

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 III

# Policy Analysis Review III

東京財団  
The Tokyo Foundation

平成14年6月・June 2002



# 序

二十一世紀の日本はみずからの国の方向を決めるうえで極めて重要な岐路に立っている。しかし、残念ながら日本は時代のダイナミックな変化に対し、その実態をきちんと見据え、的確な対応をするための十分な施行や態勢をまだ整えていない。現在の日本の政策はグローバルな視点と実質に欠け、国際競争力の衰えをも明らかにみせている。

日本が抱える問題は、まず世界の中での自国の位置と役割とを正確に認識していないことだ。いまの世界では市場経済と民主主義の拡大が情報技術の革新により加速され、旧来のイデオロギーを支柱とする国民国家の枠組みを未曾有の試練にさらすとともに、国家の役割そのものの変化を余儀なくさせている。この新しいうねりは、一国の政策が一国内や一時代だけに留まることを不可能にしている。つまり国は自国独自の政策を形成しながらも、同時にその政策の国際的な意味や影響を考えることを求められる。この結果、「政策研究」や「政策分析」が民主的統治の基本的手段としてますます不可欠になってくるが、いまの日本ではその能力がきわめて弱く、「政策分析」が学問としても実務としても立ち遅れている。

日本の外で、諸外国の大学、研究機関、民間企業、公共機関、NGO や NPO、あるいは国際機関で、いま多数の日本人が働いている。そうした在外の日本人はいま世界でなにが起きているのか、日本にはなにが問われ、求められているのか、を日本国内にいる同胞よりは敏速かつ的確に知りうる立場にある。そうした立場の日本人はここ 10 年余り、急速に数を増やし、培った知識や情報も飛躍的に拡大している。しかしその知識や情報が日本の政策研究や政策形成のために体系的に生かされることは、これまでなかったといえよう。私たち在外日本人の研究者や実務家の知の蓄積が日本の政策への貢献という形で活用される機会を与えてくださった東京財団に心から感謝する。

政策海外研究者ネットワーク (PRAN-J) は、1999 年より 3 年間にわたって東京財団ニュースレター『インテリゲンチヤル・キャピネット』の「政策分析レビュー」、「Policy Issue」欄を「ポリシー・アナリシス・レビュー (PAR) プロジェクト」として担当させて頂いた。このシリーズの基本的な目的はアメリカをはじめとして海外の政策分析の動向を伝え、日本の政策産業の創出振興と議論に貢献することにあった。本シリーズを 2001 年度で完了するにあたり、再度「政策産業」の創出振興こそが日本の構造改革の機軸となることを指摘し提言しておきたい。

PAR 最終シリーズとなる本書では、日本の政策分析研究の発展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日本に対して問題提起する役割も意図している。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、今後政策決定に重要となる、政策間における優先性の判断に関わる有効な情報の提供を目指している。2001 年度は、それを基に、医療、経済、金融、科学技術、安全保障などの 10 課題を取り上げた。特に 9 月 11 日の同時多発テロはアメリカの基盤を揺るがすショックを与えたが、それと同時に迅速な対処に見られる機動性と伝統的な手法にのっとりた安定性は、強いアメリカを改めて強く認識させた。今後の日本の針路を考える上で、アメリカから学ぶことは依然多い。

PRAN-J は 2001 年にはバーチャルシンクタンクとして政策海外ネットワーク (<http://pranj.org>) を設立した。今後も引き続き日本での政策をめぐる論争を活発にし、日本人の政策の選択肢を広げる活動をしていく予定である。

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（産業経済研究所研究員）

村上博美（経済戦略研究所研究員）

# 目次

序	1
I. 日本の構造改革：政策産業の創出 上野真城子	4
II. 米国の医療制度改革：市場経済の導入と医療の商品化がもたらしたもの 本多明子	12
III. 保険危機の教訓～ジャマイカ、日本、韓国、米国における保険危機から学ぶもの～ 武田史子	18
IV. 米国政府関連金融会社と住宅ローン市場の発展 村上博美	26
V. リスク社会の安全行政に求められる科学的不確実性の管理能力 中島貴子	37
VI. 情報技術産業における日台韓の比較 金津崇志	42
VII. C-SPAN の公共政策形成における役割 池原麻里子	49
VIII. アメリカにおける「国家の安全」と「個人の自由」：法的枠組みと歴史的議論 渡部恒雄	55
IX. 米国の難民政策とその変化 遠藤十亜希	62
X. 「助成」と「規制」：大学の研究活動をめぐる米国連邦政策 Yang 吉原麻里子	68
執筆者・編集者紹介	75



# I. 日本の構造改革：政策産業の創出

上野真城子（アーバン・インスティテュート 研究員）

## 【要約】

日本の構造改革と経済成長には、多面的な対応が同時に早急になされなければならないが、改革が必要となった根源は日本の「政策の弱さ」がある。政策は国民の税金を使った国家統治と運営のツール（道具）である。国家の成長と時代に見合うツールがなければならない。よく吟味され選択され合意されたツールによって、公共セクターも、民間産業やアカデミズムも含めて、あらゆるセクターの強化が可能となる。日本は特にこの十余年、全てのレベルにおいて政策が脆弱なものとなり、税金の使い道と同時に税金が買う道具が少なくかつ粗末な時代遅れのものとなったのである。これは道具づくりと使い方を限られた政治家と官僚が、広い公開された議論に付することなく、納税者、有権者に知らせることなく、また彼等に任せてしまった結果である。統治を委託するにふさわしい、思考する賢い政府が今何より必要だが、それは政府自身の努力は当然のことながら、政府から独立的な民間の知の膨大な関与がなければ出来ない。これまでのツールをひとつひとつ検証し、改善し、さらに相互の関連性を明らかにし、優先性を考え、よりよい代替がないか、成功と失敗の可能性はどのくらいか、その上で合意し実施し、そしてその達成をみきわめつつ、次の改善を図っていくという、強いツールを造ることが必要であり、それには強いツールづくりのためのメカニズムがいる。

それには新産業として、そして既存産業の再生の原動力として、強固な政策産業の創出振興を図る必要がある。日本の頭脳産業であり、政策というひとつの明瞭な公共財であるツールの生産をする産業である。この産業への資金投資は、民間のフィランソロピーが必要だが、それだけではなく、公的な資金が投入される必要がある。設置された政策評価法はこの産業振興の契機とすることが出来るだろう。これに附加して新規事業においてはその事業費の1%を政策評価に保留し、まわすこととする。これを省庁横断の共通プールとして政策分析評価の研究開発にまわす。研究開発プロジェクトを民間 NPO 機関が入札受注し、多様な多元的思考と議論において日本の統治の改革を提起する。今日本のあらゆる産業が進むべき方向なくアイドリングしている。政策産業の創出はあらゆる改革のエンジンとなる。公共セクターは、あらゆる人々にとっての民主的ビジネスにすることによって強化される。税金を今、民間の頭脳にまわすことが、今日本にできる成長のための最善の公共事業投資である。

## 1. アメリカの「強さ」

2001年9月11日にアメリカを襲ったテロリズムはライシャワー（アーバン・インスティテュート 所長、前議会予算局局長）が即刻に見ぬいたように「新しい時代の始まりを告げるもの」である。この極めて不確実かつ激動する新しい時代には個人においても社会においても、正確な情報と科学、グローバルな視野と価値観に裏打ちされた分析力、それらを総合したうえでの優先性の判断力が必要である。国家においては、言論の自由を最大限に許容しつつ、しかし社会を分断せずに民主的合意と適切な政策決定が出来る政治リーダーシップが必要であり、そのリーダーシップに合理的、科

学的思考に基づいた適切な政策オプションを揃えられる政策リーダーシップが不可欠なのである。

米国を襲ったテロリズムは経済の落ち込み期を直撃し、市場経済への影響は深刻化し年が明けても経済の動向は予断を許さない。年次初頭の大統領予算教書が出た現在（2002年2月）、経済刺激策と予算配分の優先性をめぐり活発な政策論争が巻き起こっている。しかしこの危機を通じて今、アメリカ人は再度、将来を楽観し始めており、アメリカの社会制度と経済の強さ、ないしは危機をコントロールできるという自信回復の波がひたひたと寄せているといえる。

アメリカは強靱な社会である。この根底にはアメリカ人の個人としての強さ、組織の強さと、合理的科学的思考とそれを社会に応用し適応するための機構システムの存在がある。更にその根源はといえば、建国の独立の理念があり、デモクラシーの試行錯誤、自由・権利・公正と経済・市場・効率との拮抗葛藤の歳月がある。完璧には程遠く、矛盾と過ちに満ちた社会が、グローバルなマーケット・デモクラシーの「ダイナミズム」を生み出した。この強さがある意味でアメリカと日本および世界とのギャップを広げているともいえるのだが、日本がやるべきことは、国内の改革においても世界第二の経済大国としての責任においても、強い政策力を持つことで、これを造らない限り、経済的にも政治的にも改革は困難であり、国内ばかりでなく、国際的にも日本の影響力は減少せざるを得ない。

## 2. 米国の財政再建：政策の成功のメカニズム

テロリズムへの戦いは経済を悪化させたが、米国が財政再建を成し遂げ財政の黒字化した時点で起ったことは実に幸いなことであったのである。財政再建をもっぱら経済好況によるものとするエコノミストは（日本はもとより）アメリカにおいても少なくない。しかしこれは近代政府における国家経営の数少ない成功であり、政策による国家財政の運営ということが可能であり達成出来ることを示したものである。

米国の80年代から始められた均衡化の過程は優れたひとつの経済理論によるものでも、いくつかの金融や財政政策がうまくいったからでもない。一般減税から特定増税、支出の上限や負債限界の設定、短期的長期的な歳出キャップといった財政均衡手法、また医療福祉の改革、直接に財政削減政策ではないが外交政策の結果としての防衛費の縮小、さらに規制緩和で企業家の自由を与え新産業を喚起する環境作り、物的な公共事業でなく、人的資源を高める教育や再教育への投資、女性や高齢者、障害者などの障壁を撤廃し、より多くが労働市場に入りやすくすることで潜在的な生産性向上がなされた。また住宅購入の様々な障害を取り払うことによって住宅需要と市場の拡大が意図された。こうしたミクロレベルでの経済政策の積み上げが財政コントロールを可能にしたのである。

財政再建の過程は政策の成功を示すものであり、この過程の政治的意味は、政治家が政治意志を固めて、財政規律を持つ政府への変身をはかり、それが可能なことを証明し、この「規律を持った政府」が出来たことにおいて、国民の政府というものの「健全な信頼」を取戻した。この信頼こそが「新しい時代」に向き合える態勢をアメリカ（の国家と国民）が（他の国よりはるかに）整えていたということが出来る。財政再建は米国の政策形成の民主的過程とプロセスの集大成と見るべきなのである。

この過程・プロセスには大統領府、政策担当省庁は勿論のこと、議会、委員会、公聴会を通じて民間独立シンクタンク、大学高等研究機関などの研究者、学者、様々な関連利益者団体、NPO 組織などの活動家、消費者など、多様なプレーヤー、アクターが参加し関与した。米国は大統領制の民主

制度をもとに、政治を権益の駆け引きの道具としてでなく、膨大な情報データ、調査・統計、分析・評価、予測といった科学的な知とアイデアを投じ、その議論と応酬と合意、決定によって動かし、そのダイナミズムの中で動かそうとしてきた。図1は福祉改革の政策決定過程で、議会の公聴会に発言、証言した機関組織や個人を挙げ、どのようなプレーヤーが政策形成に関っているのかを概観するものだが、アメリカの政策形成にいかに多様な声が聴かれるかということを垣間見ることができる。

図1. 政策形成に誰が関与するか、誰の声が聴かれるか。

政府機関	非政府機関・民間
<p>○連邦行政府</p> <p>行政管理予算局 省庁 機関エージェンシー</p> <p>○政府間機関</p> <p>州政府 州知事・知事連合 地方政府 地方政府連合</p> <p>○議会</p> <p>上院・下院議員・委員会 議会調査局 会計検査院 議会予算局</p>	<p>○政策研究専門家・機関</p> <p>大学・高等研究機関・学者 シンクタンク・政策アナリスト 保守系 中道系 リベラル系 政策評価グループ・評価専門家 その他専門家・学者・研究者</p> <p>○アドボカシー・グループ</p> <p>受益者団体 消費者・代弁者グループ</p> <p>○産業・業界・組合グループ</p> <p>民間企業セクター・業界グループ 労働・専門組合組織 サービス提供者 NGO・NPO サービス提供グループ</p> <p>○一般市民</p>

ひとつの政策の影響や利害が極めて複雑になっている時代においては、ますます多様なプレーヤーが政策形成に関与することになる。これはある政策を誰がつくったといえるかを特定することが極めて難しくなっていることと、民主的政策形成の煩雑さ、非効率性とも批判できるのだが、実はこのプロセスこそが、政策の成功の要因なのである。これら多様なプレーヤーから出される知恵の競合と議論と交渉、妥協、折衷によって公共セクターを強化したのである。ここに政策産業が役割を果たしているのである。

### 3. 提言 1：1%を政策分析・評価に

政策産業と市場の創出のためには、具体的には、政策分析と研究評価というものを製品・生産物（研究開発プロジェクト）として、生産流通させる経済と機構システムというものが考えられなければならない。アメリカの場合、歴史的にそのデモクラシーの展開の過程で、民間の独立ノンプロフィット・セクターが、ひとつの経済セクターとして成長してきた。フォード財団による 1960 年代の都市政策への関与など、フィランソロピーとよばれるアメリカの民間財団資金が、政策産業と組織を強化してきたことは確かだが、これだけでは不十分であり、公的な資金が導入されたことも忘れてはならない。

政策産業の振興の契機は、1966 年、当時の健康教育福祉省（HEW）の児童福祉関連法の一項に事業費の 1%を政策評価に保留することを定めたことから始まる。これは省が省の政策を強化するために客観的科学的な政策研究評価が不可欠であることを認識し、政策事業費の一部（1%）を省庁長官の自由裁量資金として保留し、これを必要な政策の分析評価プロジェクトとして外部に発注・購入する費用として充当した、実に単純な条項であり、メカニズムである。しかしこの効果は膨大であったといえるだろう。すなわち、政策研究評価をより良い政策代替の情報・思考の製品・生産物として、それを購入取引することが出来るようになり、政府外に政策産業と市場を生み出したのである。政策分析や評価というものは、それ自体が直接利潤を生むことはなく、ないしは既存の既得権益の検証を図りそれを批判した上で新しい代替を提示するという、公益的な産業の創出振興には、公的資金の導入が欠かせない。

ある規模を持った、政策産業と市場の創出がなければ、今、日本はこの膨大な政策課題を処理して行くことは出来ない。この産業が検討すべきなのは、公共セクターの強化だけではないからである。日本の経済回復は新産業の育成だけではなく、既存産業も含めて、公共、民間とも、あらゆるセクターが強化され、生産性を高める必要がある。政策はあらゆる産業に関するものである。経済成長に規制緩和が重視されるが、規制緩和は、「無政策」になればよいのではない。ツールの内容の検証と改変なのである。

故大来佐武郎氏はこれからの日本に必要なものは T 字型人間であると言われたそうだが、これは専門性の上に理念と政策的視野を持つ人材ということであろう。今、日本はあらゆるセクターと産業が T 字型になる必要がある。この T 字の頭部は、科学的情報、研究分析、評価といった思考を公共政策に適応できる能力である。IT 産業は固有別個にできるというよりもあらゆる産業セクターにおいてこの頭脳部として形成されるもので、これが大きな産業需要の牽引力となる。

例えば住宅セクターは米国の場合、アメリカン・ドリームのコアにあって、個人の資産、投資の最大のものであり、社会福祉としても、また金融においても、社会経済に主要な位置を占める。大

きな矛盾を持ちながらもこの産業と市場には金融から補助、税制まで政府の様々な政策的介入と対応がなされてきた。その結果、米国の住宅は今、歴史的にも最大多数の家族と個人が、良き暮らしと資産とを享受している。住宅は、若い世帯の夢を現実にし、雇用と移動の自由度を阻害せずに個人の経済発展と投資を喚起する。特にこの十年ほど、住宅産業と市場は、NPO まで含めた多様なプレーヤーを巻き込み、貧しい世帯まで住宅市場に参加せしめ、住宅サービス、不動産業界などを含めて IT を装備し、地域の経済活性化を率いる強い産業となった。ここには政策論争と研究分析蓄積があり、かつ住宅政策をウォッチし、問題を指摘し、改革を提示し、政策を動かす、多くの人々と組織が関わっている。これは日本では本来、産業と建設省を筆頭とする省庁の傘下にある公益法人や社団といった、半官半民機関が請負うべきことであったが、政策を監視し、評価するという責任と機能を明瞭にすることがなかったゆえに、生産性の低い、ないしはまったく生産的でない資金流通システムを作ったといえる。日本は建設産業と公共事業の改革が不可避であるが、これには徹底した産業分析と政策評価がなされなければならない。これが政策産業の役割である。

#### 4. 1% 政策評価資金は何を創り出せるか

昨年成立した政策評価法は政策産業の創出に有効に作用し、優れた契機を与えられるはずである。ただし、現行の政策評価法の欠陥は、明瞭な資金配分がなく、財政的な裏付けのないことである。これは行政内部での評価を前提としているからであるが、資金を付けることは関与と責任を明瞭にし法律の執行を真に意味あるものとする。

本来、新規事業のみでなく、既存事業についても年度予算の少なくとも 1% を政策の見直しに振り向けるべきだろう。これを（政策担当局でなく）省でまとめ、総合的見地から見て、必要な施行された事業の分析研究評価に用いる。景気刺激策を始め、やりっぱなし投げ出し政策こそ最も無駄遣いである。1% を政策評価へ振り向けることによって、膨大な税金の無駄をなくすことが出来る。そしてさらに民間に政策産業を生み出すことが出来る。この政策評価に明瞭な資金を付け、これを外部に発注することである。まずは省庁ごとに 1% を政策評価費用としてまとめ、省として、ある特定の政策を取り上げ、その政策の目的、戦略、かけられた費用、誰が便益を受けたか、何を達成したか、成果は何か、といった重要な「問い」を仕様書にして外注する。政策は公共財であり、交易できる製品であると考え、コスト、期間、価格の設定、業務仕様内容などを明瞭にし、これを委託・指名・競争入札等を持って、外部機関に発注する。

政策評価局は政策分析・評価活動を行なう独立部局として確立し、トップには外部の政策研究者が入れられる必要がある。責任者は政策評価の必要を徹底し、政策プログラム、政策執行と政策情報を明らかにし、この政策とプログラムの目的とかけられる費用、執行状況についてフォローする。

政策評価の根本的な目的は、既存の政策の問題を明らかにし、より良い政策のオプションを探し、次ぎの決定を助けることである。評価局は、政策の目的、戦略、かけられた費用、誰が便益を受けたか、何を達成したか、成果は何か、といった重要な「問い」をつくること、これを研究開発プロジェクトとして、コスト、期間、価格の設定、業務仕様内容などを明瞭にした、契約取引の対象とする。これを委託・指名・競争入札等を持って、外部機関に発注し、購入する。これは公共財として、購入された製品はすべて公開され、政策決定のための材料とされる。

このプロジェクトの受託機関は基本的には非営利組織であることが望ましい。政策研究はその公

益性と独立性が最も重要であるので、基本的には営利活動には合わないだろう。しかし、発注されるプロジェクトは、組織としての活動と健全な産業としての持続性を経済的に保障するものでなくてはならない。それには適切な市場競争を育む、人件費、必要経費、IT 導入などをプロジェクト・コストの基盤とした合理的な費用の算定がなされなければならない。政策産業は、ノンプロフィット・非営利経済の牽引力になるものである。

この政府の新しい製品・生産物の流通を通じて、政策産業が経済化し、政府内外に新しい公共政策専門の人材を必要とし、数千数万の雇用労働市場を生む。公共政策の様々な領域は、産業領域固有の専門・技術者、科学者、研究者などが必要であると同時に、公共政策という大きな枠組において、公共セクタービジネスを生むものであり、非営利研究組織の運営経営のプロフェッショナルを生み出す。さらに政策ツールの開発には膨大な調査と政策情報とデータが必要で、統計専門家と IT 技術者が必要なのである。IT は公共政策に関連してこそ、膨大な需要が喚起される。政策産業に従事する新しい人材の要請は緊急を要する。政府、大学教育機関、民間シンクタンクによって政策分析評価をする機関と人材の育成教育訓練プログラムが開発される必要がある。この再教育こそ新しい雇用創出の公共事業に含まれるべきであり、新しい NPO の起業化が中小企業創出につながる。図 2 は、この公共政策産業と市場を鳥瞰し、1%政策評価保留資金が何を創り出すのかを示してみたものである。

構造改革の柱として特殊法人の改革、多くの公益法人、半政府機関などの改廃が議論されるが、これらの機能の一部は、本来政策評価と検証にあるので、これを非営利独立 NPO 機関とし、政府から政策プロジェクトを競争で獲得し、加えて、民間の資金が税制優遇措置等を通じて得られるようにすることで、政策産業に組替えることが改革になるのである。

## 5. 提言 2：国会頭脳の強化－国会独立予算分析機関の設立

この政策産業の創出が長期的にみて日本に不可欠であるが、同時に、より即刻の構造改革は政治改革である。ことに国会（政治）の政策力の強化が不可欠である。政策頭脳を持たない政治は危険でさえある。ことに国会の予算コントロールの能力である。これがなければ実際は官僚主導の政策形成から脱皮できず、財政のコントロールは出来ないのである。米国の場合、前述したように、財政再建における、政策産業の存在の重要性を挙げたが、より焦点を絞れば、この予算形成の合理化、民主化の過程がある。この予算過程の検討はさほどの長い歴史をもつものではないが、ここ 30 年余の展開は重要である。

財政再建の過程では、議会予算局（Congressional Budget Office、CBO）が果たした役割は非常に重要である。CBO は 1974 年に作られた議会所属の党派性を持たない独立的専門機関であり、予算、経済財政に関する分析と予測を行ない、議会が検討できる政策のオプションを提示することを使命とする。これは、その予測に用いた仮定と手法を明らかにして、その客観的公平性を示しながら政策予測やオプションについての一般的な理解を高めることが重要な機能である。財政予測というものはまだ理論的に完璧なものなどなく、欠陥は多く誤差も大きい。それでも行政府と同時に、独立的な機関の分析予測が定常的になされ、政策オプションが国民と政治家に示されていることは非常に重要なことなのである。250 人にも満たないものの、この組織機関の持つ使命と、記憶を継承する機能こそが財政再建への政策リーダーシップであったといえる。内閣制度を取る日本においては、省庁の頭脳があるから、政党も政治家も独自の政策力を持つことに熱心ではない。また内閣府の形成に象徴

される今回の日本の行政改革もまた国会・立法府の強化という観点からすれば矛盾がある。しかし、真の国民に顔を向ける、国会と政治家は独自の政策分析と客観的政策情報と分析力を持つことが民主主義国家の安全にとって不可欠なのである。国会の政策力の強化のために国会の独立的政策機関をつくることに政治家は真剣に取り組むべきである。これを国民は無駄とは言わないだろう。税金を今、国づくりと公共セクターをあらゆる人々のビジネスにすることにまわし、そして民間の頭脳を投入することが今日本にできる成長のための公共事業投資である。

図 2. 公共政策産業と市場：1%政策評価保留資金は何を造り出すのか <イメージ・マップ>

政策の機能領域	産業のプロダクト	政策の発注と需要	産業の担い手（組織機関・雇用者）
財政・予算・税制	政策研究・開発プロジェクト	発注者	官民・機関組織
国家軍事・防衛・安全保障	課題設定	公的資金	政策研究評価機関
国際関係、外交・援助	研究枠組	政府公共体・自治体	独立 NPO 機関
科学、宇宙開発・技術	研究仕様	民間資金・フィランソロピー	高等研究機関
エネルギー・自然資源・環境	コスト	民間財団	大学
農林漁業		産業関係団体・企業	
通商・住宅金融		市民	産業雇用者・人材
運輸交通	政策研究・分析・評価・提言		研究産業起業家
コミュニティー・地域開発	政策理念開発	政策需要者	NPO 研究組織経営者
教育	政策データ・調査・情報	直接的な需要者	政策アナリスト
健康・医療制度	マクロ・ミクロ分析・予測	行政・政策担当者	研究者・学者
所得保障・福祉制度	統計処理・分析	政治家	研究管理者・マネージャー
社会保障・年金	評価・業績測定	受益層	IT スペシャリスト
雇用労働	理論・手法開発	関連産業・企業	統計専門家
住宅補助・社会サービス		間接的な需要者	情報管理者
人権・女性・家族		メディア	広報・教育・メディア担当者
司法行政		市民・有権者	研究契約担当者
行政機関		研究者・学者	経理・会計・監査
分権自治			

## II. 米国の医療制度改革：市場経済の導入と医療の商品化がもたらしたもの

本多明子（スタンフォード大学 医学部）

### 【要約】

近年の医学の進歩が人類にもたらした恩恵はめざましいものがあるが、その一方で、医療の高額化や社会の急速な高齢化は、多くの国々で医療経済の悪化を招いている。これに対し、米国は世界に先駆けて、市場原理による管理医療システム、マネジド・ケア（Managed Care）を導入した。以下では、この医療の「商品化」が医療現場および米国社会にもたらした影響について概観したい。

マネジド・ケアは、患者の医療プロバイダー（医師や医療施設）へのアクセス、個々の医療サービスの費用や質を管理することによって、一定の医療レベルを保ちつつ、総医療費の上昇を抑制することをめざしたシステムである。その根幹となるのは、患者一人当たりの定額人頭払いで、病院や医師と契約する前払い制の HMO（Health Maintenance Organization）プラン型健康保険である。従来の出来高払いの健康保険に比べ低価格である反面、受診先、治療方法、加療期間などのすべてに詳細な保険会社のルールが適用される。医療現場では、最小限の医療サービスで、短期間に患者を回復に導くため、ケースマネジメントによる質と効率の管理が導入された。このシステムの発達は、実際に医療サービスを提供する医師や看護職の役割と職責にも著しい変化を与えた。特に、医師は人件費が高いためコスト削減の対象となり、中でも専門医の需要は急激に下降している。一方、看護職は、医師よりもコストの低い専門家として大学院レベルの教育が急速に発達、限られた範囲ではあるが治療行為にもコミットメントし、専門性と職責を発展させた。しかし最近では、やはり医師と同様、コスト削減の対象になっている。さらに、利益優先の医療現場では、患者にとって最良と考える医療サービスを推し進める医師や看護師の裁量権が弱まり、コスト削減による職場環境の悪化も加わって、医療従事者のやる気が低下、企業転職や早期リタイアが年々加速する傾向にある。

では、マネジド・ケアによって医療を自由経済市場に開いたことによる米国社会全体への影響はどうか。医療プロバイダーの競争にともない、医療サービスの効率は向上、それを支える研究や開発、評価機関も大きな成長を遂げている。また、保険加入者の健康レベルが高いほど利益が生まれるため、予防医療の発展も促している。しかし、医療費については、国内総生産（GDP）に占める政府の総医療費支出の上昇にしろ歯止めをかけたに過ぎない。また、総人口のじつに約 15% が健康保険を購入できない状態にある。さらに、利益追求の市場原理の中で、時として患者が非人道的な扱いを受けることが社会問題となり、患者の権利を保障する法律の制定の取り組みが行われている。

日本を含め医療制度改革に取り組む国々では、医療サービスのコストと効率に偏重しがちな米国型マネジド・ケアの功罪を分析し、経済性と人道性が調和した真の意味での「人のための医療」システムを確立することが必要であろう。

### はじめに

近年のテクノロジーの進歩にともなう医療のめざましい発展は、従来、治療が困難であった病気

からも人々を開放し、その平均寿命を延ばすことに確実に貢献してきた。しかし、それにとまなう医療の高額化や社会の急速な高齢化は医療経済の悪化を招き、医療費支出は今や世界中の国々で国家財政を揺るがす勢いで増大している。これに対し米国は、世界に先駆けて市場原理を医療システムに導入した国である。本論考では、その根幹をなすマネジド・ケア（Managed Care）の歴史的背景や医療提供方式、さらにそれが「消費者」である患者や医療現場に与えた影響について概観したい。

