

社会権規約の漸進的実現と最低限の中核的義務の検討

初 川 彬^{*}

- I はじめに
- II 社会権規約の起草と成立
- III 締約国の義務をめぐる起草時の議論
- IV 社会権規約委員会成立後の発展
- V 漸進的義務の国内実施のあり方
- VI おわりに

I はじめに

社会権規約は、自由権規約と双璧を成す国際人権規約の1つであり、最も基本的な人権を幅広く規定した国際人権条約でもある。世界人権宣言が成立した後、国際人権規約の起草作業は東西対立などを背景に難航し、2つの条約に分割されて今日に至る。元々は1つの条約とすることを念頭に準備が進められていたことから、自由権規約と性格の近い部分があることを示唆する一方で、自由権と社会権には根本的な違いがあったからこそ2つに分かれたと見ることも出来る。

社会権規約の当事国が負う義務は、自由権規約のそれとは様相が異なる。自由権規約では、主に国家が個人の自由への干渉を差し控えることが求められており、国家の行動と結果の実現の間にある時間差が小さい。他方で、社会権規約の場合は、社会保障の整備や学校の建設を始めとする法制度等の構築が必要であるため、全ての市民に人権保障を行き渡らせるには一定の時間がかかり、しかもその速度

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第24巻第2号 2025年8月 ISSN 1347-0388

※ 一橋社会科学高等研究院特任講師

本研究は2024-25年度日本学術振興会科研費24K22575の助成を受けた。

は当該国の政治や経済等の状況に大きく左右される。よって、社会権規約は当事国に対して「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」ことで結果を実現するよう義務を課しており、当事国の広い裁量を認めている。もっとも、社会権規約委員会は、当事国が負う義務の一部については即時的性格があるとしており、曖昧になりやすい漸進的義務の性質につき、各国の裁量を無制限に認めるものではないという点を示している。しかしながら、どの権利のどの部分が実際に自由権に準じて即時的性格を有するのか、また漸進的実現の最低線をどこに設定するかという問題は、その性質上一般化することが容易ではない。よって、先行研究の多くは個別具体的な権利の内容の検討に焦点を当てており、漸進的義務の性質そのものを正面から取り上げる例は必ずしも多くないのが実情である。

日本は、自由権規約と社会権規約の両方を同時に批准しており、同時に国内での効力を生じた。日本における国際人権条約への理解や必要性の認識は長年低調であったが、自由権規約及び自由権的権利については近年変化が見られ、人種差別や公正な裁判を受ける権利などに関して、裁判所が積極的に国際人権法に踏み込む例も出始めた。ところが、社会権規約については、国内実施に向けた議論がほとんど行なわれておらず、国際基準の重要性が必ずしも十分に意識されていない。その原因の1つとして、自由権規約の義務が比較的明瞭で即時的な実施を求められているのに対して、社会権規約の場合は漸進的義務故に何をなすべきか分かりにくいからだと考えられる。

そこで、個別の権利に着目して国家が講じるべき具体的な措置を論じる多くの先行文献とは異なり、本稿は社会権規約を履行する義務に焦点を当て、漸進的義務とはいかなるものかという問いを検討する。その上で、社会権規約及び社会権規約委員会が、各権利の最低線を確保するような仕組みを構築しているかという点を取り上げる。

本稿はまず、漸進的義務故に当事国が有する広い裁量をどう統制するかという点を意識しつつ、起草過程と社会権規約委員会発足後の実行を分析し、当事国が負う義務の性質がどのように議論され変容していったのかを確認する。これを受けて、社会権規約の定める権利の保障に際して一定の水準を下回ったと疑われる

場合に、当該国がどのような責任を負うかについても検討することで、漸進的義務の内容の一端を明らかにする。続いて、この漸進的義務を実現するためにどのような試みがなされているか、イギリスの例を参照する。最後に、これらの内容を踏まえた上で、日本における社会権規約の国内実施のあり方につき、その現状を考察する¹⁾。

II 社会権規約の起草と成立

国際人権法の黎明期とも言える、第二次世界大戦直後の時期には、社会権への理解が必ずしも定まっていなかった。そもそも何が社会権に該当するのかも明確ではなく、各権利の内容について意見が分かれていたために、締約国が負う義務の性質についても混乱があった。そこで、まずは社会権が国際人権法にいかにして取り入れられたかを確認する必要がある。漸進的義務の議論は、社会権規約そのものの起草過程と切り離すことが出来ないので、その歴史を振り返ろう。

国際人権法の本格的な誕生は、1946年の経済社会理事会による国連人権委員会 (Commission on Human Rights) の設立に遡り、1947年には早くも「国際人権章典 (international bill of rights)」の起草が始まる。国際人権法黎明期の議論は、自由権を中心に発展しており、その理由の一つとして、第二次世界大戦の頃に見られた苛烈とも言うべき自由の抑圧を二度と繰り返さないことで、人権を抑圧する政府の侵略行為によって平和が破壊されるのを防ぐという目的が挙げられる²⁾。この頃の社会権はILOが取り上げる問題という認識が強く、そもそも社会権は権利なのかという点すら必ずしも定かではなかった³⁾。しかし、国連人権委員会のアメリカ代表でもあり初代委員長でもあったエレノア・ルーズベルトは、経済的及び社会的権利の熱心な支持者であり、1948年に採択された世界人権宣

1) 社会権規約の定める権利の漸進的達成の意義と、国内でそれをどのように確保するメカニズムが出来上がっているかという点 (漸進的義務の国内実施) を主な分析対象とする。

2) 例えば、芹田健太郎『国際人権法』(信山社、2018年) 49頁

3) See e.g. Egbert Willem Vierdag, 'The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', *Netherlands Yearbook of International Law* vol. 9 (1978), pp. 69, 83

言に社会権の内容を含めるのに大きな役割を果たした。具体的には、22条に「すべて人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し、かつ、国家的努力及び国際的協力により、また、各国の組織及び資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的及び文化的権利を実現する権利を有する」と書かれているほか、23条に労働の権利、24条に休息及び余暇の権利、25条に生活水準の権利、26条に教育の権利などが挙げられている。同宣言は自由権を中心とした極めて西欧的な思想に基づいており、これに対して東側諸国やイスラーム諸国は不満を露わにしたものの、あくまで宣言であることから、最終的には反対する国なく国連総会で採択された⁴⁾。これは、当時まだ比較的新しい概念であった社会権についても、国際社会全体で確保する必要性が、国連体制の初期から一定程度認識されていたことを示唆している⁵⁾。

世界人権宣言の採択を受けて、国連総会は国際人権規約の起草を経済社会理事会对して正式に要請し⁶⁾、人権委員会は1948年から本格的に条約の作成を始めた。この段階では、世界人権宣言を踏まえて自由権と社会権をまとめた1本の国際人権規約の採択に向けて検討が進められていたが、この時代はまだ社会権が重要な人権問題だと国際社会で認識されるようになってから日が浅く、どの権利・自由が自由権あるいは社会権に分類されるかは必ずしも明白ではなかった⁷⁾。

より重要かつ深刻だったのは、西側諸国と東側諸国の間や、先進国と発展途上国間の意見の相違が大きかったことであり、激しい対立が続いた。例えば、ソ連代表は「飢えと過労による死の恐れを取り除くような条件 (conditions which will exclude the threat of death from hunger and from exhaustion)」という観点から労働の権利と職業選択の権利を規約に含めるよう主張したほか、休息と余暇への権利を認めることや、労働時間の規制、社会保障制度の整備の義務を国家

4) *Yearbook of the United Nations 1948-1949* (Kraus Reprint, 1975), p. 535

5) この立場は、現在に至るまで一貫して国際社会で確認されている。その例として、1993年の世界人権会議においてコンセンサスで採択されたウィーン宣言及び行動計画の第5パラグラフにおいて、「全ての人権は普遍的で、不可分で、相互に依存かつ関連している。国際社会は公正かつ平等な方法で、同一の立場で等しく強調して、人権を世界的に取り扱わなければならない。……」と謳われていることが挙げられる。但し、社会権につき国家が具体的になすべき行為については、意見の相違が存在する。

6) E/CN.4/162 (1949) at E

に課すこと、労働基本権や教育に対する権利など、経済的・社会的権利を細かく列挙して規約に含めるように提案し⁸⁾、ユーゴスラビア⁹⁾など他の東側諸国も社会権の完全実施を主張した。デンマークやオーストラリアも、実施に関する細かい内容は別として、社会権を含めるべきとの考えは初期から示しており、類似の権利を条約化するようかねてより提案していた¹⁰⁾。他方で、イギリスなどは市民的・政治的権利の作業を急ぐ姿勢を見せ、社会権の本格的な検討は次の会期以降に持ち越されることとなった¹¹⁾。これは、草案の準備作業を西側諸国が主導したこともあって、自由権についてはまだ比較的順調に議論が進んだ一方、社会権についてはそうでなかったことが示されている¹²⁾。また、アメリカ代表が述べた通り、経済的・社会的権利の実現状況及び実現可能性は各国で異なることから、慎重な検討が必要だという意見も強かった¹³⁾。社会権の歴史の短さも相まって、自由権よりもイデオロギーの対立が激化したのである。

7) 当時は女性差別など平等の問題が自由権と社会権のどちらに含まれるか、労働組合については結社の自由で処理するべきか独自の権利として認めるべきかなどの議論にもかなりの時間が費やされていた。

この他に興味深い点として、オーストラリア代表とイギリス代表のやり取りが挙げられる。前者は、世界人権宣言の存在及び意義に加えて、国連憲章 55 条に基づき国連が単独あるいは集団的に人々の福祉を促進しなければならないことを挙げて、起草中の規約を比較的容易に実施出来る権利・自由（自由権）に限定するのではなく、経済的・社会的権利も含めるべきだと強調した。これに対して後者は、一部の先進国を除き、多くの国々が未だ発展の初期段階にあることに鑑みて、それらの国にとって履行が不可能になるような内容を規約に盛り込むことは差し控えるべきだと主張した。イギリス代表は、経済的・社会的権利自体が未だ研究途上にあるとも述べた。このすぐ後にフランス代表が、経済的・社会的権利の重要性は認めながらも、各国に相当な経済的負担を強いるものであるから、起草中の規約にこれらを含めることに難色を示し、「第 2 の人権規約」に含めるべきではないかと述べた。特に、イギリス代表の発言は、政治的思惑はさておき、現代では当然視されている社会権の基本的内容ですら、1940 年代末では新しい人権概念でまだ内容が必ずしも定まっておらず、それを実施可能な国は非常に限られていたことを示すものとして注目に値する。E/CN.4/SR.131 (1949), pp. 2-7

8) Ibid., pp. 47-49

9) 但し、この約 10 日後にコミンフォルムはユーゴスラビア共産党を追放する決議を採択した。それ以降は、ユーゴスラビアを東側陣営に含めないことが多い。

10) E/CN.4/AC.1/21 (1948); E/CN.4/AC.1/SR. 29 (1948), p. 1; E/CN.4/333 (1949)

11) この結果、1949 年に人権委員会がまとめた草案は市民的・政治的権利に関する内容が大半を占めており、経済的・社会的権利に関する内容は少なかった。E/1371 (1949), pp. 27-46

翌1950年以降は、各国政府からのコメントや所見を取りまとめて再検討し、さらに実施基準や履行確保に関する議論も実施されたが、これらはいずれも後年自由権規約として成立する部分を中心であった。同年に、国連総会は経済社会理事会の求めに応じて社会権を国際人権規約に含めるか否かの議論を実施し、最終的には経済的・社会的及び文化的権利を規約に含めるよう経済社会理事会ひいては人権委員会に求める決議を採択した。この決議において国連総会は、「市民的及び政治的自由の享有と、経済的・社会的・文化的権利の享有は、相互に関係しており相互に依存している」としつつ、「経済的・社会的・文化的権利が奪われた者は、世界（人権）宣言の自由人の理想とする人間像を表すことが出来ない」と断じた¹⁴⁾。しかし、社会権の具体的内容に関する一層の研究が必要だと認識されたことに加えて、ILOを始めとする専門機関を巡る論争は厳然と存在した。更に、Craven¹⁵⁾が端的に指摘した通り、義務の性質や履行確保を巡る各国の複雑な対立も相まって、社会権は自由権とは別に検討が進められることになった¹⁶⁾。なお、一本化を断念して2つの人権条約を作成することについては、国連総会が1952年に正式な決議を採択している¹⁷⁾。

