本の場合、地域内危機への軍事的対応を主軸とした日米安全保障協力強化には熱心だが、アジア太平洋の平和と安全の為の将来構想が明確でなく、結果的に「力の原理」への追随に終始している。地域内危機への対処能力の整備は無論重要だが、それだけでは力の対決による緊張を生じてしまう。アジア太平洋地域の平和と安全の将来構想を描いて、信頼醸成や紛争予防・解決の様々な方策を日本の新しい安全保障政策議論の課題に載せてゆくことが重要であろう。

安全保障の問題状況がますますグローバル化する現在、一国中心主義的安全保障政策はもはや選択肢に入らないが、とかく「力と数」に押される冷戦後の新たなパワー・ポリティクスにあって、両国がそれぞれに掲げていた「平和国家」としての価値理念を失わずに他国・地域との安全保障協力を築けるか否か、その力量がいま問われている。



## はじめに

日本におけるスウェーデンのイメージは高度福祉や男女平等化を始め一般的に評価が高い。確かにスウェーデンは国際的にも、国連や EU などを舞台に、優れた実務能力・技術的熟練性・実利主義と高邁な理想主義とを結合して、軍縮・軍備管理、紛争仲介、予防外交、第3世界援助などの面で積極的に貢献してきた。しかし、そのスウェーデンの理念像が最近やや揺らいでいる。昨年のはじめ、ワインバーガー米国元国防長官が、冷戦中潜水艦探知能力の検証のため同国と NATO とが緊密に協力していたことを暴露し、同国の非同盟中立政策の信憑性が問われている。また近年の歴史研究が明らかにした同国の第2次世界大戦中のナチス・ドイツ寄りの政策は、同国が標榜する人道主義に陰をさした。この点で同国は、憲法の高邁な理念と日米安保協力の現実という安全保障政策の二重性をもつ日本と妙に符合する。両国はまた冷戦後の地域安全保障協力枠組みと従来の安全保障政策との兼ね合いをどうするかという課題にも直面している。更に防衛装備の研究開発生産の国際化の進行、地域紛争への多国籍介入・平和維持活動などは、両国がそれぞれ固持してきた従来の一国中心主義的防衛政策との間にジレンマをもたらしている。

スウェーデンと日本には、技術立国、同質性の高い社会、国連重視外交など意外に符合点が多い。気鋭の国際政治学者ブザンは安全保障を、地政学的位置と歴史的背景、経済、政治、社会、技術の多層的システムの総合として捉えようとしたが、(1) この視点に立てばスウェーデンと日本の安全保障政策決定過程には符合する点が多く、比較考察も可能である。本論では両国の冷戦後の安全保障政策過程を比較分析したうえで、両国が直面する共通の問題状況を明らかにし、21世紀の新しい安全保障政策を展望する一助とすることを目指す。安全保障の問題状況がますますグローバル化する現在、一国中心主義的安全保障政策はもはや選択肢に入らないが、とかく「力と数」に押される冷戦後の新たなパワー・ポリティクスにあって、両国がそれぞれに掲げていた「平和国家」としての価値理念を失わずに他国・地域との安全保障協力を築けるか否か、その力量が問われている。

## スウェーデンと日本：与件の共通点

スウェーデンと日本は、歴史的地政学的には、ロシア・中国などの大国に近接してパワー・ポリティクスの渦中にありながらも、やや辺境に位置している上に隣国が緩衝地帯となって（スウェーデンにとってはフィンランドやバルト諸国、日本にとっては朝鮮半島）比較的容易にオートノミーを保持できたという共通点がある。社会的には両国とも高い同質性をもった比較的閉鎖的な社会に特有の「出る杭は打たれる」という異質性排除と、「露骨な対決紛争を回避して調和を重視する」という傾向性をもつ。これが政治社会にも反映して、対立する社会勢力の諸利益を政府の仲介・介入によって調節するというコーポラティズムが浸透した。スウェーデンの場合は、広範に組織化された労働側と資本側との利益折衷を中心とする「社会コーポラティズム」、日本の場合は労働側も取り込んだ強大な企業が政府と協調

する「企業コーポラティズム」がこれまで一般的だった。(2) 国内総生産に占める政府支出の割合を指標にすれば、スウェーデンは「大きい政府」(GDPの62.9%)、日本は「小さい政府」(GDPの28.8%)といえるが(いずれも1997年の数値:'OECD in Figures' 2000 edition)、市場経済に対して政府がインフォーマルだが強力な介入をするという点も両国に共通する。

産業経済面では、両国とも研究開発投資を重視する技術立国である。スウェーデンと日本は共にOECD諸国の中でGDPに占める研究開発支出の割合が最も高い。即ち、GDPに占める国内研究開発支出総額の割合は、スウェーデンが3.85%(OECD諸国中最高)、日本が2.91%、米国2.7%、また人口一人当たりの研究開発支出額は米ドル時価換算でスウェーデンが\$787(OECD諸国中最高額)、日本が\$715、米国が\$794である(いずれも1997年の数値:'OECD in Figures' 2000 edition)。(3) 技術革新の成果を積極的に採り入れた機械産業は両国が伝統的に得意とする分野であり、また全般的に企業の研究開発投資が高いのも両国に共通する特徴である。日本では元々企業優位の土壌があるので当然としても、興味深いのは「大きな政府」をもつスウェーデンの企業が、こと研究開発については自前の投資を活発に行い、国内研究開発支出全体に占める国家の研究開発支出の割合は米国、フランスなど他の欧米諸国よりも低いことである(因みに日本の当該比率はOECD諸国中最低)。国内研究開発支出総額に占める政府支出の割合は、スウェーデンが25.2%、日本18.1%、米国が30.6%である(いずれも1997年の数値:'OECD in Figures' 2000 edition)。換言すれば、スウェーデンと日本の先進的な研究開発は企業の自助努力に拠るところが大きい。

