

「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 恵丰「『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(3)」
青山法学論集第42巻第2号、2000年)

一般的意見第9(1998)：規約の国内適用(E/C.12/1998/24)

A. 国内法秩序における規約の実施義務

1 一般的意見第3(1990)において委員会は、締約国の義務の性質と範囲に関する問題を取り上げた。この一般的意見では、以前に述べたことの一定の要素についてさらに詳述する。規約に関連する中心的な義務は締約国が、そこで認められている権利を実施することである。各国政府に対して、「すべての適当な方法により」その実施を要請することにより、規約は、各国の法制度及び行政制度の特殊性、またその他の関連する問題を考慮できるような、一般的かつ弾力的なアプローチをとっている。

2 しかし、この弾力性は、規約で認められた権利を実施するために締約国が自由にすべての方法を用いるという義務と同時に存在するものである。この点で、国際人権法の基本的な要請に留意されなければならない。かくして、規約上の規範は国内法秩序において、適切な方法で認められなければならない。権利を侵害されたいかなる個人又は集団に対しても、適切な救済措置が利用可能でなければならない。また、政府の責任(accountability)を確保するための適切な手段が存在しなければならない。

3 規約の国内適用に関する問題は、国際法上の二つの原則に照らして考えられなければならない。第一の原則は、条約法に関する1969年のウィーン条約第27条にあるように、「当事国は、条約の不履行を正当化する根拠として自国の国内法を援用することはできない」ということである。換言すれば、国家は、条約上の義務を実施するために、必要に応じて国内法秩序を修正すべきなのである。第二の原則は、世界人権宣言第8条の「すべての者は、憲法又は法律によって与えられた基本的権利を侵害する行為に対して、権限のある国内裁判所による実効的な救済を受ける権利を有する」という規定に表されている。規約は、とりわけ「司法上の救済措置の可能性を発展させる」義務を締約国に課した市民的及び政治的権利に関する国際規約2条3項(b)に直接対応する規定を有していない。にもかかわらず、経済的、社会的及び文化的権利の侵害に対して、いかなる国内的な救済措置も用意していないことを正当化しようとする締約国は、そのような救済措置が規約第2条1項にいう「適当な方法」ではないこと、又は、用いられているその他の方法からして不必要であることを示す必要があるであろう。これを示すことは困難であり、委員会は、多くの場合、司法上の救済措置によって補強又は補完されていなければ、その他の方法は実効的なものではなくとも考える。

B. 国内法秩序における規約の地位

4 一般的に、法的拘束力のある国際人権基準は、各締約国の国内法制において直接的かつ即時的に機能すべきであり、それにより個人が、国内裁判所及び審判所において、自らの権利の執行を求めることが可能になる。国内救済措置を尽くすことを要請する規則は、この点で、国内的な救済措置の第一次的性格を補強するものである。個人の訴えを追求するための国際的な手続の存在とその一層の発展は重要ではあるが、そのような手続は、最終的には、実効的な国内的救済措置を補完するものにすぎない。

5 規約は、国内法秩序において規約が実施されるべき特定の方法を規定していない。また、包括的な編入を義務づけ、又は国内法において規約が何らかの特定の型の地位を与えられることを要求する規定もない。規約上の権利が国内法において効力を与えられる具体的な方法は、各締約国が決めるべき事柄であるが、用いられる方法は、締約国による義務の十分な履行に合致した結果を生むものという意味で、適切なものであるべきである。選択される方法もまた、規約の下での締約国の義務の遵守に対する委員会の審査の一部として、検討の対象となる。

6 規約に関する国家実行を分析すると、各国がさまざまなアプローチを用いていることが分かる。とくに何らの措置も取らない国もある。措置を取った国の中では、規約の特定の文言を援用せずに、既存の法律を補足又は改正することにより、規約を国内法に変型した国がある。他方で、規約を国内法に受容又は編入し、その結果、規約の文言が変わらずに残されたまま、国内法秩序における法的効力が与えられている国もある。これは、国際人権条約の規定が、それと一致しないいかなる国内法にも優越するという憲法上の規定により、行われることが多い。規約に対する締約国のアプローチは、国内法秩序において一般に条約に対してとられているアプローチに大きく依存している。

7 しかし、好まれる方法論が何であれ、規約を実施する義務からはいくつかの原則が導かれ、従ってそれは尊重されなければならない。第一に、選ばれる実施方法は、規約の下での義務の履行を確保するために十分なものでなければならない。規約上の権利に国内的な法的効力を与える最善の方法を決定する際には、裁判規範性（下記パラグラフ10を参照）を確保する必要性が関連してくる。第二に、他の人権の保護を確保する際に当該国において最も効果的であると実証された方法が考慮されるべきである。経済的、社会的及び文化的権利に関する規約を実施するために用いられる方法が、その他の人権条約に関して用いられているものと大きく異なる場合には、本規約で用いられている規定の仕方はかなりの程度、市民的及び政治的権利を扱う条約で用いられているものと共通しているという事実を考慮し、十分な根拠を示すべきである。

8 第三に、規約は締約国に対して、規約の規定を国内法に編入することを公式に義務づけていないとはいえ、そのようなアプローチは望ましいものである。直接的な編入により、条約上の義務を国内法に読み替える際に起こる問題を避けることができ、また、国内裁判所において個人が規約上の権利を直接援用するための基盤を与えることにもなる。これらの理由から、委員会は、国内法における規約の公式的な受容又は編入を強く奨励する。

