

欧州社会憲章集団申立決定から見たロマの居住権

窪

誠[†]

はじめに

1989年ベルリンの壁崩壊とその後の中東欧社会主義国家の崩壊は、民族浄化という悲惨な状況を引き起こした。とりわけ、欧州最大のマイノリティであるロマは各地において差別虐待の対象となった。欧州安全保障協力会議（CSCE）¹⁾の人道的側面に関するコペンハーゲン会合文書（1990）第4章第40段落は、以下のように宣言した。

「参加国は、全体主義、人種のおよび種族的憎悪、反ユダヤ主義、排外主義およびいかなる者に対する差別、ならびに、宗教的およびイデオロギー的理由にもとづく迫害を明確かつ無条件に非難する。さらに、この文脈において、参加国はロマ（ジプシー）固有の問題を認識する。」²⁾

その後の欧州諸機関によるさまざまな取り組みにもかかわらず³⁾、ロマはさまざまな迫害をこうむってきた。本稿は、そうした迫害の中でも、とりわけ社会権に関する人権侵害について、関係団体からの訴えに基づいて国家の人権侵害を審査する、欧州社会憲章における集団的申立手続がいかに対応しているかを検討するものである⁴⁾。

集団申立手続は、1995年「集団申立手続を規定するヨーロッパ社会憲章追加議定書（以

[†] 大阪産業大学 経済学部 国際経済学科 教授

原稿受理日 11月30日

1) 以下参照。百瀬宏、植田隆子編『欧州安全保障協力会議（CSCE）：1975-92』日本国際問題研究所、1992。吉川元『ヨーロッパ安全保障協力会議（CSCE）：人権の国際化から民主化支援への発展過程の考察』三嶺書房、1994。

2) Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (<http://www.osce.org/documents/chronological.php>, 2007年7月19日アクセス)

3) The Parliamentary Assembly : Recommendation no. 1203 (1993) on Gypsies in Europe; Recommendation no. 1557 (2002) : 'The legal situation of Roma in Europe'; Recommendation No. R (2000) 4 of the Committee of Ministers to member states on the education of Roma/Gypsy children in Europe (adopted by the Committee of Ministers on 3 February 2000 at the 696th meeting of the Ministers' Deputies) ; ECRI general policy recommendation no.3: 'Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies' (adopted by ECRI on 6 March 1998)

下、集団申立議定書)」が1998年発効したことにともない導入された制度である。申立権者としては、以下の4カテゴリーがある。(1) 憲章第27条2項の政府間委員会の作業に参加資格をもつ国際的労働者団体および国際的使用者団体(集団申立議定書第1条)。(2) ヨーロッパ審議会の協議資格を持ち、政府間委員会作成の特別リストに登録されている国際NGO(同条)。(3) 国内の代表的な労働者団体および使用者団体(同条)。(4) 国内NGO。ただし、(4)による申立が認められるためには、当該国家があらかじめその旨の宣言をしていることが必要である(第2条)。

集団申立を審査する欧州社会権委員会が、申立 No.1 /1998 ICJ (国際法律家委員会) 対ポルトガルについての決定を、1999年9月9日に下してから、2009年11月19日現在、48件について決定がなされ、その中で実に7件がロマに関するものであった。それは前半が主に居住権に関するものであり、後半が社会的扶助に関するものであった。社会扶助に関する決定はまだ2件しかないので、本稿では居住権に関する決定を紹介し⁵⁾、最後にそれらの特徴をまとめることにする。なお、各決定における結論は、当然、最後に述べられているのだが、本稿では便宜のため、申立内容の紹介の後、直ちに結論を紹介する。

申立15/2003 欧州ロマ権利センター対ギリシア⁶⁾ 2004年12月8日決定

欧州ロマ権利センターの申立によると、ギリシア政府は、欧州社会憲章前文⁷⁾に照らした16条(家族の社会的、法的および経済的保護に関する権利)⁸⁾を満足させる形で適用していない。その理由は、ロマが住居に対する効果的な権利を否定されているからである。つまり、ロマが住居に関して法的に差別され、実際上も、ロマに対する広範な差別があ

4) 以下参照。渡辺 豊「社会権の実効性確保における実施措置の意義と役割：欧州社会憲章における集団申し立て制度を中心にした検討」一橋法学4(2)、2005年、629頁。窪 誠「ヨーロッパ社会憲章の発展とその現代的意義」国際人権(12)2001年、35頁。Holly Cullen, The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights, Human Rights Law Review, 9(1), 2009, p.61.

5) 国際法における居住権の議論については、以下参照。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。Aoife Nolan, Litigating Housing Rights: Experiences and Issues, Dublin University Law Journal, Vol.28, 2006, p.144.

6) Complaint No. 15/2003 European Roma Rights Center v. Greece

7) 欧州社会憲章前文の該当部分は以下のとおり。「社会的権利の享有が、人種、皮膚の色、性、宗教、政治的意見、国民的又は社会的出身による差別なしに保障されるべきであることを考慮し」以下を含め、訳は松井芳郎他編『国際人権条約・宣言集(第3版)』東信堂、2005年を参考にした。

8) 「社会の基礎的単位である家族の十分な発展のために必要な条件を確保するために、締約国は、社会的及び家族的給付、財政的措置、家族用住居の供給、新婚者のための給付などの措置、並びに、その他の適当な措置によって、家族生活の経済的、法的及び社会的保護を促進することを約束する。」

り、ロマが強制立ち退きの対象となっていることが多いからである。特に、1983年大臣決定「移動生活を営むトラベラー（*nomadic travellers*）の組織的移転に関する衛生規定」⁹⁾が、移動生活を営んでいるか否かにかかわらず、ロマを差別している。*Athinganoi* という用語の使用によってロマ起源の者を排除している。つまり、それによって、彼らの住居隔離を確保する効果があり、人種隔離に等しい。しかも、それは彼らの社会的排除を促進し、水準以下の住居に彼らを押し込めることを永続化させる。また、先の大臣決定を修正する2003年共同大臣決定¹⁰⁾も差別的である¹¹⁾。

