

## アメリカにおけるシンクタンクの政治的影響力 ——教育改革を事例に

宮田 智之

### はじめに

現代アメリカ政治における興味深い現象の一つに、非営利の政策研究機関、いわゆる「シンクタンク」の目覚ましい成長が指摘できる。一部は20世紀初頭から1960年代にかけて設立されているが、70年代を境に急増し、現在シンクタンクの数は400近くを数えるまでに至っている。<sup>1)</sup> 一方、こうした発達は90年代に入りシンクタンクへの学問的な関心を喚起し、ジェームズ・スミス (James A. Smith) の『アメリカのシンクタンク (*The Idea Brokers*)』をはじめいくつかの論文が発表されるなど、シンクタンク研究は活況を呈したかに見えた。<sup>2)</sup>

しかし、今日シンクタンク研究は完全に停滞している。<sup>3)</sup> 何故、シンクタンク研究は停滞してしまったのか。それは、シンクタンクの影響力の解明という難問が存在しているからである。言うまでもなく、影響力は政治学の本質的概念であり、いかなる対象であってもその影響力を明らかにする必要があるが、シンクタンクの影響力を厳密に捉えようとするれば、政策結果とシンクタンクの因果関係を証明しなければならない。しかし、現実の政治は数多くのアクターが参入する複雑なプロセスであり、政策結果へのシンクタンクの直接的影響を客観的に証明することは非常に困難である。<sup>4)</sup> 要するに、このような方法論上の問題が強く認識されるようになり、シンクタンクは敬遠されるようになったのである。<sup>5)</sup>

<sup>1)</sup> 以下の資料などをもとに計算した数字。Lynn Johnson Hellebust and Kristen Page Hellbust, *Think Tank Directory: A Guide to Independent Nonprofit Public Policy Organizations* (Kansas: Government Research Service, 2006).

<sup>2)</sup> ジェームズ・A・スミス著、長谷川文雄ら訳『アメリカのシンクタンク——大統領と政策エリートの世界』(ダイヤモンド社、1994年)。

<sup>3)</sup> アメリカのシンクタンクを主題とした論文は、上記のスミスの論文を含めわずかである。David M. Ricci, *The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks* (New Haven: Yale University Press, 1993); James G. McGann, *The Competition for Dollars, Scholars and Influence in the Public Policy Research Industry* (Lanham: University Press of America, 1995); Diane Stone, *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process* (London: Frank Cass, 1996); Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004); Donald E. Abelson, *A Capitol Idea: Think Tanks & US Foreign Policy* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006); Thomas Medvetz, *Think Tanks in America* (Chicago: University of Chicago Press, 2012).

<sup>4)</sup> Stone, *Capturing the Political Imagination*, 4.

<sup>5)</sup> 久保文明「政治的インフラストラクチャーについて」久保文明編『アメリカ政治を支えるもの——政治的インフラストラクチャーの研究』(日本国際問題研究所、2010年)、9-10頁。

しかし、そもそもシンクタンクの影響力とは政策結果との関連で捉えられるべき性質のものであろうか。このような根本的な疑問を抱くのは、シンクタンクの活動を詳しく観察すると、その貢献とは政策結果以外の局面においてより顕著に観察されると考えられるからである。具体的には、シンクタンクは次の三つの局面において大きな貢献を果たしていると考えられる。まず、第一に政策立案への貢献である。シンクタンクは、日々の政治家への接触や政府要職等への人材の供給を通して、政策立案の局面で深く関与している可能性がある。第二に、課題設定（アジェンダ・セッティング）への貢献である。そう頻繁ではないにせよ、時にシンクタンク関係者の研究がある課題に対する関心を増大させている可能性がある。第三に、専門家の結集・拡大への貢献である。シンクタンクは政府高官経験者など著名な専門家や駆け出しの若手研究者に研究の機会を提供する場であり、ある政策案が繰り返し提唱される環境を整備している可能性がある。当然のことながら、これら三つの貢献は政策結果を導くものではなく、厳格な意味での影響力ではない。しかし、アメリカ政治との関係において重要な政治的意味を有することは否定できず、決して無視することはできない。

そこで、本稿では以上の三つの貢献をそれぞれ「短期的影響力」、「中期的影響力」、「長期的影響力」と定義したい。その上で、本稿は個別の政策案の展開においてシンクタンクがこれら三つの影響力を行使していることを明らかにするため、近年教育改革の一つとして注目されている「スクール・バウチャー（school voucher）」と保守系シンクタンクの関係事例として取り上げる。

アメリカでは、80年代半ば以降教育改革が政治課題として浮上し、教育政策の第一義的権限を有する州レベルを中心にスクール・バウチャーを含む「学校選択」への関心が高まった。ただし、チャーター・スクール（charter school）など他の学校選択が超党派の支持を確保し易いのに対し、スクール・バウチャーは共和党が支持し民主党が反対するという党派対立を抱え、実現困難な政策案である。<sup>6)</sup> とはいえ、90年代に入るといくつかの州ではこの政策案の導入を目指す動きが高まり、ウィスコンシン州などでは反対派の抵抗を乗り越えスクール・バウチャーの実現に成功している。また、その他においても今日に至るまで共和党政治家を中心に提唱されている。

以上のスクール・バウチャーの動向において不可欠な存在であったと考えられるのが保守系シンクタンクである。「限定的な政府」や「自由市場」などを標榜する保守系シンクタンクは、同様の立場を支持するいくつかの財団、すなわち保守系財団の財政的支援のもと70年代以降相次いで設立され、今日アメリカのシンクタンク世界において主要な一角

---

<sup>6)</sup> チャーター・スクールとは、州・地方教育委員会などとの契約に基づき、教師や親、そして地域のグループによって自律的に運営される公立学校のことである。「米国の公教育改革とチャータースクール—公教育の選択・分権・民営化—」『CLAIR Report』141号（1997年3月）、37頁。チャーター・スクールが超党派の支持を確保し易いのは、共和党、民主党のそれぞれの思惑を満たすものであるからである。共和党はスクール・バウチャーという最終的な目標に向けた一歩と考えており、民主党はスクール・バウチャーという急進的な動きへの「防波堤」になると捉えている。Jeffrey Henig, “Education Policy from 1980 to the Present: The Politics of Education,” in *Conservatism and American Political Development* ed. Brian J. Glenn and Steven M. Teles (New York: Oxford University Press, 2009), 302-304.

