
第2章

ASEAN 政府間人権委員会の活動

鈴木 早苗

はじめに

ASEAN では、設立以来、加盟国の内政問題に干渉しないという内政不干渉原則が重視されてきた。しかし、2003年以降、民主主義の推進や人権保障といった加盟各国の政治体制や内政と密接にかかわる原則が掲げられるようになった。こうしたなか、ASEAN 諸国は内政不干渉と民主主義・人権保障とのバランスを保とうとしている。それが如実に表れているのが、ASEAN 政府間人権委員会（AICHR）の設置とその取組みである。AICHR の設置は、ASEAN 政治安全保障共同体（APSC）構築に向けた取組みの成果のひとつである。本章では、人権保障に関して ASEAN でどのような取組みがなされているのかを明らかにする。

AICHR は、ASEAN の協力のなかに人権概念を根づかせる役割を担う組織として設置されたが、人権侵害を監視する権限をもたないことが批判の的となっている。人権保障メカニズムの要件とは（1）生存権など、保障対象の人権のリスト、（2）その権利を保障するための常設の組織、（3）遵守・実施手続が存在していることである（Shelton 2008, 15-16）。とくに重要なのは、人権が保障されているかを監視するメカニズムがあるかどうかである。国内で人権委員会などが整備されることのほかに、国際的には国連での取組みに加え、地域的な人権保障システムも整備されつつある。地域的な人権システムは、欧州や米州、アフリカですでに確立されており、人権侵害を監視する権限が与えられている⁽¹⁾。この点において、ほかの地域に比べ、AICHR は見劣りがする。このような形で AICHR が設置されたのは、ASEAN として人権保障に取り組むことについて、積極的な加盟国とそうでない加盟国が存在したからである。

本章では、第1節で人権に関する ASEAN の取組みについてその歴史的経緯

を述べ、AICHR の設置とその組織的特徴を明らかにする。第 2 節では、AICHR への批判を含め、その活動を紹介する。第 3 節では、2025 年に向けて人権に関する取組みについてその展望を示す。

第 1 節 ASEAN における人権の保障

1. 人権に関する取組み

ASEAN 諸国が最初の人権に関する取組みに言及したのは、1993 年の ASEAN 外相会議 (AMM) の共同声明である。同共同声明では「人権に関する適切な地域メカニズムをつくることを検討する」ことが謳われた。この動きは、同年にウィーンで世界人権会議が開かれ、人権問題を国際的に取り扱う機運が世界的に盛り上がったことを受けてのことであった (Ryu and Ortuoste 2014, 359-360)。1993 年 4 月には、アジア諸国が集まって人権に関するバンコク宣言が発表されている。しかし、当時、人権といった場合に注目されたのは、政治的・市民的権利よりは経済的・社会的権利のほうであり、なかでもそれぞれの国の歴史や文化の文脈のなかで人権が語られる傾向にあった。この頃の東南アジア諸国では、めざましい経済発展と開発独裁体制のもとでの政治的安定を背景に、自由や平等、権利といった西欧の規範から距離をおいて個人よりも社会の安定を優先する「アジア的価値」が声高に唱えられた。いいかえれば、民主主義に直接かかわる政治的・市民的権利よりも経済的・社会的権利に重きがおかれたのである。

その後、アジア通貨危機の影響もあり、アジア的価値は強調されなくなった。人権に関するメカニズムを構築する取組みは 1993 年以來、事実上凍結されていたが、2003 年以降、動きが出始めた。1990 年代と異なる点は、アジア的価値ではなく、限定的ながらもより普遍的な価値として人権の尊重が唱えられるようになったことである。そのきっかけは、インドネシアの民主化と ASEAN 共同体構築プロジェクトの発表にある。1998 年に民主化したインドネシアは、民主主義の推進と密接に関連させる形で人権の保障を ASEAN の原則とすべきと主張するようになった。この主張が取り入れられたのが、2003 年の第二 ASEAN

協和宣言とそれに続く2004年のビエンチャン計画である。

第二 ASEAN 協和宣言では、安全保障共同体（ASC、後に、APSCに改称）、経済共同体（AEC）、社会文化共同体（ASCC）からなる ASEAN 共同体の形成をめざすことが謳われ、ASC を説明する箇所では、ASEAN の公式文書としてはおそらく初めて「民主的」という用語が登場した。2004年のビエンチャン計画では、ASC の要素のひとつとして政治発展協力が掲げられ、ここで人権の保障に関する取組みを実施すると明記された。また、ASEAN 共同体の構築に向けて組織改革を進めるため、ASEAN 憲章が策定され、第14条で ASEAN 人権機関（human rights body）を設置することが定められた（ASEAN 2007a）。

その後、2009年に発表された APSC の青写真（以下、青写真2015）では、国内政治制度に関する協力（政治発展協力）の一環として⁽²⁾、人権の推進と保障という項目がおかれ、ASEAN 憲章で規定された ASEAN 人権機関の設置や設置を前提としたさまざまな活動が計画された。また、同時に発表された ASCC の青写真2015でも、公共サービスの提供や移民労働者の待遇改善などにおいて人権という用語が登場している（ASEAN 2009）。

しかしながら、これからみる AICHR の活動からわかるように、人権に関する協力は、青写真2015で明示的にとりあげられたものに限らない。とくに、国連のミレニアム目標との連携、女性・子ども・障害者といった社会的弱者への支援といった分野で人権を関連づける取組みがなされている。また、越境犯罪のひとつである人身取引に関する取組みにも人権との関連づけがなされるようになった。

