

アメリカ的自由世界を求めて： フリーダム・ハウスの活動の遍歴

佐 藤 真千子

1. はじめに

「自由で平和で安全な世界を求めるすべての人々の願いを支援し、全体主義の脅威に抵抗し、自由のための果てしない闘いのシンボルかつ中心として立ち向かうために、自由の家 (Freedom House) を築く¹。」

これは 1999 年に非政府組織 (NGO) 「フリーダム・ハウス (Freedom House)」(以下、FH と略記) が、21 世紀の到来を控え、アメリカの「消極的な外交姿勢」を憂慮して打ち出した活動方針である。この文言は、FH が創設された 1941 年当時と変わらず、すでに東欧革命から 10 年、ソ連崩壊から 8 年を経たポスト冷戦の時代においてもなお、全体主義への対抗が謳われたところに、アメリカ的自由の価値観を世界で追求する FH の本質的な特徴をみてとれる。時代錯誤と否定されることなく同じ活動方針が提唱されたのである。

FH は自らを人権擁護団体と呼び、世界の多くの人々が「自由の家」で生活できるようになることを目指す。FH が出版する世界各国の自由や民主化、人権状況を数値化した年次調査報告は米 국무省による人権報告書と同様に、各国政府が注目することでも知られる。アメリカにはヒューマン・ライツ・ウォッチ (Human Rights Watch、以下 HRW と略記) を含む多くの人権 NGO が存在するが、FH はこれらの人権 NGO とは異なる特徴を持っている。

第 1 に、国連憲章 71 条に従い国連に登録されている NGO は「国連 NGO」と総称されるが²、「人権 NGO」のリストに FH の名前は無い。アメリカの国連 NGO は 663

1 Leonard R. Sussman, *Democracy's Advocate: the Story of Freedom House*, (New York: Freedom House, 2002), p.124.

2 横田洋三編『新国際機構論』(国際書院、2005 年)、149 頁。

団体あり、主要活動を「人権」と登録しているのはそのうち83団体(2006年5月現在)存在する。例えば、HRW、米国弁護士協会(American Bar Association)、全米有色人種地位向上団体(NAACP)、アメリカユダヤ協会(the American Jewish Committee)、ブナイ・ブリス(B'nai B'rith International)、ヒューマン・ライツ・ファースト(Human Rights First)などが「人権」に登録されている。では、FHは一体何へ登録されているかという点、実はガバナンス(Governance)を主要活動とするNGOである³。

ガバナンスNGOとしてのFHは、世界でどのような統治が行われているのか、つまり民主主義が存在するのか、あるいは民主主義から隔たりがあるのかという点を重要視する。もちろん人権に関心を持ち、各国でどの程度人権が守られているかを注視するが、それをガバナンスの問題と結びつける点が特徴的である。人権を促進すれば民主化が進み、民主化が促進されれば人権問題も改善されるという認識から、民主化の世界での奨励がFHの主たる目的となる。FHはガバナンスをより重視し、人権はむしろその補助的な要素と言える。したがって、個人の人権侵害や個々の人権問題のために奮闘する一般的な人権NGOとは異なる。

第2に、FHはもともと第2次大戦で全体主義の打倒を目指した出発点を持つことである。アメリカで人権団体が多く登場し始めるのは1960年代後半以降(HRWは1978年)だが、FHは第2次大戦から冷戦を経て現在に至る過程で、対外的な軍事行動や情報活動を行う政府と目的を共有してきた。故に、全体主義国の状況とどうすればそれを変革できるのかということに対する問題意識を持ち、CIA長官や、秘密情報の分析、諜報活動を経験した人材を重要な地位に登用してきた。他の人権NGOと異なり、むしろそういう人材を重要な資産として迎え入れる点が、FHの特徴である。

第3に、FHには圧倒的に政府の要人、官僚、有力議員の経験者が多い。アメリカ政府と距離を置くのではなく、政府との直接的・間接的な補完関係が築かれてきた。これはエレノア・ローズヴェルト(Eleanor Roosevelt)大統領夫人と大統領選でローズヴェルト(Franklin D. Roosevelt)に敗れた共和党大統領候補ウェンデル・ウィルキー(Wendell Willkie)が中心となってFHを創設して以来の特徴である。冒頭の活動方針を立案したのは、ツビグニュー・ブレジンスキー(Zbigniew Brzezinski、カーター政権の国家安全保障問題担当大統領補佐官)、マックス・カンペルマン(Max K

3 ちなみに後述する米外交問題評議会は「平和と安全保障」、Foreign Policy Associationは「国際法」に登録されている。

アメリカ的自由世界を求めて：フリーダム・ハウスの活動の遍歴

ampelman、カーター政権～レーガン政権の CSCE 米代表、レーガン政権の核兵器宇宙兵器交渉代表)、ジーン・カークパトリック (Jean Kirkpatrick、レーガン政権の国連大使)、ベティ・バオ・ロード (Bette Bao Lord、レーガン政権の中国大使ウィンストン・ロードの妻)、ポール・ウォルフowitz (Paul Wolfowitz、カーター政権の国防副次官補、レーガン政権の国務次官補、インドネシア大使、ブッシュ政権 (父) の国防次官、ブッシュ政権 (子) の国防副長官、世界銀行総裁) らである⁴。彼らは皆、FH の理事として政策立案に携わった。

最近の理事には、クリントン政権で国連大使を務めたビル・リチャードソン (Bill Richardson、現ニューメキシコ州知事)、クリントン政権で国務次官・財務副長官を、カーター政権で国内問題担当大統領補佐官を務めたスチュアート・アイゼンスタット (Stuart Eizenstat)、30 年間民主党下院議員を務めた前駐日大使トーマス・フォーリー (Thomas S. Foley)、カーター政権で通商代表を勤めた後レーガン政権で国務次官補に就いたロバート・ホーマツ (Robert Hormats⁵)、『文明の衝突』で有名な政治学者サミュエル・ハンチントン (Samuel Huntington、カーター政権で国家安全保障問題を担当)、カーター政権で国務省政策企画室室長を、クリントン政権で国家安全保障担当大統領補佐官を務めたアンソニー・レイク (Anthony Lake)、クリントン政権の CIA 長官ジェームス・ウールジー (R. James Woolsey) らが名前を連ねる⁶。

このように共和党・民主党にかかわらず超党派的である点も、発足以来、一貫した特徴である。優秀な超党派的人材を揃える FH は、米外交問題評議会のような政策提言型組織としての性格も併せ持つ。弁護士やジャーナリストなど民間人による専門家

4 その他、ネッド・バンドラー (Ned Bandler、ジョンソン政権～ニクソン政権の商務省市場諮問委員、クリントン政権～ブッシュ政権の海外文化遺産保護委員)、マーク・パルマー (Mark Palmer、レーガン政権のハンガリー大使、歴代大統領・国務長官のスピーチ・ライター)、ピーター・ロドマン (Peter W. Rodman、フォード政権でキッシンジャー国務長官の特別補佐、レーガン政権の国務省政策企画室室長)、ウォルター・シュロス (Walter J. Schloss、大物投資家、金融アナリスト) が含まれる。

5 R・ホーマツは 3 人の歴代国家安全保障問題担当大統領補佐官キッシンジャー (Henry A. Kissinger)、ブレント・スコウクロフト (Brent Scowcroft)、Z・ブレジンスキーのアドバイザーも担当。

6 以下はその他の FH 理事の一部 (現役も含む) である。ケニス・アデルマン (Kenneth L. Adelman、フォード政権の国防次官補、レーガン政権の国連大使)、ブラウン・アトウッド (J. Brown Atwood、カーター政権の議会担当国務次官補、クリントン政権の国際開発庁 [USAID] 長官)、マルコム・スティープンソン・フォーブス・ジュニア (Malcolm Stevenson Forbs, Jr., *Forbs* 誌編集者、1996 年と 2000 年の共和党大統領候補)、ジョン・ジョイス (John T. Joyce、AFL - CIO 元理事、現ブッシュ政権の労使問題諮問委員)、ナンシー・レイン (Nancy L. Lane、NAACP 理事)、ジェイ・マズール (Jay Mazur、AFL - CIO 元副会長)、オットー・ライ (Otto J. Reich、レーガン政権の USAID 次官補、ブッシュ (父) 政権のベネズエラ大使・国連人権委員会米代表、現ブッシュ政権の西半球地域担当国務次官補)、アンドリュー・ヤング (Andrew Jackson Young、カーター政権の国連大使)、ウェンデル・ウィルキー II (Wendel L. Willkie II、レーガン大統領法律顧問、ブッシュ (父) 政権の商務省副長官代理)。

