

ビジネスと人権に関する国別行動計画に含めるべき優先事項に関する意見書

2017年（平成29年）7月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

日本政府は、ビジネスと人権の問題に関する国別行動計画について、策定に向け準備を開始した。当連合会は、日本政府に対して、国別行動計画に以下の優先事項を含めることを求める。

- 1 以下に掲げる事項についての政府及び企業の認識と理解を向上させるための具体的な措置
 - (1) 主要な国際人権法及び国際労働機関（ILO）における基準
 - (2) 企業活動が新興国・途上国やサプライチェーンにおいて発生させる可能性のある、人権、環境、汚職などの負の影響
 - (3) 企業活動が日本国内において発生させる可能性のある、人権、環境、汚職などの負の影響
- 2 以下に掲げる分野を含む、政府が関与する企業活動における人権基準の組み入れと強化
 - (1) 公共調達
 - (2) 開発金融
 - (3) 投資及び貿易に関する条約及び協定
- 3 以下に掲げる措置を含む、日本の法令が適用される企業に対するビジネスと人権のための施策
 - (1) 企業の人権デュー・ディリジェンスの実施及び苦情処理機関設置に関する公的ガイドラインの策定
 - (2) 一定規模以上の企業に対する、サプライチェーンを通じた人権に関するリスクの管理状況などの非財務情報開示の義務付け
 - (3) 公益通報制度の通報対象及び保護措置の拡充
 - (4) 中小企業等の人権尊重の取組を支援するための研修、相談窓口、専門家紹介などの公的支援制度の整備
- 4 企業活動がもたらす人権侵害の被害者、とりわけ国外における人権侵害の被害者に関する、司法的及び非司法的な救済へのアクセスの拡充

第2 意見の理由

1 国別行動計画の策定を求める当連合会の2016年9月15日付け意見書と本意見書の意義

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。加えて近年においては、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²を採択した。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つの柱から成っており、とりわけ国家は、人権を保護する義務の下で、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とる必要がある。

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)」³である。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きた⁴。

当連合会は、このような国連人権理事会の呼びかけと各国で進行している国別行動計画の策定状況に鑑み、日本においても早期に国別行動計画が策定されるべきであると考え、2016年9月15日に「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」を公表した。

また、同意見書において当連合会は、日本政府に対し、以下の事項を求めた。

(1) 国別行動計画を直ちに策定すること

¹ 参照文献：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ホームページ「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 国連人権理事会決議 A/HRC/23/32 (14 March 2013) , para. 71. A/HRC/WG.12/7/1 (25 March 2014) , para. 3.

⁴ 国連人権理事会決議 A/HRC/26/L.1 (23 June 27,2014) , para. 2.

(2) 国連ガイダンス⁵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を含め、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を考慮すべきこと

(3) その策定プロセスにおいては、国連ガイダンスに従い、①その策定への着手、②ビジネス関連の活動による人権に対する負の影響についての評価、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つの段階を含め、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

その直後の同年11月16日、日本政府は、国別行動計画を策定するという方針を明らかにしている⁶。

以上の経緯を踏まえて、当連合会は、日本政府において策定作業が開始された国別行動計画について、当連合会の考える優先事項を明らかにし、日本政府がそれらを国別行動計画に含めることを求めるものである。

2 政府及び企業の人権に関する認識及び理解の向上（意見の趣旨第1項）

国連指導原則が前提としているのは、「人権に関する企業の影響についての社会的意識」の高まり（序文第1項）である。企業活動は人間の権利の尊重を前提として成り立つべきものであり、そのような意識の高まりが政府や企業において十分に形成されなければ、ビジネスと人権に関する国別行動計画が実効的に機能することを期待できないことは当然である。そして国連指導原則は、企業活動が「最低限、国際人権章典で表明されたもの及び労働における基本的原則及び権利に関する国際労働機関宣言で挙げられた基本的権利に関する原則」に依拠すべきことを求めている（第12原則）⁷。そして国連指導原則の解説においては、具体的に「先住民族、女性、民族的または種族的少数者、宗教的及び言語的少数者、子ども、障がい者、及び移住労働者とその家族が直面する具体的な課題を理解したうえで、ジェンダー、社会的弱者、及び／または排斥問

⁵ 国連人権理事会のビジネスと人権に関する作業部会「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」（2016）UN Working Group on Business and Human Rights, 'Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights' (November 2016)

⁶ ビジネスと人権に関する国連フォーラムにおける志野大使の声明。

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession5/Statements/Japan.pdf>

