

青森法政論叢 第20号

2019年8月31日発行

## 〈報告〉

# 国連SOGI特別報告者ポストの創設とこれまでの活動

山下 梓

青森法学会

## 国連SOGI特別報告者ポストの創設とこれまでの活動

山下 梓

### I はじめに

国際連合（以下、国連）の重要な目的のひとつは「経済的、社会的、文化的又は人道的問題を解決することについて、並びに人種、性、言語又は宗教による差別なくすべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」<sup>①</sup>である。この具体的実施のため、国連憲章と各人権条約に基づくさまざまな制度が存在し、人権高等弁務官事務所をはじめとする組織がこれらの制度を支えている。国連憲章に基づく制度には、人権理事会の特別手続 (Special Procedure) が含まれる。特別手続は、特別報告者 (Special Rapporteur) や独立専門家 (Independent Expert) と呼ばれ、政府から独立した専門家個人が特定のテーマや特定の国の人権状況について調査や報告、助言を行うものである。四四のテーマ、一二の国についての特別報告者が存在する。<sup>②</sup>五六ある特別報告者ポストのうちもつとも新しいのが、二〇一六年に創設された「性的指向 (sexual orientation) 及び性別自認<sup>③</sup> (gender identity) に関する特別報告者」(以下、SOGI特別報告者)<sup>④</sup>である。本稿は、SOGI特別報告者の二〇一六年七月〜二〇一九年五月の約三年間の活動の概要を紹介するものである。

### II SOGI特別報告者のこれまでの活動

一般的に特別報告者の主な活動として三つ①テーマに関する調査と国連人権理事会への報告<sup>⑤</sup>、②各国政府からの招待による訪問調査、③特定の人権侵害が懸念される事例に関するコメントの

公表や書面の送付等の緊急アピールが挙げられる<sup>⑥</sup>。SOGI特別報告者創設の根拠である人権理事会決議A/HRC/RES/32/2に基づく同報告者のマンドート (権限) は次の六つである。

- a. SOGIを理由とした暴力や差別を克服するとの観点から、既存の人権基準の実施を評価し、同時に、好事例とギャップを明らかにすること。
- b. SOGIを理由とした暴力や差別に関する意識啓発を行うとともに、暴力や差別の根本的な原因を明らかにすること。
- c. 国家や他のステークホルダー―国連機関や事業・基金、地域人権機構、国内人権機関、市民社会や学術機関を含む―との対話や協議を行うこと。
- d. SOGIを理由とした暴力や差別からのあらゆる人の保護に貢献する方策の実施を促すため、国家と協働すること。
- e. SOGIを理由とした複合的、交差的、加重的な暴力や差別の形態に取り組むこと。
- f. SOGIを理由とした暴力や差別に対抗しようとする国内的取組を支援するため、助言や技術的支援、キャパシティ・ビルディング (能力育成)、国際協力を実施し、調整し、支援すること。

初代SOGI特別報告者にはウィティット・ムンタボーン (タイ)<sup>⑦</sup>が就き、現在は二〇一八年一月にムンタボーンから交代したビクター・マドリガル・ボルロズ (コスタリカ)<sup>⑧</sup>がマンドートの

(1)

実施に当たっている。二人の SOGI 特別報告者による活動実績の概要は次のとおりである。

### 1. 国連人権理事会・総会への報告

SOGI 特別報告者は人権理事会と総会に対し、二〇一七年と二〇一八年に計四つの年次報告を行った。二〇一七年にムンタポーンが人権理事会第三五回セッションに提出した報告『人間性における多様性、多様性における人間性』<sup>10)</sup>は、「すべての人がある種の性的指向や性別自認を有している」にもかかわらず、「社会の規範とは異なる性的指向や性別自認を有している」と見なされることによって、暴力や差別にさらされる人たちがいるという遺憾な現実」があることを指摘し、SOGI を理由とする暴力や差別から人々を保護するため、よりいっそうのモニタリング（監視）とアドボカシーが必要であると訴えた。報告書は最後に、① SOGI 特別報告者が次の 6 分野—合意による同性間性行為の脱違法化、実効的な反差別方策、性別自認の法的承認、トランスジェンダーアイデンティティの脱精神病理化に伴う脱ステイグマ化、社会的文化的インクルージョン、教育と共感の促進—における SOGI を理由とする暴力や差別をマッピングすることや、② 国家が人権諸条約を批准しかつ十分に履行すること、③ 人権条約審査や普遍的定期審査 (Universal Periodic Review) 及び特別手続における勧告を実施すること、④ 「だれひとり取り残さない」を掲げる持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals) を SOGI を理由とする暴力や差別に取り組み機会とすること、⑤ 国内では行政だけでなく立法や司法における取組も検討されるべきことなどを提言している。この報告をもとに同年、総会第七二回セッションに『多様性を包容し、人間性を活性化せよ』<sup>11)</sup>が報告された。

