

日本政府に対してビジネスと人権に関する国別行動計画の
策定を求める意見書

2016年（平成28年）9月15日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

日本国内及び国外におけるビジネスと人権の問題に取り組むために、当連合会は、日本政府に対して以下のことを求める。

- 1 国連人権理事会で採択された「ビジネスと人権に関する国連指導原則」（以下「国連指導原則」という。）を具体化するために、「国別行動計画（National Action Plan）」を直ちに策定すること。
- 2 「国別行動計画」の内容には、国連人権理事会のビジネスと人権に関する作業部会が作成した「ビジネスと人権に関する国別行動計画についてのガイダンス」（以下「国連ガイダンス」という。）に従い、①国連指導原則を実施する約束、②国別行動計画を策定する背景と目標、③企業への期待の表明、④優先課題と実施形態、⑤履行状況監視とアップデートの仕組みが含まれるべきこと。そして、その策定においては、非差別と平等の確保やジェンダー及び子どもの人権の観点をはじめ、国連ガイダンスが勧告する要件と原則が考慮されるべきこと。
- 3 「国別行動計画」を策定するプロセスには、国連ガイダンスに従い、①その策定への着手、②ビジネス関連の人権の悪影響の評価、③最初の国別行動計画の起草、④国別行動計画の実施、⑤再評価とアップデートという5つの段階が含まれるべきこと。その全ての段階において、その透明性を確保し、利害関係者と十分な協議を持つこと。

第2 意見の理由

1 国別行動計画の必要性（意見の趣旨第1項）

(1) 国連指導原則と国別行動計画

企業のビジネス活動が、労働、消費者、環境など、多方面にわたる人権に影響を及ぼすことは、長らく国内でも問題とされてきた。加えて近年、経済のグローバル化の中でビジネスが国境を超えて展開し、その中で、強制労働や児童労働を含む労働問題、土地の収奪や環境汚染による地域社会への悪影響、贈賄を通じた規制当局の機能不全など、様々な人権侵害の問題が発生し

ている。¹

こうしたビジネスと人権の問題に取り組むために、国連人権理事会は、2011年に国連指導原則を採択した。²この国連指導原則は、今日まで、国際機関や各国の政策、企業行動の指針、市民運動の指針として依拠されている。

国連指導原則は、人権を保護する国家の義務、人権を尊重する企業の責任、被害者の救済へのアクセスの確保という3つの柱から成っている。

国家は、この人権を保護する義務の下で、企業を含む第三者による人権侵害から人々を保護するために、実効的な政策、立法、規制及び裁定を通じて、その侵害を防止し、捜査し、処罰し、そして補償するために適切な措置を取る必要がある。さらに、国家は、影響を受ける人々が実効的な救済にアクセスできるよう適切な措置を取ることを求められている。

企業は、国連指導原則の下で、人権を尊重する責任を負う。また、企業自らの活動を通じて人権に負の影響を引き起こしたり、助長することを回避し、そのような影響が生じた場合にはこれに対処することを求められる（原則11）。その際に企業が拠って立つべきなのは、国際的に認められた全ての人権であり、それには、世界人権宣言をはじめ国際人権を定める基本的な国際文書（自由権規約及び社会権規約）と国際労働機関（ILO）の労働における基本的原則及び権利に関する宣言が含まれる（原則12）。

国連指導原則が適用を予定するビジネス企業（Business enterprises）とは、その規模、業種、事業状況、所有形態及び組織構造にかかわらず全ての企業であり、実際に求められる責任の程度は、企業の規模や複雑さ、そして事業がもたらす人権への悪影響の重大性に依りて異なる（原則14）。企業はその活動や取引関係の結果として、人権への負の影響に関与する可能性があるが、そうした取引関係には、取引先企業、原材料の調達から最終の製品・サービス供給にいたるバリューチェーン（一連の価値の連鎖）上の組織、及び企業の事業、製品又はサービスと直接関係のある非国家又は国家組織が含まれる（原則13）。³

以上のように、国連指導原則によれば、国家は人権を保護する義務の下で、

¹ 参考文献：国連人権理事会「企業と人権：申立てのあった企業関連の人権侵害の射程と傾向の調査」(A/HRC/5/Add.2, 23 May 2008) 及びジョン・ジェラルド・ラギー（東澤靖訳）『正しいビジネス 世界が取り組む「多国籍企業と人権」の課題』（岩波書店、2014）41-77頁。

² 国際連合広報センターHP「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合「保護、尊重及び救済」枠組実施のために（A/HRC/17/31）」

