

南山大学大学院

(国際地域文化研究科) 論文

修士

博士

題 目

レーガン政権期米国の南アフリカ共和国・アパルトヘイト政策
に対する経済制裁をめぐる米国国内政治の展開
—州議会・政府、地方議会・政府の「準外交」に着目して—

2022年 7 月 15 日

氏名：竹野貴子

学生番号：D2019AA701

目次

序論	5
第1節 本研究の目的と意義	6
第1項 本研究の目的・課題・問い	6
第2項 州・地方政府による対南ア制裁「外交」とその他の事例	8
第2節 先行研究と分析の枠組み	10
第1項 経済制裁	10
第2項 州議会・政府、地方議会・政府	14
第3項 分析枠組み I: ツーレベル・ゲーム	17
第4項 分析枠組み II: 準外交	19
第3節 本論文の構成と各章における問いと仮説	27
第1章 歴史的経緯：南アアパルトヘイト政策に対する米国の経済制裁	31
第1節 市民社会の反アパルトヘイト運動の高揚	31
第1項 市民社会の反アパルトヘイト運動	31
第2項 サリバン牧師によるサリバン原則	35
第2節 南アアパルトヘイト政策と国際社会の制裁措置	37
第1項 連邦政府の対応	37
第2項 1985年経済制裁可決	40
第3項 1986年経済制裁可決	44
小括	46
第2章 南アアパルトヘイト政策をめぐる州・地方政府の関与：国内的要因をめぐる ツーレベル・ゲームの視点から	47
第1節 ツーレベル・ゲーム	48
第1項 米国の南ア外交と、南アにおけるマンデラ政権への移行	48
第2項 制裁をめぐる連邦政府内の動き	51

第2節	州・地方政府とツーレベル・ゲーム	52
第1項	州・地方政府の連邦への働きかけ	52
第2項	連邦への圧力としての州・地方政府の経済制裁措置	53
小括		58
第3章	南アアパルトヘイト政策をめぐる州・地方政府による関与：「準外交」の視点から	61
第1節	連邦制における州・地方政府の位置づけ	62
第1項	州・地方政府レベルの「外交」手段：経済制裁実施の歴史	62
第2項	南アアパルトヘイト政策に対する州・地方政府の「準外交」	64
第2節	外交問題の内政化	69
第1項	連邦議員による州・地方政府批判	69
第2項	州・地方政府による「準外交」への評価	70
小括		72
第4章	南アアパルトヘイト政策をめぐる米国の「外交」：州立大学のダイベストメントをめぐる事例	75
第1節	州政府と州立大学の関係	76
第1項	州立大学と州政府の財政的・政治的関係	76
第2項	州政府と州立大学の対立の歴史	77
第2節	南アアパルトヘイト政策に対する州立大学による「外交」	78
第1項	州政府と州立大学の「外交」	78
第2項	大学におけるダイベストメント運動の歴史	80
第3項	州立大学のダイベストメント決定過程	82
第3節	州政府の介入と州立大学	87
第1項	州政府のダイベストメント政策	87
第2項	州政府による州立大学への介入	88
小括		92
結論		95
付属資料		103
時系列年表		103

参考資料 1：サリバンプル原則	104
年表 1：アイボ・ドゥチャセクの経歴.....	105
参考文献	107
一次史料	107
二次資料	109
英文	109
邦文	116
謝辞	120

序論

米国ロナルド・レーガン（Ronald Reagan）政権は、1985年9月と1986年10月に人種隔離政策・アパルトヘイト（apartheid）政策を行っていた南アフリカ共和国（以下、「南ア」ないし「南アフリカ」と略記）に対し経済制裁を科した。

南アにおける白人優越主義に基づく人種差別政策には長い歴史があるが、特に制度による人種差別が確立したのがアパルトヘイト政策である。1948年の選挙で勝利した南アの国民党が同政策を開始し、1991年6月にアパルトヘイト体制の終結を宣言するまで50年近く続いたのである¹。

アパルトヘイト政策は、オランダ系白人のアフリカーナーと非白人（黒人、インド、パキスタン、マレーシアなどからのアジア系住民や、カラードと呼ばれる混血住民）の諸関係を差別的に規定する人種隔離政策であり、南ア政府が政策を実施した当初から、国際社会から非難されていた。南ア国内でも1976年のソウェト蜂起に代表される、黒人を中心とした抵抗運動が続けられていた。しかし南ア政府は、1983年に白人議会のほかにカラード議会やインド人議会を設置する二院制憲法を採択するなどの対応によって、アパルトヘイト体制を維持し続けた²。南ア国内の反対運動の激化から、1985年7月21日には反アパルトヘイト運動を弾圧する目的で非常事態を宣言し、治安部隊に逮捕や捜査等の強大な権限を無期限に与えた³。

これに対し米国を含む国際社会ではさらなる批判の高まりが見られ、国連では同年8月15日に第40回総会で対南ア制裁決議が採択され、9月にはオランダ、イタリア、ルクセンブルクの代表が南アを訪問し経済制裁を通告した⁴。1986年には欧州共同体（EC）外相会議では、西ドイツの反対で石炭の輸入を除いた経済制裁措置を正式に決定

¹ 米国南部にもジム・クロー法という、人種の物理的隔離に基づく黒人差別の法体系が存在した。ジム・クロー法とアパルトヘイト体制は重なり合う点が多い。例えば、両者ともに工業化と都市化のさなかに現地生まれもしくは移民の白人を、黒人との競争から保護する目的で行われたという共通点がある。両者の相違点としては、ジム・クロー法が少数派の黒人に対し多数派の白人が実施した政策であるのに対し、アパルトヘイト体制は、少数派の白人が多数派の黒人に対し実施した点であるといえよう。

Anthony W. Marx, *Making Race and Nation: A Comparison of South Africa, the United States, and Brazil* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997). / アンソニー・W・マークス著（富野幹雄ほか訳）『黒人差別と国民国家：アメリカ・南アフリカ・ブラジル』（春風社、2007年）、16頁。

² 小田英郎「アメリカ合衆国のアフリカ政策：冷戦期からポスト冷戦期へ」林晃史編『冷戦後の国際社会とアフリカ』（アジア経済研究所、1996年）、14頁。

³ 黒川修司「レーガン政権と対南ア経済制裁：1986年反アパルトヘイト包括法の成立過程」『海外事情』第37巻第3号（1989年3月）、33頁。

⁴ 日本貿易振興機構アジア経済研究所「先進工業諸国の対南ア経済制裁（特集 南部アフリカ）」『アフリカレポート』（1987年3月）、12-13頁。

した⁵。米国による 1985 年と 1986 年の対南ア経済制裁もこうした文脈の中で発動されたのである。

米国内では市民社会による反アパルトヘイト運動が、連邦政府による対応に先駆けて行われ、次第に全米に広がった。そして 1985 年には米国は、経済制裁という強い圧力を掲げながらアパルトヘイト政策の廃止を求める姿勢へと変化したのであった。第 2 章第 1 節でも触れるように、こうした国際的な圧力の高まりを受けて南アではフレデリック・ウィレム・デクラーク (Frederik Willem de Klerk) 新大統領 (1989~1994 年) の下で、アパルトヘイト政策に対する改革が進み、ついにアパルトヘイト体制は終焉を迎える⁶。1994 年に南ア史上初めて全人種参加による選挙が実施され、反アパルトヘイト運動の指導者であったネルソン・マンデラ (Nelson Mandela Rolihlahla) が南ア初の黒人大統領に就任する。

第 1 節 本研究の目的と意義

第 1 項 本研究の目的・課題・問い

本研究の目的は、米国の州・地方政府および州・地方議会（以下、「州・地方政府」とまとめて表記）がアパルトヘイト廃止のために連邦の外交政策に働きかけただけでなく、それに集約されない、南アに対する独自の「外交」的行動を行ったことと、その意味について明らかにすることである。すなわち本稿では、こうした南アの人権問題に対する米国による経済制裁決定をめぐる一連の流れの中で、米国の州・地方政府による関与や制裁の詳細が従来の研究ではほとんど明らかになっていないことに注目する。そして、州・地方政府の反アパルトヘイト政策には連邦の外交政策に働きかける部分と、それに集約されない独自の「外交」的行動（「準外交」）という二つの側面があり、特に後者の「準外交」の動きの意味について明らかにする。

そのために本稿の第一の目的として、ロバート・パットナムの提唱したツーレベル・ゲーム (two level game) の理論的枠組みを参照しながら、州・地方政府の行動がどこまでツーレベル・ゲームにおけるレベル II (国内交渉) に相当するかという問いについてまず明らかにする。同概念については後で詳しく説明するが、1980 年代の州・地方政府による南アに対する制裁をめぐるのは、米国の連邦レベルの外交政策決定過程へ働きかけ

⁵ 篠田豊「南ア経済制裁に見る各国の動向」『国際問題』第 319 号 (1986 年 10 月)、27 頁。

⁶ Barbara F. Walter, *How Civil Wars Start: and How to Stop Them* (London: Penguin Books, 2022), 194-195; Christopher S. Wren, "De Klerk Hopes to Show Bush the Change Is Real," *New York Times*, September 23, 1990, a 12.; Seattle Post, Intelligence, "S. Africa Leaders to Meet," *Seattle Post-Intelligencer*, June 20, 1991.

る側面は確かに存在したのであり、その点について確認するとともに、そうしたプロセスに収斂されない独自の外交的行動という側面との関係についても検討する。

本研究の第二の目的は、連邦の外交政策を経由せずに、直接南ア政府に対し行動を起こした州・地方政府の対応を「準外交」の視点からとらえなおすとともに、その独自の行動が米国内においてどのような政治的帰結をもたらしたのかという問いについて、解明することである。この点に関しては、1980年代にアイボ・ドゥチャセクが提唱した「パラディプロマシー (paradiplomacy, 以下、「準外交」と表記)」の理論的枠組みを用いて分析を行う⁷。すなわち、州・地方政府は直接海外への外交的活動を行い、国家の外交と並行 (parallel) する形で、外交ともいえる行動、すなわち「準外交」を展開したが、その外交的行動の結果、国内において「外交問題の内政化」ともいうべき外交権限をめぐる連邦と州・地方政府との政治的論争が生じたのであり、そのプロセスを明らかにする。

こうした検討を通じて、本論文では既に触れた以下の二つの中心的問いについてその解明を目指す。即ち一つが、南アフリカのアパルトヘイトをめぐる州・地方政府によるツーレベル・ゲームにおけるレベル II (国内交渉) の働きかけはどのように行われたのか、という問いであり、もう一つが、連邦政府を越えた、南ア政府に対する州・地方政府による働きかけは、準外交の枠組みを適用するほどの独自の意味のある働きかけであったのか、そしてそれはどのような形で行われ、どのような帰結をもたらしたのか、という一連の問いである。

本稿が目指す学術的貢献としては、一つは、南アのアパルトヘイトに対する州・地方政府の政策に関して、ツーレベル・ゲームにおける「国内交渉」に係る部分を分析するレベル II の分析枠組みを適用することで、従来の研究ではほとんど分析されてこなかった州・地方政府の働きかけについて、具体的に示すことができる⁸。もう一つは、準外交の枠組みを用いることによって、州・地方政府の行動に関する意味が浮き彫りにできる。ま

⁷ Ivo D. Duchacek, "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations," in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (Oxford: Clarendon Press, 1990), 1-33; Ivo D. Duchacek, "The International Dimension of Subnational Self-Government," *Publius* 14, no.4 (1984): 5-31; Panayotis Soldatos, "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors," in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (Oxford: Clarendon Press, 1990), 34-53; Francisco Aldecoa and Michael Keating, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments* (Oxford: Routledge, 1999); Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players* (New York: Oxford University Press, 2016).

⁸ なお、「ツーレベル・ゲーム」理論と「準外交」理論について、両者はともに連邦の外交政策決定における州や地方政府の動向について分析が可能であるという、重なり合う部分がある。また、前者は州や地方政府が連邦政府と行う「交渉」を分析できる一方で、後者は州や地方政府の独自の「外交」を分析できるという違いがあるといえよう。

た、従来の研究では文化的・経済的交流に限られてきた準外交の枠組みを、高度に政治的・外交的な事象を扱うことによって、準外交の適用の可能性を広げることができる。

さらにそうした州・地方政府による連邦レベルを超えた南ア政府への直接的な働きかけは、時に外交問題の「内政化」へとつながり建国以来の、連邦政府内における権力の分立をめぐる抑制と均衡の議論や、連邦制自体における連邦と州の権力の抑制といった課題に対して、世界的な相互依存の進む 20 世紀後半の世界の中で、現代的な新たな光を当てることができると思う。

次にまず、最初に 1980 年代レーガン政権期の南ア外交についてその歴史的経緯を概観し、さらに「経済制裁」や「州・地方政府」等の本書の主要概念の意味について確認する。そして、本論文の第一の目的である 1980 年代の米国の南ア政府への州・地方政府の行動は、どこまでが連邦の外交政策決定過程に対し影響を与えようとする州・地方政府による「ツーレベル・ゲーム」におけるレベル II にかかわる動きであり、どこまでが独自に展開した「準外交」としての動きなのかの解明を目指す。その際に用いるツーレベル・ゲームと準外交の分析枠組みについて、以下、それぞれ検討する。

第 2 項 州・地方政府による対南ア制裁「外交」とその他の事例

レーガン政権は当初、当時の冷戦構造の中で現実主義的な立場をとり、経済制裁実施に消極的であった⁹。すなわち、南ア政府は親米政権であり、米国にとっては南部アフリカにおいてソ連の勢力に対抗する「反共主義の砦」として、戦略的に重要な位置を占めていたのである。一方で、米国内では早くから南アのapartheidを人権弾圧として強く非難する声も強く、連邦議会、市民社会、州・地方政府は人権擁護を掲げ、レーガン政権に対し経済制裁を実施するよう圧力をかけた。実際に様々な国内のアクターが制裁に消極的なレーガン政権に先駆け、ダイベストメント運動を行っていた。そしてその一連の流れの中で、連邦議会が経済制裁法案を可決したことが、先行研究では明らかにされてきた¹⁰。

⁹ 「冷戦 (Cold War)」とは、第二次世界大戦後の造語で、米国とソ連の間の経済・思想・宣伝などを用いた武力によらない激しい対立抗争を指す。特に 1947 年にジャーナリストのウォルター・リップマン (Walter Lippmann) が『冷たい戦争』を刊行してベストセラーになったことから一般に使われるようになった。

Walter Lippmann, *Cold War: A Study in U.S. Foreign Policy* (New York: Harper, 1947).

¹⁰ 米国の州議会・政府と地方議会・政府はその成り立ちや権限が異なり、特に内政に着目した地方自治体研究においては、「連邦一州一地方」政府と 3 アクターで区別した上で、その 3 アクターの関係について分析がされている。これに対し本研究では、主に国際社会における地方自治体研究の分野において、州・地方政府ならびに州・地方議会を共に「外交」を行う主体として取り上げた研究をもとに、「州・地方政府」として、並列して扱う。

従来の研究では、州・地方政府に関しても米国内アクターの一つとして他の国内アクターとともに経済制裁を行った点への言及があるが、具体的な説明は殆どなされていない。しかし、州・地方政府の経済制裁の詳細を検討し、外交政策の観点から同問題を捉えなおすと、連邦レベルでの経済制裁法案可決を求める反アパルトヘイト運動の一端に集約しきれない新たな課題が浮上する。すなわち、本来外交の権限をもたない州・地方政府が、つながりの深い州立大学へも働きかけながら主体的に他国の政治的問題に対して行動を起こし、さらにその行動が連邦レベルの外交を経由することなく経済制裁という手段を通して直接南ア政府へ働きかけたという点である。

このように州・地方政府が人権問題などの政治的問題を抱える他国に対し、経済制裁を行った事例はその後も継続して見られる。例えば、アラブ連盟加盟国を主体に実施する組織的な対イスラエル経済制裁措置に参加した企業に対する制裁や、ナチスドイツとの取引関係にあったスイス銀行に対する制裁、ミャンマーの軍部による市民への人権弾圧に対する経済制裁を通じた抗議などがある¹¹。そして 1995 年以降にはマサチューセッツ州による制裁を始めとし、少なくとも 22 の市が、公的機関によるミャンマー、インドネシア、チベット、ナイジェリアと取引のある企業との関与を禁じた条例を可決した¹²。他にも、17 の選択的購入法が州や地方議会で検討され、その対象国は 13 か国にのぼった¹³。

州・地方政府が人権問題に対し制裁を行った顕著な例として、ミャンマーで起きた人権侵害に対し米国の州・地方政府の経済制裁決議が挙げられる。1998 年にはマサチューセッツ州ならびにカリフォルニア州バークレーやコロラドのボルダー等を始めとする 20 の市がミャンマーに対する経済制裁を可決した¹⁴。そして 2000 年代においても、2012 年時点で 31 州がイランに対し経済制裁を科している¹⁵。そしてその他にもスーダンやシリア、キューバ、北朝鮮等に対し制裁を実施している州がある。

これら一連の制裁の中で本稿が着目する南アの事例の特徴点としては、人種的要素が深くかかわっている点である。すなわち、1950 年代末頃までは米国内の白人は人種差別

金子善次郎『米国連邦制度：州と地方団体』（良書普及会、1977 年）。；Deil S. Wright, “Models of National, States, and Local Relationships,” in Laurence J. O’Toole, and Robert K. Christensen eds. *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*, 5th ed. (California: Sage, 2013), 47-61.; Tavares, *op.cit.*,

¹¹ カッコ内は筆者追加。

¹² ミャンマーについては、当時はビルマであったが、本稿ではミャンマーという表記で統一する。

¹³ Todd M. Malan, “Testimony of Todd M. Malan, Executive Director, Organization for International Investment Before the California Assembly Committee on International Trade and Development,” October 28, 1997.

13 か国の内訳は次の通りである。：スイス、中国、スーダン、サウジアラビア、エジプト、パキスタン、トルコ、キューバ、北朝鮮、イラク、モロッコ、ラオス、ベトナム。

¹⁴ Carey Goldberg, “Limiting a State’s Sphere of Influence,” *New York Times*, November 15, 1998, <https://www.proquest.com/docview/431078406/3BEEB9DA64724B1CPQ/1?accountid=45079>.

¹⁵ USA Engage, Sponsored by the National Foreign Trade Council, State and Local Sanctions, accessed March 20, 2022, <http://usaengage.org/?id=1>.

廃止には積極的ではなく、また 1960 年代には米国内の人種差別運動が活発化するが、黒人および市民の活動力は主に米国内の差別撤廃運動に費やされていたため、南アのアパルトヘイト運動へは関心があまり集まらなかった。ようやく 1970 年代末に米国内の人種差別問題に一端の決着が付き、国外の南アの人種差別問題にも関心が高まった。そして 1980 年代にはいと反アパルトヘイト運動が全米で盛り上がりを見せた¹⁶。

黒人のみならず白人にも反アパルトヘイト運動が支持された理由は、多くの白人市民にとって反アパルトヘイト運動へ参加することは人権抑圧への抗議であるのみならず、自らの人種的偏見を否定するための機会でもあったのである¹⁷。このようにして、南アの事例においては、市民による全米規模の働きかけによって、反アパルトヘイト運動という全米規模の運動が起こり、その中で、州・地方政府も次々と制裁を全米規模での州・地方政府のダイベストメントという経済制裁を実施していったのである。

第 2 節 先行研究と分析の枠組み

第 1 項 経済制裁

ここで、本研究が着目する州・地方政府の「経済制裁」について、まず「経済制裁」の概念とその担い手について整理を行う。ゲイリー・クライド・ハフバウアーらの定義によると経済制裁とは、「通常の貿易または金融関係の政府による意図的な撤退または撤退の脅し」と定義される¹⁸。その内容としては、大きく分けて（1）輸出の制限、（2）輸入の制限、（3）援助の削減を含む金融取引の停止の 3 点が挙げられる¹⁹。米国の外交政策において経済制裁は、外交・安全保障上の目的を実現するために他国に科す経済的な強制手段として頻繁に用いられてきた²⁰。

「経済制裁」は、ある国の行った違法、不当な行為に対し経済の力をもって制裁を加え、その行為を抑止しようとする外交上の手段でもある²¹。歴史的には経済制裁の起源は紀元前 432 年のアテナイによる対メガラ禁輸にまで遡る。ただし宮川真喜雄によると、経済制裁が国際社会で注目を集めるようになったのは第二次世界大戦後のことであった

¹⁶ 有賀貞「南アフリカ政策と『アパルトヘイト』体制」有賀貞編『アメリカ外交と人権』（日本国際問題研究所、1992 年）、266－267 頁。

¹⁷ 有賀、前掲論文。

¹⁸ Gary C. Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed. (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2019), 3.

¹⁹ Gary C. Hufbauer and Jeffrey J. Schott and Kimberly A. Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (Massachusetts: MIT Press, 1985), 28.

²⁰ 杉田弘毅『アメリカの制裁外交』（岩波書店、2020 年）、22 頁。

²¹ 宮川真喜雄『経済制裁：日本はそれに耐えられるか』（中央公論社、1992 年）、1 頁。

22。理由としては、第二次世界大戦後に設立された国際連合下では武力の行使自体が違法とされたことと、経済の相互依存が進んだことである。すなわち、1918年のウィルソンの14か条の中で掲げられた「海洋の自由」および「一切の経済的障壁の除去と、国際通商における平等主義の確立」が多角的自由貿易体制の出発点となり、さらに第二次世界大戦後に経済の相互依存が進んだことで、経済制裁が効果を発揮する環境が出現したのである²³。

特に米国においては、経済制裁という手段は外交手段として頻繁に行使される手段である²⁴。先行研究においても経済制裁については多くの研究蓄積がある。連邦における経済制裁措置は、軍事的制裁のようなコストの高い手段と外交的抗議のような効果の低い手段との中間にあって使用しやすい。したがって、対外政策において多用される手段である²⁵。ただし、経済制裁の行使には慎重な判断が必要である。例えば黒川修司によると、キューバに対する米国の制裁は長期間にわたり制裁が継続しているにもかかわらず、米国の政治的目標は達成されていないことが指摘されており、効果については慎重に考えることが重要であるといえる²⁶。

そして経済制裁は、経済的な効果だけではなく、表象的意味も持つ。例えばジェームズ・リンゼイは、経済制裁の効果は制裁対象国の体制転換に限定されるものではなく、より広くその効果を捉えられることを示した²⁷。すなわち、経済制裁の効果を従順・転覆・抑止・国際的なメッセージの発信・制裁対象国内部への表象的意味の5つの観点に分類した上で、従順、転覆、抑止を目的とした経済制裁は目標達成に失敗しているものの、国内外に大きなアピールとしては成功していると結論付けている²⁸。

なお、リンゼイの論文には南アフリカの制裁についての言及はあるが、リンゼイの論文が書かれた時点当時においては、南アへの制裁が発動されてから間もない時であったため、リンゼイは南アの事例の分析は行っていないが、本稿ではまさにその1980年代の米国による南アフリカへの経済制裁という事例を取り上げる。

1980年代に米国による経済制裁が実施された頃、南アフリカ側では同経済制裁をどのようにとらえていたのかについてここで少し言及する。経済制裁は、当然のことながらア

²² 同上。

²³ 宮川、前掲書、2頁。

²⁴ Richard N. Haass, "Introduction," in Richard N. Haass ed, *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: A Council on Foreign Relations Book, 1998), 1.

²⁵ Hufbauer, *op. cit.*, 3rd ed, 2, 8, 9.

²⁶ 黒川、前掲論文、79-109頁。

²⁷ James M. Lindsay, "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination," *International Studies Quarterly* 30, no.2 (1986): 153-173.

²⁸ James M. Lindsey, *op. cit.*, pp.155-156.

パルトヘイト政策を実施していた南ア政府からは否定的に捉えられ、反アパルトヘイト運動活動家らからはおおむね肯定的に捉えられていた。まず南ア政府の反応について、1980年代初頭に書かれたデビッド・ゴードンによる分析をみってみる。南ア政府に対する国際社会の圧力が高まった時期は1963年から1965年ならびに1976年から1978年の2期に分けることができる。具体的にはまず、アフリカ脱植民地化の高まった1963年から1965年に国連を始めとした国際社会からの圧力が高まった。そして第二の時期は、ソウェト蜂起、黒人意識運動、南アの黒人意識運動の創始者であるスティーブ・ビコ (Steve Biko) の死、体制批判への取り締まり等の一連の出来事が起きた1976年から1978年である²⁹。

1番目の1963年から1965年における外部の圧力や制裁の脅しに対する南アフリカ政府の反応は、防衛的で敵意をもったものであった³⁰。この「敵意」はどこからくるものなのか。この点について、太田正利によると、国民党権がアパルトヘイト政策を導入し特異な制度をとったことは、人権ならびに倫理の面から見ると許し難いこととされるが、アフリカーナーはアパルトヘイト政策を当然のことと感じていたため、南アフリカは各国に「包囲されている」という意識も持っていたのである³¹。

2番目の1976年から1978年における南アフリカの反応としては、安全保障法を強化するなどの、1番目の時期との共通点はあったものの、アパルトヘイト体制の堅持に関しては「よりあいまいな態度」へと変化した³²。そして1970年代後半になると、言葉の上では国内の秩序改革に関与し始めた。当時の南アフリカ政府のボータ首相 (Pieter Willem Botha) については、白人の選挙を改革対象課題とするのを妨げようとする右翼の圧力に直面する一方で、改革をしなければ今度は西欧 (諸国) による制裁問題が噴出する可能性が存在したため、両者の間でジレンマに直面していた。もっとも、制裁の圧力が続いたとしても、どこまで改革につながるのかは依然として不明であった。それは南アフリカ自身、制裁されても自給自足できるというアピールをしており、制裁に屈しないという姿勢が明白であるためだった³³。そして1980年代は、建設的関与政策を掲げたレーガンとは良好な関係から始まったのである。

²⁹ David F. Gordon, "The Politics of International Sanctions: A Case Study of South Africa," in Miroslav Nincic and Peter Wallensteen, *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics* (New York: Praeger, 1983), 199-203.

³⁰ Ibid.

³¹ 太田正利『物語・「虹の国」南アフリカ』（時事通信社、1999年）、208頁。

³² Gordon, *op. cit.*,

³³ Ibid.

以上の通り南ア政府は経済制裁に異議を唱えていた一方で、南アフリカの黒人たちは主に経済制裁を支持し、建設的関与政策には批判的であった。例えば南アフリカのツツ大主教は、経済制裁こそが南アフリカ政府のアパルトヘイト体制からの転換を求める適切な手段だと考えており、経済制裁を支持していた。1981年3月、レーガン政権の南アフリカ政策を警戒したツツ大主教（Desmond Tutu）は政権後の成立直後に米国を訪れ、新任のアフリカ問題担当国務次官補チェスター・クロッカー（Chester A. Crocker）に、建設的関与政策に対する懸念を述べた³⁴。さらにツツ大主教は1984年12月、レーガン政権が建設的関与政策を放棄しない限り、彼はレーガン政権の関係者と会うつもりはないと主張した³⁵。

1985年に「南アフリカ教会協議会（South African Council of Churches）」がスポンサーとなり、「社会的平等のためのリベラルコミュニティ・エージェンシー（Liberal Community Agency for Social Enquiry, CASE）」によって実施された調査では、73%のメトロポリタンの黒人らはダイベストメントを支持しているという結果が出た³⁶。一方で南アフリカの白人らは、国際社会の経済制裁に反発し、経済制裁を恐れることはないという強気な姿勢を示していた³⁷。

以上、南アに対する米国の経済制裁措置に関する一連の出来事を確認したが、経済制裁の意味についても近年新たな理解が生まれている。すなわち従来、経済制裁の主体は国家であり、経済制裁はある国家から他の国家に対し行使されるものであって、前述したりンゼイの研究を含め、これまで国家を経済制裁の主体として多くの研究がなされてきた。しかし近年この定義はあまりにも狭いとして、ネタ・クロフォードは国際組織、同盟、企業、大学、地方政府等の行う経済的な制裁活動についても「経済制裁」と定義している

³⁴ Lauren F. Turek, *To Bring the Good News to All Nations: Evangelical Influence on Human Rights and U.S. Foreign Relations* (New York: Cornell University Press, 2020), 166-167. ; Steven D. Gish, *Desmond Tutu: A Biography* (Connecticut: Greenwood Press, 2004), 92-93.

³⁵ United States, Congress, House, Committee on Foreign Affairs, "The Current Crisis in South Africa: Hearing before the Subcommittee on Africa of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety-Eighth Congress, Second Session, December 4, 1984," Digital National Security Archive, South Africa: the making of U.S. policy, 1962-1989. また、1990年3月、マンデラは各国に対し南アフリカ政府との外交的繋がりを断つことと、より厳しい制裁を科すことを呼びかけており、またマンデラと同時代に生きた社会学者ファティマ・ミアも経済制裁に肯定的な評価をしていた。Sheila Rule, "Isolate Pretoria, Mandela Demands." *New York Times*, March 14, 1990, sec. A.; Fatim a Meer, *Higher than Hope* (New York: Harper & Row, Publishers, Inc, 1990). / ファティマ・ミア著（楠瀬佳子、神野明、砂野幸稔、前田礼、峯陽一、元木淳子訳）『ネルソン・マンデラ伝：こぶしは希望より高く』（明石書店、1990年）、484頁。

³⁶ Robert K. Massie, *Loosing the Bonds: The United States and South Africa in the Apartheid Years* (New York: Nan A. Talese/Doubleday, 1997), 611-612.

³⁷ Desaix Myers III, "The Controversy over Sanctions against South Africa," in Desaix Myers III, Kenneth Propp, David Hauck, David M. Liff, and Investor Responsibility Research Center, Inc. *U.S. Business in South Africa: The Economic, Political, and Moral Issues* (IN: Indiana University Press, 1980), 128.

38。本稿でもこの定義に従って、州・地方政府によるダイベストメントを州・地方政府による「経済制裁」として分析する。すなわち当時の州・地方政府は、主に南アで操業する米国多国籍企業へのダイベストメントに代表される経済的な制裁行動を実施したのである。

またキャスリーン・シルベスターならびにアール・フライによると、州・地方政府による南ア政府に対する制裁は、主に次の4点に分類される。すなわち、(1) 南アと取引のある企業の公的年金基金株の完全ないし部分的売却を法律により要請する、(2) 州政府と地方政府による南アと取引のある銀行の金融サービス利用の禁止、(3) 州・地方政府による南ア製品の購入の禁止、(4) 南アと取引を続けると主張する企業が提供するサービスへの契約の制限、である³⁹。本稿では、このような州・地方政府の制裁行動にも留意して分析を行う。また詳しくは後述するが、大学による、ダイベストメントを通じた経済的な制裁活動についても「経済制裁」として考察を行う。

第2項 州議会・政府、地方議会・政府

ここで、「州・地方政府」の用語について整理する。本稿では南アに対するダイベストメントの考察については、州議会・政府（以下、州政府と略記）ならびに地方議会・政府（以下、地方政府と略記）を対象として分析する。これは、後述する通り、国際社会における州・地方政府について扱った文献において、州政府と地方政府を並立して考察対象とするケースが多いためである。ただし両者は以下で確認する通り、規模や制度的な位置づけがかなり異なる主体である。このことは、州立大学へ補助金を助成し、またその運営についても関与する州政府の関係においても顕著に表れている。そのため本稿では、第2章ならびに第3章の南アに対するダイベストメントについては州・地方政府全体を対象として考察するが、第4章では、特に州政府と州立大学に焦点を当てて分析する。

次に、州政府の権限について連邦との比較で検討する。州政府は連邦と権限分割がなされており、連邦と並ぶほど強い権限を持っている。すなわち岩崎美紀子によると、合衆国憲法においては連邦の権限を限定列挙し州が残余権を有しており、ここから州権の強大さが想起される⁴⁰。そして州は歴史的にも制度的にも連邦よりも先に存在したという経緯がある。連邦の憲法が制定される以前に、13州すべてが憲法をもっており、国家建設の

³⁸ Neta C. Crawford, "Trump Card or Theater? An Introduction to Two Sanctions Debates," in Neta C. Crawford and Audie Klotz ed., *How Sanctions Work: Lessons from South Africa* (London: Macmillan Press LTD, 1999), 5.

³⁹ Kathleen Sylvester, "Keeping the Pressure on South Africa," *Governing* (December 1991): 24-25; Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998), 95.

⁴⁰ 岩崎美紀子『分権と連邦制』（ぎょうせい、1998年）、33頁。

ために必要な権限を連邦に与えたものの、州は基本的政治主体であったことから、強い州政府を連想する⁴¹。州政府に関しては、連邦制における州のこの権限の強さが、後述する他国へ向けた準外交を展開する原動力の一端を担ったともいえるであろう。

またイギリスの政治学者ケネス・C・ウェアによると、近年の連邦主義（federalism）という定義は米国の制度によって規定された。すなわち、米国において市民は中央政府と州政府の二つの政府に属し、それらに統治されているという状態にあるという特徴がある⁴²。また米国国内政府間関係に関する研究の潮流についてはリチャード・ネイサンによる二つの分類がわかりやすい。ネイサンの提示する1点目の潮流は、「二つの連邦主義（dual federalism）」の見方に基づく研究である。これは連邦制の下で「中央政府」と「地方政府」という、互いに「対等（co-ordinate）」な二つの政府組織が存在しているという見方である⁴³。代表的な研究としては、1946年に出版されたウェアの『連邦政府』があげられる。同書によると、連邦主義の制度下においては中央政府と州政府の両者は対等な関係にあり、かつそれぞれがもう一方の政府が関与できない排他的な政策領域をもたなければならないとされている。また、ここでは米国の連邦制を構成する主体は中央政府と州政府であり、リージョナル・ガバメントとは州政府を指すという言及があり、地方政府はリージョナル・ガバメントとしてはとらえられていない⁴⁴。

また、類似の研究としてアメリカの研究者、アーサー・W・マクマンの1955年の研究がある⁴⁵。さらに、主に歴代大統領の国内政策の観点を中心に、政治学者モートン・グロツティンズの提唱する協力的連邦主義（マーブル・ケーキモデル）や1980年代からのレーガンの新自由主義等を分析した多くの研究蓄積がある⁴⁶。

次に地方政府の制度的位置づけであるが、地方政府は「州の創造物」として、州よりもかなり権限が弱い⁴⁷。また米国の地方自治について検討した金子善次郎の研究でも、米

⁴¹ 岩崎によると、アメリカ連邦制は、200余年のうちに、連邦主導型の連邦—州関係、あるいは連邦権が強大化する方向に変容していったが、憲法に規定された権力分立の構造は、維持されている。

岩崎、前掲書、34頁。

⁴² Kenneth C. Wheare, *Federalism Government*, 4th ed. (New York: Oxford University Press, 1964), 1-2.

⁴³ Richard P. Nathan, “The Role of the States in American Federalism,” in Carl E. Van Horn ed., *The State of the States*, 2nd ed. (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1993), 15

⁴⁴ Nathan, *op. cit.*, p.16.

⁴⁵ Arthur W. Macmahon, “The Problem of Federalism: Survey,” in Arthur W. Macmahon ed., *Federalism Mature and Emergent* (New York: Doubleday, 1955).

⁴⁶ Morton Grodzins, “The Federal System,” in The President’s Commission on National Goals, *Goals for Americans: The Report of the President’s Commission on National Goals* (New York: Columbia University Press, 1960), 265.; Timothy Conlan, *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1988) ; 岩野一郎「連邦・州・都市」五十嵐武士・古矢旬・松本礼二編『アメリカの社会と政治』（有斐閣、1995年）、69-87頁。 ; 待鳥聡史「統治機構」岡山裕、西山隆行編『アメリカの政治』（弘文堂、2019年）、44頁。

⁴⁷ 笠京子「各国の地方自治」村松岐夫編『テキストブック地方自治』（東洋経済新報社、2006年）、52-53頁。

国の連邦制度の下においては、州はあくまでも連邦の創造物ではない「州」としての地位にあり、地方自治体とは区別される。したがって米国において地方政府（local government）という場合、それには州政府は含まれず、州政府は米国においては合衆国憲法において連邦政府に委任されておらず、かつ、州政府に対して禁止されていない権限はすべて州政府の留保権限であるとされており、地方団体制度の確立に関する権限はこの留保権限の代表的なものの一つであり、同権限に対しては連邦政府も干渉できないものとされている⁴⁸。

そして分析においては、州政府と地方政府を異なる主体として区別した上で、その「連邦—州—地方」政府関係の検討もなされている。具体的には、従来提起されていた「二つの連邦」と「マーブルケーキ連邦主義」の分類に加え、「中央—州—地方」をこの順で階層的に力を持つとする、「包括型（inclusive）」の見方が付け加えたデリ・ライトの研究があげられる⁴⁹。そこでは、前述した「二つの連邦」と「マーブルケーキ連邦主義」の分類に加え、「中央—州—地方」をこの順で階級的に力を持つとする、「包括型（inclusive）」の見方が付け加わっている。主に歴代大統領の国内政策の観点を中心に、グロッチェンズの提唱する協力的連邦主義（マーブル・ケーキモデル）や、1980年代からのレーガンの新自由主義等を分析したものなど多くの研究蓄積がある⁵⁰。このように、州政府の権限は、日本の地方自治体と比較した場合、安全保障政策などの特定の領域を除くとかなり強い権限をもつ。また日本の地方自治体は、上記の米国の連邦制における州政府ならびに地方政府と比較した場合、地方政府とほぼ同等の位置づけであると考えられる。

一方で、国際関係の領域において州政府と地方政府の区別は行政学や地方自治体研究の分野で区別されているほど明確とは言い難いケースが見受けられる。その理由として考えられるのが、次の2点である。1点目は、国家の外交と比較し、「国家以外のアクター」という、唯一外交権をもつ国家との対比という扱いであること、2点目は、GDP等で州を経済力で凌ぐ都市の存在である。繰り返しになるが、都市は州に存在する、それ自体は強い政治的権限をもたない主体であるが、経済力や世界への発信力で州をしのぐ存在感があることが、その要因の一つであると思われる。

以上から本稿では、ダイバーストメント実施に関しては州・地方政府双方に焦点を当てて分析をおこなうが、このことは州政府と地方政府を同一視するものではなく、特に州立

⁴⁸ 金子、前掲書、2頁。

⁴⁹ Wright, *op. cit.*, pp.47-61.