以上のように、人権に関する協力は多岐にわたるようになった。依然として、ASEAN 諸国にとって重要な人権とは、1990年代と同様、経済的、社会的、あるいは発展にかかわる権利の向上であるとの主張もある（Tan 2011, 5-12）。確かに、社会的・経済的権利を重視する風潮は ASEAN 域内では依然として強い。しかし一方で、インドネシアを中心に市民的・政治的権利の尊重が主張されるようになった。この点を考えると、1990年代と比べれば、さまざまな限界がありながらも、普遍的価値としての人権の尊重が議論されるようになったといえよう。

ただし、ASEAN として人権保障に取り組むことについて、ASEAN 内には積極的な加盟国もあれば、そうでない加盟国もある。そのちがいは、各国の政治

体制や政治安定度のちがいに由来している。インドネシアは、ASEAN内では安定的な民主主義国として、人権保障に積極的に取り組もうという姿勢を打ち出している。一方、ベトナムやラオスといった非民主主義国は、国内の人権侵害が非難されることもあって、人権保障をASEANで扱うことに基本的には消極的である。権威主義体制をしくマレーシアやシンガポールは、インドネシアほど積極的でない。フィリピンやタイは民主主義国であっても不安定な時期もあり、そのスタンスは定まっていない。このようなASEAN諸国の姿勢のちがいがAICHRの役割を規定している。

2. AICHRの設置

AICHRの設立に至るまでには、加盟諸国間で対立する利害の調整が積み重ねられた。まず、2007年、ASEAN憲章に人権機関を明記するかどうかをめぐって明記を主張するインドネシアやフィリピンに対して、ミャンマーなどが反対した。そのため、憲章では明記されることになったものの、どのような組織となるのかは未決だった⁽³⁾。2008年の憲章発効後、AICHRが誕生するまでには、ASEANにおいてどのような組織的位置づけを与えるのか、また、どのような権限を付すべきかについて加盟国は対立した⁽⁴⁾。ともかく人権に関する組織を設置したいASEAN内の民主主義国が非民主主義国の意向に配慮した結果、AICHRの役割にさまざまな制約が加えられた。

結論からいえば、AICHRは、各国政府から独立して、各国の人権侵害を監視し、必要に応じて政府に是正を求める組織ではない。AICHRは、その正式名称、「ASEAN政府間人権委員会」の名が示すとおり、政府間組織であることが強調され、AMMの管轄下におかれた。AICHRは、活動を行うための予算についてAMMの承認を得る必要がある。組織的位置づけから容易に想像されるように、AICHRの権限規定には、加盟各国の独立、主権、領土保全を尊重し、内政不干渉原則を重視する点が盛り込まれ、AICHRのおもな役割は、人権に対する認識向上や関連条約の履行のための能力向上と技術的支援など人権概念の普及に努めることとされている（AICHR 2009）。

AICHRが人権を監視する権限がないことについて、市民社会団体（CSO）から激しい批判が寄せられた（Gerard 2014a）。権限規定をつくる過程で、CSO

は、人権侵害の監視を主要任務とすることや、ASEAN 人権裁判所の設置、人権委員会の委員の政府からの独立性、多数決制の導入などを要求した。しかし、こうした提案はすべて見送られ、権限規定には同規定を5年後に見直すという点だけが追加された (Collins 2013, 94-100)。

AICHR の代表選びには、ASEAN 諸国間の人権保障に対するスタンスのちがいが反映された。委員会を構成する委員は、インドネシアとタイを除いて政府の官僚あるいは政府関係者だった。インドネシアとタイの代表は、一般参加型の選挙手続きを経て選ばれている (Wahyuningrum 2014, 15)。興味深いのは、民主主義国のフィリピンがインドネシアとタイとは異なり、政府関係者を代表に選んだという点である。同じ民主主義国家であってもスタンスのちがいがあるのは、民主主義体制の安定度にちがいがあるからだと考えられる。

以上のような AICHR のあり方は、多様な政治体制や国内政治状況を抱える加盟諸国が人権に関する協力を進める際の利害の一致点ともいえる。AICHR が設置されたのは、ASEAN 内の非民主主義国が ASEAN の対外的イメージ、ひいては良好な域外関係を維持するために妥協したからである (Munro 2010; Ryu and Ortuoste 2014)。一方、ASEAN 内の民主主義国は AICHR の権限を抑えることで妥協したと考えられる。

その権限規定によると、AICHR は ASEAN における人権に関する諸組織を束ね、全般的な責任を負う組織 (overarching human rights institution) である。AICHR と連携関係にある組織の活動をみると、ASEAN においてどのような問題領域が人権問題として取り扱われているかがわかる。ASEN 共同体の形成をめざして以降、ASEAN の組織図には三つの共同体ごとに複数の閣僚会議とその準備会合、関連する委員会が配置されている。このうち、AICHR が定期的に話し合いの場をもっている組織がいくつかある。

ひとつは、APSC に属する国防大臣会議 (ADMM) や ASEAN 越境犯罪大臣会議 (AMMTC) を準備する高級事務レベル会合である。これらの会合と AICHR との協議では、たとえば、人身取引などの越境犯罪対策と人権との関連づけがなされている。つぎに、ASCC のもとにおかれた労働大臣会議や保健大臣会議、社会開発・貧困対策大臣会議などの高級事務レベル会合や ASEAN 女性・子ども人権保障委員会 (ACWC)、ASEAN 女性委員会 (ACW)、ASEAN 移民労働者委員会 (ACMW) がある。これらの会議や委員会は、女性や子ども、移民労働

者などいわゆる社会的弱者の救済などを目的とした協力組織である。

三つめの組織として常駐代表委員会（CPR）がある。CPRは、各共同体の活動を調整し、首脳会議を準備する調整理事会のもとにおかれ、ASEAN事務局の予算管理や域外国との関係構築、ASEANの諸組織の手続き規定を策定するなど、ASEANの組織運営に関する業務を担っている。CPRは、AMMがAICHRの予算を承認するにあたって助言を行う立場にあるなど、AICHRの活動を監督する機関でもある。

