

米国による国際的信教の自由の促進と保護

山本 健人⁽ⁱ⁾
岡田 順太⁽ⁱⁱ⁾
横大道 聡⁽ⁱⁱⁱ⁾

はじめに

米国は、国際的な信教の自由の促進と保護を重要な外交政策の一つとして掲げている。この政策を実施するために、米国は一九九八年に国際的信教の自由法 (International Religious Freedom Act; 以下IRFA)⁽ⁱ⁾ を制定した。クリントン政権下に制定されたIRFAは、オバマ政権下の二〇一六年、フランク・ウォルフ国際的信教の自由法 (Frank R. Wolf International Religious Freedom Act; 以下Wolf Act)⁽ⁱⁱ⁾ によって大規模な修正が行われた。

IRFAは、国際的な信教の自由の促進と保護を行うため、国務省内に国際的信教の自由対策室 (Office on International Religious Freedom; 以下OIRF) と、超党派の独立委員会である国際的信教の自由委員会 (United States Commission on International Religious Freedom; 以下USCIRF) を設立し、世界各国の信教の自由をとりまく状況を調査し、年次報告書を提出することを義務付けている。そして、大統領が信教の自由を侵害す

る国家 (Wolff Act) によって非国家的アクターも追加された) を指定し、これに制裁を課するという仕組みになっている。米国における宗教及び信教の自由の位置づけを理解する上で、国際的信教の自由に関する法制度上の仕組みや関連機関の活動実態の分析は重要な意味を持つと思われる。

本稿は、筆者らが二〇一九年九月にOIRF及びUSCIRF⁽⁴⁾を訪問しインタビュー調査を行った成果を踏まえ、IRFA及びWolff Actに基づく、米国による国際的信教の自由保障の仕組みを紹介することを目的とする。

I. 国際的信教の自由法 (IRFA) の制定経緯

1. 反共産主義と国際的な人権保障

国際的に信教の自由を促進・保護するという米国の発想の起源は、一九七〇年代に、共産主義体制の国家によって行われたユダヤ教徒に対する差別問題への対応のために設計された立法に遡ることができる⁽⁵⁾。一九七二年八月から、ソ連は自国領土からユダヤ人を中心とした人々の出国を阻止する規制を行っていた⁽⁶⁾。米国連邦議会は、一九七四年にジャクソン・バニク修正条項 (Jackson-Vanik amendment)⁽⁷⁾ を可決し、ソ連及び「非市場経済国家 (nonmarket economy countries)」による規制法の網を緩め、人権 (特に移住の自由) を尊重させるために、一方でインセンティブを提供し、他方で経済的制裁の脅しをかけた。

具体的には、以下の (1) (3) のいずれかに該当する規制を行っている非市場国家に制裁を課した。対象となるのが、(1) 移住に対する市民の権利又は機会を否定する、(2) いかなる目的又は理由であれ、移住又はビザ並びに移住に必要なそのほかの書類に、名目以上の税金を課す、(3) 市民が選択した国家へ移住することを望んだことを

理由に、市民に名目以上の税金、賦課金、罰金、手数料又はその他の料金を課す、非市場経済国家である。そして、この制裁は、該当する非市場経済国家を、通常の貿易関係、融資プログラム、信用保証、投資保証の相手方として不適格とし、米国大統領は、直接又は間接を問わず、大統領がこのような状況にあると判断した日から始まる期間中、このような国家と商業契約を締結してはならない、とするものである。なお、大統領が当該国家はもはや(一) (3)に該当しないと判断した日にその制裁が終了する。ただし、このような制裁を延期する権限も大統領に与えられた。

この時に採用された手法は、後の国際的な信教の自由の促進・保護の手法と内容的に類似しているが、それだけでなく、その制定過程において宗教団体の活動が重要な役割を果たした点でも類似性をもつとされる⁽⁸⁾。また、ユダヤ人のための米国の努力は、後に、IRFAの可決につながることも、世界中で迫害されているキリスト教コミュニティを支援する米国のユダヤ人コミュニティの生成を促した。

2. IRFAの制定

以上みてきた通り、IRFAのルーツには、冷戦期の共産主義体制下で行われたユダヤ人を中心とする宗教的マイノリティの人権(特に移住の自由)保護がある。次に、IRFAの制定の直接的な経緯である一九九〇年代の政治的動きを概観しておくことにしたい⁽⁹⁾。

IRFAの制定には数多くの(宗教)保守派グループによるロビー活動が関わっている。一九九〇年代の米国は、連邦最高裁によるスミス判決⁽¹⁰⁾の影響もあり、信教の自由の尊重を求める宗教団体の活動が活発であった。なかでも、レーガン政権で行政予算管理局(Office of Management and Budget)法律顧問を務めたホロウィッツ(Michael

Horowitz) による政治・メディアを通じたキャンペーンは、IRFAの承認にとって重要な役割を果たしたとされる。もっとも、この時期の宗教保守の活動は、国際的な信教の自由の促進・保護に向けた具体的な立法措置の支援を広めるという意図とともに、公的生活において宗教が周辺化されることへの対抗という意図もあったことを見過すべきではない。世界のどこかで迫害されている宗教的マイノリティ——とりわけキリスト教徒——の保護は、世俗化・宗教の周辺化という社会的現象によるダメージを逆転させるための希望のしるしでもあったのである。¹¹⁾ なお、ホロウィッツは、当初、ジャクソン・バニク修正条項をモデルに、キリスト教マイノリティの迫害に関する法律を成立させようとしたが、すべての個人が対象となる、「信教の自由」に関する一般的な言及があるべきであると指摘されていた。こうした宗教保守のアピールに同調するワシントンの政治エリートも国際的な宗教的迫害の問題に関心をもち、一九九六年に、下院の国際的活動及び人権小委員会 (The International Operations and Human Rights Subcommittee) において、世界中でのキリスト教及びユダヤ教の迫害について聴聞会が開かれるなどした。その後、連邦議会はキリスト教の迫害及び、イランにおけるバハイイ教 (Bahá'ís) の迫害¹²⁾ に関する批難決議案を採択した。そして、一九九七年度の付帯決議 (Statement of managers) において、國務省に対して、世界中でのキリスト教の迫害に関する報告書を連邦議会に提出することを求めた。

