

「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」の一般的意見

(出典：申 惠丰「『経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会』の一般的意見(2)」
青山法学論集第40巻第3・4合併号、1999年)

一般的意見第6(1995)：高齢者の経済的、社会的及び文化的権利(E/1996/22, Annex IV)

1 序

1 世界の人口は、着実かつ、非常に劇的な速さで高齢化している。60歳以上の人々の総数は、1950年の2億人から、1982年には4億人に増加したが、2001年には6億人に、そして2025年までには12億人に達すると予測されており、その時にはその70パーセント以上が、今日の途上国にいることになる。80歳以上の人々の数は、さらに劇的に増加しまた増加し続けており、1950年の1300万人から今日の5千万人以上へ、そして2025年には1億3700万人に増加すると予測されている。これは、60歳以上のグループについて6倍の増加率、全人口について3倍をわずかに超える率であるのに比べると、世界で最も急速に増加しつつある人口グループである(1)。

2 これらの数字は、静かな革命を表すものであるが、広範囲かつ予測できない結果をもたらす、現在、世界的なレベル及び国内レベル双方で社会の社会・経済構造に影響を与えており、また将来はさらに大きな影響を与えられるものである。

3 規約の締約国のほとんど、とりわけ産業国は、特に社会保障に関して、その社会・経済政策を人口の高齢化に対応させる任務に直面している。途上国においては、社会保障による保護の欠如ないし不足が、人口の若年層の移民及び、その結果としての、高齢者の主な支えという家族の伝統的役割の弱まりによって悪化している。

2 高齢者に関連して国際的に支持されている政策

4 1982年に、高齢化に関する世界会議は、「高齢化に関する国際行動計画」を採択した。この重要な文書は、総会によって支持されたが、国際人権規約で宣言された権利の文脈において高齢者の権利を保護するために加盟国が取るべき措置を詳細に述べている点で非常に有用なガイドである。これは62の勧告を含み、その多くは、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約に直接関連するものである(2)。

5 1991年に、総会は「高齢者のための国連原則」を採択したが、これも、そのプログラムの性格ゆえに、ここでの文脈において重要な文書となる(3)。この原則は、規約で認められた権利に密接に関連する5つの部に分かれている。「独立」と題する部は、十分な食料、水、住居、衣服及び医療へのアクセスを含む。これらの基本的権利に加え、有給の労働に対する機会並びに、教育及び訓練へのアクセスが含まれている。「参加」においては、高齢者はその福利に影響する政策の策定及び実施に積極的に参加し、その知識及び技能を若い世代と分かち合うべきであること、運動や団体を組織することができるべきであることが述べられている。「ケア(保護)」と題する部は、高齢者は家族ケア及び医療の利益を受けるべきであり、住居、ケア又は介護施設に居住する際には人権及び基本的自由を享受できるべきであることを宣言している。「自己実現」に関しては、原則は、高齢者はその社会の教育的、文化的、精神的及び娯楽的資源へのアクセスを通して自らの可能性の完全な実現の機会を求めることができるべきであると述べている。最後に、「尊厳」と題する部は、高齢者は尊厳をもってかつ安全に、搾取及び身体的又は精神的侵害を受けずに生きることができるべきであり、年齢、性、人種又は種族的出自、障害又はその他の地位にかかわらず公平に扱われ、経済的貢献と関係なく評価さ

れるべきであると述べている。

6 1992年に、総会は、2001年に向けての高齢化に関する8つのグローバル・ターゲット及び、国内ターゲットを設定するための簡潔なガイドを採択した。多くの重要な点において、これらのグローバル・ターゲットは、規約の締約国の義務を強化するのに役立つものである(4)。

7 同じく1992年に、高齢者に関する国際行動計画の採択10周年を記念して、総会は、高齢化に関する宣言を採択し、高齢の女性が、ほとんど認められていない社会への貢献について十分な支持を与えられ、高齢の男性が、生計維持者であった期間に発展させることができなかった可能性がある社会的、文化的及び感情的能力を発展させるよう奨励されるよう、ケアを与えることについて家族が支援を受け、かつ家族のすべての構成員がケアを与えることへの協力を奨励されるよう、また、2001年に向けての高齢化に関するグローバル・ターゲットを達成するための戦略において国際協力が拡充されるよう、高齢化に対する国内的なイニシアチブを取ることを強く求めた。総会はまた、1999年を、人類が人口学的に「成年」に達したと認めて、「高齢者の国際年」と宣言した(5)。

8 国連の専門機関、特にILOも、それぞれの権限分野において、高齢化の問題に注意を払ってきた。

3 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約に関連した高齢者の権利

9 高齢者を描写するために用いられる用語は、国際文書においてさえも相当に異なっている。それには、「高齢者(older persons)」、「老齢者(the aged)」、「老人(the elderly)」、「第3の年代(the third age)」、「加齢者(the ageing)」、及び、80歳以上の人を指すものとして「第4の世代(the fourth age)」が含まれる。委員会は、総会決議47/5及び48/98で用いられている語である「高齢者」(フランス語ではpersonnes âgées、スペイン語ではpersonas mayores)を選択した。国連統計局の慣用によれば、これらの用語は、60歳以上の人を対象としている。(欧州連合の統計局であるEurostatは、「高齢者」は65歳以上の人を意味するとみなしているが、これは、65歳が最も一般的な退職の年齢であり、傾向としてさらに遅い退職の方向に向かっているからである。)

10 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約は、「社会保険その他の社会保障に対するすべての者の権利」を扱った第9条が老齢給付に対する権利を認めることを含意しているとはいえ、高齢者の権利についての明示的な言及を含んではない。しかしながら、規約の規定が社会のすべての構成員に完全に通用されるという観点から、高齢者が規約で認められた権利の全範囲を享受する権利があることは明らかである。このアプローチは、高齢化に関する国際行動計画にも十分に反映されている。さらに、高齢者の権利の尊重から要求される限りにおいて、締約国は規約により、利用可能な資源を最大限に用いて、特別の措置を取ることを要求される。

