

アジア地域人権機構設立の可能性

—ASEAN等による地域機構の人権の保護・促進活動の検討をとおして—

富田麻理

1. はじめに

1993年6月にウィーンで開催された世界人権会議から間もなく20年を迎えようとしている。

ウィーン人権宣言は、第5項において人権の普遍性、不可分性、相互依存性を認め、その後の国際的な人権保障の転換となった。それまで国家間で激しく対立のあった自由権対社会権の問題や、普遍的人権対地域的な独自の人権の問題は一定の解決をみた。ウィーン人権宣言は、普遍的な人権の保護・促進へ向けて大きく前進するきっかけを作ったといえる。ウィーン宣言採択後、アジア的な人権を主張したアジア諸国も人権の普遍的な性格を否定する国は存在しない。また、自由権か社会権か、自由権か発展かの論争も、その後国連の人権分野において、人権は社会権も自由権も両方を同等に含むものであることが認められ、さらに人権と開発が結びつき人権基盤アプローチとして発展している。

しかしながらウィーン宣言は、一方で普遍的な人権を認めたものの、地域や文化に基づいた人権の独自性も認めた。普遍的人権対独自の地域的特殊性の対立は、終止符は打たれていない。その意味で、ウィーン宣言は、世界的レベルで統一した人権の保護・促進を目指す際の、現実的な到達点及び難しさを反映している。

他方、ウィーン宣言はさらに「既に存在しない地域において、人権の保護・促進のための地域的もしくは小地域的な取り極めを構築するための可能性について審議する」と規定し、地域的人権機構が人権の保護・促進にあつ

て果たしうる重要な役割について認めている。現実的にもまた理想的にも世界統一(同一)基準の達成は難しいといえる中で、地域的な人権は地域に特化して人権を保護・促進することができ、地域的機構の重要性は今後ますます増すであろう。地域的な人権機構は、欧州をはじめとして、米州、アフリカでも作られ、大きく発展してきている。近年、国連の人権高等弁務官事務所も地域的な人権機構との協力関係を強化している¹⁾。

だが、アジアにおいては例外である。世界の他地域では地域的な人権機構が発展しているにも関わらず、同様な人権機構はいまだ設立されていない。世界の中で、アジア地域のみ取り残された形となっている。これは、日本を含め多くのアジアの国家にとっては大きな損失である。というのも、アジア地域は、主要な人権条約の批准率も他地域と比較して高くなく、また人権理事会において、多くの人権侵害が指摘される等、人権の保護・促進が重点的に必要な地域だからである。

しかし、アジアが完全に取り残されているのだろうか。本稿が示すように、地域的な人権機構の萌芽はなくはない。とりわけ2012年11月、アジア地域として初めてとなるASEAN人権宣言が採択され、アジア地域全体への拡大の可能性も注目されている。さらに、これまであまり着目されてこなかったが、特に2000年代に入ってから、アジアの小地域レベルにおいて、様々な人権の促進制度の発展がみられる。

世界人権会議が二昔前のできごととなる今日、アジアは、地域的な人権保障の側面で本当に空白の二十年だったと結論づけられるのだろうか。そして今後、アジア地域において欧州、米州、アフリカに並ぶような地域機構はできないのだろうか。本稿はこの問いについて検討することを目的とする。本稿では、近年ASEANをはじめとするアジアの小地域において多数設立されている地域機構の、人権促進制度やその萌芽に着目し、アジアに

1) 例えば、人権理事会決議 18/14に基づき、2012年12月12-14日にジュネーブの国連欧州本部で地域機構と国連人権高等弁務官事務所の関係の促進に関する会議が開催されている。人権高等弁務官事務所HP, <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/RHRMIndex.aspx>, 2012年12月31日取得。

における地域的人権機構設立の動きの特徴について分析し、アジア全体の地域的機構の設立可能性について、論じる。

本稿ではまず、人権の実施制度のうち、国際的实施についてみる。そこでは、従来の分け方に加えて、近年は国際的及び国内的实施を補佐する際、新たに市民社会の重要性が増していることを指摘する。人権の実施を考える際、その形態は複雑、多層化していることを示す。次に、国際的実施のうちの地域的人権機構についてとりあげ、アジア以外に存在する他の地域的人権機構について概観する。それは、今後、アジアにおいて地域機構を設立するならば、既存の他地域における人権制度が、モデルとなる可能性があるのに加え、アジアの小地域で発展しつつある制度との違いも明らかとなるからである。続いて、アジア地域における人権機構設立へのこれまでの試みを紹介する。これは大別して、国連によるものと小地域的な機関によるものがある。後者の中でも、最近人権宣言を採択したASEANの動きは注目されており、地域の人権の保護・促進に果たしうる役割について考察する。最後に、アジアで近年みられる小地域の人権促進活動の特徴点をまとめ、さらにASEANを含むこれらの取り組みがアジア全体の地域的人権機構設立波及する可能性について検証したい。

2. 人権の国際的実施と地域的人権機構

2.1 人権の国際的実施

人権の実施には、国際的な側面と国内的な側面がある。

第一義的に実施を行う義務を有するのは国家である。国内法の制定や政策、国内裁判をととして人権の保護・促進は進められる。これを国内的实施とよぶ。

これに対して、国際的な実施は国家の義務を補佐、補完するものである。主に、国連や地域的な国際人権制度が担う。国連による国際的実施はさらに大別して、国連憲章に基づいて設置された機関(その代表が国連人権理事会)と、国連の主要人権条約が設置した人権機関(例えば規約人権委員会等)があり、それぞれが様々な制度等によって人権の保護・促進を行っている。

他方、地域的機関はアジア以外の地域すべてに存在している。

このような国際制度による国際実施が、副次的な重要性にとどまるかといえば必ずしもそうとはいえない。第1に、国内的な実施を完璧にこなす国家は地球上存在しないということがある。それゆえ国家に対して、人権を保護させる別の機関が必要となる。第2の理由は、第1の理由とも関連するが、国際社会には強制的に国家の義務を執行させるような制度は存在しないことがある。従って、国家の人権侵害を指摘し、保護・促進させる役割を果たす第三者機関による国際的実施の制度は重要な意味をもつのである。

近年は従来の二層的な実施の構図に加え、第三の「実施」の存在が顕れてきた。厳密に言えば、国内の実施が仮に第一層であり、それを補佐するのが第二層の国際的実施であるとすれば、第三の実施は「層」ではなく、国内と国際的な実施のいずれにも働きかけるものである。第三の「実施」は、市民社会であり、大別してNGOと国内人権機関(NHRIs)がそれである。NGOは国内のみのもや国際的に活動しているものがある。そして国連や地域的機構に働きかけたり、国家とともに人権政策を作り上げたり実行する際にも役割を担っているものや、国家の人権状況を非難することを通して、人権の国内実施を実現していくものもある。NHRIsは主に国内的に働くが、国連の主要人権条約や地域条約の策定や履行確保において、多様な役割を果たしている。この第三の「実施」の存在は、この論文でみるようにアジアにおいても近年大きな役割を果たしている。

これらの様々な実施制度は、いずれも複雑に連関している。アジアにおいて確かに地域的機構は存在しないが、国連の人権理事会や、主要人権機関による履行確保、NGOや国内人権委員会等による実施は機能している。そしてこれらは、複雑に絡み合っただけでなくアジアにおける人権状況の向上に取り組んでいる。

2.2 地域的な人権機構

ここでは、人権の国際的実施のうち、地域的な人権機構についてもう少

し詳しくみておきたい。現在、ヨーロッパ、アフリカ、米州のそれぞれの地域に人権機構が設置され、ヨーロッパの制度を基本(プロトタイプ)として、違いはあるにせよ、制度的には類似した形態となっている。アジアにおいて今後人権制度を構築されるとすれば、他地域での経験は一つの基準となるであろう。また、以下にみるように、アジアにおいて現在出現しつつある制度との相違について分析する際にも、参考となるであろう。

地域的な人権条約の方が、多様で異質な多数の国家を当事国とする普遍的な人権条約よりも、よいとする考えもある。より同質な国家を構成員とし、また地域の特徴に合ったものを作ることができるからである。国連も、ウィーン宣言にも規定されるように地域的人権機構の重要性は認識し、さらなる協力関係構築のための会議が定期的開催されている。

ヨーロッパにおける地域的な取組は最も歴史が長く、その他の地域のプロトタイプとなっている。欧州の制度は人権及び基本的自由の保護のための条約(欧州人権条約)を基に作られている。同条約は1950年に起草され、1953年に発効していることから、国際人権規約以前に作られているもので、国連の人権制度よりも古い。1998年の第11追加議定書によって、それまであった2つの制度、すなわち欧州人権委員会と欧州人権裁判所を一本化し、常設かつ単一の欧州人権裁判所が設置された。裁判所は、ストラスブールに設置され、締約国の条約違反に関して、締約国だけでなく個人の申し立てを審議できる。条約締約国の管轄内で人権侵害に遭ったならば、条約締約国の国民でなくとも提訴することは可能である。ただし、国内的な審理が尽くされている必要はある。また、裁判所の管轄権は強制的なものである。そして、判決も拘束し、履行の監視は欧州審議会の閣僚委員会が行っている²⁾。条約による、人権の実施制度としては最強のものとなっている。また、EUも欧州人権条約に加入することとなり、EU自身欧州人権裁判所のコントロールに服することとなっている³⁾。

2) 横田洋三編『国際人権入門』拙稿「第2章 人権保護促進のための国際的取組み」(2008年、法律文化社)、27頁。

3) 小畑郁「東アジアにおける地域的人権保障制度への展望—ヨーロッパにおける憲法秩序か過程の一解釈を通じた試論—」『法政論集』245号(2012年)、300頁。

米州においては、1948年に人の権利及び義務の米州宣言(米州人権宣言)、1969年の人権に関する米州条約(米州人権条約)が採択され、これに基づき条約の適用および監視を行っているのが米州人権委員会および米州人権裁判所である。個人は、当事国の受諾を得る必要なく、申し立てを送付する権利を有する。また委員会は、個人の制限の審理のほか、国別の人権状況の調査も行っている。裁判所は、その管轄権を受諾した条約締約国の事件について審理しており、判決は法的拘束力を有する。ただし、個人は直接裁判所に事件を付託することはできない。まずは委員会での審理が前提となっている⁴⁾。

アフリカにおいては、1981年に採択された「人及び人民の権利に関するアフリカ憲章(バンジュール憲章)」がこの地域の人権基準となっている。それを実施する機関としてバンジュール憲章によって設置された人及び人民の権利に関するアフリカ委員会(アフリカ人権委員会)がある。これは11名の委員からなり、人及び人民の権利の促進のほか、憲章の実施に関して締約国から寄せられる定期報告の審査や国家通報やその他の通報の審査を行っている。これとは別に、米州制度と同様、人及び人民の権利に関するアフリカ裁判所(アフリカ人権裁判所)がある。これは、人及び人民の権利に関するアフリカ裁判所の設置に関する議定書の発効によって2004年に設立された。バンジュール憲章およびその他の当事国が批准している人権条約の履行確保も目的としている。アフリカ人権裁判所歯人権委員会を補完することとなっている⁵⁾。

