

令和 2 年 7 月 14 日現在

機関番号：23803

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2019

課題番号：15K03323

研究課題名(和文) シンクタンクとしての民主化支援NGOとアメリカ外交の展開

研究課題名(英文) NGOs as think tanks to promote democracy and US Diplomacy

研究代表者

佐藤 真千子 (Machiko, Sato)

静岡県立大学・国際関係学部・准教授

研究者番号：40315859

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究課題は、民主化支援を掲げる非政府アクターが特定の人権問題についてのアドボカシー活動とキャンペーンを実践し、政策アイデアと情報の提供先である人権派議員と連携することで、道義的外交から距離をとる外交を進めたオバマ政権に対して議会の復権を試みたマグニツキー法とグローバル・マグニツキー法の形成過程、国際的宗教自由法の実践を推進した過程を解明した。さらにオバマ政権からトランプ政権に政権交代した影響として、民主化支援のための対外政策において宗教系アクターの役割と影響力が明らかに増し、民主化支援の内容として宗教的マイノリティに対する迫害の問題の優先順位があがったことが明らかになったことが判明した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の意義は、第一に政治的分極化が際立つアメリカ政治において民主化推進を掲げる対外政策形成アクターが超党派的な合意形成に寄与し得ることを実証したことにある。第二に、宗教的自由を促進する外交へ再び舵を切ったアメリカ外交の変化に着目し、宗教的自由が他の人権から区別され、戦略的優位の政策として位置付けられた画期的な転換を示した。本研究は宗教系団体を重要な政策形成アクターとの重要性を再認識し、アメリカが模索する道徳再武装と呼ばれる外交や宗教間対話について研究を進める手がかりとして貢献するものである。

研究成果の概要(英文)：This research aimed to examine the political intent and the influence of non-governmental organizations (NGOs) to promote democracy in U.S. foreign policymaking processes; the Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act commonly known as the Magnitsky Act, the Global Magnitsky Human Rights Accountability Act known as the Global Magnitsky Act, and the International Religious Freedom Act. This research pointed out the Congress supported by the NGOs succeeded in regaining the executive office's power by securing those bills against the Obama administration that kept a distance from the morality in diplomacy. It also depicted that faith-based communities and religious groups emerged as main actors to facilitate policy ideas and to seek to advance religious freedom in U.S. foreign policy when the Trump administration took the White House from the Obama administration.

研究分野：アメリカ政治外交、国際関係

キーワード：アメリカ NGO グローバル・マグニツキー法 マグニツキー法 民主化 宗教的自由 シンクタンク 制裁

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

(1) 1990年代頃からアメリカの外交政策形成におけるシンクタンクや非政府アクター (NGO) の役割に焦点を当てた研究が行われるようになり、近年は政治的分極化が進んだ国内状況において、シンクタンクもイデオロギー対立の影響を受けて質的に変化してきたことが明らかにされてきた。シンクタンクは第 501 条 (c) 3 団体として税制的に優遇されている代わりにロビー活動や政治的活動が厳しく制限されるが、各専門領域の専門家集団が発案した政策が実際の政策として実現されるには、シンクタンクの政治的活動への関与が指摘されている。それゆえに政策形成アクターとしての限界が自覚され、ロビー活動を自由に行える第 501 条 (c) 4 団体へ変化しようとする動きが捉えられるようになった。他方、政策の発案よりも特定の主義・主張の実現を目標に掲げて市民社会の啓蒙を重視するアドボカシー活動に軸をおく第 501 条 (c) 3 団体がある。例えば諸外国の人権擁護や民主化支援を専門的に扱う団体の多くは、外国の NGO と連携して国内のアドボカシー活動を展開して政策実現を果たす。税制上は前者のシンクタンクと同様に類型されるが、前者のタイプとは逆に、活動型 NGO のシンクタンク化という観点から、グラスルーツの支持動員を重視する民主化支援 NGO の機能について考察したいと考えた。

