

一般的意見 27 (67)

移動の自由

(第12条)

1. 移動の自由は人の自由な発展にとって不可欠の条件である。それは規約上のいくつかの他の権利と相互に作用し合っており、このことは委員会が締約国の報告書や個人の通報を検討する際の取扱いにおいても、しばしば指摘される場所である。更に、委員会は一般的意見15（「規約における外国人の地位」1986年）において、第12条と第13条との特別な関係に言及している。^{*1}
2. 第12条によって保護される権利に課すことが許される制限は、移動の自由の原則を無効にするものであってはならず、第12条3項に規定されている必要性の要件及び規約上の他の権利と両立することの必要性を充足するものでなければならない。
3. 締約国は委員会に対する報告書において、本一般的意見において論じられている問題点を踏まえ、第12条の保護する権利に関して、国内法の関連規定、行政及び司法における実務について報告すべきである。報告書には、これらの権利が制限される場合に、どのような救済措置があるのかについての情報をも記述すべきである。

移動の自由及び住居を選択する自由（1項）

4. 国の領域内に合法的にいるすべての者は、その領域内において、自由に移動し居住地を選択する権利を有する。原則として、その国の市民は、常に合法的にその国の領域内に居住するものとされる。外国人がその国の領域内に「合法的に」居住しているか否かの問題は、国内法によって決められるべき事柄であり、国内法はその国の領域内への外国人の入国に制限を課すことが可能である。但し、国内法はその国の国際法上の義務に適合するものでなければならない。委員会は、これに関連して、不法に入国した外国人であっても、その地位が正規化（regularized）された場合には、その者は第12条の目的との関係においては、合法的に領域内にいるものと解さなければならないと考える。^{*2} 一旦、人が国内に合法的にいることとなった場合には、第12条1項及び2項によって保障される権利に対するいかなる制限及び国民とのいかなる別異の取扱いも、第12条3項の規定に照らして正当化されるものでなければならない。^{*3} 従って締約国は、その報告書の中で、外国人と国民とをこの点に関して別異に取り扱っている状況ならびにそのような別異の取扱いがどうして正当化されるのかを明らかにすることが重要である。
5. 自由に移動する権利は、国の領域全体に関するものであり、連邦国家の場合はそのすべての構成部分に及ぶものである。第12条1項によれば、人はある場所から他の場所に移動し、自らが選択する場所に居住する権利を有する。この権利の享受を、人が移動しあるいは一定の場所に滞在することを望む特定の目的または理由にかからしめること

は許されない。いかなる制限も3項に適合するものでなければならない。

6. 締約国は、第12条によって保障される権利が公的干渉のみならず、私的干渉からも保護されることを確保しなければならない。この保護義務は女性に関して特に重要な関連性を有している。例えば、女性が自由に移動し住居を選択する権利を、法律または慣習により、親族を含む他の人間の決定に服せしめることは、第12条1項に適合しない。
7. 領域内において自らが選択した場所に居住する権利は、第12条3項の規定に該当する場合を除き、国内におけるあらゆる形態の強制退去からの保護を含む。また領域内の一定の場所に人が立ち入り、あるいは滞在することを阻害することも許されない。ところで、合法的な身柄拘束は人身の自由権に対しより具体的に影響を及ぼすものであるが、これについては規約第9条が規定している。状況によっては、第12条と第9条とは相関的に適用される。^{*4}

自国を含むいかなる国からも離れる自由（2項）

8. 国の領域から離れる自由を、個人が国外に滞在する特定の目的または期間にかからしめることは許されない。従って、本項は海外旅行のみならず、永久的移住のために国を離れる場合をも規定するものである。同様に、個人が目的地たる国を決定する権利も、法的に保障されたものの一部である。第12条2項の適用範囲は、国の領域内に合法的に在留する人に限定されていないので、当該国から合法的に追放される外国人であっても、目的地たる国の同意があれば、その国を目的地として選択する権利を有するものである。^{*5}
9. 個人に対し第12条2項により保障された権利を享受し得るようになるためには、在留国及び国籍国の双方に義務が課されることになる。^{*6} 国際旅行には通常相応の文書、特に旅券が必要とされるから、国を離れる権利には、旅行に必要な文書を取得する権利が含まなければならない。旅券の発給は通常は当該個人の国籍国の義務である。国が旅券の発給を拒否したり、国外に在住する国民の旅券の有効期限の延長を拒否したりすれば、その人が居住国を離れ他国に旅行する権利は剥奪されることになる。^{*7} 国民は旅券がなくともその領域内に帰ることは可能であるとの国の主張は正当とは認められない。
10. 国の実務においては、法律上の規定及び行政的措置が国を離れる権利、特に自国を離れる権利に対して不利益に作用する場合がしばしば見受けられる。それ故、締約国は、国を離れる権利に対するすべての法律上及び実務上の制限であって自国民及び外国人の双方に適用されるものについて報告し、これによって委員会がこれらの規定及び実務が第12条3項に適合するか否かを判断し得るようになることが、きわめて重要である。締約国はその報告書の中で、必要文書を持たない人をその領域内に連れてきた国際運送業者に対する制裁措置についての情報にも言及すべきである。こうした措置は他国から離れる権利に影響を及ぼすからである。

