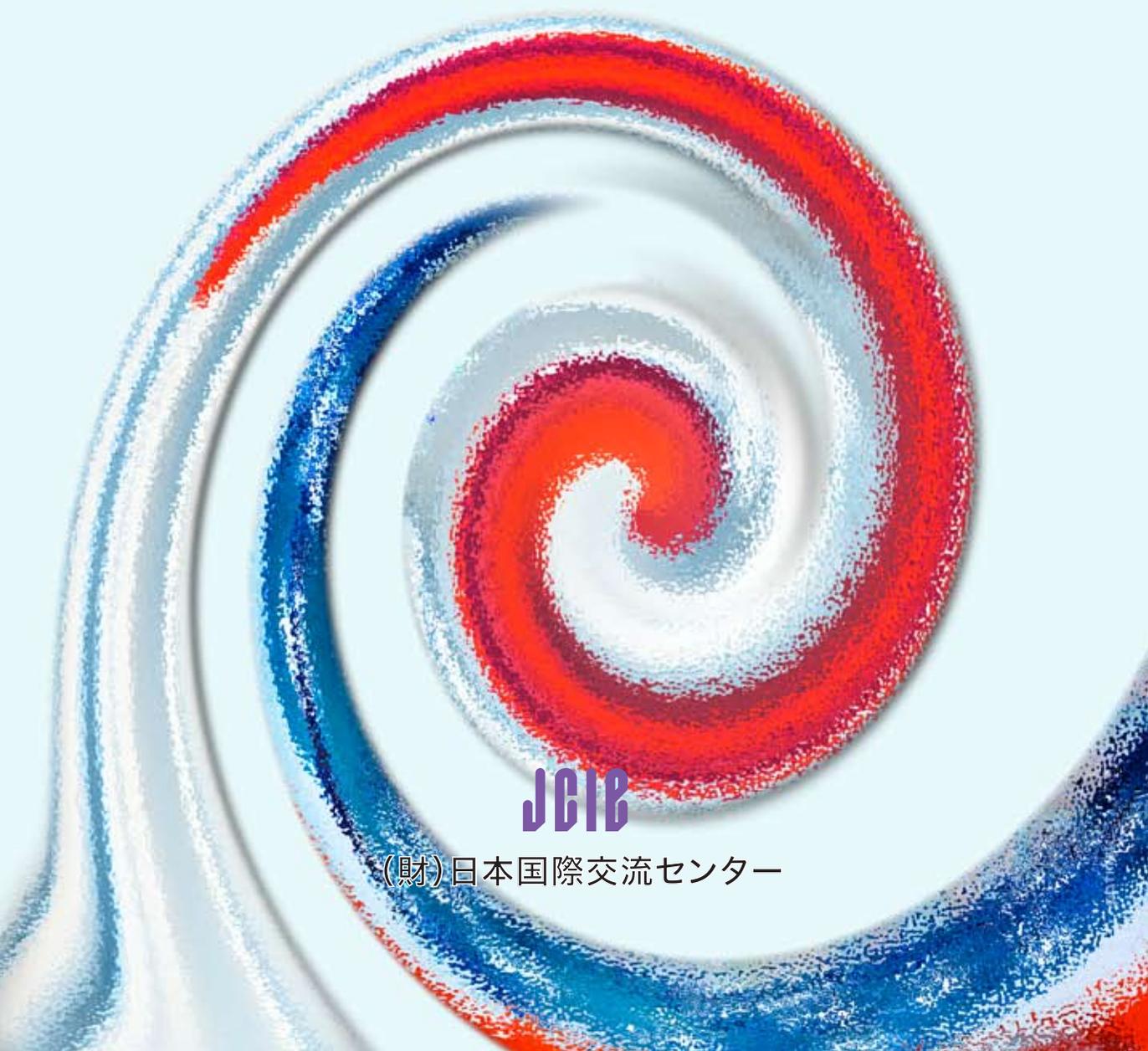


停滞する日米政策対話・研究と 再活性化の諸方策



JCIB

(財)日本国際交流センター

停滞する日米政策対話・研究と再活性化の諸方策

Reinvigorating US-Japan Policy Dialogue and Study



(財) 日本国際交流センター
米国法人 日本国際交流センター

はじめに

第二次世界大戦終結以降、日米両国は、二度と戦火を交えることなどがなく、また世界平和と繁栄のための協力を推進できるようにとの願いで、その関係の基盤となる民間組織の強化のため多大な労力と費用を費やしてきた。しかし、かかる同盟関係の重要な支柱が弱体化の一途を辿っていることを示す証拠は一層強まっている。エドウィン・ライシャワー教授が『フォーリン・アフェアーズ』に発表した論文で日米関係を「損なわれた対話 (broken dialogue)」と呼んだことは有名であるが、その後50年を経た現在、日米両国は再び地域的、世界的変動によって必要となった緊急政策課題をめぐって健全な対話を維持することに大きな困難を感じている。現在の問題はライシャワー教授が半世紀前に指摘した課題とは規模や内容こそ違え、日米関係の将来にとって重要な意味を持つものである。

ケント・カルダー教授は日米間の人的ネットワークの衰退を二国間関係における「静かな危機 (quiet crisis)」と呼んだが、日米の外交専門家の間では日米政策対話はたしかに好ましくない方向に進んでいるというコンセンサスがある。日米社会の交流は、友人や家族といった個人的な結びつき、旅行、留学、またはポップカルチャーなどを通して歴史的にみても最も盛んともいえる時代にあり、このような現象は不可解に映るかもしれない。しかし両国の一般市民が抱く親近感に反して、日米関係は組織的な面で停滞している。つまり日米交流を維持するための組織基盤が衰退し始めているのである。