こうしたASEANの諸組織とAICHRとの対話が、それぞれの分野における政策策定にどうかかわっているのかは明らかになっていない。ただし、こうした対話は、政策担当者がこれまで扱ってきた問題を人権問題として再認識し、これまであまり注目されなかった分野が人権の保障という観点から重要な協力として浮上するきっかけとなる可能性がある。

3. 人々中心のASEANの実現に向けて

2003年以降、ASEAN共同体の構築をめざすなかでASEANの公式文書においてさかんに使われている用語に、「人々中心（people-oriented, people-centred）のASEAN」というものがある。ASEANはこれまで外相を中心とするエリート間協調のための組織であり、国家レベルの安全や経済発展に協力の重点がおかれ、ASEAN諸国に住む人々の安全や生活とは無縁のものだった。しかし、ASEAN共同体の構築に向けて、民主主義や人権の尊重、人々のためのASEANが掲げられるようになった。こうした動きを受け、ASEAN内では、近年、活発に活動するCSOが増えている。

ASEANでは近年、人々中心のASEANの実現に向け、ASEANの意思決定や協力に人々の声を反映させる取組みがなされている⁽⁵⁾。たとえば、ASEAN認可団体の登録制度がある。ASEAN認可団体は、ASEANに政策提言を行うほか、ASEAN関連会議に出席するといった参画が許されている。人権との関係では、ASEAN認可団体としてASEAN憲章においてASEAN人権メカニズムのためのワーキンググループ（WGAHRM）が登録されている⁽⁶⁾。CPRはASEAN認可団体を登録する機関であり、その登録要件や手続きを発表している。認可されるのはASEAN域内に活動拠点を置く団体に限られている（ASEAN 2014）。

AICHR は、人権という市民の生活に密接にかかわる協力を進めるという性格から、また、CSO からの要求を受け、ASEAN 域内で活動する CSO と対話するようになった。CPR が定める ASEAN 認可団体の登録手続き・ガイドラインとは別に、AICHR と協議する CSO に関するガイドラインも2015年に発表された⁽⁷⁾。ガイドラインによると、AICHR が認可する CSO は、ASEAN 域内で活動する団体だけでなく、域外の団体も対象となっている (AICHR 2015a)。この点は、CPR の管轄下にある ASEAN 認可団体が ASEAN 域内で活動する団体に限られるのと対照的である。

しかし、協議する CSO をどう選ぶかという問題は、加盟国間の対立の争点となりやすい。当然のことながら、ここでも加盟国の政治体制のちがいが影響している。2009年の首脳会議に CSO が参加することが許されたが、一部の加盟国の反対で特定国出身の活動家が出席を拒否され、結果として有意義な協議がなされなかった (鈴木 2010)。こうした事態に対し、CSO の意見や要求が ASEAN の政策に反映される余地は限られているとの指摘もある (Gerard 2014b)。また、人々中心の ASEAN の実態とは、人々が ASEAN の合意や政策の実施に参画し、利益を得ることであって、ASEAN の政策決定に参画することではないとされる (Rüland 2014, 252-253)。

CSO が政策決定に参画する余地が少ない一方で、AICHR の活動は、つねに CSO の監視の目に晒されていることも確かである。また、ASEAN 域内で生活する人々が人権概念への理解を深めるために AICHR は一定の役割を果たしつつある。後述するように、AICHR はさまざまなワークショップやセミナーを開催しており、参加者は政府関係者や学者、CSO だけでなく、青少年にも広がっている。

第2節 AICHR の活動

1. 求められる人権侵害監視

すでに述べたように、AICHR は人権侵害を監視する役割を与えられていない。AICHR の五カ年計画 (2010-2015) では、人権宣言の発表、人権概念の普及活動、

人権関係の国際条約の批准や国内履行状況の確認、そのほか人権関係の ASEAN の活動に対する支援などが計画されているが、人権侵害を監視する活動などには一切言及がない (AICHR 2011)。

にもかかわらず、これまで人権侵害を受けてきた人々は AICHR が人権侵害状況を改善してくれると期待した。権限規定が曖昧なことがこうした期待に拍車をかけた。権限規定には、「AICHR は人権の普及と保障にあたって加盟各国から情報を得る」という文言があり、こうした文言は、人権侵害が疑われる事例について AICHR が何らかの形で情報収集できるとの解釈を可能にしている。

2009年11月、フィリピンのミンダナオ島の選挙に絡んで、ジャーナリストを含む57人が殺害されるという事件が起こった。この事件には、選挙立候補者で現職の知事が関与しているとされ、被害者の家族と支援組織は、AICHR を通じて、フィリピン政府に適切な司法的措置をとるように求めた (*Philippine Daily Inquirer* 2010年3月28日付)。また、インドネシアのイスラム教徒と警察が衝突して多数の犠牲者を出した1984年のタンジュン・プリオク事件や、2004年のムニール・サイード人権活動家殺害事件などを含む人権侵害の事例を集めた報告書を CSO が AICHR に提出した (*Jakarta Post* 2010年3月29日付)。ミャンマーのラカイン (ヤカイン) 州におけるロヒンギャ民族の処遇など、難民問題の解決に力を入れるよう要求もなされた。2013年には、ラオスにおいて人権活動家が失踪した。この事件には政府がかかわっていると疑われており。AICHR がこの事件を調査すべきとの声が上がった (湯川 2014)。しかし、これらの要求は AICHR で議題としてまともに扱われなかった⁽⁸⁾。