## 1. マネジド・ケアの導入と歴史的背景

米国の医療保障は、1847年のマサチューセッツ保険会社による初の健康保険の販売や、1929年のBaylor 大学教職員組合の非営利基金による健康保険の運用開始など、当初から民間の保険会社や基金によって運営されてきた。世界恐慌、第二次世界大戦中は医療整備への投資が滞ったものの、戦後の高度経済成長期には健康保険の購買層が増加し、1945年からの20年間に3,500万人から1億4,000万人へと、約4倍の著しい成長を記録した。しかし、これら民間保険会社による健康保険は、保険購入時の審査が厳しく、主に、若く健康な労働者をターゲットに販売されていた。すなわち、高齢者や低所得者、すでに何らかの疾患に罹患している者は、民間医療保険を購入できないという問題が顕在化していった時期である。今日において、医療サービスは人類が獲得した財産であり、基本的人権として保障されることが理想であることは周知の事実である。この問題に対し、1965年、ジョンソン政権は、2つの公的健康保険制度を創設した。1) 65歳以上の高齢者と障害者を対象とする、連邦政府直轄の公的高齢者医療保険制度の「メディケア」、2) 低所得層を対象とし、政府からの補助金で州が任意で導入、運営する医療扶助制度の「メディケイド」である。（一方、ルーズベルト、トルーマン、ケネディ、クリントン政権では、国民皆保険制度導入が議論されたが、いずれも実現しなかった。）しかし、これら政府が負担する医療費は、その後、さらに医療サービスが発達し、より多くの患者がそれを享受するにつれ、増加の一途をたどっていった。これを抑制するため、1973年、従来の医療サービスに対する出来高払い制度にかわり、定額前払い型団体保険の普及を推奨するHMO法（Health Maintenance Organization Act）が制定された。現在の米国の管理医療システム、「マネジド・ケア」への移行を意味するが、70年代末になっても十分な普及は見られなかった。

80年代に入り、医療現場では、医療訴訟の増加のため、医師が高額の医療過誤保険の購入を余儀なくされ、診療費が高騰を続けた。病院は、医療の高額化と無保険者の医療コストを支えるために、サービス単価を高く設定した。保険会社は、高額化する医療費請求に保険料の値上げを繰り返した。保険料の高騰は、従業員の保険料を負担する企業にとって大きな問題となり、大企業は企業自体が健康保険プランを作成し、自家保険を従業員に提供するようになった。その結果、保険会社は、高額な診療請求に加えて大量の優良顧客層をも失う事態に陥り、定額人頭支払方式であるHMOプラン型の健康保険の開発と販売に、本格的に力を入れることとなったのである。また、公的保険の方であるが、この時期の急速な経済の失速も加わり、政府のメディケア負担の増大は深刻化していた。このため、政府は1983年、DRG（Diagnostic Related Groupings）／PPS（Prospective Payment System）をメディケアに導入した。これは、DRGと呼ばれる疾病診断名のリストをもとに、治療費の払い戻し額を国内平均金額から設定し、予見定額支払をおこなう制度である。さらに1989年には、医師の医療技術料に、総合予算調整法、通称OBRA89法（Omnibus Budget Reconciliation Act）が制定され、医師の技術料にも抑制策がかけられた。

## 2. 現在の米国のマネジド・ケアとは

マネジド・ケアとは、患者の医療プロバイダー（医師や医療施設）へのアクセス、個々の医療サービスの費用や質を管理することによって、一定の医療レベルを保ちつつ、総医療費の上昇を抑制することをめざしたシステムである。その基本は医療プロバイダーへの定額人頭支払方式で、バリエーションは用意されているが審査は厳しい。したがって、もしコストがこれを超過すれば、その損失はプロバイダーが負担することになる。加入者は出来高払い制の健康保険に比べ安価で購入できる反面、受診できる医師や医療施設は、保険会社が指定した医療プロバイダー・ネットワーク内に制限されている。また、ゲートキーパーと言われるプライマリーケア医をかかりつけ医とし、診療の予約の際にもトリアージを行うなど、利用者が医療費の高額な施設や専門医を直接受診することを制限している。保険の適応範囲や基本的な治療プラン、期間、高度医療、救急の場合のグループ外施設の受診などにも、詳細なルールがある。一方、病気の予防や異常の早期発見には積極的で、生活指導や予防接種、定期健康診査のプログラムが用意されている。HMO は元来、このマネジド・ケア型健康保険プランを提供する組織の一般的な呼称であったが、現在では、ゲートキーパー制の健康保険プランのみを指すことが多い。かわって前者は、MCO（Managed Care Organization）と総称されるようになり、HMO の他、医療機関をある程度選択できる PPO（Preferred Provider Organization）や POS（Point of Service）などもこれに含まれる。

## 3. 消費者である患者側の権利

HMO は従来の健康保険より安価なため、多くの企業が採用し、急速に普及した。しかしこれにもない、HMO に対して利用者から批判の声も上がるようになった。主な批判は、医療機関を選択する自由がなく、最良の治療法が選択できない、コスト削減が最優先され、医療サービスの質が低下している、などである。そして、つぎつぎと HMO の過失を問う訴訟が起こされたが、1974 年に制定された ERISA 法による保護のため、当初は患者側の HMO に対する賠償請求は認められなかった。しかし、HMO の行き過ぎた医療行為への介入や非人道的な患者の取り扱いは、国民的な問題として取り上げられるようになり、近年は ERISA 法に対する解釈が州法のレベルで拡大されるようになった。これを受けて政府レベルでも患者の権利に関する法制化の動きが見られ、クリントン政権から引き続いてブッシュ政権でも、Patient's Right Bill の議論が進められている。最近では、患者の HMO に対する大きな集団訴訟で、高額の賠償評決も下されるようになった。これはマネジド・ケアにおける、新たな患者の権利の獲得であるが、その一方では、相次ぐ訴訟がさらに保険会社の経営を困難なものに陥れ、利用者の保険料の高騰につながる悪循環も生み出している。

## 4. 医療現場に与えた影響 — 医療提供方式と専門職の変遷

DRG/PPS 導入後、入院患者は短期間での退院を余儀なくされるため、必要十分なケアを最小限の資源で効率良く提供するために、ケースマネジメントが行われるようになった。ケースマネジメントは、治療や看護介入、リハビリテーション、生活指導、ソーシャルワーカーやカウンセリング、転院や退院のコーディネーションなど、個々の患者の状況をふまえて、医療サービスを合理的に計画し、ヘルスケアチームの連携を円滑で確実なものにすることを要求された。これに対し、米国で

は看護職がケースマネジャーとなって、各種ケアをプロトコル化したクリニカルパス（Clinical Paths）を開発した（クリティカルパスやクリニカルパスウェイ、ケアマップなど、施設によって独自の呼称も使われている）。これに基づくケースマネジメントは不要な医療サービスやコストの請求漏れを防ぐだけでなく、個々の医療サービスおよび全体のプロセスの評価も容易にし、総合的な医療の質の向上をもたらしたといえる。

このクリティカルパスの発達は、医師や看護職、その他の専門職の役割と職責にも著しい変化を与えた。特に医師は、医療プロバイダーの中で最も人件費が高く、中でも専門医は一般内科医に比べて診療費が高額であるため、最初にコスト削減の標的となった。

患者の専門医へのアクセスが制限された結果、その需要は急激に下降し、多くの専門医がプライマリー医の資格を取り直したり、新規卒業生の専門医離れといった現象が続いている。最近の調査では、この保険会社主導の医療現場では、患者にとって最良と考える治療が必ずしもできないことに、多くの医師が危機感を抱いている。これはまた、医師としてのやる気を低下させ、保険会社との交渉に明け暮れる日々に疲れた医師達の企業転職や早期リタイアを年々加速させている。

一方、看護職は、より高度な専門知識や技術、アウトカムのニーズの高まりで、大学院レベルの教育が急速に発達していった。その結果、クリニカルナーススペシャリストやナースプラクティショナーなどの専門看護師が、医師よりもコストの低い専門家として、限られた裁量権で治療行為にコミットメントし、活躍の場を広げていった。

しかしながら、これらの専門看護師も医師と同様に、次第にコスト削減の対象となった。最近では、多くの病院で一般の看護師までもが解雇の対象となり、看護ケアは、患者の重症化にも関わらず、短期間のトレーニングしか受けていないナースエイドか、まったく無資格の介助者によって行われる傾向にさえある。そのため、多くの看護職者が、患者に対して満足な看護ケアができないことに危機感と不満を持っており、退職者の増加傾向が深刻化している。最近の調査では、米国の登録看護婦（Registered nurse、RN）の平均年齢は42歳で、今後10年以内に労働人口の50%が50歳を越え、30歳代はじつに10%以下になるという危機的な状況にあることがわかった。

## 5. マネジド・ケアは成果を挙げているか

米国政府がかかげた目標は、医療費の膨張に一定の歯止めをかけつつ、質の高い医療を、適正な価格でより多くの人に提供することであった。この意味において、マネジド・ケアは成果を挙げているのだろうか。

第一にコストの抑制であるが、国内総生産（GDP）に占める米国政府の総医療費支出の割合は、1965年から1980年の間に5.7%から8.8%へと上昇した。その後HMOが急速に普及したにもかかわらず増大を続け、1995年には13.4%にまで達した。しかし、90年代後半は13.1%で推移、2000年も13.2%と報告されている。一方、国民一人当たりの医療費の伸び率（Consumer Price Index、CPI）は、HMO導入後も10%以上の伸びを続けていたが、90年代に入るとその伸び率に鈍化が認められた。95-98年は過去最低の3.3%の伸びにとどまり、その後は、再び緩やかな上昇を見せている。これらは、HMO加入者の増加と保険会社の介入により、病院に対する診療報酬をおさえた結果だといわれている。しかし、今後10年間で第二次大戦後のベビー・ブーマーが一斉に高齢化し、政府のメディケア負担は過去にないほど増大することが必至である今、急激な上昇がとどまったに過ぎないこの数字をどうとらえるかが、今後の政策に大きな影響を与えると思われる。

第二はの質の問題であるが、コスト抑制が優先されやすいこのシステムでは、その医療サービスの質に与える影響が常に論争されてきた。効率性を促すための競争は過剰な検査や治療などの無駄を省き、結果的に質の向上にもつながるというのが、マネジド・ケアを支える考え方である。また、「加入者の健康状態が良いほど儲かる」仕組みであるため、予防医療にも力が注がれるようになった。しかし、HMOの医療行為に対する過度の介入とコスト意識が過剰になった結果、高額な費用が予測される高度先進医療は敬遠されがちとなり、医療上必要なケアでさえ犠牲にされることもあるとの指摘もある。一口にHMOといってもその組織やプランの内容はじつに多様であるため、一概にその功罪を結論づけることは困難であるが、少なくともこういった議論は医療サービスの質に対する管理の重要性を提起することとなった。この動きを背景に、政府による法の整備や、医療の質を評価する第三者機関、各種専門職、医療サービスの質に関する研究など、医療サービスの質を維持、発展させる環境は確実に成長し、現在ではそれぞれが独立した大きな影響力を持つようになっている。

第三は健康保険の価格と購入者数である。価格については、より安価な健康保険を求める企業と個人消費者のニーズの高まりで、次々と低価格な商品が開発されている。しかし、低価格の保険は適応範囲が限られているため自己負担の範囲が拡大し、実費負担する医療費の割合は年々増大し、病気にともなう破産も後をたたない。このため、実際には、やや高額でも保険適応の範囲が広いものを求めることになり、一人当たりの健康保険料はむしろ年々上昇している。また、健康保険の購入者数であるが、1987年以降、健康保険の所有率は伸び悩み、90年代には空前の好景気にもかかわらず、無保険者は14-16%で推移している。これはHMOの普及にともない、健康な者しか保険を購入できない傾向が強まったこと、雇い主に健康保険の提供が義務づけられていないため、中小企業に勤める労働者を中心に健康保険の所有率に伸びが見られないこと、などが原因となっている。2000年の健康保険未加入者数は3,900万人で国民の14%におよんでいる。その後の急激な景気の減速にともない、2001年の1年間では、失業により新たに保険を喪失した労働者は約100万人にのぼった。さらに、その家族や個人での保険購入者で無保険になったものの数を含めると、実情はこの数を大きく上回り、今後さらに無保険者の数が増えることが予測されている。

## まとめ

自由市場経済を医療システムに導入した米国マネジド・ケアの発展は、これまで、「商品」である医療サービスの質の向上と収益をあげるための競争力を養ってきた。その一方で、健康保険の所有率から患者の治療方針にいたるまで、すべてが経済状況に大きく依存する形となった。また、他の経済市場と同様、近年、保険の購入者が「商品」に対する「消費者の権利」を主張する時期をむかえた。さらに、患者に対する医療サービスの根幹を担う医師や看護師を襲う失望と加速する現場離れは、医療サービス全体を根底から崩しかねない事態となりつつある。マネジド・ケアは、保険会社が唯一の強者として医療を支配してきた時代を終え、コストと質を追及しながらも、消費者と医療従事者に歩み寄らざる得ない時期を迎えたと言える。日本を含め、米国マネジド・ケアに注目し、医療制度改革を行う多くの国で、これらの教訓がいかされ、本当の意味での「人のための医療」が実現することを、切に願わずにはいられない。

<参考文献>

*Source book of health insurance data, 1999/2000*. Health Insurance Association of America; 1999.

Blendon RJ, Benson JM. *Americans' views on health policy: a fifty-year historical perspective*. Health Aff (Millwood). 2001;20:33-46.

Buerhaus PI, Staiger DO, Auerbach DI. "Implications of an aging registered nurse workforce," *JAMA*. 2000; 283:2948-54.

Jahiel RI. "Health care system of the United States and its priorities: history and implications for other countries," *Croat Med J*. 1998;39:316-31.

Kearney PR, Engh CA. "History of the American health care system: its cost control programs and incremental reform," *Orthopedics*. 1997;20:236-47;248-9.

Kongstved PR, et al. *The managed health care handbook*. 4th ed: Aspen Publication; 2001.

Linzer M, et al. "Managed care, time pressure, and physician job satisfaction: results from the physician worklife study," *Journal of General Internal Medicine*. 2000;15:441.

Mahn VA. "Clinical nurse case management: a service line approach," *Nurse Manage*. 1993;24:48-50

National health expenditures aggregate, per capita, percent distribution, and annual percent change by source of funds: Calendar years 1960-2000, Data from National Health Statistics Group: US Bureau of the Census (Internet Communication at <http://www.hcfa.gov/stats/NHE-OAct/>)

Estimated Increase in Laid-Off Workers Who Became Uninsured, March-November 2001, (Internet Communication at <http://www.familiesusa.org/media/press/2001/lostjobs.htm>)

Charles T.Nelson et al., *The March CPS Health Insurance Verification Question and Its Effect on Estimates of the Uninsured*, U.S. Bureau of the Census, August 2001

# III. 保険危機の教訓

## ～ジャマイカ、日本、韓国、米国における保険危機から学ぶもの～

武田史子（横浜市立大学 専任講師）

### 【要約】<sup>1</sup>

従来保険セクターは、金融システムの中でも安定的な分野であると見なされてきた。資産・負債両面の満期が長いため、銀行セクターで見られる、取付及びその伝播といった危機からは免れていると考えられてきた。健全な保険セクターは、リスクを移転し、貯蓄を投資に振り向けることによって、効率的な資源配分を可能にし、経済成長に寄与する。加えて、取引費用を削減し、流動性を高め、投資における規模の経済性を活かすといった効果もあるため、金融システム全体の効率性をも向上させると考えられる。

保険セクターにおける近年の変化は、金融システムの安定性に対して潜在的な脆弱性をもたらすと見られる。特に、国家間及びセクター間で、保険会社を含む M&A や提携の増加など、金融の世界的再編が進む中、金融グループ全体を監督規制できるよう、行政の改善が求められている。しかし、保険セクターについて、マクロ面からシステミックな分析を行った先行研究は、極めて限られている。

本稿は、4 カ国の保険危機の事例から、その原因、経済への影響、解決策をまとめたものである。過去の生命保険会社の危機においては、金融自由化と信用の急拡大の後の大きな価格変動が引き金となった。金融自由化は、ジャマイカ、米国では他の金融機関との競争上、銀行預金に近い短期の商品の導入を促した。信用の拡大は、ジャンク債やモーゲージなど、ハイ・リスクな投資を行う誘因となった。結果として、生命保険会社の資産と負債の満期構成には不一致が生じ、価格変動に対して脆弱な体質を持つようになった。日本や韓国では、伝統的に生命保険会社の資産における貸出の比重が高いため、欧米諸国と比べると、資産の流動性が低い。これらは経済が低迷すると、不良債権化した。加えて、日本では、株価低迷による株式含み益の減少や、バブル期に設定された高い予定利率が、その後のデフレと低金利下で生命保険会社の経営を圧迫した。

更に、銀行との間で株式や債務を相互に保有している場合、危機の伝播の可能性が高まる。破綻した生命保険会社の殆どは、営業をやめ、保険契約をより健全な保険会社に移した。しかし、国によっては、損失をカバーするために、公的資金を投入し、国民に負担を負わせたケースもある。公的資金の使用は、貨幣需要を不安定化し、消費や投資といった経済活動にも影響を与えかねない。こうした事態を防ぐためにも、監督行政の改善が求められる。

<sup>1</sup>本稿は、筆者が 2001 年夏に IMF（国際通貨基金）でインターンとして勤務しながら、Udaibir Das（シニア・エコノミスト）氏の下で執筆した論文、“Issues in Recent Insurance Crises”（改訂作業中）を下に書かれたものである。文中で述べられる意見については、執筆者個人の意見であり、所属機関の意見を反映したものではない。尚、論文執筆にあたっては、Abdessatar Ouanus 氏（Chief of Financial System Surveillance II Division, Monetary and Exchange Affairs Department）、IFC のコンサルタントである Gordon Dowsley 氏、Ian Webb 氏（Research Director of International Insurance Foundation）はじめ、IMF、世界銀行の多くの職員のお世話になった。また、論文執筆前の事前調査では、慶応義塾大学の深尾光洋教授、一橋大学の小川英治教授にも、ご協力いただいた。ここで感謝の意を表したい。

## 1. 保険セクターの役割とその増大

保険会社は、銀行や証券会社同様、金融仲介機関である。運の悪い少数の人たちの損失を、大勢の契約者から集めた資金によって保障するという、リスク分散機能という側面からのみ保険セクターを捉えるのは、充分ではない。このような見方は、経済発展に対する保険セクターの貢献を見落としている。特に、過去 20 年間、保険セクターはめざましい変化を遂げてきた。消費者の投資需要や退職年金の運用といったニーズに応えるために、保険セクターにとって貯蓄型保険の提供者としての役割が大きくなる反面、伝統的な生命保険商品からの収入が占める比重は小さくなってきている。

金融仲介機関は、貯蓄を投資に振り向けることを通じて資源配分を改善し、投資プロジェクトや信用リスクのモニタリングを行い、資本投資に対するショックを緩和する機能を有している。Skipper (1997) は、保険セクターが経済成長に貢献するには、以下の 7 つの経路があると指摘している。<sup>2</sup>

- 1) 損失を被った人への保障を通じて金融システムの安定化を図る
- 2) 政府の年金計画を補う
- 3) 経済取引を活性化する
- 4) 国内の貯蓄を動員する
- 5) リスクを定量化し、プールして軽減することを通じて、管理可能にする
- 6) 損失負担を緩和する
- 7) 資本分配を効率化する

近年、保険セクターの役割は益々増大しており、先進国、途上国双方において、国内金融市場において大きな比重を占めている。先進国における保険会社の総資産の伸びは、1990 年代に銀行セクターを上回った。特に米国では、金融・資本市場における保険セクターのシェアは 30% を上回っている。保険セクターの成長には、民営化、他の金融機関との統合、貯蓄型保険の増加などを含む、金融自由化が背景にある。現在では、多くの先進国が、多かれ少なかれ銀行セクターが保険業務に関与することを認めている。<sup>3</sup>さらに、欧米諸国を中心に、国家間及びセクター間の M&A が増加している。BIS によると、1990 年代の保険セクター全体の M&A のうち、国境を越えるものは 27%、業種を越えるものは、20% を占めている。<sup>4</sup>国別に見ると、90 年代を通じて、欧米諸国の比重が大きく、

---

<sup>2</sup>実証研究においては、金融セクター全体が経済成長に貢献するという結果はいくつか得られている。例えば、King and Levine (1993 a & b)、Odedokun (1996)、Ward and Zurbrugg (2000) などを参照。保険セクターについては、Webb (2000) の研究がある。

<sup>3</sup> Institute of International Bankers の “Global Survey 2000”によると、主要国のうち、銀行に保険業務を認めている国は 46 カ国・地域（アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、バーレーン、ベルギー、バルミュダ、ボリビア、ブラジル、カナダ、ケイマン諸島、チリ、チェコ、デンマーク、エジプト、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシア、香港、インドネシア、アイルランド、イタリア、日本、韓国、ラトビア、ルクセンブルク、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ナイジェリア、ノルウェー、フィリピン、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、シンガポール、南アフリカ、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国、米国、ウルグアイ、ベネズエラ）にのぼるのに対し、認めていない国は 8 カ国（中国、コロンビア、インド、イスラエル、パキスタン、パナマ、ペルー、ロシア）しかない。

<sup>4</sup> これらは買収された企業から見た数字であるが、買収先から見ると、90 年代に行われた保険会社を含む国家間の M&A は 35%、業種間では 18% となり、若干数字が異なる。

保険会社の M&A 全体に占めるシェアは、米国が 44%、欧州が 47%となっている。一方、90 年代末の生保危機への処理を通じて、日本のシェアも近年上昇しており、1999 年には 6.8%を占めている。

5

保険セクターを囲む環境が激変している一方、多くの国の監督行政は、こうした変化に対応していない。異業種企業の合併によって誕生した金融グループは、未だ複数の官庁によって監督される国が大多数となっている。<sup>6</sup>金融界の変化と監督行政の不一致は、現代における金融グループを監督指導するには十分でなく、金融システムの不安定性を増す可能性が懸念される。

## 2. 保険危機

従来保険セクターは、金融システムの中でも安定的な分野であると見なされてきた。資産・負債両面の満期が長いこと、銀行セクターで見られる、取付及びその伝播といった危機からは免れていると考えられてきた。しかし、保険会社が銀行預金に近い性質を持つ商品を扱ったり、銀行と経営上密な関係を保っているような場合には、保険会社も危機的な状況から免れるとは必ずしも言い難い。

一般に、金融危機においては、システムック・リスクという概念が重要になる。注意したいのは、システムック・リスクは、銀行と保険会社、保険会社の中でも生命保険会社と損害保険会社の間で異なるという点である。銀行と比べると、保険会社は資産・負債の満期が長く、また契約解除にはコストがかかるため、取付の伝播が生じるリスクは比較的小さくなると考えられる。損害保険会社の場合、リスクの性質や経営戦略等、生命保険会社と異なる部分が少なくない。損害保険会社の破綻は、その会社が提供しているサービスを利用している人たちにとって、保険による保障がなくなるということを意味するため、サービス自体が中断されることにつながる。もしその保険会社が市場を占有している場合には、破綻の影響は甚大なものとなり、経済金融の不安定化をもたらす可能性が高くなる。<sup>7</sup>

これまでの先行研究では、保険会社の財務変数から、リスクの度合いを説明するミクロ面の実証研究が主であり、マクロ経済変数と保険会社の破綻との関係を分析したものは、極めて限られていた。<sup>8</sup>また、保険危機が経済に与える影響を分析した研究も殆どない。しかし、保険危機とそれが金融システムを不安定化させるリスクは、通常のリスク分担機能を中断させ、金融仲介のコストを上

<sup>5</sup> これらは買収された企業から見た数字であるが、買収先から見ると、90 年代に行われた保険会社を含む M&A のうち、米国のシェアは 41%、欧州は 50%、日本（1999 年のみ）は 4.8%となる。

<sup>6</sup> Institute of International Bankers の“Global Survey 2000”によると、主要国のうち、単一の機関が金融グループの監督行政を行う国は、13 カ国（オーストラリア、ボリビア、カナダ、ケイマン諸島、デンマーク、日本、韓国、ノルウェイ、ペルー、シンガポール、スウェーデン、英国）であるのに対し、その他の国 30 カ国・地域（アルゼンチン、オーストラリア、エストニア、ギリシア、アイルランド、イスラエル、ラトビア、フィリピン、スペイン、米国、ベネズエラ、バーレーン、ベルギー、チリ、チェコ、フィンランド、フランス、ドイツ、香港、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、パナマ、ポルトガル、ポーランド、ルーマニア、南アフリカ、スイス、トルコ、ウルグアイ）では複数の機関が監督行政を担っている。

<sup>7</sup> 例えば、オーストラリアの損害保険会社第 2 位の HIH が 2001 年に破綻した。HIH によって保障されていた建築プロジェクトは中断され、そこで働いていた労働者は失業し、中小企業は倒産した。さらに、医者、会計士、弁護士といった専門職の保障もなくなるなど、影響は経済の広い分野に及んだ。

<sup>8</sup> 例えば、Babbel and Staking (1995)、Grace, Harrington, and Klein (1998)、Cummins, Grace, and Phillips (1999)は、米国の保険会社のデータを用いて、財務変数とリスクとの関係について実証分析を行った。一方、Browne, Carlson, and Hoyt (1999)は、マクロ経済変数とソルベンシーとの関係について実証研究を行った。

昇させることを通じて、潜在的に経済に大きなマイナスの影響を与えうる。さらに、国によっては、一保険会社の破綻のために公的資金を投入した例もある。<sup>9</sup>このため、次章では、ジャマイカ、日本、韓国、米国における保険危機の事例について行ったサーベイから、その原因、経済への影響、解決策を分析する。

### 3. 保険危機の原因と伝播

本章では、90年代以降の保険危機のうち、生命保険会社の連鎖倒産を含む4例——ジャマイカ（1996～1999年）、日本（1997～2001年）、韓国（1998～2001年）、米国（1991年）——について行ったサーベイを元に、保険危機の原因と、当局の処理策の効果を分析する。対象国のうち、ジャマイカでは1996～1999年の間に5生命保険会社が破綻、日本では1997～2001年の間に中堅生命保険会社8社が破綻、韓国では1998～2001年の間に損害保険会社3社を含む15保険会社が破綻、米国では1991年に7生命保険会社が破綻した。なお、今回の分析では、生命保険会社に比べよりリスクの多様な非生命保険会社は対象から外すことにする。

過去の生命保険会社の危機の前には、以下のような現象が先行していた。

- 1) 金融自由化と規制緩和
- 2) 生産、価格両面における大きなマクロ経済上の変動
- 3) 銀行に類似した行動をとることによって生じた資産・負債の満期構成の不一致
- 4) 銀行と保険会社の密接な関係

金融自由化と規制緩和は、ジャマイカ、米国では、保険セクターの不安定化につながる3つの重要な要因をもたらした。第一に、金融機関間の競争の激化をもたらした。第二に、他の金融機関との競争上、保険会社に銀行預金に近い性質を持つ商品の提供を促した。保険会社は、インフレ期の金利上昇に対応して、満期の短い固定金利商品を導入した。こうした商品は、他の金融機関が提供する商品に比べ、極めて競争力があり、消費者にも人気があった。特に、米国で販売された5年満期のGICs(Guaranteed Investment Contracts)は、消費者に人気が高く、1980年代後半に購入が倍増した。第三に、負債サイドの高い利率に見合うよう、不動産、モーゲージ、ジャンク債など、ハイ・リスク、ハイ・リターン投資を行う誘因を保険会社にもたらした。特にジャマイカでは、銀行が規制されているハイ・リスクな投資を、同じ金融グループに所属する保険会社など非銀行金融機関が、銀行からの紹介により代わりに行った。このため、一旦経済が下降局面に入り、モーゲージやジャンク債価格が、大幅に下落すると、保険会社は、満期の短い商品の解約に必要な流動性を確保することが困難となった。

日本や韓国では、伝統的に生命保険会社の資産における貸出の比重が高いため<sup>10</sup>、欧米諸国と比べると、資産の流動性が低い。加えて、韓国では1997年のアジア通貨・金融危機、日本はバブル崩壊

<sup>9</sup> 例えば、1994年のカナダのConfederation Lifeの破綻例を参照。<http://www.confederationlife.com>.

