

人権をめぐる ASEAN の地域協力とその課題

Rafendi Djamin¹

I. 序説

アセアン政府間人権委員会 (AICHR) は、2009 年にタイのチャムホアヒンで開催された第 15 回 ASEAN 首脳会議における ASEAN 政府間人権委員会の設立に関するチャムフアヒン宣言によって、2009 年に設立された。AICHR の設立は、ASEAN 憲章第 14 条(1)²により定められているものであり、また、ASEAN 政治・安全保障共同体青写真³においても規定されている。

さらに、AICHR の設立は、1993 年のウィーン宣言及び行動計画の第 37 項を実施するための ASEAN 加盟諸国の積極的な取り組みを反映したものである。

世界人権会議は、人権の促進及び保護のための地域的及び準地域的な取り決めが未だ存在しないところでは、そのような取り決めを設ける可能性を検討する必要性を強調している。⁴

AICHR の設立は、ASEAN が人権及び基本的自由を促進し保護するというその目的⁵を推進していることを示す直接的な証拠である。AICHR はアジアにおける最初の地域的な人権メカニズムでもあり、このことは、人権問題を域内における ASEAN の優先事項の一つにするという ASEAN の新たな取り組みを反映している。

AICHR の任務は AICHR の付託条項において言及されているが、AICHR には、人権の促進及び保護からなる、少なくとも 14 の任務と機能がある。人権促進という点では、AICHR には、人権に対する人々の認識の向上、人権に関する地域の基準の策定、人権に関する問題についての勧告の提供、及び、ASEAN における人権の主要な問題についての研究の実施といった任務がある。人権保護という点では、AICHR には、ASEAN 加盟国からの情報を取得するという任務、そして、人権の促

¹ 人権に関する ASEAN 政府間委員会のインドネシア代表

² ASEAN は、人権及び基本的自由の促進及び保護に関する ASEAN 憲章の目的及び原則に従って、ASEAN の人権機関を設立する。

³ 2009 年までにその付託条項の完了を通じて、ASEAN の人権機関を設立し、かかる機関と、既存の人権メカニズム、及び、他の関係国際機関との協力を奨励する。

⁴ 1993 年のウィーン宣言及び行動計画第 37 項

⁵ ASEAN 憲章第 1 条(7)

進及び保護の問題について、ASEAN の機関、市民社会団体、並びに、各国の機関や、地域機関及び国際機関との協議を実施するという任務がある。AICHR の意思決定過程は、ASEAN と類似しており、協議とコンセンサスに基づいている。⁶

付託条項において規定されているように、AICHRは、年二回通常会議を招集し、それぞれの会議は5日以内とされている。⁷ AICHRは、その設立以来、合計で12回の通常会議を招集し、加えて5回の特別会議を招集した。一連の会議により、AICHRは、AICHR5ヶ年作業計画2010～2015年、及び、AICHRの活動ガイドラインというAICHRの作業のための文書を作成した。

域内の人権基準を創設するため、AICHR は、ASEAN 人権宣言案を作成し、同人権宣言は、2013年11月19日のカンボジアでの第21回ASEAN首脳会議において、ASEAN人権宣言を採択したプノンペン宣言によって、ASEANのリーダーによって採択された。

II. AICHR の任務の実施

a. テーマ別研究

ASEAN における人権問題に関するテーマ別研究のために⁸、ASEAN は2010年から2015年のAICHRの5ヶ年作業計画に含まれる以下のテーマを決定した。

- 企業の社会的責任
- 移住
- 女性及び児童を中心とする人身取引
- 少年兵士
- 紛争及び災害における女性及び児童
- 少年司法
- 刑事裁判における情報への権利
- 健康を享受する権利
- 教育を受ける権利
- 生存権
- 平和への権利

2012年以来、AICHR は、ビジネスと人権に焦点を当てた企業の社会的責任（シンガポールが主導）、及び、ASEAN における最も脆弱なグループの移住の管理に関するより具体的な問題に焦点を当てた移住（インドネシア主導）に関する研

