

法制度整備支援と「ビジネスと人権に関する国連指導原則」 —すべては人々の権利のために—

日本貿易振興機構アジア経済研究所

新領域研究センター 法・制度研究グループ長 山田美和

(やまだ みわ)

上智大学法学部国際関係法学科卒業。Georgetown University Law Center (LL.M.) King's College London (LL. M. Law and Development) 法律事務所勤務を経て、アジア経済研究所入所。海外派遣員(バンコク)などを経て2011年より現職。編著『「人身取引」問題の学際的研究』(アジア経済研究所2016年),『ミャンマーにおける「法の支配」』『ポスト軍政のミャンマー』(工藤年博編アジア経済研究所2015年),『新興国・途上国におけるビジネスと人権—国家・企業・市民として』『アジア研ワールド・トレンド』(アジア経済研究所2014年),編著『東アジアにおける移民労働者の法制度』(アジア経済研究所2014年)など。

はじめに

「法制度整備支援に関する基本方針」(以下「基本方針」)において¹, 重点実施対象国のひとつとして挙げられているミャンマーは, アジア最後のフロンティアと称され, 新興市場として最も日系企業の注目を集めている国のひとつである。2015年秋に総選挙が行われ, アウンサンスーチー率いる国民民主連盟(NLD)が圧勝し, 軍歴をもたない文民を大統領とする現政権が2016年3月に発足した。長い間軍政下にあり人々の権利が抑圧されてきた同国については, 1992年以来, 「ミャンマーの人権状況に関する特別報告者」が任命され², 令状なしの拘束, 裁判なしの刑の執行, 言論の自由の制限, 強制労働, 児童労働, 少数民族への迫害など数々の人権侵害が国連人権委員会, そして2006年に改組された国連人権理事会に報告されてきた。

2013年2月, ミャンマーの人権状況に関する特別報告者(当時) トーマス・キンタナ氏が, ミャンマーへの視察に先立って, 日本を訪れ, 外務省, 経済産業省, 国際協力機構(JICA)などと意見交換を行った。ミャンマーに対し大規模な支援そして投資を行おうとしている日本の政府関係者にキンタナ氏が示したのは, 『ビジネスと人権に関する国連指導原則』(以下「指導原則」)であった。なぜミャンマーの人権状況に関する特別報告者が, 日本の開発援助関係者との意見交換を求めたのであろうか。そして同報告者が示したものは何であろうか。

本稿では, 指導原則を紹介し, 同原則が開発援助なにかんづく法制度整備支援へ有するインプリケーションを考える。

¹ 「法制度整備支援に関する基本方針(改訂版)」平成25年5月

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/governance/hoshin_1305.html

² Commission on Human Rights resolution 1992/58. 初代報告者(1992年から1996年まで)は横田洋三先生。

1. 『ビジネスと人権に関する国連指導原則』（ラギー・フレームワーク）

(1) 指導原則の沿革

2008年国連人権理事会は、国連「保護、尊重および救済：ビジネスと人権のための枠組み」を満場一致で歓迎した。この枠組みを作り上げた国連事務総長特別代表ジョン・ラギーの名から「ラギー・フレームワーク」と呼ばれている。この枠組みを実行可能にすべく、指導原則が作成され、2011年3月国連人権理事会で日本を含む参加国の全会一致で承認された³。ビジネスと人権に関しては、国連グローバル・コンパクトやISO26000などさまざまな取組みがあるなか、指導原則の重要性は、国連の名を冠し国家代表によって承認されたガイダンスであること、各国政府、企業や業界団体、市民社会や労働者組合、国内人権機関、投資家など多様なステークホルダーからの支持を得たことにある。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、そして救済へのアクセスの三つの柱からなる。