11 もう1つの重要な事柄は、年齢に基づいた差別が規約で禁じられるかどうかということである。規約も世界人権宣言も、禁止事由の一つとして年齢に明示的に言及してはいない。この欠落は、意図的な排除とみるよりも、おそらく、これらの文書が採択された時には、人口学的な高齢化の問題が現在ほど明白な又は急迫したものではなかったという事実によって説明するのが正しいであろう。

12 しかしながら、このことは問題を決着させるものではない。なぜならば、「他の地位」

に基づく差別の禁止は、年齢についても適用されると解釈できるからである。委員会は、年齢に基づく差別が規約によって包括的に禁止されていると結論することは未だできないが、かかる差別が認められる事柄の範囲は非常に限られていることを注記する。さらに、高齢者に対する差別が認められないことは、多くの国際的な政策文書で強調されかつ、大多数の国家の立法において確認されている。義務的な退職年齢や、高等教育へのアクセスのような、差別がなお認められている数少ない分野において、明らかに、かかる障壁の撤廃に向けての傾向がみられる。委員会は、締約国は可能な最大限に、この傾向を迅速にするよう努めるべきであるという見解である。

13 従って、経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会は、規約の締約国は、高齢者の経済的、社会的及び文化的権利を促進し及び保護するために特別の注意を払う義務があるという見解である。この点での委員会自身の役割は、女性及び子どものような他の人口グループの場合と異なり、高齢者の権利に関連しては未だにいかなる包括的な国際文書も存在せず、この分野でのさまざまな国連の原則に対していかなる義務的な監視制度もないという事実によって、一層重要なものになっている。

14 第13会期の終わりまでに、委員会及びその先行機関である政府専門家の会期内作業部会は、153の第1次報告、71の第2次定期報告及び、規約第1条から第15条までに關する25のグローバル・レポート[訳注：第1～15条の実体規定すべてを扱った包括的な報告書]を審査した。この作業によって、世界のすべての地域を代表し、異なった政治的、社会・経済的及び文化的体制をもつ相当数の締約国において規約の実施の際に直面しうる問題の多くを認識することが可能になった。これまで審査された報告は、社会保障に対する権利に関する第9条の実施についての、完全度において異なるさまざまな情報を除いては、規約との合致に関して高齢者の状況について体系的なかたちで情報を提供してこなかった。

15 1993年に、委員会は、見解を作成するのに資するため、この問題について一般的討論の日をあてた。さらに、委員会は最近の会期で、高齢者の権利についての情報に実質的により多くの重要性をおき始め、何回か、委員会の質問によって非常に価値のある情報を引き出した。しかしながら、委員会は、大多数の締約国の報告はこの重要な問題についてほとんど言及しないままであることを注記する。従って委員会は、将来、すべての報告において、規約で認められた権利のそれぞれに関連して高齢者の状況が十分に扱われることを要求することを述べておきたい。この一般的意見の残りの部分は、この点で関連する具体的な事柄をあげる。

4 締約国の一般的義務

16 集団としての高齢者は、人口のその他と同様に不均質かつ多様であり、高齢者の状況は、その国の経済的及び社会的状況、人口学的、環境的、文化的及び雇用の要素、また個人のレベルでは家族の状況に、教育のレベルでは、都市又は農村の環境、並びに労働者及び退職者の職業によって異なる。

17 健康でありかつ、受け入れられうる財政状況にある高齢者と並んで、先進国においてさえも、十分な生活手段がない多くの人々があり、それは主として最も脆弱かつ疎外された、保護されていないグループの中にみられる。景気後退及び経済の再調整の時期には、高齢者は特に危機にさらされる。委員会が以前に強調したように(一般的意見第3(1990年)、para.12)、深刻な資源の制約の時でも、締約国は、社会の脆弱な構成員を保護する義務を負っている。

18 高齢者に関して規約の下で負った義務を履行するために締約国が用いる方法は、基本的

に、他の義務の履行のために用いるものと同じであろう（一般的意見第1（1989年）を見よ）。それには、定期的な監視を通して国内における問題の性質及び範囲を確定する必要性、要求に対応するために適切に策定された政策及び計画を採択する必要性、必要な時には立法を制定し、いかなる差別的な立法をも撤廃する必要性、並びに、関連の予算措置を確保し又は、適切な場合、国際協力を求める必要性を含む。この最後の点に関連して、規約の第22条及び第23条に従った国際協力は、いくつかの途上国が規約の下での義務を履行することを可能にする特に重要な手段となりうる。

19 この文脈で、1992年に総会によって採択されたグローバル・ターゲット第1が、国内的及び国際的な開発計画において高齢化に関する政策及び計画を促進するために国内の支援インフラストラクチャーの設立を求めていることに注意をひくことができる。この点で、委員会は、政府がその国内計画に組み込むことを奨励されている「高齢者のための国連原則」の1つは、高齢者が高齢者の運動又は団体を組織できるべきことであるということを示記する。

5 規約の具体的規定

男女同等の権利（第3条）

20 締約国が「すべての経済的、社会的及び文化的権利の享受について男女に同等の権利を確保する」ことを約束した規約第3条に従い、委員会は、高齢の女性すなわち、人生のすべて又は一部を、老齢年金を受ける資格を与えるような報酬のある活動に携わることなく家族の世話のために費してきたため、また寡婦年金を受ける資格もないためにしばしば危機的状況にある女性に、締約国が特別の注意を払うべきであると考えます。

21 かかる状況に対処し、かつ規約第9条及び高齢化に関する宣言のパラグラフ2（h）に完全に合致するために、締約国は、納入金によらない老齢給付又は、性にかかわらず、国内法で特定された年齢に達した時に資金がない状況にあるすべての人に対するその他の支援を施行すべきである。平均寿命の長さ及び、納入金による年金をもたないことが多いことから、女性が主な受益者になるであろう。

労働関係の権利（第6～8条）

22 規約の第6条は、自由に選択し又は承諾する労働を通して生計を立てる機会に対するすべての者の権利を保護するよう適切な措置を取ることを締約国に要求している。この点で委員会は、退職年齢に達していない高齢の労働者がしばしば、職を探し及び維持するにあたって問題に直面していることを考慮し、雇用及び職業において年齢に基づく差別を防止するための措置の必要性を強調する（6）。