⁶ AICHR 付託条項 6.1

⁷ AICHR 付託条項 6.2

⁸ AICHR 付託条項 4.12

究を実施している。これらのテーマ別研究は、本年中に完了するものと予想されているが、かかる研究は、域内の学識者を含む様々な関係者に参考となる資料を提供することにもなる。

テーマ別研究を行うことは、ASEAN の既存の 3 本の柱（政治・安全保障、経済、社会・文化）とともに、人権の観点から域内の全ての問題を取り扱おうとする AICHR の取り組みの一環でもあり、ASEAN の人権機関としての AICHR は、ASEAN の分野横断的な問題に、分析的な人権によるアプローチを提供している。

b. ASEAN 人権宣言

AICHR の付託条項 4.2 は、人権の基準の設定に関する AICHR の任務に直接言及している。

人権に関する ASEAN の種々の条約及びその他の文書を通じて、人権協力のための枠組みを確立することを目的として、ASEAN 人権宣言を策定すること。⁹

AHRD の起草過程は、2011 年における ASEAN 人権宣言起草グループの設置により始まったが、同起草グループの課題は、AICHR により議論されることとなる ASEAN 人権宣言の素案を作成することであった。起草グループのメンバーは各国政府によって任命されたが、インドネシア、タイ両国は、その起草グループのメンバーを学会から任命した。素案は、最終的に 2012 年に起草グループから AICHR に提出され、それ以降は、AICHR が、AHRD の仕上げを引き継いだ。

AHRD の起草過程において、AICHR は、2012 年に 2 回の地域協議会を開催し、選ばれた国際的、地域的及び各国の学識者及び市民社会団体（CSO）が出席した。これらの協議会は、AHRD のテキストに含めるべき内容に関し、関係者から多くの意見を得るために開催されたものである。最終的に、AHRD は、2012 年 11 月 19 日、カンボジアのプノンペンで開催された第 21 回 ASEAN 首脳会議において ASEAN のリーダー達によって採択された。

AHRD の採択は、域内の人権基準を定めるということだけではなく、人権規範に付加価値を与えるという AICHR の仕事を反映したものであるが、後者は、平和

⁹ AICHR 付託条項 4.2

への権利¹⁰及び開発への権利¹¹という二つの新たな人権規範を加えたことに現れている。更に、AHRD が、世界人権宣言、並びに、1993 年の人権に関するウィーン宣言及び行動計画を遵守したものであることを確保するために、ASEAN のリーダー達は、ASEAN 人権宣言の採択に関するプノンペン宣言を通じて、AHRD の実施が国際的な人権に関する文書の基準に沿ったものであるべきことを強調した。

AHRD の実施が、国連憲章、世界人権宣言、ウィーン宣言及び行動計画、及び、ASEAN 加盟国が締約国であるその他の国際的な人権に関する文書、並びに、人権に関する重要な ASEAN の宣言及び文書への我々のコミットメントに従ったものであることを確保する我々のコミットメントを更に再確認する。¹²

AHRD の採択後、現在、ASEAN 加盟諸国は AHRD の実施に焦点をあてており、実施の最初のステップは、ASEAN 加盟諸国のそれぞれの国の言葉に AHRD を翻訳することであり、現在、AHRD は、クメール語（カンボジア）、インドネシア語、タイ語及びベトナム語の 4 カ国語に翻訳されている。

また、AICHR は、現在、政治・安全保障、経済及び社会・文化という ASEAN の 3 つの柱の中に AHRD を主たる要素として位置づけることを重視している。これは、ASEAN の全ての会議に人権問題を取り込む上で重要であり、更に、人権問題は普遍的な問題であり従って人権は政治・安全保障の分野においてのみ論じられるべきものではないという認識を ASEAN の職員の間で向上させるものでもある。人権問題は、ASEAN におけるビジネス、経済、移住労働者、保健衛生、教育等、人権以外の問題にとっても重要である。

c. AICHR の任務における関係者の役割

ASEAN 憲章は、広範な分野において、関係者を活用するためのメカニズムを既に備えており、ASEAN 憲章の付属書 2 において、議会、ビジネス団体、シンクタンク、学術機関、認定されている市民社会団体及びその他の関係団体からなる ASEAN 連携団体が言及されている。AICHR は、認定されている唯一の関係団体である ASEAN 人権メカニズム非公式作業グループ（WARM）と、2012 年の ASEAN 人権宣言に関する域内協議の調整作業を含め、密接に作業してきた。