<sup>10</sup> OECD “Insurance Statistics Yearbook 1991-1998”によると、生命保険会社の総資産に占めるモーゲージ以外の貸出の比重は、94-98年平均で日本32.9%、韓国46.2%、米国5.6%、英国1.2%となっている。

の後遺症が、貸出の不良債権化をもたらした。<sup>11</sup>日本では更に、バブル期に他の金融機関と競合する貯蓄型保険を販売したが、高い予定利率が、その後のデフレと低金利下で逆ざや問題を生み出した。<sup>12</sup>また、株価低迷に伴う株式含み益の減少も、経営を圧迫した。<sup>13</sup>

注意したいのは、ジャマイカ・米国のケースと、日本のケースは、一見逆のようであるが、根本的な共通点が存在する点である。第一に両ケースとも、資産と負債に満期構成の不一致が生じたこと、第二に負債サイドが固定金利商品となっていたこと、第三に価格の大幅な変動が起こったことである。ジャマイカ・米国では、負債の満期が資産に対して短かった。これは、生命保険会社に、インフレ下で負債金利の上昇に資産サイドのリターンをマッチさせるため、無理な経営を強いた。一方、日本では負債の満期が資産よりも長かった。これは、デフレ期の金利低下に対して、負債側の高い予定利率に資産サイドのリターンがマッチしなかったため、生命保険会社に逆ざやをもたらした。

資産・負債における満期構成の不一致や、貸出資産の不良債権化は、本来生命保険会社よりも、銀行に典型的な問題である。その意味で、こうした問題は、生命保険会社が、銀行に類似した行動をとることによって生じた、と見ることもできよう。さらに、銀行と生命保険会社が、ビジネス上密な関係にある場合には、危機の伝播の可能性も高まる。例えば、日本の保険会社は銀行との間で株式や劣後債務を相互に保有しており<sup>14</sup>、ジャマイカでは保険会社は同じ金融グループに所属する銀行と、密接にリンクした経営を行っている。特にジャマイカでは、生命保険会社の破綻が、銀行セクターに飛び火し、流動性と支払い余力の低下をもたらした。

#### 4. 処理策と経済的影響

過去の危機の事例では、破綻した生命保険会社の殆どは、営業をやめ、保険契約をより健全な保険会社に移した。その際、潜在的なロスをカバーし、保険契約者の利益を守るために、殆どの国では契約者保護基金を利用している。これは、保険会社が破綻した時に備え、加盟企業から資金をプールしておくものである。<sup>15</sup>

契約者保護基金の財源は、国によって異なっている。通常は、加盟保険会社の資金をプールして運用されるが、ジャマイカ、日本、韓国では、損失をカバーするために、公的資金を投入した。<sup>16</sup>米

<sup>11</sup> 深尾（2000）によると、1999年度における7大生命保険会社における不良債権比率は2.5%であったが、中堅7社では5.1%にのぼっていた。全体の不良債権のうち、51.8%は貸倒引当金が充てられていたが、内訳を見ると7大生命保険会社は58.9%だったが、中堅7社では36.4%に低下していた。

<sup>12</sup> 深尾（2000）によると、生命保険会社14社の2000年3月における予定利率は3.3-4.2%であり、投資リターンの2-3%を上回っていた。

<sup>13</sup> 植村（1999）によると、大手生命保険7社の株式含み益は、1988年度末に36兆円であったが、1997年度末には4兆円を下回った。

<sup>14</sup> 深尾（2000）によると、2000年3月時点で、生命保険会社は銀行が発行した劣後債6.7兆円、金融機関株7.7兆円（保有株式の23.5%）を保有していた。他方、銀行は生命保険会社の劣後債1.4兆円、株式9,000億円を保有していた。

<sup>15</sup> 契約者保護基金には、契約者の利益を守る以外に、コンフィデンスを維持するという目的もある。一般の保険契約者は、保険会社の経営状況について、情報の非対称性という問題に直面している。このような中では契約者の不安心理が高まると、実際には破綻リスクが小さい時でさえ、取付に殺到するリスクが高まると考えられる。こうしたリスクを防ぐために、契約者保護基金には、金融システムに対するコンフィデンスを維持するため、流動性を供給する役割が期待されている。カナダ、フランス、日本、韓国、英国、米国など主な国では、特定商品の保護ではなく、加盟保険会社の保険契約の殆どをカバーしている。

<sup>16</sup> ジャマイカでは、当初は加盟企業の間でロスを分担する通常の方式を採用していた。しかし、この方式は、資

国では、金融機関は州毎に規制・監督されているため、契約者保護基金の運営も州によって行われている。米国の保険会社の中には、資金調達を容易にするため、相互会社から株式会社に会社の形態を変更した例もある。この方式は、現在日本でも検討されている。

保険危機の経済への影響については、これを否定する立場と肯定する立場の両方が並立している。経済への影響は軽微だと考える立場は、保険契約が健全な金融機関に移転されることを強調する。しかし、保険会社の破綻規模が大きい場合には、健全な金融機関に移転された保険契約も、無傷であると保証はできない。<sup>17</sup>さらに、ロスをカバーするために公的資金を利用する場合には、国民に負担を負わせることになる。公的資金の使用は、直接国民への財政負担の増加をもたらすが、これを更に貨幣化するような場合には、貨幣需要を不安定化し、消費や投資といった経済活動にも影響を与えるリスクがある。<sup>18</sup>

## 5. 将来の金融監督行政への課題

過去の生命保険会社の危機を見ると、生命保険会社が、満期の短い固定金利商品を導入したり、資産における貸出の比重を高めるなど、銀行に類似した行動を採る場合、資産・負債の満期構成にミスマッチが生じ、価格変動に対して脆弱な体質をもたらす傾向のあることが分かった。さらに、保険会社と銀行が、株式や劣後債の持合をしている場合や、同じ金融グループに所属するなど、密接な関係にある場合、危機の伝播が生じる可能性も示唆された。

こうした事実は、近年世界的規模で進んでいる、銀行と保険会社を含む、金融再編の動きに対するリスクを提示している。銀行の保険会社を含む提携が進む一方で、従来のセクターを超える競争圧力が強まることは、金融機関によりハイ・リスクの経営を行う誘因を与える可能性も懸念される。

このような潜在的なリスクを削減するためには、各国の金融監督機関が、セクター間を超えて、金融グループ内部の活動状況について監督指導する必要がある。上記の例では、日本と韓国が、危機の中で、新しい監督官庁を設立し、銀行、保険を含む全ての金融機関行政に対し、責任を負うことになった。<sup>19</sup>両国ではさらに、会計制度、リスク指標とその査定などについても改訂・改善してい

---

金を拠出している銀行など他の金融機関の体力を弱め、危機の伝播を促進したため、スキームの変更が行われた。日本では日産生命の破綻により、当初の契約者保護基金の財源が資金が底をついたため、新たに契約者保護機構が設置された。その資金枠は、業界負担枠の5,600億円と2003年3月までの公的資金枠の4,000億円から成っている。しかし、その後保険会社の破綻が相次ぐ中で、公的資金を利用するために必要な国会審議に伴う困難を避けるため、2000年5月に倒産法制が改訂され、更生特例法を利用して、更生手続きに入ることが可能となった。これを受けて、千代田生命破綻以降は、救済会社が資金を負担する方式が採られている。韓国では、危機の直後に、従来のInsurance Guarantee Fundを吸収する形で、預金保険(KDIC)が全ての金融機関をカバーすることになった。

<sup>17</sup>日本では、移転された保険契約の予定利率は、7社で1-2.6%にまで引き下げられ、責任準備金は、5社で8-10%削減された。さらに、早期解約の殺到を避けるため、新しく早期解約控除制度が導入され、8-10年間に早期解約した契約者は初年度15-20%から0-2%まで段階的にペナルティを支払うこととされた。詳細については、小藤(2001)を参照。

<sup>18</sup>ジャマイカでは、1997年に設立されたFINSAC(Financial Sector Adjustment Company Limited)が問題金融機関の株式や劣後債を購入する一方、FINSAC債を発行して資金を調達した。元々ジャマイカは、危機前の1995年時点で対GDP比100%を超える政府債務を抱えていたのだが、現時点ではFINSAC債を含む政府負担が全体でどの程度ふくらむのか、正確には把握できない状況に陥っている。

<sup>19</sup>日本では、1998年に金融監督庁と金融再生委員会が設立され、金融行政をまとめて行うことになった。金融監督庁は、さらに2000年に金融庁に改組され、2001年に金融再生委員会の業務も移管された。韓国では、危機までは4機関—Office of Bank Supervision(OBS)、Securities Supervisory Board(SSB)、Insurance Supervisory Board(ISB)、Non-bank Supervisory Authority(NSA)—で金融機関を監督していたが、1998年以降FSC(Financial Supervisory Council)が全ての金融機関を監督している。

る。金融機関の再編が世界的規模で進む中、今後他の国においても、それに対応して監督行政のあり方を改善する必要があるだろう。

#### <参考文献>

植村信保『生保の未来』日本経済新聞社、1999年

小藤康夫『生保危機の本質』東洋経済新報社、2001年

深尾光洋・日本経済研究センター編『検証生保危機：データで見る破綻の構図』日本経済新聞社、2000年

Babbel, D.F. and K.B. Staking (1995) "The Relation Between Capital Structure, Interest Rate Sensitivity, and Market Value in the property-Liability Insurance Industry," *Journal of Risk and Insurance* Vol.62, No. 4 690-718.

Browne, M.J., J.M. Carlson and R.E. Hoyt (1999) "Economic and Market Predictors of Insolvencies in the Life-Health Insurance Industry," *Journal of Risk and Insurance* Vol. 66, No. 4, 643-659.

Cummins, J.D., M.F. Grace, R.D. Phillips (1999) "Regulatory Solvency Prediction in Property-Liability Insurance: Risk-Based Capital, Audit Ratios, and Cash Flow Simulation," *Journal of Risk and Insurance* Vol. 66, No. 3, 417-458.

Grace, M.F., S.E. Harrington, and R.W. Klein (1998) "Risk-Based Capital and Solvency Screening in Property-Liability Insurance: Hypotheses and Empirical Tests," *Journal of Risk and Insurance* Vol. 65, No. 2, 213-243.

Institute of International Bankers (2000) *Global Survey*, available at <http://www.iib.org/>.

King, R. G. and R. Levine (1993a) "Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence," *Journal of Monetary Economics* 32(3) 513-42.

King, R. G. and R. Levine (1993b) "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right," *Quarterly Journal of Economics* 108(3) 717-738.

Odedokun, M. O. (1996) "Alternative Econometric Approaches for Analysing the Role of the Financial Sector I Economic Growth: Time-Series Evidence from LDCs" *Journal of Development Economics* Vol. 50 119-146.

OECD *Insurance Statistics Yearbook 1991-1998: 2000 Edition*, available at <http://www.sourceoecd.com/>

<content/html/index.htm>.

Skipper, H.D. Jr. (1997) "Foreign Insurers in Emerging Markets: Issues and Concerns," *International Insurance Foundation*.

Ward, D. and R. Zurbrugg (2000) "Does Insurance Promote Economic Growth?: Evidence From OECD Countries," *Journal of Risk and Insurance* Vol. 67, No. 4, 489-506.

Webb, I. (2000) "The Effect of Banking and Insurance on the Growth of Capital and Output," *Dissertation Paper*, Georgia State University.

## IV. 米国政府関連金融会社と住宅ローン市場の発展

村上博美（経済戦略研究所 研究員）

### 【要約】

米国では1930年代にその後40年の住宅金融政策のフレームワークとなる、公共住宅の建設及び包括的な住宅金融制度の確立が目標として設定された。連邦政府の直接介入が行われたのは、世界恐慌によって金融リスクに対処できる民間機関が存在しなかったためである。1930年代に設立された各種政府関連金融機関の使命は、景気の良し悪しに関わらず国内住宅ローンへの潤沢な資金の提供及び流動性を保つことにあり、低所得者・中所得者層の住宅安定供給及び住宅関連産業の活性化も含んだ経済成長を目指したものであった。その結果、住宅ローン市場を財務証券市場に次ぐ1.1兆ドル規模の市場に作り上げたばかりでなく、政府融資保障による低コスト資金調達を可能とし、低金利の住宅ローンを提供するという市場の効率化に大きな役割を果たした。

大恐慌の痛手を受けたのは特に建設業界であり、当時の連邦政府による緊急救済の対象となったうち、3分の1は建設業に関連した労働者であり、低所得者層へ転落した人々が家賃や住宅ローンが払えなくなり大きな社会問題となった。金融業界からの救済を求める声と建設業界からの声が連邦政府の助成と介入のタイミングに合い、官民共同の住宅建設及び住宅金融制度への取り組みが始まった。

ここで重要なのは、1932年のフーバー大統領の提唱による連邦住宅融資銀行の創設である。この連邦住宅融資銀行制度によって、貯蓄から住宅ローンへと資金のシフトを起こさせ、住宅ローンの国内市場創設を支援した。1930年代当初は、連邦住宅ローン銀行制度の設立によって、リスクの軽減と住宅ローンの信用性を高め住宅ローンの市場性を拡大することに焦点がおかれた。連邦住宅局の住宅融資保障や復興軍人局の住宅金融優遇策は、住宅関連産業にとっても空前の住宅建設ブームを起こす重要な要素となった。

米連邦抵当金庫（FNMA）や連邦住宅貸付抵当公社（FHLMC）等の政府関連金融機関による積極的な関与によって、2次住宅ローン市場のインフラが整備された。特に大きな功績は、資本市場で調達した低コストの資金で銀行や貯蓄貸付機関等から住宅ローンを買上げ、民間金融機関のバランスシートを軽くさせ新住宅ローンを融資できるようにしたことだ。政府関連金融機関は買い上げた住宅ローンを保有したり、またプールして住宅ローンの不動産担保証券（MBS）化技術を生み出し、支払保障をつけたMBSを2次市場にて販売することで投資手段としての地位を確立した。

一方、借り手はローカルな市場から国内の資本市場や幅広い投資家へアクセスが可能となり、かつて貯蓄貸付機関が住宅金融を占有していた時期の貸し渋りにもはや悩まされることなく、マイホーム用に十分な担保資本がいつでも用意できている。また、これらの政府関連機関が与えたインパクトは他の金利に比べて住宅ローン金利が低下したことである。これにより住宅購買者が相対的に「得」をし、貯蓄をしていた人は低い金利で少ないリターンしか得られず「損」をしたといえるだろう。日本とは正反対の貯蓄冷遇、住宅取得優遇という政策が今日の金融派生商品や金融資本市場の多様化・普遍化に寄与したといえるだろう。

## はじめに

アメリカでは 1930 年以降、政府の住宅政策の柱として公共住宅の建設の他に住宅金融制度に主眼をおき、現在の住宅貸付抵当市場（以下住宅ローン市場）の効率を高めるのに大きな役割を果たした。大恐慌による金融・経済の荒廃により、住宅に関連する市場への連邦政府の積極的な介入が可能になったといえよう。この 1930 年代にその後 40 年の住宅金融政策のフレームワーク（連邦政府が規制する住宅金融及び住宅ローン保障制度と公的住宅建設プログラム）が設定された。公的住宅建設プログラムについての詳細は本レポートでは省き、主に経済的視点からの住宅金融と住宅ローン市場の発展に寄与した要素について述べることにする。米国では、政府関連金融機関による積極的な関与によって、住宅ローン市場のインフラが整備され、住宅貸付抵当債権（以下住宅ローン債券）を対象にした不動産担保証券化技術も生まれ飛躍的にリスクをヘッジすることを可能とし、1980 年代の金融規制緩和も伴って金融資本市場の多様化・普遍化に寄与した。現在でも、政府関連金融機関がデフォルト（債務不履行）保障を行う 2 次住宅ローン市場の要の役割を担っており、高い市場効率性（低金利の住宅ローン）が政府の介入によって達成された成功例といえるであろう。

## 1. 歴史的背景

1930 年以前、米国は急速に伸びた都市部への人口流入に対応する住宅難が悪化し、拡大するスラム地域に頭を抱えていた。スラムを撲滅させるため、質が悪い住宅をそれ以上増やさない等建設規格を厳格化したり、最低建設基準の義務化が行われたが、大家や住宅開発者たちのインセンティブが得られず、目的は達成されないまま計画は頓挫した。大恐慌がきっかけとなり、それまでの民間主導による住宅規格重視の住宅政策から、政府介入の住宅供給及び住宅金融という包括的で総合的志向の政策へ転換したことで、米国はその後の金融資本市場発展に大きく貢献する新たな方向へ一歩踏み出すことになる。

### <1930 年代>

大恐慌が世界を襲った 1930 年代、1931 年には 15% だった米失業率が 1933 年には 25% へ跳ね上がり、それ以前に崩壊していた不動産バブルにより 1925 年から 1933 年では、米不動産の価値が 9 分の 1 以下になった上、倒産件数は 27 万件を超えた。

この時激しい痛手を受けたのは建設業界であり、当時の連邦政府による緊急救済の対象となったうち、3 分の 1 は建設業に関連した労働者であった。金融業界からの救済を求める声と建設業界からの声が連邦政府の助成と介入のタイミングに合い、官民共同の住宅建設及び金融への取り組みが始まった。また、低所得者層へ転落した人々が家賃や住宅ローンが払えなくなり、この事が社会問題化し、公的援助の手が差し伸べられた。これらの声が住宅金融制度と公的住宅建設を後押ししたといえる。

ここで重要なのは、1932 年に議会がフーバー大統領の提唱による、連邦準備制度とほぼ同じ住宅金融の役割を果たす、貯蓄関連機関<sup>20</sup>による連邦住宅融資銀行（Federal Home Loan Bank）の創設である

<sup>21</sup>。

<sup>20</sup> S&L associations and mutual associations

<sup>21</sup> The Housing Act of 1934, The Federal Home Loan Bank Act of 1932

この連邦住宅融資銀行制度によって、個人の貯蓄から住宅貸付抵当（以下、住宅ローン）へと資金の流れを作り、住宅ローンの国内市場創設を支援した。これにより住宅ローン市場への資金供給が急速に増えたが、図らずも 1930 年以前の米住宅政策からの転換を象徴するものであった。以前までは、住宅ローン市場へ流れる資金配分を増やすという間接的なものであったのに対し、政府関連金融機関の設立や規制強化など住宅ローン貸付資金を活性化させるための直接的な介入が行われた。これにより 1930 年代アメリカが直面していた 2 つの問題——個人はリスクの高い投資ばかりしている金融機関へお金を預けることを躊躇しており、金融機関は金融機関で住宅ローンのための金貸しを渋っていた——を解決した。例えば、1933 年に設立された 住宅所有者ローン公社（HOLC）は、倒産を防ぐための緊急金融援助（30 億ドルに上るローンを 1936 年まで継続）を行うため 1953 年まで存続した。また、連邦貯蓄融資保険公社（Federal Savings and Loan Insurance Corporation）が金融機関の失敗に対する個人の口座の保険をカバーし、連邦住宅局（Federal Housing Administration、FHA）が個人の住宅ローンのデフォルトリスクを引き受けたことから、短期から長期住宅ローン市場への資金シフトを後押しした。

その他には 1937 年の住宅令<sup>22</sup>では、公的住宅の基本的な国家制度のフレームワークを作った。地方住宅当局は、連邦政府からも補助金を受け取りながら、州法にのっとって無税の債券発行による資金調達でそれぞれの住宅プロジェクトを管理・建設した。この公的住宅と住宅ローン保険は、結果的に建設産業やそれに関連した製造業も活性化させることに貢献した。

## ＜第 2 次世界大戦＞

戦争物資優先のため住宅建設用には材料が不足し、米国は 1944 年には 1930 年代初頭並みの深刻な住宅難に陥った。この時期に戦争に駆り出された 1500 万人といわれる軍関係者が生命の危険を犯して国を守ったことに対する謝恩特別措置として、住宅補助や金利優遇措置が復員軍人に与えられた。

1944 年と 1945 年の従軍軍人再調整令<sup>23</sup>は、軍人からシビリアンへの生活のシフトを金融面で支援した。主な内容は、連邦政府復員軍人局（Veteran's Administration）の住宅ローンプログラムとして、長期間に渡る住宅取得用低金利を保障し、頭金も低く設定した。通常の連邦住宅局による住宅ローン保障は保険掛け金で運用されたのに対して、復員軍人の住宅ローン保険は政府からの補助金で運用されていた。この復員軍人ローンは戦後毎年 100 万ドル程度住宅建設ブームに貢献した。

## ＜戦後：1946 年から 1960 年代＞

住宅産業にとって、この復員軍人ローン保障や連邦住宅局による住宅ローン保障は非常に重要なファクターとなり、空前の住宅建設ブームを起こした。1946 年の住宅建設戸数は 1945 年の 3 倍の値である 100 万件を超え、最高 190 万件をマークするなど 1950 年代を通して平均毎年 150 万件の新規住宅建設が行われた。

住宅建設ラッシュに伴い建設材料の値段はうなぎ上りになり、実際、安定的に上昇する価格は、価値に対するローンのリスクを軽減し、住宅を投資対象にすると同時にシェルターにもなった。高い経済成長も住宅ブームの下支えとなった。1940 年には 44% だった持ち家率が 1960 年には 62% に上昇したことからわかる<sup>24</sup>。

<sup>22</sup> The Housing Act of 1937

<sup>23</sup> The Servicemen's Readjustment Act of 1944 and 1945

<sup>24</sup> J. Paul Mitchell, "The Historical Context for Housing Policy," *Federal Housing Policy & Programs*, Center for Urban Policy

では具体的に、住宅ローン保障や優遇政策はどういうものだったのだろうか。例として復員軍人ローン保障の主な項目を列挙すると、低金利であること、毎月の支払が小さい額であること（ローン期間を長くすることにより）、ローン取得の際の一定の料金以外は徴収しないこと、頭金の必要性なし、ペナルティなしでのローン返却支払を可能とし、個々の経済状況による借り替えを可能とすることが主な内容である。また、ローンは適切な限度額を超えない値とし、新規建設分の住宅は規格基準に合致する必要がある、復員軍人側もリスクを負うこととした。重要なことは、政府がデフォルトの際のロスを初期保障としてある割合を割り当てたことである。また、1950年の住宅法改正<sup>25</sup>では、以下のような優遇策が追加された。

- 1) 住宅ローンの保障上限額を全額の50%から60%へ上昇させ、また絶対額の上限を4,000ドルから7,500ドルへ上昇させた。また、ローン返却最長期間を25年から30年まで延長した。
- 2) 対象を戦死又は戦場で傷が原因で死亡した軍人の未亡人、そして火災、自然災害で家を失った復員軍人まで拡大した。
- 3) 融資対象となる最低住宅建設規格基準を設け、ローン金利を4%台に押さえた。
- 4) 民間住宅ローンによる資金が準備不足の場合、復員軍人局が直接ローン（金利4%、後に4.5%）を提供した。

#### <1960年代>

公民権運動が盛んになるにつれ差別や貧困が大きなテーマとなり、経済的効率よりも社会的なアプローチが取られ、直接都市部のスラムを撲滅するための法案<sup>26</sup>がいくつか作られた。1968年の住宅令では次の10年間で2600万戸の住宅建設の目標をたてたが、1973年にはコストの上昇と補助金の支払が政権にとって致命的なレベルとなり廃止された。しかしながら、1968年から1973年の5年間に37万5千戸の公的住宅が入居可能なユニットとして用意された。これは、1949年から1967年までの18年間に47万戸が供給されたことと比べれば格段の差である。1960年代を通して年平均140万戸が建設され、連邦住宅局保障のローンを利用したのは15.5%、復員軍人保障ローンを利用したのは3.5%であった。また、長年、住宅政策に関連する省庁が分散しており協調体制に問題があったが、1966年には住宅都市開発省（Department of Housing and Urban Development、HUD）が設置されたこともその後の住宅政策を見る上で重要な要素となった。

#### <1973年以降>

1980年の預貯金機関の規制緩和と金融管理法<sup>27</sup>は住宅金融の保護の時代に終わりを告げるものとなった。つまり、高い金利と少ない長期貸し出し、そして固定住宅ローンへの回帰である。これ以降は、連邦準備理事会が金融政策によって金利を操作することが、その後の住宅産業に大きな影響を与えるようになる。

1980年以前は伝統的な貯蓄貸付機関が住宅ローンのほとんどを占有しており、預金を集めて融資を実施し、その融資をポートフォリオとして保有していた。しかし、それではクレジットリスク<sup>28</sup>や金

---

Research 1985

<sup>25</sup> The Housing Act of 1950

<sup>26</sup> e.g., The Economic Opportunities Act of 1965

<sup>27</sup> Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act in 1980

<sup>28</sup> クレジットリスクとは、借り手や取引期間が支払など義務の履行に失敗した場合の金融損失であり、金融契約の

利リスク<sup>29</sup>にさらされており、連邦政府はこれら貯蓄産業に対して、低い預金保険や税制優遇等の間接的な補助を行っていた。

1980年代には、他の間接的ツールによる住宅ローン市場への支援が急速に拡大していき、住宅ローン証券化も急速に進んだ。証券化は特に固定金利住宅ローンに関連した金利リスクを貯蓄貸付機関から資本市場へと移すことを可能にした。1970年代から、後に詳しく述べる政府抵当金庫（GNMA）や連邦住宅貸付抵当公社（FHLMC）は住宅ローンのプールを保つために連邦政府保障の証券を効果的に発行してきたが、これによって、本来ならば住宅ローンを買わない保険会社や年金機関等が購入したため、直接住宅ローンを購入した場合と同じ資金プールを拡大した。やはり大きな転換点は1980年代の金融規制緩和であった。まず、預金率の上限が緩和されたことで高金利の期間中、貯蓄貸付機関が資金確保の競争相手となったことである。この変化により、政府支援機関が行っていた一連の救済活動——金利高の期間中に住宅ローンを買い取ることで貯蓄貸付機関が新融資をできるようにした——を減らすことが可能になった。

## 2. 政府関連金融機関の果たした役割

政府関連金融機関のミッションは、景気の良し悪しに関わらず国内住宅ローンへの潤沢な資金の提供を行うことにあった。1930年代当初は、連邦住宅ローン銀行制度の設立によって、リスクの軽減と住宅ローンの信用性を高め住宅ローンの市場性を拡大することに焦点がおかれた。連邦住宅局の定額支払住宅ローンのデフォルト保険や復員軍人局の住宅金融優遇策に加え、米連邦抵当金庫（FNMA）による2次住宅ローン市場の創設は、住宅ローン市場の効率向上に大きく貢献した。

米連邦抵当金庫（FNMA）や連邦住宅貸付抵当公社（FHLMC）等の政府関連金融機関は、資本市場で資金を調達し、その資金で住宅ローン融資を行った銀行や貯蓄貸付機関等から住宅ローンを買上げた。それによって、バランスシートが軽くなった金融機関が他の住宅ローンを融資できるようにした。政府関連金融機関<sup>30</sup>は買い上げた住宅ローンを保有したり、またそれらをプールして住宅ローンの不動産担保証券（以下、MBS）を作り、2次住宅ローン市場にて投資家に売ることを行った。政府関連金融機関は、元本の毎月の支払保障と住宅ローンプールによるMBSの金利保障について一定料金を課すことにより、収入を得ている。更に、リスク軽減及び住宅ローン投資の市場性を高めるために政府及び政府抵当金庫（GNMA）が住宅ローンの資金プールを保障した。このプールと連邦住宅融資銀行による貯蓄やローンへの貸し出しは住宅ローン市場の貸し方の間接的な資源となった。社会的に囑望された住宅供給の目標を達成するため、融資保障によって住宅ローンは他の民間投資ツールよりもリスクが少ない投資対象となり、‘効率的な市場’が供給するよりも多い資金が供給された。

民営化の議論も何度か行われているが、1996年にGAOから出された政府関連金融機関の民営化の効果に関するレポート<sup>31</sup>によれば、民営化によるコスト上昇、経済効率悪化、資金供給減少の懸念が示されており、民営化を積極的に進めるコンセンサスは今のところないといえよう。

---

金利スワップや債券、融資に必要な履行を怠った、または履行できない場合に起こる。

<sup>29</sup> 市場リスクは金利、Commodity 価格、株価や通貨など価格の動きから生じる資産や負債の価格や価値の低下／上昇による金融損失をさす。

<sup>30</sup> その他多くの政府系金融機関（GNMA、農家住宅局[the Farmers Home Administration]や連邦住宅局[FHA]、復員軍人局[Veterans Administration]）も含む。

<sup>31</sup> *Privatization of Fannie Mae and Freddie Mac: Desirability and feasibility*, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, July 1996

連邦政府関連機関法により、これらの機関は「資金の流動性を保つ」という公的政策目的を遂行する限りにおいて利益を得ることは認められているが、その活動には制限が課せられている<sup>32</sup>。連邦政府関連機関法によって、民間会社に課せられる料金や税金の支払を免除されている代りに、これらの機関が制限を超える額の住宅ローンを購入には制限が設けられ、主要な活動の場は2次住宅ローン市場に限られている。また、議会は1992年にこれらの機関の公的目的を拡大した法案を承認し<sup>33</sup>、年毎の低所得者及び中所得者の住宅ローンの購入数値目標を設定し、それが住宅都市開発省によって遂行されているか監視することになった。

#### ・米連邦抵当金庫（旧連邦住宅抵当金庫）FNMA（“Fannie Mae”）

1930年代に創設された米連邦抵当金庫（Federal National Mortgage Association）の主な役割は、連邦住宅局の住宅貸付抵当<sup>34</sup>（住宅ローン）を売買することにより、国内2次住宅ローン市場を発展させることであった。議会は民間機関を望んだが、1935年の最初の連邦住宅局法案時には付帯した金融リスクに対処できる民間機関が存在しなかったため、政府関連機関として出発した。連邦政府によるFNMAの2次ローン売買市場機関は将来的な民間化を視野にいれて1938年4月に連邦抵当金庫法が施行された。1950年まで復興金融公社（RFC<sup>35</sup>）の配下に属していたが、住宅金融局への移管に伴って独立の政府関係機関となった。1948年の従軍軍人再調整令や1954年の住宅都市開発令に伴って役割は一時的に拡大したが、1954年のFNMA令の結果2次住宅ローン市場の1投資者としての役割を剥奪された。その時点で20億ドルあまりだったローン保有額が1975年には250億ドルに膨れあがった。FNMAが民営化された1968年以前の伸びは、住宅ローン金利の上昇とFNMAの入札手続き（タイムラグが存在した）によるものであり、1968年以降の伸びは、自由市場入札制度導入による現在の形が定着したためといえる。