を構成している。<sup>7)</sup>そして、こうした保守系シンクタンクは、減税や規制緩和などと並んで国内政策の要としてスクール・バウチャーを売り込んできた。

最後に次の点を述べたい。アメリカではシンクタンクが高度に発達しているにもかかわらず、上述の理由から政治学者の間でシンクタンクの影響力について沈黙が続いている。一方、これとは対照的に学界の外ではアメリカのシンクタンクに対する関心は非常に高い。しかし、そうした巷にあふれる認識の多くはシンクタンクの影響力を過大に評価するなど印象論の域にとどまっている。<sup>8)</sup>こうした不健全とも言える認識の違いが存在する中で、本稿が影響力自体を柔軟に解釈し、個別の政策案の展開におけるシンクタンクの具体的な貢献を描き出すことで、現代アメリカ政治におけるシンクタンクの意義がより明確になると思われる。

## 1. スクール・バウチャーの歴史的展開

### (1) スクール・バウチャーの起源

スクール・バウチャーとは、政府支給のバウチャー（授業料振替券）をもとに親達が子どもの通う学校を公立・私立を問わず自由に選択できる政策である。このスクール・バウチャーの生みの親は、経済学者のミルトン・フリードマン（Milton Friedman）である。フリードマンは、62年の『資本主義と自由（*Capitalism and Freedom*）』などで公立学校制度に内在する問題を解決する手段としてスクール・バウチャーというアイデアを打ち出す。<sup>9)</sup>

フリードマンの議論の要点は以下の通りである。伝統的な公立学校制度は政府の独占的運営であり、各公立学校はその水準に関わらず生徒と予算を保証される。そのため、質の高い教育を提供し、予算を効率的に使用するといったインセンティブは生まれず、凡庸さを育てている。これに対して、スクール・バウチャーを導入すれば各学校は親の支持を求めて競争せざるを得ず、長期的にはより良い学校を生み出すことになる。すなわち、フリードマンの議論の核心とは公立学校制度に市場原理を導入するという斬新なものであった。しかし、この種の議論は政府の積極的役割を肯定する当時の支配的風潮に真っ向から対立するものであり、スクール・バウチャーに多くの支持が集まることはなかった。<sup>10)</sup>

70年代に入ると、やや状況が変化する。巻き返しを図りつつあった保守派がスクール・バウチャーを提唱するようになる。また、興味深いことにリベラル派の学者もこの政策

<sup>7)</sup> スケイフ財団（Sarah Scaife Foundation）、オーリン財団（John M. Olin Foundation）、ブラッドレー財団（Bradley Foundation）、スミス・リチャードソン財団（Smith Richardson Foundation）、コーク財団（Koch Foundations）が代表的な保守系財団である。これらは、シンクタンクをはじめ保守派の知的基盤の整備に莫大な資金を提供してきたことで知られる。宮田智之「政治インフラの形成と財団」久保編『アメリカ政治を支えるもの』、24-32頁。

<sup>8)</sup> 実務家の間では今でも興味深い論文が発表され続けている。最近でも次の論文が発表されている。アレックス・アベラ著、牧野洋訳『ランド世界を支配した研究所』（文春文庫、2011年）。

<sup>9)</sup> Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

<sup>10)</sup> Terry M. Moe, *Schools, Vouchers, and the American Public* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2001), 17-20.

案の可能性に関心を寄せる。もっとも、ハーバード大学のクリストファー・ジェンクス (Christopher Jencks) ら一部のリベラル派の学者が唱えた案とは、フリードマンの市場原理的なモデルではなく、社会的不平等を克服する手段として貧困層の生徒により多額のバウチャーを支給するというものであった。<sup>11)</sup>

このように一部で評価されるようになったとはいえ、スクール・バウチャーをめぐるのは教員組合など民主党の支持団体が強硬に反対するというもう一つの大きな障害が存在した。反対派は、スクール・バウチャーによって各公立学校が生徒や予算を奪われ公立学校制度そのものが根底から脅かされる可能性があることや、バウチャーが宗教系私立学校の授業料として使用されれば政教分離の原則に抵触する可能性があることなどを理由に強硬に反発したのであった。このような現実もあり、70年代を通してスクール・バウチャー導入に向けた機運が高まることはなかったのである。<sup>12)</sup>

## (2) 1980年代以降の連邦及び州の動向

しかし、80年を迎える頃にはまず公共哲学の次元で大きな変容が生じ、積極的な政府路線への批判が高まるとともに、市場の役割を見直す風潮が強まる。レーガン (Ronald Reagan) は正にこうした変化を体現する政治家であった。レーガンは教育の分野でも選択と競争こそが学校改善の鍵であると唱え、スクール・バウチャーの実現に意欲を示し、三度にわたり関連法案を提出する。一方、広範な支持を期待できるとの判断から、レーガン政権が提出した法案はフリードマンよりもジェンクスのモデルに近く低所得家庭の生徒を対象とするものであった。確かに、穏健な法案であってもスクール・バウチャーは時期尚早であった。レーガン政権は民主党議会の抵抗に屈せざるを得なかったのである。とはいえ、レーガン政権の動向がそれまで専門家内部の議論にとどまっていたスクール・バウチャーをはじめ政策課題へと引き上げるとともに、後述する重要な人材を輩出したことは軽視できない。同じく、レーガン政権期に公立学校をめぐる憂慮すべき実態が明らかになったことも重要である。83年に教育長官の諮問委員会によって発表された『危機に立つ国家 (A Nation at Risk)』が諸外国の生徒に比べてアメリカの生徒の学力が著しく劣っているとし、これを国家的な危機と表現したことで、一般のレベルでも教育への悲観論が巻き起こることになる。<sup>13)</sup>

『危機に立つ国家』の告発は教育の第一義的権限を有する州レベルで特に深刻に受け止められ、90年代を通して教育改革が実施されていく。多くの州でチャーター・スクールなどが実施されただけでなく、スクール・バウチャーも推進され、いくつかの州ではその導入に成功する。その一つがウィスコンシン州であった。

ウィスコンシン州でも同州最大の学区であるミルウォーキー市学区への懸念が広がる中で、共和党のトミー・トンプソン (Tommy G. Thompson) 州知事は二つの集団の支持を確保し、反対派の抵抗というもう一つの障害を乗り越え、アメリカで初となるプログラム

---

<sup>11)</sup> Jeffrey R. Henig, *Rethinking School Choice: Limits of the Market Metaphor* (Princeton: Princeton University Press, 1994), 64-66.

