

論 説

東アジアにおける人権規範の「地域適合化」 と市民社会

五十嵐 誠 一

はじめに

第1節 東アジアと人権規範

- 1-1 憲法における人権条項
- 1-2 人権の保障水準
- 1-3 人権レジームの採択状況

第2節 「上」からの人権規範の「地域適合化」

- 2-1 「アジア的価値」と人権規範
- 2-2 人権規範の相対化

第3節 「下」からの人権規範の「地域適合化」

- 3-1 人権NGOの登場と成長
- 3-2 人権に関するバンコクNGO宣言
- 3-3 アジア人権憲章

第4節 ASEANと市民社会

- 4-1 ASEAN-ISIS/WG-AHRMからSAPA/TFAHRへ
- 4-2 ASEAN憲章とSAPA
- 4-3 TFAHRの活動
- 4-4 人権機関の権限条項に対する各トラックの提言

第5節 ASEAN政府間人権委員会と市民社会

- 5-1 ASEAN政府間人権委員会の特徴
- 5-2 ASEAN政府間人権委員会のパフォーマンス
- 5-3 市民社会の政策提言

第6節 ASEAN人権宣言と市民社会

- 6-1 SEANF、WG-AHRM、TFAHRの提言
- 6-2 ASEAN人権宣言に対する市民社会の批判

第7節 国内人権機関と市民社会

- 7-1 ANNIの登場
- 7-2 東アジアの国内人権機関の有効性
- 7-3 ANNIの政策提言

おわりに

はじめに

1980年代後半以降、東アジアでは各国で市民社会の批判的機能が顕在化した。いわゆる「ピープルパワー」と呼ばれる市民社会の民主化圧力である。市民社会で形成された各国の民主化運動の拡大とそれに伴う民主化という政治変動が、人権規範を促進したことは多言を要しまい。第1に、民主化運動は、国家機関による広汎な人権侵害を特徴とする非民主主体制への対抗力となった。第2に、民主化という体制変動の延長線上にある現代の民主主体制とは、それがレトリックでないかぎり、人権が保障される政治体制に他ならない。

民主化に伴い東アジアでは、人権の保障を謳った憲法の制定や国内人権機関の設立など、人権規範の受容が進んだかに見える。しかし、実際には多くの国で、人権が遵守されていない現実が散見される。このような各国の状況を反映するかのよう、地域レベルにおける公式の政府間会合・協議(いわゆるトラック I)においても、人権の相対化を含意する「アジア的価値」と外部からの人権圧力を低減させる内政不干渉の原則(主権規範)を強調した人権規範の受容が試みられ、普遍的な人権規範の浸透が阻害されている。これを本稿では、規範の「地域適合化(regional adaptation)」と呼びたい。規範の「地域適合化」とは、「地域に自生するアクターによる独自の解釈を通じた地域レベルでのグローバル規範の能動的な構築」と定義できよう⁽¹⁾。規範の「地域的カスタマイズ」と言

(1) この点に関連してアチャルヤは、「ローカリゼーション(localization)」という概念を提示する。ローカリゼーションとは、「言説、フレーミング、接ぎ木、文化的選択を通じた、ローカルなアクターによる新たな普遍的アイデアの能動的構築」と定義される(Amitav Acharya, "Transnational Civil Society as Agents of Norm Diffusion," in Rodney Bruce Hall, ed., *Reducing Armed Violence with NGO Governance*, London: Routledge, 2014, p. 99)。言うなれば、ローカルな使い手による規範の「カスタマイズ」である。しかし、日本語で「ローカル(local)」は、一般的には「地方」を意味し、東アジアや東南アジアのような「地域(region)」を指すものではない。他方で、「地域化(regionalization)」という概念は、地域主義研究において「地域の形成過程」を意味するものとしてしばしば用いられている。このよう

い換えてもよい。

規範の「地域適合化」を試みるのは、トラックⅠだけではない。政府から自律した越境的な市民社会ネットワーク(いわゆるトラックⅢ)、さらには半官半民のトラックⅡも独自のアイデアを注入しながら人権規範を地域全体に浸透させようとしてきた。とりわけ普遍的な人権規範の実現を目指すトラックⅢの市民社会ネットワークは、「アジアの価値」や主権規範を切り崩す地域レベルでの対抗的ヘゲモニーとなり、「上」から人権規範の「地域適合化」を推し進める国家あるいは地域機構に対峙することで、人権規範をめぐるヘゲモニー闘争を否応なしに惹起する。

先行研究は、国際レジームで既に謳われている「所与」の人権規範が受容されるか否かに専ら着目し、規範の「地域適合化」に対する意識は希薄である。この結果、市民社会を含め主体ごとに異なりさえする規範の「地域適合化」の実体とそこから生じる地域独自の規範をめぐる争いが半ば等閑に付されてきた。そこで本稿では、この規範をめぐる地域独自のヘゲモニー闘争に留意しながら、市民社会ネットワークによる人権規範の「地域適合化」の実体を炙り出し、人権規範の形成に関わる市民社会ネットワークの可能性と限界を明らかにしたい。

第1節では、各国の憲法における人権関連条項を確認した後、「フリーダムハウス」(Freedom House)の評価に基づき、東アジア各国の人権保障水準を概観する。加えて、国際的な人権レジームの批准状況と地域における人権レジームの形成状況を確認する。第2節では、アジアの政治指導者によって提唱されてきた「アジア的価値」に注目しながら、「上」からのトラックⅠによる人権規範の「地域適合化」の特徴を抽出する。第3節では、各国を代表する人権NGOの活動を概観した後、トラックⅢの市民社会ネットワークによる「下」からの人権規範の「地域適合化」の実践例として、人権に関するバンコクNGO宣言とアジア人権憲章を取り上げて考察する。第4節では、トラックⅢの市民社会ネッ

な語義の混乱を避け、複数の主体による地域的ネットワーク・組織・機構によるグローバル規範の「地域のカスタマイズ」を捉える概念としては、「地域適合化」の方がより適している。

トワークの関与が進む「東南アジア諸国連合」(Association of Southeast Asian Nations=ASEAN)に注目する。ここではとくにASEAN憲章と人権機関の権限条項に関わる市民社会ネットワークの活動を、トラックⅠおよびトラックⅡとの比較を交えて実証的に分析し、各主体の「地域適合理化」の実態を明らかにする。続く第5節では、ASEAN政府間人権委員会の特徴とパフォーマンスを分析した上で、委員会に対するトラックⅢの市民社会ネットワークの政策提言活動を考察する。第6節では、ASEAN政府間人権委員会が作成に取り組んだASEAN人権宣言に注目し、その作成過程に関与したトラックⅢの市民社会ネットワークの提言を、トラックⅠおよびトラックⅡの提言と比較しながら整理する。第7節では、国内人権機関に関わる新たな市民社会ネットワークの活動を取り上げて検証する。

第1節 東アジアと人権規範

1-1 憲法における人権条項

東アジア諸国、とくに民主化への移行を果たした国では、抑圧的な前体制と訣別すべく制度的な刷新が進められ、新たに制定もしくは改訂された憲法の中で人権の尊重が明記されている。

いち早く民主化を遂げたフィリピンでは、1987年2月に制定された新憲法の第2条第11節において、「国家は全ての個人の尊厳を尊重し、人権を完全な尊重を保障する」と唱えられ、第13条第17節および18節で人権委員会の設置が規定された。韓国では、87年10月に採択された新憲法の第2章第10条で「全ての市民は、人間の尊厳と価値を保障され、幸福を追求する権利を有」し、「個人の基本的で不可侵の人権を確認し保障することは国家の義務である」と明記されている。モンゴルでは、92年1月に採択された新憲法の前文で「人権、自由、正義、国家の統一を大切にすると謳われ、第3章第19条で「国家は、人権と自由の侵害と戦い、侵害された権利の回復のために、経済的、社会的、法的、その他の保障を確立する責任を市民に対して負う」と述べられている。タイでは、97年10月に施行された新憲法の第3章第26条で「国の全ての機関による

権限の行使においては、本憲法の規定に基づく人間としての尊厳、権利および自由に留意しなければならない」と謳われ、第6章第8節で国家人権委員会の設置が規定された。インドネシアでは、2000年8月の憲法改正によって、第XA章の人権という項目が追加された。その第28I条は、「人権の保護、促進、支持、実現は、国家、とくに政府の責務」であり、「民主的な法治国家の原則に従い、人権を支持し促進するために、法と規則において人権の実現を保障し、規定し、定める」としている。台湾では、47年12月に制定された憲法の第2条から24条に個人の権利と義務に関する条項があった。しかし、これらの条項は、48年5月に公布された臨時規定と49年5月に布告された戒厳令により形骸化していった。その後、民主化を通じて後者は87年7月、前者は91年4月に破棄されている。

「下」からの民主化運動を経験せず、国連の暫定統治下で憲法が制定された国家でも、憲法で人権が明記されている。カンボジアでは、1993年9月に制定された新憲法の前文で人権の保障が謳われ、第31条で「カンボジア王国では、国連憲章、世界人権宣言、人権・女性・児童の権利に関わる国際文書で規定された人権を認め尊重する」と明記された。同様に東ティモールでは、新憲法の前文と第8条で人権の尊重と保障が謳われ、第23条で「憲法で規定された基本的権利は……(中略)……世界人権宣言に従って解釈する」と述べられている。

民主化を果たしていない諸国の憲法でも、人権に関する記述が見られる。まず、後年に追加されたのが、ラオス、ベトナム、中国、北朝鮮である。ラオスでは、1991年8月に同国初の憲法が制定された。そこには人権という言葉は登場しないが、「市民の基本的権利と義務」という項目が第4章にあり、そこで自由権と社会権が規定されている。ベトナムでは、92年4月に制定された憲法の第50条で、「ベトナム社会主義共和国では、政治的、市民的、経済的、文化的、社会的、全ての面において人権が尊重される」とある。中国では、2004年3月の憲法修正によって、第2章第33条に「国家は人権を尊重し保護する」という規定が追加された。北朝鮮では、2009年4月9日の最高人民会議第12期第1次会議の修正・補充によって、第8条に「国家は搾取および圧迫から解放され、国

家および社会の主人になった労働者、農民、軍人、勤労インテリをはじめとする勤労人民の利益を擁護し、人権を尊重して保護する」という規定が追加されている。

マレーシア、シンガポール、ミャンマーの憲法では、人権という言葉は登場しないが、制限的ながら自由権に関する記述が見られる。シンガポールでは、憲法第14条第1項で、言論、表現、集会、結社の自由を認めているが、言論と表現の自由については第2項で国家安全保障、友好的な外交関係、公的秩序、道徳、議会の特権、裁判所に対する侮辱、名誉棄損、犯罪の扇動に関わる場合には議会が法により制限できるとしている。また、第3項では、労働および教育関係立法により、結社の自由を制限できるとしている。マレーシアの憲法でも、第10条第1項と第2項で、ほぼ同様の規定が見られる。ミャンマーでは、2008年5月に制定された憲法の第8章に「市民、基本的権利、市民の義務」という項目が置かれ、様々な自由権が列記されているが、第354条で「連邦の安全、法と秩序の普及、共同体の平和と安定、公的秩序、道徳を目的として制定された法に矛盾しない場合にかぎる」と制限が加えられている。

このように東アジアでは、人権という言葉が無視することはできないという認識が浸透していることは間違いない。しかし、北朝鮮や中国を引くまでもなく、欧米の基準からすれば多くの国で憲法の規定が遵守されているとは言い難い。

1-2 人権の保障水準

人権の保障水準を客観的に評価することは可能であろうか。この点については、「フリーダムハウス」のデータが参考に値する。フリーダムハウスは、1972年に設立された非営利団体であり、ニューヨークに本部を置き、73年以来、世界各国の政治体制をモニタリングしてきた。評価にあたり、フリーダムハウスは、「政治的権利(political rights)」と「市民的自由(civil liberties)」という2つの指標を用いている。とくに後者の「市民的自由」の評価では、いわゆる自由権と関連する項目が大半を占めている(表1)。「政治的権利」も「市民的自由」も7段階評価で、数値が低いほど評価が高い。なお、両者の評価の平均が1から2.5なら

表1 フリーダムハウスの「市民的自由」と「政治的権利」

<p>市民的自由</p> <p>◆表現と信仰の自由</p> <p>①自由で独立したメディア、文学、その他の文化的な表現手段があるか</p> <p>②宗教的組織・コミュニティは公私において自由に信仰を实践し、自分の考えを表現しているか</p> <p>③学問の自由、広範な政治的教化から自由な教育システムがあるか</p> <p>④開放的で自由な私的討論が行われているか</p> <p>◆結社と組織の権利</p> <p>①集会、デモ、公的討論の自由があるか</p> <p>②非政府組織の自由があるか</p> <p>③自由な労働組合と農民組織もしくはそれに相当する組織があるか、有効な集合的バーゲニングが行われているか、自由な専門的組織その他の私的組織があるか</p> <p>◆法の支配</p> <p>①司法は独立しているか</p> <p>②民事・刑事問題に法の支配が浸透しているか、警察は文民統制されているか</p> <p>③システムを支持・反対している集団による政治的恐怖、不当な投獄、追放、拷問から保護されているか、戦争もしくは内乱状態から自由か</p> <p>④法、警察、訴訟手続きは国民の多様な集団の平等な扱いを保障しているか</p> <p>◆個人の自律性と個人の権利</p> <p>①旅行、居住選択、職業、高等教育機関の自由を市民は享受しているか</p> <p>②所有権と民間企業を設立する権利を市民は有しているか、民間企業の活動は政府役人、治安部隊、政治政党・組織、組織的な犯罪による不当な影響を受けているか</p> <p>③ジェンダーの平等、結婚相手の選択、家族数を含む個人の社会的自由はあるか</p>
<p>政治的権利</p> <p>◆選挙過程</p> <p>①国家もしくは政府の指導者その他の主要な権威者が自由で公正な選挙によって選ばれているか</p> <p>②立法府の代表が自由で公正な選挙によって選ばれているか</p> <p>③選挙法・体制が公正であるか</p> <p>◆政治的多元主義と参加</p> <p>①国民は多様な政治政党あるいは競争的な政治集団を自由に組織する権利を持つか、体制はこれらの競合する政党・集団の盛衰に対して開かれているか</p> <p>②十分な反対票、選挙を通じて野党が支持あるいは権力を獲得する現実的可能性はあるか</p> <p>③国民の政治的選択は軍、外国の支配、全体主義的な政党、宗教的ヒエラルキー、経済的寡頭支配、その他の強力な集団から自由であるか、</p> <p>④文化的・民族的・宗教的、その他の少数の集団が完全な政治的権利と選挙の機会を持っているか</p> <p>◆政府の機能</p> <p>①自由な選挙で選ばれた政府と立法府の代表が政府の政策を決定しているか</p> <p>②政府は広範な汚職から自由か</p> <p>③機会の平等があり経済的搾取がないか</p>

(出所) <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/checklist-questions-and-guidelines>
#U2hpWGdZqAhをもとに筆者作成。

「自由(free)」、3から5.5なら「部分的自由(partly free)」、5.5から7なら「非自由(not free)」に分類される。この分類は、政治体制としての民主主義の成熟度に読み替えることができる。

表2は、「フリーダムハウス」による東アジア諸国の評価である。「市民的自由」に注目すると、カンボジア、インドネシア、モンゴル、フィリピン、韓国、台湾、ベトナムで改善が見られるが、依然として多くの国で制限されていることが窺える。

1-3 人権レジームの採択状況

人権レジームにおいて最も重要な国際文書は、言うまでもなく1948年12月に国連総会で採択された世界人権宣言である。同宣言は、国際社会における人権の基本原則を定義したもので、強制力はないが、加盟国に人権基準の雛形を提示している。

