第 35 回人権理事会公式文書(2)

房野　桂　翻訳

日本へのミッションに関する意見と表現の自由への権利の保護と推進に関する特別報告者報告書: 日本のコメント (A/HRC/35/22/Add.5)

事務局メモ

事務局は、日本へのミッションに関する意見と表現の自由への権利に関する特別報告者の報告書に関する日本のコメントを人権理事会にここに謹んでお伝えする。

勧告に対する回答

人権理事会に提出されることになっている日本での表現の自由の状況に関して、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デイヴィッド・ケイ氏の報告書案は、日本政府と共有された。日本政府は、「放送法」第 4 条、「特定秘密保護法」及びヘイトスピーチに関連して、日本の表現の自由の最近の状況に関して、特別報告者がその報告書案の中で自分の意見を伝えていることを理解している。

しかし、報告書案で指摘された事実に関しては、多くが伝聞や推測に基づいており、各事例の検証もされていない。これらの事実に基づいて、報告書案に書かれている勧告には、残念ながら日本の現状と日本の文化に関する不正確で不十分な記述と客観的な情報に基づいていない議論が含まれている。日本政府にとって、こういった偏見のある勧告に対して心からの遺憾の念を表明することを避けるのは難しい。日本政府は、以下に記すこの文書の詳細を注意深く読むよう特別報告者に要請する。

昨年 12 月に、日本政府は、2016 年 4 月 12 日から 19 日までの日本での調査訪問に関連する記者会見で、配布された特別報告者の文書について予備のコメントとして情報を提供した。予備のコメントで、日本政府は、2017 年に人権理事会に提出されることになっている特別報告者の最終報告者は、客観的な事実と分析に基づくことを要請し、記者会見で配布された文書で指摘された事例について誠実に政府の見解を述べた。しかし、日本政府からコメントの形式で提供された情報を考慮することなく報告書案が共有されたことは誠に残念である。

日本政府は、特別報告者の日本での調査のための訪問時から報告書案の準備まで、特別報告者を支援し、特別報告者は受けた支援に対して日本政府に感謝を表明してきた。この協力にもかかわらず、特別報告者がこれら勧告を出すならば大変に遺憾なことであろう。この場合、日本政府は、客観的事実または分析に基づいておらず伝聞または推定に基づいた勧告を国連文書として出すことは、国連人権理事会の自体の権威を著しく低下させるとの懸念が日本にあることを強調したいと思う。

日本政府は、日本の現状についての理解を促進するために、特別報告者との対話を継続するつもりである。他方、政府は、最終報告書を準備する際に、以下のような日本政府が提供する情報を考慮に入れ、

今後の作業で同様の取り組みを繰り返すことを控えるよう特別報告者に強く要請する。

1. 特別報告者が訪問中に出会ったパートナーたち

[パラグラフ 2]

このパラグラフで提供されている情報は正確ではない。パラグラフ 2 の「訪問中に、特別報告者は、---法務国務大臣---と会った」という文は、「訪問中に、特別報告者は、---**内閣府の国務大臣でもある**法務国務大臣---と会った」と置き換えられるべきである。

これは、森山法務国務大臣は、「特定秘密保護法」に対して責任のある内閣府国務大臣でもあるからである。

特別報告者が、2016 年 4 月 15 日に会った機関の一つである「個人情報保護委員会」を加えることにより、パラグラフ 2 の最後の文を修正していただきたい。日本政府の提案は以下の通りである: 特別報告者は、内閣府情報調査局---**及び**文部科学省、**及び個人情報保護委員会**の代表とも会った。

2. 訪問中に市民社会との会合を調整する手助けをした市民社会のメンバーを監視するよう日本政府が情報社会のメンバーに命じたという疑い

[パラグラフ 5]

日本政府は、特別報告者の日本訪問中に市民社会との会合を調整する手助けをした人物の活動を調査しようとしたことはなかった。

3. メディアの独立性

[パラグラフ 6, 9-14]

日本で表現の自由は憲法 21 条で保障されている。これは民主主義国家の政治的基盤を成し、国民の基本的人権のうちでもとりわけ重要なものである。これは法律によってみだりに制限ができないものである。日本においては、広く表現の自由が最大限保証されている。

特別報告者は、日本政府の役人と日本の与党の党員のある言葉や行動に言及して、メディアの独立性に関して懸念を表明している。しかし、メディアの独立性を含めた表現の自由は、「日本国憲法」によって完全に保証されており、日本政府の役人や与党の党員が、違法に間違ってジャーナリストに圧力をかけたというような事実はない。従って、政府は特別報告者の主張を支持することはできない。特別報告者がメディアの独立性に関して懸念を表明した事例に関しては、そのほとんどが伝聞の情報または想定に基づいているようで、特別報告者は、関連情報の詳細について何の検証も示していない。日本政府は、人権理事会への特別報告者の最終報告書が客観的事実と分析に基づくものであることを要請する。

「放送法」は、放送者の自治と独立に基づく枠組み内で確立されてきたものであり、番組規則の違反に対して行動を取る際に、思慮分別としてのそのような要因の点で最も自由なメディアの状況の一つを放送者が享受することを保障している。

活字を含めた表現の自由は、「日本国憲法」によって保証された基本的人権の一つであり、日本政府

は、「放送法」を適用する際に、明らかにこの権利を尊重してきた。日本政府は表現の自由を尊重していないとの印象に基づく説明を目の当たりにして、政府は実にがっかりしており、従って、特別報告者がその説明を正確で、事実に基づくものにするよう要請する。

さらに、特別報告者は、メディアへの圧力の状況で、「放送法」の第 174 条や「ラジオ法」の第 76 条のような条項の存在を強調している。これは、以下の点で我が国の状況を忠実に反映していないので、国連への最終報告書としては不適切な説明である。

総務省は、パラグラフ 1 に違反して放送が行われた場合、「放送法」第 174 条に従った放送の活動停止または「ラジオ法」第 6 条に従ったラジオ局の活動の停止の場合には、「放送法」の第 4 条が、すべて以下の条件に従って、大変に限られた状況でのみ適用されるべきであるとの見解を取り続けている。

(a)法律の規定に違反して放送が行われたことが明らかである場合。

(b)さらに、放送が公共の利益を害し、「放送法」の目的に反し、今後そのような放送が繰り返されることを防ぐことが必要である場合。

(c)上記条件に加えて、同じ放送者が同様の行為を繰り返し、そのような放送の原因と再発を防止する放送者の措置が不十分であり、放送者の自己規制が、法律に従った放送を確保することが期待できない場合。

総務省は、この規定は、大変に注意深く配慮して実施されるべきであるとの意見を継続して抱いており、歴代の総務大臣も、総務省の慣例的見解に沿って言葉を述べてきた。

独立した規制機関を有し、番組規則に違反した場合に放送者に課せられる行政機関による刑事罰または罰金を特定し、そういった刑事罰や罰金が実際に行われている国々もあるという事実に注意を引きたい。対照的に日本では、そのような場合の刑事罰や罰金のようなものはない。

これは「放送法」が、放送者の自治と独立に基づく枠組み内で確立されてきたためであり、放送者は、独立して「法」を守ることが期待されているためである。

他の国々は、日本よりももっと厳しい番組規則を設置しているという上に述べた事実を念頭に置けば、総務省の放送行政の管轄権はメディアへの圧力を生じさせるとの特別報告者の主張は、事実に基づいていない。

表現の自由は、「日本国憲法」の第 21 条で保証されている基本的人権の一つであり、「放送法」の第 4 条は、「法」の目的の一つが「放送の公平性、真実、自治を保証することにより、放送を通して表現の自由を保障すること」であると規定している。

さらに「放送法」の第 3 条は、「法律に定められた当局に従う場合を除いて、いかなる人物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」と規定しており、従って、放送番組編集の自由を保証している。

はっきり言えば、「放送法」には放送者が放送番組の適切性を達成するために以下の規定が含まれている。

(a)放送者は、放送番組の編集のための基準を規定し、それに従って放送番組を編集するものとする(第

3 条パラグラフ 1)。

(b)放送者は、放送番組の適切性を確保するために必要な問題を討議するために、放送番組のための審議機関を設立することとする(第 6 条)。

「放送法」は、その枠組み内に表現の自由と放送の独立性を適切に確保しており、特別報告者の「法的保護の脆弱な制度」との主張は不正確である。

[パラグラフ 13]

パラグラフ 13 の「2017 年 1 月の例として、裁判所は…その犯罪の重大な性質を仮定して、その男のプライヴァシーへの権利を…拒否した」という文は削除されるべきである。

これは、報告書に引用されている最高裁判所の命令の概要が、明確ではないためである。第一に、その命令には、「忘れられる権利」に関する議論を拒否する判決は含まれていなかった。さらに、「知る権利」についても明確に述べていなかった。

[パラグラフ 17]

「日本国憲法」の「第 5 章 内閣」は、行政権は内閣に属すると規定し、政府の議会制度を定め、従って、内閣の一員としてそれぞれの国務大臣は、その大臣の管轄権の下のある領域の行政に対して責任を持つものすることを明確に述べている。

ICT の分野での活発な国際協力と共に目覚ましい技術革新があり、特に国の戦略的対応が必要とされる。従って、柔軟で、統合された包括的な対応を確保するために、大臣が速やかに行政問題を執行することに対する責任を有する構造が導入された。

第二次世界大戦後、行政委員会が広く導入された時期があった。しかし、その多くは、その責任の曖昧さような理由で、1952 年及びその後に廃止された。

日本における放送をカヴァーする独立した規制当局を設立するという考えは、政治的干渉に関係のない団体を設立することは難しく、その設立が放送者の規制を強化するかもしれないと述べて、日本民間放送協会の代表によって強く反対されてきた。

放送行政機関の理想的状態は、それぞれの国の状況によって様々であり、この点に関して、特別報告者の「国際基準の下では、放送規制は、独立した第三者行為者によって行われるべきである」という主張は、そのような世界的基準はないので見直される必要がある。

我々は、多くの国々には、日本の「放送法」によって特定されている番組規則に似た規制があることに気付いている。

先に述べたように、日本にはない番組規則に違反した際に、放送者に刑罰または罰金を課している国々があり、従って、わが国の法的枠組みについての特別報告者の批判は根拠のないものである。

[パラグラフ 19]

独立した規制機関があり、番組規則に違反した場合に行政機関によって放送者に課される刑事罰または罰金を特定しており、そのような刑事罰や罰金が実際に行われてきた国々があることに我々は気づいて

いる。対照的に、日本には番組規則に違反した場合に関して、そのような刑事罰または罰金はない。

これは、「放送法」が放送者の自治と独立に基づいた枠組み内で確立されてきたものであり、放送者は独立して「法」を守ることが期待されているからである。

日本政府は、「コンテンツまたは所属に基づく政府の干渉の可能性」、「メディアへの脅威として浮かびあがり、政治的感性と対立することもある調査を思いとどまらせる可能性」といった特別報告者の主張を支持する情報は全く持っておらず、実際、「放送法」の第 174 条または「ラジオ法」の第 76 条が、「放送法」第 4 条の違反の結果として適用されたケースはない。

[パラグラフ 20]

表現の自由を確保するという観点から、「放送法」は、「法律に規定されている当局に従う場合を除いて、放送番組は、いかなる人物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」と規定することにより、番組編集の自由を定めており、このようにして、放送者の自治と独立に従って放送番組の適切性を達成するメカニズムを形成している。

従って、放送番組は、自分の責任で放送者によって編成されることになっており、放送者は、独立して、自治的に「放送法」に従うことになっている。

「放送法」第 4 条パラグラフ 1 で特定されている番組規則に関しては、放送者が、自分の放送番組がまず番組規則に従っているかどうかを決定することになっている。

「放送法」を管轄する省としての観点から、総務省は、もし必要ならば、合法的な表現の自由を制限することがないように、大変に注意深く考慮して「放送法」を適用するべきであるとの見解を取ってきた。

放送倫理番組改善機関(BPO)は、日本放送協会(NHK とも呼ばれている)と日本民間放送協会(JBA)によって、独立した第 3 者の立場から速やかに、正確に行動し、放送倫理と正確な放送を強化することに貢献するために、2003 年 7 月に任意で設立された。総務省は、BOP の活動が、いかなる場合にも放送者の自治的努力の一部として行われることを認め、従って、放送者は、BPO によってなされた決定にかかわりなく、自分の放送番組に対して究極の責任を有する。

一方、「放送法」を管轄する省としての立場から、総務省は必要な措置を取り続けてきた。

放送者が任意で設立した民間の機関である BPO は、法的に拘束力があるという風に「放送法」を解釈できないことは明らかであり、我々は、民間団体が他の先進工業国でそうしているという事例にも気づいていない。また、先に述べたように、日本の状況では、放送において独立した規制機関を持つことは適切ではない。

行政ガイダンスがかかわる措置に関しては、総務省は、行動を起こす前に個々の状況を注意深く検討してきた。

[パラグラフ 21]

2016 年 2 月 8 日の衆議院予算委員会での総務大臣の発言は、「放送法」第 4 条パラグラフ 1 に違反して放送が行われた場合に、「放送法」の第 174 条に規定されている業務停止命令または「ラジオ法」第 76 条に規定されている業務停止命令に関連する規定の適用の可能性に関する質問への答えとしてなされた。

大臣の回答は、「法」の枠組みの総務省の慣例的解釈の説明であった。同様の回答が、民進党政権の下でもなされてきた。

これまでの総務大臣は、行政の継続の観点から、同様の回答をしており、高市早苗総務大臣の発言は、これまでの大臣の発言と異なっていなかった。

「放送法」第 174 条または「ラジオ法」第 76 条が、「放送法」第 4 条の違反の結果として適用されたケースはなかったことに留意されるべきてぁる。

いずれにせよ、「放送法」には、放送者の自治と独立に基づいた枠組みがあり、放送番組は、「放送法」に従って、自分の責任で放送者によって編成されるべきである。

さらに、総務省は、「放送法」第 4 条違反の場合には、「放送法」第 174 条と「ラジオ法」第 76 条が大変に注意深く考慮して適用されるべきであるとの意見を長年抱いてきたことを繰り返し述べたい。

[パラグラフ 22-24]

特別報告者は、日本政府の役人及び日本の与党の党員のある言動に言及して、メディアの独立性に関して懸念を表明している。しかし、メディアの独立性を含めた表現の自由は、「日本国憲法」によって完全に保証されており、日本政府の役人や日本の与党の党員が、違法に間違ってジャーナリストに圧力をかけるといったよう事実はない。

[パラグラフ 25]

2016 年 2 月 8 日に国会で総務省の発言があって以来、メディアの中には、長年の地位からの放送者やコメンテ―ターの辞任は、この発言と何らかの関係があると報じてきたところもある。ある放送者の辞職を含め、番組の再編成は、2 月の予算委員会の開会以前に決まっていたものと我々は理解している。従って、政府の批判の結果に敵意があり、またはこれを恐れている環境への言及は関連性がない。

[パラグラフ 26]

NHK は、テレビ受信機のあるすべての家庭によって支払われる受信料によって資金提供されている公共放送局である。この観点から、NHK の活動の中には、国の代表者より成る国会の承認を受けるものもある。例えば、理事会の理事は、国会の同意を得て首相によって任命される。さらに、大臣の意見を添えて総務大臣によって提出されるＮＨＫ予算は、国会によって承認されなければならない。

従って、「国会が NHK 理事会理事を任命する」という行は、事実上の間違いである。

我々は、同様の制度が他の国にも存在するものと理解している。例えば、英国では、政府の勧告に従って、女王がＢＢＣ評議会の評議員を任命することになっており、フランスでは、フランス公共放送の予算が、議会の承認を必要とし、行政理事会の理事の中には、議会または政府によって指名される者もあることを知っている。

一方、「放送法」には、放送者の自治と独立を尊重する枠組みがあり、その枠組みの下で、放送者は独自の責任で番組を編成している。

従って我々は、他の放送局のみならず NHK も、独自の責任で番組を編成することになっており、独立し

て、自治的に、「放送法」を守っているものと理解している。

NHK の独立性の欠如と政府の圧力が、番組とメディアの選択に影響を及ぼしているとの特別報告者の主張は、状況の適切な理解に基づいていない。

ある NHK に雇われている者との会見への特別報告者の言及から、NHK が内部調査を行い、その結果を公表しなかったとの申立ては、NHK はそのような内部調査を行ったことはないことを NHK に確認したので真実ではない。もし特別報告者が、誤解された情報に基づいて日本のメディア環境を批判する報告書を国連に向かって一方的に公表するならば大変に遺憾であり、従って見直しを要請する。

[パラグラフ 27]

特別報告者は、日本政府の役人と日本の野党の党員のある言葉や行動に言及して、メディアの独立性に関して懸念を表明している。しかし、メディアの独立性を含めた表現の自由は、「日本国憲法」によって完全に保証されており、日本政府の役人や日本の与党の党員が、違法に間違ってジャーナリストに圧力をかけたというような事実はない。

「放送メディアへの圧力は、活字メディアにも決定的な波及効果を持つ」との特別報告者の主張は、「放送法」の解釈と適用が放送者に圧力をかけることはなく、日本では活字メディアと放送メディアはお互いに独立して活動してきたので、真実ではない。我々は、事実の誤認に基づく主張について見直しが行われることを求める。

[パラグラフ 65]

表現の自由は、「日本国憲法」第 21 条で保証されており、「憲法」の第 12 条と 13 条は、それぞれ、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う」また、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」ことを明確にしている。さらに「放送法」の第 1 条には、「この『法』の目的は、公共の福祉に従い、健全な発展を達成するために、放送を規制することである」とある。

「放送法」の第 4 条は、「憲法」の規定の目的に照らして確立されたものである。

我々は、多くの国々が、日本の「放送法」で特定されている番組規則に似た規制を有しており、番組規則に違反した場合には行政機関によって放送者に課せられる刑事罰または罰金を特定しており、そのような刑事罰または罰金が、実際に課されてきたことを知っている。対照的に、日本には、番組規則の違反の場合に関して、そのような刑事罰または罰金はない。

その理由は、「放送法」が放送者の自立と独立に基づく枠組み内で確立されてきたからであり、我々は放送者がその枠組み内で「法」を守ることを期待しているからである。

従って、我々は、「放送法」で特定されている他の国々と似たような番組規則が必要であると考えており、第 4 条の廃止と政府がメディアの規制事業から手を引くようにとの勧告には同意しない。

独立した規制当局に関する勧告に関しては、例えば、日本の放送者自身が反対しているので、日本の状況

に照らして適切ではないことを繰り返し述べる。日本政府は、訪問国の現実と背景に基づいて勧告を行うよう特別報告者に要請する。

4. 歴史の伝達/表現への干渉

[パラグラフ 37]

学校教育に関しては、法律に基づく学校のカリキュラムの立案の基準である「学習指導要領」(国のカリキュラムの基準)は、第二次世界大戦が人類全体に惨禍を及ぼしたことなどについて理解させることとしている。教科書は民間の著作物であり、具体的にどのような事項を取り上げ、どのように記述するかについては、欠陥のない範囲において、教科書出版者の判断に委ねられており、そのうち慰安婦について記述した教科書もある。

[パラグラフ 38]

情報には事実上の間違いがある。実際「教科書検定調査会議」には約 150 名の委員がおり、その中で約 30 名が社会科の教科書に対して責任を有している。

[パラグラフ 40]

情報には事実上の間違いがある。実際、2006 年から 2011 年まで使用された中学校の歴史教科書の中で、1 つの教科書には、慰安婦の説明が含まれていた。さらに、2012 年から 2015 年まで使用された教科書には慰安婦の説明はなかったが、2016 年から使用されている教科書の中で、一つの教科書には慰安婦の説明が含まれている。

民間セクターで出版される教科書に関しては、内容が「学習指導要領」(国のカリキュラムの基準)に基づいており、欠陥が含まれていない限り、特定の教科書出版者に任されている。

[バラクラフ 41, 42, 69]

民間セクターで出される教科書に関しては、どのような種類の特定の事項を含めるか、それを教科書でどのように説明するかに関する判断は、内容が「学習指導要領」(国のカリキュラム基準)に基づいており、欠陥が含まれていない限り、特定の教科書出版者に任されている。

教科書検定の基本目的は、検定時の客観的な学術調査と適切な資料の結果に照らして、教科書の説明に何か欠陥があるかどうかを明らかにすることであり、検定は、「学習指導要領」(国のカリキュラムの基準)と「教科書検定基準」に基づいて行われている。言い換えれば、教科書検定は、専門の学術的調査と審議の結果に基づいて、「教科書検定調査会議」によって行われている。調査の結果は、特定の教科書を許可するかどうかを判断する時、文部科学省によってそのまま利用されている。検定メカニズムは、政府の干渉または政治的意図または動機による干渉を認めていない。

5. 特定秘密保護法

A. 特定秘密指定の範囲

[パラグラフ 43, 44, 45]

「特定秘密保護法」(以後「SDS 法」という)の中で、SDS と指定される情報は、23 の項目を有する 4 つの領域の付録の表に述べられている問題に限られる。恣意的な指定を防ぐために、23 の項目を持つ 4 つの領域は、「情報保護会議」の委員の意見に基づいて策定される「特定秘密保護法の統一した実施のための基準」で、55 の小項目に分けられる。

上に述べたように、「法の統一した実施のための基準」で規定される 23 の項目と 55 の小項目は、具体的に、正確に SDS として指定されるべき情報の型を定義しており、これが日本政府が SDS として曖昧な幅広い情報を指定することを防いでいる。従って、「法」には SDS と分類できる問題の曖昧で幅広い定義が含まれているという報告書のコメントは真実ではない。

「法」の制定前ですら、「国家公務員法」は、公的秘密としてある情報を保護するよう公務員に要請していた。「法」の制定後、公的秘密の中の厳しく制限され種類の情報が、SDS と指定された。従って、我々は、「法」の制定が秘密の範囲の拡大につながり、これまで開示されてきた情報が開示されることを妨げ、公共の知る権利を危険にさらしたという特別報告者の主張を支持することはできない。

B. 刑罰

[パラグラフ 44, 47, 48]

ジャーナリストが行う情報取集活動は、「法」で処罰されていない。1978 年 5 月 31 日の最高裁判所の判決は、「記者による政府の役人に対するしつこい、粘り強い説得または要求は、基本的に違法性を欠いており、それらが真にニュースの報道の目的であり法律の全精神内で適切な措置として一般的に社会に受け入れられている限り、仕事の追求における合法的活動として扱われるものとする」と述べている。上記判決に関して、「法」は、出版またはニュースの報道にかかわっている者による情報収集活動は、公共の利益を追求するという目的のためにのみ行われ、法律または規則に違反して、または極端に不合理な手段によって行われたものでない場合には仕事の追求における合法的活動として扱われるものとすると規定している。言い換えれば、情報収集活動は、「刑法」の第 35 条で合法的活動として扱われ、罰せられることがないものとされている。この判決も、「法」の第 21 条パラグラフ 2 に規定されている「極端に不正な方法の利用」とは、ニュース収集活動の対象である個人の人格を実体的に損なう方法を意味すると述べている。これは、過去の国会での討論で明確に述べられた。

オンラインで利用できる「法」に関する公式の論評は、ニュースの報道に携わる人物による「仕事の追求における合法的活動」の例を次のように具体的に列挙している: (a)早朝または夜中にアポイントメントなしで SDS を扱う任務にあたっている人々を訪問すること、(b)e メイル、電話、または直接の訪問で繰り返しコンタクトを取ろうとすること、(c)プライヴェートな関係に基づいてお互いに連絡したり、共に食事をしたりすること、(d)スクリーンで SDS を偶然見かけたり、たまたま入った部屋で活字で見かけこと、(e)ひとけがなく白紙を上にしておかれていた一枚の紙をひっくり返し、それをちらりと見てその紙の写真を撮ること、(f)パスワードで保護されていないデータを示すスクリーンを見るために省エネ・モ

ードでコンピュータを立ち上げるためにキーボードに触ること、(g)SDS を扱っている人物または SDS を扱っている人物と密接に関係している人物に面会すること、(h)SDS を扱っている課と密接に関係している課の人物と面会すること、(i)SDS を知るようになっている政治家に面会すること、(j)SDS を扱っている人物の家族と面会すること、(k)SDS を扱う資格のある契約会社の社員と面会すること。

従って、「法」は、ジャーナリストの活動には何ら否定的影響はない。実際、「法」が施行されて以来、およそ 2 年半が過ぎたが、我々は、ニュース収集活動が「法」によって威圧されたという事実は認めてこなかった。

パラグラフ 48 の「特別報告者は、政府にはジャーナリストに第 25 条の厳しい懲罰を適用するつもりはない、ジャーナリストによる**思わず知らずの**情報の開示が、情報が公共の利益になるものであり、ジャーナリズムの誠実で合法的な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役人から聞いて喜んでいる」という文は、以下のように置き換えられるべきである: 「特別報告者は、政府にはジャーナリストに第 25 条の厳しい懲罰を適用するつもりはなく、ジャーナリストによる情報の**いかなる**開示も、情報が公共の利益になり、ジャーナリズムの誠実で合法的な追及で得れたものである限り罰せられることはないと役人から聞いて喜んでいる」。

公共の利益を推進するという唯一の目的でジャーナリストによって集められた情報は、懲罰の対象とはみなされない。ジャーナリストが、情報が SDS であるかないかを知っていたかどうかは問題ではない。

C. 監督メカニズム

[パラグラフ 50, 77]

特定秘密監督検討理事会は、衆議院と参議院に独立して設立されている。昨年中に衆議院の理事会委員会は、12 回開催され、参議院の理事会委員会は 10 回開催された。討論を通した委員会からの要請に従って、我々は衆議院の理事会に 7 つの SDS を開示してきた。従って、「委員会は、情報の秘密としての指定が適切かどうかを決定するのに十分な特定の情報を与えられないままにされている」というコメントは不正確であると考える。

内閣は、理事会の決議に関する理事会の要請を否定するためにはステートメントを出さなければならない。このステートメントは、過去 70 年でたった 1 回出されたことがあり、これは政府が国会からの要請を否定することが難しいことを示している。

「国会法」の第 102 条パラグラフ 6 で、理事会が行政機関の長に、理事会からの勧告に対して行政機関が取った措置を報告することを要請することができる。

この「法」で、メディア、司法界、学会及び公共事業セクターからの第 3 者の代表より成る情報保護会議を開催することが規定されている。また、内閣府内に、公共記録管理検査長(情報の安全監督部)が、行政機関が適切に SDS を指定し、解除しているかどうか、行政文書の管理や処分も適切に行っているかどうかを独立して、公平に検証し、検査するために設立されている。

従って、「法」の適切な実施を保障する重層的構造が設立されている。

D. 監督理事会によってなされる適切な対応と特定秘密の検討の結果

[パラグラフ 51]

政府は「法」の施行の 1 年目から理事会に十分な説明をしており、その後もさらなる説明を求めるつもりである。2017 年に出された衆議院の理事会からの報告書で、理事会の理事長は、理事会に対する政府の行動は、ますます建設的なものであったと評価している。

パラグラフ 51 の「理事会は、10 の政府機関が約 189,000 の情報を国家機密と指定した中で、総計 382 の事例を調べた」という文は、以下のように置き換えられるべきである: 「理事会は、SDS 文書の 189,000 をカヴァーしている総計 382 の SDS 指定を調査した」。

382 という数字は、10 の行政機関が 2014 年末に指定した SDS の総計である。189,000 という数字は、SDS を含んでいる文書の数である。

E. 日本の国の安全保障を危険にさらすことのない情報は、SDS とは指定されない

[パラグラフ 73, 74, 75]

「法」の中で、開示されれば、日本の国の安全保障を危険にさらす情報として SDS を指定することが要件である。従って、開示されても日本の国の安全保障を危険にさらすことのない情報は、SDS と指定されることはない。

しかし、第 22 条は、国民の知る権利を考慮して、以下のように情報の開示について刑罰を規定している: 出版またはニュースの報道に関わっている者は、たとえ SDS を開示したとしても処罰されることはない。

第 24 条は、SDS の要件は、方法と目的が違法である時のみ処罰されると規定している。これは、刑罰の適用の範囲が狭められていることを示している。

これら 2 つの条(第 22 条と 24 条)は、「法」の公式の注釈で説明されており、その注釈はオンラインで閲覧可能である。

F. 表現と言論の自由は「日本国憲法」で保証されている

[パラグラフ 76]

言論の自由から始まって、表現の自由は「日本国憲法」で保証されている基本的人権であり、日本政府は、これら基本的人権を大変に尊重することを当然のことと考えている。

6. ヘイトスピーチ

[パラグラフ 53]

「報告によれば、2012 年 4 月から 2015 年 9 月までで、特定の人種や民族を標的として、日本の 29 の都道府県で、1,152 のデモがあった」と述べているパラグラフ 53 の文は、以下のように修正されるべきである: 「報告によれば、2012 年 4 月から 2015 年 9 月までで、ヘイトスピーチでデモを行ってきたとしてメディアに指摘された協会によって行われた日本の 29 の都道府県でのデモは 1,152 件あった」。

