

日本の外交・安全保障政策の 知的基盤をいかに強化するか —政策シンクタンクのあり方を中心に—

金子将史 かねこ まさふみ

政策シンクタンク PHP 総研 国際戦略研究センター長
主席研究員

Talking Points

1. 日本の外交・安全保障シンクタンクを強化する上では、外交政策企画立案への知的貢献機能を拡充することが最重要課題である。
2. 外務省が必要とするシンクタンク機能については、日本国際問題研究所の独立行政法人化や省内への吸収を検討すべきである。
3. 政策シンクタンクが機能するには、外交政策と専門知識の間のサイクルの確立が不可欠である。
4. 公的資金の投入は、分野横断的な研究提言や新しい知識創造手法の開発応用など、創造的なプロジェクト実施、体系的な情報の収集・蓄積へのインセンティブを高める形で実施しなければならない。
5. 科学技術コミュニティや大学もシンクタンク的活動の担い手として有望であり、そうした活動へのインセンティブを高める人事上の工夫が必要である。

1. はじめに

2012年4月、外務省は、外交・安全保障分野におけるシンクタンクの役割と政府との関係のあり方について検討することを目的として、「外交・安全保障関係シンクタンクのあり方に関する有識者懇談会（座長・田中直毅・国際公共政策研究センター理事長：以下有識者懇談会）」を設置した。同懇談会では、①外交・安全保障関係シンクタンクの役割、②日本の現状（①の役割を果たしているかどうか）、③政府と外交・安全保障関係シンクタンクとの望ましい関係のあり方、特に政府による財政支援のあり方、について議論し、その結果を外務大臣に提言するものとされている。¹

日本における政策シンクタンクの必要性については外交・安全保障分野に限らず長年指摘されてきたところだが、外務省があらためてこうした有識者懇談会を発足させたことは、玄葉外相が日本の総力を結集する「フルキャスト・ディプロマシー」を推進していることと平仄が合う。より直接的には、外務省所管の公益財団法人・日本国際問題研究所への補助金（日本国際問題研究所補助金）が、民主党政権発足後の事業仕分けで廃止となり、その活動が停滞し、不安定化していることへの危機感があったのかもしれない。今年6月20日に行われた行政事業レビューでは、外務省が仕分け後に新設した国際問題調査研究事業等補助金が、日本国際問題研究所に9割以上配分されていることや同研究所の高額なオフィス賃料が問題視され、同補助金は「廃止」と判定されている。

日本国際問題研究所をどうするかは大きな論点であるが、その位置づけを考える上でも、日本の外交・安全保障政策における政策シンクタンクのあり方を全般的に問い直す作業が必要であり、今後有識者懇談会が実効性のある提言を示すことが期待される。加えて、外交・安全保障政策の知的基盤を強化する上で何が必要かという、より幅広い文脈でシンクタンク機能強化を考えていくことも不可欠と考える。本稿では、これらの点について検

討を加えた上で、日本の外交・安全保障政策において、シンクタンクをはじめとする知的基盤を強化する方策についていくつかの提言を行うことにしたい。

2. 外交・安全保障シンクタンクの課題

日本における政策シンクタンクの未発達はいましばしば問題視されてきた。上述の外務省有識者懇談会が財政支援のあり方に焦点をあてているように、その原因としてつとに指摘されてきたのは、シンクタンクの政策研究・提言活動を支える資金の不足である。その状況はますます悪化する傾向にある。日本国際交流センターの報告書は、外交・安全保障分野で政策活動を行ってきた団体のうち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団体について、その予算の合計は、1998年には32億円であったが、2008年には18億円と40%も縮小したと指摘している。² 対して、外交・安全保障分野に特化しているわけではないものの、同時期に米国の代表的な5つのシンクタンク（AEI、ブルッキングス、外交問題評議会、CSIS、ピーターソン国際経済研究所）の予算は7900万ドルから2億ドルと、150%も増額している。

政策シンクタンクの活動が予算の多寡に左右されることは間違いない。ただし、活動と予算の関係は鶏と卵の関係のようなどころがある。シンクタンクの活動の意義が実感されていないために資金が提供されないという側面に目を向けずに、資金調達方法を確立しようとしても無理があるだろう。

政策シンクタンクの一般的な意義・役割を挙げることは難しくない。たとえば、上記有識者懇談会に外務省が提出したペーパーは、外交・安全保障分野における政策シンクタンクの役割として以下の4点を挙げている。³

- ①国民の外交安全保障問題に対する意識啓発
- ②外交政策企画立案への知的貢献
- ③政府による外交活動の補完（政府が表向きに取り上げ

1. 外務省総合外交政策局政策企画室『「外交・安全保障関係シンクタンクのあり方に関する有識者懇談会」実施の目的と今後の進め方』2012年4月20日。
 2. (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」2011年1月、17頁。なお、外交・安全保障分野で活動するシンクタンクは他にも存在する（日本国際フォーラム、東京財団、PHP総研など）。
 3. 総合外交政策局政策企画室「外交・安全保障シンクタンクについて」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gaikou_anzen_think/pdfs/kondankai_01_2.pdf）、2012年4月（2012年6月29日アクセス）

づらい議題のカバー、非政府主体との接触等)