⁵⁰ Grodzins, *op. cit.*, p.265.; Conlan, *op. cit.*; 岩野、前掲論文、69-87頁。; 待鳥、前掲論文、44頁。

大学のダイベストメントの考察については州政府と州立大学を分析単位として検討を行う。

第3項 分析枠組みⅠ：ツーレベル・ゲーム

米国の外交政策決定過程についてはこれまで多くの研究蓄積があり、様々な国内アクターの関わりについても研究されてきた。まず、大統領、連邦議会、関連省庁などの首都ワシントンの政治エリートによる外交政策決定過程に着目した研究が挙げられる。例えばリチャード・スナイダーの研究を嚆矢とし、グレアム・アリソンによる官僚政治モデルの分析、ロバート・アートの連邦議会の研究など、連邦レベルの政策決定過程に焦点を当てた分析がなされてきた⁵¹。

しかしこれらの中心的アクターだけが外交政策を決定するわけではなく、利益団体、シンクタンクなどの非政府アクター、さらには「第四の権力」と呼ばれるメディアの報道や一般国民の世論なども、アメリカの外交政策へ影響を与える重要なアクターである⁵²。例えば圧力団体に関する先駆的研究といわれているアーサー・ベントレーの『統治過程論』や圧力団体の一般理論を構築したデヴィッド・トルーマンの『統治過程論』、メディアを「第四の権力」と呼んだダグラス・カーターのメディアの研究など国内の政治過程と政策への影響に関する多くの研究蓄積がある⁵³。また近年の傾向としては、外交政策決定に関した連邦レベルだけでなく市民社会レベルのアクター等も含めた分析もなされている

⁵⁴。

また、アレックス・ミンツとカール・デロウエン・ジュニアの研究では、イラク、ニュージーランド、キューバ、イギリスなどの多様な社会や文化の国々を事例とし、外交政

⁵¹ Richard C. Snyder, Henry W. Bruck, and Burton Sapin, eds., *Foreign Policy Decision-Making: an Approach to the Study of International Politics* (New York: Free Press of Glencoe, 1962).; Robert Art, *A Grand Strategy for Americans* (New York: Cornell University Press, 2003); Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Massachusetts: Little Brown, 1971). / グレアム・T・アリソン著 (宮里政玄訳) 『決定の本質：キューバ・ミサイル危機の分析』 (中央公論社、1977年)。

⁵² 前嶋和弘「非政府アクター (利益団体、シンクタンク、マスメディア、世論)」信田智人編『アメリカの外交政策：歴史・アクター・メカニズム』 (ミネルヴァ書房、2010年)、175-206頁。

⁵³ Arthur F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures* (San Antonio: Principal Press, 1908); David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (New York: Alfred A. Knopf, 1951); Douglass Carter, *The Fourth Branch of Government* (Massachusetts: Houghton Mifflin, 1959); 信田智人「対外政策決定：『小泉外交』における政治過程」日本国際政治学会編『日本の国際政治学1：学としての国際政治』 (日本国際政治学会、2009年)、107頁。; 浅川公紀『アメリカ大統領と外交システム』 (勁草書房、2001年)。

⁵⁴ Alex Mintz and Karl DeRouen Jr. *Understanding Foreign Policy Decision Making* (New York: Cambridge University Press, 2010): 3-10, 149-166; Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne eds., *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2012). また日本でも浅川公紀が、アメリカの外交政策決定過程の政治過程について、大統領や公衆、政党政治、利益団体等のアクターによる外交政策への影響についてまとめた。浅川公紀『アメリカ外交の政治過程』 (勁草書房、2007年)。

策決定過程について分析している。そして、心理的要因、国際的要因、国内アクターの要因などによる政策決定を分析し、時の大統領による外交政策を自身の政策に支持を得やすいよう「フレーミング」し、顧客に対するマーケティング戦略のように政策を展開するなどの新たな視点が提示されている⁵⁵。

本稿が着目する南アへの外交政策決定においては、特に市民社会の反アパルトヘイト運動が果たした役割が大きい。そして、そうした市民社会での反アパルトヘイト運動に影響を受けたレーガン政権内でも経済制裁実施をめぐる議論が交わされたことから、連邦レベルならびに市民社会レベルのアクターを含め、それらアクター間の「交渉」について分析を行うことが重要である。そのような外交政策決定をめぐる国内交渉過程を分析する上で有用であるのがパットナムの提唱したツーレベル・ゲームの分析枠組みである。ツーレベル・ゲームは 1988 年にパットナムによって提唱され、国際交渉を国際レベルと国内レベルからの相互作用として考察するものである。

すなわち政府は国際交渉においては自国の利益の最大化を目的とした国際的ゲーム（レベル I）、国内においては政府の政策に支持を動員することを目指した、国内政治におけるゲーム（レベル II）を同時に行っているとされる⁵⁶。パットナムのツーレベル・ゲームが提唱されたのは 1980 年代であるが、その後ツーレベル・ゲームに刺激された多くの研究が出現し、国内要因分析の復権に貢献するようになった。日本でも米中の貿易交渉を検討した石黒馨の研究や日本の農産物の貿易交渉を分析した三浦秀之の研究など、多数の研究がなされている。さらにサーベイ実験による核抑止制度を分析した小濱祥子の研究や、アメリカ外交における国内外外交政策決定過程を分析した浅川公紀の研究など、国内からの外交政策決定過程に着目した多くの研究蓄積がある⁵⁷。

以上から本稿ではパットナムのツーレベル・ゲームの「レベル II」にあたる「国内交渉」の分析枠組みを参照しながら、連邦政府および州・地方政府を含む非政府アクター間の「交渉」について検討する。南ア経済制裁をめぐる政策決定についてはこれまでも有賀貞やラスムス・ソンダーガードによる詳細な分析がなされているが、これらの研究では国内の外交政策をめぐる交渉についての研究の中で州・地方に関する詳細な研究は行ってい

⁵⁵ Mintz and Karl, *op.cit.*, pp. 3-10, 149-166.

⁵⁶ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427-60. <http://www.jstor.org/stable/2706785>.

⁵⁷ 石黒馨「貿易交渉と貿易戦争の 2 レベルゲーム分析：米中貿易戦争を事例に」鈴木基史、飯塚敬輔編『国際関係研究の方法：解説と実践』（東京大学出版会、2021 年）、73-94 頁。；信田智人『冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程』（ミネルヴァ書房、2006 年）。；小濱祥子「核抑止制度をめぐるサーベイ実験：第二撃の実行条件」鈴木基史、飯塚敬輔編『国際関係研究の方法：解説と実践』（東京大学出版会、2021 年）、285-308 頁。；浅川『アメリカ外交の政治過程』。

また、次の文献にもツーレベル・ゲームについての解説がある。；島村直幸『＜抑制と均衡＞のアメリカ政治外交：歴史・構造・プロセス』（ミネルヴァ書房、2018 年）。

ない⁵⁸。一方で、州・地方政府を分析の主体とし、州・地方政府と連邦との衝突を正面からとらえ、国際社会での「外交」的動向に着目した研究として、ジョン・クラインやサミュエル・マクミランの研究が挙げられる。クラインならびにマクミランの文献では南アのアパルトヘイトに対する州・地方政府のダイベストメントについても、連邦の外交政策に対する独自の行動として言及がある⁵⁹。しかし両文献では、州・地方政府の行動を「準外交」とはみなしていない。それに対し本稿では、州・地方政府の経済制裁についてその詳細を明らかにした上で、その「外交」的萌芽として試論を提示する。

そこで南アの事例について、まずはこれまで外交政策決定に影響を与えるアクターとしてほとんど検討されてこなかった州・地方政府について、ツーレベル・ゲームの国内交渉部分（レベル II）の理論的枠組みを用いて分析を行ったうえで、ツーレベル・ゲームに内包されない、州・地方政府の動きについて明らかにする。次にそうした本研究で着目する州・地方政府の「準外交」の分析枠組みについて整理する。

第4項 分析枠組み II: 準外交

ここで本稿で着目する準外交について定義する前に、外交そのものの定義について確認する。外交とは、国家が担い手となり行う交渉や政策のことである。外交史家細谷雄一と君塚直隆の定義に基づき本稿では、二つないし複数の主権国家間で行われる交渉あるいは政策を外交と定義する⁶⁰。そして国家以外の主体による外交に似た行動を、国家による外交と区別するために、原則、カギ括弧付きの「外交」と規定する。本稿で着目するのは州・地方政府による「外交」、すなわち準外交である。この準外交の定義について、以下で検討する。

連邦レベルの外交政策に国内アクターが働きかける一方で、そうした国内アクターの中にも連邦レベルの外交を経ることなく直接他国へ関与し、その政策に働きかけようとする独自の「外交」が存在したのである。1980年代に州・地方政府や市民社会アクターが

⁵⁸ 有賀、前掲論文。；Rasmus S. Søndergaard, *Reagan, Congress, and Human Rights: Contesting Morality in US Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).

⁵⁹ John M. Kline, *State Government Influence in U.S. International Economic Policy* (Massachusetts: LexingtonBooks, 1982), 196-199.; Samuel McMillan, *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2012), 65-67.

⁶⁰ より詳細には、細谷によると外交とは、「主権国家が自国の国益や安全そして繁栄を促進するため、また国際社会において国家間の関係をより安定的に維持しその友好関係を強化するため、政府間で行われる交渉あるいは政策」を示す言葉である。そして君塚によると、「外交」は大きく分けて二つの国家の間で行われる「二国間外交」と、複数の国家の間で行われる「多国間外交」の二種類に分類できる。ここで定義されている外交においては、国家間で行われることが前提となっていることが分かる。君塚直隆「外交交渉：平和的解決をめざして」村田晃嗣『国際政治学をつかむ』（有斐閣、2018年）、165-166頁。；細谷雄一『外交：多文明時代の対話と交渉』（有斐閣、2007年）、15頁。

「外交」を展開した背景には 1970 年代の世界的な相互依存の深化と、それに伴い個々のアクターの存在感が増したことがあった。

1960 年代末から国際社会の中で「相互依存 (interdependence)」が、とりわけ、先進資本主義諸国間に増大しつつあるという主張が展開されるようになった⁶¹。すなわち、1977 年にロバート・コヘインとジョセフ・ナイは、トランスナショナル関係に特徴づけられた「複合的相互依存」という概念を提示し、リアリズムのパワー中心の国際関係論から脱皮する必要性を主張した⁶²。主にその特徴として、次の 3 点が挙げられている。第一は多角的チャンネルが社会を連結しており非国家アクターの役割が増大していること、第二には、国際関係のアジェンダは明瞭なあるいは一貫したヒエラルキーには序列化されない多様な問題から成っていること、第三は、複合的相互依存下において、軍事力の重要性が低下していることである。

前述した 1970 年代の相互依存関係が提唱された時代には、非国家主体による「外交」についても研究が進められ、「国家中心的モデル」への批判が出始めた。そして、1980 年代には多国籍企業に代表されるトランスナショナルな組織が有意義で自律的なアクターとなったために、国家の処理能力を超えた重要なイシュー領域がグローバルな規模で形成されつつあって、「国家中心的 (state-centric)」なモデルあるいはパラダイムは、必ずしも絶対的なものではなくなってしまったという主張が展開されることになった⁶³。

そして山影進は、1980 年代後半時点においてトランスナショナルな主体の研究とともに、サブナショナルな主体のトランスナショナルな関係の研究についても民間レベルの交流が盛んになるにつれて、個別的な事例から一般的な制度に至るまで、「国際交流をめぐる政治」にも関心が高まってきていることを指摘している⁶⁴。

そしてサブナショナルな主体のトランスナショナルな関係に注目が集まる中で、州・地方政府による「外交」研究も進むこととなるのである。すなわち、世界的な経済の相互依存を背景にトランスナショナルなアクターや非国家主体が国際社会で台頭したこと、さらに市岡政夫の表現を使えば、対外関係において市民が高度化し自治体も高度化した結果、自治体による「外交」が着目されていく⁶⁵。日本では 1970 年代頃から地方自治体の

⁶¹ 大島英樹「現実主義：『モーゲンソーとの対話』を中心に」有賀貞、宇野重昭、木戸蕪、山本吉宣、渡辺昭夫編『講座国際政治：国際政治の理論』（東京大学出版会、1989 年）、190 頁。

⁶² Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (London: Little, Brown, 1977).

⁶³ 大島、前掲論文、190-191 頁。

⁶⁴ 山影進「相互依存論：パラダイム化の中の理論群」有賀貞、宇野重昭、木戸蕪、山本吉宣、渡辺昭夫編『講座国際政治：国際政治の理論』（東京大学出版会、1989 年）、221 頁。

⁶⁵ 市岡政夫『自治体外交：新潟の実践・友好から協力へ』（日本経済評論社、2000 年）、94-95 頁。

国際化が進み、「自治体外交」と言われるようになる。まさに同時期に米国でも 1980 年代にパラディプロマシーの概念が軌を一にして提唱され始めたのである。

すなわち自治体外交の進展については日本でも近年、外務省が主導して地方自治体の海外との連携を推進し、国際化が進んでいる。具体的には外務省が外交を推進していく上で地方自治体・団体等を重要なパートナーであると位置づけ、その国際的取組を支援するために、2006 年に地方連携推進室を設置した。ここで特に強調している点は次の 3 点である。すなわち、第一に地方の魅力の世界への発信、第二に地方の国際的取組の支援、第三に地方の国際交流に関する情報交換の場を提供することであり、国際交流や文化的交流に重点が置かれていることがわかる⁶⁶。

一方の「パラディプロマシー」に関しては英語の“Parallel Diplomacy”の略称であり、州や地方、都市が行う連邦政府の「外交」を模倣した国際社会に向けた行動である⁶⁷。同用語は 1984 年当時、アイボ・ドゥチャセクが初めて論文の中で言及したことによる起源がある⁶⁸。さらに「パラ (Para-)」は「並行」、「隣接」、「沿って」、「補完的」、「支援」を表すギリシャ語から来ており、国家の外交に対し支援・補完・修正・複製ないし挑戦する、サブナショナルなアクターによる海外への直接的な活動を指す⁶⁹。ドゥチャセクとともに同用語を提唱していたのが、パナヨーティス・ソルダトスである。さらにパラディプロマシーの概念は米国の州・地方政府に限定されず、世界各国を対象とした分析がなされている⁷⁰。

米国の都市や州は 1970 年代以降直接海外へと展開する新しい国際的なアクターとして頭角を現した。また新連邦主義の下、連邦や州からの財政支援や補助金に頼ることができなくなったことが都市も自ら国際社会へ直接経済的利益を目的として「押し出す」要因になったとされる⁷¹。そして力をつけ始めた州や地方政府は、次第に連邦の「外交」との間に摩擦を起こすまでに関与を拡大した。

このような国際社会へ進出する州・地方政府の「外交」自体は、多様な用語が存在するが、2000 年代にも言及されることが多いのは「パラディプロマシー」である。すなわち「パラディプロマシー」という用語は単独で現れたわけではなく、関連する複数の概念

⁶⁶ 外務省「グローバル外交ネット」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html> (閲覧日：2022 年 6 月 14 日)

⁶⁷ Tavares, *op. cit.*, pp.7-8.

⁶⁸ Duchacek, “The International Dimensions of Subnational Self-Government,” p. 5. ただし、より正確には彼自身は「マイクロ・ディプロマシー」という、消極的な意味をもつ用語を頻繁に用いていた。

⁶⁹ Tavares, *op. cit.*, pp.7-8. ; Soldatos, *op.cit.*, p.17.

なお、分析対象国は米国に限らず各国の州・地方政府に関する分析も広く進んでいる。

⁷⁰ Tavares, *op. cit.*, pp.148-227.

⁷¹ Heidi H. Hobbs, *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics* (California: SAGE Publishers, Inc, 1994), 5.

のセマンティック・チェーン (semantic chain) を検討する中で発明された⁷²。意味的変化や外交という主要な概念の脱構築を模索する中で生まれたパラディプロマシーという概念は、ポスト近代主義者やパラディプロマシーを出発点として他の類似の概念への発展について検討した遺伝的 (genealogical) アプローチによりさらに検討が進んだ⁷³。

具体的な関連する概念としては、「多層化された外交 (multilayered diplomacy) 」、「多元国家的外交 (plurinational diplomacy) 」、「原初的外交 (proto-diplomacy) 」、「マイクロ外交 (micro-diplomacy) 」、「主権の空洞化 (perforated sovereignty) 」、「外交政策の地方化 (foreign policy localization) 」等が挙げられる⁷⁴。もっともこれらの概念は、州・地方政府による「外交」の捉え方のニュアンスが微妙に異なっている。特に連邦制をとる米国ではその連邦との関係が強く意識されており、それが州の「外交」を分析する枠組みにおいても反映されている。

またその定義をみると「パラディプロマシー」という用語は、国家の外交に「並行」しているとみなし、国家の外交との差異が意識されていることがわかる。また、類似の用語である「マルチレイヤードディプロマシー」については、国家の「下位」の組織ではない、州・地方政府の国際的な行動についての独自性を強調するという意味が込められており、国家との上下関係を意識するとともに、国際社会というフィールドにおいて、国内での階層から離れようとする明確な意識が示されている。

ちなみに、ドゥチャセクが 1980 年代にソルダトスとともに提唱した、パラディプロマシー概念を用いる以前に州の外交に対し用いていた「マイクロディプロマシー」は、消極的なニュアンスをもたせた言葉であった⁷⁵。また「マルチレイヤードディプロマシー」を用いてカリフォルニア州の外交を分析したアリソン・ホームズは、類似の概念との比較で、「パラディプロマシー」という用語は連邦と州との上下関係を想起させるネガティブな用語であるため、より対等ないし平等に捉えるため、同「マルチレイヤードディプロマシー」を用いるとしている⁷⁶。

⁷² Iñaki Aguirre, "Making Sense of Paradipomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition," in Aldecoa Francisco and Michael Keating, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments* (Oxford: Routledge, 1999), 193.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Jain C. Purnendra, *Japan's Subnational Governments in International Affairs* (London: Routledge, 2005). / ブルネンドラ、ジェイン著 (土屋耕平ほか訳) 『日本の自治体外交: 日本外交と中央地方関係へのインパクト』 (敬文堂、2009年)、34頁。

⁷⁵ Duchacek. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations," *op. cit.*, p.32

⁷⁶ Alison Holms, *Multi-Layered Diplomacy in a Global State: The International Relations of California* (Cham: Palgrave Macmillan, 2020), 103-104.

多様な用語が存在する中で、本研究では特に 1980 年代にソルダトスならびにドゥチャセクが提唱し、現在も多くの研究がなされている「パラディプロマシー」を用いる。これは連邦の外交に「並行」して州・地方政府の経済制裁が行われていたこと、ただし連邦の外交を「越す」規模・制度には至っていない状況を的確に示す用語であり、まさに本研究が着目する州政府の独自の「外交」の重要性と、あくまで外交においては連邦が優位に立つという意味を表すことができるためである。

ここでパラディプロマシーの担い手である米国の州・地方政府と「自治体外交」の担い手である日本の地方自治体について検討する。笠京子によると、行政学では地方制度に関する主権を有する州と州内の地方政府との関係を地方自治制度とみなし、米国は英米型、ドイツは大陸型と分類するのが一般的である。そしてこの類型に基づくと、日本の制度の基本は大陸型である⁷⁷。英米型と大陸型の違いとして、まず国から地方への授権の方法の違いが挙げられる。すなわち、英米型の特徴は制限列举主義、大陸型の特徴は包括授権主義である。制限列举とは、法律によって地方の権限を明確に定める方式であり、地方は国から個別に授権された権限の範囲ではかなりの自治権をもつが、権限を越える行為は一切許されない。一方で包括授権は法律で一括して地方の権限を規定するもので、幅広く地域的事項を処理する権限が認められているという特徴がある⁷⁸。

ここで日本の地方自治体による「外交」、すなわち「自治体外交」について検討すると、米国の連邦制において実質の地方政府に該当する日本の地方自治体の対外的な行動においてもそこに外交的機能が認められる場合には「自治体外交」や「民際外交」という用語が用いられ、「外交」として分析した多くの研究蓄積がある⁷⁹。日本についても、地方自治体による「外交」は、「自治体外交」や「民際外交」として今まで研究がなされてきた⁸⁰。自治体外交の研究においては、主に経済、技術、文化の多様な領域に及ぶ相互交流の側面に焦点が当てられているという特徴がある。

⁷⁷ 笠、前掲論文、52－53 頁。

⁷⁸ 笠、前掲論文、49 頁。

⁷⁹ 主な文献として例えば次の文献が挙げられる：羽貝正美、大津浩編『自治体外交の挑戦』（有信堂高文社、1994 年）；吉田均「現代地方自治体外交の歴史的役割と位置づけ：ヨーロッパと日本における比較研究」『東京経大会誌：経済学』第 233 号（2003 年）、249-275 頁。；吉田均「地方自治体の国際協力とその支援政策に関する総合的研究：補完性の原理による地域主体型開発協力の現状と課題」（第 8999 号）[博士論文、東京工業大学]、東京工業大学リサーチリポジトリ（2013 年）。；永井義人「国家間対立に直面する地方自治体の国際政策：山陰地方における地方間国際交流の事例から」（第 104 号）[博士論文、広島市立大学]、広島県大学共同リポジトリ（2014 年）。

⁸⁰ 民際外交 10 年史企画編集委員会編、鈴木佑司、高橋進、新藤宗幸、磯村早苗『民際外交の挑戦：地域から地球社会へ』（日本評論社、1990 年）。；臼井久和・高瀬幹雄編『民際外交の研究』（三嶺書房、1997 年）。；市岡、前掲書。

さらに日本の研究で「パラディプロマシー」の用語を用いた数少ない研究の中で、日本の地方自治体による外交を分析したノブル・ヴァレンタンの論文によると、これまでも、政治的な領域においても自治体外交が行われたことがあった。例えば歴代沖縄県知事は直接米国に訴えた。2014年に沖縄県知事に就任した翁長雄志知事が、沖縄県の普天間基地移設問題をめぐり、独自の自治体外交を展開した。駐日米大使キャロライン・ケネディ（Caroline Bouvier Kennedy）との会談を実現し、また訪米し米国総務省日本部長と国防総省副次官代行との会談、ハワイ州知事との会談など精力的に自治体外交を展開したのである⁸¹。さらに沖縄の大田昌秀知事による日米両国政府への交渉や、他にも反核運動において核兵器の即時撤廃を求めた広島や長崎の市長の取り組みや、神戸市が1975年に宮崎辰雄市長の下で決議した、核兵器積載艦艇の神戸港入港拒否規定である「神戸方式」など、自治体独自の対外的取り組みの事例が報告されている⁸²。これらの自治体の事例も「外交」交渉といえるであろう。

ただし日本の地方自治体による自治体外交の研究の数自体は、内政に着目した研究と比較して、多いとは言い難い。日本の地方自治体研究や日本外交史の学術領域において、日本の地方自治体の「外交」はほとんど体系的な研究がなされてこなかったのである。日本の地方自治体を研究したジェイン・プルネンドラによれば、日本の地方自治体はとりわけ1980年代頃からグローバル化に伴う通商政策の変化や外国人労働者ならびに留学生受け入れなど、新たに国際問題の領域と関連した問題への対応を地域レベルで迫られた結果、現在では国際関係における重要なアクターであることが認められているにもかかわらず、学術的な研究が今までほとんどされてこなかったとされる。彼によると、日本語によるものと外国語によるものとを問わず日本の地方自治体、中央・地方関係、日本の外交問題を扱う文献の大半は、日本の地方自治体と国際問題についてほとんど議論や分析をしていない⁸³。そのため日本の地方自治体による外交は、比較的新たな領域であるといえよ

⁸¹ ノブル・ヴァレンタン（Noble Valentin）「パラディプロマシーの成功条件は何か：日本の自治体外交を事例に」『京都大学公共政策大学院 同窓会 鴻鵠会 教員・卒業生リサーチペーパー』（2018年）、1-15頁。

また、日本において「パラディプロマシー」に関する数少ない研究の一つとして、次の研究でも「パラディプロマシー」の言及がある。荻生生、科研「交錯する民族性と領域性の境界：バスクとカタルーニャのパラディプロマシー比較研究」2015-2017年。

⁸² Naoki Kamimura, "Civil Society and Nuclear Disarmament: A Comparison of U.S. and Japanese Experiences during the 1980s and 1990s," in Ryo Oshiba, Edward Rhodes, and Chieko Kitagawa Otsuru eds., *"We the People" in the Global Age: Re-Examination of Nationalism and Citizenship*, JCAS Symposium Series no.18 (2002): 275-308.; Naoki Kamimura, "Japanese Civil Society, Local Government, and U.S.-Japan Security Relations in the 1990s: A Preliminary Survey," in Chieko Kitagawa Otsuru and Edward Rhodes, eds, *Nationalism and Citizenship III*, JCAS Occasional Paper, no.11 (2001): 1-16.; Naoki Kamimura, "Japanese Civil Society and U.S.-Japan Security Relations in the 1990s," *Medicine and Global Services* 7, no.1 (2001): 20-25.

⁸³ Jain, *op. cit.*, p.6.

う。ここではジェインの自治体外交の定義を参照しながら、日本の自治体外交について整理する。

ジェインは日本の自治体外交を分析するにあたり、日本の県は日本の学術表記では一般に「ローカル・ガバメント」と定義されていることを指摘し、日本の単一的な政治システムにおいて米国の州に相当する単位でありながら、「ローカル・ガバメント」の一つであると説明している。すなわち、日本の県をはじめとする地方自治体による自治体外交や民際外交は、連邦制の米国における「地方政府による外交」に相当する。白井久和は、1990年代後半においてそれまで政治や外交の主役であったのは国家であるが、経済問題や政治問題の領域において多様化を迫られていると主張した。

国際的な相互依存の拡大と深化が国境の壁を低くした結果、NGOや市民が国境を越えて連帯し、国家や政府を動かそうとしたり、地方自治体が国家のできないことないしやろうとしないことを積極的に先取りしようとしていることを指摘し、それら非国家主体による「民際外交 (People to People Diplomacy, Interpeople Diplomacy)」が新しいシステムとして重要であると述べている⁸⁴。

以上の通り米国の州政府と地方政府の行政上の区別、そして日本の地方自治地と州政府の違いについて確認してきた。ところが国際関係論の領域においてはこれら州政府と地方政府は「中央政府ではない政府」と表記され、あまり明確な区別がなされていないことが多い。例えば国際社会における州政府や地方政府についての研究においては、州政府と都市をはじめとする地方政府をほぼ同等の「非中央政府 (non-central government) による外交」として扱うケースが見受けられる⁸⁵。日本の県をローカル・ガバメントと明確に定義していた前述したジェインも日本の自治体外交を分析するにあたり、都道府県・市町村を「サブナショナル・ガバメント」と一括りに扱い、それらによる自治体外交として検討している。ここでいう「サブナショナル・ガバメント」は、県、市、町などのような国レベルの下位に位置するすべての政府レベルを指す包括的な用語である⁸⁶。

以上をまとめると、米国の連邦制において州政府は特に内政において連邦政府も干渉できない政策領域をもち、強い権限をもつため、地方自治等の研究においては地方政府とは区別されるのが一般的である。また日本の県は米国の州政府に相当する位置づけであるが、その権限等の実態から米国における地方政府に比肩しうる。しかし国際関係論においては、「非中央政府」として扱うことが多い。

⁸⁴ 白井、前掲書。

⁸⁵ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs* (New York: Routledge, 2015).

⁸⁶ Jain, *op. cit.*, p.iii, 18.

そのため本研究においては、米国の連邦制度下において州政府と地方政府はその規模や合衆国憲法により認められた権限にかなりの違いがあることを認識し、特に第4章の州立大学との分析については州政府を分析の主たる対象とする。そのうえで都市などの地方政府の「外交」についても、特に南アに対する経済制裁実施を扱う第3章においてはその経済制裁実施に至る過程等も検討し、州政府の「外交」とともに分析対象とする。一方米国の州・地方政府による独自の「外交」に関しても、パラディプロマシーやマルチレイヤーディプロマシー等、日本の「自治体外交」よりもより多くの用語が存在し、多様な観点から研究が行われてきたことがわかる。

また州・地方政府と連邦政府の外交権限をめぐる衝突と類似の事例が日本の地方自治体にも存在する。すなわち日本の地方自治体も特に安全保障政策の分野において独自の強い権限をもち、そのことが、国家との対立につながった事例がみられる。そのため国際化が進むにつれて、自治体外交が国家の外交に「並行」して行われ、さらに政治的問題をめぐる衝突から「外交問題の内政化」が起こる可能性がある。前述した過去の事例のように、国際化が進展し政治的問題への関与が増加し、その結果、国家による外交との衝突にまで及ぶ事例が増える可能性も否定できない。こうした日本の自治体外交の発展が模索される中でも、米国の州・地方政府による外交を分析することは重要である。

本研究が着目する1980年代の連邦政府の経済制裁をめぐる反アパルトヘイト運動について従来の研究では、州・地方政府が連邦政府の外交政策とは「並行」し、直接海外へ経済制裁を行った側面が看過されてきた。そこで本研究ではこうした側面に焦点を当てるため、連邦政府の外交政策決定過程に収斂されない、州・地方政府の経済制裁措置を通じた「準外交」に焦点を当てて分析を行う。

資料としては、まず連邦レベルでの政策についてはロナルド・レーガン大統領図書館と米国立文書館(NARA)、連邦議会資料サイトに所蔵されているホワイトハウス、連邦議会、司法省等の一次資料を用いる。次いで州・地方政府レベルについては経済制裁を実施した23州と79の市に所在するアーカイブ、公立図書館、同州ないし地方政府のアーキビストや司書、職員に対するメールないし質問フォームを通じたやり取りを行い、資料調査を行った。なお同調査の優先順位としては基本的にはアーカイブを優先し、連絡先が見つからなかった場合に、公立図書館や州ないし市の政府へ代わりに問い合わせるという方法をとった⁸⁷。すなわち本研究のリサーチに当たっては、他国に対する「経済制裁」の権限をもたないはずの州・地方政府が、どのような手段を用いてアパルトヘイト政策への

⁸⁷ただし制裁実施州のうち、州政府、アーカイブ、公立図書館すべてにアクセスすることができなかったイリノイ州等については司書とのやり取り以外の方法で資料収集にあたった。

「制裁」を実行したのか、さらに州や地方の「経済制裁」法案の可決にはどのような背景があったのか、という点に関して、(イ)法律名、(ロ)法案提出の起草者、(ハ)法案可決に至る背景、を明らかにすることを目的として資料調査を行った。調査結果としては、概ね、質問を送った州ならびに地方政府からの返信を受け取ることができた⁸⁸。

そして市民社会による反アパルトヘイト運動や大学で実施されたダイベストメントに関する資料については、論文や書籍、そして各大学図書館のアーカイブ資料や大学の規定に関する資料、新聞（全国紙ならびに地方紙）、米の政策担当者の回顧録、ニューズレター等を用いて検討を進める。なお資料収集にあたっては、大学図書館や大学機構に対しメールならびに質問フォーム等を用いたやり取りも行いながら関連資料の収集や更なる文献調査の結果得られた資料を用いながら、その行動を分析する。

第3節 本論文の構成と各章における問いと仮説

以上のような課題を検討するための各章の概要は次の通りである。まず第1章では、本稿が着目する1980年代レーガン政権期の米国の南ア外交について、市民社会によるダイベストメント運動はどのように展開したのか、そして1985年と1986年の連邦レベルの南アに対する経済制裁措置を中心に経済制裁の政策決定がどのように行われたのか、という問いについて検討する。方法としては、市民社会および連邦レベルについてそれぞれの先行研究に基づきながら、一次資料を適宜用いた新たな論拠を加えて検討を行う。

第2章では、1980年代レーガン政権下で可決された、南アのアパルトヘイト政策に対する二つの経済制裁に着目し、その経済制裁立法の成立過程について、米国の州・地方政府の行動の中で、ツーレベル・ゲームに内包される部分と、連邦レベルの外交政策決定に収斂されない部分とを明らかにする。そして、本章に関しては次の問いを立てる。一つ目は、連邦政府における経済制裁措置の立法過程に焦点を当て、経済制裁法案がどのようにして可決されるに至ったのか、そして、その過程において州・地方政府は、どのような形でツーレベル・ゲームにおけるレベルII（国内交渉）に係る働きかけを連邦政府に対して行ったのか、という問いである。二つ目は、それらの連邦政府による経済制裁に並行して州・地方政府が独自に行ったダイベストメントに関して、南ア政府に対して直接アパルトヘイト政策の撤回を求める「準外交」としての側面に加えて、連邦政府に対する圧力も

⁸⁸ 返信の内容としては、基本的には次のいずれかないし複数の項目に該当するものである。すなわち、(1) 法案名が明らかになったもの、(2) 起草者名が明らかになったもの、(3) 議事録や新聞で背景が一部明らかになったもの、(4) 法案のデータベースを紹介されてもの、(5) 制裁実施年に行われた1年分の議事録を紹介されてもの、(6) 調査中、(7) 他の機関への転送ないし紹介、(8) その他(COVID-19のため休館中等)、である。

意識したツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）的側面があったのではないか、という問いである。分析するにあたり次のような仮説を立てる。

一つ目の問いに対しては、先行研究で明らかにされたように連邦レベルの経済制裁措置は、州・地方政府を含めた市民社会からの働きかけやそれらに影響を受けた連邦政府レベルでの議論の結果、経済制裁が可決された、という定説に基づいた上で、州・地方政府が積極的に市民社会に関与したという側面に焦点を当て、州・地方政府は市民社会とともに連邦政府に対し直接働きかけて経済制裁を求めるという通常のツーレベル・ゲームを積極的に行っていた、という仮説を検証する。さらにもう一つの仮説として、州・地方政府はそれに加えて、自らの独自の経済制裁を南ア政府に対する圧力としてだけでなく、連邦政府に対しても暗黙の圧力として用い、連邦による経済制裁をうながすといういわば間接的なツーレベル・ゲームも行っていた、という点も検証する。

1980年代前半の連邦レベルの外交政策としては、レーガン大統領は安全保障を優先し、経済制裁の行使には反対していた。しかし市民社会を端緒とし、連邦レベル・市民社会レベル・州・地方政府レベルでそれぞれ人権擁護に向け、連邦政府による経済制裁の立法化を支持する声が強くなっていった結果、1度目は連邦議会との衝突を避けたレーガン大統領により、2度目はレーガン大統領の拒否権を連邦議会が覆して経済制裁を実行するに至ったのである。ここで、その一連の経済制裁決定に至るまでの外交政策決定過程において、州・地方政府も、外交政策に影響を与える国内アクターの一つとして、はたらきかけを行っていたと考えられる。

第3章では、連邦政府を越えた、南ア政府に対する州・地方政府による働きかけは、準外交の枠組みを適用するほどの独自の意味のある働きかけであったのか、そしてそれほどのような形で行われ、どのような帰結をもたらしたのか、という一連の問いについて検討する。ここでは、1980年代にアパルトヘイト政策に対し米国の州・地方政府が実行したダイベストメント等の経済制裁に焦点を当てる。このことにより、州・地方政府による反アパルトヘイト運動は、第2章で詳しく検討する連邦の外交政策へ働きかけて、経済制裁実施を迫ることを目的とする部分とともに、連邦による外交政策を越えて直接南ア政府へアパルトヘイト体制からの転換を迫る部分があったことを明らかにする。連邦レベルでの外交政策と「並行」して行われた、州・地方政府の南ア政府に対する政治的な対外行動に「準外交」の枠組みを適用することで、その「外交」としての側面についての分析を行う。

そしてこれらの一連の問いに対して、州・地方政府は、独自のダイベストメント政策を通じ連邦政府を飛び越えた準外交の萌芽が見られたが、一方で、米国内においては課題

を伴う行動であった、という仮説を立てる。この仮説について、次の点に注目して検討する。すなわち、まず州・地方政府の経済制裁実施状況とその背景を分析する。このことを通じ、州・地方政府では各議員が南アのアパルトヘイト廃止に向けて行動し、連邦への働きかけとともに南ア政府へ直接働きかけることを目的として、意図的に「外交」的行動を取った可能性が高いことを、新聞や州・地方政府の議会資料に記載された州議会ならびに地方議会の議員の発言や、州知事や市長の発言、州の法律や地方の条例等を取り上げながら、その解答を模索する。また州・地方政府の政治的な対外行動について、もともと州・地方政府は、内政をめぐる伝統的に連邦からの介入に対し対立する傾向にあるということに鑑みて、南アの事例をめぐる「外交」の領域での連邦レベルと州・地方政府レベルでの対立について考察を加える。そしてその対立に至った背景と原因について考察することで、連邦レベルでも州・地方政府による独自の行動を「外交」としてとらえる認識の形成につながったことを示す。

分析の方法としては、州や地方（市）のアーカイブや図書館の所蔵する資料を中心に、当時の州・地方政府によるダイベストメントに関する資料を用いて検討する⁸⁹。そして、上記の一連の問いの検討を通じ、1980年代に米国の州・地方政府が南アフリカ共和国のアパルトヘイト政策に対する経済制裁を通じて行った準外交について明らかにする。本論文では、州・地方政府の独自の経済制裁措置は、第2章で詳しく検討する連邦政府の圧力への一端を担った部分と、連邦の外交政策に収斂されない独自の「外交」的部分とが存在することを指摘し、その双方について検討するが、本章では州・地方政府の独自の「外交」に特に着目する。

第4章では、州政府が財政的・政治的繋がり深い州立大学を巻き込みながら連邦の外交政策と並行した独自のダイベストメント措置を行っていたことに着目し、その具体的事例として州立大学と州政府との関係を取り上げる。そして州政府と州立大学の独自の「外交」政策によるダイベストメントがどのように実施され、州政府と州立大学の間でど

⁸⁹ なお、1980年代に経済制裁を実施した州・地方政府の数については、文献によっては本論文が示す23州よりも多い数を記載したものもある。例えば1998年の投資家責任研究センター（Investor Responsibility Research Center, IRRC）の文献が挙げられる。しかし、当該文献には州名ならびに市名の記載がない。また、1985年に出版されたラブの文献にも経済制裁実施に関する州・地方政府の一覧の記載があるが、その記載された年は必ずしも法案が可決されたり制裁が実行された年を示さない、という注意書きがあり、最終的な制裁実施年が分からない。そのため、州名ならびに市名の記載があり、かつ1989年という、本論文の調査対象時期である1980年代を最も網羅していると思われる、アフリカ・ファンド（Africa Fund）のレポートに記載された一覧を参照しながら、さらにそれら州・地方政府の経済制裁に関する資料の調査を進めた。

The Africa Fund, "States, Counties and Cities That Have Taken Economic Action Against Apartheid," March 1, 1989, JSTOR Primary Sources.; Investor Responsibility Research Center, *Country-Specific, State and Local Selective Purchasing Laws As of July 1998* (Washington, D.C.: Investor Responsibility Research Center, 1998).; Janice Love, *The U.S. Anti-Apartheid Movement: Local Activism in Global Politics* (New York: Praeger, 1985).

のような議論が交わされたのか、という二つの問いをめぐって、州レベルでの「外交」政策決定過程に着目する。

この二つの問いについては、州政府が州立大学を巻き込みながら独自のダイベストメントを通じた「外交」政策を行ったこと、また州政府と州立大学の間では、州政府に反発した州立大学との間に対立があった、という仮説を立てる。仮説を検証する方法としては、大学のダイベストメントに関する論文や書籍、論文、そして各大学図書館のアーカイブ資料や大学の規定に関する資料、新聞、ニュースレター等を用いて検討を進める。なお、資料収集にあたっては、大学図書館や大学機構に対しメールならびに質問フォーム等を用いたやり取りも行いながら関連資料の収集を行い、また更なる文献調査から得られた資料も用いる⁹⁰。

州立大学は大学理事会などの大学運営に関しても州政府と密接な関係にあるが、その内部でもダイベストメント導入については、様々な議論が交わされる中で「外交」政策が決定されたのである。それは大学内部での政策決定とともに、州政府からの介入についても同様のことがいえた。そして米国の外交政策が伝統的に国内での交渉や国外への圧力・説得を必要としたように、州立大学もまた、南ア政府への制裁を通じた圧力とアパルトヘイト政策廃止への説得、州政府との交渉や政策の選択を迫られるという事態にさらされていたのである。

最後に結論では、本論文での議論のまとめを行い、序論および各章で提示した問いと仮説について検証し、本論文の特に重要な二つの点、すなわち州・地方政府によるアパルトヘイト政策に対する経済制裁はパトナムの提唱するツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）に代表される、国内アクターによる連邦の外交政策決定過程への働きかけの一部であったという側面とともに、そのツーレベル・ゲームに収斂されない州・地方政府による外交とも呼ぶべき、「準外交」が存在した、ということについて確認し、その意味するところについて考察する。

⁹⁰ 最終的に調査対象となったのは 49 の州立大学であった。特に次の資料を起点とし、さらに一次資料による裏付けに努めた。

Jennifer D. Kibbe and Investor Responsibility Research Center. *Divestment on Campus: Issues and Implementation* (Washington D.C.: Investor Responsibility Research Center, 1989).

第1章 歴史的経緯：南アパルトヘイト政策に対する米国の経済制裁

本章では、市民社会による反アパルトヘイト運動と、連邦政府の経済制裁措置がどのように展開したか、という問いについて解明する。その方法としてはまず、連邦レベルの経済制裁に先駆けて行われた市民社会におけるダイベストメント運動の歴史的経緯について整理し、次いで 1985 年と 1986 年の連邦政府による経済制裁措置がどのように実行されていったのかについて、従来の研究に新たな一次資料を用いてその論拠を加えながら検討する。

国際社会においては 1980 年までにはイギリス、ポルトガル、オーストラリアで相次いで保守的な政権が力を持ち、また米国でもレーガンが 1980 年 11 月に当選し、政権に就いた⁹¹。カーターの人権外交を批判し対ソ強硬政策を掲げたレーガンが政権に就いたことで、人権擁護を優先する政策は下火になるかと思われた。しかし、そのような中でも米国では反アパルトヘイト運動は盛んにおこなわれていった。市民運動、学生運動としての反アパルトヘイト運動は 1970 年代にしだいに活発になっていったが、1984 年後半から 1986 年にかけての時期が反アパルトヘイト運動の歴史の中で最も米国民の関心を集めた時期であった⁹²。以下、1985 年と 1986 年の連邦レベルの南アに対する経済制裁措置をめぐる外交政策決定過程について検討することを通じ、1980 年代の経済制裁の政策決定過程について明らかにする。

第1節 市民社会の反アパルトヘイト運動の高揚

第1項 市民社会の反アパルトヘイト運動

米国はイギリスの入植地建設以来、人種差別に関する長い歴史をもつが、特に 1950 年代から 1960 年代にかけて黒人差別解消の政策が一定の成果をあげ、人種差別に対し積極的に取り組もうとする風潮が高まった⁹³。そして、1970 年代後半に入ると、米国内が克服した人種差別政策に基づき、国外にも人権擁護を広めようという潮流の中で、国外の人権問題にも関心が高まる。その中でも特に、国外の南アフリカで起きた「少数の白人が多

⁹¹ Francis N. Nesbitt, *Race for Sanctions: African Americans against Apartheid, 1946-1994* (Indiana: Indiana University Press, 2004), 111-112.

⁹² Donald R. Culverson, "The Politics of the Anti-Apartheid Movement in the United States, 1969-1986." *Political Science Quarterly* 111, no.1 (1996): 127-149. <https://search-proquest-com.leyline.nanzan-u.ac.jp/docview/208261623?accountid=45079>.