23 「公正かつ良好な労働条件を享受する」権利（規約第7条）は、高齢の労働者が退職まで安全な労働条件を享受するのを確保するために特別の重要性をもつ。特に、高齢者は、その経験と知識が最も良く生かされうる状況で雇用されることが望ましい（7）。

24 退職に先立つ期間においては、高齢者が新しい状況に対処するのを準備するため、雇用者及び労働者の代表組織、並びにその他の関係機関の参加を得て、退職準備計画が実施されるべきである。かかる計画は特に、高齢の労働者に、年金受給者としての権利及び義務、職業活動を継続し又は自主的な労働を行うための機会及び条件、高齢化の不利な影響と闘うための方法、成人教育及び文化活動のための便益、並びに余暇時間の利用についての情報を提供するべきである（8）。

25 規約第8条によって保護される権利、すなわち退職年齢以後を含む労働組合権は、高齢の労働者にも適用されなければならない。

社会保障に対する権利（第9条）

26 規約第9条は、保障されるべき保護のタイプ又はレベルについて具体的に述べることなく一般的に、締約国は「社会保障についてのすべての者の権利を認める」と規定している。しかしながら、「社会保障」という用語の含意するところでは、人のコントロールできない理由で生存の手段を失うことにかかわるあらゆる危険を対象としている。

27 規約第9条及び、ILOの社会保障条約 社会保障（最低基準）に関する102号条約（1952年）並びに、障害、老齢及び遺族給付に関する128号条約（1967年）に従い、締約国は、特定の年齢から開始する、一般的な強制的老齢保険の制度を設立し、国内法で規定するよう適切な措置を取らなければならない。

28 上記の2つのILO条約に含まれた勧告及び、高齢の労働者に関するILOの162号勧告と歩調を合わせ、委員会は締約国に対し、人口学的、経済的及び社会的要因を正当に考慮しつつ、従事される職業及び老齢者の労働能力に従って柔軟であるような退職年齢を設定するように求める。

29 規約第9条の規定に効果を与えるためには、締約国は、社会保障の対象となっていたか又は年金を受給していた生計維持者の死亡に伴い、遺族及び孤児給付を与えることを保障しなければならない。

30 さらに、すでに上記のパラグラフ20・21で述べたように、規約第9条の規定を完全に実施するためには、締約国は、国内法で定められた年齢に達した時に、有資格者となるための納入金支払期間を完了しておらず老齢年金又はその他の社会保障給付もしくは援助を受ける資格がなくかつ他の収入源がないすべての高齢者のために、利用可能な資源の範囲で、納入金によらない老齢給付及びその他の援助を与えるべきである。

家族の保護（第10条）

31 規約第10条1項及び、高齢化に関する国際行動計画の勧告25・29に従い、締約国は、家族を支援し、保護し及び強化するため、また、それぞれの社会の文化的価値観の制度に従い、扶養されている老齢者のニーズに家族が応えるのを助けるため、あらゆる必要な努力を行うべきである。勧告29は、政府及び非政府組織に対し、家庭に老齢者がいる時には家族全体を支えるための社会サービスを設けること、及び、老齢者を在宅させたいと希望する低収入の家族に対して特別に措置を取ることを奨励している。この援助はまた、一人で住んでいる人、又は在宅のままであることを希望する老齢の夫婦に対しても与えられるべきである。

十分な生活水準に対する権利（第11条）

32 高齢者のための国連原則の原則1は、高齢者の独立に関する部の初めにおかれているものであるが、次のように規定する。「高齢者は、収入、家族及び社会の支援が与えられること並びに自助を通して、十分な食料、水、住居、衣服及び医療に対するアクセスを有するべきである」。委員会は、規約第11条に含まれた権利を高齢者のために要求するこの原則に、大きな重要性をおく。

33 高齢化に関する国際行動計画の勧告19から24は、高齢者のための住居は単なる避難所

(shelter) 以上のものとみなされなければならない、身体的なものに加え、考慮に入れられるべき心理的及び社会的意義をもつことを強調している。従って、国内政策は、修復、開発及び住居の改善並びに、高齢者が住居にアクセスしかつ使用する能力に合わせて住居を適合させることを通して、高齢者が自らの家でできる限り長く住み続けることを助けるべきである(勧告19)。勧告20は、都市再建築並びに開発計画及び法が高齢者の問題に特別の注意を払い、高齢者の社会統合を確保するのを支援する必要性を強調している。勧告22は、高齢者により良い生活環境を与えるため、高齢者の機能的能力を考慮し、十分な交通手段の供給を通して移動及び通信を容易にする必要性に注意をひいている。

身体的及び精神的健康に対する権利 (第12条)

34 規約第12条 1 項に従い、満足できる身体的及び精神的健康の水準を享受する高齢者の権利を実現する観点から、締約国は、高齢化に関する国際行動計画の勧告 1 から17までを考慮に入れるべきである。これは、高齢者の健康を維持するための保健政策に関するガイドラインを与えることにもっぱら焦点をあてたものであり、予防及びリハビリテーションから末期医療にわたるまで、包括的な観点にたっている。

35 慢性的な、退行性の病気の増加及び、それが伴う高い入院費用は、治療のみによっては解決されえないことは明らかである。この点で、締約国は、高齢期にわたるまで健康を維持することは、基本的には健康な生活習慣の採用 (食物、運動、たばこ及びアルコールを絶つことなど) によって、生涯の全期間の間の投資を必要とすることを考慮に入れるべきである。高齢者のニーズに合わせた定期的検査による予防は、リハビリテーションと同様、高齢者の機能的能力を維持することによって決定的な役割を果たし、結果として、医療及び社会サービスへの投資費用を減少させる。

教育及び文化に対する権利 (第13 ~ 15条)

36 規約第13条 1 項は、教育に対するすべての者の権利を認めている。高齢者の場合は、この権利は2つの異なった、かつ補完的な観点からアプローチされなければならない。それは、(a) 教育計画から利益を得る高齢者の権利、(b) 高齢者の知識及び経験を若い世代に利用できるようにすること、である。

