

2. 政策対話・研究の現状と傾向

(1) 米国政策コミュニティにおける日本関連の対話・研究

1990年代後半以降、米国政策コミュニティにおいて日本関連の政策対話・研究は量、質ともに徐々に低下している、というのが日米関係専門家のコンセンサスである。日本研究の専門家数が減少する一方、日米関係に大きな関心を寄せる外交専門家は米国にほとんどいなくなってしまった。この調査のために行ったインタビューでは複数の専門家が、日米関係は他の二国関係に比べ「機能不全 (more dysfunctional)」で「優先順位が低い (less pressing)」という見方であった。

背景

米国における広義の政策コミュニティとは、大学、シンクタンク、財団の他、コンサルティング会社や法律事務所などの民間機関に在籍する幅広い層の専門家を含むグループのことをいう。大学の地域研究専門家は、米国の対外問題について論理の根拠を築き上げるという意味において長期的に重要な役割を果たすのは確かである。しかし米国内で政策に直接影響を及ぼすのは、やはりワシントンDCにある外交政策シンクタンクや、ワシントンで積極的にプログラムを展開しているシンクタンクである。

積極的に外交政策に関わる有力シンクタンクには二つの特徴的な傾向がみられる。一つは、これらの機関は既に他国から見れば羨ましいほどの強い財政基盤を持っていたにも関わらず、近年、更に急速な拡大を果たしたことである。例えば、ワシントンでもっとも影響力のある国際政治のシンクタンクであるアメリカン・エンタープライズ公共政策研究所 (AEI)、ブルッキングス研究所、外交問題評議会 (CFR)、戦略国際問題研究所 (CSIS)、ピーターソン国際経済研究所 (IIE) の5機関の合計予算額は戦後最悪の金融危機にも関わらず、2004年の1億2000万ドルから、2009年には2億ドルにまで拡大した。

二つ目は、冷戦後に特に勢いづいた傾向として、これらのシンクタンクがグローバル化したことである。例えば国際的な拡大を目指す中で、中国や中東などの主要地域にセンターが設立されている。(2010年までに少なくとも4つのシンクタンクが中国にオフィスを開設した。) また保健や気候変動など地球規模の課題についても政策研究や政策提言でリードしようと競い合い、その働きかけの対象も米国政府だけでなく、

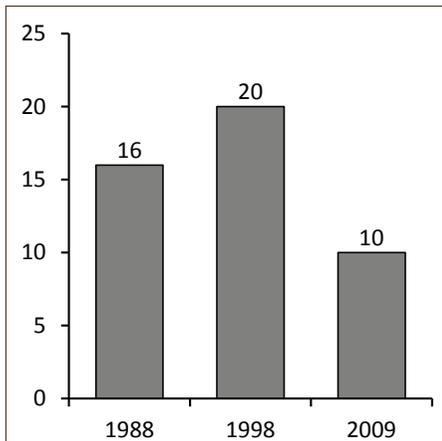
各国政府や国際機関へと拡大が試みられている。このようにワシントンのシンクタンク（またチャタム・ハウスなど欧州の機関も含め）は、国際的な知的リーダーシップ獲得競争に大きな存在感を見せるようになっている。

日本関連プログラムの縮小

組織全体としての劇的な拡大とは対照的に、ワシントンのシンクタンクにおける日本関連事業はこの10年間で徐々に縮小され続けている。ワシントンの有力なシンクタンクのうち日米関係を対象とした事業がある機関は1998年の20機関から、2009年には10機関にまで減ってしまった。この数は1980年代終りに日本研究を行っていたシンクタンクの数よりも更に少ない。主要なシンクタンクのうち、本格的な日本プログラムがあるのはCFR、CSIS、AEIの三機関のみ、また（CSISは例外かもしれないが）これらの日本プログラムは、多くのシンクタンクが着手している米中関係の事業に比べ規模的にもかなり見劣りする。実際、名門シンクタンクで日本関連の研究を専門とするシニアレベルの研究者はわずか4、5人存在するのみである。大学や他の機関からの専門家が複数名ワシントンで積極的に活動していることから、彼らを含めれば多少この人数は増えるが、それでも日本関連の政策コミュニティはかなり小さい。

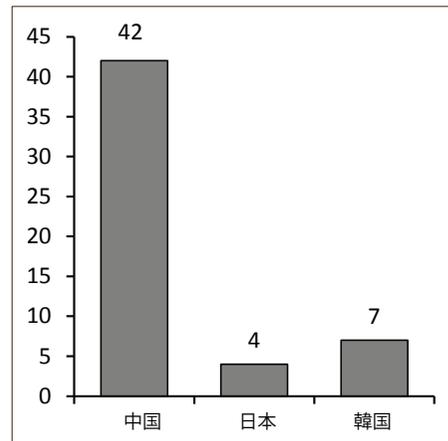
この調査のために行ったインタビューで、ブルッキングス研究所、CSIS、IIEの各理事長は幅広い分野における両国の共通課題について日米研究・対話の強化が必要であるという認識を個人として持っている一方、日米関係の事業を統合できない現状にかなりの不満を持っているとした。シンクタンクでは全ての事業が資金的に完全にカバーされていることが重要である。このため多くのシンクタンク役員は日米研究のた

図1 日本、日米関係に焦点を当てた活動を行う米国のシンクタンクの数 (2009年)



出所：日本国際交流センター作成

図2 ワシントンのシンクタンクに在籍するシニアレベルのアジア専門家の数 (2009年)