これは、報告書の中で、デモを特定の人種と民族性に関連しているとする説明のためである。デモは、メディアによってヘイトスピーチを伴って行われてきたデモとして指摘されてきた協会によって行われた。

7. 選挙運動

[パラグラフ 57]

日本の選挙運動に関しては、「公職選挙法」が選挙運動の期間を限定し、選挙における公平性のために同じ条件の下で行われるように、運動の手段のための一定の規則を確立している。

選挙運動の制限は、政党と国会の間で、慎重な討論の後で法律によって定められ、昔からそのような努力を払うことにより、現在の規則を策定することができた。

報告書案で例証されている戸別訪問と選挙文書配布の制限は、以下の理由で制限されている:

(a)戸別訪問は、買収と利得のような活動の温床となる可能性があり、平和を乱す有害な影響を持つ。

(b)無制限の文書の利用は、経費と労力を増し、経済力の違いのための不公平につながる。

最高裁判所は、わが国における選挙運動への制限は、選挙の自由と公平を確保するために必要であり、合理的であり、そのような制限は、「日本国憲法」の参政権と表現の自由の保証に関する規定に違反するものではないと決定している。最高裁判所は、制限が、「市民的・政治的権利国際規約」の第 19 条と第 25 条に違反するものではないとも決定している。このために、特別報告者の「不必要で不相応な」制限との指摘は不適切である。

特別報告者は、人権委員会が、政治運動に不合理な制限を課している法律を廃止する必要性に我が国の注意を引いたことを指摘したが、この注意の要請は、2012 年の第 6 回定期報告書における日本政府の対抗措置に応えて、委員会の最も新しい最終見解である 2014 年の日本の第 6 回定期報告書に関する最終見解では削除された。特別報告者は、そのような状況を完全に説明するべきである。

政治活動に関しては、選挙運動がかかわっていない限り、基本的には自由である。

さらに、先に述べたように、番組規則に規定されている政治的公平性が日本のジャーナリズムに圧力をかけてきたとの特別報告者の主張は、「放送法」と放送者の自治と独立の基本的枠組みの注意深い適用に対する誤解に基づいているので、真実ではなく、従って、関連する説明の削除または訂正を求める。

[パラグラフ 71]

57 に言及しているパラグラヌの中で述べられたように、特別報告者が「不必要で不相応」な制限であることを示しているのは不適切であり、我が国における選挙運動への制限は、国際人権法に違反するものではない。我々は、この説明を削除するよう特別報告者に強く要請する。

8. デモ

[パラグラフ 58, 59]

報告書は、「抗議への不必要な制限についての懸念」があることを指摘しているが、日本では表現の自由は最大限広く保証されており、そのような懸念の根拠はない。

報告書は、「抗議活動への不相応な制限が沖縄で起こっており」、「過剰な有形力の行使と複数の逮捕」に関する報告があることも指摘しているが、こういった申し立ては事実に基づいていない。当局は、違法な活動が確認され、そのような危険がある時のみ合法的で必要な措置のみを取ってきた。沖縄県の名護市の辺野古地区と東村の高江地区で起きた抗議活動に関しては、抗議者の中には、車の下に潜り込む、走っている車の前に飛び出す、他の車両の邪魔になるように自分の車を止めるといったような妨害行為をする者もある。こういった行為は、交通事故に繋がりかねない危険な状況を生み出す。さらに、抗議中に、抗議者が公共の秩序を守る任務に就いている警官を攻撃したような事例を含め、公務の遂行が妨害される多くの事例があった。

そのような状況下で、現地での安全を確保し、秩序を守ることに照らして、適切に、最低必要な安全保障措置を取っている。警察は、過度の有形力を行使したことはない。もし過程で違法な行為が確認されると、逮捕を含め、必要な措置を取ることにより、関連法と規則に従ってその状況に適切に対処している。

「過剰な有形力の行使と複数の逮捕の信頼できる報告」への言及は不正確である。日本沿岸警備隊が抗議者に対して過剰な有形力を行使したり、沖縄の辺野古の海上で公共のデモに関わっている抗議者を逮捕したりしたという事実はない。(日本沿岸警備隊員が抗議者を逮捕した事例をたった一つあるが、過剰な有形力を用いて逮捕したわけではない。この男は、初めはキャンプ・シュワブの立ち入り禁止地域に侵入しために米軍警察に捕らえられ、2016 年 4 月 1 日に、「在日米軍施設、地域、地位に関する日米相互協力・安全保障条約」の第 6 条の下での「協定の施行に関する特別刑事行為を規定する法」に基づいて、米軍から引き渡された。)

日本沿岸警備隊は、安全で合法的な公的抗議を決して否定してはいない。抗議者はほとんど全員安全で合法的な抗議活動を行っている。しかし、抗議者の中には、高速でジグザグに船を動かしたり、致命的な事故に繋がることもある危険なやり方で建設現場の付近で海に飛び込んだり、法律によって禁止されている海の領域に侵入し、作業船にしがみつくといったように、見逃すことのできない行為をする者もあった。

従って、日本沿岸警備隊は、抗議者と建設作業員の生命を守り、傷害を防ぐために、危険または違法な行為を抑止するに必要な措置を実施してきた。従って、これは過剰な有形力の行使ではない。

「抗議者の記録についての懸念」への言及は、警察は、警察活動の一部として,ヴィデオによる記録を行っているが、これは単に必要な証拠を保存する任務の合法的で適切な執行のためであり、危険な行為が起こり、または起こる可能性が高い場合にのみ行われている。警察は、すべての抗議を記録しているわけではなく、抗議の実体を記録するつもりもなければその参加者についての調査を行うつもりもない。我々は、現場をパトロールしている警官を攻撃することにより、抗議者が公務を妨害する多くの出来事を見てきた。そのような違法行為が起こった時、警察は繰り返し警告を出し、ヴィデオの記録を含め、必要な措置を取っている。

抗議を撮影しているジャーナリストに対する過剰な有形力の行使に関する事実はない。

報告されている事例は、おそらく 2015 年 1 月 20 日の事件であろう。この事件では、抗議の船が、沿岸警備隊員の繰り返される指示と警告を無視して、建設現場に近づくといったような危険な行為を行った。従って、沿岸警備隊員は、抗議船と建設作業船の安全を確保するために安全な場所に抗議船を移動させた。

その時、抗議船に乗っていた女性が、両手で大きなカメラを持ってヴィデオを撮るために、不安定な姿勢で立っていた。その女性の体の一部は、船から突き出てさえいた。その女性が海に落ちることに繋がるか

も知れなかったのはそのような危険な状況であった。従って沿岸警備隊員は、その女性が海に落ちるのを防ぐために、その女性の体を支えていた。隊員がその女性に対して過剰な有形力を用いたという事実はない。

このプロセスで、日本の沿岸警備隊は、その女性に傷害はなかったことがわかり、傷害を受けたとの抗議も受けなかった。

日本沿岸警備隊は、この事件で罪も被らなかった。

「政治的右翼からの抗議に干渉する者に対処できないことに関する懸念」に関しては、特別報告者との会談で触れられなかったトピックであるので、この懸念の詳細ははっきりしないが、一般的に言って、問題となる出来事を防ぐことに照らして、すべての抗議に関連しては、警察は、抗議者の主張にかかわりなく、中立性と平等の観点から適切な安全保障措置を取っている。

「ムスリム社会の調査の申し立て」への言及に関しては、我々は、これは事実上の誤解に基づいているものと信じている。実際、警察はムスリム社会を監視してはいない。日本は、日本国民が関わる最近の一連の海外での出来事からの証拠として、イスラム過激団体によるテロの脅威に直面しているので、イスラムの過激主義者に関する情報を警察が集めているのは事実である。しかし、これは警察がムスリム社会の調査を行っていることを意味するものではない。

さらに、「私は警察庁の刑事たちとこれら懸念を分かち合った」と報告書は述べているが、日本政府は、この主張は事実の誤認に基づいているので、警察庁はこの特別な主張になんの関心ももっといないことに留意する。我々は、昨年の 4 月 14 日に開催された会合で、特別報告者にこのことを説明した。

「虐待を避けるために、注意深い見直しプロセスが設置されなければならない」という点に関しては、県警と日本沿岸警備隊にはその措置を見直すためのメカニズムがあり、注意深い見直しプロセスを確立してきた。

み官の業務に対する文書による苦情を受け、忠実にこれを扱い、苦情申し立て者に、「警察法」に従って結果を伝えている。

県公安委員会が苦情を受け取ると、事実を調査し、結果に基づいて措置を取るよう県警の関連部署に指示する。

県公安委員会が電話または e メールで苦情を受け取った場合には、県警は「警察法」で要求されている関連規則に従って、忠実にそれらも扱い、サーヴィス向上のためにそれらを利用する

苦情の調査のプロセスで、ある警察官による違法または不正な行為が確認された時には、やはり第三者機関である国家公安委員会によって部長が任命されている検査部が調査を行い、状況に照らして当該警察官に懲戒処分を課す。検査部は、県公安委員会に調査結果と課せられた懲罰について伝える。このプロセスで、県公安委員会は、必要ならば調査方法または懲罰の詳細に関して県警に具体的指示を与えるかも知れない。

上に述べたように、県公安委員会は、第三者機関として、検査部による調査/懲罰のみならず、県警による苦情処理も監督する。従って警察の注意深い見直しプロセスの実施が行われることを完全に保証して

いる。

日本沿岸警備隊には、その措置を見直すメカニズムがあり、注意深い見直しプロセスを確立してきた。

例えば、日本沿岸警備隊は、そのウェブサイトで意見を受け入れており、沿岸警備隊の行政について助言を受け、苦情を受け付けるために広範な一般の意見を聞くためのメカニズムがある。

日本沿岸警備隊が苦情を受けた時、日本沿岸警備隊は事実を調査し、検討する。さらに、「刑事訴訟法」に基づいて、日本沿岸警備隊が取られた行動に対して訴訟を起こすことも可能である。検察庁が機関のスタッフを訴追するかどうかは、調査に従って決定されるであろう。もし検察庁が訴追しないと決め、反対が出されるならば、控訴し、第三者より成る検察委員会からの判決を求めることも可能である。

[パラグラフ 60]

L.4-L.6 に関するコメント

告発に関しては、山城氏が沖縄防衛局の役人を攻撃した場所は、名護の辺野古地区のキャンプ・シュワブではなくて、米軍北部訓練地区のヘリコプター着陸地帯の移転のために用いられる建設道であった。

山城氏は、現場で作業中の沖縄防衛局の役人の公務を妨害し、その役人に全治 2 週間の傷害を加えたことで告発された。

さらに、山城氏は、名護の辺野古地区のキャンプ・シュワブの建設ゲートの前に約 1,500 個のコンクリート・ブロックを積み上げたことにより、力で移設作業を妨害した罪でも告発された。

L.8-L.12 に関するコメント

山城氏は、逮捕され、公共の抗議のためではなく、役人への攻撃を含めた違法行為のために拘束された。

警察は、2016 年 10 月以来 3 回山城氏を逮捕している。現場での逮捕とは別に、他の 2 つの逮捕は、氏が犯罪を行ったことを疑うに十分なわけがあることを確認し、逮捕の必要ありと判断した裁判所の判事によって出された逮捕状で行われた。

現場での逮捕は、「刑事訴訟法」の第 213 条に従って行われ、逮捕状に基づく逮捕は「刑事訴訟法」の第 199 条に従って行われた。

山城氏の拘束に関しては、裁判所は、氏が犯罪を行った容疑があり、拘束が必要であると考え、拘束令状を出した。さらに，起訴の後で、裁判所は拘束を継続する特別な必要性があると考え、拘束期間を延長することを決定した。

拘束は、「刑事訴訟法」の第 207 条パラグラフ 1 と第 60 条に従って行われた。拘束期間の更新は、「刑事訴訟法」の第 60 条パラグラフ 2 に従って行われた。

上で説明されたように、すべての関連当局は、このプロセスを完全に尊重して、関連法と規則に従って、山城氏の違法行為に適切に対応した。

[パラグラフ 72]

L.5-L.7 に関するコメント

日本では、デモを開催する権利を含め、表現の自由は「日本国憲法」の第 21 条で保証されている。これは民主国家の政治的基礎となっており、国民の最も重要な基本的人権の一つであり、従って法律によってさえ不正に制限することはできない。政府は関連法と規則に従って、抗議したり反対したりするならば、抗議者に懲罰を課すことはない。

「沖縄の公共の抗議に課される圧力」についての懸念の詳細は、完全に明白であるとは言えないが、公共の抗議の状況では、現地での安全と秩序の維持の確保に照らして、警察は、適切に最低限必要とされる安全保障措置を取っている。警察が過剰な有形力を用いたことはない。このプロセスで違法な行為が確認されれば、我々は、逮捕を含め、適切な措置を取ることにより関連法に従って、状況に適切に対処している。

[パラグラフ 76]

パラグラフ 76 の「裁判所は」という文言は削除されるべきである。

これは、日本の裁判所は、特定の事件に法律を提供する機関であって、支援する政策や声明を宣言する機関ではないからである。

9. 結論

日本政府は、表現の自由を含めた基本的人権と自由と民主主義のような基本的価値を首尾一貫して支持し、その実現に向けてたゆまぬ努力を払ってきた。日本政府は、日本の現状に対する理解を促進するために、特別報告者との対話を継続するつもりであり、最終報告書を準備する際に、日本政府によって提供された前述の情報を考慮に入れ、反映させるよう、特別報告者に再び要請する。日本政府は、こうして初めて、表現の自由の保証に向けて私たちの間の信頼関係の育成につながるものと信じている。

法律と慣行における女性差別の問題に関する作業部会報告書 (A/HRC/35/29)

事務局メモ

事務局は、人権理事会決議 15/23, 26/5 及び 32/4 に従って、法律と慣行における女性差別の問題に関する作業部会の報告書をここに謹んで人権理事会にお伝えする。報告書の中で作業部会は、法律と慣行における女性差別の撤廃と女性のエンパワーメントのための好事例の分析を提案している。女性差別をなくす際に、どのように好事例を明らかにするかという問題は、あらゆる領域で、やっと手に入れた進歩に対する深刻なバックラッシュが起こっているこの歴史的時点で、特に痛切である。あらゆる種類の原理主義と各国政府を含めた公然とした女性嫌悪症、人種主義、外国人排斥及びポピュリストの声の継続する台頭は、作業部会にとって重大な懸念である。性、ジェンダー、家族に対する家父長的理解を法律に再び根付かせようとする努力は、進歩を維持し、悩み多い状況で好事例が継続して可能であることを保障するという重要な問題を指摘している。自立した女性運動、市民社会団体、独立した学会、公

共の利益のための弁護士及び女性の人権擁護者への国家と非国家行為者による継続する攻撃は、人権の進歩を支持する好事例を明らかにすることの重要性を強調している。

I. 活動

1. 本報告書は、前回の報告書(A/HRC/32/44)の提出から 2017 年 3 月までに行われた法律と慣行における女性差別の問題に関する作業部会の活動をカヴァーする。

A. 会期

2. 作業部会は、検討期間中に、ニューヨークで 2 つの会期を、ジュネーヴで 1 つの会期を開催した[1]。作業部会の議長兼報告者及び副議長の役割は、それぞれ、Alda Facio と Kamala Chandrakirana によって行われた。第 16 回会期(2016 年 7 月 18-22 日)では、作業部会は、国家、市民社会団体、関連国連機関を含めた様々なステークホールダーとの好事例に関する協議会を開催した。作業部会は、特に，米州人権委員会の女性の権利に関する特別報告者事務所とも会合を開いた。

3. 第 17 回会期(2016 年 10 月 10-14 日)で、作業部会は、好事例に関する協議会を継続した。作業部会は、経済的・社会的・文化的権利委員会の委員、教育への権利に関する特別報告者、移動者の人権に関する特別報告者、文化的権利の分野の特別報告者及び列国議会同盟と会合を開いた。作業部会は、「持続可能な開発目標」の実施に関する様々な関係ステークホールダーと協議会も開いた。

4. 第 18 回会期(2017 年 1 月 23-27 日)では、作業部会は、好事例の一覧表に関するその作業を完了した。作業部会は、国家と市民社会の代表のみならず、すべての移動労働者とその家族の権利保護に関する委員会委員の参加を得て、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)が開催した女性移動労働者に関するラウンドテーブル討論の議長を務めた。作業部会は、国連ウィメンと UNFPA を含め、「持続可能な開発目標」の指標に関係している国連機関とも会合を開いた。

B. 国別訪問

5. 専門家は、2016 年 5 月 17-27 日までハンガリーを(A/HRC/35/29/Add.1)、2016 年 12 月 6－15 日にはクウェートを(A/HRC/35/29/Add.2)訪問した。専門家たちは、訪問前及び訪問中の協力に対してこれら国々の政府に感謝したいと思っている。作業部会は、2017 年に公式訪問を行うよう作業部会を招待してくれたことに対してチャドとサモア政府にも感謝している。

C. 通報とプレス・リリース

6. 検討期間中に、作業部会は，個々にまたは他のマンデート保持者と合同して、各国政府への通報に対処した。通報は、差別的な法律と慣行、女性人権擁護者の虐待とその権利侵害の申し立て、ジェンダーに基づく暴力及び性と生殖に関する健康への権利を含め、そのマンデート内に当たる広範な問題に関係していた(A/HRC/33/32、A/HRC/34/75 及び A/HRC/35/44 を参照)。作業部会は、個々に、または他のマンデート保持者や条約機関と合同で、プレス・リリースも発行した。

---

[1] 前回のサイクル中は、ジュネーヴで 2 つの会期が、ニューヨークで 1 つの会期が開催された。

D. その他の活動

7. 作業部会の委員は 3 月 13-17 日まで、ニューヨークで開催された第 61 回女性の地位委員会に出席した。委員は、特にジェンダー平等と女性と女児のエンパワーメントのための合意結論に含まれている公約の実施の促進に関する高官意見交換対話、女性の権利に関する国際・地域人権メカニズムの間の協力の強化に関するイヴェントに参加し、いくつかの協議会にも参加した。委員は、女性の権利専門家のグループと共に事務総長に会った。

8. 作業部会の委員は 2016 年の企業と人権に関するフォーラムに参加し、ここで委員は 14 日に、企業と人権アジェンダにジェンダーを根付かせることに関するパネル討論で演説した。

9. 2016 年 9 月に、議長は、世界のすべての地域からの 2,000 名以上の活動家が出席した、「フェミニストの未来: 権利と正義のために集団的力を築く」というテーマでの開発における女性の権利協会の第 13 回年次フォーラムに参加した。

10. 2016 年 5 月に、作業部会の委員は、メキシコで開催され、国連人権高等弁務官事務所 OHCHR が共同開催した「妊産婦死亡と産科暴力に関する象徴法廷」に主席した。

II. テーマ別分析: 女性に対する差別の撤廃と女性のエンパワーメントの好事例

A. 序論

11. 本報告書は、人権理事会が、マンデートの領域での好事例の収集と好事例の編集の開発を含め、理事会が作業部会のマンデートを確立している理事会決議 15/23 に従って、法律と慣行における女性差別の撤廃と女性のエンパワーメントにおける好事例に重点を置いている。

12. 作業部会は、その概念的枠組みと作業方法を確立する際に(A/HRC/20/28)、良い慣行から悪い慣行までの幅広い連続の複雑な状況的枠組みを考慮に入れて、「最高の」慣行よりはむしろ,「好」または「有望な」慣行という用語の使用を決定した。

13. 本報告は、作業部会の最初の 6 年間に基づいているが、この中で、好事例の調査が核心となる事業であった。これは、各国、国連機関及び市民社会と共に行われた調査と協議の長期にわたるプロセスの果実である。これは、特に本報告書のために行われた調査と協議を通して集められたデータのみならず、作業部会の 4 つのテーマ別報告書と 12 の国別訪問を特徴としている。

14. 作業部会は、アンケートに応えて、多様なステークホールダーによって提出され情報に対して感謝を表明したいと思っている[2]。多様なインプットを確保するために、作業部会は、「女性の人権教育機関」によって調整されている世界のあらゆる地域に根拠を置く研究者のチームの支援からも利益を受けた。作業部会は、支援が利用できる場合には、国家、市民社会団体及び国連機関との協議会も開催した。受け取った膨大な量のデータは本報告書の限界を超えてうまくいき、作業部会のウェブサイトで利用できる[3]。

---

[2] www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/CompendiumGoodPractices.aspx を参照。

[3] 同上。

B. 概念的枠組み

15. 作業部会は、その作業の状況で好事例を集めるかなりの作業が、その他の人権メカニズムと国連機関によって行われたことを感謝している。作業部会は、特に女性差別撤廃の状況で、好事例をどのように明らかにし、調査するかについての調和した理解はないことに留意している。この領域での既存の作業に基づいて、作業部会は、多様な状況での女性の権利の実施のための創造的インスピレーションとして役立つ好事例を明らかにし、分かち合い、この領域に集団的知識構築の継続中のかかわりのプロセスを切り開くために、女性差別をなくすという状況での「好事例」及び「有望な事例」に対する方法論的理解に関する会話を推進するその経験と専門知識を明確に説明することを求めている。

16. 一覧表の目的、一連のよい法律または法的修正を単に編集することを超えて広がる活動は、法律上及び事実上の権利の実現を支援して、女性差別の撤廃を推進する好事例を探求することである。

17. 法律は、女性の人権の享受に取って極めて重要なメカニズムである。法律は社会規範によって特徴づけられ、社会規範の生み出し手でもある。法律は、行動や行為が受容できるものまたは犯罪とされ、汚名を着せられるものとみなされる価値や作用する原則を決定し、女性の人権に機能的または冷ややかな影響を与えることもある。

18. 作業部会は、法律が、時には、それ自体が好事例となることがあるかも知れないが、法律は、より頻繁に、好事例の開発の構成要素として機能するものと考えている。憲法改正、法律または法改革、裁判所の決定及び多様な社会で法律が作成され、成文化されるありとあらゆる方法が、「好事例」パズルの重要なピースを形成し、事実上の平等に直接的インパクトを与えることもある。法律は、その作成と説明において「有望」または「良い」ものとなることもあり、裁判所の決定は、良いものともなるが、それが好事例と考えられるためには、法律のテキストの分析を通して単にわかるよりも広い状況が検討されなければならない。作業部会は、良い法律は、普通、それが存在するようになったプロセスのような副次的な要因とつながって好事例となり、普及され、運用できるようにされ、実施されるとの考えである。これは、法律自体の重要性を控えめに述べることではなくて、好事例の検討が法律のテキスト自体に完全に基づくのではなくて生きた現実における目に見える成果を含め、状況において分析されなければならないことを強調することである。

19. 世界の状況での好事例の検討には、様々な政治的・法的制度を反映する様々な慣行を包摂でき、権利の成就を支援する創造的方法の明確化を支援するために、法律とその実施を調べる拡大的取り組みを必要とする。従って、本報告書には、異なった法制度で法律であると考えられているすべての憲法上、法律上及びその他の規則と規範のみならず、司法上の見直し、法改革、訴訟・判例法、政策も、制度的改革、人権監視、宗教または文化的解釈学のプロジェクト、国家と非国家行為者との間のパートナーシップ協定、地方・国内・地域の法的枠組みも含まれている。

20. 女性の権利のための法的・政策的枠組みにおいてかなりの進歩が過去数 10 年で遂げられてきた。しかし、多くの国々は差別法を廃止してきたが、そのような法律は、世界の多くの部分で根強く続いている。ひどい差別法と慣行は、性と生殖に関する権利と家庭における平等権のような継続して争わなければならない女性の人権の特別な領域で依然として残っている。差別法は、家父長制の価値を維持し、自分の権利を求める女性の闘いを犯罪化するため法律が懲罰的に利用されるところでも存在している。

あらゆる状況で、女性の完全な平等への重なり合う取り組みの包摂には継続する課題がある。法的的枠組みが進歩してきた領域、または広範で、厳しいジェンダー平等法と政策を持つ社会でさえ、試練は実際に進歩的法律を実施する能力にある。数え切れない障害が、特に法律が実施される男性支配の差別的環境の多くのレヴェルで残っている。良い法律は、意味ある実施ができる完全に向上する環境を必要とする。いかに強力に法律が作成されていようとも、現実にそれに基礎を与えることに責任を有する公的・私的個人及び制度の偏見と制限を通してふるいにかけられ、歴史的差別、ジェンダーの家父長的構造及び固定観念と偏見の永続化を通して女性を不利な立場に置く社会環境によって複雑化される。こういった要因は、どの法律が好事例となってきたかを明らかにするとき、細かく考慮されなければならない。

21. 女性差別をなくす際に、どのように好事例を明らかにするかという問題は、やっと手に入れた進歩に対する根深いバックラッシュがあらゆる領域で起こっているこの歴史的節目で、特に痛切である。あらゆる種類の権利主義と公然とした女性嫌悪症、人種主義、外国人排斥、ポピュリストの声の各国政府を含めて継続する台頭は、作業部会にとって重大な懸念である。性、ジェンダー、家族についての家父長的理解を法律に再び根付かせようとする努力は、進歩を維持し、好事例が悩み多い状況でも継続して可能であることを保障することについての重要な問題を指摘している。自治的な女性運動、市民社会団体、独立した学会、公共の利益のための弁護士、女性の人権擁護者への国家と非国家行為者による継続中の攻撃は、女性人権擁護者の重要な役割を保護し、支援するのみならず、人権の進歩を支持する好事例を明らかにすることの重要性を強調している。

22. 「好事例」の名を挙げることは複雑なプロセスである。好事例を明らかにして分かち合うことの目的は、国際人権法の下での責務を果たすために国家が行わなければならない手段とプロセスの集団的知識と公の承認を築く手助けをすることである。女性の人権を尊重し、保護し、成就する国家の責務は、人権法の要件である。好事例は、多様な状況で最も効果的に人権を実施する方法と手段を説明している。好事例が社会変革のプロセスにかかわる幅広い行動と行為者から切り離してみられるとき、それらは学習の源としての力を失い、人権の原則を現実のものにするには何が必要かについての集団的知識を高めことができないこともある。

23. 作業部会は、好事例が多様なステークホールダーの重複する状況を反映しなければならないことを認めつつ、普遍的であることを強調している。従って、分析の枠組みには、その成功も欠陥も含め、すべての慣行の完全な複雑性を捉える柔軟性と創造性が必要である。この状況の強調には、世界・地域・国内・地方規模での人権の実施への現在の課題の厳しい検討も必要である。好事例の課題と調査のこの概念化された検討は、決して、女性の権利は人権であり、「すべての人権は普遍的で、不可分で、独立しており、相互に関連している」という「ウィーン宣言」の主張を損なうものではない。

24. 作業部会は、法律において好事例として引用される多くの例は、それらが確立されたプロセスを示しておらず、その慣行が存在するようになった多くの要因と多様な行為者を示していないことを発見した。本報告書で、作業部会は、平等への女性の権利を実施する方法と手段を開発するプロセスに重点を置いている。包括的取り組みからジェンダー平等を支援するために何が必要かを理解するために、量的データも質的データも等しく必要であり、社会変革の長期的プロセスを仮定すれば、歴史的視点が重要である。

25. これら複雑性を仮定して、作業部会は、国際人権法の下で国家の責務を完全に実施するために必要とされる広範な行為者、イニシャティヴ及び一里塚を解明する目的で、女性の人権の実現における部分的・実体的勝利を調べることにより、好事例を明らかにするための方法論を提案している。好事例の指標について一般化するよりも作業部会の調査プロセスは、現存の法律の取り組みを適用することにより、世界のすべての地域で有望な好事例を調査し文書化することに重点を置いた。

26. 現存法の取り組みは、その法律が存在するようになったダイナミックなプロセスを含め、法律または司法上の決定のテキストを超えて法律を調べており、意味あるように実施されており、女性の事実上の人権の享受の現実的で持続可能な成果に貢献している。従って、現存法の取り組みには、地方社会の政治的・歴史的・法的現実と様々な責務と権利保持者の行為に等しく関連して位置している力学と維持されるプロセスの状況での法律の理解にかかわっている。従って、現存法の取り組みは、本来特定の状況と瞬間に基づいている。国家は、実体的業績に対する障害を克服し、永続化するものを含め、プロセスと活動する行為者の厳格な検討と共に、女性の人権に関する責務を果たすという点で成功した成果を達成するために国家が用いてきた様々な方法と手段を調べることが必要である。この探求のプロセスは、「好事例」を明らかにしたり、ランク付けをしたりすることに重点を置いてこなかったが、国家が、進歩が必ずしも連続的ではなく、事実上の変革には様々な戦略、犯した過ちから学んだ教訓への効果的対応、状況に特化した介入及び維持される時間と資金が必要であることを認めて、実体的平等を推進できる方法と手段を調べてきた。