指導原則の成立の背景には、約30年にわたる国連における議論の攻防があった。1960年代以降第三世界諸国への先進諸国の企業の進出が始まった。その影響力が増すにつれて、途上国および社会主義国による、多国籍企業の活動を規制する国際基準を求める動きが活発になった。国連経済社会理事会の決議により、1976年に多国籍企業委員会が設置され、1977年に政府間ワーキンググループにおいて多国籍企業に関する国連行動綱領の交渉が開始された。1982年にワーキンググループから委員会に草案が提出されたが、先進国、途上国および社会主義国のそれぞれの主張や思惑の違いは埋まらず、草案は1993年の経済社会理事会の決議をもって事実上廃案となった⁴。一方、国連人権小委員会は、2003年に、企業が国際法および国内法で認められた人権を保障する義務を負い、企業の義務履行を確保するため国連が企業活動を監視する規定を盛り込んだ「人権に関する多国籍企業および他の企業の責任に関する規範」を採択した⁵。これに多くの多国籍企業が本拠地をおく先進国は反対し、草案は翌年の国連人権委員会で承認されなかった。自らにとって好ましい投資環境を求める企業と先進国と、企業に人権保障義務を求める市民社会組織との対立は膠着した。この状況を打開するために、2005年、国連人権委員会は国連事務総長に特別代表ラギー氏を任命するよう要請した。同氏によりビジネスと人権に関する国際的枠組みの形成が図られ⁶、幅広いステークホルダーとの

³ Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, A/HRS/17/31. 本稿において「ラギー・レポート」と呼称する。本稿における日本語訳は、国連広報センター訳を参考にした。
http://www.unic.or.jp/texts_audiovisual/resolutions_reports/hr_council/ga_regular_session/3404/

⁴ 多国籍企業に関する国連行動綱領（United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations）の交渉過程については、Karl P. Sauvant, The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporation, *The Journal of World Investment and Trade* 16 (2015) 11-87.

⁵ Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003).

⁶ 指導原則の沿革については、菅原絵美「ビジネスと人権に関する国連指導原則の形成と展開」『アジア研ワールドトレンド』No.223 (2014.5) を参照。

対話を重ね、3年後の2008年に公表されたのがラギー・フレームワークである。

(2) 指導原則の三つの柱

指導原則の問題意識は、企業活動と人権の問題の深刻化の根本原因は「ガバナンス・ギャップ」の存在にあるとする。すなわち企業などの経済的アクターがもたらす影響の範囲とインパクトの大きさと、それがもたらす負の側面を適切にコントロールできない社会側の能力にはギャップがある。それをできるだけ少なくし埋めていこうというのが指導原則であり、「この指導原則の規範的貢献は、新たに国際法上の義務を作ることではなく、国家と企業のための既存の基準と慣行が持つ影響を精巧化することにある。それは、既存の基準と慣行を、論理的に首尾一貫したそして包括的な一つのひな型にまとめること、そしてどこに現在の体制で足りないところがあるのか、またいかにしてそれを改善すべきかを明確にすることである」とされている⁷。指導原則において人権を保護する国家の義務は原則1から10、人権を尊重する企業の責任は原則11から24、そして救済へのアクセスは原則25から31に規定されており、全31原則からなる。

指導原則の柱の第一は、「しかるべき政策、規制、及び司法的裁定を通して、企業を含む第三者による人権侵害から保護するという国家の義務である」ということである。

第二は、「人権を尊重するという企業の責任」であり、これは、「企業が他者の権利を侵害することを回避するために、また企業が絡んだ人権侵害状況に対処するためにデュー・ディリジェンスを実施して行動すべきであることを意味する」とされている。企業が人権尊重の責任を果たすためには、人権尊重を盛りこんだ基本方針(トップコミットメント)を表明すること、人権に関する影響を特定・予防・軽減・説明するための人権デュー・ディリジェンスをおこなうこと、そして人権への悪影響を改善するためのプロセスを設置することが明記されている。人権デュー・ディリジェンスとは、企業活動および関係性(value chainなど)の人権に対する影響の定期的評価の実施、評価結果の組織への統合、パフォーマンスの追跡評価、そして外部へのコミュニケーション(報告)という一連を指す。

そして、第三は、「権利を侵害された者が、司法的、非司法的を問わず、実効的な救済の手段にもっと容易にアクセスできるようにする必要があるということである。」「それぞれの柱は、防止及び救済のための手段の、相互連関的で動的な体系を構成する重要な要素である。すなわち、国家は国際人権体制のまさに中核にあるが故に、国家には保護するという義務がある。人権に関して社会がビジネスに対して持つ基礎的な期待のゆえに、企業には尊重するという責任がある。そして細心の注意を払ってもすべての侵害を防止することは出来ないがゆえに、救済への途が開かれている」と明記している⁸。