37 前者に関しては、締約国は以下のことを考慮に入れるべきである。(a) 高齢者のための国連原則の原則 4 の勧告。その趣旨は、高齢者はふさわしい教育プログラム及び訓練に対するアクセスを有するべきであり、従って、その準備、能力及び動機に基づいて、識字訓練、生涯教育、大学へのアクセスなどに関する適切な措置の採用を通して教育のさまざまなレベルへのアクセスを与えられるべきだということである。(b) 高齢化に関する国際行動計画の勧告47。これは、ユネスコの宣言した生涯教育の概念に従い、高齢者がその独立独行及び社会的責任の感覚を発達させるためのインフォーマルな、共同体ベースの (community-based) かつ娯楽志向のプログラムを勧告している。かかるプログラムは、各国政府及び国際組織の支援を受けるべきである。

38 高齢化に関する国際行動計画の、教育を扱った勧告の中で言及された (パラグラフ74 ~ 76)、高齢者の知識及び経験の利用に関しては、高齢者及び高齢者がほとんどの社会で情報、知識、伝統及び精神的価値の伝え手としてなお重要な役割を果たしていること、また、この重要な伝統は失われるべきでないことに注意を引く。従って、委員会は、行動計画の勧告44に含まれた次のメッセージに特に重要性をおく。「教師又は、知識、文化及び精神的価値の伝え手として高齢者を前面に出した教育プログラムが開発されるべきである。」

39 規約第15条1項(a)及び(b)において締約国は、文化的な生活に参加した、科学の進歩及びその利用による利益を受けるすべての者の権利を認めている。この点で、委員会は、高齢者のための国連原則、特に以下の原則に含まれた勧告を考慮に入れるよう締約国に強く要請する。原則7：「高齢者は、社会に統合され続け、その福利に直接に影響する政策の策定及び実施に積極的に参加し、その知識及び技能を若い世代と分かち合うべきである」。原則16：「高齢者は、社会の教育的、文化的、精神的及び娯楽的資源に対するアクセスを有するべきである。」

40 同様に、高齢化に関する国際行動計画の勧告48は、政府及び国際機関に対し、文化的施設（美術館、劇場、コンサートホール、映画館など）に対する高齢者の身体的なアクセスを容易にするための計画を支援するよう奨励している。

41 行動計画の勧告50は、政府、非政府組織及び高齢者自身が、身体的及び心理的障害に苦しみ、独立して機能することができず、また社会の中で役割も地位も有していないという、高齢者のネガティブでステレオタイプのイメージを克服するよう努力する必要性を強調している。これらの努力は、メディア及び教育機関も参加すべきである、高齢者の完全な統合を誇る社会を達成するために不可欠である。

42 科学の進歩及びその利用による利益を享受する権利に関しては、締約国は、高齢化に関する国際行動計画の勧告60、61及び62を考慮に入れ、高齢化の生物学的、心理的及び社会的側面について、並びに、機能的能力を維持し、慢性的な病気及び障害の開始を防止し及び遅らせるための方法についての研究を促進するよう努力するべきである。この関連で、国家、政府間組織及び非政府組織は、かかる機関が存在しない国においては、老人学、老人病医学及び老人病心理学の教育を専門とする機関を設立することを勧告する。

- (1) 事務総長報告書「2001年に向けての、高齢化に関するグローバル・ターゲット：実践的戦略」(A/47/339), para. 5を見よ。
- (2) 「1982年7月26日 - 8月6日、ウィーン、高齢化に関する世界会議報告書」(United Nations publication, Sales No.E.82.I.16), chap. VIを見よ。
- (3) 「高齢化に関する国際行動計画の実施及び関連活動」と題する、1991年12月16日の総会決議46/91, annex を見よ。
- (4) 事務総長報告書「2001年に向けての、高齢化に関するグローバル・ターゲット：実践的戦略」(A/47/339) sects. III, IVを見よ。
- (5) 「高齢化に関する宣言」と題する、1992年10月16日の総会決議47/5, annexを見よ。
- (6) 高齢の労働者に関するILO勧告162号(1980年)、paras. 3-10を見よ。
- (7) 同、paras. 11-19を見よ。
- (8) 同、para. 30。

一般的意見第7(1997)

十分な住居に対する権利(規約第11条1項)：強制退去(E/C.12/1997/4)

1 一般的意見第4(1991)において委員会は、すべての人は強制退去、嫌がらせ及びその他の恐れに対する法的保護を保障するだけの保有の安全を享受すべきであるという見解を示した。委員会は、強制退去は規約の要求に合致しないと推定されるという結論を出した。締約国の義

務違反があったと委員会が決定した場合を含め、近年における相当数の強制退去の報告を検討して、委員会は現在、規約に含まれた義務の観点から、強制退去行為の意味についてさらに明確に述べることを求める立場にある。

2 国際社会は長い間、強制退去が深刻な問題であることを認めてきた。1976年に、人間居住に関する国連会議は、「大規模な退去行為を行うことは、保存及び復興が不可能であり、かつ再定住措置が取られる場合のみであるべき(1)」ことに特別の注意が払われるべきだと注記していた。1988年に、総会決議43/181で採択された「2000年に向けての住居のための世界戦略」において、「住宅及び住宅地区を損傷し又は破壊するよりは、それらを保護し及び改善するという[政府の]基本的な義務」が認められた(2)。アジェンダ21は、「人々は、その家又は土地からの不公正な退去から法律によって保護されるべきである」と述べている(3)。ハピタット・アジェンダで政府は、「人権を考慮に入れつつ、法律に反する強制退去からすべての人々を保護し、それに対する法的保護及び救済を与え、[並びに]退去が不可避なときには、適当な場合、それに代わる過当な解決策が取られることを確保する」公約を行った(4)。人権委員会も、「強制退去は大規模な人権侵害である」ことを述べた(5)。しかしながら、これらの声明は重要であるとはいえ、最も肝要な問題の1つすなわち、強制退去が許容される状況を確定すること、及び、規約の関連規定の尊重を確保するために要求される保護の種類を明確にすることを残したままである。