⁷ 国際人権章典とは、世界人権宣言、及びこれを条約化した主要文書である「市民的及び政治的権利に関する国際規約」ならびに「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」を意味し、また、ILOの基本的権利に関する原則とは、労働における基本的原則及び権利に関する宣言に挙げられたILO中核8条約上の基本権に関する原則を意味する（第12原則の解説）。

題をいかに実効的に考慮するか」といった検討を求めている（第3原則の解説）。

しかしながら、日本においては、ILO差別待遇（雇用及び職業）条約（第111号）⁸や各種人権条約の選択議定書などの基本的な条約を批准していない。また、国際人権の国内実施を推進する国内人権機関などの専門機関も存在しない。そのような中で、日本の企業においても、人権については差別やハラスメントなど限られた分野でしか理解されておらず、また、そうした限られた分野の理解も十分なものとなっていない点が懸念される。

また、企業の人権に関する注意も、自社内や下請企業において発生する国内の問題に限られ、グローバルな企業活動に対応した海外でのサプライチェーンや消費者に及ぼす負の影響まで及んでいない、あるいは経験が十分に共有されていない、ということが報告されている⁹。そして、国内のみならず、とりわけ海外で発生する人権問題は、当連合会が策定した「海外贈賄防止ガイドンス（手引）」においても指摘したとおり、しばしば環境破壊や汚職の問題と関係することから¹⁰、政府や企業は、国内及び海外において企業活動がもたらす危険性のある負の影響についての認識と理解とを高める必要がある。

3 政府が関与する企業活動（意見の趣旨第2項）

国連指導原則は、人権を保護する国家の義務を実施するための具体的な施策として、政府が関与する企業活動においても、その義務を実施することを求めている。具体的には、国有企業のみならず、公共調達など国家がサービスや商品を調達する契約を民間企業と結んでいる場合には、「しかるべき監督」を行い（第5原則）、「相手企業による人権の尊重を促進」すること（第6原則）が必要である。また、開発金融、すなわち「輸出信用機関及び公的投資保険または保証機関など、実質的な支援やサービスを国家機関から受けている企業」についても、人権の保護のための追加的措置を取るべきであるとしている（第4原則）。さらに、企業が海外投資を行う際の基礎となる受入国との投資協定についても、投資協定やそれに基づく個々の投資契約が受入国の人権促進のための政策を阻害しないように定めるべきことを求めている（第9原則及びその解説）。

⁸ 「雇用及び職業についての差別待遇に関する条約（第111号）」（1958年採択）。ILOの基本条約の1つで、職業訓練へのアクセス、雇用及び特定の職業へのアクセス並びに雇用条件の面で、列挙されている7つの根拠に基づき、どのような差別待遇も行われてはならないことを規定する。

⁹ 例えば、アジア経済研究所が2016年度にジェトロ現地事務所と行なったミャンマーやマレーシアでのワークショップでは、下請の労働状況、外国人労働者の権利、宗教や人種にかかる差別、立退きなど土地に関する権利、人権リスクという認識自体の欠如などが課題として明らかになっている（<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/PolicyBrief/Ajiken/pdf/076.pdf>）。

¹⁰ 日本弁護士連合会「海外贈賄防止ガイドンス（手引）」（2016年7月15日、2017年1月19日改訂）1頁参照。

すなわち国連指導原則の下では、国家による人権の保護が、人権を扱う担当省庁のみの政策ではなく、企業活動を規律する省庁を含む政府の一貫した政策として実施されることが必要とされている（第8原則）。

しかしながら、現状では、例えば政府の公共調達基準では、相手先企業に環境配慮を要求しているものの、欧米のようにサプライチェーンにおける人権配慮を要求する調達基準は存在しない¹¹。この点では、新たに設定されたオリンピック調達コードにおいては、人権基準が組み入れられている¹²。このような扱いは、全ての公共調達に拡大される必要がある。また、開発金融においても、現状では、環境社会配慮ガイドラインが採用されているが、実際の融資プロジェクトにおけるガイドラインの実施状況について課題が指摘されている¹³。実際の融資プロジェクトにおいてガイドラインの内容を実施させるためには、金融支援を受ける企業について、サプライチェーンにおける人権への負の影響について、積極的に取りまとめるための具体的な施策が必要とされる。さらに、日本は、2016年5月の時点で35か国との間に投資関連協定を締結し、2020年までに100の国・地域に拡大することを目指しているが、締結済みの投資関連協定にも、将来に向けた方針においても、投資受入国の人権促進のための政策に配慮する規定は全く含まれていない¹⁴。そのことは、投資によって利益を追求する企業と、人権保護のために新たな政策を実施しようとする受入国との間で、投資を巡る紛争を増大させる危険性につながっている¹⁵。

