

SDGs と食料への権利 ～域外義務の視点から～

SDGs and the Right to Food: From the Perspective of Extraterritorial Obligations

松隈 潤
MATSUKUMA Jun

東京外国語大学大学院総合国際学研究院
Institute of Global Studies, Tokyo University of Foreign Studies

- I .はじめに
- II .食料への権利の現代的課題～ SDGs との関係
- III .社会権における域外義務の展開
- IV .SDGs 目標 2 の達成における食料への権利と域外義務
- V .おわりに

(要旨)

持続可能な開発目標 (SDGs) はその目標のひとつに飢餓の撲滅を掲げているが、現在、国際社会は食料安全保障について、深刻な状況に直面している。

SDGs には食料への権利に関する明確な言及はないが、その目標 2 は食料への権利と緊密な関係性を有している。

本稿は、まず食料への権利の現代的課題として、SDGs と食料への権利の関係を検討する。

続いて、国際人権法、とくに社会権の実施における域外義務の議論を分析し、その食料への権利への適用について検討する。

最後に SDGs 目標 2 の達成における食料への権利と域外義務の意義について論じる。



(Summary)

One of the goals of the Sustainable Development Goals (SDGs) is to eradicate hunger, but the international community now faces a serious situation regarding food security.

Although the SDGs do not explicitly mention the right to food, Goal 2 is closely related to the right to food.

This article first examines the relationship between SDGs and the right to food as a contemporary challenge to the right to food.

It will then analyze the discussion of extraterritorial obligations in the implementation of international human rights law, in particular social rights, and consider their application to the right to food.

Finally, the author discusses the significance of the right to food and the extraterritorial obligations in achieving Goal 2 of the SDGs.

キーワード：持続可能な開発目標（SDGs）、食料への権利、COVID-19、食料安全保障、国際人権法、経済的、社会的、文化的権利の分野における国家の域外義務に関するマーストリヒト原則

Keywords: Sustainable Development Goals (SDGs), the Right to Food, COVID-19, Food Security, International Human Rights Law, the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights

I . はじめに

筆者は 1980 年代後半に NGO の職員として、当時大旱魃に見舞われていたエチオピアにおける食料支援プロジェクトに参加した実務経験を有している。そのため、常に考えることは、当時と比較して、今日、世界の飢餓状況は改善されているであろうかということである。国連食料農業機関（FAO）、国際農業開発基金（IFAD）及び世界食料計画（WFP）が編纂した報告書は、2015 年当時、世界の栄養不足人口は約 7 億 9500

万人であったが、これは1990-92年当時と比較すると、その間に世界の人口は約19億人増加しているにもかかわらず、栄養不足人口自体は約2億1600万人減少しており、この減少は開発途上地域でより顕著であるとしていた¹⁾。すなわち一定の改善状況がみられることを前提として、2015年に国連総会で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に掲げられた「持続可能な開発目標 (SDGs)」はその目標2として「飢餓を終了させ、食料安全保障及び栄養の改善を実現し、持続可能な農業を推進する」ことを掲げた²⁾。しかしながら、現在、国際社会は、COVID-19の世界的流行、気候変動、サバクトビバッタの大量発生等³⁾、深刻な問題に直面している。加えて食料安全保障⁴⁾については、そもそも分配の不平等という根本的な課題があり、持続可能ではない状況にあると言わざるを得ない。FAO等が編纂した『世界の食料安全保障と栄養の現状:2020年報告』によれば、現在の傾向が継続するのであれば、栄養不足の人々の数は2030年までに8億4000万人を超えると予測されている⁵⁾。持続可能な食料システムに移行するには、国際社会は多くの変革を要するのである。

国際人権法の分野においては、食料への権利(right to food)というアプローチにより、食料安全保障への対処が試みられてきた。国際人権法における食料への権利の規定については1948年の世界人権宣言第25条に遡ることができる。これは1966年の社会権規約第11条において条約規定となったが、食料安全保障への対処という観点からは、各国政府は、これを長く重視してはこなかった。ようやく、1996年の世界食料サミッ

¹⁾ FAO, IFAD, WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2015: Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*, FAO, 2015, p.8.

²⁾ U. N. Document, A/70/L.1, 18 September 2015, pp.15-16.

³⁾ WFP East Africa, Update on the Desert Locust Outbreak, World Food Programme, 12 June 2020.

⁴⁾ 1996年の世界食料サミットにおける食料安全保障の定義は以下である。
“Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”, World Food Summit Plan of Action, World Food Summit, 13-17 November 1996.

⁵⁾ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming food systems for affordable healthy diets*, FAO, 2020, p.3.

