

第2章

ミャンマーにおける「法の支配」 ——人権保護と憲法裁判所に焦点を当てて——

山田 美和

はじめに

テインセイン大統領は、その政権発足時2011年3月31日における施政方針演説で、それまでの政権では聞かれることのなかった、クリーンな政府、よい統治、国民の基本的権利の重視に言及した。同年9月のミッソングダム開発プロジェクトの停止についてはその大統領メッセージで、われわれは国民に選ばれた政府であり、国民の意思を尊重するのは当然であると述べた。テインセイン政権は、それまでの政権においてないがしろにされ、それゆえに欧米から制裁を受け国際的に孤立してきた理由となってきた人権状況の改善に踏み出した。その歩みは、同年11月17日のASEAN首脳会議におけるミャンマーの2014年ASEAN議長国就任の合意、そして11月30日の米国クリントン国務長官の来訪を促し、欧米諸国との関係が回復された。

自由で公正な選挙で選ばれたとは言い難いテインセイン政権にとっては、人権状況の改善という実績を積み上げることが、政権基盤の強化となり、逆に人権状況の悪化は、現政権の正当性を揺るがすことになる。軍事政権時代においては、軍事政権による抑圧がまさに人権問題であったが、テインセイン政権においては、市場が開放されたがゆえの投資・開発にかかわる人権侵害が増加している。人権の保護は、それを担保する司法、すなわち法の支配、司法の独立のあり方と表裏をなしている。

本章では、テインセイン政権下における人権課題、それらにかかる法政策、すなわち憲法問題を扱う機関や人権委員会がどのように設置されたのか、またそれらに対する国際的評価がどう関係しているのかを論じる。第1節では、2008年憲法における人権規定を整理し、第2節においては憲法裁判所の役割、第3節において人権委員会の役割、第4節において特別報告者によるミャンマーの人権状況に関する報告書および米国国務省による人身取引報告書をレビューする。テインセイン政権下においてどのように人権が位置づけられ、その保護を担保する実効的な制度は構築されたのか、さらなる課題は何か。いかに政権が法の支配を実現するべく司法の独立を確保し、国民の人権を保護する責任を果たせるかが、今後のミャンマーの持続的発展に大きく影響する。

第1節 2008年憲法における人権規定

ミャンマーにおける人権の法的根拠を整理する。人びとの権利を定める普遍的文書として世界人権宣言、国際人権規約がある。そして労働者、女性、子どもなどに特化したさまざまな国際条約が存在する。各国は国民の人権を保障する義務を有するが、その保障がいかになされるかは、各国の憲法をはじめとする国内法制度による。

1. 2008年憲法の人権規定

2008年憲法はその第Ⅷ章「国民、国民の基本的権利および義務」に基本的権利を規定する。まず第345条において国民とは、(1)ミャンマー連邦の国民たる両親より出生した者、(2)当該憲法発効日に、当該人物が現行法に基づき国民としての権利が付与されていること、と定義されている。

同憲法は、国際人権規約に挙げられる自由権のうち、限られたものしか権利を明記しておらず、またそれは制限付き自由権といえる。集会の自由については、平和的集会および行進法 (The Peaceful Assembly and Peaceful

Procession Law: 連邦議会法 No.15/2011, 2011年12月成立, 2014年6月修正)によってその制約を受けている。また結社の自由については労働組織法(The Labour Organization Law: 連邦議会法 No.7/2011, 2011年10月成立)によって条件が付されている。

2. ミャンマーの国際人権条約加盟状況

ミャンマーは、国際人権規約である ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights: 市民のおよび政治的権利に関する国際規約) にも, ICESCR (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: 経済的, 社会的および文化的権利に関する国際規約) にも加盟していない。2013年にミャンマー国家人権委員会はそれらへの加盟を政府に勧告している。2014年6月18日に, ICCPR の公式ミャンマー語訳が作成され, 議会および政府内で議論されるよう公開された。ようやく国際人権規約がミャンマーにおいて俎上に載ることになったといえる。しかし議会においてその加盟に関する議論は行われていない。

ILO 条約については, 1955年に87号条約(結社の自由および団結権保護1948年)および29号条約(強制労働1930年)に加盟している。軍事政権中に ILO のメンバーシップが凍結されていたが, 2013年にその凍結が解除された。2013年に ILO182号条約(最悪の形態の児童労働1999年)に署名したことの意義は大きい。児童労働, そして幼年兵の問題を抱えているミャンマーがその撲滅にコミットメントを示し, ILO からの本格的支援が再開されている。反人身取引議定書には2004年にすでに加盟している。

第2節 憲法裁判所の役割

——2008年憲法の「番人」なのか——

テインセイン大統領がその就任演説で謳い, 最大野党 NLD (National League for Democracy: 国民民主連盟) 党首であるアウンサンスーチーが連呼し, 人

民院議長シュエマンも強調する「法の支配」は、司法機関の独立があつてこそ存在する。いかなる法もその執行を担保する裁判所が機能しなければ絵に描いた餅である。議会における議論の活発化、法案をめぐる大統領との緊張関係から、ミャンマーの民主化を表象するものとして、立法府の機能を肯定的に評価する見方がある。しかし「法の支配」には、民主主義の名のもとに起こり得る多数派の暴走を制御する装置としての司法の機能が不可欠である。そして国家権力の暴走から国民の人権を保障する憲法の番人である司法の判断が公正を保つためには、司法権は他の権力による不当な圧力や干渉から独立していなければならない。ミャンマーにおける「法の支配」の確立は、司法の独立性をいかに確立するかという点にかかっている。

本節では、2008年憲法で新設された憲法裁判所に焦点を当て、2012年夏の議会による憲法裁判所メンバーの弾劾、そして翌2013年1月の憲法裁判所法修正を詳述し、ミャンマーにおける司法の独立性の問題点を分析する。2008年憲法で新設された憲法裁判所の職掌は、憲法規定の解釈、法律の違憲審査、行政措置の違憲審査など、ミャンマーの国のあり方そのもの、そしてそれはミャンマー国民の人権そのものにかかわる。

