

# 神戸市外国語大学 学術情報リポジトリ

## The Organization of African Unity and Human Rights

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 1995-12-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 家, 正治, Ie, Masaji メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/2163">https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/2163</a>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



# アフリカ統一機構と人権

家 正 治

はじめに

国家間の利害関係を調整するための規範としての性格を強く有していた近代国際法は、信教の自由を認めた条約など若干の例を除いて、人権についての規則を有していなかった。しかし、近代国際法に対比される現代国際法の特徴の一つとして、人権の国際的保障を挙げることができる。すなわち、人権の国際（最底）基準を設定するとともに国家による履行の確保のための国際監視・監督のための制度を設けたことである。

とりわけ、第2次世界大戦後、国連総会は1948年に世界人権宣言を、また1966年には国際人権規約を採択したことに示されるように人権一般に関して取り組んでいる。また、国連は世界人権宣言採択20周年に当たる1968年に人権に関する国際会議を開催してテヘラン宣言を、また同宣言採択45周年に当たる1993年には世界人権会議を開催してウィーン宣言及び行動計画を採択している。また、国連は人権に関する多くの総会決議を採択するとともにジュネサイド条約をはじめとする一連の特別な人権分野の条約を作成している。さらに、戦後、地域的人権条約として、ヨーロッパでは1950年にヨーロッパ人権条約またその後それを補完する多くの追加議定書が作成され、1961年にはヨーロッパ社会憲章が、1987年には拷問等防止ヨーロッパ条約が署名されている。米州では、1969年に米州人権条約そして1988年には同条約を補完するサン・サルバトル議定書が採択されている。一方、アフリカでは、1981年にナイロビで開催されたアフリカ統一機構元首首長会議が同年6月27日に採択した「人及び人民の権利に関するアフリカ憲章(African Charter on Human and

Peoples' Rights)」（バンジュール憲章，効力発生1986年10月21日）がある。また，特別な人権関連条約として，アフリカ統一機構の同会議が1969年に採択した「アフリカにおける難民問題の特定の側面を規律するアフリカ統一機構条約(Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)」（アフリカ難民条約，効力発生1974年6月20日）や1990年の「子どもの権利と福祉に関するアフリカ憲章(African Charter on the Rights and Welfare of the Child)」がある。

ところで，1993年6月14日から25日までウィーンで国連主催の世界人権会議が開催された。この世界会議の目的は，世界人権宣言の採択以降の人権の歩みを高レベルで検討し評価すること，障害とそれを克服する方法を確認すること，開発とすべての人々の経済的・社会的・および文化的な権利の享受との間の関係を検討すること，人権の基準と法律文書の実施を改善する方法を探ること，国連が用いている方法と仕組みの有効性を評価すること，国連の活動と機構の有効性の向上とそれに必要な資源について具体的な勧告を行なうこと，などであった。<sup>(1)</sup>

この会議は，その最終日に「ウィーン宣言及び行動計画」をコンセンサスで採択した。しかし，会議では，人権は普遍的なものであり，いかなる場合にも尊重さるべき共通の基準でなければならないとする先進国の主張と人権といっても各国・地域，歴史，文化，宗教，経済的発展状況による相違を考慮すべきであると人権の土着的性格を強調する開発途上国の主張とが対立した。また，途上国は，人権の重要性とともに開発，安全保障，国内の治安維持などの課題を考慮して一定の人権の制限は許容されなければならないとする。先進国は，人権の普遍性，非制限性とともにまた人権相互間の非差別性を主張するのに対して，また途上国は市民的，政治的権利に対する経済的，社会的権利の重要性を主張する。<sup>(2)</sup>

(1) 国際連合広報局，国際連合広報センター監訳『国際連合の基礎知識』世界の動き社，1994年，170～171頁。

開発や環境の場合と同様に、人権に関する南北対立は、冷戦時代の力の対決という国際秩序に代わって人権を基調とする新しい国際秩序が模索されている今日、<sup>(3)</sup>その構築に向けての一つの大きな解決すべき課題となっている。本小稿は、アフリカ統一機構が人権に関して果たしてきた活動・役割を通して、この問題を考える手がかりを求めることを目的としている。

## I. アフリカ統一機構憲章とバンジュール憲章の採択

第2次世界大戦後の国際社会のもっとも大きな構造変化の一つは非植民地化(decolonization)である。戦後高揚した民族解放運動は、まずアジアの各地で起り、ついで中近東に波及し、さらに1957年にはガーナを皮切りにサハラ以南のブラック・アフリカに及んだ。そして、そのピークとして、1960年の「アフリカの年」を迎え、実に17カ国のアフリカ諸国が同年に独立した。国連総会はそれらの国々が加盟した勢いで、同年植民地独立付与宣言を、また1962年には経済的自決権ともいえる「天然資源に対する永久的主権」と題する決議を採択した。戦前、独立国としてエチオピア、リベリア、南アフリカおよびエジプトの4カ国しかなく、西欧列強の植民地支配の下にあったアフリカはいわゆる「暗黒大陸」と呼ばれたが、60年代はまさに「輝ける大陸」となった。