出所：日本国際交流センター作成

めの資金を得るのが難しい状況が、他の地域を優先する傾向を助長するのだと説明した。

比較的視点

ワシントンのシンクタンクにおける日本研究の落ち込みは、他国のケースと比較すると更に明確である。2009年、米中関係について本格的な事業を行ったシンクタンクの数はいずれも日米関係の2倍、また中国関連の研究・対話事業の数は日本の3倍であった。中国を専門に研究を日々行っているシニアレベルのスタッフは40人で、日本の10倍である。また韓国を専門とするスタッフの数も日本のほぼ2倍とされている。

専門家の中には、米国のシンクタンクで日本よりも中国に高い関心が集まるのはある程度自然であり、また良いことである、とする意見もある。中国の国際的影響力は急速に増大しており、広い分野において米国と中国が対立する可能性も高くなってきている。よって米国の政策関係者が中国に対する理解を深めることが必須である。更に中国は目新しい課題で、また脅威とも取れることから、メディアの関心を集め、資金の支援をするには魅力的な題材なのである。

一方、日本に比べ韓国に関する活動の方が比較的多いのは意外に映るが、これは朝鮮半島に紛争の危険が存在すること、そして米韓政策対話のための基盤強化を目的として、まとまった形で韓国側から資金援助の努力がなされていることが要因といえる。それでも米国の日米関係専門家の大多数は、日米政策対話・研究の現状は本来あるべき姿よりもかなり不活発で乏しい成果しかあげられていないことは否めないとしている。

中国や韓国は日本と比べその国際的役割や歴史的背景に大きな違いがあることから適切な比較対象にならないということであれば、欧州の先進工業民主主義国家と比べてみてもよい。ほとんどのシンクタンクに欧州政治を専門とするプログラムがあり研究員もいるが、一方で欧州各国と米国の二国間関係、または米国・欧州関係に特化し

表1 アジア関連の政策対話・研究を行っている米国のシンクタンク (2009年)

	対象となっている国		
	中国	日本	韓国
団体数	22	10	7
事業数	55	20	16

出所:日本国際交流センター作成

注:団体とはワシントンの政策コミュニティで本格的な政策対話・研究を行っている組織。事業数には日本、中国、韓国に焦点を当てた活動、またはこれらの国と米国との二国間関係を対象とした主要な研究、対話、会議などが含まれる。複数国が対象となっている事業の一部で二国間関係を扱った活動は含んでいない。

た活動は限られている。しかし顕著なのは、これらのシンクタンクは欧州の機関や専門家と共に共通課題について幅広い活動を行っていることである。これらの活動は環境問題のようなテーマ別のものもあれば、ロシアやイランといった特定の国に関するものも含まれる。

例えば、ブルッキングス研究所は欧州の地域情勢や各国研究のために米国欧州センターを運営しているものの、同研究所と欧州の協力関係のほとんどは他のプログラムを通じてのものである。スイスのベルン大学とはブルッキングス・ベルン・国内難民プロジェクトを行っているし、都市政策プログラムではロンドン・スクール・オブ・エコノミクスと都市再活性化について本格的な事例研究を行った。またウォルフエンソン開発センターは欧州の専門家や団体と発展途上国に関する課題について緊密な協力関係を築いている。ある意味、米国と欧州の関係（つまりは米英、米仏、米独関係ともいえるが）は、完全に同研究所の中核的機能の一部となっているのである。

このような融和といえる状況は、ブルッキングス研究所に所属する 200 名の専門家のうち、20 名近くが欧州人であり、その約半数がワシントンに滞在していることでも明らかである。また 5 つの中核プログラムのうちの 1 つは欧州出身のケマル・デルビシュが率いているし、10 ある研究センターのうち 3 つで欧州からの研究者が責任者、または共同責任者となっている。これとは対照的に日本で生まれ育ったシニアレベルの専門家はワシントンのシンクタンクに一人だけである。この他に 10 名ほどの日本人が短期の客員フェローとして有力外交政策シンクタンクに在籍しているが、その殆どは学者ではなく実務者である。

ワシントンでかすむ日本の存在

ワシントンのシンクタンク上級研究員であり政策コミュニティで積極的に活動を行っている日本政治研究の専門家は、シンクタンクで日米対話・研究が減退していることは日本政治や政策に対する米国の理解が表面的になっていることを意味する、と見ている。そしてシンクタンクの活動に日本人の視点や経験がほとんど入り込めていない状況が、地球規模的課題に関する議論においても日本の存在が見えにくい現状に繋がっているのである。

これらの傾向に伴い、日本は組織的にもワシントンの政策コミュニティから撤退したと多くの米国人政策専門家の目には映る。日米の専門家を対象に円卓会議やその他の対話を定期的で開催していた経団連ワシントン事務所は 2009 年 3 月に閉鎖された。また海外の専門家向けに日本の政策論議について情報発信をしていた『ジャパン・エコー』は米国では 1500 人以上の専門家の間で定期的に読まれていたが、日本政府の予算削減により 2010 年 4 月に廃刊となった。一方、この 2、3 年、世界各地で開催

されているハイレベル国際会議において、日本人参加者の数は目に見えて減っている。日米関係以外の政策関連の会議に日本から専門家が参加すると、日本人は自分だけだったとよく聞く。その一方で、他のアジア諸国からの参加者は存在感、発言力ともに目立つようになった。

