

### 3. 結 論

近年、日米政策対話・研究の水準と勢いは確実に衰退しており、日米双方が建設的な関係を維持する能力の低下をもたらしている。両国、とりわけ米国が、日本を潜在的対立国として見なくなったこともあり、短期的な対立回避のための政策対話の必要がなくなったことは良好な日米関係を望む者にとって一息つける状況であろう。しかし二国間の非政府レベルでの政策的な対話チャンネルの衰退は、長期的には両国間にとって相当のリスクを伴うものである。

政府の公式な交渉チャンネルの外で継続した政策対話が行われなければ、互いの視点でものをみることがおろそかになる。また相互理解を築く上でまさに中核となる人的ネットワークも、それを育む努力が継続的に行われなければ衰退してしまう。そうなれば二国間関係に重大な影響を及ぼす課題に直面した時に日米両国は的確な予測、対応ができなくなる可能性がある。近年日米関係に生じた誤解や判断ミスは政策対話ルートが弱体化し、先細りするとどのようなことが起きるかを予見させるものである。

一方において、対応のタイミングを逸すると高い代価を払うことになることも理解すべきである。昨今、日米両国が直面する地域的、世界的な緊急課題は国際協力の深化を必要としているが、その対応のあり方について日米両国は驚くほど合致している。しかし日米政策専門家が互いに話し合う機会が少なくなればなるほど、効果的な協力の方法について創造的な方策を見出だしにくくなる。そうするうちに二国間協力を成功させるために必要な政治的モメンタムを築く機会も失われてしまうのである。

## (1) 調査結果

### 1990年代後半以降、日米対話・研究は大幅に後退

10年前と比べ、政府の公式ルート外で、両国の政策専門家や政策立案者、政治家が実質的なレベルで交流する機会は大幅に減少した。この面での衰退は、20年前よりも更に顕著である。米国シンクタンクでの日本関連の活動は過去に比べて大幅に減少しており、他の同盟国、中国や韓国など他のアジア諸国と比べても、日本の視点が米国の政策議論に組み込まれていない。日本での状況は更に深刻で、民間政策コミュニティでは海外のカウンターパートと実質的な議論に取り組む能力が低下している。シンクタンクや政策研究機関でのかかる傾向と相俟って、日米政策対話の水準と勢いも急激に減退している。

### 日米政策関係者の間に積もる不満

政策問題について定期的にやり取りを行ってきた日米関係者は、現在の政策対話のあり方では最も重要な長期的課題について充分に対応することが出来ないことに懸念を深めている。多くの米国人は、日米間の話し合いは他国との話し合いに比べて結論が不明確で繰り返しが多く、具体的な成果が上らない等とこぼすことが多い。一方、日本の政策関係者は、米国が近年日本の存在を疎かにしており、米国機関や専門家は移り気で対話継続のための努力をしたがらず、流行している課題や国にすぐに関心が移ってしまうという印象を抱いている。このような不満が積もっていることは、日米対話・研究の停滞に輪をかけている。

### 1990年代後半から日米政策対話・研究の組織基盤が衰退

日本人と米国人は過去50～60年の間、日米政策交流を支えるための組織基盤の強化のために大変な時間と労力を費やしてきた。しかし現在、これら組織やネットワークは弱体化している。日本の民間シンクタンクや政策研究機関は1990年代以降、財政難に直面し、さまざまな活動を削減しなければならなくなった。日本の有力機関のうちの何機関か、また場合によってはその多くが10年先まで生き残れないかもしれないという懸念は現実味をおびている。更に、1980年代から1990年代にかけて米国機関に存在していた小規模な日本プログラムの多くが打ち切られてしまった。日米経済協議会や経団連の経済広報センターなど、ワシントンで積極的に政策関連活動を行ってきた日本の組織の多くも事務所を閉鎖してしまった。さらに日米政策対話において資金の必要性が高まっているにもかかわらず、主要な助成機関である国際交流基金日米センター、日米友好基金、米日財団の予算規模や相対的な影響力