⁷ ラギー・レポート、序文第14段落。

⁸ ラギー・レポート、序文第6段落

2. 人権を保護する国家の義務

政府開発援助として行われている法制度整備支援への指導原則のインプリケーションを考察するために、第一の柱である国家の義務に焦点をあてる。

原則1は、国家の国際人権法上の義務を明記し、続く原則2および3は、国家が企業に対して人権を尊重することを期待していることを明確にし、実際に企業が人権を尊重することができるように施策をおこなうことを規定している。

原則4から6は、国家自体が経済アクターとして、人権侵害をしないよう、資本関係や契約関係にある取引、政府調達などにおいて人権デュー・ディリジェンスを行うことを規定している。原則7は、紛争地においては人権侵害が起りやすいため特別の対処が必要であることが掲げられている。そして原則8から10は、ともすれば人権保護は、国家機関の一部の機関が所管となりがちであるが、そうではなく、人権保護の義務をはたすべく、国家の政策すべてにおいて一貫性を確保することを規定している。以下原則1から10を引用する。

人権を保護する国家の義務

1. 国家は、その領域及び／または管轄内で生じた、企業を含む第三者による人権侵害から保護する義務を負う。そのために、実効的な政策、立法、規制及び裁定を通じてそのような侵害を防止し、捜査し、処罰し、そして補償するために適切な措置をとる必要がある。
2. 国家は、その領域及び／または管轄内に住所を定めるすべての企業がその活動を通じて人権を尊重するという期待を、明確に表明すべきである。
3. 保護する義務を果たすために、国家は次のことを行うべきである。
 - (a) 人権を尊重し、定期的に法律の適切性を評価し、ギャップがあればそれに対処することを企業に求めることを目指すか、またはそのような効果を持つ法律を執行する。
 - (b) 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が、企業に対し人権の尊重を強制するのではなく、できるようにする。
 - (c) その事業を通じて人権をどのように尊重するかについて企業に対し実効的な指導を提供する。
 - (d) 企業の人権への影響について、企業がどのように取り組んでいるかについての情報提供を奨励し、また場合によっては、要求する。
4. 国家は、国家が所有または支配している企業、あるいは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よる人権侵害に対して、必要な場合には人権デュー・ディリジェンスを求めることを含め、保護のための追加的処置をとるべきである。
5. 国家は、人権の享受に影響を及ぼす可能性のあるサービスを提供する企業と契

約を結ぶか、あるいはそのための法を制定している場合、国際人権法上の義務を果たすために、しかるべき監督をすべきである。

6. 国家は、国家が商取引をする相手企業による人権の尊重を促進すべきである。
7. 重大な人権侵害のリスクは紛争に影響を受けた地域において高まるため、国家は、その状況下で活動する企業がそのような侵害に関与しないことを確保するために、次のようなことを含めて、支援すべきである。
 - (a) 企業がその活動及び取引関係によって関わる人権関連リスクを特定し、防止し、そして軽減するよう、できるだけ早い段階で企業に関わっていくこと。
 - (b) ジェンダーに基づく暴力や性的暴力の双方に特別な注意を払いながら、侵害リスクの高まりを評価しこれに対処するよう、適切な支援を企業に提供すること。
 - (c) 重大な人権侵害に関与したその状況に対処するための協力を拒否する企業に対して、公的な支援やサービスへのアクセスを拒否すること。
 - (d) 重大な人権侵害に企業が関与するリスクに対処するために、国の現行の政策、法令、規則及び執行措置が有効であることを確保すること。
8. 国家は、企業慣行を規律する政府省庁、機関及び他の国家関連機関が、関連情報、研修及び支援を提供することなどを含む、各々の権限を行使する時、国家の人権義務を確実に認識し、監督することを確保すべきである。
9. 国家は、例えば投資条約または契約を通じて、他の国家または企業とビジネスに関連する政策目標を追求するとき、その人権義務を果たすために国内政策でしかるべき余地を残しておくべきである。
10. 国家は、ビジネスに関連した問題を扱う多数国間機関の加盟国として行動する際、次のことを行うべきである。
 - (a) 当該機関が人権を保護するという義務を果たす加盟国政府の実行力を抑制したり、企業が人権を尊重するのを妨げたりしないことを確保するよう求める。
 - (b) 当該機関がそれぞれの権限及び能力の範囲内で企業の人権尊重を促進し、要請がある場合には、技術的な支援、能力養成及び意識向上などを通じて、企業による人権侵害に対して保護する国家の義務を果たすよう国家を支援することを奨励する。
 - (c) ビジネスと人権の課題に取り組むなかで、共通の理解を促し、国際協力を進めるために、この指導原則を活用する。