トにおいて、この概念が各国政府に注目されることとなったわけであるが、その背景には 1960 年代および 70 年代に農業生産性向上のためになされた技術進歩が、飢餓人口を実際には減少させていないことが判明し、各国政府が根本的な問題は社会的な不平等であることを認識したからである⁶⁾。世界食料サミットは、食料への権利の明確化を要請し、これを受けて社会権委員会は 1999 年に一般的意見 12 を採択した⁷⁾。2002 年には第 2 回世界食料サミットが開催され、2004 年には FAO が「国家食料安全保障の文脈で十分な食料への権利の漸進的な実現を支援するための自主的ガイドライン」を採択している⁸⁾。2000 年以降は国連人権委員会、国連人権理事会において 4 名の食料への権利に関する特別報告者が任命されている。

SDGs の目標 2 は、食料への権利に関し明確に言及してはいない。しかしながら、目標 2 が食料への権利と緊密な関係性を有していることは明らかであろう。本稿においては SDGs、とくにその目標 2 の達成における食料への権利の意義について検討する。ジグラー(Jean Ziegler)、デ・シュッター(Olivier de Schutter) に続いて食料への権利に関する特別報告者となったエルヴェル(Hilal Elver) は、2019 年に国連総会に提出した報告書において SDGs に焦点をあてて分析している⁹⁾。食料への権利の現代的課題という観点において、SDGs との関係は重要であり、本稿はこの点について検討を行う。

筆者は、食料への権利に関する様々な争点の中でも、域外義務(extraterritorial obligations) が SDGs の達成に貢献するうえで重要であると考える。このため、本稿においては国際人権法、とくに社会権の実施における域外義務の議論を分析し、その食料への権利への適用について検討する。

⁶⁾ U.N. Document, A/68/288, 7 August, 2013, p.3.

⁷⁾ U.N. Document, E/C.12/1999/5, 12 May 1999.

⁸⁾ FAO, Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, the 127th Session of the FAO Council, November 2004.

⁹⁾ U. N. Document, A/74/164, 15 July 2019.

最後に、SDGs 目標2の達成という文脈における食料への権利と域外義務の意義について検討を行いたい。

II. 食料への権利の現代的課題～SDGsとの関係

SDGs 目標2には合計で8つのターゲットがある。2.1から2.5までの5つのターゲットは目標2の具体的な課題の達成を示しているのに対して2.aから2.cの3つのターゲットは課題の達成を実現するための手段や措置に関するものである。

たとえばターゲットの2.1は「2030年までに飢餓を終わらせ、すべての人々、とくに貧困層や乳幼児を含む脆弱な立場にある人々が、年間を通じて安全で栄養のある十分な食料を得られるようにする。」とし、ターゲットの2.2は「5歳未満の子どもの発育阻害及び消耗性疾患に関する国際的に合意された目標を2025年までに達成することを含め、2030年までにあらゆる形態の栄養不良を終わらせ、若年の女性、妊娠中および授乳中の女性、及び高齢者の栄養上の必要性に対処する。」としている¹⁰⁾。

さて、2008年から2014年まで食料への権利に関する国連人権理事会の特別報告者であったデ・シュッターは、SDGs採択以前の段階から「持続可能性」を重視した検討を行ってきた。デ・シュッターは、食料不足の貧困国を支援するにはあたっては、貧困国の人々が自ら食料を供給できるようにすることが重要であり、たとえ貧困国の農業が国際的には競争力を有しておらず、生産性が高いとは言えなくとも、貧困国の農業に投資することが重要である旨強調していた。すなわち、貧困国が食料輸入や食料援助へ依存する度合いを減らすうえで、また、小規模農家の所得を向上させることによって、農村部の貧困を減らすうえで、貧困国の小

¹⁰⁾ U. N. Document, A/70/L.1, *op.cit.*, pp.15-16. 日本語訳は「外務省仮訳」等を参照した。SDGsについては本稿において検討する目標2の他、目標12のターゲット12.3が「2030年までに小売・消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食料廃棄を半減させ、収穫後損失等の生産・サプライチェーンにおける食品ロスを減少させる」としていることも食料への権利との関係において重要である。

規模農業に投資しなければならないという主張である。

また、デ・シュッターは機械化された食料生産システムが、温室効果ガスの排出を増加させ、気候変動を引き起こし、また、それは土壌や水を汚染することにより、生物多様性を大幅に減少させているという現状認識から、持続可能な食料生産方法への移行を提言していた。さらにデ・シュッターは、持続可能な解決策として、低所得世帯であっても、十分な、健康的な食料を購入できるような社会保障プログラムの構築が必要である旨、主張していた¹¹⁾。このようなデ・シュッターの見解は、食料への権利と現在の SDGs の内容とが長く緊密な関係を有してきたことを示している。

SDGs は「誰一人取り残さない (leave no one behind)」ことを強調している¹²⁾。2014 年から 2020 年まで、食料への権利の特別報告者をつとめたエルヴェルは 2019 年に国連総会に提出した報告書において SDGs との関係に焦点をあて、「誰一人取り残さない」という誓約が、食料への権利における分配の不平等の問題と緊密な関係性を有している旨指摘している¹³⁾。この分配の不平等という観点において、食料への権利は SDGs のすべての目標と関連性を有することとなる。SDGs を含む「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」は国連総会決議であるから、SDGs 自体は国家に対して法的義務を課しているわけではない。しかしながら、エルヴェルは、その報告書において食料への権利に関する取り組みと SDGs とを結びつけることによって、問題点を明らかにし、両者の完全な実施について推進力を得ることを志向している。エルヴェルの現状分析は以下のようなものである。SDGs の実施については地域や国家間で大きな違いはあるが、最も弱い立場にある人々は取り残される危険性も最も高い。2015 年以降、国際社会における飢餓状況は悪化しており、8 億 2000 万人以上が影響を受けている。重要なことは 2030 アジェンダを包括的かつ人権に基づくアプローチによって実施すれば、すべての人々の社会権の享受を前進させることができるということであり、食料への権利を実現するためには、国家は、「誰一人取り残さない」という約束を、

¹¹⁾ U. N. Document, A/HRC/25/57, 24 January 2014, pp.15-16.