1. 憲法裁判所に関する規定

憲法裁判所（Constitutional Tribunal）に関する規定は、憲法の司法の章のなかの最高裁判所（Supreme Court）、高等裁判所（High Court）、地方裁判所（District Court）、軍事法廷（Military Tribunal）の規定の後に定められている。その機能は、第322条に定められており、それは、憲法443条に基づき、SPDC（State Peace and Development Council: 国家平和発展評議会）によってつくられた憲法裁判所法（SPDC Law No.21/2010）に定められている。憲法裁判所は長官を含む9名で構成され、大統領、人民院、民族院によりそれぞれ3名が指名される。長官は旧憲法裁判所法では大統領に単独の指名権があつたが、修正法では両院との協議が規定された。

憲法裁判所への事案の提出権は、大統領、連邦議会議長、両院議長、最

高裁長官、連邦選挙管理委員会委員長、管区および州の大臣、管区および州議会議長、自治地域・区議会議長、人民院 (Pyithu Hluttaw) もしくは民族院 (Amyotha Hluttaw) の10分の1以上の議員がもつ。国民に直接の提出権はない。

2. 議院内の委員会の法的地位に関する憲法判断

2012年2月大統領は憲法裁判所に、議会在設置した委員会の法的地位について判断を求めた。「各院で設置された委員会、評議会や機関を連邦レベルとみなす解釈は合憲か否か。」——2008年憲法第322条によって憲法裁判所は憲法の解釈問題を判断する権限を有し、第325条(a)に基づき大統領はその判断を求めた。その背景には、人民院と民族院には憲法に明記された4つの委員会のほかに、それぞれ20を超える委員会がつぎつぎと設置されていた。2012年3月に下された憲法裁判所の判断は、憲法上における連邦レベルの組織とは大統領に任命され議会在承認した組織であり、議会在設置した委員会や評議会が連邦レベルであるとの解釈は違憲であるとした。それに対して議会は、かかる判断は大臣を召喚する議会の権限を制限するものであると反発した。議会在設置した委員会や評議会が連邦レベルではないということは、連邦レベルである政府機関を審査する議会の権限を奪うものであり、立法府の行政府に対するチェック機能を骨抜きにするものであると主張した。翌4月には191人の議員が大統領に憲法裁判所の判断について抗議したが大統領は静観したままであった。憲法裁判所にはその判断を撤回するよう、人民院議員301人が請願書に署名をした。そして業を煮やした議会在、憲法裁判所メンバーは重大に誤った憲法解釈をしたことによってその法的役割に違反したとして、憲法第334条に基づき憲法裁判所メンバーの弾劾手続きを開始した。同年9月民族院での採決、続く人民院での採決の直後に憲法裁判所メンバー全員が辞任した。

議会在自体に憲法裁判所の判断を覆す権限はない。2008年憲法は憲法裁判所の判断は最終で終局的であると規定する。憲法裁判所の判断は1回きりであり、三審制のように控訴や上告はない。判断を覆せないならば、憲法

裁判所メンバーを挿げ替えるしかないと議会は弾劾という刀を振り上げた。憲法裁判所メンバーを弾劾する理由として、「違反行為」(憲法第334条(a)(iii))、「任務の非効率な遂行」(同条(a)(v))が挙げられたが、当時の憲法裁判所メンバーがこれらに該当する行為をしたのかは明らかではない。議会が設置する委員会について憲法の規定は明確ではなく、憲法裁判所が意図的にかかる結論を導くために憲法解釈を誤った証拠はない。議会側の主張としては、憲法裁判所メンバーはテインセイン大統領の代理人にすぎないというが、憲法裁判所がそれまでに行ってきた判断は決して大統領・連邦政府寄りの判断ではない。それに憲法裁判所メンバー9名のうち大統領指名による者は3名だけであり、残り3名は人民院、3名は民族院が選出した者である。

憲法裁判所メンバーの弾劾は、数カ月間続いた憲法裁判所の役割をめぐる大統領と議会の確執にひとつの決着をつけるものであった。これは政治力の争いのひとつの表出にすぎないという評価もある。しかし同時に、憲法裁判所の判断に満足しない議会が憲法裁判所のメンバー全員を弾劾するという、ミャンマー司法の独立にとって危険な前例がつくられたといえよう。

3. 議会による憲法裁判所法の修正

議会は、憲法裁判所メンバーの弾劾にとどまらず、憲法裁判所のあり方を規定する憲法裁判所法そのものを修正するという立法権を行使した。そもそも憲法裁判所法は、2008年憲法第443条「憲法が施行される前に、SPDCが行う準備作業は憲法に合致して行われたものとする」という規定に拠って、2010年 SPDC Law No.21/2010として2010年10月28日に制定されたものであった。

2013年1月21日に公布された憲法裁判所法の修正は、第1に憲法裁判所長官の指名権を大統領から議会議長に移した。旧法第6条は、憲法裁判所メンバーを大統領、人民院議長、民族院議長がそれぞれ3名を選出し、大統領が合計9名のリストのなかから憲法裁判所長官を指名し議会の承認を