⁹³ 米国の人種差別や国際的な人種問題に関する研究については、次の文献を参照。：川島正樹『アメリカ市民権運動の歴史：連鎖する地域闘争と合衆国社会』（名古屋大学出版会、2008 年）。；Masaki Kawashima, *American History, Race and the Struggle for Equality: An Unfinished Journey* (New York: Palgrave Macmillan, 2017); Marx, *op. cit.*,

数の黒人を支配する」という差別構造に対し、米国において自らも白人による人種差別を経験しその解消に取り組んできた黒人らが、強い関心をもった⁹⁴。そしてその差別構造の解消のために、黒人による反アパルトヘイト運動を端緒とし次第に黒人のみならず白人も共に米国国内で積極的な反アパルトヘイト運動を展開した。

そして反アパルトヘイト運動を展開した団体として、アフリカにおける植民地主義と白人至上主義の終結を米国市民に訴えるために 1952 年に設立された「アフリカに関するアメリカ委員会 (American Committee on Africa, ACOA)」など反アパルトヘイト運動を任務とする団体のほか、1970 年代頃からは、「アメリカ・フレンズ奉仕委員会 (American Friends Service Committee)」、「法のもとでの平等に関する法律家委員会」などの人権擁護団体が、アパルトヘイトに反対する様々な運動を展開した。政府がアパルトヘイトに反対する政策をとるよう働きかけることもこうした運動の狙いのひとつであり、また、南アの非白人に奨学金を提供したり、法廷での弁護を得るための訴訟援助を供与したりすることも行われた⁹⁵。

市民運動、学生運動としての反アパルトヘイト運動は 1970 年代にしだいに活発になったが、特に 1984 年後半から 1986 年にかけての時期に米国のメディアで南アに関する報道が増加し、反アパルトヘイト運動の歴史の中で最も公衆の関心を集めた時期であった⁹⁶。

カルバーソンは特に 1980 年代にアパルトヘイト政策が注目を集めた理由として、次の 3 点を挙げている。第一に南ア政府の弾圧政策やレーガンの建設的関与政策に米国内の市民による反アパルトヘイトのムードが高まったことである。特に、1971 年に結成された連邦議会ブラック・コーカスの議員らは、1980 年代に入るとその多くが議会内で指導的立場に就いており、議会内で影響力をもった。そして米国内の運動が盛り上がり、民主党・共和党がともにレーガンの建設的関与政策を非難するようになった。第二に、多くの圧力団体の運動が活発になった。第三に、フリー・サウス・アフリカ・ムーブメントに代表されるように、圧力団体が結束し、力をもったことである⁹⁷。

⁹⁴ Fran Scott and Abdulah Osman, "Identity, African-Americans, and U.S. Foreign Policy: Differing Reactions to South African Apartheid and the Rwandan Genocide," in Thomas Ambrosio ed., *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy* (Connecticut: Praeger Publishers, 2002), 71-91.

⁹⁵ アメリカ・フレンズ奉仕委員会は、クエーカー教徒の団体で、アパルトヘイトに対してもダイベストメントやボイコットなどを通じて積極的に取り組んだ。Lucy Duncan, "Love in Action: A Brief History of AFSC's Work in the Past 100 Years," *American Friends Service Committee*, (May 18, 2017), <https://www.afsc.org/blogs/acting-in-faith/love-action-brief-history-afsc%E2%80%99s-work-past-100-years>.; David L. Hostetter, *Movement Matters: American Antiapartheid Activism and the Rise of Multicultural Politics* (New York: Routledge, 2006), 7; Massie, *op. cit.*, pp.192.; 有賀、「南アフリカ政策と『アパルトヘイト』体制」、298-299 頁。

⁹⁶ Culverson, *op. cit.*,

⁹⁷ Culverson, *op. cit.*, pp. 144-147.

それら市民の関心の高まりを背景に、制裁の実施を求める圧力団体の活動が活発化した。アパルトヘイト反対政策の強化を推進する主要な団体は、「トランス・アフリカ (TransAfrica)」と、「ワシントン・オフィス・オン・アフリカ (Washington Office on Africa)」の二つである。

トランス・アフリカは、連邦議会の主に黒人議員たちから構成されるコーカスである連邦議会ブラック・コーカス (Congressional Black Caucus) が、主としてアフリカとカリブ地域へ対するアメリカの政策についてロビー活動を行うことを目的として設立した団体である。そして、「ワシントン・オフィス・オン・アフリカ」は ACOA のワシントン支局として設立され、1972 年に主流派プロテスタントの資金提供を受けて独立し、アメリカのアフリカ政策についてロビー活動を行った⁹⁸。

レーガンの第一期目、アパルトヘイト廃止に向けて積極的に取り組もうとしないレーガン政権の態度はかえって反アパルトヘイト運動を活発化させる誘因となった。黒人たちの主導で始まった反アパルトヘイト運動は、次第に白人のリベラル層の意識も変えていった。そして、連邦レベルへも民主党議員からレーガンの側近まで経済制裁実施の動きへとつながっていったのである。一方で、レーガン自身は経済制裁には反対し続けていた。第一期目から安全保障政策を優先していたレーガンにとって、経済制裁は容認できなかったものである。そのため連邦議会との政治的関係に考慮し 1985 年の大統領令には署名したものの、翌 1986 年にはより強力な経済制裁法案に対し拒否権を発動するという行動につながったのである⁹⁹。

トランス・アフリカの事務局長ランドール・ロビンソン (Randall Robinson) は特に、大衆行動の盛り上げや世論への働きかけに力を入れた。1980 年にはおよそ 70 名の黒人議員に連絡を取り、全米での反アパルトヘイト運動の現状を伝えたり、ダイベストメントのモデル法案を配布したりした¹⁰⁰。そしてロビンソンのトランス・アフリカは、レーガン政権がアパルトヘイト政策を行っている南ア政府に対し、安全保障を目的とした協力関係を築こうとしているという文書をリークし、世論に呼びかけた¹⁰¹。同文書ではレーガン政権期にアフリカ担当国務次官補を務めたチェスター・クロッカー (Chester A.

⁹⁸ Hostetter, *op. cit.*, pp.7-8, p.35.

⁹⁹ もっとも、経済制裁により引き起こされる不況や失業者数がどのレベルにまで達したときに、体制転換をもたらすのか、果たしてその効果はあるのか、という問いについては依然として議論が続いている。南アの経済制裁の事例においても、経済制裁の効果については賛否両論があった。賛成派は、経済制裁が、少数派の白人による統治体制であるアパルトヘイト体制を転換させようとし、また短期間には黒人に負担を強いものであるが長期間ではその負担を相殺するものであると主張した。反対派は、経済制裁により最も負担を強いられるのは黒人であると主張した。Myers III, *op. cit.*, pp.141-142.

¹⁰⁰ Love, *op. cit.*, p.45.

¹⁰¹ Nesbitt, *op. cit.*, pp.115-116.

Crocker) が連邦議員のヘイグに対し、米国が「南アとの関係を新章へ進める用意があり」、「西側諸国の安全保障上の地域枠組みの中に南アを戻す」と南アのボータ首相へ伝えるよう指示していたことを示した。

『ワシントン・ポスト』の記者ジョー・リッチー (Joe Ritchie) は米国高官がこのリークされた文書に記載された内容をおおむね認めたと報道し、その内容には、ナミビアの独立をめぐる問題に対しても米国が南アの側に立つことを述べたことも記載されていたことを伝えた。このリークされた文書によって、世界中からレーガン政権への批判が相次いだ。アフリカの外交官は南アと協力するなど問題外だと述べた。また、米国への 2 番目に大きい石油の供給国であるナイジェリアの大統領シーホー・シャガリ (Shehu Shagari) は、レーガンにアパルトヘイト政策を行っている南ア政府を支援するのか、あるいは反乱兵 UNITA への支援を行うのかと警告した。これら一連の出来事によって、ロビンソンやトランス・アフリカの国際的な知名度が初めて高まり、ロビンソンは 1981 年にナミビアで開かれたアフリカ統一機構 (Organization of African Unity, OAU) の国家元首サミットに招かれ、1964 年のマルコム X 以来初となる、アフリカ統一機構で演説したアフリカン・アメリカンとなった。

こうした運動は、米国国内でも白人リベラル層の反アパルトヘイト運動へ対する関心を高めるなど、その意識を変えていくことにつながった。1981 年にロビンソンの呼びかけにより開かれた反アパルトヘイト運動の基金調達の会合では、白人協会やアメリカ・フレンド奉仕委員会などの宗教団体がトランス・アフリカと協力し、資金調達に取り組んでいた¹⁰²。

ところがこうしたトランス・アフリカの働きかけや国際社会からの批判にも関わらず、レーガン政権は南ア政府への支援を続けた。1982 年、レーガン政権は「南ア軍隊とのつながりをもたない」という政策を終了することを正式に発表した。1982 年 10 月、IMF (International Monetary Fund) とレーガンは連邦議会の民主党議員や人権擁護団体からの国連での反対にも関わらず、1.1 億ドルのローンの貸付を南アに対し行うことを発表した。これに対し連邦議会ブラック・コーカスのメンバーと民主党は協力し、IMF の南アへのローンを止める計画を発表した¹⁰³。同 IMF の支援金をめぐる議論は翌年に、下院銀行、財政、都市問題委員会国際貿易、投資、経済政策小委員会が南アへ支援を行う IMF への米国による支援を止める決定を下すまで続いた¹⁰⁴。

¹⁰² Nesbitt, *op. cit.*, p.117

¹⁰³ Nesbitt, *op. cit.*, p.119

¹⁰⁴ ネスビットは「下院銀行小委員会 (House banking subcommittee)」と記載しており、後述する通りこれは広く用いられている名称であると考えられるが、同時に「下院国際貿易、投資、経済政策小委員

この出来事はレーガン政権の連邦議会の民主党員からの信頼の失墜を象徴する出来事となった¹⁰⁵。このように連邦レベルへ働きかけたトランス・アフリカを中心とした反アパルトヘイト運動は、州・地方政府に対してもダイベストメントを呼びかけた。すなわち、トランス・アフリカと連邦議会ブラック・コーカスは州・地方政府を対象に、アパルトヘイトに立ち向かうための戦略の啓発キャンペーンを行ったのである¹⁰⁶。

第2項 サリバン牧師によるサリバン原則

市民社会においては、個人による活動も反アパルトヘイト運動に大きな影響を与えた。特に精力的に活動していた人物として、フィラデルフィアを活動拠点とするバプティストのレオン・サリバン牧師 (Leon Sullivan) が挙げられる¹⁰⁷。彼は、ダイベストメントを強く求める黒人たちと、経済活動を重視し、南アでの操業の継続を図る米国多国籍企業との両者の間のいわば調停者としての役割を期待され、ゼネラルモーターズ (GM) から声がかかり、1971年に黒人として初めて GM の役員に就任した。

会 (the House Subcommittee on International Trade, Investment, and Monetary Policy) 」の略称であると考えられる。そして同小委員会は「下院銀行、財政、都市問題委員会 (the House Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs) 」に属している。よってネスビットが記載した「銀行小委員会」という記載について本稿では、「下院銀行、財政、都市問題委員会に属する、下院国際貿易、投資、経済政策小委員会」と記載した。当初は「下院銀行小委員会」で探し、現在の下院のウェブサイトや同サイトの「下院財政サービス委員会 (House Committee on Financial Services) 」ならびに小委員会のサイトをあたったが、「銀行小委員会」の名称の小委員会を見つけることができなかった。次に 1980年代を扱った文献を調査したところ、連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation) の資料ならびに 1990年 12月 18日付のカナダの新聞『トロント・スター』に「下院銀行小委員会」の記載があり、「下院銀行小委員会」は広く用いられている名称であることが分かった。しかし、どの委員会に属しているのかは明記されていなかった。なおネスビットは 1983年 5月 6日付の『ワシントン・ポスト』を引用しているが、同記事の所在を確認することができなかったため、同出来事を記録したと考えられる 1983年 5月 5日付の連邦議会記録ならびに連邦議会図書館の司書とのやり取りを基に調査を進めた。得られた結果としては、やはり「下院銀行小委員会」とは「下院銀行、財政、都市問題委員会に属する、下院国際貿易、投資、経済政策小委員会」の略称であると考えられるため、本稿では「下院銀行、財政、都市問題委員会の国際貿易、投資、経済政策小委員会」と記載するに至った。

Nesbitt, *op. cit.*, p.120.; The Congressional Record, Daily Digest, Vol 129, Part 26, May 5, 1983.

<https://www.congress.gov/>; Reuter, "U.S. Bank-Failure Cost Likely to Top \$5 Billion," *Toronto Star* (Canada), December 18, 1990, <https://search-ebshost-com.leyline.nanzan-u.ac.jp/login.aspx?direct=true&db=n5h&AN=6FPTS199012183922656&lang=ja&site=ehost-live>.; Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), "History of the 80s," <https://www.fdic.gov/>.; U.S. House Committee on Financial Services, <https://financialservices.house.gov/>.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Nesbitt, *op. cit.*, p.119

¹⁰⁷ 1943年にペンシルベニア州フィラデルフィアの、シオン・バプティスト教会 (Zion Baptist Church) の牧師となり、「シオンのライオン (The Lion from Zion) 」と呼ばれるようになる。フィラデルフィアで雇用促進活動 (「Selective patronage (不買運動) 」) を始める。また、就業に向けたトレーニングを提供するセンター、OICAを設立。アフリカンとアフリカン・アメリカンのサミットも開催した。"Sullivan, Reon" *Current Biography* 30, 1969, pp.37-39; "Sullivan, Reon" *Current Biography* 62, no.9, 2001, pp.92-93; Leon Sullivan, *Build Brother Build* (Pennsylvania: Macrae Smith Company), 1969.

そして南アのアパルトヘイト政策に対しては特に企業に対しダイベストメントを呼びかけるなど、企業を対象とした運動に特化した。その一環として企業に対する「サリバン原則」を提唱した。すなわち 1977 年に、主に就業における、人種を理由とした差別を禁ずる 6 つの原則（1984 年に第 7 項目を追加）サリバン原則を提唱した¹⁰⁸。同サリバン原則は大統領令や連邦議会での法案においても取り入れられるなど、連邦レベルを南アの人権問題に対し行動を促す役割を果たしたといえる。

ただし、サリバン原則は南アで操業する米国多国籍企業の即時撤退や、直ちにダイベストメントを実施するよう求めるものではなかったため、米国内でも評価が分かれた。すなわち、サリバン原則は政治家や企業からは評価が高い一方で、反アパルトヘイト運動活動家からは否定的な評価であった¹⁰⁹。さらに連邦レベルにおいても評価は分かれた。レーガン大統領は肯定的評価であり、サリバン原則は大統領令でも採用された。そしてレーガンは 1985 年 9 月 9 日の大統領令（Executive Order 12532）への署名後の質疑応答でサリバン原則を「進歩的な雇用主への最高水準を設定した原則」と評し企業は積極的に導入するべきであると述べた¹¹⁰。

また連邦議会での法案審議においても、サリバン原則の導入を提唱したのは共和党議員であった（以下 3 名のうち 2 名白人、1 名不明）。すなわち 1985 年反アパルトヘイト法においてはエドウィン・ジャウ（Edwin V. W. Zschau ; R-CA）議員、スティーブ・ガンダーソン（Steve Gunderson; R-WI）議員、1986 年の包括的反アパルトヘイト法の修正案においてサリバン原則を順守する米多国籍企業の経済制裁措置免除規定を提唱したダン・バートン（Dan Burton ; R-IN）議員らであり、連邦議会ブラック・コーカスの議員ではなかったのである¹¹¹。

共和党の白人議員らから特に支持されたサリバン原則であるが、黒人議員たちからはどのように捉えられていたのか。連邦議会の主に黒人議員たちから構成される連邦議会ブラック・コーカスでも、ロビー団体「トランス・アフリカ」の設立にかかわるなど、市民社会における反アパルトヘイト運動にも積極的に取り組んでいた。しかしサリバン牧師とはほとんど接点をもたなかったと考えられる。例えばサリバン牧師とウィリアム・グレイ（William Gray）議員について、両者ともペンシルベニア州を前者は拠点とし後者は選挙区とするという地理的に近い関係があるにも関わらず、両者の接触があったことをうか

¹⁰⁸ サリバン原則の内容については付属資料参照。

¹⁰⁹ Zeb Larson, "The Sullivan Principles: South Africa, Apartheid, and Globalization," *Diplomatic History* 44, no.3 (2020): 479-503.

¹¹⁰ United States Office of the Federal Register. *Public Papers of the President of the United States, 1985* (Washington, DC: GPO, 1988), 1055.

¹¹¹ NNDB: Tracking the Entire World, accessed November 12, 2020, <https://www.nndb.com/>

がえる資料はほとんどない。南アのアパルトヘイト政策の主体となったはずの両者が互いを知らないということは不自然であり、意図的に接触を避けていたとも考えられる。

サリバン原則は遵守している限りは南アで米国企業が操業を継続できるなど、南アでの活動の継続を望んだ企業や白人の側からは支持されやすく、企業の撤退やダイベストメントを望んだ黒人たちからは支持されにくかったという実態が、サリバン牧師と連邦議会ブラック・コーカスの関係からもわかる。このように市民社会では反アパルトヘイトに向けた様々な働きかけや取り組みが行われ、ついに連邦レベルに対しても経済制裁実施に向けた圧力へと結実していったのである。

第2節 南アアパルトヘイト政策と国際社会の制裁措置

第1項 連邦政府の対応

冒頭でも触れたように、南アにおける人種差別政策であるアパルトヘイト政策は、1948年にアフリカーナーの国民党により始まり 1991年まで続いた。アパルトヘイト政策下では、全人口の16%にあたる白人が84%の非白人を、政治、経済、社会の各分野にわたり法律により差別をしていた¹¹²。この非人道的なアパルトヘイト政策に対し国際社会では批判が相次ぎ、国連総会では1946年から1963年の間に28回の決議を行い、その変更を求めた¹¹³。しかしこれらの要請は効果をあげず、アパルトヘイト体制は1991年までの長期にわたり存続し続けることとなる。

米国でも南アフリカ政府に対しアパルトヘイト政策からの転換を求める動きは、連邦政府・議会や国内の非国家主体においても存在していた。しかし、歴代大統領は、南アフリカに強い措置をとってこなかった。理由としては、第一に冷戦を背景に安全保障政策が優先されたこと、第二に南アフリカが西側諸国にとって重要な資源供給国であったことがあげられる。まず、歴代政権が当時の冷戦構造下において優先したのはソ連に対する安全保障政策であったため、南アの反共主義政権との協力が重要であり、南ア国内の内政問題である人権問題は二の次であった。

もっとも、1960年のシャープヴィル虐殺事件により南アフリカの人種差別体制に国際的注目が集まった時期に米政府によって部分的制裁措置がとられ、ケネディ大統領が武器

¹¹² 林晃史「アパルトヘイトとはなにか」林晃史編『南アフリカ：アパルトヘイト体制の行方』（アジア経済研究所、1987年）、6頁。

¹¹³ 高坂正堯『国際政治：恐怖と希望』（中公新書、1966年）、142頁。

禁輸措置、ジョンソン政権が武器の禁輸に軍事非軍事両用の品目を含めた等の対応はあった¹¹⁴。しかし 1970 年代以降の政権から、再び安全保障政策が優先されるようになる。

南部アフリカを含む第三世界でソ連の進出が強化される中でニクソン (Richard Nixon) 政権は第三世界においてソ連の勢力拡大を防ぐことを優先した。例えばニクソン政権下の米国ではアパルトヘイト政策を行う南ア政府と緊密な関係にあり、1969 年 12 月の国家安全保障会議の報告書では、南アの白人国家に対しては人種的抑圧に関しては公的には反対を続けながらも、政治的孤立や経済的な制限に関しては緩和するべきだと述べていた¹¹⁵。

また人権外交を唱えたカーター政権もローデシアの新政治体制形成とナミビアの独立実現に向けて南アに協力させようとしたものの、南ア国内の政治体制であるアパルトヘイト政策については実質看過していた¹¹⁶。1980 年代に入りカーター前政権の外交とソ連とのデタントの失敗を非難し「強いアメリカ」の復活を唱えたレーガン政権は、特に第一期目において、対ソ強硬の安全保障政策を打ち出し、「反共主義の砦」南アの重要性がさらに増加することとなる¹¹⁷。ソ連との対決姿勢を前面に出し、対ソ優位回復を目指す軍事外交戦略は、軍事力の大幅な増強と第三世界での「失地回復」(レーガン・ドクトリン)の二つの柱から成っていた¹¹⁸。

レーガン政権は思想的にレーガンに近い議員らを積極的に登用し、安全保障政策に重点が置かれていた。例えばトニー・スミスによると、民主党議員であったものの、強硬な反共主義を論文で主張し、レーガン政権に登用され国連大使に着任したジーン・カークパトリック (Jeane Kirkpatrick) を取り上げ、カークパトリックが南アのアパルトヘイト政策の問題と冷戦構造とをめぐり、人種差別の解消よりも米国の安全保障を優先していたと分析している¹¹⁹。

¹¹⁴ 有賀、前掲論文、271-278 頁。

¹¹⁵ Odd A. Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) . / オッド・A・ウェスタッド著 (佐々木雄太監訳) 『グローバル冷戦史：第三世界への介入と現代世界の形成』(名古屋大学出版会、2010 年)、218 頁。

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ 伊藤裕子「レーガン大統領『悪の帝国』演説 (1983 年) : 強烈的な反共レトリックによる対ソ攻撃」佐々木卓也編『ハンドブックアメリカ外交史：建国から冷戦後まで』(ミネルヴァ書房、2015 年)、214-215 頁。

¹¹⁸ 上村直樹「冷戦終結外交と冷戦後への模索：レーガン、ブッシュ期の外交」佐々木卓也編『戦後アメリカ外交史』第 3 版 (有斐閣、2018 年)、159-160 頁。

¹¹⁹ Tony Smith, *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, (New Jersey: Princeton University Press, 1994), 290-291.

また、レーガン政権期を通してアフリカ問題担当国務次官補にはチェスター・クロッカーが就任し、彼が「建設的関与」政策と名付けた政策が実施された¹²⁰。有賀によると、クロッカーが就任したことにより反共主義への偏重から南アフリカのアパルトヘイト廃止に向けた動きが進んだ¹²¹。それでもクロッカーは経済制裁には慎重な姿勢を示していた。なぜなら、レーガン政権にとって南アは安全保障政策上重要な地理的位置を占めており、その分人権問題は実質的には後回しにされていたためである。米国内の国内アクターが積極的に南アフリカの人種差別政策の解消に取り組んだのに対し、連邦レベルでの対応は消極的であったのである。

次に反ソ政権である南アフリカ政府は西側諸国の安全保障に対して重要な役割を果たしていただけては、経済面においても西側諸国における資源の重要な供給国であった。中でも米国は南アとの経済的結びつきが深い。例えば 1985 年に国連多国籍企業委員会 (UNCTC) が南アに子会社、支店、関連会社を所有する多国籍企業 1 千社に対して実施したアンケート調査の結果によると、国別では米国が最も多かった¹²²。そのため米国にとって南アとの関係悪化は、外交政策、経済的関係ともに負の影響があることは避けられず、そのため南ア政府に圧力をかけ、アパルトヘイト政策からの転換を求めることに対しては二の足を踏んでいた。そして、経済制裁が行われないまま南アではアパルトヘイト政策の体制が維持された。

そのような米国の大統領の人権擁護への消極的な方針に対し、連邦議会や国内の様々な非国家主体がアパルトヘイト政策撤廃に向けた南アへの圧力活動を展開する。先行研究においてもレーガン政権の「建設的関与」政策に対抗し、連邦議会が主導となり、経済制裁による南アへの圧力を強めたことに着目した研究は多い。

経済制裁立法について、特に国内アクターで影響を与えたのは連邦議会ブラック・コーカスであろう。同コーカスは経済制裁立案を目指し、連邦議会ブラック・コーカスとは、連邦議会の主に黒人議員から構成される議員団であり、1971 年にディグス (Charles Diggs) 議員を中心に設立されて以来、現在まで続いている¹²³。南アのアパルトヘイト政策に対しても、レーガン政権以前には、設立直後の 1971 年 2 月にはすでに同コーカスのデラムズ (Ronald Dellums) 議員が米国の連邦議会で初めて、南アフリカ共

¹²⁰ Chester Crocker, "South Africa: Strategy for Change," *Foreign Affairs* 59, no.2 (Winter 1980-1981): 323-51. doi: 10.2307/20040728.

¹²¹ 有賀、前掲論文、280-281 頁。

¹²² 北村かよ子「外国資本の進出とその役割」林晃史編『南アフリカ：アパルトヘイト体制の行方』（アジア経済研究所、1987 年）、130-132 頁。

¹²³ Congressional Black Caucus (website), accessed November 1, 2020, <https://cbc.house.gov/>; United States House of Representatives. Creation and Evolution of the Congressional Black Caucus, accessed November 11, 2020, <https://history.house.gov/>

和国に対し経済制裁を科す法案を提出するなど、積極的にその廃止に向けた活動を展開してきた¹²⁴。レーガン政権下においても、同コーカスに所属するグレイ議員が中心となり、経済制裁を提唱した。

またここで重要となるのは、連邦議会と大統領の外交をめぐる「抑制と均衡」である。アメリカ憲法制度の下では、行政府にとって、外交政策の問題は対外交渉とともに、対議会交渉を含むものとなる。よって、外交問題は、同時に議会对策という内交問題をともなうまさにツーレベル・ゲームが繰り広げられるのである。それゆえ、行政府はハンス・モーゲンソーが指摘したように「『説得・圧力・交渉』という伝統的な外交技術を外国政府に対してよりも、議会との関係においてより多く適用しなければならない」という事態が生じてくるのである¹²⁵。

第2項 1985年経済制裁可決

1984年にはじまる連邦議会では、南アのアパルトヘイト政策に対する市民の声を反映し、様々な活動が行われた。当初の議会の活動は、国務省やホワイトハウスだけでなく、南アの大使館に対しても行われた。コロンビア特別区の下院の投票権のない代議員であったウォルター・ファウントロイ (Walter E. Fauntroy) は、南ア大使館でのシット・イン (座り込み) を始めた。南アフリカ側が大使館への入館者に注意深くなってからは、抗議活動は外で行われるようになった。多くの著名人らが、連邦議会の内外において、デモの期間を超えてデモを行うことで、警察に連行されるところを写真に撮られるようにした¹²⁶。

反アパルトヘイト運動は、当初は民主党系のリベラル派が精力的に取り組んだ運動であったが、1984年末になると、保守派政治家のなかにもアパルトヘイト政策を批判して、南ア政府に変革を求める人々が現れた。ニュート・ギングリッチ (Newt L. Gingrich)、ヴィン・ウェーバー (Vin Weber) 両下院議員ら下院議員が南ア大使に抗議の公開書簡を送り、南ア政府へ警告した。彼らはレーガン後の共和党が多数勢力としてとどまれるようにするために、共和党の支持基盤を広げることを考えていた議員たちであった¹²⁷。

¹²⁴ なお、同連邦議会ブラック・コーカスは、会員になるための人種にかかわる条件は明示されていないが、「ブラック」や「マイノリティ」のための組織を標榜している。

¹²⁵ Hans J. Morgenthau, "The Conduct of Foreign Policy," in Sydney D. Barley eds, *Aspects of American Government* (London: The Chiswick Press, 1950), 107; 有賀貞「行政部と立法部の交錯」斎藤真、深谷満雄編『アメリカ対外政策決定と議会：その構造と展開』(日本国際問題研究所、1965年)、56-64頁。

¹²⁶ Crabb V. Cecil, Jr., and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*. 4th ed. (Washington DC: Congressional Quarterly Inc, 1992), 241.

¹²⁷ 有賀、「南アフリカ政策と『アパルトヘイト』体制」、289 頁。

また、フラン・スコットとアブドラ・オスマンの研究では、連邦議会ブラック・コーカスや黒人教会等が積極的にアパルトヘイト反対活動を行ったことが、連邦議会の包括的
反アパルトヘイト法（Comprehensive Anti-Apartheid Action Act of 1986, CAAA）成立
という顕著な「勝利」につながったとされる¹²⁸。この反アパルトヘイトへの経済制裁は
現在においても連邦議会ブラック・コーカスのホームページで功績の一つとして取り上げ
られており、いかに彼らが積極的に関わってきたかがわかる。

もっとも、経済制裁可決までの道のりは平たんなものではなかった。連邦議会ブラッ
ク・コーカスが設立された 1970 年代にはまだ立法化への道のりは遠かった。すなわち、
1971 年 2 月、ロナルド・デラムズ議員が設立直後の連邦議会ブラック・コーカスを代表
し、米国の法案で初めて、南アフリカ共和国に対し、経済制裁を課す法案を提出したが、
法案は下院で通過することはなく、経済制裁として連邦政府から実行されるには 1980 年
代まで待たねばならなかった。デラムズ議員は当時の制裁法案について、「いずれにせ
よ、我々が連邦議会に対し問題提起し、圧力をかけることができた」と回想した¹²⁹。そ
して、人権外交を掲げたカーター政権の後に現れたのが、安全保障を優先するレーガン政
権だった。ところが、意外にも、このレーガン政権下で経済制裁が実行されるのである。

1980 年代のアパルトヘイト政策への経済制裁立法化に向けては、連邦議会主導で法案
成立が目指された。1984 年 9 月からの新憲法実施を前に、南アフリカの諸タウンシップ
で抗議の暴動が続発した。同国政府がアフリカンに対し何ら譲歩することなく、1985 年
7 月 21 日には南アのボータ首相が非常事態を宣言し、再び弾圧政策をもって臨んだこと
が契機となり、国際社会においては 8 月 15 日に第 40 回国連総会で対南ア強制制裁決議
採択した。また、米国国内では経済制裁の立法化に向けた動きが高まることとなる。

またギングリッチら保守派の議員が南ア政府へ批判的になった背景の一つとして、選挙区の黒人たちを
意識したことも考えられる。例えば、ギングリッチ議員はジョージア州第 6 区選出の議員であり、同選
挙区の人種構成は、1980 年代当時のデータは見つけることができなかったが 2000 年代においては黒人の
人口が 12.7%（人数にしておよそ 9700 人）を占める。また、ビン・ウェーバー議員のミネソタ州の第
2 区が所在する南西区（South Western District）は、1980 年代当時のデータは見つけることができなかつ
たが 2010 年代においては黒人の人口が 1.7%（人数にしておよそ 6500 人）である。保守派の議員らがア
パルトヘイトに対し反対を表明した背景には、これらの選挙区の黒人たちを意識したという事情もあつ
たのではないかと考える。Ballotpedia, https://ballotpedia.org/Main_Page.; Haas Cliff, "Pragmatism, Ideology
Coexist in Vin Weber's New Style of Politics," *Star Tribune*, August 6, 1989. ; Employment and Economic
Development. "Southwest Minnesota Regional Disparities by Race and Origin."
https://mn.gov/deed/assets/041018_sw_disparities_tcm1045-341197.pdf.

¹²⁸ Larry Martz, "A Sanctions Deadlock," *Newsweek*, October 6, 1986, quoted in Fran Scott and Abdulah Osman,
"Identity, African-Americans, and U.S. Foreign Policy: Differing Reactions to South African Apartheid and the
Rwandan Genocide," in Thomas Ambrosio ed., *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy* (Connecticut:
Praeger Publishers, 2002), 79-80.

¹²⁹ United States House of Representatives. *Creation and Evolution of the Congressional Black Caucus*, accessed
October 15, 2020. <https://history.house.gov/>.

むろん、レーガン政権側は前述の通り、経済制裁に消極的であった。もともと建設的関与政策により、急激な圧力をかけて南ア政権を転覆させるのではなく南ア政府の方針転換を目指すレーガンにとって、経済制裁は南ア政府の崩壊へつながりかねない手段であり、かつ南アの黒人層へ打撃を与えると反対していた。1985年には、かねてから南ア政府のアパルトヘイト政策に対し経済制裁の措置を実施を検討していた連邦議会において、共和党が多数派を占める上院と民主党が多数派を占める下院の双方から、経済制裁法案が可決された。

レーガンは当初から経済制裁措置に反対していたが、この時は共和党ロバート・ドー
ル (Robert Dole) 院内総務とリチャード・ルーガー (Richard Lugar) 上院外交委員長
がレーガン政権に働きかけ、政権側が妥協した結果、レーガンが署名し大統領令
(Executive Order) として発令されるに至った¹³⁰。レーガン側としても、連邦議会から
拒否するのが難しい制裁案を「押し付けられる (imposed)」状態を回避するという意図
があったとも指摘されている¹³¹。

このように反アパルトヘイト運動が高揚する中で、連邦議会では 1985 年に反アパルト
ヘイト法の立法化を推進することとなった。下院では、ブラック・コーカスに所属する有
力下院議員ウィリアム・グレイ議員が外交委員会のアフリカ小委員会の新旧委員長、ステ
ィーブン・ソラーズ (Stephen J. Solarz)、ハワード・ウォルピ (Howard Wolpe) 両議
員の協力を得て、南ア制裁法案を作成し、それは 5 月から 6 月にかけて外交委員会でも大
多数の賛成で可決された¹³²。「トランス・アフリカ」のロビンソンもその法案を支持し
て、盛んにロビー活動を行った。その法案の主な規定は、南アフリカ政府に対する新しい
銀行ローンの禁止、政府機関へのコンピューター販売の禁止、米国企業の南アへの新規投
資の禁止、クルーガーランド金貨の輸入禁止であった。

1985 年 6 月 6 日、下院はグレイ議員の反アパルトヘイト法案を 295 対 127 という圧倒
的多数で可決した。また、賛成票を投じた 295 人のうち 56 人は共和党議員であった。ま
た、上院も 7 月 11 日に対南ア経済制裁法案を 80 対 12 という大差で可決した¹³³。ロ

ナルド・デラムズ議員は連邦議会ブラック・コーカスの議員の大部分の支持を得
て、米国企業に南アからの投資引き揚げを義務づける条項を追加するより急進的な修正案
を提出したが、これは大差で否決された。グレイもデラムズもブラック・コーカスのメン

¹³⁰ Pauline H. Baker, *The United States and South Africa: The Reagan Years* (New York: Ford Foundation, 1992), 40.

¹³¹ Ibid.

¹³² 有賀、「南アフリカ政策と『アパルトヘイト』体制」、290 頁。

¹³³ 小田、前掲論文、15 頁。

バーではあるが、グレイは民主党リベラル派の指導的議員の一人として多数の支持が得られることを主眼に法案をまとめ、デラムズは自分の急進的な立場を主張したといえよう。またグレイ法案の制裁を和らげようとするいくつかの修正案が出たが、いずれも大差で否決された¹³⁴。

ここでクリストファー・ベイリーによれば当時、レーガン政権の「建設的関与政策」に対して国内からの不満が高まっていた。その不満を反映し上院は、大統領がアパルトヘイト政策を続ける南アへ圧力をかけていないことを問題視した。そして法案決議において黒人票を得て、最終的に経済制裁が実行された¹³⁵。もともと上院では共和党が多数を占めていたため、レーガン政権寄りの立場がとられるものと予想された。ただし一部の教条的保守派を除く上院の共和党議員の多くは、レーガン政権の従来の南ア政策は不十分だったと考えるようになっていた¹³⁶。

民主党のエドワード・ケネディ (Edward M. Kennedy) 上院議員は下院のグレイ法案を支持した。様々な駆け引きの結果、上院ではグレイ法案に比べ、クルーガーランド輸入禁止と新たな投資の禁止がない法案が可決された。両院協議会では、両院の妥協により、上院がクルーガーランド輸入禁止を受け入れ、下院は新規投資禁止の削除を受け入れた。レーガン政権はリチャード・ルーガー上院外交委員長ら共和党議員と協議し彼らの勧告を受け入れて、両院協議会で合意された、いくつかの制裁を盛り込んだ大統領令を出した。9月9日に発表された大統領令の項目としては、(1)南ア政府機関へのコンピューターの禁輸、(2)核技術の禁輸、(3)南ア政府への借款停止、(4)クルーガーランドの禁輸、(5)サリバン・コードを守らないアメリカ系企業に対する輸出援助の制限等を定めた。

レーガンは大統領拒否権を行使することも検討していたが、連邦議会から破棄するのが難しい制裁案を「押し付けられる」状態を回避するという意図があったため、この年は大統領令として出すことを決定したのである¹³⁷。しかし南ア政権は1985年に引き続き1986年にも非常事態を宣言して「力による弾圧」を実行したため、欧米における反アパルトヘイト運動は大きな高まりをみせることとなる¹³⁸。

¹³⁴ 有賀、「南アフリカ政策と『アパルトヘイト』体制」、290頁。

¹³⁵ Christopher J. Bailey, "President Reagan, the U.S. Senate, and American Foreign Policy, 1981-1986," *Journal of American studies* 21, no.2 (1987): 177-178, <https://doi.org/10.1017/S0021875800029157>.

¹³⁶ 有賀、「南アフリカ政策と『アパルトヘイト』体制」、291-292頁。

¹³⁷ Baker, *op. cit.*, p.40.

¹³⁸ 篠田、前掲論文、31頁。

第3項 1986年経済制裁可決

1985年に経済制裁が大統領令により出された翌1986年、米国連邦議会はこの1年間に南ア政府による改革に進展がなかったとして、再び制裁法案の成立を目指して審議を開始する。そして再び制裁法案を可決させるが、今回は政権側の協力を得られず、大統領拒否権を覆し、ルーガー法案が可決されることになった。その経緯は以下の通りである。

1986年6月、ポータ首相は再び弾圧政策へ転じ、反アパルトヘイト運動弾圧政策を強化した。そして米国連邦議会の上下両院に新たな南ア制裁法案が提出された。いずれも、南アへの新たな投資及び同国企業への新たな貸し付けの禁止、南アのエネルギー開発への協力の禁止、同国からの石炭・ウラン、鋼の輸入禁止、南ア航空会社の米国への乗り入れ禁止、例外を除くコンピューター輸出の禁止、同国内のコミュニティ開発のための計画の助成などの項目を含んでいた。

6月10日に、下院の外交委員会は、新たな項目を含む法案（グレイ法案）を承認した。同グレイ法案が本会議で討議された同時期、6月18日には経済制裁の急進派デラムズ議員が再び修正案を提出し、戦略的に必要な鉱物資源の輸入を除いて南アとの貿易を注視すること、米国企業に同国から6カ月以内に資本を引き揚げさせることを定めた条項を加えようとした。共和党側はこの修正案について、発声投票による採決なら応じるとした。共和党が過半数を占めている上院でこの修正案が可決されないことを見越して、両院協議による調整を難しくすることを狙ったものであった。ところがその目論見は外れ、このデラムズ修正は発声採決であっさり可決された¹³⁹。そして下院で可決された法案がデラムズ修正条項を含むものとなり、次第にその論点は制裁強化の是非から、どの程度制裁をすべきかに移っていったのである。

レーガン政権はこの状況に直面して、共和党が多数を占めている上院の指導的共和党議員の意見を聞き、対応を検討した。ドール院内総務、ルーガー外交委員長、ナンシー・カッセバウム（Nancy Landon Kassebaum）議員らは大統領が南アのアパルトヘイト体制に明確な反対を表明し、黒人運動の抑圧を厳しく非難して、南ア政府に警告する演説を行うことを勧告した¹⁴⁰。

このような状況の中で、ルーガーは制裁法案成立を目指した。彼は上院の大多数が指示できる比較的穏和な制裁法案を自ら提案して上院で可決し、大統領の拒否権を乗り越えることを約束して上院に法案を受け入れさせるという作戦をとった。8月14日、彼が提

¹³⁹ 篠田、前掲論文、30頁。

¹⁴⁰ 有賀、「南アフリカ政策と『アパルトヘイト』体制」、294-295頁。

出した「包括的反アパルトヘイト法案」は上院で可決され、両院協議会でも下院の同意を得た。

大統領は法案をある程度取り入れた新しい行政命令を出すことで上院を切り崩そうとし、ドール議員の支持を得たが、ルーガーやカッセバームは「大統領に対する敬意よりも、基本的原則への忠誠を優先する」と述べて法案成立を推進した。その時、南ア外相が数人の上院議員に対し、制裁法案が成立すれば、南アは米国の農産物輸入を禁止すると脅迫的態度をとったことも、裏目に出た。法案を拒否すべきかそのまま署名すべきかについて政権内部の意見は激しく対立したが、9月26日レーガンは拒否権行使に踏み切った。しかし、連邦議会では下院で9月29日に313対83、上院で10月2日に78対21でレーガンの拒否権発動を乗り越え、10月2日に法案が成立した¹⁴¹。この法律は、制裁の面では、前年の大統領令の諸規定や既存の制裁を取り込み、さらに補足強化したものであった。

ルーガー法案の内容は(1)新規投資の禁止、(2)ウラン、石炭、鉄、鉄鋼、繊維製品、農産物の輸入禁止、(3)石炭、石油製品の輸出禁止、(4)アメリカ国内銀行への南ア政府、政府機関の預金受け入れ禁止、(5)南ア航空機の乗り入れ禁止、(6)南ア国営企業からの輸入、政府調達禁止、(7)二重課税免除協定の停止、(8)85年9月の制限付き経済制裁措置の無期限延長、(9)(さらに1年後、改革が見られない場合)大統領は、ダイヤモンドおよび戦略鉱物資源の輸入禁止、または南ア市民のアメリカ国内預金の凍結などさらに追加して制裁を強化すること、であった¹⁴²。

議会が大統領の拒否権を乗り越えて、包括的反アパルトヘイト法を成立させたのは、当時、米国内でフリー・サウス・アフリカ・ムーブメントなどの圧力団体による運動や連邦議会ブラック・コーカスを中心とした反アパルトヘイト運動が著しい高まりをみせ、世論が南ア政府に対して厳しくなっていたからであった¹⁴³。ただしレーガンは1986年10月2日「議会が拒否権を覆したことは遺憾である(I deeply regret that Congress has seen fit to override my veto...)」、「助けを必要としている人々に対し打撃を与えてしまうだろう(they hurt the very people they are intended to help.)」と述べており、法的義務は果たすものの、最後まで経済制裁という手段には反対するという考えは変わらなかったことがうかがえる¹⁴⁴。

¹⁴¹ Crabb and Holt, *op. cit.*, p.243.

