

東南アジアにおける市民社会と人権概念の変容 — ASEAN の市民社会とネットワーク NGOs を事例として

Transformation of concepts on civil society and human rights in Southeast Asia:
Cases of civil society and network NGOs in ASEAN

大賀 哲

(九州大学大学院法学研究院准教授)

OGA, Toru

(Associate Professor, Faculty of Law, Kyushu University)

Abstract

This paper focuses on the dynamics of civil society that the ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) recently has activated at the regional level by examining regional-level civil society organisations and network NGOs, such as LAWASIA and FORUM-ASIA. It also uncovers how the ASEAN has established, maintained and changed the concepts of civil society and human rights. In addition, the paper investigates the relationships between regionalism and the institutionalisation of the human rights mechanism. Discourses on civil society and human rights in ASEAN have been associated closely with political discourses, including regionalism and communitarianism; and the normative discourses in Asian civil society have unfolded, more or less, with the acceptance of these tides. While examining the human rights discourses of civil society organisations and network NGOs, and focusing on special and unique features of human rights discourses in Southeast Asia, the paper explores the dynamics of Asian civil society and human rights that might differ from Western NGOs' practices.

Key words : regionalism, human rights mechanism, civil society, ASEAN

要約

本稿では ASEAN の地域レベルにおける市民社会の動態に着目し、地域レベルの市民団体やネットワーク NGOs とくにアジア太平洋法律家協会 (LAWASIA) とフォーラム・アジア (FORUM-ASIA) の活動を考察しながら、ASEAN において市民社会と人権の概念が如何に付帯・定着し、且つ変容してきたのかを考察する。本稿では、とりわけ地域主義と人権メカニズム制度化の関係を重視する。ASEAN における市民社会および人権言説は地域主義や共同体主義といった政治言説と不可分に結びついており、ネットワーク NGOs の規範言説も少なからずこれを受容しつつ展開している。本稿では、市民団体やネットワーク NGOs の人権言説を考察し、東南アジアにおける人権言説の特徴を照射することで、欧米型 NGOs のそれとは異なるアジアにおける市民社会・人権規範の展開を検討する。

キーワード : 地域主義、人権メカニズム、市民社会、ASEAN

1. はじめに

冷戦構造の崩壊以降、急速な民主化運動と国境を越えた市民社会運動の深化・拡大に伴って、東アジアにおいても広範なレベルで人権意識の高揚が見られる。このことは、域内の要因としては、1990年代以降の民主化運動の深化拡大に伴う人権や「法の支配」に対する政治的要請の

増加、域外の要因としては、1990年代の天安門事件や東ティモール、ミャンマーといった事例から、人権問題についての対応を強く国際社会とりわけ欧米諸国から求められていることに起因していることは言うまでもない。

こうした背景とも相俟って、1990年代以降、東アジアないし東南アジアの人権状況を対象と

した研究も増加傾向にある。1990年代のアジアの人権状況に着眼した先行研究としては首藤もと子の研究が先ず挙げられよう。同研究ではASEAN 諸国の人権 NGO の活動に着眼し、主としてASEAN の各国政府とそれぞれの人権 NGO の動向について考察している¹。またアジアの国内政治動向から人権外交の動向に着眼した研究としては渡邊昭夫のものがある²。最近のものでは武田康裕が、ミャンマーを事例としてASEAN の関与政策を、とりわけ内政不干渉規範の緩和・変容という関係において考察している³。また欧米各国による対中国人権外交の動向とそれに対する中国のリアクションとしては唐亮の研究が詳細に論じている⁴。またこれ以外にもアジア各国における人権と平和構築の関係を検討し、アジアが現在如何なる状況にあるのかを考察した研究などもある⁵。かかる先行研究の動向を踏まえれば、人権という問題領域がアジア各国はもとより、アジア地域レベルにおいて如何なる展開を見せているのかを俯瞰することが可能であろう。

しかしながら、かかる先行研究は概ね比較政治学的な問題意識からアジア各国の人権状況を論じる傾向が極めて強く、地域全体の人権状況を俯瞰する研究であっても、地域主義・地域統合というコンテキストにおける人権問題の体系的分析という視座は総じて弱い。言い換えれば、「人権」を他の問題領域と切り離してないし人権と隣接性・親和性の高い領域との相関関係にのみ着目して考察する傾向が強く、各国別の人権状況についての研究が蓄積される一方で、ASEAN や東アジア地域レベルを対象とし、かかる人権意識の台頭が現在進行形で展開されている東アジア地域統合との間に如何なる相関関係を保持しているのかすなわち、人権という領域と地域統合との関連について、必ずしも詳らかににはなっていない。

本稿の問題意識に即して言えば、ここで着眼されるのは（単なる人権問題ではなく）、地域

レベルの人権メカニズムの構築といった制度的地平と「人権」という問題領域との相互浸透性である。すなわち、人権という領域が一国レベルの政策課題という地平を越えて、地域の問題として如何に共有され、それによって現在進行形の地域統合にどのような磁場を与えているのか、それを考察することが本稿の課題である。

そこで、本稿ではASEAN の地域レベルにおける市民社会の動態に着眼し、地域レベルの市民団体とネットワーク NGOs とくにアジア太平洋法律家協会 (LAWASIA) とフォーラム・アジア (FORUM-ASIA) の活動を考察しながら、ASEAN において市民社会と人権の概念が如何に付帯・定着し、且つ変容してきたのかを考察する。ASEAN における市民社会および人権言説は地域主義や共同体主義といった政治言説と不可分に結びついており、市民団体やネットワーク NGOs の規範言説も少なからずこれを受容しつつ展開している。本稿では、市民団体やネットワーク NGOs の人権言説を考察し、東南アジアにおける人権言説の特徴を照射することで、欧米型 NGOs のそれとは異なるアジアにおける市民社会・人権規範の展開を考察する。むろん、両者の人権観は必ずしも対立するものではない（これについては後述する）。とりわけ、ASEAN と市民社会の関係を検証しながら、人権問題をめぐる市民社会の紐帯をここでは考察課題とする。

