

## 政策を学ぶひとに：ロバート・S・マクナマラの死去に寄せて

### For the Students of Policy Studies: Remembering a message by the late Robert S. McNamara

上野 真城子

Makiko Ueno

Robert S. McNamara, the former US Secretary of the State and the former president of the World Bank who died in July 2009, was committed to establishing independent think tanks in Japan for decades. He recommended the Japanese government and the civil society to build independent think tanks which would provide rational policy ideas and debates about national budget priorities based on rigorous research and analysis. Regrettably, we Japanese haven't established the kind of think tanks yet. Facing Japan's many policy challenges internationally and domestically, we, the policy students, need to learn the US think tanks' experience and policy process.

キーワード：シンクタンク、政策分析、政策アナリスト、デモクラシー

**Key Words** : independent think tanks, policy analysis, policy analysts, democracy

#### I. マクナマラと「日本のシンクタンク」の関わり

すでに一昨年から、いつその知らせがあってもおかしくないと言われていたものの、7月6日のロバート・S・マクナマラ氏(以下敬称略)の訃報に接して、個人的に深く残念に思うことがあり、この欄を使ってその思いを書かせてもらいたい。

私はここ二十年近く思いがけなく、マクナマラと「出逢う」ことができた。もちろん、この米国の現代史に大きな論議をよぶ人物と交流があったなどと大仰なことを言うつもりはない。しかし、マクナマラとの「出逢い」は私にとって大きな意味を持ったので、歴史の伝承とは言わないが、マクナマラの理念と行動のほんの些細な部分でも、日本の次代に伝えておきたい。

しかし考えてみれば、ベトナム戦争も、ケネディーもジョンソンもほとんど死語に近い日本の

若者に、マクナマラの名前は何の響きもないかもしれない。米国でもすでに歴史の中に埋もれようとしていたのだが、しかし彼の死去の報は、主要紙やインターネット上にかなりの反響を呼んだことは確かである。58,000人の米兵の命を犠牲にして、93才まで悠然と生きられたとは何事かといった厳しい言葉にみられるように、彼の生涯は、同時代の米国はいうまでもなく、ベトナムに、そして世界に、個人としては並はずれた影響を持った人間であったのである。

ただここで私が述べようとするマクナマラへの思いは、政府権力の中での国防長官としてのマクナマラについてではなく、私が関係した「シンクタンク」ということからの一多くの米国のトップ・シンクタンクが理事として迎え、シンクタンクのゴッドファーザーと言われる一マクナマラについてであり、そして彼が日本に向けて「真に独

立的な、政策分析機関、シンクタンクを造れ」と言い残したそのメッセージと政策研究との関わりについてである。

#### Note1. マクナマラの生涯：断片

Best & Brightestを代表するマクナマラの経歴は華麗である。1916年生まれ、カリフォルニア・パークレー大学で経済と哲学の修士、ハーバード大学でビジネス・経営修士、そして短期教鞭を取り、1943年から1946年に空軍勤務、このとき、東京大空襲の決定に加わっていたといわれている。その後統計管理スペシャリストとしてフォードに入社、1960年にフォード社長となった。しかしその後すぐ1961年、ケネディー大統領の要請で国防総省長官となり、米国の核兵器戦略を立てた。1962年のキューバ危機に関わった主要閣僚である。そしてケネディー、ジョンソン政権下でベトナム戦争の拡大に関与し、しかし戦争の遂行の判断におけるジョンソンとの軌轢から1968年に長官を辞した。その後1981年まで13年間世界銀行総裁を務め、世銀改革と世銀のアフリカの貧困問題の取り組みに尽くした。1995年に30年の沈黙を破って「レトロスペクト(回顧録)」を出版、さらに2004年にはドキュメンタリー映画「戦雲」(アカデミー賞受賞作品)で、ベトナム戦争は誤りであったと認め、多くの批判と議論を再々燃させた。晩年は反核拡散の立場から執筆と国内外の講演と会議に精力的な活動を続けた。大統領による自由勲章を始め、アインシュタイン平和賞、オリーブ・ブランチ賞など多々受賞している。