自由権と社会権が分離されたことから、東西対立を中心とするイデオロギーの相違を乗り越えて社会権を検討する前提がようやく整った¹⁸⁾。これを受けて、

12) この時期の主要国の立場は、概ね次の3つに分けることが出来る。完全雇用等による生活水準の向上を目指して経済的・社会的権利の拡充を強く主張した国々（ソ連など）。社会権に対して懐疑的な態度を示し、東側諸国による介入が平等を実現しているように見せかけて、却って政府による個人の自由に対する過度の介入を招くと批判した国々（イギリスなど）。社会権を規約に盛り込むことで生活水準の向上を目指しつつも、その手法について意見を持つ自由や集会の自由といった他の権利・自由を加味した経済政策を通じた達成を目指した国々（デンマークなど）。

13) E/CN.4/353/Add.1 (1950), pp. 9-10 アメリカ代表は同時に、社会権に関する新しい条文案を検討することはかなりの時間を要するため規約の起草作業の妨げになると主張し、ソ連代表と真っ向から対立した。アメリカはルーズベルトがいた頃と打って変わって、自国の憲法において馴染みの薄い概念である社会権を権利の1つとして条約に含めることに対して反対するようになったのである。See Aryeh Neier, *The International Human Rights Movement: A History New Edition* (Princeton University Press, 2020), p. 102

14) A/RES/421 (V) (1950), at E

15) Matthew Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development* (Oxford University Press, 1995), pp. 18-19

1951年の第7会期から、人権委員会は経済的・社会的及び文化的権利の本格的な検討に入った¹⁹⁾。各権利の具体的な内容に加えて、既に作業が進んでいた自由権規約草案との調整にも時間を要した上に、後述する締約国の義務の性質及び履行確保に関しても議論が難航したことにより、条約として結実するには更に約15年を要した。1966年、社会権規約は自由権規約と共に国連総会で採択され、自由権規約より3ヶ月近く早い1976年1月に発効した。日本は1979年に、自由権規約と同時に社会権規約を批准している²⁰⁾。起草作業が難航した社会権規約も、今では170余りと国連加盟国の大半が当事国となっていることから、社会権規約についても国際社会で普遍的な人権条約として定着しているといえよう。

Ⅲ 締約国の義務をめぐる起草時の議論

1 規約2条1項の起草過程

Saulらによれば、今日の規約2条1項の意義は、起草当時は必ずしも十分に理解されていなかった²¹⁾。準備作業を遡ると、各国の負う義務については、個別具体的な権利に関する検討の中で散発的に議論されることが多かった一方、締約国の義務に関する一般的規定（今日の規約2条1項に該当する部分）の議論は

16) 米ソの対立は続いていたが、この他にもオランダ代表は市民的・政治的権利と経済的・社会的権利を1つの規約に含めると、規約の実施時に異なる措置を講じることになり困難が予想されるとして難色を示し、デンマーク代表も経済的・社会的権利を規約に含めることに反対した。そこで、この時にインド代表が述べたように、より多くの国々が参加できるように、自由権の部分に先に成立させて社会権の部分は後で検討することになったのである。E/CN.4/365 (1950), pp.77-78

17) A/RES/543 (VI) (1952)

18) もっとも、自由権規約と社会権規約の2条約に分割する方法を巡っては、本文に述べたものの以外の理由に基づく論争もあった。初川満『国際人権法の展開』（信山社、2004年）298-300頁も参照。

19) その少し前から、UNESCOやILOなど他の機関とのやり取りを通じて経済的・社会的・文化的権利の検討は進められた。その例として、E/CN.4/403 (1950)

20) 但し、個人通報制度には入っていない。

21) Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford University Press, 2014), p. 134

多くなく、よく整理されていたとも言い難い²²⁾。

締約国が負う義務の性質は、分割前の国際人権規約の準備作業において、社会権を含めるか否かという議論と密接に関係している。例えばイギリス代表は、1950年時点で「市民の経済的・社会的権利を確保（secure）するための国家の義務を効果的に規定するために、多くの既存の条約や、問題のテーマを扱う権限を有する専門機関による類似の文書に含まれるような緻密な規則を詳細に定める必要があることは、経験が証明しているところである。このような緻密な性質の条項を規約に含めるのは適切ではない一方、一般的な用語を用いて（当事国の）義務を簡潔に述べるだけの記述は、これらの権利の場合には無意味であり、それらの確保には全く効果がないであろう。」と述べた²³⁾。当時、経済的・社会的権利の中でも労働基本権が特に議論の対象となっており²⁴⁾、この発言はILOを始めとする他の機関が既に活動していたことを念頭に置いたものであると同時に、国際社会全体で一律の基準に基づいて社会権を国内実施するのは困難が伴うことを示唆していた。これに対してユーゴスラビア代表は、1つの国際人権規約を作成するべきと共に、経済的・社会的権利も市民的・政治的権利と同様に実施されるべきとの旨を主張していたが²⁵⁾、社会権を自由権と同視して条約を起草するべきという主張に、国際社会全体から広く賛同が集まることはなかった。社会権の性質について検討が進んでいない時点では、各権利を確保する方法ひいては締約国の義務の性質についても初歩的な議論の域を出なかったのである²⁶⁾。

これに加えて、1951年の「国連事務総長の覚書（memorandum）」でも指摘さ

22) それ故に、ヨーロッパの主要な先行文献の多くは、当事国が負う義務の性質の具体的な内容につき、むしろ社会権規約が成立した後の実行（例えば社会権規約委員会が示した解釈）に依拠することが多い。

23) E/CN.4/353/Add.2 (1950), pp. 8-9

24) これに関してイギリス代表は、労働組合に関しては結社の自由の文脈で取り扱うことが適当だと主張し、労働に関する権利の拡充を訴えるソ連との対立が見られた。Ibid., p. 9

25) E/CN.4/353/Add.5 (1950), p. 2 同様の主張は後年にもソ連やウクライナを中心とする東側諸国から度々出された。これらの国々は、各国が負う義務につき自由権と社会権の違いを認めることに反対し、議論を進めることにも抵抗した。E.g. E/CN.4/SR.272 (1952) in Ben Saul (eds.), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Travaux Préparatoires 1948-1966 Volume I* (Oxford University Press, 2016), p. 1017

れたように、経済的・社会的発展に関しては全ての国が同じ段階にあるわけではないことから、全ての国が同じ基準を受け入れることを期待するのは現実的ではなかった²⁷⁾。言い換えれば、全ての国が即時に実現可能であり、1つの国際基準を遵守することが期待された自由権とは違い、社会権の場合は各国の発展状況に応じて異なる基準を当てはめる必要性が認識されたのである。その後、各権利の内容を巡る議論が更に複雑化し、労働者の権利や財産権や教育を受ける権利など、どの権利をどこまで含めるかという点が主な議題となった。その上で、個別具体的な権利につき締約国が実施する趣旨の条文案²⁸⁾や、各国の実施状況の報告手続きについての検討²⁹⁾がなされた。その一方で、締約国が負う義務の一般的な性質については、当初は必ずしも十分に意識されていなかった。

締約国の義務に関する一般条項の必要性が本格的に提起されたのは、1951年半ば頃のことであった。例えば、ユーゴスラビア代表は、「経済的・社会的・文化的権利の享受に関する提案」と題して、「この規約の当事国は、生活と人格の束縛なき発展 (unhampered development) にとって必須の、とりわけこの規約に定められた経済的・社会的・文化的権利を享受するすべての人の権利を認める。当事国は、その経済発展状況に応じて、自国民がそれらの権利を最大限享受することを確保するのに必要ないかなる措置も講じる義務を負う。」という文言を提案した³⁰⁾。アメリカ代表は「経済的・社会的・文化的権利の一般的条項に関す

26) これを受けてフランス代表は、ILO、UNESCO、WHO 及び FAO などの専門機関による検討がある程度進むまで、国連人権委員会がしばらく経済的・社会的権利に関する検討を中断することを提案した。E/CN.4/353/Add.8 (1950), pp. 8-9; E/CN.4/515/Add.15 (1951) in *Travaux Préparatoires Vol. I, supra* note 25, pp. 57, 249

27) E/CN.4/529 (1951), paras. 38-71

28) 例として、ソ連代表による提案にあった「締約国は、飢餓 (hunger) 又は栄養失調 (in-anition) による死の恐れを取り除く状態を作り上げるという目的の下、すべての人に労働及び職業選択の権利を確保する。」という文言。E/CN.4/537 (1951)

あるいは、UNESCO により提案された「署名国は、次の内容を認める。 1. すべての人は教育の権利を有する。 2. すべての人にとって初等教育は無料であり、必須とする。……」という文言。E/CN.4/541 (1951)

29) 例えば、レバノンが経済的・社会的・文化的権利の実施に関する条項について詳細な提案をした際は、委員会の設置と締約国による定期的な報告書の提出、経済社会理事会や国連事務総長による検討とその内容の発表などが中心であった。E/CN.4/570 (1951)

30) E/CN.4/609 (1951)

る提案」と称して、「この規約の各当事国は、自国の組織の枠内で及び資源に両立する範囲で、立法又はその他の方法により、この規約の部が認める権利を確保するための、経済的・社会的・経済的進展と発展の条件を促進することを約束する。」という草案を提示した³¹⁾。更に、フランスとアメリカは、「自国の組織と手段の範囲で、個々にまたは国際的協力を通じて、立法又はその他の方法によりこの規約の部が認める権利の完全な実現を漸進的に達成するため、措置をとることを約束する。」という修正案を提示した³²⁾。

ここでまず問題になったのは、漸進的に実現することの意味である。社会権の実現については、各国の経済状況に応じて締約国の義務に差が生じ得る可能性が、東側諸国を含めて認識されていた一方で、その他の国内事情に基づく文言等を巡っては争いが生じた。例えば、ユーゴスラビア代表は、厳しい経済状況によりどうしても実現不能である発展途上国を除き、各締約国は自国民に対して経済的・社会的・文化的権利の享受を確保しなければならないと強調し、それ以外の各国の国内事情（各国内機関が持つ権限はそれぞれ異なる等）を理由とした制限は受け容れられないという姿勢を示し、アメリカやフランスなどが主張した漸進的実現の概念には反対した³³⁾。

また、漸進性と関連して、「完全な達成」とは何かという問題もあった。すなわち、自由権と違って即時的な義務ではないということから、各国の違いを超えて保障すべき権利の内容は必ずしも客観的かつ一義的に決まらないという認識はあったものの、達成すべき人権の保障水準が明確にならなければ、漸進的な実現の具体的意味が明らかにならない。これに関しては、デンマーク代表が「進歩の本質は継続性であるから、経済的・社会的・文化的権利の実施に際しては最終的な固定された目標は設定されていない」³⁴⁾と述べたように、「漸進的」と「完全な実現」は一体と化しており、各国は規約の定める権利を実現する法制度を整備するだけでなく、不断にそれらを引き上げなければならないという意味だ

31) E/CN.4/610/Add.1 (1951)

32) E/CN.4/615 (1951)

33) E/CN.4/SR.233 (1951) in *Travaux Préparatoires Vol. I, supra* note 25, pp. 531-533 ソ連など他の東側諸国もこの立場に同調している。

34) E/CN.4/SR.236 (1951) in *Travaux Préparatoires Vol. I, supra* note 25, p. 534

と考えられてきた。各国の政治的・経済的状况は常に変化するため、必然的に各国の裁量が広く認められることになった。

これらの措置を実際に国内で実施するにあたっては、立法措置以外に行政措置、司法的措置、教育・啓蒙活動を通じた実現など様々な方法が可能であることも認識されており、これもまた各国の裁量を広く捉える理由となった。とはいえ、立法措置が重要であるという指摘もあり、例えばウルグアイは経済的・社会的及び文化的権利の実現は主に立法措置によって実現されるとし、条約草案にある全ての権利を「当事国」が達成することを確約する旨の一般条項が必要だと主張した³⁵⁾。アメリカを筆頭とする西側諸国の多くは、各国に立法措置を講じることを求めるものの、国内法が制定された上でその法に違反した場合にのみ個人は救済を求めることが出来ると理解していた一方で、東側諸国は社会権も自由権に準じて即時実施可能でなければならないとして反発した³⁶⁾。