結論

委員会は、8対2により以下のように結論する。

- ・永続的居住施設が不十分であることは、16条違反。
- ・一時的滞在施設の欠如は、16条違反。
- ・ロマに対する強制立ち退き及びその他の制裁は、16条違反。

以上の結論を導くにあたって、まず、委員会は、申立団体が行った16条違反の申立については、これを16条単独および前文における差別禁止との関連において、違反申立をしているものとみなす。言い換えると、多数派と異なる集団に対する社会的排除禁止の問題として捉え、以下のように述べる。

「社会憲章が保護する権利の内在的目的のひとつは、連帯を表明し社会包摂を促進することであるということを、委員会は強調する。そこから導かれることとして、国家は相違を尊重し、社会組織が社会的排除を生み出したり強化したりすることのないよう確保しなくてはならない。この要請は、前文に規定される差別禁止、および、これと憲章実体的権利との相互作用に示されている。」¹²⁾

ところが、社会憲章条文には、「連帯」や「社会包摂」といった用語は見られない。そこで、「相違を尊重し、差別と社会的排除を回避するというこの義務は、欧州人権裁判所が下した重要判決のテーマであった」として、2004年5月27日コーナース対イギリス事件判決の一部を以下のように引用する¹³⁾。

「マイノリティであるがゆえにジプシー（ママ）が弱者であるということは、関連法規

9) Ministerial Decision No A 5 /696/25.4.83 Official Gazette 243/B/11/ 5 /83

10) Joint Ministerial Decision No 23 641/3.7.2003 (Official Gazette 973/B/15-07-2003) Amendment of the A 5 /696/25.4.83 *Sanitary provision for the organized settlement of itinerant persons*.

11) Complaint No. 15/2003, para.11.

12) Ibid., para.19.

13) Connors v United Kingdom of 27 May 2004 at para 84.

制においても、個々の事件における判断を下す際も、彼らの必要と生活様式に特別な考慮が払われねばならないということを意味する¹⁴⁾。この意味において、第8条によって、締約国にはジプシー生活様式を促進する義務が課されている。¹⁵⁾」¹⁶⁾

さらに、申立13/2002決定を以下のように引用して、憲章における国家の義務を以下のように確認する。

「『申立1/1998（国際法律家委員会対ポルトガル、32段落）において述べたように、憲章の実施には、締約国が憲章の認める権利に十分な効果を与えるべく、単なる法的措置のみならず、実際的な措置をとることが求められることを、委員会は想起する。問題となっているある権利の達成が、その解決のために例外的に複雑かつ特に費用がかかる場合、締約国が憲章の目的を達成することを可能にする措置の実施は、合理的な期間内において、測定可能な進歩を示し、利用可能な資源の最大限の利用と一致する程度でなくてはならない。国家は、その選択の影響が、高度な脆弱性（*heightened vulnerabilities*）を持つ集団に与える影響に、特に注意しなくてはならない。』¹⁷⁾」¹⁸⁾

実際、「社会的、経済的および文化的権利に関する国際規約」に見られるように、社会権に対応する国家の義務は一般的に、即時実施義務ではなく、漸進的实施義務とみなされることが多いが、たとえ、漸進的实施義務であっても、国家の措置が①「合理的期間」、②「測定可能な進歩」、③「利用可能な資源の最大限利用」という3基準を満たさねばならないことが示されたことの意義は大きいと言えよう。

次に、ロマについて、委員会は、「社会的排除を回避し、相違を尊重し、差別しないという責務は、移動しているか定住しているかにかかわらず、あらゆるロマ集団にあてはまる」ことを確認し、第16条の国家義務には、適切な住居を確保する義務が含まれるとして、その具体的内容を以下のように説明する。

「適切な住居とは、低水準のものであってはならず、基本的な設備¹⁹⁾を備えた住居でなくてはならないというだけでなく、住居内の家族構成を考慮した適切な規模の住居でなくてはならないと、委員会は宣明してきた。さらに、住居の促進と提供義務は、不法な立ち退きからの安全におよぶ。」²⁰⁾

14) 原注, Buckley judgment cited above, pp. 1292-95, § § 76, 80 and 84.

15) 原注, Chapman v. The United Kingdom, § 96.

16) Complaint No. 15/2003, para.20.

17) 原注, Complaint No. 13/2002, Autism Europe v France, decision on the merits, November 2003, § 53.

18) Complaint No. 15/2003, para.21.

19) 「暖房および電気」が同24段落において示されている。

20) Op.cit., para.24.

ロマの移動生活についても、第16条が、「適切な一時的滞在地が提供されねばならないことを意味する。この点に関して、第16条は、欧州人権条約第8条²¹⁾と類似の義務を含んでいる。」²²⁾ また、差別禁止を明記する憲章前文により、「平等及び差別禁止の原則が第16条の不可分の一部」²³⁾であることが確認される。

このように、ロマの居住権を確認した後、具体的なロマの状況を審査していくのだが、その前提となったのは、国家によるデータ収集であった。ロマに対する差別申立を評価するために委員会は、イタリアにデータ提供を求めたが、イタリアは憲法上の理由により、関係集団の規模についていかなる推定資料も提供できないと主張していた。それについて、委員会は、「個人的データの収集と保存がそのような理由により妨げられる場合であっても、特定の集団が差別されている、もしくは、その可能性がある場合と一般的に認められる場合、当局には、憲法的制約にかかることなく、問題の程度と解決への進歩を評価するための、代替手段を見つかる責任がある」という考えを述べ、国家によるデータ収集の義務を明らかにしたのである²⁴⁾。さらに、「たとえ、国内法上、地域機関、地方機関、労働組合、職業団体が特定の機能の行使にあたって責任があるとしても、そのような責任が適切に行使されるよう確保する国家の国際的義務のもとで、憲章締約国にはやはり責任がある」ことを明らかにした²⁵⁾。

