

第8章 米国シンクタンクの501(c)4団体化とその背景

宮田 智之

はじめに

アメリカのシンクタンク世界では、1970年代以降特定イデオロギーを掲げるシンクタンクが拡大を遂げた。まず、保守主義原則への支持を掲げるシンクタンクが急増し、90年代後半に入るとこれに対抗する狙いからリベラル系のシンクタンクも相次いで生まれるようになった。その結果、現在保守、リベラルのイデオロギー系シンクタンクがアメリカのシンクタンクの圧倒的多数を占めているという状況である。

こうしたイデオロギー系シンクタンクの拡大傾向は現在まで続いているが、その一方でここ最近一部のイデオロギー系シンクタンクの間で生じている変化は注目される。アメリカにおいてシンクタンクは政府や企業などから独立した非営利団体である。具体的には、シンクタンクは内国歳入法上の第501条(c)項3号団体(以下、501(c)3団体)であるが、イデオロギー系シンクタンクの間で同法第501条(c)項4号団体(以下、501(c)4団体)を併設する例や、501(c)4団体として発足する例が現れている。

たとえば、保守系のヘリテージ財団(Heritage Foundation)は、2010年春に姉妹団体として501(c)4団体のヘリテージ・アクション・フォー・アメリカ(Heritage Action for America, 以下ヘリテージ・アクション)を設立し、リベラル系のアメリカ進歩センター(Center for American Progress, 以下CAP)に至っては2003年の創設と同時に、アメリカ進歩センター・アクション・ファンド(Center for American Progress Action Fund, 以下CAPアクション・ファンド)という501(c)4団体を立ち上げている。

それでは、なぜ501(c)4団体化という現象が注目されるのか。それは、501(c)3団体としては非常に難しいと考えられている広範な政治的活動が501(c)4団体においては可能になるからであり、たとえば、大々的なロビーイングといった活動に従事できるようになる。しかし、極めて重要な変化であると考えられるものの、非常に新しい現象であるため、501(c)4団体化に焦点を当てた考察はこれまでのところジャーナリストの分析を含めて皆無である。

そこで、本稿においてアメリカのシンクタンクの歴史的展開を簡単に概観した後、501(c)4団体化とその背景について考察してみたい。

1. アメリカのシンクタンクの歴史的展開

(1) 中立系シンクタンクの時代

アメリカのシンクタンク史は、20世紀初頭から1960年代までの「中立系シンクタンクの時代」と、上述した70年代から現在までの「イデオロギー系シンクタンクの時代」に分けることができる。

まず、20世紀初頭、ロックフェラー（Rockefeller Foundation）やカーネギー（Carnegie Corporation）をはじめとする大型財団の支援のもと、ラッセル・セージ財団（Russell Sage Foundation）、カーネギー国際平和財団（Carnegie Endowment for International Peace）、ブルッキングス研究所（Brookings Institution）の前身組織が生まれた。これらは、科学や専門的知識の社会的有用性を高く評価した20世紀初頭の革新主義の精神を体現し、あらゆる党派・集団からの中立を強調するとともに、客観的で独創的な研究を志向したが、このような特徴はその後のシンクタンクにも受け継がれていった¹。

1920年代には全米経済研究所（National Bureau of Economic Research）や外交問題評議会（Council on Foreign Relations）が生まれ、1940年代には経済開発委員会（Committee on Economic Development）やランド研究所（RAND Corporation）といったシンクタンクが設立されたが、いずれも当代一流の専門家を結集し、高度な研究を目指した。また、これらのシンクタンクでは研究成果を学術書並みの長文の報告書として発表することが一般的であった。

正に「学生のいない大学」であり、日々の政策論議に関わろうとする姿勢は乏しく、政治家が飛びつくような政策論や政策アイデアを次々と生み出すようなことはしなかった。そのため、時の政権との繋がりから個々の政策研究機関に時折光が当たることはあっても、現在とは異なりアメリカ政治においてシンクタンクは日常的に目立つような存在ではなかった²。そのことを象徴するものとして当時「シンクタンク」という用語は一般に流通していたものの、それは政策研究機関のみを指すものではなかった。