制限（3項）

11. 第 1 2 条 3 項は、1 項及び 2 項の権利が制限され得る例外的な状況について規定する。同項の規定は、国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の権利及び自由を保護するためにのみ、締約国においてこれらの権利を制限できることを定めている。制限が許容されるためには、制限は法律で定められ、民主的社会においてこれらの目的を達成するために必要であり、且つ、この規約において認められる他のすべての権利と両立するものでなければならない(下記 1 8 項参照)。
12. 権利を制限し得る条件は、法律自体において規定されなければならない。従って締約国の報告書においては、制限の根拠となる法的規範を具体的に示すべきである。法律に規定されていない制限又は第 1 2 条 3 項の要件に適合しない制限は、1 項及び 2 項によって保障された権利の侵害となる。
13. 第 1 2 条 3 項によって認められる制限を課す法律を採択する場合には、締約国は、常に、制限は権利の本質を損なうものであってはならないとの原則(第 5 条 1 項参照)に従わなければならない。権利と制限の関係、原則と例外の関係は、逆転されてはならない。制限を課すことを認める法律は厳密な基準を用いるべきであり、制限の実施にあたる者に対して無制約な裁量権を与えるものであってはならない。
14. 第 1 2 条 3 項は、制限が許容される目的達成に資するというだけでは不十分であり、それらの目的達成にとって必要なものでなければならないことを明記している。制限措置は比例原則に適合するものでなければならない。すなわち、制限は目的達成のために適切なものでなければならず、目的を達成する手段のうち最も非侵害的な手段でなければならず、更に達成される利益と比例するものでなければならない。
15. 比例原則は、制限を規定する法律において尊重されるだけでなく、行政及び司法が法律を適用する際にも尊重されなければならない。国は、これらの権利の行使又は制限に関するいかなる手続も迅速に行われるべきこと及び制限措置を課す理由が開示されることを確保すべきである。
16. 国は、しばしば、第 1 2 条 1 項及び 2 項に規定されている権利を制限する法律の適用が第 1 2 条 3 項に規定されているすべての要件に適合していることを明らかにしていないことがある。いかなる個別事案における制限の適用も、明白な法律の根拠にもとづき、且つ必要性の基準及び比例原則に適合するものでなければならない。例えば、ある個人が「国家機密」を保有しているとの理由のみで国を離れることを阻止されたり、あるいは特別の許可なしでは国内を旅行できないとすれば、これらの基準は満たされているとはいえない。他方、これらの条件に適合する場合として、国の安全を理由とする軍事区域への立入制限、あるいは先住民又は少数民族の居住区への移住の自由に対する制限が挙げられる。^{*8}
17. 主な懸念の原因は、個人の自由な移動の権利、自国を含む国から離れる権利及び住居を定める権利の完全な享受に対して不必要に影響を与える多くの法的及び行政的障壁である。委員会は、国内における移動の自由に関して、個人に対し住居変更許可申請を義務づけ又は目的地につき当該地方当局の承認を求めることを義務づける規定、更にはこうした文書による申請の処理が遅延することに対して、批判してきた。国の実務を見れば、国を離れること、特に自国民にとってのそれを一層困難にするますます多くの障害が存することが認められる。就中、これらの規定や実務を見ると、申請者が権限を有す