3 「強制退去(forced eviction)」という用語を用いることは、いくつかの点で問題がある。この表現は、恣意性及び違法性という意味を伝えようとするものである。しかし、多くの論者にとっては、「強制退去」という言及は同語反復であり、また他の論者は、「違法な退去」という表現を、それは関連の法律が住居に対する権利の十分な保護を行っており規約に合致していることを想定しているが、実際は決して常にそうであるわけではない、という理由で批判している。同様に、「不公正な退去」という用語は、いかなる法的枠組みにも言及していない点でより主観的でさえあるという意見もあった。国際社会、特に人権委員会の場では、主として、すべての提案された代替案もそうした多くの欠陥をもっているというために、「強制退去」とよぶことを選択してきた。

4 この一般的意見を通して用いられる「強制退去」という用語は、個人、家族及び/又は共同体を、それらが占有している住居及び/又は土地から、その意志に反して、適切な形態の法的又はその他の保護を与えること及びそれらへのアクセスなしに、恒久的又は一時的に立ち退かせること、と定義される。しかしながら、強制退去の禁止は、法律に従って、かつ国際人権規約の規定に合致して実力で行われる過去には適用されない。

5 強制退去行為は広範にみられ、先進国及び途上国双方において人々に影響を与えている。すべての人権の間に存在する相互関係及び相互依存性によって、強制退去はしばしば、他の人権を侵害する。かくして、規約に掲げられた権利を明らかに侵害する一方で、強制退去行為はまた、生命に対する権利、身体の安全に対する権利、私生活、家族及び住居への不干渉についての権利、並びに財産の平和的享有についての権利のような市民的及び政治的権利の侵害をも結果としてもたらす。

6 強制退去行為は主として人口過密の都市部で起こると考えられるとはいえ、強制退去行為はまた、武力紛争の過程での強制的な住民移送、国内避難、強制的再定住、大量出国及び難民の移動に関連しても起こる。これらのすべての場合において、十分な住居に対する権利及び強制退去を受けない権利は、締約国に帰せられる広範囲の作為又は不作為によって侵害されうる。

かかる権利に制限を課すことが必要な状況においても、いかなる制限も「これらの〔訳注：経済的、社会的及び文化的〕権利の性質と両立しており、かつ、民主的社会における一般的福祉を増進することを目的としている場合に限り、法律で定められ」なければならないように、規約第4条を完全に遵守することが要求される。

7 強制退去の多くの事例は、国際的武力紛争、国内紛争及び村落間又は民族間の暴力から生ずる退去のように、暴力と結びついている。

8 強制退去の他の事例は、開発の名目で起こる。土地の権利、開発及び、ダムもしくはその他の大規模なエネルギー・プロジェクトのようなインフラストラクチャーのプロジェクトをめぐる紛争、都市再生、住居改修、都市美化計画、農業目的での土地の一掃、土地への自由な投機、又は、オリンピック試合のような大きなスポーツイベントの開催と関連した土地取得措置と関連して、退去が行われることがある。

9 本質的に、強制退去に関連する規約締約国の義務は、他の関連規定と合わせ読んだ第11条1項に基づいている。特に、第2条1項は国家に、十分な住居に対する権利を促進するため「すべての適当な方法」を用いることを義務づけている。しかしながら、強制退去行為の性質からして、第2条1項における、資源の利用可能性に基づく漸進的実現の言及が関連することはまれであろう。国家は、自ら強制退去を控えかつ、（上記のパラグラフ3で定義された）強制退去を行う業者又は第三者も対して法律が執行されることを確保しなければならない。さらに、このアプローチは、十分な保護なく強制的に退去させられない権利を補完する、市民的及び政治的権利に関する国際規約第17条1項によって補強される。この規定は、とりわけ、住居への「恣意的もしくは不法な」干渉から保護される権利を認めている。この権利の尊重を確保する国家の義務は、利用可能な資源に関する考慮によって条件づけられていないということが注記されるべきである。

10 規約第2条1項は締約国に対し、規約の下で保護されたすべての権利を促進するため、立法措置の採択を含む「すべての適当な方法」を用いることを要求している。委員会は一般的意見第3（1990）で、立法措置はすべての権利に関して不可欠ではないかも知れないと述べたが、強制退去を禁ずる立法が、効果的な保護の体制を築くための肝要な基礎であることは明らかである。かかる立法には、（a）住居又は土地の占有者に、可能な最大限の保有の安全を与え、（b）規約に合致し、かつ（c）退去が行われうる状況を厳格にコントロールすることを目的とした措置を含むべきである。立法はまた、国家の権限の下で行動し又は国家に対し責任を負うすべての業者にも適用されなければならない。さらに、いくつかの国において、住居セクターにおける政府の責任を大幅に減ずる傾向がますますあることから、締約国は、私人又は私的機関により適切な保護なしに強制退去が行われるのを防止し、かつ、適当な場合には処罰するために立法及びその他の措置が十分であることを確保しなければならない。締約国は従って、十分な住居に対する権利から生ずる義務に合致することを確保するために関連の立法及び政策を見直し、規約の要求と合致しないいかなる立法又は政策をも廃止又は改正すべきである。

11 女性、子ども、青年、高齢者、先住民、種族的及びその他の少数者、並びにその他の脆弱な個人及びグループはすべて、強制退去行為により不均衡に被害を被っている。すべてのグループにおける女性は、（住居の所有を含む）財産権又は財産もしくは宿泊設備へのアクセス権に関連してしばしばあてはまる法規上の及びその他の形態の差別、並びに、ホームレスになった時にはとりわけ暴力及び性的虐待を受けやすいことからして、特に脆弱な立場にある。規約第2条2項及び第3条は、退去が実際に起こる場合には、いかなる形態の差別もあってはな

らないことを確保するため適切な措置が取られることを確保するよう、政府に対し付加的な義務を課している。

12 執拗な賃貸料の不払い又は合理的な理由のない賃貸財産の損傷の場合のように、退去が正当化されうる場合があるとはいえ、それが規約に合致した法律によって保障された方法で行われかつ、影響を受けた人に対してすべての法的請求及び救済が利用できることを確保することは、関係当局の義務である。