民間会社となった1968年には、2次住宅ローン売買市場機関の役割のみに縮小された。それと同時にFNMAは住宅ローン投資のために資金の流動性を提供するという公的な利益へも従事した。議会は当初、民間の住宅ローン投資会社の競争相手になることなく、FNMAが住宅ローンの‘ディーラー’となることを強く意図していた。今日の主用なビジネスである住宅ローン債権を対象にした不動産担保証券MBSC（Mortgage-backed Security Coupon）の発行に関わることが認可されたのは比較的最近の1980年である。

1968年及び1974年のFNMA法改正では、FNMAにGNMAを通して低中所得者層からの住宅ローンを購入するよう義務化されたこともローン保有額が飛躍的に伸びた一因である。また、債券市場において、負債比率は高いにも関わらず投資家のFNMAに対するデフォルトリスク評価が低いのは、やはり前身が公的機関だということと、政府が住宅産業を支えているFNMAをそう簡単につぶれさせないだろうという思惑からだ。また、FNMA債券が連邦政府下の機関に法的範囲内で許容された投資対象として認められていた事が債券市場で有利に働いた理由であろう。そのため、FNMA債券は貯蓄貸付機関の流動資産の条件に合致し、連邦住宅融資銀行や連邦準備ローンの担保としても利用された。銀行の政府預金の条件を満たすためにも利用できた等、民間機関でありながら連邦政府からの暗黙の保障という優位性を用いたことで、本来ならばリスクコストが上乘せされる市場での資金調達コスト

<sup>32</sup> “Housing Enterprises: Potential Impact of Serving Government Sponsorship,” *Report to Congressional Requesters*. U.S. General Accounting Office, May 1996

<sup>33</sup> Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act of 1992

<sup>34</sup> 米財務省からの借入金や債券発行によって finance された。

<sup>35</sup> the Reconstruction Finance Corporation

を低く（国債レベル）押さえた。不必要なコスト上昇を防ぐことにより、市場の効率化に FNMA が与えた影響は大きかったといえよう。

#### ・政府抵当金庫 GNMA (“Ginnie Mae”)

政府抵当金庫（Government National Mortgage Association）はそれ以前まで FNMA で行われていた特別補佐機能や整理・清算についての役割を行うため、FNMA から機能分割され 1968 年に設立された。住宅都市開発省の一部に属し、民間企業によって発行された MBS<sup>36</sup>の保障を行った。GNMA による最初の MBS 発行は 1970 年である<sup>37</sup>。1980 年には既にほぼ全ての FHA 及び VA ローンは GNMA によって証券化されている<sup>38</sup>。

特別補佐機能とは「タンデム計画」と呼ばれるもので、国家住宅法で規定された項に基づいて、市場を下回るローン金利を買い取り（通常、市場金利リターンを考慮すると、住宅ローンは額面より安い価格で売られる）、それを FNMA に対して市場価格で売ることであり、GNMA の損失は議会からの充当によって穴埋めされた。

このタンデム計画は当初、住宅ローン金利が上昇している期間（住宅政策の初期期間）の補助金政策の一環として見られていたが、1971 年の夏の住宅ローン市場がきつくなった頃から連邦住宅局の 7%の住宅ローンのディスカウントは 8 から 10 ポイントにも上昇した。そのディスカウント率を低下させるには、連邦住宅局クーポンのシーリング率をあげる（政治的にはあまり好まれない）か、借り手の支払ポイントを上昇させることだが、それを行うことによって補助金をせっかく注ぎ込んだ建設ブームが減退しかねないことになった。住宅ブームの腰折れを防ぐために、GNMA はポイント分を支払ってローンを買ひ、ディスカウント価格で売った。1974 年には、緊急住宅購入令<sup>39</sup>の通過をもってタンデム計画を一般の住宅ローン市場へと拡張した。これによりタンデム計画が住宅金融の主要な対循環対策となり、住宅ローン貸し手の需要を補助したり、刺激策を講じ追加の住宅用資金を供給する金融ツールとして躍り出た。ただ、タンデム計画の難点は、市場金利を下回る分の恩恵は一般の住宅購入者ではなく、建設事業者へ流れたことである。

今日の功績で GNMA の果たした大きな役割は、住宅ローンを担保とした証券化という新しい技術を作り出したことだ。GNMA はこれらの証券の元本及び金利支払を一定期間保障したが、住宅ローン債券自体を保有しなかった。ほとんどの証券は、プール経験を問わず住宅ローンを提供する住宅貸付抵当銀行によって発行される。GNMA は、参加する住宅貸付抵当銀行家に資本条件を設定することや、それらの住宅貸付抵当銀行に GNMA 用準備金を割り当てさせることでリスクを制限した。

1975 年の初夏、CBOT（Chicago Board of Trade）が GNMA 保障付帯証券のための先物市場を開設した。GNMA 先物とは、指定した価格で将来の指定した日時の GNMA 証券を買う「権利」を指し、住宅貸付抵当銀行家や貯蓄貸付機関やその他の住宅ローン債券発行機関が金利リスクをヘッジするためのツールとしてかなり積極的に使われた。

#### ・連邦住宅融資銀行制度 FHLB

<sup>36</sup> 復員軍人局（VA）、連邦住宅局（FHA）、農業省、農業住宅局によって保障された住宅貸付抵当債権を対象にした不動産担保証券

<sup>37</sup> *Privatization of Fannie Mae and Freddie Mac: Desirability and feasibility*, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, July 1996, p33

<sup>38</sup> *ibid.*

<sup>39</sup> the Emergency Home Purchase Act of 1974

連邦住宅融資銀行制度（Federal Home Loan Bank System、FHLBS）も大恐慌時に、根本的に非流動的な貯蓄貸付業界に流動的な資金を提供するために生まれたものである。商業銀行は資金難になると一斉にこれらの機関への貸し出しを見合わせ、多くの貯蓄貸付機関が大恐慌の時代に非効率な資金の流動性が原因で破綻した。

連邦住宅融資銀行制度は 12 の地域住宅融資銀行と System's Office of Finance から成り、メンバー金融機関によって共同で運営されている。政府支援会社<sup>40</sup>であるため、資本市場では政府の介入の義務はないがデフォルトするとは信じられていない。その結果、同じクレジットレベルの民間金融機関より相対的に低い金利で資金調達が可能である。しかしながら、倒産すると政府介入や国民の税金損失に直結するため、連邦住宅金融理事会による資本規制が行われており最低リスクベース資本レベルのレバレッジが割り当てられている。FNMA が経済的な問題をかかえた 1980 年代には規制及び経済的負担の軽減を行った<sup>41</sup>。

連邦住宅融資銀行制度は連邦政府から充当を受け取っていないので、ローンの利子収入のみに頼っている。1970 年以前は平均借りコストは市場に出回っているローン株に掛ける形であったが、それ以降は資金コストよりも 0.5% 低い価格に設定されたため、少なく借りる機関から多く借りる機関への‘補助金’として作用した。

1970 年 4 月から、FHLBS は 1 年の固定期間で 25 から 75 ベースポイント資金コストを下回るローンを提供し始めた。1974 年 5 月にも 35 億ドル（5 年期間）ものローンが 5 年の資金コストを 50 から 80 ベースポイント下回る価格で提供された。これらの対策は、住宅産業がスランプに陥っている時に「補助金」という形で貯蓄貸付機関などに住宅ローン債券を多く買わせ、住宅建設を安定化させるため、住宅ローンへの資金を絶えず欠乏させないようにする一貫した目的があったためだ。

1978 年 6 月に 3 回目の低コスト資金プログラムが実施されたのは、カーター政権の都市計画の一環で“都市住宅の再活性化の主導権を示すため”に行われ、直接税によって住宅ローンの借り手を支援するより、他の借り手や預金者が割高なローン及び金利が低いためリターンの少ない貯金という「見えない補助金」を課すことにより住宅ローン市場を支援した。

現在、この連邦住宅融資銀行制度は長期に渡る資本の安定確保とリスクベースの資本条件を含めた新しい資本構造を構築中である。1999 年に通過した GLBA 法案は、以前のモデルとは違い地域的なリスクの不均衡を是正したものであり、長期の安定資本を約束するものである。

#### ・連邦住宅貸付抵当公社 FHLMC（“Freddie Mac”）

連邦住宅貸付抵当公社（Federal Housing Loan and Mortgage Corporation）は貯蓄貸付機関から一般の住宅ローン債券を購入するため（それによって、貯蓄貸付機関が持っている住宅ローンのポートフォリオの流動性を向上させるため）1970 年に設立された<sup>42</sup>。貯蓄貸付機関から住宅ローン債券を購入することで、住宅金融制度の貸し渋りへの懸念を緩やかにすることが主な役割であった。その時点から FNMA も一般の貸付抵当債券を購入する認可があり、この分野において 2 つの当局がオーバーラップした形となった。

住宅建設のブーム／スランプのサイクルは基本的には住宅ローンの貸し資金の定期的な不足を引

<sup>40</sup> Government Sponsored Enterprises (GSE)

<sup>41</sup> “Federal Home Loan Bank System: Establishment of a New Capital Structure,” *Report to Congressional Committees*, GAO July 2001, p5

<sup>42</sup> The Emergency Home Finance Act of 1970

き起こした。1966 年以前は、住宅ローン市場へ資金の流れができるように住宅ローン資金の供給を増やす事に主眼がおかれ、そのために住宅ローンを貸す機関（FHLB）及び住宅ローンの手段（FNMA）の両方に対して、住宅ローン投資に関わるリスクを減らすことで流動性を提供した。これらの政策の目標は住宅ローン市場の効率性を高めるためで、その当時存在している貯金から資金をもってくることができるようにするためだった。大掛かりな連邦政府の住宅ローン市場への貢献は、1968 年に具現化した住宅都市開発法で明言された住宅政策のゴールを達成するために、競争の激しい貯金市場から住宅金融市場へと資金をシフトすることであった。

### 3. 二次住宅ローン市場の発展

これらの政府関連機関が重要な役割を果たしたために、現在の住宅ローン債券売買市場（以下、2 次住宅ローン市場）は効率的で安定し且つ信用できる資金の流動性を確保することができた。それまではローカルな市場しかなかったものから、借り手は国内の資本市場や幅広い投資家へアクセスが可能となり、かつて貯蓄貸付機関が住宅金融制度を占有していた時期の貸し渋りにもはや悩まされることなく、マイホーム用に十分な担保資本がいつでも用意できている。また、これらの政府関連機関が与えたインパクトは他の金利に比べて住宅ローン金利が低下したことである。これにより住宅購買者が相対的に「得」をし、貯蓄をしていた人は低い金利で少ないリターンしか得られず「損」をしたといえるだろう。また一方で、生命保険会社、年金機関、相互貯蓄銀行等を住宅ローン市場の外へおしだしたことにより、住宅ローン貸付資金の伸びは政府関連機関によって供給<sup>43</sup>された伸びよりはるかに少ないという見方もある。

2 次住宅ローン市場の飛躍的伸びは 1980 年代に入ってからだ。1930 年代から FNMA 等の政府支援金融機関が存在していたが、2 次住宅ローン市場は 1970 年代では、未だそれほど大きくはなかった。GNMA、FNMA、FHLMC を合わせても全体の住宅ローンのうち 5%しか購入もしくは証券化していなかった。1980 年代になると、借り替えブームに伴って住宅ローンによる不動産担保証券（MBS）発行が急速に伸び、1985 年には 620 億ドルだった MBS 発行額が 1986 年には 1,610 億ドルとなり、1993 年にはピーク値である 4,300 億ドルに達した。その結果、1995 年には全体の住宅ローンの 26%を上記の政府支援金融機関が占めるまでになった<sup>44</sup>。1995 年時点で FNMA や FHLMC による MBS 市場は財務証券の市場（3.6 兆ドル）のほぼ 3 分の 1 の規模、1.1 兆ドル市場に成長した。つまり、政府支援機関による暗黙の保障と金融手段の標準化が、MBS を米国債と同様な価値まで引き上げ、市場を作りあげたといえよう。

### 最後に

政策目標がはっきり定義され経済的効果が重視された結果、一貫した政府関連金融機関の関与によ

---

<sup>43</sup> 連邦政府による住宅ローン貸付資金の供給は次の 3 つの形態をとった。

- 1) FNMA や FHLMC、GNMA による住宅ローンの直接買い取り
- 2) FHLBS からの連邦ローンに依存している貯蓄融資公社[SLAS]の間接購入
- 3) 連邦政府保障の住宅ローンプールによって誘導された SLAS 以外の機関による間接購入

また、住宅ローンプールや貯蓄貸付組合への FHLB ローンは間接的な資金の供給を行った。

<sup>44</sup> “Privatization of Fannie Mae and Freddie Mac: Desirability and feasibility.” *HUD Report*, US Department of Housing and Urban Development, July 1996, p38

って住宅ローンが投資手段として定着し、2次市場の形成及び発展が資金の流動性を確保し、今日の住宅金融制度のメカニズムを確固たるものとした。日本とは正反対の貯蓄冷遇、住宅取得優遇という政策が、今日の金融派生商品や金融資本市場の多様化に寄与しただけでなく、住宅産業が米国景気を牽引する基幹産業に成長したことは明らかである。

具体的にどう消費者に恩恵を与えたかという点については、犯罪率の減少に加え、低所得者層へ持ち家が可能となる制度の導入は社会的弱者にも恩恵を与えたという点で重要である。例えば、離婚した女性など夫という後ろ盾がないと住宅ローンを借りることも以前はできなかったが、今や、シングル女性でもOKということがある。住宅ローンを払っている間は税金が安くなるため、それを活用すれば、頭金が少なくても税制優遇や少ない月々の支払で家が持てることは、政府関連金融機関によるデフォルト保障以外に、住宅ローン債券が売買され流動性を可能とするインフラが整備されているからである。銀行が融資をある程度行えば、それ以上融資できなくなるのは自明であり、その融資を2次住宅ローン市場で売ることによって、バランスシートが軽くなった銀行は新たな融資を行う事ができるというのは、市場の効率化を進める上で最も重要な要素である。

2次住宅ローン市場の発展は、金融資本市場の多様化の実現や消費者の生活の選択肢を多く提供することに貢献している。米国では十年前に住宅都市開発省がHECM（住宅資産担保転換貸付）を試験的に導入した。通称このリバースモーゲージは、住宅ローンを逆にした方法で、終身、一定期間などの融資方式を利用者が選択し、途中で変更もできることから契約数は五万件に達した。ポイントは、公的な保険を付けて利用者への融資を保証し、資産価値が融資額を下回る担保切れの場合も金融機関への支払いを保証したことだ。長生きした場合や、金利上昇のリスクに対しても、公的保証で契約を増やし、保険集団を大きくすることで回避した。

日本の場合は、戦後特に貯蓄優遇政策を一貫してとってきたことから、住宅ローン市場や2次市場の発展が遅れ、現在の不良債券処理の選択肢も限られている。また、日本人は将来に対する不安から、消費を抑制して貯蓄に励み、それが景気の足かせになっている。年金の見通しも心もとない。日本では20年前に東京都武蔵野市などがこのリバースモーゲージを導入し、信託銀行も手掛けたが、バブル崩壊後は低迷している<sup>45</sup>。また、オフィスビルなど商業用不動産や不動産を担保にした債権を証券化する動きや住宅金融公庫が持つ住宅ローン債権を証券化する動きもでてきているが、2次市場が整備されていない状況では米国のような効果は期待できない。今後は、2次市場というインフラを整備するための政府による積極的な関与や、住宅を資産とする価値観の普及と第3者による客観的住宅の評価システムの導入、不動産の流動化を促すような土地税制の改定、住宅ローンの利子を非課税にする等、包括的にアプローチすべき問題が山積みである。日本経済の成長構造を変える突破口にもなり得るが、何を達成するためかという経済目標の設定及び、継続して政策を執行する機関やチェック&バランスといったメカニズムの確立が急務であろう。

#### <参考文献>

Patric H. Hendershott and Kevin E. Villani. "Direct Intervention in the Mortgage Market," *Federal Housing Policy & Programs*, Center for Urban Policy Research 1985

<sup>45</sup> “【主張】自宅担保融資 豊かな老後生活の一助に” 産経新聞（朝刊）2000年8月23日

“Federal Home Loan Bank System: Establishment of a New Capital Structure,” *Report to Congressional Committees*, GAO July 2001

J. Paul Mitchell. “The Historical Context for Housing Policy,” *Federal Housing Policy & Programs*, Center for Urban Policy Research 1985

“Privatization of Fannie Mae and Freddie Mac: Desirability and Feasibility,” U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, July 1996

“Housing Enterprises: Potential Impact of Serving Government Sponsorship,” *Report to Congressional Requesters*. U.S. General Accounting Office, May 1996

“【主張】 自宅担保融資 豊かな老後生活の一助に” 産経新聞（朝刊）2000年8月23日

# V. リスク社会の安全行政に求められる 科学的不確実性の管理能力

中島貴子（東京大学先端科学技術研究センター客員研究員・サセックス大学博士課程）

## 【要約】

最近、日本の安全行政に対する国民の不信がいや増した事件のひとつに狂牛病がある。ヨーロッパ諸国の経験から学ぶ時間的余裕が十分にありながら、なぜ未然に防ぐことができなかったのか。これは、狂牛病の行政対応に関して日本の国民が抱く当然の疑問である。行政はこの疑問に答える義務と、同様の失敗を繰り返さない制度的基盤を整える責任がある。それは、狂牛病の今後の汚染拡大を防ぐことと同等以上の重みをもつ義務と責任である。なぜならば、狂牛病が日本でも発生した理由のひとつは、望みえた最高の科学的知見と安全行政を迅速、的確に結び付ける制度的基盤の欠如であり、この致命的な欠陥を修復できるかが、これからの安全行政の科学的水準を決定するからである。

しかしながら、そのような制度的基盤の必要性は、狂牛病が初めて明らかにしたことではない。歴史的には足尾銅山、水俣病、薬害エイズなど、被害の程度が甚大で国際的にも広く知られた大事件はもとより、ニッソール事件や CNP 論争など、各地の地道な公害訴訟や調停が共通して明らかにしてきたことである。その意味で、望みうる最高の科学的知見と行政対応を迅速、的確に結びつける制度的基盤の必要は、安全行政の古典的課題である。

では、狂牛病もこの古典的課題を再確認するだけなのだろうか。そうではない。狂牛病は、今後の安全行政ではもう一段、困難な課題が重要になることを示唆している。それは、科学的不確実性の管理能力をいかに維持、向上させるか、という課題である。狂牛病の起源として一時は定説とされた羊のスクレーピー説が、最新の英国政府の公式見解では否定されていることや、感染因子として定説とされているプリオン説にも不明な点が多々あるように、狂牛病の科学は不確実性に満ちている。このことは、現代社会が科学技術の発展段階に応じて、リスクの発生、発見、回避に関する科学的不確実性の中味が著しく変化しうる宿命的構造の中にあることを示唆している。

ドイツの社会学者ベックが指摘したように、現代社会は科学技術の発展とリスクの発生、発見、回避の契機の増大が不可分に結びついているリスク社会である。そのような社会において安全行政は科学的不確実性の管理能力をいかに維持向上できるか。近年、新しい政策研究分野として注目されている「レギュラトリーサイエンス」を支援するシステムを、行政の内外にどう張り巡らせていくべきかが問われている。

## はじめに

最近、食の安全性に関する不安の声が高まっている。病原性大腸菌 O-157、狂牛病（牛海綿状脳症、BSE）、遺伝子組換え食品といった新しいタイプの病原菌や食品が次々と登場し、人々は目の前にある食品に対し、果たして口にしても大丈夫なのか、また、将来的にも本当に安全なのか、という根強い不安を抱いているのだ。このように、食のグローバル化と共に、食をめぐるリスクは、グローバル化、多様化の傾向を強めている。

しかし、食品を介して国民の健康と生活を維持向上させるという食品保健行政の目的は今も昔もかわらない。そして、最近の研究によれば、食品保健行政がめまぐるしく変化する時代の要求に的確に対応し、その目的を達成するためには、食品保健行政とは典型的なレギュラトリーサイエンスであるという視点に立つことの重要性が明らかになってきた。それは、振り返ってみれば、関係者の間で繰り返し確認され、今や共通認識となっていることである<sup>46</sup>。その意味で、食の安全行政のあるべき姿、進むべき方向はすでに明確になっているといえる。

ここでキーワードとなっているレギュラトリーサイエンスという言葉を日本で最初に提唱した薬学者・内山充によれば、レギュラトリーサイエンスとは、「科学技術が生み出した多くの新しい産物やそれらの動向を、人間生活に最も望ましい形に調整（レギュレート）し方向づけるための予測と評価科学」であり、基礎科学、応用科学とは異なる、独自の目標と価値基準をもつ科学である<sup>47</sup>。この定義は、法学者ジャサノフのいう「政策判断に役立つ真理（Servicable truth）を追求する科学」に通じる<sup>48</sup>。さらに、システム科学者・市川惇信のいう「社会の統治に奉仕する科学（統治科学）」とほぼ同義と理解してよいだろう<sup>49</sup>。このように、レギュラトリーサイエンスの理念、概念は、さまざまな分野の専門家によってそれぞれの方法で語られているが、その内容は概ね一致している。

しかし、日本の食品保健行政の個別事例に即して、あるべきレギュラトリーサイエンスの具体像が検討された例は少ない。そこで本稿では、食品保健行政がレギュラトリーサイエンスであり、また、そうでなければ十分ではないという観点から、「森永ヒ素ミルク事件」を振り返ってみる。この事件は、発生から半世紀近くを経た今日、人々の記憶からは忘れ去られ、若い世代にはその存在すら知られていない。が、レギュラトリーサイエンスの必要性を明確にする歴史的な事例として、改めて注目してみたい。

## 1. 森永ヒ素ミルク事件と行政

森永ヒ素ミルク事件とは、1955年夏、岡山県を中心とする西日本一帯で、森永乳業徳島工業製の粉ミルクを飲用した乳児らに奇病が発生した事件である。被害者は中毒患者1万2159人、死者131人（1956年2月厚生省発表）にのぼる世界的にも特異な食品公害事件とされる<sup>50</sup>。奇病の原因物質は、粉ミルクの製造工程で乳質安定剤として利用されていた工業用第二リン酸ソーダに混入した金属不純物であり、その不純物の主成分はヒ素化合物であった。

この事件が、食品を介して国民の健康と生活を維持向上させるという、食品保健行政の本来の目的に背反するものであったことは疑いようもない。しかし、この事件の未然防止、および、被害の最小化の面で国が行ったことを振り返ってみると、当時の食品保健行政に果たしてそのような明確な目的意識があったのかどうか、はなはだ疑わしい。行政は十分にレギュラトリーサイエンスの役割を果たしていないからである。

<sup>46</sup> 内山充（1989）「レギュラトリーサイエンスー人生を健やかにする科学技術のコンダクター」『厚生』44（1）32－33。厚生省大臣官房企画室（1991）「時代の要請に応える厚生科学研究」『厚生白書』。内山充（1994）「21世紀への食品保健行政：レギュラトリーサイエンスとしての食品保健行政」『公衆衛生』58（9）657－660。内山充（2000）「新時代における食品衛生の役割」『日本食品化学学会第6回総会・学術大会・講演要旨集』大会長講演、9－11。

<sup>47</sup> 内山充（1995）「レギュラトリーサイエンスーその役割と目標」『衛生化学』41（4）250－255。

<sup>48</sup> Jasanoff, Sheila (1990) *Fifth Branch, Scientists as policy advisors*, Harvard University Press.

<sup>49</sup> 市川惇信『暴走する科学技術文明』岩波書店、2000年。

<sup>50</sup> 大井玄（1982）「森永砒素ミルク事件」山本俊一編『日本食品衛生史（昭和後期編）』中央法規、369－401。

まず、事件発生と国の関係からみていこう。ここで注目されるのは、被害者らが民事訴訟の場で、事件発生に関する国の責任として、毒物劇物取締、食品添加物規制、食品衛生監視の面での過失を追求していることである<sup>51</sup>。その主張は、潜在的被害者というべき一般国民の立場としても理にかなっている。それというのも、事件の原因物質となったヒ素化合物は、元をただせば、静岡県日本軽金属で生じる工業廃棄物であり、それが最終的に乳質安定剤として利用され、ヒ素ミルクの販売に至ったからである。そして、このような事態を招来する背景を、行政が作り出したとの見方ができるからである。

その理由の第一は、当時の添加物規制が、局方品でも試薬一級品でもない工業用の第二リン酸ソーダを乳質安定剤として使用する森永の行為を、そもそも合法化する形で運用されていたことである。第二は、日本軽金属は問題の廃棄物の転売許可を得るため、ヒ素の含有を示す成分表を添えて静岡県衛生部に照会し、静岡県は厚生省に照会していたことである。ところが、厚生省からの回答が遅れている間に、この廃棄物は転売ルートに乗ってしまった。

一般には余り知られていない、これらの事実は、食品衛生に関する法的不備や行政の過失があったことを示している。その一方で、行政が前述のような不見識な企業行動を予見することは不可能であることも示している。そういう二つの意味での行政の限界を踏まえた上で、食品の安全を確保するためには何が必要なのか。この経緯はそういう課題を問いかけているのではないだろうか。付言すると、本件の刑事訴訟において、事件発生に関する責任追求はもっぱら森永乳業徳島工場にむけられ、国の刑事責任は問われていない<sup>52</sup>。

次に、事件発生後における国の対応をみてみよう。国は、被害者の発掘よりは切り捨ての方に、救済よりは圧殺の方に、その権力を行使したといわざるを得ない。それは過失ではなく故意であった、と批判されている<sup>53</sup>。具体的には、まず、事件の公表からわずか8日後に、「慢性中毒であるため、ある一定期間粉乳を飲用しなければ発病しない」との厚生省通達を出し、「一定期間」に満たない段階で発病したものは、被害者として「認定」しない旨の指示を出したことが指摘されよう<sup>54</sup>。また、日本医師会を通じて「西沢委員会」とよばれる権威的小児科医集団に診断基準の作成にあたらせ、多くの未認定患者が生み出される基盤をつくったこと<sup>55</sup>、さらに、1956年3月26日には形式的な一斉検診を行って、ほとんどの患者に対しては「後遺症はない」とし、一部の重症患者に対しては「原病の継続である」として被害者を社会的に葬りさったことなどは、重大である<sup>56</sup>。

このように、国は、事件発生から7ヶ月というわずかの間に、事実上の治癒宣言をしたわけであるが、その際の医学的拠り所が西沢委員会である。ところが、西沢委員会の医学的立場は、事件から14年後の1969年10月30日、第27回日本公衆衛生学会で発表された丸山報告を機に、にわかに各方面から激しい攻撃的となる。国の治癒宣言とは裏腹に、事件以来、ずっと重い病いに苦しむ被害者や、

<sup>51</sup> 木村奉明（1975）「被告国の責任（Ⅰ）一事件発生に関する責任」森永ミルク中毒被害者弁護団編『森永ミルク中毒事件と裁判』ミネルヴァ書房、155－172。

<sup>52</sup> 徳島地裁（1974）「森永ドライミルク中毒事件差戻後の第一審判決」『判例時報』721、7－19。森永乳業徳島工場製造課長兼工場長代理の職にあった被告人が禁固3年の有罪となり、もう一人の被告、同工場長は無罪となった。

<sup>53</sup> 中坊公平（1975）「起訴陳述にさきだつての意見」森永ミルク中毒被害者弁護団編『森永ミルク中毒事件と裁判』ミネルヴァ書房、60－72。

<sup>54</sup> 島崎卓郎（1957）「厚生省の採った処置」浜本英次編『岡山県における粉乳砒素中毒症記録』岡山県、286－303。

<sup>55</sup> 山下節義・土井真（1975）「森永ミルク中毒事件におけるいわゆる未認定被害者問題について」『日本衛生学雑誌』29（6）、568－580。

<sup>56</sup> 平岡延子（1975）「被告国の責任（Ⅱ）被害者放置の責任」森永ミルク中毒被害者弁護団編『森永ミルク中毒事件と裁判』ミネルヴァ書房、173－178。