国際人権枠組みと好事例

27. ほとんど普遍的に批准され、多くの法律家によって国際慣習法の一部であると考えられている「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」は、国家には、女性の非差別とあらゆる分野での平等の享受への権利を尊重し、保護し、享受する責務があることを決定している。これら権利は、他の国際・地域人権条約にも書かれている。「条約」の範囲には、ほかならぬ実体的平等または女性の完全な事実上の権利の享受の要求が含まれ、法律上の差別を超えるものである。国の法的枠組みは、(a)女性を直接的・間接的に差別する法律またはその他の国家の行為を廃止することにより権利を尊重すること、(b)国家も非国家行為者も女性の権利を侵害しないことを保障するために相当の注意義務をもって行動し、侵害に対する救済措置を確保することにより、権利を推進すること、(c)法律とこれに伴う政策にその意味ある実施と女性のエンパワーメントへのインパクトを保証する法的措置が含まれていることを保障することにより権利を成就することを含め、国家の責務の成就に対処する包括的な権利に基づく取組から開発され、採択され、実施されなければならない。「条約」の下での国家の責務の範囲は、法律においても法律の適用においても、女性差別が大目に見られ、正常化される環境を形成する家父長的態度と固定観念と闘う積極的措置を必要とする。「条約」は、既存の制度への女性のアクセスを改善する孤立した行動のみならず、社会変革を推進する多角的戦略を要求している。国家は、好事例の涵養における重要な手段として、法律上・事実上の女性の平等を支援する強力な法的インフラを設立するよう義務付けられている。

C. 選ばれた事例研究

28. 事例研究は、好事例への実際的でもあり概念的でもある洞察を提供し，道程表として役立つ可能性を持つ。中には、完全には実現に至らないまたは脱線するものもあるが、それでも差別の撤廃における

好事例を説明し、好事例を開発し、維持するために何が必要かを理解するために重要な有望な慣行もある。状況は変化するが、慣行が直接的に見習うことができない時でさえ、女性の人権を改善する環境を醸成する核心となる原則は伝えることができるものである。

29. 事例は、調査プロセスから出てきた顕著なテーマ: 自治的な女性の組織化の役割を強調する第 5 セクションを持つ作業部会の現在までの報告書のテーマの下に組織されている。スペースの制限のために、それぞれの事例は、概要の形式で提供されており、より詳しい訳文は、作業部会のウェブサイトで閲覧できる報告書の付録に含まれている。

1. 政治的・公的生活

30. 政治的・公的生活のあらゆる領域に参画する権利は、その他の多くの権利の成就の前提条件である。多くの国家での進歩にもかかわらず、特に上級レヴェルの選挙で選ばれる職、裁判官、公務員または組合、国の人権機関または国連を含めた国際機関のような団体における女性の代表者数は、平等な代表者数の好事例の基準には及ばない。

31. 好事例には、(a)文化的なものであれ、経済的なものであれ、制度的または宗教的なものであれ、あらゆるレヴェルで女性が権力の地位へのアクセスを得る平等な機会を持つことを妨げる障害の除去、(b)公的・私的領域で、力を失わせるような固定観念、女性嫌悪症及び女性に対する暴力の撤廃、(c)意思決定フォーラムにおける女性のための男女同数、(d)予算編成を含めた政策策定プロセスのジェンダーに配慮した主流化が必要である。

クオータ制と支援的措置

32. 以下の事例研究は、アジア地域からのものであった。「機会の平等な状態」と重複する根拠に基づく非差別に対する強い憲法上の保証にもかかわらず、女性差別は依然として深く根付いたままであった。これは、特に農山漁村地域とマイノリティと周縁化されたグループの女性の間で政治的・公的生活からの女性の排除という結果となった。1993 年に、・公的生活への女性の参画に対する構造的障害に対処する努力において、国家は、全国的に村及び区の議会において、歴史的に公民権を剥奪されている女性を含め、女性のために 3 分の 1 を取り置くことを義務付ける憲法改正を採択した。その結果、1994 年の選挙は、地方のガヴァナンス機関に約 100 万人の選出された女性の代表をもたらした。

33. 法律が素早く支援的措置なしに制定されてきたので、多くの課題が生じた。これには、男性の候補者の代理の候補者として女性を置くこと、選出された女性の積極的排除につながる家父長的・民族的分割、農山漁村女性の間の広がった非識字に対処する適切な支援とスキル開発の欠如、公的生活からの排除の歴史のための民主的に不利な立場、指導者としての女性の自己認識の欠如、ハラスメント、社会的排除及びジェンダーに基づく暴力という形態でのバックラッシュに繋がる家長的・民族的分離が含まれた。多くの選出された女性代表者が複数回選挙で競う可能性が低いこともわかった。

34. これに応えて、市民社会団体、政府機関と国際機関は、女性の参画を支援するイニシャティヴを導入した。選挙前の投票者意識啓発キャンペーンが、3 分の 1 の議席取り置きが、女性が利用できる議席の最大数を意味するという認識に反対するために行われた。様々なプログラムも、選出された女性代表者を有する市民社会団体が指導する比較的長期の能力開発努力を含め、続く年月に行われ、ここで女性代表者は、そのリーダーシップを強化する継続中の訓練も地域社会で懸念されるジェンダー問題に関す

るアドヴォカシー・スキルと教育も受けた。

35. 女性は、主要な村の議会の会合で政策提言をするための準備として女性を支援するために立案された村レヴェルで選出された女性代表者の継続中の会合プラットフォームの設立を通しても動員された。その成功を仮定して、これら会合プラットフォームは、村の総会に先立って、そのような会合を開催するようすべての地方自治体に要請して、2012 年以来、法的に義務付けられてきた。さらに、法的枠組みは、指導的地位を含め、クオータ制を 3 分の 1 から 50%を根付かせ、押し上げる国レヴェルの法律を通してさらに強化された。2009 年の憲法改正案は、全国的なすべての選挙で選ばれる地位内で男女同数にまで要件を上げることを求めた。

36. 農山漁村のガヴァナンスでの女性の存在が保健サーヴィスの改善、上下水道施設及び女性のための少額貸付計画を含め、カギとなるジェンダー問題に良好なインパクトを与えてきたことを調査が圧倒的に示した。女性に対する差別と暴力に関連する問題も、女性代表者によって対処されつつあった。態度の変容とジェンダー固定観念の撤廃に与えるかなりのインパクトが、家庭内の労働組織、女性の自己認識、女児の教育と将来の野望の社会的支援の強化に表れていることを追加の調査が示した。こういった相関関係は、女性議長が 2 度目に選ばれてきた村々で増加した。

37. クオータ制の導入は、地方レヴェルの政治機関への女性の包摂のための強力で攻撃できない法的特権を提供した。しかし、それ自体の法的枠組みは、統合的に市民社会団体をかかわらせる、家父長的状況と女性の歴史的な市民権剥奪と継続中の差別に対処する補足的措置の導入までは、女性の意味ある政治参画を確保するには不十分である。

38. この好事例は、地方の政治に 1,000 万人以上の農山漁村女性の参画を可能にしてきたが、より高いレヴェルのガヴァナンスへのさらなる女性の政治参画に繋がってこなかった。実際、政府は、政府のより高い地位でのクオータ制または女性のための男女同数法の採択においてはまだ成功しておらず、女性の政治参画と権力へのアクセスにおいて継続する成長の限界と持続可能性に関して疑問を呈している。

カギとなる教訓

39. 女性のための男女同数法またはクオータ制の採択は、女性の政治参画に対する多重の障害と闘い、政治機関への女性の直接的代表を確保する好事例である。

40. 政策は、歴史的差別の影響を緩和し、地域または国際パートナーのみならず、自治的な女性団体と共に行われる能力開発を含め、政治における女性の成功とインパクトを支援するために、クオータ制と並んで実施されなければならない。

2. 経済的・社会的生活

41. 多様な人権条約に書かれているように、経済的・社会的生活における女性の平等へ権利は、実体的で、直接的で、施行できるものである。国家には、いかなる行為者によってもその権利の差別を防止し、その成就を確保するために、相当の注意義務をもって行動する責務がある。しかし、女性は、経済的・社会的生活のあらゆる領域で、差別を経験し続けている。特に危機と緊縮の状況での貧困の女性化は、十分に文書化された現象である。ジェンダー固定観念は、女性の経済的・社会的周縁化を永続化し、労働市場から彼女たちを排除し、無償の、賃金の低いまたは非正規の仕事の不相応な重荷を彼女た

ちに課している。とりわけ、民族性、年齢、障害、性的アイデンティティまたは性的指向を根拠とした重なり合う差別が、特別なグループの女性を不相応に周縁化している。

42. 経済的・社会的生活における女性の平等とエンパワーメントを推進する際の好事例には、機会均等とジェンダーに特化したニーズと利益の平等な享受の受け入れを支援する措置が必要である。国際基準に従って、機会均等、同一価値労働同一賃金、国際基準に従った有償の出産休業及び男性と女性双方のための育児休業が正規の雇用セクターでも非正規の雇用セクターでも法的に義務付けられなければならない。女性は、国家レヴェルでも実際に経済政策を決定する金融機関でも、経済的政策策定に完全に統合されなければならない。

女性と経済危機

43. 以下の事例研究は、大部分が社会におけるフェミニズムの幅広い受容に貢献し、進歩的な政府の政策を形成する女性による組織の歴史のために、ジェンダー平等への強力なコミットメントを持つ西欧地域の国から出たものであった。しかし、不平等には、根強いジェンダー賃金格差、民間セクターでの女性の低いリーダーシップの程度を含め、労働市場の高いジェンダー分離、広がったジェンダーに基づく暴力が含まれていた。

44. しかし、この国における女性問題に対する社会の意識は、ユニークに強く、社会的、政治的、経済的問題のフェミニスト分析を巡って動員のための改善に役立つ環境を生み出していた。これは、国の銀行システムの完全な崩壊が主要な金融危機に繋がった 2008 年に証明された。広がった抗議が、政府の変革を早め、経済省や財務省を含め、ほとんどの内閣の役割に女性を任命した女性によって率いられたフェミニスト政府の選出につながった。新政府は、主要な原因となる要因として、止められない危機とネオ・リベラル政策の男性主義者の金融文化に対する既存のフェミニストの批判を土台とするために、銀行危機の分析に権限を委任した。調査は、この批判を確認し、その行動が危機を早めた圧倒的に男性の民間セクターのエリートの間の政治権力の増加する民営化の結果を強調した。

45. 経済危機に対するある程度異例の取り組みが、したがって、経済的回復プロセスの一部として平等の利益を維持することに重点を置くジェンダー分析を根拠とした。これは、インパクトを確かめるための継続中の監視とデータ収集のためのメカニズムと措置で、女性と人口の脆弱なセクターに不相応に与える影響を防止することを目的とした一時的政策と執行部の決定を結びつけた。同時に、政府は、ジェンダー平等を強化する長期的な法的・政策的措置の実施を優先した。

46. 2009 年から 2013 年の間に、政府は、女性と男性への危機の移動する影響と闘う一時的措置を導入した。国の銀行によって蓄積されてきた外国の負債をカヴァーする圧力の結果として、政府は、保健ケアと初等教育のようなインフラ並びに育児休業のような家族給付を削減した。しかし、結果として出てきた資金は、資金の削減によって最も影響を受ける個人を保護するために、基本的な失業給付、社会保護給付及び障害者年金の名目上の増額を提供するために戦略的に使われた。高齢女性と障害を持つ女性が主要な受益者であり、女性が失業給付の申請者の 3 分の 2 近くを占めた。さらに、低所得の単親家庭が可処分所得を失うことを防ぐことにより、家庭の負債と取り組む措置が、女性が両カテゴリーでより顕著な特徴となる可能性があるので、女性に利益を与えた。

47. その結果、政府は、ジェンダーに配慮した予算編成の導入、様々な省庁内にジェンダー平等専門家

の任命、企業の理事会とジェンダー平等と暴力防止のための行動計画にクオータ制の採用を含めジェンダー平等を推進する長期的措置への重点を維持した。政府は、ジェンダー平等監視機構と福祉監視機構のような監視メカニズムも設立した。福祉監視機構---はじめは、2009 年から 2013 年まで福祉省と政府、労働グループ、学会、金融セクター、教員組合、市民社会団体及びステークホールダーの下で活動---は対処しなければならない最も差し迫った福祉の問題を評価する責任を持ち、ジェンダーに対応した措置を提案していた。このモデルは、革新的で効果的であるとして認められた。

48. そのような措置のインパクトの評価は一様ではなく、ジェンダー分析と危機への取り組みが、国の再建に強いインパクトを与えたのかどうかについては疑問が残るが、政府のジェンダーに配慮した対応が、普通緊縮措置に伴う福祉と女性の権利の後退を防止したということはできる。さらに、危機のジェンダー化した重なり合う側面に対する知識と対応の効果は、監視とデータ収集を通して強化された。危機に対応して取られた政策は、ジェンダー平等に対する断固としたコミットメントのみならず、健全で、強壮で、強靭な社会に対する中心性を認めていることも示した。

カギとなる教訓

49. 経済危機中のジェンダー対応措置と社会福祉制度の保護の統合は、女性の人権の進歩を保護し、同時に健全な回復を支援できる。

50. 女性の人権問題とフェミニスト分析及び政府の調査と政策へのその包摂に対して社会を意識啓発しようとする努力は、止められない危険とネオリベラルな政策の男性主義的金融文化とは対照的に、進歩的な法的・政策的開発と実施のための改善する環境を醸成している。

3. 文化生活と家庭生活

51. 文化的権利は、女性の人権の実現にとっての中心である。文化は均一でもなければ不変のものでもないが、しばしば、そのようなものであるとして示され、したがって女性の平等権にとっての取り消すことのできない障害を生み出すものとして示される。国家には、法的・政治的・宗教的・社会的・文化的制度のジェンダー固定観念に基づく家父長的文化の深い固定化を認め、積極的にこれと闘う責務がある。この責務は、生活のあらゆる側面に当てはまるが、家父長的ジェンダー固定観念は、家庭を統治する法律と社会規範にしっかりと根付いており、しばしば宗教的権威によって強化されている。

52. 文化生活と家庭生活の好事例には、自治と自己決定における平等への女性の権利、及び文化的変革の担い手としての女性の法的・社会的承認が必要である。男性支配に女性を従わせる法的・文化的規範は、積極的に課題とされ、根絶されなければならない。国家は、法律におけるすべての差別的規定、特に婚姻と離婚、子育て、相続、移動の自由、資本・貸付・所得創出活動へのアクセスを支配する規定を廃止するよう努力しなければならない。直接的差別の撤廃に加えて、この領域の好事例には、国家が、家父長的固定観念と態度の根絶に向けた法律と長期的意識啓発イニシャティヴを通して、実体的平等を支援する積極的措置を取ることが必要である。

差別に挑戦する: 文化的変革のためのジェンダーに配慮した教育

53. 以下の事例研究は、東欧の、1991 年に独立を勝ち取って以来、長い法的・制度的改革プロセスを経てきた国家で行われた。圧倒的な家父長的状況で、ジェンダー平等のための法的・政策的枠組みを導入

し、支援しようとする試みは、かなりの反対に直面してきた。2009 年の女子差別撤廃委員会による見直しに続いて、政府は、教員と教育カリキュラムのジェンダー配慮のための規定を含め、2011 年から 2015 年までのジェンダー政策概念文書と戦略的行動計画を採択した。

54. 2013 年に、議会は、女性と男性の平等権と機会均等に関する法律を可決した。この法律は、ジェンダー平等の憲法上の保証を繰り返し述べ、ジェンダー差別を定義し、直接差別と間接差別に対する規定を含めた。しかし、この法律は、「家族の価値」への攻撃を表しているので、大変な社会的論争とバックラッシュを生み出した。女性の市民社会団体が、ハラスメントの標的となり、デモ集団がこの法律を「国の裏切り」と呼ぶ状態で、抗議が発生した。

55. 政府は、一つには公共のバックラッシュと資金の割り当ての欠如のために、ジェンダー政策戦略行動計画を実施する際にほとんど進歩を遂げなかった。女性の権利運動からのある市民社会団体が、ジェンダー平等の概念に対する深い抵抗を特徴とする社会・文化的環境に対処するために、ジェンダーに配慮する教育に関する 3 年間のプロジェクトを開始する資金を確保した。

56. 市民社会団体は、専門家や政府と戦略的パートナーシップを築くことにより、課題の多い状況を通り抜けた。教育専門家と共に、市民社会団体は、教育科学省によって使用されることがのちに承認された「女性と男性: 異なっているが平等」と題する理論的で実用的な教育ガイドブックを開発した。これは、ジェンダー・カリキュラムの社会のような必須コースへの組み入れを支援し、ジェンダー、性と生殖に関する権利及び暴力防止の討論を含めた。

57. ジェンダーに配慮した教員訓練を制度化するために、市民社会団体からの提唱者たちが、政府省庁、その他のそのような団体、教育者及び専門家と共に、国立教育機関、教員訓練に責任を持つ当局とのパートナーシップでジェンダー平等とジェンダー暴力に関する訓練モジュールを開発する会合を開催した。学校管理者からのある程度の抵抗にもかかわらず、何千人もの社会科学の教員が訓練され、「機関」は、この訓練を制度化することを託されている。

58. 評価によれば、その期間の短さにもかかわらず、このプロジェクトの教育への重点は、いくつかの理由で有望な慣行である。第一に、市民社会団体のイニシャティヴとして始まったものが、教育的ガイドブックの学校での普及、教員訓練モジュールの開発及び訓練セッションの展開において、国立教育機関と教育・科学省の制度的支援を引き付けた。さらに、この理解が、戦略的行動計画の目的の成就に向けた意味ある手段を認めて、課題の多い状況で、行動を起こす市民社会団体と公共機関のために政治的スペースを生み出した。

59. これら措置だけでは実体的平等を達成できないが、教育制度への介入が、ジェンダー平等問題に社会的討論と支援のための良好な環境を醸成するするという点で、実を結ぶために計画されている。国の 2 つの地域での訓練ブログクラムの予備的結果調査は、ジェンダー平等と女性に対する暴力に向けた態度の変化を示したが、カリキュラムと訓練方針は、まだ国全体に均一に適用されておらず、組織的インパクトを制限している。

60. プロジェクト評価は、企画にさらに重点を置くこと、並びに訓練のための測定できる目標と成果の必要性を示している。資金の配分も問題である。現在、教員訓練は、より包括的な訓練の要請にもかかわらず、1 時間のモジュールとしてだけ制度化されてきた。より多くの時間の投資が、態度と行動の変

容を支援するために保証されている。

61. ジェンダーに配慮した教育イニシャティヴは、悩み多い状況での有望な慣行であるが、孤立した措置ではない。この事例研究は、ジェンダー平等が部門的取り組みを通しては完全に達成できず、法的・社会的変革を生むためには女性の権利の相互関連性を強調する包括的な長期的措置によって活性化された機能的環境の醸成を必要とすることを示している。

カギとなる教訓

62. 自治的女性団体と公的権威を持つ女性の権利の専門知識を持つ独立専門家とのパートナーシップは、進歩的な政策実施のカギとなる要素である。

63. 公共教育と教員訓練は、組織的差別に対処し、組織の変革のための補足的措置と並んで行われる人権文化の推進のための重要な入口である。

4. 健康と安全

64. 健康とは、世界保健機関によって、「完全な身体的・精神的・社会的福利の状態」と定義されている。女性の平等と性と生殖に関する健康に関連するものを含めた到達できる最高の水準の健康への権利と暴力を受けない生活への相互に関連する権利は、国際・地域人権条約に書かれており、国際的な合意協定で再確認されているが、依然として最も争われ、侵害されている女性の人権基準の中にある。ジェンダーに基づく暴力と女性の身体と女性の健康アジェンダの道具化と政治利用は世界中で女性の人権の成就を損ない続けている。女性を生殖の手段または性的対象物にしてしまう家父長的イデオロギーと固定観念に助長されるこれら侵害は、女性の自立と自己決定を損ない、その人権の成就に悪影響を与えている。

65. この領域での好事例には、生物学的機能にも、ジェンダーの社会的構造にも影響される女性の特別なニーズに応えるために、異なった取り組みが必要である。女性の身体の道具化、特に性と生殖に関する健康に関する道具化と継続中の女性に対する暴力の正常化とは、尊厳と自立と自己決定への女性の権利を法的・政策的事業の核心に置く権利に基づく措置を通して闘わなければならない。

社会変革のための法律の動員

66. 以下のアフリカ地域からの事例研究は、とりわけ健康、安全、司法へのアクセスに与える付随するインパクトのみならず、女児に対する暴力に対処する際に、好事例を開発し、維持する多数の要因を解明する。この事例の背景は、高いレヴェルの公的関わりで行われた憲法改正プロセスで始まり、2010 年に、強力な平等規定、国際・地域人権条約の組み入れ及び公共の利益訴訟のための改善的環境の醸成を含む厳しい、新しい憲法という結果となった。

67. 2011 年に、性暴力の女児サヴァイヴァーのためのシェルターを設立したソーシャル・ワーカーと国際人権弁護士が、はびこる女児に対する性暴力に対処できない警察に責任を持たせることを求めて訴訟を起こすために、地方・地域・国際市民社会団体、フェミニスト弁護士及び国の人権委員会との連合を始めた。*160 名の女児*事件は、2012 年に高等裁判所に出された。シェルターの支援を得て、司法へのアクセスを否定されていた 160 名以上の子どもレイプ被害者から 11 名の応募者が選ばれた。残る被害者たちは、レイプ・シェルターそのものである 12 番目の応募者が代表した。これは、2010 年の「憲法」

で定められた平等規定の下で高等裁判所に出された初めての事件であった。その決定は、苦情の速やかで、効果的で、適切で、専門的な捜査を行う国内・国際基準に警察が応えることができず、それによって司法へのアクセスを妨げていることを確立する際に役立った。関連国際人権条約と憲法上の権利と国家の責務の進歩的解釈の利用で、この裁判所の判決は先例となるものであった。この決定の生産的貢献は、子どもの権利の確立と暴力からの子どもの保護における国家の責務と捜査し、既存のレイプ法を適用する義務の範囲の描写であった。

68. その決定の中で、裁判所は、女児の憲法上の権利が侵害され、警察が国の機関として相当の注意義務をもって行動できなかったことを認めた。警察隊は、「憲法」244 条を実施しするよう命令され、できるだけ高い基準の権限と完結性にまでスタッフを訓練し、人権と基本的自由と尊厳を尊重するよう要求された。警察官は、11 名の応募者の加害者を捜査し、すべての子どものレイプの申し立ての効果的捜査を保証するよう命じられた。2016 年初め現在、そのような事件の 80%が、有罪判決という結果となり、一方、その他は裁判にかかり、さらなる捜査が始まっていた。選挙後の暴力の被害者による重要な集団訴訟を含め、判決が他の事件で参照文献として引用され、高等裁判所は、関連する根拠に基づいてさらに進歩的決定を出してきた。

69. この事例研究をユニークな好事例としているものは、裁判所の決定で終わるのではなくて、かかわった団体の連合が、その決定を変革のための包括的な運動へと拡大するために協力を継続したことである。この事件の結果として開発された *160 名の女児プロジェクト*は、多様なレヴェルの長期的インパクトを確保するために、警察、シェルター、ソーシャル・ワーカー及び地域社会のメンバーがかかわる訓練・教育プログラムを中心としている。国際警察官と質の高い弁護士と国内人権委員会の継続中の訓練との同輩同士・訓練と訓練士の要素を含む警察のためのレイプ捜査訓練プロクラムが開発された。文書化された態度の変容及び子どものレイプ事件における高められ専門性を含め、調査は良好なインパクトを示してきた。さらに、訓練プログラムは、性暴力事件と被害者の権利の文書化に関してシェルターのワーカーのための訓練プログラムが開発されてきた。

70. 地域社会の教育プログラムは、実施戦略の実施のカギとなる構成要素である。この場合、公共の法教育に関する確固としたパイロット・プロジェクトには、決定と関連する女児の権利及び警察の責務に関する地域社会訓練、ドラマ/劇とパネル討論を含めた意識啓発行事、子どものための権利訓練、レイプ捜査で取るべき手段に関する詳細を示すスマートフォン・アプリ、掲示板、ラジオとテレビ番組、ソーシャル・メディア・アウトリーチ、インターネット上の短いヴィデオに関する地域社会訓練が含まれた。これら措置は、国の他の部分でも見習われてきた。

71. プロジェクト・パートナーの継続中の努力は、維持されるインパクトを確保してきたが、女児と女性に対する蔓延した性暴力の状況は、問題となり続けている。高い安全保障の問題に直面している国のそういった地域が課題となり、女性のレイプに関する一般の感情の変化があろうとなかろうと依然として示され続けている。非常に積極的な市民社会は、女児の権利の実施と性暴力から子どもを保護する国家の責任に関する進歩を推し進めるために、裁判所が継続して利用されることを保障している。しかし、市民社会団体が国家に対して不相応な重荷を担っているのかどうか、そのような団体の機能的状況が維持されるのかどうかは不明確である。課題には、プロジェクトのための継続中の資金源を確保することと海外の資金への依存が減少することが含まれる。

カギとなる教訓

72. 平等、進歩的司法、公共の利益の訴訟につながる積極的な自立した市民社会と環境のための強力な人権に基づく憲法上の枠組みは、好事例の開発における重要な補足的要因である。

73. インパクトは、フォローアップ措置と国家と非国家行為者による維持される行動を通して達成される。進歩的な裁判所の決定は、より広い構造的インパクトを持つために、責務の保持者の間にも権利の保持者の間にも等しく広く普及され、一般化されなければならない。

5. 市民社会と自立した女性組織

74. 開発と生活のパラメーターを形成する法律の適用への女性の参画と自己決定は人権である。自立した女性運動の存在とこの運動との協働的関わりを支援することは、女性差別をなくす国家の責務の核心となる構成要素である。本報告書のために調査された事例研究は、開発と法律の適用において良好な変革を達成する際のカギとなる要因として女性の人権基準に沿った進歩的枠組みを有する積極的な庶民、自立した女性運動及び市民社会団体の中心性を示している。

75. 作業部会は、法律がかかわる変革のプロセスにこのような運動がかかわる方法と手段の調査は詳細な検討に利益を与えるものと考えている。そのような調査は、国家が法律と慣行における女性差別の撤廃に向けた自立した女性運動のための改善する環境を醸成し、これと協働的に活動することができる明確な方法を明らかにするであろう。

76. 以下の 3 の事例研究は、本報告書の現存法の取り組みで説明されるように、好事例の相互に関連する開発プロセスにおける女性の自立した組織の重要な役割を例証している。

(a)政治改革と憲法改正

民主的運動と憲法構築への女性の参画

77. 中東と北アフリカ地域のある国からの以下の事例研究は、女性差別を根絶し、実体的平等を推進するために政治的・法的変革を推進する際に女性の自立した組織の中心的役割を強調している。この国は、法律におけるジェンダー平等を推進する政府主導の改革の長い歴史を有していた。これには、性と生殖に関する権利の点での進歩的規定で、公的生活と家庭生活における女性の自立と自己決定を認める幅広い法改革が含まれた。女性団体は、以前は存在していたが、政治気風が自立を支援しなかった。政権の増加する権威主義と差別的態度の広がりが、女性の伝統的役割の変革と実体的平等の達成を衰退させてきた。2011 年に、社会運動に導かれた政治革命が、政府の崩壊をもたらし、国家の民主化につながった。

78. 女性団体は、革命の目標を達成する際に重要な役割を果たし、ジェンダー平等の新しい夢が出現するとき、積極的役割を果たし続けた。革命後の期間は、新憲法の作成中にかなりの公的討議を生んだ、女性運動は、国の憲法集会に提出するよう勧められた 2012 年初めのフェミニスト憲法案を導入して、女性をアジェンダに載せ続けるために活動した。女性運動は、強力なジェンダー平等規定のための圧力を維持して、後退的要素に反対するために、提唱運動と社会の動員を継続した。2012 年に、女性は憲法法案第 2 条 28 に反対する組織に成功し、これが平等権よりもむしろ男性と女性の相互補完性を確立した。女性運動は、通信と国別訪問を通して、作業部会の支援を得て、憲法法案の改正をもたらした。こ

の勝利は、ジェンダー平等のための権利に基づく憲法の枠組みの開発のカギとなる要因であった。

79. 2014 年に採択された新憲法は、差別なく法の下での両性の平等を正式に記し、女性の権利の進歩を保護し、強化し、すべての領域での機会均等を保証し、法的後退からの保護を国家に委託した。もう一つの進歩的措置は、選出された議会での男女同数の原則の包摂と男性も女性も等しく大統領に立候補できるとの明確なステートメントであった。憲法の進歩的枠組みは、第 49 条で保護され、この第 49 条は、いかなる改正も「憲法」で保証されている人権と自由を損なうことはことがないことを確認した。

80. 女性の権利提唱者は、保守的なジェンダー規則の保護と異議申し立てとの間の継続中の政治的・文化的闘いを説明する憲法枠組みの懸念される領域を指摘した。一つの国家の宗教は、「憲法」で認められ保護されているが、この国は中庸と寛容を推進する法の支配に基づく市民国家であることを繰り返し述べる規定も含んでいる。この対立する可能性のある利益が実際にどのように働くのかは、憲法裁判所がまだ設置されていないことを仮定すれば、まだわからない。