得ると規定していた。修正法ではかかるリストのなかから1名が、人民院議長および民族院議長の協議により憲法裁判所長官として指名され、議会によって承認されるとした。

第2の修正点は、憲法裁判所の機能と任務として議会への報告義務が課せられたことである。憲法裁判所法第12条には憲法裁判所の任務として、(a)憲法規定の解釈、(b)法律の違憲審査、(c)行政措置の違憲審査、(d)連邦と管区、連邦と州、管区と州、州間、管区間、州と自治区、管区と自治区、自治区間の憲法上の争いの判断、(e)連邦、管区、州または自治区がそれぞれの法を執行するに当たり、権利および義務について発生する争いの判断、(f)連邦領について大統領から通知された事項の審査および判断、(g)他の裁判所で法律の違憲性に関する争いが提訴され、かかる事項について憲法裁判所の判断がなされていない場合、当該裁判所は審理を中断し憲法裁判所に意見を提出し決定を得ること、(h)議会が制定する法律に規定された機能と任務を果たすことが列挙されている。これらの規定は憲法第322条および第323条の規定に倣っている。修正法は、それに(i)として「憲法裁判所メンバーはその任務に関して、自らを選出した大統領、人民院議長または民族院議長に対して報告しなければならない」という規定を加えた。

第3に、憲法裁判所の判断の拘束力について修正を行った。憲法裁判所の決定の効力について、旧法は第23条において「憲法裁判所の決定は終局的で結論的である」と規定し、第24条で「第12条(g)によってある裁判所から提出された事項に関する決定は拘束力をもつ」と規定し、第25条では「憲法裁判所の決定は関連する政府省庁、機関、人びともしくは各管区に効力が及ぶ」と規定する。当該23条は、憲法第324条の規定そのものと同じであり、第24条は憲法第323条に倣ったものである。修正法では、まず旧法第23条と第24条の条文番号を入れ替えただけで、新しい第24条の文言を「第23条に従ってなされた憲法裁判所の決定は終局的である」とし、旧法第25条を削除した。これは、憲法裁判所の機能と役割に重大な変化をもたらすものであり、憲法裁判所の存在意義さえも危ぶまれる修正といえる。憲法裁判所の決定が終局的である場合を、修正法第23条の場合、すなわちある裁判所から提出された事項に関する決定に限定した。そして旧法第25条を削

除することにより、憲法裁判所の決定の効力を否定した。旧法第25条の文言は憲法にはないため、その削除は憲法自体に抵触するとはいえない。しかし、「憲法裁判所の決定は終局的で結論的である」という憲法規定は、修正法によって歪曲された。

テインセイン大統領は、かかる修正案を採決しようとする議会に対し、このような修正ではなく、憲法裁判所の役割を規定した憲法の該当規定を改正することを提案したが、議会は同意しなかった。議会は、憲法裁判所法を修正することによって憲法裁判所による決定の効力を否定した。これは結果的に憲法自体の規定を否定したことに等しい。新法は議会に憲法裁判所長官の指名権を与え、さらには議会に対する報告義務までも課した。これは憲法裁判所の独立性に影響するものである。

翌日の国営紙 *New Light of Myanmar* でテインセイン大統領は、修正法案にやむなく同意をしたが、この修正法は憲法裁判所の管轄権を損ねると強調した。そして当該法の合憲性を判断するかどうかは憲法裁判所次第だと述べた。しかしその後、憲法裁判所にそのような判断を求める者はない。

2013年2月25日憲法裁判所の新しいメンバーが任命された（大統領府令 No.12/2013）。修正された憲法裁判所法第6条に基づき、人民院議長が指名したミャテイン（元最高裁判所事務局長）が憲法裁判所長官として議会承認

表2-1 憲法裁判所メンバー（2013年2月25日任命）

	名 前	職 歴
大統領指名	ミンウイン (Myint Win)	元司法長官府 DDG
	タンチョウ (Than Kyaw)	大統領法律顧問
	フラミョースウエ (Hla Myo Nwe)	外務省 DDG
人民院指名	ミャテイン (Mya Thein)	元最高裁判所事務局長
	ミャテイン (Mya Thein)	弁護士
	ミンルウイン (Myint Lwin)	弁護士
民族院指名	ティンミン (Tin Myint)	元司法長官府 DG
	チンサン (Kyin San)	元司法長官府 DDG
	ミョーチツ (Myo Chit)	元司法長官府 D

（出所） 憲法裁判所資料などより筆者作成。

（注） DG は局長クラス、DDG は局長代理クラス、D は課長クラスを示す。

された。現政権下における憲法裁判所第2次メンバーはミャテイン憲法裁判所長官のほかに裁判所出身者はいない。

4. 2008年憲法における憲法裁判所新設の意義

そもそもミャンマーの2008年憲法で新設された憲法裁判所の司法権は、その独立性が守られるべき役割を担うに値するものであるのか。ミャンマーの司法制度史上、憲法判断を専権管轄とする司法機関は存在しなかったし、1988年以降憲法自体が停止されていた。憲法判断とはこれまでのミャンマー司法が経験したことのない役割なのである。憲法第335条は、憲法裁判所の任期を議会と同様に5年間と規定する。当該規定から憲法裁判所は政治任用であり、大統領色が色濃く反映されると想定されていた。軍事政権からの体制移行は、2008年憲法をもっていかに権力分配をするかということであり、その憲法維持のために憲法裁判所はつくられたといえよう。当時の軍事政権は政権運営において憲法裁判所による自らの正統性の確保を企図していたと思われる。

振り返れば2008年憲法は、2008年5月サイクロンによる未曾有の被害に見舞われた直後に、国際社会からの批判にもかかわらず断行された国民投票によって、投票資格をもつ2728万8827人のうち92.48パーセントの同意を得たものとされている（2008年5月26日付け国民投票評議会告知 No.12/2008）。その憲法は軍政お手盛りの憲法制定会議で起草されたものであり、国民は457条にも及ぶ条文の内容を理解しないまま投票を強いられた。同憲法に基づく2010年10月の選挙は、アウンサンスーチーが軟禁されたまま、NLDの参加はなく、国際的な選挙監視団の入国は認められず、軍政の翼賛政党である USDP（Union Solidarity and Development Party: 連邦団結発展党）の圧倒的勝利で終わった。議会の議席の4分の1は2008年憲法規定によって軍人議員に確保されている。つまりは憲法裁判所の根拠である2008年憲法自体も、憲法裁判所のメンバーを弾劾し、憲法違反と解釈され得る修正を断行した議会も、その正統性についていまだ挑戦を受け続けている。

