

〔研究論文〕

米州人権委員会の活動と米州諸国の人権状況 —米州人権条約成立まで—

齊藤 功高

〔Article〕

Activities of Inter-American Commission on Human rights and the Situations of Human rights in American states - Till American Convention on Human Rights entered into force in July 18, 1978 -

Yoshitaka SAITO

Abstract

Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) has played an important role in contribution to promotion and protection of Human Rights in American states. And IACHR has been expanding its power and function since it was born as the organ of OAS (at first, an autonomous entity) in 1960.

The purpose of this article is to analyze how the activities of IACHR have been making influence into the observance of Human Rights in American States. For this purpose, We will be able to see the relationship between activities of IACHR and reaction of each country concerned through its on-site observation till American Convention on Human Rights entered into force in July 18, 1978.

The chapter 1 is to tell the significance of the provisions of Human Rights mentioned in Charter of the Organization of American States (OAS). The chapter 2 is to analyze whether American Declaration of the Rights and Duties of Man got legally binding obligation. The chapter 3 is to see how IACHR was born and how it has been expanding its authority. The chapter 4 is to analyze how IACHR has been empowered the activities of on-site observation by the expanded authority of IACHR. At last, we will lean that IACHR could strengthen its power and function by using the authority of OAS which is a political organization.

はじめに

米州人権委員会(IACHR)の任務と権限は、人権の尊重と擁護を促進することにある。しかし、IACHRの任務と権限が条約上規定されたのは1978年7月18日に効力を発生した人権に関する米州条約(米州人権条約)においてである。すなわち、同条約41条には、a.人権意識の啓発、b.加盟国政府への勧告、c.研究と報告の準備、d.加盟国に対する情報提供の要請、e.加盟国政府の質問への回答と助言の提供、f.請願とその他の通報に関する行動、g.年次報告の提出、が述べられ、さらに、61条には、米州人権裁判所へ事件を付託する権限をIACHRは与えられている。これらの条文を根拠として、IACHRは人権促進の活動をしているのである。

では、米州人権条約が効力を発生する前は、米州諸国の人権の保護はどのようになされていたのであろうか。もちろん、その活動の中心はIACHRであったが、IACHRは米州人権条約が効力を発

生するまで何を根拠規定にして活動をしてきたのであろうか。そのようなIACHRの活動に対して米州諸国はどのような態度をとってきたのであろうか。

本小論は、米州人権条約以前の米州諸国におけるIACHRの活動と、それに対する米州諸国の応戦を通して米州諸国における人権の促進がどのように発展してきたかを考察する。

1. 米州機構憲章(OAS憲章)における人権規定の意義

OAS憲章は米州機構といういわば政治組織における法的基盤を確立した文書であり、それによって米州諸国の平和及び正義の秩序の達成、連帯の促進、協力の強化、主権、領土保全、独立の保持を確立するものである。

そのための目的(2条)として、①米州地域の平和と安全の強化、②代表制民主主義の強化、③加盟国間の紛争の防止及び平和的解決の確保、④侵略に対する共同行動、⑤加盟国間の政治的、法律的、経済的諸問題の解決、⑥共同的行動による加盟国間の経済的、社会的、文化的発展の促進、が掲げられ、その原則(3条)として、①主権平等、②内政不干渉、③米州諸国の連帯、④集団的安全保障、が挙げられている。

OAS憲章には以上のような目的と原則が定められているが、超大国米国の影響を排除しようとして、その他の米州諸国は、草案作成のときから、内政不干渉の原則に固執してきた。OAS憲章1条に、「憲章のいかなる規定も、加盟国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を機構に与えるものではない」と規定されているとおり、OASは、内政不干渉を前提として、米州地域の平和と安全の保障を図り、相互理解を促進するのである。

ところが、OAS憲章には、代表制民主主義の強化と人権の遵守という、内政に干渉する可能性のある内容が挿入されている。したがって、OAS憲章はもとから、大国からの干渉の除去と人権のための干渉の必要という対立構造を含んでいる。民主主義と人権の関係については、民主主義の実現には人権の確立が不可欠な要素であるから、これらは相互に関連している。

OAS憲章が署名されたのは1948年である。この時期は第2次大戦直後であり、しかも東西冷戦が始まっている時期である。この時期であるがゆえに、民主主義の強化と人権の保護が米州諸国の共通の認識となった。とりわけ、米州諸国を共産主義の防波堤と考えていた米国にとっては、民主主義の強化と人権の保護は共産主義の拡大を食い止める武器と考えていた。そのため、米国はOAS憲章に両原則を盛り込むことには積極的であったが、米国以外の米州諸国は民主主義の強化と人権保護をOAS憲章に挿入することに、どちらかといえば消極的だった。たとえば、メキシコ・シチー会議の決議IXでは、OAS憲章の草案に「人の権利および義務の宣言」が含まれることになっていたが、見送られ、第6委員会では、人権の文書の性格を単なる原則の宣言とすべきであるとの意見が大勢を占めた¹ことに端的に表れている。

そのため、OAS憲章では、抽象的な表現で人権が述べられているにすぎない。前文で、「米州の連帯と善隣の真の意義が、民主的制度の枠内で、人の本質的権利の尊重に基づく個人的自由及び社

1 会議では、その他に、①国家に人権を保護する行動を義務づけ、国際的な強制組織を持つ規約とすべき、②前記のような義務的規約とすべきだが、人権侵害の申立については調査機関を規定するだけで、強制的な組織とはしない、という見解があった。William Sanders, Organization of American States, *International Conciliation*, June 1948 (no.442), p.411

会的正義の体制をこの大陸において確立すること」と述べられ、5条(j)では、「米州諸国は、人種・国籍・信条又は性に関する差別のない個人の基本的権利を宣言する」と規定し、13条では、「国家は個人の権利を尊重しなければならない」とあるごとくである。

人権規定はこの3か所に見られるだけであるが、抽象的な表現ながら、人権の内容が政治機構の憲章に入った意義は大きい。それは、人権規定があることによって、後にIACHR設立の足がかりが出来たからである。

2. 「人の権利および義務についての米州宣言(米州人権宣言)」の法的拘束性

1948年、ボゴタで開催された第9回米州諸国国際会議で米州人権宣言が採択された(決議XXX)。米州機構諸国は、19世紀に西欧から独立を達成した国が多いことから、各国憲法で人権が一般的に規定されている²。そのため米州人権宣言の採択は、1948年の会議で広く支持された³。