日米関係における民間組織の基盤低下は、米国の大学において日本研究が縮小していること、草の根団体が文化交流事業を維持するのが難しくなっていること、ビジネスリーダーの交流を促進する団体が両国で弱体化していることなどに現れている。しかしこの傾向が最も顕著なのは二国間関係に直接的な影響をもつ分野である民間の政策対話・研究である。日米の一般市民が強い親近感を抱いていても、ワシントンではそれが日米関係に関する政策論議の拡大には繋がっておらず、時には日本が「インビジブル」(存在感の喪失)と形容されることもめずらしくない。一方の東京では、日米政策対話を維持推進してきた組織が一様に厳しい情勢に直面しており、日本に向いて政策対話・議論に参加しようというシニアレベルの米国人専門家や指導者が激減している。

2009年、日本国際交流センター (JCIE) は日米政策対話・研究が落ち込んでいるという見方の可否をめぐり、現状を理解・分析するための調査を開始した。18ヶ月間に亘る調査では幅広いデータを収集し、約50名の日米政策立案者や外交専門家にイ

ンタビューを実施し、円卓会議も何回か実施した。キャピトルヒルでは米国議員による日米政治交流に関する円卓会議を、ブルッキングス研究所では日米関係に精通し第一線で活躍している専門家約20名を招き会議を行った。その結果、残念ながら日米政策対話・研究が静かな危機に瀕しているという評価は妥当であるとの結論に達したのである。

具体的にこの危機とは、日米間の関係そのもの、もしくは多国間関係やグローバルな関係の側面として日米関係を取上げているかを問わず、日米関係に関連する日米政策対話・研究を実施しているシンクタンクや政策研究機関が数的にも規模的にも縮小したことに現れている。事実、ワシントン政策コミュニティの有力シンクタンクのうち、日米関係について本格的な活動を行っている機関の数は10年前と比べ半減し、また20年前よりもさらに低い数字であることが明らかになった。また日本研究は中国関連プログラムと比べてかなり見劣りするだけでなく、韓国と比べても活気に欠けているように見受けられる。かかる傾向は、東京では一層深刻である。日本の主要な国際関係研究機関は以前から資金不足で組織的にも未熟だとされてきたが、現在これらの機関は10年前よりもさらに厳しい状況に直面している。そのような中で、これまで主に民間が取り組んできた日米政治指導者の交流は大きく減退している。その一例は、近年、米国議会議員の訪日数が1990年代後半レベルのわずか25-30%まで落ち込んだことに見られる。

日米間に最近生じた緊迫状態は、活発な政策対話・研究の欠如が惹起しうる両国間の多様な危機を私たちに想起させるものであった。幸いにして両国には政策対話・研究を再活性化させうる強固な土壌がまだ残っている。両国には互いに対する深い友好的感情の蓄積があり、彼らが相手国に対する理解を持ち、互いの社会での経験を有し、様々な課題について緊密な協力関係を築きたいという強い願望も、まだ十分具現化していない面があるとしても、間違いなく持っている。地域の主要課題において日本と米国の国益は一致するところも多く、二国間関係を脅かすような要素もまだ限られている。最近の基地問題における誤解や判断ミスが両国のリーダーたちへの警告となるべきであると同時に、日米同盟50周年が二国間対話を活性化するためのよい契機となるのではないか。

今必要とされることは、日米政策対話・研究の民間組織基盤への再投資のための共同イニシアティブである。そしてこれには対話の意義を深め、効果的なものにするための努力が伴わなければならない。両国にとり今は人材や資金を動員するのが難しい時期ではあるが、ここでもし何もしなかった場合に生じ得る将来的コストに比べれば、現在実施すべき投資は小さいものである。

2010年は、(財)日本国際交流センター設立40周年にあたる。このトピックは私自身にとっても特別な思いのあるものである。しかし我々が直面している課題は1つ

の組織や一握りの団体だけの問題ではなく、まさに日米両国の将来に関わるものである。この分野での改善が見られなければ、日米間の誤解はより頻繁に生じるようになり、今はまだ存在している日米関係に対する強いコミットメントは侵食され、その結果、日米双方の戦略的位置づけは格下げされることになるであろう。反対に今、先見の明をもち、足並みを揃えて民間政策対話・研究を支援することが出来れば、地域課題やグローバル課題において一層効果的な日米協力の促進が可能となる。そして次の50年も強固で活発な日米パートナーシップを維持するための土台を作ることができるのである。

2011年1月

(財)日本国際交流センター
理事長 山本 正

目 次

1.	日米政策対話・研究の発展の経緯	7
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.....	11
	（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.....	16
	（3）日米政治交流.....	20
	（4）日米政策対話・研究の資金.....	25
3.	結論	
	（1）調査結果	29
	（2）日米政策対話・研究の再活性化のための優先事項.....	33
	（3）新戦略の構成要素.....	35
4.	資料	
	（1）政策対話・研究の他のモデル.....	40
	（2）米国シンクタンクに関するデータ	43
	（3）米国議会の渡航状況に関するデータ	45
	注	46
	本調査について	47

1. 日米政策対話・研究の発展の経緯

第二次世界大戦前の数十年間、日米関係についての政策会議や議論は一握りの機関によって行われてはいたが、日本人と米国人の間で実質的な政策対話が行われるようになったのは戦後の現象である。1940年代後半から1950年代にかけて少数の日米両国の国際人が集まり、日米交流と相互理解を推進するための組織を築き始めた。最もよく知られているのは国際文化会館の設立やニューヨークのジャパン・ソサエティーの再活性化であり、ジョン・D・ロックフェラーが私財とロックフェラー財団としての影響力を使い、これらの団体が主要な役割を果たしうる活気に満ちた組織となる手助けをした。

相互理解を促進するためのかかる努力は、芸術文化から言語教育まで幅広い分野にわたっていたが、中には知的交流の要素も含まれていた。当時の知的交流活動は対等の立場での交流とか本格的な政策対話と呼べるものではなかった。政策課題はしばしば取り上げられたが、戦後の当初は日本の民主化を推進したいという米国の願望、そして後には共産主義の浸透に対する抵抗力の強化という両国の政治的目的に影響を受けることになった。