¹²⁾ U. N. Document, A/70/L.1, *op. cit.*, p.3.

¹³⁾ *Ibid.*, p.4.

人権法に沿った具体的な政策に変える必要がある¹⁴⁾。エルヴェルは「誰一人取り残さない」という原則が、SDGsの枠組みの中で平等と無差別の基本的な人権原則を統合している旨評価し、169のターゲットのうち約92%が、人種差別撤廃条約、拷問等禁止条約、障害者権利条約、子どもの権利に関する条約、女性差別撤廃条約、自由権規約および社会権規約に規定された権利に関連しており、SDGsの達成のためには、人権を政策プロセスの中心に置くことが必要であるとする¹⁵⁾。エルヴェルは、食料への権利とSDGsは相互に補完し合っており、社会権規定はSDGsの実施における法的根拠と指針を提供し、SDGsは、社会権の実現に対する支援を増加させることができるとしている¹⁶⁾。

このように食料への権利とSDGs目標2は緊密な関係性を有しているが、現代的課題という観点からは、とくに2020年以降、国際社会がCOVID-19の感染拡大という、SDGs採択時には予想できなかった危機に直面している点を重視しなければならない。2020年に国際人道・開発機関等によって構成される「食料危機に対するグローバルネットワーク(Global Network Against Food Crises)」と「食料安全保障情報ネットワーク(FSIN)」¹⁷⁾によって編纂された『食料危機に関するグローバル報告書2020年版』はCOVID-19の世界的流行を受けて下記のような分析を報告している¹⁸⁾。すなわち、COVID-19の世界的流行以前の段階から、世界の55の国と地域において、約1億3500万人の人々が緊急の食料援助を必要としていたが、それらの人々は現在、COVID-19による影響を最も受けやすい人々である。COVID-19およびその経済的影響を防ぐた

¹⁴⁾ *Ibid.*, pp.4-5.

¹⁵⁾ *Ibid.*, pp.15-16.

¹⁶⁾ *Ibid.*

¹⁷⁾ FSINを構成する16機関は以下のとおり。

Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), EU, Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET), FAO, Global Food Security Cluster, Global Nutrition Cluster, Integrated Food Security Phase Classification (IPC), Global Support Unit, Intergovernmental Authority on Development (IGAD), International Food Policy Research Institute (IFPRI), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), SADC, UNICEF, USAID, WFP, UNOCHA, UNHCR

¹⁸⁾ Global Network Against Food Crises and FSIN, *Global Report on Food Crises 2020, Joint Analysis for Better Decisions*, FSIN, 21 April, 2020.

めに、すべての関係者が行動を調整する必要がある。2020年について、当初は主要作物の収穫が順調であったため、食料供給の見通しは明るかったが、現在では COVID-19 の感染拡大を抑えるための制限措置が輸送、加工等、食料の入手可能性に与えている影響は深刻である。さらに、サバクトビバッタの大量発生の影響を受けている¹⁹⁾。このような現状において、SDGs 目標 2 に設定されている多くのターゲットを達成するためには、国際社会の連帯と協力が不可欠であることは言うまでもないが、筆者は食料への権利、とくにその域外義務のアプローチが、SDGs の達成において、ひとつの鍵となると考えている。そこで第 III 章においては、社会権における域外義務の展開について論じる。

III . 社会権における域外義務の展開

人権の普遍性やその実施における差別禁止原則は国際社会において広く共有されている認識であるといえることができる。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」と規定しており、国際協力について明示的に言及している。しかしながら、一方で、諸国家は伝統的にはその人権保障の義務を自国の領域内の人々に対するものに限定されているとみなす傾向があった。このような国家の姿勢は、人権の国際的保障のプロセスにおいて様々な欠陥となって表れてきた。グローバル化の時代においては、とくに人々の社会権の享受に対して、多国籍企業、外国国家、政府間国際組織等の活動が及ぼす影響がますます大きくなってきている。すなわち、国家の域外義務に焦点を当てた主張は、多国籍企業、外国国家、政府間国際組織等が、域外の人権状況に悪影響を与えるような違法行為や不作為に関する説明責任から免れることを妨げるこ

¹⁹⁾ *Ibid.*, pp.4-5.

を目的としている²⁰⁾。「国家は食料への権利に関して域外義務を負っているか」という問題はSDGs達成の文脈において重要であると考えられる。それはグローバル化する国際社会においては、国家と非国家主体の両者の活動が、国境を越えた影響力を持つ可能性があるためである。近年、法的概念として域外義務を定義することが重要になっており、とくに食料への権利を含む社会権における域外義務の範囲と内容に関して、学術的な議論が活発となり、一定の合意形成がなされてきている。

社会権における域外義務については2011年の「経済的、社会的、文化的権利の分野における国家の域外的義務に関するマーストリヒト原則²¹⁾」(以下、マーストリヒト原則)を採択する際、国際人権法の専門家の中で、「国家が国境を越えて負う義務」の名称をどのように定めることが最善であるかという点については議論があったとされる。域外義務の研究および提唱を目的とする国際コンソーシアムであるETOコンソーシアム(The Extraterritorial Obligations Consortium)には筆者もアカデミック・メンバーとして参与しているが、その共同設立者であるギブニー(Mark Gibney)は、マーストリヒト原則の起草過程において「域外義務(extraterritorial obligations)」という用語を提案し、専門家グループがこの用語に同意したとされる。すなわち、ギブニーはこれまで使われてきた関連する様々な用語の中から、最も広く使われていると考え、「域外義務」を提案したという²²⁾。なお本稿で用いる「域外義務」の用語は、‘extraterritorial obligations’の日本語訳であるが、これは奥脇直也の研究に依拠している²³⁾。

²⁰⁾ Claire Debucquois and Kaitlin Y. Cordes, “Extraterritorial Obligations of States and the Right to Food”, David M. Kaplan, Paul B. Thompson (eds.), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics, 2nd Edition*, Springer Netherlands, 2019, pp.855-859.