二〇一八年マドリガル II ボルロズが人権理事会第三八回セッションに提出した報告<sup>12)</sup>にはムンタポーンのようなタイトルは付けられていないが、現状と提言の方向性は同様である。マドリガル II ボルロズは「性的指向やジェンダーの多様性を理由とする暴力や差別が世界中に存在」し、現状では LGBT や規範のジェンダーによらない人たち (gender non-conforming persons) が「凶悪な犯罪」の被害者となっていると指摘した。そして、そのような現実を認め、取り組もうとする国家を賞賛すると書いている。報告書末尾には、国家に対する提言として①エビデンスに基づき、かつ、関係するコミュニティや市民団体の参画を得た法律・政策・他の方策の策定と実施、②合意による同性関係や性別自認・表現、LGBT や規範のジェンダーによらない人たちに関する出版物や行動を違法化する法律の廃止、③ヘイトクライム法制に SOGI を理由とするものも含めること、④ SOGI を理由とするヘイトクライムなどのデータ収集、⑤法執行官や司法機関の職員を対象とした無意識の偏見に関する研修、⑥ LGBT や規範のジェンダーによらない人たちの健康とウェルビーイング向上の方策などが挙げられている。この報告をもとに同年、総会第七三回セッションでも報告<sup>13)</sup>が行われた。

この報告は、トランスジェンダーの人たちのアイデンティティが各国で脱精神病理化されるようになってきたその過程と、個人の性別自認を尊重しかつ尊重を促進する国家の義務について述べており、人権理事会に対する報告の補足として位置づけられている。二〇一九年五月の総会で正式に採択される見通しの世界保健機関による国際疾病分類第 11 版 (International Classification of Diseases 11th Revision, ICD-11) において、出生時に生物学上及び法律上割当てられた性別と、性別自認が異なる状態を精神疾患としての分類から除外し、性同一性障害 (gender identity disorder)

ということばも性別不一致 (gender incongruence) にかわることで背景にある<sup>15)</sup>。報告書末尾の提言には、性別自認を理由とする暴力や差別からの法的保護はもろろのこと、ICD-11の速やかな採択と実施、トランスジェンダーの人たちにも婚姻の平等を保障すること、法律上の性別変更のため不妊手術をはじめとする「虐待的な要件」<sup>16)</sup>を廃止することなどが挙げられている。

## 2. 訪問調査の実施

特別報告者は、各国政府の招待によって国別訪問調査を実施する。ムンタボーンはアルゼンチン (二〇一七年三月) を、マドリガルII ボルロズはジョージア (二〇一八年九月一〇月)、モザンビーク (二〇一八年一月)、ウクライナ (二〇一九年四月五月) を訪れた。スリランカ訪問 (二〇一九年四月予定) は延期されている。訪問調査の流れは、はじめに、SOGIを理由とする暴力や差別の状況について市民社会に広く事前の情報提供が呼びかけられる。次に訪問中には、SOGI特別報告者による政府関係者やNGOへの聞き取り調査が実施され、調査終了後には任務完了声明が国連人権高等弁務官事務所のウェブサイトに公表される。最後に、人権理事会に対して国別訪問調査報告書が提出される。各国調査報告 (実施順) には次の点のような現状説明や提言が含まれている。

アルゼンチン<sup>18)</sup>

● 診断書の提出や不妊手術を要件としない性別自認法 (gender identity law) や、包括的性教育法などの先進的な法律や政策が実施されている。

● 組織的な暴力や関連する差別が広くみられる。差別禁止事由としてSOGIを含み、かつ、被害者支援の目的から立証責

任を転換する新たな差別禁止法案が必要である。

● SOGIに関連して人権を尊重し保護を拡充するために、警察官や法執行官を対象とする規約のような、明確な指針が必要である。

ジョージア<sup>19)</sup>

● 欧州評議会「女性に対する暴力及びドメスティック・バイオレンス防止条約」<sup>20)</sup>のもとで、ジェンダーや暴力、差別に関する法改正がかなり進んだ。検察において差別禁止及びヘイトクライム捜査に関する研修が実施された。女性・少女に対する暴力及びドメスティック・バイオレンスに関する研修プログラムには、市民団体の支援を受けてLGBTの視点が盛り込まれた。