しかし、植民地主義支配から脱して法的には独立しても、経済的な面をはじめとして政治的、軍事的、文化的に旧宗主国に従属させられる、いわゆる新植民地主義の手段を打倒する第1の要件は「統一」であるとして、ばらばらに分割されたアフリカ大陸に一つの全連邦政府の必要性を説いた。<sup>(4)</sup>当初、

(2) 横田洋三、「南北対立、どう克服」『毎日新聞』1993年6月14日付；宮崎繁樹「新しい人権への視覚」『聖教新聞』1993年7月27日付；西川恵「欧米とアジア、考え方に深いミソ」『毎日新聞』1993年9月2日付。

(3) 桐山孝信「冷戦終結と新国際秩序の模索—「人権・民主主義・市場経済」宣揚のイデオロギー—」『冷戦終結後の新国際秩序の研究』神戸市外国語大学外国学研究XXXII(1995)所収参照。

アフリカ諸国は、政治的関係の確立が統一の獲得に欠かせないとして政治的機構の創設を主張するカサブランカ・グループと、経済的・社会的および技術的分野での協力を通じて徐々に政治的統一をなすことを主張するブラザビル・グループが対立した（ブラザビル・グループは中間派のアフリカ諸国をも結集してモンロビア・グループとも呼ばれた）。しかし、このような対立を乗り越えて、エチオピアの首都アジスアベバで30カ国の参加を得て開催されたアフリカ諸国首脳会議は、1963年5月25日、アフリカ統一機構(the Organization of African Unity, OAU)憲章を採択した。

OAU憲章は、人権に係わる規定として、前文で、「自由、平等、正義及び尊厳は、アフリカ人民の正当な願望の達成のために欠くことのできない目的である」と定め、また国連憲章と世界人権宣言の原則について触れ、それは「諸国間の平和的・積極的協力のための強固な基礎を提供する」と規定し、さらに「アフリカ人民の厚生と福祉が保証されるために今後すべての諸国は統一すべきである」と述べている。また、OAUの目的の一つとして、「アフリカ諸国民のより良き生活を達成するため、協力及び努力を調整しかつ強化すること」を掲げる（第2条b）とともに国連憲章と世界人権宣言の尊重について述べている（第2条e）。

OAUが人権に係わった最初の問題は難民問題であった。アフリカの難民問題は、アルジェリア独立戦争から、南ア政権からまたポルトガル植民地施政からのアフリカ人の避難が始まった1950年代に問題となりはじめた。そして、植民国家から独立を達成しようとする諸国からまた多くの難民が発生し始めた1960年代初めにこの問題は国際的な関心事となった。多くの国が独立を達成するにつれて、アフリカの難民人口は増大し、OAUがこの問題をはじめて扱った1964年には推定70万人、また1969年にはそれは90万人と増加し

---

(4) クワメ・エンクルマ著、家正治・松井芳郎訳『新植民地主義—帝国主義の最終段階』理論社（1971年）；拙稿「アフリカと世界—現代の諸問題」宮本正興・岡倉登志編『アフリカ世界—その歴史と文化』世界思想社（1984年）所収参照。

<sup>(5)</sup> 1964年にOAUの閣僚理事会はアフリカの難民問題を調査し理事会に勧告を行なうための特別委員会を設置した。1967年には、OAU、UNHCR、アフリカ経済委員会（ECA）およびダック・ハマースホルド財団の共同主催で、アジスアベバでアフリカ難民問題の法的・経済的・社会的側面に関する国際会議が開催された。1969年にアジスアベバで開かれた元首首長会議は、アフリカ難民条約を採択した。

1951年の難民条約と比較してもっとも注目される点として、アフリカ難民条約は難民の概念に関する定義を拡大していることと庇護権に関する規定である。<sup>(6)</sup> 同条約第1条1項は難民議定書によって修正された難民条約第1条A(2)前段と同じ規定を置くとともに、2項で以下のように定めている。

「難民」という文言は、また、外部からの侵略、占領、外国の支配、又はその出身国若しくは国籍国の一部若しくは全部における公の秩序を著しく乱す出来事のために、出身国又は国籍国の外の場所に避難所を求めて、その常居所地を去ることを余儀なくされたすべての者にも適用される。

OAUは、民族解放戦争や飢饉のようなアフリカが当面するような困難に対処するためには狭い定義では困難と判断し、公の秩序の混乱(public disorder)に基づく場合も包摂された。

また、難民条約は、難民を迫害を受けるおそれのある領域の国境へ追放・送還してはならないことを規定するだけであるが（第33条）、アフリカ難民条約は「難民の定住を確保するために、各自の法律に従って最善の努力を行う」（第2条1項）と規定し、庇護に関する概念を強化するとともに「難民への庇護の付与は、平和的かつ人道的行為であって、いかなる加盟国も、これを非友好的行為とみなしてはならない」（第2条2項）と定めている。

ところで、アフリカ大陸では、1970年代中頃から、とりわけ1980年代に入っ

---

(5) Christopher J. Bakwesegha, 'The OAU and African Refugees', edited by Yassin El-Ayouty, *The Organization of African Unity after Thirty Years*, Praeger, 1994, p.6.