81. 完全にそのインパクトを評価するには、2014 年の「憲法」の採択以来、十分な時間が経過していないが、女性の平等のためのこの幅広い法的傘が極めて重要であることは、いくら強調しても強調し過ぎることはない。憲法上の保護を現実に変えるには、政府と市民社会の継続中の調和した努力が必要であろう。憲法の規定の中には、作成時に議会で論じられていた女性に対する暴力に関する法律のとん挫した採択のように、まだこれから法律に埋めこまれなければならないものもある。政治参画の領域では、2016 年の選挙法の改正が、政治的男女同数の原則を法律に埋め込んだ。市町村と地域の選挙に適用して、この法律には、「垂直的・水平的ジェンダー同数」が含まれ、女性のために指導的地位を確保するために、50 対 50 の分割と交互性を保証している。2017 年に予定されている選挙は、従って、地方の政治に女性の大量の参入の道を開き、もし十分に支援され維持されるならば、大きな社会変革の可能性を生み出す。

カギとなる教訓

82. 民主化と憲法作成のプロセスへの市民と女性団体の積極的参画は、女性の人権の実施のための機能的な法的環境を醸成する進歩的で権利に基づいた憲法の枠組みの採択のカギである。

83. 国際人権基準に基づいた堅固で詳細な憲法上のジェンダー平等保護は、強力で、施行できる国内の法的枠組みにとって極めて重要であり、市民社会の要請での人権団体の積極的介入は、ジェンダー平等目標の達成に貢献できる。

(b)進歩的で参加型の法の適用

紛争・強制移動・女性の人権

84. ラテンアメリカ地域のある国での長期の国内武力紛争は、国内的に 600 万人以上の人々を強制移動させてきた。この半数が、ジェンダー役割、家族構造及び社会経済的・文化的立場のトラウマ的変化と深まるジェンダー不平等と社会的不平等、暴力とジェンダーに基づく差別の高まる危険に苦しんできた女性である。多くの課題が根強く続いているが、強制移動させられた女性が直面する状況は、大きくは憲法裁判所の 3 つの画期的決定のために、過去 10 年にわたって改善しており、幅広い市民と市民社会団体の動員・実施努力によって形成されてきた。

85. 何年もの間、国内避難民と市民社会団体は、適切な対応を受けずに政府から保護措置を要求されてきた。これは、何百人もの国内避難民の、tutela、つまり市民がその人権の効果的行使を確保するために裁判にかけることができる憲法で確立された司法行動として知られる司法救済策を通した司法の保護の訴えを促進してきた。2004 年までに、法廷は、国内避難民への国家の支援の組織的失敗に関連する大量の人権侵害を特徴とする、強制移動が引き起こした人道緊急事態が憲法違反の状態を生み出したと宣言する判決に繋がった憲法裁判所の一件書類に蓄積された 1,150 の強制移動させられた家庭が提出した tutelas を受け取っていた。従って、裁判所は、構造的措置、つまり長い実施プロセスを引き起こしてきた措置を採択するよう政府に命じた。

86. 憲法裁判所は、強制移動させられた女性の権利に関するさらに 2 つの命令を出して、その判決の実施を評価するためにその権力を利用した。2008 年に、「裁判所」は、国内武力紛争中の性暴力の扱いにおける世界のパイオニアと考えられる決定を言い渡した。この決定は、極端な性暴力の危険を含め、強制的に移動させられた女性が直面する 10 の危険と差別と暴力のパターンを含めた 18 の強制移動のジェンダーの側面を明らかにした。従って、「裁判所」は、暴力の防止、保健と教育への権利、土地、司法、補償へのアクセスを含め、ジェンダーに配慮した取り組みを持つ 13 のプログラムを創設し、実施するよう政府に命じた。「裁判所」は、女児、先住民族と黒人と地域社会の女性指導者及び障害を持つ女性が直面する高い危険を強調して、部門間の取り組みも取った。「裁判所」は、従わないことに対する有効な正当化として予算の欠如を認めることを拒否して、プログラムの実施を保証するために十分な資金の配分を命じた。

87. 2015 年に、「裁判所」は、性暴力被害女性の支援、保護、司法へのアクセスにおける根強い失敗を宣言する命令を出した。この決定は、この国の女性の強制移動に与える武力紛争のジェンダーのインパクトに対処する憲法上の枠組みを強化した。その保護枠組み---ジェンダーの視点を利用して、強制移動に政府の資金を効果的に充てる---は、世界的にパイオニア的例である。この見事な業績は、一つには、女性の権利の分野で、憲法裁判所の権限を強化するラテンアメリカの女性運動による長年の努力の賜物であった。

88. 国内避難民女性と市民社会団体の積極的関わりは、このプロセス全体を通して極めて重要であった。強制移動させられた女性たちは、自分の権利を要求するために、何百もの *tutelas* を法廷に出し、憲法裁判所または市民社会団体によって開催された公聴会に参加し、その経験と視点を分かち合った。「裁判所」の決定は、このような団体による正式の提出物によって伝えられ、国中で強制的に移動させられた女性と女児の経験を示した。

89. 女性たちと市民社会団体は、決定の立案と実施に参画するようにとの憲法裁判所の要請に対応した。これは、2004 年の命令を監視し、指標の集団的開発と決定の実施を評価し、政府のプログラムの実施のために技術支援を提供する際に極めて重要な命令の遵守を監視する作業部会の設立という結果となった。市民社会団体は、強制移動させられた女性とその家族に人道的・法的・心理社会的支援を提供する数多くのプログラムも運営した。これら団体は、強制移動させられた女性にスポットライトを当て続ける国際人権メカニズムも利用し、このトピックを最近の和平交渉プロセスにもたらした。2016 年の和平協定は、3 つの決定で多くの要求に対処し、その持続可能性に貢献した。

90. この大変な保護枠組みにもかかわらず、実施は課題に直面してきた。性暴力の女性被害者は、いま

だに、特に遠隔地域では、報告書を提出し、適切なケアと保護を受ける際に障害に直面していた。鉱山資源の違法な利用に関連して、またはその性的指向に基づいて、未だに強制移動させられた女性に対する強い暴力があった。複雑でダイナミックな状況で、継続中の進歩を保障するためには継続する努力が必要とされた。

カギとなる教訓

91. 堅固な憲法裁判所の存在と不当な経費や重荷なく市民がその憲法上の権利を要求できる効果的な司法救済策の存在が、女性の人権侵害に対処するための機能的法的環境を生み出している。

92. 女性の権利保持者と自立した女性団体の、司法の決定と公共政策の開発、監視、評価、実施への積極的参画は、対応性とインパクトの保障にとって極めて重要である。

(c) 司法プロトコールと共に

93. 西欧とその他のグループのある国で、先住民族女性と女児が、女子差別撤廃委員会が司法へのアクセスを妨げている根深い差別によって悪化している先住民族女性の権利の重大で組織的な侵害に留意した委員会の 2015 年の調査報告書で確認されたように、植民地化で始まった人種的動機を持つ性暴力とジェンダーに基づく暴力の標的となり続けていた。この国の農山漁村の圧倒的に先住民族の地域で、警察に拘禁されていた先住民族男性の性的攻撃と死亡に対して連邦警察官が無罪放免になったことを含め、一連の注目を集めた事件が市民社会団体の動員と公的抗議に繋がり、2010 年の政府の警察隊の見直しを早めた。地方の女性団体は、女性に対する暴力に対する司法制度による改善された対応を押し進めるために、包摂を求めてロビー活動を行った。

94. この状況で、小さな地域社会の先住民族女性の団体が、先住民族女性に向けられる暴力と犯罪捜査における相当の注意義務の欠如との相関関係に対処するために、警察訓練と能力開発を含めた継続中のかかわり、文化的認識を推進するための公開の対話セッション、その間に司法制度と地域社会の権利に関する情報が提供される地域社会警察のフィードバックと知識共有セッツションを義務付ける地方の連邦警察隊とのプロトコールを始めた。

95. プロジェクトの見直しと調査は、懸念される問題に関して理解の強化と協力を推進する公開の対話と協働で、警察・地域社会関係に与える強いインパクトを示してきた。市民社会団体は、期待を超える態度と行動の変容を報告してきた。警察は、地域社会の女性が直面す身体的安全保障の問題に対してより理解を深め、関連するドメスティック・ヴァイオレンスとシェルターを含めた性的攻撃の資源へのアクセスを高め手助けをしてきた。

96. このプロトコールは、地域社会の問題に継続して対応することを保障して、両者が課題と変化するニーズを考慮に入れて毎年見直され、調整されている。プロジェクトの成功は、他の女性団体と分かち合われ、同様のプロトコールがこの地域の最大の都市で連邦警察隊に関して、続いて採択された。他の先住民族社会で、同様のプロトコールを求めるための討議が継続中である。

97. 女性が暮らしている暴力と差別の状況の構造的現実に対処するために、地域社会が用いる革新的手段を示しているが、女性団体の勢いで開発された慣行のボトム・アップの取り組みは、なぜ重大で十分に文書化された人権侵害が、連邦警察と政府内の組織的または制度的レヴェルで対処されてこなかった

のかという疑問を提起してきた。この好事例を支援し、拡大し、制度化するための政治的意思が、その再現と持続可能性のために必要とされる。すべての植民地後及び植民地中の状況で、しばしば法制度によって助けられ，扇動される、先住民族女性が直面している不相応で重なり合う差別が国家の責務保持者によって組織的に対処されければならない。

カギとなる教訓

98. 法律を開発し、監視し、実施することへの市民または市民社会団体または自立した女性の権利団体の協働と参画を正規化する法的枠組みとパートナーシップ・プロトコールは、歴史的差別に基づいた権力の不均衡に対処する手助けができ、意味ある変革につながることができる。

99. 先住民族女性のような重なり合う差別を経験している女性グループがかかわる措置は、重なり合う、ジェンダーに配慮した人権の視点に従って開発され、ステークホールダーとしての女性とかかわらなければならない。

100. 有望な好事例のための金融・制度的支援は、継続中の結果のインパクトを確保するために、維持されなければならない。

III. 結論と勧告

A. 結論

101. 法律と慣行における女性差別の撤廃における好事例は、広範な相互に関連する権利を含む複雑で多面的な努力より成る。好事例は、状況と実体的平等を推進するために行われるその他の補足的措置から切り離して理解することはできない。現存法の取り組みは、好事例の開発プロセスにかかわる広範な要因と行為者を目に見えるものにしている。本報告書で探求されたそれぞれの好事例の事例研究は、その事例に特化し、本結論を特徴づける伝えることのできる原則を含むカギとなる学んだ教訓に貢献してきた。これら学んだ教訓も、そのテーマ別報告書と様々な国別訪問の地域的・世界的調査に基づいて作業分解が到達した結論を強化している。

102. 女性差別撤廃における好事例の作業部会による評価は、国際人権基準が国内法に組み入れられなければならず、その原則に反する法律は、文化的・慣習的根拠を含め、文化的根拠に基づいて例外なく廃止されるか、修正されなければならないという規範を再確認している。ジェンダー平等を支持する憲法上の規定は、女性の権利が法制度全体を通して最も包括的に支持されることができる土台を生み出している。国家は、女性の平等のための国際的な憲法上の基準があらゆるレヴェルの法的枠組み、特に連合した複数の法制度に導入されることを保障する措置も取らなければならない。

103. 差別の撤廃と女性のエンパワーメントにおける好事例を法律が促進することを保障するために、法律とその政治的インパクト並びに成果の組織的なジェンダー分析が絶対に必要である。多様なステークホールダーのインプットを通した既存の法律と法案のジェンダー分析と好事例の分かち合いは、包括的に、定期的に行われなければならない。これには、あらゆる領域での責務保持者のための権利に基づくジェンダー分析に関する能力開発と女性団体と女性の権利に関する法律専門家を含めた自立した市民社会との意味ある協働が必要である。さらに、国の人権機関、条約機関、特別手続きマンデート保持者、学者及びその他の専門家による継続中の独立した監視と調査が必要である。

104. 女性の人権を尊重し、保護する国家の責務に応えるための法改革は、カギとなる手段であるが、権利の成就は依然としてこの三つ組みの最も手ごわい側面であることを調査が示している。女性の人権の成就には、ジェンダー固定観念を強化し、女性の従属を永続化する深く根を下ろした社会的・文化的規範の実体的変化が必要である。作業部会が強調してきたように、国家は、文化的生活と家庭生活における女性の立場に関して、変革の担い手として行動しなければならない。進歩的な法的枠組みの成就には、適切な資金に支えられた強い政治的意思と好事例が栄える環境を醸成する態度と行動の変容に重点を置いたこれに伴う措置が必要である。変革は、責務の保持者と権利の保持者が等しく人権の実施を支持するに必要な変化を内面化することができるように、規範的レヴェルから社会のあらゆるセクターに伝えられなければならない。

105. 法律と慣行における女性差別を撤廃する際のカギとなる課題の中に、変化する法律の努力とインパクトにおける持続可能性の問題がある。地方及び世界の政治的・イデオロギー的風景は、絶えず変化しており、資金は限られており不安定である。

106. 比較的長期にわたる好事例の開発プロセスは、国内または国際ガヴァナンスの政治的変化が、実体性に逆効果を与えることもあることを意味する。

107. 作業部会にとってのカギとなる懸念の領域は、国家の内部においても国際的領域においても増加している女性の人権の進歩に対するバックラッシュの程度の高さである。ポピュリズム、外国人排斥及び原理主義が増加する状況で、長く確立されてきた女性の人権基準は損なわれつつあり、この状況で、好事例の脆弱性が高まっている。さらに、女性団体、女性の人権擁護者及び市民社会の運動---フェミニスト運動、環境運動、人権運動を含め---への同時発生の攻撃が、これらカギとなる行為者が犯罪化され、出資を停止され、殺されさえする雰囲気を生み出し、好事例の問題の実際的意義を失わせている。作業部会は、地方及び国の運動及びその他の市民社会行為者---国の人権機関、公共の利益のための弁護士及び学者を含め---の好事例を保護し、維持する基本的手段として自立を維持することの重要性を強調している。政府間フォーラム内並びに国レヴェルのバッククラッシュは、国際社会によってまっこうから挑まれなければならない。

108. 女性の人権の漸進的実施を支援するための資金の配分は、国家の責務の一部である。国家は、その法的・政策的コミットメントが結果を生むことを保障するために、ジェンダー予算編成のプロセスを行わなければならない。明らかにされた好事例のカギとなる制限要因は、不十分な資金、非政府行為者にかかる不相応な実施の重荷、大規模なまたは一人のドナーの資金提供源への依存であった。自立した女性団体のかかわりは権利の実施において極めて重要ではあると考えられてきたが、国家と非国家行為者との間の関係には補完的努力がかかわるべきである。限られた資金を持つ国家でさえ、政治的意思がそうするよう示されるとき、権利の実施を支えるカギとなる決定を下す。国家からのものであろうとドナーからのものであろうと、予算の配分は、有望な慣行が完全に実現できる前に阻止されないことを保障するために変革の長期的性質を考慮に入れなければならない。

B. 勧告

1. 一般勧告

109. 法律を変え、女性の権利保持者と市民社会の自立した女性団体のイニシャティヴを通して女性の平

等への権利を保証する法律の効果的実施を確保するためには様々な突破点がある。作業部会は、国家に以下を勧告している:

(a)「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」とその「選択議定書」を批准し、その留保条件を撤回し、その規定を国の憲法と国内法のすべての階層に組み入れ、女性の人権の実現を改善する目的で、女子差別撤廃委員会、作業部会及びその他の関連人権メカニズムによる勧告の積極的実施を求めるあらゆる措置を取ること。

(b)直接的に女性を差別するすべての法律を廃止し、自立した女性団体を含め、独立専門家をかかわらせて、権利に基づき、ジェンダーに配慮したレンズを通してすべての新法及び既存の法律を見直すこと。

(c) 法律の成果とインパクトの評価に現存法の取り組みを適用するイニシャティヴを支援する方法と手段を提供することにより、好事例に関する知識基盤を改善し、有望な好事例の共有のために詳細に成果を記録すること。

2. 特別な勧告

社会変革

110. 人権文化の涵養は社会変革のために必要であり、特定の状況と歴史の豊かさと複雑さから来る、自立した女性団体を含めた社会のあらゆるセクターがかかわる特別な措置を必要とする。本報告書の事例によって例証されるように、好事例は、広範な行為者によってもたらされるダイナミックな相互作用から利益を受ける維持されるプロセスから生じ、継続中の平等権の成就を確保するために、変化する状況に対する対応性がかかわる。

111. 作業部会は、国家に以下を勧告する:

(a)広範な訓練を含めた社会変革、権利保持者の間にも、責務保持者の間にも等しく人権の文化を推進する教育・意識啓発措置を推進する長期的で多面的な戦略に投資すること。

(b)社会のあらゆるセクターの女性の人権監視と実施への積極的参画を確保すること。

持続可能性

112. 堅固な憲法上の枠組みと法的枠組みが、長期的な権利の実施を支え、進歩を損なう恐れのある後退的な政治的またはイデオロギーの力からくるかもしれない課題をしのぐために設置されいることを保障することが極めて重要である。作業部会は、国家に以下を勧告する:

(a)好事例の開発における自立した女性組織の重要な役割りを認め、自立した市民社会団体、女性運動及び法的開発、改革、実施への市民の参画を支援する法的・政策的・予算の枠組みを創設するために努力すること。

(b)女性に人権擁護者が直面しているユニークな地位と課題を考慮に入れるジェンダーに配慮したレンズで、高等弁務官の報告書(A/HRC/32/20)で開発された市民社会のための安全で機能的な環境の醸成と維持のための好事例の枠組みを適用すること。

(c)差別の根絶と女性のエンパワーメントの推進における好事例を推進する積極的で維持される措置を支

援するために、国際的にも、国内的にも資金の配分を優先すること。

女性に対する暴力、その原因と結果に関する特別報告者報告書（A/HRC/35/30）

事務局メモ

本報告書で、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、シェルターと保護命令に重点を置いて、女性に対する暴力に関する統合されたサーヴィスと保護措置への人権に基づく取組のカギとなる要素を検討している。

I. 序論

1. 本報告書は人権理事会(HRC)決議 24/25 に従って提出されるものである。本報告書は、女性に対する暴力、その原因と結果に関する特別報告者(SRVAW)の活動を概説し、SRVAW のテーマ別優先事項に列挙されているトピックであるシェルターと保護命令に重点を置いた女性に対する暴力に関する統合されたサーヴィスと保護措置への人権に基づく取組のテーマ別分析を含むものである[4]。

II. 特別報告者の活動

A. 報告

2. 2016 年 9 月 23 日に、特別報告者は、総会決議 69/147(A/71/398)に従って、第 71 回総会で演説し、女性に対する暴力に関する「フェミサイド監視機構」または観測所の世界・地域・国内レヴェルでの設立のモダリティを提案するフェミサイドまたはジェンダー関連の女性の殺害に関するテーマ別報告書を提出した[5]。特別報告者は、VAW に関する国際的な法的枠組みの適切性に関するインプットの要請に続いて世界と地域の独立メカニズムから受け取った回答も示した。

3. 2017 年 3 月 17 日に、マンデート保持者は、第 61 回女性の地位委員会(CSW)に参加し、そのマンデートの現在の優先事項を概説する口頭による報告を行った。特別報告者は、優先事項として女性に対する暴力に重点を置いて、第 5 回国連世界女性会議に繋がるプロセスを始めるよう各国政府と市民社会に要請した[6]。

4. この会期で、特別報告者は、女性に対する暴力に関連する広範な問題をカヴァーするいくつかのパネルでも演説した。特別報告者は、女性の権利と女性に対する暴力に関する国際・地域メカニズムの間の強化された協働の事業化に関する非公開協議会の司会も務めた。そのような協力の制度化に関して活動することが合意された。専門家たちは、国際的な女性の権利メカニズムも、地域の女性の権利メカニズムも参加できる人権理事会とその他の政府間機関中に会合・セッション・協議会の可能性をさらに探求

---

[4] A/HRC/32/42、パラ 52-58。

[5] http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20677&LangID=E。

[6] http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplaysNews.aspx?NewsID=21382&LangID=E。

することも決定した。

5. 特別報告者は、CEDAW 委員会議長、GREVIO 議長、WGDLP 委員、米州人権委員会のテーマ別監視コーティネーターと共に、国連事務総長にも会った。この会合の状況内で、マンデート保持者たちは、女性の権利と女性に対する暴力に関する独立国際・地域メカニズムの間の協力のカギとなる問題に対処し、そのような協力の制度化を提案した。国連事務総長(UNSG)は、このイニシャティヴを支援し、これに関して国連ウィメンと OHCHR と共にこの問題に取り組む事務総長の官房のフォーカル・ポイントを事務総長の政策上級顧問に委任した。

B. VAW に関する地域団体と独立した世界・地域メカニズムとの協力

6. 特別報告者は、バンジュルで 2016 年 10 月に開催された第 59 回人権と諸国民の権利に関するアフリカ委員会に参加した。特別報告者はマンデート間の協力をさらに育成する目的で、アフリカの女性の権利に関する特別報告者 Ms. Lucy Asuagbor とも会合を開催した[7]。

7. 2016 年 11 月 26 日の国際女性に対する暴力撤廃デーに、特別報告者は、フェミサイドとジェンダーに基づく暴力の防止のための国際・地域・国内努力のための VAW に関するすべての世界と地域の独立メカニズムとの共同で呼びかけを出した。彼らは女性の権利と女性に対する暴力に関する世界と地域の条約の完全受容と組み入れと実施、及びフェミサイド監視機構の設立を国家に呼びかけた[8]。

8. 2015 年と 2016 年中に、女性に対する暴力に関する一般勧告(GR)第 19 号[9]を更新する目的で正式の協働関係を確立してきた特別報告者と CEDAW 委員会は、女性に対する暴力に関する GR 第 19 号の更新で協力してきた[10]。この点で、2016 年 10 月 30 日に、マンデート保持者は、女性に対する暴力に関する GR 第 19 号の更新に関する CEDAW 作業部会のジュネーヴでの会合に参加し、2017 年 2 月 2 日と 3 日には、ロンドンでの CEDAW 作業部会のフォローアップ専門家グループ会議に参加した。

9. 特別報告者は、他の人権メカニズムとの共同で、いくつかの声明を出した[11]。

C. 会議、協議会及びその他の活動への参加

10. 2016 年 5 月 23 日から 27 日まで、特別報告者は、ウィーンでの第 25 回犯罪防止刑事司法委員会に参加し、刑事司法と VAW の防止の問題におけるマンデートと CCPCJ との間の協力に重点を置いた開会声明を行った[12]。

11. 2016 年 11 月 26 日に、ウィーンで、特別報告者は、OSCE ジェンダー・ユニットと UNODC によって開催されたフェミサイドとの闘いに関する「ジェンダー・シンポジウム」に参加し、フェミサイド

---

[7] http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DiasplayNews.aspx?NewsID=20768&LangID=E。

[8] http://www.ohchr.rg/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.asps?NewsID=20911&LangID-E。

[9] CEDAW/C/2015/1/CRP、決定 60/12。

[10] CEDAW/C/2015/1/CRP、決定 65/4。

[11] http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21317&LangID=E。

[12] http://www.ohchr.org/en/NewsEevents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20013&LangID=E。

監視機構の設立に関するマンデートのイニシャティヴを紹介した[13]。

12. 2016 年 11 月 29 日に、ブリュッセルの欧州議会で、特別報告者は、市民の自由・正義・国内問題委員会/イスタンブール条約への EU の加入に関する女性と権利とジェンダー平等委員会によって開催された公聴会に参加し、相容れる相互に補強しあう条約として CEDAW と「イスタンブール条約」を完全に支持し、実施するよう各国政府に要請した[14]。

13. 2016 年 12 月 12-13 日に、アブダビにおいて、特別報告者は、列国議会同盟とアラブ首長国連邦の UAE 連邦国内会議が共同開催した世界女性議会議長サミットに出席した[15]。

14. 2017 年 1 月 13 日に、特別報告者は、ロンドン経済学政治学校(LSE)で、女児・平和・安全保障センターと共同開催された本報告書に資料を提供したシェルターと保護命令に関する専門家グループ会議に出席した。特別報告者は、このテーマ別報告書に資料を提供するための提出物の呼びかけも出し[16]、48 の回答を受け取った[17]。

16. 2017 年 4 月 4 日には、マンデート保持者は、女性に対する暴力をなくすための国連信託基金の行政官としての権限で、国連ウィメンと信託基金の設立決議で予想されているようにマンデートと信託基金との間の協力の方法をさらに探求するために国連ウィメンの事務局長 Ms. Phumzile Mlambo-Ngcuka に書簡を送った[18]。

D. 国別訪問とコミュニケーション

17. 前回の報告期間以来、SR は、イスラエル(A/HRC/35/30/Add.1)、OPR パレスチナ国(A/HRC/35/30/Add.2)、アルゼンチン(A/HRC/35/30/Add.3)及びオーストラリアを訪問した。マンデート保持者は、訪問前及び訪問中の協力に対して、イスラエル、パレスチナ国、アルゼンチン及びオーストラリア政府に感謝している。後日、特別報告者は、訪問に同意しているブルガリアとバハマを訪問する。特別報告者は、2018 年の第一 4 半期にカナダへも訪問の要請を送った。

18. 特別報告者は、他のマンデート保持者とも合同で、そのマンデートの範囲にあたる問題に関連して総計 40 以上のコミュニケーションにも対処した。

III. 女性に対する暴力に関する統合されたサーヴィスと保護措置への人権に基づく取組: シェルターと保護命令に重点を置いて

A. シェルターと保護命令に関する国際・地域人権の枠組み

19. 国際及び地域の人権と政策文書は VAW を含めた女性に対するあらゆる形態の差別と闘い、暴力を

---

[13] http://www..ohhr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20013&LangID-E。

[14] http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20964&LangID=E。

[15] http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21053&LangID=E。

[16] http://www.ohchr.org/EN/Issues/women/SRWomen/Pages/OrdersAndShelters.aspx。

[17] 寄稿はすべて、hrrp://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SheltersProtectionOrders.aspx より閲覧可能。

[18] A/RES/50/166 を参照。

受けないすべての女性の権利を含め、その人権を保護する国家の責務を定めている。これらの責務には、シェルター/避難所へのアクセスと保護命令へのアクセスを通したその安全と人権を確保することにより、ジエンダーに基づく暴力---特にドメスティック・ヴァイオレンスまたは親密なパートナーからの暴力---から女性を保護する国家の責務が含まれる。

20. これら責務は、直接的または間接的に国際・地域の法的・政策的人権文書に書かれており、その実施を監視する独立メカニズムによってさらに詳しく説明されてきた。これらメカニズムには、CEDAW委員会とその他の条約機関、地域人権機関、女性に対する暴力に関する特別報告者及びその他の特別手続きマンデート保持者が含まれる。本報告書を通して強調されているように、その勧告と法律学を通して、これらメカニズムは、この枠組み内で重要なツールであるシェルターと保護命令の提供を通してGBVと闘い、防止する包括的で調整された国の枠組みを設立する国家の人権責務をさらに明確にしてきた。

21. 「CEDAW条約」と「女性に対する暴力撤廃宣言(DEVAW)」は、ジエンダーに基づく女性に対する暴力が、女性と男性との間の歴史的に不平等な力関係であるという包括的な国際枠組みを提供している。ジェンダーに基づく暴力行為を防止し、捜査し、訴追し、罰し、被害者に救済策を提供する相当する国家の責務を確立して、女性に対する暴力は、女性に対する差別と人権侵害となるものと定義されている。国家が被害者/サヴァイヴァーと暴力の被害者となる可能性のある者に適切な保護を提供するという要件は、防止と密接に関連している。

22. 女性に対する暴力に関するCEDAW委員会のGR第19号は、女性に対するジェンダーに基づく暴力を、「女性であるがために女性に向けられる暴力または女性に不相応な悪影響を及ぼす暴力」と定義している。これは、さらに、「一般的な国際法または人権条約の下での人権と基本的自由の女性による享受を損ない、無にする」ことを説明している[19]。これは、シェルターまたは「避難所」の重要性を強調し、締約国は、「家庭内暴力、レイプ、性的攻撃及びその他の形態のジェンダーに基づく暴力の被害者のための、避難所、特別な訓練を受けた保健ワーカー、リハビリテーション、カウンセリングを含めた支援サーヴィスを確立」するべきであることを特定している[20]。

23. SRVAWと協力してCEDAW委員会によって更新されつつあるこの手段は、ジェンダーに基づく暴力を根絶するために必要な措置に関する追加のガイダンスを含むことが期待されている。本報告書は、この分野での重要な発展を反映することを目的としており、人権に基づく取組とシェルター/避難所の設立と保護命令の実施により女性の人権とその安全を保護する国家の責務に関してより詳細なガイダンスを提供することを目的としている。