13 懲罰措置としての強制退去及び住宅破壊もまた、規約の規範と合致しない。同様に、委員会は、強制退去行為に関連する限りで、文民の移送及び私有財産の破壊の禁止に関する1949年のジュネーブ条約及び1977年の追加議定書に掲げられた義務を注記する。

14 締約国は、いかなる退去、及び特に大きなグループにかかわるものをも行う前に、武力の行使の必要性を回避し、又は少なくとも最小限にするため、影響を受ける人との協議においてすべての可能な代替手段が模索されることを確保しなければならない。退去命令によって影響を受ける人に対しては、法的救済又は手続が与えられなければならない。締約国はまた、すべての関係者が、影響を受けるいかなる私有財産及び不動産に対しても、十分な賠償を受ける権利を有するよう取り計らわなければならない。この点で、権利が侵害された人に対して「効果的な救済」を確保することを締約国に要求している、市民的及び政治的権利に関する国際規約第2条3項の規定及び、「救済措置が与えられる場合に」「執行する」「権限のある機関」の義務を想起することが適切である。

15 退去が正当化されると考えられる場合は、国際人権法の関連規定を厳格に遵守しかつ、合理性及び比例性の一般原則に従って行われるべきである。この点で、人の住居への干渉は「法律で定められた場合」にのみ行われうると述べた、市民的及び政治的権利に関する国際規約第17条に関する規約人権委員会の一般的意見第16を想起することが特に適切である。委員会は、法律は「規約の規定、目的及び目標に従うべきであり、かついかなる場合でも、特定の状況において合理的であるべきである」という見解を示した。委員会はまた、「関連の立法は、かかる干渉が許容されうる性格な状況を詳細に具体化しなければならない」ことを示した。

16 適当な手続的保護及びデュー・プロセスはすべての人権の不可欠な側面であるが、両方の国際人権規約で認められた権利の多数に直接にかかわる強制退去のような事柄に関しては特に適切である。委員会は、強制退去に関連して適用される手続的保護は以下のものを含むと考える。(a) 影響を受ける人との、真正な協議の機会、(b) 退去予定日の以前の、影響を受けるすべての人に対する十分かつ合理的な通知、(c) 提案されている退去に関する情報及び、あてはまる場合には、土地又は住居が使用される代替的目的に関する情報が、影響を受けるすべての人に対して合理的な期間内に利用に供されること、(d) 人々のグループがかかわっている時には特に、政府官僚又はその代表が退去の間立会うこと、(e) 退去を行うすべての人の身分が正しく明らかにされること、(f) 影響を受ける人がその限りでないと同意する場合を除き、退去は、特別な悪天候のもとで又は夜間に行われなければならないこと、(g) 法的救済を与えること、並びに、(h) 可能な場合には、裁判所から救済を求めるために必要としている人に対して法的扶助が与えられること。

17 退去は、個人をホームレスにし又は、他の人権侵害を受けやすい状態を結果としてもたらしべきではない。影響を受ける人が自分自身で供給することができない場合には、締約国は、場合に応じて、十分な代替的住居、生産的な土地への再定住又はアクセスを確保するため、利

用可能な資源の最大限まで、あらゆる適当な措置を取らなければならない。

18 委員会は、締約国の領域内で国際機関によって出資されたさまざまな開発計画により、強制退去が生じる結果となっていることを認識している。この点で委員会は、とりわけ以下のように述べた一般的意見第2（1990）を想起する。「国際機関は例えば...規約の規定に反する個人もしくはグループの差別の促進もしくは強化、又はあらゆる適当な保護及び賠償なしの人の大規模な強制退去もしくは移住を伴う計画を慎重に避けるべきである。開発計画の各段階においては、規約に含まれる権利に正当な考慮が払われるべきことを確保するためのあらゆる努力がなされるべきである」。

19 世界銀行及び経済開発協力機構（OECD）のようないくつかの機関は、強制退去に関連した人間の困苦の規模を抑える観点から、再収容及び/又は再定住に関するガイドラインを採択している。かかる慣行は、ダム建設及びその他の大きなエネルギー・プロジェクトのような、大規模の開発プロジェクトにしばしば伴うものである。それが規約に含まれた義務を反映する限りにおいて、かかるガイドラインの十分な尊重は、国際機関自身及び規約の締約国双方の側に不可欠である。委員会はこの点で、「発展はすべての人権の享受を促進するものではあるが、発展が不十分であることは、国際的に認められた人権の剥奪を正当化するために援用されてはならない」という趣旨のウィーン宣言及び行動計画の宣言を想起する。

20 委員会の採択した報告のためのガイドラインに従い、締約国は、強制退去行為に直接に関連するさまざまな種類の情報を提供することを要求されている。これは、（a）「過去5年間に強制退去を受けた人の数及び、現在、恣意的な強制退去及びその他の何らかの種類の強制移住に対する法的な保護を欠く人の数」、（b）「保有の安全、強制退去からの保護に対する居住者の権利に関する立法」、（c）「あらゆる形態の強制退去を禁ずる立法」に関する情報を含む。

21 また、「特に、都市再生計画、再開発計画、用地改良、国際的イベントの準備（オリンピック及びその他のスポーツ競技、展示会、会議など）、「都市美化キャンペーン」などの際に、影響を受ける場所又はその近くに住む人々を強制退去から保護し又はその相互合意による再定住を保障するために取られた措置」についても、情報が求められている。しかしながら、委員会への報告の中で、必要な情報を含めた国は少ない。委員会は従って、かかる情報を受領することに対して委員会がおいている重要性を強調したい。

22 いくつかの締約国は、このような性格の情報はないと述べている。委員会は、関係政府によるにせよ委員会によるにせよ、十分な住居に対する権利の効果的な監視は、適当なデータの収集なしには不可能であることを想起し、すべての締約国に対し、必要なデータが収集されかつ、規約の下で提出される報告の中に反映されることを要請する。

- (1) ハビタット報告：国連人間居住会議、バンクーバー、1976年5月31日 - 6月11日 (A/CONF.70/15), Chap. II, 勧告B.8.
- (2) 人間居住委員会の第11会期報告書、Addendum (A/43/8/Add.1) para.13.
- (3) 環境及び開発に関する国連会議報告書、リオデジャネイロ、1992年6月3 - 14日、第I巻 (A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I),annex II, Agenda 21, chap.7.9(b)
- (4) 国連人間居住会議（ハビタットII）報告書 (A/CONF.165/14), annex II, ハビタット・アジェンダ、para.40 (n).
- (5) 人権委員会決議1993/77, para.1.

