

第 35 回人権理事会公式文書(1)

人種主義・人種差別・外国人排斥・関連する不寛容の状況での 重複し重なり合う形態の差別と暴力が女性と女児のすべての人権の完 全享受に与えるインパクト(A/HRC/35/10)

概要

人権理事会決議 12/17 に従って理事会に提出される本報告書で、国連人権高等弁務官は、いくつかの差別の根拠が重なり合う様とそれが女性と女児の人権の完全実現に与えるインパクトを分析している。高等弁務官は、国々によって分かち合われる慣行も概説し、実施キャップを明らかにし、勧告を行っている。

I. 序論

1. 決議 37/17 で、人権理事会は、第 35 回人権理事会に、人種主義、人種差別、外国人排斥、関連する不寛容の状況で、課題と好事例を明らかにする目的で、重複し重なり合う形態の差別と暴力が、女性と女児のよるすべての人権の完全享受に与えるインパクトに関する報告書を提出するよう国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)に要請した。本報告書は、その要請に従って準備された。
2. 従って、2016 年 10 月 26 日に、OHCHR は、この問題に関して考えと情報を求めて、加盟国、政府間機関と NGO、国際人権メカニズム、国内人権機関及び学会に宛てて口頭メモを送った。
3. OHCHR は、加盟国 (アルバニア、バーレーン、カンボディア、キューバ、ジョージア、クウェート、メキシコ、マリ、ノルウェー、オマーン、カタール、セルビア、スロヴェニア、スペイン、トルコ及び米国)、人権条約機関の専門家及び特別手続きマンデート保持者、国内人権メカニズムと NGO から

の文書による提出物を受領した¹。

II. 国際枠組み

4. 国際条約と人権メカニズムの中には、重なり合う形態の差別が女性と女兒による人権の享受に与えるインパクトを明確に認めているものもある。これらは、人種、性、民族性、宗教、国籍及び移動の状態のような根拠に基づく重複する、複雑な、重なり合う形態の差別からの女性と女兒の明確で対象を絞った保護の必要性も認めている。

5. 1993年に、「ウィーン人権会議」は、身分を明らかにできるグループの個人が受けた特別な人権侵害に対処した。「ウィーン宣言」とその枠組みに基づいて、「北京第4回世界女性会議」も「ダーバン第3回人種主義・人種差別・外国人排斥・関連する不寛容に反対する世界会議」も、重複する根拠に基づく差別に対処した。

6. 2016年9月16日に採択された「難民と移動者のためのニューヨーク宣言」の中で、加盟国は、難民と移動者の女性と女兒に対する重複し重なり合う形態の差別と取り組むことにコミットした。「国連先住民族権利宣言」は、先住民族女性の特別なニーズと権利を認め、先住民族女性と子どもが、あらゆる形態の暴力と差別に対する完全な保護と保証を享受することを保障する措置を、先住民族と共に取るよう各国に要請している。決議69/16で、総会は、2015年から2024年までを「国際アフリカ系の人々の10年」と宣言し、性、言語、政治的またはその他の意見、社会的出自、財産、出生、障害またはその他の状態のようなその他の関連する根拠に基づく重複し、悪化し、または重なり合う形態の差別に直面しているアフリカ系の人々に効果的保護を提供し、彼らを差別することもあるすべての政策と法律を廃止する政策とプログラムを採択し、実施するよう各国に要請した。

7. 女子差別撤廃委員会は、「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」の第2条に含まれている締約国の一般的責務の範囲を理解するための基本概念として、重なり合いを明らかにしてきた。重なり合いの概念は、2つ以上が結びついた差別のシステムの結果を捉え、それらが不平等の層を生み出す様に対処している²。その一般勧告第28号で、委員会は、そのような重なり合う差別と当該女性に与える複雑な否定的インパクトを法的に認め、適宜、「条約」の第4条第一項と一般勧告第25号に従って、一時的特別措置を含め、そのような出来事を撤廃するために立案された政策とプログラムを追及するよう締約国に要請した。

¹ 提出物は www.ohchr.org/EN/Issues/women/WRGS/Pages/Report.aspx の OHRHR のウェブサイトで見ることができる。

² 女性の地位向上部、OHCHR 及び国連婦人会開発基金が開催したジェンダー差別と人種差別に関する専門家会議報告書、ザグレブ、2000年11月21-24日。

8. 人種差別撤廃委員会は、その一般勧告第 25 号で、人種差別のジェンダーの側面に留意し、その作業で人種とジェンダーの重なり合いに重点を置いた。委員会は、拘禁中または武力紛争中の特別な人種または民族グループに属する女性に対する性暴力、先住民族女性の強制不妊手術、非正規セクターの女性労働者または雇用者によって海外で雇用されている家事労働者の虐待及び特別なグループの女性を標的としたその他の形態の虐待と暴力を、ジェンダーのために向けられた一形態の人種差別と枠組み付けた³。

9. その一般勧告第 30 号で、女子差別撤廃委員会は、紛争状況では、地域社会の象徴的代表としてしばしば攻撃される特に国内避難民及び難民の女性及び様々なカースト、民族、国籍または宗教のアイデンティの女性、またはマイノリティの女性のような特定のグループの女性と女兒が特別な暴力の危険にさらされており、無国籍の女性と女兒が、多くが身分証明書を持たず、民族的・宗教的・言語的マイノリティに属しているために、紛争時に高い虐待の危険に直面していることを発見した。

10. 女性と女兒の難民、亡命者に関しては、女子差別撤廃委員会は、その一般勧告第 32 号で、ジェンダー関連の亡命の主張が、人種、民族性/マイノリティ、宗教、階級、カースト及び LBT であるとかまたはその他の状態のその他の根拠と重なり合うかも知れないことに留意し、「難民の状態に関連する条約」に従って、「条約」に列挙されているものを含めた法的に認められた迫害の根拠が、ジェンダーに配慮した解釈を与えられることを保障する積極的措置を取るよう締約国に要請した。

11. その一般勧告第 34 号で、女子差別撤廃委員会は、農山漁村女性、特に先住民族女性とアフリカ系女性が、いかにしばしばその民族性、言語及び伝統的な生活様式に基づく重なり合う差別に直面しているか、民族また宗教的マイノリティに属する女性が比較的高い割合の貧困及び社会的排除を経験するかも知れないことにも留意した。

12. 委員会は、その一般勧告第 24 号で、社会的要因が、女性の健康状態を決定し、それによって、移動女性、難民・国内避難民女性、女兒または先住民族女性のような不利な立場にあるグループに属する女性の保健ニーズと権利に特別な注意が払われるべきであることに留意した。

13. その一般勧告第 26 号で、委員会は、移動女性労働者が、しばしば、性差別とジェンダーに基づく差別のみならず、外国人排斥と人種主義を受けて、重なり合う形態の差別を経験していることにも留意した。人種・民族性・文化的特異性・国籍・言語・その他の地位に基づく差別は、性及びジェンダーに特化した様態で表明されるかもしれない。

III. 重なり合う形態の差別が女性と女兒の生活に与えるインパクト

A. 社会経済的排除と貧困

14. 「ダーバン宣言」は、人種主義、人種差別、外国人排斥及び関連する不寛容は、女性と女兒の生活条件の低下、貧困、暴力、重複する形態の差別及び女性と女兒の人権の制限または否定につながる要因の中にあることもあることを認めた。ジェンダー、人種、民族性、仕事と出自または宗教に基づく重なり

³ 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般勧告第 20 号も参照。

り合う差別によって悪影響を受けている女性と女兒は、しばしば、経済機会とディーセント・ワークを欠いており、家事労働のような低賃金の、しばしば搾取的な職にあまりにも数が多い。例えば、A/HRC/27/68/Add.1、パラ 83 を参照)。2013 年に、全世界で 5,300 万人の家事労働者がおり、その 83% が女性であり、多くが人種的または民族的マイノリティに属していた⁴。

15. 国際労働機関によれば、世界の移動者の約半数が女性である⁵。貧困と差別が、移動の重要な牽引力と考えられている(A/70/59、パラ 9 を参照)。女性移動労働者の大半は、家事労働またはしばしば不安定な条件で働く海外の衣料・繊維産業のような伝統的に女性支配の職業につながれつつある。彼女たちは、しばしば、労働法の保護から除外され、スポンサー制度のような差別的な居住規制の影響を受け、暴力や強制労働を含めたいくつかの人権侵害の危険に直面している⁶。

16. 雇用を求めるときまたは職場で、女性は、重なり合う差別に深く影響されている。暗黙であれ明確であれ、雇用者、同僚または企業パートナーが持つ固定観念が、雇用プロセス中または職場で表面に出てくるかも知れない。フランスでは、セネガル人のように聞こえる名前を持つ女性が職を求めるとき、面接に呼ばれるチャンスが、セネガル人のように聞こえる名前を持つ男性の 13.9% とフランス人のように聞こえる名前を持つ女性の 22.6% に比して 8.4% であった⁷。女性は自分の文化的または宗教的アイデンティティを隠すよう求められ、そうしなければ、ハラスメントまたは解雇にさえ直面するかも知れない。彼女たちは、さらなる選考の要件を満たすよう求められ、昇格を否定され、比較的レベルの低い仕事をし、または同じ型の仕事に対してより少なく稼ぐよう求められるかも知れない。

17. 極度の貧困と人権に関する特別報告者によれば、無償のケア労働の量、強度、重労働は、貧困と社会的排除と共に増加し、一方、民族性、人種、肌の色、健康状態または婚姻状態のようなその他の根拠に基づく差別と社会排除を経験している女性にとってはしばしばさらに悪化している。貧しい家庭の女性と女兒は、公共のサービス、適切なインフラ、ケア・サービスまたは時間節約技術に支払う資源へのアクセスが限られているために、貧しくない家庭における無償労働よりもより多くの時間を費やしている。集中した無償のケア労働は、教育にアクセスして進歩し、所得を稼ぐ活動に参加し、退職金や貯金を蓄える機会が限られており、このすべてが貧困に対する比較的高い脆弱性を助長するので、生涯を通してその権利を実現する女性と女兒の能力に直接的インパクトを与える(A/68/293、パラ 14 及び 18)。

18. 周縁化された地域社会は、しばしば、地理的に隔離され、公共輸送とインフラ、基本サービス、清潔な水の欠如、不適切な住居と下水道、程度の高い不安定と暴力を特徴とする地域で暮らしている。そのような地域で暮らしている女性と女兒は、住居、性と生殖に関する健康サービスを含めた保健サ

⁴ 国際労働事務所、*世界中の家事労働者：世界と地域の統計と法的保護の程度*、ジュネーヴ、2013 年。

⁵ www.ilo.org/global/topics/labour-mgratin/policy-area/migrant-domestic-workers/lanf—wn/inswz.hrm を参照。普遍的な法的定義がない場合には、OHCHR は、その国際的な国境での人権に関する推奨される原則とガイドラインの中で、「国際的移動者」という用語を「その国民であるまたは無国籍の人の場合は、出生国または定住している国の外にいる人」と定義している。

⁶ OHCHR、*閉ざされたドアの向こう：非正規の状況にある移動家事労働者の人権を保護し推進する*、ニューヨークとジュネーヴ、2015 年。Ray Jureidini、「中東における移動労働者と外国人排斥」、国連社会開発調査研究所、プログラム文書第 2 号、2003 年 12 月も参照。

⁷ 欧州人種主義反対ネットワーク、*欧州アフリカ恐怖症：2014-2015 年 E N A R NGO 報告書*。

ーヴィス、教育と雇用の欠如、並びに国家による不安定と暴力からの保護の欠如によって不相応に悪影響を受けていることもある。国連開発計画(UNDP)によれば、農山漁村地域で暮らしているアフリカ系エクアドル女性の貧困の程度は、満たされない基本的ニーズの 87.3%を占めており、一方、都会のアフリカ系エクアドル女性の平均は、62.2%である⁸。アフリカ系の女性は、住居⁹、保健及び教育¹⁰へのアクセスが、アフリカ系男性とアフリカ系ではない女性よりも少ないことも統計が示している。

19. 重なりあう形態の差別は、女性の土地、金融資産、生産財へのアクセスを制限する。女性に対する暴力、その原因と結果に関する特別報告者によれば、グアテマラの先住民族女性の 64%が、土地、貸付またはその他の生産財へのアクセスがほとんどまたは全くない無償の家庭労働者である(E/CN.4/2005/72/Add.3、パラ 11)。法律と慣行における女性差別の問題に関する作業部会は、ペルーでは、先住民族女性が、抽出産業または非正規の鉱山活動によって強制的に土地から追い出されており、一方、共有地に対する補償の支払いは、主として家庭の男性の長に支払われている。その結果、先住民族女性は、その土地、飲用水と生計の手段、農業生産を奪われており、雇用とスキル開発の機会へのアクセスを欠き、その結果、しばしば極度の貧困、厳しい差別、性的搾取と労働搾取に直面している(A/HRC/29/40/Add.2、パラ 69-70)。

B. 教育

20. 重なり合う差別は、教育への権利を享受する女性と女兒の能力に悪影響を与えている。質の高い教育へのアクセスの欠如は、雇用と所得及び保健に関するものを含め、自立、機会、人生の選択に有害なインパクトを与えている(A/HRC/35/11 も参照)。

21. 女子差別撤廃委員会、経済的・社会的・文化的権利委員会及び子どもの権利委員会は、移動・難民女兒のような特別なグループの女兒の間またはアルバニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、中国、クロアチア、ドイツ、インド、ペルー、セルビア、スペイン及び旧ユーゴスラヴ・マケドニア共和国での性と民族性、宗教または仕事と出自に基づく教育へのアクセスの欠如、高い学校からの落ちこぼれ率及び低い就学率の広がり注意到注意を引いてきた¹¹。法律と慣行における女性差別の問題に関する作業部会は、ペルーでは 12 歳から 16 歳までの先住民族女兒の間の学校からの落ちこぼれ率は、89.1%であることを発見した(A/HRC/29/40/Add.2、パラ 68)。欧州連合の 11 の加盟国でのロマ人女性の差別と生活条件に関して行われた調査は、ロマ人男性の 32%と比べて、16 歳を過ぎて学校にとどまっているロマ人女性は、わずか 23%であることを示した¹²。

⁸ UNDP、Derechos de la poblacion afrodescendiente de America Latina: Desafios para su implementacion、パナマ、130 頁。

⁹ 同上、140 頁。

¹⁰ 米州人権委員会、*実体的民主主義への道: 米州における女性の政治参画*、2011 年 4 月 18 日、パラ 94。

¹¹ CEDAW/C/HR/CO/4-5、パラ 36; CEDAW/C/CHN/CO/7-8、パラ 34; CEDAW/C/PER/CO/7-8、パラ 29 及び 30; CEDAW/C/BIH/Co/4-5、パラ 31; CEDAW/C/CZE/CO/5; CEDAW.C.DEU/CO/6; CEDAW/C/SCG/CO/1; CEDAW/C/BIH/CO/3; 第 55 回総会公式記録、補遺第 38 号(A/55/38); 第 59 回総会公式記録、補遺第 38 号(A/59/38); E/C.12/ALB/CO/2-3; CRC/C/15/Add.185; 及び CRC/C/15/Add.118。

¹² 欧州基本的権利機関、「11 の EU 加盟国におけるロマ人女性に対する差別と生活条件」、ロマ人調査、重点テーマ、2014 年 10 月 13 頁。

22. 重なり合う差別の悪影響を受けた中・高校の落ちこぼれと低い就学率は、ジェンダーに配慮した文化間教育へのアクセスの欠如、金融資源の欠如、性と生殖に関する健康サービスを含めた保健サービスへのアクセスの欠如、無償のケア労働及び性暴力とその他の型の暴力の広がりを含むかも知れない関連し重複する障害の組み合わせに密接に関連している(A/HRC/35/11を参照)。

23. 教育職員と仲間の学生の人種、民族性、仕事と出自、ジェンダーまたは宗教に基づく差別的態度も、女兒が学校にアクセスし、とどまることを妨げるかも知れない。教育カリキュラムと教材が、ジェンダー、人種、民族性、仕事と出自、宗教またはその他の理由に基づく固定観念と偏見を反映しているかも知れず、したがって差別を悪化させ、教育における女性と女兒に対する暴力につながるかも知れない。

24. 特定のグループの排除を支援する教育政策は、ジェンダー関連の障害と重なり合い、女兒が経験する差別を複雑化するかも知れない。人種差別撤廃委員会、人権委員会、子どもの権利委員会及び経済的・社会的・文化的権利委員会は、その最終見解(CERD/C/DEU/CO/19-22、パラ 13; CERD/C/MKD/CO/8-10、パラ 17(a); CERD/C/CZE/CO/10-11、パラ 17; CERD/C/SRB/CO/1、パラ 15; CERD/C/SVK/CO/6-8、パラ 11 及び 16; CERD/C/HRV/CO/8; CERD/C/USA/CO/6; CERD/C/IND/CO/19; CERD/C/304/Add.109、パラ 9; CERD/C/SVK/CO/9-10、パラ 11; CCPR/C/MKD/CO/2; CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1; CCPR/CO/72/CZE; CRC/C/CZE/CO/3-4、パラ 65, E/C.12/UKR/CO/6、パラ 25)で、普遍的定期的レビュー作業部会(A/HRC/32/15、パラ 120.76; A/HRC/26/12、パラ 110.131; A/HRC/22/3、パラ 94.113;及び A/HRC/17/17、パラ 77.49)及びマイノリティ問題に関する独立専門家(A/HRC/19/56/Add.2)は、難民女性と女兒の教育分離またはボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ブルガリア、クロアチア、チェキア、エストニア、ドイツ、インド、ラトヴィア、セルビア、スロヴァキア、旧ユーゴスラヴ・マケドニア共和国、ウクライナ及び米国のような国々での民族性または仕事と出自を根拠とした教育分離に対処してきた。女子差別撤廃委員会は、ボスニア・ヘルツェゴヴィナの女兒が、教育機会に否定的インパクトを与える単一民族学校制度によって差別されているという事実にも注意を引いてきた(CEDAW/C/BIH/CO/4-5、パラ 31)。

C. 保健

25. 人種、仕事と出自または民族性のような要因は、女性と女兒の性と生殖に関する健康サービスと情報へのアクセスと受ける医学的治療の質にインパクトを与える。ヴェトナムの民族的マイノリティの女性にとって、すべての子ども 60%以上が親のケアを受けておらず、多数派の Kinh 女性 2 倍にもなる¹³。

26. 社会的地位が低い女性または経済的に排除されている女性は、不相応に妊産婦死亡の悪影響を受けていることを証拠が示している。Alyne da Silva Pimentel Teixeira(故人)対ブラジル事件で、アフリカ系女性である被害者は、質の高い保健ケアへのアクセスを否定されたために、死産と重大な出産後の併発症の後で死亡した。女子差別撤廃委員会は、Alyne da Silva Pimentel Teixeira は、その性のみならず、

¹³ Observatorio de Igualdad de Genero de America Latina y el Caribe, *Mujeres indigenas en America Latina: Dinamicas demograficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, 2013 年、66 頁。

アフリカ系女性としての地位とその社会経済的背景を根拠として差別されていたと結論付けた(CEDAW/C/49/D/17/2008、パラ 7.2)。ラテンアメリカ・カリブ海ジェンダー平等観測所によれば、2013年に、パナマの Ngobe-Bugle 地域の妊産婦死亡は、国の平均 71 に対して出生 10 万につき 344 であった¹⁴。

27. 貧困はしばしば、普遍的保健ケアの不在によって悪化し、これがさらに低所得グループを周縁化することもある。法律と慣行における女性差別に関する作業部会は、米国で、貧困の中で暮らしている 28%の人々が 2015 年に未だに保険をかけておらず、アフリカ系アメリカ人とヒスパニックの女性が不相応に悪影響を受けていることを発見した(A/HRC/32/44/Add.2、パラ 61)。

28. 重なり合う形態の暴力と差別に悪影響を受けている女性と女兒は、しばしば、サービス、その権利と資格の利用可能性についての情報へのアクセスを欠いている。文化間のジェンダーに配慮したサービスは、しばしば利用できない。ラテンアメリカでの先住民族社会に仕える保健提供者との質の高い面接で、しばしば、適切に意志の疎通ができないかまたは文化的慣行を理解できないために、先住民族女性を支援する際に、提供者自身が困難を表明していることがわかった¹⁵。特別なグループの女性と女兒も、言語の障害に不相応に影響を受けている。

29. 特別な民族的または人種的グループの女性は、強制不妊手術、強制妊娠、または子どもの数と生む間隔に関する制限のさらなる危険に直面することもある。中国、チェキア、ペルー及びスロヴァキアのような国々における特別な民族的・人種的グループの女性の強制不妊手術は、人種差別撤廃委員会(CERD/C/DZE/CO/10-11、CERD/C/PER/CO/18-21 及び CERD/C/SVK/C/9-10)、女子差別撤廃委員会(CEDAW/C/SVK/CO/5-6、CEDAW/D/CZE/CO/5 及び CEDAW/C/CHN/CO/6)、経済的・社会的・文化的権利委員会(E/C/12/PER/CO/204)及び普遍的定期的レビュー作業部会(A/HRC/12/17)によって対処されてきた。ミャンマーの民族的・宗教的マイノリティの女性も、彼女たちに避妊法を利用するよう強制し、子どもの数や生む間隔を制限する法律と地方の法令の悪影響を受けている(HRC/32/18、パラ 20 及び 43)。

30. 重なり合う形態の差別と暴力は、うつ病または心配性のような精神衛生問題を引き起こすこともある。オーストリア、イタリア及びスウェーデンでは、移動女性が頻繁に、急性心配性のような心理障害の悪影響を受け、頻繁に自殺を試みている¹⁶。

D. 女性と女兒に対する暴力

31. 人種、民族性、仕事と出自、宗教とジェンダーを含めた要因の組み合わせに基づく固定観念と偏見が、女性と女兒を様々な形態の暴力によって標的とされるさらなる危険にさらしている。基本的権利欧州連合機関によれば、見たところムスリムと思われる女性に対する攻撃が、2015 年に行われたイスラム恐怖症行為の大多数が女性を標的としているいくつかの国々で、報告されてきた(フランスで 74%、オ

¹⁴ Observatorio de Igualdad de Genero de America Latina y e Caribe, *Mujeres indigenas en America Latina: Dinamicas demograficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, 2013 年、66 頁。

¹⁵ 国連人口基金(UNFPA)、*2012 年世界人口の状態*, 2012 年 11 月 14 日、56 頁。

¹⁶ 基本的権利欧州機関、*保健ケアへのアクセスと質における不平等と重複する差別*, ルクセンブルグ、2013 年、37 頁。

ランダで 90%)¹⁷。現代の形態の人種主義、人種差別、外国人排斥、関連する不寛容に関する特別報告者は、反移民・反マイノリティ・アジェンダを持つ政党が、一つの宗教に反対する人々の間に恐怖を煽る際に、かなりの役割を果たしていることを発見し、ムスリム女性に与える有害な結果にも留意した (A/HRC/15/53)¹⁸。マイノリティ問題に関する特別報告者は、ロマ人女性が、乱交であると固定観念化され、彼女たちを搾取と性暴力・ジェンダーに基づく暴力の高い危険にさらしていることを発見した (A/HRC/29/24、パラ 14)。

32. 女性と女兒は、様々な行為者の手で暴力を経験する。法律と慣行における女性差別の問題に関する作業部会は、米国の先住民族女性が、暴力の被害者になる可能性が他の女性の 2 倍であり、3 人に 1 人が、生涯でレイプされることを発見した。先住民族女性の強姦の約 80%が、非先住民族男性によるものと推定されていた。作業部会は、警察の残虐行為と警察によるアフリカ系アメリカ人女性の殺害の増加する数の報告にも言及した (A/HRC/32/44/Add.2、パラ 78)。

33. 民族的・宗教的マイノリティと先住民族の女性と女兒は、強制妊娠、組織的強姦、性的虐待及び性奴隷を含め、紛争中に重大な人権侵害の特別な危険にさらされることもある¹⁹。女性に対する民族または人種に基づく暴力は、ルワンダ国際刑事法廷及び旧ユーゴスラヴィア国際法廷によって戦争の武器として認められ、相当に訴追されてきた²⁰。最近、南スーダンで、スーダン人解放軍 (SPLA) の兵士が Nuer 女性をレイプしたと伝えられ、報告書は、ジュバでの Dinka 女性と子どもを対象を絞った殺害にも言及した (A/HRC/34/63、パラ 26 及び 32)。ミャンマーでは、性暴力とジェンダーに基づく暴力が、マイノリティの民族的・宗教的グループのメンバーに対して行われたと報じられている (A/HRC/32/18、パラ 32 及び 60)²¹。

34. 女性は、しばしば、女性を文化的アイデンティティの宝庫とみなす暴力的過激主義者やテロリストによってますます標的にされてきた (S/2016/361、パラ 21)。ナイジェリア、カメルーン、チャド及びニジェールでは、女性と女兒に対する重大な人権侵害が、殺害、誘拐、イスラムへの強制改宗、繰り返される殴打、強制結婚、強制妊娠、強制労働と性奴隷、暴力と搾取を含め、ボコ・ハラムによって行われてきたと伝えられる (A/HRC/30/67 を参照)。シリア・アラブ共和国では、Yazidi 社会の女性と女兒が、いわゆる ISIL によって標的にされてきた²²。

35. 女性と女兒は、難民、国内避難民または無国籍の人々の約 50%を占めている²³。差別、不平等及び

¹⁷ 基本的権利欧州機関、EU における現在の移動状況：ヘイト犯罪、2016 年 11 月、6 頁。

¹⁸ A/HRC/32/50、パラ 61 も参照。

¹⁹ 女子差別撤廃委員会、一般勧告 30 号。

²⁰ 「ジェンダーと人種差別の交差点で」、www.un.org/WCAR/e-kit/gender.htm より閲覧できる。国連子ども基金 (ユニセフ)、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 (国連ウィメン)、UNFPA、ILO 及び子どもに対する暴力に関する事務総長特別代表事務所、先住民族女兒、思春期の若者、若い女性に対する暴力に関する沈黙を破る：アフリカ、アジア太平洋、ラテンアメリカからの既存の証拠の全体像に基づく行動の呼びかけ、2013 年、6 頁も参照。

²¹ A/HRC/17/9、勧告第 107.67 号も参照。

²² A/HRC/32/CRP.2 を参照。

²³ 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、「無国籍をなくす」；www.unhcr.org/women.html 参照。

暴力は、すべて、不安定な大規模移動の重要な牽引力である。旅の途上及び目的地で、多くの女性と女兒は、自分の家族、社会的ネットワーク、雇用者、国境警備員、警察官、拘禁所職員、サービス提供者、人身取引者または虐待的密輸業者のような様々な行為者の手で、権利侵害を経験し続けている (A/HRC/33/67 を参照)²⁴。国連リビア支援ミッション (UNSMIL) と OHCHR によって合同で準備された最近の報告書は、リビアの女性移動者が、レイプ及びその他の性暴力を含め、いくつかの人権侵害にいかにもさらされているかを示した²⁵。人種差別撤廃委員会は、グアテマラ、ホンデュラス及びニカラグアからの先住民族女性移動者がメキシコを通過して旅しまたはメキシコに到着するときの虐待と誘拐に対する脆弱性、拷問と殺人及び支援と保護を求めることを妨げる差別と外国人排斥に懸念を表明した (CERD/C/MEX/CO/16-17、パラ 20)。

36. 「ダーバン行動計画」は、「貧困、低開発、機会均等の欠如のような根本原因が、しばしば、人身取引に対す女性と子どもの脆弱性を引き起こす差別的慣行と結びつき、人種主義、人種差別、外国人排斥、関連する不寛容を生じさせる」ことを認めた。人種差別撤廃委員会、子どもの権利委員会、人権委員会及び女子差別撤廃委員会は、その最終見解の中で、**日本**、ドイツ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ及びコンゴ共和国で、性的搾取または強制労働のような目的を含めたマイノリティまたは先住民族女性の人身取引に言及した (CERD/C/JPN/CO/7-9、パラ 16; CRC/C/COG/CO/2-4、パラ 72; 及び CCPR/C/BIH/CO/1、パラ 16 を参照)²⁶。

37. 特定のグループの女性と女兒に対する暴力に関するデータは、しばしば、なくなっていたり、不正確であったりする。移動女性と女兒に対する暴力の程度に関する国レベルでのデータの欠如は驚くほどである²⁷。文化的に適切でジェンダーに配慮した支援とサービスの欠如及び暴力サヴァイヴァーのためを含めた法的保護の欠如は、そのような暴力の通報のすくなくさをかなり助長しているかも知れないが、女性と女兒の身分証明は、依然として記録されていない。

E. 女性の自立、公的生活への女性の参画と代表

38. 重なり合う差別は、影響を受けた女性と女兒を、その家庭、地域社会、社会一般での意思決定プロセスにおいて、目に見えないものにしてしまう。例えば、アフリカ系女性の代表者数は、執行・立法部の作業に女性がますます参画している国においてさえ少ない²⁸。

39. 重なり合う形態の差別と暴力に影響を受けている女性は、結社、平和的集会及び団体交渉の自由への権利の制限に直面するかも知れない。移動女性労働者を含め、非正規セクターと周縁化された地域で働いている女性は、しばしば、国の労働法から除外される。労働組合またはその他の形態の団体の彼女

²⁴ OHCHR、閉ざされたドアの向こう：非正規の状況での移動家事労働者の権利保護と推進、ニューヨークとジュネーブ、2015年。

²⁵ UNSMIL 及び OHCHR、「拘禁され、非人間化されて」、リビアにおける移動者に対する権利侵害に関する報告書、2016年12月13日。

²⁶ 第59回総会公式記録、補遺第38号(A/59/38)。

²⁷ 基本的権利欧州連合機関、「テーマ別重点：ジェンダーに基づく暴力」を参照。

²⁸ Ana Irma Rivera Lassen、「アフリカ系女性：私たちの視線は、人種とジェンダーに基づく組織の重なり合いに釘付けになる」、概念文書、アフリカ系女性の経済的エンパワーメントの課題と機会、ECLAC、ブラジリア、2010年7月13-16日。

たちの代表者数は少ない。従って、彼女たちは、その働きを推進することも権利を主張するために集団的に声を上げることもできない²⁹。

40. 現代の形態の人種主義、人種差別、外国人排斥、関連する不寛容に関する特別報告者は、イスラム教のヴェールのような宗教的シンボルを身に着けることを禁止する法律が、どのようにある特定のグループの女性に対して差別的であり、公的生活に参画する権利を含め、彼女たちの基本的自由を損なっているかに留意した(A/HRC/15/53、パラ、59)。

41. 女性と女兒は、公的領域で、対象を絞ったさらなる危険に直面するかも知れない。民族的・宗教的根拠を含め、「反文化的」とみなされる行為に対して罰するために、または私的領域に閉じ込めるために女性に対して加えられる性暴力事件が報告されてきた。例えば、中央アフリカ共和国で、キリスト教の女性がムスリム社会のメンバーと取引するためにレイプされてきた(S/2016、パラ 13)。

F. 法律と司法へのアクセスの前での平等

42. 警察と刑事司法制度の機関を含めた国家公務員による有害な固定観念と偏見が、法の下での平等な待遇、公正な裁判及び救済策へのアクセスへの権利侵害という結果となる重なり合う差別によって悪影響を受けている女性と女兒に対する差別につながることもある。例えば、女子差別撤廃委員会が行った調査で、カナダの先住民族女性が主として警察の行為と偏見のために警察に暴力を通報したがらず、先住民族女性に対する固定観念的態度が、しばしば、警察の捜査の質に否定的インパクトを与えることが分かった(CEDAW/C/OP.8/CAN/1、パラ 138 及び 205)。