こうした動きが最初に結実したのが、一九九七年五月二〇日にバージニア州選出の下院議員ウォルフ (Frank Wolf) が提出した、宗教的迫害を行う国家に制裁を課すために宗教的迫害を監視する対策室を設立することを目的とした法案 (H.R. 1685) である。¹³⁾ この法案は、「ウォルフ・スペクター法案」と呼ばれ、後にIRFAとなる法案の最初のバージョンである。しかし、この法案は、信教の自由を侵害していると認定した国家に対する米国政府による自動的な制裁を規定していたため、米国政府、宗教的グループ、経済界における強烈的な議論を喚起し、クリントン政権は強固

に反対していた。

下院の国際関係委員会 (International Relations Committee) は、六ヶ月に渡る審議を経て、一九九八年に修正法案 (HR 2431) を提出した。修正法案は「宗教的迫害からの自由法 (Freedom From Religious Persecution Act of 1998)」として、一九九八年五月一日に下院を通過し、上院に送付された。ところが、下院法案の採決が上院で行われる僅か前に、上院議員ニッケルズ (Don Nickles) が、重要な修正を施したバージョンの法案——「国際的信教の自由法 (IRFA)」——を上院に提出し、一九九八年一〇月九日に全員一致で採択された。翌日、下院は、全会一致の異議なし採決 (voice vote) により上院版の法案を可決し、一九九八年一〇月二七日にクリントン大統領は IRFA に署名した。IRFA の署名声明で、クリントン大統領は次のように述べている。「米国は、自由に礼拝する権利と、自分の信じるように礼拝する他人の権利を尊重することに基づいて建国された。私の政権は、信教の自由を米国の外交政策の中心的な要素としてきた。我々が、信教の自由を推進する際には、表現の自由、良心の自由、結社の自由、その他の人権も推進する。この法律は、特定の国や宗教的信仰に対して向けられたものではない。実際、この法律は、イスラム教、キリスト教、ユダヤ教、仏教、ヒンドゥー教、道教、その他の信仰を問わず、あらゆる背景を持つ人々の信教の自由を促進するのに役立つだろう」と (強調点筆者)¹⁶。ここで、クリントン大統領がキリスト教徒の権利ではなく、信教の自由の促進・保障を行うと述べている点には注意する必要がある。にもかかわらず、後にみるように、IRFA はキリスト教徒の権利を保護するに過ぎないものである、と批判されているからである。

II. 国際的信教の自由法 (IRFA) の仕組み

1. 基本的仕組み

IRFAは、第一条～第三条で一般的な方針や定義を規定し、第一章で国務省の活動について、第二章で国際的信教の自由委員会の設立と任務について、第三章で国家安全保障会議に関する点について、第四章で大統領行動について、第五章で信教の自由の促進について、第六章で難民・亡命者・領事館の問題について、規定する(資料①参照…同誌掲載の「資料編」に記載した資料を指す。以下同じ)。

第二条 (b) が示す、米国が従うべき五つの方針は次の通りである。(A) 信教の自由の侵害を非難し、信教の自由を促進すること、(B) 一九六一年対外援助法 (Foreign Assistance Act of 1961)、一九七七年国際金融機関法 (International Financial Institution Act of 1977) 及びこの他の米国による人権政策に基づき、信教の自由の重大な侵害者ではない国を援助するために資金を配分すること、(C) 信教の自由に対する揺るぎない米国のコミットメントと最も効果的で原理的な対応を求める米国の願望を反映しつつ、様々な迫害体制による信教の自由の侵害の範囲と、米国と各国との関係を踏まえた、「精力的かつ柔軟」な措置を行うこと、(D) 他国との協力的なアプローチを採ること、(E) 信教の自由の促進のために米国の外交で利用可能なあらゆる可能な手段を利用すること、である。なお、IRFAは、「国際的に承認されている信教の自由の保障」を目的とするため、第二条 (a) では、信教の自由侵害の判断基準は、米国法の物差しに基づくのではなく、世界人権宣言及び国際人権規約等の国際基準に基づくことも示されている。IRFAに基づき米国が国際的に信教の自由を促進する基本的なフローは次の通りである。まず、①IRFAによって創設された組織により、諸外国における信教の自由侵害の性質及び程度についての調査及び報告が行われる。

I R F A は、国務省内に、国際的信教の自由担当大使 (Ambassador at Large for International Religious Freedom: 以下単に「担当大使」とする) 及び担当大使が統括する国際的信教自由対策室 (O I R F) を創設するとともに (第一〇一条)、超党派の独立委員会として、国際的信教の自由委員会 (U S C I R F) を創設した (第二〇一条)。主に O I R F と U S C I R F によって、諸外国内での信教の自由侵害について調査・報告がなされる。このほか、I R F A では「国家安全保障会議 (National Security Council) 内に国際的信教の自由顧問 (Special Adviser on International Religious Freedom) を設置すべきである」とが議会の認識 (the sense of the Congress) である¹⁷とされ (第三〇一条)、この設置が推奨されている。また、担当大使には、U S C I R F と協力して、信教の自由に関わる (外交政策上の) 問題について大統領に助言する役割も与えられている (第二〇一条 (c) (2))。

次に、②「信教の自由に対する組織的継続的で甚だしい侵害」に外国政府が関与又はそれを容認している場合に、侵害の程度に応じた制裁行動を大統領が決定する。また、③「とりわけ深刻な信教の自由侵害」に対して外国政府の行動がその深刻化に関与又はそれを容認している場合、大統領は当該国家を「懸案国 (Country of Particular Concern: 以下 C P C s)」に指定する。