集団であるHWRとは対照的である。通常、世論のコンセンサスに耳を傾けて政策立案する政府に対して、FHはそのコンセンサス形成への働きかけを行い、政府との人的交流を図ってきた。コンセンサスを作用するには超党派的な組織である必要があるが、コンセンサスが崩れるとFHも壁に突き当たるという経験をしてきた。

最後の特徴として、FHによる年次報告書の発刊のきっかけが、国内の人種差別問題に由来していた点を指摘しておきたい。国内で起きた悲惨な人種差別事件が、国外における人権調査の動機となっていたことは注目に値する。FHは国内の人権状況を俎上に載せ、常に足元で起きている人種差別問題にも声をあげてきた。諸外国の人権改善を求めて民主化促進に携わる一方、同時にまた国内でも人種差別問題の解決に努力したのである。

このような特徴をもつFHについて、本稿ではまずFHの設立に焦点をあて、設立当初の目的をどのように達成しようとしてきたのかを、1941年設立当初から第2次大戦期・冷戦前期・ベトナム戦争期・冷戦後期・ポスト冷戦期・9.11以降期を経てイラク戦争期に至るまで、時代を追って整理し、考察する。そして、アメリカのイラク戦争の正当性を疑い、結果についての誤算に失望する国際社会はもとより国内でも批判が高まる中、FHはこうした問題にどのように対応し、アメリカ外交について何を提言し、アメリカの指導的役割についてどのように世論の再構成を試みているのか、またどのような民主化・人権擁護支援を展開しているのか、という問題を取り上げて考察を加えることとする。

2. FH設立の歴史的背景

(1) 全体主義の恐怖とセンチュリー・グループ

1933年にナチ党を率いるヒトラーがドイツを掌握すると、ナチス・ドイツはベルサイユ条約体制への挑戦を開始し、勢力拡張政策を推し進めた。そして1939年9月、ポーランド侵攻により第2次大戦が勃発した。1930年代初め経済恐慌に見舞われたアメリカは、F. D. ローズヴェルト大統領率いる民主党の時代であった。

当時のアメリカ世論は、ヨーロッパの紛争に巻き込まれずに経済再建への専念を望む声が大勢を占めていたが、1935年8月に交戦国へ武器輸出を禁止する中立法が成立するが、ヨーロッパにおけるナチス・ドイツとアジアにおける日本という2大勢力の進出に直面したアメリカでは、一方で戦争介入を避け孤立主義の維持を望む声と、他方で戦争介入によりドイツと日本への対抗を求める声が並行していた。そのため、

アメリカ的自由世界を求めて：フリーダム・ハウスの活動の遍歴

ローズヴェルト政権は均衡する世論を配慮しつつ参戦への外交政策を模索することになった。

1940年5月のダンケルク包囲後のアメリカ世論は、英仏が敗北した場合にドイツがアメリカ攻撃を開始すると信じる者が65%と多数であったが、対独宣戦布告を支持する者は少数だった⁷。孤立主義的な世論を懸念した米外交問題評議会の理事ミラー(Francis Miller、Helen Miller)夫妻は、ナチス・ドイツの拡大の脅威とアメリカ民主主義が全体主義の支配下に陥る危機について検討を始め、「アメリカは直ちに対独宣戦布告をすべき」との結論に達した。参戦を推し進めるためには、まず世論がこの問題を議論する必要があると考え、ミラー夫妻は「国民への要望」と題した声明の草稿をまとめた。その原稿をもとに、自らもメンバーである「センチュリー・グループ⁸」で世論の支持獲得を目指す戦略が練られ、世論の軌道修正が図られることとなった⁹。このセンチュリー・グループがFHの前身といえる組織である。

1940年の大統領選挙戦でいち早く英仏への戦争支援を宣言した共和党候補W・ウィルキーは、センチュリー・グループで参戦を訴える中心的存在となった。センチュリー・グループのもう1人の有力メンバー、アリゾナ州選出の民主党下院議員ルイス・ダグラス(Lewis W. Douglas)が所属する「連合国を支援してアメリカを防衛する委員会(Committee to Defend America by Aiding the Allies)」(以下、アメリカ防衛委員会と略記)からも、数名がセンチュリー・グループへ合流し、アメリカの参戦を訴えるキャンペーンが展開された¹⁰。

センチュリー・グループは以下の点で特徴的であった。第1に、マスコミやブロードウェイで活躍する著名な人材が揃っていた点である。世論への宣伝効果を狙う上で、このような人材ネットワークが重要な役割を果たしたことは容易に想像できる。例えば、ヘンリー・ルース(Henry Robinson Luce、*Time*、*Fortune*、*Life*の編集者)、ハロルド・ギンツブルグ(Harold Guinzburg、Viking Press社長)、ウィリアム・アレン・ホワイト(William Allen White、カンザスの日刊紙*the Emporia Gazette*

7 この時期、イエール大学の学生だったジェラルド・フォード(Gerald Ford、第38代大統領[共和党]、ポッター・スチュワート(Potter Stewart、アイゼンハワー大統領指名による最高裁判事)、キングマン・ブリュースター(Kingman Brewster, Jr.、後のイエール大学長)らは、「イギリスが敗北の瀬戸際に追い詰められようとも、米議会が参戦回避することを求める」請願書を提出し、1940年9月に反戦団体「アメリカ・ファースト(the America First)」を結成している。

8 ニューヨーク市のセンチュリー・クラブという建物で会合を開催していたのでセンチュリー・グループと呼ばれる。

9 Sussman, p.10.

10 Ibid., p.10. ルイス・ダグラス議員はローズヴェルト大統領の指名で予算局長を務めるが、1940年の大統領選挙ではニューディール政策を批判して共和党ウィルキー支持にまわった。

の編集者、共和党派で民主党指導者を酷評)、ウルリック・ベル (Ulric Bell、*the Louisville Courier-Journal* のワシントン特派員)、ハーバート・エイガー (Herbert Agar、リベラル派代表、歴史でピューリッツァー賞受賞)、ディーン・アチソン (Dean Acheson、トルーマン政権国務長官)、ジェフリー・パーソンズ (Geoffrey Parsons、*the New York Herald Tribune* の記者)、アレン・ダレス (Allen Welsh Dulles、アイゼンハワー政権 CIA 長官)、劇作家ロバート・シャーウッド (Robert Emmet Sherwood、第2次大戦中ローズヴェルトのスピーチ・ライター) らが主力メンバーであった。

1940年の夏から秋にかけてセンチュリー・グループは、様々な手法で戦争での対英支援、50~100隻の古い米駆逐艦の対英貸与、対英食糧輸送を行う英商船の護衛と英領諸島を保護する米海軍の派遣を世論に訴え、戦争支持のための世論啓蒙を図った。

第2の特徴は、発足メンバーの13名が民主党員、9人が共和党员という超党派を成していた点である¹¹。センチュリー・グループは超党派を維持することで政府や議会と有機的な関係を築き、政策決定と世論への影響力を確固たるものにしてきた。この2つの特徴は今日のFHに引き継がれている重要な性質である。

(2) 「武器貸与法」キャンペーンの立役者—センチュリー・グループの拡大からFHの誕生へ

センチュリー・グループは、1941年3月の武器貸与法の批准に重要な役割を果たした。1940年夏の終わり、ナチス・ドイツのイギリス進撃が切迫したと判断したセンチュリー・グループは英国大使館と米報道機関のパイプ役として、またローズヴェルト大統領とウィルキーのパイプ役として、武器貸与法案の説得工作に乗り出した。参戦派のジョージ・フィールド (George Field、労働運動で活躍) 率いるアメリカ防衛委員会の協力も加わった参戦キャンペーンが繰り広げられた。8月初旬、H・エイガー、ワード・チェイニー (Ward Cheney)、クラーク・アイケルバーガー (Clark M. Eichelberger、アメリカ防衛委員会事務局長) が武器貸与の批准について、ローズヴェルト大統領との会談を持ち¹²、その翌日、ローズヴェルト大統領は対英駆逐艦輸送を開始した。

世論対策のためにH・エイガーとウォルター・リップマン (Walter Lippmann、

11 Ibid., p.11.

12 Ibid., p.11. 会談後の閣議について、ヘンリー・スティムソン (Henry Lewis Stimson) 陸軍長官は「私がこれまでもった閣議のなかで、最も真剣かつ重要なものだった」と語っている。

ジャーナリスト) が武器貸与法案を宣伝するラジオ演説の原稿を書き、それをブラックジャックのニックネームを持つ人気者の退役将軍ジョン・パーシング (John Joseph Pershing) が朗読するというラジオ放送の手はずが整えられた。この武器貸与法の批准を訴えるラジオ演説を契機に、迫りくる全体主義の危機が世論に喚起され、戦争介入をめぐる議論が広がった¹³。ローズヴェルト大統領は12月の「民主主義の武器庫たれ」という呼びかけに続き、年明けに「4つの自由」演説で表現と信仰の自由、恐怖と欠乏からの自由を唱え、この戦争についてイデオロギー的色彩を加えたアメリカの世界秩序観を提示した。1941年3月、センチュリー・グループが批准を訴えてきた武器貸与法が成立すると対英軍事援助が拡大し、世論の参戦支持は次第に強まった。