C. 法的救済措置の役割

法的又は司法的救済措置

9 効果的な救済に対する権利は、常に司法上の救済を要請するものと解釈される必要はない。多くの場合、行政上の救済措置で十分であり、締約国の管轄内で生活する人々は、信義誠実の原則に基づき、すべての行政機関がその意思決定において、規約の要請を考慮するだろうという正当な期待を有しているのである。そのようないかなる行政上の救済措置も、アクセス可能で、費用的に利用可能であり、時宜にかなない、かつ実効的なものであるべきである。このような種類の行政上の手続から、最終的に裁判所へ上訴する権利もまた、適切であることが多いであろう。同様に、無差別に関する（決してそれに限定されるわけではないが）もののような義務がある。規約第2条2項により国家は、規約上の権利が「いかなる差別もなしに」行使されることを「保障することを約束」しているが、これに関しては、規約の要請を満たすためには、何らかの形態の司法上の救済措置を用意することが不可欠であると思われる。換言すれば、規約上の権利が、司法府の何らかの役割がなければ十分実効的になりえない場合には常に、司法

上の救済措置が必要である。

裁判規範性（司法判断適合性 justiciability）

10 市民的及び政治的権利に関しては、一般に、侵害に対しては司法上の救済措置が不可欠であることは当然とされている。残念ながら、経済的、社会的及び文化的権利に関しては、それとは反対の仮定がおかれることがあまりにも多い。この不一致は、権利の性質、また、関連する規約の規定のいずれによっても、正当化されるものではない。委員会はすでに、規約の中の多くの規定は即時の実施が可能であると考えを明らかにしてきた。一般的意見第3において委員会は、例として、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項を挙げた。この点で、裁判規範性（justiciability; 裁判所によって適切に解決される問題をさす）と、自動執行性のある（self-executing; それ以上の明確化なしで裁判所により適用される）規範とを区別することが重要である。それぞれの法制度の一般的なアプローチは考慮されなければならないが、大半の法制度において、重要な裁判規範性のある側面を少なくともいくつかは有すると考えられない規約上の権利は一つもない。

資源の配分にかかわる問題は裁判所よりも政治的機関に委ねられるべきだと示唆されることが時にある。[しかし] 政府のさまざまな機関の権限は尊重されねばならないとはいえ、裁判所は一般に、資源に関する重要な意味合いをもつかなりの範囲の事柄にすでにかかわっているということに認めるべきである。従って、経済的、社会的及び文化的権利を、それ自体すべて裁判所の扱う範囲外におく硬直した分類の仕方をするのは、恣意的でありかつ、[訳注：経済的、社会的及び文化的権利と市民的及び政治的権利という] 2つの組の人権が不可分かつ相互依存性であるという原則に合致しないものになるだろう。それはまた、社会の中の最も脆弱で不利な立場にある集団の権利を保護するという裁判所の能力を大幅に損なうことにもなるのである。

自動執行性（self-executing）

11 規約は、そのような選択肢が与えられている制度において、規約に含まれる権利が自動執行性をもつと考えられる可能性を否定していない。実際、規約が起草される際には、規約が「自動執行性をもたない」とみなされるという趣旨の特定の規定を含めようとする試みは強く拒否されている。ほとんどの国では、ある条約規定が自動執行性をもつか否かは、行政府や立法府ではなく、裁判所が決めるべき事柄である。その役割を実効的に果たすために、関連する裁判所及び審判所は、規約の性質及びその意味合い、また規約の実施における司法上の救済の重要な役割について認識しなければならない。従って例えば、政府は、訴訟手続に参与している際には、自らの規約上の義務を実施する国内法の解釈を促進すべきである。同様に、裁判官の訓練においては、規約の裁判規範性に十分な考慮を払うべきである。規約上の規範が自動執行性をもたないものとみなされるべきであるといういかなるアプリアリな仮定も避けることは、特に重要である。事実、規約上の規範の多くは、裁判所によって自動執行性があると通常みなされている他の人権条約の規定と、少なくとも同程度に、明確かつ具体的な文言で述べられているのである。

D. 国内裁判所における規約の扱い

12 締約国の報告書のための委員会のガイドラインにおいて、締約国は、規約の規定が「裁判所、その他の審判所又は行政機関の前で援用でき、かつこれらの機関により直接執行されるか」について情報を提供しよう要請されている（報告ガイドライン、E/C.12/1990/8 Annex IV）。そのような情報を提供する国もあるが、将来の報告書では、この点についてより大きな重要性が与えられるべきである。特に、委員会は、締約国が、規約の規定を用いた国内裁判所の重要な判例について、詳細を提供することを要請する。

13 利用できる情報によれば、国家実行は様々であることが明らかである。委員会は、規約の規定を直接に、又は解釈基準として適用した裁判所があることを注記する。その他の裁判所は、原則としては、国内法の解釈における規約の関連性を認めることに前向きであるが、しかし実際上は、事案の根拠づけ又は結果に対しての規約のインパクトは非常に限られたものである。さらに、個人が規約を援用しようとした事案において、規約にいかなる法的効果を与えることも拒んだ裁判所もある。ほとんどの国では、規約により大きく依拠するためには、裁判所に広範な判断の余地が残されているのである。

14 司法審査の任務を適切に行使するという制約の中で、国家の行為が規約の下での義務と一致することを確保する必要がある場合には、裁判所は、規約上の権利を考慮に入れるべきである。裁判所がこの責務を怠ることは、常に国際的な人権義務の尊重を含むものと理解されるべき法の支配の原則と一致しない。