43. 先住民族女性、マイノリティ女性、障害を持つ女性を含め、司法にアクセスする女性の能力は、貧困、保健と教育へのアクセス、土地・資源に関連する権利と社会におけるその地位に関連する権利の承認のような要因と解き難く結びついている(A/HRC/27/65を参照)。これら要因は、女性が拘禁される可能性も高めるかも知れない³⁰。多くの国々で、マイノリティや先住民族グループの女性は、刑務所人口の最も急速に増加するセグメントを代表しており、例えば、女性に対する暴力、その原因と結果に関する特別報告者は、アボリジナルとトレス海峡島民の女性と女兒が、オーストラリアの最大の刑務所人口を占めており、法的枠組みと社会経済的な不利な立場がこの数の多さを助長していることを発見した³¹。

44. 例えば、国籍と市民権に関する法律の差別的実施も、特別なグループの女性と女兒の権利の完全かつ平等な実現に対する障害を生み出している。マイノリティ、先住民族、移動者、または難民女性は、しばしば、出生、婚姻、居住及びその他の証明書またはその権利に関する関連情報の正規登録のためのサービスへのアクセスを求めるとき、そのような障害に直面する(A/HRC/23/50、パラ 86)。女子差

²⁹ 「孤立からの協力: クウェート、レバノン、一及びヨルダンの移動家事労働者の場合」、調査文書、ILO アラブ諸国地域事務所、2015年。

³⁰ 例えば、OHCHR、Rapport sur la situation des droits des femmes dans les lieux de detention au Senegal、ダカール、2015年3月を参照。

³¹ OHCHR、「Dubravka Simonovic、女性に対する暴力、その原因と結果に関する特別報告者の2017年2月13日から27日までのオーストラリアへの訪問に関するミッション・ステートメントの終わり」。アムネスティ・インターナショナル、「頭を高く掲げ: 拘禁所から出たクイーンズランドの子どもを文化と地域社会で強くする」2016年8月31日も参照。

別撤廃委員会は、無国籍の女性と女兒が、領事の支援を含めた市民権から出てくる保護を受けられないために、また、多くが身分証明書がなく、民族的、宗教的または言語的マイノリティに属しているために、紛争時の虐待の高い危険に直面していることを発見した³²。

45. ジェンダー、人種、民族性または宗教に基づく差別も、暴力、拘禁、国外追放の危険を高める非正規の移動状態という結果となるかも知れない。入国管理官からサービス提供者を切り離す国の保護とファイアウォールが不在の場合には、多くが虐待と暴力を通報することを恐れるかも知れず、これが司法へのアクセスへの障害を生み出し、加害者に比較的な刑事責任免除も与える。

IV. 有望な慣行

A. 法的枠組み、制度及び慣行

46. 「ダーバン宣言と行動計画」は、重複する形態の差別に対処するために、人種主義、人種差別、外国人排斥、関連する不寛容に反対する関連政策、戦略、計画にジェンダーの視点を統合する必要性を認めている。これは、政策とプログラム、保護・防止措置、国内法と関連国際条約の効果的実施を通して、人種主義と女性と女兒に対する人種的動機を持つ暴力に対処するよう国家に要請している。

47. その提出物の中で、アルバニア、バーレーン、コロンビア、キューバ、ジョージア、クウェート、メキシコ、マリ、ノルウェー、オマーン、カタール、セルビア、スロヴェニア、スペイン、トルコ及び米国は、女性に対する暴力及び人種主義、人種差別、外国人排斥及びその他の関連する形態の不寛容に対処するために、性/ジェンダー、民族性、人種または宗教のような根拠に基づいて平等と非差別を確保するために設置されている法的枠組み、政策、制度及び戦略に注意を引いた。

48. メキシコ、セルビア、スペイン、トルコ及び米国は、その法的・政策的枠組みで、重なり合う差別の禁止と平等の推進の考えを明確にした。メキシコは、暴力の根絶に重点を置き、保健と性と生殖に関する権利に関する情報を提供する国内計画と戦略により実施されるアフリカ系女性と先住民族女性と移動女性を保護する法律を設置し、能力、代表者数及び政治参画を強化してきた。米国は、ドメスティック・ヴァイオレンス、デート暴力及びストーキング事件に対する刑事司法の対応を改善し、被害者サービスを支援するために国家と地方の社会に資金を提供する「女性に対する暴力再授權法(2013年)」を通して、アメリカ・インディアン女性と入国女性が利用でき保護を強化してきた。

49. スペインでは、男女間の平等に関する法律が、マイノリティ女性と移動女性を含めた特別なグループの女性の状況を検討するよう官公庁に要請した。この法律には、暴力のサヴァイヴァーであるロマ人女性に支援を提供し、とりわけ雇用と教育においてロマ人女性と移動女性を含め、特別なグループの女性のエンパワーメントを推進する戦略も有していた。セルビアは、ジェンダー平等のための国内戦略(2016-2020年)とロマ人の国内保護のための戦略(2016-2025年)を実施したが、これには特別なグループの女性のための措置が含まれていた。ロマ人とその他のマイノリティ・グループの統合のための国家の国内計画(2016-2020年)は、プライマリー・ヘルスケア・サービスのパッケージを通して女性と子

³² 女子差別撤廃委員会、一般勧告第30号、パラ60。

どもに対する暴力の問題に取り組んだ。トルコは、国際保護手続きで特別なニーズを持つ人を明らかにし、優先する法律を採択し、身分証明書の発効と暴力の女性サヴァイヴァーのためのシェルターを通して支援を提供する手続きも確立した。

50. ノルウェーとグアテマラは、女性と女兒に対する重なり合う形態の差別に対処す制度と制度的枠組みを設置していた。ノルウェーの「平等反差別オンブズパーソン」の制度的マンデートは、オンブズパーソンが、状況での差別の様々な根拠を調べ、重複する形態の差別とジェンダーとその他の差別の根拠の重なり合いでの差別に対処する学際的スキルを開発するよう要請していた。グアテマラは、先住民族女性と女兒に対する人種差別と暴力を根絶するための専門制度を有していたが、提出物に含まれていた情報によれば、業績は、資金不足のために限られていた。

51. コロンビアと米国は、女性と女兒に対する重なり合う暴力に対処する多部門的戦略を開発していた。包括的な多部門的戦略を通して、コロンビアは、司法へのアクセス、分類された情報、統合された援助、先住民族、ロマ人及びアフリカ系コロンビア人のような特に特別なグループの女性に向けられる防止・保護・賠償によって紛争の状況での性暴力のサヴァイヴァーのニーズに対応することを目的としていた。米国は、国家、部族法社会、初めての部族人身取引タスク・フォースでアメリカ・インディアン女性に対する暴力の問題に特に取り組んでいるNGOからの様々な行為者をまとめる多様なパートナー・参加型イニシャティヴを実施していた。

B. 分類データと調査

52. 「ダーバン宣言」は、女性に対する人種差別及び人種主義、人種差別、外国人排斥、関連する不寛容のために、その市民的・政治的・経済的・社会的・文化的権利の完全行使と享受で女性が直面する不利な条件、障害及び困難を評価し、監視するためのもっと組織的で首尾一貫した取り組みも開発する必要性を認めている。データと調査は、重なり合う差別と暴力に直面している女性と女兒にニーズによって特徴づけられる公共政策、資金の配分の立案、実施、監視及び評価に取って極めて重要である。データ収集は、組織的で、性と年齢を超えた基準を統合するべきである。

53. アルバニア、コロンビア、スペイン及び米国は、様々な根拠に基づくデータ収集を強化する努力を払っていた。コロンビアでは、女性と女兒に対する差別と暴力に関するデータが、この種の初めてのものであるジェンダーに基づく暴力と差別に関する国内調査の統合された制度である「差別と人種主義に反対する観測所」によって、様々な根拠に基づいて分類され、収集された。米国では、労働省と雇用の機会均等委員会が、100名以上の被雇用者を有する企業に、性別及び人種または民族性別賃金データの概要を提出するよう要請し、これによって非差別法の公的施行に重点を置く手助けをした。アルバニアでは、社会福祉・青年省が、ロマ人またはその他のグループの女性を含めた特別なグループの女性に関するそのデータ収集を改善していた。アルバニアは、様々な変数によって分類された初等・中等教育の就学率に関する統計も生み出していた。スペインは、性別データの収集を通して、ロマ人開発計画から利益を受けている女性の数を決定する努力を払ってきた。

54. 国家の中には、先住民族社会の女性と女兒に対する暴力に関連する調査を行っているところもあった。メキシコは、メキシコの3つの地域の先住民族女性が経験した親密なパートナーによる

暴力に関する調査を出版していた³³。米国では、国立司法研究所が、インディアン郡とアラスカ先住民族村に住んでいるアメリカ・インディアンとアラスカ先住民女性に対する暴力の広がりに関する証拠のギャップに対処する調査を委託していた³⁴。

55. OHCHR は、様々な根拠別に分類されたデータを含め、データ収集と保護に関する原則を含む、脆弱な状況にある移動者の人権保護に関する一連の原則とガイドラインを開発している。グアテマラの OHCHR は、調査を行い、先住民女性に対する人種・民族性・ジェンダーに基づく差別に関するマニュアルを出版してきた。

56. 市民社会団体も、この問題に関する調査を行ってきた。その提出物の中で、反人種主義欧州ネットワークは、この団体とフランスと英国の市民社会団体が、様々な根拠に基づく女性と女兒に対する差別と暴力についての情報専門のまたは情報を含む様々な報告書を出版してきたことを報告した。

C. 監視と保護

57. 国々の中には、特別なグループの女性と女兒の医療支援、司法、暴力からの保護へのアクセスを改善するために、監視と保護のための国内及び多国間メカニズムを設置または拡大してきたところもある。トルコは、人身取引の女性と女兒のサヴァイヴァーに保健、心理社会的支援、法的・社会的サービス、教育と訓練へのアクセス、労働市場、物質的支援と情報へのアクセスを提供する支援プログラムを設置してきた。メキシコでは、先住民開発国内委員会が、先住民社会の提唱者、通訳、公務員に刑事制度の最近の改革に関する訓練を提供している。2016年5月に、委員会は、386名の先住民女性の刑務所からの釈放を促進した。

58. カナダ、メキシコ及び米国は、「先住民女性と女兒に対する暴力に関する北米作業部会」を設立してきた。このイニシアティブの状況で、米国は、ドメスティック・ヴァイオレンスと性暴力のアラスカ先住民サヴァイヴァーのための最初の危機ラインを開始し、患者を中心とした、文化的に配慮した、トラウマの情報を得た医療ケアとリファラルの制度内での親密なパートナー暴力の明確化と対応のための初めての一律臨床ケア・ガイドラインを発表した。米国も、アメリカ・インディアンとアラスカ先住民及び特別な文化的・言語的母集団の女性に対する暴力へのより効果的対応を開発するために、国々と国家と部族連合に資金を提供している。

D. 専門カテゴリーの能力開発

59. その提出物の中で、国家の中には、ジェンダーと文化に配慮した取り組みの利用において、司法、法律執行機関及びヘルスケア提供者の能力を築くことにより、特別なグループの女性と女兒に対する差別と暴力に対処するイニシアティブを実施していると説明したところもあった。米国は、犯罪被害者サービス提供者を訓練し、技術支援を提供し、治安維持並びに刑事司法全体を通してその他の重なり合いの問題においてジェンダーと重なり合う言語・文化障害に対処するために専門家と同盟を組んだ。メキシコは、裁判官のみならず通訳と先住民社会の提唱者の能力を築くことにより、先住民女性の司

³³ Instituto nacional de la Mujeres, “Violencia de pareja en mujeres indígenas de tres regiones de la Republica Mexicana 2011”.

³⁴ 国立司法研究所、インディアン女性に対する暴力国内基本調査、2015年1月21日を参照。

法へのアクセスを強化することを求めた。メキシコは、その先住民族とアフリカ系母集団に文化に配慮した産科保健サービスを提供するためのモジュールも開発してきた。スペインは、ロマ人社会の女性に対する暴力の状況で提供される支援のためのプロトコルを立案してきたが、これにはこの問題と取り組んでいる技術職員の能力を築く措置が含まれている。このプロトコルは、スペインのロマ人母集団の社会的包摂のための国内戦略の一部であった。

60. 市民社会団体の中にも、女性と女兒に対する重なり合う差別と暴力の問題に対処する専門家の能力を築くために努力を払っていると報告したところもあった。スロヴェニアでは、ヴォランティア活動の推進のための協会である「スロヴェニア慈善」は、危険にさらされており、重複する形態の差別と暴力の悪影響を受けている女性と女兒の特別なニーズに関して、移動者、難民、亡命者と協力している政策策定者と専門家を訓練した。「平和機関」は、暴力と虐待の女性と子どもサヴァイヴァーを支援する専門家に文化間訓練を提供した。

E. 参画と意識啓発

61. 「ダーバン行動計画」は、特にそのような差別の根絶に関連するあらゆるレベルの意思決定とその生活に影響を及ぼす政策と措置の立案、実施及び評価に影響を受けた女性をかかわらせ、公的・私的生活のあらゆる領域でその権利を完全に行使するよう影響を受けた女性と女兒をエンパワーし、ジェンダー平等と重複する差別を受けた女性の地位の向上を推進するために活動している市民社会の関連行為者を強化し、支援するよう国家に要請することにより、人種主義・人種差別・外国人排斥・関連する不寛容の悪影響を受けた女性と女兒の完全かつ効果的参画のための基調を定めている。

62. メキシコ、セルビア及びスペインは、悪影響を受けた女性と女兒の参画と代表者数を増やすことを目的とする努力を説明した。「メキシコ憲法」は、先住民族女性の政治参画と意思決定へのアクセスを規定している。先住民族女性と女兒の政治的・公的参画とリーダーシップも、法律、プログラム、市民社会プロジェクトの対象を絞った資金提供より成る包括的パッケージを通して推進されている。セルビアでは、ジェンダー平等のための国の戦略には、ロマ人女性による能動的・受動的投票権の行使を推進する規定が含まれている。スペインは、アフーマティヴ・アクションを通じたロマ人の「国家会議」におけるロマ人女性団体の代表者数を推進してきた。ロマ人母集団の社会包摂のための国家戦略の一部として、スペインは、ロマ人社会における女性に対する暴力に関連する問題と取り組んでいる女性団体に資金も提供した。

63. 「ダーバン行動計画」は、あらゆるレベルで人種主義、人種差別、外国人排斥、関連する不寛容の根絶を目的とする防止、教育及び保護の措置の立案と開発にジェンダーの視点を主流化し、女性と男性の明確な状況を効果的に対象とすることを保障するよう国家に要請している。有害な固定観念と態度に対処する包括的な情報、コミュニケーション及び教育が女性と女兒に対する重なり合う差別と暴力の防止にとって極めて重要である。この状況で、OHCHR は、3名の女性の実話を通じた身分証明書を持たない移動家事労働者として生きる厳しい現実を明らかにしている「私はここにいない」と題するドキュメンタリー映画を作成した。オックスファムは、グアテマラの先住民族女性に対する差別、固定観念及び暴力を根絶するためのキャンペーンを開始している。

V. 結論と勧告

64. 国家には、重なり合う形態の差別と暴力からすべての女性と女兒を保護する責務がある。本報告書で編集された例は、経済的排除と貧困、教育、保健、暴力、参画、法の下での平等及び司法へのアクセスに関するものを含め、いくつかの領域でカギとなるギャップが根強く続いていることを確認している。

65. 「持続可能な開発 2030 アジェンダ」は、特にジェンダー平等と女性のエンパワーメント、平和な包摂的社会及び不平等の削減の推進に向けられたその目標の実施を通して既存のギャップに対処する機会を提供している。誰も取り残さないという「2030 アジェンダ」の約束を果たすために、高等弁務官は以下を勧告している:

(a) 国の法的枠組みは、明確に、首尾一貫して女性と女兒に対する重なり合う形態の差別を禁止し、その影響を受けた女性と女兒の権利を保護している。

(b) 人種、民族性、ジェンダーまたは宗教を含め、重複する根拠に基づく女性と女兒に対する直接的・間接的差別と暴力を合法化し、促進するすべての法律、政策及び慣行が廃止され、国籍と市民権に関するものを含め、法律の非差別的実施が確保されること。

(c) 重なり合う形態の差別と暴力によって悪影響を受けている女性と女兒が、司法と効果的な救済手段及び性と生殖に関する健康サービスと情報を含めたジェンダーに配慮した文化間の質の高い教育と保健サービスに平等なアクセスを与えられること。

(d) 女性と女兒が直面する重なり合う形態の差別と暴力を明らかにし、防止し、効果的に対応するために、重なり合いの分析が、公的資金の企画と配分、並びに移動、開発、雇用、社会保護、貧困削減、保健、教育、ジェンダー平等、女性に対する暴力、人種主義、人種差別と外国人排斥のような領域での立案、実施及び法律、政策、プログラムに適用されること。

(e) 重なり合う形態の差別と暴力によって悪影響を受けている女性と女兒の参画が、建設的な法的措置、アフーマティヴ・アクション政策及び権利と資格についての情報へのアクセスを通して、政治的・制度的なものを含め、公的生活、団体交渉及びあらゆるレベルの政策策定と意思決定プロセスで奨励されること。

(f) 裁判官、警察、国境警備員、保健・教育職員、公共行政、被雇用者及びその他の専門カテゴリーの意識を啓発し、能力を築き、差別的態度と固定観念に対処し、女性と女兒に悪影響を及ぼす重なり合う形態の差別と暴力に対する理解を深め、権利に基づき、ジェンダーと文化に配慮した方法を適用するために、組織的で継続する努力が払われること。

(g) 法律、政策及び対象を絞った措置が、雇用機会を提供し、労働権、教育、訓練及びスキル開発、土地、水及び金融資源へのアクセス及びジェンダーに配慮した社会保護とケア・サービスを確保することにより、重なり合う形態の差別と暴力によって悪影響を受けている女性と女兒を経済的にエンパワーするために採用されること。

(h) 緊急事態ヘルプライン、シェルター、保健・法的サービス、心理社会的支援とトラウマ・カウン

セリングのような監視、通報、保護メカニズム並びにサーヴィスが、危険にさらされている女性と女兒を支援し守るために設置されていること。

(i) 迫害の根拠を解釈し、亡命を認めるための国内法、能力、手続きが強化され、それによって、ジェンダーと人種を含めた、しばしば不可視的にされる要因の組み合わせに基づいて迫害に直面している女性と女兒のための国際保護を促進すること。

(j) 難民の地位の資格がないかも知れず、送り出し国、経由国、または目的国で、固有の特徴のために遭遇する状況の結果として、脆弱な状況にある移動する女性と女兒に保護が提供されること。

(k) 様々な根拠で分類された質の高いデータの組織的で、定期的で、全国的な収集、統合及び普及が自決権、プライバシーの保護を尊重し保護しつつ強化され、人種、民族性、宗教またはジェンダーのような変数の組み合わせを根拠とした不平等を測定するために開発されること。

(l) 女性と女兒に対する重なり合う形態の差別に関する調査と分析が、重なり合う形態の差別と暴力の危険にさらされているまたは悪影響を受けている女性と女兒の権利とニーズによりよく対処するために、法律と政策を立案し、見直すために強化または利用されること。

(m) ジェンダー、人種、民族性及び宗教のような要因の組み合わせを根拠に女性と女兒を差別し、排除する神話、態度及び固定観念を打ち破るために、一般の人々、市民社会団体、地方自治体、教育機関、メディア及び芸術家をまとめる包括的なアウトリーチ・キャンペーンを実施する努力が払われること。

(n) 「持続可能な開発目標」や普遍的定期的レビューのような関連政府間見直し、人種主義、人種差別、外国人排斥の状況で、女性と女兒に対する重なり合う形態の差別と暴力に対処すること。

(o) 国連人権メカニズムが、ジェンダー及びその他の根拠に基づく差別の人権の意味合いの監視と分析に特別な注意を払うこと。

すべての女兒による教育権の平等な享受の実現(A/HRC/35/11)

国連人権高等弁務官報告書

概要

本報告書は、人権理事会決議 32/20 に従って準備された。本報告書は、教育への女兒の効果的で平等なアクセスを制限する重複し、重なり合う障害を強調し、これら障害に対処する好事例に光を当てるものである。本報告には、すべての女兒による教育への権利の平等な享受を確保し、この状況で、「持続可能な開発目標」の「目標 4」でなされた公約を果たす際に、2030 年までに教育におけるすべてのジェンダー格差を撤廃する適切な措置に関する勧告も含まれる。

I. 序論

1. 人権理事会は、その決議 32/20 で、教育が、公的問題に参画し、社会を形成する決定を下す際に完全に参画する権利を含め、自分の人権を主張するために選択ができるように女性と女兒をエンパワーする乗数的権利であることを認めた。理事会は、第 35 回会期に提出するために、すべての女兒による教育へ権利の平等な権利の享受の実現に関して、すべての関連ステークホルダーと密接に協力して報告書を準備するよう国連人権高等弁務官に要請した。

2. 国家及びその他のステークホルダーからの提出物を要請して、2016 年 10 月 11 日に、口頭メモが送付され; 35 の提出物が受領された³⁵。さらなる情報が、報告書、通信及び調査によって、関連ステークホルダーから得られた。

3. 万人のための教育への権利の普遍的承認にもかかわらず、女兒は未だに男児よりも学校に通わない可能性がより高い。2014 年現在、小学校年齢の 3,200 万人以上の女兒が、学校に通っておらず、1,500 万人の女兒---主として貧困の中で暮らしている女兒は、1,000 万人の男児に比して、教室に足を踏み入れることは決してないものと推定されている³⁶。この格差も、女性が読み書きのできない 7 億 5,800 万人の成人の 3 分の 2 近くを占めていという事実を助長してきたし、この格差は女兒が男児よりも約 2.5 倍学校に通っていない可能性が高い紛争の状況でより広がっている³⁷。

4. 特に初等教育における進歩にもかかわらず、教育のあらゆるレベルで、地域、国内、地方レベルにわたって、すべての女兒に質の高い教育への権利があり、取り残されないこと保障するために、なされるべき多くのことが依然として残っている。「持続可能な開発 2030 アジェンダ」の核心にジェンダー平等がある状態で、これを実施するための法律・政策・計画を考案する際に、国家はその国際的人権責務の遵守を保障しなければならない。

II. 法的枠組みと開発

5. すべての女兒による平等な享受を含めた教育への権利は、多くの国際・地域法文書で普遍的に認められ、保証されている³⁸。これは、利用可能性、アクセス可能性、受容性及び適合性という 4 つの基本的で、相互に関連する原則よりなり、義務の担い手には、尊重し、保護し、成就する責務がある³⁹。

6. 教育への権利は漸進的進歩を必要とし、限界が認められているが、それでも国際人権基準は即座に効果の上がる責務を国家に課している。例えば、非差別の責務は、「教育のあらゆる側面に完全に即座に」当てはまり、「国際的に禁止されているすべての差別の根拠を含む」⁴⁰。さらに国家には、利用でき

³⁵ 提出物は、www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WRGS/Pages/EveryGirl.aspx より閲覧可能。

³⁶ ユネスコ、2016 年世界の教育監視報告書: ジェンダー・レビュー---万人のために持続可能な未来を創設する(2016 年)、15 頁。

³⁷ 同上、22 頁、27 頁。

³⁸ 特に、「経済的・社会的・文化的権利国際規約」、第 13 条(2); 「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」第 10 条、14 条及び第 16 条; 「子どもの権利に関する条約」、第 28-29 条; 国連教育科学文化機関(ユネスコ)「教育における差別禁止条約」及び「教育における差別禁止勧告」; 「人権と諸国民の権利に関するアフリカ憲章、第 17 条; 「アラブ人権憲章」、第 34 条; 欧州会議人権と基本的自由保護条約」の「議定書」、第 2 条; 及び「人の権利と義務米州宣言」、第 12 条及び第 31 条を参照。

³⁹ E/CN.4/1999/49、パラ 50; 及び経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第 13 号(1999 年)、パラ 31 を参照。

⁴⁰ 「子どもの権利に関する条約」、第 2 条; 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第 13 号(1999 年)、パラ 31。

る資金の最大限まで、慎重で、具体的で、対象を絞った手段を取り、教育への権利の完全実現に向けて速やかに、効果的に動く直接的責務がある⁴¹。

7. 女兒の教育への平等な権利は、2014年から2015年までだけでも、このテーマに関する46の言及がある状態で、人権条約機関による締約国の報告書に関する最終見解で定期的に強調されている。様々な特別手続きメカニズムも、そのテーマ別・国別報告書と通報でこの問題を取り上げてきた。2015年と2016年に、女兒の教育への権利に関連する51の勧告が、その普遍的定期的レビュー中に国々に対して行われ、49が受け入れられた⁴²。

8. 「ミレニアム開発目標」(2000年-2015年)と「持続可能な開発目標」(2015年-2030年)のアジェンダに加えて、数多くの拘束力のない政治文書が、「国際人口開発会議」(1994年)、「北京宣言と行動綱領」(1995年)、ダカール行動枠組み(2000年)、「インチョン宣言と行動枠組み」(2015年)、「国連女兒の教育イニシャティヴ」を含め、女兒の平等な教育への権利を確保する必要性を認めている。

II. 女兒の教育へのアクセスに対する障害

9. 重複し、重なり合う障害が、世界中の子どもたちによる教育への権利の享受を制限している。これらの中には、女兒と男児に等しく影響を及ぼすものもあるが、以下に強調されているものは女兒が直面する特別な障害を説明している。

A. ジェンダー固定観念

10. 家庭の領域に所属するものとしての女性の役割についてのジェンダー固定観念は、質の高い教育への女兒の平等なアクセスに対するすべての障害を補強している⁴³。女兒は、しばしば、経済的に男性に依存するものとの想定の下で、家事・ケア責任を行うために社会化される。稼ぎ手としての男性の固定観念が、男児の教育の優先につながる。固定観念は、しばしば、教育の修了と追及する研究分野のように、男児と女兒に対する異なった期待を規定する。固定観念は、学校のカリキュラムと教材も永続化し、これがしばしば、女兒が高く評価される職業と科学・技術・工学・数学のような伝統的に男性支配の分野を勉強し、追及する可能性を低くしている状態で、職業のジェンダー分離につながっている⁴⁴。

11. 教育は、女兒と女性の生活に永続的で、広範なインパクトを与える有害なジェンダー固定観念を打ち壊すことに貢献できる。

12. エルサルヴァドル、エストニア、リトアニア、スロヴァキア、スペイン、メキシコ及びイクオリティ・ナウは、ジェンダー固定観念が、女兒の教育へのアクセスに対する中心的課題であることを認めた。ブルキナファソ、キューバ、フランス、マリ、モーリシャス、ニカラグア、スロヴェニア及び子ど

⁴¹ 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第13号(1999年)、パラ43-45。

⁴² A/HRC/30/23も参照。

⁴³ 子どもの権利委員会、思春期中の子どもの権利の実施に関する一般コメント第20号(2016年)、パラ27-28; 国連高等弁務官事務所(OHCH)、「人権侵害としてのジェンダー固定観念」(2013年10月)、8-9頁を参照。

⁴⁴ ユネスコ、2016年世界の教育監視報告書、34頁。

も擁護インターナショナルは、有害な考えや信念に対処する目的で、両親、家族、地域社会と宗教指導者との意識啓発イニシアティブにかかわることを強調した。ジョージアとアイルランドは、科学・技術・工学・数学の女性のためのキャリアを推進する特別措置をとってきたと報告した。アラブ首長国連邦は、訓練・調査・革新的申し込みを通じた、ICTの平等な機会の推進を目的として、女性と女兒のための創造性・革新センターの設立を強調した。サウディアラビアは、頻繁な欠席と女兒の落ちこぼれを制限し、防止する意識啓発訓練とプログラムを提供していると報告した。

13. 国際人権基準は、女兒と男児に対する差別を撤廃する国家の責務には、公的生活でも私的生活でも、女兒のエンパワーメントを推進し、有害なジェンダー固定観念を撤廃するために、女兒と男児、女性と男性、市民社会及び地域社会と宗教指導者と協力して、積極的措置をとることにより、固定観念を打ち壊すことが含まれることを明細にのべている⁴⁵。

14. 人権条約機関は、女兒を差別し、女兒の教育に対する障害となるジェンダー固定観念を克服する包括的措置を国家が取るべきであると勧告してきた⁴⁶。両親、教員、地域社会指導者の間の女兒の教育の重要性と価値に関する固定観念的信念は、問題とされるべきである。否定的態度、慣行及び固定観念を撤廃する包括的戦略が女兒のかかわりを得た教育の状況を含めて、策定されるべきである。この戦略は、明確に定義されたターゲットと適切な監視メカニズムを有するべきである⁴⁷。

B. 法律・政策・予算

15. 国家の中には、女兒の教育への権利の平等な享受を制限する法律や政策を有しているところもある⁴⁸。明らかにジェンダーに中立的な法律や政策でさえ、しばしば、有力な社会規範のために、女兒のニーズを対象とした品物やサービスを提供できず、または自分の身体や生活の選択について決定を下す女兒の権利を明白に保護していない法律や政策のように、女兒が学校に行かないままにするという結果となることもある⁴⁹。これには、子ども結婚を許し、妊娠している女兒を排除するといったような差別的な入学基準を認め、女兒の移動の自由を制限する法律や政策が含まれる。プラン・インターナショナルアイルランド国内青年会議は、女兒の声は必ずしも聴いてもらえるわけではなく、これが女兒の考え、ニーズ、経験が反映されていない法律や政策の開発につながっていると述べた。

16. 差別的な法律と政策を廃止し、ジェンダー平等を推進するために特に教育における差別と闘う措置を採用することは極めて重要である。「持続可能な開発目標」実施の状況を含め、女兒の教育への平等なアクセスを保証する法的・政策的枠組みの採用を、ブルネイ・ダルサラーム、ブルキナファソ、コロンビア、キューバ、エルサルヴァドル、エストニア、フィンランド、フランス、ジョージア、リトアニア、マリ、

⁴⁵ 例えば、「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」、第5条と第10条(c)；「子どもの権利に関する条約」、第2条；子どもの権利委員会、一般コメント第20号(2016年)、パラ28；経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第13号(1999年)、パラ55を参照。

⁴⁶ CEDAW/C/GRC/CO/7、パラ27(b)；CEDAW/C/ALB/C/3、パラ31；CEDAW/C/BEN/CO/4、パラ27(c)を参照。

⁴⁷ CEDAW/C/BFA/CO/6、パラ32；子どもの権利委員会、一般コメント第20号(2016年)、パラ69；CRC/C/IRQ/CO/2-4、パラ17-18。

⁴⁸ 世界銀行、2016年女性・企業・法律：平等に到達する(2015年)、パラ4-5。

⁴⁹ OHCHR、女性を差別する法律に対処するメカニズムに関するプロジェクト(2008年3月)、6頁。

メキシコ、モナコ、モンテネグロ、カタール、ロシア連邦、スロヴァキア、スペイン及びアラブ首長国連邦を含め、強調した国々もあった。

17. 法律と政策は、効果的に実施され、監視され、評価され、女兒と男児による意味ある参画とその権利についての意識にかかわっていなければならない⁵⁰。適切な資金と教育のための直接的で、透明性があり、ジェンダーに配慮した予算編成も必要とされ⁵¹、そうでなければ、比較的高い自費と限られた利用可能なスペースが学校での場所を求める女兒と男児との間の競争につながるであろう。代わって、ジェンダー不平等と男性に味方するかもしれない労働法、政策、市場とまじりあって、女兒を犠牲にして、男児の教育の優先化という結果となる。

18. 国家には資金が不十分な時に、国際的援助と協力を求める責務がある。国際的パートナーは、調整され、持続可能で、監視されるべき資金調達と資金を提供し、取り残される危険に最もさらされている女兒を効果的に対象とすることができる⁵²。

19. 教育への権利を含めた権利が侵害されたとき、すべての女兒は、子どもにやさしい、ジェンダーに配慮した、安全な司法及び非司法的救済策へのアクセスがあり、これについて知らされるべきである⁵³。国レベルで、効果的で包括的な説明責任がなければ、教育への権利を含めたすべての人権は、むなしい約束にしか過ぎない。教育への権利が法的権利であり施行できる資格として法的に決着をつけられるものであることが極めて重要である⁵⁴。国内人権機関は、教育への女兒の平等なアクセスを監視し、苦情に判決を下す際により強い役割を果たすことができよう⁵⁵。

