

外国影響力登録法と市民社会

— 分析と対応 —

【日本語訳】

外国影響力登録法と市民社会

— 分析と対応 —

【日本語訳】



Author: Nick Robinson
Senior Legal Advisor
nrobinson@icnl.org

The International Center for Not-for-Profit Law's program teams and the European Center for Not-for-Profit Law provided expertise and materials for this report.

Updated January 2025 (originally published April 2024)

目次

| | |
|----------------|-----------|
| 1. はじめに | 2 |
| 本報告書が対象とする法律 | 3 |
| 2. 比較分析 | 5 |
| A. 規制対象は誰か | 5 |
| B. 関係の性質 | 6 |
| C. どの外国主体か | 7 |
| D. 対象となる活動 | 9 |
| E. 規制上の要件 | 11 |
| F. 罰則 | 13 |
| まとめ | 14 |
| 3. 提言 | 15 |
| A. 実質的な論拠 | 15 |
| B. 対応の戦略と戦術 | 19 |
| 付録 | |
| 外国影響力登録法制 | 24 |

1. はじめに

各国政府は近年、外国影響力に関する登録簿を設け、登録者に表示義務その他の遵守義務を課す法律を相次いで導入している。こうした法律はしばしば、外国影響力に関する透明性を高めるという名目で制定される。適切に設計されていれば、外国影響力登録法に含まれる透明性に関わる要素の一部も、開かれた民主的な統治を擁護し促進するうえで役立ちうる。しかし、多くの外国影響力法は、過度に広範で曖昧な規定や、過剰な規制要件を抱えており、それらは各国政府によって、市民社会組織（civil society organizations:CSO）に負担を課し、汚名を着せ、さらには刑事罰の対象とするために用いられてきた。

敵対的・権威主義的な政府が自国の政治に秘密裏に影響を及ぼしているのではないか——こうした懸念を背景に、長い民主主義の歴史を持つ国々の多くが、外国影響力登録の仕組みに目を向けてきた。2018年、オーストラリアは外国影響力透明性制度法（Foreign Influence Transparency Scheme Act : FITS）を制定した。2023年には、英国が国家安全保障法制の改正（2023年国家安全保障法）の一環として、外国影響力登録制度（Foreign Influence Registration Scheme : FIRS）を導入した。同年、欧州委員会も、その「民主主義防衛パッケージ」の一部として、欧州連合（European Union : EU）加盟国向けの外国影響力登録制度を提案した。さらに2024年には、カナダが外国影響力透明性・説明責任法を、フランスが外国干渉への対抗を目的とする登録簿を設ける2024-850号法を、それぞれ制定した。

その一方で、外国影響力登録法は、市民社会の活動空間を狭めようとする政府によっても採用されてきた。この二十年あまり、世界的に民主主義が後退してきたことは、数多くの記録によって裏づけられている。これに伴い、多くの政府が、資源へのアクセスを含め、市民社会に対する法的規制を強めてきた。そして、CSOへの資金提供を制限する手法の一つが、過度に広範で汚名を着せるような登録要件を備えた外国影響力登録法を導入することであり、これにより資金の流入が抑え込まれるのである。

たとえばロシアでは、政府が2012年に外国代理人法を制定し、人権団体その他の非営利団体を「外国代理人」と位置づけ、その信用を失墜させるために用いた。「外国代理人」とは、かつてヨシフ・スターリンが国家の敵を指すために使った言葉である。同法のもとでは、国外から資金を受け取り、かつ「政治活動」——たとえば公共政策に関する報告書の作成など、広く定義された活動——に従事する団体は、すべて政府に登録し、自らの資料に「外国代理人」である旨のラベルを表示しなければならなかった。多くの団体は、そのような汚名を着せられるくらいならと、活動を停止するか、外国からの資金を受け取るのをやめた。ニカラグアでは、2022年に外国代理人法を制定したのち、政府はCSOを標的とするより広範な法的締めつけの一環として、新法を遵守していないとして150を超える団体の登録を抹消した。


こうした制約的な措置は、近年さらに加速している。2024年、ジョージア政府は外国影響力登録法を制定した。制定をめぐっては、政府が同法を利用して市民社会を標的とし、同国をロシアにさらに近づけるのではないかと懸念する人々が、街頭で抗議した。キルギスでも、政府は2024年に、外国資金を受け取り広範な政治活動に従事する団体に対し「外国代表者」として登録するよう義務づける法律を採択した。欧州連合、米国、そして人権活動家たちは、この法律を、市民社会を統制し弱体化させる道具であるとして、広く批判した。さらに、エルサルバドル、スルブスカ共和国、ペルー、ブルガリア、モンテネグロ、ミャンマー、セルビアその他の国で提案されている外国影響力法制についても、懸念の声が上がっている。

一部の政府は、過度に広範で制約的な自国の外国影響力法を正当化し擁護するために、長い民主主義の歴史を持つ国々の類似の措置——とりわけ米国の1938年外国代理人登録法（Foreign Agents Registration Act:FARA）——を引き合いに出してきた。そして実際、長い民主主義の歴史を持つ国々のなかにも、過度に広範な規定を含む外国影響力に関する措置をすでに導入し、あるいは導入を検討している国がある。

本報告書は、外国影響力登録法の主要な特徴を類型化することで、これらの法律が市民社会に及ぼしうる影響を見極め、各国の法律を比較・対照する一助とすることを目指す。そのうえで、過度に広範な外国影響力登録法に反対するための実質的な論拠と、とりうる対応戦略の双方について、主要な提言を示す。その際、本報告書は権利にもとづくアプローチ（rights-based approach）を採用する。すなわち、非営利団体の結社の自由に関する権利に影響を及ぼす規制はいかなるものであれ、正当な目的のために行われ、差別的でなく、かつ必要かつ比例的でなければならない、という立場である。

本報告書が対象とする法律

本報告書において「外国影響力登録法」とは、外国資金を受け取ること、または外国の主体を代理して行動することについて、事後的な（ex post facto）登録を義務づける法律をいう。米国をはじめ、こうした法律のなかで「外国代理人（foreign agent）」という用語を明示的に用いる国もあるが、別の表現を用いる国もある。たとえば、欧州委員会が2023年に「民主主義防衛パッケージ」のなかで提案したのは、外国利益（foreign interest）登録制度である。



本報告書は、外国影響力登録法の主要な特徴を類型化することで、これらの法律が市民社会に及ぼしうる影響を見極め、各国の法律を比較・対照する一助とすることを目指している。

各国政府は、市民社会への外国資金を規制するために、ほかにもさまざまな法律を用いてきた。たとえば多くの国では、CSO が外国からの資金を受け取る前に、政府の事前承認を得ることを義務づけている。中国、インド、アゼルバイジャン、ベラルーシ、ウズベキスタンなどがその例である。これらの国では、外国資金の受け取りが、広範で曖昧に定められた基準にもとづいて拒否されることが少なくない。その基準には、当該資金が国家安全保障を脅かすと政府が判断した場合も含まれる。

また別の国々は、非営利団体を対象とする登録制度を導入している。これは市民社会を弱体化させかねないものの、外国資金や外国との関係だけを対象にするわけではない。たとえば2024年10月、パラグアイ議会は、政府の政策に「影響を及ぼす」、あるいは及ぼそうとするあらゆる団体に対して、登録と広範な報告の双方を義務づける法律を制定した。これは外国資金を明示的な対象とはしていないものの、国境を越えた協力を損なうものだと批判されている。

こうした別種の規制もまた、国際法に違反する形で非営利団体や活動家を狙い撃ちにするために使われてきた。もっとも本報告書は、事後的な (ex post facto) 登録を求める外国影響力法だけに絞って論じる。本報告書で取り上げる法制は付録の表にまとめてあり、ここではこれらの法律の主な特徴も比較している。

2. 比較分析

外国影響力登録法は、その性格や影響において、国ごとに大きく異なりうる。本章では、外国影響力登録法の六つの主要な特徴を比較・分析する。すなわち、(A) 規制対象は誰か、(B) 関係の性質、(C) どの外国主体か、(D) 対象となる活動、(E) 規制上の要件、(F) 罰則、である。

A. 規制対象は誰か

外国影響力の登録要件を区別するうえで重要な分かれ目の一つは、その要件が非営利団体だけに適用されるのか、それとも対象活動に従事するすべての主体に等しく適用されるのか、という点である。