未認定患者が多数、存在することが生々しく明らかにされたからである<sup>57</sup>。

かくして、14年前の森永ヒ素ミルク事件は再び社会的関心と呼び、事件後初めて、本格的な疫学調査や後遺症研究が動き出した<sup>58</sup>。そして、事件当時、西沢委員会の不適切な診断基準によって未認定とされた被害者とは別に、回収されたMF印ドライミルク以外の森永製品によるヒ素中毒患者や、事件の翌年に購入した森永製品によるヒ素中毒患者、乳児以外の家族患者、届け出の必要を知らなかった過疎地の被害者、いろいろな思惑から届け出をしなかった被害者など、多数の未認定患者の存在が知られるようになった。このような情勢の変化を受け、国は民事訴訟において、被害者の救済を19年もの間、放置した無責任を陳謝した上で、被害者、森永、国の三者が合意した恒久救済機関（財）ひかり協会の救済活動に全面的に協力する旨を明らかにした<sup>59</sup>。

以上のような行政の対応は、被害者の立場からすれば、残酷無比以外の何物でもない。この悲劇を招いた決定的要因として、西沢委員会の過ちは否定すべくもない。だが、今日、考えなければならぬのは、なぜ、西沢委員会の明白な過ちが、14年もの空白を経たのちでなければ、問題とならなかったのか、なぜ、西沢委員会の過ちを実証するに足る追跡調査がなされなかったのか、ということである。

この点に関し、初の本格的疫学調査を行った衛生学者の青山英康は、当時の医学界には追跡調査をタブー視する風潮があり、その風潮は、乳業会社こそが唯一の大スポンサーである小児科学や公衆衛生学の経済事情と無縁ではない、と指摘している<sup>60</sup>。端的に言えば、被害者の後遺症の実態に真っ先に気付くべき医師たちが森永に買収されてしまったために、後遺症の医学的データが蓄積されなかった、ということであろう。医師らが後遺症の診断や追跡調査をタブー視したという青山の指摘は、医師に森永ヒ素ミルクの飲用者であったことを告げると、たちどころに診察を断られたり、冷淡な扱いを受けたという、被害者らの共通する体験談と符合する。こうしてみると、そうした現場の緊張関係をのりこえて、しかるべき追跡調査を展開するだけの力量を備えた組織の必要性が浮かび上がる。それは、当事者らの利害関係を超えて、レギュラトリーサイエンスを実践する組織の必要性にほかならない。

## 2. レギュラトリーサイエンスの必要性

以上のような経緯を辿った森永ヒ素ミルク事件から、今、我々は何を学べるのだろうか。大きくふたつの教訓があると思われる。ひとつは、近代的な食品事故は、行政の予見能力を超えたところで起こりうるものであり、食品事故のすべてを行政の力で未然に防ぐことは不可能である、という厳しい現状認識の必要である。その認識に立つてこそ、多元的な食の安全対策が検討できよう。もうひとつは、ひとたび食品事故が起こった場合、行政は、その被害を最小限に食い止め、事故の再発防止に繋

<sup>57</sup> 丸山博ほか（1969）「14年前の森永MFミルク患者はどうなっているか」『日本公衆衛生学雑誌』、森永ヒ素ミルク中毒事後調査の会（1969）『14年目の訪問』自費出版。

<sup>58</sup> 山下節義ほか（1973）「京都における森永ヒ素ミルク中毒被災児の現状」『日本衛生学雑誌』27（4）。大平昌彦ほか（1973）「森永ヒ素ミルク中毒に関する疫学調査」『日本衛生学雑誌』27（6）。岡野錦弥ほか（1975）「森永ヒ素ミルク中毒児の解剖例」『医学のあゆみ』82（6）385－392。

<sup>59</sup> 伊多波重義（1975）「訴訟の終結」森永ミルク中毒被害者弁護団編『森永ミルク中毒事件と裁判』ミネルヴァ書房、337－354。

<sup>60</sup> 青山英康（1975）「森永ミルク中毒事件、その医学史」森永ミルク中毒被害者弁護団編『森永ミルク中毒事件と裁判』ミネルヴァ書房、224－251。

がる知見を蓄積する責任を負う、という原則を確立することである。すなわち、行政は十分にレギュラトリーサイエンスの役割を果たさなければならない、という原則の確立である。このことは、食品保健行政の本来の目的に照らせば、当然のこととはいえ、現実にはその部分が欠如していたことを、森永ヒ素ミルク事件は示している。

しかしながら、現実には、森永ヒ素ミルク事件の後にも、「カネミ油症事件」、「AF2 事件」など、類似の事故が続き、類似の悲劇が繰返されてきた。また、将来的に類似の悲劇がおきることを不安に思う人々が、その不安を裁判に訴えた「残留農薬基準取消し請求訴訟」という新しい動きもある。こうしたその後の展開は、一体、何を意味するのであろうか。レギュラトリーサイエンスの責任を果たすに足る有効な手段や組織を、行政自身が持っていない現状を物語っているのではないだろうか。この点を明らかにし、森永ヒ素ミルク事件の過ちを二度と繰返さない社会を築くことに、現代の政策課題がある。

## VI. 情報技術産業における日台韓の比較

金津崇志（ホフストラ大学 専任講師）

### 【要約】

技術立国日本を支えてきた電子産業、特に情報技術産業において日本の衰退が顕著であるように見受けられる。本稿は、韓国と台湾の事例を参考に、情報技術ハードウェア（ITH）産業発展における、技術、産業構造、そして政府の政策という三要素間の複雑な関係を検討し、その中から日本の情報技術産業活性化への指針を提示することを目的としたものである。両国の情報技術産業の特色には得意とする製品の違いに始まり、その製品を生みだした産業構造、さらには政府と産業との関係に至るまで、様々な違いが存在する。その違いは、製品の技術的特徴、産業構造、政府による産業政策の三点である。それをもとに本稿は三つのモデルを提示する。

第一が、韓国メモリー半導体型、第二に、台湾 ASIC 半導体型、そして第三に、台湾 PC 型モデルである。第一は、1) 比較的技術発展方向性が予想可能な製品に対し 2) 少数の特定された大企業がお互いに競争するという産業構造の中で、3) 政府の介入は金融優遇政策を中心とした直接介入というモデルである。第二は、1) 多様な特注型製品に対して、2) 近接的な地理的条件を生かしたネットワークにより緊密に結ばれた、垂直非統合型の産業構造の中で、3) 政府による研究開発並びに開発環境の設立が行われるモデルである。第三は、1) 技術及び市場の予測可能性が著しく低い製品に対し、2) 多数の中小企業が参入撤退を繰り返す産業構造の中で、3) 政府はあくまでも間接的産業政策に徹するというモデルである。以上の議論から、様々な情報技術産業分野の発展に対応しうる複合的産業構造の育成が日本に求められる。既存の日本の産業構造は、一律の大企業が多くの下請け中小企業に支えられるというものであり、上記の3モデルを内包しているものとは言い難い。最後に、台湾・韓国の3モデル共通する点で圧倒的に日本が劣っているものが、1) 移民及び、2) 海外、特に米国での高度な学位の取得である。韓国の技術開発成功の鍵は、海外からの高学歴者の受け入れにある。それでも、韓国のアメリカとの結びつきは圧倒的に台湾より弱い。台湾では、米国での高学歴取得はもとより、数多くの移民が両国間を結ぶ架け橋となっている。多くの日本人が海を渡り、国を開くことが今ほど求められているときにはないのではないだろうか。

### はじめに

バブルの崩壊で顕在化した日本の景気停滞が始まり、すでに 10 年が過ぎようとしている。その問題の根深さは、単に金融業界やサービス産業におけるものに限らず、日本が世界に誇ってきた技術立国としての立場が近年危うくなってきている点にある。確かに従来日本の基礎研究の未熟さは指摘されてきていた。しかしながら、最近では、直接商品開発につながる分野での競争力も衰退しつつあるように見受けられる。もちろん、多くの産業で日本は競争力を維持している。しかし、日本の技術開発を支えてきた電子産業、特に情報技術産業<sup>61</sup>において日本の衰退が顕著であるように見受けられる。

<sup>61</sup> ソフト開発において日本が米国に後れをとっていたのは良く知られていたことであるが、日本が従来得意としてきたハードウェアでも衰退の兆しが見られることは注目に値する。

本稿は、韓国と台湾の事例を参考に、情報技術ハードウェア（ITH）産業<sup>62</sup>発展における、技術、産業構造、そして政府の政策という三要素間の複雑な関係を検討し、その中から日本の情報技術産業活性化への指針を提示することを目的としたものである。韓国及び台湾の情報技術産業発展は、日本の情報産業発展と並び国際的に高く評価されている。両国において情報技術産業が 80 年代以降の経済発展に果たした役割は大きい。しかしながら、詳細に検討すると、両国の情報技術産業の特色には大きな違いがある。得意とする製品の違いに始まり、その製品を生みだした産業構造、さらには政府と産業との関係に至るまで、様々な違いが存在する。そして、その違いは、次の三要素の関係から説明できる。第一は、製品の技術的特徴である。本稿では、それを技術発展軌跡と名付ける。第二は、産業構造であり、第三に政府による産業政策である。

## 1. 技術開発と産業構造

商品化のための技術開発は、それがどのような産業構造の中で行われるかにより多大な影響を受ける。良く知られている例が、大企業による研究開発（R&D）の資金的優位性であり、また、最近脚光を浴びたのがシリコンバレーにおける技術開発ネットワークである（Saxenian）。しかしながら、全ての産業が類似した産業構造で成長するわけではない。例えば、情報技術産業において、あたかもシリコンバレー型の産業発展が最善の方法であるような誤解が蔓延しているが、情報技術開発の経緯を見ると、それは一部の製品における、ある一時期の現象に過ぎない<sup>63</sup>。技術開発や産業育成は、単一の産業構造によってはカバーしきれない複雑な関連を有するのである。その複雑な関係を説明するために、本稿では先程も述べたように、1) 技術発展軌跡、2) 産業構造、3) 産業政策の三要素を用いる。

技術発展軌跡とは、決して新しい概念ではない。古くはバーノンのプロダクト・ライフ・サイクル理論（PLC）がある（Vernon）。バーノンによると、製品は新たな製品開発期から、その商品開発技術が成熟し、コストを低くするための工程技術改善期に移行するという過程を経る。実際、多くの産業においてバーノンの PLC は実証されたかのような様相を呈している。情報技術産業においても、多くの経営者、技術者、研究者が同様の発展軌跡を予想した<sup>64</sup>。しかし、現在のまでのところ、情報技術産業はバーノンの理論に従った軌跡を示していない。さらに、同じ情報技術産業においても、製品により技術発展軌跡は異なるのである。本稿では三つの製品の技術発展軌跡を簡単に記すこととする。

第一に、メモリー半導体であるが、これは、互換性確保のために比較的共通の標準で製造されなければならない。期待される技術革新は、記憶容量の拡大とバススピードの向上、そして、低価格である。共通基準が採用されるため、一旦開発が完了すると、大量生産によるコストダウンの実現が容易であり、従って、巨額の技術開発費を賄うために、コストが急激に下降する以前に大規模生産施設への莫大で迅速な投資が求められる。さらに、技術革新目標が比較的単純であるため、開発中の技術は厳重に秘匿されなければならない。

<sup>62</sup> 本稿において情報技術産業という場合、特に個別に指摘されていない限り、ハードウェア産業、さらにその中でも、韓国・台湾の事例で検討された三種類の製品を言及したものである。

<sup>63</sup> IBM の半導体はテキサスで開発され、サムソン電子に次ぐメモリー半導体メーカーマイクロンはアイダホに本社を構える。

<sup>64</sup> 例えば、Evans。それに対する批判は、例えば Cringely、Langlois 参照。多くの米系企業、さらに日系企業も暗にこのプロセスを信じたものと思われる。現在でも、やがてパソコンは家電に吸収されるというタイプの論調を多く耳にする。

第二に、ASIC 半導体であるが、これは、ある特定の目的のために特別に生産される半導体である。この半導体は多様であり、玩具や腕時計用の安価で、比較的技術水準の低いものから、情報機器に使われる高価で、高度な技術を要するものまでである。この半導体は特定の顧客に提供されるため、標準化の要素は低く、従って、大量生産によるコストダウンの可能性は低い。また、半導体の機能が多岐に渡るため、技術秘匿の必要性が比較的低いという特徴を持つ。

第三に、パソコン及びそれを構成する様々なコンポーネントであるが、これらの製品は、最も頻繁に仕様変更され、また、技術革新の導入も早い。しかも、購入者は特定の顧客に限定されず、高度に発展した国際市場で取引が行われる。仕様の変更が非常に頻繁であるため、技術秘匿の重要性は低く、それよりも、国際市場のトレンドを読み、柔軟に対応することが何よりも求められる。

以上述べた、三つの製品分野の技術発展軌跡から、その製品開発にふさわしい産業構造が見えてくる。メモリ半導体開発には、研究開発並びに生産施設への莫大な投資を行いうる巨大企業が必要とされる。開発目標が自明であるため、秘密を厳守できる研究所を持ち、最先端の物理や電子工学の知識を持った研究者の確保が鍵となるが、研究所の地理的な制約は少ない。

ASIC 半導体は、比較的低コストの投資で開発することができ、生産設備への投資も比較的少なくすむ (Frischtak)。従って、大企業である必要はない。また、様々な顧客と緊密な連絡を保ち、新しいタイプの半導体の需要を常に顧客に求める必要があるため、地理的な近接性が重要となる。特に、リスクを減らし、技術力、柔軟性を高めるために生産過程の特化が行われる (Hsu)。従って、異なる生産過程間での緊密な連絡が成功の鍵となる。

最後に、パソコン及びそのコンポーネントであるが、国際市場が非常に発達しているために、地理的な制約は受けにくい、輸送コスト削減のため、最終消費地に近い場所での最終アッセンブリーが望まれる。企業形態としては、柔軟な製品の仕様変更が可能かどうか、様々な海外市場動向入手の可能性が成功の鍵となる。従って、意志決定に時間のかかる企業形態は望ましくない。

## 2. 産業政策

産業政策を議論する場合、具体的な政策の内容、すなわち、優遇税制や、各種の財政支出、政府による研究開発などが中心的な課題となってきた。しかし、より広義には、政府の産業政策は、市場メカニズムを含めた様々な制度 (Institution) の組み合わせ、とりわけ、技術者や経営者がどのようなネットワークで産業や製品の発展方向性に対する情報の入手を行い、技術開発者がどのような環境のもとで研究開発を行い、それをどのような市場に供給するかという産業育成の鍵となる産業構造に影響を与えるのである。後述するように、韓国と台湾の情報技術産業発展の違いは、個々の具体的な政策の違いに起因するものではなく、より大きな産業構造の違いによるものである。

それでは、すでに議論した各製品開発に望ましい産業構造の構築に対して政府は何ができるのだろうか。政府の産業政策は二つに大別される。一つは、直接的産業政策であり、もう一つは、間接的産業政策である。直接的産業政策とは、成長産業の選定、それを担う企業の特選、特定企業に対する税制・金融優遇措置に加え、各種行政指導による介入を示す。間接的とは、大まかに規定された産業に対する、ベンチャーを含めた金融・税制優遇措置、貿易制度、非関税障壁を含めた経済システムの構築、特定の教育分野への投入、さらには技術者・起業家等のネットワーク構築支援等を指す。

重要なのは、直接であれ間接であれ唯一の望ましい産業政策の存在はなく、それぞれの製品分野に見合った産業政策が必要であるという点である。例えば、企業を特定して行う直接的産業政策は、メモリ

一半導体のように、少数の大企業が巨額の投資を行い、技術の発展方向性が見えている産業においては有効であるが、パソコンなどのように変化が激しく、技術発展方向性が不明瞭な分野においては致命的な結果を与える。間接的産業政策は、メモリー半導体のような産業に対しては有効ではないが、ASIC半導体や、パソコンのような産業に対しては、効果的である。

### 3. 韓国と台湾における三つのモデル

すでに触れたように、韓国と台湾は日本と並び米国以外で情報産業育成に成功したケースとして知られている。その技術力や商業的成功は多くの西欧諸国を抜きんでており、さらに、一部の分野では日本を凌駕しつつある。一般に、韓国はチェボルを中心とした大企業主体であり、台湾は中小企業が強いということは知られているが、それは、両国の産業構造の一面を示しているに過ぎず、特に台湾の情報技術産業の二重構造を的確に示しているものではない。

#### 第一モデル：韓国メモリー半導体型

このモデルは、次のような特徴を持つ。1) 製品は、比較的技術発展方向性が予想可能。2) 産業構造は少数の特定された大企業。3) 政府の介入は金融優遇政策を中心とした直接介入。

メモリー半導体の生産では、韓国のサムソン電子が技術的にも、生産力の点でも最高峰に行く。それに次いでいるのが、米国のマイクロンであり、日本勢は現在、企業間統合や撤退の最中である。韓国では、1975年より政府及び企業による半導体産業育成が開始され、1984年には、政府が直接研究開発することは諦め、チェボル四社に競争させ、政府は勝者を支援するという産業支援の形態が確立し、1990年代半ばには世界のリーダーの地位を確保した。副作用としての過当競争、過剰投資等の問題はあっても、少なくともサムソン電子のこの分野における優位性は確保された。一方、台湾では、政府主導のASIC半導体産業育成の延長として、メモリー半導体開発に着手した。その結果が1992年に民営化されたバンガードである。一方、政府とは無関係にメモリー半導体供給不足に悩んだ台湾最大のパソコンメーカーエイサーは、1989年に米国のテキサス・インスツルメンツ社と提携しDRAM生産に踏み切った。しかしながら、1990年代半ばには両者とも、経営難に直面し、現在、後者ではメモリー半導体分野からの撤退、前者でも縮小を余儀なくされている。

韓国の成功の秘訣は、チェボル育成政策である。1970年代より、朴政権のもとでのチェボル推進政策により、巨大なコングロマリットとして成長し、その研究開発能力は、政府研究機関を圧倒的に凌ぐレベルとなった。さらに、政府による過激なまでの競争支援が、研究の重複という副作用を生み出したにせよ、ここまでの短期的な成功の一因となったことは否めない<sup>65</sup>。一方の台湾であるが、メモリー半導体のための産業構造は、ASIC半導体育成用の構造と特に違いはなく、政府による研究所が民営化されて成立したバンガードには巨額の設備投資、継続する研究開発費を捻出する力はなく、韓国のチェボルに対し苦戦を強いられることとなった。さらに、状況を悪化させたのは、政府が国内企業であるエイサーと事実上対抗することになったことであり、官民協調の欠如がメモリー半導体の失敗に結びついたといえよう。

<sup>65</sup>サムソン電子の場合、一時的にシリコンバレーに開いた研究所と、韓国内の研究所に同じ技術の開発を競争させた。結果として、韓国内での研究が先に成功した。このことが示唆することは、シリコンバレーのネットワークが少なくともこの製品に関してはあまり意味がないということである。

## 第二モデル：台湾 ASIC 半導体型

このモデルでは、1) 多様な特注型製品に対して、2) 近接的な地理的条件を生かしたネットワークにより緊密に結ばれた、垂直非統合型(Hsu)の産業構造の中で、3) 政府による研究開発並びに開発環境の設立が行われるモデルである。

ASIC 半導体は、台湾が圧倒的な強さを誇る。1974 年台湾政府は ASIC 開発に着手した。政府が米系台湾人技術者との緊密な連携のもと、政府の電子工業研究所で開発し、開発された技術、開発した技術者、そして、研究設備の三点セットで民営化 (Spin Off) するという定石ができあがった。最初が、1979 年に民営化された UMC であり、現在台湾半導体最大手の TSMC も同様な方法で 1986 年に民営化された。1979 年には、新竹にサイエンスパークを作り、ほとんどの台湾の半導体関連企業はそこに居を構えるに至っている。韓国のチェボルもメモリー半導体に特化することのリスクを察知し、ASIC の開発を何度か試みたが大きな成果は上がっていない。

台湾の ASIC 産業は、完全な政府主導のもと、台湾系中国人との緊密なネットワークにより成功した。民営化以降も企業は政府との緊密な関係を保ち、それは、ほとんどの半導体関連会社が新竹サイエンスパークに位置するという地理的近接性に支えられ今日に隆盛を見るに至っている。韓国政府は、ASIC 半導体に対し特別の援助は行っていない。

## 第三モデル：台湾 PC 型

このモデルでは、1) 技術及び市場の予測可能性が著しく低い製品に対し、2) 多数の中小企業が参入撤退を繰り返す産業構造の中で、3) 政府はあくまでも間接的産業政策に徹するというモデルである。

パーソナルコンピュータ、及びその関連機器において、電腦大国台湾の強さは知られている。世界市場におけるほとんどのパソコンのマザーボード、ラップトップパソコンの半数以上は台湾製である。半導体産業と異なり、台湾のパソコン産業は政府の直接的介入をほとんど受けずに成長した<sup>66</sup>。しかし、間接的には、3000 から 4000 社に上る膨大な情報技術関連中小企業の存在を可能とした産業構造の育成、自由な貿易体制の確保、自由な外資の受け入れ、エンジニア育成に重点を置いた教育体制、パソコンに欠かせない半導体産業の育成、移民の奨励、さらに彼らの帰国の奨励と多くの間接的産業政策が台湾を電腦大国に作り上げたのである。韓国の場合、チェボル重視の産業構造育成が、結果として、弱体でネットワーク化されていない中小企業を生み出した。

## 4. 日本における情報産業活性化への指針

ここまでの本稿の主張を要約すると、製品の技術発展軌跡によって、製品開発への望ましい産業構造が異なり、政府はその産業構造育成に対して、大きな影響力を行使しうることである。ここで、政府の今後の産業政策への関与に関し予想される論点を整理し、最後に具体的な提言を示すこととする。

まず、産業政策に関する議論でたびたび取り上げられる論点であるが、果たして民間なり、政府なりに、将来生まれてくる産業の技術発展軌跡が予想することができるのであろうかという点がある。

---

<sup>66</sup>政府が直接介入しようとした時期もあったが (BIOS プロジェクト)、それは失敗に終わり、政府もそれ以降介入を避けてきた。

本稿で扱った韓国と台湾のケースでも、どちらかという、特に情報技術産業の軌跡を考慮することなく既存の産業構造にそのまま情報技術産業を移植した場合が多く、台湾の ASIC 半導体でさえ、外省人政府と本省人を中心とする民間の軌轢抜きには考えられない。

しかし、過去の実績の弱さが、今後とも同様の予測不可能性を示すことには必ずしもならず、ましてや、政府の関与の貢献を真っ向から否定する根拠にもならない。仮に政府が韓国・台湾において全く関与しなかったと仮定した場合、情報技術産業が両国でこれだけの成長を実現できたかどうか、大いに疑問であり、また、費用効果分析を仮に行ったとしても、費用が圧倒的に高かったということを実証するのは難しいのではないだろうか。例えば、世界銀行・IMF などからモデルケースと賞賛されている南米のチリでは、韓国・台湾が情報技術産業育成の過程で蓄えた技術力の集積は見られない。

第二の論点は、既得権益が介在している中で、果たして大規模な産業構造の改変が可能かという点である。これは、現在日本政府が直面している問題であり、韓国での中小企業育成の例からもわかるように簡単に行えるものではない。しかし、一方で、韓国のチェボル育成政策も、朴政権のクーデターにより短期間でできあがったものであり、台湾の ASIC 半導体産業も短期間でできあがった。つまり、産業構造改変の可能性は、危機意識のレベルや、既得権益空白領域の存在や創出など、政治的産物によるのであって、一概に否定、あるいは無条件に肯定できるものではない。

最後に、韓国・台湾の事例から、産業の技術発展軌跡をどのレベルで分析できるのかという議論がある。すなわち、韓国・台湾の事例から、情報技術産業という枠組みは有効性を持たないことがわかった。また、同じ半導体でも、メモリー半導体と ASIC 半導体では技術発展軌跡に大きな隔たりがあることもわかった。それでは、どこまで、細かな分類が必要なのかという点が問題となる。残念ながら、それに関して、簡単な答はない。我々は、まだまだ、技術発展軌跡についてわずかししか知らない。一般化を焦るばかりに、一つの産業内での大きな違いを無視するのは、しかしながら、本末転倒であろう。ただ、現実の政策において、一つでも、二つでも、有効な分類基準を提示することは、仮にそれが不完全であっても、全く分類基準がない状態よりは進歩であろう。

以上の議論から、日本の情報技術ハードウェア（ITH）産業の活性化のためにどのような政策が必要とされるであろうか。端的に言うならば、様々な産業分野の発展に対応する複合的産業構造の育成である。確かに日本には大企業と、それを支えてきた中小企業群の存在がある。しかし、それは下請けという形を取った垂直統合型の一律な形態であり、本稿が示した三つのモデルを内包しているものではない。

第一に、日本の ITH 企業群は、総花的である。これだけ、技術発展軌跡が異なる産業をいくつかの総花的企業がカバーしきれはるはずはない。韓国・台湾でもむやみに業務分野を拡大しようとした企業は失敗してきている。既存の企業がコアビジネスに集中することを支援する政策の実現が望ましい。このことは、単に既存の大企業の収益性を増大させるのみならず、他の分野に参入を試みようとしてきたベンチャーに活力を与えることにもつながる。札幌バレーをはじめとして、日本でもベンチャー育成の努力がなされている。しかしながら、せっかく開発された技術が、大手企業による妨害を受けたとの報告も聞いている。従って、今後とも、ベンチャー企業が、大企業の圧力を受けずに活動できる場を育てる努力がなされるべきである。

最後に、台湾・韓国の 3 モデルと比べて圧倒的に日本が劣っているものが、移民及び海外、特に米国での高度な学位の取得である。韓国の技術開発成功の鍵は、海外からの高学歴者の受け入れにある。サムソン電子研究所の Ph.D. 取得者のうちアメリカで取得したものは実に 86.5% にのぼる (Lim p.111)。それでも、韓国のアメリカとの結びつきは圧倒的に台湾より弱いのである。もちろん、これまでの日

本の技術発展が主として国内で賄われてきたこと自体は、誇るべきものかもしれない。しかし、昨今の危機的状況において、第二の開国が求められるのではないだろうか。実際、多くの日本人は海外の企業や大学に派遣されても言葉のハンディもあり、アメリカ人との交流が弱いことが指摘されている。それ以上に、韓国や台湾と比べ、アイデンティティをシェアできる日系移民が圧倒的に少ない。特に台湾では、モンテ・ジェイドなどの交流団体を政府自らが支援して、移民と台湾人との交流を促進している。多くの日本人が海を渡り、国を開くことが今ほど求められているときにはないのではないだろうか。

#### <参考文献>

Cringely, Robert X. 1996. *Accidental Empires: How the Boys of Silicon Valley Make Their Millions, Battle Foreign Competition, and Still Can't Get a Date*. New York: HarperCollins Publishers.

Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.

Frischtak, Claudio R. 1993. "Development of the Brazilian Electronics Industry: A Study of the Competitiveness of Four Subsectors." In Bjorn Wellenius, Arnold Miller, and Carl J. Dahlman eds. *Developing the Electronics Industry: A World Bank Symposium*. Washington: The World Bank. 123-130.

Hsu, Jinn-yuh. 1997. *A Late-Industrial District? Learning Network in the Hsinchu Science-based Industrial Park, Taiwan*. Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley.

Lim, Youngil. 1999. *Technology and Productivity: the Korean Way of Learning and Catching Up*. Cambridge: MIT Press.

Saxenian, Annalee 1994. *Regional Advantage: Culture & Competition in Silicon Valley & Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.

Vernon, R. 1966. "International Investment and International Trade in the Product Cycle." *Quarterly Journal of Economics*.