表2 フリーダムハウスによる東アジア諸国の評価

	1980年			1985年			1990年			1995年			2000年			2005年			2010年			2015年		
	政	市	ス	政	市	ス	政	市	ス	政	市	ス	政	市	ス	政	市	ス	政	市	ス	政	市	ス
ブルネイ	—	—	—	6	5	PF	6	5	NF	7	5	NF	7	5	NF	6	5	NF	6	5	NF	6	5	NF
カンボジア	7	7	NF	7	7	NF	7	7	NF	6	6	NF	6	6	NF	6	5	NF	6	5	NF	6	5	NF
中国	6	6	NF	6	6	NF	7	7	NF	7	7	NF	7	6	NF									
東ティモール	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	3	PF	3	3	PF	3	4	PF	3	3	PF
インドネシア	5	5	PF	5	6	PF	6	5	PF	7	6	NF	3	4	PF	2	3	F	2	3	F	2	4	F
日本	1	1	F	1	1	F	1	1	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	1	F
ラオス	7	7	NF	7	7	NF	6	7	NF	7	6	NF												
マレーシア	3	4	PF	3	5	PF	5	4	PF	4	5	PF	5	5	PF	4	4	PF	4	4	PF	4	4	PF
モンゴル	7	7	NF	7	7	NF	4	4	PF	2	3	F	2	3	F	2	2	F	2	2	F	1	2	F
ミャンマー	7	6	NF	7	7	NF	6	5	NF															
北朝鮮	7	7	NF																					
フィリピン	5	5	PF	4	3	PF	3	3	PF	2	4	PF	2	3	F	3	3	PF	3	3	PF	3	3	PF
シンガポール	5	5	PF	4	5	PF	4	4	PF	5	5	PF	5	5	PF	5	4	PF	5	4	PF	4	4	PF
韓国	5	6	PF	4	5	PF	2	3	F	2	2	F	2	2	F	1	2	F	1	2	F	2	2	F
台湾	5	5	PF	5	5	PF	3	3	PF	3	3	PF	1	2	F	1	1	F	1	2	F	1	2	F
タイ	3	4	PF	3	4	PF	2	3	F	3	4	PF	2	3	F	3	3	PF	5	4	PF	6	4	PF
ベトナム	7	7	NF	7	6	NF	7	5	NF	7	5	NF	7	5	NF									

(出所) <http://www.freedomhouse.org/>のデータより筆者作成。政=政治的権利。市=市民的自由。ス=ステイタス。NF=Not Free。PF=Partly Free。F=Free。

この世界人権宣言の内容を基礎として条約化されたものが、1976年に発効した国際人権規約である。国際人権規約は、2つに分けられる。労働、社会保障、教育の権利などの社会権を規定したA規約(社会権規約)、そして身体、移動、思想、良心の自由などの自由権を規定したB規約(自由権規約)である。社会権規約については、批准しても即時的な実施の義務はないが、自由権規約は締結国に対して即時実施を義務づける。

国際人権規約は人権を包括的に規定したものであるが、それ以外にも個別の人権条約がある。難民条約(1951年)、難民議定書(1967年)、人種差別撤廃条約(1965年)、女性差別撤廃条約(1979年)、拷問等禁止条約(1984年)、児童の権利条約(1989年)、障がい者の権利条約(2006年)、強制失踪条約(2006年)などが代表的なものであろう。

表3は、東アジア諸国の人権条約の締約状況である。即時実施義務の

表3 東アジア諸国の人権条約の締約状況(2017年4月5日現在)

	日本	韓国	北朝鮮	中国	モンゴル	インドネシア	カンボジア	シンガポール	タイ	フィリピン	ブルネイ	ベトナム	マレーシア	ミャンマー	ラオス	東ティモール
自由権規約	1979	1990	1981		1974	2006	1992		1996	1986		1982			2009	2003
社会権規約	1979	1990	1981	2001	1974	2006	1992		1999	1974		1982			2007	2003
難民条約	1981	1992		1982			1992			1981						2003
難民議定書	1982	1992		1982			1992			1981						2003
人種差別撤廃条約	1995	1978		1981	1969	1999	1983		2003	1967		1982			1974	2003
女性差別撤廃条約	1985	1984	2001	1980	1981	1984	1992	1995	1985	1981	2006	1982	1995	1997	1981	2003
拷問等禁止条約	1999	1995		1988	2002	1998	1992		2007	1986		2015			2012	2003
児童の権利条約	1994	1991	1990	1992	1990	1990	1992	1995	1992	1990	1995	1990	1995	1991	1991	2003
障がい者権利条約	2014	2008	2016	2008	2009	2011	2012	2013	2008	2008	2016	2015	2010	2011	2009	
強制失踪条約	2009				2015		2013									
政治的権利	1	2	7	7	1	2	6	4	6	3	6	7	4	5	7	3
市民的自由	1	2	7	6	2	4	5	4	5	3	5	5	4	5	6	3

(出所) 筆者作成。締約状況については、国連のウェブサイトで確認した(<http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>)。フリーダムハウスの「政治的権利」と「市民的自由」については、<http://www.freedomhouse.org/>のデータを参照した。数値は、2017年版(2016年の評価)のものである。

ある自由権規約については、ブルネイ、マレーシア、ミャンマー、シンガポールが未批准である。中国は署名を済ませているが、批准の手続きを未だに行っていない。社会権規約についても同様の傾向が見られるが、中国は批准している⁽²⁾。

無論、国際レジームの批准状況は、必ずしも現実の人権保障状況を反映しているわけではない。例えば、日本と同じく全ての条約を批准しているカンボジアの「市民的自由」のスコアは、「5」である。日本、韓国、モンゴルと同じように、自由権規約と社会権規約をともに批准している北朝鮮、インドネシア、タイ、ベトナム、ラオスの「市民的自由」は、それぞれ「7」、「4」、「5」、「5」、「6」である。

各国で人権の実現が不十分であることは、地域における人権レジームにも影響を与えている。表4が示すように、アジアは人権レジームの形

表4 各地域における人権レジームの形成時期

		1940年代	1950年代	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代	2010年代
グローバル	国際人権規約			1966	1976				
欧州	欧州人権条約		1950	1953					
	欧州人権委員会		1954						
	欧州人権裁判所			1959					
米州	米州人権条約				1969	1978			
	米州人権委員会			1960					
	米州人権裁判所					1979			
アフリカ	アフリカ人権憲章					1981	1986		
	アフリカ人権委員会						1987		
	アフリカ人権裁判所							2004	
アラブ	アラブ人権憲章						1994	2008	
	アラブ人権委員会							2009	
	アラブ人権裁判所								計画中
アジア	(ASEAN人権宣言)								2012
	(ASEAN政府間人権委員会)								2009

(出所) 筆者作成。下線は採択年、囲いは発効年。

- (2) なお、北朝鮮は、1997年8月に自由権規約から離脱することを国連事務総長に通告しているが、規約には離脱条項がないため、事務局長は全ての批准国が同意しなければ離脱は不可能のように思えるとの意見を出している (http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#8)。

成が最も遅れている地域であり、ようやく2009年10月に東南アジアにおいて政府間人権委員会が誕生したばかりである。

第2節 「上」からの人権規範の「地域適合化」

2-1 「アジア的価値」と人権規範

東アジアでは、普遍的な人権規範の非受容を正当化しうる言説概念が存在する。「アジア的価値」である。「アジア的価値」とは、アジアは欧米とは文化的に異なるため、欧米で当然視されている人権や民主主義は馴染まないとする考えである⁽³⁾。それは、とくに冷戦終結後のイデオロギーの空白に登場し、マレーシア、シンガポール、インドネシア、中国などの政治指導者によって欧米諸国の人権外交や民主化圧力に対抗する政治的・戦略的言説として用いられるようになった。その意味で、「アジア的価値」は、「上」からの国家主導の人権規範の「地域適合化」の一実践とも言ううる。

「アジア的価値」の内容をめぐるっては、指導者や研究者ごとに異なる見解が出されており、決して明確な定義が存在するわけではない。「アジア的価値」自体の多様性を指摘する研究者もいる⁽⁴⁾。とはいえ、概ね共通して見られるのは、欧米で重視される個人主義や自由主義より集団主義や共同体主義を強調する点であろう⁽⁵⁾。その背景には、地域や国によっては社会全体の安定や経済成長のために人権の相対化が必要である

(3) Howard J. Wiarda, *Culture and Foreign Policy: The Neglected Factor in International Relations*, Farnham: Ashgate, 2013, p. 62.

(4) *Ibid.*, p. 65.

(5) Marina Svensson, "The Chinese Debate on Asian Values and Human Rights: Some Reflections on Relativism, Nationalism and Orientalism," in Michael Jacobsen and Ole Bruun, eds., *Human Rights and Asian Values: Contesting National Identities and Cultural Representations in Asia*, Richmond, Surrey: Curzon, 2000, pp. 206-207, Mark R. Thompson, "Dead Idea (still) Walking: The Legacy of the "Asian Democracy" and "Asian Values" Debate," in William Case, ed., *Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization*, New York: Routledge, 2015, pp. 25-28.

という考えがある。

例えば、シンガポールのリー・クワンユー元首相は、「言論の自由とニュース・メディアは、シンガポールの統合性という最優先のニーズと選挙で選ばれた政府の最重要の目的に従属しなければならない」と述べる⁽⁶⁾。マレーシアのマハティール元首相も、次のように言う。「世論調査は、東アジア人が最も重視する6つの社会的価値を明らかにした。第1に秩序のある社会を持つこと、第2に社会的調和、第3に役人のアカウントビリティの確立、第4に新しいアイデアに対する開放性、第5に表現の自由、第6に権威への敬意である。他方で、世論調査対象となったアメリカ人にとって最も重要な6つは、第1に表現の自由、第2に個人の自由、第3に個人の諸権利、第4に公開討論、第5に独立心、第6に役人のアカウントビリティであった」⁽⁷⁾。

中国は、1991年10月に発表した『中国人権白書』の序文において、「中国政府もまた世界人権宣言を高く評価する。……(中略)……しかし、人権に関する状況の発展は、各国の歴史的、社会的、経済的、文化的条件によって制限され、歴史的発展過程を含む。歴史的背景、社会的システム、文化的伝統、経済的発展における著しい多様性ゆえに、人権に対する理解とその実践は国によって異なる」と唱える⁽⁸⁾。中国は、経済成長が多元主義や民主主義を惹起しないことを強く望んでいるがゆえに「アジアの価値」を支持する⁽⁹⁾。ここから、経済成長のための文化的例外が主張される。加えて、格差拡大や環境破壊が深刻化する21世紀には、改革開放以前のように政治的・市民的権利は強く抑圧され、経済的・社会的権利が強調されつつある⁽¹⁰⁾。

(6) Lee Kuan Yew, *From Third World to First: The Singapore Story, 1965–2000*, Singapore: Singapore Press Holdings, 2000, p. 218.

(7) *New Straits Times*, May 22, 1996, p. 12.

(8) <http://www.china.org.cn/e-white/7/index.htm>

(9) Howard J. Wiarda, *op. cit.*, p. 63.

(10) Ann Kent, “Chinese Values and Human Rights,” in Leena Avonius and Damien Kingsbury, eds., *Human Rights in Asia: A Reassessment of the*

2-2 人権規範の相対化

こうした「アジア的価値」を、アジアの政治指導者が国際社会で強く発信したのは、1993年6月にウィーンで開催された世界人権会議の場であった。この会議の準備のために、91年から準備委員会と地域会合が行われた。アジアの地域会合は、93年3月にタイのバンコクで開催された。そこで採択されたバンコク宣言は、人権の普遍性と不可分性に挑戦するものであった⁽¹¹⁾。

第1に、人権の相対化である。第8条で、「人権は、生来普遍的である一方、国際的な規範状況の動的な発展過程の中で人権を捉え、国家的・地域的特異性と様ざまな歴史的・文化的・宗教的背景の重要性を念頭に置かなければならない」としている。

第2に、内政不干渉の原則である。第5条で、「内政不干渉と国家主権と領土の保全の尊重の原理、そして政治的圧力の道具としての人権の不使用」が強調されている。また、第4条では、「人権を開発援助の供与のコンディショナリティとして使用することを阻止する」と唱えられている。これら2つの条項は、人権は外部からの介入を許さない国内問題であるという認識を示したものとと言える。

第3に、随所で発展の権利を中心とする社会経済的権利の重要性が謳われている。前文では、「経済的・社会的進歩が民主主義および人権の促進と保護を容易にする」と唱えられている。第19条では、「貧困が人権の完全な享受を阻害している」と述べられ、第20条では、「綺麗で安全かつ健康的な環境に関する人類の権利の促進の必要性」が強調されている。こうした条文は、自由権を社会権の劣位に置くことを含意する⁽¹²⁾。

Asian Values Debate, New York: Palgrave Macmillan, 2008, pp. 91-95.

(11) <http://law.hku.hk/lawgovtsociety/Bangkok%20Declaration.htm>

(12) Albert H.Y. Chen, "Conclusion: Comparative Reflections on Human Rights in Asia," in Randall Peerenboom, Carole J. Petersen and Albert H. Y. Chen, eds., *Human Rights in Asia: A Comparative Legal Study of Twelve Asian Jurisdictions, France and the USA*, London: Routledge, 2006, p. 508.

しかし、世界人権会議ではアジア諸国は、他の諸国の同意を得られず、妥協を強いられた⁽¹³⁾。最終的に採択されたウィーン宣言は、人権の普遍主義をより強調する内容となった。すなわち、「全ての人権は普遍的であり、不可分にして、互いに依存しており、関連している。国際社会は全ての人権を地球規模で、公平に、同じ根拠で、同じ重大性を持って扱わなければならない。国民や地域の独自性の意味や多彩な歴史的、文化的、宗教的背景を考慮に入れる必要性は認めるが、その政治的、経済的、文化的体制のいかに拘らず、全ての人権と基本的自由を促進し保護することは国家の義務である。」⁽¹⁴⁾

しかし、その後、東南アジアでは「アジア的価値」を体現する宣言等が採択されてゆく。1993年7月の第26回ASEAN外相会議で採択された共同声明では、ウィーン宣言への支持が謳われている一方で、特定の文化的、社会的、経済的、政治的条件に当然注意を払いながら人権を促進し、国際社会における人権の保護と促進においては国家主権、領土保全、内政不干渉の原則を認識すべきと述べられている⁽¹⁵⁾。東南アジア諸国の議員間の協力を目指す「ASEAN議員機構」(ASEAN Inter-Parliamentary Organization = AIPO)が93年9月に第14回総会で採択した「人権に関するクアラルンプール宣言」においても、同様の記述が見られる。同宣言では、人権の相対化(前文)と内政不干渉の原則(第5条)が強調され、発展の権利(前文、第17条)、経済社会的権利(前文、第17条、第18条)、共同体主義(前文、第22条)などが明記されている⁽¹⁶⁾。

(13) Tae-Ung Baik, *Emerging Regional Human Rights Systems in Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 145-146.

(14) [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.en](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.en)

(15) <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-twenty-sixth-asean-ministerial-meeting-singapore-23-24-july-1993>

(16) http://www.hurights.or.jp/archives/other_documents/section1/2010/03/kuala-lumpur-declaration-on-human-rights1993.html

第3節 「下」からの人権規範の「地域適合化」

3-1 人権NGOの登場と成長

戦後、東アジアでは、各国で強権的な政治体制が出現した。そこでは、市民社会の自律性は制限され、国家権力による人権侵害が広範に見られた。しかし、厳しい抑圧に直面しながらも多くの国で、国家に抗する人権NGOが誕生し、NGO同士のネットワークが構築されていった。

インドネシアでは、スハルト体制下の1971年5月に、人権NGOの草分け的存在である「法律扶助協会」(Lembaga Bantuan Hukum=LBH)が誕生し、国家機関による人権侵害に対抗する活動を展開した⁽¹⁷⁾。90年には、政治闘争を目指す「インドネシア人権擁護戦線」(Indonesian Front for the Defence of Human Rights=INFIGHT)、93年には、法律扶助と人権促進を目指す「市民政策提言研究機関」(Lembaga Studi Advokasi Masyarakat=ELSAM)など、新たなNGOが結成された。97年5月には、総選挙での暴力を予見したLBHやELSAMなどの12のNGOが、「失踪者と暴力の犠牲者のための委員会」(Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan=KONTRAS)というNGO連合を設立する⁽¹⁸⁾。このKONTRASの主導によって2003年2月には、「人権作業グループ」(Human Rights Working Group=HRWG)というNGO連合が誕生する。HRWGは、政府に対して国際的な人権義務の実行を求める政策提言活動に力を入れ、国連の人権委員会に自由権規約の遵守状況に関する報告書を提出している⁽¹⁹⁾。

タイでは、軍事政権に対抗すべく1973年10月に「市民的自由連合」(Union for Civil Liberty=UCL)がタイ初の人権NGOとして誕生する。75年5

(17) Philip J. Eldridge, *Non-Governmental Organizations and Democratic Participation in Indonesia*, New York: Oxford University Press, 1995, pp. 102-103.

(18) <http://www.kontras.org/eng/index.php?hal=profile>

(19) Human Rights Working Group (HRWG), *Alternative Report of Indonesia's ICCPR State Report*, Will be reviewed on 107th Session of the Human Rights Committee, 11-28 March 2013 in Geneva, December 2012.