しかし1960年におきた日米安全保障条約に対する大規模な抗議デモと日本での反米意識の高まりは米国国民にショックを与えた。この時、ハーバード大学のエドウィン・ライシャワー教授は日米関係を「損なわれた対話」という言葉で表した。米国の政策立案者は日本の政府高官と東京のエリートとしか話をしないので日本の情勢を的確に捉えることができないのだとして、両国間の対話を広げる努力が必要だと訴えたのである。

政策対話・研究とは？

日米政策対話とは、有識者と政策立案者の間、また日米両国の政策コミュニティをつなぐコミュニケーション機能である。知的交流の一部として捉えられる。政策立案に影響力を持つ個人が集まり実質的な議論と交流が行われるが、多くの場合、両国関係に関する課題についての政策指向の調査研究が基礎となる。日米政策対話・研究には、日米関係に関する様々な研究やタスクフォース、トラック1.5やトラック2対話、政治リーダーの交流など幅広い活動が含まれる。

政府高官が参加することもあるが、政策対話・研究は通常、時の政府からある一定の独立性を保つ、民間（または準政府）団体によって行われる。大学の専門家や研究機関も政策対話・研究において重要な役割を果たすが、最も影響力のある活動は独立系シンクタンクや政策研究機関の取り組みによるものが多い。これらの機関は政策立案者に近い立場にあり、また政策結果に焦点を当てているため政府高官や政治家との定期的な交流を続けやすく、よって外交政策決定に影響力を持つことも可能である。

続く10年で、政策対話を含む、知的交流の拡大を促進するための複数のイニシア

ティブが両国間で発足した。1959年に日本政府によって設立された国際問題研究所は政策論議の中心として政府高官や支配層エリートが参加する場となった。しかし交流事業を推進していた組織、特に米国のフィランソロピー財団は自主的に運営できる非政府アクターの重要性に次第に気づくようになっていった。その理由は1962年にフォード財団役員が日米交流について書いた内部メモに要約されているが、「活動や訪問の効果は、政府主催か民間グループ主催かによって、しばしば全く違うものになる」というものであった。

分岐点となったのは日米の政治家、政治・国際関係の学者、財界人、そしてその他の諸分野のリーダーが参加した1967年の日米関係下田会議である。戦後初めて、日米の幅広い分野の有力者が非政府の会合で当時の緊急課題について議論したのだ。またこの会議は、日米の指導者たちが対等な立場で政策課題について議論を行う、最初の機会でもあった。当時、日本の大学生は左翼過激派に傾倒する傾向があったが、下田会議ではより現実的な若い国際関係専門家が日本にも台頭していることが示され、これら若い世代のリアリスト的アプローチが効果的な日米政策対話を可能にすることを示唆した。

1970年代、日本は台頭勢力として国際的にも認知されるようになり、それに伴い日本が各国とバランスのよい効果的なパートナーシップを組めるよう、複数のイニシアティブが発足した。1970年には米国、またその他の国と日本との交流を促進し、特に政治家や政策立案に直接関わる人物の間で交流を促進する目的で日本国際交流センター（JCIE）が設立された。日本では政策対話事業を行う団体のほとんどが政府の強力な支援、または要請によって作られていた中で、純粋な民間の組織として発足した日本国際交流センターは他の機関と大きく異なるものであった。1972年には日本についての理解を深める目的で国際交流基金が創設された。そして1973年にデービッド・ロックフェラーとその他の国際的に著名な指導者たちが、先進工業国家からなる3つの地域の民間指導者たちによるトライラテラル・コミッション（当初、日米欧委員会と名づけられた）を発足させたのも象徴的な出来ごとであった。これは米国や欧州の先進工業民主主義国家の対等なパートナーとして日本が発足時から参加した民間主催の初めての試みであった。

そして1975年、更に強い二国間関係を築くための米国政府の試みとして、沖縄返還から得た資金と戦後援助の返還金を使い日米友好基金（Japan-US Friendship Commission - JUSFC）が創設された。それまで日米のイニシアティブは米国の一般的な財団と国際問題に関心を持つ両国の企業からの資金でまかなわれていたが、日米友好基金が設立されたことにより初めて日米相互理解の促進に特化した常設の基金ができたのである。

1970年代、日本の経済成長が順調に進むと、米国シンクタンクは日本の経済モデ

ルに大きな関心を寄せるようになる。米国の大学でも経団連や経団連加盟企業、また国際交流基金を通じての新たな寄付を利用し、日本研究センターの設立や拡大が行われた。そして1980年、米日財団（United States-Japan Foundation - USJF）の設立で日米関係における民間交流の土台を築き上げる気運が更に盛り上がりを見せる。米日財団は日米関係に特化した財団としては二例目であるが、政府の介入無しに完全独立運営を行っている財団としては今日までこの分野でただ一件である。

1980年代までに日本は経済大国として認識されるようになり、国際社会に対するより大きな貢献を期待されるようになった。また同時期、貿易摩擦問題により日米関係に対立的な様相が徐々に見え始めた。このような緊迫した空気は逆に日米政策対話・研究への関心を更に高めることになり、米国ではシンクタンクが外交分野で影響力を持とうとするのであれば日本プログラムが必要だとまで考えられるようになった。米国の政策コミュニティでは日本に対して対立的で警戒心を持つ者が多くなっていたが、数々の非政府事業によって、両国が対立を超えもっと建設的に協力するための道筋が示された。もう一つ重要なのは、日米の民間団体が両国の有力リーダーを集め長期的に行ってきた交流事業がこの時期、功を奏したことである。トーマス・フォーリー、リー・ハミルトン、ビル・ロスなど過去の政治交流参加者がベテラン議員として米国政界で緊迫状態を制御する役割を果たしたのである。