これまでみてきた地域的機構の制度的特徴は、(1)人権条約が締結されていること、(2)この条約を保障する制度として、国家間の制度である委員会や裁判所がつくられていること、(3)人権の促進だけでなく、保護にも従事しており、監視活動を行っていること、(4)個人が提訴できること、である⁶⁾。仮に今後アジアにおいて地域的な人権機構を設置するならば、既

4) 横田洋三編『国際人権入門』拙稿「第2章 人権保護促進のための国際的取組み」28頁。

5) *Id.* 28-29 頁。

存の機構を基盤とする可能性は高いだろう。とすれば、仮にアジアにおいて同様の人権制度を構築するのであれば、最初に行わなければならないのは、制度の構築の前に地域的な人権条約の起草、締結である。

むろん、アジアの地域機構がどのような形態をとるかは、現時点では不明である。国家間の機構となるのか、民間人もしくはNGOが連携して創設する制度となる可能性もある⁷⁾。例えば、「アジア・太平洋人権委員会の設置に関する条約案」では、次のような制度を可能性としてあげていた⁸⁾。①人権法、人道法及び難民法を含む人権の分野における地位的問題に監視、研究・調査を実施し、教育する。セミナー・シンポジウム・会議を組織し、情報を広め、国家・地方の人権機構を援助し、諸国政府に対し勧告を行うこと。②人権侵害の問題を研究し、地域の国家に対し斡旋を行い、報告書を作成すること。③地域の政府が立法・行政上の根拠となしうる人権基準を定式化し、作成すること。④人権の伸張及び保護にかかわる他の地域的・国際的機構、政府間・非政府間組織と協力すること。⑤当事国が委員会に委ねるその他の任務である。

アジアの地域機構が促進に加え、他の地域機構と同じように保護活動も行うとすれば、すでに存在している他の地域機構の個人通報や裁判所の制度は多いに参考となるだろう。

6) 同様のことは、アジア太平洋地域の人権の保護促進のための地域的協力ワークショップにおける、Christof Heyns氏による発表でも指摘されている。”Report of the High Commissioner containing the conclusion of the 15th workshop on Regional Cooperation for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asia-Pacific Region” A/HRC/15/39 p. 28。

7) 山崎公士・阿部浩己「アジアにおける人権保障機構の構想 三・完」『香川法学』7巻1号、1983年、29頁。

8) これは、アジア地域的機構の設置に関するコロombo・セミナーにおいて、議論の基盤とされたネパール代表によるものである。山崎・阿部、前掲論文、25-26頁。

3. アジアの地域的人権機構への歩み

3.1 アジアに地域的機構が不在であった理由はなにか

ヨーロッパ、米州、アフリカで人権の保障制度が発展している中で、アジア地域のみ政府間の人権保障機構が成立できないのはなぜだろうか。それには以下にみるように様々な理由があるが、まずは地域機構設立を困難とさせている理由に、アジアがどこをさすかという問題がある。

サイードは、アジアは、西欧社会によって概念やイメージを発展させられたのであって、物理的な現実によってアジアという概念が構築されたのではないと指摘する⁹⁾。同様に、アマルティア・センも、アジアという用語は、自然に発生したものではなく、主に人工的な過程をもって生まれそして発展したという。それは、極めてヨーロッパ的な見方であり、ヨーロッパを中心にすえた際、非ヨーロッパ社会をさすものであったのである¹⁰⁾。

このようにしてみると、アジアがどこからどこまでかというのが不明確であるのはうなずける。すべてはヨーロッパを中心にすえたとき、アフリカやアメリカ以外のヨーロッパでない地域の総称として用いられていたからである。本稿では、あえてアジアを定義せず、北東アジア、東南アジア、南アジア等を含む広義のアジアの考え方をを用いることとする。アジアが「その他の残りの場所」をさすのだとすれば、アジアの国々が、アジアとしてまとまることができないのも、当然といえば当然だろう。アジアに地域的機構が不在であるゆえ、アジアの地域機構を設立する必要があると言われるが、そもそもアジア全体にまたがる地域的機構を設立する必要性があるのか、議論する必要があるだろう。

アジアの観念的な問題はさておき、アジア地域における人権の状況の現実に目を転じると、残念ながらあまり芳しくない。長期にわたる内紛は多数の国において存在し、紛争後の移行期にある国家も極めて不安定かつ不確実な状況にある。東ティモールのように民主化、制度的な改革を進んで

9) Edward W.Said, *Orientalism*, NY: Penguin, pp.1-9.

10) Amartya Sen, *Human Rights and Asian Values*, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1997, p.13.

いる国家もある一方で、民主化が思うように進まない国もある。これまでにない経済的な進展を経験する一方で、国内的な貧富の格差が深刻化している大国もある。

アジアにおける人権侵害の原因を簡潔に述べる事が許されるならば、次の4つに分類することができるだろう。第1に、政治的要因によるものである。第2に、貧困・低開発に因るものである。第3に、多民族、多言語、多宗教、低開発に因るものがある。そしてその他の理由である¹¹⁾。

このような状況下で、アジア諸国の国際的な条約の加入は進んではいるものの、他の地域と比べ遅れている。国内的な実施が不十分であり、国際的な実施もそれを十分に補えていないのがアジア諸国の人権状況の特徴である。よって、地域的機構の果たしうる役割は大きいのであるが、それも存在しない。アジア地域全体にまたがる機構かそれとも一部国家が関与した地域的機構であるにせよ、いずれかの地域的機構は必要なのである。

アジア地域がどこをさすかが不明確である、という理由のほかに地域的機構の設立が阻まれている原因はどのようなものがあるのだろうか。

これまで次のような議論がある。①アジア地域諸国は民族的・歴史的・文化的・宗教的な多様性、②諸国間の政治的・経済的利害の複雑性、③アジア地域における一般的地域組織の不在、④各国政府が国内秩序安定・経済成長優先政策をとり、人権問題に関しては関心を示さない、⑤超大国の直接的間接的な干渉が国家の独裁的権威主義的性格を助長している、⑥人権意識向上の担い手であるべき市民層が脆弱、⑦アジア地域、とりわけ東南アジア諸国は、その多くが自然発生的に形成されたのではなく、欧米諸国の植民地化過程で人為的に描かれた国境線に基づき近代的国民国家として形成された、⑧アジア諸国の中には、中央政府と立法・行政・司法権が必ずしも全国土に実効的に妥当せず、人権保護の担い手として十分に機能していないということなどである¹²⁾。

11) 北口末広「今日の国際人権とアジア・太平洋地域における国際人権保障の一考察」『人権問題研究資料』第11号、47頁及び山崎公士「アジア地域の人権保障と日本」『部落解放』319号、1990年12月 13頁。

12) 山崎・阿部、前掲論文、30-31頁。

このように、アジアにおいて人権機構が設置されてこなかった理由は、地域的な特殊性に起因する面もあるが、アフリカや南米においても共通するものもある。アジア諸国は多様であると言われるが、共通項もある。例えば、Baikは次のような点をあげている。第1に、小地域的レベルでは、共通の宗教的基盤が存在する。第2に、アジア諸国のほとんどが、植民地支配もしくはそれに準じた支配を経験している。第3に、第1次世界大戦、第2次世界大戦を経験している。第4に、アジア諸国の多くが独立もしくは新国家設立にあたって同様の政治的経験を積んでいることである¹³⁾。

また、④の経済成長優先政策をとるがゆえ、人権問題に関しては無関心であるというのも、確かにそのような側面もあるが、本稿が以下に示すように、小地域においては、必ずしもそうとはいえない。また、⑥についても、アジア地域においても、市民社会の発展がみられる。

アジア地域には、他地域とは異なる特殊な事情もあるが、地域的機構が設立されない原因として上げられているもののうち、決定的なものは存在しない。唯一といえば、人権機構をはじめとする地域的機構を設立する意思が国家にはないということであろう。だが、今日グローバル化が進む中で、アジアは他の地域と共存し、対抗するために、時としてまとまることが迫られる。そのような動きは以下にみるように、特に経済を中心にみられる。こうした中で、経済的な統合が、人権の分野まで波及するかどうか。これまでのヨーロッパの経験ではそれがありうることを示している。

このような難しい問題が山積する中でも、これまでアジアにおいて人権機構の設立の試みはいくつか存在する。それは、大別して国連が進めるもの、アジアの地域的機構が促進するものがある。以下において、これらについてみていきたい。

13) Tae-Ung Baik, *Emerging Regional Human Rights Systems in Asia*, Cambridge University Press, 2012, p. 19.

3.2 アジアにおける地域的人権機構設立の試み

3.2.1 国連による試み

2010年、バンコクで第15回アジア太平洋地域における人権の保護促進のための地域的協力ワークショップが開催された。マニラにおいて第1回会合が20年前に開催されてから、ほぼ毎年開催されてきたものである。

国連による試みは、地域の人権機構設立を目的とするワークショップ開催であったが、後述するように、1990年代後半に大きく転換した。

国連による、アジア地域の人権保障のための地域機構創設の試みは、さらにマニラの会合から25年以上も前までさかのぼることができる。1964年、パキスタンのカブールにおいて「発展途上国における人権セミナー」が開催され、そこで欧州の人権条約をモデルとした地域的人権保障機構の設置について検討されたのが始まりである¹⁴⁾。

国連の人権委員会は1967年に「国連ファミリー内に地域的人権委員会を設置する提案のあらゆる側面を研究する」アド・ホック研究グループを設置し、同グループは翌年人権委員会の第24会期に報告を提出した。これを受け人権委員会は、地域的な人権委員会が創設されるとすれば、アジア地域の直接的なイニシアチブによってなされるべきだという点について合意し¹⁵⁾、最終的に地域的人権委員会が設置されていない地域においては、委員会の設置が有益で望ましいことを検討するため、適切な地域セミナーの開催可能性を検討するよう事務総長に要請した、決議7 (XXIX) を採択した。またこれとは別に、1975年の国連総会第30会期において、「人権と基本的自由の十分な教授を促進するための、国連内部における選択的アプローチ、方法、手段」と題する事務総長報告が検討され、その中で地域的人権委員会を設置するという考え方に関して、多数の支持がなされた¹⁶⁾。

14) Report of the Seminar on Human Rights in Developing Countries, Kabul Afghanistan, 12-25 May 1964, UN Doc. ST/TAO/HR/21, para. 28.