非営利団体のみ

外国影響力に関する登録制度のなかには、非営利団体のみ登録を義務づけるものが少なくない。たとえばロシアの2012年外国代理人法は、当初は非営利団体だけを対象としていたが、その後の改正によって営利メディアその他の主体にも適用範囲が広がられた。同様に、ハンガリーの2017年NGO透明性法も、登録を義務づけていたのは非営利団体のみであった——もっとも同法は、欧州連合司法裁判所（Court of Justice of the European Union：CJEU）が欧州連合基本権憲章の規定をはじめとするEU法に違反すると判断したことを受け、2021年に廃止された。イスラエルの2016年NGO情報開示法、ジョージアの2024年外国影響力透明性法、キルギス共和国の2024年外国影響力登録法も、いずれも非営利団体のみを対象としている。また、スロバキア、ペルー、セルビア、エルサルバドルで提案されている外国影響力登録要件も、同じく非営利団体だけに適用される見込みである。

すべての団体・個人

他方、対象活動に従事する者であれば誰にでも登録を求める国もある。たとえば米国、英国、フランス、カナダ、オーストラリアの登録要件や、EUで提案されている民主主義防衛パッケージは、登録すべき団体や個人の種類を区別していない。

もっとも重要なのは、一見するとすべての主体に等しく適用されるように見える国であっても、実際には非営利団体だけに、あるいは非営利団体に偏って適用される場合がある、という点である。たとえばブルガリアでは、2024年に提案された外国代理人法は、名目上はすべての者に適用されるとしつつ、対象となる活動を「非営利活動」を含むいくつかの特定の活動に限定している。つまり同法は、実質的には非営利団体に焦点を当てたものである。

分析

規制対象は誰か



非営利団体だけを規制する外国影響力法は、外国影響力よりもむしろ市民社会を標的とするために設計されているように見えることが多い。たとえば、ある政府が外国政府による自国の公務員への秘密裏のロビー活動を懸念しているのであれば、外国政府は営利企業を通じてもロビー活動を行う以上、規制の対象をCSOだけに限定するのは適切とは言いがたい。平和的集会および結社の自由に関する国連特別報告者は、CSOは、「国際的な資源を動員し、外国資金を求め、受け取り、用いる」うえで、「企業に課されるものとは異なる負担を課されるべきではない」としている。そのような取扱いは差別的であり、また、外国影響力に関する透明化を図る政府の正当な利益があるとしても、それに対処するうえで効果を上げる見込みも低い。

B. 関係の性質

外国影響力法制は、外国主体と、登録を求められうる者または団体との間の、さまざまな種類の関係によって適用対象となりうる。

資金提供の関係

外国影響力の登録制度のなかには、対象となる外国主体から何らかの資金を受け取ることによって適用対象となるものがある。ロシアの2012年外国代理人法、ニカラグアの2021年外国代理人法、キルギスの2024年外国影響力登録法などがその例である。同様に、エルサルバドル、ペルー、スルプスカ共和国の各提案も、対象活動のために外国主体から金額の多寡を問わず資金を受け取ることによって適用対象となる。これに対し、一定額を超える資金の受領を要件とする法律もある。たとえばハンガリーの2017年NGO透明性法は、国外から年間およそ23,500ユーロを超える資金を受け取った非営利団体に適用された。一方、イスラエルの非営利団体透明性法は、運営予算の50%以上を外国政府から受け取っている非営利団体にのみ適用される。ジョージアの2024年外国影響力登録法は、団体が資金の20%超を国外から受け取っている場合に適用される。



外国資金を受け取っただけで、非営利団体を「外国代理人」と呼び、あるいは外国の資金提供者を代理して行動しているかのように扱うことは、資金提供者と非営利団体との関係を根本的に取り違えるものである。

その他の対象となる関係

多くの外国影響力法は、資金の受領ではなく、別の形の関係によって適用対象となる。たとえば英国では、対象となる外国の勢力が、ある個人や団体に対し対象活動に従事するよう「指示 (direct)」した場合に、FIRS にもとづく登録義務が生じる。米国の FARA では、資金提供は代理関係を示す一つの要素となりうるものの、それだけで決め手となるわけではなく、対象活動において外国主体の命令、要請、または指揮・統制にもとづいて行動していることが求められる。フランスでも同様に、外国政府またはその統制下にある者の指揮、命令、統制、または要請にもとづいて行動することによって、対象となる関係が成立する。EU が提案する外国利益登録制度においても、EU 域外の国からの資金提供それ自体は代理関係を示すものとはされず、むしろ当該団体がそうした国を代理して一定の種類の活動（「利益代表サービス」と定義される）を行っていることが要件となる。

このような別の定義の仕方は、法律の適用範囲を狭めることもあれば、逆に広げることもある。たとえばスルプスカ共和国では、2023 年の外国影響力登録法案のもとで、外国資金だけでなく、外国主体による「その他の形態の支援」によっても登録義務が生じることになっていた。これは曖昧な用語であり、地元の非営利団体が外国の組織から研修を受ける場合まで含みうるものであった。

分析

関係の性質

非営利団体は、さまざまな資金源から資金を受け取ったとしても、独立して活動している。外国資金を受け取っただけで、非営利団体を「外国代理人」と呼び、あるいは外国の資金提供者を代理して行動しているかのように扱うことは、資金提供者と非営利団体との関係を根本的に取り違えるものである。

また、外国影響力法のなかには、解釈の難しい曖昧な用語を含むものもある。たとえば米国の FARA では、外国主体の「要請 (request)」にもとづいて対象活動に従事した場合に登録を求められることがあり、このために、どの活動が同法の対象となるのかについて混乱が生じている。



C. どの外国主体か

外国影響力法のなかには、あらゆる外国主体との対象関係について登録を求めるものもあれば、特定の種類の外国主体——とりわけ外国政府——との関係のみを規制するものもある。

すべての外国主体

外国影響力の登録要件のなかには、いかなる種類の外国主体との対象関係によっても適用されうるものがある。たとえば、ロシアの 2012 年外国代理人法、ウクライナの 2014 年

外国代理人法、カザフスタンの 2016 年法、ハンガリーの 2017 年 NGO 透明性法、ニカラグアの 2021 年外国代理人法、キルギスの 2024 年法、ジョージアの 2024 年法、そして米国の FARA がこれにあたる¹。また、ブルガリア、スロバキア、ペルー、セルビア、エルサルバドルなどの提案も、これに含まれる。

外国政府または政党

これに対し、外国政府または政党との関係のみを規制する国の法律もある。たとえばオーストラリアの FITS は、外国政府、外国の政党、または外国政府に関連する団体・個人を代理して登録対象活動を行う者のみを対象としている。同様に、英国の FIRS、フランスの外国影響力登録簿、カナダの外国影響力透明性・説明責任法、あるいは EU が提案する外国利益登録制度も、外国政府または政党を代理して対象活動に従事する者に焦点を当てている²。

分析

どの外国主体か

外国影響力の登録要件が、外国政府との対象関係のみに適用されるのか、それともあらゆる外国主体との関係に適用されるのか——この区別は重要な意味を持つ。あらゆる外国主体との関係を対象とする法律は、国外の民間財団や個人から資金を受け取る団体も含むため、はるかに広い範囲の非営利団体に登録を求めることになりがちである。



一部の政府は、外国政府が自国の利益に反する目的を推進しているのではないかと懸念し、公務員へのロビー活動など一定の活動について、外国政府との関係を規制することに重点を置いている。さらに外国政府は、他の多くの主体とは異なり、大使館や政府間機関といった公式の経路を通じて、当該国の政府関係者と関わるという選択肢も持っている。とはいえ、外国影響力法が外国政府または政党のみを対象とする場合であっても、選挙運動や選出された公職者への直接のロビー活動など、より強い規制を正当化しうる特定の活動に狙いを絞っていなければ、なお CSO の活動を損ない、人権を侵害しうる。たとえばオーストラリアでは、FITS の要件が、外国政府から資金を受けている外国の大学との関係を過度に広く捕捉し、有益な学術交流に不要な負担を課しているとして、大学側から不満が示されている。

1 なお、ロシアの 2012 年外国代理人法は、2022 年の「非営利組織の活動の規制に関する法律」に取って代わられており、ウクライナの 2014 年外国代理人法とハンガリーの 2017 年 NGO 透明性法は、いずれもすでに廃止されている。

2 英国の FIRS には強化された区分も設けられており、これにより国務大臣は、とくに懸念の大きい特定の外国政府を指定することができる。指定されると、その外国の勢力の「指示」にもとづいて行動する者については、はるかに広い範囲の活動について登録義務が生じる。

D. 対象となる活動


どのような活動が外国影響力法制にもとづく登録の引き金となるのかは、各国の制度を分ける最も重要な相違点の一つである。これらの法律が、特定の、慎重に定義された活動に狙いが絞られているか否かは、それが国際人権法に適合しているかどうかを判断するうえで決定的に重要である。