日本では欧米の経済に追いつくという長期的な目標が国民の間で結束感を生み、公益についての国内論議では政府主導の体制を正当化していた。しかしこの目標が達成されたことが明らかになるにしたがい、政府高官は市民社会からのインプットなしに競合する様々な社会の要求を整理しバランスを保つことが難しくなってきたことに気がつく。冷戦終結後の日米同盟においても同様のことが言えた。反ソビエトが日米同

日米政策対話・研究はなぜ重要なのか？

日米政策対話は、相互理解を促進する、対立の可能性を軽減する、共通課題を見つける、両国の政策に関係のある課題において協力関係を築く、といった面で重要な役割を果たしており、こうした活動は政府間の公式な関係を様々な点で補っている。

例えば、現在のように両国の国内政治が根本的な改革の時期にある中、政治リーダーや政策コミュニティの継続的なコミットメントはバランスのとれた二国間関係を維持するために今まで以上に重要な要素となっている。活発な政策対話と政治交流は二国間関係の支柱として中心的役割を果たしているのである。

また二国間パートナーシップについて最も革新的なアイデアは政府外、つまり民間の対話から生まれることが多い。新しいアイデアが注入される機会が継続的に設けられなければ、二国間関係は時代遅れとなり停滞するリスクがある。

さらに民間の政策対話では、自国の政策に変更が生じた場合、相手国がどのような反応を示すか、両国のリーダーたちが前もって感触を得ることができ警告機能としての役割も果たすことができる。つまり政府高官にどれだけ知識と経験があったとしても、政策対話の停滞があれば情勢について判断ミスを起こしやすくなってしまふのである。

盟の原動力となっていたが、共産主義の突然の崩壊によりこの日米同盟の大前提がなくなり、米国と日本は同盟を正当化するため、広範にわたる多様な目的を考えざるを得なくなったのである。

日米関係と国際環境をとりまく変化に応える形で、日米政策対話・研究は二国間関係のみを主眼とするのではなく、地域課題や地球的課題における日米協力の可能性に焦点を徐々に広げていった。1991年に3番目の主要財団として国際交流基金日米センター（CGP）が創設され、この動きに勢いがつく。当時、米国人の多くは日本からの資金は政治的動機によるもので影響力を買うためだと懐疑的に見ていたが、国際交流基金日米センターは国会の年間予算ではなく基金による運営であることから、多くの政策専門家は同基金はある程度政治的影響から守られているという安心感を抱いていた。

1990年代から2000年代を通して、日米政策対話は冷戦終結後の複雑化する世界において両国がどのように対応していくか、その道筋を探ることが目的となっていく。その中で注目を集めたのは日米関係の役割を再定義する試みで、これは両国の政策に大きな影響を及ぼした。例としてリチャード・アーミテージとジョセフ・ナイのタスクフォースがあるが、このグループがまとめた報告書では日米安全保障協力強化のためのアジェンダが示され、2001年にジョージ・W・ブッシュ政権がその政策提案をそのまま採用した。

2000年代初頭は、世界的、地域的なパワーバランスのシフトが大きな関心を集めた。世界的には欧米からBRICs（ブラジル、ロシア、インド、中国）といった新興勢力へのパワーシフトが起これ、アジア地域内では中国、そしてインドが台頭した。こうした新しい環境下で、ポスト冷戦時代における日米関係の新しい役割を切り開く努力が緊急性を増している。しかし日米政策対話は1990年代のピークを境に20年に及ぶ日本経済の低迷の影響を受けており、また米国の関心も他の地域や課題に移り始めてしまった。その結果、日米対話を支えてきた組織的基盤の崩壊が起きている。国際社会では劇的な変化が起きており、新たなリスクと機会に満ちている。今こそ日米両国がこの新しい環境にどう対応していくかを探るため二国間の政策対話が必要である。しかしそのまさに大事な時期に日米対話の組織基盤が崩れ始めているのである。

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。日本研究の専門家の数が減少する一方、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、

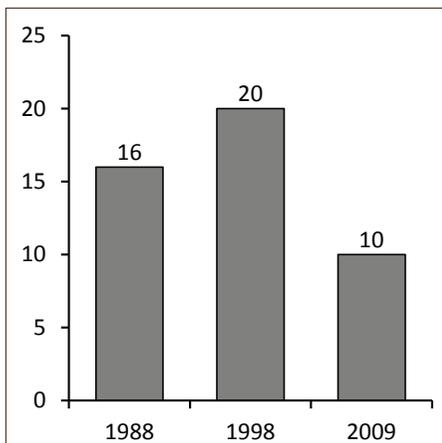
各国政府や国際機関へと拡大が試みられている。このようにワシントンのシンクタンク（またチャタム・ハウスなど欧州の機関も含め）は、国際的な知的リーダーシップ獲得競争に大きな存在感を見せるようになっている。

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。

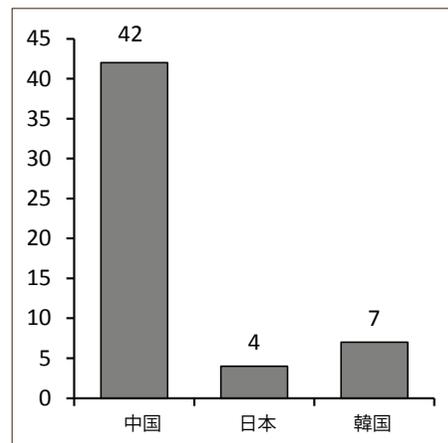
この調査のために行ったインタビューで、ブルッキングス研究所、CSIS、IIEの各理事長は幅広い分野における両国の共通課題について日米研究・対話の強化が必要であるという認識を個人として持っている一方、日米関係の事業を統合できない現状にかなりの不満を持っているとした。シンクタンクでは全ての事業が資金的に完全にカバーされていることが重要である。このため多くのシンクタンク役員は日米研究のた