15) 山崎・阿部「アジアにおける人権保障機構の構想 (一)」『香川法学』 5巻3号、1985年、6頁。

16) *Id.*

国連総会は人権委員会の動き等を受け、第32会期において、事務総長に対して地域的セミナーの開催を検討することを要請する決議(32/127)を採択した。この決議では、人権の分野における地域的取り極めが未だ存在しない地域の諸国に対して、人権の保護促進のために適切な地域的機構を設置するための合意を考慮することを求めた。また、1982年にコロomboでセミナーを開催することを優先的に考えるよう事務総長に要請する決議(32/154)も採択された。

これらを受け、1982年にはコロomboにおいて、「アジア地域における人権の保護促進のための全国的、地方的及び地域的取り極めに関するセミナー(コロombo・セミナー)」が開催された。

コロombo・セミナーは、地域的機構の設立に関し本格的に議論された最初のセミナーである。設立が望ましいかそうではないか、仮に設立するとすればいかなる形態のものが考えられうるかについて討議された¹⁷⁾。だが、人権の促進活動のための制度づくりに関しては合意が得られたものの、人権の保護活動を目的とした機構作りについては合意することができなかった¹⁸⁾。その後、進展はなかったが、国連総会は地域的取り極めを促す決議は採択しつづけた¹⁹⁾。

1990年代になると、冷戦が終わったことを受けて、地域的取り極めへの関心が具体的なものとなる。マニラにおいて第1回ワークショップが開催された。これは、国連人権センター(当時)の諮問サービス・技術援助プログラムが主催したものである。そして、その後ほぼ毎年アジア太平洋地域における人権の保護促進枠組みに関するワークショップが開催されている。これまでの会合は以下のとおりである。①マニラ・ワークショップ(1990年)②ジャカルタ・ワークショップ(1993年)③ソウル・ワークショップ

17) 山崎・阿部 「アジアにおける人権保障機構の構想 (二)」『香川法学』6巻3号 1986年、5-6頁。

18) 山崎公士「地域的人権保障体制とアジア・太平洋地域」『国際法外交雑誌』第96巻3号、78頁。

19) *Id.*

(1994年)④カトマンズ・ワークショップ(1996年)⑤アンマン・ワークショップ(1997年)⑥テヘラン・ワークショップ(1998年)⑦ニュー・デリー(1999年)⑧北京(2000年)⑨バンコク(2001年)⑩ペイルート(2002年)⑪イスラマバード(2003年)⑫ドーハ(2004年)⑬北京(2005年)⑭パリ(2007年)⑮バンコック(2010年)である。これまで計15回のワークショップが開催されている²⁰⁾。

このうち、特筆すべきワークショップは、第4回及び第6回である。とりわけ後者においては、その後のワークショップを大きく転換させることになる「テヘラン枠組みの4つの柱」と言われる基準が採択された。1990年前半のワークショップは、冷戦の集結やウィーン人権会議等もあり、アジアの地域的な人権機構を設立する方向で進んだ。しかし、1996年のカトマンズで開催された第4回会合では、この地域において公式な人権メカニズムを設立するのは時期尚早であるとし、「段階的アプローチ」が採択された。このアプローチの下では、特定の人権関係の「協力」に力を注ぐことが合意された。

第6回のテヘランのワークショップは、テヘランにおいて1968年に人権会議が開催されてから30年後に開催された。そこでは、さらに、「4つの柱」となる新基準が採択された。これは、地域的な協力を永続的なものとさせるためには、国家の能力向上が最も堅固な基盤となりうるという考えからでたものである。「4つの柱」とは、(1)人権の保護促進及び国家の能力強化のための国内人権行動計画、(2)人権教育、(3)人権の保護促進のための国内機構及び(4)発展の権利及び経済的社会的及び文化的権利実現のための戦略である²¹⁾。

このような下、テヘラン地域的技術協力枠組みが採択された。これは、アジア太平洋地域における能力強化のための、3年間にわたるプログラムで

20) 国連人権高等弁務官事務所HPより作成。なお、邦文ではすべてのセミナーではないが、山崎公士「地域的人権保障体制とアジア・太平洋地域」、堀田牧太郎「アジア太平洋地域における地域的人材保障機構(1)」、『立命館国際研究』1998年6月44-56頁及び「アジア太平洋地域における地域的人材保障機構(2)」1998年12月号170-184頁、ヒューライツ大阪のHP (<http://www.hurights.or.jp>)で内容について要約されている。

21) A/HRC/15/19, p.1.

ある²²⁾。そしてこの後、同ワークショップは地域的機構設立を直接的な目的とせず、地域における人権の保護促進の基盤作りに対する協力へと大きく舵を切ることとなる。それは明らかに、妥協の産物ではあったが、このような「軟弱化」は決してマイナスな面ばかりではなかった。むしろ成果があった。4つの柱によって目標を明確にしたことによって、協力もこれらに特化して実行された。国内において人権行動計画は策定され、人権教育や、国内人権機構が新たに設立されたり、強化されてきている。そして何よりも、2012年ASEAN人権憲章の採択は、舵きりが必ずしも間違いではなかった証拠であろう。

とはいえ、一連のワークショップに問題がないわけではない。まず、協力に焦点をしばったことは、同時に各国の人権問題について討議することを回避したことであった。国家は、自らの人権侵害を棚上げしたことになる。次に、NGOの参加が極めて限定されたことである。加えて、他の地域的機構(例えば、APEC, ESCP, ARF)等との調整の不在がある²³⁾。そして、何より地域機構設立目的を間接的なものへと格下げしたことがある。

だが、ワークショップによる国内の基盤強化は、決して早いとはいえないが、少しずつ成果をあげてきている。そしてその結果、間接的な目的となった地域的機構設立の実現もゼロではなくなっている。ワークショップの仕事が種まきであるなら、芽は少しずつ出て来ているのである。それについて以下にみていきたい。

3.2.2 アジアの地域的機構からの発展

3.2.2.1 小地域的機構の設立と発展

アジアにおいてははまだ人権機構はないが、人権以外の分野の、アジア地域全体を網羅する地域機構も存在しない。しかし、小地域における地域的機構は東南アジアにおいてはASEAN、南アジアにおいては、SAARC、太平洋地域ではPIFそしてイスラーム諸国ではアラブ連盟やOICで作られてい

22) Baik, p. 99.

23) *Id.*, p.195.

る。これらは、設立当初は人権の促進を主要な目的とはしていない。経済協力や安全保障の協力を第一義的な目的として設立されている。だが、興味深いことに、単に経済的な協力や安全保障の問題としての地域機構だけにとどまらず、1990年代半ば以降になると、アジア危機等を受け、いずれも機構の目的や活動に人権の促進を明示的に盛り込んだり、中にはそのための制度を設立している。今後、人権の保護・促進を担う地域的な機構への発展の可能性は十分にある。

このうちASEANは、最も進んでおり、今後他の地域機構のモデルとなるかどうか注目される。ここでは、准地域的機構のうち、ASEAN以外の機構を取り扱う。具体的には、ASEAN地域会合 (ARF)、南アジア地域協力連合 (SAARC)、アラブ連盟及びイスラーム協力機構 (OIC)、そして最後に太平洋諸島フォーラム (Pacific Islands Forum :PIF) を取り上げる。

3.2.2.2 ASEAN地域会合 (Asean Region Forum: ARF)

ASEAN地域会合は、以下に取り上げる地域的なフォーラムのうち、最も地理的に広範囲に及ぶものかつ多様な国家が参加しているものである。1994年、アジア・太平洋地域の18カ国や機構の外相がバンコクに集まり、この地域における包括的な安全保障問題について討議した。そして、その後も同様の会議を開催することが決定したことがきっかけで作られた。

1995年には、第2回会合がバンドル・スリ・ブガワンにおいて開催され、ARFの特色でもある中期的なアプローチとなる3段階アプローチ、すなわち信頼醸成、予防外交、紛争解決が決定された。そして、これら3つのアプローチのうち、信頼醸成に当面は力点を置くことが決定された²⁴⁾。さらに、「包括的安全保障には軍事的側面だけでなく、政治、経済、社会その他の諸問題も含まれる」とし、「その他の諸問題」の中に人権問題も含まれる可能性を示唆した²⁵⁾。

24) 外務省安全保障政策課『ASEAN地域フォーラム (ARF) 概要補足資料』平成24年10月、外務省HP、(2012年12月30日取得)。

25) 山崎公士「地域的人権保障体制とアジア・太平洋地域」、69頁。

第8回会合(2001年、ハノイ開催)においては、予防外交について、その概念及び原則、議長の役割の強化、専門家・賢人登録制度に関する文書を採択している。また、第15回会合では、予防外交の実現に向け今後ARFが発展していくための「シンガポール宣言」が採択された。そして、第18回会合(2011年バリ開催)においては、予防外交の今後の進め方に関する作業計画を採択している²⁶⁾。

これまでの主な活動は、大きく3つの分野に分けることができよう。第1は、大量破壊兵器や核実験、テロ対策、海賊行為、サイバー・セキュリティ問題、軍縮、不拡散の作業計画(ワークプラン)といった安全保障にかかる問題である。第2に、北朝鮮、イスラエル・レバノン状況、ミャンマー国内における民主化プロセスに対する懸念、アフガニスタン状況、カンボジア・タイ間の国境問題、中東状況、南シナ海状況に関しては「南シナ海における関係国の行動に関する宣言(DOC)」の重要性の確認、また会議を通じて国際法に基づいた平和的解決の重要性を表明等、国もしくは地域の安全保障にかかる問題である。このうち、国内の民主化政策に関するもの等も含まれていることが注目に値する。第3に、スマトラ沖地震及びインド洋津波を機に災害救援に関する会合、サイクロンや地震等の災害への経験をふまえ、防災の分野での協力関係をいっそう進展させること、エネルギー・食料高等問題、ARF災害救援実働演習等のように、自然災害やエネルギー問題に関して、協力関係構築、具体的な演習等がある²⁷⁾。

このようにみると、ARFの活動は多岐にわたっており、しかも安全保障にとどまらないといえることができる。また、近年は第1段階の信頼醸成から予防外交へと移行している。

紛争解決や信頼醸成は、一見人権問題とは無縁に思われるが、決してそうではない。例えば、欧州安全保障協力機構(Organization for Security and Co-operation in Europe, CSCE)は信頼醸成の中に人権問題を含めており、国

26) 外務省安全保障政策課『ASEAN地域フォーラム(ARF)概要補足資料』参照。

27) *Id.*

連においても、人間の安全保障や平和構築を進めていくうえで、人権問題は重要な位置を占めている。よって、今後はARFの活動の中において、人権問題が直接的間接的に扱われる可能性は高いといえよう。また、ARFは現在ASEANの10カ国に加え、非ASEANである日本、米国、カナダ、豪州、ニュージーランド、パプアニューギニア、韓国、北朝鮮、モンゴル、中国、ロシア、インド、パキスタン、東ティモール、バングラデシュ、スリランカの16カ国、そしてEUが参加している²⁸⁾。確かに、現時点では信頼醸成及び予防外交に焦点がしぼられ、人権問題については中心的な扱いはされていない。しかし、ARFは、まずアジアの広域をカバーするフォーラムであるという点で今後の動きが注目される。アジアにおいて以下にみるように、小地域的な機構が発展しているものの、アジア全体を網羅するような機構は存在しないことから、ARFが受け皿となる可能性はまったくないわけではない。また、ARFの中にASEAN諸国が含まれていることは、後述するASEANの人権宣言採択とそれのアジア他地域拡大の可能性との関連でも、無視できない存在である。

3.2.2.3 SAARC

南アジアにおいては、南アジア地域協力連合 (South Asian Association for Regional Cooperation: SAARC) がある。1980年、バングラデシュのジヤウル・ラーマン大統領が行った提案に基づき、1985年に正式に創設された比較的緩やかな地域協力の枠組みである²⁹⁾。常設事務局は、1987年以降、ネパールのカトマンズに置かれている。原加盟国は、インド、パキスタン、バングラデシュ、スリランカ、ネパール、ブータン、モルディブの7カ国であるが、2007年にはアフガニスタンが加盟しており、またオブザーバーとして、日本、中国、米国、EU、韓国、イラン、モーリシャス、豪州、ミャンマーが参加している。SAARCの枠組みの下で、これまで南アジア自由貿易地域

28) *Id.*

29) 外務省HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/saarc/>.