あらゆる活動

非営利団体が行いうるすべて、あるいはほとんどすべての活動を対象とする法律もある。たとえばハンガリーの2017年NGO透明性法は、宗教活動を行う団体、スポーツに関わる一定の団体、少数民族の団体やそうした活動に従事する団体については限定的な例外を設けつつ、それ以外のほぼあらゆる活動のために外国資金を受け取った非営利団体に登録を義務づけていた。同様に、ニカラグアの2021年外国代理人法は、一定の商業活動を除くあらゆる活動を対象としており、イスラエルの非営利団体透明性法も同様である。提案中の外国影響力法の多くも、エルサルバドルやスルプスカ共和国のように、非営利団体が行いうるあらゆる活動、またはほぼあらゆる活動を対象としている。

政治活動

外国影響力法は、「政治活動」に従事することによって適用される場合もある。この「政治活動」はしばしば広範に、あるいは曖昧に定義されており、選挙運動やロビー活動だけでなく、公共政策上の争点に関する提言活動まで含むものとなっている。たとえば米国のFARAでは、「政治活動」は、米国の内政または外交政策に関して米国政府または米国民の一部に影響を及ぼすと本人が考えるあらゆる活動を含むと定義されている。ロシアの2012年外国代理人法も政治活動を広く定義しており、ウクライナの2014年外国代理人法、キルギスの2024年外国代表者法、そしてペルーで提案されている外国影響力法も同様である。こうした政治活動の広範な定義はしばしば分かりにくく、たとえば国内の医療提供を改善する方策について政府に選択肢を示す報告書を公表するといった、党派色のない政策分析に従事しただけでも、非営利団体に登録を求められるために使われうる。



外国影響力法が、特定の、慎重に定義された活動に狙いが絞られているか否かは、それが国際人権法に適合しているかどうかを判断するうえで決定的に重要となりうる。

意思決定に関わる活動

政府の意思決定に関わる、より対象を絞った活動を定める外国影響力法もある。たとえばオーストラリアの FITS 法は、議会へのロビー活動、または公務員、政党、連邦選挙の候補者に対するロビー活動によって適用される。英国では、FIRS にもとづく登録対象活動に、外国政府または政党を代理して、英国の閣僚、選挙の候補者、下院議員、上級公務員といった一定の高位の意思決定者を行うコミュニケーションが含まれる。フランスおよびカナダの外国影響力登録法にも、同様の登録要件が設けられている。

コミュニケーション

一定の種類のコミュニケーションによって適用対象となる外国影響力法もある。たとえばカザフスタンの外国影響力法では、(商業目的の場合を除き)あらゆる情報を流布することが対象活動とされている。米国では、もともと反プロパガンダ法として設計された FARA が、「広報代理人 (publicity agent)」や「情報サービス従事者 (information service employee)」として行動することを含め、幅広いコミュニケーションを対象としている。オーストラリアでは、FITS のもとで、外国政府または政党を代理し、政治的または政府の意思決定に影響を及ぼす目的でオーストラリア国内においてコミュニケーション活動を行い、かつそのコミュニケーションがその目的のためのものであることが一般に明らかでない場合には、登録しなければならない。カナダでも同様に、外国影響力透明性・説明責任法のもとで、外国政府または政党を代理して、政治的または政府の意思決定のプロセスに関連して公衆とコミュニケーションを行うことが、登録対象活動とされている。

金銭その他の価値あるものの提供

一部の外国影響力登録法では、一定種類の支出・提供も登録対象活動に含まれる。たとえばカナダの外国影響力透明性・説明責任法では、「政治的または政府の意思決定のプロセスに関連して」、外国政府またはその関連団体のために「金銭もしくは価値ある物品を分配し、またはサービスもしくは施設の利用を提供すること」が対象活動に含まれる。オーストラリアの FITS も同様に、政治的または政府の意思決定に影響を及ぼす目的での支出・提供活動を対象としている。英国では、FIRS のもとで、英国の政府機関、選挙、または英国の政党の手續に影響を及ぼす目的で、英国の者に対し金銭、物品、またはサービスを分配する行為が、適用の引き金となる行為に含まれる。

適用除外

多くの外国影響力法は、その適用範囲を狭めうる適用除外を設けている。最も一般的な適用除外の一つが、米国の FARA に見られるような商業活動に関するものである。さもないと、国境を越えた商業活動の多くがこうした法律の対象に入ってしまうからである。そのほかによく見られる適用除外として、宗教活動に関するものや、法律サービスの提供に関わるものがある。

分析

対象となる活動

多くの外国影響力法は過度に広範であり、CSOが行いうるあらゆる活動か、あるいはCSOが行いうるあらゆる公の提言活動を対象としている。これらの法律はしばしば重い規制要件を伴うため、市民社会の有益な活動を損ない、公の議論を萎縮させかねない。状況によっては、政府関係者への直接のロビー活動のように、意思決定に向けられた一定の働きかけを規制する正当な理由がありうる。しかし政府は、そのような規制が目的達成に必要な範囲に慎重に限定されていることを担保しなければならない。さもなければ、民主的な議論に必要な情報の提供を損なうおそれがある。たとえば過度に複雑なロビー規制は、それに対応することが難しい周縁化されたコミュニティの重要な視点を、政策立案者が聞くことを妨げうる。



E. 規制上の要件

外国影響力法によって課される登録要件やその他の規制は、国ごとの法律によって大きく異なりうる。

登録

登録要件は、対象者に対してまったく異なる種類の負担を課しうる。たとえばカザフスタンでは、2016年法のもとで、登録した非営利団体は広範な報告義務に直面する。同法は、非営利団体が国外から受け取る資金についての情報だけでなく、それが事業のなかでどのように使われるかについての詳細まで提供しなければならない。また、登録する個人に対して固有の納税者識別番号の提供を求めているが、この番号は過去に他の報告情報とともに公開されたことがあり、当該個人が詐欺や嫌がらせの被害に遭う危険を高めている。ペルーで提案されている外国影響力登録制度のもとでは、対象団体は年に二回、その計画、事業、活動、寄付について報告しなければならないことから、多額の費用を要し、組織内部に過度に立ち入る情報開示を伴う遵守負担が生じる。

このような過剰な規制負担は萎縮効果を生み、ただでさえ資源の乏しい非営利団体に大きな負担を課しうる。

ラベル表示

多くの国では、外国影響力法は、登録する者に対し、汚名を伴う呼称で登録することを求めている。たとえばロシアの2012年法のもとでは「外国代理人」として登録され、ハンガリーの2017年NGO透明性法のもとでは登録した団体は「海外から支援を受けている組織」とラベル付けされ、スロブスカ共和国の2023年提案では「外国影響力の代理人」として登録することになっていた。

汚名を着せるラベルのもとで登録簿に登録しなければならないだけでなく、多くの国では、その資料が「外国代理人」「海外から支援を受けている組織」等の呼称で配布されたものである旨を表示しなければならない。これは、当該資料のみならず、組織そのものの信用をも損なうものである。こうした呼称は、資金提供者とCSOとの関係をしばしば取り違えるものである。CSOが独立しており、有益な社会的使命を果たそうと努めていることを公衆に伝えるどころか、こうしたラベル表示の要件は、CSOに、外国の手先であるかのような汚名を着せてしまう。

広範な調査・監査権限

外国影響力法のなかには、政府に非営利団体を調査する権限を与え、さらに追加の監査を義務づけるものも少なくない。たとえばキルギスの2024年外国影響力登録法は、登録した組織に対し、毎年の財務監査に合格することを義務づけている。同法はまた、法務省に対し、当該組織の活動について定期または不定期の調査を行う権限を与え、CSOに最長六か月の活動停止を一方的に命じる裁量を認めている。撤回された2020年のウクライナ外国代理人法に至っては、幹部職員にポリグラフ（嘘発見器）検査の合格まで求めるものであった。スルプスカ共和国の2023年法案のもとでは、登録した者は半期ごとの報告書と年次監査を提出しなければならないうえ、市民の請求によって当該組織の追加の監査が行われうるようになっていた。

一定の活動の禁止

外国影響力法のなかには、登録義務を課すだけでなく、登録義務の対象者が一定の活動に従事することを禁じるものもある。たとえばニカラグアの外国代理人法は、登録した者が内政または外交政策に関わる事柄に介入することを禁じている。また、ブルガリアの2024年提案やスルプスカ共和国の2023年提案は、対象者が曖昧に定義された「政治活動」に従事することを禁じるものであった。ブルガリアの提案はさらに、登録した者が学校や大学における活動に従事すること、または公共調達に参加することをも禁じている。ペルーでは、2024年の提案が、「公共の秩序、公有・私有財産、市民の安全、国防、および国内秩序に影響を及ぼす行為」のために対象資金を用いることを禁じるとしていた。これらの用語は定義されておらず、対象資金をどのように使用できるのかについて混乱を生んでいる。