<sup>12)</sup> Moe, *Schools, Vouchers and the American Public*, 21-30.

<sup>13)</sup> Ibid.

を導入する。まず、トンブソンは地元財界の支持を確保する。ウィスコンシン州は、保守系財団のブラッドレー財団のお膝元であった。このブラッドレー財団では会長自身がスクール・バウチャーに熱心であり、地元の財界を先導した。次に、トンブソンはミルウォーキー市内の黒人層からの支持も得る。伝統的に都市部に住む黒人層は民主党支持集団であるが、同市の黒人層は公立学校の実態に対して不満を抱いていた。こうした不満を代弁していたのが州下院議員のポリリー・ウィリアムズ (Polly Williams) である。ウィリアムズは民主党リベラル派の政治家であったが、彼女も子をもつ親として公立学校に批判的であり、トンブソンの改革に共鳴するものであった。それまでスクール・バウチャーは共和党や保守派によって専ら提唱されてきたことを考えれば、以上のように民主党支持層にも支持が広がったことは極めて画期的であった。<sup>14)</sup> こうした動きを背景に、トンブソンは反対派の抵抗を排し、ミルウォーキー市の低所得家庭の生徒を対象としたプログラムを90年に実現させ、95年に同プログラムを拡充する。<sup>15)</sup> そして、こうしたウィスコンシン州の動向は他州にも波及していく。確かに、教員組合を中心とする反対派の抵抗によりその多くは失敗に終わったものの、オハイオ州やフロリダ州では90年代後半に類似のプログラムの導入に成功している。<sup>16)</sup>

一方、連邦レベルではしばらくスクール・バウチャーをめぐる動きは後退していたが、共和党議会が出現した90年代半ば以降、再びスクール・バウチャーを求める機運が生まれ、クリントン (Bill Clinton) 政権末期には首都におけるスクール・バウチャーの実施を定めた法案が提出されるようになる。こうした中で、スクール・バウチャーを支持するジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) が大統領に就任する。ブッシュ政権の教育政策の重要な業績の一つは、政権初期に成立した「落ちこぼれを作らないための法 (No Child Left Behind Act、以下 NCLB)」である。NCLB は一定の学力水準の達成等を目標とする「スタンダード教育改革」であり、ブッシュ・シニア (George H. W. Bush)、クリントン両政権を通して生まれた動きを強化するものであった。当初、ブッシュ政権はこの NCLB にスクール・バウチャーを抱き合わせ、劣悪な公立学校に通う生徒にバウチャーを支給することを目指していた。結局、この案は民主党議会の反発にあい法案審議の途中で放棄されたものの、これはブッシュがスクール・バウチャーに意欲を示していたことを端的に物語るものであった。<sup>17)</sup> 一方、NCLB 成立から間もなく連邦最高裁判所が歴史的な判決を下す。反対派は政教分離の問題を理由にウィスコンシン州のプログラムの制定後から法廷闘争を繰り返してきたが、02年夏に連邦最高裁は反対派の主張を退け、オハイオ州のプログラムについて合憲判決を下す。<sup>18)</sup>

<sup>14)</sup> 共和党政治家、地元財界、市内の黒人層というスクール・バウチャーの支持連合はオハイオ州やワシントン D.C. でも再現され、スクール・バウチャーが導入される。

<sup>15)</sup> John F. Witte, *The Market Approach to Education: An Analysis of America's First Voucher Program* (Princeton: Princeton University Press, 2000), 41-46, 162-70.

<sup>16)</sup> Moe, *Schools, Vouchers, and the American Public*, 36-38.

<sup>17)</sup> Patrick J. Quinn, *No Child Left Behind and the Transformation of Federal Education Policy, 1965-2005* (Lawrence: University Press of Kansas, 2006), 173.

<sup>18)</sup> 宮田智之「連邦最高裁判所、スクール・バウチャーに合憲判決」『外国の立法』第214号(2002年)、164-169頁。

連邦最高裁判決がスクール・バウチャーにとって追い風となる中で、ワシントン D.C. においても地元財界や市内の黒人層がスクール・バウチャー支持で固まり、ウィスコンシン州で見られた支持連合が形成されつつあった。また、この頃になると地元民主党政治家の間からも支持を表明する者が現れる。その一人がアンソニー・ウィリアムズ (Anthony Williams) 市長であった。元々、ウィリアムズはスクール・バウチャーに反対であったが、何らかの改革を打ち出す必要性に迫られスクール・バウチャー支持に立場を変える。こうした運動の高まりは確実に連邦議会の民主党議員にとって大きな圧力となり、ブッシュ政権は04年初頭に市内の低所得家庭の生徒を対象としたプログラムを制定させ、連邦レベルにおいて初となるスクール・バウチャーを実現させるのであった。<sup>19)</sup>

## 2. 保守系シンクタンクの短期的影響力

### (1) レーガン政権の動向との関係

レーガンとフリードマンの関係は、前者がカリフォルニア州知事を務めていた時点から始まっていた。<sup>20)</sup> その後、二人の関係はフリードマンが1970年代半ばにカリフォルニア州にあるフーバー研究所 (Hoover Institution) に移籍したことでさらに深まる。80年大統領選挙でも、フリードマンはフーバー研究所の同僚であるマーティン・アンダーソン (Martin Anderson) によって組織されたレーガン陣営の政策顧問に名を連ねている。<sup>21)</sup> このような関係から、フリードマンはスクール・バウチャーについてもレーガン本人に少なからず影響を及ぼしたと考えられる。<sup>22)</sup>

