

氏名	竹野 貴子
学位の種類	博士（地域研究）
学位記番号	国博甲第9号
学位授与の日付	令和4年9月15日
論文題目	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—
審査委員	主査 川島 正樹（南山大学教授） 黒川 修司（東京女子大学元教授） 上村 直樹（南山大学教授） 安原 毅（南山大学教授）

1. 論文の内容の要旨

本論文は、アメリカ合衆国（以下、「米国」と略記）の州政府・議会および地方政府・議会（以下、「州・地方政府」と略記）が南アフリカ共和国（以下、「南ア」と略記）の人種隔離制度であるアパルトヘイト廃止のために連邦政府の外交政策に働きかけただけでなく、投資引き揚げ（所謂「ダイベストメント」）等の経済措置を通じて南アに対する直接的な圧力（所謂「経済制裁」）を加えて政策変更を迫るなど、独自の「外交」的行動を行ったことを米国側一次資料の詳細な調査によって解明し、そうした州・地方政府による行動に関して、国家による外交とは異なる「準外交（parallel diplomacy）」という視点から捉えなおし、米国の対外関係においてそうした行動が持つ意味と米国政治への影響について考察している。

南アのアパルトヘイト政策をめぐっては、人口の大多数を占める黒人に対する数的には少数派である白人による過酷な人種差別と弾圧政策によって世界的な反対運動が高まりを見せ、1980年代に頂点に達したが、米国においても市民社会を中心に反アパルトヘイト運動が高揚し、1980年代半ばには南アの世界戦略的な重要性を優先するレーガン政権の反対を押し切る形で、連邦議会において対南ア経済制裁法案が成立し、南ア白人政権に対するアパルトヘイト政策見直しへの強力な圧力となった。従来の研究においてもこうした米国の反アパルトヘイト運動における州・地方政府の動きについて一定の言及はあったが、本論文は、州・地方政府の動きを初めて詳細に解明しただけでなく、「準外交」の分析枠組みを用いることによって、州・地方政府による独自の対南ア制裁行動の意味を浮き彫りにするとともに、「準外交」概念自体についても新たな意味づけを行っている。

竹野貴子氏によれば、米国の州・地方政府による反アパルトヘイトの動きは、連邦政府に対して対南ア制裁の発動を働きかける側面に加えて、連邦政府をバイパスしてダイベストメント等を通じて南ア政府に直接圧力をかけようとする「準外交」としての動きという、二つの側面があったとされる。前者については、外交をめぐる国内アクターによる連邦政府への働きかけに関して、代表的理論であるロバート・パトナムによる「ツーレベル・ゲーム」の枠組みを一部参照し、政府間の外交交渉過程である「レベルⅠ」ではなく、中央政府と国内アクターとの国内交渉過程である「レベルⅡ」に焦点を当てて州・地方政府の働きかけを分析している。

後者については、州・地方政府、さらにはそれらと密接な関係にある州立大学等によるダイベストメント等の動きに着目して、連邦政府による外交とは異なる独自の「準外交」として分析し、どのような意図や背景、要因があるかを詳細に分析している。また州・地方政府による南アへの独自の経済制裁の動きの中には、実際には「準外交」としての狙いだけでなく、「ツーレベル・ゲーム」における「レベルⅡ」に相当する中央政府としての連邦政府・非政府アクター間の国内交渉過程としての側面と「準外交」の側面がいわば混淆した形で、連邦政府に経済制裁実施への圧力をかける意図もあった点が指摘されている。

資料としては、本テーマに関連する膨大な二次文献資料に加えて、一次資料として連邦レベルでは、ロナルド・レーガン大統領図書館と米国立文書館管理局（NARA）、および連邦議会資料等のウェブサイトにも所蔵されているホワイトハウス、連邦議会、司法省等の資料が用いられ、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・郡のアーカイブ、公立図書館における公開資料、さらに州・地方政府のアーキビストおよび司書や職員に対するメール・質問フォームによる資料調査が行われている。また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、論文や書籍等の二次資料に加えて、各大学図書館のアーカイブ資料や大学の規定等に関する資料、新聞（全国紙ならびに地方紙）、米政府担当者等の回顧録、ニューズレター等が用いられるなど、本論文の議論を組み立てるための堅固な資料的基盤を形作っている。

