

# 子どもの権利条約の域外適用問題 － L.H. 他対フランス事件

立 松 美也子

## はじめに

2010年代、アラブの春の運動が中近東社会に拡散し、それに伴い政情不安となったイラクやシリアにおいて、アルカイダを母胎とする過激なイスラム勢力が力を持つようになった<sup>1</sup>。彼ら、過激主義者は、支配地域においてイスラム法のシャリーアの極端な解釈を適用し、非人道的な行為を繰り返し行った<sup>2</sup>。2014年6月、イスラム国（以下、ISILという）という名称のカリフ国家の建国を宣言し、イラクおよびシリアにおいて700万人ともされる住民を支配するに至った<sup>3</sup>。

ISILは、自らの機関誌ダービクや幹部声明を通じて自らの支配地域へのヒジュラ（移住）を呼びかけ、シリアやイラクに渡航し、戦闘に従事するよう全世界に求めた。それに応え、80カ国、4万人もの人々が渡航したという報告もある<sup>4</sup>。男性のみならず、女性や子どもが、2012年ごろからヨーロッパ諸国などからシリアやイラクに移動し、男性は、主として外国人テロリスト戦闘員（Foreign Terrorist Fighter, FTF）として戦闘に従事したと考えられる。また、渡航した女性は、当初、「ジハードの花嫁」と呼ばれたが、この範疇化は彼女らの実態を正しく捉えていないという指摘もなされている<sup>5</sup>。2017年に国連安保理決議2396が採択された際にも、その中で「テロ組織に関係していた女性たちは、「テロ行為の支援者、扇動者、実行犯など、さまざまな役割を担っていた可能性がある」とされ、女性は「起訴、更生、社会復帰の戦略を立てる際には特別な配慮がそれぞれ個別に必要」であり、加盟国政府にこの点に特に注意を払うよう同決議は促していた<sup>6</sup>。ヨーロッパからISILに合流したおおよそ千人程度が女性であったとされる。

2015年に最盛期を迎えたISILであったが、米国主導の有志連合やロシア等がISILへの空

---

<sup>1</sup> イラク・レバントのイスラム国家（ISIL）やダーシュとも知られている。2006年頃からイラクにおいて勢力を拡大してきた。公安庁「イラク・レバントのイスラム国家」（ISIL）の退潮と今後の展望を参照。  
[https://www.moj.go.jp/psia/ITH/topic/topic\\_01.html](https://www.moj.go.jp/psia/ITH/topic/topic_01.html)（2024年2月10日）

<sup>2</sup> 中谷和弘、「『イスラム国』と国際法」、『国際問題』、642号（2015年6月）、p.6。

<sup>3</sup> 公安庁、前掲注1）。

<sup>4</sup> 同上、「シリア、イラク入りした『外国人戦闘員』FTF」

<sup>5</sup> Mehra Tanya, Thomas Renard and Merlina Herbach eds., *Female Jihadis Facing Justice: Comparing Approaches in Europe*. (ICCT Press 2024) , p.1.

<sup>6</sup> UN Security Council Resolution 2396（2017）, S/RES/2396 21 December 2017, para.31.

爆や地上戦を実施した結果、同勢力の多くの幹部が殺害され、シリアやイラクにおける同勢力の要衝が失われ、2017年以降、ISILは衰退し、同年12月にはロシアが勝利宣言を発出した<sup>7</sup>。シリアやイラクから自国に帰還する者が増加する一方で、帰還できず、シリアにおけるキャンプやイラクにおいて収容される者も生じた<sup>8</sup>。当時、シリア・アサド政権と対立していた非国家主体であるクルド人勢力のシリア民主軍（Syrian Democratic Forces、以下、SDFという）は、シリア北東部を支配し、キャンプを運営する一方、そこに収容された者の司法上の対応については、国籍国に実施するよう求めてきた<sup>9</sup>。

国際人権条約の一つである子どもの権利条約の個人通報制度に、シリアのクルド人勢力のキャンプに収容されたフランス国籍の子の代理人（子の祖父母）の個人通報が子どもの権利条約委員会（以下、委員会という）に提出された。本論はL.H.他対フランス事件<sup>10</sup>を取り上げ、同通報制度における条約の域外適用を検討する。フランス国外における、シリアの非国家主体がおこなう子どもに対する非人道的扱いについて、フランスが子どもの権利条約上の義務履行を求められる条件を、この事件で委員会は取り扱った。