ただし、レーガン政権との関係においてより顕著な貢献を果たしたと考えられるのはヘリテージ財団 (Heritage Foundation) である。ヘリテージ財団は73年の設立時から教育において重視されなければならないのは親や家族の選択であると主張し、レーガン政権発足直前に発表された『リーダーシップのための負託 (Mandate for Leadership)』でもスクール・バウチャーの必要性を明記していた。広く知られているように、『リーダーシップのための負託』はヘリテージ財団を一躍有名にした政策提言集であり、同財団研究員や議会共和党関係者など総勢250名が集まり、新政権に向けて政策分野ごとに詳細な提言を纏めたものであった。レーガン側近が大統領選の最中からこのプロジェクトに高い関心を示したことから、新政権の動向を占うものとしてこの類いの書籍としては異例のベストセラーになるほど注目を集めたのであった。<sup>23)</sup>

『リーダーシップのための負託』では、低所得家庭の生徒にバウチャーを支給する案を提示した。<sup>24)</sup> この時点で、ヘリテージ財団がジェンクスの案に近い政策提言を行ってい

<sup>19)</sup> Spencer S. Hsu, "How Vouchers Came to D.C.," *Education Next*, Fall 2004.

<sup>20)</sup> Johan Harmer, *Reagan: Man of Principle* (Springville: Council Press, 2002), 21.

<sup>21)</sup> Martin Anderson, *Revolution: The Reagan Legacy* (Stanford: Hoover Institution Press, 1990), 164-73.

<sup>22)</sup> Diane Ravitch, *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education* (New York: Basic Books, 2010), 117.

<sup>23)</sup> Lee Edwards, *The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years* (Ottawa: Jameson Books, 1997), 41-52.

<sup>24)</sup> Charles L. Heatherly ed., *Mandate for Leadership: Policy Management in a Conservative*

たことは注目される。確かに、この提言がそのまま法案に反映されたかは不明であるものの、レーガン側近がスクール・バウチャーを含む教育政策の提言について大いに参考にするに依っていたことは事実である。<sup>25)</sup> また、レーガン政権はその作成に関わった人材も積極的に引き抜く。教育政策の提言は11名の専門家によって執筆されたが、そのうちの2名が教育省高官に起用され、この政策提言集を編集したチャールズ・ヘザリー (Charles Heatherly) も教育長官顧問に抜擢される。<sup>26)</sup> こうしたヘリテージ財団の支援もあり、レーガン政権は83年に最初の法案を提出するのであった。

レーガン政権の動きは、二期目に全米人文科学基金会長のウィリアム・ベネット (William J. Bennett) が教育長官に就任したことでさらに加速していく。元々、ベネットは『パブリック・インタレスト (Public Interest)』誌などに精力的に寄稿するなど保守派内部で強固な足場を築いていた人物である。ベネットはヘリテージ財団とも関係が深く、レーガン政権入りする直前には同財団の研究者として『リーダーシップのための負託』の作成にも直接関与していた。<sup>27)</sup> そのため、ベネットは教育長官就任後もヘリテージ財団との関係を維持し、スクール・バウチャー導入の必要性を訴えた『教育の新たなアジェンダ (A New Agenda for Education)』を直接受け取ったばかりか、これを取り纏めた同財団の研究者を自らの顧問に据えたほどであった。こうしたベネットの主導のもとで、レーガン政権は85年及び86年と連続してスクール・バウチャー法案を提出している。なお、その後ベネットはブッシュ・シニア政権の国家薬物取締政策局長官を経て、ヘリテージ財団に復帰しスクール・バウチャーの代表的な専門家として台頭していくのであった。<sup>28)</sup>

## (2) ウィスコンシン州の動向との関係

90年代に入るとスクール・バウチャーの主戦場は州レベルに移行するが、この次元でも保守系シンクタンクが活躍していた。全米で最も早くスクール・バウチャー導入に成功したウィスコンシン州においても、保守系シンクタンクの動きが活発であった。

ヘリテージ財団に象徴されるワシントン D.C. に本部を構える保守系シンクタンクは、リベラル派に対する政策論争、いわゆる「アイデアをめぐる戦い」において保守派の主力部隊として戦い、レーガン政権の誕生に伴いその存在感を一挙に増大させた。その後、一部の保守派の専門家や活動家は、それぞれの地元においても連邦レベルの保守系シンクタンクの「成功」を再現しようと「州レベルの保守系シンクタンク」を相次いで立ち上げ、この次元における保守的政策の実現を目指していく。

こうした州レベルの保守系シンクタンクの一つであるウィスコンシン政策研究所 (Wisconsin Policy Research Institute、以下 WPRI) は、87年にジェームズ・ミラー (James

---

*Administration* (Washington D.C.: Heritage Foundation, 1981), 177.

<sup>25)</sup> Ernest Holsendolph, "Waiting for Reagan And Change; Washington," *New York Times*, January 4, 1981.

<sup>26)</sup> Ellen White, "Heritage Provides Conservative Blueprint for Education Policy," *Education Week*, September 28, 1981.

<sup>27)</sup> Edward B. Fiske, "Reagan's Man for Education," *New York Times*, December 22, 1985; Edwards, *The Power of Ideas*.

<sup>28)</sup> "Federal File: Conservative Manifesto," *Education Week*, February 20, 1985.