外国影響力法のなかには、登録義務を課すだけでなく、登録義務の対象者が一定の活動に従事することを禁じるものもある。

分析

規制上の要件



非営利団体の結社の自由に関する権利に影響を及ぼす規制は、いかなるものであれ、正当な目的のために行われ、かつ必要かつ比例的でなければならない。欧州連合司法裁判所は、ハンガリーの NGO 透明性法を EU 法違反と判断するにあたり、同法が NGO を「海外から支援を受けている組織」として名指しし、「そのような組織であることを公に表示する」ことを求める一連の規制を設けている点を指摘した。同裁判所はさらに、「このようにして当該団体および財団に汚名を着せることにより、これらの規定は、それらに対する不信の風潮を醸成するものである……」と述べた。

同様に、欧州人権裁判所（European Court of Human Rights : ECtHR）は 2022 年、ロシアの「外国代理人」法が欧州人権条約に違反すると判断する際、同法の「負担の重い」要件と、登録した組織を一律に「外国代理人」とラベル付けする「汚名を着せる」要件とが、「重大な萎縮効果」を生み出していると批判した。同裁判所は、こうした「ラベルは、これらの組織が外国の支配下にあるとの印象を与えるものであり、当該団体自身は、ロシア社会とその民主的な体制のために、人権の尊重、法の支配、そして人間開発を支えようと活動する自国の市民社会の一員であると考えていたという事実を無視するものであった」と認定した。当該国の文脈において過度の負担や汚名を生じさせる登録要件やラベル表示の要件は、国際法上の結社の自由を侵害するものである。

F. 罰則

外国影響力法のなかには、刑事罰を定め、または組織を活動停止とする権限を政府に与えるものもある。たとえばロシアでは、外国代理人登録簿への登録に必要な書類を提出しなかったと認定された者は、最大 30 万ルーブル（約 3,300 ドル）の罰金、最長二年間の「矯正労働」、または同期間の拘禁に処されうる。カザフスタンでは、外国資金の受領または支出に関して不正確な情報を提供した場合、たとえそれが意図的でなく軽微なものであっても、1,200 ドルの罰金が科される。このような厳しく、恣意的に運用されかねない罰則は、CSO に対して威嚇的かつ萎縮的な効果を及ぼしうる。

外国影響力を扱う法律の違反に対する罰則はいずれも、比例的なものであるべきであり、可能であれば、不遵守に関する警告を経たうえで科されるべきである。EU が民主主義防衛パッケージのなかで提案している登録要件のもとでは、不遵守に対する制裁は、組織の収入に連動した上限を持つ行政上の罰金とされている。

まとめ：比較分析

非営利団体の結社の自由に関する権利に影響を及ぼす規制はいかなるものであれ、正当な目的のために行われ、かつ必要かつ比例的でなければならない。また、他の団体と比べて非営利団体を差別するものであってはならない。多くの外国影響力法は、過度に広範であったり、過剰に負担が重かったり、不当に非営利団体を標的としたりしているばかりか、立法者が対処したいと主張する種類の外国影響力に対処するうえで、最善の手段とは言えないことも少なくない。たとえば、ある政府が違法な外国による選挙干渉に立ち向かうとしているのであれば、その活動はすでに違法である以上、これに従事する者が外国影響力登録簿に登録することはまず考えられない。むしろ、法執行機関に対する適切な研修や、この問題により効果的に対処しうる他の対策に資源を充てるほうが、賢明であろう。



3. 提言

以下では、過度に広範な外国影響力登録法に反対するために用いられてきた、主要な実質的論拠と対応戦略を示す。

A. 実質的な論拠

国際法のもとで、非営利団体は、国境を越えたものを含め、資金を受け取る権利を有している。これらの組織は、医療や教育へのアクセス、貧困の削減など、社会の数多くの重要な目標を支えるうえで、有益な役割を果たしている。過度に広範で負担の重い外国影響力法は、こうした組織の活動を損なうものである。

対象が適切に絞られていない

- 必要性を欠く** 多くの政府は、これほど不当に広範な外国影響力法制を必要とするような、重大かつ正当な脅威の存在を立証できていない。さらに多くの国には、党派的な政治活動に従事する団体に対する情報開示義務など、重要な問題にすでに対処している法律が存在している。
- 実効性を欠く** 外国影響力法のなかには、違法なマネーロンダリングや、政治的影響工作への秘密裏の外国資金提供に立ち向かうものだと正当化されるものがある。しかしこうした法律は、そうした活動を抑止するうえでほとんど役に立たないことが多い。なぜなら、その種の活動はしばしば秘密裏に、あるいは違法に行われるものであり、関与する者が登録するとは考えにくいからである。たとえば FITS に関する 2023 年のオーストラリア議会の検証報告書は、「この制度は所期の目的を達成できておらず、目立った成果はほとんど確認できない」と結論づけている。
- 差別的である** 外国影響力法は、非営利団体への外国資金だけに適用されることが多い。これは差別の一形態であり、部門間の不平等にほかならない。非営利団体への越境資金提供は、他の種類の越境資金提供と同様である。営利企業はしばしば外国からの投資を求め、個人は国外の家族からの送金の恩恵を受け、政府も国際的な投資家や外国政府から融資を受けることが多い。非営利団体も同じように、国際的な資金にアクセスし、国境を越えた協働に携わることができてしかるべきである。非営利団体だけに適用される法律は、外国影響力ではなく、むしろ非営利団体そのものを標的とするために設計されていることが多い。
- 過度に広範かつ曖昧である** 多くの外国影響力法は過度に広範または曖昧であり、不当な負担を生み出すとともに、政府にとって好ましくない意見に対して行使しうる執行上の裁量を与えている。
- 汚名を着せる** 多くの外国影響力法は、透明性の向上ではなく言論を萎縮させることを意図したかのような、汚名を着せるような要件を備えている。たとえば一部の法律のもとでは、対象となる主体は「外国代理人」登録簿に登録し、

自らのすべての資料に「外国代理人」である旨を表示しなければならない。「外国代理人」という言葉には、しばしばスパイという含みがある。また多くの場合、外国の利益を代表する者の登録簿への登録を義務づけること自体が、汚名を着せるものとなる。その組織が、自らの構成員を代表しているのでも、純粋に自らの使命のために活動しているのでもない、という印象を与えてしまうからである。

6. **過剰な報告と監査** 外国影響力法は、過剰な報告義務や詳細な監査を伴うことが多い。これらは、外国資金を受け取っているか否かにかかわらず非営利団体が遵守しなければならない、他の規制要件に上乗せされるものである。こうした追加の要件は、市民社会の時間と資源を、地域社会の支援や本来の使命からそらしてしまう。また、政府にとって不都合な組織に対する調査に乗り出す機会を与えるものでもある。
7. **過大な罰則** 外国影響力法のなかには、CSOの職員に対する刑事罰や、不釣り合いに高額な金銭的制裁を定めるもの、あるいは比較的軽微な違反であっても組織の閉鎖につながりうるものがある。こうした罰則は萎縮効果をもたらし、CSOが外国資金の受領をあらかじめ全面的に断念したり、活動を停止したりする事態を招きかねない。
8. **より対象を絞った手法が存在する** 政府が、一定の外国資金や外国影響力の透明性確保について、正当な懸念を抱くことはありうる。しかしいかなる対応も、権利にもとづくものとし、正当な目的に対処するために狙いを絞ったものであるべきである。たとえば、公務員への直接ロビー活動に対象を限定した登録簿であれば、外国政府による秘密裏のロビー活動に対処するうえで適切な対応となりうる。しかし多くの場合、外国影響力登録簿は、外国影響力に関する懸念に対処する手段としてはそぐわない。法執行機関に対する適切な研修や、悪質な外国影響力について調査できるようジャーナリストを守る法的環境の整備、あるいはリスクに応じた部門別戦略といった、他の戦略のほうが効果的でありうる。たとえばオーストラリアでは、FITSは教育部門における悪質な外国影響力への懸念に対する対応として実効性を欠き負担も重いと大学側から批判される一方、大学と協力して策定されたより対象を絞ったリスクに応じた戦略のほうが成果を上げてきた、と大学側は主張している。


否定的な影響

1. **有益な活動への資金提供を阻害する** 外国影響力法は、貧困の緩和、医療、教育など、有益な社会的目標に必要なCSOへの資金提供を抑制しうる。
2. **CSOの活動を制限する** 外国影響力法のなかには、外国資金を受け取るCSOに対し、公共政策上の争点についての報告書の公表など、一定の種類の活動を全面的に禁じるものがある。これは透明性の一形態ではなく、むしろ言論を統制する仕組みである。

