

自然災害時における第三国による 被災者の人権保障

——領域外社会権供与義務をめぐって——

田 村 恵 理 子

- I はじめに
- II 自然災害時の社会権保障義務
 - 1 自然災害と社会権に関する国際的規範文書
 - 2 社会権規約上の義務の性質
- III 領域外社会権供与義務の根拠
 - 1 「国際的な援助及び協力を通じて」行動する義務
 - 2 管轄概念の再検討
- IV おわりに

I はじめに

国際法において自然災害は、一国内での短期的事態として、ゆえに国内管轄事項として位置づけられる傾向があり⁽¹⁾、国際法と自然災害との規範的結びつきは相対的に希薄である⁽²⁾。その結果、自然災害時の人権保障を国際法が正面から取り上げることも少ない。それは、武力紛争時における犠牲者の保護が国際法の一大分野を成す状況と対照的であり、武力紛争以外の政治的動乱⁽³⁾が人権問題として取り上げられることが多いのとも異なっている。

(1) 奥脇直也「自然災害と国際協力」ジュリスト第1321号（2006年）66頁。

(2) 阿部浩己「原子力災害と人権」世界法年報第32号（2013年）24頁。

(3) W. Kälin, "The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters" German YBIL, Vol.55 (2012), p.122.

もっとも、自然災害時の相互援助を目的とする二国間又は多数国間の条約により、締約国間で、又は、政府間国際組織の任務として、相手国又は他加盟国の被災者に対する救援義務が生じることはある。しかし、かかる救援義務は、被災国と第三国の権利義務関係の一環であって、被災者の人権に対応する義務とは言い難い。被災者は国家間関係の反射的受益者に過ぎず、結局のところ慈悲・慈善の対象として位置づけられている。

しかし、少なくとも人権の観点からは、自然災害の犠牲者も、武力紛争その他の政治的動乱の犠牲者と同等の重要性をもって扱われるべきではないのか。

国家は、自然災害の原因たる自然現象（地震、津波、火山噴火、暴風、洪水など）それ自体にはもちろん責任を負わないが、それが自国管轄下にある人々にもたらしうる被害に対処する責任はある。当該被害のうち特に人権上問題なのは、国家による作為的な人権侵害ではなく、自然災害により基本的

(4) 関連条約等を概観するものとして、A. de Guttry, "Surveying the Law," in A. de Guttry, M. Gestri and G. Venturini (eds.), *International Disaster Response Law* (Springer, 2012), pp.3-44. この種の条約は、多数国間より二国間で締結されることが多いが全体としてその数は増加してきており、災害時の相互援助に関する様々な側面を実際の必要に応じて規定する傾向にある。その結果、内容上の重複又はギャップが生じたり、規律対象の包括性に欠けたり、ひいては条約相互で矛盾する規律内容を置いたりする傾向にもある。中でも、災害対応の段階に関し比較的包括的に規律する一般的多数国間条約として、「災害の軽減および救援活動のための遠距離通信手段の提供に関するタンベレ条約」(2005年発効)が注目されるが、条約名が示すように遠距離通信という特定の技術分野に限定されている。

(5) D. Fisher, "Domestic Regulation of International Relief in Disasters and Armed Conflict: A Comparative Analysis" *Int'l Review of the Red Cross*, Vol.89, No.866 (2007), p.354.

(6) (国際) 法上「自然災害」を捉える視座は、発生原因たる「自然」現象ではなく、当該現象による影響とくに被害—これは受ける側の脆弱性や対応能力によって左右される「人為的」問題である—に置かれる。R. Kent, *The Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action* (Pinter Pub Ltd, 1987), p.2. 後述する国連国際法委員会の条文案も、自然災害を含む全ての災害について—よって災害の原因いかんは国際法上重要でないことがより明確化されている—一次のように定義している：「『災害』とは、広範な人命損失、甚大な人的被害若しくは苦痛、又は大規模な物的若しくは環境的損害であって、社会機能の深刻な損壊をもたらすような一つの又は一連の悲惨な出来事を意味する」(第3条)。したがって、本稿が自然災害を念頭に論を進めるのは、災害の原因に着目するからではなく、単に自然災害が災害の代表的なものだからである。

な生存・生活基盤を奪われた者を不当に放置するという不作為であり、その結果、このような社会的弱者を二次的な諸々の⁽⁷⁾（私人によるものを含む）人権侵害の高い危険に晒してしまうことである。すなわち、国家が自国管轄下の被災者の人権とくに社会権を保障する適当な措置をとらない不作為が、自然災害時の主要な人権侵害であるといえる。

このような自然災害時の人権保障義務は、その領域下で自然災害の被害を受けた被災者が存在する国家、つまり被災国が負うのが通常である。ところが、被災国がそのような義務を履行する能力又は意志を欠く場合が考えられ、対応能力不足にもかかわらず被災国が第三国等に（適切な時期に）救援を要請しない、あるいは一より深刻なことに一第三国等からの救援提供を合理的理由なく又は恣意的に拒絶することがありうる。ここにおいて、被災者と被災国の利益状況は明らかな対立を惹起し、通常よりも一層困難な事態下にある被災者は自らのための救援を要請さえできない状況が出現する。このような状況に対して国際法上どのような対応手段があるだろうか。

ひとつには、当該被災国の行為を被災者に対する人権保障義務の違反と見做した上で、被災国と同じ人権条約の他締約国が当該条約上の履行確保手段（国家間通報など）に訴える道がある。しかし、経験則上その可能性は低く、たとえ当該手段がとられても、被災国による人権保障義務遵守を促しその行動の変化を待つだけでは不十分であり、とくに自然災害のごとく急を要する場合、当該他締約国は自らが直接に被災国での救援に乗り出す必要を見出すであろう。では、かかる第三国の行動は国際法上いかに位置づけられるのか。一方で、非常事態といえども外からの救援を受け入れるか否かは被災国の「主権」に属するゆえ受け入れは強制されえないとの立場があるが、他方で、被災国による人権侵害の帰結として一定の条件下で第三国は被災国の同意なく強制的に救援を提供できる（一般国際法上の対抗措置として主権侵害

(7) かかる災害による社会的弱者が、災害前すでに「社会的に不利な状況に置かれやすい者（disadvantaged people）」一障がい者、女性、子ども、高齢者、民族的・種族的少数者、移民などである場合、言うまでもなくその問題性は一層高まる。

の違法性は阻却される)とする立場もとりうる。しかし、とくに後者の見解は、自らの個別的利益を侵害された被害国ではなく「第三国による」対抗措置という困難な問題を提起し、現行国際法上の合法性いかんには根深い論争がある⁽⁸⁾。

そこで、もうひとつ考えうる第三国の位置づけとして、本稿では、第三国自身の人権保障義務に基づく被災者への救援という可能性を探ってみたい。確かに、以下の考察でも示されるように、被災国以外の第三国が自国領域外にいる被災者に対し人権保障義務を負うかという問題も同じく論争的で、被災国の「主権」との間で緊張関係を惹起しうることは認めねばならないが、「第三国による対抗措置」が一種の権利として主張されるのとは違い、義務しかも人権保障の義務として構成されるがゆえに、救援を行う第三国の側に一層厳格な「説明責任」のごときものが生じ、内政干渉その他に救援が濫用される危険性が幾分かは緩和されるとも考えられるのである。

以上から本稿では、自然災害時⁽⁹⁾における被災者の人権保障を、当該人権に対応する第三国の義務という観点から検討する。対象とする人権は、自然災害時に最も関連性が高い人権である社会権であり、より限定的には、内容のより一般的な1966年「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」⁽¹⁰⁾)上の社会権である。自然災害時に第三国はなぜ被災者に対しその社会権を保障する義務を負うのか。この問題は、社会権享受を妨げられている自国領域外(他国)に存在する個人に対する義務(以下「領域外社会権保障義務」)の根拠、あるいは社会権規約の領域外適用の根拠という議論の一環を構成する。

(8) 筆者はかつて武力紛争時の国際人道法の遵守強制について論じる中で、第三国による対抗措置を一般的に考察したことがある：拙稿「国際人道法における共同体義務の遵守強制」(博士学位論文、関西大学、2013年提出)66-80頁。

(9) 本稿にいう自然災害「時」とは、主に自然現象発生の中中および直後を指すが、被災者の人権享受が妨げられている限り、「直後」より後の時期(いわゆる復興期)にも及ぶと考える。したがって、自然現象発生「前」は対象外であり、自然災害の「防止」については扱わない。

(10) 1976年に発効し、2015年末時点の締約国は164ヶ国である。

II 自然災害時の社会権保障義務

自然災害時の社会権保障義務は主として、国家に対し、最低限の生活水準にかかる社会権を満たすべく救援を遅滞なく差別なしに行うよう命じる。そのような社会権とは、不可欠の食料・飲料水への権利、基本的な被服・住居・衛生環境への権利、不可欠の保健・医療サービスへの権利、これら権利の享受につき差別を受けない権利である。

本章では、まず、社会権に関する主要な国際的規範文書が自然災害時の国家の義務をどのように扱ってきたかを、第三国の法的地位に着目しながら概観する。続いて、第三国の被災者に対する社会権保障義務の根拠をⅢで考察する前提作業として、社会権規約上の社会権保障義務の性質—義務の及ぶ範囲および義務の諸レベル—を論じる。

1 自然災害と社会権に関する国際的規範文書

(1) 社会権規約委員会の一般的意見

社会権規約委員会⁽¹⁾は、社会権規約に明文根拠をもつ人権条約機関ではないが、同規約の実質的な履行監視機関として、締約国からの国家報告に基づき必要な同条約の解釈作業を行うことを主たる活動としており、中でも、委員全員のコンセンサスで採択される一般的意見は重要な規範的意義をもつ。以下、関連する一般的意見を概観していこう。

はじめに、自然災害時の被災国の社会権保障義務について触れた箇所を挙げる。締約国の義務の性質に関する第3号（1990年）は、「いずれの原因によるかを問わず〔したがって自然災害も含みうる—筆者〕 厳しい資源の制約下にあっても、社会の脆弱な構成員は相対的に低コストのプログラムによっ

(1) その前史は国連経済社会理事会が1976年に設置した政府代表から成る組織であったが（ECOSOC Res.1988 (LX), E/C.12/1987/1, p.3）、その政治性や人権機関としての機能不全が批判された結果、政府から独立し人権分野での能力を認められた個人資格で任務に当たる委員（18名）から成る組織として1985年に改組され、現在に至る（ECOSOC Res.1985/17, E/C.12/1987/1, p.11）。

て保護されうるし保護されねばならない (must)⁽¹²⁾と間接的かつ概括的に述べていたが、以後の一般的意見では自然災害時を念頭に置く記述が見られる。すなわち、第一に、十分な住居への権利に関する第4号(1991年)は、社会的に不利な状況に置かれた集団に対し十分な住居資源への十分かつ持続可能なアクセスを与えるべき義務を説明する文脈で、かかる集団のひとつに「自然災害の被害者」および「災害の起こりうる地域に居住する者」を挙げ、彼ら／彼女らに対し住居に関する法や政策において一定の優先的考慮を与えるべき (should) とする⁽¹³⁾。第二に、十分な食料への権利に関する第12号(1999年)によれば、締約国は、「自然災害その他の災害においても、…… 飢餓を緩和・軽減するために必要な措置をとる中核的義務を負う⁽¹⁴⁾」のであり、「自らの力の及ばない理由によりその利用可能な手段では食料権を満たし得ない個人又は集団に対しては、直接その食料権を充足(供与)する義務を負い、この義務は自然災害その他の災害による被害者にも適用される⁽¹⁵⁾」。

では一本稿が着目する一被災国以外の第三締約国は、社会権保障義務についてどのように位置づけられているだろうか。第一に、上記一般的意見第3号いわく、社会権規約第2条1項中の「自国の利用可能な資源を最大限に用いて」という文言は、「各締約国内にある資源のみならず、国際的協力又は援助を通じて国際共同体から得られる資源をも」意味する⁽¹⁶⁾。さらに、「社会権実現のための国際協力は全ての締約国の義務であり、とりわけ、他国を援助できる立場にある締約国の義務である⁽¹⁷⁾」、と。ここでは、自国における社会権保障が自国だけの義務ではなく、他締約国の義務でもありうることが示されている。

(12) General Comment No.3: *The Nature of States Parties' Obligations* (Art.2, Para.1), E/1991/23, para.12.

(13) General Comment No.4: *The Right to Adequate Housing* (Art.11, Para.1), E/1992/23, para.8.

(14) General Comment No.12: *The Right to Adequate Food* (Art.11), E/C.12/1999/5, para.6.

(15) *Ibid.*, para.15.

(16) GC No.3, *supra* note 12, para.13.

(17) *Ibid.*, para.14.

第二に、上記一般的意見第12号によれば、締約国が資源の制約により社会権を保障できないと主張するためには、「社会権実現のため自国に存するあらゆる利用可能な資源を尽くし、さらに、国際的援助を求めたが成功しなかったことを証明せねばならない⁽¹⁸⁾」。つまり、自力では社会権保障が不可能な締約国は他締約国に援助を求めねばならず、それでも不可能な場合をもって初めて履行不能を正当に主張できるというのである。そして、かかる援助要請が義務なのであれば、翻って、援助を要請された他締約国にも何らかの応答義務が生じうることが示唆される。同意見ではまた、締約国は「緊急事態の災害救援及び人道援助（難民と国内避難民への援助を含む）の提供に協力する個別及び共同の責任（responsibility）を有し、その能力に応じてこの任務に貢献すべきである（should）⁽¹⁹⁾」とも述べられている。同様の記述は、到達可能な最高水準の健康への権利に関する第14号（2000年）にも見られる。すなわち、締約国は「その能力の最大限度まで」（上記文言を若干変更）災害救援及び人道援助の提供に協力すべき（should）とされると同時に、「経済的に発展した締約国はより貧しい締約国を援助する特別の責任と関心を持つべきである（should）」と追加されている⁽²⁰⁾。ここでは、締約国（特に先進国）の被災締約国における災害救援の「責任」が明示されているが、文言からしてそれが「義務」と捉えられているとは言い難い。

（2）自然災害の場合を明示的に規定する人権条約

社会権規約には自然災害を特に扱う規定はないが、他の一社会権を含む一
人権条約にはそのような規定をもつものが極めて少数ながら存在する。

まず地域的人権条約として、1990年「子どもの権利と福祉に関するアフ

(18) GC No.12, *supra* note 14, para.17.