4 企業に対する施策（意見の趣旨第3項）

国連指導原則は、国家が、企業に対して、会社法など、企業の設立及び事業活動を規律するその他の法律及び政策によって人権の尊重を奨励し、実効的な指導を行い、人権への負の影響に関する取組についての情報提供を奨励するこ

¹¹ 例えば、米国では2015年に改正された連邦調達規則（Federal Acquisition Regulation）等により公共事業の請負業者・下請業者に対し、人身取引への関与を防止するために具体的な禁止事項・要求事項を定めている。EUでは、2014年に採択された公共調達指令（Directive 2014/24/EU on public procurement）が社会・労働規制に遵守しない事業者を公共調達の入札から排除することを要求している。

¹² 東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会「持続可能性に配慮した調達コード」
<https://tokyo2020.jp/jp/games/sustainability/sus-code/>

¹³ 金子由芳「開発援助機関におけるIAM（異議申立審査制度）の課題—手続規定の比較考察」国際協力論集第24巻第2号1頁

http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-publication/jics/24-2/kaneko_24-2.pdf

¹⁴ 例えば、総務省、法務省、外務省、財務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省「投資関連協定の締結促進等投資環境整備に向けたアクションプラン」（2016年5月11日）。

¹⁵ 国連指導原則第9原則及びその解説は、「国際的投資協定の条項が、国家が人権に関する新たな立法を全面的に施行するのを阻害するか、あるいは国家がそうすれば国際仲裁を避けえないというリスクを生む可能性がある」旨指摘している。

と及びそれを要求することを求めている（第3原則）。併せて国連指導原則は、企業がその規模や状況に応じて、人権を尊重する責任を果たすためのプロセスを設けることを求めている。そのプロセスには、人権への負の影響を特定し、防止し、軽減し、対処するための人権デュー・ディリジェンスの実施と、与えた負の影響を是正するための苦情処理窓口の設置が含まれる（第15、17、29原則）。

他方で、日本においては、いまだそれらの施策が実施されておらず、企業においても、人権を尊重する責任を果たすためのプロセスについて、経験が乏しい¹⁶。そのため、上記のような施策をより一層促進していくためには、政府においても基本となる枠組や規範を構築していく必要がある。

その基本となる枠組は、第1に、企業において経験の少ない人権デュー・ディリジェンスの実施と苦情処理窓口の設置について、企業が統一的に依拠できるような公的ガイドラインを、政府が策定して提供することである。特に苦情処理窓口については、社会的弱者やその支援団体が苦情を申し立てることを容易にする仕組みを設けることを明記すべきである。

第2に、人権を尊重するための企業の活動を奨励するためには、政府による指導、市民社会による監視、そして企業自身による自発的な検証が不可欠である。それらを可能とするためには、サプライチェーンを通じた人権に関するリスクの管理状況などの非財務情報が、適切に開示されなければならない。現在は、投資家の保護という目的のために企業の財務情報は、各種の法令によって一定規模以上の企業に開示が義務付けられている。同様に、人権に関わる非財務情報を定型的に開示することを義務付ける政策が、関係する官庁を通じて横断的にとられるべきである。このことは、世界的に増加しつつある、責任ある投資を基準とする機関投資家にとっても、日本の企業を魅力的なものにし、国際的競争力を付けるために必要とされる。

第3に、以上のような企業活動に対する検証は、公にされる情報のみで実現できるものではなく、適正な情報が常に開示されるとは限らない。そうした情報の秘匿に対応するためには、心ない企業が人権に対する負の影響を秘匿するような事態について、内部告発を含む複数の検証方法が確保されなければならない。そのような観点からは、現在企業に適用される公益通報制度は、その通報対象についても、通報者保護の要件についてもあまりに限定的

¹⁶ このような問題意識から、当連合会は、日本企業及び日本企業に対して助言を行う弁護士のために、「人権デュー・ディリジェンスのためのガイダンス（手引）」（2015年1月7日）を公表している。