以上の問題意識に基づき、本稿では第1に、地域統合における人権論の位相を、主として1990年代から2000年代半ばのコンテキストを中心に考察する。後述するが、この過程において重要な役割を担ったのがアジア太平洋法律家協会によって設置された「ASEAN 人権メカニズム作業部会」である。また、かかる人権問題の諸相が、人権についての地域メカニズムの構築というかたちで地域統合のアジェンダに上ってきたのがASEAN 憲章制定（2007年）以後である。そこで、第2には、ASEAN 憲章制定以

1 首藤もと子「アジアの人権とASEAN 諸国の人権 NGO」『政治学論集』第47号、1998年、1 37頁。

2 渡邊昭夫編「アジアの人権——国際政治の視点から」日本国際問題研究所、1997年。

3 武田康裕「ミャンマーをめぐる人権・民主化政策——制裁と関与の有効性」武田康裕・丸川知雄・巖善平編『現代アジア研究3：政策』慶應義塾大学出版会、2008年、127 151頁。

4 唐亮「国際社会の対中人権関与の『重層化』とその役割」高原明生・田村慶子・佐藤幸人編『現代アジア研究1：越境』慶應義塾大学出版会、2008年、387 413頁。

5 日本平和学会編「アジアにおける人権と平和」『平和研究』第34号、2009年

後の人権メカニズム構築の動向を検証する。第3には、それを踏まえ、ASEAN憲章やASEANの人権メカニズム構築の動きに対する市民社会の反応を検証する。この過程において重要な役割を担っているのが、ネットワークNGOsのフォーラム・アジアである。ここでは、フォーラム・アジアの活動を俯瞰しつつ、そこにおいて提起されている人権メカニズム制度化の動きを地域統合との関連において意味づけていきたい。

2. 地域統合における人権論の位相

アジア太平洋法律家協会 (LAWASIA)

本節では、地域統合における人権論の位相を検討し、その上で詳細な事例検証に入る前に先ず東アジアないし東南アジアの地域統合が活発化する以前 すなわちアジア通貨危機(1997-98年)以前の人権論の位相を考察する。その上で地域統合における統合論と人権論の交錯と連関を吟味するために、ASEANにおける地域統合の動向と、それに対するアジア太平洋法律家協会の活動を考察する。

(1) アジア通貨危機以前の「人権」論

ASEANにおいて人権メカニズムの構築が意識されるようになるのは、冷戦終結以降である。しかしながら、当初ASEANにおいては、「人権」問題は欧米諸国からの政治的圧力との認識が極めて強く必ずしも能動的な政策対応はとられず、欧米からの圧力をかわすための政治的レトリックの応酬に終始していた⁶。

言い換えれば1990年代においては欧米型の「普遍的」人権論に対して、アジア型の「特殊」人権論を対置するという政治戦略が広く取られていた。これを端的に示すものが1993年のバンコク宣言である。1993年3月29日から4月2日にかけて、ウィーンで開催予定の世界人権会議の準備会合として、アジア地域会合がバン

コクで開催され、会合の後バンコク宣言が採択された。バンコク宣言では、主権の平等性や内政不干渉及び発展の権利(the Right to Development)が確認され、人権を政治的圧力として利用すべきではない旨が強調されている。さらにその上で、「人権とは本来普遍的なものであるが、国際規範形成の動態及び発展の過程、なにかんづく国家や地域の特殊性、複数の歴史的・文化的・宗教的背景の重要性を考慮しなければならない」と明示している⁷。

ここに人権という規範言説の変容を窺うことができよう。すなわち、欧米諸国のように自由権に由来する個々人の権利を「人権」として捉えるのではなく、「発展の権利」のように集団的且つ死活的な問題まさに彼らにとっての「切実な要求」を「人権」という言葉で広く包括するという人権規範の拡大・包摂である⁸。しかしながら、アジア諸国は欧米的な人権概念を一律に拒絶しているわけではない。一方で、欧米型人権観の過度の一般化を忌避しつつも、他方では人権メカニズムの制度設計にも着手している。バンコク宣言直後の1993年6月25日の外相会議(シンガポール)では、ウィーン宣言に基づいて人権についての地域メカニズムの構築が合意されている⁹。但し、この時期の人権問題への取り組みは総じて具体性を欠いており、93年の外相会議以降は具体的な政策目標としての「人権メカニズムの構築」は一時停滞する。言い換えれば、1990年代半ば、より具体的にはアジア通貨危機(1997-98年)以降のASEAN+3を中心として地域主義・地域統合が加速する中で、人権メカニズムの構築は必ずしも高い優先順位を付与されず、やや蚊帳の外に置かれていた。

(2) 地域統合と人権論の交錯

前項では地域統合が加速化する以前の人権論について考察した。本項では、主としてアジア

6 所謂アジアの価値論争がこれにあたる(これについてはToru Oga, 'Rediscovering Asianness: the role of institutional discourses in APEC, 1989-1997', *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 4 2., 2004, pp.287-317., を参照)。ここで、政治的レトリックという言葉を使ったのは、「アジアの価値」という言葉が具体的な政策実践としてではなく、あくまでも政治的な言説として用いられていたことを強調するためである。アジアの価値は権威主義体制の正当化に威力を発揮したが、反面アジア的価値に基づいて(欧米諸国と異なった)具体的な政策実践が行なわれたわけではなく、「アジアの価値」は(少なくとも政治的には)単に現存するアジアの政治体制を擁護する以上の意義があったわけではない。

7 'Final Declaration of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights', Bangkok, 1993, par. 8.

8 この点については大沼保昭「人権、国家、文明——普遍主義的人権観から実際的人権観へ」筑摩書房、1998年、187頁を参照。

9 Joint Communique of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting Singapore, 23 24 July 1993, pars. 16 17.

通貨危機以降の ASEAN における地域統合の進展を俯瞰し、そこにおける人権論の位置付けを検討する。これを検証するため、本項では ASEAN ビジョン2020、ビジョン2020 人民の ASEAN、ASEAN 憲章賢人会議報告書の三つを考察する。

ASEAN ビジョン2020 (1996年)

1990年代後半以降、ASEAN の公式言説においても、実質的な意味での市民社会との連携が強調され始める。1996年の ASEAN 非公式首脳会議 (ジャカルタ) において提起され、翌97年のクアラルンプール非公式首脳会議で採択された「ASEAN ビジョン2020」は、2020年までに平和で安定した ASEAN の共同体形成を目標として掲げ、「ケアの共同体 (A Community of Caring Societies)」という認識を打ち出している。「ケアの共同体」は、飢餓、栄養失調、貧窮・貧困といった根本的な社会問題の解決が含意され、社会的弱者に注視し、社会正義と法の支配の貫徹を主唱している。そして、社会問題の解決や社会正義の貫徹において市民社会の役割が目目されている¹⁰。