アメリカ防衛委員会は1940年の冬までに全米750支部を持つ組織へ成長し、翌年4月にセンチュリー・グループの基本姿勢に沿った「自由のための闘争委員会 (The Fight for Freedom Committee、以下 FFF と略記)」を新たに誕生させた。FFF は12月にアメリカが参戦するまでの間に各都市に372支部を持つまで拡大した強みを生かし、48州の各都市で地方新聞と契約を結び、FFF本部から配信するニュース各紙に毎週掲載されることとなった¹⁴。

1941年6月にドイツがソ連を侵攻すると、FFF とアメリカ防衛委員会はニューヨーク・タイムズ・ヘラルド・トリビューン紙に以下のローズヴェルト大統領宛の全面広告を掲載した。ナチス・ドイツを「大西洋から一掃」することを切願し、「ナチス・ドイツの壊滅に成功した後、我々は新しい世界秩序がナチスやソ連をモデルとすることを望まない。これは民主主義拡大ための戦争である。」¹⁵ その後、ニューヨークのFFF とアメリカ防衛委員会は、「ナチス・ドイツの最終破壊」を旗印に「アメリカ防衛自由のための闘争ニューヨーク委員会 (New York Fight for Freedom Committee to Defend America)」として拡大を遂げた。そして国民の人气が高かったウィルキー、エレノア・ローズヴェルト、レックス・スタウト (Rex Stout、私立探偵ネロ・ウルフで有名なミステリー作家)、アレクサンダー・ウールコット (Alexander Woolcott、評論家) らがメディアへ頻繁に登場するアメリカ参戦キャンペーンが続けられた。

ローズヴェルト大統領はホワイトハウスを通じて、彼らによるナチス・ドイツ打倒・

13 Ibid., p.12.

14 Ibid., p.12.

15 Ibid., p.12.

参戦キャンペーンを高く評価し、FFF への感謝をほのめかしていたが、「アメリカ・ファースト」のような孤立主義者へ政治的攻撃の口実を与えぬよう、彼らとの協力を公にすることには慎重であった。

FFF はナチス・ドイツの打倒、民主主義の防衛という対外的な問題に限らず、国内の人権や市民の自由にも目を向けていた。国際問題と国内問題の密接な関係を強調する FFF の主張は、国内での不公平に強い不満を募らせていたものの、孤立主義的風潮の中で対外的な問題にはあまり関心を払ってこなかった市民を惹きつけた¹⁶。また、FFF が各地の労働組合と緊密に連携していたことも注目に値する¹⁷。労働者寄りのウィルキーと合同衣服組合(Amalgamated Clothing Workers Union)の会長シドニー・ヒルマン(Sidney Hillman)のような労働運動の指導者らの協働は、FH とアメリカ労働総同盟産業別労働組合会議(AFL-CIO)の協力関係の基礎を築いていた。

1941 年 11 月、FFF の執行部はアメリカ防衛委員会と共に、ナチス・ドイツの全体主義体制に対抗して民主主義の維持・拡大を目指す新たなプログラムを立ち上げる事となった。これが FH の誕生である。

FH はエレノア・ローズヴェルトを名誉会長に据え、初代理事長に H・エイガー、その他ウィルキー、U・ベル、W・エイガー、G・フィールド、ジョージ・バック(George Backer、NY Post 編集者)、ステファン・ベネット(Stephan Vincent Benet、詩人)、ハリー・ギデオンス(Harry Gideonse、ブルックリン・カレッジ学長)、レスター・グランガー(Lester B. Granger、全国都市同盟[the National Urban League] 事務局長)、ヘレン・ヘイズ(Helen Hayes、著名なアメリカ人女優)、ラインホルト・ニーバー(Reinhold Niebuhr、神学者、ユニオン神学校教授)、フェルディナンド・ペコラ(Ferdinand Pecora、判事)、A・フィリップ・ランドルフ(A Philip Randolph、国際寝台車給仕組合[International Sleeping Car Porter's Union] 会長)¹⁸、サミュエル・ショア(Samuel Shore、国際婦人服組合

16 Ibid., p.13.

17 AFL-CIO は本来人権団体ではないが、時に人権団体として機能することもあると D.フォーサイスは指摘する。単に国内の労働条件や付加給付に関心をもつ労働組合なのではなく、労働者の権利や他の基本的な権利に関する国際的な人権意識をもつロビイストという特徴をもつ。例えば、ILO (国際労働機関) の労働に関する権利条約の批准などでは議会に対してロビー活動を展開してきたこともある。FH と利益を共有する AFL-CIO は FH と協力関係を築いてきた。

18 労働組合の指導者であった黒人のランドルフは、黒人の法的権利よりも雇用の確保を重視する傾向が強く、黒人が人種差別を受けながらも少なからず軍需産業で雇用を確保できることを重視していた。W・ホワイトは白人理解者の協力を得ながら黒人の法的権利を求める運動をすすめてきた。彼らは参戦を支持する FH へ協力して黒人の雇用拡大・差別改善を目指した。

アメリカ的自由世界を求めて：フリーダム・ハウスの活動の遍歴

〔International Ladies' Garment Workers Union〕副会長)、スパイロス・スコウラス (Spyros Skouras、ハリウッド・プロデューサー)、レイモンド・G・スウィング (Raymond Swing、ラジオコメンテーター)、ドロシー・トンプソン (Dorothy Thompson、独立コラムニスト)、ダニエル・トービン (Daniel J. Tobin、国際トラック運転手組合〔International Teamsters' Union〕会長)、W・ケイナック (W. W. Kayrnack、*the Des Moines Register and Tribune* 編集長)、ウォルター・ホワイト (Walter White、全米有色人種地位向上協会[NAACP]会長)、その他多くのジャーナリスト、実業家、学者、宗教指導者、政府高官、慈善事業家らが創立メンバーに名を揃えた。

アメリカが孤立主義から脱却して第2次大戦に参戦した背景には、FH創設者らによる熱心な世論啓蒙と政策形成への働きかけが存在した。

3. 第2次大戦中のFH

(1) 情報発信をするFH

1942年6月、FHからの最初の書簡がローズヴェルト大統領とコーデル・ハル (Cordell Hull) 国務長官に送られた。ドイツを全面戦争の戦慄の元凶と指摘した上で、アメリカと連合国には「ドイツの人道に対する罪の責任を明確にすべき」道義的責任があることを強く訴える内容だった。また、FHは戦時情報局が「賢明なリーダーシップによる民間組織の戦争努力」と称賛したラジオ番組「我らの秘密兵器」を通じて、枢軸国のプロパガンダを暴く放送を続けた。ウィルキーによる毎週のシリーズ放送「自由の巨人」とFH理事W・エイガーによる占領下ポーランド向けの直接放送も行われ、第2次大戦中のFHは、いわばアメリカの情報発信基地としての機能を果たしていた¹⁹。

駐英大使ジョン・ウィナント (John G. Winant) の特別顧問に就いていたH・エイガーは、FH理事会に戦後のアメリカ外交政策を提言している。国民の支持不足で国際連盟加盟を果たせず、またファシズムの台頭を招く結果となった「1919年の失敗を繰り返さぬよう、アメリカ国民の圧倒的な支持を得られる外交政策の最重要課題を見出していかなければならない²⁰。」アメリカが国際社会へ関与する際の世論の重要性と、

19 Ibid., pp. 19-20.

20 Ibid., p. 21.

世界貿易の拡大によって「恒久平和のための経済的基盤」を構築するための米英協力体制が訴えられた。この提言を受けたFHは「平和を勝ち取るための無党派委員会(Non-Partisan Council to Win the Peace)」を立ち上げ、軍事力に裏打ちされた戦後集団安全保障についての研究会を形成し、議員への政策提言と国民への情報発信を続けた。

FHは「平和への宣誓」(米最高裁判事オーウェン・ロバーツ〔Owen J. Roberts〕, W・A・ホワイト、H・エイガーの署名入)というニューヨーク・タイムズへの全面広告、週間ラジオ番組「自由の声」、「リーダーズ・ダイジェスト(Reader's Digest)」誌などを通して戦後の外交構想についてキャンペーンを展開していった。一連のキャンペーンの立役者となったW・リップマンは、その功績を評価されてFHの初代「自由賞(the Freedom Award)」を授与している。