C. 経費

20. 女兒は、両親または後見人が貧困の中で暮らしており、授業料、教科書、制服、交通費及び給食代のような学校の経費を支払う余裕がないとき、学校での成績が悪く、落ちこぼれる可能性がより高い。これが、家事責任とケア責任に関連するジェンダー化された期待とよりよいキャリアの見込みを持つものとの男児の教育に対する親の偏見によって複雑化される。

21. 制服、教材、給食、交通費のような間接経費をカバーするところもある状態で、多くの国家は、女兒と男児のための無料の初等・中等教育を提供していることを示した⁵⁶。エルサルヴァドルは、すべての

⁵⁰ A/HRC/26/39、パラ 15; 子どもの権利委員会、話を聞いてもらう子どもの権利に関する一般コメント第 12 号(2009 年)、パラ 105-114。

⁵¹ 子どもの権利委員会、子どもの権利の実現のための公共予算編成に関する一般コメント第 19 号(2016 年)、パラ 41-44; CEDAW/C/PER/CO/7-8、パラ 13-14; A/HRC/26/39<パラ 23。

⁵² OHCHR、「教育へのアクセスを求める女兒に対する攻撃」、背景文書(2015 年)、25 頁。

⁵³ 「子どもの権利に関する条約」、第 12 条(2); 子どもの権利委員会、一般コメント第 12 号(2009 年)、パラ 47; A/HRC/26/39、パラ 105。

⁵⁴ A.HRC/23/35、パラ 58 を参照。

⁵⁵ 「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」、第 10 条; 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第 13 号(1999 年)、パラ 6(b)。

⁵⁶ ブルキナファソ、コロンビア、フィンランド、マリ、カタール、ロシア連邦、サウジアラビア及びアラブ首長国連邦からの提出物を参照。

レベルの無償教育を提供しておりそのような措置は、無料の給食、制服、教材を提供するプログラムも実施してきたことを示した。モーリシャスは、すべての学生に交通費は無料としていると述べ、オマーンは、平均 80 点以上で中等教育を修了した女兒に高等教育のために年間 500 の完全奨学金を支給していることを強調した。

22. 質の高い教育は、差別なく万人に経済的にアクセスできるものでなければならず、すべての女兒が、奨学金や助成金から利益を受ける同じ機会への平等な権利がある⁵⁷。無料で質の高い初等教育が利用できる場所では、国家は、万人のための無償の質の高い中等教育を漸進的に導入することも要求されている⁵⁸。女兒に学校に行くよう奨励する学資援助計画とプログラムのような一時的特別措置は、女兒の就学率を高め、女兒の教育に対する態度を変えることに貢献してきた⁵⁹。そのような措置は、ジェンダーに配慮し、取り残される危険に最もさらされている女兒に特に対象を絞ったものでなければならず、そのインパクトは注意深く評価されるべきである。

D. 民営化

23. 民営化された教育の拡大は、質の高い教育の経費を上げ、公共教育への投資の減額につながるかもしれないが、これが、社会におけるジェンダー不平等をさらに固定化することもある⁶⁰。多くの私立の学校は、差別的な入学要件を有しており、利益追求型であり、したがって、普遍的に平等にアクセスできるものではない。これらは必ずしも国のカリキュラムに従っておらず、資格のある教員を雇用しているわけでもなく、国の当局に登録されていないものもあり、政府の監督、説明責任、または国の規定する規制の遵守が限られた状態で、私的に管理されているものもある。こういった要因すべてが、特に民営化された教育の広がりが無償のアクセスできる公共教育の選択肢を減らすことにつながっているとき、女兒の学校参加を減らし、男児の教育の優先を強化し、差別的なカリキュラムを永続化することもある⁶¹。

24. 国家には、宗教学校、地域社会学校または NGO が経営する学校のような民間団体及び非国家団体を含め、質の高い教育における第三者による排除と干渉から女兒を保護する責務がある。私立の教育制度が存在する場所でさえ、国家には依然として教育へのすべての女兒の権利を尊重し、保護し、成就する責任がある。教育への権利に関する特別報告者は、「民間のプロヴァイダーを管理するために、規範的で、禁止的で、懲罰的な規制の入念な枠組みを設置し」、「不正な慣行の全面捜査を行い」、「公共財としての教育を保存する」よう国家に要請した⁶²。

E. 距離

⁵⁷ 「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」、第 10 条: 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第 13 号 (1999 年)、パラ 6(b)。

⁵⁸ 「子どもの権利に関する条約」、第 28 条(1); 「経済的・社会的・文化的権利国際規約」、第 13 条(2)。

⁵⁹ A/HRC/26/39、パラ 37; 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)、*2015-20016 年世界の女性の進歩*、138 頁; ブルキナファソからの提出物。

⁶⁰ A/HRC/34/27、パラ 33 を参照。

⁶¹ A/HRC/29/30、パラ 35,57,116 及び 120 を参照。

⁶² 同上、パラ 116-132。

25. 農山漁村・遠隔地域のように、学校が家から遠い時には、女兒の欠席の可能性が高まる。女兒は、例えば、安全への配慮のために、男性の親戚または両親が女兒が長距離独りで旅することを認めたがらないために、旅行する許可を要求する差別法によって移動の自由が制限されるときに、特に悪影響をうける。遠隔の農山漁村の場にいる女兒は、子どもの世話、季節労働、または薪集めや水くみに関連する期待を悪化させるために、他の女兒よりも定期的に学校から落ちこぼれる傾向にもある。こういった女兒は、国の非識字率の大きな割合を占めている⁶³。学校が近所に存在するときでさえ、提供される教育の質が女兒の就学、出席、修了にインパクトを与えるかもしれない。

26. 地方の現実に配慮し、すべての子どもの特別なニーズに対応する教育計画と政策を確保し、適切なプラットフォームと質の高い確実さが保証されるところでは、コースを提供する ICT の利用を含め、代替の学習プログラムを実施し⁶⁴、寄宿学校に通う女兒のための安全な施設、料金が手ごろな形態の学校の行き帰りの輸送を提供することにより、国家は教育を家から近いところにもたらしることができる⁶⁵。国連子ども基金(ユニセフ)は、「国連女兒教育イニシャティヴ」と「世界教育パートナーシップ」とともに展開されているジェンダーに配慮したセクター企画のためのそのガイドライン強調した。

27. 国家には、質の高い教育が、農山漁村・遠隔地域的女兒を含めたすべての女兒に物理的にアクセスできるものであることを保障する責務がある。国家は、特に農山漁村地域の教育インフラを改善し、女性を含めた資格のある教員の数を増やし、地方の言語と安全で料金が手ごろでアクセスできるジェンダーに配慮した輸送で、文化的に適切な教育を保障するべきである⁶⁶。

F. 教育インフラ

28. 学校が、水、安全な別個のトイレ/更衣室を提供せず、女兒の特別な保健ニーズを考慮に入れないときには、女兒は学校に行きたがらないか、両親または後見人によって学校に行くことを思いとどまらせられるかもしれない。女兒の集中とクラスへの参加も、そのような状況では否定的影響を与えられるかもしれない。例えば、月経と HIV/エイズをめぐる社会的汚名が、しばしば、さらなる差別につながり、さらに女兒を家にとどまるよう強いるかも知れない⁶⁷。

29. 国家は、学校が適切で安全な飲用水、女兒のための別個のアクセスできる覆われたトイレ、障害を持つ女兒に注意した衛生教育と月経衛生のためのリソースを有することを保障するべきである⁶⁸。

G. 学校規定と服装規定

⁶³ 女子差別撤廃委員会、農山漁村女性の権利に関する一般勧告第 34 号(2016 年)、パラ 42-43; ユネスコ、2016 年世界教育監視報告書、18-19 及び 28 頁。

⁶⁴ ユネスコ、エストニア及びロシア連邦からの提出物。

⁶⁵ CEDAW/C/SLB/CO/1-3、パラ 32(a)及び 33(a)。

⁶⁶ 女子差別撤廃委員会、一般勧告第 34 号(2016 年)、パラ 43(e)及び 87。

⁶⁷ OHCHR、「性と生殖に関する健康と権利に関する情報シリーズ」(2015 年); A/HRC/32/44、パラ 68-70。

⁶⁸ 経済的・社会的・文化的権利委員会、水への権利に関する一般コメント第 15 号(2002 年)、パラ 11-12; A/HRC/33/49、パラ 50。

30. ジェンダーに配慮していない、性またはジェンダーに基づいて差別する学校の入学慣行や規則は、中・高等学校または大学への女兒と男児の異なった入学基準、または体育教育や課外活動からの女兒の排除を含め、女兒の教育への権利の平等な享受を制限する。女兒は、排除、公衆の面前で恥をかかされること、および学校の服装規定に従わなかったことに対する体罰、むち打ち及びその他の形態のジェンダーに基づく暴力を含めたしつけの制裁の危険を冒すかもしれず、もし宗教のシンボルを身に着けるかまたは除去するかしなければならないならば、学校に通うことを両親によって思いとどまらせられるかまたは妨げられるかも知れない⁶⁹。

31. 国際人権法の下で、学校で宗教のシンボルを身に着けたり、着たりすることの法的禁止は、子どもの最高の利益の原則及び表現の自由、教育及び宗教を行い、または表す自由の違反となるかもしれない⁷⁰。すべての子どもは、学校の服装規定のような規則を採択し、対処する際に、平等に参画するべきである。キューバは、学校規則の策定と適用への女兒と男児の参画と平等を育成する慣行を推進するジェンダーに配慮した取り組みの組み入れを強調した。国家は、服装規定がどのように女兒の教育へのアクセスにインパクトを与えるかを注意深く検討し、細かく監視するべきである⁷¹。

H. 包摂的な平等学習環境

32. 明白及び暗黙の差別的なカリキュラム、教科書、教材及び教授法の広がり、差別を強化し、助長し、正常化することがある。無資格の教員は、女兒を非職業的のコースに追いやり、教室での討論で女兒を見過ごし、成績、機会、賞美、懲罰の点で、男児に偏るかもしれない。

33. キューバ、エストニア、フィンランド、メキシコ、ニカラグア、スロヴェニア及びスペインは、国の学校のカリキュラム、教員訓練、教科書の改訂およびジェンダー平等に関する情報の普及へのジェンダー平等の統合を強調した。ブルネイ・ダルサーラムの学校は、課外活動に参加するための女兒のためのプラットフォームを提供した。

34. 有害なジェンダー固定観念を永続化しないことを保障するために、国家には、定期的なカリキュラム、教科書、プログラム、教授法を見直し、改定する責務がある⁷²。国家は、ジェンダー平等と非差別に関する教育を含めた人権教育が、核心となるカリキュラムの一部であり、教員がジェンダー平等に関して組織的に訓練され、女兒と男児が学術カウンセリングを通して非伝統的研究分野を選択することを奨励されることを保障するべきである⁷³。

35. 教育への女兒の平等な享受も、スキル、知識と言語能力、ロールモデルとなる資格のある女性教員

⁶⁹ 例えば、A/HRC/31/79,47 頁、SDN5/2015。

⁷⁰ CEDAW/C/FRA/CO/6、パラ 20; CEDAW/C/TKM/CO/3-4、パラ 20; 通報第 931/2000 号、*Hudoyberganova 対ウズベキスタン事件*、2004 年 11 月 5 日に採択された見解; 通報第 1852/2008 号、*Singh 対フランス*、2012 年 11 月 1 日に採択された見解を参照。

⁷¹ CRCC/15/Add.240、パラ 25-26。

⁷² 「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」、第 10 条; 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第 13 号 (1999 年)、パラ 50 と 55; 子どもの権利委員会、教育の目的に関する一般コメント第 1 号 (2001 年)、パラ 10; CEDAW/C/AFG/CO/1-2、パラ 33。

⁷³ 子どもの権利委員会、一般コメント第 1 号 (2001 年)、パラ 2-3; 女子差別撤廃委員会、一般勧告第 34 号 (2016 年)、パラ 43; 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第 16 号 (2005 年) パラ 30; 総会決議 66/137。

の存在、学生クラブと指導プログラムの存在に対する配慮がかかわる⁷⁴。国家は、教員、上級レベルを含めた学校行政の間のジェンダー・バランスを確保するべきであり、女兒がスポーツを含め、男児と同じコースと活動を享受できるように⁷⁵、男女別学校のカリキュラムは女兒と男児で同じであるべきである⁷⁶。

36. 包括的な性教育は、しばしば偏見の目で見られ、批判され、生物学に狭められ、年齢制限があり、第三者の許可に従うかまたは学校のカリキュラムから除外されている。しかし、「科学的に正確で、現実的で、批判的ではない情報を提供することにより、セクシュアリティ及び関係について教える年齢にふさわしい、文化的に関連する取り組み」と定義される包括的な性教育へのアクセスは⁷⁷、女兒と男児が自分の性と生殖に関する健康について情報を得た決定を下すことができることを保障するであろう。これは、すべての女兒のエンパワーメントと有害な慣行、望まない妊娠、HIVを含めた性感染症と闘うカギである。コロンビア、キューバ、エルサルヴァドル、フランス、メキシコ、ニカラグアを含めた多くの国々は、包括的な性教育の重要性を認めた。

37. 国際人権メカニズムは、万人に包括的で非差別的で、偏見のない、証拠に基づいた、科学的に正確で、子どもと思春期の若者の発達する能力を考慮に入れた性と生殖に関する教育への権利があることを明確に確立してきた⁷⁸。質の高い教育への女兒の平等な権利を確保する状況で、国家は、性と生殖に関する健康に関する教育を提供し、これが義務教育カリキュラムの一部であり、ジェンダーと障害に配慮した包括的取り組みを通して提供され、女性の権利とジェンダー平等を推進することを保障するよう義務付けられている⁷⁹。

I. 子どもの妊娠

38. 禁止法または規則は、しばしば、女兒はいったん妊娠すれば子どもではなくなるとの前提で妊娠している女兒に学校へのアクセスを否定する。彼女たちは、しばしば、その妊娠中も出産後も適切な支援とサービスを提供されない。メキシコは、妊娠した思春期の女兒(12歳から18歳まで)が直面する課題を認め、教育を修了することができるようにする助成金を提供した。

39. すべての女兒には、妊娠した時に学校にとどまり、公表された非差別法と政策を通して、出産後に

⁷⁴ Alice Saisha と子ども擁護インターナショナル; ユネスコ、*平等へのアクセスから: 識字と中等教育を通して女兒と女性をエンパワーする*、第2版(2012年)、33頁を参照。

⁷⁵ CEDAW/C/GEO/CO/4-5、パラ27(d)を参照。プラン・インターナショナル、*女兒の学習: 女兒の学習を推進する教室慣行を調べる*(2013年1月)。

⁷⁶ 「女子に対するあらゆる形態の差別に関する条約」、第10条(b)及び(g); A/HRC/32/33、パラ5, 29, 34及び101(e)。

⁷⁷ ユネスコ他、*性教育に関する国際技術ガイダンス*、第1巻: 性教育の理論的解釈(2009年12月)。

⁷⁸ 「子どもの権利に関する条約」、第24条(2)(f); 「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」、第12条(2); 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第22号(2016年)、パラ9及び49(f); A/65/162、パラ75。

⁷⁹ 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コメント第22号(2016年)、パラ47; 女子差別撤廃委員会、女性と健康に関する一般勧告第24号(1999年)、パラ18; 子どもの権利委員会、一般コメント第20号(2016年)、パラ61; 障害者権利委員会、障害を持つ女性と女兒に関する一般コメント第3号(2016年)、パラ40。

学校に再統合される権利がある⁸⁰。学生や教員による汚名といじめは、彼女たちが学校で安全な学習環境を得られるように対処されなければならない⁸¹。国家は、育児施設、授乳室及びカウンセリングが、校舎内を含め、妊娠している女兒と授乳中の女兒に利用できることを保障するべきである⁸²。

J. ジェンダーに基づく暴力

40. 女兒はしばしば、学校の行き帰り及び校内で、刑事責任を問われることなく、圧倒的に男子学生、教員及び地域社会のメンバーによってまた、女性や女兒によっても加えられるセクシュアル・ハラスメント、攻撃、誘拐、心理的攻撃、いじめ、ジェンダーに基づく暴力を受けている。そのような暴力は、学校に通っている女兒またはジェンダー平等と女兒の教育への権利を推進している女兒、両親及び教員を標的とするかもしれない。特に暴力的な過激主義の状況で教育にアクセスしている女兒に対する攻撃の文書化された事件は、世界中で増加している。しかし、学校でのジェンダーに基づく暴力に関する法律を有し、これに効果的に対処するために必要なデータを収集し、または暴力的な過激主義を防止し、闘う努力にジェンダー配慮を統合している国はほとんどない⁸³。

41. 学校関連のジェンダーに基づく暴力は、しばしば、主としてその「婚姻資格」に対する懸念といわゆる名誉に関連する態度のために、学校から女兒を排除することにつながる⁸⁴。そのような暴力は、普通、トラウマと汚名につながり、時には、被害者の教育へのアクセスをかなり制限する妊娠につながる。

42. 機密の学校監視・通報メカニズム、子どもにやさしい裁判所、性犯罪者の公的登録と子どもにかかわる禁止、法律執行担当官の能力開発及び被害者のリハビリテーション・サーヴィスを含め、この問題に対処するための様々な措置が取られてきた⁸⁵。ユネスコは、学校関連のジェンダーに基づく暴力に対処するための有用な取り組み、方法論、ツール、リソースを提供している「学校関連のジェンダーに基づく暴力」を強調した。

43. 国家には、教員によるものを含めたジェンダーに基づく暴力事件を防止し、捜査し、相当に訴追し、加害者に説明責任を持たせ、効果的で、子どもに優しいジェンダーに配慮した救済策への被害者の権利を確保する責務を含め⁸⁶、公的・私的行為者によるあらゆる形態のジェンダーに基づく暴力から女兒を保護するため適切で効果的な措置をとる国際的な法的責務がある⁸⁷。措置は、女兒と男児の参画を得て立案され監視されるべきであり、保護手段と政策の採択、アクセスできる安全な監視及び通報メカニズムを含めることができよう⁸⁸。組織的調査と改善されたデータ収集を通して、女兒に対する学校関連のジェンダー

⁸⁰ 女子差別撤廃委員会の有害慣行に関する合同一般勧告第 31 号/子どもの権利委員会の一般コメント第 18 号(2014 年)、パラ 69(a)。

⁸¹ 子ども擁護インターナショナルからの提出物。

⁸² 女子差別撤廃委員会、一般勧告第 34 号(2016 年)、パラ 43(g)。

⁸³ A/HRC/26/39、パラ 105; A/HRC/33/29、パラ 23, 27 30, 35 及び 64。

⁸⁴ OHCHR、「教育へのアクセスを求める女兒に対する攻撃」、3 頁。

⁸⁵ A/HRC/26/39、パラ 105; OHCHR、「教育へのアクセスを求める女兒に対する攻撃」、パラ 27。

⁸⁶ 同上

⁵² 女子差別撤廃委員会、女性に対する暴力に関する一般勧告第 19 号(1992 年)、パラ 9 及び 24(a)。

⁸⁸ OHCHR、「教育へのアクセスを求める女兒に対する攻撃」、26 頁。

に基づく暴力の根本原因と結果に対する包括的理解の開発も極めて必要とされる⁸⁹。

K. 有害な慣行

44. 有害な慣行は、「しばしば暴力がかかわり、身体的・心理的害悪または苦しみを引き起こす重複し、重なり合う形態の差別に加えて、とりわけ、性、ジェンダー及び年齢を根拠とした差別に基づく根強い慣行と行動の形態」である⁹⁰。その発生は、しばしば、宗教または社会文化的根拠で；支払い、「保護」または財政的安全保障として；成人への通過儀礼として正当化されている⁹¹。特に農山漁村の状況で、女兒に不相応な影響を及ぼし、そのような慣行は、特に教育への女兒のアクセスにインパクトを与える。子ども結婚は、妻として、子どもを産む者として責任を持つことを期待されるので、女兒が強制的に学校から排除され、比較的高い学校からの落ちこぼれ率を助長してきた⁹²。

45. 高齢女性と女兒、宗教指導者と地域社会指導者、市民社会及び男性と男児と共働して行われるアウトリーチ・支援プログラム、メディアと意識啓発キャンペーンを通して、女兒に与える有害な影響とより広い社会に対する経費についての意識を高めことにより、そのような慣行の文化的・社会的受容と闘うための努力が払われるべきである⁹³。教育を修了するまで結婚を遅らせる女兒に対する経済的奨励策も子ども結婚と闘う際に成功していることが分かっている⁹⁴。

46. 国際人権法の下で、国家は、子どもの健康に対して偏見のある伝統的慣行を廃止し、婚姻に関連するその権利について女兒の意識を啓発し、権利を主張し、行使する能力を持つことを保障し、有害な慣行を逃れるために家族から逃げる女兒が保護されることを保障することを含め、女性差別となる既存の法律・規則・慣習・慣行を修正または廃止する⁹⁵ためのあらゆる効果的で適切な措置をとるべきである⁹⁶。教員も有害な慣行の被害者または被害者となる可能性のある者を支援する際に、重要な役割を果たすことができる⁹⁷。

L. 紛争と不安定な状況

47. 自然災害と広がった犯罪的暴力のインパクトを含め、紛争と不安定の状況は、国家の公共サービス提供インフラとその政治的・経済的・社会的構造の崩壊を伴う。そのような状況は、しばしば、すでに存在していた差別のバターンの悪化につながり、ジェンダー不平等を深め、女兒を特に虐待、搾取、教育へ

⁸⁹ 同上、27頁；A.HRC/17/26、パラ103；ユニセフ及びアイルランド国内青年会議寄りの提出物。

⁹⁰ 女子差別撤廃委員会の合同一般勧告第31号/子どもの権利委員会の一般コメント第18号(2014年)、パラ15-16。

⁹¹ 同上、パラ6及び62；子どもの権利委員会、到達できる最高の水準の健康の享受への子どもの権利に関する一般コメント第15号(2013年)、パラ9；世界基督教女子青年会よりの提出物。

⁹² 女子差別撤廃委員会の合同一般勧告第31号/子どもの権利委員会一般コメント第18号(2014年)、パラ22。

⁹³ A.HRC/26/22、パラ54(c)。

⁹⁴ 女子差別撤廃委員会、一般勧告第34号(2016年)、パラ23。

⁹⁵ 同上、パラ12；「子どもの権利に関する条約」、第24条(3)；「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」、第2条(f)、16条(1)(a)-(b)。

⁹⁶ 女子差別撤廃委員会の合同一般勧告第31号/子どもの権利委員会の一般コメント第18号(2014年)、パラ23及び54。

⁹⁷ 同上、パラ68。

の権利を含めた権利侵害の危険にさらす。

48. 女児の教育は、不安定のために、または軍事目的またはシェルターとして占領されたために学校が標的とされ、略奪され、破壊され、閉鎖されるとき損なわれる⁹⁸。「ジェンダーに基づく暴力の正常化」に続く重大な権利侵害は、女児が学校に通うことを遅らせ、妨げ、対象を絞った攻撃、強制排除、強制的徴兵、誘拐、性奴隷、武装集団と犯罪集団による女児に対するハラスメントと脅しが含まれるかもしれない⁹⁹。そのような不安定な状況で、女児は特に有害な慣行を受けやすく、家事責任を行い、または搾取的形態の所得創出に加わるために家に留め置かれる。子ども擁護インターナショナルは、多くの状況では、毎日の生存が女児の長期的未来への投資よりまさると述べた。

49. 世界のイニシャティヴの中には、こういった課題に対処し、不安定の状況での教育への権利を保護しようと求めたものもあった。「特に教育」財団は、教育への攻撃に関するデータの課題に対処することを含め、革新的取り組みを推進している¹⁰⁰。

50. 教育への権利を含めた国際的人権は、国際人道法、難民法及び国際刑事法の下で保障されている権利に加えて、武力紛争と占領の状況でも継続して当てはまる¹⁰¹。安全保障理事会は、子どもと武力紛争及び女性・平和・安全保障に関するいくつかの決議を採択してきたが、これには、子どもの教育へのアクセスを妨げる行動を控え、学校の軍事使用を防止すようにとの紛争当事者への要請が含まれている¹⁰²。

51. 国家は、攻撃からの学校の保護を優先し、女児が学校の行き帰り及び学校内での暴力から保護されることを保障するべきである。国家は、損害を受けた学校施設を修繕し、女児へのアクセスを促進し、ジェンダーに基づく暴力の被害者のための専門教育サービス、学校に通っていない女児のための再統合プログラムを含めてアウトリーチ、本国への送還及び救済プログラム¹⁰³、あらゆるレベルのあらゆる状況での女児の教育のための増額された資金提供と資金の配分を含めた男児と同等の教育へのアクセスを可能にするために、その権利が侵害されたとき、適切な救済策を女児に提供するべきである¹⁰⁴。

IV. 取り残される特別な危険に瀕している女児

52. 教育機会が利用できる場所でさえ、女児は、特に初等学校から中等学校へ移行する際に、教育への権利の享受を制限する重複し、重なり合う形態の差別を経験するかもしれない。ジェンダーに基づく障害は、特にアイデンティティ、民族性、信念、健康状態、位置、移動状態、または貧困の中で暮らしていた

⁹⁸ 例えば、A/HRC/27/60、パラ 87 を参照。

⁹⁹ 同上、パラ 42; OHCHR、「教育へのアクセスを求める女児に対する攻撃」、11 頁; 子どもと武力紛争のための事務総長特別代表事務所、*学校と病院を保護する: 教育と保険ケアへの攻撃をなくす*、安全保障理事会決議 1998(ニューヨーク、2014 年)、4 頁。

¹⁰⁰ 特に教育財団(<http://educationaboveall.org/>)。

¹⁰¹ 特に「戦時中の文民の保護に関連するジュネーブ条約(第 4 条約)、第 24 条、50 条及び 94 条; 1949 年 8 月 12 日の「国際武力紛争被害者保護(議定書 1)」に関連する「ジュネーブ条約追加議定書」、第 48 条、52 条及び 78 条; 1949 年 8 月 12 日の「非国際武力紛争被害者保護(第 2 議定書)」に関連する「ジュネーブ条約追加議定書」、第 4 条(3)。

¹⁰² 例えば、安全保障理事会決議 1325 号(2000 年)、1998 号(2011 年)及び 2143 号(2014 年)。

¹⁰³ 女子差別撤廃委員会、一般勧告第 34 号(2016 年)、パラ 43(e)。

¹⁰⁴ OHCHR、「教育へのアクセスを求める女性に対する攻撃」、13-14 頁。

り、路上で暮らしていたり、農山漁村・遠隔地で暮らしていたり、障害を持っていたり、国籍・民族・宗教・言語マイノリティ、特定のカースト、アフリカ系、無国籍、移動者、特に非正規の状況にあり、入国拘禁所にいる移動者、強制移動させられたまたは紛争の影響を受けた脆弱な環境を逃れてきており、孤児であり、家庭環境を奪われており、HIV/エイズとともに暮らしており、LGBTI である女兒に限られるわけではないがこういった女兒を含め、一定の時期の特別な状況と結びつくかもしれない¹⁰⁵。

53. 心理社会的・知的・感覚的・身体的障害を持つ子ども、特に女兒は、質の高い包摂的教育にアクセスする際に、普通、分離され、かなりの課題に直面している¹⁰⁶。障害を持つ女兒は、しばしば、様々な差別法または教育への権利を制限する機能的法律、政策、慣行の欠如に直面し、公立・私立の機関への就学を否定されるかも知れず¹⁰⁷、両親/後見人またはケア施設が彼女たちが学校に通うことを認めることを拒絶するかもしれず、別個の下水施設の欠如を含め、教育にアクセスするための支援的装置やリハビリテーション・サーヴィス、輸送手段、教育インフラを獲得することが優先されないかも知れず、または安全で月経衛生を管理することに適合した施設が不適切であるかも知れない¹⁰⁸。

54. 多くの国家は、最も取り残される危険に瀕している女兒に届くいくつかの措置をとってきた。マリの Bourses Maman プログラムは、女兒が学校に通うことを保障する見返りとしての所得創出活動のための助成金を女性に提供し、農山漁村の学校での女性教員の募集を奨励した。フィンランドの学校は、マイノリティに属する女兒が直面している差別に対処する非差別とジェンダー平等に関する年間計画を準備するよう要請された。ニカラグアは、脆弱な状況にある女兒との協働で、学校のカリキュラムと教材を、それぞれの地域の特別な状況と言語に適合させた。プラン・インターナショナルは、シエラレオネで、放課後学習会、授業料の支払い、教科書、制服、学習教材の提供、並びにジェンダーと障害に配慮した教育に関する教員訓練を通して、学校にとどまる手助けをするために、周縁化された女兒と障害を持つ子どもを支援して活動した¹⁰⁹。

55. 国家は、女兒が直面しているかもしれない重複し、重なり合う形態の差別に対処し、最も脆弱で周縁化された状況にいる者に特に注意を払って、すべての女兒がアクセスできる質の高い包摂的教育を提供すべきである¹¹⁰。国家は、すべての女兒が勘定に入れられ、教育にアクセスできるように、出生登録を確保しなければならない。国家は、女兒の初等教育への円滑な移行を促進するために、幼児教育にアクセスする機会がすべての女兒にあることも保障しなければならない¹¹¹。国家は、不利な状況にある集団のための措置とともに、女兒と男児の事実上の平等の実現を目的とする一時的特別措置をさらに採用するべ

¹⁰⁵ 子どもの権利委員会、一般コメント第 20 号(2016 年)、パラ 33, 34, 48 及び 70; A/HRC/29/23、パラ 55-57; ユネスコ、*明るみへ出す: 性的指向及びジェンダー・アイデンティティ/表現に基づく暴力への教育セクターの対応*(2016 年)。

¹⁰⁶ A.HRC/25/29、パラ 35-40 及び 56。

¹⁰⁷ 障害者の権利委員会、障害を持つ女性と女兒に関する一般コメント第 3 号(2016 年)、パラ 56。

¹⁰⁸ 障害者の権利委員会、包摂的教育への権利に関する一般コメント第 4 号(2016 年)、パラ 38。

¹⁰⁹ プラン・インターナショナル、「女兒の教育政策ブリーフィング」(2016 年)、5 頁。

¹¹⁰ 「障害者の権利に関する条約」、第 6 条及び 24 条; 子どもの権利委員会、一般コメント第 20 号(2016 年)、パラ 70。

¹¹¹ 「子どもの権利に関する条約」、第 7 条; 子どもの権利委員会、幼児期の子どもの権利の実施に関する一般コメント第 7 号(2005 年)、パラ 25, 28 及び 30。

きであり、不平等なまたは別個の基準の維持につながらないことを保障するべきである¹¹²。

V. 「持続可能な開発 2030 アジェンダ」

56. 「ミレニアム開発目標」は、女兒の教育へのアクセスを改善するために、政治的意思と投資を動員する手助けをした。2000年から2015年に、識字におけるジェンダー格差は急速に狭まり、女兒と男児の間のさらなる同数を伴って、全世界で小学校の出席にかなりの増加があった¹¹³。しかし、初等教育を修了する女兒の数の増加にもかかわらず、中学校教育におけるジェンダー・ギャップは依然として大きく、貧困または農山漁村地域で暮らしている女兒が最も悪影響を受けている状態で、60%近くの国々でジェンダー・ギャップが広がっている¹¹⁴。

57. 世界及び国の平均に重点を置く傾向は、国々の間及び内部での教育における不均衡な進歩への注意を減じる。最も脆弱または周縁化された状況にいる女兒の状況を追跡できないことは、その現実を目に見えないものにし、全体的なデータ分類の欠如が、脆弱な説明責任枠組みとつながって、「目標」のかなりの欠点であった¹¹⁵。