また、AICHR の委員のあいだで対応が異なることも、市民側に期待を抱かせる結果となっている。2010年、AICHR の組織規程 (rule of procedures) を策定するにあたって、CSO は AICHR に協議の機会をもつように要求したところ、インドネシアとタイの AICHR 代表だけがその要求に応じた (*Phnom Penh Post* 2010年3月30日付)。2011年には、マレーシアで選挙改革を求めるデモに対して当局が大量逮捕や催涙ガスの使用といった対応を取ったことに対して、インドネシアの AICHR 代表が表現の自由を侵害する行為だとマレーシア当局を非難している (*Jakarta Post* 2011年7月12日付)。2013年、インドネシア政府は AICHR の代表を招き、AICHR とインドネシア政府との協力の可能性について対話を実施している。

タイ政府も、2014年末、人身取引と移民労働者について人権状況を把握し、AICHR に報告することに同意した (Wahyuningrum 2014, 16-17)。ただし、タイの AICHR 代表の対応については若干の変化がみられた。初代の AICHR 代表は積極的な発言で知られ、2014年5月のタイのクーデターを AICHR でとりあげるべきと主張したのに対して、後任の代表は扱うことを拒否している (*Bangkok Post* 2014年8月17日付)。タイにおける民主主義体制の不安定化の影響がここにみられる。一方、2010年、CSO 側が AICHR と定期的な会合をもてるように要請したが、議長国のベトナムはこれを拒否している (*Jakarta Post* 2010年3月31日付)。

2014年以降、AICHR の権限規定の見直し作業が進められている。2014年4月と6月には、権限規定の改定について AICHR は CSO と協議している。この協議のなかで CSO 側から人権侵害監視機能をもつべきだとの主張や、CSO との対話を制度化すべきだなどの要求がなされた (Wahyuningrum 2014, 20)。こうした協議を経て、AICHR は権限規定の改正に関する提言をまとめて、2015年10月に ASEAN 議長国マレーシアに提出した。提言の内容は、① AICHR が人権に関して全般的な責任を担う組織として機能するように制度的体制を整えること、②人権と基本的自由の促進と保障という任務のために、加盟国の要請があれば、加盟国の人権状況を把握することができるようにすること、③非対立的・非政治的やり方で加盟国の要請があれば、人権の普及と保障のために、加盟国を訪問できるようにすること、④国内人権委員会などの能力向上に関与できるようにすること、⑤活動の継続性を維持するため、委員の任期を調整することなどである (AICHR 2015b)。

人権状況の把握を役割に加えるという点やこうした提言を提出することについて AICHR の全委員が同意した点は注目に値する。ただし、加盟国の要請という条件がついていることも注意する必要がある。こうした提言に対して ASEAN 諸国政府がどのような合意を形成するのかが注目される。一部の加盟国、とくにインドネシアは AICHR の権限強化に積極的だとされるが (*Jakarta Post*, 2015年8月7日付)、道のりは険しい。

2. 人権宣言の発表

CSOの批判が最も高まったのが、ASEAN人権宣言の作成過程とその内容である⁽⁹⁾。人権宣言の草案を密室で行ったという批判を受け、AICHRはCSOとの対話の機会を設けたが、その会合で宣言草案が開示されないなどの問題もあり（*Bangkok Post* 2012年7月8日付）、CSOが影響を及ぼす程度は限られたといわれる（Gerard 2014a）。

2012年に発表されたASEAN人権宣言は、一般原則と市民的・政治的権利、経済的・社会的・文化的権利、発展の権利、平和の権利、人権の保障と推進に関する協力という6項目から構成される（ASEAN 2012）。世界人権宣言を尊重するという文言や、同宣言にみられる言い回しを引用した箇所も多く散見されることから、策定にあたっては同宣言が参考にされたと考えられる。

ASEAN人権宣言は、基本的には、世界人権宣言の内容をほぼ踏襲しているが、いくつかちがいが目に見受けられる。まず、ASEAN人権宣言には、一般原則として「異なる政治的、経済的、法的、社会的、文化的、宗教的背景を勘案したうえでの人権の保障」（第7条）や「国家の安全保障、公の秩序、公衆衛生、公の安全、公衆道徳の必要性に応じて人権は制限される」（第8条）といった条文が盛り込まれた。世界人権宣言にも「道徳、公の秩序及び一般の福祉に照らして人権は制限を受ける」という条文がある（第29条）。しかし、ASEAN人権宣言は、人権が制約を受ける文脈として、国家の安全保障、公の安全といった要素をさらに追加している。こうした文言は、国家主権の尊重や内政不干涉原則と折り合いをつける形で挿入されたと考えられる。

同じく一般原則のなかに、女性・子ども、高齢者、身体障害者、移民労働者などの権利を保障することがとくに重視されている（第4条）。この点も世界人権宣言にはみられないものであり、ASEANでは、人々一般ではなく、社会的弱者に焦点を当てた人権の保障が想定されていることがうかがえる。

市民的・政治的権利については、生命、自由および身体の安全の権利、奴隷の禁止、拷問または残虐な刑罰の禁止、移動の自由、迫害からの自由、財産権、国籍の権利、婚姻および家族の権利、無罪の推定・刑罰不遡及、プライバシーの保護、思想、良心および宗教の自由、意見および表現の自由、参政権について世界人権宣言と同様の内容を含んでいる。

一方、ちがいがいくつかみられる。ひとつは、結社の自由に留保がついている点である。世界人権宣言は、平和的な集会および結社の自由を認めている（第20条）が、ASEAN 人権宣言では、平和的な集会の自由（第24条）のみを記している（Wahyuningrum 2014, 19）。ふたつめのちがいは、ASEAN 宣言には、奴隷の禁止という条文において人身取引に言及がある点である。以上から、ASEAN 人権宣言では、市民的・政治的権利として、結社の自由などの政治的自由よりも、奴隷の禁止といった身体的自由を保障しようとしていることがうかがえる。