④国際場裡における発信

このうち主として③に関わる国際的な交流・ネットワークや④に関わる対外的な発信については、日本のシンクタンクは十分とはいえないまでも一定の活動を行ってきた。特に日本国際問題研究所や日本国際交流センターは、組織間交流や研究者招聘、共同研究の担い手であった。トラック 2、トラック 1.5 の定例的な重要政策対話に関しても、日本国際問題研究所がアジア太平洋安全保障協力会議 (CSCAP) や太平洋経済協力会議 (PECC) の、日本国際交流センターが下田会議や三極委員会等の、日本国際フォーラムが東アジア研究所連合 (NEAT) の日本事務局として活躍してきた。だが、憂慮すべきことに、知的交流を牽引してきたこれらの組織の活動はやや沈滞気味である。米国外交問題評議会の主導により世界中の外交政策研究機関が集う Council of Councils の日本のメンバーに、これらの老舗団体ではなく言論 NPO が選ばれたことはそのことを象徴しているようにもみえる。政府の外交活動を補完する実効的なチャンネルの構築という点では、米国や中国のパワー・センターに独自の人脈を構築し、日本の政界との橋渡しをしてきたアジア・フォーラム・ジャパンの活動も注目値する。

対外発信の面では、世界平和研究所による英文誌 *Asia-Pacific Review* の発行や、東京財団による充実した英文 HP が貴重な活動である。日本のシンクタンクが主導した野心的な国際的なアジェンダ・セッティングの試みとしては、竹中平蔵理事長時代の東京財団が開催した「プレ・サミット」の活動が特筆される。プレ・サミットは、先進国首脳会談に先立って参加国の有識者を集めて政策提言をまとめ、各国首脳に提出するというものだった (2000 年と 2001 年に開催)。⁴

政策対話や共同研究は共通認識を醸成する上で効果的であるが、実効性のある具体的な政策案を提示するにはいたらないことも多い。そうした中で、90 年代の日米

同盟再定義の時期に日米の安保サークルの人々を糾合して行われた、岡崎研究所の日米同盟プロジェクトは、日米の防衛協力の新たな方向性についての具体的なアイデアを創出し、日米間の共通認識を深化させる上で際立って重要な役割を果たした。

日本における外交・安全保障シンクタンクの最も深刻な課題は、上記②の「外交政策企画立案への知的貢献」とその前提となる研究提言活動、政策知識創造活動の弱さにある。それは、複数の代替案を用意するという政策シンクタンクの本来的な機能であるだけでなく、他の役割の前提でもある。

たとえば、国民の外交安全保障問題に対する意識啓発 (上記①) は、体系的な分析や提言といった知識創造が背景になれば、メディアによる報道やオピニオン紹介などと差別化できず、さしたる優位性もないだろう。また、③や④にしても、日本の立場を国際的な言論空間に提示し、また各国の有力者との人的関係、信頼関係を構築することを超えて国際的なアジェンダ形成に影響を及ぼすには、国際的に流通する水準の政策知識を創造する組織的な背景が必要である。個々の有識者の知見に依存することには限界があり、裏づけとなる情報やデータ、アイデアの創造や加工・編集などについての組織的なバックアップの有無が国際的なアジェンダ形成能力を大きく左右する。日本のシンクタンクの問題は、国際会議の運営面よりも、政策知識面での組織的バックアップ機能が弱い点にあるといえる。日本国際問題研究所は、かつては多くの研究プロジェクトを実施し、その成果をしばしば出版していたが、近年の予算削減の影響で、そうした知識創造機能は低下傾向にある。

無論これまででも外交・安全保障分野で日本のシンクタンクが政策提言を行ってこなかったわけではないが、望ましい方向性を「～すべし」という形で列挙するだけの wish list にとどまっていたその根拠が十分示されていなかったり、調査内容や情勢分析についてはみるべきものがあっても提言については誰が何をすべきか不明確だったり、といったものが多く、世論を啓発する意味は

4. プレ・サミットについては、鈴木崇弘『日本に「民主主義」を起業する』(第一書林、2007年) 159—161頁で紹介されている。

あっても、政策担当者にインパクトを与えるような具体性や説得性を欠くうらみがあった。日本政府の政策のフォローや過去に出された提言のレビューが十分でなく、タイミングもあまり考慮されていない、といった傾向も、政策サイドへのインパクトを弱める要因であろう。

3. 変化の兆候

しかし、近年では、政策シンクタンクが外交・安全保障分野で実効性のある政策知識を創造し、それが政策にも影響を及ぼす例も見られるようになってきている。

以下、まず日本の防衛力整備や防衛政策の方針を定める重要文書である防衛大綱の策定過程からその点を確認してみよう。

防衛計画の大綱見直しに際して麻生政権が設置した「安全保障と防衛力に関する懇談会（座長：勝俣恒久東京電力会長（当時）、以下勝俣懇談会）の報告書には、東京財団から2008年10月に発表された提言「新しい日本の安全保障戦略—多層協調的安全保障戦略」が明らかに影響を及ぼしている。⁵ 提言メンバーである北岡伸一東大教授（当時）、田中明彦東大教授（当時）、植木（川勝）千可子早大教授が、勝俣懇談会の委員に就任していることを考えれば、東京財団プロジェクトの成果が活かされたことは驚きに値しない。たとえば、勝俣懇談会報告書は、「我が国防衛」「脅威の発現の防止」「国際システムの維持・構築」という3つの目標と、それを達成するための4アプローチ（「日本自身の努力」「同盟国との協力」「地域における協力」「国際社会との協力」）を組み合わせた3×4のマトリクスを提示した。勝俣懇談会報告書は、4つのアプローチをシームレスに連携、機能することにより、協調の芽を育て、対立や危険の種を除去する、包括的、重層的、実行的な戦略を「多層協力的安全保障戦略」と称した。先行する東京財団提言では、「日本自身の防衛力」「日米同盟の信頼性・実効性の強化」「地域安全保障協力の強化」「国際平和協力の強化」の4つのアプローチが提示され、それを組み合わせることを「多層協調的安全保障戦略」と呼んでいる。ネーミング