(SAFTA)や南アジア開発基金(SDF)が創設されている。

SAARC憲章は、この連合の目的として第1条において、(1)南アジア諸国民の福祉の促進及び生活の質の改善、(2)地域の経済成長、社会発展及び文化的発展を促進し、全ての個人が尊厳をもって生きかつ完全な潜在能力を実現する機会を提供すること、(3)南アジアの集团的自立の促進及び強化をはかること、(4)相互信頼、互いの問題に関する理解と感謝に貢献すること、(5)経済的、社会的、文化的、技術的及び科学的分野における積極的な協調、相互援助を促進すること、(6)他の発展途上国との協力関係の強化、(7)共通利益問題に関して、国際的なフォーラムにおいて互いの協力関係を強化する、(8)同様の目的を有する国際的及び地域的機関と協力することをあげている³⁰⁾。このようにみると、SAARC憲章には目的の一つとして人権問題を含んではいない。しかしSAARCは、テロや女性及び児童の人身売買防止に関する地域協定等を締結している。その背景には、これらの問題が、地域の経済的関心と密接に関連していることがある。また、全ての構成国が子どもの権利条約及び女性差別撤廃条約に加入していることも関係している。

2004年、SAARC社会憲章が採択され、社会問題、例えば人口問題、女性のエンパワーメント、青年の動員、人材育成、健康及び栄養の促進及び子どもの保護の分野における協力を規定している。

SAARCの活動をみると、南アジアにおいて統合が進行していること、またより人権に関連した問題を扱うようになっていっていることがわかる。しかし、限界もある。扱われている人権も女性や子どもに限定されるだけでなく、これらが経済と関係する場合のみであること、そして人権の保護促進に焦点があるというよりも、発展途上国としての不利な立場に置かれており、その是正が問題となっていることである³¹⁾。

30) <http://www.saarc-sec.org/SAARC-Charter/5/>.

31) Baik, p.122.

3.2.2.4 アラブ連盟及びOIC

しばしば、イスラームの人権と普遍的人権は、激しく対立し、国連の場でも問題となるが、驚くべきことに、アラブ世界そしてイスラームの国々においても人権の促進活動が進展しつつあり、近年人権機構が設立されている。人権機構は、1960年代にもあることはあったが、とりわけ90年代後半から2000年代において、イスラーム世界では、大きな改革、発展がみられる。その背景には、西欧との対話の必要性や、アラブの春が存在する。ここでは、イスラーム圏という観点から、アラブ連盟 (League of Arab States) 及びイスラーム協力機構 (Organization of Islam Cooperation: OIC) の取組についてみていく。

アラブ連盟は、1945年にエジプト、イラク、ヨルダン、レバノン、サウジ・アラビア及びシリアの6カ国を構成国として設立された。現在は22カ国に拡大している³²⁾。

アラブ連盟における人権憲章の起草は1960年にまでさかのぼることができる。1968年、アラブ世界における人権に関する初めての会合において、アラブ人権委員会 (Arab Commission on Human Rights) に人権憲章を起草するように要請し、これを受けアラブ人権憲章の第1版は、1994年に採択された³³⁾。前文及び43の条文からなる憲章は、履行を確保する制度を有さず、7カ国の批准をもって発効するはずだったが、10年を経ても必要な批准国数を確保することができず、発効に至らなかった³⁴⁾。また、憲章自体が規定した人権も普遍的な基準と合致していないとの批判も浴びた³⁵⁾。

このような経緯から2004年、アラブ連盟はアラブ人権憲章の改訂版を策定、採択し、同憲章は2008年に発効している。新憲章は、53条からなる。

32) アラブ連盟のHP、www.lasportal.org.

33) www.acihl.org及び“Arab Charter on Human Rights 2004” Translation by Dr. Mohammed Amin Al-Midani and Mathilde Cabanettes, *Boston University International Law Journal*, vol. 24, pp 147-148.

34) *Id.*

35) Baik, p. 126.

そこに規定される権利は大別して、4つのカテゴリーに分類することができる。第1に、個人の権利にかかるものである。例えば、生存権(5-7条)、拷問及び非人道的な処遇の禁止(8、9、18及び20条)、奴隷の禁止(10条)等がこれに入る。第2は、裁判にかかる権利である。例えば、法の下での平等、刑事手続きや公正な裁判を受ける権利(13、15-17、及び19条)がある。第3に、その他の自由権である。移動の自由(24、26-27条、プライバシーや家族の権利(21条)、少数者の権利(25条)、国籍の権利(29条)、表現・信条、宗教の自由(30条)等がある。そして、最後に経済的、社会的及び文化的権利である。例えば、労働権(34条)、労働組合の権利(35条)、社会保障の権利(36条)、教育の権利(41条)、文化的生活に参加する権利(42条)等がそれである³⁶⁾。

またこの枠組みの下で、アラブ専門家人権委員会(憲章メカニズム)、立法府、法務部及び人権委員会及び常設アラブ人権委員会(アラブ人権委員会)が設立されている³⁷⁾。このうち、アラブ専門家人権委員会は、憲章の規定の監視、実施を行うこととなっており、7名の独立した専門家委員が締約国から提出された報告書を定期的に検討し、履行を確保するための勧告を採択することとなっている。また、この委員会の報告書は年次報告として、連盟の理事会に提出されることになっている。憲章が発効後1年で締約国は政府報告書を提出することになっている(憲章45-48条)。この委員会は、国連の条約機関をモデルとして作られていると考えられ、その履行確保の方法も、条約機関の政府報告書審査と同じとなっている。しかし、この条約には個人通報の制度は含まれていない。

このようにしてみると、しばしばイスラーム的な権利と普遍的な権利との対立が言われ、イスラームの諸国においては普遍的な権利は守られていないと批判されるが、そのような問題は多少は改善されたかのように思われる。しかし、憲章をよく読むと、普遍的権利と合致していない文言が含

36) "Arab Charter on Human Rights 2004".

37) www.lasportal.org.

まれている。その一例として、18歳未満の者に対しての死刑の禁止に関する7条1項は、犯罪が行われた時に国内法でそれが許されていれば、その限りではないと規定する。また、外国人の権利の制限に関する26条、宗教の自由は、国内法の範囲内で認められるとする30条もあり、そのほかにも子どもの権利に関する規定の不在等、普遍的な人権基準と合わないという批判もある。当時のアルブール国連人権高等弁務官も、アラブ連盟のような地域的な人権条約や人権制度は人権の保護・促進をするものとして歓迎する一方で、それは普遍的な基準と合致しなければならないと批判している³⁸⁾。

さて、イスラーム協力機構(OIC)の方は、もとはイスラーム諸国会議機構(英語の頭文字は同じ)であったが、2011年より名称を変えている。それに伴い、機構の目的も変革した。現在は、四大陸をまたがる57カ国を構成員とし、地域的にも広い範囲をカバーしている。その大半はアジアに属するが、多くのムスリム人口を保有するインド等はいっていない³⁹⁾。

1969年にエルサレムにおける聖地であるアル=アクサー・モスクの襲撃に対して抗議行動が起き、それを受けてモロッコのラバトでイスラーム首脳会議が開催されたことが機構設立のきっかけとなった。翌年、ジェッダで開催された外相会議において、会合の定期化及び常設事務局の設立が決定された。1971年にマレーシアのラーマンが事務局長として選出され、正式な国際機構となった。設立当初は、パレスチナ及び第三世界の解放、ムスリム世界の人々の利益を保護することを目的としていた。原加盟国は25カ国であった⁴⁰⁾。

OICは1990年に、カイロにおいてカイロ・イスラーム人権宣言を採択した。この宣言は、全部で25条からなるものであるが、これまで国連や西欧のNGOからは厳しい批判が寄せられている。その理由は、普遍的な人権基準と合致していないことにある。例えば第24条では「この宣言に規定される全

38) <http://www.iheu.org/node/2998>.