三つめのちがいとして、ASEAN 宣言には、公正な裁判を受ける権利（世界人権宣言第10条）に関する条文がない。この権利は、独立かつ公平な裁判所による公正かつ公開の審理を受ける権利である。ASEAN 宣言でも無罪の推定・刑罰不遡及といった裁判上の権利は認められているので、暗黙の前提として、公正な裁判を受ける権利が保障されていると解釈することは可能である。しかし、世界人権宣言はこうした裁判上の権利とは別に、公正な裁判を受ける権利を保障する条文をおいている。いくつかの ASEAN 加盟国では、裁判所の独立性がたびたび問題になっていることをふまえると、このちがいは重要である。

経済的・社会的・文化的権利についてもちがいがみられる。労働の権利や社会保障の権利、教育を受ける権利、文化的な生活に参加する権利などを掲げている点は、世界人権宣言と大差はない。しかし、世界人権宣言にある「休息及び余暇の権利」（第24条）に該当する条文が ASEAN 人権宣言にはない。つまり、労働者の権利が一部保障されていない。

一方、ASEAN 宣言には、生活水準の向上に関係する条文が多い。「相当な生活水準についての権利」として世界人権宣言では、衣食住、医療など、健康および福祉に十分な生活水準を保持する権利および、生活水準を維持するために保障を受ける権利としている（第25条）。同様の内容を ASEAN 人権宣言では、3条（第28条・29条・30条）にわたって紹介し、伝染病の防止などに取り組むことを加盟国に求めている。このことは、生活水準の向上や維持が ASEAN 諸国にとって重要な問題であることを物語っている。

最後に、ASEAN 人権宣言には、世界人権宣言にはない、発展の権利や平和を求める権利が入っている。一部の加盟国の政策担当者はこの点を積極的に評価している（AICHR 2014a）。興味深いのは、発展の権利を人々が経済的、社会的、文化的、政治的發展を享受する権利とし（第35条）、この権利の向上のために、

加盟国（政府）に開発政策の迅速な遂行を求めていることである（第37条）。この点は、開発体制と政治的安定という1990年代までの東南アジア諸国の政治経済状況を彷彿とさせるものであり、一部の加盟国では経済開発が依然として重要であることがわかる。

ASEAN 人権宣言にみられるさまざまな特徴は、異なる政治体制が共存する ASEAN の状況を反映したものである。いいかえれば、同宣言の内容は、ASEAN 諸国が合意しやすい分野・側面そのものだといえよう。

3. 人権概念の普及活動

AICHR の五カ年計画（2010-2015）には、このほかに、人権に関するテーマ別研究を進めるとある。テーマとして、企業の社会的責任（CSR）、移民、女性・子どもを中心とする人身取引、少年兵、紛争・災害における女性と子ども、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、平和への権利が挙げられている（AICHR 2011）。

これらのテーマについては、それぞれ主導国が研究を進めている。たとえば、CSR はシンガポールとマレーシアが、人身取引はフィリピン、移民についてはインドネシア、平和を求める権利についてはラオスが主導している（Wahyuningrum 2014, 16）。テーマ別研究として選ばれたテーマは、加盟国間の対立の少ない分野だともいえる。各国の分担をみると、各国は、それぞれの政治体制や政治社会状況をふまえ、人権のなかで推進しても差し支えない、あるいは積極的に推進したい分野を選んでいると考えられる。逆にいえば、労働の権利や社会保障を受ける権利、参政権や表現の自由、結社の自由といった領域に言及がないのは、一部の非民主主義国が反対しているためと考えられる。

テーマ別研究のなかで AICHR が最初に取り組んだのは、人権に関する協力では比較的新しい分野とされる CSR と人権についての研究である。2012年11月と12月にワークショップが開催され（AICHR 2012a; 2012b）、2014年には報告書が出された（AICHR 2014b）。ただし、この報告書では、経済発展段階別に加盟国を三つのグループに分類し、それぞれのグループにおいて企業の活動がどのように人権保障とかかわり得るのかについて可能性を示すにとどまっている。

人身取引⁽¹⁰⁾も AICHR が取り組むテーマのひとつである。2013年以降、国連

関係機関の代表やCSOの代表などが参加し、断続的にワークショップが開催されている。ワークショップでは、人身取引被害者の司法へのアクセスを確保する必要があるなどの提言がまとめられるとともに（AICHR 2013a）、人身取引被害者の保護についてAICHRは共通の戦略を策定すべきとの要求がCSO側から出された（AICHR 2014c）。

2015年11月の越境犯罪高級事務レベル会合（SOMTC）との共同ワークショップでは、インドネシアのAICHR代表から人身取引被害が拡大する原因は、貧困だけでなく、内戦や自然災害なども考えられるとの発言がみられ、人身取引被害がさまざまな問題と密接に関連していることが確認された（AICHR 2015c）⁽¹¹⁾。また、人身取引は政治的問題の隠れ蓑となりやすい。ロヒンギャ民族の扱いをめぐる議論はその典型である。

2015年半ば、ロヒンギャ民族がミャンマーからマレーシアやインドネシア、タイなどに大量に流入したことを受けて、ASEAN諸国の緊急大臣会合が開催された。イスラム教徒のロヒンギャ族をミャンマー政府は国民と認めておらず、迫害しているとされ、ロヒンギャ民族の難民化はきわめて政治性の高い問題である。にもかかわらず、ASEANにおける位置づけは、あくまで非正規の人の移動（irregular movements of persons）というものであり、緊急大臣会合では、こうした移動と人身取引との関係性が強調された（ASEAN 2015b）。この問題は、2015年5月のAICHRとASEANの関係諸組織との対話でも議題となったが、ここでもこの問題に対して効率的かつ有効に対処すべきだという結論が出されただけだった（AICHR 2015d）。