る当局に接触できないこと及び必要事項に関する情報の欠如が認められる。又、旅券発給のための適切な申請書類を取得するための特別な書式を申請しなければならないこと、雇用主又は家族からの支持文書を必要とすること、旅程の正確な記述、行政による役務の費用を大幅に超える高額な手数料の支払いを条件にした旅券の発給、旅行文書の発給における不合理な遅延、家族と一緒に旅行することに対する制限、帰国費用の預託又は帰りの切符の所持を必要とすること、目的国又はそこに居住する人からの招待を必要とすること、身体的脅迫、逮捕、雇用の喪失、子どもの学校又は大学からの追放などの申請に対する嫌がらせ、申請者が国の評判を傷つけると言われていることを理由に旅券の発給を拒否することである。これらの実務に鑑み、締約国は、自らが課しているすべての制限が第12条3項に完全に適合することを確保しなければならない。

18. 第12条3項によって許容される制限を課すには、規約で保障される他の権利ならびに平等及び非差別の基本的原則と両立することが必要である。従って、第12条1項及び2項の権利を制限するにつき、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位などを理由として、何らかの差異を設けることは、明らかに規約に反する。委員会は、国の報告書審査の中で、女性が自由に移動し又は国を離れるについて、男性の同意又は同伴を要するとして、これを阻害する措置をとることは、第12条に違反する旨を何回か指摘している。

自国に入国する権利（4項）

19. 人が自国に入国する権利を有するということは、人とその国との間に特別の関係が認められるということである。この権利には多くの側面がある。これは自国にとどまる権利があることを含意する。これは自国を離れた後に帰国する権利を含むだけではない。これは人が国外で生まれた場合には、初めてその国に来る権利をも保障するものである（例えば、その国が国籍国である場合）。帰国の権利は自発的に本国送還を望む難民にとっては最重要の権利である。これは集団的強制移住や他国への集団的追放の禁止をも含意する。
20. 第12条4項の用語（「何人も」）は、国民と外国人とを区別していない。従って、この権利を行使し得る人が誰かということは、「自国」*9 という語句の意味を如何に解釈するかにかかっている。「自国」の範囲は、「国籍国」の概念より広い。それは正式な意味での国籍、すなわち出生又は付与により取得した国籍に限られない。それは少なくとも、当該国に対して特別の関係又は請求権を有するが故に、単なる外国人と見なすことはできない個人を含む。このような例としては、ある国の国民が国際法に違反して国籍を剥奪された場合とか、個人の属する国籍国が他の国に併合され又は譲渡されたが、その国の国籍を付与されなかった場合がある。のみならず、第12条4項の用語によれば、それ以外の長期在留者が含まれるとの更に広い解釈が可能である。これら長期在留者には、在留国における国籍取得の権利を恣意的に剥奪された無国籍者も含まれるが、それに限られない。一定の状況下では、その他の要素が人と国との間の密接且つ永続的な関係を形成する場合があるので、締約国はその報告書の中に、永住者が在留国に戻る権利に関する情報を含めるべきである。

21. いかなる場合においても、人は自国に入国する権利を恣意的に奪われない。ここでいう恣意性なる概念は、立法、行政又は司法を問わず、すべての国家行為に適用される概念であることを強調したい。たとえ法律に規定された干渉であっても、それは規約の条項、趣旨及び目的に適合し、且つ、いかなる場合においても具体的な状況に照らして合理的なものでなければならない。委員会の見るところでは、自国に入国する権利の剥奪がその状況に照らして合理的である例は殆ど存しない。締約国は、国籍を剥奪したり、第三国へ追放したりすることにより、人が自国に戻る権利を恣意的に阻害してはならない。

*1 HRI/GEN/1/Rev.3,15 August 1997, p.20(para.8).

*2 Communication No.456/1991, Celepli v. Sweden, para. 9.2.

*3 General Comment No. 15, para.8, in HRI/GEN/1/Rev.3,15 August 1997, p.20

*4 参照例として、communication No.138/1983, Mpandajila v. Zaire, para.10; communication No.157/1983, Mpaka-Nsusu v. Zaire, para.10; communication Nos.241/1987 and 242/1987, Birhashwirwa/Tshisekedi v. Zaire, para.13.

*5 参照・一般的意見 15・9項 HRI/GEN/1/Rev.3,15 August 1997, p.21

*6 参照・communication No.106/1981, Montero v. Uruguay, para.9.4; communication No. 57/1979, Vidal Martins v. Uruguay, para.7; communication No.77/1980, Lichtensztein v. Uruguay, para. 6.1.

*7 参照・communication No. 57/1979, Vidal Martins v. Uruguay, para.9

*8 参照・一般的意見 23・7項 HRI/GEN/1/Rev.3, 15 August 1997, p.41

*9 参照・communication No. 538/1993, Stewart v. Canada.

1999年10月18日開催の1783会合(67会期)において採択。