

アーバン・インスティテュート

——政策研究とシンク・タンク——

上野 真城子

1 設立の背景と都市問題

アーバン・インスティテュートは、1968年に首都ワシントンに設立された非営利民間の政策研究機関である。当時、60年代後半、米国の諸都市は貧困、人種問題、公民権運動などから、住民の激しい対立抗争を巻き起こしていた。

「貧困との戦い」事業はそれらに対する政策的な試みであったが、とくにこうした都市問題と都市政策を専門として政策研究を目指す機関の必要性が政策担当者に認識され、当時のジョンソン大統領の奨励と議会の要請を受け、ロバート・マクナマラの主唱のもとに設立された経緯をもっている。

一昨年、20周年をむかえたアーバン・インスティテュート（以下インスティテュートと略）は、時代に沿って研究活動の重点を少しずつ変えながら、都市問題から発展し、社会経済政策全般にわたる政策研究を行っている。この展開について、設立以来の所長であるW. ゴーハムは「重層した研究活動分野は、都市政策が、住宅とか都市交通システムのような『場』にかかわる問題と政策、及び都市に集中する貧困や失業等の『人々』にかかわる問題と政策との、『関係』こそ注目せねばならない、という信

念にもとづく」ものといっている。特に米国の場合、都市社会の問題は物理的に処理出来る単層の問題ではなく、所得、就業、教育、家族、医療、人種、移民、犯罪などとの輻輳する問題であり、都市問題の核は貧困問題にある、ということが出来る。この貧困問題は1990年代にこの社会が再度取り組まねばならない課題として、60年代以上に複雑かつ重要な問題として、存在している。そして米国の都市問題はいわば、この国の国家や「公共」のありかたと個人のありかた、自由主義経済のありかたとかかわっている。この都市問題の性格については、日本の住宅、都市問題が物理的な開発、再開発問題として比較的単層に処理され得る、ないしは処理されてきた状況とは異なっている。それが都市問題を扱う日本と米国のシンク・タンクと称される機関の性格の違いになっているともいえるだろう。

2 政策研究、政策研究機関のあり

かた

インスティテュートにみられるような米国の政策研究シンク・タンクの性格の日本との違いは上述した点以外にもいくつかあるが、大きなところでは政策の決定過程が異なり、政策研究

が要請され、助成され、成立する土壌と制度の違いがあるといえる。

米国の政策研究は、現実の政策にどう反映させるかがもっとも基本的な課題であるといつてよい。その良しあしはともかく、政策研究活動は政策決定のプロセスに直接、間接にかかわることが出来るということである。例えば、連邦政府レベルで、様々な政策提言、政策評価などは、いくつかのルートを通じて、立法府たる議会に持ち込むことが出来る。議会は政策提言を公開の場において検討し、有効な情報を最大限に利用する。行政府としての官庁も、その情報を公開し、適切な政策研究、政策評価、提言を、外部機関に委託し、それをもとに議会に政策提言する。政策は公開の過程を踏んで、立法府において決定され、行政府によって実施される。すなわち議会、各省庁との対等な関係において、研究機関、市民組織、さまざまな利益代表団体が、政策提言、政策評価にかかわり得るのである。このことは三権分立と民主主義的決定ということが、もちろん完全にではないが、より広く実現されようとしているといえる。公共の役割と民間（企業及び個人）の役割、大学をふくめ研究者、知識人の役割などについて、絶えざる問い返しを続ける米国社会が生み出した、いまのところ最良と思われるシステムが機能している。

また特徴的なことのひとつに米国の政策研究機関の多くがノンプロフィット・セクターに含まれるノンプロフィット・オーガニゼーション（非営利民間機関）であることである。ノンプロフィット・セクターについての説明はここでは省略するが、公共セクターにも民間営利セクターにもはまらない、独立の基盤を持った、組織形態がとれることは、政策研究の中立性、無

党派性ないしは市民性を確保するために重要な事である。ノンプロフィット・オーガニゼーションであることに問題がないわけではないし、営利型の優れた研究機関もあることはある。しかしノンプロフィット・オーガニゼーションであることは、ある意味でインスティテュートを含め、政策研究機関の米国社会での意義と役割を示しているといえ、考慮に値する。