#### マクナマラとの出逢い

まずここで若い読者のためになぜ「シンクタンクのマクナマラ」なのかを私のマクナマラとの出逢いということで簡単に説明しておきたい。

1991年、当時笹川平和財団の研究員であった鈴木崇弘氏の発議をもとに、財団と私の働いていたアーバン・インスティテュート(米国ワシントンD.C.,以下UIと略)は『シンクタンクを日本に』という共同研究プロジェクトを立ち上げた。10月にゴラムUI所長(当時)の手配でこのプロジェクトの最初の会合がロバート・ライシャワー(当時ブルッキングス研究所シニア・フェロー)などワシントン周辺のシンクタンク関係者を集めて開か

れた。マクナマラがその輪の中心にいた。私にとって初めて見るマクナマラであった。彼は開口一番、「もし自分が今米国大統領だとしたら、まず初めにすることは、受話器を取って、私の日本の友人である総理に電話し、『総理、あなたといろいろ話したいことがあるけれど、何はさておき、まずは明日にも5つほど、シンクタンクをつくりなさい、話はそれからですよ』というよ」と言ったのである。ちょうど宮沢内閣が出来て間もない時だった。当時私はまだこの『シンクタンクを日本に』というプロジェクトに信念と情熱をかけるまでにいたってなかったが、このマクナマラの言葉で、ああ、これは<正当な>プロジェクトといえるのだなと確信したのである。彼のひとことが、いわば私たち—このプロジェクトの共同研究者3人：鈴木氏、UIのRaymond J. Struyk、そして私—のそれからの長いシンクタンク探求の航海の船出の合図となったといえる。マクナマラはこのときの鈴木氏のイニシアティブを称え、その後一貫してこのプロジェクトを支持してくれた。今から18年ほど前のことになる。

次にマクナマラと会ったのは1995年2月、このプロジェクトのいわば総括として、神戸大震災の翌月、東京で世界シンクタンク・フォーラムが開かれた時のことである。マクナマラが基調講演、ジェシカ・マシュー(外交問題評議会上級研究員)、ブルース・マクローリー(ブルッキングス研究所)、ジェームス・ジョセフ(全米財団協議会理事長)、リチャード・ポータス(経済政策研究センター、英国)、ユセフ・ワナンディ(インドネシア戦略国際研究所)、ルイス・ルビオ(開発研究センター、メキシコ)、トーマス・ベイヤード(国際経済研究所上級研究員)、ウィリアム・ゴラム(アーバン・インスティテュート所長)(所属名はすべて当時)など、世界のシンクタンクのリーダーと研究者を招聘した大規模な会議であった。

会議は日本財団とUIとの共同で開催され、鈴木氏は財団側、私はUI側のプロジェクト・マネージャーを務めた。

このときのマクナマラの参加は会議にとって大きな意味を持っていた。プロジェクトに賛同して来てくれたとはいえ、フォーラム開催を控えた数か月前マクナマラから突然「私は既に高齢であり、日本に行くにあたってはその有効性を考える。日本は多くの会議をやるが、実際に何に結果するのか、その成果が見えないことが多い。今回の会議でも、本当にシンクタンクが造られるのか、それが明らかでないなら、日本まで出かける余裕はない」と言われたからである。日本財団の努力もあって、必ずや明瞭な成果を出すと説得した結果の出席であった。後で考えれば、この会議の数ヵ月後にマクナマラは米国の世論を沸騰させる「In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam（日本語訳「マクナマラ回顧録」）」を出版するところであった（注1）。彼が来てくれたのは稀有な幸運であったといえるだろう。