58. 「持続可能な開発 2030 アジェンダ」は、「ミレニアム開発目標」の達成を土台として、その限界から教訓を引き出し、人権の完全実現に向けて真の変革を実現する歴史的機会を記している。慈善とニーズからエンパワーメントと権利へのパラダイム・シフトで、「2030 アジェンダ」は、全世界でのすべての女兒の権利の完全実現を促進するべきである。

59. 「2030 目標」は、あらゆる形態の差別の撤廃を含み、いたるところで女兒が直面している不平等の撤廃を含んでいるので、すべての女兒の教育への権利の実現の中心である誰も取り残さないという誓約で、普遍的であり、統合されている¹¹⁶。世界の教育社会は、「インチョン宣言と行動枠組み」の教育におけるジェンダーの重要性を再確認した¹¹⁷。普遍性、平等、非差別の原則に加えて、「目標」の実施は、子どもの権利の不可分性、子どもの最高の利益、子どもの生存と発達、子どもの考えの尊重の原則に導かれるべきである¹¹⁸。

60. 「持続可能な開発目標」とそのターゲットは、不可分であり、相互に補強しあうものであるが、質の高い教育とジェンダー平等に関する「目標 4」と「目標 5」は、それぞれ、教育への権利の女兒の享受の状況で、特に関連があり、解き難く結びついている。教育の不平等と質に対処している「目標 4」を実施する際に、国家は、ジェンダー格差の解消を超え、「目標 5」の下でなされた公約に沿って、「インチョン

¹¹² 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第 13 号(1999 号)、パラ 12。

¹¹³ 経済的・社会的・文化的権利委員会、一般コメント第 13 号(1999 年)、パラ 32。

¹¹⁴ ユネスコ、*2016 年世界の教育監視報告書*、17-19 頁。

¹¹⁵ A/HRC/34/27、パラ 15。

¹¹⁶ 同上、パラ 66。これも参照。

¹¹⁷ ユネスコ他、*2030 年の教育: インチョン宣言と行動枠組み---万人のための包摂的で公正な質の高い教育と万人のための生涯学習* (2015 年)。

¹¹⁸ 「子どもの権利に関する条約」、第 2 条、3 条、6 条及び 12 条。

宣言と行動枠組み」において、教育におけるジェンダー平等を保障するよう努力するべきである。その他の目標の下でのターゲットも、貧困、保健、上下水道、不平等の削減、子どもに対する暴力をなくすこと及び平和で包摂的社會の推進に関連するものを含め、女児の平等な教育への権利を保障することに密接につながっている。

61. 教育を含めた「ミレニアム開発目標」のターゲットの監視は、総計としての進歩に重点を置いているが、「持続可能な開発目標」は、普遍的に適用できるものであり、ジェンダー別のみならず、その他の差別の根拠別に分類された信頼できるデータの収集を要請している。これは、教育に関連して重複し、重なり合う形態の差別と不平等を受けている女児を明らかにする手助けとなる¹¹⁹。しかし、データの分類だけでは十分ではない。データ収集は、参画、自己の明確化、透明性、プライバシー、権利に対する説明責任を含めたカギとなる人権原則を完全に考慮に入れるように行われるべきである。

62. すべての女児の教育への権利の平等な享受を実現する国家の努力を監視し、評価するためのみならず、「持続可能な開発目標」の下での説明責任を確保するためにも、指標は極めて重要である。同時に、説明責任は、単なる指標についてとして、狭く定義されるべきではない。限られた指標の選択は、望ましくない奨励策につながるかもしれない、これが結局は、国家の責務を損なうかもしれない。例えば、「ミレニアム開発目標」は、教育におけるジェンダー同数にその重点を狭めることにより、初等教育の質、出席率、修了にはあまり注意を払わなかった。これが、ジェンダー平等とより幅広く女児の教育への権利のみならず、中等教育を含めた他のレベルの教育にほとんど注意が払われないことにもつながった¹²⁰。

63. 前記のことを念頭に置いて、追加の補足的指標が、国・地方レベルで開発でき、観察できる人権侵害に関連する出来事に基づくデータ、基準に基づくデータ、社会経済的・行政的データ、調査・意見・経験に基づくデータを含めその他の関連データ源を探求できよう。さらに、学生、学校のクラブ、教員、PTAを含めた権利保持者が、SMS、クラウドソーシングまたは成績表のようなICTによる独自のターゲットの監視を行うようエンパワーする努力を強化できよう。そのようにして、何が学ばれて、それがどのように教えられているかに関する情報を分かち合うことができよう。

64. 女児の教育への権利を含めた完全な人権の享受の評価は、質的データのポイントまで減らすことはできず、質的評価も含むべきである。人権基準に沿って「持続可能な開発目標」を達成することは、われわれがターゲットをいかに監視し、測定するか以上のことである。これには、これら制度を普及し、より正当で平等な社会を構築する努力に続いて、差別と不平等を根付かせる複雑な権力構造を理解する熟慮した上でのプロセスも必要とする¹²¹。

65. 質的指標と状況に特化した分析を含む既存の人権監視・文書化方法論は、したがって、女児の教育への権利に関連して、国家がその人権責務に応えているかどうかに対するより完全な理解を可能にするた

¹¹⁹ 人権委員会、男女間の権利の平等に関する一般コメント第 28 号(2000 年)、パラ 28; 女子差別撤廃委員会、一般勧告第 28 号(2010 年)、パラ 38(f)。

¹²⁰ Elaine Unterhalter, 「教育のターゲット、指標、及び 2015 年後の開発アジェンダ: 万人のための教育、MDGs 及び人間開発」、調査文書シリーズ(ハーヴァード大学、2013 年)、5 頁及び 20-21 頁。

¹²¹ A/HRC/33/24、パラ 47-48 を参照。

めに、「目標」の監視を補うための重要な情報源であろう。この点で、すべての女兒による教育への権利の平等な享受に関連して「目標」の実施の進歩の分析が、より包括的で分析的な人権監視と通報によって支えられるのみならず、これとともに、これに従って検討されることが極めて重要である。

VI. 結論と勧告

66. 本報告書に基づいて、加盟国及びその他のステークホルダーが、適宜、以下を行うことが勧められる：

(a)直接的・間接的に女兒が質の高い教育にアクセスすることを妨げる法律、政策、規則及び慣行を廃止することを含め、重複し、重なり合う形態の差別を撤廃すること。

(b)子どもの最高の利益と意見を聞いてもらう権利を尊重するのみならず、差別と闘い、すべての女兒による質の高い教育への権利の享受を保障する憲法上の保証、法的枠組み、政策とプログラムを採用し、定期的に見直し、監視し、評価すること。

(c)調整され、持続可能で、監視され、取り残される危険に最もさらされている女兒を対象とする国際協力を通して、あらゆるレベルのあらゆる状況での女兒の教育に関する法律、政策及びプログラムのための適切な財源と直接的で透明性のあるジェンダーに配慮した予算編成を確保すること。

(d)教育への権利は法的に決着をつけうるものであり、すべての女兒が自分の権利を知り、子どもに優しい、ジェンダーに配慮した、安全な司法及び非司法救済策にアクセスがあることを保障し、女兒の教育への権利の平等な享受の国内人権機関による監視を強化すること。

(e)女兒と男児、市民社会、地域社会と宗教の指導者、及びメディアと協力して、女兒の教育を推進し、教育を含めた公的・私的生活での有害なジェンダー固定観念を打ち崩すために、意識啓発と情報の普及を含め、行動指向で、包括的で、適切な措置をとること。

(f)有害なジェンダー固定観念の撤廃、ジェンダー平等・人権教育の包摂を確保するために、学校のカリキュラム、教科書、プログラム、教授法を定期的に見直し、改定し、性と生殖に関する包括的教育が、義務教育カリキュラムの一部であることを保障すること。

(g)学校が男女別であっても、スポーツを含めたコースと活動が同じ範囲であることを含め、女兒が男児と同じ質の高い教育を享受することを保障すること。

(h)教員に資格があり、人権とジェンダー平等に関して適切に訓練されており、女兒が学術カウンセリングを通して、非伝統的研究分野を自由に選択するよう奨励されていることを保障すること。

(i)安全な飲用水、女兒のための別個の覆いのあるトイレ、障害を持つ女兒に配慮した月経衛生のためのリソースのあるアクセスできる教育施設を含め、ジェンダーに配慮した、革新的で、女兒の考えとニーズに対応した非差別的で、包摂的で、質の高い教育環境のすべての女兒による享受を保証すること。

(j)公立・私立の教育機関で、すべての教育レベルで、女兒と男児のために同じ入学基準を保障し、質の高い教育への直接的・間接的経費をなくし、女兒、特に最も不利な立場にある女兒を、国家行為者及び民

間団体による排除と干渉から保護すること。

(k)農山漁村・遠隔地域で暮らしている女兒を含め、教育が安全ですべての女兒によって物理的にアクセスできるものであることを保障し、その状況で、学校の行き帰りに、安全で、料金が手ごろで、ジェンダーに配慮した、アクセスできる交通手段を提供すること。

(l)校舎内での育児施設、授乳室及びカウンセリングの利用可能性を通して、妊娠している女兒が学校に通い修了することを保障する行動指向の措置を取り、落ちこぼれた若い母親と女兒が教育制度に再統合し、再びかかわるよう奨励すること。

(m)学校関連のジェンダーに基づく暴力と有害な慣行を含め、女兒に対するあらゆる形態の暴力を撤廃する適切な措置を取り、教員を含め、ジェンダーに基づく暴力の加害者を効果的に防止し、捜査し、訴追し、罰すること。

(n)暴力的な過激主義の状況を含め、女兒の教育への攻撃から女兒と教育機関を保護し、軍事またはシェルターの目的での学校の利用を防止し、緊急状況で、女兒の教育に適切でジェンダーに配慮した資金の配分を保障すること。

(o)取り残される危険に最もさらされている女兒のための措置と並んで、女兒と男児の間の事実上の平等を実現することを目的とした一時的特別措置を採用すること。

(p)国民と男児に関する待遇の平等に基づいて、効果的で質の高い教育へのアクセスを保障するために、革新的取り組みとカリキュラム、手続き、メカニズム、パートナーシップの開発の採用を通して、教育への権利を享受する際に移動する女兒が直面している課題に対処すること。

(q)「持続可能な開発 2030 アジェンダ」の人権の中心性を確認し、それぞれ、質の高い教育とジェンダー平等に関する「目標 4」と「目標 5」の間の解き難いつながりとより広くすべての「持続可能な開発目標」とそのターゲットの相互依存性と相互に補強しあう性質を強調し、「インチョン宣言と行動枠組み」を含め、国際プロセスと地域プロセスの間のつながりを強化すること。

(r)あらゆる状況での教育におけるジェンダー平等に関するデータの収集、作成、分析及び普及に対する人権に基づく取組を確保し、人権通報と分析によって補われて、「持続可能な開発目標」の実施の状況を含め、国内レベルでの進歩を監視するための人権に配慮し指標を採用すること。

気候変動と子どもの権利の完全かつ効果的享受との間の関係

に関する分析的調査(A/HRC/34/13)

国連人権高等弁務官事務所報告書

概要

気候変動と子どもの権利の完全かつ効果的享受との間の関係に関する本分析的調査は、人権理事会決議 32/33 に従って提出されるものである。本調査で、国連人権高等弁務官事務所は、気候変動が気候変動政策への子どもの権利に基づく取り組みの要素を含め、子どもと国家及びその他の行為者の関連する人権責務と責任に与えるインパクトを調査する。本調査は、好事例を提供し、いくつかの勧告で締めくくる。

I. 序論

1. 本調査は、人権理事会が、気候変動と子どもの権利の完全かつ効果的享受との間の関係に関して、関係ステークホルダーと相談して、詳細な分析的調査を行うよう国連人権高等弁務官事務所に要請している人権理事会決議 32/33 に従って提出されるものである。
2. 2016年9月9日に、OHCHRは、この調査のためのインプットを求めて加盟国に口頭メモとアンケートを配布した。通信は、政府間機関、国内人権機関及び市民社会を含めたその他のステークホルダーにも送られた。そのインプットは、2017年3月2日に開催された、気候変動が子どもの権利と関連する政策、学んだ教訓及び好事例を実現する国家の努力に与える否定的インパクトに関するパネル討論に先立って、OHCHRによって準備された会議室文書で概説された¹²²。パネル討論、文書によるインプット、相談及び独立した調査が、本報告書の特徴づけている。
3. 調査の中でOHCHRは、気候変動が子どもと、気候変動政策に対する子どもの人権に基づく取組の要素を含め、国家及びその他の行為者の関連人権責務と責任に与えるインパクトを調査している。OHCHRは、人権責務、特に気候変動の状況での子どもの権利に関連する責務を果たすための具体的勧告で締めくくっている。

II. 子どもに与える気候変動のカギとなるインパクト

4. 子どもたちは、そのユニークなメタボリズム、生理学、発達ニーズのために環境の変化によって不相応な悪影響を受けている¹²³。気温の変化、空気と水の質及び栄養が、子どもの健康、発達、福利により厳しい長期的インパクトを与える可能性がある。幼い子供は、そのまだ発達していない生理学と免疫シ

¹²² パネル討論の概要は A/HRC/35/14 を参照。受け取った元のインプットとそれらインプットの非公式の概要は www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/RightsChild.aspx で閲覧できる。

¹²³ 一般的には、世界保健機関(WHO)、持続可能な世界を受け継いでいるのか? 子どもの保健と環境に関する世界地図(2017年) www.who.int/ceh/publications/inheriting-a-sustainable-world/en/ より閲覧可能を参照。

ステムのために、気候変動関連のストレスの影響を最も強く経験するであろう¹²⁴。幼年時代中の社会的・身体的環境の変化が、子どもの長期的な身体的・精神的健康と全体的な生活の質に大きな意味合いを持つこともある。

5. 国連子ども基金(ユニセフ)によれば、世界の子どもたちと未来の世代が直面している気候変動ほど大きな脅威はないかも知れない¹²⁵。2014年に22億人の子どもがおり、世界人口30%が18歳未満である¹²⁶。既存と今後の人口学的傾向は、気候変動に対して高度に脆弱であることが明らかにされた国々の多くもその全体の人口の中で子どものわりあいが最も高い。これらには、南アジアの一部、太平洋の島々及びその他の小島嶼開発途上国、赤道のアフリカ及び南アメリカの太平洋沿岸が含まれる。

6. 下で論じられるように、子どもに与える最も実体的なインパクトの中には、極端な天候と自然災害、水不足と食料の不安定、空気汚染とベクターによる病気及びその結果としての心理的トラウマによって引き起こされるものもある。脆弱な状況にある子どもたちは、気候変動によって不相応な悪影響を受ける。

A. 極端な天候と自然災害

7. 気候変動は、極端な天候の増加する頻度と強度を助長している。世界的に、1億6,000万人の子どもたちが、高いまたは極端な干ばつの地域で暮らしていることが明らかにされている¹²⁷。10億人の子どもは極端に高い熱帯サイクロンの危険のある地帯で暮らしている¹²⁸。中低度の排出量のシナリオの下でさえ、気候変動に関する政府間パネルは、2100年までに0.53メートルの世界的な海面上昇を予告しており、沿岸及び低地地域は陥没、洪水の被害、浸食、排水障害の危険にさらされている¹²⁹。極端な天候によって引き起こされる洪水及びその他の自然災害は、子どもたちの間の死亡率と罹病率を高める可能性がある。

8. 幼い子どもたちは、自然災害中に、傷害を負ったり死亡したりしやすい。パキスタンの2010年の洪水の余波で、洪水の影響を受けた地域での5歳未満の死亡率は、国の平均よりも著しく高かった¹³⁰。自然災害は、家族からの子どもの別離という結果となることもあり、続く害悪に対するその脆弱性を高める。

9. 気候変動は、熱波の期間と強度も増すものと期待されている。これは、子どもたちの体は熱の変化に比較

¹²⁴ P.J.Landriana Garg, 「子どもは小さな大人ではない」、*子どもの保健と環境: 世界の視点中*, J. Pronczuk-Garbone(ジュネーブ、WHO、2005年)。

¹²⁵ ユニセフ、*今行動しなければ: 気候変動が子どもに与えるインパクト*(ニューヨーク2015年)、6頁。

¹²⁶¹²⁶ ユニセフ、*2014年世界の子どもの状態: すべての子どもが大事*(ニューヨーク、2014年)。

¹²⁷ ユニセフ、*今行動しなければ*。

¹²⁸ 同上。

¹²⁹ Christopher B. Field 他編、*2014年気候変動: インパクト、適応及び脆弱性、作業部会IIの気候変動政府間パネル第5回評価報告書への寄稿*(ニューヨーク、ケンブリッジ大学出版、2014年)、368-369頁。

¹³⁰ ユニセフ、*今行動しなければ*、30頁; WHO、「2010年のパキスタンの洪水: 保健セクターのための早期回復計画」(2011年)52頁も参照。

的ゆっくりと適合し、熱発疹、熱関連の痙攣、疲労、腎疾患、呼吸器病、発作、死亡となるかもしれないので、不相応に子どもに悪影響を及ぼすであろう¹³¹。

10. 極端な天候の発生は、基本的な教育・保健・住居サービスへのアクセスを途絶させることもある。例えば、子どもの教育へのアクセスは、教育施設と重要なインフラの破壊、緊急シェルターとしての学校の利用によって妨げられることもある¹³²。同様に、保健インフラと基本的な薬品供給への損害は、緊急事態後の介入をあまり効果の上がないものにすることもある。洪水と地すべり、海面の上昇と猛烈な嵐が、家屋、上下水道インフラを劣化させることもあり、無計画のサービスの悪い居住地の特に子どもの生活条件を悪化させる¹³³。

11. 気候変動関連の災害は、子ども保護制度も途絶させ、以前から存在していた緊張と紛争を悪化させ、子どもを虐待、子ども労働、人身取引及びその他の形態の搾取を受けやすくする。

B. 水の欠乏と食料の不安定

12. 気候変動は、貧しい地域社会の子どもたちに厳しい結果を与えて、すでに水と食料の供給に厳しい結果を与えている。気候変動の結果としての降雨、海面上昇、水蒸気の増加の変化するパターンが、ほとんどの乾燥した亜熱帯地域の地上の水と地下水を減らすであろう¹³⁴。早魃が激しくなるものと予想され、個人消費、農業及び経済活動のための水へのアクセスを減らす。酸化と高まる水温が、多くの沿岸の地域社会が生計のために頼っている漁業をさらに脅かす。

13. 安全な飲用水と必需食料品の不足は、子ども、特に貧しい子どもに不相応なインパクトを与えるであろう。体重に対する子どもの消費ニーズは、成人のニーズより高く、食糧と水の欠乏は、その身体上及び認識上の成長を損なう¹³⁵。世界的に、栄養不足は、すべての5歳未満の死亡の半数近くに対して責任があり、その他の病気や感染症の頻度と重度を悪化させる主要な要因である¹³⁶。人生の最初の2年間の栄養不良への不適切な対応が、子どもの認識能力、学校の成績及び経済的生産性に対して生涯の結果を与える取り返しのつかない発育不良という結果となる¹³⁷。2030年までに、気候変動は、中程度またはひどい発育不良の5歳未満の子どもがさらに750万人という結果となるものと予想されている¹³⁸。

14. 食料と水の危機は、学校からの落ちこぼれの発生の増加、子ども労働及びドメスティック・ヴァイ

¹³¹ 例えば、Johns Hopkins 医学、「熱関連の病気(熱痙攣、熱疲労、熱発作)」、www.hopkinsmedicine.org/healthlibrary/conditions/pediatrics/heat-related_illnesses_heat_cramps_heat_exhaustion_heat_stroke_90.P01611/より閲覧可能。

¹³² Katie Harris 及び Kell Hawrylyshyn、「南アフリカにおける極端な天候と子どもの権利: 無視される優先事項」(海外開発機関、2012年)。

¹³³ 一般的には、気候変動と適切な住居への権利に関する A/64/255、子どもへの不相応なインパクトに関するパラ 21 を参照。

¹³⁴ Field 他、2014年気候変動、232頁。

¹³⁵ Landrigan 及び Garg、「子ども」、3-4頁。

¹³⁶ ユニセフ、「栄養不足は5歳未満の子どものすべての死亡の半数近くを助長し、アジアとアフリカで広がっている」、<https://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/>より閲覧可能。

¹³⁷ Cesar G. Victora 他、「妊産婦と子どもの栄養不足: 成人の健康と人的資源に対する結果、*Lancet*、第31巻、第9609号(2009年)。

¹³⁸ WHO、「気候変動が選ばれた死亡原因に与える影響の質的危険評価、2030年代と2050年代(ジュネーブ、2014年)、80頁。

オレンスのようなさらなる危険を呈する。収穫と所得の喪失は、水運び、薪拾いのような家事のために使われる子ども労働の程度のかなりの増加と関連してきた¹³⁹。極度の天候が家庭所得の安定に悪影響を及ぼし、家族が子ども労働への依存を高めるとき、子どもは学校活動に捧げる時間もエネルギーも少なくなる。

C. 大気汚染

15. 2012年に、屋内と屋外が繋がった大気汚染が、5歳未満の子どもの間の約70万人の死亡につながった¹⁴⁰。大気汚染は、気候変動によって引き起こされるのではないが、ある形態の大気汚染は、気候変動を引き起こす。さらに気候変動が、例えば、小児喘息の引き金となるオゾンのような汚染物質の毒性を強化することによってある形態の大気汚染をさらに悪化させることもある¹⁴¹。熱波と早魃に関連する野火の高い危険は、大気の質と子どもの呼吸器系に悪影響を及ぼし、より高い気温も喘息とアレルギー性呼吸疾患を悪化させることもある大気によって運ばれるアレルゲンの放出と関連している¹⁴²。従って、大気汚染と気候変動は、呼吸数が多いために大気汚染に関連する呼吸器問題及び感染症によりかかりやすい子どもに不相応な悪影響を及ぼす悪循環を助長する¹⁴³。

D. ヴェクターが運ぶ感染症

16. 子どもは成人よりも多くのヴェクターが運ぶ感染症に罹りやすい。水が運ぶ疾患は、上下水道インフラが破壊されるとき、気候変動関連の洪水と嵐の余波で典型的に広がる。乏しい衛生と汚染された水の消費が、とりわけ下痢とコレラの発生の増加を助長することもある。下痢は、5歳未満の子どもの死亡の2番目の主要な原因である¹⁴⁴。2030年までに、気候変動のインパクトが15歳未満の子どもの下痢性疾患によるさらに48,000名の死亡という結果となるものと予想されている¹⁴⁵。

17. 気候変動は、気温、湿度、降雨量の変化に敏感なホストを持つ昆虫が運ぶ疾患を含め、季節的・地理的範囲のヴェクターが運ぶ疾患を拡大する可能性もある。マラリアは、医学的・免疫的対応が対処するには設備の整っていないかも知れない熱帯の高地地域へと拡大するものと予想されている¹⁴⁶。準標準的保健施設を持つ地域で暮らしている幼児と幼い貧しい子どもたちは、特に危険にさらされている。2015年に、5歳未満の約30万人の子どもがマラリアで亡くなったが¹⁴⁷、その大多数は、アフリカ大陸に住んでいた。デング熱、ジカ熱、レプトスピラ症、ウイルス性疾患、髄膜炎、水痘、リーシュマニア

¹³⁹ Kathleen Beegle, Rajeev H. Dehejia 及び Roberta Gatti、「子ども労働と農業ショック」、*開発経済ジャーナル*、第81巻、第1号(2006年10月)。

¹⁴⁰ WHO、「持続可能な世界を受け継ぐのか?」、16頁。

¹⁴¹ ユニセフ、「今行動しなければ」、44頁。

¹⁴² Field 他、「2014年気候変動」、729頁。

¹⁴³ Landrigan 及び Garg、「子ども」。

¹⁴⁴ WHO、「下痢性疾患」、ファクト・シート第330号(2013年) www.who.int/mediacentre/factsheets/fs.330/en/より閲覧可能。

¹⁴⁵ WHO、「量的危険」、44頁。

¹⁴⁶ ユニセフ、「今行動しなければ」、48頁。

¹⁴⁷ WHO、「5歳未満の子どものマラリア」(2016年)、www.who.int/malaria/areas/high_risk_groups/children/en/より閲覧可能。

症及び百日咳のような、子どもに悪影響を及ぼすその他の疾患の勃発は、気候変動に関連してきた¹⁴⁸。

E. 精神衛生へのインパクト

18. 気候変動と戦争/不安定、性暴力と身体的暴力、極端な天候災害関連の死亡と傷害の目撃のような気候変動に関連したトラウマ的ストレスのインパクトは、子どもの精神衛生に否定的影響を及ぼす。気候変動の結果として家族を失ったり、命を脅かされる状況を経験する子どもたちは、PTS、不安障害、自殺観念作用及び鬱病を経験する機会が高い。災害も、その情緒的福利に相当するインパクトを与えて、子どもの認識能力に悪影響を与えることもある。例えば、幼いころにエルニーニョの影響を受けた子どもは、同年齢の他の子どもよりも言語の発達、記憶、場所の推理力において成績が悪かった¹⁴⁹。人生の初めの比較的低い認識機能は、将来の精神衛生問題の危険を高めることが示されてきた¹⁵⁰。

19. 子どもたちは、家族からの離別の恐怖と一家の生計の喪失から生じる家庭の緊張の高まりに関連した不安も経験するか知れない。家族が気候変動の悪影響を受けている子どもは、暴力、身体的虐待、子ども労働、人身取引及び搾取の比較的高い危険にさらされるかも知れない。子どもの休息と遊びのニーズが、基本的な生存への関心に従属させられるかも知れない。強制移動の場合には、伝統的な土地と領土、地域社会、家族からの別離が、子どもの教育、文化的アイデンティティ、社会的支援サービスへのアクセスにインパクトを与えることもある。こういった気候のインパクトのすべてが、厳しい精神衛生の反動を起こす可能性がある。

.....

F. 脆弱な状況にある子どもへの不相应なインパクト

20. 気候変動に関する政府間パネルによれば、「社会的に、経済的に、政治的に及びその他の周縁化されている人々は、・気候変動及びその他の適合・緩和対応に対して特に脆弱である」¹⁵¹。気候変動の否定的インパクトは、貧しい子ども、先住民族の子ども、マイノリティ、移動者及びその他の移動する子ども、障害を持つ子ども及びその他の脆弱な状況にある子どもに不相应に悪影響を及ぼすであろう。女兒も気候変動のために高い危険に直面している。さらに、不相应なインパクトが、開発途上国の特に水辺の低地沿岸地域、乾燥地域、高山、極地地帯及びその他のデリケートな生態系のような地理的に脆弱な地域で暮らしている子どもたちによって感じられるであろう。以下のセクションには、女兒、先住民族の子ども、障害を持つ子ども及び移動する子どもに与える不相应な気候変動のインパクトを説明する例が含まれている。

1. 女兒と妊婦

¹⁴⁸ A/HRC/32/23。

¹⁴⁹ Arturo Aguilar 及び Marta Vicarelli、「エルニーニョとメキシコの子どもたち：幼いころの天候のショックが認識と健康の成果に与える中期的影響」(2011年)。

¹⁵⁰ Chuan Yu Chen 他、「人生の初めのころの軽い認識障害と大人になってからの精神衛生問題」、アメリカ公衆衛生ジャーナル、第96巻、第10号(2006年、10月)。

¹⁵¹ Field 他、2014年気候変動、50頁。

21. 家庭が気候変動のストレスの影響を受けるとき、女兒は、高齢者ケア、水汲みと料理のような家事を行うために学校から引き出される可能性がより高い¹⁵²。気候変動が生計に与える影響と闘うために、女兒は時には子ども結婚に売られ、人身取引され、強制的に働かせられるかも知れず、その結果、教育、保健、自由、安全にインパクトを与えられる。気候変動に関連する食料の不安定が女兒に不相応な影響を与えていることも証拠が示している¹⁵³。

22. 危機の状況が、ジェンダー不平等を悪化させ、女性により多くの様々な悪影響を及ぼすこともある。ジェンダー不平等は、女性と女兒の間で、自然災害によるより高い死亡率に繋がってきた¹⁵⁴。災害後の状況で、妊産婦保健ケア、食糧、下水道と衛生を求めるはっきりしたニーズを持つ妊婦が、ユニークな保健上の危険に直面している。妊娠中に、極端な気温、水とベクターが運ぶ疾患の感染、災害後の情緒的悩みにさらされることが、流産、早産、貧血症を含めた妊娠の結果に与える否定的インパクトに関連してきた¹⁵⁵。女兒の安全と身体的完結性も、気候変動に関連する強制移動によって脅かされることもある。女兒のための安全な設備を欠いているシェルターへの立ち退きは、人身取引を含めたあらゆる形態のセクシュアル・ハラスメントと暴力の危険を高めものとして文書化されてきた。これが高い率の女兒の強制妊娠と強制結婚という結果ともなる。

2. 先住民族の子ども

23. 多くの先住民族は、霊的・文化的慣行のみならず、生計のために気候に配慮した生態系に依存している。従って、彼らは、土地、水、生物多様性の劣化に特に脅かされている。例えば、北極圏の先住民族の伝統的生計は、気温の上昇に悪影響を受けてきた¹⁵⁶。多くの先住民族の子どもたちは、その気候適合能力に悪影響を及ぼす貧しい地域社会で暮らしている。先住民族は、世界の貧困者の15%、農山漁村地域で極度の貧困の中で暮らしている9億人の人々の3分の1を占めている¹⁵⁷。先住民族の子どもたちも、時にはその自由で前もって情報を得た同意なしに先住民族社会全体の強制移動という結果となって来たバイオ燃料の生産または水力発電に関連するプロジェクトのような気候変動を緩和するために取られる行動によって否定的影響を受けているかも知れない¹⁵⁸。

3. 障害を持つ子ども

24. 気候変動の否定的インパクトは、障害を持つ子どもがすでに経験している不平等をさらに悪化させることもある。「障害者の権利に関する条約」は、障害者の大多数が、貧困状態で暮らしていることを強調している。障害を持つ子どもは、社会的・経済的排除を経験し、意思決定プロセスから排除され、

¹⁵² 世界ジェンダー気候同盟、*ジェンダーと気候変動：既存の証拠のより細かい検討*(2016年)、17-18頁。

¹⁵³ 同上、25頁。

¹⁵⁴ Eric Neumayer 及び Thomas Plumper、「自然災害のジェンダー化した性質：大災害が平均余命のジェンダー格差に与えるインパクト、1981-2002年」、*アメリカ地理学協会年鑑*、第97巻、第3号(2007年)。

¹⁵⁵ 世界ジェンダーと気候同盟、*ジェンダーと気候変動*、29頁。

¹⁵⁶ Field 他、2014年気候変動、1583頁。

¹⁵⁷ 経済社会問題局、*世界の先住民族の状態*(ニューヨーク、国連、2009年)、21頁。

¹⁵⁸ 国連環境計画、*気候変動と人権*(ナイロビ、2015年)、8-9頁。

社会サービスにアクセスするのが困難であるかもしれない。彼らは、貧困の中で暮らし、身体的虐待を経験する可能性がより高く、同時に教育・医療サービスへのアクセスも少ない¹⁵⁹。こういった要因が、気候変動が障害を持つ子どもに与える不相応なインパクトを助長することもある。気候変動が子どもに与える否定的インパクトは、健康関連の障害の高い危険につながることもある。

25. 緊急事態では、障害を持つ子どもが、比較的高い割合の虐待、ネグレクト、遺棄を受けかも知れない¹⁶⁰。災害企画から障害の問題を排除することによって起こる立ち退き、対応及び救援努力におけるアクセス可能性に対する配慮が不十分であることは、障害を持つ子どもを特に障害と疾患にかかりやすくする¹⁶¹。災害の余波での食料、飲用水及び医療的救援へのアクセスに対する障害が、保健に悪影響を及ぼし、子どもの障害の影響を一層悪化させることもある¹⁶²。