24. 司法への女性のアクセスに関するCEDAWのGR第33号は、多くの女性暴力被害者が直面する財政的制約を認め、財政援助、危機センター、シェルター、ホットライン、医療的・心理的カウンセリング・サーヴィスへのアクセスを保証するよう国家に要請している[21]。GR第33号は、「女性が保護命令の適用において不当な遅れを受けることがなく、暴力を含め、刑法の下でのジェンダーに基づく差別の

---

[19] パラ7。

[20] パラ24(k)、パラ24r(iii)、t(iii)も参照。

[21] パラ16(b)。

全ての事件が時宜を得て、公平に聞き入れられることを保証する手段を取る」よう、さらに国家に要請している[22]。

25. 1993 年の「女性に対する暴力撤廃宣言」は、「暴力を受けている女性と適宜その子どもは、リハビリテーション、育児支援、扶養料、治療、カウンセリング、保健サーヴィスと社会サーヴィス、施設とプログラム並びに支援構造を受けることを保証するよう国家に要請し、国家は、その安全と身体的・心理的リハビリテーションを推進する適切な措置を取るべきである」[23]と述べている。

26. 「北京行動綱領」で、VAW の問題領域への参加国は、「暴力を受けている女性と女児に十分に資金提供されるシェルターと救援支援、並びに医療的、心理的、その他のカウンセリング・サーヴィスと無料または経費の掛からない法的支援を提供する」というコミットメントを確認した[24]。

27. 2013 年に採択された CSW の VAW に関する合意結論も、VAW への多部門的サーヴィス、プログラム、対応の強化という状況で、緊急阻止命令と保護命令[25]のような学際的なジエンダーに配慮した保護的・予防的措置とシェルターへのアクセスを要請している。これらには、国立の独立した女性シェルターとカウンセリング・センター、24 時間のホットライン、社会支援サーヴス、ワンストップ危機センター子どもサーヴィス、援助、保護、支援のみならず、女性と子どものための敷居の低い、簡単にアクセスできる安全な支援を提供するための公共住宅が含まれる。

28. 更新された「犯罪防止刑事司法の分野での女性に対する暴力撤廃に関するモデル戦略と実際的措置」は、「暴力被害者または暴力被害者となる危険にさらされている女性とその子どものための緊急一時的居住施設、カウンセリングと心理ケア、法的援助とその他の基本的ニーズを含めた保健サーヴィスのためのアセスできる施設とサーヴィスの持続可能なネットワークを設立し、資金提供し、調整するよう」国家に要請した[26]。

29. 「持続可能な開発 2030 アジェンダ」には、ジェンダー平等と女性のエンパワーメント達成のためのターゲットとして、「目標 5(2)」に女性に対する暴力撤廃が含まれている。しかし、その関連指標、つまり、5.2.1 と 5.2.2 は、その利用可能性に関する関連情報を提供し、追加のシェルターまたは保護命令の必要性を明らかにするシェルターと保護命令に関するデータの収集に関連していない。特別報告者は、現在、極端な形態の暴力であるフェミサイドは、多くの場合シェルターの広がった利用不可能性または保護命令の効率と施行可能性の欠如に直接関連しているのだが、フェミサイドまたはジェンダー関連の女性の殺害の数と割合に関する指標がないことも強調している。

30. 「女性に対す暴力の防止、懲罰、根絶に関する米州条約」(ペレム・ド・パラ条約)と女性に対する暴力とドメスティック・ヴァイオレンスを防止し、闘うための「欧州会議条約」(イスタンブール条約)は、特に女性に対する暴力に対処し、従って、シェルターと保護命令に関する措置を含め、サーヴィス

---

[22] パラ 51(j)。

[23] 第 4 条(g)。

[24] http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform、パラ 125(a)。

[25] http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/57/xsw57-agreedconclusions-a4-en.pdf?vs=700、パラ 34.A(c)。

[26] 同上、パラ 19(a)。

と保護措置に関する明確で詳細な規定を有している。これらすべての地域条約は、CEDAW 条約の後で採択され、「条約」に基づき、より詳細なガイダンスを提供する矛盾のない条約である。これは、特に 2011 年に採択され、CEDAW の枠組みとその他の全ての地域メカニズムの法律学を補う最も新しい地域条約である「イスタンブール条約」の場合に言えることである[27]。

31. 「イスタンブール条約」には、シェルターと保護命令についての明確な規定が含まれている。シェルターに関しては、第 21 条は、「被害者、特に女性とその子どもに安全な宿泊施設を提供し、積極的に手を差し伸べるために、十分な数の適切な、容易くアククセスできるシェルターを設立するための必要な法的またはその他の措置」を取るよう締約国に要請している。保護命令に関しては、差し迫った危険の場合には、被害者の住居を立ち退くようドメスティック・ヴァイオレンスの加害者に命令する権限を権限のある当局が認められることを保障する」よう国家に要請するドメスティック・ヴァイオレンスの被害者のための「立ち退き」または緊急阻止命令を第 52 条で規定している。第 53 条は、あらゆる形態の暴力の被害者のための保護命令を規定し、不当な財政的・行政的重荷、特定の時間枠、その他の手続にかかわりのない一方的な発行や利用可能性なく即座の保護を要請している。

32. 1994 年の「ベレム・ド・パラ条約」は、VAW に関する初めて地域条約であり、その第 8 条(d)は、「シェルター、適宜、家族全員のためのカウンセリング・サーヴィス、悪影響を受けた子どもたちのケアと保護を含めた公共・民間機関を通した暴力を受けた女性のための適切な専門サーヴィスを提供するプログラムを含め、漸進的に特別措置を取る」よう締約国に要請している。保護命令に関しては、第 7 条(d)が、加害者に女性をいじめたり、脅したり、脅迫したりまたは女性の生活また完結性を害したり、危険にさらしたりまたはその財産に損害をあたえたりする方法を用いることを控えるよう要求する法的措置を取る」よう国家に要請している。

33. それほど明確なものではないが、「アフリカ女性に関する人権と諸国民の権利に関するアフリカ憲章」(マプト議定書)も、女性に対する暴力に対処している。第 4 条パラ 2(1)は、国家は、「効果的な情報、リハビリテーション及び女性に対する暴力被害者のための賠償のためのメカニズムとアクセスできるサーヴィスを確立」するものとすると規定している。

B. 暴力を受けずに暮らす女性の人権の保護

34. 国際・地域の女性の人権文書には、女性に対する暴力を人権侵害として認める重要な指導的人権規範が含まれている。さらに、「ウィーン宣言と行動計画」は、女性の権利は人権であり、女性と女児の人権は、基本的人権の不可譲で、不可欠の、不可分の部分であることを再確認した。これは、VAW を人権枠組みとアジェンダにさらに統合することを目的として、1994 年に確立された SRVAW の創設も要請した。さらに、1995 年の「北京宣言と行動綱領」は、人権侵害として、特に VAW に対処した。

35. 女性の人権枠組みは、シェルターや保護命令のようなサーヴィスと措置を含め、VAW に適用できるジェンダーに特化したまたはジェンダー化した人権原則に依存している。これら原則には、性/ジェンダーに基づく非差別の原則、男性と女性の間の実体的平等の原則、女性のエンパワーメント、相当の

[27] Dubravka Simonovic、女性に対する暴力に関する世界・地位基準: CEDAW と「イスタンブール条約」の進展と相乗作用、人権クォータリー36、第 3 号(2014 年)590-607。

注意義務を含めた国家の責任、他の人権を含む暴力を受けないで暮らす権利が含まれる。

36. 国家には、女性に対するジェンダーに基づく暴力を含め、あらゆる形態の性とジェンダーに基づく差別を禁止し、制裁を課すことを通して女性に対するあらゆる形態の差別と暴力と闘い、これ防止し(CEDAW 第 1 条と 2 条)、この目的で男性と女性との間の平等の原則を体現し、実現し(CEDAW 第 2 条)、女性の完全な発達と地位の向上を確保する措置を取ることにより、女性をエンパワーする(CEDAW 第 3 条)人権責務がある。

37. 暴力を受けないで暮らす女性の権利を保護する国家の責務には、その人権の保護が必要である。CEDAW 委員会はその一般勧告第 19 号の中で、その制限なしのリストでこれら権利のいくつかを列挙している: (a)生命への権利の保護、(b)拷問または非人間的または品位を落とす扱いまたは懲罰を受けない権利、(c)国際または国内の武力紛争時に人道規範に従って平等な保護を受ける権利、(d) 人の自由と安全への権利、(e)法の下での平等な保護への権利、(f)家庭における平等への権利、(g)到達できる最高の水準の身体的・精神的健康への権利,(h)正当で、良好な労働条件への権利である。

38. さらに、CEDAW 委員会は、農山漁村女性に対する差別を撤廃し、その適切な生活条件と適切な住居の享受を保障するよう国家に要請している(CEDAW 第 14 条 2)。

39. VAW の事件で侵害されることもあるこういったすべての人権と基本的自由は、暴力を受けない生活への女性の人権を構成している。これは、「女性に対する暴力はその人権と基本的自由の侵害となる」と述べている「ベレム・ド・パラ条約」で明確に述べられた。保護される権利の下で、第 3 条は、「どの女性にも公的生活においても私的生活においても、暴力を受けない権利がある」ことを認めている。

40. 「イスタンブール条約」も、第 4 条(1)で、人権侵害として VAW に言及し、公的領域においても私的領域においても暴力を受けずに暮らす万人、特に女性の権利」を保護している。

41. この暴力を受けないで暮らす女性の権利を認めることは、VAW を防止し、闘うための法律と実際的措置を採用し、シェルターと保護命令を含めた措置のような包括的な一連のサーヴィスを提供することにより、VAW の女性被害者または被害者となる可能性のある者を保護する国家の人権責務を決定する。国家は、サーヴィスが暴力からの女性の回復を促進し、生活を立て直すために暴力の多様な結果を克服することができるようにすることを保障するべきである。これには、アクセスでき、料金が手ごろで、受容でき、質の高いサーイヴイスと保護措置へのアクセスのジェンダー化した提供が必要である。

42. これらは、被害者を中心とし、女性の人権と被害者の安全とエンパワーメントに重点を置き、女性と子どもの二次被害を避けることを目的としたものでなければならない[28]。そのような包括的取組は、GBV を防止し、保護し、訴追し、被害者の暴力からのリハビリテーションとそのエンパワーメントを確保することを目的として、保護措置の提供に関連するあらゆる側面に当てはまるものでなければならない。

43. 子どもを持つ女性のためのシェルターへのアクセスを確保する国家の責務は、一人が障害児である子どもを持つ女性を受け入れる設備があるシェルターがなかったためにシェルターに逃れることができなかった時に、国家がその責務を果たせなかったことが分かった A.T.対ハンガリー事件で CEDAW 委

[28] Gonzalez Carrerio 対スペイン事件、CEDAW¥C/58/D/47/2012。

員会によって対処された。委員会は、さらに、障害児を持つ女性のためのシェルターを提供できないことは、CEDAW の第 2 条(a)、(b)及び(c)の下での[29]女性の人権の侵害であることを想起した。この事件は、シェルターが利用できずアクセスできない場合には女性の人権侵害をはっきりと認めることを示している。

44. ECtHR 対トルコ事件の前の事件で，裁判所は、暴力の生命への危険と保護措置を取る国家の責務に言及している: 「さらに、生命が危険にさらされている個人を保護する予防活動措置を取る国家の建設的責務に照らして、暴力的攻撃を行ったという犯罪歴があることで知られている容疑者に直面して、当局は、依頼者の母親を保護する目的で、事の重大性にふさわしい特別措置を取るであろう(…)」[30]。

45. V.K.対ブルガリア事件で、CEDAW 委員会は、保護命令が認められるかどうかを評価する時、裁判所は命に危険がある暴力だけでなく、あらゆる形態の暴力を考慮に入れるべきであることをさらに強調した。さらに、命令が許可されるために依頼者が出さなければならない証拠の基準が、「合理的な容疑を超える」刑事的証拠の基準であってはならない。裁判所は、多くの形態の暴力、特にドメスティック・ヴァイオレンスが、時間がたつにつれて起こる行動のコースであることも認め、従って、保護命令へのアクセスに厳しい時間制限を課すべきではない[31]。

46. 適切な住居に関する特別報告者は、適切な住居への権利の状況でのシェルターの提供の関連性を明らかにし、「ドメスティック・ヴァイオレンスは、特に法律執行担当官または法制度そのものによる保護の欠如がある時に、女性の脆弱性を大いに高めることもある」と述べてきた[32]。

C. シェルターと保護命令を提供す国家の人権責務

47. 国家には、国家と非国家機関が女性に対するいかなる差別行為にもかかわることを控えることを保障する人権責務がある(CEDAW 第 2 条)。国家には、締約国自体によって加えられる暴力に関して直接的な責任を有する。CEDAW の第 2 条(d)は、国家機関を含め、女性に対するいかなる行為、または慣行、または直接的・間接的差別にかかわることを控え、公共の機関がこの責務に従って行動することを保障するよう国家に要請している。

48. 国家には、私人を含めた非国家行為者によって加えられる女性に対する差別と暴力に関連した相当の注意義務の責務もある。私人によって行われる暴力に関する国家の責務を枠づける相当の注意義務は[33]、「人、団体または企業によって行われる女性に対する差別を撤廃するすべての適切な措置を取る」ことを国家に要請している CEDAW 第 2 条(e)で定められている。従って、国家は、その相当の注意義務に応えることができない時、個人を含めた非国家行為者の行動に対して責任を有する。

49. CEDAW 委員会はその GR 第 19 号の中で、「国家がもし権利侵害を防止し、暴力行為を捜査し、罰するために相当の注意義務に応えることができないならば、私的行為に対しても責任ありとされるかも

---

[29] A.T.対ハンガリー事件、CEDAW/C/36/D/2/2003、パラ 9.3。

[30] Opuz 対トルコ事件、欧州人権裁判所、依頼 33401/02、パラ 148。

[31] V.K.対ブルガリア事件、CEDAW/C/49/D/20/2008、パラ 9.9。

[32] E/CN.4/2006/118、パラ 33。

[33] http://www.theadvocatesforhumanrights.org/uploads/bip_report_january_2016.pdf。

しれない」ことをさらに説明した。

50. DEVAW の第 4 条(c)は、「女性に対する暴力を防止し、捜査し、国内法に従って暴力行為を罰するために相当の注意義務を行使する」よう国家に要請している。

51. 「ベレム・ド・パラ条約」の第 7 条(b)には、国家の責務の中に、女性に対するあらゆる形態の暴力を非難し、「あらゆる適切な手段により、遅滞なく、そのような暴力を防止し、罰し、根絶するための政策を追求し、女性に対する暴力に対して懲罰を課す」ことに合意することが含まれている。

52. 「イスタンブール条約」の第 5 条(2)は、非国家行為者によって行われた女性と女児に対する暴力行為を防止し、捜査し、罰し、賠償を提供するために必要なすべての法的及びその他の措置を取るよう国家に要請している。

53. 私人の行為に対する国家の責任には、非国家行為者によって行われたジェンダーに基づく暴力から女性を保護し、そのような暴力から女性を保護するためのサーヴィスと措置を提供するための国内法を改正し、制定する責務が含まれる。この相当の注意義務には、そのような法律の適切な実施と締約国の相当の注意義務を守るべきすべての国家行為者の協力が関わる厳格な刑事司法対応も含まれる。

54. CEDAW 委員会は、保護命令を受けた時に、ドメスティック・ヴァイオレンスの女性被害者が夫によって殺害された 2 つのフェミサイド事件[34]で、相当の注意義務に関してさらに詳しく説明してきた。つまり、「ドメスティック・ヴァイオレンスの個々の女性被害者が男女間の平等の原則とその人権と基本的自由の実現を享受するために、前に述べたオーストリアの包括的制度で表明されている政治的意思が締約国の相当の注意義務を守る国家行為者によって支持されなければならない。[35]」両事件で、委員会は、当局(検察官)が、両加害者が超えた暴力の高い敷居について認識しているべきであったし、加害者の権利が女性の生命と身体的・精神的完結性を超えることはできないので、加害者を逮捕し、拘束するという警察の要請を否定するべきではなかったと考えた[36]。

D. シェルターと保護命令

1. 定義

55. 「シェルター」[37]または「避難所」は、普通、「家庭の状況で、(普通男性より)暴力または暴力の危険にさらされている女性と子どものための緊急または一時的な安全な宿泊施設」意味するものとされている[38]。シェルターは、一時的な緊急の安全を提供するが、長期的解決は提供しない。これは、しばし

---

[34] Sahide Goekee(故人)対オーストリア事件、CEDAW/C/39/D/5/2006 及び Fatma Vildrim(故人)対オーストリア事件、CEDAW/C/39/D/6/3006。

[35] 上記両決定のパラ 12.1.5.及び 12.3(b)。

[36] 上記両決定のパラ 12.1.2。

[37] 「避難所」という用語は欧州の状況でより広く用いられており、「シェルター」は北米とオーストラリアでより一般的に用いられているが、国家の中には、「安全な家」のような用語またはその他の用語を用いているところもある。本報告書の中では、シェルターという用語が、同じ意味で用いられている他の用語を受け入れるために包摂的に用いられている。女性のシェルターの歴史に関しては、「女性のシェルターと移り住む家のカナダ・ネットワーク」、国連ウィメン、「危険にさらされている女性と女児または暴力サヴァイヴァーのためのシェルター」、2011 年を参照。

[38] 「暴力から離れて」。「女性の避難所を設立し、経営するためのガイドライン」(「2004 年欧州における女性に対する暴力」)。

ば、ドメスティック・ヴァイオレンスからの避難所と関連しているが、例えば人身取引された人、移動者と亡命者、ジエンダーに基づく暴力の危険が高い難民・IDP キャンプへと紛争から逃れてくる人々のようにその他の形態の暴力を受けているまたはその危険にさらされている女性と女児のための支援も提供できる[39]。

56. シェルターの型は、国家、地域、地域社会にわたってかなり様々である。国家からの支援なしに設立され、経営されているシェルター、許可制度または特定の期間配分される助成金を通して支援されているシェルターの例がある。市民社会団体の中には、シェルター設立のためのガイドラインを開発してきたところもある[40]。国家が所有し経営しているシェルターもあるが、それらは普通、サーヴィス提供において欠陥がることが分かっている。

57. シェルターの設立と支援には、文化的障害とジェンダー固定観念、国家の経済的制約に対する配慮も関わる。近年、公共住宅とシェルターへのアクセスのような社会サーヴィスが、緊縮政策と予算の削減によって損なわれてきた。

58. 国連加盟国でのシェルターの数と型または必要とされる場所の数に関して合意された世界基準に関する国連の世界または地域のデータはない。CSOs は、「女性シェルター世界ネットワーク」[41]を設立し、3 つの世界会議を開催し、総計 5 つの「世界シェルター・データ・カウント」報告書---その最後の報告書には 46 か国の情報が含まれている---を出版してきた[42]。

59. もっと多くの女性シェルターの必要性は、それぞれの国に、少なくとも 2, 3 の女性シェルターと支援団体を発見した、2011 年の WAVE[43]によって 27 の欧州諸国で行われた調査によって文書化された。専門家グループは、長期の宿泊を見つける際に、住民 10,000 人毎に、安全な緊急宿泊施設、資格のあるカウンセリング及び支援を提供する 1 つのシェルター/避難所の設置を勧告してきた[44]。

60. シェルターが全くない国々もあれば、夜間の滞在のないデイ・シェルターだけしかない国々もある。また、異なった型のシェルターがあり、CSOs にシェルターを経営してもらっている国もあれば、シェルターを経営している国もあり、またその両方である国もある。多くの国々で、シェルターの型は、利用できる資金提供の利用可能性(国からまたは外部のドナーからの)と額並びに資金提供が持続可能なものであるかどうかによって決定されている[45]。

61. 保護命令は、加害者が共有の家を離れることを要請する「立ち退き」命令を通して安全を確保し、被害者から一定の距離を保つ(禁止命令)ことを目的とする。保護命令は、命令を受けた人物に広範な制限を課すこともある。例えば、ドメスティック・ヴァイオレンスの加害者に、被害者の住居を立ち退く

---

[39] CEDAW、紛争防止、紛争及び紛争後の状況にある女性に関する一般勧告第 30 号、パラ 57。

[40] 「暴力から離れて」。

[41] http://www.gnws.org/en/。

[42] http://gnws.org/en/work/global-data-count.html。

[43] http://www.wave-network.org/。

[44] 女性に対する暴力に関する国連法律ハンドブック、31 頁。

[45] 「女性シェルターと移動の家のカナダ・ネットワーク」、国連ウィメン、31 頁を参照。

ことまたは共有の家、特定の場所(例えば被害者の職場または子どもの学校)から離れることまたは被害者または危険にさらされている人物と接触することを控えることを要求する。司法権の中には、例えば、加害者に家庭の家賃や子どもの養育費を払うよう要求し、加害者が所有している武器を引き渡すよう要求する追加の命令を認めているものもある。

62. ほとんどの場合、保護命令は、ハラスメントまたは暴力、または名指しされた個人による暴力の恐怖から個人を保護するために、裁判所または検察官または警察によって出される。保護命令は、民事裁判所によって独立して命じられるかも知れず、他のプロセスが進んでいる間の被害者の安全を保護する民事または刑事法プロセスの一部であるかも知れない。国家は、「ドメスティック・ヴァイオレンスの状況での加害者が被害者にとっての危険な脅威となる場合には、刑事的・民事的救済策が利用されることを保障」するべきである[46]。

2. シェルターと保護命令の重なり合い

63. シェルターと保護命令は、国家制度の異なった行為者または部分によって提供されるけれども、その間にはかなりの重なり合いがある。シェルターは、暴力に対する効果的な法的保護が存在するときでさえ継続して必要であることを経験が示している。暴力被害者すべてが警察と司法制度に向かい、保護命令を求めたいと思っているわけではなく、中には避難所に行く方を好む者もある。法律と保護命令が完璧な暴力に対する保護を提供できるわけではないので、離婚手続き中に、高い危険にさらされている女性が安全な宿泊施設を必要とする場合もある。女性の中には、経験したトラウマのために、または夫の親戚が隣に住んでいたり、借家期限が切れて自分の名義になっていないために、家に留まっていることができないまたは留まっていたくない女性もいる[47]。

64. シェルターと保護命令は、漸増的に用いることのできる必要で補足的な保護措置である。しかし、そのような補足性は、社会サーヴィスと司法制度との間の官僚的分離が、しばしば、不十分な調整によって引き起こされる保護ギャップという結果となるので、実際には、普通、フォローされていない。

65. 多くの場合、暴力の根強い長期的なパターンにおける脆弱で調整されていない国家の介入が、保護ギャップを生み出し、女性の殺害[48]またはその子どもの殺害[49]という悲劇で終わる。そのようなフェミサイドまたはジェンダーに基づく殺害は、もしそのような暴力が重大な犯罪とて扱われ、国家がこのような犯罪と闘い、これを防止するために人権責務を果たしているならば、防止できるものである。これには、シェルター、比較的長期の住居及び保護命令のような被害者または被害者となる可能性のある者へのありとあらゆる保護サーヴィスの提供が含まれる。これら措置は、女性と女児に容易く利用でき容易くアクセスできるものでなければならない。

3. ギャップ、課題、好事例

66. SRVAW のマンデートは、ユニークな経験を得て、いくつかのシェルターへの訪問、VAW のサヴァ

---

[46] Fatma Yildirim(故人)対オーストリア事件、パラ 12.3(b)。

[47] 脚注 52、パラ 16。

[48] Opus 対トルコ事件を参照。

[49] Gonzales Carreno 対スペイン事件(CEDAW)及び Lenahan/Gonzales 対米国事件(米州委員会)を参照。

イヴァー、サーヴィス提供者及び関係当局からの直接の情報の収集を含む国別訪問中に、シェルターと保護命令に関する情報を収集した。シェルターと保護命令に関連するギャップと課題も CEDAW 委員会及びその他のマンデート保持者の作業から引き出してきた。

67. 全体的に、マンデートは、ジェンダーに基づく暴力と闘い、これを防止し、国家の責務の下で、シェルターと保護命令のような保護サーヴィスを提供する国家の人権責務に対する理解の欠如に遭遇した[50]。

68. マンデートの経験は、今日多くの国々は、シェルターの設立またはシェルターを経営している NGO への支援をその国際人権条約に基づく人権責務の一部としてではなく任意のコミットメントとみなす傾向があることを示している。これは、「CEDAW 条約」の完全組み入れと実施の欠如、VAW と闘い、これを防止する統合されたサーヴィスへの包括的な取り組みの採用の欠如に関連している。これに加えて、しばしば、刑法と刑事訴訟法が、VAW に関する統計データが利用できず、既存の固定観念が、VAW の否定と VAW に対する寛容、または正常化及びシェルターと保護命令によって提供される保護に関連する組織的ギャップという結果となることと相俟って、そのような法律とジェンダーに中立的な取り組みに十分に沿っていない。

シェルター

69. 1994 年のその設立から、特別報告者のマンデートには、国別訪問中に女性シェルターを訪問することが含まれおり、23 年にわたるそのような経験の中で収集された情報は、シェルターに関する特別なギャップと課題を明らかにするために利用されてきた。最初の予備報告書で、マンデートは、シェルターの目的が殴打された女性に、生存、安全、支援、自尊心、情報を提供する安全な避難所と行き場所を提供することであることを認めた。その初期の報告書の中で、マンデートは、「シェルターまたは避難所制度はドメスティック・ヴァイオレンスに対する調整された多面的取組の構成要素としてのみ考えられなければならない」ことを勧告した[51]。

70. ジェルターに関連する重大な懸念の問題として挙げられた最も共通した問題の中に以下がある:

シェルターとその他の安全な代替の住居の利用可能性、アクセス可能性及び資金提供

71. シェルターまたは代替の安全な家の十分な数の欠如並びに利用不可能性は、共通して提起されている懸念の問題である。多くの場合、シェルターは利用できないかまたは提供されるサーヴィスが VAW に対応するには不適切である。特に農山漁村地域では、シェルターの公正な地域的配分の欠如がある[52]。

72. ドメスティック・ヴァイオレンスが、女性と子どもが安全を求めて居場所を変えざるを得なくさせることがある程度認められているにも関わらず、各国政府は、あまりにもしばしば、国全体での十分な

---

[50] 国別訪問から得られた結果のマンデートによる概要と編集は、http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Woen/SR/Shelters/CountryVisitExperience.pdf を参照。

[51] E/CN.4/1995/42、パラ 139。

[52] 例えば、A/HRC/32/42/Add.2、パラ 69(南アフリカ、2016 年)を参照。

数、能力、配分を確立するための国の企画または資金提供を規定していない[53]。多くのシェルターは、国家からある程度の資金提供支援を受けているが、普通シェルターが必要とされるサーヴィスを開発したり、計画したり、提供したりできないような持続不可能なやり方で、特定の期間だけの支援である。国家の資金提供は、安定していて、持続され、適切である必要があり、シェルターは中央政府の予算と地域または地方の予算との合同で資金提供されるべきであることを好事例が示している。暴力から女性を保護する際の国家の責務は、シェルターと保護措置のために適切な財政資金の配分にも反映されていなければならない。

73. いくつかの状況での主要な課題は、シェルターを出る女性と子どもに安全で料金が手ごろな住居の選択肢へのアクセスを保障することである。ドメスティック・ヴァイオレンスから逃れた多くの女性は、家に戻り、第二段階のシェルターの欠如のためにさらなる暴力に直面せざるを得ない。サヴァイヴァーのための安全で料金が手ごろな住居へのアクセスは、不十分であり、しばしば、需要に応えるには不適切である。

安全/機密性

74. マンデートは、シェルターの安全と秘密という考えの間の緊張に遭遇してきた[54]。好事例は、シェルターの位置が一般の人々から秘密にされ、女性にアクセスを提供する人々にだけ知られるべきであることである。市民団体によって経営されるシェルターに資金や許可を提供している国家は、シェルターの機密性と安全を保つことにより何が要求されているかを決定する監視と評価を行うことができよう。しかし、状況によっては、特に農山漁村地域においては、シェルターにいる女性と支援してくれる家族の間の障害となるかも知れない---避難所の安全と機密性に偏見を持たずに連絡が維持されることを保障する方法が必要である。従って、適切な安全措置が実施され、監視の下に置かれなければならない。「この目的で、被害者 1 人ひとりの安全の状況が評価され、個人の安全保障計画がその評価に基づいて作成されるべきである。建物の技術的安全保障が、加害者による暴力的な攻撃が女性とその子どもにとってのみならず、付近にいるスタッフその他にとっても脅威であるので、シェルターにとってのもう一つのカギとなる問題である。さらに安全保障の問題に関する警察との効果的協力も欠くことができない。[55]」

75. マンデートは、表向きは、名誉殺人のような形態の暴力に対して女性の安全を確保するためであるが、実際には、現実に社会規範を逸脱したまたはその容疑があるために懲罰として役立っている行政的拘束または「保護観察」という形態で[56]女性がシェルターに拘束されているいくつかの国々を訪問した。その他の国々では、シェルターの利用は、女性の裁判前の施設の欠如のために、裁判前の拘束の目的で利用されていた[57]。