だけでなく、各々のアプローチの中身も似通っている。

ただし、政権交代後、鳩山政権が新たに有識者懇談会「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会（座長：佐藤茂雄・京阪電鉄CEO、以下佐藤懇談会）」を発足させたため、勝俣懇談会報告書がそのまま防衛大綱に反映されることはなかった。2010年12月に公表された防衛大綱のキー・コンセプトの一つである動的抑止は、佐藤懇談会報告書（「動的抑止力」）だけでなく勝俣懇談会報告書でも（「運用による抑止（動的抑止）」）言及されていたものであるが、東京財団提言にはなかった概念であり、防衛政策当局によるアイディアと見るのが自然であろう。

防衛大綱見直し過程に関して、シンクタンクという観点で注目には値するのは、防衛省内のシンクタンクである防衛研究所の果たした役割である。勝俣懇談会の委員だった植木教授、佐藤懇談会の委員だった松田康博東大准教授（現東大教授）は、いずれも防衛研究所出身である。松田委員は、安全保障・危機管理担当の内閣官房副長官補のスタッフとして官邸に外向した経験もあり、政策内容だけでなく実務的な観点も備えた人材といえる。また、この間、防衛研究所の高橋杉雄主任研究官が防衛政策課戦略企画室の職を兼務しており、動的防衛力や動的抑止について洞察に富む論稿を対外的に発表している。⁶ 防衛研究所については、研究者の質に大きなバラツキがある点や、防衛省のリクワイアメントに応えられない点が問題として指摘されているが、安全保障分野における政策知識人材の供給源として機能しつつあると評価してよいであろう。

手前味噌になることを承知で、PHP総研の活動が多少なりとも政策過程に影響したと思われる事例についても紹介しておこう。1999年、2000年、2001年とPHP総研が三次にわたって行った有事シミュレーションには、現在外務省・防衛省で要路を占める人々を含む多くの現職官僚が参加し、台湾や朝鮮半島などをめぐる危機シナリオにおける各国の動きと日本の対応を探り、問題点を整理した。筆者が入社する以前のプロジェクト

5. 「新しい日本の安全保障戦略—多層協調的安全保障戦略」東京財団、2008年10月8日。

6. Sugio, Takahashi, “Counter A2/AD in Japan-U.S. Defense Cooperation: Toward ‘Allied Air-Sea Battle’,” *Futuregram* 12-03 (http://project2049.net/documents/counter_a2ad_defense_cooperation_takahashi.pdf) 2012年5月21日アクセス。

であるが、当時の日本ではこの種のシミュレーションは自衛隊内部のものを除けばきわめて珍しく、画期的で有意義なプロジェクトだったという声をいまだにしばしばきく。2006年にPHP総研が発表した「日本のインテリジェンス体制—変革へのロードマップ」は、同時期にまとめられた自民党の提言などと並んで、その後の官邸の情報機能強化で参照され、内閣情報分析官や情報評価書の創設にもつながった。なお防衛大綱の見直しについても、筆者が何度か政策ペーパーをまとめて発表しており、佐藤懇談会委員に対してもインプットを行っている。従来の有識者懇談会方式からの決別を求めた点などでは、多少意識された面もあるかもしれない。

2007年末にPHP総研の「日本の対中総合戦略研究会」が発表した提言は、福田首相訪中前というタイミングもあって、中国の主要メディアで大々的に取り上げられ、日本のメディアにおけるアーミテージ・レポート並みの扱いをうけた。同じく2007年に刊行された『パブリック・ディプロマシー—「世論の時代」の外交戦略』は中国の対外広報を主導してきた趙啓正・中国人民政治協商会議外事委員会主任などから強い関心が寄せられ、2010年には中国語訳が出版されるにいたっている。シンクタンクの研究や提言に対する他国からの反応は、額面どおりには受け取れないものの、それ自体ひとつのシグナルとして分析材料となりえよう。

日本の政策シンクタンクの研究や提言が日本の外交・安全保障政策に影響を及ぼした例、対外的なインパクトをもった例は以上にとどまるものではない。だが、こうした例がメディアの注目を集めることはほとんどない。政策論の必要性はしばしばメディアで説かれるところだが、自ら政策過程のただなかで専門知を政策に反映させていく竹中平蔵氏のような人物がいれば別として、審議会等の公的な枠組みの外にある提言活動にはニュース性がないと判断されるのであろう。また特定組織の見解をクローズアップすることへの逡巡もあるのかもしれない。

4. 外交・安全保障政策における知識

政策案や政策知識を生み出す担い手として政策シンクタンクへの期待は大きいですが、それは必ずしもシンクタンクだけの役割ではない。別所で分析したように、今日の世界では実に多様な分野が国際的次元を有するようになり、外交・安全保障において幅広い専門知を活用する必要性が高まっている。⁷ したがって、外交・安全保障分野でのシンクタンク機能強化も、知識の役割の増大という趨勢の中での知的基盤強化の一環として位置付けられる必要がある。

政府外の知見を活用して政策案や政策知識を創造するためにしばしば用いられているのは、政府における各種の審議会や公式、非公式の懇談会、研究会である。多くの場合、大学、メディア、ビジネス界、NGOなどから有識者が参加して、発表や討議を行い、場合によっては提言や答申、報告書がまとめられる。社会に存在する情報やアイデアを行政が吸収する仕組みではあるが、政策サイドの既定方針にお墨付きを与えるものにとどまる場合も多く、かといって有識者主導で提言や答申をまとめても実効性に乏しく、政策サイドから無視されて終わりということになりやすい。

政治指導者が個人的なブレインに意見具申を求めることもある。時に政策を動かすきっかけになるが、悪くすると鳩山政権でみられたように混乱のもとになる場合もある。審議会や個人ブレイン等の旧来型の方式を超えて、政策サイド（行政組織、政治指導者など）と外部専門家の相互作用が生産的なものになるような工夫が必要である。

