

# 米国におけるシンクタンクの政策面での影響度

## — その1 1980年大統領選挙を例として —

中 村 敏 夫

### The Influences of Policy-oriented Think tank on the Governmental Policy Formation

— Case Study on the Establishment of the Reagan Administration —

Toshio NAKAMURA

The article mainly examines the scope and activities of policy-oriented think tank on the governmental policy planning and formation. For this purpose, five distinguished think tanks are briefly reviewed in terms of the party affiliation and contribution toward the presidential election campaign.

#### Contents

#### Introduction

1. Definition of Think tank
2. Categorization of Think tank
3. The Relationship between Think tank and Political Party
4. Three powerful Think tanks influencing the Reagan's policy

#### Conclusion

#### 序

1. 「シンクタンク」の定義
2. 「シンクタンク」の分類
3. 二大政党とシンクタンク
4. レーガン共和党政権とシンクタンク

#### 結論

#### § 序

本論文は米国におけるシンクタンクの国家レベルの政策形成への影響度を、〔その1〕と

して、特に80年大統領選挙並びにレーガン政権誕生の期間に焦点を当てて考察したものである。

米国では、国政レベルの政策決定に影響を与える要素を5つ挙げることができる。第1に、対ソ連経済制裁でイニシアチブをとった「ホワイトハウス」、第2は、ニクソン大統領を辞任に追いやったウォーターゲート事件で威力を発揮した「議会」、第3は、ベトナム戦争での米軍撤退を実現させた「国民世論・マスコミ」、第4は、議会の投票決定への政治介入を行なう利益、圧力グループ「ロピイスト」である。<sup>注①</sup>さらに、本論の主題である“Shadow Government”（陰の政府）とも呼ばれる「シンクタンク」グループが5番目に該当する。

## 1. 「シンクタンク」の定義

現在、米国には大小合わせて500近くのシンクタンクが活動を行なっている。しかし、政策研究に携われる實力を持つのはその一部にすぎない。そもそも、シンクタンク産業の歴史と層は日本と比較してはるかに古く、かつ厚い。<sup>注②</sup>その起源は1886年に創設された、Arthur D. Little Inc. にまでさかのぼる。このマサチューセッツ州のシンクタンクは産業研究、経営コンサルタント的業務が中心であるので、むしろコンサルティング企業の草分け的存在といえる。同社は米国内だけで年収400億円、2400人のスタッフを有する大企業に成長した。<sup>注③</sup>1910年に入って、本格的なシンクタンクとしてCarnegie Endowment for International Peace（通称カーネギー研究所）が東部に誕生した。その後、シンクタンク設立ブームが続き、北東部地域の産業振興を大義名分に世界最大のシンクタンク Battelle Memorial Institute が1929年オハイオ州コロンブスに創設された。戦後は、西部の産業研究のメッカとしてハードウェア機能も備えた1946年設立のStanford Research Institute（略してSR

I）と1948年設立のRand Corporationが現在も名声を博している。

シンクタンク産業が米国でとりわけ発展した歴史的要因はいくつも考えられるが、重要なものとしては、

- (イ) アポロ計画など国家プロジェクトの民間研究委託の推進
- (ロ) 政府、企業内研究調査スタッフの制約
- (ハ) 研究開発費の増大
- (ニ) 新規開発研究分野への挑戦
- (ホ) 産学協同、産軍複合体、政産複合体、科学行政複合体などの協調関係の浸透
- (ヘ) 中央官僚機構が弱い大統領制のブレーン・トラスト的存在価値
- (ト) フォード財団、ロックフェラー財団など大型財団の協力支援体制の整備

などが挙げられよう。このように、シンクタンクは、①受託研究機関、②人材銀行（人材供給並びに受入センター）、③政策提言、④哲学、理念形成（保守、自由経済、etc）、⑤政治運動の場、などの役割を果たし、「陰の政府」と言われるまでに成長している。「陰の政府」とは、委託研究という形態で政府の諸問題に関する政策決定の選択肢がシンクタンクに発注されたり、提案を求めたりする行為を、皮肉ったもの。