また、1997年12月の ASEAN 公式首脳会議 (ハノイ) において、「ASEAN ビジョン2020」に基づく第1次中期計画として「ハノイ行動計画 (Hanoi Plan of Action)」¹¹が採択される。しかしながら、「ASEAN ビジョン2020」や「ハノイ行動計画」において、人権メカニズムについての能動的な言及は見られない。前者において、人権についての記載はまったくなく、後者においては「国連憲章・世界人権宣言・ウィーン宣言に基づく全ての人々の人権及び基本的自由を促進・擁護するため、ASEAN 各国は人権分野の情報交換を強化」する旨、言及されるに止まっている¹²。

ビジョン2020 - 人民の ASEAN (2000年)

その後、2000年には ASEAN 賢人会議 (the

ASEAN Eminent Persons Group) が組織され、さらにクアラルンプール宣言 (2005年) を受け、ASEAN 憲章賢人会議 (the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter) が発足し、2006年末に報告書を提出している。またセブ宣言 (2007年) では、ASEAN 憲章が ASEAN 共同体の確固たる礎であるという認識が確認されている。

ASEAN 賢人会議が2000年に提起した「ビジョン2020」は、副題に「人民の ASEAN (The People's ASEAN)」を掲げ、平和・正義に満ち、中庸 (moderation) を得た地域を形成するための ASEAN の効果的な役割を確認し、その上で社会的一体性、地域共通のアイデンティティを伴う「ケアの共同体 (a community of caring societies with a common regional identity)」としての ASEAN を提起している¹³。ここにおける「ケアの共同体」とは、ASEAN ビジョン2020 (1997年) と同様に社会経済問題の改善を意識したものである。

また、ASEAN 人民の生活・生命を守る手段として「人間の安全保障」と「開発」の重要性を強調し、内政不干渉規範の重要性は変わらないが、同時に地域全体の共通の利益も認識しなければならないと述べている。とくにこれは先述の「ケアの共同体」論の論理的帰結であるわけだが 政治的安全保障、経済的安全保障、「市民的安全保障 (Civic Security)」等をそれぞれ自立的に存在する問題として捉えるのではなく、これらはすべて「人間の安全保障」と「開発」に包摂され得る課題であるとしている¹⁴。ここにおいて、市民社会のエンパワーメントが総じて強調されており、人間の安全保障・開発との関連で言えば、貧困撲滅に向けた市民社会の役割に大きな期待が寄せられている¹⁵。すなわち、「共通の地域アイデンティティの涵養は、人民という概念 (the concept of the people) を志向する方針転換なくしては不可能である」¹⁶と述べ、地域アイデンティティと人民

10 "ASEAN Vision 2020," Kuala Lumpur, 15 December 1997, <http://www.aseansec.org/1814.htm>

11 'Hanoi Plan of Action', Ha Noi, 15 16 December 1998. <http://www.aseansec.org/10382.htm>

12 Ibid., par. 4.8.

13 "Report of the ASEAN Eminent Persons Group (EPG) on Vision 2020: The People's ASEAN," The fourth ASEAN Informal Summit, Singapore, 22 25 November 2000, p.7.

14 Ibid., pp.7 8.

15 Ibid., pp.9, 10 11, 23.

16 Ibid., p.21.

中心の「ケアの共同体」論が有機的に接合されている。

また ASEAN の超国家的利益 (supranational interests) と加盟国の国益 (national interests) を併置し、両者の調和を提起している。すなわち、ASEAN における地域主義は内政不干涉規範を失効させるものではないが、内政不干涉規範の存在それ自体もまた地域主義の深化拡大を阻害するものではない¹⁷。言い換えれば、地域主義という超国家的枠組みと内政不干涉規範という国家的枠組みの調和を強調しているのである。同様にナショナル・アイデンティティと地域アイデンティティとの調和に着眼し、「10の文化と1つの ASEAN (10 Cultures, One ASEAN)」という理念を掲げている¹⁸。

このようにビジョン2020は ASEAN の共同体形成において非常に示唆的な概念を提起しているが、ここでは人権についての言及はまったく無い。「人間の安全保障」が強調される一方で、人権問題それ自体に対する関心は総じて低い。また、この時点では未だ ASEAN 憲章の制定は想定されていない。ASEAN において人権メカニズムの構築が検討課題として議論されるようになるのは ASEAN 憲章制定過程においてである。

ASEAN 憲章の直接の契機となるのは、2005年のクアラルンプール宣言である。同宣言では ASEAN 憲章の策定と、ASEAN 憲章が将来の ASEAN 共同体の制度的枠組を構成する旨が確認され、憲章の策定に向けての ASEAN 憲章賢人会議の発足が明示されている。同宣言では、バンコク宣言 (1967年) や東南アジア友好協力条約 (TAC) といった従来型 ASEAN 規範が確認される一方で、ASEAN ビジョン2020における「ケアの共同体」という原則が繰り返し強調されている¹⁹。但し、同宣言では賢人会議のビジョン2020において強調されていた市民社会の役割については言及されていない。

ASEAN 憲章賢人会議報告書 (2006年)

2005年のクアラルンプール宣言を受け ASEAN 憲章賢人会議が発足し、2006年末に報告書を上梓している。この報告書は最終的に後述のセブ宣言を採択した2007年の ASEAN 首脳会議に提出されている。同報告書は、アジア通貨危機、SARS、アジア津波災害 (2004年) 等の反省から、内政不干涉規範・全会一致を主旨とする ASEAN 方式の建設的見直しを提起し、他方で「民主的価値 (democratic values)」、「良い統治 (good governance)」の必要性及び人権・法の支配の遵守を強調している²⁰。ここで注目しているのが、意思決定方式の見直しである。利害対立等を含む争点化しやすい領域における全会一致が尊重されながらも、争点化しにくい緊張度の低い問題については多数決方式の可能性が提起されている²¹。また市民社会のエンパワーメントの観点から ASEAN は人民中心 (a people-centred organisation) の組織でなければならない、と述べている²²。しかし、「ケアの共同体」、「共有する共同体 (sharing community)」の概念を強調しながらも、内政不干涉規範それ自体の重要性については肯定的である²³。また同報告書の特徴としては、ビジョン2020とは対照的に、「人権」についての言及が飛躍的に増大し、人権と「法の支配」の重要性を強調した上で人権メカニズムの構築が含意されている²⁴。