²¹⁾ Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, 28 September 2011.

²²⁾ Mark Gibney, “On Terminology: Extraterritorial Obligations”, in Malcolm Langford, Wouter Vandenhoele, Martin Scheinin and Willem van Genugten (eds.), *Global Justice, State Duties : The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge University Press, 2013, pp. 32-47.

²³⁾ 奥脇直也「協力義務の遵守について—「協力の国際法」の新たな展開」江藤淳一編『村瀬信也先生古稀記念 国際法学の諸相 到達点と展望』信山社、2015年、5—46頁。

マーストリヒト原則は 2011 年 9 月、マーストリヒト大学と国際法律家委員会が招集した専門家会合において、国際法及び人権分野の専門家グループにより採択されている。専門家たちは世界の広範な地域に所在する大学や機関から派遣され、国際的な人権条約機関の過去及び現在のメンバー、国連人権理事会の過去および現在の特別報告者等が参加し、それまでの 10 年以上にわたる法的調査に基づき、成果文書としてマーストリヒト原則を採択した。この文書は学術的な成果であって、それ自体にはもちろん法的拘束力はない。むしろ、既存の国際人権法を基礎として法の漸進的発展に位置付けられ、起案されたものである。マーストリヒト原則に対して個人の資格で署名した 40 名の専門家について見ると、食料への権利との関係が極めて深い研究者、実務家が多く含まれていることがわかる。すなわち、食料への権利に関する特別報告者や研究者²⁴⁾、食料への権利に関する NGO 職員等²⁵⁾ である。2012 年に *Human Rights Quarterly* 誌にこの原則に関するコメンタリーが掲載されているが、その著者にもデ・シュッターや、アイデ (Asbjørn Eide) が含まれており、食料への権利との強い関連性をみることができる²⁶⁾。

上記のように、マーストリヒト原則は国家や国際組織によって公式に採択されたものではないが、署名者の中には、国連の特別報告者あるいは人権条約諸委員会の委員及びその経験者が多数含まれている²⁷⁾。また、

²⁴⁾ Olivier De Schutter : University of Louvain, UN Special Rapporteur on the right to food, Asbjørn Eide : Norwegian Centre for Human Rights, Sigrun Skogly : Lancaster University

²⁵⁾ Julia Duchrow, Thorsten Göbel : Bread for the World, Rolf Künemann, Ana Maria Suárez Franco : FIAN International

²⁶⁾ Olivier De Schutter, Asbjørn Eide, Ashfaq Khalfan, Marcos Orellana, Margot Salomon, and Ian 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, No.4, November 2012, pp. 1084-1169.

²⁷⁾ Catarina de Albuquerque: UN Special Rapporteur on the right to water and sanitation, Theo van Boven: Maastricht University, former UN Special Rapporteur against Torture and former Member of the Committee on the Elimination of Racism and Discrimination, Virginia Dandan : UN Independent Expert on Human Rights and International Solidarity, former Member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Maria Virginia Bras Gomes : Directorate General for Social Security, former Member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Cees

ヨーロッパ、アフリカ、米国等、地理的にも広い範囲から集まった多くの人権専門家が署名している点も特筆すべきであろう²⁸⁾。

マーストリヒト原則が構想された背景に、ひとつには国連総会において1986年に発展の権利に関する宣言が採択されたが、その後の条約化等の議論が遅々として進まない中、そのような状況に対応していくことが必要とされたという点がある。発展の権利については、国際社会において深刻な対立があるこの概念について条約化等の方向性を探っていくことは最早困難であり、むしろ社会権に関する域外義務について検討し

Flinterman : Maastricht University, Member of the UN Human Rights Committee and former Member of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Paul Hunt: University of Essex, former UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Miloon Kothari : Housing and Land Rights Network, former UN Special Rapporteur on the right to adequate housing , Martin Scheinin :European University Institute, former Member of the UN Human Rights Committee and former UN Special Rapporteur on human rights and counter-terrorism, Fabián Salvioli : University of La Plata, Member of the UN Human Rights Committee, Magdalena Sepulveda : UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Heisoo Shin: Member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and former Member of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Philippe Texier : Member of the Committee on Economic Social and Cultural Rights