以下では、O I R F、U S C I R F の組織的基礎と業務内容及び大統領行動の仕組みについて説明する。

2. 国務省——国際的信教の自由対策室 (O I R F) の組織と機能

(1) 組織

O I R F は、国務省内の機能的部署 (function office) の一つであり、民主主義・人権・労働局の内に設置され、市民安全・民主主義及び人権担当次官 (Under Secretary for Civilian Security, Democracy, and Human Rights) の下に

置かれる組織で、担当大使が統括する。OIRFのスタッフは他部署からの臨時増員一〇名を含めて、二〇一九年九月時点で四三名である¹⁸⁾。スタッフの内訳は、政務担当官 (policy officer) や東アジア等特定の地域担当等で組織されており、採用方法は国務省で一括採用される事務官や、地域の専門的知見を有する専門職等により異なる。いずれのスタッフも一定の適格性審査 (セキュリティ・クリアランス) をパスしなければならない¹⁹⁾。

(2) 具体的業務

OIRFの主要な業務は、世界中のすべての国における信教の自由の状況を監視し、これを記述した『国際的信教の自由年次報告書』(以下、OIRF年次報告書)の作成である。この年次報告書は毎年五月一日 (Wolf Act 制定前は九月一日) に提出しなければならない。OIRF年次報告書には、次の六つの事項を記載しなければならない (第一〇二条)。

第一に、諸外国における信教の自由の状況について、である。ここには、近年の信教の自由の保護、信教の自由保護に関する改善・悪化傾向、信教の自由侵害に外国政府が関与又はこれを容認しているか、特に深刻な信教の自由侵害に外国政府が関与又はこれを容認しているか、等が含まれる。第二に、諸外国における信教の自由の侵害の性質と程度について、である。ここには、ある宗教グループによる他の宗教グループに対する迫害、政府あるいは政府関係者による宗教的迫害、諸個人・諸宗派・宗教そのものをターゲットにした迫害、信教の自由を侵害する政府方針の存在、等が含まれる。第三に、信教の自由侵害に関与又は容認している諸外国内での米国の行動及び政策について、である。第四に、本法律に基づき、外国政府と米国の間で結ばれた拘束力を有するあらゆる国際協定について、である。第五に、米国政府スタッフの研修とガイドラインについて、である。そして、第六に、エグゼクティブサマリーの作

成である。エグゼクティブサマリーには、米国が積極的に信教の自由を促進している諸外国、CPCSに指定された国、国際的な信教の自由を促進するために米国のとった行動、信教の自由に関する状況が大きく改善された国、米国の採用した行動を含め改善をもたらした要因の分析等を含めなければならない。なお、年次報告書及びエグゼクティブサマリーの内容が米国の国家安全保障又は個人の安全にかかわる場合、当該内容を機密指定することができる²⁰⁾。

このほかIRFAは、国務長官に対して、信教の自由に関するインターネットサイトの設立(第一〇三条)、米国の外交官に対する信教の自由に関する研修の実施(第一〇四条)等の任務を規定している。

3. 国際的信教の自由委員会(USCIRF)

(1) 組織

USCIRFは、IRFAによって設立された独立委員会で、大統領・上院・下院から各三名ずつ選出された計九名の委員から成る超党派の組織である。委員の任期は二年で一度のみ再任される。委員は無償で活動する。その下に置かれる事務局のスタッフは、二〇一九年九月時点で二〇名である。限られたポスト数で、各地域の専門家のほか、国際法、広報等についての専門性を有するスタッフを適宜募集・採用している。USCIRFの二〇一八年度の年間予算は三五〇万ドルであった。なお、USCIRFは時限的な活動(当初四年間)が想定されていた機関であるが、今日までその活動期間が再認可(reauthorize)され続けている。

(2) 具体的業務

主要な業務は、国際的な信教の自由の侵害を監視し、年次報告書(以下USCIRF年次報告書)を発行すること

である。USCIRF年次報告書も五月一日付で発行される。USCIRF年次報告書では、政府のIRFA施行状況について評価し、「宗教の自由に対する組織的・継続的そして甚だしい侵害」に関与又はこれを容認している国家について、CPCsに指定するよう大統領に勧告する。年次報告書作成にあたり、政府関係者、NGOの代表や宗教指導者、宗教迫害の被害者のほか、宗教の自由促進に関係する人々と会合を行っており、国連やヨーロッパ安全保障協力機構(OSCCE)、EU、宗教・信仰の自由のための国際議員パネル(International Panel of Parliamentarians for Freedom of Religion or Belief)と行った多国間枠組みとの会合も行っている⁽²¹⁾。また、年次報告書作成以外にも、報道発表資料、論文、SNS等による情報発信も適宜行っている。

USCIRF年次報告書は、国務省のOIRF年次報告書と異なり、調査対象はすべての国ではなく、侵害の懸念があるおよそ三〇カ国家に限定されている。また、USCIRFには、OIRFと異なり宗教の自由侵害を広く認定し、CPCsへの指定勧告も強く行うという特徴がある。たとえば、二〇二〇年時点で、大統領によってCPCsに指定されているのは九カ国(資料④参照)だが、二〇二〇年のUSCIRF年次報告書は、それに加えて、インド、ナイジェリア、ロシア、シリア、ベトナムもCPCsとして指定すべきだと勧告している。また、独自のカテゴリーとして、「Tier2」をリスト化していた。これは、CPCsのレベルにまでは至っていないが、「組織的・継続的そして甚だしい侵害」というCPCs基準の少なくとも一つの要素によって特徴づけられる過酷な侵害に関与又はこれを容認する国家を指す。二〇一九年のUSCIRF年次報告書では二カ国(アフガニスタン、アゼルバイジャン、バレーン、キューバ、エジプト、インド、インドネシア、イラク、カザフスタン、ラオス、マレーシア、トルコ)がTier2としてリスト化されていたが、二〇二〇年の年次報告書ではTier2は後述する特引監視リストへと移行している。