ワシントン DC ではこの数年間、主に日系米国人をターゲットとする日米評議会の発足といった新しい試みも行われている。しかしやはり全体としてはワシントンの専門家たちが私的な会話で懸念を示すように、日本は内向きになっているという印象があり、またアジア地域や世界的な重要課題においても日本が積極的なアプローチを欠いていることも相俟って、現在の状況は米国の外交政策論議で日本が周辺化することに繋がっているようである。

(2) 日本の政策コミュニティにおける日米関係に関する対話・研究

米国の政策コミュニティにおいて日米関連の活動や分析が減退していることについて両国の専門家はかなりの懸念を示しているが、日米対話の最大の課題は、日本の政策コミュニティのキャパシティの問題だという見方で彼らの意見は一致している。特に問題として挙げられるのは国際関係の分野で日本の民間機関が弱小であるということである。

この調査のために行ったインタビューで、多くの専門家や政策立案者は国際対話での日本の存在が縮小しているという印象を述べている。国際フォーラムに参加するシニアレベルの日本人政策専門家の数は常に限られていたが、近年では更に減った。加えて日本の若いビジネスリーダーたちは彼らの先輩がしていたような国際舞台での活動に消極的な人が増えている。

日本の政策コミュニティにおける民間組織

政府省庁とその関連機関の外で、日本の政策対話を行うのは大学か独立系の政策研究機関が中心となる。これらの政策研究機関は一般的にシンクタンクと呼ばれるが、その能力や機能が欧米のシンクタンクに匹敵するものであるかは疑わしいところもある。

日米関係に関する政策対話において更に大きな役割を果たすべく日本の大学が努力していることはよい点である。複数の大学センターでは政策に直結する活動を開始し、強い資金ベース（少なくとも日本の他の機関に比べれば）を背景に有能な専門家や元官僚を集めている。しかし日本では大学が外交政策議論に貢献できる幅はもともと限られており、その状況は今も変わらない。大学は本質的に政治家や政策立案者の世界とは距離があるもので、またアカデミアであるという性質上、活発な政策対話に必要な新鋭的で政策に直結する活動は往々にして難しい。更に今日の差し迫った政策課題に対応するためには専門分野をこえての協力が必要であるが、日本の大学は縦割りのヒエラルキーとして有名であり、そのような共同作業は構造的にも難しい。

大学と比べると日本の政策研究機関は1990年代終わりから特に厳しい状況に直面してきた。これらは、日本国際問題研究所（JIIA）、世界平和研究所（IIPS）、平和・安全保障研究所（RIPS）といった外務省や他の政府省庁の後押しで設立された機関、または独立した組織である日本国際交流センター（JCIE）にとっても同じである。1980年代から1990年代にかけて日本はガバナンスの分権化を進める過程で、力強い

シンクタンクが成長することが期待されていた。しかしここ 20 年間の経済不況でこれらの機関は大きな打撃を受け、それまで培ってきたものも手放さざるを得ない状態が続いた。これらの政策研究機関は政策対話や交流を行う際、米国や、その他海外のシンクタンクのカウンターパートとなるには最適の組織である。そのため両国の専門家や政策立案者の多くは、これらの日本機関の衰退は実のある日米政策対話を進めようとする上で最大の障害の一つであると話している。

日米政策対話を積極的に推進している民間機関がもう一種類あることも指摘しておくべきだろう。笹川平和財団、東京財団、海洋政策研究財団といった笹川系の民間財団であるが、これらの機関は助成活動に加えて研究グループの招集、政策研究の実施、会議やシンポジウムを開催するなど事業運営も行っている。近年のいくつかの重要なイニシアティブは、日米対話の溝を補強する一定の役割を果たしており、また、他の政策研究機関が資金不足等により活動が停滞している中、その役割は確実に大きくなっている。ただし、これらの諸財団が日米関係における民間の唯一の声となったり、このセクターを支配するような立場になることは健全ではないという見方や、日本財団を親財団とする活動は結果的に似通った方向に傾くのではないか、という懸念が米国内にあることも指摘しておくべきだろう。

日本の政策研究機関の衰退

国際関係の分野において日本の組織基盤が弱体である主たる要因の一つは、政策研究機関の財政縮小である。例えば、日本で最も活発に事業を展開しており確立した機関とされている日本国際問題研究所、世界平和研究所、国際文化会館、平和・安全保障研究所、日本国際交流センターの 5 団体の予算の合計は 1998 年の 32 億円から、2008 年には 18 億円まで落ち込み、40% の減少であった¹。(これと比較しアジア関連の分野で積極的に活動する米国主要シンクタンク 5 機関² の予算は同じ 10 年間で 7900 万ドルからおよそ 2 億ドルまで、150% 以上増加した。)

更に一般的な認識としては、政府の資金援助が減り、経済の低迷を受けて企業は寄付を控え、助成財団の状況も厳しくなったことが、2009 年と 2010 年にわたりこれらの研究機関の財政を一層厳しいものにしたと見られている。日本の団体の基金は比較的小規模である上、この 10 年間はゼロ金利、不安定な株式市場という環境下で基金を拡大させる機会も理由もなかった。その結果、この調査のためのインタビューに答えたある政策機関の理事によると、最も確立された日本の政策研究機関でもそのうちの数機関については 10 年先まで生き残れない可能性も充分あるとされているとのことである。