15 国内法は、可能な限り国家の国際的な法的義務に合致するように解釈されるべきである、ということは一般に認められている。従って、国内の意思決定者が、その国家を規約違反の状態におくような国内法の解釈と、規約を遵守することができるような解釈との間での選択に直面した際には、国際法は後者の選択を要請しているのである。[また]平等及び無差別の保障は、可能な限り最大限に、経済的、社会的及び文化的権利の十分な保護を容易にするように解釈されるべきである。

一般的意見第10 (1998)

経済的、社会的及び文化的権利の保障における国内人権機関の役割 (E/C.12/1998/25)

1 規約第2条1項は、各締約国に、「すべての適当な方法により...権利の完全な実現を漸進的に達成するため、...措置を取ることを」義務づけている。委員会は、重要な措置を取ることができるそのような方法の1つは、人権の促進及び保護のための国内機関の活動であることを注記する。近年、こうした機関は急激に増加しており、その潮流は、総会及び人権委員会によって強く奨励されている。人権高等弁務官事務所は、国内機関に関して国家を援助し奨励するための主要なプログラムを設置している。

2 こうした機関は、国内人権委員会、オンブズマン事務所、公益又はその他の人権「擁護団体」、人民の擁護者 (defensores del pueblo) などにわたっている。多くの場合、国内機関は政府により設置され、行政府及び立法府からの相当程度の自律性を有し、当該国に適用されうる国際人権基準を十分に考慮に入れている。そして、人権の促進及び保護のためさまざまな活動を行う権限を与えられている。このような機関は、大きく異なる法文化をもつ国において、またその国の経済状況にかかわらず、設置されているのである。

3 委員会は、国内機関が、すべての人権の不可分性及び相互依存性の促進及び確保において、非常に重要な役割を果たしうる可能性を有していることを注記する。[しかし]残念ながら、この役割が当該機関に与えられていないか、無視されているか、又は低い優先順位しか与えられていないことがあまりにも多い。従って、こうした機関の関連する活動のすべてにおいて、経済的、社会的及び文化的権利に対して十分な注意が払われることが不可欠である。以下に列挙する事項は、経済的、社会的及び文化的権利に関して、国内機関が行いうる、又はいくつかの例ではすでに行われている活動の種類を示したものである。

- (a) 一般住民及び、公務、司法院、民間部門、労働運動のような特定の集団の両方における、経済的、社会的及び文化的権利に対する認識と理解を高めるための教育及び情報プログラムの促進
- (b) 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約の要請を合致することを確保するため、既存の法律及び行政行為、並びに法律案及びその他の提案を精査すること
- (c) 公的機関又はその他の関連機関の要請によるものを含め、経済的、社会的及び文化的権利に関する専門的助言又は調査の実施
- (d) 規約上の権利の実現を評価できる国内的な指標の設定
- (e) 国全体又は地域内において、あるいは特に脆弱な地域社会に関して、特定の経済的、社会的及び文化的権利が実現されている程度を確かめるための研究及び調査を行うこと
- (f) 規約の下で認められている特定の権利の遵守の監視、及びそれに関する公的機関及び市民社会への報告書の提出
- (g) 当該国で適用可能な経済的、社会的及び文化的権利の侵害を主張する申立ての審査

4 委員会は、締約国に対して、すべての国内人権機関に与えられる権限の中に、経済的、社会的及び文化的権利に対する適切な注意が含まれることを求める。また、締約国に対して、委員会に提出される報告書において、こうした機関の権限及び関連する活動の主なもの双方についての詳細を含めることを要請する。

一般的意見第11(1999)：

初等教育のための活動計画（経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約14条） (E/C.12/1999/4)

1 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約の第14条は、初等義務教育を確保するに至っていない各締約国に対し、すべての者に対する無償の初等義務教育の原則を、その計画の中に定める合理的な期間内に漸進的に実施するための詳細な行動計画を2年以内に作成しかつ採用することを約束するよう要求している。第14条に従って負った義務にもかかわらず、多くの締約国は、無償の初等義務教育のための活動計画を起草も実施もしていない。

2 規約の第13条及び第14条、並びに、子どもの権利に関する条約や女性差別撤廃条約のような他のさまざまな国際条約に認められている、教育を受ける権利は、きわめて重要なものである。この権利は、経済的権利、社会的権利、また文化的権利としてさまざまに分類されてきた。教育を受ける権利は、これらのすべてである。また、それは、市民的及び政治的権利の十分かつ効果的な実現にとっても中心的な重要性をもつことから、いろいろな意味で、市民的権利かつ政治的権利でもある。この点で、教育を受ける権利は、すべての人権の不可分性及び相互依存性の縮図である。

3 第14条の明確ではっきりした義務に沿って、すべての締約国は、下記パラグラフ8に具体的に述べられている方向に合わせて作成された行動計画を委員会に提出する義務を負っている。発展途上国においては、現在、学齢期にある1億3千万人の子どもが初等教育を受けることができないと推定されており、そのうち約3分の2は女児であるという事実を照らせば（一般的には、ユニセフ『世界の子どもの状態1999』を見よ）、この義務は厳格に遵守される必要がある。委員会は、締約国にとって、多様な要因が、行動計画を提出する義務を履行することを困難にしていることを十分認識している。例えば、1970年代に始まった構造調整計画、続いて1980

年代に起こった債務危機、また1990年代末の金融危機、その他の要因は、初等教育を受ける権利が否定される度合いを大きく悪化させてきた。しかし、こうした困難は、規約第14条に規定された通り、行動計画を採用し委員会に提出するという締約国の義務を免ずるものではない。