(3) OIRFとUSCIRFの位置づけ

このようにIRFAは、他国の信教の自由をめぐる状況を調査するために、OIRFとUSCIRFという二つの異なる機関を設けている。ここで、二つの機関の性格について若干の整理をしておきたい。

以上みてきた通り、USCIRFは積極的にCPCs指定を行うべきだと勧告しており、USCIRFによる勧告と実際のCPCs指定の差異は年々拡大している。また、USCIRFは現在のCPCs指定は、あまりに少なすぎ、米国外交上の戦略が反映され過ぎてると批判している⁽²²⁾。国務省内に設置されたOIRFは短期的な政策的計算を考慮に入れる傾向があるのに対し、USCIRFは政権からある程度独立して国際的な信教の自由の促進・保護及び米国の外交政策について積極的に評価する傾向があるといえる。たとえば、国際政治学者のヘルツケ(Allen Herzke)はUSCIRFを信教の自由に対する「真の番犬(true watchdog)」と評している⁽²³⁾。もっとも、USCIRFの見解に大統領が拘束されることはない。IRFAは、CPCs指定に関し、大統領に対して、「委員会によるあらゆるレポート及び勧告を考慮すること」を要求しているに過ぎないのである(第四〇二条)。

ヘルツケによれば、「USCIRFは、自由に米国の外交政策を批判する一方で、実際には国務省と密接に関連しており、「USCIRFの」委員は「国務省と」時々緊張関係があることは、健全である」と述べている⁽²⁴⁾。IRFAが国際的な信教の自由の監視機関として、OIRFとUSCIRFという二つの異なる機関を設けたことで、監視体制としては健全なものが築かれているといえるだろう⁽²⁵⁾。

4. 大統領

IRFAはCPCsの指定及び制裁行動を大統領の責務としているが、一九九九年にクリントン大統領はこの責任

を國務長官に委任した²⁶。従って、実際には國務長官によって、C P C s 指定及び制裁行動が決定されている。

大統領によるC P C s 指定の基準は以下を含む、組織的・継続的で甚だしい信教の自由侵害が生じていることである。その基準とは、宗教を理由とする、(A) 拷問、残酷な又は非人道的・侮辱的な取扱い及び刑罰、(B) 理由のない長期の拘留、(C) 誘拐又は秘密拘禁による失踪、(D) その他、法に基づかない人の生命・自由・安全に対する権利の否定、が行われていることである(第一〇二条(13))。

また、IRFAは、外国政府が信教の自由侵害に関与又はこれを容認している場合、大統領に何らかの行動をとることを求めている。IRFAは、「信教の自由侵害の性質と深刻さに応じて」いくつかの行動を規定する(第四〇一条)。この大統領行動は大別すると、①制裁行動、②侵害の程度に応じた行動、③拘束力のある一カ国間協定の締結、④制裁行動の延期、に区別できる。①制裁行動としては、比較的ソフトな外交措置から、学術交流、文化交流の延期ないし中止、安全保障サービスの提供打ち切り等グラデーションのある一五種類の制裁が規定されている(第四〇二条)。ただし、実務上、二〇〇五年のエリトリアに対する行動を除き、IRFAにのみ基づく制裁が課されたことはなく、他の法律に基づいて行われている制裁をIRFAによっても正当化するという構造になっている(資料④参照)。なお、外交交渉によって、信教の自由侵害の程度が改善した例としてはベトナムがある。④制裁行動の延期は、①「IRFAの目的を促進するため」(制裁行動をとることで状況が悪化するのが明らかである等)、②「合衆国の重要な国家利益」のために実施可能である(第四〇五条)。クリントン大統領は、IRFAに署名する際、IRFAが大統領行動の延期を規定する柔軟性を評価していたが、この柔軟性は学説からは恣意性と捉えられ批判される要素ともなっている(後述)。

IRFAの最終的な目的は、制裁を加えることそれ自体ではなく、諸外国における信教の自由に対する侵害を止め

させることであるから、このような柔軟なアプローチが採用されており、侵害の停止・防止等を約束させる協定の締結等が優先させる。

Ⅲ. 二〇一六年の修正・フランク・ウォルフ国際的宗教の自由法 (Wolf Act)

1. 修正法案の制定過程

(1) 概要

一九九八年に制定された後、二〇一六年まで、IRFAの抜本的な改正が行われることはなかった。IRFAの抜本的改正は、二〇一六年に、オバマ大統領在任中最後の法案の一つとして成立した。主な変更点は、①宗教の自由を侵害する非国家的アクターを懸案組織 (Entity of Particular Concern: 以下EPCs) として指定すること、②CPCs未滿の宗教の自由侵害国家をリスト化すること、③外交官を中心とするスタッフの研修プログラムを改善すること等である(資料②参照)。以下では、この改正法案の制定過程について概観したうえで、主要な変更点について紹介する。⁽²⁹⁾

二〇一五年二月に、下院議員のスミス (Chris Smith) は、IRFAの抜本的な改正法案——下院決議案1150 (H. R. 1150) ——「二〇一五年のフランク・ウォルフ国際的宗教の自由法」以下、もともとの改正法案を指す場合、「二〇一五年改正法案」といい、二〇一六年に可決されオバマ大統領によって署名された改正法を指す場合は「Wolf Act」と表記する——を提案した。⁽³⁰⁾ スミスによれば、IRFAは、宗教の自由の「促進を实行するために使用されるツール、研修、資源をアップグレードすることによって、……二二世紀の新たな挑戦に適合するようアップデート」さ

れる必要がある。⁽³¹⁾二〇一五年改正法案は、IRFAを全体的にアップグレードすることを目指しており、主に次の五点が強調されていた。①関連スタッフの研修の強化、②担当大使の権限強化、③特別監視リスト (Special Watch List: 以下SWL) ——CPCsには至っていないが、信教の自由について懸念のある国家のリスト——の創設、④二〇二一年までの活動期限延長を含むUSCIRFの権限強化、⑤非国家的アクターによる信教の自由侵害に対する指定・対処、である。このようなIRFAの拡張を正当化する理由として、スミスは、信教の自由の不在と、宗教に動機づけられた紛争・暴力的な過激主義・テロリズム——テロリズムには米国に届きうるものも含まれる——のレベルが増すことの関連性を証明する証拠が増加していることを指摘している。⁽³²⁾