¹⁴² 参考：日本貿易振興機構アジア経済研究所、前掲論文、12-13頁。

¹⁴³ Culverson, *op. cit.*, pp.143-147.

¹⁴⁴ United States Office of the Federal Register, *op. cit.*, pp.1317-1319.

なお、レーガンが経済制裁に反対していた理由として、安全保障政策を優先したことは明らかであるが、経済制裁という手段が政治的目的を達成する有効な手段とはいえないという先行研究も多いこと

小括

以上から本章では米国と南アの外交について、まず市民社会での反アパルトヘイト運動について検討した。そして、そうした一連の市民社会の反アパルトヘイト運動が 1980 年代の二つの経済制裁に繋がったことを明らかにした。非人道的なアパルトヘイト政策は 1948 年に始まり、1980 年代にも改善の兆候が見られず、国際社会では批判が相次いだ。当時の冷戦構造の中で米国の歴代政権が南アに対し強硬な経済制裁措置に踏み切ることができなかった一方で、市民社会では「アフリカに関するアメリカ委員会」や「トランス・アフリカ」などの人権擁護団体が反アパルトヘイト運動を盛んに展開した。そして次第に、サリバン牧師の提唱したサリバン原則は、反アパルトヘイト運動を主導した黒人よりもむしろ南アで操業する企業など、白人に支持された原則であったという側面を指摘した先行研究に基づき、新たにサリバン原則を支持した連邦議会の白人議員についての一次資料を用いた考察を加えながら、連邦レベルの法案で取り入れられるなど、連邦レベルでも経済制裁実施に向けた動きへとつながったことを示した。

ついに 1985 年と 1986 年に連邦レベルの経済制裁が実施された。しかし、経済制裁実施についてもレーガンは最後まで経済制裁措置には反対しており、制裁実施に至るまで、激しい議論が交わされた。また特に経済制裁実施を回避しようとする共和党議員と、制裁実施を目指す民主党議員の間で駆け引きが行われながら、最後には、市民社会からの働きかけや世論を反映し、経済制裁が実行されたのであった。

や、レーガン自身の回想録では子どもの頃、兄とともに黒人の親友がいたこと等が述べられているなど、「経済制裁が南アの黒人層に、より負担を強いるものである」とする主張から経済制裁に反対していたという説明も一定程度成り立つと考えられる。またレーガンは回想録で幼少期に黒人の親友がいたエピソードを語っている。： Ronald Reagan, *An American Life* (New York: Simon and Schuster, 1990).

経済制裁の効果について次の文献を参照。： Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work,” *International Security* 22, no.2 (1997): 90-136.; 黒川、前掲論文、79-109 頁。

また、同時代にレーガンを考察した者から見たレーガン像としては次の文献が参考になる： Robert Dallek, *Ronald Reagan: The Politics of Symbolism* (Massachusetts: Harvard University Press, 1984). ; Thomas O’Neil and William Novak, *Man of the House: The Life and Political Memoirs of Speaker Tip O’Neill with William Novak* (New York: Random house, 1989). / ウィルアム、ノヴァク、ティップ、オニール共著（土田宏、鬼頭孝子訳）『下院議長オニール回想録：アメリカ政治の裏と表』（彩流社、1989 年）。；日高義樹『レーガン米国の恐怖』（講談社、1984 年）。；藤本一美『アメリカ政治の新方向：レーガンの時代』（勁草書房、1990 年）。； Nancy Reagan and William Novak, *My Turn: The Memoirs of Nancy Reagan* (New York: Random House, 1989). / レーガン、ナンシー（広瀬順弘訳）『マイ・ターン：ナンシー・レーガン回想録』（読売新聞社、1991 年）。

第2章 南アパルトヘイト政策をめぐる州・地方政府の関与：国内的要因 をめぐるツーレベル・ゲームの視点から

本章では、連邦レベルの外交政策決定過程において、州・地方政府の経済制裁が果たした役割について検討する。外交の権限は合衆国憲法により大統領と連邦議会のみを与えられているが、その政策決定においては、圧力団体やマスメディア、世論などの国内アクターが外交へ働きかけることで、外交政策決定に影響を及ぼすことも多く、存在感がある。この外交政策決定に対する国内アクターからの影響について従来の研究では、アーサー・ベントレーの『統治過程論』や、デヴィッド・トルーマンの『統治過程論』等により、連邦議会や組織、圧力団体等の国内アクターからの外交政策決定に関する多くの研究がなされてきた¹⁴⁵。

日本においても多くの蓄積があり、それらの研究では米国の外交政策決定過程の政治過程について、大統領や公衆、政党政治、利益団体等のアクターによる外交政策への影響についてまとめている¹⁴⁶。これら多くの分析枠組みの中で、特に代表的な分析枠組みとして、対外的交渉と国内交渉との関連性に焦点をあてたロバート・パットナムのツーレベル・ゲームが挙げられる¹⁴⁷。

本論文が着目する南アのアパルトヘイト政策に対する経済制裁措置は、そのような国内アクターからの連邦レベルの外交への圧力が、外交政策決定へ影響した面があり、州・地方政府もその国内アクターの一つとして考えることができるという側面がある。すなわち、連邦議会や市民社会からの一連の圧力が、人権外交に冷淡であったレーガン政権の南アへの外交政策を動かしたというものであり、この外交政策決定において州・地方政府もまた、連邦レベルの外交政策決定に影響を与えることのみを目的としていたのではないか、という疑問である。

そこで本章では、1980年代レーガン政権下で可決された、南アのアパルトヘイト政策に対する二つの経済制裁に着目し、その経済制裁措置の立法成立過程について、米国の州・地方政府の行動のツーレベル・ゲームに内包される部分を明らかにする。そして分析にあたっては次の問いを解明する。一つ目は、連邦政府における経済制裁措置の立法過程に焦点を当て、経済制裁がどのようにして可決されるに至ったのか、という問いである。そして二つ目は、それらの連邦政府による経済制裁に並行して州が独自に行ったダイベス

¹⁴⁵ Bentley, *op. cit.*; Truman, *op. cit.*; Carter, *op. cit.*,

¹⁴⁶ 浅川『アメリカ外交の政治過程』。

¹⁴⁷ 信田、前掲論文。；浅川『アメリカ大統領と外交システム』。

トメントは、南ア政府に対して直接アパルトヘイト政策の撤回を求める「準外交」としての側面に加えて、連邦政府に対する圧力も国意識したツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）的側面があったのではないかと、という問いである。分析するにあたり、次のような仮説を立てる。

一つ目の問いに対しては、先行研究で明らかにされたように、連邦レベルの経済制裁措置は、州・地方政府を含めた市民社会からの働きかけやそれらに影響を受けた連邦内の議論の結果、経済制裁が可決された、という定説に基づいた上で、州・地方政府が積極的に市民社会に関与したという側面に焦点を当て、州・地方政府は、市民社会とともに連邦政府に対し直接働きかけて経済制裁を求めるという通常のツーレベル・ゲームを積極的に行っていた、という一つの仮説を検証する。さらにもう一つの仮説として、州・地方政府はそれに加えて、自らの独自の経済制裁を南ア政府に対する圧力としてだけでなく、連邦政府に対しても暗黙の圧力として用い、連邦による経済制裁をうながすといういわば間接的なツーレベル・ゲームも行っていた、という点も検証する。

序論で触れたように、南アに対する米国の経済制裁をめぐるのは、本研究が着目する州・地方政府に関して米外交政策決定への影響力を行使することを目的としていたと考えられる部分と、それに集約されない州・地方政府独自の「パラディプロマシー」を行っていたことがある。そこで本章では州・地方政府による準外交的動向と、外交政策へ影響を与えようとするツーレベル・ゲーム的な動向の重なり合う位置に関して連邦政府内の外交政策決定過程の観点から検討するとともに、そのツーレベル・ゲーム的範囲について分析を行う。

第 1 節 ツーレベル・ゲーム

第 1 項 米国の南ア外交と、南アにおけるマンデラ政権への移行

前述したパットナムのツーレベル・ゲームは、国際交渉のレベル I ゲームと国内交渉のレベル II ゲームから構成される。本研究において特に着目するのが、米国内のレベル II ゲーム（国内交渉）であるが、以下にその他のプレイヤーについても概要を整理する。すなわち、本研究で着目する各アクターをこのツーレベル・ゲームのプレイヤーに当てはめるとすると、プレイヤーとしては米国政府、米国内アクター（州・地方政府）、南ア政府、南ア国内アクター（反アパルトヘイト運動、特に代表的プレイヤーかつ政権移行に関わったマンデラ）の 4 アクターの交渉としてとらえることができる。レベル I には米国政

府と南ア政府というプレイヤー間の交渉、レベル II にはそれぞれ米国の国内プレイヤーと米国政府の交渉、そして南アの国内プレイヤーと南ア政府の交渉があげられる。

本稿では特にレベル II の中の米国政府と米国内アクターの間における交渉に焦点を当てて分析するが、レベル I に当たる南ア政府と米国政府の交渉、そしてレベル II の南ア国内交渉についてもその概要を以下に整理する。まず、レベル I に相当する米国と南アの政府間の交渉について、特にレーガン政権の第一期目は就任当初からソ連に対する安全保障政策を前面に押し出しており、アパルトヘイト政策に対し強い圧力をかけていなかった。

したがって米国と南ア政府の交渉という観点からみると、南ア政府とどのように安全保障政策で協力するかという交渉を優先していたといえる。また 1980 年代に入り反アパルトヘイト運動が最大の盛り上がりを見せた頃に米国市民の反アパルトヘイト運動側からの連邦へ経済制裁を求める交渉というツーレベル・ゲームの枠組みが適用できるが、それまでは米国は国内の差別解消に向けた運動にその関心が寄せられており、アパルトヘイトをめぐる「交渉」はほとんど成立しなかったといえる。

しかしこの交渉姿勢は、米国内のプレイヤーからのアパルトヘイト政策撤廃を求める圧力により、経済制裁実施につながり、より強くアパルトヘイト撤廃を求める交渉へと変化した。もっとも、レーガンは最後まで安全保障政策を優先し、経済制裁という手段は南アの黒人層により負担を強いるものだとして反対はしていた。米国では 1985 年ならびに 1986 年には南ア政府に対し経済制裁を発動することで、アパルトヘイト政策廃止の交渉へと乗り出したといえる。特に 1986 年に出された包括的反アパルトヘイト法では制裁解除の条件として、マンデラら政治犯の釈放、戒厳令の解除と拘束者の釈放、政党活動の自由化、人種別居住区法、人口登録法の廃止などを求めており、米国と南ア政府の交渉がアパルトヘイト政策の撤廃と引き換えに経済制裁を解除するという交渉姿勢へと変化したのである¹⁴⁸。この背景には、米国内の市民社会や州・地方政府などによる反アパルトヘイト運動が高揚し南ア政府へ圧力をかけるよう連邦レベルへ働きかけるという「交渉」の結果、米国の南ア政府との交渉に変化が生じたといえる。また米国と南ア政府の交渉において、米国の経済制裁という手段は、南アとの交渉に効果的であった。すなわち、国民党のデクラーク政権はアパルトヘイト政策への改革のアピールと経済制裁の停止を求めるという交渉を行っていたのである¹⁴⁹。

¹⁴⁸ 参考：有賀、「南アフリカ政策と『アパルトヘイト』体制」、298 頁。

¹⁴⁹ Christopher S. Wren, "De Klerk Hopes to Show Bush the Change Is Real," *New York Times*, September 23, 1990, a 12.; Seattle Post, Intelligence, "S. Africa Leaders to Meet," *Seattle Post-Intelligencer*, June 20, 1991, Final.

次に南ア国内におけるレベル II の交渉については、反アパルトヘイト運動による南ア政府への政策転換をめぐる交渉を挙げることができる。南ア国内においては多くの反アパルトヘイト運動があるが、特にその中でも代表的なのが、マンデラが議長を務めたアフリカ民族会議（African National Congress, ANC）であった¹⁵⁰。マンデラは、その思想が体现された自由憲章を掲げ、白人と黒人の共生を求め、アパルトヘイト政策の撤廃を求めた。

そして「人と人との間にある偏見を拭い去るためならば、そして狂信的で暴力的な国家主義の息の根を止めるという目的を後押ししてくれるものなら、私は何でも役立てる」というプラグマティストの一面を持ち合わせていたマンデラは、当時アフリカ諸国の独立を支援していたキューバの革命家フィデル・カストロ（Fidel Castro）とも親交を深め、また共産主義とも協力関係になりながら南ア政府との交渉を進めていった¹⁵¹。この結果、南アの国内外の圧力に押されて南アの国民党政府はアパルトヘイト体制の撤廃を決断することとなった¹⁵²。

1980年代後半にアパルトヘイト体制が衰退し、南ア国内では有力な南ア白人が ANC との非公式な対話を始めるようになった¹⁵³。1990年2月2日の国会でデクラークは非常事態にともなうさまざまな規制の撤廃を発表し、「交渉の 때가訪れた」と述べた¹⁵⁴。そしてまた、米国に対してはデクラークが制裁解除を求める交渉が始まった。ついに国民党政権のデクラーク政権から ANC のマンデラ政権へと移行し、また白人も黒人もマンデラを支持するという「均衡解」へと決着したのである。

また同時期に米国は 1982 年のメキシコ政府による債務支払猶予宣言を契機とし、アメリカを含めアジア、旧ソ連・東欧諸国など世界中に広がった累積債務危機に対し、経済自由化等を条件として IMF や世界銀行を通じた経済的支援を行い民主主義化ならびに新自

¹⁵⁰ 南アにおける反アパルトヘイト運動の団体として他にも UDF（統一民主戦線）などが挙げられる。UDF については次の文献を参照。

堀江浩一郎「南アフリカの反アパルトヘイト運動：UDF を事例として」『国際政治』第 88 号（1988 年 5 月）、27-46 頁。

¹⁵¹ Mac Bearak, “Fidel Castro, African Hero,” *Washington Post*, November 28, 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/11/28/fidel-castro-african-hero/>; 堀内隆行『ネルソン・マンデラ：分断を超える現実主義者』（岩波書店、2021 年）、39 頁。

¹⁵² 峰陽一「ネルソン・マンデラの見果てぬ夢」『アフリカレポート』（2014 年）、22 頁。

¹⁵³ Westad, *op. cit.*, pp. 392-393.

¹⁵⁴ Christopher S. Wren, “South Africa’s New Era: South Africa’s President Ends 30-Year Ban on Mandela Group: Says It Is Times for Negotiation,” *New York Times*, February 3, 1990, <https://www.proquest.com/newspapers/south-africas-new-era-president-ends-30-year-ban/docview/427556517/se-2?accountid=45079>; Mandela R. Nelson, *Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela* (Massachusetts: Little, Brown and Company, 1994). / ネルソン、マンデラ著（東江一紀訳）『ネルソン・マンデラ伝：自由への長い道（下）』（日本放送出版協会、1996 年）、348 頁。

由主義化を推し進めていた¹⁵⁵。そのため経済政策の観点からも、アパルトヘイト政策を廃止しマンデラ政権による市場開放政策へと移行することはアパルトヘイト体制を維持するよりも米国にとって「均衡解」であったといえる¹⁵⁶。

第2項 制裁をめぐる連邦政府内の動き

レーガンの側近である共和党議員らの間では、経済制裁をめぐる政府内対立が生じていた。1985年に米国が経済制裁を実行したことにより、国際社会や各国からの制裁とともに南ア政府へのアパルトヘイト体制からの転換への圧力が高まる。しかし、それでもなおアパルトヘイト政策は存続した。さらに米国の経済制裁が出された翌年1986年6月には南アのボータ首相が全国に戒厳令を敷き、南ア内でアパルトヘイト政策への抵抗を続けてきたアフリカンに対する弾圧政策が強化された。

このような事態を受けて、米国では連邦議会から南アに対し、より厳しい制裁を科すよう求めた法案が出された。法案が提出された上院アフリカ小委員会委員長であるカッセ

¹⁵⁵ 同事象にはオイル・ダラーが深くかかわっていた。具体的な内容は次の通りである。：

山本勝也によると、オイル・ダラーとは、石油産出国が石油輸出によって得たドル建ての資金である。経常収支赤字を積み上げていた米国が世界中に供給したドルは、1970年代の石油価格高騰によって産油国へオイル・ダラーとして流れ込んだ。このオイル・ダラーはその後、ニューヨークやロンドンの金融市場に集中し、さらにそこから途上国への開発資金貸し付けやアメリカ国際購入へ向けられた。慢性的な資金・資本不足である途上国はこれを受け入れ、対外債務を積み上げていく。このとき、途上国への貸し手として中心的な役割を果たしたのは、多国籍化した欧米の巨大金融機関であった。オイル・ダラーという過剰資金を持って余したこれらの金融機関は途上国開発資金への貸し付けを増加させたのである。

このようにして膨れあがった累積債務はレーガン政権によるドル高政策とインフレ抑制のための債務負担を激増させ、その返済を不可能なものとしたのである。そしてついに1982年メキシコ政府による債務支払い猶予宣言を契機として累積債務危機が顕在化し、同年にブラジス、翌1983年にはアルゼンチンで債務不履行が発生した。

中南米は「失われた10年」ともいわれる経済停滞を余儀なくされることとなった。この債務危機はアフリカ、アジア、旧ソ連・東欧諸国にも広がった。この危機に対して、米国をはじめとした先進国は、ベーカー法案、ブレディ法案などで累積債務問題の解決を図った。またIMF（国際通貨基金）・世界銀行は新古典か経済学あるいは新自由主義を理念的背景とする、構造調整プログラムを債務危機国へ実施し、新自由主義的政策を推し進めていったのである。

具体的には、支援の供与・継続と引き換えの政策条件（コンディショナリティー）として、経済自由化、規制緩和、国営企業の民営化、政府の役割の縮小、金融制度改革、貿易・対外投資の自由化といった「小さな政府」論に基づく、政府の役割の宿上への変更を被援助国に求めた。

奥田宏司『途上国債務危機とIMF、世界銀行：80年代のブレイク・ワイルド・キャットとドル体制』（同分館、1989年）、33頁。；佐野康子、高橋基樹、遠藤衛「1980年代以降の援助レジームの変遷とポストMDGs」『国際開発研究』第23巻第2号（2014年11月）、24頁。；山本勝也「途上国における開発戦略と開発経済学の変遷：途上国における開発の歴史と開発理論」山本和人、鳥谷一生編『世界経済論：岐路に立つグローバリゼーション』（ミネルヴァ書房、2019年）、108-122頁。

¹⁵⁶ ただし、その際には市場開放という民主主義化に向けた取り組みが求められた。債務危機からの回復へ取り組んだとはいえ、米国のレーガン大統領、イギリスのマーガレット・サッチャー（Margaret Thatcher）首相、日本の中曽根康弘首相が進めた新自由主義化には課題もある。新自由主義化の課題についてメキシコを事例に検討した文献として例えば次の文献を参照。：

安原毅『メキシコ経済の金融不安定性：金融自由化・開放化政策の批判的研究』（新評論、2003年）。

バウム議員は当初、レーガン政権の「建設的関与政策」を支持していたが、1983年2月、南アを訪れた際に同政策が効果をあげていないことを目の当たりにした彼女はより強固な制裁を支持するようになり、このことが彼女を含めた何名かの共和党議員とともに1986年の民主党の経済制裁を支持することへとつながる¹⁵⁷。

さらに1986年初めの時点では、ドール院内総務、ルーガー上院外交委員長、カッセバウム上院アフリカ小委員会委員長らは積極的にレーガン大統領に働きかけ、経済制裁法案を可決しようとした。上院の共和党議員からも制裁実行の声があがったことは制裁推進派にとっての追い風となった。ルーガー議員の提出した「包括的反アパルトヘイト法案」は上院で可決され、両院協議会でも下院の同意を得たが、レーガンは9月26日に拒否権を行使する。最終的には、連邦議会では下院で9月29日に313対83、次に上院では10月2日に78対21で、包括的反アパルトヘイト法（Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986）が成立する¹⁵⁸。

このように安全保障を優先し、また経済制裁という手段そのものの効果に懐疑的な大統領と、人権擁護を優先し、制裁に積極的な連邦議会の間で意見は分かれ、外交政策をめぐる「抑制と均衡」に基づくせめぎ合いが顕著に表れることになる。

ただし、この間、レーガン政権も建設的関与政策の方針は変わらなかったものの、政策実施にあたっては転換を迫られていた¹⁵⁹。

上記の一連の流れは、米国内に関しては、ツーレベル・ゲームの国内レベルの動きとして捉えることが可能な部分があることがわかる。すなわち、「市民社会の圧力の高まりが、連邦議会をして経済制裁実施へと結実した」ことは国内交渉の過程に含まれることである。そして、アパルトヘイト体制を続けたい南アフリカ政府との交渉の手段として経済制裁を米国は掲げる形となったといえる。

第2節 州・地方政府とツーレベル・ゲーム

第1項 州・地方政府の連邦への働きかけ

既に前述したように、連邦レベルでの経済制裁への動きは連邦議会のブラック・コーカスが先導したが、さらにそれらに影響を与えた国内アクターとして州・地方政府もその

¹⁵⁷ Digital National Security Archive, “Kassebaum, Nancy,” June 2015, Digital National Security Archive, South Africa: The Making of U.S. Policy, 1962-1989.

¹⁵⁸ 黒川、前掲論文、42頁。

¹⁵⁹ Glenn Mower, Jr. *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences* (Connecticut: Greenwood Press, 1987). ; Alex Thompson, *U.S. Foreign Policy towards Apartheid South Africa, 1948-1994: Conflict of Interests* (London: Palgrave Macmillan, 2008).

一端を担ったと考えられる。例えばオクラホマ州議会では、1985年3月、連邦議会と連邦政府に対し、経済制裁を実施するよう求める法案を可決し、積極的に外交政策へ働きかけようとしていたことが読み取れる。すなわちオクラホマ州議会上院では、南アフリカ共和国のアパルトヘイト政策は黒人市民の人権を侵害し、全ての人の尊厳を攻撃するものであると強く批判した上で、米大統領ならびに連邦議会に対し、南アフリカ共和国との関係断絶を求める決議を採択した¹⁶⁰。また同オクラホマ決議案では、決議案のコピーを大統領、副大統領をはじめとし、オクラホマ州代表の連邦議員などに広く配布することを求めた¹⁶¹。1986年に経済制裁を実施した同州では、大統領や連邦議会へも制裁を働きかけていたのである。

従来の先行研究で指摘されてきた、市民社会を中心に経済制裁法案可決を求める声が高まり連邦議会の議員をして経済制裁可決に踏み切った外交政策決定への働きかけは間接的にはあるが連邦との交渉を目的としたツーレベル・ゲームととらえることも可能である。さらに直接的な事例としてはオクラホマ州議会の事例のように、外交政策決定へ働きかけた、ツーレベル・ゲームにおける国内交渉レベルの動き（レベル II）が存在した。

第2項 連邦への圧力としての州・地方政府の経済制裁措置

次に州・地方政府による南ア政府へのダイベストメントに着目し、連邦政府による経済制裁に並行して州が独自に行ったダイベストメントは、国内への圧力を意識したツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）的側面があったのではないか、という問いについて検討を行う。

以下に、州政府ならびにその経済制裁実施年（表 1）、そして地方政府ならびにその経済制裁実施年（表 2）を示した。連邦政府による経済制裁が実施されるのは 1985年と 1986年であるが、州・地方政府においては、連邦政府による経済制裁が行われる前から 1970年代後半から既に経済制裁が行われていた。すなわち、州政府においては 1977年のウィスコンシン州をはじめとし、1982年にはミシガン州とコネチカット州、1983年にはマサチューセッツ州が続き、次々と経済制裁を実施したのであった。また地方政府においても 1976年のマディソン市（MI）、1980年にはケンブリッジ市（MA）、デイビス市（CA）、ハートフォード市（CT）において経済制裁が実施されていた。また、連邦政府による経済制裁は 1985年9月に実行され、前述したオクラホマ州では 1985年3月

¹⁶⁰ “Foreign Relations: South Africa: Severance of Relations” S. Res. No.16. *Oklahoma Session Laws 1985*. St. Paul, Minn. West Publishing Co. 1985, p.1732.

¹⁶¹ Ibid.

に連邦政府に働きかけていたなど、連邦政府の経済制裁が実施される 1985 年 9 月以前ならびに 1986 年 10 月以前に州・地方政府が経済制裁を実施することは、連邦政府に対する経済制裁実施の圧力になったと考えられる。

また、これらダイベストメントを実施した州と州政治を支配する政党との関連性について、1978 年から 1988 年の州議会の両院の多数派の政党をみると、6 選挙を通じて民主党が上下両院共に多数派を占めた州は 13 州にのぼる一方で、共和党が両院共に多数派を占めた州は 2 州にとどまった。ここから、民主党が多数派を占める議会の方がダイベストメント実施導入が進みやすい傾向にあると考えられる¹⁶²。

表 1：経済制裁実施州政府、経済制裁実施年¹⁶³

制裁実施年：	州政府：
1977 年	Wisconsin
1982 年（第 2 次：1983 年、第 3 次：1987 年）	Michigan
1982 年（第 2 次：1987 年）	Connecticut
1983 年（第 2 次：1989 年）	Massachusetts
1984 年	Nebraska
1984 年（第 2 次：1985 年、第 3 次：1986 年、第四次：1987 年）	Maryland
1984 年（第 2 次：1986 年、第 3 次：1987 年）	Maine

¹⁶² National Conference of State Legislatures, “Partisan Composition of State Legislatures 1978-1988,” accessed June 11, 2021, <https://www.ncsl.org/>.

¹⁶³ 出典：The Africa Fund, “States, Counties and Cities That Have Taken Economic Action Against Apartheid,” March 1, 1989, JSTOR Primary Sources.; American Committee on Africa, “Make in Massachusetts, Not in South Africa: How We Won Divestment Legislation by Mass Divest,” March 1983, quoted in “Massachusetts Coalition for Divestment from South Africa (MASS Divest)” African Activist Archive, <https://africanactivist.msu.edu/>.; Kevin, Collison, “Two - Year Deadline Boyle Praises Decision On Africa - Linked Stock,” *Omaha World-Herald (NE)*, Metro ed., sec. News, 23 Oct. 1985. NewsBank: Access World News, accessed 30 June 2021, infoweb-newsbank.com.eu1.proxy.openathens.net/apps/news/document-view?p=AWNB&docref=news/12DB229DDC840C80.; Public Act No. 82-324. February 1982, Heinonline; University of Cincinnati Library. “Biography: Marian Spencer,” accessed August 23, 2021, uc.edu.; Marian Spencer, “Divestment Drives Makes Good Sense,” *The Cincinnati Enquirer*, February 24, 1985, g 5.; Judith Brimberg, “City Council Vote Orders Pension Fund Divestment,” *Denver Post*, December 23, 1986.; United States Anti-Apartheid News Letter. 15-1 (1992): S. Res. No.16. (OK. 1985); Sandy Boyer, “Divesting from Apartheid: A Summary of State and Municipal Legislative Action on South Africa,” March 1, 1983, American Committee on Africa.

1985 年（第 2 次：1988 年）	Rhode Island
1985 年	Colorado
1985 年	Iowa
1985 年	Kansas
1985 年	Louisiana
1985 年	Minnesota
1985 年	North Dakota
1986 年	Oklahoma
1986 年	Vermont
1986 年	West Virginia
1987 年	Arkansas
1987 年	California
1987 年	Illinois
1987 年	North Carolina
1987 年	Oregon
1988 年	Florida

表 2：經濟制裁實施地方政府（市）、經濟制裁實施年

制裁實施年：	地方政府：
1976 年	Madison, WI
1977 年	East Lansing, MI
1980 年	Cambridge, MA
1980 年	Davis, CA
1980 年	Hartford, CT
1982 年	Grand Rapids, MI
1982 年（第二次：1986 年）	Philadelphia, PA

1983 年 (第二次 : 1986 年)	Washington, DC
1983 年	Atlantic City, NJ
1984 年	Amherst, MA
1984 年 (第二次 : 1985 年、 第三次 : 1987 年)	New York City, NY
1984 年	Charlottesville, VA
1984 年	Newark, NJ
1984 年	Rahway, NJ
1984 年	Santa Cruz, CA
1985 年	Alexandria, VA
1985 年	West Hollywood, CA
1985 年	Youngstown, OH
1985 年	Ypsilanti, MI
1985 年 (第二次 : 1986 年)	Los Angeles, CA
1985 年 (第二次 : 1988 年)	New Orleans, LA
1985 年 (第二次 : 1986 年)	Richmond, VA
1985 年	Atlanta, GA
1985 年	Boulder, CO
1985 年	Camden, NJ
1985 年	Charleston, SC
1985 年	Cincinnati, OH
1985 年	College Park, MD
1985 年	Columbus, OH
1985 年	Detroit, MI
1985 年	Erie, PA
1985 年	Freeport, NY
1985 年	Fresno, CA
1985 年	Gainesville, FL
1985 年	Gary, IN
1985 年	Hampton, VA
1985 年	Jersey City, NJ

1985 年	Kansas City, KS
1985 年	Kansas City, MO
1985 年	Middletown, CT
1985 年	New Haven, CT
1985 年	Omaha, NE
1985 年	Pittsburgh, PA
1985 年	Portsmouth, VA
1985 年	Rochester, NY
1985 年	Sacramento, CA
1985 年	St. Paul, MN
1985 年	Santa Barbara, CA
1985 年	San Jose, CA
1985 年	Seattle, WA
1985 年	Stockton, CA
1985 年	Tucson, AZ
1986 年	Ann Arbor, MI
1986 年	Miami, FL
1986 年	Wilmington, DE
1986 年 (第二次 : 1987 年)	Houston, TX
1986 年	Baltimore, MD
1986 年	Berkeley, CA
1986 年	Boston, MA
1986 年	Brookline, MA
1986 年	Burlington, VT
1986 年	Chicago, IL
1986 年	Cleveland, OH
1986 年	Denver, CO
1986 年	Des Moines, IA
1986 年	Durham, NC
1986 年	Fairmont, WV
1986 年	Minneapolis, MN

1986年	Newton, MA
1986年	Niagara Falls, NY
1986年	Palo-Alto, CA
1986年	Raleigh, NC
1986年	Richmond, CA
1986年	St. Louis, MO
1986年	Topeka, KS
1987年	Oakland, CA
1987年	Opa-Locka, FL
1987年	Syracuse, NY
1988年	Fort Collins, CO

特に、ここで制裁実施年に着目すると、連邦政府での経済制裁が行われる前の1970年代後半から1986年まで多くの州で経済制裁が行われており、このことは特に、連邦政府への圧力とも考えられる。一方で、連邦政府による制裁が実施された後にも制裁が行われている州・地方政府があり、これは連邦政府よりも南アを向いた「並行」した独自の外交と考えられる。

さらに当時の連邦政府、特にレーガン政権内では州・地方政府の行動をどのようにみていたのか。連邦政府内にも州・地方政府の動向を擁護する声はあったが、おおむね、レーガン政権内では批判的にみていたといえる。すなわち、レーガン政権期、アフリカ担当国務次官補を務めたクロッカーは自身の回想録で、1986年当時、株主や州・地方政府、大学、活動家のサリバン牧師から連邦政府に向けて、南ア政府に向けて経済制裁を実施するよう求める圧力がかかっていたこもの、それらの一連の運動は南ア政府の動向を考慮していないと批判的であった¹⁶⁴。よって、州・地方政府も他の市民社会アクターとともに連邦政府に対し圧力をかけていたこと、そして連邦政府もそのことを意識していたことがわかる。

小括

¹⁶⁴ Chester Crocker, *High Noon In Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood* (New York: W.W. Norton, 1992), 306.

以上から本章では、南アのアパルトヘイト政策に対する米国の連邦政府による二つの経済制裁に着目し、その経済制裁措置の立法成立過程について、次の問いについて検討を行った。一つ目は、連邦政府における経済制裁措置の立法過程に焦点を当て、経済制裁がどのようにして可決されるに至ったのか、という問いであり、二つ目は、それらの連邦政府による経済制裁に並行して州が独自に行ったダイベストメントは、国内への圧力を意識したツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）的側面があったのではないかと、という問いである。分析するにあたり、次のような仮説を立てた。

一つ目の問いに対しては、従来の研究で明らかにされたように、連邦レベルの経済制裁措置は、州・地方政府を含めた市民社会からの働きかけやそれらに影響を受けた連邦内の議論の結果、経済制裁が可決された、という定説に基づいた上で、州・地方政府は、市民社会とともに連邦政府に対し直接働きかけて経済制裁を求めるという通常のツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）ゲームを積極的に行っていた、という一つの仮説を立てた。この仮説については、連邦政府による制裁実施を求めた州政府があるなど市民社会が連邦レベルに対する制裁の実施を迫る中で州・地方政府もまた連邦政府へ経済制裁を求めていったことを示した。

また、南アへの経済制裁をめぐる米国国内交渉について、州・地方政府の行動を含めた上で、ツーレベル・ゲームのレベル II の分析枠組みを参照しながら検討した。まず、連邦レベルで外交政策決定に影響を与えたのが連邦議会ブラック・コーカスであった。同コーカスの設立直後に出された 1971 年の制裁法案に続き、1980 年代レーガン政権下で出された経済制裁法案も連邦議会ブラック・コーカスの議員から提出された。そして、ニクソンの共和党政権のみならず、人権外交を標榜する民主党のカーター政権でも実現されなかった連邦議会ブラック・コーカスの経済制裁措置は、意外にも 1980 年代の保守的なレーガン政権で、1 度は 1985 年に大統領行政令として、2 度目は 1986 年に大統領拒否権を覆して立法化されたのである。また、共和党議員らからもアフリカ外交や米国外交の役職者たちが次々にレーガンに制裁決定を説得するという事態が起きていた。

この間、レーガンは一貫して経済制裁に反対していた。1985 年の経済制裁法案成立時にも、共和党の側近ら、すなわちルーガー上院議員やナンシー・カッセバウムアフリカ外交委員会委員長らからは経済制裁法案を勧められていたが、それでもレーガンの考えが変わることはなかった。レーガンは経済制裁措置がアパルトヘイト政策により被害を受けている黒人層に打撃を与えることを挙げ、最後まで経済制裁に反対した。

さらにもう一つの仮説として、州・地方政府はそれに加えて、自らの独自の経済制裁を南ア政府に対する圧力としてだけでなく、連邦政府に対しても暗黙の圧力として用い、

連邦による経済制裁をうながすといういわば間接的なツーレベル・ゲームも行ってた、という点を検証した。

よって、州・地方政府によるダイベストメントは連邦政府へ圧力をかけることを目的としていた、という仮説については、一連の流れの中で州・地方政府の行動は、連邦の外交政策へ働きかけるアクターとしての役割も垣間見られたといえる。すなわち、経済制裁を連邦へ働きかける法案を可決したオクラホマ州議会がその最たるものであろう。そして、同オクラホマ州議会は 1986 年にダイベストメントを実行しており、州・地方政府独自の経済制裁決定という行動自体が連邦政府へのアピールであり圧力であったととらえることもできる。特に連邦政府の経済制裁に先駆けて制裁を行っていた州・地方政府には連邦政府へ圧力をかける側面が強いと考えられる。無論、制裁を実施した州政府すべてが明確に連邦への働きかけという形式をとっていたわけではないことから、国内と国外どちらの政策フィールドにも属し、政治的意見を発信した州・地方政府はその両者が重なり合う部分に存在しているといえるだろう。

一方で、オクラホマ州を除いて多くの州にとっては独自の経済制裁は連邦への働きかけ以上に南ア政府へ直接働きかけるものであった。州・地方政府による独自の制裁は連邦へのアピールと取れ、その意味でツーレベル・ゲームである。しかし、ダイベストメントは南ア政府の直接働きかけるものでもあり、また連邦政府の経済制裁が実行された後にも経済制裁を実行している州・地方政府もあることから、州・地方政府による経済制裁は両義的なものであると考えられる。

第3章 南アパルトヘイト政策をめぐる州・地方政府による関与：「準外交」の視点から

本章では、連邦政府を越えた、南ア政府に対する州・地方政府による働きかけは、準外交の枠組みを適用するほどの独自の意味のある働きかけであったのか、そしてそれほどのような形で行われ、どのような帰結をもたらしたのか、という一連の問いについて検討する。そして州・地方政府は、独自のダイベストメント政策を通じ連邦政府を飛び越えた準外交の萌芽が見られたが、一方で、米国内においては課題を伴う行動であった、という仮説を立てる。

分析の方法としては、州や地方（市）のアーカイブや図書館の所蔵する資料を中心に、当時の州・地方政府によるダイベストメントに関する資料を用いて検討する¹⁶⁵。そして、外交の権限をもたないはずの州・地方政府がどのように「外交」を展開し、そしてそれほどのような帰結をもたらしたのかについて検討することを通じ、1980年代、米国の州・地方政府が南アフリカ共和国のアパルトヘイト政策に対する経済制裁を通じて行われた準外交について明らかにする。本論文では、州・地方政府の独自の経済制裁措置は、連邦政府の圧力への一端を担った部分と、連邦の外交政策に収斂されない独自の「外交」的部分が存在することを指摘し、その双方について検討するが、本章では州・地方政府の独自の「外交」に特に着目する。

世界的な経済の相互依存を背景に、州・地方政府は1970年代から文化交流や経済・通商問題を中心に、国際社会へ進出する。そして、州・地方政府が人権への顕著な取り組みを始めたのが1980年代である。その後も1990年代にはおよそ16か国に対し、人権問題をめぐる経済制裁を行ったことが明らかにされている¹⁶⁶。それらの事例に先駆けて行

¹⁶⁵ なお、1980年代に経済制裁を実施した州・地方政府の数については、文献によっては本論文が示す23州よりも多い数を記載したものもある。例えば1998年の投資家責任研究センター（Investor Responsibility Research Center, IRRRC）の文献が挙げられる。しかし、当該文献には州名ならびに市名の記載がない。また、1985年に出版されたラブの文献にも経済制裁実施に関する州・地方政府の一覧の記載があるが、その記載された年は必ずしも法案が可決されないし制裁が実行された年を示すものではない、という説明があり、同文献からは各州・地方政府が制裁を実施した年が特定できなかった。そのため、州名ならびに市名の記載があり、かつ1989年に出版されていることから、本論文の調査対象時期である1980年代を最も網羅していると思われるアフリカ・ファンド（Africa Fund）のレポートに記載された一覧を参照しながら、さらにそれら州・地方政府の経済制裁に関する資料の調査を進めた。The Africa Fund, “States, Counties and Cities That Have Taken Economic Action Against Apartheid,” March 1, 1989, JSTOR Primary Sources.; Investor Responsibility Research Center, *Country-Specific, State and Local Selective Purchasing Laws As of July 1998* (Washington, D.C.: Investor Responsibility Research Center, 1998).; Love, *op. cit.*,

¹⁶⁶ 少数の白人に抑圧されている黒人という、人権問題に対する「経済制裁」を州・地方政府が本格的に行うのは1970年代末から始まる、南アに対する経済制裁であった。これ以降、1990年代に入ると、宗教的差別や迫害を含む人権侵害に対し、州・地方政府は制裁実行を討議するようになった。対象国としては、ビルマ、ラオスをはじめとした16か国に上った。

われた、アパルトヘイト政策に対する州・地方政府の人権外交を分析することで、この事例のもつ先駆的さらにはその普遍的な意味について考える。以下、まずは経済的利益ならびに文化交流の一方で展開された州・地方政府の人権擁護を掲げた「準外交」について検討する。

第1節 連邦制における州・地方政府の位置づけ

第1項 州・地方政府レベルの「外交」手段：経済制裁実施の歴史

以上の分析から、一つ疑問がわく。すなわち、州・地方政府の経済制裁は、南アのアパルトヘイトに対して発動された特殊な事例であって、普遍的なのかという疑問である。他の事例状況はどうだろうか。州・地方政府が制裁を科した事例としては以下の通りである。

州・地方政府が経済的措置を行使した例としてはまず、アラブ連盟加盟国を主体に実施する組織的な対イスラエル経済制裁措置、通称「アラブ・イスラエルボイコット」が挙げられる。1990年代にはナチスドイツとの取引関係にあったスイス銀行に対し州・地方政府が制裁を実施した。第二次世界大戦後に、ホロコーストの生存者ならびに遺族の相続人がスイス銀行【の貸金庫】へ預け入れていた物品の所有者となる際に困難に直面したことに関し、ユダヤ人の犠牲者らは1.25億ドルを請求した¹⁶⁷。ナチスドイツとスイス銀行が取引関係にあったことは米国連邦議会の公聴会を通じて、広く知れ渡っていたが、州・地方政府によるスイス銀行への経済制裁が実施されたことで、改めて問題として注目を集めたとされている¹⁶⁸。例えばニュージャージー州では1998年、経済制裁法案を可決した¹⁶⁹。また、2000年代にもイランやスーダンに対し制裁が実施されるなど、州・地方政府は人権侵害や核兵器拡散、外交政策上の理由から多くの制裁を科してきているといえる¹⁷⁰。

少数の白人による黒人の抑圧という、人権問題に対する「経済制裁」を州・地方政府が本格的に行うのは1970年代末から始まる、南アに対する経済制裁であった。これ以降、1990年代に入ると、宗教的差別や迫害を含む人権侵害に対し、州・地方政府は制裁

John M. Kline, "Continuing Controversies over State and Local Foreign Policy Sanctions in the United States," *Publius* 29, no.2 (Spring 1999):116-117.