シンクタンクの政府への貢献といった場合、a 政策立案、b 政策オプション（選択肢）の提供、c 政策面での改善策、などのアドバイス機能と、d 人材供給機能の、四項目が支柱である。たとえば、空軍・宇宙産業との合弁事業体を形成するRand Corporation、民主党政権とその人材銀行Brookings Institution、など実際に時の政権に影響力を行使してきたシンクタンクの実例といえる。

「シンクタンク」(Think Tank) は“頭脳集団(ブレーン・トラスト)”と和訳される場合が普通である。厳密な定義をすることは難しいが、強いて、一般の研究所並びに調査機関との違いを述べれば、6つのカテゴリーに特徴

を見い出せる。

- ① 独立性
- ② 未来志向
- ③ 政策志向
- ④ インター・ディシプリナリー
- ⑤ システム分析的方法
- ⑥ 最低20~25人の多分野専門家で構成<sup>24)</sup>

世界最大の Battelle Memorial Institute の規模はスタッフ7500人、年間収入733億円に達するが、逆にスタッフ数名のコンサルティング企業群も各分野に存在し、シンクタンク産業は極端な二重構造を呈している。表1に米国三大総合シンクタンクと呼ばれる Rand Corporation, SRI International (略して SRI), Battelle Memorial Institute の比較をまとめたので参照されたい。

## 2. 「シンクタンク」の分類

シンクタンク産業を特性に応じて整理分類すると、大ざっぱだが、次の7区分が可能である。参考のために代表的シンクタンク例も付記してある。

### ① 主導性

民間型—ハドソン研

大学型—フーバー研

政府型—防衛政策研

### ② 組織形態

営利法人—マッケンジー社

非営利法人—ブルッキングス研

### ③ 研究形態

自主研究中心—カーネギー研

委託研究中心—ランド研

### ④ 政策比重

政策研究中心—A E I

非政策研究も実施—S R I

### ⑤ ソフトウェア中心—ジョージタウン大戦 略国際問題研

総合(ハードウェア含む)—バツテル研

### ⑥ 政党色

共和党系—A E I

民主党系—ブルッキングス研

### ⑦ 理念

保守系—ヘリテージ財団

リベラル系—政策問題研

米国の場合、官僚は日常の政策業務に集中し、シンクタンクが中長期政策、戦略を研究するという不文律の分業体制が成立している。したがって、前述のカテゴリーを組み合わせた

表1 3大総合シンクタンク

項目	ランド	バツテル	S R I
設立年	加州 1948	1929	1946
所在地	加州サンタモニカ	オハイオ州コロンブス	加州メンロパーク
組織形態	非営利法人	非営利法人	非営利法人
総スタッフ数	1100	7500	3200
研究員数	500	3500	1000
年収(売上げ) 億円	101	733	330
設立経緯	ダグラス社空軍プロジェクト部門独立	ゴードン・バツテル家の遺産	スタンフォード大学の評議員会
特性	国防省関係	技術革新	海外受注3割
備考	委託研究の9割は政府	世界最大のシンクタンク	海外11ヶ国にオフィス。国際会議に強味

幾つものシンクタンクが活躍できる素地がある。

地理的には、首都ワシントン、国際経済都市ニューヨークの東部地域とカリフォルニアの西部太平洋岸に政策系シンクタンク群が集中する傾向が見られる。カリフォルニアという首都ワシントンとの地理的ハンデキャップに関しては、(イ)政府資料公開の普及、(ロ)コンピュータによるオンライン情報検索手段の発達、(ハ)人材のスカウト及び供給、あるいは(ニ)セミナー、研究会の開催で絶えず政府情報のインプットを計る、などで克服しているのが現状。<sup>15)</sup>

### 3. 2 大政党とシンクタンク

数多いシンクタンクの中で、政権や政党に直接影響を与えられるのは一握りのグループであることは先に述べた。その好例が共和党系シンクタンクの American Enterprise Institute for Public Policy Research (略して AEI) と民主党系の Brookings Institution であろう。一般にシンクタンクの顧客は、(イ)政策協議決定者 (ホホワイトハウス)、(ロ)行政政府部局 (連邦政府官庁)、(ハ)産業界、その他にまたがる。両シンクタンクの場合、研究成果や政策提言は広く有識者全般にも影響力を持つ。