その後、2007年初頭の首脳会議で採択されたセブ宣言では、クアラルンプール宣言と同様に ASEAN 憲章が ASEAN 共同体の確固たる基礎を構成するという認識が繰り返され、同様に ASEAN ビジョン2020の「ケアの共同体」との認識が反復されている。然るに市民社会のエンパワーメントについては明示されておらず、所謂市民社会組織が、財界・学界・加盟国議会と共に ASEAN の構成主体の一つであるとの認識が示唆されているに過ぎない²⁵。また、セブ宣言では人権ないし人権メカニズムについての

17 この点については、同文書上では明確な主張は回避され、曖昧に両者の両立性が提起されている。Ibid., 8 10.

18 Ibid., pp.14, 20.

19 "Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter," Kuala Lumpur, 12 December 2005. <http://www.aseansec.org/18030.htm>

20 "Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter," December 2006, pp.13, 16, 22.

21 Ibid., p.17.

22 Ibid., p.27.

23 Ibid., pp.28, 45.

24 Ibid., p.22.

言及が姿を消している。

以上、本節では ASEAN ビジョン2020から ASEAN 憲章制定過程を考察した。この過程においては、一方で地域アイデンティティの一体性を強調した上で、人民中心・人民に由来する ASEAN など、従来の ASEAN には見られなかった地域主義規範の変化が認められるが、他方で人権や人権メカニズムに対する配慮は限定的である。また、賢人会議と ASEAN 公式見解との言説を比較すると、市民社会のエンパワーメントや人権メカニズムの認識について一定の溝があり、前者における市民社会への期待および人権意識が、後者においては後退している印象は否めない。

(3) アジア太平洋法律家協会 (LAWASIA) の動き

このように1990年代から2000年代半ばにかけては、人権規範が意識されることはあっても、地域統合の共通アジェンダとしては限定的な取り組みしか行なわれてこなかった。同時期に、人権問題を ASEAN 共通のアジェンダとする上で重要な役割を果たしたのが、アジア太平洋法律家協会 (LAWASIA) の人権委員会によって1995年7月に設置された ASEAN 人権メカニズム作業部会 (Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism) である。同作業部会は、1998年6月の ASEAN 外相会議において承認され、同時に ASEAN に人権メカニズムについての要綱 (Synopsis of a Policy Initiative for the Establishment of an ASEAN Human Rights Mechanism) を提出している。同要綱ではまず、1993年の ASEAN 外相会議の共同コミュニケにおいて地域的人権メカニズムの設立が提起された旨に言及し、その上で、ASEAN は域外から衆目的であるにも拘わらず、内部においては ASEAN 的観点からの人権規範が展開されてはいないと述べている。そして、

ASEAN 人権メカニズムの構築は ASEAN 的視座を外部に理解させる良い機会であり、地域において国際人権基準の促進をはかり、同時にそれを補完すべきであると強調している²⁶。

この間、2000年6月、同じく ASEAN 外相会議において ASEAN 高官と作業部会との協議の場を設けることが合意されている。また同時に、作業部会は ASEAN 人権委員会についての草稿 (Agreement for the Establishment of the ASEAN Human Rights Commission) を提出している。草稿では第1条で、人権の促進・擁護のために地域的人権メカニズムの設立が要請されている²⁷。また第2条では、人権に関する国際法・普遍的に認知されている人権基準と原則・国際法と合致する地域ないし国内の法・政策・実践などの示唆が強調されている²⁸。さらに第3条においては、恒久的な組織として ASEAN 人権委員会 (ASEAN Human Right Commission) の設置が謳われている²⁹。第7条は、委員会委員の選出についての規定である。同条第1項では加盟国政府から提示された候補者リストに基づいて加盟国外相がこれを選出することになっているが、この選出過程においては、市民社会や NGOs との協議も想定されている³⁰。また委員会の機能としては、地域内人民の人権意識の涵養をはかること、加盟国政府に対して人権に関する情報提供を要請すること、及び加盟国による人権侵害については独自調査を行なうこと、などが明記されている³¹。

また2001年6月には ASEAN 人権メカニズムについての第1回ワークショップがジャカルタで開催される。同ワークショップには、政府代表・各国の人権機構・市民社会グループが参加している。同様のワークショップはその後、マニラ (2002年)、バンコク (2003年)、ジャカルタ (2004年)、クアラルンプール (2006年)、マニラ (2007年) などでも開催されている。それぞれのワークショップは、作業部会と開催地の

25 “Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter,” Cebu, the Philippines, 13 January 2007. <http://www.aseansec.org/19257.htm>

26 ‘Synopsis of a Policy Initiative for the Establishment of an ASEAN Human Rights Mechanism’, pars. 2, 6.

27 ‘Agreement for the Establishment of the ASEAN Human Rights Commission’, art. 1.

28 Ibid., art. 2.

29 Ibid. art. 3.

30 また第二項においては、加盟国が提示できる候補者は最大3名までであるが、そのうち1名は当該加盟国国民でなければならないとしている。Ibid., art. 7.