日常的には、政策案や政策知識の創造は外部の専門家によることなく政府内で行われている。その意味で、政府機関が行う政策案や政策知識の創造をよりレベルの高いものにすることが決定的に重要である。1993年に創設された外務省総合外交政策局は、まさにそうした問題意識の下につくられた組織であり、総合的、中長期的視点からの外交政策の企画立案を行うことが期待されてい

7. 金子将史「外交資源としての知識、アイデア」、平成23年度外務省委託調査報告書『国際的なパワーバランスの変化に伴う適正な外交資源の配分』第5章。以下本節の記述は同論文の内容と重なる部分がある。

るが、20年を経て当初想定されていた役割を実際どれだけ果たしているのか、より創造的な活動を行っていくにはどうしたらよいか、再検討が必要だろう。

ますます分化し、複雑になる専門知を効果的に活用するための方法を確立することは外交機関にとって喫緊の課題である。その代表例が科学技術分野であり、環境問題やエネルギー問題、大量化学兵器拡散、食の安全にいたるまで、今日の国際的な課題を解決し、そのためのルールを形成していく上で、科学技術上の知識は不可欠になっている。こうした趨勢に対応して、米国国務省では、国際的な科学技術協力の調整などを行う海洋・国際環境・科学問題局とは別に、専門的な助言や外部専門家とのネットワーク構築などを行う国務長官科学技術顧問が置かれており、国務省と科学者の人事交流を促進するための各種フェローシップ制度も設けられている。日本の外務省でも総合外交政策局の下に軍縮不拡散・科学部が置かれてはいるが、外交政策全般についての科学技術の観点からの助言や外部専門家とのネットワーキングといった機能は十分とはいえない。

その他、今日最重要の外交課題である新興国を含む秩序再編に関しては、G20が典型であるように経済分野を軸に行われており、国際金融や国際経済の領域と外交と地政学の領域を統合的な視点でとらえる必要性が高まっている。外務省（場合によっては防衛省）にとって、日銀、財務省、金融庁、経済産業省等の経済官庁との相互補完性を高めるとともに、自らの国際経済リテラシーを高めることは急務といえる。外務省が比較的専門性を有していた国際法の分野でもサイバーや宇宙、ナノテクのような新しい分野への適応が求められており、省内の専門性を高めるとともに省外の専門家との連携関係を発展させていくことが必須である。

なお、外務省の知的基盤強化の必要性については、これまでも指摘がなかったわけではない。2000年代前半の外務省改革は、外務省不祥事に端を発したという成り行きから説明責任や透明性などに力点が置かれていたが、たとえば「変える会」の最終報告「XII 政策構想力

の強化」には、外務省の知的基盤強化について以下のようなアイデアが盛り込まれていた。⁸

- 総合外交政策局の権限・機能強化
- 国際情報局の機能強化
- 外務大臣補佐官制度の導入
 - －大臣直属の policy unit 構成
- (財) 国際問題研究所の活用
 - －将来的な独立行政法人化
 - －外交大学院大学設立
- ディセント・チャンネル制度の試験的導入
 - －外務省内での政策競争促進
- 外務省職員の自己啓発奨励と研修制度整備
 - －外交政策ペーパー作成の義務化
 - －国際機関、海外シンクタンクでの中間研修
 - －外務省内で外交政策の BBL 開催
 - －外務省職員による自主研究会の奨励
- 政策情報・ノウハウ等の共有化
 - －外務省内 LAN に「政策情報プラットフォーム」を構築し、ナレッジ・マネジメントを図る

今日でも有効な興味深いアイデアが数多く含まれているが、筆者の知る限り、その後の外務省機構改革などを通じて実現したものはほとんどない。そもそもの使命である外務省不祥事対応から外れていたことも一因だろうが、外交の知的基盤強化の必要性についての認識は切実なものを受け止められていなかったということかもしれない。

5. 提言

以上の観点を踏まえながら、外交・安全保障分野におけるシンクタンク活動、あるいはより広く政策知識創造活動の強化について以下提言する（一部の内容は、外交資源としての知識の重要性を強調した他の報告書のものと重複⁹⁾）。

8. 『外務省改革に関する「変える会」－最終報告書』2002年7月22日 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/change/saishu.html) 2012年5月21日アクセス。

9. 金子将史「パワー・バランスの変化をふまえた日本の外交資源強化への提言」、平成23年度外務省委託調査報告書『国際的なパワー・バランスの変化に伴う適正な外交資源の配分』第8章。

(1) 外務省シンクタンクのあり方を見直す

外務省が利用できる政策研究提言機能やネットワーク機能が不要と考える向きは多くないだろうが、(ア)外務省が自ら持つべき政策研究提言機能、(イ)政府から独立した政策研究提言機能、(ウ)政府から距離をおいて他国のカウンターパートと交流するネットワーキング機能、はそれぞれ分けて考える必要がある。行政事業レビューで「国際問題調査研究・提言事業費補助金」が問題視されたのは、高額な賃料に加えて、(イ)を強化することを建前とする同補助金の大部分が日本国際問題研究所に分配されているためと考えられる。日本国際問題研究所の活動が、実態としては(ウ)の機能が中心になっており、(ア)の機能が中途半端になってきていることにも問題がある。

(ア)の機能については、総合外交政策局を中心に省内の知識基盤を強化することが不可欠だが、加えて日本国際問題研究所に外務省シンクタンクとして(ア)と(ウ)の役割を果たすことを求めるのであれば、公益財団法人という曖昧な位置づけを見直すことが避けられないのではないだろうか。具体的には、経済産業省にとっての経済産業研究所同様、独立行政法人と位置づけ、外務省からの運営交付金で研究提言活動やネットワーキングを行うことが適当である。外務省のシンクタンクとしての位置づけを明確にしつつも、組織的に一定の独立性を確保することで、目先の政策課題や特定部局の利害にとらわれずある程度自由に研究する環境を確保するとともに、トラック2のプレイヤーとして(ウ)の担い手として活動することが可能になる。

