

HRC42 公式文書

房野 桂 訳

高齢者によるすべての人権の享受(A/HRC/42/43)

高齢者によるすべての人権の享受に関する独立専門家報告書

概要

本報告書で、高齢者によるすべての人権の享受に関する独立専門家は、その活動、特に 2018 年 11 月 12 日と 13 日にウィーンで開催された第 3 回「高齢者の人権に関する国際会議」について報告している。会議の終わりに採択された宣言は、本報告書の付録にある。

独立専門家は、既存の保護ギャップに対処する際に、カギとなる重要性を持つものと考えている問題である緊急事態状況での高齢者の人権保護も調べている。彼女は、緊急事態の場での人権の享受において高齢者が直面する課題の概要を提供し、高齢者の役割と能力に基づきつつ、彼らの特別なニーズと要件に対応する包摂的援助と救援行動のための要件を分析している。独立専門家は、高齢者の人権の推進と保護をどのように促進するかについての勧告で報告書を締めくくっている。

I. 序論

1. 高齢者によるすべての人権の享受に関する独立専門家の Rosa Kornfeld-Matte は、人権理事会決議第 33/5 号に従って本報告書を理事会に提出している。報告書の中で、独立専門家は、既存の保護ギャップに対処する時にカギとなる重要性を持つと考えている問題である緊急事態状況での高齢者の人権保護を調べている。独立専門家は、報告期間中、特に 2018 年 11 月 12 日と 13 日にウィーンでオーストリアによって開催された第 3 回「高齢者の人権に関する国際会議」の状況内でのその活動に関しても報告している。「会議」で採択された宣言は、本報告書の付録にある。

II. 独立専門家の活動

2. 報告期間中に、独立専門家は、2018 年 11 月 19 日から 29 日までウルグァイを(A/RC/42/43/Add.1 を参照)、2019 年 4 月 24 日から 5 月 2 日までモザンビークを(A/HRC/42/43/Add.2)を訪問した。彼女は、訪問前、訪問中、訪問後の協力と、実り多い、建設的な対話に対して、両国政府に感謝を表明している。

3. 2018 年 9 月 11 日に、独立専門家は、アルゼンチン、スロヴェニア、高齢者の人権友好国グループの代表者と共に、「高齢者の社会的排除: インパクトと解決策」と題するパネル討論会を開催した。彼女は、高齢者差別主義に反対し、受動的なケアと援助の受け手から社会への積極的な貢献者としての社会の高齢者の見方を再概念化する積極的措置を伴う高齢化に対する人権に基づく取組を採用することが絶

対に必要であることに関する彼女の以前のテーマ別報告書(A/HRC/19/50)の結果を分かち合った。彼女は、社会包摂には、開発、都会政策、貧困削減戦略のような様々な分野への高齢者の権利の主流化が必要であることを確認した。まとめとして、彼女は、高齢者の権利と尊厳を推進し保護する包括的で、統合された国際法文書の欠如のためにより否定的な実際的意味合いがあることを強調した。

4. 2018年9月12日に、独立専門家は、「高齢女性と暴力: 法律施行と司法へのアクセスの課題」と題する、「女性国連報告ネットワーク」¹とその他の市民社会団体によって開催されたパネル討論会に参加した。その基調講演で、彼女は、高齢女性に対する暴力は世界的に広がっているがまだ目に見えないことを強調した。彼女は、発見もされず通報もされない理由として、統計とデータの欠如と対抗策の可能性の欠如を論じ、意識啓発を進めるためにさらに多くのことが必要であり、具体的な解決策に基づく取組を開発するために証拠の収集と同様に、好事例の分かち合いと世界的なガイダンスが防止とデータと調査の欠陥に対処することに向けた第一歩であると論じた。

5. 2019年10月1日の国際高齢者年の29周年を記念する声明の中で、独立専門家は、高齢者差別主義、差別及び高齢者の権利の否定と闘うために活動している全ての人権アドヴォケイツに敬意を表した。2018年9月27日に、彼女は、高齢者の人権と積極的高齢化に関して国連本部で開催されたサイド・イベントに参加した。この行事は、チリ、アルゼンチン及び高齢者友好国グループによって開催され、チリ大統領 Sebastian Pifera とファースト・レイディー Cícilia Marel が議長を務めた。その演説の中で、独立専門家は、高齢者が日常的に直面している課題に対処するために高齢者の人権を保護し尊重する包括的取組の必要性を強調した。

6. 2018年10月2日の総会決議第72/144号に従って、独立専門家は、社会開発の議事項目の下で総会との意見交換対話で演説し、これにかかわった。彼女のプレゼンテーションは、もし既存の保護ギャップが効果的に対処されるべきものならば、極めて重要であると考えられる問題である高齢者の社会排除のインパクトに重点を置いた。彼女は、主要な調査結果を分かち合い、国家が高齢者の権利の推進と保護を確保するための適切で効果的な枠組を立案し、実施する際に支援することを目的とした問題に関して勧告を出した。

7. 2018年11月12日と13日に、オーストリアは、ウィーンで、第3回「高齢者の人権国際会議」を開催した(以前の会議は、スロヴェニアと独立専門家によって開催された)。独立専門家は、オーストリア政府、特に欧州・統合・外務連邦省と労働・社会問題・消費者保護連邦省のイニシアティブを歓迎し、彼女の支援とジュネーブの高齢者の権利友好国グループの支援を表明した(A/HRC/36/48、パラ6を参照)。

8. 「国際会議」の前に、2018年11月11日に、市民社会団体、国内人権機関及びその他の代表が出席した「ウィーン NGOs と市民社会フォーラム」と題する準備会議がニューヨークとジュネーブとウィーンの「高齢者 NGO 委員会」によって開催された。独立専門家は、基調講演を行い、会議で開催されることになっている様々なテーマ別討論を促進することを目的とした準備討論にかかわった。彼女は、自治とケアに関する報告書(A/HRC/30/43)、高齢者の人権の状態に関する包括的な報告書(A/HRC/33/44)及びロボットと権利及び自動化が高齢者の人権に与えるインパクトに関する報告書(A/HRC/36/48)

¹ <https://wunrn.com/>。

の結果を想起した。特に、彼女は、現在の人権保護の実体的欠陥と例えば高齢期の平等と新たなロボット工学と補助技術がいかにケア・サービスにインパクトを与えたかを保障するためにガイダンスが必要とされる領域の例を強調した。彼女は、市民社会による貢献が、どのように対話と好事例の分かち合いのための世界的プラットフォームを確立するか、どのように高齢者の権利の主流化を改善するかのような、どのように人権に基づく取組を保障できるのかについての要素も討議した。

9. オーストリアは独立専門家の任命直後に正式の国別訪問に彼女を招いた。彼女は、2015年1月22日から30日まで訪問を行った(A/HRC/30/43/Add.2を参照)。会議は、彼女の訪問の状況での討議のトピックであり、彼女の包括的報告書(A/HRC/33/44)の中で独立専門家が行った勧告の実施に貢献するフォローアップ活動でもあった。「ウィーン会議」の開催によって、オーストリア政府は、高齢者の人権の国際的保護のための継続中の努力の強化に積極的に貢献し、本報告書の付録である高齢者の人権に関する宣言のウィーンでの採択を促進することにより、具体的にかかわった(A/HRC/33/44、パラ13及びA/HRC/39/50、パラ3も参照)。主催者の公表された意図に従って、会議の成果は、高齢者の権利に関する献身的な文書のための規範的インプットに関する討論も特徴づけた。

10. 独立専門家は、それぞれ2018年7月と2019年4月に、ニューヨークでの「高齢者問題無期限作業部会」の第9回・10回会期にも参加した。彼女は、自治と独立、長期的緩和ケア、教育、生涯学習、能力開発並びに社会保護と社会保障(社会保護下限を含む)に関する重点領域の討論に貢献した。彼女は、高齢者による人権の享受が悪影響を受け、さらなる保護を必要とするかも知れず、代表団がこの慣行を継続するための支援を表明した特定の領域への規範的インプットに関する討論に作業部会が重点を置き始めたという事実を歓迎している。独立専門家は、彼女のテーマ別報告書の結果に基づいて、平等と非差別、暴力、ネグレクトと虐待、自治と独立、長期的緩和ケアの問題に関する討論に貢献することを嬉しく思った。

11. 6月15日の「世界高齢者虐待意識啓発デー」にあたっての報道に向けた声明の中で、独立専門家は、依然としてタブーであり、ほとんど通報もされず発見もされず、従ってほとんどが目に見えないものとなっている高齢者の性的虐待とレイプに重点を置いた。マンデートは、6月13日に、「おばあちゃんとロボット：性と暴力とケア。どうして人権が大事か」に関して、テュニスで開催された「RightsCon 2019」でセッションも開催した。また、独立専門家は、2019年6月7日に、リスボン大学研究所が開催した包摂的社会での高齢化と技術に関する会議で基調講演を行い、人権に基づく取組の必要性を強調した。

III. 緊急事態の状況での高齢者の人権

A. 背景

12. 本報告書の中で、独立専門家は、難民と気候で強制移動させられた人々、紛争、緊急事態または災害の状況に直面している人々のような高齢者の異なった集団に特別な注意を払って、彼女のマンデートに従った活動を土台としている。彼女は、「気候強靭性を築く：重点集団の権利」に関するサイド・イベントで開催された討論と独立専門家が参加した2015年6月にジュネーヴの人道対話センターでの「気候強制移動と人権」に関する専門家ラウンドテーブル中の討論(A/HRC/30/43を参照)を顕著に土台としている。本報告書は、「ジュネーヴ学卒者研究所強制移動解決策世界的移動センター」によってジ

ジュネーブで開催された「気候強制移動ラウンドテーブル」での災害の状況での高齢者の強靭性を築く必要性に関する 2016 年 4 月に開催された討論(A/HRC/33/44、パラ 14)によっても特徴づけられている。

13. 独立専門家は、モーリシャス(A/HRC/30/43/Add.3)、ナミビア(A/HRC/36/48/Add.2)、コスタリカ(A/HRC/33/44/Add.1)、シンガポール(A/HRC/36/48/Add.1)、ジョージア(A/HRC/39/50/Add.1)及びモザンビーク(A/HRC/42/43/Add.2)を含め、彼女が直接情報を集めことができた国別訪問中に、紛争後の状況または気候変動の悪影響を受けた高齢者の問題にも特別な注意を払った。

14. 2019 年 9 月 13 日に、独立専門家は、緊急事態の状況にある高齢者に関する様々な保護の問題を討議するために、ジュネーブで国際赤十字委員会(ICRC)本部での 2 国間協議会を開催した。彼女は、高齢者のための人道行動と対応活動の課題と機会と役割が討議され、本報告書も特徴づけた協議会を開催するために、ICRC、特に拘束、包摂、多様性に関するその顧問を推奨している。独立専門家は、2019 年 4 月に開催された協議会とその貢献に対して、国際労働機関にも感謝を表明している。

15. 2019 年 2 月 28 日に、独立専門家は、人道的緊急事態に対応して、人道団体がどのように高齢者の包摂を高めることができるのかに関する機関間ステイクホルダー会議をジュネーブ国連事務所の Palais des Nations で開催した。この会議で、参加者たちは、人道危機での高齢者の役割と特別な脆弱性、並びに包摂的な人道援助に対する障害と機会も検討した。独立専門家は、その貴重な貢献と洞察に対してすべてのステイクホルダーに感謝している。

16. 2019 年 4 月 5 日に、ジュネーブで、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)は、強制移動における高齢者の状況を討議するために、ビデオ会議を通して様々な権限の分野、責任領域及びいくつかの現地事務所からの約 20 名の代表者との 2 国間協議会を開催した。主要な目的は、強制移動で高齢者が直面するカギとなる問題を明らかにし、本報告書の特徴づけるために UNHCR の文書による提出物の準備を支援するための勧告を行うことであった。独立専門家は、UNHCR に感謝を表明し、そのイニシアティブと高齢者の権利を保護するという大義に対する支援に対して UNHCR を推奨している。彼女は、さらに、UNHCR が、強制移動における高齢者の権利保護に関するかかわりの優先領域へのその重点を実体的に高めてきており、その国際保護部内に高齢者に関する献身的なフォーカル・ポイントを設立したと感謝と共に述べている。独立専門家は、この建設的で実り多い協力を継続することを楽しみにしている。

17. 独立専門家は、「緊急事態危機中の高齢者」というテーマに関して、2019 年 5 月 15 日から 17 日まで、本部の経済社会問題局が開催した専門家グループ会議にも貢献した。この会議の目的は、経済社会問題局が、政策プロセスの状況、つまり、「持続可能な開発 2030 アジェンダ」の実施の状況で加盟国をより良く支援できるようにするインプットを集めることであった。この会議で、独立専門家は、その寄稿の中で、いつでも適用できるが、なおさら人道的緊急事態にある高齢者のためになる人権規範を強調した。

18. 紛争によって引き起こされようとも、自然災害によって引き起こされようとも、緊急事態状況は、国際人権法と人道法の下で平等な保護への資格がある高齢者を含め、必ず人権問題という結果となり、人権問題を悪化させる。

19. 2017 年に、調査は、全世界で 9,560 万人以上の人々に悪影響を及ぼし、9,697 名を殺し、推定 3,350

億ドルの損害を引き起こした 335 件の自然災害を記録した。アジアはすべての災害の 44%、死者総数の 58%、被害を受けた人々の総数の 70%を占めている状態で、洪水と嵐の被害を最も受けた。米州は、93 の災害から総経費の 88%を占めており、最大の経済的損失を報告した²。

20. 天候関連の災害の数は、過去数十年にわたって増加し、2007 年から 2018 年の間にすべての危機の 53.7%を占め、その 3 分の 1 は洪水であった³。

21. 2018 年 6 月現在、6,850 万人の人々が、迫害、紛争、または一般化した暴力の結果、全世界で強制的に移動させられてきた。この数には、2,020 万人の難民(初めて 2,000 万を超えた)、320 万人の亡命者及び 3,970 万人の国内避難民が含まれる。約 520 万人の人々が、2018 年前半に新たに強制移動させられた。

22. 利用できるデータによれば、2017 年に難民の 3%が 60 歳以上であった。データ収集の一般的な困難の上に、年齢比較固有の問題のためにデータは不完全であり、難民とその他の強制移動させられた母集団は、実際はずっと若い年齢で「高齢」であると考えられるかも知れず、従って、強制移動させられた母集団のより大きな割合を占めているのかも知れない。年齢の概念は、それ自体が変化を受ける状況、条件、文化及びその他の配慮と要因によって変化するかも知れないことを念頭に置くことが重要である。この点で、独立専門家は、マンドートが高齢化を、やはり変化を受ける歴史的・社会経済的決定要因のようなただの年代または数字的年齢よりもはるかに多くの人生の要因と条件がかかわる社会状況の構造と考えていることを想起している。

23. 2018 年に、強制移動させられた人々の 84%が、高齢者が必要とするサービスを含め、サーヴィ制度がすでに圧力を受けており、対処するためにこれを規模拡大する能力が限られている開発途上地域に受け入れられた。2018 年半ばに、上位 10 位の難民受け入れ国---世界の後発開発途上国 4 か国を含め---が、総計約 1,260 万人の難民を受け入れた。強制的に移動させられた高齢者は、教育や仕事を通して社会ネットワークに参加しまたはこれを築く機会がほとんどないことを仮定すれば、受け入れ社会に統合しようとする時、しばしば追加の障害に直面する。

24. 緊急事態の状況での高齢者の脆弱性は、本質的なもの(不健康、障害または虚弱)、非本質的なもの(低所得、識字の程度との低さまたは居住地が遠隔であること)、または組織的要因のため(分類データの欠如、正しくニーズを評価できないことまたは提供される援助の効果を監視できないこと)であるかも知れない。

25. 脆弱性は、年齢がしばしば生涯のうちに蓄積するその他の形態の脆弱性または不平等---ジェンダー、人種、教育程度、所得、健康状態、または司法へのアクセス---を複雑化するので、高齢者が結成する母集団グループの異成分からなる性質を特に念頭に置きつつ分析されなければならない。高齢者が登場時にその権利を享受していない時に、緊急事態の状況に対するその脆弱性が高まる可能性がより高い。

² www.emdat.be/natural-disasters-2017 を参照。

³ 国際赤十字赤新月社連盟、2018 年世界災害報告書、<https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/10/B-WDR-2018-EN-L.R.pdf> より閲覧可能。

26. 高齢化と共にやってくるが、普通は必ずしも生活の質を落とすことなく、高齢者の日常の機能を減らすこともない身体的課題が、緊急事態では重大な障害となるかも知れない。眼鏡または杖をなくすといったような些細な出来事が、緊急事態の場では、移動性を制限し、立ち退き中のような変化する条件に適合する能力を制限するので、高齢者にかなりのインパクトを与えるかも知れない。

27. 同様に、視力・聴力の衰えまたは認識や神経の状態のような感覚の欠陥が、ある高齢者にとっては緊急事態警告や指示を理解することを一層難しくするかも知れない⁴。精神状態も、混雑やプライバシーの欠如、騒音の程度がその自治と独立に否定的影響を及ぼすかも知れないシェルターを含め、緊急事態中に高齢者が困難を経験する原因となるかも知れない⁵。

28. 緊急事態の状況での高齢者の安全は、単なる保健サービス以外の要因にかかっており、経済・社会的周縁化、虐待と搾取からの保護の必要性、社会福祉及び世代間の支援が高齢者の福利と緊急事態を含め、完全にその人権を享受するその能力にインパクトを与えるすべての要因である⁶。

29. 高齢者の脆弱性は、社会的でもあるかも知れない。緊急事態状況での社会的つながりは、情緒・实际的、情報・評価の支援---後者は高齢者が状況を評価する手助けをする情報を意味する---を提供することにより、高齢者の健康と福利を保護する手助けをするかも知れない⁷。他方、高齢者は、年齢、病気または友人の死亡のような要因のために社会的支援と繋がりを減らされる比較的高い危険にさらされるかも知れない。

30. 高齢者の社会的不平等と比較的低い社会経済的地位は、輸送手段、コミュニケーション技術、または緊急事態の影響を受けている地域の外での宿泊のように、緊急事態状況で意のままになる物資または实际的資源に直接的に影響するかも知れない比較的低い所得の安全保障の結果であるかも知れない。社会的不平等は、地理的位置にも関連しているかも知れない。例えば、洪水を受け易い地域で暮らすことは、高齢者の脆弱性を増す可能性がある⁸。