4 委員会の活動を通して、子どもたちに教育機会がないことにより、しばしば、子どもたちが他のさまざまな人権侵害をより受けやすくなることが示されていることから、14条に従って規約の締約国により準備される行動計画は、特別の重要性をもつものである。例えば、赤貧の中で生活し健康的な生活を送っていない子どもたちは、強制労働及びその他の形態の搾取を特に受けやすい。さらに、例えば、女兒の初等教育就学のレベルと、子どもの婚姻を大幅に削減することとの間には、直接的な相互関係がある。

5 第14条は、締約国の報告書を審査してきた委員会の広範な経験に照らして、より詳細に述べられるべき多くの要素を含んでいる。

6 **義務的。**義務の要素は、父母も、保護者も、国家も、子どもが初等教育を受けるべきであるか否かについての決定を選択的なものとして扱う資格はないという事実を強調する役割をもつ。同様に、規約の第2条及び第3条でも要求されている、教育を受けることにおける性差別の禁止は、この義務という要件によって強調されている。しかし、提供される教育は、質の点で十分であり、子どもにとって適切であり、かつ、子どもの他の権利の実現を促進するものでなければならない。

7 **無償。**この要件の性格は明白である。この権利は、子ども、父母又は保護者に支払いを要求せずに初等教育が受けられることを確保するよう明示的に述べられている。政府、地方当局又は学校により課される料金、又はその他の直接的な費用は、この権利の享受を阻害するものとなり、権利の実現を害することがありうる。こうした費用はまた、非常に後退的な効果をもつことも多い。こうした費用をなくすことは、要求されている行動計画によってとり上げられるべき事柄である。(実際はそうでなくとも、自発的なものとされることがある)父母への義務的な徴集金、又は、比較的が高価な学校の制服を着用する義務のような間接的な費用も、同じ種類のものに入りうる。その他の間接的な費用は、ケースバイケースで委員会の審査を受けることを条件として、許容されることもありうる。この初等義務教育の規定は、父母及び保護者が「公の期間によって設置される学校以外の学校を子どものために選択する」権利と何ら抵触するものではない。

8 **詳細な計画の採用。**締約国は、2年以内に、行動計画を採用するよう要求されている。これは、当該国に対して規約が発効して2年以内、又は、関連義務の不遵守につながったその後の状況の変化から2年以内を意味するものと解釈されなければならない。この義務は継続的なものであり、現在の状況に照らしてこの規定が関連をもつ締約国は、過去、2年の制限期間内に行動をとらなかったことの結果としてこの義務から免れるものではない。計画は、この権利の要件となる要素のそれぞれを確保するために必要な行動のすべてをカバーし、かつ、この権利の包括的な実現を確保できるよう十分に詳細なものでなければならない。計画の作成にあたって市民社会のすべての部門が参加することはきわめて重要であり、定期的に進捗を再検討し、説明責任を確保するための何らかの方法をとることが不可欠である。これらの要素がなければ、本条の意義は損なわれるであろう。

9 **義務。**締約国は、必要な資源がないという理由で、行動計画を採用する明白な義務を免れることはできない。もしこの義務がこのようなかたちで免れうるならば、不十分な財政資源と

いう特徴をもつ状況にほぼ例外なく適用される第14条の独自の要件を正当化する根拠はなくなるであろう。同様に、またこれと同じ理由で、規約の第2条1項にある「国際的な援助及び協力」、並びに第23条にある「国際的措置」への言及は、この状況において特に関連性をもつ。締約国が明らかに、詳細な計画を「作成しかつ採用する」ために必要な財政資源及び/又は専門知識を欠いている場合には、国際社会は、援助する明確な義務を有する。

10 **漸進的实施。**行動計画は、第14条の下で、無償の初等義務教育を受ける権利の漸進的な実施を確保することを目的としたものでなければならない。しかし、第2条1項と異なり、第14条は、目標期日を「合理的な期間内に」と特定し、さらに、その時間枠は「その計画中に定め」られなければならないとしている。換言すれば、計画は、計画の漸進的実施の各段階について、目標とされる一連の実施期日を具体的に掲げなければならない。このことは、[漸進的実施という]この義務の重要性と、相対的な非弾力性との双方を強調するものである。さらに、この点で、無差別のような、締約国の他の義務が、十分かつ即時に実施される必要があることが強調されなければならない。

11 委員会は、第14条が関連するすべての締約国に対し、その条件が十分に遵守され、また、結果としてできた行動計画が、規約の下で要求されている報告書の不可欠の一部として委員会に提出されるよう求める。さらに、適切な場合には、委員会は締約国に、第14条の下での行動計画の準備及びその後の計画の実施の双方に関して、国際労働機関（ILO）、国連開発計画（UNDP）、国連教育科学文化機関（ユネスコ）、国連児童基金（ユニセフ）、国際通貨基金（IMF）、世界銀行を含む関連国際機関の援助を求めるよう奨励する。委員会はまた、関連国際機関に対し、締約国が至急、最大限に自らの義務を履行するのを援助するよう求める。

一般的意見第12（1999）：十分な食料に対する権利（E/C.12/1999/5）

序言及び基本的前提

1 十分な食料に対する人権は、国際法上、いくつかの文書で認められている。経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約は、他のどの文書よりも包括的にこの権利を扱っている。規約第11条1項に従い、締約国は、「自己及びその家族のための十分な食料、衣類及び住居を含む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、他方で、第11条2項に従い、「飢餓及び栄養不良から免れる基本的な権利」を確保するため、より即時に緊急の措置が必要なことを認めている。十分な食料に対する人権は、すべての権利の享受にとって決定的な重要性をもつ。この権利は、すべての者に適用される。従って、第11条1項にいう「自己及びその家族へ(himself and his family)」の語は、個人又は女性が筆頭者である家族に対するこの権利の適用を何ら制限する意味をもつものではない。