まず、先輩格の Brookings Institution は、1927年に社会科学系シンクタンクとして設立された。日本とは日本国際問題研究所、日本経済研究センターなどと共同研究プロジェクトを持った経緯も有り馴染深い。この民主党系のシンクタンクは「政府の介入」信奉のケインズ主義と、三大研究領域「経済」「外交」「政府」の中で国内問題重視の研究体制を敷いてきた。年間予算は1070万ドル (80年)で、政府との委託研究契約が全委託研究収入の四割を占める。カーター政権が誕生した1977年に、シュルツ (大統領経済諮問委員長)、オーエン (サミット担当大使)、バーグステン (財務次官補) など6人の上級研究員が政権入り

した。研究所のスタッフは220人。評議員はケアリー IBM 会長、カークランド AFL・CIO 会長、マクナマラ前世銀総裁など多彩な顔ぶれで民主党支持層の幅の広さを物語っている。

次に、AEIは1943年財界の支援で設立された保守系シンクタンク。政策思想はレーガン政権と合致する「自由競争経済」、「小さな政府」、「規制緩和」、「国防強化」、「減税」と首尾一貫している。スタッフは140人、うち専任研究員は45人。予算は1040万ドルとライバルの Brookings Institution に追いつきそうだが、カーター政権発足時には、ニクソン、フォード元政権から20人もの高官が AEI 入りした。逆に、17人がレーガン大統領の誕生に伴って政権入り。バーンズ西独大使、カークパトリック国連大使、ワイデンボウム大統領経済諮問委員長、コルプ国防次官補、テューア財務次官、サンジュアン内務次官補などが政権入りの代表格。フォード元大統領が特別研究員の肩書きを持ち、研究委員長クラスにはレード元国防長官 (国防研究プロジェクト)、サイモン元財務長官 (税制研究プロジェクト)、マクラッケン元大統領経済諮問委員長 (学術諮問協議長)、新保守主義の主唱者クリストル研究員、など共和党系保守—穏健派のそうそうたるメンバーが名を連ねている。

両シンクタンクの共通点は、ワシントンに位置するため、反対政権時の避難場所的要素を持つことである。また、共に政党所属イメージを薄める努力も熱心で、Brookings Institution にいたハーバート・スタイン博士は現在 AEI に移籍しており、相互交流は全くない訳ではない。

### 4. レーガン政権とシンクタンク

レーガン政権に最も近いシンクタンクは次の三研究所である：Hoover Institution, AEI Georgetown University Center for Strategic and International Studies (略して CSIS)。

Hoover Institution はスタンフォード大学の付属研究機関である。9000エーカーの広大なキャンパスの一角に大学のシンボル・フーバー・タワーがそびえ、その周りに Hoover Institution の図書館と研究棟が並ぶ。この種の社会科学系ソフト面の政策研究を主眼としたシンクタンクは、極端に言えば「人材」「集金力」「情報力」の三拍子が兼備されていれば最低限の活動が出来る。実際、筆者は同研究所を訪問したが、比較的小じんまりしたオフィスであった。創立は1919年にフーバー元大統領が寄付した基金で創立され、従来の活動は外交資料図書館が中心であった。現在のグレン・キャンベル理事長の努力で財政建て直しが実現し、研究活動の方も充実し始めた。他のシンクタンクが研究活動を重点機能として発展してきたのに比較して、ユニークな経緯といえる。同研究所は1975年州知事を終えたレーガン氏を名誉研究員に迎え、翌年の大統領選にトレント研究員（現運輸次官）が選対事務次長に就任している。76年大統領選では、共和党大会でフォード氏がレーガン氏を破り大統領候補に選出された。80年選挙では、研究所自体が全面的にブレントラストとして活躍した。その結果、引継ぎチーム（カーター政権とレーガン政権との引継ぎ業務を遂行する二ヶ月間の Transition Task Force の事）には16人が大挙参画し、新政権発足とともに7人がワシントン入りしている。

