

# 南米諸国の人権状況における NGO の影響

## The influence of NGO in Human Rights situation of Latin Americas

齊 藤 功 高\*

Yoshitaka SAITO

**要旨：**1970年代から1980年代中ごろまで、南米の多くの国は、軍事独裁政権を経験し、誘拐、拷問、政治的反対者の暗殺、強制失踪という組織的な慣行を促進させた政府による支配を経験した。その後1980年代中ごろから、南米の多くの国は、軍事権威体制から、民主主義体制へと移行した。このような軍事独裁政権から民主主義体制へと移行する過程における人権の進展に、人権 NGO はどのような影響を及ぼしたのかを以下の内容に従って検証した。1では、南米諸国の人権状況における人権 NGO のネットワークの必要性を述べ、1(1)では、南米における国際人権 NGO の活動と、1(2)では、南米における国内人権 NGO の活動を取り上げた。2では、人権 NGO の活動が人権の進展にどのような影響を及ぼしたかを、2(1)で、国内に政府と対抗する人権組織が存在する場合と、2(2)で、国内に政府と対抗する人権組織がない場合を取り上げ、前者の例として、(a)チリの場合と(b)アルゼンチンの場合を挙げ、後者の例としてグアテマラの場合を挙げた。この分析から、①人権 NGO は人権ネットワークを形成することによって推進力が生まれる、②そのネットワークに国内 NGO が参加することによって、一国の人権状況を変えていく力が生まれる、③人権 NGO が人権侵害国に最も影響力を持っている大国と協働すると、人権侵害国に大きな変化が生まれる、ことを検証した。もちろん、国際 NGO のネットワークだけでも、人権の進展に影響を及ぼすことはできるが、人権侵害国の人権活動家と共闘してこそ、人権進展への変化のスピードは増していく。しかも、人権侵害国に最も影響を持っている国と協働すると、その効果は大きくなる。

**キーワード：**人権侵害、国際 NGO、国内 NGO、人権ネットワーク

### はじめに

1970年代半ばから1980年代にかけて、南米では、軍事独裁政権による人権侵害が続発した。ブラジルではそれより少し早く1964年以降、軍事独裁政権下にあった軍や警察による人権侵害が続いた。チリとアルゼンチンの軍事独裁政権下における状況はさらに深刻で、この時期の人権

---

\* さいとう よしたか 文教大学国際学部

侵害による強制失踪者あるいは死亡者は他国よりも圧倒的に多かった。

このような南米各国の人権問題に対して国際社会は様々な圧力をかけたが、その中にあって、国際 NGO や国内 NGO は人権侵害にどのように対処していったのか。そして、人権侵害国内の人権進展にどのような影響を与えたのか。以下、国際 NGO と共闘する国内 NGO が人権侵害国に存在する場合と存在しない場合では、人権の実現にどのような違いがあるのか。そして、人権侵害国に最も影響力を持っている大国の政策が当該人権侵害国の人権状況を劇的に変えること、その際に人権 NGO が大国と共闘するとその力はさらに増すことを検証していく。

## 1. 南米諸国の人権状況における人権 NGO のネットワークの必要性

NGO は個々のリソースには乏しいので、互いにネットワークを形成することで影響力を発揮できる。人権分野においても NGO がネットワークを形成することによって、国内で行われている人権侵害を改善させたり、人権条約を成立させることができる。

国連のような外部の大きな組織だけでは、国家内の人権侵害に劇的な変化はもたらせない。人権侵害国内部に人権活動家が育っていることが重要である。しかし、国内の人権活動家も、外部の支援者がいないと生き残れない。そのため、国家内部と外部の人権 NGO がネットワークを形成しなければ、人権 NGO は効果的な活動が出来ず、人権侵害は続くことになる。

実際に、人権ネットワークはブーメラン効果<sup>1</sup>を起こしてきた。ホアレスというメキシコの国境の町での女性の失踪に、欧州、米国の学生組織、アムネスティ・インターナショナル Amnesty International (以下、AI) のような NGO、米国の議員、メキシコの人権組織、ジェニファー・ロベスのような映画界の監督や有名人達で構成された活動家が、非公式な移行期のネットワークの大きな部分として活動したのはその例である<sup>2</sup>。