39) http://www.oic-oci.org/page_detail.asp?p_id=52 2012年12月31日取得。

40) *Id.*

での権利及び自由はイスラームのシャリーアに服する」とし、また第19条では、「犯罪及び刑罰は、シャリーア法に基づく」という規定がある。シャリーア法の限度において自由や権利が認められるというのが基本的な考えであり、これは明らかに普遍的に認められた人権基準とは乖離したものである。

2005年、OICは機構の改革計画となる「10年行動計画」を採択した⁴¹⁾。これによって、機構は大きく変わる事となった。この行動計画により、人道援助、開発、環境そして女性の権利についても積極的に携わるようになり、また、以下にみる人権委員会の設置もこの行動計画によるものである。

一連の改革によって、今日の機構の憲章が2008年に採択されている⁴²⁾。この憲章において機構の目的は以下のように規定されている。(1)加盟国間の兄弟愛と連帯の絆を促進し、強めること、(2)共通の利益を守り、保護すること、加盟国の正当な原因を支持し、とりわけイスラーム世界及び国際社会一般が直面している挑戦のために加盟国の努力を調整し統合すること、(3)国内的問題における自決権及び不干渉の義務を尊重し、各加盟国の主権、独立及び領土保全を尊重すること、(4)グローバルな政治的、経済的及び社会的意思決定過程において、加盟国の共通の利益の積極的参加を保障すること、(5)国連憲章及び国際法に規定される民族の自決権のための支援を再確認すること、(6)イスラームの共通市場の設立に至るための経済統合を達成するために、イスラーム圏内における経済的及び貿易協力を強化すること、(7)加盟国における持続的かつ包括的な人間開発及び経済的福祉の達成のために努力すること、(8)イスラームに対する中傷と闘うために、真のイスラームのイメージを保護し、防御し、かつ文明及び宗教の間の対話を促進すること、(9)科学及び技術的研究及びかかる分野での加盟国間の協力の促進及び発展をすることである。イスラーム的価値の保護やパレスチナ問題の対応のほか、イスラーム圏の経済統合の達成目

41) *Id.*

42) http://www.oic-oci.org/page_detail.asp?p_id=53において原文をダウンロードできる。
2012年12月31日取得。

アジア地域人権機構設立の可能性—ASEAN等による地域機構の人権の保護・促進活動の検討をとおして—

標、そして他の文明との対話の必要性が特徴としてあげられよう。

この憲章の第8部では、さらに人権及び良い統治について規定し、加盟国の人権を促進することを目的とした、独立した常設機関の設置可能性について審議するように外相会議に要請している。さらに常設機関は、カイロ人権宣言の規定に従うこと、また、OICの人権憲章の起草をも要請している⁴³⁾。

2011年6月、カザフスタンに集まった57カ国からの外相は、OIC常設人権委員会の規程を採択した⁴⁴⁾。この規程に基づき、2012年には常設人権委員会が設立された。同規程は、新しい委員会が18名の独立委員により構成され、「人権の促進」及び「市民的、政治的、経済的、社会的、文化的権利の統合のための加盟国の努力の支援」を行うとされる。しかし委員会は、例えば国連の条約機関や人権理事会、他の地域機関等のように、人権侵害や個別の通報等については扱わず、第一義的にカウンセリングや法的な諮問を行うにとどまる⁴⁵⁾。それは、人権理事会の下部機関の諮問委員会と類似したものとされている。

2012年、委員会は今後の活動の基盤となる手続き規則策定等の討議が主であって、シリア状況、パレスチナ状況等いくつかの例外を除けば、具体的な人権の促進活動は実行していない⁴⁶⁾。2013年以降に本格的な活動を開始することになる⁴⁷⁾。よって、現段階で委員会の批判や分析を行うことは時期尚早であろう。とはいえ、すでにいくつかの批判点が指摘されている。

第1に、委員会の独立性が制限された点である。規程の第13条は、委員会が「国際的なレベルにおいて、OICの人権の立場を支持すべきであり、か

43) *Id.*

44) <http://oichumanrights.wordpress.com/independent-permanent-human-rights-commission-iphrc/> 2012年12月31日取得。

45) Marie Juul Petersen, “The World’s First Muslim Human rights Commission”, 3 Jan. 2012, <http://www.oicun.org/75/20120117-3-547398.html>, 2012年12月31日取得。

46) “OIC Human Rights Commission finalizes its Rules of Procedure”, <http://oichumanrights.wordpress.com/>, 2012年12月31日取得。

47) “First Muslim Human Rights Commission to Launch End December”, 14 Dec 2012, <http://reliefweb.int/report/world>, 2012年12月31日取得。

つ人権の分野において加盟国の協力を統合すべき」と規定している。また、諮問はそれを認可する加盟国に対してのみに行われる(第14条)こととなっている⁴⁸⁾。

第2に、委員会の事務局は近郊にメッカがあるサウジ・アラビアのジェッダに置かれるが、それについても懸念が表明されている。サウジ・アラビアは、最も人権状況が悪いとされる国の一つであり、人権委員会が人権の促進活動を行うことができるのか、保障がないと考えられるためである⁴⁹⁾。

第3に、専門家は市民社会の代表、外交官、人権を専門とする学者以外に、人権とは縁のなかったもしくは人権には反対の立場の人物も含まれている⁵⁰⁾。

第4に、最も重大な問題としてこの委員会が、問題が多いと言われるカイロ人権宣言を基盤として、人権の促進活動を行うことがある。カイロ人権宣言は既述のとおり、普遍的な人権宣言に相対するもので、すべての規定はシャリーア法に従うとしている。今後、最善の策としては、OICもしくは委員会が新たな人権宣言を策定することではあるが、委員会が人権の促進活動を実行していく中で、普遍的な人権と真っ向から反対する人権問題とどのように対処するか、注視する必要があるだろう。

とはいえ、イスラーム圏で人権の専門家委員会が立ち上げられたことは、評価に値するだろう。というのも今回の一連の動きには、一方でイスラームの独自の価値観の守護もあるが、他方で、西欧との対話の必要性をOICの諸国が感じた結果が表れたと考えられるからである。その背景には、世界のグローバル化があり、またその結果として、地域が経済的に統合する必要性に直面したこともある。民主化や対話の必要性の背景には、アラブの春という北アフリカの一連の諸国の民主化プロセスもある。今次の民主化過程は、イスラーム圏においても、人々が長期的には福祉、民主主義、人権を求めていることを示した。従って、OICは今後イスラーム圏として孤立

48) Marie Juul Petersen, "The World's First Muslim Human Rights Commission".

49) *Id.*

50) *Id.*

化を貫くのではなく、他の文明との対話を自らが求めるようになっており、またOICとして統合していくには、自らの機関としての正当性を固める必要があった。さらに、これまでサウジ・アラビアやイランがOICにおいて政治的な力を有し、それには両国の保守的な宗教的価値観の影響もあったが、近年は両国の勢力の変化がみられる。トルコやマレーシア、インドネシア等の穏健派は、OICを文化的議題や近代化及び対話のためのフォーラムとしてとらえており、2000年代のOICの変革は、これらの国の価値観へと移行しつつあることを示す⁵¹⁾。

このようにしてみると、OICの人権委員会はそれだけのみでとらえるのではなく、一連のダイナミズムの中でとらえる必要があろう。人権委員会そのものは確かに普遍的な人権基準や欧州人権裁判所のような権限は与えられておらず、見劣りするものではあるが、人権(その内容はさておき)の促進を国際的な機構のレベルで実行することが「世界基準」となっていることを示すものである。2000年代の変革が今後どのような方向へ進むのか、現時点で知ることは難しいが、それでも1990年代の西欧的もしくは普遍的人権とイスラーム的人権との対立の構図とは異なってきているといえるだろう。委員会の活動はまだ具体的なものとなっていないので、注目して行く必要があるが、これまでもそしてこれからも国連の人権高等弁務官事務所との協力、調整も継続していることから、普遍的な人権との激しい対立よりもむしろ対話の方向へ進みつつあるのではないかと考えられる。

3.2.2.5 太平洋諸島フォーラム(Pacific Islands Forum :PIF)

太平洋諸島フォーラムは、1971年8月に南太平洋フォーラム(SPF)として始まった。第1回会合が、首脳会議がニュージーランドのウェリントンにおいて開催され、それ以来、大洋州諸国の首脳の対話の場として発展した。現在、豪州、ニュージーランド、パプアニューギニア、フィジー、サモア、ソロモン諸島、バヌアツ、トンガ、ナウル、キリバス、ツバル、ミクロネ

51) *Id.*

シア連邦、マーシャル諸島、パラオ、クック諸島、ニウエの16カ国・地域が加盟している。域外国対話の相手としては、日、米、英、仏、加、中国、EU、韓国、マレーシア、フィリピン、インドネシア、インドと幅広いのが特徴である。また、2000年10月より、太平洋諸島フォーラム(PIF)と名称を変更した⁵²⁾。

PIFは、全ての加盟国の首脳によって代表され、年に1回地域的な問題に関して集団的に対応するための会合を開く。討議の内容は、政治・経済・安全保障等幅広い分野の域内共通関心事項に関する⁵³⁾。事務局は、「南太平洋事務局を設立する協定」に基づき設立された国際機関であり、フィジーに置かれる。総会の事務局として1973年に「南太平洋経済協力機関」(South Pacific Bureau for Economic Cooperation:SPEC)が設立され、1988年に「南太平洋フォーラム事務局」(South Pacific Forum Secretariat)と改称され、現在に至っている。この事務局は、総会等の実施機関として、地域政策の立案を手掛けるだけでなく、域内協力の強化・促進を図っている⁵⁴⁾。

2005年10月PIFは「太平洋計画」を打ち上げた。これは優先的に扱う4つの分野を規定している。4つの分野は、経済成長、持続的開発、良い統治及び安全保障である⁵⁵⁾。この計画の中には、機構の統治の改善の土台を補強するための本質的な道具として「国際的な人権条約の実施により多くの注意を与えられなければならない」という規定がある(太平洋計画イニシアチブ12.5)。これに基づき、これまで以下のような活動がなされてきた。主要な国連人権条約の批准を困難としている問題を明らかにするための地域ワークショップの開催、ニュージーランド国内委員会及び国連人権高等弁務官事務所とともに、太平洋地域における慣行と人権、太平洋諸国の国内人権委員会、太平洋諸国の人権条約の批准に関する3つの報告書の作成、人権問題に関して、国内の対話の促進、人権地域メカニズムの可能性について、

52) 太平洋諸島フォーラムHP www.forumsec.org 2012年12月31日取得。

53) *Id.*

54) *Id.*

55) <http://www.forumsec.org/pages.cfm/about-us/the-pacific-plan/> 2012年12月31日取得。

アジア地域人権機構設立の可能性—ASEAN等による地域機構の人権の保護・促進活動の検討をとおして—

地域権利資源チーム (Regional Rights Resource Team (RRRT))との協力がある⁵⁶⁾。

このほか、太平洋計画の実現に向けて、地域的な人権オンブズマン制度の構築が進められている⁵⁷⁾。2008年、太平洋オンブズマン同盟(POA)が設立された。この協定は、地域のオンブズマンに対して法的な拘束力を有する決定を下すことはできない。設立の際には、基盤となる憲章及び事務局が採択、設立されており、その原則として誠実、アカウンタビリティ、単純性、柔軟性、尊重及び持続性があげられている。POAの目的は、オンブズマン及びPIFのメンバーの同盟組織の相互支援及びサービスの給付である。

PIFにおける人権の促進活動は、まだ始まったばかりであり、現段階では分析することは難しい。ただ、他の地域機構同様、機構としての基盤構築、正当性付与のために人権問題は重要な位置を占めているという認識があることは確かである。PIFは小国ばかりによって形成されているが、その例外はオーストラリアそしてニュージーランドである。人権の分野でこれらの西欧的な価値を有する国々が牽引していくことは考えられ、他の小地域的な機構とは異なる位置づけとなる。

3.3 ASEANと人権保障

3.3.1 ASEANの地域機構としての深化

アジアにおける人権の地域機関として、近年最もめざましい発展をとげ、かつアジア圏内外でも注目されているのは、ASEANであろう。

ASEANは、もともとこの地域に存在していたタイ、フィリピン、マラヤ連邦の3カ国によって結成された「東南アジア連合(ASA)」が、加盟国間の政治的問題等によって機能停止に陥っていたことから、この三国にインドネシア、シンガポールを加え、新たな機構を設立しようということになり、1967年バンコクにおいて設立された。ASEANの発足時の原加盟国はインド