H. Miller) という人物によってミルウォーキー市の郊外に設立された。WPRI は、「自由市場」、「限定的政府」、「個人の責任」といった保守的原則を掲げ、ウィスコンシン州が直面する問題に関する研究に従事することを目的としている。この WPRI は、設立直後からブラッドレー財団の強力な後押しを受けてトンプソンのための「アイディアの供給源」となる。ミルウォーキー市を対象とするプログラムを立案する上で、トンプソンは市内の黒人層を代表したポリリー・ウィリアムズや彼女の盟友でありミルウォーキー市学区教育長であったハワード・フラー (Howard Fuller) の助言を取り入れたほか、ジョージ・ミッチェル (George Mitchell) とスーザン・ミッチェル (Susan Mitchell) の意見も重用した。このミッチェル夫妻こそ WPRI に所属する研究員であった。ジョージ・ミッチェルは 90 年のプログラム立案において大きな役割を果たし、妻のスーザン・ミッチェルは 95 年のプログラム改正の際に素案を纏めた中心人物であった。このようにミッチェル夫妻が政策立案過程の奥深くに入り込んだことから、トンプソンの側近は WPRI の貢献を評して「我々は WPRI による提言を活用させてもらった。彼らは極めて重要な仕事をしてくれたと評価している」と述べている。<sup>29)</sup>

### (3) ブッシュ政権の動向との関係

ブッシュがスクール・バウチャーに積極的であったことは、2000 年大統領選での教育政策アドバイザーの顔ぶれを見ても明らかであった。ブッシュの周囲は、ベネットをはじめ保守系シンクタンクと関わりを持ちながらスクール・バウチャーを提唱してきた人々を取り囲んだのであった。<sup>30)</sup> ブッシュが政権発足に際して教育長官に任命したのも、同じくスクール・バウチャーを熱心に支持してきたヒューストン市学区教育長のロデリック・ペイジ (Roderick Paige) であった。<sup>31)</sup>

このペイジのもので、ワシントン D.C. におけるスクール・バウチャー導入の立役者となった政府高官がニーナ・リーズ (Nina Rees) という人物である。リーズは、インスティテュート・フォー・ジャスティス (Institute for Justice) という保守系法律団体などで一連のスクール・バウチャー訴訟に関わった後、90 年代後半にヘリテージ財団に移籍し、議会共和党の立法動向に深く関与したことで、20 代後半という若さであったもののスクール・バウチャーの専門家として頭角を現す。リーズは、大統領選でブッシュ陣営のアドバイザーを務めた後、NCLB の制定に尽力する。この働きぶりを評価されたリーズは、スクール・バウチャーの立法化に向けた動きが本格化すると、教育省内部で事実上のリーダーに指名されたのであった。<sup>32)</sup>

一方、ブッシュ政権がスクール・バウチャー導入を目指した動きを本格化させた理由としては、連邦最高裁の判決に加えて、首都においてスクール・バウチャーを求める動き

<sup>29)</sup> 宮田智之「州レベルにおける保守系シンクタンクの台頭とその政治的役割」『法学政治学論究』第 69 号 (2006 年)、165-174、183-185 頁。

<sup>30)</sup> Sioban Gorman, "Bush's Lesson Plan," *National Journal*, August 7, 1999.

<sup>31)</sup> Darcia Harris Bowman, "Republican Prefer to Back by Any Other Name," *Education Week*, January 31, 2001.

<sup>32)</sup> Dana Milbank, "From Iran, the 'Thomas Paine of School Choice'," *Washington Post*, September 3, 2003.

が勢いを増していたことが挙げられる。上述した通り、ワシントン D.C. では地元企業家や市内の黒人層を中心にスクール・バウチャーを求める声が拡大し、市長のアンソニー・ウィリアムズも支持を表明していた。こうした運動の高まりを好機と捉えたブッシュ政権は、ウィリアムズ市長らの市内の声を拾いながら政策案を纏め上げていくが、この市内との調整役を務めていたのがベネットであった。ベネットは市内の動きに直接関与するとともに、その状況についてブッシュ政権中枢に事細かに伝えていたのであった。<sup>33)</sup>

### 3. 保守系シンクタンクの中期的影響力

保守系シンクタンクは、各地の共和党政治家の政策立案を支えるとともに、中期的な影響力、すなわち課題設定の局面でも少なからず貢献していた。

1983年の『危機に立つ国家』から7年後、若手の政治学者のジョン・チャブ(John E. Chubb)とテリー・モー(Terry M. Moe)によって『政治、市場、アメリカの学校(Politics, Markets & America's Schools)』という論文が発表される。この論文も、教育界を超えた幅広い反響を呼んだという点で『危機に立つ国家』と並んでアメリカの教育政策をめぐる分岐点となった。『政治、市場、アメリカの学校』が目ざされた最大の理由は、独創的な視点から公立学校制度への根本的な批判を展開し、市場メカニズムに基づく改革を擁護したことにある。従来、公立学校制度に批判的な人々の間では、フリードマンに代表されるように公立学校には自ずと非効率の問題が付きまとうとし、市場原理に晒すことで公立学校の問題を解消するほかないという経済学的議論が主流であった。これに対して、チャブとモーは政治学、なかでも制度そのものが及ぼす影響という観点から、公立学校が抱える構造的問題を指摘し、市場を活用した改革を擁護したのである。<sup>34)</sup>

『政治、市場、アメリカの学校』の議論の核心は、次の通りである。まずアメリカでは多少の相違はあれ、学区を運営する教育委員会のメンバーや教育長は公選で選ばれる。この教育の民主主義的管理は必然的に教育行政の官僚化を促し、各公立学校の自由度は減少し効果的な教育活動は阻害される。これに対して、市場の働きに影響を受ける私立学校はこのような問題と全く無縁である。そこで、公立学校の自由度を高めるためには、公立学校を市場メカニズムの影響下に置くべきだ。『政治、市場、アメリカの学校』は、教育の民主主義的管理を正しいものと信じて疑わなかった教育関係の専門家にとって衝撃であった。賛否両論が専門誌を賑わし、90年代以降の教育関係の論文の中で最も大きな反響を呼んだと言われているほどである。<sup>35)</sup> ただし、反響は教育界内部にとどまらず、一般のレベルにまで及び、新聞などでも連日この論文が取り上げられた。<sup>36)</sup> いずれにせよ、『政

<sup>33)</sup> Hsu, "How Vouchers Came to D.C."

<sup>34)</sup> John E. Chubb and Terry M. Moe, *Politics, Markets & America's Schools* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1990).

<sup>35)</sup> 黒崎勲『学校選択と学校参加—アメリカ教育改革の実験に学ぶ—』(東京大学出版会、1994年)42-46頁。

<sup>36)</sup> Carol Innert, "Liberals Take Conservative Tack, School Choice for Public Schools," *Washington Times*, June 6, 1990; Kenneth J. Cooper, "A Radical Prescription for Schools," *Washington Post*, June 11, 1990; "Wrong Surgery for Sick Schools," *New York Times*, July 3, 1990.