もっとも、社会権に含まれる各権利を見ると、その内容及び性質は様ではない。チリ代表が指摘したように、教育を受ける権利や社会保障の権利など一部については、完全な実現に時間を要す上に前提条件を整える必要がある一方で、それ以外の権利については遅滞なく自動的に実施されるべきものもある³⁷⁾。後に社会権規約として成立する条約の締約国が負う義務も、その実現が全て各国の裁量に委ねられるわけではなく、権利によって異なり得ることに加えて、特定の権利の中でも実現に向けた措置に応じて「利用可能な手段」及び「合理的時間」も変わることが示唆されていたのである。「漸進的」という語は、これら全てを包含するものであったと言える。

これらの発想は実質的に条約を無意味なものとするのではないかという批判もあったが³⁸⁾、フランス代表が「予算の支出、そして技術的援助、国際協力およ

35) E/CN.4/SR.271 (1952), p. 9

36) E.g. E/CN.4/SR.273 (1952) in *Travaux Préparatoires* Vol. I, *supra* note 25, pp. 1024-1025

37) E/CN.4/SR.237 (1951), pp. 4-5 労働組合に関する権利などはその典型的な例である。

38) この種の批判は、草案が一旦完成した後も繰り返された。1955年にハンガリー代表は、「同項の義務を遠い将来へ無期限に延期することを認めるものである」と述べ、この批判を再度展開している。A/2910/Add.6 (1955), para. 9

びその他の要素も含む³⁹⁾と述べたように、財政面以外の部分も含めて出来る限り社会権を実現する義務を各国に負わせることが念頭に置かれていた。すなわち、漸進的な義務の本質は、各国の政治経済の状況に応じた最大限の努力を不断に続ける義務であり、各国による不作為を容認するという趣旨ではなかったのである⁴⁰⁾。その意味では、結果の実現については漸進的であっても、実現に向けて行動を起こすという点については即時的な性格を持つ⁴¹⁾。また、チリ代表が指摘したように、本規約の目的はそもそも人間に固有である最低限の権利の確保ということも忘れてはならない⁴²⁾。そのため、少なくとも行動を起こさない場合に国際法違反となり得るという点は、比較的早い段階において各国で認識されるようになったと考えられる⁴³⁾。また、幾つかの具体的権利については、条文に締約国がとるべき措置の内容が明記されるに至った⁴⁴⁾。なお、当事国が義務を果たしたか否かは、後に発足する社会権規約委員会が重要な役割を担うことになる⁴⁵⁾。

1954年には、国連人権委員会で正式な社会権規約草案が完成した。草案2条1項には「この規約の各当事国は、個々に又は国際的な援助及び協力を通じ、自国における利用可能な手段を最大限に用いて、この規約において認められる権利の

39) E/CN.4/SR.271 (1952), p. 6

40) なお、アメリカ代表は逆に、「利用可能な資源」が「自国の有する資源全てを投じる義務」と解釈される余地があるのではないかという懸念を示したことがある。E/CN.4/SR.271 (1952), p. 5

41) See Philip Alston and Gerald Quinn, 'The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights Quarterly* vol. 9 (1987), p. 166

42) E/CN.4/SR.271 (1952), p. 13

43) 但し、発展途上国の負う義務の性質や度合いについては常に問題となっていた。それ故に、最終的な採決の日に至るまで、途上国の取り扱いを巡る対立は続いた。

44) 例えば、社会権規約6条2項は労働の権利について、「完全な実現を達成するためとる措置には、個人に対して基本的な政治的及び経済的自由を保障する条件の下で着実な経済的、社会的及び文化的発展を実現し並びに完全かつ生産的な雇用を達成するための技術及び職業の指導及び訓練に関する計画、政策及び方法を含む。」と規定しているし、13条及び14条は無償の義務教育制度を導入する義務を明記している。とりわけ、14条に「無償の初等義務教育を確保するに至っていない各締約国は、すべての者に対する無償の義務教育の原則をその計画中に定める合理的な期間内に漸進的に実施するための詳細な行動計画を二年以内に作成しかつ採用することを約束する。」と書かれている点は注目に値する。

完全な実現を漸進的に達成するため、立法措置及びその他の方法により行動をとることを約束する。」と書かれており、現在の社会権規約2条1項と概ね同じ条文となっていた⁴⁶⁾。一般的規定については、このように自由権規約とは一線を画した文章になっていた一方で、この頃には一部の社会権については自由権に準じた即時性を有することが西側諸国間でも認識されるようになり、該当の権利についてはその都度特定の義務を締約国に課すような文章が挿入された。同年の国連総会決議に基づき、翌年事務総長名で出された注釈文書には、全ての人権は同程度に重要故に締約国は社会権についても自由権と同等の義務を負うべきという主張と、社会権の性質及び各国の経済的・社会的状況に鑑みて「行動をとる (undertake steps)」以上のことを各国に望むのは非現実的であるという主張が対立したことを明記された⁴⁷⁾。その上で、「漸進的」という語は、必ずしも自国の責に帰すことの出来ない経済的・社会的状況にある国に配慮しつつ、全ての国が各権利の水準を（各国の利用可能な手段の範囲内で）不断に向上させていく義務だと理解された旨が記されている⁴⁸⁾。東西対立は厳然と存在したものの、出来る限り多くの国が参加する国際人権規約を作成する必要性自体は、各国の間で共通しており、言わば折衷的なアプローチが採用されたのである。

45) 国家通報手続きが履行確保の中心をなすと当初考えられていた自由権規約とは異なり、社会権規約の場合は各国に裁量が広く認められているために強力な履行を促進するのが難しい一方で、特に発展途上国については先進国による経済援助などが必要であることから、社会権規約の実施にあたっては国際社会で協力する必要は早くから認識されていた。

他にも、インド代表が指摘したように、利用可能な手段を最大限活用する趣旨について、誰が最大限かどうかを決めるのかという問題を提起し、民主主義国家であれば国民の代表者が決定する一方で、独裁国家の国民や非自治地域の住民はそれが出来ないため、国連に対して声が上げられるようにするべきではないかという考え方もあった。E/CN.4/SR.271 (1952), p. 9

この時点で「履行確保」という語が妥当かはさておき、国連の場における規約当事国の情報交換と協力の必要性は意識されており、後に社会権規約委員会の成立に繋がった。これは、各国が負う義務の性質の具体的な意味について、委員会が示す理解（解釈）が重要だということに繋がる。実際に、委員会は後年、一般的意見3の中で「全ての適当な措置がとられたか否かの最終的な判断は、依然として当委員会が決定するべきものである」と述べた。E/1991/23 (1990), para. 4

46) E/2573 (1954), p. 62

47) 'Draft International Covenants on Human Rights: Annotation Prepared by the Secretary-General', A/2929 (1955), pp. 56-57

48) Ibid., pp. 57-58

その後、イギリス政府が立法以外の措置による「完全な実現」の可能性に言及して修正を提案したほか⁴⁹⁾、オランダ政府が非差別原則と統合する修正案を提示するなどして議論がやや混乱したこともあり、国連第三委員会は社会権規約草案2条については採決を見送って実体規定の採択を待つことを決定した⁵⁰⁾。更にその後、具体的な権利に関する「漸進的義務」の内容が散発的に議論された後、締約国の義務に関する一般規定の議論は1962年になってようやく本格的に再開された。

漸進的義務が自由権のような即時性を有するものではないという理解は既に共有されていたものの、一部の国からは、時間制限を設定することで、いつまでも社会権が実現しない状況を防ぐべきだという提案がなされた⁵¹⁾。ブルガリア代表は「漸進的」の語は「数世紀」ではなく「数年」単位だと理解されるべきだと強調したが⁵²⁾、具体的な年数の設定は現実的ではないことから見送られた。この頃には、西側諸国だけでなくルーマニアなどの東側諸国も多くが、各国の経済的状况に合わせて漸進的に社会権を実現する必要があるという意見で一致するようになった⁵³⁾。かつては鋭くイデオロギーが対立した部分ではあったが、先進国においてもある程度は社会権の保護が進んできたことに加え、アフリカを中心に植民地が独立して数多くの新興国が生まれ、起草段階初期の1950年頃とは国際情勢が大きく異なっており、しかもその大半は経済的にも政治的にも非常に脆弱であったことが原因の1つと考えられる⁵⁴⁾。

49) A/2910/Add.1 (1955) in Ben Saul (eds.), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Travaux Préparatoires 1948-1966 Volume II* (Oxford University Press, 2016), p. 1597

50) A/3077 (1955), paras. 79-90

51) A/C.3/SR.1181 (1962), paras. 29-30, 37

これには、コンゴ・レオポルドヴィルやナイジェリアなど、独立したばかりで政治・経済状況が極めて脆弱な国の代表も含まれていたことが注目に値するが、本稿では発展途上国の取り扱い及び社会権規約2条3項についてはこれ以上立ち入らない。

52) A/C.3/SR.1182 (1962), para. 12

53) A/C.3/SR.1183 (1962), para. 23

54) これらに加えて、この頃にはアメリカとソ連の間の冷戦構造が定着したことで、国際情勢が緊張を孕みながらも安定した結果、長期的視点に立った人権の検討が可能な環境が生じたという指摘もある。初川満・前掲注18・12頁も参照。

こうして社会権規約2条は、規約全体の起草過程の後半にあたる1962年に採決にかけられ、1項については最終的に賛成79・反対0・棄権12で採択された⁵⁵⁾。

2 今日の2条1項

社会権規約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。」と定めており、2項には非差別原則⁵⁶⁾、3項には「開発途上にある国は、人権及び自国の経済の双方に十分な考慮を払い、この規約において認められる経済的権利をどの程度まで外国人に保障するかを決定することができる。」と書かれている。社会権は自由権と異なり、国家が個人の権利・自由に対する介入を差し控えるだけでは実現が難しいことから、自由権規約2条とは文言に大きな違いがある。それ故に、申恵丰によれば、1980年代半ば頃までの欧米の学説でも、社会権はその性質上当然に、国家に対して一種の努力義務を課したに過ぎないという主張が一般的であった⁵⁷⁾。Vierdag は、社会権規約の定める権利は、労働組合やストライキの権利など一部を除いて個人の権利としては認められず、プログラム規定的なものに留まると論じている⁵⁸⁾。

55) ちなみに、非差別原則を定めた2項も賛成86・反対0・棄権5と比較的順調であったが、発展途上国につき外国人に対する社会権の実現を猶予する文言については、各国が激しく対立し、賛成41・反対38・棄権12と否決寸前であった。この時に賛成したのは東側諸国（ソ連・白ロシア・ウクライナなど）や発展途上国（アルジェリア・レバノン・マラヤ連邦など）が中心であった一方、西側諸国（中華民国・フランス・日本・イギリス・アメリカや、アルゼンチン・ブラジルなどの南米諸国）のほとんどが反対に回った点は、漸進的義務を考える上でも示唆に富む。A/5365 (1962), p. 22

56) 漸進的に達成するという口実に、「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位」に基づく差別的な措置をとることは認められない。例えば、教育を受ける権利の漸進的達成を目的に掲げて、人種や民族的少数者の教育制度の拡充を怠った場合は、2条2項の違反になり得る。この点は、起草作業の際にも議論された。See e.g. A/C.3/SR.658 (1955), paras. 37, 41; A/C.3/SR.659 (1955), para. 28

57) 申恵丰『人権条約の現代的展開』（信山社、2009年）129-130頁

しかし、社会権規約 11 条（食糧に対する権利）に関する特別報告者であった Eide の報告書を 1 つの契機として、この認識は変化した⁵⁹⁾。すなわち、労働に関する権利のように自由権的性質を有するもの以外の権利についても、当事国が一定の義務を負うのであり、その意味で社会権規約が定める権利は単なる政策的目標に留まらないことが明らかにされたのである。今日においては自由権規約と同様に、社会権規約の当事国が負う義務も、消極的義務と積極的義務に分けることが出来るというのが支配的な理解となっている。

消極的義務は、尊重義務のことを指す。社会権であっても、国家による不作為が求められることはあり、その端的な例としては社会権規約 8 条の定める労働基本権が挙げられる。また、規約 13 条の教育を受ける権利についても、3 項に自身の子にどのような教育を受けさせるかを定める「自由を有することを尊重する」と書かれている。これらのような自由権的性質が特に強い権利の場合は、「漸進的義務」といっても即時的な性格を帯びる。それ以外でも、当事国の尊重義務が問題になる権利はあり得る⁶⁰⁾。