だが昨今の行政改革の潮流を考えると、日本国際問題研究所を新たな独立行政法人として衣替えすることは容易とは思われない。したがって、(ア)の機能については、外務省に吸収し、韓国通商外交部の国立外交院外交安保研究所や防衛省防衛研究所同様、外務省内のシンクタンクとして再編・新設することも検討すべきであろう。それは、有能な専属研究者を抱えるとともに、秘密保全誓約をした外部研究者を客員研究員として迎え、ある程度

の政策情報に接しながら、外務省としての中長期的関心に基づいて外交政策についての実践的な研究提言活動を行う場として機能する。外務研修所と併設して、教育機能と融合させることも一案である。専属研究員が政策への感受性を高めるため、防衛研究所の研究員同様、外務省や内閣官房などで実務を経験する機会を提供すべきである。防衛研究所はもちろん、経済産業研究所や財務省傘下の財務総合政策研究所などとの分野横断的な研究も推進することが望ましい。

この場合、(ウ)については、トラック2の重要性に鑑みて、政府から独立し、内外の研究者をネットワーク化し、様々な国際会議を運営する組織を別途設ける必要がでてこよう。日本国際問題研究所の(ウ)の機能を公益財団法人として残すことが一案だが、そうした位置付けでも安定した公的資金が得られるよう政界や世論の理解を得る必要がある。ネットワーキングの実績や効果について数量化や可視化等により分かりやすく成果を示していくことが不可欠だろう。近年発展著しいネットワーク分析を活用することも考えるべきである。英国外務省のWilton Parkのように、内外の有識者による先見的なテーマでのカンファレンスを常時企画運営する機能も加えたいところである。

(イ)については、経済同友会などが、日本を代表する外交・安全保障政策シンクタンクの必要性を訴えており、個々の研究プロジェクトやネットワーク活動への公的資金の提供はあるにしても、基本的に民間のイニシアティブで実現することが望まれる。(ア)の機能を省内に吸収する場合、政府からの距離感を持つ民間シンクタンクの役割は一層大きくなるだろう。他方で、国際公益の観点強く打ち出す必要がある特定のグローバル・イシュー分野（例えば環境・エネルギー問題や大量破壊兵器拡散問題等）については、日本政府から距離を持ちつつ世界水準での研究提言を行う研究機関を公的な資金で設立することも検討に値しよう。

(2) 外交政策と専門知識との間でサイクルを確立する

一般に日本における外交・安全保障分野の研究者は、国際情勢や地域情勢についての分析には優れていても、それが日本にとってどのような含意をもち、日本として政策的にどう対応すべきかについて提言することは必ずしも得意ではない。政府によるものであれ、民間によるものであれ、政策シンクタンクを機能させる上では、外交政策と専門知の間のサイクルを現代的課題に応える形で確立していくことが前提になる。

政策シンクタンクをはじめ、政府外の提言能力を高める第一歩は、研究者や専門家の側が、外政指導者や外交当局にとってどのようなアイデアが有用なのか理解することであろう。そのためには、提言や分析に対する政策サイドからの具体的なフィードバックが不可欠といえる。また、専門家に対する政策ブリーフィングや研究者によるインタビューへの対応を積極的に行うことで、外部の専門家が対外政策の経緯や現状について深く体系的に理解する機会を創出していく必要がある。仕分けの結果廃刊になった『外交フォーラム』誌と異なり、その後をうけた『外交』誌では、担当官僚が政策について解説する論説が掲載されなくなり、外務省の政策が見えにくくなった印象がある。政務三役とは別に外務省のシニア官僚による個別の外交政策についての政策スピーチを定例化し、HPに掲載することも考えるべきだろう。

その上で、専門知を政策に反映するチャンネルを確立していかなければならない。省内で検討中の重要政策案について外部有識者と具体的内容にまで踏み込んだ議論を行うことを常態化することはもちろん、内閣や各省庁、国会などにおける重要政策の立案・審議に際して、シンクタンク等に専門的な提言ペーパーの提出を求めたりすることを試みるべきである。政策シンクタンクは、官僚だけでなく政治家やそのスタッフとも日常的な接点を持ち、政策アイデアをインプットするとともに、政治的な要請についてもある程度理解しておく必要がある。

また、日本の政策シンクタンクの提言の多くは、具体的な外交日程との関連が薄い。外務省がシンクタンク等

に、ある程度スケジュールが確定している G8、G20、APEC 等の重要国際会議や首脳会談において日本側の目玉政策になるような具体的なアイデアの提供を求め、事前と事後に意見交換する機会を設けることで、政策と知識のサイクルを回していくことが望ましい。

日本の政策提言の多くが、過去から現在までの政策や既存の提言のレビューが十分ではなく、どこにオリジナリティや新機軸があるのか不明瞭であることも問題である。米国では、9.11 テロ後、テロ対策について大量に政策提言が発表されたが、早速ランド研究所では、それらをレビューし、一覧にして整理する報告書をまとめている。¹⁰ 過去の蓄積を生かして何ほどこオリジナリティを付け加えることは、有益な政策提言を行う上での最低限の条件といえる。

(3) 政策シンクタンクの組織的基盤を強化する

政策シンクタンクが期待されるような役割を果たしていくには、財政基盤をはじめ、その組織的基盤が強化される必要がある。ただし、ハコだけが充実しても意味はなく、優れた政策提言、社会的意義の大きい活動が行われていくような仕組みが必要である。

財政基盤については、新規施策事業費用の1%を政策評価にあてる（上野真城子氏）等、さまざまなアイデアが出されており、本稿では詳述しない。いずれにせよ充実した政策提言活動は日本が世界の中で平和と繁栄を維持していくための投資であるという発想で、官民が積極的な資金提供をしていくことが期待される。

