

グローバルCOEプログラム「アジア地域統合研究試論」 金曜セミナー 第16回

2008年02月29日 (午後16時30分～18時00分)

早稲田大学19号館609号室

勝間靖 (大学院アジア太平洋研究科准教授)

「アジアの人権ガバナンス」

勝間

今日は、「アジアにおける人権ガバナンス」というプロジェクトについて、研究の詳細設計に向けて、みなさんと対話したいという趣旨でお話します。ここでは、特定の分野における研究動向を掘り下げて話すというよりも、一歩下がって、アジアの人権ガバナンスという非常に大きなテーマについて概観したいと思います。そして、その中にどのような研究メニューがあるかを見ていきます。その研究メニューのうち、このグローバル COE の一環として、どこをやった方がいいのか、とくに比較優位のあるところはどこか、ということを考えていきます。その際に、他の研究者グループがすでにやろうとしているところと重複しないように配慮することも必要となります。少し研究動向をレビューしながら、どこに軸足を乗せた方がいいのか、そういうことを私なりに考えました。アジア地域統合という文脈ですから、国際人権の問題がアジアにおける国境を超えたトランスナショナルな関係においてどう扱われてきているか、を見ていくこととなります。

六つくらいのメニューがあるかと思います。第一のメニューですが、これを相変わらず選びたいという方は結構いらっしゃるのですが、私はもう時代遅れな論点かなと思っています。つまり、国際人権の普遍性を巡る論争というもので、アジア的価値の是非ということですね。これは1990年代に、マハティールが主張したという経緯があります。しかし、そもそも国際人権の普遍性については、国連憲章の中に書かれています。その後、世界人権宣言、国際人権規約などを経て、国際人権法上の議論の中で、普遍性があると確認されてきました。それに対して、異議を申し立てたのがアジアの何人かの政治的リーダーでした。このアジア的価値の議論には大きく分けて3つの柱があると言えます。第一の柱は、欧米諸国はダブルスタンダードをもってアジアに対して強く人権を求めてくるという視点。つまり、欧米社会は、アジアに対して、市民的・政治的権利(自由権)に重点を置いて人権を求める。その反面、アメリカなど先進国は、経済的・社会的・文化的権利(社会権)については軽視する傾向にある。例えば、ホームレスの人々の住居に対する権利は認めない。つまり、欧米諸国は、市民的・政治的権利に偏った人権観を

もってアジア諸国を批判しているが、自らの社会における社会権については必ずしも十分とは言えない。そういったダブルスタンダードの問題があるということだ。

第二の柱として、途上国においては貧困の問題など、社会権に関わる課題が山積であるが、それについて、国際社会として十分に取り組んでいないのではないかという主張があります。アジアには発展途上国が多くあるので、個人の社会権だけでなく、途上国の「発展への権利」を先進国に対して請求したい訳です。

第三の柱として、当時は、国家主導型の経済成長が非常に正当性をもっていた時代でありました。例えば、世界銀行は **East Asian Miracle**、つまり「東アジアの奇跡」という研究報告書を 1993 年に出した。そして、国家主導型の開発、さらに開発独裁は経済成長に寄与したのだという考え方もあった。そういう意味では、強い国家に基づく経済成長というものが正当性をもっていた時代だったのです。つまり、人権をある程度は犠牲にしても、まずは経済発展を遂げることが必要だと。そして、経済成長の結果、人権も実現されていくという順番が想定されました。

この三つの柱のうち、一つ目については、未だに正当性はあると言えるでしょう。しかし、これは、別に人権の普遍性そのものを否定する根拠ではないのです。二つ目については、発展への権利であるとか、開発における人権の主流化というプロセスを経て、その社会権に対する権利の捉え方というのが非常に進んでいます。従って、これは、解決していく問題だということと言えます。三つ目の、開発独裁がよかったかということについては、現在では、必ずしもそうとは捉えられていない。むしろ、民主主義における **Good Governance** を求めるという議論が強くなって、現在では、三つ目の柱は非常に弱くなっている。

結局、1993 年にウィーンで開催された世界人権会議において、人権の普遍性については再確認された。その意味で、政治的定着が続いている。マレーシアやシンガポールにおいて、現在の政治的リーダーは、アジア的価値を強く主張してはいないという印象である。ですから、ある程度、決着のついた話だということだ。しかし、人権という概念が一般の庶民の中でどれだけ広がっているかということになると、また違った面があるとは思いますが。