さらに日本の政策研究機関にとって大きな重荷となっているのは政府との関係で、

これは管理と支援の方法の両方に及ぶ。日本では現在、公益法人の法人格取得と運営に関する法制度が移行期にある。今までの制度では、政府の柔軟性を欠く法解釈のため、公益法人は寄付に対する税金控除資格を取得し維持することが極めて難しい。資格は2年ごとに更新しなければならず、その度に何ヶ月もかけて準備をしなければならなかった。新しい制度で税金控除等の優遇策の枠組みはある程度拡大されたものの、その資格を享受できる団体がどの程度拡大されるかはまだ分からない。一方、政府官僚の間では、国際関係の分野で活動する団体の内部的な運営についてまで自分たちが介入できるというような、広義の解釈を行う傾向がまだにある。

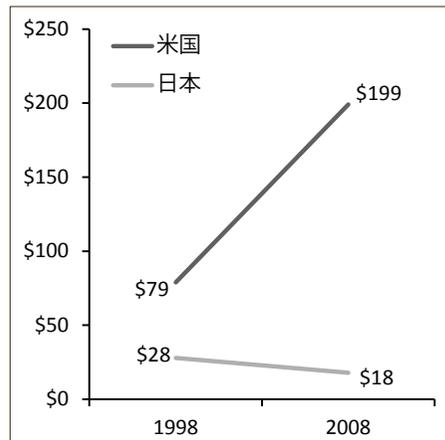
また外務省を含む政府から資金を獲得することも政策研究機関にとっては人的にも資金的にも負担が大きい。特化した専門性が必要となる多くのプロジェクトにも公開入札を義務づける方法は透明性の確保を狙ったものであるが、事業成果の質よりもコストを必要以上に重視する傾向があり、これは既に弱小な団体に更なる重荷を課す結果となっている。また団体の組織基盤を維持するために必要な人件費や管理費が委託費に十分に含まれていないことが多く、これも更に状況を悪化させている。最近行われている事業仕分けの予算削減は政策研究機関の資金源を骨抜きにしかねない状況で、そうなれば、官僚に独占された政策助言システムに代わる機能として政府自身が活性化を望んでいるはずの民間政策研究機関を逆に追いつめてしまう結果が予測される。

日米政策研究機関の間での交流の低下

このような状況から日本の政策研究機関では専任の政策専門家や国際レベルで事業運営を行う能力のあるスタッフを惹き付けることが難しく、状況は更に悪化するばかりである。人材が十分に確保できないため、これらの機関では少数の有能なスタッフに頼ることになり、多忙を極める中、国際対話においてもっと有益な役割を果たせるはずの能力を活かすことができていない。また海外との共同イニシアティブへの資金的貢献も限られているため米国と日本の政策研究機関同士の相互交流も減退している

図3 日米有力政策研究機関の合計予算

(単位：100万ドル)



出所：日本国際交流センター作成

注：数字は日米各5つの有力政策研究機関の支出合計。2008年を基準年とする実質値。

米国：アメリカン・エンタープライズ公共政策研究所 (AEI)、ブルッキングス研究所、外交問題評議会 (CFR)、戦略国際問題研究所 (CSIS)、ピーターソン国際経済研究所

日本：日本国際問題研究所、世界平和研究所、平和・安全保障研究所、国際文化会館、日本国際交流センター

状況である。

特に米国のシンクタンクと他国の機関の協力関係と比較すると日本の低迷がはっきりとわかる。米国のシンクタンクは欧州各国や、アジアでは中国や韓国などの機関と共同事業を行うことは多い。しかし日本の機関との協力が難しいのは、日本の団体が弱小で共同事業に提供できる資金、人材ともに乏しいのが主な原因である。そこで米国のシンクタンクは組織として日本の団体と関係を築くのではなく、日本人専門家を個人として選んでプロジェクトに参加させる方法をとることが多くなっている。

近年、米国のシンクタンクが中国の団体と共催した研究や会議の数は日本の2倍であった。中国は表現の自由といった面で制約があり、一般討論などで自由かつ率直な意見交換ができるか、といった懸念はある。米国のシンクタンク専門家もそれには気づいているが、このような結果に終わっている。かかる状況を避けることが出来ないとの見方があるが、このままの状況では、この種の対外的対話で日本の貢献に限られたものとなり、また日米政策対話が組織的なつながりに基づくものではなく、個人に頼ることになるリスクをはらんでいる。

表2 米国のシンクタンクが日本・中国の研究機関と共同で行った事業の数
(2005-2009年)

中国	日本
46	25

出所:日本国際交流センター作成

(3) 日米政治交流

日米政策対話と交流の重要な要素であるにも関わらず往々にして見過ごされるのは、政治指導者間の継続的な交流である。米国議会議員と日本の国会議員は日米関係のダイナミクスに大きな影響を及ぼす。例えば、特に数人の政治家の影響力がものをいう。農産物貿易等の特定の課題において、政治家は二国間の政策アジェンダを左右しうる存在である。日米双方の議員の相互理解を強化し、共通課題を率直に話し合う機会を作ることが、両国の協力関係を深化させ、大きなミスを避けることに繋がる。そしてそのことはこの分野に精通する専門家の間でこれまでの長い期間にわたって十分に理解されてきたことである。

1967年にマイク・マンズフィールド民主党上院院内総務が前述の下田会議において民間レベルの議会交流推進のためのプログラムの設立を呼びかけたのはそのためである。これに応えるかたちで翌1968年、初の民間プログラムとして日本国際交流センターの日米議員交流プログラムが発足した。以来、日米両国では数多くの組織が日米政治交流の発足・維持に多大な時間とエネルギーを費やしてきた。