治、市場、アメリカの学校』は公立学校制度に対する批判に新たな視点を加味し市場を活用した改革にお墨付きを与えたのである。

確かに、『政治、市場、アメリカの学校』が広く注目された要因として別の側面を指摘する研究者もいる。『政治、市場、アメリカの学校』は、チャブらがブルッキングス研究所 (Brookings Institution) において取組んだ研究プロジェクトである。20世紀初頭に設立されたブルッキングス研究所は、アメリカのシンクタンクの中で最も長い伝統を誇る政策研究機関の一つであり、特定の政治原則に依拠せず穏健・中立の立場を掲げていることから党派を超えた信頼を確保している。<sup>37)</sup> 要するに、スクール・バウチャーに批判的な人々の間ではブルッキングス研究所から発表された事実が『政治、市場、アメリカの学校』への関心を高めたのであり、仮にヘリテージ財団などから発表されていれば、全く異なった反応で終わっていたのではないかとの見方すらある。<sup>38)</sup> そもそも、このような論争を呼ぶ論文がブルッキングス研究所から発表されたのは都市政治研究の権威であるポール・ピーターソン (Paul E. Peterson) の後ろ盾があったためである。当時、ブルッキングス研究所の政治研究部長であったピーターソンは、公立学校で問題を抱えた自身の子どもを私立学校に転校させざるを得なかったという個人的経験を有していた。このような個人的経験もあり、ピーターソンは学校選択に傾倒していき、チャブらをブルッキングス研究所に招聘したのである。<sup>39)</sup>

以上のように、『政治、市場、アメリカの学校』は保守系シンクタンクとは無縁であったかのように見える。しかし、実態は全く異なり、チャブとモーは保守系シンクタンクをはじめスクール・バウチャー推進派の様々な支援を受けて以上の研究プロジェクトを遂行していた。たとえば、二人はブルッキングス研究所に在籍しながら、保守系シンクタンクの機関誌上で論文の原案を発表する機会を提供されていた。<sup>40)</sup> また、この研究プロジェクトは保守系財団の財政的支援を受けて実施されたものであり、特に会長自らがスクール・バウチャーに積極的であったウイスコンシン州のブラッドレー財団からは多額の資金を提供されていた。<sup>41)</sup> その後、こうした関係は一層強固なものになっていく。モーは『政治、市場、アメリカの学校』の発表から間もなく、フリードマンが在籍しスクール・バウチャーの総本山とも呼べるフーバー研究所に移籍する。また、チャブや二人の後見人であったピーターソンも、やがてフーバー研究所と関係をもつようになるのであった。

---

<sup>37)</sup> Rich, *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*, 83-84.

<sup>38)</sup> Henig, *Rethinking School Choice*, 87.

<sup>39)</sup> Dale Mezzacappa, "Market Forces: Professor Paul Peterson's Influential Protégé," *Education Sector*, April 2006, 4.

<sup>40)</sup> John E. Chubb and Terry M. Moe, "Educational Choice," *Wisconsin Policy Research Institute Report*, vol. 2, no. 3, 1989; John E. Chubb and Terry M. Moe, "Letting School Work," *City Journal* 1, no. 1 (1990).

<sup>41)</sup> John J. Miller, *Strategic Investment in Ideas: How Two Foundations Reshaped America* (Washington D.C.: Philanthropy Roundtable, 2003), 41-43.

#### 4. 保守系シンクタンクの長期的影響力

##### (1) 専門家の中核的拠点としての保守系シンクタンク

かつてスクール・バウチャーは教育政策の傍流であり、70年代に入ってもこれを積極的に評価する声は決して多くはなかった。しかし、2000年大統領選におけるブッシュの教育アドバイザーの顔ぶれが象徴するように、今日ではスクール・バウチャーを支持する専門家は一つの集団を形成するまでに至っている。このプロセスに大きく貢献したと考えられるのが保守系シンクタンクである。すなわち、保守系シンクタンクはスクール・バウチャーを提唱する人材の活動の拠点として機能し、その結集・拡大に貢献することでこの政策案が繰り返し提唱される環境を整備してきたと考えられる。無論、かつてクリストファー・ジェンクスら少数のリベラル派の学者もこの政策案に関心を寄せていたことは確かである。しかし、リベラル派の大勢がスクール・バウチャーに批判的である中で、保守系シンクタンクのような拠点は生まれず、保守派の動向とは対照的にリベラル派の間でスクール・バウチャーを支持する専門家が拡大することはなかった。

##### (2) 1970-80年代の保守系シンクタンク

70年代及び80年代に拠点となったのは、ヘリテージ財団とフーバー研究所である。ヘリテージ財団は設立直後から人材の取り込みを図り、オナリー・マクグロー (Onalee McGraw) といった専門家が様々な会合や報告書を通してスクール・バウチャーを各方面に売り込んでいた。<sup>42)</sup> そして、こうした活動の成果はレーガン政権発足直前に発表された『リーダーシップのための負託』として具体化される。上述した通り、『リーダーシップのための負託』には後に教育長官に就任するベネットも関わっていた。<sup>43)</sup> フーバー研究所も70年代に急成長を遂げつつあり、より政策志向を強め、経済学者を中心に著名な専門家が移籍していた。フリードマンもその一人であり、77年にフーバー研究所に加入している。<sup>44)</sup> その後、フリードマンは間もなく『資本主義と自由』の続編として『選択の自由 (Free to Choose)』を発表し、スクール・バウチャーの必要性を改めて力説する。<sup>45)</sup>

##### (3) 1990年代の保守系シンクタンク

90年代は、保守系シンクタンクを舞台に活動する専門家が大きく拡大した時期である。その要因としては二点を指摘できる。一つは、共和党政権においてスクール・バウチャーの実現を試みた元政府高官が一斉に下野したことである。もう一つは資金源が充実したことである。この頃より、公立学校への不満からスクール・バウチャーを支持す

<sup>42)</sup> Eileen White, "Power, Visibility, Come to the Heritage Foundation," *Education Week*, September 28, 1981; Onalee McGraw, *Family Choice in Education: The New Imperative* (Washington D.C.: Heritage Foundation, 1978).

