

米国シンクタンク産業の動向とプログラム評価

Think Tank Industry and Program Evaluation in US: Recent Trend

上野真城子

Makiko Ueno

アジア都市コミュニティー研究センター

Urban Community Research Center for Asia (UCRCA)

<要約>

政策研究と評価は、デモクラシーにおける政策形成の基盤である。これを産業として確立することは、デモクラシーの発展に不可欠である。米国のシンクタンクを中心とする政策産業を概観し、その生産物としてのプログラム評価プロジェクトの近年の事例から、政策研究と分析評価が米国のデモクラシーを支えている一端を見、日本の成長戦略となりうる政策産業の振興を再度考察提起する。

<キーワード>シンクタンク産業、政策研究・分析、プログラム評価

1. 米国の政策産業の近年の動向

1.1 産業発展の契機と展開

政策研究と分析、政策評価は、国の政策形成の基盤である。米国のシンクタンクを中枢とした政策形成はこの 10 年特に強靱なものとなっている。この背景には政策産業と市場が、確固とした経済セクターを築いていることにある。この政策研究評価は、政府内での政策分析機関と政府外の民間独立 NPO シンクタンクと公共政策系大学院によって担われており、政策研究と評価に従事する政策専門家に雇用の場を提供している。この産業を強化し、けん引するのは、根本的には米国のデモクラシーと革新への社会的理念に基づく。

米国の政策評価産業の発展にはいくつかの契機がある。1970 年代以降この産業と市場はプログラム評価を中心として、政策分析、予測、推計、評価の手法、マクロ、ミクロの予測、指標開発等を積み重ね、具体的な政策と施策の形成と改善に影響を与えてきた。政府内の政策分析機関と政府外の、非政府、民間非営利、営利組織シンクタンク、大学等高等研究機関は、政府資金と、個人、企業、財団等の膨大なフィランソロピー資金によって政策研究と評価を行ってきた。(これについては昨年度評価学会の「米国の事業費の 1 パーセント政策評価保留の歴史的意味」参照されたい。)

1.2 米国シンクタンク政策産業の規模

産業規模はどの程度のものといえるのかはその定義も測定もまだ明らかとはなっていない。概略把握のために非営利独立シンクタンクの年間歳入を見れば、Rand Corporation の約 280 億円、Heritage Foundation の 80 億円、Brookings Institution の 94 億円、Urban Institute の 73 億円などがいわば非営利シンクタンクの最大企業体である。トップ 20 にランキングされるものは年間 10 億から 30 億円の歳入である。これらは収支規模、スタッフの数、また政策形成および政治決定の影響力において政策産業を代表するといえるものであり、これらがシンクタンク産業の 8 割を占めると考えられる。すなわち営利シンクタンクと大学など高等研究機関を除いて、非営利体による政策産業は、\$1,000 million, 雇用者 7,000 人を含む市場といえる (Gutbrod)。決して大きいとはいえないが、情報知識産業の核心として、民主主義制度の根幹を支えるリーダー層

を輩出する産業セクターとして、政策研究人材の雇用の場としてこの産業の存在は極めて意味あるものといえる。これらのシンクタンクには年収 1000 万円を超える研究者が雇用者の 2 割以上を占める。優れた研究者を保持するために大学教授職よりも高い給与が支払われると言われる。またシンクタンクには多くの女性研究者が働き、その比率は大学よりも大きい。政策産業における政策研究が、働く目的と成果への関与において、女性研究者により適した柔軟な就業環境を与えていることを示している。