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いまだにある。

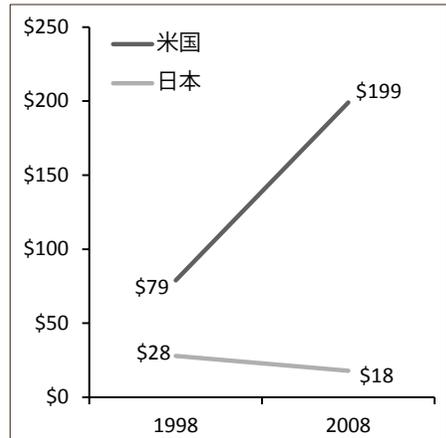
また外務省を含む政府から資金を獲得することも政策研究機関にとっては人的にも資金的にも負担が大きい。特化した専門性が必要となる多くのプロジェクトにも公開入札を義務づける方法は透明性の確保を狙ったものであるが、事業成果の質よりもコストを必要以上に重視する傾向があり、これは既に弱小な団体に更なる重荷を課す結果となっている。また団体の組織基盤を維持するために必要な人件費や管理費が委託費に十分に含まれていないことが多く、これも更に状況を悪化させている。最近行われている事業仕分けの予算削減は政策研究機関の資金源を骨抜きにしかねない状況で、そうなれば、官僚に独占された政策助言システムに代わる機能として政府自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

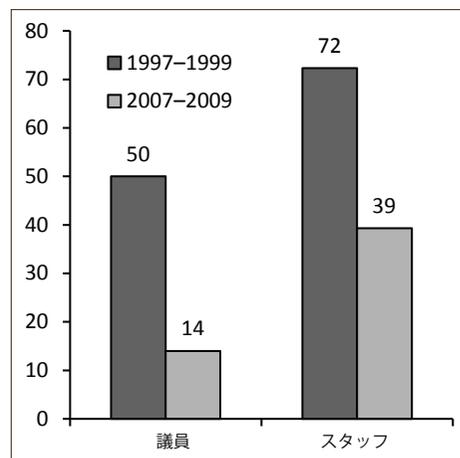
定期的な議会交流はマンスフィールド議員の呼びかけによって1968年に本格的に始まったが、1980年代に入り日本が国際的に注目されるようになると、他の団体も様々なプログラムを開始した。これらのプログラムは日米の議会議員を対象にしたものから、米国の政策決定過程で影響力を持ち始めた議会スタッフを対象にしたものまであり、米国ではトーマス・フォーリー、ハワード・ベイカー、ドナルド・ラムズフェルド、ダニエル・イノウエ、ビル・ブラッドレーなど、また日本では小淵恵三、加藤紘一、石破茂、前原誠司といった、両国の有力議員が個人レベルで緊密な関係を築くことに貢献した。これらの交流プログラムの参加者や関係者は、この数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

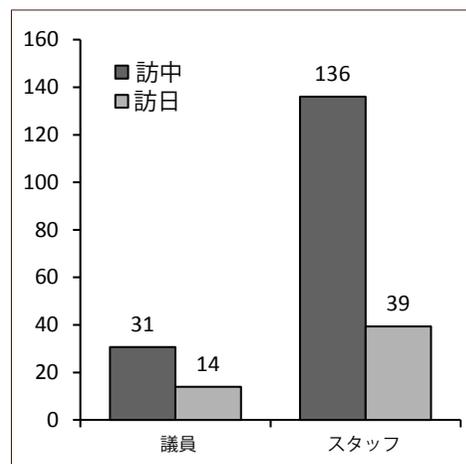
日米議会交流の低下の原因は様々な理由が考えられる。まず日米両国で選挙戦が激しくなったこと、会期が不安定になったことで議員の時間が制限され、予定も立てにくくなったことがあげられる。また特に米国では、議会関係者の海外訪問に関連するスキャンダルがあったことからメディアの目も厳しくなり、米国議会議員やスタッフにとって議会交流への参加が政治的リスクをはらむものとなった。また、日米双方の議員の優先課題が変遷している。米国では海外へ渡航するのであれば米軍兵士が犠牲となっているアフガニスタンやイラクを年に一度は訪問すべきだという圧力がかかり、また新人議員であればイスラエルを訪問することで得るものは大変大きい。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うのだ。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

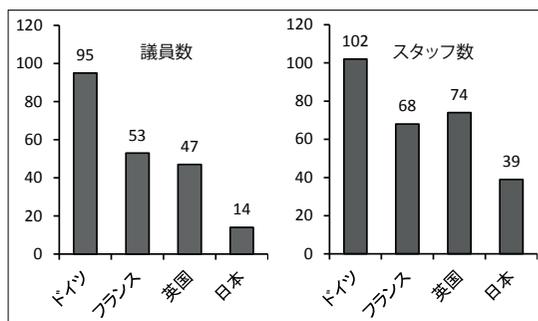
図5 訪中・訪日した米国議員と議会スタッフの数
(年間平均、2007-2009年)



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。

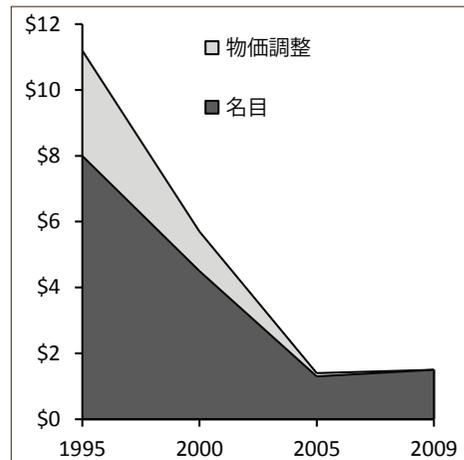
その結果、2009年、この3つの助成機関のプログラム関連支出合計は1990年代半ばの40%レベルにまで落ち込んだ。国際交流基金日米センターの落ち込みが最も顕著であったが、3機関共に予算が劇的に縮小している。1995年度にこれら3つの機関のプログラム関連支出合計は24億2500万円（2540万ドル）であったのに対し、2009年度は9億1700万ドル（980万ドル）である。これらの助成額は地域研究・教育、芸術、文化、草の根交流など幅広い分野への支援を全て含んだ数字である。