しかし、憲法裁判所の設立経緯がどうであれ、議会がその意に沿わない

憲法裁判所の決定を違反行為として、そのメンバーを弾劾するのは法的論理にのっとっているとはいえない。法の支配という詭弁を弄しての権力争いに憲法裁判所が使われたとすれば、ミャンマー司法の独立にとって危険な前例がつくられたといえよう。

2013年9月に筆者が憲法裁判所を訪問した際、憲法裁判所長官は、「軍政時代には立法、行政、司法の三権すべてが軍に掌握されていた。われわれは、法の支配、民主主義をめざして現憲法をつくり、法の支配を保障するしくみとして憲法裁判所をつくった」と話してくれた。何を憲法裁判所の管轄とするか、ミャンマー司法は手探りの状態にある。法の支配、民主主義を標榜するひとつのデモンストレーションとしての憲法裁判所という器が、法の支配を実現する機能を有していくのか否かは、まさに今後のミャンマーという国家のあり方を左右するであろう。

憲法改正論議のなかで、憲法裁判所の役割が今後どのように規定されていくのかを注視する必要がある。憲法裁判所について、法学者や議会関係者などから懐疑的にみる意見も聞かれる⁽¹⁾。憲法裁判所の判断はメンバーの過半数をもって決まる。両院による指名者が6人で過半数を超えており、かつ修正法により議長は両院の協議による指名となれば、議会の影響力が大きいことは容易に見て取れる。2008年憲法によって設置された憲法裁判所が、軍事政権からの体制移行、すなわち2008年憲法をもつての権力分配を維持するためにつくられたのだとすれば、それは近い将来にその役割を終えることになるだろう。憲法改正によって、民主国家として堅持すべき憲法が制定されたとき、憲法裁判所は本来の役割を発揮することになるのであろうか。現体制から次期体制への移行において、憲法裁判所がどう位置づけられるか、そして憲法裁判所がどのような役割を担うかは、ミャンマーの国家のあり方そのものを示している⁽²⁾。

第3節 ミャンマー国家人権委員会

1. 国家人権委員会設置に関する議会での議論

2011年9月5日ミャンマーにおいて国家人権委員会が設置された。委員会のメンバーは15人で引退した元官僚や学者・有識者からなるものであった。テインセイン政権がミャンマーの国際的な評価の改善につなげるため、そして国内の民主化の動きに対するために設置したものであった。その前月に1年以上入国を許されていなかった「国連ミャンマーの人権状況に関する特別報告者」(後述)であるトーマス・キンタナ (Tomás Ojea Quintana) がミャンマーを訪問し、独立した人権委員会の設置を求めていた。軍事政権時代にかつて人権委員会を任命したことがあったが、今回の任命は、テインセイン政権の民主化に向けた改革の実績を積み上げるための委員会であった。

2012年3月16日、議会の承認を得ない大統領指令による人権委員会の設置は憲法規定に違反しているという理由で、議会は人権委員会の予算の承認を拒否した。2008年憲法には人権委員会の設置に関する規定はなく、その法的根拠が議会において疑義として提起された。高まる民主化の動きの中で、人権委員会の正当性が問われた。これは、大統領と議会の政治的対立構造を表象する議会の大統領に対する拒否であったが、人権委員会の独立性という根本的な問題を問う議論となった。4月の補欠選挙を直後に控えた時期であり、制裁が解除されるか否か国際社会から政府の民主化へ向けた改革へのコミットメントが注目されている時であった。

人権委員会設置法の草案をめぐる議論は議会のみならず、民主化改革を求める市民社会からその透明性と参加型の草案プロセスが求められた。2012年4月の補欠選挙で初めてミャンマーにおいて選挙監視団を受け入れ、公正で開かれた選挙が行われた翌月、13のNGO(その傘下組織を加えると61)から、パリ原則に基づく人権委員会設置を求める声明が出された⁽³⁾。人権委員会設置法の草案については、委員会メンバーが草案したものを原案に、

関係省庁、大統領府が、国連人権高等弁務官事務所に協議したり、ASEAN People's Forum などの市民社会組織を加えた円卓会議が行われたり、ミャンマー政府の人権保障へのコミットメントを示すプロセスが長期化した。そのあいだ、法的な地位が不確定なまま人権委員会は存在した。法案が2013年7月に議会に提出されてから、両院において40を超える修正が加えられ、2014年1月23日に人民院にて承認された。9人の選定評議会メンバーのうちNGOもしくは市民社会組織の者ふたりを含み、議会議員、最高裁長官、司法長官、内務相、社会福祉・救済・再定住相からなる。選定評議会メンバーにミャンマー女性連盟（Myanmar Women's Affairs Federation）をNGOとして含むとしていた草案は、同組織は政府関係機関であり、NGOではないという議員からの反対により修正された。また、権利侵害に関する苦情に対する人権委員会の回答期日が規定されていなかった草案に対し、30日以内という規定が加えられた。

2. 国家人権委員会設置法——その選定と機能——

2014年3月28日に成立したミャンマー国家人権委員会法（連邦議会法 No.21/2014）は、9章70条からなる。ここで定義されている人権は、(i)ミャンマー憲法に規定される国民の権利、(ii)人権宣言に規定される人権、(iii)ミャンマーに適用される国際人権規定に規定される人権である。

委員の選定については、大統領が選定評議会を組成する。選定評議会のメンバーは、最高裁長官、内務大臣、社会福祉・救済・再定住大臣、司法長官、弁護士会の代表、議会からの代表、ミャンマー女性連盟代表、登録されたNGOからの代表2名からなる。選定評議会は下記の基準を満たす候補者から委員を選定する。(a)ミャンマー国民、(b)35歳以上、(c)高潔で良好な人柄、独立性と公平性をもって委員会の責務を遂行できる能力を有すること、(d)人権および関連する国内法、国際人権法の原則、人権の促進および保護、よい統治および行政に関し広い見識と経験を有すること、(e)委員会の目的を達成する義務に尽力する者。選定評議会は30人の候補者リストを大統領に提出する。大統領は、人民院議長、民族院議長と協議し、リ

