

国際人権法における  
「住居に対する権利」の現状と課題  
—社会権規約委員会・個人通報の事例検討を通じて—

渡 辺 豊

目 次

はじめに

- I 国際人権法における住居に対する権利
  - 1 住居に対する権利についての国際的規範文書
  - 2 一般的意見における居住の権利の具体的内容
  - 3 強制立ち退きの際に求められる考慮要素
  - 4 社会権規約に基づく締約国の義務
  
- II 国際的事例における居住の権利と代替的住居提供の義務の射程
  - 1 社会規約委員会・個人通報
  - 2 その他国際的事例
  
- III 国際的実行を踏まえた住居に対する権利の現状
  - 1 強制立ち退きの際に考慮すべき要素
  - 2 代替的住居の提供義務について
  - 3 国際的実行を踏まえた評価
  
- IV おわりに

## はじめに

本稿は、筆者が執筆し大阪地方裁判所に提出した意見書に若干の加筆を行ったものである。本件はあいりん労働福祉センター敷地などで野宿するホームレスに対して、大阪府が公有地における不法占拠を理由として立ち退きを求めたことの不法性を主張したホームレス側が大阪府を訴えた事例である。意見書では、本件のようなホームレスに対する強制立ち退きが社会権規約が定める住居に対する権利の侵害を惹起する旨を表明している。その過程において社会権規約委員会における個人通報の事例を紹介した。なお、本件は大阪地方裁判所において原告側であるホームレス側の請求を却下する判決が下され、現在原告側が控訴している。

筆者は以前、社会権規約委員会における個人通報事例の概要を紹介したことがあるが<sup>1</sup>、その後の通報事例を見ると住居に対する権利に関する事例が圧倒的多数を占めている。具体的には、2013年に個人通報制度が発効して以来総計で212件の個人通報が提出されている。受理可能性段階を経て本案における決定が出された事例がこれまでに10件あるが、2件を除きすべてスペインにおける住居に対する権利に関する事例である<sup>2</sup>。なお、受理可能性段階を含めても圧倒的にスペインにおける事例がその対象となっている。そのため、住居に対する権利に関しての事例で特に本案段階の判断を紹介し、関連する国際的議論と併せて住居に対する権利に関する現状、

---

1 拙稿「社会権規約選択議定書に基づく個人通報制度」法政理論第50巻3号（2018年）240頁。

2 国連人権高等弁務官事務所のウェブサイトにおける情報を基に、筆者が集計した（2022年2月現在）。

具体的には以下の通りである。全212件の通報のうち、現在139件が係属中である。何らかの決定がなされた通報は、本案における決定（10件）、受理不能との判断（43件）、通報者との連絡が取れなくなった等の理由により手続が中断された事例（20件）である。

特に強制立ち退き（forced eviction）に関して締約国に求められる義務の現状を紹介する。

なお、意見書の執筆に際して武村二三夫弁護士（大阪弁護士会）より貴重な助言を得た。ここに記して御礼申し上げる。

## I 国際人権法における住居に対する権利

### 1 住居に対する権利についての国際的規範文書

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下、社会権規約とする）第11条1項は「この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当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。締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める。」と定める。

社会権規約第11条が定める権利の重要性は、住居をはじめとする相当な生活水準が自由権（市民的及び政治的権利）や社会権（経済的、社会的及び文化的権利）の享受の前提となることによる。言い換えれば、プライバシーや身体に対する脅威からの保護など住居による保護がない状態では、自由権をはじめとする他の権利を十分に行使することができない。その意味で社会権規約第11条の定める権利は、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、自由権規約とする）第6条が定める生命に対する権利と対をなすものである。

### 2 一般的意見における居住の権利の具体的内容

社会権規約第11条は上述の通り、住居に対する権利を「相当な生活水準に対する権利」の一つとして規定している。しかしながら、締約国がどのような義務をどのような範囲で負うのかについては条文だけでは明確ではない。この点については、社会権規約の条約実施機関として国際連合経

済社会理事会決議によって設立された社会権規約委員会（経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会）の一般的意見がこれを明らかにしている<sup>3</sup>。

(1) 社会権規約第11条が定める相当な生活水準についての権利の一つである、十分な住居に関する権利は1991年に示された社会権規約委員会の一般的意見4にてその規範内容が示されている<sup>4</sup>。住居の問題は、先進国であればホームレスに代表される貧困の問題、途上国においては資源の制約による問題が生じており、国家報告書では全体像を十分に把握できていないという問題点が一般的意見では指摘されている<sup>5</sup>。また十分な住居に対する権利は、他の人権及び規約がのっとっている基本原則と不可分に結びついている<sup>6</sup>。一般的意見によれば、「住居」はその物理的意味のみならず、安全、平和及び尊厳をもってある場所に住む権利を指している。その意味で、規約の目的上、特定の住形態が「十分な住居」であるかどうかを決定するにあたって考慮されなければならない要素が存在する。一般的意見に

3 一般的意見とは、条約実施機関（この場合は社会権規約委員会）によりなされる一般的な性質を有する意見であり、条約実施機関による「有権解釈」として条文解釈のための参考になるものとされている。岩沢雄司『国際法』（有斐閣、2020年）380頁、浅田正彦他『国際法（第4版）』（東道堂、2019年）288頁。なお、一般的意見及び後述する個人通報の見解についても、締約国として条約実施機関の示している解釈に適切な配慮を示すことの必要性について、申恵丰『国際人権法（第2版）』（信山社、2016年）96-105頁参照のこと。

4 CESCR General Comment No. 4 (1991), U.N. Doc., E/1992/23.

なお、和訳については申恵丰「『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」青山法学論集第38巻1号（1996年）83頁（一般的意見4の和訳は102-110頁）を参照した。ただし訳出を一部改めている。

5 General Comment No. 4 (1991), *supra* note 4, para. 4.

6 *Ibid.*, para. 7.

この点は、「十分な住居に対する権利は、二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。」(para. 9)でも同様に指摘されている。

よれば、住居の「十分さ」を評価する要素としては、①保有の法的安全（強制立ち退きなどの脅威からの保護）<sup>7</sup>、②サービス、物資及びインフラストラクチャーの利用可能性、③資金的な居住可能性（金額の妥当性）、④居住可能性（物理的な安全性）、⑤アクセス可能性（不利な立場に置かれている人々への優先権の付与など）<sup>8</sup>、⑥場所、⑦文化的相当性が挙げられている<sup>9</sup>。

ここで重要なのは、上述の「十分な住居」を確保するために必要なことである。一般的意見4では保有の法的安全（上述①）の文脈で保有の種類にかかわらず、すべての人は、強制立ち退き、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。と言及し<sup>10</sup>、強制立ち退きは明らかに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、正当化されうると述べている<sup>11</sup>。つまり、十分な住居を確保するためには、保有

---

7 ここでいう「保有」とは、所有権を表す *tenure* の訳語として用いている（原文は *legal security of tenure*）。本稿においては依拠した和訳（前掲・注4）が「保有」の訳出であることから、それに倣っている。なお、阿部論文（後掲・注22参照）では、これを「占有権」と訳している。

なお、一般的意見4（para. 8 (a)）において「保有は、（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。」とされていることから、「保有」について不法占拠と見られる状況においても「保有」の法的安全が求められる（下線部は筆者による）。この点は、IIにおいて検討する個人通報の事案においても同様に理解されている。

8 一般的意見4は「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。」と述べている（para. 11）。

9 General Comment 4 (1991), *supra* note 4, paras. 8 (a) – (g)。

10 *Ibid.*, para. 8 (a)。

11 *Ibid.*, para. 18。

この点は、一般的意見7においても再度指摘されている（para. 1）。

なおこの文脈において、強制立ち退きとは一般的意見7では「個人、家族

の安全の確保と、特に強制立ち退きからの保護が求められていることは強調されるべきであろう。

また、十分な住居に対する権利に対応する締約国の義務として、一般的意見は以下の通り述べている。すなわち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一つの義務である。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とったことを示さなければならない。(中略) 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、強制立ち退きを受けた人々並びに低収入のグループを含む<sup>12</sup>。つまり、ホームレスを含む十分な住居を得られていない人々の状況を把握し必要な措置を取ることを義務づけている。同時に、「十分さ」の考慮要素である①の文脈において、司法による権利の保護の重要性が指摘されている。これは立法措置により容易に実現できることであり、かつ権利の司法による救済の必要性に鑑みて、司法による救済措置へのアクセスの必要性が強調されているものと言える<sup>13</sup>。

---

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、その意思に反して、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、恒久的または一時的に立ち退かせること」と定義されている (para. 4)。

12 General Comment No. 4 (1991), *supra* note 4, para. 13.

13 *Ibid.*, para. 17.