¹⁶⁷ カッコ内は筆者追加。

¹⁶⁸ Kline, *op. cit.*, pp.121-123.

¹⁶⁹ "Swiss Banks Say Local Sanctions are Unconstitutional." Forward, July 3, 1998, <https://www.proquest.com/>

¹⁷⁰ USA Engage, Sponsored by the National Foreign Trade Council, State and Local Sanctions, accessed March 20, 2022, <http://usaengage.org/?id=1>.

実行を討議するようになった¹⁷¹。1990年代に州と地方政府では人権について議論が盛んにおこなわれ、州・地方政府による経済制裁の対象国はおよそ10か国以上に上った。1995年以降、マサチューセッツ州ならびに、少なくとも22の市が公的機関による、ミャンマー、インドネシア、チベット、ナイジェリアと取引のある企業との関与を禁じた条例を可決した。他にも、17の選択的購入法が州や地方議会で検討されている。その対象国は、13か国にのぼった¹⁷²。

1990年代以降、米国の州・地方政府が人権問題に対し制裁を行った特に顕著な事例は、ミャンマーで起きた人権侵害に対する経済制裁である。1998年、マサチューセッツ州ならびにカリフォルニア州バークレーやコロラドのボルダー等を始めとする20の市がミャンマーに対する経済制裁を可決した¹⁷³。そして2000年代においても、2012年時点で31州がイランに対し経済制裁を科している¹⁷⁴。そしてその他にもスーダンやシリア、キューバ、北朝鮮等に対し制裁を実施している州がある。南アの事例のように全米規模での制裁が行われる事例はその後例を見ないものであるが、その後州・地方政府による政治的問題への関与は続いており、南アの事例が一つの先例になったといえよう。

特に南アの事例においては、アパルトヘイト反対政策の強化を推進するトランス・アフリカなどによる州議会議員や市議会議員に対し経済制裁を行うよう働きかけが行われたこともその特徴であるといえよう。例えば1981年、全米の反アパルトヘイト運動の2人の指導者が、全米州議会議員ブラック・コーカス（National Black Caucus of State Legislators）の年次大会でのダイベストメントに関するワークショップで講演を行った。さらに1981年と1983年には、反アパルトヘイト運動に関心を寄せる9つの全米組織が反アパルトヘイト運動に関する会議を開催し、その会議には多くの州議会議員ならびに市議会議員が招待されたのである。これらの団体による州・地方政府の議員らに対する働きかけは、ネバダ州、オハイオ州、テキサス州などでの経済制裁の立法化に向けた動きにつながった¹⁷⁵。

また州議会議員やそのスタッフたちの中には、市民社会による反アパルトヘイト運動に関与する者や、近しい友人が反アパルトヘイト運動の活動家である者もあり、全米の反

¹⁷¹ Kline, *op. cit.*, pp.116-117.

¹⁷² Todd M. Malan, "Testimony of Todd M. Malan, Executive Director, Organization for International Investment Before the California Assembly Committee on International Trade and Development," October 28, 1997.

13か国の内訳は次の通りである。：スイス、中国、スーダン、サウジアラビア、エジプト、パキスタン、トルコ、キューバ、北朝鮮、イラク、モロッコ、ラオス、ベトナム。

¹⁷³ Carey Goldberg, "Limiting a State's Sphere of Influence," *New York Times*, November 15, 1998, <https://www.proquest.com/docview/431078406/3BEEB9DA64724B1CPQ/1?accountid=45079>.

¹⁷⁴ USA Engage, Sponsored by the National Foreign Trade Council, State and Local Sanctions, accessed March 20, 2022, <http://usaengage.org/?id=1>.

¹⁷⁵ Love, *op. cit.*, p.45.

アパルトヘイト運動の情報が入ってきやすい状態にあった。そして州や地方議会議員自らも米国で活動する反アパルトヘイト運動に関するニューズレターを通じ、他州の経済制裁実施に関するニュースを常に読みながら、自発的に州・地方政府の経済制裁にかかわったケースもみられた¹⁷⁶。

このようにして、1970年代には主に経済的利益を重視し海外へ関与してきた州・地方政府が、1980年代に入り特に南アのアパルトヘイト政策へ抗議し、「人権」という政治的理念を掲げ、他国へ関与した。そして、1990年代以降も州・地方政府による、人権問題を始めとした政治的問題を理由とした他国への経済制裁は続いているのである。ただし、州・地方政府の経済制裁は行われ続けているものの、連邦政府との外交の権限をめぐる衝突もまた継続している。例えば2000年6月19日にはマサチューセッツ州のミャンマー制裁法が連邦最高裁において全会一致で違憲となった¹⁷⁷。よって、政治的問題に対し、州政府は今後も経済制裁の手段で訴え、さらに連邦政府との外交をめぐる衝突を引き起こす可能性が大きい。そのような人権問題に敏感な州政府の先駆けとも言える1980年代の南アフリカをめぐる本事例を分析することで、海外での人権問題と州・地方政府のあり方、ならびに外交権限との課題について考察する好例となると考える。

第2項 南アアパルトヘイト政策に対する州・地方政府の「準外交」

先行研究でも南アの人権問題に対し州や地方政府が制裁を行ったことに言及がある文献はあるが、それらの文献では論文や著作の一部での言及までにとどまり、外交政策の権限をもたないはずの州・地方政府が「どのように」して「外交」を行うに至ったかという経緯がほとんど研究されていない。また、州・地方政府の「外交」的動向に着目した研究では、南アのアパルトヘイト政策に対する連邦レベルの外交に対し州・地方政府が独自のダイベストメントを行っていたことについて言及にとどまっている。そこで、本稿ではさらにそれらの州・地方政府のダイベストメントを「準外交」と規定し検討する。そこで本節ではまず、経済制裁の定義について触れた上で、州・地方政府の「経済制裁」がどのように展開したのかを明らかにする¹⁷⁸。

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ USA Engage, *op. cit.*,

また、詳しくは後述するが、ビルマへの米国州・地方政府の経済制裁については、日本の外務省にも認識されており、看過できない存在感があったことがわかる。外務省「米国の規制改革及び競争政策に関する日本国政府の要望事項（平成13年10月14日）」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>（閲覧日：2022年1月24日）。

¹⁷⁸ デイビッド・キャロンは、南アのアパルトヘイトに反対し、連邦とは別に、独自の経済制裁措置を行っていた各地方政府（local government）の条例を比較・検討した。すなわち、各地方政府は、アパル

ここで着目するのが、国際関係から州・地方政府の動きをとらえたジョン・クラインやサミュエル・マクミランの研究である。これらの研究では、南アの事例をめぐる当然存在するはずの連邦レベルの外交政策決定という枠組みでの分析がやや薄いといえるが、州・地方政府を分析の主体とし、州・地方政府と連邦との衝突を正面からとらえ、国際社会での「外交」的動向に着目している点で参考になる。国内アクターが連邦レベルの外交政策へ働きかけることは違憲ではない。ところが、連邦では州・地方政府の動向の中では、外交権限に抵触する、違憲であると注視する事態が起きていた。そして、クラインやマクミランの文献では、南アのアパルトヘイトに対する州・地方政府のダイベストメントについても、連邦の外交政策に対する独自の外交的な行動として言及がある¹⁷⁹。しかし両文献では、州・地方政府の行動を「準外交」とはみなしていない。それに対し本稿では、州・地方政府の経済制裁について明らかにした上で、その「外交」的萌芽として試論を提示する。

連邦政府の経済制裁措置の一方で、州・地方政府は南アに対するダイベストメントを通じた「経済制裁」を独自に進めていった。州・地方政府によるダイベストメントは全米規模で行われ、ダイベストメントを実施した州政府並びに地方政府は 23 州と 79 市に上った¹⁸⁰。一見すると、これら州議会の傾向として、民主党が積極的に制裁を支持していたとも考えられる¹⁸¹。すなわち、1978 年から 1988 年の期間における 6 期の州議会の上下両院における政党の構成に着目すると、ダイベストメント実施州のうち、民主党が 6 回続けて両院の多数派を占めた州議会は 13 州に上った。しかし、共和党が 6 回続けて両院の多数派を占めていた州議会でもダイベストメントを実施した州議会はあり、民主党・共和党をを超えて制裁が実施されたことも事実である。

州・地方政府によるダイベストメントは、南アと取引のある企業への州や市によるダイベストメントを始めとし、銀行や公的年金に対するものや、南アの製品の購入禁止を定

トヘイト政策への反対表明として、「選択的 (selective) な物資などの調達・軍需品 (procurement ordinance)」を実施し、間接的な経済制裁を行っていた。 ;

David D. Caron, "The Structure and Pathologies of Local Selective Procurement Ordinances: A Study of the Apartheid-Era South Africa Ordinances," *Berkeley Journal of International Law* 21, no.144 (2003): 161.

例えば、各地方政府では、南アと関わりのある企業に対し、南アとの取引を制限するよう定めたり、南アと関連するビジネスを行ったりしている個人に対しては、地方政府の所有する土地を貸さないといった条例が実施されていた。

Caron, *op. cit.*, pp.159-184.

¹⁷⁹ Kline, *State Government Influence in U.S. International Economic Policy*, pp.196-199.; McMillan, *op. cit.*, pp.65-67.

¹⁸⁰ 1989 年のアフリカ・ファンド (Africa Fund) による調査結果をもとに、さらに各州・地方政府の制裁実施についての筆者の独自の調査に基づく。The Africa Fund, "States, Counties and Cities That Have Taken Economic Action Against Apartheid," March 1, 1989, JSTOR Primary Sources.

¹⁸¹ 一院制のネブラスカ州は除く。

めたものなど多岐にわたった。例えば、マサチューセッツ州では南アおよび南アで操業する企業からの全ての州年金の投資引き揚げを定めた法律を制定し、オマハ市では市ならびに退職年金基金からのダイベストメントを決定した¹⁸²。またコネチカット州では、雇用における差別禁止原則・サリバン原則を遵守しない企業に限り投資引き揚げを定めた¹⁸³。クリーブランド市では 1986 年、ボイノビッチ市長と市のウェストブロック議員をはじめとする 10 名の市議会議員らが、南アと取引のある金融機関からの投資引き揚げを取り決めた緊急の条例を出した¹⁸⁴。

これら一連の制裁が示すのは 1980 年代に南アと米国の州・地方政府の間に強い経済的ネットワークが存在していたということである。実際、米国の南アの経済的結びつきは強かった。州・地方政府による南アと取引のある米国多国籍企業からのダイベストメントが盛んに行われるようになった 1980 年代半ばに国連多国籍企業委員会 (UNCTC) が実施した、南アに子会社、支店、関連会社を所有する多国籍企業 1 千社に対するアンケート調査の結果によると国別では米国が最も多く、これら企業が南アとの経済的取引を停止することは、南アの経済にとって痛手であったと考えられる¹⁸⁵。

そしてその経済的利益の促進のために形成されていたネットワークを用いてアパルトヘイト政策へ圧力をかけ、人種の平等の実現という政治的目的を達成するために州・地方政府はダイベストメントを用いた「準外交」を実行したのである。ここにおいて、州・地方政府は従来の経済的利益に基づくものから政治的理念の実現へ向け、大きな転換点を迎えたといえる。

また、この州・地方政府のダイベストメント措置は、州・地方政府により独自に行われており、むしろ連邦政府によって思うように経済制裁が実行されないことに対し、州・地方政府こそが制裁を行うという意識が伺える。例えば、1985 年 4 月、シンシナティ市のマリアン・スペンサー (Marian Spencer) 議員は、「連邦からは我々は退いたが、地方レベルでこそ制裁を実行するべきである」と述べ、積極的に州・地方政府が関与するべきであると主張した。1983 年アフリカン・アメリカンの女性として初めてシンシナティ市議会に当選を果たし、副市長を務めたスペンサーは、南アのアパルトヘイト政策問題に

¹⁸² American Committee on Africa, "Make in Massachusetts, Not in South Africa: How We Won Divestment Legislation by Mass Divest," March 1983, quoted in "Massachusetts Coalition for Divestment from South Africa (MASS Divest)" African Activist Archive, <https://africanactivist.msu.edu/>; Kevin, Collison, "Two - Year Deadline Boyle Praises Decision On Africa - Linked Stock," *Omaha World-Herald (NE)*, Metro ed., sec. News, 23 Oct. 1985. NewsBank: Access World News, accessed 30 June 2021, infoweb-newsbankcom.eu1.proxy.openathens.net/apps/news/document-view?p=AWNB&docref=news/12DB229D DC840C80.

¹⁸³ Public Act No. 82-324. February 1982, Heinonline.

¹⁸⁴ Cleveland City. *The City Record*, "The Official Publication of the Cleveland City Council", Ord. No. 85-86..

¹⁸⁵ 北村、前掲論文、130-132 頁。

も意欲的に取り組んできた¹⁸⁶。1985年1月に彼女が起草者となり、南アで操業ないし南アと取引のある企業への、年金基金を含む同市の基金の投資引き揚げを定めたダイベストメント決議をシンシナティ市議会は全会一致で可決した¹⁸⁷。

表 3：地域別経済制裁実施州一覧（23州）¹⁸⁸

Region I: Northeast		
Division 1: New England		Division 2: Middle Atlantic
Connecticut (3), Maine, Massachusetts (5), New Hampshire, Rhode Island, Vermont (1)		New Jersey (5), New York (5), Pennsylvania (3)
Region 2: Midwest		
Division 3: East North Central		Division 4: West North Central
Indiana (1), Illinois (1), Michigan (5), Ohio (4), Wisconsin (1)		Iowa (1), Nebraska (1), Kansas (2), North Dakota Minnesota (2), South Dakota, Missouri
Region 3: South		
Division 5: South Atlantic	Division 6: East South Central	Division 7: West South Central
Delaware (1), District of Columbia (1) Florida (3), Georgia (1), Maryland (2), North Carolina (2), South Carolina (1), Virginia (5), West Virginia (1)	Alabama, Kentucky, Mississippi, Tennessee	Arkansas, Louisiana (1), Oklahoma, Texas (1)
Region 4: West		
Division 8: Mountain		Division 9: Pacific
Arizona (1), Montana (2), Colorado (3) Utah, Idaho, Nevada, New Mexico, Wyoming		Alaska, California (13), Hawaii, Oregon, Washington (1)

注：制裁実施州、（ ）：制裁実施市数

¹⁸⁶ University of Cincinnati Library. "Biography: Marian Spencer," accessed August 23, 2021, uc.edu.

¹⁸⁷ Marian Spencer, "Divestment Drives Makes Good Sense," *The Cincinnati Enquirer*, February 24, 1985, g 5.

¹⁸⁸ The Africa Fund, "States, Counties and Cities That Have Taken Economic Action Against Apartheid," *op. cit.*; American Committee on Africa, "Make in Massachusetts, Not in South Africa: How We Won Divestment Legislation by Mass Divest," *op. cit.*; Kevin, Collison, "Two - Year Deadline Boyle Praises Decision On Africa - Linked Stock," *Omaha World-Herald (NE)*, Metro ed., sec. News, 23 Oct. 1985. NewsBank: Access World News, accessed 30 June 2021, infoweb-newsbank.com.eu1.proxy.openathens.net/apps/news/document-view?p=AWNB&docref=news/12DB229DDC840C80.; Public Act No. 82-324. February 1982, Heinonline; University of Cincinnati Library. "Biography: Marian Spencer" uc.edu.; Marian Spencer, "Divestment Drives Makes Good Sense," *The Cincinnati Enquirer*, February 24, 1985, g 5.; Judith Brimberg, "City Council Vote Orders Pension Fund Divestment," *Denver Post*, December 23, 1986; United States Anti-Apartheid News Letter. 15-1 (1992). : S. Res. No.16. (OK. 1985); Sandy Boyer, "Divesting from Apartheid: A Summary of State and Municipal Legislative Action on South Africa," March 1, 1983, American Committee on Africa. また、州の地理的区分については次の資料を参照。 : United States Census Bureau. "Census Bureau Regions and Divisions with State FIPS Codes," last modified April 17, 2013, <https://www.census.gov/>.

なお、国外からのアクセスに制限がかかっていた場合や返信がなかった等の事情のため、限られた資料から分析した事例もある。

上記のシンシナティ市の例からもわかる通り、財政的規模の面では州政府よりも小さい市の政府レベルであっても、アパルトヘイト政策に対する抗議手段としてダイベストメント措置が実行されていた。このことから当時、全米レベルでアパルトヘイト問題が看過できない課題として意識されていたことがわかる。さらに、経済制裁は、表向きは政情が不安定な南アからの撤退とされていたが、実際はアパルトヘイト政策への抗議を目的としており、デンバー市のようにかなり政治的駆け引きが行われていた。デンバー市では議会が主導となり、1986年に[市の]退職年金委員会に対し、南アに対する投資の売却を求めたのである¹⁸⁹。

さらにウェストバージニア州ではダイベストメントが実行された後の1991年の12月、南ア政府の在米大使と公使が同州を訪れ、同州の投資委員会に対し、連邦の制裁が解除されたことやアパルトヘイト体制は廃止されたことを挙げ、同州の南アへの制裁の撤廃を求めた。これに対し当時、投資委員会の常任理事であったクレイグ・スローター (Craig Slaughter) は、南アの黒人が未だ投票権を持っていないこと、そして、経済制裁を実行した26の州のうち、オレゴンを除く州はいまだ経済制裁を解除していないことを指摘し、制裁を継続するつもりであると応じた。そしてウェストバージニア州は、南アが民主主義化するまで注視し続けると述べた¹⁹⁰。このような外交的やり取りが交わされており、南ア政府も米国の連邦政府とは別に州が独自に制裁を定めていることに無関心ではなかったことが窺える¹⁹¹。連邦政府よりも規模が小さいながらも州・地方政府による「外交」政策は、次第に国外でも認知されるに至っていたのである。

ここから読み取れるのは、連邦でなかなか決議されない南アのアパルトヘイト政策に対する経済制裁に対し、州や地方政府こそが、人権問題に対し主体的に取り組んでいるという意識である。さらに多くの州・地方政府が自律的に人権擁護を提唱し、国内外に向けて制裁を呼びかけていった。特に次章で検討するように、州内においては州立大学へも強い働きかけがあった。

連邦レベルに先駆けて行われた州・地方政府の経済制裁は、市民社会の反アパルトヘイト運動が高揚した1985年ならびに1986年に次々と可決された。そして連邦レベルの経済制裁が実施された後も、依然としてアパルトヘイト体制を維持していた南アに対し、州・地方政府は経済制裁を実施し続けたのである。

前章でも触れた州・地方政府レベルでの経済制裁実施年度について、連邦レベルでの経済制裁が実行された以降にも新たに経済制裁が行われている州・地方政府があること

¹⁸⁹ Judith Brimberg, "City Council Vote Orders Pension Fund Divestment," *Denver Post*, December 23, 1986, 1 A.

¹⁹⁰ United States Anti-Apartheid News Letter. vol 5, no.1 (1992).

¹⁹¹ Ibid.

や、第二次・第三次の経済制裁が行われている州政府があることは、連邦政府を越えた、南ア政府への直接の働きかけという側面が特に強いといえよう。このように、州・地方政府によって南ア政府へ直接ダイベストメントを通じた圧力があり、このことは、ツーレベル・ゲームで想定されていない事態であり、準外交が起こっていたのではないか。

第2節 外交問題の内政化

第1項 連邦議員による州・地方政府批判

上記のようにして、州・地方政府の国際社会への進出は、外交の権限という視点からみると、連邦政府にとって大きな違和感を覚えるものであった。「外交」へ限りなく近づく同行動は、米国内において、外交の権限をめぐる問題へと発展する。州・地方政府の「制裁外交」は、レーガン政権だけでなく、共和党の上院外交委員長ルーガー上院議員からも批判された一方で、民主党議員からは擁護されたのである。

1986年10月、連邦議会は、レーガン大統領の拒否権を覆し、経済制裁を実行するが、州・地方政府の経済制裁については、上院外交委員会の委員長ルーガー上院議員は連邦政府の優先権を主張し、州・地方政府の経済制裁は越権行為であると批判したのである。他方でニューヨーク州選出の民主党議員であるダニエル・モイニハン（Daniel Patrick Moynihan）上院議員は市民がアパルトヘイトに反対を表明し人権問題へ関与することを止めることはできないと主張し、連邦以外のサブナショナルなアクターが関与することを擁護する発言をしている¹⁹²。さらに連邦司法省は1986年4月9日付文書において、州・地方政府の経済制裁は違憲ではないという見解を出していた¹⁹³。連邦側でも州・地方政府の動向をめぐって論争があり、それらを受容する動きもあったことが見て取れる。

1985年・1986年の経済制裁措置に関する先行研究においても、連邦は経済制裁措置を通じて外交に対し州議会や地方議会が関与することを、自らの方針と異なる行動として懸念し異議を唱えてたが、この問題は、南アフリカへの経済制裁の事例以外にも長い間論争の的であった。例えばデビッド・キャロンは、ミャンマーへの州・地方政府の経済制裁を、外交政策をめぐる連邦と州の対立事例として取り上げている¹⁹⁴。これは、マサチューセッツ州議会・政府が定めたマサチューセッツビルマ法（Massachusetts Burma

¹⁹² Steven Roberts, "Washington Talk; Africa Issue: Not Gone by Any Means," *New York Times*, October 10, 1986, sec. A.26.

¹⁹³ The United States Department of Justice, "Constitutionality of South African Divestment Statutes Enacted by State and Local Governments," April 9, 1986, Westlaw.

¹⁹⁴ Caron, *op. cit.*, pp.159-184.

Law) が、連邦の外国商取引条項 (Foreign Commerce Clause) に違反するとして、連邦が異議を唱えた事例である¹⁹⁵。具体的には、人権問題への懸念の表明として、マサチューセッツ州議会・政府がミャンマーと取引のある企業の製品やサービスを購入しないことを定めた法律が、連邦の法に違反していたため争点化したのである。

またジョン・ステンペルによると、州、地方、私的団体が国際的な出来事に関与し始めたことで、連邦政府の脱中心化が進んでいる¹⁹⁶。こうした動きに対して連邦政府は、政策を実行する上でのリーダーシップが発揮できなくなることについて、やはり懸念ないし警戒していることが明らかになっている¹⁹⁷。

第2項 州・地方政府による「準外交」への評価

州・地方政府の南アフリカへの経済制裁が相次いだ 1985 年当時にも、州・地方政府の政策の違憲性を指摘するクリスティーン・ウォルシュの論文がある。同論文では、南アのアパルトヘイト政策に対する州・地方政府の行動は、明確に裁判で争われているわけではないが、連邦政府の南ア外交を損ねるものであるととらえている。そしてウォルシュは、外交の権限は連邦政府 (特に大統領と連邦議会) によって排他的に管理されるものであり、もしも州や地方政府の行動が国家の外交を妨げる場合には、州や地方政府が連邦政府に従うべきであると、判例を根拠として主張していた¹⁹⁸。

またピーター・スピロの研究でも、アパルトヘイト政策に対し独自の制裁を行う米国の州・地方政府の行動は、違憲であるとされている¹⁹⁹。もし、仮に州・地方政府の行動が米国内の連邦政府に対する圧力としてのみ機能していたのならば、市民社会による反アパルトヘイト運動と同じく、外交政策へ働きかけた国内の行動であり、さほど問題視されなかったのではないかと考えられる。すなわち、連邦政府が州・地方政府の独自の経済制裁について「外交」へ抵触するものとして扱っていること、外交の権限は連邦政府のみに与えられた権限である、ということをも主張していることから、州・地方政府の行動には、独自の「外交」的側面が存在しているといえるだろう。

¹⁹⁵ Oyez; A Free Law Project from Cornell's Legal Information Institute, "Crosby v. National Foreign Trade Council," accessed January 11, 2020, <https://www.oyez.org/cases/1999/99-474>.

¹⁹⁶ John D. Stempel, "Losing It: The Decentralization of American Foreign Policy," *The Journal of State Government* 64, no.4 (Oct-Dec 1991): 122-22.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Christine Walsh, "The Constitutionality of State and Local Governments' Response to Apartheid: Divestment Legislation," *Fordham Urban Law Journal* 13, no.3 (1985): 779.

また、居住国が異なる市民間の遺産相続をめぐる裁判の事例など、州法に対する連邦法の優位を示す 6 件の判例をあげている。

¹⁹⁹ Peter J. Spiro, "State and Local Anti-South Africa Action as an Intrusion upon the Federal Power in Foreign Affairs," *Virginia Law Review* 72, no. 4 (May, 1986). <https://www.jstor.org/stable/1072911>.

以上より、州・地方政府の中には、連邦政府の外交を経ることなく州・地方政府が独自の意識をもって経済制裁を行ったことが垣間見られることがわかる。具体的には、マリアン・スペンサー議員の発言「連邦からは我々は退いたが、州でこそ政策を実行すべきである」という主張である。すなわち、スペンサー議員の発言に集約されるように、連邦政府へ働きかけるのではなく、州の独自性を意識している州があるということがわかる。

さらに以下の事例の通り、南ア政府の側も連邦政府を経ることなく直接州政府に働きかけを行った例があった。このことは、州・地方政府が連邦の単なる下部組織ではなく、自立した組織とみなされていたことが分かる。また連邦に先駆けてダイベストメントを実行した事例をみると、連邦政府の経済制裁が可決される 1985 年 10 月よりも前に独自の制裁を成立させたコネチカット州やメイン州、ローウェイ市、さらに 1970 年代末からすでに実行しているウィスコンシン州やイーストラランシング市などがある。

さらに当時の連邦政府、特にレーガン政権内では州・地方政府の行動をどのようにみていたのか。連邦政府内にも州・地方政府の動向を擁護する声はあったが、おおむね、レーガン政権内では批判的にみていたといえる。レーガン政権期、アフリカ担当国務次官補を務めたクロッカーは自身の回想録で、1986 年当時、株主・州・地方政府、大学、活動家のサリバン牧師から、南アへ対する経済制裁を求める圧力がかかっていたが、それらの一連の運動は南ア政府の動向を考慮していないと批判的であった²⁰⁰。他方で連邦司法省は 1986 年 4 月 9 日付文書において、州・地方政府の経済制裁は違憲ではないという見解を出した²⁰¹。連邦側でも州・地方政府の動向を受容する動きがないわけではなかった。

しかし、前述したウォルシュの指摘通り、同論文が出版された翌年にはである 1986 年にはニューヨーク市の南アアパルトヘイト政策への抗議として出された条例と連邦との衝突が起きた。連邦政府が制裁に踏み切る一方で、州・地方政府の制裁行動は問題として扱われていたのである。ニューヨーク市では、同市と取引を行う企業に対し、南アのアパルトヘイトを強化するような機関との直接の関係がないこと、さらに市に南アを原産地とする製品を供給しないことを誓約しなければならないとする条例を制定していた。

そして、この条例は連邦政府の権限と抵触するとして、連邦と州の間で衝突が起きた。すなわち 1986 年 5 月、ニューヨーク市の条例に対し連邦政府は、連邦の競争入札規定に反するとして、同条例が施行された場合、補助金の停止を決定するという意向を表明

²⁰⁰ Crocker, *High Noon in Southern Africa*, *op. cit.*, p.306.

²⁰¹ The United States Department of Justice, "Constitutionality of South African Divestment Statutes Enacted by State and Local Governments," April 9, 1986, Westlaw.

した²⁰²。連邦政府側が条例に対し憲法で定められた連邦の権限を侵害するものであるという見解を示すと同時に、州・地方政府側からは自治を主張する声が上がった。

連邦政府と州・地方政府による外交政策をめぐる衝突がより鮮明になるのが 1986 年 10 月のことである。1986 年 10 月 2 日、連邦議会がレーガン大統領の拒否権を覆し、経済制裁法案を可決する。1986 年以前から州・地方政府でも経済制裁が相次いでいた。しかし連邦議会が経済制裁実施に踏み切る一方で、州・地方政府の経済制裁については上院外交委員会の委員長ルーガー上院議員は連邦政府の優先権を主張し、州・地方政府の経済制裁は越権行為であると主張した。彼は連邦政府の優先権を主張する理由として、「外交政策は連邦政府の領域であり、外交は国家間の関係である。よって州や地方が自らの外交政策を行うことはできない」と述べ、明確に外交に州・地方政府が関与する事態への反対を表明している。他方でニューヨーク州のモイニハン議員は市民がアパルトヘイトに反対を表明し人権問題へ関与することを止めることはできないと主張した。このように、州・地方政府の独自の制裁を擁護する議員もいた²⁰³。

小括

以上の通り本章では、連邦政府を越えた、南ア政府に対する州・地方政府による働きかけは、準外交の枠組みを適用するほどの独自の意味のある働きかけであったのか、そしてそれはどのような形で行われ、どのような帰結をもたらしたのか、という一連の問いについて、1980 年代の州や地方政府のダイベストメントに関する資料を用いながら検討した。州・地方政府は南ア政府に対し、連邦政府を超えて次々とダイベストメントを通じた経済制裁を行っていた。またそのダイベストメント実行に伴い、シンシナティ市のスペンサー議員は連邦レベルへの働きかけよりもむしろ南ア政府に対し、独自の経済制裁を実施することを主張していた。また、ウェストバージニア州のダイベストメント実行に対し、南ア政府がダイベストメントをやめるようウェストバージニア州へ直接働きかけていたが、それに対し同州は南ア政府がアパルトヘイト政策を廃止しない限り、経済制裁を継続すると主張するなど「外交」を行っていたことから、あえて準外交の枠組みを適用するにたるものであったという仮説を裏付けることができたと考える。

このようにして、本来外交の権限をもたないはずの州・地方政府は、独自のダイベストメント政策を通じて直接南ア政府へ対する「外交」を行った。そして州・地方政府によ

²⁰² Nix Crystal, "City in Conflict with U.S. Unit over Apartheid," *New York Times*, May 1, 1986, sec. B.3.

²⁰³ Steven Roberts, "Washington Talk; Africa Issue: Not Gone by Any Means," *New York Times*, October 10,

1986, sec. A.26.

る州・地方政府こそが自律的に経済制裁を実施する、という意識に支えられ、経済制裁措置の実施を通じ、直接他国の政府へと働きかけていったのである。

また 1980 年代以降にも州・地方政府は、ナチスドイツとの取引関係にあったスイス銀行に対する制裁やミャンマー軍部による市民に対する人権弾圧への経済制裁を 1990 年代に行い、2000 年代以降もアラブ連盟加盟国を主体に実施する組織的な対イスラエル経済制裁措置に関して、イスラエルに対するボイコットや投資撤収を行った米国多国籍企業などに対して州政府の年金基金または投資の撤収を求める法案等を成立させているなど、州・地方政府によるほかの準外交の例が少なからず存在する²⁰⁴。ナチスドイツとスイス銀行が取引関係にあったことは米国連邦議会の公聴会を通じて、広く知れ渡っていたが、州・地方政府によるスイス銀行への経済制裁が実施されたことで、改めて問題として注目を集めたとされている²⁰⁵。例えばニュージャージー州では 1998 年、経済制裁法案を可決した²⁰⁶。また、2000 年代にもイランやスーダンに対し制裁が実施されるなど、州・地方政府は人権侵害や核兵器拡散、外交政策上の理由から多くの制裁を科してきているといえる²⁰⁷。

もともと州・地方政府が他国と接点を持つことが着目されるようになった要因は、経済規模の成長である。特に 1970 年代の世界的な経済の相互依存によってグローバル化が進み、さらに通商の補助をおこなうようになった州がさらに人権問題という政治的問題にも関与を進めてきたといえる。そうした中で、特に 1970 年代末から 1980 年代にかけて、少数の白人に抑圧されている黒人という、南アで続く人権問題に対する「経済制裁」へ州・地方政府が乗り出すようになり、それは連邦に並行した「外交」として展開されてゆくことになったのである。

また一連の問いの最後の問いである、州・地方政府のダイベストメントを通じた経済制裁はどのような帰結をもたらしたのか、という問いについてもその解答を模索した。この問いについて検討した結果、州・地方政府による独自の経済制裁は、連邦レベルの外交政策を経ずに直接「外交」行動を行うものであったが、連邦レベルでは州・地方政府の制裁行動は合衆国憲法に違反するものとして映り、米国内において外交問題の「内政化」へとつながったことが明らかになった。

²⁰⁴ 日本貿易振興機構（ジェトロ）海外調査部中東アフリカ課テルアビブ事務所『アラブボイコット調査成果報告書』（2018 年 2 月）、<https://www.meti.go.jp/>

²⁰⁵ Kline, "Continuing Controversies over State and Local Foreign Policy Sanctions in the United States," pp.121-123.

²⁰⁶ "Swiss Banks Say Local Sanctions are Unconstitutional," *Forward*, July 3, 1998, <https://www.proquest.com/>

²⁰⁷ USA Engage, Sponsored by the National Foreign Trade Council, State and Local Sanctions, accessed March 20, 2022, <http://usaengage.org/?id=1>.

そして米国の州政府と連邦政府との外交の権限をめぐる対立については、ミャンマーの軍部に対する州・地方政府による制裁に関して、日本の外務省も日本企業への影響への対応を迫られるなど、国際社会において州・地方政府の存在感が増しており、明らかに内政に止まらない事態が起きている²⁰⁸。現在も、人権に関わる問題は世界で多発している。また、企業も国連が 2011 年には「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合『保護、尊重及び救済』枠組実施のために」を定めるなど、ビジネスと人権は身近なものとなりつつある²⁰⁹。その行動に対し大きな影響力を持つのも州政府である。企業に近い州政府の役割は、今後も高まると考えられる。

²⁰⁸ 外務省「米国の規制改革及び競争政策に関する日本国政府の要望事項（平成 13 年 10 月 14 日）」
（URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>）（閲覧日：2022 年 1 月 24 日）（以下、引用）

「2000 年 6 月 19 日のマサチューセッツ州ミャンマー制裁法に対する連邦最高裁における全員一致での違憲判決は、個々の州の通商関連立法に伴い民間企業が直面する参入障壁の除去につながる意味で評価される。」

²⁰⁹ United Nations General Assembly, Human Rights Council, “Report of the Special Representative of the Secretary General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie” (A/HRC/17/31), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/121/90/PDF/G1112190.pdf?OpenElement>. / 国際連合人権理事会「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合『保護、尊重及び救済』枠組実施のために (A/HRC/17/31) (2011 年 3 月 21 日)」。 https://www.unic.or.jp/texts_audiovisual/resolutions_reports/hr_council/ga_regular_session/3404/

第4章 南アアパルトヘイト政策をめぐる米国の「外交」：州立大学のダイベストメントをめぐる事例

本章では、連邦の外交政策の一方で独自に展開された 1980 年代南アのアパルトヘイト政策に対する米国の州政府と、州政府と繋がり深い州立大学で行われたダイベストメントを通じた経済制裁に着目し、これらの国家以外の主体による「外交」政策と、その政策決定過程の実態について明らかにする。本稿では、前述したクローフォードの定義に従い、大学のダイベストメントについても、経済制裁を通じた、いわば「外交」を行ったという観点から分析を行う²¹⁰。そして、州政府と繋がり深い、州立大学で展開されたダイベストメントの事例に焦点を当て、その全米での制裁状況を把握し、さらにその衝突を明らかにすることは、連邦レベルの外交政策の一方で展開された州・地方政府の「外交」の独自性を示す一つの事例として提示できると考える。

全米の大学においては、ダイベストメント運動は 1980 年代を通じてさかんに行われていた²¹¹。そして、同じくダイベストメントを通じた経済制裁を行った州政府の中には州立大学へも経済制裁を行うよう要請した例があった。例えばミシガン州議会は 1982 年 12 月に公的教育機関に対し、南アで操業する企業に対する全ての投資を売却することを求めた。一見すると、同じ人権擁護を掲げた両者は協力関係にあったように見える。ところがミシガン州の州立大学機構はその後、およそ 6 千万ドル相当の証券を売却しなければならないことを不服とし、ついに州政府との間に裁判が起こっていたのである²¹²。その背景には、常に州・地方政府と政治的に密接な関係のある公立大学の歴史的な介入と大学の自治をめぐる政治的対立が存在したため、複雑な政治抗争が展開されることとなったのである。

以下、本章では、州政府と州立大学によるダイベストメントを通じた独自の「外交」政策がどのように実施されたのか、そして州政府と州立大学の間でどのような議論が交わされたのか、という二つの問いに答えるべく州レベルでの「外交」政策決定過程に着目して分析を行う。そして、州政府が州立大学を巻き込みながら独自のダイベストメントを通じた「外交」政策を行ったこと、また州政府と州立大学の間においては州政府に反発した州立大学との間に対立があった、という仮説を立てる。仮説を検証する方法としては、大学のダイベストメントに関する論文や書籍、論文、そして各大学図書館のアーカイブ資料

²¹⁰ Crawford, *op. cit.*, p.5.

²¹¹ United Nations Centre against Apartheid, "United States Student Movement against Apartheid: Hearings at United Nations Headquarters, New York, June 1986," (New York: United Nations), Annex I.

²¹² Sandy Boyer, "Divesting from Apartheid: A Summary of State and Municipal Legislative Action on South Africa," *American Committee on Africa*, March 1, 1983, <https://psimg.jstor.org/fsi/img/pdf/>.

や大学の規定に関する資料、新聞、ニューズレター等を用いて検討を進める。なお、資料収集にあたっては、大学図書館や大学機構に対しメールならびに質問フォーム等を用いたやり取りも行いながら関連資料の収集や更なる文献調査の結果得られた資料を用いる。

第1節 州政府と州立大学の関係

第1項 州立大学と州政府の財政的・政治的關係

大学はアパルトヘイト政策への抗議表明として投資を引き揚げることで、アパルトヘイト政策の廃止という政治的・人道的目的を達成しようとした。本稿が着目するのは州立大学であるが、私立大学でもダイベストメントは盛んに実施された。すなわち 1970 年代後半にはすでにイエール大学やコロンビア大学でダイベストメントが決定し、1980 年代初頭にはハーバード大学（1981 年から 1985 年）、1980 年代後半にはスタンフォード大学（1985 年）やプリンストン大学（複数回）、デューク大学（1985 年、1986 年）、など少なくともおよそ 30 州の大学でダイベストメントが実施された²¹³。

これらの私立大学でも主に学生たちが中心となり、大学に対しアパルトヘイトへ圧力をかけることを迫った。例えばコロンビア大学の「南アフリカ自由連合（Coalition for a Free South Africa）」の初代会長ダニエル・アームストロング（Daniel Armstrong）の自伝では、同南アフリカ自由連合の活動の結果、大学が南アで操業する企業からの資金引き揚げを決定した過程が描かれている²¹⁴。

このように私立大学でも多くの大学でダイベストメントが実施されていたが、本論文では特に州立大学に着目する。なぜならば、本論文では州政府の行動に焦点を当てて、州政府の準外交の行動の一環として州立大学に着目するためである。州政府は、州立大学へ補助金を通じた財政的繋がりが深い。また州立大学の理事会は州政府と繋がりの深い人物が選出されているなど、州政府が州立大学の行動にかなりの程度影響を及ぼすことができる仕組みが存する。州立大学は州政府とのつながりが深いため、州立大学による制裁実施は、州政府の影響を強く受けており、州政府の制裁実施行動の一部ととらえることができると考えられる。

²¹³ New York Times, “Duke Would Sell Its Holdings in South Africa,” *New York Times*, May 4, 1986, <https://www.proquest.com/newspapers/duke-would-sell-holdings-south-africa/docview/425895836/se-2>; Jennifer Kibbe and Investor Responsibility Research Center, *op. cit.*; United Nations Centre against Apartheid, “United States Student Movement against Apartheid: Hearings at United Nations Headquarters, New York, June 1986,” JSTOR, *Struggle for Freedom, Southern Africa*. <https://www.jstor.org/>

²¹⁴ Daniel Armstrong, *Free South Africa: The Columbia University Divestment Movement: A Personal perspective* (California: Find A Tree, 2015).