56) *Id.*

57) *Id.*

ネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール及びタイの5カ国である。その後、ブルネイ、ベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジアが加盟し、現在では、10カ国となっている。基となったのは、「東南アジア諸国連合(ASEAN)設立宣言」であり、ASEANの目的として、(1)域内における経済成長、社会・文化的発展の促進、(2)地域における政治・経済安定の確保、(3)域内の諸問題に関する協力が掲げられた⁵⁸⁾。

ASEANは、世界人権会議前の議論の中で、アジアの人権対普遍の人権や自由権対社会権の人権論争が過熱化したことを受け、世界人権会議直後に開催されたASEAN第26回外相会議において人権問題を取り上げ、そこで共同コミュニケを採択した。このコミュニケには「人権」という項目が挿入され、人権及び基本的自由に対するASEANの関与、人権の保護促進をめぐる政治化の回避、発展の権利の重要性等について強調している⁵⁹⁾。

これとは別に、アジア諸国が世界人権会議において自らの主張を貫くことができなかつたことは、アジアの地域的人権機構不在によるものではないかという認識を受け、1993年10月、ASEAN列国議会機構は、クアラルンプール人権宣言を採択した⁶⁰⁾。この宣言は22項目からなり、その前文で人権概念の相対性を強調し、本文も発展、安定や主権を強調している。地域的機構の設立についても言及があり、第21項目には「適切な地域人権機構の設立は加盟国の任務であり、責任である」と規定している⁶¹⁾。ただ、1990年代前半のASEANにおける人権関連の活動は、継続的でも積極的でもなく、停滞したものだった。だが、それは無意味だったわけではなく、その後のとりわけ2000年代に入ってからの動きの基盤となった。

ASEANはその後大きな変革を行った。それがその後、人権の分野に対し

58) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/>。2012年12月31日取得。

59) 山崎公士「地域的人権保障体制とアジア・太平洋地域」80頁。

60) The ASEAN Secretariat, *AICHR What you need to know*, 2012, pp. 5-6 <http://aichr.org/>より2013年1月1日取得。

61) Id.なお、クアラルンプール人権宣言の文書は、以下のサイトでもみることができ
る。http://www.hurights.or.jp/archives/other_documents/section1/2010/03/kuala-lumpur-declaration-on-human-rights1993.html。

ても大きな影響を与えることとなる。大改革はまず機構そのものから始まる。それまで会議体の地位でしかなかったASEANは、1997年の第2回ASEAN非公式首脳会議において採択された「ASEANビジョン2020」によって、2020年までに東南アジア全域を「ASEAN共同体」とする展望が明記された。続く1998年の第6回ASEAN公式首脳会議では、「ASEANビジョン2020」の第1次中期計画である「ハノイ行動計画」が採択され、経済統合の強化とともにASEANの機構とメカニズムの改善が重点事項として掲げられた⁶²⁾。

これを引き継ぐ第2次中期計画となる「ビエンチャン行動計画(VAP)」は、ASEAN憲章の制定をはじめ、2020年までに3つの共同体、すなわち「ASEAN安全保障共同体(ASC)」「ASEAN経済共同体(AEC)」「ASEAN社会・文化共同体(ASCC)」を形成していくとした。このうち、人権との関連でいえば、ASEAN安全保障共同体の戦略的要点として人権の促進、法の支配・司法制度・法制度・良い統治等の相互支持・支援等の政治的発展や、社会・文化共同体の戦略的要点として、貧困削減、教育アクセス促進、子どもや女性、高齢者の支援、薬物問題やHIVエイズ問題の取り組みがある⁶³⁾。

かかる行動計画を受けて、2004年の第37回ASEAN外相会議において、憲章の起草作業を開始することが合意された。そして翌年、「ASEAN憲章の創設に関するクアラルンプール宣言」が採択され、同憲章に含まれるべき諸原則が確認された。起草作業は各国政府関係者による「ハイレベル・タスクフォース(賢人会議)」が行い、憲章案は2007年11月に開催されたASEAN首脳会議において、採択、署名された⁶⁴⁾。同首脳会議ではまた、ASEAN共同体の実現目標を当初の2020年から2015年に前倒しすることが合意された。その後ASEAN憲章は、2008年に発効した。

ASEAN憲章の最も特筆すべき点は、この文書によりASEANが会議体ではなく地域機構として法人格が与えられたことである。さらに、人権の観点からいえば、14条において「人権保護促進及び基本的自由に関連するASEAN

62) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/>およびASEANのHP、www.aseansec.org/参照。

63) *Id.*

64) <http://www.asean.org/>およびAICHRのHP、<http://aichr.org/>参照。

憲章の目的及び原則に従い、ASEANは人権機構を設立する」とし、ASEANの人権機構の設立が明記されている。なお、その他の特筆すべき点として、(1)民主主義、法の支配、人権の尊重、良い統治を含む、ASEANの基本的な原則の再確認、(2)「ASEANマイナス方式」の導入(参加しない国に対して合意の効力は適用されない)、(3)ASEAN各国代表部をジャカルタに設置、(4)ASEAN事務総長の権限及びASEAN事務局の機能の強化を挙げることができる。

ASEAN憲章の発効により、14条に掲げられた人権機構の設立が具体的に動き出し、その結果、以下にみるASEAN政府間人権委員会(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR)及びASEAN女性及び子どもの保護促進委員会(ACWC)が設立されている。

3.3.2 アジア政府間人権委員会(AICHR)

ASEAN憲章の発効後、ASEAN外相会議は2009年、AICHRの骨子となる委託事項(Terms of Reference)を承認した。これは、委員会の骨子を示すものである。それによれば、この委員会の目的は人権の保護・促進にあり、人権機構は「協議組織(consultative body)」であること、政府によって任命された代表によって構成されるものであり、ASEAN人権宣言の起草をはじめとして、人権義務の実効の実施のための能力開発の促進、国際人権文書への参加を考慮することの奨励、ASEANにおける特定の人権問題の研究の準備を行う等、14の職務権限及び機能を掲げている。見落としてはならない点は、この人権機構には保護に関する活動は含まれず、促進に属する活動のみを行うこととなっていることである。研究や諮問を行うことから、人権理事会の下部機関である諮問委員会のような存在を目指している⁶⁵⁾。

65) 賢人会議の報告書については、大賀哲「東南アジアにおける市民社会と人権概念の変容—ASEAN市民社会とネットワークNGOsを事例として」『九州大学アジア総合政策センター紀要』第4号、25頁。このほか、AICHRについては、James Munro, "The relationship between the origins and regime design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)", *The International Journal of Human Rights*, vol. 15, no. 8, December 2011, pp 1185-1214を参照。

アジア地域人権機構設立の可能性—ASEAN等による地域機構の人権の保護・促進活動の検討をととして—

委員会は、年に2回会合を持ち、必要が生ずれば特別会合を開く。委員は、ASEAN全加盟国が任命した代表によって構成される。委員の任期は3年であり、外交官や弁護士、学者等異なる出身の者が務めている⁶⁶⁾。

委員会の第1回会合は、2010年3月から4月にかけて5日間開催され、主に手続き規則の起草を行った。また、以下にみる5カ年計画についても討議した⁶⁷⁾。

AICHRは、5カ年計画の中で、テーマ別の討議を行うことを予定している。例えばテーマとしては、企業の社会的責任、移民、特に女性及び子どもの人身売買、子ども兵、紛争及び災害における子ども及び女性、未成年の矯正、刑事における情報の権利、健康の権利、教育の権利、生命の権利(死刑を含む)、平和の権利等がある⁶⁸⁾。

また、委員会は2011年は人権宣言の起草に焦点を絞り、その結果ASEAN人権宣言は2012年11月に採択された。AICHRはまた、人権に関する研究、研修、ワークショップを開催している。これらは国連の関連機関や開発のパートナーシップによって開催されている。現時点では人権宣言の起草を終え、本格的な活動を開始したばかりのAICHRについて分析することは時期尚早であろう。今後については、注意して見守る必要がある。

3.3.3 ASEAN人権宣言の採択

2012年11月に、カンボジアにおいて東南アジアでは初めてとなる地域的機関による人権宣言が採択された。この宣言は、前文と40条の本文からなり、全部で6部構成となっている。第1部は「一般的原則」、第2部は「市民的・政治的権利」、第3部は「経済的、社会的及び文化的権利」、第4部は「発展の権利」、第5部は「平和に対する権利」、最後の第6部は「人権の保護促進

66) The ASEAN Secretariat, *AICHR What you need to know*, 2012, pp 5-6.

67) Press Statement by the Chair of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights on the First Meeting of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights ASEAN Secretariat, April 1, 2010: www.asean.org/2445.htm. 2013年1月2日取得。

68) AICHR, pp. 16-17.

における協力]である。

第1部の一般的な原則はさらに、第1条の「全ての人は、尊厳と権利の下、自由で平等に生まれる」とし、第2条でほぼ市民的、政治的権利に関する国際規約の文言と同じ無差別の規定している。そのほか、法の下での平等(第3条)、女性、子ども、高齢者、障害者、移住労働者、弱者や周辺部の人々の権利の奪うことができない、不可欠で、不可分な性格(第4条)、法的救済の権利(第5条)が規定されている。しかし、普遍的な人権文書と異なるのは、続く6条で「人権及び基本的自由の享受は、他の全ての個人、その者が居住する共同体及び社会に対して責任を有していることから、対応する義務の実行と均衡が取られなければならない」、第8条の「全ての人の人権及び基本的自由は、他の人権及び基本的自由を鑑みて実行されなければならない」、第9条の「この宣言に含まれる人権の実現にあたって、普遍性、客観性、非選択制、無差別、対立の回避、二重基準及び政治化の回避の原則は、常に維持されなければならない。かかる実現の過程においては、人民の参加、包括性、アカウンタビリティの必要性を考慮しなければならない」と規定している点である。さらに、第7条は、世界人権会議の文書を挿入し「全ての人権は普遍的、不可分、相互依存的かつ相互補完的である。この宣言の全ての人権及び基本的自由は、対等な地位かつ同じ重要性をもって、公平かつ平等な方法によって扱われなければならない。人権の実現は同時に、異なる政治的、経済的、法的、社会的文化的、歴史的及び宗教的背景に留意し、地域的及び国内的な文脈において考慮されなければならない。」と規定している。

つづく第2部の「市民的政治的権利」において、「ASEAN加盟国は世界人権宣言に規定される市民的政治的権利を確認する」とし(第10条)、法による保護(第11条)、身体的自由(第12条)、臓器売買を含む奴隷の禁止(第13条)、拷問の禁止(第14条)、移動の自由、出国の自由(第15条)、庇護の権利(第16条)、財産権(第17条)、国籍の権利(第18条)、家族を築く権利・結婚する権利(第19条)、公正な裁判を受ける権利(第20条)、プライバシーの権利(第21条)、思想、良心、宗教の自由(第22条)、表現の自由(第23条)、