3. 法制度整備支援への指導原則のインプリケーション

2013年5月に改訂された基本方針では、その基本的考え方において、戦略的支援の展開の必要性をうたっている。対外援助の基本方針である政府開発援助（ODA）大綱、ODA中期政策等に基づき、基本法及び経済法の関連分野において積極的な支援を行うにあたり、着目すべき観点のひとつとして、日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整

備や環境・安全規制の導入支援が挙げられた。改定前の旧方針（平成 21 年 4 月 22 日）には見られなかった、「日本企業の海外展開に有効な」の文言は 2014 年 1 月の第 15 回法制度整備支援連絡会議で議論を呼んだ⁹。投資環境整備型の法制度整備支援を追求するということはこれまでの法制度整備支援の理念からどのように説明されるものなのか、という質問に対し、法の支配、民主主義、基本的人権を後退させるものではないとの回答があった。また、国益を前面に出すことによる相手国および第三国からの反応を心配する意見に対しては、相手国は経済成長のエンジンとして外資導入を求めており、投資環境整備は相手国はもちろんのこと第三国をも資するとの説明がなされた。

法制度整備支援と日本企業の海外展開の関係は、どのように説明されるべきものなのか。日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援が、相手国における法の支配、民主主義、基本的人権を後退させるものではないことを、どのようにして確保するのか。経済成長のための貿易・投資は、対象国における人々の権利の向上にどのように資するのか。すなわち改訂された基本方針に盛り込まれた、「日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援」という観点からおこなう法制度整備支援は、どのようなものでなければならないのか。

これらの問いに対する指針となり、法制度整備支援と日本企業の海外展開の関係を架橋するのが、ビジネスと人権に関し、国家および企業の役割を説いた指導原則である。冒頭に既述したトーマス・キンタナ氏の訪日の理由は、現在のミャンマーで憂慮されるのは、ミャンマー政府による人権侵害のみならず、市場を開放し経済開発を推進していくにあたり、海外からの支援や投資が与えるかもしれない、人権への負のインパクトであるからである。同氏が示した指導原則が、日本の開発援助なかんずく法制度整備支援に示唆するのは大きい。第一に、法制度整備支援の実施自体が、日本政府による指導原則の実行に直結する、つまり法制度整備支援は指導原則を具現化するものである。法制度整備支援自体が日本企業に対し人権尊重を期待するものであり、開発援助支援実施機関自体が人権尊重の義務を負い、基本方針自体が人権尊重という政策の一貫性を表すものであるということである。第二に、逆の言い方をすれば、指導原則は、基本方針のように表明される対外政策に活用できるということである。そして第三に、第二点の関連として、法制度整備支援は相手国の指導原則の実現を支援するものであるということである。

(1) 法制度整備支援は指導原則を具現化する

① 日本企業に対する人権尊重のシグナル

指導原則は、国家に対し、国家が自国企業に対して人権を尊重することを期待していることを明確にし、実際に企業が人権を尊重することができるように施策をおこなうことを規定している。指導原則 2 の解説は、「特に国家自体が企業に関わり、またはこれを支えている場合に、国家が企業に対して、国外で人権を尊重するという期待

⁹ ICD NEWS（法務省法務総合研究所国際協力部報）第 59 号所収、第 15 回法整備支援連絡会（2014 年 1 月 24 日開催）議事録。

を明確に表明することには強い政策的理由がある。その理由は、一貫して矛盾のないメッセージを伝えることにより、企業に予測可能性を保証し、国家自体の評判を守るとのことである。」と説く。