月にはタイを含むアジア地域全体の平和、調和、人権の促進を求める「アジア発展文化フォーラム」(Asian Cultural Forum on Development = ACFOD)が結成される⁽²⁰⁾。83年6月には、UCLやACFODなどの6つのNGOが集まり「タイ人権組織調整委員会」(Coordinating Committee of Human Rights Organizations in Thailand = CCHROT)が誕生し、人権の監視と情報の提供、人権教育などに取り組んでいった⁽²¹⁾。ACFODやCCHROTは、後述する人権に関する地域会議の開催を主導した。91年12月には、「人権と発展のためのアジアフォーラム」(Asian Forum for Human Rights and Development = FORUM-ASIA)という市民社会ネットワークがマニラで結成され、UCLがそのホスト役を務めた。FORUM-ASIAは、92年からバンコクに地域事務局を置いている。現在までにFORUM-ASIAには、6カ国から42のNGOが参加している⁽²²⁾。

フィリピンでは、戒厳令下の74年1月に誕生した「フィリピン拘留者対策委員会」(Task Force Detainees of the Philippines = TFDP)と10月に誕生した「自由法律支援団体」(Free Legal Assistance Group = FLAG)が人権NGOの草分け的存在である。民主化革命後の86年8月には、TFDPやFLAGを含む100以上の人権NGOが集結して「フィリピン人権擁護者連合」(Philippine Alliance of Human Rights Advocates = PAHRA)という人権NGO連合が結成された。PAHRAは、後述するASEANの人権に関するトラックIIの組織でフィリピン作業グループを主導している⁽²³⁾。PAHRAは、国内人権委員会とワークショップや協議を行いながら、新設された国連人権理事会の「普遍的定期的審査」(Universal Periodic Review = UPR)に市民社会の立場から人権状況に関する報告書を提出し、政治的殺害の解消や大統領人権委員会の活性化、国家人権行動計画の制定などを求めている⁽²⁴⁾。加えて、PAHRAは、国連の拷問禁止委員会と

(20) <http://www.seaca.net/viewArticle.php?aID=166>

(21) 首藤もと子「アジアの人権とASEAN諸国の人権NGO」『政治学論集』第47号、1998年3月、23頁。

(22) http://www.forum-asia.org/?page_id=2およびhttp://www.forum-asia.org/?page_id=4001

(23) <http://www.philippinehumanrights.org/about>

経済的・社会的・文化的権利委員会に対して、市民社会の立場で作成した報告書を提出している⁽²⁵⁾。

軍事独裁下にあった韓国では、教会が人権の擁護に乗り出し、1974年5月に「良心の囚人」を支援するプロテスタント系の「韓国協会全国協議会」(National Council of Churches in Korea = NCCCK)によって「人権委員会」(Human Rights Committee)が、9月にはカトリック教会系の「正義のためのカトリック司祭協会」(Catholic Priest's Association for Justice = CPAJ)が結成された⁽²⁶⁾。77年12月には各界各層が集結して「韓国人権運動連合」(Coalition for Human Rights Movement in Korea = CHRМК)が誕生し、軍事政権への圧力を強めていった⁽²⁷⁾。

国民党の一党支配下にあった台湾では、1979年2月に国民党によって政府系NGOとして「中国人権協会」(Chinese Association for Human Rights = CAHR)が設立された。そこには、人権を重視するアメリカとの関係を強化し、反政府勢力による批判を回避するという目的があった。84年12月には、台湾で最初の自律的な人権団体と言われる「台湾人権協会」(Taiwan Association for Human Rights = TAHR)が結成される。TAHR

(24) Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA), Joint Civil Society Report for the 2nd Cycle Universal Periodic Review (UPR), Philippines, November 28, 2001.

(25) World Organization against Torture, A Report on the Implementation in the Philippines of the Concluding Observations and Recommendations of the United Nations Committee against Torture and Committee on Economic, Social and Cultural Rights, October 1, 2010.

(26) Hyung Baeg Im, "Christian Churches and Democratization in South Korea," in Tun-jen Cheng and Deborah A. Brown, eds., *Religious Organizations and Democratization: Case Studies from Contemporary Asia*, Armonk: M.E. Sharpe, 2006, p. 142, Youg-Jick Kim, "The Security, Political, and Human Rights Conundrum, 1974-1979," in Byung-Kook Kim and Ezra F. Vogel, eds., *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*, Cambridge: Harvard University Press, 2011, p. 461.

(27) Hak-Kyu Sohn, *Authoritarianism and Opposition in South Korea*, London: Routledge, 1989, pp. 126-127.

は、国民党による人権侵害を批判しながら、言論の自由と政治的参加の拡大を求めた⁽²⁸⁾。

未だに民主化が進んでいない諸国でも、人権NGOの形成が進んでいる。マレーシアでは、最初の多民族の人権NGOと言われる「国民意識運動」(Aliran Kesedaran Negara = Aliran)が1977年8月に誕生した。87年10月には、治安維持法の発動によって大量の反政府活動家が逮捕されたことを受けて、草の根活動を重視する「マレー人の声」(Suara Rakyat Malaysia = SUARAM)が新たに結成される。AliranとSUARAMは、国内治安維持法の廃止を含む人権擁護活動を展開していった⁽²⁹⁾。

シンガポールでは、市民社会に対する規制の緩和が進む1990年代によく人権NGOが登場する。先駆的な組織は、99年7月に結成された「シンクセンター」(Think Centre = TC)である。実際の政治的な活動は困難であるため、TCは専らウェブサイトを利用した政策提言活動を行っている⁽³⁰⁾。同様のウェブサイトとして「シンガポール・ウィンドウ」(Singapore Window)や「民主主義のためのシンガポール人」(Singaporeans for Democracy = SFD)などがある。後者は、2010年2月に協会登録局に政治組織として登録している⁽³¹⁾。

ミャンマーでは、国内での活動は困難であるため、隣国タイを拠点に人権NGOの結成が進んでいる。代表的なNGOとしては、1988年の民主化運動に関わった元学生らによって2000年に設立された「ビルマ人権教育機関」(Human Rights Education Institute of Burma = HREIB)、2004年に

(28) Marina Svensson, *Debating Human Rights in China: A Conceptual and Political History*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp. 220-221.

(29) Meredith L. Weiss, "The Malaysian Human Rights Movement," in Meredith L. Weiss and Saliha Hassan, eds., *Social Movements in Malaysia: From Moral Communities to NGOs*, London: Routledge Curzon, 2003, p. 143.

(30) <http://www.thinkcentre.org/aboutus/index.cfm>

(31) ただし、現行の法規が政治的な政策提言活動を阻害していることに対する市民の関心を喚起するために、2012年4月に解散している(<http://sfd.sg/content/sfd-de-register-ros-society>)。

国内の人権侵害事例を記録するために結成された「ビルマ人権記録ネットワーク」(Network for Human Rights Documentation Burma=ND-Burma)、ミャンマーの民主化・人権・平和を求めて2009年5月に設立された「ASEANビルマ作業部会」(Task Force on ASEAN & Burma=TFAB)などがある。

3-2 人権に関するバンコクNGO宣言

東アジアの人権に関わる先駆的な市民社会ネットワークは、1986年に誕生した「アジア人権委員会」(Asian Human Rights Commission=AHRC)であろう。AHRCは、香港に事務局を置く国際NGOであり、アジアで活動する著名な弁護士や人権活動家によって設立された⁽³²⁾。このAHRCと上述したFORUM-ASIAが、東アジアにおける人権NGOネットワークの中心的な存在であり、「上」からの人権規範の「地域適合化」に対する市民社会の対抗的ヘゲモニーを牽引している。

「下」からの人権規範の「地域適合化」の端緒となったのは、ACFOD、CCHROT、FORUM-ASIAなどのNGOが主導して1993年3月にバンコクで開催した「アジア太平洋人権NGO会議」(Asia Pacific NGO Conference on Human Rights)であった。26カ国から110以上のNGOが参加したこの会議では、人権に関するバンコクNGO宣言が採択された⁽³³⁾。同宣言は、上述したバンコク宣言や人権に関するクアラルンプール宣言とは、多くの点で対立する。この点を踏まえて、主要な特徴を整理しておこう。

第1に、人権の普遍性が明確に示され、それを制限する文化的実践は容認しないと明記されている(第1条)。加えて、この普遍的価値を持つ人権の提唱は、国家主権の侵害と考えるはならないとも述べられている(第4条)。「アジア的価値」と主権規範に対抗する条文である。

第2に、人権の不可分性である。市民的、政治的、経済的、社会的権

⁽³²⁾ <http://www.humanrights.asia/about>

⁽³³⁾ Asian Cultural Forum on Development (ACFOD), *Our Voice: Bangkok NGO Declaration on Human Rights: Reports of the Asia Pacific NGO Conference on Human Rights and NGOs' Statements to the Asia Regional Meeting*, Bangkok: Asian Cultural Forum on Development, 1993.

利は、いずれかの実現によって他が犠牲になることがあってはならないとする(第2条)。人権の不可分性は、前述したバンコク宣言でも言及されているが、社会経済的権利を優位に置けるような解釈の余地を残している点でバンコクNGO宣言とは異なる。

第3に、女性の権利が強調されている。アジア太平洋では女性の権利が、過激な宗教的・民族的アイデンティティの主張によって侵害されていることが批判されている(第3条)。女性の権利については、バンコク宣言でも言及されているが、バンコクNGO宣言は、前文でも触れながら、人権言説で十分に可視化されていないものとして、よりラディカルな形で提示している。

第4に、持続可能な発展の必要性である。ここでは、帝国主義による乱開発、国際援助機関や国際的な経済勢力、さらには市場経済への移行が、多様な人権侵害を惹起してきたことが指摘されており、内発的でバランスのとれた真の開発の必要性が唱えられている(第5条)。新植民地主義と新自由主義と対立する記述と言える。

3-3 アジア人権憲章

市民社会アクターが人権規範の「地域適合化」を通じて生み出したもう1つの文書は、「アジア人権憲章」(Asian Human Rights Charter)である。アジア人権憲章は、1998年5月に世界人権宣言採択50周年を記念する行事の一環として韓国の光州で発表された⁽³⁴⁾。それは、200を超えるアジアの人権NGOと多数の専門家が議論を重ねて作成した市民レベルの人権憲章であり、AHRCの主導の下で起草された。アジア人権憲章は、人権保障の法的基準ではないが、人権はアジアとは無縁だと主張するアジアの政治指導者に対抗する市民社会によるオルタナティブな宣言文章に他ならない。以下、内容を簡単に見ておきたい。

第1に、地域における人権の歴史的な内発性が示されている。すなわ

(34) Asian Human Rights Commission, *Asian Human Rights Charter: A People's Charter*, Hong Kong: Asian Human Rights Commission, 1998. 和訳は以下を参照されたい。http://www.hurights.or.jp/archives/asian_human_rights_charter/2010/03/post.html

ち、「憲章の背景」の部分で、「アジアにおける権利および自由に向けた闘争は、市民社会における抑圧や植民地主義の政治的抑圧に対する戦いおよびその後の民主主義の確立や回復に向けた戦いなど深い歴史的源流を持つ」と唱えられている。

第2に、バンコクNGO宣言と同様に、人権の普遍性と不可分性が謳われている。すなわち、「我われは世界人権宣言、経済的社会的および文化的権利に関する国際規約、市民的および政治的権利に関する国際規約、権利および自由の保護のための他の国際文書を支持」し、「権利が普遍的」と述べられ、「文化的伝統」は「権利の普遍性を損なうものではない」と主張されている。加えて、「権利および自由が不可分であり、ある種の権利のために他に権利を抑圧でき」ないと唱えられている(2.2)。

第3に、「アジア的価値」と主権規範への批判が述べられている。「市民の権利および自由はアジアの文化的宗教的伝統には不適切な外国の思想として非難され剥奪されており、「権威主義の見え透いた口実にすぎない『アジア的価値』が尤もらしく吹聴されている」ことを批判する(1.5)。その上で、「国家主権を国際規範の回避や国際制度の無視の口実として用いることはできない」とする(2.5)。

第4に、経済のグローバル化への懸念が表明されている。「経済の市場化およびグローバル化」は、「貧困者や不利な境遇にあるものの状況を悪化させて」おり(1.2)、「アジアの開発は矛盾に満ちている」と指摘されている(1.3)。また、「経済および社会政策に対する権力が国家から企業に移りつつあるグローバル化過程」では、「企業の権利侵害の責任を問えるようにすることによって権利レジームを強化する必要がある」とされ(2.8)、「持続可能な開発と環境の保護」が強調されている(2.9)。

第5に、多様な視座から人権が論じられ、保護すべき主体が明示されている。前者に関しては、国際文書に含まれる全ての権利を支持すると唱えられ(3.1)、生命の権利、平和の権利、民主主義の権利、文化的アイデンティティの権利と良心の自由、発展と社会正義の権利、社会的弱者集団の権利が挙げられている(3.1~8.1)。後者については、女性、児童、障がい者、労働者、学生、囚人および政治的被拘禁者を取り上げら

東アジアにおける人権規範の「地域適合化」と市民社会
れている(9.1~14.3)。

第4節 ASEANと市民社会

4-1 ASEAN-ISIS/WG-AHRMからSAPA/TFahrへ

東アジアでは、いち早く東南アジアのASEANにおいて、市民社会アクターを巻き込みながら地域における人権メカニズムへの取り組みが始まった。主導したのは、「ASEAN戦略国際問題研究所連合」(ASEAN Institutes of Strategic and International Studies=ASEAN-ISIS)と「ASEAN人権メカニズム作業委員会」(Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism=WG-AHRM)という2つのトラックIIであった。

ASEAN-ISISは、1988年6月に誕生した東南アジア諸国の戦略研究機関の連合体であり、その位置づけは半官半民のトラックIIである。ASEAN-ISISは、1993年に「ASEAN-ISIS人権会議」(ASEAN ISIS Colloquium on Human Rights=AICOHR)を組織し、以後このAICOHRを年次開催してゆく。AICOHRでは、人権に関わる多様な 이슈が取り上げられており、2007年以降にはASEAN人権システムの確立が議論されるようになる⁽³⁵⁾。

WG-AHRMの端緒は、1993年7月の第26回ASEAN外相会議にまで遡る。そこで、人権メカニズムの設置を検討することで合意が成立すると、NGOは国内人権機関、議会、NGOの代表を招いて一連の会合を開き、95年7月に政府、議員、学界、NGOの賛同者からなるWG-AHRMを発足させる⁽³⁶⁾。WG-AHRMは、ASEANに認証された唯一の人権NGOである。このWG-AHRMが、人権メカニズムに関するASEANと市民社会との対話を主導していった。

結成直後からWG-AHRMは、5回にわたる準備会合を行う一方で、

(35) Tan Hsien-Li, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 164.

(36) 首藤もと子「東南アジアの国家人権委員会と市民社会」『リヴァイアサン』第31号、2002年、81~84頁。

ASEAN外相との会合に取り組んでゆく。1998年7月に開催された第31回ASEAN外相会議では、WG-AHRMとの継続的な対話の重要性が認識され、その提案に注目してゆくことが宣言された⁽³⁷⁾。99年7月に開催された第32回ASEAN外相会議でも、WG-AHRMとの継続的な対話の重要性が示された⁽³⁸⁾。2000年7月にWG-AHRMは、ASEAN人権委員会の設立に関する協定草案を政府高官に送付する。2001年7月には、インドネシアのジャカルタで、政府、国内人権機関、市民社会の代表を招いて第1回ASEAN人権メカニズムワークショップを開催した⁽³⁹⁾。

2006年2月には、政府からより自律したトラックⅢが登場する。「アジア民衆政策提言連帯」(Solidarity for Asian People's = Advocacy = SAPA)である。結成にあたっては、5つの政策提言志向の市民社会アクターが中心的な役割を果たした。すなわち、前述したFORUM-ASIA、12カ国のNGOネットワークからなる「アジア農村人材開発パートナーシップ」(Asian Partnership for Development of Human Resources in Rural Asia = AsiaDHRRA)、8カ国33のNGOからなる「東南アジア政策提言委員会」(South East Asian Committee for Advocacy = SEACA)、マレーシアのペナンを拠点に途上国の民衆の視点から開発や貿易、環境などの問題を扱う「第三世界ネットワーク」(Third World Network = TWN)、フィリピン、タイ、インドを拠点に南北問題に関する調査活動や社会運動を展開する「フォーカス・オン・ザ・グローバル・サウス」(Focus on the Global South = FOCUS)である。

SAPAは、2007年8月に開催した第1回地域協議会において、

(37) <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-the-31st-asean-ministerial-meeting-amm-manila-philippines-24-25-july-1998>

(38) <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-the-32nd-asean-ministerial-meeting-amm-singapore-23-24-july-1999>

(39) Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism (WG-AHRM), Workshop for an ASEAN Regional Mechanism on Human Rights, Jakarta, July 5-6, 2001.