<sup>43)</sup> Edwards, *The Power of Ideas*, 50-52.

<sup>44)</sup> 中野秀一郎『アメリカ保守主義の復権—フーバー研究所をめぐる知識人』(有斐閣選書、1982年)、126-129頁。

<sup>45)</sup> Milton Friedman and Rose Friedman, *Free to Choose: A Personal Statement* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980).

る企業家や財団が現れ、様々な政治活動を展開する中で保守系シンクタンクにも莫大な資金を投じるようになった。ウィスコンシン州のブラッドレー財団はその筆頭であり、その他ではゴールデン・ルール保険 (Golden Rule Insurance) のパトリック・ルーニー (Patrick Rooney)、ウォルトン・ファミリー財団 (Walton Family Foundation) を指揮するジョン・ウォルトン (John T. Walton)、投資家のセオドア・フォーツマン (Theodore J. Fortsmann) などが主な資金源であった。<sup>46)</sup>

こうしてヘリテージ財団やフーパー研究所の活動がさらに活発化するとともに、新たな保守系シンクタンクが続々と参入する。まず、ヘリテージ財団では90年にベネットが復帰し、またレーガン政権時代にベネットの部下であったジーン・アレン (Jeanne Allen) という人物も加入する。アレンは必ずしも名の知れた専門家というわけではなかったが、ヘリテージ財団で経験を積んだ後、後述する通り自らシンクタンクを立ち上げ、スクール・バウチャーを提唱していく。<sup>47)</sup> フーパー研究所では、90年代初頭にテリー・モーが加入したのに続き、教育政策の専門家が膨れ上がり、ポール・ピーターソン、キャロライン・ホックスビー (Caroline Hoxby)、エリック・ハヌシェク (Eric A. Hanushek)、ポール・ヒル (Paul Hill)、ウィリアムソン・エバース (Williamson Evers)、ハーバート・ウォルバーグ (Herbert Walberg) といった名門大学や有数のシンクタンクに在籍する人々がフーパー研究所と関係をもつようになる。また、モーの友人であるジョン・チャブも客員研究員として加入している。<sup>48)</sup>

この時期にスクール・バウチャーを推進し始めたシンクタンクとしては、ハドソン研究所 (Hudson Institute)、マンハッタン研究所 (Manhattan Institute)、エンパワー・アメリカ (Empower America)、教育改革センター (Center for Education Reform、以下 CER) が挙げられる。長くハドソン研究所は外交国防の分野を専門としていたが、90年代に入る頃から国内問題にも目を向けるようになり、教育の分野ではデニス・ドイル (Denis Doyle) やキャロル・ダミーコ (Carol D'Amico) といった専門家を雇用したほか、レーガン政権でベネットの部下であったチェスター・フィン (Chester Finn) も90年代半ばに在籍した。<sup>49)</sup> マンハッタン研究所は、チャールズ・マレー (Charles Murray) の福祉政策批判を広めたことで名高い保守系シンクタンクである。このマンハッタン研究所においても、この頃よりスクール・バウチャーを提唱するようになり、90年代末にはハドソン研究所を離れたフィンも一時在籍していた。エンパワー・アメリカは、93年にヘリテージ財団のベネット自らが元下院議員のジャック・ケンプ (Jack Kemp) らとともに設立したシンクタンクである。<sup>50)</sup> エンパワー・アメリカ設立と同じ年には、ヘリテージ財団で経験を積んだアレンによって CER が生まれる。この CER はスクール・バウチャーなど学

---

<sup>46)</sup> Moe, *Schools, Vouchers, and the American Public*, 38.

<sup>47)</sup> Jeff Archer, "Agitator for Choice Leaves Her Mark," *Education Week*, November 12, 2003.

<sup>48)</sup> Ravitch, *The Death and Life of the Great American School System*.

<sup>49)</sup> Chester E. Finn Jr., *Troublemaker: Personal History of School Reform since Sputnik* (Princeton: Princeton University Press, 2008), 199-200.

<sup>50)</sup> Mark Pitsch, "Empower America Cast in Key Role in Dole Campaign," *Education Week*, September 18, 1996.

校選択を推進することを目的としたシンクタンクであった。<sup>51)</sup>

以上の保守系シンクタンクの関係は、極めて密接であった。それは、保守系シンクタンク間を渡り歩いたベネットらの例を見れば明らかであり、人材の交流は活発に行われていた。また、シンポジウムやセミナー等を共催するというこもしばしば行われていた。<sup>52)</sup> 一方、こうした連携は90年代にスクール・バウチャーをめぐる戦いの最前線となった州レベルでも行われ、特にヘリテージ財団は当時州レベルで相次いで生まれていた保守系シンクタンクの動向にも関わっていた。イリノイ州のハートランド研究所 (Heartland Institute) が設立された80年代半ばを起源とする州レベルの保守系シンクタンクは90年代を通して大半の州に拡散していくが、ヘリテージ財団は早くから州レベルの保守系シンクタンクに対する支援を行い、人材の確保や資金の調達といった分野で特に貢献した。このようなヘリテージ財団などの支援もあり、州レベルの保守系シンクタンクは、WPRIに見られるようにこの次元でのスクール・バウチャー支持の専門家を結集することができたのである。<sup>53)</sup>

さらに付け加えると、保守系シンクタンクはウィスコンシン州の主要アクターをスクール・バウチャーの広告塔として活用することにも積極的であり、黒人の政治家のポリー・ウィリアムズや、彼女の盟友であるハワード・フーラーにワシントンD.C. などウィスコンシン州外で講演する場を繰り返し提供していた。こうして、特にフーラーは州外においても注目されるようになるが、その中には大統領選への出馬を検討していたブッシュがいた。<sup>54)</sup>

#### (4) 2000年代の保守系シンクタンク

大統領選への準備に入っていた99年の春に、ブッシュは地元のテキサス州でフーラーと会談している。二人は当初の予定時間を超えてスクール・バウチャーをはじめとする教育政策について話し合ったが、この会談を受けてフーラーはブッシュのアドバイザーの一員となる。

フーラーの参加が象徴するように、ブッシュ陣営の教育政策のアドバイザーの顔ぶれはそれまで保守系シンクタンクが作り上げてきた専門家のネットワークの集大成と言えるものであった。教育政策のアドバイザーは、インディアナポリス市長のステイブン・ゴールドスミス (Stephen Goldsmith) によって組織されたが、ゴールドスミス自身もハドソン研究所と繋がりが深い人物であり、そのため数多くの保守系シンクタンク関係者が集結し、フーラー、ベネット、フィン、ダミーコ、エパース、ハヌシェク、リーズ、リン・チェイニー (Lynne V. Cheney)、リン・マンソン (Lynne Munson)、ランス・イズミ (Lance T. Izumi) といった人々が名前を連ねた。なお、イズミという人物はパシフィック

<sup>51)</sup> Archer, "Agitator for Choice Leaves Her Mark."