ASEAN人権宣言は、人身取引を奴隷と同様の形態にとらえ、その禁止を訴えている。奴隷の禁止は、身体を自由を侵害するという点で市民的・政治的権利に含まれることから、少なくともASEANでは、人身取引対策に取り組むことは市民的・政治的権利の保障のための活動であるにとらえられている。ロヒンギャ民族の難民化は、ASEAN人権宣言にある「迫害からの自由」（第16条）に照らして議論してもおかしくない。しかしながら、加盟国ミャンマーへの配慮もあり、この問題はそうした位置づけはなされていない。

テーマ別研究以外にもAICHRはさまざまな活動を行っている。まず、2013年12月にミレニアム開発目標と人権に関するワークショップが、2014年9月には環境・気候変動と人権に関するワークショップが開催されている（AICHR 2013

b; 2014 d)。また、AICHR は、青少年が人権に関する理解を深めることができるよう、討論会やワークショップを開催している (AICHR 2013c; 2015e; 2015 f)。

以上のように、AICHR は、さまざまな側面や分野から人権に関してアプローチしている。これまで紹介したさまざまな活動を通して、少なくとも AICHR は、人権概念の普及活動を行っているともいえるかもしれない。つまり、さまざまな問題領域に関与することで、AICHR は、人権に関して、ASEAN の関連組織間のハブ機能を果たすようになってきている。各問題領域の政策担当者が人権に関する理解を深めることは、人権と当該問題領域 (たとえば人身取引など) との関連づけを促す一助となる。一方、こうした活動が人権侵害状況の改善につながるかどうかについては、長期的な視点に立って評価する必要がある。

4. 域外国・国際機関からの支援

AICHR は域外国や国際機関との協議や対話を積極的に行い、こうした域外アクターの支援を受けてワークショップやセミナーなどを開催している。こうした活動は、AICHR の設置の経緯とも符合する。すでに指摘したように、ASEAN 内の非民主主義国が AICHR の設置を最終的に了承したのは、対外関係への配慮があった。つまり、権限や役割の内容はさておき、対外的に ASEAN が人権問題に取り組んでいるというポーズをとるうえで AICHR を設置することが重要だったということである。

こうした事情に加え、AICHR の活動を支援するアクターとして域外国や国連諸機関は重要である。AICHR のウェブサイトの会合履歴⁽¹²⁾をみると、国連機関の代表者や欧米諸国の代表が参加する会合が多い。また、AICHR は、アメリカや欧州連合 (EU) の本部ブリュッセルを訪問し、地域機構の人権委員会の経験に学ぶなど、その活動の範囲を域外にも広げている。このような活動を通じて、たとえば、CSR と人権といった比較的新しいテーマも、人権に関する取組みの歴史が浅い ASEAN で扱われるようになったと考えられる。

このほか、資金的なサポートも重要である。AICHR の活動のための基金として、加盟各国は 2 万米ドルを出資したが、総計 20 万米ドルという金額は活動をカバーするのに十分でないと言われている (Wahyuningrum 2014, 15)。その

ため、セミナーの開催などの会議開催費用などは、域外アクターの支援で一部賄われていると考えられる。たとえば、刑事司法と人権に関する人材育成やミレニアム開発目標と人権に関するワークショップなどは、EU-ASEAN 地域対話協定 (READI) からの支援を受けている。

関連して2010年、ASEAN 認可団体である WGAHRM のメンバーやそのほか学者たちが中心となって、人権リソースセンターが設置された。このセンターも、アメリカやカナダの国際開発庁などから財政援助を受けている (*Jakarta Post* 2010年10月20日付)。同センターはインドネシア大学内に事務局をおき、人権に関する研究などを実施しており、現時点で AICHR との正式な関係はないものの、実質的に AICHR のシンクタンク機能を担うことが期待される。

域外国との関係を構築し、支援を受けることは、ASEAN が人権規範に関する国際的な潮流を把握するとともに、人権に関して取組みを行っていることをアピールする機会でもある。一方、欧米諸国からの人権状況改善に対する圧力は、こうした援助を通じてなされることも指摘しておかなければならない。

第3節 2025年に向けて

AICHR が AMM の下におかれたことから、ASEAN の組織上は、人権に関する協力は APSC の分野である。しかし、AICHR の活動をふまえると、ASCC に属する分野にも協力は広がりを見せていることがわかる。ひとつの共同体にとどまらないという特徴は、2015年に発表された、今後10年間の共同体の青写真 (以下、青写真2025) で顕著になっている (ASEAN 2015c)。人権に関して、青写真2015から青写真2025への変化は以下のとおりである。

第一に、青写真2025では、APSC だけでなく、ASCC でも人権の保障という協力項目が登場した。第二に、APSC における人権に関する協力では、ASEAN 関係諸機関の連携を強化することが挙げられている。ASEAN 関係諸機関とは、APSC だけでなく ASCC に属する閣僚会議や委員会なども含まれると考えられる。

こうした変化は、ASEAN 諸国が各共同体をまたぐ分野のひとつとして人権をとらえるようになったからだと考えられる。一方で人権保障と関連づけられた

諸問題領域は、人権保障に関して加盟各国が協力できる分野という見方もできる。加盟各国に少なからず意見の対立がある以上、人権問題がASEAN 共同体全体の取組みにかかわる分野とすることで人権の多義性をアピールして、対立を表面化させない努力といえるかもしれない。