ASEAN加盟国に人権義務を負わせる人権メカニズムの確立を目指して、「ASEAN作業グループ」の傘下に約50のNGOからなる「ASEAN人権作業部会」(Task Force on ASEAN and Human Right=TFAHR)を新たに設置した。TFAHRには、フィリピンのTFDP、インドネシアのKONTRASやHRWG、マレーシアのSUARAM、シンガポールのTC、ミャンマーのHREIBやTFABなど各国を代表する人権NGOが参加している。SAPAとTFAHRは、人権に関するバンコクNGO宣言からアジア人権憲章へと続く市民社会主導の人権規範の「地域適合理化」の流れを引き継ぐ存在である。以後、SAPAとTFAHRが、ラディカルな立場からASEANにおいて人権に関する議論を牽引する中心的な役割を果たしていった。

4-2 ASEAN憲章とSAPA

ASEANにおいて人権規範が大きな争点となったのは、ASEAN憲章の制定過程であった。そこでは、主権規範を切り崩す人権機関の設置の是非が争われた⁽⁴⁰⁾。ASEANは、西欧を起源とする主権規範を強化するためにコンセンサス方式を加えて運用しており、これが「ASEAN方式」に他ならない⁽⁴¹⁾。

ASEAN憲章の制定過程では、後発加盟4カ国(カンボジア、ラオス、ベトナム、ミャンマー)が人権機関の設置に反対の姿勢を取り、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイが設置に賛成し⁽⁴²⁾、対立の溝は埋まらなかった。このため、「全ての加盟国が受入れ

(40) 実際、HLTFの会合では、この問題が何度も大きく取り上げられた(Tommy Koh, “The Negotiating Process,” in Tommy Koh, Rosario G. Manalo, and Walter Woon, eds., *The Making of the ASEAN Charter*, Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2009, pp. 58-64)。

(41) Vinod K. Aggarwal and Jonathan T. Chow, “The Perils of Consensus: How ASEAN’s Meta-Regime Undermines Economic and Environmental Cooperation,” *Review of International Political Economy*, Vo. 17, No. 2, May 2010.

(42) Volt Contreras and Cynthia Balana, “ASEAN OKs rights body in char-

可能な時期に人権委員会を設置する」という暫定的な結論が出された。しかし、フィリピン、インドネシア、マレーシア、シンガポールの外務大臣が、この案を拒否したため作業部会では結論が出ず、デッドロックに陥った。最終的には2008年7月の外務大臣会議の場で、人権機関の設置を文言に入れるが権限条項については保留にすることで決着を見た⁽⁴³⁾。

SAPAは、安全保障共同体と社会文化共同体に関する提言を、ASEAN憲章に関する提言書の作成に取り組む「賢人会議」(Eminent Persons Group=EPG)に提出し、人権と人間の尊厳の地域的承認・尊重、有効な人権メカニズムの確立、人権と持続的発展を促進する国際規約の遵守を求めた⁽⁴⁴⁾。SAPA以外に人権に関する提言を行ったのは、ASEAN-ISISであった。ASEAN-ISISは、憲章形式の覚書をEPGに提出し、人権および基本的自由の尊重を要求した。ASEAN-ISISは、主権の平等と内政不干渉の原則の尊重を支持する点で、SAPAとは異なっていた⁽⁴⁵⁾。

2008年12月に発効したASEAN憲章では、前文、目的、原則の中で人権の尊重が謳われた(前文、第1条7、第2条2(i))。こうした条文が挿入されることになったのは、リベラル志向であるインドネシアとフィリピンの圧力によるところも大きい。ドスチが指摘するようにSAPAを初

ter,” *Philippine Daily Inquirer*, July 31, 2007 (<http://www.inquirer.net/specialreports/40amm/view.php?db=1&article=20070731-79582>), Jim Gomez, “Myanmar nixes ‘shame and blame’ regional rights body,” *Philippine Daily Inquirer*, August 2, 2007 (<http://www.inquirer.net/specialreports/40amm/view.php?db=1&article=20070802-80237>).

(43) Tommy Koh, *op. cit.*, pp. 58–60.

(44) Solidarity for Asian People’s Advocacy (SAPA), Submission to the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter, 17 April 2006, Ubud, Bali, Solidarity for Asian People’s Advocacy (SAPA), Submission on the Social-Cultural Pillar and Institutional Mechanisms to the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter, 10 November 2006, Quezon City, Philippines.

(45) ASEAN Institute of Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS), Memorandum No. 1/2006, April 2006.

めとする市民社会アクターが、人権に対するASEANの関心を高めることに貢献したことも間違いのない⁽⁴⁶⁾。

しかし、こうしたASEAN憲章の内容にSAPAは満足しなかった。SAPAは、人権に対する国家の責任性が曖昧で、遵守しなかった場合の制裁規定もないことから、国益の追求で人権が侵害される可能性が残されていること、また国連憲章、国際法、国際人道法には触れているが、世界人権宣言などの普遍的に受容された人権原則への言及がないことなどを批判した⁽⁴⁷⁾。

こうした批判は人権規範と対立しうる「ASEAN方式」とも関係する。ASEAN憲章では、内政不干渉の原則が前文と原則に挿入され、「ASEAN方式」が強調されている(第2条2(e))⁽⁴⁸⁾。違反国の取り扱いについては、ASEAN首脳会議に決定を委ねるとしているが(第5条3、第20条4)、そこでの意思決定方式では、従来どおり協議とコンセンサスが採用され、コンセンサスに達しなかった場合にのみASEAN首脳会議で意思決定方式を決定するとしている(第20条1、2)。制裁措置の事実上の見送りである。これに対してSAPAは、人権や環境、重大な違反においては「ASEAN方式」の棚上げを求めた⁽⁴⁹⁾。

4-3 TFAHRの活動

ASEAN憲章の作成が進む間、TFAHRは、人権に特化した活動を展開していた。まず、TFAHRは、2008年5月から11月までに7カ国で10

(46) Jörn Dosch, “ASEAN’s Reluctant Liberal Turn and the Thorny Road to Democracy Promotion,” *The Pacific Reviews*, Vol. 21, No. 4, December 2008, p. 533.

(47) Solidarity for Asian People’s Advocacy (SAPA), Analysis of the ASEAN Charter, 18 November 2007.

(48) 非民主的な政権交代の拒否という項目の削除は、外務大臣からの指示であったことをシンガポールのHLTFメンバーが吐露している (Tommy Koh, *op. cit.*, p. 60)。

(49) Solidarity for Asian People’s Advocacy (SAPA), Analysis of the ASEAN Charter, 18 November 2007.

回の国内協議会を開催する一方、先住民族、女性、児童の権利保護を求めるNGOとともに7月と8月に地域協議会を開催し、人権機関に対する民衆の意識向上に努めていった⁽⁵⁰⁾。TFAHRは、7カ国(カンボジア、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイであり、ミャンマーのフォーカル・ポイントはタイとなっている)でフォーカル・ポイントを有し、それぞれのポイントではその国を代表する人権NGOがネットワークの中核を担っている⁽⁵¹⁾。つまり、TFAHRは、国内レベルでの協議を入念に行うボトム・アップ方式を採用しながら、地域に馴染むように下方から人権規範の拡散を図っていったと言えよう。

前述したようにASEAN憲章では、人権機関を設立することが明記されたが、その権限条項については保留とされた。このため2008年7月の第41回ASEAN外相会議では、権限条項を策定する「上級委員会」(High Level Panel=HLP)が設置された。以後、TFAHRは、このHLPに対して圧力をかけてゆく。その過程でTFAHRの提言は、権限条項に特化した具体的な内容へと変化していった。

まず、2008年8月にTFAHRは、インドネシアのジャカルタで第2回地域協議会の開催を主導し、80の市民社会組織が集結した。そこでTFAHRは、上述した国内協議内の合意をまとめ、HLPに対して1つ目の提言書を作成する⁽⁵²⁾。この提言書をTFAHRは、直後にタイのバンコクで開催されたHLPの第2回会合の時にタイのHLPメンバーに提出す

(50) Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA) and Solidarity for Asian Peoples' Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA-TFAHR), *The Process of Drafting the Term of Reference (TOR) on the ASEAN Human Rights Body and Civil Society Involvement*, 21 February 2009, p. 8.

(51) Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), *A Guidebook on Engaging ASEAN and its Human Rights Mechanisms*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2010, p. 52.

(52) Task Force on ASEAN and Human Right (TFAHR), *Submission from the Second Regional Consultation on ASEAN and Human Rights to the High Level Panel on the Establishment of the ASEAN Human Rights Body*, 7 August 2008.

るとともに、HLPの議長に対話を要請する。

この要請を受けて9月にフィリピンのマニラで行われた第3回会合では、HLPと市民社会との対話が実現した⁽⁵³⁾。会合にはWG-AHRM、4カ国の国内人権機関の代表も招かれ、それぞれが提言書を提出した。市民社会アクターに対するHLPの認識は、議長の発言から端的に読み取れる。すなわち、HLPの議長は、「HLPは、人権機関の権限に関する起草過程で市民社会が果たしうる重要な役割を認識した」と述べている⁽⁵⁴⁾。

2008年10月にはマレーシアのHLPメンバーが、NGOに前文や目的、機能、組織構造など人権機関の15項目に関する提言を提出するよう呼びかけた。これを受けてTFAHRは、戦略会議を行い、2つ目の提言書を作成し、それを11月に行われたHLPの第5回会合の時にインドネシアのHLPメンバーに提出した⁽⁵⁵⁾。その間、TFAHRは、2008年8月から2009年2月にかけて、5人のHLPメンバーと8回の個別会談を行う一方で、2009年1月からタイ、ミャンマー国境、マレーシア、ベトナム、インドネシア、フィリピン、カンボジアにおいて各国の人権NGOと協議会を開催し、入手したHLPの草案を配布して情報と認識の共有を図っていった⁽⁵⁶⁾。

(53) Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA) and Solidarity for Asian Peoples' Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA-TFAHR), *op. cit.*, pp. 8-9.

(54) <http://www.dfa.gov.ph/news/pr/pr2008/sep/pr566.htm>

(55) Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA) and Solidarity for Asian Peoples' Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA-TFAHR), *op. cit.*, pp. 8-9. 提言書は以下の通り。Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA) and Solidarity for Asian Peoples' Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA-TFAHR), Proposed Heads of Discussion for the Terms of Reference of the ASEAN Human Rights Commission, 7 November 2008.

(56) Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA) and Solidarity for Asian Peoples' Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA-TFAHR), *op. cit.*, p. 11.

4-4 人権機関の権限条項に対する各トラックの提言

2009年3月に行われたHLPの第9回会合では、再び市民社会との対話の場が設けられた。そこでTFAHRは、3つ目の提言書を提出し、HLPの草案の一般公開と国際的な人権規範に則った強制力のある人権機関の設置を促すとともに、内政不干渉の原則の削除、国内人権機関との連携、保護メカニズムの明確化、政府からの独立性、市民社会組織の参画などを求めた⁽⁵⁷⁾。TFAHR以外にも、2008年1月にインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイの国内人権機関によって設立されたトラックⅠの「ASEAN国内人権機関フォーラム」(ASEAN NHRI Forum = ANF)とトラックⅡのWG-AHRMが、HLPに条文形式の提言書を提出している。三者の提言書の概要を比較してみよう⁽⁵⁸⁾。

まず、いずれの提言においても、人権の普遍性が認識されている。とくに、世界人権宣言は、全ての提言書で取り上げられている。WG-AHRMの提言では、発展の権利に関する宣言、ウィーン宣言、女性差別撤廃条約、児童の権利条約への言及も見られる。TFAHRの提言では、自由権規約と社会権規約、女性差別撤廃条約と児童権利条約が取り上げられている。ただし、WG-AHRMは、「政治面と経済面におけるASEAN加盟国間の多様性に鑑み、憲章の規定に従い、国際法と国際的基準と矛盾しないように、進歩的な発展アプローチを採ることが望ましい」と述べ、相対主義を部分的に支持している。

(57) Task Force on ASEAN and Human Rights (TFAHR), Submission to the High Level Panel on the Establishment of an ASEAN Human Rights during the HLP-Civil Society Dialogue Session during 9th HLP Meeting, 20 March 2009.

(58) Task Force on ASEAN and Human Rights (TFAHR), Submission from the Second Regional Consultation on ASEAN and Human Rights to the High Level Panel on the Establishment of the ASEAN Human Rights Body, 7 August 2008, Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism (WG-AHRM), Proposed Elements for the Terms of Reference of an ASEAN Human Rights Body, 11 September 2008, ASEAN NHRI Forum (ANF), Terms of Reference of the ASEAN Human Rights Commission. 28-30 April 2008.

委員会の構成については、ANFは、人権分野の高名な人物を指名することを求め、選定にあたっては国内人権機関、NGO、市民社会組織からなる選定委員会が提出した候補者名簿から各国の外務省が任命するとした。WG-AHRMは、人権分野において高德で力量が認められている人物を、各国の当局によって透明かつ協議的な手段で任命すると述べている。TFAHRの提言では、委員会とそのメンバーは、とくに政府と企業のような非国家アクターから独立し、選定においては市民社会組織と十分に協議を行うことが求められている。

全体的な機能に関しては、多様な機能が述べられている。最も多いのがTFAHRの提言であり、14の人権促進機能と16の人権保護機能が明記されている。ANFの提言でも10の機能が列挙されており、WG-AHRMの提言では簡潔に4つにまとめられている。いずれの提言でも、人権の促進・保護・監視・研究・調査・提言・助言、そして市民社会を含め多様なステイクホルダーとの協議に大きな比重が置かれているが、TFAHRの提言ではASEAN人権裁判所の設置や立法的・行政的手段の適用停止など、「ASEAN方式」を切り崩す措置が盛り込まれている(表5)。

この機能に関連して、主権規範に対する態度で相違が見られる点に留意したい。ANFの提言では、前文で加盟国の内政への不干渉が明記され、協議とコンセンサスを重視した「ASEAN方式」による決定が強調されている。WG-AHRMは、内政不干渉の原則を認めつつも、「虐殺、戦争犯罪、民族浄化、人道に反する犯罪から国民を守るための国際的に認証された責任は承認すべき」と述べている。「保護する責任」「人道的介入」を意識した主権規範への支持と言える。これらに対してTFAHRの提言では、内政不干渉の原則の削除が強く求められている。

以上のことから、三者の立場の相違は明確である。トラックⅠのANFの提言の内容が保守的であるとすれば、トラックⅢのTFAHRの提言は革新的であり、トラックⅡのWG-AHRMの提言は両者の中間に位置する。そしてTFAHRのみが、「上」からの人権規範の「地域適合化」の中で強調される「アジア的価値」と「ASEAN方式」によって国際的な人権規範の実現に妥協が迫られることを強く懸念した⁽⁵⁹⁾。