アマルティア・センがアジア的価値に対する批判論文を著わしています。この人は経済学者ですが、アジアの政治哲学者を引用しながら、アジアにおいても人権の概念は内発的に発展してきたと主張している。つまり、人権は、アジアの文化と相容れないものではなくて、むしろアジアの政治哲学者の中でずっと議論されてきたと論じている。これは非常に興味深い指摘ですね。

さて、メニューの二つ目は、国連人権理事会における議論です。特別手続き（special procedures）というプロセスがあるが、特定の国における人権侵害について、調査を行い、集中的な審議をする。さらに、国連人権理事会の中では、各国について普遍的で定期的な人権レビュー（universal periodic review）をやることが決まっているので、全ての国に対して審査が行われる。こうした国連人権理事会における議論において、アジア諸国も取り上げられる訳であり、その意味で、アジアにおける国際人権を論じる上で重要な研究分野であります。

メニューの三つ目は、地域人権レジームの欠如である。世界レベルにはグローバルな人権レジームがあって、各国のレベルには国内の人権保障メカニズムがあるが、その両者の間に、アジア以外の地域の場合、地域人権レジームが存在する。もちろん、ヨーロッパには一番しっかりとしたものがある。ラテンアメリカにもある。アフリカもある。でもアジアにはない。そうした背景があって、今、ASEANの中で人権監視メカニズムを作るというイニシアティブが出てきています。

メニューの四つ目は、アジア諸国における国内人権機関ということで、国際人権法の国内的な実施という話になります。非常に法律的な話になるかと思えます。例えば、人権条約に署名、批准したフィリピンにおいて、それがどう国内的に実施されているか。人権条約と調和するように国内法を改正し、それを実際に施行するということになります。これについては、条約メカニズムということで、締約国によって定期的な報告が行われることになっています。

メニューの五つ目についてです。先ほど地域人権レジームがアジアに欠如しているという話をしました。しかし、一部の特定分野においては、地域間協定というのが作られている。特に、子どもと女性の保護、人身売買については、地域的なメカニズムがメコン流域地域において存在しています。非常に興味深いのは、中国もミャンマーもこの地域協定に入っていることです。一般論として中国とミャンマーは国際人権について慎重な態度をとっていると言えますが、特定分野については、必要に迫られて、または機能主義的に国際協定に入っています。世界で初めての人身取引に関する地域協定がアジアで作られていることは、とくに注目されています。

メニューの六つ目は、先ほどアジア的価値のところで話した、第二のポイントに当たります。社会権をいかに途上国において実現していくかという視点から、開発と人権が接合するところが注目されています。開発における人権の主流化、開発への人権アプローチという議論です。

このような六つのメニューの中で、グローバル COE の一環である「アジア

における人権ガバナンス」という研究プロジェクトにおいては、三つ目、五つ目、六つ目のメニューに重点を置くというのではないかと考えています。一つ目はもう決着がついている議論だということで、それ程やることもないということです。二つ目はどちらかというとグローバルとナショナルとのリンクージュです。例えば、国連人権理事会でミャンマーや北朝鮮に対して審議するという特別手続きがありますが、そこではアジア地域統合というような地域の視点はあまりないかと思えます。アセアン憲章のなかで人権監視メカニズムという話が出て来ているのは、要は国レベルで解決できなかったものがいきなり国連というグローバルなレベルに持っていかれるのは、ASEANにとっては困る、むしろ地域レベルでまず議論したいということかもしれません。そうすると、むしろ、三つ目との関連で論じていった方が、意義があるかと考えています。

三つ目は、正にアジア地域統合における人権ガバナンスの議論です。ただ、これはどちらかというと、未来学のようになってしまうかもしれませんが。つまり、これからどうなるのかという予測を立てながら、現在の動きをフォローするという必要も必要です。もちろん、その際に、ヨーロッパなどにおける地域人権レジームと比較しながら、それがどれくらい参考になるのかわからないのか、という研究はできるのかと考えています。そして、アジアの人権レジームが形成されていくプロセスの一つとして、五つ目の機能主義的な特定分野での地域人権協定を見ていくことも可能かと思えます。

六つ目の、開発と人権との関係についてはいくつかの視点があります。一つは、人権状況を改善しないなら、開発援助は停止する、といったいわゆるコンディショナリティーの議論です。もう一つの議論は、ポジティブサポートということで、人権を改善するために開発協力を行なっていくということ。例えば、ガンバリ国連ミャンマー特使の提言は、ポジティブサポートとも言えます。さらに、一番進んだ形態というのは、人権を開発に主流化していくという人権を基盤とした開発アプローチです。これが最も望ましい形態ということもできます。