2 委員会は、1979年から何年にもわたる締約国の報告書の審査を通して、十分な食料に対する権利に関する重要な情報を蓄積してきた。委員会は、十分な食料に対する権利に関して報告ガイドラインがあるにもかかわらず、委員会がこの権利に関して関係国における現況を見定め、この権利の実現にとっての障害を見きわめることができるための十分かつ正確な情報を提供した締約国はわずかである。この一般的意見は、十分な食料に対する権利に関して委員会が重要と考える主要な事柄のいくつかをとり上げることを目的としている。この一般的意見を作成するきっかけとなったのは、1996年の世界食料サミットの際の、規約第11条の食料に関する権利をよりよく定義してほしいという加盟国の要請、及び、規約第12条に規定された具体的な措置の実施を監視するにあたってはサミットの行動計画に特に注意を払うようにとの、委員会への

特別の要望であった。

3 こうした要請に対して、委員会は、人権としての十分な食料に村する権利についての、人権委員会並びに、差別防止及び少数者保護に関する小委員会の関連報告書及び文書を再検討し、1997年の第7会期では、国際的な非政府組織が作成した、十分な食料に対する人権に関する国際的な行動綱領草案を考慮に入れつつ、この問題について一般的討論の日を割いた。また、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)が1997年12月にジュネーブで企画し、1998年11月に国連食糧農業機関によりローマで共同開催された、人権としての十分な食料に対する権利に関する2つの専門家協議に参加し、これらの最終報告書について注記した。1999年4月には、委員会は、ジュネーブでの第26会期において栄養に関する国連調整行政委員会・小委員会により企画され、OHCHRによって開催された、「食料並びに、栄養政策及び計画に対する人権アプローチの実質と政治」に関するシンポジウムに参加した。

4 委員会は、十分な食料に対する権利は、人間の固有の尊厳と不可分のつながりを持ち、国際人権章典に掲げられた他の人権の実現にとって不可欠であることを確認する。この権利はまた、貧困の根絶とすべての者のためのすべての人権の実現に向けて、国内的及び国際的レベルの双方で適切な経済的、環境的及び社会的政策をとることを要求し、社会正義とも切り離せないものである。

5 国際社会がしばしば、十分な食料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条に定められた基準と、世界の多くの地域の現況との間には、不穏なほどのギャップがある。世界中で8億4千万以上の そのほとんどは発展途上国の人々である人々が慢性的に飢えている。何百万人もの人々が、自然災害、いくつかの地域で増加している内紛や内戦、また政治的武器として食料が利用されることの結果として飢餓に苦しんでいる。委員会は、飢餓と栄養不良の問題は発展途上国において特に深刻であることが多いとはいえ、十分な食料に対する権利に関連する栄養不良、栄養不足及びその他の問題は、経済的に非常に発展した国の中にも存在すると考える。根本的には、飢餓と栄養不良の問題の根源は、食料の欠乏ではなく、とりわけ貧困という理由により、世界の人口のかなりの部分が、利用できる食料へのアクセスをもたない [= 訳注：食料を得ることができない] ことである。

第11条 1 項及び 2 項の規範内容

6 十分な食料に対する権利は、すべての男性、女性そして子どもが、一人で又は他の者と共に、十分な食料又は、その調達のための手段への物理的及び経済的アクセスを常に有するときに実現される。従って、十分な食料に対する権利は、これを、カロリー、蛋白質及びその他の特定の栄養素の最低限を一まとめにしたものと同一視する、狭くないし制限的な意味で解釈されるべきではない。十分な食料に対する権利は、漸進的に実現される必要があるであろう。しかし、国家は、第11条 2 項で規定された通り、たとえ自然その他の災害時においても、飢餓を軽減し緩和するため必要な措置を取る中核的な義務を負っている。

食料の利用可能性及びアクセスの十分さ及び持続可能性

7 十分さの概念は、規約第11条の目的上、アクセス可能な特定の食料又は食事がある一定の状況で最も適切といえるか否かを決定する際に考慮に入れられなければならない多くの要素を強調するのに役立つことから、十分な食料に対する権利に関しては特に重要である。持続可能性の概念は、十分な食料又は食料安全保障の概念と本質的なつながりをもつものであり、現在及び将来の世代の双方にとってアクセス可能な食料を含意している。「十分さ」の正確な意味は、かなりの程度、現在の社会的、経済的、文化的、気候的、生態学的及びその他の条件によ

って決定されるが、「持続可能性」は、長期的な利用可能性及びアクセス可能性の概念を組み込んだものである。

8 委員会は、十分な食料に対する権利の中核的な内容は、個人の食物的ニーズ(dietary needs)を充足するのに十分な量及び質であり、有害な物質が含まれず、かつ、ある一定の文化の中で受容されうる食料が利用できること、持続可能であり、他の人権の享受を害しない方法で、そのような食料にアクセスできること、を合意すると考える。

9 食物的ニーズとは、その食事が全体として、身体的及び精神的な成長、発達及び維持、並びに、ライフサイクルの全段階を通してまた性と職業に応じての人間の生理的必要性に合致した身体的活動のための栄養素を合わせたものを含むことを含意する。従って、最低限としての食料供給の利用可能性及びそれへのアクセスの変化が食物的な構成及び摂取に悪影響を与えないよう確保しつつ、食物的多様性並びに、適切な消費及び、母乳を含めた授乳の形態を維持、適応ないし強化するための措置をとることが必要になることもありうる。