31 Ibid., art. 11, secs. 1, 4, 5.

ASEAN 加盟国、同国の人権委員会との共催で執り行われている。

その後、2004年11月にはASEAN 首脳会議においては「ビエンチャン行動プログラム (VAP)」が採択される。「ビエンチャン行動プログラム」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 (1999 - 2004)」を引き継ぐ第2次中期計画 (2004 - 2010) にあたる。ここでは人権遵守の必要性が強く強調されている。すなわち、人権の促進と擁護が謳われ、同時に人権メカニズムの構築が目標に掲げられている³²。また2005年には、ビエンチャン行動プログラムの実施において、ASEAN が作業部会に協力を要請している。

上述のように1990年代を通じて、ASEAN においても徐々に人権メカニズムの地域的・制度的構築の気運が高まってくるが、具体的なアジェンダとして地域メカニズムの構築に取り掛かったのは1990年代後半から2000年代前半にかけてであり、その際に重要な役割を果たしたのが、ASEAN 人権メカニズム作業部会であった。同作業部会は、単に人権メカニズムの構築をASEAN の公式アジェンダに盛り込むことを主張するに止まらず、人権メカニズムの構築において、市民社会の参与を強く訴えてきた点に特徴がある。こうした萌芽的状况を受けて、具体的に市民社会を巻き込んだ形で人権メカニズム構築の議論が本格化するのには、ASEAN 憲章制定 (2007年) 以降である。次節では、ASEAN 憲章制定を受けての人権メカニズム構築についての制度設計を検証していく。

3. ASEAN 憲章制定以後の動向

ASEAN において人権メカニズムの構築が本格的な論議の対象となったのは、ASEAN 憲章の策定過程においてである。2007年1月には元国家元首や閣僚経験者で組織された賢人会議が、人権メカニズムについての言及をASEAN 憲章に盛り込むべきであると提言を行なっている。

さらに2007年3月のASEAN 外相会議は、ASEAN の一組織として「人権委員会」を設立する旨をASEAN 憲章に記載すべきであると提言している。

また2007年6月30日には、ASEAN 閣僚会議においてハイレベル・タスク・フォース (High-level Task Force) からの報告に基づき、ASEAN 憲章にASEAN 人権機構 (ASEAN Human Right Body) の設置を明記する旨が外相会議で承認された。

その後、2007年11月に開催されたASEAN のシンガポール・サミットにおいてASEAN 憲章が採択され、翌年1月に公表される³³。憲章の基本路線は、地域アイデンティティの形成を基礎とした地域協力の推進であり、そこでは繰り返し「ひとつのビジョン、ひとつのアイデンティティ、ひとつのケア・共有の共同体 (one vision, one identity and one caring and sharing community)」が強調されている³⁴。人権規範との関連で言えば、ASEAN 憲章はその前文において、デモクラシー・法の支配・良い統治と並んで人権と基本的自由の尊重・擁護を謳い、より明示的には、第14条において人権機構の設立が明記されている³⁵。

まず、第1条において「民主主義を強化、良い統治と法の支配を拡大、人権と基本的自由の促進・保護」が強調されている³⁶。同時に、「人民に由来するASEAN (a *people-oriented* ASEAN)」という概念を掲げ、ASEAN のすべてのセクター、主体がASEAN の統合と共同体構築の過程に参画し、そこから恩恵を享受することを奨励している³⁷。

また第35条ではASEAN アイデンティティの重要性が提起され、「運命・目標・価値を共有するための人民相互の所属意識」の高揚が謳われている³⁸。憲章は、一方で主権・領土保全・内政不干渉といった伝統規範を肯定しつつ、他方では人権と基本的自由の尊重・保護を含んだ民主主義原則・法の支配・「良い統治」の重要

32 'Vientiane Action Programme', Vientiane, 29 November 2004, pp.6, 29.

33 The ASEAN Charter, Jakarta: ASEAN Secretariat, January 2008. <http://www.aseansec.org/21069.pdf>

34 Ibid., p.2, 29. cf. Art. 36.

35 Ibid., p.2, 18.

36 Ibid., p.4.

37 Ibid., p.5. My emphasis.

38 Ibid., p.29.

性を評価している³⁹。但し、依然として協議と合意 (consultation and consensus) に基づく ASEAN 型の意志決定方式は固守されている⁴⁰。すなわち、民主主義的価値・人権・法の支配なくなく「人民に由来する ASEAN」という鍵概念において明確な秩序規範の変容が認められる一方で、憲章は依然として政府中心主義、内政不干涉規範を崩してはいない。

また同人権機構は ASEAN 外相会議で提起される付託条項 (terms of reference) に基づいて運営されると記されている⁴¹。但し、この時点では ASEAN 人権機構についての具体的な内容については明示されておらず、設立時期やその役割については不明であった。

2008年2月、ASEAN 外相会議において ASEAN 人権機構についての付託条項を作成するためのハイレベル・パネルの設置が確認される。ハイレベル・パネルは加盟国の政府高官で構成され、翌2008年6月21日には ASEAN 人権機構についての暫定的な付託条項が ASEAN 閣僚会議において承認される。

暫定付託条項では、先ず ASEAN 憲章14条に基づいて ASEAN 人権機構の付託条項が定められねばならないことを確認した上で、2008年2月20日の ASEAN 外相会議 (シンガポール) で、付託条項の草案を検討するハイレベル・パネルの設置が承認された、とその背景を示している⁴²。また (将来規定される) 付託条項は、人権及び基本的自由の促進と擁護に関わる国連憲章の趣旨と原則に適合したものでなければならないと強調している⁴³。さらにハイレベル・パネルは、ASEAN 人権機構の業務内容・加盟国規定・主要機能等について公表し、適宜、利害関係者 (stakeholders) と協議を行わなければならない、としている⁴⁴。

その後2009年2月に ASEAN 人権機構の付託

条項の草稿が承認される。当初、当該人権メカニズムは ASEAN 人権機構とされていたが、これが2009年7月には ASEAN 政府間人権委員会 (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) と名称を変更し、改めて付託条項草案が承認される。ここではまずこの ASEAN 人権機構についての付託条項草稿 (以下付託条項 A とする) を検証し、次いで ASEAN 人権委員会についての付託条項 (以下、付託条項 B とする) を検討する。

まず付託条項 A では、「ASEAN 人民 (the peoples of ASEAN) の人権と基本的自由の促進と擁護」が謳われ、次いで平和・尊厳・繁栄を享受する ASEAN 人民の権利が強調されている⁴⁵。また同時に、バンコク宣言 (1993年) で強調されていた「地域の特殊性 (regional particularities)」が再提起されている。すなわち、「人権は地域のコンテクストで促進されなければならない」というわけである。ここで具体的に示唆されているものは、「国家ないし地域の特殊性や異なった歴史的・文化的・宗教的背景の相互理解」などであり、同時に権利と責任のバランスも強調されている⁴⁶。

ここでは、総じて、人権の擁護・促進を地域統合や地域協力の一環として理解するという傾向が窺われる⁴⁷。また ASEAN 憲章との関連で言えば、憲章第2条 [原則] との関係で、一方で国家主権の相互対等性や内政不干涉規範が確認され、他方で「法の支配」・「良い統治」を含む民主主義原則が強調されている⁴⁸。また他の ASEAN 諸機関との対話と協議についても明記されており、その中には ASEAN 憲章第5章 [提携主体 (entities associated with ASEAN)] に記載されているような市民社会組織及び他の利害当事者が含まれている⁴⁹。なお意思決定方式については従来の ASEAN 方式 協議と合

39 Ibid., p.2.

40 See Article 20, *ibid.*, p.22.

41 Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Singapore, 20 November 2007, pp.2, 18.