(19) *Ibid.*, para.38.

(20) General Comment No.14: *The Right to the Highest Attainable Standard of Health* (Art.12), E/C.12/2000/4, para.40. 水への権利に関する一般的意見第15号（2003年）もこれとはほぼ同じ記述を置く：General Comment No.15: *The Right to Water* (Arts.11 and 12), E/C.12/2002/11, para.34.

リカ憲章⁽²¹⁾がある。その第23条「難民の子ども」によれば、締約国は同条約およびその批准する他の人権条約又は人道法条約上の権利を難民の地位を求めている又は難民と見做される子どもが享受するよう確保するために全ての適切な措置をとらねばならず (shall)、この義務は必要な変更を加えて (*mutatis mutandis*) 国内避難民の子どもにも適用されるところ、かかる国内避難民の原因は「自然災害、国内的武力紛争、国内騒擾、経済的・社会的秩序の崩壊、その他いずれの原因かに拘ら [ない]」とされる。同様に、2009年「国内避難民の保護と援助に関するアフリカ連合条約」(カンパラ条約)⁽²²⁾は、第1条(k)で国内避難民を定義して、「特に、武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害、又は、自然若しくは人為災害の影響の結果として又はこれらの影響を避けるため、自らの住居若しくは常居所地から逃れ若しくは離れることを強いられ又は余儀なくされ、国際的に承認された国境を越えていない者」と規定する⁽²³⁾。このように、当該二つの条約において被災国たる締約国は国内避難民に対し諸人権(社会権を含む)を保障する義務を負う。

さらに、カンパラ条約は被災国以外の第三締約国の義務についても定めていると解しうる。その第5条によれば、締約国は、「国内避難民を保護し援助することにつき、関係締約国又は締約国会議の要請に基づいて相互に協力せねばならない (shall)」(2項)ほか、「…国内避難民に十分な保護と援助を与えるだけの利用可能な資源が不足する場合には、国際組織及び人道機関、非政府組織、又はその他の関連するアクターへ救援を要請することにつき協力せねばならない (shall)」(6項)とされる。後者では救援要請先として第三締約国は明示されないが、保護と援助において第三締約国は被災国(自

(21) アフリカ連合(AU)加盟国に開かれている条約で18歳未満の子どもの人権を対象とする。1999年に発効し、2015年末現在、AU加盟国54カ国のうち47カ国が批准している。

(22) 同条約は国内避難民に特化しアフリカ大陸全土に開かれた初の拘束的文書であり、2012年に発効し、2015年末現在、AU加盟国54カ国のうち24カ国が批准している。

(23) この定義は、1998年に国連人権委員会で採択された「国内強制移動に関する指導原則(Guiding Principles on Internal Displacement)」(E/CN.4/1998/53/Add.2)の「範囲および目的」第2項と同一である。

然災害による国内避難民が自国領域内に存在する国)に協力する義務を負うのだから、第三締約国は被災国と共に所定の諸アクターに救援を要請するのみならず、自身が被災国から援助を要請されることも含意されていると考えられる。そして、同条9項は、かかる援助要請を受けた第三締約国はそれに応える義務をも負うことを示唆している。すなわち、「締約国は、国内避難民が関連する国内法および国際法に従って平和的に保護と援助を要請する権利を尊重する義務を負い、当該権利の行使のゆえに国内避難民を迫害、訴追又は処罰してはならない」と規定するところ、かかる国内避難民の保護要請⁽²⁴⁾権が意味をもつためにはこれに対応する義務を負うのは全ての締約国であるべきだし、その行使によって迫害等が懸念される権利であることからして要請先は(迫害主体となる蓋然性の高い)本国よりもむしろそれ以外の締約国が想定されていると解しうる。こうして、カンパラ条約上、第三国も被災国にいる国内避難民を救援する義務を負い、これは実質的に社会権保障義務を意味すると言える。

次に、普遍的人権条約で自然災害の場合を直接規定するのは、2006年障がい者権利条約⁽²⁵⁾のみである。その第11条は、「締約国は、武力紛争、人道的緊急事態および自然災害の発生を含む危険な状況下において障がい者の保護と安全を確保するために、国際法(国際人道法及び国際人権法を含む)上の自国の義務に従ってあらゆる必要な措置をとらねばならない(shall)」として、被災国たる締約国の人権保障義務を規定する。被災国以外の第三締約国については「国際協力」と題する第32条の1項が関係する。すなわち、締約国は同条約の趣旨及び目的の実現のために締約国間で国際協力の措置をとる(will undertake)とし、当該措置の例示として、「技術的及び経済的援助の供与(支援技術へのアクセスと共有の促進、技術の移転を含む)」を規定する。

(24) それが一種の人権かどうかの議論には本稿では踏み込まないが、参考になる文献として以下がある:A. Creta, "A (Human) Right to Humanitarian Assistance in Disaster Situations? Surveying Public International Law," in Guttry et al, *supra* note 4, pp.357-358.

(25) 2008年に発効し、2015年末時点の締約国は161ヶ国である。

もっとも、文言から推察できるように、他締約国（被災国）に対する当該協力の措置は厳密な義務とはされていないと言える。

(3) 国連国際法委員会「災害時の人の保護」条文案

国連の規範的活動において、自然災害と人権を正面から関連づけるものは多くない。確かに、人道的救援に関する任務を与えられた組織は人道問題調整事務所（OCHA）⁽²⁶⁾を筆頭に存在し、かの有名な総会決議第46/182号（1991年）の付帯文書⁽²⁷⁾は人道的救援に関する国際法原則を集大成するが、これらは被災者の「人権」ないしこれに対応する国家の「義務」を取り扱うものとは言い難い。⁽²⁸⁾

他方、近年になって、国連国際法委員会（以下「ILC」）が「災害時の人の保護」と題する条文案（以下「ILC 条文案」）の起草作業を行ってきている点が注目される。⁽²⁹⁾しかし、「被災者の権利を完全に尊重する」（第2条）ことを主要な目的に掲げ、伝統的な「ニーズ基底的アプローチ（needs-based

(26) 1998年に人道問題局（DHA）が改組されたもので、国連事務総長が直轄する国連事務局の一部である。

(27) A/RES/46/182.

(28) 同決議付帯文書には「人権」の語（ないしそれを示唆する表現さえ）は存在せず、また、その第4項は、「各国はその領域下で発生する自然災害その他の緊急事態の被害者を保護する第一義的責任を負う」として被災国の義務を規定する一但し「責任（responsibility）」の用語を使う一が、それが被災者の人権に対応するかは定かでない。

(29) ILC は2007年第59会期で同議題を作業計画に含めることを決定し、Valencia-Ospina 氏を特別報告者に任命して、2008年から審議を開始した。災害対応の局面にかかる諸原則の条文案は2012年までに特別報告者により提案され（第2～5報告書）、適宜、ILC 本会議審議、ILC 起草委員会での修正、総会第6委員会での議論（政府見解の表明）を経て、2013年までに1条～15条として ILC 本会議により採択された。2013年に災害防止の局面にかかる特別報告者の第6報告書が提示され、5条への追加および16条として同年 ILC 本会議により採択された。2014年、特別報告者の第7報告書を最後に、条文全体の組み換えや整除が行われ、最終的に全21条から成る第一読草案が採択された。この草案に対して、2016年1月1日までに各国政府、関連の国際組織、ICRC 及び IFRC がコメント・見解を求められることとなった。参照、植木俊哉「災害に関する国際法規範の形成と発展—国連国際法委員会による『災害時の人の保護』に関する条文案草案をめぐって—」江藤淳一編『国際法学の諸相』（信山社、2015年）337-339頁。

approach)」に留まらず「権利基底的アプローチ (rights-based approach)」⁽³⁰⁾を採ったとされる割には、以下で考察するように、第三国 (救援国) の人権保障義務の根拠については曖昧なままである。⁽³¹⁾

ILC 条文案の中で「人権」を明記するのは第6条であり、「被災者はその人権を尊重される」と非常に一般的な規定ぶりである。加えて第5条は、「災害対応に当たって、国家、権限ある政府間国際組織、及び関連する非政府組織は、人間の固有の尊厳を尊重し保護せねばならない (shall)」と規定するところ、第6条と比較して次のように言える。まず、第6条は権利の側面から規定するのに対し第5条は義務の側面から規定しており、かつ、その権利ないし義務の対象は第6条が「人権」であるのに対し第5条は「人間の固有の尊厳」である。次に、コメントリーによれば、権利の側面を規定する第6条も当該権利に「対応する義務を含意」⁽³²⁾しており、その義務主体は第5条と同様⁽³³⁾のようである。さらにコメントリーは、第5条にいう「国家」は一よって第6条が義務主体として含意する国家も一被災国のみならず第三国も意味する⁽³⁴⁾という。とすれば、第5条と第6条の実の相違は救援を行う第三国等の義務内容にあり、第5条は「人間の尊厳」なのに対し第6条は「人権」であるという点だけである。ところで、確かに、「人間の尊厳」は厳密には「人権」それ自体ではないとしても、諸人権の最終的根拠⁽³⁵⁾でもあるのだから、意味としては「人権」が「人間の尊厳」に含まれるという関係にあると言える。したがって結局、第5条と第6条は同じ趣旨のことを規定するのだとすれば、翻って、なぜ二つ別個の条文とされているのか、もっと言えば、なぜ二つを

(30) Report of the ILC, Sixty-Second Session, A/65/10, p.323.

(31) 条文案の他の諸規定は、被災国と救援者 (第三国等) との権利義務関係という形で定式化されている。

(32) A/66/10, p.260, (1).

(33) *Ibid.*, p.261, (4).

(34) *Ibid.*, p.260, (5).

(35) このことは、特別報告者 (第3報告書: A/CN.4/629, paras.52-53)、ILC 委員 (A/CN.4/SR.3056, pp.10-11 and 16; A/CN.4/SR.3057, p.4)、政府見解 (A/C.6/65/SR.24, paras.57 and 69; A/C.6/65/SR.25, para.4) のすべてが合意するところであった。

より明確な規定ぶりになるよう合体させて、「災害対応に当たって、国家、権限ある政府間国際組織、及び関連する非政府組織は、人権を尊重し保護せねばならない」（傍点筆者）と端的に規定しなかったのだろうか。

ILCの本会議でも起草委員会でも、その公表記録を見る限りでは、上述のような合体案が提起ないし議論された跡は何えず、二つ別個の条文とする点で一般的合意があったようである。他方、それら ILC での議論について次のように説明されている点が注目される：「救援を行う第三国は被災国とは異なる範囲の人権保障義務を負う」ところ、これら主体間での「義務の相違を反映させた条文案が検討されたがコンセンサスを得られなかった。その理由の一部は、非政府組織の人権保障義務の範囲について委員の見解が対立したからである⁽³⁶⁾」。ここから分かるのは、第一に、第三国が人権保障義務を負うこと自体は肯定され、それを前提に当該義務の内容が議論されていたこと。第二に、第三国以外のアクターについても人権保障義務を負うと前提され、当該義務内容が議論され、第三国についてよりもこちらの方で大きく意見が分かれたであろうこと、である。しかし、本稿の着目する、第三国の人権保障義務の根拠は何かという最も肝心の点については不明なままという他ない（なお、第三国以外のアクター特に非政府組織の人権保障義務の根拠という問題は相当に複雑であり、本稿の及ぶところではない）。

(4) 小括

以上、自然災害時の社会権（を含む人権一般）を扱う国際的規範文書を、被災国以外の第三国の社会権保障義務という点に着目して見てきた。その結果、一方で、拘束力ある条約—カンパラ条約及び障がい者権利条約—が自然災害（などの緊急事態）における第三国の社会権保障義務あるいは当該義務らしきものを規定しており、第三国の自然災害時の社会権保障義務の萌芽を証明する国家実行と見做しえなくもないが、非常に限定的である。他方、社

(36) A/CN.4/SR.3067, p.12, para.5.

会権規約委員会の一般的意見は、客観的な履行監視機関として締約国が規約を実施する際の指針を示す有権的な規約解釈⁽³⁷⁾ではあるが、それ自体締約国に対する拘束力をもたないのはもちろん、こと第三国の社会権保障義務に関しては説得力ある内容とは言い難い。同じことは ILC 条文案にも当てはまる。つまり、当該義務の根拠が問われているのである。

こうして我々は、自然災害時に第三国はなぜ被災者に対しその社会権を保障する義務を負うのかを検討する重要性を認識するのである。次章Ⅲでその本格的な分析に入るに先立ち、以下の本章の残りでは予備的な考察を行う。

2 社会権規約上の義務の性質

社会権規約は第2条1項で、その人権保障義務一般について次のように述べる：

この規約の各締約国は、立法措置その他の全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、自国の利用可能な資源を最大限に用いることにより、個別に又は国際的な（とくに経済上及び技術上の）援助及び協力を通じて、行動することを約束する。

社会権は、一方で、短期間では一般に達成不可能なため漸進的な実現の対象とされ、利用可能な手段の限度による制約に服する点で、一般に即時実施義務を伴う自由権とは相違する⁽³⁸⁾が、他方、社会権規約が義務として意味のある内容を課しているのは明らかであり、自由権のごとく資源の多寡に拘らな

(37) 「有権的 (authoritative)」解釈とは、「国際法を作り出す権限がある者による (条約であれば締約国の合意した)」という意味の「公権的 (authentic)」解釈ではなく、重要な権限を国家から与えられた国際的機関による (裁判所であれば法的拘束力のある) 解釈を意味する。参照、岩沢雄司「自由権規約委員会の規約解釈の法的意義」世界法年報第29号(2010年) 59-61頁。

(38) GC No.3, *supra* note 12, para.9.

