

「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」
青山法学論集第38巻第1号、1996年)

一般的意見第1(1989)：締約国による報告(E/1989/22,Annex)

1 規約第4部に含まれた報告義務は、主として、各締約国がその規約上の義務を履行するのを援助すること、並びにそれに加えて、理事会が委員会の援助を受けて、締約国の義務履行を監視し及び、規約の規定に従って経済的、社会的及び文化的権利の実現を容易にする責任を果たすことができるための基礎を提供することを目的としている。委員会は、報告が本質的に、適当な国際監視機関に報告する各締約国の形式的な義務を果たすことのみを目的とした手続的な事柄である、とみなすのは正しくないと考える。反対に、規約の文言及び精神に従えば、締約国による報告の準備及び提出の過程は、さまざまな目的を達するために役立つし、実際、役立つべきものである。

2 第1の目的は、関係国に対して規約が発効して2年以内に提出されることが要求される第一次報告に特に関連をもつことであるが、国内法、行政規則及び手続並びに、規約とのできる限り完全な合致を確保するための実行に関して、包括的な見直しが行われていることを確保することである。そのような見直しは例えば、各関連国内省庁又は、規約が扱っている異なった分野において政策決定及び実施を行うその他の機関と協力して行われようだろう。

3 第2の目的は、締約国が、各権利に関する実際の状況を監視し、もって、さまざまな権利がその領域又は管轄下にあるすべての人にどの程度享受されているか又はいないかを認識することを確保することである。今日までの委員会の経験から、この目的の実現は全体としての全国的統計又は推計によってのみではなされえず、劣った状況にある地域及び特に脆弱な又は不利な状況にあると思われる具体的なグループ又はサブグループに特別な注意を払うことを必要とすることは明らかである。従って、経済的、社会的及び文化的権利の実現の促進にむけて肝要な第一のステップは、現在の状況の診断及び認識である。委員会は、この監視及び情報収集の過程は時間がかかる可能性があること、また、関連義務を果たすことができるためには、規約第2条1項及び22条に規定されたような国際的援助が必要となる国があるであろうことを認識している。その場合、かつ締約国が、認められた公的政策の目標を促進するためのいかなる過程にとっても不可欠の一部でありまた規約の効果的な実施に不可欠である監視過程を行う能力がないと結論する場合には、締約国は委員会への報告の中でそのことを注記し、必要とする国際的援助の性格及び程度を示すことができる。

4 監視は、現在の状況を詳細に概観することを目的としているが、そのような概観の主な意義は、規約の規定を反映した優先事項の設定も含めて、明確に述べられかつ注意深くターゲットを定めた政策の策定のための基礎となることである。かくして、報告過程の第3の目的は、締約国に、そのように定められた政策決定が現実に行われたことを立証するのを可能にすることである。規約はこの義務を、「無償の義務的初等教育」がすべての者に保障されていない場合に第14条で明示的に述べているのみであるが、規約に含まれた各「権利の漸進的実現のための詳細な行動計画を作成し採択する」義務は、「すべての適当な方法により...措置を取る」第2条1項の義務に明らかに内在するものである。

5 報告過程の第4の目的は、経済的、社会的及び文化的権利に関する政府の政策を公的審査にさらすことを容易にし、並びに、関連政策の策定、実施及び評価における社会のさまざまな

経済的、社会的及び文化的セクターの関与を促進することである。今日までに提出された報告を検討するにあたって委員会は、多くの締約国が、異なった政治及び経済体制を反映して、規約のもとでの報告の準備にそのような非政府団体からのインプットを奨励してきたということを歓迎している。一般大衆がコメントできるよう、報告を幅広く流布することを確保している国もある。このような方法で、報告の準備及び国内レベルでのその検討は、少なくとも、委員会と報告国代表との間で国際的レベルで行われる建設的対話と同じくらいの価値をもつものとなりうる。

6 第5の目的は、報告が、委員会だけでなく締約国自身が、規約に含まれた義務の実現に向けてどれだけ進歩がなされたかを効果的に評価できる基礎を提供することである。この目的のためには、国が、ある分野におけるその義務履行をそれに照らして評価できる具体的な指標又は目標を設定するのが有用であろう。従って例えば、乳児死亡率の低下、子供の予防接種の程度、一人当たりのカロリー摂取量、医療提供者一人当たりの人口数などに関して具体的な目標を設定するのが重要であることは、一般に認められている。これらの多くの分野で、一国の又は他の具体的な指標がきわめて有用な進歩の標識となりうるのに対し、全世界的な指標は限られた用途しかもたない。

7 この点で委員会は、規約が関連権利の「漸進的実現」の概念に特別の重要性をおいていることを注記したいと考え、その理由から委員会は締約国に対し、定期報告の中で、関連権利の効果的実現に関して、時間的な進歩を示す情報を含めるよう強く要請する。さらに、状況の十分な評価がなされるためには、量的データと同様に質的データも必要であることは明らかである。

8 第6の目的は、締約国自身に、経済的、社会的及び文化的権利の全範囲を漸進的に実現するための努力に際して直面した問題及び不十分な点のより良い理解を発展させることができるようにすることである。この理由から、締約国が、そのような実現を阻む「障害及び困難」について詳細に報告することが肝要である。それにより、関連の障害の認定及び認識の過程は、より適当な政策を考案することのできる枠組みを提供する。

9 第7の目的は、委員会及び締約国全体に、国家間の情報交換を容易にし並びに、諸国家の直面している共通の問題及び規約に含まれた各権利の効果的実現のため取りうる措置の種類についてのより良い理解を発展させることである。過程のこの部分はまた、委員会に、規約第22条及び23条に従って国際社会が国家を援助する最も適切な手段を認定することを可能にする。委員会がこの目的において重要性を強調するため、これらの条項についての別個の一般的意見が、第4会期で委員会により議論される予定である。

一般的意見第2（1990）：国際的技術協力措置（規約第22条）（E/1990/23,Annex）

1 規約第22条は、経済社会理事会が関連国際連合機関に対し、規約の下で提出される報告により提起される問題であって、「これらの機関がそれぞれの権限の範囲内で...規約の効果的な漸進的実施に寄与すると認められる国際的措置を取ることの適否の決定にあたって参考になるものにつき」、注意を喚起することができる制度を設定している。第22条の下での主要な責任は理事会に与えられているが、この点で理事会に助言し援助するにあたって経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会が活発な役割を果たすことは、明らかに適切なことである。

2 第22条に従った勧告は、「技術援助の供与に関係を有する国際連合の機関及びこれらの補助機関並びに専門機関」に対して行うことができる。委員会は、この規定は、国際開発協力のいずれかの側面にかかわっている実質的にすべての国際連合機関を含むと解釈されるべきであると考えられる。従って、第22条に従った勧告は、特に、事務総長並びに、人権委員会、社会開発委員会及び女性の地位委員会のような理事会の補助機関、UNDP、ユニセフ及びCDPのような他の機関、世界銀行及びIMFのような機関、ILO、FAO、ユネスコ及びWHOのような他の専門機関に対して向けられることが適切であろう。

3 第22条は、一般的政策の性質の勧告又は、特定の状況に関係した、より焦点を絞った勧告のいずれかになりうる。前者の文脈では、委員会の主要な役割は、国際連合及びその機関によって又はその援助によって行われる国際開発協力の枠組みの中で経済的、社会的及び文化的権利を促進する努力により大きな注意を払うことを奨励することであろう。この点で委員会は、人権委員会が1989年3月2日の決議1989/13で、「開発の分野で活動する各種の国際連合機関が、その活動において、経済的、社会的及び文化的権利の十分な尊重を促進するための措置を最も良く統合することができる方法を考慮する」よう勧告したことを注記する。

4 予備的な実際の問題として、委員会は、もし関連機関が委員会の作業により大きな興味をもつならば、委員会の取り組みにとって助けとなりまた、関連機関もより良く情報を得られることになるだろうということ注記する。そのような興味は様々なかたちで表明されうること認めつつ、委員会は、最初の4会期における関係国際連合機関代表の出席率は、ILO、ユネスコ及びWHOを顕著な例外として、非常に低かったと考える。同様に、適当な資料及び文書の情報は、非常に限られた数の機関からしか受領されていない。委員会は、国際開発協力の文脈における経済的及び文化的権利の関連性のより深い理解は、委員会と関係機関とのより大きな相互作用を通して、相当に容易になると考える。最低限でも、委員会が各会期に行う、特定の事項についての一般的討論の日は、将来的にみて生産的な意見交換が行われうる理想的な状況を提供するものである。