## VII. C-SPAN の公共政策形成における役割

池原麻里子（C-NET ワシントン事務所 代表）

### 【要約】

アメリカの公共政策形成には行政府、立法府、司法のほか、シンクタンクや各種利益団体、市民団体も重要な役割を果たしている。情報開示制度も整っており市民は政府の情報を入手し易くなっている。インターネットも活用されるようになってきたが、テレビが依然として主な情報源である。

ケーブルテレビと衛星放送の普及によって一般家庭でもベーシック・パッケージでケーブルなら 50～70 チャンネル、衛星放送ならば約 125 チャンネルのテレビを観ることができるが、その中に C-SPAN という非営利の公共問題専門局が存在する。C-SPAN とは Cable Satellite Public Affairs Network の頭文字で 1979 年に世界初の民間による議会中継専門テレビとして誕生した。

下院が院内向けに本会議の放送を開始したことをきっかけに C-SPAN はそれを編集せず、コメントなしで最初から最後まで国民に放送するようになった。設立から 23 年目を迎えた C-SPAN は今やスタッフ 280 人を抱え、ケーブル業界が加盟者一人当たり月額 6 セントを出資した 4 千万ドルで運営されている。国からの補助金はゼロである。今や下院本会議を中継する C-SPAN1、上院本会議を中継する C-SPAN2、公聴会を中継する C-SPAN3、C-SPAN ラジオ、インターネット放送とアウトレットが増え、例えば C-SPAN1 は 8,560 万世帯に配給されている。

その放送内容は議会上下両院の本会議のほか、公聴会や記者会見、行政府については大統領のスピーチを始め、ホワイトハウスやペンタゴン、国務省の定例記者会見、その他シンクタンクや大学のシンポジウム、各種団体の記者会見などに渡る。大統領選挙や中間選挙は予備選から各候補の遊説風景や討論会を放送する。「ワシントン・ジャーナル」という毎朝 7 時から 10 時のコールイン番組では議員、政府官僚、ジャーナリスト、学者などの専門家、時には外国の閣僚や大使がゲストになり自分たちの意見を述べ、視聴者が直接、彼らに電話でコンタクトできるフォーラムになっている。

C-SPAN の哲学は他のジャーナリズムと異なり、一切「編集」も「解説」もせず、あくまでも視聴者自身が独自に判断を下せるようにありのままを見せることである。数多いイベントの中から次の 4 つの判断基準で取材対象を選定する。(1) 公共問題か。(2) 全国民に興味のある問題か。(3) 時事問題か。(4) 偏向していないか。C-SPAN はバランスがとれた報道をすべく賛否両論の放送時間がほぼ同じになるように注意している。

C-SPAN の視聴者は保守、リベラル、中道とほぼ同数で、90%が投票に行くような政治に関心度が高い市民である（全国平均投票率は 50%）。視聴者は無編集、コメントなしのありのままの報道を見することで、公共問題について独自に判断を下し、政治家に投書したり、政治活動に参加できる。大統領を筆頭とする政治家、官僚、記者、ロビイスト達も仕事に C-SPAN を活用している。

アメリカではチェックとバランス、抑制と均衡という政治の健全な運営をはかるための原理がうまく機能しており、その中でメディアが大きな役割を果たしている。メディアの中でも C-SPAN は政策形成過程をありのままに見せることで、特別な役割を担っている。

## はじめに

アメリカの公共政策形成には行政府、立法府、司法に加え、シンクタンクや各種利益団体、市民団体等が大きな役割を果たしている。情報開示制度も整っており、市民は政府の情報を入手し易くなっている。最近、インターネット情報も活用されるようになってきたが、テレビは依然として主要な情報源である。

### 1. C-SPAN とは

アメリカではケーブルテレビと衛星放送の普及によって一般家庭でもベーシック・パッケージでケーブルなら 50~70 チャンネル、衛星放送ならば約 125 チャンネルのテレビを観ることができる。その多種多様のチャンネルの中には CNN や FOX ニュースのようなニュース専門局もある。

さてこの有料 TV サービスに加盟すると視聴できるベーシック・パッケージの中に C-SPAN という非営利の公共問題専門局がある。C-SPAN とは Cable Satellite Public Affairs Network の頭文字で 1979 年に世界初の民間による議会中継専門テレビとして誕生した。連邦議会下院は本会議の審議模様を議事録に加え、映像でも記録すべきであると考え、本会議場にテレビカメラを設置し、議員会館などに中継する準備を進めていた。その映像を一般市民向けに放送しようと考えたのが現在 C-SPAN の会長を務めている当時 37 歳のブライアン・ラムという人物だった。

ラムはインディアナ州の小さい町の出身で地元の大学卒業後、海軍に入隊し、国防省の広報担当としてワシントンにやってきた。そこで彼は首都ワシントンには政府、議会の他にシンクタンクなどが存在し、多くの情報があり、国民の目につかないところで政策が盛んに議論されていることを初めて知った。国防省ではベトナム戦争の反戦デモ者が実況ニュースのテレビカメラが向けられると立ち上がってプラカードを振り、叫び、カメラが向けられない間は座って休んでいるというテレビとデモ者のなれあいの実態も目にした。また或る日、黒人公民権運動家の教会での熱弁を聞いたところ、30 分のスピーチのうち 2 分位が扇動的だったが、残りは知的で論理的だった。しかしその晩テレビのニュースはスピーチの扇動的な部分だけを報道しており、ラムが見た実際のスピーチと全く別の印象を与えていた。

これらの体験からラムはテレビのニュース報道ではこうしたことが日常茶飯事に起きていることに気づいた。テレビや新聞は大量にあるワシントン情報のごく一部を報道しているに過ぎず、しかもマスコミのジャーナリズムは加工し、歪曲したニュースを国民に押し付けていると考えた。彼はアメリカの民主主義の健全性を維持するには国民がワシントンの情報をありのままにアクセスできるようにすることが重要だと考え、当時普及してきたケーブルテレビでそれを実現することを試みた。1979 年に下院が院内向けの放送を開始することをきっかけにそれを編集せず、コメントもつけずに始めから最後まで国民に放送することを考えた。ケーブル業界誌のワシントン支局長だったラムはケーブル業界に話を持ちかけ、50 万ドルの資金を集め、わずか 3 人のスタッフで 3 月 19 日に C-SPAN をスタートした。当時ケーブル加盟世帯は 350 万だったが、そのうち何世帯が C-SPAN を観たかは不明である。

設立から 23 年目を迎えた C-SPAN は今やスタッフ 280 人を抱え、年間 4 千万ドルの予算で運営されている。その運営費はケーブル業界が加盟者一人につき月額 6 セントを出資しているもので、国からの補助金は 1 セントももらっていない。したがって C-SPAN は国に干渉されることなく、ケーブ

ル業界がサポートする非営利団体として視聴率を意識せずにCMなしの番組編成ができるという恵まれた環境にある。ケーブル業界にとって C-SPAN は“gift to the nation”という PR の道具でもある。

当初、下院本会議放送でスタートした C-SPAN は今では下院本会議を中継する C-SPAN1、上院本会議を中継する C-SPAN2、公聴会を中継する C-SPAN3、C-SPAN ラジオ、インターネット放送とアウトレットが増えた。また2台の移動スタジオ機能を抱えた C-SPAN スクールバスが全米の学校を回って C-SPAN の広報と教育活動に携わっている。

その放送内容は議会上下両院の本会議のほか、各種の公聴会や記者会見、行政府に関しては大統領のスピーチを始め、ホワイトハウスやペンタゴン、国務省の定例記者会見、その他にはシンクタンクや大学のシンポジウムや講演会、各種団体の記者会見などに渡っている。

大統領選挙や中間選挙は予備選から各候補の遊説風景や討論会を放送する。民主・共和二大政党の党大会はもちろん、例えば 2000 年選挙では緑の党、90 年代設立当初の勢いはなくなってしまったロス・ペローが創立した改革党、リバタリアン党や自然法党などのメジャーでない政党の党大会の様相も放送した。

「ワシントン・ジャーナル」という毎朝 7 時から 10 時に放送されるコールイン番組では議員、政府官僚、ジャーナリスト、学者などの専門家、時には外国の閣僚や大使がゲストとなり、政策形成にかかわる当事者たちが自分たちの主張を伝え、視聴者からの電話に応答する。この番組はとても人気が高く、海外から電話してくる視聴者もいるが、公共問題に関心がある市民にとっては政策担当者や専門家に直接コンタクトできる貴重なフォーラムになっている。2001 年をみると「ワシントン・ジャーナル」に登場したゲスト 2,920 人に 2 万 5 千人が電話をかけてきた。この番組は C-SPAN ラジオでも放送されているのでマイカー通勤時に聞いているワシントンアンもかなり多い。

## 2. C-SPAN の使命

C-SPAN の哲学は他のジャーナリズムと違って、一切「編集」も「解説」もせず、あくまでも視聴者自身が独自に判断を下せるようにありのままを見せることである。これを反映する C-SPAN のミッション・ステートメントには以下が明記されている。

- ・ C-SPAN の視聴者が連邦下院と上院の本会議、及び公共政策が審議され、決定されているその他のフォーラムに最初から最後までアクセスできるようにする。
- ・ 編集、コメント、分析せず、偏向しない。
- ・ 公共政策に影響力を及ぼす議員や閣僚などにフィルターをかけずに、歪曲せずに直接に視聴者と接触する場所を提供する。
- ・ コールイン番組を通じて、視聴者が政治家や他の政策決定者やジャーナリストに直接アクセスする場を提供する。政府の活動を正確に伝える。
- ・ C-SPAN 全体を以上の原則に基づいて運営する。

C-SPAN には CBS のダン・ラザーや ABC のバーバラ・ウオルターズのようなスター・アンカーはいない。プロデューサーなど C-SPAN のレギュラーの仕事を抱えている社員が司会も担当している。ラム自身も「ワシントン・ジャーナル」の司会を務めたりするが、スターはあくまでもゲストと電話をかけてくる視聴者で、司会者は自分の意見は絶対に述べず、視聴者にとって司会者の政治思想は

全く謎である。

C-SPAN に取材してもらうことはそのインパクトを考えると取材される側にとって大変重要だが、C-SPAN は毎日午後 3 時の編集会議で翌日に取材するイベントを決定する。どの公聴会を取材するか直前まで決めないことで議員が C-SPAN のカメラがある公聴会に集中することを避けている。沢山あるイベントの中から何を取材するか判断基準には次の 4 つの尺度が使われている。(1) 公共問題か。(2) 全国民に興味のある問題か。(3) 時事問題か。(4) 偏向していないか。C-SPAN はバランスがとれた報道をすることに最も注意しており、一週間、一ヶ月の単位で特定のトピックに関する賛否両論の放送時間がほぼ同じになるようにチェックしている。ジョン・スプレーン前メリーランド大学コミュニケーション学教授がアドバイザーとして、カメラ・アングルや司会の仕方に問題がなかったか常時モニターしている。

### 3. C-SPAN 視聴者層

C-SPAN1 は 8560 万世帯、C-SPAN2 は 6,830 万世帯、C-SPAN3 は 470 万世帯、ラジオは 590 万世帯に配給されている。さて C-SPAN の視聴者とはどういう人たちなのだろうか。C-SPAN を頻繁に視聴しているのは国民の約 10% で、ラムは彼らのことを Ten-percenters と呼んでいるが、C-SPAN ジャンキーとも呼ばれている。この人達は選挙があると必ず投票し、議員に手紙を書いたり、議員の地元民との集会に出席するなど政治に大変に関心があり、政治活動に参加しているような行政府や議員にとっては重要な有権者である。「ワシントン・ジャーナル」に西海岸から朝 4 時に電話してくるカリフォルニア在住者や、夜中の 2 時にハワイから電話してくるジャンキー達もいるが、電話をかけてくる人達の多くがまず最初に “Thank you for C-SPAN” と言う。この C-SPAN ジャンキー達は他局のコメント付きの番組を嫌い、メディアのスピンなしに自分で政治を判断したがる人達だ。ラムの C-SPAN 設立当時の「政治に関心がある人達にイベントを無編集、コメントをつけずに見せて自分自身で判断してもらう」というビジョンは現在も変わっていないし、C-SPAN ジャンキー達もその哲学に魅力を感じて視聴していることは明らかである。

C-SPAN が 2000 年 12 月に行った視聴者調査（サンプル 959 人）では 53% は 18 歳から 49 歳、男女ほぼ半々、半数が年収 5 万ドル以下という結果が出ている。視聴者の 90% が 11 月の大統領選挙に投票している。これは全国平均の 51% を大幅に上回る投票率である。そして 59% が C-SPAN の民主党か共和党の党大会放送の一部を観た。12% は無編集でコメントのない C-SPAN の党大会放送だけを見た。そして 35% が C-SPAN の放送が偏向していないことに価値があると答えている。自らの政治思想については 36% が中道、23% がリベラル、36% が保守、4% が超保守、5% が超リベラルと答えていることから、あらゆる政治思想の人達が見ていることが判る。この人達の 61% が新聞を毎日読み、83% が毎日 TV ニュースを観て、64% がラジオニュースを聞き、30% がインターネットでニュースをチェックしている。C-SPAN の視聴者達は政策議論が行われる NBC の Meet the Press や ABC の Face the Nation などの日曜ニュース・ショー番組や、CNN や FOX ニュースも一般市民より倍の頻度で観ており、ニュースや政治への関心度の高さがうかがわれる。Pew Research Center for the People & the Press が 2000 年 2 月 5 日の発表した選挙ニュース・ソースに関する調査でも同様の結果が出ている。

例えば 2001 年 9 月 11 日のテロ事件以後、C-SPAN は大統領の国民向けの演説、アフガニスタンでの軍事作戦に関するペンタゴンの記者会見、テロ捜査に関する司法長官の記者会見、議会のテロ組織に対する武力行使決議やテロ対策予算審議、シンクタンクのテロリズムやイスラム世界に関する

様々なシンポジウム等を連日、放送してきた。記者会見での記者団と政府代表のやりとりを見ることで、単に新聞記事を読んだり、テレビ報道を見るより、視聴者は何が問題点となっているのか生情報にアクセスできる。ワシントン・ジャーナルで視聴者が自分の意見を表明することは、地元選出の議員にレター、ファックス、電子メールで投書するより、政治的意識が高い全米のC-SPAN視聴者にも自分の意見を伝えることができるという利点がある。

一般市民以外に記者たちもC-SPANを利用している。本会議で重要な法案が審議されているときに本会議場に行かなくてもデスクでC-SPANを観ながら、関係者に電話取材したり、コンピューターで記事を執筆できるのである。また重要な公聴会が混雑しており記者席に着くことができなかった場合でもC-SPANで生中継を観ることができるので記者にとって仕事の効率がよくなった。ワシントンで14.5億ドルの産業（1999年）を形成している数万人のロビイスト達にとっても欠かせない商売道具である。C-SPANのホームページで自分が興味ある素材を好きな時にビデオまたはオーディオ・ストリーミングで観れるようになり、大変便利になった。

#### 4. 公共政策関係者とC-SPAN

1979年3月19日に下院本会議のテレビ中継が始まった時、当時下院議員だったアル・ゴア前副大統領は「テレビは下院を変えるだろうが、そのメリットはデメリットより大きいでしょう。」と本会議で述べた。下院は賛成235票対150票でテレビ中継することを採決したが、そこに至るまではテレビ中継するとカメラを意識する議員のスタンドプレーが起きるとか、スピーチが増えて審議が長引くという懸念があった。下院に先行された上院も86年にやっとテレビ中継することを決議した。1980年に下院議員として連邦議員生活を始めたチャールズ・シューマー上院議員はテレビ中継には「よい点と悪い点がありました。テレビで議会の実態が判ります。湾岸戦争決議のような素晴らしい議論もあるし、クリントン大統領弾劾など国民が幻滅する議論もあります。政治が娯楽化しているのも事実だが、カメラを利用することで 이슈をプッシュできます。」と語っている。議員はチャートや写真などビジュアルを利用することでC-SPAN視聴者にアピールするようになった。

C-SPANを活用した議員としてはニュート・ギングリッチ前下院議長が有名である。C-SPANが下院本会議を中継する3ヶ月前に下院議員になったばかりの無名のギングリッチは当時民主党に支配されていた下院でC-SPANの視聴者を意識して民主党批判を続けることで影響力を増し、共和党内で出世し、ついには下院議長に就任した。ギングリッチは自らを「C-SPAN世代の最初のリーダー」と称した。

ビル・クリントン前大統領も大統領候補になる前からC-SPANを活用した。ラムのクリントン州知事とのインタビューを観た報道官はクリントンのような政策通にとってC-SPANはパーフェクトなフォーラムであり、この局を通じて政治エリートに知ってもらうことが得策であると考えた。そしてクリントンのスピーチ予定を必ずC-SPANに伝え、なるべく取材してもらうよう意識した。

政治家はインタビューを受けても番組や記事の構成に適した「サウンドバイト」と呼ばれる一言だけを引用したり、発言を中断してしまう他のメディアよりも、最初から最後まで自分の主張を述べるができるC-SPANを好んでいる。

#### 5. C-SPANの役割

ラムは「C-SPAN の使命は政治に関心がある国民のためのパイプラインになることです。その結果、政治に影響力を行使したがる市民や、政治を報道する記者に利用されることで政策形成過程に役立っていると思います。これまでは他人の報道に依存しなければならなかった市民が自分の目で政府の活動を見ることで独自に判断を下せるようになったのです。」と語る。またワシントンでは大統領、閣僚、議員、官僚達は互いの活動ぶりを C-SPAN で見れることで情報の流れが速まり、素早く対応できるようになった。

C-SPAN の貢献は国境を越えている指摘したコメンテーターもいる。National Academy of Cable Programming 代表ラルフ・バルックは C-SPAN は米国民に民主主義を実況しているだけでなく、世界各国に民主主義がいかにオープンに機能しているかを見せているのだと語っている。

ラムはこう言っている。「アメリカで一番素晴らしいのはチェックとバランス、抑制と均衡という政治の健全な運営をはかるための原理です。その中でメディアは大きな役割を果たしています。」そのメディアの中でも C-SPAN は特殊な役割を果たしているのである。

#### <参考資料>

“The C-SPAN Revolution” Stephen Frantzich and John Sullivan, University of Oklahoma Press, 1996

“America’s Town Hall” Brian Lamb, Acropolis Books, 1988

“New Viewer Survey” C-SPAN, August 31, 2001

“The Tough Job of Communicating with the Voters” Pew Research Center for the People & the Press, February 5, 2000

“The C-SPAN Era” Elaine S. Povich, Newsday, April 6, 1999

“C-SPAN founder lets the news do the talking” Dan Feserman, The Baltimore Sun, April 8, 2001

ブライアン・ラム、ジョン・スプレーンとの著者インタビュー、March 18, 2002

# VIII. アメリカにおける「国家の安全」と「個人の自由」： 法的枠組みと歴史的議論

渡部恒雄（CSIS 戦略国際問題研究所 日本部主任研究員）

## 【要約】

2001年9月11日のアメリカ本土への史上最大のテロ攻撃という新しい事態に直面し、「市民の自由」と「国家の危機への安全保障」という相反する課題をめぐり、アメリカ国内では活発な議論が展開されている。特に非常事態における個人の自由の保障は、有事法制が未整備なままである日本の今後の法整備への参考になると思われる。この問題に対するアメリカの考え方の枠組みは、大統領は国内の非常事態に対処するために、軍事力を含めあらゆる手段を行使できるが、憲法で保障されている市民の権利を侵害するような大統領権限の行使は、真に差し迫った状況だけに限定され、かつ一時的な措置で、時後に司法の審査があることが条件というものである。

このような枠組みは、アメリカの歴史上の様々な試行錯誤を通じて作られてきており、過去の議論と判例の積み上げが重要な意味を持つ。実際のところ、合衆国憲法には非常事態の規定はほとんどない。非常事態の規定が憲法に規定されている大陸法体系の伝統とは異なり、英米法体系のアメリカは、憲法に非常事態を定める内容はなく、大統領が非常事態を宣言することで国家的な危機に対処してきている。

例えば、ミリガン事件では、南北戦争中に軍事裁判で有罪となった被告が、司法の再審査により釈放されたことや、第二次大戦時に、国家非常事態下での日系アメリカ人に対する強制退去について、政府の違憲性を訴えたコレマツ氏は1944年の最高裁で敗訴し、非常時における大統領のこのような権限行使の正当性が認められた。（1988年になり議会が立法措置で、日系アメリカ人に賠償を行っている。）また、ベトナム戦争およびウォーターゲート事件後の1976年には、大統領の非常権限を制限する目的で国家非常事態法が成立し、議会は自らの権限を拡大し、大統領権限へのチェック機能を強めてきた。

現在アメリカは、テロ防止、犯人逮捕のために、FBI（連邦捜査局）による電話とインターネットの盗聴基準を緩和したり、テロの容疑者を無期限に拘留できるという内容の反テロ法等をめぐって議論が進行している。反テロ法は、国家の安全の立場からみると、テロの容疑者捜査への非効率な法的手続きを整理する狙いがあり、個人の自由保障の立場からみると、政府の恣意的な判断で、個人の自由が奪われる可能性が大きく増大したことになる。

現在、特にリベラル系の新聞を中心に、自由擁護派からの政府批判は根強いが、特筆すべきことは、11月27日付けのワシントンポスト-ABCの世論調査によれば、対テロ戦争の開始以来、81%の回答者が、政府は個人の権利を十分に守っていると考えており、多くのアメリカ人が政権に対し、依然として大きな信頼をおいていることである。

## はじめに

2001年9月11日に全米を襲った史上最大のテロ攻撃は、アメリカ社会だけでなく、世界において、安全保障の概念に大きな転換を迫っている。テロ行為は、これまでの伝統的な戦争とは違い、平時

と戦時、あるいは戦闘地域と非戦闘地域との境界を、極めて曖昧にしてしまった。例えば、9月11日以降、ブッシュ大統領は、これは戦争であるという認識を示し、アメリカ人の団結と今後のテロ攻撃に備えるように求めると同時に、テロの脅しに屈しないように、できるかぎり日常生活を営むようにという矛盾したメッセージを発している。このような状況は、第一次および第二次世界大戦時における国家総動員態勢のような、これまでの伝統的な戦時態勢とは趣を異にしている<sup>67</sup>。

このような新しい事態の中でも、アメリカ合衆国の最も重要な支柱の一つである市民の自由を維持しながら、未曾有の国家の危機に対する安全保障政策を遂行するという現代の民主主義国家における難題に取り組み、政府も社会も活発な議論を展開している。

テロ以降、アメリカ社会は、その安全面においても、市民の自由の保護においても、未曾有の危機的状況にある。しかし、そのような条件の中でも、決して極端な意見が社会を支配せずに、活発な議論を通じて、現実のテロ対策を実行している。このアメリカの政策的、制度的および機能的な蓄積を理解するため、過去の議論の積み上げと現在の状況を概観する。特に日本にはまったく欠けていると断言する、行政の非常事態権限と法的整備に焦点を絞りながら、アメリカ同様にテロの脅威に晒されている国際社会に生きる日本への今後の法制度および社会機能への参考としたい。

## 1. アメリカの非常事態における「国家の安全」と「個人の自由」に関する議論の枠組み

レーガン政権の国家安全保障会議の法律顧問であったポール・ショット・スティーブンスは、保守現実派の立場から、これまでのアメリカでの議論をふまえ、かつ現在の対テロへの方策を念頭におきながらアメリカの非常事態における「国家の安全」と「個人の自由と権利」の保障の考え方の「枠組み」を提供している。

大統領は疑いなく米国への攻撃を撃退あるいは反撃するための軍事力を使用する権限を持つ。大統領は同様に、憲法上認められている独立した権限ならびに議会の制定する法に準じて、様々な国内の危機的状況に対処するために、これまで軍事力を行使してきた。最高裁は、首尾一貫してこの大統領の権限を支持してきた。その最高裁の判決では、議会の指示がない場合でも、憲法が「合衆国の平和」を守り維持することを大統領に義務づけている。従って、大統領は国内の非常事態に対処するためには、軍事力を含めあらゆる手段を行使してよい。

国土防衛のための責任がどのようなものであれ、大統領はその任務を、全ての軍事的活動が文民の命令による効果的なシビリアンコントロールの下にある国防総省に委任することができる。（中略）最高裁が強調するように、憲法は戦時でも平時でも同様に尊重されるものであり、シビリアンによる政府の維持は他の全てに優先する。憲法で保障されている市民の権利を侵害するような大統領による権限の行使は、真に差し迫った状況だけに限定さ

---

<sup>67</sup> ワシントンポスト紙のコラムニスト、デビッド・ブローダーは、自身が小学生の時の真珠湾攻撃後まもなく、軍需物資調達のための活動に動員された経験と、現在のアメリカのテロ後の不況の影に怯えながらも戦時態勢とは言い難い現状を比較して、その根本的な違いを指摘している。David S. Broder “It wasn't Pearl Harbor II” The Washington Post December 5, 2001

れるものであり、かつ一時的な措置で、事後に司法の審査があることが条件となる<sup>68</sup>。（翻訳は著者による）

上記のような国家の安全と個人の自由に向かい合う基本的なスタンスは、アメリカ史上の様々な事件を通じて、その議論の枠組みが作られてきている。理解すべき重要な点は、あくまでも現実に対応するための法的な枠組みの形成であり、これらの蓄積が、法解釈や執行基準の固定化に繋がってはいないという事実である。国際環境、社会、生活、および政治の変化などにあわせて、法の適用のありかたを建設的に考えていくという態度が、統治側にも市民側にも共有されているように思われる。

## 2. アメリカにおける非常事態法と個人の自由、権利保護の歴史

実際のところ、合衆国憲法には非常事態の規定はほとんどない。憲法 1 条第 9 節第 2 項に、「人身保護令状（writ of habeas corpus）の特権は、反乱、侵略に際し、公共の安全上必要とされる場合を除いては、停止されてはいけない」という規定があるくらいである。人身保護令状の特権というのは、個人が政府に対して拘束する理由の説明を要求できる権利で、容疑者に対して法の手続きを保障するものである。

その理由は法文化の伝統による要素が大きい。一般にフランス、ドイツなどの大陸法体系では憲法の中に緊急命令、戒厳等の規定を有するのに対し、一般に英米法体系では憲法に非常事態規定が置かれず非常事態には行政府が必要措置を行い、事後に免責法あるいは裁判所により適否が判断される<sup>69</sup>。

アメリカの歴史を振り返ると、国家の非常事態に際し、大統領が非常事態を宣言することで国家的な危機に対処してきており、そのような判例の積み重ねが、前項で紹介したような法適用の考え方の枠組みを提供している。従って、アメリカにおける非常事態における現在の法適用の考え方を理解するためにも、過去の議論を振り返る必要がある。

### <外国人・反政府活動取締法>

アメリカ建国後、間もない 1798 年に、議会はフランス革命の影響が合衆国に及びのを恐れて、外国人・反政府活動取締法（Alien and Sedition Act）を成立させた<sup>70</sup>。この法律は、大統領が公共の安全に対して危険人物と判断するすべての外国人をアメリカから放逐できる権限を与えたものである。しかもこの法律は、大統領、議会、政府に対する「有害な」批判を犯罪とみなすことができ、数人の新聞記者が罰金や懲役の刑に処せられた<sup>71</sup>。これらの処分は全て、トマス・ジェファークソンが大統領になって赦免され、議会が賠償を行った。

### <メリーマン事件ーリンカーン大統領の強い権限>

<sup>68</sup> Paul Schott Stevens U.S. Armed Forces and Homeland Defense: The Legal Framework Center for Strategic & International Studies October 2001. p 3.