さて、国際人権 NGO が効果的な力を持つるのは、国内 NGO の存在によるところが大きい。しかし、人権抑圧政権の下にある人権団体は、通常、そのような政府に対して力を持っていない。多くの場合、彼らは人権侵害の直接の犠牲者だからである。このような中で、国内の活動家は、自国で起こっている人権侵害についての重要な情報を外部の人権団体に与えることで国際的活動家と連携する。国際的な連携の結果、外部の人権団体は、より一層政府に圧力をかけることができるようになる。この過程で、国内活動家を支援し、力を与えることができる。

国内の人権団体を無視していた政府は、逆に国際的な圧力の対象となる。これは、ブーメラン効果と呼ばれるものである。人権侵害政府は、国内人権団体によってなされた人権改善の圧力を退けることはできるが、グローバル化した世界では、この戦略は却って国際的な圧力として帰ってくることになる<sup>3</sup>。

### (1) 南米における国際人権 NGO の活動

一般的に、国際人権 NGO は、抑圧国の国内活動家と国際社会との架け橋の役割を果たす<sup>4</sup>。国連のような政府間組織の場合は国家との結びつきが強いことから、各国内の人権状況を改善させるのには限界がある。それに比べて、国家としがらみがない、たとえば、AI のような国際人権 NGO は、世界中の人権促進に重要な役割を果たすことができる。

AI は、南米の軍事独裁国家に人権侵害の事実認定をするための使節を送ったり、人権侵害の状況を訴える報告書を発行したりして、人権犠牲者を支援し、政府に直接圧力をかけた。

その他、米州地域に大きな影響を与える、1978年設立の米国に本部を置くヒューマン・ライツ・ウォッチ Human Rights Watch がある。同 NGO は、1980年代初期以来、アメリカ大陸諸国の人権に関する報告書を発行した。その中には、監獄の状況、女性の権利、政府軍・反政府軍を含む軍事勢力の人権侵害状況等を含んでいた。また、人権犠牲者が米州人権委員会に訴える際に法的な援助を与える活動をした。

同様に、1978年米国で設立されたヒューマン・ライツ・ファースト Human Rights first（元々は、人権のための法律家委員会と呼ばれた）がある。この NGO は難民保護に焦点を当てて活動する NGO であるが、南米の人権を促進するために法的な支援を行った。

その他に、WOLA（Washington Office on Latin America）がある。この NGO は、1973年のチリの軍事クーデタによって民主政府が転覆された翌年の1974年に設立された。同 NGO は、南米地域の人権、民主主義、社会的経済的正義の促進に尽力した。

また、南米の法の支配に特化した人権 NGO もある。国際法律家委員会 International Commission of Jurists は、この地域の法の支配と司法制度の統合を促進させた。

これらの国際人権 NGO はそれぞれ活動分野が異なっているので、他の市民社会と連携するとき最も効果がある<sup>5</sup>。このような国際人権 NGO は、孤立しては何も活動ができないので、多くの人権 NGO と連携する。南米で活動する人権 NGO はしばしば地域的会合を開いて結束をする。この会合は、人権 NGO のネットワークを形成するのに重要なものとなっている。国際人権 NGO は、人権侵害国内で活動する人権 NGO と連携するとき、最も影響力を発揮できる。

## (2) 南米における国内人権 NGO の活動

国内人権団体の中でも宗教団体は、最も勇敢な人権擁護団体の1つである。南米の人権擁護の活動の中で、チリの Vicaria de Solidaridad、エルサルバドルの Tutela Legal、アルゼンチンの SERPAJ（Servicio paz y Justicia, Peace and Justice Service）、そして、International World Council of Churches などは宗教者による著名な人権 NGO である。これらの団体は、人権報告書と犠牲者の支援で有名である。

しかし、宗教団体がすべて人権の擁護運動をしたわけではない。1970年代の人権抑圧が最高のころ、チリのカトリック教会は、人権の状況を変える原動力となったが、アルゼンチンでは、教会の上層部は、しばしば沈黙し、最悪の環境の下で体制の協力者となった<sup>6</sup>。また、ブラジルでは、教会は、最初は暗黙の体制共謀者であったが、後に改革の主要な支援者へと変化した<sup>7</sup>。

これらの違いは、教会の聖職者が人権侵害という状況にあって、政治的圧力にどう対処するかという覚悟の問題を反映している。

拘禁者や失踪者の親族によって設立された団体として、アルゼンチンでは、「マヨ広場の母たち」(Madres de Plaza de Maya) や「マヨ広場の祖母たち」(Abuelas de Plaza de Mayo) が1970年代に結成された。彼女たちは、「汚い戦争」期間に誘拐された子どもや孫の身元確認を求めて平和的に抗議した。このような組織は、1981年には14か国に広がり、FEDEFAM (Latin American Federation of Associations for Relatives of the Detained-Disappeared) が結成された。