²⁸⁾ マーストリヒト原則に個人の資格で署名した専門家40名のうち、脚注24, 25, 27に示していない者は以下のとおりである。(参照 : Malcolm Langford, Wouter Vandenhole, Martin Scheinin and Willem van Genugten, *op.cit.*, pp.467-468.)
Meghna Abraham : Amnesty International, Lilian Chenwi : University of the Witwatersrand, Danwood Chirwa: University of Cape Town, Fons Coomans: Maastricht University, Mark Gibney: University of North Carolina, Ashfaq Khalfan: Amnesty International, Malcolm Langford: University of Oslo, Nicholas Lusiani: Center for Economic and Social Rights, Claire Mahon: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Christopher Mbazia: Makerere University, Maija Mustaniemi-Laakso: Åbo Akademi University, Gorik Ooms: Institute of Tropical Medicine in Antwerp, Marcos Orellana: Center for International Environmental Law, Sandra Ratjen : International Commission of Jurists, Aisling Reidy :Human Rights Watch, Margot Salomon : London School of Economics and Political Science, Ian Seiderman : International Commission of Jurists, Wouter Vandenhole: University of Antwerp, Duncan Wilson :Scottish Human Rights Commission, Michael Windfuhr: German Institute for Human Rights, Sisay Yesanew : Åbo Akademi University

ていくことが有効であるという共通理解が専門家の中に形成されていったとされる。また、もうひとつの契機として2011年3月に国連人権理事會において採択された「ビジネスと人権に関する指導原則」²⁹⁾がある。これはOECD多国籍企業ガイドラインの内容をも取り込んだものであり、画期的な文書ではあったが、域外義務に関してはまったく不備なものであった。たとえばその原則2のコメンタリーは、「現在、国家は、国際人権法の下では、その領域及び／または管轄内にある企業の域外活動を規制することを一般的には求められていない。」としている³⁰⁾。このような問題に対処していくこともマーストリヒト原則の構想の背景にあった。

マーストリヒト原則はその原則8において「域外義務の定義」について規定しているが、それらは2つに大別される。すなわち「これらの原則の適用上、域外義務には次のものが含まれる」とし、「a) 国家の領域内または領域外における、当該国家の領域外での人権の享受に影響を及ぼす当該国家の作為及び不作為に関する義務」および「(b) 国連憲章及び人権に関する文書に定める国際的な性格を有する義務であって、普遍的な人権を実現するために個別に、かつ、国際協力を通じて共同して行動をとる義務」の2つである。コメンタリーにおいては、原則8について以下のような解説がなされている。すなわち「原則8(a)の下で生じる域外義務は、しばしば、原則8(b)の下で生じる域外義務と重複するか、または同時であり、類似の法的結果を伴うため、原則は両方の状況に共に対処することを目的として」おり、「例としては、国家の管轄内の企業等が、住民の強制立ち退きにつながるようなプロジェクトに融資を行わないことを確保する国家の義務をあげることができる」としている。すなわち「この義務は、第8原則(a)に基づき生じる。なぜなら、国家は当該企業の行動を規制する法的および事実上の権限を有するからである。この義務は、第8原則(b)に基づき、国際的に人権を実現するために個別かつ共同で行動する義務としても生じる。」わけである。

マーストリヒト原則は域外義務について尊重義務、保護義務、充足義務の3つの観点から規定している。原則19から22においては尊重義務、

²⁹⁾ U. N. Document, A/HRC/17/31, 21 March 2011.

³⁰⁾ *Ibid.*, p.7.

原則 23 から 27 においては保護義務、原則 28 から 35 においては充足義務について規定している。国際人権法が国家に課している域外義務とは、自国の領域の内外を問わず、自国の領域外の人権に影響を与えるような特定の行動をとり、または特定の行動をとることを控える義務であるとされる。これに加えて、国家は国際的な援助と協力を通じてグローバルに人権が実現されることを支援しなければならない。このように、国家の人権に関する3つの義務、すなわち尊重義務、保護義務、充足義務はそれぞれ域外的な側面を有していると主張されるのである。しかしながら、実際には国境を越えて適用される人権に関する義務の枠組みについては国家間において十分な合意が形成されてこなかった。そのような中で、国家間の取組ではなく、専門家会合の成果として、マーストリヒト原則が採択されたのである。マーストリヒト原則の採択以降、国連において採択される文書等においても域外義務について言及がなされるようになってきている。たとえば2012年に国連人権理事会が採択した「極度の貧困と人権に関する原則」は、域外義務について明確に示している³¹⁾。

このような社会権における域外義務の議論をふまえて、第IV章においては、SDGs 目標2の各ターゲットと食料への権利、とくに域外義務との関係について詳細に論じたい。

IV. SDGs 目標2の達成における食料への権利と域外義務

現在の危機的な状況に対処しつつ、SDGs 目標2を達成するためには、国際協力が不可欠であることは言うまでもないが、とくにその根底にある分配の不平等の問題に対処するには、法的義務を伴う、より積極的な対応が必要となる。本稿において域外義務に焦点をあてるのは、SDGs が採択された2015年の時点においては、前述のとおり国際社会における食料安全保障について一定の改善もみられてきてはいたが、分配の不平等の問題に対しては十分な対応がなされてきたわけではなく、多くの

³¹⁾ U.N. Document, A/HRC/RES/21/11, 18 October 2012.