¹⁰ ASEAN 人権宣言第 38 条

¹¹ ASEAN 人権宣言第 35 条～第 37 条

¹² ASEAN 人権宣言の採択に関するプノンペン宣言

それとは別に、個々の AICHR 代表は、それぞれのイニシアティブで、各国の国内のすべての関係者と国内的な協議も行っている。例えば、2010 年以降、インドネシアの AICHR 代表は、市民社会団体、学識者、政府機関等の重要な関係者からの意見あるいは見識を得るために、関係者との会合を定期的に行っており、更に、この国内的な協議は、域内での新たな人権問題を検討する有益な議論の場にもなってきた。

しかし、国内での協議には、それに特有のジレンマがある。個々の AICHR 代表の意見あるいは見方を、AICHR に共通の立場と見ることはできず、また、かかる協議が、個々の代表によって始められることから、各国における関係者の関与の程度やプロセスの透明性に違いがある。関係者との協議を有益なものとするために、AICHR は、現在、市民社会団体の認定に関する AICHR の手順又は指針を起草中である。この手順は、今年中にできあがることが期待されており、この手順によって、ASEAN 諸国民による AICHR へのアクセスと関与が容易になり、AICHR の任務遂行に際しての透明性が高まるとともに AICHR の説明責任が更に強化され、また、更に人々が中心の機関になることにもなる。

AICHR の作業への関係者の関与は極めて重要である。これは、AICHR に、他の ASEAN の機関、並びに、市民社会団体等の関係者を含む ASEAN 連携団体との対話及び協議を義務づけている AICHR 付託条項 4.8 において反映されている。

d. AICHR の広報及び普及活動

「AICHR は、AICHR が作成する適切な公表用資料により、その作業及び活動について定期的に一般に知らせる」と定めている AICHR の付託条項第 6.7 により、AICHR は広報に関する義務を負っている。

当初、AICHR は（ASEAN 事務局を通じて）、AICHR の会議あるいは活動の後に、ASEAN の公式ウェブサイト上で、常にプレスリリースを発表していた。しかし、今では、AICHR に関する情報や、その活動に関する情報は全て、公式ウェブサイト www.aichr.org 上で見ることができる。このウェブサイトのコンテンツは、随時、分かりやすく作成されている。

AHRD に対する認識向上との関連で、AICHR は、フィリピンのマカティ市にあるアテネオ・プロフェッショナル・スクールにおいて 2013 年 4 月 4 日から 5

日まで第 1 会 ASEAN 青年人権討論会を開催した。この事業は、フィリピン外務省 (DFA) が、アテネオ人権センター (AHCRC) 及びアテネオ国際法協会 (ASIL) と協力して開催したものである。10 の AMS からの大学生が、「ASEAN コミュニティ建設への人権の取り入れ」というテーマの 2 日間のイベントに参加した。このイベントは、人権に対する認識と理解を大いに高め、ASEAN の学生と若者間における友情を促進することを目的としたものであった。また、このイベントは、AICHR の作業への学識者の関与を反映したものであった。

前述のとおり、国内レベルでは、各 AICHR 代表は、AICHR に関する一般の認識向上及び AICHR の発展のための活動を既に行っている。ASEAN の地理的広さから、各国における一般の認識の向上は、個々に AICHR の仕事に対する認識を高めるだけでなく、域内の人権問題に対する ASEAN の人々の認識を高める上でも極めて重要である。