本件に関連する救済措置として、一般的意見4は、①裁判所の差し止め命令の発行によって強制立ち退き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、②違法な強制立ち退きに対する賠償を求める法的手続、を挙げている。

一般的意見7でも、強制立ち退きに関する第11条1項の締約国の義務は、資源の希少性とは関係がないことから漸進的な性質を有さず、適切な住居に対する権利を確保するためにあらゆる措置をとることが求められる点にも留意が必要である (General Comment No. 7 (1997), *infra* note 14, para.

以上のことから、住居に関する権利の具体的内容として、①住居は「十分な」ものである必要があること、②特に強制立ち退きからの保護が必要で、強制立ち退きは強い違法性が含意されていること、③住居に対する権利に対応する国家の義務としては、ホームレスを含む住居を得られない人に対する配慮と、司法の場における救済措置へのアクセスが求められる。

(2) 一般的意見7は、十分な住居に対する権利において特に強制立ち退きの問題に触れている<sup>14</sup>。一般的意見4でも述べられているように、強制立ち退きは明らかに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<sup>15</sup>。ただし一般的意見は強制立ち退きをすべての場合において禁止しているわけではなく、一般的意見4の文言からも明らかな通り、「関連する国際法の原則」に従っている場合には最終手段として許容されうる<sup>16</sup>。事実、一般的意見7において強制立ち退きの禁止は、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場合には適用されないとある<sup>17</sup>。ただし、これにはいくつかの留保が付されていることにも留意する必要がある。

第一に、強制立ち退きは住居に対する権利（社会権規約第11条）に対する制限であることから、規約上の権利の制限に関する規約第4条を完全

---

8.)。

14 CSCER General Comment 7 (1997), U.N. Doc., E/1998/22. 和訳については申恵丰「『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(2)」青山法学論集第40巻3・4号(1999年)365頁(一般的意見7の和訳は378-385頁)を参照した。ただし訳出を一部改めている。

15 *Ibid.*, para. 18.

16 ここでいう「関連する国際法の原則」には、社会権規約を含む国際人権法上の原則が含意されている。後述Ⅱ参照。一般的意見7 (para. 15) も参照のこと。

17 General Comment 7 (1997), *supra* note 11, para. 4.

に遵守することが求められる<sup>18</sup>。

第二に、強制立ち退きが正当化されると考えられる場合でも、国際人権法の関連規定を厳格に遵守しつつ、合理性及び比例性の一般原則に従って行われる必要がある<sup>19</sup>。この関連で重要なのは、①強制立ち退きにより影響を受ける人との協議（真正な協議の機会の提供、立ち退きについての十分かつ合理的な通知、立ち退きに関する情報の合理的期間内における提供）、②強制立ち退きにより影響を受ける人に対する法的救済または手続の保障（法的救済の提供、必要な場合における法的扶助の提供）である<sup>20</sup>。

第三に、強制立ち退きによって個人をホームレスにし、結果として他の人権侵害を受けやすい状態をもたらすべきではない<sup>21</sup>。影響を受ける人が自ら住居を確保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、生産的な土地への裁定中またはアクセスを確保するため、利用可能な手段を最大限に用いることにより、あらゆる適当な措置を取らなければならない。

以上のことから、強制立ち退きについてはその実体・手続の双方について大きな制約が課されていることが指摘される。具体的には、強制立ち退きの対象者に対して事前に十分な情報を与え真正な協議の機会を提供することや、強制立ち退きの決定に対して司法の場において救済手続を与えることを法律によって認めることが必要である。また、最終手段として強制

---

18 *Ibid.*, para. 6.

社会権規約第4条は「この規約の締約国は、この規約に合致するものとして国により確保される権利の享受に関し、その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、法律で定める制限のみをその権利に課することができることを認める。」と定める。

19 General Comment 7 (1997), *supra* note 14, para. 15.

20 *Ibid.*, paras. 14-16.

21 *Ibid.*, para. 17.



立ち退きを行う場合でも、自ら住居を確保することができない者に対しては代替的住居を確保することが利用可能な手段を最大限に用いることにより求められており、「自己責任」としてホームレスになることを許容することは、社会権規約の観点からは重大な問題を惹起することになる。

(3) 以上のことから、住居に対する権利及び強制立ち退きについて、社会権規約の定める内容を要約すると以下の通りである<sup>22</sup>。第一に、社会権規約第11条により、個人は「十分な住居」に対する権利を有し、締約国は利用可能な手段を最大限に用いることにより当該権利の実現のために必要な措置を取ることが求められる。社会権規約第2条1項の規定により<sup>23</sup>、権利の実現は漸進的であることが認められるものの、権利を保障するための立法や、権利の実現における差別禁止などは即時の義務であると一般的に理解されている点には留意が必要である<sup>24</sup>。

---

22 以下の点については、阿部浩己「国際法における居住権の相貌」同『国際人権の地平』（現代人文社、2003年）145頁以降においても詳細な検討がなされている。

23 社会権規約第2条1項は以下の通り定める。

「この規約の各締約国は、立法措置その他の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手段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、行動をとることを約束する。」

24 一般的意見3、パラグラフ5には以下のような言及がある（General Comment No. 3（1990）, U.N. Doc., E/1991/23）。

「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

第二に、十分な住居を確保する締約国の義務について、ホームレスを含む十分な住居を得られていない人々の状況を把握し必要な措置を取ることが義務づけられている点に留意が必要である。

そして第三に、賃料の不払いなど強制立ち退きが正当化される場合があるとしても、強制立ち退きの際には国際人権法の関連規定を遵守する必要がある。具体的には、事前の真正な協議の機会の提供や、強制立ち退きの合理性・比例性に基づく司法審査の確保、さらには強制立ち退きの結果によってホームレスとなることのないように、代替的住居の提供を含むあらゆる適当な措置を取ることが義務づけられていることである。

### 3 強制立ち退きの際に求められる考慮要素

2における議論を補足するものとして、国際連合人権理事会における特別報告者の報告において、ホームレスの問題がどのように取り扱われているのかを紹介したい。

国際連合人権理事会（前身である人権委員会を含む）は、多くの国家に共通する人権問題について検討するために特別報告者を置いて議論を行ってきた。十分な住居に対する権利についても「相当な生活水準の一要素としての十分な住居に関する特別報告者」が2000年以降設置されている。特別報告者は2019年に「十分な住居に対する権利の実施に関するガ

---

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。」

和訳については申恵丰「『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」青山法学論集第38巻1号（1996年）83頁（一般的意見3の訳出は97-102頁）を参照した。

イドライン」と呼ばれる文書を公表している<sup>25</sup>。ガイドラインの6番目の点として「強制立ち退きの禁止及び可能な場合における強制立ち退きの防止」が挙げられている。

ここでは、上に述べた社会権規約委員会の一般的意見と同旨の内容が述べられており、実際に特別報告者は報告書において社会権規約委員会の一般的意見に度々言及している。具体的には、以下の点を指摘することができる。

第一に、強制立ち退きが国際人権法に合致するための条件として、①強制立ち退きの影響を受ける者との間の協議の必要性、②ホームレスとならないようにするための代替策を模索すること、③司法へのアクセスの確保、④人権の尊重が強調されている<sup>26</sup>。

第二に、国家は強制立ち退きを禁止し、強制立ち退きに関する国内法は国際法と合致していなければならない<sup>27</sup>。そのため、強制立ち退きはあらゆる場合において禁止されなければならない、強制立ち退きを規律する国内法は、人間の尊重の確保や、合理性・比例性の原則、適正手続を含む人権規範と合致していなければならない<sup>28</sup>。

第三に、住居に関する強制立ち退きは、背景として住宅コストの高騰や大規模な開発プロジェクトにより生じていることから、背景としての構造的不平等にも目を向ける必要がある<sup>29</sup>。

#### 4 社会権規約に基づく締約国の義務

日本は社会権規約を昭和54年（1979年）に批准し締約国となっている。

---

25 Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, U.N. Doc., A/HRC/43/43 (26 December 2019).