政治的には、スウェーデンでは社会民主党、日本では自民党が長期政権を担い、90年代に入ってから連合政治の流動化が見られるものの「総与党化」現象が進行するという共通点もある。両国でそれぞれに長期政権を担ってきた社会民主党と自民党は、広範囲に多種多様な利害を包摂・調整する能力を長年の政権担当経験の中で培ったため、政策立案・執行能力で野党よりも遙かに優位に立つ一方で、与野党の独自性が薄れるという事態を招いている。今日の国際政治の舞台では、両国共に国連重視外交を標榜し、開発途上国援助や国際的軍縮・軍備管理への積極的な貢献を行っている。政府開発援助(ODA)のGDPに占める割合はスウェーデン0.71%、日本0.28%だが(トップのデンマークは0.99%)、絶対額では日本が世界第1位、人口一人当たりの援助額はスウェーデンが\$175、日本\$84である(Japan's ODA Annual Report 1999: MOFA)。軍縮面では、日本が対人地雷禁止条約への率先した署名・批准をする一方、スウェーデンは昨年のNPT再検討会議の場で新アジェンダ連合(スウェーデン、アイルランド、ニュージーランド、メキシコ、ブラジル、南ア、エジプト)を率いて核保有国に核廃絶を迫るなど積極的な活動を続けている。またスウェーデンはこれ迄「重武装中立」を掲げていたが、冷戦後は財政難もあって防衛予算削減を行い、防衛予算のGDPに占める割合は2.2%と、日本の約1%に比して際立って高いとは言えない(但し防衛予算の定義が異なるので一概には比較できない):281)。日本はこれ迄とかくスウェーデンを理想化する傾向が強かったが、実際には冒頭で述べたようなスウェーデンの理念像の揺らぎもあって、両国には予想以上の符合点がみられる。これを端緒に以下では、両国の冷戦後の安全保障政策過程の比較考察を行う。

## スウェーデンと日本：安全保障政策過程の類似点

周知のように日本の安全保障政策は、平和憲法と日米安全保障条約との二重構造を有しており、それは言わば理念と現実との矛盾ともいえる。近年、1997年の日米防衛ガイドラインの改訂などに拠ってその矛盾は拡大し、憲法改訂論議が必然化している。それは、理念重視の護憲論と、現実即応路線を採る改憲論とのせめぎあいとなっている。興味深いことに、また日本人にとっては意外なことに、スウェーデンの安全保障政策にも同様の二重構造が見られる。スウェーデンは伝統的に「平時における非同盟、戦時における中立」をその安全保障政策の基盤としてきた。その非同盟・中立主義の信頼性を低減させるかも知れないとの懸念からヨーロッパ統合化への参加も、1995年のEU加盟まで待たなければならなかった。特に長期政権を担った社民党をはじめ左派政党にとって、EU加盟は専ら経済的理由から受け入れたものの、安全保障面での非同盟中立主義に対する思い入れは依然として強い。ところが現実には冷戦中からスウェーデンは、イスラエルやエジプトと類似した「米国の非公式の同盟国」ともいべき位置づけにあった。米国によればイスラエルとエジプトは 'alliances in all but name' (ibid. pp.116-119) と事実上の同盟国とされたが、スウェーデンも似た状況にあった。

スウェーデンの国防省・軍部は冷戦中から米国と良好な協力関係にあった。例えば、昨年のはじめ米国のワインバーガー元国防長官が、冷戦中スウェーデンが対ソビエト潜水艦探知でNATO諸国と緊密に協力していたことを暴露して、スウェーデン政府を慌てさせた。スウェーデン側メディアの取材に対する米・英国の関係者の証言によれば、このNATOとの潜水艦探知協力は当時の社民党政権トップもいわば密約で承諾済みとのことであったが、現社民党政権はそれを強く否定し、現在調査委員会が真相究明中である。防衛装備の面ではスウェーデンと米国との冷戦中からの協力関係は一層明確である。1960年代からの米国国防総省の同盟友好諸国に対する、米国製兵器開発への応用を目的とした科学技術研究費助成('Tapping Approach')を分析したB. Hagelinの研究によれば、米国製兵器輸入の割合を指標にした'military-political distance'ではスウェーデンは日本などと同レベルの近い距離を示した。スウェーデンの一部の研究機関は米国国防総省からの研究費助成を受けた科学技術上の成果を、時にスウェーデン政府の関知しないところで、米国側に公然と供与していたという。(4) 上記のように日本とスウェーデンには安全保障政策上の二重構造を有するという共通点があるが、高度軍事技術指向の防衛態勢という点でも両国は共通している。スウェーデンはこれまで非同盟中立を保つため「重武装中立」を標榜し、防衛装備供給の自律性を主眼に国産兵器システムの自主開発生産にも力を入れてきた。元来強固な産業・科学技術基盤を有していることもあって、スウェーデンの軍事技術研究開発支出は、OECDの非核諸国の中では最高額に達している(p.404)。同国の経済規模が他のOECD諸国よりも小さいことを併せ考えると、その相対的支出規模の大きさは一層顕著である。同国は広い国土と長い海岸線を少ない人口で防衛する必要から専ら、高度の装備を備え小規模編成で機動力のある空海軍による領空・領海防衛を主眼としており、その防衛態勢はRevolution in Military Affairs (RMA)にも通じるもので、高度技術重視は必然である(ibid.)。日本の場合も、広大な領海・領空を比較的少人