原則3の解説は、「国家は、企業が常に国家の不作為を好み、または国家の不作為から利益を得ると推定すべきではなく、企業の人権尊重を助長するため、国内的及び国際的措置、強制的及び自発的な措置といった措置を上手に組み合わせることを考えるべきである。」「同様に重要なことは、これらの法令は常に進化しつつある状況に照らして必要な対処ができるか、関連した政策とともにこれらの法令は、企業の人権尊重に資する環境を作りだしているかについて、国家が再検討することである。例えば、土地の所有や使用に関連する権原を含む、土地へのアクセスを規律するような、法令や政策の分野において明確性をより高めることが、権利保持者と企業の双方を保護するために、必要となることも多い。」「会社法や証券法など、企業の設立と継続的な事業活動を規律する法令や政策は、企業の行動に直接的に枠付けをする。しかし、それが人権に対してどのような影響を持つかということについては、ほとんど理解されていないままである。例えば、会社法や証券法において、会社及びその管理職が人権に関して何を求められているのかということと言うまでもなく、何を許されているかに関しても、明確な規定はない。この分野の法令や政策は、取締役会など既存の統治組織の役割に配慮しながら、企業が人権を尊重できるように十分な指導を提供すべきである。」「人権への影響にどのように取り組んでいるかについての企業からの情報提供は、影響を受けるステークホルダーとの非公式なエンゲージメントから公式な報告書による公表まで幅広い。国家がそのような情報提供を奨励し、また場合によっては、要求することは、企業による人権尊重を促進するために重要である。」「財務報告が触れなければならないのは、人権への影響が、場合によっては企業の経済的パフォーマンスに対し「重要」または「顕著」となることを明示することである」としている。

もっとも重要なことは、政府が自国企業に対し、人権尊重の重要性をシグナルとして明示することである。日本政府の自国企業に対する人権尊重の期待が明瞭であれば、日本企業の進出が相手国の人々の基本的人権を後退させるのではという憂慮は喚起しない。逆にそれが政策として明白に示されていない場合、他者には理解されない。基本方針で示された、「日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援」の観点からなされる法制度整備支援は、企業が人権を尊重することを促進するため、国内的及び国際的措置、強制的及び自発的な措置といった措置を組み合わせる必要がある。基本法及び経済法の関連分野において、一見直接には人権は関係しないとみなされがちな会社法や証券取引法などの法制度整備支援においてこそ、指導原則が妥当するのである。

② 国家と関係する機関

国家は経済活動の法的枠組みをつくり監督する役割のみならず、自らが経済アクターでもある。国家とビジネスの関係として指導原則4は次のように明記している。

「国家は、国家が所有または支配している企業、あるいは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経済組織による人権侵害に対して、必要な場合には人権デュー・ディリジェンスを求めることを含め、保護のための追加的処置をとるべきである。」その解説では、「公式にまたは非公式に国家につながるさまざまな機関が、企業活動に支援とサービスを提供することがある。これらは、輸出信用機関、公的投資保険・保証機関、開発機関、及び開発金融機関などを含む。これら機関が受益企業の実際のもしくは潜在的な人権への負の影響をはっきりと考慮していない場合、機関は、そのような侵害を支援したということで、評判の面で、金銭的、政治的、及び潜在的には法的な意味で、自身をリスクにさらし、受入国が抱える人権問題をさらにこじらせる可能性がある」とされている。また原則6では、「国家は、少なからずその調達活動などを通じて、企業とさまざまな商取引を行っている。それは、国家にとって、個別でも国の集まりとしても、国内法・国際法上の国家の関連した義務を考慮に入れながら、契約条件などを通して企業の人権についての意識向上や人権に対する尊重を推進する絶好の機会となっている」と解説されている。

国家につながる機関に、政府開発援助を実施する国際協力機構（JICA）が含まれる。JICAは自らのオペレーションにどのようにして人権の尊重を組み込むのか。たとえば、審査（環境社会配慮）、公共調達、民間連携や途上国の民間セクター開発支援において、どのように人権リスクを特定しそれを防止し是正するのかが問われている。そして、JICAが支援やサービスを提供する受益企業の実際のもしくは潜在的な人権への負の影響をはっきりと考慮していない場合、人権侵害を支援したとして自らがリスクにさらされ、受入国の人権状況を悪化させることになる。開発援助の一環として行われる法制度整備支援活動においても、人権デュー・ディリジェンスが求められる。日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援を図る場合に、そのことによって受入国の誰の何の権利が侵害されているか又は侵害される可能性があるのかを特定し、防止し、もし侵害があるなら是正することが求められる。そのプライオリティは、経済活動によってより負のインパクトを受ける又は受ける可能性のある人の権利におかれるべきであろう。それはたとえば、住民協議で自らの意見をいえない子どもの教育を受ける権利であったり、公用語による情報へのアクセスが制限されてしまう少数民族の知る権利であったり、労働者のなかでも法的地位が脆弱で言語の障壁がある外国人労働者の権利である。