(2) イデオロギー系シンクタンクの時代

70年代以降、イデオロギー系シンクタンクの時代に突入するが、無論、それは上記で挙げた中立系シンクタンクの地位低下を意味するものではなかった。実際、毎年発表されている『世界のシンクタンク・ランキング（Global Go To Think Tank Index Report）』においてその上位をブルッキングス研究所やランド研究所などが占めているように、現在でも代表的な中立系シンクタンクはアメリカ国内はもとより国外でも高く評価されている³。このように高い評価を受けている理由の一つとしてはイデオロギー系シンクタンクが続々と誕生

する状況が、逆に特定イデオロギーに立脚しない中立系シンクタンクへの信頼を一層高めている可能性がある。とはいえ、今日アメリカのシンクタンクにおいて保守、リベラルのイデオロギー系シンクタンクが圧倒的多数であることは事実であり、その割合は八割以上に達する⁴。

広く知られているように、イデオロギー系シンクタンク時代の先導役となったのは保守派であり、ヘリテージ財団に代表される「限定的政府」や「自由市場」、そして「強固な国防」等の原則を支持するシンクタンクが急増していった。同時に、以前から細々と活動を続けていた、アメリカン・エンタープライズ研究所 (American Enterprise Institute; 以下 AEI) や、フーバー研究所 (Hoover Institution) といったシンクタンクも強化されていった。特に AEI の成長ぶりは目覚ましく、70 年代が終わる頃には AEI の年間予算はブルッキングス研究所を上回るほどであった⁵。

保守系シンクタンクはそのイデオロギー性に加えて「アドボカシー・タンク」としての性格も有し、それ以前のシンクタンクとは異なり目の前の政策論議に影響を及ぼすことに強い関心があった。長文の報告書ではなく簡潔平易な分析ペーパーを作成し、それらを政治家らに売り込んでいったのはその証であり、また自らの研究員が新聞やテレビで論評を行うことも奨励したのであった。こうして、シンクタンクは日々のアメリカ政治との関係でより目に見える存在となっていき、やがてアメリカ政治の動向を左右するアクターのひとつと認識されるようになったのである。「シンクタンク」が政策研究機関のみを指すようになったのも、これ以降のことである。なお、簡潔平易な分析ペーパーの作成やメディアでの解説などは、その後保守系以外のシンクタンクにも普及していき、現在ではほとんどの中立系シンクタンクもこうした活動に従事している⁶。

90 年代後半に入ると、保守派に対抗する狙いからリベラル派の動向が活気づく。「積極的な政府」、「社会正義」、「プログレッシブな政策」等を掲げるシンクタンクが設立されるようになり、ブッシュ (George W. Bush) 政権発足と前後して、CAP、ニュー・アメリカ財団 (New America Foundation)、デモス (Demos)、サード・ウェイ (Third Way)、新アメリカ安全保障センター (Center for a New American Security)、トルーマン・プロジェクト (Truman National Security Project) などが生まれる。

過去 40 年余りで、アメリカにおいてイデオロギー系シンクタンクが拡大を遂げたのは、保守派、リベラル派が共に、シンクタンクを自らの政治的インフラストラクチャーの要として位置づけたからであった。保守派は 1964 年大統領選挙における保守派の英雄バリー・ゴールドウォーター (Barry Goldwater) の惨敗から自らのアイディアを広める基盤が脆弱であることを痛感し、シンクタンクをはじめとするインフラ整備を意識的に進めるように

なった。リベラル派もアメリカ政治の保守化が一層顕著になった 90 年代後半、強力な保守派のインフラとは対照的に自らのそれがあまりにも弱いと認識するに至り、シンクタンクなどの設立に力を入れるようになった。以上の結果、今日アメリカでは保守・リベラルのシンクタンクが圧倒的多数を占めているのである⁷。

2. イデオロギー系シンクタンクをめぐる現状

(1) 501 (c) 4 団体化

近年、イデオロギー系シンクタンクの一部で 501 (c) 4 団体化とも呼べる現象が進行しつつあることは注目される。

冒頭で述べた通り、シンクタンクは法的には 501 (c) 3 団体である。501 (c) 3 団体は、税制面でもっとも優遇されている免税団体であり、法人税の免除に加えて寄付金控除対象団体としての資格が与えられている。また、助成財団は事実上 501 (c) 3 団体への支援に特化していることから、財団の大型助成も期待できる。ただし、これだけの優遇措置が認められる反面、501 (c) 3 団体に対しては高い公益性が要求され、政治活動に関してはさまざまな制約が課されている。組織として選挙に関与することは固く禁じられており、特定候補を応援することは断じて許されない。ロビーイングに関する制約も厳しく、公然と特定法案の賛否を訴えることは不可能に近い⁸。