数の自衛隊でカバーする必要から、ハイテク防衛装備は必然である。このように両国とも高度技術指向の防衛態勢をとるが、更に興味深いのは、その軍事研究開発における企業の果たす役割の大きさである。日本の場合、元より防衛予算が相対的に限定しているため、軍事研究開発は防衛産業の自助努力や民需技術の軍事への転用（'spin-on'）に拠るところが大きい。

（５）スウェーデンの場合、冒頭で述べたように基本的には「大きい政府」なのだが、研究開発に関しては、むしろ相対的に企業の役割が大きい。

冷戦後の安全保障政策：グローバル化と伝統的防衛政策との間で上記のようにスウェーデンと日本の安全保障政策過程には符合点がある。殊に安全保障政策の理念と現実の乖離という二重構造は、冷戦後の状況変化のなかでそのジレンマが深刻化している。防衛装備面では、両国とも益々進行する軍事研究開発生産の国際化と従来の自律性指向政策との兼ね合いをどうするかという問題がある。スウェーデンの場合、技術力はあるとしても経済・市場規模が相対的に小さいので、益々高度で複雑化する高度兵器システムの自主開発生産はもはや現実的な選択肢ではありえない。今後、戦闘機やミサイルなど高度な主要装備は他の欧米諸国との共同開発生産になると考えられ、同国は例えば西欧兵器グループ（West European Armament Group）の中で NATO 諸国と協力している。こうした軍事研究開発生産の多国間協力への参加を円滑にするため、スウェーデンはそれまでの比較的厳しい武器輸出規制を緩和した。同国の安全保障政策も 1990 年代初頭に「自動的で無条件の中立性から条件付き中立性へ」（B. Hagelin）とシフトした。1995 年の EU 加盟、1994 年の NATO 平和のためのパートナーシップ（PFP）参加などを始め、スウェーデンは冷戦後のヨーロッパでの地域協力を安全保障面でも積極的に参加している。EU 枠での防衛協力、安全保障上の NATO と EU との連携強化などの議論と並行して、スウェーデン国内でも以前はタブーに近かった同国の非同盟中立政策の見直しが議論され、NATO 加盟の可能性すら取り沙汰されるようになってきている。上記のスウェーデンの状況は、冷戦後の日本にも通じる。防衛装備面では米国との軍事研究開発協力が進行し、弾道ミサイル防衛システムなど高度な兵器システム開発のパートナーとしての重要性を増しているが、このため武器輸出 3 原則の一部緩和などが議論に上っている。（６）日米防衛新ガイドラインにより、アジア太平洋地域の危機時の米軍の軍事行動への支援を通して日本の地域紛争への関与も必然化した。また国連平和維持活動への参加に伴い新たな法整備や従来の防衛政策の再検討を迫られた点は、ボスニアへの平和執行部隊派遣決定時のスウェーデンと同様である。スウェーデンと日本は共に従来の一國中心主義的防衛政策と新たな地域安全保障のあり方との兼ね合いを模索している。両国に状況変化をもたらした共通要因は、冷戦終結による安全保障情勢の変化とグローバル化の進行（軍事研究開発生産の国際化も含む）であり、今後の安全保障のあり方は国や地域の差異を超えて収斂してゆくとも考えられる。即ち、防衛装備の研究開発生産の国際化を始め、地域紛争の予防・解決への多国間協力、国際的軍縮軍備管理の強化などは、ヨーロッパでもアジア太平洋でも同様に必要となろう。それは言わば、新たな地域・世界秩序形成の模索と並行した作業となる。現在、統合ヨーロッパでは意思決定における代表性、例えば人口や経済規模の大きい大国優位か、小国の意思も十分に反

映されるのかという数の原理がひとつの争点となっている。アジア太平洋地域では、地域内信頼醸成の点ではヨーロッパに数十年の遅れをとっていると考えられ、現在も力の原理が支配的である。スウェーデンの場合、ヨーロッパ安全保障のあるべき構想はかなり明確であり、その構想実現に向けて、平和執行部隊強化や緊急展開危機管理部隊の創設案など、思い切った政策も憚らない。これに対し日本の場合、地域内危機への軍事的対応を主軸とした日米安全保障協力強化には熱心だが、アジア太平洋の平和と安全の為の将来構想が明確でなく、結果的に「力の原理」への追随に終始している。地域内危機への対処能力の整備は無論重要だが、それだけでは力の対決による緊張を生じてしまう。アジア太平洋地域の平和と安全の将来構想を描いて、信頼醸成や紛争予防・解決の様々な方策を日本の新しい安全保障政策議論の課題に載せてゆくことが重要であろう。

<注>

スウェーデンの研究開発総支出比率が特段に高い主な理由の一つは、同国における大学以上の高等教育への支出が非常に大きいためである（同じ OECD 統計で、GDP に占める高等教育支出の割合はスウェーデン 0.83%, 日本 0.42%, 米国 0.39% であった）。同国の大学教育は無料（全額国庫負担）の上、大学院レベルでは PhD candidates には給料が支払われる。

<参考文献>

Buzan, Barry (1991) *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era* (2nd edition), Harvester Wheatsheaf.