26 *Ibid.*, para. 35.

27 *Ibid.*, para. 37.

28 *Ibid.*, para. 38 (a) – (b)

29 *Ibid.*, paras. 36, 38 (d)

そのため、社会権規約は憲法第98条の規定に従い国法体系の一部として我が国の立法・司法・行政を拘束している。

社会権規約については、2つの点からその裁判規範性を否定する議論があることが知られている。第一に、社会権規約の義務が即時実施の義務ではないことが挙げられる。また第二に、社会権規約に規定される権利は個人に権利を付与するものではないことを理由に、社会権規約を根拠とした訴えについて、社会権規約の裁判規範性を否定する議論である。しかしながら、そのいずれもが社会権規約の趣旨を十分に理解しない議論であると言えるので、念のためこの点を敷衍しておきたい。

(1) 社会権規約第2条1項は「この規約の各締約国は、立法措置その他の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手段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、行動をとることを約束する。」と規定する。この条文には「漸進的に達成するため」という文言があることから、自由権規約における義務の即時実施との対比において<sup>30</sup>、即時実施の必要がないものと理解されてきた<sup>31</sup>。別言すれば、社会権規約については「プログラム規定」として、その実施が奨励されるという趣旨であると理解されてきた。

---

30 自由権規約第2条1項は以下の通り定める。

「この規約の各締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人に対し、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、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしにこの規約において認められる権利を尊重し及び確保することを約束する。」

31 我が国におけるそのような理解を示す一例として、阿部・前掲論文（注22）151頁参照。

しかし、そのような理解が正しくないことを社会権規約委員会が明らかにしている。社会権規約委員会が規約上の権利に対する国家の義務を明らかにした一般的な意見3では、漸進的に達成すればよいのは規約に定める権利の「完全な実現」であり、そのような文言によって国家が何もしなくても良いということにはならない<sup>32</sup>。その意味において、一般的な意見3においても差別撤廃のための立法や司法的救済を与える重要性を指摘し、そのような即時救済が当てはまると考えられる規定を列挙している<sup>33</sup>。以上のことから、社会権規約が全体として漸進的实施義務により即時の実施義務を負わないとする見解は正しくないとと言える<sup>34</sup>。なお、本件における争点である社会権規約第11条は、委員会の一般的な意見3でも即時実施が可能と考えられる規定には含まれていない。ただしそれでも締約国の側には即時実施の義務が住居に対する権利にも存在する。この点は次の議論で検討する。

---

32 一般的な意見3のパラグラフ9には以下のような記載がある。

「この文言（著者注：社会権規約第2条1項における「認められた権利の完全な実現を漸進的に達成するため」という文言）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。」

33 前掲・注24参照。

34 また、社会権規約における国家報告制度に基づく最終所見（2013年）においても、社会権規約に対するそのような理解に対しては、以下の通り社会権規約委員会が懸念を表明している（規約第16条及び第17条に基づく第3回政府報告に関する社会権規約委員会の総括所見（2013年5月17日）、パラグラフ7）。

「委員会は、締約国が本規約の規定を国内法体系において効力を与えていないという従前の懸念を再度表明する。この結果、締約国の裁判所は本規約の規定が国内的に適用できないとする判断を下している。また、委員会は、締約国が本規約の下での義務について即時的効力がないと解釈していることに懸念を表明する。」

(2) 第二に、社会権規約に定める権利は個人に権利を付与したものではないことを理由とした議論について検討する。

社会権規約は、第11条を含む多くの規定において「この規約の締約国は、…権利を認める。」という形式で書かれており、自由権規約が「すべての者は、身体的自由及び安全についての権利を有する。」（自由権規約第9条1項）と定め個人が権利を有していることを明確にしている点とは異なる。このことから、例えば社会権規約は「締約国において、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、右権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであつて、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。」との主張がなされることがある<sup>35</sup>。

上述(1)で示したとおり、社会権規約はその「権利の実現」について国家の経済社会状況によって即時の実施が難しいことに鑑みて、漸進的な実現を認めていると解することができる。しかしながら、2つの点について注意が必要である。第一に、上述の通り即時実施が可能と思われる権利が社会権規約においても見られる。また第二に、社会権規約第2条2項は自由権規約と同様の差別禁止原則を規定している<sup>36</sup>。社会権規約委員会の一般的意見20によれば、差別禁止原則は規約上のすべての権利に関連する即時の義務であると解されている<sup>37</sup>。したがって、差別の禁止について

---

35 最判平1・3・2判時1363号68頁。

36 社会権規約第2条2項は以下の通り規定する。

「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、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、出生又は他の地位による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する。」

37 一般的意見20、パラグラフ7は以下の通りである。General Comment No. 20 (2019), U.N. Doc., E/C.12/GC/20.

「差別禁止は、規約上の即時かつすべての権利に関わる義務である。規約

は漸進的な実現ではなく、むしろ即時実施の義務が課せられていると理解するのが妥当である。別言すれば、権利の実現は漸進的であったとしても、差別の禁止に関する立法・司法上の措置を直ちに講ずる必要があることになる。

この点で、人権条約上の国家の義務は「尊重義務」「保護義務」「充足義務」の3種類に分類できることを確認しておきたい。社会権規約委員会の一般的意見においても、国家の義務の分類がなされており、社会権規約委員会もこの点を踏まえていることが分かる<sup>38</sup>。

「尊重義務」とは、国家自らが人権侵害を行うことを控える義務であるとされている。「保護義務」とは、国家が第三者により行われる人権侵害について、立法を含むあらゆる適切な手段によって規制することとされている。そして「充足義務」とは、個人の自助努力によって達成されえない側面について、国家がそれを補い人権の完全な実現を達成するための措置を取ることとされている<sup>39</sup>。

本件における議論に当てはめると、社会権規約第11条に定める住居に対する権利では、違法な強制立ち退きを国家が行わないことが尊重義務に該当すると言える。また、国家以外の主体による強制立ち退きについて、国家が措置を講ずることによって違法な強制立ち退きから個人を保護することが保護義務として措定できる<sup>40</sup>。充足義務としては、経済社会政策と

---

第2条2項は締約国に対し、規約により認められた経済的、社会的及び文化的権利の行使に関連しての差別禁止を保障することを締約国に求めており、当該規定はこれらの権利との関連においてのみ適用される。」

この点については、拙稿「外国人の生活保護受給権・再論」法政理論47巻2号（2015年）170頁（特に、186-190頁参照）。

38 社会権規約委員会・一般的意見14（General Comment No. 14（2000）, U.N. Doc., E/C.12/2000/4）。

39 阿部「前掲論文」（注22）153頁。申『前掲書』（注3）165-176頁にこの点が詳しい。

40 阿部「前掲論文」（注22）154頁。

して住宅政策の実施により十分な質及び量の住宅の供給あるいはそのための環境整備を行うことが挙げられる。

なお、この点で留意しなければならないのは、尊重義務及び保護義務については「漸進的」な義務ではないことである。尊重義務及び保護義務のために国家がとるべき措置は、主として立法・司法におけるそれが想定されており、そのような措置については自国における利用可能な手段の多寡に関係なく実現できることから、即時の実施が求められていることは強調すべきであろう。