3. **民主主義に必要な声を封じる** 過度に広範または曖昧な外国影響力法は、マイノリティー、女性、障害者など周縁化された人々の声を含め、民主社会において政府と意見を異にする声を標的とするために使われうる。これは、当該団体に属する人々の権利を侵害するだけでなく、より十分な情報にもとづいて判断を下すために多様な視点に触れるという、その国の市民の権利をも侵害するものである。
4. **より広範な弾圧への第一歩** ロシアやニカラグアのような国々における過度に広範な外国影響力法は、市民社会と民主主義に対する、より広範な弾圧の第一歩となることが多かった。
5. **地政学および通商への悪影響** ジョージアでは、市民社会をはじめとする人々が、提案された外国影響力法を「ロシア法」と呼び、これが大規模な抗議に火をつける一因となった。同法が同国をロシアに引き寄せ、EU加盟の可能性を損なうのではないかという懸念があったからである。ウクライナでは、市民社会を締めつける2014年の一連の法律（外国代理人法も含まれていた）が「独裁法」と称され、EUへの加盟を望む人々を含む広範な抗議をおおる一因となった。この一連の法律は、ヤヌコーヴィチ大統領がロシアへ逃亡したのち、廃止された。他の国々でも同様に、過度に広範な外国代理人法を制定することは、民主主義国との同盟関係を弱め、既存および将来の政治・通商関係を損なう、という主張がなされてきた。

法的な論拠

1. **国内法に違反する** 国によっては、提案された、または制定された外国影響力法が、憲法であれ行政法であれ、国内法に違反する場合がある。提案された外国影響力法が国内法に違反していないかどうかについて、国内の法律専門家による検討が有益となりうる。ひとたび法律が制定されれば、その法律全体、または一部が、国内の裁判所で争われて覆る可能性がある。



国によっては、提案された、あるいは制定された外国影響力法が、国内法に違反する場合もある。……ひとたび法律が制定されれば、その法律全体、または一部が、国内の裁判所で争われて覆る可能性がある。

2. **国際法に違反する** 国際法は、CSO が資源にアクセスする権利を保護している。市民および政治的権利に関する国際規約（International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR）第 22 条は、資源や資金を得るための活動を含め、結社のあらゆる活動を保護している。

平和的集会および結社の自由に関する国連特別報告者は、CSO が資源にアクセスする権利を確保するための一般原則とガイドラインを公表している。その第一原則は、「資源を求め、受け取り、用いる自由は、結社の自由に対する権利に本来的に備わるものであり、市民社会の存立と実効的な活動にとって不可欠である」というものである。この権利に対するいかなる制約も、法律にもとづき、正当な目的のために行われ、かつ必要かつ比例的でなければならない。地域的な機関も、同様の権利を認めている。

国際法はまた、越境資金提供を受け取る能力をも保護している。平和的集会および結社の自由に関する国連特別報告者が明言しているように、「外国資金の受領それ自体は、追加的な制限措置を課すことを正当化するものではなく、また、外国資金を受け取るすべての団体に『外国代理人』というラベル付けを求めるような汚名を着せる措置や、監査手続、罰則の賦課その他を通じた標的化を正当化するものでもない」。

地域的な機関も、同様の権利を認めている。アフリカ人権および諸民族の権利委員会（African Commission on Human and Peoples' Rights）の「結社および集会の自由に関するガイドライン」は、「団体は、国内の民間資金源、本国政府、外国政府、国際機関、国境を越えたドナーその他の外部の主体から、資金を求め、受け取ることができなければならない」と定めている。米州法律委員会（Inter-American Juridical Committee）も、当該セクターの規制原則に関する宣言のなかで、「非営利の市民団体は、その社会的目的の達成のために、公私を問わず、また国内・国外を問わず、資金を求め、これにアクセスし、用いる権利を有する」と判断している。

過度に広範な外国影響力登録法は、さまざまな権利を侵害しうる。たとえば欧州連合司法裁判所は、ハンガリーの 2017 年 NGO 透明性法を差別的であると認定し、同法が欧州連合基本権憲章のもとでの結社の自由とプライバシーの権利の双方を侵害し、さらに資本の自由な移動を妨げないという EU の義務にも違反すると判断した。2022 年には、欧州人権裁判所も同様に、ロシアの外国代理人法の「外国代理人」組織という新たな区分の創設、負担の重い監査・報告義務、そして過大な罰金は、いずれも「民主的な社会において必要」とは言えないと判断した。これは結社の自由に対する権利を侵害するものであった。2024 年の欧州人権裁判所の判断は、結社の自由の侵害に関する先の認定を改めて確認するとともに、ロシアの外国代理人法が、同法のもとで登録を求められる個人のプライバシーの権利をも侵害したと判示した。

3. **投資協定上の義務に違反する** 文脈によっては、これらの法律は二国間投資協定に違反することもありうる。外国代理人法を検討している国と他国との間の二国間投資協定上の義務を、慎重に精査することは有益でありうる。

反論への対処

1. **米国の FARA との比較** 米国の外国代理人登録法は 1938 年の法律であり、歴史的には、外国政府のロビイストなどに対して比較的限定的な形で執行されてきた。同法は非営利団体を狙い撃ちにするものではなく、単に外国資金を受け取っただけで適用されるわけでもない。適用には、何らかの代理関係の存在も必要である。現在、FARA にもとづいて登録している CSO は比較的少ない。もっとも米国内では、同法がより広く適用されるおそれについて懸念があり、その改正に向けた国内のアドボカシー活動も続いている。
2. **FATF の勧告によって正当化されるとの主張** 一部の政府は、テロ資金供与やマネーロンダリングに立ち向かい、金融活動作業部会（Financial Action Task Force : FATF）の勧告 8 を遵守するために、外国影響力登録法が必要だと主張する。勧告 8 は、各国に対し、非営利組織（nonprofit organizations : NPO）がテロ資金供与に悪用されることを防ぐことを求めるものである。しかし勧告 8 は、外国影響力登録法の導入を求めているわけではない。それどころか、同勧告およびその実施に関する FATF の指針は、各国が、対象を限定し、特定されたリスクに応じた比例的措置のみを採用すべきこと、当該措置はリスクが特定された組織にのみ適用されるべきこと、そして各国は、非営利セクターの正当な活動を妨げる不均衡な措置に留意しこれを避けるべきことを、明確にしている。
3. **法律は透明性を高めるとの主張** ほとんどの法域には、党派的政治活動に関する特定の情報開示義務を含め、非営利団体に相当程度の報告義務を課す法律がすでに存在している。非営利団体自身も、理事会、職員、ドナー、そして公衆に対して透明であろうと、自ら進んで取り組むことが多い。政府が非営利団体に求める透明性確保の措置は、商業活動その他の活動に従事する者には求められないことが少なくない。むしろ、こうした透明性確保の措置は、しばしば不当に負担が重く、汚名を着せるものとなっている。

B. 対応の戦略と戦術


本節では、過度に広範な外国影響力登録法制に対抗するために、市民社会、ドナー、そして国際機関や外国政府がとりうる対応の戦略と戦術を紹介する。

市民社会

1. **政府の説明枠組みを注視する** 政府が、提案中の過度に広範な外国影響力登録法をどのように正当化しているか、また、さまざまな種類の批判に対してどう反応しうるか把握しておくことは、対応を組み立てるうえで役立つ。
2. **迅速に動く** 外国影響力法に関する世論や政策立案者の受け止めは早い段階で形づくられるため、過度に広範な外国影響力登録法に対しては、速やかに対抗措置を講じることが重要である。同様に、過度に広範な法律がすでに採用された場合でも、政権交代や、政府がCSOをより保護する方針に転じたことなどによって、是正に向けて動ける機会が開けることがあり、前向きな改革に向けた比較的短い好機が生まれうる。
3. **協力者を見つけ、主要な関係者を把握する**
 - **市民社会の連携を築く（可能なら早期に）**：過度に広範な外国影響力法は、市民社会を制約する一連の常套手段の一部である。市民社会がこうした規制に反対する連携をすでに築いている場合には、提案された外国影響力法による規制に対し、迅速かつ効果的に対応することが容易になることが多い。たとえばハンガリーでは、幅広い分野のCSOが連合を結成し、2017年NGO透明性法と、市民空間全般の縮小に立ち向かった。彼らは知識や技能を共有し、当該部門の社会的イメージの向上に努め、法律に反対する結束を強めた。ジョージアでは、市民社会は少なくとも当初、2023年に提案された外国代理人法案をめぐる社会的な語られ方を効果的に転換することができた。多くの国では、CSOが互いに連携するだけでなく、ジャーナリスト、民間の弁護士、ソーシャルメディアのインフルエンサー、大学、宗教団体など、市民社会を制約する法案に対抗するうえで独自の立場にある市民社会内の他の主体とも関わるのが重要であった。
 - **国内の政府関係者**：特定の政府関係者や国会議員が、重要な協力者となることがある。適切な場合には、考えを同じくする、あるいは説得の余地のある特定の政府関係者とつながりを持つことが有益でありうる。
 - **経済界**：文脈によっては、経済界が、外国影響力関連法制に反対して動いてきた。そうした法律が他国との通商関係を損ない、あるいは自国が安全性に欠ける投資先であるとの印象を与えかねない、という懸念からである。たとえばジョージアでは、米国および欧州の商工会議所が、提案された外国代理人法はEU加盟を危うくしかねないとして、懸念を表明する声明を発表した。
 - **国際機関および外国政府**：国によっては、欧州連合、世界銀行、オープン・ガバメント・パートナーシップ（Open Government Partnership）、あるいは