打倒全体主義を掲げて対英協力と参戦を目指して誕生したFHは、大戦中に対独批判を一層強め、全体主義の悪と対峙するアメリカの責務を訴えていった。

(2) 世界人権宣言とFH

ナチス・ドイツ打倒後のFHの次なる問題意識は、全体主義によって踏みにじられた自由と民主主義をいかに回復し、維持・拡大するのかという課題に向けられた。ドイツ軍の無条件降伏による全体主義の脅威の一扫を目指したFHは、サンフランシスコ講和会議を1ヵ月後に控えた1945年4月、国際的な人権条約の枠組みを構築するための人権委員会を設置し、国際連合の機能を拡充することを各国に訴えた。ナチス・ドイツの非人道的な行為と差別主義に立ち向かわねば、世界へアメリカの自由と民主主義を誇ることができない。そう考えられたのである。

これは1948年の世界人権宣言の誕生として具現化された²¹。世界人権宣言は、すべての人民とすべての国とが「達成すべき共通の基準」を確立するために採択され、「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、国民性もしくは社会的出身、財産、門地その他の地位又はこれに類するいかなる事由による差別」のない全世界の人々の基準の確立を求める。この普遍的な宣言は、FHが人権団体としての活動を展開する上で政治的及び市民的権利についての基準として位置付けるものである。

人種差別を公然と掲げるナチス・ドイツと戦ったアメリカの経験から、FHは人種

21 FHについての直接の言及はないが、畑博行、水上千之編『国際人権法概論』第3版(有信堂、2002年、23頁)は、ダンバートン・オークス会議とサンフランシスコ会議での人権規定をめぐる議論にアメリカの種々な民間団体の運動や働きかけがあったことに触れている。

差別主義と全体主義を関連付け、人権の促進と民主主義の推進を相互に切り離せない要件と考えたと言える。世界人権宣言の誕生以来、FHは人権状況の判断基準を世界人権宣言に据え、人権団体としてのアイデンティティを強めていった。

4. 冷戦時代のFH

(1) 冷戦初期

終戦が近づくにつれ、ソ連の東ヨーロッパでの勢力拡張行動に対するアメリカの反ソ意識が広がり始めた。トルーマン大統領は世界を共産主義対自由主義の全面対決という「2つの世界」と捉え、アメリカ的生活様式や価値に挑戦する敵の存在を明らかにした。FHも戦後世界はウィルキーが描いた「一つの世界」とは程遠く、ソ連の圧制へ対抗する世論形成を重要課題と位置付けるようになった²²。トルーマン政権はソ連の脅威に対抗する手段として、ジョージ・F・ケナン (George F. Kennan) に代表される非軍事的な手段よりも軍事的手法を重視するようになり、朝鮮戦争を契機に封じ込め政策は軍事化へ向かい²³、FHも強力な軍事力に裏付けられた対ソ封じ込めを求めた。

a. 朝鮮戦争

1950年6月、北朝鮮軍が38度線を突破し朝鮮戦争が勃発すると、FHは北朝鮮の行動をヒトラーの侵略行為と解釈し「独立間もない共和国（韓国）に対する世界共産主義の残忍かつ挑発的な攻撃」による戦争拡大を懸念し、直ちにトルーマン大統領へ次の政策を提言した。(1) 国連管轄下の朝鮮再統合のために、ソ連の支援を受けた北朝鮮の軍事侵攻に対して早期勝利を達成すべき、(2) 韓国の不十分な民主化状況はアメリカの軍事的対応を妨げるものではない、(3) 有効かつ迅速な軍事行動を可能とするために国連を強化するか、あるいは加盟国がいつ何時でも侵略行為に対抗しうる有効な連合体を形成すべき、(4) ソ連の帝国主義的野望を打ち砕き、侵略的軍事行動を阻止しうる軍事力のためにアメリカは軍事的・経済的動員を図るべき、(5) アメリカが犠牲と利益に関して完全な指揮をとる、(6) 暴力による政府転覆を公言

22 Letter from Clifford P. Case to Nicholas Henderson, January 2, 1980, Freedom House Archives, Box53, Folder 13, Public Policy Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Princeton University Library.(以下、Freedom House Archivesと略記。)この書簡のなかで、理事長C・ケースはFHが第2次大戦参戦前は対英軍事支援へ、戦後はマーシャル・プランとトルーマン・ドクトリンなどに重点を置いた支援へ、米政府と世論を動員することを目的としていたと説明している。

23 菅英輝『米ソ冷戦とアメリカのアジア政策』（ミネルヴァ書房、1992年）、第6章を参照。

し、朝鮮半島で武力行使しようとするソ連の（安保理での）1票を認めることはできない²⁴。

FHは第2次大戦での経験を生かし、ラジオとテレビでシリーズ番組「我らの秘密兵器」などを再開し、共産主義プロパガンダに対抗する世論形成に努めた。ちなみに1953年のFH自由賞は朝鮮戦争で戦った国連軍兵士へ授与されている。

b. マッカーシズム

当事のアメリカ国内は共産主義者を摘発するマッカーシズムが蔓延し、赤狩りの標的となることを恐れたマスメディアは「客観的=反共産主義的」な報道をいわば強いられる状況にあった。マッカーシズムへの挑戦が危険行為と考えられていた当事、FHはジョセフ・マッカーシー（Joseph Raymond McCarthy）共和党上院議員とラジオ公開討論を数回行い、その内容をライフ誌に掲載するという行動にでた。マッカーシー支持者から厳しい非難を浴びながらも、FHは1952年5月、マッカーシズムを表現の自由を傷つける「自由への裏切り」とする非難声明を出し、翌年、総力を上げてマッカーシズムの影響を分析した結果に基づき、マッカーシズムはむしろ共産主義者の助けとなっているとの主張を報じていった。1954年のFH自由賞は、マッカーシー上院議員を厳しく批判するテレビ番組「See It Now」を放送してマッカーシズムの終息に貢献したCBSアンカーマン、エドワード・マロー（Edward Roscoe Murrow）が受賞した²⁵。この時期は、FHにとって表現・報道の自由を侵す国内の全体主義的風潮と闘った時代であった。

c. 人種差別問題

同時期、国内の人種差問題もFHが力を注いだ問題のひとつであった。特に1950年代から1960年代に国内で吹き荒れた人種暴動と公民権運動は、「世界の自由諸国におけるアメリカの地位に悪影響を及ぼし」かねず、アメリカの姿勢が世界に問われる性質の問題であった²⁶。加えて、NAACPの有力な指導者がFHに複数いたことも²⁷、FHが人権問題に積極的に取り組む理由となっていた。

設立5年目にFHはブックレット“The People Take the Lead”を発行した。こ

24 Sussman, p.33.

25 Ibid., pp.34-35.

26 Memorandum: The Rationale and Operation of Freedom House, n.d., Freedom House Archives, Box53, Folder 6.

27 FHが所有するウェンデル・ウィルキー・ビル（FH本部）のテナントにNAACP本部が入っており、FH理事ではなかったが、公民権問題ではNAACPの主席顧問サーグッド・マーシャル（Thurgood Marshall、1967年にジョンソン大統領指名による最高裁判事）らとの協力があつた。Freedom House at Forty, Freedom House Archives, Box45, Folder 10.

れは、黒人の権利拡大のための闘いについて、公立学校における人種的差別を憲法第14条違反で違憲とする1954年の最高裁判決（ブラウン対教育委員会）と公立学校の白人と黒人の共学化についてのガイドラインをまとめたもので、国民の理解が期待された。だが、この画期的な判決で国内は人種統合へ向かうのではなく、逆に激しい反発と亀裂を生じることとなった。

1955年に起きたエメット・ティル（Emmet Till）黒人少年の事件は、FHが世界の人権状況へ関心を強めるきっかけとなった出来事である。犯人とされた2人の白人が白人専用の裁判所で全員白人の陪審により審議され、無罪が下された。その弁護人は事件を共産主義の陰謀のせいとすら主張した事件であった。現在、世界各国の自由についての格付けとして知られる *Freedom in the World* の前身 *Balance Sheet of Freedom* は、この事件を契機にスタートされたものであり、この事件を「新たなバーバリズム（barbarism）」と非難した²⁸。*Balance Sheet of Freedom* は世界人権宣言を基準とする政治的自由と市民的自由についての調査報告書へと内容を拡充させ、いまやFHを代表する顔となった。世界各国の自由格付けが、1950年代に深刻化した人種差別とNAACPなどによる反差別をめぐる法廷闘争から生まれたことを前提とするなら²⁹、国内と海外の人権状況に対する問題意識は不可分の関係にあったと考えられる。1958年のFH自由賞が、人種問題について過激派による暴力的言動が続く間も、「法と秩序のための闘い」を毅然と伝えたアーカンソー州の地元紙アーカンソー・ガゼットに授与されたことは、この時代のFHの関心を象徴している³⁰。公民権の整備を急務と考えたFHは、公民権法制定に熱心であった民主党上院議員リンドン・ジョンソン（Lyndon B. Johnson）を支援し、彼とは公民権法制定に関して積極的な協力関係を築いた。