次に各章の概要について説明する。序論では、本論文の分析枠組みを示し、経済制裁をめぐる先行研究の議論を整理するとともに、「ツーレベル・ゲーム」の「レベルⅡ」（国内交渉）ならびに「準外交」の理論的枠組みについて先行研究に基づきながら概観している。そして、本論文の二つの中心的な問いとして、①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」に相当する働きかけはどのように行われたのか、②連邦政府をバイパスした、州・地方政府による南アに対する直接の働きかけは「準外交」という特別な枠組みを要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、いかなる帰結をもたらしたのか、を提示し、さらに各章ごとの派生的な問いや仮説について説明している。また本論文の意義に関連して、「準外交」概念が従来用いられてきた州・地方政府による文化・経済面での政策にとどまらず、南アの事例のような高度に政治的・外交的な政策分野にも適用可能である点が強調され、1980年代以降の海外の人権や民主化をめぐる問題への米国の州・地方政府の関与や経済制裁の発動へとつながる点が指摘されている。

第1章では、州・地方政府によるアパルトヘイト問題への関与の背景として、まず連邦レベルの経済制裁に先駆けて行われた米国の市民社会による反アパルトヘイト運動の展開について、概ね先行研究に基づいた形で説明がなされ、続いて1985年および1986年の連邦政府による経済制裁措置の成立過程について検討されている。市民社会の動きに関しては、特に本論文の特色の一つとして、市民社会で優勢な強硬な経済制裁路線とは一線を画した、フィラデルフィアを拠点とする黒人牧師レオン・サリバンが提唱した「サリバン原則」（南アでの人種による雇用差別を禁止）について詳細に説明されている点がある。同原則は、連邦議会の黒人議員よりもむしろ白人議員に支持され、連邦議会の制裁法案に取り入れられるなど、レーガン政権や白人議員側にも受け入れられていくが、そうした点について連邦議会の白人議員に関する一次資料等を用いて説明がなされている。

第2章では、レーガン政権下で成立した南アのアパルトヘイト政策に対する二つの経済制裁措置に関して、米国の州・地方政府の行動の中で、連邦レベルの外交政策をめぐる「ツーレベル・ゲーム」の一部と考えられる部分と、そこに収斂されない独自の行動と考えられる部分との関係の解明を目指している。すなわち州・地方政府は、オクラホマ州議会に典型的にみられるように、市民社会とともに連邦政府に働きかけて経済制裁の実施を求めるという、通常の「ツーレベル・ゲーム」の「レベルⅡ」の枠組みに沿った行動を行っていたことがまず示される。しかし、州・地方政府の多くは、そうした連邦への働きかけの一方で、連邦政府の動きの遅さにしびれを切らして自らの独自の経済制裁の実施に踏み切るものであり、そのことが第3章において「準外交」として詳述される。ただし、こうした州・地方政府による独自の制裁行動は、南ア政府に対する「準外交」による圧力としての狙いがあっただけでなく、連邦政府に対しても暗黙の圧力として用いる意図もあったとされ、経済制裁を促すための「ツーレベル・ゲーム」による連邦政府への直接的な働きかけに加えて、いわば間接的な「ツーレベル・ゲーム」も連邦政府に対して行っていた、という仮説の検証も試みている。まさに州・地方政府による南アへの独自の経済制裁の動きの中には、「ツーレベル・ゲーム」における「レベルⅡ」に相当する中央政府である連邦政府・非政府アクター間の国内交渉過程としての側面と、州・地方政府による独自の「準外交」としての側面が、いわば混淆していたのであった。