ストのなかから、メンバーを選定し委員長、副委員長を決定する。委員長は大臣、副委員長は副大臣と同等のランクとされる（第12条）。任期は5年、再任は一度までである。大統領は、人民院議長、民族院議長と協議のうえ、次の事由において委員を罷免することができる。(a)管轄の医師評議会から身体的もしくは精神的不能から職務遂行に不適切と判断された場合、(b)犯罪行為により裁判所から禁固刑に処された場合、(c)禁治産者と裁判所から宣告された場合、(d)委員会の規則を遵守しなかった場合。

委員会の義務および権限は、(a)情報および教育の提供を通じて人権意識を高め差別を根絶する努力を促進すること、(b)政府に対しミャンマーが加盟すべき国際人権条約を勧告すること、既存の法律および提出されている法案が加盟している国際人権条約に合致しているかを再調査すること、ミャンマーが加盟している国際人権条約上の義務として提出する報告の準備に関し政府を補助すること、(c)人権侵害に関する苦情および申立てに関して調査すること、(d)苦情、申立てや情報を受けて人権侵害の現場に赴き調査をすること、(e)通知の後、刑務所、拘置所、公的もしくは私的監禁の場所を調査すること、(f)関係する市民団体、経済団体、労働者団体、民族団体、少数民族および学術団体に意見を求め関係すること、(g)その他の国内、地域および普遍的、定期的レビュー（Universal Periodic Review: UPR）⁽⁴⁾を含む国際的人権メカニズムに適宜意見を求め、関係し、協力すること、(h)議会、人民院、民族院から委員会に付託される事項に対応すること、(i)人権の促進と保護に関して大統領から付託される特定の事項に対応すること、(j)委員会の機能に関して報告書を準備し適宜公表すること、(k)委員会の機能の実行に関連する事項を行うこと、(l)大統領および議会にミャンマーにおける人権状況、委員会の活動と機能に関し、適宜勧告を付して、年間報告書を提出すること、(m)必要に応じて大統領に人権問題に関して特別報告書を提出すること。

委員会は、自らの権限の行使に関し独立する権利を有し、同法に従い財政および運営事項に関して独立する権利を有する（第24条）。委員会は、苦情が誠実でない、委員会の権限にないもしくはその苦情に関してより適切な救済や合理的な手続きが利用できると判断した場合、調査を行わない。

委員会は、政府機関やその関連組織が関係する苦情に対する対応を求めるため、その調査結果を勧告を付して関係する政府機関に照会する。かかる政府機関や関連組織は、委員会の勧告に関する対応について30日以内に回答する。苦情申立人は報復の対象にならないことを確約する行為が言及されなければならない。(第38条)

しかし、その権限は調査と勧告にとどまり、その調査結果や勧告の法的拘束力や執行性はない。さらに、その独立性は十分に担保されておらず、バリ原則を満たしておらず、国内人権機関国際調整委員会（ICC）には認定されていない。人権委員会がとりあげる苦情を恣意的に選別することを防止する規定がなく、また大統領もしくは議会によってメンバーが罷免される余地がある。透明性があり公開された手続きによるメンバーの選定は確保されていない。

本法第69条は、2011年9月5日付け告知 No.34/2011によって設置されたミャンマー国家人権委員会は本法に基づく委員会設置まで、その責務を継続して遂行すると規定する。つまり、本法の発効は2015年であり、本法の規定による人権委員会のメンバーの選定は、2015年中に予定されている総選挙の後に行われる。すなわち現行人権委員会が継続することを意味する。

3. 国家人権委員会の活動実績——その意義——

人権委員会は、2014年9月24日に11名の委員会に改組された。今回の改組は新法に拠らないとはいえ、メンバーの選定に市民社会がかかわることはなく、その選定過程が公表されないまま行われた。大統領令により、テインセイン大統領は15人のメンバーのうち9人を外し、新たに5人を加えた。人権委員会事務局によれば2011年9月に設置されて以来、2013年10月までおよそ1400の苦情を受け、350に対して回答したという。その苦情は、土地問題、多くは20年以上前に遡るものおよび政府関係部署に関連する問題が多い。しかし市民社会からは人権委員会は寄せられた苦情に効果的に対応できていないと批判されていた。人権委員会は苦情を関係省庁に移送するが、各省庁での対応ができておらず、人権委員会は政府の政策そのものに疑義

を呈することはないので、人権保護のためには有効に機能しておらず、人びとからの信頼も得ていないという。大統領府はメンバーの改組の理由は明らかにしていなかった。委員長のウィンムラ（Win Mra）は留任，メンバーであったシツミヤイン（Sit Myaing）が副委員長に任命された。ふたりは軍政時代に国連大使としてミャンマー軍政による人権侵害を否定する弁明を行う役目を務めてきた。メンバーはほかに表2-2のとおりである。

表2-2 国家人権委員会メンバー（2014年9月24日改組後）

	名 前		職 歴
委員長	ウィンムラ（Win Mra）	留任	外務省局長
副委員長	シツミヤイン（Sit Myaing）	留任	社会福祉省局長・元軍人
メンバー	ニユンスウェ（Nyunt Swe）	留任	外務省局長
	ニャンゾー（Nyan Zaw）	留任	医師
	タンヌウェ（Than Nwe）	留任	大学教員
	キンマウンレイ（Kin Maung Lay）	留任	労働省課長
	ゾーウィン（Zaw Win）	新任	内務省局長・元軍人
	ユールウィンアウン（Yu Lwin Aung）	新任	労働省局長・元軍人
	ミンチー（Myint Kyi）	新任	民族院議員・大学教員
	ミャーミャー（Mya Mya）	新任	ミャンマー女性連盟・情報省
	ソーボンミン（Soe Phone Myint）	新任	弁護士・司法長官府