積極的義務は、更に保護義務と充足義務に分けられる。保護義務は、権利・自由の侵害から個人を保護する義務のことを指し、私人間の人権侵害を防止するために当事国が措置を講じることと、国家対私人の構図において直接私人を保護する具体的な措置を講じることの 2 つがある。Craven⁶¹⁾が指摘するように、公正かつ良好な労働条件を享受する権利について定めた社会権規約 7 条は特に分かりやすい例であり、雇用主が労働者に対して公正な賃金を差別なく支給することや、安全かつ健康的な労働環境の整備などを怠った場合は、当事国が介入しなければならない。また、私人間関係以外でも、例えば国家が個人の尊厳を確保するべく、規約 9 条に則って社会保障制度を設けることも、保護義務に含まれる。

58) Vierdag, *supra* note 3, pp. 102-103

59) Asbjørn Eide, '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 (1987), paras. 66-70

60) 例えば、社会権規約委員会是一般的意見 12 において、現在ある十分な食糧へのアクセスを阻む措置を講じた場合、規約 11 条の定める食糧に対する権利を尊重する義務に違反し得る旨を示している。E/C.12/1999/5 (1999), para. 15

61) Craven, *supra* note 15, pp. 111-113

充足義務は、保護義務から更に進んで、人権の享受を容易にするためのサービスを提供するなど、国家が必要な条件を整備する義務のことを指しており、自由権よりも社会権の文脈で特に重要となる。例えば、社会保障制度は単に制度を創設して維持するだけでは十分ではなく、各市町村に生活相談窓口を設置するなどして、必要な人に生活保護等の社会保障が行き渡るような環境の整備が必要不可欠である。

上記の消極的義務と積極的義務自体は、おおよそどの人権条約においても当てはまる分類方法ではあるが、自由権規約と社会権規約でその性質には違いがある。すなわち、当事国がそれをいかにして実現しなければならないかという点については、テーマとなっている人権によって差異が生じるのである。特に、社会権規約 2 条 1 項は、自由権規約 2 条 1 項と対比させることで、その違いがより際立つ。自由権規約は「権利を尊重し及び確保することを約束する」と定めており、そのシンプルな文言は当事国が即時に自由権規約の内容を実現することを求めている。これに対して、社会権規約 2 条 1 項は「漸進的」という語を使うことによって緩やかな義務であることを示しており、その文言からも社会権規約に規定された権利には当事国による政策的指針を示すものという性格を強く帯びることが分かる⁶²⁾。国際人権法でしばしば言及される「結果の義務」も、自由権のように「国内実施措置にかかわらず、基本的に条約の定める内容が実現していることが求められる」という強いものとは必ずしも言えないことから、芹田健太郎は、社会権規約が当事国に住む個人に直接具体的な権利を保障しているとまでは言えないとしている⁶³⁾。もっとも、社会権規約の定める権利の実現は完全に各国の手に委ねられたものではなく、個人が当事国の社会権規約違反を全く主張出来ないわけでもない。それが意味するところは、社会権規約委員会が本格的に活動を開始する 1990 年代まで待つこととなる。

62) See Saul, Kinley and Mowbray, *supra* note 21, p. 134

63) 芹田・前掲注 2・146-147 頁

IV 社会権規約委員会成立後の発展

社会権規約の履行確保に関する詳しい議論は他日に譲るが、社会権規約委員会の設置が大きく遅れたことに言及する必要はあろう。社会権規約は紆余曲折を経て採択され、今日では国際社会に広く受け容れられているとはいっても、履行確保を巡る議論は起草過程のみならず近年まで続いた⁶⁴⁾。一方では、社会権規約の義務の性質が不明瞭であることから、履行確保のあり方を巡る議論が必ずしも順調に進展しなかった。他方では、履行確保の議論が進まないために、条約規定の具体的な内容を解釈する社会権規約委員会の設置が難航し、条文の意味がなかなか明らかにならなかったとも言える。

自由権規約の履行確保制度に倣い、社会権規約についてもこれに準じたシステムを設けることが検討されたものの、Craven が「プログラムの性質 (programmatic nature)」と表現する権利について、自由権に準じて「人権委員会」⁶⁵⁾が取り扱うことが出来るかについて争いがあった⁶⁶⁾。それに加えて、社会権規約に記載された権利の性質に関する困難な議論と、ILO 等の専門機関と権限が重複することへの懸念も根強くあった⁶⁷⁾。社会権規約委員会の設置については、規約自体の起草作業の最終段階で提案されたが、十分な支持が得られず取り下げられ⁶⁸⁾、1985 年に採択された経済社会理事会の決議⁶⁹⁾まで待つこととなった。その後は、他の人権条約実施機関と同様に、社会権規約委員会の示す総括所見や一

64) 個人通報制度に関する選択議定書が発効したのは 2013 年のことである。

65) 人権条約実施機関が複数設置されている今日では、Human Rights Committee を「自由権規約委員会」と訳出することも多いが、初期の段階では自由権規約と社会権規約が 1 つの条約として起草されていたという歴史的背景があったことに留意するべきであろう。

66) Craven, *supra* note 15, p. 35

67) 中井伊都子「国際人権条約における社会権の権利性」芹田健太郎ほか(編)『講座国際人権法 2 国際人権規範の形成と展開』(信山社、2006 年) 411 頁

なお、Craven によれば、社会権規約が規定する権利のうち、比較的即時に実施が見込める幾つかの権利については「人権委員会 (Human Rights Committee)」における報告の対象とし、それ以外は実施可能となる時点まで待つという提案もあった。Craven, *supra* note 15, p. 35

68) A/C.3/SR.1401 (1966), paras. 19, 21

69) E/RES/1985/17 (1985)

般的意見が重要な意味を持つことになる。

1986年にはNGOである国際法律家委員会、リンブルグ大学法学部とシンシナティ大学のアーバン・モルガン人権研究所（Urban Morgan Institute for Human Rights）がマーストリヒトで会議を開催して「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ブルグ原則」（以下単に「リンブルグ原則」と呼ぶ）を作成し、翌年に国連人権委員会を通して国連事務総長に提出された⁷⁰⁾。1997年には、リンブルグ原則採択時とほぼ同じメンバー⁷¹⁾により「経済的社会的権利の侵害に関するマーストリヒト指針」（以下単に「マーストリヒト指針」と呼ぶ）が作られ、2000年には社会権規約委員会が採択した⁷²⁾。いずれも法的拘束力を有する文書ではないが、社会権規約委員会による規約の解釈にも影響を与えているため、当事国が負う義務の性質を検討する上では、これらの文書も参考になる。

社会権規約が法的拘束力のある条約として成立した以上は、単なる理念を記した文書ではなく、各国に何らかの法的義務を課す存在であると考えられるのであり、言い換えれば作為と不作為とを問わず、一定水準の権利保障が実現されなかった場合は規約違反になり得ることを示す。そこで、「漸進的な実現」と「立法措置その他のすべての適当な方法」及び「利用可能な手段を最大限に用いる」こととはいかなるものかという点の整理が特に必要となり、以下ではその一端を明らかにする。これらの表現と特に関係が深い「最低限の中核的義務（minimum core obligations）」についても取り上げる。

1 漸進的な実現

既に述べた通り、非差別原則や自由権的性質を有する権利については、即時的義務を有すると解し、当事国の履行状況を客観的に評価するのも比較的容易である。しかし、どの権利のどの部分が自由権的性質を有するのかは必ずしも自明で

70) E/CN.4/1987/17 (1987)

71) 国際法律家委員会、マーストリヒト大学法学部人権センターとシンシナティ大学アーバン・モルガン人権研究所。なお、リンブルグ大学はこの前年にマーストリヒト大学に改名している。

72) E/C.12/2000/13 (2000)

はないし、その他の権利の実現については履行状況の評価が容易ではない。もちろん、義務の具体的な中身はそれぞれの権利の内容に左右されるが、社会権規約委員会は一定の枠組みを提示してきた。

当事国が負う一般的な義務の核心について、社会権規約委員会は1990年に一般的意見3を採択した⁷³⁾。委員会はその中で、まず「漸進的」なのはあくまでも結果の「完全な実現」であって、当該当事国において社会権規約が効力を発生してから合理的な短時間で「行動をとる」義務があると強調している（パラグラフ2）。すなわち、委員会は当事国が負う義務につき「行動をとること」と「結果を完全に実現すること」を分けた上で、少なくとも前者については比較的客観的に評価可能であることを示したのである。これについては、規約2条1項につき「全ての当事国は、規約上の権利の完全な実現のために直ちに措置を講じる義務を負う」と明記したリンブルグ原則が想起される⁷⁴⁾。また、一般的意見3のパラグラフ2では、当事国による措置は「この規約が認める義務の履行に向けて、計画的（deliberate）具体的かつ可能な限り明確に向けられたもの（targeted）でなければならない」とされており、そのような措置に速やかに着手しない当事国は社会権規約違反となり得る旨が示されたのである。

続いて、社会権規約委員会は社会権全般について、自由権と違って短時間で完全な実現を達成するのは難しいと認めつつ、規約の目的及び存在意義に照らして当事国は可能な限り迅速かつ効果的に完全な実現のために行動をとる義務を負うと再び強調している（パラグラフ9）。とりわけ、委員会は「意図的に逆行するような措置は最も慎重な検討を要し、この規約に定められた権利の全体及び利用可能な手段の完全な使用に照らして十分に正当化される必要がある」（同）とも述べており、この立場を後年再確認している⁷⁵⁾。これは日本の憲法学における

73) E/1991/23 (1990)

74) E/CN.4/1987/17 (1987), paras. 16, 21

75) 例えば、社会権規約委員会は一般的意見19において、社会保障を受ける権利に関して逆行するような措置は禁止されているとの強い推定があり、もし当事国がそのような措置を意図的に講じる場合は、当事国が当該措置の正当性を証明する責任を負い、委員会は「利用可能な手段を最大限用いること」や非差別原則等に照らして厳しく審査すると強調した。E/C.12/GC/19 (2008), para. 42

所謂「制度後退禁止原則」にも通ずると考えられる⁷⁶⁾。Ssenyonjoによると、社会権規約委員会は2009年の段階では、「迅速かつ効果的 (expeditiously and effectively)」が何を意味するのかを直接は語っていないが、少なくとも2条2項にある非差別原則の違反は正当化されない⁷⁷⁾。また、委員会は2001年の韓国に対する総括所見において、最低でも「各権利に関する実際の状況の正しい理解、最も脆弱な集団を正確に突き止め、適切な法、プログラム及び制作の策定から始めなければならない」としている⁷⁸⁾。よって、当事国は漸進的な実現に向けて、まず国内の現状を正確に把握するために調査を実施し、その結果に基づき適切な措置を誠実に実施しなければならない、それを社会権規約委員会に対して詳細に示さなければならないのである。

リンブルグ原則では、社会権の漸進的な実現といえども、「幾つかの権利は直ちに司法判断適合的であり、他の権利は時間をかけて司法判断適合的になる」と述べられている⁷⁹⁾。従って、少なくとも当事国は国内における「脆弱な集団」、すなわち外国人や人種のマイノリティなどを始め、経済的に困窮していたり虐げられたりしている人々の実態を常に正確に把握し、社会権規約の定める権利が実効的に確保されていなければならない、裁判所もこれらの権利に関する主張を認めて、必要な場合には積極的に救済措置を講じる必要がある。当事国が講じる立法措置ないし行政上の措置や、国内裁判所による司法的救済は、全てが当該国の国家実行を構成するのであり、当事国は国家報告制度や個人通報制度を通じて、常に社会権規約委員会に対して説明責任を負うのである。

76) 日本の国会でも、近年漸進的義務と後退禁止原則について言及されたことがある。但し、その議論は国立大学の授業料の取り扱いに関するごく短いものに過ぎず、政府がこのテーマにつき正面から何かを回答することはなかった。第201回国会衆議院決算行政監視委員会第二分科会会議録第1号（令和2年4月6日）12頁参照

77) Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Hart Publishing, 2009), p. 60