以上の点から、我が国は社会権規約の締約国であることから、同規約は憲法第98条1項の規定により「誠実に遵守」することが求められる。しかも、社会権規約第2条1項に定める「漸進的な実現」については、すべての側面に当てはまるものでなく、尊重義務及び保護義務については即時の義務が課されていることが指摘できる。以上の点は、社会権規約第11条1項に定める住居に対する権利においても当てはまり、特に強制立ち退きからの保護についてこの点は一層妥当する。

## II 国際的事例における居住の権利と代替的住居提供の義務の射程

Iでは、社会権規約第11条の規範内容について、十分な住居に対する権利及び強制立ち退きからの保護に焦点を当てて概説した。また、社会権規約の締約国としての義務についても検討を行った。IIでは、当該規範が具体的な事例においてどのように解釈・適用されたかを検討し、その具体的内容を検討する。



## 1 社会規約委員会・個人通報

### (1) 個人通報制度の概要<sup>41</sup>

社会規約には、その実施措置として国家報告制度（社会規約第16条）が定められていた<sup>42</sup>。しかし、国際連合総会において採択された他の人権条約では、条約上の権利の被害者からの通報を直接に条約上の実施機関が受理し検討する権限を認めていた（個人通報制度：例として自由権規約第一選択議定書）。社会規約は長らく個人通報制度を定めていなかったが、2008年に個人通報制度を社会規約についても導入する社会規約選択議定書が採択され、2013年に効力を生じた。これにより、従来は規約の条文及び一般的意見のみが解釈の指針であったのに加えて、具体的な事例におけるこれらの規正文書の解釈・適用を経て規範の具体的内容が示されるようになってきている。

社会規約選択議定書は、議定書締約国の管轄の下にある個人または個人の集団による、社会規約に定める権利の侵害の被害者である旨の通報を、社会規約委員会が受理し検討する権限を認めている<sup>43</sup>。

---

41 この点の詳細は、拙稿「社会規約選択議定書に基づく個人通報制度」法政理論第50巻3・4号（2018年）240頁（特に243-246頁）を参照されたい。

社会規約選択議定書の和訳については、岩沢雄司他編『国際条約集2021年版』（有斐閣、2021年）を参照した。

42 社会規約第16条1項は以下の通り規定する。

「この規約の締約国は、この規約において認められる権利の実現のためにとった措置及びこれらの権利の実現についてもたらされた進歩に関する報告をこの部の規定に従って提出することを約束する。」

43 社会規約選択議定書第1条1項及び第2条は以下の通り定める。

第1条1項 「規約の締約国であってこの議定書の締約国となる国は、この議定書の規定が定める通報を受理、かつ、検討する委員会の権限を認める。」

第2条 「通報は、締約国の管轄の下にある個人または個人の集団であって、当該締約国による規約に定める経済的、社会的及び文化的権利の侵害の被害者であると主張する者により、又はその者のために、提出されることができる。通報が個人または個人の集団のために提出される場合には、

提出された通報は、人権高等弁務官事務所に送付され、その後に事務総長は、選択議定書に基づき社会権規約委員会に対して提出された個人通報について、委員会の注意を喚起する。

本案の検討に際して委員会は、委員会に提出された全ての文書に照らして検討する<sup>44</sup>。事務総長は委員会が採択した見解に勧告があれば、勧告とともに通報者及び関係締約国に送付する<sup>45</sup>。締約国は、勧告がある場合にはそれとともに、通報に関する見解に妥当な考慮を払うものとされ、見解又は勧告に応じてとった措置について追加の情報を6ヶ月以内に提出することになっている。

## (2) 個人通報事例における住居に対する権利と代替的住居提供の義務

これまで、社会権規約委員会により規約第11条に関して、最終的な結

---

通報はこれらの者の同意を得たものでなければならない。ただし、そのような同意なしに行動することを通報者が正当化できる場合には、この限りでない。」

44 社会権規約選択議定書第8条1項は以下の通り定める。

「委員会は、この議定書の第2条に基づいて受領した通報を、委員会に提出された全ての文書に照らして検討する。ただし、この文書が関係当事者に送付されていることを条件とする。」

また、同条第4項は以下の通り定める。

「この議定書に基づく通報を検討する場合には、委員会は、締約国が規約の第2部に従ってとった措置の合理性を検討する。その際、委員会は、締約国が規約の定める権利の実現のために幅広い政策措置をとり得ることに留意する。」

45 社会権規約選択議定書第9条1項及び2項は以下の通り定める。

「1 通報を検討した結果、委員会は、勧告がある場合にはそれとともに、通報に関する見解を関係当事者に送付する。

2 締約国は、勧告がある場合にはそれとともに、委員会の見解に妥当な考慮を払うものとし、委員会に対して六箇月以内に書面による回答（委員会の見解及び勧告に照らしてとられた行動に関する情報を含む）を提出する。」

論である「見解」が出された事例が6件ある。これらの事例においては、住居に対する権利の具体的内実、強制立ち退きの妥当性、代替的住居提供の義務について検討されていることから、以下では、事例から導き出すことができる住居に対する権利の具体的な規範内容、特に代替的住居提供の義務について検討する<sup>46</sup>。

- ① 委員会は2015年のI.D.G. v. Spain事件における見解において、住居に対する権利及びその法的保護について、まず手続的観点から見解を述べている<sup>47</sup>。

当該事案では、住宅ローン支払いの滞納により、ローン回収のために住宅が差押えられ、さらに裁判所の決定が本人宛に送達されなかったことで、裁判所において自らの立場を主張し防御することができず、かつ適切な救済を得ることができなかつたことが問題とされた。社会権規約委員会はその見解において、住居に対する権利がすべての社会権の享受にとっての根本的な権利であり、かつ自由権規約に規定される権利を含む他の人権とも関連するものであること、収入や経済的資源へのアクセスの如何に関わりなくあらゆる全ての個人に対して当該権利が保障されなければならないこと、国家は当該権利の完全な実現を達成するためにあらゆる必要な措置を講ずる義務があること、住居に対する権利はその享受を確保するために国内法における救済と密接に結びついていることを指摘する<sup>48</sup>。委員会はまた、全ての個人が強制立ち退きなどの脅威からの保護を保障する、一定程度の所有権の安定的な確保を有するべきで、これは特に強制立ち退きに関しての

---

46 本件で扱う事例はすべてスペインにおける事例であるが、スペインは2011年頃からの経済危機の影響により強制立ち退きに関する事例が多数見られているとのことである。

47 Communication No. 2/2014, *I.D.G. v. Spain* (17 June 2015) 詳細は拙稿「前掲論文」(注1) 260頁以降を参照のこと。

48 *Ibid.*, para. 11.1.

法的保障を求めるものであることや<sup>49</sup>、社会権規約中の権利のいくつかについては即時実施の義務があることを委員会は指摘している<sup>50</sup>。以上のことから、規約第2条1項の義務に従い、締約国は住居に対する権利が、強制立ち退きや住宅ローン執行手続などによって影響を受ける個人が実効的で適切な司法的救済へのアクセスを有することを確保しなければならないと判断している<sup>51</sup>。

- ② 住居に対する権利については、2017年のMohamed Ben Djazia and Naouel Bellili v. Spain事件における見解において一般的意見を下敷きに、社会権規約第11条の規範内容が敷衍されている<sup>52</sup>。ここでは、住居に対する権利は、収入や経済的資源へのアクセスなどに関わらず全ての人に対して確保されなければならない、締約国は利用可能な手段を最大限に用いることによりこの権利の実現を達成するために必要な措置を取らなければならないことが指摘され<sup>53</sup>、全ての人々が、強制立ち退き、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法的安全を有するべきであること<sup>54</sup>、強制立ち退きが明らかに規約

---

49 *Ibid.*, para. 11.2.

50 *Ibid.*, para. 11.3.

51 *Ibid.*, para. 11.4.