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。

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・研究に取り組み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だし、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。

4. 資料

(1) 政策対話・研究の他のモデル

ドイツ：課題中心の政策対話・研究

米国に比べれば小規模であるが、ドイツのシンクタンクは約 70 から 90 の政策研究機関を含む相当大規模なセクターを構成している。この多くが国際関係の分野で積極的に活動を行っており、20-30 名の研究員を抱えるベルリンのドイツ外交政策協会研究所や、130 名のスタッフがいるドイツ政策財団国際安全保障研究所などがとりわけ著名である。ドイツのシンクタンクの政府資金援助への依存が大きいことに対する批判が増大しつつある。また、融通性のない制度により政府とシンクタンクの間での人材の交流がないなどの理由から、シンクタンクの影響力もある程度制限されてしまう傾向がある。しかし米国の機関との定期的な交流事業を複数実施している研究所もあり、特に米独双方の政策専門家に互いの国を定期的に訪問する機会を提供するという面で成功を収めている。

一方、米国シンクタンクには米独関係に特化するプログラムはほとんどないが、共通課題に関する様々な新しい事業の展開を図っており、そのためにドイツの専門家や機関と密接に連携している。共通課題は東欧の民主化から、気候変動やエネルギー安全保障にまで広範囲にわたる。これに加えミュンヘン安全保障会議など地球的課題について話し合う国際フォーラムにおいても交流が一層強化されている。

特に米独政策対話・研究において中核的役割を果たしているのはワシントン DC のジャーマン・マーシャル・ファンドである。同基金は、戦後ヨーロッパの復興に大きく貢献したマーシャル・プランに対する感謝の意を込めてドイツ政府が出資し 1972 年に米国の非営利組織として設立された。設立時にヴィリー・ブラント独首相によって 4700 万ドルの出資が発表され、その後ドイツ政府から追加出資があり、設立後 20 年間の合計出資額は 1 億 5000 万ドル (1 億 2800 万ユーロ) に上った。同基金の年間予算は約 4000 万ドルで、ドイツ政府からは全く独立した形で米国人理事とスタッフによって運営され、米独両国にとって有益な様々な事業を展開している。政策対話・研究にも取り組んでおり米国、ドイツ、その他の国から専門家を招へいし、両国にとって重要な地域や地球規模の課題について研究を行っている。また米国やヨーロッパの諸団体への助成も行っており、これらの組織が実施している事業にも米独政策対話・

研究の要素が含まれている。2009年の助成額は1180万ドルにのぼるが、これは日米の主要な3財団である国際交流基金日米センター、日米友好基金、米日財団の助成を合わせた総額よりも大きい。

米独政策対話・研究のもう一つの要素は、長年続くレベルの高い議会交流である。2007～2009年には年間約100人の米国連邦議員がドイツを訪れた。また訪米する議会スタッフの数も年間100人以上であった。さらにイラク、アフガニスタンに向かう途中、ラムシュタイン空軍基地に立ち寄り、ドイツを訪問した議員の数を含めればこの数はさらに大きくなると思われる。しかしその数字を除いても、米国連邦議員のドイツ訪問数は既に高いレベルである。その理由の一つは、ミュンヘン安全保障会議や前米国連邦議会議員協会（US Association of Former Members of Congress）の米独議会セミナー、ジャーマン・マーシャル・ファンドの米独議会フォーラムなど、米国連邦議員の関心を呼ぶ定例イベントが毎年いくつも行われていることである。また高速リニアモーターカー（マグレフ）システム視察やエネルギー効率化技術に関する会議など、課題中心の交流で米国連邦議員や議会スタッフをドイツに招く努力も多数行われてきた。

韓国：米国における韓国政策研究の拡大と組織化

米独関係と異なり、米韓政策対話・研究の歴史は短い。しかし韓国はこの数年間、米国機関による米韓関係の事業を大きく推進してきた。これは丁度ワシントンで米韓自由貿易協定を批准するか否かの論議が盛り上がっていた時期と重複するが、これら新たな事業の開始自体は安全保障分野で米韓政策対話・研究を拡大するための組織基盤拡大に焦点を当てたものであった。

ワシントンで韓国関連の活動が拡大した最大の要因は、米韓政策対話・研究の組織基盤を強化するという韓国国際交流財団の戦略的イニシアティブであった。韓国国際交流財団はもともと米国内の助成に力を入れていたが、2005年にワシントンに小さな事務所を開設してから米国での存在感を拡大し始めた。すぐにワシントンの有力外交シンクタンクに組織的なアプローチを開始し、現在ではアジア関連のプログラムがあるワシントンの全ての有力シンクタンク、つまりアメリカン・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機関で対話・研究事業を支援している。

韓国国際交流財団はさらに2009年から米国シンクタンク内で韓国研究を組織化するための支援を開始し、2つの米国シンクタンクで米韓政策の新しい研究員のポストを創設した他、ランド研究所（RAND）の韓国政策部長ポストを設立するため100万

ドルのマッチング・ファンドを提供した。また CSIS の韓国政策部長ポスト設立のためにも支援を行い、現在はブッシュ政権の重鎮であったビクター・チャが就任している。ちなみに以前は海外のシンクタンクで韓国政策部は存在していなかった。

1970 年代の日本の例に倣い、韓国国際交流財団は既に米国内のさまざまな大学に対して基金を寄付していたが、近年は特にワシントンの政策コミュニティで積極的に活動を行っている大学に焦点を当てて同様の努力を続けており、アメリカン大学、ジョージ・ワシントン大学、ジョンズ・ホプキンス大学など首都ワシントンの大学で新しいポスト創設のための組織的支援を行っている。