（出所） 国家人権委員会資料より筆者作成。

市民グループからとくに批判されているのは、人権委員会がラカイン州およびカチン州における人権侵害について何もしてきていないという点である。人権委員会は前者については大量虐殺の証拠は何もみつからなかったとし、後者については調査不能であったと報告している。

人権委員会の独立性について2014年10月17日議会において、人権委員会は政府の道具なのか独立した機関なのかという議員からの質問に対し、ウィンムラ人権委員会委員長は、政府によって設立されたけれども、自治の機関であると回答し、議会によって成立した法律に基づき組成されたもので、大統領および議会に対してその報告をする責務がある。したがって政府はその活動のために予算を配分する必要があると述べた。

ミャンマー人権委員会の独立性や執行性の欠如が憂慮される一方、政府、

議会そして軍は人権委員会が紛争地や停戦地への調査が行えるようそのアクセスを認め、保護を保証することが求められている。この人権委員会がどれだけ機能しているかということが、ミャンマーにおける人権状況を反映するものであるし、国内外からの現政権に対する評価に直結する。

第4節 ミャンマーの人権状況に対する国際的評価の変化

1. ミャンマーの人権状況に関する特別報告者による評価

軍政によって人びとが抑圧されてきたミャンマーについては、1992年以来「ミャンマーの人権状況に関する特別報告者」が任命され、ミャンマーにおける人権状況を国連人権理事会に報告してきた。これまで令状なしの拘束、裁判なしの刑の執行、言論の自由の制限、強制労働、児童労働、少数民族への迫害など数々の人権侵害が報告されてきた。4代目のミャンマーの人権状況に関する特別報告者トーマス・キンタナ氏は、ミャンマーが現政権になって4度目となる人権状況に関する調査を2013年2月に行ったが、ミャンマーへの視察に先立ち来日し、外務省、経済産業省、国際協力機構、NGOを訪問し、意見交換を行ったのはこれまでにないことであった。数年前まで軍政下であり日本からの支援は原則人道支援のみ、民間投資は非常に限られた状況であった頃には想像もできなかった現在のミャンマーの経済発展のなかで憂慮されるのは、ミャンマー政府による人権侵害のみならず、日本や諸外国からの支援や投資が与えるかもしれない負のインパクトなのである。

2013年3月に人権理事会に提出された報告書は、「経済的、社会的および文化的権利に関しては、ミャンマー政府の社会経済開発および経済成長を推進する努力を認めつつ、その開発や成長がミャンマーの人びとの人権を侵害するものであってはならず、人権を尊重し伸長するものでなければならない」と述べている⁽⁵⁾。また「投資の流れおよび経済活動や市場の開放がミャンマーの人びとの人権の実現を確かなものにするために、今こそ開発

に向けて人権を基底とするアプローチをとるべきである」と強調している。

これまでの軍事政権に対する報告書は、当然のごとく政治囚の釈放、国民との対話・和解、政治的移行など、市民的政治的人権にかかる事項が専らであった。2010年に総選挙が行われ、2011年3月に現政権が発足した後の報告書は、前年のアウンサンスーチーの解放を評価し、改革の課題に言及し、2011年1月にミャンマーが初めてUPRを行ったことに言及している。2012年の報告書からミャンマーにおける経済開発に伴う人権侵害が挙げられるようになった。そして少数民族問題も重要な指摘事項に挙がっている。なかでもラカイン州でのムスリムと仏教徒間の暴力が特記された。さらに民主的移行、法の支配の確立、司法の独立性の問題も指摘されている。そして2013年4月の報告書では、ミャンマー各地において土地や住居に関する権利が侵害されているという報告や申立てが増加している点が指摘された。とくにインフラプロジェクトや資源開発のために対象地を更地にしようとする土地の没収が増加しており、なかには治安部隊、警察、地元政府や民間業者による関与や共謀も報告されている。ミャンマーの人権委員会およびアウンサンスーチーを委員長とする議会内「法の支配」委員会が受理する苦情や不服の申立ての過半数は、土地をめぐる争いや収用に関するものであり、各地で農民および市民社会の活動家が土地収用に対して抗議している。農民は多くの場合、土地に対する権利を証明する文書をもたず、退去を拒めば嫌がらせを受け逮捕されていると報告されている。

これらの問題点を指摘したうえで、特別報告者はミャンマー政府に対して、政府自身が国際人権規約にある基本的人権および労働基準の実現を保障すること、そして民間企業との投資契約の形成や交渉において、『ビジネスと人権に関する国連指導原則』(Guiding Principles on Business and Human Rights)⁽⁶⁾を実行することを強く推奨している。「経済的、社会的および文化的権利に関して、ミャンマー政府は、人権に基づいたアプローチを適用し、『ビジネスと人権に関する国連指導原則』を実行することによって人権を国家開発政策に統合するべきである。開発プロジェクトに先立つインパクト評価、影響を受ける人びとおよび地域住民との協議、適切な賠償と補償、土地の保有に関する法的保障の付与などによって、土地および住居に関す

る権利を保障すべきである」と強く勧告している。

ミャンマーの人権に関する特別報告者の報告において、『ビジネスと人権に関する国連指導原則』の実行が勧告されたのは当該報告が初めてであり、現在のミャンマーの人びとの権利にビジネスがもたらすインパクトの大きさ、すなわち人権とビジネスの関係の重要性がハイライトされているといえる。2014年4月に5代目のヤンヒー・リー（Yanghee Lee）報告者が任命され、9月に報告書が公表されており、直近では2015年8月にミャンマーを訪問している。同報告者は信教の自由や女性の権利を侵害する法案の議会への提出に強く懸念を表しており、ミャンマー政府の対応が注目されている。