52 Communication No. 5/2015, *Mohamed Ben Djazia and Naouel Bellili v. Spain* (20 June 2017).

本件の事実概要は以下の通りである。通報者は妻子と共にアパートに入居していたが、低所得及び失業によりアパートの賃料を支払えなくなった。賃貸人が賃貸借契約満了を裁判に訴え、賃貸借契約の終了及びアパートからの立ち退きが命令された。通報者は行政当局による低所得者住居の提供を求めていたが、申請が却下され続けていた。通報者は、代替的住居がないままに強制立ち退きとなったことが社会権規約第11条の侵害であると主張した。

53 *Ibid.*, para. 13.1.

54 *Ibid.*, para. 13.2.

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、正当化されうること、そして強制立ち退きからの保護は、賃貸借物件に居住する者にも適用されることが指摘される<sup>55</sup>。以上の点は、一般的意見に述べられている考え方と合致している。

強制立ち退きにおいて関係する当局は、規約前文に含まれる人間の尊厳の原則、合理性の原則及び比例性の原則を含み、かつ規約に合致する立法に従って強制立ち退きが行われることを確保しなければならず、強制立ち退きに係るプロセスないし保有の法的安全に影響を及ぼし結果として強制立ち退きとなりうるプロセスについては、影響を受ける者との真摯な協議の機会を含む手続的保護に留意して行われなければならない<sup>56</sup>。また委員会は、締約国は社会権規約第2条1項に含まれる義務に合致した形で、例えば強制立ち退きや賃貸借関係の終了に伴う十分な住居に対する権利に影響を受ける者が実効的で適切な司法的救済へのアクセスを有することを確保しなければならないことも指摘している<sup>57</sup>。

この「比例性」については、2020年のRosario Gómez-Limón Pardo v. Spain事件における見解で具体的な言及が見られる<sup>58</sup>。具体的には

---

55 *Ibid.*, para. 13.3.

Communication No. 52/2018, *Rosario Gómez-Limón Pardo v. Spain* (5 March 2020), para. 8.2. も同旨である。

56 *Mohamed Ben Djazia and Naouel Bellili v. Spain*, *supra* note 52, para. 13.4.

57 *Ibid.*

58 Communication No. 52/2018, *Rosario Gómez-Limón Pardo v. Spain* (5 March 2020).

本件の事実概要は以下の通りである。1963年に通報者の両親が賃貸借契約を結びそれ以降居住していたアパートについて、新たな持ち主（賃貸者）が投資用の物件としてリニューアルするために通報者に立ち退きを要請した。賃貸借契約の終了が賃貸者により裁判所に申し立てられ、裁判所がこ

「立ち退きによって個人が適切な住居へのアクセスを奪われ、貧困状態や規約上の権利侵害状態に置かれた場合、比例性に基づく分析を行う義務が生ずる。当該義務は、社会権規約第11条と併せた形での規約第2条1項に基づく義務によって生じ、第4条に定める要件に従うものである。」と述べられている<sup>59</sup>。本件においては、裁判所が立ち退き延期の申請を却下した際に、立ち退きの正当な目的と対象となる者が蒙る帰結との間の比例性の検討を行わなかったことが問題になった<sup>60</sup>。

この関連で委員会は、社会権規約第4条が規約上の権利の享受に関する制約が許容される条件を規定していることに留意し、比例性に関連する言及をしている。それによれば、「一般的福利を促進することの利益は、制約される権利の享受に与える影響を上回らなければならない。通報者の規約上の権利により深刻な影響を与えるほど、そのような制約のために援用される根拠にはより厳格な審査を行う必要がある。措置の比例性に関するかかる検討は、違反を排除し実効的な救済を与える権限を有する司法ないし公平で独立した当局により行われなければならない。かかる当局は、立ち退きが規約上の権利と合致しているかを、上述の規約第4条により求められる比例性のテストの要素を考慮して行わなければならない。」とされている<sup>61</sup>。比例性の検討において、適切な代替的住居の入手可能性や立ち退きの対象となる者及びその保護の下にある者の個人的状況、適切な解決のために当局と協力したかどうかは、そのような検討において重要な要素であることを

---

れを認めたことから賃貸借契約が終了し、それに基づく立ち退き命令が裁判所によりなされたことが、社会権規約第11条に反するとして通報が提起されたものである。

59 *Ibid.*, para. 9.4.

60 *Ibid.*, para. 9.3.

61 *Ibid.*, para. 9.4.

委員会は認めている<sup>62</sup>。

以上のような比例性に基づく司法審査の必要性については、2021年に見解が示された2件の事例においても同様の判断枠組が示されている<sup>63</sup>。なお、これらの事例において、スペインが国内法を改正し強制立ち退きの対象となっている者の情報を社会福祉サービスに提供し、対象者の状況を社会福祉サービス部門が評価する仕組みを導入したとのことである<sup>64</sup>。

- ③ 強制立ち退きに関して①で紹介した事例においては、適切な手続的保護や適正手続の保障は全ての人権の必須の側面ではあるものの、強制立ち退きの場合においてこれは特に重要なものであることを、一般的意見7に基づいて述べている。また、適切な手続的保護には、立ち退き等によって影響を受ける者に対して事前に適切かつ合理的な通知を行うことや、自らの防御のための法律扶助を提供することが含まれ、これは特に強制立ち退きのみならず、住宅ローン執行手続などでも同様に適切で適用可能なものであることが指摘されている<sup>65</sup>。

当該通報において委員会は、当局は行政上ないし司法上の手続における最も重要な行為や命令についての送達が適切かつ効果的に行われ

---

62 *Ibid.*, para. 9.5.

当該事案においては、委員会は所有権の保護は必要であると認めつつも、裁判所が立ち退きの必要性について比例性に基づく審査をしておらず、かつ法律が通報者に対して立ち退き命令に対抗するメカニズムを設けていないことから、このような状況下では比例原則を検討する義務があると判断し、それに基づく判断がなされていないとして第11条の違反を認定している。

63 Communication No. 85/2018, *Hakima El Goumari and Ahmed Tidli v. Spain* (18 February 2021); Communication No. 54/2018, *Fátima El Ayoubi and Mohamed El Azouan Azouz v. Spain* (19 February 2021).

64 *Fátima El Ayoubi and Mohamed El Azouan Azouz v. Spain*, para. 14.7.

65 *I.D.G v. Spain*, *supra* note 47, para. 12.1.

ることで、それにより影響を受ける者が当該手続に参加し自らの権利を防御することができるように確保するべきであると指摘する<sup>66</sup>。その際に、公示による通知は、司法の決定を傳達する手段として適切なこともあるが、住居に対する権利を含む人権侵害を惹起しうる状況での利用は最終手段であるべきで、人に対して直接に送達するための全ての手段が尽くされた後の状況に厳格に制限されるべきで、公示後に影響を受ける者が手続の開始について完全に認識し当該手続に参加することができるように十分に長い期間の公示がなされることを確保する必要があるとしている<sup>67</sup>。以上のことから、委員会は司法手続において自らの権利を十分に防御できないような住宅ローン執行手続における不十分な通知は住居に対する権利の違反となると判断した<sup>68</sup>。

- ④ 代替的住居に関しては、②における事例において言及がある。それによると、強制立ち退きにおける文脈で個人をホームレスにしてはいけないという一般的意見を踏まえ、影響を受ける者が代替的住居を得るための手段を有していない場合には、締約国は可能な場合には、適切な代替的住居、再定住及び生産的な土地へのアクセスなどが状況に

---

66 *Ibid.*, para. 12.2.

67 *Ibid.*, para. 12.3.

68 *Ibid.*, para. 12.4.