(6) Gino J. Naldi, *The Organization of African Unity: An Analysis of its Role*, Mansell, 1989, pp.88~95.

て、独立の熱気が冷めるとともにアフリカ諸国において政治的・社会的危機が深化した。農業は停滞し、食糧生産は人口増加に追いつけず、飢餓は常態となった。1980年代、アフリカ経済は「失われた10年」を経験することとなった。<sup>(7)</sup>しかし、そのような状況の中で、OAUが人権一般に関して特筆すべき役割を果たした出来事があった。それは、OAU元首首長会議が「人及び人民の権利に関するアフリカ憲章」(バンジュール憲章)を採択したことである。

同憲章は1979年から1981年にかけて起草され、1981年6月の第18回元首首長会議によって採択されたものである。<sup>(8)</sup>1979年まで、OAUの主要な関心は、難民問題は別にして、植民地主義とアパルトヘイトの問題に向けられていた。<sup>(9)</sup>また、新植民地主義支配に対する警戒から、OAU憲章第3条2項の「国家の国内問題に対する不干渉」原則に依拠するのが通例であった。

しかし、このような状況を打開しバンジュール憲章を採択せしめた背景には、1970年末の国際的な要因と内在的な要因とが存在した。前者には、1975年にヘルシンキで採択された「ヨーロッパの安全保障及び協力に関する会議(CSCE)最終決定書」(ヘルシンキ宣言)の人権規定、ベトナム難民の流出、カンボジアのポル・ポト政権の残虐行為、チリーやアルゼンチンにおける厳しい政治抑圧、ジミー・カーター米国元大統領の「人権外交」やアムネスティ・インターナショナル、国際法律家委員会、国際人権連盟等の国際人権団体の諸活動に関する報道などがあり、それらは大きな影響を与えた。<sup>(10)</sup>

また、後者に関して、ウガンダのアミン政権(1971~79)、中央アフリカ

(7) 川端正久、「アフリカの年」からの30年—バラ色の独立、絶望、そして再生へ』『国際協力』1991年9月号、8~9頁。また、飢餓をもたらしているアフリカの危機の要因について、川端正久著『アフリカ危機の構造』世界思想社、1987年、7~13頁参照。

(8) 同憲章の成立過程について、松本祥志、「アフリカ人権憲章」の成立背景と法的意義—2つの絶対的基準』『札幌学院法学』第3巻第2号(1986年12月)、137~144頁。

(9) Claude E. Welch, JR., 'The OAU and Human Rights: Regional Promotion of Human Rights', *The Organization of African Unity after Thirty Years*, Praeger, 1994, pp.54~57.

(10) Edward Kannyo, 'The OAU and Human Rights', Edited Yassin El-Ayouty and I. William Zartman, *The OAU After Twenty years*, Praeger, 1984, p.165.

帝国のボカサ政権（1966～79）および赤道ギニアのヌグェマ政権（1969～79）の残虐行為に対して、アフリカ政治指導者に人権問題に対処するよう強いることとなった。なお、アフリカでの人権侵害はこれら3政権だけによるものではなく、程度の差にすぎなかった。もしこれらの政権の行為に沈黙し、一方アパルトヘイトについて非難することは「二重基準」（double standard）を持ち込むこととなる。また、これらの政権による人権の無視がアフリカ諸国間の紛争を発生させたことから、人権問題に対する対応をせまられることとなった。<sup>(11)</sup>

## II. バンジュール憲章とその特徴

バンジュール憲章は前文と68カ条からなっており、その68カ条のうち29カ条が「人及び人民の権利及び義務」に関する規定である。第1条は締約国の遵守義務につき、また第2条は無差別原則を規定している。第3条から第14条まで市民的・政治的権利を定め（第1世代）、第15条から第18条まで経済的・社会的・文化的権利を定め（第2世代）、第19条から24条まで人民の権利を定め（第3世代）、そして第25条から第29条で義務を規定している。<sup>(12)</sup>

これらの諸規定は、世界人権宣言や国際人権規約と比してどのような特徴があるのであろうか。前文では、「人及び人民の権利の観念に関する諸国の考え方に影響を与え、それを特徴づける諸国の歴史的伝統の美点並びにアフリカ文明の価値を考慮に入れ」、また「アフリカにおいて人及び人民の権利並びに自由に対して伝統的に与えられてきた重要性を考慮に入れ」ることが強調されており、このアフリカの性格が基調として流れていることがバンジュール憲章の大きな特徴となっている。

それでは具体的にどのような規定を設けているのであろうか。憲章は「人

---

(11) Edward Kannyo, *ibid.*, pp.165～166. 例えば、タンザニア軍は、亡命ウガンダ人を伴ってウガンダに進攻し、アミン政権を崩壊させた。スーダンやナイジェリアはウガンダの領土保全と国内問題への干渉として非難した。

(12) Claude E. Welch, *JR.*, *op.cit.*, pp.55～56.

