

宮田智之著
『アメリカ政治とシンクタンク
——政治運動としての政策研究機関』

(東京大学出版会、2017年)

会 田 弘 継

「思想の自由市場 (free market of ideas)」、あるいは「思想は必ず結実する (Ideas have consequences)」。アメリカで、特に首都ワシントンでよく聞かされる決まり文句だ。特に前者は、なんとなく納得してしまう。さまざまな考え方が競い合い、紆余曲折を経ることがあっても、結局は最良のものが生き残る、あるいは勝利する。だから言論・思想信条の自由が大切なのだという理屈になる。勝利した思想 (ideas) に基づいて人はいつか行動を起こし、それは現実を変えたり、あるいはそれに痕跡を残したりする (consequences)。おおよそ、そんなことであろう。だが、実際、市場は本当に自由なのか。だけれど、あるいは何らかの力が、本来自由であるべき市場を歪めていないだろうか。思想が結果を生み出すまでの経路には、さまざまな障害や問題があちこちにあるだろう。当たり前ながら、そう思う。アメリカ人がそうしたことに想像が及ばないほど単純だとは思わない。それでもやはり、彼らはこの自由な市場を、われわれ日本人やヨーロッパ人よりは固く信じている。そう感じる。

かれこれ10年以上前になるが、傑出したアメリカ宗教史研究者であるジョージ・マースデン (ノートルダム大学名誉教授) から話を伺っていて、感に入ったことがあった。アメリカのキリスト教福音主義や原理主義の研究において教授の右に出る者はいないのではないかと思う。そのマースデン教授の説明によれば、アメリカでキリスト教原理主義が生まれた背景のひとつは、布教に当たって選択肢を「あれかこれか」と単純化して問題を提示することにある、という。「進化論か創造説か」というのもそれだ。複雑な問題を単純化する。そうなったのは、アメリカでは独立以降、プロテスタンティズムと民主主義、自由市場経済が手を携えてともに発展してきたからだ。信教の自由を保障して始まった建国期が産業革命期と重なった。そのため、自由を保障された宗教に市場経済の下での企業的要素がかなり入りこんだ。多くの宗派が競い合う一種の宗教の自由市場が生まれた。自由市場では「あれかこれか」という単純な選択肢を示した方が、人々に受け入れられやすい。布教も極めて近代的になり、メディアを利用し、広告技術を駆使する——。

本書を読みながら、以上のようなことを思い起こした。ここに書き出されているアメリカ政治とシンクタンクの姿は、マースデンが描き出す、さまざまなキリスト教の宗派が発展を遂げていくアメリカ近代の姿と重なる。特に、ヘリテージ財団に代表される保守系シンクタンクが簡便な選択肢を提供して勢いづく様子は、思想の自由市場でも「受け入れやすい」ものが勝るという、当たり前の原理をあらためて「発見」した実用主義者たちの物語として読める。マースデンが描いたようなアメリカだから、こうしたシンクタンクの発展があったのだという理解がなりたちそうだ。ただ、宗教と産業革命・市場経済発展の

共時性が、単純な選択を迫っていった結果、過激な原理主義が生まれたことを考えると、不安な側面を意識する。ただ、マースデンは原理主義を頭から否定するような学者ではなかった。むしろ、その反対側（自由主義神学）が生み出す混乱からの退避の場であったという指摘も、教授との対話でいまも思い出すことである。深いアメリカ史への洞察であった。

長年にわたり研究を続けてきた著者による本書も、シンクタンクとその政策形成への影響の分析を通して、図らずもそれを超えたアメリカへの深い洞察となり、良質のアメリカ論となっている。

果敢な挑戦

本書の本領は明らかに、第二部でシンクタンクの政治的影響力を二つの具体的事例——ミサイル防衛とスクール・バウチャー——で取り上げ、仔細に分析したところにある。著者も指摘するように、この影響力を実証的に分析することは「難題」である。「シンクタンクの影響力を測定することは、方法論上の問題があり、不可能である」とまで言う研究者もいる。そうだろうか。著者は、そこに果敢な挑戦を試みて、独自に「柔軟な分析アプローチ」をとり、かなりの成功を収めている。著者によれば、この「影響力の測定」という壁にぶつかったため、シンクタンクの総本山のような当のアメリカにおいて、シンクタンク研究は進まなくなり、人気もなくなったようだ。