5 開発活動の文脈における人権の促進というより広い問題について、委員会はこれまで、国際連合機関の具体的な努力については、やや限られた証拠しか得ていない。委員会はこの点で、国際連合駐在代表及びその他のフィールド・ベースの職員に、「特に、人権の側面をもつ継続中の計画及び、特定政府の要請に応じた新規の計画において可能な協力の形態に関する、提言及び助言」を求める書信を出すにあたって、人権センターとUNDPが共同で取ったイニシアチブを、満足をもって注記する。委員会はまた、自らの人権及びその他の国際労働基準をその技術協力活動にリンクしようとする、ILOの行っている長年の努力について情報を受けている。

6 そのような活動に関しては、2つの一般原則が重要である。1つは、2つの組の人権は不可分かつ相互依存적であるということである。これは、1つの組の権利の促進のための努力はまた他方の組の権利を十分考慮するべきであることを意味する。経済的、社会的及び文化的権利の促進に携わる国際連合機関は、その活動が市民的及び政治的権利の享受と十分両立したものであることを確保するため、できる限りのことをすべきである。消極的な意味ではこれは、国際機関は例えば、国際基準に反する強制労働の使用、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ことを意味する。積極的な意味ではこれは、可能な場合には、諸機関は経済成長又は他の広く定義された目標だけでなく、人権の全体的な範囲の

事受を促進することに資するような計画及びアプローチの支援者として行動するべきであるということの意味する。

7 一般的関連性をもつ第2の原則は、開発協力は自動的に経済的、社会的及び文化的権利の尊重の促進に寄与するのではないということである。「開発」の名のもとに行われた多くの活動が、後に、人権の観点からは誤った考えであり、逆効果でさえあると認められている。そのような問題の発生を減少させるためには、可能かつ適切な限り、規約の扱う問題の全範囲に対して、具体的かつ慎重な考慮が払われるべきである。

8 人権に対する関心を開発活動に統合しようとすることの重要性にもかかわらず、そのような統合は一般的なレベルにとどまりやすいということは事実である。従って、規約第22条に含まれた原則の実際の運用を促進するために、委員会は、関係機関の考慮に値する次のような具体的な措置に注意を引きたい。

(a) 原則として、関係国際連合機関は、開発活動と人権一般、特に経済的、社会的及び文化的権利の尊重の促進の努力との間に設けられるべき緊密な関係を具体的に認めるべきである。委員会はこの点で、「国際連合開発の10年」の戦略の最初の3期がいずれも、その関係を認めることに失敗したことを注記し、1990年に採択されるその第4戦略がこの脱落を是正することを強く要請する。

(b) 1979年の報告の中で事務総長が行った、すべての開発協力活動に関連して「人権への影響の声明」が必要であるという提案に対して、国際連合機関は考慮を払うべきである。

(c) 計画及び国際連合機関の雇用する人員に与えられる訓練又はブリーフィングには、人権基準及び原則を扱う部分を含めるべきである。

(d) 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。このことは例えば、特定国の優先的ニーズの最初の評価、特定計画の認定、計画の実施及びその最終評価において当てはまるであろう。

9 国家報告の検討にあたって委員会が特に関心を持ってきたのは、多くの国において、債務及び関連の調整措置が経済的、社会的及び文化的権利の享受に与える悪影響である。委員会は、調整計画がしばしば不可避であり、また、それらは往々にして緊縮を主要な要素として伴うということ認める。しかし、そのような状況では、最も基本的な経済的、社会的及び文化的権利を保護する取り組みはより緊要になるのであって、その逆ではない。規約の締約国及び関連国際連合機関は従って、それらの保護が、なしうる最大限に、調整促進の計画及び政策に組み込まれることを確保するよう、特別の努力を行うべきである。そのようなアプローチ、すなわち、ときに「人間の顔をした調整」又は「開発の人的側面」の促進といわれるものは、貧しい又は弱い立場にある人々の権利を保護するという目標が、経済調整の基本的な目標となるべきことを要求している。同様に、債務危機を扱う国際的措置は、特に国際協力を通じて経済的、社会的及び文化的権利を保護する必要性を十分に考慮に入れるべきである。同様に、債務危機に対処する国際的措置は、特に国際協力を通して、経済的、社会的及び文化的権利を保護する必要性を十分に考慮に入れるべきである。多くの状況において、このことは、大規模な債務軽減策の必要性につながりうる。

10 最後に、委員会は、規約第22条に従い、技術援助又は開発協力に対して有する特別の必要性について報告の中で指摘するために締約国に与えられた重要な機会に注意を引きたい。

一般的意見第3（1990）：締約国の義務の性格（規約第2条1項）（E/1991/23,Annex）

1 第2条は、規約の十分な理解にとって特別の重要性をもっており、規約の他のすべて条項とダイナミックな関係を持つものとみなされなければならない。これは、規約の締約国が負う一般的な法的義務の性格を述べたものである。これらの義務は、（国際法委員会の作業に従い）行為の義務及び結果の義務といえるものの双方を含んでいる。この規定で用いられている用語と、市民的及び政治的権利に関する相応する条項である第2条に含まれる用語との間の相違が大きく強調されることがあるが、顕著な類似点もあることは必ずしも認められていない。特に、規約は漸進的実現を規定し、利用可能な資源の制限による制約を認めつつも、即時の効果をもつさまざまな義務をも課している。このうち、2つが、締約国の義務の正確な性質を理解するにあたって特に重要である。このうちの1つは、別個の一般的意見で扱われるが、関連の権利が「差別なく行使される」ことを「保障することを約束する」ことである。

2 他方は、第2条1項の「措置を取る」義務であり、それはそれ自体、他の考慮によって条件づけられ又は制限されていない。この文言の完全な意味は、異なった言語の訳語のいくつかをあげることによっても判断することができる。英語では、義務は「措置を取る（to take steps）」こと、フランス語では「行動する(s'engager à agir)」こと、スペイン語では「措置を取る（adoptar medidas）」ことである。従って、関連の権利の完全な実現は漸進的に達成されうるものであるが、その目標に向けての措置は、関係国にとって規約が発効した後、合理的な短期間のうちに取られなければならない。この措置は、規約で認められた義務の履行に向けて、可能な限り意図的、具体的かつターゲットをもったものであるべきである。

3 措置を取る義務を充足するために用いられるべき手段は、第2条1項で、「特に立法措置の採択を含めたすべての適当な方法」であると述べられている。委員会は、多くの場合、立法は非常に望ましく、いくつかの場合では不可欠でさえあることを認める。例えば、必要な措置のための安全な立法上の基礎なしには、差別に対して効果的に闘うことは困難であろう。健康、子供及び母親の保護、教育などの分野並びに、第6条から9条で扱われている事柄に関しては、立法は、多くの目的のために、不可欠な要素でもあろう。

4 委員会は、締約国は一般に、この点で取った立法措置の少なくともいくつかについて詳細に述べることにについては実直であったということを注記する。しかし委員会は、規約で具体的に予定された立法措置の採択は決して締約国の義務を尽くすものではないということを強調したい。むしろ、「すべての適当な方法により」という文言には、完全かつ自然な意味が与えられなければならない。各権利に関する状況においてどのような手段が最も適当かは各締約国自身が決定しなければならないが、選択された手段の「適当さ」は必ずしも自明ではないであろう。従って、締約国は報告において、取った措置についてのみではなく、なぜそれがその状況において適当と考えられたかの根拠について示すべきである。しかし、すべての適当な措置が取られたか否かの最終的判断は委員会の決定に委ねられる。

5 立法に加えて、適当と考えられうる措置の中には、国内法制に従い司法判断に適すると考えられる権利に関しては、司法的救済を与えることがある。委員会は例えば、認められた権利