<sup>52)</sup> John Chubb, Denis Doyle, Eric Hanushek, and Herbert Walberg, *How Business Can Save Education*, (Washington D.C.: Heritage Foundation, 1991); Mark Pitsch, "Conservative vie to use momentum to push education-reform agenda," *Education Week*, February 1, 1995.

<sup>53)</sup> 宮田「州レベルの保守系シンクタンクの台頭とその政治的役割」、170-173頁。

<sup>54)</sup> Henig, "Education Policy from 1980 to the Present," 307.

研究所 (Pacific Research Institute) という州レベルの保守系シンクタンクの研究員であり、先のフーラー同様、イズミの参加は保守系シンクタンクが全米各地に張り巡らした専門家のネットワークの成果を示すものであった。<sup>55)</sup>

こうした人々の支援を受けて、ブッシュ政権は首都におけるスクール・バウチャーの導入を目指し、04年に連邦レベルでは初となるプログラムを実現するが、その後も保守系シンクタンクを拠点とした専門家の結集・拡大は続く。たとえば、ペイジは教育長官退任後、トーマス・フォードハム研究所 (Thomas Fordham Institute) というシンクタンクの役員に就任している。フォードハム研究所は、フィンが所長を務めており、教育政策に特化した研究を行っている。<sup>56)</sup> また、バージニア・フォード (Virginia Ford) という活動家もヘリテージ財団の研究員に就任している。フォードは、ウィスコンシン州のポリリー・ウィリアムズのように、ワシントンD.C.の黒人層をスクール・バウチャー支持で結束させた中心人物である。<sup>57)</sup>

10年にダイアン・ラヴィッチ (Diane Ravitch) が著した『偉大なるアメリカの教育システムの死と生 (*The Death and Life of the Great American Education System*)』は、以上の保守系シンクタンクを拠点とした専門家のネットワークの一端を垣間見ることができる論文である。長年ラヴィッチはフーバー研究所やマンハッタン研究所などと関わりをもち、教育における市場メカニズムの有効性を信じて疑わなかった保守派の専門家であったが、熱意をもって取組んだ教育改革が効果をもたらすどころか、アメリカの教育制度を危機に陥れていると「転向」を決意し上記の論文を執筆したのであった。そして、ラヴィッチはこの論文の中で保守系シンクタンクを中心にスクール・バウチャー支持の専門家の厚みが増したことについても批判的に言及している。<sup>58)</sup>

## おわりに

以上のように、アメリカのシンクタンクは「短期的影響力」、「中期的影響力」、「長期的影響力」という三つの影響力を行使することにより、個別の政策案の展開に関わっているものと考えられる。本稿は、スクール・バウチャーの展開を事例として取り上げたが、その他の政策分野においてもシンクタンクは同様の貢献を果たしていると考えられる。

最後に、本稿が現代アメリカ政治研究において有するより大きな意義について簡単に述べたい。ここ数年、現代アメリカ政治研究では党派・イデオロギー的分極化現象についての議論が盛んである。しかし、これまでこの種の議論では政党レベルや有権者レベルの変容に関心が集中し、専門家レベルの状況については掘り下げた考察はさほど多くないよう

---

<sup>55)</sup> Gorman, "Bush's Lesson Plan."

<sup>56)</sup> Thomas Fordham Institute, "Rod Paige," [http://208.106.213.194/detail/bio.cfm?name=Rod-Paige&page\\_id=127&id=341](http://208.106.213.194/detail/bio.cfm?name=Rod-Paige&page_id=127&id=341) (accessed November 30, 2012).

<sup>57)</sup> Virginia Walden Ford, *Voices, Choices, and Second Chances* (Washington D.C.: D.C. Parents for School Choice, 2005); Heritage Foundation, "Virginia Walden Ford," <http://www.heritage.org/about/staff/virginia-walden-ford> (accessed November 30, 2012).

<sup>58)</sup> Ravitch, *The Death and Life of the Great American School System*.

に思われる。こうした中で、本稿はシンクタンクに焦点を当てることで専門家レベルの分極化をめぐり有益な考察の材料を提供できるものと思われる。

保守系シンクタンクの成長は、近年その対抗勢力の設立を促し、オバマ (Barack Obama) 政権に近いことで知られるアメリカ進歩センター (Center for American Progress) を筆頭により積極的に政府を肯定するリベラル系シンクタンクが増加傾向にある。一方、これらとは対照的にブルッキングス研究所など穏健・中立のシンクタンクは数の上では少数派である。このように今日のアメリカではイデオロギー系シンクタンクが隆盛と言える。そして、こうした台頭するイデオロギー系シンクタンクは特定の政策的立場を共有する専門家を取り囲み、その拡大をもたらすことで専門家レベルの分極化を助長する大きな要因になっている可能性がある。<sup>59)</sup>

---

<sup>59)</sup> 筆者の計算によれば、保守系シンクタンクが165、リベラル系シンクタンクが162に達するのに対し、穏健・中立のシンクタンクは65を数えるに過ぎない。また、設立時期で見ると、70年代を境にアメリカのシンクタンクの「イデオロギー化」が顕著に進んだことが分かる。穏健・中立のシンクタンクの半数近くは70年代以前の設立であるのに対して、保守・リベラルの大半が70年代以降に生まれている。