おそらく問題は、実証といえは計量化（測量・測定）にこだわるアメリカの政治学の傾向そのものにあるのではないか。著者も示唆するとおり、厳密な意味での影響力の実証、つまり計量化に固執すれば進みようもないだろう。思想史などという、昨今のアメリカ政治学でみれば、まったく非科学的な分野にこだわっている時代遅れの評者に言わせてもらえば、数量化ないし計測することに固執する限り、アメリカの政治学は迷路にさまよい込むだけだ。本書の著者にも同じような思いが兆していたに違いない。そこで、影響力の形態に着目しつつ、独自の柔軟なアプローチを試みたのが本書である。その心意気は（そして結果も）賞賛に値する。

大学で政治学を専攻し、現実政治を40年以上見つめ続けた知人の政治ジャーナリストが「政治学なんて一切信用しない」と言っていたのをよく思い出す。それは本書の著者が持つような心意気を失った、計量化の世界にはまり込んだ政治学のことだったのであろう。それで思い出したのは、これもある時、国際政治学者ロバート・コヘインとレセプションで立ち話をしていた、世界貿易機関（WTO）を生み出した関税貿易一般協定（GATT）ウルグアイ・ラウンド交渉妥結（1993年末）に話が及んだ時のことである。評者は記者として当時ジュネーブで日々交渉の行方を追ひ、毎日のように各国交渉官やGATT事務局員と接触し、特に当時のピーター・サザランドGATT事務局長の采配に注意を払っていた。というのも7年以上に及んだ交渉は一向に合意のめどが立たなかったのが、93年に彼が事務局長に就任したとたん、目覚ましい勢いで合意へ突き進んでいったからだ。コヘインは国際政治における相互依存理論が重要な制度とみなすGATT/WTOに詳しい。評者の当時の回想を興味深そうに聞いていた。

妥結のもっとも重要な要因はなんだろう、という問い掛けがあったので、すかさず「そ

れはサザランドという、本来仲介役にしか過ぎない事務局長の人間性、なかんずくユーモアのセンスです」と答えた。交渉が難局の時、いかに事務局長のアイランド式ユーモアが各国交渉団を和ませ、前進する勇気を与えたかを説明した。その時のコヘインの反応は忘れられない。「それは政治学にならない。ユーモアは計量化 (quantify) できない」。ただ、コヘインはやはり大学者だと思った。彼は評者の話を軽んじて、そう言ったのではない。悲しげに、いまのアメリカ政治学の限界を示していたのだ。彼は真剣な顔でこうも言った。「大事な話だ。ぜひ記録を書いてほしい。われわれはそれを引用できる」。

新興勢力としての保守系

本書の著者も、狙いを定めてシンクタンクの「影響力」を実証するために多くの関係者 (ジャーナリストも含む) にインタビューを行っている。あまたの関係者の回想録も渉猟し、新聞雑誌報道もつぶさに追っている。そのようにして、計量化できないからといってアメリカの研究者らが取り組むのをあきらめかけている難題に挑戦した。その姿勢は、評者の話に耳を傾け、記録執筆を求めたコヘインの姿勢に通じる。

著者が独自に考え出した影響力の実証的な研究方法は、シンクタンクが①政府高官や議員による政策立案に日常的に関与して及ぼす「短期的影響力」、②大研究プロジェクトを組織するなどしてアジェンダ・セッティングに関与して及ぼす「中期的影響力」、③短期・中期の影響力行使を繰り返して人材を集め、その幅を広げていく「長期的影響力」——という各側面を具体的につまびらかにしていくという手順である。その題材として前述したように、ミサイル防衛とスクール・パウチャーというテーマと、それらを推進していった保守系シンクタンクを選んだ。