議会交流を意義あるものとするためには、実際に顔を合わせるフェイス・トゥー・フェイスの交流が必須であるが、米国議会議員と国会議員が互いの国を訪問する際には、公的資金での訪問と民間主催の訪問の二つの方法がある。公的資金の場合、米国議会では通常、委員会議長の渡航予算か、または近年上院で設立された日米交流事業の場合は議会特別予算から拠出される。一方、日本では、政党交付金でまかなわれることが多い。つまり議員派遣は委員会議長やベテラン議員の支持に頼らなければならないのである。また日程は各国の大使館や外務省で準備されることになるが、これでは参加者が交流する相手が制限されてしまうことが多い。特に野党を軽んじる傾向があり、内容も形式的な行事に終わってしまう。また数少ない例外を除いて、これらの訪問は通常、継続的なプログラムではなく一過性のものである。

議会交流の二つ目は民間資金による訪問であるが、これは通常、非政府、非営利団体の主催事業である。民間団体は誠実な仲介役として機能することが前提であり、民間プログラムでは、重要だが未知であった課題に政治指導者が関わるきっかけを作ることができる。また公的資金による訪問を牛耳る傾向にあるベテラン議員からは選ばれないような若手政治家を含め幅の広い参加者が望め、大使館が通常コンタクトをとる相手国議員よりも広い分野の政治指導者との面談を準備できる、といった利点がある。さらに民間主催の訪問では各国の公式な立場を代弁するのではなく、よりインフォーマルで率直な意見交換に参加することができる。しかしこうした交流プログラムを可能にするためには、主催団体に経験豊かでプロフェッショナルなスタッフが必要

だが、非営利団体がそうした人材を確保することは容易ではない。また倫理的に問題がない、堅実な資金源が必要である。近年、米国では民間主催の議会訪問が、ロビイストに利用されていたというスキャンダルが多く発覚している。その結果、民間交流プログラムへの参加は、企業から利益を受けているといった批判にさらされる可能性が大きくなったのである。また同時に主催者側は米国議会の厳しい倫理規程に沿うために苦勞している。

日米議会交流の傾向

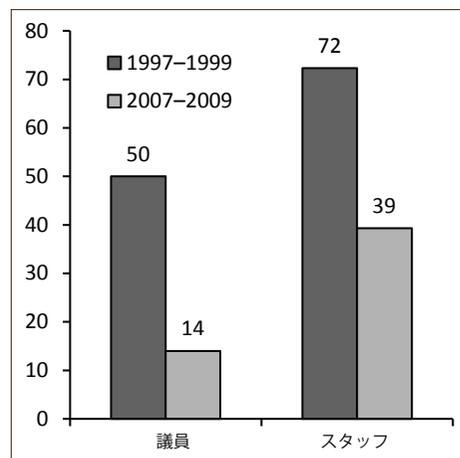
定期的な議会交流はマンスフィールド議員の呼びかけによって1968年に本格的に始まったが、1980年代に入り日本が国際的に注目されるようになると、他の団体も様々なプログラムを開始した。これらのプログラムは日米の議会議員を対象にしたものから、米国の政策決定過程で影響力を持ち始めた議会スタッフを対象にしたものまであり、米国ではトーマス・フォーリー、ハワード・ベイカー、ドナルド・ラムズフェルド、ダニエル・イノウエ、ビル・ブラッドレーなど、また日本では小淵恵三、加藤紘一、石破茂、前原誠司といった、両国の有力議員が個人レベルで緊密な関係を築くことに貢献した。これらの交流プログラムの参加者や関係者は、この数十年、両国関係が緊張に陥った際には安定化のために重要な役割を果たしてきた。

米国の議員に極東の日本を訪問するよう促すのは常に難しいことではあったが、近年、特に日米政治交流のレベルが劇的に低下している。1990年後半には、年間平均50名から多い年で80名ほどの米国議会議員が、公式に、又は民間のプログラムで訪日していた。しかし2007年から2009年の3年間で、来日した米国議会議員は年平均14名である。しかも滞在日数も以前は一週間ほどが一般的であったのに対し、近年は2、3日と短くなってしまった。

議員ほど劇的な変化ではないものの、日本を訪れる議会スタッフの数も同様に減っている。1990年代後半に年間70～80名の議会スタッフが公式な業務で訪日していたが、この2、3年でその数は半減している。

日本の国会議員の訪米データを集めるのは容易ではないが、訪問人数が減少している事は確かである。2009年の終わりに140名の国会議員が北京を訪れるという大

図4 訪日した米国議員と議会スタッフの数
(年間平均)



出所：日本国際交流センター作成

イベントがあったが、これはワシントンの政策関係者を不安にさせた。その背景には日本の国会議員、特に民主党新人議員と米国の政治指導者との間の交流がほとんどないという対照的な現状がある。