い即時的効果をもつ義務さえ含む⁽³⁹⁾。すなわち、自由権は内容が明確で即時実施可能な消極的義務のみを課すのに対し、社会権はその実施を資源状況に依存し、内容も概括的か不明確であるゆえに各国の大きな裁量に委ねられる一単なる努力目標でないにせよ「弱い」積極的義務である、といったドグマティックな二分法的理解（誤解）は、今ではほぼ克服されていると考えられる⁽⁴⁰⁾。

このように、社会権規約は社会権に対応する締約国の「義務」を規定していることを前提として本稿の検討に入ると、上述第2条1項から直ちに分かるのは、どの範囲の個人に対して締約国が義務を負うのかを明定していないことである。この点、自由権規約第2条1項は、締約国の「領域内にありかつその管轄下にある」個人に対して義務を負うとしており、対照的である。このことから、果たして、社会権規約の適用範囲は無制約で、締約国は他のいずれの締約国領域内にいる個人に対しても義務を負うと言えるのだろうか。

(1) 義務の及ぶ範囲

結論からいえば、否である。というのも、社会権規約委員会自身が、最初の一般的意見において、締約国の義務は「その領域内又は管轄下にある」個人に及ぶとし、それ以降はより簡潔に、締約国の「管轄下にある」個人にそ

(39) *Ibid.*, paras.1, 2 and 9. 即時的な社会権実施義務として、社会権の完全な実現に向けて進歩を意図した具体的な措置をとり始める義務、社会権の無差別享受を保障する義務などが挙げられている。

(40) それを証明する力作として例えば参照、M. Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Intersentia, 2003).

(41) 上述の自由権規約と異なり、「その領域内又は管轄下にある」とされている（傍点筆者）。とはいえ、自由権規約委員会を筆頭とする一般的な解釈によれば、「その領域内にありかつ管轄下にある」も＝詳細な検討は本稿では省くが＝結局、「その領域内又は管轄下にある」と同義に解される。自由権規約委員会いわく、当該表現の意味は、「締約国の領域内になくともその権力内又はその実効的支配下にある個人であれば全ての者」に義務が及ぶ（HRC, General Comment No.31: *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, para.10）。

(42) General Comment No.1: *Reporting by States Parties*, E/1989/22, para.3.

の義務が及ぶと解してきたからである。⁽⁴³⁾

では、社会権規約上、個人が国家の「管轄下にある (within / under its jurisdiction)」とは何を意味するのか。社会権規約委員会はこの点につき、一般的意見では未だ詳細に論じたことはないが、イスラエルの国家報告に対する総括所見においてパレスチナ占領地域を念頭に、締約国の「実効的支配下にある全ての領域および住民 (all territories and populations under its effective control)」にその義務が及ぶとした。⁽⁴⁴⁾ 語義と文脈から解釈するに、「管轄下にある」は「実効的支配下にある」を意味している⁽⁴⁵⁾と分かるが、当該支配の対象としては「領域」(イスラエルは占領国なので、その領域権原が及ぶ自国領域という意味ではなく地理的空間としての事実上の領域⁽⁴⁶⁾という意味であろう)と「住民」とが併記されており、二通りの解釈が生じる。ひとつは、上記表現を「領域および領域内の住民」に対する支配として領域と住民とを同義に読んで、実効的支配の対象を地理的空間と解するものであり、もうひとつは、「領域又は住民」に対する支配と読んで、地理的空間に対する支配のみならず人に対する支配でも国家の管轄は成立すると解するものである。

国際司法裁判所 (ICJ) は2004年「パレスチナ分離壁事件」勧告的意見において、社会権規約は「締約国の主権が及ぶ領域 (territories over which a

(43) General Comment No.8: *The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/1997/8, para.10; General Comment No.9: *The Domestic Application of the Covenant*, E/C.12/1998/24, para.9; GC No.12, *supra* note 14, para.14; General Comment No.13: *The Right to Education (Article 13)*, E/C.12/1999/10, paras.6 (a), 41 and 52; GC No.14, *supra* note 20, paras.12 and 51.

(44) Concluding Observations on the Initial Periodic Report of Israel, E/C.12/1/Add.27, 1998, para.8; Concluding Observations on the Second Periodic Report of Israel, E/C.12/1/Add.90, 2003, para.31.

(45) 上述注41の自由権規約委員会一般的意見第31号も同じ解釈をとる。

(46) 管轄 = 実効的支配は、法的権限に基づく支配だけでなく一否むしろそれに拘わりなく一事実上の支配を意味することを人権条約一般について示す論稿として、M. Milanović, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles and Policy* (OUP, 2011), pp.11-40.

State party has sovereignty) と、締約国が領域的管轄を行使する領域 (territories over which that State exercises territorial jurisdiction)」に適用されると述べる。⁽⁴⁷⁾前者にいう「領域」は自国領域という法的概念であるのに対し、後者にいう「領域」は、上記の対イスラエル総括所見と同様、地理的空間という事実概念である。そして、かかる地理的空間に対して行使される「領域的管轄」にいう「領域」も地理的空間の意味である。よって、「領域的管轄を行使する領域」とは、「地理的空間に対する管轄が行使される地理的空間」となり、同語反復的であるが、上記の対イスラエル総括所見とは異なり管轄の対象として「住民」がここでは併記されていない点を考え合わせれば、ICJは管轄の対象を人ではなく地理的空間であると捉えていると解される。事実、ICJは上記のように社会権規約の適用範囲を述べた直後に同一パラグラフ内で同規約第14条を援用しており、同条には締約国の「本土地域又はその管轄の下にある他の地域における (in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction)」無償の初等義務教育の確保について定めるところ、この文脈における「管轄」の対象としての「地域」が一人ではなく一地理的空間であることは一層明らかと言える。

こうして、社会権規約における「管轄」⁽⁴⁸⁾の意味は「地理的空間に対する実効的支配」であると一応解しうるとしても、ここにいう支配のレベルは例えば自由権規約上の支配と同一なのか否かや、あらゆる社会権保障義務について同一レベルの支配が求められるのかといった疑問が残る。本稿の関心からは後者の点が重要ゆえ、以下に項を改めて考察する。

(2) 義務の諸レベル

周知のように、社会権（ひいては人権一般の）保障義務といってもその内

(47) *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004, para.112.

(48) 他の諸人権条約における「管轄」の意味は別途検討すべきであり、とくに、関連する裁判例による「管轄」の捉え方に一貫性が見られないとされる欧州人権条約については注意が必要である。詳細は例えば Milanović, *supra* note 46を参照のこと。

容は一枚岩ではなく、幾つかのレベルに分けられると一般に解されている。本稿はその詳細な議論⁽⁴⁹⁾に立ち入る余裕はないので社会権規約委員会の立場に絞って見てみると、同委員会は Eide 氏の有名な報告書(1987年)⁽⁵⁰⁾に依拠して、尊重義務 (respect)、保護義務 (protect)、および充足義務 (fulfill) —これはさらに促進義務 (facilitate) と供与義務 (provide) のサブカテゴリーに分かれる⁽⁵¹⁾—という義務の三レベルを採用してきている⁽⁵²⁾。以下、各義務の基本的内容を押さえながら、本稿の関心である領域外での各義務のあり方を概観する。その際には、社会権規約委員会の解釈に依拠しつつこれを発展させたと見られる、国際人権法学者を中心に作成された2011年「経済的、社会的及び文化的権利の分野における国家の領域外義務に関するマーストリヒト原則」(以下「2011年マーストリヒト原則」)⁽⁵³⁾も参照している。

(49) See, Sepúlveda, *supra* note 40, pp.157-248.

(50) “The Right to Adequate Food as a Human Right” UN/Commission on Human Rights, Report on the Right to Adequate Food as a Human Right, submitted by Mr. Asbjørn Eide, Special Rapporteur, E/CN.4/Sub.2/1987/23, paras.66-70.

(51) Eide 氏のサブカテゴリーでは供与義務に対応するものが援助義務 (assist) となっているが、彼自身が付言するように両者は同義である。See, “The Right to Adequate Food and to be Free from Hunger” UN/Commission on Human Rights, Updated Study on the Right to Food, submitted by Mr. Asbjørn Eide in accordance with Sub-Commission decision 1998/106, E/CN.4/Sub.2/1999/12, paras.52 and 53.

(52) 一般的意見第12号 (GC No.12, *supra* note 14, para.15) 以後の一般的意見で採用されている。なお、一般的意見第14号 (GC No.14, *supra* note 20, para.33) 以後、充足義務のサブカテゴリーに「増進義務 (promote)」が追加されたが、内容的に促進義務とあまり変わらないように思われる。

(53) “The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights” 28 September 2011, available at: <<http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Institutes/MaastrichtCentreForHumanRights/MaastrichtETOPrinciples.htm>> (accessed 28 November 2015) 及びコメンタリーとして O. De Schutter, A. Eide, A. Khalfan, M. Orellana, M. Salomon and I. Seiderman, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights” *Human Rights Quarterly*, Vol.34 (2012), p.1102 [hereinafter, “Commentary to 2011 Maastricht Principles”]. マーストリヒト原則は、2009-2011年にかけて6名の人権法専門家(同原則コメンタリーの著者でもある)が作成し、2011年9月にマーストリヒト大学および国際法律家委員会が主催した会議において国連人権機関や人権条約機関のメンバー、学者、NGO メンバーらが個人の資格で「採択」したものである。同原

まず、尊重義務は、国家自らが社会権の享受を妨げてはならないという消極的義務を意味する。よって、領域外社会権尊重義務は、国家自らがその領域外で社会権侵害を行うことや、その行為—領域内外を問わない—が領域外にいる個人の社会権侵害を引き起こすことを禁じる。⁽⁵⁴⁾ マーストリヒト原則は、「領域外にいる個人の社会権の享受又は行使を無効化又は毀損してはならない」として直接的な社会権侵害を禁止する（第20項）と同時に、「他国又は国際機構がそれぞれ負う社会権保障義務を遵守する能力を減じてはならない」並びに「そうと知りながら他国又は国際機構がそれぞれ負う社会権保障義務に違反するような援助、指導、支配、又は強制をしてはならない」として間接的な社会権侵害の禁止にも触れている（第21項）。

次に、保護義務は、第三者が社会権享受を妨げないよう国家が相当の注意を払って必要な措置をとる積極的義務を意味する。当該義務は、第三者の違法行為が国家に帰属することによる責任という構造をもつ上記尊重義務とは異なり、第三者の違法行為に対し相当な注意（due diligence）を払わなかった点—相当注意義務の違反—に国家の責任を求めるものである。よって、領域外社会権保護義務は領域外における第三者の違法行為に対する国家の相当注意義務を意味するが、問題は、かかる義務を生じさせる国家と第三者との関係である。国家が自国領域外で社会権を侵害する第三者の行為を防止しあるいは対処せねばならないとされるだけの関係とは具体的にいかなるもの

則は7つの章から成り全部で44項を規定する：第1章「一般原則（第1～7項）、第2章「領域外義務の範囲」（第8～18項）、第3章「尊重義務」（第19～22項）、第4章「保護義務」（第23～27項）、第5章「充足義務」（第28～35項）、第6章「アカウントビリティおよび救済」（第36～41項）、そして、第7章「最終条項」（第42～44項）である。なお、マーストリヒト原則のいわば前史として、同じく国際法律家委員会の主催による専門家会議で作成された1986年「経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約の実施に関するリンバーク原則」（E/CN.4/1987/17, Annex）及び1997年「経済的・社会的及び文化的権利の違反に関するマーストリヒト指針」（Human Rights Quarterly, Vol.20（1998）, pp.691-705）がある。

(54) 例えば、国家政策として他国に対し差別的な保健・医療上の慣行を強要しない義務が当てはまる（GC No.14, *supra* note 20, para.34）。

(55) ILC2001年国家責任条文第4条、第5条及び第8条を参照のこと。

か、例えば第三者が私企業の場合、相当注意義務を負う国家は当該企業の本拠地でなければならないか、といった議論⁽⁵⁶⁾がある。領域外社会権保護義務が問題になる例として、私企業の国籍国（本国）が輸出補助金等により他国における当該私企業の活動を積極的に奨励・支援する状況で、当該私企業が当該他国住民の社会権を侵害する場合の本国の責任がある。本稿は詳細に立ち入る余裕も必要もないので、ここでは関連する社会権規約委員会の立場を引用するに留める。すなわち、その一般的意見第14号によれば、「締約国は他締約国において、健康権の享受を尊重し、法的ないし政治的手段によってその行動に影響を及ぼしうる第三者が健康権を侵害することを防止せねばならない (have to)」⁽⁵⁷⁾（傍点筆者）と。

最後に、充足義務は、国家が社会権実現のためにあらゆる必要な措置をとるという積極的義務を広く意味する。そのサブカテゴリーの一方である促進義務は、個人が自力のみでは充足しえない社会権上のニーズを満たすための機会を確保する義務を意味する。他方のサブカテゴリーである供与義務は、個人がその力の及ばない理由により自らの利用可能な手段によっては十分に社会権を享受しえない場合⁽⁵⁸⁾に、国家が直接的に社会権の内容を満たす義務を意味する。例えば食料権に当てはめて言えば、供与義務は、食料に対するアクセスを全く有さない人々に対して国家が食料へのアクセスを提供する義務

(56) マーストリヒト原則第25項は次の5つの場合を挙げる：①第三者による社会権侵害（又はその危険）が自国領域で発生する場合、②第三者が自国籍をもつ場合、③企業活動については、会社（又はその親会社又は支配的会社）が自国に活動拠点を置くか、自国に登録され又は本拠地を有するか、主たる又は本質的な活動場所を自国にもっている場合、④（社会権侵害と関連する第三者の活動の一部が自国領域で行われるなど）規制対象行為と自国との間に合理的の連関がある場合、⑤社会権を毀損する第三者の行為が強行規範に反する場合（それが国際犯罪にも該当すれば、国家は容疑者に普遍的管轄権を行使するか、適切な管轄権を行使する他国に国際法に従って引き渡すかせねばならない）。

(57) GC No.14, *supra* note 20, para.39. 上記意見は領域外保護「義務」を認めるような規定ぶりだが、一般的意見第15号は、「締約国は自国民ないし自国の法人が他締約国の個人および共同体の水への権利を侵害するのを防止すべきである (should)」と述べるに留まる (GC No.15, *supra* note 20, paras.31 and 33)。

(58) E.g., GC No.12, *supra* note 14, para.15; GC No.14, *supra* note 20, para.37; GC No.15, *supra* note 20, para.25.