人権擁護者は、南米では、人権侵害の主要な標的の一つを構成する。たとえば、コロンビアでは、過去、何千という地域の人権活動家が殺害され、死の恐怖の下で生き、継続するハラスメントや脅しを受けてきた。また、メキシコ市では、人権弁護士が撃たれて死亡したり、この地域の人権組織の事務所が定期的に荒らされたりした<sup>8</sup>。多くの国の政府は、人権擁護者に対する攻撃

を十分に調査せず、そのため、ごくわずかの加害者がこの罪で訴追されているに過ぎない。

このような危険にもかかわらず、この地域の人権組織の数は増加している。2007年には、南米の多くの国で、人権侵害事件がこの時期に多くの国で減少しているのに、人権組織の数は、1993年の2倍になっている。

この理由として、①民主化の地域全体のうねりが人権団体に組織する機会を与えている、②インターネットを含むグローバル化への変化がある、③国内NGOがより広範な国際的連携を促す環境が整っている、④国際的な人権規範の重要性が広まっていることなどが挙げられよう<sup>9</sup>。

それらの理由によって、これらの人権団体の闘争に合法性を与え、加速する力を与えている。しかし、人権組織が劇的に改善された一方で、人権活動家は、今でも人権侵害の標的の一つとなっているのも事実である。

## 2. 人権 NGO と人権の進展

### (1) 国内に政府と対抗する人権組織が存在する場合

#### (a) チリの場合

チリで人権運動のバックボーンを形成した2つの組織がキリスト教系の組織であった。それは、1975年に設立された「キリスト教会の社会援助団体、FASIC」(Fundacion de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas, Social Aid Foundation of the Christian Churches)<sup>10</sup>と、サンテアゴ大司教区の聖職者が1976年1月1日に設立した「連帯の代理人」(The Vicaria de la Solidaridad, Vicariate of Solidarity)である<sup>11</sup>。

上記の団体の中で、とりわけ、「連帯の代理人」は、軍事政権に対する道徳的反対と人権の守護者としての最も目に見える役割を果たした<sup>12</sup>。

チリ軍事政権に対する政治的反対がまだ本格的に運動として生まれていない最初の10年間、「連帯の代理人」は、人権の「声なき声」として活動した。当初、同NGOは、軍事政権に直接挑戦せず、軍事体制で悪化した人権侵害を穏健な形で改善しようとした。そのため、「連帯の代理人」は、政治犯を解放すること、拷問を避けること、命を助けることに重点を置いた。また、同NGOは、貧困にあえぐ住民や非雇用の労働者のための闘争をした。さらに、同NGOは、物質的、精神的、心理的、法的サービスを犠牲者やその家族に提供し、人権教育を施し、人権を促進する訓練をした。

「連帯の代理人」は、多くの人権侵害の証拠を集め、裁判所が協力を拒否するにもかかわらず、その構成員の法律家たちは、何千という人身保護令状や他の法的文書を提出した。その法的行動を詳細に書いた隔月の連帯公報は、国際人権の努力のための証拠書類を与えた<sup>13</sup>。「連帯の代理人」は、民主的政府に戻ったあとも貴重な調査の証拠となる文書を作った<sup>14</sup>。

次に、FASICは、チリ国内や外国にはあまり知られていないが、「連帯の代理人」の仕事を補充した。FASICは、メソジスト教会の支部として機能した。FASICが「連帯の代理人」より低い知名度であったのは、軍事独裁体制の弾圧が「連帯の代理人」より大きかったためである。そのため、FASICは、カトリック教会の保護を享受できなかったし、独裁政権時代を通して、法的地位を否定された。

宗教者の団体以外の人権NGOとして、1974年から陸続と人権侵害の犠牲者の家族の組織が出来た<sup>15</sup>。その他、一般的支援団体を含め<sup>16</sup>、軍事体制の終わりまでに、チリ国内で15の人