42 'Terms of Reference for the High Level Panel on an ASEAN Human Right Body', ASEAN Ministerial Meeting, July 21, 2008, pars. 2, 3.

43 *Ibid.*, par. 4.

44 *Ibid.*, pars. 5, 6.

45 'Draft. Terms of Reference of [an ASEAN Human Rights Body]', Draft TOR HLP 8, As of 13 Feb 09, pars. 1.1, 1.2.

46 *Ibid.*, par. 1.4.

47 Cf. *ibid.*, pars. 1.3, 1.5.

48 *Ibid.*, par. 2.1.

49 *Ibid.*, par. 4.7.

意 (consultation and consensus) が踏襲されている⁵⁰。

その後2009年7月には、付託条項Bが承認される。両付託条項は、ASEAN人権機構の名称が「ASEAN政府間人権委員会 (ASEAN Intergovernmental Commission)」と修正された以外は大枠で大きな変更は見られないが、ここでは細かい変更事項を幾つか検証する。

まず人権と法の支配との関係で言えば、付託条項Aにおいては「各加盟国における人権の促進・擁護は法の支配と合致」しなければならないと明記されているが、これが付帯条項Bにおいては姿を消している⁵¹。また人権に関する助言や技術的支援をASEAN関連部署が行なう旨、並びに人権問題についてASEANの利益に資するような共通のアプローチや立場を検討すること、という条項が加わっている⁵²。さらに同委員会はASEANにおける人権の促進と維持についての包括的な責任を有する機関であるという条項が加わっている⁵³(その他、開催地や予算についての規定も変更されているが、ここでは割愛した)。

すなわち両付託条項はASEAN憲章の精神に則り、人権の促進と擁護という観点においては格段の改善が見られるものの、そこで展開されている人権論は主権の対等性と相互尊重といった従来のASEAN会議外交の理念を踏襲し、バンコク宣言において見られたような「地域的」人権観を再確認したものである。但し、「人権」領域をASEAN地域統合のアジェンダに組み入れたという点においては、相応の前進があったと考えて良いであろう。

先述のLAWASIA・ASEAN人権メカニズム作業部会はこうしたASEANの動向に対して総じて肯定的な評価を行ないつつ、人権の地域メカニズムの構築に少なくない貢献を果たしている。2007年1月にはASEAN人権メカニズムをASEAN憲章に含めることを強く奨励し⁵⁴、さ

らに同年11月には、デモクラシー原則・法の支配・良い統治・人権と基本的自由の尊重・擁護を強調している⁵⁵。さらに、付託条項採択後には、委員の選定プロセスの透明化と参加形態、及び人権に関する定期的な評価の他に任意の評価を行ないその機能を高めるべきであると述べている⁵⁶。

以上、本節ではASEAN憲章制定以後の人権メカニズム構築の動きを、ASEANサイドから検証した。言い換えれば、ASEANにおける人権メカニズムの動向は概ね、ASEAN憲章における人権と主権の両立性を与件とした上で、「地域の特殊性」などの主張に見られるように、欧米型人権観の過度の普遍化を抑止しつつ、ASEANにおける人権概念を促進するという意識が窺われる。すなわち、伝統的なASEAN方式において堅持されてきた全会一致と内政不干渉を損なわない程度で、人権擁護の概念を盛り込むことにその力点が置かれている。次節では、これに対してのネットワークNGOsの活動を参照しながら、人権メカニズム構築についての市民社会のダイナミズムについて考察を加える。

4. 市民社会の反応 - フォーラム・アジア (FORUM-ASIA)

前節ではASEAN憲章制定以後の人権メカニズム構築の地域的な取り組みについて概観した。かかるASEANの人権メカニズム構築により批判的なスタンスを取っているのが、フォーラム・アジア (FORUM-ASIA) である。フォーラム・アジアの正式名称は、「人権と開発のためのアジア・フォーラム (Asian Forum for Human Rights and Development: FORUM-ASIA)」であり、アジア全域に46の加盟NGOsを有するネットワークNGOである。フォーラム・アジアは1991年12月にマニラで開催された人権と開発についてのNGOs間の協議の後に設立され、1994年以降、事務局はタイのバンコクに置かれ

50 Ibid., par. 6.1.

51 Ibid., par. 2.4.

52 'Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights', July 2009, pars. 4.7, 4.11.

53 Ibid., par. 6.8.

54 'Working Group Statement on the Eminent Persons' Group Recommendations for Inclusion in the ASEAN Charter', Manila, 22 January 2007.

55 'Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism Statement on the ASEAN Charter', 21 November 2007.

56 'Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism welcomes the imminent creation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights', Manila, 27 July 2009.

ている。フォーラム・アジアは、とりわけ ASEAN 憲章制定以後の人権メカニズム構築について活発なキャンペーンを展開している。

2009年2月20日から22日にかけてバンコクで ASEAN 人民フォーラム (ASEAN Peoples' Forum) が開催され、東南アジア全土から1,000名以上の市民社会活動家が参集し、同会合終了後、「人民の ASEAN を前進させるために (Advancing a Peoples)」と題した宣言が採択された。同文書は政治・安全保障、経済、社会・文化の三つのクラスターからなっている。

まず政治・安全保障クラスターでは、包摂性・透明性の原則に則り、参加型の ASEAN 人権機構 (ASEAN human rights body) を設立、非差別性・自己決定・本質的平等・相互依存・相互関連性・普遍性・人権原則の不可分性等を含む人権原則の導入が提起され、また ASEAN ハイレベル・パネルに対しては、付託条項の作成過程における各市民組織からの広範な参加が強調されている⁵⁷。またそれは単に ASEAN において人権を「促進するのではなく (not just promote)、積極的に擁護する (actively protect)」という姿勢が明示的に示されることを要求している。