本件における第一の問題点は、永続的居住施設の不十分性であった。推定10万人のロマが水準以下の居住環境におかれていることが申立てられていたのである²⁶⁾。これに対する説得力ある反論がなされなかった。その結果、「水準以下の居住条件で生活するロマの数が多すぎる」ことに照らして、16条違反とされた。一時的滞在施設の欠如については、ふたつの大臣決定の結果、「一時滞在地の条件、および、設備条件が過度に厳格であること、また、一方において、適切な滞在地の選択における当局の配慮が欠如し、他方において、適切なインフラストラクチャーを整備するために必要な工事をしようとしなかったことから、ロマが適切な一時的滞在地を十分に供給されていない」として、16条違反が認められ

21) 「1、すべての者は、その私的及び家族生活、住居及び通信の尊重を受ける権利を有する。2、この権利の行使については、法律に基づき、かつ、国の安全、公共の安全若しくは国の経済的福利のため、また、無秩序若しくは犯罪の防止のため、健康若しくは道徳の保護のため、又は他の者の権利及び自由の保護のため民主社会において必要なもの以外のいかなる公の機関による干渉もあってはならない。」

22) Complaint No. 15/2003, para.25.

23) Ibid., para.26.

24) Ibid., para.27.

25) Ibid., para.29. Holly Cullen, op.cit., note 139参照。

26) Ibid., para.40.

た。強制立ち退き及びその他の制裁については、「委員会は、一時滞在地もしくは住居の不法占拠は、不法占拠者の立ち退きを正当化すると考える。しかしながら、不法占拠の基準が不適切に広範であってはならず、立ち退きは適用可能な手続き規則にしたがって行われねばならず、関係者の権利を十分保護したものでなくてはならない。以上3つの理由により、当該状況は不十分であると、委員会は考える。」²⁷⁾

申立27/2004 欧州ロマ権利センター対イタリア²⁸⁾ 2005年12月7日決定

欧州ロマ権利センターの申立によると、イタリアにおけるロマの住宅状況は、改正憲章第31条（居住についての権利）²⁹⁾ 違反に相当する。とりわけ、ロマは、キャンプ地の不足および不適切な生活条件、強制立ち退き、さらに、キャンプ地以外に利用できる居住設備がないという事実ゆえに、住居への効果的な権利を否定されている。また、住宅政策における分離政策と分離主義的実態は人種差別であり、第31条単独の違反およびE条（差別禁止）³⁰⁾ に関連した第31条違反である³¹⁾。

結論 委員会は以下のように結論する。

- ・全員一致により、不十分かつ不適切なキャンプ場は、E条に関連した31条に違反する。
- ・全員一致により、強制立ち退きおよびその他の制裁は、E条に関連した31条2違反。
- ・全員一致により、定住地の欠如は、E条に関連した31条1および31条3違反。

委員会はまず、「申立団体の主張を、E条に関連した31違反を意味するものとして理解する。」³²⁾ そこで、第31条を以下のように確認する。

「第31条は、個人の安全および福祉に悪影響を及ぼすホームレス防止を目指したもので

27) Ibid., para.51.

28) Complaint No. 27/2004, European Roma Rights Centre v. Italy.

29) 「居住についての権利の効果的な行使を確保するために、締約国は、次に示された措置を取ることを約束する。

(1) 適切な水準を持つ居住へのアクセスを促進すること。

(2) ホームレス状態を漸進的に撤廃するために、ホームレスを防止し、削減すること。

(3) 十分な資力のない人々に対しても入手可能な住宅価格を設定すること。」

30) 「この憲章に定める権利の享受は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的血統もしくは社会的出身、健康、国民的少数者との結びつき、出生又は他の地位等のいかなる理由による差別もなしに確保される。」

31) Complaint No. 27/2004, para. 5.

32) Ibid., para.13.

ある³³⁾。居住への権利は社会包摂と個人の社会への統合を確保するとともに、社会経済的不平等の廃絶に貢献するものである。」³⁴⁾

次に、E条については、上に見た対ギリシア事件決定を引用して、以下のように確認する。

「ギリシアにおけるロマの居住への権利に関する決定において強調されたことは、『社会憲章が保護する権利の内在的目的のひとつは、連帯を表明し社会包摂を促進することである。そこから導かれることとして、国家は相違を尊重し、社会組織が社会的排除を生み出したり強化したりすることのないよう確保しなくてはならない。』³⁵⁾」³⁶⁾

次に、平等取扱における間接差別禁止として、相違への考慮、ならびに、措置の利用確保を強調することにより、国家の不作为による差別を以下のように説明する。

「平等取扱はあらゆる形態の間接差別禁止を必要とする。それは、『関連するすべての相違に相当かつ積極的な考慮 due and positive account を払わないこと、もしくは、適切な措置を取って、すべての人々に開かれた権利および集团的利益が、すべての人により、すべての人にとって利用可能となることを確保することを怠った場合である。』³⁷⁾」³⁸⁾

こうして、平等取扱から、「イタリアがロマ固有の状況に適した措置を取ってロマの居住権を保護し、弱者集団 vulnerable group としてのロマがホームレスになることを避ける」義務を導き出すのである³⁹⁾。さらに、上記ギリシア事件を引用して、国家のデータ収集義務⁴⁰⁾、ならびに、地域機関の措置に対する国家の責任⁴¹⁾を確認した。

以上のような法的位置づけを確認した後、まず、キャンプ場不足と不適切さについて、委員会は、E条に関連した31条違反を認定する。その理由は、イタリアが以下の点を証明していないからであった。

「ロマにその固有の必要性をみたす十分な量と質を備えた居住を提供することを確保するために、適切な措置を取ったこと。地域機関が当該地域における責任を果たすことを確保してきたこと、もしくは、確保のための措置を取ったこと。」⁴²⁾

33) 仏文では、「第31条は、弱者が住居を奪われるのを避けることを目指している。これが、個人の安全及び幸福に悪影響を及ぼすからである。」なお、原注、Conclusions 2005, Norway, Article 31, p.587.

34) Ibid., para.18.

35) ERRC v. Greece, Complaint No. 15/2003, decision on the merits of 8 December 2004, § 19.

36) Complaint No. 27/2004, para.19.