を差別なく享受することは、一部は、司法的又はその他の効果的な救済を与えることによって、過当に促進されることが多いということを注記する。実際、市民的及び政治的権利に関する国際規約の締約国でもある国は、同規約（第2条1項、2条3項、3条及び26条によって）によってすでに、（平等及び無差別に対する権利を含め）同規約で認められた権利又は自由を侵害されたすべての人が、「効果的な救済を受ける」（第2条3項(a)）ことを確保する義務を負っている。加えて、第3条、7条(a)(i)、8条、10条3項、13条2項(a)、13条3項、13条4項、15条3項を含め、多くの国の国内法制において司法及びその他の機関による即時の適用が可能と思われる多くの規定がある。上記の規定が内在的に直接適用不可能だという考えは、維持しがたいものに思われる。

6 規約で認められた権利の実現を直接に目的とした具体的な政策が立法の形式で採択されたときには、委員会は特に、それらの法が、その権利が十分に実現されていないと感ずる個人又はグループによる訴権を創設しているか否か知らされることを希望する。特定の経済的、社会的及び文化的権利に憲法上の承認が与えられたとき、又は、規約の規定が国内法に直接編入されたときには、委員会は、それらの権利がどの程度司法判断可能と考えられているか（つまり、裁判所で援用できるか）について情報を受けることを希望する。委員会はまた、経済的、社会的及び文化的権利に関する既存の憲法規定が弱められ又は顕著な変更を受けたいかなる場合にも、具体的な情報を受けることを希望する。

7 第2条1項の目的で「適当」と考えられうるその他の措置には、行政的、財政的、教育的及び社会的措置を含み、かつこれらに限られない。

8 委員会は、「特に立法措置の採択を含めたすべての適当な方法により...措置を取る」義務は、民主的でありかつすべての人権がそれによって尊重される限り、当該措置のための手段として用いられるいかなる特定の形態の政府又は経済体制をも要求も排除もしないことを注記する。従って、規約は、政治及び経済体制の観点からは中立的であり、規約の原則は、社会主義的もしくは資本主義的、混合、中央計画もしくは自由放任経済の必要性もしくは望みしさ、又はその他のいずれかの特定のアプローチのみに基づいているものと正確にいうことはできない。この点で委員会は、規約で認められた権利は、特に規約の前文で確認されたような二つの組の人権の相互依存性及び不可分性が当該体制において認められ反映されている限り、多様な経済及び政治体制の文脈における実現に適していることを再確認する。委員会はこの点でまた、他の人権及び特に発展の権利の関連性を注記する。

9 第2条1項に反映された主な結果の義務は、規約で「認められた権利の完全な実現を漸進的に達成するため」措置を取る義務である。この文言の意図を説明するためにしばしば、「漸進的実現」という語が用いられる。漸進的実施の概念は、すべての経済的社会的権利の完全な実現は一般的に短期間にはなしえないであろうということを認めたものである。この意味でこの義務は、市民的及び政治的権利に関する規約に含まれた義務と顕著に異なる。しかし、時間をかけた、換言すれば漸進的な実現が規約で予期されているという事実は、この義務から意味ある内容をすべて奪うものと誤解されるべきではない。それは一方で、経済的、社会的及び文化的権利の完全な実現を確保する際の実際の世界の現実及びすべての国が有する困難を反映した、必要な弾力性の仕組みである。他方で、この文言は全体的な目標、すなわち、当該諸権利の完全な実現に関して締約国に明確な義務を設定することという、規約の存在理由に照らして読まなければならない。それは、その目標に向けて、可能な限り迅速にかつ効果的に移行する義務を課しているのである。さらに、この点でいかなる後退的な措置が意図的に取られた場

合にも、規約上の権利全体に照らして及び利用可能な最大限の資源の利用という文脈においてそれを十分に正当化することが要求される。

10 10年以上の期間締約国の報告を審査して委員会及び先行機関の得た多くの経験に基づき、委員会は、最低でも、各権利の最低限の不可欠なレベルの充足を確保することは各締約国に課された最低限の中核的義務であるという見解である。従って例えば、相当数の個人が不可欠な食料、不可欠な基本的健康保護、基本的な住居又は最も基本的な形態の教育を剥奪されている締約国は、規約上の義務の履行を怠っているという推定を受ける。もし規約がそのような最低限の中核的義務を設定していないものと読まれるならば、規約はその存在理由を大部分奪われるであろう。なお、ある国がその最低限の中核的義務を履行したか否かの判断にあたっては、当該国の制約をも考慮に入れなければならない。第2条1項は各締約国に、「その利用可能な資源を最大限利用することにより」必要な措置を取ることを義務づけている。締約国が少なくともその最低限の中核的義務を履行できないことを利用できる資源の制約に帰するためには、当該国は、これらの最低限の義務を優先事項として充足するためにその利用可能なすべての資源を用いるためあらゆる努力がなされたことを証明しなければならない。

11 しかし委員会は、たとえ利用可能な資源が不十分であることが示されうる場合でも、現状において関連権利のできる限り広範な享受を確保するため尽力することは締約国の義務として残ることを強調したい。さらに、経済的、社会的及び文化的権利の実現、又は特に未実現の程度を監視し、かつこれらの権利の促進のための戦略及び計画を考案する義務は、いずれにしても、資源の制約の結果消滅するものではない。委員会はすでにこれらの問題について一般的意見第1で扱った。

12 同様に、委員会は、たとえ調整、経済不況、又はその他の要素の過程により生ずる深刻な資源の制約のときにも、低コストのターゲット・プログラムの採択によって、社会の脆弱な立場にある構成員は保護されうるし、また保護されなければならないことを強調する。このアプローチを支持するものとして、委員会は、「人間の顔をした調整：弱い立場にある人々の保護と成長の促進」と題するユニセフの分析、「人間開発報告1990」における国連開発計画の分析及び「世界開発報告1990」における世界銀行の分析を注記する。

13 注意が引かれなければならない第2条1項の最後の要素は、「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...を通じて、措置を取る」という、すべての締約国の義務である。委員会は、「その利用可能な資源を最大限に用いて」という文言は、規約の起草者によって、国家の既存の資源並びに国際的な協力及び援助を通して国際社会から利用できる資源の双方をさすものと意図されたことを注記する。さらに、関連権利の完全な実現を促進する際のそのような国際協力の不可欠の役割は、第11条、15条、22条及び23条に含まれた一定の規定によっても強調されている。第22条に関しては、委員会はすでに一般的意見第2で、国際協力に関して存在する機関及び責任のいくつかについて注意を引いた。第23条はまた、「認められた権利の実現のための国際的行動」の方法のうち、「技術援助の供与」並びにその他の活動を具体的に確認している。

14 委員会は、国連憲章第55条及び56条、確立された国際法の原則及び規約自身の規定に従い、発展のため、従って経済的、社会的及び文化的権利の実現のための国際協力はすべての国の義務であることを強調したい。それは特に、この点で他国を援助する立場にある国にとっては義務である。委員会は特に、発展の権利宣言の重要性及び、締約国がそこで認められたすべ

ての原則を十分の考慮することの必要性を注記する。委員会は、それを行う立場にあるすべての国の側の活発な国際援助計画及び協力なしには、多くの国において、経済的、社会的及び文化的権利の完全な実現は満たされない希望のままであるとうことを強調する。この関連で委員会はまた、一般的意見第2の文言をも想起する。

一般的意見第4(1991):十分な住居に対する権利(規約第11条1項)(E/1992/23, Annex)

1 規約第11条1項に従い、総約国は「自己及びその家族のための十分な食料、衣類及び住居を内容とする十分な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める」。このように十分な生活水準に対する権利から生ずる十分な住居に対する人権は、すべての経済的、社会的及び文化的権利の享受にとって中心的重要性をもつ。

2 委員会は、この権利に関して大量の情報を蓄積することができた。1979年以来、委員会及びその先行機関は、十分な住居に対する権利を扱った75の報告を検討してきた。委員会はまた、第3会期(E/1989/22,para.312を見よ)及び第4会期(E/1990/23,paras. 281-285を見よ)のそれぞれにおいて、1日の一般的討論の日を割いた。加えて、委員会は、1987年12月11日の決議42/197で総会が採択した「西暦2000年に向けての世界住居戦略」を含め、ホームレスのための国際住居年(1987年)が生んだ情報に慎重な注意を払ってきた(1)。委員会はまた、人権委員会並びに、差別防止及び少数者保護小委員会の関連報告をも検討してきた(2)。