青写真の変化と合わせて AICHR が発表する行動計画にも変化がみられている。2015年、AICHR は、第二次五カ年計画（2016-2020）を発表した（AICHR 2015g）。最初の五カ年計画（2010-2015）と比べて、徐々にその活動を深化・拡大させようという意図がみてとれる。

第一に、首脳会議・調整理事会のもとにおかれた CPR との連携強化が謳われた。2010年から AICHR は CPR と定期的に会合を開いている。すでに述べたように、人権に関する協力は、APSC と ASCC がカバーする分野となり、CSR と人権とのかわりように、今後は AEC との関連付けも出てくる可能性が高い。そのため、CPR など、三つの共同体をカバーする組織との連携が不可欠になってきたと考えられる。

第二に、テーマ別研究で法律相談と宗教・信条の自由が追加され、協力分野が拡大した。活動分野を拡大することによって、AICHR と ASEAN の関連機関との新たな関係も生まれるであろう。また、法律相談は、国（政府）だけでなく、個人（人々）も対象になり得るサービスである。

第三に、AICHR が独自に CSO の登録制度をつくり、登録した団体と対話を行っていく意思が示された。先述したように、2015年、AICHR と協力関係を構築する CSO についてガイドラインが発表された。ガイドラインは、国際的に活動する団体をも排除しないという点で画期的だが、実際にどのような団体が登録を許されるのかは、加盟国間の話し合いの結果次第である。加盟諸国がどこまで協力できるのかが注目される。

第四に、権限規定の改正をめざすことが示された。権限強化にどこまで踏み込むかが注目される。ただし、ASEAN の場合、「実践が先にあり、制度は後からついてくる」（Wahyuningrum 2014, 24）側面が強いので、AICHR の活動を注視していくことの方が実態を把握するうえで重要かもしれない。

おわりに

政治体制や国内政治状況のちがいなどから、加盟各国が重視する「人権」にちがいがみられる。こうしたちがいが、AICHR の権限の中身やその活動の範囲を規定してきた。今後もその傾向は続くであろう。ASEAN における人権に関する協力は、経済的・社会的権利および市民的・政治的権利をカバーする多岐にわたるものとなっている。しかし、一部の政治的権利の保障が十分でないなどの批判が CSO から寄せられている。政府間組織であるという性質上、また、その権限規定の制約から、各国政府が関与するあるいは政府にとって都合の悪い人権侵害の状況を把握し、監視する権限が AICHR にはない。そのため、CSO からの要請にほとんど応えられていないのが現状である。

人権に関する協力が深化するかは、究極的には、加盟各国の政治体制が民主的なものに移行するか、また、既存の民主主義体制が安定するかどうかにかかっている。安定的な民主主義国であれば、AICHR の権限強化を求める CSO の声に積極的に応えることが可能となる。また、加盟国が内政不干渉原則をどこまで棚上げできるかも、人権に関する協力の進展を左右するだろう。ただし、組織としての AICHR に与えられた自由度や自律性も一定程度ある。AICHR の活動をみるかぎり、ASEAN 諸国の外相レベルで決められたことを粛々と実施するだけでなく、曖昧な権限規定のなかで非公式に試験的な取組みを重ねてきた印象があるからである。

AICHR が社会的・経済的権利の向上をめざしてさまざまな取組みを行っていること自体は評価できる。ASEAN 諸国間の経済格差や各国の貧困、教育の問題、衛生などの社会問題が深刻であることを勘案すれば、その重要性は明らかである。しかし、こうした社会的・経済的権利を向上させるためには、これらの権利を向上するよう要求できる政治的権利を保障する必要があるだろう。

一方、人権概念の普及活動は、長期的には一定の効果があるという見方もできる。政策担当者などの政府関係者だけでなく、CSO にかかわる人々、あるいは将来そうした活動に参加するかもしれない青少年の人権に対する意識を高めていくことは、最終的に加盟各国レベルあるいは ASEAN レベルで人権への取組みを進めていくうえで重要である。

【注】

- (1) 欧州と米州、アフリカでは人権委員会だけでなく、人権裁判所が設置されている。詳細については Shelton (2008) を参照。
- (2) 政治発展協力とは、グッドガバナンス、法の統治、民主主義、人権保障といった国内政治制度に関する理解を深めることである。詳細は鈴木 (2009) を参照。
- (3) 人権委員会 (commission) ではなく、人権メカニズム (mechanism) でもなく、機関 (body) としたのは、設置時期そのものも今後の検討課題とするという意味合いが込められていた (鈴木 2008)。
- (4) その経緯については、Collins (2013, 79-106) を参照。
- (5) 非政府団体と ASEAN 諸国政府との関係に関する歴史は、Rüland (2014) を参照。
- (6) APSC の青写真2015では ASEAN 人民会議 (ASEAN People's Assembly) が、ASCC の青写真2015には ASEAN 市民社会会議 (ASEAN Civil Society Conference) と ASEAN 社会フォーラム (ASEAN Social Forum) が団体名として出されたが、ASEAN 憲章にはこれらの団体は登録されていない (Rüland 2014, 253)。
- (7) ガイドラインはタイが草案を作成した (*Bangkok Post* 2013年7月14日付)。
- (8) ただし、2013年3月に AICHR は非公式にラオスの事件とロヒンギャ問題を話し合ったとされ、今後の活動に期待を寄せる見方もある (Wahyuningrum 2014, 17)。
- (9) 詳細については、*Jakarta Post* 2012年6月28日付を参照。
- (10) ASEAN では、1997年に AMMTC が初めて開催されて、越境犯罪対策が取り組まれるようになった (ASEAN 2007b)。人身取引対策では、2004年に人々とくに女性および子どもの人身売買防止宣言が発表されている (ASEAN 2004)。2011年の首脳会議には、人身取引防止強化宣言が発表され、人身取引防止のために各国の法執行機関間の既存ネットワークを強化することや、被害者に対する支援を強化すること、人身取引対策のすべての側面において能力開発を強化することなどが合意された (ASEAN 2011)。
- (11) 関連して、2015年11月に、とくに女性・子どもについて、ASEAN 人身取引防止条約 (ACTIP) が締結された (ASEAN 2015a)。協定の目的は、女性と子どもの人身取引を予防し、対策をとることであり、具体的には、人身取引組織の摘発と被害者の保護・支援である。しかし、この協定の第4条には、主権の平等と領土保全、内政不干渉原則の尊重が明記されている。
- (12) <http://aichr.org/> の Archives を参照。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 鈴木早苗 2008. 「ASEAN 憲章の策定——第13回首脳会議における憲章署名までの道のり——」
『アジア研ワールド・トレンド』(150) 43-50.
- 2009. 「ASEAN は東南アジアに民主主義をもたらすか?」『アジア研ワールド・トレン