37) Autism-Europe v. France, Complaint N° 13/2002, decision on the merits of 4 November 2003, § 52.

38) Complaint No. 27/2004, para.20.

39) Ibid., para.21.

40) Ibid., paras.22-24.

41) Ibid., paras.25-26.

42) Ibid., para.37.

次に、強制立ち退きおよびその他の制裁について、委員会は、31条2が規定する住居強制立ち退きの要件を明らかにした。①立ち退きには正当な理由がなくてはならない。②当事者の尊厳を尊重した条件の下で実施されねばならない。③代替的施設が利用可能でなくてはならない。④法律が、立ち退き手続きを定め、実施してはならない時間帯（たとえば、夜間または冬季）を特定し、法的救済を規定し、裁判所による救済を求める者に法的扶助を提供し、⑤違法強制立ち退きに対する賠償を規定せねばならない⁴³⁾。ところが、「委員会の認定によると、イタリアはイタリア政府が行った当該強制立ち退きがこれらの条件を満たしていることを証明していない、さらに、強制立ち退きにおいてロマが不当な暴力をこうむったという申立に反論するための信用できる証拠を提出していない。よって、委員会は、当該状況は、E条に関連した31条2違反であると考える。」⁴⁴⁾

最後に、定住地の欠如について、委員会は、31条1が適切な居住へのアクセスを保証していることを確認するとともに、「31条3により、締約国には、住宅建設、とりわけ、社会住宅建設のための適切な措置を取る義務がある」⁴⁵⁾として、国家の社会住宅建設義務を明らかにする。こうして、条文に基づく一般的義務を確認した後、ロマについても平等取扱の原則から、社会住宅へのアクセスが認められることを確認する。しかしながら、政府は「このアクセス権が実際効果的であること、もしくは、社会住宅へのアクセスを規制する基準が差別的でないことを証明するいかなる情報も提供していない。」⁴⁶⁾そのため、E条の間接差別禁止により、「ロマの異なる状況を考慮しないこと、もしくは、社会住宅への効果的なアクセスの可能性を含む、社会住宅改善に向けた特別措置を導入しないことは、イタリアによるE条に関連した31条1および31条3違反を意味する。」⁴⁷⁾

申立31/2005 欧州ロマ権利センター対ブルガリア⁴⁸⁾ 2006年10月18日決定

申立によると、ブルガリアは、居住に関してロマに対する差別を行っている。その結果、ロマ家族は、住宅に関して分離され、不適切なインフラストラクチャーによる水準以下の居住環境に生活し、土地占有に関する法的保障もなく、強制立ち退きにさらされている。

43) Ibid., para.41.

44) Ibid., para.42.

45) Ibid., para.45. 原注, Conclusions 2003, Article 31 § 3, France, p. 232, Italy, p. 348, Slovenia, p. 561, and Sweden, p. 655.

46) Ibid., para.46.

47) Ibid., para.46.

48) Complaint No. 31/2005 European Roma Rights Centre v. Bulgaria.

以上の理由により、ロマの居住状況は、ブルガリアによる改正憲章第16条単独違反もしくは第 E 条に関連した第16条違反に相当する⁴⁹⁾。

結論

委員会は判断する：

- ・ 9 対 1 により、ロマ家族の不適切な住居に関する状況および適切な設備の欠如は、E 条に関連した改正憲章16条違反を構成する。
- ・ 9 対 1 により、居住の法的保障の欠如、および、ロマ家族が違法に占拠していた住居からの強制立ち退きに伴う条件の不遵守は、E 条に関連した改正憲章16条違反。

受理可能性審査段階において、ブルガリア政府は、当該申立には根拠がないので、委員会が受理不可能として却下することを求めていた。なぜなら、当該申立は、16条に依拠しているが、これは、「社会的、法的および経済的保護に対する家族の権利を取り扱っているのに対し、居住への権利は改正社会憲章31条によりカバーされるからである」⁵⁰⁾ というのである。さらに、政府は、「16条に規定される居住権は、その範囲がかなり限定されたものであり、31条の権利を16条に『自動的』移転“automatic” transfer することは、前者からその内容を奪うことになる」⁵¹⁾と主張していたのである。これについて委員会は、まず、16条について、その文言が、「社会的、法的および経済的保護に対する家族の権利のひとつの要素として、家族の居住権を規定している」⁵²⁾ ことを確認する。そして、上に見たギリシア事件決定を引用して、16条には、居住権と強制立ち退きからの保護が含まれていることを確認する⁵³⁾。その結果、両条文には重複部分があることを、以下のように述べる。

「委員会の考えでは、憲章の他の多くの規定と同じく、16条と31条は、人的および物的範囲に違いがあるものの、居住権のいくつかの側面に関して、部分的に重複している。この点に関して、適切居住と強制立ち退きという概念は、16条と31条の下では、同一である。」⁵⁴⁾

委員会は、こうした、法的枠組を確認した後、個別的な国家措置について検討する。まず、ロマ家族の居住状況および適切な設備の欠如について。その際、上に見た三規準、すなわち、

49) Ibid., para. 7.

50) Ibid., para.13.

51) Ibid., para.13.

52) Ibid., para.16.

53) Ibid., para.16.

54) Ibid., para.17.