31. 高齢者は、しばしば、持ち物に強い愛着感を持っているか、持ち物の世話をするために親戚によって後に取り残されてしまったために、家族や地域社会が立ち退く時でさえ、元の場所にとどまっている。その結果、危険によりさらされるかも知れず、より安全な地帯で提供される救援物資やサービスにアクセスするのが一層難しいかも知れない。

32. 強制移動中に、家族は離別し、地域社会構造は崩壊するので、高齢者は孤立し、または子どもたちまたはその他の扶養家族を世話するために家長としての新しい役割を果たすよう求められるかも知れない。移動の困難、不健康、障害または家族のためのケア提供の責任が、食糧と核心となる救援物資の配給、水

⁴ David Hutton、緊急事態の高齢者: 行動と政策開発のための配慮、世界保健機関(WHO)、2008年。

⁵ Bruce H. Young, Julian D. Ford 及び Josef I. Ruzek、災害精神衛生サービス: 臨床技師と行政官のためのガイドブック(ワシントン D.C.、米国、退役軍人問題局、1998年); William Oriol、災害中の高齢者のための心理的問題(ワシントン D.C.、米国保健省、人的サービス、薬物乱用、精神衛生サービス行政、精神衛生サービス・センター、1999年)。

⁶ Hutton、緊急事態の高齢者。

⁷ Wolfgang Stroebe、社会心理と健康(バッキンガム、オープン大学出版、2000年)。

⁸ Susan L. Cutter, Brian J. Boruff 及び S. Lyon Shirley、「環境的危険に対する社会的脆弱性」、社会科学クォーターリー、(2003年)、84,242-261 <http://dx.doi.org/10.1111/1540-6237.8402002>。

と燃料のような人道支援へのアクセスを得る際に、多くの高齢者にとっての課題となる。高齢者は、暴力、搾取及び虐待を含めた人権侵害並びに働く権利や健康への権利の制限のさらなる危険にも直面する。

33. 高齢者の強制移動は、戻って、生計のために必要なシェルターまたはその他の施設を再建する体力の欠如のためまたはたとえ戻ってきても、現金援助、少額貸付またはその他の回復計画から年齢のために排除されるために、しばしば、長引く強制移動となるかも知れない。

34. さらに、高齢の国内避難民を含め、国内避難民の特別なニーズと人権問題は、紛争または自然災害が終わるときに自動的に消えるものではなく---家に戻ろうとも、国内のよそに定住しようとも、または地方的に統合しようとしても---強制移動させられた人々は、普通、その強制移動に対する長続きする解決策が見つかるまで、支援を必要とする継続する課題に直面する⁹。

35. 他方、高齢者を災害のインパクトから保護する必要がある脆弱な集団として高齢者を一般化することは、災害危険削減、災害後の管理と気候変動緩和適合戦略への高齢者がすでにしている重要な貢献を認めることができないことである¹⁰。文化遺産の保存、社会的統合と送り出し国とのつながりを含め、高齢者は強制移動させられた地域社会で重要な役割を果たしているにもかかわらず、強制移動に対する対応は、しばしば、脆弱性に重点を置き、高齢者の役割と能力を認めず、その意思決定への参画も認めない。

36. 直面する高い危険にもかかわらず、高齢者は、しばしば、比較的若い年齢層への人道行動の重点と比較的高い年齢層のデータ分類の欠如のためにも、評価と企画プロセスで、しばしばあまり目に見えない。人道行動への高齢者の包摂に対するこの課題は、プロジェクトとプログラムがどのように高齢者グループに利益を与えるかに関して報告するためにドナーによって特定される明確な要件が限られていることによってさらに悪化するのかも知れない。

B. 法的・政策的枠組

37. 高齢者に関する献身的な文書が欠如している中で、すべての高齢者に当てはまるわけではないが、「障害者の権利に関する条約」は、ある程度のガイダンスを提供している。「条約」の第 11 条は、自然災害または紛争に続いて、障害者には人道救援への平等な権利があることを確立している。締約国は、「武力紛争、人道緊急事態、自然災害の発生を含め、危険な状況では、障害者の保護と安全を確保するあらゆる必要な措置」を取るよう求められている。健康問題に対処している第 25 条は、適宜身元確認と介入を含め、特にその障害のために、締約国は障害者に保健サービスと「子どもと高齢者を含め、さらなる障害を最小限にし、防止するために立案されたサービス」を提供するよう求められていることを想起して、特に高齢者に言及している。

38. 高齢女性とその人権の保護に関する一般勧告第 27 号(2010 年)で、女子差別撤廃委員会は、気候変動が女性、特に生理学的差異、身体能力、年齢及びジェンダー並びに社会階層に関連する社会規範と役割及び援助と資金の不平等な配分のために、自然災害に直面して特に不利な立場にある高齢女性に異なったインパクトを与えることを認めた。委員会は、資源と意志決定プロセスへのその限られたアクセスが、気

⁹ 国内避難民のための長続きする解決策に関する LASC 枠組、ブルッキングズ機関---国内避難に関するベルン大学プロジェクト、2010 年 4 月を参照。

¹⁰ 国際赤十字赤新月社連盟、*災害管理へのジェンダーに配慮した取組への実際的ガイド*、ジュネーブ、2010 年。

候変動に対するその脆弱性を高めるとも述べた。

39. 地域文書の中には、緊急事態の高齢者の状況に特に関連しているものもある。「アフリカの高齢者の権利に関する人権と諸国民の権利に関するアフリカ憲章」の第14条は、紛争と災害の状況での高齢者の保護を規定している。従って、国家には、国内紛争または戦争中の自然災害、紛争状況を含めた危険な状況では、高齢者は、救助努力、定住、帰還及びその他の介入中に、優先的に援助にアクセスできる者の中にあることを保障する責務がある。国家には、高齢者がいつでも人間的な扱い、保護及び尊重を受け、必要な医療援助とケアなしに取り残されないことを保障する必要性もある。

40. 同様に、第29条で、「高齢者の人権保護に関する米州条約」は、国家が、武力紛争、人道緊急事態及び災害の状況を含め、危険な状況で、国際法、特に国際人権法と国際人道法の規範に従って、高齢者の安全と権利を保障するために、あらゆる必要な特別措置を取るべきことを規定して、危険な状況と人道緊急事態に特に対処している。これには、緊急事態、災害及び紛争状況に関連する備え、防止、再建、回復活動において、高齢者のニーズに特化した支援措置が含まれる。「条約」は、自然災害が起きた場合に市民保護プロトコールへの高齢者の参加を育成することも目的としている。

41. UNHCR は、高齢者の保護に関する特別な政策を有しているが、これは、それぞれの地域社会で高齢者が果たしている積極的役割を強調し、強制移動と本国に帰還する時に彼らが直面するいくつかの課題（資産の損失、社会支援制度の崩壊、地域社会が逃亡する時後に取り残されることのような）を認めている¹¹。UNRCR の年齢・ジェンダー・多様性政策は、その家庭と地域社会で彼らが果たす重要な役割のみならず、高齢者が直面するかも知れない保護の危険が高まっていることを認めている¹²。

42. 難民に関するグローバル・コンパクト¹³には、高齢者への総計8つの言及と年齢へのさらに8つの言及が含まれている。これは、高齢者の参画を含め、難民の移動に応える強力なパートナーシップと適切な取組を要請している。これは、国家とその他のステイクホルダーに、高齢者を含めた経済開発と仕事へのアクセスを推進するよう要請しつつ、難民対応において対処されるべき特別なニーズを持つ者としても高齢者を明らかにしている。高齢者は、難民と受け入れ社会によるアクセスを促進する国内保健ケア制度の拡大と強化から利益を受けることのできる集団として強調され、十分に、安全で栄養価の高い食物にアクセスできるべき集団として、特に言及されている。帰還に関しては、生計、開発、経済問題を支援する必要性、並びに高齢者が直面する住居、土地、財産の問題に対処する措置を強調している。

43. 「国内避難指導原則」¹⁴は、強制移動からの人々の保護と強制移動中並びに帰還または再定住と再統合中の彼らの保護と支援に関連する権利と保証を明らかにしている。パラグラフ2の下で、「原則」は高齢者を含めた国内避難民の脆弱なグループの状況に対処し、彼らが特別な保護と支援及び彼らの特別なニーズを考慮に入れる扱いを受ける資格があることを強調¹⁵している。これは、「アフリカ国内避難民の

¹¹ www.unhcr.org/en-au/excomstabdcin.4e857e279/unhcrs-policy-older-refugees-19-april-2000-annex-ii-draft-report-seventeenth.html。

¹² www.unhcr.org/5aa13c0c7.pdf。

¹³ 総会公式記録、第73回会期、補遺第12号(A/73/12)(第II部)を参照。

¹⁴ www.internal-displacement.org/globalpreport/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf。

¹⁵ Walter Kalin、国内避難に関する指導原則：注釈、国際法政策調査（アメリカ国際法協会及びブルッキングズ機関）、2008年。

保護と支援アフリカ連合条約」の第9条(2)(c)にも述べられている。

C. 人権インパクトと課題

1. 状況格差

44. 緊急事態の場での高齢者差別は、個人レベルで表れるかも知れず、それによって対応者と救援ワーカーは、年齢と高齢者に関する偏見のある想定の下で行動し、そのような場合に、高齢者は、不適切で、不平等で、不適切なサービスと扱いを受ける。これはデータ収集や企画と事業管理と報告も含め、構造的であるかも知れず、そのような場合には、高齢者は依然として政策策定者や緊急事態企画と対応活動を実施している機関には文字通り目に見えないままである。

45. データが収集される時、高齢者はしばしば頻繁に見過ごされるか、高齢者及び超高齢者(80歳以上)のニーズ、脆弱性及び能力はかなり差があるのだが、あたかも60歳以上のすべての人は均一の母集団に属しているかのように扱われている。

46. 年齢別に分類されたデータの欠如が、緊急事態の状況に対する企画と事業上の対応にかなりのインパクトを与えることもある。企画の段階と備えの評価中に高齢者が目に見えないならば(つまり、データが年齢別に分類されず高齢者が企画プロセスそのものにかかわっていないならば)、高齢者のニーズ、能力、貢献は、対応と回復の段階で見逃される可能性が急激に高まる。

47. 高齢者に関するデータを収集する際の深刻な課題には、年齢の決定と社会文化的要因や一般的状況にかかわりなく、人が高齢者であると考えられるための区分の年齢を設定することが含まれる。評価の際に頻繁に用いられる生活時間調査は、データが家庭内の一人の人と連絡することによって収集されることを仮定すれば、偏見があることもあり、従って高齢者のニーズを反映していないかも知れない。同様に、支出調査は、資金の配分を示さないし、家庭内の資金の管理も示さない。

48. 分類データを収集しない理由には、経費の要因が含まれるかも知れないが、比較的大きな状況による世代分析をどのように行うかの知識の不足、危機前の状況についての知識の欠如が含まれるのかも知れない。分類データが収集される緊急事態の場合でさえ、この分野のほとんどの職員は、プログラム形成を改善するためにデータをどのように利用するかを必ずしも知っているとは限らない¹⁶。しかし、年齢別データがなくては、緊急事態対応は、高齢者の人権問題に対応できない。

2. 住居への権利

49. 住居、土地、財産の権利は、高齢者にとって、緊急事態の状況ではカギとなる問題である。高まる危険にもかかわらず、限られた移動性とこれら慣れ親しんだ環境の近くにいたいという高齢者の願いが、適切な住居の解決策を論じる時に考慮に入れられなければならない要因である。

50. 住居の適切性の基準は、アクセス可能性、料金の手頃さ、居住可能性、保有の安全性、文化的適切性、場所の持続可能性、保健ケアのような基本サービスへのアクセスが含まれる。今後の災害の発生での損害を減らすことを目的とする安全基準も、適切性の基準である。

¹⁶ Dyan Mazurana, Prisca Benelli, Human Gupta 及び Peter Walker、*性と年齢の問題: 緊急事態での人道対応を改善する* (タフタ大学、Feinstein 国際センター、2011年)。

51. シェルターの宿泊条件は、しばしば、トイレのようなある施設の近くにいることまたはいつでも家族の近くにいることを必要とするかも知れない高齢者にふさわしいものではない。障害を持つ高齢者は、不相応に乏しい居住条件を経験し、これが緊急事態や災害に関連する危険を増すので、企画プロセスで考慮に入れられなければならない¹⁷。

52. 緊急事態の状況で、高齢者が後に残さざるを得なかった住居と財産は、略奪されたり、恣意的にまたは違法に占拠されたり、さらに破壊されたりする危険にさらされることもある。帰ってきた時に、多くの高齢者は、例えば、家屋が破壊されていたり、年下の家族のような他人に乗っ取られていたりするために、安全な住居にアクセスすることが限られる。

53. キャンプの外で暮らしている高齢の難民や国内避難民は、高価であるためまた限られた購買力のために(強制移動で家長となった高齢者のように)、地方の市場で、住居にアクセスする際に、しばしば困難に遭遇する。

54. 慣習に根があろうとも、制定法に根があろうとも、差別的慣行は、しばしば、高齢者が財産を所有したり、相続したりすることを妨げるが、これは財産へのその権利を侵害している。生計の喪失に関連する貧困のかなりの危険が、緊急事態の状況でさらに悪化することもある¹⁸。

3. 社会保障への権利

55. 社会保障への権利に関するその一般勧告第 19 号(2007 年)で、経済的・社会的・文化的権利委員会は、既存の社会保障制度内で、その支配力を超えていると合理的に考えられる根拠で、個人または集団が、自分が使える手段で自分でその権利を実現できない時に、社会保障への権利を保障する国家の責務を強調した。委員会は、社会保障制度が、例えば災害中とその後、武力紛争及び不作のような緊急事態時に対応できることを保障することに特別な注意を払う必要性にも明確に言及した。

56. 強制移動の状況で、高齢者は、しばしば、その年金を含め、社会保護制度にアクセスする際に数多くの障害に直面する。特に、高齢の難民は、しばしば、その難民の地位のために国の制度にアクセスできない。

57. 難民を含めた高齢の強制移動させられた人々にとって、年金へのアクセスの 1 つのカギとなる障害は、証明書の欠如である。身分証明書は、忘れてきたかまたは逃亡中になくしたのかも知れない。さらに、移動の自由の制限が、特にキャンプ政策と占領された地域の状況、安全保障の欠如で、また、特にしばしば登録されていない国内避難民にとってかなりの障害となるかも知れない。難民にとって、移動のむずかしさが、携帯の登録またはその他のアクセス可能性の選択肢が利用できない状況では、登録へのアクセスを妨げることもある。

58. 年金へのアクセスの困難は、独立と自治を制限し、従って高齢者の保護の危険を高める。社会保護制度へのアクセスの欠如は、高齢期の貧困という結果となり、これをさらに悪化させるかも知れず、高齢者の対処メカニズムにも否定的インパクトを与え、例えば食物摂取の減少に繋がるかも知れない。

¹⁷ <https://media.ifre.org/ifrc/world-disaster-report-2018/>。

¹⁸ 高齢化に関する無期限作業部会の第一回作業会期のための説明文書,2011 年 4 月 18-21 日、<https://social.un.org/ageing-working-group/firstsession.shtml> より閲覧可能。

4. 働く権利

59. 強制移動を含め、緊急事態の状況では、高齢者はしばしば、年齢と難民または国内避難民という地位に基づく差別のために、働く機会から排除される。さらに、多くの国々では、難民には働く権利はない。もう一つの要因は、経済の中心地からは遠い難民と国内避難民のキャンプと定住地の位置である。

60. 高齢者は、経済回復イニシアティブからは日常的に排除されている。生計プログラムには、しばしば、年齢区分があるかまたは働きたいと思っている高齢者の技術や能力を認めない。年齢制限は、職業更生プログラム、所得創出活動、または食糧と仕事交換プログラムへの参加や少額貸付を得ることからも高齢者を排除するかも知れない。高齢者は、若者との競争にも直面するかも知れず、強制移動のためを含め、比較的長い間労働市場から遠ざかっていれば、その技術はもはや役立たなくなるかも知れない。

61. 緊急事態の状況にある高齢者が、しばしば搾取、乏しい労働条件またはその地の虐待に直面する非正規経済で働かされるかも知れない場合もある。

5. 食糧と健康への権利

62. 高齢者は、緊急事態の状況中に、健康への権利の享受に対する数多くの課題に直面する。既存の健康状態、慢性病及び障害が、高齢者を頻繁な危険にさらすかも知れず、日常生活で自立している者でさえ医療ケアへのアクセスの欠如、緊急事態の状況中または立ち退きの最中に高齢者の適切な治療を確立するために必要な関連する病歴が利用不可能なこと、療法または治療の中断の結果として、または保健ケアと栄養摂取に関連する日常の決まりごとの崩壊の結果として、緊急事態状況ではかなりの危険にさらされるかも知れない。

63. 高齢者だけでなく食事のニーズはしばしば見逃されるが、それはもし彼らが孤児を世話しているならば、その追加の食糧支援が考慮に入れられないからである。移動性の問題を抱えている高齢者は、一層食物を集めることを妨げられるかも知れない¹⁹。同様に、健康条件または障害を持つ高齢者は、特に強制移動させられた母集団が遠隔地に散らばっている時、保健ケア施設の中心地に到着するのが難しいかも知れない。

64. 緊急事態の状況での保健プログラム形成は、高齢者のニーズを見過ごすかも知れない。ワクチン接種と栄養プログラムは、しばしば、高齢者がかなりの危険に直面し続けている間に、子どもを優先する。高齢者にも、健康と栄養の要件を満たす適切な食糧へのアクセスのような特別なニーズがあり、高齢者問題の訓練を受けた医療専門家にアクセスする必要があるかも知れない。非感染性の病気を予防したり治療したりするような高齢者が最も頻繁に必要なケアと補助器具へのアクセスも、緊急事態中は優先されないかも知れない。

65. 緊急事態での精神衛生は重要な問題である。条件は、過密状態のシェルター、またはプライバシーの欠如のように、緊急事態、以前から存在する条件、または人道対応によってもたらされるかも知れない。評価ツールは、高齢者の心理的ニーズを明らかにするために立案される時でさえ、高齢者の鬱病または初期の認知症を認めるために文字通り決して立案されてはいない。追加の緊張が保健ケア・サービス

¹⁹ Hutton、緊急事態の高齢者、8頁。

の管理にかかってくる時に、治療に対する自由で情報を得た同意を保障することは、緊急事態の状況中に複雑化するかも知れないもう一つの課題である。

66. 強制移動に関連した社会ネットワークの喪失と崩壊は、多くの高齢者の重要な精神衛生と心理的支援ニーズがもはや満たされない状況を生み出すかも知れない。精神衛生と心理的支援のための資金提供は、しばしば限られ、そのようなサービスが設置されているところでは、比較的若い年齢層が普通優先されている。