78) E/C.12/1/Add.59 (2001), para. 34

79) E/CN.4/1987/17 (1987), para. 8

2 立法措置その他のすべての適当な方法⁸⁰⁾と利用可能な手段を最大限用いること⁸¹⁾

「この規約において認められる権利の完全な実現」する手段としては立法措置が念頭に置かれており、社会権規約委員会は、多くの場合はそれが望ましいだけでなく、それが必要不可欠であることを強調している（一般的意見3のパラグラフ3）⁸²⁾。もっとも、最低限の立法措置を講じれば規約上の義務を履行したことには必ずしもならず、当該当事国の置かれた経済的・社会的・文化的状況に応じて不断に改善を図ることが求められるのは言うまでもない。また、「立法措置その他のすべての適当な方法」と2条1項に明記されていることと合わせて、当事国は何かしらの措置を講じるだけでなく、他の考えられる可能な手段と比較してなぜその措置がより適切だと考えたかという点につき、国際社会に対して説明責任を負う⁸³⁾。故に、例えば社会保障制度の枠組みを立法で定めるのみで、実効的にその権利が当該国内にいる個人に十分確保されていない場合は、社会権規約上の義務を履行していないと見做される可能性がある。漸進的義務故に当事国の裁量が広く認められるとはいえ、社会権規約委員会に対する説明責任は免除されないのである。また、当該国の裁判所が十分な司法的救済を認めなかった場合も、漸進的義務を理由として免責されるわけではない⁸⁴⁾。

利用可能な「手段」について、社会権規約2条1項の原文（英語）では re-

80) 先進国による途上国への援助を巡る議論については、本稿では深く立ち入らない。

81) 障害者権利条約4条2項も社会権に関してほぼ同じ文言を規定しているほか、子どもの権利条約4条も類似の表現を使用している。また、これを発展させたものとして、地域的人権条約ではあるが、バンジュール憲章マプト議定書（The Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa）10条3項に、軍事費を削減して社会開発、特に女性の地位向上に予算を充当する義務が規定されていることも興味深い。

82) E/1991/23（1990）委員会はその例として、非差別原則（規約1条2項）や、労働者の権利及び社会保障に関する権利（規約6条から9条）を挙げている。

83) これに関連して、委員会は「全ての適当な措置がとられているか否かに関する最終的な判断は、委員会が行なう」と述べている。E/1991/23（1990）, para. 4

84) 一般的意見3によれば、規約3条（男女平等）や8条（労働組合への権利）を始めとする幾つかの規定については、「多くの国において司法その他の機関による即時適用が可能であると思われる。これらの規定が本質的に自動執行的ではない（non-self-executing）という提案は維持され難い。」E/1991/23（1990）, para. 5

sources という語が使用されており、財政的な手段が念頭に置かれることが多いが、本来はそれ以外の手法も含まれ、技術開発や教育など幅広い活動を通じた社会権の実現もあり得るとの主張もあった⁸⁵⁾。Saul らによれば、国際協力あるいは民間部門との協同を通じた社会権の実現なども考えられる⁸⁶⁾。もっとも、今日では法制度の改革やインフラの整備、あるいは富の再分配を通じて、いかに社会権規約の定める権利を実現するかという議論が主であるから、国内における予算配分の意味合いが強くなる傾向がある。

「漸進的な実現」と同様に、「利用可能な手段を最大限用い」ているかどうかは、各国の政治経済や社会ないし文化などによって異なり、客観的な基準を特定することは容易ではない。この点につき、社会権規約委員会は一般的意見3の中で踏み込んだ解釈を示しているわけではなく、国際協力の必要性に言及する他は、後述する最低限の中核的義務に関連した記述が見られる程度である。この時点ではごく一般的な内容の提示に留まったが、各国における社会権の整備や国際協力の進展がある程度進み、委員会が履行確保を通じて当事国と社会権規約の対話を重ねることで十分な情報を手に入れてから、より具体的な国際基準が作成されとの期待があったと考えられる。

しかし、自由権規約などと異なり、社会権規約の場合は個人通報制度の成立にかなりの時間を要したこともあり、具体的事例を通じた国際基準の明確化も大きく遅れた⁸⁷⁾。2007年、個人通報制度に関する選択議定書の検討が本格的に進め

85) See Robert E. Robertson, 'Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the "Maximum Available Resources" to Realizing Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights Quarterly* vol. 16 (4) (1994), p. 697

しかし、Skogly によれば、この主張には一定の意義があり、1990年代後半にかけて検討が多少進んだものの、詳細につきその後の議論が深まることはなかった。Sigrun Skogly, 'The Requirement of Using the "Maximum of Available Resources" for Human Rights Realisation: A Question of Quality as well as Quantity?', *Human Rights Law Review* Vol. 12 (3) (2012), pp. 400-402 もっとも、彼女は同論文の後半で、天然資源の適切な開発や人的資源の活用等について若干の検討を加えている (pp. 405-409)。

86) Saul, Kinley and Mowbray, *supra* note 21, p. 143

87) 渡辺豊によれば、社会権規約の個人通報制度に対しても西側諸国を中心に根強い慎重論があり、冷戦終結後もなかなか検討が進まなかった。渡辺豊「社会権規約選択議定書の採択」法政理論 42 巻 3・4 号 (2010 年) 105-106 頁

られていた頃、社会権規約委員会は国家報告制度の蓄積によって得られた知見を活かし、「利用可能な手段を最大限用いること」に関して幾つかの基準枠組みを示した。中でも特に強調されたのは非差別原則であり、国家の裁量に委ねられる部分が大いとは言っても、差別的に実施することは許されないのみならず、恵まれないあるいは阻害された個人ないし集団の置かれている状況に十分な注意が払われる必要があるとしている⁸⁸⁾。これは、非差別原則につき当事国が負う尊重義務と保護・充足義務に該当し、各国が差別なく社会権規約の内容を実施する重要性と共に、社会権の拡充により差別を是正する必要性を再確認したものである。

但し、具体的に「利用可能な手段を最大限用い」ているか否かを判定する基準については、一部の先行研究において試案⁸⁹⁾は提示されているものの、性質上数値化が困難であることから、一般的に当てはめられる国際基準は今なお存在しない。もっとも、各権利における最低限の中核的義務については、一定の知見が得られている。

3 最低限の中核的義務

起草過程においても指摘されたように、漸進的義務は手段の欠如を理由とする国家の不作為を正当化しかねないという問題が残る。そこで社会権規約委員会は、社会権規約が定める各権利の中でも、特に重要なものについては国家が「最低限の中核的義務」を負うとした。Chapman らによれば、この概念はその名の通り各権利の中核的な要素ないし内容に由来し、それなくしては人権としての本質的な意義が失われるものを指しており、当事国がこれを侵した場合は国際法上の義

88) CESCR, 'An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the "Maximum of Available Resources" under and Optional Protocol to the Covenant', E/C.12/2007/1 (2007), para. 8

89) 例えば、Kendrick は年間の歳入がほぼ同額の2国を比較し、国家予算からどの程度の割合の予算を社会権の実現に充当しているかという点が、重要な意味を持つと主張した。彼女はその具体例として、1人あたり国民総所得が5割〜2倍近く異なるエスワティニとニカラグアを比較し、エスワティニはニカラグアより経済的に恵まれているにもかかわらず、平均寿命が約20年も短い点を挙げている。Abby Kendrick, 'Measuring Compliance: Social Rights and the Maximum Available Resources Dilemma', *Human Rights Quarterly* vol. 39 (2017), pp. 666-669

務に違反したと考えられる⁹⁰⁾。故に、これは各国が守るべき最低条件とされている。消極的義務との関係が想起されるが、必ずしもそれに限られるわけではなく、積極的義務（とりわけ保護義務）の一部も該当することがある。

一般的意見3では、「少なくとも、各権利につき最低限の不可欠な水準の充足を確保することは、各当事国が負う最低限の中核的義務である……もしこの規約がそのような最低限の中核的義務を設けるものではないと理解されるならば、その存在意義は大きく損なわれるであろう」とされた上で、この義務の不履行に際しては当事国が利用可能な手段の欠如を証明しなければならないとされている⁹¹⁾。マーストリヒト指針によれば、この義務はいかなる事情ないし困難があろうと即時に実施しなければならず、各国は裁量の余地が認められるとはいえ、社会権規約の完全な実現に向けてははっきりと進展していることを示す責任を負う⁹²⁾。これは、この義務が客観的で即時実施可能なものであるという、自由権的な性質を帯びることを示している。故に、当事国はこの義務に関して、国家報告書の審査等において特に重い説明責任を負っており、不履行について厳しい評価を受けることは避け難いのである。

最低限の中核的義務の具体的な内容は、権利ごとに異なる。例えば、社会権規約2条2項は、「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する」と規定しており、3条は男女平等を定めている。社会権規約委員会是一般的意見20において、非差別原則は即時的かつ分野横断的義務であるとしており、それぞれの権利の実施につき非差別を保障しなければならないと述べ、その保障のあり方についても詳しく論じている⁹³⁾。差別の禁止と平等の確保を巡っては、当事国が差別を是正するべく積極的な措置を講じる義務を負うか否かが、当事国の裁量（漸進的義務）との間で問題になり得る。しかし、非差別原則

90) Audrey Chapman and Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Intersentia, 2002), pp. 8-9

91) E/1991/23 (1990), para. 10

92) E/C.12/2000/13 (2000), pp. 16-18

93) E/C.12/GC/20 (2009), paras. 7-10

の中でも特に自由権的部分に関わる、社会権規約の定める権利を明らかに否定するような法制度は、直ちに是正されなければならない⁹⁴⁾。

他にも、社会保障を受ける権利を定めた9条を例にとると、委員会は一般的意見19において、まず当事国が2条1項に基づき「社会保険を含めた社会保障を受ける権利をいかなる差別もなく全ての人に完全に実現するために、最大限利用可能な手段の範囲内で効果的な措置を講じ、必要な場合は定期的に見直さなければならない」⁹⁵⁾とした上で、「十分な社会保障への平等なアクセスを否定ないし制限したり、社会保障に関する自助ないし慣習的又は伝統的な取り決めを恣意的又は不合理に妨害したり、社会保障を提供するために個人又は法人によって設立された機関に恣意的又は不合理に妨害したりする、いかなる実行又は行動」を差し控える義務を負うとし、また社会保障への平等なアクセスを否定するような第三者の行動を禁じる立法その他の措置を講じる義務もあるとした⁹⁶⁾。9条の完全な実現には、一定金額以上の給付を含む具体的な措置が必要となるが、それは各国の政治的・経済的・社会的差異が大きいことから、その具体的な内容を特定するのは容易いことではない。しかし、非差別原則なども考慮しつつ、9条の根幹たる社会保障への平等なアクセスを確保することや、貧困対策の出発点とも言える正確な調査は、即時に実現されなければならない⁹⁷⁾。これらは、一般的意見19に列挙された枠組み⁹⁸⁾と共に、最低限の中核的義務の一部を構成していると考えられる⁹⁹⁾。

94) その例として、社会権規約委員会は一般的意見20において、妊娠の可能性などのステレオタイプを理由とした雇用における差別は許されない旨を強調している。E/C.12/GC/20 (2009), para. 20

95) E/C.12/GC/19 (2008), para. 4

96) Ibid., paras. 44-45 ここから、消極的義務だけでなく積極的義務（保護義務）も関係することが読み取れる。

97) See Saul, Kinley and Mowbray, *supra* note 21, pp. 635-638

98) E/C.12/GC/19 (2008), para. 59

99) また、中核的な内容の一部たる社会保障の最低水準については、各国の経済規模に応じた数字の算出方法も検討されている。本稿は社会保障を受ける権利に焦点を当てたものではないので、詳しい内容には立ち入らないが、ILO条約や各国への総括所見からその具体的水準を探る先行研究が複数存在することは記すべきであろう。See e.g. Saul, Kinley and Mowbray, *supra* note 21, pp. 638-646

最低限の中核的義務の具体的な内容を理解するには、個別具体的な権利の検討が必要不可欠であるが、それをもってしても必ずしも容易ではない。確かに、非差別原則や労働者の権利など、元々自由権的性質を有する権利が問題になっていたり、国民の大半が食糧ないし住居、社会保障制度や義務教育にアクセス出来ないという極端な事例であったりすれば、社会権規約違反だと簡単に結論付けることも可能に見える。しかし、今日の国際社会では社会権の確保に完全に失敗していることが明らかな国は少ない。他方、日本を含めた先進国では最低限の中核的義務の問題が既に解決され、歴史的意義を終えたとする見方も妥当ではない。何故ならば、起草過程においてデンマーク代表が「完全な達成」について指摘したように、当事国は不断に社会権の保障水準を引き上げる義務を負っていることから、必然的に最低限の中核的義務も時間の経過と共に引き上げられるからである¹⁰⁰⁾。当事国は利用可能な手段の欠如を証明する責任を負うという点も加味すると、一部の人につき規約の定める権利へのアクセスがそもそも確保されていない場合や、不断かつ十分に調査・検討がなされていない場合は、当事国が最低限の中核的義務を果たしていないという疑いが生じ得る。