(2) オバマ政権はそれまでの政権とは異なり自由や民主主義の推進を控え、権威主義勢力に寛容な外交姿勢を示していた。その変化は、政策形成過程において諸外国の民主化支援を目指す NGO が与える影響力や政策実現性の低下、または民主化支援 NGO の活動内容の変化が予想された。本研究は、アメリカの外交理念を掲げて活動する民主化支援 NGO と政権交代に伴う外交政策形成の相互作用を検証することを着想した。

(3) 本研究の問題意識は、基盤研究 (C) 「アメリカの道義外交を取り巻く国内的抗争」(平成 23 年度～25 年度) から発展したものである。

### 2. 研究の目的

本研究は、民主化支援を専門領域とする NGO を研究対象として設定し、フリーダム・ハウス (Freedom House)、カーネギー国際平和財団 (Carnegie Endowment for International Peace、CEIP)、全国民主主義基金 (National Endowment for Democracy、NED) の最近の特長的な活動や政策の傾向について調査し、NGO 側から提出された政策アイデアが政府や議会で採択されるに至る過程を考察することを目指した。さらに各団体の人材が政権登用されることや連邦議員のスタッフになり法案作成に携わることもあれば、関係する団体の中で所属を変えて活躍する専門家も少なくないことは明らかであり、諸外国の民主化を目指す外交政策の形成過程には、民主化支援の専門家集団のネットワークが構築されている事実を踏まえて、人材の移動と各アクターの相互作用に注目し、それぞれがどのように活動しどのような役割を演じたかを実証的に解明することを目的としていた。

### 3. 研究の方法

アメリカの民主化支援 NGO は、諸外国にも拠点をもつか現地の NGO と連携して活動しており、現場の民主化状況について把握し、最新の情報を政策アイデアについての議論が繰り広げられている。政作アイデアの発想とその具合化の関連を分析するために、初年度はモスクワを訪問し、カーネギー国際平和財団モスクワ・センターと現地の人権団体で調査を行った。アメリカの NGO がモスクワに拠点を置いた経緯、現状の活動内容、アメリカの NGO や他の外交政策アクターとの関係について分析した。ロシアでは当時すでに市民社会の自由な活動や外国からの影響を制限する NGO 規制法等の影響が開始しており、外国 NGO は徐々に撤退を強いられ、外国と連携している現地の NGO が窮状にある中、そのような状況についての民主化支援 NGO の認識と具体的な活動について調査した。2 年目～3 年目は、ワシントン DC でロシアや東欧諸国の民主化支援に携わる NGO について調査を行い、オバマ政権からトランプ政権へ政権交代したことによる外交政策形成過程への影響、権威主義体制下の市民社会の問題からある問題を抽出し、政策アイデアを実際に政策化する過程についての分析を試みた。4 年目は当初予定していなかった在外研修を実施することになったが、本務校のルールにより在外研修中は科研の執行が認められていなかったため、研究の延長申請を行った。最終年度はワシントン DC でグローバル・マグニツキー法の制定に関わった民主化支援 NGO、連邦議会、国務省、宗教系団体の関係と相互の役割について調査とそれまでに得ていた分析結果や知見についての意見交換を通じて総括を試みた。

### 4. 研究成果

本研究は、冷戦時代の遺残で時代遅れと言われていた 1974 年通商法のジャクソン・ヴァニク修正条項の撤廃と同時に成立したマグニツキー法とそれがグローバル・マグニツキー法として発展する過程を事例に取り上げ、民主化支援 NGO の役割とその影響について分析した。マグニツ

キー法は、人権活動家と民主化支援NGOが連携してロシアのマグニツキー事件についてのキャンペーンを広く展開し、米ヘルシンキ委員会のスタッフと協力したところから政策アイデアが生まれた。超党派のヘルシンキ委員会とトム・ラントス委員会が中核的な役割を担っており、そこでは民主化支援NGOから提供される人権問題に関する詳細な情報と政策アイデアが重要な位置を占め、それを基に超党派的合意形成が行われていたことが判明した。一方で、外交政策において民主化支援の優先順位を下げ、米口関係において大国関係をより重視したオバマ政権は、対口通商の恒久正常化を阻む新たな人権条項として作用することになるマグニツキー法が成立するのを防ごうとし、それが無理であることが明らかになると成立を遅らせる姿勢が続いた。上院委員会の委員長ジョン・ケリーが法案審議を一貫して遅らせる立場を続けたのも、政権入りを控えたタイミングで政権の意向に沿うものであった。そのような状況を打開すべく民主化支援NGOがとった手法は、1970年代に大きくなった行政府に対して議会が人権外交で主導権を握ることにより議会復権を果たした経験の再現であり、人権派議員議員らと協力して議会を動かし、法案成立へと導いた。マグニツキー法の成立過程において、民主化支援NGOが国内外で繰り広げたアドボカシー活動は国内有権者を議員に対する圧力として動員するために重要な位置を占めていた。