³ 国連人権高等弁務官事務所『The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide』（2012）5頁）。

企業による人権侵害から人々を保護するために、実効的な政策などの措置を取る必要がある。この国連指導原則に基づいて、企業が人権に及ぼす実際の人権侵害に対処するだけでなく、そうした危険性を持つビジネス活動の負の影響をあらかじめ防止するために国が策定する政策戦略が、ビジネスと人権に取り組むための「国別行動計画 (National Action Plan)」である⁴。国連人権理事会は、この国別行動計画を制定することを国連加盟国に呼びかけており⁵、また、EU⁶やヨーロッパ審議会 (Council of Europe)⁸も同様の呼びかけを行っている。

(2) 国別行動計画の意義と各国の策定状況

国別行動計画とは、企業による人権への悪影響から人々を保護するために、国家によって策定される、ビジネスと人権に関する国連の指導原則に従った、発展し続ける政策及び戦略である⁹。国連指導原則を実現していく上で、国別行動計画の策定は多くの点で重要である。

第一に、前述したとおり、国家は、社会における人権を保護する義務を負っていることから、ビジネス活動が国内及び国外においてもたらす人権への悪影響に関して明らかにしておく必要がある。そのような総合的な政策なしには、国際投資や貿易など多方面にわたる国家の政策を通じて、人権を保護するための一貫した政策を実現することは困難である (原則 5, 6, 8, 9 及び 10 参照)。

第二に、国家は、企業が国内及び国外におけるビジネス活動において人権への悪影響に対して実効的な対応を取ることができるよう、企業活動をめぐる各種の法制度を整備し、また企業に対する指導や支援を行う必要がある (原則 3, 4)。特に国家は、紛争の影響を受けた地域において、企業が結果的に重大な人権侵害に関与することがないように、様々な規制や支援を企業に対して行う必要がある (原則 7)。そのような企業に対する支援、指導、規

⁴ 国連人権理事会のビジネスと人権に関する作業部会は、再三にわたって、国別行動計画を作成するよう国家に呼びかけている。(A/HRC/23/32(2013),p.21);(A/HRC/WG.12/7/1)

⁵ Human Rights Council Res. A/HRC/26/L.1(June 27,2014)

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament,the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions:A Renewed EU Strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility, COM(2011) 681 final (October 25,2011).

⁷ European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Report on the Review of the EU's Human Rights Strategy, EUR.PARL.DOC.A7-0378/2012(November 19,2012)

⁸ Eur. Consult. Ass, Declaration of the Committee of Ministers on the UN Guiding Principles on Business and Human Rights(Apr.16,2014)

⁹ UN Working Group on Business and Human Rights, Guidance on National Action Plan on Business and Human Rights, Version 2, p.3

制などを、国家が企業に対して一貫した政策として明確に示すためにも（原則2）、国別行動計画を策定しておく必要がある。

第三に、国家は、ビジネス活動が国内又は国外においてもたらした人権侵害について、被害者が司法、行政、立法又はその他のしかるべき手段を通じて実効的な救済にアクセスできるように、適切な措置を取らなければならないものとされている（原則25）。それを実現するために、国家は、国内の司法的な救済手段（訴訟や調停など）及び非司法的な救済手段（国内人権機関や労働紛争処理制度など）が、実際に国内で整備されているか、国内及び国外の被害者にとって実効的なものであり、アクセスが容易なものであるかを、総合的に見直す必要がある。

以上のように国別行動計画は、ビジネスと人権に関して人権を保護する国家の義務を履行するために必要なものとされていることから、外国においては、イギリス、オランダ、イタリア、デンマーク、スペイン、フィンランド、リトアニア、スウェーデン、ノルウェー、コロンビアの10か国において国別行動計画が策定され、また、アメリカ、ドイツ、フランスなど27か国においてその策定作業が開始されている¹⁰。2015年のエルマウ・サミット（ドイツ）における首脳宣言においては、各国首脳が「法の支配及び人権の尊重」を促進することにコミットし、ビジネスと人権の分野において、「ビジネスと人権に関する指導原則を強く支持し、実質的な国別行動計画を策定する努力を歓迎」した¹¹。