1.3 産業の資金源と政策研究の考え方

近年シンクタンクはメディアと公聴会などを通じて一般に知名度があがった。加えて CBO など、政府内の独立的政策分析機関による政策研究・分析評価が長い歴史のもとに高い評価を得るようになり、実際に政策への影響力も高まり、シンクタンクへの関心は大きくなった。シンクタンクのランキングなどもその表れである。それに付随してシンクタンクが大きな財源を持つことにも注意が喚起され、資金の出所と、成果である政策研究と評価の内容の独立性、科学性、党派性等への議論も多くなってきた。特にその資金の出所が、国内よりも国外からと考えられるものが増えてきているとみられることもあいまって、政策の提言、分析において特定の利益集団に有利に偏ることがないのか、ロビイストとの違いはどこにあるかが問われている。シンクタンクの組織の評価には、その資金源と財政内容がどれほど明瞭か、アカウンタビリティが最も重要だという認識が深まっており、そのうえで、どのような資金を得ようとも、成果としての政策研究が、いかに独立性、客観性、科学性、非党派性を示せるかが問われている。

2. プログラム評価プロジェクトの成熟

米国の政策産業の繁栄は、政策形成をより科学的、客観的情報と、事実裏打ちされた評価と分析をもとに議論し決定するというプロセスが定着してきたことによるといわれてよいだろう。特に産業の中心となる政策を評価する「評価プロジェクト」は、研究の人的財政的時局的な体制とそのマネジメントを巧緻化させてきた。そして制作研究が、投資した資金に見合う、プログラムの改善、改良、廃止等の、政策決定の基礎データとなり、また市民の政策の理解と判断の基盤となる情報を提供しているかが、厳密に問われ、それにこたえられるものとなったことによる。しかし政策研究と評価といわれるものは多様であり、一律に政策研究が高い地位を得ているわけではないことも確かである。政策研究には、政策理念の構築にかかわるものから、政策データ・調査・情報の収集、マクロ・ミクロ経済分析・予測、推計、統計処理・分析、業績測定、プログラム評価、政策費用コスト予測、理論・手法モデル開発等が含まれる。

シンクタンクにおいては、民主主義を強化するためには、政策分析と評価をより科学的、客観的、事実裏打ちされたものとするを必須としいわば信条として、その調査手法の開発とともに積み重ねてきている。政策研究は、純粋学問研究とは異なっており、社会問題の解決に、「政治的」判断でなく、どこまで社会科学を適用する、合理的判断が可能か、民主主義・デモクラシーの主体である市民の合意形成に寄与するものであるかを問うてきた。

政策研究者にとっての重要な課題は、短期長期にわたる問題に常に取組み、必要な時にその課題に対する研究、データと情報、分析評価を時宜に即して提起できることである。教育、社会保障と医療制度、税制、貧困、犯罪防止、移民といった、国家ビジョンに関わる課題は、一つのシンクタンクがあれば出来るものではなく、いくつものシンクタンクが政策課題を常にとらえ、かつ継続的に取組み、組織としての記憶を持つ必要がある。

たとえば、ワシントン DC の Urban Institute (UI) は 1960 年代から、都市と住宅問題、

貧困コミュニティの改善向上をミッションとして研究を展開してきた。現在、研究者数 400 名、経常的に 200 以上のプロジェクトにあたっている。一つ典型的な研究としては UI がマイクロレベルでの政策形成において効果をもたらしているプロジェクトがある。1995 年から始まった、近隣住区指標 (indicators) プログラムである。これは小規模コミュニティの再生と開発のために、近隣コミュニティの変化をとらえ、総合的な計画に結び付けられる、かつ他の近隣コミュニティとの比較可能な、マイクロの一連の指標を、コンピューター上に揃えるものである。近隣コミュニティの開発に必要な政策のもととなる情報を市民に提供するために、近隣コミュニティの計画情報を整備し、誰もがアクセスし無料で使えるものとして、ウェブ上に指標を公開し、市民のまちづくりのための基礎データと情報を提供してきた。これらを使いながら、市民自身がまちづくりに参加していくことができる、アクションを促す調査研究である。

国レベルの政策で言えば、さらに膨大な政策情報が必要であるが、多くの政府内の様々な組織機関が、ことに予算政策の「民主化」を目指して、より適切な推計予測と、政策の費用コストの算定、評価を行っている。この多様な主体による政策分析によって、同じ政策目標にいたる、他の道筋、代替案の比較検討が可能となるのである。