III. 課題

AICHR が設立される前は、人権は、ASEAN 各国においては優先順位が高い主たる問題ではなく、各国の国内問題として取り扱われていた。このため、AICHR の設立以降、AICHR が、ASEAN における強力な域内の人権メカニズムになること、特に、ASEAN の人々の人権を保護することに対する強い期待がある。従って、AICHR に対する主な批判は、個人による苦情申し立て、各国の具体的な状況の監視、及び、司法メカニズム（人権裁判所）という、他の地域人権機関にある人権保護の任務が AICHR には無いことに向けられている。

AICHR の付託条項は、AICHR が ASEAN 加盟諸国から、人権の促進及び保護に関する情報を入手することを定めている。¹³この任務は、域内に影響が及ぶ可能性がある人権問題について議論するために重要であり、この議論は、加盟国間における経験を共有するメカニズムにもなり得るものであり、更に、この規定の趣旨は、ある国についての判断を行うことではなく、議論の結果は、意見あるいは勧告の形にするというものである。このような AICHR の基本的に建設的なアプローチは域内の人権の促進及び保護を強化し得るものである。しかし、この任務は、AICHR によっては未だ遂行されていない。

¹³ AICHR 付託条項 4.10

AHRD の採択後、AIHCR の付託条項第 4.10 の実施の対象は、今後、ASEAN 加盟諸国における AHRD の実施状況に関する情報へも広がる可能性がある。AICHR の義務は、東南アジアで初の地域的な人権宣言としての AHRD を起案することだけではなく、AHRD の実施を誘導することでもある。

AICHR にとってのもう一つの課題は、加盟国間における人権問題に対する理解の水準の違いを軽減することである。これは、AICHR の現在の任務が人権保護よりも人権促進を重視したものとなっている理由の一つでもある。AICHR の理念が人権促進の任務に重点をおいているのは、以前、人権が域内の問題とは考えられていなかったからであり、このため、AICHR は、現在、ASEAN の人々が、人権問題及び、域内の人権メカニズム/AICHR を理解するように、人々の認識の向上に努めている。

ASEAN のリーダー達は、AICHR を設立したときに、既に、保護の任務についての AICHR の限界を認めていた。このため、AICHR の付託条項第 9.6 にしたがって、付託条項の発効から 5 年後の 2014 年に付託条項を見直されることになる。AICHR の付託条項の見直しの準備のために、2013 年、AICHR は、AICHR の保護及び促進の両方の任務を強化することを目的として AICHR の見直しについて協議を進めるために、インドネシアの AICHR 代表を、シンガポールとタイの代表とともにコーディネーターに任命した。

この協議の結果は、AICHR の付託条項の見直しのための参考資料の一つとして使われることになり、その後、ASEAN 外相会合 (AMM) は、AICHR の付託条項の見直し過程で使われるメカニズムを決定することになる。

IV. インドネシアの観点

AICHR 設立の発起国の一つとして、インドネシアは、強力な地域的な人権メカニズムができることに強い関係をもっており、このためにも、促進の任務と保護の任務のバランスが極めて重要である。AICHR の付託条項の見直し過程は、AICHR を次の段階へと進める良い機会である。次の段階では、AICHR は、促進の任務に重点を置くだけでなく、じょじょに保護の任務を強化することになる。

ASEAN の目的の一つである人権及び基本的自由の促進と保護は¹⁴、別々のプロセスと考えられるべきではなく、一つの統合されたものの一部としてみられるべきである。2015 年の ASEAN 共同体の実現が迫っており、地域人権メカニズムとしての強力な AICHR に対するニーズは、必然である。

インドネシアは、市民社会団体及び学識者を含む関係者の関与が強化される必要があると考えており、AICHR が、その任務を遂行する際に、常に関係者を関与させることができれば、それは、ASEAN の人々にとって、大きな力となる。従って、インドネシアにとっての優先課題の一つは、市民社会団体（CSO）/関係者の認定のための指針/手順を完成させることである。

¹⁴ ASEAN 憲章第 1 条(7)