この二〇一五年改正法案は、上下両院での大幅修正を経て可決された。特に注目される③と⑤については、後述することにし、その他の点の経緯を簡単に紹介しておく。

(2) 関連スタッフの研修の強化

一九九八年のIRFAは、国務省に外交官に対する基本的な研修の一部を確立すること、研修に国際的に認識された人権分野を導入すること、を要求している(第一〇四条)。また、「人権に関する国際的文書及び米国の政策」と「国際的に承認された信教の自由、異なる宗教の性質・活動・信念、信教の自由侵害の様々な側面と兆候」についての教育を研修に含むことを指示していた(同条)。ただし、IRFAが義務的な研修としたのは、「人権に関する報告に責任を持つか、人権に関するミッションの責任者」である外交官に対して「人権に関する国際的文書及び米国の政策」に関する教育をおこなうことのみであった。この研修は十分に機能しておらず、「過去十二年間その研修は場当たりので、一貫性がなく、効果的でなかった」と指摘されている。⁽³³⁾

これに対して、二〇一五年改正法案は、以下の要素をカバーする信教の自由に関するカリキュラムを義務的な研修とした。それは、(a) 国際的信教の自由の範囲と戦略的価値、(b) 国際的信教の自由の侵害がどのようにして米国の基本的利益を害するか、(c) 国際的信教の自由の達成がどのようにして米国の利益を促進するか、(d) 米国の外交官及び他国の外交官が国際的信教の自由に関する政策をどのようにして実践していくべきか、(e) 国際的な信教の自由と米国の防衛・外交・開発と暴力的過激主義と闘うための公的取組みとの関連性及び関係について、である。また、改正法案制定後一年以内にこのプログラムを実施することを義務付け、全外交官に研修を受ける義務を課した。さらに、この研修を米軍 (United States Armed Forces) やインテリジェンス機関等と共有することも要求した。

研修については、下院で大きな修正を受けることなく、米軍等との共有に関する規定が削除されるに留まった。この共有に関する規定は、上院での修正の際に復活した。また、上院での修正で、研修カリキュラムの提供主体が國務省から担当大使 (ジョージ・P・シュルツ国立外務研修センター所長と協力する) に変更された (Wolf Act 第一〇三条)。

(3) 担当大使及びOIRFの権限強化

一九九八年のIRFAは、担当大使を「大統領及び國務長官の主要なアドバイザー」として想定しているが、國務省は、実際には、前述の通り、OIRFを民主主義・人権・労働局 (國務次官補が長を務める) 内に置き、民間安全保障・民主主義・人権担当次官の監督下に置いていた。この組織構造のため、担当大使が直接國務長官に報告することが妨げられていた。

二〇一五年改正法案は、OIRFを民主主義・人権・労働局内に置くことを改め、國務省内の独立した部局とし、

また、担当大使が直接国務長官に報告しなければならないことを規定した。しかし、この提案は、下院で修正され、組織的位置づけの変更はなされなかったが、担当大使による国務長官への直接報告の仕組みは実現された (W o l f A c t 第一〇一条 (a) (1))。

論 (4) US C I R F の権限強化

二〇一五年改正法は、US C I R F の権限を拡大しようとした。まず、US C I R F を二〇二一年まで継続させることが提案された。次に、US C I R F による C P C s 指定の勧告を大統領が無視する場合、その理由を説明することを義務付けることが提案されていた。しかし、これらは、下院の修正によって削除された。

また、US C I R F の新たな任務として、宗教的活動又は信教の自由の擁護 (advocacy) によって危害——投獄・拘留・失踪等——を加えられた被害者リスト (Victims List) を作成し、定期的に更新することが追加された (W o l f A c t 第一〇四条)。この点については、下院・上院でも維持された。

(5) その他

下院による修正の中で、興味深いものとして、I R F A によって保護する権利に、「有神論的及び非有神論的 (non-theistic) 信仰と、あらゆる宗教的告白又は実践をしないこと」を含むと明示されたことがある (W o l f A c t 第二條 (a) (1))。この点が明示されたことよって、宗教及び信条の自由の範囲に関する国際的な理解と I R F A がより近づいたと指摘されている。²⁴⁾

また、下院で削除されたが、国家安全保障会議内に、国際的信教の自由に関する特別アドバイザーを常設し、国際

的信教の自由を扱う二つの委員会を設置する提案もなされていた。同じく、下院で削除された提案としては、OIRF年次報告書提出後九〇日以内に大統領が信教の自由を侵害している国家に対して交渉等を行うこと、CPCsに指定した後の制裁行動の延期を最大一八〇日とすること等がある。この点Wolfe Act第三〇四条は、制裁行動の延期を最大一八〇日と規定しながらも、一八〇日以上は無制限の追加的延期権限も大統領に付与する構造となっている。

2. 特別監視リスト(SWL)の作成

二〇一五年改正法案は、CPCsの基準にまでは至っていないが、信教の自由について懸念のある国家・暴力的な非国家アクター(violent nonstate actors: 以下NSAs)——NSAsの定義等については後述——をリスト化する、特別監視リスト(SWL)の導入も提案した。二〇一五年改正法案におけるSWLは、特定の条件を満たすと自動的にCPCsに指定される仕組みを備えていた。それは、二年連続でSWLに記載されるか、通算で四回以上SWLに記載されるか、かつてCPCsに指定された国家が一回以上SWLに記載されることであった。そして、この自動的なCPCs指定につき、大統領に延期権限を認めるものの、その権限行使を二年間に限定していた。