表5 人権機関の機能に関する各主体の提言

トラック I—ANF	トラック II—WG-AHRM	トラック III—TFAHR
<ul style="list-style-type: none"> ・人権と基本的自由の促進・保護・監視 ・国際条約の批准と人権問題の解消に必要な指令・手続に関するASEANへの助言・支援と方法の提案 ・市民的・政治的権利だけでなく経済的・社会的・文化的権利の提唱 ・教育・調査・情報公開を通じた市民意識の形成 ・人権問題に関わる会合・セミナー・ワークショップの開催 ・人権に関わる国内人権機関・NGO・市民社会組織・地域機関・国際機関との協力 ・人権侵害に関する申立ての受理・分析・調査 ・国内人権機関の設立支援 ・ASEAN調整委員会への年次報告書への提出 ・ASEAN人権条約の起草と提言 	<ul style="list-style-type: none"> ・人権の促進と保護 ・人権を促進するために能力強化と人権意識の高揚, ASEAN加盟国政府への助言, 関連する研究と調査の実行, 情報共有のためのチャンネルとしての機能, 市民社会との協力 ・人権を保護するために報告書と提言の準備, 人権侵害の調査, 権威に準じたコミュニケーションの実行と各当事者へ付託, 人権条約の批准の奨励 ・加盟国の政府首脳および外務大臣によって委任された人権に関わる任務の遂行 	<p>人権促進機能</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人権に関する意識と知識の高揚 ・人権訓練プログラムの開発 ・国内・地域の政策・立法に関する助言 ・国家からの助言要請への対応 ・人権基準の適用の明確化の促進 ・人権促進のための国家への訪問 ・国際人権条約の留保なしの批准と履行の奨励 ・国際刑事裁判所のローマ規定の批准の奨励 ・国連の人権監視機関への報告とそれらの提案の履行の促進 ・ASEANの既存の人権関連の宣言の履行の促進 ・国内人権機関の設置の支援 ・市民社会等が利用しやすい委員会の促進 ・市民社会組織や他の関連する非国家機関, メディアを通じた業務と権限の推進 ・ASEAN人権裁判所の設置に関する議論の開始 <p>人権保護機能</p> <ul style="list-style-type: none"> ・個人, 集団, 当事者, 市民社会組織からの連絡の受理・調査・分析・裁決 ・全般的な人権状況の評価と見直し ・報告の公開と広範な普及 ・加盟国の定期的な報告 ・国際的な基準に沿った有効な手続きと優先的連絡の促進 ・現地訪問の実行と全ての必要な情報の入手 ・政府の行動を求める緊急書簡の発行 ・経過報告書と提言書の発行 ・緊急行動が必要な申立てにおける政府への緊急の連絡 ・所見, 決定, 提言の関係国への伝達 ・加盟国による広範な人権侵害をASEAN首脳会議に委任する権限 ・暴力・暴力の脅迫・脅迫等からの原告・証人等の保護措置 ・早期警告システムの開発 ・明確な人権侵害となる立法的・行政的手段の適用停止を求める権限 ・人権活動家の保護メカニズムの策定 ・独立し公平なメカニズムの確立

(出所) 各主体の提言より筆者作成。

第5節 ASEAN政府間人権委員会と市民社会

5-1 ASEAN政府間人権委員会の特徴

その後、HLPは、2009年7月の第42回ASEAN外相会議に権限条項の最終草案を提出し、それに基づき同年10月に「ASEAN政府間人権委員会」(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights = AICHR)が発足した。AICHRの権限条項の概要は以下の通りである⁽⁶⁰⁾。

まず、人権に対する立場では、「アジア的価値」を踏襲した相対主義に立脚する。第1条の目的の部分でAICHRは、「世界宣言、ウィーン宣言と行動計画、ASEAN加盟国が関係する国際的な人権条約に規定された国際的な人権基準を支持する」と述べつつも、「地域的な文脈で人権を促進するために、国家的、地域的特異性と様ざまな歴史的・文化的・宗教的背景への相互尊重を念頭に置き、権利と義務とのバランスを考慮する」と唱えている。なお、WG-AHRMとTFAHRが求めた自由権規約、社会権規約、発展の権利に関する宣言、女性差別撤廃条約、児童権利条約への言及はない。

権限と機能に関しては、「ASEAN方式」としての内政不干涉の原則が大きな争点と言えるが、第2条の原則において「ASEAN加盟国の独立、主権、平等、領土の保全、国家アイデンティティを尊重」とされ、「ASEAN加盟国の内政への不干涉」が明記されている。この点に関連して、意思決定については、第6条の手順に関する条文において「ASEAN憲章第20条に従い、協議とコンセンサスに基づく」とされている。ASEAN憲章と同様に「ASEAN方式」が重視されており、ANFの提言とほぼ同じ内容と言える。具体的な権限と機能については、第4条において14が列挙され、ANF、WG-AHRM、TFAHRの提言が幅広く汲み取られている。具体的には、後述する表7の通りである。

(59) Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA) and Solidarity for Asian Peoples' Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA-TFAHR), *op. cit.*, p. 10.

(60) ASEAN Secretariat, *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (Terms of Reference)*, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2009.

メンバーの任命については、第5条において、ジェンダー、高潔性、人権分野の能力を考慮し、適切な利害関係者と協議した上で任命するとある。各国から1人ずつ任命され、10人で構成される。任期は3年であるが、期間中でも政府が委員を交代させることができる。

それ以外については、定例会議を年2回行うこととされている(第6条2)。また、情報公開が義務づけられており、委員会の活動を適切な情報公開手段によって定期的に一般市民に周知することが求められている(第6条7)。予算については、加盟国が等しく負担することとし(第8条2)、加盟国以外の資金は人権の促進・能力向上・教育のみに限るとしている(第8条6)。権限条項の改正については、最後に明記されており、施行後5年以降に見直しが可能となる(第9条6)。

AICHRの設立に対してANFは、それを歓迎しつつ、国内人権機関との定期的な協議メカニズムの促進、市民社会組織との定期的な会合の制度化、独立し永続的で専門的な事務局の設置を要求した⁽⁶¹⁾。WG-AHRMも、AICHRの設立を歓迎し、「現行の権限条項は我われが望んだものではない」としながら、「権限条項は、最終的には交渉と妥協から生み出された政治的文書であるという事実を認識」し、「ASEANがより民衆志向の組織に向かう重要な証明」であると述べている⁽⁶²⁾。TFAHRは、「アジア初の地域的人権機関であるAICHRの誕生は、ASEANとアジア大陸全体にとって転機」としつつも、「深刻な人権侵害を解消することに失敗する見掛け倒しともなりうる」と警戒感を示した⁽⁶³⁾。こうした認識からTFAHRは、ANFとWG-AHRMとは異なり、

(61) ASEAN NHRI Forum (ANF), Position Paper Concerning the Political Declaration on the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) submitted at the 3rd Consultation Meeting with the High Level Panel (HLP), 28 August 2009, Jakarta.

(62) <http://www.aseanhrmech.org/news/creation-of-asean-intergovernmental-commission.htm>

(63) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), Civil Society's Statement on the Political Declaration for the ASEAN Intergovernmental Commission on Human

AICHRの設立以後もそのパフォーマンスに対する政策提言を積極的に行ってゆく。

5-2 ASEAN政府間人権委員会のパフォーマンス

TFAHRは、AICHRに関する年次報告書を刊行しており、それらは市民社会の視座から見たAICHRのパフォーマンスを評価する上で参考になる。TFAHRの批判は、概ね以下の点に集約される。

第1に、委員の任命過程の不透明性である。権限条項の第5条4では、適切な利害関係者と協議するとあるが、マレーシアとシンガポールでは公募が行われたのに対し、それ以外の8カ国の任命過程は非公開であった。また、委員の多くが、人権問題に関する経験がなく、政府の職を辞していない(表6)。加えて、権限条項の第5条6は、任期前に委員の交代を可能と規定しており、これに従い2011年にはベトナムとブルネイの委員が突然理由もなく交代している⁽⁶⁴⁾。このような不透明性は、政府からの独立性と効率性を阻害する⁽⁶⁵⁾。2012年10月をもって3年の任期が終了し、インドネシアとタイでは市民社会の要望に応じてよりオープンな選定が行われたが、それ以外の国では依然として任命過程の透明性は欠如している。2016年から新委員になった8人のうちインドネシアを除く7人についても、選定過程に関する入手可能な文書は存在しない⁽⁶⁶⁾。

Rights (AICHR), August 24, 2009, p. 3.

(64) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *A Commission Shrouded in Secrecy: A Performance Report on the First Year of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights 2010-2011*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2012, pp. 3-4.

(65) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *Hiding behind its Limits: A Performance Report on the First Year of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) 2009-2010*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2010, pp. 5-6.

(66) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Human Rights (SAPA THAHR), *Still Window-Dressing: A Performance Re-*

表6 ASEAN政府間人権委員会の委員

国	委員(下は前職または現職)
ブルネイ	Mr. Pehin Dato Hamid Bakal(2009年-2011年)⇒Dr. Awang Hj. Ahmad bin Hi. Jumaat(2011年-2015年)⇒Pehin Haji Hazair bin Haji Abdullah(2016年-) シャーリア裁判長 文化青年スポーツ省大臣 国家社会問題委員会議長
カンボジア	Om Yentieng(2009年-2013年)⇒Mr. Srun Thirith(2013年-2015年)⇒Mrs. Polyme Hean(2016年-) 閣僚評議会反汚職局長(現職) 人権委員会メンバー(現職) 閣僚評議会長官(現職)
インドネシア	Mr. Rafendi Djamin(2009年-2015年)⇒Mrs. Dinna Wisnu(2016年-) HRWC代表・SAPA召集者(現職) パラメディアナ大学院所長(現職)
ラオス	Mr. Boumkout Sangsomsak(2009年-2013年)⇒Mr. Phoukhong Sisoulath(2013年-) 国会議員・外交委員会副議長 外務省貿易法局長(現職)
マレーシア	Dato Sri Dr. Muhammad Shafee Abdullah(2009年-2015年)⇒Mr. Edmund Bon Tai Soon(2016年-) アジアファイナンス銀行部長(現職) AmerBON Advocates弁護士事務所代表(現職)
ミャンマー	Amb. Kyaw Tint Swe⇒(2009年-2015年)⇒U Hla Myint(2016年-) 国家人権委員会副議長(現職) ASEAN地域フォーラム専門賢人(現職)
フィリピン	Amb Rosario Gonzales Manalo(2009年-2015年)⇒Mrs. Loretta Ann Pargas-Rosales(2016年-) 上海EXPO委員(現職) 人権委員会議長
シンガポール	Mr. Richard Magnus(2009年-2013年)⇒Amb. Chan Heng Chee(2013年-2015年)⇒Amb. Barry Dester(2016年-) カジノ監査局長(現職) 米国大使 安全保障戦略研究所所長
タイ	Dr. Sriprapha Petcharnamesree(2009年-2013年)⇒Dr. Serree Nonthasoot(2013年-) マヒドン大学講師(現職) KTB法律事務所所長(現職)
ベトナム	Do Ngoc Son(2009年-2010年)⇒Amb. Nguyen Duy Hung(2010年-2012年)⇒Ms Le Thi Thu(2013年-2015年)⇒Amb. Nguyen Thi Nha(2016年-) スペイン大使(現職) タイ大使(現職) 外務省ASEAN局副長官(現職) 外務省大使(現職)

(出所) AICHRのウェブサイトの情報などをもとに筆者作成(<http://aichr.org/about/aichr-representatives/>)。AICHRの委員と兼職している(していた)場合は、カッコで現職と付した。複数の役職がある場合は、主要なもののみを示してある。

第2に、公開性である。初年度は、3回の公式定例会議が実施されたが、そこで決定された事項を含め会議の内容の詳細は公開されていない⁽⁶⁷⁾。2年目には8つの公式文章が採択されているが、内部文書という理由で公的にアクセスすることは全て不可能であった⁽⁶⁸⁾。3年目には、少なくとも18の文書がAICHRで採択されているが、そのうち15は非公開であった⁽⁶⁹⁾。

第3に、人権侵害事件への粗末な対応である。初年度は、TFAHRによって15の人権侵害事案が提出されたが、受理されなかった。その理由は、AICHRが人権侵害をどのように扱うのかに関する手続き規則を採択していないからだと説明された⁽⁷⁰⁾。しかし、手続き規則を採択した後も、AICHRは人権侵害の告訴に対処する権限を持たないという理由で、依然として申請された事件に対応していない⁽⁷¹⁾。加盟国の人権侵害事件に対して沈黙しているのが現状である⁽⁷²⁾。

port on the Third Year of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) 2011-2012, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2013, pp. 4-6, Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Human Rights (SAPA THAHR), *Breaking the Silence and Unlocking Barriers for Human Rights Protection in ASEAN: A Report on the Performance of the ASEAN Human Rights Mechanisms in 2015*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2016, p. 11.

(67) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *Hiding behind its Limits*, pp. 7-8.

(68) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *A Commission Shrouded in Secrecy*, pp. 5-6.

(69) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Human Rights (SAPA THAHR), *Still Window-Dressing*, pp. 13-14.

(70) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *Hiding behind its Limits*, pp. 12-13.

(71) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Human Rights (SAPA THAHR), *Still Window-Dressing*, pp. 49-50.

(72) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Hu-

第4に、市民社会や国内人権機関を含むステイクホルダーとの協議の不足である。まず、初年度には、TFAHRと4カ国の国内人権機関が、AICHRとの協議を2010年3月と9月の会合の間に要求したが、手続き規則を採択していないという理由で却下されている⁽⁷³⁾。その後、地域レベルでの市民社会との協議は、WG-AHRMとの間で2回行われただけである(2010年9月と2011年7月)⁽⁷⁴⁾。国内レベルでは、インドネシア、タイ、マレーシア、フィリピンなど数カ国で協議が行われている⁽⁷⁵⁾。

これに関連して市民社会との協議については、2011年よりガイドライン作りが開始し、2015年2月に採択された。これに従い、第1回公募が2015年9月にウェブサイト上で呼びかけられた。16団体の応募があったが、最終的には5団体しか協議資格を認められなかった⁽⁷⁶⁾。ガイドラインの第8条では、市民社会団体はASEAN憲章やAICHRの権限条項に従う必要があると記されている。第9条には、審査会は全会一致ともある。このことは、批判的な団体や1国でさえ反対される団体は協議資格を得られないことを意味する。実際、協議資格を得られなかった理由として、AICHRが全会一致に達しなかったこと、AICHRや加盟国に対して応募団体が批判的な態度を取っていることが挙げられている⁽⁷⁷⁾。

man Rights (SAPA THAHR), *Four Years on and still Treading Water: A Report on the Performance of the ASEAN Human Rights Mechanism in 2013*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2014, p. 13.

(73) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN72 and Human Rights (SAPA TFAHR), *Hiding behind its Limits*, p. 15.

(74) <http://aseanhrmech.org/news/press-release-of-the-third-aicr.htm>および <http://aseanhrmech.org/news/working-group-meets-aicr-engagements-and-activities.htm>

(75) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Human Rights (SAPA THAHR), *Still Window-Dressing*, pp. 57-59.

(76) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Human Rights (SAPA THAHR), *Breaking the Silence and Unlocking Barriers for Human Rights Protection in ASEAN*, p. 66.

(77) *Ibid.*, p. 68.

第5に、14の権限と機能については、初年度終了時点で4つしか実行に移されていなかった。具体的には、人権促進・保護に関する戦略の発展、人権宣言の作成、ASEANの部門機関に対する人権問題に関する助言、人権問題に関する研究の準備のみである⁽⁷⁸⁾。2011年11月の第7回会合では、14の権限と機能の実行に向けて作業計画(2013~2015年)が採択された。同計画において、ようやく14の権限と機能に関する具体的な内容が示された。それらの進捗状況は、表7の通りである。情報が非公開であるため不明なものが多いが、52の活動のうち少なくとも明確に実行に移されたものは25にすぎない。

5-3 市民社会の政策提言

以上の14の権限と機能のうち、市民社会がとくに積極的に政策提言を行ってきたのは、4.1「人権と基本的自由の保護と促進に向けた戦略的策定」の中の「権限条項の見直し」である。前述したようにAICHRの権限条項は、施行後5年以降に改定が可能となるため、2013年から議論が開始された。2014年4月にはジャカルタで、6月にはバンコクで改定会議が開催され、そこには多くの市民社会アクターが参画した。それまでの会議とは異なり、よりオープンで透明性の高い協議が行われたが、カンボジアの市民団体は参加を拒否されたり、政府から自律した市民団体は参加を許されなかったりしている⁽⁷⁹⁾。

TFAHRは、ジャカルタでの改訂会議で有意義かつ公開的で、多様なステイクホルダーが参加可能な改定プロセスを求めながら、権限条項については以下の修正を要求している。第1は、「ASEAN方式」に関する部分であり、コンセンサスに達しなかった場合には多数決を採用し、

(78) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *Hiding behind its Limits*, pp. 10-12.

(79) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Human Rights (SAPA THAHR), *The Future of Human Rights in ASEAN Public Call for Independence and Protection Mandate: A Report on the Performance of the ASEAN Human Rights Mechanism in 2014*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2015, p. 66.