であるのに対して、促進義務は、食料に対するアクセスは奪われていないものの食料権の規範内容を完全に享受していない人々に対して国家が食料に対するアクセスや食料の利用に関する能力を高める義務である。⁽⁵⁹⁾ 供与義務は促進義務より限定的ないし特定の文脈で生じると言え、生存のための基本的ニーズを満たす他の可能性がない状況に置かれた個人に対する最終手段的な義務⁽⁶⁰⁾である。

では、領域外社会権充足義務はどのような内容であろうか。とくに領域外社会権供与義務は、自然災害時において第三国が果たすべき義務の筆頭に挙げられうるゆえ、本稿にとって重要である。

そこで、我々は次章において、領域外社会権供与義務についてその法的根拠を焦点に検討を深めたい。

Ⅲ 領域外社会権供与義務の根拠

1 「国際的な援助及び協力を通じて」行動する義務

前章で引用したように第2条1項は、社会権実現のため各締約国が「個別に」—基本的には自国領域内で—行動する義務だけでなく、「国際的な援助及び協力を通じて」行動する義務も規定する。ここにいう「国際的な」は「締約国間の」を意味することは明らかである。したがって、他の締約国との援助及び協力（以下単に「協力」とまとめる⁽⁶¹⁾）という方法によっても社会権を実現する義務がある、言い換えれば、A締約国がB締約国に対し後者の社

(59) R. Künemann, "The Right to Adequate Food: Violations related to its Minimum Core Content," in A. Chapman and S. Russel (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Intersentia, 2002), pp.173-174.

(60) Food and Agriculture Organization Legal Office, "The Right to Adequate Food in Emergencies" FAO Legislative Study 77, 2002, pp.33-34.

(61) 起草過程では、「援助」は「協力」の一形態として、その重要性を示すために後で追加されたという経緯がある。See, M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development* (Clarendon Press, 1995), p.147.

会権実現のため協力することは義務であって A/B 締約国は各々領域外 (B/A 締約国領域内) で社会権供与義務を負う、と定めているように解しうる。

このことは、社会権規約の他の実体的規定によっても補強されるように見える。中でも、十分な生活水準への権利に関する第11条は、1項の第二文で、同権利の実現には「自由な合意に基づく⁽⁶²⁾国際的協力が極めて重要である」と定め、2項でも、「個別に又は国際的協力を通じて」必要な措置をとる義務があるとして第2条1項と同様の文言を繰り返している。また、第23条は⁽⁶³⁾国際的協力の具体的な形態を挙げて、「条約の締結、勧告の採択、技術援助の供与並びに関係国の政府との連携により組織される協議及び検討のための地域会議及び専門家会議の開催のような措置」とした上で、これら措置に「締約国は……同意する」との義務的な規定ぶりをとっている。

しかし、このような文言解釈のみから、締約国間で領域外社会権供与義務が生じると結論するには尚早である。以下、まずは起草過程での関連する議論を見てみよう。

(1) 起草過程

第一に、第2条1項の起草において、「国際的な援助及び協力」の挿入は合衆国の提案によるものであり、⁽⁶⁴⁾挿入自体には多くの国家が賛成した。⁽⁶⁵⁾その理由は、利用可能な最大限の資源を用いても社会権規約上の権利を実現する

(62) 「自由な合意に基づいて」という挿入句はシリア代表の提案によるもので、国際的協力は恣意的に行われるべきではないことを示すためとされたが、現第11条を起草した国連総会第3委員会の投票では出席した代表の1/3しか当該追加に賛成しなかった（しかし棄権票が多く僅かに反対票を上回ったため通った）。See, A/3525, 1957, paras.137 and 143. この経緯からすれば、重視されていなかった当該挿入句によって国際的協力の義務性を制約すると
の合意があったとは、到底解し得ないだろう。

(63) 第22条にも「国際的措置」なる表現があるが、同条の文言から明らかなように、ここでは国連の関連機関による技術援助措置を意味する。

(64) E/CN.4/L.54/Rev.2, 1952. 合衆国の提案理由は、この挿入によって発展途上国が社会権規約を批准するよう促すためとされた。

(65) E/CN.4/SR.233, 1951, p.188.

のが困難な国家は国際的協力に依拠せざるを得ない⁽⁶⁶⁾とか、資源不足の国家の利用可能な資源のひとつとして国際的援助は必要である⁽⁶⁷⁾といったものであり、法的権利・義務というより実際の必要性から問題を捉える傾向にあった。締約国間で協力を行う義務があるのかとなると、見解を表明した代表のほとんどは否定的で、ごく少数が肯定的見解を出した—しかし、この論点が実質的に議論された形跡はない。否定の立場は、援助する国が義務の名で被援助国に受け入れがたい条件を課すおそれを理由に挙げたり⁽⁶⁸⁾、援助を行うのは個別国家ではなく国連などの関連国際組織であるとしたり⁽⁶⁹⁾、「十分な資源をもつ国家は国際的援助を行うべきである (should)」⁽⁷⁰⁾として義務ではないことを主張したりしていた。他方、肯定的見解は、「低開発国への国際的援助はある意味で義務的 (mandatory) である」⁽⁷¹⁾といった微妙な表現を用いたり、「義務 (obligation)」の用語を明確に使う場合でも、協力を「行う」義務ではなく協力を「求める」義務を言う文脈においてであった⁽⁷²⁾。

第二に、第11条の起草過程を見ても、同条に挿入された「国際的協力」が締約国間の義務であるかについての議論はなされなかった。ただ、「国際的協力」の語の挿入自体について若干の意見交換があり、現第2条1項で十分に扱っている事柄であるから不必要と挿入反対派が主張したのに対し、賛成派は、十分な生活水準への権利に関する同条で「国際的協力」に言及することは、幾つかの低開発国が援助なくしては同権利を満ちし得ない状況に鑑みれば特に重要であると述べていた⁽⁷³⁾（そして投票では挿入賛成が圧倒的支持を得、反対0、棄権4であった⁽⁷⁴⁾）。

(66) E/CN.4/SR.231, 1950, p.7 (インド); E/CN.4/SR.236, 1951, p.29 (エジプト).

(67) E/CN.4/SR.236, p.26 (ギリシャ); *Ibid.*, p.28 (デンマーク).

(68) E/CN.4/SR.233, p.12 (インド).

(69) E/CN.4/SR.236, p.22 (エジプト).

(70) E/CN.4/SR.233, p.8 (フランス).

(71) E/CN.4/SR.1203, 1962, para.10 (チリ).

(72) *Ibid.*, para.21 (イラク).

(73) A/3525, 1957, para.142.

(74) *Ibid.*

(75) *Ibid.*, para.143.

第三に、第23条は、現第2条1項の原則を単に反映するものという扱いがなされ、その起草過程で内容についてほとんど議論されて⁽⁷⁶⁾いない。

以上のように、規定の文言にも拘らず、起草過程の検討からは、領域外社会権供与義務—他締約国での社会権実現に協力する義務—を⁽⁷⁷⁾含意するという一般的解釈があった⁽⁷⁷⁾とは言い難い。

(2) 国家実行

それでは次に、領域外社会権供与の義務性いかに関する—とくに近時の—国家実行を検討してみよう。ここで挙げる国家実行は、人権条約一般について当てはまるように、締約国政府の見解表明という（実際の行動ではなく）言語による国家実行を指す。但し、少なくとも社会権規約に関して言えば、締約国は国家報告において規約の解釈はおろか規範的意味一般についてほとんど語らず、また、国家報告に対する社会権規約委員会の勧告（特に懸念事項）に対する見解表明もあまり行わない傾向にあるため、かかる言語的⁽⁷⁸⁾国家実行でさえ乏しいのが実情である。以下、四つの関連する国家実行を順に見ていく。

第一に、寡少ながらも国家報告中に、社会権規約第2条1項にいう国際的協力の法的意味が示唆される場合がある。一方で、領域外社会権供与の義務性に親和的な言明として、2006年第3回報告にてベルギーは、自国内法で規定する直接的な二国間での国際的開発協力が「人権尊重への支援」に重点を置いていると主張したり、⁽⁷⁹⁾2008年第5回報告でドイツは、2004年以降国際的開発協力の分野において「人権に基づく政策」を採用しており、例えば世界銀行において、その決定やコミットメントを世界的貧困の削減といった

(76) A/6546, 1966, para.83.

(77) 同旨、Ph. Alston and G. Quinn, "The Nature and Scope of State Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" *Human Rights Quarterly*, Vol.9, No.2 (1987), p.191.

(78) Sepúlveda, *supra* note 40, pp.34-35 and 40.

(79) E/C.12/BEL/3, para.50.

「[自国を含む] 社会権規約締約国の義務」と合致させるように「自国の影響力を用いてきた」と述べたり⁽⁸⁰⁾、2009年第3回報告でスイスは、1997年以降国際的開発協力において「権利基底的アプローチに立つ政策」を採用しており、相手方政府がその「社会権規約上の」義務を履行するよう支援してきていると述べたりしている。他方、2007年第5回報告で英国は、「社会権規約実施における国際的協力の役割」という項目において、それは「国際法上の義務ではない」と明言しているし⁽⁸¹⁾、2008年第5回報告でスウェーデンは、国際的開発協力において人権の観点を主流化する重要性は認識するが、それは「社会権規約上の義務ではなく強い政治的コミットメントに基づくものである」と断っており⁽⁸²⁾、また、2012年第5回報告でイタリアも、国連ミレニアム開発目標（MDGs）達成へのコミットメントは「道徳的な連帯の義務」であるとしている⁽⁸³⁾。

以上のような欧州諸国の言明と関連して、2000年に欧州連合（EU）、EU加盟国、及び77のアフリカ・カリブ海・太平洋諸国（ACP 諸国）の間で締結され2003年に発効した貿易・開発援助に関する「パートナーシップ協定（通称コトヌ協定）」⁽⁸⁴⁾に簡潔に触れておきたい。同協定は第1条において、その

(80) E/C.12/DEU/5, paras.12 and 16.

(81) E/C.12/CHE/2-3, paras.43 and 44. 国際的開発協力の相手方政府による社会権規約上の義務履行の支援については、2010年第5回報告でノルウェーも全く同じ見解を述べている。E/C.12/NOR/5, paras.14 and 19.

(82) E/C.12/GBR/5, para.55.

(83) E/C.12/SWE/Q/5/Add.1, para.48.

(84) E/C.12/ITA/5, para.33

(85) コトヌ協定の前史に簡単に触れておく。EC/EU 加盟国はその旧植民地国である ACP 諸国との間で、後者に非相互の特恵を与える貿易・開発援助条約を1975年以来締結している。それは1975年第1次ロメ協定から1989年第4次ロメ協定（2000年失効）に渡ったが、第4次ロメ協定は従来のように更新されず、ACP 諸国への特恵的貿易条件を（WTO のルールに整合させる形で）外し、ACP 諸国の包括的な政治的・経済的制度改革を援助の条件とするコトヌ協定へと変更された（もっとも同協定は2020年までの期限付きである（第95条1項））。参照、渡辺松男「アフリカ・欧州関係の転換：コトヌ協定の特権ピラミッドの解消」日本国際問題研究所・平成15年度研究報告「地域主義の動向と今後の日本外交の対応」（2004年）35-54頁。

目的を「ACP 諸国の経済的・文化的・社会的発展を促進・迅速化し、もって平和と安全に貢献し、安定的かつ民主的な政治環境を奨励するため」と掲げ、より具体的には、「ACP 諸国の持続可能な発展及び世界経済への漸進的統合⁽⁸⁶⁾と調和した形の、貧困の削減ひいては除去」を目指すと同時に、「人権及び基本的ニーズの尊重、社会発展の促進、並びに成長の成果を衡平に分配する諸条件のために支援が与えられる」と規定する（傍点筆者）。注目すべきことに、コトヌ協定は直近の第4次ロメ協定を受け継ぎつつそれ以上に「人権⁽⁸⁷⁾」を協定の「本質的要素（essential elements）」と位置付けており、ここにいる人権は基本的な社会権を含む全ての人権を意味し、「それら人権の尊重と促進は……持続可能な発展の不可欠の一部である」と同時に、当該人権の尊重・促進原則は ACP 諸国にも欧州諸国にも「平等に適用されねばならない（shall）」と規定する（第9条）。このことから、援助国（欧州諸国）が被援助国（ACP 諸国）における社会権を促進する義務を導き、これを領域外社会権供与義務と同義と読み取ることも不可能ではない⁽⁸⁸⁾。しかし、被援助国による重大な人権侵害の場合の援助停止の仕組み（第96条）が用意されているように、被援助国による人権保障義務の履行が援助の「条件」とされる点で援助国の裁量が認められているため、援助国の領域外社会権供与「義務」とは言い難く見える⁽⁸⁹⁾。援助国が被援助国による社会権の実現を一被援助国の住民のために一援助するという含意は、ましてやそのような義務は、コトヌ協定に見出すことはできないと言わざるを得ないだろう。

(86) これはすなわち世界貿易機関（WTO）諸協定を基礎とする自由貿易体制へ ACP 諸国をより「対等に」組み入れることを意味し、より具体的には、ACP 諸国の輸出収入を保証してきた一次産品（農産物や鉱物資源）の価格安定化制度（特惠関税などの優遇措置）を終わらせることを意味する。

(87) 人権と並ぶ本質的要素として他に、「民主的諸原則」「法の支配」及び「よき統治（good governance）」が挙げられている。

(88) E. Fierro, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice* (Martinus Nijhoff, 2002), p.281.