これに対して、501 (c) 4 団体は税制上の特典は法人税の免除のみであるが、その分、501 (c) 3 団体と比べると政治活動への規制は弱い。ロビーイングはグラスルーツ・ロビーイングを含め、ほぼ無制限に行うことができる。選挙との関連でも、特定候補の当落を直接訴えることは不可能であるものの、党派的な方法により候補者を採点することや意見広告は可能である。このように、501 (c) 3 団体では非常に難しいと考えられている政治活動を 501 (c) 4 団体は展開することができる⁹。

501 (c) 4 団体を併設しているシンクタンクとしては、ヘリテージ財団と CAP のほかに、競争的企業研究所 (Competitive Enterprise Institute)、アメリカン・アクション・フォーラム (American Action Forum)、超党派政策センター (Bipartisan Policy Center) があり、それぞれ競争的企業のためのアメリカ人の会 (Americans for Competitive Enterprise)、アメリカン・アクション・ネットワーク (American Action Network)、超党派政策センター・アドボカシー・ネットワーク (Bipartisan Policy Center Advocacy Network) を有している。501 (c) 4 団体として発足したシンクタンクとしては、サード・ウェイとトルーマン・プロジェクトが挙げられる。なお、超党派政策センターを除き、すべてイデオロギー系シンクタンクである。

(2) ヘリテージ・アクションとCAPアクション・ファンドのケース

では、501(c)4団体において具体的にどのような政治的活動が可能なのか、ヘリテージ・アクションとCAPアクション・ファンドの例を通じて紹介したい。

ヘリテージ・アクションは2010年春に設立され、以来、マイク・ニードハム(Mike Needham)という30代の若手指導者が率いている。オバマ(Barack Obama)政権の政策課題に反対していることは言うまでもなく、共和党議員に対しても厳しい態度で臨み、ヘリテージ・アクションの方針とは異なる立場をとった共和党議員に対しては激しく非難することもある。そのため、共和党議員との間で摩擦が生じることもある。また、ほとんどの選挙区に「センチネル(sentinel)」という活動家を配置しており、彼らを動員して各地で集会などを開催することで、共和党議員を草の根からの圧力にも晒している¹⁰。

2013年春、長年ヘリテージ財団所長を務めたエドウィン・フルナー(Edwin Feulner)が退任し、後任に議会共和党保守派のリーダー格であったジム・デミント(Jim DeMint)上院議員が就任する。このデミントの後押しを受けて、ヘリテージ・アクションの活動はさらに勢いづくが、とりわけ同年秋の17年ぶりとなる連邦政府機関の一時閉鎖に際しては、その影響力が注目されることになった。

ヘリテージ・アクションは、オバマケアを廃止に追い込むべく、実施予算の削除という立法戦略を考案し、他の保守派団体と連携しながら、二期目のオバマ政権発足直後から多くの共和党議員に対して右戦略を支持するよう執拗に要求していった。また、2013年の夏になると、デミントは上院議員のテッド・クルーズ(Ted Cruz)とともに九もの都市を遊説し、草の根保守層の間で反オバマケアの機運を盛り上げていった。そして、こうしたヘリテージ・アクションをはじめとする保守派団体の動向が予算の不成立を招いた要因の一つになったと指摘された¹¹。

CAPは、2003年の設立と同時に、CAPアクション・ファンドを立ち上げている。ヘリテージ・アクションのように、CAPアクション・ファンドもロビーイングに従事している。たとえば、他のリベラル派団体と協力して、オバマケアの成立や同性愛者の軍務禁止法(Don't ask, don't tell)廃止のために莫大な資金をロビーイングに費やしたと言われている¹²。

ただし、CAPアクション・ファンドは「リベラル派のメッセージ・マシーン」としてより大きな存在感を発揮している。なかでもシンクプロGRESS(Think Progress)というブログを通じて、リベラル派の主張やアイデアを宣伝しているだけでなく政敵批判も盛んに行っていることで知られ、共和党政政治家は勿論のこと、保守派を代表する人物への攻撃も行っている¹³。