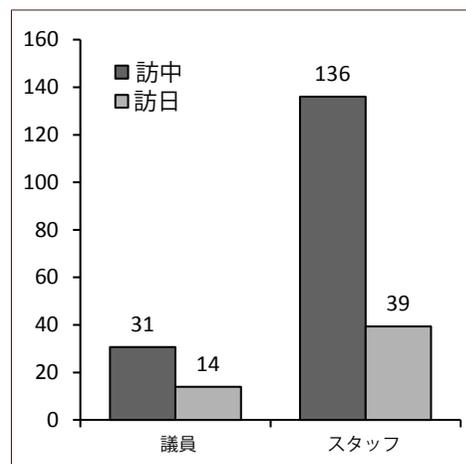
日米議会交流の低下の原因は様々な理由が考えられる。まず日米両国で選挙戦が激しくなったこと、会期が不安定になったことで議員の時間が制限され、予定も立てにくくなったことがあげられる。また特に米国では、議会関係者の海外訪問に関連するスキャンダルがあったことからメディアの目も厳しくなり、米国議会議員やスタッフにとって議会交流への参加が政治的リスクをはらむものとなった。また、日米双方の議員の優先課題が変遷している。米国では海外へ渡航するのであれば米軍兵士が犠牲となっているアフガニスタンやイラクを年に一度は訪問すべきだという圧力がかかり、また新人議員であればイスラエルを訪問することで得るものは大変大きい。こうしてそれ以外の国への訪問の機会はなくなってしまふのだ。一方日本の国会議員にとって時間的にも楽で、米国よりも政界の有力者にも近づきやすいアジア諸国への訪問の方が魅力を増しているようにみえる。

比較的視点

目的地がどこであれ 以前と比べ政治交流の実施は難しくなっている。しかし日米政治交流の現状を他の二国間関係と比較してみよう。例えば米国で中国への関心は明確に増大しており、これは議員の訪中の頻度にも反映されている。1990年後半、米国議会議員の年間訪日数は中国を多少上回っていたが、この5年間では中国を訪問する議員の人数が日本の2倍近くとなっている。この傾向は上司である議員本人より自由のきく議会スタッフ・レベルで更に顕著である。1990年の終わり、日本と中国を訪問する議会スタッフの数はほぼ同じであったが、この状況は劇的に変化し、現在、年間に中国を訪問するスタッフの数は日本の3倍以上である。

中国との議会交流が増えている理由を中国への関心の増大とするのは容易である。しかし議員の渡航が困難となっても、欧州の同盟国との従来のプログラムは維持されている。毎年多少の増減はあるが1990年代後半に英・独・仏の3ヶ国を訪れた米国

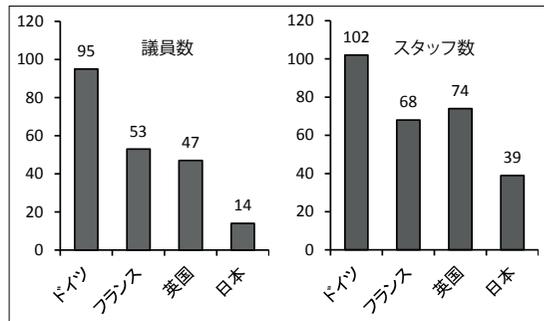
図5 訪中・訪日した米国議員と議会スタッフの数
(年間平均、2007-2009年)



出所：日本国際交流センター作成

議会議員とスタッフの数は訪日する数とほぼ同じであった。しかし現在、一年間にドイツを訪れる米国議会議員数は日本を訪れる議員の7倍、フランスとイギリスは3倍である。同様にこの2、3年、欧州の同盟国を訪問した議会スタッフの数は日本を訪問した数の約2倍であった。このような状況を見ると、日米交流には、政治交流全体の環境や中国への関心の増大といった理由だけでは説明のつかない、根本的な変化があったことを示唆している。

図6 米同盟国を訪問した米国議員と議会スタッフ数 (年平均、2007-2009年)



出所：日本国際交流センター作成

議会交流の成功要因

米国議会と日本の国会の交流を徐々に低下させた要因の一つに、日米議会交流の制度的弱体化がある。1990年代半ばには民間団体による米国議員・スタッフ訪日プログラムは4事業あったが現在は2事業に減り、官・民あわせた日米議会交流事業の全体数も8事業から6事業に減っている。現在残っているプログラムも参加者数の低迷と財源の確保に苦戦を強いられており、さらにこれまで日米議会交流に貢献してきた有力者の多くが世代交代で議会や国会を引退していることも拍車をかけている。

同じような圧力を受けながらも、他の二国間交流をどのように維持しているかを分析する事も参考になる。米中関係は日本とは全く別の次元にあり、中国の発展がまだ十分に理解されていないことから、その潜在的脅威が米国の関心を集めるのは自然である。しかし近年、米国アジア研究所 (US-Asia Institute)、美中政策基金会 (US-China Policy

表3 主要な日米議会交流事業

1994	2010
日米国会議員会議 (ジョージ・ワシントン大学)	日米韓国会議員会議 (ジョージ・ワシントン大学)
日本国際交流センター議員交流プログラム	日本国際交流センター議員交流プログラム
日米国会議員委員会 (椎名プログラム)	日本国際交流センター米国連邦議会スタッフ訪日プログラム
日本国際交流センター米国連邦議会スタッフ訪日プログラム	日米ストラテジック・リーダーシップ・プログラム (戦略国際問題研究所CSIS)
日米科学技術議員連盟	外務省米日立法スタッフ交流 (対先進国招へい計画)
米国議会経済リーダーシップ研究所議会シニア・スタッフ訪日プログラム	日本・米国議員会議 (米国連邦議会上院対日交流プログラム)
米国議会調査局日米政策スタッフ交流プログラム	
外務省米日立法スタッフ交流 (対先進国招へい計画)	

出所：日本国際交流センター作成

Foundation)、美中関係全国委員会 (National Committee on US-China Relations) など米国の民間団体との協力やこれら団体への支援を通じて中国政府が意識的に努力を行っているのは明確である。この10年間に中国政府の資金援助で訪中した米国議会スタッフは約500名に上る。これらの交流事業のレベルは様々であるが、議会スタッフを中国に触れさせるという意味で多大な効果がある。しかしながら、中国政府主催のプログラムで訪中した参加者の多くは、政府の視点のみが語られ、他の視点は遮られていることからプログラムの内容の客観性や分析的な視点の欠如を指摘している。