権組織と 30 以上の補助団体ができた<sup>17</sup>。

チリの独裁政権は、国内人権運動の影響を限定するためにあらゆる方法でその活動を抑え込んだ。同政権は、検閲や脅しを通して、人権問題のメディアの放送や組織を制限した。チリに対する国際的マルクス主義の共謀であるとして、人権活動家を公然と非難した。たとえば、1976 年に、軍事体制の報道官は、人権活動家を「祖国に泥を投げつけ、外国の陰謀に加担する」<sup>18</sup>者として正当な理由なく非難した。公的なデモの禁止は厳格に強制された。人権団体がこの政策に挑戦するときは、強制的に解散させられ、ときには逮捕された。

しかし、これらの手段にもかかわらず、人権運動は生き残り成長した。その行動は、国家の恐怖におののく犠牲者を助けた。時を超えて、人権運動は軍事政権の力と正統性を弱めるのに貢献した。

軍事独裁政権に変化が訪れるのは、1976 年以降の、人権規範を含む米国外交政策の転換と、国連の人権アプローチの変化だった。1973 年以前、国連人権機関は、人権を侵害する政府をほとんど公表しないか、わずかしか公表しなかったが、チリのクーデタ後、大規模な人権侵害としての恣意的な拘禁、拷問、殺人を認めるようになった。

国連総会は、1974 年、最初の独裁政権を非難する年次報告書を発行し、1975 年、チリの状況に対して拷問に対する国連の最初の宣言を發布した。さらに、国連人権委員会は、チリへの現地調査の許可を要請した。それは 1978 年までできなかったが、この訪問は委員会によってなされた最初の現地調査であった。

国連は、軍事政権の間、チリの人権侵害を国際的な問題として取り上げ続けた。国際社会の非難の中、チリ政府は、1974 年に、米州人権委員会と国際法律家委員会に代表団を受け入れることを許可した。その際、チリ政府は、政治犯の拘留を減らすために、人道的配慮と称して彼らを国外追放した。また、チリ政府はチリ国内での人権調査の許可を与えるときは、自国のイメージダウンを最小にするために、調査団のアクセスを制限し、潜在的目撃者を脅し、囚人を移動し、知られた拘禁施設を閉鎖したりした。

1978 年の国連総会での非難の後、ピノチェット大統領は、国民投票を実施し、国民の 75% が政権を支持したと発表した。独裁政権は、国際的人権支援団体をチリの国内問題に干渉し、主権を脅かすものだと見ていた。そこで、ピノチェットは、秘密組織国家情報局 DINA (Dirección Nacional de Inteligencia, National Directorate of Intelligence) を使って、人権侵害の抑圧を続けた。また、ピノチェットは、チリとの貿易と投資の機会を先進国に提供して、人権政策への批判と外交的孤立を避けようとした。そのため、多くの西側政府は、政府間国際組織や NGO の非難決議があるにもかかわらず、外交関係を維持し、直接的あるいは間接的に、資金の供給を行った。たとえば、ニクソン政権やフォード政権などの経済的外交的支援は、国際的非難からピノチェット政権を助けた。

また、独裁政権は、南米の政治的変化も計算していた。1970 年代初頭から 1980 年代中ごろまで、抑圧的政府の数が劇的に増加した。民主主義の衰退と独裁政権の台頭の結果、人権に対するチリのやり方は、南米では通常のものになった。

しかし、カーター政権が誕生すると、同政権は米国外交政策の中心に人権擁護を掲げた。カーター政権の下、ピノチェット政権との関係は冷え、米国は、国連や国際機関でチリに反対投票をするようになった。米国の外交政策の変更は、チリと同様、他の南米諸国にも直接の影響を及ぼした。

カーター政権の誕生は、ピノチェト政権に変化をもたらした。米国大統領選挙があった2週間後、ピノチェト政権は、302人の政治犯を釈放した。1977年5月、米州機構（以下、OAS）の会合で、OAS事務総長は、国家緊急事態を終わらせ、DINAを解散させ、民主政府への移行をする具体的な行動計画を提案した<sup>19</sup>。

1977年8月13日、ピノチェトは、DINAを解散させた。しかし、DINAは内実が同じである別の組織CNI（Centro Nacional de Informaciones, National information Center）に刷新されただけであった。1978年3月10日、ピノチェトは、緊急事態を終わらせた。クーデタから4年半のことであった。DINAと緊急事態は終わったが、国家テロリズムの装置はそのまま残っていたし、体制の終わりまで機能は継続した。

1978年7月、国連人権委員会がチリを訪問して、政府要人、教会指導者、失踪者の家族等と会った。委員会の詳細な報告書は、人権侵害の事実を確認したが、同時に人権状況に若干の改善があったことを認めた<sup>20</sup>。