## 1 事件の概要

本件の申立人（フランス国籍）は孫の祖父母にあたる。申立人の子がISILに参加するため、出国する際に帯同した孫やシリアで出生した孫が、シリアのクルド人勢力の支配下にあるRoj、Ain IssaおよびAl-Holキャンプに収容されており、非人道的な状況下にあるにもかかわらず、フランス政府は彼らを帰還させるのに必要な措置を執らなかったことから、子どもの権利条約2条、3条、6条、20条、24条及び37条に同国が違反すると主張して、委員会に通報した<sup>11</sup>。

2019年3月27日および12月4日に、子どもの権利条約の個人通報に関する選択議定書6条に基づき、通報に関する作業部会は、申立人のいうフランスに子どもを帰還させるという内容の暫定措置の要請を却下した。一方、委員会はフランス政府に対し、子ども達が必要とするあらゆる医療ケアへのアクセスを含め、彼らの生命と心身の一体性（インテグリティ）に

---

<sup>7</sup> 公安庁 前掲注1) 4 ISILの退潮

<sup>8</sup> Francesca Capone, “Repatriating Foreign (Terrorist) Fighters and their Family Members, A legal, Moral and Security Conundrum”, Gentian Zyberi (ed.) *Protecting Community Interests through International Law* (2021), Intersentia Ltd, p.249.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Decision adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communication s procedure, concerning communications, *L.H and others, v. France*, No.79/2019 and No.109/2019, CRC/C/85/D/2019-CRC/C/85/D/109/2019

<sup>11</sup> *Ibid.*, para.1.1.1.

対する権利保護を確保するために必要な外交的措置を執るよう要請した<sup>12</sup>。

本国への送還問題について、2018年初頭よりシリアのクルド人指導者は、キャンプに収容されている全ての外国人を国籍国に帰還させるよう繰り返し表明し<sup>13</sup>、カナダ、オランダ、ポルトガルおよびロシアは自国民の帰還を進めてきた。クルド人勢力の司法制度の責任者である Abulbasset Ausso は、外国人ジハーディストは自国で裁かれるべきであり、その国籍国は自国民の責任を取るべきであると強調した<sup>14</sup>。マクロン大統領は当初、シリアやイラクの当局が刑事責任を否定した者については、国家の保護を受けることが可能であるとしていたが、2019年2月の書簡において、申立人の児童の帰還許可を拒否する旨を通知した<sup>15</sup>。

申立人は、フランス政府に自らの子および孫のシリアにおける状況及び居場所について、継続的に連絡していたことを強調する<sup>16</sup>。また、収容されているキャンプは、戦闘下にあることからそこにいる子ども達が負傷や死亡の危険に直面しており、非人道的な衛生状態にあり、基本的なニーズを満たしていない極めて脆弱な状況下におかれていると主張する<sup>17</sup>。

## 2 通報の受理可能性と条約委員会の管轄権

(1) 委員会の通報受理可能性問題 個人通報手続に関する選択議定書第7条e)項は受理可能な通報の条件として、国内救済完了を規定する。この点についてパリ行政裁判所が暫定措置の折、訴訟事項が国家の行政責任ではなく、外交問題であるとし、裁判所自らが権限がないと宣言した。このことから、国内裁判所は権限がないと宣言するであろうと申立人は述べ、国内救済措置は利用できず、実効性がないことを主張する<sup>18</sup>。

(2) 当事国の管轄権 通報番号109/2019の申立人は、クルド人勢力のキャンプに子ども達が留め置かれているのは、フランスが本国に送還しないという決定を下したことに「独特の理由」があり、条約当事国は域外管轄権のある種の条件下で行使できると主張する<sup>19</sup>。欧州人権裁判所において示された域外管轄権の行使が可能となる2つの状況、すなわち、a)「国家の域外行為」の結果、当事国の領域外にある個人が欧州人権条約によって保障された権利の利益を得る場合、b) 国家領域外にある個人に対する当事国の行為の結果、その個人の法

<sup>12</sup> *Ibid.*, para.1.2

<sup>13</sup> Gwendoline Debono, “Syrie: les Kurdes ne veulent plus garder les djihadistes français”, *La Croix*, 29 October 2019.

<sup>14</sup> *L.H. et al. v. France*, para.2.7.

<sup>15</sup> *Ibid.*, para.2.8.

<sup>16</sup> *Ibid.*, para.2.4.

<sup>17</sup> *Ibid.*, para.2.9

<sup>18</sup> *Ibid.*, para.2.11.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 2.12.