このプロジェクトと会議についてはいくつかの出版も論考も出しているのですがここではこれ以上の繰り返しは述べない（注2、3）。端的に言えば、この1日半の会議は、マクナマラにも海外からの参加者にも不本意な結論で終了した。私はその結論に困惑しながら最後の昼食会に出ていた。その時、メディアのインタビューを受けるために早めにメインテーブルを立ったマクナマラが、運営関係者と末席テーブルにいた私のところに、広い部屋を横切ってツカツカと歩いて来た。そして私を見、太い声で「I like what you said. Good luck!」と言ったのである。突然のことであったので、私は立ち上がって「Thank you.」としか言えなかったが、マクナマラは柔らかに笑いかけて、踵をかえし、さっさと部屋を出て行った。私が言ったこととは、会議のなかで議長に求められての短いコメントのことで、日本の民主主義の未熟さの問題

と、それゆえに、「私はこのプロジェクトの先に、どうにかして日本に独立シンクタンクを作りたいという情熱をかけている」と言ったことに対しての励ましだったのである。隣にすわっていたUIの上司も驚愕した一瞬だった。そして、このときの会議の不首尾にもかかわらず、その後マクナマラはUIの所長に何度もこのプロジェクトの経過を訊ねてくれた。

2005年3月、フォーラムから10年後、私は機会があって、当時88才、執筆と講演旅行、多くのシンクタンクの理事顧問としてフルに活動を続けていたマクナマラと電話で話すことができた。彼はちょうど核拡散防止と核廃絶について論考を書いたところであった。「これはアメリカの政府が何をすべきかを論じているもので、日本を名指しているものではない。しかし、北朝鮮の核化が日本に波及することを私は非常に恐れている。」と語り、「これをぜひとも読んで欲しい。」いった。

1ヵ月後に出版された「黙示録」というタイトルの論文（注4）において、彼は人類は今危機的な瞬間にあると警告した。マクナマラに言わせるならば、核の使用は数10分の数人の人間で、大統領に四六時中付いて回るボタン一つで起こりえることであり、この状況はここ40年ほとんど変わっていない。そしてそれに対し、政府は兵器の軍事利用の有効性についての検証、すなわち、不注意な不測の核使用の可能性、核使用と使用の懼れについての道徳性、合法性についての考察、現行法による核拡散への影響等についての検証をしていないことを厳しく指摘している。そしてすでに遅すぎる議論を始めるなら、我々は即座にすべての核兵器の排除に向かうだろう、そして40年しがみついた戦略を許すなら、あらゆる国にとって受け入れがたい危険を冒す過ちとなるだろうと警告したのである。

このときの会話の最後に「時間がなくて会えな

いが、日本に独立的シンクタンクを造れというメッセージ(NOTE 2)はまったく変わる事はない。繰り返しておいて欲しい。」と締めくくられた(注5)。

私が計報に接して残念に思うのは、いつか「日本にも独立シンクタンクが(5つ以上も)出来ています。」、そしてそのひとつにでも理事を引き受けてもらえたならと願っていた、それができなかったということにある。

#### NOTE2. マクナマラのメッセージ(抄録)

一ポスト冷戦社会、ポスト・イデオロギーの現代は、政策研究機関に有り余る仕事がある。この世界の変化のために、シンクタンクの重要性はかつてないほどに高まっている。これまでより拡大された枠組みの中で、多くの問題が多くの人々の関心を喚起して分析される必要がある。こういった分析は、臨時の専門家委員会による1つ1つのプロジェクトごとのものではできないと思う。我々に必要なのは、中核となる専門家グループで、このグループは、この種の研究に取り組む際に必要となる外部の専門的意見を引き込めるようなものでなければならない。ワシントンD.C.にはすでに、このようなグループがいくつも存在する。これらの中には、ブルッキングス研究所、アメリカン・エンタープライズ公共政策問題研究所、未来資源研究所、アーバン・インスティテュート、国際経済研究所、海外経済開発評議会、世界資源研究所、政治経済研究所ジョイントセンター、人口評議会、人口レファレンス・ビューロー、といった多くの研究機関が含まれる。

一ここに考えるべき3つの課題があると思う。1つは、国際安全保障のグローバル化、2つが経済のグローバル化、そして3つ目が環境のグローバル化である。

一日本は今日、政府と財界に対して客観的な分析、判断、助言を施せる独立のシンクタンクを持たない唯一の大国である。独立のシンクタンクがあれば、日本の政府やひとびとにとってよいことのみならず、世界にも変化をもたらすことが出来る日本の持つ膨大な機会についても、情報を与えることができる。