一方、ワシントン入りが決めたレーガン新大統領を待っていたのが、ジョージタウン大学 CSIS である。1962年設立の CSIS は常勤研究員40人、年間予算400万ドル(80年)の外交問題中心のシンクタンク。レーガン政権の引継ぎチームの外交関係の総責任者にアブシャイア理事長が抜きされ、政権誕生後6人の研究員が政権入りしている。注意すべきことは、レーガン政権に影響力を持つといっても、両シンクタンク共に政府補助金、委託研究の全収入での比重は、Hoover Institution

2%、CSIS 9%と低い。この事は人材面、政策面の政府への影響度と政府の財政支援（補助金、委託研究）の相関関係が薄いことを示している。

Hoover Institution, CSIS それに前述した AEI の三大シンクタンクには、“共和党系” “保守系” のみならず歴史的な関連性、相互連帯性が存在する。すなわち、Hoover Institution のキャンベル理事長は1954年に AEI の研究部長から現職にスカウトされた人物で、さらに CSIS の評議員を兼ねている。また、CSIS のアブシャイア理事長も1962年に AEI を辞めて CSIS をワシントンに創設したいわゆる AEI 出身者。その他、3シンクタンクとも人脈的には、研究員が移籍し合ったり、評議員や客員研究員などが幾人も重複している。このように、三者の間には人的な交流が見られ、レーガン政権へは延べ30人もの研究スタッフを要職に送り込んでいる。<sup>註6)</sup>たとえば、ホワイトハウスで安全保障分野を担当するアレン補佐官、内政問題を担当するアンダーソン補佐官、それに行政管理予算局と共に経済政策立案の要である大統領経済諮問委員会 (CEA) のワイデンバウム委員長（前 AEI）らが就任し、政策面でそれぞれ重要な役割を演じている。

80年の大統領選において、レーガン共和党陣営は現職カーター民主党陣営を倒す作戦上、選対チーム、政策評議会、政策ブレン、スポンサー・グループ、という4つの歯車で陣営を構成していた。最後のスポンサー・グループは資金供給面の位置づけであるので、3つのグループが人材供給面の3本柱といえる。したがって、レーガン政権の誕生に至る大統領選挙並びに80年11月4日大勝後のカーター政権からの引継期間での重要人物を列挙し、表3「レーガン政権誕生時の人材供給」にまとめてみた。前述した選対チーム、政策評議会、80人近い政策ブレンの3分の1の人材はなんらかの形で AEI, Hoover Institution,

CSIS と関係を持つことが注目される。特に、大勝後の政権引継チームにおいても国防、外交両分野の責任者に CSIS のアブシャイア、ニューマン両氏が抜てきされている。

政権とシンクタンクの結合度を測定するバロメーターは、

- (A) 前述の人材供給面
- (B) 政策立案面

の両面から考察できる。後者の(B)の項は、レーガン大統領の80年選挙中の政策公約並びに政権発足後の政策施行において、シンクタンクの関わり合いがどれ程深かったかを調査することで判明しよう。レーガン候補が選挙キャンペーン中に公約した事項とは、

[内政]

1. 均衡財政の達成 (84年)
1. 個人所得減税 (3年間30%)
1. 歳出削減
1. 減価償却期間の加速化
1. 企業投資減税
1. 石油価格統制の撤廃
1. 企業・環境規制の緩和
1. インフレ抑制
1. 原子力利用促進
1. 合成燃料公社活動のスローダウン
1. 金本位制復帰
1. 福祉の見直し
1. 独禁法の再検討