的状況に直接影響を与える場合の2つを申立人は提示した<sup>20</sup>。自国領域外の他国の一部地域であっても、「決定的な影響力 (decisive influence)」を有することを理由に、当事国の国民に対する「責任のつながり (link of responsibility)」を当事国は保持していることを申立人は想起する<sup>21</sup>。また、フランスは2015年以降、シリア・アラブ共和国に介入しており、同国のクルド人勢力のSDFと軍事的・外交的な関係を確立していることを指摘し、この地域において当事国が軍事的、政治的影響力を行使していると主張する<sup>22</sup>。

(3) 申立内容 申立人は、フランスの不作为が児童の権利条約2条、3条、6条、20条、24条および37条違反を構成すると主張し<sup>23</sup>、a) シリア北東部のキャンプに収容されたフランスで生まれた、または、フランス人を親に持つ子ども達を特定すること、b) 子ども達に食料、水、医療ケアを提供すること、c) 子ども達をフランスに送還すること、d) 帰還後の子ども達の保護や支援措置を講じることをフランスに求めた<sup>24</sup>。

一方、フランスは、子どもの祖父母にあたる申立人が子ども達やそれらの母の同意を得て行動していることを立証しておらず、当事者適格がないことから受理不可能であるとする<sup>25</sup>。また、委員会が通報の対象となる子ども達が当該締約国の管轄権に属するかどうかを確認する必要がある、もし、これを認めた場合、条約に普遍的な適用を可能にすることになると主張する<sup>26</sup>。当事国は、自国の主権と権限の範囲内にあり、自国が効果的にコントロールできる可能性の高い状況においてのみ、条約に定められた権利を尊重することに同意しているとフランスは述べ、自国が実効的な支配権を持たず、自ら創出していない状況や他の国家または非国家主体による行為による状況について責任をおわないとする<sup>27</sup>。

(4) ウィーン条約法条約29条、欧州人権裁判所におけるバンコビッチ事件、子どもの権利条約委員会の決定等をフランスは引用し、条約から異なる意図が読み取れるか、または別の形式で確立されない限り、条約の管轄権の概念は主として属地的であると主張した<sup>28</sup>。本件において、シリア・アラブ共和国北東部のキャンプは、外国の非国家主体のSDFの単独管理下にあることから、フランスはいかなるコントロールも権限も行使していないこと、フランスが、SDFと作戦上の連携を維持する有志連合の一カ国であるものの、これらのキャンプに実効的な領域的支配を及ぼしていないことを主張する。SDFを現地の従属的行政機関

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, 2.15.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, para.3.1

<sup>24</sup> *Ibid.*, para.3.3.

<sup>25</sup> *Ibid.*, paras.4.1 ~ 4.2.

<sup>26</sup> *Ibid.*, para.4.3.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, para.4.4.

とするような支配従属関係にあるわけでもなく、(この関係からフランスの同地域における実効的支配を読み取るのであれば、)フランスが関係を維持する国家または軍事同盟関係にある外国国家が領域的支配を行っているあらゆる地域にフランスの管轄権を拡大することに等しいと述べた<sup>29</sup>。

国内において当事国が行った決定の域外的効力について、申立人の法理は、影響を与える国外にいる全ての国民をその決定国の管轄権の下にもたらすことを意味する。欧州人権裁判所が当事国の領域外に所在する個人が、単に国内の決定のみに基づき、当該当事国の管轄権に服するという原則を認めたことは一度も無いとフランスは主張する<sup>30</sup>。

結論として、フランスは国民からの送還要請に応じなかったという事実のみをもって、フランスがシリア・アラブ共和国北東部に拘束されている子ども達に対する管轄権を有し、フランス当局がそこで受けた虐待の責任を負うことになることから、申立人の主張を受け入れることは、事実上、普遍的な国家管轄権を受け入れることに等しいと強調する<sup>31</sup>。国家がコントロールできない国外で発生している状況に対して、その不作為が原因で条約違反が継続しているという理由で、管轄権を行使することを意味し、他国での子どもの権利侵害に介入し、これを終わらせる積極的義務を負うことになるとする<sup>32</sup>。

### 3 条約委員会の判断

(1) 許容性判断 国内救済完了原則について、委員会は、申立人からの主張に対してフランスが異論を提示しなかったことに留意し、選択議定書第7条(e)に基づく通報の受理に何ら支障がないと判断した。一方、2019年12月9日にSHとその母がフランスに送還されたというフランスからの情報を踏まえ、SHを本国に送還しなかったことに基づく通報は、もはや無意味であり、審議を打ち切ることとした<sup>34</sup>。

(2) 管轄権の問題<sup>35</sup> シリア・アラブ共和国北東部に拘束されている子ども達について、フランスが人的管轄権を有するかについて委員会は判断を求められている。条約に基づき、当事国は自国の管轄下にある子どもの権利を尊重し、確保する義務があることを想起する

<sup>29</sup> *Ibid.* para.4.5.-

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.* para.4.6.