六つ目が重要だと思うもう一つの理由は、人権「業界」と開発「業界」を比較すると、人権「業界」は歴史が非常に長い。第二次世界大戦前からあった議論でもあるし、国際人権というと、国連憲章以降から非常に重要になってくる。しかし、人権「業界」というのは、歴史はあるが、国際的な資金が十分に手当てされていない業界である。これに対して、開発「業界」は正に戦後のヨーロッパの復興から急激に成長した。資金が比較的にある業界でもある。人権も開発も重要なのですが、途上国に対する影響力ということでは、開発「業界」の方が大きいと言える。そういう意味では、開発の中で人権を

主流化していくという視点が重要となる。逆に、開発のプロセスにおいて人権の侵害が助長される、というケースも当然出てくる。ですから、開発が人権を改善するような形で行わなければならないという議論がある訳です。

このように、三つ目、五つ目、六つ目に絞るとして、具体的な中身を少し見ていきたいと思います。まず、地域人権レジームと言われる議論です。グローバルには、国連憲章、世界人権宣言、そして国連人権理事会が中核としてある。そして、7つの基本的な人権条約がある。子どもの権利条約、人種差別撤廃条約、二つの国際人権規約、女性差別撤廃条約、拷問禁止条約、そして、移住労働者の権利条約というのもある。これに加えて、今年になって発効する障害者の権利条約があります。

こういったグローバルな人権レジームがあっても、結局それぞれの国において人権保障がされていなければ意味がない。むしろ、グローバルな人権レジームというのは、それぞれのナショナルレベルにおける人権を保障するため、その標準化、調和させるための一つの仕組みだとも言える。

地域によっては、地域人権レジームというのがある。ヨーロッパであるとかラテンアメリカにおいては、解釈をめぐる意見の相違があっても、全てをグローバルなレベルに持っていく必要はなくて、地域レジームにおいて解決できることはたくさんある。

アジアだけがすっぱりと抜けているというのは、国際人権を勉強していると不思議に思うことである。何故、アジアだけなのか、歴史的な背景を見ていく必要もあるだろう。地域としての人権の裁判所があるということが、ヨーロッパの特徴である。ラテンアメリカにおいては、人権コミッションがある。地域の人権裁判所もある。アフリカにも人権コミッションがあるが、それほど機能しているわけではない。アラブ諸国には憲章しかなく、地域レベルの司法制度はまだ発達していないとも言える。

アジアの個々の国がどれだけ国際人権条約に入っているかという点、子どもの権利条約については、北朝鮮を含めて全ての国が入っている。国際人権規約に入っていないのは、中国、ミャンマー、シンガポール、マレーシア、そしてブルネイである。

もちろん、署名・批准したからと言ったからといって、すべて上手くいっているとは限らない。しかし、こういった条約の締結国となることによって、定期的な報告を行なう義務が生じ、それぞれの条約の人権委員会で議論することができる。国内における人権を監視するという仕組みが、グローバルなレベルで存在するとも言える。

この中で、市民社会の役割は非常に重要である。政府が出す報告書には、差し障りのあることは書かれていないかもしれない。そうすると、市民社会

が別途 **Shadow Report** を出せるかどうかが重要になってくる。このように、人権を進めていく仕組みの中で、市民社会の役割は非常に重要だと言える。

人権理事会の特別手続きについては、北朝鮮やミャンマーなどの特定の国が選ばれて集中的な審議が行われるケースもある。また、テーマ別の審議もある。例えば、人身取引に対しては集中的な審議が行われている。アメリカの国務省が人身売買報告書を毎年出していて、この報告書は影響力を持っている。アジアの特定の国の問題に対して、場合によっては、アメリカが経済制裁を振りかざすというケースもある。これによって、いい意味で、人身取引の問題をアジアの中で解決しなければならないといった状況が生まれているとも言える。

次に、人身売買については、以前にグローバル COE のシンポジウムで報告したのであまり深く議論しないが、近年になって非常に研究分野として成長している。今回の議論の中で関係するところとしては、アセアン閣僚会議において、1999 年から議題に上がっているという点がある。先ほど話した地域協定では、人身取引に反対する中国、カンボジア、タイ、ラオス、ベトナム、ミャンマーの六カ国が覚書を交わしている。人身売買に関する世界で初めての地域協定である。国境を越えて人が取引されているので、救済された場合、本国へ帰還させないといけない。そのため、こういった協定がないと、スムーズに問題解決ができない。アセアンの中でも重要なテーマになっている。