一日本は世界の安全保障、グローバルな経済、そして環境問題についても、どのような役割を担うのかを、決定しなければならない。日本はまた、これらの役割がそれぞれに作用しあって、そして日本が他の大国、とくにアメリカとヨーロッパといかに関わっていくのかを決めな

ければならない。

一私は、日本はリーダーになれると考えており、また世界は日本がリーダーシップの役割を果たすことを必要としている。(注1より)

## II. マクナマラとシンクタンクの創出

私はベトナム戦争反対運動に動いた世代である。米国の若者にとってはいうまでもないが、日本の60年代、70年代に生きた若者にとっても、ベトナム戦争は激しい憤りを引き起こすものであった。私は東京での反戦デモに参加し、米国のベトナム撤退のニュースはハーバードスクウェアの学生の歓喜の声で聞いた。ベトナム戦争の前半での報道において、マクナマラはジョンソン大統領以上に、ベトナム戦争の仕掛け人、米国侵略戦争の本元との印象があった。私はそうしたマクナマラとして名前を記憶した。それから15年以上を経てワシントンのアーバン・インスティテュート(UI)に働き始めてから、私は思いがけなくマクナマラの名前に頻繁に出逢うことになったのである。

UIは、1968年、ジョンソン大統領の命を受けてマクナマラの主導により、都市政策の分析と評価のために創設されたシンクタンクである。1960年代、ジョンソン政権は「アメとムチ」といわれた政策、国外でベトナム戦争を拡大しながら、一方、国内では公民権法や「偉大な社会」という貧困撲滅を目指す大規模な福祉政策を実施した。しかし福祉型大規模政府の政策にも関わらず、60年代後半、米国の多くの都市において次々と都市暴動が起る。国内に戦場が生まれたのである。ジョンソンはそこでマクナマラに都市問題を専門的に分析する政策研究組織の設立を命じた。それがUIである。

マクナマラは当時、ジョンソンと袂を分かち、世界銀行に移ったのだが、このUIの設立に熱意を燃やした。それは、マクナマラの信念として

の、合理的、科学的データの重要性と、その「分析」と論証のうえに、問題解決の政策を議論し提示すること、政府政策を客観的に分析し評価する、知的に確固として独立的である、政策研究機関の創設であった。ジョンソンがUI設立時に贈ったメッセージは、「真実を追究する孤独な学者と、進歩を求める政策形成者との間の深い溝に橋かける」ことを役割とせよというものであり、これはシンクタンクのよって立つ理念といえると思う。マクナマラはこの命を忠実に成し遂げた。

マクナマラはUI創設以降40年にわたり、理事として休むことなく理事会に出席された。彼の場合出席するというだけでなく、積極的に議論に加わり、厳しく研究内容を問い、そしてまた喜んで研究者から学び続けたという。それは単に自分が設立に寄与し彼の望む理知の砦にふさわしいものとしたということだけでなく、シンクタンクの本質たる、厳密な政策研究と分析と評価、その合理性、そしてその根本に、彼が実は関心を持ち続けた、差別や貧困の解消といった社会問題、そして都市問題の解決ということへの、誠実な関与を示しているように思う。2代にわたるUIの所長(ウィリアム・ゴラムと現在のロバート・ライシャワー)への人間としての深い信頼と合わせて、彼がたぶん生涯で最も愛したシンクタンクがUIであったといえる。彼が『シンクタンクを日本に』プロジェクトに関わり、支持してくれたのは、こうした背景によるのである。

### Ⅲ. 「政策分析」と「政策アナリスト」の興隆

マクナマラはその国家の最も重要な政策判断、国家安全保障と戦争の遂行決定に関与したものとして主に記憶されるのだが、彼はその政策判断のためには、合理性と科学性が不可欠であるとして、「政策分析」の思考と手法を政府に持ち込んだ最初の閣僚であったといえる。すなわち「政策