さらに主要な ILO 中核労働基準 (ILO Core Labour Standards) 及び国連人権条約を批准・実施し、それを国内法制に反映させる枠組形成や、「人権擁護活動家に関する国連宣言 (UN Declaration of Human Rights Defenders)」(1998年)に基づいて、人権擁護活動家を保護する枠組を ASEAN 人権機構が発展させるべきであるとしている⁵⁸。またミャンマーの事例に対しては、すべての政治犯の釈放と、和解と民主化のプロセスを確立することが明示され、現行の軍事政権による2010年選挙の正統性を承認

しないこと、民主化勢力や少数民族を参加させるプロセスを保障するための2008年憲法の早期見直しなどが提起され、さらにはそうした少数民族への攻撃や排他的政策を一刻も早く停止させることが合意されている⁵⁹。

第二に社会・文化クラスターでは、教育・健康・文化遺産・災害管理などの強化が謳われ、「万人のための教育 (EFA: Education for All)」の6つの目標⁶⁰とそのための地域的・国家的取り組みが重視されている⁶¹。最後に経済クラスターでは、持続「不可能」な開発の温床となっている権利中心主義 (right-based approach) を改め、参加と地域知 (local knowledge) に基づいて天然資源のアクセスと管理の権限を各々のコミュニティに委ね、それによって貧困撲滅政策と環境の持続性のバランスをはかることが明示されている。その上で、人権擁護・生活の福利を尊重し、「コミュニティ型 (community-based)」で「人民中心 (people-centred)」、そして小規模受益者 (small-holder) に配慮した ASEAN 経済統合の確立が提起されている⁶²。またこれ以外にも、国際的な人権条約や環境条約に基づく大企業 特に多国籍企業 の規制、政策形成過程等における市民社会組織との連携や協働が掲げられている⁶³。かかる概念設定は、フォーラム・アジアの地域主義ないし共同体主義⁶⁴を端的に示すものであろう。すなわち、一方で普遍的な国際人権基準を尊重し、他方でそれを「地域」という枠組で理解するという意識が窺われる。

また「人民の ASEAN」については、地域協力のすべての局面における (人民との) 協議プロセスの強化、全ての市民社会組織の活性化、ASEAN 政策形成等における制度的メカニズムへの人民参加の促進が強調され、その上で「人

57 'Advancing a Peoples' ASEAN: Statement of the ASEAN Peoples' Forum-Fourth ASEAN Civil Society Conference', 20 22 February 2009, Bangkok, Thailand, p.1.

58 Ibid., pp.1 2.

59 Ibid., p.2.

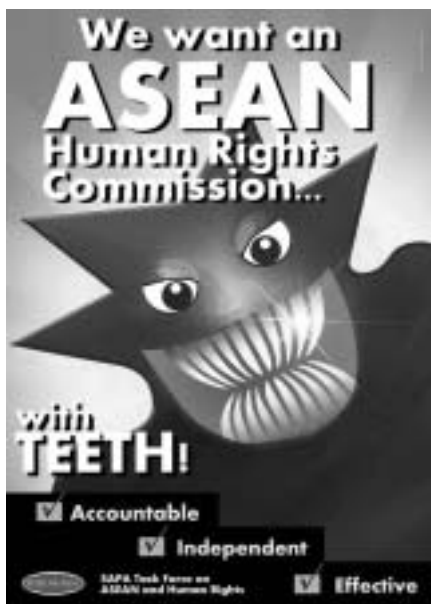
60 2000年の世界教育フォーラムにおいて採択された「ダカール行動枠組み」において次の6つの目標が掲げられた。(i)就学前保育・教育の拡大及び改善、(ii)2015年までに全ての子供たちの義務教育へのアクセスを確保すること、(iii)全ての青年及び成人の教育ニーズを公正なアクセスの下に確保すること、(iv)2015年までに識字率50%の目標を達成し、義務教育・継続教育における公正なアクセスを達成する、(v)2005年までに初等・中等教育における男女格差の解消、2015年までに教育における男女平等の達成、(vi)識字能力・計算能力・生活技能など、教育の全ての局面における質的改善。

61 'Advancing a Peoples' ASEAN', p.3.

62 Ibid., p.4.

63 Ibid., pp.4 5.

64 ここでは「共同体主義」を自由権中心主義・権利中心主義への対置として、広義に用いている。



図

民中心の ASEAN (people-centred ASEAN)」が謳われている⁶⁵。これに拠れば、ASEAN 加盟国は ASEAN 人権機構についての付託条項を承認したが、市民社会の観点で言えば、それは歯の抜けた骨抜きの状態 (toothless) に過ぎず、フォーラム・アジアの運動はより実効性を伴った人権メカニズムの構築を要求している (図)⁶⁶。

また2009年6月22日には上述の付託条項Bの採択に先立って、「ASEAN 人権機構の付帯条項に人権擁護業務と自立的専門家の採用を含めることに関して」という公開文書をハイレベル・パネル議長に送付している。同文書は地域外を含む240の NGO 団体と38人の個人が署名した公開書簡の形をとっている。同文書によれば、ASEAN 人権機構は、a) 加盟国の定期訪問、b) 個人及び団体からの要望の聴取及び独自調査、c) 人権擁護業務の一環として全加盟国の人権状況についての定期的な評価、等の業

務を含めるべきであると明記している。また、加盟国政府からの自立的性を担保するために、自立的な専門家を選出・採用すべきであると強調している。またこの採用プロセスは、透明性を確保し、市民社会や一般市民との協議の上で行なわれなければならないとしている⁶⁷。

さらに8月28日には ASEAN 議長国に対して、ASEAN 政府間人権委員会の委員選出のプロセスの改善を求める書簡を、フォーラム・アジアと SAPA (Solidarity for Asian People's Advocacy) が連名で行なっている。SAPA の「ASEAN と人権」タスクフォース (Task Force on ASEAN and Human Rights: SAPATF-AHR) は70の市民団体から組織されている。そこにおいては、まず委員選考プロセスのアカウントビリティが強調され、その趣旨から選考の全プロセスに市民社会の参加が主張されている⁶⁸。具体的には候補者選定は、a) 政府、b) 市民社会及び NGOs、c) 大学及び学術機関、d) 国内の人権機関、e) 他の人権機関、f) 立法機関、g) メディアの広範な参加の下で行なわれるべきである⁶⁹、と明記している。加えて国連などの国際機関の人権専門家をオブザーバーとして参加さ



図



図

65 'Advancing a Peoples' ASEAN', pp.5 6.