本論文の中核部分ともいえる第3章は、「準外交」を中心テーマに据え、連邦政府をバイパスした形での経済制裁を通じた州・地方政府による南ア政府への直接の働きかけに関して、「準外交」という特別な枠組みを要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沿って分析が進められる。関係資料や対象となる州・地方政府関係者への調査を通じて、竹野氏は、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、という意図があったことを明らかにしている。また独自の経済制裁を行っていた州政府に対しては、南ア政府からも制裁停止を求めて直接の働きかけがなされるなど、南ア側からも州・地方政府を独自の外交主体であるかのように対応がなされたこともあり、外交的萌芽ともいえるべきものが見られ、州・地方政府は「準外交」と規定するに足る独自の外交的行動を行っていたとされるのである。そして、当初、州・地方政府の海外との主な関わりは、主に経済や文化的交流を目的とするものであったものが、1980年代に南アのアパルトヘイト問題への大規模な関与を通じて、政治的・外交的問題に対しても独自の政策を展開し始めたことで、その対外行動が「外交」化したとされる。

例えば1995年以降にはマサチューセッツ州を始め、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、他にも州や地方議会が、制裁法案の一種ともいえる「選択的購入法」の導入を検討し、その対象国は13ヶ国にのぼるなど、政治的・外交的領域における対外的行動が活発化しており、南アの事例での経験が、その後の州・地方政府による海外での人権問題や外交問題への関与拡大につながっていったと考えることも可能だとされるのである。また州・地方政府によるダイベストメントを通じた「準外交」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は、連邦レベルではレーガン政権からだけでなく、連邦議会上院の共和党指導部からも批判がなされ、州・地方政府の制裁行動は合衆国憲法に抵触するものとして、米国内においてアパルトヘイトをめぐる外交問題の「内政化」へとつながっている。すなわち合衆国憲法制定以来の大統領と連邦議会との外交権限をめぐる「抑制と均衡」の対立に加えて、連邦制自体が内包する連邦と州との権力の分立といった課題に関しても、世界的な相互依存の進む20世紀後半の世界の中で、対外関係における現代的な新たな光を当てる必要が出てきたとされるのである。

第4章では、州・地方政府によるアパルトヘイトをめぐる「準外交」の一つの重要な事例として、州政府との財政的・政治的繋がり深い州立大学を取り上げ、州政府との関係や両者それぞれによる独自の南アに対するダイベストメントをめぐるやり取りや「交渉」について検討されている。分析から浮かび上がるのは、州政府がダイベストメントを通じた独自の「外交」政策を行うべく州立大学を巻き込もうとしたこと、その際に州立大学側は州政府の介入をしばしば嫌い、自律性を保とうとしたこと、そして両者の間には様々な対話や駆け引きが行われたことであった。米国政府による外交が伝統的に国内の説得や交渉、さらに対外的圧力や説得、交渉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やアパルトヘイト政策廃止の説得、州政府との交渉や政策の選択など様々な対応を迫られていたのであり、州立大学によっても連邦レベルの外交政策へ働きかけとともに、独自の「準外交」が連邦の外交と並行して展開されるなど、伝統的外交と異なる新たな「外交」の萌芽が生じたこと、本章はまとめられている。

最後に結論においては、本論文の各章の議論についてのまとめを行い、序章で掲げられた二つの問いが再確認され、それぞれの仮説の検証がなされるとともに、それぞれの回答が提示されている。最初の問いについては、州・地方政府は、「ツーレベル・ゲーム」の「レベルⅡ」の枠組みに即した連邦政府への直接の働きかけを行うとともに、「準外交」による独自の制裁行動を通じて、連邦政府への制裁を促す圧力としての間接的な「働きかけ」も行うなど、州・地方政府による独自の制裁行動は、この点で両義的なものであったとされる。2番目の問いについては、上

記第3章の概要で触れたように、州・地方政府はアパルトヘイト問題に関して「準外交」の名に値する積極的対外行動を行い、それがかえって現代的な形で外交問題の「内政化」という古くて新しい課題をもたらしたとされる。そして、今後も経済的相互依存とグローバル化が進展する中で、南アの事例に見られた州・地方政府による政治・外交問題をめぐる積極的な対外関与は、今後もさらなる進展に備える必要があると結論付けられるのである。