---

[53] Janet C. Bowstead「どうして女性のドメスティック・ヴァイオレンスの避難所が地方のサーヴィスではないのか」、Quilgars 及び Pleace、2010 年; A/HRC/11/6/Add.2、パラ 84(タジキスタン、2009 年); A/HRC/23/49/Add.3、パラ 101h(ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、2013 年)も参照。

[54] 例えば、A/HRC/11/6/Add.4、パラ 72, 83h(モルドヴァ、2009 年)を参照。

[55] 「イスタンブール条約」、説明メモ、24。

[56] 例えば、A/HRC/26/38/Add.2、パラ 64(バングラデシュ); A/HRC/20/16/Add.1、パラ 27-28(ヨルダン)を参照。

[57] 例えば、A/HRC/29/27/Add.3、パラ 53(アフガニスタン、2015 年)を参照。

アクセスとリファーラル

76. 緊急シェルターに対する女性のニーズは、いつなんどきでも、特に夜間に起こることもあり、シェルターへの即時アクセスを確保することが重要である。マンデートは、様々な障害---被害者の地位の正式の承認の要求のような---に遭遇してきた[58]。多くの場合、女性は、自分でシェルターに言及することはできないかも知れない。従って、リファーラルはサーヴィス提供者の官僚委員会を通すものとするという要件は、女性がシェルターにアクセスすることに対する障害となることもある。

77. 状況によっては、特定の年齢以上の思春期の若者と男児はシェルターから除外され、母顔やから引き離され、母親が避難所を求めることを妨げている。必要な施設が整ったアパートで母親とその息子にシェルターを提供するといったようなプライヴァシーまたは浴室施設についての懸念に基づいた排除への代替の解決策が求められるべきである。

78. 女性の中には、法律によってシェルターから排除されるかもしれない人もある。例えば、法的地位のない女性のために公金に訴えるすべのない法律が存在する国々もある[59]。虐待的な雇用者、夫、またはその他の親戚によって加えられる暴力に対して特に脆弱である身分証明書を持たない移動女性と移動労働者は、シェルターへのアクセスから除外されている[60]。

滞在期間

79. シェルターは長期的解決とはならないが、SRVAW の訪問の経験から、必要な時に宿泊の延長の可能性をもって、普通、少なくとも 3 か月から 6 か月の支援を提供する。比較的短いまたは特定の期間(数日間)だけしか利用できないシェルターは、適切な支援を提供できず、危険な状況に戻ると保護を求めたことに対する報復として、暴力のエスカレーションに被害者をさらすことになるかも知れない。緊急シェルターにおける滞在期間は典型的に短く、シェルターを出る前に、必要な種類の住居を決定し、適切なスペースを選び、確保するに十分な時間を女性に提供しないかも知れない。さらに、住居の利用可能性を広げる国家の努力は、しばしば、暴力から逃れる女性の特別な安全ニーズ(例えば、注意深い危険評価、安全計画、住居の安全性の予防措置を通して)を考慮入れずになされ、これが安定した選択をする女性の能力にさらに悪影響を及ぼす。

ジェルターでの女性をエンパワーするサーヴィスの欠如

80. 多くのシェルターは、資金が限られているために、身体的・精神的健康に関連する安全とある程度のサーヴィスしか提供していない。無料の保健ケア、心理的支援とカウンセリング支援、法的助言がシェルターでは提供されないことが大変に多い[61]。

81. シェルターにいる女性は、「自分のトラウマの経験に対処し、暴力をなくし、自尊心を取り戻し、自

---

[58] A/HRC/12/42/Add.3、パラ 57、84、88(ジョージア)。

[59] CESAW/C/GBR/CO/7、パラ(iv)56。

[60] CEDAW 一般勧告第 26 号、パラ 26©(iv)。

[61] 例えば、A/HRC/26/38/Add.3.パラ(アゼルバイジャン 2014 年); A/HRC/20/16/Add.3、パラ 10(ソマリア、2012 年); 75; A/HRC/17/26/Add.4、パラ 81(ザンビア、2011 年)。

己決定する独立した生活のための基盤を築く」ことができなければならならない[62]。多くの場合、これは、雇用、家族の支援または自分と子どもを支える手段の欠如のためにシェルターを離れる女性の無能力と重なっている。シェルターの中には、母親と一緒に暮らしている子どもが、母親が滞在している期間中、適切な代替手段を申し出でられることなく学校をやめさせられているところもある。

4. 保護命令

遡求権のない保護命令または施行可能性の欠如

82. 特別報告者は、適切な住居への権利の女性による享受を損なう暴力的パートナーを除去する必要性に対して、暴力的な家庭を「去る」女性の必要性について広がった文化的想定があると述べてきた[63]。

83. CEDAW 委員会は、国家は、「ドメスティック・ヴァイオレンスの状況で、加害者が被害者にとって危険な脅威となる場合には、刑事・民事救済策が利用されることを保障する」べきであると述べた[64]。

84. 特別報告者は、多くの司法権で、保護命令は、即座に一方的には出されないことも強調している。警察も保護命令を適用する権利があることを女性に伝えないし、あまりにも頻繁に、当局が、法律が明確にこの保護を規定し、被害者がこれを求めても保護命令を出すことを断ることを女性に伝えない[65]。

85. また、当局は、あまりにも長く保護命令の発行を遅らせるので、効果がなくなってしまい、実際、このプロセスが被害者に対する危険を高める。また、あまりにも頻繁に、保護命令が効果的に施行されず、この違反も犯罪化されない。命令の違反は、女性とその子どもに対する高い危険を示すかも知れない。命令違反に対する加害者の刑事上の責任は、ドメスティック・ヴァイオレンスのシェルターの提供及び保護命令を含め、他の全てのイニシャティヴと共に果たされなければならない[66]。実際、国際レヴェルでのいくつかの事件は、継続して保護命令に違反している加害者が、結局はその被害者を殺害することもあることを示している[67]。これは、警察が加害者を逮捕できるように、保護命令違反が犯罪化されることが絶対に必要であることを指摘している[68]。

86. 特別報告者は、被害者の保護よりも、あまりにも頻繁に加害者の扱いに重点を置いている保護措置に対する裁判官の取り組みについても懸念している[69]。保護命令に関連するその他の懸念には、保護命令が即座に出されない時、その短い有効期限のために無効になる命令、または被害者から離れていなければならない虐待者の距離に関して明確な指示が欠如していることが含まれる。

---

[62] 「暴力から離れて」。

[63] 例えば、A/HRC/20/27/Add.3、パラ 44(アフガニスタン、2015 年)を参照。

[64] Sahide Goekee(故人)対オーストリア事件、パラ 12.3b。

[65] 例えば、A/hrc/29/27/Add.1、パラ 36, 78, 85(ホンデュラス、2015 年); A/HRC/29/27/Add.2、パラ 101(英国、2015 年); A/HRC/17/26/Add.5、パラ 110 d、米国、2011 年)を参照。

[66] Lenahan(Gonzales)パラグラフ 148、Maria da Penha 対ブラジル、米州人権委員会、2000 年を引用。IACHR、報告第 54/01 号、事件 12.051,2001 年 4 月 16 日、パラ 56。パラグラフ 86 Opuz 対トルコ事件でも引用。

[67] 例えば、上に引用した 2 つの事件。

[68] 「女性に対する暴力に関する法律のための国連ハンドブック」、50 頁。

[69] 例えば、A/HRC/23/49/Add.4、パラ 65(クロアチア、2013 年)。

87.法制度の異なった部門、例えば、家庭裁判所と刑事裁判所との間[70]の調整の欠如が、女性の安全へのアクセスを妨げることもある。司法権の中には、被害者が民事保護命令の救済策と刑事制裁のどちらかを選ばなければならないものもあり、一方、両方が被害者にとって利用できるという好事例もある、効果的な調整メカニズムの欠如が頻繁にあり[71]、これは警察または刑事司法の担当官が、そのような命令が有効かどうかを素早く決定する必要がある。連邦国家の場合には、法律と保護命令は異なった州の司法権では異なっており、好事例は、司法権全体にわたって自動的に施行できることであろうが、それらはしばしば相互に認められておらず、すべての司法権にわたって統一して施行されていない。

88. フェミサイドの場合の CEDAW と IACHR の法律学は、保護命令は勤勉に施行され、違反の場合に刑事罰を受けて初めて効果があることを示している[72]。保護命令の施行を通して女性が保護を求める時、警察は、女性の権利を尊重しつつ、素早く女性に対処するべきである[73]。

第三者からの保護命令の申し込み

89. 考慮すべきカギとなる問題は、第三者が保護命令を求めることができるかどうかである[74]。苦情申し立て者/サヴァイヴァーの代理権の尊重を確保しつつ、国家行為者のようなその他の行為者、家族、関連専門家が、そのような申し込みで原告資格を持つことを認められるべきである[75]。この問題に関する法律学は、命令の要請は、危険にさらされている女性のみによるのではなく[76]、訴追に関連する証拠を考慮する時、検察官は被害者の保護ニーズを確かめ、独自に行動を取るべきであることを確立してきた。

交互の保護命令の発行の慣行

90. 特別報告者は、禁止命令が、ドメスティック・ヴァイオレンス法の非ジェンダー化された適用をしばしば合図するものと交互に出されると述べた[77]。これらは、ジェンダーに中立的にあらゆる形態の暴力の平等な扱いに基づいて叙述される。つまり、穏やかな形態の反作用的暴力または口喧嘩は、重大なジェンダーに基づく暴力と同じように扱われる。その結果、暴力の女性被害者も、加害者を守るために出される保護命令の下に置かれ、そのような交互の命令に違反したために拘束される場合もある。

5. サーヴィスと保護措置への統合された取組の一部としての保護命令とシェルター

専門サーヴィスと保護措置への統合された取組の欠如

91. 特別報告者は、しばしば,女性に対する暴力への統合された、包括的で、調整された取組の欠如に遭遇する。

---

[70] 例えば CEDAW/C/PRT/CO/8-9、パラ 22 を参照。

[71] Jessica Lenahan(Gonzales)対米国、パラグラフ 215(4)。

[72] 同上、163。

[73] 同上、パラグラフ 215(4)。

[74] 例えば、A/HRC/11/6/Add.4、パラ 49(モルドヴァ、2009 年)を参照。

[75] 「女性に対する暴力に関する法律国連ハンドブック」、48 頁。

[76] CEDAW 一般コメント第 13 号、パラグラフ 21。

[77] 子どもの権利委員会一般コメント第 13 号パラグラフ 20(b)。

92. CEDAW 委員会と SRVAW が支持してきた重要な好事例は、「ワン・ストップ・ショップ」---様々な法的サーヴィス[78]、保健サーヴィス、社会サーヴィスを含め、女性にとって重要な様々なサーヴィスを提供する制度---である。これらには、法的助言の提供のみならず、直接的傷害のための医療ケア、レイプの場合の緊急避妊及び HIV 予防法へのアクセス、法医学的証拠集めと通報、カウンセリング、例えば、ドメスティック・ヴァイオレンスの場合のシェルターのような他のサーヴィス提供へのリファーラル、警察に通報するための支援が含まれる[79]。

93. NGO によって設立され、場合によっては国家によって支援されているフリーダイアルの 24/7 の電話ヘルプラインの例があるが、一般的にはフリーダイアルの持続可能で国家が支援する 24/7 のヘルプラインは欠如している。

法律施行専門家の態度

94. 特別報告者は、様々な形態の職権濫用に反映されている警察の間のジェンダー固定観念の根強さについても重大な懸念を表明した。警察は日常的に、女性の申し立てを信じなかったり、家庭内の暴力を犯罪として認めることができなかったりして、苦情を却下している。特に農山漁村地域の警察官は、いまだに何の法的価値もない「警告状」を出したり、単に文書による申し立てを記録したりしており、これを通して加害者は、自分のパートナーに対して暴力を振るわないと約束する[80]。多くの場合、警察は、ドメスティック・ヴァイオレンスの被害者に適切な支援やシェルターや保護命令に関する情報を提供せず、捜査は、被害者が申し立てをひっこめるとすぐに中止される。そのような偏見のある態度は、しばしば、女性の苦情が退けられ、時には被害者が訴追しようとしたことで脅され、警告され、女性に対する暴力の通報の少なさの問題をさらに悪化させている。

危険評価と管理の欠如

95. マンデートの国別訪問の経験から出てくる時、保護措置と保護の発出と GBV の訴追に関する問題の一つは、警察とその他の関連担当官によって行われる関連する致命的危険の問題[81]を悪化させる評価の欠如である[82]。

民族的マイノリティイの言語障害

96. マンデート保持者は、暴力の女性被害者の保護のために提供されるサーヴスが、しばしばすべての民族的マイノリティが話す言語では利用できず、暴力事件を通報することを妨げ、従って適切な保護を求めることを妨げることも強調した。

義務的和解/仲裁

97. GBV の女性被害者は、しばしば、国内法によって、特に家族に関係した暴力の場合または離婚また

---

[78] CEDAW 一般コメント第 13 号、パラグラフ 21。

[79] 子どもの権利委員会一般コメント第 13 号パラグラフ 20(b)。

[80] 例えば、A/HRC/32/42/Add.3(ジョージア); A/HRC/26/38/Add.3(アゼルバイジャン)及び X と Y 対ジョージア すべての

[81] A/HRC/32/42/Add.2(南アフリカ、2016 年)。

[82] http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2465770/。

は子どもの後見の争いの場合、暴力的であった男性との仲裁プロセスに入るよう要請される。社会的汚名及び家族を一緒にさせておくという圧力並びに女性の経済的エンパワーメントの欠如が、自分に対して暴力を振るった者と和解するという女性の決定に強く影響する。法律の施行もドメスティック・ヴァイオレンスは私的問題であるという信念で罪を最小限にし、被害者が事件を追及することを思いとどまらせ、調停を推進する傾向にもある[83]。従って、折衝と仲裁が、特に折衝を開催し、監督している者が、加害者が身体的暴力と共に用いる心理的脅しや支配の方法に慣れていない場合には、危険な結果となることもある。

法律執行職員のための訓練の欠如

98. SRVAW と CEDAW 委員会は、様々な形態の GBV の現実[84]並びに関連国内・国際法と法律学に関する裁判官と法律執行職員のための訓練の欠如とその必要性にも対処してきた。これには、裁判官、弁護士、法律執行職員のための VAW, 「CEDAW 条約」とその「選択議定書」、委員会の一般勧告、及び特にその法律学に関する国内法の適用に関する必須の訓練が必要である[85]。

GBVAW を目撃する子ども

99. 家庭内暴力行為を目撃し、これにさらされてきた子どもたちは、一形態のネグレクトと精神的暴力を受けているものと、子どもの権利委員会と CEDAW 委員会によって説明されてきた[86]。CEDAW 委員会は、Angela Gonzalez Carreno 対スペイン事件で、子どもの安全に関して、保護命令が必要とする基準についていくつかの決定を行った。この事件は、母親が夫の脅しと身体的虐待に対して保護を繰り返し求めていた状況で、裁判所が認めた訪問中に父親によって殺害された 7 歳の女児に関係している。委員会は、当局が子どもに対するこのやり方の利益と害悪の可能性の包括的な評価を行わず、反対に公式の平等に基づく訪問権の固定観念的概念に応える行動のパターンを示しているとの見解を述べた[87]。

VI. 結論と勧告

100. VAW に対する「ゼロ・トレランス」を宣言している国家においてさえ、女性に対する組織的なジェンダーに基づく暴力の根強さは、GBV がいまだに圧倒的に家父長的社会に深く根を下ろしており、「事の有り様」として受け入れられていることを示している。女性に対する暴力の防止と根絶には変革と国際・地域人権法のコミットメントに基づいて VAW と闘い、これを防止する包括的で、統合され、調整された政策と法律が必要である。安全な女性のシェルターの設立と効率的で即座の保護命令が、暴力を受けない生活への女性の権利を支持する人権責務と考えられるべきである。

---

[83] A/HRC/17/26/Add.2(エルサルヴァドル、パラ 59)。

[84] A/HRC/11/6/Add.3、パラ 70c(サウディアラビア、2009 年)。

[85] V.K.対ブルガリア事件、パラ 9.16(b)(IV)。

[86] CRC 一般コメント第 13 号、パラ 20(b)及びパラ 21。

[87] Gonzalez Carreno 対スペイン事件、パラ 9.4.「イスタンブール条約」第 31 条も参照。

A. 特に国家に向けた勧告

人権に基づく取組と統合され、調整された法律と政策

101. VAW と DV に関する国内法を策定し実施する時に、国家は、「CEDAW 条約」と VAW を防止し、暴力を受けないで暮らす女性の権利を保護し、加害者を訴追する地域条約によって提供される人権に基づく取組を適用するべきである。国家は、シェルターと保護命令を含む防止措置を含め、保護サーヴィスに対処する法律の統合力のある法的枠組み並びに女性に対する暴力を扱う国家制度の様々なマンデートの間及び全体にわたって協力と調整のための効果的メカニズムを設立する必要がある。これらには、警察、検察官、裁判官及び社会サーヴィス、医療ケア専門家、NGO 及びその他の VAW 事件を適切に扱うための第一線のサーヴィスと多機関の協力を提供する関連団体が含まれる。

財源と人的資源

102.　国家は、NGO によって経営されているものを含め、シェルターの設立と経営のための適切な財源と人的資源を含め、GBVAW を防止し、これと闘うための統合された政策、措置及びプログラムの適切な実施のための適切な財源と人的資源を配分するものとする。

危険評価と管理

103. 国家は、危険を管理し、被害者に安全と支援を提供するために、警察官とその他の専門家が、命に係わる危険、状況の重大さ、繰り返される暴力の危険の評価を行うことを保障することとする。国家は、捜査と保護措置の適用の全ての段階でそのような評価が相当に考慮に入れられることを保障するに必要な措置を取り、加害者による武器の所有またはアクセスを相当に考慮に入れることとする。関連当局は、女性が当局または裁判所または警察から公式の支援を求めるときに直面する高い報復の危険にも気づいているべきである。

統合された子どもの安全への取り組み

104. GBVAW を目撃している子どもには、ドメスティック・ヴァイオレンスの状況の存在も考慮に入れて、主要な配慮として、すべての意思決定者により意見を聞いてもらい、その最高の利益を考慮に入れてもらう権利がある[88]。国家は、子どもたちが女性に対する暴力を目撃したかどうかを評価する制度的方法を創設し、子どもに対する暴力を明らかにし、防止し、対応する適切なリソースを提供しなければならず、国家機関が子どもの最高の利益を無視する時、それは国家の責務に違反となる[89]。暴力的な親の訪問は、被害者とその子どもが安全であることを保障するために、注意深く規制されなければならない。統合された子どもの安全の取り組みは、シェルターの提供と保護命令の施行可能性において考慮に入れられる必要がある。

105. 思春期の男児を含めた男児は、シェルターへのアクセスを求める時、時には母親の世話の下に置かれる。例えば、男児の存在のためにトイレ/浴室のプライヴァシーについて懸念がある場合、シェルターは、家族を一緒にしておくために、例えば私的なトイレ/浴室施設のある必要設備の整った居住ユニット

---

[88] CRC 一般コメント第 13 号、パラグラフ 3(c)。

[89] CRC 一般コメント第 13 号、パラグラフ 32。

のような適切な宿泊施設を提供するべきである。シェルターで母親と共に住むすべての子どもが、できるだけ妨げられることなく教育を継続できるように、支援と援助を提供されるべきである。

専門家の訓練

106. 国家は、ジェンダーに基づく暴力に関する訓練が、警察官、弁護士、裁判官、ソーシャル・ワーカー及び医療職員を含め、すべての職業の基本的専門訓練に主流化されることを保障するべきである。警察官は、不必要な時の交互の保護命令の発行を含め、女性暴力被害者に対する警察の虐待と偏見を撤廃するために、特に訓練されるべきである。

24/7 電話ヘルプライン

107. 国家は、被害者の最初の連絡先として秘密にまたは被害者の匿名に相当の注意を払って、助言を提供し、緊急入所を扱うことのできる無料の被害者のための 24 時間の国のダイアルフリーのヘルプラインを設立するべきである。

シェルターの確保

108. 国家は、十分な数の適切に資金提供され、農山漁村地域を含めた国家の全領土内に配分される安全で秘密のシェルター(国家が資金提供するものも非国家が資金提供するものも)を提供するべきである。国家は、十分な数のシェルターの地図を作成し、計画するべきである。女性と子どもを 24 時間受け入れることのできる少なくとも 1 つのシェルターが、農山漁村地域を含めたそれぞれの国家の全ての地域で利用できるべきであり、一方、住民 1 万人につき 1 つのシェルターの設置が基準として役立つであろう。すべての女性が素早くシェルターに到達できるべきである。輸送も女性と子どもを最寄りの避難所に連れて行くために利用できなければならない。

109. 国家は、保護を必要としているすべての女性と女児(子ども、不利な立場にある女性)のためにシェルターへの十分なアクセスを保障するべきである。アクセスも、緊急事態に基づいて、夜間も利用できるべきである---24 時間、週 7 日のアクセスが規範であるべきである。女性は自分でこれらサーヴィスに移ることができ、安全が確保されない限り滞在することができるべきである。

110. シェルターは、女性のためのエンパワーメントの場所であるべきである。シェルターは、被害者のリハビリテーションと女性のエンパワーメントに向けられるべきである。支援は、女性が長期の持続可能な適切な住居の問題を解決して、独立して生活する手助けをして、そのリハビリテーションとエンパワーメントを保障するためになされるべきである(労働への権利、教育への権利、司法へのアクセスも参照)。

111. シェルターは、国家によって一形態の保護観察として用いられるべきではなく、女性の安全を確保するために取られる措置は、かかわる女性との完全な相談で、同意を得て取られことを保障するべきである。

効率的な保護命令

112. 国家は、保護命令が公務員によって相当に施行され、容易く得られることを保障するために、国内法に必要な改正を行うべきである。

a)国家は、権限のある当局が、女性に対するあらゆる形態の暴力に対して保護命令を出す権限を認めら

れることを保障するべきである。保護命令は、子どもを含めたその保護の下にある者の福利と安全を保護するために、容易く利用でき、施行されなければならない。

b)暴力の直接的危険の場合の直接的保護のための保護命令(緊急命令)は、一方的にも利用でき、裁判所の審問後に長期的保護命令が発効するまで有効であるべきである。さらなる証拠を求めることが被害者をさらなる危険にさらす遅延につながるかも知れないので、保護命令は、被害者の陳述または当面の証拠に基づいて利用できるべきである。保護命令は、典型的に、十分な期間被害者の住居を立ち退くよう加害者に命じ、加害者が住居に入ることまたは被害者と接触することを禁じるべきである。

c)保護命令の利用可能性は、i)加害者に対する刑事手続きまたは離婚手続きのような他の法的手続きにかかわりなくまたはこれに加えたもの、ii)刑事手続きの開始に依存しないもの、iii)その後の法的手続きに導入することが認められるものでなければならない。多くの形態の暴力、特にドメスティック・ヴァイオレンスは、時間をかけて起こる行動の過程であるので、保護命令へのアクセスに厳しい時間制限が課されるべきではない。命令を許されるために申し込み者が出さなければならない証拠の基準が刑事的証拠の基準であってはならない。

d)内容の点では、保護命令は、加害者に家族の家を立ち退き、被害者とその子ども(適宜、その他の人々)から特定の距離離れてある特定の場所にとどまるよう命じ、加害者が被害者と接触することを禁じるかも知れない。保護命令は、被害者に課せられる不当な財政的または行政的重荷なく出されるべきであるので、保護命令が、加害者が被害者に財政的支援を提供するよう命じることもできる。

e)地位の点では、被害者の働きが尊重されることを保障しつつ、国家行為者、家族、及び関連専門家のようなその他の行為者が、被害者の働きが尊重されることを保障しつつ、保護命令の適用において地位を持つことが認められるべきである。

f)刑事手続きにおいて、権限のある当局が利用できるすべての保護措置は、被害者の安全を確保するために利用されるべきである。特に国家は、適切な危険評価と子どもの安全への取り組みが、保護命令の適用に統合されることを保証するべきである。

g)加害者が保護命令に従わないことに対しては、適切な刑事制裁を提供すること。

h)保護命令の実施の定期的監視と司法権全体にわたってその自動的施行可能性を確保すること。

113. 国家は，ジェンダーに基づく暴力の全ての事件において、そのような事件が時宜を得て、公平に耳にされ、職権上の訴追が相当に行使され、被害者が苦情を取り下げた時でさえ継続するかもしないことも保証するべきである。

114. 国家は、VAW の場合には、義務的和解も避けるべきである。

B 国家への一般勧告

115. 国家は、女性に対する暴力の撤廃に関する SDG 5(2)、つまり、シェルターと保護命令に関するデータの実施に関する追加の指標の開発を検討するべきである。

116. 国家は、あらゆる形態の VAW に関するデータを収集し、「フェミサイド監視機構」「女性のジェンダーに基づく監視機構」を設立し、フェミサイドの数に関する年次データを収集して公表し、フェミサイド

を防止するためにフェミサイドのそれぞれの事件を分析するべきである。

C. 国連ウィメン及びその他の関連ステークホールダーへの一般勧告

117. 国連ウィメンは、VAW に関するその作業と VAW に関する国連信託基金の管理の下で、SRVAW 及びその他のステークホールダーと協力して、各国におけるシェルターの数と型に基づく世界データを確立し、維持し、その設立に適切な支援を提供してもよかろう。

人、特に女性と子どもの人身取引に関する特別報告者報告書 (A/HRC/35/37)

事務局メモ

I. 序論

1. 人権理事会決議 28/8 に従って提出される本報告書の中で、特別報告者は、検討期間中に行った活動を概説し、任意の基準を通して、供給網における人身取引に対処する際に、多様なステークホールダー・イニシャティヴと産業連合の努力に関するテーマ別セクションを示している[90]。特別報告者は、テーマ別セクションの相談とフォローアップに参加したすべてのステークホールダーに感謝したいと思っており、この問題を討議する際のその洞察と虚心坦懐がこのセクションを可能にしたと思っている。特別報告者は、討議を進めるためにマンデーと保持者に寄せた信頼に対してもステークホールダーに感謝したいと思っている。

II. マンデーと保持者の活動

2. 2016 年 5 月 1 日から 2016 年 7 月 31 日まで行われた活動に関しては、特別報告者は、総会に提出した最近の報告書(A/71/303)に言及している。2016 年 8 月 1 日から 2017 年 2 月 28 日までの活動が、以下に手短に概説されている。

A. 会議と協議会への参加

3. 2016 年 9 月 19 日に、特別報告者は、難民と移動者の大移動への対処に関する総会の高官本会議に参加し、送り出し国から到着国への旅の途上にある難民と移動者の脆弱性への対処に関するラウンドテーブル 6 の間に発言した。

4. 9 月 21 日に、特別報告者は、「危機的国々における移動者イニシャティヴ」に関する高官本会議の枠組み内で開催された、国際移動機関(IOM)と米国務省の人身取引を監視し、これと闘う事務所が開催したサイド・イヴェントにパネリストとして参加した。

5. やはり 9 月 21 日に、特別報告は、国際労働機関(ILO)が開催した「同盟 8.7」の昼食会に発言者として参加した。「同盟」は、「持続可能な開発目標」のターゲット 8.7 を達成することに関心のある様々ス

[90] マルティ・ステークホールダー・イニシャティウの定義と産業連合の説明は、パラ 32-36 を参照。

テークホールダーの戦略的調整を目的とするさまざまな会員との包摂的な世界パートナーシップである。特別報告者は、「同盟」のガヴァナンス構造とその事業化に関する次のステップに関するブレーンストーミングにかかわるために、2017 年 2 月 1 日から 3 日まで開催されたウィルトン・パークの行事にも参加した。

6. 10 月 28 日に、特別報告者は、第 71 回総会に、紛争と紛争後の状況での人身取引に関するテーマ別報告書(A/71/303)を提出した。

7. また、10 月には、特別報告者は、供給網から人身取引を根絶するために、企業の行為者とのかかわりに関するプロジェクトの一部として、ニューヨークの国連本部で、社会の監査団体の代表との会合を開催した。このプロジェクトと会合に関する詳細が、以下に示される。

8. 11 月には、世界の供給網ガヴァナンスの傾向に関するセッションで基調講演者として、電子工業市民連合の 2016 年の年次総会で演説したが、ここで参加者たちは、供給網における透明性の新しい規制枠組みと供給網で行われる労働搾取に対する会社のさらなる説明責任への規制の道を討議した。

9. また、11 月には、特別報告者は、国際移動政策開発センターによって開催されたウィーン移動会議で行われた国際難民保護と欧州の対応に関するパネル討論に参加した。特別報告者は、国連麻薬犯罪事務所が開催した人身取引の定義内でのカギとなる法的概念に関する専門家グループ会議にも参加した。