表7 ASEAN政府間人権委員会の5年計画(14の権限と機能)の進捗状況

4.1 人権と基本的自由の保護と促進に向けた戦略の策定		
1	AICHRの手続き規則の発展	完了
2	5カ年計画の策定	完了
3	5カ年計画を支える諸活動	進行中
4	3つの共同体との協議・対話	不明
5	2014年から権限条項の見直しの開始	進行中
6	ASEAN事務局による支援の強化	不明
7	国際的・地域的人権機関への相互訪問	2011年に実行(欧州と米州)
4.2 ASEAN人権宣言の策定		
1	起草に向けた臨時作業委員会の設置	完了
2	既存の人権メカニズムと条約の評価	不明
3	宣言の採択に基づき人権に関するASEAN協定に向けた努力	不明
4	部門機関による人権に関する他の法的文書の進展支援	不明
5	人権に関する法的協力枠組みの支援強化	不明
4.3 ASEAN民衆の人権に対する意識の高揚		
1	翻訳を通じた委員会の基本情報の発展	ウェブサイト、ブックレット等
2	委員会の業務に関する情報の普及	2011年10月に英語のブックレットを公開
3	委員会の巡業の組織	インドネシア、タイ、フィリピンなどで実施
4	トラックI・II・IIIとのワークショップ・セミナーの組織	多様なワークショップの開催
5	既存の人権教育・研究プログラムの評価	不明
6	ASEAN教育大臣会議の支援	不明
7	共通のメディアプログラムの発展努力の支援	不明
8	ウェブサイトの開発	ウェブサイト開設
4.4 国際的な人権条約義務の効果的な施行のための能力開発		
1	能力構築のためのニーズ評価の実行	不明
2	政府役人等に向けた上級訓練プログラムの企画・組織	2回?の訓練プログラムの実施
3	年1回の課題ワークショップの企画・組織	2014年にワークショップを開催
4	個別コースの企画・組織	不明
5	加盟国間のベストプラクティスの共有	不明
4.5 加盟国の国際的な人権条約の加盟と批准の推進		
1	加盟国が加盟・批准した既存の人権文書の見直し	不明
2	加盟国の国際的な人権条約の加盟・批准の最優先の確認	不明
3	国際的な人権条約の加盟・批准を促進するために必要な支援	不明
4.6 人権に関するASEAN文書の完全な履行の促進		
1	人権に関するASEAN文書の編纂	不明
2	ASEAN部門機関との連携	不明

東アジアにおける人権規範の「地域適合理化」と市民社会

4.7 ASEAN部門機関への助言的サービスと技術的支援	
1 助言・支援を提供できるリソースと適正分野の確認	不明
2 関連するASEAN部門機関との協議	2014年に3回のワークショップ
3 ASEAN部門機関との合同会議の組織	AHRDに関して2回の会合
4.8 他のASEAN機関との対話と協議への従事	
1 多様なステイクホルダーとの連携のための手順と指針の発展	ガイドラインの作成
4.9 他の国家、地域、国際機関との適切な協議	
1 連携のための手順と指針の発展	予備議論
2 他の地域の人権メカニズムへの訪問調査	2011年に実施
3 地域・国際イベントへの参加	3回の参加
4 他の地域・国際人権メカニズムとのイベントの共催	2回の実施
5 他の人権メカニズム・団体との会合	実施
6 他の地域の人権メカニズムと成功事例の共有	不明
4.10 人権の保護と促進に関するASEAN加盟国からの情報の入手	
1 加盟国が国連の人権委員会に提出した国別報告書のコピーの入手	不明
2 国別報告書の追加・最新情報の加盟国による共有の要請	不明
4.11 人権問題に関する共通のアプローチと立場の確立	
1 ASEANが関心を持つ進行中・潜在的な人権問題の確認	不明
2 共通のアプローチと立場に関する提案	不明
3 共通の立場の形成に向けたASEAN委員会の努力の支援	不明
4.12 ASEANにおける人権問題に関する課題研究の準備	
1 人権問題に関する課題研究の主導	CSRが完了、移民、平和の権利が進行中
2 課題研究の草案に関するワークショップの開催	結論の保留
3 課題研究の公開と普及	結論の保留
4.13 年次報告のASEAN外相会議への提出	
1 AMMとの会合	実施(内容は不明)
2 年次報告書の準備	2つの年次報告書を提出(内容は不明)
3 課題報告書の提出	不明
4.14 ASEAN外相会議が付与したその他の業務の遂行	
1 AMMとの会合	実施(業務内容は不明)

(出所) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Human Rights (SAPA THAHR), *Still Window-Dressing: A Performance Report on the Third Year of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) 2011-2012*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2013, pp. 20-25を修正して筆者作成。

内政不干渉の原則を放棄することが求められている。第2に、AICHRにより具体的な保護権限を与えることが訴えられている。第3に、市民社会やその他の機関との協議を行う必要性が唱えられている⁽⁸⁰⁾。

こうしてTFAHRからの提言を受けながらAICHRは、年次報告書を作成し、それをASEAN外相会議に提出する。報告書には具体的な提言が含まれており、その主たる内容は、ASEAN部門機関との協議、人権宣言の作成、課題訪問、ASEAN加盟国に対する技術支援や能力向上、市民社会との年次協議、ウェブでの年次報告書の公開、ASEAN事務局における専門部局の設置、各加盟国における事務局の設置、委員の任期の調整、ASEAN外務大臣による権限条項改訂作業の促進である⁽⁸¹⁾。しかしながら、報告書の提言は、市民社会の要求に十分応えたものとは言い難い。とりわけ課題訪問においては、「ASEAN加盟国の自主的な招待に基づき」、「非対立的で非政治的な手法」で行うこととあり、ここでも「ASEAN方式」が含意されている。現在までに、権限条項の改定作業に関する情報はほとんど得られない。

それ以外に市民社会がとくに政策提言の対象とした領域は、4.2「ASEAN人権宣言の策定」と4.12「ASEANにおける人権問題に関する課題研究の準備」の中の「企業の社会的責任」(Corporate Social Responsibility = CSR)に関する課題研究であった。前者については、次節で詳しく見る。後者においては、上述したアジア人権憲章と同様に、市民社会の間で経済のグローバル化の負の側面が強く意識されている。CSRの課題研究は、2011年から開始され、2014年に報告書がまとめられ完了した。報告書では、企業活動の負の影響を直接扱う既存の規則の強化、CSRと人権との結びつきの促進、CSR人権ガイドラインの作成を加盟国

(80) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), Submission to the AICHR Regional Consultation with Civil Society on the Review of the AICHR TOR, Jakarta 29 April 2014.

(81) ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), Annual Report of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, July 1 2015, pp. 13-14.

に求めている⁽⁸²⁾。これに対してTFAHRは、新自由主義が東南アジアにも浸透している現在、企業に人権を尊重させる「企業責任」(Corporate Accountability=CA)を強化する必要があることをASEAN、加盟国政府、AICHR、企業に訴えている。CAとは、自主的なCSRとは異なり、法的に定義され拘束力のある原則を意味する。TFAHRは、「ASEAN方式」が人権促進への障害となっていることを指摘しつつ、CSRアプローチからCA原則にシフトすることを求めた⁽⁸³⁾。

第6節 ASEAN人権宣言と市民社会

6-1 SEANF、WG-AHRM、TFAHRの提言

AICHRの主たる成果の1つは、その権限条項の第4条2に従い、「ASEAN人権宣言」(ASEAN Human Rights Declaration=AHRD)を作成したことである。AHRDは、文字通り宣言で法的拘束力はなく、地域の人権意識を高める一種の基準でしかないが、このAHRDの作成過程にも市民社会アクターは介入した。

AHRDの起草作業については、2010年9月の第3回AICHR会合で議論が始まり、2011年4月の第5回AICHR会合で起草グループの権限条項が採択された。その権限条項は非公開であったが、TFAHRが入手したコピーによれば、起草グループは、AICHRの権限条項の第2条に沿った作業が要求されている。加えて、起草グループの権限条項には、「国家的・地域の特異性と様々な政治的・歴史的・文化的・宗教的背景への相互尊重を念頭に置く」ことが記された。このことは、当初から起草グループが「アジアの価値」と「ASEAN方式」に拘束されていたことを意味する。第1回起草グループ会合は、2011年6月に開催され

(82) ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), *Themantic Study on CSR and Human Rights*, 2014, pp. 21-22.

(83) Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), *Corporate Accountability in ASEAN: A Human Rights-Based Approach*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2013, p. 10, p. 24.

た。起草グループは、加盟国から1名ずつ10人からなり、全員が政府高官であった。起草グループ内の議論とそのAICHRとの議論は全て機密とされ、起草過程の公開性は、極めて制限されていた⁽⁸⁴⁾。

起草グループによるAHRDの起草過程では、WG-AHRMが2011年7月、TFAHRが2011年6月に提言書をAICHRに提出している。ANFの後継組織として2009年11月に発足した「東南アジア国内人権機関フォーラム」(Southeast Asia National Human Rights Institution Forum = SEANF)も、2011年10月に国内人権機関の立場から独自の提言書を提出した。内容については、AICHRの権限条項の場合と同様の傾向が見られる。

最も保守的であったのはSEANFである。SEANFは提言書の中で、人権の普遍性を唱えながらも、「発展の権利を含む権利と自由の享受と義務の行使とのバランスを確立」し、「起草グループとAICHRは、ASEANの特異性に留意する」と述べている⁽⁸⁵⁾。WG-AHRMは提言書の中で、「全ての人間は生まれながらにして自由で尊厳を有し、潜在的な能力を十分に発展させる精神を付与されている」としつつも、「国際法の枠組み内で地域および国家の特異性に留意し、人権を効果的に保障する地域の強い願望との接続性」を謳っている⁽⁸⁶⁾。両者は、「アジア的価値」を支持する立場にあると言える。

これらに対してTFAHRは方針説明書の中で、「AHRDにおける人権の基準は、いかなる状況であっても普遍的な人権条約が唱える基準を下回らない」ことを求めつつ、以下の6つの原則に従った宣言の作成を要求した。すなわち、①国際的な人権法・基準の遵守、②人間の尊厳、③全ての人権の普遍性、不可分性、相互依存性、相互関連性、④平等と無

⁽⁸⁴⁾ Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *A Commission Shrouded in Secrecy*, pp. 12-16.

⁽⁸⁵⁾ Southeast Asia National Human Rights Institution Forum, SEANF's Position on the ASEAN Human Rights Declaration, October and November 2011.

⁽⁸⁶⁾ Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, Draft of the ASEAN Human Rights Declaration, July 2011.

差別、⑤民主主義、⑥発展の権利、である。加えて、TFAHRは、起草過程が包括的、参加的、協議的、透明であるべきことも強調した⁽⁸⁷⁾。

起草グループは、2012年9月までに10回の会合を行う。そこでは、リベラル志向のインドネシア、タイといくつかの課題ではそれらの同調するフィリピン、そして保守志向のベトナム、ラオスと課題ごとにそれらを支持するシンガポール、マレーシア、ブルネイ、ミャンマー、カンボジアとの間で対立が生じていた⁽⁸⁸⁾。

その間、市民社会アクターは、2012年6月にAICHRとの初の公式の協議会に参画し、48の市民社会アクターが合意した提言書を提出する⁽⁸⁹⁾。ただし、より批判的なスタンスをとるTFAHRの参加は許されなかった⁽⁹⁰⁾。提言書において市民社会アクターは、起草過程の包括性や透明性を求めながら、AHRDでは世界人権宣言、ウィーン宣言、国際法で謳われた目的と原理を重視することを要求した⁽⁹¹⁾。2012年9月には再びAICHRと市民社会アクターとの協議会が行われた。そこで、TFAHRを含む54の市民社会アクターは連名で2つ目の提言書を提出した⁽⁹²⁾。草案

(87) Solidarity for Asian Advocacy, Task Force on the ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), Civil Society's Position Paper on ASEAN Human Rights Declaration, 21 June 2011.

(88) Gerard Clarke, "The Evolving ASEAN Human Rights System: The ASEAN Human Rights Declaration of 2012," *Northwestern Journal of International Human Rights*, Vol. 11, Issue 1, Fall 2012, p. 17.

(89) Solidarity for Asian People's Advocacy, Task Force on ASEAN on Human Rights (SAPA THAHR), *Still Window-Dressing*, p. 8, p. 32.

(90) Gerard Clarke, *op. cit.*, p. 16.

(91) Joint Submission to the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights on the ASEAN Human Rights Declaration by Civil Society Organizations and People's Movements Participating in the Fifth Regional Consultation on ASEAN and Human Rights, 22 June 2012.

(92) Joint Submission to the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights on the ASEAN Human Rights Declaration by Civil Society Organizations and People's Movements Participating in the Civil Society Forum on ASEAN and Human Rights Declaration, 10-11 September 2012.

は最後まで公開されなかったが、起草グループがまとめあげた最終草案は、ミャンマー案、マレーシア案、フィリピン案と大差がないものであった⁽⁹³⁾。

6-2 ASEAN人権宣言に対する市民社会の批判

AHRDは、2012年11月のASEAN首脳会議で採択された⁽⁹⁴⁾。AHRDは、前文、一般原則(第1条～第9条)、市民的・政治的権利(第10条～第25条)、経済的・社会的・文化的権利(第26条～第34条)、発展の権利(第35条～第37条)、平和への権利(第38条)、人権の促進と保護における協力(第39条～第40条)、に分けられる。記載されている内容は、概ね網羅的であり、世界人権宣言を尊重するといった文言もある。しかし、ここでも、人権の普遍性が疑問視される記述が散見された。このため、62の市民社会アクターは連名でAHRDは国際的な基準を遥かに下回るものであるとして拒否を表明した⁽⁹⁵⁾。AHRDに対する市民社会アクターの主な修正提言は、表8の通りである。以下、要点を抽出して整理したい。

まず、一般原則を謳った第6条では、「人権と基本的な自由の享受は……(中略)……付随する義務の遂行と調和したものでなければならぬ」と唱われている。義務との調和に関する条文は、マレーシアとベトナムが提案した⁽⁹⁶⁾。続く第7条では、「全ての人権は普遍的」と謳われている一方で、「人権の実現は、様々な政治的、経済的、法的、社会的、文化的、歴史的、宗教的背景を念頭に置きながら地域的・国家的文脈で検討しなければならない」とされ、「アジア的価値」が踏襲されている。この相対主義を強く主張したのはラオスであった⁽⁹⁷⁾。加えて、第

(93) Gerard Clarke, *op. cit.*, p. 19.

(94) ASEAN Secretariat, *ASEAN Human Rights Declaration and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration (AHRD)*, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2013.

(95) <http://www.forum-asia.org/?p=15609>

(96) Dinah L. Shelton and Paolo G. Carozza, *Regional Protection of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 1019.

(97) 起草過程は非公開であったが、ミャンマーのマルチメディア・ニュース

表8 AHRDに対する市民社会の提言の主な論点

条文	修正の種類	修正概要	主な根拠
一般原則4【女性、児童、高齢者、障害者、移民労働者の権利】	文言追加	少数民族、少数派、LGBTの権利	自由権規約、先住民民族権利宣言
一般原則5【基本的権利の侵害に対する救済】	文言修正	人権憲法または法律によって与えられた権利)を侵害する行為に対する救済	自由権規約
一般原則6【権利に対する義務】	文言削除	人権を全ての他者・共同体・社会への責任と両立させるという文言	世界人権宣言
一般原則7【人権の普遍性および地域の特異性】	文言削除	人権を全体的・国家的文脈で検討するという文言	ウィーン宣言および行動計画
一般原則8【権利の制約】	文言削除	国の安全や公の秩序を補たすことを目的とした法律による人権の制限という文言	自由権規約
一般原則	条項追加	非国家行為体による人権侵害の阻止に関する条項	ビジネスと人権に関する国連フレームワーク
市民的・政治的権利11【生命に対する権利】	文言追加	死刑の廃止	自由権規約第2 選択議定書
市民的・政治的権利12【身体的自由および安全に対する権利】	文言追加	強制的失踪からの保護	慣習国際刑事法
市民的・政治的権利14【拷問等の禁止】	文言追加	身体的・精神的・道徳的尊厳を持つ権利	拷問等禁止条約
市民的・政治的権利16【迫害からの庇護】	文言修正	国際法(難民法と国際的合意)による難民庇護	難民条約
市民的・政治的権利18【国籍の権利】	文言追加	児童の出生後の登録と国籍を取得する権利の保障	児童の権利条約
市民的・政治的権利20【公正な裁判を受ける権利】	文言追加	刑事事件での国際人権法に依拠した手続き	自由権規約
市民的・政治的権利22【思想、良心および信教の自由】	文言修正	宗教と信条を変える自由の保障	自由権規約
市民的・政治的権利25【参政権】	文言修正	社会・共同体生活の全々領域(政府)に参加する権利の保障	国際人権法、女性差別撤廃条約
経済的・社会的・文化的権利27【労働の権利】	文言削除	国内法に拠るという文言	ILO条約、勧告
経済的・社会的・文化的権利28【相当の生活水準への権利】	文言追加	健康的で持続可能な環境を享受できる権利	生物多様性条約、ASEAN憲章
経済的・社会的・文化的権利34【外国人に対する権利保障】	条項削除	加盟国が外国人に対する保障の程度を決定するという条項	社会権規約
発展の権利35【発展の権利】	文言追加	天然資源の持続可能な利用との不可分性	発展の権利に関する宣言
人権の促進と保護における協力39【人権の促進のための協力】	文言追加	加盟国の法・政策・実践を国際人権基準と適合させる	国際人権法
人権の促進と保護における協力40【権利と自由を破壊する活動の不承認】	文言削除	ASEANの目的と原則を損なうような権利	