(89) J. Nwobike, "The Application of Human Rights in African Caribbean and Pacific-European Union Development and Trade Partnership" *German Law Journal*, Vol.6, No.10 (2005), pp.1394-1395.

第二の国家実行は、2008年社会権規約選択議定書⁽⁹⁰⁾の起草過程における諸国の見解である。1997年に社会権規約委員会が提出した選択議定書案を受⁽⁹¹⁾け2003年に国連人権委員会が設置した「社会権規約選択議定書の作成に関する選択肢を検討する公開作業部会」は、2004年から2008年まで計五回の会合を開催し、そこでの主要な争点は社会権の司法判断適合性及び（これが可能だとして）司法判断の対象となる社会権の範囲と違反認定基準であった⁽⁹²⁾ところ、我々の関心たる国際的協力（領域外社会権供与）の義務性いかに関連するのは、当該事項が司法判断の対象に含まれるか否かの議論である⁽⁹³⁾。一方で、国際的協力は重要な道徳的義務であっても法的義務ではない（したがって開発援助などを受ける権利も生じない）とする見解がいくつかの欧州諸国から表明された⁽⁹⁴⁾。他方で、社会権規約第2条1項は国際的協力の義務を

(90) 2013年5月に発効し、2015年末現在の締約国は21カ国である。

(91) 社会権規約委員会による同提案作成に至るまでの経緯は、申恵丰「社会権規約の実施と個人通報制度—選択議定書の起草をめぐる議論」法律時報第77巻12号（2005年）58頁を参照のこと。

(92) A. Vandebogaerde and W. Vandenhole, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process" *Human Rights Law Review*, Vol.10, No.2 (2010), pp.207-237.

(93) 個人通報を受理する社会権規約委員会の権限を定める選択議定書第2条は、締約国の「管轄下にある」個人が当該締約国の社会権規約違反を申し立てるものと定め、国際的協力に関する表現はない。このように社会権規約第2条1項の規定ふりと相違することをどう解するかが問題となるが、私見では、（本稿が上で指摘したように）社会権規約委員会は社会権規約上の義務の及ぶ範囲を「管轄」概念で捉えていることからこの点は実のところ相違しないゆえ、結局問題は国際的協力の表現の欠落をどう解するかであると考えている。確かに、選択議定書第2条は「いかなる」規約上の社会権の違反申し立てもカバーすると規定するが、当該社会権—に対応する義務—にそもそも国際的協力（領域外社会権供与）義務が含まれるかについて諸国の見解は別れたのであり、まさにこの点を以下の本文で見えていく。

(94) Report of the Open-Ended Working Group to Consider Options regarding the Elaboration of an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights [hereinafter, Report of OEWG] on its Second Session, E/CN.4/2005/52, para.76（英国、カナダ、チェコ、フランス、ポルトガル）, para.101（スイスは尊重義務と保護義務のみを個人通報の対象にすべしと述べるが、これは逆から言えば充足（>供与）義務は国内・国際的問わず司法判断不適合というに等しい）; Report of OEWG on its Third Session, E/CN.4/2006/47, paras.81, 82, 84 and 86（オランダ、カナダ、英国、ノルウェー）; para.80（フラン

課しているゆえに司法判断の対象になると主張する諸国家があった⁽⁹⁵⁾。また、国際的協力の義務性いかに触れず、国際的協力に関する社会権規約委員会の役割を明確にすべきと述べるに留める国家もあった⁽⁹⁶⁾。そして、国際的協力の義務性を主張する諸国家は、その具体化として、⁽⁹⁷⁾「社会権規約委員会による勧告及び違反救済提案を〔違反認定された締約国が〕実施するのを援助するための基金」を創設すべきであり⁽⁹⁸⁾、基金への拠出は義務的だが、拠出の程度は社会権規約第2条1項の国際的協力義務に従った利用可能な資源のレベルに応じて締約国が裁量により決定する⁽⁹⁹⁾、と主張した。これに対して、基

スに国際的協力が「集団的義務」と述べつつ、「義務」とは言っても特定の一国が他国に直接協力・援助を訴える権利を意味しないとするので、結局、国際的協力の義務性を認めたとはいえない。

- (95) Report of OEWG on its Second Session, E/CN.4/2005/52, para.77 (アフリカ諸国を代表するエジプト、コンゴ民主共和国—後者はやや慎重に、自力では社会権実現不能の締約国について「のみ」援助義務が生じると述べる); Report of OEWG on its Third Session, E/CN.4/2006/47, para.78 (アフリカ諸国を代表するモロッコ、エジプト、アンゴラ、ナイジェリア、ガーナ、イラン、インドネシア), para.12 (中国、キューバ、ネパールは国際的協力・援助は強化されるべしという形で賛同)。
- (96) Report of OEWG on its Third Session, E/CN.4/2006/47, para.81 (スペイン)。
- (97) 別の提案として—一条文には反映されなかったが—国際的協力義務は国家間通報で扱われるべきとも主張された (Report of OEWG on its Second Session, E/CN.4/2005/52, para.105 (アフリカ諸国を代表するエチオピア))。なお、この提案については、社会権規約委員である Riedel 氏も、個人通報において被害者が国際的協力への権利を援用することは困難だが、国家間通報においては国家〔当該被害者の本国たる途上国〕が他国〔先進国〕に対して国際的協力の権利を主張できるかもしれないと述べていた (*Ibid.*, para.79)。See also, M. Sepúlveda, “The Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” *The International Journal of Human Rights*, Vol.13, No.1 (2009), p.58 (個人通報を受理する委員会の権限は締約国の「管轄下にある」個人が申し立てる当該締約国の社会権規約違反となっているのに対し、国家間通報および調査については、社会権規約選択議定書10条1項および11条2項が示すように「管轄」要件は付されていない)。
- (98) Report of OEWG on its Second Session, E/CN.4/2005/52, para.105 (アフリカ諸国を代表するエチオピア); Report of OEWG on its Third Session, E/CN.4/2006/47, para.132 (アフリカ諸国を代表するモロッコ、エジプト、アンゴラ、コンゴ、エチオピア、ブルキナ・ファソ、レソト、マダガスカル、セネガル、イラン、中国、キューバ)。
- (99) Report of OEWG on its Fourth Session, A/HRC/6/8, paras.120 and 128 (アフリカ諸国を代表するエジプト、ナイジェリア、ブルキナ・ファソ、セネガル、南アフリカ、インド、中国、ネパール、バングラディシュ、ベルー、ベラルーシ)。

金の創設自体に反対する立場、あるいは、⁽¹⁰⁰⁾ 拠出が自発的・任意である限りで賛成という立場⁽¹⁰¹⁾があったが、その理由のひとつに「基金は社会権規約の不遵守を正当化するために国際的援助の欠如を持ち出すことを許す恐れがある」ことが挙げられた。⁽¹⁰²⁾ 最終的に、社会権規約選択議定書の第14条で基金の創設自体は認められたが、当該基金への拠出は自発的であり、「締約国が社会権規約をよりよく履行できるよう、……専門的及び技術的援助を提供するため」(同条3項)とされた(傍点筆者)。つまり、当該基金は、社会権規約委員会により社会権の不履行を認定され救済を求められた途上国がそれを実施できるよう先進国が援助する「義務」を反映したものではなく、援助の内容も専門的・技術的なそれに限定されている。加えて、基金に懐疑的な立場に配慮して、「同条は社会権規約を履行すべき各締約国の義務に影響を及ぼすものではない」(同条4項)と釘を刺すような規定も置かれた。

第三の国家実行は、上述 ILC 条文案「災害時の人の保護」の起草過程における関連条文(第16条)に対する諸国の見解である。第16条は「災害対応に当たって、国家、国連及びその他の権限ある政府間国際組織は、被災国に対し援助を申し出る権利をもつ。」として、明確に援助申し出が義務ではなく権利であることを規定する。大多数の政府見解は、第三国は被災国に—その要請があっても—援助を申し出る(したがってもちろん提供する)義務⁽¹⁰³⁾はないとのことであつた。ある政府見解によれば、何らかの義務があるとし

(100) Report of OEWG on its Fourth Session, A/HRC/6/8, paras.127 and 165 (合衆国、英国、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フランス、リヒテンシュタイン、オランダ、スイス、スウェーデン、フィンランド、ポーランド、オーストラリア、ニュー・ジーランド); Report of OEWG on its Fifth Session, A/HRC/8/7, paras.114 and 183 (カナダ、デンマーク、合衆国、英国、オーストラリア、スウェーデン)。

(101) Report of OEWG on its Fourth Session, A/HRC/6/8, paras.127 and 165 (アルゼンチン、メキシコ、グアテマラ、ペラルーシ、スロヴェニア、ウクライナ、イタリア)。

(102) *Ibid.*, para.129.

(103) A/C.6/66/SR.23, para.45 (英国:「援助申し出は主権に属することであるから、あえて規定する必要はない」); *Ibid.*, para.23 (オーストリア:「災害救援は自発的になされるものゆえ義務になじまない」); *Ibid.*, para.28 (ドイツ:「条約上も慣習法上も、第三国にも国際組織にもかかる義務は認められず、かかる義務をあるべき法としても規定すべきではない」);

でも、それは被災国の要請を考慮することに留まるとされた⁽¹⁰⁴⁾。他方、第三国に援助申し出の「義務」があるとする政府見解もあった。いわく、「国際協力の一部とみなされる限りで、援助申し出を権利として性質付けるのは回避すべきである。…この条文〔第16条〕は積極的義務として規定し直されるべきである⁽¹⁰⁵⁾」、「国際共同体からの援助申し出は権利主張ではなく国際協力の一部であるから、第12〔16〕条の『権利』は『義務』に置き換えるべきである⁽¹⁰⁶⁾」、と。また、災害救援に限定して、被災国の要請があれば援助を提供する義務があると解している立場もあった。これらはしかし、なぜ援助申し出（あるいは提供）が義務であるのかという根拠には踏み込んでいない。全体として、上記社会権規約選択議定書起草過程時よりも一歩踏み込んだ議論となっはいるが、国際的協力の義務性いかんへのコンセンサスは依然として見出し難い。

第四の国家実行は、2012年に採択された国連人権理事会決議「極度の貧困と人権に関する指導原則⁽¹⁰⁸⁾」に関する諸国の見解である。同原則の目的は、現行の人権基準を貧困削減に当てはめ、あらゆる分野の公共政策で貧困者の

Ibid., para.48 (オランダ: 権利義務の問題ではない); *Ibid.*, para.50 (スペイン: 同左); A/C.6/66/SR.24, para.37 (ロシア: 同左); *Ibid.*, para.114 (マレーシア: 同左); A/C.6/66/SR.25, para.7 (パキスタン: 同左); *Ibid.*, para.21 (アイルランド: 慣習法上かかる義務は存在しない).

(104) A/C.6/66/SR.20, para.12 (スロヴェニア); A/C.6/66/SR.21, para.76 (シンガポール: 援助提供ではなく「援助要請に迅速に対応することを要請されるのみである」); A/C.6/66/SR.22, para.21 (メキシコ: 「特別法 (*lex specialis*) が無い限り、協力義務は援助提供の義務として理解されるべきでなく、単に被災国の援助要請を一受諾するのではなく一考慮する義務と見做すべきである」); A/C.6/66/SR.22, para.28 (コロンビア: 第三国および国際機構が負うべき義務は援助提供ではなく「被災国のいかなる援助要請も考慮することに尽きる」).

(105) A/C.6/66/SR.21, para.86 (ポーランド). ほぼ同じく、A/C.6/66/SR.27, para.20 (スリランカ).

(106) A/C.6/66/SR.24, para.92 (タイ).

(107) A/C.6/66/SR.24, para.59 (ハンガリー).

(108) A/HRC/21/11. 同原則の起草は2001年に開始され、国連人権委員会の任命した専門家会議及び特別報告者がたたき台及び草案を作成し、各国その他の利害関係者から得たコメントを草案にフィードバックさせるという作業を幾度か繰り返して出来上がった (A/HRC/21/39, Annexes I).