この文書は、「人の権利の国際的保護は、発展しつつある米州の法の主要な指針たるべきである」とあるように、人権を国内法の基盤に据えることを宣言したものであるが、会議の決議という形式で採択されたため、法的拘束力を持たない。このことを前提として、米州人権宣言とOAS憲章の関係はどう考えればいいのか。すなわち、OAS憲章で述べられている人権は米州人権宣言の人権を意味するのか。具体的には、OAS憲章5条(j)における基本的権利は米州人権宣言に述べられた内容を指すのかという問題である。

第9回米州諸国国際会議の1年後、米州法律委員会は、米州人権宣言が法的な義務を創設したのではなく、したがって、実定法の地位を欠いていると述べた。この時点では、米州人権宣言は法的拘束力のない決議として扱われている。

ところが、1959年、第5回外務大臣協議会議で、米州人権宣言の法的地位に大きな変化を与える出来事があった。それは、OAS理事会によって組織され、同理事会が委託した機能を持ち、人権の尊重を促進する役割を担うIACHRを設立する決議が採択されたことである。OAS憲章で示された人権を具体的に保護し促進する組織をOASは創設したのである。

OAS理事会によって任命された7人の委員は、早速、委員会規程(Statute of the Inter-American Commission on Human Rights)を制定した。1条には、IACHRの任務は人権尊重を促進することが述べられ、2条に、IACHRの促進すべき人権とは、米州人権宣言に述べられた内容を指すものと理解すべきだとされた。このことにより、米州人権宣言に述べられた原則はIACHRによって適用される基準となったのである。

1965年、米州人権宣言に次の変化が訪れた。同年のリオデジャネイロの第2回米州特別会議で、IACHRの権限が拡大される決定が行われたことである。同決議は、米州人権宣言1条、2条、3条、4条、18条、25条および26条で言及される人権の遵守に特別の注意を払うことをIACHRに要求した。

そこで、IACHRは、委員会の追加的任務と権限に基づき、規程の9条bisに米州人権宣言1条、2条、3条、4条、18条、25条および26条で言及する人権の遵守に特別の注意を払うことを挿入した。

2 David Forsythe, Human Rights, the United States and Organization of American States, 13 Hum. Rts. Q. 66, pp. 75-76

3 Ibid., p.77

したがって、米州人権宣言の上記規定は、委員会規程に挿入されることによって、米州機構加盟国に拘束力を持つ規定⁴となったのである。

しかし、IACHRは、OSA理事会の決議によって設立された機構の自立的団体(an autonomous entity)⁵という不確定な地位にあるので、IACHRの法的地位は理事会の決議によってはく奪されるかもしれない危険性をはらんでいた。

そして、最後の変化は、OAS憲章の改正でIACHRがOASの主要な機関となったことである。このことによって、委員会規程は、OAS憲章と対立するものではなく、憲章の一部となった。したがって、委員会の権限は、OAS憲章の改正がなければ、廃止することはできないし、はく奪することもできないことになった。改正OAS憲章は、米州人権宣言の規範的性格を強化したことになる。

これによって、米州人権宣言は機構加盟国に名実ともに法的拘束力を得たことになり、IACHRは米州人権条約の非締約国である機構加盟国にも、委員会規程を適用できることになった。したがって、IACHRの事後の慣行によって、米州人権宣言は委員会規程を通して法的拘束力を持つことになったのである⁶。

3. IACHRの創設と権限の拡大

IACHRの創設と権限拡大はどのようにして行われたのであろうか。

(1) 1960年、第5回外務大臣協議会議によるIACHRの創設

1959年4月12日から28日まで、第5回外務大臣協議会議がチリのサンチャゴで開催された。この会議は、1959年1月、キューバでバチスタ政権がカストロによって打倒され、カリブ海地域が不安定な状況下にあったとき、ブラジル、ペルー、チリ、米国の要請に基づいて開かれたものである。この会議では、カリブ海地域の国際緊張と代議制民主主義の実効の実施、そして人権の尊重が議題となった⁷。

その文脈で、「人権」という題の決議Ⅶが採択され、IACHRの設立が決まった。この決議では、OSA理事会によって選出された7人の委員から構成されるIACHRが創設されること、そして、IACHRは、理事会が決めた特別の任務を持ち、人権の尊重を促進する責任を負うこととされた。

続いて1960年5月25日、OSA理事会は、委員会規程を承認し、6月29日、7人の委員の選挙を行った。同委員会は、同10月3日から28日まで第1会期を開いた。委員会規程1条では、IACHRはOASの自立的団体として定義され⁸、OAS憲章上の機関でも、専門機構でもなく、IACHRの憲章上の地位は明確にはされなかった。2条では、IACHRが保護すべき人権の内容は米州人権宣言に述べ

4 しかし、米州人権宣言の述べられた内容すべてではなく、第2回米州特別会議が米州人権委員会に与えた新しい権限の中で示した1条から4条、18条、25条、26条に限定されると考えるのが妥当であろう。芹田健太郎「米州における人権の保護—米州人権委員会を中心に—」、法学論叢(京都大学)86巻2号、49頁

5 委員会規程1条

6 Pierre-Michel Fontaine, Les projets de convention inter-americaine des Droits de l' Homme: Analyse juridique et considerations politiques, Revue belge de droit international, 1969- I, p.150 芹田、前掲論文、49頁

7 芹田、前掲論文、p.50

8 1条 第5回外務大臣協議会議によって創設された米州人権委員会は、米州機構の自立的団体であり、その任務は人権尊重を促進することである。

られた人権とし、その人権を促進する機能を IACHR に与えた⁹。

では、IACHR に与えられた権限とはどのようなものであろうか。委員会規程9条には、a. 人々の間に人権意識を啓発すること、b. 人権のための漸進的措置と人権の遵守の適切な措置を加盟国政府に一般的に勧告をすること、c. 研究または報告を準備すること、d. 加盟国政府によって取られた人権の措置に関する情報を同政府に促すこと、e. 人権に関して OAS の助言的機関として奉仕すること、が規定されている¹⁰。また、IACHR は、関係政府の同意を得て、米州諸国の領域に移動できる権限を与えられた¹¹。