66 以下の図表、 、 はいずれもフォーラム・アジア事務局の許可を得て、ここに転載するものである。

67 'The Terms of Reference of the ASEAN human rights body should include protection mandates and the appointment of independent experts', the open letter to H. E. Sihasak Phuangketkeow, Chairperson, High Level Panel on the establishment of the ASEAN Human Rights Body, 22 June 2009.

68 'Civil Society's recommendations on the national process of selecting representatives of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)', the letter to H. E. Abhisit Vejjajiva, Prime Minister of the Kingdom of Thailand, ASEAN Chair, 28 August 2009, pars. 6, 10.

69 Ibid., par. 16.

せるべきであると述べている⁷⁰。さらに「人民に由来する ASEAN (a people-oriented ASEAN)」という ASEAN 憲章の原則を貫徹するためにも市民社会の参加は不可欠であると述べている⁷¹。なおこのことと関連し、フォーラム・アジアは、人権擁護活動家 (Human Rights Defender) の保護に関する活動 (図) や、自立的専門家の任命に関する活動 (図) を継続的に行なっている。

以上、本節では ASEAN 憲章制定以降の ASEAN 人権メカニズム構築の動きに対しての市民社会の反応を検討した。一方でフォーラム・アジアの人権論は、人権の促進 (promote) に止まらず、その擁護 (protect) を強調している点からも明らかのように、それ自体として旧来の ASEAN 方式に対しての批判言説を構成している。またミャンマーの事例のような悪質な人権侵害の事例については、積極的にその内政に干渉することが暗黙裡に想定されている。同様の趣旨は、市民社会の参加や透明性の確保という点にも現れており、主権よりも人権、国家よりも人民により重きをおいた問題提起を行なっている。

他方で、フォーラム・アジアは欧米型の人権概念を能動的に受容しているわけでもない。すなわち、権威主義体制を温存するような ASEAN 方式には批判的であるが、彼らは同様に自由主義を中心とした欧米型の人権観にも懐疑的である。そこでは、「権利中心主義」に対しての強い拒否反応が窺われ、「参加」と「地域知」に基づいた共同体主義的な人権論が提起されている。言うなれば、コミュニティと人民中心 (people-centred) という概念を挿入することによって、より包括的な人権観念を打ち立て、地域市民社会間の連携や協働が強調されている。つまり、ここにおいて、地域主義と人権論との接合の試みが行なわれていると言える。一方で権威主義体制を温存する傾向の強い ASEAN 型人権論を論難し、他方で権利中心主

義へと傾斜しがちな欧米型人権論には、共同体主義を対置することによって、地域主義とも親和的な人権概念が提起されているのである⁷²。且つ、この地域主義と人権概念の接合という観点から言えば、ASEAN サイドの提起している人権メカニズムは、やや伝統的な ASEAN 方式型の地域主義に偏っており、その意味でより国際基準に合致した人権メカニズムの構築が望まれている。

5. おわりに

本稿では、ASEAN における人権メカニズムの構築を事例として、ASEAN の制度改革の動向と、そこにおける市民団体やネットワーク NGOs の役割について考察を行なった。1990年代から2000年代前半にかけて地域メカニズム構築の動きにおいて主要な役割を担ったのが、アジア太平洋法律家協会である。同協会の ASEAN 人権メカニズム作業部会は、人権問題が必ずしも主要な政策課題となっていなかった時期に、人権問題を ASEAN のアジェンダ設定に上らせるために非常に重要な役割を担っていた。

これらの活動は、ASEAN 憲章に人権メカニズムの構築を明記させることにつながったわけであるが、とりわけ ASEAN 憲章制定以降に積極的に (ASEAN に批判的な態度で) 人権メカニズムの透明性を訴えてきたのがフォーラム・アジアである。フォーラム・アジアの人権論の特徴は、一方でアジア的価値論争に代表されるような ASEAN 型の人権論を非難し、真に国際基準に合致した人権メカニズムの要請していることであり、他方では、権利中心主義のきらいが多分にある欧米型人権論には、共同体主義を対置することによって、地域主義と「両立可能」な人権論を打ち立てている点にある。言い換えれば、国際的な人権基準を満たしつつも、地域主義や共同体主義という擬制をそこに挿入するという意識が窺われる。

70 Ibid., par. 17.

71 Ibid., conclusion.

72 誤解のないように言えば、ここでは欧米の普遍的人権観に対するアジアの特殊的人権観といった対立構造は想定されていない。確かにフォーラム・アジアの一部の言説には、欧米型の権利中心主義への強い非難が見られるが、さりとて権威主義体制と親和的ともなり得る文化相対主義的な観点は総じて放棄されており、寧ろ普遍的人権観と文化相対主義の両者を接合する人権論が提起されている。前述の ASEAN 人民フォーラムにおける宣言からも明らかのように、ここでは欧米の普遍主義的人権観を地域主義ないし共同体主義のコンテクストにおいて受容するという姿勢が窺われる。

すなわち、地域主義との関連という位相から人権問題を眺めれば、それは単に個々人の権利問題へとは還元され得ず、人権という概念によって如何なる共同体構築を模索するのかという秩序問題と深く関わっている。言い換えれば、ASEANにおける人権論は、国家と市民社会との関係において如何なる社会秩序を模索するのかという地域主義の課題と不可分につながっているため、その含意は権利論の位相を越えて、地域主義秩序に如何にして市民社会が参加していくのかという国家と市民社会の緊張関係とい

う課題を有している。以上の考察から、欧米型の人権論とは異なったすなわち地域主義と人権概念を架橋し得るASEANにおける人権概念の変容を検討することができたのではないだろうか。また、かかる人権概念が地域主義や地域共同体の構築においてどの程度の役割を果たしているのかについてはさらに掘り下げて考察する必要のある重要な課題であるが、本稿によって、そうした課題についての萌芽的な問題の所在が明らかになったと考えられる。