(3) 日本が国別行動計画を策定する必要性

こうした状況にもかかわらず、日本においては、いまだ国別行動計画は策定に着手されておらず、その予定も公表されていない。

言うまでもなく日本は、GDP世界3位、ODA拠出額第4位であり、日本を拠点又は出身国とする多くの多国籍企業を抱えている。また、日本政府も他国政府との間に20件を超える投資協定や10件を超える投資を含む経済連携協定を締結するなど、日本企業の海外でのビジネス活動を支援している。そのような日本政府の支援は、大企業にとどまらず、中小企業庁を中心とした中小企業海外展開支援など、大規模かつ包括的なものとなっている。その結果、日本の企業は、労働・環境・消費その他の人権を保護する法制度

¹⁰ 国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）HP

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>

¹¹ 外務省 HP 「2015 G7 エルマウ・サミット首脳宣言（仮訳）」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_001244.html

が十分に整備又は実施されていない国々での活動において、あるいはそのような国々から供給される原材料・製品・サービスの取引を通じて、日々ビジネス活動がもたらす人権侵害に関与する危険と直面している。

もちろん、個々の企業とりわけ大企業においては、自社のCSR（企業の社会的責任）活動を通じて、そのような人権侵害に対応しようとしている企業もあるが、その数は全ての企業活動に比べれば限られたものであり、必ずしも国際的に通用性を持った統一的な対策が取られているわけでもない。なによりも、日本政府自身が、海外に展開する企業に対して人権に関わる指導や支援を行っていない¹²。そのため、日本の企業は、特に海外においてビジネスに関係した人権侵害に関与する危険性を抱えているだけではなく、そのような人権侵害がもたらす数多くのリスクに対して無防備な状態に置かれている。他方で、日本の企業が国連指導原則に従った人権を尊重するための一貫した政策と制度を持ち、そのことを対外的に表明しかつ実践することができれば、日本の企業は、国際社会の中で信頼やイメージを高めることができ、より広範な国際ビジネス活動の展開のためにも良い影響が期待できるだろう。

こうした人権侵害に関与する危険性の防止や実際に直面する人権侵害へのリスクの対応、さらには不幸にしてその被害者となった人々の救済は、個々の企業のみで対応できるものではなく、国家的な政策として取り組まれる必要がある。そして、対外政策において「法の支配」の実現を目指す日本政府としては、日本の対外活動の大きな分野を占めるビジネス活動において、人権の尊重という「法の支配」の根幹をなす価値を実現していく必要がある。そのための第一歩は、日本政府がビジネスと人権に関する省庁を横断した政策目標を国別行動計画として策定し、日本を拠点又は出身国とする企業に対し、それぞれの企業活動が依拠すべき統一的な指針を示すことである。国別行動計画を持たない国々は、先進国の中では既に少数となっている。その一方で、日本政府が国別行動計画を策定すれば、アジア地域においては初めての国としてリーダーシップを果たすことができるであろう。

以上のとおり、日本の国際社会における地位、並びに日本を拠点又は出身国とする企業の活動に対する国際社会の信頼を獲得するためにも、対外的に説明可能なビジネスと人権に関する政策を持つ必要がある。それが、国別行動計画の策定である。

2 国別行動計画の内容と策定プロセス（意見の趣旨第2項及び第3項）

¹² 例えば、中小企業庁「明日から、世界が相手だ。中小企業海外展開支援施策集 2016」（平成28年5月）参照。<http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/kokusai/2016/160530KTJirei.pdf>

各国政府がどのように国別行動計画を策定すべきかについては、国連人権理事会のビジネスと人権に関する作業部会が、2015年11月、国連ガイダンスを公表している。¹³国連ガイダンスは、国別行動計画の内容及び策定のプロセスについて勧告している。日本政府が国別行動計画を策定するに際しては、何よりもまず、この国連ガイダンスが勧告する内容を含み、その策定プロセスを経ることが必要である。

(1) 国別行動計画の内容

国連ガイダンスは、国別行動計画に次の5つの分野を含めることを勧告している（「4. 国別行動計画の内容に関するガイダンス」）。

① 国連指導原則を実施する約束

国別行動計画は、何よりもまず、国連指導原則を権威のある文書として紹介し、国連指導原則を実施することを約束するものでなければならない。それによって、ビジネス関連の人権侵害から人々を保護し、被害者に適切な救済手段を与えるという国連指導原則の下での国家の義務を実施することになる。

② 国別行動計画を策定する背景と目標

国別行動計画は、次に、国別行動計画を策定する背景と目的を明らかにすべきである。それによって、政府は、国内の開発計画、CSR（企業の社会的責任）の戦略、人権条約やILO条約の下で採用している政策など、関連する政策と国別行動計画との関係を明らかにし、ビジネスと人権に関する総合的な政策とすることができる。

③ 企業への期待の表明

国別行動計画において政府は、企業がその活動の場所にかかわらず活動全般を通じて人権を尊重する企業の責任を果たすことについて、企業に向けた政府の期待を明らかにすべきである。その際に、国連指導原則をはじめとするビジネスと人権に関する国際文書に言及すべきである。

④ 優先課題と実施形態の明示

国別行動計画は、ビジネスと人権に取り組むための優先課題と、計画する活動の実施形態を含まなければならない。そうした実施形態には、関係機関の責任の明確化、タイムフレーム、成功を評価する指標を含まなければならない。

¹³ UN Working Group on Business and Human Rights, “Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights Version 2.0” (2015).