Katzenstein, Peter (1982) *Between Power and Plenty* Cornell University Press.

Cox, Robert (1987) *Production, Power and World Order* New York: Columbia University Press.

Hagelin, Bjorn (1997) *Department of Peace & Conflict Research Report*, No. 42, Uppsala University.

Ikegami-Andersson, Masako (1998) 'Japan' in R. Pal Singh (ed.) *Arms Procurement Decision Making*, Vol. 1, SIPRI: Oxford University Press, pp. 131-176.

Ikegami-Andersson, Masako (1998) *Department of Peace & Conflict Research Report*, No.51, Uppsala University.

# IX. アメリカにおける IT 人材確保・育成政策

青山公三（ニューヨーク大学行政研究所上席研究員）

## はじめに

90年代のアメリカの実質的な経済成長の約 1/3 は IT 産業によるものであることが、2000年6月にアメリカ商務省が出した「*Digital Economy 2000*」に示されていた。21世紀に入って、アメリカ経済は減速基調にあるが、依然として IT 産業の需要は高い。特に、既存の企業が IT を導入する動きが活発であり、引き続きアメリカのリーディング産業の一つとして重要な位置を占めている。

しかし IT の人材は今、世界的に不足状態であり、世界のトップを走るアメリカにその危機感は強い。こうした流れの中で、アメリカは、IT 産業の人材確保・育成に関わる様々な政策を連邦政府、州政府、民間団体などがそれぞれに行いつつある。そこで本稿においては、特に近年のアメリカにおける IT 人材確保・育成の政策の中で、連邦政府の外国人 IT 技術者の導入政策とそれに対応する国内政策、IT 先進州である、マサチューセッツ州とカリフォルニア州における、州や民間団体の人材育成方策について紹介するものである。

## アメリカの外国人 IT 技術者の導入拡大政策

1998年11月、アメリカ連邦議会は、外国人技術者向けビザ（H-1B ビザ）の発給枠を大幅に拡大する法案「*Americans Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998: ACWIA*」を可決した。ACWIA の通過に伴い、1998年までの H-1B ビザの年間発給枠は 6万 5,000 件程度であったのが、IT 人材の逼迫に対応し、1999年、2000年の発給枠を一気に 11万 5,000 件に増大させた。その時点では、2002年にもとの発給枠の 6万 5,000 件に戻る予定であったが、その後の政策検討の結果、2000年11月には、また新たな法案「*Americans Competitiveness in the Twenty-First Century Act: AC21 Act*」が議会を通過し、2001年から3年間に限り、H-1B ビザの発給枠が年間 19万 5,000 件まで増加されることとなった。

この政策決定のプロセスにおいて、1997年当時、連邦議会は、IT 技術者の不足にあえぐ IT 業界からの要請により、外国人 IT 技術者の導入拡大を検討していた。企業の代表者達からのヒアリングを実施するとともに、97年に全米情報技術協会（*Information Technology Association of America: ITAA*）が実施した IT 産業労働者の予測調査<sup>36</sup>、商務省が発表した労働省の雇用統計に基づく IT 産業労働者のトレンド予測<sup>37</sup>などをもとに外国人 IT 技術者導入

<sup>36</sup> Information Technology Association of America (ITAA). 1998. *Help Wanted: 1998: A Call for Collaborative Action for the New Millennium*. Arlington, VA

<sup>37</sup> Department of Commerce. 1997. *America's New Deficit: The Shortage of Information Technology Workers*.

拡大の検討が行われた。結果的には発給枠は大幅に拡大されたが、そのプロセスで様々な議論が行われ、ACWIA においては単なる発給枠の増大にとどまらず、国内の人材育成プログラムを抱き合わせで実施することとなった。

### 国内の人材育成プログラムを含めた H-1B ビザ拡大政策決定へのプロセス

外国人 IT 技術者導入拡大検討プロセスにおいて、米国内の科学者、技術者達のグループは、以下のような点で、H-1B ビザの拡大に反対した<sup>38</sup>。

- ・ アメリカ人の中にも技術を持った人材が多くいるのに、こうした拡大を行うのは、IT 産業側が単に安い労働力を導入したいだけである。
- ・ 外国人技術者が採用可能になると、IT 企業が、国内の失業者や過小評価されている技術者、女性やマイノリティの技術者を採用する意欲を失う。
- ・ H-1B の技術労働者達は、国内の居住者に対する各種の優遇措置の効力を弱めるとともに、彼らがアメリカに滞在することで、彼らの給与水準が上がってくると、また更なる安い労働力への需要が高まってくる。
- ・ 雇用主側の中には、このプログラムを悪用して、アメリカの平均賃金よりも安い外国労働力を導入しようとするところが現れる。