このチリのケースは、国連、OAS、国際人権NGOが協力し、多くの国際的な人権活動家が人権侵害に強い行動に出た歴史上初めての出来事だった。

#### (b) アルゼンチンの場合

1976年のクーデタの前段階で、政治的暴力が起こったことにより、2つの組織が設立された。SERPAJとAPDH（The Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Permanent Assembly for Human Rights）である。前者は、貧困層や最貧層の社会的正義に特に貢献したキリスト教会の宗教基盤の国際的グループの支部として、1974年に設立された。後者は、人権侵害の法的行動と証拠収集に特化した団体で1975年に設立された。しかし、1976年3月24日以後、これらの団体は抑圧されて、活動がほとんどできなかった<sup>21</sup>。

1977年4月30日、自分たちの子どもの情報を軍事政権の指導者ヴィデラに請願する意図で、失踪者の14人の母たちがマヨ広場に集まった。ここから、人権組織「マヨ広場の母たち」が始まった。この組織は、何百という人が加入して、世界で知られる人権組織になった。

軍事政権は、平和行進を妨害したり、暴力を振るったり、逮捕したりして直接抑圧した。創始者を含むメンバーの中には失踪した者もいた。しかし、戦いは続いた。メンバーが増加したので、12以上の都市に支部を作り、外国のグループを支援し、外国メディアと連携した。時には、政治的指導者にあたり、支持グループにあたりするために外国を訪れた。1980年ブラジルを訪問中のパウロ2世に会ったのもその1つである<sup>22</sup>。

他の人権組織として、「マヨ広場の祖母たち」が1977年10月設立された。娘たちが死亡した可能性があることを知って、彼女たちは、生存している可能性のある孫に会う可能性に焦点を当てた。祖母たちは、最も活動的で広く認められた組織の一つとなった。これらのアルゼンチンの国内人権組織の資金の多くは、ヨーロッパや米国で設立された組織から来た。

政権からの抑圧は継続していたが、人権運動は広がりを見せ、1979年のCELS（Centro de Estudios Legales y Sociales, center for legal and Social Studies）へと続いた。これは、自分の娘が失踪した弁護士Emilio Mignoneによって設立された団体である。Mignoneは、1960年代にOASで働いていたので、国内の人権グループと国際人権グループの協力を増大させるために、国際的連携を呼びかけることができた。CELSは失踪者の家族に人身保護令状を含む法律分野で支援した。また、膨大な証拠文書を収集し、それは、民主政府に戻ってから調査と

審理の基礎となった<sup>23</sup>。

軍事政権は、国際的非難をかわす為に、1976年に現地調査に際して、AIを受け入れた<sup>24</sup>。1977年3月にAIは訪問の結果を公表した。これは、失踪者の問題は組織的に行われたものであることを強調したものだ。AIは、政権が罪のない政治犯6千人を牢に入れ、2千人から1万人を誘拐したと報道した。政権が、反対派を誘拐し、拷問し、殺害し、秘密裏にその遺体を処理したことを明らかにした<sup>25</sup>。このAIによるアルゼンチンでの深刻な人権侵害の情報に対して、多くの政府、とりわけ、カーター政権の米国、フランス政府、スウェーデン政府がアルゼンチンの軍事政権の人権侵害を公然と非難した。

アルゼンチンは、このような声明は、アルゼンチンの主権を侵す国内干渉だと主張したが、これらの国は、アルゼンチンの主張を受け入れなかった。1977年に、カーター政権は、人権侵害を理由に、アルゼンチンに対する軍事援助を削減した。1978年には、米国議会はアルゼンチンへの軍事援助をすべて停止させた。この時期、米国の高官は人権問題を話し合うために、軍事政権と会っていた。アルゼンチンに対する初期の米国の行動は、大使館からの情報ではなく、AIや他のNGOからの情報に基づいていた。たとえば、1977年の訪問時に、バンス国務長官は、失踪者のリストを軍事政権に提示した。このリストは、米国の人権NGOによって用意されたものだった<sup>26</sup>。

アルゼンチン軍事政権は、国際人権の非難や圧力に極端に神経質だった。1976年から1978年まで、軍事政権は、アルゼンチンの人権に関する国際関心事の合法性を否定する戦略をとった。しかし、同時に、1976年にAIのアルゼンチンへの視察を認めるなど、この戦略に矛盾するような行動もとっていた。AIの視察を受け入れたことによる作戦の失敗によって、軍事政権は人権の抑圧への抵抗と否定の戦略を再び主張した。