主要なドナー国を含む国際機関や外国政府が、制約的な外国影響力法の採否に影響を及ぼしうる立場にある。

4. **コミュニケーション戦略** 制約的な外国影響力法に反対する、明快で分かりやすいメッセージは、成功の鍵となることが多い。たとえばジョージアでは、制約的な外国影響力法が「ロシア法」と名づけられ、市民社会は、この法律が同国をロシアに近づけ、EUから遠ざけることになることと明確に訴えた。ウクライナでは、制約的な外国影響力法が「独裁法」の一部と称された。多くの国では、これらの法律がもたらす否定的な影響や、有益な活動を行う一般市民や団体をどのように損ない、あるいは汚名を着せるのかについて、具体的な例を示すことが有益であった。制約的な法律にうまく反対するためには、対象層ごとに有効なメッセージを市民社会内部で調整しておくことが助けとなりうる。
5. **法的戦略** 過度に広範な外国影響力法を採用した一部の国では、市民社会が国内における法的申立てによって対応してきた。たとえばジョージアでは、2024年の外国影響力法が同国の憲法裁判所で争われている。場面によっては、当該法律がEU法に違反すると主張するなど、地域法にもとづいて訴えを提起することも可能である。法的申立てを計画する団体や個人のあいだで早期に連携を築いておくことは、法的手続を成功させるうえで極めて重要となりうる。
6. **専門的・権威ある分析を活用する** 利用可能な場合には、専門的な分析を、批判の根拠として、あるいは連携した対応をとるために活用することが有益でありうる。たとえば、国連特別報告者、ヴェニス委員会、欧州評議会人権コミッショナー、または米州人権委員会が、提案された外国代理人法について公の声明を出し、あるいは分析を公表することがある。まだそのような声明や分析が示されていない場合には、この種の関与を促し、または類似の法律に関する過去の声明を活用することが助けとなりうる。



制約的な外国影響力法に反対する、明快で分かりやすいメッセージは、成功の鍵となることが多い。

7. **制約的な法律の制定を遅らせること自体が成果となりうる** 場面によっては、制約的な法律の制定を止めることは難しい。その成立を遅らせれば、政治状況が変化し、改革の機会が生まれるまでの時間を確保できる。また、CSO が制約的な法律に備える時間をより多く確保できるという利点もある。
8. **先を見据える** 法律が制定されそうな場合には、執行方針について、今のうちに政府から確約を得るよう働きかけることを試みたり、あるいは国連その他の独立した機関とともに執行の監視体制を整えることを検討するなど、将来の執行環境を形づくる方法を探ることが有益となりうる。
9. **市民社会の強靱性** 制約的な外国影響力法が制定された場合には、市民社会が、可能な限り、国際的な資金を合法的に受け取り続けられるよう、法令遵守に関する情報を共有できるようにしておくことも有益となりうる。たとえば、非営利団体を支援する弁護士その他の関係者を対象とする、法令遵守についての研修を実施することなどが含まれる。

ドナーに向けて

1. **制約的な法律に対応する市民社会の対応能力を支える** 制約的な外国影響力法は、市民社会を制約する一連の常套手段の一部である。この種の法律に対応する市民社会の対応能力に投資することは有益となりうる。これまでの教訓を踏まえ、外国影響力法が導入される国々で、市民社会の対応能力強化に投資し、こうした法律や市民空間に対するその他の制約に市民社会があらかじめ対応できるよう、その対応力を育てる手助けをすることが考えられる。これには、CSO の連合づくりや、CSO の有益な活動についての認識を広める取り組みが含まれる。より長期的な能力強化の取り組みを補うものとして、新たな規制上の脅威が現れたときに市民社会が対応できるよう、迅速対応型の資金提供を検討することも考えられる。
2. **市民社会の強靱性を支える** 制約的な外国影響力法が制定された場合には、CSO が複雑な法的環境を乗り越え、合法的に国際的な資金を受け取り続けられるよう支援する事業を検討することが考えられる。
3. **市民社会の支えとなる国際規範の発展を促す** 国際規範は、CSO への越境資金提供を保護するうえで助けとなりうる。国連特別報告者やアフリカ人権および諸民族の権利委員会の取り組みは、CSO が資源にアクセスする能力について、より強固な規範を築く一助となってきた。市民社会と政府による働きかけを経て FATF は、テロ対策やマネーロンダリング対策の名のもとでの CSO 規制に対する考え方を、根本から改めた。こうした種類の国際規範の形成に市民社会が参加し、その知見を反映できるよう、後押しする取り組みを検討することが考えられる。

4. **調査と分析を支える** 動向を追跡する仕組みや、今後浮上しうる課題の特定・分析は、資源が不足しがちであるが、証拠にもとづく政策立案やプログラム形成を進めるうえで重要である。

国際機関および外国政府に向けて

1. **非公開の働きかけと公の働きかけ** 公の場での働きかけは、ただちに注目を集めることができる一方で、これらの法律が外国影響力を標的としていることから、文脈によっては裏目に出ることもある。非公開での働きかけは、政府関係者に懸念を直接伝えるうえで、しばしば有益である。公の声明は、法案が提出されたのちに、その提案の問題点を公衆や他の利害関係者に明らかにするうえで、重要となることが多い。
2. **他の課題に関する協議の中で取り上げる** 政府によっては、経済・通商、債務免除、または援助の提供に関する協議の文脈のなかで、外国影響力法についての懸念を提起することが有益となりうる。たとえばEUの当局者やEU加盟国政府は、EUへの加盟を目指す国々で検討されている制約的な外国影響力法は、EUの価値観やコミットメントに沿わないものであると明確にしてきた。別の文脈では、ドナー国政府が、国内で広く支持されている援助プログラムの継続につき、過度に制約的な外国影響力法制を制定しないことを条件とする、と明言したこともある。また、当該国への公式訪問の際に、過度に広範な外国影響力法についての懸念を提起することも、効果的でありうる。
3. **市民社会と関わる** 状況に応じて、市民社会と関わり、提案中の法律についてのCSOの懸念をくみ取るとよい。場合によっては、国内の市民社会が、過度に広範な法案に対して目に見える形で先頭に立っていることもあれば、そうする余地が限られていることもある。
4. **他の政府や国際機関と連携する** 考えを同じくする国際機関や政府との間では、足並みをそろえて対応することもあれば、あえて役割を分担して動くこともありうる。たとえば、政府や国際機関のなかには、公の働きかけに適した立場にあるもの、国内の政府関係者とすでに強い関係を築いているもの、あるいはその国との政治的・経済的な関係ゆえに独自の発言力を持つものがある。