なぜ保守的なテーマと保守派シンクタンクを選んだのか。その答えは、影響力の分析という本書の核心に入る前に第一部で描くシンクタンクの現状・歴史的展開・比較分析を読めば、自ずから明らかになる。今でこそ、ヘリテージ財団やアメリカン・エンタープライズ研究所 (AEI)、ケイトー研究所、ハドソン研究所といった名前をしょっちゅう聞いて、保守系シンクタンクの隆盛を感じるだろうが、シンクタンクと言えば代名詞のようになっているのは、やはりブルッキングス研究所だ。評者がはじめてワシントンに駐在した1980年代後半、自前のビルを構えもっとも堂々としていたのはブルッキングス、所在地もワシントン中心部の、さらにまた中心といえる場所である。やはり自前のビルを構えるヘリテージは、レーガン時代の当時、飛ぶ鳥を落とす勢いではあったが、ユニオン駅に近い所在地はブルッキングスに比べ場末感があった。ただ、その位置は戦略的であった。まさに連邦議会に付属するような位置にあり、本書に描かれるヘリテージの発足の狙いから、なぜ議会の脇に本部を構えたのか、納得がいく。いまでは立派なビルを構えるリバタリアン保守系のケイトーは、当時はほとんど普通の民家のような小さな建物を本部としていた。保守系シンクタンクの隆盛がそこにもうかがえる。

保守系シンクタンクは本書が説くように新興勢力なのである。著者は「中立系」と「イデオロギー系」という分け方を使い、保守系シンクタンクはイデオロギー系に入る。中立系に分類されるのは1927年発足のブルッキングスや、1910年発足のカーネギー国際平和

財団、1921年発足の外交問題評議会など、戦前から続くシンクタンクを含む。確かにこれらの伝統的シンクタンクは超党派であり、「中立系」と分類されるのはもっともだが、発足の経緯（世界平和追求など）からして、また歴史的に見ても「進歩派」というイメージがつかまとう。これに対し、イデオロギー系に分類される保守系シンクタンクを見ると、代表的なヘリテージが発足したのは1973年。フーヴァー研究所は発足こそ1919年とブルッキングスより古いが、保守系シンクタンクとして機能し出すのは戦後しばらくたってからである。イデオロギー系というのは保守系から出発したが、中立系と分類される実質的な進歩派に比べ、後発ということになる。

ただ、ヘリテージを中心としたイデオロギー保守系はレーガン政権以降、政策立案に及ぼす影響力において、それまでのシンクタンクに見られない華々しい成果を生み出した。それを追いかけるようにしてリベラル系の本格的イデオロギー型シンクタンクであるアメリカ進歩センターが誕生する（2003年）。評者は同センターの設立を発表するジョン・ポデスタ元大統領首席補佐官（クリントン政権）の記者会見で、ポデスタがリベラルという言葉避けて進歩派（プログレッシヴ）にこだわるのを見て、「なぜか」と質問をして、あからさまに嫌な顔をされたのを、きのうのこのように思い出す。リベラルという言葉を使うのを避けるほど、思想的にリベラルは追い込まれていた。だが、それはポデスタ自身が中心的役割を担ったクリントン政権が民主党自体の保守化（中道化）を図った帰結なわけで、そこからの立て直しを担うことへの自身への苦々しさが、あの「嫌な顔」だったのかと思う。

進歩派色を帯びた中立系とはなんだったのか。それは「学生のいない大学」という比喩に象徴されるような、高度な研究を時間をかけて淡々と行うような組織であった。だからこそ、今日のアメリカの有名大学のほとんどがそうであるように、本質的にリベラルだったわけだ。そこに1970年代、ヘリテージ財団が現れ、シンクタンク世界の秩序に大きな異変が起きた。そのあたりは、本書にしっかりと描かれている。ポイントは「政策提言にマーケティングの手法を導入した」ことである。『バックグラウンダー』『イッシュー・ブレイティン』『エグゼクティブ・メモランダム』などと呼ばれる、短いものはレターサイズで1枚2ページだけの報告文を議員や議員スタッフ、メディアに配布して、時の問題を簡潔に説明し、保守側の見方や提言を伝えた。インターネットやメール以前の時代、担当者の電話番号も入ったヘリテージの『バックグラウンダー』などを、評者も便利に使ったことを思い出す。ポイントは「マーケティング」の手法であり、まさに宗教史家マースデンが指摘したように、アメリカでは宗教の各宗派もマーケティングの手法で競い合って信者獲得競争をして広がっていったのと同じである。思想を広めるのにマーケティングの手法が使われただけでない。寄付金集めにもダイレクトメールが活用された。ヘリテージの興隆と、やはりマーケティングの手法をとことん利用した「ニューライト」と呼ばれる保守大衆運動が、この時代に並行して進んでいったことにも留意したい。ニューライトはほとんど、福音派大衆の組織化である宗教右派（religious right）の運動と重なっている。