（2）冷戦の変容とベトナム戦争期

米ソ関係の緊張は、1962年のキューバ危機で一気に高まり、核戦争の危機が回避されると雪解け時代を迎えた。この時期のFHの立場を単純化すると、基本的にソ連の平和共存路線に疑いを持ち、ゆえに情緒的な外交路線の変更を望まず、核兵器の絶対的優位に基づく政策を求めるものであった。したがって、アイゼンハワー政権の核

28 Sussman, p. 43.

29 1950年代～1960年代のアメリカの人種問題と初期の公民権運動については、川島正樹編『アメリカニズムと人種』の6章が詳しい。

30 Freedom House at Forty, Freedom House Archives, Box45, Folder 10. 50年代後半から60年代のFH自由賞には国内外の公民権活動家が目立つ。南アフリカの作家アラン・パトン(Alan Paton)、ロイ・ウィルキンス(Roy Wilkins、公民権活動家、NAACP事務局長)らが受賞している。

軍縮交渉やケネディ政権の部分的核実験禁止条約を疑問視していた。

米ソ平和共存時代の核実験停止に関して、FH理事会は次のように考え、国民の不用意な楽観主義へ警告を発した。「我々は、1歩下がったと見せかけて2歩前進する準備をしている全体主義体制を相手にしている」ため、「ソ連が長期的な拡張主義的意図を変えずに」恒久平和を築くことは不可能であり、「普遍的な軍備縮小が可能な目的となり得るのは、国内外の圧力で全体主義政府が独裁権力を放棄し、衛星国が自由解放される時のみ」である。部分的核実験禁止条約についても、「大国で調印を拒否したのは中国とフランスだけであった」（アメリカは拒否しなかった）、と批判的であった³¹。

ベトナム戦争が長期化するにつれ、国内では戦争支持派と反対派の対立が、公民権問題をめぐる論議とあいまって激しさを増した。支配的だった民主党のリベラリズムのコンセンサスに亀裂が生じ、リベラルから転向して後に通称ネオコンと呼ばれる人々が登場するのはこの頃である。殊に言論界のイデオロギー論争が国内の分裂に与えた影響は絶大だった³²。リベラル対保守の対立を背景に、FH理事会もベトナム戦争について見解を統一できず、FHからの声明や政策提言は減少を辿る。従来、超党派を特徴としてきたFHだが、リベラルか保守の一方へ傾き始めたマスメディアの使用には慎重にならざるを得なかったためである。

ニューヨーク・タイムズなどリベラルなマスメディアと協力することが比較的多かったので、FHは次のような問題に困惑した。リベラルな紙上で、ケネディ政権のベトナムへの米軍増派に早い段階で支持を表明したが、だからといって南ベトナムへの軍事的関与の拡大まで支持したわけではなかった。マスコミの論調が偏重をきたし、FHの見解の真意が歪められる状況は、報道の自由やマスコミとの関係を見直す機会となった。ベトナム戦争中、FHは自由社会の中核をなす出版・報道の自由が危機的であるとの認識から、メディアへ批判的姿勢をとるようになり、独自の出版という情報発信に着手していく。中道派スポークスマンを目指してきたFHは、客観的なデータと著名な専門家による現状分析こそ、情報価値を高め得ると考えた³³。

1966年のFH設立25周年を記念して出版された『自由の擁護(*Freedom's Advocate*)』と、当時の理事アーヴィング・クリストル(Irving Kristol)がFH出版から立ち上

31 Sussman, p.37, pp.41-42.

32 Freedom House at Forty, Freedom House Archives, Box45, Folder 10.

33 FHは『何が右派で何か左派か』と題するパンフレットを作成し、保守とリベラルの対立と混乱についての議論を整理し、FHが陥っているジレンマから脱することを目指した。What's "Right" and "Left"? A Guide for Responsible anti-Communists, Freedom House Archives, Box128, Folder 6.

げた『パブリック・イントレスト (*Public Interest*)』は、こうした背景から誕生したものである。I・クリストルは当時まだ民主党支持者であったが、ネオ・コンサーヴァティヴの論客として知られるようになる³⁴。

1967年12月、FHは著名なアジア研究専門家14名をニューヨークに招聘し、ベトナム戦争について徹底的な検討を行った。理事でアジア政治に詳しいロバート・スカラピーノ (Robert A. Scalapino、カリフォルニア大学バークレー校教授) が議長を務め、中国専門家ドーク・バーネット (A. Doak Barnett) コロンビア大学教授、中国専門家ルシアン・パイ (Lucien Pye) マサチューセッツ工科大学教授 (アジア財団理事、外交評議会理事)、駐日大使を退任したばかりのエドウィン・ライシャワー (Edwin Reischauer) ハーバード大学教授 (電話参加)、東南アジア・ベトナム専門家のミルトン・サックス (Milton Sacks) ブランダイス大学教授 (後に国務省情報局でベトナム政策に従事)、日本政治専門家ロバート・ワード (Robert E. Ward) ミシガン大学教授 (ミシガン大学日本研究センター長) らのそうそうたるメンバーが顔を揃えた。

「アメリカが東南アジアに駐留し続ける決定は非常に重要」だったと一定の成果を認めた上で、アメリカが共産党勝利という条件下でベトナムから徹底することは「世界の自由な人々にとって大きな不幸である」が「戦争をエスカレートして地域的または世界的な衝突にまで発展させることは同様に破壊的である」と結論付けられた。そして米軍のベトナムからの段階的かつ拡大的な撤退を提言したこの会議のパンフレットが、全米に配布された。ジョンソン政権の空軍長官タウンゼント・ホープスは (Townsent Hoopes) は、回顧録でジョンソン大統領にベトナム戦争への軍備削減を説得させた要素の1つが、このFHの会議であったと明かしている³⁵。

同時期に黒人や人種不平等に関する国内問題の調査分析も進められ、1970年にはシドニー・フック (Sidney Hook)、ナサニエル・ジョーンズ (Nathaniel Jones、NAACP 役員、後に連邦判事)、ジョン・モーセル (John Morsell、後のNAACP 会長) らのFH理事によって、積極的差別是正措置についてのパンフレットが作成された。各国の自由格付け調査が発展し、現在の *Freedom at Issue* となるのもこの頃である。1971年にはデタントの幻想を批判した議論やワシントン州選出の民主党上

34 I・クリストルが1953年に創刊した『エンカウンター (*Encounter*)』誌とロンドンの『サーヴェイ (*Survey*)』誌へFHが支援を始めたものこの時期である。Freedom House at Forty, Freedom House Archives, Box45, Folder 10.

35 Sussman, p.55. タウンゼント・フープス (丸山静雄訳) 『アメリカの挫折ーインドシナへの軍事介入とその限界』(草思社、1970年)、154-155頁。

院議員ヘンリー・“スcoop”・ジャクソン (Henry M. "Scoop" Jackson) による SALTII 条約 (戦略兵器制限条約) 批判が掲載され、これらの軌道修正が期待された。

(3) 冷戦後期

1975年に全欧安全保障協力会議 (CSCE) で締結されたヘルシンキ協定は、人権侵害の問題を扱う第3バスケットを通して、FHが共産主義社会へ直接問題を突きつける機会到来となった。FHは「ヘルシンキ・ウォッチ」のグループの1つとして、共産主義諸国の反体制派を同行してCSCE会議に臨んだ。カーター政権とレーガン政権で代表特別大使に指名されたFHの事務局長M・カンペルマンは、ソ連の人権侵害を厳しく批判した。1975年12月の上院外交委員会小委員会で、レオナルド・サスマン (Leonard Sussman) 事務局長は、深刻な人権基準違反が認められる諸国に対する軍事援助の指し止めを要求し、すべての被援助国の人権状況レベルを具体的に評価して判断すべきであると訴えた。FHは当時軍事援助を受けていた全48カ国の過去6年分の政治的自由と市民的自由の状態を記した一覧を議会に提出した³⁶。これを受け、議会は国務省にこのような各国の人権状況報告書の提出を義務付け、翌年から実施されることとなった。

カーターの大統領選挙戦が繰り広げられていた1976年、FHは「アメリカの意志再生と公共政策への適応」という会議を開催している。民主党リベラルのダニエル・モイニハン (Daniel Patrick Moynihan) 上院議員らが議長を務めたこの会議には、ベトナム反戦、インフレ、人種問題、ウォーターゲート事件、デタント批判などで混沌とした国内の分裂と自信喪失を克服するために、多くの分野から高名な50名が集まった。国内において個人の自由を享受できず、世界に対しても自由を高める方策を持ち合わせていなかった、として意思・目的・戦略の欠如にその原因を見出し、特にニクソン・キッシンジャーのデタントが批判的となった。デタント外交は、民主化が芽生えつつある国との関係を見出し、アメリカが「イデオロギー的に中立である」かのような印象を与え、「長期的に友好国との関係を朽ちさせた」と論じられた。この会議でアメリカは「他の国へ自由を保障する国として存在すべき」と定義され、アメリカの新たな自由再生のための決意を確認する場となった³⁷。これを機に、カーター

36 Ibid., p. 70.

37 Freedom House Consultation, Regenerating the American Will and Applying It to Public Policy, and "Affirming American Ideals in Foreign Policy" by Raymond Gastil, Freedom House Archives, Box99, Folder 11.