なものである。そのため、企業の人権を尊重する責任の実施のためには、公益通報制度の拡充に向けた政策がとられなければならない。

第4に、以上に述べたような企業に実施を求める施策は、企業規模において十分な能力を持たない中小企業及び人権デュー・ディリジェンスの実施と苦情処理窓口の設置等について経験が不足する企業にとっては、時によって過重なものとなる可能性もある。そのような可能性を考慮し、政府は、ビジネスと人権の課題について企業の取組を支援し、能力を向上させるための施策も含めるべきである。

5 司法的及び非司法的な救済へのアクセスの拡充（意見の趣旨第4項）

国連指導原則は、被害者の救済へのアクセスを、人権を保護する国家の義務及び人権を尊重する企業の責任と並ぶ、第3の柱と位置付けている。また、企業の活動によって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に、国家が適切な措置をとるべきことを求めている（第25原則）。そのような救済のメカニズムとして予定されているのは、企業自身が設ける簡易な苦情処理制度と並んで、国家による司法的及び非司法的な申立制度である。そして日本の企業の活動により人権への負の影響を受ける被害者は、今日では日本人や日本国内だけではなく、外国人や海外においても発生する。

しかし、日本における司法的及び非司法的な申立制度は、とりわけ外国人や海外における被害者にとって、アクセスは困難なままである。

司法的救済について言えば、制度上は、国内の外国人や海外における被害者を含めて、裁判所を利用することが法的には可能ではあるものの、実際上は、裁判手続を遂行するために必要となる費用や時間、言語の壁、法律扶助の利用可能性などの障害があり、容易に利用可能な救済手段とはなっていない。

国際的に認められた人権の非司法的救済のためにまず想定されるのは、国内人権機関であるが、日本にはいまだ存在しない。非司法的な救済へのアクセスの拡充のためには、政府から独立した実効的な権限を持つ国内人権機関の設置に向けた道筋が、国別行動計画には必要とされる。

また、既に存在する非司法的救済のメカニズムとして、OECD多国籍行動指針¹⁷の下に設置されている日本連絡窓口（日本NCP）がある。しかし、NCPはあっせんを行うことができるのみであり、これまでのところ有効な苦情処理メカニズムとしては機能していない¹⁸。

¹⁷ OECD 閣僚理事会「世界における責任ある企業行動のための勧告」（最終改訂は2011年）。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/csr/housin.html>

¹⁸ 2008年に外務省に設置された日本NCP委員会により取扱手続が終了した事件としては、これま

その他にも、国際協力機構や国際協力銀行などの新興国・途上国の開発に関わる政府機関の環境社会配慮ガイドラインの下での苦情処理申立てや、政府調達の調達基準の違反に関する苦情処理手続も存在するが、いずれも人権侵害の救済を目的とした制度ではなく、企業活動がもたらす人権侵害についての一貫した実効的な苦情処理メカニズムとしては機能していない。

それゆえ、企業活動がもたらす人権侵害の被害者、とりわけ国外における人権侵害の被害者が、実効的な救済にアクセスできるためには、司法的及び非司法的なメカニズムのいずれにおいても、国別行動計画の中でそれらを拡充するための施策が含まれる必要がある。

6 まとめ

以上のように、国際社会は、ビジネスと人権の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。その中で国家は、人権を保護するための積極的な行動を取ることが期待されており、その第一歩となるのが国別行動計画の策定である。そして、日本企業（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は、既に述べてきたような措置が優先事項として含まれなければならない。

そのような措置は、グローバルな展開を拡大しつつある日本企業が、人権の尊重とその支援を前提とした事業活動を展開することにより、国際社会の中で信頼とリーダーシップを獲得していくために、不可欠なものである。また、直面する2020年東京オリンピック・パラリンピックのような大規模なスポーツイベントの開催の過程においては、一般的に環境問題が生じることが懸念されるとの指摘があることから、日本政府は企業に対し、より一層人権尊重への取組の強化を促していく必要がある。

よって、当連合会は、ビジネスと人権のための国別行動計画の策定に関して、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

で4件の案件が報告されているが、そのうちの2件は、国内製造業における国内労働組合の案件である。海外の事業に関わる2件は、「日本NCPとしての更なる活動の余地はない」（2012年終了、マレーシアにおける製造業案件）、「インドネシア国内で既に司法手続がとられており、日本NCPとしてこれ以上対応する余地は無い」（2015年終了、インドネシアにおける製造業案件）として手続を終了している。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/csr/housin.html>

このように日本のNCPは、苦情処理窓口として積極的に利用されている状況にはなく、また、問題の解決に寄与しているという成果もうかがわれない。