(出所) Joint Submission to the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights on the ASEAN Human Rights Declaration by Civil Society Organizations and People's Movements Participating in the Civil Society Forum on ASEAN and Human Rights Declaration, 10-11 September 2012をもとに筆者作成。大きな追加と削除のみをまとめた。提言では、女性平等の権利、児童の権利、高齢者の権利、障がい者の権利、国が負っている人、人権擁護者の権利、民族自決権、移民労働者の権利、少数民族の権利、先住民民族の権利、個別に押入ることが求められている。(注1) 非公開の草案では含まれていたが、最終段階で削除された。

8条では、「人権と基本的自由の行使は、他者の人権と基本的自由の正当な承認を保証し、かつ国の安全、公安、公衆衛生、治安、公衆道徳の正当な要件を満たすことを目的とした法令による制限にのみ服する」と規定されている。第24条では当初、「人は誰でも平和的な集会と結社の自由の権利を有する」とあったが、「結社の自由」は削除された。ラオスとベトナムが慎重な姿勢を見せたとされている⁽⁹⁸⁾。

第27条では団結権が保障されているが、「国内法に従う」という制限が付されている。関連して、世界人権宣言の休息および余暇の権利に該当する条文がなく、労働者の権利の一部が保障されていない⁽⁹⁹⁾。

AHRDを批判したのは市民社会だけではない。国連人権委員会の特別手続き調整委員会も、公開書簡の中で以下の3点を批判した。第1に、「国内法に従う」という文言は、国際基準に反する言い回しである。第2に、「義務の遂行と調和」という文言は、政府が恣意的に人権を制限できる余地を残し、そのような言い回しは国際的な人権法では見当たらない。第3に、「国の安全、公安、公衆衛生、治安、公衆道徳」を理由に、政府が恣意的に人権を制限できる⁽¹⁰⁰⁾。

組織であるMizzima Newsが入手した情報がWEB上で公開されており、この中で指摘されていた。<http://archive-1.mizzima.com/news/regional/6605-asean-waters-down-human-rights>

(98) <http://archive-1.mizzima.com/news/regional/6605-asean-waters-down-human-rights>

(99) 鈴木早苗「ASEAN政府間人権委員会の活動」(鈴木早苗編『ASEAN共同体—政治安全保障・経済・社会文化—』アジア経済研究所、2016年)59頁。

(100) United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, An Open Letter from the Coordination Committee of the Special Procedures of the Human Rights Council on the Draft ASEAN Human Rights Declaration, 18 November 2012 (http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/LetterASEAN_Nov2012.doc).

第7節 国内人権機関と市民社会

7-1 ANNIの登場

地域レベルの市民社会のプレゼンスは、国内人権機関との連携を通じても拡大しつつある。その中心に位置するが「国内人権機関アジアNGOネットワーク」(Asian NGOs Network on National Human Rights Institutions = ANNI)である。ANNIは、前述したFORUM-ASIAの主導によって、2006年12月にバンコクで国内人権機関とNGOとの協働に向けて開催された地域協議会の場で設立された。地域をカバーする人権メカニズムが未だに確立されていないアジアでは、国内人権機関が地域における人権の保護と促進に重要な役割を果たす。かかる認識からANNIは、責任性、独立性、有効性、透明性を有する国内人権機関の設置と発展を目的して誕生した⁽¹⁰¹⁾。設立当初は、14カ国から19のNGOが参加していたが、現在では21カ国から33のNGOがメンバーとなっており、各国を代表するNGOが名を連ねる⁽¹⁰²⁾。

ANNIは、2008年2月に第1回地域会合を開催し、アジアの国内人権機関に関する3つの課題を確認した。すなわち、透明性の欠如と政府の予算統制による独立性の欠如、不適切な委員の任命に起因する非効率性、NGOとの協力の欠如である。同会合では、国内人権機関に関する政策提言活動が議論され、国内人権機関の国際的連合体として1993年12月に国連人権高等弁務官事務所に設置された「国内人権機関国際調整委員会」(International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions = ICC)の認証過程に関与してゆくことで合意がなされた⁽¹⁰³⁾。ANNIは、自身が作成した報告書をICCに提出する唯一の市民社会ネッ

(101) Subodh Pyakurel, "Foreword," in Padmaja Padman, Emerlynn Gil, and Anselmo Lee, eds., *2008 Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2008, p. 11.

(102) https://www.forum-asia.org/?page_id=19132

(103) http://archive.forum-asia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1523&Itemid=132

トワークとなっている。ANNIは、2007年に最初の報告書を公表して以来、毎年報告書を公表している。報告書では、「国家機関の地位に関する原則(パリ原則)」とNGOの視点から各国の国内人権機関のパフォーマンスの評価が行われている⁽¹⁰⁴⁾。パリ原則は、93年12月に国連総会で採択されたもので、国際的な人権基準を国内で実施するために、国連加盟国に対して国内人権機関の設置を通じた人権の保護と促進を求めている。パリ原則は、国内人権機関のあるべき姿を示している⁽¹⁰⁵⁾。

7-2 東アジアの国内人権機関の有効性

東アジアでは、現在までに8カ国で国内人権機関が設置されている。それらの権限と機能に関する法令を見ると、多くの国の規定が包括的であり、ICCの認証資格もミャンマーを除き全てがAである(表9)。問題は、実際の有効性やパフォーマンスである。

国内人権機関の有効性については、さまざまな条件が提示されている。例えば、リビングストンとマリーは、能力(独立性、法的地位、財源)、パフォーマンス(明確な戦略計画、全権、権威、明確な運営)、正統性(政府との関係、責任性、市民社会との協議、利用可能性)をメルクマールとして示す⁽¹⁰⁶⁾。バーデキンは、独立性、利用可能性、十分な財源、メンバーシップ、NGOとの協力を強調する⁽¹⁰⁷⁾。以下では、市民社会アクターが政策提言活動においてしばしば取り上げる独立性、政府機関との関係、

⁽¹⁰⁴⁾ Anselmo Lee, "Introduction," in Anselmo Lee, Julie ham, Rashid Kang, Roderick Chia, Fuki Fernando, and Susan Loone, eds., *Performance of National Human Rights Institutions in Asia 2006: Cooperation with NGOs and Relationship with Governments*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2006, p. 8.

⁽¹⁰⁵⁾ <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>

⁽¹⁰⁶⁾ Stephen Livingstone and Rachel Murray, "The Effectiveness of National Human Rights Institutions," in Simon Halliday and Patrick Schmidt, eds., *Human Rights Brought Home: Socio-Legal Perspectives on Human Rights in the National Context*, Oxford: 2004, p. 137.

⁽¹⁰⁷⁾ Brian Burdekin, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 43-51.

表9 東アジアの国内人権機関の特徴

	フィリピン	インドネシア	タイ	韓国	モンゴル	マレーシア	東ティモール	ミャンマー
設立年	1987	1993	2001	2001	2001	2004	2004	2011
構成(人)	5	35	7	11	3	20	1	15
任期(年)(*委員長は3年)	7	5	6	3	6*	3	4	5
再任(*制限なし)		○		○	○	○*	○	
地域オフィス数	23	6	0	3	0	3	0	0
権限	苦情の受付・調査	○	○	○	○	○	○	○
	自身の主導による調査の実行	○	○	○	○	○	○	○
	記録の提出・証人の尋問		○	○	○	○	○	○
	立入検査(*拘留施設のみ,**告知*要求が必要)	○*	○**	○**	○	○	○*	○
	調停・和解による苦情の解決	○	○	○	○	○		○
	人権に関する教育と研究の実施	○	○	○	○	○	○	
	政府・議会への助言・提言	○	○	○	○	○	○	○
	*補償の提案,**補償の提供,***裁判による請求	○*		○***	○**	○***		
	人権に関する裁判手続における介入・支援		○		○	○		○
	ICC認証資格	A	A	A	A	A	A	A

(出所) 筆者作成。権限については、Brian Burdekin, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 28-30を参照した。ミャンマーについては、NGOからの問い合わせに答えた書簡の中で8つの責任と権限が明記されている以外は不明である(Niki Esse de Lang, "The Establishment and Development of the Myanmar National Human Rights Commission and its Conformity with International Standards," *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, Vol. 13, No. 1, 2012)。

市民社会との関係の3点に留意しながら、ANNIの報告書を参照して、東アジア諸国の国内人権機関の有効性を概観する。

まず、独立性については、ICCが、行政立法のような政府による文書を根拠とする国内人権機関は独立性の観点から見て適切ではなく、憲法または法律に基づく設置を求めている。フィリピン人権委員会は、1987年2月に制定された新憲法の第13条第17節を根拠とし、同年5月に誕生した。インドネシアでは、93年6月に大統領令第50号によって、インドネシア国家人権委員会が設置され、99年9月に成立した人権法によって詳細な規定が定められた。マレーシアでは、99年8月に採択されたマレーシア人権委員会法に基づき2004年4月に人権委員会が設置される。2001年7月にはタイにおいても、1997年憲法の第199条および第200条、

1999年国家人権委員会法を根拠に国家人権委員会が設立された。韓国では、2001年5月に可決された国家人権委員会法によって同年11月に国家人権委員会が誕生する。モンゴルでは、2000年12月に採択された国家人権委員会法によって2001年2月に国家人権委員会が設置された。東ティモールでは、2002年3月に制定された新憲法の第27条と2004年5月に国会で可決された第7号/2004によって、「人権および正義のためのオンブズマン事務所」が設置される。ミャンマーでは、2011年9月に公布された大統領令第34号によって、国家人権委員会が誕生している。カンボジアは、2006年9月にフンセン首相が国内人権機関の設立を約束し、それを受けて作業グループで法案の作成が進んでいるが、設立には至っていない⁽¹⁰⁸⁾。このように東アジア諸国の国内人権機関は、ミャンマーを除けば、憲法か法律、もしくは双方を根拠とする。また、ミャンマーとマレーシアを除けば、独立した機関であることが法律上も明記されている。

しかし、独立性と密接に関係する任命方法を見ると、大統領、首相、議会による委員の選定と任命が多く、市民社会の関与は制限され、選定過程も不透明であるため、十分な独立性が確保されているとは言い難い。例えば、タイでは、1997年憲法によって選定委員に市民社会の代表を含めるとされていたが、2007年憲法では削除された⁽¹⁰⁹⁾。マレーシアでは、2009年に法改正が行われ、市民社会の代表3人を含む5人からなる選出委員会が候補者を推薦することになったが、選定委員会は首相によって非公開に任命される⁽¹¹⁰⁾。ミャンマーでは、事前の協議がないま

⁽¹⁰⁸⁾ The Cambodian Working Group on the Establishment of an NHRI, “Cambodia at an Impasse,” in Emerlynne Gil, Pia Alexandra Muzaffar Dawson, and Edgardo P. Legaspi, eds., *2010 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2010, pp. 36–37.

⁽¹⁰⁹⁾ Working Group on Justice for Peace, “Thailand in a Period of Polarization,” in Emerlynne Gil and Pia Alexandra Muzaffar Dawson, eds., *2009 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2009, pp. 232–233.

ま15人の委員が任命されている⁽¹¹¹⁾。韓国の国内人権機関は、しばしば政府寄りであることが指摘されている⁽¹¹²⁾。

パフォーマンスに関係する政府や議会との関係については、多様な問題点が指摘されている。その中でも、とくに重要度が高い政府や議会への提言は、多くの国で無視されているのが現状である。例えば、マレーシアの議会は、人権委員会の報告と提案を全く取り上げておらず、政府の反応も極めて消極的である⁽¹¹³⁾。タイとインドネシアでも、政府機関等に対する提言の多くは無視されている⁽¹¹⁴⁾。モンゴルの場合、実行に移

(110) ERA Consumer Malaysia, “Malaysia: A New Set of Commission, a New Sense of Hope?,” in Yap Swee Seng, Victoria Stetsko, Saartje Baes, Kasita Rochanakorn, John Liu, and Sayeed Ahmad, eds., *2012 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2012, pp. 126–127.

(111) Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), “Regional Summary: Independence and Effectiveness of NHRIs in Asia,” in Yap Swee Seng, Victoria Stetsko, Saartje Baes, Kasita Rochanakorn, John Liu, and Sayeed Ahmad, eds., *2012 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2012, p. 9.

(112) Korean House for International Solidarity (KHIS), “Republic of Korea: Endless Despair,” in Yap Swee Seng, Victoria Stetsko, Saartje Baes, Kasita Rochanakorn, John Liu, and Sayeed Ahmad, eds., *2012 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2012, p. 178.

(113) Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), “Regional Summary: Independence and Effectiveness of NHRIs in Asia,” p. 13, Suara Rakyat Malaysia (SUARAM) and Education and Research Association for Consumers (ERA Consumer), “Longstanding Concerns under the International Spotlight,” in Emerlynne Gil and Pia Alexandra Muzaffar Dawson, eds., *2009 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2009, pp. 94–95.

された人権委員会の提言は28.6%にすぎない⁽¹¹⁵⁾。

市民社会との協調関係については、少しずつ発達しつつある。最も発達しているインドネシアでは、市民社会アクターは人権委員会の活動を支え、委員会の方も積極的に市民社会と協力関係を構築している⁽¹¹⁶⁾。東ティモールのオンブズマン事務所は、市民社会と定期的な会合を行うなど広範な協力を行っている⁽¹¹⁷⁾。フィリピンでは「NGO、市民社会、メディア、リンケージ協力事務所」、モンゴルでは「市民社会委員会」が設置され、協力関係が模索されている⁽¹¹⁸⁾。マレーシアでは市民社会

(114) Justice for Peace Foundation (JPF), “Report on the National Human Rights Commission of Thailand 2010,” in Edgardo P. Legaspi, Sarah Baes, Cecile Barcenas Gaa, and Toru Hisada, eds., *2011 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2011, p. 273, Institute for Policy Research and Adovocay, “Indonesia: Weakening Performance and Persistent Culture of Impunity,” in Yap Swee Seng, Victoria Stetsko, Saartje Baes, Kasita Rochanakorn, John Liu, and Sayeed Ahmad, eds., *2012 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2012, p. 106.

(115) Center for Human Rights and Development (CHRD), “Mongolia: The NHRC at 10 Years,” in Edgardo P. Legaspi, Sarah Baes, Cecile Barcenas Gaa, and Toru Hisada, eds., *2011 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2011, p. 185.

(116) Institute for Policy Research and Adovocay, “Indonesia: Weakening Performance and Persistent Culture of Impunity,” pp. 113–114.

(117) Judicial Monitoring System Program (JMSP), “Timor-Leste: Bridging the Gap between Law and Practice,” in Edgardo P. Legaspi, Sarah Baes, Cecile Barcenas Gaa, and Toru Hisada, eds., *2011 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2011, p. 302.

(118) The Lawyers League for Liberty (LIBERTAS), “Philippines: A Time of Vigilance and Hope,” in Edgardo P. Legaspi, Sarah Baes, Cecile Barcenas

が、人権委員会の非効率性に不満を持ち、協力に消極的であったが、上述した法改正を経て両者の関係が好転しつつある⁽¹¹⁹⁾。対照的に韓国では、人権保護に消極的な委員長が再任されて以降は、対立的な様相を呈している⁽¹²⁰⁾。

7-3 ANNIの政策提言

以上のような国内人権機関の有効性をより高めるためにANNIは、多様な政策提言活動を行っている。ANNIの活動が国内人権機関に影響を与えた事例として、マレーシアの国内人権機関に関するICCの認証過程への関与が挙げられる。2008年3月にマレーシアのNGO連合は、マレーシアの人権委員会はパリ原則に従っていないという内容の書簡をICCに送付した。NGO連合は、ICC資格の降格が人権委員会の改善に結びつくと考えたのである。同年4月にはICCの認証小委員会がマレーシアの人権委員会に対して資格をAからBに降格させる旨の通知をし、パリ原則の継続的な遵守の証拠を提供するための期間として1年間を人権委員会に与えた。これを受けて、2009年3月に法改正が行われ、それまでの首相による任命方式が廃止され、選出委員会が設置されることになった。これに対してANNIは、修正が表面的であるという内容の書簡を再び認証小委員会に送付し、4月には認証小委員会がマレーシアの人権委員会に修正は不十分であると通知し、修正のために28日間を与え

Gaa, and Toru Hisada, eds., *2011 ANNI Report on the Performance and Establishment on National Human Rights Institutions in Asia*, Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2011, p. 232, Center for Human Rights and Development (CHRD), "Mongolia: The NHRC at 10 Years," pp. 191-192.