4. 移動する子ども

26. 気候変動は、人間の移動のカギとなる牽引力としてますます認められている。最も極端な場合には、小島嶼国や低地の沿岸地域の全住民が、再配置される必要があるかもしれないところもある。2015年までの7年間に、年間推定2,250万人の人々が、すでに気候または天候関連の災害で強制動かせられてきた¹⁶³。こういった災害は、さらなる気候変動で頻度も強度も増加するものと予想されている。

27. 突然のまたはゆっくりと始まる災害が、大規模な人間の移動という結果となるとき、子どもたちは、その文化的遺産から切り離され、学校、適切な保健ケア施設及びその他の必要な物資やサービスへのアクセスにおいて障害に直面するかも知れない。不適切な下水道と清潔な水へのアクセスを持つ過密のシェルターが、子ども死亡の主要原因である下痢の伝染と栄養不良の率を高めることもある¹⁶⁴。あるシェルターでの不適切な安全保障と保護が、虐待と暴力に子どもをさらすこともある。一人で旅しているかまたは親から離れた子供は、情緒的・身体的・性的暴力の危険に特にさらされることもある¹⁶⁵。

III. 国家及びその他の行為者の人権責務と責任

28. 「子どもの権利に関する条約」は、人間家族のすべてのメンバーの固有の尊厳と平等で不可分の権利を認めることは、世界の自由、正義、平和の基礎であると述べている。子どもの権利は、「条約」に書かれている不可譲の普遍的な人権資格であり、「条約」は世界で、最も広く批准されている人権条約である。これら権利は、「経済的・社会的・文化的権利国際規約」及び「市民的・政治的権利国際規約」

¹⁵⁹ ユニセフ、2013年世界の子どもの状態(ニューヨーク、2013年)、www.unicef.org/sowc2013/files/SWCR2013_ENG_Lo_res_24_Apr_2013.pdf より閲覧可能。

¹⁶⁰ A/HRC/31/30。

¹⁶¹ 障害と開発のための世界パートナーシップと世界銀行、「気候変動が障害者に与えるインパクト」(2009年)。

¹⁶² WHO、「災害、障害及びリハビリテーション」、www.who.int/violence_injury_prevention_injury/disaster_disability2.pdf よりエルラン可能。

¹⁶³ 国内避難監視センター、*2015年世界推定: 災害によって移動させられる人々*、8頁(ジュネーブ、2015年)。

¹⁶⁴ ユニセフ及びWHO、*下痢: なぜ子どもはなお死んでいくのか、どうすればよいのか*(ジュネーブ、2009年)、http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44174/1/9789241598415_eng.pdf より閲覧可能。

¹⁶⁵ ユニセフ、*気候変動の課題: 第一線にいる子ども*(Inocenti Insight、フローレンス、2014年)、29-32頁。

のような条約にも反映されている。すべての国家は、差別なく、すべての子どもの一連の相互に関連する不可分の市民的・政治的・経済的・社会的・文化的権利を尊重し、推進し、保護し、成就するよう義務付けられている。

29. 前のセクションで概説された気候変動のインパクトは、生命、生存と開発(第6条)、家族関係と意思に反して親から離別させられないこと(第9-10条)、到達できる最高の水準の健康(第24条)、適切な水準の生活(第27条)、教育(第28条)、あらゆる形態の暴力または搾取からの自由(第19,32及び34-36条)、レクリエーションと遊び(第31条)及び自分の文化の享受(第30条)への権利の効果的享受を明確に損なう¹⁶⁶。「子どもの権利に関する条約」は、気候変動が子どもの健康に対す最大の脅威の一つであるとして明らかにし、気候変動適合と緩和戦略の中心に子どもの健康問題を置くよう締約国に要請してきた¹⁶⁷。「条約」は、国家には環境の害悪から子どもを保護する責任があること強調してきた。

30. 気候変動が子どもに与える否定的インパクトは、すべての責務の担い手の間に、その実際及び予見できる逆効果からすべての子どもを保護するための行動を起こす責務の引き金となっている¹⁶⁸。気候変動の状況での子どもの権利の重要性は、気候変動に対処する行動をとるときに、とりわけ、子どもの権利と世代間の公正に関するそれぞれの責務を尊重し、推進し、検討するよう各国が要請されている「国連気候変動枠組み条約」の下での「パリ協定」で明確に認められている。

31. 気候変動の状況での国家及びその他の責務の担い手の核心となる人権責務は、OHCHRの人権と気候変動に関するカギとなるメッセージに概説されている¹⁶⁹。これら責務は、その最悪のインパクトから気候変動に対して最も脆弱な人々を保護する人権に基づく取組を取るよう各国に要請している。「持続可能な開発 2030 アジェンダ」、「パリ協定」、2015-2030年災害危険削減仙台枠組み」及び「開発のための資金調達第3回国際会議アディス・アベバ行動アジェンダ」は、すべて、開発と気候行動へ人権に基づく取組に対する国家の公約を再確認している。人権に基づく取組は、責務、不平等及び脆弱性を分析し、差別的慣行と不正な権力の配分を矯正することを求めている¹⁷⁰。気候変動の緩和と適合への子どもの人権に基づく取組は、子どもの権利、ニーズ及び能力の特異性を組み入れつつ、人権に基づく取組の基本的特質に基づいている。

32. 子どもの権利委員会は、非差別、子どもの最高の利益、子どもの生命・生存・発達への権利、自分の考えを表明する子どもの権利という子どもの権利に基づく取組の4つの一般原則を明らかにしてきた¹⁷¹。気候変動に対する子どもの権利に基づく取組は、以下を考慮に入れるべきである：

(a) 気候政策とプログラムが策定される時、その発達する能力に従って、子どもが直面する特別な危

¹⁶⁶ CRC/C/JAM/CO/3-4、パラ 50、CRC/C/LCA/CO/2-4、パラ 52、CRC/C/TUV/CO/1、パラ 7 及び 55)。

¹⁶⁷ 到達できる最高の水準の健康の享受への子どもの権利に関する一般勧告第 15 号(2013 年)、パラ 50。

¹⁶⁸ 例えば、A/HRC/32/23 及び A/HRC/31/52 を参照。

¹⁶⁹ A/RC/33/31、付録 II を参照。

¹⁷⁰ <http://hrbaporal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies> を参照。

¹⁷¹ 「条約」の実施の一般的測定に関する一般コメント第 5 号(2003 年)、パラ 12 を参照。

険、そのユニークな発達のニーズ、この最高の利益の明確化及びその考えの組み入れを考慮に入れて、その主要な目的は、人権を実現することでなければならない。

(b) 気候適合と緩和政策に関連するものを含め、関連意思決定プロセスへの子どもの参画が確保されなければならない。

(c) 国家と民間の行為者のような責務の担い手の責務と責任が明確にされなければならない。

(d) 国際人権法、特に「世界人権宣言」と核心となる普遍的人権条約からくる原則と規準が、すべての政策とプログラム形成を導くべきである。

33. 子どもの権利に基づく取組には、子どもと未来の世代への否定的な人権のインパクトをできる限り防止するために、国家が、温室効果ガスの排出を制限することにより、気候変動を緩和する緊急の行動をとることが必要である。子どもの権利の保護には、最も炭素が集中した化石燃料の開発を止め、クリーンな再生可能なエネルギー源に移ることが必要である。国家は、すべての子ども、そして実にすべての人々、特に気候変動の否定的インパクトによって最も危険にさらされている人々の権利を守り、成就するための適合措置も取らなければならない。気候変動を緩和し、適合するすべての努力は、参画、情報へのアクセス、透明性、説明責任、公正、非差別及び平等に関連するものを含め、関連する人権規範、基準、原則によって導かれるべきである。

34. 「環境開発リオ宣言」と「ウィーン宣言と行動計画」は、現在及び未来の世代の開発と環境のニーズに公正に応えるために、開発への権利が成就されることを要請しているが、「国連気候変動枠組み条約」とその「条約」の下での「パリ協定」の中では、国家は、公正に基づき、共通ではあるが、差異のある責任に従って、気候変動に関する行動をとるよう要請されている。これら公約は、最も脆弱な人々のニーズが満たされ、現在及び未来の世代に利益を与える開発が期待される正当で、公正で、寛容で、開放的で、社会的に包摂的な世界が期待されている「持続可能な開発 2030 アジェンダ」で再確認されている。

35. これら枠組みの底辺にある世代間公正の原則は、この惑星の責任ある導き手として行動し、開発環境ニーズにこたえる未来の世代の権利を確保する責務を現在の世代に課している。現在と未来の世代のために十分な安全な水があることを保障する包括的で統合された戦略とプログラムを採用するよう国家を仕向けるこの原則は、経済的・社会的・文化的権利委員会によって適用されてきた¹⁷²。国家には、現在の子どものと未来の世代のニーズを気候変動政策と行動の核心に据える道徳的・倫理的責務もある。

36. 国家の人権責務には、個人の行動も国際協力も必要である。個人的にも集団的にも行動する国家は、市民的・政治的権利と開発への権利の推進のみならず、経済的・社会的・文化的権利の漸進的実現に対しても利用できる最大限の資金を動員し、配分する責務もある。公正な気候行動には、国家の共通ではあるが差異のある責任を考慮に入れて、気候変動の否定的影響に対処し、防止する重荷が分かち合われることが必要である。これは、気候変動に最も貢献してきた先進国が、あまり貢献してこなかった開発途上国において気候緩和と適合能力を強化するために、金融と技術と知識の移転の動員を通して、

¹⁷² 水への権利に関する一般勧告第 15 号(2002 年)、パラ 28 を参照。

協力すべきであることを意味する。気候変動の否定的影響から子どもを保護することに特別な注意が払われるべきである。

37. 国家以外の行為者も、気候変動の害悪に対して責任を担っている。「企業と人権に関する指導原則」は、民間企業には人権を尊重し、害を与えないという責任があるが、国家には、企業の害悪から人権を保護する責務があることを確認している¹⁷³。子どもの権利委員会は、企業による子どもの権利の相当の注意義務の義務的要件の採択を通して、企業が引き起こした害悪から子どもの権利を保護するよう国家に要請している¹⁷⁴。国家は、適宜、治外法権の行使を通して、企業による権利侵害のための効果的な矯正メカニズムへの子どものアクセスも保障すべきである¹⁷⁵。

38. 国家は、気候緩和・適合プロジェクトによって引きこされた害悪を含め、気候変動に関連する害悪に対して効果的で時宜を得た救済策を提供するよう義務付けられている。「市民的・政治的権利国際規約」の第2条(3)は、人権侵害に対す効果的救済策への権利を子どもを含めたすべての人々に保証している。子どもの権利委員会は、子どもの権利侵害の場合には、補償及び必要ならば身体的・心理的回復、リハビリテーションと再統合を推進する措置を含め、適切な賠償がなければならないことを強調している¹⁷⁶。「子どもの権利に関する条約」の第12条(2)は、直接的にかまたは代表者または適切な機関を通して、子どもに影響を与える司法または行政手続きにおいて、意見を聞いてもらう機会が提供されるべきであることを確立している。子どもの特別な依存の状態、その頻繁な法的立場の欠如、権力の不均衡及び気候変動に関連するものを含めた知識の欠如が、救済策へのアクセスを損なうこともある。国家は、子どもをエンパワーし、子どもに配慮した司法・行政プロセスへのアクセスを保障する適切な手段を取るよう義務付けられている。

39. 「子どもの権利に関する条約」は、情報を求め分かち合い、環境と関連する生活技術と知識の開発に対する尊重の気持ちを育成する教育にアクセスする子どもの権利を認めている¹⁷⁷。「国連気候変動枠組条約」の第6条の下で、締約国は、気候変動とその影響に関する情報への一般の人々のアクセスを推進し、促進することを要請されている。気候行動への子どもの権利に基づく取組は、国家に、気候インパクトと危険についての適切で子どもがアクセスできる時宜を得た情報を提供するよう求めている。国家は、環境と子どもの権利へのインパクト評価を行い、公表し、気候意思決定への子どもの参画を強化するために、環境問題に関連する適切な教育を保障すべきである。教育と情報へのアクセスは、子ども及び保健専門家と政策策定者のようなその他の行為者を子どもの権利を提唱するようエンパワーする。

40. すべての子どもは、その年齢と成熟度に従って、その福利に直接的・間接的インパクトを与えるすべての決定に参画する資格がある。「子どもの権利に関する条約」の第12条の下で、国家は、子どもが自由にその見解を表明し、それに相当の配慮をしてもらうことができる機能的環境を醸成するよう要請さ

¹⁷³ ユニセフ、グローバル・コンパクト及びセイヴ・ザ・チルドレン、子どもの権利と企業原則、<http://childrenandbusiness.org/>より閲覧可能。

¹⁷⁴ 企業セクターが子どもの権利に与えるインパクトに関する国家の責務に関する一般コメント第16号(2013年)。

¹⁷⁵ 同上、パラ44。

¹⁷⁶ 子どもの権利委員会、一般コメント第5号、パラ24。

¹⁷⁷ 第13条と29条及び子どもの権利委員会、教育の目的に関する一般コメント第1号(2001年)、パラ9を参照。

れている。「持続可能な開発 2030 アジェンダ」の中で、子どもは、若い女性や男性と共に、その無限のアクティビズムに対する能力をより良い世界の創造につなげることができる変革の重要な担い手として認められている¹⁷⁸。「国連気候変動枠組み条約」の第6条の下で、国家は、気候変動とその影響に対処し、適切な対応を開発する際に、一般の人々の参画を推進し、促進するよう指示されている。気候変動への子どもの権利に基づく取組には、子どもがその影響力を超えた受動的な被害者としてではなく、その好みと選択が政策の立案と実施に公平に反映される変革の担い手として扱われることが必要である。「2030 アジェンダ」で要請されているように、子どもの教育と参画を保障することは、この目標を達成するために極めて重要である。

IV. 気候行動で子どもの権利を推進する際の好事例

41. 国家、市民社会団体及びその他の行為者の中には、その気候行動の中で子どもの権利を統合する措置をすでにとってきたところもある。既存の好事例は、気候変動に関する国内及び政府間行動をさらに特徴づけ、強化するために利用されるべきである。例えば、これには教育政策、災害危険削減措置、人権メカニズムによる戦略的訴訟と係りが含まれるかも知れない。

A. 教育政策

42 環境管理者の任務、気候変動及び災害危険削減に関する教育は、出現する環境課題によりよく対処するためにあらゆる年齢の子どもを準備させることができる。現在の勉強のためにインプットを提供しているほとんどの国は、気候変動と環境のカリキュラムを開発するための気候変動教育プログラムと戦略を有していた¹⁷⁹。国連教育科学文化機関は、「持続可能な開発のための気候変動教育」プログラムを通して、気候変動を革新的取り組みを通して国のカリキュラムに統合するために、各国政府、特にアフリカと小島嶼開発途上国と協力してきた¹⁸⁰。

43. イタリアでは、環境省と教育省との協働が、環境教育のための新ガイドラインの開始につながった¹⁸¹。課外プロジェクトも子どもたちの気候変動政策におけるアクティビズムとかかわりを育成できる。ザンビアではユニセフが、11歳から17歳までの若者を、それぞれの地域社会及び世界的な気候折衝で、気候大使及び変革の担い手となるようエンパワーする子ども主導のアドヴォカシー・プログラムである「気候のための団結」プロジェクトを支援してきた¹⁸²。国々の中には、例えば、リトアニアの若者のための国立環境保健プラットフォーム¹⁸³、ナミビアの子ども議会のように¹⁸⁴、気候変動及びその他

¹⁷⁸ 総会決議 70/1、パラ 51。

¹⁷⁹ 勉強のために利用されるインプットは、www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/RightsChild.aspx より閲覧できる。

¹⁸⁰ 国連教育科学文化機関、*ただの熱気ではない: 気候変動教育を慣行にする*(パリ、2015年)。

¹⁸¹ イタリアからのインプット。

¹⁸² ユニセフとドイツからのインプット。

¹⁸³ リトアニアからのインプット。

¹⁸⁴ ナミビアからのインプット。

の問題について懸念を唱え、考えを分かち合う若者のための国立プラットフォームを設立してきたところもある。スロヴェニアでは、市民保護・災害救援局が、若者に災害対応を訓練し、障害を持つ子どもを含めたすべての子どもに情報へのアクセスを確保している¹⁸⁵。

B. 災害危険削減

44. 災害危険削減、持続可能な開発及び気候変動行動全体を通して、子どもの最高の利益の原則を組み入れることは、変動する気候において子どもの権利を保護するカギである。フィリピンでは、2016年の「子ども緊急事態救援保護法」が、緊急事態の状況で、子どもを保護し教育し、関連意思決定プロセスへの子どもの参画を保障し、より良いデータを収集するための明確な措置を規定している¹⁸⁶。ヴェトナムでは、環境保護に関する法律が、子どもの最高の利益とジェンダー平等の原則をグリーンな成長と気候変動に関連して組み入れており¹⁸⁷；国は、再発する天候の危険が子どもに与えるインパクトを緩和する際に、能力開発に重点を置く2017年から2021年までの災害危険削減に関する子どもを中心としたプログラムも検討している¹⁸⁸。

45. インドネシアは、子どもを中心とした機構危険評価法を試行することにより、その「子どもに優しい都市」イニシアティブを気候変動と災害危険削減目標に関連付けてきた¹⁸⁹。ドイツは、その開発協力政策で、子どもの最高の利益を保護することにコミットし、子どもと若者がかかわる気候変動適合・強靭性・災害危険削減プロジェクトに資金を配分してきた¹⁹⁰。スロヴァキアは、国レベルで気候政策を考慮に入れている子どものための国内行動計画を通して、「子どもの権利に関する条約」を実施している¹⁹¹。

C 訴訟

46. 未来の世代は国際法の下で明確な法的立場を欠いているが、国内の開発は、気候変動政策と訴訟を通してその利益を保護することのできる方法に光を当てている。国の憲法の中には、環境権に関するその規定の中に未来の世代への言及を含めているものもある。例えば、ボリヴィア多民族国家「憲法」の第33条は、現在と未来の世代の個人と集団の発展を可能にする健全で保護されたバランスのとれた環境への権利が書かれている。ボリヴィア多民族国家として、未来の世代への明確な言及がなされており、直接的にそういった世代のための気候訴訟のための根拠を提供しているが、これは必ずしも明確にその利益を保護するわけではないかも知れない。例えば、アゼルバイジャンでは、子どもの権利に関する「法律」の第30条と38条が、自然災害の悪影響を受けた子どもに保護と緊急事態支援を確保し、

¹⁸⁵ スロヴェニアからの44インプット。

¹⁸⁶ フィリピンからのインプット。

¹⁸⁷ ユニセフからのインプット。

¹⁸⁸ www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/RightsChild/Update14.3/StatementPanelCCandrightsofthechildHEMHAKimNgoc.pdf を参照。

¹⁸⁹ ユニセフからのインプット。

¹⁹⁰ ドイツからのインプット。

¹⁹¹ スロヴァキアからのインプット。

「憲法」第 39 条は、環境インパクトによって引き起こされた損害に対する救済策を保証している。

47. 国々の中には、子どもとその代表者が、環境訴訟に関わってきたところもある。*Minors Oposa 対環境資源省大臣事件*では、フィリピン「最高裁判所」は、子どもを代表するクラスのために、国家には清潔な環境を維持する世代間の責任があるという判決を下した。*Gbemre 対シェル石油ナイジェリア社他事件*では、ナイジェリアの裁判所は、シェル石油に、呼吸器疾患、温室効果ガスの排出、農業問題を助長するガスの放出燃焼を即座にやめる手段を取るよう命令した。ガスの放出燃焼は、「ナイジェリア憲法」と「人権と諸国民の権利に関するアフリカ憲章」で保証されている人間の尊厳と生命への権利を侵害することが分かった。米国では、9 歳から 20 歳までの 21 名の原告が、不適切な気候変動緩和措置が、とりわけ生命、自由及び財産への憲法上の権利の侵害となると申し立てて、連邦政府に対して訴訟を起こしてきた¹⁹²。このような前例は、気候変動を助長する活動を含め、有害な活動から子どもたちを保護する際の司法制度の役割の可能性を示している。

D. 人権メカニズムのかかわり

48. 国内人権機関、人権条約機関及び人権理事会の特別手続きと普遍的定期的レビューは、気候変動のインパクトから子どもの権利を保護する際に、すべて役割りを果たすことができる。例えば、経済的・社会的・文化的権利委員会は、変化する気候の中での災害危険削減のジェンダー関連の側面に関して、現在、一般勧告を作成中であり¹⁹³、一方、子どもの権利委員会は、気候変動に関する見解と勧告を含め、いくつかの場合に、最終見解を出してきた¹⁹⁴。2015 年に、「国内人権機関英連邦フォーラム」は、「気候正義に関するセント・ジュリアン宣言」を出したが、その中で機関は、特に「子どもの権利を含め、気候行動における平等と非差別の原則を推進すること」にコミットした。これから出てくる報告書が子どもに重点を置く、安全で清潔で健全で持続可能な環境の享受に関連する人権責務の問題に関する特別報告者及びその他の特別手続きマニフェスト保持者は、その報告の中で気候変動が人権に与えるインパクトに重点を置いてきた¹⁹⁵。最後に、気候変動とそれが子どもの権利に与えるインパクトは、人権理事会の普遍的定期的レビューの状況で、いくつかの場合に出されてきた¹⁹⁶。

V. 結論と勧告

49. 以下の結論と勧告は、本報告書の特徴づけてきた様々な要素から出ている。

A. 結論

50. 自然災害、変化する降雨の型、洪水と水不足の増加する頻度と強度を含めた気候変動の否定的インパ

¹⁹² *Juliana 対米国他事件*。子どもたちのトラスト(www.ourchildrenstrust.org/us/federal-lawsuit/)を参照。

¹⁹³ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/DraftGRDisasterRisk.aspx を参照。

¹⁹⁴ 例えば、CRC/C/GBR/CO/5 を参照。

¹⁹⁵ 例えば、A/HRC/31/52 及び www.thecvf.org/wp-content/uploads/2015/humanrightsSRHRE.pdf を参照。

¹⁹⁶ 例えば、A/HRC/33/6(サモア、2016 年)、知目クスそめあわめぬあ及び Corr.1(マーシャル諸島、2015)、A/HRC/26/9(ヴァヌアトゥ、2014 年)、S/HRC/24/8(トゥヴァル、2013 年)及び A/HRC/16/7(モルディブ、2011 年)を参照。

クトと感染性疾患の伝染の増加が、とりわけ子どもによるその健康、生命、食料、上下水道、教育、住居、文化、開発への権利の享受を脅かしている。気候変動は、既存の社会的・経済的不平等を強化し、貧困を強め、子どもの福利における改善に向けた進歩を逆転させる。すべての子どもは、最も若い子どもが最も危険にさらされる状態で、気候変動の否定的インパクトに対して例外なく脆弱である。

51. 気候変動は、障害を持つ子ども、移動する子ども、貧しい子ども、家族から離れた子ども及び先住民族の子どもを含めたある子どもたちに不相応なインパクトを与える。女兒も、気候変動のために高い危険に直面する。気候に脆弱な国家と気候に敏感な地域では、気候変動は、とりわけ住民の生命、生存及び開発の権利に対する同時発生の脅威となる。その地域で暮らしている子どもの権利と機会が、厳しい悪影響を受けることもある。子どもの身体的福利を脅かすことを超えて、気候変動は、その文化的アイデンティティ、自然環境とのつながり及びその教育に対する脅威となる。

52. 「子どもの権利に関する条約」、「パリ協定」及びその他の国際人権条約に含まれている人権責務と責任は、国家と企業を含めたその他の責務の担い手に、気候変動の否定的影響から子どもの権利と最高の利益を保護するための行動をとるよう要請している。多くの国家は、すでに、子どもの権利保護、健全な環境の保全及び気候変動緩和と適合に関連した法律、政策及びコミットメントを設置している。しかし、すべての行為者の説明責任を推進し、子どもの司法へのアクセスを確保し、気候変動の否定的インパクトから子どもを保護するために、さらなる行動が必要である。子どもには、これら目標を達成することを目的とする気候政策策定に意味ある参画をする権利があり、もっと効果的な気候政策を鼓舞し、形成する際に積極的な役割りを果たすべきである。

53. 関連国際条約とプロセスを含め、人権、気候変動、開発と災害危険削減は、解き難く結びついている。気候変動緩和と適合に対する子どもの権利に基づく取組は、人権責務を持つこれら様々な枠組みの重なり合いによって要請されている。国家がすべての子どもの人権を尊重し、保護し、推進し、成就し、すべての気候緩和適合政策と行動に子どもの権利を統合する特別措置を取ることが必要である。

54. 基本的に、子どもの権利に基づく取組には、以下が必要である：

(a) 「パリ協定」で要請されているように、産業革命前の 1.5C を超えないレベルにまで温暖化を制限することにより、できる限り気候変動が子どもに与える今後の否定的インパクトを最小限にする野心的な緩和措置。

(b) 気候変動のインパクトに最も脆弱な子どもの保護に重点を置いた適合措置。

(c) 子ども自身によって表明されているように、子どものアイディアと最高の利益を考慮に入れる参加型の証拠に基づいたプロセスの産物である緩和・適合行動。

55. これら努力の中で、特別な注意が、女性、障害を持つ子ども、先住民族の子ども及び気候変動によって不相応に悪影響を与えられるかも知れない子どもに払われるべきである。すべての子どもは、気候行動への積極的参加者として扱われるべきである。

56. 真に持続可能で、権利に基づいた開発には、子どもの権利、世代間の公正及び未来の世代のニーズを特徴とし、これを考慮に入れる気候行動が必要である。これら行動は、証拠に基づき、国際人権法、規範

及び基準に沿った気候変動の脅威に対処するために適切な好事例、資金、技術援助の自由で透明性のある交換によって支えられるべきである。

B. 勧告

57. 気候変動に対する子どもの権利に基づく取組には、すべての関連行為者が、子どもの権利政策の首尾一貫性を確保し、気候政策策定に参加するよう子どもをエンパワーし、気候害悪に対する救済策への子どものアクセスを保証し、気候変動が子どもに与えるインパクトをよりよく理解し、子どもの権利に基づく気候行動のために適切な資金を動員する手段を取ることが必要である。これら目標を追及するとき、気候変動に対して最も脆弱な子どもの特別なニーズとそのインパクトが考慮に入れられなければならない。

1. 子どもの権利政策の首尾一貫性を確保する

58. 国家は、子どもの権利への配慮が、その気候・災害危険削減と開発活動に統合されることを保障するべきである。すべての人々、特に子どもに利益を与える持続可能な開発への統合力のある取り組みを確立するために、「国連気候変動枠組み条約」、人権理事会、「持続可能な開発 2030 アジェンダ」及び 2015 年から 2030 年までの「災害危険削減仙台枠組み」に関連する行動・立場・プロセスを関連付けるために、努力が払われるべきである。これには以下が含まれるべきである:

(a) とりわけ子どもの貧困と栄養不良、教育へのアクセス、子どもの死亡率と健康、上下水道に関連する「持続可能な開発目標」を子どもの気候変動に対する強靭性を高め、不平等を減らすような方法で実施すること。

(b) 説明責任とより効果的な気候政策を推進するために、透明性の枠組み、予定されている国内的に決定された貢献とその他の通信、「気候変動インパクトに関連する損失と損害のためのワルシャワ国際メカニズム」の作業及び強制移動に関するそのタスクフォースを含め、「国連気候変動枠組み条約」の実施に子どもの権利への配慮を統合すること。

(c) 気候適合政策が、災害危険準備を改善し、最も危険にさらされている者のニーズと脆弱性を考慮に入れて、すべての子どもの適合能力を高めことを保障すること。例えば、ジェンダー配慮は、気候変動と災害危険管理政策とプロジェクトと企画プロセスで説明されるべきである。

59. 子どもの権利委員会を含めた人権メカニズムは、気候公約に対して国家に責任を持たせ、気候変動のインパクトをよりよく文書化し、権利に基づく気候行動を推進する方法を検討するべきである。子どもの権利委員会が開催した子どもの権利と環境に関する一般討論の日に勧告されたように、環境の問題は、最終見解に日常的に統合されることができよう。委員会の見直しプロセスへの市民社会のインプットは、気候変動とその子どもの権利へのインパクトに対処し、気候変動を産業革命前のレベルを超える 1.5° C に制限する努力への個々の国家の貢献の適切性並びに気候行動のインパクトに注意を引くべきである。同様に、国家は、気候と人権の公約に対する説明責任を推進するために、人権理事会の普遍的定期的レビュー・メカニズムを利用するべきである。

2. 気候政策策定に参加するために子どもをエンパワーする

60. すべての子どもは差別なくその最高の利益が保護されることを保障するために、気候意思決定に対して準備され、含まれるべきである。気候政策と気候脆弱性評価の立案と実施への子どものかかわりが、その年齢と成熟度に従って促進されるべきである¹⁹⁷。協議メカニズム、改善された情報の普及及び子どもをかかわらせるためのその他の戦略は、子どもの意味ある参画のために必要とされる。国家は、子どもの発達と生存に影響を与える可能性のある「国連気候変動枠組み条約」に関連した継続中のプロセスへの子どもの参画を促進するべきである。

61. 気候変動教育は、変革の担い手として、教育者、両親及び子どもたちをエンパワーできる。教育カリキュラムは、知識を伝え、それぞれの子どもの特別な地方の状況、及び適宜、伝統的知識を考慮に入れて気候変動の課題に対決するよう子どもに準備させるスキルを開発するべきである。気候教育は、特に以下を行うべきである：

(a) 低炭素輸送、エネルギー及び消費行動のような持続可能な開発のための適切なライフスタイル選択について意識を啓発すること¹⁹⁸。

(b) 連帯を高め、他国の子どもたちとの協力を推進し、環境意思決定への子どもの参画の機会を創出すること¹⁹⁹。

(c) 災害危険削減と緊急事態への備えを含め、気候変動の原因、そのインパクト及び適合対応についての最新の意味ある年齢にふさわしい情報へのアクセスを含めること。

2. 救済策へのアクセスを子どもに保証する

62. 国家とその他の責任ある行為者は、気候の作為と不作為から害を受けた時、子どもが効果的な救済策にアクセスできることを保障する措置を取るべきである。そのような措置には以下を含めることができよう：

(a) 権利の正当性を推進し、説明責任システムを推進するために、国の憲法と法律に、健全な環境への権利と未来の世代の権利を統合すること。

(b) 子どもの権利の侵害に対する苦情申し立て者の手続きを確立している通報手続きに関する「子どもの権利に関する条約」の「選択議定書」の批准。

(c) 治外法権の採用と適宜排出ガスの削減のみならず過去の害悪の救済における企業の責任ある行為を保障するためのその他の措置を取ることに。

(d) 特に子どもが経験する気候関連の人権害悪に対する効果的な救済策を保障する喪失・損害システム

¹⁹⁷ 例えば、気候戦略の立案、企画、実施への参加者としての女兒の包摂は、より効果的な政策策定につながるであろう。例えば、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(国連ウィメン)及びメアリー・ロビンソン財団---気候正義、完全な見解: UNFCCC プロセスにおけるジェンダー・バランスの目標を達成するための取り組み、第2版(2016年)、www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2016/11/MRFCJ-Full-View-Second-Edition.pdf より閲覧可能。

¹⁹⁸ 例えば、「持続可能な開発目標」のターゲット 4.7 を参照。

¹⁹⁹ 例えば、子どもの権利委員会、一般コメント第1号、バラ9及び13を参照。

を開発すること。

(e)気候緩和・適合プロジェクトが人権害悪に対する効果的な矯正メカニズムへのアクセスを提供することを保障すること。

4. 気候変動が子どもに与えるインパクトをよりよく理解する

63. 気候変動のインパクトから子どもをよりよく保護するために、すべての行為者は、気候変動と子どもの権利との間の関係に対する改善された理解を支援するべきである。これは、以下のような措置を通して推進できよう:

(a)分類データの取捨

(b)子どもの権利と未来氏世代に関するインパクト評価

(c)「気候行動における人権のためのジュネーブ誓約」の要請通りのセクター間協力の強化

(d)子どもの視点を含めた常設協議委員会の設立

(e)「国連気候変動枠組み条約」と人権メカニズムに関連する子どもの権利と気候変動に関する改善された報告

64. この点で、市民社会行為者と2010年の「社会フォーラム」へ参加者たちは、人権と気候変動に関する国連特別報告者の任命を要請している²⁰⁰。

5. 子どもの権利に基づく気候行動のために適切な資金を動員する

65. 国家は、その人権責務と共通ではあるが差異のある責任とそれぞれの能力を念頭に置いて、害を与えるのではなく、子どもに利益を与える効果的な気候行動のための適切な資金を動員するための措置を取るべきである。国家は、子どもの権利と未来の世代に関してインパクト評価を行うことにより資金の配分における透明性のある参加型の情報を得た意思決定を確保するべきである。さらに、国際協力を改善し、技術移転と技術的専門知識の分かち合いを通して、開発途上国における気候行動のための能力を築くために措置が取られるべきである。緩和は、気候変動の否定的インパクトを最小限にするカギであるので、最高の優先事項でなければならない。これら努力において、企業も、無視してはならない人権責務を有している。

66. 気候適合に関しては、気候変動の否定的影響に照らして子どものための基本的必要とサービスへの非差別的なアクセスを推進する努力に資金が向けられるべきである。教育と関連インフラへの投資は、権利に基づいた費用効果の高い、持続可能な子どもをエンパワーする方法である。保健、上下水道、住居インフラ及び関連サービスも、子どもの適合と強靭性にとって極めて重要である。教員、両親、子どものための訓練を含めた災害危険削減と気候に強靭な学校とインフラは、投資のためのもう一つのカギとなる領域である。気候関連の災害の余波で、資金は、子どもの保健サービスへのアクセスを確保し、子ども

²⁰⁰ A/HRC/16/62。

をその家族と再統合させ、食糧と清潔な水のような物質的支援で彼らを保護するだけでなく恐怖とトラウマを防止し、対処するための心理的ケアも提供するために使われるべきである²⁰¹。支援は、子どもの遊びと安全に対するはっきりとしたニーズを考慮に入れるべきである。

気候変動が子どもの権利と関連する政策・学んだ教訓及び好事例を実現する国家の努力に与える否定的インパクトに関する パネル討論の概要(A/HRC/35/14)

国連人権高等弁務官事務所報告書

概要

本報告書は、人権理事会が、気候変動が子どもの権利を実現する国家の努力と関連する政策、学んだ教訓、好事例に与える否定的インパクトに関するパネル討論を開催することを決定した人権理事会決議 32/33 に従って提出されるものである。理事会は、パネル討論に続く理事会会期に、さらなるフォローアップ行動の検討のために、パネル討論から出てきた勧告を含め、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、第 34 回理事会中の 2017 年 3 月 2 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. 人権理事会は、その決議 32/33 に従って、気候変動が子どもの権利と関連する政策、学んだ教訓、好事例を実現する国家の努力に与える否定的インパクトに関するパネル討論を開催した²⁰²。
一マ別関わり・特別手続き・開発への権利部部長のステートメントで開会した。
2. パネル討論は、人権理事会副議長 Amr Ramadan が議長を務め、国連人権高等弁務官事務所のテーマ別関わり、特別手続き、開発への権利部部長のステートメントで開会した。
3. 討論は、各国、国際機関及びその他の関連ステークホルダーに、専門家であるパネリスト、各国、国際団体及びその他の関連ステークホルダーの間の知識と好事例の交換を通して、効果的で、権利に基づいた気候行動の促進に重点を置いて、気候変動が子どもの権利の享受に与えるインパクトを討論する機会を提供した。
4. パネルは、ジュネーヴの国連事務所及びその他の国際団体へのフィリピン代表部次席大使の Maria

²⁰¹ 子どもの権利委員会、一般コメント第 15 号、パラ 40 を参照。

²⁰² パネル討論の完全なビデオは、<http://webtv.un.org/meetings-events/watch/panel-discussion-on-climate-change-and-child-rights-10th-meeting-34th-regular-session-human-rights-council-5343577829001> より閲覧可能。

Teresa T. Almojuela が司会を務めた。パネリストは、ヴェトナムの外務省副大臣である Ha Kim Ngoc、ジュネーブの国連事務所及びその他の国際団体へのバングラデシュ代表部大使 M. Shameen Ahsan、国連子ども(ユニセフ)の公共パートナーシップ部のジュネーブ・リエゾン・オフィス部長、子どもの権利委員会の報告者 Kusten Sandberg、及びグリーン・ホープ財団の創設者 Kehkasha Basu であった。

II. 開会セッション

5. テーマ別関わり・特別手続き・開発への権利部の部長は、「子どもの権利に関する条約」とその他の人権条約は、気候変動の脅威に対処する行動を要請していると述べた。子どもの権利委員会は、気候変動が子どもの健康にとって深刻な脅威であり、保健格差を悪化させることを発見した。気候変動は、災害、栄養不良、ヒート・ストレス、自然災害及び強制移動によって子どもに与える危険を増し、その権利、その福利及びその生存にすら悪影響を及ぼしている。このことを念頭に置けば、移動と適合戦略の中心にすることが子どもにとって極めて重要である。

6. 気候変動は、子どもの身分証明、その生計、その環境との関係にも直接的脅威となる。法的・倫理的・道徳的観点から、子どもが予防できる人間の活動に由来する原因で死ぬとき、不十分な予防行動が司法そのものの概念に挑戦する。しかし、気候変動に対処する国家の現在のコミットメントは、「国連気候変動枠組み条約(UNFCCC)」の下での「パリ協定」で合意された 2C° の温暖化限度以下にとどまり、子どもの権利と世代間の公正に関連するそれぞれの責務を応えることを必要とする行動にははるかに及ばないものと予想されている。それぞれの国家には、環境上の慣行を規制することにより気候害悪を防止し、脆弱な地域社会を保護し、違反に責任を取らせ、害を受けた時には救済策を確保する人権責務がある。

7. 気候変動への権利に基づく取組も、子どもが変革の担い手としてエンパワーされ、未来の課題に向かって立ち上がるよう子どもにふさわしい教育を保障されること必要とする。子どもたちは、気候政策に関連するものを含め、その福利に直接的・間接的インパクトを与える決定に参加する資格がある(その年齢と成熟度に従って)。例えば、「持続可能な開発 2030 アジェンダ」は、公正で、持続可能で、化石燃料によらない開発に向けた移行にとって重要な変革の担い手として子どもを描写している。子どもたちは、気候の場で、変革の牽引者としてその重要性をすでに示してきた。彼らはより野心的な気候行動を推進するために、戦略的訴訟にますます関わっている。*Juliana 対米国事件*では、気候変動に対する不適切な対応の結果として、生命・自由・財産・平等な保護への憲法上の権利の様々な侵害を申し立てて、子どもたちは、米国政府を訴えてきた。開会ステートメントのまとめとして、より効果的な気候行動のためにエンパワーメント、教育、包摂の重要性が強調された。

III. パネル討論の概要

8. ヴェトナムの外務副大臣は、気候変動が子どもの権利に与える否定的インパクトに対処する際に多くの課題があると述べた。開発途上国にとっては、不適切な資金、脆弱なインフラと予報能力が、すべて、子どもを含めた脆弱な状況にある人々に気候変動が与えるインパクトに適合し、緩和することを一

層難しくしている。気候変動がどのように子どもの権利に悪影響を及ぼすかについての認識が不十分である。5億万人以上の子ども---世界の子どもの総計23%---が、極度に洪水発生率が高い地帯で暮らしている。約1億6,000万人の子どもたちは、高いまたは極度に高い旱魃度の地帯で暮らしている。ヴェトナムでは、歴史上最長のエルニーニョの期間が引き起こす旱魃と塩害が、昨年50万人以上の子どもたちに悪影響を及ぼした。

10. 子どもを中心とした気候政策が必要である。ヴェトナム政府は、「2012年から2020年までの気候変動国内戦略」と「2020年までの自然災害防止・対応・緩和のための国内戦略」を採択したが、両者とも、子どもに与える気候の否定的インパクトに対処することの重要性を強調し、州が独自の計画を築くための枠組みを提供した。これら計画には、あらゆる段階での包括的な育児・保護措置が含まれ、防止を優先した。ヴェトナムは、2017年から2021年までの災害危険削減に関する子どもを中心としたプログラムの開発の可能性において、気候変動コミュニケーションにも新たに重点を置いた。

11. 副大臣は、気候変動とそれが子どもに与えるインパクトに対する認識を改善するためにさらなる努力を要請した。これには、学校、メディア、音楽祭、テレビのショー及びワークショップの開催を含めた様々な手段を通して、気候識字を高めが必要である。ヴェトナムでは、気候変動意識は、国のカリキュラムに統合されている。一旦子どもと大人が気候変動とそれが子どもに与えるインパクトを理解すれば、子どもを中心とした気候政策が後に続くであろう。子どもと子どもの権利の主流化に与える否定的インパクトに対処することに重点を置いた、気候変動に関する国際協力を強化する必要性もある。副大臣は、気候変動が子どもに与える否定的インパクトに関する国際調査を導くよう国連に要請し、昨年のエルニーニョ・エピソード中のヴェトナムに対す貴重な援助と支援に対して国連に感謝することにより締めくくった。

12. バングラデシュの代表部大使は、人権と気候変動の関係は、人権理事会の以前のパネル討論で十分に検討されたと述べた。社会の最も貧しい人々は、その中でも子どもが特に脆弱である状態で、気候変動からの有害な影響に対して最も脆弱である。気候変動は、自然のシステムに害を与え、その結果関連する社会的・経済的・文化的・政治的システムを破壊する。自然災害、降雨のパターンの変化及び海面上昇の増加する数が、上下水道危機、感染・非感染症の広がり、ひどい栄養不良、学校からの落ちこぼれ、強制労働、生活と生計の喪失を助長する。気候変動のインパクトに対処するには、関連セクターでのかなりの公共支出を必要とする。従って、気候変動は、保健、社会的安全、教育、経済搾取からの保護及び生活を含め、国家が子どもの権利を保障する能力を厳しく制限する。

13. 気候変動が低地の開発途上国に与える社会的インパクトは、紛争、暴力、大量の国内避難さえ引き起こすこともある。蓄積する天候関連の生活、天然資源、生計の損失と損害に対す不適切な対応は、子どもが最も悪影響を受ける状態で、さらなる不安定の恐れを引き起こす。気候変動は、バングラデシュを含めた気候変動を最も助長してこなかった国々に最も害を与えて、「持続可能な開発目標」(特に目標2, 3, 4, 8, 11, 13及び16)を達成する努力を妨げるであろう。緊急で野心的な気候行動が、この課題に対処するために極めて必要とされる。気候行動を取る時、国家はそれぞれの人権責務を尊重し、推進し、検討するべきであり、それによって、適合、緩和、金融、技術移転、能力開発に関するものを含め、すべての国家が行う権利に基づく気候行動の基盤を確立することが、「パリ協定」に明確に述べられている。従って、「パリ協定」は、すべての気候決定が子どもの最高の利益となる明確な機会を提供してい

る。

14. 国内レベルで、バングラデシュは、「国内的に適切な移動行動」の計画を実施してきたが、その下で、特に「太陽光ホーム・プログラム」が確立されてきた。このプログラムは、農山漁村地域にオフ・グリッドの電気へのアクセスを提供し、子どもの勉強時間を増やしてきた。バングラデシュは、電気へのアクセスを改善し、農業の生産性を増やし、それによって子どものための食糧の安全保障も推進するために、太陽光灌漑ポンプと太陽光ミニ・ナノ・グリッドの利用の規模拡大もしたいと思っている。これらは、子どものニーズに対応した適合共同利益をともなった緩和措置である。国の「適合気候変動戦略」は、例えば、災害中の即席学校としてサイクロンのシェルターを利用することにより、子どものニーズと脆弱性を考慮に入れるために同様に立案されてきた。

15. 代表部大使は、予定されている国内的に決定される寄稿を準備し提出するときに、子どもの権利に重点を置き続け、彼らの緩和努力の野心を高め、人権責務と特に子どもの権利に適切に対応する損失と損害システムを確保し、「気候変動のインパクトに関連する損失と損害のためのワルシャワ国際メカニズム」の下で確立された強制移動に関するタスク・フォースの作業で、子どもの保護に対処するよう国家に要請している「パリ協定」と UNFCCC の下でのさらなる行動のためのいくつかの可能などっかかり点を提案した。さらに、代表部大使は、排出削減の領域のみならず、子どもの権利を保護するための資金を気候適合に利用できるようにする際にも、企業による責任ある行為を保障するよう各国に要請した。気候変動のための様々な感染性及び非感染性の疾患の勃発に関連して、代表部大使は、子どもの健康への権利をよりよく実現し、子どもと妊産婦の死亡率を減らすために、国々が、薬剤の料金の手ごろさに関連して、最近の「知的財産権の貿易関連の側面に関連する協定(TRIPS)」の改訂を利用できることも強調した。気候変動から子どもの権利を保護するために、国家には、「パリ協定」と「持続可能な開発 2030 アジェンダ」の目標を実現する政治的意思と行動を動員する必要がある。

16. 国連子ども基金の公共のパートナーシップ部のジュネーヴ・リエゾン・オフィスの部長は、気候変動が、世界の子どもたちと未来の世代が直面している最も基本的な脅威を表していると述べた。気候変動は、様々な様態で、子どもの食料と水へのアクセス、保健と発達、教育及び生存そのものさえ含めた子どもの権利に悪影響を及ぼしている。気候変動は、降雨のパターンに悪影響を及ぼし、水文気象の出来事の頻度と強度を増し、洪水を受けやすい地域で暮らしている 5 億人の子どもたち、厳しい早魃にさらされる 1 億 6,000 万人の子どもたち、熱帯性サイクロンからの高い危険にさらされている 1 億 1,500 万人の子どもたちを脅かしている。災害は「子どもの権利に関する条約」に書かれているありとあらゆるその他の子どもの権利に否定的インパクトを与えてきた。例えば、災害は、心理的トラウマ、離別、搾取及びその他の子ども保護問題の高い危険と関連している。貧しい家庭の子どもたちは、最も貧しい家庭が気候変動の否定的影響によりさらされている地域に定住する傾向があるので、最も危険にさらされている。

17. 気候変動は、5 歳未満の子どもの死亡の主要な原因であるベクターが運ぶ病気の蔓延、子どもの死亡の 45% を占める栄養失調も悪化させる。人生の最初の 2 年間の栄養失調と栄養不良も取り返しのつかない発育不良につながることもあり、子どもの身体的・認知的発達に悪影響を及ぼし、発達に対する長期的意味合いを持つという結果となる。さらに、化石燃料消費に関連する大気汚染が、肺炎及びその他の呼吸器疾患を助長する。約 3 億人の子どもたちが、最低の大気の質の基準の 6 倍もの毒性大気を持

つ地域で暮らしている。大気汚染は、5歳未満の子どもの年間約60万人の死亡を助長している。全体として、子どもはその未発達の生理学と免疫システムのために成人よりも気候変動の悪影響を受け、人生の最初の1年が最も脆弱である。

18. ユニセフ代表は、急速及びゆっくりと始まる災害と毒性の大気汚染の影響を受けている地域で暮らしている何百万人もの子供の権利を保護することに関しては、無駄にしている時間はないことを強調した。「パリ協定」で人権と子どもの権利が認められたことは、正しい方向への主要な一歩であることを強調した。さらに、気候変動の状況で、子どもとその権利を保護する緊急の必要性は、「災害危険削減仙台枠組み」と「持続可能な開発目標」で強調された。しかし、これら言葉は行動に移す必要があり、子どもの権利の享受に与える気候変動のインパクトは、その行動をよりよく特徴づけるためにさらに評価される必要がある。エネルギー効率を改善し、化石燃料利用を徐々に減らし、持続可能なエネルギーへと移行するために、世界の気温の上昇を1.5C° またはそれ以下に制限するための緊急の行動が必要とされる。投資も、災害に対して強靱な保健ケア施設、学校、及び上下水道システムの構築に繋がられるべきである。

19. 最後に、異なった年齢、ジェンダー及び社会的背景の子どもは、気候政策策定に参加を認められるべきである。気候変動教育は、それぞれの地域社会で、変革の担い手として、教育者、両親、子どもをエンパワーできよう。子どもの考えと特別なニーズは、子どもが国際・国内の気候政策と行動の開発に含まれる状態で、求められ、耳を傾けられ、これに基づいて行動されるべきである。最後に、ユニセフ代表は、各国政府、企業セクター及びカギとなるステークホルダーに、安全で清潔で持続可能な環境を達成し、気候変動と気候行動の人権インパクトに関連する問題が子どもの権利委員会へのその報告に統合されるために、必要な行動を明確にするよう要請した。

20. 子どもの権利委員会の報告者は、2016年の環境に関する委員会の一般討論の日が、いかに緩和と適合の実体的責務、手続き上の責務、子どもを含めた環境の害悪に特に脆弱な人々に対する強化された責務という3つのカテゴリーの責務を明らかにしたかを説明した。気候変動は、子どもの最高の利益並びに生命・生存・発達への権利、休息・レジャー・遊びへの権利、文化的生活、保健、適切な水準の生活、住居、上下水道、教育、身分証明と平等への権利を含めたその実体的権利のほとんどすべてを脅かしている。気候変動は、生産的な土地と淡水の利用とアクセスにおける既存の不平等を悪化させることにより、暴力的な紛争、搾取と大規模な移動または強制移動も助長することもある。気候変動は、環境との密接な関係のために先住民族の子どもに生存の脅威も与える。気候変動に対する子どもの権利に基づく取組は緊急のものであり、国家が子どもの権利と最高の利益、特に生命・生存・発達への権利を考慮に入れることが必要である。

21. 気候変動の悪影響を受けている関連手続き上の権利には、情報への権利、環境教育への権利、参画への権利が含まれる。子どもたちは、環境問題に関連して選択をし、表現と自由と参画への権利を行使するために、気候変動とそのインパクトに関する情報に依存している。教育は、変革の行為者となるために子どもたちをエンパワーする際に重要な役割を果たすので、明確で包括的でしばしば更新される気候変動カリキュラムが含まれるべきである。カリキュラムは、異なった地方の状況を反映し、それぞれの子どもの状況に関連した情報及び適宜、伝統的知識が含まれるべきである。「持続可能な開発目標」のターゲット4.7は、各国に、人権教育を通して持続可能な開発を推進するために必要な知識とス

キルをすべての学習者が身に着けることを保障するよう要請することにより、ガイダンスを提供している。

22. 気候変動によって不相应なインパクトを受けているので、障害を持つ子ども、先住民族グループの子ども及びその他の脆弱な立場にある子どもに特別な関心が払われるべきである。彼らが変革の担い手、気候行動への積極的参加者として、すべての子どもと同等に扱われることが重要である。「開発目標」は、「青少年への重点を含め、後発開発途上国における効果的な気候変動関連の企画と管理のための能力を高めるためのメカニズムを推進する」必要性をはっきりと示している。最後に、子どもの権利委員会報告者は、開発されるべき政策とメカニズムが地方・国内・国際レベルで、気候意思決定に子どもと若者がかかわらせるために開発されることを要請した。

23. グリーン・ホープ財団の創設者は、若干 16 歳の環境活動家として、その作業と動機を説明した。彼女は、気候変動が人間の苦しみにまた新たな側面を加え、私たちの時代の最も難しい現実であると述べた。極の氷は解けており、海面は上昇し、台風とハリケーンが荒れまわっており、森林火災が空を窒息させ、化石燃料に牽引される経済が私たちの都市をまぎれないガス室に変えている。気候変動は、子どもの生命への権利、健康への権利、教育への権利、食糧とシェルターへの権利にインパクトを与えている。

24. しかし、多くの人々は、広がった気候が誘引する強制移動を含め、大変な変動にもかかわらず、この問題とその重要性を卑小化しようとしてきた。多くの子どもを含めた何百万人もの人々が、洪水、旱魃、海面上昇によって、搾取の危険を高める不確かな状況の下で自分の家や国から移動せざるを得なくされている。気候変動は、子どもの間の病気の重荷も助長する。そのインパクトは、全世界で、下痢の症例の約 2.4%、マラリアの症例の 6%に対して責任があるものと推定されている。女兒は、災害を前にしてジェンダー差別のさらなる側面と闘わなければならないので、女兒に与えるインパクトはさらにひどいものである。

25. グリーン・ホープ財団の創設者は、自分のような若者が声を上げるよう鼓舞する状況を示した。明日の国民として、子どもたちには未来を形成する際に果たすべき指導的役割がある。グリーン・ホープ財団は、若者が共に気候変動に関する行動を起こす場を提供している。財団は、子どもだけよりなる管理チームを持ち、気候正義を推進し、生物多様性を保護し、土地の劣化を止め、持続可能な消費を奨励し、ジェンダー平等を達成するために闘っている千人以上の積極的なボランティアを持つ多地域団体へと成長している。財団は、「若者によって若者のために」行われる目的にぴったりのワークショップと会議である「環境アカデミー」を開催している。財団は、市民社会だけでなく政府の公益事業機関や法人ともパートナーシップを確立してきた。そのために、人権理事会で気候変動に関連して子どもの権利のために話をする機会を与えられたことに特に感謝する。

B. 意見交換討論

26. 本会議討論中に、発言は、アルジェリア、アルゼンチン、オーストラリア、ベナン、ボリヴィア多民族国家、カナダ(フランス語諸国を代表)、チリ、中国、コスタリカ(気候行動における人権ジュネーブ誓約を代表)、エジプト、エルサルヴァドル(ラテンアメリカ・カリブ海諸国共同体を代表)、エチオピア、欧州連合、フランス、ジョージア、ドイツ、ギリシャ、インド、イラン・イスラム共和国、アイル

ランド、キルギスタン、マレーシア、ミクロネシア連邦国家、モロッコ、ミャンマー、パキスタン(イスラム協力団体を代表)、シエラレオネ、スロヴェニア、スペイン、トンガ、チュニジア(アフリカ・グループを代表)及びヴェネズエラ・ボリヴァリアン共和国の代表によって行われた。

27. 以下の NGO の代表も発言した: CIVICUS---世界市民参画同盟、協議のための友好世界委員会、国際国連青年学生運動、Centre independant de recherches et d'initiative pour le dialogue、国際弁護士団体及び Instituto Internazionale Maria Ausiliatrice delle Salesiane di Don Bosco(VIDES インターナショナルとの協働)。

28. 幾人かのその他の参加者もパネル討論中に発言を求めたが、時間不足のためにステートメントができなかった。これらには以下の国の代表が含まれた: ボツワナ、エクアドル、フィジー、ハイティ、リビア、マダガスカル、モルディヴ、メキシコ、モンゴル、モンテネグロ、パラグアイ、ペルー、南アフリカ、スーダン、トーゴ及びアラブ首長国連邦、及び NGO の中国 NGO 国際交流ネットワーク、フェア・トレードと人権を支持する国際会議、拷問被害者 Khiam リハビリテーション・センター及び平和と開発 Ma'arij 財団。

29. 発言者たちは、気候変動が幅広い子どもの権利に否定的影響を及ぼし、すべての子どもの人権を尊重し、推進し、保護し、成就する国家の努力を妨げることで意見が一致した。気候変動とそれが子どものとりわけ生命、健康、食糧、教育、発達及び上下水道への権利の享受に与えるインパクトの特別な例が挙げられた。5歳未満の子どもが気候変動と関連する下痢、栄養失調、マラリア、デング熱及びその他の死亡と罹病の原因の発生の増加によって、最もひどい影響を受けることが述べられた。子どもは、大人よりも強度の紫外線、不適切なシェルター、屋内空気汚染に対して脆弱でもある。さらに、気候変動は、特に学校の閉鎖、自然災害による損害、強制移動及び関連するインパクトを通して、教育への子どもの権利を破壊する。インフラの破壊と関連する社会経済的損失も、子どもの権利とこれを満たそうとする国家の努力にインパクトを与える。

30. 発言者たちは、すべての子どもが気候変動によって不相応なインパクトを与えられているが、脆弱な状況にある子どもたちと未来の世代は一層ひどいインパクトを受けており、これは明確な不正となることを強調した。気候変動によって最も悪影響を受けている人々は、その過程に最も寄与していない人々である。その人々には、女兒、貧困の中で暮らす子ども、先住民族の子ども、強制移動させられた子ども、家族と離れ離れになった子ども、障害を持つ子ども、乾燥地域、高山、島及びその他の沿岸地域、森林等のような地理的に、また生態系的に脆弱な地域で暮らしており、これに依存している子どもたちが含まれる。発言者の中には、気候変動が小島嶼開発途上国及びその他の気候に脆弱な国々に与える直接的インパクトについて懸念を表明した者もあった。発言者たちは、子どもの最高の利益が、海面上昇、沿岸の浸食及び強度の自然災害のような気候変動のインパクトを感じているこういった国々の気候変動政策対応の中心に置かれることを要請した。

31. 気候に脆弱な国々において、気候変動は、とりわけ生命、生存、開発への住民の権利への同時発生の脅威となることが強調された。こういった国々で暮らしている子どもの権利と機会は、生まれた場所での生存のための闘いによって厳しい悪影響を受けている。身体的福利を脅かすことを超えて、気候変動は、子どもの文化的アイデンティティと自然環境とのつながりの維持に対して脅威となる。

32. 発言者たちは、女性と女兒が、自然災害を含めた気候変動によって不相応なインパクトを受けていると述べて、すべての気候行動におけるジェンダー平等の重要性も強調した。一人の発言者は、すべての気候変動と災害危険管理政策、プロジェクト及び企画プロセスで考慮に入れられるべきジェンダーと社会的包摂への配慮を要請した。

33. 発言者たちは、子どもの権利を含めた人権に明確な言及がある「パリ協定」も歓迎した。「協定」は、国家には気候変動に関連する人権責務もあることを再確認してきた。企業にも気候変動が子どもの権利に与えるインパクトに対処することに関連する責任があり、子どもの権利が侵害された時に救済策にアクセスすることを保障する必要性があることも述べられた。発言者たちは、「パリ協定」の成功する権利に基づく実施を確保するためあらゆる努力が払われることを要請した。発言者たちは、気候変動と人権と「持続可能な開発 2030 アジェンダ」の間の関連性も強調した。気候変動があらゆるレベルで開発目標の実施を脅かすことも強調された。この点で、すべての人々に利益を与える持続可能な開発に向けた効果的で一致した進歩を確保するために、UNFCCC、人権理事会、「持続可能な開発アジェンダ」と「仙台枠組」に関連する行動、立場及びプロセスを繋げることが重要である。

34. 一人の発言者は、この重要なつながりを確立し、気候変動がすべての人権の享受に与えるインパクトをよりよく理解するために、人権と気候変動に関する特別報告者を任命するようとの人権理事会への要請を繰り返した。もう一人の発言者は、人権と気候社会をまとめる際の「気候行動に関する人権ジュネーヴ誓約」の役割を強調した。この線に沿って、さらなるセクター間の協力が、国内レベルで政府機関とその他のステークホルダーとの間で必要であることも提案された。すべてのステークホルダーは、人権理事会の普遍的定期的レビュー内に気候変動関連の問題を統合するさらなる努力を払うことができよう。

35. 多くの発言者は、意志決定への子どもの参画の強化を要請し、変革の担い手として子どもをエンパワーするために教育の重要性を強調した。これは、気候変動と環境保存に関する今後の課題に対処するよう子どもを準備させるために必要である。代表団の中には、気候変動とその影響について子どもを教育しその意識を高めるために独自の国内政策を概説したところもあった。これらには気候変動緩和と持続可能な開発に関する授業を国の学校カリキュラムに統合すること、協働的生態系行動と子どものかかわりのための地方と国の参加型メカニズムの創設、当該学校の環境とのネットワークの構築、気候行動におけるジェンダー平等の推進、気候変動に関する若者と子どものかかわりを確保することを目的とする国内行動計画と戦略の開発、現在と未来の世代の生活の質を改善するための社会経済的開発の強化及び環境教育センターの設立が含まれた。

36. 発言者たちは、気候変動の否定的影響に対する緩和と適合への人権に基づく取組を推進するための強化された国際協力も要請した。技術の移転を通じた開発途上国における能力を築くために、行動が必要とされる。気候変動に対処するという金融上の誓約が果たされるまで、気候変動は何世代にもわたって継続するであろうと述べた者もあった。彼らは、共通ではあるが差異のある責任の原則に従って、緊急の気候行動を追及する際に、国際連帯を要請した。多くの代表団は、気候変動に対処する国際協力をその外交政策と開発戦略の不可欠の部分であると描写した。気候変動が子どもの権利に与える否定的インパクトと闘う効果的措置の共有の重要性が強調された。

37. 発言者たちは、特に気候変動の子どもの権利に与える否定的インパクトに対処する際の好事例を分かちあい、気候行動における子どもを中心とした政策の可能な役割りを説明し、気候変動の適合と緩和において人権及び特に子どもの権利を主流化するための方法を詳しく説明し、UNFCCCの原則を通して、また国家が気候変動責務に従うことができないことによって引き起こされる気候変動の国境を超えた影響を考慮に入れて、気候変動関連の情報を普及するためにソーシャル・メディアをいかに利用できるかを説明し、開発途上国における子どもの権利の保護に対して気候変動が呈する特別な課題に対処するために国際レベルで取るべき重要な手段を明らかにし、子どもの権利を守り、世代間の公正を推進するために必要な基本的行動を概説するようパネリストに尋ねて、パネリストにいくつか明確な質問を出した。

C. 答えとまとめ

38. 意見交換対話中及びその後で、司会者はパネリストに質問に答え、まとめの言葉を述べる機会を与えた。司会者は、気候変動が子ども権利に与えるインパクトに関して国々の間に共通の懸念があることが分かった。この問題に関する自国の行動に関して、司会者は、フィリピンは孤児と離別した子ども、付き添いのない子どものための子どもと女性に優しい移行シェルターを設立してきた緊急救援政策を採用し、実施し、災害と災害後の状況で子どもの人身取引を防止する調査作業の強化を要請し、災害の余波で失われた文書を回復し再建システムを開発し、地域社会の学校職員、救助者及び災害対応者のための子どもに対応する訓練プログラムを推進し、家族や親戚と離れ離れになった子どもを再統合させる(現地での頻繁な問題)ためのガイドラインを改善し、子どもを災害危険削減企画と災害後のニーズ評価に関わらせたことを述べた。司会者は、パネリストに意見交換対話中に提起されたいくつかの質問を向け、特に気候変動の否定的インパクトからの子どもの権利の保護に関する人権理事会の役割、理事会がどのようにすべての行為者の間のもっと調和した取り組みを推進できるのか、気候変動の状況で子どもの権利を保護する国家の責務が国際レベルで果たされることをどのようにうまく保障できるのかを検討するようパネリストに求めた。

39. ヴェトナムの外務副大臣は、子どもの気候教育に家族、学校、地域社会をかかわらせ、気候プロセスに子どもの参加を奨励して、子どもを中心とした気候変動政策を通して、気候識字世代を築く必要性を強調した。ヴェトナムの気候政策は、子ども中心であり、国内・国際レベルでのステークホルダーの関わりを奨励し続けており、テレビ番組やその他のメディアの場を通して気候変動について子どもに情報提供を続けている。国際協力と国連からの支援が、両方とも、気候変動が子どもの権利に与える否定的インパクトの対処に極めて重要である。ヴェトナムは、子どもの権利に与える気候インパクトの調査と対処、意識啓発努力、子どものための災害危険削減に関連して、国連からの効果的支援と協力を受けてきた。子どもの健康、その教育、その社会サービスへのアクセスへの気候インパクトを評価するために様々な政府省庁との協働で作業が行われてきた。国連は、教育省との協働で、気候変動をあらゆる年齢にわたって学校のカリキュラムに統合するために活動してきた。ヴェトナムは、国連機関、特にユニセフと共に、災害危険削減プログラムを開発するためにも活動してきた。一般的に、この型の協力は、気候変動に対する持続可能な権利に基づく取組を追及する国家の努力にとって極めて重要である。