3 多様な国際文書が住居に対する権利の異なった側面を扱っている(3)が、規約第11条1項は、最も包括的かつ、関連規定のうちおそらく最も重要なものである。

4 国際社会がしばしば十分な住居に対する権利の十分な尊重の重要性を再確認してきたにもかかわらず、規約第11条1項の設定した基準と世界の多くの地域で広がっている状況との間には不穏なほど大きなギャップが残っている。資源その他の大きな制約に直面しているいくつかの途上国で問題は特に深刻であることが多いが、委員会は、ホームレス及び不十分な住居の顕著な問題はいくつかの最も経済的に発展した社会にも存在すると考える。国際連合は、世界に1億人以上のホームレスがあり、10億人以上の人が不十分な住居に住んでいると推計している(4)。住居に対する権利に関して、何らかの顕著な問題のない締約国はないということは、明らかであると思われる。

5 いくつかの事例で、委員会の検討した締約国の報告は、十分な住居に対する権利の確保に困難があることを認めそれを説明している。しかし大部分は、提供された報告は、関係国で広がっている状況を委員会が十分に把握するには不十分であった。この一般的意見は、従って、この権利に関して委員会が重要と考える主な事項のいくつかを確認することを目的としている。

6 十分な住居に対する権利は、すべての者に適用される。「自己及びその家族(himself and his family)」という言葉は、規約が採択された1966年において一般に受け入れられていた性的役割及び経済活動のパターンを反映しているが、この文言は今日、個人、女性を世帯主とする家庭又は他のグループへのこの権利の適用可能性の制限を含意するものと読むことはできない。従って、「家族(family)」の概念は、広い意味で理解されなければならない。さらに、家族と同様に個人も、年齢、経済的地位、グループもしくはその他の所属、又はその他の要因にかかわらず、十分な住居に対する権利を有している。特に、規約第2項に従い、その権利の享受

は、いかなる形態の差別も受けてはならない。

7 委員会の見解では、住居に対する権利は、例えば単に頭上に屋根があるだけの避難所に等しい、又は住居をもっぱら物品とみなす、狭い又は制限的な意味で解釈されるべきではない。むしろ、住居に対する権利は、安全、平和及び尊厳をもって、ある場所に住む権利とみなされるべきである。これは、少なくとも2つの理由で、適切なことである。第一に、住居に対する権利は、他の人権及び、規約が則っている基本原則と不可分に結び付いている。従って、規約中の権利が由来するといわれる「人間の固有の尊厳」は、「住居」の語を、さまざまな他の考慮を考えに入れるように解釈することを要求するが、その最も重要なものは、住居に対する権利は、収入又は経済資源へのアクセスにかかわらずすべての人に確保されるべきだということである。人間居住委員会及び西暦2000年に向けての世界住居戦略がともに述べているように、「十分な住居とは...十分なプライバシー、十分なスペース、十分な安全、十分な照明及び換気、十分なインフラストラクチャー、仕事に関する十分な場所並びに基本的な設備が、すべて合理的な費用で得られるものを意味する」。

8 このように、十分さの概念は、特定の住形態が規約の目的上「十分な住居」を構成すると考えられるか否かを決定するにあたって考慮されなければならない多くの要素を強調するのに役立つため、住居に対する権利に関して特に重要である。十分さは、社会的、経済的、文化的、気候的、生態的及び他の要素によって決まる部分があるが、委員会は、特定の状況においてこの目的上考慮されなければならないこの権利の一定の側面を認めることは可能であると信ずる。それは、以下のものを含む。

(a) **保有の法的安全。** 保有 (tenure) は、(公的及び私的) 賃貸住宅、共同住宅、借家、保有者占有、緊急住宅及び、土地又は財産の占有を含む非公式の定住を含めたさまざまな形態をとる。保有の種類にかかわらず、すべての人は、強制退去、嫌がらせ及び他の恐れに対する法的保護を保障する程度の保有の安全を有するべきである。締約国は従って、影響を受ける人及びグループとの真の協議によって、現在そのような保護を欠いている人及び家庭に対し保有の法的安全を与えるための即時の措置を取るべきである。

(b) **サービス、物資、設備及びインフラストラクチャーの利用可能性。** 十分な住居は、健康、安全、快適さ及び栄養にとって不可欠な一定の設備を含まなければならない。十分な住居に対する権利のすべての享受者は、天然及び共通資源、安全な飲み水、調理、暖房及び照明のためのエネルギー、衛生及び洗濯設備、食料貯蔵手段、ごみ処理、用地排水並びに緊急サービスに対する継続的なアクセスを有するべきである。

(c) **負担可能性 (affordability)。** 住居にかかわる個人の又は家計の財政的費用は、その他の基本的なニーズの達成及び充足が脅かされ又は譲歩することのないようなレベルであるべきである。住居関連の費用の割合が、一般的に、収入のレベルに比例することを確保するため、締約国は措置を取るべきである。締約国は、住居のニーズを十分に反映した形態及びレベルの住居財政並びに、経済的に手の届く住居を得ることができない者のための住宅補助金を設けるべきである。資金的な居住可能性の原則に従って、賃貸人は適当な方法により、不合理な賃貸レベル又は賃代金の増加から保護されるべきである。天然物質が住居の建築資材の主要な源である社会では、そのような物質が利用できることを確保するため締約国は措置を取るべきである。

(d) **居住可能性 (habitability)。** 十分な住居は、居住者に十分なスペースを与えかつ、居住者

を寒さ、湿気、熱、雨、風又はその他の健康への脅威、構造的危険及び病原菌媒介動物から保護するという観点から、居住可能なものでなければならない。占有者の身体的な安全も同様に保障されなければならない(5)。委員会はWHOの準備した住居の健康原則を締約国が包括的に適用するよう奨励する。同原則は、住居を、疫学的分析における疾病の条件と最もよく結びつけられる環境的要素とみなすもの、つまり、不十分で欠陥のある住居及び生活条件は常に高い死亡率及び罹病率と結びついている、とするものである。

(e) **アクセス可能性 (accessibility)**。十分な住居は、それに対する権利を有する者にとってアクセス可能でなければならない。不利な状況にあるグループは、十分な住居資源に対する十分かつ継続的なアクセスを与えられなければならない。従って、老人、子供、身体障害者、不治の病人、HIV陽性の人、慢性の医療問題を有する人、精神病患者、自然災害の被害者、災害を受けやすい地域に住む人々及びその他のグループは、住居の領域である程度の優先的配慮を確保されるべきである。多くの締約国で、社会の中の土地のない又は不毛な部分にとっての土地へのアクセスを増加させることが、中心的な政策目標になるべきである。権利としての土地へのアクセスを含め、平和にかつ尊厳をもって住む場所へのすべての人の権利を実質化することを目的とした明確な政府の義務が発展させられる必要がある。

(f) **場所 (location)**。十分な住居は、雇用の選択肢、医療サービス、学校、児童ケアセンター及びその他の社会設備へのアクセスを可能にする場所にななければならない。これは、仕事の場所への往復の時間的及び財政的費用が貧しい家庭の予算に過度の要求を課しうる大都市及び農村地域双方にいえることである。同様に、住居は、汚染された地域にも、居住者の健康に対する権利を脅かす汚染源に直近の場所にも建築されるべきでない。

(g) **文化的相当性**。住居が建築される方法、用いられる建築資材及びそれらを支える政策は、文化的アイデンティティ及び住居の多様性の表現を適当なかたちで可能にするものでなければならない。住居領域の発展又は近代化に向けた活動は、住居の文化的側面が犠牲にされないこと、並びに、特に、適当な場合、近代的な技術設備も保障されることを確保するべきである。

9 上記のように、十分な住居に対する権利は、2つの国際規約及び他の適用できる国際文書に含まれた他の人権から切り離してとらえることはできない。この点で、人間の尊厳の概念及び無差別の原則についてはすでに言及した。加えて、表現の自由に対する権利、(賃貸人及びその他の共同体ベースのグループのためなどの)結社の自由に対する権利、居住の自由に対する権利及び公的意志決定参加する権利などの、他の権利の十分な享受は、十分な住居に対する権利が社会のすべてのグループによって実現され及び維持されるためには不可欠である。同様に、プライバシー、家族、家庭又は通信に対する恣意的又は違法な干渉を受けない権利は、十分な住居に対する権利を定義するうえで非常に重要な側面となるものである。