表2 レーガン政権の3大シンクタンク

名称	設立年 場所	研究 員数	予 算 (万ドル)	提 言	役 員	主 要 研 究 員	レーガン政権入り
アメリカン・エンタープライズ研究所 (AEI)	1943 ワシントン	常勤 45	1040	内政 自由経済競争, 小さな政府, 規制緩和, 減税 外交 国防強化	・理事長バルーディ ・特別研究員 フォード元大統領 ・評議員 ブッチャー・チェース・マンハッタン銀行会長, リストン・シチーコープ会長, ヘインズ・ソール会長 etc	クリストル(政治), プランガー(安保) 研究諮問委員長 レアード元国防長官(国防), サイモン元財務長官(税制), マクラッケン元CEA委員長(経済)	バーンズ西独大使, カークバトリック国連大使, ワイデンバウムCEA委員長, コルプ国防次官補, テューア-財務次官, フォンテインNSC顧問など17人
スタンフォード大フーパー研究所	1919 加州 バロアルト	常勤 50	660 (含図書館)	内政 減税, 規制緩和, 社会保障制度改正 外交 対ソ強硬, 反共	・理事長キャンベル ・名誉研究員 レーガン大統領, ハイエク(ノーベル賞), ソルジェニツイン(ノーベル賞) ・評議員 サイモン元財務長官, グリーンスパン元CEA委員長 アームストロング元駐英大使	スター(ソ連) ソウエル(経済) フリードマン(経済) ムーア(経済) ドイグナン(中東)	M. アンダーソン補佐官, トレント運輸副長官, A. アンダーソン行政管理予算局次長, ハビブ中東特使など7人
ジョージタウン大戦略国際問題研究所 (CSIS)	1962 ワシントン	常勤 40	400	外交 対ソ強硬, 台湾関係拡充, シーレーン輸送の安全, 輸出競争力の強化, 中南米重視, 国防強化	・理事長 アブシャイア ・参 与 キッシンジャー ・顧 問 シュレジンジャー ・副理事長 ムラー元統参議長	クライン(外交) ルーツワーク(戦略) コットレル(海洋)	ニューマン・サウジ大使(辞任), クロッカー国務次官補, ロバーツ財務次官補, シュッテ国務長官特別補佐官など6人

表3 レーガン政権誕生時の人材供給

レーガン候補選対	80年 11月4日	政権引継期間 (カーター→レーガン)	81年 1月20日
<p><b>選対チーム</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・本部長 ケーシー(元証券取引委員長, 現CIA長官)</li> <li>・参謀長 ミース(弁護士, 現大統領顧問)</li> <li>・国内問題 アンダーソン(④, 現大統領補佐官)</li> <li>・外交問題 アレン (前④, )</li> <li>・世論担当 ワースリン(ブリガム大教授)</li> <li>・スポークスマン ノフィッジガー(政治記者, 現ホワイトハウス・スタッフ)</li> <li>・次長 ティモンズ(ロビイスト)</li> <li>・プレス ディーバー(前PR会社, 現大統領補佐官)</li> <li>・財務 オー(元加州予算局長)</li> </ul> <p><b>政策評議会</b> (12人)</p> <p>議長サイモン(元財務長官, ④), ケーシー, ワインバーガー(元厚生教育福祉長官, 現国防長官), グリーンズパン(元CEA委員長, ④), シュルツ(元財務長官) ケンプ(下院議員), ロジャーズ(元国防長官), ラムズフェルド(元国防長官, 現ランド研究所会長)</p> <p><b>政策ブレーン</b></p> <p>経済 ラファール(南加大教授), フリードマン(④) バーンズ(元連銀総裁, ④, 現西独大使), ワニンスキー(記者)</p> <p>外交 イクレ(元軍備管理軍縮局長), カークパトリック(41人) リック(④, 現国連大使), シルバーマン(元ユーゴ大使), キャンベル(④)</p> <p>軍事 パーネット(戦略情報センター所長), ミッテンドルフ(元海軍長官), ラウン(准将), バンクリープ(南加大教授)</p>	<p>大統領選挙 レーガン大勝</p>	<p><b>引継にも影響力がある27人</b></p> <p>ミース, ラクソール(上院議員), タワー(上院軍事委員長), アレン, フォード(元大統領), ヘイグ(元NATO最高司令官, 現國務長官), ウィリアム(弁護士), クレメンツ(テキサス州知事), アームストロング(元駐英大使, ④), カークパトリック, キッシンジャー(④), マクロイ(元世銀総裁), ワインバーガー, ジャクソン(上院議員), ラムズフェルド, ロストウ(元國務次官), シュルツ, ルイス(金融コンサルタント, 現運輸長官), ベーカー(前ブッシュ選対本部長, 現大統領首席補佐官), ケーシー, ストーン(元上院議員), ディーバー, ティモンズ, オー, ワースリン, アンダーソン(④), ジェームス(人材銀行)</p> <p><b>引継チーム</b></p> <p>〔顧問〕 予算ワインバーガー, 経済シュルツ, サイモン, 内政アンダーソン, 外交アレン</p> <p>〔委員長〕 ケーシー</p> <p>〔副委員長〕 アームストロング(④)</p> <p>〔総指揮〕 ミース, ティモンズ</p> <p>〔国防〕 アブシャイア(④), バンクリープ</p> <p>〔國務省〕 ニューマン(前サウジ大使, ④)</p> <p>〔アジア・日本〕 クライン(④), エデルマン(SRI)</p> <p>〔CIA〕 シルバーマン</p> <p>〔通商代表部〕 バリナー</p> <p>〔ITC〕 サミュエルズ(④)</p> <p>〔議会議問〕 ラクソール</p> <p>〔農務, エネルギー, 内務〕 フェアバンク</p> <p>〔人的サービス〕 ドール</p> <p>〔行政〕 スミス</p> <p>〔経済開発〕 S, アンダーソン</p>	<p>レーガン新政権スタート</p>