- (6) E/1990/23, annex III, paras.6 and 8 (d) .
- (7) E/C.12/1990/8, annex IV .
- (8) Ibid.

一般的意見第8 (1997)

経済制裁と経済的、社会的及び文化的権利の尊重との関係 (E/C.12/1997/8)

1 経済制裁は、国際的、地域的また一方的に、ますます頻度を増して課されるようになってきている。この一般的意見の目的は、いかなる状況においても、かかる制裁は常に経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約の規定を十分に考慮に入れるべきことを強調することである。委員会はいかなる意味でも、国連憲章第7章又はその他の適用ある国際法に従って適当な場合に制裁を課す必要性について疑問に付すものではない。しかし、人権に関する憲章の規定(第1条、第55条及び第56条)は、かかる場合においてもなお完全に適用があると考えられなければならない。

2 1990年代の間、安全保障理事会は、南アフリカ、イラク/クウェート、旧ユーゴスラビアの一部、ソマリア、リビア、リベリア、ハイチ、アンゴラ、ルワンダ及びスーダンに関連して、さまざまな種類及び期間の制裁を課してきた。経済的、社会的及び文化的権利の享受に対する制裁の影響は、規約の締約国 - そのうちいくつかは定期的に報告している - がかわる多くの事例において委員会の注意をひくところとなり、もって委員会に、この状況を慎重に検討する機会を与えることとなった。

3 制裁の影響は事例によりさまざまであるが、委員会は、制裁が常に、規約で認められた権利に対して劇的な影響をもつことを認識している。例えば、制裁はしばしば、食料、薬品及び衛生備品の配給に相当な混乱を生じさせ、食料の質及び清潔な飲料水の利用可能性を危機に陥らせ、基本的な保健及び教育制度の機能を深刻に妨げ、また、労働に対する権利を害する。加えて、制裁の意図せざる結果には、抑圧的エリートの権力の強大化、ほとんど常として闇市場の形成及び、それを管理する特権エリートの莫大な利益、人民一般に対する支配的エリートの支配の強化、及び、庇護を求め又は政治的反対を表明する機会の制限を含みうる。前文で言及された現象は本質的には政治的性質のものであるが、これらはまた、経済的、社会的及び文化的権利の享受にとって大きな付加的影響をもつ。

4 制裁を考えるにあたっては、国際法を遵守するよう説得するために国の支配的エリートに政治的及び経済的圧力をかけるという基本的目的と、その付随として被対象国の中で最も弱いグループに対して困苦をもたらすこととを区別することが不可欠である。その理由によって、安全保障理事会によって設定された制裁体制は現在、人道的目的で基本的な物資及びサービスの流れを許容するための人道的例外を含んでいる。これらの例外が被対象国において経済的、社会的及び文化的権利の基本的な尊重を確保することが、一般に想定されている。

5 しかしながら、制裁の影響を分析した最近の国連及びその他の多くの研究は、これらの例外はこの効果をもたないと結論している。さらに、例外はその範囲が非常に限定されている。例えば、それは初等教育へのアクセスの問題を扱っていないし、清潔な水、十分な医療などを供給するために不可欠なインフラストラクチャーの修理を援助してもいない。事務局長は1995年に、制裁が課される前にそれがもたらしうる影響を評価し、脆弱なグループに対する人道的援助の供給のための取り決めを促進する必要性を提言した(1)。その翌年、グラサ・マシエル

氏によって総会のために準備された、子どもへの武力紛争の影響に関する重要な研究は、「人道的例外は曖昧な傾向があり、恣意的かつ矛盾して解釈されている...遅延、混乱及び、不可欠な人道的物資の輸入要請の拒否が、資源の不足を生じさせている... [訳注：その効果は] 不可避免的に、貧者の上に最も重くのしかかる(2)」。最も最近では、1997年10月の国連の報告書は、安全保障理事会によって設立されたさまざまな制裁委員会の下で設定された見直し手続は「依然扱いにくく、援助機関はなお、例外とされる備品の許可を得るにあたり困難に直面している...これらの委員会は、闇市場、不法取引及び腐敗という形の、業者及び政府のより大きな違反の問題を看過している」と結論している(3)。

6 かくして、国別研究及び一般的研究双方の相当な集成をもとに、脆弱なグループに対する制裁の影響に対して不十分な注意しか払われていないことは明らかである。しかしながら、さまざまな理由により、これらの研究は、経済的、社会的及び文化的権利の享受にとって結果として起こる悪影響それ自体を具体的に検討してはいない。実際、すべてとは言わずともほとんどの場合においては、そうした結果は全く考慮に入れられていないか、あるいは、それに値するだけの真剣な検討を加えられていないかのいずれかであることが見て取れる。従って、この問題についての検討に、人権の側面を導入する必要がある。

7 委員会は、規約の規定は その実質的にすべては、他の一連の人権条約及び世界人権宣言にも反映されているが、国際平和と安全の考慮が制裁の賦課を正当化するという決定がなされたことのみによって、機能しない又は何らかの点で適用されないとみなすことはできないと考える。国際社会が、いかなる被対象国も市民の市民的及び政治的権利を尊重しなければならないと主張するのと同様に、当該国及び国際社会自身は、当該国の影響を受ける人々の経済的、社会的及び文化的権利の少なくとも核の部分を保護するよう、可能なあらゆることを行わなければならない(一般的意見第3(1990)、パラグラフ10も見よ)。