しかし、下院の修正によって、①SWLにNSAsを含むことが削除され、②自動的なCPCs指定については、二年連続でSWLに記載された場合以外の基準が削除された。さらに、上院での修正によって、二年連続でSWLに記載された場合に自動的にCPCsに指定される仕組みも削除された。従って、SWLからCPCsへの自動的な指定の仕組みは完全になくなっている。

なお、二〇一九年時点で、国務省がSWLとしてリスト化しているのは、コモロ、キューバ、ニカラグア、ナイジェリア、ロシア、スーダン、ウズベキスタンの七カ国である。USCIRFは二〇二〇年の年次報告書で、これに加

え、アフガニスタン、アルジェリア、アゼルバイジャン、バーレーン、南アフリカ共和国、エジプト、インドネシア、イラン、カザフスタン、マレーシア、トルコをS.W.Lに入れるべきであると勧告している。

3. 懸案組織 (EPCs) の指定

二〇一五年改正法案は、NSAsによる信教の自由の侵害及びその容認を調査することを提案した。これは、二〇一五年改正法案による最も重大な政策変更であるとされている。⁽³⁵⁾この当時は、NSAsとしてポコ・ハラムやISIS等が念頭に置かれていた。二〇一五年改正法案は、大統領行動も含め、NSAsにCPCsと同じ枠組みを適用しようとしたため、NSAsの定義が問題となった。NSAsの該当基準については、下院・上院での修正を経て、(a) 強力な政治的権力及び領域支配権を行使しており、(b) 主権を持つ政府のコントロールの外にあり、(c) 組織の目標を追求するためにしばしば暴力を行使する組織であること、とされた (Wolff Act 第三条 (11))⁽³⁶⁾。また、下院での修正によって、非国家アクターに対して大統領行動を行うには、非国家アクターによる「とりわけ深刻な信教の自由侵害」が行われていることを条件とすることが決定され、信教の自由侵害に関する「懸案組織 (Entity of Particular Concern: 以下EPCs)」として指定することが前提となった。ここでは、CPCsの指定と同程度の基準⁽³⁷⁾が要求される。なお、EPCsに対する制裁行動は既にIRFAによって規定されている行動の中から選択される (Wolff Act 第三〇一条)。

この点、国家を対象とするCPCs指定に関する調査とは異なり、非国家アクターを対象とするEPCs指定に関する調査は困難である。USCIRFでは、団体に直接接触することはなく、スタッフの人員の限界もあるので、そうしたところにコネクションを有するNGO等から情報を得たりしている。二〇一九年のUSCIRF年次報告書は、

ISIS、アフガニスタンのタリバン、アル・シャバブ、イエメンのフーシ、タハリール・アル・シヤームをEPCs指定すべきとして勧告した。国務省は、二〇一九年に、アル・ヌスラ戦線 (Al-Nusra Front)、アラビア半島のアルカイダ、アルカイダ、アル・シャバブ、ボコ・ハラム、フーシ (the Houthis)、ISIS、ホラーサーンのISIS (ISIS-Khorasan)、タリバンをEPCsとして指定している。

なお、USIRFでは、EPCsとまではいかない非政府組織による信教の自由侵害にも関心を持って調査が行われている。たとえば、ドイツやフランス等において、極右勢力等による反ユダヤ主義の動きや、墓所の破壊等のほか、SNS上でのヘイトスピーチについてもフォローしている。⁽³⁸⁾

IV. IRFAに対する批判と応答

IRFAは制定以来、その賛否を巡って米国内で激しい議論が戦わされた。詳細な検討は他日を期したいが、ここで概要を示しておくことにしたい。

IRFAを批判する代表的な論者である、国際法学者のファン・デル・ファイファー (Johan D. Van der Vyver)⁽³⁹⁾は、IRFAは国際法の原理それ自体は受け入れられない米国の他国の判断に対する「独善的感覚」の例証である。大統領に米国の国益に基づいて制裁の延期を可能にするIRFAの柔軟性は、「政治及び法学における正義の基本原理の観点から極めて疑問がある。……法的に見れば、執行機関の望みによって、……宗教的迫害は罰則から逃れられるべきではない」と述べている。また、国際法学者のダンシン (Peter Danchin)⁽⁴⁰⁾は、IRFAは、「政治的に脆弱な法を形成し、人権問題を濫用することで、米国の外交政策に人権の不合理なヒエラルキーを作り出した」。IRFAは「国際

（社会）への参加と協力の失敗を実証」し、「間接的に、合衆国の外交政策において、リベラル対非リベラルという二つの陣営に分かれた国際秩序の見方を永続的な基準としたのである」と述べる。

これに対して、IRFAを擁護する見解は、USCIRFやOIRFのポストを経験した学者を中心に展開されている。たとえば、初期にUSCIRFとOIRFのポストを経験したガン（Jeremy Gunn）⁴¹は、IRFAはキリスト教徒の政治的利益のみを反映しているわけではない。キリスト教徒に好意的な米国の活動は明らかではなく、キリスト教グループを救済するために他の信者グループを犠牲にしようとしていることも明らかではない。IRFAは信教の自由を頂点とする不正な人権のヒエラルキーを作り出しているのではない。IRFAは信教の自由を優先するのではなく、「その重要性、傷つきやすさ、これまで放置されていた権利であること」を強調する機能を果たしていると指摘する。また、ヘルツケは、信教の自由侵害を測定するIRFAの基準が国際法規範に基づくから、米国の公務員らは「我々の価値観」を他国に課そうとしているわけではないと、正統に主張することができるといふ。この点、USCIRFでのインタビュー調査においても、信教の自由に対する侵害は、USCIRFや米国独自の基準ではなく、国際基準（international standard）に沿って判断していることが強調されていた。

おわりに

以上、IRFAの制定経緯（Ⅰ）、基本的な仕組み（Ⅱ）、二〇一六年のWolf Actによる修正（Ⅲ）、IRFAに対する代表的な批判とそれへの応答（Ⅳ）について紹介した。IRFAに基づき、国際的な信教の自由を保障しようとする米国の取り組みは、米国において宗教及び信教の自由が極めて重要な位置づけであることを示している。