人権を実現するための指針を提供することにある⁽¹⁰⁹⁾。その内容のうち我々の関心は、まさに「国際的な援助及び協力の義務」とタイトルが付けられた一つの章 (paras.91-98) である。そのタイトルには国際的協力の「義務 (obligation)」とあるが、領域外での人権尊重及び保護については“have an obligation”の表現である (para.92) のに対し、領域外社会権供与については“should”の表現となっている (para.93)。しかし、2009年の草案段階では、「国際的協力は国家とりわけ先進国にとって、その相当な割合の資源を充てるべき義務 (duty) である」となっていたのである⁽¹¹⁰⁾。この変更の理由は同原則の起草過程で明示されていないが、そもそも国際的協力に関する諸国の見解表明が途上国を含め非常に少なく踏み込んだ議論となった形跡がないこと、また、先進国ではフィンランドが「第一義的な責任が領域国にあることは明白だが、国際社会にも貧困国がその人権保障義務を履行できる環境を作る責任がある」と述べるに留まったことが⁽¹¹¹⁾、その背景に伺える。

(3) 小括

以上、幾つかの近時の代表的な国家実行の検討から分かるのは、領域外社会権供与の義務性は確立していないということである。したがって、社会権規約の規定の文言、起草過程、その後の国家実行のいずれを根拠としても、未だ領域外社会権供与「義務」を一般的に導くことはできない。

そこで我々は一多分に「あるべき法」であることを承知しつつ「管轄」

(109) 同原則 (全108パラグラフ) の構成は次の通り: 第1章「前文」、第2章「目的」、第3章「基本原則」、第4章「実施上の勧告」、第5章「個別の権利」、第6章「国際的な援助及び協力の義務」、第7章「企業体を含む非国家主体の役割」、第8章「実施及び監視」、第9章「解釈」。

(110) OHCHR, “Seminar on the Draft Guiding Principles on ‘Extreme Poverty and Human Rights: The Rights of the Poor’” (Section 3, L), available at <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/20090127backgroundpaperonDGPs.pdf>> .

(111) E.g., A/HRC/11/32, 2009, para.9 (シリア及びエジプトが国際的協力の責任が重要であると強調); A/HRC/19/32, 2011, para.6 (パキスタンが実効的な貧困削減のためには国際的協力が不可欠と主張)。

(112) *Supra* note 110, pp.42-43, para.192.

という概念それ自体を再検討することによって領域外社会権供与義務のありうる法的根拠を探ってみたい。

2 管轄概念の再検討

(1) 管轄の意味拡大か、管轄以外の根拠か

2011年マーストリヒト原則の第9項「管轄の範囲」によれば、社会権を尊重、保護及び充足する領域内外の義務は次のいずれかの場合に生じる：

- (a) 国家がある状況に対して—国際法上合法か否かを問わず—権力又は実効的支配を及ぼす場合、
- (b) 国家の作為又は不作為が当該国の領域内外における社会権の享受に予見可能な影響を及ぼす場合、又は
- (c) 国家が、立法・行政・司法機関を通じて個別に又は共同で行動することにより、領域外における社会権の実現のため国際法に従って決定的影響を及ぼしうる又はかかる措置をとりうる場合。

(a)について、コメンタリーによれば実効的支配の対象である「状況」は「[地理的空間という事実上の意味での]⁽¹¹³⁾ 領域又は人」を指すので、我々が上記II 2 (1) で考察した一般的な諸人権条約上の管轄概念を意味する。コメンタリーは加えていわく、(a)の場合、国家は領域外で尊重・保護・充足の全てのレベルの義務を負う、⁽¹¹⁴⁾と。(a)とは異なり(b)は、実効的支配を及ぼさなくとも領域外でも人権保障義務を負う場合として、国家（に帰属する実体）の行為が⁽¹¹⁵⁾人権侵害となるパターンを挙げる。したがって、コメンタリーは明示しないが、国家自身による人権侵害に関するゆえ領域外尊重義務のみが問題となる場合と言える。

(113) “Commentary to 2011 Maastricht Principles,” *supra* note 53, p.1106, para.4.

(114) *Ibid.*, p.1108, para.5.

(115) *Ibid.*, pp.1108-1109, paras.6-8.

確かに、(b)は、国家が被害者に対し当該侵害行為を通じて当然に管轄（＝実効的支配）を及ぼす場合と見做し得なくもない。しかし、(b)が(a)とは別個に挙げられている点、及び一より重要なことに—国家はどのような場合であれ自ら人権侵害を行ってはならず、すなわち国家自身の行為には管轄概念を持ち出すべきではないとも考えられる点⁽¹¹⁶⁾を考慮するならば、(b)は実効的支配以外の意味を管轄概念に含めているか、あるいは尊重義務については管轄（＝実効的支配）以外の根拠⁽¹¹⁷⁾を当てはめているかのいずれかになろう。換言すれば、(b)が示すのは、管轄の意味を「実効的支配」より拡大したか、管轄以外の根拠を提示したかのいずれかである。

同じことは(c)の場合にも当てはまるのみならず、管轄以外の根拠を提示しているとの選択肢により一層強く傾くと言える。というのも、(c)は領域外充足（>供与）義務のみが生じる場合を定めており、社会権実現への影響力、つまるところ「社会権実現能力」から当該義務が生じるとするところ、この社会権実現能力を「管轄＝実効的支配」の意味拡大で捉えることは困難だからである。とすれば、我々が考察すべきは、社会権実現能力が領域外供与義務の根拠となりうるか否かである。

(2) 社会権実現能力という根拠の妥当性

2011年マーストリヒト原則には、領域外供与義務の根拠により踏み込む記述が存在する。すなわち、第8項「領域外義務の定義」はその(b)⁽¹¹⁸⁾で、「国連憲章及び諸人権文書に規定される普遍的性質（global character）の義務であって、個別に又は国際的協力を通じ共同で、普遍的に人権を実現する措置をとる義務」と規定し、そのコメントリーによれば、(b)は「他国での人権

(116) Milanović, *supra* note 46, p.209.

(117) 例えば、国家機関（その他、国家にその行為が帰属する実体）に対する支配—地理的空間に対する実効的支配とは別物—が根拠になるとの見解がある。See, *Ibid.*, p.141.

(118) 他方同項(a)は、「国家による自国領域の内外における作為又は不作為で、当該国家の領域外における人権享受に影響を及ぼす行為に関する義務」と規定しており、先に引用した第9項(a)及び(b)の場合に対応すると考えられる。

尊重を強化するために、当該他国での人権否定と自国との間に何ら特定の繋がりがなくとも、当該他国を援助する義務」であり、かかる義務は「その普遍的性質のみを根拠に生じる」、⁽¹¹⁹⁾と。ここにいう「普遍的」義務は、コメントリーでは説明がないが、「対世的 (*erga omnes*)」義務と同義であろう。とすれば、領域外供与義務は、相互的利益でなく一般的・共同体的利益を保護法益とするゆえ他の全ての国家に対して負う義務ということになる。しかし、対世的義務という根拠は論理的には人権保障義務一般に当てはまり領域外供与義務だけに限定されるわけではない上、そもそも対世的義務の議論は同義務違反における(被害国以外の)第三国の「権利」に焦点を置いたものである。⁽¹²⁰⁾従って、コメントリーがいうような義務の普遍性(対世性)は、領域外供与義務の根拠の説明として適切ではない。

また、2011年マーストリヒト原則は(第5章「充足義務」中の)第31項「能力及び資源」第二文で、領域外充足(>供与)義務の根拠たる社会権実現能力につき敷衍して、「とりわけ経済・技術・テクノロジー上の能力、利用可能な資源、及び国際的決定過程への影響力」と述べる。そのコメントリーは、社会権実現能力を構成するこれら諸能力・資源につき説明を加えるに留まらず、興味深いことに、社会権実現能力以外の根拠もありうることを主張する。そして、その例として「領域外での社会権実現の阻害に寄与したことに対する賠償責任のアプローチを採用した、歴史的な責任・因果関係」⁽¹²¹⁾を挙げる。本稿では社会権実現能力の検討に限定するためこれ以外の根拠の可能性には踏み込まないが、同コメントリーが管轄(=実効的支配)以外の根拠に目を向ける重要性を示唆している点に留意しておくべきだろう。

(119) “Commentary to 2011 Maastricht Principles,” *supra* note 53, pp.1101-1102, para.2.

(120) ICJ, *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (New Application: 1962) (Belgium v. Spain)*, Second Phase, Merits, Judgment of 5 February 1970, para.33: 対世的義務とは、「外交的保護において別の国家に対して負う義務とは本質的に区別される」「国際共同体全体に対する義務」であって、「当該義務に係る権利の重要性ゆえに全ての国家がその権利の保護に法的利益を持つと見做される」義務である(傍点筆者)。

(121) “Commentary to 2011 Maastricht Principles,” *supra* note 53, p.1153, para.6.

いずれにせよ、以上の2011年マーストリヒト原則の検討からは、領域外供与義務の根拠として（管轄以外の）社会権実現能力が妥当かどうかを判断する積極的な材料を見出せない。そこで以下、社会権に関するものでも供与義務に関するものでもないが、社会権実現能力と類似する基準で領域外人権保障義務を根拠づけたと思われる裁判例を検討してみたい。

(3) 社会権実現能力と類似する基準：人権侵害実行者に対する影響力

次の二つの裁判例は、領域外保護（防止）義務を導く根拠として一管轄（＝実効的支配）ではなく一領域外で人権侵害を実行する第三者（その行為は国家に帰属しない）に対し国家が及ぼしうる影響力なるものを提示した。それはいかなる内容なのだろうか。

第一は、欧州人権裁判所の2004年「イラスク事件」⁽¹²²⁾ 本案大法廷判決である。本件は、モルドヴァ共和国の領域の一部であるがモルドヴァ政府が実効的な公権力の行使を妨げられている沿ドニエストル地域（Transdnistria）において、モルドヴァからの分離独立を宣言（1991年）したロシア語住民の「沿ドニエストル・モルダヴィア共和国（Moldavian Republic of Transdnistria）」（以下「MRT」）と自称する非国家実体がロシアの軍事的・政治的・経済的支援を受けつつ行った原告（モルドヴァ国民のイラスク氏ら全4名）に対する人権侵害行為（違法な身柄拘束や勾留、監禁中の非人道的待遇等）についての、モルドヴァとロシアの責任を対象とする。我々の関心はロシアの責任の方であり、⁽¹²³⁾ 判決がロシアの領域外防止義務を「MRT に対する決定的影響

(122) *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, Application no. 48787/99, Judgment, GC, 8 July 2004 [hereinafter, *Ilaşcu Judgment*].

(123) なお、判決はモルドヴァの責任について、「国家はその領域の一部で管轄権の行使を制限されている場合であっても……依然として自国領域内での人権尊重を確保するためにその権限内で可能なあらゆる適当な措置をとる積極的義務を負う」（*Ilaşcu Judgment*, para.313）ゆえ、本件でモルドヴァは「自国領域の一部であるがその実効的支配下ではなく MRT の実効的支配下にある沿ドニエストル地域においても、依然として原告の人権尊重を確保するためにその権限内で可能な外交上・経済上・司法上その他のあらゆる適当な措置をとる積極的義務を負っていた」が（*Ibid.*, paras.330-331）、MRT 及びロシアとの紛

力 (decisive influence)⁽¹²⁴⁾ から導いた点である。確かに判決は、欧州人権条約の領域外適用のためには同地域に対する管轄＝実効的支配が必要条件となることを先例（主として「ロイジドゥ事件」1995年先決的抗弁判決・1996年本案判決および2001年「キプロス対トルコ事件」本案判決）を引いて説示している。しかし、本件への当てはめにおいて判決は、ロシアが沿ドニエス⁽¹²⁵⁾トル地域に対し実効的支配を及ぼしていたとは一度も述べず、沿ドニエストル地域を実効的に支配する人権侵害実行者（MRT）に対するロシアの一貫した継続的な軍事的・政治的・経済的支援に言及し、このようなロシアのMRTに対する決定的影響力をもってすれば可能であるにもかかわらず、ロシアはMRTによる原告に対する人権侵害—これにロシアの国家機関が直接関与したか否かは関係ない—を防止するための措置をとらなかった点に、ロシアの当該人権侵害にかかる責任を見出したのである。⁽¹²⁶⁾

したがって、本判決で原告がロシアの「管轄」⁽¹²⁷⁾下にあるとされたときの「管轄」概念は、「地理的空間に対する実効的支配」ではなく、「人権侵害実行者に対する決定的影響力」という新たな内容を意味しており、前者より緩やかな基準であるとも評価できる。⁽¹²⁸⁾

もっとも、以上のような解釈には異論もある。すなわち、本判決は明示しなかったが実質的には国家責任法の帰属法理が適用されており、MRTはロシアに完全従属する実体としてMRTの全ての行為がロシアへ帰属すると判断されたのであり、結果的にMRTの原告に対する人権侵害行為の全てにつきロシアの責任が認められた点がこれを示している、と。⁽¹²⁹⁾ この解釈に従えば、

争解決交渉において原告の人権問題につき十分な措置を試みなかったとしてモルドヴァの義務違反を認定した (*Ibid.*, paras.350-352)。

(124) *Ilaşcu Judgment*, para.387. より正確には、「ロシアの実効的権力 (effective authority) の下にあるか又は少なくとも決定的影響力の下にある」MRTと述べている。

(125) *Ilaşcu Judgment*, paras.311-316.

(126) *Ibid.*, paras.379-394

(127) *Ibid.*, para.394.

(128) Milanović, *supra* note 46, pp.138 and 140.