政権の登場とともに FH は自由と民主主義を擁護し促進する自己イメージに向かって邁進してゆく。

1977 年には、初女性議員として上下両院で活躍してきた共和党議員マーガレット・スミス (Margaret Chase Smith) の後を継ぎ、共和党のベテラン現役上院議員クリフォード・ケース (Clifford P. Case) が FH の会長に就任した。長期にわたり理事を務めていたブレジンスキーはカーター政権で国家安全保障担当大統領補佐官に就いている間は一時理事を離れたが、後に復職し、同政権で人権問題担当國務次官補に任命されたパトリシア・デリアン (Patricia Derian) も後に FH 理事に就いた。

カーター政権下で海外の選挙監視など民主化支援に直接携わる機会が増す中、FH は、安定した秩序への移行が容易でないことを経験する。1979 年、FH はアメリカの軍事支援を受けていた反政府ゲリラ UNITA (アンゴラ全面独立民族同盟) のジョナス・サヴィンビ (Jonas Savimbi) をアメリカへ招聘した。FH の中には彼の訪米に対する反対も在存したが、訪米の目的が軍事・経済支援の要請ではなく政治的支援への理解を求めることであったため、彼をニューヨークへ迎え入れた。FH が設定したマスコミの記者会見、議員や有識者との会談で、サヴィンビはアンゴラ政府が依存するキューバ軍が 6,000 人以上のアンゴラ人の子供がキューバへ強制移住させているとの人権問題を取り上げ、人権重視の立場を表明した。FH は UNITA が休戦協定を調印する前にアンゴラからの完全なるキューバ軍撤退が欠かせないと主張した。実際、キューバ軍はアンゴラを去るが、散発的な紛争が続く中、アメリカ初の NGO 選挙監視団となった FH の選挙支援による選挙が実施され³⁸、サヴィンビが勝利するものの、内戦は続いた。

アフリカ南部のジンバブエ (当時はローデシア) の問題についても、FH の最大の問題関心は民主化移行であった。1965 年にイギリス植民地から一方的独立をしたイアン・スミス (Ian Smith) 白人政府が人種差別政策を敷いていたため、カーター政権は国連と歩調を合わせた経済制裁を課していた。しかし、1979 年 4 月の選挙で黒人司教ムゾレワ (A. T. Muzorewa) による黒人と白人の混合政府が誕生したことで、この選挙監視を行った FH は、確実に民主化へ前進したと評価し、制裁の即時解除と国家承認の検討をカーター大統領と議会へ強く訴えた。人種差別政策を拒絶し民主化へ歩み出した国への制裁解除は、アメリカの人権外交の立場表明でもあり、近隣の人種差別諸国への強いメッセージとなる。イギリスからの一方的独立という形をとった

38 Sussman, p.91; Freedom House Activities Report 1979, Freedom House Archives, Box6, Folder 10.

ジンバブエに対して、民主化へ歩み出した後も否定的態度で応じることは、アメリカ建国の自己否定に繋がる。イギリス植民地から独立したアメリカも、当初は女性や黒人に政治参加が認められていないなど、最初から完全な民主的制度を実現できていたわけではなく、憲法修正をしながら徐々に民主化への改善を進めてきた経験をもつ。差別的な制度や慣習の存在は徐々に改善を促すことができるのであり、アフリカでの民主主義の萌芽を支援することが重要である。このような見解を持つFHは、この時期、制裁解除に踏み切らないカーター政権に批判的であった³⁹。後の選挙において、FHはイギリスのサッチャー政権と協力しながら、「完全な自由選挙」のための支援を継続する。1980の選挙で反政府軍のロバート・ムガベ(Robert Mugabe)が誕生した後も、「植民地支配の影響からの決別」を実現する道義的責任がある米英政府の協力を推し進めていく決意をする⁴⁰。だが、ムガベが抑圧的な独裁体制を強い、白人への攻撃・暴力という事態を招くまで時間はかからなかった。

1979年12月のソ連軍によるアフガニスタン侵攻直後に、FHは現地にアフガニスタン情報センターを設置した。現地情勢についての正確かつ詳細な情報を収集し、そこからソ連の残虐行為、アフガン・ヒーローについての情報がアメリカ政府と世論へ伝えられた。現地市民に向けては、ソ連への抵抗の方法や体制転覆のため方法を伝え、アフガンの反体制指導者を支援する記者会見を設定していった。サハロフ(Andrei D. Sakharov、ソ連の原子物理学者)とソルジェニーツェン(Alexander Solzhenitsyn、ソ連の小説家)と個人的な信頼関係を築いていたFHのスタッフ、ソ連生まれのソ連専門家ルドミラ・ソーン(Ludmilla Thorne)の影響力は、2人の議会公聴会の実現や多くのメディアへの登場を可能とした⁴¹。レーガン政権下のFHは、アフガンのソ連兵士の政治亡命キャンペーンを主導し、ソ連兵の亡命を実現させている。1980年11月、FH理事会は「アフガニスタンの建設的政治解決」という提言を発表し、ソ連軍の撤退のみではなく、アフガニスタンの主権と独立を回復するための交渉による政治的解決への支援を訴えた⁴²。

39 Memorandum for Board of Trustee, April 26, 1979, Freedom House Archives, Box6, Folder 10; Memorandum for Board of Trustee, May 21, 1979, Freedom House Archives, Box6, Folder 10; No Constructive U.S. Action Yet on Zimbabwe Rhodesia, Freedom House Archives, Box7, Folder 1. カーター政権は1979年12月16日に制裁を解除し、国連安保理では12月21日に制裁解除を決議した。Rhodesia (Zimbabwe) gist, February 1980, Freedom House Archives, Box53, Folder 13.

40 Letter to Daniel McMichael from Leonard R. Sussman, November 21, 1979, Freedom House Archives, Box53, Folder 13; Zimbabwe Deserve American Attention, n. d., Freedom House Archives, Box54, Folder 1.

41 Freedom House Activities Report 1979, Freedom House Archives, Box6, Folder 10; Freedom House Activities Report 1980, Freedom House Archives, Box7, Folder 2.

42 Sussman, pp. 95-96.

これらは一部の例にすぎないが、きわめて脆弱な国家に対する民主化支援には多くの課題が残されていた。FHのこれらを通した経験は、ポスト冷戦後に打ち立てられた「自由な民主主義共同体」の構想の発想へ繋がったと見ることができる。

5. ポスト冷戦期の民主化支援

ソ連が崩壊する形で冷戦が終焉し、自由の最大の敵、共産主義が世界へ浸透していく恐れは去った。当然、FHの活動にもいくつかの変化が見られた。

特に、夫のウィンストン・ロード中国大使が帰国した後、1989年の天安門事件を北京からCBSニュースで伝えたベッティ・B・ロードが会長に就任した1993年から2001年の間に注目したい⁴³。

第1は、ウクライナをヨーロッパの重要な戦略的拠点に据えた民主化移行プログラムへの取り組みである。1994年議会選挙に焦点を当てた包括的支援プログラムが起動し、キエフにFH事務所が開設された。1999年には選挙準備のための有権者教育や有権者登録のための「ウクライナ改革のためのパートナーシップ」が、2000年には民主化が先行するポーランドとの連携で民主化を近隣諸国へ広めるネットワーク・プロジェクトがスタートした。このポーランド・アメリカ・ウクライナの3国間協力プログラムPAUCI (Poland-America-Ukraine Cooperation Initiative)は、全国民主党研究所(NDI)と国際共和党研究所(IRI)とも協力して行われており、FHのヨーロッパにおける重要プログラムのひとつである。ウクライナは、ポーランド、ハンガリー、ルーマニアとともに「自由」な国と格付けされ、自由と民主化が先行するウクライナの近隣諸国と国境付近のネットワーク強化も重視されている。対照的なのが、ウクライナの隣国プーチン政権のロシアである。FHは、冷戦直後のロシアを「一部自由」と評価したが、2004年以降、民主化悪化を理由に「自由でない」国に格下げした。この変化は後述する宗教的自由の問題とともに対ロシア政策へ影響を及ぼしかねない要素である。

第2の変化は、NATOによるさらなる民主化支援の積極的展開についてである⁴⁴。アメリカ外交のバルカン地域とソマリアでの苦い経験から、FHは、民主主義国家建

43 Ibid., p.111.

44 R. Bruce McCollm, "The Comparative Survey of Freedom 1992-1993: Our Crowded Hour," Freedom House, *Freedom in the World: the Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 1992-1993*, (Lanham: University Press of America, 1993), p.4.