オバマ政権初期に、チャールズ・コーク (Charles Koch) とデイビッド・コーク (David Koch) のコーク兄弟がティーパーティ運動との関わりから頭角を現すと、CAP アクション・ファンドはリベラル派の先頭に立ってコーク兄弟批判を展開し、以来、同様の批判を繰り返している。また、ラスベガス・サンズ社 (Las Vegas Sands) 会長でコーク兄弟と同じく保守派の富裕層を代表し、共和党系スーパーPAC 支援者としても知られる、シェルドン・アデルソン (Sheldon Adelson) も以前から CAP アクション・ファンドに睨まれている一人である¹⁴。

3. 501 (c) 4 団体化の背景

(1) シンクタンクとしての「限界」

以上のように、一部のイデオロギー系シンクタンクの間で 501 (c) 4 団体化という現象が生じている背景としては、今日の政治環境のもとでシンクタンク本来の活動の「限界」が認識されつつあることが指摘できよう。

イデオロギー系シンクタンクは、政策研究および関連した活動を通じて特定勢力のインフラの中核として機能してきた。ヘリテージ財団は正にその象徴であった。保守主義原則に基づき研究を行い、その研究成果を短文のレポートなどで果敢に売り込んだ。同時に、保守派の土壌の拡大にも力を入れ、若手や無名の専門家を積極的に取り込みながら人材の育成に努めてきた。こうした活動によって、ヘリテージ財団は長年にわたり保守主義運動を先導する存在であり続けてきたのである¹⁵。

しかし、現在アメリカ政治では党派イデオロギー的分極化が一層激しさを増している。ブッシュ政権の後半、イラク反戦論が盛り上がったようにリベラル派が勢いづき、オバマ政権が発足すると間もなくティーパーティ運動という草の根保守の運動が各地で台頭した。このように、党派イデオロギー的分極化がさらに進む中で、ある種の問題意識が生まれたように思われる¹⁶。すなわち、政策研究・提言というシンクタンク本来の活動に従事しているだけでは、今後も保守主義運動のリーダーであり続けることは困難であるとの問題意識が生まれた。

ただし、501 (c) 3 団体のヘリテージ財団がより政治的な活動に手を広げることは難しい。そこで、501 (c) 4 団体の併設を決断したのだろうと思われる。501 (c) 4 団体は、ロビーイングに関してほぼ縛りががないため特定の政策案の推進・反対をより効果的に推進でき、そのために草の根を結集・動員することも可能である。さらには、特定候補の当落を直接訴えることはできないにせよ、意見広告などを通じて選挙情勢においても一定の影響を及ぼすことが可能である。このように、501 (c) 4 団体をもつことで、ヘリテージ財団は保

守主義運動のリーダーとしての存在感を引続き確保できると判断したものと考えられる。

(2) 資金源の影響

イデオロギー系シンクタンクの資金源の中で短期的な目標を追求する傾向が生じており、こうした傾向も501(c)4団体化を促している可能性がある。

かつて、イデオロギー系シンクタンクの資金源はインフラ整備に資金を投下することに専念していた。なかでも、スケイフ (Sarah Scaife Foundation)、オーリン (John M. Olin Foundation)、ブラッドレー (Lynde and Harry Bradley Foundation) といった、いわゆる保守系財団は保守派のインフラを充実させることが自らの使命であるとして、団体の立ち上げからその後の活動に至るまで支援する「戦略的フィランソロピー」を展開したのであった。こうした保守系財団の貢献については、今日保守主義者だけでなく、リベラル派の活動家たちも認めている¹⁷。

しかし、ここ最近イデオロギー系シンクタンクの大口支援者の中で、インフラ整備という中長期的な目標よりも、短期的な目標に強い関心を示す傾向が生じている。その最たる例がコーク兄弟である。コーク兄弟も長年自らの財団を通して保守派のインフラ整備に深く関わってきた。たとえば、ヘリテージ財団などとともに保守系シンクタンクを代表する、ケイトー研究所 (Cato Institute) は二人の支援のもと、70年代後半に誕生している。しかし、近年コーク兄弟はオバマ政権の政策課題の阻止といった短期的な目標に執着するようになってきており、繁栄のためのアメリカ人の会 (Americans for Prosperity) やティーパーティ・ペイトリオッツ (Tea Party Patriots) といったティーパーティ系の団体に多額の資金を提供していることで知られる¹⁸。

このように資金源が自己主張を一層強める中、その支持を確保する上でも501(c)4団体は有力な手段として捉えられている可能性がある¹⁹。なお、ヘリテージ・アクションもコーク兄弟からの財政的支援を受ける団体の一つである²⁰。