分析」の契機は、特に膨大な国防軍事費をコントロールするために60年代初頭、ケネディー政権下にマクナマラによって国防総省にシステムティックな思考方法が導入されたことに始まる。これは『プログラム計画予算(PPBS: Program Planning and Budgeting)』と称されるもので、公共政策問題を解決するための分析的技術の応用として、ランド・コーポレーションの国防戦略研究において開発されたものであった。

これは簡単にいえば、政府省庁の事業プログラムの費用対便益について複数年度にわたる費用予測をつけた精緻な分析のシステムである。言い換えれば、国民の税金を基にする連邦政府の歳出を、よりよくコントロールしようとする試みと、そしてそれによって使われるドル(予算財源)から最大限可能な効果を得ようとする手法である。これを連邦政府の予算局が政策プロセスのシステムとして採用し、後にそれを全政府機関に義務づけたことに動機づけられる。これは公共機関を運営管理する、経済学的、数学的、統計的技術に沿った、それまでの慣習的政策決定とは異なる、分析的思考方法を現実の省庁の運営の場に提供したのである。

PPBSの評価としては一般に、必要とされる分析の数より以上の分析を試み、数珠繋ぎの命令体系の下で稼動することによって官僚化され、究極的に失敗に終わったといわれる。しかし実際には、PPBSに代表されるシステムティックな思考方法と政策分析ということが、国防調達から住宅補助にいたるまで、現実の多様な政策選択肢に情報を与えることが出来ること、それが政府と政策の運営にとって不可欠の情報であるという認識の敷衍が、政府に留まらず、学界と社会全般に及んだ点は非常に重要な成果である。このPPBSの全省庁への適用の試みと省庁政策分析評価局の設立は1970年前後の政府改革として、振り返ればそれ以後の米国政府と政策、すなわち公共セクターの

有り様を決め、米国のデモクラシーを特徴付ける極めて重要な事象であった。

マクナマラは1968年には国防長官を辞し、世界銀行に移るが、彼が政府に持ち込んだ「政策分析」の思考方法を受け継ぎ、政府の政策形成に政策分析を機能させた顕著な研究者、「政策アナリスト」を代表するのが、アリス・リブリン女史(あと敬称略)と言える。リブリンは現在ブルッキングス研究所のシニア・フェローで、昨今の米国の予算論議に大きな影響力を持っている。ラドクリフ/ハーバードで博士学位を取ったエコノミストで、1975年から1983年まで米国の議会予算局(CBO)の初代局長、1994年から1996年には、行政管理予算局(OMB)長官などを歴任し、連邦準備局副議長も務めた。1960年代末、リブリンは前述したジョンソン政権のアメにあたる福祉事業「偉大な社会：貧困への闘い」を遂行した政府の最大省である健康教育福祉省(HEW当時)の次官補として計画評価局(ASPE)で社会サービス事業を中心とした教育医療、福祉の政策分析と評価を指揮した。彼女はマクナマラのPPBSを合理的な政策形成(政策改善)のための当然のシステムティックな思考方法として解釈し発展させた。ことに国家予算形成の合理化に着目し、政策分析機能を核として議会に属しかつ議会に独立的な「議会予算局(CBO)」の立法化に関わり、その初代局長となった。このCBOの設置は大統領制をとる国家に不可欠な機構の一つであるが、これは内閣制をとる国においても不可欠なものといえる。その核となる思考であり活動と機能が「政策分析」である。彼女は「政策分析」には①広範な社会実験の重要性、②政府機関のアカウンタビリティの必要性、そして③総合的な政策評価研究と評価基準の研究の必要性を示している(注6)。これがいわば政策分析の発展・展開の動機をなしているといつてよいだろう。