記号: ④ フーパー研究所 ④ AEI ④ ジョージタウン大戦略国際問題研究所

〔外交面〕

1. 国防強化
  1. 対ソ強硬
  1. 公正貿易
  1. 輸出促進
  1. 戦略石油備蓄
  1. 相手国の市場開放
  1. 経済援助縮小
  1. B1爆撃機, 中性子爆弾の製造推進
- など内政, 外交の多岐の分野にわたる。では実際, レーガン政権の三大保守系シンクタンクと呼ばれる AEI, Hoover Institution, C

SIS での最優先政策提言は何んであったかという点, 表2「レーガン政権と三大シンクタンク」の提言の項目に整理してある。すなわち, レーガン政権の基幹政策をなす, ①大減税, ②歳出削減, ③国防強化, は三大シンクタンクの立案を具体的政策に反映したものに他ならない。

§ 結 論

この種のシンクタンクによる政策提言機能は民間委託方式が進んだ官僚機構の比較的弱い大統領制度の一大特徴である。また, 現職

大統領（80年度選挙ではカーター氏）に挑戦する野党候補は中央官僚機構を利用しにくく、在野の支援シンクタンクの研究調査および政策立案能力に負う所が必然的に大きくなることを立証している。さらに、中央官庁の官僚が集中的に日常業務に従事し、シンクタンクの研究員が中長期政策の立案検討や戦略研究に威力を発揮できるという不文律の分業体制が確立されていることも見逃せない。この当たりが中央の官僚機構が強大で、官庁自体にシンクタンク機能のかなりを内含する日本型システムと多いに異なる点であろう。

今回の研究は、米国大統領制におけるシンクタンクの政策的役割および政権への影響度を大統領選挙との関わり合いを具体的ケースとして整理したものである。次号では、〔その2〕として、政権担当時におけるシンクタンクの政策的役割、政権への影響度を選挙公約や政策提言がどう生かされているかに焦点を当てて考察したい。

- 注(1) 拙稿“新しい日米関係を求めて”創政、1981年5月号
- 注(2) 日本では大型シンクタンクとして1965年に野村総合研究所が創設された。また、1973年には「総合研究開発機構」法案が国会で成立し、翌年に官民半分出資のNIRAが発足した。75年にはシンクタンク協議会も設立された。
- 注(3) 出所はADL社80年次報告書。本項では1ドル＝220円で日本円に換算している。
- 注(4) ⑥はヘブライ大ドローア博士の見解。月刊NIRA 1981年4月号
- 注(5) カリフォルニア州サンタモニカに位置する、Rand Coporation を81年8月末に訪問した際の研究員たちの説明による。
- 注(6) レーガン政権のトップ400人の出身内訳は、37%がニクソン、フォード政権勤務者、14%がレーガン選対勤務者、12%がカーター政権からの居残り組。