● 国の人権行動計画においてSOGIを理由とする差別への法整備について定められたが、十分に実施されなかった。

● 八四%のLGBTの人たちが家族による暴力を経験したとの調査があるが、最高裁判所が受理した一、五七八件のドメスティック・バイオレンス事件のうちSOGIを理由とするものの件数について情報提供を受けられなかった。

モザンビーク<sup>21)</sup>

● 二〇一五年に同性関係が脱違法化された。これがひとつの要因となり、LGBTの人たちが保護と平等な権利に値する社会の構成員であるとの社会の寛容さに結びついている。一方で、訪問中に国会議員から「モザンビークでは同性愛は禁止されていないが、許容されるわけでもない。世界の別の国での出来事―例えば男性が別の男性と結婚すること―は、私たちが支持できるようなことではない」との発言もあった。

- 宗教機関において SOGI への受容が欠如している場合が多い。一方で、訪問中に宗教指導者から LGBT の人々を尊重する必要があるとの認識も聞いた。
- トランスジェンダーの人々は名前の変更や法律上の性別変更ができないため、日常的にステイグマや差別を経験している。トランスジェンダーのセックスワーカーが、客による暴力を警察官に訴えてもまじめにとりあってもらえないどころか、恣意的に逮捕されることも起きている。
- 女性は結婚し子どもを持つべきとの社会的期待がある。レズビアン女性が、このプレッシャーにさらされている。
- ウクライナ<sup>22)</sup>
  - ウクライナ国民の六割が LGBT の人々に対してネガティブな感情を持っており、四六%はこれらの人々の権利を制限することを支持している。このような社会において、SOGI の多様性は隠すべきこととされている。
  - 二〇一六―一八年にかけて九つの都市で開催されたプライドパレードが極右団体によって襲撃や妨害を受けた。これに対し、警察は「ただ見ていただけ」との証言があった。法律そのものよりも、その履行に問題があると考えられる。
  - 親ロシア派による「ドネットク人民共和国」「ルガンスク人民共和国」の創設宣言以来、SOGI を理由とするヘイト事例が増加したとの情報提供を受けた。あわせて「同性関係の宣伝」を取り締まるロシア法がウクライナでも適用されるのではないかとの恐れから、多くの LGBT の人々が親ロシア派の地域を離れ国内避難民になったとの情報も提供された。
  - 国際的な推計によると、ウクライナには一二―二四万人の LGBT の生徒がいると考えられる。一方で、その子どもたち

のニーズやウェルビーイング、直面する課題や学習到達度への影響などについてはまったく情報が無い。

- HIV 対策において、男性と性的関係を持つ男性について位置づけられている。一方で、LGBT コミュニティの他の構成員がカウンセリングや検査や治療から排除されないよう注意が必要である。

### 3. 緊急アピール

緊急アピールは各国連特別報告者のマンデートの範囲において、各国の法律や政策あるいはそれらの案が国際人権基準に違反するような場合に、関係する国に書面として送られる。条約案についてコメントが公表される場合もある。実際に二〇一七年から現在までに、六つの国の法案と一つの条約案についてコメントが公表されている<sup>23)</sup>。特別報告者別に見るとムンタボーンはペルー、チリ、ハイチについて、マドリガル・ボルロズは韓国、カザフスタン、ブルネイと「人道に対する罪条約 (Crimes Against Humanity Convention)」案<sup>24)</sup>に関する二つのコメントをまとめている。各コメントについては、英語以外の国連公用語で公表され筆者の理解が及ばない文書もあるため、今後研究し別の機会に述べることとしたい。

### III むすびに

本稿では、国連の人権尊重と実現に向けた取組のひとつである人権理事会の特別手続のうち、もっとも新しいポストである SOGI 特別報告者の創設から約三年間の活動について概観した。この動きは、一九九〇年代にはじまる国連の SOGI と人権をめぐる取組の流れの中に位置づけられる<sup>25)</sup>。ポスト創設の根拠となる人権理事会決議 A/HRC/RES/32/2 によってその任期は三年と定めら