6. 暴力、冷遇及び虐待

67. 危機中または危機後の最も頻繁な高齢者虐待の形態は、金銭的虐待、遺棄及び組織的虐待並びに身体的虐待である。金銭的虐待は、しばしば、回復段階での契約詐欺とシェルターでの窃盗という形態をとる。認識力と体力が衰えている高齢者及びシェルターの状況で孤立している高齢者、つまり、家族の付き添いのない高齢者は、盗難の比較的大きな危険にさらされている。

68. 強制移動の状況にある高齢者、特に高齢女性は、暴力、搾取及び虐待の高い危険にさらされている。暴力には家の内外で遭遇するかも知れない(薪集めをしている時のように)。

69. 組織的虐待とは、緊急事態対応、救援援助の配給またはサービスの提供中に、高齢者及びその特別なニーズを尊重しないことを言う。高齢者は、しばしば、暴力、搾取及び虐待の防止、緩和及び対応のためのプログラムを提供している人道行為者にとってあまり目につかない。高齢者は性暴力やジェンダーに基づく暴力を受けないまたは高齢者は家族の世話を受けているものと思うことは不正確であろう。通報に対する障害には、移動制限、孤立、報復の恐れ、言語、聴力または視力の衰えのためのコミュニケーションの困難が含まれる。

70. しばしば病院や老人ホームでの家族によるネグレクトや遺棄、情緒的虐待及び資産や意思決定の管理の欠如のようなその他の危険は、緊急事態の状況中に高齢者は地域社会の支援と慣れ親しんだサービス構造から切り離されており、家庭や地域社会におけるその役割が損なわれているかも知れないので、しばしば、緊急事態の状況で悪化する。

7. デジタル技術のインパクト

71. 視覚・聴覚障害は、重要な情報を得る高齢者の能力のみならずその移動性も制限するかも知れず、その結果、救援的支援とその他のサービスへのアクセスも奪われるかも知れない。その結果、高齢者は、地域社会でますます目に見えなくなり、これが救援努力の事業上の効果のみならず、今後の企画にも影響を及ぼして、捻じ曲げられたデータの収集に繋がる。

72. デジタル ICT は、ますます緊急事態管理の基本的要素となっており、救援活動の効果と保護を改善する可能性を持つ。技術は、情報とフィードバック・苦情処理メカニズムの提供を通して、人道支援の提供を支援するためにますます用いられつつある。

73. そのような技術の役割の例には、母集団から送られるメッセージの地図を作成し、それによって早期損害評価を作成するために携帯電話またはツイッターのハッシュタグによってアクセスできるようにされたシェルター及びその他の形態の支援に関する情報をカスタマイズして、自然災害に対して市民を準備させる手助けをするためのソーシャル・メディアの利用が含まれる。デジタル・データの収集ツ

ールは、国際人道機関がアクセスできない地域で、地方の比較的小さな行為者による救援支援の配分を監視するために用いられるかも知れない²⁰。

74. 技術の利用の増加、低いデジタル識字率、高齢者の携帯電話へのアクセスを否定するかも知れない家庭内の不平等な力関係、聴覚・視覚障害及び認知症のような認識障害も、救援・支援サービスまたはサービスそのものに関する情報から高齢者を効果的に排除するかも知れない。言語障害が、高齢者は人道行為者が用いているものではない地方の言語を話す可能性が高いことを仮定すれば、同様の効果を持つかも知れない。

75. 衛星データやデジタル情報のコンピュータ処理のような現代技術と高齢者の知識を含めた伝統的な観察との組み合わせは、早期警告制度の予報の質と効果を高めるかも知れない。遠隔感知と衛星画像分析は、急速な主要データ収集、損害評価、災害と危機のインパクトの評価と地図作成、つまり支援対応と意志決定を特徴づける情報の補足的ツールとして役立つこともある。

76. 寿命測定的身分証明技術は、緊急事態支援と難民管理のためのツールとしてますます利用されるようになっていく。しかし、人道状況で、容易く利用できる大量販売用のデジタル技術に頼ることは、特にそのような「既成の」解決策は、人道行為者のために考案されたものではなく、人権に基づく取組に従っていないかもしれないことを考慮すれば、特別な危険が伴う。

77. 特に、管理にほとんど従わず、任意で提供されるデータの混合と組織的なメタデータに頼っているプロセスを通して収集される情報に関する懸念が存在する。デジタルで目に見えない高齢者を見過ごす危険は、重要な課題となる。また、高齢者間の「スマートな」デジタル技術とデジタル・ソーシャル・ネットワークの採用は、母集団の平均よりもかなり少ない。そのようなデータに基づく意思決定は、数多くの理由のためにデジタル技術またはソーシャル・ネットワークにアクセスがなく、知識もない年齢層のより脆弱な人々を見過ごす可能性がある。

78. その他の主要な懸念は、データのプライバシー、データの分かち合い及び受益者を人権侵害にさらす危険があるかも知れない領域に関連する政策と原則のギャップによるものである。デジタルの足跡は、行方不明の人の手がかりを見つけるために用いることができるのと丁度同じように、高齢者を追跡し、標的とするために用いることができる。

IV. 結論と勧告

79. 独立専門家は、高齢者は緊急事態の状況で不相応に悪影響を受けていると述べている。従って、高齢者の雑多な性質と高齢者の特別で高い脆弱性を助長する多くの要因に特別な周囲が払われるべきである。

80. 同時に、独立専門家は、強制移動で、高齢者---男性も女性も---の重要な役割、能力、資源を認め、紛争解決活動とその生活に影響を及ぼす決定に高齢者をかかわらせることによって、これら役割を強化するために地域社会と協力することが極めて重要であることを強調している。既存の地域社会のリーダーシップ構造を再現するといったような高齢者の役割を思わず知らず損なうことを避けるために注意が払

²⁰ 国際赤十字赤新月社連盟、2013年世界災害報告書: 技術と人道行動の未来への重点、www.inrc.org/PageFiles/134658/WDR%20completepdf より閲覧可能。

われるべきである。

81. 独立専門家は、緊急事態管理の企画と対応と回復段階で高齢者はしばしば出生地を離れる最後のの人たちであり、強制移動させられる時、長引く強制移動の場に居残る危険を冒すという事実を考慮に入れる必要性を強調している。適切な資金が配分されるべきであり、そのような状況にある高齢者の権利が認められ支持されるべきである。

82. 独立専門家は、行われるすべての評価は、高齢者の異なった小グループがどの程度脆弱であるのか、どのような種類の対応---できるだけ多くのサービスの項目---が彼らにとって適切であるのかを分析する時、人種、ジェンダー、教育程度、所得、健康状態、障害または司法へのアクセスのために高齢者が生涯で遭遇する不平等を考慮に入れるべきであると述べている。

83. 高齢者を包摂する人権に基づく取組と手を携えて、状況分析のために用いることができるまとまった分類データを生み出す緊急事態対応制度の外に、あらゆるレベルのデータ収集と分析への組織的取組の必要性がある。これは、緊急事態企画と対応において対応と回復のあらゆる段階中にデータの継続する収集と相俟って、計画を特徴づけその事業上の効果を監視するための信頼できる証拠があることを保障する第一歩である。

84. 独立専門家は、政策レベルと実施レベルとの間のギャップを埋める必要性を強調している。政策は、緊急事態企画と対応のすべての段階で、高齢者に包摂的であるかも知れないが、権利を行使する際に高齢者が直面する特別なニーズ、課題、障害は、実際には認められていない。従って、マンドート保持者は、緊急事態対応があらゆるレベルで明確でゆるぎない人権に基づく視点から取り組まれることを保障しつつ、緊急事態管理のサイクルのあらゆる段階で、意味あるように高齢者を包摂する必要性を強調している。

85. 独立専門家は、すべての緊急事態対応活動の初めに高齢者に関する情報の収集に特別な注意を払うようすべての関係者に要請している。ニーズ評価段階は、続く行動の進路を決定するので、極めて重要である。この段階で高齢者のニーズ、脆弱性、能力を明らかにできないことは、高齢者のニーズに応えることなくその能力を活用しない不適切な対応に繋がるであろう。同時に、独立専門家は、多くの緊急事態の場で、高齢者はその特別な脆弱性のパターンの結果として、平均的母集団よりも悪影響を受けるかも知れないと述べつつ、一般的母集団の中での高齢者の割合を正確に反映することを保障するために、高齢者に関して緊急事態前のデータの収集と緊急事態中に集められたデータを国の統計局の既存のデータと共に検証することの重要性を強調している。

86. 評価で用いられるデータは、年齢別のみならず、異なったニーズと能力を有する高齢者と超高齢者の区別ができるように、年齢コホートが高齢者母集団の雑多な性質を反映することも保障するべきである。年齢コホートは、年齢に対する考えの関連性を考慮に入れ、状況に依存することができるほどに顆粒状でもなければならない。独立専門家は、年齢は社会構造であり、戦争、紛争、自然災害の状態を耐えてきた人は豊かな社会の健全な高齢化メトリックスでみなすことはできないことを想起している。

87. 独立専門家は、さらに、ニーズ評価に普通用いられる生活時間調査は、高齢者のニーズの正確な明確化はできないと述べている。そのような調査は、続くプログラム形成で高齢者の不可視性を永続化する傾向にあり、不適切な支援に繋がる。彼女は、評価段階中を含め、人道行動における技術の利用が増加する

状態で、デジタル上目に見えない高齢者を見過ごす危険があると述べている。

88. 独立専門家は、技術への依存、移動制限及び行政的障害のような支援へのアクセスに対する障害を明らかにして対処するために高齢者との相談が極めて重要であることを強調している。この状況で、彼女は、モバイル登録及びその他のアクセスできるメカニズムを通して高齢者、特に困っている全ての高齢者の包摂を保障するために、移動性が限られている高齢者にリーチアウトする必要性を強調している。彼女は、強制移動させられた高齢者のための身分証明書を含めた証明書へのアクセスを保障する措置を取る必要性も強調している。

89. 独立専門家は、強制移動のような緊急事態で高齢者のニーズに対処するために資金提供を増やす必要性を強調している。資金提供の適用に高齢者を含めることの重要性を強調することにより、現在の高齢者を優先しないことに対処することが極めて重要である。

90. さらに、独立専門家は、保護・包摂担当官のような緊急事態の状況で活動している職員が、存在するところではどこでも包摂政策を実施できる意味ある予算手段を配分されることを保障する必要性を強調している。訓練によって高齢者が取り残されないことを保障できるよう、異なった集団が直面している包摂問題を理解し、明らかにできるように職員の厳しい訓練が極めて重要である。

91. 人道行為者が、年齢別データを通して、人道プログラムがどのように高齢者のニーズに到達し対応しているかを報告するよう要請されることを保障することがさらに極めて重要である。

92. 独立専門家は、人道行動における技術の利用が高齢者に与えるインパクトに関して、また高齢者が取り残されないことを保障するための効果的措置に関して調査を行う必要性を強調している。彼女は、高齢者のニーズを見過ごす傾向のある、ほとんど管理を受けないで、任意で提供されるデータの混合と組織的なメタデータ(生活時間調査のような)に頼っているデータ収集に対する懸念を繰り返し述べている。彼女は、ロボット工学と自動化が高齢者の人権に与えるインパクトに関する彼女のテーマ別報告書(A/HRC/36/48)で提起されたプライバシーの懸念も繰り返し述べている。

93. 独立専門家は、法改正を通して、難民と国内避難民のための社会保護を含めた国の制度へのアクセスを提供する必要性も強調している。彼女は、高齢者の強磁性を育成するために緊急事態状況に先立って、普遍的な分担金のない高齢年金へのアクセスを提供する必要性も強調している。

94. 独立専門家は、緊急事態の場での高齢者虐待の広がりや危険の調査と意識啓発が不十分であると述べている。彼女は、高齢者に対する虐待、冷遇、暴力事件の通報が少ない一般的傾向が数多くの要因のために緊急事態の状況中に増幅しているとも述べている。緊急事態の場での高齢者虐待の防止には、高齢者の暴力、搾取及び虐待の危険の削減が必要である。これには、高齢者とその社会支援ネットワークとの間の接触とコミュニケーションが確立され、維持され、シェルターが年齢に対応するように管理されることを保障して、危機の悪影響を受けた高齢者の母集団の中の危険要因を認めて明らかにすることができるツールの開発が必要である。これには、家族や参考人のいない高齢者が守られ、そのニーズが積極的に評価されることを特に保障し、高齢者がシェルターの状況で、彼らにとって何らかの危険となるかも知れない人々と一緒に宿泊させられないことも保障するさらに積極的措置が含まれる。

95. さらに、独立専門家は、性暴力とジェンダーに基づく暴力を防止し、緩和し、対応するためにリファ

ーラルの方法へのアクセスを改善し、作業のあらゆる部門別側面に高齢者を含めことの重要性を強調している。彼女は、聴力・視力・認識力障害を持つ個人と地方のまたはマイノリティの言語を用い、ネグレクトと虐待と孤立の高い危険にさらされている人々のための通報メカニズムのアクセス可能性を改善する必要性を強調している。

96. 計画された移転には悪影響を受ける高齢者の権利を保護するための国の法的枠組が必要であり、「機関常設委員会自然災害の状況での人の保護に関する事業ガイドライン」、「国内での気候強制移動に関する半島原則」及び「国内避難指導原則」のような既存の基準、ガイドライン、好事例に基づいて、政府と地方自治体のそれぞれの役割と責任を定めているうまく立案された国際取り決めが伴うべきである。

97. 独立専門家は、立ち退き計画とその他の緊急事態計画と高齢者の地位の地図作成に対する意識を含め、地域社会レベルでの高齢者の備えの強化も勧告している。

98. 独立専門家は、働きたいと思っている高齢者のための選択肢を提供して、生計プログラム形成において非差別を確保するよう各国と人道行為者に要請している。そのような手段には、生計プログラム形成の立案への高齢者の参画の確保、訓練者及び指導者としての高齢者のスキルの承認、障害を持つ高齢者のためのアクセス可能性を改善するためのプログラム形成の適合が含まれる。

99. 独立専門家は、補助技術と非感染性疾患ケアへのアクセスの改善と栄養プログラム、精神衛生と心理的支援及び感染性疾患の予防と治療措置への非差別的アクセスの保障のような人道対応における保健プログラム形成に高齢者のニーズが正確に反映されることの重要性も強調している。独立専門家は、鬱病と初期の段階の認知症のような共通の健康状態を明らかにして治療するために、特に強制移動させられた高齢者が宿泊している施設において、定期的で繰り返される精神衛生検査の必要性を強調している。さらに、比較的孤立している高齢者または移動が制限されている高齢者へのアクセスを確保するために、モバイル・サービスを通して、高齢者にリーチアウトすることが極めて重要である。対応段階中に高齢者に配布される小包は、視覚・聴覚補助、移動性支援、共通の慢性病の治療のための医薬、適切な食糧及び成人用おむつのような特にそのニーズに対処する品物を含むようカスタマイズされるべきである。さらに、そのようなキットには、毛布、温湿布、冷湿布、体温計、懐炉、目薬、薬剤服用説明書、近親者・医者・薬剤師を含めた緊急時の連絡先と電話番号が含まれるかも知れない。

100. 独立専門家は、地方自治体、公衆衛生専門家、建築家、不動産屋、地域社会組織者、大学、民間セクター及び高齢者自身のような多部門的ステイクホルダーの間で、パートナーシップを育成する必要性を強調している。そのようなパートナーシップは、緊急事態管理のすべての段階を通して調整を確保するために、緊急事態前に開発されるべきである。その目標は、データの分かち合いとサービスのバックアップにかかわり、ある地域社会の詳細な地図を確立し、高齢者が最も集中している地点のような比較的危険の高い地点を明らかにすることであり、これが特に障害を持つ高齢者のための地域社会全体にわたる立ち退きと対応計画の基礎としても役立つであろう。そのような立ち退き計画は、輸送と薬剤とその他の基本的支給品並びに特別な脆弱性を持つ高齢者(障害を持つ高齢者、慢性病または精神衛生問題を抱える高齢者のような)のための別箇の専門のシェルター地域を予想するべきである。

101. 独立専門家は、高齢者の権利と尊厳を推進し保護する包括的で統合された国際法文書の欠如が緊急事態状況にある高齢者を含め、重要な実地的な意味合いを持つという彼女の見解を繰り返して述べている。

彼女は、特に、現在の文書は、高齢化の問題を明確に、十分に目に見えるものにしておらず、従って、特に緊急事態状況で、人権の完全享受から高齢者を排除していることを強調している。

付録

ウィーンで2018年11月12日と13日に開催された高齢者の人権に関する国際専門家会議中に採択された宣言

・参加者たちは、ウィーンでの2018年11月12日から13日まで、「高齢者の人権に関する国際専門家会議」に集まったが、これは高齢者の教育とデジタル化、ロボット工学、自動化及び人口知能のような技術開発に関連した生涯学習への権利を含め、高齢者の人権に関連する新しい課題と機会について経験を交換する目的で、オーストリアの労働・社会問題・保健・消費者保護連邦省によって開催された。

・高齢化に関する無期限作業部会を設立した総会の決定(2010年12月21日の決議第65/182号)と高齢者の保護の強化を目的とする国連法律協議機関の続く決定を歓迎する。

・国連会議とサミット及びスロヴェニアのBrdo pri Kranjuで2016年4月11日と12日に、シンガポールで2017年10月3日と4日に開催された国際会議の成果とこれらが高齢者の人権の推進と保護に関連していることに留意する。

・高齢者の人権の保護におけるギャップとそのようなギャップに対処する方法を明らかにすることに関して、高齢化に関する無期限の作業部会によって行われた作業を認め、加盟国、市民社会、国内人権機関、国連機関、高齢者及び作業部会の作業の専門家による参加の増加を歓迎する。

・前回2会期で、高齢化に関する無期限作業部会によって採択された、高齢者の人権の保護に関する新しい基準設定のための勧告をおそらく含め、明らかにされた問題に対処するための手段の選択に貢献するための選ばれた重点領域に関する実体的・規範的インプットを収集するための方法論をさらに歓迎する。