推計予測に用いられる多くの経済モデルは、公開され検証される。現在多くのマイクロ経済分析に用いられるモデルは長年 UI が研究開発してきたものである。シンクタンクは、その独立性、非党派性、UI でいえば、厳密な分析能力をともなった政策研究に徹することで、信頼性を高めてきた。その道程は決して容易ではないが、こうした努力が政策産業の繁栄をもたらしたのである。

3. プログラム評価プロジェクト事例

米国において 1990 年代後半に、政府機関から NPO に至るまで、業績測定 (performance measurement) が取り入れられたことは、政策プログラムの評価と組織の効率化にとって極めて画期的なことであった。しかし業績測定ではプログラムの問題の分析と改善の方策を示すには不十分であった。近年 evident-based policy と evident-based evaluation が一般化してきたのは、PPBS の失敗を踏まえながら、近年の情報技術の急速な発展によって、より高質な調査の実施が可能になったことと、膨大な情報データの収集と分析が容易に安価にできるようになったことにある。

1960 年代において社会指標の開発と利用の需要は多かったのだが、指標とその利用における費用は当時として高くつくものであったので、普及しなかった。しかし情報技術革新はこのコストの問題を解決した。この情報のウェブ利用によって、市民参加の政策形成が容易になった。情報革新は、デモクラシーの成熟と政策形成の民主化を助けたといえる。

この画期的な情報の民主化の動きを得て、前述した近隣住区指標を開発する National Neighborhood Indicators Partnership プロジェクトは、指標開発の研究と過程において、コミュニティの住民と計画策定者の活動を助け、まちづくり促し、これによりシンクタンクが研究とアクションとの有機的つながりを作り出すことになった。これは大学等の研究機関による研究とはことなるものである。

この近隣指標プログラムのプログラム評価プロジェクトの研究資金供給者、研究の契約金額、期間、研究内容、研究手法、成果の一部を、表にまとめている。UI の政策研究は収入格差と貧困層の集積の問題など国内政策を中心とするものだが、年間プロジェクトは、連邦政府資金によるものが 55%、民間 (財団等) が 41%、州、地方自治体および自己資金によるものが 4%となっている。研究の成果 (生産物) は、単なる研究報告書を作成することでなく、研究がいかにかフィードバックされるかを、重視する。

研究活動は、資金提供者からの要請を受けて、政策の対象地区の選択の支援、業績測定のための技術援助とデータ収集、資金提供者に対する報告書の作成援助、各種計画のためのデータのウェブ掲載化、データの視覚映像化、アドボカシー代弁活動から、市民への教宣広報、公聴会での証言、主要メディアへの発表、寄稿まで含まれる。極めて最近の傾向として、研究はより厳密な事実に基づいた調査が要請される一方で、その成果と結果の発表と教宣活動においては、出来る限り多くの市民にわかりやすく、理解されて使われるもの、すなわち高度な専門用語による報告書でなく、ウェブに載せた「ビジュアルな」報告が求められている。

結語：政策産業創成の必要性、日本の民主主義の課題

日本の政策評価法は政策の執行組織の強化にとって重要な一步であったといえる。また日本の行政体において実施された事業仕分け活動は、一般市民による政策への関心を高めたことにおいて有効であった。しかし内部評価や事業仕分けは、他の事業との関連を含めて、説得性のある事業の有用性と改善の方向およびその手だてを示すことは出来ないものであり、かつ政策産業を振興させることにもつながらない。

政策を強化し、社会の政策能力を高めるためには深い研究評価を入れた、プログラム評価を行うことが不可欠であり、それによって、税金がより有効に使われるために何かなされるべきかを考えることができる。

研究分析、評価の活動を担う、政策産業を興隆させることは民主主義の活性と発展進歩に不可欠であり、この産業の振興には、事業費の1%を政策評価に回すといった政府による、明瞭な資金の裏付けと関与がまずは必要とされる。政策産業を社会経済セクターに確立するための方策を真剣に求めることは日本にとっての必須の作業であり日本の民主主義の課題であることを提示し続けたい。

参考文献

Harry P. Hatry (2014). *Transforming Performance Measurement for the 21st Century*. Urban Institute Press.