「政策分析」はすなわち1970年代以降、政府予算

改革を契機として興隆してきた。しかしながらいまだに、その定義や「学問」領域として体系化されたものとはいえない。

政策分析は現実の短期および長期の社会問題の解決を目的とした、科学知識の「応用活動」であって、米国での政策分析の展開をみると、この発展原理は、学問志向性ではなく、実効性、運動性、現実への働きかけを重視する、合理性とミッション(使命)志向の研究活動の蓄積にある。すなわち個々の政策分析の最終成果は学問構築にあるわけではなく、いかに現実の政策が目標(ある社会問題の解決)を達成したか、それを改善できるかを示す情報の提供にあり、それは唯一絶対の正解と真理を追究し科学的体系の構築を志向するものではないからである。政策は(民主主義と同じく)プロセスであり、学問としての確立というよりは社会を動かすツールであり、そのツールの改善改良への「知」の関与が政策分析である。

これも少し古いことになるが、1997年11月、ワシントンD.C.で開催された公共政策分析経営協会(APPAM)の年次総会での基調講演「政策の成功」のあと、リブリンは『日本に今必要なことは、「政策分析」です』と明瞭に指摘された。日本にシンクタンクを作ることが必要であると同時に、「政策分析」という思考とツールが日本に繁栄する必要がある。

顔のある「政策分析」：「政策アナリスト」の輩出

昨年2008年11月、UIの設立40周年記念講演で、理事でありノーベル賞受賞学者ソーロー MIT教授はケネディーが政権を作るときの逸話を披露した。ケネディーは当時MITにいたトービン教授(後のノーベル賞受賞者)に、政権に入るように要請した。その電話を受けてトービンは怪訝そうに「私は象牙の塔のエコノミストですけれど」というと、ケネディーは「私は象牙の塔の大統領ですよ」と返したという。

ケネディーが倒れた後を引き継いだジョンソンは、外部から大胆に多くの社会学者を政権に取り入れた。このことは米国の象牙の塔と国家統治の頂点たる政権との「関係」が生まれたことになり、学問と科学が、米国のデモクラシーに関与し、貢献する道を切り開いたのである。

ケネディーから50年近くを経て、オバマ大統領が政権に引き入れているのは、象牙の塔の住み手ではない、「政策アナリスト」たちである。そもそも米国の政府も大学等の高等研究機関も社会から切り離された象牙の塔ではなく、学者もその住み手ではなくなっている。引き入れられる人材は、多くのシンクタンクにプールされた、「政策分析」という思考方法を駆使する「政策アナリスト」たちである。リブリンに代表される研究者たちが強力な第1代目の先駆者とするならば、いまやその2代目3代目が多くのシンクタンクと公共政策系大学院の中に大量に育っている。米国のリーダーシップの特質である。

#### IV. 最後に：過ちからまなぶこと

はじめに述べたように、私はマクナマラをシンクタンク(と政策分析)との関わりについてのみ述べようと思った。しかし彼が求めたシンクタンクの在り方は、戦争の決定、その開始と遂行、終戦といった、最もその国民と他国、敵国の国民の生死を決める国家最大の政策判断と無関係ではありえないということを痛感する。最大の殺人者は国家権力であった20世紀においてその一端に関与した人間が、そのうえで、この判断が誤りであったことを認めた、数少ない戦争責任者であるところから、特に国家安全保障とシンクタンクと政策分析を切り離してはいけないと思う。

「政策分析」の究極の目的は、「国家政策の優先性を議論できる」、「評価できる」、「比較検討する」、「選択できる」、さまざまな情報と知識を提供する

ことである。どれだけの情報であるのか、その質はどうあるか、そうしたことも一律ではない。にもかかわらず、議論のための情報は不可欠なのである。政策分析は議論のための不可欠の共通の土壌であり基盤なのである。それがどう築けるか、それが近代の民主主義国家と社会の最大の課題であり、挑戦である。そしてそれは象牙の塔の学問ではなく、時代の問題と思潮と政治と倫理、価値観と隔離できないものなのである。

優先性の判断と評価とは、絶対的な真理とは異なる、価値観を含むものである。

あらゆる国家とその国民は、自らの統治を自ら決めなければならない。それには国家政策の優先性を議論する能力がなければならない。そのためには議論のベース、共通基盤が整備されなければならないのである。それは単発的な行為では達成されない。社会に組み込まれたシステムである必要がある。