当該事案においてはスペイン政府により、ローンの執行手続を認める裁判所の決定について、通報者へ送達するための試みが幾度もなされたことを認めつつも、委員会はスペインの裁判所が通報者に対して送達を行うためにすべての利用可能な手段を尽くしたかどうかについて示していないと判断している。委員会に拠れば、スペイン政府は例えば郵便受けに配達に来たことの通知や連絡を入れたり、建物の管理人ないし近隣の住民に通知を預けたりすることを行っていない理由について説明していない。公示手続が法によって必要であったとしても、スペインの国内手続は規範枠組で示した基準に合致しておらず、不適切であったと結論づけている。



応じて入手可能であることを確保するための適切なすべての措置をとらなければならない<sup>69</sup>。強制立ち退きが当局によるか賃貸人といった個人により開始されるかを問わず、締約国は強制立ち退きの結果ホームレスとなる者に対して代替的住居を提供するために、合理的な措置を講ずる義務を有する<sup>70</sup>。

強制立ち退きを受けた者が代替的住居を必要とする場合に代替的住居を提供する義務は、この権利（十分な住居に対する権利）を支持するために、規約第2条1項にしたがって国家が利用可能な手段を最大限に用いることによりすべての必要な措置をとらなければいけないということを含意する。国家はこの目的を達成するために、購入可能な住居を得ることができない者に対する住宅補助金制度の設立を含む様々な政策を選択することができる。しかしながら、採択された措置のいずれも迅速で具体的、明確なものであり、この権利を充足するために可能な限り迅速で効率的なものでなければならない。強制立ち退きの場合における代替的住居に関する政策は関連する者のニーズ及び状況の緊急性に見合ったものでなければならず、また当該個人の尊厳を尊重しなければならない。さらに、締約国は住居の制度的不足や欠如の構造的原因を解決するために一貫し調整の取れた措置を講ずる必要がある<sup>71</sup>。その意味で、国家が代替的住居を与えるか保障することがないままに個人が住居から強制的に立ち退かされる場合には、国家は当該個別の案件を検討し、利用可能な手段を最大限に用いることによりすべての合理的な措置をとったにも関わらず、当該個人の権利を支持することができなかったことを示す必要がある<sup>72</sup>。

---

69 *Mohamed Ben Djazia and Naouel Bellili v. Spain*, *supra* note 52, para. 15.2.

70 *Ibid.*

71 *Ibid.*, para. 15.3.

72 *Ibid.*, para. 15.5.

当該通報においては、通報者が低所得（あるいは失業状態）のため、現在

同様に、国の代替的住居提供義務を論じた事例として、2019年の *Maribel Viviana López Albán v. Spain* 事件における見解を挙げる事ができる<sup>73</sup>。本件では、代替的住居提供義務を明確に認めており、その根拠は一般的意見にあるとおり個人をホームレスの状態にすべきであったり更なる人権侵害を受けやすくなる状況に陥らせたりするべきではないという点に見出されている。そのため、国家は利用可能な手段を最大限に用いることによりすべての適切な措置を講じなければならず、立ち退きの結果としてホームレスとなった者に対して代替的住居を提供するために合理的な措置を取る義務があるとされている。代替的住居を保障しない状態で個人が立ち退きを執行された場合には、国家は事案の特定の状況を考慮したことと、利用可能な手段を最大限に用いることによりすべての合理的措置を取ったにも関わらず、

---

の住居の賃料を支払えないことから、社会的住宅（低所得者向け住宅）の入居申請を何度も行っていたにも関わらず代替的住居を確保できず、その結果強制立ち退きの対象となり、かつ安定的な住居を得られておらず、場合によっては家族が分離した状態で暮らさなければいけない状態になったことの合理性が問われた。委員会は、締約国の主張が、本件における通報者のように住居を真に必要としている者の住居に対する権利を実現するために、緊急事態として全ての利用可能な資源を動員し可能な限りの努力を尽くしたことを主張するものとしては不十分であると判断し、スペイン政府の規約上の権利侵害を認めた。

73 Communication No. 37/2018, *Maribel Viviana López Albán v. Spain* (11 October 2019).

本件の事実概要は以下の通りである。賃貸アパートの所有者が家賃支払先とは異なることが判明したことから、本来の所有者（銀行）が違法な居住を原因とした権利侵害を主張し、裁判所において通報者のアパートからの立ち退きが命じられた。通報者が決定に従わず立ち退かなかったことにより、同行為が刑法上の軽微な罪となることから、行政により提供される社会的住居の申請要件を満たさなくなったため代替的住居を提供されなかった。このような法的枠組により代替的住居の申請資格を剥奪されたことが、社会権規約第11条の侵害であると通報者は主張した。

関係する個人の居住の権利を保持することができなかったことを示す必要がある<sup>74</sup>。

また、立ち退きに遭った者に対して代替的住居を提供する義務は、規約第2条1項の下で、国家が利用可能な手段を最大限に用いることによりこの権利を支持するためにすべての必要な行動を取る義務があることを間接的に示すものである<sup>75</sup>。つまり、最大限の努力を払って代替的住居を提供するための措置をとることが求められていると言える。

また、代替的住居の「十分さ」についても同事例で言及が見られる。例えば、締約国は利用可能な資源の最大限の範囲においてあらゆる努力をしたにも関わらず、立ち退きの対象となりかつ代替的住居を必要とする者に対して、永続的な代替的住居を提供することができないということがありうる。そのような状況において、十分な代替的住居の要件のすべてを満たさない一時的住居の利用も可能である。しかしながら、委員会の見解では、一時的住居が立ち退きに遭った者の尊厳を保護し、安全・安心を確保し、恒久的な解決策とならないことを確保するように努めなければならず、一時的住居が適切な住居を入手するための第一歩であることを確保しなければならない<sup>76</sup>。また、代替的住居へのアクセスを規律する条件は、社会的烙印を防ぐためだけではなく、代替的住居を必要とする者の行為が、国家によりその者の申請を否定することを正当化するために用いられることがないようにするため、合理的かつ慎重に設計されたものでなければならない。さらに、代替的住居へのアクセスのための規則の裁判所や行政当局による解釈・適用により、貧困状態にある者や、必要性及び善意により居住

---

74 *Ibid.*, para. 9.1.

75 *Ibid.*, para. 9.2.

76 *Ibid.*, para. 9.4.

資格のない状態で住居を占拠している者へのシステムによる差別や烙印を固定化することを避けなければならない<sup>77</sup>。

## 2 その他国際的事例

強制立ち退き及びそれに関連する代替的住居の提供に関しては、南アフリカ憲法裁判所における2017年の事例が参考になる<sup>78</sup>。

本件で問題となった争点の一つは、民間の集合住宅に住む住民184名（うち47名が女性、23名が子ども）に対する立ち退き命令が裁判所の命令として発出されたことについて、裁判所が法に定められた考慮事項を考慮せずに命令を出したかどうかであった。

南アフリカ憲法は、住居に対する権利を憲法上の権利として認めている<sup>79</sup>。憲法上の規定を補足し、強制立ち退きにおける手続を定めた法律と

---

77 *Ibid.*, para. 10.1.

特に当該案件においては、通報者に対してアパートからの立ち退きを命ずる裁判所の命令があり、それに応じなかったことにより刑法上の軽微な罪を犯したとみなされ、行政により提供される社会的住居の申請要件を満たさなくなったことが問題となっていた。これについて委員会は、立ち退き命令に法的に対抗できる法制度にすべきところ、命令が出された後に即座に立ち退きが執行できる制度になっており、この点が違反を構成するとして、規約11条違反を認定した。また代替的住居の提供についても、申請者が軽微な罪となったことにより申請を除外する規定の正当性をスペイン政府は十分に立証しておらず、そのような制度により通報者を代替的住居提供の対象から除外したことは11条違反となるとした。

78 南アフリカ憲法裁判所（2017年6月8日判決）：*Occupiers of erven 87 & 88 Berea v Christiaan Frederick De Wet*, N.O. [2017] ZACC 18