の権利」(人権)に関して、第3条から第18条に於て定め、市民的および政治的権利の保障に加えて、経済的、社会的および文化的権利も保護の対象としている。これら両者の関連について前文は以下のように記している。

今後発展の権利に特別な考慮を払うことが肝要であり、市民的及び政治的権利は、その観念においてもまた普遍性においても経済的、社会的及び文化的権利と切り離しえないものであり、経済的、社会的及び文化的権利の充足が市民的及び政治的権利を享受するための保障となるものである。

バンジュール憲章の諸規定は、国連の人権関係諸文書とアフリカの伝統の影響とを反映している。同憲章はヨーロッパ人権条約や米州人権条約に対してよりも、国際人権規約に対して、より強い類似性を示しているといわれるが、<sup>(12)</sup>とりわけ市民的・政治的権利について妥当している。また、前文は、経済的、社会的および文化的権利を重視し強調しており、これは憲章の一つの特徴をなしているが、しかし本文では労働の権利(第15条)、健康に対する権利(第16条)、教育と文化についての権利(第17条)、家族、女子および児童の保護についての権利と高齢者および障害者の特別保護についての権利(第18条)にとどまっており、社会権規約と比べて欠落しているものが多い。しかし、これはアフリカが置かれている状況からしてやむをえないともいえるのであり、むしろ、きびしい状況の中でこのような権利が規定されたことを評価すべきであるとの指摘もなされている。<sup>(13)</sup>

次に、バンジュール憲章は、「人の権利」(個人の権利=人権)だけではなく、集団の権利としての「人民の権利」を規定しており、これは同憲章のもつ大きな特徴となっている。憲章は「人民の権利」(peoples' rights, rights of peoples)として、人民の平等に対する権利(第19条)、自決に対する人民の権利(第20条)、人民の富および天然資源に対する権利(第21条)、発展の権利(第22条)、人民の平和と安全に対する権利(第23条)および人民の環

(13) 田畑茂二郎著、『国際化時代の人権問題』岩波書店、1988年、203～204頁。

境に対する権利（第24条）を掲げている。

バンジュール憲章は、「人民の権利」を権利の一つの範疇として掲げた最初の国際文書であるが、「人民の権利」の内容をなす個々の権利についてなお解釈上の問題を残しているものの条約中に「人民の権利」の一つとしてそれらが挿入された意義は大きいといえるであろう。しかし他方で、「人民」を権利主体にすることの意味は何か、「人民」とは具体的に誰でありまたどのようにして行使されるのか、<sup>(14)</sup> という自決権の法的性質とかかわって提起された問題と同様な点が論議を呼んでいる。

「人民」を定義することは困難な作業であるが、国際法律家委員会が人民の概念の確定する際の基準として提示した以下の基準はかなりの価値を有するものとされている。<sup>(15)</sup> (1)共通の歴史、(2)人種のおよび民族的絆、(3)文化的および言語的絆、(4)宗教的およびイデオロギー的絆、(5)共通の地理的位置、(6)共通の経済的基礎、および(7)合理的規模の住民。しかし、これらの基準は「人民」を定義する際の大きな要因となりえても、その実体を完全に把握しうるものではない。「人民の権利」が一種の抗議的・抵抗的な概念である以上、侵害された実体とそれに対する抵抗という具体的な運動の中でしかその実体を握みえないのではないかと考えられる。

また、バンジュール憲章の特徴として、国際人権規約やヨーロッパ人権条約に見られる、国家の緊急事態の場合に一定の権利の享有を停止することを認める離脱条項が存在しないことである。しかし、法律の制定によって一般的に制限を認める「法律の留保付(clawback)」条項が多くの規定に付されている。「法律の留保付」条項が多用されていることによって、国の緊急事態において保障を制限したいと望む国家にとって、一般的な離脱条項を不用にしているともいわれている。<sup>(16)</sup> もっとも、無差別原則を定めた第2条、法の

(14) 桐山孝信「エドモン＝ジューブ『人民の権利』について」『神戸外大論叢』第40巻第6号（1989年11月）69～70頁；松本祥志、前掲論文、154～155頁；Theo van Boven, Human Rights and Rights of Peoples, *European Journal of International Law*, Vol.6 No.3 (1995) pp.470～472.

(15) Gino J. Nanda, op.cit.,pp.124～125.