「取り残された人々」が依然として存在していたところ、これに加えて、今日、COVID-19、気候変動、サバクトビバッタの大量発生等の新たな脅威により、深刻な悪化の状況にあるためである。

社会権における国家の域外義務に関する文書であるマーストリヒト原則は、前述のとおり、法的拘束力を有してはいないが、法の漸進的發展という意味においては重要な文書である。マーストリヒト原則はその起草過程から、食料への権利に強くコミットしていた研究者、実務家が参与していたことから、同原則において食料への権利がその中核的権利のひとつとして認識されていることは明らかである。たとえば、同原則の原則3は「すべての国は、自国の領域内及び領域外において、市民的、文化的、経済的、政治的及び社会的権利を含む人権を尊重し、保護し、充足する義務を有する」とし、広範囲な人権保障について言及しているが、これに関するコメントリーにはとくに食料への権利に焦点をあてた言及がみられる。すなわち、コメントリーは「社会権規約の国際協力義務の法的拘束力については、諸国家間において見解の相違がみられ、社会権規約の起草過程も、後の国家慣行も、決定的な回答は提供していない。社会権規約第2条1項の起草過程において、起草者たちは社会権を実現するためには国際的な協力及び援助が必要であることには合意したが、権利として主張できるか否かについては意見が一致しなかった。この問題は近年、社会権規約の選択議定書の交渉の中で再び注目され、一部の先進国は国際協力の道義的責任を認めながらも、社会権規約は法的拘束力のある義務を課していないと主張した。しかしながら、義務の範囲とその正確な意味については国家間において見解の相違があるものの、社会権規約が少なくとも何らかの域外義務を課していることについて、多くの国家の間に合意があるということが出来る。」としたうえで、具体的事例として食料への権利に言及している。すなわち「このことは食料への権利に関する国連総会決議のように、十分な食料への権利には、貧困の撲滅及びすべての者のための人権の実現を指向した国内及び国際的なレベルでの適切な環境及び社会政策の採用が必要であることを示し、すべての国は、国際貿易協定を含む政治的及び経済的性質の国際政策が、他の国の食料への権利に悪影響を及ぼさないようにするためにあらゆる努力を払うべきである旨規定していることにも反映されてい

る。」と解説している。

域外義務を食料への権利に適用する場合、域外義務としての尊重義務については、国家は他国における食料生産や食料へのアクセスを危うくする食料禁輸や同等の措置をとることや政治的な理由で食料配給を妨害する措置をとること等を控えるべきであるということになる³²⁾。また、過剰生産と製品の輸出を目的とした農業補助金もまた尊重義務に違反する可能性がある³³⁾。域外義務としての保護義務については、自国の管轄下にある企業等による人権侵害から、領域外の人々を保護する義務を、国家が履行していないことが問題とされる。本件については、しばしば外国企業の投資によって土地の収奪が行われ、土地利用者が立ち退きやアクセスの喪失に直面するといった問題が指摘されている。すなわち、国家がこのような企業の行為を適切に規制しないことにより、食料への権利が侵害されている。域外義務としての充足義務については、国家は貧困国における食料への権利の実現を確保するために支援し協力する義務を負っているとされる³⁴⁾。

さて、それでは現実的な問題として、今日、諸国家は域外義務についてどのような認識を有しているであろうか。この点に関しては、国連人権理事会における2015年の米国の普遍的定期審査における諸国家の勧告を分析したホイペル (Monika Heupel) の先行研究がある³⁵⁾。この研究において指摘されている点は、たとえば、十分な生活水準に関する権利について、バングラデシュが米国に対し、国内総生産の0.7%という国連の目標を達成するため政府開発援助の水準を引き上げることを勧告し、また、フランスが米国による国際的な援助が紛争下での性暴力による女性被害者のための性と生殖に関する医療サービスへのアクセスを可能にするようなものにすべきである旨勧告しているといった事例が存在

³²⁾ U.N. Document, E/C.12/1999/5, *op.cit.*, para.37.

³³⁾ Claire Debucquois and Kaitlin Y. Cordes, *op.cit.*, p.857.

³⁴⁾ U. N. Document, A/HRC/28/65, 12 January 2014, para. 47.

³⁵⁾ Monika Heupel, “How do States Perceive Extraterritorial Human Rights Obligations? Insights from the Universal Periodic Review,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 40, No.3, 2018, pp.521-546.

するという点である³⁶⁾。他方、米国は国連人権理事会において、域外義務の観点を含む食料への権利に関する決議の採択時に、投票理由説明を公式文書として公開しており、ここで域外義務を明確に否定していることも指摘すべきであろう³⁷⁾。すなわち、域外義務に関する国家の法的信念については、国家間において大きな相違があるということである。

よって、たとえば食料への権利に関する国家の域外義務について、これを国連国際法委員会 (ILC) の検討課題とするといった手法をとることは大変に困難であり、また、国連の専門機関である FAO が本件について国際司法裁判所の勧告的意見を求めるといった手法も現実的な選択肢であると言うことはできない。他方、社会権規約の選択議定書に基づく個人通報制度は一定の可能性を有していると考えることができよう。また、市民社会のレベルにおいて本件に関する提唱活動 (advocacy) を行うことによって、広く諸国家に対し、その域外義務を認識する機会を提供することは重要であろう。

そのような観点から、社会権規約に関する国家報告制度において、ヨーロッパの NGO グループが域外義務の議論を具体的に主張している事例は興味深い。たとえば、2011 年に社会権規約に関するドイツの第 5 回国家報告書審査において、食料安全保障に関与する NGO グループが提出したパラレル・レポートはドイツの域外義務に焦点をあてたものである³⁸⁾。また、2016 年に社会権規約に関するスウェーデンの第 6 回国家報告書審査において、同じく食料安全保障に関与する NGO グループが提出したパラレル・レポートもまたスウェーデンの域外義務に関するも

³⁶⁾ *Ibid.*, p.539.

³⁷⁾ U. S. Mission to International Organizations in Geneva, U.S. Explanation of Vote on the Right to Food, A/HRC.34/L.21, Human Rights Council 34th session, Geneva, March 23, 2017.