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|------------|------------------|-------|------|-------------|--|--------------------------------|---------------------------------------|---|---|-------------|
| 1. オーストラリア | 外国影響力透明性制度法 2018 | 2018年 | 制定済み | すべての個人または法人 | 代理関係 | 外国政府、外国政党、または外国政府に関連する団体もしくは個人 | 議会ロビー活動、一般的な政治ロビー活動、コミュニケーション活動、支出の提供 | 登録 | 60ペナルティ・ユニットの罰金から、5年以下の拘禁刑まで | |
| 2. ブルガリア | 非営利法人法の改正 | 2020年 | 否決 | 非営利団体 | 1,000BGNを超えるあらゆる資金提供 | すべての外国人・外国主体。ただし、EUからの資金提供を除く | あらゆる活動 | 登録、CSOに対する監督、NGO上級管理職の資産申告、公益資格を一時的に取り消す可能性 | 金銭的制裁から、団体の解散の可能性まで | |
| 3. ブルガリア | 外国代理人登録法案 | 2022年 | 否決 | すべての個人または法人 | 商業取引、賭博、またはEUから受け取った資金を除き、1,000BGNを超えるあらゆる資金または物質的利益 | すべての外国人・外国主体。ただし、EUからの資金提供を除く | 非営利活動、教育、啓発、プロジェクトの実施 | 組織および組織に関係する者の登録。対象資料に「外国代理人」と表示する義務。外国代理人が学校で活動すること、および「政治活動に従事すること」の禁止。宗教活動、スポーツクラブ、EUプロジェクトについては例外あり | 個人について500～2500ユーロ、法人について2500～5000ユーロの金銭的制裁。2回目の違反では増額 | BCNLによる提案分析 |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|----------|---------------|-------|-------------|-------------|---|-------------------------------|---|---|---|-------|
| 4. ブルガリア | 外国代理人登録法案 | 2023年 | <u>否決</u> | すべての個人または法人 | 商業取引、賭博、またはEUから受け取った資金を除き、1,000 BGNを超えるあらゆる資金または物質的利益 | すべての外国人・外国主体。ただし、EUからの資金提供を除く | 非営利活動、教育、啓発、プロジェクトの実施 | 組織および組織に関係する者の登録。対象資料に「外国代理人」と表示する義務。外国代理人が学校で活動すること、および「政治活動に従事すること」の禁止。宗教活動、スポーツクラブ、EUプロジェクトについては例外あり | 個人について500～2500ユーロ、法人について2500～5000ユーロの金銭的制裁。2回目の違反では増額 | |
| 5. ブルガリア | 外国代理人登録法案 | 2024年 | <u>否決</u> | すべての個人または法人 | 商業取引、賭博、またはEUから受け取った資金を除き、1,000 BGNを超えるあらゆる資金または物質的利益 | すべての外国人・外国主体。ただし、EUからの資金提供を除く | 非営利活動、教育、啓発、プロジェクトの実施 | 組織および組織に関係する者の登録。対象資料に「外国代理人」と表示する義務。外国代理人が学校で活動すること、および「政治活動に従事すること」の禁止。宗教活動、スポーツクラブ、EUプロジェクトについては例外あり | 個人について500～2500ユーロ、法人について2500～5000ユーロの金銭的制裁。2回目の違反では増額 | |
| 6. カナダ | 外国影響力登録・説明責任法 | 2022年 | <u>提出済み</u> | 個人 | 代理関係 | 外国政府または外国政治組織 | 特定の話題について公職者とコミュニケーションを行うこと、または公職者との会合を手配すること | 登録 | 裁量的金額の罰金から、2年以下の拘禁刑まで | |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|------------|----------------|-------|------|-------------|---------------------|-----------------------|---|---|--------------------------------|-------|
| 7. カナダ | 外国影響力透明性・説明責任法 | 2024年 | 制定済み | すべての個人または法人 | 指示の下で、または関連して行動すること | 外国政府、外国政府関連団体、または外国政党 | カナダにおける政治的または政府的慣行に関連して、公職者とコミュニケーションを行うこと。政治的または政府的慣行に関連する情報を公衆に伝達すること、または伝達させること。金銭、価値ある物またはサービスを提供すること | 登録 | 行政罰、最大500万カナダドルの罰金、または5年以下の拘禁刑 | |
| 8. エルサルバドル | 外国代理人法 | 2021年 | 審議中 | 非営利団体 | 資金提供 | すべての外国人・外国主体 | あらゆる活動 | 登録、登録非営利団体への寄付に対する40%課税、登録者が「公共秩序」を乱すこと、または国の社会的・政治的安定を脅かすことの禁止 | 最大1万ドルまでの裁量的金額の罰金、または組織の法人格取消し | |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|----------|---|-------|-------------------|-------------|----------------------------------|--|--|----------------------------|---|-------|
| 9. 欧州連合 | 民主主義防衛パッケージ | 2023年 | <u>欧州委員会による提案</u> | すべての団体・個人 | 利益代表サービスおよびこれに相当する活動 | 外国政府および政党。ただし、欧州経済領域を除く | 経済的性質の活動に結びついており、または代替する利益代表活動。ただし、外交上または法律上の代表・代理を除く | 登録、記録保持、報告 | 金銭的制裁。事業者については、前会計年度における年間世界売上高の最大1%。その他の法人については、その団体の年間予算の1%。自然人については最大1000ユーロ | |
| 10. フランス | フランスにおける外国干渉を防止することを目的とする法律提案 | 2024年 | <u>審議中</u> | すべての個人または法人 | 利益代表 | すべての外国人・外国主体 | 外国人・外国主体の利益を促進すること、公共の意思決定、公共政策の実施、または選挙結果に影響を及ぼすこと | 登録 | 記載なし | |
| 11. フランス | フランスにおける外国干渉を防止することを目的とする2024年7月25日法律第2024-850号 | 2024年 | <u>制定済み</u> | すべての個人または法人 | 対象外国主体の指示、命令、管理、または要請に基づいて行動すること | 外国勢力、ただしEU加盟国を除く。または、対象外国勢力によって直接もしくは間接に管理されている法人、または外国勢力によって半分超を資金提供されている法人 | 一定の公務員とのコミュニケーション、公衆に向けたコミュニケーション活動、資金の収集、または対価なしでの資金支払い | 登録、および対象公務員にいかなる贈答品も与えないこと | 最大4万5000ユーロの罰金から、3年以下の拘禁刑まで | |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|-------------------|----------------------------|-------|----------------------|--------------|--|--------------|--|---------------------------------|------------------------------|--|
| 12. ジョージア | 外国代理人登録およびジョージア刑法改正に関する法律案 | 2023年 | 否決 | すべての個人または法人 | 外国人・外国主体の管理、命令、または要請に基づいて行動すること。あるいは、外国人・外国主体によって直接または間接に、全部または大部分を資金提供されている者の管理、命令、または要請の下で行動すること | すべての外国人・外国主体 | 対象活動には、政治活動、宣伝代理人としての活動、情報サービス従業員としての活動が含まれる | 「外国代理人」としての登録および表示 | 罰金（金額未定義）から最大5年以下の拘禁刑までの刑事訴追 | ICNLによる提案分析 |
| 13. ジョージア | 外国影響力透明性法 | 2023年 | 否決 | 非営利団体およびメディア | 組織収入の20%を超える資金提供 | すべての外国人・外国主体 | あらゆる活動 | 「外国影響力の代理人」としての登録および表示、ならびに報告 | 1万GELから2万5000GELまでの行政罰 | ICNLによる提案分析 |
| 14. ジョージア | 外国影響力透明性法 | 2024年 | 制定済み | 非営利団体およびメディア | 組織収入の20%を超える資金提供 | すべての外国人・外国主体 | あらゆる活動 | 外国勢力の利益のために行動する組織の登録簿への登録、および報告 | 1万GELから2万5000GELまでの行政罰 | ICNL/ECNLによる法律分析 、 ICNL/ECNLによる同法規則分析 、 ICNL/ECNLによる規則改正分析 |
| 15. ジョージア (アブハジア) | 外国代理人法案 | 2024年 | 審議中 | 非営利団体および個人 | 資金提供 | すべての外国人・外国主体 | 政治活動 | 登録および表示要件 | 未定義の行政罰および／または刑事罰 | |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|-------------|----------------------------------|-------|-------------|-------------|------------------|--------------|--|-----------------------------|--|-------------|
| 16. ハンガリー | 国外から支援を受けた組織の透明性に関する法律 | 2017年 | <u>廃止</u> | 非営利団体 | 指定された金額を超える資金提供 | すべての外国人・外国主体 | あらゆる活動 | 登録、報告、および表示要件 | 1万～90万 HUF、約25～2270ユーロの罰金。繰り返し通知を受けた後、組織は解散させられる | ECNLによる法律分析 |
| 17. イスラエル | 外国国家主体によって支援される団体の透明性要件法 | 2016年 | <u>制定済み</u> | 非営利団体 | 組織予算の50%を超える資金提供 | 外国政府 | あらゆる活動 | 「国外から支援を受けた組織」としての登録および表示要件 | 最大2万9000NIS、約6800ユーロの罰金 | |
| 18. カザフスタン | 支払および決済システムの問題に関する改正および追加の導入について | 2016年 | <u>制定済み</u> | すべての個人または法人 | 指定された金額を超える資金提供 | すべての外国人・外国主体 | 情報の収集、分析、および発信、ただし商業目的の場合を除く。法律支援の提供。世論調査の実施 | 報告および表示要件 | 警告から、1000月間計算指数までの行政罰（2024年3月15日時点で約8000米ドル） | ICNLによる法律分析 |