委員会規程は、OAS 理事会が設置した特別委員会によって起草されたが、そこで問題になったのは、個人からの通報を IACHR が審査できるかどうか、並びに加盟国政府に直接的、個別的に勧告できるかどうかであった。しかし、すでに OAS 憲章では不干渉の原則が同憲章の柱の1つとなっていたので、特別委員会では、国内問題不干渉の観点から個々の人権を審査する IACHR の権限は見送られ、勧告についても加盟国政府への直接的個別的な勧告には否定的だった。

ところが、IACHR の第1会期では、一転して、個人からの通報は IACHR の任務を十分に遂行するための情報用として必要であるとし、勧告についての解釈も、「加盟国政府一般」に対して勧告するというものではなく、個々の加盟国政府あるいは全加盟国政府に対して一般的に勧告するという解釈をとった。この第1会期での決定は、その後の委員会活動の大きな原動力となった。

なぜこのような決定が第1会期でなされたのか。それには、当時、キューバ革命によるカリブ海地域の国際的緊張が原因となっている。その緊張が、ベネズエラ政府の関与によるドミニカ共和国への不干渉原則の侵犯となつてあらわれ、同国で人権侵害を引き起こした。そのような背景から、OAS は民主主義を守るためには人権尊重を促進することが不可欠だと認識したのである。その結果、代議制民主主義と人権の尊重を含むサンチャゴ宣言が第5回外務大臣協議会議で採択された¹²。

そこで、IACHR は正式に9条(b)の規定を各個別の加盟国に一般的な勧告をする権限があると解釈した。この解釈により、米州諸国の人権状況を研究する権限、大規模人権侵害をした政府に勧告をする権限、人権の侵害を報告する報告書を発表する権限を IACHR に与えた。この任務を実行するために、IACHR は、個人からの通報を審査し、目撃者の聞き取りをし、ある場合には現地調査を行った。

しかし、1960年に、IACHR は個人からの通報に関して、それを個人の人権侵害の通報とみなす決定をする権限は IACHR にはなく、個人通報を一般的な人権侵害の情報として認識すると述べた。個人通報に基づいて行動をする権限を得る試みは IACHR によって繰り返されたが、1965年まで成功しなかった。

(2) 1965年、第2回米州特別会議における IACHR の権限の拡大

1962年、ウルグアイのプンタ・デル・エステの第8回外務大臣協議会議は、委員会規程で付与さ

9 2条 この規程のためには、人権は、「人の権利および義務についての米州宣言」に掲げるものと理解される。

10 委員会規程9条

11 委員会規程11条c. 委員会の常設的本部は、パン・アメリカン・ユニオンとする。

委員会は、投票の絶対多数によって決定しかつ関係政府の同意を得たとき、いずれの米州国家の領域へも移動することができる。

12 芹田、前掲論文、pp.55-56

れたIACHRの権限が不十分なためIACHRの任務遂行が困難となっていると指摘して、委員会規程の改正をOAS理事会に勧告した¹³。その後、1965年、リオ・デ・ジャネイロで第2回米州特別会議が開催され、委員会の権限が拡大される決定が行われた¹⁴。このような決定が行われた背景に、IACHRのドミニカ共和国における活動の結果があった¹⁵。

第2回米州特別会議の決議に従って、1966年4月18日から28日に開かれたIACHRの第13会期で、委員会規程の改正がなされた。それによって、9条bisにIACHRの機能と権限の強化が追加された。それによると、a) 米州人権宣言1条、2条、3条、4条、18条、25条および26条で言及する人権の遵守¹⁶に特別の注意を払うこと。b) IACHRに付託される通報およびその他の利用可能な情報を審査すること、IACHRが関係あるとみなす情報を得るために米州加盟国政府に呼びかけること、ならびに、適切と思う場合に、基本的人権のより実効的な遵守をもたらす目的で勧告をすること、c) OASの特別会議または外務大臣協議会議に毎年報告書¹⁷を提出すること、d) IACHRの権利の行使の先行条件として、各加盟国の国内の法的手続および救済が正当に適用され、かつ尽くされたかどうかについて検証すること、である。

これに応じて、1967年、IACHR第16会期で内規(Regulations)の改正も行われた。この改正内規では、米州人権宣言の1条、2条、3条、4条、18条、25条、26条の諸権利の侵害についての告発がある場合に、特別手続によって審査しなければならないと規定された¹⁸。

特別手続とは、①人権侵害が確認されると、IACHRはその事件に関する報告書を作成し、当該政府に適切な勧告をする¹⁹、②当該政府が合理的な期間内に、IACHRの勧告する措置を採択しない場合には、IACHRは、米州会議または外務大臣協議会議に提出する年次報告に適切と思う意見を述べることができる²⁰、③米州会議または外務大臣協議会議がIACHRの勧告に関して何らの意見

13 決議IX

14 第2回米州特別会議決議は、1.機構加盟各国における基本的人権の遵守の継続的な調査を行うよう、米州人権委員会に要求する。2.人の権利および義務についての米州宣言1条、2条、3条、4条、18条、25条および26条で言及される人権の遵守に特別の注意を、この調査にあたって与えるよう、委員会に要求する。3.委員会が関連ありと思う情報の要請をいずれの米州諸国にも宛てられるよう、また、適切と思う場合には、基本的人権のより実効的な遵守をもたらす目的をもって、勧告を行えるように、委員会に提出された通報およびその他の利用できるいずれの情報をも審査することを委員会に許可する。4.米州会議または外務大臣協議会議に毎年報告書を提出するよう委員会に要求する。この報告書は、米州宣言に掲げる目的の実現にあたって達成された進歩についての陳述、米州宣言に掲げる人権に実効を与えるために一層の手段が必要とされる地域についての陳述、並びに委員会に提出された通報およびその他の委員会にとって利用可能な情報の中に含まれる事項に関する委員会が適切と思う意見を含まなければならない。5.委員会は、この決議の第3項と第4項に掲げる任務を行使するにあたっては、まず、加盟国の国内の法的手続および救済が正当に追求され、かつ尽くされたかどうかを確かめなければならない。

15 芹田、前掲論文、p56

16 1条 生命・自由・身体の安全 2条 法の前の平等 3条 宗教的自由と礼拝 4条 調査・意見・表現・普及の自由 18条 公平な裁判 25条 恣意的逮捕からの保護 26条 正当な法的手続