国家の措置が①「合理的期間」、②「測定可能な進歩」、③「利用可能な資源の最大限利用」に従う⁵⁵⁾。まず、①「合理的期間」について、政府は、2006年7月19日付回答書の中で、「現在、状況が改正憲章16条には沿っていないことを認めつつも、合理的な期間内に改善する見込みがあり、その証拠として予定表と計画表があることを」主張していた。

しかし、委員会は、政府から説明のあった1999-2005年「ブルガリア社会へのロマの平等統合のための枠組プログラム」⁵⁶⁾に言及し、「委員会は、居住権の効果的实施に時間がかかることは認めるものの、それでも、ロマ家族の居住状況の緊急性に鑑みて、意味ある改善に達するのに6年(1999-2005年)という期間は十分であったはずである」⁵⁷⁾と判断した。

また、E条による間接差別禁止を確認し、先に見たイタリア事件において、ロマの居住権にホームレス回避義務と社会的住居へのアクセスが含まれていたことも確認する。こうして、委員会は、「ロマ家族の不適切な居住ならびに適切な設備の欠如に関する状況は、E条とあわせた16条違反を構成する」⁵⁸⁾と判断する。

次に、ロマ家族が違法に占拠していた住居からの強制立ち退きについて。これまで見た2件の申立についても、立ち退きが問題となっていたが、本件で特に問題とされたのは、立ち退きの根拠とされる違法占拠状態の違法性そのものであった。なぜなら、「ある個人もしくはある個人からなる集団が、法律によって規定される権利から効果的に利益を得ることができないため、自分たちの必要を満たすために、非難される行動を取らざるを得ない場合もあろう。だからといって、こうした状況から、これらの者に対してどのような制裁や措置を行ってもよいとか、彼らに認められている権利を継続的に剥奪してよいということにはならない」⁵⁹⁾からである。

そこで、ロマによる違法住居占拠の違法性について、国家の取ったふたつの態度が問題とされた。一つ目は、違法建築を合法化する法律の存在であり、もうひとつは国家による長期の黙認であった。前者については、建築安全衛生規則遵守、所有権を証明する公的書類、5年以上の居住条件など、法律の定める条件が厳格すぎ、「ロマ家族の居住の特別な緊急状態を救済するには役に立たない」⁶⁰⁾ものであった。後者については、ロマの違法住宅が数年来存在しており、まとまった形ではないにせよ電気などの公的サービスが提供

55) Ibid., para.37.

56) Ibid., para.38.

57) Ibid., para.39.

58) Ibid., para.43.

59) Ibid., para.53.

60) Ibid., para.54.

され、住民もその料金を支払っていた。「国家機関は、ロマの行為を事実上 de facto 承認し許していたのである。」それゆえ、委員会は以下のように判断した。

「住居の合法化に関する現行法は、ロマ家族に対して、不釣り合いな形で in a disproportionate manner 影響を与えている。法律規則をロマに厳格に適用することにより、一定期間にわたる国家不介入の結果によっても、（財産権書類、建設安全衛生規則の遵守に関して）ロマの状況が特異なものとなったのだから、ロマの生活条件の固有性を適切に配慮しなかったことにより、ブルガリアはロマ家族を差別してきた。」⁶¹⁾

立ち退き自体については、その結果が問題とされた。立ち退き後、代替施設が提供されなかったロマ家族があり、提供されても水準以下であったり、一時的なものでしかなかったからである⁶²⁾。「立ち退きは、それが実施される場合、関係者がたとえ違法占拠者であっても、彼らの尊厳が尊重され、代替設備もしくはその他の補償措置を利用できるよう、確保することが国家の義務である」ことが確認されたのである⁶³⁾。その結果、「委員会の判断では、状況は、E 条との関連で16条違反を構成する。なぜならば、ロマ家族が、違法居住を合法化する可能性を制限する立法により不均衡な影響を受けるからであり、また、実施された立ち退きが、憲章が要求する条件、特に、立ち退きにあった者がホームレスとされないよう確保するという条件を満たさないからである。」⁶⁴⁾

申立33/2006国際運動 ATD 第4世界対フランス2007年12月5日決定⁶⁵⁾

国際運動 ATD 第4世界は、複数の個人および家族の例を挙げ、数十年にわたるホームレス及び基本的権利欠如を訴え、フランスが改正憲章第16, 30, 31条それぞれの単独違反、もしくは、E 条に関連した違反していることを、委員会が認定するよう要請した⁶⁶⁾。

結論

- ・全員一致により、強制立ち退き手続きおよびその実施の理由により、改正憲章31条2違反がある。
- ・全員一致により、31条3違反。

61) Ibid., para.55.

62) Ibid., para.56.

63) Ibid., para.56.

64) Ibid., para.57.

65) Complaint no. 33/2006 International Movement ATD Fourth World v. France

66) Ibid., paras.17 and 52.

その理由は、

- i) 入手可能な住居不足により、
 - ii) 当該共同体のもっとも貧困なメンバーに対する公共住宅割り当て方法、および、入居までの過度に長期にわたる待ち時間の場合の訴え手段が不適切であること。
- ・全員一致により、E条との関連による31条違反。

その理由は、トラベラーの一時滞在地に関する立法の実施が不十分なこと。

- ・11対2により、改正憲章16条自体及びE条との関連における16条違反の申立は審査する必要なし。
- ・11対2により、改正憲章30条違反。社会的もしくは貧困といった状況にある、もしくは、そうした状況に陥る恐れのある者に対して、住居への効果的なアクセス促進するための協調的アプローチが欠落しているため。
- ・9対4により、E条に関連した30条違反。

社会憲章31条が国家に課す義務の性質について、フランス政府は、結果の義務ではなく、手段の義務であることを強調していた。「居住権を確保するための適切な手段が取られている限り、その状況は憲章に合致していることになる。」⁶⁷⁾ これに対して、委員会は、当該義務が結果の義務ではないことを認めつつも、憲章の権利は、「实际的かつ効果的 practical and effective」⁶⁸⁾ な形を取らねばならないことを確認し、従来明らかにしてきた基準をまとめて⁶⁹⁾、状況が憲章に合致するための基準を以下のように具体的に示した。「a. 憲章が規定する目標に向けた、安定的進歩を確保するために必要な、法的、財政的および機能的な手段を取ること。

- b. ニーズ、資源および結果に関する有意義な統計を維持すること。
- c. 採用した戦略の影響を定期的に再検討すること。
- d. 予定表を作成し各段階の目標達成記述を無期限に延期しないこと。
- e. 各カテゴリーの人々、とりわけ、最も弱い立場の弱者について取られた政策の影響に細心の注意を払うこと。」⁷⁰⁾

さらに、委員会は、31条が他の国際文書に照らして考慮されねばならないとして、欧州人権条約、国連社会権規約第11条、国連社会権委員会一般的意見4, 7, 「適切な居住に関

67) Ibid., para.58.