日本との比較にはドイツ、フランス、イギリスが役立つと考えられる。特にドイツは議員とスタッフの訪問数が突出しているが、有力で活発な組織が主催するイベントやプログラムが魅力的な機会を提供していることが理由の一つである。リーダーや政策専門家を招聘するミュンヘン安全保障会議、米国元下院議員協会の米独議会セミナー、ジャーマン・マーシャル・ファンド主催の米独議会フォーラムなど、いずれも毎年開催されるイベントである。ドイツの政党に属する団体も交流事業を積極的に支援しており、米国側参加者の費用を負担する事もしばしばある。更に米独議会交流の特徴の一つはテーマを絞った交流が多いことで、これはもともと米独関係自体には特段関心のない議員や議会スタッフにとっても魅力的である。例えば議会スタッフがドイツを訪問し、環境やクリーンエネルギーについて議論するプログラムが複数行われている他、高速鉄道、税制、医療保険についてもプログラムが開催されている。

米国議会関係者のフランス、イギリス訪問は、近年ドイツに比べ減少しているが、日本と比べるとまだ格段に多い。フランスとイギリスへは企業利益に絡んだ狭義の目的での訪問が2000年代半ばに多数見られたが、米国議会でこの種の海外渡航を禁止する倫理規程ができてからは、こうした訪問は激減した。しかし公的支援によるフランス、イギリス訪問は比較的頻繁に行われており、地理的にも渡欧が容易であるという理由だけでなく、米国議会議員やスタッフが欧州の同盟国と共通の懸念事項について話し合いたいという思いを持っているためと思われる。

(4) 日米政策対話・研究の資金

日米政策対話、研究、交流の資金は、1990年代終わりから、金融危機、低金利、企業や財団の助成減少、そして日本政府の予算削減と、悪条件が重なる激流のような環境下で激減した。

日米関係の活動を支援する中核的3財団

日米関係の場合、他のほぼすべての二国間関係と異なり、両国間の政策対話・研究等への資金提供を目的として設立された3つの財団に恩恵を受けるところが大きかった。日米友好基金（JUSFC）は米国の政府機関で、沖縄の米軍施設返還による資金と米国の戦後対日援助による資金で1975年に創設された。米日財団（USJF）は1980年に日本船舶振興会（現日本財団）からの寄付4500万ドルにより設立され、1991年には日本政府が500億円を拠出し、国際交流基金日米センター（CGP）が創設されている。

しかし近年これらの財団の財政状況は厳しい。日米友好基金や国際交流基金日米センターでは国債の利息が上がらず、また米日財団は2000年代初めと2008-2009年の金融危機で株式投資が大きな損失を受けた³。

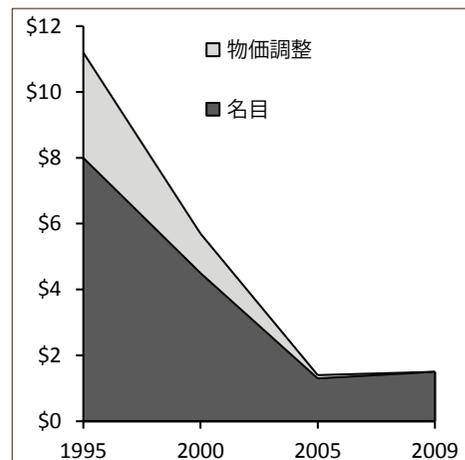
その結果、2009年、この3つの助成機関のプログラム関連支出合計は1990年代半ばの40%レベルにまで落ち込んだ。国際交流基金日米センターの落ち込みが最も顕著であったが、3機関共に予算が劇的に縮小している。1995年度にこれら3つの機関のプログラム関連支出合計は24億2500万円（2540万ドル）であったのに対し、2009年度は9億1700万ドル（980万ドル）である。これらの助成額は地域研究・教育、芸術、文化、草の根交流など幅広い分野への支援を全て含んだ数字である。

とりわけ日米政策対話・研究プログラムに対する助成は助成全体よりも更に劇的に減少し、1990年代初めから半ばまで標準と

されていた額に比べると、今は微々たるものになってしまった。例えば、1995年度、

図7 日米関係の主要3財団による政策対話・研究への助成

(単位：100万ドル)



出所：日本国際交流センター作成

この分野での助成は3つの助成機関合わせて7億6400万円（800万ドル）だったのに対し、2009年度は僅か1億4500万円（150万ドル）で、80%以上の減少である。米国での物価上昇率を考慮すると、2009年度の政策対話・研究に対する助成額の価値は1995年レベルと比べ13%にまで落ち込んだことになる。

まだ国際交流基金日米センターが存在せず、米日財団と日米友好基金だけであった25年前の1985年当時と比べても2009年の合計助成額は低い。更に物価上昇率で調整すると2009年度の助成額はドル建てで1985年レベルの43%、円建てでは30%にも満たない⁴。