しかし、1978年までに、アルゼンチン政府は、この体制の最も大きな弱点は、国際的な評判が悪いことにあると認識し、国際的イメージを変えるための行動に出た。中でも、米国の輸出入銀行の基金を得る交換条件として、アルゼンチン政府は米州人権委員会の現地調査を受け入れた。

1978年、アルゼンチンにおける人権状況は劇的に改善した。特に、失踪者の数は、1976年にピークになったが、1979年には劇的に減少している。その年は、国際的圧力がより激しくなった時であり、政府が国際的に変化し始めた時期である。

アルゼンチン軍事政権は、このように、国際的人権干渉の拒否から人権ネットワークとの協調に動いた。結局、国内NGOとの連携による国際的圧力によって人権侵害に具体的改善が見られた。

## (2) 国内に政府と対抗する人権組織がない場合 — グアテマラの場合

グアテマラの軍事政権時代には人権組織はほとんどなかった。グアテマラ政府の激しい弾圧によって、市民社会に普通に見られる人権団体は排除されて、AIがグアテマラで活動する組織づくりを妨害された。そのため、AIは、外部の国際的圧力組織の仕事にほとんど頼らざるを得なかった。それゆえ、グアテマラは、国際人権活動が国内の人権団体と共闘できない環境の例を示している。

グアテマラでは、国内で人権NGOの活動が弾圧されたため、外部から人権擁護をせざるを得なかった。グアテマラ政府の人権政策に影響を及ぼし、人権状況を改善するようなAIの直接的

効果はグアテマラでは限定的であったが、グアテマラにおける人権の進展における AI の活動の成果はどうだったのか。

まず、AI の活動は、人権侵害の最も激しかった時期にグアテマラの人権問題を国際的に知らしめる役割をした。1968 年から 78 年までの 10 年間、AI は、グアテマラの人権状況を公表した。その結果、拘禁者は減少したが、その代わり失踪者が増加した。1979 年には、幾分グアテマラ国内の人権状況は改善したかに見えたが、1980 年代初期には、米国政権の軍事支援によって、元に戻ってしまった。

結局、AI の強い態度は、グアテマラの人権状況の変化という道は開いたが、それは短い間であった。グアテマラの体制に影響を与える AI の努力は、1980 年初期に水の泡になった。グアテマラ国内で人権状況を変化させるためには、政府と効果的な対話ができること、国際的人権規範を拒否しない最低限の雰囲気を作ることであったが、数年間の AI の努力にも関わらず、この時期にグアテマラの国内人権政策自体に直接的なインパクトを与えたという証拠はほとんどなかった<sup>27</sup>。しかし、AI のような国際的人権 NGO の活動がなかったら、グアテマラの人権状況はさらに悪化したものになっていたかもしれない。

次に AI のような国際人権 NGO と協力する国内 NGO が形成されたかであるが、政府が組織化された国内人権団体や民衆に説明責任を持たないと、AI のような人権 NGO の効果が広がる可能性は低くなる。民主政府なら、未熟な国内人権組織の活動を広範囲に許容する。それによって、国際的人権ネットワークとの関係を発展させることができる。

民主主義の下で最初に大統領になった Vinicio Cerezo は、自分の政府の下で継続された人権侵害を批判されたが、前任者よりも OAS や非政府人権団体と、より密接にコンタクトをとったし、人権のための政策を実行した。

民主主義体制になると、グアテマラ国内の人権組織の数は拡大した。これらの組織は AI と他の人権 NGO、国際組織、人権団体と連携をした。多くの理由で、より早く、よりよくできる国内組織と国際的連携は、人権侵害への国際的反応を形成した。

しかし、国内 NGO の活動は危険にさらされていた。1991 年 4 月、アメリカズ・ウォッチ Americas Watch は、グアテマラの人権活動家が攻撃にさらされていることを示すメモを公表した。1997 年アムネスティ報告は、同じことを挙げた。ODHAG (Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala) の創始者の Bishop Juan Gerardi は、人権侵害にあったグアテマラ人の証言を含んだ報告書を出したすぐ後、1998 年 4 月 28 日に暗殺された。それ以来、Gerardi の後継者を含む人権活動家は、恐怖におののいている。1998 年 3 月、AI は、「グアテマラは過去の悲劇に戻っているのか？」というプレスリリースを出した。