8 すべての国家のこの義務は、すべての人権の尊重を促進するという国連憲章における約束から生ずるものであるが、次のことすなわち、2ヶ国(中国及び米国)は批准していないとはいえ、安全保障理事会のすべての常任理事国は規約に署名しているということも、想起されるべきである。いずれの時点をとっても、非常任理事国のほとんどは規約の締約国である。これらの国家はそれぞれ、規約第2条1項に従い、「.....すべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な資源[手段](4)を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、措置[行動](5)を取る」義務を負っている。影響を受ける国が締約国でもある場合には、関連義務を尊重し及び考慮することは、他の国家に二重にかかる義務である。制裁が、規約の締約国でない国に課される限りにおいても、例えば、子どもの権利条約のほぼ普遍的な批准及び世界人権宣言の地位によって示されているように、脆弱なグループの経済的、社会的及び文化的権利は一般国際法の一部としての地位を有していることからすれば、同じ原則がいずれにしてもあてはまるであろう。

9 委員会は、制裁を課すか課さないかの決定に関しては何の役割も果たすものではないが、すべての締約国による規約の遵守を監視する責任は負っている。締約国が規約の下での義務を果たす能力を害する措置が取られる時には、制裁の条件及びそれが実施される方法は、委員会にとって適切な関心事項となる。

10 委員会は、以上の考慮から、2つの組の義務が導かれると信ずる。第一の組は、影響を受ける国に関連する。制裁の賦課は、いかなる点でも、当該締約国の関連義務を無効にし又は

減ずるものではない。他の類似の状況と同じく、これらの義務は、特別の困窮時にはより大きな実際的重要性をもつ。従って委員会は、関係国がその管轄内に生活しているそれぞれの個人の経済的、社会的及び文化的権利に対し可能な最大限の保護を与えるために、どれだけ「利用可能な資源を最大限に用いて」措置を取ったかを、非常に慎重に審査することを求められている。制裁は不可避免的に、影響を受ける国が必要な措置のいくつかに出資し又はそれを支持する能力を減ずるのであろうが、当該国は、これらの権利の享受に関して、差別がないことを確保し、かつ、社会の中の脆弱なグループの権利に対するネガティブな影響を最小限にするために、他国及び国際社会との交渉を含めあらゆる可能な措置を取る義務を依然として負っている。

11 第二の組の義務は、国際社会にせよ、国際もしくは地域機構にせよ、国家もしくは国家グループにせよ、制裁の賦課、維持又は実施に責任をもつ当事者に関連する。この点で、委員会は、経済的、社会的及び文化的権利の承認から論理的に導かれる三つの結論があると考えられる。

12 第一に、適当な制裁体制を作成するには、これらの権利が十分に考慮に入れられなければならない。この点でいかなる特定の措置も支持することなく、委員会は、制裁の影響を予測し追跡するための国連体制の創設を求めること、人権尊重に基づいた、より透明性のある合意原則及び手続の策定、より広範囲の例外物資及びサービスの認定、必要な例外を決定する、合意された技術的機関の認可、より財源のある一連の制裁委員会の創設、国際社会がその行動を変えたいと希望している者 [= 訳注：制裁の対象国の指導者] の脆弱性をより正確に標的とすること、全般的により大きな柔軟性の導入、などの提案を注記する。

13 第二に、効果的な監視は、規約の規定の下で常に要求されるものであり、制裁が効力をもつ期間を通して行われるべきである。外部の当事者が（憲章第7章の下でにせよ、その他によるにせよ）ある国の状況に対して部分的であっても責任を負うときには、その当事者はまた、不可避免的に、影響を受ける人民の経済的、社会的及び文化的権利を保護するためにその権限内であらゆることを行う責任をも負う。

14 第三に、外部の主体は、標的となった国の中で脆弱なグループが被るいかなる不均衡な困苦にも対応するため、「個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、措置を取る」義務を負っている。

15 制裁がその目的を達するべきならば、それはほとんどその定義上、経済的、社会的及び文化的権利の重大な侵害を結果としてもたらさなければならないとの批判を想定して、委員会は、「子どもの困苦を減じ又はその他の逆効果を最小限にするための決定は、制裁の政策目的を害することなく取られうる」という趣旨の、重要な国連の研究の結論を注記する（6）。このことは、すべての脆弱なグループの状況に等しくあてはまる。

16 この一般的意見を採択するにあたっての委員会の唯一の目的は、ある国の住民は、その指導者が国際平和と安全に関する規範に違反したという決定によってその基本的な経済的、社会的及び文化的権利を剥奪されないという事実に注意をひくことである。目的は、かかる指導者に支持又は励ましを与えることでも、国連憲章の規定及び一般国際法の尊重を執行することについての国際社会の正当な利益を侵害することでもない。目的はむしろ、ある種の不法 [= 訳注：制裁を招く原因となった国際法違反] は、かかる集団的行動の基礎となりかつそれに正当性を与える基本的権利に注意を払わないという別の不法 [= 訳注：対象国の一般住民の基本的権利の侵害] によって対応されるべきではないと主張することである。

- (1) 「平和のための課題・追補：国連50周年を期しての事務総長の所信文章」
(A/50/60-S/1995/1), paras.66-76
- (2) 「子どもへの武力紛争の影響」(A/51/306,annex)(1996), para.128
- (3) ミネアほか「より人間的かつ効果的な制裁管理に向けて：国連体制の能力の強化」、
執行部要約。機関相互間常設委員会を代表して、国連人道問題局の要請で準備された
研究、1997年10月6日。
- (4) この部分は、公定訳では「手段」であるが、原文ではresourcesであり、国の富・資源す
なわち、「財政的資源、天然資源、テクノロジー、情報を含むかなり広い概念」
(宮崎繁樹編著『解説国際人権規約』(日本評論社、1996年)29 - 30頁(今井直執筆)
である。また、規約第2条1項の文脈では、これは国内的資源のみならず、国際協力・
援助を通して国際社会から得られる資源を含む(同)。従ってここでは、「手段」で
はなくこのような意味で「資源」の語をあてている。
- (5) この部分は、公定訳では「行動」であるが、原文でいうstepsはより具体的な何らかの処
置・方策を意味すると考えられるため、ここでは「措置」の語を用いている。
- (6) ミネアほか、前掲(脚注3)。