2. 米国国務省人身取引報告書における評価

米国は人身取引被害者保護法（The Victims of Trafficking and Violence Protection Act）に基づき、各国の人身取引対策を評価し毎年6月に公表する報告書において、各国をTier 1, Tier 2, Tier 2 Watch（監視）, Tier 3にランク付けしている。Tier 2 Watch が2年連続するとTier 3に格下げされ、米国の経済制裁発動の対象となる⁽⁷⁾。テインセイン政権が発足した2011年3月の前年である2010年から直近の2015年における、ミャンマー（当該報告書における呼称はビルマ：Burma）に対する評価は、2010年と2011年は最低のTier 3、2012年にTier 2 Watch に格上げされ、以来直近の2015年まで同ランクのままである。

2011年のTier 3から2012年のTier 2 Watch への格上げは、2011年のクリントン国務長官のミャンマー訪問が実現し米国との関係が改善したことが影響している⁽⁸⁾。2012年の評価では、いまだ最低限満たすべき基準に至らないものの、著しい努力がなされていると評価された。それはILOとの協力により強制労働を禁止する新法を成立させ、2015年までに強制労働根絶の計画を公表したことにある。またこれまで放置されていたタイへの移民労働者の保護のために、労働副大臣がタイ政府と協議し、在タイ・ミャンマー大使館に労働担当官を配置することになったことも評価された。2013年は、

いまだ最低限の基準には満たないものの、5年間にわたり国連と交渉してきた幼年兵士をなくすための合意に署名したことが評価された。2014年も最低限の基準には満たないものの、内務省が反人身取引法の執行強化のために特別のユニットを設立し、年間約78万ドルの予算を割り当てたことを評価している。しかし、腐敗と説明責任の欠如は依然としてミャンマー政府の深刻な問題であると指摘している。2015年も最低限の基準には満たないものの、幼年兵の救出などの実績が評価され、また今後の対策計画を提示したことにより Tier 2 Watch にとどまった。

米国の人身取引報告書でどのように評価されるかは、ミャンマー政府の人権への取り組みに対する国際社会の評価に影響する。テインセイン政権において最低ランクから格上げされたが、つぎに続く政権にはより大きな期待と同時により厳格な評価が行われることだろう。

おわりに

2014年10月中旬3日間にわたって、257に及ぶ市民社会組織からの参加者が集まり、ミャンマーの軍政から民主主義への移行期を評価するフォーラムが開催された。アウンサンスーチーや少数民族のリーダー、88世代のリーダーを含む数百人の政治囚が釈放され、多くの少数民族と停戦協定が結ばれ、議会が開かれ、人権委員会が創設され、メディア規制は緩和された。しかし、数十年來の課題はそのまま山積され、さらに現在の状況に伴う新たな課題が改革のプロセスを複雑にしている。フォーラムで議論されたおもなテーマは、土地改革、和平と紛争、メディア、ヘイトスピーチと地域社会における暴力、議会・政府と説明責任、経済改革と海外投資、そして国際社会の役割と関与であった。

同フォーラム後に発表された声明は、現在の移行期のプロセスは、民主的な反対勢力、少数民族勢力、市民社会や人びとから民主的で意義のある参加を得ることなく、透明性をもたず、政府によってコントロールされていると批判している。「綻びた法制度のもとでの経済自由化は、社会環境に

において多くの悪影響を及ぼしている。経済開放の果実は政府もしくは国軍と関係するクローニーという一部の特権階級を潤す一方、国民の多くは貧困下に生活している。多くの地域コミュニティにおいて、住居、土地、生計手段、健康、教育、社会保障、自然資源が、人びと、とりわけ貧しい人びとのためであるはずの開発の名のもとに失われている。土地に対する公平な権利、適切な外国投資法の欠如によって、各地において土地の没収、大規模プロジェクトが、政府と結託したビジネスによって地元の住民への協議なしに計画され行われている。新しくできた平和的集会および行進法第18条は抑圧のために使われている。土地法、労働法、教育法、ミャンマー人権委員会法、その他提出されている法案も、ジェンダーの平等、宗教の自由をかえって制限するものであり、人びとの人権を保護し人びとに恩恵をもたらしてはいない。これらの法律は関係する市民社会や人びとを関与させずに議会で承認されている」と批判している。

また同声明は、2008年憲法は議会議席の4分の1を国軍に確保しており、憲法改正への拒否権を有することになっており、議会のメンバーが人びとから選ばれた者から構成されるように2008年憲法が改正されない限り、ミャンマーは真の民主主義の国とはいえないと主張する。さらには、司法および行政におけるさまざまなレベルにおいて国軍出身者が配置されており、司法はまったく独立しておらず、政府および国軍の影響を受けており、その結果、法の支配は欠如し、下されるべき判断が下されていないと指摘している。

さらにミャンマーに対してさまざまな関与を増している各国政府に対しては、ミャンマーにおける和平プロセスのポリティックス、ビジネス、開発、投資、武力紛争の関係の複雑性について十分に配慮すること、援助や経済協力や投資において「危害を与えない方針」を採用すること、投資に関して人権侵害や負のインパクトを避けるために、地元住民の自由で事前の情報提供を受けたうえでの合意という原則を含む国際的原則に従うこと、投資する側の国の法律についてミャンマーの人びとに情報を提供すること、ミャンマー政府がその約束を履行するよう促すことを勧告している。まさにこれまで国連ミャンマーの人権状況に関する特別報告者や国際的 NGO