40. 自国の例を引いて、バングラデシュ代表部大使は、好事例を分かちあう必要性を強調した。バングラデシュのラジャシャヒ市は、世界で最も汚染された都市の一つから化石燃料消費を減らすための好事例を求めるために世界中の都市に技術者を送ることにより、ある形態の有害な汚染物質の67.2%の削減の達成へと動いた。とりわけ彼らは、化石燃料に基づく輸送制度を持続可能なものに置き換え、植林プログラムを行った。代表部大使は、「パリ協定」の実施を含め、国際レベルでの国家の責任にも対処した。代表部大使は、正しいことを行うよう指導者に公共の圧力を強める意識啓発の重要性を国家は意識するべきであると述べた。国の立法府は、気候問題に気付く必要があり、人権、健全な環境及び開発の間の関係をよりよく理解する必要がある。この点で、代表部大使は、ジュネーヴの列国議会同盟が行っている良い作業を歓迎し、奨励した。

41. 国連子ども基金の公共パートナーシップ部ジェンダー・リエゾン・オフィスの部長は、気候変動の女児の権利と気候変動の不相応なインパクトを受けているその他の子どもの権利を含めた子どもの権利に与えるインパクトに対処する際に、国内法には、果たすべきカギとなる役割があることに同意した。部長は、国家には、気候変動の否定的影響から子どもを保護し気候害悪の場合には、救済策へのそのアクセスを保障する国内的責任も国境を超えた責任もあることを強調した「企業と人権の指導原則」の下で、企業にも救済策へのアクセスを保障する責任がある。気候変動が子どもの権利に与えるインパクトに関しては、ユニセフ代表は、人権理事会の作業を強調し、気候変動の否定的インパクトによって不相応な影響を受けているかも知れない子ども、女性、先住民族を含めた人々を明らかにする手助けとなる分類データの収集を要請した。最後に、ユニセフ代表は、強化された多部門的協力、気候プロセスへの子どもの参画を促進する気候変動に関する子どもに優しい教材の開発、UNFCCCを含めた関連する監視・見直しメカニズムを通じた人権と子どもの権利の統合を要請した。

42. 子どもの権利委員会の報告者も、気候行動への子どもの意味ある参画の重要性を強調した。これは、政府の意思決定プロセスに子どもを含める地方・国内レベルでの常設協議委員会を設立することによって行うことができよう。報告者は、気候変動に関連する委員会への報告の改善を通して子どもに対する人権責務に応えるさらなる手段を取るよう国家に要請した。委員会への締約国報告書の定期的見直しへの市民社会のインプットも産業革命前の1.5C°以下に気候変動を保つ国際努力への国家の個々の貢献の適切性に注意を引くことによっても、気候問題に対処できよう。委員会としては、関連勧告を出し、例えば企業を規制し、気候の否定的インパクトを監視し、対応するといった国家の努力について質問することによって、見直しプロセス中に気候関連の人権問題に対して国家に責任を持たせる手助けができよう。同様に、国家は、お互いに質問をし、その気候と人権の公約に対してお互いに責任を持たせるために普遍的定期的レビュー・プロセスを利用できよう。国家は、適宜、治外法権を用いることもできよう。

43. 気候変動に対処する際のソーシャル・メディアの役割についての質問に答えて、グリーン・ホープ財団の創設者は、ソーシャル・メディアは、財団が世界的にその活動を拡大することができるようにして、地理的境界を回避する手助けをしたと述べた。創設者は、ソーシャル・ネットワークにポストされる様々な情報についての意識を高めることも要請した。情報の正確な伝達を確保するために、ソーシャル・メディア・プラットフォームの責任ある利用を推進することが必要である。創設者は、子どもに発言権が与えられ、意思決定、アジェンダの設定、気候変動行動の実施に関わるべきことを強調して、パ

ネル討論を締めくくった。

44. 討論の閉会に当たって、司会者は、子どもと未来の世代の権利を保護し、「パリ協定」のフォローアップと実施においてすべての人権が保護されることを保障するために、集団的努力が必要であることを強調した。気候行動で子どもの権利を主流化するにはいくつか課題があるが、パネル討論は、多くの好事例を明らかにした。司会者は、これから出てくるパネル討論の概要と気候変動と子どもの権利に関する分析調査が、気候行動を通して子どもの権利の保護と実現のためのさらなる具体的勧告をしてくれることを期待した。

意見と表現の自由への権利の推進と保護に関する特別報告者の日本へのミッションに関する報告書(A/HRC/35/22/Add.1)

事務局メモ

意見と表現の自由に関する特別報告者は、2016年4月16日から19日まで日本への公式訪問を行った。日本は、意見と表現の自由を尊重し、その尊重を保障するために、政府が利用できる法律の道具、特にその「憲法」を有している。例えば、インターネットの自由への日本のコミットメントは、日本の法律と制度が検閲を防止し、情報への幅広いアクセスを推進するために、いかに協力できるかを明らかにしている。しかし、集められた情報と政府の役人と市民社会のステークホルダーとの訪問中の広範な討論に基づいて、特別報告者は、デジタルの環境を超えて、表現の自由を強化する手段を取るよう政府に要請している。特に、この報告書は、この報告書で説明されるような様々な脅威の下で、政府がメディアの独立と情報へのアクセスを推進し、この国における表現の自由のための環境を改善するためのその他の明確な措置を取ることができるようにする推奨される措置に光を当てるものである。

I. 序論

1. 日本政府の招きで、特別報告者は、2016年4月13日から19日まで日本を公式訪問した。この訪問は、意見と表現の自由への権利に関する国際基準の遵守を評価する特別報告者のマンデートに従って行われた(A/HRC/RES/25/2)。
2. 訪問中に、外交政策政務官代理、外務大臣、内閣官房大臣でもある法務大臣、総務大臣、参議院司法問題委員会委員長に会った。特別報告者は、内閣情報室、最高裁判所、警察庁、沿岸警備隊、サイバーセキュリティ事件準備戦略安全保障国立センター、公安情報機関、文部科学省及び個人情報保護委員会の代表者たちとも会った。
3. いかなる国別ミッションも、受け入れ国によってかなりの資金が提供されることを必要とする。政府は、もともと2015年12月にこのミッションを行うよう招待していたのだが、スケジュール上の困難を主張してキャンセルされた。政府は方針を変え、2016年初めに特別報告者を招待したが、結局は、生産的で、啓発的な一連の討論を確保するためにこの訪問に注意を引いた。特別報告者は、その招待と受け

た支援に対して政府に感謝を表明している。

4. 政府役人との会合に加えて、特別報告者は、日本放送協会(NHK)、日本民間放送協会、日本新聞発行編集協会、日本雑誌出版協会、日本インターネット・プロヴァイダー協会の代表者とも会った。特別報告者は、ジャーナリスト、学会、人権擁護者、活動家及びその他の市民社会の行為者とも会った。特別報告者は、個人的な経験と評価を分かち合ってくれた人権擁護者とジャーナリスト、特に市民社会全体にわたって会合の開催を手助けするためにかなりのエネルギーを捧げてくれた人々のような市民社会の代表者による貴重な貢献に対して謝意を表明したいと思っている。

5. ミッション後間もなく、特別報告者は、訪問中に市民社会との会合を調整する手助けをしてくれた市民社会の少なくとも一人を監視するよう、政府の役人が情報社会のメンバーに命じているという申し立てに気づいた。申し立てによれば、訪問の企画への市民社会の関わりに関して集められた情報が、内部メモで役人と分かち合われているということであった。特別報告者は、「もし確認されれば、人権擁護者とその国連特別手続きとのやり取りを監視する命令及び監視行為は、国連、その代表者及びそのメカニズムとの人権分野での協力に対する脅しと報復の行為となる」ことを付け加えて、政府への正式の通信で、「調査の申し立てに重大な懸念」を伝えた(UA JPN 4/2016)。政府は、繰り返してその申し立てを否定した(K/UN/325)。

II. 国際的な法的基準とミッションの主な目的

6. 日本における意見と表現の自由への権利に関する状況の評価を行う際に、特別報告者は、国際的な法的基準に導かれている。日本が1979年6月21日に批准した「国際市民的・政治的権利国際規約("ICCPR")」の第19条は、意見と表現の自由の状況の評価のための最も明確なガイダンスを規定している。第19条(1)は、干渉なく意見を持つ万人の権利、いかなる制限も受けない権利を保護している。第19条(2)は、領域に関わりなく、あらゆるメディアを通して、あらゆる種類の情報と考えを求め、受け取り、伝える万人の権利を保護している。特別報告者は、ICCPRの第19条(3)に沿って、何らかの制限が法律によって規定されているかどうかを評価するために特別な注意を払い、列挙された合法的な利益の一つを守るために必要性和釣り合いの要件に込んでいる。表現の自由への権利は、この権利への制限を避けるのみならずこの基本的自由につながる環境も推進するよう国家に要求するものと長年理解されてきた。これは、「保護する」責務を確立することに加えて、「推進する」責務も確立している規定そのものの文言に従うものである。

7. メディアの規制は、長年、表現の自由に対する世界の懸念の問題であった。人権委員会及びその他のメカニズムは、国家がメディアの複数主義を推進し、メディアの独立性を保障することの重要性を強調してきた(一般コメント第34号パラ40; 「放送の多様性に関する特別報告者共同宣言」2007年を参照)。2003年に、国連、欧州安全保障協力機構(OSCE)及び汎アフリカ人権委員会(IACHR)は、「メディアに公的な規制権力を行使するすべての公共の官憲は、透明性があり、公共のインプットを認め、特定の政党に支配されない委員の任命プロセスを含め、特に政治的または経済的性質の干渉に対して保護されるべきである」ことを強調する「共同宣言」を出した。人権委員会は、その一般コメント第24号で、「まだ行っていない締約国は、放送の申し込みを調査し許可を与える権力を持つ独立した公共の放

送許可局を設立することを勧告」してきた(一般コメント第 34 号、パラ 39)。

8. 第 19 条パラグラフ 2 も、公的機関が持つ情報へのアクセスの権利とこの点での関連する国家の責務を含んでいる。特に、人権機関は、情報へのアクセスと表現の自由一般への権利に課されるその他の不相応な制限のみならず、機密性を課すことを正当化するための国の安全保障と公共の秩序の曖昧に定義された利用に課される過度の制限について懸念を表明してきた(A/71/373 を参照)。

III. 日本における表現の自由の基盤への課題

9. 特別報告者の訪問全体を通して、またその後の意見交換で、政府当局は、表現の自由に対する「憲法上の」保護の重要性を確認した。実際、日本の表現の自由の法的根拠は、憲法上のものである。「憲法」第 21 条は、「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない」と規定している²⁰³。この保護は、表現とメディアの自由の強力な保証を規定しているのみならず、検閲を明確に禁止し、人の通信の秘密を保障している。

10. 「憲法」の第 19 条(思想)と第 21 条は、表現の自由を意味するかも知れない日本の政策と法律の基礎となる基準を規定している。このために、第 19 条を改正するという提案は、自由で独立したメディアと意見の相違の保護に対する当局のコミットメントについて、日本社会に懸念を生み出している。与党である自由民主党(LDP)の指導者たちは、憲法改正を唱えてきた。日本の軍事的立場に関する第 9 条の提案されている改正に多くの注意が向けられてきたが、2012 年の改正案は、「公益及び公の秩序を害することを目的とした活動を行い、並びにそれを目的とした活動を行い、並びにそれを目的として結社をすることは、認められない」といったように、第 21 条を改正することを目的としている²⁰⁴。この幅広い文言の規定は、ICCPR の第 19 条と相容れないことにもなる表現への制限に扉を開くことであろう。「公益または公の秩序を害する」といったような幅広い表現は、第 21 条から憲法上の保護を大幅に除外するために用いられることもあろう。各国政府は、人権法に従って、法律によって規定され、国の安全保障または公の秩序のような合法的な利益を保護するために必要であり、釣り合いが取れている場合には表現を制限する権威をすでに享受している。従って、LDP 議員によって提案されているような文言は、表現の自由を深刻に傷つけかねない主観と裁量を規定する可能性があろう。

11. LDP の憲法改正案は、国際人権法の下で許されるものを超えて、緊急事態時には減損を認めることにより、さらに進んでいる²⁰⁵。改正案は、緊急事態には、国家が警告で、ある人権を制限することができるようにする。「第 14 条(反差別)、第 18 条(反奴隷的拘束)、第 19 条(思想の自由)、第 21 条(結社と言論の自由)及びその他の基本的人権に関連する規定は最大限尊重されるものとする」²⁰⁶。極度に限られた状況で、国際人権法の下で減損は認められているが、特別報告者は、緊急事態規定案は、幅が広すぎ

²⁰³ 1946 年 11 月 3 日に採択され、http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_govenment_of_japan/constitution_e.html より閲覧可能。

²⁰⁴ http://ncss.nifty.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf より日本語で閲覧可能。

²⁰⁵ 同上、第 98 条案。

²⁰⁶ http://jimin.ness.nifty.com/pdf/news/poicy/130250_1.pdf より日本語で閲覧可能。<http://www.voyce-jpn.com/idp-draft-constitution> より非公式の英語の翻訳が閲覧可能。

ることを懸念している。特に、「最大限尊重される」という文言の曖昧さは、緊急事態中にどんな行動が依然として保護されるのかに関して明確さが限られている。

12. 改正案は、規範が日本の伝統と合わないという根拠で、基本的人権を侵してはならないということを支持している「憲法」の第97条を削除することも要請している。特に、第97条は、「この『憲法』が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪え、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」と述べている²⁰⁷。この条の提案されている削除は、日本の人権の保護を損なうことであろう。

IV. 意見と表現の自由の権利の状況・主な所見

13. 個人が意見と表現の自由を行使するすべての場の中で、日本は、インターネットへの特に活発なコミットメントを示してきた。日本人は、程度の高いオンラインの自由を享受している。特別報告者に利用できるようにされたデータによれば、2014年に、インターネットの浸透度は91%であり、携帯電話の浸透度は120%に達した²⁰⁸。利用者は、明らかに人々全体に十分に普及している質の高い高速インターネットにアクセスできる。例として、2017年1月に、「裁判所」は子ども買春で逮捕されたことに対する言及をグーグルの検索結果から削除しようとしたある男性の試みを拒否した。情報のアクセスの自由に勝利して、「裁判所」はその犯罪の重大な性質を仮定して、男性のプライバシーへの権利よりも一般の人々の知る権利の方が大事であるという意見であった²⁰⁹。

14. 特別報告者は、そのミッション中に、検閲に反対する強力なオンライン・オフラインの文化があるが、政府が救済が難しい危機に発展する前に対処した方がいい脅威があることを発見した。ジャーナリスト、活動家、学者及びその他は、表現の自由がかなりのストレスを受ける懸念と心配を特別報告者と分かち合った。特に、特別報告者は、メディアの独立、特に捜査ジャーナリズムにコミットしている公共の番人としてのその役割、記者クラブの不明瞭な派閥に侵された制度と「アクセス・ジャーナリズム」を行う奨励策を通じたメディア・アウトレットの操作、秘密保護法の強化と芯の強いジャーナリズムを核の安全保障と国の安全保障のような領域で思いとどまらせるかも知れない違反に対する罰則についての懸念の広がりを見出した。日本は、個人的な探求や意見、経済や創造的産業における革新、一般の人々が関心を持つすべての問題についての言説を強化でき、強化するべきまた強化している制度を享受している。しかし、民主的な制度のあらゆるシステムと同様に、そういった価値は、政策、慣行、法律によって絶えず再確認され、強化されなければならない。特別報告者の懸念は、ある領域ではこれら基本的規範への公共・民間のコミットメントを蘇らせる必要があるということである。

A. メディアの独立

15. 日本は、多様な声と日本文化と政治生活に重要な存在感を持つ十分に確立されたメディアを享受し

²⁰⁷ http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html より閲覧可能。

²⁰⁸ 総務省: <http://www.garbagenews.net/archives/2059042.html>。

²⁰⁹ 決定は、http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/482/086482_hanrei.pdf より日本語で閲覧できる。

ている。メディアの風景にわたって課題と機会はあるが、公共の番犬として働く日本のメディアの独立性と能力の3つの側面について別々に考えるだけの価値はある。これには、しばしば、より一般的にメディアの扱いの指標として役立つ放送メディアへの圧力、メディアの政府へのアクセスの組織、メディアの連帯がかかわる。

1. 放送メディア

16. 日本の法律は、放送メディアの独立の原則を認めている。「放送法」の第3条は、「放送番組は法律に規定された当局に従う場合を除いていかなる人によっても干渉されたり、規制されたりすることがないものとする」ことを強調している。この独立性の規則に沿って、「放送倫理・番組改善機関(BPO)」が、自己規制を実施し、それによって政府の干渉を避けるために創設された。公共放送と民間放送の両者を規制する「放送法」と「ラジオ法」は、このスペースでの主要な規制源である。政府が特別報告者に強調してきたように、これら法律は、放送者の自治と独立を前提としている。

17. 国際基準では、放送規制は独立した第三者機関が行うべきだ。しかし、公共の日本放送協会(NHK)と民間放送局を規制する「放送法」は、総務省に権限を与える。「放送法」第174条は、「もし放送者(地上波の基礎放送者を除く)が「法」またはこの「法」に基づく命令または意向に違反したならば、総務大臣が、3か月以内の期限を設けて、放送の活動停止を命ずるものとする」と述べている。「ラジオ法」第76条は、「放送法」または「ラジオ法」の違反に対して、テレビとラジオの放送者の活動を停止する権限を総務大臣に与えている。法律内の実態的規範は自治と独立を推進しているが、この制度的枠組みは、メディアの自由と独立への不当な規制につながる規制的環境の可能性を生み出している。

18. つまり、日本のメディア規制は、政府、特に時々の政権与党から法的に独立していない。この制度が改められ、独立した規制が現在の制度に置き換わることが、政府、政党、そして最も重要なのは日本国民の利益になるのである。

19. 独立したメディア規制者の欠如は、放送セクターに単なる仮説的な問題を提起するのではない。たとえ政府の過去を探さなくても、内容または所属に基づく政府の干渉の可能性は、メディアにとっての危険の可能性として浮かび上がり、政治的感性ともつれることもある捜査を思いとどまらせる可能性がある。この懸念は、特別報告者の訪問中にたびたび提起された。メディアの専門家と学者と市民社会の観察者は、「放送法」が倫理的責務の要素を独立していない政府権力とごちゃ混ぜにしているとの懸念を度々提起した。民間のメディア協会の代表者の中には政府からの圧力に気づいていないしまた恐れてもいないという見解を表明した者もあったが、正式の声明がこの懸念を確かなものになっていると考える者もあった。政府は特別報告者に、放送者は独立して、自治的に「放送法」に従わなければならないのだと保証したが、「放送法」に管轄権を持つ省として、総務省は放送者の事業を停止するために、合法的に「法」を適用してもよいとの考えも持っていた。

20. 特別報告者は、同時に放送者が政府の圧力から独立して行動することを強調しつつ、放送メディアを規制する権力を持つ政府に苦情を申し立てる際には実に緊張することを強調している。構造的懸念は、「放送法」の2つの規定の組み合わせに基づいている。第4条は、放送者は「公共の安全または道徳を害さないこと」、「政治的に公正であること」、「事実を捻じ曲げないこと」及びできるだけ多くの角度から問題のポイントを明確にすること」を規定して、基本的な職業規範を定めている。これらは、世

界中の倫理的ジャーナリズムの中心と考えられる公正な期待である。しかし、非独立の政府機関は、何が公正であるかを決定する立場を取ってはならない。これは、BPOのような機関またはもし適切と考えられるならば、第19条3の基準に定める明確な条件と要件を評価する独立した規制者を通じた公共の討議と自己規制の問題である。一般的に言って、特別報告者は、そのように幅広く述べてられている規範の公式の政府の評価は、まだそのような報道に対する意欲をくじくものが生み出されていないならば、番犬として働くメディアの自由の抑止につながるであろうと信じている。

21. 政府は、総務大臣によって2016年2月に表明され、訪問中の討論で総務大臣の部下によって確認された、「放送法」の第174条の下で「法」の第4条の違反であると決定するならば、放送者のライセンスの停止を命じてよいという国の見解を取っている。役人たちは、この言葉は単なる法律の文言であって、脅しではなく、これまでの政府も取ってきた立場であると主張した。日本の法律の解釈は、日本の役人と裁判所の問題であるが、特別報告者は、この法学的見解は、メディアを規制する脅しと合理的に考えられるものと信じている。

22. 政府は第4条の下での番組作成のコンテンツを根拠として放送許可を停止したことはないが、メディア関係者の間では、日本のメディア内で報道内容やトーンに対する政府の懸念表明が増えていることに不安が広がっている。例えば、対談者の中には、2014年の与党「自民党」によって取られた手段の継続する影響を述べた者もあった。2014年11月に、自民党指導部は、放送網に、「選挙中のメディア報道の公平性・中立性・公正さ」と題する書簡を送った。この書簡は、例えば数、話す時間、ゲスト・スピーカーの選択に関して、「中立性と公正さ」を求めた。自民党は、一週間足らずで、「報道ステーション」に関する政府連合の経済政策に関する11月24日の報道を批判し、「公平で中立的な番組」を要求してテレビ朝日に書簡を送った。あたかも放送規制との関係を強調するかのように、その書簡は、「放送法」第4条の基準を十分に考慮していないと述べていた。さらに、市民社会の対談者は、2015年4月に、自民党の情報電気通信「戦略委員会」が、2つの別々の番組についてテレビ朝日とNHKの役員を召喚したことを強調した。一つの番組では、アサヒのコメンテーターが内閣府を批判する発言をし、一方もう一つのNHKの番組は、脚色された資料が含まれていたと申し立てられた。自民党の委員会の委員長は、番組には「ゆがめられた」資料が含まれているとの申し立てについての質問に答えるために役員が召喚されたのだと述べた。このような問題と討論は、BPOのような政府から完全に独立した機関に任されるべきで、そのような直接的な圧力の対象であってはならない。

23. 特別報告者は、筆記記録が広くジャーナリストの間に配布されているメディアとのオフレコの会議で、政府の役人によるコメントを通して、メディア一般が圧力を感じている報告書も受け取った。例えば、2015年2月24日の報道関係者との申し立てられたオフレコの会議で、官房長官は、名は挙げなかったが、官房長官の「放送法」の解釈には従っていないことに対してあるテレビ番組を批判した。ここに問題の要点がある。つまり、もし政府が放送規制枠組みを管理していなければ、官房長官のステートメントにはあまり力がないかも知れないということである。しかし、政府の規制管理の状況では、政府の批判はメディアによって不適切な圧力がかかっているものと理解されて当然である。以下に説明されるメディアの弱みを仮定すれば、この状況でのそのような圧力は不合理となるかも知れない。

24. 特別報告者が出会ったジャーナリストの中には、政府の干渉を説明し、管理職に扇動されて、自分たちの報道を政府の政策優先事項に一致させていると述べた者もあった。特別報告者は、政府指導者と

メディアの役員との間の不適切な近接であると説明されることに関して苦情を受け取った。報告によれば、首相と官房長官は、メディアの役員と頻りに夕食を共にしている。一方で、メディアの上級の役人へのアクセスは賞賛されるべきであるが、透明性がほとんどなく、有力な編集に関わっていない役員に重点を置くことは、報道と上級の役人との良い関係を維持することとの間の衝突の認識について懸念を提起している。

25. 敵意ある環境のために、政府の批判の結果を恐れて、3名の、厳格な質問で名声を得ている有名な放送者とコメンテーターが長年の地位を離れたと申し立てられている。これは、被雇用者が何十年もとどまる産業においては驚くべきことである。ある有名で人気のあるコメンテーターは、局への政府の圧力のために、もはやテレビ番組に出よう招かれずと申し立てた。

26. 民間放送メディアへの圧力は、国の公共放送NHKにまで及んでいると伝えられる。NHKは、数十年、日本の社会で中心的役割を果たしてきた独立機関であり、日本は、これを大変誇りに思うべきである。首相は、国会の同意を得て、NHKの役員を任命し、国会がNHKの予算を承認する。これは公共放送に共通のことであるが、国会が与党連合に支配されている時、放送者は政府からの独立を欠いているとの認識を提起して懸念が生まれる。就任の記者会見で、NHKの直前の会長と特別報告者の訪問中の会長は、「[国際放送で]政府が「右だ」と言っている時に、「左だ」ということは我々のためにはならないだろう」と述べた。後に会長が撤回したこの言葉は、ネットワークの役割は、政府の政策を提唱することであることを意味しているものと多くの人々に受け取られた。訪問中に開催された討論で、ネットワークの専門管理チームは、そのような圧力を否定したが、これに対する広がった信念が懸念を提起し、メディア内の人々の中には、番組編成と報道の選択に影響するという者もあった。しかし他のNHKの内部者は、現在の政治的傾向が「我々が放送するものにインパクトを与えている」と述べた。特別報告者が、番組が遅れたり、キャンセルになったりするという申し立てについて尋ねると、NHKはこの問題について内部調査を行ってきたが、調査の結果は公表されなかったと告げられたが、政府は、その調査に基づいてNHKはそのような調査を行わなかったと特別報告者に伝えた。公共の放送者によってニュースになりそうな項目が報道されないことは、政府の圧力に対する懸念を提起し、放送者に対し一般の人々の信頼の低下につながることもある。

2. 活字メディア

27. 「放送法」は放送メディアだけを規制しており、その他のメディア---特に活字メディアは、同じ種類の規制の格子に突き当たることはない。とはいっても、放送メディアへの圧力は、少なくとも一つの重要な理由で法律になくとも実際は活字にも決定的な溢出効果を与え、主要な放送メディア・アウトレットのそれぞれが、活字市場に大変に実体的存在を有している。実際に、最も一般的な放送メディアは、最も一般的な活字のニュース・情報源でもある。メディアの所有者は、放送ジャーナリズムにも活字ジャーナリズムにも持株があり、従ってこれらに指示を行使する。その結果、放送室内で感じられる圧力は、たとえ活字メディアそのものが直接的な規制の圧力に直面しなくても、活字の部屋にも拡大する。

28. 特別報告者は、記事の公表の遅れまたはキャンセル、または政府を批判する記事を書いた後で記者の降格または移動の直接的報告を受けた。ジャーナリストの中には、福島の大震災、「慰安婦」のような

歴史問題のような政府による批判につながるかも知れない話題の取材をメディア・アウトレットが避けていることを報告者に告げた者もあった。

29. 核産業に関連する危険についての情報への限られたアクセスに関する懸念は、新しいものではない。2012年の日本の普遍的定期的レビュー中に、様々な市民社会と人権グループが2011年の福島の核災害と関連する健康上の危険に関する正確な情報へのアクセスの欠如を幅広く述べた²¹⁰。健康への権利に関する国連の特別報告者は、2012年に日本を訪問し、福島の災害に関する情報の欠如に関して特に懸念を強調し、災害関連の情報の発表への注意を勧告した(A/HRC23/41/Add.3)。

30. メディアのコンテンツへの政治的指導層の影響に対する認識は、歴史問題の取材で強く感じられる。国際人権メカニズムは、第二次世界大戦の「慰安婦」犯罪の問題に対処するよう繰り返し日本に要請してきた²¹¹(国の歴史の授業にこの話題を含めることに関するさらなるコメントが以下になされる)。この点で、特別報告者は、韓国の「慰安婦」の問題について他社に先駆けて報じた元朝日新聞の植村隆氏に対するハラスメントについて情報を得た。植村氏への圧力は、吉田清治氏による証言に関し、朝日新聞の別の記事の事実誤認に関する議論があった後、特に強くなった。2014年8月5日に、朝日は、植村氏の仕事を含め、この問題に関する報道全部を撤回することを決定した。植村氏自身は早期退職し、ある大学で働くために転職したが、この大学も、植村氏の退職を求める彼の仕事に批判的なグループによって攻撃された。植村氏とその直接的な親類縁者は、さらに直接的な暴力の脅しの標的とされた。警察の保護を受けたが、植村氏は、日本の外でその活動を続けることを決定した。首相自身は、2014年10月に国会での討論でこの論争についてコメントしたが、ここで首相は朝日の間違っていると申し立てられた報道について懸念を表明し、日本の傷つけられた名声を取り戻す努力を払うよう新聞社に要請した²¹²。

31. 植村氏への保護の申し出にもかかわらず、特別報告者は、植村氏及び同氏の所属機関が複数回にわたって攻撃を受けたにもかかわらず、日本政府が攻撃について明白で一貫した批判を展開しなかったこと並びにこの問題に関して独立した報道活動の重要性を認めることができなかったことを特に憂慮している。この状況で、特別報告者は、公的に、明白に、組織的に、暴力と攻撃を非難することにより、ジャーナリストのための安全な環境を国家に要請している A/HRC/RES/33/2 を想起している。第二次世界大戦の申し立てられた犯罪に関連するすべての報道活動に対して政府が行使する間接的圧力は、この特別な話題に関する高いレベルの公共の関心を仮定すれば、さらに心配である。最後に、特別報告者は、日本のメディア関係者---記者、編集者、所有者、その他---は、植村氏とこの問題に関するその他の報道にさらなる支援を表明し、あらゆる形態の脅しとハラスメントに対してすべてのジャーナリストの活動の保護をもっと強く訴えることもできたであろう。

3. 専門機関と記者クラブ制度

²¹⁰ A/HRC/WG.6/14/JPN/3。

²¹¹ CCPR/C/JPN/CO/6。

²¹² <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/10/06/national/politics-diplomacy/abe-tells-asahi-shimbun-to-help-in-recovering-japans-honor/#.WPeQSvmGPcs>。

32. ダイナミックな競争の要素を持っているが共通の一連の倫理規範と行動規範に縛られている強力で、独立した、安定した、統合力のあるメディアは、上に説明したような種類の圧力に容易く対抗できるであろう。対照的に、ジャーナリストがグループとしてそういった特徴を欠いているところでは、たとえ個々のジャーナリスの中にその傾向に逆らうものがあったとしても、弱い形態の圧力でさえ大きすぎる危機感を生み出すかも知れない。日本で、特別報告者は、自信と統一の基本要素を欠いているメディアを発見した。一つには、これはメディアにおける雇用の性質とジャーナリスト(及び日本経済にわたるその他の専門家)が組合を結成する方法に関連しているように思える。ジャーナリストは、大メディア帝国によって雇用され、何十年も、しばしば生涯にわたってその会社にとどまり---会社に対して忠誠心を向ける---傾向にある。彼らはジャーナリストとして一つの地位から別の地位に移動され、社内で非ジャーナリストの役割に移されるかも知れない。組合の代表は、社内レベルでのみ起こる。たとえ日本の労働組織に共通であっても、ジャーナリストが頻繁にメディア・アウトレットの間を動き回り、程度の高いジャーナリストの連帯を享受するが必ずしも年がら年中会社への忠誠心を享受しているわけではないメディア・アウトレットのような全世界でジャーナリスト職を組織している他の形態と比べて、これは異例である。従って日本のメディア雇用の構造そのものが、政府からの圧力に耐え、ジャーナリストの間にアウトレット横断的連帯感を発達させる努力に影響を及ぼすこともある。

33. 訪問の最も強烈な特徴の一つは、特別報告者が出会ったジャーナリストとほとんどが、彼らが直面しているものと信じている状況について話す際の機密性を要求したという事実であった。彼らは、管理職が、彼らを保護する独立した機関がない状態で彼らが声を上げたことに対して報復するであろうとの恐れを表明した。主流の記者とフリーランスの記者とをまとめている幅広い組合はなく、連帯とアドヴォカシーと共通の目的の可能性を制限している。報道会議が独立してすべてのジャーナリズムの領域にわたって自己規制することもない。