このような反対意見をふまえて、連邦議会は、H-1B ビザを拡大する ACWIA を制定したが、その中に以下のような条件を盛り込んだ。

- ・ 導入外国人技術者の給与は、当該地域における同業種、同レベルのアメリカ人平均賃金よりも高いこと。
- ・ 一人あたりの手続き費用のうち、500 ドル（現在 1,000 ドル）を、アメリカ人の低所得者層の学生に対する IT 技術を学ぶための奨学金や、アメリカ各地の IT 業界団体、あるいは地域の広域的な職業訓練団体、コミュニティレベルでの能力開発などに使用すること。

これに伴い、一人あたりの手続きに要する費用 610 ドル（これは雇用主が負担）のうち、500 ドルをアメリカ人労働力の IT トレーニング、IT 教育に使うということが義務付けられた。しかも 2000 年 12 月には、AC21 Act に基づき、その手続き費用を、それまでの一人あたり 610 ドルから一気に 1,110 ドルに大幅値上げした。この時より、一人あたり 1,000 ドルの手続き費用をアメリカ人労働者の IT トレーニングなどに使うことになったのである。2001 年には、実に年間で約 1 億 7,000 万ドルの資金をそれらのプログラムに投入することになっている。

---

Washington D.C., September, <http://www.go4it.gov/welcome.htm>にて入手可

<sup>38</sup> The Institute of Electrical and Electronics Engineers の Position Paper 参照, <http://www.ieeeusa.org>.

また、Norman Matloff, “*Debunking the Myth of a Desperate Software Labor Shortage*,” the U.S. House Judiciary Committee on Immigration での証言内容参照, April 21, 1998, April 21, 1999 更新.

<http://heather.cs.ucdavis.edu/itaa.real.html>

## ビザ手続き費用のからの資金による国内人材育成プログラム

98年のACWIA制定に伴い、National Science Foundation (NSF) は、ビザ手続き費用から得られる資金によって2,100万ドルの教育基金を設立した。これにより、年間8,000人の低所得層学生を対象に、IT産業に関わる単位の習得に関し、1年間一人あたり2,500ドルの奨学金を与えるようになった。2001年現在、AC21 Actにより、この奨学金プログラムは6,900万ドルまで拡大し、25,000人以上の学生に奨学金が提供されている。

また、労働省では、ACWIAに基づき、98年には国内11の先端産業団体、コミュニティカレッジ等が実施する研修プログラムに対し、合計で770万ドルの支援が行われた。その後この分野での人材育成の重要性と効果が認識されたため、2001年には、AC21 Actに基づき、コミュニティカレッジをはじめ、各地のIT等先端産業団体の研修コースや、職業訓練団体のIT教育プログラム等に対し、年間1億100万ドルの支援が行われている。

### ACWIA から AC21 Act に至るまで

1998年のACWIAと2000年のAC21 Actの間には、様々な議論、調査があった。アメリカ商務省は1999年6月に「The Digital Work Force: Building Infotech Skills at the Speed of Innovation」<sup>39</sup>というレポートで、アメリカにおけるIT産業労働力の現状分析を行い、その逼迫した現状を打開するための様々な提言を行っている。このレポートでは、現在のIT産業労働力が約210万人で、大きく伸びを示していること、今後の予測では人材不足が逼迫してくること、など、IT人材に関わる詳細な分析を行っている。また分析に基づき、今後どのように人材確保、育成を行っていくかの展望も述べられている。その一つが海外からの優秀な人材の導入である。一方でIT産業界も、強力なロビー活動を展開し、これを後押しした。その結果が2000年のAC21 Act成立の原動力となっている。

また、こうした動きに加え、アメリカ会計検査院 (General Accounting Office : GAO) は、98年のACWIA制定のもととなった2つの研究結果 (ITAA と商務省の予測結果- 前出) に対し、その不足労働力の算定方法に疑義を呈した<sup>40</sup>。その結果、議会は National Science Foundation (NSF) に対し、今後10年間にわたるIT産業等の先端産業分野における労働力の予測と展望についての研究を行い、そのレポートを2000年10月までに提出するように求めた。NSFは National Academy of Science (NAS) と、National Research Council (NRC) の協力を得、2つの一部重なるテーマでの研究を依頼し、そのレポート提出を行った<sup>41</sup>。結局このレポートにおいても逼迫するIT産業の人材不足が指摘され、さらに外国人技術者の

<sup>39</sup> U.S. Department of Commerce, Technology Administration, Office of Technology Policy. 1999. *The Digital Workforce: Building Infotech Skills at the Speed of Innovation*. June, <http://www.go4it.gov/welcome.htm>にて入手可

<sup>40</sup> U.S. General Accounting Office, Health, Education, and Human Services Division. 1998 *Information Technology: Assessment of the Department of Commerce's Report on Workforce Demand and Supply*, GAO/HEHS 98 106R. Washington D.C. March 20.