はこの10年間で減退している。

### 乏しい資金源が更なる対話・研究の減退を招く

日米政策対話・研究の低下を招いた決定的な要因はこの分野での資金減少であると考えられている。日米政策関連活動への財団助成は1990年代半ばと比べ今やごくわずかなものとなり、また企業や政府からの支援も徐々に減少してきた。これに対応する積極的な行動についての決断なくしては、短期的には厳しい資金状況が続き、日米政策対話・研究の組織基盤が更に侵食されていくことが予測できる。米日財団のような米国の財団では、金融資産の3年間の平均利益率によって予算が決められるため、金融危機前の助成水準に戻るには数年はかかる。一方、アジア関連事業を支援してきた米国の一般財団も本格的な立ち直りの見通しは悲観的なものであり、企業も日系、米系にかかわらず支援拡大への関心はみられない。そして短期的にもっとも大きな影響を及ぼしているのは日本政府が国際関係分野の団体への支援を大幅に削減していることであるが、その影響はまだ現れてきたばかりである。

### その一方、両国には活用できる人材が多くおり、日米協力関係の深化に潜在的に大きな関心がある

両国には日米協力の拡大に対して大きな関心が潜在的にあり、そのための人材も多く存在する。しかしそれを組織的な関係強化や政策課題についての協力拡大に繋げる機会がほとんどない。

日米両国の政策関係者の間では、驚くほど多くのシニアレベルのリーダーたちに相互交流の経験があり、親近感を互いに抱いているが、いまや一握りの日米専門家以外はそういった知識をさらに磨き、具体的で実質的なイニシアティブにつなげる機会が極めて少ない。

更に両国には有望な若いプロフェッショナルが多数おり、彼らの多くは互いの社会で十分な経験もあるが、日米政策分野が縮小する中、このような人材を活かせる場所はほとんどない。やる気のある日本の若者が民間団体で実質的な政策課題に取り組める仕事はあまりない。またJETプログラム、大学での勉強、仕事などを通じ日本で貴重な経験を積んだ若い米国人が政策分野でその経験を活かせるキャリアも数えるほどしかなく、結果として彼らの多くはこの分野から離脱する傾向がみられる。

### 新しい政策課題は日米政策対話・研究拡大のための豊かな土壌となる

日米両国の政策実務者は、地域・世界情勢の変動により日米対話と協力拡大の機会が多くもたらされる、という意見で一致している。グローバリゼーションや、世界・地域レベルでのパワーバランスの変化の結果として、非伝統的課題や国境を超えた

課題に注目が集まっているが、この中で日米の国益と能力が相互補完し合える分野は数多くある。

日米両国の指導者たちは気候変動やクリーンエネルギー、非伝統的安全保障、国際保健、開発援助などにおいて日米関係深化の必要性を口では説いているが、本当の意味での共同イニシアティブはまだかなり限られている。その原因の一つは、かかる共通の課題をめぐる政策対話のレベルが比較的低いことであり、そのため双方にとって有益となるような共同イニシアティブの具体案が出ず、またそれを実施するための政治的モメンタムを築きあげる努力もほとんどなされていないのである。

また中国、イラン、ロシアなど日本以外の国に対する対外政策についても、その調整をめぐる日米両国が議論を拡大する余地は多くある。更に地域やグローバル・ガバナンスに関する課題、例えば東アジア共同体構築のビジョンや国際機関を包括的で効果的にするための改革についての議論などについても日米で対話を拡大できる可能性は大きい。

## (2) 日米政策対話・研究の再活性化のための優先事項

日米同盟の重要性の観点からも、二国間関係強化と地域、地球規模課題における日米の調整・協力拡大の利益は大きい。様々な努力が必要であるが、まずは政策対話の再活性化に歩調を合わせて取り組み、日米関係の土台を構築することが必要である。