学生がダイベストメントを働きかけた場合でも、最終的にダイベストメントを決定するのは大学理事会である。そしてダイベストメント決定の権限をもつ大学理事会の構成メンバーや州立大学の財政運営面では、州政府との繋がりが深い。例えばデレック・ボックによると、多くの州では州知事が理事を選ぶが、多くは自分の選挙資金の寄付者や経済団体など利益団体からの推薦であるため、高等教育に知識がない場合が多い²¹⁵。そのため学長は、実現不可能な提案に直面したり、理事が関わっている特定の団体の利益を過度に主張する理事を相手にしなければならない事態が頻繁に起きたりし、そのことに「時間を取られることにしばしば不満を持つ」とされる²¹⁶。

一方で、私立大学の理事は州立大学ほどには上記のような政府との衝突が生じない²¹⁷。これは、デレック・ボックによると、ほとんどのメンバーがその大学の卒業生であり、母校を誇りに思っていて、愛校心でまとまっているためである²¹⁸。学長に対しては密接なアドバイザーとして、新しいアイデアの相談役となり、良い助言をする理事もいるのである²¹⁹。さらに、州立大学は州政府の補助金が重要であるが、私立大学はそうではないため、連邦や州などの政府機関との密接な関係や介入が私立大学には州立大学ほどには顕著ではないといえよう²²⁰。よって、ダイベストメント導入は、州の監督を受けている予算について人権擁護を理由に変更を迫るものであり、州政府と衝突が起きやすい事案であるとともに、州立大学の理事会は州政府からの圧力を受けやすく、なおかつその実施にあたっては州政府の意向が反映されやすいとみることができる。

第2項 州政府と州立大学の対立の歴史

州政府と州立大学は内政をめぐる事柄をめぐり対立を繰り返してきた歴史がある。連邦制における州と連邦のように、密接な関係にありながらも、協調するとは限らないのであり、内部対立が存在した。もともと、国内において大学は、アメリカ社会の変化を反映し、市民や社会機構との密接な関りをもってきた。例えばクラーク・カー（Clark Kerr）は、米国社会の一部として大学教育をとらえ、低所得者層とマイノリティからの

²¹⁵ Derek Bok, *Higher Education in America* (New Jersey: Princeton University Press, 2013). / デレック、ボック 著（宮田由紀夫訳）『アメリカの高等教育』（玉川大学出版部、2015年）、65-66頁。

²¹⁶ ボック、前掲書、65-66頁。

²¹⁷ 同上。

²¹⁸ 同上。

²¹⁹ 同上。

²²⁰ 丸山文裕「アメリカの私立大学の特徴とその収入構造」文部科学省（最終更新日 2019年6月4日）https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/073/giji_list/index.htm；阿曾沼明裕『アメリカ研究大学の大学院：多様性の基盤を探る』（名古屋大学出版会、2014年）、283頁。

才能の発掘や、新たに社会問題や参加活動といった分野への志向を取り入れた一般教育などを強調すること等を、大学は求められていると述べた²²¹。

さらに米国の大学は、公民権運動に代表される人種差別の是正や進歩主義に連動したカリキュラム改革運動など、社会の政治的運動と連動し、頻繁に改革が行われてきた²²²。また 1950 年代マッカーシズムの時代には、連邦政府や州政府からの政治的介入により、大学教員が解雇される事態が発生しており、政治的抗争が存在した場であったことが明らかになっている²²³。そのような、州政府と市民の間に位置し、一方では人種差別に対し他国への関与を深めた大学は、他方では州政府の政治的介入から「大学の自治」を守るといふ政治的抗争が存在したのである。

第 2 節 南アパルトヘイト政策に対する州立大学による「外交」

第 1 項 州政府と州立大学の「外交」

ここで改めて本来外交とは国家を前提とするのに対し、非国家主体に「外交」を当てはめることにはいささか違和感があるかもしれない。本稿でも国家の外交政策と非国家主体の「外交」はその規模や権限が大きく異なることは認めつつも、すでに述べてきた通り近年の非国家主体による「外交」に着目した研究に立脚し、分析を試みる。特に南アの アパルトヘイト政策に対する州政府や州立大学のダイベストメント措置は、クローフォードの定義する非国家主体の経済制裁であり、両者による国際社会における「外交」的行動と、国内での「外交」政策策定過程を分析するのに適した事例であるとする²²⁴。

従来の先行研究では、前述した通り、米国内で特に 1980 年代半ばに最大の盛り上がりを見せたダイベストメント運動について、非国家主体が反アパルトヘイト運動を推し進め、遂に連邦議会をして経済制裁を実行したことが明らかにされてきた。これら先行研究で議論されてきた連邦レベルへの国内アクターによる働きかけという側面に対し、本節では州政府と州立大学が直接南アに対し経済制裁を実行し、さらにその内部では政策をめぐ

²²¹ Clark Kerr, *The Great Transformation in Higher Education, 1960-1980* (New York: State University of New York Press, 1991). / クラーク、カー著 (小原芳明ほか訳) 『アメリカ高等教育の大変貌：1960-1980 年』 (玉川大学出版部、1996 年)、83-84 頁。

²²² Diane Ravitch, *The Troubled Crusade: American Education, 1945-1980* (New York: Perseus Books Group, 1983).

²²³ Charles H. McCormik, *This Nest of Vipers: McCarthyism and Higher Education in the Mundel Affair, 1951-1952* (Illinois: University of Illinois Press, 1989). ; Ellen. W. Schrecker, *No Ivory Tower: McCarthyism and the Universities* (Oxford: Oxford University Press, 1986). ; 黒川修司『赤狩り時代の米国大学：遅すぎた名誉回復』 (中公新書、1994 年)。

²²⁴ Crawford, *op. cit.*, p.5.

り大学の理事会や州政府などの間で議論が交わされる中で、制裁決定がなされていたことを明らかにする。

ここでダイベストメント導入をめぐる大学機構側にも言及がみられる数少ない研究の一つとして、ジャニス・ラブの研究がある²²⁵。同研究ではコネチカット州とミシガン州の州政府でのダイベストメント導入可否の比較検討を行う中で、ミシガン州政府とミシガン州立大学の攻防についても触れられている。しかし同書の目的は、2州におけるダイベストメントキャンペーンの達成という結果についての比較検討であるため、州政府から州立大学への働きかけ自体はあまり問題視していない。

すなわち、州立大学と州政府は南アのアパルトヘイト政策に対し、ダイベストメント措置を通じた経済制裁を実行した。さらに州立大学の制裁決定過程に着目すると、通常大学は比較的自由にダイベストメントを実施していたが、こと州立大学に関しては、例えば制裁に積極的なミシガン州では州政府が州立大学へ投資売却を要請し、消極的なペンシルベニア州では理事会が州立大学のダイベストメント実施に反対するなど州政府の介入が見られた。このように州政府と財政的・運営的側面から繋がりの深い州立大学は州政府との政治的駆け引きが見られ、その中で政策が決定されてきたのである。歴史的に内政の問題をめぐる「大学の自治」が争われてきた州立大学では、アパルトヘイト政策という外交問題をめぐり新たな争点が生じたのである。

ここで、非国家主体である高等教育機関等による「外交」についての研究を整理すると、非国家主体の外交的行動は国際交流から発展したといえる。すなわち、藤田文子による歴史的経緯を参照すると、19世紀の米国では宣教師や教師など民間人により情報や文化が海外に伝えられ、20世紀に入ると米国と海外を結ぶ文化・教育交流は高等教育機関や国際交流団体に加えて資金力のある財団が参入し、一層活発になった²²⁶。そして、国際社会においても世界的な経済の相互依存を背景に、1970年代頃から非国家主体による国際社会への進出が一層活発化した。外交的力をもつ個人やNGO、地方自治体など、国際社会への関与を深めたこれらアクターは、「国際交流」を超えた「外交」へと活動を変貌させているといえる²²⁷。

そしてこれまで分析してきたように、これら非国家主体による「外交」を示す用語として、米国の州政府による「パラディプロマシー」、市民や民間による「民際外交」、地方自治体による「自治体外交」などが提起され、その「外交」政策についての考察が進め

²²⁵ Love, *op. cit.*,

²²⁶ 藤田文子『アメリカ文化外交と日本：冷戦期の文化と人の交流』（東京大学出版会、2015年）、1頁。

²²⁷ 市岡、前掲書、95頁。

られてきた²²⁸。近年、外交史研究において、国家対国家を前提とした従来の外交史研究の枠組みから、ある国家から他国の市民へ働きかける文化外交だけでなく、サブナショナルな政府による「外交」や、市民による「外交」を分析した研究が増えている。これら「新しい」外交史研究では、外交力を行使する個人や「地方自治体」が、その担い手として着目されているのである²²⁹。

そこで本事例においては、南アのアパルトヘイト政策に対する経済制裁を通じた州政府や州立大学の「外交」とともに、制裁決定をめぐる政治的背景に焦点を当てる。米国の外交政策が伝統的に国内での交渉や国外への圧力・説得を必要としたように、州立大学もまた、南ア政府への制裁を通じた圧力とアパルトヘイト政策廃止への説得、州政府との交渉や政策の選択を迫られるという事態にさらされていたのである。

第2項 大学におけるダイベストメント運動の歴史

連邦レベルの外交政策と内政における市民社会の活動を扱った研究の双方において、大学のダイベストメントは代表的な事例として言及されてきた²³⁰。大学のダイベストメントの根拠である投資活動は、大学の資産運用と深く関わっていた。すなわち、米国の大

²²⁸ Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, ed., *op. cit.*, ; Duchacek, “The International Dimension of Subnational Self-Government,” pp.5-31; Tavares, *op.cit.*, ; 臼井、前掲書。 ; Jain, *op. cit.*..

²²⁹ 文化外交について、藤田文子は第二次世界大戦後、アメリカに親近感を持つ日本人層の拡大を図り、米国大使館文化交流局等、米国側が展開した文化外交に焦点を当てて分析した。ただし、もともと連邦政府の権限拡大を警戒する米国においては文化外交展開までの道のりは決して平坦なものではなかった。すなわち、19世紀のアメリカでは宣教師や教師など民間人により情報や文化が海外に伝えられたのを発端としており、連邦政府主導で行われたものではなかった。また20世紀に入るとアメリカと海外を結ぶ文化・教育交流は高等教育機関や国際交流団体に加えて資金力のある財団が参入し、一層活発になった。藤田、前掲書、1頁。

また、「広報文化外交」ではなく「対外情報プログラム」という表現ではあるが、次の文献も参照。：土屋由香『文化冷戦と科学技術：アメリカの対外情報プログラムとアジア』（京都大学出版会、2021年）。同文献の中では、冷戦期の科学技術に焦点を当て、文化冷戦を戦うために駆使された「軍事情」と「非軍事情」を兼ね備えたデュアル・ユース・プログラムに加え、対外情報プログラムという用途を加えたトリプル・ユース・プログラムを分析の射程とし、アメリカ政府が使用していた「対外情報プログラム」という表現を用いて分析した。土屋由香『文化冷戦と科学技術：アメリカの対外情報プログラムとアジア』（京都大学出版会、2021年）、5-6頁。

サブナショナルな政府による「外交」ならびに市民による「外交」については次の文献を参照。：Jay Gitlin, “Private Diplomacy to Private Property: States, Tribes, and Nations in the Early National Period,” *Diplomatic History* 22, no.1 (1998): 85-99. ; Giles Scott-Smith, “Introduction: Private Diplomacy, Making the Citizen Visible,” *New Global Studies* 8, no.1 (2014): 1-7. ; Allen Pietrobbon, “Humanitarian Aid or Private Diplomacy? Norman Cousins and the Treatment of Atomic Bomb Victims,” *New Global Studies* 8, no.1 (2014): 121-140. ; 内輪雅史「第二次世界大戦後初期のノーマン・カズンズの世界連邦運動と原爆投下観：Private Diplomacy への道」『国際公共政策研究』第24巻第2号（2020年3月）、49-71頁。；洪沢雅英『太平洋にかける橋』（不二出版、2017年）。 / Masahide Shibusawa, *The Private Diplomacy of Shibusawa Eichi: Visionary Entrepreneur and Transnationalist of Modern Japan* (Connecticut: Renaissance Books, 2018).

²³⁰ 例えば次の研究を参照。：Massie, *op. cit.*..

また、連邦政府内でも大学のダイベストメントが看過できない動きであったことを示す例として、レーガン政権期のアフリカ担当国務次官補クロッカーの回顧録でも大学ならびに州政府についての言及がある。：Crocker, *High Noon in Southern Africa*, *op. cit.*, p.306.

学の収入は授業料や政府からの補助金、寄付金等が本来の収入であるが、この資金を用いて、財務省短期証券、株式、債券、不動産といった様々な資産投資が行われ、大学の資金運営がなされている²³¹。既に触れたように、国連多国籍企業委員会（UNCTAD）の調査によると、南アで活動する多国籍企業のうち国別では米国が最多であり、当時南アで操業する米国多国籍企業は 300 近く存在し、それらの企業に対する大規模な投資を大学は行っていた²³²。

米国と南アは南アからの冷戦構造下の西側諸国への資源供与という一方向の関係ではなく、米国からも南アへ多国籍企業が進出しており、南アは積極的にその機会を活用していた。すなわち 1950 年代以降、米・英を中心に南アへ多国籍企業が進出し当時の南ア連邦にも積極的に投資を行うようになったが、南アにとって輸出を促進する製造業を設立できることや、国内の生産活動に必要な先進技術や経営のノウハウ、高度な産業設備の導入ができるという利点があった。この結果、1960 年代から 1970 年代前半にかけて南アへの直接投資ブームが到来することとなる²³³。

大学や州政府による企業に対するダイベストメントは、アパルトヘイト政策を実施する南ア政府だけではなく、グローバルに活動する企業自身にもその責任を問うものであった。企業の社会的責任について、企業と公共政策について研究したエドウィン・エプステイン（Edwin M. Epstein）によると、1950 年代および 1960 年代には「哲学的 (philosophical)」であった論争が、1970 年代には、「各企業の社会的責任の実行状況を測定するための道具とみなされるような特定の課題（例えば企業としての南アへの関わり方、[中略]など）」に焦点を置くものへ移行した²³⁴。また、ダイベストメントの内容については、特に南アで操業する米国企業の就業における差別禁止を求めたサリバン原則を採用しているかどうか、ダイベストメント措置を行う判断基準として頻繁に用いられた²³⁵。

一方で、私立大学の理事は州立大学ほどには衝突が生じない。これは、ほとんどのメンバーがその大学の卒業生であり、母校を誇りに思っていて、愛校心でまとまっているた

²³¹ 阿曾沼、前掲書、278-294 頁。；片山英治、神山哲也「米国の大学における資産運用の実態について」『野村資本市場クォーターリー』第 4 巻第 4 号 (2001 年春号)、1-15 頁。

²³² 北村、前掲論文、130-132 頁。

²³³ 同上。

²³⁴ Edwin M. Epstein, "Business Ethics, Corporate Good Citizenship and the Corporate Social Policy Process: A View from the United States," *Journal of Business Ethics* 8, (August 1989): 585-586. / エドウィン・エプステイン著（中村瑞穂ほか訳）『企業倫理と経営社会政策過程』（文眞堂、1996 年）、156 頁。

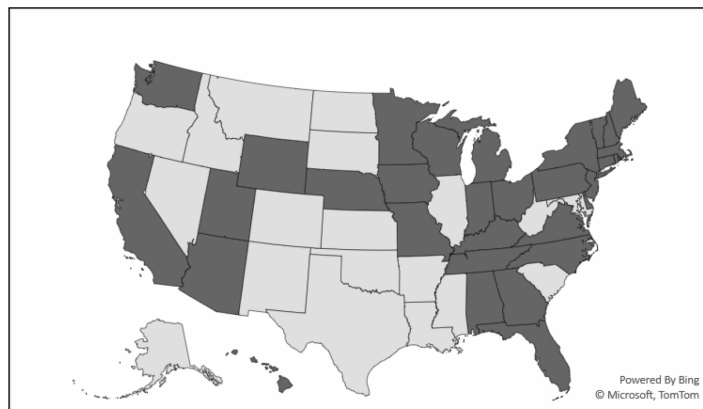
²³⁵ サリバン原則は、南アで活動する米国の多国籍企業に対して定められた、雇用・就業における差別禁止原則である。フィラデルフィアを活動拠点とするバプティストの牧師、レオン・サリバンが 1977 年に提唱し、就業施設における隔離の禁止など 7 項目が定められた。

めである²³⁶。学長に対しては密接なアドバイザーとして、新しいアイデアの相談役となり、良い助言をする理事もいるのである²³⁷。さらに、州立大学は州政府の補助及び州補助金があるが、私立大学にはないため、ここにも、州立大学が州政府との密接な関係にあることがわかる²³⁸。よって、ダイベストメント導入は州の監督を受けている予算について人権擁護を理由に変更を迫るものであり、州政府と衝突が起きやすい事案であるとともに、州立大学の理事会は州政府からの圧力を受けやすく、なおかつ州政府の意向が反映されやすいとみることができる。

第3項 州立大学のダイベストメント決定過程

1970年代から1980年代にかけて、州立大学ではダイベストメント措置が次々と決定され、その数は31州50大学に上った(表1参照)。同時期には州政府でも23の州がダイベストメント措置を相次いで決定していった(表2参照)。州立大学も州政府もそれぞれ、連邦の経済制裁措置とは別に、独自の「経済制裁」を実施して行ったが、その関係は並立ではなく、州政府から州立大学へ介入が頻繁に行われていた。州立大学はまた、自由に制裁を実施していたのではなく、州政府との複雑な政治的關係の中にあつたのである。

図1: ダイベストメント実施州立大学所在地



(出典：筆者作成)

²³⁶ ボック、前掲書、65-66頁。

²³⁷ 同上。

²³⁸ 阿曾沼、前掲書、283頁。

表 4：ダイベストメント実施州立大学一覧²³⁹

AL	University of Alabama (Tuscaloosa)	1986
AL	University of Alabama System	1986
AZ	Arizona State University ²⁴⁰	1985
CA	California State University (Northridge)	1986
CA	University of California ²⁴¹	1986
CA	California Polytechnic State University ²⁴²	1986
CT	University of Connecticut ²⁴³	1986
DE	University of Delaware ²⁴⁴	1985
FL	Florida State University	1985
GA	Georgia Tech University	1985
HI	University of Hawaii ²⁴⁵	1986
IA	The Board of Regents, State of Iowa ²⁴⁶	1985
IN	University of Indiana ²⁴⁷	1978
KY	University of Kentucky	1985

²³⁹ 大学名に脚注がないものは次の資料を参照。：Jennifer D. Kibbe and Investor Responsibility Research Center, *op. cit.*; The Africa Fund, “Divestment Actions on South Africa by US Colleges and Universities,” 1986, quoted in United Nations Centre against Apartheid, “United States Student Movement against Apartheid: Hearings at United Nations Headquarters, New York, June 1986,” JSTOR, *Struggle for Freedom, Southern Africa*. <https://www.jstor.org/>

大学の公私区分については次のデータベースを参照。：College Board “College Board,” accessed August 16, 2020, <https://www.collegeboard.org/>.

²⁴⁰ Arizona Board of Regents (September 1986). Regents Pass motions to Divest South African Investments. *Arizona Board of Regents Newsletter*, 8, 6. <https://azmemory.azlibrary.gov/>

²⁴¹ Arielle Bernhardt, “University of California Berkeley Students Win Divestment against Apartheid South Africa, 1985,” Global Nonviolent Action Database, last modified February 5, 2010. <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>.

なお、国外からのアクセスに制限がかかっていた場合や返信がなかった等の事情のため、限られた資料から分析した事例もある。

²⁴² Res. As, 191, 86, Academic Senate. (California Polytechnic University, 1986), <https://digitalcommons.calpoly.edu/>.

²⁴³ Minutes of the Meeting of the Board of Trustees, University of Connecticut (April 11, 1986). <https://collections.ctdigitalarchive.org/islandora/object/20002:UCONN>.

²⁴⁴ Allice Brumbley and Suzanne Winge, “UD senate votes to divest,” *The Review*, October 8, 1985, <http://library.udel.edu/>.

²⁴⁵ Messrs D. Smith, Vice President, "UHSA-CAS, and Robert Seeley, President, UHSA" University of Hawaii at Hilo (July 29, 1986), Pres. Simone Papers, Box 34, Folder 11; Graduate Student Organization, "President Albert Simone" University of Hawaii at Manoa (August 25, 1986), Pres. Simone Papers, Box 34, Folder 11.

²⁴⁶ The State Board of Regents, “Regents ad hoc Banking Committee,” (November 20, 1985), <https://www.iowaregents.edu/>.

²⁴⁷ Indiana State University, Indiana University Board of Trustees Minutes, (June 3, 1978), <https://www.indiana.edu/>; Dina Kellams, “Indiana University and South African Divestment,” September 21, 2021, <https://www.iu.edu/index.html>.

KY	University of Louisville ²⁴⁸	1985
MA	University of Massachusetts ²⁴⁹	1977
ME	University of Maine ²⁵⁰	1982
MI	Eastern Michigan University ²⁵¹	1985
MI	Michigan State University ²⁵²	1978
MI	University of Michigan	1979, 1983, 1984, 1985
MI	Wayne State University	1984
MI	Western Michigan University	1985
MN	University of Minnesota ²⁵³	1985
MN	University of Minnesota Foundation	1986
MO	University of Missouri ²⁵⁴	1987
NC	University of North Carolina ²⁵⁵	1987
NE	University of Nebraska (Lincoln)	1985
NH	University of New Hampshire ²⁵⁶	1985, 1986, 1987

²⁴⁸ Chris Burns, "Divestment Now! The Student Divestment Campaign at the University of Louisville: A Crusade for Equality," *College of Arts & Science Senior Honors Theses* (2016): 1-36, <https://ir.library.louisville.edu/>.

²⁴⁹ Radical Student Union Records (RG 045/80 R1). Robert S. Cox Special Collections and University Archives Research Center, UMass Amherst Libraries.

²⁵⁰ 2015年のものではあるが、次の資料に言及があった。University of Maine Faculty, S. Res. A Resolution from the University of Maine Faculty Senate Calling upon the Administration and Board of Trustees to Support Divestment from the Top 200 Publicly Traded Fossil Fuel Companies (The University of Maine, 2015), <https://umaine.edu/facultysenate/>.

²⁵¹ Eastern Michigan University, Board of Regents Meetings Materials (August 28, 1985), <https://commons.emich.edu/>.

²⁵² David Wiley and Christine Root, "Chronology of Opposition to Apartheid by MSU Students and Faculty and the Michigan Legislature," (2018), accessed May 31, 2022, <https://projects.kora.matrix.msu.edu/>; Lawrence William, "Michigan State University Activists Win Divestment from Apartheid South Africa, 1978." Global Nonviolent Action Database, last modified September 19, 2010, <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>.

²⁵³ University of Minnesota, "U of M Regents Back Cap on South African Investments," *University News Service*, June 14, 1985, <https://conservancy.umn.edu/>.

²⁵⁴ UPI Archives, "University of Missouri Curators Accept Divestment Program," *UPI*, December 19, 1987, <https://www.upi.com/>; University of Missouri, "Sale of South African Investments Sends Signal," *SPECTRUM*, 14-17. (1987), <https://mospace.umsystem.edu/xmlui/>.

²⁵⁵ The University of North Carolina at Chapel Hill, "Student Protest Movements at the University of North Carolina at Chapel Hill: Anti-Apartheid Activism (1982-1987)," accessed May 11, 2022, <https://library.unc.edu/>.

²⁵⁶ UPI Archives, "University Trustees Vote Partial Divestment," *UPI*, August 7, 1986, <https://www.upi.com/>; "Suggested South African Investment Policy for Review by the Trustee Committee", Folder 4, Box 8, Gordon A. Haaland Papers, 1983-1990, UA 2/1/14, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.; "Thoughts on South African Investment Policy for UNH System", Folder 4, Box 8, Gordon A. Haaland Papers, 1983-1990, UA 2/1/14, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.; "Minutes of Board of Trustees Special Meeting August 7, 1986", Folder 4, Box 50, Dale F. Nitzschke Papers, 1990-1994, UA 2/1/15, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.; "Board of Trustees Minutes", Folder 2, Box 50, Board of Trustees Minutes, 1866-2012, UA 1/2, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.

NJ	Rutgers University ²⁵⁷	1980, 1985
NY	State University of New York (Oneonta)	1978, 1985
OH	Ohio State University	1985
OH	Ohio University ²⁵⁸	1978-79, 1985
OH	University of Cincinnati	1988
PA	Pennsylvania State University ²⁵⁹	1984, 1987
PA	Temple University	1985
PA	University of Pittsburgh ²⁶⁰	1988
RI	University of Rhode Island, Foundation	1985
TN	University of Tennessee	1985, 1987
UT	University of Utah ²⁶¹	1987
VA	University of Virginia	1985, 1986
VA	College of William and Mary ²⁶²	1985
VA	Virginia Polytechnic Institute ²⁶³	1989
VT	University of Vermont ²⁶⁴	1985, 1993
WA	Evergreen State College ²⁶⁵	1985
WA	Western Washington University	1985
WA	University of Washington	1985, 1986
WA	Washington State University ²⁶⁶	1986

²⁵⁷ Julio Alicea, "Rutgers University Students Win Divestment from Apartheid South Africa, 1985," Global Nonviolent Action Database, last modified August 10, 2011, <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>.

²⁵⁸ Ohio University Board of Trustees, Res. 1978-401, (Ohio State University, February 11, 1978)

²⁵⁹ 1987年9月に大学理事会がダイベストメント措置を決定した。Kirsten L. Swartz, "Divestment: PSU One Year Later," *Collegian*, September 22, 1988, <https://www.collegian.psu.edu/>

²⁶⁰ UPI Archives, "Pitt to Divest all South Africa Holdings," *UPI*, July 2, 1987, <https://www.upi.com/>.

²⁶¹ Utah State Historical Society, "In This Issue," *Utah Historical Quarterly* 75-3 (2007): 203.

²⁶² Board of Visitors, "Ad hoc Committee on South Africa," February 3, 1986, Special Collections Research Center, William & Mary Libraries; Board of Visitors, "Resolution W-13," December 6-7, 1985, Special Collections Research Center, William & Mary Libraries

²⁶³ Virginia Polytechnic Institute and State University, *Board of Visitors Minutes*, January 16, 1989.

²⁶⁴ University of Vermont, Board of Trustees, "Resolution regarding the Divestiture of Holdings in American Firms Doing Business in South Africa," (December 6, 1985). ; Virginia University, Investment Committee, "South Africa Investment Policy,2 (October 1993). ; University of Vermont (Campus History) (English Edition) Kindle edition.

²⁶⁵ Heidi RoecksHunt, "Evergreen Honored King," *The Coover Point Journal* (January 24, 1985): 3, <http://collections.evergreen.edu/s/archives/page/home>. ; Res. 1-85. (The Evergreen State College, 1985).

²⁶⁶ Pullman Wash, "WSU To Divest Its South Africa Holdings," *AP News*, October 13, 1986, <https://apnews.com/>.

WI	University of Wisconsin ²⁶⁷	1978
WY	University of Wyoming	1986

これら州立大学では主に南アで操業する企業からのダイベストメントが実施され、1970年代後半には他の州立大学に先駆けて、マサチューセッツ大学やオハイオ大学、ウィスコンシン大学等でダイベストメントが決定したが、特にピークを迎えるのが1980年代に入ってからである。1980年代に入ると、1985年と1986年には半数以上の州立大学が、次々とダイベストメントを実施した。

具体的な内容としていくつか事例を検討すると、まず1977年にダイベストメント措置を実行したマサチューセッツ大学では、南アで操業している法人あるいは企業に対する投資を中止する措置を決定した²⁶⁸。前述した南アで操業する企業の就労における差別禁止原則であるサリバン原則を適用しているかどうかなどの条件を定めることなく投資中止を決定したこの決議は、他の大学におけるダイベストメント措置と比較しても強硬なものだったといえる。オハイオ大学では1978年に大学理事会が4対3という僅差でダイベストメントを決定された²⁶⁹。

そして1980年代に入ると、1986年にはニューハンプシャー大学で、サリバン原則を導入していない企業という条件付きで、ダイベストメント措置が決定した²⁷⁰。カリフォルニア州立大学では、学生が中心となりダイベストメント運動がさかんに行われ、ついに1986年に大学の理事会でダイベストメント措置が可決され、「よき企業市民」を求め、

²⁶⁷ Elowyn Corby, "University of Wisconsin Students Win Divestment from Apartheid South Africa, 1969-1978," Global Nonviolent Action Database, last modified January 6, 2010, <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>.

²⁶⁸ Radical Student Union Records (RG 045/80 R1). Robert S. Cox Special Collections and University Archives Research Center, UMass Amherst Libraries.

²⁶⁹ Ohio University Board of Trustees, Res. 1978-401, (Ohio State University, February 11, 1978).

²⁷⁰ "Suggested South African Investment Policy for Review by the Trustee Committee," Folder 4, Box 8, Gordon A. Haaland Papers, 1983-1990, UA 2/1/14, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.; "Thoughts on South African Investment Policy for UNH System," Folder 4, Box 8, Gordon A. Haaland Papers, 1983-1990, UA 2/1/14, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.; "Minutes of Board of Trustees Special Meeting August 7, 1986," Folder 4, Box 50, Dale F. Nitzschke Papers, 1990-1994, UA 2/1/15, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.; "Board of Trustees Minutes," Folder 2, Box 50, Board of Trustees Minutes, 1866-2012, UA 1/2, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.

政治的理念と経済活動の合致の実現が要求された。ここでは「企業の政治的責任」が提唱され、企業の経済活動と政治的理念の合致の提唱がされたことがわかる²⁷¹。

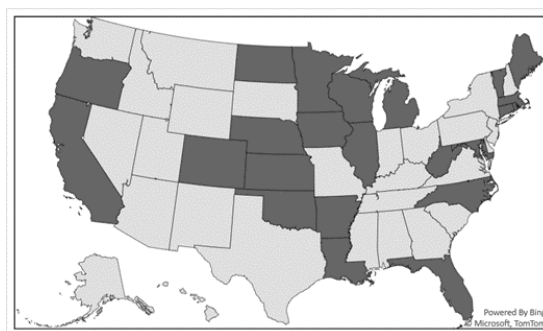
第3節 州政府の介入と州立大学

第1項 州政府のダイベストメント政策

前述したが、ここでもう一度州政府のダイベストメント政策を改めて振り返る。州政府においてもダイベストメントを通じた独自の「経済制裁」が全米各地で実施された。州政府によるダイベストメントは南アと取引のある企業へのダイベストメントを始めとし、銀行や公的年金に対するダイベストメントや南アの製品の購入禁止を定めたものなど多岐にわたった。例えばマサチューセッツ州では南アおよび南アで操業する企業から全ての州年金資金のダイベストメントを定めた法律を制定した²⁷²。

またコネチカット州では、雇用における差別禁止原則・サリバンプリンシプルを遵守しない企業に限りダイベストメントを定めた²⁷³。また後述するように、ミシガン州、ウィスコンシン州でもダイベストメント措置が可決されていった。このようにして連邦政府の経済制裁とは別に独自の「経済制裁」を実施していた州政府であるが、次第に州立大学の政策へも関与を拡大する事態が起こっていた。

図2：ダイベストメント実施州政府所在地



(出典：筆者作成)

²⁷¹ Anne C. Roark, “UC’s 1st Divestment OKd in Anti-Apartheid Move,” *Los Angeles Times*, March 22, 1986. <https://www.latimes.com/>.

²⁷² American Committee on Africa, “Make in Massachusetts, Not in South Africa: How We Won Divestment Legislation by Mass Divest,” op. cit.,

²⁷³ Public Act No. 82-324. February 1982, Heinonline.

表 5: ダイベストメント実施州政府一覧²⁷⁴

州名	制裁実施年		州名	制裁実施年
アーカンソー	1987		ミシガン	1983,1982, 1986, 1987
カリフォルニア	1987		ミネソタ	1985
コロラド	1985		ネブラスカ	1984
フロリダ	1988		ノースカロライナ	1987
アイオワ	1985		ノースダコタ	1985
コネチカット	1982, 1987		オレゴン	1987
イリノイ	1987		オクラホマ	1986
カンザス	1985		ロードアイランド	1985, 1988
ルイジアナ	1985		バーモント	1986
メイン	1984, 1986, 1987		ウエストバージニア	1986
メリーランド	1984, 1985, 1986, 1987		ウィスコンシン	1977
マサチューセッツ	1983, 1989			

第2項 州政府による州立大学への介入

アパルトヘイト政策という他国で起きた政治的な外交問題に対し、州立大学はダイベストメントを通じて関与することとなる。そのような州政府と市民の間に位置し、一方で

²⁷⁴ 出典 : The Africa Fund, "States, Counties and Cities That Have Taken Economic Action Against Apartheid," March 1, 1989, JSTOR Primary Sources.; American Committee on Africa, "Make in Massachusetts, Not in South Africa: How We Won Divestment Legislation by Mass Divest," *op. cit.*, ; Kevin, Collison, "Two - Year Deadline Boyle Praises Decision On Africa - Linked Stock," *Omaha World-Herald (NE)*, Metro ed., sec. News, 23 Oct. 1985. NewsBank: Access World News, accessed 30 June 2021, infoweb-newsbankcom.eu1.proxy.openathens.net/apps/news/document-view?p=AWNB&docref=news/12DB229DDC840C80.; Public Act No. 82-324. February 1982, Heinonline; University of Cincinnati Library. "Biography: Marian Spencer," accessed August 23, 2021, uc.edu.; Marian Spencer, "Divestment Drives Makes Good Sense," *The Cincinnati Enquirer*, February 24, 1985, g 5. ; Judith Brimberg, "City Council Vote Orders Pension Fund Divestment," *Denver Post*, December 23, 1986 ; United States Anti-Apartheid News Letter. 15-1 (1992): S. Res. No.16. (OK. 1985); Sandy Boyer, "Divesting from Apartheid: A Summary of State and Municipal Legislative Action on South Africa," March 1, 1983, American Committee on Africa.

は人種差別に対し他国への関与を深めた大学は、他方では州政府の政治的介入から「大学の自治」を守るという政治的抗争が存在したのである。

国境を越えた人種的平等の実現を求めた州立大学並びに州政府のダイベストメント活動であるが、米国内において両者は構造的な上下関係にあり、その構造がダイベストメント措置をめぐる表面化した。すなわち、州政府から州立大学への介入があったのである。これに対し州立大学は反発し、衝突が起きた。州政府からの介入が発端となり、裁判に発展した事例がミシガン大学である。

ミシガン州議会では、1982年12月に公的教育機関に対し、ダイベストメントを要請する公法512が成立し、州立大学を巻き込みながらダイベストメントを実施した。同法では教育機関は人種や肌の色による個人に対する差別を禁じ、1984年4月1日以降南アで操業する組織への投資を禁ずると定めた²⁷⁵。ただし同法は、私立の教育機関には適用外であった²⁷⁶。ここに私立大学と比べ、州政府からの介入を受けやすい州立大学の構造的特徴が表れている。またこの公法512は、公的教育機関に対し州政府がダイベストメントを定めた米国初の法律であったことから、他州へ対する先例となったと考えられる²⁷⁷。

ミシガン州の州立大学機構はその後、およそ6千万ドル相当の証券を売却しなければならないこととなる²⁷⁸。この公法512による州政府からの介入に対しミシガン大学機構側は反発し、遂に裁判へ発展した²⁷⁹。1987年6月、ミシガン大学理事会は、ミシガン公法512を妥当だとしたミシガン巡回裁判所による判決について、ミシガン州政府を相手取って上訴裁判所へ訴え、勝訴している。取り消し事由としては、ミシガン大学等の大学理事会による大学の資金支出の監督権限を定めたミシガン州憲法（MCLS Const. Art. VIII, § 5）に、公法512が違反していると判断したことが挙げられている²⁸⁰。

ここで留意すべき点は、ミシガン大学も1979年の時点で南アへのダイベストメントは独自に実行しており、ダイベストメントそのものについては肯定的であった点である。しかし、従来州政府と密接な繋がりにあるその構造とともに、前述したマッカーシズムやなど一連の政治的・歴史的背景により、「大学の自治」をめぐる州政府と対峙してきた伝

²⁷⁵ Public Act of December 31, 1982, No.512

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Divestment for Humanity. "Liberty and Justice for All?... Not in South Africa U of M DIVEST NO W!" *African Activist Archive*. accessed March 2020, <https://michiganintheworld.history.lsa.umich.edu/antiapartheid/>.

²⁷⁸ Public Act of December 31, 1982, No.512; American Committee on Africa. "Divesting from Apartheid: A Summary of State and Municipal Legislative Action on South Africa." March, 1982. accessed August 24, 2021. <https://psimg.jstor.org/fsi/img/pdf/>.

²⁷⁹ Michigan Court of Appeals, Lot 41, Box 60, Case No. 87345.

²⁸⁰ Regents of University of Michigan v. State, 166 Mich. App. 314, 419 N.W.2d 773, 1988 Mich. App. LEXIS 75.

統をもつ州立大学にとって、たとえダイベストメントという目的は共有していたとしても、軌を一にしてその政策を決定することはなかったのである。

また、州法による要請のような直接的な介入ではなく、学生の声を代弁する形でダイベストメントを行った例もあった。ダイベストメント措置に積極的な州の州政府では、反アパルトヘイト運動に意欲的な学生の声を代弁する形を取りながら、自州の州立大学へもダイベストメントを要請した。ウィスコンシン州では 1977 年に州の司法長官が、州の教育基金を使って南アで操業する企業は市民権法に違反するものであると述べ、ダイベストメントを要請した。

もともとウィスコンシン大学での反アパルトヘイト・ダイベストメント運動の中心的な活動を担ったのは、「南部アフリカに関するマディソン地区学生委員会 (MACSA)」という組織であった。ところが、その導入に際しては、州の検事が大きく関与していたのである。ウィスコンシン州政府がダイベストメントを呼びかけた 1977 年の 5 月に、州検事のブロンソン・ラフォレット (Bronson La Follette) が、大学が、南アで操業する企業への投資を行い続けることに対する MACSA らを中心とする学生たちの懸念をくみ取る形で大学の理事会へ書状を送り、大学へ働きかけた²⁸¹。

一見すると大学側が学生の要求に応じたように見えるが、学生の人権擁護を支援する形をとりながらもラフォレットという州政府側の者からの明確な介入があったのである。その結果、同年 10 月にはサリバン原則に署名していない企業の株の売却措置が決定する。この決定による影響額は 1100 万ドルに上った。さらにラフォレットは翌 1978 年 1 月に大学に対し、大学のポートフォリオの完全売却を求めた。大学側は受け入れ、売却が決定する²⁸²。

このようにダイベストメントに積極的な州政府が州立大学も巻き込んでダイベストメントを決定しただけではない。その逆にダイベストメントに消極的な州政府が州立大学のダイベストメントにも否定的な様子が見られた例もあり、ダイベストメント実施の如何にかかわらず、州立大学は州政府の圧力を受けやすい政治的關係の中にあつたことがわかる。例えばペンシルベニア州立大学では 1987 年当時、およそ 420 万ドルを南アで操業す

²⁸¹ Elowyn Corby, "University of Wisconsin Students Win Divestment from Apartheid South Africa, 1969- 1978," Global Nonviolent Action Database, last modified January 6, 2010, <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>; Jennifer D. Kibbe and Investor Responsibility Research Center, *op. cit.*, p.68; University of Wisconsin System, Board of Regents, "Hugh Edwin Young (1977-1980): Minutes of the University of Wisconsin System Board of Regents," (September 9, 1977), <https://search.library.wisc.edu/>

²⁸² Elowyn, Corby, "University of Wisconsin Students Win Divestment from Apartheid South Africa, 1969-1978," Global Nonviolent Action Database, last modified January 6, 2010. <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>. ; Kibbe Investor Responsibility Research Center, *op. cit.*, P.68.