17 その報告書には以下のものを含まなければならない。①米州人権宣言に掲げる目的にあたって達成された進歩についての陳述、②米州人権宣言に掲げる人権に実効を与えるために一層の手段が必要とされる地域についての陳述、③委員会に提出された通報およびその他の委員会にとって利用可能な情報の中に含まれる事項に関する委員会が適切と思う意見

18 内規53条(a)

19 同56条

20 同57条1項

も述べず、政府も勧告した措置を採択しなかった場合には、IACHRは報告書を公表できる²¹、④情報を政府に要請した日から180日後にも当該政府から情報の提出がなく、その他の証拠が告訴の根拠の欠缺を示していない場合には、その事件は実際に起こったものと推定される²²というものである。

1966年以降、IACHRは、委員会規程9条と9条bisの下で、個人通報を取り扱い、ほとんどの米州諸国に向けられた人権侵害を主張する告発を調査してきた。IACHRの重要な活動として、ブラジルによる大規模人権侵害を報告する研究と1974年チリでIACHRによって行われた現地調査などがある²³。

(3) 1967年、第3回特別米州会議におけるOAS憲章の改正

1967年、アルゼンチンのブエノス・アイレスの第3回米州特別会議で、OAS憲章改正の議定書が署名された。ブエノス・アイレス議定書は人権とそれに関する会議の構成を確立する重要な規定をOAS憲章に付け加えた。改正OAS憲章112条で、人権の遵守と保護を促進し、OASの助言的機関として奉仕することをIACHRの主要な機能とした²⁴。そして、IACHRは、改正OAS憲章51条eに規定するように正式にOASの主要機関の1つになった²⁵。そのため、IACHR自らその構成、権限、手続を決定できるようになった。また、米州人権条約が効力を発生するまで、人権遵守の監視を続けることが決まった²⁶。1967年4月、早速、IACHRは、OAS理事会に人権条約草案の意見書を提出した。

改正OAS憲章51条は、従来の委員会規程1条に規定されていたOASの自立的団体の地位をOASの主要な機関に変えるものである。そのため、IACHRの権限は、OAS憲章の改正がなければ廃止することもできないし、はく奪することもできなくなった。IACHRの権限は条約上の基礎を持つことになったので、IACHRの権限の合法性をOAS会議の決議の法的効果に依拠する必要がなくなった²⁷。これによって、IACHRの法的地位は極めて強固なものになった。例えば、IACHRは、憲章が規定するものに追加して、かつ、憲章の規定に従って、必要と思われる補助機関、下部機関、その他の機関を設立することができるようになった²⁸。

改正OAS憲章51条、112条、150条から、IACHRは2つの主要な機能を持つことが理解される。1つは、人権の遵守と保護の促進であり、もう1つは、人権事項についてOASの助言的機関として奉仕すること、である。

21 同57条2項

22 同51条

23 Thomas Buergenthal, *The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights*, *The American Journal of International Law*, vol.69(1975), p.832

24 112条 米州人権委員会を置く。委員会は、人権の遵守および保護を促進し、かつ、これらの事項に関する機構の協議機関としての任務を行うことを主要な任務とする。

米州人権条約は、人権委員会並びにこれらの事項について責任を負うその他の機関の構成、権能、および手続を定める。

25 51条e 米州機構は次の手段によって目的を達成するとして、米州人権委員会を設けた。

26 150条 第18章が言及する米州人権条約が発効するまで、現米州人権委員会は、人権の遵守を絶えず監視しなければならない。

27 Buergenthal, *supra* note 23, p.835

28 OAS憲章51条

委員会規程2条と改正OAS憲章150条の「人権の遵守の監視を続ける」という内容から、OAS憲章150条の意味における人権は、米州人権宣言に言及された人権を意味すると解釈される²⁹。このことから、米州人権宣言の人権規定は、OAS憲章から規範的性格を付与されたと考えられる³⁰。

米州人権条約が発効するまで、IACHRは、OAS憲章によって、米州人権宣言に規定された人権を基準にしてOAS加盟国の行為を判断する権限が与えられた³¹。

4. IACHRの権限の拡大による活動と関係国政府の対応

(1) IACHRが設立された1960年5月からIACHR規程の改正が行われた1966年4月まで、(2)1966年4月からOAS憲章が改正された1967年2月まで、(3)1967年2月から米州人権条約が効力を発生した1978年7月まで、IACHRの権限が拡大されたこれらの時期によって、IACHRの活動がどのように変わり、それに対する関係国政府はどのような反応を示したのか見てみよう。

委員会規程9条により、委員会の主要な任務は勧告、研究と報告をすることである。K. ヴァザークによると、委員会規程9条は委員会に研究機関であると共に調査機関であるという2重の役割を付与したという³²。

IACHRは創設されて、すぐに活動を始めたが³³、早速、個人通報が多数IACHRに寄せられた。IACHRは個人通報を個別に審査する権限は付与されていないが、IACHRは委員会規程により、研究あるいは報告のために個人通報を利用できることになっている。そのための証拠集めとして現地調査という方法を利用した。

(1) 1960年5月から1966年4月までの時期

この時期に実際に現地調査が行われた国は、①ドミニカ共和国(1961年10月、1963年9月、1965年～1966年)、②米国(1963年1月)、③パラグアイ(1965年8月)であり、現地調査が成功しなかった国は、①ハイチ(1962年9月、1963年5月)、②ニカラグア(1962年4月)、③キューバ(1962年秋)、④ホンジュラスとエクアドル(1963年10月～64年)である。

国別報告書を公表した国は、①キューバ(1962年、1963年)、②ドミニカ共和国(1965年)であり、報告書を公表した国は、①ドミニカ共和国(1962年、1965年)、②キューバ(1962年)、③ハイチ(1963年)である。