ここで強調しておくべきは、政策シンクタンクへの公的資金の投入は、外務省内のシンクタンクに対してであつても、民間シンクタンクに対してであつても、創造的な政策づくりへのインセンティブを高める形で行われなければならない、ということである。行政事業レビューの判断の当否はともかく、外務省の「国際問題調査研究・提言事業費補助金」が、外交政策に関する民間研究機関の調査提言機能を活用、育成することにどれだけ貢献したか、成果物がどれだけ政策形成に寄与しているかどうか

10. John V. Parachini, Lynn E. Davis, Timothy Liston, "Homeland Security: A Compendium of Public and Private Organizations' Policy Recommendations," *Rand White Paper*, 2003, (http://www.rand.org/pubs/white_papers/WP127.html). 2012年6月29日アクセス。

かは疑問である。シンクタンクに公的資金を投入する場合、(2)で述べたように、政策サイドが問題意識を明確にし、フィードバックしていくことが欠かせない。選別的な資金提供を通じて、政策現場で見失われがちな分野横断的な視点（経済と安全保障、科学技術と外交など）での提言や研究、各種知識創造手法（シナリオプランニングなど）の開発応用などを意識的に促進していくべきだろう。米国で実施されているような、シンクタンクが自主的に実施しているプロジェクトのうち有望なものに追加的に公的な資金を提供していく方法も試みるに値する。英語等外国語での発信にインセンティブをつけることも考えるべきである。

人的基盤については、シンクタンクの財政基盤がある程度持続可能な程度に強化されれば、報酬レベルも上がり、キャリアが安定する見込みも高くなるため、優秀な人材を集めやすくなると期待できる。他方で、シンクタンクに求められる人材は、大学等における研究者とは異なっており、シンクタンクの使命・役割に沿った人材を獲得し、育成していく必要がある。

日本の外交・安全保障政策へのインプットが主たる使命であれば、地域やイシューについて客観的に分析する能力だけでなく、日本にとっての含意や政策的な代替案を示し、政策担当者を動かしていく能力が必要である。それには政府の現行の政策体系や担当組織のあり方、キーマンなどについての理解が不可欠であろう。地域やイシューを理解していることとそれを政策案に転換することには往々にして開きがあることに留意が必要である。短期的にでもシンクタンク研究員等に政府の仕事を体験させる、米国のホワイトハウス・フェローのような仕組みを設けることを考えてもよいのではないか。

グローバル・イシューに関する研究提言を行うシンクタンクについては、世界中からトップクラスの研究者を獲得することが必要になるだろう。人材獲得をめぐる国際競争は激化しており、一流の研究環境整備や他国に劣らない報酬など、優秀な人材を引きつける条件整備が求められる。

研究人材以上に重要なのはマネジメント人材である。シンクタンクのマネジメントには財政基盤の強化、組織としての戦略策定、成果管理、人事管理、対外的なアピールなど、様々な役割が求められる。日本では、大学もそうであるが、シンクタンクについてもマネジメントの役割が軽視されている。研究能力は、必ずしもマネジメントの能力と一致するわけではない。使命感と組織運営への熱意をもった適材を責任者に選ぶことは当然として、シンクタンク・マネジメントについて学ぶ場も必要かもしれない。

日本が外交上特に重視するグローバル・イシューについては、研究者だけでなくマネジメントも、一流の人材を海外から集めることが望ましい。海外のマネジメント・ノウハウに刺激されて、マネジメント人材の層が拡大していくような工夫が必要だろう。

知識面での組織基盤の充実も必要である。シンクタンクによる体系的な情報収集、知識の蓄積はそれ自体、日本の外交・安全保障政策に寄与するものであると同時に、シンクタンクの力強い提言活動や国際的な発言力・発信力の基盤にもなる。たとえば英国 IISS の *Military Balance* や *Strategic Survey* はシンクタンクによる体系的な情報収集、知識の蓄積の発露といえる。日本政府が外交・安全保障シンクタンクに資金援助をする場合、そうした基盤整備を促進することが長い目で見て効果的と考えられる。その場合、外務省や防衛省ではなく文部科学省による助成も選択肢であろう。

(4) シンクタンクの活動の担い手を拡大する

今日外交課題は拡大する一方であり、政府系のシンクタンクや民間シンクタンクが機能するようになるだけでは十分ではない。必要なアイデア（的確な現状分析、政策オプション、外交構想等）を創造するには、より幅広い専門家や研究者との効果的な協働が必要である。政策シンクタンクは、政策知識の創造や国内外での政策コミュニティ形成を専従で行う組織だが、そうした役割はシンクタンク以外の組織によっても担われうる。ノウハ

ウや人材を組織的に集積する意味で、外交安全保障分野での強力なシンクタンクは必要だが、他方で様々な組織の能力をシンクタンク的活動に活用することも考えていく必要がある。

その第一の候補は科学技術コミュニティだろう。環境問題や新型コロナウイルスなど、今後のグローバル・イシューの多くは、科学技術にかかわっている。したがって、国際社会においてアジェンダを形成し、課題解決の選択肢を示し、関連するルールや制度を構築する上で、科学技術面での知識を活用していくことが不可欠である。国際公益に貢献するという意味でも、日本が新興国に対する比較優位を発揮して存在感を示すという意味でも、科学技術面での知識と外交政策とのサイクルを強化しなければならない。この点、日本では、対外政策や国際政策形成における科学技術者の参加が十分ではなく、参加を促す仕組みが不可欠である。逆に、外交官の科学技術分野への接触を日常化することも必要である。たとえば、米国防務省に倣って科学的助言を行う科学技術顧問制度を外務省に設置することや科学技術の知的背景を持つ優秀な人材が若いうちに外交政策の現場を経験するフェロウシップを創設することが有益と思われる。