権威主義体制のロシアや中国から市民社会を監視・規制する政策が対外的に移転する状況と腐敗や汚職に対する対抗措置として、マグニツキー法を他の外国にも適用できるように発展させたグローバル・マグニツキー法の成立過程も、同様のことが解明された。また、一連の政策形成で重要な役割を果たしたヘルシンキ会議と人権派議員のスタッフおよびNEDの関係者が、フリーダム・ハウスで長年ロシア問題や各国の情勢分析を担当していた専門家であったことも判明したことも指摘しておこう。

本研究は、当初の研究計画では研究対象に含めていなかったアクターに着目する修正起動を施し、重要な変化に関する分析ができた。研究期間中にトランプ政権が発足した結果として外交政策形成過程と主要アクターが変化する事象を目の当たりし、新たに浮上してきた宗教系アクターの役割が大きいことが判明した。近年、世界各地で宗教が台頭したことにより、特にキリスト教がキリスト教文化圏外へ広がったため異教文化圏でキリスト教徒がマイノリティとして存在し、宗教的迫害の対象になっている事象の顕著化がもたらされた。民主化の問題において宗教ファクター、すなわち宗教的自由の問題がトランプ政権では優位に位置づけられ、それが外交の方向性を規定している特徴は歴然としていることが認められた。もとはクリントン政権下で成立した国際的宗教自由法であるが、この政策方針の実践はトランプ政権で勢いづいた。トランプ大統領の支持層であるキリスト教福音派の問題関心に沿った外交政策を選択した結果として指摘されることもあるが、印象レベルにとどまる指摘であり、この点は今後の研究課題で検証する予定である。アメリカ第一を掲げるトランプ外交は国際主義に抗う方針を掲げていると見られるが、宗教系NGOの政策形成過程への関与と役割に注目するとトランプ外交は極めて国際主義的な政策を推進していることが浮き彫りとなる。W・R・ミードはキリスト教を「世界で最も親米的な信仰」と言い、その指摘はキリスト教のグローバルな台頭がアメリカ外交にとって望ましいという考えにつながる。グローバル・マグニツキー法の適用、香港人権・民主主義法やウイグル人権法が成立した過程や北朝鮮の人権問題をめぐる連邦議会による人権政策も、宗教系NGOの関与が認められた。それらの具体的な検証も今後の研究課題である。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 2件/うち国際共著 1件/うちオープンアクセス 3件）