日米政策対話・研究の再活性化のためには、日米政府をはじめ、フィランソロピー団体、民間シンクタンク、その他の非政府機関、大学・研究機関、ビジネスなどを含む政策分野の幅広い層から積極的な参加が必要である。また実行可能で効果的な戦略を模索する上で次の優先事項を念頭に置くべきである。

### 民間組織の強化

日米政策対話・研究を支える民間組織を強化し、長期的に持続可能な基盤を構築することが最優先課題であることは日米関係に携わる専門家のコンセンサスである。米国ではシンクタンクやその他の機関で日本研究を戦略的に強化するため大規模な投資が必要である。しかし特段の注意を払うべきは日本の機関である。

特に大学に属さない日本の民間政策研究機関にはユニークな役割が課せられている。同時にこれらの機関は最も支援を必要としているところでもある。日米政策対話・研究を行う機関の多くは近年運営を縮小し、今は生き残りをかけて必死の状態であり、長期的な財政安定はほとんど望めない。このセクターの強化は必須であり、そのための努力には次の点を考慮する必要がある。(1) 多様性を確保する——つまり多数の有力な団体が活発に活動を行える状況が望ましく、1つの資金源に頼ったり、イデオロギー的に集約されないようにする、(2) 単年度の事業助成に頼りすぎている現状から脱却し、安定した財政基盤を拡大する、(3) 若いプロフェッショナルにとって持続可能なキャリアであるようにする。

### 資金援助の拡大

政府、財団、企業の助成レベルが今のままでは日米政策対話・研究の組織基盤が侵食され続けることは明白であり、特に日本でその状況は深刻である。このような環境の中、日本の団体の中には創造的な方法で資金源を探しているところもある。例えば通常は日米関係に助成をしない米国の財団に対しても、気候変動や国際保健など機能的な課題に焦点をあて、その中での日米協力を模索する事業への助成申請をする方法である。しかしこのようなアプローチはうまくいく場合もあるがそれは限られたケースであり、日米同盟管理の中核となる対話や研究活動の多くは、このような方法では支援が得られない。支援拡大が特に難しい時期ではあるが、二国間関係の基盤を支えるには日米のイニシアティブに大幅な資金投入が必要だという事

実を無視することはできない。

### 政府の介入と資金の政治化を制限

日米政府、特に日本の外務省は日米政策対話促進のために尽力しているが、更なる日米政府の支援が必要である。同時に政府の資金が政治的影響を受けるのを防ぎ、特定の政策や政治的見解を推進するような短期的目的ではなく、この分野全般の組織基盤支援という長期目標に焦点を合わせることができるような仕組みを模索することが重要である。

日本政府の資金による研究結果が政府の立場と異なる結論を出したことから、政府の助成金を受けた団体は政治家の批判的となった例が過去にいくつもあったため、米国機関は日本政府の支援を受けるのをためらうようになってしまった。たとえば個別のプロジェクトの中で政府機関の特定の政策と完全に合致しない結果が出たとしても、広い公益のためには活発な日米政策対話が必要であるという確信を持つことが先見の明のあるアプローチと言える。そこで新しい資金源については政府の介入を防ぐ制度を設けることが必要であり、また国際交流基金日米センターのような既存の助成機関においても一定のレベルで独立性が確保されるようにすべきである。

また、税金から拠出される以上、説明責任と透明性が確保される必要はあるが、数多くの政府委託事業において採用されている単純な公開入札制度は日米政策対話・研究の組織基盤を強化するという長期的な目標と矛盾し、逆に不安定材料となっている。

### 次世代の育成

日米政策関係者の間では世代交代が進んでいることから、次世代ヘリリーダーシップをスムーズに移行させることが特に重要な課題となっている。日米関係の分野でキャリアを築ける場が狭まる今、若く有望な人材がこの分野に残るよう支援することが重要である。また米国の大学、高等研究所では地域研究や政策研究離れの傾向があるため、知的リーダーとなり得る若手が政策過程や幅広い政策コミュニティの人的ネットワークに触れることのできる機会を提供し、彼らが将来、効果的にその役割を果たせるよう手助けすることが重要である。