インスティテュートは約半分が連邦政府のさまざまな省庁——保健ヒューマン・サービス省（厚生省にあたる）、住宅都市開発省、商務省、教育省、農務省——と米国議会、州政府などからの委託研究及び契約研究である。残りは財団または企業からの研究受託によって財政基盤を得ている。財団としてはメロン、マッカーサー、フォード、ロックフェラー、ロバート・ジョンソンなど主要財団のほかにも多数の財団から助成を得ている。こうした財団の存在がノンプロフィット・オーガニゼーションとしての研究機関を助けていることも非常に重要である。

3 研究内容と事業活動

アーバン・インスティテュートは、総合的な研究目標を次のように掲げている。

- 1) 社会的問題とそれらへの解決の努力を具体的に考え、まとめあげるために役立つこと、
- 2) 政府の決定と政策実施に関して、より有効な方向、方法について助言すること、
- 3) 社会問題に向けられる民間の役割を広げること、

このような目標にそって、インスティテュートの研究は、広範な理論的枠組みの形成から、行政、技術的な援助に至るまでの多様な内容を

もっている。これらを通じて、より効率的効果的政策制度を求め実現しようとしている、政府や自治体の担当者、民間の人々、グループに対して必要かつ有効な知識と情報を提供する。

インスティテュートは1980年代初頭レーガン政権下において、連邦政府からの政策研究委託の激減で3分の1に縮小を余儀なくされたが、近年特にブッシュ政権からの委託研究の増大と政策研究全体の需要の増大傾向をうけて規模拡大しており、現在およそ180名（研究員およびサポーティング・スタッフをふくむ）からなる研究陣が年間約200の調査研究を行っている。これらは前述したように都市問題から社会経済政策全般にわたり、実態調査から統計分析、政策分析評価、社会経済動向の分析評価まで多岐である。

これらの研究は便宜上、7つの部局により分担されているが、これはかならずしも固定的とはいえず、研究者はプロジェクトにより、適宜配分される。7部局は、1) 医療保健政策、2) 公共財政・住宅・都市開発、3) 人口・労働政策、4) 所得・年金政策、5) 国際活動、6) 州・市政策、そして7) 国内政策順位変化に関する特別研究からなっている。現時点では、医療保険、人口・労働政策に大型の研究委託が入っていることから、部局の研究者数もこの2つが多い。

最近の研究課題をまとめて表にあげてみたが、これらからも、インスティテュートの性格および米国の現在の政策研究の動きがひとつつかめると思う。

とくに顕著な動きのひとつとしては87年に米国の社会福祉制度の抜本的な見直しが行われたのを受け、今後その評価が研究として出て来ると考えられる。また前述したように、貧困問題

表：最近の研究課題

- * 貧困問題、アンダー・クラス、子供と貧困、女性と貧困
- * 公共財政、税制の検討
- * 最低賃金、社会保障
- * 医療保障、AIDS、臓器移植、
- * 精神障害医療制度、養護施設
- * 性、人種、マイノリティー、公民権
- * ホームレス、飢餓、フード・スタンプ
- * 老人、保育、女性と退職、福祉受益層
- * 家族計画
- * ノンプロフィット・セクター
- * 移民、人口構造変化、家族構造変化
- * 不法移民
- * 労働市場
- * 州、地方政府の財政
- * 都市、地域開発
- * 福祉手当と住宅補助
- * 交通、自動車政策
- * 環境問題
- * 家賃統制、老人住宅とサポート・サービス

は再度90年代の大きな社会的課題となることは明らかである。ブッシュ政権はレーガン政権とは異なって、貧困問題に取り組む姿勢をみせてはいるが、こうした研究課題にどこからどれだけの研究資金が出て来るか、関心のもたれる所である。インスティテュートとしてはこうした分野に優れた研究者をもっているため、大いに期待している。いまのところ一般的な資金の豊かさでは医療健康保険制度にかかわる分野がトップをいく。

近年、インスティテュートはさらに、第三世界や発展途上国における同様の問題と政策についての分析を行っており、その割合は今後増大すると考えられる。現在進行中の主なものとしては、途上国の医療制度と医療財政に関するシステムの整備、人口、家族計画、住宅金融制度などで、国際機関および米国の援助機関からの委託を得ている。