日本に本格的な独立シンクタンクが出来ないと主張してきた私の、その理由は、非営利を保証する制度法制の不備、人材を含めた資源の不備、政策需要、政策産業と市場のないことにあった。しかし私はここ10数年の日本の市民社会での様々な努力を無視しているわけではない。日本社会を変える力となっていると思う。

それでもなお、その努力が報われない、すなわち最も基本を変えることにつながらない、非力さの認識は、日本をひどく脆く危ういものとしているのである。

日本の民主主義と米国のデモクラシーの最も大きな隔たりは、特に1970年代以降、国家課題の優先性の議論の存在(日本における不在)にある。民主制度における政権の成立基盤は、この国家課題の優先性における、理念と論理、順位付けと方法(の違い)にあり、そこに差異が存在することが多党制の意味である。優先性を議論する、課題とし

て最も重要なものは、国と国民の生存と安全、福利、安寧、平和である。

#### 国家政策の優先性の議論と決定を支える論理の 開発：政策分析の基本的性質

一核問題、人口、環境、貧困、生存、人権、都市—  
今、再々度、彼の求めた日本のシンクタンクを  
考えるために、前述した「回顧録」と“The Fog of  
War”（注7）を振り返ってみた。これらは私にとっ  
てはとても感銘深く、学ぶものが多い。その中に  
シンクタンクの役割、なすべきことが多々示唆さ  
れている。

シンクタンクは、国家の優先課題（それは時代  
により重みをシフトさせるかもしれないが、最  
も基本的に考えなければならない国家と世界の  
安全、人類の生存にかかわること）を基軸として、  
今の国家、社会の課題の優先性を、継続して議論  
し、継承し、記憶し、決定のために、市民や政治  
家を説得し、運動する、複数のチームが存在する  
組織体であることである。情報と人間と空間（場）  
を共有し、発信する、運動体、組織の存在であ  
る。（それはバーチャルなものではすまされない。  
もちろんインターネットが担う役割は大きい。し  
かし物理的時間と空間を共有し、情報と記憶を継  
承する意味は21世紀においても決して薄れない。）

そして国家の優先性の判断は、一票の責任を  
超えて、自分の身の丈のことにのみ関わる民主主  
義を超える思考と行動を求めるものである。社会  
にこの思考と機構がなければ、国家も社会もひど  
く脆弱になる。今ことにマクナマラが危惧したの  
は、核拡散の問題であり、核廃絶にむかって、い  
かに国家と国民が議論できるか、その能力を彼は  
問うていた。ベトナム戦争を通じての自分の苦し  
い旅路が、政府というものの性質を発見する旅路  
だったといわれるが（注4）、外交政策どころか戦  
争の遂行という行動さえも、他国政府との関係が  
中心とはいえない。なににもまして、その能力と

は国内でのリーダーシップの形成ということであ  
る。

#### Note3. ベトナムの失敗から引き出せること

相手方（敵）をいかに知るか。彼らの感情に入り込め  
るか。われわれとは異なる信念と価値観、ことにナショ  
ナリズムの重さに思い至るか。地域に住む人たちの歴史、  
文化、政治、さらには指導者たちの人柄や習慣につ  
いての深刻な無知の失敗。関連する、特に相手方（敵国）  
に関して、ソ連の分析における、ジョージ・ケナンによ  
うな練達した外交官や、専門家、政府官が、何十年もか  
けて研究していることの重要性。アメリカの持つ近代的  
でハイテクを駆使した装備、兵力、そして軍事思想の限  
界の認識。