表4 日米関係を専門とする財団の支出額

年度	事業支出全体			政策対話・研究への助成		
	ドル (名目)	物価調整 (2009年実質)	円 (名目)	ドル (名目)	物価調整 (2009年実質)	円 (名目)
1985	\$5,602,144	\$11,148,266	¥1,350,951,785	\$1,798,042	\$3,578,103	¥420,600,892
1990	\$8,599,421	\$14,103,050	¥1,217,354,697	\$2,820,144	\$4,625,035	¥404,943,722
1995	\$25,363,374	\$35,762,358	¥2,424,630,587	\$7,970,744	\$11,238,748	¥763,739,799
2000	\$16,948,819	\$21,186,024	¥1,846,450,875	\$4,545,058	\$5,681,322	¥305,110,011
2005	\$8,640,727	\$9,504,800	¥966,413,812	\$1,300,882	\$1,430,970	¥145,704,171
2009	\$9,812,649	\$9,812,649	¥917,223,871	\$1,549,154	\$1,549,154	¥144,641,209

出所：日本国際交流センター作成

注：金額は国際交流基金日米センター、日米友好基金、米日財団の合計支出。国際交流基金日米センターは1991年創立のため、1985年と1990年の集計には含まれていない。事業費全体には助成事業と財団自身で運営する事業が含まれるが、管理費やその他の財団運営費用は含まない。

昨今、財団職員の間でも感じられていることだが、強い説得力を持つ政策関連事業の助成申請が減少しており、これも日米政策関連プロジェクトに対する助成の減少の一因となっていると考えられる。しかしこうした減少の最大の理由は外的な財政状況であり、助成財団の財政基盤を維持・強化するための政府や民間からの追加的支援がないことが明らかに大きな原因である。現状の予算では草の根交流、芸術・文化、高等教育などに充てられている予算全てを政策対話・研究に回したとしても1990年代初めのレベルには届かない。

政府、財団、企業支援の全般的傾向

こうした日本の支援の減少は、国際関係分野での民間支援の長期的減少の流れと時期的に重複している。1990年代以降、日本経済の低迷により財団は資産ベースの維持が困難な状況にある。国債は1999年から利率が2%にとどまっており、株式市場の平均株価も20年前のレベルを下回っている。その結果、現在日本の主要財団による助成は1990年代初めの約半額であり、日米政策対話・研究にもその影響がはつき

りと表れている⁵。そして外交分野に関わる日本の財団が経費節減のために、外部への助成を行うのではなく組織内で研究に取り組む傾向があることも、助成を活動の財源とする組織の資金源減少につながっていた。更にビル&メリнда・ゲイツ財団のようにこの10年の内に国際問題を扱う分野での強力な民間資金源が登場している米国と違い、日本で新しい財団の設立はほとんどなかった。2008年度、新しい助成財団の設立は全国で5件、また2004年から2008年の5年間に創設された財団の数はわずか17である⁶。

更に、日本では他の財源も依然として限られている。政策関連の活動に対する個人寄付はほぼ存在せず、知的交流や政策研究への外務省の助成もこの10年間は減少の一途である。さらに事業仕分けでは、日本国際問題研究所、国際交流基金日米センターといった日本の代表的な機関や『外交フォーラム』などが問題視され、大幅な予算削減の可能性があるなど、減少傾向はより一層高まっている。また企業からの助成も長期にわたり縮小傾向にあり、2008年、大手企業の寄付額は各社平均2億8600万円(280万ドル)で、1990年よりも22%低い⁷。特にこれら企業からの助成は伝統的に芸術、文化、教育などの分野が対象となることが多く、政策関連の活動を対象にしたものは極めて限られている。

同時にフォード財団やロックフェラー財団など国際関係全般に焦点を当てている米国の財団が、近年、日米政策対話・研究に興味を示さなくなり、他の分野に移行している。保健や開発など、地球規模のテーマについて日本の機関が実施するプロジェクトに助成をすることもあるが、これらの課題に関し米国の研究機関などと協力活動を推進するために必要とされるような能力やネットワークを持つ日本の機関は限られている。

対アジア関係を専門とすることから日米関係の事業にも助成を行ってきた米国財団も存在するが、これらは金融危機で大きな打撃を受けている。米亜関係で2大財団といえるスター財団とフリーマン財団はアメリカン・インターナショナル・グループ(AIG)の資金で創設され、AIG株に大きく投資していたのだが、同社の株は2008年に97%も暴落し、スター財団の資産は1998年の33億5000万ドルから2009年には12億5000万ドルまで減少、フリーマン財団の純資産も2007年12月から2008年12月の一年間で73%減少し、10億ドルから2億760万ドルとなってしまった。AIG自身も日米政策対話・研究を支援していたが、金融問題からそのような寄付活動は控えることになった。

金融危機により大きな打撃を受けた企業と直接関わりがない財団も、金融危機による影響で助成を削減している。例えばヘンリー・ルース財団は2009年の助成総額の40%削減を強いられた。唯一の明るい話題と言えば、2008年後半にマッカーサー財団が「アジア安全保障イニシアティブ」を発足させ、地域の安全保障課題の研究のために日米とその他の機関への支援を開始したことである。

日米関係の分野で助成を行ってきた主要な3つの助成機関の予算縮小、日本での政策対話・研究分野に対する他のセクターからの支援減少、これまで日米関係事業を支援してきた一般財団の助成先変更などが重なり、日米政策対話・研究への助成は1980年代半を下回るレベルまで落ち込んでいる。1980年代に起きた貿易摩擦後、この分野の財政基盤を強化するために日米両国が歩調を合わせて行ってきた努力は、国際交流基金日米センター創設の働きかけが最も顕著な成功例である。しかしそのような努力にも関わらず、持続可能な方法で前進できていないばかりか、近年、後退してしまったのである。