10 有害物質が含まれていないこととは、食料の安全、並びに、不純物の混合及び/又は環境衛生の悪さもしくは食物連鎖の各段階における不適切な取扱いを通しての食品の汚染を防止するための公の及び民間双方の手法による一連の保護措置の要件をおいたものである。また、自然発生する毒素を発見し、かつ回避又は破壊するための注意も払われなくてはならない。

11 文化的に又は消費者に受容されうることとは、食料及び食料消費に付随している、栄養的なもの以外の価値観とみなされているもの、並びに、アクセス可能な食料供給の性質に関する、知識のある消費者の関心を、可能な限り考慮に入れる必要性を含意する。

12 利用可能性とは、生産力のある土地もしくはその他の天然資源から自ら直接に食料を得ること、又は、生産地から、需要に応じて必要とされる場所まで食料を運搬することができる、よく機能する分配、加工及び市場制度をもつことのいずれかの可能性をさす。

13 アクセス可能性は、経済的及び物理的なアクセス可能性の双方を含む。経済的なアクセス可能性とは、十分な食物のための食料の取得にかかる個人的又は家計の財政的費用が、他の基本的ニーズの達成及び充足が脅かされ又は害されることのないレベルのものであるべきだということを含意する。経済的なアクセス可能性は、人々が食料を調達するいかなる取得形態又は資格にも妥当し、十分な食料に対する権利の享受にとってどれだけ十分かを測る尺度である。土地をもたない人々や、その他人口の中で特に困窮した人々のような、社会的に脆弱な集団は、特別なプログラムを通して注意を払う必要があることもありうる。

物理的なアクセス可能性とは、十分な食料が、幼児や少年、高齢者、身体障害者、末期患者、及び、精神病患者を含めて恒常的に健康上の問題をもった人々を含むすべての人に対して、アクセス可能でなければならないことを含意する。自然災害の被害者、災害の起きやすい地域に住む人々及びその他の特に不利な状況にある集団は、食料へのアクセス可能性に関して、特別の注意、また時には優先的な配慮を必要とすることもありうる。特に脆弱性をもつのは、父祖の土地へのアクセスが脅かされていることがありうる、多くの先住民集団である。

義務及び違反

14 締約国の法的義務の性格は規約第2条に述べられ、委員会の一般的意見第3(1990年)でとり上げられた。主要な義務は、十分な食料に対する権利の完全な実現を漸進的に達成するため、措置を取ることである。これは、その目標に向けて可能な限り迅速に移行する義務を課し

たものである。すべての国家は、その管轄下にあるすべての人に対し、十分で、栄養的に十分かつ安全な最低限の不可欠な食料へのアクセスを確保し、飢餓からの自由を確保する義務を負っている。

15 十分な食料に対する権利は、他のいかなる人権とも同様に、締約国に村し、**尊重**(respect)の義務、**保護**(protect)の義務、**充足**(fulfil)の義務という3種類ないしレベルの義務を課している。このうち充足の義務は、**促進**(facilitate)の義務と**供給**(provide)の義務の双方を組み込んだものである。

もともと、3レベルの義務は、尊重、保護、援助(assist)ないし充足として提案された(「人権としての食料に対する権利」Study Series No.1, New York, 1989, United Nations publication, Sales No.E.89.XIV.2を見よ)。「促進」という中間レベルの義務が委員会の分類として提案されたが、委員会は、3レベルの義務を維持することに決定した。

十分な食料に村して現存するアクセスを**尊重**する義務は、締約国に村し、そのようなアクセスを妨げる結果になるようないかなる措置もとらないことを要求する。**保護**の義務は、企業又は個人が、十分な食料に対する個人のアクセスを奪わないことを確保するための国家による措置を要求する。**充足(促進)**の義務は、国家が、資源及び、食料安全保障を含めてその生計を確保するための手段に対する人々のアクセス及びその利用を強化するための行動に積極的に関わらなければならないことを意味する。最後に、個人又は集団が、自らの力を超える理由により、利用できる手段によって十分な食料に対する権利を享受することができない場合にはいつでも、国家は、この権利を直接に**充足(供給)**する義務を負う。この義務はまた、自然その他の災害の被害者である人にも妥当する。

16 こうした異なったレベルの国家の義務の中には、より即時的な性格のものもあれば、食料に対する権利の完全な実現を漸進的に達成するための、より長期的な性格の措置もある。

17 規約の違反は、国家は、最低でも、飢餓からの自由のために必要な最低限の不可欠のレベルの充足を確保しなかった場合に生ずる。どの作為又は不作為が、食料に村する権利の違反となるかを決定する際には、締約国が遵守するのが不可能であること(inability)と、その意思がないこと(unwillingness)とを区別することが重要である。もし締約国が、自ら食料へのアクセスを確保できない人々にそのアクセスを提供することが、資源の制約により不可能だと主張するのならば、当該国家は、こうした最低限の義務を優先的事項として履行するために、利用できるすべての資源を用いるあらゆる努力がなされたということを証明しなければならない。このことは、委員会が以前に一般的意見第3の paragraph 10で指摘したように、締約国に対し、利用可能な資源を最大限に用いるため必要な措置をとる義務を課した規約第2条1項から導かれる帰結である。従って、力の及ばない理由によって自らの義務を果たすことができないと主張する国家は、実際にそのような事態であり、かつ、必要な食料の利用可能性及びアクセス可能性を確保するために国際的な支援を得ようとしたが得られなかったということを証明する責任がある。