スクール・バウチャー

本書の本領である第二部における、実証的なシンクタンクの影響力検証の意義についてはすでに評価を述べたが、具体的に扱った二つのテーマのうちでは、スクール・バウチャー制度におけるシンクタンクの影響力の検証が実に興味深い。スクール・バウチャーとは自治体が発行するバウチャー（授業料振替券）で、親が子どもを私立も含めて好きな学校に行かせることができるようにする制度だ。「選択の自由」を主唱する経済学者ミルトン・フリードマンが提案した。これにより、初等学校教育に競争原理を導入し、教育の質を高めることが出来ると考えられた。この制度の導入に関する論議をめぐり、著者は単に著名な保守系シンクタンクばかりでなく、ミルウォーキーのウイスコンシン政策研究所など地方のシンクタンクが果たした役割も描き出した。アメリカは連邦であり、地方自治の国だ。その多様性こそがアメリカの力である。こうした地方政治の動きが大きく中央の流れをつくっていくようなアメリカの姿について、われわれはもっと知るべきだろう。

バウチャーを取り上げた著者の慧眼をたたえたいのは、これこそアメリカの保守というテーマだからだ。ある国を知りたいと思ったら、リベラルな進歩派に目を向けてもあまり面白みはない。彼らはどこの国でも同じような目標で同じような活動をしているからだ。保守に目を向けると、その国独特の思考を知ることになる。

アメリカ人にとっての子どもの教育は、日本や欧州以上に「親の役割」への意識が強いように思う。シリーズでテレビドラマ化されたローラ・インガルス・ワイルダーの『大草原の小さな家』が描く世界は、アメリカ保守派にとって重要なシンボルとなっている。あの中でも開拓地の人々が自らの手で学校を建て、町に教師を探しに行き・・・と、手作りの教育こそが重要なテーマだ。評者の親しい友人の中西部の大学教授夫妻は、男女2人の子どもをホームスクーリングで教育した。素晴らしい子どもたちである。バウチャーの問題は単に市場の競争導入による教育改善の話ではない。奥底に、もっと違ったアメリカ人の生き方の問題がかかっているように思う。

著者はスクール・バウチャーの淵源をフリードマンが1962年に発表した『資本主義と自由』の中での提案にさかのぼって解説している。評者の知るところでは、学校の「選択の自由」という考え方は、もっと古い親たちの運動に起源がある。1950年代末に「教育の自由を求める市民」という組織が中西部で始まっているが、運動の原点は19世紀半ばボストンの貧しいアイルランド移民たちが子どもたちにカトリック教徒として教育を受けさせたいと願ったことにあった。当時の公立学校での教育はプロテスタント式でカトリックは差別されていたためだ。組織をつくったアイルランド系の親たちは、フリードマンが1955年にすでに論文「教育における政府の役割」で親に直接教育補助金を与えるバウチャー制度を提案していることを知った。フリードマンを訪ねて教えを請い、そのアイデアを軸に学校の「選択の自由」を広げる運動を起こした。つまり起源は信教の自由であった。運動を始めた親たちのリーダーが、評者と親しい国務省の政治任命の中堅幹部の父母だったことから、紹介していただき話を伺った。

そんなことも思い出させてくれた本書は、アメリカで早くから発達したシンクタンクという世界の分析を通して、アメリカの奥深くに読者を導いてくれる好著である。