10 国の発展状態にかかわらず、即時に取られなければならない一定の措置がある。世界住居戦略及びその他の国際的分析において認められているように、住居に対する権利を促進するために必要な措置の多くは、一定の行為を政府が行わないこと及び、影響を受けるグループの「自助」を容易にすることのみを要求するであろう。それらの措置が、締約国の利用できる最大限の資源を超えると考えられる限りにおいて、規約第22・23条に従い、できるだけ早く国際協力の要請がなされ、委員会がそれについて知らされることが適当である。

11 締約国は、不利な条件のもとで生活している社会グループに対し特別の配慮を与えるこ

とによって、それらのグループに正当な優先順位を与えなければならない。政策及び立法は従って、他の者の犠牲で、すでに有利な状況にある社会グループを利することを目的とするべきではない。委員会は、生活条件の不断の改善には外的な要素が影響しうること、及び、多くの国で1980年代に全体的な生活条件が悪化したことを認識している。しかし、委員会が一般的意見第2（1990）で述べたように（E/1990/23、annex ）、外的に起こった問題にもかかわらず、規約上の義務は妥当し続け、かつ、経済的緊縮の時にはおそらくより関連性をもつ。従って委員会は、締約国の政策及び立法決定に直接帰属できる、生活及び住居条件の一般的悪化は、補償措置を伴わなければ、規約上の義務に合致しないという見解である。

12 十分な住居に対する権利の完全な実現を達成するための最も適当な手段は不可避免的に国によって相当に異なるであろうが、規約は明らかに、各締約国が、その目的のため必要なすべての措置を取ることを要求している。このことは、ほとんど常に、世界住居戦略第32段落に述べられているように、「住居条件の発展のための目標を定義し、それらの目標の充足のために利用できる資源及びその最も費用効率的な利用方法を確定し、並びに必要な措置の実施の責任及び時間枠を定める」全国的な住居戦略の採用を必要とするであろう。他の人権の尊重を確保することに加え、関連性及び実効性の双方の理由からも、そのような戦略は、ホームレス、不十分な住居に住む人及びそれらの人の代表を含め影響を受けるすべての人との広い真の対話及びそれらの人の参加を反映させるべきである。さらに、関連政策（経済、農業、環境、エネルギーなど）を規約第11条上の義務と調和させるため、省庁及び地方当局との協調を確保するための措置が取られるべきである。

13 住居に関する状況の効果的な監視は、即時の効果を持つもう1つの義務である。締約国が第11条1項の義務を充足するためには、特に、一国で又は国際協力をもとにして、その管轄内のホームレス及び不十分な住居の程度を完全に確かめる必要なすべての措置を取ったことを示さなければならない。この点で、委員会の採択した、報告の形式及び内容に関する改正一般ガイドラインは（E/C.12/1991/1）、「社会の中で、住居に関して脆弱な又は不利な状況にあるグループに詳細な情報を提供する」必要性を協調している。これには特に、ホームレスの人々及び家族、不十分な住居に及び基本的な設備への簡単なアクセスなしに住む人々、「不法な」施設に住む人々、強制退去を受けた人々並びに低収入のグループを含む。

14 十分な住居に関して締約国の義務を充足するための措置は、適当と考えられる公的及び私的セクターの措置のどのような混合をも反映しうる。公的な住居財政が新住居の直接の建設に最も有用に使われる国もある一方で、多くの場合、経験は、政府は公的に建設された住居で住居の不足を完全に充足することができないことを示している。従って、十分な住居に対する権利のもとでの義務への完全なコミットメントと合わせて、締約国が「能力向上戦略（enabling strategies）」を促進することが奨励されるべきである。政府の義務は、本質的に、取られる措置が全体として、利用可能な最大限の資源に従いできる限り短期間にすべての個人の権利を実現するに十分であることを示すことである。

15 要求される措置の多くは、一般的な資源配分及び政策イニシアチブを伴うであろう。しかし、この文脈で、公的な立法及び行政措置の役割は過小評価されるべきでない。世界住居戦略（paras. 66-67）は、この点で取られうる措置の種類及びその重要性に注意を引いている。

16 いくつかの国では、十分な住居に対する権利は憲法上保護されている。そのような場合は特に、そのようなアプローチの法的及び実際の意味を知ることに関心をもっている。従って、

保護が役立った具体的事例及びその他の場合の詳細が提供されるべきである。

17 委員会は、十分な住居に対する権利の構成要素の多くは、少なくとも、国内的な法的救済を与えることに合致するという見解である。法制により、そのような分野は以下のものを含みうるが、これらに限られない。(a)裁判所の差し止め命令の発行によって強制退去や住居破壊の計画を防止することを目的とした法的訴え、(b)違法な強制退去に対する賠償を求める法的手続き、(c)賃貸条件、住居の維持及び人種差別はその他の形態の差別に関して家主（公的、私的にかかわらず）によって又はその支持の下に行われた違法行為に対する申立て、(d)住居に対するアクセスの配分及び利用可能性におけるあらゆる形態の差別の申立て、(e)不健康又は不适当居住条件に関する、家主に対する申立て。いくつかの法制においては、ホームレスのレベルの顕著な増加を伴う状況で集合団体訴訟（クラス・アクション）を容易にする可能性を模索することも適当であろう。

18 この点で委員会は、強制退去は規約の要求に合致しないと推定され、最も例外的な状況において、かつ関連する国際法の原則に従ってのみ、正当化されうると考える。

19 最後に、第11条1項は、「自由な合意に基づく国際協力の不可欠の重要性」を認める締約国の義務でしめくられている。伝統的には、すべての国際援助の5パーセント以下しか住居又は人間居住に向けられておらず、そのような援助がなされるやり方はしばしば、不利な状況にあるグループの住居のニーズをほとんど考えないものであった。締約国は、受領国及び提供国双方とも、十分な住居に住む人の数を増加させることにつながる条件を作ることに援助の相当の部分の割くことを確保するべきである。締約国は、国際財政協力を検討するにあたっては、十分な住居に対する権利に関連して、対外援助が最も効果を持つであろう分野を示すよう努力すべきである。そのような要請は、影響を受けるグループのニーズ及び見解を十分に考慮に入れるべきである。

- (1) Official Records of the General Assembly, Forty-third Session, Supplement No.8, addendum (A/43/8/Add.1).
- (2) 人権委員会決議1980/36及び1987/22 小委員会特別報告者Danilo Türk氏による報告 (E/CN.4/Sub.2/1990/19, paras. 108-120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, paras. 137-139); 小委員会決議1991/26も見よ。
- (3) 例えば、世界人権宣言第25条2項、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約第5条(e) ()、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約第14条2項、子ども権利に関する条約第27条3項、社会的進歩及び発展に関する宣言第10条、1976年の人間居住に関するヴァンクーヴァー宣言第3部(8) (United Nations publication, Sales No.E.76.IV.7 and corrigendum, chap.) 発展の権利に関する宣言第8条1項及び、1961年の労働者の居住に関するILO勧告(第115号)。
- (4) 脚注1を見よ。
- (5) ジュネーブ、世界保健機関、1990年。

一般的意見第5(1994)：障害をもった人 (E/1995/22, Annex)

1 障害をもった人の人権に関しての経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約の中心的重要性は、国際社会によってしばしば強調されてきた(1)。かくして、障害者に関する世界行

動計画及び国際連合障害者の10年の実施についての事務総長による1992年の評価は、「障害は経済的及び社会的要因と密接に結びついて」おり、また「世界の多くの部分における生活条件はあまりに窮乏しているため、食料、水、住居、健康保護及び教育という基本的ニーズをすべての者に与えることが、国家計画の核心にならなければならない」と結論している(2)。相対的に高い生活水準を有する国でも、障害をもった人は、規約で認められた経済的、社会的及び文化的権利の全範囲を享受する機会を否定されていることが非常に多い。