4 説明責任に関する若干の検討

他の国際人権条約と同様に、社会権規約も国家報告制度をはじめとする履行確保システムを通じて、社会権規約委員会が各国の履行状況を監視する仕組みを有する。社会権規約の場合は、個人通報制度の歴史が浅いことに鑑みても、国家報告制度の重要性が特に高い。

国家報告制度では、当事国が数年おきに社会権規約委員会に対して報告書を提出し、委員会はこれを検討して総括所見を採択し、当該当事国に対して懸念のある点については是正するよう促す。当該国は委員会に対し、総括所見を受けて改善した部分につき説明するか、自国が十分に規約を履行している旨を述べる。次の国家報告において、委員会は再び報告書を検討し、勧告を発する。この対話サイクルによって、各国の人権保障状況は少しずつ改善することが期待される。

100) See also Chapman and Russel (eds.), *supra* note 90, pp. 13-14

社会権規約の当事国は、規約の批准・加入によって自動的にこの制度に参加することになるから、常に委員会に対して説明責任を負っている。

他の条約実施機関と同様、社会権規約委員会の総括所見にも法的拘束力がなく、勧告的な位置付けに留まる。当事国は総括所見の内容に出来る限り沿った行動をとることが期待されるものの、社会権規約の場合は漸進的な義務故に当事国の裁量が広いと捉えられるため、総括所見の効果も自由権規約の場合と比較して必ずしも効果が強いわけではない。しかし、委員会は総括所見の中で表現を変えることで、勧告の重要性を強調することがある。その内容によっては、委員会が当事国の規約違反の可能性を暗に指摘していると見ることが出来る。当事国は、次の国家報告書において当該部分につき詳しい説明が求められることになり、また規約に適合的な行動をとっていることを示す必要が生じる。実際に該当する例は、最低限の中核的義務に関係するものが少なくなく、その場合の当事国は特に重い責任が課せられたと見做すことが出来るのである。

一例を挙げると、社会権規約委員会は、2023年に採択したフランスへの総括所見の中で、労働組合への権利の行使やデモ行進が禁止・抑圧されていることにつき、「当事国に対し、労働者の労働組合への権利の完全な尊重と、労組構成員及び指導者が脅迫、暴力、嫌がらせ及び身の安全に対する危険のない環境で活動を遂行出来ることを確保するため、必要なすべての措置を講じるよう求める(urge)」¹⁰¹⁾とした。総括所見の当該部分はパラグラフ2つ分と決して長くないが、労働組合への権利に関して当事国は尊重義務のみならず、使用者を含む私人による差別や脅迫から労働者を保護する義務等にも言及しており、Fenwickによればいずれも社会権規約8条の最低限の中核的義務に該当する¹⁰²⁾。「勧告する(recommend)」や「求める(urge)」といった表現の使い分け自体は、社会権規約委員会に限ったものではないし、urgeという語が直ちに最低限の中核的義務の存在を示すとも限らないが、本件では自由権的側面を有する労働基本権につき、

101) E/C.12/FRA/CO/5 (2023), paras. 28-29

102) Colin Fenwick, 'Minimum Obligations with Respect to Article 8 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' in Chapman and Russel (eds.), *supra* note 90, pp. 71-75

その確保のために行動をとるよう強い言葉を用いたと考えられる。

2018年のドイツに対する総括所見では、社会保障を受ける権利を定めた社会権規約9条につき、現行の基本的社会給付(basic social benefit)では受給者とその家族が十分な生活水準を享受出来ず、求職者に手当の一部又は全部をカットしていることにつき懸念を表明した。ここで注目すべきは、委員会がドイツに対して発した勧告にある表現が、項目によって少し異なる点である。委員会は、最低限の生活水準を計算する手法を改善することで、基本的社会給付を増額することを勧告した。他方で、求職者に対する手当のカットという制裁については、これを見直すように求めた¹⁰³⁾。個人が最低限の生活水準を確保するのに必要な金額は、その国・地域における経済状況や、本人の年齢・疾病や障害の有無等に左右されることから、その改善は当事国による漸進的な取り組みによって達成されよう。しかし、手当をカットすることは社会保障へのアクセスを否定する行為であり、ひいては規約11条が保障する生活水準並びに食糧に対する権利を脅かすものでもある。受給の否定は規約9条の定める権利の根幹を否定することになり¹⁰⁴⁾、ドイツは最低限の中核的義務を履行していない疑いが生じる。

以上に挙げた例は数ある社会権規約委員会の勧告の中でもごく一部であるが、当事国が負う最低限の中核的義務と関係する指摘については、時にやや強い表現が用いられており、当事国はその是正に向けて速やかに履行しなくてはならないことが示されている。非差別原則や労働基本権のように自由権的性質を有するものは、即時実行可能であることが比較的分かりやすいが、社会保障のように一見漸進的に達成すべきものも含まれており、これに対しては当事国が特に重い説明責任を負う。ドイツの例にも示されている通り、権利の根幹に関わる措置については、最低限の中核的義務との繋がりが深いことが多いが、具体的にどの規定のどの部分が該当するかは、委員会が規約を解釈することで導き出し、当事国に対して言及することもある。その場合は、当事国が委員会に対して自国の現況を

103) E/C.12/DEU/CO/6 (2018), paras. 46-47

104) See also Lucie Lamarche, 'The Right to Social Security in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' in Chapman and Russel (eds.), *supra* note 90, pp. 103-104

詳しく説明し、社会権規約に適合していることを示さなければならないのである。

なお、上述のドイツの場合は、2024年に国家報告書を委員会に提出した際に、前回総括所見で厳しく指摘された内容をどのように改善したのかという点に加えて、手当カットの条件及び実施方法についての説明を付している¹⁰⁵⁾。その記述が社会権規約9条に照らしてどう評価されるかは、次の総括所見を待つ必要があるが、本報告書の記述は、最低限の中核的義務につきドイツが説明責任を果たす必要性を認識していることの証左と言える。

国際法は国内法と異なり、一般的には当事国の不履行を是正させる手法に乏しく、国際人権法では強制力の欠如が顕著である。それ故に、当事国が最低限の中核的義務を履行しなかったとしても、条約実施機関がこれを強制させるのは難しい。しかし、社会権規約委員会は、国家報告書と総括所見を中心とした対話プロセスの中で、最低限の中核的義務に関係する問題については是正を強く求めると共に、次回審査に向けて詳しい情報提供を当事国に要求して圧力をかけ続けることで、当該当事国による自発的な是正を強く促しているのである。社会権規約委員会が最低限の中核的義務に関して特に強い言葉で勧告を発する際、当事国は権利の実現のために早急に適切な措置を講じる義務と、その措置に関する詳細な説明責任を果たす義務を負うと考えられる。

5 小括

「漸進的な実現」、「立法措置その他のすべての適当な方法」、「利用可能な手段を最大限用いること」については、社会権の性質に鑑みて、当事国の裁量が広い。しかし、その裁量は無制限なものではなく、当事国が絶対に守らなければならない最低線が存在し、それが最低限の中核的義務を構成していることが分かった。この最低線は、権利の本質的部分と直結するものであり、当事国はこれを確保するために即時に措置を講じる義務を負っている。

漸進的義務全体については、当事国が有する裁量が広い分、その履行状況を客観的に評価するのは容易ではない。しかし、その中にある最低限の中核的義務に

105) E/C.12/DEU/7 (2024), paras. 109–112

については、比較的明確で即時性を有するため、その履行ないし不履行についての評価がしやすくなる。それ故に、当事国が漸進的義務を十分に履行しているか否かという問いは、実際にはこの最低限の中核的義務を満たしているか否かという問いとして顕在化することが少なくない¹⁰⁶⁾。

社会権規約の定める権利につき、最低限の中核的内容が実現出来ていない場合は、該当する規約の規定に加えて2条1項違反の疑いが生じる。当然ながら、当事国は社会権の最低線を守るべく、立法その他の措置を速やかに講じなければならないのであり、最低限の中核的義務が履行出来ているかという点は、当事国が証明する責任を負う。一般的に国際人権条約は、通常は当事国に対して強制的にこれを履行させる手段を有さないが、条約実施機関は強い言葉を用いて当該当事国に履行を迫る。社会権規約委員会も例外ではなく、指摘を受けた当事国は次の国家報告書の提出に際して、該当する権利の保障状況がどのようになっているか、どのように改善されたか、あるいはどのような理由で既に十分確保されていると考えるか、詳細に説明しなければならないのである。

V 漸進的義務の国内実施のあり方

本章では、社会権規約が規定する権利につき、どのように2条1項の義務を履行すべきかという問いを取り上げる。ここでは、特定の権利の内容が実現しているか否かではなく、あくまで漸進的実現に向けた取り組みに着目し、具体的にはイギリスと日本の例を取り上げる。イギリスは、国際法と国内法について二元論を採用する国としてよく知られており、それ故に人権条約の国内実施を議論するにあたっては日本との法体系の違いに留意する必要がある¹⁰⁷⁾。とはいえ、イギリスは、社会権の国際的保障に対して慎重な態度をとりつつも、社会権規約の起草過程において重要な役割を果たした国の1つであり¹⁰⁸⁾、かつては「ゆりか

106) 最低限の中核的義務を上回る部分についても、本来であれば各当事国の置かれた政治的・経済的・社会的状況に鑑みて、不断に人権保障水準の向上を図らなければならないことは、起草過程でも明らかになった通りである。しかし、それを客観的に判定する基準が不足しているため、結局は各国の裁量の問題に留まりやすい。

ごから墓場まで」に代表される高福祉政策や平等原則の推進が実施されてきた。近年は、緊縮財政に端を発する社会保障の大幅な削減等により、社会権が十分確保されているか甚だ疑わしい事例が散見されるものの、国際基準を国内に取り込む議論とその情報公開のあり方については、今なお先進的な存在だと考えられる¹⁰⁹⁾。よって、その社会権規約への向き合い方は、日本にとって参考になる部分がある。

1 イギリスの例

イギリスは、社会権規約に加えて欧州社会憲章の当事国でもあり、両者の漸進的義務は重なる部分が多い¹¹⁰⁾。これを受けて、漸進的義務に関する議論は日本と比べてもより頻繁に実施されている。ここでは、比較的最近の例として、貴族院と庶民院の人権合同委員会と国内人権機関の活動を幾つか取り上げよう。

まずは、2004年に人権合同委員会が作成された社会権規約に関する報告書が挙げられる。同委員会は、イギリスが締結している国際人権条約につき、人権条約実施機関から総括所見が出されると、その内容を分析・検討することがある。同報告書では、社会権規約の定める権利は「野心的な政策目標 (aspirational policy goals)」であるという政府の主張を否定し、その裁判適用可能性を認めた。

107) 伝統的に二元論を採用してきたイギリスでは、本来であれば条約そのものは国内で効力を有さないが、附則に条約本文を掲げる法律を議会で制定することで、実質的にそれらの条文に国内法的効力を認める手法がよく用いられる。岩沢雄司『国際法 [第2版]』(東京大学出版会、2023年) 508-509頁

しかし、全ての条約がそのように国内法体系に取り込まれているわけではないことから、裁判において人権条約上の主張をするのは、必ずしも容易ではない。特に、社会権規約については裁判を通じた国内実施が難しく、社会権規約委員会から度々問題視されている。See e.g. E/C.12/GBR/CO/7 (2025), paras. 6-7

108) アメリカも社会権規約の起草に携わり、日本では一般的に人権保障の範たる存在と見られることも少なくないが、社会権規約を批准していない。

109) 社会権規約の定める権利が実際に結果として実現しているという点では、スウェーデンをはじめとする北欧諸国の例が想起されるが、本稿の射程は漸進的義務の国内における取り込みにあることから、今回はこれらの国を取り上げない。

110) 欧州社会憲章は前文に加え、2条1項(公正な労働条件への権利)、3条(安全で健康的な労働環境への権利)と12条(社会保障を受ける権利)に漸進的という語が明記されている。