<sup>32</sup> *Ibid.*, para.4.8.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, para.9.2.

<sup>35</sup> *Ibid.*, para.9.3.

<sup>36</sup> *Ibid.*, para.9.6.

が、子どもの権利条約は国家の管轄権を「領域」に限定するものではない<sup>36</sup>。国家はその国境の外で行われた行為、またはその行為がもたらした効果についても管轄権を有する場合がある。

本件において、委員会は、紛争地域にあるキャンプに収容されている子ども達の極度に脆弱な状況について、フランスが通報者から知らされていたことについて争いが無いと指摘する。そこでの拘禁状態は、子ども達の生命、身体的・精神的完全性、および成長に回復不能な損害をもたらす差し迫った危険をもたらしていると述べる<sup>37</sup>。キャンプの実効的支配は、非国家主体によって行われており、その非国家主体は、キャンプに拘留されている子どもや女性について、対処する手段も意思もないこと、そして、被収容者の国籍国が本国に送還することを期待していることを明確にしていることを委員会は認識している。フランスが子どもの国籍国として、本国に送還する措置を講じるか、その他の領事関係の対応を提供することにより、問題となっている子ども達の権利を保護する能力と権限を有していると委員会は認識している。フランスとクルド人当局の良好な関係、クルド人当局の協力する意思、そして、フランスが2019年3月以降、同地域のクルド人勢力のキャンプから少なくとも17人のフランス国籍の子ども達を帰還させているという事実がある<sup>38</sup>。

#### 4 条約委員会の結論

以上を踏まえ、委員会は、通報79/2019および109/2019の対象となっている子ども達についてフランスが管轄権を行使しており、条約2条、3条、6条、20条24条および37条に基づく通報者の主張は十分に立証されていると結論づけ、受理可能であると宣言した<sup>39</sup>。(全会一致)

#### 5 解説

この事例において条約機関である、こどもの権利条約委員会は、シリア・アラブ共和国の北東部の非国家武装集団の支配下のキャンプにいる子どもについて、その国籍国であるフラ

---

<sup>36</sup> 子どもの権利条約2条1項は、締約国はその管轄下にある児童に対し（中略）いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、および確保すると規定し、締約国の領域内にあることを条件としていない。この規定は意図的に領域に基づく権利尊重義務を除外した。Office of United Nations High Commissioner for Human Rights, Legislative history of the Convention on the Rights of the Child: Volume 1, (New York, United Nations, 2007), pp.332-33.

<sup>37</sup> *L.H. et al. v. France*, para.9.7.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, para.10 and para.11.

ンスが管轄権を有し、そこにいる子ども達の人権を保護する積極的義務を負うことになることを明示した。同様の事例がフィンランドに対する通報においても示された<sup>40</sup>。

条約法条約29条は、条約の適用地域は別段の意図が条約自体から明らかである場合およびこの意図が他の方法によって確認される場合を除くほか、条約は当事国の領域全体について拘束すると規定する。領域主権を有する国家が実効的に管理できる領域が、条約の適用範囲となることは道理に適う。

一方、国際人権条約に基づいて当事国が保護する対象は、「人」であり、人が国境を越え移動することは今や容易であり、また、国家の決定について国境の外、すなわち域外にある者に影響を及ぼすことが近年、増加していることも事実である。国際人権条約の域外適用は、これまでも欧州人権裁判所が欧州人権条約の発展的解釈により示してきた。人権条約の当事国が域外において行った行為（外国領域における軍事介入が一例として挙げられる）による場合や域外にある個人に対して国家行為がなされた結果、影響を受ける場合をこの事例の申立人も挙げている<sup>41</sup>。

当該事例においては、フランスが国籍国であることのみに根拠をおいたのではなく、既に通報の対象となっていた子ども（S.H.）を帰国させていたという事実があり、かつ、フランスが、問題となっている子どもを帰国させること、または、領事支援をおこなうことにより、彼らの権利を保護する「能力と権限（the capability and the power）」を有している事を委員会は指摘し、通報を受理した。