国別報告書あるいは報告書の公表は、個人通報や現地調査から得られた情報によって可能となるので、現地調査がどのような状況でどのように行われたかは重要である。

(2) 1966年4月から1967年2月までの時期

この時期には、実際に現地調査が行われた国も現地調査が成功しなかった国もなく、国別報告書を公表した国は、ドミニカ共和国(1966年)だけであった。

(3) 1967年2月から1978年7月までの時期

この時期に実際に現地調査が行われた国は、①エルサルバドルとホンジュラス(1969年7月)、②

29 同上

30 同上

31 同上

32 芹田、前掲論文、p.56

33 IACHRは1960年5月に設立されたが、実際に行動を開始したのは同年の10月からである。

パナマ(1969年12月)、③チリ(1973年10月、1974年7月、1977年)、④エルサルバドル(1978年1月)であり、現地調査が成功しなかった国は、①ボリビア(1967年～69年)、②ブラジル(1970年)、③パラグアイ(1976年1月)、④ウルグアイ(1976年11月)である。

国別報告書を公表した国は、①キューバ(1967年、1970年、1976年)、②ハイチ(1969年)、③エルサルバドル(1970年)、④ホンジュラス(1970年)、⑤チリ(1974年、1976年、1977年)であり、報告書を公表した国は、①エルサルバドルとホンジュラス(1970年)、②チリ(1974年)、③パラグアイとウルグアイ(1978年)、④パナマ(1978年)である。それに対して、OAS総会で決議が採択されたのは、1975年にチリ、1978年にパラグアイとウルグアイだけである。

次に、これらの期間における、IACHRの活動を現地調査に絞って見ていきたい。

(1) 1960年5月から1966年4月までの現地調査

1960年5月にIACHRが創設されて、1978年7月米州人権条約による新しいIACHRの創設がなされるまでの間、IACHRの主な活動は、人権侵害の実態を調査する現地調査であった。

現地調査の可能性が最初に考慮されたのは、マイアミに住むキューバ人牧師からの手紙が発端だった。その内容は、キューバで人権が侵害されており、自分の主張を検証するために調査団を任命してほしいということだった。しかし、IACHRは、このような大きな一歩を踏み出す準備ができていなかった。IACHRは、創設当初、IACHRの委員の一人であるエスクデロ Escudero の見解のように、個人の人権状況を調査するために現地を訪問する権限は与えられていなかったのである³⁴。

しかし、エスクデロがドミニカ共和国に対する制裁のためのOAS特別委員会の委員になると、実質的に個人の人権侵害を調査できる方法を示唆した。その方法は、委員会規程11条(c)の解釈を通してIACHRの権限を拡大することであった³⁵。すなわち、IACHRの本部はワシントンDCのパン・アメリカン・ユニオンに置くが、委員会の絶対多数の投票と、関係政府の同意があれば、本部を米州諸国の領域に移動できるという、委員会規程11条(c)を使って現地訪問の権限を獲得するというものである。

まず、IACHRの現地調査が成功した例として、ドミニカ共和国における現地調査とそれに対する当該国政府の対応を見てみよう。

1961年、第1回のドミニカ共和国への一般的な現地調査が行われたが、これは、IACHRが委員会規程11条(c)を使って本部の移動という手段で現地調査を実現した最初の例となった³⁶。IACHRは、同条を基に人権状況を審査するためにドミニカ共和国の同意を得て入国することに成功した³⁷。

IACHRは、この行為が単なる本部の移転だけではなく、人権侵害の調査を意図していたことを十分認識していた。実際に、委員会は本部で証拠を受け取るだけではなく、人権侵害の現地に足を運んで証拠を集めた。ドミニカ共和国もただ単に本部移転だけではなく、人権侵害の調査をすることは知っていたし、知っていて、委員会を自国に招待した。その証拠に、ドミニカ共和国は、調査を無制限に認めるのではなく、1961年7月1日以降に起こった出来事に制限して許可した。ま

34 Robert E. Norris, *Observations In Loco: Practice and procedure of the inter-American Commission on Human Rights*, Texas International Law Journal, Vol.15 (1980), p.50.

35 Ibid. OAS Doc. OEA/Ser.L/V/ II .3/doc.7 pp.4-5 (1961) 参照。

36 Norris, *supra* note 34, p.51

37 OAS. Doc. OEA/Ser.L/V/ II .4/doc.32 (1962), p.4

た、過去の政府に言及する行動をとると、すでに一触即発になっている状況をさらに悪化させることにしかないと警告した。

IACHRの本部移転の要請にはドミニカ共和国の同意が必要であり、その要請をバラゲール大統領は受諾したが、この結果はIACHRの権限だけによるものなのであろうか、それとも、IACHR以外の外圧が働いたのであろうか。これには1960年当時、OAS総会で独裁者トルヒーヨ非難決議がなされ、しかも1961年5月にはトルヒーヨが暗殺されるというドミニカ共和国にとって激動期の中にあつたことが大きく関わっている。実際にバラゲール大統領と軍部がIACHRの調査に同意したのは、OASと米国の共同の圧力があつたからである³⁸。

このように、ドミニカ共和国への第1回現地調査においては、OASという政治機構の影響が大きく、OASの組織の1つとしてのIACHRの姿がそこにはある。

ドミニカ共和国への第1回現地調査は本部の移転というフィクションを用いて行われ、実際の理由は一般的的人権状況の研究を希望するためであった。それに対して、1963年のドミニカ共和国への第2回現地調査は、名目上は委員会規程11条(c)に基づく会期の一部開催という同じ理由であるが、今回は個人的申立の現地調査のためだった。その意味で、この訪問は現地調査の概念的発展に重要な一歩となった³⁹。しかし、個人的事案の現地調査は、国家主権の不干渉の原則に関わる問題を提示した⁴⁰。

1962年、IACHRは第4会期で、「ドミニカ共和国における人権をめぐる状態に関する報告書」を公表した。その中で、IACHRは、トルヒーヨ政権の時に最もひどい人権侵害が行われたが、1961年以後人権状況が改善され、バラゲール大統領のもとで、人権の改革を含む立法が通過したが、重大な人権侵害は継続していると述べている。

ドミニカ共和国への第3回目の現地調査(1965～1966年)は、立憲政府と国家再建政府の2つの政府が併存する状況下で両政府からの要請で行われた。両政府は、米州人権宣言の尊重を表明し、現地調査に必要な便宜をすべて供与することを約束した。IACHRは、1965年6月、両派の支配地域で多くの囚人と面会し、政治犯の状況の改善、特別な嫌疑もなく囚人となっている者を釈放するなど成果を残した。また、残虐行為の調査では、遺体が発見された場所での作業の際に米州平和軍⁴¹の協力を得た。