| 19. キルギス共和国 | キルギス共和国の一定の立法行為に対する追加および改正について | 2014年 | <u>否決</u> | 非営利団体 | 資金提供 | すべての外国人・外国主体 | 政治活動 | 「外国代理人」としての登録、および年次監査 | 月額賃金の最大200倍の罰金、および3年以下の拘禁刑 | 記載あり |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|-------------|---|-------|-----------------------------|-------------|--|--------------|-------------------------|--|------------------------------|-------------------------|
| 20. キルギス共和国 | 非営利組織に関するキルギス共和国法の改正について | 2024年 | <u>制定済み</u> | 非営利団体 | 資金提供 | すべての外国人・外国主体 | 政治活動 | 「外国代表者」としての登録、報告要件、財務監査の通過、すべての非営利団体に対する新たな調査権限 | 設定予定（「法律に従って」） | ICNLによる法律分析、ICNLによる規則分析 |
| 21. モンテネグロ | 外国代理人法案 | 2024年 | <u>提案</u> | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | |
| 22. ミャンマー | 外国組織および国際組織に関する法律を起草する提案 | 2023年 | <u>提案。法律起草のための委員会が設置された</u> | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | |
| 23. ニカラグア | 外国代理人規制法 N.1040、2020年。外国代理人の規制、監督および制裁に関する規則、2021年省令 N.03 | 2021年 | <u>制定済み</u> | すべての個人または法人 | 「直接または間接に」資金を受け取ること、または「指示、監督、もしくは管理」の下で活動すること | すべての外国人・外国主体 | あらゆる活動。ただし商業活動については例外あり | 「外国代理人」としての登録、および内政または外交政策に関する話題に介入すること、または国内政治活動に関わるいかなる種類の組織、運動、政党に資金提供することの禁止 | 300ドルから50万ドルの罰金、または組織の法人格取消し | 記載あり |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|--------------|-------------------------------|--------|------|--------------|----------------------------|--------------|--------------------------------------|---|------------------------------|-------------------|
| 24. ペルー | 法律 27692 の改正 | 2024 年 | 審議中 | 非営利団体および社会組織 | 資金提供 | すべての外国人・外国主体 | 政治的アクティビズム。国内政策または選挙結果を変更しようとする場合を含む | 外国資金を受け取り使用する組織に関する情報の登録および公表（政治的アクティビズムのためのもを含む）。公共秩序、公的または私的財産、市民の安全、国防、および国内秩序に悪影響を及ぼす行為のために資金を使用することの禁止 | 最大 68 万 3000 ドルの罰金、および登録取消し | ICNL による提案のドラフト分析 |
| 25. スルブスカ共和国 | 非営利組織の活動に関する特別登録簿および透明性に関する法律 | 2023 年 | 撤回 | 非営利団体 | 資金提供、または「何らかの他の方法で支援された」こと | すべての外国人・外国主体 | あらゆる活動 | 「外国影響力の代理人」としての登録および表示要件、定期監査、ならびに外国資金を受けた非営利団体が「政治活動」に従事することの禁止。科学、文化、社会的・医療的保護、スポーツ、消費者保護、少数民族および障害者の保護、環境保護、腐敗との闘い、慈善活動、ボランティア活動、情報の分野における運営・活動については、政治活動への関与禁止からの例外あり | 500～2500 ユーロの金銭的制裁から、組織の禁止まで | ECNL による提案分析 |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|---------|--|-------|-----------------------------------|-------------------------------|----------------------------|--------------|------------------------------------|---|-----------------------------------|-------------|
| 26. ロシア | 外国代理人の機能を遂行する非営利組織の活動規制に関するロシア連邦の立法行為の改正について | 2012年 | 制定済み。ただし、 <u>2022年法により置き換えられた</u> | 非営利団体。その後、メディアおよびその他の個人・団体へ拡大 | 資金提供 | すべての外国人・外国主体 | 政治活動 | 登録。「外国代理人」としての表示。改正により、登録者が政治活動に従事すること、米国から資金を受け取ることなど、特定の活動に従事することが禁止された | 12万ルーブルの罰金から、2年以下の拘禁刑まで | ICNLによる法律分析 |
| 27. ロシア | 外国代理人の機能を遂行する非営利組織の活動規制に関するロシア連邦の立法行為の改正を導入する連邦法第121-FZ号 | 2022年 | 制定済み | すべての個人または法人 | 資金提供、または「影響」、「強制」、もしくは「説得」 | すべての外国人・外国主体 | 外国の「影響」下にあると判断された場合、ロシア政府によって指定される | 政治活動に従事する際の開示要件、および未成年者への教育、政府への助言、政府からの財政支援の受領を含む多数の禁止事項 | 最大30万ルーブル、約3300ドルの罰金から、2年以下の拘禁刑まで | |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|-----------|---|-------|---------|------------------|----------------------------|-------------------------|---|---|--|-------------|
| 28. セルビア | 外国代理人のための特別登録簿に関する法律 | 2024年 | 審議中 | 非営利団体 | 1年間における非営利団体の収入の半分を超える資金提供 | すべての外国人・外国主体 | 政治的影響、行為、または活動。政治的目的のために世論に影響を及ぼすことを含む。科学、健康、文化、スポーツ、消費者保護、少数民族の権利、反腐敗、または憲法上保護された権利に基づく行為を含む。一定の分野は除外される | 登録および対象資料の表示。資金の使用に関する半年ごとの報告、ならびに非営利団体の活動に関する年次検査。憲法秩序に反する活動、民主主義を危険にさらすことを目的とする活動、または民族的・人種的・宗教的憎悪を扇動する活動を含む、一定の活動を禁止 | 非営利団体の活動禁止。組織に対する最大200万ディナールの罰金、および個人に対する最大20万ディナールの罰金 | |
| 29. スロバキア | 外国代理人改正／規則 | 2016年 | 提案、条文なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし |
| 30. スロバキア | 外国代理人法案 | 2023年 | 提案、条文なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | 記載なし | ECNLによる法律分析 |
| 31. スロバキア | 公益サービスを提供する非営利組織に関する法律、法律第213/1997号 | 2024年 | 審議中 | 公益サービスを提供する非営利組織 | 5000ユーロまたは相当額を超える資金提供 | すべての外国人・外国主体。ただしEU資金は除く | あらゆる活動 | 登録、CSOを外国支援を受けた組織として表示すること | 最大5000ユーロの罰金、または組織の停止 | 記載あり |
| 32. ウクライナ | 市民の安全を保護するための追加措置に関する、司法制度および裁判官の地位に関する法律ならびに手続法の改正について | 2014年 | 廃止 | 非営利団体 | 資金提供 | すべての外国人・外国主体 | 政治活動 | 登録、表示、および監査要件 | 市民の非課税最低所得50単位相当の罰金から、組織の禁止まで | |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|-----------|--|--------|-------------|-------------|-------------------------------|--------------|--|--|------------------------|--------------|
| 33. ウクライナ | 外国資金を受け取る CSO の透明性に関する一部法令改正についての法律案第 3564 号 | 2020 年 | <u>撤回</u> | 非営利団体 | 組織予算の 50% 超、かつ 5 万ユーロを超える資金提供 | すべての外国人・外国主体 | 広範な一連の活動 | 登録および表示要件。上級職員にポリグラフ検査を受けることを求める要件。職員が将来国家に雇用されることへの制限 | 該当なし | ECNL による法律分析 |
| 34. 英国 | 国家安全保障法案（外国影響力登録制度を含む） | 2023 年 | <u>制定済み</u> | すべての個人または法人 | 「指示する」 | 外国政府および政党 | 「政治的影響活動」を実施する、または手配すること。政治的影響活動とは、列挙された一連の政府当局者とのあらゆるコミュニケーションを行うこと、公衆向けコミュニケーションを行うこと（外国勢力によって指示されたものであることが明らかでない場合）、または、英国政府機関、選挙、もしくは英国政党の手續に影響を及ぼす目的で、英国の者に対して金銭、物品、またはサービスを提供すること、と定義される | 登録 | 裁量的金額の罰金から、5 年以下の拘禁刑まで | 記載あり |

付録

外国影響力登録法制

| 管轄国 | 法律 | 年 | 制定状況 | 規制対象は誰か | 関係の性質 | どの外国主体か | 対象となる活動 | 規制の態様 | 罰則 | 関連リンク |
|--------|----------|-------|------|-------------|---|--------------|--|-----------|-----------------------|-------|
| 35. 米国 | 外国代理人登録法 | 1938年 | 制定済み | すべての個人または法人 | 外国人・外国主体、または外国人・外国主体によって直接もしくは間接に監督、管理、もしくは資金提供されている者の、命令、要請、または指示および管理の下で、その「利益」のために行動すること | すべての外国人・外国主体 | 対象活動には、政治活動に従事すること、宣伝代理人または情報サービス従業員として行動すること、または経済的価値あるものを支出・提供することが含まれる。商業活動を含め、多数の例外がある | 登録および表示要件 | 裁量的金額の罰金から、5年以下の拘禁刑まで | |



1660 L Street NW, Suite 600, Washington, DC 20036 USA
www.icnl.org | facebook.com/ICNLIAlliance | twitter.com/ICNLIAlliance