・2016年に人権理事会によって設立された高齢者によるすべての人権の享受に関する独立専門家のマンドートを支援する。世界中での高齢者の人権の保護の状態を評価することに関する独立専門家の報告書、特に残る課題と保護ギャップを明らかにし、高齢者が他の人々と同等にその人権を享受できることを保障するための勧告を出している、補助・ロボット技術、人工知能、自動化が高齢者の人権に与えるインパクトに関する報告書に感謝と共に留意する。

・世界の高齢者の人権の推進と保護への国際社会の関心が高まっており、高齢化に関する国際的言説が社会・開発・人権の視点をさらに統合するために広がってきていることに元気づけられる。

・さらに遅滞することなく高齢者の人権の保護を強化するための呼びかけが増えていることに留意し、高齢者によるすべての人権の完全享受が、すべての年齢層の人々のための社会の前提条件であることを認める。

・すべての高齢者は、デジタル化、ロボット工学、自動化及び人工知能のような技術の発展の利益を享受する権利、及び他の人々と同等に教育と生涯学習への権利があることを強調する。

・高齢者は、技術制限を受け、プライバシー、自治、データ保護への権利を否定され、新しい形態の孤立と分離を経験する場合、技術の利用に関連するものを含め、その生活のいくつかの領域で、その人権を享受する際の課題に直面し続けていることを認める。高齢者は、高齢者差別主義と年齢差別に直面し、教育と障害学習の領域でサービスへのアクセスを否定されるかも知れないことも認め、社会に完全に参画し、その可能性を発達させ、地域社会に貢献する権利と機会の完全享受を保障する行動をとる必要性を認める。

・技術は、高齢者に支援が提供され、その能力を維持または強化し、彼らが自治的に独立して尊厳のある生活が送れるようにし、彼らの経済的福利を改善し、他の人々と同等に教育と障害学習及び社会への参画のための機会を高める方法を変革する可能性を持つことを念頭に置く。

・しかし、特に国々の間及び国々の内部及び異なった母集団の間でのアクセスの不平等の結果としての利用不可能性とコストの高さ、制限的な資格基準、既存の支援制度内の統合の欠如、アクセス可能性の欠如、サービスについての情報の不適切性、技術的解決策から利益を受けるために必要な意識とスキルが限られている結果としての特に利用不可能性のために、高齢者は必ずしも技術から完全な利益を受けられるとは限らないことも認める。

・教育と生涯学習の分野を含めた技術の利用は、高齢者が自治的で独立した生活を送り、その野望を達成し、スキルと能力を築き、その人間としての完全な可能性と尊厳と自己評価感を発達させ、完全に社会に参画することができることに向けられなければならない。高齢者からその自由を奪い、意思決定から排除し、汚名を着せたり彼らを具象化したりしてはならない。

・他の人々と同等に高齢者がすべての人権を享受できるようにするには、参加者は以下を行うべきである：

社会保護、教育及び生涯学習に重点を置くことが期待されている第10回会期の討論を特徴づけるために、高齢化に関する無期限作業部会にこの会議の成果を送ることに同意すること。

人権に基づく参加型の取組が、支援ニーズが高い者を含め、とりわけ低所得と障害に基づいて排除または周縁化の危険にさらされている高齢者に相当の注意を払って、技術の調査、立案、実施の根にある必要があることを強調すること。

ニーズと好みに関連するものを含め、技術の利用の立案、提供及び監視に高齢者が含まれなければならないことをさらに強調し、命を長らえ、いつでも技術の利用を選択したり止めたりできる者を含め、技術の導入、利用、撤回に対して、事前の継続中の情報を得た同意を得ること。

・ソーシャル・メディア会社を含め、技術の提供者と関連するソフトウェアが、プライバシーとデータの保護に対して、高齢の利用者を誤用、虐待または害悪から守るために責任をとらなければならないこと、及び高齢者が自分の個人データがどのように利用されるのかについての情報にアクセスし、情報を得た同意を与えなければならないことを強調すること。

・教育技術と能力開発物とサービス、情報を得たりクリエーション、地域社会を基盤とした教育と生涯教育プログラムにアクセスする際に高齢者が直面する障害をなくすために手段が取られなければならないことを強調すること。

・高齢者が教育技術と能力開発物やサービス、及び非正規のリクリエーションと地域社会を基盤とした教育・生涯学習プログラムにアクセスする際に直面する障害を撤廃するために手段が取られなければならないことを強調すること。

・高齢化に関する無期限作業部会の会期中に、特に加盟国、国内人権機関、国連機関、国際団体、市民社会、高齢者及び専門家を含め、すべてステイクホルダーに、経験を分かち合い、協働を強化し、高齢者がその人権を完全に享受できるように国際社会がより良く対処する必要のある実体的・規範的要素を明らかにするよう勧めること。

・市民社会、特に高齢者自身のあらゆるレベルの人権についての討論と決定へのかかわりを保障するというコミットメントを再確認する際に、ともに立ち上がること。

人道状況で、予防できる妊産婦死亡と罹病を減らすための政策と プログラムの実施に対する人権に基づく取組の適用における 好事例、ギャップ及び課題を討議するための専門家会議 (A/HRC/42/24)

国連人権高等弁務官の概要報告書

概要

本報告書は、人権理事会決議第 39/10 に従って提出されるものである。その決議で要請されているように、国連人権高等弁務官は、人道の場で予防できる妊産婦死亡と罹病を減らすための政策とプログラムの実施に対する人権に基づく取組の適用における好事例、ギャップ及び課題を討議するために、ジュネーブで、2019 年 5 月 7 日と 8 日に、2 日間の会議を開催した。本報告書は、この会議で行われた討論の概要である。

I. 序論

1. 決議第 39/10 号で、人権理事会は、人道の場で予防できる妊産婦死亡と罹病を減らす政策とプログラムの実施に対する人権に基づく取組の適用における好事例、ギャップ及び課題を討議するために、2019 年に 2 日間の会議を開催するよう国連人権高等弁務官に要請した。理事会は、この会議に関する概要報告書を準備し、第 42 回理事会にこれを提出するようにも高等弁務官に要請した。

2. 本報告書は、理事会の要請に応じて、高等弁務官から提出されるものである。その中で、彼女は、好事例、ギャップ及び課題並びに勧告を含め、開催された討論と専門家による発言を概説している。この専門家会議は、2019 年 5 月 7 日と 8 日にジュネーブで開催され、様々な背景と国籍を持つ 35 名の専門家を集めた。

3. 専門家会議での討論は、理事会決議第 39/10 号、理事会へのフォローアップ実施報告書

(A/HRC/39/34)で強調された最初の考え、カギとなるステイクホルダーと国連パートナーからのインプット及びこの領域で活発な機関及びその他のステイクホルダーを調整する人道サービス提供者の活動によって特徴づけられた。会議の関連する文書は、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)のウェブサイトで閲覧できる²¹。

II. 共通の理解を築く

4. 専門家たちは、多様な専門家たちの間で基礎と共通の理解を確立しようとした。これには、用いられる概念と言語と適用できる法的・政策的枠組並びに性と生殖に関する健康を推進するために人道の場で積極的な異なった支持基盤の間での共通の目標、取組及び原則に関する討論が含まれた。

A. 法的枠組

5. 人道の場での適用できる法的枠組とその相互関連性に関して、すべての状況を横断し、緊急事態のそれぞれの型と段階で依然として適用できる一般的法体系としての人権法の重要性が強調された。専門家たちは、すべての国際法体系がどのようにお互いに補強し合うかを含め、国際人道法、難民法、刑法の重要性も強調した。

6. 専門家たちは、災害時の人々の保護に関する条項案で国際法律委員会によって作成されている新たな国際災害法の関連性も特に強調した(A/71/10、第 IV 章 E)。人権と人道対応は中心性を特徴としているが、条項案は、性と生殖に関する健康、ジェンダーに基づく暴力及びその他のジェンダーに特化した問題を省いている。これらはまだ総会のコメントを受けることになっており、これが注意する可能性のある領域として明らかにされた。

7. 悪影響を受けている女性と女兒とその性と生殖に関する健康と権利を支援し、保護する厳格な国際法的枠組の重要性は広く受け入れられている。専門家たちは、課題は包括的な実際の実施であることが分かった。人道の場での政策とプログラムに対する人権に基づく取組を明確に説明することは、従って、特に女性と女兒の考え、生きた経験及びニーズに人道行動を向けて、特にすべての女性と女兒のための権利に基づく説明責任があることを保障することに関係している時には、価値を加えることができる。

8. ある状況では、法律が適用される問題は、特に国内法、政策及び慣行が国家の国際法上の責務と矛盾する時には、課題と緊張を生み出す。これらは、誤解され、直接的または間接的に女性と女兒を差別するかも知れない。さらに、緊急事態の状況が、対テロや非正規の移動または性と生殖に関する健康ケアの提供、同意した成人間の性行為、HIV 治療及び姦通のような行為の状況のように、刑法がある母集団に対して用いられる方法に影響を及ぼす。人権に基づく取組の適用は、そのような法律や政策を明確化し、防止し、反対を唱える際に補足的役割を果たすことができる。

B. 人権に基づく取組

9. 専門家たちは、人権に基づく取組が、国際人権規範と基準に基づいており、これを推進することを求めていることを明確にした。彼らは、技術ガイダンス(A/HRC/21/22 及び Corr.1 と Corr.2)が人道の場

²¹ www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WRGS/Pages/FollowUpReport2018.aspx を参照。

での取り組みにとって貴重なものであることを説明した。彼らは、これを通してギャップと課題を明らかにし、備え、対応、移行を明らかにし、人権に反する状況を明らかにするユニークなレンズを提供している。専門家たちは、人権に基づく取組が、医療倫理に似ており、相互に必要とするものであり、緊急事態の異なった状況と段階に適合できるものであるとも述べた。

10. 討論は、人権基準について人道状況で活動している様々な行為者の間で意識を高め、人権に基づく取組を適用することが実際に何を意味するのかを明らかにする必要性を明らかにした。例えば、人権に基づく説明責任は、包括的に保健制度を強化することを目的とし、権利の実現のための機能的環境を醸成するよりはむしろ、裁判所、個人の責任、保健提供者を非難することにのみ関係しているものとししばしば考えられている。

11. さらに、専門家たちは、人権は保健ワーカーを含めた万人のためのものであることを強調した。保健提供者が特に人道の場で職業上の責任を行う条件は、しばしば頼りになる賃金がなく不安定で、程度の高いストレスを特徴としている。人権に基づく取組は、こういった現実を明らかにし、保健ワーカーの権利も尊重される解決策を明らかにするために作用する。

12. 専門家たちは、悪影響を受けた母集団は、これを権利の問題とするよりもむしろ、「慈善」として提供されたサービスの「受益者」として人道の場ではしばしばみられることがあるとも述べた。人権に基づく取組が名ばかりでなく実際にどのように一番うまく適用できるかに関して、人権と戦略についての誤った考えを追い払うことが重要である。例えば、異なった教義の文言をつなぎ合わせ、アクセスでき、作用する言語で用語と概念を紐解こうとする努力が払われてきたが、これが提供者と悪影響を受けた母集団による地方の買埋めと受容性を保障する際に役立ってきた。

13. 今日、さらなる注意が人道の場で人権に基づく取組を適用することに益々向けられるようになるにつれて、専門家たちは、様々な行為者が、しばしば、全体的な取組よりもむしろプログラムとその実施の特定の側面を描写するためにこの用語を用いているとも述べた。効果的な救済策や矯正策も含める説明責任を理解するといったような取組の要素の中には、従って、あまり関心を引かないかも知れないものもある。

14. 人権侵害は、ほとんどの人道の場の底辺にあり、さらに悪化することが観察された。従って、人道の備えと対応に人権を組織的に組み入れることは、危機の根本原因を理解し、認め、対処し、持続可能なプログラム形成を開発するための重要な方法である。

C. 集団

15. 専門家たちは、用語や言語は様々であるかも知れないが、人権・人道行為者には、共通の目標、枠組、革新となる原則があることを強調した。

16. 強調されたのは、悪影響を受けた人々と地方化の中心性、非差別と公平性の原則の間の相関関係及び生命と健康への権利と人間性の人道原則との間の関連性であった。さらに、性と生殖に関する健康に関して活動している人道行為者も、良好な医療慣行として、サービスの利用可能性、アクセス可能性、量と質を確保することをしばしば論じている。これは健康への人権の規範的内容の中心である。

17. 妊産婦・新生児保健に関する人権行動と人道行動との間の強化された関連性も、危機時の性と生殖に

関する健康に関する機関間作業部会と異なった支持基盤の間の橋渡しを強化するために関連努力が払われてきた団体 Sphere における発展を通して明らかである。2018年に、改訂 Sphere ハンドブックは、その権利に基づく基盤を再強調し、強化した²²。同年、「危機時の性と生殖に関する健康機関間現地マニュアル」も、人権をその核心となる原則として改訂された²³。専門家たちは、「データ改善のための世界的道程表」、「家族計画のための監視と説明責任」及び「危機時の性と生殖に関する健康」のようなプロセスとこれに続く技術協議会にも留意した。

18. 人権行為者と人道行為者は、集団的にこれら努力に基づき、Women Deliver、機関間常設委員会及び国際人口開発会議、第4回世界女性会議及び女性・平和・安全保障アジェンダ採択の周年記念の状況を含め、様々な人道スペースで、人権規範と基準を充実させ、統合するために、世界レベルでこれらを行うためのその他の技術志向のプロセスと開発と調和させることを求めるよう奨励された。

19. 同時に、専門家たちは、課題も認めた。この中のあるものは、特に規範的内容と人道の場での経済的・社会的・文化的権利の適用性を含め、人権についての誤解に関連するものである。実際に、これは、サービス展開と提供の状況で効果的な救済策を保障することを除外し、人道行為者と人権行為者との間のより密接な協働を妨げるかも知れない。その他の課題は、複雑な環境で悪影響を受けている母集団へのアクセスを維持する政策、不安定な状況での活動の現実及び組織的ケア・ニーズと提供を制限するかも知れない不平等に対する注意をそらせる薬剤・緊急医療ケアを提供するむずかしさをくぐり抜けることに関連している。

D. 権利保持者と責務の担い手

20. 人権に基づく取組は、誰に権利があるのか(権利保持者)、国際人権法の下で彼らはどのような自由と資格を有しているのか、並びに権利保持者がその権利を享受することを保障することに対して責任ある者(責務の担い手)の責務を明らかにしている。

21. 専門家たちは、とりわけ、権利保持者として悪影響を受けている母集団、受け入れ母集団、国内避難民と難民を明らかにした。責務の担い手に関しては、専門家たちは、悪影響を受けている個人に対する責務の主要な担い手として、国家の法的説明責任を主張する必要があることを強調した。これには、支援が必要とされる時に、人道行為者と人権行為者のアクセスを保障し維持し、人道活動の早過ぎる終了を防ぐ責務が含まれる。

22. 専門家たちは、国家の主たる責任が、関係する異なった行為者の役割にも直接インパクトを与える様々な可能性と変化するシナリオにわたって考えられなければならないことも説明した。例えば、国家が支援を提供したいと思っておりまた提供できる状況と支援を提供したいと思っているがそうできない状況、支援を提供したくもないしできない状況、国家も政府も設置されておらず、占領状態にある状況もある。

23. 現実には、その他の多くの行為者は、サービス提供者、国内・国際団体及び民間セクターを含め、緊急事態での責務の担い手として、責任を取っている。これらの責任は、国家の人権責務と同じではない

²² www.spherestandards.org/handbook-2018 を参照。

²³ <http://iawg.net/iafin/> を参照。

が、害を加えない、ケアのある種の責務を担う、害を受けている母集団に対して集団的責任を確保するといった点で、検討すべき重要な問題がある。人権に基づく取組の一部として、これら責任のパラメーターをさらによく理解することに分析が向けられるべきである。

III. 人道状況

24. 専門家たちは、異なった種類の人道状況と予防できる妊産婦死亡と罹病に対処する際にどのようにこれらがその他の場とは異なり、ユニークであるのかも検討した。専門家たちは、安定した場おけるよりも、危機が保健・司法制度を同様に試し、性と生殖に関する健康サービスを提供するために責務の担い手に追加の重荷を課すことを強調した。さらに、緊急事態は真空状態では存在せず、不適切な保健制度、不十分な予算の配分及び重複し重なり合う形態の差別と不平等と特に女性と女兒にとってのサービスにアクセスするための障害を含め、以前から存在する課題がしばしばさらに悪化する。

A. 人道の場と開発の場との間の重なり合い

25. 頻度、強度及び散らばった長引く性質並びに危機の都会化を含め、今日の人道危機は、既存の人道構造を緊張させ、人道の場と開発の場との間の線をぼやかしている。これは、様々なセクターを統合し、異なった行為者をつなげ、人道の備え、対応、移行の相乗作用を強化する新しい方法を要求している。これは、緊急状況で、危機の回復段階のみならず早期移行を始めることも意味する。性と生殖に関する健康と権利は、この重なり合いの点での核心にある。この新しい状況と現地の現実をより良く認め適合する必要性があるが、例えば技術ガイダンスに基づき、安定した場で適用される好事例、学んだ教訓及び戦略によって鼓舞されることにも価値がある。

26. 一つのカギとなる課題は、私たちが認識する方法とその中での私たちの役割には差があるので、「人道の場」と考えられるものに対する共通の理解に到達することである。専門家の中には、より一般的に、基線ともいわれる正常な物事の状態が崩壊するところで人道緊急事態が始まると述べた者もあった。専門家たちは、それぞれの種類も異なった状況に合わせた対応が必要であるので、人道状況とそのしばしばそれぞれ大きく異なる基線との間を認識し、区別する必要性があると述べた。

27. 提起されたもう一つの点は、難民と移動者がかかわる緊急事態の状況で、開発が何を意味するのかという問題に関連していた。受け入れ国では、誰も取り残さないことと「持続可能な開発目標」の重要性が度々強調されるが、当該国の間で難民と移動者の母集団がどこに当たるのかは必ずしも明確ではなく、永続的解決策の優先事項と認識---統合か、送還か、帰還か---は、しばしば大変はっきりしている。そのような場合に、個々の女性と女兒難民と移動者とその権利は、対応の核心にはない。

28. 専門家たちは、さらに人道の場と開発の場との間の分離を埋めるため必要なことは、個々の女性と女兒の声と働きが意味あるように考慮に入れられ、そのような地方化が対応を引き出すことを保障する悪影響を受けている母集団に対する説明責任であることを強調した。開発の場におけるように、専門家たちは、エンパワーされた臨床サービス提供者が、自分の権利を主張するようエンパワーされた患者と接する時に命が救われることを強調した。しかし、そのような相互作用が築かれる機能的環境が築かれる方法には、人道の場の現実を反映する適合した取組が必要である。