人権デュー・ディリジェンスのポイントは情報開示とコミュニケーションにある。法制度整備支援のカウンターパートは相手国政府であり、それは法務長官府であったり、法務省や裁判所、支援対象法分野を管轄する特定の省庁であったりする。相手国政府が、外資導入に積極的で、日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援を受け入れるとしても、この支援の影響をどれだけ考慮しているであろうか。現地の社会の人々の権利に負のインパクトを与えることはないのか、

ビジネスのもたらす歪みはないのか、もしくはすでに人々の権利の保障が十分でない状況の維持を助長するようなことにならないのか。カウンターパートである相手国政府との関係を超えて、現地社会の人々との対話が、求められている。それは政府から政府に対する政府開発援助というフレームワークによって視野をせばめてしまうことなく、その視野を広げ、多様なステークホルダーとのエンゲージメントにより、開発援助が負のインパクトを与えてしまうリスクを回避すると同時に支援活動自体の有効性を高めることができる。

③ 政策の一貫性

基本方針は、法制度整備支援関係省庁において協議の上、策定されたものであり、関係省庁として、外務省、法務省、内閣府、警察庁、金融庁、総務省、財務省、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省が含まれている¹⁰。指導原則8は、企業慣行を規律する政府省庁、機関及び他の国家関連機関が、各々の権限を行使する時、国家の人権義務を確実に認識し、監督することを確保すべきであると規定している。

その解説によれば、「国家の人権義務と、企業慣行を規律するために国家が施行する法令や政策の間に、避けることができない相克はない」。「政策の垂直的な一貫性とは、国家が、国際人権法上の義務を実施するために必要な政策、法律及びプロセスを持つことを意味する。政策の水平的な一貫性とは、会社法及び証券規制法、投資、輸出信用及び保険、貿易、労働を含む、国及び地方の両レベルで企業慣行を規律する部局や機関が国家の人権義務について認識を持ち、また義務に合致した行動がとれるように、これを支援し対応力をつけさせることである」とされている。

また原則9は次のように解説されている。「二国間投資条約、自由貿易協定または投資プロジェクトのための契約のような、国家によって他の国家との間または企業との間で締結される経済合意は、国家にとって経済的機会を生み出す。しかし、これらは同時に、政府の国内政策の余地に影響を与えうる。例えば、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。したがって、国家は、そのような協定のもとでも、必要な投資家保護に配慮する一方で、人権を保護するためしかるべき政策及び規制を実施できる力を確保すべきである」。

法制度整備支援関係省庁において協議、策定された基本方針自体が、人権尊重という政策の一貫性を表すものである。と同時に法制度整備支援を含む開発援助政策のみならず、投資・貿易政策などにおいても一貫した人権尊重の政策の必要性が説かれている。

¹⁰ 同方針注1。

(2) 対外政策に指導原則を活用する

対外政策に巧みに指導原則を活用している米国の例をみてみよう。米国のオバマ政権は2013年に「ビジネスと人権に対する米国政府のアプローチ 2013」を公表している¹¹。米国政府は、関係者に対して指導原則をビジネスと人権の課題に対処するための最高ではなく最低限の基準として扱うよう、そして指導原則を実行することは継続的なプロセスであることを認識するよう奨励している。ビジネスの活動および決定はこれらの国益にインパクトを与えるがゆえに、米国国務省およびその他の政府機関は外交政策目的を追求するにあたって、ビジネスと協働する機会を活用し、なかでも「責任あるビジネスを奨励し、ベストプラクティスを進展させるように、企業の関与をいざなうこと」によって、法の支配、人権、レベルプレイングフィールドを促進する」と明記されている。

その具体的な手段として、紛争鉱物取引規制であるドッド・フランク法などの国内法の規制などが挙げられている。二国間関与としては、相手国に対し、法の支配を支援し、企業の人権尊重を奨励し、レベルプレイングフィールドを奨励し、市民を守る法制度、フレームワーク構築、執行を支援するとして、指導原則など国際的枠組の情報提供そして貿易イニシアティブとして貿易投資枠組協定の労働基準条項などが挙げられている。