る企業に投資していたが、ペンシルベニア州立大学の学生が大学に対し、投資の引き上げを求める運動を展開した²⁸³。

1987年3月に、ペンシルベニア州立大学では、大学が南アに対し追加の投資を行うことを禁ずる措置の採用をめぐり大学理事会で協議され、その結果19対11で否決される²⁸⁴。協議にあたっては、大学理事会における投票権はないものの、2名の学生が参加し、南アと取引のある企業に対し、大学が投資を行うことについての見解を述べるなどし、否決に至った。

なぜ否決されたのかについての理由について、理事会役員メンバーを務めたロイド・ハック (Lloyd Huck) は「企業の経済活動と政治的理念は分けて考えるべきである」と主張していた²⁸⁵。彼は、ペンシルベニア州立大学出身者であり、また慈善家として、公的な高等教育機関の重要性に着目し、1980年代ころから私的な基金の活動としてはかなり早期からペンシルベニア州立大学の大学設備の拡充に努めるなど、学生たちの活動に理解がなかったわけではないと考えられる²⁸⁶。しかし、同時に彼は、企業の役員 (Merck& Company) としての経歴からもうかがえるように、当時の企業側の考えに立脚していたといえる。

ここで着目したいのがハックの所属する理事会という組織である。州立大学では理事会の人事については州政府がその決定に大きな役割を果たしている。よって州政府の意向と大きく外れた決定を行うことは少ないと考えられる。実際、ペンシルベニア州政府ではダイベストメント措置が決定されていない。ここに、州立大学が州政府の影響を受けていたことが示唆される。このように大学でダイベストメント措置が学生により積極的に提示される風潮の中で、企業に社会的責任を求め南アからの引き揚げを要求する運動は確実に実行されるように思われたが、州政府からの介入があり、大学理事会での協議の結果すでに南アで活動していた米国多国籍企業の南アでの経済活動が優先され、ダイベストメント措置の実行が難航することもあったのである。

そしてまた、州政府と州立大学に上下の力関係が存在していたことも影響していたと考えられる。すなわち州立大学は、補助金や政策運営における州政府からの影響を受けやすい立場にあった。代表的な反アパルトヘイトアクターの一つであった大学であるが、その内部には政治的力関係のダイナミズムが存在したのである。州政府から州立大学への介

²⁸³ “Penn State Rejects Sanctions,” *New York Times*, March 16, 1987.

²⁸⁴ Kirsten L. Swartz, “Student Leaders Angry Over Vote,” March 16, 1987, <https://www.collegian.psu.edu/>.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Penn State News*, “Penn State Mourns Alumni Leader and Philanthropist J. Lloyd Huck,” December 7, 2012.

入が頻繁に起こっており、ダイベストメント措置の導入をめぐるその力関係と、そこから生じる対立が表面化した。本節ではこのダイナミズムの一端を明らかにした。

またこれら州立大学並びに州政府の活動が、連邦の外交政策とは別に並行して行われており、直接南アに対し働きかけることが可能になっていた点にも触れたい。近年のグローバル化に伴い、多層的なアクターが直接海外に参加することが可能となっているが、等しく国際社会へ関与しているように見えて、実は内部では活動をめぐる摩擦が起こっていたのであり、また国際問題は国内の問題とますます密接に結びついていることも見逃せない点である。

外交の多層化が進んでおり、さまざまなアクターが「外交」問題へ等しく取り組むように見える中でも、依然として国内の政治的な力関係はそれらのアクターの国際的な活動に対し強い影響力を与えており、国内の政治的力の作用によっても国際社会への政策決定が左右されているという事実が存在した。米国における内政と外交の問題が従来以上に密接に結びつきつつあるとも考えられる。

1970年代からダイベストメントが実施され始めた大学では、1980年代頃までには経済的にもかなりのインパクトを与えたと考えられる。アパルトヘイト政策が終了する1991年まで、多くの大学でダイベストメント政策が実施された。引き揚げ額が明らかになっている州立大学28校のダイベストメント金額の合計はおよそ1億6112万ドルにのぼった²⁸⁷。1977年から1981年には上昇傾向にあった米国の南アへの直接投資額であるが、1982年から下降傾向にあり、上記の「経済制裁」もその一端を担ったと考えられる。また大学や州政府で企業に対するダイベストメントは、アパルトヘイト政策を実施する南ア政府だけではなく、グローバルに活動する企業自身にもその責任を問うものであった。

小括

以上本章では、州政府と州立大学のダイベストメントを通じた独自の「外交」政策がどのように実施されたのか、そして州政府と州立大学の間でどのような議論が交わされたのか、という二つの問いを解明するべく州レベルでの「外交」政策決定過程に着目して分析を行ってきた。特に州立大学の大学機構と州政府のダイベストメント措置を通じた経済制裁という「外交政策」と、その「政策」決定の実態について検討を行った。方法としては、大学のダイベストメントに関する論文や書籍、論文、そして各大学図書館のアーカイ

²⁸⁷ 次の二次史料を用いて合計額を算出した。The Africa Fund, “Divestment Actions on South Africa by US Colleges and Universities,” 1986, quoted in United Nations Centre against Apartheid, “United States Student Movement against Apartheid: Hearings at United Nations Headquarters, New York, June 1986” (New York: United

Nations), Annex I.

ブ資料や大学の規定に関する資料、新聞、ニューズレター等を用いて検討を進めた。なお、資料収集にあたっては、ダイベストメントを実施した記載のある大学図書館や大学機構に対しメールならびに質問フォーム等を用いたやり取りも行いながら関連資料の収集や更なる文献調査の結果得られた資料を用いて分析を行った。

以上の分析からも明らかなように、州政府は独自のダイベストメントを通じた経済制裁を行い、政治的・財政的繋がり深い州立大学を巻き込みながら、独自のダイベストメントを通じた「外交」を展開した。そして、その展開過程においては州政府の意向が州立大学のダイベストメント実施へ影響したという「介入」に焦点を当てることで、従来学生が主体となり大学において展開したとされる反アパルトヘイト運動に対し、新たに大学機構の視点からの考察を加えた。

ダイベストメント措置の決定にかかわる大学理事会の構成員は私立大学よりも州政府との関りが深く、そのことが州政府での政治的議論の元となったのである。またダイベストメントのもととなった投資活動については、ダイベストメントが盛んにおこなわれたことはすなわち、1980年代すでに多くの多国籍企業が南アに進出しており、経済的なネットワークが存在したこと、グローバル化が進展していたことがわかる。

近年国家主体の専権事項である外交に対し、NGOや多国籍企業をはじめとした非国家主体による国際問題への影響力が勢いを増している。州立大学のダイベストメント運動も連邦とは別に独自に展開された。反アパルトヘイトに向けて取り組んだアクターとしてその意義は大きい。一方でレーガンの「建設的関与政策」に基づく外交政策への異議を唱える非国家主体の勢力が伸長し、特に州政府は州立大学へ関与しながら制裁を実施しようとしていた。このことは、冷戦構造や反アパルトヘイト運動という出来事の内部において、多様なアクターが複雑な政治の動きを繰り広げたことを示している。

今後も大学の海外提携や州議会・政府による海外事務所の設置など非国家主体の海外展開が盛んになり、それらアクターが独自の動きをみせ、ますます外交政策への領域へ進出することが増えると考えられる中で、南アのアパルトヘイト政策に対するダイベストメント措置の検討は重要である。環境問題等のグローバルな問題に対しても多層的な主体が国家の外交政策の領域へ少しずつ進出し始めており、そのような国際関係における非国家主体の取り組みは、各国の研究者らに着目されてきた²⁸⁸。

²⁸⁸ 例えば、次の文献など。：Michele Acuto, *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link* (Oxford: Routledge, 2016).

もっともそのような動向は必ずしも国家の外交を妨げるものではない。1980年代の非国家主体によるダイベストメント措置についても南アパルトヘイトという人権問題に対して非国家主体がいわば身軽に対応できたことで、連邦レベルでは安全保障上の懸念から実施できなかった経済制裁を、非国家主体が先んじて行うことができたともいえよう。ただし非国家主体が連邦の外交政策へも浸食することについては、否定的な評価もある。特に第一次世界大戦後の民衆の外交への関心の高まりの中で、民主的外交の困難さを指摘したハロルド・ニコルソンの研究にも始まり、今後もさらなる考察が必要である²⁸⁹。

一方で冷戦後の国際社会を考察した細谷雄一の研究では、各国政府、国際組織、NGO等多層的なアクターが協力することで外交がむしろ強化され、豊かになるという肯定的な評価もなされている。よって、多層的なアクターが関わることで期待できる可能性も併せて考察していくことが重要であると考え²⁹⁰。ダイベストメント措置の決定にかかわる大学理事会の構成員は私立大学よりも州政府との関りが深く、その密接な関係の中で「外交政策」が決定されていったのである。

²⁸⁹ Harold Nicolson, *Diplomacy*, 3rd ed. (London: Oxford University Press, 1963). / ハロルド、ニコルソン著 (斎藤真、深谷満雄訳) 『外交』 (東京大学出版会、1968年)、4頁、84-85頁。

²⁹⁰ 細谷、前掲書、168-169頁。

結論

本論文では、次のような二つの中心的な問いについて考察を進めてきた。一つは 1980 年代南アフリカ共和国の人種差別政策・アパルトヘイト政策に対し、米国の州・地方政府が実行したダイベストメントを通じた経済制裁について、連邦レベルでの経済制裁実施を求め、州・地方政府が外交政策へ働きかけたツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）の働きかけはどのように行われたのか、という問いである。もう一つは同州・地方政府の経済制裁は連邦レベルを乗り越えた準外交としての働きかけかあったのか、という問いである。

一つ目の問いについては、ツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）の枠組みを参照しながら、米国内において外交政策は憲法で規定されたように連邦が行うため、州・地方政府のダイベストメントは他の政治アクターとともに連邦へ経済制裁実施を求める圧力としての側面があったと考えられることを、連邦レベルの経済制裁に先駆けてダイベストメントを行っていた州・地方政府があることや、連邦レベルの経済制裁が行われた時期の州議会からの連邦政府に対する制裁実施の要望書などの資料を用いて検討した。

次いで、二つ目の問いについては連邦レベルで経済制裁が実施された後も経済制裁を実施した州・地方政府が存在したこと、またダイベストメントが直接南ア政府に働きかけているという点に着目し、その「外交」的萌芽についてさらに検討を進めた。その結果、連邦レベルで経済制裁が行われた時期に、州・地方政府こそが制裁を行うという直接外交を行う趣旨の発言や南ア政府から州政府に直接、制裁を中止するよう働きかけがあったことが明らかになった。このことから、州・地方政府の経済制裁には、準外交としての萌芽があったことを示すことができたと考える。

また二つ目の問いに関連して、国際社会における州・地方政府の独自の「外交」が米国内でどのような問題を引き起こしたか、についても検討した。州・地方政府が他国の政府に対し、政治的な働きかけを行った結果、米国内において「外交問題の内政化」を引き起こしていたのである。本論文では州・地方政府の独自の「外交」がもつこうした課題についても考察を行った。本論文の各章で検討したことをまとめると以下の通りである。

第 1 章では、本稿が着目する 1985 年と 1986 年の連邦レベルの南アに対する経済制裁措置について、連邦レベルに先駆けて行われた市民社会による反アパルトヘイト運動、特にダイベストメント運動の歴史的経緯について整理した。市民社会では「アフリカに関するアメリカ委員会」や「トランス・アフリカ」などの人権擁護団体が反アパルトヘイト運動を盛んに展開し、1980 年代に反アパルトヘイト運動が最大の盛り上がりを見せること

へと結実した。そして次第に、サリバン牧師の提唱したサリバン原則が連邦政府の制裁法案に取り入れられるなど、市民社会からの働きかけが徐々に連邦政府による経済制裁実施への圧力となっていった。また、特にサリバン原則が白人議員側に受け入れられたことについて、もともと連邦議会の黒人議員よりもむしろ白人議員に支持された原則であったという側面について、連邦議会の白人議員についての一次資料を用いた考察を加えながら考察を行った。

そして、ついに 1985 年と 1986 年に連邦レベルの経済制裁が実施された。しかし、経済制裁実施については、人権外交に冷淡で安全保障政策を優先したと考えられるレーガンは、最後まで経済制裁措置には反対しており、1986 年の経済制裁実施に対する拒否権発動に特にその姿勢が顕著に表れている。このように経済制裁実施を回避しようとする共和党議員と、制裁実施を目指す民主党議員の間で駆け引きが行われながら、最後には、市民社会からの働きかけや世論を反映し、経済制裁が実行されたのであった。

第 2 章では 1980 年代レーガン政権下で可決した二つの経済制裁（1985 年と 1986 年）と同時期に州・地方政府が主にダイベストメント措置を通じて実行した「経済制裁」に着目し、州・地方政府のツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）に相当する部分について、経済制裁がどのようにして可決されるに至ったのか、そしてそれらの連邦政府による経済制裁に並行して州が独自に行ったダイベストメントは、国内への圧力を意識したツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）的側面があったのではないか、という問いについて検討した。

一つ目の問いに対しては、先行研究で明らかにされたように、連邦レベルの経済制裁措置は、州・地方政府を含めた市民社会からの働きかけやそれらに影響を受けた連邦内の議論の結果、経済制裁が可決された、という定説に基づいた上で、州・地方政府が積極的に市民社会に関与したという側面に焦点を当て、州・地方政府は、市民社会とともに連邦政府に対し直接働きかけて経済制裁を求めるという通常のツーレベル・ゲームを積極的に行っていた、という一つの仮説を検証した。

そして二つ目の問いに対する、州・地方政府は連邦の経済制裁実施を求めており、連邦の経済制裁措置を実現させるための一環としてダイベストメントを行っていた、という仮説については、経済制裁を連邦へ直接働きかけた行動を取ったオクラホマ州議会ならびに連邦政府の経済制裁に先駆けて制裁を行っていた州・地方政府に関しては、連邦政府へ圧力をかける側面があったという仮説が成り立つと考えられる。

一方で、オクラホマ州を除いて多くの州にとっては独自の経済制裁は連邦への働きかけ以上に南ア政府へ直接働きかけるものであった。州・地方政府による独自の制裁は連邦

へのアピールと取れ、その意味でツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）である。しかし、ダイベストメントは南ア政府に直接働きかけるものでもあり、また連邦政府の経済制裁が実行された後にも経済制裁を実行している州・地方政府もあることから、州・地方政府による経済制裁は両義的なものであると考えられる。

そして、ツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）の枠組みを参照することで、市民社会の反アパルトヘイト運動が連邦レベルの経済制裁措置の実施につながったという従来の定説がより明確になったといえよう。すなわち、1980年代に大統領に就任したレーガンは、カーター前政権の掲げた「人権外交」が、ソ連の第三世界への進出を許したと批判し、安全保障政策を優先した政策をとっていた。特に南アフリカでは、南ア黒人や他の有色人種に対し、アパルトヘイト政策による制度による人種差別政策が、白人のアフリカーナーの率いる国民党政権により行われていたものの、親米国であったため、冷戦構造の中では「反共主義の砦」として、米国の安全保障戦略にとって重要な位置を占めていた。そのためレーガン政権は、米国内からも国際社会からも批判を浴びていた南アに対し、経済制裁を実行することを避けていた。しかし市民社会からの経済制裁を求める声が高まり、連邦議会でも、経済制裁実施に向けた立法化が進んだ。1971年に結成された連邦議会ブラック・コーカスの議員による経済制裁法案作成や、コロンビア特別区の議員が連邦議会前で座り込みを行い、世論へ広くアピールした。反アパルトヘイト運動の中心的役割を担ったトランス・アフリカの事務局長ロビンソンの連邦政府文書のリークによるレーガンへの圧力やサリバン牧師の活動などの反アパルトヘイト運動の高揚の中で、そうした市民の活動に影響を受けた州・地方政府のダイベストメント運動やオクラホマ州議会からのレーガンや連邦議会へ南アとの関係断絶を求める文書を提出するなど連邦レベルに対し圧力をかけた。次第にアパルトヘイト政策に対し経済制裁を求める声が強くなり、ついに1985年と1986年の2度にわたる連邦レベルでの経済制裁措置の実施へと至ったのであった。

第3章では、1980年代にアパルトヘイト政策に対し米国の州・地方政府が実行した経済制裁について、連邦政府を越えた、南ア政府に対する州・地方政府による働きかけは、準外交の枠組みを適用するほどの独自の意味のある働きかけであったのか、そしてそれはどのような形で行われ、どのような帰結をもたらしたのか、という一連の問いを立てた。この問いについて、州・地方政府の経済制裁には連邦とは「並行」した独自の外交政策という側面があり、あえて準外交の枠組みを適用するにたるものであった、という仮説を立てた。そして、およそ102の州ならびに地方政府のアーカイブや図書館とのメールや質問フォームを用いたアーキビストや司書とのやり取りをする中で見つけたデータベースや

資料をさらに検討しながら、州・地方政府の経済制裁は南ア政府に向けて直接展開されたこと、その根底にはアパルトヘイト政策に対し経済制裁を実行しない連邦政府を越えて自らが直接南ア政府へ圧力をかける、という意識があったことを明らかにした。

また独自の経済制裁を行っていた州政府に対し、南ア政府からの制裁停止を求めた議論が交わされるなど、準外交の萌芽があったのである。このことは、当初州政府の海外との主な関わりは、経済や文化的交流を目的とするものであったが、1980年代に政治的問題に対して独自の政策を展開することで、その対外行動が「外交」化したといえよう。

もともと連邦より制度的にも歴史的にも先に存在し、内政において強い権限をもつ州政府は、先行研究においては主にそれら州政府と他国の州政府との間の経済的取引や文化的交流、環境問題への協定等が検討されてきた。そして国際社会をフィールドとする、経済的・文化的ネットワークを展開したのである。また州政府よりも小規模で制度的に下位に位置する米国の地方政府も、都市を中心として、経済力を背景に国際社会で存在感を増してきた。

これが1970年代の世界的な相互依存の進展により、州や地方政府の国際社会への進出がさらに進んだ結果、政治的問題に対しても関与を深めた。そして、身近な有権者からの福祉サービスのニーズの実現など、市民の要望をくみ取り内政政策を実施してきた州・地方政府が、他国の政治問題であったアパルトヘイトについてもまた市民の要望をくみ取り内政と同じようにとらえ、州による独自の政策実行へと至った結果、1980年代に全米規模でアパルトヘイト政策に対し直接南アに対し経済制裁を実施するに至り、その政策が「外交」化したのである²⁹¹。

さらに、1980年代以降に州・地方政府が行った経済制裁、例えばイスラエルに対しボイコットや投資撤収を行った米国多国籍企業など一連のイスラエル制裁運動に対する州・地方政府の経済制裁や、ミャンマーの軍部による市民への人権弾圧への経済制裁等の事例を併せて整理することで、州・地方政府の政治的領域における対外的な行動について本事例での経験が、その後の州・地方政府による人権問題への関与につながっていったと考えることも可能であろう。

また一連の問いの最後の問いである、州・地方政府のダイベストメントを通じた経済制裁はどのような帰結をもたらしたのか、という問いについてもその解答を模索した。この問いについて検討した結果、次の課題が浮き彫りになった。すなわち、州・地方政府による独自の経済制裁は、連邦レベルの外交政策を経ずに直接「外交」行動を行うものであ

²⁹¹ 西山隆行「アメリカの政策革新と都市政治」『日本比較政治学会年報』第12巻（2010年）、47-48頁。

ったが、連邦レベルでは州・地方政府の制裁行動は合衆国憲法に違反するものとして映り、米国内において外交問題の「内政化」へとつながったのである。

すなわち、米国内で議論された州・地方政府の政治的な対外行動と、内政をめぐる伝統的に連邦からの介入に対し対立する傾向にある州・地方政府について、南アの事例をめぐる「外交」の領域での連邦レベルと州・地方政府レベルでの対立に関する考察を加え、その対立に至った背景と原因について考察することで、依然として憲法で定められた連邦の外交権限は強いことが示された。すなわち、州・地方政府の行動は、国内の反アパルトヘイトに抗議したアクターとしての側面とともに、独自の「外交」として、連邦で認識されているものの、外交問題の内政化に集約されるような政治的・制度的課題が残ることが明らかになった。ただし、連邦レベルでも州・地方政府による独自の行動が、警戒の対象として認識されるようになったことが示唆された。

第4章では、州政府が財政的・政治的繋がり深い州立大学を巻き込みながら連邦の外交政策と並行した独自のダイベストメントを通じた「外交」を行っていたことに着目した。そして、州政府と州立大学によるダイベストメントを通じた独自の「外交」政策がどのように実施されたのか、また州政府と州立大学の間でどのような議論が交わされたのか、という二つの問いを解明するべく州レベルでの「外交」政策決定過程に着目して分析を行った。そして州政府が州立大学を巻き込みながら独自のダイベストメントを通じた「外交」政策を行ったこと、また州政府と州立大学の間では、州政府に反発した州立大学との間に対立があった、という仮説を立てた。

仮説を検証する方法としては、大学のダイベストメントに関する論文、書籍、各大学図書館のアーカイブ資料や大学の規定資料、新聞、ニューズレター等を用いて、ダイベストメントが実施されたのかどうか、そして実施された場合、どのような背景があったのか、という点に重点を置きながら検討を進めた。資料収集にあたっては、ダイベストメントを実施したという記録のあった大学のうち私立・州立を判別し、さらに州立大学について論文や書籍、ならびに大学図書館や大学機構に対しメールならびに質問フォーム等を用いたやり取りを行いながら、関連資料の収集や更なる文献調査を行った。

州立大学は大学理事会などの大学運営に関しても州政府と密接な関係にあるが、その内部でも人権問題と企業活動の争点に加え、州立大学の州政府からの介入をめぐるダイベストメント導入の賛否をめぐる様々な議論が交わされる中で、ダイベストメントが決定したのである。それは大学内部での政策決定とともに、州政府からの介入についても同様のことがいえた。例えば、オハイオ大学では1978年に大学理事会が4対3という僅差でダ

イベストメントを決定した²⁹²。そして 1980 年代に入ると、1986 年にはニューハンプシャー大学で、サリバン原則を導入していない企業という条件付きで、ダイベストメント措置が決定した²⁹³。そして、米国の外交政策が伝統的に国内での交渉や国外への圧力・説得を必要としたように、州立大学もまた、南ア政府への制裁を通じた圧力とアパルトヘイト政策廃止への説得、州政府との交渉や政策の選択を迫られるという事態にさらされていたのである。

通常私立大学は比較的自由にダイベストメントを実施していたが、こと州立大学に関しては、例えば制裁に積極的なミシガン州では州政府が州立大学へ投資売却を要請し、消極的なペンシルベニア州では理事会が州立大学のダイベストメント実施に反対するなど、州政府の介入が見られた。このように、州政府と財政的・運営的側面から繋がりの深い州立大学に関しては、州政府との政治的駆け引きの中にあり、その中で政策が決定されてきたのである。歴史的に内政の問題をめぐる「大学の自治」が争われてきた州立大学では、アパルトヘイト政策という外交問題をめぐり新たな争点が生じたのである。

本論文では州・地方政府によるアパルトヘイト政策に対する経済制裁は、パットナムの提唱するツーレベル・ゲームのレベル II（国内交渉）に代表される、国内アクターによる連邦の外交政策決定過程への働きかけの一部という側面もあったことを認めたい。そのツーレベル・ゲームに収斂されない州・地方政府の「準外交」が存在したことを提示した。このことにより、連邦レベルの外交政策へ働きかけた側面とともに独自の私的な外交が連邦の外交と並行して展開されつつあり、伝統的外交と異なる新たな「外交」の萌芽が存在した、という仮説を裏付けることができた²⁹⁴。

最後にこのような連邦レベルでの経済制裁措置や州・地方政府のダイベストメント措置は、南ア政府に対しアパルトヘイト政策廃止や民主化を迫る交渉を進める上でどのような役割を果たしたか検討しておこう。すなわち 1989 年 9 月に、1984 年から大統領を務めたボータに代わってデクラークが大統領に就任するとアパルトヘイト体制に対する改革

²⁹² Ohio University Board of Trustees, Res. 1978-401, (Ohio State University, February 11, 1978).

²⁹³ “Suggested South African Investment Policy for Review by the Trustee Committee,” Folder 4, Box 8, Gordon A. Haaland Papers, 1983-1990, UA 2/1/14, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.; “Thoughts on South African Investment Policy for UNH System”, Folder 4, Box 8, Gordon A. Haaland Papers, 1983-1990, UA 2/1/14, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.; “Minutes of Board of Trustees Special Meeting August 7, 1986”, Folder 4, Box 50, Dale F. Nitzschke Papers, 1990-1994, UA 2/1/15, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.; “Board of Trustees Minutes,” Folder 2, Box 50, Board of Trustees Minutes, 1866-2012, UA 1/2, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.

²⁹⁴ また政府要人同士の従来の外交と異なる「外交」について近年着目されている概念として、相手国世論に直接働きかけるパブリック・ディプロマシーが挙げられる。

渡辺靖『アメリカン・センター：アメリカの国際文化戦略』（岩波書店、2008 年）。；渡辺靖『文化と外交：パブリック・ディプロマシーの時代』（中公新書、2011 年）。

がすすんだ²⁹⁵。このデクラークが 1990 年に米国を訪問した際には米国に対しアパルトヘイト政策への改革をアピールしつつ、経済制裁を停止するよう求めることが目的であると報じられたことや、マンデラらの ANC 側からは政治犯の釈放が行われるまで米国は経済制裁を継続するべきであるという意見がでていたことから、米国の経済制裁はアパルトヘイト政策廃止への交渉材料になったと考えられる²⁹⁶。

これらの経済制裁による経済的な影響については次の通りである。すなわち、1977 年から 1981 年には上昇傾向にあった米国の南アへの直接投資額は 1982 年から下降傾向に変化した²⁹⁷。また州・地方政府によるダイベストメント措置の総額はおよそ 181 億ドルにのぼり、少なくとも米国から南アの 1 年間の新規投資額を上回るまでに達した。

シャープヴィル事件、ソウェト騒動などの一連の騒動により国際社会における南アフリカの権威は失墜し、各国が制裁措置を実施する契機となった²⁹⁸。1989 年 9 月、1984 年から大統領を務めたボータに代わってデクラークが大統領に就任するとアパルトヘイト体制に対する改革がすすみ、1991 年 6 月（ソ連崩壊のおよそ半年前）には人口登録法、土地法、集団地域法などの人種隔離（差別）基幹諸法が全廃され、アパルトヘイト体制が終わりを告げた。そして、1994 年には南ア史上初めて全人種が参加する制憲議会選挙でアフリカ民族会議が勝利を収め、同議長のマンデラが南ア初の黒人大統領に就任し、民主化が進んだ。1993 年デクラークとともにノーベル平和賞を受賞したマンデラは、自由憲章に掲げた政治的理想を実現したのである。

本論文において注目した州・地方政府の対外的な活動はますます増加すると考えられるため、ハンク・サビッチの指摘するように、今後の国際社会において「グローバルに考え、ローカルに活動する」地方政府の対外的な取り組みに着目することは重要である²⁹⁹。またサスキア・サッセンは、グローバル化というある都市の「外側」で起きた事象が都市内部にもたらす格差を鋭く提起した³⁰⁰。グローバルに活動する州・地方政府についても、ローカルなレベルでの市民の生活にどのような帰結をもたらすのかを注視していきたい。

²⁹⁵ ボータ首相とデクラーク大統領の役職名の違いについて、ボータは 1978 年に首相に就任し、1984 年に執行大統領に就任した。デクラークは 1989 年に大統領に就任した。

²⁹⁶ Walter, *op. cit.*, pp.194-195. ; Christopher S. Wren, "De Klerk Hopes to Show Bush the Change Is Real," *New York Times*, September 23, 1990, a 12. ; Seattle Post, Intelligence, "S. Africa Leaders to Meet," *Seattle Post-Intelligencer*, June 20, 1991, Final.

またリンゼイも参照。 : James M. Lindsey, "Trade Sanctions as Polity Instruments: A Re-examination," 155-56.

²⁹⁷ 詳細については付属資料を参照。

²⁹⁸ 太田、前掲書、211 頁。

²⁹⁹ Hank V. Savitch, "The Globalisation Process," in Hambleton Robin, Hank V. Savitch, and Murray Stewart, eds., *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), 19-29.

³⁰⁰ Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo* (New Jersey: Princeton University Press, 2001).

最後に本論文の課題について述べる。第一に、本論文ではツーレベル・ゲームの枠組みのうち米国内のレベル II の国内交渉を特に重点的に参照し、他のレベル I に相当する国家間交渉ならびにレベル II の南アにおける国内交渉については第 2 章の冒頭で概要を整理したにとどまっている。ツーレベル・ゲームの枠組みを用いた議論を進めるならば、それらの南ア・米国双方の交渉過程を分析することが必要である。具体的には、ツーレベル・ゲームの勝利集合 (Win-Set) の枠組みを用いた、州と連邦政府間の交渉についての分析を進めたい。

第二に本論文では州政府による介入を制度的に受けやすく繋がりの深い州立大学に特に焦点を当てて分析したが、第 4 章で述べた概要からも明らかなように、私立大学でもダイベストメント運動はさかんに行われていた。本論文では州政府による大学へのダイベストメントの要請があった際にも私立大学は適用外だったことなどから州政府と州立大学の関係の分析に重点を置いたが、私立大学におけるダイベストメント運動についても概要を確認するだけにとどまらず、私立大学と州立大学の運動の展開の違い等を検討することが重要であると考えられる。

付属資料

時系列年表

① 経済制裁法案可決まで

1985年7月21日 南ア国内の反対運動の激化から、南アフリカ共和国のボータ首相が反アパルトヘイト運動を弾圧する目的で非常事態を宣言。治安部隊に逮捕や捜査等の強大な権限を無期限に与えた。

8月15日 国連第40回総会で対南ア強制制裁決議採択。

1985年 下院でグレイ法案作成。外交委員会と本会議で可決。

1985年9月9日 レーガン大統領署名。大統領行政令が出される。

項目としては、(1)南ア政府機関へのコンピューターの禁輸、(2)核技術の禁輸、(3)南ア政府への借款停止、(4)クルーガーランドの禁輸、(5)サリバン・コードを守らないアメリカ系企業に対する輸出援助の制限。

*レーガンはリチャード・ルーガー上院外交委員長ら共和党議員と協議した上で1985年9月9日に署名した。そして、両院協議会で合意されたいくつかの制裁を盛り込んだ大統領行政令を出した。

② Comprehensive Anti-Apartheid Act (CAAA: 包括的的反アパルトヘイト法) 設立まで

翌1986年には、米国連邦議会はこの1年間に南ア政府の改革に進展がなかったとして、大統領拒否権を覆してルーガー法案が可決された。

6月：ボータ首相、再び弾圧政策へ転ずる。反アパルトヘイト運動弾圧政策を強化。

6月10日：下院外交委員会は新たな項目を含むグレイ法案を承認。

18日：下院で制裁急進派のデラムズ議員の提出したより厳しい法案→発声採決で可決。

7月21日：レーガンが演説を行うが、本心では制裁という手段に反対。

8月14日：「包括的的反アパルトヘイト法案(CAAA)」が上下両院で可決される。

9月26日：レーガン、拒否権行使。

9月26日：下院、10月2日：上院でレーガンの拒否権を乗り越え、10月2日に法案成立。

1986年10月3日 連邦議会はレーガン大統領の拒否権を覆して南アフリカ制裁法案を可決。

1988年5月南アフリカ貿易で相当な利益をあげた外国企業に対し制裁措置をとるよう大統領に求める追加制裁法案が上程された。

ルーガー法案の内容：(1)新規投資の禁止、(2)ウラン、石炭、鉄、鉄鋼、繊維製品、農産物の輸入禁止、(3)石炭、石油製品の輸出禁止、(4)アメリカ国内銀行への南ア政府、政府機関の預金受け入れ禁止、(5)南ア航空機の乗り入れ禁止、(6)南ア国営企業からの輸入、政府調達禁止、(7)二重課税免除協定の停止、(8)85年9月の制限付き経済制裁措置の無期限延長、(9)（さらに1年後、改革が見られない場合）大統領は、ダイヤモンドおよび戦略鉱物資源の輸入禁止、または南ア市民のアメリカ国内預金の凍結などさらに追加して制裁を強化すること³⁰¹。

*大統領は9月26日に拒否権(Veto)を行使した。しかし連邦議会では下院で9月29日に313対83、上院で10月2日に78対21でレーガンの拒否を乗り越え、10月2日に法案が成立した³⁰²。

参考資料 1：サリバン原則

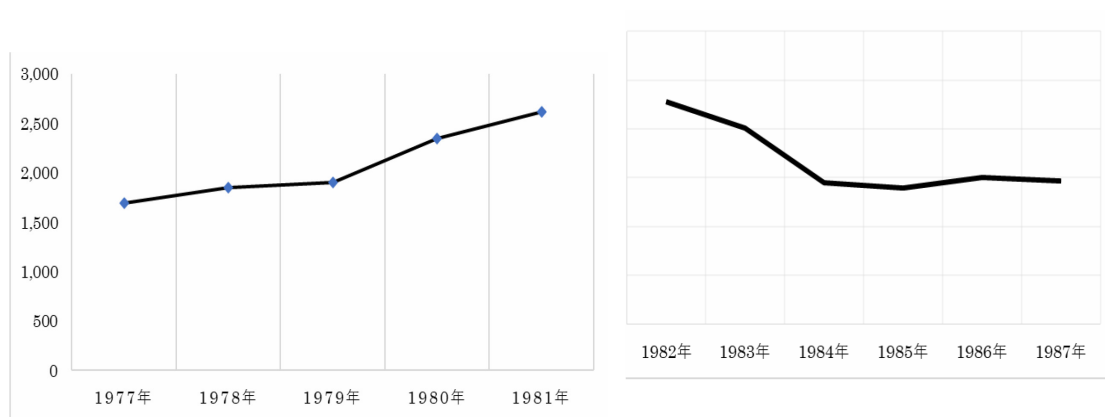
1. サリバン原則食事・休息 (comfort) ・就業施設における隔離 (segregation) の禁止。
2. 全ての従業員に、平等で公正な雇用条件を適用すること。
3. 同じ時間帯に、等しいないし同等の仕事量をしている、すべての従業員に対して同じ額の賃金を支払うこと。
4. 相当数の黒人と、その他の非白人が、管理職や経営、事務職、技術職の仕事に備えるための研修を開始し、その拡大に努めること。
5. マネージャーやその他管理職に就く黒人と、その他の非白人の数を増やすこと。
6. 就労環境以外においても、住居、交通、学校、余暇、健康に関する施設における、黒人とその他の非白人の生活の質を向上させること。
7. 社会的、経済的、政治的な正義の実現を妨げる法律や習慣をなくすべく行動すること（1984年に追加された項目。）

(出典： 次の資料をもとに筆者が翻訳。 “The Sullivan Principles,” last modified August 20, 2020, BostonUniversityTrustees, <https://www.bu.edu/trustees/> .)

³⁰¹ 参考：日本貿易振興機構アジア経済研究所、前掲論文、12-13頁。

³⁰² Crabb and Holt, *op. cit.*, p.243.

図 3：米国から南アへの新規直接投資額（簿価ベース）の推移（1977-1987年）
 [単位：100万ドル]



1981年まで上昇傾向、1982年からは下降傾向にある。

(出所：次のデータを用いて筆者作成³⁰³。：The United States Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis. “U.S. Direct Investment Position Abroad on a Historical-Cost Basis: Country Detail 1977-1987,” accessed February 26, 2021, <https://www.bea.gov/>.)

年表 1：アイボ・ドゥチャセクの経歴

アイボ・ドゥチャセクの経歴³⁰⁴：

チェコスロバキア議会の議員を務める。

1945-1948年：チェコスロバキア議会の外交問題委員会の議長を務める。

1948年 渡米する。

1949-1951年 イェール大学で国際関係を教える。

1951-1953年 米陸軍の後援するイェール労働力プロジェクトの研究顧問を務めた。

ボイス・オブ・アメリカのチェコスロバキア部門の前編集長。

³⁰³ なお、1982年以降の数値については、新規ベンチマーク手順の導入等の計算方法に変更があった。

³⁰⁴ 参考：Ivo D. Duchacek, “Soviet Imperialism in East Europe.” *Current History*, 36, no.209 (1959), 7.; Michelmann and Soldatos, eds., *op. cit.*, p. xi.

ニューヨーク市立大学で教鞭をとる。カリフォルニア大学 (University of California)
客員教授。
1988年 逝去。

参考文献

一次史料

- Arizona Board of Regents (September 1986). Regents Pass motions to Divest South African Investments. *Arizona Board of Regents Newsletter*, 8,6. <https://azmemory.azlibrary.gov/>
“Board of Trustees Minutes.” Folder 2, Box 50, Board of Trustees Minutes, 1866-2012, UA 1/2, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.
- Bearak, Mac. “Fidel Castro, African Hero.” *Washington Post*, November 28, 2016. <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/11/28/fidel-castro-african-hero/>.
- Board of Visitors. “Ad hoc Committee on South Africa.” February 3, 1986, Special Collections Research Center. William & Mary Libraries; Board of Visitors. “Resolution W-13.” December 6-7, 1985. Special Collections Research Center, William & Mary Libraries.
- Brimberg, Judith. “City Council Vote Orders Pension Fund Divestment.” *Denver Post*, December 23, 1986, 1 A.
- Brumbley, Allice, and Suzanne Winge. “UD senate votes to divest,” *The Review*, October 8, 1985. <https://library.udel.edu/>
- Cleveland City. *The City Record*, “The Official Publication of the Cleveland City Council.” Ord. No. 85-86.
- Cliff, Haas. “Pragmatism, Ideology Coexist in Vin Weber's New Style of Politics.” *Star Tribune*. August 6, 1989.
- Collison, Kevin. “Two - Year Deadline Boyle Praises Decision On Africa - Linked Stock.” *Omaha World-Herald (NE)*, Metro ed., sec. News, 23 Oct. 1985. NewsBank: Access World News, infoweb-newsbankcom.eu1.proxy.openathens.net/apps/news/document-view?p=AWNB&docref=news/12DB229DDC840C80. Accessed 30 June 2021.
- Crystal Nix. “City in Conflict with U.S. Unit over Apartheid.” *New York Times*, May 1, 1986, sec. B.3.
“Foreign Relations: South Africa: Severance of Relations” S. Res. No.16. Oklahoma Session Laws 1985. St. Paul, Minn. West Publishing Co. 1985, p.1732.
- Eastern Michigan University, Board of Regents Meetings Materials (August 28, 1985), <https://commons.emich.edu/>
- Goldberg, Carey. “Limiting a State’s Sphere of Influence.” *New York Times*, November 15, 1998, <https://www.proquest.com/docview/431078406/3BEEB9DA64724B1CPQ/1?accountid=45079>.
- Graduate Student Organization, “President Albert Simone” University of Hawaii at Manoa (August 25, 1986), Pres. Simone Papers, Box 34, Folder 11.
- Heidi Roeckshunt. “Evergreen Honored King.” *The Coor Point Journal* (January 24, 1985). <http://collections.evergreen.edu/s/archives/page/home>
- Indiana State University. Indiana University Board of Trustees Minutes. June 3, 1978. <http://www.indiana.edu/>
- Malan, Todd M. “Testimony of Todd M. Malan, Executive Director, Organization for International Investment Before the California Assembly Committee on International Trade and Development,” October 28, 1997.
- Michigan Court of Appeals, Lot 41, Box 60, Case No. 87345.
- “Minutes of Board of Trustees Special Meeting August 7, 1986”, Folder 4, Box 50, Dale F. Nitzschke Papers, 1990-1994, UA 2/1/15, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.
- Minutes of the Meeting of the Board of Trustees, University of Connecticut (April 11, 1986). <https://collections.ctdigitalarchive.org/islandora/object/20002:UCONN>
- New York Times. “Duke Would Sell Its Holdings in South Africa.” *New York Times*, May 4, 1986. <https://www.proquest.com/newspapers/duke-would-sell-holdings-south-africa/docview/425895836/se-2>.

Ohio University Board of Trustees, Res. 1978-401, (Ohio State University, February 11, 1978). *Penn State News*. "Penn State Mourns Alumni Leader and Philanthropist J. Lloyd Huck." December 7, 2012.

"Penn State Rejects Sanctions." *New York Times*. March 16, 1987.

Public Act No. 82-324. February 1982, Heinonline.

Public Act of December 31, 1982, No.512.

Radical Student Union Records (RG 045/80 R1). Robert S. Cox Special Collections and University Archives Research Center, UMass Amherst Libraries.

Regents of University of Michigan v. State, 166 Mich. App. 314, 419 N.W.2d 773, 1988 Mich. App. LEXIS 75.

Reuter. "U.S. Bank-Failure Cost Likely to Top \$5 Billion." *Toronto Star* (Canada). December 18, 1990. <https://search-ebshost-com.leyline.nanzan-u.ac.jp/login.aspx?direct=true&db=n5h&AN=6FPTS199012183922656&lang=ja&site=ehost-live>.

Res. 1-85. (The Evergreen State College, 1985).