### 対話の範囲の拡大

伝統的な二国間アプローチを超えて、地域やグローバルレベルでの貢献における日米協力や、他国、他地域に対する対外政策の協調、また地域やグローバル・ガバナンスの課題など、日米政策対話・研究で扱う課題の範囲を広げる努力を続けることが必要である。

### (3) 新戦略の構成要素

日米政策対話・研究の活性化には日米両国の多様なセクターの参加が必須である。その努力の一部として各セクターが検討すべき具体的なステップがいくつかある。

#### 全 般

##### 日米政策対話・研究を支えるため健全な組織基盤を維持する必要性について理解を広める

日米政策対話・研究を維持するためには活発な民間組織基盤が必要となることを政治指導者、政府高官、ビジネスリーダー、メディア、そして一般市民が理解することが大切である。民間組織が弱体な日本にとって、これは特に重要である。政治家や政府職員は民間政策研究機関の独立性をさらに尊重する必要がある、政策研究機関も通常日米政策対話・研究にあまり関連性のないセクターのリーダーたちへ歩み寄る努力を行うことが有益と考えられる。更に日米関係に関する「賢人会議」の設立なども焦点をしばった形で運営され、両国の政治的支援を受けられれば役に立つ可能性がある。

#### 政府とビジネスリーダー

##### 日米政策対話・研究への資金援助拡大

日米政策対話・研究への資金援助を 1990 年代のレベルまで戻す、または少なくともその方向で大きな前進を計るには、少なく見積もっても最低年間 500 万ドルから 1000 万ドルの追加支援が必要である。日米関係の中核 3 財団だけでこの溝を埋めることはできない。日米政府、民間セクター、その他の新しい財源が必要である。

##### 短期的には日本の政策研究機関を安定させる努力を行う

日本の民間（また準政府）政策研究機関は政府、ビジネス、財団からの資金支援の減少で特に大きな打撃を受けてきた。また中には昨今の事業仕分けの影響を受けた機関もある。一度組織としての基盤が崩壊すれば、それを再び築き上げるのには何年もかかる。長期的には多様な機関が活発に独立性を保って日本の政策対話・研究に取り組めるようになることが重要である。そのためには既存の機関がまずこの危機を生き延び、日米関係に貢献できる能力を保持できるような特別な努力が必要である。

### 長期的には新規支援制度の設立、または現制度下での支援拡大の方法を探る

日米関係の分野で主要3助成財団の支援は激減した。現在の環境を考えれば短期・中期的に大きな回復は見込めないであろう。一方、他の一般財団からの助成も減少傾向が続くと思われる。民間日米政策対話・研究の長期的な維持には十分な資金源を確保する必要があるが、今、最善の方法として考えられるのは日米政府、経済界、その他のセクターから新しい資金を動員し既存の助成機関の資産ベースを拡大するか、もしくは政府、政治的介入のない新しい支援制度を設立することである。両国でトップに立つ指導者は日米関係の基盤を強化するための努力としてこのような策を真剣に考える必要がある。

### 政府の予算削減には長期的視点でのアプローチを

日米両国政府には財政赤字削減への大きな圧力がかかっており、日本では国際交流、対話、研究の外務省予算が厳しい監視的となった。しかし一般的には、政策対話・研究への支援を削減することで得られる額は、国際関係における長期的な利益に比べれば小さいものである。そのため政治指導者はより長期的な視野に立って財政削減に取り組む方策を見つける必要がある。そこでは単純に定量的な評価をするのではなく、政策対話・研究の質的貢献を考慮に入れることが重要である。