もつとも、IRFAの制定過程からも示唆されるように、米国における信教の自由をめぐる議論の背景には、宗教保守を中心とした様々なポリティクスが存在する。また、Wolf Actの修正経緯から、米国がどの程度他国の信教の自由保障に積極的に踏み込むべきかについて、議会内でも見解が分かれていることが示唆される。二〇二〇年六月二日の大統領命令において、トランプ大統領は、この国際的信教の自由保障をさらに推し進める方針を打ち出した（当大統領命令については資料③を参照）。トランプ政権が退陣した後、バイデン政権によって米国による国際的信教の自由の保障がどのように展開していくかは注目される。

いずれにせよ、わが国において、他国内の人権侵害については、国際機関や多国間の枠組みを通じた是正を促すよう当該国の政府に求めるといふやり方が一般的であり、米国のように二国間関係での問題解決を行うことについては、^④さほど関心が払われて来なかつたように思われる。事実、OIRFやUSCIRFに相当する機関は存在していない。実際にそうした取り組みをするかどうかは別として、国際人権法の学問的な課題として、そのような方式があること、そして、その功罪についての研究はもつとなされていくべきではないだろうか。

〔付記〕本研究は文化庁「宗教法人等の運営に係る調査（海外の宗教事情に関する調査）」に係る成果の一部である。

- (i) 大阪経済法科大学法学部助教
- (ii) 獨協大学法学部教授
- (iii) 慶應義塾大学大学院法務研究科教授
- (1) *International Religious Freedom Act of 1998*, Pub. L. No. 105-292, § 2(b) (5), 112 Stat. 2787, 2790 (1998) (codified at 22 U.S.C.A. § 6401).

- (2) *Frank R. Wolf International Religious Freedom Act*, Pub. L. No. 114-281, 130 Stat. 1426, 1426 (2016) (codified at 22 U.S.C.A. § 6401).
- (3) OIRFでのインタビュ調査は、二〇一九年九月一七日に国務省本省で行い、東アジア・太平洋班分析官 (Program Analyst, East Asia and Pacific Team) Leslie Moorman 氏、報告書編集担当官 (IRF Report Editor) Daniel Merrill 氏、か一名に協力して頂いた。ここに記して感謝申し上げたい。
- (4) USCIRFでのインタビュ調査は、二〇一九年九月一七日に CIRF 事務局 (国立印刷局ビル内) で行い、事務局長 (Executive Director) Erin Singhsnusk 氏はか五名に協力して頂いた。ここに記して感謝申し上げたい。
- (5) PASQUALE ANNICCHINO, LAW AND INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM 19-20 (2018).
- (6) See, CRS Report for Congress, *The Jackson-Vanik Amendment: A Survey* (August 1, 2005).
- (7) *Jackson-Vanik ("Freedom-of-emigration") amendment (Section 402) of the Trade Act of 1974*, P.L. 93-618; January 3, 1975 (codified at 19 U.S.C.A. § 2432).
- (8) ジャクソン＝バニク修正条項は、ユダヤ教徒のロビー活動による勝利であると同時に、ソ連に対する経済的・政治的圧力を維持した外交政策上の成功でもある。ヘルツケは、共産主義諸国の反体制派やその他の人々が、政権が何の咎めもなく「少数のユダヤ人を摘発すること」ができなくなることを見たとき、全体主義体制に亀裂が生じ始めたとして評している。
- (9) ALLEN D. HERTZKE, FREING GOD'S CHILDREN 76 (2004).
- IRFA の制定経緯については Robert C. Bitt, *The Wolf Act Amendments to the U. S. International Religious Freedom Act: Breakthrough of Breakdown*, 4U PA J. L. & PUB. Affairs 151 (2019); T. Jeremy Gunn, *A Preliminary Response to Criticisms of the International Religious Freedom Act of 1998*, 2000 B. Y. U. L. REV. 841 (2000) 等に依拠した。また、米国外交政策における国際的な信教の自由の位置づけの詳細な展開については、See, GREGORIO BETTITA, FINDING FAITH IN FOREIGN POLICY (2019).
- (10) Employment Division, Department of Human Resources of Oregon v. Smith, 494 U.S. 872 (1990). スミス判決以降、信教の自由回復法 (Religious Freedom Restoration Act) が制定されるまでの展開については、小林祐紀「信教の自由と司法

- の優越」大沢秀介・大林啓吾編『アメリカ憲法判例の物語』（成文堂、二〇一四年）五九七頁以下等を参照。同法の邦訳は、文化庁『海外の宗教事情に関する調査報告書 資料編5 アメリカ宗教関係法令集』（平成二二年三月）八一―一三頁を参照。
- (11) Annicchino, *supra* note 5, at 23.
- (12) See *Persecution of Christians Worldwide: Hearing Before the Subcomm. on Int. l Operations and Human Rights of the Comm. on Int. l Relations of the House Subcomm. on Int. l Relations*, 104th Cong. (1996); *Worldwide Persecution of Jews: Hearing Before the Subcomm. on Int. l Operations and Human Rights of the House Comm. on Int. l Relations*, 104th Cong. (1996).
- (13) See S. Con. Res. 71, 104th Cong. (1996).
- (14) See H.R. Con. Res. 102, 104th Cong. (1996).
- (15) H.R. 1685, 105th Cong. (1997); S. 772, 105th Cong. (1997).
- (16) William J. Clinton, “Statement on Signing the International Religious Freedom Act of 1998,” 27/10/1998, online: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/225255>. 本稿におけるウェブサイトの最終閲覧日は全つ二〇二二年三月一日である。署名声明の憲法上の意味については、横大道聡「大統領の憲法解釈——アメリカ合衆国における Signing Statements を巡る論争を中心に」研究論文集—教育系・文系の九州地区国立大学連携論文集二巻一号（二〇〇八年）一頁以下を参照。
- (17) このように I R F A 及び W o r l d F r e e A c t では、「議会の認識 (the sense of the Congress)」を述べるという形式で、法的拘束力のない規定がいくつか置かれている。
- (18) O I R F でのインタビュ調査に基づく。
- (19) O I R F でのインタビュ調査に基づく。
- (20) O I R F のインタビュ調査によると、O I R F 年次報告書は、次のようなフローで作成される。毎年一月に在外のアメリカ大使館が担当する国家についての原案を作成する。その際、外国政府職員や宗教団体、非政府組織、ジャーナリスト、人権団体、学者、メディア等から情報収集している。その際、O I R F は、追加的な情報の収集・分析を担い、また、