Res. As, 191, 86, Academic Senate. (California Polytechnic University, 1986), <https://digitalcommons.calpoly.edu/>

Roark, C. Anne. "UC's 1st Divestment OK'd in Anti-Apartheid Move." *Los Angeles Times*. March 22, 1986. <https://www.latimes.com/>.

Roberts, Steven. "Washington Talk; Africa Issue: Not Gone by Any Means" *New York Times*, October 10, 1986, sec. A.26.

Rule, Sheila. "Isolate Pretoria, Mandela Demands." *New York Times*, March 14, 1990, sec. A. "Suggested South African Investment Policy for Review by the Trustee Committee," Folder 4, Box 8, Gordon A. Haaland Papers, 1983-1990, UA 2/1/14, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.

S. Res. No.16. (OK. 1985).

Seattle Post, Intelligence. "S. Africa Leaders to Meet." *Seattle Post-Intelligencer*, June 20, 1991, Final.

Smith, Messrs D. Vice President, "UHHSA-CAS, and Robert Seeley, President, UHHSA" University of Hawaii at Hilo (July 29, 1986), Pres. Simone Papers, Box 34, Folder 11.

Spencer, Marian. "Divestment Drives Makes Good Sense," *The Cincinnati Enquirer*, February 24, 1985, g 5.

Swartz, L. Kirsten. "Divestment: PSU One Year Later." *Collegian*, September 22, 1988, <https://www.collegian.psu.edu/>.

"Swiss Banks Say Local Sanctions are Unconstitutional." *Forward*, July 3, 1998, <https://www.proquest.com/>.

The Africa Fund, "States, Counties and Cities That Have Taken Economic Action Against Apartheid," March 1, 1989, JSTOR Primary Sources.

The Congressional Record. *Daily Digest*. Vol 129, Part 26, May 5, 1983. <https://www.congress.gov/>

The State Board of Regents. "Regents ad hoc Banking Committee," (November 20, 1985). <https://www.iowaregents.edu/>

The United States Department of Justice, "Constitutionality of South African Divestment Statutes Enacted by State and Local Governments," April 9, 1986. Westlaw.

"Thoughts on South African Investment Policy for UNH System", Folder 4, Box 8, Gordon A. Haaland Papers, 1983-1990, UA 2/1/14, Milne Special Collections and Archives, University of New Hampshire Library, Durham, NH, USA.

United States Anti-Apartheid News Letter. 15-1 (1992).

United States, Congress, House, Committee on Foreign Affairs, "The Current Crisis in South Africa: Hearing before the Subcommittee on Africa of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety-Eighth Congress, Second Session, December 4, 1984," Digital National Security Archive, South Africa: the making of U.S. policy, 1962-1989.

United States House of Representatives. *Creation and Evolution of the Congressional Black Caucus*. Accessed October 15, 2020. <https://history.house.gov/>.

- University of Maine Faculty, S. Res. A Resolution from the University of Maine Faculty Senate Calling upon the Administration and Board of Trustees to Support Divestment from the Top 200 Publicly Traded Fossil Fuel Companies (The University of Maine, 2015), <https://umaine.edu/facultysenate/>
- University of Minnesota, “U of M Regents Back Cap on South African Investments,” *University News Service*, June 14, 1985, <https://conservancy.umn.edu/>
- University of Vermont. Board of Trustees. “Resolution regarding the Divestiture of Holdings in American Firms Doing Business in South Africa.” (December 6, 1985). University of Vermont (Campus History) (English Edition) Kindle edition.
- University of Wisconsin System. Board of Regents. “Hugh Edwin Young (1977-1980): Minutes of the University of Wisconsin System Board of Regents,” (September 9, 1977), <https://search.library.wisc.edu/>
- UPI Archives, “Pitt to Divest All South Africa Holdings,” *UPI*, July 2, 1987, <https://www.upi.com/>
- UPI Archives, “University of Missouri Curators Accept Divestment Program.” *UPI*, December 19, 1987, <https://www.upi.com>
- USA Engage, Sponsored by the National Foreign Trade Council. State and Local Sanctions. Accessed March 20, 2022. <http://usaengage.org/?id=1>.
- Virginia Polytechnic Institute and State University. *Board of Visitors Minutes*, January 16, 1989.
- Virginia University. Investment Committee. South Africa Investment Policy 2 (October 1993). Wash, Pullman. “WSU To Divest Its South Africa Holdings.” *AP News*, October 13, 1986. <https://apnews.com/>
- Wren Christopher S. “De Klerk Hopes to Show Bush the Change Is Real.” *New York Times*. September 23, 1990, a 12.
- “South Africa’s New Era: South Africa’s President Ends 30-Year Ban on Mandela Group: Says It Is Times for Negotiation.” *New York Times*, February 3, 1990. <https://www.proquest.com/newspapers/south-africas-new-era-president-ends-30-year-ban/docview/427556517/se-2?accountid=45079>.

二次資料

英文

- Acuto, Michele. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*. Oxford: Routledge, 2016.
- Aguirre, Iñaki. “Making Sense of Paradipomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition.” in In Aldecoa, Francisco and Michael Keating. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Oxford: Routledge, 1999, 185-209.
- Aldecoa, Francisco, and Michael Keating. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Oxford: Routledge, 1999.
- Alicea, Julio. “Rutgers University Students Win Divestment from Apartheid South Africa, 1 985.” Global Nonviolent Action Database, last modified August 10, 2011. <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>.
- Alison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: HarperCollinsPublishers, 1971. / グレアム・T・アリソン著（宮里政玄訳）『決定の本質：キューバ・ミサイル危機の分析』（中央公論社、1977年）。
- Ambrosio, Thomas, ed. *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*. Connecticut: Praeger Publishers, 2002.
- American Committee on Africa. “Divesting from Apartheid: A Summary of State and Municipal Legislative Action on South Africa.” March, 1982. Accessed August 24, 2021. <https://psimg.jstor.org/fsi/img/pdf/>.

- American Committee on Africa. "Make in Massachusetts, Not in South Africa: How We Won on Divestment Legislation by Mass Divest." March 1983. Quoted in "Massachusetts Coalition for Divestment from South Africa (MASS Divest)" African Activist Archive. <https://africanactivist.msu.edu/>
- Armstrong, Daniel. *Free South Africa: The Columbia University Divestment Movement: A Personal perspective*. California: Find A Tree, 2015.
- Art, Robert. *A Grand Strategy for Americans*. New York: Cornell University Press, 2003.
- Bailey, Christopher J. "President Reagan, the U.S. Senate, and American Foreign Policy, 1981-1986." *Journal of American Studies* 21, no.2 (1987): 167-181. <https://doi.org/10.1017/S0021875800029157>.
- Baker, Pauline H. *The United States and South Africa: The Reagan Years*. New York: Ford Foundation, 1992.
- Ballotpedia. https://ballotpedia.org/Main_Page.
- Bentley, Arthur A. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, San Antonio: Principal Press, 1908.
- Bernhardt, Arielle. "University of California Berkeley Students Win Divestment against Apartheid South Africa, 1985." Global Nonviolent Action Database, last modified February 5, 2010. <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>.
- Bok, Derek. *Higher Education in America*. New Jersey: Princeton University Press, 2013. / デレック、ボック著 (宮田由紀夫訳) 『アメリカの高等教育』 (玉川大学出版部、2015年)。
- Boyer, Sandy. "Divesting from Apartheid: A Summary of State and Municipal Legislative Action on South Africa." March 1, 1983, American Committee on Africa.
- Burns, Chris. "Divestment Now! The Student Divestment Campaign at the University of Louisville: A Crusade for Equality." *College of Arts & Science Senior Honors Theses* (2016): 1-36. <https://ir.library.louisville.edu/>
- Caron, David D. "The Structure and Pathologies of Local Selective Procurement Ordinances: A Study of the Apartheid-era South Africa ordinances." *Berkeley Journal of International Law* 21, no. 144 (2003): 159-184.
- Carter, Douglass. *The Fourth Branch of Government*. Massachusetts: Houghton Mifflin, 1959.
- Congressional Black Caucus (website). Accessed November 1, 2020, <https://cbc.house.gov/>.
- Conlan, Timothy. *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1988.
- College Board. "College Board." Accessed August 16, 2020, <https://www.collegeboard.org/>.
- Corby, Elwyn. "University of Wisconsin Students Win Divestment from Apartheid South Africa, 1969-1978," Global Nonviolent Action Database, last modified January 6, 2010. <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>.
- Crabb, V. Cecil, Jr., and Pat, M. Holt. *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*. 4th ed. Washington DC: Congressional Quarterly Inc, 1992.
- Crawford, Neta C. "Trump Card or Theater? An Introduction to Two Sanctions Debates." In Crawford, C. Neta and Audie, Klotz, ed. *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*. London: Macmillan Press LTD, 1999, 3-24.
- Crawford, Neta C and Audie, Klotz, ed. *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*. London: Macmillan Press LTD, 1999.
- Crocker, Chester. "South Africa: Strategy for Change." *Foreign Affairs* 59, no.2 (Winter 1980-1981): 323-51. doi: 10.2307/20040728.
- *High Noon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood*. New York: W.W. Norton, 1992.
- Culverson, Donald R. "The Politics of the Anti-Apartheid Movement in the United States, 1969-1986." *Political Science Quarterly* 111, no.1 (1996): 127-149. <https://search-proquest-com.leyline.nanzan-u.ac.jp/docview/208261623?accountid=45079>.
- Dallek, Robert. *Ronald Reagan: The Politics of Symbolism*, Massachusetts: Harvard University Press, 1984.

- Digital National Security Archive. "Kassebaum, Nancy." June 2015, Digital National Security Archive, South Africa: The Making of U.S. Policy, 1962-1989.
- Divestment for Humanity. "Liberty and Justice for All?... Not in South Africa U of M DI VEST NOW!" *African Activist Archive*. accessed March 2020, <https://michiganintheworld.history.lsa.umich.edu/antiapartheid/>
- Duchacek, Ivo D. "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations." In Hans J. Michelmann and Panayotis, Soldatos, eds. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, 1-33.
- , "Soviet Imperialism in East Europe." *Current History*, 36, no.209 (1959): 7-12.
- , "The International Dimension of Subnational Self-Government." *Publius* 14, no.4 (1984): 5-31.
- Duchacek, Ivo D, Daniel, Latouche, and Garth, Stevenson, ed. *Perforated Sovereignties and International Relations : Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press, 1988.
- Duncan, Lucy. "Love in Action: A Brief History of AFSC's Work in the Past 100 Years," *American Friends Service Committee*. (May 18, 2017), <https://www.afsc.org/blogs/acting-in-faith/love-action-brief-history-afsc%E2%80%99s-work-past-100-years>
- Employment and Economic Development. "Southwest Minnesota Regional Disparities by Race and Origin." https://mn.gov/deed/assets/041018_sw_disparities_tcm1045-341197.pdf
- Epstein, M. Edwin. "Business Ethics, Corporate Good Citizenship and the Corporate Social Policy Process: A View from the United States." *Journal of Business Ethics* 8 (August 1989): 583-595. / エドウィン、エプステイン著 (中村瑞穂ほか訳) 『企業倫理と経営社会政策過程』 (文真堂、1996年)。
- Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). "History of the 80s." <https://www.fdic.gov/>. Fry, Earl H. *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1998.
- Gish, Steven D. *Desmond Tutu: A Biography*. Connecticut: Greenwood Press, 2004.
- Gitlin, Jay. "Private Diplomacy to Private Property: States, Tribes, and Nations in the Early National Period." *Diplomatic History* 22, no.1 (1998): 85-99.
- Gordon, David F. "The Politics of International Sanctions: A Case Study of South Africa." In Miroslav Nincic and Peter Wallenstein. *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*. New York: Praeger, 1983, 183-210.
- Grodzins, Morton. "The Federal System." In The President's Commission on National Goals. *Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*. New York: Columbia University Press, 1960, 265-282.
- Haass, Richard N. "Introduction." In Richard N. Haass, ed. *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York: A Council on Foreign Relations Book, 1998, 1-9.
- Haass, Richard, N, ed. *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York: A Council on Foreign Relations Book, 1998.
- Hambleton, Robin, Hank, V. Savitch, and Murray, Stewart, eds. *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Hobbs, Heidi H. *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics*. California: SAGE Publishers, Inc, 1994.
- Holms, Alison. *Multi-Layered Diplomacy in a Global State: The International Relations of California*, Cham: Palgrave Macmillan, 2020.
- Hostetter, David, L. *Movement Matters: American Antiapartheid Activism and the Rise of Multicultural Politics*, New York: Routledge, 2006.
- Hufbauer, Gary, C, and Jeffrey J. Schott and Kimberly A. Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Massachusetts: MIT Press, 1985.
- , *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2019.
- Investor Responsibility Research Center, *Country-Specific, State and Local Selective Purchasing Laws As of July 1998*. Washington, D.C.: Investor Responsibility Research Center, 1998.

- Jain, Purnendra C. *Japan's Subnational Governments in International Affairs*. London: Routledge, 2005. / プルネンドラ、ジェイン著（土屋耕平ほか訳）『日本の自治体外交：日本外交と中央地方関係へのインパクト』（敬文堂、2009年）。
- Kamimura, Naoki. "Civil Society and Nuclear Disarmament: A Comparison of U.S. and Japanese Experiences during the 1980s and 1990s." In Ryo Oshiba, Edward Rhodes, and Chieko Kitagawa Otsuru eds. *"We the People" in the Global Age: Re-Examination of Nationalism and Citizenship*, JCAS Symposium Series no.18 (2002): 275-308.
- "Japanese Civil Society, Local Government, and U.S.-Japan Security Relations in the 1990s: A Preliminary Survey." In Chieko Kitagawa Otsuru and Edward Rhodes, eds, *Nationalism and Citizenship III*, JCAS Occasional Paper, no.11 (2001): 1-16.
- "Japanese Civil Society and U.S.-Japan Security Relations in the 1990s." *Medicine and Global Services* 7, no.1 (2001): 20-25.
- Kawashima, Masaki. *American History, Race and the Struggle for Equality: An Unfinished Journey*. New York: Palgrave Mcmillan, 2017.
- Kellams, Dina. "Indiana University and South African Divestment." September 21, 2021. <https://www.iu.edu/index.html>.
- Keohane, Robert O, and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. London: Little, Brown, 1977.
- Kerr, Clark. *The Great Transformation in Higher Education, 1960-1980*. New York: State University of New York Press, 1991. / クラーク・カー著（小原芳明ほか訳）『アメリカ高等教育の大変貌：1960-1980年』（玉川大学出版部、1996年）。
- Kibbe, Jennifer D. and Investor Responsibility Research Center. *Divestment on Campus: Issues and Implementation*. Washington, DC: Investor Responsibility Research Center Inc, 1989.
- Kline, John M. "Continuing Controversies over State and Local Foreign Policy Sanctions in the United States." *Publius* 29, no.2 (Spring 1999):111-134.
- *State Government Influence in U.S. International Economic Policy*. Massachusetts: LexingtonBooks, 1982.
- Kuznetsov, Alexander S. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. New York: Routledge, 2015.
- Larson, Zeb. "The Sullivan Principles: South Africa, Apartheid, and Globalization." *Diplomatic History* 44, no.3 (2020): 479-503.
- Lindsey, James M. "Trade Sanctions as Polity Instruments: A Re-examination." *International Studies Quarterly* 30, no.2 (1986): 153-173.
- Lippman, Walter. *Cold War: A Study in U.S. Foreign Policy*. New York: Harper, 1947.
- Love, Janice. *The U.S. Anti-Apartheid Movement: Local Activism in Global Politics*. New York: Praeger,1985.
- Macmahon, Arthur W. "The Problem of Federalism: Survey." In Arthur W. Macmahon ed., *Federalism Mature and Emergent*. New York: Doubleday, 1955, 3-27.
- Macmahon, Arthur W. ed. *Federalism Mature and Emergent*. New York: Doubleday, 1955.
- Martz, Larry. "A Sanctions Deadlock." *Newsweek*, October 6,1986. Quoted in Scott Fran and Abdulah Osman, "Identity, African-Americans, and U.S. Foreign Policy: Differing Reactions to South African Apartheid and the Rwandan Genocide." In Ambrosio, Thomas, ed. *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*. Connecticut: Praeger Publishers, 2002, 71-91.
- Marx Anthony W. *Making Race and Nation: A Comparison of South Africa, the United States, and Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. / アンソニー・W・マークス著（富野幹雄ほか訳）『黒人差別と国民国家：アメリカ・南アフリカ・ブラジル』（春風社、2007年）。
- "Massachusetts Coalition for Divestment from South Africa (MASS Divest)" African Activist Archive. <https://africanactivist.msu.edu/>
- Massie, Robert K. *Loosing the Bonds: The United States and South Africa in the Apartheid Years*. New York: Nan A. Talese/Doubleday, 1997.
- McCormik, H. Charles. *This Nest of Vipers: McMarthyism and Higher Education in the Mundel Affair, 1951-1952*. Illinois: University of Illinois Press, 1989.

- McMillan, Samuel. *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations*. London: Palgrave Macmillan, 2012.
- Meer a Fatim. *Higher than Hope*, New York: Harper & Row, Publishers, Inc, 1990. / ファティマ、ミーア著（楠瀬佳子、神野明、砂野幸稔、前田礼、峯陽一、元木淳子訳）『ネルソン・マンデラ伝：こぶしは希望より高く』（明石書店、1990年）。
- Michelman, Hans J. and Panayotis, Soldatos, ed. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Mintz, Alex, and Karl, DeRouen Jr. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Morgenthau, Hans J. “The Conduct of Foreign Policy.” In Sydney D. Barley ed. *Aspects of American Government*. London: TheChiswick Press, 1950, 99-113.
- Mower, Glenn, Jr. *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences*. Connecticut: Greenwood Press, 1987.
- Myers, Desaix III. “The Controversy over Sanctions against South Africa.” In Myers, Desaix III, Kenneth Propp, David Hauck, David M. Liff, and Investor Responsibility Research Center, Inc. *U.S. Business in South Africa: The Economic, Political, and Moral Issues*. IN: Indiana University Press, 1980, 127-143.
- Myers, Desaix III, Kenneth Propp, David Hauck, David M. Liff, and Investor Responsibility Research Center, Inc. *U.S. Business in South Africa: The Economic, Political, and Moral Issues*. IN: Indiana University Press, 1980.
- Nathan, Richard P. “The Role of the States in American Federalism.” In Carl, E. Van horn ed. *The State of the States*, 2nd ed. Washington DC: CQ Press, 1993, 15-29.
- National Conference of State Legislatures. “Partisan Composition of State Legislatures 1978-1988.” <https://www.ncsl.org/>. Accessed June 11, 2021.
- Nelson, Mandela R. *Long Walk to Freedom: The Autobiography of nelson Mandela*. Massachusetts: Little, Brown and Company, 1994. / ネルソン・マンデラ著（東江一紀訳）『ネルソン・マンデラ伝：自由への長い道（上）』（日本放送出版協会、1996年）。；ネルソン・マンデラ著（東江一紀訳）『ネルソン・マンデラ伝：自由への長い道（下）』（日本放送出版協会、1996年）。
- Nesbitt, Francis N. *Race for Sanctions: African Americans against Apartheid, 1946-1994*. Indiana: Indiana University Press, 2004.
- Nicolson, Harold. *Diplomacy*. 3rd ed. London: Oxford University Press, 1963. / ハロルド、ニコルソン著（斎藤真、深谷満雄訳）『外交』（東京大学出版会、1968年）。
- Nincic, Miroslav and Peter, Wallenstein, eds. *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*. New York: Praeger, 1983.
- NNDB: Tracking the Entire World. Accessed November 12, 2020, <https://www.nndb.com/>
- O’Neil, Thomas, and William Novak. *Man of the House: The Life and Political Memoirs of Speaker Tip O’Neill with William Novak*. New York: Random house, 1989. / ウィリアム、ノヴァク、ティップ、オニール共著（土田宏、鬼頭孝子訳）『下院議長オニール回想録：アメリカ政治の裏と表』（彩流社、1989年）。
- O’Toole, J. Laurence, and Robert K. Christensen. *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*. 5th ed. California: Sage, 2013.
- Oyez, A Free Law Project from Cornell’s Legal Information Institute, “Crosby v. National Foreign Trade Council.” accessed January 11, 2020. <https://www.oyez.org/cases/1999/99-474>.
- Pape, Robert A. “Why Economic Sanctions Do Not Work.” *International Security* 22, no.2 (1997): 90-136.
- Penn State News*, “Penn State Mourns Alumni Leader and Philanthropist J. Lloyd Huck,” December 7, 2012.
- Pietrobon, Allen. “Humanitarian Aid or Private Diplomacy? Norman Cousins and the Treatment of Atomic Bomb Victims.” *New Global Studies* 8, no.1 (2014): 121-140.
- Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427–60. <http://www.jstor.org/stable/2706785>.

- Ravitch, Diane. *The Troubled Crusade: American Education, 1945-1980*. New York: Perseus Books Group, 1983.
- Reagan, Nancy, and William Novak. *My Turn: The Memoirs of Nancy Reagan*. New York: Random House, 1989. / レーガン、ナンシー (広瀬順弘訳) 『マイ・ターン : ナンシー・レーガン回想録』 (読売新聞社、1991年)。
- Reagan, Ronald. *An American Life*. New York: Simon and Schuster, 1990.
- United States Office of the Federal Register. *Public Papers of the President of the United States, 1985*. Washington, DC: GPO, 1988.
- Sassen, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- Savitch, Hank V. "The Globalisation Process." In Hambleton, Robin, Hank V. Savitch, and Murray Stewart, eds. *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. New York: Palgrave Macmillan, 2002, 19-29.
- Schrecker, Ellen W. *No Ivory Tower: McCarhyism and the Universities*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Scott, Fran and Abdulah Osman. "Identity, African-Americans, and U.S. Foreign Policy: Differing Reactions to South African Apartheid and the Rwandan Genocide." In *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*. Connecticut: Praeger Publishers, 2002, pp.71-91.
- Scott-Smith, Giles. "Introduction: Private Diplomacy, Making the Citizen Visible." *New Global Studies* 8, no.1 (2014): 1-7.
- Snyder, Richard C, Henry, Bruck, W. and Burton, Sapin, ed. *Foreign Policy Decision-Making : an Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press of Glencoe, 1962.
- Smith, Steve, Amelia, Hadfield and Tim, Dunne, ed. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Smith, Tony. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- Soldatos, Panayotis. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors." In Hans J. Michelmann and Panayotis, Soldatos, ed. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990, 34-53.
- Søndergaard, Rasmus S. *Reagan, Congress, and Human Rights: Contesting Morality in US Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- Spiro, Peter J. "State and Local Anti-South Africa Action as an Intrusion upon the Federal Power in Foreign Affairs." *Virginia Law Review* 72, no. 4 (May, 1986).
<https://www.jstor.org/stable/1072911>.
- Stempel, John D. "Losing It: The Decentralization of American Foreign Policy." *The Journal of State Government* 64, no. 4 (Oct-Dec, 1991): 122-22.
- "Sullivan, Leon" *Current Biography* 30, 1969, pp.37-39.
- . *Current Biography* 62, no.9, 2001, pp.92-93.
- Sullivan, Leon. *Build Brother Build*. Pennsylvania: Macrae Smith Company. 1969.
- Sydney, Barley D. ed. *Aspects of American Government*. London: TheChiswick Press, 1950.
- Sylvester, Kathleen. "Keeping the Pressure on South Africa," *Governing* (December 1991): 24-25.
- Tavares, Rodrigo. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. New York: Oxford University Press, 2016.
- The Africa Fund. "Divestment Actions on South Africa by US Colleges and Universities." 1986. Quoted in United Nations Centre against Apartheid, "United States Student Movement against Apartheid: Hearings at United Nations Headquarters, New York, June 1986." JSTOR, *Struggle for Freedom, Southern Africa*. <https://www.jstor.org/>
- The Africa Fund. "Divestment Actions on South Africa by US Colleges and Universities." 1986. Quoted in United Nations Centre against Apartheid. "United States Student Movement against Apartheid: Hearings at United Nations Headquarters, New York, June 1986." New York: United Nations.
- The President's Commission on National Goals. *Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*. New York: Columbia University Press, 1960.

- The United States Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis. "U.S. Direct Investment Position Abroad on a Historical-Cost Basis: Country Detail 1977-1987." Accessed February 26, 2021, <https://www.bea.gov/>.
- The University of North Carolina at Chapel Hill. "Student Protest Movements at the University of North Carolina at Chapel Hill: Anti-Apartheid Activism (1982-1987)." Accessed May 11, 2022. <https://library.unc.edu/>.
- Thompson, Alex. *U.S. Foreign Policy towards Apartheid South Africa, 1948-1994 : Conflict of Interests*. London: Palgrave Macmillan, 2008.
- Truman, David. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knof., 1951.
- Turek, Lauren F. *To Bring the Good News to All Nations: Evangelical Influence on Human Rights and U.S. Foreign Relations*. New York: Cornell University Press, 2020.
- United Nations Centre against Apartheid. "United States Student Movement against Apartheid: Hearings at United Nations Headquarters, New York, June 1986." New York: United Nations.
- United Nations Centre against Apartheid. "United States Student Movement against Apartheid: Hearings at United Nations Headquarters, New York, June 1986." "JSTOR, Struggle for Freedom, Southern Africa. <https://www.jstor.org/>
- United Nations General Assembly, Human Rights Council, "Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie (A/HRC/17/31, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/121/90/PDF/G1112190.pdf?OpenElement> /国際連合人権理事会「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合『保護、尊重及び救済』枠組実施のために (A/HRC/17/31)」 (2011年3月21日) https://www.unic.or.jp/texts_audiovisual/resolutions_reports/hr_council/ga_regular_session/3404/
- United States Census Bureau. "Census Bureau Regions and Divisions with State FIPS Codes," last modified April 17, 2013, <https://www.census.gov/>
- United States Office of the Federal Register. *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan*. Washington, DC: United States Govt. Print. Off, 1988.
- University of Cincinnati Library. "Biography: Marian Spencer" [uc.edu.](http://uc.edu/), Accessed August 23, 2021.
- University of Missouri. "Sale of South African Investments Sends Signal," *SPECTRUM*, 14-17. (1987). <https://mospace.umsystem.edu/xmlui/>
- U.S. House Committee on Financial Services. <https://financialservices.house.gov/>.
- Utah State Historical Society. "In This Issue," *Utah Historical Quarterly* 75-3 (2007): 202-292.
- Van, Horn E. Carl, ed. *The State of the States*, 2nd ed. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1993.
- Walsh, Christine. "The Constitutionality of State and Local Governments' Response to Apartheid: Divestment Legislation." *Fordham Urban Law Journal* 13, no.3 (1985): 763-800.
- Walter, Barbara F. *How Civil Wars Start: and How to Stop Them*. London: Penguin Books, 2022.
- Westad, Odd A. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. / オット・A・ウェスタッド著 (佐々木雄太監訳) 『グローバル冷戦史：第三世界への介入と現代世界の形成』 (名古屋大学出版会、2010年)。
- Wheare, Kenneth C. *Federalism Government*, 4th ed. New York: Oxford University Press, 1964.
- Wiley, David and Christine Root. "Chronology of Opposition to Apartheid by MSU Students and Faculty and the Michigan Legislature." 2018. Accessed May 31, 2022. <https://projects.kora.matrix.msu.edu/>.
- William, Lawrence. "Michigan State University Activists Win Divestment from Apartheid South Africa, 1978." Global Nonviolent Action Database, last modified September 19, 2010. <https://nvdatabase.swarthmore.edu/>.
- Wright, Deil S. "Models of National, States, and Local Relationships." In In O'Toole, J. Laurence, and Robert K. Christensen eds. *American intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*. 5th ed. California: Sage, 2013, 47-61.

邦文

- 浅川公紀『アメリカ外交の政治過程』（勁草書房、2007年）。
- 『アメリカ大統領と外交システム』（勁草書房、2001年）。
- 阿曾沼明裕『アメリカ研究大学の大学院：多様性の基盤を探る』（名古屋大学出版会、2014年）。
- 有賀貞「行政部と立法部の交錯」斎藤真、深谷満雄編『アメリカ対外政策決定と議会：その構造と展開』（日本国際問題研究所、1965年）、56-63頁。
- 、「南アフリカ政策と『アパルトヘイト』体制」有賀貞編『アメリカ外交と人権』（日本国際問題研究所、1992年）、265-314頁。
- 有賀貞編『アメリカ外交と人権』（日本国際問題研究所、1992年）。
- 有賀貞、宇野重昭、木戸蒔、山本吉宣、渡辺昭夫編『講座国際政治：国際政治の理論』（東京大学出版会、1989年）。
- 五十嵐武士・古矢旬・松本礼二編『アメリカの社会と政治』（有斐閣、1995年）。
- 石黒馨「貿易交渉と貿易戦争の2レベルゲーム分析：米中貿易戦争を事例に」鈴木基史、飯塚敬輔編『国際関係研究の方法：解説と実践』（東京大学出版会、2021年）、73-94頁。
- 市岡政夫『自治体外交：新潟の実践・友好から協力へ』（日本経済評論社、2000年）。
- 伊藤裕子「レーガン大統領『悪の帝国』演説（1983年）：強烈な反共レトリックによる対ソ攻撃」佐々木卓也編『ハンドブックアメリカ外交史：建国から冷戦後まで』（ミネルヴァ書房、2015年）、214-215頁。
- 岩崎美紀子『分権と連邦制』（ぎょうせい、1998年）。
- 岩野一郎「連邦・州・都市」五十嵐武士・古矢旬・松本礼二編『アメリカの社会と政治』（有斐閣、1995年）、69-87頁。
- ヴァレンタン・ノブル「パラディプロマシーの成功条件は何か：日本の自治体外交を事例に」『京都大学公共政策大学院 同窓会 鴻鵠会 教員・卒業生リサーチペーパー』（2018年）、1-15頁。
- 臼井久和・高瀬幹雄編『民際外交の研究』（三嶺書房、1997年）。
- 内輪雅史「第二次世界大戦後初期のノーマン・カズンズの世界連邦運動と原爆投下観：Private Diplomacy への道」『国際公共政策研究』第24巻第2号（2020年）、49-71頁。
- 太田正利『物語・「虹の国」南アフリカ』（時事通信社、1999年）。
- 大島英樹「現実主義：『モーゲンソーとの対話』を中心に」有賀貞、宇野重昭、木戸蒔、山本吉宣、渡辺昭夫編『講座国際政治：国際政治の理論』（東京大学出版会、1989年）、171-207頁。
- 岡山裕、西山隆行編『アメリカの政治』（弘文堂、2019年）。
- 奥田宏司『途上国債務危機とIMF,世界銀行：80年代のブレトンウッズ機関とドル体制』（同分館、1989年）。
- 荻生生、科研「交錯する民族性と領域性の境界：バスクとカタルーニャのパラディプロマシー比較研究」2015-2017年。
- 小田英郎「アメリカ合衆国のアフリカ政策：冷戦期からポスト冷戦期へ」林晃史編『冷戦後の国際社会とアフリカ』（アジア経済研究所、1996年）、3-25頁。
- 外務省「グローバル外交ネット」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>（閲覧日：2022年6月14日）
- 外務省「米国の規制改革及び競争政策に関する日本国政府の要望事項（平成13年10月14日）」（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>（閲覧日：2022年1月24日））。

- 片山英治、神山哲也「米国の大学における資産運用の実態について」『野村資本市場クォーターリー』第4巻第4号(2001年春号)、1-15頁。
- 金子善次郎『米国連邦制度：州と地方団体』(良書普及会、1977年)。
- 上村直樹「冷戦終結外交と冷戦後への模索：レーガン、ブッシュ期の外交」佐々木卓也編『戦後アメリカ外交史』第3版(有斐閣、2018年)、155-198頁。
- 川島正樹『アメリカ市民権運動の歴史：連鎖する地域闘争と合衆国社会』(名古屋大学出版会、2008年)。
- 北村かよ子「外国資本の進出とその役割」林晃史編『南アフリカ：アパルトヘイト体制の行方』(アジア経済研究所、1987年)、127-139頁。
- 君塚直隆「外交交渉：平和的解決をめざして」村田晃嗣『国際政治学をつかむ(新版)』(有斐閣、2018年)、165-173頁。
- 黒川修司『赤狩り時代の米国大学：遅すぎた名誉回復』(中公新書：1994年)。
- 。「長い経済制裁：米国の対キューバ経済制裁は効果があったのか？」『東京女子大学紀要論集』第65巻第2号(2015年3月)、79-109頁。
- 。「レーガン政権と対南ア経済制裁：1986年アパルトヘイト包括法の成立過程」『海外事情』第37巻第3号(1989年3月)、31-44頁。
- 高坂正堯『国際政治：恐怖と希望』(中公新書、2000年)。
- 小濱祥子「核抑止制度をめぐるサーベイ実験：第二撃の実行条件」鈴木基史、飯塚敬輔編『国際関係研究の方法：解説と実践』(東京大学出版会、2021年)、285-308頁。
- 斎藤真、深谷満雄編『アメリカの対外政策決定と議会：その構造と展開』(日本国際問題研究所、1965年)。
- 佐々木卓也編『戦後アメリカ外交史』第3版(有斐閣、2018年)。
- 『ハンドブックアメリカ外交史：建国から冷戦後まで』(ミネルヴァ書房、2015年)。
- 佐野康子、高橋基樹、遠藤衛「1980年代以降の援助レジームの変遷とポスト MDGs」『国際開発研究』第23巻第2号(2014年11月)、23-36頁。
- 渋沢雅英『太平洋にかける橋』(不二出版、2017年)。/ Shibusawa Masahide. *The Private Diplomacy of Shibusawa Eichi: Visionary Entrepreneur and Transnationalist of Modern Japan*, Connecticut: Renaissance Books, 2018.
- 信田智人編『アメリカの外交政策：歴史・アクター・メカニズム』(ミネルヴァ書房、2010年)。
- 信田智人『冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程』(ミネルヴァ書房、2006年)。
- 。「対外政策決定：『小泉外交』における政治過程」日本国際政治学会編『日本の国際政治学1：学としての国際政治』(日本国際政治学会、2009年)、93-111頁。
- 篠田豊「南ア経済制裁にみる各国の動向」『国際問題』第319号(1986年10月)、27-43頁。
- 島村直幸『<抑制と均衡>のアメリカ政治外交：歴史・構造・プロセス』(ミネルヴァ書房、2018年)。
- 杉田弘毅『アメリカの制裁外交』(岩波書店、2020年)。
- 鈴木基史、飯塚敬輔編『国際関係研究の方法：解説と実践』(東京大学出版会、2021年)。
- 土屋由香『文化冷戦と科学技術：アメリカの対外情報プログラムとアジア』(京都大学出版会、2021年)。
- 永井義人「国家間対立に直面する地方自治体の国際政策：山陰地方における地方間国際交流の事例から」(第104号)[博士論文、広島市立大学]、広島県大学共同リポジトリ(2014年)。

- 西山隆行「アメリカの政策革新と都市政治」『日本比較政治学会年報』第 12 卷（2010 年）、39-62 頁。
- 日本国際政治学会編『日本の国際政治学 1：学としての国際政治』（日本国際政治学会、2009 年）。
- 日本貿易振興機構（ジェトロ）海外調査部中東アフリカ課テルアビブ事務所『アラブボイコット調査成果報告書』（2018 年 2 月）、<https://www.meti.go.jp/>
- 日本貿易振興機構アジア経済研究所「先進工業諸国の対南ア経済制裁（特集 南部アフリカ）」『アフリカレポート』（1987 年 3 月）、12-13 頁。
- 羽貝正美、大津浩編『自治体外交の挑戦』（有信堂高文社、1994 年）。
- 林晃史「アパルトヘイトとはなにか」林晃史編『南アフリカ：アパルトヘイト体制の行方』（アジア経済研究所、1987 年）、4-18 頁。
- 林晃史編『南アフリカ：アパルトヘイト体制の行方』（アジア経済研究所、1987 年）。
- 日高義樹『レーガン米国の恐怖』（講談社、1984 年）。
- 藤本一美『アメリカ政治の新方向：レーガンの時代』（勁草書房、1990 年）。
- 藤田文子『アメリカ文化外交と日本：冷戦期の文化と人の交流』（東京大学出版会、2015 年）。
- 細谷雄一『外交：多文明時代の対話と交渉』（有斐閣、2007 年）。
- 堀内隆行『ネルソン・マンデラ：分断を超える現実主義者』（岩波書店、2021 年）。堀江浩一郎「南アフリカの反アパルトヘイト運動：UDF を事例として」『国際政治』第 88 号（1988 年 5 月）、27-46 頁。
- 前嶋和弘「非政府アクター（利益団体、シンクタンク、マスメディア、世論）」信田智人編『アメリカの外交政策：歴史・アクター・メカニズム』（ミネルヴァ書房、2010 年）、175-206 頁。
- 待鳥聡史「統治機構」岡山裕、西山隆行編『アメリカの政治』（弘文堂、2019 年）。丸山文裕「アメリカの私立大学の特徴とその収入構造」文部科学省（最終更新日 2019 年 6 月 4 日）https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/073/giji_list/index.htm
- 峰陽一「ネルソン・マンデラの見果てぬ夢」『アフリカレポート』（2014 年）、20-23 頁。
- 宮川真喜雄『経済制裁：日本はそれに耐えられるか』（中央公論社、1992 年）。
- 民際外交 10 年史企画編集委員会編、鈴木佑司、高橋進、新藤宗幸、磯村早苗『民際外交の挑戦：地域から地球社会へ』（日本評論社、1990 年）。
- 村田晃嗣『国際政治学をつかむ（新版）』（有斐閣、2018 年）。
- 村松岐夫編『テキストブック地方自治』（東洋経済新報社、2006 年）。
- 安原毅『メキシコ経済の金融不安定性：金融自由化・開放化政策の批判的研究』（新評論、2003 年）。
- 山影進「相互依存論：パラダイム化の中の理論群」有賀貞、宇野重昭、木戸蕪、山本吉宣、渡辺昭夫編『講座国際政治：国際政治の理論』（東京大学出版会、1989 年）、209-235 頁。
- 山本勝也「途上国における開発戦略と開発経済学の変遷：途上国における開発の歴史と開発理論」山本和人、鳥谷一生編『世界経済論：岐路に立つグローバリゼーション』（ミネルヴァ書房、2019 年）、108-122 頁。
- 山本和人、鳥谷一生編『世界経済論：岐路に立つグローバリゼーション』（ミネルヴァ書房、2019 年）。
- 吉田均「現代地方自治体外交の歴史的役割と位置づけ：ヨーロッパと日本における比較研究」『東京経大会誌：経済学』第 233 号（2003 年）、249-275 頁。

-----. 「地方自治体の国際協力とその支援政策に関する総合的研究：補完性の原理による地域主体型開発協力の現状と課題」 [博士論文、東京工業大学]、東京工業大学リサーチリポジトリ（2013年）。

笠京子「各国の地方自治」村松岐夫編『テキストブック地方自治』（東洋経済新報社、2006年）、45－76頁。

渡辺靖『アメリカン・センター：アメリカの国際文化戦略』（岩波書店、2008年）。

-----. 『文化と外交：パブリック・ディプロマシーの時代』（中公新書、2011年）。

謝辞

本博士論文を作成するにあたり、多くの人にご協力を賜りました。ここに感謝の意を表します。またここに書ききれない多くの方にも大変お世話になりました。

指導教員の上村直樹教授には、大変お世話になりました。また日々研究に励まれている先生からたくさんのことを学びました。その研究へ対する真摯な姿勢は、穏やかな口調ながらいつもアメリカ外交の真髓や国際関係を見据えておられ、上村先生からは身をもって研究者とは何かということを教えていただくことができました。副指導教員の安原毅教授からはいつも温かく見守っていただき、大変お世話になりました。先生のご指導の下で、国際的視野からみた米国の行動やアフリカの経済について多角的な視点で分析することができました。また黒川修司教授からは、中間発表以降、経済制裁や国際関係論の分析の視点を中心に、鋭く明確で的確なアドバイスをいただき、研究をととても深めていくことができました。誠に感謝の念に堪えません。

また、日々の研究においても、国際地域文化研究科の先生方には多くの知識や示唆をいただきました。川島正樹教授、牛田千鶴教授、森山幹弘教授、山岸敬和教授、平岩恵里子教授、山辺省太教授、中裕史教授、松田京子教授から、研究に対するアドバイスとともにたくさんのご配慮をいただきました。国際地域文化研究科の先生方には本当にお世話になりました。心より感謝申し上げます。

また研究科事務室の方々にも日々サポートをいただき感謝しております。そして素晴らしい先輩方や院生仲間と出会うことができ、彼ら彼女らといつも励まし合い、切磋琢磨するとても恵まれた環境があったからこそ、研究にさらに打ち込むことができました。本当にありがとうございました。

最後に、研究へ没頭する私を見守り、また励ましてくれた温かい家族に心より感謝します。