68) Ibid., para.59.

69) 原注, International Commission of Jurists v.Portugal, Complaint No. 1 /1998, decision on the merits of 9 September 1999, § 32.

70) Complaint No. 33/2006, para.60.

する権利についてのミルン・コタニ国連報告者」の作業を挙げている⁷¹⁾。

委員会は、以上のような法的位置づけを確認した後、改正憲章31条2に規定される立ち退きについて検討する。そこで問題とされたのは、立ち退き予防の問題と立ち退き後の再居住 rehousing の問題であった。立ち退き予防について、「立ち退き予防に関する立法の実施が不十分である」⁷²⁾ ため、委員会は違反を認定する。立ち退き後の再居住についても、「毎年フランスにおいて下される立ち退き判決の数の多さに鑑みて、さらに、立ち退きが不安定状況に繋がる危険性を考慮して、委員会は、立ち退き前に安定した利用可能な再居住を選択することの保証が欠落していることが31条2違反にあたると考える。」⁷³⁾

次に、31条3違反の申立について検討された。なぜなら、申立によると、購入可能な住宅不足の問題があり、最も恵まれない人々に対する社会住宅給付制度のあり方、ならびに、その待ち時間が長すぎる場合の訴え手続に問題があったからである。まず、前者の購入可能な住宅の不足について、委員会は、「購入可能な住宅の適切な供給がなくてはならない」⁷⁴⁾ ことを確認し、購入可能性 affordability について、「世帯が、初期費用（保証金、前払い家賃）、長期的な通常家賃とその他の費用（水光熱費、維持費、運営費）を支払うことができ、そのうえで、世帯のある社会が定める最低生活水準を維持することできる」⁷⁵⁾ 場合と確認した。フランスがさまざまな政策を取っていることを委員会は認めつつも、「委員会の考えでは、この政策自体、十分な対策となるものではなく、社会的に最も恵まれない人々に対する社会住宅供給に適切な優先度を保障するための既存の政策メカニズムが、継続的かつ明白に不適切であることについて、十分な正当化をなすものでもない」⁷⁶⁾ として、「よって、当該状況は、31条3違反を構成する」⁷⁷⁾ と認定した。次に後者の、制度のあり方と申立手続きについては、「給付手続きが十分な公正さと透明性を確保していない。なぜなら、社会住宅が最も貧困な世帯のために留保されていないからである」⁷⁸⁾ と判断された。また、社会給付を拒否された人に対する救済制度もその欠点が指摘された。「過度の待ち時間を経過した申請を審査するために法律は、調停委員会の設置を予定しているにもかかわらず、設置された市はわずかである。委員会の考えでは、この救済は十分

71) Ibid., para.68-71.

72) Ibid., para.83.

73) Ibid., para.80.

74) Ibid., para.94.

75) Ibid., para.94, なお、原注 Conclusions 2003, Sweden, p. 655参照。

76) Ibid., para.100.

77) Ibid., para.100.

78) Ibid., para.130.

効果的ではなく、よってこの点に関する状況は改正憲章31条3に合致しない。」⁷⁹⁾ 結局、両方をまとめて、「社会住宅給付制度および関連の救済制度の機能不全は、改正憲章31条3違反を構成すると、委員会は判断する。」⁸⁰⁾

次に、ロマおよびトラベラーに対する差別について、E条に関連した31条違反の申立を検討し、委員会は、「トラベラーのための一時滞在地に関する立法の実施が不十分なこと」が当該違反を構成すると判断する⁸¹⁾。なお、改正憲章16条自体及びE条との関連における16条違反の申立もあったが、これは31に関する申立と重複するので審査の必要なしと判断された⁸²⁾。

次に、30条（貧困及び社会的排除からの保護についての権利）⁸³⁾ 違反について審査する。ここにおいて、貧困と排除への取り組みのあり方全般が、委員会によって確認される。まず、委員会は、「貧困状態および社会的排除の中で生きるという事実は、人間の尊厳に違反する」⁸⁴⁾と宣言し、貧困を「資力の欠如による剥奪状態」と定義する⁸⁵⁾。続けて、「貧困および社会的排除からの保護の権利の効果的实施を確保するために、30条は、国家が包括協調アプローチ overall and coordinated approach を取ることを要求する。それは、基本的社会権へのアクセスに対する障害を予防し除去するための分析枠組および優先順位を考慮した措置からなる。市民社会、貧困と排除によって影響をこうむる人々といった全関係者を巻き込んだモニタリングシステムもなくてはならない⁸⁶⁾。このアプローチは、部門別アプローチや対象集団別アプローチを越えて、一貫したやり方で諸政策を結びつけ統合しなくてはならない。」⁸⁷⁾ こうして、貧困および社会的排除をなくすために、国家が包括協調アプローチを取らねばならないことが確認されたのである。そのために国家が取るべき措置は、基本的社会権とりわけ「雇用、居住、職業訓練、教育、文化、社会的及

79) Ibid., para.131.

80) Ibid., para.133.

81) Ibid., para.155.

82) Ibid., para.158.

83) 第30条「貧困及び社会的排除からの保護についての権利の効果的な行使を確保するために、締約国は、次のことを約束する。

(a) 社会的排除又は貧困の状態の中で生活し又は生活が危機にある者及びその家族に、特に雇用、住居、訓練、教育、文化並びに社会的及び医療的扶助への効果的なアクセスを促進するため、全体の及び均衡の取れた取り組みの枠組の中で措置を取ること。

(b) 必要な場合、当該者への適応のために当該措置を再検討すること。」

84) Complaint No. 33/2006, para.163. 原注 Conclusions 2003, Statement of Interpretation on Article 30, all countries.

85) Ibid., para.163. 原注 Conclusions 2005, Statement of Interpretation on Article 30, all countries.

86) 原注, Conclusions 2003, Statement of Interpretation on Article 30.

87) Complaint No. 33/2006, para.164.