平和的な集会の自由(第24条)、政治への参加の権利(第25条)について規定している。世界人権宣言には含まれたものの、その後の国際人権規約において政治的な対立の理由によって含まれなかった庇護の権利や財産権についても含まれているのは、注目に値する。

第3部の「経済的、社会的及び文化的権利」においては、冒頭で「ASEAN加盟国は世界人権宣言に規定される経済的、社会的及び文化的権利を確認する」として、とりわけ以下の権利について規定している。労働の権利、労働組合の結成の自由、子どもや若者の経済的及び社会的搾取からの回避(第27条)、食料や飲料水、衣類、住居、医療、衛生、持続的かつきれいな環境の権利を含む、適切な生活基準(第28条)、身体的、精神的及びリプロダクティブ・ヘルスの最高に獲得することのできる基準を享受する権利(第29条)、社会保障の権利(第30条)、教育の権利(第31条)、文化的権利(第32条)を規定している。そのほかに、第33条では社会権規約第2条とほぼ同様に、「ASEAN加盟国は、この宣言で認められた経済的、社会的及び文化的権利の完全な実現を漸進的に達成するため、個別的にそしてとくに経済的及び技術的な地域的及び国際的な支援及び協力によって、利用可能な資源を最大限に用いて、行動を取ることを約束する」と規定している。ただし、第34条において「ASEAN加盟国は、人権及び自国経済の組織、資源に十分な考慮を払い、この宣言に規定される経済的及び社会的権利をどの程度まで外国人に保障するかを決めることができる」としている。

第4部は「発展の権利」と題し、3条の規定がある。第35条においては、「発展の権利は、不可譲な権利であり、このためASEANの全ての人及び人民は参加し、貢献し、経済的、社会的、文化的及び政治的発展から平等かつ持続的に享受しかつ利益を得ることができる権利を有する。発展の権利は、現在及び将来世代の開発及び環境のニーズの衡平性と見合うために実現されなければならない。開発は全ての人権を促進し、人権の享受にとって必要なものであるが、発展の欠如は、国際的に認められた人権の侵害を正当化するものとして用いられてはならない。」と規定している。

第5部は「平和に対する権利」について規定しているが、第38条において

「ASEANの全ての人及び人民は、この宣言に規定される権利が完全に実現されるように、ASEANの安全及び安定、中立、自由の枠組みにおいて、平和に対する権利を享受する。このために、ASEAN加盟国は地域における平和、調和及び安定の促進において友好及び協力の促進を継続する。」と述べており、平和の権利は発展の権利とともに、人民の集団の権利であることを明記している。

最後の第6部は「人権の保護促進における協力」について、ASEAN加盟国が憲章に基づいて協力関係を促進していくことが規定されている。

ASEAN人権宣言は、東南アジア地域における初の人権文書であり、その重要性はいうまでもないだろう。基本的に、世界人権宣言の規定を踏襲している内容となっており、それに加えて独自の規定となる発展の権利及び平和に対する権利も含んでいるのが特徴である。今後、AICHRはこの宣言に基づいて任務を遂行していくことになると思われる。

ただ、いくつか問題も見受けられる。発展の権利については、世界人権会議の時のような「国の権利」としての規定は見当たらないが、「個人ならびに人民」の「人権」として認められるとしている。つまり、発展の権利は個人の人権だけでなく、集団の権利であると明記している。同様に、平和に対する権利も、個人ならびに人民の集団の権利として規定されている。これらは、他の普遍的な人権文書にはみられない独自のものである。近年国連において平和に対する権利宣言の起草過程で問題となっている点は、まさに権利が個人の人権のものか、集団の権利のものかであり、日本を含む西欧諸国は集団の権利としては認めずに反対している。この点で今後論争を呼ぶことになると思われる。

また他の文書と異なるのは、人々の権利について規定するだけでなく、その義務の重要性が極めて高い点にあることであろう。宣言では人権は、生来有するものではなく、「各自の義務に応じて」与えられるものとされている。さらに、「人権の実現は同時に、異なる政治的、経済的、法的、社会的文化的、歴史的及び宗教的背景に留意し、地域的及び国内的な文脈において考慮されなければならない。」と規定しており、20年前の世界人権会議

アジア地域人権機構設立の可能性—ASEAN等による地域機構の人権の保護・促進活動の検討をととして—

におけるアジア・グループの強い主張を彷彿とさせる。人権が普遍的であるとしながらも、力点は各国の異なる状況にあり、普遍的な人権とは異なる形での人権の実現もありうるとする。

現に、国連人権高等弁務官やアムネスティをはじめとする国際的なNGOは、この宣言が普遍的な基準に見合わないものとして、起草過程においても批判、採択の延期を呼びかけた。けれども、結果として上記の宣言が採択されたのである。採択にあたって、プレイ国連人権高等弁務官は、歓迎する一方で「ASEAN宣言が国際的な基準を補完するものであって、害するものであってはならない」と忠告している⁶⁹⁾。

この宣言の実施の運用が委員会にかかるものであるから、今後委員会の活動を注視していきたい。しかし、例えば平和に対する権利や発展の権利に関して、国際的な場における議論ではASEAN諸国がこの宣言を盾に一致して強い姿勢で望む可能性もあり、不安材料もある。

3.3.3 ASEAN女性及び子どもの保護促進委員会 (ACWC)

ASEANにおいては、まだあまり知られていないが上記のASEAN人権宣言を起草したAICHRのほかに2010年に女性及び子どもの保護促進委員会 (ACWC)が設立されている。これは2009年から2015年のASEAN共同体設立のための道のりとして採択された「ホアヒン宣言」の規定により、AICHRとともに設立が予定されていたもので、第15回ASEAN首脳会議の前に、ACWCの委託事項(Terms of Reference)が採択された。この分野に特化した委員会が設立された背景には、全てのASEAN加盟国の子どもの権利条約及び女性差別撤廃条約の批准がある。ACWCは、第16回ASEANサミットを目前に、2010年4月7日に設立された。ACWCの目的は、ASEANにおける女性及び子どもの人権及び基本的自由を保護促進することにある。このことは、ASEAN憲章に規定されているASEANの目的の実現、共同体の強化に貢

69) <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12753&LangID=E>, 2012年12月31日取得。

献すると考えられている。

この委員会の機能としては、子どもや女性の権利にかかる国際文書、ASEAN文書の実施の促進、政策、計画、戦略の発展、一般的な人々の意識の向上、子どもや女性の人権教育の促進がある。このことは、ASEAN共同体の構築を補完するということから行われるものである。

この委員会は、各加盟国より2名の代表(子どもの権利に関する1名と女性の権利に関する1名)によって構成される。代表を任命する際、各加盟国は、子どもや女性の権利の分野における能力やジェンダーの平等に関して考慮を払わなければならない⁷⁰⁾。

2012年7月にインドネシアのジャカルタにおいて行われた第5回会合において、ACWCは、2012年から16年までの5カ年計画について審議した。計画の中には、(1)ASEAN諸国における女性や子どもの暴力の撤廃に関する最もよい慣行(ベスト・プラクティス)の刊行、(2)女性や子どものエンパワーメントにかかる社会サービス組織の地域的ネットワークの構築、(3)女性差別撤廃条約及び子どもの権利条約の総括意見の実施にあたって2つの条約にまたがる問題の一致の促進、(4)女性に対する暴力の国際デーを記念する活動を通して女性に対する暴力を止めるキャンペーン、(5)貧困の女性化に関して、とりわけ土地及び財産に関する女性の経済的権利の強化のための活動、(6)女性の進歩、ジェンダーの平等に関するASEAN進展報告書の発展、(7)子どもたちが意思決定プロセスに参加できる環境づくり、(8)幼児期における発達及び教育の質、子ども発達指数の基準の発展、(9)ASEAN統合子ども保護システムの基準設定、(10)子どもに対して影響のある文化的及び宗教的慣習の協議会合の開催、(11)障害をもつ子どもの基準設定、(12)子どものしつけにおける非暴力的なアプローチに関する活動等がある⁷¹⁾。

この委員会の活動は開始したばかりであり、今後具体的な討議や協議が

70) “Terms of Reference ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of women and Children” <http://www.asean.org/communities/asean-socio-cultural-community/category/acwc>より2013年1月7日取得。

行われることになるだろう。この分野に特化した委員会の設立は、この地域の安全保障や経済とも密接に関連している。だが、そもそもASEAN各国がすでに子どもの権利条約や女性差別撤廃条約に批准していたことが、委員会の設立を容易にしたことも、留意すべきである。

3.3.4. ASEANによる人権の保護促進メカニズムの発展の特徴

これまでみてきたように、ASEAN域内における経済や安全保障を守るためには、単なる会議体から卒業し、地域的共同体として統合する必要性が生じた。その背景には、冷戦の終結だけでなく、アジア危機やグローバル化の進展といった動きがあった。そして、共同体を構築するにあたって、共同体としての正当性を確保する必要から、人権の保護・促進が目的の一つとして組み込まれ、AICHR等の委員会や地域の人権基準を文書化したASEAN人権宣言の実現をみたのである。

ASEANにおける人権制度となるAICHRは、この地域としては画期的な進展であると評価されるが、人権の保護にあたる裁判や個人からの通報を行うようなものではない。あくまでも、諮問や研究にとどまり、人権の促進活動のみになっている。

ところで、人権の保護促進は、共同体に「付随」したものなのか、それとも共同体の核となるものなのか。ASEANの3つの共同体構想には、安全保障、経済そして社会、文化があった。もともとは安全保障や経済の側面が強かったASEANの活動も、近年人間の安全保障にも代表されるように、いずれの分野においても社会的な側面や人権の側面を無視することは不可能となっている。その意味で、人権の保護促進の活動は、安全保障や経済の面で統合していく目的で進められている共同体構想において、それを支え

71) “Fifth Press Release of the ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC) on thursday, 19 July, 2012, <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/fifth-press-release-of-the-asean-commission-on-the-promotion-and-protection-of-the-rights-of-women-and-children-acwc>, 2013年1月9日取得。

るものとなるだろう。このような観点からみると、共同体にとって、「付随」したものといえるかもしれない。他方で、第3の柱において人権も規定されているように、ASEANの活動の一つとなっているともいえる。「核」とまでは行かないにせよ、重要な一部を構成していることは間違いない。

同時に、各国の人権の保護・促進の進展や市民社会の進化も見落としてはならない。先にみたように、女性、子どもに特化した委員会の設立や、この地域ですでに子どもの権利条約や女性差別撤廃条約の批准が確保されている点で、容易となった。普遍的な人権条約への批准が前進すれば、より包括的な人権基準の設定や委員会の活動の拡大が可能となるだろう。