34. 公共の利益のために情報を集めるメディアの統合力と能力を損なうカギとなる要因の中に、いわゆる「記者クラブ」制度がある。記者会見や高官の匿名の情報源に独占的アクセスを持つ活字・放送ジャーナリストの協会である記者クラブは、日本のメディアを支配しているが、これらは大部分主流のメディア・アウトレットの被雇用者に限られている。逆説的に、記者クラブは、情報を公開しながらない公的機関に圧力をかける時、ジャーナリストの間で調整を確保するために、元は地方のメディアによって任意で確立された日本の長年の慣行である。その基本的目的は、従って、一般の人々の「知る権利」を保護することであると説明されている²¹³。しかし、ある公共機関からの直接的な情報にアクセスするための唯一のチャンネルとしてのクラブの強化、それが外部のメンバーを受け入れたがらないこと、あるクラブの会員に定期的に非公式で独占的な情報へのアクセスを交渉する際の当局の能力は、反対の効果を生み出しているようで、一般の関心のある情報へのアクセスをかなり狭めている。

35. 記者クラブは、フリーランス・ジャーナリズムやオンライン・ジャーナリズム及び外国人ジャーナリストに不利になるように、典型的に特定のメディア団体に限るアクセスと排除の規範を確立している。例えば、ジャーナリストの中には、弁護士でさえある事件に関する情報に記者クラブが与えるかも知れない不相応な管理力と裁判所の事件の結果に干渉する可能性のある法律執行当局と記者クラブ所属のジャーナリストとの間の非公式の近接について懸念を表明している状態で、警察の記者会見は記者ク

²¹³ 例えば、<http://www.pressnet.or.jp/english/about/guideline/>を参照。

クラブに所属していない者には特にアクセスできないと主張する者もあった。さらに、日本の国内の新聞を巡って組織されているメディア事業グループは、他のニュースのアウトレット、特にテレビ放送が、記者クラブ制度に入れられ、そのニュースの収集と報道の規則に従うことを保障している。国の5つの民放テレビ・ネットワークのそれぞれが、主要な国の日刊紙と結びついている。これは情報市場への参加者の数を制限している。

36. 外国人ジャーナリストは、記者クラブ規則の厳格な遵守によって特に悪影響を受けている。彼らへのアクセス制度の基本である記者会見からも排除されている。特別報告者は、記者のグループから排除されることを避けるために強靱な精神を要する可能性のある捜査の物語をやめた外国人ジャーナリストの報告を受けた。

B. 表現への介入/歴史の発信

37. 特に日本の第二次世界大戦への参加や従軍慰安婦の問題といった歴史的出来事に関して、学校教材を準備するにあたって、当局の影響力が及んでいるとの懸念も報告されている。最近人権メカニズムの中には、日本における慰安婦の問題に対する限られた認識に対して懸念を表明してきたところもある。これらには、女子差別撤廃委員会(CEDAW/C/JPN/CO/7-8)、人種差別撤廃委員会(CERD/C/JPN/CO/7-9)、人権委員会(CCPR/C/JPN/CO/6)、拷問禁止委員会(CAR/C/JPN/CO/2)、経済的・社会的・文化的権利委員会(E/C.12/JPN/CO/3)、人権理事会の数名の国連特別手続きマンデート保持者及び普遍的定期的レビュー(A/HRC/23/14、例えばパラ 147, 145)が含まれる。人権メカニズムは、教科書における適切な言及を含め、慰安婦の問題について学生と一般の人々を教育し、この問題を否定しようとする試みを非難するよう日本に要請してきた。例えば、女子差別撤廃委員会は、政府が、「『慰安婦』の問題を教科書に適切に統合し、歴史的な事実は学生や一般の人々に客観的に示されることを保障する」ことを勧告した²¹⁴。人権委員会は、政府が「教科書における適切な言及を含め、この問題についての学生と一般の人々の教育」を確保する即座の効果的な立法上・行政上の措置を取ることを勧告した²¹⁵。

38. 訪問中に、特別報告者は、文部科学省の教科書部の担当官と会ったが、ここで特別報告者は、その委員が究極的には文部大臣によって任命され、科学的基準に基づいて教科書を評価する権限を持つ機関である教科書検定会議について知った。文科省は、会議の常勤・非常勤の委員を、小学校・中学校・高等学校及びその他の教育機関の大学教授及び教員の中から選ぶ。会議の常勤委員は2年ごとに入れ替わり、一方専門家と非常勤の委員は毎年入れ替わる。会議の委員は150名あり、その中の30名は社会科学に重点を置く。会議は省の学習指導要領に従って教科書案をチェックする。検定合格の一つの基準は、中立性である。一旦合格すれば、教科書は編集や改訂なしに4年間使用されるかも知れない。

39. 特別報告者との会議中に、文科省は、高校の世界史の教科書の中には、「慰安婦」に言及しているものもあると述べた。外部の専門家は、特別報告者に、日本史が必須である中学校の教科書から「慰安婦」への言及が削除されつつあるとの報告を示した。ある場合には、「慰安婦」への言及にもかかわらず、ある警告文が、女性の「強制」連行はなかったとの政府の反対意見を示している。

²¹⁴ CEDAW/C/JPN/CO/7-8、パラ 29。

²¹⁵ CCPR/C/JPN/CO/6/パラ 14。

40. 日本政府は、首相が公的な謝罪文を出した 1993 年に、慰安婦の問題に対して初めて責任を認めた²¹⁶。このように認めたために、「慰安婦」の問題は、7 冊全部がテキストにこの問題の説明を含んだ中学校の歴史教科書を認めた状態で、1997 年に初めて教科書に含められた。しかし、特別報告者は、2002 年には、検定に合格した教科書のわずか 3 冊だけにこの問題への言及が含まれていることを告げられた。2006 年には、この問題への言及または説明が 2 冊だけに残っている状態で、ほとんどの教科書から「慰安婦」という用語が落ちたと伝えられた。政府は、2012 年から 2015 年までに用いられた教科書に「慰安婦」問題の説明はなかったが、2016 年から用いられている一つの教科書には説明が含まれていることを確認した。

41. 第二次大戦中の犯罪について学校教材がどう扱うかに関して政府が介入することは、一般市民の知る権利や過去について理解する能力を損なわせる。情報へのアクセスの権利の遵守と重大な人権侵害の過去の歴史的出来事に関する情報の普及は、様々な人権メカニズムによって強調されている懸念である²¹⁷。例えば、地域裁判所は、真実への権利と情報にアクセスする権利との間の密接な関係を強調してきた²¹⁸。「賠償の基本原則と国際人権法の重大な違反と国際人道法の重大な違反の被害者のための救済策と補償への権利に関するガイドライン」には、満足の措置として、国際人権法と国際人道法の訓練及びあらゆるレベルの教材で起こった違反の正確な説明の包接が含まれている(A/RES/60/147)。刑事責任免除と闘うための行動を通じた人権の保護と推進のための原則は、さらに抑圧の歴史に対する人々の知識は、その遺産の一部であり、従って、特にそのような侵害に対する知識を促進する国家の責務を果たす際の適切な措置によって保障されなければならない、そのような措置は消えてなくなることから集団的記憶を保存することを目的とすると規定している(E/CN.4/2005/102/Add.1)。

42. 歴史の授業という特別なトピックに関しては、文化的権利に関する国連特別報告者は、2013 年の報告書の中で、歴史的出来事に関する情報を制限する政策は、教育への権利、自分及び他人の文化的遺産を享受し、アクセスするすべての個人、集団及び諸国民の権利、意見と表現の自由への権利と対立すると結論付けた(A/68/296)。この調査で、文化的権利に関する特別報告者は、「カリキュラムを改訂し、歴史の授業の基準を策定するためのプロセスは、透明性があり、実践家と専門家の協会のインプットを含んでいなければならない、そのような問題を扱う省庁の委員会やセクションへの任命と機能も透明性があり、利益の衝突がないことを保障しなければならない」と勧告した。

C. 情報へのアクセス

43. 日本の法律には、2001 年に発効した「行政機関が持つ情報へのアクセス法」を含め、一般の人々の知る権利を保護するメカニズムが含まれている²¹⁹。この規範によれば、情報公開個人情報保護検討委員

²¹⁶ <http://www.mofa.go.jp/policy/women/fund/stue9308.html> より閲覧可能。

²¹⁷ A/68/362。

²¹⁸ 米州人権裁判所、Gomes Lund 他(“Guerrilha do Araguaia”)対ブラジル事件、2010 年 11 月 24 日の判決、シリーズ C、第 219 号、バラ 225。

²¹⁹ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/translation4.htm。

会の設立は、このようなメカニズムが情報へのアクセスを否定する役人の決定に挑戦することを促進するので、新法の重要な特徴であると考えられた²²⁰。国の規範の策定よりずっと以前に、神奈川の地方自治体は、1981年に、情報の自由制度を設立した²²¹。この積極的手段にもかかわらず、2014年の「特定秘密保護法」(SDS)の採択は²²²、機密性を確立し施行する政府役人の権限を拡大することにより、情報へのアクセスの権利の保護の範囲を縮小した²²³。

44. SDS法の採択前に、以前のマンドレート保持者が、「法」が採択されるプロセスとそれが人々の知る権利を扱う方法について懸念を提起した²²⁴。特に、前マンドレート保持者は、「法案で保護される情報の定義が大変に幅広く、不明確である」と述べ、この法律が、「ジャーナリストの活動を制限し」、国家秘密を明らかにしたことに對す罰則に関連する規定のために「確かに密告者を恐れさせることもある」との重大な懸念を表明した²²⁵。人権委員会も、「秘密であると分類できる問題の曖昧で幅広い定義と分類のための一般的前提条件が含まれており、ジャーナリストと人権擁護者の活動に恐ろしい影響を与えかねない強い刑事罰を定めている」と述べて、この「法」に関する懸念を表明した²²⁶。

45. 訪問中に、特別報告者は、SDSの実施に対して責任を有する者との建設的で情報の多い会議を開催したが、残る懸念を有している。第一に、2014年に人権委員会が述べたように、SDSは、秘密であると指定できる問題または分類の前提条件を適切に定義していない。政府の実施基準は²²⁷、情報が秘密であると指定されるかもしれない4つの特定のカテゴリー(防衛、外交、特定された有害な活動の防止、テロ活動の防止)を明確にすることを思慮深く求めてきたが、特定の準カテゴリーは依然としてあまりにも幅広い。例えば、「防衛」の下での準カテゴリーには「信号の情報、イメージの情報、その他の重要な情報」及び「防衛能力構築に関連する評価、計画または調査」が含まれている。「外交」の下での準カテゴリーには、「国民の生命と身体の保護または領土の保全」及び「国民の生命と身体の保護、領土の保全または国際社会の平和と安全保障に関連する重要な情報…」のような国家の安全保障にとって重要な外国または国際団体との政策または交渉の内容または協力が含まれる。特別報告者は、「重要な」とか「に関連した」という用語の繰り返される使用が、法律そのものに列挙された4つの幅広いカテゴリーを適切に狭めできていないことを懸念している。

46. 第二に、SDSは、ジャーナリストとその情報源を処罰の危険にさらす。特に22条と25条が問題である。SDSの第22条は次のように規定している:

(1)この「法」が適用される時、その解釈は、国民の基本的な人権を不公平に侵害するために拡大されてはならず、相当の配慮が、国民の知る権利を保証することに貢献するニュースの報道とニュースの取材

²²⁰ <http://www.freedominfo.org/2002/07/case-study-japan-breaking-down-the-walls-of-secrecy/>。

²²¹ 日本の情報の自由法の誕生: 名一神奈川 1982年---<http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/7539/JP-WP-03-03.pdf?sequence=1>。

²²² http://www.jaaneselawtranslation.go.jp/law/detail_download/?ff=09&id=2543 からダウンロードできる。

²²³ 「特定秘密法」、法律第108号、2013年12月13日を参照。

²²⁴ A/HRC/27/72/JPN 1/2013。

²²⁵ 同上。

²²⁶ CCPR/JPN/CO/6。

²²⁷ http://www.casgo.jp/jp/tkuteihimitsu/pdfh261014_siryu20.pdf; <http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/>。

の自由に払われなければならない。

(2)出版またはニュースの報道に関わっている人によるニュースの取材行為は、その唯一の目的が公共の利益の追求であり、法律または規則に違反して、または極度に正当化できない手段の利用を通して行われたい限り、合法的事業を追及する行為として扱われるものとする。

47. 第 22 条は、表現の自由を認めているが、依然として、特別報告者と同様に、ジャーナリストに懸念を抱かせる可能性がある。第 22 条の「唯一の目的」という用語の使用は、「主要な目的」を意味するものと理解されるべきであると役人は説明したが、特別報告者は、許可を受けていない発表がかかわる場合に、政府による第 22 条の解釈の仕方について依然として懸念している(例えば密告)。第 22 条は、さらに、記者の秘密情報にアクセスしようとする試みは、政府が提供した情報によれば、「ニュース収集活動の目的である個人の人格を実体的に損なう方法」を意味する、1978 年 5 月 31 日の最高裁判所の決定を言う文言「極度に不正な手段」を用いたと思われなければ、保護されるであろうと規定している。政府は、ニュースの収集を「追及する合法的活動」の例を挙げている第 22 条の公式の注解書を指摘した。これらの例は役に立ち、安心させるものではあるが、ニュース収集のあらゆる場合をカバーしておらず、法律そのものに規定されるならばさらに安心であろう。

48. この「法」の第 25 条は、一部で、特定秘密を洩らし、「人をだまし、攻撃し、脅したりすること」により、または盗みまたは侵入により、特定秘密を入手するよう他の人と「共謀したり、誘導したり、そそのかし」をする人物は、5 年以下の懲役により罰せられるものと規定している。特別報告者は、第 25 条の厳しい懲罰をジャーナリストに適用するつもりはなく、ジャーナリストによる情報の公開は、情報が公共の利益となる限り、また、ジャーナリズムを信じて、合法的に追及して得られたものである限り、罰せられことはないと言った役人から聞いて喜んだ。しかし、特別報告者は、この理解が法律に反映されていないことに依然として懸念している(A/70/36; 「国の安全保障と情報への権利に関する世界原則」参照)。

49. 第三に、不適切な指定のために利用できる保護とは別に、密告者の保護はさらに一般的に脆弱であるようである。これ、特に一般的な「密告者保護法」と SDS との相互作用は依然としてある程度不確かな領域である²²⁸。「密告者保護法」は、会社の解雇、給与の減額、密告者に「不利な扱い」をすることを防止する。「不利な扱い」は曖昧であり、むしろ保護は、密告者及びその他に彼らが求めることのできる保護の性質について明確に規定して、法律で明確に説明されるべきである。さらに、保護される「通報の事実」のリストを明確に述べていないので、「法」の下で非倫理的行動に関する密告が保護されるのかどうかも不明確である。従って、特別報告者は、非倫理的行動に関する密告が SDS かまたは「密告者保護法」かのどちらかの下で保護されないことを懸念している。さらに密告は、必ずしも特定の個人の悪行に関わっているわけではなく、一般の人々が知ることに当然の関心を持っている隠れた情報を明らかにするかも知れない。SDS は、公共の利益の情報を明らかにする密告者を保護していない。

50. 第 4 に、SDS によって設立された監督メカニズムは、十分に独立しておらず、秘密であるとの特定の適切性を決定するために情報へのアクセスが保証されていない。国会の常設委員会が、監督権限を持

²²⁸ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/WPA.pdf> より閲覧可能。

行政機関の外にある唯一のメカニズムである。政府は、国会の委員会に国の特定秘密にアクセスすることを認めるかどうかに関して裁量権を持つ。会談者の中には、委員会は、情報を特定秘密と決定することが妥当かどうかを決定するための十分な情報がないままにされていることを強調した者もあった。さらに、委員会の勧告は、その性質が拘束力のないものである。政府はその後特別報告者に、特定秘密監督検討理事会の議会委員会は、7つの SDS の公開とたった一つの公開の要求に対する拒否の状態で総計 22 回集まったと述べた。

51. 監督メカニズムの弱点は、2016 年 3 月に発表された国会両院の特定秘密監督検討理事会の第一回年次報告書に見られる。理事会は、2014 年末までに政府機関が SDS 文書の約 189,000 本を特定している総計 382 の SDS 指定を調査した。調査の一部として、理事会は、10 の機関の役人の面会に加えて、特定の情報を国家機密と指定したことについての政府の議事録を含め、関連文書に言及した。しかし、特定の情報を国家機密と指定したことについて政府の議事録に含まれている説明のほとんどはあまりにも曖昧で、理事会が指定が適切かどうかを判断する手助けにはならなかった。

52. 特別報告者は、訪問中に監督委員会の委員と会いたいというその要請が拒否されたことに失望している。SDS の実施の見直しにおいて日本を支援するために、特別報告者はさらに、情報源と密告者の保護(A/70/361)と「国の安全保障と情報への権利に関する世界原則」によって規定されている基準に関するその最近の報告書で行った勧告を想起している。従って、公共機関が持つ情報へのアクセスの権利を確立する国の法的枠組みは、国際人権規範に沿ったものでなければならない。国家は、公共の国の安全保障の開示には特別規則を適用するのが適切であると思うかも知れない。第 19 条(3)に従うためには、国家はそれでも国の安全保障を守るためには制限が必要であり、釣り合っている基準を厳密に守らなければならない。さらに国家は、国の合理的な安全保障の利益に対して明らかにできる害よりも重要な公共の利益の開示を推進するようにも要請されている。

D. 差別とヘイトスピーチ

53. 近年日本は、マイノリティ、特に日本で暮らしている在日朝鮮人に向けられる憎悪の表現の高まりに直面してきた。2016 年 3 月 30 日に、法務省は、ヘイトスピーチ集会に関する報告書を発表した²²⁹。報告書によれば、2012 年 4 月から 2015 年 9 月までで特定の人種及び民族を標的とした団体がかかわっていると伝えられる 1,152 のデモが日本全土の 29 の県であった。2012 年 4 月から 12 月までで 237 のそのようなデモが行われ、2013 年には 347、2014 年には 378、2015 年の最初の 9 か月には 190 行われた。ICCPR の第 20 条の下では、国籍・人種・宗教を根拠した憎悪のアドヴォカシーは、譴責的なものであっても、それ自体は犯罪ではない。そのようなアドヴォカシーは、差別・敵意・暴力のそのおかしになって初めて禁止の対象となる。

54. 訪問中に、特別報告者は、国会の司法問題委員会と会い、マイノリティに対するヘイトスピーチと闘う法案について学ぶ機会があった。2016 年 5 月に、国会は「ヘイトスピーチ法」²³⁰を可決したが、これは、不正な差別的文言を非難している---しかし法的に禁止はしていない。この法律には、拘束力のある節がなく、公共の場でヘイト集会を開催するといったような行為に対する懲罰についても述べてい

²²⁹ <http://www.moj.go.jp/content/001201158.pdf> より日本語で閲覧可能。

²³⁰ <http://www.moj.go.jp/content/001199550.pdf> より閲覧可能。

ない。その代わりに、この法律は、「一般の人々の間に意識を広げ、さらなる人権教育と意識啓発活動を通して理解と協力を推進し、不正な差別的発言と行為をなくす努力を強化する」ために制定された²³¹。

55. しかし、差別的行為は、依然として問題の根であったが、日本は、雇用差別や住居差別のような差別の慣行と闘うための包括的な法律がない。2014年には人種差別撤廃委員会²³²と2016年3月には女子差別撤廃委員会²³³、日本が反差別法を採択すべきことを勧告した。そのような法律は、憎悪の表現への対処に向かう重要な第一歩である。ヘイトスピーチに対する第一の答えは、差別行為を禁止する法律を有することである。一旦これが設置されれば、憎悪の表現に対する幅広い政府の行動が---憎悪に反対する教育や公的声明のような---、差別に対する闘いに真のインパクトを与えることができる。この点で、特別報告者は、憎悪のそそのかしに対応する法文書を提供することを超えて、ヘイトスピーチへの効果的対応にはいつも憎悪のそそのかしと闘うもっと開放的で重要な発言を育成することが含まれていなければならない(A/67/357)、つまり「表現の自由への権利の推進と保護は.....不寛容、差別、憎悪のそそのかしと闘う努力と手を携えて行かなければならない。法律は確かに必要であり、ヘイトスピーチに対処する際の重要な構成要素ではあるが、法律は、考え方、認識、言説に真の変革をもたらす幅広い一連の政策措置によって補われなければならない」ことを強調している前マンドート保持者による勧告を想起している。

E. 選挙運動に関する規制

56. 訪問中に、特別報告者は、政治的キャンペーン活動に課される長年の制限についての繰り返される懸念を耳にした。政府は、候補者の情報にアクセスし、政治生活に完全に参画する一般の人々の能力を高めるために明らかに重要であるインターネット上の運動には制限を適用していない。

57. しかし、「公職選挙法」は、選挙期間中の戸別訪問や違法な選挙文書の配布のような通常のキャンペーン活動に継続して制限を課している²³⁴。人権委員会は、特に制限は表現の自由への権利と公的問題を行うことに参加する権利を損なうので、特に公共の福祉を推進するという考えを前提としているために政治キャンペーンに不合理な制限を課している法律を廃止する必要性に日本の注意を求めてきた²³⁵。キャンペーンの規制は、特に選挙プロセスに開放されたスペースを確保するために認められるかも知れないが、現在の制限は不必要で不相応であるように思える。さらに、上に述べたように、政府と政治グループによってメディアの仕事に中立性とバランスの考えを課すことは、メディアの管理職があるジャーリストの活動によって中立性の欠如とみられ、場合によっては究極的には自己検閲という結果となる圧力となる状態で、選挙期間中に政治問題に関するメディアの取材に干渉するために用いられてきた。

F. 公共のデモ

²³¹ 同上。

²³² CERD/C/JPN/CO/7-9。

²³³ CEDAW/C/JPN/7-8。

²³⁴ <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO100.html> より日本語で閲覧可能。

²³⁵ CCPR/C/JPN/CO/5。

58. 日本は、時には街角での静かな抗議、または時にはメガフォンのわめきによって誤った印象を与えられる小規模の行進がかかわる公共のデモの強力で素晴らしい文化を享受している。何万人もが国会で抗議することでも知られてきた。しかし活動の中には不必要な抗議の制限、抗議者の記録、政界の右翼からの抗議に干渉する者の扱いができないこと、ムスリム社会の調査の申し立て及びその他の問題についての懸念を分かち合っているものもある。特別報告者は、特別報告者との公開の討論に関わってくれた警察庁の警官とこれらの懸念を分かち合った。特別報告者は、依然として、これらの問題をフォローし、公共の抗議のための完全なスペースを認めるという日本のコミットメントについて対話を継続することにコミットしている。

59. 特別報告者は、国境警備隊と特に沖縄における公共の抗議についても懸念を分かち合った。特別報告者は、沖縄で起こった抗議活動への不相応な制限の申し立てに関して、2015年にその懸念を政府に伝えた²³⁶。特別報告者は、過度の武力の使用と様々な逮捕に関する信頼できる報告を受け取ってきた。特別報告者は抗議を撮影していたジャーナリストに対する武力の使用に関する報告を特に懸念していた。国の安全保障の保護がある領域での制限の実施を規定している限り、注意深い検討プロセスが不当な制限を避けるために設置されていなければならない。継続中の対立に関して、公共に対して情報への完全なアクセスを保障することの重要性を考慮して、ジャーナリストとの対立のあらゆる報告された出来事に特別な注意が払われなければならない。特別報告者は、沖縄の表現と抗議に課される継続する制限について重要な報告を受けてきたが、これが意見の異なる人のためのスペースの利用可能性とそこでの状況についての日本中の人々のための情報へのアクセスについて合理的な懸念を提起している。

60. ある最近の事件で、訪問中に表明された特別報告者の懸念に関連して、2016年10月に、沖縄平和運動センター議長の山城博治氏が沖縄北部の比嘉市米軍ヘリパッド建設地の近くの鉄条網を切ったという嫌疑で逮捕された²³⁷。名護市辺野古地域でのキャンプ・シュワブでの移設を妨害し、防衛省役人の肩をつかみ、揺さぶったことにより役人に傷害を負わせた罪も受けた。山城氏は、力による仕事の妨害と攻撃の罪を認めなかったが、鉄条網を切ったことに対して器物の破壊の罪を認めた。山城氏は、裁判なしで5か月間拘束された。このような長期にわたる拘束は、山城氏の容疑事実に照らして不適切に思える。これを書いている時に、山城氏は拘束から釈放されたが、特別報告者は、このような日本政府の行動は、デモや反対意見の表明をくじくことを懸念している。

V. 結論及び勧告

61. 特別報告者はその活動全体を通して、民主社会の意見と表現の自由の重要性を繰り返し述べている。特別報告者は、意見と表現の自由への権利の保護が、人権推進と保護の核心にあることを強調している。日本の人権への歴史的コミットメントが、この国を地域的にも世界的にもリーダーシップの重要な地位に据えている。既に述べたように、情報と考えの自由な交換の保護と推進へのコミットメントが、この国が過去数十年にわたって経験した経済的・科学的発展にとって確かに重要であった。「日本国憲法」は、核

²³⁶ A/HRC/31/79 JPN 1/2015、[http://spdb.ohchr.org/hrdh/31st/public_-_AL_JAPAN_15.06.15_\(1.2015\).pdf](http://spdb.ohchr.org/hrdh/31st/public_-_AL_JAPAN_15.06.15_(1.2015).pdf) より閲覧可能。

²³⁷ JPN 1/2017、<http://speccommreports.ohchr.org/> より閲覧可能。

心となる市民的・政治的権利、特に表現の自由への権利の確立された強力な保護を仮定すれば、おそらくこの歴史的プロセスで依然として重要な要素である。

62. しかし、重要なことに、政府に検閲がないことを含め、この堅固な基盤にもかかわらず、特別報告者は、重要な心配の種となる信号を明らかにしている。政府がメディアに対して直接または間接的な圧力をかけていること、いくつかの歴史的出来事については議論する余地が限定的なこと、さらには安全保障を根拠とした情報統制が進んでいることが、日本の民主主義の基盤を損なわないよう注意する必要がある。

63. 特別報告者は、日本はインターネット上の自由の領域では、重要なモデルを示していることを強調する。この国はインターネットの浸透度では高いレベルを有しており、政府はコンテンツの制限には関わっていない。デジタルの自由への干渉が大変に少ないことは、政府の表現の自由へのコミットメントを説明している。

64. しかし、日本の民主主義の基盤をさらに強化するために、特別報告者は、建設的関わりで、以下の措置を勧告する：

A. メディアの独立

65. 特別報告者は、放送メディアを支配する現在の法的枠組みの検討を提案し、特に、メディアの独立性強化のため、政府に対して「放送法」4条の撤廃を勧告する。そのような手段と並んで、特別報告者は、放送メディアの独立した規制者のための枠組みを開発するよう政府に強く要請する。

66. 特別報告者は、さらに、ジャーナリストまたは調査報告業務を行っているその他の専門家に対するいかなる形態の脅しや脅迫も拒否することを公に表明するよう政府とメディア・グループに要請する。

67. 公共・民間放送メディア並びに活字メディア・グループは、その編集活動、特に論争のあるトピックを調査したり、コメントしたりするジャーナリストへの完全な支援と保護を保証することへの直接的・間接的圧力に対して用心していなければならない。沖縄の軍事活動に対する抗議、核活動と災害のインパクト、第二次世界大戦中の日本の役割のような大変に微妙な問題を調査しているジャーナリストの支援に特別な注意が払われなければならない。

68. メディアの自由と独立は、ジャーナリストの間のさらなる連帯がなければ確保できない。特別報告者は、現在の記者制度のインパクトを討議し、責任ある立場にあるすべての者が、少なくともできるだけ幅広いジャーナリストが参加できるようにその会員の幅を広げるよう記者協会に要請している。特別報告者は、独立した報道の推進が、多様なメディアで働く専門家の中で協会の推進によってどのように推進されることができかを評価するようにもジャーナリストたちを要請している。

B. 歴史教育・メディアへの介入

69. 特別報告者は、学校教材における歴史的出来事の解釈への政府の介入を慎み、第二次大戦中に日本がかかわった深刻な犯罪を国民に知らせる努力を支援することを政府に求めている。政府は、学校のカリキュラム策定における完全な透明性を確保し、教科書会議を政府の干渉からいかに守ることができるかを再検討することにより、公共教育の独立性に意味ある貢献をするべきである。

70. 慰安婦問題を含む過去の重大な人権侵害に関する公開情報を検証するため、政府が真実・正義・賠償・再発防止の保証に関する特別報告者の訪問を要請することも検討するべきである。

C. 選挙運動と公共のデモ

71. 特別報告者は、政治キャンペーン活動に不相応な制限を課している規定を廃止することにより、国際人権法に従うように「公職選挙法」を改正することを要請している。

72. その訪問と訪問に関連してその後受け取った情報に基づいて、特別報告者は、沖縄の公共の抗議に課される圧力について特に懸念している。課される圧力はわかるが、当局、特に法律執行当局は、メディアによるそのような活動の取材を含め、そのような抗議や反対意見を可能にするためにあらゆる努力を払うべきである。抗議者に課される不相応な懲罰を含め、彼らを公的に悪鬼のように扱うことは、公共政策に反対を表明するすべての日本人が享受している基本的自由を損なう。

D. 特定秘密保護法

73. 特別報告者は、その開示が日本の国の安全保障を危険にさらすことがなくても、情報を秘密と指定する可能性を避けるために、継続する作業と用心を要請している。

74. 特別報告者は、政府は第 25 条の厳しい刑罰をジャーナリストに適用するつもりはないと役人から聞いて喜んでいますが、ジャーナリストの作業に恐ろしい影響を及ぼさないことを保障するために、法律そのものを改正するよう政府に要請する。特別報告者は、ジャーナリストによる情報の開示は、その情報が公共の利益になり、誠実で合法的なジャーナリズムの追求で得られたものである限り、罰せられることはないとも役人から聞いて喜んでいますが。しかし、人権委員会の提案に従って、特別報告者は、いかなる個人も---ジャーナリストも政府の被雇用者も---国の安全保障を害さない公共の利益となる情報を開示したことに対して罰せられないことを保証するために、法律に例外を含めるよう政府を奨励している。

75. 最低限、特定秘密にアクセスを許可された者による開示を罰する規定には、情報の開示が公共の利益となり、日本の国の安全保障を危険にさらさないとの誠実な信念で情報を開示した個人のための例外を含めるべきである。

76. 法律を超えて、情報への権利にも、悪行またはその他の公共の利益となる情報の報道を推進する社会的・組織的規範の基盤が必要である。そのような規範の強化には、組織のあらゆるレベルでの訓練、支援的政策及び政治指導者・企業の指導者、国際公務員、裁判所及びその他からの声明、報復の場合の説明責任が必要である。

77. 衆議院は説明責任を改善するよう政府に要請してきたが、特別報告者は、専門家を備えた独立した監督理事会を設立することにより、この目標を追及するよう政府に要請している。

E. 差別とヘイトスピーチ

78. 特別報告者は、幅広く適用できる反差別法を制定するよう日本に要請している。

79. 特別報告者は、例えば、憎悪に反対する政府の教育的・公的声明を通してヘイトスピーチの問題に対処する日本の努力を尊敬している。スピーチそのものは、ICCPR の第 20 条の範囲にあたり、ICCPR の第 19 条(3)の要件に依っていない限り制限すべきではない。

F. デジタルにおける権利

80. 電信盗聴とサイバーセキュリティへの新しい取り組みに関連する法律を政府が検討する時、特別報告者は、自由の精神、コミュニケーションの安全及びオンラインの革新が規制努力の最前線に置かれることを希望している。国会が、そのような努力に関する公開の討議に関わり、法律がプライバシーと表現の自由を保護するための基準を尊重することが重要である。

81. 法律は、コミュニケーションの国家の調査が、最も例外的な状況で独立した司法当局の監督の下でのみ行われなければならないことを規定しなければならない。特に、法律は、マイノリティ・グループを標的としたり監視したりするような差別的根拠で電子またはデジタル調査が適用されないことを保障する基本原則を守るべきである。

.....