³⁸⁾ Parallel report in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Submitted by Brot für die Welt, FIAN Deutschland, Gegen Strömung, Deutsche Kommission Justitia et Pax, MISEREOR, uergewald, March 2011.

のである³⁹⁾。以下、ドイツおよびスウェーデンの市民社会レベルにおける議論をSDGs 目標2の各ターゲットと関連づけながら解説したい。

ドイツの国家報告書審査に対して提出されたパラレル・レポートが問題としている諸事例の中で、食料への権利との関係を指摘することができるのは、「十分な食料への権利に対する脅威となるEUの貿易および農業政策」に関する諸事例と「輸出および外国による投資の促進における人権に関するギャップ」に関する諸事例である。

第一に「十分な食料への権利に対する脅威となるEUの貿易および農業政策」において例示されている事例とはガーナの養鶏産業及びトマト産業に関する事例や、ブルキナファソ及びバングラデシュへの乳製品の輸出に関する事例である。すなわち、EUの共通農業政策(CAP)により農業補助金を受けたEU諸国からの輸出により、開発途上諸国の生産者が苦境に陥ったとされる諸事例が指摘されている⁴⁰⁾。パラレル・レポートはこのような事例におけるドイツ政府の域外義務について問題点を明らかにした後、様々な勧告を行っているが、一例をあげるならば以下の通りである⁴¹⁾。

1. ドイツ政府はCAPの食料への権利に関する包括的な人権影響評価を行うべきであり、評価に基づいて、具体的なケースにおける人権問題に対処する措置を講じるべきである。
2. ドイツ政府は、現在進められているCAP改革に対するドイツ政府としての立場を、その人権影響評価の結果に従って修正すべきである。
3. ドイツ政府は、食料への権利がCAPによって否定的影響を受けたと考えている現地住民が独立した調査を要求できるようにEUに対し苦情処理の仕組みを設けるよう提案すべきである。

³⁹⁾ Parallel Report, SWEDEN'S EXTRATERRITORIAL STATE OBLIGATIONS ON ESCR, Sweden's 6th State Report on the International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), Submitted by FIAN Sweden, FIAN International, SAL (Solidarity Sweden- Latin America), SweFOR (Swedish Fellowship of Reconciliation), May 2016.

⁴⁰⁾ Parallel report in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights *op.cit.*, pp.10-12.

⁴¹⁾ *Ibid.*, p.12.

4. ドイツ政府は ACP 諸国との間の経済連携協定（EPA）およびその他の自由貿易協定（FTA）に関する人権影響評価を行うべきである。

5. ドイツ政府は、FTA 及び「IMF の融資条件」が、市場アクセスや所得、食料への権利を保護するための途上国の政策の幅を制限することがないようにすべきである。ドイツ政府は、貿易協定が社会権に対し否定的な影響を与える場合には、貿易協定の人権条項によって規定が改正され得るよう提案すべきである。

ここに指摘されている諸事例は、SDGs 目標 2 のターゲット 2.b が、「ドーハ開発ラウンドのマンデートに従い、すべての農業輸出補助金および同等の効果を有するすべての輸出措置を並行して撤廃することを含め、世界の農業市場における貿易制限及び歪曲を是正および防止する。」としていることと緊密な関係性を有している。

第二に「輸出および外国による投資の促進における人権に関するギャップ」に関する諸事例とは、ドイツとパラグアイの投資保護条約によってドイツ国籍の所有者の土地収用ができず、先住民への土地の引き渡しを妨げた結果、食料への権利を含む人権侵害が生じた事例、ドイツ政府の関与したブラジルの製鉄プロジェクトが環境被害を生じ、地域住民である漁業従事者たちの食料への権利を含む人権を侵害した事例、同じくドイツ政府の関与したトルコにおけるダム建設が地域住民である農民たちの食料への権利を含む人権を侵害した事例等である⁴²⁾。パラレル・レポートはこのような事例の分析から、ドイツ政府が輸出及び対外投資の促進において、社会権規約第 2 条 1 項及び第 23 条の義務を十分に考慮しておらず、とくに「人権デュー・ディリジェンス」を制度化していない旨の勧告を行っている⁴³⁾。

1. ドイツ政府は社会権規約上の義務に基づき、ドイツ政府が支援したプロジェクトによって、その人権が影響を受ける者を保護すべきであり、そのような者がドイツ政府への苦情手続きの可能性を含む効果的な救済策を利用できるようにすべきである。

2. ドイツ政府は広範な人権に関するリスク評価を実施し、人権上のリ

⁴²⁾ *Ibid.*, pp.14-16.

⁴³⁾ *Ibid.*, p.17.