18 さらに、経済的、社会的及び文化的権利の平等の享受を無効にし又は害する目的又は効果をもつ、食料へのアクセスまたその調達のための手段及び資格においての人種、皮膚の色、性、言語、年齢、宗教、政治的もしくはその他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、出生又はその他の地位によるいかなる差別も、規約の違反となる。

19 食料に対する権利の違反は、国家又は、国家による規制を十分に受けていない他の主体の直接の行動によって起こりうる。これには、以下のものが含まれる。食料に対する権利の継

統的な享受にとって必要な法律を公式に廃止又は停止すること。その差別が法律に基づくものであれ、習慣的なものであれ、特定の個人又は集団に対して、食料へのアクセスを認めないこと。国内の紛争またはその他の緊急事態の際に、人道的な食料援助へのアクセスを妨害すること。食料に対する権利に関する既存の法的義務に明白に合致しない立法又は政策を採用すること。食料に対する他人の権利を侵害することを防止するため、個人又は集団の行動を規制しないこと。国家が、他の国家又は国際組織と協定を結ぶにあたり、食料に対する権利に関する国際的な法的義務を考慮に入れないこと。

20 国家のみが規約の当事者であり、従ってその遵守に最終的に責任を負うとはいえ、社会のすべての構成員 個人、家族、地域社会、非政府組織、市民社会組織、民間営利部門 が、十分な食料に対する権利の実現に責任を負っている。国家は、こうした責任を果たすことを促すような環境を提供するべきである。国内及び多国籍の民間営利部門は、当該国政府と市民社会との間でともに合意に達した、十分な食料に対する権利の尊重につながるような行動綱領の枠内で、その活動を展開すべきである。

国内レベルでの実施

21 十分な食料に村する権利を実施する最も適切な方法と手段は、当然、締約国によって相違に異なるであろう。どの国家も、自らのアプローチの選択において裁量の幅をもつであろうが、規約は明らかに、各締約国が、すべての人が飢餓から免れ、できる限り早く十分な食料に対する権利を享受できることを確保するために、あらゆる必要な措置を取ることを要求している。このことは、目標を設定した人権の原則の原則に基づき、すべての人に食料及び栄養安全保障を確保するための国内戦略を採用すること、並びに、政策及び対応する指標を明確にすることを必要とするであろう。この戦略ではまた、目標の達成のために利用できる資源及び、それを最も費用的に有効に利用する方法についても、見きわめるべきである。

22 国内戦略は、十分な食料に対する権利の規範内容から導かれ、また本一般的意見パラグラフ15で言及されている締約国の義務のレベルと性格に関連して述べられた通り、状況と文脈に関連性をもった政策措置及び活動の体系的な認識に基づくべきである。このことは、省庁間並びに地域及び地方当局の間での協調を促し、また、関連する政策及び行政決定が規約11条の下での義務に合致することを確保するであろう。

23 食料に対する権利のための国内戦略の作成と実施は、説明責任、透明性、人々の参加、地方分権、立法能力、及び司法府の独立に十分に合致することを必要とする。良き統治 (good governance) は、貧困の根絶とすべての者のための満足な生活の確保を含め、すべての人権の実現にとって不可欠である。

24 戦略の作成に向けて、代表のプロセスを確保するために、適切な制度的メカニズムを考案し、食料及び栄養に関連して国内で得られるあらゆる専門的知識を集めるべきである。国内戦略は、必要な措置の実施のための責任及び、時間枠を設定すべきである。

25 国内戦略は、生産、加工、配給、販売、安全な食料の消費、また、保健、教育、雇用及び社会保障の分野での並行的な措置を含め、食料制度のあらゆる側面に関する重要な事項や措置についてとり上げるべきである。全国的、地域的、及び家計のレベルにおける最も持続可能な管理及び天然その他の資源の利用を確保するよう、注意が払われるべきである。

26 国内戦略は、食料へのアクセス又は食料のための資源における差別を防止する必要性に

特別の注意を払うべきである。これには次のものが含まれるべきである。特に女性にとっての、相続の権利、土地その他の財産の所有、信用能力、天然資源及び適当な技術を含め、経済的資源に対する十分かつ平等なアクセスの保障。自営及び、（規約第7条(a)(ii)に規定された通り）貸金生活者及びその家族に相応な生活を確保する報酬を与える仕事を尊重及び保護するための措置。（森林を含め）土地の権利についての登記所をおくこと。

27 食料に対する人々の資源の基盤を保護するための義務の一環として、締約国は、民間営利部門及び市民社会の活動が食料に対する権利に合致することを確保するため、適切な措置を取るべきである。

28 国家が、経済調整、経済不況、気候条件又はその他の要因によって深刻な資源の制約に直面している場合でも、人口の中の脆弱な集団及び個人のためには特に、十分な食料に対する権利が充足されることを確保するため、措置が取られるべきである。

指標及び枠組み立法

29 上に述べた国別の戦略の実施にあたっては、国家は、その後の国内的及び国際的監視のための、証明可能な指標を設定すべきである。この関連で、国家は、食料に対する権利に関する国内戦略の実施における主要な道具として、枠組み法の採択を考慮すべきである。枠組み法は、以下のものに関する規定を含むべきである。その目的。達成されるべきターゲットないし目標及び、そうしたターゲットの達成に向けて設定される時間枠。目的が達成される方法を一般的に述べたもの、特に、市民社会及び民間部門、並びに国際組織との協力を目指したもの。[目標達成の]過程における組織的な責任。監視のための国内的メカニズム。資源に関しての、ありうる手続。指標及び枠組み立法を作成するにあたっては、締約国は、市民社会組織を積極的に巻き込むべきである。