上野真城子(2013)「米国の「政策評価への事業費1パーセント保留」の歴史的意義」、『日本評価学会 第14回全国大会発表要旨集録』、日本評価学会

上野真城子(2012)「日本の予算議論と政策決定に欠けるもの *What is missing in Japan's Budget Policy Debates: Institution, Policy analysis, and Policy Analysts.*」 *Journal of Policy Studies*, No. 41 July 2012.

Coalition for Evidence-based Policy (2012) *Rigorous Program Evaluations on a Budget*: <http://coalition4evidence.org>

Hans Gutbrod, How did leading US Think tanks fare in 2012? Analysis by numbers. <http://onthinktanks.org/2013/09/12>

表.プログラム評価プロジェクト事例 (assisted by P. Tatian, Urban Institute, 2014)

プロジェクト タイトル Project Title	発注機関 Sponsoring Agency	契約金額 Contract Amount	研究期間 Performance Period	研究内容：手法，生産物 Research Purpose, Contents & Tools、Products
Promise Neighborhoods	Dept. of Education 教育省	\$2.5 m	2011-2016	Provide technical assistance on data collection, performance measurement, and target setting to twelve Promise Neighborhoods grantees. Analyze and summarize performance reports provided by the grantees for the Dept. of Education. Collect data on grantee programs and activities to be used for future research on Promise Neighborhoods. Products: http://www.urban.org/publications/412767.html http://www.urban.org/publications/413007.html http://www.urban.org/publications/412909.html
Neighborhood Info DC	Various. Includes grants from local fund contracts w/city and UI's internal resources	\$360,000 (in 2014)	Ongoing	NeighborhoodInfo DC is an information resource for Washington, DC, and the region. A member of the National Neighborhood Indicators Partnership, we compile data from a variety of sources and make it available to audiences for use in local planning, evaluation, and advocacy. http://www.neighborhoodinfodc.org/
Our Changing City: Data tools	Urban Institute internal funds	\$25,000 (research activities only, excludes communi- cations)	2014	Our Changing City is an interactive, data visualization series highlighting the changes taking place in Washington, DC. Three installments have been prepared on demographic changes, schools, and housing. The series is intended to make the information accessible to a wide range of audiences. http://datatools.urban.org/features/OurChangingCity/demographics/#index http://datatools.urban.org/features/OurChangingCity/schools/index.html#index
National Neighborhood Indicators Project	Annie E. Casey Foundation	\$200,000	Jan.2013 Dec 2014	The National Neighborhood Indicators Partnership (NNIP) is a collaborative effort by the UI and local partners to further the development and use of neighborhood information systems in local policy-making and community building. Funding supports activities to promote learning and information sharing both across the partnership and externally. http://www.neighborhoodindicators.org/
Neighborhood Change Data Base Project	Rockefeller Foundation	\$250,000	Nov 2011 Dec 2015	NCDB is a joint product of the UI and a corporation which links decennial US census data for small census tracts allowing comparison to highlight issues in income inequality & poverty concentration.

参考：トップ 20 シンクタンク：2012 1.American Enterprise Institute, 2. Atlantic Council, 3.Brookings Institution, 4.Center for American Progress, 5.Cato Institute, 6.Center on Budget and Policy Priorities, 7.Carnegie Endowment for International Peace, 8.Center For Global Development, 9.CSIS, 10.German Marshall Fund of the United States, 11.Heritage Foundation, 12.International Crisis Group, 13.National Bureau of Economic Research, 14.New America Foundation, 15.Peterson Institute for International Economics, 16. Pew Charitable Trust, 17.Rand Corporation, 18.Urban Institute, 19.Wilson Center, 20.World Resources Institute

By Hans Gutbrod, How did leading US Think Tanks fare in 2012? Analysis by numbers.