が指摘・勧告してきたことを、ミャンマー国内の市民社会組織が自ら声を上げて政府にその主張を訴えている。

改正論議の渦中にある2008年憲法であるが、現憲法の重要性のひとつは、最高裁判所による令状発行権限の復活にあることは特筆しておきたい。独立当初1947年憲法では最高裁判所に憲法上の救済手段として人身保護令状、職務執行令状、禁止令状、権限開示令状、移送令状の発行権を授権していた。最高裁は個人の権利を保護し行政の行為を制限する役割を担っていた。1962年のクーデターにより革命評議会はそれまでの司法制度を廃止、1974年の社会主義憲法では一党支配のもと、立法、行政、司法の三権分立はなかった。1988年に軍政によって最高裁判所を頂点とする新たな裁判所制度が設立されたが、最高裁に令状事件を審理する権限はなかった。2008年憲法によって最高裁の令状発行権がおよそ半世紀ぶりに再導入されたのである。人びとの基本権を定めた第Ⅷ章の第378条は、「第Ⅷ章で付与された基本的権利に関する申請について、最高裁は人身保護令状、職務執行令状、禁止令状、権限開示令状、移送令状を発行する権限を有する」と規定し、基本権の保障のために最高裁の令状発行権があることを明記している。しかし、最高裁の令状発行権も司法が独立していなければそれは行使されない。普遍的価値である「法の支配」は、専断的な国家権力の支配を排除し、権力を法で拘束することによって、国民の権利と自由を擁護することを目的とする。そこで重要なのは権力の恣意的行使を法によって抑制する裁判所の役割である。第2節に論じたように現行の憲法裁判所はその機能を果たしていない。最高裁判所の独立も確保されていない。

ミャンマーにおける「法の支配」は、50年余にわたる軍政による支配であった。それが今、ミャンマーの人びとは、法は統治する者の手段ではなく、人びとの権利を実現させる手段であることを理解し始めている。2008年憲法を出発点として、その改正過程において、この国のあり方、法の支配のあり方、人権保護のあり方がまさに築き始められようとしている。軍政からの移行期と認識されている現政権において、それまで抑圧されていた人権がようやく政権の取り組むべき重要課題となった。しかしその取り組みはときに停滞、後退している局面もみられる。今のミャンマーにおい

て欠落している司法の独立や人権保護が、憲法改正においてそして次の政権においてどう確保されるかが、ミャンマーという国自体の根幹を左右するであろう。

〔注〕

- (1) 2014年2月議会関係者、法学者、および2015年4月法学者へのヒアリングなど。
- (2) 2015年2月、予定されている憲法改正の国民投票について暫定ID（いわゆるホワイトカード）保持者（憲法に規定される国民ではない）に投票権を与える法律が議会で成立したことにに対し、一部の議員が同法の違憲性について憲法裁判所に判断を求めた。その直後に大統領府は当該IDを2015年3月31日に失効させる宣言をした。憲法裁判所は当該法律を違憲と即断した。この法律が合憲か違憲かという判断はホワイトカードホルダーの人権にかかる重要なイシューであったが、憲法第345条の「国民」の規定の文言解釈に矮小されてしまったと筆者はみる。
- (3) Statement Calling for a Transparent and Participatory Drafting Process of the Myanmar National Human Rights Commission's Enabling Law (2012年5月10日)。パリ原則とは1993年12月第48回国連総会で承認された、各国の人権保障機関設置を奨励する「国内人権機関の地位に関する原則」であり、人権機関の構成の独立や多元性の保障などが規定されている。国内人権国際調整委員会（International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: ICC）は国内人権機関の取り組み強化のために国連人権高等弁務官事務所を設置され、パリ原則を満たしているかによりICCでのメンバーシップが認定される。
- (4) 普遍的、定期的レビュー（Universal Periodic Review）。国際人権条約に加盟している国がその条約義務に基づき、人権理事会に対して自国の状況について定期的に報告書を提出すること。
- (5) Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomás Ojea Quintana, A/HRC/22/58。
- (6) 2011年6月、国連人権理事会において全会一致で承認された。
- (7) 各国政府の反人身取引施策を4段階に分けて評価している。——Tier 1：基準を満たしている。Tier 2：努力はしているものの、最低基準は満たしていない。Tier 2 Watch：努力中ではあるが基準は満たしておらず、改善がみられない、または将来の改善を約束していない。Tier 3：基準を満たさず努力も不足している。——2004年にTier 2 Watchになった日本は刑法改正を行い、人身売買罪を規定するなど人身取引対策への取り組みを行った。2014年にTier 3とされたタイは、米国との通商関係を損なわないために、人身取引摘発の強化や人身取引の対象となりやすい移民労働者（とくにミャンマーからが多い）の保護に取り組み、2015年報告書での格上げに尽力していたが、Tier 3にとどまった。
- (8) Tier 3のままでは経済制裁を解除することは米国の建前上難しかったからである。

〔参考文献〕

＜英語文献＞

- Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomás Ojea Quintana, A/HRC/22/58.
- Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomás Ojea Quintana, A/HRC/25/64.
- Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Yanghee Lee, A/HRC/28/72.
- Report of the Secretary-General, Situation of human rights in Myanmar, A/65/367.
- Report of the Secretary-General, Situation of human rights in Myanmar, A/66/267.
- Note by the Secretary-General, Situation of human rights in Myanmar, A/67/383.
- Note by the Secretary-General, Situation of human rights in Myanmar, A/68/397.
- Note by the Secretary-General, Situation of human rights in Myanmar, A/69/398.
- US Trafficking in Persons Report, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015.
- Statement, Civil Societies' Review on Myanmar's Transition Process: Prospects for 2015, 17 October, 2014.

＜その他＞

- ミャンマー連邦2008年憲法
- ミャンマー憲法裁判所法（SPDC Law No.21/2010）
- ミャンマー国家人権委員会法（連邦議会法 No.21/2014）
- Myanmar National Human Rights Commission（<http://www.mnhrc.org.mm>）
- The Irrawaddy*
- Eleven Myanmar*
- Mizzima*
- New Light of Myanmar*
- Voice of America*