科学技術顧問制度にせよ科学フェロウシップにせよ、それら単独では機能しえず、グローバルな諸課題についての関心と政策実務面でのリテラシーを有する科学技術コミュニティの存在が不可欠である。科学外交センターを設立した米国科学振興協会等を先例に、日本の科学者団体の側にも、グローバル・イシュー等の対外政策について生産的な提言を積極的に行っていくことが求められる。

大学もシンクタンク的活動を担う有力候補である。米国にはスタンフォード大学フーパー研究所など、外交・安全保障分野での活発な政策研究を行う大学付属の研究機関が存在している。日本の大学にも外交・安全保障分野の専門家が多数所属しているが、組織として政策提言をバックアップする体制になっていない。幅広い政策分野をカバーした東京大学政策ビジョン研究センターのよ

うな試みはあるが、外交・安全保障分野に特化して実効性のある政策研究・政策提言を行っている大学付属の政策研究機関は寡聞にして知らない。

また、大学には外交・安全保障分野の知識や専門性が豊富に蓄積されているが、必ずしも政策形成に利用可能な形に加工されていない。たとえば、外国語大学や外国語学部が大学院教育の一環で、特定のテーマ（例えば不拡散問題や世論の動向）について特殊言語地域における公開情報を整理してデータベース化し、それをもとにして政策提言を行う、といった方向性が有望だろう。

ここで留意すべきは、大学の研究者や科学者にとっては、政策提言は組織における評価の対象とはならず、政策提言能力を高めるインセンティブが弱いことである。そうであるがゆえに政策提言を専断的に行う政策シンクタンクの存在意義があるはずだが、政策への影響が不明確であること、キャリアパスが不安定であることなどから、日本の多くの外交・安全保障シンクタンクにおいてすら政策提言能力を高めるインセンティブ・メカニズムは十分働いていない。

シンクタンクの提言研究プロジェクトは、多くの場合、大学所属の研究者が委員として参加しているが、そうした活動は主として研究者個人の使命感に依存している。少なくとも実践性を重視する公共政策系の学部学科では優れた政策提言活動や審議会への参加を組織として評価し、採用や昇進、考課に反映することが期待される。

6. 結語

日本の経済成長が鈍化し、新興国が台頭する中で、日本の相対的な国力が低下することは避けられない。しかし、目に見える国力の規模は、必ずしも影響力の大小と比例するわけではない。オラン・ヤングは、国際レジーム形成におけるリーダーシップの基本類型として、国力を背景にした「構造的リーダーシップ」と、ルール作りに必要な知識に基づく「知的リーダーシップ」、様々な意見や利害をまとめあげていく「起業家的リーダーシップ」の3つを挙げた。¹¹ このうち日本が構造的リーダー

11. Oran R Young, "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, 1991, vol. 45, issue 3, pages 281-308.

シップを発揮する余地は狭まっていくかもしれないが、知的リーダーシップ（と起業家的リーダーシップ）についてはこれまで十分発揮されてきたとはいえ、これから積極的に開拓していくべき分野である。

外交・安全保障分野における政策シンクタンクは、まさに日本が知的リーダーシップに基づく国際的な影響力を発揮していくための装置といえるが、言うまでもなく、政策シンクタンクの形が整えばそれでよいというものではない。政策と専門知の間の好循環をつくりだせるかどうかが決定的に重要といえる。その観点に立って、外務省直轄のシンクタンク、政府から独立したシンクタンク、シンクタンク以外の知的コミュニティのそれぞれの強みをいかして、日本の外交・安全保障政策の知的基盤をいかに世界水準のものに高めていくか、真剣に考え、行動に移すべき時期といえるであろう。

■バックナンバー

Date/No.	分野	タイトル・著者
2012.06.19(Vol.6-No.50)	地域政策	スマート化する都市と第4世代（4G）地方自治の展開 神奈川大学指定管理者モニタリング・評価研究所客員教授/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2012.04.06(Vol.6-No.49)	外交・安全保障	第一次大戦から100年中国の台頭と日・ベルギー関係の展望 在ベルギー日本国大使館公使 片山和之
2012.02.02(Vol.6-No.48)	外交・安全保障	中国における国益論争と核心的利益 主任研究員 前田宏子
2011.10.17(Vol.5-No.47)	教育	学校の災害対応マニュアルにPDCAサイクルを導入せよ ～文科省「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議 中間とりまとめ」に追加すべきポイント～ 主席研究員 亀田 徹
2011.9.30(Vol.5-No.46)	外交・安全保障	日米同盟は深化しているか —日米安保共同宣言以降の変化から— 主席研究員 金子将史
2011.7.12(Vol.5-No.45)	経済	東日本大震災後の電力政策に関する4つの視点 研究員 宮下量久
2011.6.17(Vol.5-No.44)	地域政策	東日本大震災100日の課題について ～復興を軌道に乗せるための3つの取り組み～ 主席研究員 荒田英知
2011.5.27(Vol.5-No.43)	教育	『教育委員会による点検評価』をチェックする ～形式主義を打破するための制度は機能しているか～ 主席研究員 亀田 徹
2011.5.17(Vol.5-No.42)	地域政策	「東日本大震災からの復興に向けた第二次提言」について ～被災市町村は「復興ビジョン」の早期策定を～ 主席研究員 荒田英知
2011.5.6(Vol.5-No.41)	外交・安全保障	リビア情勢と中国 —中国の海外利益増大に伴う新たな課題— 主任研究員 前田宏子
2011.4.15(Vol.5-No.40)	地域政策	「東日本大震災からの復興に向けた第一次提言」について 主席研究員 荒田英知
2011.4.6(Vol.5-No.39)	地域政策	新東京都知事が取り組むべき3つの課題 研究員 宮下量久
2011.3.7(Vol.5-No.38)	地域政策	地域主権時代の基礎自治体のあり方について ～大都市の部分最適から国全体の最適へ～ 主席研究員 荒田英知
2010.12.10(Vol.4-No.37)	福祉・教育	児童虐待事例の検証結果を再発防止に生かすには 主席研究員 亀田 徹
2010.10.8(Vol.4-No.36)	地域政策	高速道路の料金体系はいかにあるべきか ～無料化・上限制よりも地域に応じた弾力的な料金設定を～ 特任研究員 松野由希
2010.9.10(Vol.4-No.35)	外交・安全保障	的確な指針示した「新安保懇報告書」 —民主党政権は提言を活かしようか— 主任研究員 金子将史
2010.8.23(Vol.4-No.34)	地域政策	ポストサブプライム時代の地方財政ガバナンス体制 横浜市地球温暖化対策事業本部課長補佐/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2010.7.30(Vol.4-No.33)	地域政策	国の出先機関と特別会計の道州移管に関する試論 ～国家公務員12万人が削減可能に～ 特任研究員 松野由希
2010.7.7(Vol.4-No.32)	教育	PT方式による学校運営改善の進め方 ～学校評価を活用する「学校運営改善モデル」の新たな展開～ 主任研究員 亀田 徹