前の平等を規定した第3条、生命の尊重と身体の保全に対する権利についての第4条、奴隷制度、拷問、残虐行為などを禁止している第5条、および公正な裁判、事後法による処罪の禁止を規定する第7条には「法律の留保付」条項は付されてはいない。これらの規定は個人の身体の安全や適正手続に係わる根源的な人権規定であることに注目すべきであろう。<sup>(17)</sup>

さらに、バンジュール憲章で注目されるユニークな点は、権利と義務との関連について強調していることである。前文では、「権利及び自由の享有は、またすべての者による義務の履行を含んでいる」と述べ、また本文の第27条1項では、「すべての個人は、自己の家族及び社会、国並びにその他の法的に認められた共同体及び国際社会に対する義務を有する」と規定し、また同条2項で「各個人の権利及び義務は、他の者の権利、集団の安全、道徳及び共通の利益を十分尊重して行使される」としている。また、第28条では「すべての個人は、差別なくその同胞を尊敬しかつ思いやり、並びに、相互の尊敬及び寛容を促進し、擁護しかつ強化することをめざした関係を維持する義務を有する」と定めている。このように非常に一般的に規定しており、他の権利規定にどのようなインパクトを与えるかは今後の運用に注目されるところである。さらに、第29条はその他の義務として8項目を列挙しているが、その7項では「寛容、対話及び協議の精神をもって、社会の他の成員との関係において積極的なアフリカ文化の価値を保持しかつ強化すること、並びに、一般的に社会の道徳的福祉の促進に貢献すること」と定め、アフリカの価値に係わる義務を課している。バーゲンソル教授が、ひとつ確実なことは、この憲章の宣言する義務のカatalogが、政府による濫用の深刻な危険をとまなっていることであり、この危険の深刻さは、少なくとも部分的には、アフリカにおける民主化過程のあゆみとその成否にかかっているといえよう、<sup>(18)</sup>と述べていることは留意さるべき重要な指摘である。

(16) T. バーゲンソル著、小寺初世子訳『国際人権法入門』東信堂、1995年、143～144頁。

(17) 黒木三郎編著『国際化時代の法学』敬文堂、1988年、236～237頁。

(18) T. バーゲンソル著、前掲書、145～146頁。

### Ⅲ. 実施措置とアフリカ人権委員会の活動

バンジュール憲章第1条は、締約国は本憲章の権利、義務と自由を認め、「これを実現するために立法その他の措置をとる」基本的な遵守義務を定めている。また、第25条では、教化、教育および刊行物を通じて本憲章の権利と自由の尊重を伸長・確保し、また自由と権利またそれに対応する義務が理解されるように注意する広報義務を締約国に課している。さらに、第26条では、裁判所の独立を保障する義務と権利・自由の伸張と保護を委ねられた国家的施設の設定・改善を許可する義務を締約国に負わせている。

以上のような締約国の基本的・一般的な義務とともに、憲章第62条は、「権利及び自由を実現するためにとった立法その他の措置に関する報告」を2年ごとに提出する義務を定めている。しかし、国際人権規約自由権規約で定めているような提出された報告のその後の処置については直接規定していないが、以下のアフリカ人権委員会の下記の任務・権限から同委員会が審査することとなるであろう。

憲章は、実施措置のための機関として「人及び人民の権利に関するアフリカ委員会 (African Commission on Human and Peoples' Rights)」(以下、アフリカ人権委員会)を設置するとしている(第30条)。同委員会は、締約国が提出した名簿の中から、元首首長会議によって選出された11人の委員で構成される(第31条、第33条)。委員会の任務・権限は、(1)人および人民の権利を伸長すること、(2)この憲章によって定められた条件の下で人および人民の権利の保護を確保すること、(3)締約国、OAUの機関またはOAUによって認められたアフリカの機構の要請により、この憲章規定を解釈すること、および(4)元首首長会議によって委ねられたその他の職務を遂行すること、となっており(第45条)、広範な機能が認められている。

ところで、委員会は人および人民の権利に関する国際法から示唆 (inspiration) を受けることとなっているが、とくに以下の人権文書を列挙してい

る。人および人民の権利に関する種々のアフリカの文書、国連憲章、OAU憲章、世界人権宣言、人および人民の権利の分野において国連およびアフリカ諸国によって採択された文書、締約国が加盟国である国連の専門機関が採択した文書（第60条）。また、委員会は、法原則を決定する補助手段として以下のものも考慮に入れるものとしている。OAUの加盟国によって明示的に認められた規則を定めるその他の一般的または特別の国際条約、人および人民の権利に関する国際規範と両立するアフリカの慣行、法として一般的に認められた慣習、アフリカ諸国によって認められた法の一般原則、法的先例と学説（61条）。バーゲンソル教授は、委員会はバンジュール憲章を解釈し、適用するにあたり、両規定が同憲章に取り込んだ巨大な法規群に依拠することができ、また両規定は委員会に対して、憲章の解釈が、人および人民の権利に関する一般国際法の発展に決して遅れないことを可能とする、実に貴重な手段を与えている、と評価している<sup>(19)</sup>。