29. 専門家の中には、人道、開発、平和と安全保障、人権の間の重なり合いは重要ではあるが、これが現

地の現実に対する尊重に関しては観念的であることもあると述べた者もあった。維持される必要があるかも知れない実際的な区別がある。資金が限られている状態で、紛争における厳しいニーズに対処する必要性---弾傷の手術のような---と性と生殖に関する健康と権利の実現を含めた長期的な保健上のニーズと制度に注意を向ける必要性との間にしばしば緊張がある。

30. 同時に、緊急事態の利害関係者は、特に長引く緊急事態で悪影響を受けている母集団が、より幅広い保健制度をただ望み、利用する必要がある時に、何が人道的(緊急)であるのかまたは開発(より長期的)であるのかをめぐる討論に巻き込まれるかも知れない。実際に、国の保健制度は、しばしば持続不可能な国際制度に置き変わり、従って、予防できる妊産婦死亡と罹病を減らすサービスの提供を含め、損なわれる。

31. 人道の場と開発の場との間の区別は、よく言われるように相互に排除するものではなく、お互いに補強し合うことができる。専門家たちは、即座の緊急の医療ニーズを犠牲にすることなく提供が組織的問題に対処する場合に中間点を見出すことができると述べた。人権に基づく取組は、そのような解決策を明らかにする手助けができる。例えば、悪影響を受けている女性と女兒を意味あるようにかかわらせ、その意見に耳を傾けることが、実際に、最も必要とされているところに支援を導く手助けができ、これが同時に既存の保健ケア制度を補強し、再建し、強化しつつ緊急のニーズを明らかにして対処する手助けができる。

32. 専門家たちは、人道の場と開発の場の間の区分は、何に資金提供できるか、誰が何に資金提供できるか、誰にどれくらいの長さかを含め、資金提供の「サイロ化」によって永続化できるとも述べた。武力紛争、閉鎖、制裁及び病気の発生を含め、人道と開発の間の線をたどるのが難しい長引く緊急事態の経験が分かち合われた。性と生殖に関する健康と権利はしばしば「開発」の問題とみなされるが、「人道」問題は、しばしば優先されるので、これは、何に資金提供されるのかにインパクトを与える。どのようにどういった種類の介入に実際に費用が掛かるのかに対する献身的な注意と調査が必要である。好事例として、ドナーの中には、人道活動と開発活動との間を区別せずに、その支援全体を通して性と生殖に関する健康を主流化してきた者もある。

B. 備え

33. 専門家たちは、保健制度の強力な基盤を設立するという点で、危機の前に我々が何をすべきかを討議し、明確にし、見出す必要の重要性を強調した。人権の実現は、あらゆる状況で堅固な基盤を保障する。ジェンダーに基づく暴力の被害者のための効果的なリファールルの方法のような危機に先立つ保健制度の十分に確立された要素が、実際に危機の始まりで急速にうまく築かれている状況についての例が分かち合われた。すでにこの作業を行っている保健団体や人権団体を含めた現地の団体を明らかにして支援することは好事例である。

34. 備えへの重点は、「性と生殖に関する健康の最低初期サービス・パッケージ」があらゆるレベルの医療カリキュラムと慣行に統合されることを保障し、緊急事態でのしばしば最初の対応者である地方の団体と社会の能力を築くことにかかわることもある。分かち合われた好事例には、災害対応計画に包括的な性と生殖に関する健康サービスを含めることと危機が襲ってきた時に様々な行為者の役割と責任を策定する手助けをする多様なステイクホルダーの「災害対応委員会」の設立を各国政府と共に提唱す

ることが含まれた。人権に基づく取組は、多様なステイクホルダーのかかわりを要請し、以前から存在している差別、脆弱な状況にある女性と女兒、備えのニーズ、異なったステイクホルダーの役割と責任を明らかにする手助けをする。しかし、備えの重要性にもかかわらず、この作業のための資金提供を明らかにすることは、難しいことが分かっている。

35. 専門家たちは、備えは危機が襲ってくる前のみならず新しい緊急事態が生じることもある危機の最中にも関連していることも強調した。既存の危機中の災害の勃発は、異常なことではなく、対応をめぐる調整の点でのギャップを持つ予防できる妊産婦・新生児死亡と罹病に対処する努力にインパクトを与える。さらに、一旦勃発が確定したなら、性と生殖に関する健康の提供を含め、しばしば他のすべてを犠牲にして、これを抑制し、管理することが極めて重要である。これは、国家による人権の制限と特に周縁化された母集団を対象とすることにもつながってきた。

C. パートナーシップと調整

36. 専門家たちは、個々の女性と女兒を中心に置く包括的で統合された取組を保障するために、人道提供者たちの間の調整を強化することで誰もが合意し、望んでいると述べた。しかし、それぞれの行為者が、特に世界的レベルでドナーや行為者の多様な優先事項を反映して、一定の時間枠内に報告する別箇の責務と利用するための財源を有している時には、ユニークな課題がある。

37. さらに、専門家たちは、仕事の分かち合いと移動がどのように性と生殖に関する健康サービスの提供における課題に対処する手助けができるかを含め、ステイクホルダーと行為者全体にわたるパートナーシップの重要性も強調した。技術ガイダンスの中でも強調されたように、緊急事態で活動している行為者の多様な視点、力、多様な役割をより良く反映しこれに備える機会がある。さらに、そのようなパートナーシップと協働を通して、プログラム形成におけるサイロを克服し、サービス提供におけるギャップを明らかにし、そこから学び、適切に対処することができる。

38. 専門家たちは、多くの状況で、重要な役割を果たしているにもかかわらず、民間セクターはしばしば見過ごされ、様々な調整会議やプロセスから排除されているとも述べた。同時に、その他の専門家たちは、民間セクターとパートナーを組むには、アクセス可能性や料金の手頃さのような人権・人道原則に沿っていることのみならず、その役割と貢献を注意深く検討する必要があるだろうと述べた。

39. 専門家たちは、法律執行担当官及び平和維持者のようなその他の情報を与えられていない職員並びに司法行為者との協働が有益であることも強調した。彼らは、しばしば、あるサービスが個人に否定される時を含め、人権侵害が起こった時の最初の連絡地点であり、説明責任を高め、サービス提供を強化し、適切なリファールを提供するという点でも助けになることができる。

D. ジェンダーに基づく暴力と精神衛生との関連性

40. 人道危機は、人身取引、性奴隷、レイプ、強制妊娠及び有害な慣行及び性取引のような生存戦略のように以前から存在している形態のジェンダーに基づく差別と暴力をさらに悪化させる。これは、サービスへのアクセスを得ることに対する追加の障害を生み出し、性感染症、望まない妊娠及び妊産婦死亡と罹病にさらされる可能性をさらに高める。

41. 専門家たちは、性と生殖に関する健康、ジェンダーに基づく暴力と精神衛生のプログラム形成の関

連性を強化する必要性を指摘した。ジェンダーに基づく暴力と精神衛生への対応が、そうでなければ微妙なものと考えられるサービスの提供を含め、性と生殖に関する健康のための対応枠組を築く取っ掛かり(及びその逆)となることができると述べた。

42. 専門家たちは、性暴力の被害者である女性と女兒に多くの状況で司法にアクセスするために要求される医療証明書の発行をあるサービス提供者が拒否する例を分かち合った。こういった例の中で、提供者たちは、彼らの仕事はサービスを提供することであって、法律を支持することではないと述べて、法的プロセスにかかわることを避けたために、医療検査は性暴力を「証明」できないという口実を用いた。その他の例では、性暴力の被害者が、身の安全を恐れるために、たとえそれが追求したい道であっても、司法を求める可能性についての情報を提供されなかった。これらは、人権に基づく取組が明

明
確

にし、当該個人の視点から対処を求める手助けをするギャップである。

IV. 人道の場で人権に基づく取組を事業化する

A. 利用可能性、アクセス可能性、受容性及び質

44. 人権には、性と生殖に関する健康施設、品物、情報及びサービスが利用でき(例えば、量と範囲が十分)、アクセスでき(例えば、すべての悪影響を受けている個人と地域社会にとって物理的に経済的にアクセスでき、受容でき(例えば、科学的に医学的に適切でジェンダーに対応し、個々の女性と女兒を中心としている)、質が高いことが必要である²⁴。

45. この「AAAQ(availability, accessibility, acceptability, quality)枠組」をめぐる討論で、専門家たちは、これが医療慣行に沿っていることを強調した。彼らは、極端な逆境と不安定を含めた人道危機、移動制限、並びにインフラと保健・司法制度の崩壊の複雑な性質が、女性と女兒が必要なサービスを利用し、すべて行為者が施設、品物、情報及びサービスの利用可能性、アクセス可能性、受容性及び質を完全に提供することに対してユニークな課題を提起することを強調した。

46. さらに、予防できる妊産婦死亡と罹病に対処することに対する課題の1つは、実際のまたは想定される法的・政策的・社会的環境に関係している。人権に基づく取組は、緊急事態の法的・政策的・社会的状況を明確化し、何が許され受け入れられるのか---いつ真に事業上の危険があるのかについて過度に幅広い想定を追い払う手助けができる。制限的な環境では、安全な中絶や中絶後のケア及び避妊のような妊産婦死亡と罹病を予防するために極めて重要な介入が、しばしば、悪影響を受ける女性と女兒に重要な利用可能性とアクセス可能性の意味合いを持って、非優先化され、避けられたりする。ある種のサービスを提供することの危険は何か、法律にどのような例外があるのか、どのような緩和戦略が開発できるのかを分析する法的危険評価はこの状況で明らかにされた好事例である。

47. この状況でのもう一つの障害には、ある種の性と生殖に関する健康サービスを求めている個々の女性と女子が直面する汚名の可能性並びに個人、機関、制度的レベルでそのようなサービスを提供

²⁴ 経済的・社会的・文化的権利委員会、性と生殖に関する健康への権利に関する一般勧告第22号(2016年)を参照。

する提供者の沈黙が含まれる。この現実、保健の資金提供をめぐる非常に制限的なドナーの政策の出現によってさらに根深いものになっている。汚名は、危機が襲ってくる前に最もうまく対処できる領域であり、一旦機関が明確に仲間入りすれば提供者は一層安心して性と生殖に関する健康サービスの必要とされる包括的なパッケージを提供することを実例が示している。専門家は、技術ガイダンスで説明されているように人権に基づく取組に基づいた首尾一貫したガイダンスが、提供者が緊急事態中のサービス提供の実際のまたは想定される微妙な領域に対処する手助けができることを強調した。

48. 好事例も、誤解、汚名、偏見の可能性に対処するために、臨床訓練と並んで、政策策定者それから保健提供者との人権に基づく訓練について分かち合われた。その他の好事例には、予防できる妊産婦死亡と罹病に対処するための包括的なサービス提供を主張する必要性が含まれた。地方の団体とサービス提供者とのこれをどのように最もうまくやるかに関する協働が極めて重要であることが理解された。

49. 専門家たちは、人道的備えと対応計画に、しばしば家族計画と避妊の衝撃的な不在と人権に基づく取組の核心に情報を得た選択を禁じる、しばしば好まれる銅の子宮内避妊リング(IUD)を含め、様々な避妊法の利用可能性の欠如があると述べた。さらに、難民または国内避難民キャンプの場で移動性はしばしば制限される脅威機会も縮小され、これは女性と女兒が避妊にアクセスするさらに制限する2つの人権侵害である。

50. この状況で分かち合われた革新的好事例には、避妊薬の品切れを監視し、報告するための携帯技術を利用するために訓練された女性が含まれた。結果がプログラム形成を特徴づけるために人道提供者と分かち合われた。その他の専門家も、緊急事態で性と生殖に関する健康を保障することに技術がもたらした革新的機会を強調した。しかし、保健または「e保健」のためのICTの利用は、患者のデータの安全保障と技術を開発する際の民間セクターの役割に関するものを含め、プライバシーの問題にもつながるかも知れない。

51. 強調されたもう一つの側面、人権が特別な役割を果たすことのできる側面は、軍事上の標的としてまたは提供するサービスの種類のために保健ワーカーに対する攻撃が関係している。専門家たちは、そのような攻撃の文書化と分析、これを克服するために開発された戦略のみならずサービスと提供へのアクセスにこれが与えるインパクトとどのように提供者とケアを求める女性と女兒の保護を具体的に強化できるかを理解することの重要性を強調した。攻撃は、脅し、法的攻撃、犯罪化、中傷キャンペーン及び資金の剥奪を含め、武力を超えた多くの形態をとることもある。さらに、サービスは、多くのサービス提供者が臨床レベルで給料を受けておらず、やはり対処する必要のある人権課題に直面している状況で損なわれている。

52. 質の点では、専門家たちは、サービスや施設が利用できる時でさえ、女性と女兒はしばしば、旅行に関連するもののような安全保障の懸念またはとてつもない経費のためのみならず、直面するかも知れない無礼や虐待及び提供されるサービスが、質が悪いと考えるためにこれらを探し出そうとしない。これが、「人道」問題ではなく、開発と人権の問題であると考えられるので、ドナーがちゃんとした妊産婦ケアを優先し、資金を提供しないことによって複雑化される。安定した場では証拠が十分に確立されているが、緊急事態の保健ケアの場での無礼と虐待の経験に関して、人権分析を含めたさらな調

査の重要性が強調された。

53. 保健制度には、熟練した人材と質の高い薬剤の利用可能性と共に合理的な能力が必要である。性と生殖に関する健康サービスが救命的なものと考えられておらず、優先されない状況で、不安定な遠隔の場所で働くために、熟練した人材、特に、女性の熟練した出産介添え人を引き付けることは難しい。さらに、ケアの連続が、緊急事態のあらゆる段階で強調される必要がある。不安定が、しばしば、特に政府及びその他の行為者が、サービス提供者の継続的保護を保障できないところでは、緊急産科新生児ケアのような24/7サービスの重要な提供を制限する。同時に専門家たちは、その他の状況では、提供者の重点は、もっぱら包括的な性と生殖に関する健康サービスよりはむしろ緊急産科新生児ケアの提供にあり、これもサービス提供のギャップに繋がっていると述べた。

54. 分かち合われた好事例には、制度の提供に配分される質の核心となる要素として患者の権利を採用したケアの基準を含め、保健ケアの交渉できない取組に核心となる人権原則を埋め込むことが含まれた。これには、特に備えの中に危機の始まりと危機中での元気回復訓練並びに監督を通じた継続するフォローアップを通じたサービス提供者のための適切な資金提供と訓練が含まれた。いくつかの緊急事態の中で、これはうまく受け入れられ、個人の要求とニーズに対応した質の高い権利に基づくサービスに繋がってきた。

B. 参画とエンパワメント

55. 専門家たちは全員、参画とエンパワメントが危機の悪影響を受けた女性と女兒に対する説明責任を確保する基本であることで合意した。この状況で、人道的な備え、対応、移行がいつでもその性と生殖に関する健康において女性と女兒の情報を得た同意、選択、自治を強調するべきである。

56. 緊急事態で温情主義的取組に対処し、受けるサービスに対する女性と女兒の情報を得た同意と選択を保障することがカギであり、さらなる説明が必要である。多くの場合、特に提供者による地方の社会文化的情況に対する言語の翻訳と意識が不在である状況で、女性と女兒が、実際に自分たちが「同意」していることが何なのかを完全に理解しているのかは必ずしも明確ではない。実際、力関係は、個々の患者が何を必要としているかを評価する提供者の方に傾く。これは、思春期の女子となると特に激しくなる。人権条約機関は、同意を証明する責任は提供者にあり、患者に置かれてはならないことを説明してきた。第三者の許可の要件は、この状況で明らかにされたもう一つの課題である。

57. 地域社会と協力し、サービス提供者に関するその考えや要求を理解することは、参画の基本的構成要素として強調された。これには、地方の女性団体とのパートナーシップ、支援、エンパワメントも含まれる。人道状況で活動している行為者は、しばしば、危機の前、危機の最中、危機の後でこれに基づき強化することのできる家族と近隣のネットワークを含め、緊急事態に対する地域社会の対応の人的要素、その精神、統合力、強靭性に気づき、これを計ることができない。

58. 悪影響を受けている母集団による避妊に対する意識と要求とニーズが提供を駆り立てる場合の例が分かち合われ、避妊法は「最低初期サービス・パッケージ」で要請されているものを超えて初期段階で提供されることを保障した。避妊法へのアクセスは、生活を変える介入であり、危機の全段階を通して必要とされる。女兒がプログラムの立案者であり、実施者となるためのスペースを提供する革新的イニシアティブの例も分かち合われた。

59. 包摂的で参加型の多様なステイクホルダーの取組は、備えと企画の段階で、特に地域社会と最初の対応者と共に、異なったステイクホルダーが自分自身の言語を含め、意味ある参画ができ、危機が襲ってきた時にみんなの役割と責任について明確であることを保障するために、実施されるべきである。こういったイニシアティブは、最も取り残される危険が高く、危機によって不相応にインパクトを受けている母集団を特に対象とするべきである。人権分析はその周縁化の可能性の理由を含め、これら母集団を明らかにする手助けをする際に役割を果たすことができ、効果的で包摂的な対応を考案する手助けができる。

60. 同様に、専門家たちは、すべての悪影響を受けている地域社会に到達することは、不安定、インフラの欠如と遠さのためを含め、依然として課題であることを強調した。女性と女兒に到達することは、特に課題となることもあり、実際に、地域社会との相談は、すべてが男性である長老または伝統的指導者の集まりで始まる。専門家たちは、技術ガイダンスで強調されたように、そのような地域社会の女性と女兒に到達し、これと意味あるかわりを持つことの重要なインパクトを強調した。これは、サービスがその経験とニーズを反映することを保障するのみならず、彼女たちが性と生殖に関する健康と権利を理解し、これを主張するようエンパワーすることを保障する。同時に、専門家たちは、人道行為者と活動が、女性と女兒を脆弱性の状況に置く可能性を含め、地域社会と家庭レベルでいかに害を与えることもあるかを含め、地方の状況での危険を理解する必要性も述べた。

61. この状況で、男性の宗教・地域社会指導者を含めた男性・男児と協力することも好事例と考えられた。彼らは、性と生殖に関する健康サービスを求めている女性と女兒の支援メカニズムとなることができ、微妙であると考えられているサービスの提供に対する社会文化的障害を克服する助けをし、女性、女兒及び提供者が直面するかも知れない汚名に対処する際に重要な役割を果たすことができる。