Date/No.	分野	タイトル・著者
2010.6.21(Vol.4-No.31)	地域政策	沖縄の都市戦略からみた普天間問題 ～県内移設は沖縄の利益に合う～ 主席研究員 荒田英知
2010.5.26(Vol.4-No.30)	地域政策	公共施設経営の現状と今後 コンサルティング・フェロー/㈱ファインコラボレート研究所代表取締役 望月伸一
2010.5.19(Vol.4-No.29)	地域政策	地域主権型道州制における新たな税財政制度 研究員 金坂成通
2010.5.10(Vol.4-No.28)	地域政策	政令市「相模原」を地域主権社会の試金石とせよ 研究員 宮下量久
2010.4.21(Vol.4-No.27)	外交・安全保障	米国の新しい核戦略と「核の傘」 主任研究員 金子将史
2010.4.16(Vol.4-No.26)	外交・安全保障	民主党流の防衛大綱は可能か 主任研究員 金子将史
2010.4.8(Vol.4-No.25)	地域政策・教育	子どもの未来を拓く地域からの挑戦 前・恵庭市長/「子育てと教育を考える首長の会」事務局長 中島興世
2010.2.23(Vol.4-No.24)	地域政策	指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す コンサルティング・フェロー/横浜市立大学教授・エクステンションセンター長 南学
2010.2.18(Vol.4-No.23)	外交・安全保障	「米国国防見直し：QDR 2010」を読む 主任研究員 金子将史
2010.2.3(Vol.4-No.22)	地域政策	ハコモノ改革を自治体経営自立化への突破口とせよ コンサルティング・フェロー/前・志木市長 穂坂邦夫
2010.1.19(Vol.4-No.21)	教育	義務教育費国庫負担金の加配定数分を税源移譲せよ ～教職員定数制度の見直しに向けた提言～ 主任研究員 亀田 徹
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー/東洋大学准教授 島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党政権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー/中部大学教授 細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢 主任研究員 前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず 常務取締役 永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題 主任研究員 金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画竜点睛は新幹線新駅にあり～ 研究員 宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～ 主任研究員 亀田 徹
2009.2.3(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助 研究員 前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー 主任研究員 金子将史

Date/No.	分野	タイトル・著者
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか 主任研究員 金子将史
2008.10.8(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 －廃止をタブー視するな－ 主任研究員 佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！ 主席研究員 荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 主任研究員 亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 客員研究員 南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 主任研究員 金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 －PHP「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－ 研究員 前田宏子
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 主任研究員 佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 主席研究員 荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導くPHP総合研究所の政策提言 主任研究員 金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 代表取締役社長 江口克彦

『PHP Policy Review』

Web 誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

21世紀に入り、中国をはじめとする新興国の台頭により、これまでの国際政治の地図が大きく塗り替わろうとしています。グローバル化の進展は、世界の多くの人々を豊かにすると同時に、グローバルに波及する金融経済危機の頻発を招くなど、新たな問題を惹起してまいります。国内に眼を転じれば、少子高齢化社会の進行、公的債務の増加、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積しています。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智慧が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

『PHP Policy Review』 (Vol. 6-No. 51)

2012年7月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 政策シンクタンク PHP総研

株式会社PHP研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp

政策シンクタンク PHP総研とは

「政策シンクタンク PHP総研」は、松下幸之助が設立したPHP研究所のシンクタンクです。民間独立という自由な立場から、政治・行政、財政・経済、外交・安全保障、地域経営、教育など幅広い分野にわたり、研究・提言を行っています。専属研究員による調査研究、外部専門家とのコラボレーションによる研究プロジェクトが、実践的な政策アイデアを創造するためのエンジンとなっています。

これまで「グローバル・リスク分析」、「『先進的安定化勢力・日本』のグランド・ストラテジー」、「地域主権型道州制」、「日本の対露総合戦略」、「日本の危機管理能力」、「自治体公共施設の有効活用」、「学校運営改善モデル」、「マニフェスト白書」など、多くの研究・提言を発表してきました。

PHPとは、“Peace and Happiness through Prosperity” という英語の頭文字をとったもので、“繁栄によって平和と幸福を” という意味のことばです。これは、物心ともに豊かな真の繁栄を実現していくことによって、人々の上に真の平和と幸福をもたらそうという創設者松下幸之助の願いを表したものです。

メールマガジン登録のご案内

PHP総研の最新情報をお届けします。

- ・ 政策研究、提言
- ・ 論文
- ・ イベント情報

メールマガジンの配信をご希望の方は

<http://research.php.co.jp/newsletter/>

へアクセス後、ご登録下さい。