10. 11 月 25 日には、特別報告者は、武力軍の民主的管理ジュネーヴ・センター、欧州安全保障協力機構、スイス連邦外務省、ILO、IOM、国連人権高等弁務官事務所及び国連難民高等弁務官事務所によって開催された「移動ルートに沿った強制労働のための人身取引の新しい方法」と題する高官行事に講演者として参加した。

11. 11 月 25 日に、特別報告者は、武力軍民主的管理ジュネーヴ・センター、欧州安全保障協力団体、スイス連邦外務省、ILO, IOM、国連人権高等弁務官事務所及び国連難民高等弁務官事務所によって開催された、「移動ルートに沿った強制労働のための人身取引と取り組む新しい方法」と題する高官イヴェントに講演者として参加した。

B. 国別訪問

12. 特別報告者は、2016 年 9 月 4 日から 8 日までクウェートを、12 月 6 日から 16 日まで米国を、それぞれの政府の招きで訪問した。訪問の報告書は、本報告書の付録に含まれている。特別報告者は訪問に先立つ、また訪問中の協力に対して政府に感謝している。特別報告者は、政府と合意された相互に便利な日時にブラジルを訪問することを期待している。特別報告者は、2017 年 4 月 10 日から 14 日までに行わることになっている国別訪問の招待に対して、キューバ政府に感謝している。

III. 特に供給網における人身取引と労働搾取を防止し、これと闘うための任意の基準の強化

A. 国際・国内の規範的枠組み

13. 国家には、国際人権法の下で、その領土と管轄権内で企業によるものを含めた第三者によって行われる人権侵害から保護する責務がある。人身取引を防止し、これと闘う国家の責務は、国際人権条約で明確に確立されている。例えば「市民的・政治的権利国際規約」は、奴隷制度と強制労働を禁止してお

り(第 8 条)、「子どもの権利に関する条約」は、いかなる目的のためでも、いかなる形態でも、子どもの誘拐、売買、取引を防止するすべての適切な国内・二国間・多国間措置をとる責務を締約国に課している(第 35 条)。

14. 「国連国際組織犯罪防止条約」を補う「人、特に女性と子どもの人身取引を防止し、抑制し、罰するための議定書」の下での人身取引を撤廃する国家の責務に関して、締約国は、人身取引を犯罪として確立するに必要な法的及びその他の措置を採用するよう要請されている(第 5 条)。「議定書」の下で締約国は、人身取引を防止し、これと闘う包括的な政策、プログラム及びその他の措置を確立するようにも求められている(第 9 条(l)(a))。「人権と人身取引に関する推奨される原則とガイドライン」の下で、国家は、効果的で、釣り合った制裁を課することにより、人身取引の罪があることが分かった個人及び法人を罰するのみならず、人身取引を効果的に捜査し、訴追し、判決を下すよう要請されている(原則 13 及び 15)。

15. 「仕事場での基本原則と権利 ILO 宣言」の下で、これら条約を批准しているかどうかにかかわりなく、ILO 加盟国には、強制労働の撤廃を含め、関連条約のテーマである基本的権利に関する原則を尊重し、推進し、実現する責務がある。この点で、「ILO 最悪の形態の子ども労働条約」、1999 年(第 182 号)の下で、締約国は、子どもの人身取引を含め、最悪の形態の子ども労働を禁止する効果的措置を取らなければならない。「ILO 強制労働条約」1930 年(第 29 号)と「強制労働廃止条約」1957 年（第 105 号）の下で、締約国には、強制労働を廃止する措置をとる責務がある。「ILO 条約第 29 号」は、1930 年の「強制労働条約」の 2014 年の「議定書」の承認で強化された。「議定書」は、強制労働を防止する措置を概説し、被害者保護と補償のような適切で効果的な救済策にアクセスする必要性を強調している。「議定書」の下で国家が取るよう要請されている措置には、強制労働の危険を防止し、対応するために、公共セクターによっても民間セクターによっても、相当の注意義務を支援することが含まれる(第 2 条(e))。この責務は、さらに、事業活動、製品、サーヴィス、直接的に関連しているかもしれない事業で強制労働の危険を明らかにし、防止し、緩和し、いかに対処するかに対して責任を持つ効果的措置をとるために雇用者と企業にガイダンスを提供するよう国家が要請されている「ILO 強制労働(補足措置)勧告」でさらに強調されている(セクション 4(j))。特別報告者は、外国貿易協会と電子産業市民連合とともに、11 月に 2016 年の国連企業と人権フォーラム中に開催された供給網における労働移動と人身取引に関するセッションを共同開催した。このセッションには企業社会、市民社会団体、各国政府の代表が出席した。

16. 企業の人権インパクトに対して保護し矯正する国家の責務に関しては、「企業と人権に関する指導原則: 国連『保護し、尊重し、矯正する』枠組みを実施する」が、2011 年に人権理事会によって支持された。「指導原則」の中で、国家は、その領土と管轄圏内に居を構えているすべての企業が、その事業全体を通して人権を尊重するものとの期待を明確に述べるよう要請されている(原則 2)。供給網における人身取引の問題は「指導原則」で明確に対処されてはいないが、原則 17 に従って、企業は、否定的な人権インパクトを明らかにし、防止し、緩和し、これにどのように対処するかに対して責任を持つために、相当の注意義務を行うべきである。同じ原則に従って、相当の注意義務には、実際のまたは起こりうる人権インパクトを評価し、わかったことを統合しこれに基づいて行動し、対応を追跡し、インパクトがどのように対処されるかを伝えることが含まれるべきであり、企業自身の活動に関連するインパク

トのみならず、その企業関係を通してつながっているかもしれないインパクトもカヴァーするべきである。

非財政的報告義務を施行する際の国内努力

17. ここ数年間に、国家レヴェルで、上記相当の注意義務の原則と企業の説明責任を確保する必要性が、企業活動のより透明性とその人身取引と強制労働へのインパクトに対する消費者の要求に応えて開発された国内法の核心に置かれてきた。

18. この注目すべき例は、2012 年に発効した米国の 2010 年の「カリフォルニア供給網透明性法」と英国の 2015 年の「現代の奴隷制度法」である。カリフォルニア供給網透明性法」の下で、州で商売をしている年間世界総受領額が 1 億ドル以上の小売業と製造業は、カリフォルニアに本部を置いているか否かにかかわらず、売りに出される有形の品物の直接的供給網から奴隷制度と人身取引を根絶する努力を明らかにするよう要求されている。「法」に従って、当該会社は、検証、監査、証明、内部の説明責任、訓練という 5 つの異なった領域での努力に関して報告しなければならない。

19. 「現代の奴隷制度法」の下で、英国のどこかで、事業または事業の一部を行っている 3,600 万ポンド以上の総売上高を有する会社は、その供給網と事業のいかなる部分でも奴隷制度や人身取引が起こっていないことを保障するために、その組織が会計年度中にとって来た手段を明らかにする年間奴隷制度・人身取引報告を公にするよう要請されている。会社は、団体がそのような手段を取ってこなかったとの報告も提供するかもしれない。この報告には、会社の構造、その供給網、その方針と人身取引と奴隷制度と闘うための相当の注意義務プロセス、比較的高い危険にさらされるかもしれないその事業と供給網の特定の部分、そのような危険を緩和するために取られた手段、そのような努力の効果、そのスタッフが利用できる訓練が含まれるかも知れない。さらに、その報告書は、最高の管理職によって署名されなければならない。「現代の奴隷制度法」の下で課される義務は当局が行う市民手続きで施行されることができる。

20. 非財政責務に対する企業の説明責任を開発する際に、法的解明を考慮しつつ、両「法」はそれでも批判を免れない。「現代の奴隷制度法」は、生産される品物が英国に入らない限り、英国に基盤を置く会社がその供給網を隠すことを認めていることに対して批判されており、「カリフォルニア供給網透明性法」は、その供給網から人身取引を撤廃するために取られた措置の効果の質にかかわりなく、その努力を報告することのみを会社に要求しているために、不十分であると考えられている。2015 年に、原因と結果を含めた現代の形態の奴隷制度に関する特別報告者は、人権理事会に報告書(A/HRC/30/35)を提出したが、その中でこの 2 つの国内努力がさらに分析された。

21. 多様なステークホールダー・イニシャティヴと民間セクターの代表とともに開催された協議会から生み出されたフィードバックは、この型の法律がほとんどの会社にはよい出発点を表し、比較的小さな会社の透明性努力の主流化を促進しているが、さらなる透明性が必要であることを示した。さらに、相談を受けた民間セクターのステークホールダーは、国際基準に基づいて労働者の権利を尊重し、労働搾取から労働者を保護する責務に関連する企業の明確な期待を確立する国家レヴェルでのより強力な規範的枠組みの必要性に関して合意した。より強力な規範的枠組みは、その供給者が人身取引の撤廃に関する同程度のコミットメントに縛られ、労働者の権利を尊重することを保障するために企業を手助けする

のみならず、これら基準に従って事業を行う会社のために平等な場を保証する手助けにもなろう。

22. 2012 年に、連邦契約における人身取引に対する保護を強化することを目的とする大統領令が米国で署名された。「連邦取得規制」の新しい修正には、契約者に関するさらなる相当の注意義務措置が含まれ、特に契約者が労働者に募集料を徴収し，被雇用者に身分証明書へのアクセスを否定することを禁止することにより、非倫理的募集慣行の利用のようなカギとなる危険指標に対処している。

23. 企業の説明責任と国内の労働法と国際基準の効果的な置き換えに関する国内の法的枠組みに加えて、その他の領域での国内政策と法的枠組みの存在も、人身取引と強制労働と取り組み、減らす際に重要な役割を果たしている。人身取引の問題に直接対処するのではなく、募集を規制する措置のような措置は、危険要因を減らす際に極めて重要である。実際、2014 年、移動者の人権に関する特別報告者は、入国者の労働搾取の状況で、人権理事会へのその報告書(A/HRC/26/35)の一部を募集の問題に捧げた。

24. 残念なことに、労働募集者の規制と非倫理的な募集慣行の撤廃は、世界規模で均一であることからは程遠く、1997 年の「ILO 民間雇用機関条約」(第 181 号)の批准の程度は低い。国の司法権の中には労働募集者の活動を規制していないものもあり、産業の繁茂する「非正規化」を許しており、職を求める人たちによる募集料の支払いのような慣行を許している。さらに、司法権の中には、雇用機関を通して契約された労働者が直接的被雇用者と同じ程度の社会保護を提供されていないものもあり、二流の労働者を生み出し、このセクターの規制の欠如の否定的インパクトの可能性を悪化させている。

25. 募集規制に関して、ILO は、2016 年 9 月に、強制労働の防止と撤廃のような国際労働基準に示されたものを含め、国際的に認められた人権を尊重し、保護し、成就するように募集が行われるべきであることを繰り返し述べている公正な募集のための拘束力のない一般原則と事業上のガイドラインを開始した。このガイドラインは、とりわけ募集手数料の禁止、雇用条件の透明性、労働者の身分証明書の差し押さえの禁止、契約に関連する原則を正式に記している。もう一つのイニシャティヴ、「国際募集誠実システム(IRIS)」が 2014 年に IOM によって開始された。IRIS は、「IRIS 行動規範」の遵守の評価に基づいて倫理的募集者を認める認証制度を提供している労働募集者のための多様なステークホールダー・イニシャティヴである。ILO の労働基準、「企業と人権の指導原則」及び産業の好事例に基づいて、「行動規範」には、職を求める人たちから募集手数料を徴収することの禁止、移動の自由の尊重、雇用条件の透明性の尊重、機密性とデータ保護の尊重及び救済策へのアクセスの尊重に関する原則も含まれている。

26. 国の規制の欠如と国際基準の施行の乏しさ並びにさらに程度の高い透明性とこれら基準の遵守に対する消費者の要求に応えて、企業は独自のプログラムを確立し、多様なステークホールダー・イニシャティヴにかかわることにより、任意の基準と保証プログラムへのコミットメントを通して、これら問題に対処しようともしてきた。そのようなイニシャティヴによって、いかに人身取引が対処されてきたかが、本報告書の重点である。

B. 報告書の範囲

27. 2016 年に、国際 NGO の Verite と共に、特別報告者は、この目的で受領した指定寄付のおかげで、世界の供給網における人身取引の危険に対処するマンデートの下で行われた以前の作業に基づいた新しいプロジェクトを開始した。このプロジェクトの目的は、労働者が供給網で直面する脆弱性を減らし、

多様なステークホールダーと産業に基づく戦略を強化することにより、人身取引の危険と取り組み、人身取引とその他の労働違反に対処する政策と措置を改善するために、企業によって払われた努力を強化するために多様なステークホールダー・イニシャティヴと産業連合の触媒効果を推進することである。

28. 2016 年に、マンデート保持者は、漁業、アルミニューム、電子工学、コーヒー、茶を含む様々な産業で活発な多様なステークホールダーと産業に基づくイニシャティヴの地図作成を行った。この地図作成は、二国間対話と 2 つの協議会を通してこれらイニシャティヴとのかかわりに向けた第一歩であった。目標は、人身取引と労働搾取を発見し対処する際の課題、学んだ教訓及び好事例を明らかにし、理解することであった。

29. 2 つの協議会の最初は、多様なステークホールダー・イニシャティイヴと産業連合の参加者を対象とし、2 番目は、社会的監査及びその他の型の供給網評価を行っている会社の代表を目的とした。

30. それぞれの協議会は、供給網の現在の傾向の枠組み付けと人身取引の危険と取り組む戦略で始まった。これには、供給網生産の固有の複雑性への重点、及び第一層の製造業者と生産者を超えた可視性と説明責任を強化することに関連した課題が含まれた。生産の様々な段階の下請けと外注が会社が組織的に、包括的に労働条件と人権を監視し、対処することをますます難しくしている。産業と多様なステークホールダー・イニシャティヴはその持続可能性と権利に基づく主張の価値に対する重要な結果を伴って、同じ課題に直面している。さらに、供給網は、生産網に沿ってますます複雑になっているのみならず、労働供給の点で高度に階層化している。第三者募集機関と雇用機関は、供給網生産の増加する特徴であり、これが任意のイニシャティヴに対して重要な結果を生んでいる。

31. 法的レヴェルで供給網の透明性を推進する戦略は、新しい政策、通報メカニズム及び苦情処理メカニズムを通して労働者の声とエンパワーメントを統合し、救済策と矯正行動の強化への会社の重点を高めるために、供給網の相当の注意義務の監査を超える努力によって強化されている。こういった傾向及びその他が、協議会の基盤を形成した。

C. 任意の基準とそれらが供給網における人身取引にいかに対処しているか

1. 多様なステークホールダー・イニシャティヴと産業連合とは何か?

32. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、しばしば、特別な商品または産業セクターのための任意の持続可能性基準を確立してきた組織である。これは、基準によって定められた原則に沿うことにコミットし、その下で基準へのコミットメントと遵守が検証されている関連保証プログラムの下で監視を受けることに同意している会社のための共通のレッテルを提供している。このイニシャティヴの下で開発された一連の任意の基準は、環境上の危険と汚職から労働条件と労働権にまでわたる広範な持続可能性の問題をカヴァーしている。このプロジェクトの下で明らかにされたイニシャティヴの例には、インパクトを改善し、信憑性を定義し、推進し、その採用と普及を強化し、効果を高めることにより、この基準制度を強化するために生み出された上部団体 ISEAL 同盟の一部でもある「森林管理会議」、「フェアトレード」、「水産養殖管理会議」、「UTZ」及び「アルミニューム管理イニシャティヴ」が含まれる。

33. 多様なステークホールダー・イニシャティヴのガヴァナンス構造は、普通、企業、その供給者及び市民社会の代表を含めた広範なステークホールダーより成っている。多様なステークホールダーの性質

は、イニシャティヴが合意された基準の会社の遵守を評価するために用いる基準と指標をステークホールダーが定義する特に基準設定プロセスにおいて重要な役割を果たしている。この点で、人身取引に関連する基準と指標の質は、関連ステークホールダー、特に重要なフィードバックを提供できるステークホールダーの間の基準設定プロセスについての意識を啓発する際のイニシャティヴの成功のみならず、問題に対するステークホールダーの意識の程度に大きく依存している。結局、このフィードバックがプロセスに統合される程度は、他のステークホールダーに、人身取引に関連する危険指標が持つ重要性とインパクトを伝える能力と労働関連の基準に対して測定される全体的業績次第である。

34. 会社の遵守と助成金証明を評価するために、もし適用できるならば、多様なステークホールダー・イニシャティヴは、保証プログラムを設立している。「ISEAL 同盟」は、製品、プロセス、システム、人または機関に関連する特定の要件が果たされていることを示す証拠として、保証を定義している。任意の基準団体の中には、代わりに証明制度という用語を用いているところもある。保証のモデルは、その取り組みと厳格さの程度において様々であり、自己評価から第三者監査にまで及ぶ。監査方法論のモデルは、頻度と強度の点で様々であるかも知れず、要件に関しては、監査人は、監査を行うために集まる必要がある。保証プログラムも、基準の遵守の程度に関して、応募会社を評価するために異なった点数制度を用いる。今日では、多くの多様なステークホールダー・イニシャティヴは、合格／不合格の取り組みよりは、段階的な、継続する改善の取り組みを選択し、基準の実施と遵守要件を満たす際に、会社が課題を理解し取り組む手助けをする能力開発活動に優れた役割を与えている。

35. 会社は、産業主導のイニシャティヴを通して持続可能性の問題にも対処してきた。これは、任意の行動規範または基準と人権と労働基準を含めた持続可能性の問題に関する遵守プログラムを巡って会社をまとめる産業協会または同盟である。運用法は多様なステークホールダー・イニシャティヴのそれと似ているが、供給者を含めた企業がより強い役割を果たしている状態で、ガヴァナンス構造の組織に違いがあるかも知れない。

36. 産業連合の例の中には、「電子産業市民連合」と「企業の社会的遵守イニシャティヴ」がある。「連合」は、「アップル」、「HP」及び「インテル」のような会社をまとめており、非倫理的募集慣行のような問題への広範な言及を含む行動規範と監査範囲を開発してきた。「企業の社会的遵守イニシャティヴ」は、やはり行動規範と監査を含めた実施計画、供給者を含めた企業のための能力開発ブログラム及び代替のステークホールダーがかかわる活動も開発してきた部門横断的イニシャティヴである。上に述べたように、基準と保証プロクラムだけでは、会社の企業モデルに基準を根付かせるためには不十分である。したがって、多くの多様なステークホールダー・イニシャティヴと産業連合は、並行して、そのステークホールダーが、基準と実施を推進する手助けをするために能力開発プログラム及びその他の意識啓発活動を開発している。

2. 人身取引は、いかに任意の基準に成文化されているのか?

37. 多様なステークホールダー・イニシャティヴと産業連合によって定められた企業の行動規範と任意の基準は、典型的に、人身取引または強制労働への言及を含んでいる。人身取引または強制労働の基準は、通常、国際人権条約と労働基準に基づいている。しかし、言及は、しばしば、強制労働の使用または人身取引の単なる禁止に限られており、危険な慣行を明らかにし、強制労働または人身取引が実際にどのようなものかを定義する手助けをする明確な指標へとさらに発展していない。

38. 上に述べたように、非倫理的募集慣行とそれらがどのように強制労働と人身取引の危険を表しているのかは、基準設定に参加している民間セクターまたはステークホールダーの間で広く認められていない。「倫理訓練イニシャティヴ」または「社会的説明責任インターナショナル」のようなイニシャティヴの中には、強い労働権の要素を支持して生み出されたものあれば、「海洋管理会議」のように、主として環境に重点を置いて設立されたものもある。その結果、この領域での会社の危険な慣行を効果的に説明できる指標を開発する際に、高度な知識の程度は、一つのイニシャティヴから別のイニシャティヴへと変化する。元の動機に関するイニシャティヴの間の差異は、基準設定と改訂プロセスにインパクトを与えるのみならず、人身取引基準の企業の遵守を効果的に監視する保証プログラムを設立する際の多様なステークホールダー・イニシャティヴの成功にも影響を及ぼすかも知れない。

39. 顧客団によって課さされる予算の制約と多様な文化と言語的背景を持つ移動労働者の面接の実際的課題を含め、労働者の面接に関する監査プロトコールの限界も鍵となる問題である。人身取引と強制労働の危険についての顧客の間の意識の程度の低さと募集と移動慣行を評価するシステムの欠如を仮定すれば、人身取引と強制労働の発見の程度は依然として低いままである。監査産業との対話を通して明らかにされた底辺にある問題は、多様なステークホールダー・イニシャティヴ内の基準設定交渉でのこの産業の代表の欠席である。その結果、そのような交渉は、効果的でもなく、実際的でもない監査プロトコールを生み出すこともある。

40. 監査人の能力の評価もカギとなる問題である。人身取引、強制労働及びその他の型の労働搾取の発見の複雑性に対する理解の程度は、産業に加わっている者の間で様々である。とりわけ移動労働者と面接するために必要なスキル及び監査人の移動労働者や契約労働者のような特別に脆弱なカテゴリーの労働者に対する包括的理解が人身取引に関連する指標に関する会社の業績の適切な評価を確保することにとって不可欠である。残念なことに、一つの監査人のチームは、しばしば、森林伐採や汚職のようなその他の問題に関する指標を含め、完全な一連の指標の評価に責任を持たされている。環境問題の専門知識を有する監査人が、人身取引や強制労働のような慣行が隠される微妙な方法と労働者自身が強制的長時間または募集手数料の支払いのように、共通の企業慣行と考えられている企業慣行の悪行に気づいていないかも知れないという事実を特に考慮すれば、人身取引や強制労働の危険指標を示す企業の慣行を評価する際に、同程度の専門知識を持っていることはあり得ないことである。

3. 任意の基準の批判と人身取引を発見し対処する際のその効果についての懸念

41. 任意の基準と証明計画は、労働権運動の中にあるもの、特にその検証方法としての監査の利用は労働者の権利を保護できていないと主張してきた労働組合によって批判の対処となっている。

42. 任意の基準イニシャティヴのガヴァナンス構造に、労働者と市民社会代表が欠如していることに反対して声が上げられてきた。そのような行為者の参画について企業が持っているかもしれない管理権も、反対する声を排除し、当該企業の間の最低の共通の特徴の慣行のレヴェルにまで基準レヴェルを下げる戦略として非難されてきた。

43. 協議中に、民間セクターのステークホールダーは、持続可能性のターゲットを達成する際に異なったスピードで動く会社の努力を効率的に支援できるシステムを立案することの困難について懸念を表明した。多様なステークホールダー機関にとって、より高いレヴェルの企業の相当の注意義務に向けて基

線のターゲットを超える新しいツールを開始するプラットフォームを求めている他の機関に対応しつつ、基線のターゲットを達成する措置を実施し始めた機関の能力開発ニーズに対処することは難しい。

44. 会社の労働基準の遵守を評価する方法としての監査も、長期的な会社の業績を評価する能力の欠如に対して批判されてきた。最も包括的、すなわち、労働者の面接を含み、市民社会と地方の労働組合の代表を含めた地方の行為者のような代替の源からの情報で補われているときでさえ、監査は、日常の労働条件のわずかな部分的姿しか提供していないスナップ写真である。

45. 同時に、監査会社からの代表は、監査結果とその勧告の実施に対処する際に、その限られた役割について懸念を提起した。さらに、非倫理的募集慣行と強制的長時間に関連するもののように、供給網レヴェルで明らかにされた共通の労働虐待の根本原因となる問題の多くは、顧客会社の行動と事業の決定に強く関連している。監査会社の代表の中には、非現実的条件で監査を行うことに同意している監査会社のある者によって奨励される徹底競争の慣行を仮定すれば、そのような懸念に顧客会社の注意を惹く際に直面する困難も述べた。

46. さらに、監査評価の結果が、企業の供給者との関係に与えるかもしれないインパクトを仮定して、特に監査のために準備された工場のモデルと監査人に応えるよう指導された労働者のモデルの慣行が過去数年のうちに広がってきた。こういった慣行は、現在の監査に基づく監視制度のまた新たな課題となり、これがその第一層の供給網を監視する際の会社の資源の集中となる。人権侵害と最悪の労働虐待のほとんどが、第一層の供給者を超えて起こっていることが広く認められている。しかし、その相当の注意義務努力を価値網全体または労働供給網を含めるために拡大している会社はほとんどとない。

47. この比較的低いレヴェルでの説明責任の欠如は、同じ基準の下にある産業内に比較的大きなグループをもたらす際に、基準を実施しようとする努力がもたらすべき乗数効果を妨げる。個々の会社が供給者の事業の割合のちいさな部分を占めているかもしれない今日の複雑な供給網では、会社が供給者に与える影響は、もし産業全体からの集団的行動を伴っていなければ、大変に限られていることがわかる。産業連合と多様なステークホールダー・イニシャティヴによる努力は、そのような障害を打ち破ることを目的としているが、現在の個々の企業の供給網の透明性に関する限界が、透明性の欠如によって隠されている供給網の比較的低いレヴェルは、そのような説明責任の要求を受け付けないので、さらなる説明責任を求める消費者の要求のような強力なツールの利用を妨げる。また、比較的高いレヴェルの消費者意識があり、国内法が比較的高い程度の相当の注意義務と透明性を要求している国々に拠点を置く会社と圧倒的に事業関係を持っている供給者は、国の枠組みがあまり厳しくなく、倫理的に生産された品物に対する消費者の需要があまりない国々に拠点を置く会社と主要な事業関係を持つ供給者よりも人権と労働基準の遵守に関する買い手の要求に違った対応をするであろう。

48. セクターの変革に関しては、産業、多様なステークホールダー及び証明イニシャティヴは、単独の会社または単独の供給網の「サイロ」のかかわりを超えて、人権の尊重を含めた持続可能性基準が企業の規範であることを保障するためにセクター全体または市場変革に向けていかに動くかに関して内部討論を行っている。しかし、セクターの変革におけるそのようなイニシャティヴとそれが労働と人権を推進する国の法的枠組みに与えるインパクトの役割が課題となってきた。

49. 上記問題は、権利を侵された労働者の救済策に関連する好事例の不在と共に、多様なスークホールダー・イニシャティヴと産業連合との協議会を通して、供給網イニシャティヴ全体にわたってさらにか

かわるべき領域として提起された。

D. 多様なステークホールダー・イニシャティヴと監査会社とのかかわり

50. 特別報告者は、いかに課題と批判に対処するかを討議し、建設的対話を通してさらなる努力が集中されるべき領域を明らかにするために、多様なステークホールダー・イニシャティヴ、産業連合及び監査会社の代表とかかわることが極めて重要であると考えた。特に協議会とこれに続くフォローアップ活動が、供給網における人身取引の危険についての学習を強化し、人身取引を発見し、救済し、課題を明らかにし、監査と評価の好事例を分かち合い、監査会社の専門化の現在の傾向を探求し、参加団体、特別報告者、各国政府及び市民社会の間の相乗作用を探求する機会を提供した。

51. 2 つの協議会は、多様なステークホールダー・イニシャティヴ、産業連合及び監査社会が、特別報告者の公開の継続中の対話と学んだ教訓と好事例を交換するためのスペースを生み出す際に役割を果たすことができるその有用な役割を認めて、特別報告者と協働することに大いに関心があることを明らかにした。特別報告者が存在するプラットフォームと同程度の信憑性と独立性を有する他のプラットフォームがないので、多様なステークホールダー・イニシャティヴと監査会社の代表は、他の状況で見習うことができる好事例を明らかにし、共通の課題に対して革新的な対応を探求する目的で、マンデート保持者が指導するイニシャティヴの継続を歓迎し、奨励した。

52. 学んだ教訓と強制労働と人身取引事件を発見する際の課題に関しては、監査会社の代表は、監査人はどのように募集と移動の慣行に対処しているのか、労働者からどのように情報を集めているのか、顧客の期待に関連する課題と制約を含め、現在の監査戦略の強みと弱みを検討するよう求められた。

53. 社会監査は、職場での人権と労働条件に付いて基線となる理解を確立することに建設的に貢献してきたが、スタッフの遵守のための訓練と能力開発、人身取引に関する対象を絞ったガイダンスの開発と普及を含めたその他の形態のかかわりも等しく重要であることが述べられた。他の型の評価も、自分の基準の遵守を評価するために供給者によって行われる自己評価とこれら条件が特に移動労働者の賤役と強制労働の危険を呈する募集と移動の条件を見直すための労働供給網の評価を含め、強調された。

54. 協議会は、持続可能性イニシャティヴ、特に苦情ホットライン、労働者調査の利用、監査中に労働者をかかわらせる際の好事例、職場での権利と責任に関する労働者のための訓練と能力開発及び職場での労働者・管理職の対話に関する訓練を含めた遵守監視計画内での労働者の声とエンパワーメントを推進することを目的とする戦略とかかわりに関する活発な対話も育成した。しかし、移動者、若者、女性のような脆弱になる可能性のある労働者がこの新しい戦略からうっかり排除されないことを保障することが、課題として明らかにされた。