び医療的扶助」⁸⁸⁾を含むが、これらの分野も、「貧困と排除の多面的現象に取り組むためには」⁸⁹⁾、網羅的なものではない。さらに、その措置は、社会権へのアクセスを強化するものでなくてはならず、「アクセスへの心理的および社会文化的障害」⁹⁰⁾と闘うものでなくてはならない。「適切な財源が社会的排除および貧困と闘うための包括的戦略の主要要素のひとつであり、それゆえ、目標達成ために割り当てられねばならない。」⁹¹⁾「最後に、措置は、関係国の貧困および社会的排除の性質と程度に応じた適切な質と量でなくてはならない。⁹²⁾「憲章との合致を評価するに当たって、委員会が一貫して審査するのは、国内レベルで適用される定義および評価方法であり、その結果利用可能なデータである。また、社会給付の前後における貧困に面している人の率（Eurostat）も、国内状況を評価するための指標として利用する。」⁹³⁾その結果、「31条に関する結論から、最も貧しい者の居住に関する政策が不十分であると、委員会は考える。よって、極貧状態に生活するまたはその危険性のある人々の、居住への効果的なアクセスを促進するための協調アプローチが欠如していると、委員会は認定する。」⁹⁴⁾「よって、委員会は、当該状況は、30条違反に相当すると判断する。」⁹⁵⁾最後に、委員会は、30条違反に関する上記の議論から、「当該状況は、E条に関連した30条違反に相当する」⁹⁶⁾と判断する。

申立39/2006欧州ホームレスと働く団体連盟（FEANTSA）対フランス⁹⁷⁾ 2007年12月5日決定

申立によると、フランスは、効果的な居住権を確保していないことにより、改正憲章第31条違反である。ホームレス人口を減らす対策が不十分であり、社会住宅の建設も不十分であり、とりわけ衛生や密集度の面で貧困な居住条件にすむ世帯がかなり多い。強制立ち退き予防立法は機能不全である。社会住宅給付制度およびそれに付随する救済制度は適切に機能せず、居住へのアクセスについて移民が差別されている。

88) Ibid., para.165.

89) Ibid., para.165.

90) Ibid., para.166.

91) Ibid., para.167. 原注, Conclusions 2005, Slovenia, p.674.

92) 原注, Conclusions 2003, Statement of Interpretation on Article 30, all countries.

93) Complaint No. 33/2006, para.168.

94) Ibid., para.169.

95) Ibid., para.170.

96) Ibid., para.174.

97) Complaint No. 39/2006 European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France.

結論

委員会は全員一致により、以下のように結論する。

- ・水準以下居住の除去に関する不十分な進展，ならびに，多数世帯における適切設備の欠如により，改正憲章31条1違反。
- ・立ち退き防止立法の不十分な実施，ならびに，立ち退き家庭に再居住を提供する措置の欠如により，改正憲章31条2違反。
- ・ホームレスを減らすための現行措置が，量的にも質的にも不十分であることにより，改正憲章31条2違反。
- ・低所得集団にアクセス可能な社会住宅の供給が不十分なことにより，改正憲章31条3違反。
- ・社会住宅給付制度および関連救済制度の機能不全により改正憲章31条3違反。
- ・トラベラーの一時滞在地に関する立法の不十分な実施により，E条との関連による31条違反。

この申立は，上に見た申立33/2006と同一国家における類似の状況についてなされたものなので，以下に見るように，結論にいたるにあたって，同一のまたは類似の説明がなされている。まず，委員会は，以前の申立審査において明らかにしてきた31条の内容について確認した後⁹⁸⁾，適切な水準の居住に関する31条1違反の訴え，つまり，数多くの世帯の居住条件が不適切であるという訴えについて審査する。そこでまず委員会は，当該条項がすべての者に保証する「適切な水準の居住」を以下のように確認する。「衛生および保健の観点から安全な居住を意味する。すわなち，水，暖房，ごみ処理設備，衛生設備，電気といった基本的設備をすべて備え，構造上安全であり，混雑しておらず，安全な居住が法律に根拠付けられていること。」⁹⁹⁾ さらに，この規準が賃貸のみならず持ち家にも当てはまることを確認する¹⁰⁰⁾。その上で，委員会は，居住条件が水準以下であるため健康に危険のある世帯が未だ40万から60万もあり，これは，すなわち，100万人以上に匹敵することを指摘して，水準以下の居住を減らす国家の措置が未だ不十分であると判断する¹⁰¹⁾。また，適切居住への権利として，居住者の訴えの権利が不十分であることが以下のように指摘された。

「首相諮問機関である『不利な立場の人々の居住のための高等委員会』からの情報に基

98) Ibid., paras.54-67.

99) Ibid., para.76.

100) Ibid., para.77.

101) Ibid., para.78.

づき、救済措置の不十分性に、委員会は留意する。それは多くの場合、補償金支払いまたは家賃減額という結果にしかならないからである。さらに、委員会が留意するのは、居住者が自分の権利を知らず、家主を裁判所に訴えたら住居を失うのではないかと恐れるあまり、家主に対して手続き開始を躊躇していることである。」¹⁰²⁾

よって、水準以下の居住をなくすことに十分な進歩がないこと、ならびに、数多くの世帯に適切な設備が欠落していることから、31条1の違反が認定されたのである¹⁰³⁾。

次に、31条2のホームレスの削減及び防止について、委員会はまず、当該条項によって、「国家は手続きを設けて、立ち退きの危険を抑え、立ち退きが行われる場合には、関係者の尊厳を尊重する条件の下で実施しなくてはならない」¹⁰⁴⁾ことを確認した。その上で、防止について、上記申立33とほぼ同様の理由から、違反認定がなされた¹⁰⁵⁾。さらに、ホームレス削減措置については、国家統計局の推計によると、2004年には、定住所のない人が、およそ8万6千人いることが指摘され、この数自体がすでに大変高い数字であることが指摘された¹⁰⁶⁾。また、もうひとつの制度的欠陥として、緊急シェルターの数が少ないことも指摘された¹⁰⁷⁾。また、シェルターにおける生活条件の問題も指摘された。その結果、「ホームレスの数を減らすための現行措置は、量的にも質的にも不十分であり、改正憲章31条2違反を構成する」と判断されたのである¹⁰⁸⁾。