スクを特定し、それを回避するための解決策を見つけるための手続きを実施すべきである。ドイツ政府はすべての支援要請に関してプロジェクトの人権への影響を考慮すべきである。

3. ドイツ政府は二国間投資条約の諸外国における社会権に対する影響を評価すべきである。

ここに指摘されている諸事例は SDGs 目標 2 のターゲット 2.3 が「2030年までに、土地、他の生産資源及び投入財、知識、金融サービス、市場、価値付加の機会、非農業雇用の機会への安全かつ平等なアクセスの確保などを通じて、小規模食料生産者、とくに女性、先住民、家族農業者、牧畜民および漁業者の農業生産性および所得を倍増する」としていることを考慮すると、適切な対応が要求される諸事例である。

続いて、スウェーデンの国家報告書審査に対して提出されたパラレル・レポートが問題としている諸事例のうち、食料への権利と緊密な関係がある事例としては「ブラジルにおける農地への投資の事例」および「経済的、社会的及び文化的権利を損なう化石燃料の事例」がある。

第一に「ブラジルにおける農地への投資の事例」は、ブラジルの農地に対し、スウェーデンの国民年金基金が米国の年金基金等と共同で投資を行い、環境や人権に重大な悪影響を及ぼしたとされる事例である。問題となった点は、農薬の大量使用、とくにスウェーデンを含むヨーロッパで禁止されている様々な物質が使用されたこと、劣悪な労働環境、生物多様性の喪失等である⁴⁴⁾。この事例を検討した後、パラレル・レポートは結論として以下を勧告している⁴⁵⁾。すなわち、スウェーデン政府は域外義務を遵守するために、以下の措置をとるべきであるとし、国民年金基金による情報開示、国民年金基金による対外投資に関する包括的な人権影響評価の実施、国民年金基金が投資したプロジェクトに対する外部機関による人権に基づく定期的なモニタリングの促進、国民年金基金の任務を FAO ガイドラインと整合的なものにする事等を提言している。

第二に「経済的、社会的及び文化的権利を損なう化石燃料の事例」は、

⁴⁴⁾ Parallel Report, SWEDEN'S EXTRATERRITORIAL STATE OBLIGATIONS ON ESCR, *op.cit.*, pp.23-25.

⁴⁵⁾ *Ibid.*, p29.

気候変動により、食料への権利を含む人権に対してすでに侵害が生じているという主張である。気候変動の影響によって農業において収穫量は次第に減少する可能性があり、その影響を最も被りやすいのはアフリカ等、開発途上諸国の小規模農家である。世界の食料安全保障に重要な役割を果たしている漁業についても、海水温の上昇が漁獲量を減少させる。この事例を検討した後、パラレル・レポートは結論として以下を勧告している。すなわち、スウェーデン政府は域外義務を遵守すること等のために、以下の措置をとるべきであるとし、直ちに化石燃料産業からの撤退を開始し、国民年金基金に持続可能な投資を積極的に行わせることを提言している。

ここに指摘されている諸事例は、SDGs 目標 2 のターゲット 2.3 とも緊密な関係を有し、また、ターゲット 2.4 が、「2030 年までに、持続可能な食料生産システムを確保し、生産性を向上させ、生産量を増やし、生態系を維持し、気候変動や異常気象、旱魃、洪水およびその他の災害に対する適応能力を強化し、土地と土壌の質を漸進的に改善させ、強靱な農業を実践する。」としている点からも対処が必要とされる事例である。

以上のように、社会権規約の国家報告書審査においてヨーロッパの NGO が提出したパラレル・レポートにおいて指摘されている国家の域外義務に関する諸事例は、SDGs 目標 2 の各ターゲットとも緊密な関係性を有しており、SDGs と食料への権利に関する域外義務が相互補完的に作用する可能性を示唆しているといえることができる。

V. おわりに

本稿の冒頭部分において記した通り、現在、国際社会は COVID-19 の世界的流行、気候変動、サバクトビバッタの大量発生等々、2030 年までの SDGs の達成は不可能であると思われるような危機に直面している。本稿においては SDGs のとくに目標 2 について検討し、食料への権利への域外義務の適用が、一定の意義を有する旨論じた。しかしながら、社会権における国家の域外義務については、現段階においては法の

漸進的發展として位置付けられているに過ぎず、国家の法的信念に一致がみられるわけではない。

他方、今日、COVID-19の世界的流行等が大きな影響を与えている食料危機の深刻化等の現代的課題について検討する際、企業行動の変容を促すことも重要な要素となる。国際社会においては、今後も国家が主要なアクターであることは疑いない。しかしながら、たとえばGAFAM社の時価総額が多くの国家の国家予算を大幅に超えているような今日の状況においては、むしろ、市民社会が直接、企業行動の変容を促すようなアプローチをとることによって、危機に対応していくことが必要とされるという議論も、ヨーロッパを中心に市民社会、学術団体等において提起されてきている。これは裏返せば、国家の域外義務を実定法上の義務として追及していく手法に対する限界の認識、あるいはあまりにも長期にわたるプロセスが予測されることに対する焦燥感の表れであるとも言えることもできよう。マーストリヒト原則が採択された背景には前述のとおり、「ビジネスと人権に関する指導原則」が国家の域外義務に関しては不備であったという要素が存在していたわけであるが、国家の域外義務を実定法上の問題として提起する手法とともに、実際に影響力が大きくなっている企業等のアクターの行動変容を直接的に促したほうが、危機への対処としては迅速かつ有効ではないかという認識が生まれてきているわけである。

近年、Society 5.0への移行が提唱され、これは「ICTを最大限に活用し、サイバー空間とフィジカル空間とを融合させた取組により、人々に豊かさをもたらす」社会であるとされる⁴⁶⁾。この概念はSDGsとも関連付けられ、「Society 5.0 for SDGs」として提唱される。まさに今日、新しい時代にふさわしい新しい国際協力、新しい国際社会の在り方が問われているといえよう。

⁴⁶⁾『第5期科学技術基本計画』、平成28年1月22日、閣議決定。