その上で、漸進的な達成と最低限の中核的義務に関して分析が実施され、例外的な事情を除いて国家は立法、政策変更あるいは資金の打ち切りによって規約上の権利の保護を低下させることは差し控えなければならないとした¹¹¹⁾。これはあくまでも議会の中に設置された委員会の文書ではあるが、本稿前半で示した起草過程におけるイギリス代表の消極的とも言える態度とは対照的な姿が目を引く。

人権合同委員会は、この報告書をベースとして、議会に提出された法案につき、社会権規約に照らした評価を定期的に実施している。2005年に反社会的行動法案 (Anti-Social Behaviour Bill) が審議された際は、18歳以上の者が反社会的行動を犯した場合、その家族に住宅手当の支給を最長6ヶ月間拒否出来るとした部分に関して、たった1人の行動が家族全体への不利益に繋がる点が、ヨーロッパ人権条約や子どもの権利条約と共に、社会権規約9条(社会保障)及び11条(相当な生活水準の確保)に抵触する恐れがあるとの詳細な分析を提出し、両議院に対して注意を喚起した¹¹²⁾。近年では、次に述べる国内人権機関が国際人権法の国内実施に大きな役割を果たしているが、人権合同委員会の働きは決して過小評価されるべきではないだろう。

イギリスでは、社会権規約を含めた人権条約の国内実施につき、国内人権機関¹¹³⁾も大きな役割を果たしている。スコットランド人権委員会は、2016年にスコットランド政府に対して、社会権規約委員会が今までに採択した総括所見や一般的意見等を踏まえた上で、漸進の実現に関して直接的又は間接的に権利の享受につき後退するような措置を講じること(意図的な退行、deliberate retrogression)は禁止されていることを強調した。また、最低限の水準を確保し、特に経

111) Joint Committee on Human Rights, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Twenty-first Report of Session)*, (2003-2004, HL183, HC1188), pp. 20-21

112) Joint Committee on Human Rights, *Scrutiny: Final Progress Report (Eighteenth Report of Session)*, (2004-2005, HL111, HC551), pp. 12-14

113) 平等人権委員会(イングランドとウェールズ)、スコットランド人権委員会と北アイルランド人権委員会の3つがあり、いずれも国内人権機関世界連盟(Global Alliance of National Human Rights Institutions)の認定小委員会から最高のA評価を受けている。

GANHRI, 'Accreditation Status as of 23 April 2025', p. 12 (https://ganhri.org/wp-content/uploads/2025/04/Accreditation-Status_Chart_Apr2025.pdf) (accessed 1 Jun 2025)

済的に脆弱な人々の最低限の生活環境を漸進的に向上させる中核的義務の存在にも触れており、明らかに利用可能な手段が不十分な時でも、当事国が出来る限りの措置を講じたことを証明する義務があると述べている¹¹⁴⁾。その上で、保守党政権の緊縮財政により、公共サービスにおいて効率性を強調し過ぎるがあまり、社会において最も脆弱な人々に対して不釣り合いなまでに大きな影響を与えているとして、利用可能な全ての手段を用いることと、意思決定プロセスの透明化を促した¹¹⁵⁾。ここでは、単に十分な予算を配分して適切な政策を実行するだけではなく、どのようにそれらを正当化して国民に対し示すかということに言及している点が重要である。これは、漸進的義務が単に正当な理由なく退行することを禁止するだけでなく、国家が常に市民に説明する義務を負うことを意味しており、ひいては国際社会に対する重い説明責任に繋がるものである。

平等人権委員会は更に踏み込み、最低限の中核的な義務の明確化に取り組んでおり、ある程度の基準を示そうとしている。2017年には、社会保障の給付金は均等化所得中央値 (equivalised median income) の4割を下回ってはならず、全ての手当・給付金や補助の総額が「明らかに」中央値の半分を下回ってはならない等の具体的な数値を挙げており、介護手当の引き上げやユニバーサルクレジットの引き上げを勧告している¹¹⁶⁾。更に、平等人権委員会は2019年に、庶民院労働年金委員会に意見書を提出し、社会権規約が定める社会保障と相当な生活水準への権利に照らして手当が不十分である点と、現行法では個人が国内の裁判所で政府を相手取って法的措置に訴えることが出来ない点を問題提起した上で、国内法制度上の手続きと実質的給付内容について速やかに改善するよう勧告した¹¹⁷⁾。これらは、国内人権機関が国際人権法を取り込む役割の好例であると同時に、国内においても漸進的義務の履行を確保する仕組みとして注目に値する。

114) Scottish Human Rights Commission, 'CONSULTATION SUBMISSION: A New Future for Social Security Social Security in Scotland' (2016), p. 10 (<https://www.scottishhumanrights.com/media/1506/shrc-submission-on-a-new-future-for-social-security-271016.pdf>) (accessed 1 June 2025)

115) Ibid., p. 23

116) Mark Simpson, Gráinne McKeever and Anne Marie Gray, 'Research Report: Social Security Systems Based on Dignity and Respect' (Equality and Human Rights Commission, 2017), pp. 53, 59-61

但し、人権合同委員会や国内人権機関による詳細な分析がなされているとしても、それがきちんと政策等に反映されているかはまた別の問題であり、実際には国際基準が十分に顧みられていない事例が見受けられる。2011年に審議されていた福祉改革法案（Welfare Reform Bill）につき、イアン・ダンカン・スミス労働年金大臣は政府見解として、社会権規約を始めとする人権条約の義務に照らして法案の妥当性を分析する必要性を明確に否定し、合同人権委員会の注意喚起は必ずしも実を結ばなかった¹¹⁸⁾。平等人権委員会が2017年にまとめた社会保障の給付額に関する勧告についても、実際には十分に実施されているとはいえない¹¹⁹⁾。社会権規約委員会は、2025年に採択した最新の総括所見において、労働党に政権交代した後も収入格差や貧困の削減に向けて利用可能な手段を最大限に用いていないと厳しく指摘し、十分な食糧や社会保障へのアクセスを始め、社会権規約の定める多くの権利につき十分な予算を割り当てるよう勧告した¹²⁰⁾。とりわけ、緊縮財政により不平等が加速し、恵まれない人々にとって規約の定める権利の実現が妨げられているとし、2010年から保守党政権が実施した一連の政策による累積的影響について独立した調査を実施した上で、政策を転換するために必要な全ての措置を講じるよう強く求めている¹²¹⁾。これらの内容は、社会権規約委員会が2条1項の解釈を通じて、漸進的实现のためにイギリスの取り得る「利用可能な手段を最大限」用いてとるべき措置の一端を明らかにしたものであり、最低限の中核的義務を果たしているかという点についても懸念を示したもの

117) Equality and Human Rights Commission, 'Written evidence from Equality and Human Rights Commission (WSN0111)' (2019) <<https://committees.parliament.uk/writenevidence/98039/html/>> (accessed 1 June 2025)

118) Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Welfare Reform Bill* (Twenty-first Report of Session), (2010–2012, HL233, HC1704), pp. 15, 46

119) 2023年には極度の貧困と人権に関する国連特別報告者の Olivier De Schutter から、社会権規約9条の違反が指摘されるに至った。これは、社会権規約委員会による総括所見や見解などの勧告とは異なり、あくまで警鐘を鳴らす程度の意味しかないものの、その内容は無視出来ない。Robert Booth, 'UK "in violation of international law" over poverty levels, says UN envoy', *The Guardian* (5 November 2023) <<https://www.theguardian.com/society/2023/nov/05/uk-poverty-levels-simply-not-acceptable-says-un-envoy-olivier-de-schutter>> (accessed 1 June 2025)

120) E/C.12/GBR/CO/7 (2025), paras. 18–19

121) Ibid., paras. 22–23

だと考えられる。

イギリスの場合は、社会権規約の漸進的実現に向けた定期的にチェックする体制が国内法制度で整備され、実際に議会及び国内人権機関で注意喚起が行なわれており、それが広く一般に情報公開されている点は極めて有意義である。他方で、最も肝心な結果の実現については、社会権規約委員会から厳しい指摘を多く受けており、社会保障に関して最低限の中核的義務の履行すら疑問視されるなど、課題が多い。とはいえ、自国の現況を国際基準に照らして不断に評価する体制なくして、社会権規約の漸進的な実現は望むべくもないから、イギリスはなお日本にとって示唆に富む事例と言えよう。

2 日本の現状

日本でも、憲法を始めとする各種法制度によって社会権の拡充が図られており、社会権の実現という点では一定の結果を挙げている。但し、自由権規約に比べると社会権規約の国内実施が進んでおらず、そのため漸進的義務（ひいては最低限の中核的義務）が履行出来ているかをチェックする機能が欠けている点が課題となっている。具体的には、まず日本には国内人権機関が存在しないことから、上述の平等人権委員会やスコットランド人権委員会のような手法はそもそも観念出来ない。人権を専門とする委員会が国会に設置されているわけでもなく、裁判所は社会権規約の参照に極めて消極的であり¹²²⁾、社会権規約の不履行の是正が難しい点が課題となっている。

政治部門を見ると、社会権規約委員会の勧告に応じた動きが幾つか見受けられる。委員会は、日本が社会権規約13条の定める教育を受ける権利に付していた留保¹²³⁾を2012年に撤回したことに満足の意を表明したほか、「待機児童ゼロ作戦」の実施などを評価したことがあり¹²⁴⁾、これは日本が少なくとも国際法上は

122) イギリスに比べると日本では裁判で国際法に基づく主張をしやすく、国際人権条約を裁判で用いる事例は、特に2010年代以降大きく増加している。しかし、社会権規約に関する判例はとても少なく、そのほとんどが否定的な内容である。

123) 「日本国は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第十三条2(b)及び(c)の規定の適用に当たり、これらの規定にいう『特に、無償教育の漸進的な導入により』に拘束されない権利を留保する。」

改善の意思及び能力を有していると見られていることを示している。にもかかわらず、一般的に社会権規約の国内実施に関する議論は極めて低調である。高等教育の無償化などごく一部のテーマにつき、国会で一部の議員が規約の漸進的実現に言及した例がないわけではないが、これが具体的に検討されたことはほとんどない。2024年の例では、政府は「高等教育における、(社会権規約13条)に規定する無償教育の漸進的な導入……の具体的な方法については、加盟国がそれぞれ判断するものと認識している……」と述べるに留まった¹²⁵⁾。これは、「漸進的」という語を各国の自由裁量に近い概念と捉える、西側諸国の伝統的な理解に由来すると考えられる。

社会権規約に対する無関心とも言える一連の動きにつき、社会権規約委員会は2013年の総括所見で、日本に対して次のような懸念を表明し対応するよう勧告している。

委員会は、当事国がこの規約の規定を国内法体系において効力を与えていないという、以前からの懸念を再度表明する。結果として、当事国の裁判所はこの規約の規定が適用可能ではないという判断を下している。委員会はまた、当事国がこの規約に基づく義務は即時的効力を有しないと解釈していることにも懸念を表する。(2条1項)

委員会は、当事国に対して、この規約の規定が自動執行性を有さないとする場合、関連法の制定を含めて、国内法体系においてこの規約に完全な効力を与えるための必要な措置を講じるよう求める。この関連で、委員会は当事国に対し、この規約の国内適用に関する1998年の一般的意見9について言及する。

更に、当事国の義務の性質に関する1990年の一般的意見3に言及しつつ、委員会は当事国に対して、この規約の諸権利は「最低限の中核的義務」を即

124) E/C.12/JPN/CO/3 (2013), paras. 5-6

125) ここでは、低所得者世帯への授業料減免や給付形奨学金の拡充について述べられているので、社会権規約を完全に無視しているとまでは言えないが、規約当事国たる日本が負う義務や社会権規約委員会の示す解釈等については一切触れられていない。第213回国会衆議院決本会議会議録第32号(令和6年6月4日)5頁

時的に負わせるものであり、「漸進的な実現」の用語はこの規約の諸権利の完全な実現を可能な限り迅速かつ効果的に達成する義務を課すことを想起させる。

また、委員会は当事国に対して、当委員会の法体系¹²⁶⁾と一般的意見に留意しつつ、司法研修所の課程と、司法の専門家及び弁護士の研修プログラムが、経済的・社会的及び文化的権利の司法判断適合性を十分に扱うことを確保するように求める¹²⁷⁾。