社会住宅の不足および救済制度の機能不全に関する31条3違反の申立については、上記申立33とほぼ同様の理由から、違反認定がなされた¹⁰⁹⁾。移民とトラベラーに対する差別についての、E条に関連した31条3違反の申立についても、上記申立33とほぼ同様の理由から、同一の違反認定がなされた¹¹⁰⁾。ただ、申立33では、ロマとトラベラーに対する差別であったのに対して、本件では、移民とトラベラーに対する差別である。移民について、委員会は、社会住宅へのアクセスに関する間接差別の問題を指摘する。社会住宅給付申請者の中で未だ給付を受けていない世帯がフランス人では10パーセントなのに対して、移民では18パーセントに上るからである¹¹¹⁾。たしかに、長期間にわたって社会住宅を獲得で

102) Ibid., para.80.

103) Ibid., para.81.

104) Ibid., para.87原注, Conclusions 2003, Sweden, p.653参照。

105) Ibid., para.93.

106) Ibid., para.106.

107) Ibid., para.107.

108) Ibid., para.110.

109) Ibid., paras.130 and 147.

110) Ibid., para.168.

111) Ibid., para.160.

きない移民は、法律によって利用可能な救済を受けることができることにはなっている。しかし、そのために予定されている機関が多く在市において未だ設立されていない。さらに、給付拒否規準があいまいであるといった問題が指摘されたのである。

おわりに

以上の検討から、居住権に関してロマが被っている侵害の多くが、定住施設の不足、一時滞在施設の不足、立ち退きという3つの問題であることが明らかになった。それに対して、社会憲章の実施を監督する欧州社会権委員会は、個別条文の検討よりもむしろ貧困防止と社会的排除という目標から憲章を一体のものとして捉えて検討していることも明らかになった。よって、前者を「個別条文アプローチ」、後者を「条約一体アプローチ」と呼ぶことができよう。それを典型的に示しているのが、本稿で1番目と2番目に紹介した申立15/2003欧州ロマ権利センター対ギリシア 2004年12月8日決定と申立27/2004欧州ロマ権利センター対イタリア2005年12月7日決定であろう。両決定は、どちらも、定住施設の不足、一時滞在施設の不足、立ち退きという類似した事実に関する申立である。ところが、この事実に関連して締約国が引き受けた約束が、前者は改正前の1961年社会憲章16条であり、後者が改正社会憲章31条およびE条であった。こうした適用条文の違いにも関わらず、委員会は、居住権が16条と31条に共通するものとみなし、前者に関しては差別禁止に関する憲章前文を、後者に関しては同じく差別禁止に関するE条を適用して、類似の論理構成をおこない、ほぼ同趣旨の違反認定を行ったのである。実際、上に見たように、申立31/2005欧州ロマ権利センター対ブルガリア決定において、ブルガリア政府が、「16条に規定される居住権は、その範囲がかなり限定されたものであり、31条の権利を16条に『自動的』移転“automatic” transferすることは、前者からその内容を奪うことになる」¹¹²⁾と主張していたのに対して、委員会は、「適切居住と強制立ち退きという概念は、16条と31条の下では、同一である」¹¹³⁾と宣言した。

委員会が集団申立審査において「条約一体アプローチ」を取っていることは、締約国が取るべき措置に際して、委員会が「包括協調アプローチ」を推奨していることと対応する。どちらも、実体的権利の一体性を前提にしているからである。これは、社会権そのものの性質に由来していると思われる。自由権においては、国家権力による個人の権利侵害が問題となるのに対して、社会権においては、措置を取ること自体の有無とそれによって生じ

112) Ibid., para.13.

113) Ibid., para.17.

る状況が問題となるからである。たしかに、「包括的アプローチ」は、貧困および社会的排除からの保護を規定する改正憲章30条について述べられたものだが、既に見たように、そのために国家が取るべき措置は、基本的社会権とりわけ「雇用、居住、職業訓練、教育、文化、社会的及び医療的扶助」¹¹⁴⁾を含み、これらの分野も、「貧困と排除の多面的現象に取り組むためには」¹¹⁵⁾、網羅的なものではない。つまり、30条は、社会憲章全般にわたる一般法的役割を担っているものであり、「包括的アプローチ」は、憲章全般にわたるアプローチといえよう。貧困と排除は、社会権の享受と裏腹の関係だからである。実際、申立33/2006国際運動 ATD 第4世界対フランス決定で見たように、31条の違反認定からほぼ直ちに、30条違反が認定されているのである。

しかし、以上のような、委員会による「条約一体アプローチ」に対しては、複数の条文にわたる同一権利の重複を認めたり、ある条文の違反認定がほぼ自動的に他の条文の違反認定につながるような事態について、より精密な審査をすべきという批判もありえよう。とはいえ、それに対する再反論も考えられる。欧州人権裁判所とは異なり、そもそも委員会には、欧州人権裁判所における審査ほどの厳密性は求められていないのだと。なぜなら、集団申立審査において、委員会には、損害賠償支払いなど「救済を命じる権限がない」のであり、その決定は宣言的なものに止まるからである¹¹⁶⁾。そうであるからこそ、締約国が取るべき措置に際して、委員会が「包括協調アプローチ」を推奨し、委員会自体も集団的申立審査において「条約一体アプローチ」を取ることによって、さらには同委員会が監督する定期的国家報告書審査によって、欧州審議会のそもそもの目的たる「加盟国のより緊密な統合を実現すること」¹¹⁷⁾を効果的に遂行しているのだと。今後、委員会の審査アプローチがどのように進展してゆくのが、注目される¹¹⁸⁾。（以上）

114) Ibid., para.165.

115) Ibid., para.165.

116) Holly Cullen, op.cit., p.66.

117) Article 1, Statute of the Council of Europe, 1949.

118) 【追記】本稿の執筆にあたり、2008年度大阪産業大学産業研究所研究助成を得た。ここに感謝の意を申し上げる。