⑤ 履行状況監視とアップデートの仕組み

国別行動計画には、その計画について履行状況を監視し、必要に応じて内容をアップデートするための仕組みを含める必要がある。そのためには、政府が定期的に履行状況を報告し、それに対して履行状況を監視するための多方面の利害関係者からなる監視制度を設けるのが望ましい。

日本政府が策定する国別行動計画も、国連ガイダンスに従って、最低限こうした内容を含むべきである。

その際には、国連ガイダンスに詳しく記載された、非差別と平等の確保やジェンダー及び子どもの人権の観点をはじめ、必要とされる要件や原則が十分に考慮されなければならない（国連ガイダンス「エグゼクティブ・サマリー」）。

(2) 国別行動計画の策定プロセス

以上のような国別行動計画を策定していくプロセスについても、国連ガイダンスは、次のように5つの段階にわたる15のプロセスを経ることを勧告している（国連ガイダンス「エグゼクティブ・サマリー」）。

第1段階：着手

- 1 政府の公式の約束を求め、公表する。
- 2 省庁間協力のためのひな型を作り、指導部を指定する。
- 3 非政府の利害関係者を関与させるひな型を作る。
- 4 作業計画を開発、公表し、十分な資源を割り当てる。

第2段階：評価と協議

- 5 ビジネス関連の人権の悪影響への理解を得る。
- 6 国連指導原則の国家とビジネスによる実施におけるギャップを見い出す。
- 7 利害関係者と協議し、優先分野を見い出す。

第3段階：最初の国別行動計画の起草

- 8 最初の国別行動計画を起草する。
- 9 関心を持つ利害関係者と草案について協議する。
- 10 最初の国別行動計画を完成し、開始する。

第4段階：実施

- 11 行動を実施し、省庁間協力を継続する。
- 12 多方面の利害関係者による履行状況監視を確保する。

第5段階：アップデート

- 13 以前の国別行動計画の影響を評価し、ギャップを見い出す。

1 4 利害関係者と協議し，優先分野を見い出す。

1 5 アップデートされた国別行動計画を起草し，協議を持ち，完成し開始する。

ここで重要とされるのは，国別行動計画策定の着手，人権をめぐる状況の評価，実際の起草作業，実施，再評価とアップデートのいずれの段階においても，政府外の利害関係者が意味のある参加ができるように，手続における透明性を確保し，利害関係者と十分な協議を持つことである。

3 まとめ

以上に詳しく見てきたように，国際社会は，ビジネスと人権という課題に取り組むために，国連指導原則を基礎とした政策や活動を展開している。国連指導原則は，人権を尊重する責任を持つ企業のビジネス活動に対する指針を定めるだけではなく，その前提として人権を保護する義務を負う国家がビジネスと人権に関して様々な政策を実施する義務を確認している。その中心となるものが，各国が策定する国別行動計画であり，それに含まれるべき内容や策定のプロセスの在り方については，国連人権理事会のビジネスと人権に関する作業部会が作成した国連ガイダンスによって共通の基準が存在する。

世界第3位の経済大国として，国内のみならず海外に展開する数多くの企業の拠点又は出身国となっている日本では，ビジネスと人権についての取組を行う必要性は，今日ますます増大している。しかしながら，日本においては，そのようなビジネスと人権に関する国別行動計画は，策定されていないどころか，いまだ着手もされていない状況にある。

他国と同様に人権を保護する義務を負う日本は，日本を拠点又は出身国とする企業のビジネス活動による人権侵害の危険性を防止し，その被害者に適切な救済へのアクセスを提供するために，早急に国別行動計画を策定する必要がある。そのことは，日本政府のみならず，日本を拠点又は出身国とする企業に対する国際社会の信頼を獲得するためにも，不可欠なことである。

よって，当連合会は，ビジネスと人権に関して標記の意見の趣旨に記載した措置を，日本政府に求めるものである。

以上