C. 差別と不平等

62. 専門家たちは、言説、慣行、資金提供を含め、世界中での女性の権利とジェンダー平等に対するバックラッシュのより幅広い状況内で、差別と不平等を見る必要性を強調した。このより幅広い状況に対処するには、国の安全保障、性差別主義、人種差別主義、大衆迎合主義の重なり合いと人道の場で強制移動させられるかまたはとどまっている個々の人に与えるそのインパクトに注意することも必要である。

63. この同じ状況で、専門家たちは、緊急事態の異なった段階を通して、差別とこれがどのように女性と女兒のその性と生殖に関する健康と権利の享受にインパクトを与えているかに対処することの重要性も強調した。社会規範と権力構造によって牽引され、危機が襲ってきた時にしばしば悪化する以前から存在している差別と不平等を理解するには、効果的な介入を立案するために必要である。人権のレンズと分析は、この側面を明らかにする。

64. さらに、専門家たちは、人道の場では、悪影響を受けている母集団が、実際は個人に注目する必要がある時に、均一の集団としてしばしば枠付けされていると述べた。予防できる妊産婦死亡と罹病となると、この「母集団」の中で、特に差別され、取り残される危険にさらされている女性と女兒を明らかにで

きる。この状況で、ジェンダーに基づく差別が、とりわけ年齢、障害、性的指向、性自認、健康状態、民族性、国籍、カースト、貧困、都会/農山漁村の居住、難民/国内避難民の地位、性労働、ジェンダーに基づく暴力の被害者、トラウマの被害者、キャンプの内外で暮らしている、強制移動させられたかどうか、確立された到着者であるか新たな到着者であるかどうかに関連する根拠での差別と重なり合う。

65. 専門家たちは、地位、カースト、民族性、支払い能力の欠如のためにケアを否定されたための妊産婦死亡の例も分かちあった。従って、専門家たちは、多様な母集団の個人に特別な注意を払い、誰によっていつどこで支援が提供され、どのような種類かに関する決定における完全な透明性と意味ある参画を通して、説明責任を保障することの重要性を強調した。女性、当局、提供者が、サービスへのアクセスは好意の問題ではなく権利の問題であることを理解する手助けをするために、意識が啓発されなければならない。

66. 専門家たちは、すべての悪影響を受けている母集団の予防できる妊産婦死亡と罹病に対処するためにある緊急事態の場合に国家の側での政治的意思の必要性を提起した。専門家が強調した場合に、難民を受け入れている国家は、その受け入れ社会と病気の勃発の危険を主として懸念していた。これは、その性と生殖に関する健康と権利に重点を置くよりは、難民へのワクチン接種と上下水道サービスを優先することに繋がった。さらに、受け入れ地域社会と難民と移動者のための差異のある扱いと性と生殖に関する健康サービスへのアクセスは当たり前である。

67. 人道対応における思春期の女子と男子の状況は、性と生殖に関する健康サービスへのアクセスと情報または意識を含め、その権利の効果的保護に与える否定的インパクトを与えて、しばしば見過ごされることが強調された。これはサービス提供に関する意思決定への参画を含め、思春期の男女とその性と生殖に関する健康と権利のための投資と資金提供がしばしば最低であることにも反映されている。分かち合われた好事例のイニシャティヴには、難民と移動者の思春期の男女に届き、その性と生殖に関する健康に対する意識を高め、彼らをサービスに効果的に照会する心理学者、看護師及びその他の専門家がスタッフを務める都会の場での青年センターが含まれた。

D. 持続可能性と国際協力と支援

68. 専門家たちは、予防できる妊産婦死亡と罹病を減らすために、「最低初期サービス・パッケージ」から包括的な性と生殖に関する健康サービスへできるだけ早く移行することが極めて重要であることで意見が一致した。上に述べたように、専門家たちは、並行する調整・コミュニケーション・プロセスと新しい並行する制度を設立するよりは、危機が襲ってきた時に既存の保健制度を再建し、強化することに注意と資金を向ける必要性を強調した。そうしなければ、対応がすでに設置されているものを実際に害するかも知れず、依存と回復と移行への一層厄介な道に繋がるかも知れない。

69. 分かち合われた 1 つの好事例は、緊急事態中の資金不足ではあるが強力な既存の助産センターを支援することであった。維持される投資が、緊急の人的資源ギャップと差し迫ったニーズのある地域で助産師の訓練と雇用のみならず保健制度の立て直しも手助けするであろう。

70. 専門家たちは、安定した時期に、準備段階、危機の始まり及び危機中及び移行期に、包括的な性と生殖に関する健康サービスのための国レベルでの国家による適切な予算の配分について会話することも強調した。これは最も強力な基盤を確立し、従って基礎となる強靱性を築き、持続可能性を保障する手

助けともなろう。

71. 長期的インパクトの重点は、量的データに置かれる傾向にあり、それによって、広範で持続可能なインパクトを与えてきた地方の地域社会を基盤とした介入を見失っている。一つの例で、ある村での HIV 関連の汚名に対処する地域社会を基盤とした団体とのプロジェクトはあまりにも成功したので、近隣の村々で、独立して見習われた。女性が主導する団体のみならず、地域社会を基盤とした介入と監視は、人道的備え、対応、移行において持続可能なように適切に資金提供されるべきである。同様の権利に基づく取組の好事例を文書化し、検証することもカギである。

E. 説明責任と透明性

72. 会議全体を通して、専門家たちは、究極的に、予防できる妊産婦死亡と罹病に対する説明責任は、危機の悪影響を受けたすべての女性と女兒にとっての基本でなければならないことで合意した。

73. 誰がどのレベルで責任を取るのか、保健成果を超えて説明責任には何が含まれるのか、説明責任の異なった形態とは何か、人道プログラム・サイクル全体を通して、どのように説明責任を保障できるのか、制度全体の説明責任はどのように確立できるのかを含め、多くの問題が論じられた。同様に、世界・制度レベルからクラスター・レベルまで、提供・保健施設レベルまで、地域社会・最初の対応者レベルまで、提供・説明責任のあらゆるレベルで何が起きているのかを明にする必要があることも認められた。

74. 技術ガイダンスの中で、人権メカニズムによっても説明されてきたように、国家が主としてその人権責務に対して責任があるが、専門家たちは、民間セクター、ドナー、サービス提供者、市民社会団体及び国連を含めた緊急事態のその他の行為者も、悪影響を受けている母集団に対して責務と責任を担っていることで合意した。

75. さらに、技術ガイダンスと人道の場で行われた調査は、ドナーに対する法的制度的説明責任を超えて、金融上、政治的、社会的、職業上を含め、その他の種類の説明責任もある。人権上の説明責任は歴史的なものであり、個人の責任を超えるものであり、矯正行動をとるために保健制度の欠陥を明らかにすることに特に重点を置いていることが繰り返し強調された。

76. 世界レベルで、異なった形態の説明責任が、例えば、機関間常設委員会と *Sphere* ハンドブックの人道枠組に統合されている。しかし、これらは明確に性と生殖に関する健康と権利に対処しておらず、むしろより幅広くジェンダーと人権を強調している。法的枠組に似て、これら世界的コミットメントと現地での実施には依然としてギャップが残っている。専門家たちは、これは、しばしば、非現実的な期待を伴って、そのような枠組が現実から遠く離れている緊急事態での実施の間の認識のためであることに留意した。性と生殖に関する健康と権利に対する緊急事態で悪影響を受けている女性と女兒への現地での説明責任を保障することは、従って、説明責任ギャップを明らかにし、サービス提供にインパクトを与えるためを含め、適切に資金提供され、優先されなければならない。

77. 専門家たちは、健康支持と人権支持との間をより良く調整することを保障するために、人道の場でのように資金提供が配分されるのかに対する説明責任の重要性も強調した。資金提供の優先順位は、しばしば、悪影響を受けている女性と女兒の生きた経験、要求、ニーズよりも国の優先事項を反映することが

ある。さらに、悪影響を受けている母集団の性と生殖に関する健康と権利及びそれらが実現される手段にかなり有害なインパクトを与える可能性にもかかわらず、その資金提供を維持するために出資をやめたいと思っているドナーには明確な責務はないようである。

78. 国連の人権職員の役割は、人道行動に価値と新しい視点を加え、権利に基づく説明責任を確保する手助けができる。例えば平和ミッションの人権捜査機関は、ある状況での人権状況を監視し、分析し、違反を文書化し、矯正行動と救済策を保障するために、法的・行政的手続きとメカニズムに関して傾向を分析し、勧告を出す。これらは、人道の場でのクラスター制度の一部も形成し、これに参画できる。

79. しかし、そのような機関も、マンデートの限界、人道資金へのアクセスを含めた資金の欠如、人道対応にかかわる能力の限界、介入を形成する手助けをする人権に基づく取組をもたらす際の専門知識を有する現地行為者の数の少なさ、及びそのような場で女性に特化した問題が頻繁に優先順位を落とされることを含め、いくつかの課題に直面するかも知れない。

80. 平和ミッション以外に、人道コーディネーター事務所または国連国別チームの一部としての人権顧問は、人権に基づく取組を統合し、対応計画とプログラムの人権の危険を明らかにする人道行為者を支援することを含め、緊急事態でカギとなる役割を果たすことができる。この状況で、専門家たちは、人道的資金提供提案と計画にジェンダーをどのように統合するかに関してガイダンスを提供して、人道初期の段階で調整と対応を支援するために短い前触れで人権顧問を配置する機関間常設委員会ジェンダー待機能力(GenCap)プロジェクトのような人道プログラムのサイクルで、「人権統合」を強化する同様の枠組も提案した。

81. 条約機関と特別手続き機関及びその豊かな国別見直し、テーマ別報告書、性と生殖に関する健康と権利に関する法律学と解釈的ガイダンスのような国連人権メカニズムも重要な役割を果たしている。これらメカニズムは、話を変え、この状況で性と生殖に関する健康と権利に対する説明責任がどのようなものであるかを説明する手助けができることがさらに強調された。例えば、国別訪問中に特別手続きマンデート保持者によるクラスター会議への直接的かかわりは新しい視点をもたらし、視点を変える手助けをし、これが代わって権利に基づく取組の実施を推進することができる。

82. その他のメカニズムも、新たに設立された調査委員会と事実確認・監視ミッションを含め、世界レベルで存在する。専門家たちは、性と生殖に関する健康と権利がその作業にどのように組織的に統合できるかを探求するユニークな機会を強調した。専門家たちは、「女性・子ども・思春期の男女の健康(2016-2030年)」の実施を監視するために事務総長によって設立された「すべての女性、すべての子ども、すべての思春期の男女のための独立説明責任パネル」の人道の場に関する作業とこれから出る報告書にも注意を引いた。

83. 国内人権機関によって行われた性と生殖に関する健康と権利に関する国内調査の一つの好事例も専門家によって分かち合われたが、これは、問題の国のある災害の悪影響を受けた地域での人道対応には、女性と女兒の強制移動と明らかな必要性にもかかわらず、性と生殖に関する健康が含まれていないことを強調した。

84. 国レベルで、救済策と矯正となると、重点はジェンダーに基づく暴力を超えて進むべきである。国家、人道行為者及び人道制度の妊産婦死亡と罹病に対する説明責任の点で、現地で実際に何が起こってい

るのかの献身的な分析が極めて重要である。専門家たちは、人道行為者が重要な反省を行い、その慣行を調査し、何が役に立たないかについて心を開くことができる安全なスペースが必要であることを強調した。この状況で、人権とは「責めて辱める」取組に限られるという考えを追い払うことが特に関連する。さらに、保健制度内で説明責任に対処するには、医療過誤の認識があるならば家族からの報復のような、保健提供者が直面することもある危険にも注意が必要である。こういった課題にもかかわらず、専門家たちは、物事がうまくいかない時に自己反省的で適合性があり、変化する状況と悪影響を受けている母集団からの要求に対応することが、その活動における説明責任の重要な要素であるが分かった。

85. 社会的説明責任ツールを通して人権の説明責任を支持する好事例も分かち合われたが、例えば、地域社会の通信簿及びその他の形態の監視・苦情処理メカニズム及び地方レベルでのフィードバック・ループである。これらは、透明性にとっても極めて重要であり、人道行為者がサーヴィス・レベルで説明責任があることを保障する。同時に、変化がどのようにそのようなイニシャティヴに従うようにされ、誰がこの変化に対して説明責任があるのかはあまり明確ではない。この側面を明確化し、同様の社会的説明責任イニシャティヴ---技術ガイダンスでも強調された---を緊急事態でさらに支援することが重要である。これは、悪影響を受けている女性と女兒の考えや経験を反映するさらに説明責任のあるサーヴィスに繋がるであろう。

86. 法的説明責任を保障するということになる、権利とそれをどのように主張するかについて、地域社会、特に女性と女兒を訓練することも必要とされる。この状況で明らかにされた好事例は、法的・司法的サーヴィスの提供のための移動診療所である。地方の司法行為者とメカニズムの地図作成と強化されたサーヴィス提供と説明責任の取っ掛かり点の可能性を明らかにすることも強調された。さらに、専門家たちは、法的説明責任は必ずしも敵対的ではなく、該当するすべての行為者にとって良好な経験となることもあることを強調した。ある国々で裁判所に出された公共の利益事件は、実際に、どこに問題があり、効果的な権利に基づく解決策に至るのかを明らかに手助けした。

87. 専門家たちは、分類データまたは何に効果があり、何に効果がないかを含め、緊急事態での性と生殖に関する健康と権利に関するデータの分かち合いと保存の欠如という課題も述べた。そのようなデータの収集には、資金提供に関するデータも含め、何に効果があり、今後の介入を特徴づける成功した行動のインパクトを捉える緊急時の権利に基づく介入のための証拠基盤を築くために用いることができよう。

88. 重要な出生登録制度が欠如している状態で、緊急事態の1つの特別な課題は、人道の場で活動している行為者が、今後の作為・不作為を学び避けるために、妊産婦死亡と罹病の数を数え、登録し、通告し、経費を計算することが欠けていることに関係している。重点は、誰に罪があるかにあるのではなく、問題とそのような救済行動を明らかにすることにある。例えば、専門家たちは、人産婦死亡調査のさらなる実施と、ケアの質を改善し、今後の死亡を防止する行動に続く妊産婦死亡の明確化、通告、見直しの継続するサイクルがかかわる緊急事態での妊産婦死亡調査と対応のさらなる実施ではないかと述べた。

89. データ・ギャップは埋める必要があるが、専門家たちは、量的作業により指標を通してのみならず、人権分析を含めた質的作業を通して真の結果とインパクトが測定されるとも論じた。

V. 結論

90. この会議は、人道の場で活動している多様な行為者の間の豊かで建設的な討議を提供した。人道の場での予防できる妊産婦死亡と罹病に対処する政策とプログラムに対する人権に基づく取組は、さらに強調され、より良く説明されるべき人道行動に付加価値を与えている。

91. これは、サイロ化、攻撃、犯罪化、資金提供の不統合と制限及びその他の障害並びに女性と女兒の性と生殖に関する健康と権利の享受にインパクトを与える緊急事態での不当な制限に反対する世界レベルのアドヴォカシーを意味する。これには、一方では献身的な注意と資金を含めた本当の行動志向の政治的意志、他方では要因として考慮され、状況にあてはめられる真の現地での課題の認識も必要とする。

92. 実施レベルで、これは、人道の場で活動している国家及びその他の行為者が、包括的な性と生殖に関する健康サービスのための国の資金とプログラムを提供するよう主張することを意味する。また、付加価値が明確で実施者にとってアクセスでき、実用的で、目に見えるものであるように緊急事態での人権に基づく取組に関する具体的ガイダンス、訓練、フォローアップを推進することも意味する。

93. 危機中に病気の勃発とその他の新たな緊急事態が生じるので、備えは対応の基本である。緊急事態を引き起こしそのインパクトを悪化させる、ジェンダーに基づく差別を含めた根本原因が明らかにされ、対処され、変革されることもあるのは、特に初期の段階である。これが代わって、社会とその地域社会の強靱性を強化する。これは既存の保健制度が置き変わるよりもむしろ支持され、地方の「提供者」と最初の対応者の能力が、役割りと責任がはっきりと明確化される状態で、強化される時でもある。

94. あらゆるレベルの多様な行為者とセクターとの間、国際・国内行為者と地域社会行為者との間のパートナーシップは、権利に基づく取組の核心である。妊産婦死亡と罹病を減らす際の不可欠の価値も、専門家たちによって強調された。緊急事態の行為者たちには、はっきりしたマンデートと異なった役割と責任がある。包括的で多様なステイクホルダーの対話とイニシャティヴは、従って、人道プログラム・サイクルとクラスター制度を通して、情報と分析を調整し、分かち合い、異なった行為者の適所、スペース及び視点を強化するために、極めて重要である。

95. 会議全体を通して中心的重点は、権利に基づく説明責任に沿って、悪影響を受けている女性と女兒を、備え、捜査、対応、移行の中心に置く包括的で、統合された行動の特別な重要性であった。これは、世界的・地域的・国内的・地域社会的実施のレベルで、その声、働き、介入への意味ある参画を優先すること意味する。専門家たちは、性と生殖に関する健康とそのギャップの既存の説明責任枠組並びに証拠基盤を築き、緊急事態での権利に基づく取組のインパクトと付加価値を強調するための献身的な資金の地図を作成し、明らかにする努力を奨励した。人権に基づく取組は、包括的に協働的にすべての行為者によって適用される時、緊急事態の複雑で課題の多い活動環境を含め、すべての女性と女兒とその性と生殖に関する健康と権利に対する説明責任を明確にして保障できる。OHCHR は、この討論を推し進め、人道の場で予防できる妊産婦死亡と罹病を減らすことを求めて、各国、参加した専門家及びその他のセクターと協力することを期待している。

女性の権利と気候変動: 気候行動、好事例、学んだ教訓に関する パネル討論の概要(A/HRC/42/26)

国連人権高等弁務官事務所報告書

概要

本報告書は、第 41 回人権理事会が女性の権利と気候変動: 気候行動、好事例及び学んだ教訓というテーマに関するパネル討論会を開催することを決定した人権理事決議第 38/4 号に従って提出されるものである。理事会は、第 42 回人権理事会にパネル討論の概要報告書を提出するようにも国連人権高等弁務官事務所に要請した。本報告書は、2019 年 6 月 28 日に開催された人権と気候変動に関するパネル討論を概説するものである。