<sup>41</sup> National Research Council 2000, *Building a Workforce for the Information Economy*, National Academy Press, Washington DC



導入規模を拡大する AC21 Act 成立の裏付けともなった。

## 外国人 IT 技術者の導入政策の評価

以上で見てきたように、アメリカの連邦レベルにおける外国人 IT 人材確保の戦略は、実に迅速かつ的確に行われた。議会が様々な方面からの意見聴取と調査を体系的に進めながら政策を形成していく様は、見事というしかない。不足する人材を海外から調達する一方で、その手続き費用を値上げし、手続き費用から得られる資金で、遅れていたアメリカ国内の人材育成を推進しているのである。アメリカにとって今何が必要なのかという認識形成が、こうした迅速な政策形成を促すのであろう。

ただ、こうして集められた人材が、いざ不況になって、IT 雇用がマイナス方向に向いたときにどうなるかという点が、いささか議論不足の感がある。現在は減速傾向といえども、雇用の総数自体は減少していないので、そうした問題が顕在化しないが、近い将来に雇用が右肩下がりになった時、それらの人材がどうなるかである。H-1B ビザは短期の非移民ビザなので、雇用先を辞めれば、次の雇用先が見つからない限りは、出身国へ帰らざるを得ない。所詮はアメリカのご都合主義に躍らされただけに終わるのであろうか？私の見方は、アメリカで実際に経験を積んだ IT 人材が各国に帰ることによって、世界的な IT 革命推進の原動力になっていくような気がしている。

以上は連邦の IT 人材に関する海外からの人材導入政策である。他にも教育や経済開発の分野での多様な連邦の IT 教育、人材育成政策があるが、これらと海外人材導入とがリンクしながら、アメリカの多様な IT 人材確保が進められている。そして、一方で重要な政策が、各州での人材育成政策である。以下では、カリフォルニア州と、マサチューセッツ州における IT 人材育成プログラムについて紹介する。カリフォルニア州は州が独自に進めている人材育成政策であり、マサチューセッツ州は、民間のノンプロフィット団体が州や連邦の協力を得て実施しているものである。

### カリフォルニア州における Employment Training Panel : ETP<sup>42</sup>

カリフォルニア州は 1982 年に、他州との競争業種に限って、州が企業従業員や失業者などのトレーニングに費用を提供するための法律を制定した。企業や団体が行う技術水準のスキルアップに、州が原則として会場費、講師等の研修費用を全額負担するプログラムである。企業従業員の研修費用を州が全額負担するという画期的なプログラムである。他州との競争業種というのは、IT 関連産業（ハードウエア、ソフトウエア、テレコミュニケーション等）やバイオテクノロジー産業など、ハイテク産業はもちろん含まれるが、映画や

---

<sup>42</sup> The State of California, Employment Training Panel 2000. *Employment Training Panel Brochures Package FY1998/99*, <http://www.etp.ca.gov>

テレビ産業に関連するデジタル産業やエンターテインメント産業など、州の重要な産業で、他州との競合がある産業はこのプログラムの対象となる。年次によっても異なるが、70%以上がIT関連のトレーニングである。

このような雇用者訓練 ETP プログラム (Employment Training Panel: ETP) が設けられた背景は、80 年代初めに、当時シリコンバレーで隆盛であったコンピュータ産業が続々と域外流出をし始めたことと、既に当時から不足していたハード、ソフト両面の技術者の育成にあった。また、同時に失業者や、マイノリティを州内の産業で雇用することや、コンピュータ化の遅れている中小企業の育成という目的もあった。

2000 年度には、284 社 (団体) と契約を締結し、8,520 万ドルの提供により、約 59,200 人のトレーニングを行っている。プログラムの開始以来 2000 年 4 月までに合計で 6 億 4,600 万ドルをかけ、企業数 34,000 社、337,000 人以上の人材トレーニングを行っている。このプログラムは、全米最大の州レベルでの人材育成トレーニングプログラムあり、各州のモデルともなっているプログラムである。

州が独自に州経済の維持発展のために、民間企業の従業員に対する技術力向上のための研修を行うのは、日本では考えられないことであるが、カリフォルニア州では、州がこれを行うことで、企業の流出引き止め、また進出促進につながり、その結果税収増につながっているとのことである。近視眼的には、公共の資金を、私企業に投入するというのは、企業に対する産業振興の公平性から疑問のあるところであるが、長期的に、またマクロ的に見た場合、結果的に地域に多くの雇用機会、所得機会を維持、確保でき、そのことが州経済の活性化につながっているのは政策として大きく評価できよう。

#### マサチューセッツ州における Software Council Fellowship Program (SCFP) <sup>43</sup>

Software Council Fellowship Program (SCFP:ソフトウェア協議会研修生プログラム) は 1993 年に、当時のマサチューセッツソフトウェア協議会 (Massachusetts Software Council: MSC、現在 Massachusetts Software & Internet Council : MSIC) が、マサチューセッツ州と協力して始めたプログラムである。設立当初は、州と MSC のプログラムの一部であったが、96 年 7 月から名称はそのまま、州からも MSIC からも独立したノンプロフィットの機関として活動している。具体的には年間で約 120 名 (20 名ずつ 6 グループ) の失業者、転職希望者で、コンピュータの基礎知識がある、経験があるなどの条件を満たす人たちを、会員のソフトウェア企業でトレーニングするプログラムである。

プログラムは 6 つのグループがそれぞれ異なった月にスタートし、1 グループにつき 23 週間 (約 5 ヶ月間) 実施される。応募者の多くは既に会社を辞めたか、辞める予定の人材である。年齢も当然 30 歳代後半から 40~50 歳代となる。こうした人材に対し、ソフトウェアの再教育をし、不足している人材として活用していくのがプログラムの大きな目的で

---

<sup>43</sup> <http://www.swfellowship.org>

ある。また、若いスタートアップ企業においては、技術やアイデアはあっても、それらの技術、アイデアをどう売るか、どう製品化していくかの経験に乏しい。そこに経験を持った人材を入れることにより、企業展開の厚みを増していく役割も持っている。