ドミニカ共和国に暫定政府が確立して、IACHRの役割が終わっても、新政府はIACHRにドミニカ共和国に残るよう要請した。そして、IACHRは、1966年6月1日の選挙投票を監視する要請を受けた。これは、加盟国の投票の自由の行使を監視した最初の例だった。

全体として、第3回目の現地調査は、主として人権の保護を目的とした最初の訪問だった。

次に、IACHRの現地調査が行われなかったキューバとハイチの例とそれに対する当該国政府の対応を見てみよう。

IACHRは、1960年の活動開始からキューバにおける重大な人権侵害の通報を受け取っていた。特に、1961年ピッグズ湾事件に関連した多くの通報を受け取っていた。そこで、IACHRは、キューバ政府に対し必要な情報の提供を求めた。キューバ政府は、IACHRの情報要求の回答の中で(1962

38 Jerome Slater, *The OAS and United States Foreign Policy*, ohio State University Press (1967), p.208 芹田、前掲論文、p.70

39 Norris, *supra* note 34, p.54

40 Ibid.

41 OASの下で種々の米州諸国からなる軍隊で構成された、平和の回復と維持に責任をもつ。

年)、ピッグズ湾事件での囚人は人道的取扱いを受けており、被告にはキューバの現行法にしたがって、十分な権利と保証を与えていると回答した。1962年4月、IACHRは、ピッグズ湾の囚人の裁判に関する通報を受け、彼らに死刑宣告をしないように求めた。それに対し、キューバの外務大臣は、国内問題不干渉からその要請を拒否した。

1962年秋、IACHR第5会期での現地調査の許可を求めたが、キューバからの回答はなかった。1964年、IACHRは第9会期で、特に裁判の構成、機能、再審についての情報の提供を求めたが、キューバ政府は、米州機構からの除外を理由に、情報の提供を拒否した。そこで、1967年、IACHRは、キューバにおける人権状態に関する国別報告書を提出した。

ハイチにおける人権侵害については、1961年のIACHR第2会期から多くの通報や申立を受けた。IACHRはハイチ政府に何回か覚書を送付した。ハイチ政府は情報を提供はしたが、それは不十分なものであったり、人権侵害はないと回答するものだった。IACHRは、1962年に現地調査を申し入れたが、訪問は内政干渉の一形態であるとして要請を拒否した。

1963年、繰り返し人権侵害が行われているとの通報により、1963年5月、IACHRは訪問を再度要請したが、拒否された。しかし、ハイチ政府の拒否の返答は以前よりトーンダウンしていた。これは、IACHRの現地調査の権限を他の国が受け入れたことによる影響であろうと思われる⁴²。

ハイチが委員会規程11条(c)による要請を拒否した理由は、規程11条(c)により本部移転を要請するのは国内事項に干渉する結果となり、ハイチ政府は訪問に権限を与える義務はないとするものだった。それに対して、IACHRは米州諸国の人権の尊重を促進するための権限をIACHRに与える同委員会の設立にハイチが投票したことを挙げて反論した。さらに、IACHRは、OAS理事会でハイチ代表が委員会規程の承認に投票したことを述べ、IACHRがハイチ政府に同意を要請した事実はハイチの主権の尊重を示すものだと主張した。

(2) 1967年2月から1978年7月までの現地調査

まずこの時期に行われたエルサルバドルとホンジュラス、チリの現地調査の成功例と当該国政府の対応を見よう。

1969年6月、エルサルバドルとホンジュラスの間に「サッカー戦争」⁴³が勃発した。この事態に対してIACHRは、双方の政府から現地調査の要請を受けた。IACHRは、人権侵害が事実であるかどうか確かめるために、小委員会を現地へ送った。1969年7月、小委員会は、政府高官に会い、証言をとり、苦情を受けとり、報告された人権侵害のあった場所を訪問した⁴⁴。

IACHRは、ホンジュラスの苦情をエルサルバドルへ送った。しかし、エルサルバドルは苦情の内容に否定的な回答と証拠を提示した。これは、IACHRが政府から政府へ苦情を送った最初の事件となった⁴⁵。

次に、1973年のチリにおける現地調査であるが、これはIACHRの事務総長による予備的現地調査が行われた事例である。

1973年9月、クーデタによるアジェンデ政府の崩壊後、IACHRは深刻で大規模な人権侵害の報

42 Norris, *supra* note 34, p.55

43 両国のサッカーの試合が遺恨となって発生した武力衝突

44 Norris, *supra* note 34, p.62

45 *Ibid.*, pp.62-63

告を受け取った。IACHRは、チリ政府に送った文書が無視されたので、IACHRの事務総長による訪問を要請した。この訪問の主要な目的は、IACHRによる現地調査の適否を決定することであった。

チリのOAS代表は、IACHRが現地調査を適当だと考えるならチリ政府は反対しないことを事務総長に知らせた。そこで、事務総長は、1973年10月、チリを訪問して政府高官にインタビューを行い、公式の文書と報告書を収集した。また、政府の兵器工場を検査し、国家スタジアムで囚人と話し合い、難民状況を調査した。

この事務総長の訪問は、アジェンデ政権崩壊の直後であり、国家の統治者が変わった節目に行われたこと、しかもIACHR本体が現地調査するのではなく、予備的な事務総長による調査ということで実現したと見ることができよう。

1974年、IACHRは、事務総長の報告を受けて、個人の事案に関してチリ政府と交換公文を交わした後で、チリにおける大規模な人権侵害を非難する決議は現地での調査なしでは不可能なことに合意した。IACHRの要請は個人の事案を審査することであり、そのために一般的な調査を行う必要があることをチリ政府に知らせた。

現地調査をチリ政府へ要請する場合の根拠として、IACHRは、委員会規程11条と内規50条を引用して、改正OAS憲章150条に述べられた目的のために人権状況を領域内で審査するとした。これはOASの主要機関の1つとしてのIACHRの地位の基づく最初の要請であった。

チリ政府は、現地調査を1974年6月1日に始めるというIACHRの提案は時期尚早であると主張したが、IACHRは、チリを訪問する固い決意を伝えた。チリ政府は、同意を与えるのに反対はしないとし、適当な時期として7月を提案すると返答した。1974年7月、現地調査は実現した。チリ政府は一般的にこの現地調査に協力的であったが、IACHRメンバーは拷問室の訪問を拒否されたこともあった。また、IACHRは、政治犯の多くに死刑判決を下した軍法裁判所の手続きを調査した。