I. 序論

1. 決議第 37/4 号に従って、2019 年 6 月 28 日に、女性の権利と気候変動: 気候行動、好事例及び学んだ教訓に関するパネル討論を開催した²⁵。
2. パネル討論は、人権理事会議長が議長を務めた。パネル討論は国連人権高等弁務官のステートメントで開会し、マーシャル諸島大統領からのビデオ・ステートメントがこれに続いた。
3. このパネルは、国家、国際団体及びその他の関連ステイクホルダーが、気候変動が女性と女兒の権利の効果的享受に与える否定的インパクトとジェンダーに対応した気候行動を通じたその権利の推進と保護を論じる機会を提供した。
4. パネリストには、アイルランド元大統領であり、元国連人権高等弁務官の Mary Robinson、ジュネーブ国連事務所フィジー代表代表部大使の Nazhat Shatmeem Khan、国際労働機関(ILO)の平等・非差別上級専門家の Martin Oeiz 及び女子差別撤廃委員会委員の Nahia Haidar が含まれた。

II. 開会セッション

5. 討論を開会して、人権高等弁務官は、気候変動は人々からその権利とアイデンティティを奪い、場合によってはその家や国や生命を奪うことを強調した。気候変動は、女性と女兒に特に否定的なインパクトを与える。極端な天候現象中に、女性は社会経済的地位と情報へのアクセスの違いのために、男性よりも死ぬ可能性がより高い。妊婦や授乳中の女性は、食糧の不安定を受ける。海面上昇のために塩化した飲用水は、早産や妊産婦・新生児死亡を引き起こすかも知れない。災害や気候変動によって引き起こされる経済的ストレスが、対処戦略として、子ども結婚、早期・強制結婚に繋がることもある。土地、水、種、生計への脅威の強化は、女性、特に家族の生計のために土地を耕し、生態系に頼っている者に根深い悪影響を与える。

²⁵ パネル討論のビデオは、<http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/regular-sessions/watch/panel0discussion-on-women's-rights-and-climate-change-15th-meeting-41st-regular-session-human-rights-council-/6054231221001> より閲覧可能。

6. 高等弁務官は、理事会決議第 38/4 号に従って提出された報告書の中で、国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) が、特に女性が周縁化された地域社会の構成員として差別を受けている時に、深く根差した差別が、気候変動が女性に与えるインパクトを強めることを発見したと述べた(A/HRC/41/26 を参照)。保健、食糧、生計への女性の権利は、悪影響を受ける権利の中にある。2018 年に、1,700 万人以上の人々が、自然災害と気候変動の結果として、144 か国で国内避難させられたが、これは紛争のために家を離れざるを得ない人々の数よりも 60%多い。気候変動により強制移動させられた人々の中で、女性と女兒が人身取引を含め、ジェンダーに基づく暴力の脅威に特にさらされているし、さらされるであろう。

7. 高等弁務官は、気候変動の状況での災害危険削減のジェンダー関連の側面に関する一般勧告第 37 号 (2018 年) で、女子差別撤廃委員会は、気候変動が女性と女兒に与える否定的インパクトを緩和し適合するために、緊急の行動が必要とされることを指摘したことに留意した。同時に、女性には気候行動に貢献することがたくさんある。不安定で危険な地域の周縁化された地域社会の女性は、気候の害悪を最小限にし、早期警告を改善し、強靭性を築く手助けができる土地と自然に基づいた生態系戦略に親しい知識を有している。彼女は、Mbororo Fulani 社会の若い女性である Hindou Oumarou Ibarahim が、他の先住民族女性と共に天然資源の地域社会管理を設立し、水の地図を作成し、地域社会の決定への女性の参画を高めたチャドからの例に言及した。

8. 彼女は、気候害悪に対応するものを含め、政策の形成から社会の半数を除外することは、これら政策を、引き起こされる特定の害悪にあまり対応せず、従って、効果も少なく、反生産的にさえなる可能性があるものにすることを強調した。多様な背景を持つ女性と女兒は、その地域社会の気候害悪を防止し、対応する際に、変革の担い手として参画するようエンパワーされるべきである。

9. 高等弁務官は、女性の選択と自由、サービスへのアクセス及び社会への参画を制限する差別に対処するよう国家に要請した。国連食糧農業機関によれば、もし女性に金融と資源への平等なアクセスがあれば、その農場の生産高は 20%から 30%上がり、1 億から 1 億 5,000 万人の人々がもはや飢えることがなく、2 酸化炭素排出も持続可能なように減らされるであろう。

10. まとめとして、高等弁務官は、「女性人権擁護者と先住民族人権擁護者を含めた人権擁護者の活動の尊重、支援、保護を推進すること」が、人権保護にとっても環境保護にとっても極めて重要であると人権理事会が宣言している理事会決議第 40/11 号に言及した。彼女は、気候変動が女性に与えるインパクトを減らし、政策策定への女性の参画を増やし、行動にコミットするよう各国に要請した。

11. ヴィデオによる開会ステートメントの中で、マーシャル諸島大統領は、女性と女兒は、気候変動の脅威との闘いで、変革の担い手でもあるが、しばしば気候変動によって最もひどい悪影響を受けていることを強調した。家族の福利を保障する際に、女性の中心的役割は、しばしば、自分自身の福利が犠牲にされることを意味する。2015 年と 2016 年に、マーシャル諸島は、厳しい早魃を受けた。栄養不良が離れ島の子もたちと女性の間で増え、家族のために食糧と水の適切な供給を確保するために大変な努力が必要だった。女性たちには地方の手工芸品を生み出す時間がほとんどなくなり、重要な所得源を減らした。危機を通して家族のための資金と支援が不足して、女性はしばしば最も暮らし向きが悪い者であった。

12. 大統領は、効果的な政策を立案するために、健全なデータと分析が必要であることを強調した。ジェンダーに対応した人権に基づく取組が、2050 戦略、国内的に決定された貢献、電気の道路地図を含め、

マーシャル諸島の緩和・適合政策、企画と実施、及びこれから出る国内適合計画の全体を通して統合されている。マーシャル諸島は、「サミット・チャンピオン」の全員が女性のグループを有する「気候脆弱性フォーラム」の議長を務めている。女性は政策相談、気候関連企画委員会及びマーシャル諸島のカギとなる実施機関に強力にかかわっている。

13. まとめとして、大統領は、気候行動における野心のレベルを高めることは、女性と女兒を含め、いたるところにいる人々の今後の結果を少なくすることができることを強調した。「国連気候変動枠組条約」の第 24 回締約国会議で、参加者たちは、基本的人権を守って、世界的温暖化の 1.5° C という目標を手の届く範囲に保ち、強靱性を強化するために必要とされる、2020 年までに強化された国の寄付の必要性を再確認した。

III. パネル討論の概要

14. 人権理事会議長は、パネル討論を開会し、パネリストたちにステートメントを行うよう勧めた。

A. パネリストの貢献

15. アイルランド元大統領・元人権高等弁務官は、アフリカ諸国で経済的・社会的権利と取り組んだことが、どのように気候変動のジェンダーの側面を彼女に気づかせたかを述べた。女性は、しばしば、食物を食卓に出すことに対して責任を担い、ひどい旱魃や洪水の場合には、さらに水や薪を探しに行かなければならない。

16. Ms. Robinson は、第 16 回締約国会議議長の Patricia Espinosa、第 15 回締約国会議議長の Connie Hedegaard、17 回締約国会議議長の Maite Nkoana-Mashabane、「国連気候変動枠組条約」の元事務長の Christiana Figueres のような機関の閣僚や女性の長を含め、40 名の委員の連合である「国連気候変動枠組条約」第 16 回締約国会議中の「ジェンダーと気候変動に関する女性指導者トロイカ⁺」の結成に言及した。Mary Robinson 財団---気候正義が、その事務局を務めた。「女性指導者トロイカ⁺」の作業には、ジェンダー・バランスに関する強力な決定が第 18 回締約国会議で採択されることを保障することが含まれた。これは、ジェンダーに関するリマ作業計画と「気候変動パリ協定」にジェンダーの包摂を達成するために、第 18 回締約国会議で女性の支持基盤とも協力した。もう一つのそのコミットメントは、草の根、先住民族、若い女性の声を議題にすることであった。代表団が気候変動の影響に対処しており、その地域社会を強靱にするために活動している女性の声を直接聞いた第 21 回締約国会議でもこれに続く会議でも、かなりのインパクトが与えられた。

17. Mary Robinson 財団が出した「女性の参画---気候正義を可能にするもの」と題する政策説明書は、気候政策の立案・企画・実施への女性の参画の良好なインパクトを示した。ジェンダーに対応した気候行動の開発への女性の参画を支持することの利益が強調され、気候変動が既存の社会的不平等をさらに悪化させ、女性を不相応に気候インパクトに対して脆弱にすることが指摘された。例えば、女性は気候変動によって脅かされている天然資源に生計のために頼っており、女性はしばしば、突然襲ってくる災害に対する対応において制限され、自然災害中に、女性と子どもは亡くなる可能性が男性の 14 倍も高く、女性農業者は、天然資源、インフラ、サービスへのアクセスが限られており、女性はその対処能力を制限する追加の社会的・経済的・政治的障害に直面している。

18. Ms. Robinson は、女性を指導的地位に含めることは、改善された成果という結果となることを証拠が示していると述べた。森林のような地域社会の資源を保護する機関のガバナンス構造に女性がさらに参画することは、より良い資源の保存と再生に繋がる。地域社会の森林管理グループの執行委員会に女性がいることは、抽出と保護のより受容できる規則のために森林の質を改善する手助けをする。しかし、参画だけではジェンダー平等を保証するわけではない。女性が自分の意思決定のテーブルについていることだけでは文化的・制度的偏見を変えるに十分ではない。そのような変革を効果有らしめるためには、女性の参画が意味のあるものである必要がある。その知識と自信を強化するために、意思決定、能力開発、ネットワーク作り、資金へのアクセスのすべての領域で、変化を起こすための女性の声と働きが必要である。一般的に、男性が同盟者でありパートナーであるジェンダー平等に繋がる環境が必要とされる。

19. Ms. Robinson は、「G20 かかわり憲章」は、この点での朗報であると締めくくった²⁶。女性の権利は、ますます脅威にさらされており、条約機関、特に女子差別撤廃委員会は、その重要な役割を果たすために必要な資金に餓えている。従って、パネル討論に繋がった人権理事会決議の採択は、一層重要である。

20. ジュネーブ国連事務所フィジー代表部大使は、気候変動と人権の領域での最近の発展を強調した。彼女は、国際気候政策作業で起こっていることを国内政策に変え、気候政策に取り組む最善の方法は人々のかかわりと指導力に関係していることを受け入れたがらない態度が継続していると述べた。この受け入れたがらない態度が進歩を妨げ、太平洋の小島嶼国の視点から見ると十分なことがなされていない。

21. フィジー代表部大使は、ジェンダーに対応した気候行動を信じている各国に、女性がその開発計画、国内計画及び気候政策で気候変動と災害によって不相応に悪影響を受けており、気候政策を策定する際に相談を受ける可能性がより少ないことを認めてきたかどうかを考慮するよう求めた。彼女は、女性が相談を受けたかどうか、これら国々の文化的慣行が効果的な相談を妨げてきたかどうかを尋ねた。女性との効果的相談と包摂的な政策策定が、過去の文化的不平等の永続化を避けるために極めて重要である。これは、民主的プロセスに取り組む方法を変えるために用いることができよう。気候政策の策定と民主主義との間の密接なつながりには、相談、参画、ジェンダー対応が含まれる。

22. フィジー代表部大使は、女性は気候政策と開発プログラムの実施において協議のテーブルに就いているのかどうかを加盟諸国に尋ねた。気候資金調達に関しては、彼女は、「グリーン気候基金」と「適合基金」の下でのプロジェクトの策定と提供にどの程度女性が含まれているのかを尋ねた。彼女は、両基金は、ジェンダーに特化した行動計画を要請しているが、すべての機関がこれを要求しているとは限らないと述べた。「グリーン気候基金プロジェクトにジェンダーを主流化する」と題するグリーン気候基金とジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連機関(国連ウィメン)との合同出版物には、プロジェクトの開発、監視及び評価にジェンダー主流化のための特別な勧告が含まれている。

23. まとめとして、フィジー代表部大使は、女性は交渉を予期しているかどうか、「国連気候変動枠組条約」のプロセスに何人の女性交渉者がいるのかと尋ねた。太平洋で女性交渉者の訓練におけるオーストラリアの努力がこの点で強調された。代表部大使は、気候変動と人権に関するジェンダー行動計画、一般勧告及び年次決議の存在に基づく自己満足に対して警告を発した。人権理事会からその他の機関へのそのようなイニシアティブの効果的転換はまだこれからわかることである。気候変動のジェンダー対応性を

²⁶ 経済・社会女性フォーラム、「G20 かかわり憲章、包摂を主導する:気候行動を導く女性」(2019年6月)。

国内の状況に変えるためには、ジュネーブとニューヨークとボンの間の政策統合に関する作業が必要とされる。

24. その発言の中で、Mr. Oelz は、気候変動に関連したディーセント・ワークへの権利には、経済的損失と福祉の損失、健康と生産性の損害、強制労働の移動及びそのような危険の間の相互関連性が含まれることを強調した。例えば農業のような非正規性とディーセント・ワークの不足を特徴とするセクターでは、労働者の脆弱性は、暑気ストレスまたは資源へのアクセスの喪失のように気候インパクトによって大きくなる。そのような危険は、生計を安定した環境に依存している農業にかかわっている南アジアやサハラ以南アフリカの働く女性が60%を超えている状態で、女性にとって特別な意味合いを持つ。

25. Mr. Oelz は、2°Cに関連する雇用の変化が、男性支配の産業ではおそらく職を生み出すであろうと述べた。気候変動緩和政策は、職業分離が減らない限り総雇用における女性の割合を減らすこともある。家事労働では、気候変動関連のインパクトが、女性の労働量を増やし、女性を健康と安全性の危険と生産性の損失にさらすこともある。権利に基づく取組は、気候行動がジェンダーに対応したものであることを保障するために必要とされる。ジェンダー平等は、正しい移行を通して気候行動の明確な目標であり重点として確立されなければならない。正しい移行は、低炭素経済への移行の否定的影響を緩和し、ジェンダー平等とディーセント・ワークを推進することもできよう。正しい移行に根差した決定的な気候行動は、エンパワーメントの道でなければならず、セクター分離・職業分離が永続化されず、賃金格差スキルの格差が根絶されることを保障しなければならない。正しい移行は、包摂的な社会対話、改善された労働条件、強化された社会保護を保障しなければならない。

26. Mr. Oelz は、移行期の職と職場の再定義がスキルを改善し、女性にとってしばしば最悪の健康と安全性の危険を減らすことができると述べた。新しい労働市場機会は、農山漁村と都会地域の女性が占めている経済における職の形成を促進し、グリーン・セクター開発は、ジェンダー不平等に対処できる。農山漁村経済で、先住民族と部族民女性を含めた草の根の女性たちが、天然資源、農業、林業の管理---気候変動の緩和にとっても適合にとっても重要なセクター---で重要な役割を果たしている。正しい移行の一部として、女性の権利の尊重を保障することは、地域社会とより幅広い経済の強靭性を高める。正しい移行は、女性労働者、起業家、ケア提供者、伝統的知識の保護者による気候行動も強化する。

27. まとめとして、Mr. Oelz は、「ILO 仕事の未来 100 周年宣言」を強調したが、その中で国際労働会議は、仕事場での女性の権利の尊重を保障するジェンダー平等のための変革的アジェンダを要請した。「宣言」の中で「会議」は、環境変化と気候変動、グローバル化、根強い不平等、技術革新及び人口学的変化に牽引される仕事の世界での変革的变化を指摘した。

28. 発言の中で、Ms. Haidar は、2018年に女子差別撤廃委員会が採択した気候変動の状況での災害危険削減のジェンダーの側面に関して人権条約機関が採択した初めての一般勧告である委員会の一般勧告第37号に言及した。一般勧告37号の中で、委員会は、特に気候変動が引き起こす災害に対処する際の災害危険削減措置をどのように実施するかに関して締約国にガイダンスを与え始めたが、これはジェンダーに対応し、先住民族の知識に配慮し、人権を尊重するものであった。危機の状況は、以前から存在するジェンダー不平等をさらに悪化させ、不利な立場にある女性の集団、特に障害を持つ女性に悪影響を与える重なり合う形態の差別を複雑化する。女性と女兒に対するジェンダーに基づく暴力は、人道危機では一層当たり前のことであり、高い身体的不安定と食糧の不安定、並びに暴力の加害者の刑事責任免除がある災

害と紛争の余波では一層厳しいものになることもある。

29. Ms Haidar は、一般勧告第 37 号で、委員会は、「条約」に書かれているように、気候行動のあらゆる段階で、特に災害危険削減、対応、回復、適合で、女性の人権が尊重され、保護され、成就されることを保障することを求めてきたと述べた。委員会は、女性の人権に与える気候の崩壊と災害のインパクトに重点をおくことにより、災害危険削減と気候変動適合に関する様々な国際アジェンダの統合力、説明責任、相互補強に貢献することも求めてきた。一般勧告第 37 号で、災害危険削減、気候変動、人道援助、持続可能な開発を支配する特別な国際枠組と共に、「条約」の規定を読むことの重要性が認められてきた。これらには、「国連環境開発会議」、「2015-2030 年災害危険削減仙台枠組」、「気候変動パリ協定」及び「持続可能な開発目標」が含まれる。

30. 一般勧告第 37 号で、委員会は、実体的平等と非差別及び男女間の平等を保証する締約国の責務を含め、「条約」の下でカバーされているいくつかの実体的権利に対処してきた。これには、災害危険削減と気候変動に関連する参加型のジェンダーに対応した政策の採用も含まれる。カバーされるその他の実体的権利には、参画とエンパワーメント、説明責任と司法へのアクセス、保健・社会サービス、及びこれを通じた女性と女兒に対するジェンダーに基づく暴力に対処する必要性が含まれる。まとめとして、Ms. Haidar は、一般勧告第 37 号を通して、委員会は、気候変動に対処するためのジェンダーに対応した行動を実施し、実施への制約を明らかにする際に取りられた手段を測定する際に締約国を支援することができたと述べた。委員会は、気候変動の緩和と適合努力において女性と女兒の権利を完全に尊重し、保護し、成就するための好事例の分かち合いもできるようにしてきた。