79 南アフリカ憲法第26条は以下の通りである。

「1. 何人も、十分な住居に対するアクセスの権利を有している。

2. 国は、この権利の漸進的実現を達成するために、利用可能な資源の範囲内で、立法その他の合理的な措置をとらなければならない。

3. 何人も、全ての関連する状況を考慮した後になされる裁判所の命令なしに住居から立ち退かされ、あるいは住居を破壊されることはない。いか

して「違法な立ち退き防止及び土地の不法占拠に関する法律 (Prevention of Illegal Eviction From and Unlawful Occupation of Land Act)」があり、そこで具体的な規範枠組が提供されている<sup>80</sup>。当該案件で問題になったのは、集合住宅を集団で不法占拠している住民への強制立ち退きについて、憲法及び法律に定める必要な考慮事項の検討を尽くしたかどうかであり、その関連で代替的住居の提供義務について議論がなされている。この点について南アフリカ憲法裁判所は、住居からの強制立ち退きについて、法律に定める必要な考慮事項の検討を尽くしていないことについて違法性を結論として認めている。その過程で、必要な考慮要素の一つに、地方当局(この場合はヨハネスブルグ市)の側における代替的住居提供義務が強調されており、強制立ち退きによりホームレスになるリスクがある場合には、行政の側に一時的・緊急的住宅の提供義務が生ずると指摘している<sup>81</sup>。これは、上述の社会権規約委員会による一般的意見及び個人通報事例における判断とも整合的であり、とりわけ行政の側に代替的住居の提供

---

なる立法も恣意的な立ち退きを許容してはならない。」

80 本意見書における検討に関する限りでの、当該案件に関連する規定は以下の通りである。

第4条6項「不法占拠者が問題となっている土地の占拠が手続開始時において6ヶ月未満である場合には、高齢者、子ども、障害のある者、女性が家計の主たる者の権利及びニーズを含む全ての関連する状況を検討した後に、裁判所が立ち退きを行うことが正当で公正であるとの判断を行った場合には、立ち退き命令を出すことができる。」

7項「不法占拠者が問題となっている土地の占拠が手続開始時において6ヶ月以上である場合には、抵当に従う執行により売却される場合を除き、当該土地が自治体あるいは他の国家機関、あるいは土地所有者により不法滞在者の再定住のために利用可能であるか合理的に利用可能なものかどうかや、高齢者、子ども、障害のある者、女性が家計の主たる者の権利及びニーズを含む全ての関連する状況を検討した後に、裁判所が立ち退きを行うことが正当で公正であるとの判断を行った場合には、立ち退き命令を出すことができる。」

81 南アフリカ憲法裁判所判決・注78、para. 62。

義務を厳しく課している点は注目に値する。

その他関連する国際的事例としては、難民申請者の資格付与が認められないことを理由として住居を含む物的支援を拒否したり、収容施設から強制的に退去させたりした結果としてホームレス状態にすることが、ヨーロッパ人権条約第3条（市民的及び政治的権利に関する国際規約第7条とほぼ同様の文言）の違反に該当するとした事例が見られる。これらの事例からは、ホームレス状態にすることにより他の人権侵害を惹起する可能性が強く示唆される<sup>82</sup>。

### Ⅲ 国際的実行を踏まえた住居に対する権利の現状

Iで述べた社会権規約第11条に定める規範内容、及びIIで述べた事例における規範内容の具体的枠組を踏まえ、本件の評価特にホームレスの人々に対する強制立ち退きの合理性及び行政に対する代替的住居提供義務について検討する。

#### 1 強制立ち退きの際に考慮すべき要素

社会権規約委員会の一般的意見においては、強制立ち退きがそもそも規約に反するとの推定が前提となっている。その上で、強制立ち退きが国際法の関連規則、特に国際人権法の諸規則に合致した国内法に基づき行われ

---

82 英国貴族院（2005年11月3日判決：*Regina v. Secretary of State for the Home Department* (Appellant), *ex parte* Adam (FC) (Respondent); *Regina v. Secretary of State for the Home Department* (Appellant), *ex parte* Limbuela (FC) (Respondent); *Regina v. Secretary of State for the Home Department* (Appellant), *ex parte* Tesema (FC) (Respondent) (Conjoined Appeals), [2005] UKHL 66)、ヨーロッパ人権裁判所（2020年7月2日判決：*N.H. et autre c. France*, no. 28820/13)。なお、若干文脈が異なるものの、ヨーロッパ社会権委員会の集団申立制度に基づく申立事例においても、十分な住居を提供しないことが問題として提起されている。これについては別稿で論じる予定である。

るべきことが一般的意見及び個人通報の事例において明らかになっている。この文脈で強調しなければいけないことは、社会権規約委員会は強制立ち退きによって個人をホームレスにしないことを強く要請しており、ホームレスの削減を強く求めていることである。個人をホームレスに追い立てる強制立ち退きは住居に対する権利だけでなく、他の権利享受の基礎をも失わせることになることから、強い違法性が推定される<sup>83</sup>。社会権規約委員会における個人通報はすべて住居からの強制立ち退きによってホームレスになるリスクがある事例を扱っているものの、本件事例のようにホームレスに対する強制立ち退きについても同様のことが言える。一般的意見においても明らかな通り、国家はホームレスの削減について漸進的ではあるが措置をとることが義務づけられており、ホームレスを強制立ち退きによってさらに追い立てることはそのような義務と合致すると考えることは困難である。ホームレスを削減する措置の一環として、一時的な代替的住居提供は選択肢の一つとして考えることができることから、利用可能な資源の最大限の範囲内で、当事者との真摯な協議に基づき適切な代替案を模索することが、社会権規約の趣旨からも求められていると言えよう。

社会権規約委員会における個人通報では、個々の事例において強制立ち退きを命じ、執行する必要性が真にあるかどうかを検討されており、検討した事例においては一件を除き規約違反が認定されている。その際の考慮要素として個人通報事例において挙げられているのは、①強制立ち退きを受ける当事者との間での真摯な協議・代替案の模索、②司法による救済へのアクセスの確保及び司法による救済の可能性、③強制立ち退きの目的及び必要性と、強制立ち退きにより蒙る損害の間の比例性の司法による検討、④可能な限り十分な水準を満たす代替的住居の提供である。規約違反が認定されている事例では、上述の考慮要素を満たしていないと判断され

---

83 徳川信治「国際人権法における住居についての権利」立命館法学333・334号（2010年）932頁。

ている。

## 2 代替的住居の提供義務について

社会権規約委員会の一般的意見は、強制立ち退きの文脈における代替的住居の提供義務について明確に述べていない。ただし、上述の通り代替的住居提供可能性は、強制立ち退きの妥当性を検討するに際しての重要な考慮要素の一つであることは疑いを容れない。この点は、上述の通り強制立ち退きにより個人をホームレスにしないことを強く求める社会権規約の一般的意見とも合致する。以上のことから、代替的住居の提供可能性について強制立ち退きの対象者との間で真摯な協議を通じた検討を行わないままに、強制立ち退きを行う場合には、違法な強制立ち退きとして社会権規約違反となる。よって、強制立ち退きの違法性を検討するに際して、代替的住居の提供可能性について強制立ち退きの対象となる者との間において、事前に十分な協議を行い代替的住居の提供も含む解決策を模索することが求められており、そのような協議もないままに強制立ち退きが実施される場合には、当該措置の違法性が推測されることになる。

また、代替的住居についても住居の「十分さ」が同様に妥当する。委員会も十分さを確保できない代替的住居がありうることを認めているものの、そのような住居の利用は一時的なものであり恒久的な解決策としては妥当ではないことを指摘している。その意味において、代替的住居の提供は、締約国の側における利用可能な手段を最大限に用いることにより模索される必要があり、それができないということを適切に立証できない場合には、国家の側の規約違反が推定されることは、個人通報の事例においても明らかである。

よって、行政の側において利用可能な手段を最大限に用いることにより代替的住居について真摯な協議を影響を受ける者との間に行い、それでも代替的住居を提供できなかったことを示さない限り、社会権規約に反した強制立ち退きとなる可能性が高い。この点は、国家による強制立ち退きの