人権尊重は、企業が真剣に取り組まなければならない責務であり、それは、道徳的必然性としてのみならず、企業の株主、関係者そしてブランド全体にとって利益となる旨明記されている。なかでも、新興市場への直接投資のための価値の提示として、「米国企業は新興市場における投資機会を求めており、米国企業とビジネスをする者は米国企業とビジネスをすることによる黙契的な価値を見出すべきである。それは操業は自国およびホスト国法、コミュニティを尊重することである。人権および労働者の権利の尊重が企業の操業のすべてに浸透すべきである。」と説明されている。

国家そして企業が指導原則を実行することが対外政策に含まれており、それ自体が対外政策のあり方を説明することにつながっていることが如実に看取できる。自国企業の新興市場への展開を支援するにあたり、自国企業がもたらすことのできる価値をアピールしている。

2015年6月のG7エルマウ・サミット首脳宣言においては¹²、指導原則を強く支持し、その実行のための実質的な政府行動計画を策定する努力を歓迎する旨が盛り込まれた。

(3) 法制度整備支援は相手国の指導原則の実現を支援する

指導原則は、先進国のみならず、あまねく世界各国に運用されるものである。冒頭に記載したミャンマーの人権状況に関する特別報告者から、来日の翌月に同人権理事会に提出された報告書は、ミャンマー政府に対して「経済的、社会的および文化的権利に関

¹¹ U.S. Government Approach on Business and Human Rights 2013, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor <http://www.humanrights.gov/wp-content/uploads/2013/06/usg-approach-on-business-and-human-rights-updatedjune2013.pdf>

¹² 外務省（仮訳）http://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_001244.html

しては、ミャンマー政府の社会経済開発および経済成長を推進する努力を認めつつ、その開発や成長がミャンマーの人びとの人権を侵害するものであってはならず、人権を尊重し伸長するものでなければならない。「投資の流れおよび経済活動や市場の開放がミャンマーの人びとの人権の実現を確かなものにするために、今こそ開発に向けて人権を基底とするアプローチをとるべきである」と述べている。¹³

ミャンマー各地においてインフラプロジェクトや資源開発のために土地や住居に関する権利が侵害されているという報告や申立てが増加している点を指摘した上で、特別報告者はミャンマー政府に対して、政府自身が国際人権規約にある基本的人権および労働基準の実現を保障すること、そして民間企業との投資契約の形成や交渉において、指導原則を執行することを強く推奨している。「経済的、社会的および文化的権利に関してミャンマー政府は、人権に基づいたアプローチを適用し、指導原則を実行することによって人権を国家開発政策に統合するべきである。開発プロジェクトに先立つインパクト評価、影響を受ける人々および地域住民との協議、適切な賠償と補償、土地の保有に関する法的保障の付与などによって、土地および住居に関する権利を保障すべきである」と強く勧告している。

ミャンマーの人権状況に関する特別報告者の報告において、指導原則の実行が勧告されたのは今回が初めてであった。現在のミャンマーの人々の権利に対しビジネスがもたらすインパクトの大きさ、すなわち人権とビジネスの関係の重要性がハイライトされているといえよう。

2015年秋の総選挙をへて、2016年春に現政権となったミャンマーは、アジアにおいて自由、民主主義、基本的人権などの普遍的価値の共有による法の支配の定着がまさに試されている国として注目されている。企業にとっても魅力ある市場である同国に対する、国際社会からの注目度は高い。指導原則をどのように運用、実行していくのかを記した、各国政府の政策文書である政府行動計画を見てみると、たとえば、英国、オランダそしてデンマークの行動計画は¹⁴、企業の人権尊重責任を促進するための政府の施策を盛り込み、海外における自国企業による人権の尊重を強調し、そしてミャンマーにおける責任ある企業活動と投資の促進を明記している。前掲した米国のアプローチにも、責任ある投資のためのビルマに関する報告義務が規定されており、ミャンマーがいかに注目されている新興国であるかが看取できる。

特別報告者によって指導原則の実行を勧告されたミャンマー政府に対し、日本はそれ

¹³ Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomas Ojea Quintana, A/HRC/22/58, 2013年3月人権理事会に提出

¹⁴ (英国) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522805/Good_Business_Implementing_the_UN_Guiding_Principles_on_Business_and_Human_Rights_updated_May_2016.pdf

(オランダ) <https://www.government.nl/latest/news/2013/12/20/national-action-plan-for-human-rights-and-business-knowing-and-showing>