参加者の平均年齢は毎年 48 歳前後。大学卒業以上が全体の 95% で、修士を持っている人も約 50% いる。これまでフェローシップ・プログラムは 93 年に始まって以来、2000 年末までに 620 人以上の卒業生を出した。そのうちの 95% は再就職に成功している。SCFP ではフェローシップ・プログラムの成功をモデルとしてマサチューセッツ・ローエル大学の協力により、カレッジ・インターンシップ・プログラムも 98 年から始められた。これらのプログラムを通じ、SCFP は全国的に有名なソフトウェア人材育成の成功事例として有名になった。

これは州が民間団体と協力し、政策を進めることにより、SCFP の端緒となったものである。プログラムが始まると、そのニーズの大きさに、すぐに SCFP が自前でプログラムを始められるようになり、州の関与は必要無くなったが、そうしたニーズを喚起した州の政策が評価できる。民間業界ノンプロフィット団体による、企業をリストラされた中堅人材のトレーニングコースであり、まさに現在の日本に求められるようなプログラムである。こうした民間団体によるトレーニングを喚起するような政策形成が地方レベルで求められる。

ここに挙げた 2 つの州以外にも、全米の各州は独自に法律を作り、企業や大学と協力して多様な IT 人材育成プログラムを推進しつつある。本稿で紹介したのはアメリカで行われているほんの一部の IT 人材育成プログラムであり、挙げ出せばきりが無いが、各州において、小中学生、高校生の教育から、大学教育、マイノリティ教育、社会人の再教育、企業人材のスキルアップに至るまで、戦略的で、かつ多様な IT 人材育成政策を進めつつある。州だけでなく、諸財団、教育機関、産業団体、企業等もこうした人材育成に積極的に関与しており、アメリカにおける IT 人材の層の厚さと多様性が形成されている。

## おわりに

このような層の厚さと多様性を作り出すアメリカの IT 人材育成政策は常に戦略的ではあっても、必ずしも体系的ではない。悪く言えば場当たりの政策も少なくない。海外人材の活用など、その最たるものである。しかし、各界各層の、共通した危機感と現状認識が、それぞれのレベルで個別の政策、対応を進めていても、結果としてそれらが体系的になっていくという結果が生まれている。その大きな要因は的確な調査、統計と、それらを分析して具体的な政策につなげていく、政策形成プロセスが確立しているからである。

政策形成に現状のデータは欠かせられない。連邦も、州も、また産業界もそれぞれが体系的なデータ収集を行い、それらの結果を迅速に公表する。IT に関わるデータの場合、調査後 3 ヶ月も経たないうちにデータが公表されることが少なくない。こうした迅速なデータの提供が、共通の認識を形成し、次への政策を練るきっかけを作っていくのである。こ

の迅速さこそがタイムリーで的確な政策をもたらす大きな原動力となっている。ただ、連邦の政策のところでも述べたように、これらのデータに時として疑義が提起され、また別の団体が新たなデータを作成するというこゝもしばしばである。こうしたゆり戻しのできる構造になっていることが、より正確な現状把握を可能にしているともいえよう。この政策形成システムこそがアメリカの大きな強みであろう。

## 執筆者・編集者紹介

### 執筆者

**樋原 伸彦**（ひばら のぶひこ）（コロンビア大学ビジネススクール日本経済経営研究所）  
1988年東京大学教養学部教養学科卒業。1988年より1995年まで東京銀行に勤務。1995年コロンビア大学に入学。1988年M.Phil.（経済学）取得。1999年通商産業研究所客員研究員を経て、現在コロンビア大学大学院経済学部博士課程在籍中。

専門：Financial Intermediation (VC, Banking)、Corporate Finance、ミクロ経済学、日本経済とビジネス

**中林 美恵子**（なかばやし みえこ）（米国連邦議会 上院 予算委員会スタッフ）  
跡見学園女子大学国文学科卒業。TV、ラジオのアナウンサー・レポーター職を辞して渡米。1992年ワシントン州立大学院にて政治学（安全保障）修士号を取得。米国国家公務員として1993年1月より、現職。米国予算編成は議会、特に委員会で立法作業が進められる。また、予算委員は予算編成を通して米国の長期財政計画とそれに沿った国家政策を練る。1993年のクリントン政権発足、財政均衡論争と共和党保守革命、財政が黒字に転換した1998年、黒字財政論議が始まった2000年とアメリカの最もホットな財政・政治の変化と論争を間近で体験する。

**スティーブン・プロヴァズニク**（American Institute for Research 研究員）  
1990年Bates College卒業後、1991年Economic Strategy Institute（ワシントン）で研究助手、1992年読売新聞ワシントン支局勤務。1996年シカゴ大学で修士号取得。1996年同大学助教授、1999年同大学大学院博士課程修了（Ph.D.）。1999年よりAmerican Institute for Research研究員。現在、プロジェクトマネジャー（Education 2000: Historical Perspective at the End of the Millennium）。ワシントン・ポストをはじめ主要なジャーナルで教育問題について発言している。