ド』(166) 30-37.

—— 2010. 「ASEAN——人権委員会の設置と対米関係の進展——」『アジア動向年報2010』アジア経済研究所 9-18.

湯川 拓 2014. 「ASEAN——米中競合の下での一体性と中心性の模索——」『アジア動向年報2014』アジア経済研究所 217-230.

<外国語文献>

AICHR 2009. *Terms of References of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

—— 2011. *Five-Year Work Plan of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (2010-2015)*.

—— 2012a. *Joint ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)-Australian Human Rights Commission (AHRC) Workshop on Corporate Social Responsibility (CSR)*, Singapore, 28-29 November 2012.

—— 2012b. *Regional Workshop and Consultation on Business and Human Rights in ASEAN*, Singapore, 1-12 December 2012.

—— 2013a. *Philippines Promotes Human Rights-Based Approach to Combat Trafficking in Persons, Especially Women and Children in ASEAN*, Makati City, Philippines, 29 November 2013.

—— 2013b. *AICHR Regional Workshop on Millennium Development Goals Post 2015 and Human Rights*, Jakarta, 11-12 December 2013.

—— 2013c. *Press Release: ASEAN Youth Debates on Human Rights*, Makati City, Philippines, 4-5 April 2013.

—— 2014a. *Sharing National Experience on Human Rights Implementation in ASEAN*, Luanprabang, Lao PDR, 7-18 December 2014.

—— 2014b. *AICHR's Thematic Study on CSR and Human Rights in ASEAN*.

—— 2014c. *Annual Consultation between Representative of Thailand to the AICHR and Representatives of Civil Society Organisations (CSOs)*, Bangkok, 4 February 2014.

—— 2014d. *AICHR Workshop on Human Rights, Environment and Climate Change*, Yangon, Myanmar, 13-15 September 2014.

—— 2015a. *Guideline of the AICHR's Relations with Civil Society Organizations*.

—— 2015b. *Annual Report of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*, July 2015.

—— 2015c. *Press Release: AICHR-SOMTC Joint Workshop on Human Rights-based Approach to Combat Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, Yogyakarta, Indonesia, 5-6 November 2015.

—— 2015d. *Press Release: The AICHR Dialogue with ASEAN Community Councils on the ASEAN Human Rights Declaration (AHRD) and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the*

- AHRD, Jakarta, 25–26 May 2015.
- 2015e. *Press Release: AICHR Youth Debates on Human Rights*, Singapore, 5–6 September 2015.
- 2015f. *Press Release: AICHR Regional Workshop on the Role of Youth in Promoting Human Rights in ASEAN: Making Rights A Reality*, Kuala Lumpur, 30–31 October 2015.
- 2015g. *AICHR Five-Year Work Plan 2016–2020*.
- ASEAN 2004. *ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children*.
- 2007a. *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*, Singapore, 20 November 2007.
- 2007b. *ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism: A Compilation of ASEAN Declarations, Joint Declarations, and Statements on Combating Transnational Crime and Terrorism*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- 2009. *Roadmap for an ASEAN Community 2009–2015*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- 2011. *ASEAN Leaders' Joint Statement in Enhancing Cooperation against Trafficking in Persons in Southeast Asia*, Jakarta, 8 May 2011.
- 2012. *ASEAN Human Rights Declaration*, 18 November 2012.
- 2014. *Rules of Procedures and Criteria for Engagement for Entities Associated with ASEAN*.
- 2015a. *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, 21 November 2015.
- 2015b. *Chairman's Statement Emergency ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime Concerning Irregular Movement of Persons in Southeast Asia*, Kuala Lumpur, 2 July 2015.
- 2015c. *ASEAN 2025: Forging Ahead Together*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Collins, Alan. 2013. *Building a People-Oriented Security Community the ASEAN Way*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Gerard, Kelly. 2014a. "ASEAN and Civil Society Activities in 'Created Spaces': The Limits of Liberty," *The Pacific Review* 27(2): 265–287.
- 2014b. *ASEAN's Engagement of Civil Society: Regulating Dissent*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Munro, J. 2010. "The Relationship between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)," *The International Journal of Human Rights* 15(8): 1185–1214.
- Rüland, Jürgen. 2014. "The Limits of Democratizing Interest Representation: ASEAN's Regional Corporatism and Normative Challenges." *European Journal of International Relations* 20(1): 237–261.
- Ryu, Yongwook, and Maria Ortuoste. 2014. "Democratization, Regional Integration, and Human Rights: The Case of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights,"

The Pacific Review 27(3): 357–382.

Shelton, Dinah. 2008. *Regional Protection of Human Rights*. New York: Oxford University Press.

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

Wahyuningrum, Yuyun. 2014. *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Origin, Evolution and the Way Forward*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.