調査研究と平行して、議会、委員会での証言、公聴会での報告、シンポジウム、セミナーの開催、出版、レポートの完了時点などでのプレス・コンフェレンスなど、研究成果を含め、多様な流布、宣伝のための活動も重要である。情報産業の一翼を担い、市場性も問われる組織としては、こうした活動がまたつぎの情報を持ち込むことになり、情報の流れ、時代の要請に敏感でなければならない。しかしこのことは一方で米国社会全体にもいえることなのだが、現実へのかかわりを強調する故に、またそうした研究に資金が出やすいために、長期的な展望をもつ、ないしは現実にすぐに適応されない研究が育たない、生存しにくい状況があるという弱点をもっている。

理事会は研究機関にとってひとつの顔であると同時に機関の方向性を示すものとして重要である。'89年春までは現政府貿易代表のカーラ・ヒルズが理事長の責を果たしていた。理事にはキャサリン・グラハム（ワシントン・ポスト会長）、ロバート・マクナマラ（前世界銀行総裁）など、実業、法曹、学術各界の人物を配して多彩である。

4 研究者たち、日常雑感

現実の政策にどう反映するかに強く縛られていることは、それなりの問題を含んでいる。こうしたシンク・タンクがエコノミストの牙城となることも、エコノミストでない私の立場からいえばだが、その問題のひとつであると思う。インスティテュートの場合も、労働エコノミスト、福祉エコノミスト、都市エコノミスト、住宅エコノミスト、医療エコノミスト……と、90%は分野の専門に“エコノミスト”がついてい

る。政策が経済、財政に拘束される以上、この状況は仕方のないことなのかもしれない。

研究者の日常は実にのびのびとしている。早朝、6時ごろから働きはじめて個室のドアを閉ざし夕刻の6時ごろまで、昼食も週末もいつとるのかわからないような者もいれば、いつ来ているのか姿のみえないひともいる。要は研究を予算計上された作業時間内に仕上げることで、その管理は各研究者にまかされている。ただしどの時間をどのプロジェクトで資金ぐりするのかは、厳しくチェックされる。

トップ・クラスの研究者のレポート作成能力には驚嘆させられる。優れた女性研究者が多いことも注目値する。エネルギーに研究を展開している姿は見事である。米国も男女平等という点でまだ多くの問題をかかえているが、日本の状況からみればはるかに隔たった、対等、自由、機会均等の土壌が出来ていると思う。

研究者の移動は頻繁である。これは研究費を自分で取って来る必要があること、また必要な人材をプロジェクトごとに集める、またはプロジェクトをもって、適切な場所に移るといったことが頻繁になされるからである。政府機関から来る者、出る者、大学へ出る者、来る者、他の研究機関への出入りと、その往来は激しい。その中で情報が交流し、研究の展開がはかれる。どこで今どんな研究が行われているか、何をやっているか、といったことがそうした交流からもたらされる。この移動の自由さが、アメリカの政策研究のダイナミックな展開を可能にし、ひいてはこの社会の活力を率いていると思う。しかし、第一線の研究者にとって刺激的な場であっても、これから育つ研究者にとっては厳しい環境といえるだろう。

最後に個人的なことを少し付け加えさせても

らうと、私はインスティテュートで働き始めて4年ほどになる。家族の事情で渡米して来て、個人的な紹介もなんらの後ろ盾もなく、一枚の履歴書で、ここに働く場を得られたことは、とても幸運であった。良きアメリカ人と良き組織、オープンな社会にめぐりあえたということであるだろう。共同研究の一部も一昨年、昨年と出版できたこともうれしい。しかし正直なところ、米国の学位をもたず経済学のバックグラウンドもない、語学力、レポート速成力などでのハンディを持つものとして悩みはまだ尽きない。また研究企画を出して、研究費を取って来る能力も求められ、私の場合、日本からの研究助成を得ることを期待されているが、日本にはまだ海外の研究に助成する組織が非常に限られており、

これにも苦慮している。研究受託を通してここでの研究を日本の研究に橋渡ししたいと努力をしているが、能力がなかなか及ばない。まだこの国の、この研究に学べるものは多々あるし、優れた研究者を日本に紹介したいということもある。また一方、日本の研究も海外に出せるすぐれたものがあり、優れた研究者も多い。そうした研究や研究者の交流の場としてインスティテュートは利用、活用が可能であるし、私としてもそうしたことに役立って行きたいと考えている。この紹介を機会に関心をもっていただくことができれば大変幸いである。

(うえの・まきこ

アーバン・インスティテュート研究員)