**渡邊 聡**（わたなべ さとし）（American Institute 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。

**向江 龍治 (むかえ りゅうじ)** (ニューヨーク大学客員助教授)

1976年東京外国語大学卒業、東京大学で修士号取得(国際関係論)。1983年コロンビア大学よりM.Phil.取得後、在チリ日本大使館研究員として勤務。1987年よりUSIA(United State Information Agency)プログラムスペシャリストを経て、1991年よりコロンビア大学プログラムアシスタント。1996年コロンビア大学大学院政治学博士課程修了(Ph.D.)。1997年Montclair State University(Professor of Political Science)等を経て、現在ニューヨーク大学助教授、朝日新聞ニューヨーク支局研究員。

専門分野は、比較政治学、国際関係論。

著書:「Japan's Refugee Policy: To Be of the World」、「The United Nations and Human Rights Issues: Japanese Responses」(佐藤誠三郎編著『Japan and United Nations in Transition』)

**遠藤 十亜希 (えんどう とあけ)**

1985年津田塾大学卒業後、(株)野村総合研究所勤務。1990年テキサス大学オースティン校にて修士号(ラテンアメリカ研究)取得後、ハーバード大学ビジネススクール研究員。1995年コロンビア大学M.Phil.(政治学)取得。1996年より東京三菱銀行、住友銀行勤務。2000年コロンビア大学政治学部博士課程修了(Ph.D.)。

**村上 博美 (むらかみ ひろみ)** (経済戦略研究所研究員)

上智大学理工学部卒業後、NTTネットワーク開発センター勤務。1994年St. Mary's College大学大学院にて国際経営学修士号取得。仏国レンヌ商科大学院交換留学を経て、独国ケルン再保険会社に勤務し、保険金融リサーチプロジェクトを完結。米国ジョーンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院(SAIS)にて国際経済及び戦略論で修士号取得。在学中、戦略国際問題研究所にて元大統領補佐官ズビグニュー・ブレジンスキー氏の助手を勤める。1999年9月より、ワシントンDCにある経済戦略研究所にて日本政治・経済・通商政策について研究。

**吉原 麻里子 (よしはら まりこ)** (スタンフォード大学アジア太平洋研究所)

1991年聖心女子大学、カリフォルニア大学アーバイン校政治学部卒業、1995年スタンフォード大学修士号(政治学)取得。2000年スタンフォード大学大学院政治学博士課程修了(Ph.D.)。現在、アジア太平洋研究所にて技術移転と大学の役割(日米比較考察)について研究。

主要論文に“Lack of Incentive and Persisting Constraints : Factors Hindering Technology Transfer at Japanese Universities” (Lewis Branscomb, et al. eds., *Industrializing Knowledge University-Industry Linkages in Japan and the United States*, MIT Press, 1999)がある。

**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所長)**

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。

**青山 公三 (あおやま こうぞう)**

(Institute of Public Administration : IPA --ニューヨーク大学・行政研究所上席研究員)

1949年名古屋市生まれ。1973年名古屋大学卒業。日本都市開発研究所(東京、73-76年)、地域問題研究所(名古屋、76-92年)で中部圏を中心として地域開発、都市開発の計画づくりに参画。また各地の地域づくり、まちづくり運動に協力。92年渡米。93年より IPA 研究員、97年ニューヨーク大学ロバート・ワグナー行政サービス大学院修了と同時に IPA 上席研究員。アメリカにおける IT 産業・先端産業育成、中心市街地活性化、行政改革等に関する調査、研究に取り組む。著書に「IT 大国アメリカの真実」、「マルチメディア都市の戦略」(共著)(ともに東洋経済新報社)。

(執筆順)

## **編集責任者**

**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。

**角南 篤 (すなみ あつし) (東京大学科学技術研究センター客員研究員)**

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。2001年、コロンビア大学政治学部博士課程修了(Ph.D.) 現在、東京大学科学技術研究センター客員研究員、金沢大学非常勤講師、経済産業研究所フェロー。

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

\* 本論文集および執筆者に関するお問合せ： PRAN-J ホームページ [www.pranj.org](http://www.pranj.org)





# **RESEARCH DIVISION**

## **of the Tokyo Foundation**

**T**he 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 implement research projects covering a wide range of fields and topics in areas of 1) economic issues, 2) social and political issues and 3) international relations. We also conduct international research exchange, seminars and workshops. We disseminate our research outcome as policy recommendations and through publications such as the Policy Research Series, the biweekly newsletter *Intellectual Cabinet*, a television program called Policy Vision 21, and more.

We do not outsource research projects or give grants to outside researchers. We do, however, seek collaborators in areas of mutual interest. The Tokyo Foundation has no connection to any for-profit corporation, industry organization or governmental agency.

### **Research Division of the Tokyo Foundation**

3rd floor, The Nippon Foundation Bldg., 1-2-2, Akasaka, Minato-ku, Tokyo 107-0052 Japan

Tel: (81-3) 6229-5502 Fax: (81-3) 6229-5506 Email: [yoshihara@tkfd.or.jp](mailto:yoshihara@tkfd.or.jp)

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

ポリシー・アナリシス・レビュー II  
**Policy Analysis Review II**

平成13年10月・October 2001

---

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 研究推進部

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階

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

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

3rd floor, The Nippon Foundation Bldg.

1-2-2 Akasaka, Minato-ku, Tokyo 107-0052 Japan

Telephone: (03)\* 6229-5502 Fax: (03)\* 6229-5506 URL: <http://www.tkfd.or.jp>

\*From overseas, please use (81-3) in place of (03).

---

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 II

# Policy Analysis Review II

東京財団 The Tokyo Foundation

平成13年10月・October 2001