(129) 葉師寺公夫「ジェノサイド条約適用事件 ICJ 本案判決—行為の帰属と国の防止義務再論」

MRTはいわばロシアの事実上の国家機関と見做されるので、ロシアの領域外「尊重」義務違反が実質的な問題であったということになる（それはロシア自身の不作為が領域外で関連の諸人権に予見可能な影響を及ぼす場合であって、先述の2011年マーストリヒト原則第9項(b)に該当するだろう）。しかしながら、私見ではやはり先の解釈の方が妥当と思われる。本判決を注意深く見れば、ロシアは単に「人権侵害実行者に対する影響力」ではなく、「地理的空間（沿ドニエストル地域）を実効的に支配する人権侵害実行者（MRT）に対する決定的影響力」（傍点筆者）を及ぼしていたから、その決定的影響力下にあるMRTを通じてロシアが当該領域外地域に実効的支配を及ぼしていたとの解釈であればまだしも、さらに踏み込んでMRTがロシアに完全従属するというのは飛躍があるだろうし、何よりも、上述のように判決自身、MRTに対するロシアの「一貫した継続的な軍事的・政治的・経済的支援」を強調しながらも「MRTの人権侵害行為にロシアの国家機関が直接関与したか否かは関係ない」とわざわざ付言し、MRTはあくまでロシアとは独立の主体であることを示唆していると解しうるからである。

第二は、ICJの2007年「ジェノサイド条約適用事件」⁽¹³⁰⁾ 本案判決である。判決は、1948年ジェノサイド条約第1条のジェノサイド防止義務が領域外にも及ぶことを確認した上で、「ジェノサイドを実行しうる又は実行している者に対して効果的に影響を及ぼす能力」⁽¹³¹⁾（傍点筆者）に基づき、相当の注意（due diligence）を払ってジェノサイド実行の危険を知ったか通常知るべきであった時に合理的に利用可能なあらゆる防止措置をとる義務が生じるとした⁽¹³²⁾。そして、この実行者に対する影響力は、国家と事態との地理的距離、国

坂元茂樹編『国際立法の最前線』（有信堂、2009年）368-369頁。

(130) *Case Concerning the Application of the Convention on the Preventions and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Merits, Judgment of 26 February 2007 [hereinafter, *Genocide Judgment*].

(131) *Genocide Judgment*, para.183. ICJはすでに1996年「ジェノサイド条約適用事件」先決的抗弁判決第31パラグラフで同じことを述べていた。

(132) *Genocide Judgment*, paras.430-432. そして判決は、セルビア当局がボスニアのセルビア人勢力に対する非常に緊密な政治・財政・軍事的繋がりにより相当な影響力を及ぼしうる

家と実行者の間の政治的その他の繋がり⁽¹³³⁾の強さ、及び国家と事態（における被害者）との法的関係に依存するとされる。このように判決は、条約上の（自国領域内のみならず）自国領域外でのジェノサイド防止義務は、管轄（＝実効的支配）ではなく、実行者に対する影響力を根拠として生じると判断したのである。換言すれば、ジェノサイド条約の締約国については、その管轄下⁽¹³⁴⁾でジェノサイドが発生する（領域）国のみならず、上述の影響力を有する限りで第三国も当該ジェノサイドを防止する義務を負うと判示されたのである⁽¹³⁵⁾。

同判決の個別意見はすべて、かかる防止義務の根拠について批判的である。Tomka 判事個別意見は、締約国が自国領域外でジェノサイド防止義務を負うのは「領域外で管轄を行使するか、領域外で活動する一定の者に対して支配を及ぼす場合に限られる」とし、後段にいう個人に対する支配における個人は（本判決と同じく）実行者と捉えるものの、これに対する「影響力」ではなく「支配」が必要だと見ており、⁽¹³⁶⁾実行者の行為が国家に帰属する関係を示唆する。より強い反論として Skotnikov 判事宣言は、領域外ジェノサイド防止義務を負うのは「領域外の地理的空間に対して管轄を行使するか支配を及ぼす場合」（傍点筆者）であるとし、⁽¹³⁷⁾個人に対する支配を排除した上で、本判決が「支配」に代えて用いた「影響力」という高度に主観的な概念は法

立場にあり、ジェノサイドが発生する重大な危険を認識していたにもかかわらず何もなかったとして、被告セルビアにつきジェノサイド防止義務の違反を認定した。Ibid., paras.434-438.

(133) *Genocide Judgment*, para.430.

(134) M. Milanović, “State Responsibility for Genocide: A Follow-Up” EJIL, Vol.18, No.4 (2007), pp.685-686; 湯山智之「国際司法裁判所・ジェノサイド条約適用事件（3・完）立命館法学第342号（2012年）510-511頁；薬師寺「前掲論文」（注129）359頁。なお、判決によれば、当該防止義務はジェノサイド条約第8条に規定する国連の権限ある機関による行動を超える射程を持つもので、国連の防止行動を求めたとしても防止義務の履行を免れるわけではないという。*Genocide Judgment*, para.427.

(135) O. Ben-Naftali, “The Obligations to Prevent and to Punish Genocide,” in P. Gaeta (ed.), *The UN Genocide Convention: A Commentary* (OUP, 2009), pp.37 and 39.

(136) *Genocide Judgment*, Separate Opinion of Judge Tomka, p.348, paras.67-68.

(137) この点同じく、*Genocide Judgment*, Separate Opinion of Judge Ad Hoc Kreca, p.547.

的にほとんど測定不可能である、と批判している⁽¹³⁸⁾。このように、「実行者に対する効果的影響力」は、条約上のジェノサイド防止義務という特定の解釈についてさえその成立根拠として認めるコンセンサスを得ているとは言い難い。

さらに、判決が、結果の義務ではない同防止義務は防止のためとられた措置が防止に成功することの確実性に依存するものではないとした⁽¹³⁹⁾だけでなく、セルビアの影響力不行使とジェノサイド発生との間に因果関係がなかったと認定して金銭賠償を否定した⁽¹⁴⁰⁾ことに対して、ある論者は、セルビアがボスニアのセルビア人勢力に対して影響力を行使したとしてもジェノサイドは実行されたのであり、結局セルビアは防止不可能な事態を防止しなかったことに責任を問われたに等しい、と批判する⁽¹⁴¹⁾。つまり、判決の示す防止義務はその帰結についても妥当性を欠くのである。加えて、ジェノサイド条約第1条の起草過程は、大多数の政府代表の関心がジェノサイドを（戦時・平時を問わず）国際犯罪とする点にほぼ収斂され、処罰義務への傾斜が看取される一方、防止義務については（および処罰義務についてもその内容の詳細については）何も議論されなかったことを伝えている⁽¹⁴²⁾。

他方、判決においてジェノサイド条約の防止義務が一般的な防止義務より射程の広い義務であることが示された⁽¹⁴³⁾と捉え、その理由を ILC 国家責任条文第41条（＝強行規範から生じる義務の重大な違反に対して違法行為国以外の国は一当該違反が自国管轄下で行われたか否かにかかわらず一違反の終了

(138) *Genocide Judgment*, Declaration of Judge Skotnikov, p.379.

(139) *Genocide Judgment*, para.432.

(140) *Ibid.*, paras.462-463.

(141) A. Gattini, "Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's *Genocide Judgment*" *EJIL*, Vol.18, No.4 (2007), p.709.

(142) W. Schabas, *Genocide in International Law* (CUP, 2000), pp.447-452.

(143) 判決が次のように断っているのは、これを示唆するのかもしれない：本判決はあらゆる防止義務に適用可能な一般的判例を確立するつもりはなく、一般国際法上防止の一般的義務があるか否かについて認定するつもりもなく、ジェノサイド条約における防止義務の特定の範囲を決定することに限定する、と。*Genocide Judgment*, para.429.

のために協力する義務を負う)に見出す見解もある。つまり、ジェノサイド条約締約国が他の国家又は非国家実体によるジェノサイド—この禁止義務は強行規範から生じる—⁽¹⁴⁴⁾を防止するために協力する義務は、管轄に基づく一般的な防止義務とは異なり、(ジェノサイド禁止規範の強行規範性の基礎にある)ジェノサイドという非人道的行為の重大性に基づく⁽¹⁴⁵⁾と考えるのである。ジェノサイド条約の前文第4項にいう「人類をこの忌まわしい苦悩から解放するためには国際協力が必要であることを確信して」という文言は、このような意味で(発展的に)解釈されなくもない。

以上、社会権実現能力に類似する「人権侵害実行者に対する影響力」を管轄以外の人権保障義務の根拠とする若干の裁判例を概観したが、では翻って、これらを社会権実現能力の場合に類推し、社会権実現能力は領域外社会権供与義務を基礎付ける管轄以外の根拠であると言えるだろうか。ジェノサイド禁止のごとく明白な強行規範から生じる義務でさえ、判決への上記諸批判にあるように、管轄以外の根拠を持ち出して義務の範囲を拡張することに慎重であることに鑑みると、強行規範性につき(大いに)争いがある社会権保障⁽¹⁴⁶⁾義務について、安易に類推することはできないと言わざるを得ない。

そこで、再び社会権につき領域外供与義務を正面から認めている2011年マーストリヒト原則に立ち戻り、当該義務の根拠いかなの問題は脇に置きつつ、そこで提示される当該義務の内容からその性質について考えてみたい。

(144) *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Judgment of 3 February 2006, para.64; *Genocide Judgment*, para.161 (左を引用する)。

(145) 湯山「前掲論文」(注134) 513頁。

(146) 社会権規約委員会は、「社会権の最低限の中核的レベルは逸脱不可能 (non-derogable)」と性格づけてきているが(例えば General Comment No.14, *supra* note 20, para.47)、何がかかると中核的レベルなのか、その同定基準を明らかにしておらず、ましてやその点についての一否そのような考え方自体についての一諸国家の反応は皆無に近い。

(4) 領域外社会権供与義務の性質

マーストリヒト原則第31, 33項⁽¹⁴⁷⁾によれば、国家は、その領域内では、社会権を「その能力の最大限まで (to the maximum of its ability)」充足する義務を負うのに対し、その領域外では、「利用可能な資源の最大限まで (to the maximum of its available resources)」社会権の充足に（個別に又は必要ならば共同で）貢献する義務を負うのであり、その一環として他国への援助供与があるとされる。加えて第32項は、後者の領域外供与義務の実施に際し、弱者・周縁化された者・脆弱な者の権利実現を優先し、社会権の最低限の中核的レベルの実現を優先すべきこと等を規定する。また、第30項は、領域外供与義務の実施につき諸国間で共同することが困難であるからといって個別に貢献する義務が免除されるわけではないとし、領域外供与義務が各国家にあくまで個別に存することを示す。

以上をまとめつつ補足してマーストリヒト原則のコメントリーいわく、その要請内容において「能力」の最大限か「利用可能な資源」のそれか—領域内供与義務は領域外供与義務より高度であり、後者は領域国以外の諸国(第三国)の間で共有されうる。両義務は各国につき別個独立・並列的に存在するが、領域外供与義務は領域内供与義務を補完するものであって、第三国による前者の履行が領域国による後者の履行を免じるような関係にはない、⁽¹⁴⁸⁾と。

他の学説にも視野を広げると、領域内供与（＜充足）義務は「一次的 (primary)」義務であるのに対し、領域外供与義務は領域内供与義務が履行されない場合の「二次的・補助的・補完的な (secondary, subsidiary or complementary)」義務であるという説明が一般的になされる。しかし、その意味するところは同一でないように思われる。そこで以下、本格的な検討は他日に譲ることにして導入的に、領域内供与義務と領域外供与義務の関係に関する主要な論点について簡単に触れ、領域外供与義務の性質という観点

(147) マーストリヒト原則の第28項～35項は領域外社会権充足義務の諸側面について規定する。

(148) “Commentary to the Maastricht Principles”, *supra* note 53, pp.1097, 1146, 1151 and 1152.

から若干のコメントを加えることにする。

論点の第一は、領域外供与義務はいつ発生するのか、より特定の、領域内供与義務が不履行であるとき初めて発生するのか否か、である。これは領域外供与義務が「二次的」であることの意味をめぐる議論である。比較的多数の学説は、領域外供与義務は領域内供与義務が不履行となって初めて発生するとし、多くの場合その理由を「そうでなければ第三国が事実上領域国の一次的義務を肩代わりすることになる不合理」⁽¹⁴⁹⁾に見出す。より慎重に、原則として領域外供与（＜充足）義務は領域内供与義務が不履行となって初めて発生するが、社会権の中核レベルを充足する義務については例外的に、領域外供与義務が領域内供与義務と同時並行的に発生するという論者もある。⁽¹⁵⁰⁾

上の考え方に対し、ある論者は次のように反論する：

第三国は領域国による充足〔＞供与〕義務の履行状況に応じて領域外充足義務を縮減しうるのか？そのような条件付きの領域外充足義務は人権保障義務の非相互的性格と両立しない。領域外充足義務の履行は社会権をもつ個人のために行われるはずなのにも拘らず、その政府の不履行ゆえに個人に不利益を与える結果となるからである。確かに、領域国と第三国の充足義務を明確に分担するのは困難であるが、両義務はむしろ共有されているのであり、能力に応じて一方の義務不履行は他方の義務履

(149) E.g., Craven, *supra* note 61, p.144; F Coomans, "Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights," in F. Coomans and M. Kamminga (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Intersentia, 2004), p.198; M. Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Intersentia, 2009), p.351. 国連人権委員会の食料権に関する特別報告者 J. Ziegler 氏の報告書（2005年、2006年）も同意見である。See, E/CN.4/2005/47, paras.47 and 57-58; E/CN.4/2006/44, paras.33 and 37-38.

(150) W. Vandenhoele and W. Benedek, "Extraterritorial Human Rights Obligations and the North-South Divide," in M. Langford et al. (eds.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (CUP, 2013), p.338.