- 外国政府職員や国内外の宗教団体、非政府組織、多国間・国際機関、地域機関、ジャーナリスト、学術的専門家、コミュニティ指導者、その他関連するアメリカの政府機関からの助言を促すことで、協力を行っている。そして、当室の査読班 (reading team) が取りまとめを行い、三版までの下書きを作成して、国務長官の承認を得る。なお、OIRF年次報告書の日本に関する部分については、在日米国大使館のHPで邦訳版が公開されている。online: <https://jpusembassy.gov/ja/religious-freedom-report-2019ja/>
- (21) USCIRFでのインタビュー調査に基づく。
- (22) U.S. COMM. ON INT'L. RELIGIOUS FREEDOM, RELIGIOUS FREEDOM IN VIETNAM: ASSESSING THE COUNTRY OF PARTICULAR CONCERN DESIGNATION 10 YEARS AFTER ITS REMOVAL, 1 (2017) at 2.
- (23) Hertzke, *supra* note 8, at 305.
- (24) Hertzke, *ibid.* at 309.
- (25) USCIRFでのインタビュー調査において、USCIRFは政府から独立した機関であることによって、自由な発言ができると、上述述べられていた。
- (26) Delegation of Responsibilities Under the International Religious Freedom Act of 1998, 64 Fed. Reg. 47345 (Aug. 17, 1999).
- (27) Blitt, *supra* note 9, at 156.
- (28) クリントン大統領は署名声明において次のように述べていた。「私は、経済的措置の実施に関するいくつかの条項に柔軟性を盛り込んだ議会を称賛する。私は、このような措置の結果、法案が支援することを意図している少数派の宗教団体に對して、さらなる大きな圧力を生み、場合によっては報復をもたらすことを懸念しているが、第四〇二条は、宗教的迫害の最も極端で深刻な場合にのみ、このような措置を義務づけていることに留意したい。経済的措置やそれに見合った措置が必要とされるのは、拷問、強制的かつ恣意的な失踪、恣意的な長期勾留等、生命・自由・人の安全に對する権利の明白な否定を伴う、組織的かつ継続的な宗教的自由に對する重大な侵害を行っている国に限られている」。See *supra* note 16.

- (29) 本節の記述は、この立法過程を詳細に検討する。Blitt, *supra* note 9 に依拠している。
- (30) Frank R. Wolf *International Religious Freedom Act of 2015; and Calling for the Release of Ukrainian Fighter Pilot Nadiya Savchenko: Markup Before the H. Subcomm. on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations of the Committee on Foreign Affairs* 114th Cong. 50 (2015).
- (31) *Ibid.* at 50-51.
- (32) Frank R. Wolf *International Religious Freedom Act*, H.R. 1150, 114th Cong. *see* 2 (2015).
- (33) *Prioritizing International Religious Freedom in U.S. Foreign Policy: Hearing Before the H. Subcomm. on Africa, Global Health, and Human Rights of the H. Comm. on Foreign Affairs*, 112th Cong. 42 (2011) (statement of Thomas Farr, Director, Religious Freedom Project, Berkeley Center For Religion, Peace, and World Affairs, Georgetown University); *See*, U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFF., GAO-13-196, INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM ACT: STATE DEPARTMENT AND COMMISSION ARE IMPLEMENTING RESPONSIBILITIES BUT NEED TO IMPROVE INTERACTION 18-19 (2013).
- (34) Blitt, *supra* note 9, at 190.
- (35) Blitt, *ibid.* at 176.
- (36) なお、二〇一五年改正法案は、(A) 国家あるいは国際レベルで重大な制維持的権力ないし影響力を行使し、(B) 信教の自由の侵害、テロリズム、宗教的マイノリティを対象とした暴力又は差別に関与したり、資金を提供したり、それらを容認している、「非主権的組織又は集団 (nonsovereign entity or group)」と定義していたが、「非主権的」・「重大な政治的権力」等を特段の説明なく用いていた。
- (37) USCIRFでのインタビュ調査に基づく。
- (38) USCIRFでのインタビュ調査に基づく。
- (39) Johan D. van der Vyver, *American Exceptionalism: Human Rights, International Criminal Justice and National Self-Rightsness*, 50 EMORY L. J. 775 (2001).
- (40) Peter Danchin, *U.S. Unilateralism and the International Protection of Religious Freedom: The Multilateral Alternative*,

説

41 COLLUM, J. TRANSAT'L L. 33 (2002).

(41) Gum, *supra* note 9.

(42) Allen D. Hertzke, *International Religious Freedom Policy: Taking Stock*, 2 FAITH & INT'L AFF. 17 (2008).

論

なお、IRFAをめぐる歴史的・政治的背景を整理したうえで、IRFAに対する批判論に対し、IRFAの効果的な運用方法を論じる近時の論考として、Lee Marsden, *International Religious Freedom Promotion and US Foreign Policy*, 11 Religions 1 (2020) があつる。この論考では、クリントン以降の大統領がIRFAをどの程度積極的に推進してきたかも検討されており興味深い。

(43) OIRFへのインタビュ調査では、国連のような国際機関を通じた多国間の取り組みに加えて、二国関係で問題の対処に当たることの重要性も強調されていた。