2 経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会並びにこれに先立つ作業部会は、総会(3)及び人権委員会(4)の双方から、障害をもった人が関連権利を完全に享受することを確保する規約締約国の義務遵守を監視することを明示的に要求されている。しかし、今日までの委員会の経験は、締約国は報告の中でこの問題に非常にわずかの注意しか払っていないことを示している。このことは、「ほとんどの政府はなお」、障害をもった人の「状況を効果的に改善するような調和のとれた決定的措置を欠いている」という事務総長の結論と一致するように思われる(5)。従って、規約に含まれた義務との関連で、障害をもった人の問題が生ずるいくつかのかたちをふり及び強調することが適当である。

3 「障害」の語の国際的に受け入れられた定義は今だ存在しない。しかし、ここでの目的上は、1993年の基準規則でとられている方法に従うことで十分である。規則は次のように述べている。「『障害』の語は、いずれの人民にも起こる多数の異なった機能的な制約を総括するものである。…人は、身体的、知能的もしくは知覚的な損傷、医療条件又は精神病によって、障害をもちうる。そのような損傷、条件又は疾病は、恒常性のもので一過性のものでありうる(6)」。

4 基準規則でとられている方法に従い、この一般的意見は、「障害者(disabled persons)」という古い語よりも、「障害をもった人(persons with disabilities)」という語を用いる。「障害者」の語は、人として機能する個人の能力が障害を受けているということを含意するものと誤解されうる、ということが示唆されている。

5 規約は、障害をもった人に明示的に言及していない。しかし、世界人権宣言は、すべての人間は尊厳及び権利において自由かつ平等に生まれることを認め、規約の規定は社会のすべての構成員に完全に適用されるのであるから、障害をもった人は明らかに、規約で認められた権利の全範囲に対する権利を有している。加えて、特別の扱いが必要な限りにおいて、締約国が、その利用可能な資源を最大限に用いて、規約に定められた権利の享受という観点から、それらの人々がその障害から生ずる不利益を克服することができるよう適当な措置を取ることが要求される。さらに、「規定された」権利が一定の具体的に述べられた事由又は「その他の地位」による「いかなる差別もなしに行使される」という規約第2条2項に含まれた要求は、明らかに、障害に基づく差別にも適用される。

6 規約の中に明示的な障害関係の規定がないことは、黙示的なもののみによるというよりは、4半世紀以上前の規約の起草時、この問題に明示的に言及する重要性の認識を欠いていたことによるといえる。しかし、より最近の国際人権文書は、この問題に具体的に言及している。それらには、子どもの権利に関する条約(第23条)並びに、経済的、社会的及び文化的権利の分野における米州人権条約追加議定書(第18条)が含まれる。このように、現在は、障害をもつ人の人権が、特別に意図されたものに加え一般的な法、政策及び計画によって保護され促進されなければならないということは、非常に広く認められている。

7 このアプローチに従い、国際社会は、以下の文書において、障害をもった人に対し人権の全範囲を確保するという取り組みを確認している。(a) 障害者に関する世界活動計画。これは、「障害の防止、リハビリテーション並びに、社会生活及び発展への [障害をもった人の] 『完全な参加』及び『平等』という目標の実現のための効果的な措置」の促進を目的とした政策的枠組みを提供するものである(7)。(b) 1990年に採択された、障害者に関する国内調整委員会又は同様の機関の設立及び発展のためのガイドライン(8)。(c)1991年に採択された、精神障害者の保護及び精神治療の改善のための原則(9)。(d)1993年に採択された、障害をもった人のための機会の平等に関する基準規則(以下、「基準規則」と呼ぶ)。その目的は、障害をもったすべての人が「他の人と同じ権利及び義務を行使できる」ことを確保することである(10)。重要なものは主として基準規則であり、これは、規約上の締約国の関連義務をより正確に認定するにあたって特に有用な参照ガイドとなるものである。

締約国の一般的義務

8 国際連合は、今日世界に5億以上の障害をもった人がいると推計している。そのうち80パーセントは、発展途上国の農村地域に居住している。総計の70パーセントは、その必要とあるサービスに対してのアクセスが限られているか又はアクセスを持たないと推計されている。このように、障害をもった人の状況を改善する課題は、規約の各締約国にとって直接に関連することである。このグループの経済的、社会的及び文化的権利の完全な実現の促進のために選択される手段は国によって不可避免的に相当に異なるであろうが、大きな政策及び計画の努力が必要とされない国はない。

9 利用可能な資源を最大限に用いて関連権利の漸進的実現を促進する規約締約国の義務は、明らかに、単に、障害をもった人に対する否定的な影響を控えるというよりはるかに多くのことを政府に要求している。そのような脆弱かつ不利な立場にある人の場合の義務は、構造的な不利を減ずるため積極的な措置を取ること並びに、障害をもったすべての人にとっての社会での完全な参加及び平等という目的を実現するため、障害をもった人に適当な優先的処遇を与えることである。このことはほとんど常に、この目的のために追加的な資源が利用できるようになされる必要があること及び、広い範囲の特別に作られた措置が必要になることを意味する。

10 事務総長の報告によれば、先進国及び途上国双方における過去10年間の展開は、障害をもった人の視点からは特に不利なものであった。

「...低い成長率、高失業、公的支出の減少、現在の構造調整計画及び私有化に特徴づけられる現在の経済的及び社会的悪化は、計画及びサービスに悪影響を与えた。

...もし現在の否定的な傾向が続けば、[障害をもった人が]ますます社会の周辺へ押しやられ、一時的な支援に依存するようになる危険がある(12)」。

委員会が前に述べたように(一般的意見第3(第5会期、1990年)、para.12)、社会の中の脆弱な構成員を保護する締約国の義務は、深刻な資源の制約時にはより大きな重要性をもつのであって、その逆ではない。

11 市場主義経済をとる国が世界中に増加していることに鑑み、その文脈で、締約国の義務の一定の側面を強調するのが適当である。1つは、公的領域だけでなく私的領域も、適当な限度内で、障害をもった人の公平な処遇を確保するための規制に服することを確保する必要性である。公的サービスの提供のための制度がますます民営化され、かつてない程度にまで自由市

場に依拠されている状況において、私的雇用者、財及びサービスの私的供給者、並びにその他の非公的主体が、障害をもった人に関して無差別及び平等の規範に服すべきことが不可欠である。そのような保護が公的領域の外に及ばない状況では、障害をもった人が共同体の活動の主流に参加し及び社会の活動的な構成員としての十分な可能性を理解する能力は重大にまたしばしば恣意的に制約を受ける。このことは、立法措置が私的領域における差別を撤廃するために常に我も効果的な手段だということではない。従って例えば、基準規則は、国家が「障害をもった人、それらの人の権利、ニーズ、可能性及び貢献についての社会の中での意識を高めるために行動を取る」必要性を特に強調している(13)。

12 政府の介入なしには、自由市場は常に、障害をもった人にとって、個人的に又はグループとして不十分な結果を生むことがあるが、そのような状況において介入し、市場の力によって産み出された結果を緩和し、補完し、代償し又は覆すため適当な措置を取ることは政府の義務である。同様に、障害をもった人をさまざまな方法で援助するため政府が私的なボランティア団体に頼ることは適当であるが、そのような取り決めは決して、規約上の義務の完全な履行を確保する政府の義務を免ずるものではない。障害者に関する世界行動計画が述べているように、「損傷につながる条件を是正し及び障害の結果に対処する最終的な責任は政府にある」(14)。

実施手段

13 障害をもった人に対し規約上の義務を履行しようとするにあたって締約国によって用いられるべき手段は、本質的に、他の義務に関して利用できるものと同じである（一般的意見第1（第3会期、1989年）を見よ）。それらには、定期的な監視を通して、国内に存在する問題の性格及び範囲を確かめる必要性、そのようにして認定された要求に対応するための、適当に作られた政策及び計画を採択する必要性、必要な場合には立法を行い及び、既存のいかなる差別的な法をも撤廃する必要性、並びに、適当な予算手当を行い又は、必要な場合には、国際協力及び援助を求める必要性を含む。後者の点で、規約第22・23条に従った国際協力は、いくつかの途上国がその規約上の義務を履行できるようにするにあたって特に重要な要素となるであろう。