憲章の締約国は、他の締約国が憲章の規定に違反したと信ずる十分な理由がある場合、憲章は2つの処理方法を設けている。1つは、書面により、その事態について当該国の注意を喚起する方法である（第47条）。この場合、通告が送付された国は、通告を受理した後3ヵ月以内に問合せをした国に対し書面により当該事態を説明または陳述を行うことになっている。なお、その3ヵ月の猶予期間内に当該事案が満足するように解決されない場合、いずれの国も委員会に付託することができる（第48条）。

もう一つは、締約国が委員会へ直接通報する方法である（第49条）。もっとも、委員会が付託された事案を取り扱うことができるのは国内的救済措置が尽された場合である（第50条）。委員会は事案の検討に際して、関係国に関連情報の提供を要請することができ、また関係国は委員会に代表を出席させ、かつ、書面または口頭による意見を提出することが認められている（第

(19) バーゲンソル著、前掲書、149～150頁。

51条)。委員会は関係国その他から必要と認める情報を収集し、かつ友好的解決に達するための手続を試みた後、合理的な期間内に、事実とその判断を記した報告を作成し、関係国と元首首長会議に送付される（第52条）。委員会はその際に有用と認める勧告を元首首長会議に対し行うことができる（第53条）。

憲章はまた、締約国以外による通報、例えば個人や非政府団体などが通報し、それを委員会が審議することを認めている（第55条1項）。しかし、この場合、いくつものハードルが設けられている。まず、その通報は、委員会の多数決によって決定された場合にその検討が行われる（第55条2項）。また、委員会が受理した通報も第56条に規定される7つの要件に合致しなければならないことになっている。とりわけ、その中でも「アフリカ統一機構憲章又はこの憲章と両立しうるもの」の要件はあまりにも一般的であり、両立しないという理由が安易にもちだされ、審議が拒否される可能性がないとはいえないことが指摘されている。<sup>(20)</sup>なお、委員会が通報につき実質的な審議に入る前に委員長により関係国に通知しておくことになっている（第57条）。

また次の関門として、憲章は、委員会が「人及び人民の権利の一連の重大又は大量の侵害の存在を示す特別の事態」についてのみ係わることを認めているにすぎない、ことがあげられる（第58条1項）。すなわち、一またはそれ以上の通報が、以上のような事態に明らかに関係する場合には、委員会はこの特別の事態に対し元首首長会議の注意を喚起することになっている。この場合、元首首長会議は、委員会に対し、事態の詳細な研究を行い、委員会の判断と勧告を付した事実報告を作成することができる、こととなっている（第58条2項）。しかし、これは要請することができるという元首首長会議の権限であって、実際に要請が行われるという保証はない。

以上のように、締約国以外の通報には種々の条件が付されているが、委

---

(20) 田畑茂二郎著、前掲書、213頁。

員会の報告は元首首長会議の決定に基づいて委員長によって公表されることになっている(第59条2項)。また、委員会の活動に関する報告は、元首首長会議によって検討された後、委員長によって公表されることになっている(第59条3項)。これらの点においても、元首首長会議の決定あるいは検討という介入が入っている。今後どのように運用されるのか注目されるところである。なお、以上のように、バンジュール憲章は、ヨーロッパ人権条約や米州人権条約が実施機関として設けている人権裁判所を設置していないが、この点も本憲章に見られる特徴的なところである。

ところで、1987年7月の元首首長会議はアフリカ人権委員会の11人の委員を選出した。バンジュール憲章は、委員会は何をなすべきか、またどのようにその業務を遂行するのか、に関して一般的な指針しか与えていない。1988年2月にダカールで開催された委員会の第2会期は、前者について「行動計画」(Program of Action)を、後者について「手続規則」(Rules of Procedure)と「定期的国家報告のためのガイドライン」(Guide lines for National Periodic Reports)を採択して解決をはかった。<sup>(21)</sup>

行動計画は委員会が遂行すべき活動形態を3つに分けて列挙している。<sup>(22)</sup>

#### A. 研究および情報活動

1. アフリカ図書館と人権文書センターの設立
2. バンジュール憲章と手続規則の印刷と流布
3. 「人及び人民の権利に関するアフリカ誌」(African Review on Human and Peoples' Rights)の刊行
4. アフリカの人権に関する定期的ラジオ放送とテレビジョン・プログラムの製作
5. 中等教育のシラバスへの人権教育の挿入
6. 人権デーの宣明

(21) Claude E. Welch, JR., op.cit., p.61.