アメリカが東南アジアに対する大規模な軍事介入を  
開始する前に、この是非についての全面的で率直な討議  
や論争に、議会と国民を引き込むことがなかったこと。  
国民が、直面している複雑な出来事を理解するよう、心  
の準備をさせる。羅針盤のない海や、見慣れない環境に  
直面した際、進路変更に必要な建設的に反応するように  
準備させること。一国の最も深い所に潜んでいる力は、  
軍事力ではなく、国民の団結にある。アメリカの国民  
も、その指導者たちも、全治の存在ではないことを認識  
する。すべての国家をアメリカの自身のイメージとか、  
好みにしたがって作り上げて行くという天与の権利を持  
たないということ。国際問題では、人生のほかの側面と  
同様、すぐに解決できない問題もあることを認識する。  
問題は解決できるものと信じ、生涯を実践に捧げたもの  
として、認めがたいけれど、われわれは時として不完全  
で取り散らかした世界と共存しなければならない（注1よ  
り解釈）。

マクナマラがPPBSから始めたものは、米国の  
国家の基盤にある国防政策の決定が「ラショナル  
であること」、合理的、科学的、論理的であるこ  
とであった。政策決定のrationalityを徹底して追  
求しようとし、合理性のツールとしての厳密な  
分析を追求したのである。その中で政策判断の間  
違いを排することができると思ったのである。し  
かし結果として政府は判断を間違った。マクナ  
マラの後半の人生は国家の過ちの分析にあてられ  
た。判断の間違いのもとには、情報と分析の不足



M. Ueno, For the Students of Policy Studies: Remembering a message by the late Robert S. McNamara

があった。そこに、国の継続的重要な課題について、継続的分析的に知識を蓄積し記憶する、専門家集団が不可欠であること、そしてこれを継続的に広く人々を巻き込んで、議論する能力、キャパシティーの構築が取り組まれていることが不可欠であることを確信したのである。

そしてたぶんマクナマラが到達していたことは、ラショナルであること、十分なラショナルティーが、もしそれに完璧ということがあったとしても、なお合理性だけでは十分ではないということであったと思う。厳密な政策の研究と分析・評価をすること、それができる優れた独立的シンクタンクの必要性を国家に不可欠なものとして確信しながら、しかしそれだけではない、ということも十分に知っていた。晩年までアフリカに、ベトナムに飛び回り、核廃絶を説いたマクナマラは、論理化されることのない、不完全なものとしての人間の苦悩と哲学—詩と山と家族への愛—の間を駆け続けたように思う。

これからのリーダー達は彼らの犯した過ちを明らかにすべき責務を感じなければいけない。そして将来、同様の問題に出会うであろう人たちに、学んだことを伝え渡すことだ。そうすれば後に続くものたちはその経験から利することが出来る。そして、権威に挑むことを恐れてはいけない。(注1より)

### 参考文献

- 注1. Robert S. McNamara (1995). "In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam" および日本語版、仲晃訳、「マクナマラ回顧録」共同通信社、1997。
- 注2. Struyk, Ueno, & Suzuki (1993). *A Japanese Think Tank: Exploring Alternative Models*, The Urban Institute. Washington D.C. 上野真城子監訳(1996)「政策形成と日本型シンクタンク」、東洋経済新報社(1996)
- 注3. 監修下河辺淳「政策形成の創出」第一書林1996年、英語版 Telgarsky & Ueno, *Think Tanks in a Democratic Society: An alternative voice*, The Urban Institute, 1995.
- 注4. Robert S. McNamara (2005). "Apocalypse Soon," *Foreign Policy*, May/June 2005.

注5 上野、政策が産業となった米国「論座」2005年5月号

注6. Alice M. Rivlin (1971). *Systematic Thinking for Social Action*. The Brookings Institution. Washington, D.C.

注7. Errol Morris, Director, "The Fog of War: Eleven Lessons From the Life of Robert S. McNamara." Film, 2004.

その他シンクタンクと政策産業に関しては、日本経済新聞「経済教室」(米国の民間非営利活動、日本に独立シンクタンクを、日本に政策産業を、独立シンクタンクを今こそ)、朝日新聞「論壇」(豊かな市民大国への整備を、新規事業の1%を政策評価に)、読売新聞「論点」(立法府の強化を、市民力育成問われる日本)など参照願いたい。