### 税優遇措置を拡大し寄付を促進する

日本の非営利セクターに関する制度改革で特に建設的な改善を成し得る分野が2つある。第一は依然として未発達な日本のフィランソロピーである。寄付を促進するための制度改革の効果は大きいものと期待される。第二に、現在日本は歴史的な公益法人制度改革の流れの中にある。日米関係に従事する団体も含め、国際関係の分野で活動する日本の公益法人も2013年までに現在の法人格を変更し、寄付金に対する税の優遇措置を得る資格獲得のために移行申請しなければならない。税優遇制度はある程度拡大されたが、複雑な手続きは既に財政難で厳しい状況にある団体に更なる重荷を課している。また税金関連の資格取得の条件や申請の処理状況により、場合によってはこれらの団体が資格を失ったり、一時的に申請が滞る恐れもある。政界や政府のリーダーたちはこれらの団体にとって移行期間ができるだけスムーズに進むよう細心の注意を払うべきである。

### 日本政府の資金助成の改善方法を探る

現在の公開入札制度はしばしば短期的なコストを基準とした競争になりがちで、個別のイニシアティブについての長期的成果が十分に考慮されない。また予算を抑えるというプレッシャーから民間機関は正当な人件費や管理費を予算に入れること

もできない状況を生み出している。これは政府にとって短期的には小額の経費削減になるかもしれないが、長期的な公益となる政策対話・研究の組織基盤を強化することにはつながらない。また委託事業について民間機関への支払いは精算払いが一般的な方法であるが、これでは政府の為に行った事業について資金の乏しい民間団体が経費を立て替えなければならないことになり、長ければ一年間、民間団体が限られた資本から政府に金を貸していることになる。日本政府と民間セクターの参加のもと政府助成制度を改善する方法を真剣に模索すべきである。

### 米国議会の渡航規定を再考する

民間団体が主催する日米議員交流プログラムは両国関係において重要な役割を果たしてきている。しかし複数のスキャンダル以後、改正された米国議会の新しい倫理規程はその適用があまりにも厳しく、倫理委員会での事務処理が大幅に遅れる事態を生み出している。これはどんなに内容の濃いハイレベルな交流プログラムを準備しても議員が参加したいという意思をそいんだり、また時によって参加できなくなるなど大変な影響を与えている。規範を守りながら幅広い国益にかなうような議員交流を促進するため、米国議会はバランスのとれた方法を見つけるべきである。

## 財団とその他の資金提供者

### 日本の政策研究機関の能力強化を助ける

活発な日米政策対話の長期的基盤構築のためには、日本の政策研究機関を強化することが最優先課題である。日本の団体は財政が不安定であることが多い。これはアメリカの団体と違い、基金からの収入がほとんどなく、不安定な事業ごとの助成に大きく依存しているためである。また専門能力のあるスタッフも限られ、運営面の課題も多いが、これらは財政問題と関連している。資金を提供する側、特に日米の中核的な3財団よりも更に大きな資金源のある組織や個人が、日本の政策研究機関と協力し持続可能な財政基盤を築く方法を模索したり、長期的安定のための資産拡大を直接支援できれば大きな助けとなる。また特に日本では事業助成に十分な人件費と管理費を認めることで大きな効果が得られる。

### 米国シンクタンクで日米対話の促進

米国シンクタンクの状況は日本ほど差し迫ってはいないものの、米国での日本研究の組織基盤を支援し、日本の視点を一般の政策議論に組み込む努力を続ける必要がある。一つの案として米国の有力シンクタンクに日本人学者が滞在できるよう1、2名の座長ポストか、またフェローシップ・プログラムのための基金創設などがある。

その際、そのようなポストは日米関係に特化したものではなく、両国関係に関連するグローバルなテーマ、たとえばエネルギー、保健、グローバル・ガバナンスなどの分野であることが望ましい。

### 日米関係の次世代リーダー育成を支援

日米関係において世代交代が進んでいる。特に重要なことは、この分野に対する関心が薄れ、資金源も限られている中、最も有望な若い専門家が日米関係の分野に残り、リーダーシップに必要な専門的資質を身につけられるよう支援することである。米日財団、国際交流基金日米センター、マンスフィールド財団を含む複数の機関で「若手リーダープログラム」が始まり、重要な貢献を果たしている。これらの団体にはこういった事業を維持、発展することが望まれ、また他のセクターのリーダーたちはこれらの努力を支援すべきである。また財団は若手専門家がシニアレベルの人物と交流したり、日米関係においてより大きな役割を果たせる機会を提供するような事業への支援を優先すべきである。