<sup>69</sup> 防衛法学会 「平和・安全保障と法」内外出版 1996 年 191 頁

<sup>70</sup> 田中英夫編 「英米法辞典」東京大学出版会 1991 年 40 頁

<sup>71</sup> Adriel Bettelheim and Elizabeth A. Palmer “Balancing Liberty and Security” CQ Weekly September 22, 2001 p.2110 防衛法学会 前掲書 202 頁

南北戦争中のリンカーン大統領は、史上最も強い大統領の力を行使した大統領の一人と言われている。その一つに、憲法上伝統的には議会にその力があるとされてきた人身保護令状の特権を停止する措置があげられる。1862 年 9 月に、フィラデルフィア・ワシントン区域に戒厳令を布告し、軍事裁判所を設け、人身保護令状を停止し、軍が逮捕した南軍支持の士官メリーマンを逮捕した。議会はこの大統領令を後に批准したが、最高裁は、この大統領令を違憲として、メリーマンの釈放を命令した<sup>72</sup>。

### <ミリガン事件>

同じく南北戦争中の 1864 年、軍人ではないインディアナ州民のミリガンが、インディアナの北軍司令官ホビー将軍に逮捕され、軍事裁判により、政府反逆の罪で有罪を宣告され死刑の判決を受けた。巡回区裁判所<sup>73</sup>は最高裁にこのケースを移送した。ミリガンは軍事裁判には彼を裁く権限はないとして、巡回区裁判所に釈放を要請した。最高裁は「公共の安全が脅かされている非常事態においては、大統領は、便宜上、個人の人身保護令状の権利を一時停止することはできる。しかし、どのような権利が停止されるかを決定する権利は議会にある」として、有罪判決を破棄し、ミリガンを釈放した<sup>74</sup>。

### <第 2 次世界大戦中の日系人の強制退去>

フランクリン・ルーズベルト大統領は第 2 次世界大戦時に国家非常事態を宣言することで、日系米人、在留日本人の軍事区域とされた太平洋岸からの強制退去、外出禁止などを含む、同盟国への援助、戦時行政機構の設立などを行った<sup>75</sup>。この日系市民の太平洋岸からの強制退去措置が、憲法に定められた個人の自由を侵害したかどうかという違憲性は、日系アメリカ人コレマツ氏対連邦政府の裁判で争われた。最高裁の見解は以下のようなものであった。「特定の人種の市民権を奪うような法的制限は、疑われなくてはいいないが、しかしそれがすべて違憲であるとはいえない。コレマツ氏が、軍事区域から退去を命じられたのは、彼の反国家的態度や彼の人種によるものではなく、我々は日本と戦争状態にあり、軍事的な非常事態が必要な措置を要求しているからであり、議会がこの措置を支持している。」<sup>76</sup>そして最高裁は 6 対 3 で軍の措置を正当とした。（ちなみに 1988 年には議会の立法措置により、アメリカ政府は過去の日系アメリカ人の強制退去措置に対し、正式な謝罪とともに 6 万人の生存者へ一人 2 万ドルの謝罪金を支払っている。）

### <国家非常事態法>

ベトナム戦争後の 1976 年には、大統領の非常事態権限を制限する目的で議会が国家非常事態法を定めた。これは、ベトナム戦争において大統領府のベトナムへの軍事介入に議会が歯止めをかけられなかった反省があり、しかも大統領が違法な盗聴工作に関与したとされるウォーターゲート事件を受けて、議会は自らの権限を拡大し、大統領権限へのチェック機能を強める一連の法律を成立させ

<sup>72</sup> *ibid.* Stephen Dycus et al. National Security Law Little, Brown and Company 1987 pp.549-556

<sup>73</sup> アメリカの裁判所の呼称は州によって異なるが、巡回区裁判所(Circuit Court)という名前はイギリスの司法制度に由来する名称で、実際に裁判所が巡回しているわけではない。ここでの巡回区裁判所とは、地方裁判所での結果に不服で控訴審を持ちこむ連邦控訴裁判所の巡回区裁判所を指す。

<sup>74</sup> 防衛法学会 前掲書 202 頁 Stephen Dycus et al. National Security Law Boston: Little, Brown and Company 1887 pp.549-556

<sup>75</sup> 防衛法学会 前掲書 203 頁

<sup>76</sup> Steven Dycus et al. *op.cit.* pp.562-568

る。例えば、1973 年には、議会が権限を持つ宣戦布告なしの大統領の武力行使の際には、議会の事後承認を必要とする戦争権限法を成立させている。

議会は戦争権限法の審議と並行して、非常事態法制全般の整理を行い、その時点まで有効であった過去の非常事態宣言（1933 年の大恐慌におけるルーズベルトの宣言、1950 年の朝鮮戦争におけるトルーマンの宣言等）を終結させ、さらに将来の大統領の非常事態権限の行使に関して議会からの制限を設けた<sup>77</sup>。国家非常事態は、連邦議会の上下院の共同決議または大統領の終了宣言により終了し、終了後は大統領は授權された権限は行使できないし、議会は 6 ヶ月ごとに事態を終了させるべきか否かについて審議しなければならない、というものである。しかも、大統領が非常事態が継続する旨を正式に定めて議会に送付しない場合も非常事態宣言は無効となる<sup>78</sup>。前出のスティーブンスの解釈によれば、議会は、この非常事態法により、大統領が国家の非常事態を宣言できるケースを制限する意図はなかった<sup>79</sup>。つまり、大統領の非常権限を拡大する意図もない代わりに、非常事態において行使される権限を、憲法上、大統領が固有の権限として持つものとして再確認したという要素は、重要な指摘であろう。

しかし、それと同時にその大統領の権限行使の条件が定められたことで、その行使には様々な制約ができたことも間違いない。上述の議会による大統領宣言の効力への制限に加えて、大統領は非常事態宣言の際には、大統領による命令文書は全て保管しなくてはならず、各政府行政機関も非常事態宣言による全ての規則と規制の記録の保管の義務が生じ、大統領は宣言に伴う損失の費用を含む全ての記録を議会に提出しなくてはならなくなった。

### 3. 反テロ法案をめぐる現在のアメリカの議論

9 月 11 日のテロの主犯とされるテロ組織アルカーイダに対する対テロキャンペーンとして、アフガニスタンにおける軍事行動を継続し、国内では犯人が不明の炭疽菌テロ対策を継続するアメリカでは、国家の安全と市民の自由への多大な難問が、進行中である。歴史を振り返っても、アメリカにおける最も大きな個人の自由の侵害は、国家の安全が脅かされた際に起こり、特に真珠湾攻撃後のアメリカにおける日本からの侵略の危機感が、前述の日系人の強制退去に繋がっている。今回のテロのように、直接アメリカの本土が攻撃され、民間人に大量の犠牲者がでたことは、史上かつてない出来事であり、危機による国家安全優先の議論がまず先行し、それに対して市民の自由擁護から批判がでてるのが現状である。

議会が可決した反テロ法案の中でも、特に下院で愛国法（US Patriot Act）上院で USA 法と呼ばれる法案は、テロ防止、犯人逮捕のために FBI（連邦捜査局）による電話とインターネットの盗聴基準を緩和する内容と、テロの容疑者を無期限に拘留できるという内容を含むものであった。この内容は盗聴により個人のプライバシーを侵害する可能性、および政府が恣意的に個人の自由を剥奪できる内容であるため、様々な批判にさらされた。しかし、FBI による全米へのテロ攻撃の警報が発動され、かつ手紙による炭疽菌テロが議会の襲撃犯人の見当が全くついていないという状況下、国家の安全

<sup>77</sup> 防衛法学会 前掲書 204 頁

<sup>78</sup> Paul Schott Stevens op.cit. p19

<sup>79</sup> ibid.

を優先する考え方により、5年の時限立法とし、かつテロの容疑者への無期限拘留は認めず、拘留期間は7日までとして、10月24日、下院357対66、25日には上院98対1と圧倒的多数で可決され、26日にブッシュ大統領が署名し、法律が発効した<sup>80</sup>。

この法案を国家の安全という立場からみると、テロの容疑者捜査のためにこれまでの非効率な法的手続きを整理するという狙いがあり、例えば、これまでは関係する裁判所の全てに捜査令状を申請しなくてはならなかったものが、一つの裁判所からの令状で、州の垣根を超えて全米で捜査できるようになるという効果がある。一方、個人の自由保護の立場からみると、政府の恣意的な判断で、個人の自由が奪われる可能性が大きく増大したことになる。

国家の安全保障を優先する現在の政府の考え方を代表して、ホワイトハウスの報道官、アリ・フライシャーは次のように語っている。「我々の国家建設と憲法起草の際に、戦争権限は基本的には行政府に置かれた。戦時には国民の目が行政府とその戦争遂行能力のための強さとスピードに集中することは、特に珍しいことではない。」<sup>81</sup>

市民の自由を保護することを重要視する立場は、民主党の下院議員ジョン・コンヤーズ Jr.の以下のような意見にみられる。「我々は世界中を覆うテロの暗い影をなくすために我々のすべての力を使わなければならない。しかし、今回のような恐ろしいテロ行為が外から我々を破壊できるように、（市民権の侵害により）我々を内側からも破壊するかもしれないことを肝に命じるべきだろう。」そして、コンヤーズ議員は、第二次世界大戦の日系アメリカ人の収容や1798年のエイリアン・セディション法などの過去の危機の際の政府による市民権の侵害が政府や議会の批判の機会を奪ってきたことを指摘して、現在のブッシュ政権の政策に警鐘を鳴らしている<sup>82</sup>。

またブッシュ大統領が11月13日に大統領令により、国際テロリストを特別軍事法廷で裁くという決定をしたことも、論議を呼んでいる。このような非公開の軍事法廷は第二次大戦時にルーズベルト大統領が、米国内で破壊活動をしたナチス党员8名中、6名を死刑に処して以来のことである。この決定に対する危惧の中でも、特に戦時体制以後に、司法による再審査が確保されているかが、一つの争点となっている。ブッシュ大統領の法律顧問アルベルト・ゴンザレスによれば、大統領令で設置された米国内の軍事委員会により逮捕、拘束、裁判を受けた容疑者も連邦裁判所の人身保護令のプロセスにより、その違法性に異議を差し挟むことができるとしている<sup>83</sup>。しかし、懐疑派のニューヨークタイムズ紙のコラムニスト、アンソニー・ルイスによれば、大統領令は、容疑者は個人のための救済策を求める特権は与えられないとしていることを指摘し、司法の再審査の確保どころの問題ではないとしている<sup>84</sup>。

## まとめ

アメリカにおける国家の安全保障と個人の自由の保護について、歴史的な議論の経緯から現在の議論までの、大雑把な流れを紹介した。特に国家の安全保障上の危機に対し、様々な議論はありながらも、その時点での安全保障上の現実的な対処を優先させつつ、過度の自由の侵害に常にチェック機能が働き、司法による再審査という重要な安全弁を確保する、というのがアメリカの伝統的な

<sup>80</sup> The New York Times, October 13, 2001

<sup>81</sup> The Washington Post, November 20, 2001

<sup>82</sup> The New York Times, October 13, 2001

<sup>83</sup> Alberto R. Gonzales "Martial Justice, Full and Fair" The New York Times, November 31, 2001

<sup>84</sup> Anthony Lewis "Dust in Our Eyes" The New York Times, December 4, 2001

対処の方法である。もちろん、歴史上、その都度新しい問題が発生してきたわけだが、アメリカの強みはそのような機能性自体が、社会の伝統となっていることである。

もちろん、現在アメリカが経験している未曾有の危機が、アメリカの個人の自由保護を損ない、アメリカの伝統を蝕んでいくという可能性もないとはいえない。しかし、特筆すべきことは、これまでの歴史の遺産もあり、アメリカ人は自国の安全保障機能と個人の自由保護に対し、依然として大きな信頼をおいていることである。例えば、11月27日に行われたワシントンポスト/ABC 共同世論調査では、対テロ戦争の開始以来、政府は個人の権利を十分に守っていると思うか、という質問に対し、一般のアメリカ人への保護には、81%がイエスと答え、アラブ系およびイスラム教徒のアメリカ人の保護に対しても73%がイエスと答えている。<sup>85</sup>このような信頼感というのは、現在の政府への支持というだけでなく、むしろ、これまでのアメリカ社会が積み上げてきた議論と成果の蓄積にあるように思われる。それだけに、このような歴史的蓄積が少なく、かつ、体系的な非常事態法制を持たない日本にとっては、その法整備が急がれるとともに、市民の自由を維持するための、社会の機能の充実を真剣に考えていかななくてはならないだろう。

---

<sup>85</sup> The Washington Post, November 29, 2001

## IX. 米国の難民政策とその変化

遠藤十亜希（ニューヨーク州立大学ブルックリン・カレッジ 講師）

### 【要約】

旧大陸での宗教弾圧を逃れたピルグリムなどの「難民」により建国され、以後「難民受入大国」の歴史を築いた米国が昨年の同時多発テロ事件を機に難民政策の本質、機能を大きく変更しようとしている。

「米国の国防は国境の防衛から始まる。」ブッシュ政権は国際テロリズムと闘うべく国境警備・入国管理を本土防衛の最前線に置いた。移民局は他の省庁と連携して入国者に対する取り締まりを強化した。難民計画も規制強化の対象となり、母国での迫害という特殊な状況から逃避してきた弱者を「受け入れる」はずがテロ排除機関となってしまった。

事件直後、国外で待機している認定済み難民の入国が一時停止され、現在も約2万人が海外の難民キャンプで足止め状態だ。さらに、厳しい難民審査をクリアしたはずの「待機組」に再度の審査が課せられた。また、移民局全体の予算が大幅拡大する一方で難民計画は依然予算・審査官不足で、計画全体の今後の運営に遅れが出るのは避けられない。米軍爆撃の「付带的損害」であるアフガン難民に関しても、ベトナム難民のような特別救済措置（集団移住）は出なさそうだ。結果として、本年度の難民受け入れは目標枠の7万人を大きく下回ることが予想される。

難民取扱い制度にしても、長期間の拘束や囚人的扱いの非合憲性や移民裁判の専断性が問題視され改正・改善が求められてきたのが、9月の事件で改革の気運は吹き飛ばされてしまった。

テロリストが難民法を乱用するとの心配もある。しかし、過去数度の改革を経た現在の審査規則では難民制度を悪用するのは困難だし、過去の一例で難民全員を潜在的テロと「仮想敵視」するのは拙速だ。

冷戦時代には反共キャンペーンに政治利用されつつも毎年数十万人単位で世界各地の難民を受け入れてきた難民計画。数多くの難民支援団体・制度を誕生させてきた米国社会。「難民受入大国」の伝統の継承と難民へのコミットメントが今試されている。

最後に、国境警備・難民対策はカナダとの外交問題にも発展した。事件以後、北の隣国の国境警備の甘さや「リベラルな」難民政策が国際テロを温存させているとの米国の不安が一気に高まった。

「米加両国はテロに対し共闘するか共倒れするかだ」と、国境警備・管理で足並みを揃えるよう要求、難民計画でも規制強化を迫った。しかし、カナダの主権を軽視するような言動がカナダ側の反発を買い、難民問題でも、人道主義を国の道徳的義務として独自の難民外交を展開してきた同国は世界に誇るべきスタンダードを米国レベルに「下方修正」することに納得しない。対テロ防衛での二国間協力か難民外交の独自性か、両国間で今後も緊張したかけひきが展開されそうだ。

### はじめに

昨年の同時多発テロ事件は「人の流れ」に関する米国の政策を180度転換させた。1990年代を通して資本市場のグローバル化に伴い、また空前の国内経済ブームとNAFTA体制に支えられ、米国内外への人の動きや移民に対する規制緩和が進んだ。それが2001年9月11日を境に、「経済」や「文化」

ではなく国家安全保障、テロ撲滅の「政治」目的が移民政策における絶対的価値観となってしまう、それまでの自由化の動きは大きく後退した。「自由と正義を守る戦い」という錦の御旗を掲げ、大統領府の権限を拡大したブッシュ政権は、難民政策においても規制取り締まり強化を行い同政策に様々な変更、「犠牲」を強いている。

本稿では、まず第二次大戦後の難民政策の歴史的に振り返り、政策が当初の人道的理想とは乖離して難民にとっては「狭き門」となりつつあるかを説明する。次に、米国政府が9月11日以後、対テロ本土防衛を諸政策の主軸と再定義したことで難民政策・計画が国防戦略に統合され、どのような質的・機能的変更がもたらされたかについて検証する。最後に、難民をめぐる米加関係にどのような外交問題が生じているかも論じたい。

## 1. 第二次世界大戦後の米国の難民政策

アメリカ合衆国の歴史は旧大陸での宗教弾圧を逃れたピルグリムなどの「難民」から始まり、難民の受入れ保護は国家社会形成の中心的政策となってきた。第二次世界大戦後の難民保護政策は「1951年難民の地位に関するジュネーブ国連会議」と1967年議定書に準じ策定された難民法と亡命法から成立する。国際法で定義するところの「人種、宗教、国籍、特定の社会グループに属する、または政治的立場を理由に迫害されたという根拠が十分にある恐れのために母国に戻れない、または、戻ろうとしない人」が生命の危険にさらされる本国へ送還されないよう保護し（「Nonrefoulment」の原則）、また、すでに米国に移住した難民の家族の呼び寄せを支援する。1951年から現在まで米国が受け入れた難民は500万人にのぼった。

しかし、実際の難民政策は冷戦時代の反共キャンペーンの一翼を担った政治的道具として利用されることが多かったため様々な矛盾を内包していた。その最たる矛盾が、出身国によって難民の間に特別待遇を受ける者とそうでない者の差別化が生じた点だ。その恩恵を受けたのはベトナム、キューバ、旧ソ連からの難民（ソ連の場合は大半がユダヤ系）だった。共産主義や米国の反共戦争を逃れて海外に避難したこれらの人々は、米国内ですでに地位を確立した同胞のロビー活動に支援され、通常の煩雑かつ困難な難民審査を回避してほぼ「自動的に」難民認定を得てきた<sup>86</sup>。

一方、出身国による選別的処遇の犠牲者となったのは、ハイチ、パレスチナ、中米等からの難民だった。前者と異なり経済的、政治的な影響力がない（つまり米国政府にとって経済的、政治的利益の少ない）彼らは、自国が軍事独裁政権に蹂躪されたり内戦状態にあったりするにも関わらず、母国での迫害が十分証明できないとして難民認定を受けられず国外追放措置の憂き目に遭ってきた。国際難民条約における Nonrefoulment の理念や人道的平等は彼らに関しては徹底されなかったのだ。

現行法では、受け入れ難民数および難民計画予算は会計年度ごとに大統領と議会との話し合いで年次枠が決定される。1980年代には20万人に達していた年間受入れ枠も冷戦の終わりと共に縮小され、昨年は8万人であった。また、実際の難民申請件数も1992年の115,330人から1996年には74,491人（最終認定数18,556人）に激減した<sup>87</sup>。いわゆるグローバル化の波にのって押し寄せた観光客、留学生、移民の数の急増とは対照的である。この「実績」は世界規模での難民人口が1,300万人（1999年現在）と上昇の一途を辿っているのとは反比例しており、難民に対しては門戸を狭める米国

<sup>86</sup> 米国のキューバ難民政策に関しては、Larry Nackerud, Alyson Springer, Christopher Larrison, Alicia Issac, “The End of the Cuban Contradiction in U.S. Refugee Policy” in *International Migration Review*, vol.33, spring 1999 参照。

<sup>87</sup> Michele R. Pistone, “New Asylum Laws: Undermining an American Ideal”, Cato Policy Analysis No. 299, March 24, 1998.

の現状を示唆していよう<sup>88</sup>。

「難民」が米国で難民資格申請をする際、国内に入国してから難民申請するケースと、第三国の米国移民局出向機関に申請するケースがある。どちらの場合にせよ、申請と同時に難民は移民局管轄の留置所に拘留され資格審査を待つことになる。「人種、宗教、国籍、特定の社会グループに属する、または政治的立場を理由に迫害されたという根拠十分な恐れ」の証明を求められる訳だ。しかし、着の身着のままで脱出してきた難民にとって、迫害を証明するための文書、言葉の問題、代理弁護士の用意等、難関は数多い。米国入国から審査決定までの所要日数は最短で2ヶ月、長い場合で数年におよぶ。すべては「a matter of luck（運次第）」だという<sup>89</sup>。審査結果が「非認可」であった場合、移民法廷さらに移民控訴委員会（the Board of Immigration Appeals）に控訴する道が残されるが、さらに数年を要することになる。

1995 年改正以前の難民法では、難民申請した者は米国内の仮居住権および仮労働許可書が即時付与されていた。しかしこの法律を悪用する者が出だし、特に 1993 年の世界貿易センタービル爆破犯の一人が「難民申請者」として合法的に米国内に居住する中東系外国人だったため、移民局は同法を改正し仮労働許可書の即時交付を撤廃した。さらに 1996 年改正法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996）は亡命希望者に対して 1 年以内に難民申請を行う義務を課す一方、政府が難民申請者の国外追放手順を簡素化した。両改正とも、制度を悪用する「ニセ難民」を減らし審査コストの削減をねらったものだと政府は説明するが、難民にとっては厳しい内容の法改正である<sup>90</sup>。

## 2. 9 月 11 日以降の難民政策・計画の変更

本土攻撃という「パールハーバー以来のショック」間もないブッシュ政権は国際テロリズムとの全面戦争にそなえ大統領府の権限を大幅に拡大し、国境警備・入国管理を本土防衛の最前線に置いた<sup>91</sup>。Homeland Security Office の設置、「愛国法」の成立など一連の制度改革が進む中、難民政策・計画も国防の砦の一角に組み込まれ、政策の意義、本質、機能が大きく変化した。

「米国の国防は国境の防衛から始まる」というタンクレド下院議員の言葉どおり、入国者管理はテロ再発防止対策の最重要課題となった。同時多発テロ容疑者の多くが正式な入国ビザを取得し米国を自由に出入りしていた事実は当局を慌てさせ、現行の入国管理体制の欠陥の早急な改善が叫ばれた。移民局は危険人物の入国阻止という観点から観光客、ビジネス、移民、留学生とあらゆる範疇の入国者に対する厳しい取り締まりを国境・港湾・空港の各拠点で徹底させている。国外で待機している認定済み難民の入国を一時停止する（以下に述べる）など、難民に対する取り締まりも必然的に強化された。母国での迫害という特殊な状況から逃避してきた弱者を「受け入れる」はずの難民計画がテロ排除機関に転じた。

難民受入れ基準強化の根拠として、テロリストが難民法を利用して国内に侵入する可能性を指摘

<sup>88</sup> 国連難民高等弁務官事務所によれば、国境を越えた難民は 1999 年時点で約 1,200 万人だが、約 350 万人のパレスチナ難民は含まれていない。さらに、故郷を追われ国内をさまよう「国内難民」は 700 万人程度存在するという。

<sup>89</sup> Asylum Research の Flavio Alves 氏とのインタビューで。（2002 年 2 月）

<sup>90</sup> Pistone, *ibid.* 参照。

<sup>91</sup> 本土防衛戦略における国境警備・入国者管理に関しては、Statement of James W. Ziglar, Commissioner, Immigration and Naturalization Service Before the Senate Appropriations Subcommittee on Treasury and General Government Regarding Northern Border Security, 10/3/2001 を参照。

する意見もある。難民選定作業は難しく時間がかかるからこの際一括して締め出そうというロジックだ。しかし、前述のとおり過去数度の改革を経て基準・手続きともに規制強化された現在の審査規則ではテロリストが難民制度を悪用するのは容易でない。過去に難民法の一部乱用があったからといって難民全員を潜在的テロリストとして「仮想敵視」する発想はあまりに拙速だ。冷戦時代には反共キャンペーンの道具として政治的に利用されつつも毎年数十万人単位で世界各地の難民を受け入れてきた難民政策。数多くの難民支援団体・制度を確立させてきた米国社会。「難民受入れ大国の伝統」と歴史的功績が後退してしまうのは遺憾である。

事件直後の混乱の中、政府は海外からの難民の受け入れ作業を一時停止した。その結果、すでに難民認定を受けている 22,000 人が海外の難民キャンプや留置所で足止めをうけることになった。メキシコ国境のティファナにあるメキシコ海軍基地内の場合、キリスト系イラク人、アルバニア人、そしてアフリカからの難民 130 人が米国入国予定日も知らされないまま囚人同然の環境下に置かれた<sup>92</sup>。さらに、この「待機組」の中にテロリストの潜伏を疑う米国政府はすでに厳しい難民審査をクリアしたはずの彼らに対し資格再審査を行うことを決定した。しかし、海外の移民局スタッフは事件後本国に一時帰還しているため、現地は人手不足状態にあり再審査にも遅れがでるのは避けられない。事件発生直後から混乱が収拾するまで限定的に難民や移民の入国を規制するのはやむをえないとしても、計画停止期間の長期化は難民の健康や安全を害する恐れがあり計画の早急な再開が求められる。

受入れ難民の「バックログ」の累積や審査官不足により、新規の難民申請者の審査・受入れにも支障が出ている。現在、海外で難民審査を行っている移民局事務所はウィーン、ハバナ、イスラマバードの3ヶ所のみである。世界各地から戦禍を逃れて米国へ亡命してくる多くの難民申請件数を処理するには人員、設備共に絶対的に不足している。移民裁判所でも裁判官の数が3人から1人（法廷あたり）に減らされ、プロセスの更なる長期化を懸念させる。また、来年度の移民局予算は全体で 63 億ドルと前年比 23%も増加したが、これは主に国境警備の強化や入国管理システムのハイテク化等に充てられ、難民計画は相変わらずの人手不足・資金不足である。米軍による爆撃の「付帯的損害」であるアフガン難民に関しても、ベトナム難民の時のような特別救済措置（集団移住）は与えられそうにない。

結果として、本年度の難民受入れは7万人の枠を大きく下回ることが予想される。移民局ジグラー局長はできるだけ多くの難民を受け入れるよう「善意的努力」をすると上院の公聴会で証言しているが、これまで以上に受入れ数が減少するのは避けられまい<sup>93</sup>。

さらに悲観的なシナリオは難民枠自体が一層削減されることだ。難民枠はレーガン政権時代をピークに減少の一途をたどっている。2002 年度の移民枠も前年より1万人分削減された。難民受入れはその年毎のニーズに応じて「フレキシブルに」枠設定が行われるため（受入れを凍結することも可）、外国人入国を厳しくしている全体傾向の中で政府が難民枠をさらに縮小してくることも十分考えうる。

難民に対する米国当局の不公正な処遇はこれまでも法律家や人権保護団体の批判の対象となってきた。不特定長期間におよぶ拘束、拘置所での囚人並の扱いが権利章典に接触し非合憲であるとし

<sup>92</sup> Joel Millman, "Why a Christian Iraqi Yearning for Detroit Landed in Mexican Jail", Wall Street Journal, 11/29/2001.

<sup>93</sup> Statement of James W. Ziglar, Commissioner, Immigration and naturalization Service before the House Committee on Government Reform, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources. Regarding Federal Law Enforcement: Long Term Implications of Homeland Security Needs, 12/5/2001.

てその改正・改善が訴えられていた<sup>94</sup>。ブッシュ大統領も以前は難民制度の改革には賛成していたという。しかし、9月11日事件は改革の気運を一気に吹き飛ばしてしまった。逆に、難民を取り巻く法環境はこれまで以上に厳しいものになっている。難民審査の長期化で難民申請者の拘束期間もこれまで以上に長期化しているし、とかく審判の専断性がしばしば問題になる裁判所でも難民に対して懐疑的ムードが広がりつつあるという<sup>95</sup>。移民法廷の裁判官には元移民局出身者が多いこともあり、判決への政治的影響（例えば法でなく政府の見解に準じるなど）が大きくなると予想される。

移民法廷が秘密性を帯びてきているのも懸念すべき点だ。現在、移民法違反の罪で同時多発テロ関係者300人以上が拘置されているが、アッシュクロフト司法長官はこれらの容疑者および他の「危険人物」に対する裁判を非公開式にすると自己裁定した。この決定を受けて難民法廷においてもメディアを締め出すケースも出てきており、「閉ざされた法廷」が声なき力なき難民を秘密裏に処理してしまう危険が高まっている。これは、市民社会に対する司法の公開性やアカウンタビリティにもおよぶ重要な問題である。

### 3. 国境警備・難民をめぐる米加関係

ブッシュ政権がすすめる国際テロリズムとの闘いは、国境警備・難民対策をめぐる北の隣国カナダとの外交関係にも影響を及ぼした。従来米国の国境警備といえばメキシコや中米からの不法入国者や麻薬の取り締まりであり、国境警備のための予算、人員は「南」に集中されてきた。カナダとの国境はNAFTAにより盛んになった貿易・投資の経済ブームに湧き人・モノが自由に往来していた。しかし9月11日をきっかけに米国は北の国境の警備体制の抜本的見直しをした。国境警備目的の来年度予算を大幅拡大し（110億ドル）、自国の監視体制を強化する一方で、カナダ政府の比較的「リラックスした」国境警備のあり方や「リベラルな」難民政策への変更を要求してきた<sup>96</sup>。カナダの難民政策が同国をアルカイダ、ハマス等の国際テロの「避難所」にしており、同国の出入国管理の甘さがテロリストの米国侵入を容易にしていると懸念したからだ。特に、2000年にロサンゼルス国際空港爆破を計画して逮捕されたアルジェリア人がカナダへの亡命者であった事実は米国政府の懸念を確信的にした<sup>97</sup>。

アッシュクロフト司法長官は「米加両国はテロに対し共闘するか共倒れするか」と、国境警備や移民規制の分野での両国の基準不均衡を是正するようカナダ政府に迫った<sup>98</sup>。昨年12月に発表された「より安全で賢明な国境を目指す」共同計画では国境警備協力体制の強化、入国外国人に関する情報のシェアリング、ビザ発給ルールの均質化が目指された。1日あたり13億ドル規模にもおよぶ対米貿易を損なうことなくテロ撲滅で国際協力をしたいカナダ政府は、難民認定基準の厳格化や国外追放手続きの簡素化など難民政策でも米国と足並みをそろえることを約束した。

人類に対するテロリズムの撲滅という点では合意する両国だが、カナダの主権を軽視するような

<sup>94</sup> 非米国人も米国内に滞在する限りにおいてその人権の一部が米国憲法で保護される。

<sup>95</sup> 例えば、移民裁判所において当局側弁護人が9月11日事件を引き合いに出すなどして申立て人（難民）に不利な状況を作り出している。Lisa Getter, "Response to Terror", Los Angeles Times, 紙 2001 年 12 月 31 日付け

<sup>96</sup> 1995 年の米国での難民認定率は約 20%、カナダの場合 70% 以上であった。"the State of the World's Refugees", <http://www.unhcr.ch/refworld/pub/state/97/ch5.htm>.