55. 監査を強化し、人身取引事件を発見し、救済策を提供する措置を改善し、評価と並んで補足努力をよりよく実施するその他の提案された戦略には、地域社会とステークホールダーのかかわりを高め、監査人訓練を改善し、データと情報を分かち合うイニシャティヴを強化し、例えば ICT プラットフォーム、ホットラインまたはその他のそのようなメカニズムを通した情報収集を強化するニュー・テクノロジーを利用することが含まれた。

56. 監査社会からの代表は、前もって定められたカギとなる労働搾取の指標が明らかにされた時、監査範囲を超えて監査人が捜査できるようにする危険信号の取り組みを提案することで合意した。この線に

沿って、供給網の地図作成は第一層の供給者を超えて危険な慣行を明らかにする際に役立つことができよう。そのような訓練は、顧客会社が、下請けの慣行または危険度の高い地理的地域及び経済セクターの危険指標の存在に基づいて監査を優先させる手助けになろう。

57. 協議会への参加者たちは、社会的監査の専門化、産業の現在の傾向と開発及び監査人の能力と業績を強化する産業の努力も討議した。彼らは、評価、市民社会とのパートナーシップ、供給網の説明責任を強化するその他の戦略で監視を補う際に学んだ教訓の領域での好事例を調べた。独立した社会的遵守監査を行っている個々の監査人と組織の専門化を強化するために最近設立された「専門的社会的遵守監査人協会」のメンバーは、社会的遵守監査、監査人に要求される権限、その監査人が監査を行うことができ、いつでも簡潔性と独立性をもって行動することを保障する監査会社の要件の範囲を討議してきた。

58. 第 2 回協議会も、労働募集者に関するデータを記録する必要性のみならず、企業が努力を優先させる手助けをすることを目的とするいくつかのデータ共有イニシャティヴを強調した。社会的監査におけるパートナーシップとアドヴォカシーの役割も産業全体にわたる質と規準を確保するための例えば認証制度のような監督メカニズムの必要性と同様に討議された。

59. 労働者ホットライン、スマートフォン技術の利用における革新を含め、苦情を申し立て、それに対処してもらう様々な手段も討議された。しかし、社会的監査とは違って、そのような努力だけでは人身取引の複雑な問題を解決することはできず、意識啓発、能力開発、問題の明確化及び救済策へのアクセスという他の手段を通して強化されなければならないことが述べられた。苦情のリファーラルとフォローアップにおいて地方当局が果たす役割と必要な時にそのような当局とどのようにうまく調整するべきかについて疑問が提起された。人身取引被害者のリハビリテーションとその地域社会と労働市場への再統合に関連する好事例も、すべての関連ステークホールダーからの緊急の注意を必要とするトピックとして述べられた。

60. 現在の企業モデルを変革するという点でそのインパクトの欠如に関して任意のイニシャティヴが受けてきた批判に言及して、多様なステークホールダー・イニシャティヴの代表は、国レヴェルの政策と法律のより高い基準を強化する際に、任意の基準が持つことのできる建設的インパクトを説明するセクター変革のいくつかのイニシャティヴによって払われる努力の有望な例を分かち合った。任意の基準だけでは新たな持続可能な企業モデルへとセクターの変革を達成するには十分ではないので、革新的取り組みは、公共セクターの努力と任意のイニシャティヴの努力を結びつけることを求めている。企業から市民社会と規制者までのステークホールダー・グループにわたる協働が、各国政府、国際団体及びより幅広い国連システムとのパートナーシップのように、そのような変革のための前提条件として認められた。

61. 参加者たちは、人身取引を発見し、これと取り組むために多様なステークホールダー・イニシャティヴと産業連合によって実施される戦略を強化する際のマンデートの下でのさらなるかかわりと作業のための領域を特別報告者が定義する手助けもしてきた、以下に列挙されているいくつかのその他の行動と介入を明らかにした。

(a)企業規範と政策は、募集と労働供給網における人身取引と強制労働の危険に対処するために強化されなければならず、移動者及びその他の脆弱な労働者のための特別保護を定めなければならない。

(b)基準設定、多様なステークホールダー及び証明イニシャティヴは、監査人を含めた幅広いセクション横断的ステークホールダーを新しいしい基準制度の立案と確立にかかわらせるよう奨励されるべきである。

(c)既存のイニシャティヴは調整されるべきであり、各国政府と市民社会との協働が、特に苦情処理メカニズムと救済策の提供に関して促進されるべきである。

(d)監査評価の質を改善し、人身取引と強制労働を発見する監査人の能力を築く努力が支持されるべきである。

(e)監査情報を分かち合う努力は、会社が資源を最大限に活用し、重大な問題に対処し、第一層の供給者を超えて監査を行うことに重点を置くことができるように奨励されるべきである。

(f)供給網の遵守を測定するために監査を利用している会社は、監査の質の改善を支援し、監査人が人身取引の危険をよりよく明らかにできる条件を生み出す評価プロトコールを見直すよう奨励される。

(g)供給網の強制労働と人身取引の危険に関する地域別・セクター別・産業別の新しい、より良いデータが必要とされる。会社と監査人は、監査結果からの匿名のデータを分かち合うよう奨励されるべきである。

(h)企業行動の現在の傾向は、状況を理解し、ステークホールダーのコミットメントを対象とする手助けをする監査データの分析を通して、地図が作成されるべきである。

(i)非財政的報告法に関する調査が収集されるべきである。

(j)各国政府との対話は、任意の基準からの好事例を国内法に組み入れるために促進されるべきである。

62. 多様なステークホールダー・イニシャティヴと産業連合が、セクターにわたって人身取引を撤廃する企業政策を段階的に行わなければならないかも知れない可能性及び特別報告者が強力で中立的なプラットフォームを提供する際に果たすことのできる役割を仮定して、マンデート保持者は、特に以下を行うために、そのようなイニシャティヴとのさらなる関わりを探求し続けるであろう:

(a)人身取引に関する任意の基準を強化し、標準改訂プロセスのフィードバックと専門的助言を提供し、イニシャティウとそのステークホールダーのための能力開発活動を共同開発することにより、この領域での好事例を明らかにすること。

(b)基準設定プロセスの中及び計画の監視と能力開発プログラムの開発への労働者の参画における好事例の明確化を通して、監視メカニズムにおける労働者の声を強化すること。

(c)労働者のニーズに効果的に対処する企業の苦情処理メカニズムと救済策の確立のために好事例及びガイダンス案と勧告を明らかにすること。

(d)非財政的公開規則が人身取引に関する会社の方針に与えるインパクトを分析すること。

IV. 結論と勧告

63. 本報告書は、その事業と供給網の人身取引を撤廃するために会員会社と供給者を手助けする際に多様なステークホールダー・イニシャティヴと産業連合が直面する主要な課題の全体像を提供する。ステークホールダー基盤の間の人身取引と危険な慣行に対する意識を改善することは、人身取引を防止し対処する際の会社の業績を効果的に評価することのできる基準を確立することに対する前提条件である。会社の業績に関する代替の情報源としての労働者の声の埋め込みが保証されなければならない。監査方法論は、第三者監査が最高の状況で行われ、労働者の声を集めために必要な資金が配分され、監査人が人身取引の危険な慣行を評価するに必要なスキルを有していることを保障するために見直されなければならない。多様なステークホールダー・イニシャティヴと企業は、労働者、労働組合及び市民社会が基準設定レヴェルと計画と企業の苦情処理メカニズムを監視する際に中心的役割を果たす任意の基準戦略を保障するために、解決策を明らかにしなければならない。

64. 任意の基準だけでは企業モデルを変革するには不十分である。セクター変革の革新的取り組みは、各国政府との強化された協働を要請している。国家は、国際基準に基づいて労働搾取から労働者を保護し、この点で企業のための明確な期待を定める規範的枠組みを保証しなければならない。

65. この背景に対して、特別報告者は、下記に列挙されている勧告を行いたいと思っている。

A. 多様なステークホールダー・イニシャティヴへの勧告

1. 基準設定プロセスに関する勧告

66. 基準と指標は、特別報告者によって提案されている(A/HRC/23/48/Add.4、付録 I)人身取引のない供給網を保障するための基準と指標に従って強化されるべきであり、最低、以下の指標を含むべきである:

(a)すべての労働者に国内法または集団協定に従って合理的通告によって、懲罰を受けることなく、いつでも雇用を打ち切る自由があること。

(b)労働者は、非金銭的負債を含め、負債のための賤役または負債を支払うために強制的に働かされることがないこと。

(c)正式の証明書及び労働査証の手続きに関連する費用を含め、労働者に全額または部分的に、直接的にまたは間接的に徴収される募集のための手数料または経費はないこと。

(d)民間の雇用・募集機関にかかわる雇用者が、権限のある公的当局によって許可を受けたまたは証明を受けている機関だけを利用すること。

(e)労働者が率直で労働者が理解できる文書による雇用契約を提供されること。移動労働者のための契約は、その配置に先立って十分に労働者と分かち合われること。

(f)もともと合意された賃金、給付またはその他の労働条件を減少させる契約の代替または変更は禁止されること。

(g)労働者は法貨で支払われ、賃金レート、働いた時間、総賃金、雇用者による法的に認められた控除を示す、労働者が理解できる言語での文書による項目別の紙切れまたは受け取りを提供されること。

(h)業績関連に基づいて計算される賃金を稼ぐ労働者が、法的に義務付けられた賃金より少ない額を稼

ぐことがないこと。

(i)賃金の支払いは、定期的に直接労働者またはその銀行口座に支払われ、遅れたり、延期されたり、撤回されたりしないこと。

(j)労働者の賃金からの控除は合法であること。

(k) 労働者に提供される昇給またはローンは、利率と返済条件を含め、労働者自身の言語で説明され、両者によって前もって合意される法律に従うものであること。

(l)労働者が、自分の稼ぎを完全に管理する力をとどめ、自分の判断でそのような稼ぎを自由に使うこと。

(m)労働者は、企業とつながって行われている店やサーヴィスを利用するよう強いられないこと。他の店やサーヴィスへのアクセスが可能でないところでは、雇用者は、品物やサーヴィスが当該労働者に負債を負わせたりまたはその他の強制の目的なく公正で合理的な価格で売られたり、提供されたりすることを保障すること。

(n)雇用者が運営する住居への強制的居住は、雇用と条件ではないこと。

(o)パスポート、その他の身分証明書または労働許可証の差抑えは禁止され、法的要件により雇用者または労働募集者によってそのような文書が差し押さえられた場合に、労働者がいつでも文書に直接的に即座にアクセスできるようにする簡単な手続きが設置されていること。

(p)労働者は職場に物理的に閉じ込められておらず、心理的脅しまたは言葉の上でおどしを含め、労働時間外及び寮または住居のような関連構内での移動の自由の制限に直面していないこと。

(q)労働者にはその国籍と居住状態にかかわりなく、労働組合に加わり、団体交渉をする権利があること。

67. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、労働組合を特に考慮に入れて、それぞれの特定の基準のためにすべての関連ステークホールダーの地図作成をし、彼らが基準設定プロセスとこれに続く改訂の基準と指標の決定に積極的にかかわることを保障するべきである。ジェンダー配慮が、基準の影響を受ける産業または職場内でジェンダーに基づく特別な脆弱性が明らかにされるとき基準に埋め込まれることも保障するべきである。多様なステークホールダー・イニシャティヴは、ステークホールダーに基準設定と規準改訂プロセスに参画する準備をさせるためにそれぞれの聴衆に適合した能力開発プログラムを確立することを考慮するべきである。

68. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、それぞれの基準の遵守を決定するために利用される基準と指標がイニシャティヴがカヴァーする特定のセクターと活動に効果的に適合することを保障するべきである。

69. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、買い手、供給者、労働募集者、労働者、特に地方レヴェルでの市民社会団体及び労働組合及びその関連パートナーを含めたすべてのステークホールダーが、その活動とその企業パートナーの活動で人身取引と労働搾取の危険を理解することを保障する能力開発活動を開発し、実施するべきであり、基準を遵守するために実施されるべき措置を開発するべきである。

70. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、実施と解決の基準と課題を実施する措置を討議し、調整するために、地方レヴェルですべての関連ステークホールダーとのプラットフォームを設立することを考慮するべきである。

71. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、人身取引と労働搾取に関するすべての基準が国際人権条約と労働条約に沿っており、評価プロセスと結果を分かち合い、調整することによって基準の遵守を示す際のメンバーの努力の重複を避けることを保障するために、他の基準制度所有者と調整するべきである。

72. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、人身取引の撤廃に関する国家の規則と政策のギャップを分析し、関連する法的枠組みと効果的な法律施行措置の採択を推進するために、基準の実施において学んだ教訓と経験を分かち合うことにより、国家当局と協力するべきである。

2. 評価プロセスに関する勧告

73. 保証プログラムまたは証明制度を設立する際に、多様なステークホールダー・イニシャティヴは、懸念とフィードバックが考慮に入れられ、インプットを提供できる手続きについて知らされることを保障するために、労働者と労働組合にかかわるべきである。関わりは、評価中だけでなく、監査前の相談、保証提供者の評価、政策と手続きの見直し及び紛争解決中も行われるべきである。

74. 保証プログラムは、第三者監査メカニズムに基づくのみならず、労働関連の遵守の継続中の評価ができるように、代替の情報源として労働者と労働組合を含む監視計画も利用しなければならない。もし必要ならば、多様なステークホールダー・イニシャティヴは、移動者、若者、女性のような脆弱になる可能性のある労働者が監視メカニズムから除外されないことを保障するために特別なガイダンスを開発するべきである。

75. 保証プログラムは、労働搾取の指標を評価する監査の実行または代替の監視メカニズム中に、十分な時間が労働者に面接するための十分な時間が配分され、あらゆる必要な評価サーヴィスが提供され、ジェンダー問題に対処するに必要なあらゆる取り決めがなされ、できることなら面接は職場外で行われ、文書の見直し、管理職の面接、地方の労働組合と地域社会のようなその他の関連ステークホールダーの面接及び報告書作成のために十分な時間が配分されることを要求するべきである。

76. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、顧客の危険程度を評価し、監査の強度と頻度を決定する指標を定義するべきである。そのような指標は、人権と労働基準に関する関連国際条約の国家の批准と施行、国際基準とガイドラインに従って、募集活動を規制する規制的体制の存在、顧客が活動する経済セクター内の非正規性の程度、移動者、臨時・季節・契約・家庭を基盤とした労働者の数を含めた顧客の労働力の脆弱なグループの割合、顧客の労働供給網の複雑性の程度及びこれら問題に関する顧客の以前の記録のような要素を考慮に入れるべきである。

77. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、労働募集者の評価が、そのような募集者が労働者を募集するために供給者によってまたは雇用機関として利用されるとき、保証プロセスに含まれ、募集または雇用機関としてこれら仲介者の管理の下にある上記基準と指標が適用されることを保障するべきである。労働募集者の遵守の評価の結果は、会社の遵守の評価の不可欠の部分とされ、証明状態の決定に影響を与えるべきである。

78. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、保証の提供者と監査人が、労働関連の基準の遵守を評価し、現在進行中の基盤に基づいて労働者を面接する際に、知識と経験を示してきたことを保障するべきである。危険指標が明らかにされた時、イニシャティヴは、保証の提供者と監査人に、被害者の身元確認を専門としており、人身取引された人に専門サーヴィスを提供している市民社会団体と協働するよう要請することを考慮するべきである。多様なステークホールダー・イニシャティヴは、専門サーヴィスが、ジェンダー問題に対処し、サーヴィスが男性にも女性にも提供されることを保障するべきである。多様なステークホールダー・イニシャティヴは、監督機関に強制労働と人身取引の専門家を含めることも検討するべきである。

79. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、危険の発見と危険指標の評価のスキルを改善するために、監査人と保証提供者に人身取引に関する特別訓練を提供するべきであり、訓練は、労働者とどのように面接するかもカヴァーし、ジェンダーまたは移動状態に関連するものを含め、労働者の脆弱性に対する意識を啓発するべきである。

80. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、実際に危険指標を明らかにするために効果的であることを保障するために、監査プロトコールと監視モダリティを立案し確立する際に、監査人及びその他の監視メカニズムとのかかわりを考慮するべきである。

81. 多様なステークホールダー・イニシャティヴは、監査人が監査の範囲を過大し、問題の全程度と深さを明らかにできるように、前もって決められた人身取引と強制労働の赤旗が最初に見つかった時に用いられる人身取引指標とガイダンスに関する特別に深く掘り下げたプロトコールのモジュールを開発するべきである。

82. 人身取引と強制労働の基準に従わないことは、証明の停止またはその他の同じ性質の同じ厳しさの程度の予想される制裁を伴うべきである。段階的計画が、従わないという問題が矯正され、労働者が適用される制裁によって否定的影響を受けないことを保障するために会社と共に設立されるべきである。

B. 保証提供者と監査人への勧告

83. 保証提供者と監査会社は、職場評価を行う監査人が、非倫理的募集慣行に関連する危険を含め、人身取引、強制労働と労働搾取の危険指標を明らかにし、評価する際に、訓練されることを保障するべきである。

84. 監査を行うとき、保証提供者と監査会社は、労働者及び労働者の代表と面接するために十分な時間が配分され、ジェンダー問題が適切に対処され、必要ならば監査人を支援するために通訳がかかわるために十分な資金が配分されることを保障するべきである。

85. 監査を受けた会社が労働募集者を利用する場合には、専門の監査プロトコールがその募集慣行の危険を評価するため設置されるべきである。

86. 保証提供者と監査会社は、労働者の面接と労働組合とセクターや地域で活発な市民社会ステークホールダーからのものを含めた代替の情報源との文書の見直しを通して得られた情報を補うべきである。

87. 保証提供者と監査会社は、経験的証拠に基づいた、労働搾取のための人身取引と闘う際の政府レヴェ

ルの戦略を支援するために、各国政府とその他の関連ステークホールダーとの監査結果に関する分類データを分かち合うことを考慮するべきである。

C. 会社への勧告

88. 会社は、会社の供給網からの人身取引の撤廃に関する会社の方針を確立し、実施し、本報告書に述べられている勧告に従って、人身取引と強制労働に対処する多様なステークホールダー・イニシャティヴまたは産業同盟を守るべきである。その方針は、会社のより大きい人権政策コミットメントと「企業と人権の指導原則」で確立された枠組みに従って会社が行う継続する人権の相当の注意義務の一部でなければならない。方針の遵守は、会社の最高のレヴェルの管理職によって認められなければならない。その方針を確立している会社は、人身取引に関連する問題に効果的に対処する方針と実施措置を策定するために、労働者、労働組合及び市民社会との協働を求めるべきである。

89. 新しい供給者を探す際に、会社は、基準と指標を強化することに関する多様なステークホールダー・イニシャティヴを超えて定められた勧告の中に述べられているもののような危険指標を確立することにより、会社が採用したまたは会社が守っている方針の供給者の遵守を考慮に入れる評価メカニズムを開発するべきである。

90. 会社は、人身取引、強制労働及びその他の形態の労働搾取に関するその方針を供給者との契約の拘束力のある部分として統合するべきである。供給者自身による非遵守または供給者の供給網のはるか下の方で発見された非遵守の問題の場合には、制裁の適用に関して連絡が明確であるべきである。制裁には、労働者の権利の重大な違反が発見された場合には契約の即座打ち切りを含むかも知れない。段階的計画が,非遵守の問題が矯正され、適用された制裁によって労働者が否定的影響を受けないことを保障するために、供給者と共に確立されるべきである。計画には、会社の方針の実施における改善点を測定できるようにするために、明確な予定表と達成できることが含まれるべきである。

91. 会社は、労働者を任意によらない超時間にさらしたり、悪い労働条件の下でまたは雇用機関を通してピーク時に労働者を雇うよう供給者に強いる調達締め切りの設定を含め、供給者の職場条件に否定的インパクトを与えることもある購入慣行を見直し、修正するべきである。

92. 会社は、特に非遵守及び取られた矯正行動の場合に関して、供給者の会社の方針の順守を確保するために実施される方針と措置のみならず、その供給者の名前を公表することを検討するべきである。

93. 会社は、危険、特に募集慣行を明らかにし、供給者の契約者の名前を完全に明らかにすることを要求し、危険指標に対する意識を改善し、その労働募集者の慣行を監視するための措置を含め、人身取引と強制労働に関する会社の基準と方針の遵守を示す措置を実施する際に彼らを支援するために供給者のための能力開発プログラムを開発し、実施するために供給者の労働供給網の地図を作成するべきである。

94. 他の企業と供給者と協力して、危険指標の評価と供給者の供給網の地図作成の後で、会社は、第２層の供給者の評価と監視に投資するべきである。やはり他の企業と供給者と協力して、会社は、人身取引と強制労働に関する基準の第２層の供給者の遵守を改善する能力開発プログラムを設立するべきである。

95. 会社は、「企業と人権に関する指導原則」に従って、事業レヴェルでの苦情処理メカニズムを設立しまたはこれに参加し、国家に基づいた司法及び非司法苦情処理メカニズムと協力するべきである。メカニ

ズムを立案し設立する際に、会社は、労働者、労働者の代表及び人身取引と労働搾取の問題に専門知識を有する市民社会団体とかかわるべきである。

96. 会社は、供給者と地方・国内当局と協力して、人身取引事件が発覚した時、労働者が補償を含めた救済策と適切な支援に効果的にアクセスできることを保障するために、救済計画を設立するべきである。採用されるいかなる措置も、人権中心の取り組みを有し、その事件の解決の決定のプロセス全体を通してその参画が保障されるべき人身取引された人の権利に基づくべきである。会社は、苦情処理メカニズムと救済計画へのアクセスに関して、移動労働者、契約労働者、若者及び女性が直面する特別な障害と脆弱性を考慮することを保障するべきである。

D. 国家への勧告

1. 国際条約の批准

97. 国家は、1930 年の「強制労働条約」の 2014 年の「議定書」を含め、人身取引、強制労働、奴隷制度及び奴隷制度のような慣行を禁止するすべての関連国際条約を批准し、その国内法を国際基準に沿わせ、あらゆる形態の人身取引を犯罪化し、違反に対しては適切な懲罰を課するべきである。

2. 透明性に関する法律

98. 国家は以下を行うべきである:

(a)供給網における透明性、供給網全体を通した人権の相当の注意義務、企業による公的通報と公開並びに調達慣行に関連する措置を要求する効果的法律を採択し、そのような法律の施行を保障すること。

(b)その責務を果たすことのできない会社に対する制裁メカニズムを確立し、遵守の欠如の報告をフォローアップするに必要な資金を法律執行機関に備えさせること。

(c)透明性に関する法律に従っている会社のリストを公的に利用できるようにすること。

(d)要件を理解する際に、会社を支援する法律の発効に先立って、ガイダンス資料を開発し発表すること。

(e)その事業と供給網で人身取引と取り組むために採択された実際の措置を公開するよう会社に要求するべき透明性に関する法律を強化すること。そのような措置は、募集慣行、会社の方針の遵守を監視する際に用いられる方法論、監査情報を補うための代替の情報源の利用、苦情処理メカニズムの質、労働組合と市民社会の代表を含めた関連ステークホールダーとの調整のようなある種の懸念の領域に最低限対処するべきである。

(f)労働基準を施行し、監視するための国内・地方戦略を強化する際に、役に立つことのできる任意の基準に関する経験、学んだ教訓、好事例を交換するための特にプラットフォームの設立を通して、多様なステークホールダー・イニシャティヴとの知識共有活動を奨励すること。

3. 労働募集者の規制

99. 国家は、雇用者、労働募集者及びその他の企業による募集プロセスで加えられる人権侵害に対して労働者を保護するべきである。これには、効果的な政策、法律、規則及び判決を通してそのような侵害を防

止し、捜査し、責任ある者を罰し、救済策を提供する適切な手段を国家が取り、人権が尊重されていることを保障することが必要である。

100. 国家は、国内法と規則を採択し、見直し、必要ならば強化し、国の公正な募集コミットメントを確立し、定期的に見直し、評価することを考慮するべきである。

101. 国家は、関連法と規則が募集プロセスの全側面と段階をカヴァーし、雇用者団体と労働者団体の参画を得て、これらがすべての労働者、特に脆弱な状況にある労働者とあらゆる型の職に当てはまることを保障するべきである。

102. 国家は、募集産業にわたって、関連法と規則の遵守を確保するべきである。そのような措置には、公の登録、ライセンス付与、またはその他の規制制度が含まれるべきである。制度は、効果的で透明性のあるものであるべきであり、労働者とその他の国際的当事者に募集機関の合法性と職業紹介の申し出を認めるべきである。

103. 国家は、効果的で、資金が十分な労働検査官の職があり、そのスタッフは、募集プロセスとすべての労働者とすべての企業のための雇用のすべての段階で捜査を行い、介入し、すべての労働募集者の事業を監視し、評価するようエンパワーされており、訓練されていることを保障するべきである。

104. 国家は、募集活動をカヴァーする法律が、募集手数料と関連経費を労働者と求職者から徴収することを明確に禁止していることを保障するべきである。

105. 国家は、雇用契約が明確で、透明性があり、尊重されることを保障するべきであり、行うべき職と集団協定から出てきたものを含め、雇用条件を特定する文書による雇用契約が労働者に提供されることを必要とし、保障するべきである。契約書または権威のあるコピーは、労働者の言語または労働者が理解できる言語で書かれているべきであり、必要な情報が、労働者がその自由で情報を得た同意を表明できるように、明確に、包括的に提供されるべきである。移動労働者の契約は、その送り出し国からの出発の時より十分に前もって提供されるべきである。契約書は、代替のものであってはならず、目的国で施行できるものでなければならない。個人データの機密性と保護を尊重しつつ、各国政府は、上記目的を達成するために、ICT の利用を考慮してもよい。文書による契約書が存在しない場合には、国家は、募集された労働者のすべての権利が、既存の法律と規則に従って尊重されることを保障するべきである。

106. 国家は、労働者にその権利と募集と雇用の条件に関する自由で、包括的で、正確な情報にアクセスできることを保障するべきである。

4. 救済策へのアクセス

107. 国家は、国家における労働者の存在または法的地位にかかわりなく、ブラックリストに載せること、拘禁または国外追放を含めた報復措置の恐れなく、募集と雇用における申し立てられた侵害や詐欺的慣行に対処できるようにする苦情およびその他の紛争解決メカニズムと侵害が起こった場合に適切で効果的な救済策への迅速で料金が手ごろなアクセスを労働者が得ることを保障するべきである。国家は、司法・行政・法律またはその他の手段を通して、その領土または管轄圏内で待遇や雇用に関連する侵害が起こった時には、悪影響を受けた者に、必ずしも補償に限られるわけではないが、補償を含む効果的救済策

にアクセスできることも保障するべきである。捜査、または苦情または紛争の解決の間、密告者または苦情申し立て者は保護されるべきであり、移動労働者は、時宜を得た、効果的な手続きへのアクセスを有するべきである。国家は、これらメカニズムが、労働者が送り出し国に戻った後でも国境を越えてアクセスできることを保障するべきである。

108. 国家は、複雑な行政手続き、不合理な経費、差別または報復と解雇の恐れ、移動労働者の場合には、拘禁または国外追放の恐れのような苦情およびその他の紛争解決メカニズムへの効果的メカニズムに対する障害を明らかにして撤廃することを目的とする政策を推進するべきである。

5. 移動に関する法律

109. 国家は、すべての労働者をスポンサーとしての雇用者に縛り付け、人身取引につながる虐待的で搾取的な労働関係に味方する脆弱な状況を生み出す雇用者のスポンサー制度を廃止し、置き換えるべきである。

110. 国家は、正規の安全な移動と移動労働者の合法的雇用の代替の選択肢を開発し、その数を増やすべきである。

111. 国家は、移動労働者を含めたすべての労働者が労働組合に加わり、結成し、団体交渉を行う権利を完全に認めることを保障するべきである。

112. 国家は、労働移動に関する二国間及び多国間協定には移動労働者の募集を監督するためのメカニズムが含まれ、送り出し国、経由国、目的国の間で、適宜締結され、効果的に実施されることを保障するべきである。国家は、そのような取り決めが、基本原則と仕事場での権利を含めた国際的に認められた人権及びその他の関連国際人権条約と労働基準に沿うものであることも保障するべきである。協定は、領事館保護を含めた国際調整と協力を確保し、共通の労働移動回廊にわたって募集に関連する規制と施行のギャップを埋めるための特別なメカニズムも含むべきである。

113. 国家は、移動労働者にサーヴィスを提供する大使館、特に相談と苦情のためのチャンネルを海外に備えているべきである。

6. 調査

114. 国家は、公共セクター行為者と民間セクター行為者による効果的な政策と戦略策定の基礎として、供給網、特定の商品、セクター、非正規経済及び国内生産での労働搾取のための人身取引の範囲と広がりに関する調査とデータ収集と分析に投資するべきである。

E. ドナーへの勧告

115. ドナーは、マンデート保持者が、特に多様なステークホールダー・イニシャティヴと産業連合とのさらなる関わりとして明らかにされた領域での本報告書で説明されている作業を追及し続けることができるように、人、特に女性と子どもの人身取引に関する特別報告者のマンデートとを支援し続けるべきである。

以　上