設のために国連などの国際機関が十分に機能しないという認識を強めた。「民主主義国家から構成される NATO など、有効な対応が可能な国際機構」による手段がとられるべきであり、「民主主義的価値観を共有せず、基本的自由の制限を課す政府も構成国に含まれる国連」よりも、「NATO の方がアメリカのリーダーシップによって効果的かつ決定的な対応が可能」と考えるに至った⁴⁵。FHによれば、NATO 拡大は、中東欧に安定した民主主義国家を築いて同地域の力の真空を埋めるために必要であり、ウクライナなどの近隣諸国を不安定化させないことが鍵となる。

第3の変化は、宗教的自由への取り組みである。宗教的自由は、これまでアメリカ外交政策の中で「最も軽視されあるいは一番避けられてきた問題」であった。FHは1979年のイスラム革命における宗教的役割を研究していたが、その情報が「単なる社会学にすぎない」とCIAに一蹴された苦い経験がある⁴⁶。当時のアメリカ外交のイランでの失敗を反省材料とし、且つ、旧共産主義諸国で信教の自由を擁護する必要性が生じてきた現状に対応するために、FHは信教の自由と外交政策を関連付ける立法化を目指してきた。そしてついに、1998年に国際的宗教自由法 (International Religious Freedom Act⁴⁷) が議会多数で可決され、海外の宗教的自由を保護・促進するための法的側面が整った。これは、宗教的迫害が他の人権問題とは区別して取り上げられることを意味する。

国際的宗教自由法は、国際宗教的自由委員会 (U.S. Commission on International Religious Freedom、以下 USCIRF と略記) の設置、国務省に対して民主主義・人権・労働局からの「国際的宗教的自由の年次報告書」の議会提出、同局内の専門担当部門の設置を義務付け、大統領に対して国家安全保障委員会に国際的宗教自由の特別アドバイザーを置くことを薦めている。USCIRF の構成は代表の他、2名の大統領指名、2名の大統領の政党の党首による指名、4名の大統領と異なる党の党首による指名からなり、2年任期で再任が認められる。

実はFHは政府よりも先行する形で、1986年に「宗教的自由のためのセンター」を設置し、キリスト教徒とユダヤ教徒、イスラム教徒の反体制派や少数派、その他宗教の少数派を守るための外交政策をアメリカ政府に訴え続けてきた。FHは、宗教的自由を自由社会の中枢であり、ジェファソンが「第1の自由」として合衆国憲法修正第1条に規定した基本的人権の絶対要件と考える。

45 Ibid., pp. 9-10.

46 <http://www.freedomhouse.org/religion/about/about.htm> 2006年5月19日。

47 <http://www.uscifr.gov/about/authorizinglegislation.html> 2005年5月26日。

アメリカ的自由世界を求めて：フリーダム・ハウスの活動の遍歴

FH の分類によれば、国家による宗教的抑圧が行われている諸国は3つに区別される。第1は無神論の共産主義政府で、中国、北朝鮮、ベトナムなど、第2は抑圧的イスラム国家でサウジアラビア、イラン、スーダンなど、第3は国家主義的独裁国家のミャンマー、エリトリアなどである。今年3月、現ブッシュ政権は外交政策の優先事項として宗教的自由を掲げ、国家安全保障戦略上、他国の宗教的自由はアメリカの安全にとっても極めて重要であると、ジェファソンの「第1の自由」に言及して主張した⁴⁸。政府とFHがこの点でも共通の目的を共有することが確認できる。

FHの宗教的自由のためのセンター長はニナ・シェイ (Nina Shea) である。彼女はUSCIRの副委員長も務める。マスメディアは彼女について、宗教的自由をアメリカ外交の上位目的に持ち上げたと評す。彼女は1997年から1999年の間、オルブライト (Madeleine Albright) 国務長官の下で海外宗教的自由についての諮問委員を務め、リック・サンタラム (Rick Santorum) 共和党上院議長が委員長を務める宗教的自由に関する議会ワーキング・グループとの定期的会合も持っていた。アメリカ国内でスーダンのダルフル・キャンペーンの影響を受けた、2002年のスーダン平和法の成立は、彼女の功績に拠るところが大きい。

シェイは、カトリック教徒の父とプレスビテリアン派の母を持ち、経済学を専攻した大学時代を「背教的カトリック教徒で穏健派リベラル」だった振り返る。その後ワシントンDCで法律を学んだ後、ニューヨークの国際人権連盟のプログラム・ディレクターとして働いた。1980年代初期には、国際人権連盟から中南米・カリブ海諸国へ派遣され、現地で危険にさらされながら人権被害についての調査を行った。彼女は、現地の行く先々で出会ったキリスト教牧師との出会いを通じて信仰の持つ力に開眼したと語る。独裁政権下で恐怖に怯えて貧困生活を送る人々のために、ひたすら献身的であった宣教師達の姿からキリスト教へ開眼したという。ニカラグアのサンディニスタ政権派で元マルクス主義からキリスト教徒へ改宗した新聞編集者フンベルト・ベリ (Humberto Belli) と共に、世界の宗教的自由を監視する人権団体プエブラ・インスティテュート (The Puebla Institute) を立ち上げ、まずはラテンアメリカを中心とした宗教的抑圧についての活動を始めた。天安門事件後の1990年代からは、中国のキリスト信者の宗教的迫害に焦点を当て始めている。このプエブラ・インスティテュートが1995年にFHの支援を受けてFHの下部組織となり、現在の「宗教的自由のためのセンター」となった。

48 <http://www.freedomhouse.org/religion/news/bn2005> 2006年5月19日。

USCIRF は報告書で「特に懸念される諸国 (countries of particular concern、以下C P Cと略記)」を指定し、具体的な政策を提言する。CPC とは、宗教的自由の組織的迫害が著しく、例えば、拷問、非人道的な処刑と刑罰、告訴なしの拘束、誘拐や秘密拘束による人々の消失、人々の生命・自由・安全の権利の否定が起きている国である。2006年にブッシュ政権が名指ししたC P Cはミャンマー、中国、北朝鮮、エリトリア、イラン、パキスタン、サウジアラビア、スーダン、トルクメニスタン、ウズベキスタン、ベトナムである。C P Cではないがそのレベルに近く、注意深い監視を要する国は、ウォッチ・リスト (Watch List、以下WLと略記) と指定される。WLには、アフガニスタン、バングラデッシュ、ベラルーシ、キューバ、エジプト、インドネシア、ナイジェリアが列記され、WLのひとつ下のレベルで監視を要する国としては、インド、ロシア、スリランカ、イラクが名指しされた。

CPC に指名された国は、国際的宗教自由法に従い、宗教的自由の侵害を理由とする制裁を考慮に入れた外交政策の俎上に載せられたことを意味する。国際的宗教自由法は、経済および軍事援助、輸出入銀行の融資、核を含むエネルギー支援などのアメリカからの支援禁止あるいは一部停止を含む手段を細かく定め、また、それらと関係する他の各法律に「宗教的自由」の文言を加える修正を行った。つまり、対外関係に関する多くの法律に「宗教的自由」を条件付ける規定が備わり、それらの適用には、「宗教的自由」の検討が必須となったのである。

USCIRF は、全米福音主義教会の会長テッド・ハガード (Ted Haggard)、家族フォーカス (Focus on the Family) の会長ジェームス・ドブソン (James Dobson) ら福音主義の指導者との関係が強い⁴⁹。彼らのような保守的宗教勢力の協力を背景に、アジア、アフリカ、中東のイスラム諸国で広く行われているというキリスト教徒の迫害を阻止するために、制裁を含む外交手段で対象国政府に圧力をかけることが期待される。宗教的迫害の問題がこの立法化によって、他の人権問題とは区別して取り上げられることとなったのである。