調査の結果、IACHRは、チリ政府に予備的勧告を含む覚書を送った。その内容は、①自由を奪われた人を家族に通告すること、②未成年の拘留状況を緩和すること、③囚人の物質的・精神的圧力の使用を避けること、④自由を剥奪する場合の合理的な時期を決めること、⑤不当な長期強制労働あるいは、独居監禁を避けること、⑥被告の弁護団の権利を認めること、⑦無実の拘留された人の海外移住を認めること、⑧庇護救済を保証すること、人身保護令状と同様の救済をすること、⑨刑事あるいは行政上の問題は特別裁判所の管轄権から除外すること、⑩失踪者の情報を容易にすること、⑪1973年9月11日より前に起こった行為に戦争規定を適用しないこと、であった。

結局、これらの勧告は国別報告書やOASへの報告書に盛り込まれた。

次に、この時期にIACHRの現地調査が行われなかったボリビア、ブラジル、パラグアイとウルグアイの例と当該国政府の対応を見てみよう。

1967年7月、IACHRはボリビアの兵士や警察官が、抗議している炭鉱夫やその家族を攻撃しており、そのため約700人が負傷し、約200名が殺害されたという非難を受け取った⁴⁶。

ボリビア政府は、その非難は事実無根であるとして、アドホック委員会をボリビアの真実の状態を証明するためにボリビアに送るようIACHRに要請した⁴⁷。

IACHRは、1967年10月の会合で、報告者を指名し、非難された事実が、許容性を有するかどうか

46 OEA/Ser.L/V/ II .18/doc.18 (1967) , pp.3-4

47 Ibid.,p.6

か、アドホック小委員会をボリビアに送るかどうかの適否を研究させた。報告者は、小委員会を送るに際し、委員会規程11条と内規12条⁴⁸、50条⁴⁹を引用した。内規50条は、個人から得られる証拠や現地調査から得られる証拠を審査する権限をIACHRに与えている。この条項からIACHRは、①1963年にドミニカ共和国で行われたように、個人的事案を調査するために現地調査を実行する権限があり、②より一般的な現地調査の一部として個人的事案に関連する情報を収集する権限を有していることが解釈できるとした⁵⁰。内規12条は現地調査を実行する小委員会の慣行を制度化したものである⁵¹。

報告者の報告に基づいて、IACHRは、委員長に訪問の日付に関してボリビア当局と接触をもつように指示して、ボリビアに小委員会を送ることを決定した。しかし、その後の具体的情報はボリビアから発信されなかったし、現地調査の日付けも決まっていなかった。そのため、現地調査は1969年11月に取りやめになった⁵²。

1970年、IACHRは、ブラジルで人権侵害が起っていると告発された2つの事案を審査中に、報告者を任命し、IACHRの事務総長と共に報告に必要なデータを集める目的で、ブラジル訪問を許可するようブラジル政府に要請することを決定した。問題はその決定がブラジルからの情報の返答を受け取る前だったことである。委員会の報告は、人権の一般的状況、恣意的拘禁、拷問、殺害を非難したものだ。

ブラジルは、内規50条、51条⁵³、54条⁵⁴を根拠として、次のような理由をあげて反論した⁵⁵。①IACHRは、内規に規定された期間の満了を待たずに、急に代表を送ることを要請した、②IACHRは国内手続きと国内救済が尽くされたかどうか確かめなかった、③オブザーバーを送ることはIACHRが事実を確かめる他の手段をもっていないときのみ適用されるべき例外的措置である。

それに対して、IACHRの報告者は、IACHRは51条に規定されている180日間の満了後ではなく、満了前に政府の同意を得て報告者を送ったと返答した。IACHRは50条を実行する前提として51条を解釈しなかった。加えて、報告者は、現地調査は告発の真実を確かめる効果的な手段であり、訪問を控えている間に拷問がなされると悲劇的な結果をもたらすことを指摘した⁵⁶。また、ブラジルが主張する国内救済を尽くされたかどうか確認しなければならないとする議論は、現地調査それ自身が救済を尽くすことを決定する手段であり、政府が合理的な期間内に要請された情報を与えない

48 内規12条「委員会は、本部、あるいは各米州国の領域に、人権に関する任務を履行するために、委員会メンバーから小委員会を設置することができる。各小委員会は、決定した内容を報告書にして委員会に提出しなければならない。」

49 内規50条「委員会は、指名された政府もしくは告訴人が提出した証拠、または、証人から集めたか、もしくは、文書、記録および公式の刊行物から、あるいは、現地調査を通して得た証拠を審査しなければならない。」

50 Norris, *supra* note 34, p.61

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*

53 内規51条「(1)情報を政府に要請した日から180日以内に、この政府から情報の提出がなく、その他の証拠が告発の根拠の欠缺を示していない場合には、その事件は実際に起こったものとみなされる。(2)委員会は、正当な理由があれば、180日の期間を延長することができる。」

54 内規54条「内規53条に規定された権限の行使にあたって、委員会は、先行条件として、各加盟国の国内法的手続および救済が正当に適用され、かつ、尽くされたかどうかについて確かめなければならない。」

55 Norris, *supra* note 34, p.65

56 OEA/Ser.L/V/II.25/doc.41(1971), pp.26-27

場合、特別に適用できる手続きであると述べた⁵⁷。したがって、報告者の送付内容は例外措置ではなかったと主張した。

IACHRの委員長は、確立された慣行と委員会規程や内規に従って、事案が深刻で緊急性を要する米州諸国の領域にIACHRの代表者が訪問することの重要性を訴えて、報告者の訪問を拒否するブラジルを非難した⁵⁸。ブラジルはこれらの論拠を拒否し、現地調査の考えはまさに国内主権への攻撃であると強調した⁵⁹。

1976年10月、パラグアイとウルグアイでの数多くの深刻な人権侵害の主張に直面して、IACHRは、これらの国での人権状況の報告書を準備するために現地調査の合意を得ることを決定した。