AI は、グアテマラの人権侵害についての情報源としては効果的だったが、グアテマラの人権政策に直接的な影響は限られたものでしかなかった<sup>28</sup>。その理由は、1 つには、人権活動家の団体は、主権国家に対して法的、経済的、物理的力をほとんど持っていないこと、2 つには、人権 NGO が直面している人権侵害を監視する手段が少ないこと、である。政府はしばしば、人権侵害を秘密にしておき、監視する努力を妨害しようとする。人権侵害は、内戦の混沌の文脈で起こる。そのため、人権侵害を証明し、責任の所在を追求するためには外部から監視しづらくなる。

国際 NGO は、人権侵害を終わらせるために、国内団体の努力を増大することはできるが、人権侵害は、国民を恐怖に陥れ、その性質によって抗議を鎮圧し、しばしば、国内の市民社会の現存する組織を低下させる。このように、人権侵害は、内部と外部の連携の能力を限られたもの



にする。

これは、チリやアルゼンチンのような国との違いである<sup>29</sup>。それらの国では、反対組織が抑圧時代に、国の内部から活動できた。グアテマラの事例は、国際的 NGO が国内の人権団体による協力を得られない場合のグアテマラの人権状況に対する試みであることを示している。

## おわりに

以上の分析から、①人権 NGO は人権ネットワークを形成することによって推進力が生まれる、②そのネットワークに国内人権 NGO が参加することによって、一国の人権状況を変えていく力が生まれる、③人権 NGO が人権侵害国に最も影響力を持っている大国と協働すると、人権侵害国に大きな変化が生まれることが確認できた。

もちろん、国際 NGO のネットワークだけでも、人権の進展に影響を及ぼすことはできるが、人権侵害国の人権活動家と共闘してこそ、人権進展への変化のスピードは増していく。しかも、人権侵害国に最も影響力を持っている国と協働すると、その効果は大きくなることが理解される。

さて、人権 NGO は、人権侵害国の人権状況に影響を及ぼす存在となりえるが、他方、人権侵害の被害者救済にも貢献する。1970 年初頭までに、人権の請願を提出する機関として、アルゼンチン、チリ、ウルグアイ、ブラジルなどの軍事独裁政権の下で犯された抑圧や虐待行為に対して米州人権委員会を使うということが、広がりを見せた<sup>30</sup>。人権 NGO が被害者に代わって、あるいは被害者を代表して、米州人権委員会に訴えるというものである。その根拠は、米州人権条約 44 条にある<sup>31</sup>。

人権 NGO は、①個人の苦情の提出、調査、証拠の提出、②聴聞会での被害者の支援、③現地調査における支援、④交渉や友好的解決での支援、⑤米州人権裁判所へ訴訟を提起する際の米州人権委員会の法律顧問としての支援、⑥法廷の友として米州人権裁判所への準備書面の提出、⑦勧告的事件や争訟事件での口頭による証拠の提出、⑧深刻で急な事案で、取り返しのつかない損害を避けるための暫定的措置の要求、⑨米州人権委員会の勧告や米州人権裁判所の決定の追跡調査をする。

今では、犠牲者が米州人権委員会に苦情を提出する際には、自国の国内 NGO を通して調査や証拠を集めた後で、法律家国際 NGO によって同委員会に提出されるのが通例である<sup>32</sup>。

1980 年代後半以来、米州人権委員会への苦情の大多数は、CEJIL (the Center for Justice and International Law) によって始められたし、1998 年以來、GAJOP (the Gabinete de Assistência Jurídica Popular) は、同委員会に 10 のブラジルに対する苦情を送った。これらの国内 NGO は、個人の人権侵害事件の解決だけでなく、ブラジルの政治、法律、社会にインパクトのある先例を作り出すように努力している<sup>33</sup>。国内 NGO の戦略は、人権侵害事件を社会変革の梃にすることである。GAJOP の国際人権計画の局長 Benvenuto は、「我々は、事例を作る考えをもって働く。事件は、当該国に異なった立場を採用させる事例でなければならない。我々は、個別の事件の解決に興味があるだけではなく、人権侵害の継続を防止するために、警察、法律、国家を変えることに興味がある。」と説明する。

人権 NGO は、米州人権委員会に提出された事件の 90% に責任を持っている。1980 年代から、委員会に提出するブラジルの事件は、人権 NGO によって始められている<sup>34</sup>。