14 加えて、この分野での政策決定及び計画実施は関係代表者のグループ及び個人との緊密な協議及び関与を基礎として行われるべきだということば、国際社会によって常に認められてきた。この理由から、基準規則は、障害問題に対する全国的な焦点として役立つよう、国内調整委員会又は同様の機関の設立を容易にするため可能なすべてのことがなされるよう勧告している。そうするにあたって政府は、障害に関する国内調整委員会又は同様の機関の設立及び発展のための1990年ガイドラインを考慮に入れるべきである。

障害に基づく差別を撤廃する義務

15 障害をもった人に対する法律上及び事実上の差別はともに長い歴史を有しており、さまざまな形態をとる。それらは、教育を受ける機会の否定のような非常に不快な差別から、身体的及び社会的障壁を課すことにより達成される分離及び孤立化のような、より「微妙な」形態の差別までにわたる。規約の目的上、「障害に基づく差別」とは、経済的、社会的及び文化的権利の承認、享受又は行使を無効にし又は害する効果を有する、障害に基づくあらゆる区別、排除、制限、特惠又は合理的な便宜の否定を含むと定義できる。排除、区別又は分離によるも

のに加え、無視、無知、偏見及び誤った推測によっても、障害をもった人は非常にしばしば、障害をもたない人と平等の基礎のもとにその経済的、社会的及び文化的権利を行使することを妨げられている。障害に基づく差別の効果は、教育、雇用、住居、輸送、文化生活並びに、公的場所及びサ - ビスへのアクセスの分野では特に深刻である。

16 過去10年間の、立法の点でのいくらかの進歩にもかかわらず(15)、障害をもった人の法的状況は不安定なままである。過去及び現在の差別を是正するため、並びに将来の差別を抑止するために、障害に関する包括的な反差別立法がすべての締約国において不可欠であると思われる。そのような方法は、障害をもった人に、可能かつ適当な限り司法的救済を与えるのみならず、障害をもった人が、統合された、自己決定的な、独立した生活を送ることを可能にする社会政策計画をも定めるべきである。

17 反差別措置は、障害をもった人ともたない人との平等の権利の原則に基づくべきであり、これは、障害者に関する世界行動計画の言によれば、「それぞれの、すべての個人のニーズが同等の重要性を持つこと、それらのニーズが社会の計画作りの基礎とならねばならないこと、並びに、すべての資源が、すべての個人に参加のための平等な機会を確保するような方法で用いられなければならないことを含意する。障害政策は、すべての共同体サービスに対する[障害をもった人の]アクセスを確保するべきである」(16)。

18 既存の差別を是正し障害をもった人に公平な機会を設けるために適当な措置を取ることが必要なのであるから、そのような措置は、平等の原則に基づきかつその目的を達成するために必要な程度でのみ用いられる限りにおいて、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第2条1項の意味での差別と考えられるべきではない。

規約の具体的規定

A 第3条——男女同等の権利

19 障害をもった人はときに、性別のない人間として扱われることがある。結果として、障害をもった女性の受ける二重の差別はしばしば看過される(17)。国際社会は彼女らの状況に対し置かれるべき特別の重点をしばしば要求しているにもかかわらず、障害者の10年の間、非常にわずかの努力しかなされてこなかった。障害をもった女性の軽視は、世界行動計画の実施に関する事務総長の報告の中で何回かふれられている(18)。従って委員会は、締約国に対し、経済的、社会的及び文化的権利関連の計画の実施に将来大きな優先順位を与えつつ、障害をもった女性の状況に注意を向けることを強く要請する。

B 第6～8条 - 労働関係の権利

20 雇用の分野は、障害に基づく差別が顕著かつ根強い分野である。ほとんどの国で、障害をもった人の失業率は、障害をもたない人の失業率の2倍から3倍の高さである。障害をもった人が雇用される場合、彼らは大抵、社会的及び法的安全のあまりない低賃金の仕事に携わっており、また、労働市場の主流から分離されていることが多い。障害をもった人の通常の労働市場への統合は、国家によって積極的に支援されるべきである。

21 「すべての者が自由に選択し又は承諾する労働によって生計を立てる機会を得る権利」(第6条1項)は、障害をもった人に開かれている真の機会が、基準以下の条件の下でのいわゆる「保護」施設で労働することでしかない場合には、実現されていない。一定のカテゴリー

の障害をもった人が実質的に一定の職業又は一定の物品の生産に限定される制度は、この権利に違反しうる。同様に、精神障害をもった人の保護及び精神治療の改善のための原則第13(3)に照らして、強制労働にあたる施設での「治療」も、規約に合致しない。この点で、市民的及び政治的権利に関する国際規約に含まれた強制労働の禁止も、関連をもちうる。

22 基準規則によれば、障害をもった人は、農村又は都市部のいずれにせよ、労働市場での生産的かつ利益のある雇用に対する平等の機会を持たなければならない(19)。このことが起こるためには、統合一般への、及び特に雇用への人為的な障害が除去されることが特に重要である。国際労働機関が注記しているように、障害をもった人が雇用されえない理由として引かれるのは、輸送、住居及び労働場所のような分野で社会が作った身体的障壁であることが非常に多い(20)。例えば、労働場所が、車椅子がアクセス不可能なカタチで設計され建設されている限り、雇用者は、車椅子使用者を雇用しないことを「正当化」できるであろう。政府はまた、障害のある労働者のニーズに対し合理的な便宜をはかる弾力的かつ代替的な労働制度を促進及び規律する政策を発展させるべきである。

23 同様に、政府が障害をもった人にアクセス可能な交通手段を確保しないことは、これらの人が、教育及び職業訓練を利用しつつ、ふさわしく統合された仕事を見つけ並びに、あらゆる種類の施設に通勤する機会を大きく減じている。実際、適当かつ、必要であれば特別に作られた交通手段へのアクセスを与えることは、障害をもった人にとって、規約で認められた実質的にすべての権利の実現に決定的なものである。

24 規約第6条2項の下で要求される「技術及び職業の指導及び訓練に関する計画」は、障害をもったすべての人のニーズを反映し、統合された環境で行われかつ、障害をもった人の代表の十分な関与を伴って計画及び実施されるべきである。

25 「公正かつ良好な労働条件」(第7条)は、保護施設又は開放労働市場のいずれで働くにせよ、障害をもったすべての労働者に適用される。障害のある労働者は、その労働が障害のない労働者と同等であるならば、賃金又はその他の条件に関して差別を受けてはならない。締約国は、障害が、低基準の労働保護の設定又は最低賃金以下の支払の釈明として用いられないことを確保する責任を有する。

26 労働組合関係の権利(第8条)は、特別の労働施設又は開放労働市場のいずれで働くかにかかわらず、障害をもった労働者に等しく適用される。加えて、第8条は、結社の自由に対する権利のような他の権利と合わせて読めば、障害を持った人が自らの組織を結成する権利の重要性を強調するのに資する。これらの組織がそれらの人の「経済的及び社会的利益の増進及び保護」(第8条1項(a))に実効的であるためには、これらの組織は、それに影響するすべての事項に関連して政府機関及びその他から定期的に意見を求められるべきである。また、その活動能力を確保するため、財政的及びその他の支援を受けることも必要であろう。

27 国際労働機関は、特に、障害をもった人の職業的リハビリテーション及び雇用に関する第159号条約(1983年)を含め、障害をもった人の労働関係の権利に関連して、有意義かつ包括的な文書を発展させてきている(21)。委員会は規約締約国に、この条約の批准を検討するよう奨励する。

C 第9条—社会保障

28 社会保障及び収入保障の体制は、障害をもった人にとって特別の重要性を持つ。基準規則に述べられているように、「国家は、障害又は障害関係の要素によって一時的に収入を失いもしくはその減少を受け又は雇用機会を否定された、障害をもった人に対し、十分な収入援助を与えることを確保すべきである」(22)。そのような援助は、援助に対する特別のニーズ及び、障害に結びつけられることの多いその他の支出を反映するべきである。加えて、可能な限り、与えられる援助はまた、障害をもった人の介護を行う（圧倒的に女性の）人をもカバーするべきである。障害をもった人の家族を含め、これらの人は、その援助役割のために、緊急の財政的支援を必要としていることが多い(23)。