おわりに

勿論、中立系シンクタンクについては考え難いものの、上記の背景を考えれば、保守、リベラルのイデオロギー系シンクタンクの間で今後501(c)4団体化が広がっていくことは十分考えられる。そして、この現象が拡大を続けるようであれば、「政策研究とその提言」に従事しているという、シンクタンクの定義自体を再考せざるを得なくなるかもしれない。

その一方で次の点も忘れてはならない。アメリカ政治の党派イデオロギー的分極化との関連で、イデオロギー系シンクタンク、特に先行した保守系シンクタンクは右分極化を助

長している主たる要因の一つであるとの批判を浴びてきた。党派的な活動を繰り返すヘリテージ・アクションや CAP アクション・ファンドがこのような批判をさらに強めることは間違いなく、既に一部のジャーナリストらによって厳しい見方が提示されつつある。ある論者は「シンクタンクの政治化」であり、シンクタンクという価値を低下させてしまうといった批判を表明している²¹。要するに、501 (c)4 団体化という現象がアメリカの政治社会の統合ではなく、分断を加速させているという、シンクタンク批判をさらに高めることは否定できないであろう。

—注—

- 1 Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp.34-41.
- 2 久保文明「米国政治における政策知識人-そのあり方をめぐって」筒井清忠編『政治的リーダーと文化』（千倉書房、2011年）、205-206頁。
- 3 Think Tanks & Civil Societies Program, 2014 Global Go To Think Tank Index Report <<http://gotothinktank.com/2014-global-go-to-think-tank-index-report/>>, accessed on January 10, 2016.
- 4 以下の資料やインターネット情報等をもとに計算した。Lynn John Hellebust and Kristen Page Hellebust, *Think Tank Directory: A Guide to Independent Nonprofit Public Policy Research Organizations*, Second Edition (Kansas: Government Research Service, 2006).
- 5 John B. Judis, *The Paradox of American Democracy: Elites, Special Interests, and the Betrayal of Public Trust* (New York: Routledge, 2001), pp.124-125.
- 6 Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, pp.67-71; Thomas Medvetz, *Think Tanks in America* (Chicago: University of Chicago Press, 2012), pp.107-111.
- 7 政治インフラについては次の文献を参照。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）。
- 8 阿部齊、久保文明『国際社会研究 I 現代アメリカの政治』（放送大学教育振興会、2002年）、152-155頁。
- 9 同上。
- 10 Lee Edwards, *Leading the Way: The Story of Ed Feulner and the Heritage Foundation* (New York: Crown Forum, 2013), pp.359-363.
- 11 Sheryl Gay Stolberg and Mike McIntire, “A Federal Budget Crisis Months in the Planning,” *New York Times*, October 5, 2013; Julia Inoffe, “A 31-Year Old Is Tearing Apart the Heritage Foundation,” *New Republic*, November 25, 2013.
- 12 Bryan Bender, “Many D.C. think tanks now players in partisan wars,” *Boston Globe*, August 11, 2013.
- 13 Ben Smith and Kenneth P. Vogel. “CAP news team takes aim at GOP,” *Politico*, April 12, 2011.
- 14 宮田智之「ティーパーティー運動の一つの背景-コーク (Koch) 兄弟についての考察-」久保文明、東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編『ティーパーティー運動の研究-アメリカ保守主義の変容』（NTT出版、2012年）、84-86頁; Ryan Erickson, Lauren Harmon, and Tiffany Germain, *The ‘Sheldon Adelson Primary’* <<https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/04/SheldonAdelsonPrimaryFinal2.pdf>>, accessed on January 10, 2016.
- 15 Edwards, *Leading the Way*, pp.94-96.
- 16 Inoffe, “A 31-Year Old Is Tearing Apart the Heritage Foundation”.
- 17 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』、24-37頁。
- 18 宮田「ティーパーティー運動の一つの背景」、80-84頁。
- 19 最近の保守派、リベラル派の富裕層の動向については次の文献を参照。Kenneth P. Vogel, *Big Money: 2.5 Billion Dollars, One Suspicious Vehicle, and a Pimp-on the Trail of the Ultra-Rich Hijacking American Politics* (New York: Public Affairs, 2014).

²⁰ Anna Palmer, “Koch Bros. donate to Heritage Action,” Politico, October 9, 2013.

²¹ Tevi Troy, “Devaluing the Think Tank,” National Affairs Winter 2012, pp. 75-90; Bender, “Many D.C. think tanks now players in partisan wars”.