|                                                                                                                                                                          |                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 1. 著者名<br>Machiko Sato                                                                                                                                                   | 4. 巻<br>17(1)         |
| 2. 論文標題<br>Turkish Soft Power through International Education                                                                                                            | 5. 発行年<br>2018年       |
| 3. 雑誌名<br>Journal of International Relations and Comparative Culture                                                                                                     | 6. 最初と最後の頁<br>1-14    |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし                                                                                                                                            | 査読の有無<br>無            |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスとしている（また、その予定である）                                                                                                                                    | 国際共著<br>該当する          |
| 1. 著者名<br>Machiko Sato                                                                                                                                                   | 4. 巻<br>8(1)          |
| 2. 論文標題<br>The Essence of Human Rights and Humanitarian Affairs Division of the Foreign Policy in Ministry of Foreign Affairs in Japan and Human Rights Violation Abroad | 5. 発行年<br>2018年       |
| 3. 雑誌名<br>The Humanities and Social Sciences Review                                                                                                                      | 6. 最初と最後の頁<br>95-104  |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし                                                                                                                                            | 査読の有無<br>有            |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスとしている（また、その予定である）                                                                                                                                    | 国際共著<br>-             |
| 1. 著者名<br>Machiko Sato                                                                                                                                                   | 4. 巻<br>24(1)         |
| 2. 論文標題<br>The Sanction Against Russia by the Magnitsky Act and Japan                                                                                                    | 5. 発行年<br>2018年       |
| 3. 雑誌名<br>Advanced Science Letters                                                                                                                                       | 6. 最初と最後の頁<br>384-387 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし                                                                                                                                            | 査読の有無<br>有            |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスとしている（また、その予定である）                                                                                                                                    | 国際共著<br>-             |
| 1. 著者名<br>佐藤真千子                                                                                                                                                          | 4. 巻<br>14(2)         |
| 2. 論文標題<br>オバマ政権とマグニツキー法                                                                                                                                                 | 5. 発行年<br>2016年       |
| 3. 雑誌名<br>国際関係・比較文化研究                                                                                                                                                    | 6. 最初と最後の頁<br>153-169 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br><a href="http://id.nii.ac.jp/1417/00001457/">http://id.nii.ac.jp/1417/00001457/</a>                                                           | 査読の有無<br>無            |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難                                                                                                                                   | 国際共著<br>-             |

|                                           |                     |
|-------------------------------------------|---------------------|
| 1. 著者名<br>佐藤真千子                           | 4. 巻<br>631         |
| 2. 論文標題<br>トランプ政権下で展開される対中人権外交 国際的宗教自由の追求 | 5. 発行年<br>2020年     |
| 3. 雑誌名<br>東亜                              | 6. 最初と最後の頁<br>37-47 |
| 掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子)<br>なし            | 査読の有無<br>無          |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難    | 国際共著<br>-           |

〔学会発表〕 計3件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 3件)

|                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 発表者名<br>Machiko Sato                                                                                                                                                  |
| 2. 発表標題<br>The Essence Of Human Rights and Humanitarian Affairs Division of The Foreign Policy In Ministry of Foreign Affairs In Japan and Human Rights Violation Abroad |
| 3. 学会等名<br>Prague 2017: Euro-American Conference (国際学会)                                                                                                                  |
| 4. 発表年<br>2017年                                                                                                                                                          |

|                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 発表者名<br>Machiko Sato                                                                                     |
| 2. 発表標題<br>The Implications of Japan 's attitude as a silent observer of the civil society issues in Russia |
| 3. 学会等名<br>2017 International Conference on Social Science (国際学会)                                           |
| 4. 発表年<br>2017年                                                                                             |

|                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------|
| 1. 発表者名<br>Machiko Sato                                               |
| 2. 発表標題<br>The Sanction against Russia by the Magnitsky Act and Japan |
| 3. 学会等名<br>International Conference on Social Sciences (国際学会)         |
| 4. 発表年<br>2017年                                                       |

## 〔図書〕 計1件

|                                                                                 |                           |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 1. 著者名<br>Machiko Sato                                                          | 4. 発行年<br>2016年           |
| 2. 出版社<br>Nobel Akademik Yayıncılık                                             | 5. 総ページ数<br>688 (642-664) |
| 3. 書名<br>Foreign Aids in World and Turkey (Türkiye'de ve Dünyada Dis Yardımlar) |                           |

## 〔産業財産権〕

## 〔その他〕

|                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>研究発表 佐藤真千子「トランプ政権下で展開される対中人権外交－政策形成の現場で何が起きているか－」霞山アカデミー国際関係論研究会 2019年11月8日<br/>(一般財団霞山会)</p> <p>特別講義(静岡県立大学ニュース)<br/><a href="http://www.u-shizuoka-ken.ac.jp/news_topics/news20170125a/">http://www.u-shizuoka-ken.ac.jp/news_topics/news20170125a/</a></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 6. 研究組織

|       | 氏名<br>(ローマ字氏名)<br>(研究者番号)                | 所属研究機関・部局・職<br>(機関番号) | 備考 |
|-------|------------------------------------------|-----------------------|----|
| 研究協力者 | ガルペロヴィッチ ダニラ<br><br>(Galperovich Danila) |                       |    |