1976年11月6日、IACHRの委員長は、報告書を準備し、訪問の許可を要請する決定を両国の代表に知らせた。パラグアイは、1977年2月4日までに返答しなかったため、IACHRは正式に現地調査の要請をした。パラグアイは、IACHRの仕事への理解、同国における自由と民主主義の状況、民主主義の発展に関する情報を提供したが、現地調査への要請の受諾も否定もしなかった。そこで、IACHRは、再度、現地調査の要請をした。パラグアイは、国内政治の理由で、IACHRが希望する訪問時期は無理だが、後ほど返答する旨の回答をした。しかし、結局、パラグアイからの具体的な返答はなかった。

ウルグアイは、1977年3月まで回答を遅らせ、今は訪問を考えることができない旨を知らせてきた。IACHRは、ウルグアイの立場を考えて、同意の正式な要請は必要ないと考え、IACHRが承認した報告書を1977年5月、ウルグアイ政府に送付した。

ウルグアイ政府は、「現地調査要請の手続については、規定にあった厳格な遵守のみが受け入れられる。IACHRは、規程の適用可能な基準から逸脱した。IACHRは、訪問要請の許可を要求しなかった。IACHRは、訪問の要請をウルグアイ政府に示唆するという、規定になく、通常ではない独自の手続を採用した。」⁶⁰と述べた。そして、ウルグアイは、国内法の理由からは、人権尊重は関係国家の権限によって確保されるべきであり、国際法の理由からは、現地調査のための訪問は例外的な性質であり、法的拘束力はなく、関係国の許可を必要とすると主張した⁶¹。

また、ウルグアイは、国際的な中傷キャンペーンの存在とIACHRの干渉を受け入れるべきだというプレッシャーがあるとも述べた⁶²。そして、ウルグアイは、委員会の「示唆」に合意するということは主権と国家の尊厳を損なうことになることと明言した。

さらに、ウルグアイは、委員会の内規によれば、誰でもどこの団体でも他人の人権侵害を告発できるし、告訴人は請求を主張するための証拠を示す必要がないと非難し、実際に人権侵害がないのに非難勧告をする米国上院を責め、現地調査に対する米国からの圧力、特に、IACHRに対する米国上院のメンバーによる勧告の存在をほのめかした⁶³。

57 Norris, *supra* note 34, p.66

58 *Ibid.*

59 *Ibid.* Note from the government of Brazil to the Inter-American Commission on Human Rights (December 28, 1971), p.3

60 OEA/Ser.P/AG/doc.928/78/add.1 (1978), p.16

61 *Ibid.*, p.17

62 *Ibid.*, pp.18-20

63 *Ibid.*, p.21

IACHRは正式に現地調査の要請をしたが、ウルグアイ政府は、IACHRの報告書には根拠がないとして拒否した⁶⁴。

おわりに

条約上の法的根拠を持たないIACHRがどのようにしてその活動を展開してきたのか、そして、その活動に関係国政府はどのような対応を見せてきたのか、米州人権条約成立前の期間を通して考察した。そこには、IACHRの権限を拡大するOASの努力が見られる。

まず、IACHRの創設を考えると、OAS憲章に人権規定が抽象的ながら挿入されたことが挙げられる。その規定を根拠に外務大臣協議会議がIACHR設立の決議をした事実から、IACHR創設の根拠がすでにOAS憲章にあったといえる。OAS憲章成立当時の米州諸国の民主主義や人権の成熟度合いを考えると、抽象的ながら人権という用語が憲章の中で使われた意義は大きい。

次に、IACHRが政治機関であるOASとつながっている点を挙げたい。最初の委員会規程1条で、IACHRが自立的団体という不安定な地位しか与えられていなくても、IACHRの任務と権限が、①研究と報告を準備すること、②人権に関する助言的機関としてOASと連携していることにある、と規定されたことは重要である。すなわち、IACHRで審査された人権侵害の事実がOASの理事会や総会の議題になるという制度になっているところにIACHRの強みがある。実際にはOAS総会決議として人権侵害国に圧力をかけることは1975年のチリしかなく、また、OAS総会では、IACHRの報告書は無視されたり、あまり注意を向けられて来なかったという事実はあるが、それでも、いざという時には、OASが行動をとるという体制になっていることが、IACHRの活動に大きな影響を及ぼしたと考えられる。

しかも、OASが政治機構であることが重要である。OASが政治機構だということは、人権侵害に、場合によってはOASの実力行使がなされる可能性があるということである(当然逆のこともいえるが)。このことは、米州人権条約だけを根拠にして活動するよりも何倍も効果がある。現実には、内政不干渉の原則を掲げる政府がIACHRの現地調査を受け入れてきた歴史がそれを証明している。たとえば、ドミニカ共和国のように、OASや米国の圧力によってIACHRの訪問を受け入れざるを得ない状況が作り出されている。また、エルサルバドルとホンジュラスのような国際的紛争下にある場合やドミニカ共和国のようにクーデタ等による正当性を争っている場合も、OASや米国の政治力や軍事力を利用しようとする。

したがって、独裁政治や権威主義的政治が横行し、クーデタも頻繁に起こっていた米州諸国の状況下にあって、OASの政治機関であり、同時に米州人権条約上の法的機関でもあるIACHRが人権の遵守と促進に多少なりとも影響を及ぼしてきたとすると、IACHRの活動は未だに民主主義が行われていない地域の人権促進の模範となると思われる。

3点目に、委員会規程と内規の存在がある。これらは、本来IACHRの内部規範であり、条約ではない。しかし、これらがIACHRの活動に決定的な役割を果たしたことは、現地調査の実例を見ても理解できる。IACHRが人権侵害の申立を受け取り、それを審査するための資料として現地調査を実施するわけだが、その際、現地調査を受け入れる相手政府の主張をみると、IACHRの自立的

64 Norris, *supra* note 34, p.71

団体としての法的根拠を争うものではなく、ほとんどが、IACHRの規程と内規上の解釈や手続に集中している。また、この委員会規程や内規もOASの権威の下で作られたことも指摘しておかなければならない。

改正OAS憲章により、IACHRの法的地位が変わったとしても、そのことが直接IACHRの活動を強化したという事実はなく、むしろ、委員会規程や内規の改正が大きくIACHRの活動にかかわっていることが分かる。この点で、IACHRの活動にとって、1966年の委員会規程の改正と1967年の内規の改正は大きな転換点になったといえる。

このようなIACHRの権限拡大が米州人権条約の成立へと向かわせたのである。

* 本論文は2010年度文教大学学長調整金による研究の一部である。