またASEANにおいて、人権の保護・促進が進んだ背景に、域内の市民社会の発展がある。これについてはすでいくつかの論文で詳細に触れられていること、また本稿が小地域機構に着目していることから、ここでは割愛したい⁷²⁾。ただ、市民社会による人権の保護・促進の具体的な例としてはアジア太平洋法律家協会(LAWASIA)、フォーラム・アジア、アジア太平洋国内人権機関フォーラム(APF)等による貢献があることは強調したい。これらのNGOの特徴として、これまでアジア太平洋地域における人権の保護・促進を市民レベルで行っていること、独自の人権宣言等を採択していること、国レベルを超えたNGO同士のネットワークング等がある。こういった市民社会の進展、そして市民社会における人権意識向上が、地域レベルでの人権宣言や実施メカニズムの構築につながっているのは間違いないだろう。

ASEANにおける人権の保護促進の進展は、アジアの他地域への拡大の可能性が期待される。ASEANでの経験は、アジアにおける人権機構の第一歩となるだろう。その一方で、普遍的な人権との乖離も問題となる。ASEAN人権宣言にみられる地域的な特殊性及びその優先性、普遍的な人権との対立、欧米諸国と個人の人権と集団の権利との対立もみられ、これは今後、

72) 例えば、前掲大賀論文、Hidetoshi Hashimoto, *The Prospects for a Regional Human Rights Mechanism in East Asia*, NY: Routledge, 2004などはアジアの地域機構設立におけるNGOの役割について論じている。

アジア地域人権機構設立の可能性—ASEAN等による地域機構の人権の保護・促進活動の検討をとおして—

地域内の人権保護・促進及び普遍的人権条約の実施や国際的な討議において、暗い影を落としている。

4. アジアにおける人権地域機構の将来—ASEAN等の人権機構はアジアの人権地域機構構築へと拡大するか—

本稿は、アジアにおける人権地域機構の設立の可能性について、小地域レベルでみられる進展について論じてきた。中でもASEANにおける近年の人権保護・促進に関しては、AICHRやACWCの設立やASEAN人権宣言が採択される等、大きな進展がみられる。ASEANは経済的、安全保障の地域的な共同体としての正当性を確保するために、人権を取り入れている。また、経済や安全保障とも密接に関連する女性や子どもの権利に関しては、別途委員会を設立し、人権の促進活動を実施しはじめている。

ASEANの活動が、アジア地域にとって例外かという点、本稿でもみたようにそうではない。太平洋地域や、南アジアにおいても、程度の差はあるが、人権の保護・促進の萌芽をみることができる。いずれも、人権を主要目的として設立された機構ではない組織体によって、その活動の正当性を確保するために、「付随的」ともいえるが、人権の保護・促進を行うこととなったのが共通点である。

それだけでなく、しばしば人権の保護・促進とは縁遠いと感じられるイスラーム圏においても、驚くべき動きが確認された。普遍的な基準や制度には至らないものの、地域的な人権宣言やそれを実施する制度が作られつつある。

このように、経済分野における協力関係の深化が、共同体設立への原動力となっている。その間接的な波及(スピル・オーバー)として、人権の保護・促進に光があたっていると見える。一つの分野における統合の深化が、地域全体の共同体としての深化となり、その正当性として人権が必要となっている。これがミテラニーが論じた機能主義にあたるどうかについては、別途議論する必要があるが、少なくとも現実としていえることは、現時点で経済等の分野の統合の必要性は、人権の保護・促進の必然性を生んでい

るということである。各小地域の機構が採択した人権宣言や制度は、必ずしも普遍的な基準を満たしているとはいえないが、ここで着目したいのは、人権の重要性や機構の正当性にとっての必然性を否定しているものはないということである。国際組織が各国にとっての共通目的実現のための協力関係を築くために作られるだけでなく、その中に国際的な正義の実現が組み込まれるようになったのである。

つまり、アジアにおけるこうした小地域機構における動きは、国際組織や国際法、国際人権法にとって大きな転換点となっているといえるのである。

とはいえ、仮に人権宣言が採択されていたとしても、普遍的な人権文書との整合性との関係でみると、まだまだ問題を抱えている。また人権の制度も、他地域にみられるような裁判所や個人からの通報を審議するような人権の保護は行うものは一つもない。いずれも諮問などのような促進活動にとどまっている。

だが、アジア地域における小地域機構による人権の保護・促進の背景にあるアジア地域における市民社会の人権意識向上、NGOの発展も見逃してはならない。その結果、国家が人権を保護・促進する必要性が迫られるようになってきており、また、地域の機構の活動にも人権の保護・促進を取り込むことが要請されている。

さらに、南アジアとASEANにおいては、女性及び子どもの人権の分野に関して人権宣言や制度が構築されている。その背景には、域内の全ての国々の女性差別撤廃条約や子どもの権利条約の批准がある。その意味で、今後他の国連の主要人権条約の批准が進めば、女性や子ども以外の人権問題に関して、より統一した、かつ普遍的基準に合致した、文書が採択できるようになるだろう。また、促進だけでなく、個人からの侵害に関して審議できる制度の構築も容易となるだろう。国連の人権高等弁務官事務所の諮問サービスが1990年代後半にアジアの地域機構の設立を直接的に行うことをあきらめ、市民の人権意識向上や人権教育、普遍的な人権条約批准の支援といった人権の促進、支援活動に舵きりをしたのは、今振り返ってみると

間違いではなかったのかもしれない。

ただ、アジアの小地域における人権の保護・促進の進展が、今後アジア全体に拡大するかについては、現在のところ見通しは立たない。そもそもアジアを包括するような大きな地域的機構が人権の保護・促進にとってプラスなのかどうかも、十分な議論が必要であろう。

日本が存在する北東アジアについては、アジア地域の中でも小地域機構も存在しない。さらに昨今の領土問題も重なり、非常に繊細な問題となっている。北東アジアは、アジアにおける大きなプレーヤーである日本と中国が存在するが、二国間の関係は難しいものとなっているだけでなく、人権に対する考え方も大きく異なる。アジア地域全体の人権制度が構築できない背景には、日本や中国がこの分野であまり積極的な貢献をしていないこともある。現時点では他の地域が先行しており、本来主導権を握る位置にある日本が属する北東アジアはアジアの中でもさらに遅れをとっている。

他方、ASEANの進展は他の地域にとって大きな影響を及ぼすことは間違いないだろう。ARFは本稿でもみたように日本等も加わっており、アジア地域の多くの国々を包含する組織である。ASEANでの活動は、ARFの今後の活動にも影響を与えることとなるだろう。ARFにおいて人権の保護・促進活動が促進されれば、アジアの大きな部分を含むことになり、期待は大きい。

5. おわりに

本稿は、いまだ地域的な人権機構を有さないアジアが、世界人権会議以降の20年間、この分野において全く進展がなかったのかどうかについて論じてきた。そして、アジア全体としては確かに包括的な地域的人権機構設立の動きはないものの、国連による地域的な機構設立の促進活動、ASEANをはじめとしたSAARC、PIF、アラブ連盟やOICといったイスラーム圏等のような小地域レベルにおける経済もしくは安全保障の分野における統合を確実にさせるための人権の保護・促進活動が進行していることがわかった。その背景には市民社会の台頭に伴う人権意識の向上、国際組織を通じた小地域内の協力体制強化及び組織の正当性付与のための人権の保護・促進の必

要性があった。本論文でみることができたように、アジアにおける市民社会の発展は国際的な地域人権機構構築に貢献し、国内実施を支えている。実施におけるこれまでの二分論に大きな変革を迫る。

また小地域機構のいずれも人権を第一義的に保護・促進することを目的とはせず、協力関係の深化の流れの中で、共同体の強化および確立の正当性を担保する必然性から、人権を機構の中に取り組んでいる。

しかし、これはアジアに限られたことではない。一番地域統合が進みかつ人権の保護・促進制度が進行しているヨーロッパにおいても、経済的もしくは政治的な安定性のための地域的統合が人権へと波及していった⁷³⁾。アジアにおける現在の動きは、ヨーロッパを追っているものとも受け取れる。

このような流れは、積極的な意味においても、消極的な意味においても、アジア地域や国連の今後に影響を与えることとなるだろう。積極的な意味においては、アジア地域における人権制度構築や実施活動につながるということである。とりわけASEANの人権・促進のメカニズムは、大きな影響力をもつこととなるだろう。

他方で、消極的な意味においては、アジア的な人権の観念や発展の権利や平和に対する権利のような第三世代の人権のように、アジア諸国がまとまる可能性が高いということである。その場合、アジア諸国は、普遍的な人権や集団の権利を否定する西欧諸国と再び激しく対立することになるだろう。ASEANやイスラーム圏の人権制度は、その意味で、二つの顔をもつのである。

ところで、普遍的な人権とは何であろうか。また、地域的な特殊性は必ず対抗するものなのだろうか。それについて詳細に論じることはここではできないが、筆者は、普遍的な人権と地域的な特殊性は必ずしも対抗するものではないと考える。しばしば普遍的な人権は西欧的な人権と同じ意味としてとられるが、そうではないはずである。さらに、西欧的な人権も、何百年もかけて発展しておりこれからも発展しつづけるであろう。20年前

73) 小畑前掲論文 300頁。

のウィーン世界人権会議において採択された人権も、それまで西欧諸国は自由権重視で社会権については否定的な姿勢であったが、途上国からの圧力もあり、自由権も社会権も同等であり、相互依存的事であることが確認された。すなわち、普遍的人権と言われるものも、時代とともに変遷しているのである。

「普遍的」という文言の意味は「同一」でもないし、「＝」で結ばれない。これは人権に限られたことではない。例えば、我々が慣れして親しんでいるマクドナルドのハンバーガーやコンビニのお弁当等は、各国や地域の味を反映しているように、提供されているサービスは同じであっても中身はそれぞれの地域の特色に合わせられている。このことによって多くの人々に受け入れられている。

その意味で、普遍的人権も同じである。人権という概念は同じであっても地域の事情を加味する必要がある。多くの人々や国々によって受け入れられるには、それはなおさらである。それはまさにムンターボン氏が、アジア太平洋地域における人権の保護促進に関する地域協力のワークショップにおいて提案した「多様性における普遍性」⁷⁴⁾であるといえよう。その実現こそが重要である。氏は、普遍的な人権と地域的な特殊性(文化的)の均衡をとる必要性を説いている。アジア地域における人権機構は、普遍的人権と実際に実施を行うアジアの国々の事情の間のバランスをはかる機構としての役割を担うことが期待されるのである。

74) Report of the High Commissioner containing the conclusion of the 15th Workshop on Regional Cooperation for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asia-Pacific Region (21 to 23 April 2010), A/HRC/ 15/39, p. 6.