2009 年にはアジア財団のワシントン事務所に米韓政策センターが創設され（現在のセンター長は朝鮮半島問題の専門家のスコット・スナイダー）、また朝鮮半島経済研究所（KEI）の活動が積極化したことでワシントンでの韓国に対する関心は更なる高まりを見せた。朝鮮半島経済研究所はワシントンにあり、韓国対外経済政策研究院（KIEP）を通じて韓国政府が間接的に設立したもののだが、会長はクリントン政権高官であったチャールズ・プリチャードである。

韓国国際交流財団と朝鮮半島経済研究所は米国議会の議員やスタッフに対しても積極的に歩み寄りを行っており、例えば朝鮮半島経済研究所は議会スタッフと米韓関係について複数の円卓会議を定期的に行っている。また韓国国際交流財団は議会スタッフ交流プログラムを大幅に拡大し、2008 年と 2009 年には年 3 回の訪問プログラムに年間 30 名のスタッフが参加した。その結果、韓国を訪問する議会スタッフの数は 1997～1999 年の年間 28 名から 2007～2009 年には年間 51 名に増えた。一方、同じ時期の訪日数は年間 50 名から 39 名に減っている。

(2) 米国シンクタンクに関するデータ

下記のデータは諸機関の事業報告書、財団助成記録、研究報告書や事業リストの情報に基づく。また日米政策対話・研究に関わる米国人と日本人約50名にインタビューを行いデータの補強も行った。正確な情報の収集は必ずしも容易ではなく網羅的な把握は不可能であるが、全体としてみれば、下記データはワシントンDCの政策コミュニティで積極的に活動を行う米国外交政策シンクタンクにおけるアジア関連事業の概観を相当程度正確に表していると言ってよいだろう。

日本・中国・韓国関連の事業を有する米国の外交政策関連シンクタンクの概観

	対象国		
	日本	中国	韓国
団体数 (2009年) (注1)			
日中韓の各国、またはこれらの国と米国の二国間関係に特化した事業を有する機関	10	22	7
日中韓の各国、またはこれらの国と米国の二国間関係を対象に含む事業を有する機関	14	23	14
事業数 (注2)			
日中韓の各国、またはこれらの国と米国の二国間関係に特化した事業			
2009年	20	55	16
2008年	13	57	8
日中韓の各国、またはこれらの国と米国の二国間関係を対象に含む事業			
2009年	39	75	34
2008年	31	74	20
日中韓各国と行った共同事業の数 (2005-2009年) (注3)	25	46	--
日中韓を専門とする上級研究員の数 (2009年) (注4)	4	42	7

日本、または日米関係に特化した事業を有する米国の外交政策関連シンクタンクの数の推移

	1988	1998	2009
団体数	16	20	10

注1：この調査ではワシントンDCにある米国シンクタンク、及びワシントンDCで積極的に活動を行っている米国のシンクタンクを調査対象とした。主要なシンクタンクは以下の29機関。

American Enterprise Institute	Heritage Foundation
Asia Foundation Washington DC Office	Hudson Institute Washington DC Office
Asia Society Washington DC Office	Mike & Maureen Mansfield Foundation
Aspen Institute	(1998、2009)
Atlantic Council of the United States	National Bureau of Asian Research
Brookings Institution	Washington DC Office (2009のみ)
Carnegie Endowment for International Peace	National Committee on US-China Relations
Cato Institute	The Nixon Center (1998、2009)
Center for American Progress (2009のみ)	Overseas Development Council (1988のみ)
Center for New American Security (2009のみ)	Peterson Institute for International Economics
Center for Strategic & International Studies	RAND Corporation Washington DC Office
CNA Corporation	Henry L. Stimson Center (1998、2009)
Council on Foreign Relations	Urban Institute
East-West Center Washington DC Office	US Institute of Peace
Economic Strategy Institute (1998のみ)	Woodrow Wilson Center
	World Security Institute (2009のみ)

注2：日米政策コミュニティを対象とした本格的な政策指向の事業。本質的な政策議論を含む長期の政策研究・交流プログラムのみを取り上げ、一過性の講義や円卓会議は数に含まれていない。しかし1日だけの会議でも相当な準備を要する種類のものについては主要な取り組みと見なし、数に含まれている。

注3：共同事業とは、2005～2009年の5年間で米国シンクタンクが日本・中国・韓国と共同で行った本格的な対話・研究で、両サイドから実質的な貢献(資金だけに限らない)があった事業を対象とする。民間団体が米国機関と共同事業に取り組む能力を評価するのが目的のため、政府機関との共同事業は含まれていない。

注4：地域的な専門を有する政策研究者で、日本・中国・韓国の政策研究、または研究課題の中核として日本・中国・韓国に焦点を当てた研究に、少なくとも研究時間の50%を費やしている研究員を対象とする。

(3) 米国議会の渡航状況に関するデータ

下記のデータは米国連邦議会議員と議会スタッフの職務関連の渡航記録、9659件の分析結果に基づく。職務関連と考えられる3種類の渡航、つまり(1)米国議会委員会、または米国政府機関主催の渡航、(2)非営利の交流団体など民間組織主催の渡航、(3)相互的教育・文化交流法(MECEA)による外国政府主催の渡航、を合計した。

訪問国	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
中国	76	15	33	11	18	42	36	32	77	26	46	19	27
ドイツ	30	36	57	60	67	69	117	108	105	55	158	70	57
フランス	39	31	62	33	97	52	33	103	85	49	60	58	40
日本	84	26	40	8	24	24	26	5	41	8	5	14	23
韓国	27	20	30	9	33	35	28	7	21	16	7	13	19
イギリス	51	83	65	55	52	106	95	91	79	68	51	61	28