(デンマーク) http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark_NationalPlanBHR.pdf

をどのように支援できるのか。アジアにおける成熟国として日本は指導原則をどのように活かし、グローバルな期待にどう応えるべきか。日本政府および日本企業は、ミャンマーなどの途上国や新興国への開発支援・投資における人権課題と責任について理解とコミットメントが求められている。自由、民主主義、基本的人権という普遍的価値・理念にもとづいた開発援助こそが日本の競争力を高めるのである。法制度整備支援を含む、日本の開発援助プロジェクト、そして日本の企業のあり方そのものとともに、その見え方、見せ方が問われている。

おわりに アジェンダ 2030 に向かって

2001年に策定されたミレニアム開発目標（MDGs）の後継として、2015年9月の国連サミットで採択された、持続可能な開発のためのアジェンダ 2030は、貧困を撲滅し、持続可能な世界を実現するために、17のゴールと169のターゲットからなる「持続可能な開発目標」（Sustainable Development Goals: SDGs）を掲げている¹⁵。「これらは、すべての人々の人権を実現」することを目指し、取組の過程で、地球上の誰一人として取り残さない（no one will be left behind）ことを誓っている。日本は、「開発協力大綱や人間の安全保障の理念の下で、国際社会と共に、今後のアジェンダの実施に最大限努力していく」方針を示している¹⁶。

持続可能な開発のために掲げられた目標の実現に、開発援助なにかんづく法制度整備支援がどのように資するのか。その観点から、法制度整備支援の見せ方も構築しなおす必要があるであろう。掲げられたアジェンダの目標達成のための基礎をなすものが制度であり、その点からはすべての法制度整備支援は、相手国の開発目標の達成に向けられているものである。なかでも、目標16にある「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する」ことは、まさに法制度整備支援の究極の目標としてめざすべきものであろう。

目標16のターゲットには、国家及び国際的なレベルでの法の支配を促進し、すべての人々に司法への平等なアクセスを提供すること（16.3）、あらゆるレベルにおいて、有効で説明責任のある透明性の高い公共機関を発展させること（16.6）、あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定を確保すること（16.7）、国内法規及び国際協定に従い、情報への公共アクセスを確保し、基本的自由を保障すること（16.10）、持続可能な開発のための非差別的な法規及び政策を推進し、実施すること（16.b）などが挙げられている。

持続可能な開発目標に向かって法制度整備支援はどう資するのか。法制度整備支援、なかでもその支援対象としている司法の役割の社会的インパクトを評価することが求められ

¹⁵ A/RES/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development

¹⁶ 外務省ホームページ「政府開発援助、持続可能な開発のための2030アジェンダ」http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/doukou/page23_000779.html

ている。ジェンダー間の平等、反汚職、透明性、報道の自由、言論の自由の課題などについて、相手国の市民社会はより意識が高くなっている。カウンターパートである相手国政府のみならず、民間セクターそして市民社会という複数のステークホルダーとの対話において、指導原則を共通言語ツールとして活用できる¹⁷。

指導原則の序文にはこう記されている。「この指導原則は何をするのか。また、それはどう読まれるべきなのか。指導原則を国連人権理事会が是認、支持することそのものがビジネスと人権の課題に終止符を打つことにはならない。けれども、これは終わりの始まりと言えるであろう。それは、行動するための共通のグローバルな基盤を築き、その上に、他の有望でより長期的な展開を妨げることなく、一つずつ前進を積み重ねていくということである。」

すべての人々の人権を実現することを目指す持続可能な開発目標へ向かう道において、人権を保護する国家の義務、人権を尊重する企業の責務、そして救済へのアクセスを柱とする指導原則は最も重要な指針である。そして法制度整備支援こそが、指導原則を実行し、活用し、人々の人権を実現するものであろう。

¹⁷ 新アジェンダを実現する鍵である実施は、2015年7月13～16日、アディスアベバで開催された第3回開発資金国際会議成果文書に記載されている具体的な政策と行動によって支えられるとされている（アジェンダ2030、パラグラフ40）。アディスアベバ行動目標では、公的資金と並び開発における民間資金の重要性に言及している。そして、指導原則などの国際的合意に従いながら、ダイナミックで十分に機能するビジネスセクターを促進させていくことが明記されている。A/RES/69/313, Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2015, Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda) http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313