行へ移るという構造にあると考えられる⁽¹⁵¹⁾。

さらに踏み込んで別の論者は、領域外供与義務の発生が領域内供与義務の履行状況に依存しないだけでなく、少なくとも世界的貧困問題に関してはそもそも当該義務の区別をすべきでない⁽¹⁵²⁾と主張する。いわく、世界的貧困という社会権実現の阻害状況は、主に貧困発生国以外の第三国（先進諸国）がその設立・維持に寄与している国際的政治・経済諸制度が予見可能かつ回避可能であるにもかかわらず放置してきた結果であるのだから、そのような諸制度を改善して各国の人々の社会権実現に資するものにする義務が上記先進諸国を筆頭に全ての諸国に存する⁽¹⁵³⁾、と。

論点の第二は、第一の延長線上にあるともいえるが、領域内供与義務の不履行の態様すなわち領域国の「能力」不足か「意志」不足かで結果が変わるのか、つまり、領域国の「意志」不足による不履行の場合にまで第三国に領域外供与義務が発生する⁽¹⁵⁴⁾のか否か、である。これを否定的に解する学説もあるが、肯定説の方が多数であるようだ。肯定説いわく、領域国が供与義務を（その能力の最大限まで）履行する意志がない場合には領域外供与義務は生じないとすれば、政府の不履行責任を人権の受益者たる個人に転嫁する過ち

(151) A. Khalfan, "Division of Responsibility amongst States" in M. Langford et al. (eds.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (CUP, 2013), p.323.

(152) M. E. Salomon, "International Human Rights Obligations in Context: Structural Obstacles and the Demands of Global Justice," in B. A. Andreassen and S. P. Marks (eds.), *Development as a Human Right: Legal, Political and Economic Dimensions* (Harvard UP, 2006), p.116.

(153) M. E. Salomon, "International Human Rights Obligations in Context: Structural Obstacles and the Demands of Global Justice," in M. Langford et al. (eds.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (CUP, 2013), p.279.

(154) E.g., Ph. Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lends of the Millennium Development Goals" *Human Rights Law Quarterly*, Vol.27 (2005), p.778.

を犯すことになってしまう⁽¹⁵⁵⁾。もっとも、そうであれば、上記の第一論点では領域外供与義務の発生を領域内供与義務の不履行に条件付ける立場が一人権保障義務の非相互的性格からする同様の反対論があったにもかかわらず一多数であったことと整合しないように思われるが。いずれにせよ、当該肯定説のひとつの重要な帰結は、供与義務の履行不能状態にあるにも拘らず履行の意志もない領域国が外部に援助を要請しない場合、かかる領域国の要請義務違反の責任には影響を受けることなく、当該領域国下にいる個人のために領域外供与義務が発生するということである⁽¹⁵⁶⁾。つまるところ、領域外供与義務は領域内供与義務と別個独立・並列的に存在するとの上記マーストリヒト原則コメンタリーも想起すれば、領域国からの要請いかに拘らず領域外供与義務は発生するということになる。

上記論点と関連して、第三国による領域外供与義務の履行を領域国が拒絶する場合はどうなるかという問題がある。これは、自然災害時の被災国（領域国）及び被災者と第三国との権利義務関係において想起されるケースで、まさに本稿のテーマに直結する問いである。上述（II 1(3)）の ILC 条文案「災害時の人の保護」は第14条で、外部からの災害救援の提供は被災国の同意を要することを原則としつつ（1項）、かかる外部救援への「同意は恣意的に拒絶されてはならない（shall not be withheld arbitrarily）」と規定し（2項）、被災国の拒絶が「恣意的」か否かを重要なメルクマールとしているところ、我々がここで問うべきは、第三国の領域外供与義務は被災国の拒絶が恣意的か否かに左右されるのか、である。論点の第二で見た多数説によれば、恣意的に拒絶する被災国と履行意志のない領域国とをパラレルに捉えて、「左右されない」と答えることができよう。ただ、もう一步踏み込んで言えば、被災国が恣意的な拒絶をしているからといって第三国が強制的に領域外供与義務を履行する（例えば被災国の同意なくその領域に入って被災者に人道援助

(155) E.g., Khalfan, *supra* note 151, pp.321 and 323; Vandenhole and Benedek, *supra* note 150, pp.339 and 350; M. Salomon, *supra* note 153, p.278.

(156) Vandenhole and Benedek, *supra* note 150, p.340.

を行う)ことは法的な正当化が困難であろうから、かかる場合に第三国が領域外供与義務に「違反」しているとは評価されないだろう。⁽¹⁵⁷⁾

論点の第三は、領域外供与義務が発生することを前提に、その内容にかかわるものである。まず、マーストリヒト原則第35項は、領域国からその社会権履行につき援助要請を受けた第三国が、「誠実に自国の利用可能な資源について考慮し応答すべき義務」⁽¹⁵⁸⁾を定めるところ、コメントリーによれば、それは領域国の援助要請義務(第34項)に対応する、領域外供与義務の^{手続的}側面であるという。⁽¹⁵⁹⁾そこで次に、より踏み込んで領域外供与義務の^{実体的}側面を考える必要がある。ここでは、第三国が(主に自国民に対する)領域内供与義務と(他国の住民に対する)領域外供与義務とをいかなる配分で履行すべきかに関する議論を紹介したい。ひとつの考え方は、領域内供与義務をまず果たしてから、領域外供与義務を果たすために自国の利用可能な資源を充てればよい、というものである。しかし、これを逆から解せば、「自国で社会権が実現されるまで他国で社会権を実現しなくてよい」ことになり、実質的には領域外供与義務が存在しないのと変わらなくなる恐れがある。よって、別の考え方として、自国で社会権の最低限レベルを達成すれば、より高いレベルの内容を自国で実現させる前に、他国でも社会権を同じ最低限レベルで充足する義務を負う、⁽¹⁶⁰⁾との立場がある。他方、この二つ目の立場にも懐疑的な論者がおり、それによると、社会権の最低限レベルをまだ自国で実現できていない、あるいはその意志が欠如してまだ実現していない国も、客観的基準によって自国で社会権を実現しうる十分かつ合理的な利用可能資源を有していると判断されれば、他国で社会権の最低限レベルを実現すべき義務

(157) 「はじめに」で述べたように、本稿はこの「第三国による対抗措置」の可能性及び合法性いかなの問題には踏み込まないが、法的正当化が困難であるとは感じている。

(158) 同項目は「援助ないし協力の要請を受け、それが可能である国は、かかる要請を誠実に(in good faith)考慮し、自らの領域外社会権充足義務に従って応答する義務がある(must)」と規定する。

(159) “Commentary to the Maastricht Principles”, *supra* note 53, p.1158.

(160) G. Ooms and R. Hammonds, “Taking up Daniels’ Challenge: The Case for Global Health Justice” *Health and Human Rights*, Vol.12, No.1 (2010), p.36.

を負うとされる⁽¹⁶¹⁾。ここにいう客観的基準とは、社会権規約委員会が領域内社会権保障義務に関する「利用可能な資源の最大限までの措置」について示した、概要次のような内容を指す：「国家は、その資源のうちどの程度が社会権実現のための利用可能な資源かを決定するにあたり完全な裁量をもつわけではなく、その資源配分において社会権実現が十分に優先されるよう確保せねばならないのであって、ただ、当該確保された資源をどのように最適利用するかについては相当の裁量をもつ⁽¹⁶²⁾」。そして、領域外供与義務の履行における「利用可能な資源の最大限までの措置」についても当該基準を応用すべきと主張される。ある論者は、第三国の開発援助が領域外供与義務を遵守するものか否かを評価する、より具体的な基準をいくつか提示しているが、その一つに「領域外社会権充足関連分野での財政支出の割合が同じ経済レベルにある他国のそれと比べてどうか」を挙げ、当該財政支出割合が相当に低い場合は利用可能な最大限の資源を使用していない証拠になるとしている⁽¹⁶³⁾。また、領域外供与義務について特に強調すべき国家の裁量に対する内在的制約として、社会権規約第2条2項の無差別原則に基づき、国際的援助の優先順位を援助国と被援助国との民族的・宗教的・言語的な同一性や近接性（のみ）によって決定することは認められない、とも主張される⁽¹⁶⁴⁾。なお、政治哲学・法哲学（世界正義論）のレベルでは関連する論争が近年ますます盛んになっており、中でも、グローバルな経済的正義の存立の正当化根拠として「国家は基底的人権を万人に保障すべき責務を負う」ことを主張する論者は、（とくに途上国の）貧困者に保障すべき安全かつ健康な生存に最低限必要な資源

(161) M. Salomon, *supra* note 153, p.285.

(162) “An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the ‘Maximum of Available Resources’ under an Optional Protocol to the Covenant” E/C/12/2007/1, para.12.

(163) Khalfan, *supra* note 151, pp.325-328.

(164) *Ibid.*, p.322.

(165) この立場の先駆者として H. Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, 2nd edn. (Princeton UP, 1996; 初版は1980年) を参照のこと。近時におけるグローバル経済正義論の批判的概観として参照、宇佐美誠「グローバルな経済的正義」法哲学年報2012年（2013年）9-26頁。

の妥当な水準（閾値）は具体的に何か、どのように設定するか、また当該閾値未満の諸個人の処遇をどうするか等に焦点を当てており、注目に値する。

いずれにせよ、領域外供与義務が一般に認められるとしても、だからといって、特別の合意がない限り、特定の国家が特定の他国に対して特定の援助を行うべきという具体的義務が存在するとは言えない。⁽¹⁶⁶⁾ 実際上、どの一国の資源や能力をもってしても、全世界に向けて援助を行う必要性を満たすことはできない。よって、現時点において国家は、全てではなく一部の人々の社会権充足を援助することで領域外供与義務を果たしたと見做されるだろうし、その意味でどの人々のために社会権を充足するか（しないか）を決定する裁量—「完全な」裁量とは言わないまでも—を有する。ゆえに、領域外供与義務の不履行ないし違反の評価も容易でない。しかし、その困難さは、客観的な指標作成そのものの困難というより、政治的な次元、さらには倫理的（又は心理的）次元における困難であるように思われる。領域外社会権供与義務は協力義務の一形態といえるが、そもそも協力義務は一般利益・共同体利益を法益とする性格上、厳密に義務範囲を画定して違反を認定する（ましてや違反に対し遵守を強制する）ことを本義としないとも考えられる。

確かに、領域内供与義務と領域外供与義務とはトレード・オフの関係になりうる。国家は領域外の人々よりも領域内の人々により大きな一どの程度かは明らかでないが一責任を負う。しかし、国家が領域内供与義務を領域外供与義務より常に優先することを認めてしまうと、結局その全ての資源を領域内供与義務の履行（最低限レベル以上の履行であっても）のために充てることを許し、翻って領域外供与義務は意味のないものになってしまうだろう。よって、領域外供与義務が義務であるとするならば、それが当然に領域内供与義務より劣後すると考えるべきではなく、国家が自国領域内で最低限レベルの社会権を（まだ実現していないが）実現しうる利用可能資源を有していると判断する合理的かつ客観的な基準、及び、かかる国家がそうでない国家

(166) Gondek, *supra* note 149, p.363.

に対しその住民の最低限レベルの社会権実現のため領域外供与義務を果たしたか否か判断できる合理的かつ客観的な基準を説得的に提示することが重要であろう。同時に、そのためには、領域外供与義務の法的根拠について十分な議論がなされ、一定の合意に至る必要があろう。

Ⅳ おわりに

人権保障義務が第一義的には個人の居住する領域国に課され、よって国家の人権保障義務が及ぶのはその「領域的統治に服する」という意味での「管轄」下にある個人であることに、異論はない。しかし、この「管轄」概念がどこまで人権保護志向的に拡張解釈されるかとなると、論争が生じる。その代表が領域外における「管轄」の可否であり、中でも、「(地理的空間に対する)実効的支配」以外の意味を「管轄」に認めうるか否かである。それは換言すれば、領域外の(他国の)住民に対し国家が人権保障義務を負う法的根拠の存否をめぐる論争であり、本稿が対象とした社会権、しかもそれを直接満たす供与の義務については、かかる法的根拠の議論は最も論争的である。本稿は、自然災害という、おそらく相対的に論争性が低いゆえ議論の端緒になると思われた場面を念頭に、領域外社会権供与義務の存否を考察対象とした。

検討の結果、自然災害という事項的・時間的範囲に限っても、領域外社会権供与の義務性が一般に確立されているとは言えないことが明らかとなった。他方、多分に「あるべき法」の観点からではあるが、従来の「管轄」概念をおそらく超える別の根拠によって領域外社会権供与義務を導き出す可能性及び意義も、一定程度示されたように思われる。各国政府が自国居住者を他国居住者よりも優先的に配慮する現実の分業的体制は往々にして機能不全に陥るところ、自然災害が突発的・局所的な機能不全とすれば、継続的・偏在的な機能不全の代表例は途上国の貧困である。⁽¹⁶⁷⁾本稿の随所でも示唆されて

(167) 宇佐美「前掲論文」(注165) 19-20頁。

いるように、自然災害に限ってのみ領域外社会権供与義務は語られ得ず、途上国の貧困といった「恒常的災害」ともいえる現状をも包含する領域外社会権供与義務の法的根拠が求められている。翻して言えば、だからこそ自然災害に限っても領域外社会権供与「義務」の確立は困難なのであろう。

(2015年12月脱稿)

謝辞

筆者（田村）は、1998年に同志社大学法学部に入学し、田井義信先生の民法ゼミで勉強し、3年次・4年次と二度のゼミ論文を指導して頂いただけでなく、同志社大学大学院法学研究科に進学してからも田井先生に民法の修士論文を指導して頂いた経緯があります。その後、筆者は国際法に専攻を変えて現在に至りますが、研究者としての基礎的能力は田井先生から鍛えられた部分が大きいと実感しております。ですので、非常に冗長で拙い論文となりましたが、田井先生の退職記念として同志社法学に掲載して頂けることを、心より嬉しく思います。田井先生をはじめ関係者の皆様に、この場をお借りして感謝申し上げます。