(119) ERA Consumer Malaysia, "Malaysia: A New Set of Commission, a New Sense of Hope?," p. 136.

(120) Korean House for International Solidarity (KHIS), "Deep Setbacks on Human Rights in the Republic of Korea," in Emerlynne Gil, Pia Alexandra Muzaffar Dawson, and Edgardo P. Legaspi, eds., *op. cit.*, pp. 192-193, Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), "Regional Summary: Independence and Effectiveness of NHRIs in Asia," p. 10.

た。政府は再び修正を試み、首相が選出委員会の意見、見解、推薦に拘束されないと明記した条項が削除され、選出委員会の構成も「3人の著名な人物」から「人権に関わる市民社会の3人のメンバー」へと修正された。2009年7月に、この法案は可決された。これを受けて認証小委員会は、マレーシアの人権委員会をA資格とする決定を下した⁽¹²¹⁾。

このような市民社会アクターの果たす役割に鑑みICCは、2008年4月に認証に関する手続きの修正を行い、市民社会の提言に関する条項を加えている。すなわち、「認証に関連する情報を小委員会に諮ることを希望するいかなる市民社会組織も、小委員会の会合の少なくとも4カ月前にICC事務局にそのような情報を書面にて提供すること」(第3.6条)という条項である。ANNIが、ICCの認証小委員会に影響を与えている証左と言える⁽¹²²⁾。

以上の活動に加えて、ANNIは、「アジア・太平洋国内人権機関フォーラム」(The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions = APF)と協調的な関係を構築している。APFは、1996年7月にニュージーランド、オーストラリア、インド、インドネシアの国内人権機関によって、地域内の国内人権機関の設置とその機能の発展を促進し、また地域の人びとの人権を保護・促進することを目指して設置された。現在、24カ国がAPFに加盟しており、東アジアからはインドネシア、マレーシア、モンゴル、ミャンマー、フィリピン、タイ、東ティモール、韓国の国内人権機関が正規メンバーとして参加している⁽¹²³⁾。APFは、96年7月の第1回ワークショップで採択した「ララキア宣言」で、「全ての人間は、生まれながらにして自由であり、尊厳と権利とについて平等であり、あらゆる形態の差別および権力の乱用から平等に保護される

(121) Catherine Renshaw and Kieren Fitzpatrick, "National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region: Change Agents under Conditions of Uncertainty," in Ryan Goodman and Thomas Pegrarn, eds., *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, New York: Cambridge University Press, 2012, pp. 161-163.

(122) *Ibid.*, p. 164.

(123) <http://www.asiapacificforum.net/members>

権利を持つことを承認した世界人権宣言およびその他の人権条約の中で宣言されている普遍的で不可分の権利に対して、参加者の誓約を改めて確認した⁽¹²⁴⁾。つまり、APFは、普遍主義を擁護する立場を取り、同じトラック I のANF/SEANFとは立場が異なる。東南アジア諸国の国内人権機関のみが参加しているANF/SEANFとは異なり、APFには、アジア太平洋から民主体制を採用する国の国内人権機関が数多く参加していることに起因するものと思われる。

「ララキア宣言」では、政府と人権NGOをオブザーバーとしてフォーラムの会合へのそれらの参加を奨励することが謳われた。これを受けてAPFは、設立当初から市民社会と協力関係を育んできた。99年7月には、スリランカのカンディで「国内機関とNGO—連携した取り組み」と題する地域ワークショップが開催され、APF、国内人権機関、地域の人権NGOとの協力関係の強化が求められた⁽¹²⁵⁾。ANNIは、市民社会におけるAPFのカウンターパートと位置づけられ、結成以来APFの年次会合に参加しており、ANNIもAPFの年次会合に合わせてイベントを開催し、そこにAPFのメンバーを招いている。ANNIは、APFの会合に対して報告書等を提出する権利をも有している⁽¹²⁶⁾。

2010年8月のAPFの年次会合に参加したANNIは、APFの役割を高く評価し、以下の8つの点に留意しながらAPFと協働してゆくことで合意した。第1に、各国の報告書を改善するためにAPFが鑄型を作成すること、第2に、APFが「法律家諮問委員会」(Advisory Council of Jurists = ACJ)の発展に尽力すること、第3に、APFの年次会合への市民社会の参加メカニズムの発展に関するドナー・レビューの提言を歓迎するこ

(124) Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF), Larakia Declaration: Conclusions, Recommendations and Decisions of the First Asia-Pacific Regional Workshop of National Human Rights, 1996.

(125) <http://www.asiapacificforum.net/support/issues/regional-workshops/non-government-organisations?searchterm=working+in+partnership>

(126) Commonwealth Human Rights Initiative, "Civil Society and National Human Rights Institutions," *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 13, Issue 4, December 2011.

と、第4に、APFがメンバー機関に訓練プログラムを提供する必要があること、第5に、APFが国際人権メカニズムと協働するメンバーの役割に留意すること、第6に、APFが下位地域事務局の設置を進めること、第7に、地域協力のためのワークショップにおいてAPFが積極的な役割を果たすこと、第8に、APFが議会や政府と協働すること、である⁽¹²⁷⁾。

おわりに

人権は、国際社会において浸透度が高い規範の1つであり、準拠すべき強力な国際レジーム(世界人権宣言や国際人権規約)が存在する。これを受けて東アジアにおいても、人権を促進すべきという点ではほぼ争いがなくなりつつあるが、人権規範の解釈をめぐる争いは、現在まで続いている。本稿の考察から、「上」からの地域主義と「下」からの地域主義とでは、人権規範の「地域適合化」の様相は異なるばかりか(表10)、主体によっても「地域適合化」の内容は異なることが明らかとなった。論争の中核要素は2つある。1つは、人権の相対化を容認する「アジア的価値」、もう1つは内外からの人権圧力を低減させ相対主義の維持を可能にする主権規範(≒「ASEAN方式」)である(表11)。

トラックIでは、バンコク宣言からAHRDに至るまで、「アジア的価値」と主権規範を重視した人権規範の「地域適合化」が終始一貫して試みられてきた。東南アジアでは、政府の公式ラインに最も拘束されるトラックIのANFとその後継組織であるSEANFが、「アジア的価値」と「ASEAN方式」に賛同していた。トラックIIのWG-AHRMも、限定的ながらもそれらを後押ししている。同じトラックIIであるASEAN-ISISも、「ASEAN方式」を支持していた。

これに対してトラックIIIの市民社会アクターは、国内レベルでは非民主主体制に対峙する民主化運動、地域レベルでは人権に関するバンコクNGO宣言やアジア人権憲章の作成を通じて、相対主義と主権規範に挑

(127) <http://www.forum-asia.org/?p=6897>

表10 東アジアにおける人権規範の受容の概況

主な国際文書・条約	世界人権宣言 国際人権A規約/B規約 国家機関の地位に関する原則
主な地域文書・条約	バンコク宣言 ASEAN外相会議共同声明 ラキア宣言 ASEAN人権宣言
主なトラック I	アジア太平洋国内人権機関フォーラム (APF) *ASEAN国内人権機関フォーラム (ANF) *東南アジア国内人権機関フォーラム (SEANF) *ASEAN政府間人権委員会 (AICHR)
主なトラック II	ASEAN戦略国際問題研究所連合 (ASEAN-ISIS) ASEAN人権メカニズム作業グループ (WG-AHRM)
主なトラック III	アジア太平洋人権NGO会議 アジア民衆政策提言連帯 (SAPA) 国内人権機関アジアNGOネットワーク (ANNI) ASEAN人権作業部会 (TFahr)
「上」からの地域主義の主な志向性 (*のトラック I)	相対主義(≡アジアの価値) 社会権>自由権 発展の権利 企業の社会的責任 (CSR)
「下」からの地域主義の主な志向性	普遍主義 不可分性 反新自由主義 脱主権規範 企業責任 (CA)
「下」からの地域主義で特徴的な実践や構想	アジア太平洋人権NGO会議 人権に関するバンコクNGO宣言 アジア人権憲章 ASEAN人権裁判所 ASEAN人権宣言方針説明書 APF下位地域事務局

(出所) 筆者作成。

戦し始める。そこでは、人権の普遍性や不可分性が強調されるとともに、主権規範の棚上げが希求されていた。人権を浸食しかねない新自由主義グローバリゼーションに対する懸念が見られるのも特徴の1つであった。

こうしたトラック IIIによる地域レベルの政策決定への関与が顕在化し

表11 東アジアにおける人権規範の「地域適合理化」の概要

トラック	主体名/会議名	設立・開催年	概要	アジア的価値	主権規範	地域適合理化の主な概要	類型(注3)
III	アジア太平洋人権NGO会議	1993年3月	26カ国から110以上のNGOが参加	×	×	人権の普遍性と不可分性、女性の権利、先進国による乱開発、開発援助機関、市場経済に対する懸念。	拡大
III	AHRC	1986年	人権NGO	×	×	アジア人権憲章、普遍性と不可分性、経済のグローバル化への懸念、アジア的価値の排斥。	拡大
III	SAPA/TFahr	2006年2月/2007年8月	NGO、PO、労働組合	×	×	普遍的な人権条約が唱える基準、企業責任(CA)、内政不干渉原則の削除。	拡大
III	ANNI	2006年12月	21カ国の33のNGO	×	×	パリの原則に基づき国内人権機関をターゲットに普遍主義を推進。	標準
I	AFP	1997年7月	24の国内人権機関	×	×	普遍的で不可分の権利へのコミットメント。	標準
II	NEAT	2003年9月	ASEAN + 3 政府公認のシンクタンク	×	×	普遍的な価値としての人権。	標準
II	WG-AHRM	1995年7月	政府、議員、学界、NGO	○	△	国際法の枠組み内で地域と国家の特異性に留意、国際的義務に違反しない限りでの主権尊重と内政不干渉。	限定
II	ASEAN-ISIS	1988年6月	10の戦略研究機関	不明	○	主権の平等と内政不干渉。	限定
I	ANF/SEANF(注1)	2008年1月/2009年12月	4 / 6の国内人権機関	○	○	権利と自由の享受と義務の行使とのバランスの確立、主権平等、内政不干渉、コンセンサス。	限定
I	AICHR	2009年10月	政府高官・民間有識者	○	○	国家的・地域的特異性を尊重、権利と義務とのバランスを考慮、主権平等、内政不干渉、コンセンサス、発展の権利。	限定
I	世界人権会議アジア地域会合	1993年3月	49カ国が参加	○	○	バンコク宣言、国家的・地域的特異性と歴史的・文化的・宗教的背景、内政不干渉、社会経済的権利。	限定

(出所) 筆者作成。ASEAN方式は、ここではもっぱら主権規範を指す。

(注1) ANFは、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイの国内人権機関から構成されていた。SEANFには、ミャンマーと東ティモールの国内人権機関が参加している。

(注2) 主権規範(「ASEAN方式」)に対するANNIの態度は不明であるが、TFahrを牽引するFORUM-ASIAがANNIを主導していることから、同様の志向性を持っていると考えられる。

(注3) 類型の「標準」は、既存のグローバルな人権規範を概ねそのまま推進するタイプ。「拡大」は、雛形となるグローバル規範の中核理念がより促進されるように、それらにはほほ手を加えないが、地域的な要素・条件・解釈・実践を加えるタイプ。独自の要素を加えながら既存のグローバルな人権規範を推進するタイプ。「限定」は、既存のグローバルな人権規範が持つ中核要素を恣意的に削除したりそれを制限する条件を付したりするタイプ。

ているのがASEANである。そこではSAPAとその下部組織のTFAHRが、ASEAN憲章の制定過程、AICHRの権限条項の作成過程、そしてAHRDの制定過程に関与し、ASEAN人権裁判所の設置や拘束的なCAなど、独自のアイデアを用いながら人権の普遍主義を強調した「地域適合化」を試みてきた。加えて、SAPAの組織を拡大したANNIが、主にアジア太平洋の国内人権機関をターゲットとして普遍主義を推進する。ANNIと連携するトラック I のAPFも、普遍主義を明確に支持していた。

東アジアでは近年、設立以来、人権に言及することがなかったトラック I の「東アジア首脳会議」(East Asian Summit=EAS)において、人権規範を受容する動きが開始した。また、「ASEAN+3首脳会議」(ASEAN Plus Three Summit=APT)を支えるトラック II の「東アジア研究所連合」(Network of East Asian Think-Tanks=NEAT)の提言では、「共同体構築は、普遍的に認識された価値観に基づくべき」であり、「これらにはとりわけ良いガバナンス、法の支配、民主主義、人権、国際法と国際規範が含まれる」と述べられている⁽¹²⁸⁾。しかし、提言では、主権の平等とコンセンサスを遵守することが示されており、「ASEAN方式」の影響が看取される⁽¹²⁹⁾。APTも、ASEANと同様の「地域適合化」を志向する可能性がある。その場合、東南アジアと同様に地域レジームや地域機関が形成されたとしても、十分な有効性を確保できまい。実際、AICHRは、依然として「ASEAN方式」に拘束され、TFARHの言葉を借りれば「歯を持たず(without teeth)」、十分なパフォーマンスを発揮するには至っていない。AICHRを有する東南アジアとて、「リベラル」を冠する地域と呼ばれるまでには、かなりの時間を要するだろう。

最後に東アジアでは、従来の研究で強調されてきた「ブーメラン・パターン」とは異なる規範の受容パターンが見られる点を指摘しておきたい。「ブーメラン・パターン」とは、人権侵害が起きている国家の抵抗勢力が、当該国家を迂回し、外部からの圧力を狙って他国の協力者に援

(128) East Asian Think-Tanks (NEAT), Policy Recommendations: “Towards an East Asian Community” The 3rd Annual Conference of the Network of East Asian Think-Tanks (NEAT), 23 August, 2005, Tokyo, Japan, p. 1.

(129) *Ibid.*, p. 6.

助を求めるパターンを指す⁽¹³⁰⁾。そこでは、非民主的な国家とそれに対抗する国内の人権NGO、国際的な人権NGO、欧米諸国、国際機関との対立構図がクローズアップされる。東アジアにおいても、ANNIの活動が示すように、「ブーメラン・パターン」に類似した動きが観察される。

注目すべきは、「下」から人権規範の「地域適合化」を試みる市民社会ネットワーク(トラックⅢ)が、「上」から人権規範の「地域適合化」を進める地域機構(トラックⅠ)の政策決定過程に積極的に関与している点である。市民社会ネットワークの目的の1つは、トラックⅠを通じて、加盟国全体に圧力を拡散させることにある。この動きは、モントoyaが言う「傘パターン」に類似している⁽¹³¹⁾。「傘パターン」とは、NGOが自国を迂回して国際機関(EU)に直接的に働きかけ、国際機関から自国を含む加盟国全体に圧力が波及するパターンを指す。

しかし、本稿で見たパターンは、市民社会アクター同士が地域でネットワークを形成し(トラックⅢ)、そのネットワークが時にトラックⅡとも関わりながら地域機構・レジーム(トラックⅠ)に直接的に働きかけることで、加盟国全体に圧力が拡大するパターンである。動的イメージを加えれば、市民社会で形成される多様なネットワークが「豊富な水脈」であり、それが上方に噴き上がり、頂点から周辺にシャワー状に水が降り注ぐ「噴水」を想像できよう。市民社会ネットワークの成長とその地域機構への関与の拡大は、とりわけ東南アジアにおいてこの「噴水パターン」の効果をより高めることになるだろう。

(付記)

本稿は、平成27—30年度科学研究費補助金・基盤研究(C)(研究課題番号15K03311、研究課題名「メコン地域主義の新たな位相—レジーム・コン

⁽¹³⁰⁾ Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, p. 13.

⁽¹³¹⁾ Celeste Montoya, "International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women," *Politics and Gender*, Vol. 5, No. 3, 2009, pp. 327–331.

東アジアにおける人権規範の「地域適合化」と市民社会

ジェスションと『下』からの越境的公共圏」と平成28—32年度科学研究費補助金新学術領域研究(研究領域提案型)(研究課題番号16H116551、研究課題名「文明と広域ネットワーク—生態圏から思想、経済、運動のグローバル化まで」)による研究成果の一部である。