2. 論文審査の結果の要旨

竹野貴子氏の学位（博士）最終口述試験は、2022年8月1日月曜日午後2時より3時15分まで公開のオンライン形式で行われた。なお学内審査委員はそれぞれの研究室、学外委員は自宅、竹野氏は本学L棟909室において本審査委員会主査による監督を適宜受けつつ参加した。まず竹野氏から論文全体の概要について説明がなされた後、各審査委員から内容に関わる質問やコメントが寄せられた。その概要は次の通りである。

まず本論文の全体的評価については、内外で既に多くの研究が出されている南アのアパルトヘイトに対する米国の対応というテーマを扱ったものであるが、先行研究や外交研究全般における新たな視点の提示や旧来の方法論的見直しを試みており、とりわけ次の2点に関して高い評価に値することが審査員全員によって確認された。

一つは、従来ほとんど注目されてこなかった本テーマにおける州・地方政府の関与や役割に光を当てた点である。本研究によって、米国内の州・地方政府あるいは州立大学理事会等によって、南アのアパルトヘイト反対に向けた連邦政府と連邦議会への働きかけがなされ、米国市民社会一般とともにアパルトヘイト解体への重要な役割を果たしていたことが詳細に浮き彫りにされた。

評価されるべき第二点は、そうした州・地方の本問題をめぐる動きに関して、州や地方政府および大学理事会等によるより直接的な働きかけである「準外交」という側面を明らかにした点である。竹野氏は「準外交」の側面に焦点を当てることによって、かつて一時期米国で一定の注目を浴び、その後研究の進展が止まってしまった政治学・国際関係論上の理論を掘り起こし、新たな装いの下に有効な分析ツールとして復活させる試みに挑戦し、かなりの程度成功した。同概念は、従来、1970年代における世界的相互依存が進展する中で、中央政府である連邦政府より下位の州・地方政府による対外的文化・経済的活動に関して、それらが新たに脚光を浴び始めた1970年代末から用いられ始めた分析枠組みであった。しかし、そうした動きが一般化する中で、「準外交」理論自体への関心も薄れていったものと考えられるが、元々修士論文で米国の州議会選挙問題を扱い、州や地方の政治動向に造詣が深く、同時に対外関係に関心を持っていた竹野氏だからこそ、改めてこの忘れかけられていた理論の有用性に注目することができたと言えよう。竹野氏は、「準外交」の枠組みを本論文での分析で慎重かつ適切に活用しており、新たに政治・外交問題への適用にも概ね成功している。今後、竹野氏自身および関連学界において、本理論が他の内政と外交の接点に関する理論的枠組みとの関係でどのように活用が図られていくかに関しては大いに注目に値する。

上述の肯定的なコメントと並行して、各審査委員からは次のような問題点も提示された。まず前半の「ツーレベル・ゲーム」の「ゲームⅡ」の分析に関して、実証が十分とは言い難いという

指摘である。実証面の不足に関しては、州立大学理事会での議論に関する分析が不十分である点や、ハーヴァード大学など、対南ア経済制裁に指導的な立場を演じたリベラルな有力私大の分析の欠如も問題とされた。また理論的な側面に関しても問題点が指摘された。例えばパットナムの文献に注目して「ツーレベル・ゲーム」理論が紹介されているが、実は連邦政府による対外政策における内政問題処理の重要性の指摘に関してはかなり以前から議論があり、それに関する竹本氏の理解はやや不足しているとの感が否めない。そもそも効果が期待し難いとされる「経済制裁」の目的は何なのか。懲罰的な効果というより、単なる象徴的な政府の対外姿勢の提示に過ぎないのではないか。このような「経済制裁」をめぐる否定的見解をめぐる議論はまさに現在進行形のものであり、国際政治史において稀にみる効果を生んだ対南ア経済制裁を分析する意義は今高まっている。このような現在の世界情勢の激変下にあつて、対南ア経済制裁の「勝因」の重要部分を、米国の地方政府や地方公立大学によるダイベストメントを含む「準外交」に求める仮説をより明確に打ち出すべきであったのではないかと、というような、今後の研究課題についての助言的指摘もなされた。