れており、二〇一九年六月にはポストの存続が議論・採決されることになっている。A/HRC/RES/32/2 決議の採決がそうであったように、ポスト更新についても人権理事会理事国の姿勢は二分が予想される。しかし、二人のSOGI特別報告者が指摘してきたように世界各地においてSOGIを理由とする暴力や差別が確かに存在し、よりいっそうの取組が必要であることは明らかである。このため、議論が分断されようともポスト存続を含めて国連におけるSOGIと人権の取組は引き続き進んでいくと考えられる。取組や議論がどのように発展していくか今後注視していきたい。

謝辞

本稿は、筆者が学士課程以来これまで師事し、今年定年退職された山崎士先生（国際人権法、二〇一九年三月まで神奈川大学法学部教授）へのトリビュートとして記したものである。

注

- 1 国連憲章第1条<sup>3)</sup>。
- 2 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner: Special Procedures of the Human Rights Council. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx> (retrieved 15 May 2019).
- 3 Gender identityの訳語として最近では「性自認」が用いられることが多い。他に「ジェンダーアイデンティティ」や「性同一性」が使われることもある。本稿は「性別自認」を用いる。
- 4 国連人権理事会決議A/HRC/RES/32/2(二〇一九年6月30日採択)による。  
[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/32/2](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/32/2) (retrieved 15 May 2019).
- 5 国連人権高等弁務官事務所による「総会に対しても報告を行う特別報

告者が多い。

- 6 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx> (retrieved 21 May 2019).
- 7 在任期間は二〇一六年八月から二〇一七年十月。United Nations Human Rights Office of the High Commissioner: Vítit Muntarhorn. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/VititMuntarhorn.aspx> (retrieved 21 May 2019).
- 8 本稿執筆の二〇一九年5月21日現在。
- 9 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner: Victor Madrigal-Borloz. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/VictorMadrigalBorloz.aspx> (retrieved 21 May 2019).
- 10 Diversity in humanity, humanity in diversity. A/HRC/35/36. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/095/53/PDF/G1709553.pdf?OpenElement> (retrieved 6 August, 2019).
- 11 国連全加盟国の人権状況について人権理事会が4年を1サイクルとして行われる審査制度。日本のこれまでの審査の状況や勧告は以下のページを参照された。
- 12 日本弁護士連合会「UPR(国連人権理事会の普遍的定期審査)」<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx> (retrieved 21 May 2019).
- 13 SOGI関連の勧告は山下梓(2018)「性的指向・性別自認と人権 国連の最近の動向から見る日本の課題」『ジェンダーと法 No.15』pp.137-147.
- 14 Embrace diversity and energize humanity. A/72/172. [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/72/172](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/172) (retrieved 21 May 2019).
- 15 A/HRC/38/43. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/132/12/PDF/G1813212.pdf?OpenElement> (retrieved 6 August, 2019).
- 16 A/73/152. [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/73/152](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/152) (retrieved 21 May 2019).
- 17 脱精神病理化の議論の過程について、詳しくは針間克己(二〇一六)「性

- 同一性障害」から「性別違和」へ—DSM-5における診断名変更の背景—」『精神療法42(1)』pp.15-18を参照された。
- 16 性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律第3条の要件もこれに該当する。
- 17 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Country visits of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/CountryVisits.aspx> (retrieved 21 May, 2019).
- 18 A/HRC/38/43/Add.1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/097/10/PDF/G1809710.pdf?OpenElement> (retrieved 6 August, 2019).
- 19 ショーシア以降の訪問調査の報告書は未公表で、2019年6月の人権理事会に提出される。このため、任務完了声明を参照した。
- <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23682&LangID=E> (retrieved 21 May, 2019).
- 20 今井雅子(2019)「欧州評議会「女性に対する暴力及びドメスティック・バイオレンス防止条約」『国際女性25(1)』pp.124-126.
- 21 注19と同。 <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24002&LangID=E> (retrieved 21 May, 2019).
- 22 注19と同。 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24587&LangID=E> (retrieved 21 May, 2019).
- 23 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Comments on legislation and policy. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/Legislation.aspx> (retrieved 21 May, 2019).
- 24 条約案について、詳しくは次のページを参照された。  
<https://www.mdre.org/international-crimes-against-humanity-treaty> (retrieved 21 May, 2019).
- 25 国連におけるSOGI関連の取組の概観は山下梓(2018)「性的指向・性別自認と人権—国連の最近の動向からみる日本の課題—」『ジェンダーと法 No.15』pp.137-147を参照された。