30 関連する国連のプログラム及び機関は、要請に応じ、枠組み立法の起草及び部門別の立法の再検討を援助すべきである。例えば、FAOは、食料及び農業の分野の立法に関して相当の専門的技術と知識の蓄積をもっている。国連児童基金（ユニセフ）は、母乳育児を可能にするための立法を含め、母性及び子どもの保護を通しての、幼児と少年のための十分な食料に対する権利に関して、また、母乳の代替物の販売の規制に関して、同等の専門的知識をもっている。

監視

31 締約国は、すべての者のための十分な食料に対する権利の実現に向けて進歩を監視するため、自らの義務の実施の度合いに影響する要素及び困難を見きわめるため、並びに、規約第2条1項及び23条の下での義務の実施のための措置を含め、[状況を]是正するための立法及び行政措置を取ることを容易にするためのメカニズムを発展させ、維持すべきである。

救済及び説明責任

32 十分な食料に対する権利の侵害を受けた被害者であるいかなる人又は集団も、国内的及び国際的レベルの双方で、効果的な司法上その他の適切な救済措置へのアクセスを有するべきである。そのような被害者はすべて、十分な救済を受ける権利を有する。これは、原状回復、賠償、外形的救済[訳注：謝罪など]、又は[権利侵害を]再発させないという保証の形態をとりうる。国内のオンブズマン及び人権委員会は、食料に付する権利の侵害を取り上げるべきである。

33 食料に対する権利を認めた国際文書を国内法秩序に組み込むこと、又はその適用可能性

を認めることは、救済措置の範囲と実効性を大きく高めうるものであり、すべての場合において奨励されるべきである。その場合裁判所は、規約の下での義務に直接言及することによって、食料に対する権利の中核的内容の違反について判決を下す権限を与えられることになる。

34 裁判官及び、法律家の職業をもつその他の者は、その任務遂行にあたって、食料に対する権利の侵害により多くの注意を払うよう求められる。

35 締約国は、十分な食料に対する権利の実現において脆弱な集団を援助している人権擁護者及びその他の市民社会の構成員の活動を尊重しかつ保護すべきである。

国際的義務

締約国

36 国連憲章第56条、規約第11条、2条1項及び23条、並びに世界食料サミットのローマ宣言の精神に照らし、締約国は、国際協力の不可欠の役割を認め、十分な食料に対する権利の完全な実現を達成するために共同の又は個別の行動をとる約束を遵守すべきである。この約束の実施にあたっては、締約国は、他国における食料に対する権利の享受を尊重するため、この権利を保護するため、食料へのアクセスを容易にするため、また、要求される場合には必要な援助を提供するため、措置を取るべきである。締約国は、国際協定において関連性をもつときにはいつでも、十分な食料に対する権利に正当な注意が払われることを確保し、また、このためにさらに国際的な法文書を発展させることを検討すべきである。

37 締約国は、常に、食料の禁輸又は、他国における食料生産の状況及び食料へのアクセスを危険な状態にするような同様の措置を控えるべきである。食料は、政治的及び経済的な圧力の道具として使われることがあってはならない。この点で委員会は、一般的意見第8で述べられている、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についての自らの立場を想起する。

国家及び国際組織

38 国家は、国連憲章に従い、難民及び国内避難民への援助を含め、緊急時の災害援助及び人道的援助の供与において協力する共同及び個別の責任を負っている。各国は、その能力に応じて、この任務に貢献すべきである。この点で、世界食料計画（WFP）と国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の役割、また〔近年〕増大しつつあるユニセフとFAOの役割は特に重要であり、強化されるべきである。食料援助における優先順位は、最も脆弱な人々におかれるべきである。

39 食料援助は、可能な限り、地域の生産者と市場に悪影響を及ぼさない方法で与えられるべきであり、受益者の食料自助の復旧を促すような方法で行われるべきである。食料援助は、対象とされる受益者のニーズに基づいたものであるべきである。国際的な食料貿易又は援助計画に含まれる製品は、安全かつ、それを受ける人々にとって文化的に受容できるものでなければならない。

国連及びその他の国際組織

40 食料に対する権利の実現の促進においては、国レベルにおける国連開発援助枠組み（UNDAF）を含め、国連機関の役割が特に重要性をもつ。市民社会のさまざまな構成部分を含め、関係するすべてのアクターの間の一貫性と相互作用を高めるため、食料に対する権利の実現に向けての調整のとれた努力が保たれるべきである。食料組織、FAO、WFP、国連開発計画

(UNDP)と協力関係にある農業開発国際基金(IFAD)、ユニセフ、世界銀行及び地域開発銀行は、それぞれの任務を正当に尊重しつつ、国内レベルにおける食料に対する権利の実施に関して、それぞれの専門的知識に基づいて、より効果的に協力すべきである。

41 国際金融機関、とりわけ国際通貨基金(IMF)と世界銀行は、その貸与政策及び信用協定、並びに、債務危機に対処するための国際的措置において、食料に対する権利の保護により大きな注意を払うべきである。委員会の一般的意見第2の параグラフ9に沿い、いかなる構造調整計画においても、食料に対する権利が保護されることを確保するよう、注意が払われるべきである。