<sup>97</sup> 州内の人口を増やすことで自州の政治的・経済的存在を高めようとするケベック州はアルジェリアを中心にフランス語系移民を積極的に受け入れてきた。

<sup>98</sup> Jonathan Peterson, "Response to Terror", Los Angeles Times 紙, 2001 年 12 月 4 日付け

軍事的行動やカナダの難民政策批判を行う米国の強引さはカナダ側の反発を買った。上述の共同計画に先立ち、米国司法省は国家警備隊 400 師団および情報員を突然カナダ国境に派遣しカナダを一時緊張させた。同国が国際テロの温床になっているとの批判に対しても根拠のない濡れ衣だと不快感を隠さない。

難民問題においても、人道主義を国の道徳的義務として独自の難民外交を展開してきたカナダは、世界に誇るべきスタンダードを外圧により米国レベルに「下方修正」することに納得しない。制度面でも難民に労働許可や福祉、保険を即時給付する「思いやりのある待遇」から米国式処罰的待遇（亡命希望者を即時拘置所に拘置する等）への 180 度転換は人権擁護団体を中心に反対が強い<sup>99</sup>。難民にとっても、「カナダオプション」を失うことで亡命はますます狭き門となり大きな痛手だ<sup>100</sup>。対テロ地域防衛での二国間協力か難民問題での外交の独自性か、両国間は今後も緊張した外交かけひきが展開されそうである。

## おわりに

政権発足以来外交・国際政治の場では（孤立主義とも思えるほどの）一国主義的思想を露にしてきたブッシュ政権だが、ポスト 9 月 11 日の一連の政策行動においても国益至上主義を貫いている。国内的には国境の壁を厚くし外国人の入国を厳しく管理し、「不穏分子」のあぶり出し、国内の「浄化」に躍起になっている。対外的にも、アフガニスタン爆撃、国際テロ組織壊滅の軍事活動では他国に国際協力を求め自らも主導力を発揮するが、アフガン爆撃の「付带的損害」である難民の救済保護やアフガニスタン社会復興計画では徹底して脇役に回っている。（それどころか、アフガン難民の主要受入れ国のイランを「悪の枢軸」と決めつけ同国との関係を冷却化してもいる。）

とはいえ、米国は本稿でも述べたとおり「難民受入れ大国」を自負する国である。母国ですでに迫害された難民が米国政府により人権侵害や国外追放で二重に「罰せられ」ることがあってはならない。また、ブッシュ政権の対テロ戦時体制で大きく後退してしまった難民政策に対する議論、モニタリングが市民社会を中心に今後十分加えられるべきである。「難民受入れ大国」の伝統の継承と難民へのコミットメントが今試されているのだ。

<sup>99</sup> 国連高等難民弁務官事務所代表も最近のカナダ訪問の際、「文明は常に（理想に向けて）上向きに発展すべきであって下方に向かうべきではない。カナダもその優れた（難民受け入れ）レベルを米国に合わせる必要はない」とカナダがその人道的政治伝統を貫くべきだと強調した。Allan Thompson, “refugee Policy Praised”, Toronto Star 紙, 2002 年 2 月 6 日付け

<sup>100</sup> 従来、米国で難民申請を却下された者は次の選択としてカナダで再度難民申請するケースが多い。

# X. 「助成」と「規制」:大学の研究活動をめぐる 米国連邦政策

Yang 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)

## 【要約】

米国連邦政府は第二次大戦後、財政支援を通じて大学における研究活動を積極的に支えてきた。しかし、技術開発に学術研究の果たす役割が重要視され、大学への公的助成が増大するに伴って、その資金運用をめぐって細かいルールが課されるようになる。研究大学を対象になされてきた戦後米国の連邦助成は、その研究資金運用をめぐる厳しいルール作りと表裏一体で実施された二重の政策であり、これらの規制は、アメリカの大学における研究活動の在り方に大きく影響してきた。

アメリカでは、大学や研究機関が担う活動の成果は国益をもたらすという認識に基づいて、研究活動をめぐって生じるコストの負担を助成者(政府や財団)と遂行者(大学や研究機関)の間で分け合う「コスト・シェアリング」のメカニズムが確立している。従って大学は、間接費(高熱・建物維持費などのオーバーヘッド)のうち研究活動に関連する経費を割り出して申請し、政府に部分負担してもらう。その間接費の政府負担項目などを定めた行政管理予算局(OMB)の回覧『A-21』は、大学研究に関する連邦政策の柱といえよう。その他、連邦助成金の管理・運営事務に関する細かいルールを具体的に定めた『A-110』や、連邦助成金をめぐる政府会計監査の諸基準を定めた『A-133』などのOMB回覧も、大学における研究活動の枠組みづくりに影響してきた。加えて国立医療研究所や全米科学財団などの各政府機関は、それぞれに研究助成金の申請や運用に関する規制を定めており、大学側は助成を受けるに当たってこれらのルールに細かく対応していかなければならない。

連邦政府(及び州政府・民間機関)から課される規制はそのまま学内施策に反映され、研究活動の管理体制の一部に組み込まれていく。米国の大学では、研究活動の質が高いだけでなくそれを効率的に管理・運営する支援システム(リサーチ・アドミニストレーション)が発達しているが、その背景には、助成機関による種々の規制があるのだ。違反が指摘されると各種のペナルティーが課されるだけでなく、一流研究機関としての社会的prestigeを傷付け、将来的な助成・寄付金の収集活動に影響を及ぼし、大学財政を長期的に圧迫することになりかねない。従って大学側は、研究の管理運営を専門に担当する部署の充実やスタッフの育成に力をいれ、研究者による違反を未然に防ぐべく処々の対策を講じている。

助成をめぐる連邦政府の規制は年々増大しており、それに伴って様々な問題が指摘されている。ペナルティーの対象となる恐れから、連邦助成を受けている大学はいずれも違反防止策の拡充に走り、コンプライエンス部を肥大させる傾向にある。その結果、本来研究活動を支援すべきリソースが守備体制にとられてしまう後ろ向きの傾向が生まれつつある。大学内でも、政府の規制が順守されているかをモニターする中央オフィスと、規制を嫌う研究の場により近い学部オフィスとの間に、研究活動の統制をめぐって軋轢が広がっている。また近年連邦政府は規制を増大させる一方で、研究活動にかかるコストの政府負担割合を削減しているが、助成が減速するなかで規制が拡大を続ける昨今の連邦高等教育政策は、大学の研究現場に大きくしわ寄せを産み出しており、政府と大学の研究開発をめぐる「パートナーシップ」はバランスを失いつつある。米国の技術開発の将来を担う政府と大学との関係は、まさに過渡期を迎えている。

## はじめに

第二次世界大戦後のアメリカにおいて、大学は研究の中心的担い手として同国の技術開発及び産業発展に大きな役割を果たしてきたが、その研究活動を膨大な資金調達により陰で支えてきたのは連邦政府であった<sup>101</sup>。一般に米国の高等教育政策に関しては、研究開発に投入する予算規模の大きさや複数の機関による資金配分体制という、助成機関としての側面が注目されがちである。しかし、戦後半世紀の間にアメリカの研究大学を対象になされてきた連邦政府の積極的な財政支援は、その資金運用をめぐる厳しいルール作りと表裏一体で実施された二重の政策だった。本稿では、米国連邦政府の大学研究活動に関する施策を、規制の部分に焦点をあてて整理し、アメリカの高等教育政策が現在直面する問題点を考えてみる。

### 1. 大学研究の助成機関としての連邦政府

戦後、米国の高等教育政策を特徴づけてきたのは、大学における研究活動を資金面から積極的に支援する「助成機関」としての連邦政府の役割であったことは、これまでも様々な文献で論じられてきた。連邦政府は自らを大学のパートナーと位置づけ、巨額の研究費を投入して研究開発をめぐる官学連携体制の構築を進めてきた<sup>102</sup>。1940年には3100万ドルだった連邦研究予算は、1950・60年代に高まったソビエトの軍事技術への脅威を背景に拡大の一途をたどり、1979年には30億ドルと、まさに100倍も増加している(Rosenzweig 1982:16)。1980年代半ば以降は、予算の制約や冷戦の終結等を受けて縮小傾向にある国防関連の研究開発であるが、大学の研究活動に連邦政府が果たす役割は相変わらず大きく、1999年度の国内研究総予算の22.5%(総額753億ドル)を連邦政府が占め、このうちの52%が大学の研究活動に充てられている(NSF)。また、いかなる政府機関も研究費の配分を独占すべきではないという1954年の大統領行政命令をうけて(Gumport 1993)、米国政府による研究活動の助成は複数の機関が担ってきたことも特徴的である<sup>103</sup>。現在では、大統領府の科学技術政策局の下に、13の省

<sup>101</sup>連邦政府による学術研究への大規模な資金助成政策は、19世紀や20世紀初頭に農学・気象学・地質学・資源保全などの実学研究を援助した例を除いては、20世紀も半ばを過ぎてからの現象であり、それ以前は主に、個人資産家や慈善事業団体が大学研究の財政援助を担っていた(Geiger 1986; Gumport 1993; White 1975)。1870年代には科学者個人に出されていた個人や民間財団からの寄付は1930年代になるとその対象を高等教育機関へと移していくようになり、アメリカの大学が院教育を制度化し、研究機関として確立していく礎を提供していった(Gumport 1993)。1930年代の大恐慌時代に、国民の福祉や教育といったテーマが本格的に連邦政府の懸案となるが(White 1975)、科学分野の基礎研究および高等教育の発展に連邦政府が大きく役割を果たしはじめるのは、第二次世界大戦後のことであった。

<sup>102</sup>1957年のソビエト連邦によるスプートニク打ち上げの脅威を背景に、軍事関連研究推進の必要性を感じた米国連邦政府は、大学を対象とした研究支援を毎年増加。1958年からの10年間は研究機関にとっての「golden age」とまでいわれ、連邦政府の研究援助額は20億ドルから70億ドルまでの大幅な増加をみせた(Boucher 1992)。1960年代末から1970年代末までは実質成長は削減を見せたが、1980年代になると、強いアメリカを目指すレーガン政権のもと国防関連を中心に連邦政府の研究開発費は再び増加。1986年に全米の研究活動費は1300億ドル、うち基礎研究全体の半分は大学に配分された。1980年代半ば以降は政府の研究開発予算は縮小傾向にあり、1992年時のドル換算で、最高額を記録した1987年には701億ドルだった支出は1997年度には556億ドルとなっており、米国の研究開発費全体における政府の支出割合も1987年の46%から1997年には30%にまで大きく減少している。代わって近年、エイズ研究のヘルスケアや宇宙ステーション建設をめぐる航空宇宙関連に研究開発の重点は移っている。ことにヘルスケア分野の伸びが目覚ましく、現在アメリカの大学では生命科学分野の研究活動が主流を占める。1997年には、連邦政府が研究開発活動に支出した総額29400億ドルの分野別内訳は、生命科学(43%)・心理学(2%)・物理科学(14%)・環境科学(10%)・数学及びコンピュータ・サイエンス(6%)・工学(19%)・社会科学(2%)・その他の科学(3%)であった。機関別には、国防省関連予算が27%、最大の研究機関であるNIHを抱えた健康福祉省が予算全体の38%を占めている(NSF)。

<sup>103</sup>1940年代に、海軍研究所は3,000人の科学者と2,500人の大学院生が実施する1200の研究プロジェクトを助成すべく200の大学と契約(Wolfe)。これは、後に原子力エネルギー委員会やNASAなど、特定の目的をもつ政府機関が、

と 17 の庁・局<sup>104</sup>が個々に予算を抱え、研究開発計画の立案と実施を行っており、さらにこれらの省庁内でも行政は分野ごとに細分化され、傘下の様々な機関がそれぞれに研究開発予算をもつ複雑な構造となっている<sup>105</sup>。

## 2. 「助成」の裏にある「規制」

戦後半世紀の間にアメリカの研究大学を対象になされてきた連邦政府の積極的な財政支援であるが、技術開発に学術研究の果たす役割が重要視され、大学への助成が増大するに伴って、その資金運用をめぐって細かいルールが課されるようになっていった(Rosentweig 1982)。大学にとって政府は、大切なパトロンであると同時に厳しい規制官でもあった。日本の文部省にあたる米国教育省は、主に統計等の情報収集及び教育関連施策を司る機関として 1866 年に設立されたが、その後名称や形態の遍歴を経て、現在では高等教育施策作りに最小限の役割しか担っていない。代わりに、政策立案機能の大部分は大統領府（ホワイト・ハウス）に集中しており、ことにその一部である行政管理予算局（OMB）は、大統領府・14 の省庁・60 以上の独立行政機関からなる巨大な米国行政府全体の政策調整を行い、大統領の意思決定を伝達・実行させるためのカギを握る主要政策機関である。OMB はこれまでに、大学や非営利団体など政府の助成金を受け取る研究機関が、その資金を管理・運営する際に従うべきルールを「回覧(Circulars)」という形で細かく定めてきた。

OMB 回覧の中でも、研究費の政府払い戻しに関するコスト政策を定めた『A-21』<sup>106</sup>は、大学における研究活動の在り方に大きく影響してきた。アメリカでは、大学や研究機関が担う活動の成果は社会と国民に広く利益をもたらすという認識に基づいて、研究活動をめぐって生じるコストの負担を研究活動の助成者（政府や財団）と遂行者（大学や研究機関）の間で分け合う「コスト・シェアリング」のメカニズムが確立している。大学は、高熱費・建物維持費・図書費などに代表される間接費（オーバーヘッド）のうち、研究活動に関連する経費を割り出し、助成機関にその部分負担を申請する。大学にとって、研究にかかる莫大な費用のどの程度を政府に分担してもらえるかは、学内財政に大きく影響する重大時であるが、連邦政府が負担すべき間接費の具体的項目などを定めている『A-21』は、その意味で学術研究に関する連邦政策の柱であるといえる。その他、連邦助成金の管理・運営事務に関する細かいルールを定めた『A-110』や、連邦助成金をめぐる政府会計監査の諸基準を定めた『A-133』などの OMB 回覧も、アメリカの大学における研究活動の枠組み作りに大きく影響してきた。加えて国立医療研究所（NIH）や全米科学財団（NSF）などの各政府機関は、それぞれに研究助成金の申請や運用に関する規制を定めており、大学側は助成を受けるに当たってこれらのルールに細かく対応していかなければならない。

## 3. それでも大切な政府助成金

---

大学とおこなう委託研究の前駆となった (Gumport)。

<sup>104</sup> ここでは「commission」「agency」「cooperation」「administration」「foundation」「institutions」「authority」など様々な機関をまとめて「局」とした。

<sup>105</sup> こうした連邦政府の支援に加えて、州政府・地方自治体・民間団体などによる研究助成プログラムも数多く存在し、米国の大学研究をめぐる資金調達構造をいっそう複雑なものにしている。

<sup>106</sup> より具体的には、「allowable」「allocable」「reasonable」の三条件を満たす経費は、連邦政府が大学に払い戻すことができると設定している。

大学の研究活動を支える資金には、大きく分けて『助成金』と『寄付金』の二種類があり、連邦・州政府機関からの支援は全て『助成金』のカテゴリーに入る<sup>107</sup>。『助成金』には出資機関から様々な制約が課されるが、『寄付金』の場合は当然申請に要する諸手続きは不要であり、たとえ寄付者から「この分野の研究に役立てて欲しい」などの希望は出されても、研究内容への制約や活動報告義務は最小限におさえられる。アメリカの大学教授に「どのような形で研究資金を取りつけるのが理想的か」と質問すると「ギフト（寄付）！」という即答が返ってくるのはこのためだ。しかしながら、主要な研究大学の学内予算内訳をみると、連邦助成金とその多くを占めているのが現実であり、従って政府諸機関の課すルールには従わざるを得ないのが現状である<sup>108</sup>。また連邦政府から取りつける助成金は、研究者や研究機関にとって大切なステータスでもある。ことに国防省や NIH などの主要研究助成機関からの大規模な支援は「一流のリサーチをしている」という証しであり、事実、どの政府機関から年間にどれだけの助成を取りつけているかは、大学ランキングの重要なファクターとなっている（Hansen & Shisler 1992; Goldman & Williams 2000）。加えてここ十年ほど私企業や財団からの助成金額は目減りしており、大学にとって連邦政府からの研究支援はますます重要となっている（David & O'Hanlon 1992）。従って、申請に必要な書類手続きがどんなに煩雑であろうと、またその管理をめぐって様々な規制に縛られることになると、大学にとって連邦政府からの援助は不可欠なのである。

#### 4. 政府の規制が大学の研究に与える影響

戦後著しく増加した連邦政府の研究助成は、アメリカの大学における研究環境を大きく変化させた（Boucher 1992）。連邦政府（及び州政府・民間機関）から課される規制はそのまま学内施策に反映され、研究活動の管理体制の一部に組み込まれていく。米国の大学では、研究活動の質が高いだけでなくそれを効率的に管理・運営する支援システム（リサーチ・アドミニストレーション）が発達しているが<sup>109</sup>、それには、連邦政府等の助成機関から課される処々の規制に対応してゆかねばならない背景がある。連邦助成金をめぐるコスト政策の内容は概して判りにくく、さらに何度かの補足・改訂を経て複雑な例外条項なども盛り込まれており、研究費の管理運営を一層複雑なものにしている<sup>110</sup>。研究管理を専門とする支援スタッフは、複雑かつ変更の多い高等教育及び研究開発政策をきちんと理解し、それを効果的に学内施策に反映させ、研究の場で政府のルールが順守されているかをモニターし、大学の研究活動がより効果的に遂行されるように様々な角度から研究者をサポートしている。

政府の規制が具体的にどのように大学の研究環境に影響しているのか、もう少し具体的に見てみよう。研究の管理運営プロセスにおいて、助成金の申請から授与までの事務処理を「プレ・アワード」、授与された助成金の管理運営や報告などの諸手続きを「ポスト・アワード」とよんでいるが、連邦政

<sup>107</sup> 『助成金』には「グラント」とよばれる助成研究費と「委託研究費」の二種類があるが、大学の研究活動を支える資金の大多数はグラントである。

<sup>108</sup> 例えばスタンフォード大学の場合、200件を越えた1997-98年度の助成金プロジェクト(sponsored projects)は、総額で4億ドル、大学予算全体の約4割を占めていたが、その85%は連邦政府からの支援であった。ちなみに同年、企業や財団からの研究資金総額は5千万ドルとなっている。

<sup>109</sup> 米国の大学における研究活動の支援システムについては、拙稿「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」（東京財団 政策研究者海外ネットワーク『Policy Analysis Review II』2001年10月）を参照のこと。

<sup>110</sup> 例えば、通常は間接費として申請することになっている事務関連費用でも、連邦政府が定義する「大規模プロジェクト」に該当するケースでは直接経費として個々のプロジェクト予算に組み込んで申請することが出きる、という補足が出された。こういった例外条項が数多く存在することで、研究者及びその支援スタッフは特例の対象となる項目の定義等、細かいルールに精通している必要がある。

府から助成を受けるに当たっては、その両方において多大な時間と人的リソースが要される。プレ・アワードでは、研究者が助成申請をする際に、予算の各項目計算方法から申請書類の形式まで、助成機関が課すルールに従っているかどうか細かいチェックがなされる。連邦助成金の申請には実に様々な書類を添付する必要があるが、その書式の文字サイズがひとつ違っても審査対象からはずされるほど厳しいため、準備には細心の注意が必要である。ポスト・アワードでは、無事に授与が決定した資金を OMB 回覧などの政府規制に基づいて運営管理し、助成機関への活動報告が規則に従ってなされているかをチェックする「コンプライアンス機能」が重要となる。前述の通り、研究にかかる費用のうちどの程度を政府に負担してもらえるかは大学の財政に大きく影響する。この間接費の政府負担割合は毎年各大学と連邦政府との交渉によって決定されわけだが、大学側はその交渉のために、研究活動にかかった諸経費のうち『A-21』の定義に該当するコストをひとつひとつ抜き出して申請しなければならない。この煩雑なルールに対応すべく、各大学は GI コードと呼ばれる会計区分に従って、全ての経費を 200 近いカテゴリーに細かく分けて管理している。例えば連邦政府はアルコールに関する支出はいっさい認めていないため、研究活動の一環として食事会が催されると、請求書の中からアルコール類は全て抜き出し別のコードを付与して管理し、これら不認可のアイテムが間接費の計算に入り込まないように非常に気を使うわけである。

Rosenzweig (1982) が指摘する通り、税金である政府の研究助成金には国民に対するアカウンタビリティが伴うことが、研究支援に関して連邦規制が細かく課されてきた一要因となっている。連邦資金の監査活動は極めて厳しい。政府支援を受けている研究活動は全て、助成機関による監査に加えて、各大学に任命される監査責任機関、及び大学内に設置された監査部による厳重な審査の対象となる。これらの会計監査活動を通じて資金の運用に問題が指摘された場合、個々の研究者のみならず、その大学全体に非常に厳しいペナルティーが課される。配分された政府助成金の悪質な濫用には当然刑事責任が伴うが、申請プロセスにおいて提出書類の内容に虚偽があったとして 3 ヶ月の服役を申し渡された教官の例もある。違反者に対する金銭的なペナルティーも大きく、中には 100 万ドルもの追徴金が課されたケースもあるという。一度濫用が発覚すると、その大学は助成機関のブラックリストにのせられ、再度助成を申請する際に新たな規制の対象となる。加えて複数の政府監査員がキャンパス内に常在してさらに厳しいモニター活動をするることになり、大学側は対応のため学内監査部門へのリソース投入を強いられる。政府のルールに従わなかった場合のこうしたペナルティーは、大学に莫大なコストをもたらすだけでなく、一流研究機関としての社会的prestigeを傷付け、将来的な助成・寄付金の収集活動に影響を及ぼし、大学財政を長期的に圧迫することになりかねない。従って大学側は、研究の管理運営を専門に担当する部署の充実やスタッフの育成に力をいれ、研究者による違反を未然に防ぐべく処々の対策を講じている。中には、研究者が政府の諸規制をきちんと理解しルールに沿って研究活動を行うように、ファカルティーやスタッフを対象に研究の管理運営に関する種々のセミナーを催している大学もある。

## 5. アメリカの学術研究活動が直面する問題

大学への多大な助成を通じ、戦後アメリカにおける研究開発活動の牽引役となってきた連邦政府であるが、助成をめぐる規制は年々増大しており、それに伴って様々な問題が指摘されている。ペナルティーの対象となる恐れから、連邦助成を受けている大学はいずれも違反防止策の拡充に走り、コンプライアンス部を肥大させる傾向にあり、その結果、本来研究活動を支援すべきリソースが守備体制

にとられてしまう後ろ向きの傾向を産んでいる。大学内でも、政府の規制が順守されているかをモニターする中央オフィスと、規制を嫌う研究の場により近い学部オフィスとの間に、研究活動の統制をめぐって軋轢が広がっている。発達した研究の管理運営システムは、米国の学術研究レベルの高さを縁の下で支えてきた要因であるが、行き過ぎる管理体制は、下手をすると政府の規制がもたらす必要悪にもなりかねない。

また近年連邦政府は規制を増大させる一方で、研究活動にかかるコストの政府負担割合の削減策をとり続けている。OMB は『回覧 A-21』の補足として、1991 年以降、研究活動の管理運営費のうち大学が政府に負担要求できる割合を 26% までとする新たな上限を設定した。また NIH は、同機関の助成金から研究者やスタッフの給料として配分できる額に上限を定める方針を 1998 年に導入した。その結果、研究室ではアドミニストレーション・スタッフを雇う予算の削減を強いられ、ファカルティの負担が増大している。こうして、助成が減速するなかで規制が拡大を続ける昨今の連邦高等教育政策は、大学の研究現場に大きくしわ寄せを産み出しており、政府と大学の研究開発をめぐる「パートナーシップ」はバランスを失いつつある。米国の技術開発の将来を担う政府と大学の関係は、まさに過渡期を迎えている。

#### <参考文献>

Boucher, Rick. "The Changing Climate for Research," *Research Management Review*. Vol.6-1. Spring 1992.

Davis, Sharon K. & James I. O'Hanlon. "A Survey of Grant and Contract Activity in Colleges of Education," *Research Management Review*. Vol.6-1. Spring 1992.

Geiger, Roger L. *To Advance Knowledge: The Growth of American Research Universities, 1900-1940*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

Goldman, Charle A & T. Williams. *Paying for Univerity Research Facilities and Administration*. RAND 2000.

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

Hansen, Stephen L. & Clifford L. Shisler. "Research Administration Reconsidered." *Research Management Review*. Vol.6-2. Fall 1992.

Hardy, Robert D. "Cost Sharing - Past, Present - and Future?" *Research Management Review*. Vol.11-1. Spring/Summer 2000.

Knight, Douglas M., ed. *The Federal Government and Higher Education*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1960.

Kuehn, Thomas J. & Alan L. Porter. *Science, Technology, and National Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1981.

McCormack, James & Vincent A. Fulmer. "Federal Sponsorship of University Research." In Knight, Douglas M., ed. *The Federal Government and Higher Education*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1960.

Meeks, Ronald L. "DATA BRIEF: Federal Funding Supports Moderate Growth for Basic Research in the 1990's," National Science Foundation, NSF 99-319, December 31, 1998.

Morin, Alexander J. *Science Policy and Politics*. New Jersey: Prentice-Hall, 1993.

National Science Foundation. "Federal Obligations for Research, by Agency, and Field of Science and Engineering: FY 1997."

Rosenzweig, Robert M. *The Research Universities and Their Patrons*. Berkeley: University of California Press, 1982.

White, Virginia P. *Grants: How to Find Out About Them and What to Do Next*. New York: Plenum Press, 1975.

Wilson, Robin. "U. of Wisconsin Professor Gets Jail Time, Fine for Lying on Grant Application," in the *Chronicle of Higher Education*, 11/20/98.

Wolfle, Dael. *The Home of Science: The Role of the University*. New York: McGraw-Hill, 1972.



## 執筆者・編集者紹介

### 執筆者

**本多 明子**（ほんだ あきこ）（スタンフォード大学医学部）

(Stanford University School of Medicine Cardiovascular Core Analysis Laboratory: Clinical Research Associate)

1991 年神戸市看護大学短期大学部卒業。神戸市立中央市民病院循環器センターに勤務後、New Port University School of Behavioral Sciences にて人間行動学を学び、Sharp Health Care にて Cardiac nursing の Clinical trainee をする。その後、神戸市看護大学および短期大学部の助手、San Diego International Health Care Service の Research assistant を経て、2000 年より Stanford University にて現職につき Cardiovascular Research に携わる。

**武田 史子**（たけだ ふみこ）（イエール大学大学院経済学部博士課程）

1991 年東京大学教養学部教養学科卒業。1991 年より 1999 年まで野村総合研究所に在籍。日本及び東アジア経済担当エコノミストとして勤務。在籍中、イエール大学大学院経済学博士課程に 2 年間留学。イエール大学より、2000 年 M.A. 及び M.Phil.（経済学）取得。2001 年 12 月 Ph.D.（経済学）取得。経済産業研究所非常勤勤務を経て、2002 年 4 月より横浜市立大学専任講師。

専門：International Economics and Finance, Japanese and East Asian Economies.

**中島 貴子**（なかじま たかこ）（サセックス大学科学政策研究所 博士課程在学中）

1985 年名古屋大学農学部卒、1987 年名古屋大学農学修士、1990 年東京大学理学修士、東京大学、神戸大学等で助手。現在、東京大学先端科学技術研究センター客員研究員。有害科学物質のレギュラトリーサイエンスシステムに関する STS（科学技術社会論）研究。

**金津 崇志**（かなつ たかし）（ホフストラ大学政治学部 専任講師）

1990 年北海道大学法学部卒業、1992 年ジョージタウン大学大学院修士号取得（ラテンアメリカ地域研究）。2002 年コロンビア大学大学院政治学博士課程修了(Ph.D.)。2001 年より現職。

専門分野：技術・産業発展における政府の役割。ラテンアメリカおよびアジアの比較政治経済

**池原 麻里子**（いけはら まりこ）（C-NET [国会 TV] ワシントン事務所 代表）

ソニー本社で国際通商摩擦問題、法務を担当し、故盛田会長等と仕事する機会を得る。その後、ジョージタウン大学外交学部で修士号取得。90 年より現職。アメリカ政治、外交政策、日米関係をフォローし、公共政策専門 TV 局 C-SPAN の番組を日本向けに編集している。

**渡部 恒雄**（わたなべ つねお）（Center for Strategic International Studies -戦略国際問題研究所 日本部主任研究員）

東北大学歯学部卒業後、歯科医師となる。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。平成 8 年より、CSIS 戦略国際間

題研究所・ジャパンチェア客員研究員となり、平成 12 年の今年から現職。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 11 月、「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。

**遠藤 十亜希**（えんどう とあけ）（ニューヨーク州立大学ブルックリン・カレッジ 講師）

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.）。現在、ニューヨーク州立大学ブルックリン・カレッジ 講師。

**Yang 吉原 麻里子**（ヤン・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。

## 編集責任者

**上野 真城子**（うえの まきこ）（Urban Institute -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。政策海外ネットワーク研究所代表。

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

1988 年米国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 年米国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。

**村上 博美**（むらかみ ひろみ）（Economic Strategy Institute - 経済戦略研究所 研究員）

上智大学理工学部卒。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。米国ジョージ・タウンズ・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 D C 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。政策海外ネットワーク代表。

\* 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](mailto:japr@ui.urban.org)）

## **RESEARCH DIVISION of the Tokyo Foundation**

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 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, Nippon Foundation Bldg., 1-2-2, Akasaka, Minato-ku, Tokyo 107-0052 Japan

Tel: (81-3) 6229-5502 Fax: (81-3) 6229-5506

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

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

平成14年6月・June 2002

---

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).

---

転載ないし引用の際は、本論文が出典であることを必ず明示して下さい。

本書は、東京財団による研究事業の成果として出版するものです。

東京財団は、競艇の収益金(日本財団等)から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

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.