最後のメニューの人権の主流化については、人間開発という意味では、選択の自由が増えていくプロセスだと言えます。生存権、発展への権利が満たされると同時に、搾取されない、暴力から守られるという保護を受ける権利が重要となってくる。人間開発と人権の両方が、人間の安全保障という議論の中で深く結びついていると言える。

人権条約に政府が署名するということは、子どもの権利条約であれば、子どもに教育を受ける権利があるということを保障するわけで、子どもが権利保持者となる。これに対して、履行義務を負う主体というのは国である。両者のバランスを見ると、権利を持つ主体としての子どもや人は沢山いるが、履行義務の主体というのは国家が中心であり少ない。このギャップを市民社会が埋めていかなければならない。

人権アプローチというのは、国連を中心に議論が進んでいるのですが、全ての開発協力において人権が主流化されなければいけないということです。開発が人権を脅かすものではない。むしろ、人権を改善していくものでなければならない。例えば、大規模ダムを建設することによって、住民が移転しなければならない。これは人権侵害に繋がるかもしれない。

例えば、日本の ODA においては、今まで人権の視点は十分でなかった。場

合によっては、特定の民族に対して援助が集中することによって、非差別の原則を守られていないような援助もある。格差を助長してしまうと、場合によっては、紛争になりかねない。例えば、ネパールやスリランカには日本の ODA が多く供与されてきたが、そういった国において平和が促進されてきたかという点、そういう結果には必ずしもならなかった。因果関係は不明だが、必ずしも援助が平和構築を進めてきたとは限らないのではないかと。

権利保持者と履行義務を負う者の関係において、子どもの権利条約であれば子ども、女性差別撤廃条約ならば女性が権利保持者である。そして、権利が剥奪されている状況において、権利の請求を行なう。少なくとも国際人権条約を署名している国であれば、履行義務があるので、それに対して答えていかなければならない。政府とは、このようなアカウントビリティの関係があると言える。それによって、開発と人権が結びつけられているということになるかと思えます。

質問者 1990 年代の後半から ASEAN と欧州連合間の対話がありますよね。その中で欧州連合の人権保護に関する考え方は、ASEAN に影響はないか？

勝間 AIPO 人権宣言採択以降、今の議論は、1990 年代後半からの流れの中で出てきているわけですね。AIPO とは ASEAN Inter-Parliamentary Organization の略ですが、ASEAN 諸国の国会議員の連盟が人権宣言を採択している。問題は、それをいかにそれぞれの国家レベルにおいて内在化できるかということでしょう。カンボジアにおいて子どもの性的搾取に関わっていた容疑者が逮捕されたことがあったが、翌日釈放されただけでなく、指揮をとっていた警察の担当者が解雇された。それに対して欧州議会が非難決議を採択した。そういう意味でのプレッシャーはかけているといえる。カンボジアという国のなかでの人権の問題について欧州議会が非難決議を行ない、ソマリー・マムさんの身の安全を保証せよという声明を出した。ヨーロッパに管轄権はないが、カンボジアは欧州だけでなく国際社会が自国内での人権問題を監視していると感じたことであろう。その結果、カンボジア政府は対応をとることになった。

質問者 国際人権について、アジアにおいても内政不干渉の壁が緩くなってきたのか？

勝間 人権条約を批准するなど、国際法上で拘束される形で合意したならば、そ

の問題について指摘されても、内政干渉とは言えない。国際法上の履行義務を怠っていたという指摘であるから。

質問者           メニューの六つ目は面白いと思いました。アジアにおいては、人権と開発の両方が大きな課題となっている。

勝間            開発というのは、社会権を実現させるための働きかけだと捉えなおすことができる。健康への権利、教育を受ける権利、女性の権利などは、開発のメカニズムを使うことによって改善できる。これまで、開発は経済的側面に重点を置かれて理解されてきたが、人権を含めた社会的・人間的側面もみなくてはいけない。開発という名の下に、場合によっては紛争が激化した事例もあるかもしれない。例えば、ルワンダでは、ジェノサイドの前まで、比較的順調に経済成長を遂げていた。それなのに、そこでジェノサイドが起こったことは、開発業界の人にとって大きな衝撃だった。なぜなら、経済成長はいいことで、それが滴り効果によって、すべての人々の生活をよくすると信じられていたから。政治的主導権を持っている民族だけが裨益するような形で、国内における民族間格差を拡大してしまったのではないか。同じようなことが、ネパール、スリランカ、インドネシアなどについても言えるのではないか。

記録・関根未佳（大学院アジア太平洋研究科）

編集：長田洋司（アジア太平洋研究センター助手）