### 日米議員交流への支援拡大

米国議会の現在の倫理規程では企業、外国政府、海外の財団から助成を受ける民間交流プログラムに議員やスタッフが参加することが極端に難しい状況になっている。現制度で実質的に認められているのは米国財団からの助成だけなので、米国財団が交流プログラムへの助成を少しでも増やせばその効果はかなり大きい。

## シンクタンク／政策研究機関

### テーマ別または広い視点で日米関係に焦点をあてる

日米研究機関では二国間関係を超えた広範囲の課題において日米政策対話・研究を促進する努力を行ってきたが、これを更に押し進める必要がある。日米以外の国に対するアプローチや、地域的な背景、グローバルレベルにおける日米関係の役割についても、さらに活発な政策対話・研究が行われる余地は大きい。また日米関係を核とした三国間、多国間対話の必要性も大きい。更にエネルギー、開発援助、人間の安全保障、国際保健などのテーマにおいても日米政策対話・研究の深化がもたらす利益は大きいことが予想される。そのためには、通常日米政策対話・研究には参加しない日米の政策専門家を引き込む努力も必要である。

### 日米関係と広域の外交議論を結びつける

日本が米国の外交政策コミュニティにより積極的に参加すること、また米国が日

本の外交政策論議をより深く理解することは両国にとって有益である。米国シンクタンクは日米関係だけでなく、地域、グローバルな課題についてワシントンで行われる議論に日本人専門家を参加させる方法を考えるべきである。たとえば日本人のために短期フェローシップのポストを設けたり、会議や対話に広範囲の分野から日本人専門家を集めるための努力などの例があげられる。米国シンクタンクの研究者が1、2年単位で日本の機関で研究を行う外交問題評議会の日立フェローシップのようなプログラムが増えればそれも効果的であろう。

### 日米関係以外の専門家を惹きつける革新的な方法を探る

日本の政策研究機関は、日本研究の専門家ではない米国各界の指導者や外交専門家を定期的に日本に招く方法を模索してみてもどうか。一つの例として、国際関係の分野の有力議員や専門家を欧州、米国、その他の地域から毎年招聘するドイツのミュンヘン安全保障会議がある。国際的に幅広く関心を集めている差し迫った課題、例えばアジアの戦略的将来などについて、同じようなハイレベル対話を日本で開催することで、広域な日米交流を更に促進する触媒的役割を果たせる可能性がある。

### 議員交流活性化の努力を倍増させる

日米二国間関係に焦点を当てた議員交流は、特に米国の議員にとって、魅力が失せてきている。しかしエネルギー技術、医療保健、国際金融の不均衡といった主要課題に焦点を当てた課題中心の交流にするなど革新的なアプローチをとることで両国の数多くの議員の関心を集め、結果として日米関係への関心も高まると考えられる。

### スタッフの専門能力向上を優先する

日本の組織の年功序列の体質や、日米関係に関わる組織の規模が比較的小さいことなど様々な理由から、日本の政策研究機関で働く若手スタッフが自身の専門性を際立たせ、国際会議などで本質的レベルで参加するための能力を養うことが難しい。これらの政策研究機関は、若手スタッフがもっと本質的な課題の部分に関与し、団体内部で責任のある仕事をまかされ、通常シニアレベルの人物で占められている公的な場で存在感を示す機会をつくれるよう、検討することが必要である。また政策研究機関でも企業や大学と同等の給与を出すことが可能になり、更には民間機関と省庁の間での短期出向や、中途採用制度の適用などにより、全体的な雇用の柔軟性を促進することができれば、有望な若手政策専門家を育て、この分野に定着させることが容易になると思われる。