今のところ、宗教的自由の侵害を理由に制裁を発動したケースはないが、C P Cに対して USCIRF の政策勧告が実施されず、戦略的・地政学的利益が優先される現状を厳しく批判する国内メディアも登場し始めた⁵⁰。FH の最新の自由格付けによると、

49 加瀬みき「第8章①超宗教・宗派連合が動かす外交政策」『米国外交の初潮流：人・組織、ネットワーク及び思想の調査』(日本国際問題研究所、2006年3月)、119～134頁。国際的宗教自由法は、アメリカ国内でユダヤ教、カトリック教徒、プロテスタント各宗派が連合して政治的影響力を強め、人権という共通の理念を外交政策へ発展させていくことに成功した結果であることが論じられている。

50 http://www.uscirf.gov/mediaroom/editorials/editorials_archive 2006年5月26日。

192 カ国中「自由」が 89 カ国 (46%)、「一部自由」が 58 カ国 (30%)、「自由でない」が 45 カ国 (24%) である。制裁対象国となる C P C はすべて「自由でない」に分類される。

6. 9.11 以降期

F H は基本的にブッシュ政権のイラク戦争を支持してきた。9.11 の後、「イラクの大量破壊兵器がアメリカの安全保障にとって重大な脅威」であり、そのためにフセイン追放が欠かせないという政府の判断は、F H の視点からも支持できるものであった。イラクの自由度は、自由の格付けが始まって以来、毎年、最低評価 7 の「自由でない」であり、独裁者サダム・フセインによる恐怖政治と非人道的慣習が強いられる限り、民主化移行は非現実的と考えられた。また 9.11 以降の世界について、F H は「世界はいまや、カリフ（イスラム共同体）、あるいはイスラム・レジーム（中略）の建設を求める普遍的な革命的イデオロギーと結びついたテロリズムの出現に直面している。このイデオロギーは民主主義を外部の西洋概念として否認し、（中略）民主主義諸国の中に深刻な問題を突きつけている⁵¹」と述べている。サダム・フセインの独裁政権による全体主義は、自由と民主主義社会の基礎的要素を脅かす。このように考える F H は、ブッシュ政権による中東の民主化のための関与を支持し、民主化はカウンター・テロリズムの必須要件でなければならないと主張してきた。

1980 年代にアメリカはアフガニスタンの「自由の戦士」を支援し、ソ連軍の撤退を導いた。このことについて、ブッシュ大統領は次のように発言している。「我々はそれで任務終了との決断を下したために、その後、アフガニスタンの真空をテロリズムが埋めることを招いてしまった」、「世界の歴史において自由の最大の力は米軍であった。第 2 次大戦でも、アフガニスタンでも、そしてイラクでも、米兵が人々に自由解放をもたらしてきた」のであり、「我々の兵士はサマリア人である⁵²。」こうした認識を F H も共有していたと思われる。サダム・フセインを追放した直後にイラクから撤退し、「最後まで任務を果たさない」ことは、アフガニスタンをテロの温床と化してしまっただけの「過ち」の繰り返しとなる。したがって、フセインの追放は、イラク国民の自由を回復するための前提条件にすぎず、また、自由選挙の実施も民主化へ向かうための最初の 1 歩にすぎない。つまり、民主主義が健全かつ安定した状態になるまでの

51 <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2002> 2006年6月11日。

52 <http://www.whitehouse.gov/news/2006/03> 2006年6月11日。

支援が関与の前提となる。中東の自由については、ほとんどの諸国を「自由でない」と評価してきた FH だが、2001 年 9 月 11 日のテロ事件からの 5 年間を振り返り、肯定的な改善の兆しが見られたことに希望を見出しているようである。

7. むすびとして

以上、FH の創設以来の活動遍歴を概観してきた。FH は、もともとは第 2 次大戦でナチス・ドイツに対抗するために世論を啓蒙し、ローズヴェルト政権の戦争介入を後押しするために創設された⁵³。以来、今日に至るまで全体主義への抵抗を活動指針に掲げ、冷戦期は共産主義に対抗する冷戦外交と、冷戦後は旧ソ連圏および権威主義国家に向けた民主化推進のための外交と結びつき、概してアメリカ外交と目的を共有してきた。FH にとって、自由で民主的な国際社会を築くことがアメリカの安全と平和にとっての大前提であり、人権の擁護は、あくまでも民主主義国家を形成するための要素と判断されてきた。したがって個別の人権問題に特化した人権擁護へ力点を置くことはない。この点で、それらを主に扱う HRW やロンドンに本部を置くアムネスティ・インターナショナル (the Amnesty International) とは区別される。FH を人権擁護団体と呼ぶよりも、国際社会における民主主義統治、つまり民主化によるガバナンス構築を目指す民主化支援団体と呼ぶ方がふさわしい。FH が目指す自由は、何よりも民主的なガバナンス(統治)が欠如しては保証しえないものと考えられる。

加えて、FH の特徴を換言すれば、世論形成のための情報メディア、政策提言をするシンクタンク、政策決定過程へ働きかける圧力団体、現地で外交政策を補完する実践部隊、という複数の顔を併せ持つ組織と表現できる。役員に歴代政権で政策決定に関わった実績をもつ人材が多く、彼らの政府、議会、マスコミとの個人的ネットワークが FH の財産として生かされていることも重要な特徴である。超党派的であることは、FH にとって政府や議会とのネットワークを最大限に生かし、世論形成を図るための強みとなってきた。しかし、現在はブッシュ政権と近い人材が多いため、近年は保守系のイメージが強いように思われる。

FH が求める人権、自由、民主主義という言葉は世界に共通する普遍的な響きを持

53 David Forsythe, *Human Rights and World Politics*, 2nd ed., (Lincoln: University of Nebraska Press, 1989), p.83, p.86. フォーサイスは、ナチス・ドイツのファシズム勢力を倒壊せしめ、民主主義のための闘いを勝ち抜く過程における FH の存在は決して小さくはなかったと指摘する。

54 大津留(北川)智恵子・大芝亮編著『アメリカが語る民主主義』(ミネルヴァ書房、2000年)。

アメリカ的自由世界を求めて：フリーダム・ハウスの活動の遍歴

つが、同時に、アメリカ外交が伝統的に掲げてきた外交理念としての言葉でもある⁵⁴。FHは自由の指標基準を世界人権宣言に準拠し、普遍的なグローバル・スタンダードの達成を目指す、そこにアメリカ的民主主義のガバナンスの追求が加味されるため、必ずしも普遍的なものとは歓迎されず、時に反発を招くのではないか。

9.11 テロ事件の後、FHは世界の脅威を大量破壊兵器の拡散とテロと位置づけた。テロは民主主義的社会の基本を脅かし、宗教についての歪んだ解釈を基盤とする過激派の全体主義イデオロギーが、人々の安全を脅かすと警告する。FHによれば、テロを生む要素は、「貧困や低識字よりも、自由の欠如による影響の方がずっと大きい。」自由の欠如が、持続的発展を妨げ人々に失望感を与える。そしてテロ行為に投入する人材をリクルートするために、宗教的イデオロギーを扇動して急進派や過激派を生む環境が作られる。したがって、アメリカのような自由な社会こそが、世界で「民主主義の赤字」を抱える国に、民主化移行のためのプログラムと支援を提供し、「民主主義の赤字」の削減に貢献することができると強調される⁵⁵。つまり、財政赤字や貿易赤字という言葉と同様に、民主化の遅れや後退を「赤字」と捉え、民主化状態が「赤字」に瀕している国には、「黒字」へ転ずる策が施されるべきという発想である。FHが「民主主義の赤字」を解消するための処方箋を提供し、進捗状況の点検を行う対象地域は広がりつつある。特に9.11以降、これまでの外交で軽視あるいは無視されてきた宗教的自由の要素がFHの目指す「自由の家」の要件に加えられたことで、「自由の家」による統治ルールが厳しくなった。だが、一部の国の「排除」を目的とするのではなく、あくまでも「宗教的自由」の資格要件を満たす国が増し、「自由の家」が成長することを志向する。

アメリカが追求する「自由の家」とは、民主主義諸国による共同体である。アメリカ的価値の世界化を普遍的なものとして追求する際、FHがアメリカの軍事力による実現を支持するならば、FHが平和的手段によって達成しようとする民主化改革の努力は、今やアメリカの戦争への協力とみなされて国際的信憑性を失う危険もある。ここに第2次大戦時と現在との違いがあり、それがアメリカ的自由を求めるFHのディレンマなのである。

〔付記〕本稿は、文部科学省の科学研究費補助金若手研究（B）（課題番号 16730085）の成果の一部である。

55 Freedom House, 2004 Annual Report, pp.2-3.