実施について特に妥当する。住居の提供それ自体は、社会権規約上の義務においても「充足の義務」と解され、漸進的な実現が推定される。ただし社会権規約委員会の個人通報の事例では、住居の提供について漸進性を認めつつも国家の側に「利用可能な手段を最大限に用いることにより」住居に対する権利の実現のためにあらゆる手段を講じたかどうかを明確に立証することを求めている。事例からも、単純な財政不足や住宅不足では措置の妥当性を認めない傾向があることは指摘できよう。

以上のことから、代替的住居の提供それ自体は権利の漸進的実現に係るものであるとしても、一般的意見7における議論及び個人通報の事案を見ると、この点には相当の制約があることが明らかになる。特に、強制立ち退きそれ自体が規約に反することから、強制立ち退きを行う前に解決策を模索し、その際に代替的住居の提供可能性を十分に考慮することが求められる。代替的住居が提供されない状態で強制立ち退きを実施することは、結果として対象者をホームレスにすることとなり、当該行為は規約に反する行為として正当性を欠くものと判断される。この点は、国家による強制立ち退きが実施される場合には、国家自らの権利侵害を差し控えるべき「尊重義務」との関連でも強い違法性を示すものであると言える。

### 3 国際的実行を踏まえた評価

以上の分析を踏まえ、本件訴訟の事実関係及び関連資料に照らして、社会権規約及びそれに関する個人通報から見て本件の状況をどのように評価しうるかについて言及する。

昭和45年に竣工されたあいりん労働福祉センターでは、仕事の斡旋の他午前5時から午後6時までの間ロッカールームなどで労働者の居場所を確保していた。同センターは老朽化を理由に平成31年4月に閉鎖され、労働者・ホームレスは居場所を失った。このことから、同センターは昼間の雨露をしのぐ場所あるいは日雇い労働者・ホームレスの居場所として機能していたことが窺える。大阪府は、同センター敷地などで野宿するホーム

レスに対して、公有地における不法占拠を理由として立ち退きを求めて提訴したのが本件である。

同センターの閉鎖に伴い、多くの日雇い労働者・ホームレスが居場所を失ったとされている。また、同センターの閉鎖後、労働福祉センター及び職業安定所は近隣の場所に移転したが、労働者・ホームレスの居場所としての機能を有していない。行政がホームレスに対してシェルターを用意したとのことであるが、シェルターはあくまでも一時的な避難場所に過ぎず、かつ個人のプライバシーなどが十分に保護されない、簡易ベッドのみが備え付けられた一室に、複数人が寝ているだけである。継続しての滞在が認められておらず、毎日荷物を持って移動しなければならない状況にある。

生活保護を申請すればそのようなシェルターでの生活を送らず住居を確保することもできると考えられる。しかしながら、一般に生活保護の申請には親族への扶養義務調査が必要であることから申請をためらう者も少なくない。ホームレスとなったことを親族に知られたくない、あるいは現状について親族に迷惑をかけることを恐れての行為と思われる。他方で、生活保護を申請することができたとしても、大阪府の方針により一定期間の集団生活が強要されているとのことである。そこでは、集団生活により禁酒を求め、生活状況の厳しい監視が行われているとのことである。

上のような状況及び日雇い労働者・ホームレスに対する扱いが、社会権規約に定める住居に対する権利、特に強制立ち退きからの保護及び代替的住居の提供義務という観点からどのように評価しうることができるだろうか<sup>84</sup>。これについては、いくつかの懸念すべき点がある。以下、私見として三点ほど指摘しておきたい。

---

84 なお、以下の議論ではあいりん労働福祉センター閉鎖の理由の正当性については検討していない。本意見書はあくまでも本件における事実関係に則った人権の観点からの評価を行うにとどまっている点に留意されたい。

第一に、あいりん労働福祉センター閉鎖に際して、それにより影響を受けるおそれのある者との事前の十分な協議が行われたか、そして代替的住居の提供可能性について事前の情報が提供されていたかについては、これが十分に行われていないのではないかと懸念がある。同センターの閉鎖に際して、それに抗議する者との争いがあり、最終的には機動隊の出勤により排除されたことからしても、十分な協議が尽くされていないのではないかと推定が強く働く。

第二に、立ち退きを受けた者に対して、一時的なシェルターや生活保護受給の可能性などの対応策が見られる。ただし、これらのいずれも対象となる者の社会権規約にいう「十分な」住居に対するニーズを満たしていない。特に、シェルターについてはプライバシーの不備や荷物を置いておくスペースなどが無いことが問題であり、これは一時的な施設であるという点を考慮しても社会権規約にいう「十分な」住居とは言えない可能性が高い。生活保護については、住所を有さない者が生活保護の申請を行うことの困難さや、集団生活による生活の監視などプライバシーの侵害を指摘することができ、代替的住居提供の条件を設定することの正当性は認めつつも、それと引き換えにプライバシーに踏み込んだ条件を設定することは、個人の尊厳やプライバシー、その他の権利の侵害を惹起することから、その合理性には疑念を生じうる。

第三に、国際的人権規準では個人をホームレスにしないためのあらゆる合理的な措置を取ることが求められており、個人をホームレスにするリスクのある行為については、利用可能な手段を最大限に用いることによりあらゆる措置を尽くしたことを立証しない限り、その正当性は認められていない。そしてこの点は、ホームレスに対してその居場所を立ち退くことを要求する際にも同様に妥当すると考えられる。別言すれば、個人をホームレスにしないための措置を、既にホームレスであることを理由に認めないとすれば、それは社会権規約が求めるホームレスの削減とも、人間の尊厳の尊重とも反することになることから、元々ホームレスである者を立ち退

かせることは妥当だとする主張は、論理的にも取ることができないと考えられる。そのように考えれば、本件におけるあいりん労働福祉センター閉鎖の必要性はともかくとして、居場所を奪われた労働者・ホームレスに対して立ち退きを要求し、さらに訴訟に訴える行政の行為は、規約の趣旨に合致しておらず、強い違法性が推定されると考える。

#### IV おわりに

以上のことから、本件においてホームレスに対して、公有地における不法占拠を理由として立ち退きを求めることは、立ち退きそれ自体の強い違法性に加え、上述Ⅰの4にて指摘した、社会権規約第11条に基づく国家に対する「尊重義務」に自ら背反する行為である。この点は、同様の点を扱ったⅡにおける個人通報の事案からも同様に指摘でき、仮に本件が社会権規約選択議定書に基づく個人通報の対象となり、許容性などの手続的条件をクリアしていれば、規約違反と認定される事例であると思われる。なお、社会権規約における国家の義務については上述Ⅰの4にて言及したとおりであり、この場合においては即時の実施義務である尊重義務の違反を構成することを強調しておきたい。

また、本件においては、ホームレスによる所有権・賃借権などのない占有に対する強制立ち退きが問題となっているが、そのような場合であっても保有の法的安全を確保することが求められていることを再度指摘しておきたい。よって正当な所有権がないことをもって、強制立ち退きが正当化されるということにはならない。強制立ち退きの正当性を判断する考慮要素の一つとして、強制立ち退きの対象となる者との事前の真摯な協議の機会や、代替的住居の提供可能性が一般的所見や個人通報の事案において指摘されている。本件においては、状況に鑑みるとこの点で社会権規約が定める水準を満たしていないと考えられる。よって、強制立ち退きの実施において考慮すべき要素である代替的住居の提供可能性を十分に考慮しない

状態で強制立ち退きを実施したこと、及びその結果として強制立ち退きの対象者をホームレスにする行為は社会権規約に反する行為であり、正当性を欠くものと判断される。したがって、本件行為は訴訟提起による上述の尊重義務違反を重ねて、強制立ち退きの実施過程における正当性も認められないことから社会権規約第11条1項違反となるものである。

街の「浄化」のためにホームレスをはじめとして、社会で脆弱な立場に置かれている人々の存在を消すかのような動きが昨今随所に見られる<sup>85</sup>。本意見が、本件における判断の一助になれば幸いである。

---

85 この点を鋭くかつ事例を踏まえて示したものとして、開沼博『漂白される社会』（ダイヤモンド社、2013年）がある。