この総括所見は、日本の政府、国会及び裁判所が、社会権規約2条1項にある「漸進的」の語を理由に社会権規約の不履行を続けているのではないかと指摘したものであるが、とりわけ最低限の中核的義務に関係する記述が目を引く。委員会は、日本がそもそも最低限の中核的義務の存在と意義を十分に認識しているかという点につき疑問を呈したものであり、漸進的義務に基づく裁量権の広さを理由に行動をとらないことは正当化されないという、最も基本的な内容を再確認したのだと言える。その上で、一部の権利については、国際社会において最低限保障されるべき水準をも下回っている可能性を示唆したものと言えよう。

これに対して、2015年に日本政府が社会権規約委員会に提出した「政府回答」¹²⁸⁾には、総括所見を受けて幾つかの具体的な権利については改善の見込みあるいは反論が記載されているが、社会権規約に基づき日本が負う一般的な義務に

126) 外務省仮訳に則って、jurisprudenceを「法体系」とした。

127) E/C.12/JPN/CO/3 (2013), para. 7

同総括所見で、社会権規約委員会が具体的権利につき日本に対して懸念を表明した具体的な内容としては、非差別原則に係るものが多くを占める（女性、障害者、アイヌ、外国人など）ほか、懲役刑における刑務作業が強制労働に該当するため6条に違反するとして即時廃止を求めたこと（パラグラフ14-15）、7条に基づきセクハラの違法化による良好な労働条件の確保を求めたこと（パラグラフ20-21）、9条に照らして無年金あるいは年金支給額がごく少額に留まる高齢者への対応が不足していること（パラグラフ22）などが挙げられる。他にも同一労働同一賃金の問題、長時間労働の是正や、最低賃金が生活保護の水準を下回っている点についても指摘がなされたが、2009年に国家報告書が提出されてから2024年までに一定の改善が見られる。

128) Ministry of Foreign Affairs of Japan, 'Comments on the Concluding Observations on the Third Periodic Report of JAPAN' <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000087942.pdf>> (accessed 1 June 2025)

関する勧告については特に言及していない。更に、社会権規約委員会は次回国家報告書の提出を2018年に要請したにもかかわらず、2025年4月1日現在未だに外務省から提出された旨の発表がない。

司法に目を向けると、藤原精吾が指摘したように、日本の裁判所では社会権規約の裁判適用可能性に対して極めて消極的な態度を頑なに守っている¹²⁹⁾。申恵丰によれば、日本では1989年の塩見訴訟最高裁判決で、国民年金法の国籍条項が社会権規約に反するとの主張が退けられて以降、裁判所は社会権規約に対して冷淡な態度を取り続けている¹³⁰⁾。この点については、漸進的義務を理由に社会権規約の直接適用可能性や裁判規範性を一律に否定する捉え方を問題視する指摘が、かなり早くからなされていた¹³¹⁾。しかるに、社会権規約及びこれが定める権利を正面から肯定的に捉えた事例は、今日に至るまで出ていない¹³²⁾。

近年下された裁判例を一瞥しても、2023年の生活保護基準引き下げに関する大阪高裁判決では、「(社会権規約)2条1項は、同規約11条1項を始めとする各規定が定める権利が各締結国の社会政策による保護に値するものであることを確認し、各締結国がその実現に向けて積極的に社会政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明するにとどまるものと解される」¹³³⁾とされ、原告の主張は否定された。即時性が認められるはずの非差別原則に至っても、翌年にガーナ人が生活保護を受けられなかったのは国籍に基づく差別であると訴えた事件において、千葉地裁は、社会権規約9条と12条が「個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない」ことは「社会権規約2条1項が、締結国において、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

129) 藤原精吾「社会権規約の裁判適用可能性」芹田健太郎ほか(編)『講座国際人権法2 国際人権規範の形成と展開』(信山社、2006年)422-436頁

130) 申・前掲注57・127-128頁

131) 宮崎繁樹(編)『解説・国際人権規約』(日本評論社、1996年)32-33頁(今井直執筆)

132) 2006年時点において、高佐智美が、社会権規約は「判例上も実務上もほとんど無視されているとさえいってもいい状況」にあり、「ただでさえ国際人権条約の解釈適用に対して極めて消極的な日本の司法が、単なる政策目標としか認識していない社会権規約の存在を軽んじるのもある意味当然といえるかもしれない」と述べていたことが想起される。高佐智美「外国人と社会保障」獨協法学69号(2006年)57-58頁

133) 大阪高判令和5年4月14日判タ1521号44頁

利の完全な実現を漸進的に達成することを求めていることから明らかである¹³⁴⁾と簡単に結論づけ、この他の事件でも漸進的義務を立法不作為の正当化に用いている。

しかしながら、既に述べたように、社会権規約の漸進的義務は、当事国に広範な裁量権を認めるという単純なものではない。また、日本では社会権規約が自動執行性を有さないと解されており、裁判所が社会権規約を援用して個人の効果的救済を十分に図っていない点は国際法上問題がある¹³⁵⁾。少なくとも、社会権規約並びに社会権規約委員会の示した解釈を参照しつつ、個人の権利がなお十分に確保されているかを慎重に検討されなければならないのである。規約の内容を国内適用出来ないと判断する場合は、単に漸進的義務に触れて終わるのではなく、その詳細な理由を裁判で示すことが求められる。これは、国内判例理論の発展はもちろん、国際社会に対する説明責任の一環としても重要である。

日本の行政府、立法府並びに司法府は、2025年の現代においても1980年代の理解を踏襲し続けているのが現状である。しかし、最低限の中核的義務が発展した今日において、そのような立場は最早維持出来ず、国際基準に基づく漸進的義務（最低限の中核的義務）を実現するための仕組みが必要となる。その手法としては、立法措置、裁判官による積極的な条約の適用（社会権規約委員会の示す解釈も含む）、国内人権機関の設置等が考えられるが、いずれにせよ国際社会へのアカウンタビリティという視点を意識することが必要であろう。

VI 終わりに

社会権規約の漸進的義務は、即時実施可能で内容が明瞭な自由権と異なり、具

134) 千葉地判令和6年1月16日（令和3年（行ウ）第59号）LEX/DB文献番号25598388

なお、控訴審判決では、そもそも社会権規約に言及がなされなかった。東京高判令和6年8月6日（令和6年（行コ）第34・129号）LEX/DB文献番号25621409

135) 山田哲史は、自動執行性が否定されたとしても、条約に基づく主張が訴訟において無視されるのは誤りであると指摘している。山田哲史『『人権訴訟』への取り組み方——国際人権法・憲法・行政法をいかに用いるか』判時2576号（2024年）37-38頁

体的な基準を確定させるのが困難な社会権の性質に由来する。とはいえ、労働組合への権利に代表されるように、一部の権利については自由権的性質が認められている。また、確かに社会権の具体的な内容（例えば給付金の額など）は各国の政治・経済的情勢に左右され、国際社会全体で一律の基準を設けることが難しいものの、「漸進的な達成」を各国の広い裁量に委ねてしまうと、社会権の実現が遠のくという問題点も指摘されてきた。これを受けて、「最低限の中核的義務」が生まれ、社会権の各権利について即時に実現しなければならない最低基準の存在が確認された。最低限の中核的義務から、国家報告制度を中心とする履行確保プロセスにおいて、当事国が特に重い説明責任を負うことも分かった。今日では、労働組合への権利のような自由権的権利でなくとも、社会保障へのアクセスを否定する等権利の根幹に関わるような国家の作為ないし不作為に対しては、社会権規約委員会が強い言葉で勧告を発するようになったのである。

日本では、社会権規約の一般的な義務に関する検討が低調で、司法も塩見訴訟以来一貫して社会権規約に対して冷淡な態度を取り続けている。その最大の原因は、国会・政府・裁判所のいずれも、漸進的義務を各国の広い裁量に委ねられたものと解釈し、積極的に規約ないし社会権規約委員会の示す内容に従う必要性を認識していないからである。しかしながら、最低限の中核的義務に裏打ちされた重い説明責任の存在が委員会によって明らかにされて久しく、直近の日本への総括所見においても強い勧告が複数出されていることに鑑みても、社会権規約の適用を否定して説明責任を回避するような態度は、正当化が難しくなっていると言えよう。

参考文献（国連文書を除く）

- 申恵丰『人権条約の現代的展開』（信山社、2009年）
- 芹田健太郎『国際人権法』（信山社、2018年）
- 高佐智美「外国人と社会保障」獨協法学 69号（2006年）
- 中井伊都子「国際人権条約における社会権の権利性」芹田健太郎ほか（編）『講座国際人権法 2 国際人権規範の形成と展開』（信山社、2006年）
- 初川満『国際人権法の展開』（信山社、2004年）

藤原精吾「社会権規約の裁判適用可能性」 芹田健太郎ほか（編）『講座国際人権法2 国際人権規範の形成と展開』（信山社、2006年）

宮崎繁樹（編）『解説・国際人権規約』（日本評論社、1996年）

山田哲史「「人権訴訟」への取り組み方——国際人権法・憲法・行政法をいかに用いるか」判時2576号（2024年）

渡辺豊「社会権規約選択議定書の採択」法政理論42巻3・4号（2010年）

Philip Alston and Gerald Quinn, 'The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights Quarterly* vol.9 (1987)

Robert Booth, 'UK "in violation of international law" over poverty levels, says UN envoy', *The Guardian* (5 November 2023) <<https://www.theguardian.com/society/2023/nov/05/uk-poverty-levels-simply-not-acceptable-says-un-envoy-olivier-deschutter>> (accessed 1 June 2025)

Audrey Chapman and Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Intersentia, 2002)

Matthew Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development* (Oxford University Press, 1995)

Equality and Human Rights Commission, 'Written evidence from Equality and Human Rights Commission (WSN0111)' (2019) <<https://committees.parliament.uk/writtenevidence/98039/html/>> (accessed 1 June 2025)

Colin Fenwick, 'Minimum Obligations with Respect to Article 8 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' in Audrey Chapman and Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Intersentia, 2002)

GANHRI, 'Accreditation Status as of 23 April 2025', p.12 <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2025/04/Accreditation-Status_Chart_Apr2025.pdf> (accessed 1 Jun 2025)

Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Welfare Reform Bill* (Twenty-first Report of Session), (2010-2012, HL233, HC1704)

Joint Committee on Human Rights, *Scrutiny: Final Progress Report (Eighteenth Report of Session)*, (2004-2005, HL111, HC551)

Joint Committee on Human Rights, *The International Covenant on Economic, Social*

- and Cultural Rights (Twenty-first Report of Session)*, (2003-2004, HL183, HC1188)
- Abby Kendrick, 'Measuring Compliance: Social Rights and the Maximum Available Resources Dilemma', *Human Rights Quarterly* vol. 39 (2017)
- Lucie Lamarche, 'The Right to Social Security in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' in Audrey Chapman and Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Intersentia, 2002)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan, 'Comments on the Concluding Observations on the Third Periodic Report of JAPAN' (2015) (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000087942.pdf>) (accessed 1 June 2025)
- Aryeh Neier, *The International Human Rights Movement: a History New Edition* (Princeton University Press, 2020)
- Robert E. Robertson, 'Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the "Maximum Available Resources" to Realizing Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights Quarterly* vol. 16 (4) (1994),
- Ben Saul (eds.), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Travaux Préparatoires 1948-1966 Volume I* (Oxford University Press, 2016)
- Ben Saul (eds.), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Travaux Préparatoires 1948-1966 Volume II* (Oxford University Press, 2016)
- Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford University Press, 2014)
- Scottish Human Rights Commission, 'CONSULTATION SUBMISSION: A New Future for Social Security Social Security in Scotland' (2016) (<https://www.scotishhumanrights.com/media/1506/shrc-submission-on-a-new-future-for-social-security-271016.pdf>) (accessed 1 April 2025)
- Mark Simpson, Gráinne McKeever and Anne Marie Gray, 'Research Report: Social Security Systems Based on Dignity and Respect' (Equality and Human Rights Commission, 2017)
- Sigrun Skogly, 'The Requirement of Using the "Maximum of Available Resources"

for Human Rights Realisation: A Question of Quality as well as Quantity?', *Human Rights Law Review* Vol.12 (3) (2012)

Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Hart Publishing, 2009)

Egbert Willem Vierdag, 'The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', *Netherlands Yearbook of International Law* vol.9 (1978)

Yearbook of the United Nations 1948-1949 (Kraus Reprint, 1975)