(22) 行動計画については、Claude E. Welch, JR., op.cit., pp.62~63参照。

7. 1789年のフランス人権宣言200年祭への参加
8. 人権賞と人権競技の設置
9. 国内人権委員会の設立の勧告
10. 人権研究所の設立の勧告
11. アパルトヘイトに関するシンポジウムとセミナーの開催

#### B. 準立法活動

1. 未批准の国内での憲章批准運動
2. 国際組織（国連，ILO等）が作成した人権条約の批准
3. 国内憲法への憲章規定の導入

#### C. 協力活動

1. ヨーロッパ人権委員会，米州人権委員会，国連人権委員会，国際法律家委員会，国際人権アカデミー，アムネスティ・インターナショナル，のような国際政府間機構や非政府機構との協力
2. 汎アフリカ弁護士連合，アフリカ法律家協会，アフリカ国際法協会，を含むアフリカの諸組織との協力
3. 国家の定期的報告の処理方法の確立

ところで，バンジュール憲章第42条2号は，「委員会は，その手続規則を制定する」と定めている。1988年2月の委員会が採択した手続規則は，120の規則（rule）からなっている。<sup>(23)</sup> 規則2によれば，1年に2回の，各2週間の通常会期を開催することになっている。この手続規則に関してもっとも論議のありまた基本的な問題は，秘密原則（confidentiality principle）についてである。<sup>(24)</sup> この原則は憲章第59条1項の「元首首長会議が別段の決定をする時まで，この憲章の規定の下でとられたすべての措置は秘密とする」と

---

(23) Edited by Gino J. Naldi, *Documents of the Organization of African Unity*, Mansell, 1992, pp.124~154.

(24) Anselm Chidi Odinkalu, *Proposals for the Review of the Rules of Procedure of the African Commission of Human and Peoples Rights*, *Human Rights Quarterly*, Vol.15 No.3, p.544.

の規定に基づいている。この規定では、「すべての措置」(all measures)となっており徹底した秘密主義がとられている。手続規則ではこれが反映して、例えば「委員会およびその補助機関の会議は秘密とした『非公開』で開かれる」(規則32)となっている。人権に関する法的保護のための国際センターの法務官、Odinkalu は、憲章に基づく通報の審議を除いて委員会の会議は公開にするよう手続規則の改正を提案している。<sup>(25)</sup> 秘密原則のかたくな維持は、憲章の目的とその採択意義を大きく殺ぐこととなろう。

また、1988年10月、カイロで開催された第4会期で委員会は、「定期的国家報告のためのガイドライン」<sup>(26)</sup>を採択した。これは憲章第62条に規定する締約国の報告義務に係わる締約国に対する指針である。このガイドラインは非常に詳細かつ大部なもので、各項目ごとに冒頭報告(initial reports)と定期的報告(periodic reports)に分けて記されている。委員会は、委員会と締約国との「建設的対話のチャネル」として一般的な冒頭報告を求め、<sup>(27)</sup> ついで詳述した定期的報告を求めることにした。

ところで、アフリカ人権委員会の活動についてであるが、行動計画やガイドライン等が作成されたものの委員会の今までの活動状況は十分なものではない。Welch 教授は、委員会の活動の不十分さに係わって、4点指摘している。<sup>(28)</sup>

第1に、大抵の国は報告義務を重大なものを受けとられておらず、また政府は委員会の任務遂行に必要な報告を行うことを嫌っているように思われることである。1991年4月のラゴスでの第9回会期では、リビア、ルワンダおよびチュニジアの報告が審議されたが、その報告自体が短く、また憲法や法律に言及するだけでまた明確なテキストを与えないようなものであった。報

(25) Anselm Chidi Odinkalu, op.cit.,pp.547~548.

(26) Edited by Gimo J. Naldi, op.cit.,pp.155~182.

(27) Claude E. Welch, JR.,op.cit.,p.63.

(28) Claude E. Welch, The African Commission on Human and Peoples' Rights: A Five-Year Report and Assessment, *Human Rights Quarterly*. Vol.14 No.1 (February 1992),pp.53~57.

告のコピーも事前に入手されなかったし、翻訳もなされなかった。平均90分がそれぞれの審議に費やされただけであった。第2に、委員会はそれを活動的なものにするには十分な施設、財源および支援を欠いている。OAUの財政問題が被害を与えている。ECと国連ボランティア基金からの特別な援助だけが委員会の事務局を機能させており、その各々は約20万ドルを提供した。本部はバンジュールにおかれたが、そこにはガンビア政府が4階建のビルの3つの階を提供した。しかし、同本部に情報・文書センターの設立が予定されているがまだ設けられていない。基本的な設備、例えば過去5年間コピー機やFAX機がなく、ほとんどコンピューター施設もなくさらに職員の不足でその活動は大きく損なわれている。会議の録音もされておらず、会議の最終要約議事録も出されていない。第3に、会議が秘密であることが問題となっており、NGOの圧力で1991年3月のラゴスでの第9会期はオブザーバーに公開を行った。第4は委員会の外の問題であるが、アフリカではまた人権NGOが根を張ってはいないことである。そのような組織のための「政治的空間」が欠除しており、またそのような組織はしばしば「破壊的」なものと考えられている。NGOが未成熟であることは人権侵害についての独立した情報源を有していないことである。<sup>(29)</sup>

以上のように、今までのところ委員会の活動は十分なものとはいえない。しかし、アフリカの政治的な現実をはじめとする種々の状況を考えると、とにかく委員会が組織され、そしてその機能が始められたところに意義を見出すべきであろう。