大多数の請願は、国内 NGO、犠牲者、その家族、社会運動活動家や草の根 NGO と連携して

いる国際 NGO によって準備され、署名されていた。

米州人権システムにおける人権 NGO の影響と成功は、国際的な連携のネットワークがあることによることが大きい<sup>35</sup>。

\* 本稿は 2015 年度学長調整金による研究成果の一部である。

#### 注

1. 人権侵害を改善させることを目的とする NGO が政治的な制限によって自国の NGO に働きかけることができないとき、トランスナショナルなネットワークを活用してよりリベラルな国家に所属する NGO に働きかけ、最終的には国家同士の圧力によって状況を変えようとする。つまり、ネットワークを使うことで、当該国内の政治的なブロックを迂回して政府に影響を与えるのである。
2. Sonia Cardenas, *Human Rights in Latin America*, University of Pennsylvania Press (2010), p.102
3. Id., p.106
4. Id.
5. Id., p.108
6. Id., p.114
7. Id., p.115
8. Id., p.109
9. Id., p.111
10. 現在も活動中
11. この組織は、民主政府に戻った後、解散した。
12. Thomas C. Wright, *State Terrorism in Latin America*, Rowman & Littlefield Publishers INC (2007), p.72
13. Id., p.73
14. Id.
15. 最初に設立されたのは、「拘禁され失踪した者の家族の団体」Agrupacion de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Group of Families of the Detained Disappeared, AFDD) で、1974 年に設立された。その他、1976 年には「政治犯家族の団体」Agrupacion de Familiares de Presos Politicos (Group of Families of Political Prisoners, AFPP)、1978 年には、「政治的理由で海外追放となった人の家族の団体」Agrupacion de Familiares de Ejecutados Politicos (Group of Families of Those executed for Political Reasons, AFEP)、「海外追放帰還委員会」the Comite Pro Retorno de Exiliados (Committee for the return of Exiles, CPRE)、1979 年には、「緊急事態によって被害を受けた子どもの保護」Proteccion a la Infancia Danada por los Estados de Emergencia (Protection of Children Damaged by the States of Emergency, PIDEE) が設立された。
16. 「人民の権利の保護のための委員会」the Comite de Defensa de los Derechos del Pueblo (Committee for the Defense of the People's Rights, CODEPU, 1980)、「拷問に対する国民委員会」the Comision Nacional Contra la Tortura (National Commission against Torture, 1983)、「チリ人権委員会」The Comision Chilena de Derechos Humanos (Chilean Human Rights Commission)
17. Thomas C. Wright, id., p.74
18. Id. Mark Ensalaco, *Chile under Pinochet: Recovering the Truth*, University of Pennsylvania Press (2000), p.120
19. Thomas C. Wright, id., pp.78-79 Rodrigo Atria et al., *Chile la memoria prohibida: las violaciones a los derechos humanos, 1973-1983*, 2 vols, Pehuen Editores (1989), p.413-417, Paul E. Sigmund, *The United States and Democracy in Chile*, Johns Hopkins University press (1993), 110-111
20. Thomas C. Wright, id., p.79
21. Id., p.119
22. Id., p.120

23. Id., p.121
24. Kathryn Sikkink, Human Rights Issue-networks in Latin America, International Organization Volume 47 Number 3 (Summer1993), p.424
25. Amnesty International, *Report of an Amnesty International Mission to Argentina* (London: Amnesty International Publications, March 1977)
26. Kathryn Sikkink, p.424
27. Ann Marie Clark, "A Calendar of Abuses" *Amnesty International's Campaign on Guatemala, NGO's and Human Rights Promise and Performance*, Edited by Claude E. Welch, JR. PENN (2001), p.67
28. Id.,p.56
29. Id.,p.58
30. Ariel E. Dulitzky and Luguely Cunillera Tapia, A Non-Governmental Perspective Regarding the International Protection of Children in the Inter-American System of Human Rights, 8 Florida State University Journal of Transnational Law & Policy (1999), p.280
31. 米州人権条約 44 条「いかなる人もしくは人の集団も、又は一以上の機構加盟国において法的に認められたいかなる非政府団体も、締約国によるこの条約の違反の告発または苦情を含む請願を委員会に提出することができる」
32. Ariel E. Dulitzky and Luguely Cunillera Tapia, id., p.281
33. Cecilia MacDowell Santos, Transnational legal activism and the State: reflections on cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights, international journal on human rights 7 (2007), p.42
34. Id., p.41
35. Id.