なお公開の口頭試問の冒頭において各審査委員が発した鋭い質問に対する応答において、竹野氏からは極めて適切な回答がなされたことも付言する。質問への回答に加えてなされた補足的説明によって、竹野氏が、当初掲げられた研究目標を本研究においてどこまで達成できており、また今後どんな研究課題が残されているのかに関して、よく自覚していることが確認できた。

公開の審査終了後に1時間半をかけて審査委員のみによる審議を行い、以下のような付加的な問題点の確認と総合評価に関する総括的な意見のまとめがなされた。

一つの問題として、理論面の踏み込み不足の問題であり、「ツーレベル・ゲーム」に関して言えば、米国内の「レベルⅡ」の連邦政府と州・地方政府との「交渉」の中で、両者間のいわゆる「ウィンセット」がどのようなものであり、どのような妥協が可能であったか、妥協点に向けてのプロセスや実際にどのような結果となったか等について、より緻密な実証作業の必要があつたという点で審査員は概ね一致した。ゲームの理論を持ち出しているのに、「様々な交渉があつた」という言及で終わっている感が否めず、両者間の交渉のせめぎあいについて、実証的な掘り下げが必要であつたのではないかと、という問題である。より具体的には、個別のデータはたくさん収集してあるが、経済制裁に関して米側投資額やダイベストメント額の全体像や量的把握が必ずしも十分でなく、これらのデータから米国の州・地方政府の経済制裁がどのような効果をもたらしたか、についての裏付けが不十分であつた。これに関連して、州・地方政府による経済制裁の目的について、それが南ア政府に対する政策変更なのか、懲罰なのか、単なる米国政府による反対姿勢の表明に過ぎないのか、不明確であつた点は否めない。

その一方で、論文全体を「ゲーム理論」に関する研究としなかつたのは、むしろ正解であつたと判断される。「ツーレベル・ゲーム」を分析に着手するに当って批判的に導入しつつ、州・地方政府の視点に立つことで、従来のゲーム理論のみでは説明し難い事実が多々見られることを明らかにし、むしろ「準外交」の理論に基づく動きに注目して分析を進め、論文をまとめたことが功を奏したと評価されるという点で、審査委員の見解は一致を見た。また州・地方政府の政策内容や政策担当者の発言や行動に関して、ダイベストメントや経済制裁の実態等についての膨大な一次資料の渉猟に基づく丹念な調査を行い、それを本論文に十分に生かしており、竹野氏の研究

手腕には確かなものがあり、本稿は博士論文としての水準を十分示している点も確認された。

こうした審査委員による評価やコメントを基に、最後に南山大学大学院国際地域文化研究科学学位論文（修士論文・博士論文）審査基準（2015年7月8日研究科委員会承認）に則り、慎重かつ厳密な審査と最終的な評価がなされた。同基準の具体的項目である「論文の体裁」、「先行研究に関する言及との関連」、「文献の利用目的」、「全体の論旨の展開」、「学術的価値、独創性」に照らした結果、各項目に関して本論文が合格基準を十分に上回る高い評価に値することが確認され、総合的に見て本論文は博士の学位授与の要件を十分に満たしていると判断された。

竹野氏が今後本論文をもとに本論文において掘り下げが十分だったとは言い難い部分についての研究をさらに深め、より幅広い視点から米国の州・地方政府による独自の対外的関与としての「準外交」に関する研究を進展させ、関連学界に意義ある貢献をしていくことを、審査委員一同は大いに期待している。

令和4年8月24日

審査委員

主査 川島 正樹（南山大学教授）

黒川 修司（東京女子大学元教授）

上村 直樹（南山大学教授）

安原 毅（南山大学教授）