(29) Welch教授によれば、委員会は1990年末には100以上の請願を受理した。それらは秘密の会議で審査されたが、しかしそれらについてはいかなるステップがとられたか公表されていない。請願の多くは明らかにアフリカにおける重大な人権侵害のものである。その少なさは請願についての手続が知られていないこと、委員会の実効性についての不信、請願者の名が秘密にされるかの問題等にもとづいている。委員会の第3回および、第4回活動報告において、請願の処置についてなにも記録はない。しかし、1989年8月24～26日の報告書には委員会は38の通報を受け、そのあるものは受理の決定を受けた。3つは不受理、6つは通報として受け入れ、5つは今後の会議で審議することとした。1991年6月25日の会議で委員長は国家に対する16の苦情が処理され、そして広範に人権が侵害されている国に書簡が送られ、そして委員会の調査の結果2人の拘留者が釈放されたと述べた。Claude E. Welch, *op.cit.*, pp.56～57.

ところで、OAUは、他にも人権に関する条約を採択している。それは、1990年に採択された「子どもの権利と福祉に関するアフリカ憲章」（以下、アフリカ子ども憲章）であり、子どもの権利に関する最初の地域的条約である。OAUの15加盟国の批准もしくは加入が同条約の発効に必要なが、1992年1月現在未発効である。同条約は前文と48カ条からなっている。前文では「子どもの権利および福祉の観念に関する諸国の考え方に影響を与え、それを特徴づける諸国の文化的遺産の美点、歴史的背景並びにアフリカ文明の価値を考慮に入れ」と規定し、バンジュール憲章と同様にアフリカの性格を強調していることとともに、文化的遺産が追加されていることに注目される。

Paul Hunt 講師（Waikato 大学）は、本憲章の特徴の一つとして、「本憲章の締約国は、子どもの福祉、尊厳、通常の成長と発展に影響を与える有害な社会的および文化的慣行を除去するための適当なすべての措置をとる」（第21条1項）と規定しているように、文化的慣行に対する保護が規定されていることを指摘する<sup>(30)</sup>。そして、他のユニークな特徴として、「本憲章の締約国は、…(b)あらゆる形態の物乞い（begging）で子どもの使用を防止するために適当な措置をとる」（第29条）と物乞い防止の規定が入れられていることをあげている<sup>(31)</sup>。

なお、本条約は、発効すれば、アフリカ人権委員会と同様な「子どもの権利および福祉に関するアフリカ専門家委員会」が設けられることになっている。同専門家委員会は個人的資格で任務を行う11人の委員で構成される点も同じである。さらに、アフリカ人権委員会と同じ様に、個人からの通報の受領を含めて、人権の促進的（promotional）な機能と保護的（protective）

(30) Paul Hunt, *Children's Rights in West Africa: The Case of the Gambia's Almudros*, *Human Rights Quarterly*, Vol.15 No.3, pp.519~521.

(31) なお、本憲章のテキストについては、Edited by Gino J. Naldi, op.cit., pp.183~199 参照。

機能を遂行することになっている。<sup>(32)</sup>

おわりに

本小稿の冒頭において、人権の「普遍性」と「土着性」の問題について触れた。以上の OAU が作成した人権諸条約の考察の中からも、アフリカの歴史、伝統、文化、社会などをはじめとする種々の価値感に根ざした人権に対する把握が行われていることは明らかである。しかし、「法律の留保付 (clawback)」条項の付いていない人間にとって基本的・根源的な人権も存在している。人権の「普遍性」について語るとき、人権について一般的に論ずるのではなく、各種人権を個別的・具体的に検討し位置づけるアプローチが必要なのではないか、と考えている。

バンジュール憲章は、アフリカ経済・社会の危機と混迷の中で作成された。憲章の実施措置に係わる機能はこれからという点が少なくないが、そのような状況の中でも制度的な枠組を作り、細々とではあっても活動し始めた意義は大きいものと考えられる。

とくに、1980年代末から、とりわけ1990年以降の数年間、1990年の「アフリカの年」に匹敵するような大きな事態を迎えている。ソマリアやルワンダにおけるような混乱の状況とともに、1990年のアフリカ大陸最後の植民地、ナミビアの独立、アパルトヘイトの廃止と1994年のANCの勝利、さらにまた一党制を敷いてきた国々が冷戦終結後つぎつぎと多党制を導入し、まさにアフリカ大陸は「第2の解放」の段階を迎えている。<sup>(33)</sup>すでに、バンジュール憲章をはじめ人権諸条約という種は蒔かれ、またアフリカ人権委員会の活動の開始によってすでに萌芽した。つぎの段階として、これを大きく開花させ維持していく作業が残っている。<sup>(34)</sup> (以上)

(32) See Articles 32~45; Paul Hunt, op.cit., pp.518~519.

(33) 川端正久, 前掲論文参照。

(34) 今後の問題としては, Sakah Saidu Mahmud, The State and Human Rights in Africa in the 1990s : Perspectives and Prospects, *Human Rights Quarterly*, Vol.15 No.3, (August 1993), pp.485~498参照。