29 他の理由で必要とされない限り、障害をもった人の施設への収容は、これらの人の社会保障及び収入支援の十分な代替手段とはみなされえない。

D 第10条 - 家族並びに母親及び子供の保護

30 障害をもった人の場合、「保護及び援助」が家族に与えられるべきであるという規約の要求は、これらの人がそう望む時に家族と暮らすことができるようにするため、あらゆる可能なことがなされるべきだということを意味する。第10条はまた、国際人権法の一般原則に従い、障害をもった人が婚姻し家庭を持つ権利をも含意する。これらの権利は、特に精神障害を持った人の場合、無視又は否定されていることが多い(24)。このこと及びその他の文脈において、「家族」の語は、広くかつ適当な現地の用法に従って解釈されるべきである。締約国は、法並びに社会政策及び慣行がこれらの権利の実現を妨げないことを確保するべきである。障害をもった人は、その家庭内での権利及び義務を充足するため、必要なカウンセリング・サービスへのアクセスを有するべきである(25)。

31 障害をもった女性はまた、母性及び妊娠に関して、保護及び援助への権利を有するべきである。基準規則が述べるように、「障害をもった人は、その性的関心を表現し、性的関係を持ち及び親たることを経験する機会を否定されてはならない」(26)。当該ニーズ及び願望は、認められるべきであり、娯楽及び出産双方の文脈で注意が向けられるべきである。これらの権利は通常、障害をもった世界中の男性及び女性双方に否定されている(27)。説明を受けたいうえでの事前の同意なしの、障害をもった女性の不妊化及び中絶の実行はもとに、第10条2項の重大な違反である。

32 障害をもった子供は、搾取、虐待及び軽視を特に受けやすく、（子どもの権利に関する条約の対応規定により強化された）規約第10条3項に従い、特別の保護を受ける権利を有する。

E 第11条 - 十分な生活水準に対する権利

33 障害をもった人が十分な食料、アクセス可能な住居及びその他の基本的な物質的ニーズに対するアクセスを有することを確保する必要性に加えて、「障害をもった人が、その日常生活において独立度を高め及びその権利を行使することを支援するため」利用できる「援助措置を含む支援サービスを確保することも必要である(28)。十分な衣類に対する権利はまた、特別の衣類ニーズを有する障害者に関しては、彼らが社会で十分かつ実効的に活動できるよう、特別の重要性を持つ。可能な場合には、この関連で、過大な個人的援助も与えられるべきである。そのような援助は、関係個人の人権を十分に尊重する方法及び精神で行われるべきである。同様に、委員会がすでに一般的意見第4（第6会期、1991年）で注記したように、十分な住居に対する権利は、アクセス可能な住居に対する障害をもった人の権利を含む。

F 第12条 - 身体的及び精神的健康に対する権利

34 基準規則によれば、「国家は、障害をもった人特に幼児及び子どもが、社会の他の構成員と同じ制度内で、同じレベルの医療ケアを与えられることを確保すべきである」(29)。身体的及び精神的健康に対する権利はまた、障害をもった人が独立できるようにし、それ以上の障害を防止し及びその社会統合を支援する、整形外科措置を含む医療及び社会サービスへのアクセスを有しかつそれらから利益を受ける権利も含意する(30)。同様に、それらの者は、「独立及び活動の最適なレベルを達成し及び維持」できるようリハビリテーション・サービスを与えられるべきである(31)。それらのサービスはすべて、関係者がその権利及び尊厳を十分に推持できるような方法で与えられるべきである。

G 第13・14条 - 教育に対する権利

35 今日、多くの国における学校計画は、障害をもった人が一般教育体制の中で最良の教育を受けられるということを確認している(32)。かくして、基準規則は、「国家は、統合された環境における、子供、青年及び成人のための平等な初等、中等及び高等教育の機会の原則を認めるべきである」と規定する(33)。そのようなアプローチを実施するため、国家は、障害をもった子供を通常の学校で教育するよう教師が訓練を受け並びに、障害をもった人を障害のない仲間と同じ教育レベルに引き上げるために必要な設備及び支援が利用できることを確保すべきである。例えば、聾の子供の場合、子供がアクセスを有するべき、またその重要性が社会環境全体の中で認められるべき別個の言語として、手話が認められるべきである。

H 第15条 - 文化的生活に参加し及び科学的進歩の利益を享受する権利

36 基準規則は、「国家は、障害をもった人が、彼ら自身のためのみならず、都市又は農村部のいずれにいても、共同体を豊かにするためにも、その創造的、芸術的及び知能的能力を生かす機会を有することを確保すべきである。...国家が、文化パフォーマンス及びサービスの場所のアクセス可能性及び利用可能性を促進するべきである。...」と規定する(34)。同様のことは、娯楽、スポーツ及び観光の場所にも当てはまる。

37 障害をもった人にとっての、文化的及び娯楽生活への十分な参加の権利はさらに、コミュニケーションの障壁が最大限に撤廃されることを必要とする。この点で有用な措置には、「音の出る本の使用、精神障害を持った人のために簡単な言語、明瞭な様式及び色で書かれた書類 [並びに] 聾者のための劇」を含みうる。

38 障害をもった人の文化的生活への参加を容易にするため、政府は、障害について一般大衆に情報を与え及び教育するべきである。特に、例えば、てんかんを精神的な憑きもの的一种とみなしたり、障害をもった子どもを家族にもたらされた罰的一种とみなしたりするような、障害をもった人への偏見又は迷信を一掃するため、措置が取られなければならない。同様に、一般大衆は、障害をもった人が他の人と同じくレストラン、ホテル、娯楽センター及び文化的施設を利用する権利を有しているということを受け入れるよう教育されるべきである。

- (1) この問題の包括的な見直しは、人権と障害に関する特別報告者Leandro Despouy氏の準備した最終報告を見よ (E/CN.4/Sub.2/1991/31)。
- (2) A/47/415, para.5.
- (3) 総会が障害者に関する世界行動計画を採択した、1982年12月3日の総会決議37/52を見よ。また、A/37/351/Add.Iand Corr.1, Chapter も見よ。
- (4) 人権委員会決議1992/48/, para.7を見よ。

- (5) A/47/415, para.6
- (6) 1993年12月20日の総会決議48/96, annex, Introduction, para.17.
- (7) 障害者に関する世界行動計画。A/37/351 and Corr.1, Chapter , para.1を見よ。
- (8) A/C.3/46/4, annex I. 1990年11月5-11日の、途上国における障害に関する国内調整委員会の役割及び機能に関する国際会合の報告も見よ (CSDHA/DDP/NDC/4)。経済社会理事会決議1991/8及び1991年12月16日の総会決議46/96も見よ。
- (9) 1991年12月17日の総会決議46/119, annex.
- (10) 上記脚注6、Introduction, para.15を見よ。
- (11) A/47/415の各所。
- (12) 同、para.5.
- (13) 上記脚注6、規則1。
- (14) 上記脚注7、para.3.
- (15) A/47/415の各所。
- (16) 上記脚注7、para.25を見よ
- (17) 上記脚注1、para.3を見よ。
- (18) A/47/415, paras.35, 46, 74 and 77.
- (19) 上記脚注6、規則7を見よ。
- (20) A/CONF.157/PC/61/ADD.10,p.12を見よ。
- (21) 障害者の職業的リハビリテーションに関する第99号勧告(1955年)及び障害をもった人の職業的リハビリテーションに関する第168号勧告(1983年)も見よ。
- (22) 上記脚注6、規則8、para.1.
- (23) A/47/415, para.78.
- (24) 上記脚注1、paras.190 and 193.
- (25) 上記脚注7、para.74.
- (26) 上記脚注6、規則9、para.2.
- (27) E/CN.6/1991/2, paras. 14 and 59-68.
- (28) 上記脚注6、規則4。
- (29) 同、規則2、para.3.
- (30) 障害者の権利に関する宣言 (1975年12月9日の総会決議3447())、para.6を見よ。
上記脚注7、paras.97-107も見よ。
- (31) 上記脚注6、規則3を見よ。
- (32) A/47/415、para.73.
- (33) 上記脚注6、規則3。
- (34) 同、規則10、paras.1 and 2.