<http://onthinktanks.org/2013/09/12>

参考：

世界最大財団基金規模

- | | |
|---|----------------|
| 1. Stichting INGKA Foundation (Netherlands) | \$36.0 billion |
| 2. Bill & Melinda Gates Foundation (USA) | \$34.6 billion |
| 3. Wellcome Trust (UK) | \$28.3 billion |
| 4. Howard Hughs Medical Institute (USA) | \$16.1 billion |
| 5. Ford Foundation (USA) | \$11.0 billion |

NPO in USA(2013) 1,406,820 tax exempt organizations
56,000 NPOs had 350,000 government contract grants
totaling more than \$137 billion in 2012.

Neighborhood Indicators: Strengthening Communities with Neighborhood Data
継続的に、定期的に、コミュニティーと近隣住区の指標を明らかにし、変化を測定する。コンピューター基盤の近隣指標システムが容易になった。1980年代から開発されてきたが近年その地域の計画と政策決定に有用性有効性が示されている。計画者、行政、地域住民にとって、参加民主主義に有効な手立てを与えた。

底から学べること 10点

1. 単に変化を見るためだけでなく、指標システムを物事を変化させるという明確な目的のためにデザインすること。
2. 一か所にまとめたシステムであること。
3. 市全体としてではなく、近隣レベルの指標を開発すること。
4. 単なる指標のファイルセットでなく、データ倉庫とすること。
5. 多くの利用者に使われるものとするがことに貧しいコミュニティーでの能力を高めるために情報が使われることを強調するものであること。
6. 情報の民主化—関係者が直接彼ら自身で情報を使うのを助けること。
7. 関係者が個別の課題に取り組むためにデータが使われるのを助けるが、それを通してより総合的な戦略に導くようなものであること。
8. 情報を、地域の協働を促進する橋渡しとして使うこと。
9. 使える指標は、まだ不十分であることを知っていること、特にコミュニティーの資産（アセット）に関するデータは不足している。
10. データとデータを整える組織におけるインテグリティ—統合性を確かにする

今後考えるべきいくつかの事柄列挙。質問を受けて、次年度研究に補うべきこと、つなぐべきこと

Data are among the most powerful tools available in a democracy. Armed with data, communities can cut through ideological boundaries, focus on things that matter, and engage in conversations about challenges and opportunities. Anyone interested in helping a community make good decisions should

Open data movement, Open data policy,
Democratize data
Participatory budgeting

Neighborhood Indicators : 東北復興において最も有効な計画ツールであり得る。

Becoming a solid infrastructure

Collecting, analyzing and sharing data

Evidence of payoff, benefit, good decision making...avoiding stupid mistakes,

Local funding

Business model: philanthropic, government-contract, and entrepreneur

政策産業に働く人材のプロフェッションは何か？みな評価は出来るのか？という質問に関して：

—働く人々は、多様な専門家たち、多様な人材であること。すなわち評価は、プロジェクトとしてチームワークで行うもので、すべての人が「評価士資格」を持っている必要も、アナリストや、エコノミストであるわけではない。

—評価プロジェクトが実際どのようにデザインされてマネージされているかを知る必要がある。

—もしも十分な規模と資金が付けば、評価プロジェクトはひろく海外にも競争入札となる開放市場をつくれる‘はず’である。

政策市場の分析と説明がまだまだ必要である。

次回ワシントンで調べる課題の1つは Neighborhood Indicators を、日本で展開するための情報収集、2つには、評価プロジェクトの具体的事例研究。とくにプロジェクトチームの構成、時間、スタッフ、コスト要素と総コストを明らかにすること。

さらに3つ目はこれから財団とフィランソロピーの研究はなされる必要がある。

(2014年11月16日)