訪問国	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
中国	90	36	21	79	51	105	59	145	199	160	201	114	93
ドイツ	54	48	61	70	113	107	63	120	141	61	79	77	47
フランス	47	78	82	133	107	107	153	163	120	66	145	98	64
日本	102	55	60	55	53	94	51	37	46	44	31	63	24
韓国	30	22	37	56	69	62	40	41	24	38	50	62	41
イギリス	63	85	77	85	80	131	138	172	129	126	65	111	47

注:

- 1) データは定期刊行されている『Congressional Record』に掲載された議会主催の渡航経費報告、また一般に公開されている倫理報告書にある民間主催の渡航関連記録を基に作成した。また議会交流を主催する団体、またはMECEAによる外国政府への訪問の仲介団体に関する調査、及び米国議会関係者の訪問についてのインタビューとメディアによる情報も補足資料とした。
- 2) 議会関係者の渡航は、選挙、時事問題、海外渡航に関する議会や政治的注目の度合いなどにより年ごとにより変動がある。中には一回の短期訪問に大人数が参加したため、ある年の訪問数が膨れ上がるというケースも起こる。そこで政治リーダーの交流レベルを評価するためには長期的な傾向を見ることが重要である。
- 3) 1997年から1999年は民間組織主催の渡航データが不完全なため、この期間の数値は実際の訪問数よりも少ないことが考えられる。
- 4) 議会スタッフには、議員のワシントンDC事務所所属する補佐官、委員会のスタッフを含む。米国議会調査局職員も渡航、及び議員の選挙区事務所スタッフは外交問題に関わる可能性が低いいため含まれていない。
- 5) MECEAの渡航に参加した議会スタッフは情報開示義務がないため、訪問の目的を見極めるのが難しい。そのため開示義務免除のMECEA関連の渡航については公開資料で情報が足りない部分を補うための調査のみ行った。訪日件数については調査チームの専門的な経験から、概して正確な数字であるという確信があるものである。しかし他国、特にヨーロッパ各国についてここでの数値は実際の訪問数を下回っている可能性もある。
- 6) 中国についてのデータは全ての年において香港への渡航も含む。台湾への渡航は含まれていない。

注

- 1 5団体の事業費と管理費の合計。
- 2 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の5機関。
- 3 日米友好基金は資産の全てを米国政府の財務省長期債券に投資することが法律で義務づけられている。国際交流基金日米センターも資産を日本政府国債に投資することが義務づけられていた。こうした制約は緩和されたものの、リスクがない投資をするよう大きな圧力がかかっている。
- 4 実質ベースについてはCPIの計算を基に算出した。CPIによると1985年の100円は2009年の115円にあたる。(http://www.measuringworth.org/japancompare/)
- 5 助成財団センター『日本の助成財団の現状』2010年4月(www.jfc.or.jp/)
- 6 助成財団センター『日本の助成財団の現状』2010年4月(www.jfc.or.jp/)
- 7 日本経済団体連合会「2008年度社会貢献活動実績調査結果」(www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/106/index.html)

本調査について

日本国際交流センターは2009年1月に「政治的変動期における日米政策対話・研究の再活性化」の調査を開始した。この報告書はその調査結果に基づくものである。このプロジェクトには米日財団の多大なご支援を頂いた。また日米関係の分野で長年の経験を有し、二国間関係が活発で意義深いものであり続けるよう強く望む日米両国の多くの人々から助言、支援、励ましをいただいた。

この調査では開始からの18ヶ月間に、日米両国の政府、政界、経済界、学界、非営利セクターなど様々な分野の政策立案者や政策専門家約50名にインタビューを行った。また初期の段階で準備として米国議会議員の円卓会議をキャピトル・ヒルで、またブルッキングス研究所でも同様の会議を行った。

このプロジェクトは日本国際交流センター理事長の山本正が統括し、報告書の草稿執筆は米国法人日本国際交流センター事務局長ジェームズ・ギャノンが担当した。またリリアン・ヘイニー、ガイガー敦子、内田美緒、デビッド・モニコ、ウイデマイヤー茉耶、キム・アシザワが貴重なデータの収集、また報告書完成の準備にあたった。

日米両国の政策対話・研究を対象としたが、情報開示が進んでいる米国の方が情報量が多く、日本の政策研究関連機関に関する分析は必ずしも網羅的ではない。調査結果は英文にて2010年11月に出版され、本報告書はその和訳版である。

この調査のために日米関係の現状や二国間関係を持続可能で効果的にするための課題について、率直な意見を共有していただいた日米のリーダー、専門家達に心より感謝申し上げたい。

日本国際交流センター (JCIE)

国際関係や地球的課題、政治・経済・社会など幅広い政策課題をめぐり、日本と諸外国の相互理解と協力関係を促進することを目的とする民間の事業型財団。1970年の設立以来、国内外の機関との幅広い協力により、国際的な政策対話や共同研究・提言、議会関係者の交流・対話、民間非営利セクターの強化や地域社会の国際化を目的とした調査・交流・助成など、非営利・非政府の立場から幅広い国際交流事業を実施している。東京およびニューヨークに拠点を置く。

財団法人 日本国際交流センター
〒106-0047
東京都港区南麻布4丁目9-17
Tel: (03) 3446-7781
Fax: (03) 3443-7580
www.jcie.or.jp

米国法人 日本国際交流センター (JCIE/USA)
274 Madison Avenue, Suite 1102
New York, NY 10016
Tel: 212-679-4130
Fax: 212-679-8410
www.jcie.org

停滞する日米政策対話・研究と再活性化の諸方策（第2版）

2011年1月11日 発行
編著・発行（財）日本国際交流センター
〒106-0047 東京都港区南麻布4丁目9-17
Tel: (03) 3446-7781 Fax: (03) 3443-7580
URL: www.jcie.or.jp

表紙デザイン・レイアウト：パトリック石山

Copyright © 2011 Japan Center for International Exchange
Printed in Japan.
ISBN 978-4-88907-134-4