ISILに出国した者自身の同様の問題として、拷問禁止条約委員会にも同趣旨の通報があり、同条約委員会は、フランスの管轄権を認め、加えて、国内法上必要な行政措置が講じられていないことから、フランスの拷問禁止条約16条および2条1項違反があると結論した<sup>42</sup>。一方、欧州人権裁判所では、欧州人権条約3条の「拷問の禁止」の違反を認定せず、同条約第4議定書3条2項に規定された「自国領域に帰国する権利」についてのみ違反認定をした<sup>43</sup>。この様に、これらの人権条約では異なる判決および決定が示されている。

子どもの権利条約では、当事国の自国への帰還という実績があり、その国家に能力と権限があること、そして、その交渉対象となる非国家団体の意向という状況に基づく要因によって、国家の積極的義務が規定されることを示した。条約文言の解釈よりも、当事国の能力に依拠して人権条約上の権利が規定されるのであるならば、当事国によって条約において保護される権利内容やその実施が異なってくる結果を生む危険性がある。確かに、こどもの権利条約委員会の判断は、欧州人権裁判所の判決と異なり、法的拘束力のない勧告としての効力

<sup>40</sup> CRC Communication No.100/2019, *S.N. et al v. Finland*.

<sup>41</sup> *L.H. et al. v. France*, para.2.12.

<sup>42</sup> *L.V. v. France* CAT/C/75/D/922/2019, paras.7.1-7.5. 当該事件については、前田直子「国連人権条約個人通報手続が直面する課題と拷問禁止委員会の実行」『国際人権』34号（2023年）pp.5-6。

<sup>43</sup> ECtHR, *H.F. and M.F. v. France* (communicated case) Application No.24384/19 para.198.

を有するのみである。しかしながら、人権条約の条約機関の見解は、その条約解釈の先例法理として価値があることは明らかであり、今後の個人通報や一般的意見のみならず、他の国際人権条約の個人通報案件や一般的意見に何らかの影響を及ぼすことになる。

国家が領域団体であり、領域支配はその領域主権に基づく。他国領域に所在する自国民であっても、その者への管轄権行使は原則として域外適用であり、その者の所在する国家の管轄権との競合をもたらす、国家間に対立を生じせしめる。国際法は管轄権行使から生じうる紛争を回避し、解決するために管轄権の行使の根拠を定め、競合する場合の優先性について基準を規定してきた。伝統的国際法は、国家のみを国際法主体とし、それら国家の共存を目的の一つとして発展してきたが、国家間の協力を目的とする現代国際法では、その実施のために国家以外の条約機関や国際組織も国際法主体として関与し、そこでの実行も国際法体系に少なからぬ影響をもたらす。国家以外の条約解釈を行う人権条約機関は、国内裁判所とは異なり、構成員は条約締約国会議で選出され、また、上訴審が存在するわけでもない。その修正は、どのようになされるのかはまったく不明であるが、そこで示す各種の意見や見解は国際実行として集積されていく。最終的に当事国は、人権条約からの脱退という手段を執ることで、その実行の集積から離れることは可能ではあるが、それは国際人権条約体系が志向する普遍性の維持からは望ましくない結果であるといえる。域外適用を認め、これらの子ども達が国籍国に帰国できることは、人権保護の観点から望ましいことであるものの、根拠として条約委員会が挙げる「当事国の能力と権限」を今後も継続して適用することには慎重な検討が望まれよう。

# The Extraterritorial Application of the Convention on the Rights of the Child - Individual Communication: L.H. et al. *versus* France

Miyako Tatematsu

In the 2010s, Islamic extremists established the “Islamic State” (the “State”) in Iraq and Syria. The “State” used social networking services and other means to attract people from Europe and North Africa, who became “citizens” of the “State”. The “State” lost power due to the international community’s unified response. Parents who had become citizens of the “State” were captured by Kurdish forces in northern Syria. These parents were detained in Kurdish-controlled camps along with their children, who had either been born in Syria or taken there by their parents from Europe.

This article discusses and explains the case of a communication made by the grandparents of such children to the Committee on the Rights of the Child, in which they requested France to allow their grandchildren to return to their country. The Committee on the Rights of the Child decided that the Convention could be applied even extraterritorially as France had the capacity and authority to return these children to France. This decision is unique in that it differs from the requirements for the extraterritorial application of human rights treaties that have been accepted in the past. Nevertheless, there are also concerns that applying human rights treaties to matters over which the governing party has no practical control could result in a weakening of the treaties system.