B. 意見交換討論

31. 本会議討論中にアンゴラ(アフリカ・グループを代表)、バングラデシュ、ボリヴィア多民族国家、ボツワナ、カナダ(国際フランス語圏団体を代表)、コスタリカ(アルゼンチン、チリ、グアテマラ、ホンデュラス、メキシコ、パラグアイ、ペルー及びウルグアイを代表)、クロアチア(オーストリアとスロヴァキアも代表)、デンマーク(青年代表)、ドミニカ、エクアドル、エストニア(デンマーク、フィンランド、アイスランド、ラトヴィア、リトアニア、ノルウェー、スウェーデンを代表)、欧州連合、フィジー(ジュネーブ誓約グループを代表)、フィジー(12 の太平洋小島嶼開発途上国、キリバティ、ミクロネシア連邦国家、マーシャル諸島、ナウル、パラオ、パプアニューギニア、サモア、ソロモン諸島、トンガ、トゥヴァル、ヴァヌアトゥを代表)、アイルランド、マダガスカル、マーシャル諸島(小島嶼国グループ、フィジー、ハイティ、マーシャル諸島、シンガポールを代表)、ナウル(人権理事会の作業で後発開発途上国と小島嶼開発途上国参画支援任意の技術援助信託基金 15 の受益国、バハマ、コモロ、ドミニカ、ジブティ、フィジー、ガンビア、キリバティ、マダガスカル、ナウル、ネパール、パラオ、パプアニューギニア、ルワンダ、ソマリア、ヴァヌアトゥを代表)、トリニダード・トバゴ(カリブ海共同体加盟国を代表)、タイ(東南アジア諸国連合を代表)、ヴァヌアトゥ、ヴェネズエラ・ボリヴァリアン共和国、ヴェトナムの代表より発言があった。

32. 以下の国際団体と NGO の代表者も発言した: オーストラリア人権委員会、Conectas---Direitos Humanos、フランシスカン・インターナショナル(Brahma Kumaris 世界聖霊大学、正義と平和のドミニカンズ(説教師団)とルーテル世界連盟との共同声明)、経済的・社会的・文化的権利世界イニシアティブ(フランシスカン・インターナショナル、FIAN インターナショナル、ATD 第 4 世界国際運動、国際女性

の権利行動アジア太平洋監視機構との共同声明)、Institut International de L'Ecologie Insustrielle et de L'Economie Verte、国際国連青年学生運動及び国連ウィメン。

33. 時間不足のために、以下の加盟国のステートメントは行わなかった: オーストラリア、中国、インド、イラン・イスラム共和国、イラク、モルディヴ、モザンビーク、ネパール、オランダ、パキスタン、セネカセル、セイシェル、スペイン及び東ティモール²⁷。

34. 同じ理由で、以下の団体のステートメントも行われなかった: 援助団体、アジア太平洋女性リソース調査センター(アジア太平洋女性・法律・開発フォーラム、北京以降員会、仏教徒 Tzu Chi 財団、海外アメリカ女性クラブ連盟(FAWCO)、SERAC バングラデシュ、Marie Stopes インターナショナル及び Rutgars との共同声明)、世界市民協会、国際ゲイ・レズビアン連盟---欧州(国際レズビアン・ゲイ協会、LGBT の権利スウェーデン連盟との共同声明)、民族・宗教・言語等マイノリティの権利保護国際連盟、国際アメリカ・マイノリティ人権協会、国際弁護士団体、国際人種差別撤廃団体、Istituto Internazionale Maria Ausiliatrice delle Salesiane di Don Bosco、Kayan フェミニスト団体、平和・開発・人権 Maat 財団、Organisation pour la Communication en Afrique et de Promotion de la Cooperation Economique インターナショナル、透明性パートナーズ、プラン・インターナショナル Inc.、シーク人権グループ及び Verein Sudwind Entwicklungspolitik²⁸。

35. 発言者たちは、気候変動の否定的インパクトが女性と女児の広範な人権の享受に不相応に悪影響を与えていることで合意した。そういった権利には、生命、健康、ディーセント・ワーク、上下水道、教育、住居、開発及び文化への権利が含まれる。海面上昇、早魃、洪水、より頻繁な極端な天候現象、砂漠化が、女性と女児により深刻なインパクトを与える特別な脅威として明らかにされた。

36. 気候変動は、女性の生計に特に否定的な意味合いを持つ。降雨が少なく気温が耐えず上昇することを通して、特に植え付け、収穫、食物販売を通して女性がカギとなる役割を果たしている農業セクターに否定的影響を与える。これが代わって特に農山漁村女性と子どもにインパクトを与えて、食物の生産と栄養を脅かす。

37. 発言者の中には、その環境についての経験と知識のために変革の担い手として女性の役割を強調した者もあった。彼女たちのスキルは、気候変動緩和と適合、災害防止と削減、災害後の管理戦略で利用できよう。天然資源管理に関連する女性の知識は、実際、気候変動と闘う際に不可欠であることが示されている。先住民族女性の声と気候行動の企画と実施についての意思決定への参画を含め、増幅するための努力の強化が必要とされる。

38. 災害がいかに以前から存在していた脆弱性をさらに悪化させたかに特別な注意が払われるべきである。災害の状況を含め、特に重複する差別を受けている女性と女児のためにジェンダーに基づく暴力を防止するために強化された努力が必要とされる。気候変動の危機に対応するジェンダーに対応した戦略と災害管理計画と政策におけるジェンダー主流化の必要性が、従って、強調された。気候政策策定を特徴づけることのできるジェンダーとジェンダーに基づくプログラムとプロジェクトの評価に関連する分類デ

²⁷ 事務局が受領したステートメントは、人権理事会 extranet で閲覧可能。

²⁸ 同上。

ータの収集は極めて重要である。

39. 小島嶼国は、気候変動の社会的・文化的・経済的インパクトに対しては特に脆弱である。ジェンダーに対応した取組は、国の環境政策の立案、実施、監視、評価に要請される。これは気候変動がこれら地域社会に与える否定的影響、特に女性と女兒に与える不相応な影響に対処するための基本であると考えられる。

40. 発言者たちは、特に資金の動員、教育、意識啓発並びに強化された公共政策を通して、女性のエンパワーメントを要請した。能力構築と気候にスマートな農業イニシアティブ、気候にスマートな都会開発、災害の備えにジェンダーの視点を統合することが、この点で述べられた措置の中にあった。エンパワーメントの強化は、現代技術への女性のアクセスを改善することによっても達成できる。気候変動は、飲用水へのアクセスを含め、天然資源を脅かす。技術は、特に飲用水の調達に関連して、女性と女兒の重荷を緩和するそのような課題に対処する助けができる。

41. 女性の完全で、平等で、意味ある参画を保障するために、発言者の中には、女性と女兒の強靱性と適応能力を築くために、国際協力と援助を要請する者もあった。ジェンダー対応要素を含む気候変動プロジェクトが優先されるべきである。発言者たちは、その強靱性と気候変動が課す課題に対する適応能力を開発することにより、女性と女兒の人権を支援し、推進することにコミットした。安全保障理事会は、気候変動を紛争状況の原因でありこれを増幅するものとして考える際に、組織的取組を採ることができよう。

42. 産業革命前より 1.5°Cの地球温暖化のインパクトに関する特別報告書の中で、「気候変動政府間パネル」は、気候強靱性開発方法は、1.5°C気温が上がった世界に必要な変革的適合を可能にする意志決定への公平と参画を推進しなければならないと述べた²⁹。特に、国内的に決定された国家の貢献にさらなるジェンダー配慮を統合し、「国連気候変動枠組条約」のジェンダー行動計画を実施するために、ジェンダーに基づく取組が必要とされる。意思決定への女性の平等な参画は効果的な気候行動にとって極めて重要である。

43. 分かち合われた例示的慣行には、太平洋の女性が太陽光工学を学ぶ機会を与えられ、女性たちと地域社会が自分たちの開発に責任を持つという「太陽光ママたち」プロジェクトが含まれた。海洋統治、特に海洋保護地域と地域社会を基盤とした海洋資源管理制度における太平洋女性の役割は、食糧の安全保障の問題にも海洋健康問題にも対処した。南部バングラデシュでは、女性たちは、地域社会が塩水を浄化する手助けをした。ドミニカは、リファーマル制度の強化、地域社会指導者の能力開発、災害委員会、継続する意識啓発努力を含め、災害対応と早期回復で、暴力防止を優先してきた。

44. インドでは、森林管理における女性の意味ある代表者数が、合同森林管理委員会、生態系開発委員会及び Panchayati Raj 機関での義務的代表者数を通して対象とされた。森林管理と保存における女性の専門知識が、ガイアナでの「森林炭素パートナーシップ」施設プロジェクトを通して温室効果ガスの排出を減らす措置として強化された。ボツワナでは、適合と旱魃に強い種苗の配布が、スマートで持続可能な農業を支援した。「気候変動とジェンダー主流化」と題する西インド諸島大学が経営するコースは、そのジェンダー化したインパクトに加えて、気候変動が小島嶼開発途上国に与えるインパクトへの紹介を提

²⁹ www.ipcc.ch/sr15/より閲覧可能。

供した。

45. 発言者たちは、パネリストたちにいくつか特定の問題を提起した。これらには、(a)公的生活への女性と女児の完全参画を推進する際に第一の手段は何か及びあらゆるレベルで気候変動に関連する意思決定プロセスへの多様な視点を代表する若者の参画をどのように増やすことができるのか? (b)国際社会は、どのように女性が「グリーン気候基金」及びその他の資金のような、気候行動におけるリーダーシップと意味ある参画を強化する基金にアクセスできることを保障できるのか? (c)気候変動の枠組の中で女性と女児の権利を推進し保護するために地域間の協力を強化する優先的勧告は何か? (d)気候行動で、女性の草の根団体の包摂を国家はどのように奨励し、支援できるのか?及び(e)小島嶼開発途上国が、女性の強靱性を強化し、災害の状況でその権利を保護するためにどのような積極的措置を導入できるのか? が含まれた。

C. 回答とまとめ

46. 意見交換討論後に、人権理事会議長は、まとめを述べ機会をパネリストたちに与えた。

47. Ms. Robinson が、最初に気候変動の状況で女性と女児の公的生活への完全参画を推進する実際的手段についての質問に応えた。彼女は、個々の小島嶼開発途上国または「気候脆弱性フォーラム」のどちらかが、女性と女児のための能力開発と訓練に重点を置く資金提供の提案を作成することができようと言った。彼女は、西インド諸島大学にて提供される気候変動とジェンダー主流化コースのように、より多くの機会とコースの必要性も述べた。

48. Ms. Robinson は、実際的な方法で若い人々の声を強調するために、2019年9月にニューヨークで開催される「気候行動サミット」の準備をする連合が、気候行動へのその取組において世代間のものでありジェンダーに配慮したものであることを保障するために一致した努力が必要であることを強調した。ジェンダーに対応した気候行動は、様々な連合を通して水平的問題でなければならない。「気候サミット」で反映されるために、これは、2019年6月30日から7月1日までアブダビで開催される「気候行動サミット」のための準備会合でもなされなければならないであろう。

49. まとめとして、Ms. Robinson は、特に資金調達に関連して、より良く協力するため地域のための勧告に関する質問に応えた。彼女は、ジェンダーに対応した規模拡大できる社会的・経済的・技術的気候解決策の資金調達と開発に関連する「G20 かかわり憲章」の目標5に言及した。これは、「気候変動パリ協定」と「持続可能な開発目標」を達成するために資金と機会をつなげ、ジェンダーを意識した気候行動を規模拡大するために、特に金融・エネルギーセクターでの持続可能で包摂的な生産と消費のモデルに向けて、組織的な変革を要請している。

50. フィジー代表部大使は、国内的にジェンダーに対応した気候政策を築く際に、女性の生きた経験を理解することが、固定観念化の道に繋がってはならないことを強調した。すべての女性が同じように悪影響を受けているとは限らない。気候政策は、女性の平等な参画への障害を理解することをめぐって築かれなければならない。これを理解することは、地方自治体を含めた各国政府の課題である。代表部大使は、ボツワナ、ドミニカ及びヴァヌアトゥによってパネル討論中に分かち合われた好事例を含め、人権理事会に出された経験に言及したが、フリー・サイズはないとも述べた。

51. 公的レベルで女性の声に耳傾け、これを増幅すること及び意思決定で女性を目に見えものにするのが、彼女たちがロール・モデルとなり、これによって、気候変動に関連するものを含め、公的生活への女性の参画を高めことができる。だからこそ、若い女性のエンパワーメントが重要なのである。まとめとして、フィジー代表部大使は、先住民族女性と地方の地域社会の女性との効果的協働が要請されている「災害危険削減仙台枠組」の重要性を述べた。そのような女性をエンパワーすることにより、「枠組」は、国々が災害に対応する方法に真の変革をもたらしてきた。

52. Mr. Oelz は、パネル討論は、これら問題に関して国連システム内の統合力と協働を高めるであろうと述べた。1989年の「先住民族・部族民条約(第169号)」は、ジェンダー平等、参画、協議に特別な重点を置き、この条約のさらなる批准が必要である。効果的な協議・参画メカニズムを築くことが課題である。次の課題は、こういったメカニズムをいかに女性にアクセスできるものにするかである。これには資金と経験の分かち合いが必要である。2019年7月に、ILOは、国連の先住民族の権利に関するメカニズムが招かれている「先住民族・部族民大会グローバル・フォーラム」を開催するであろう。問題は、気候変動行動に関するものを含め、包摂的で意思決定に真のインパクトを与える協議と参画のためのメカニズムをどのように構築するかである。

53. Ms. Haidar は、さらなる関連性を論じ、説明している様々な国際枠組を見直すよう各国に勧めた。「国連環境開発会議」は、依然として極めて関連性があり、小島嶼開発途上国の問題に対処している。「災害危険削減仙台枠組」は、包括的な政策枠組であり、この下での行動計画は、異なった国内の状況に合わせて策定し、適合することができよう。これは、「気候変動パリ協定」にも当てはまる。国々と地域にわたって努力が強化される可能性もあり、「ジュネーヴ誓約グループ」はこの例である。彼女は、技術的・非技術的解決策並びに変革的解決策の好事例の編集と記録も勧告した。

54. まとめとして、Ms. Haidar は、排出ガス削減は、女性のエンパワーメントを含め、続くすべての行動にとって極めて重要であると述べて、排出ガス削減を継続するよう各国に要請した。「持続可能な開発目標」も、関連性を築く良い機会を提供している。「女性とジェンダー支持基盤」のようなグループのアドヴォカシーとコミットメントは「国連気候変動枠組条約」の関連する作業に大きな影響を与えきた。そのような草の根団体は、国際政策の開発に貢献している。女子差別撤廃委員会は、農山漁村地域から、悪影響を受けている地域からの情報をもたらしてくれる市民社会グループから多くのことを学んできた。最後に、携帯電話を通じた天気予報へのアクセスのように、女性に情報へのアクセスを与えることは、準備と管理を改善するために極めて重要である。

55. まとめが続いて、人権理事会議長は、討論会を閉会した。

IV. 勧告

56. 討論中に、発言者たちは、いくつかの勧告を行った。一般的に、彼らは、気候行動に対するジェンダーに対応した権利に基づく取組を要請し、変革の担い手としての女性の役割を認める必要性を強調した。彼らは、気候変動に関する意思決定へのすべての女性の完全で平等で意味ある参画が優先事項とされるべきことを勧告した。彼らは、女性の環境的知識とスキルが気候行動の成功にとって極めて重要であり、気候変動緩和適合努力を特徴づけ、導くべきであることを認めた。

57. 既存の国際条約、枠組及びアジェンダを含め、人権に基づく、ジェンダーに対応した気候行動への国家のコミットメントを完全に実施する努力が払われるべきである。「気候変動パリ協定」、「持続可能な開発目標」、「2015-2030年災害危険削減仙台枠組」、「国連環境開発会議」、「先住民族・部族民条約」、女子差別撤廃委員会一般勧告第37号、G7ジェンダーに対応した環境行動と訓練イニシアティブ及び「G20かかわり憲章」でなされた関連コミットメントに特別な言及がなされた。発言者たちは、究極的には人々にも惑星にも利益を与えるより効果的な気候行動に繋がる、国レベルでのジェンダーに対応した権利に基づく気候行動の実施のための行動計画を含めたツールの策定を促進するために、これら文書間の相乗作用に重点を置くことを勧告した。

58. 小島嶼国は、気候変動の影響に対して特に脆弱であるので、ジェンダーに対応した取組が、これら国々内でもその他でも、気候変動の否定的影響に対処するために、国の環境政策の立案、実施、監視、評価に、ジェンダーに対応した取組が適用されるべきである。分類データと気候プロジェクトとプログラムのジェンダーに基づく評価の収集が、気候政策策定を特徴づけ、導くために勧告された。

59. 発言者たちは、災害管理計画と政策にジェンダーを主流化することに関して協力を強化することを通して、女性と女児の強靭性と適合能力を築くために国際協力と援助の強化を要請した。国際気候金融メカニズムが、ジェンダーに対応し、女性をエンパワーする気候変動プロジェクトへの資金提供を優先するために奨励された。

60. 現代技術への女性のアクセスは、そのエンパメントを強化する努力の一部として強化されるべきである。発言者たちは、気候にスマートな農業イニシアティブ、気候にスマートな都市開発及び災害の備えにジェンダーの視点の統合を要請した。「仕事の未来のためのILO100周年宣言」で、国際労働総会は、正しい移行の一部として、女性の権利の尊重を保障する基礎を規定して、ジェンダー平等のための変革的アジェンダを要請した。

61. 気候変動の状況で、公的生活と意志決定への女性と女児の完全参画を推進する実際的手段には、意識啓発と能力開発訓練機会とコースを提供する措置を取ることが含まれる。例証的例には、西インド諸島大学が提供するコース及び太平洋で女性交渉者を訓練するためにオーストラリアが行っている努力が含まれるが、そのようなイニシアティブは増幅されるべきである。

62. 国家は、国際気候政策を国内政策に変える努力を強化するよう要請された。各国政府は、強化された政策統合を達成するために、ジェンダーに対応した国内気候政策を採用し実施するべきである。気候変動に関する人権理事会の作業をその他の関連国連プロセスとより良く関連付ける必要もある。安全保障理事会は、気候変動を紛争状況の原因であり増幅するものとして検討する際に、組織的取組を採ることができよう。

63. 2019年9月の「気候行動サミット」を準備する連合は、その気候行動への取組において世代間的でありジェンダーに対応したものであることを保障するために、一致した努力が必要とされた。これら問題は、これらが9月の「サミット」で適切に統合されることを保障するために、6月30日から7月1日までのアブダビで開催される「気候行動サミット」のための準備会合で対処される必要があった。

以上