

「ビジネスと人権に関する国連指導原則」再考 —法整備支援に「ビジネスと人権」の観点をどう取り込むか—

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

はじめに

「ビジネスと人権に関する国連指導原則」は、2011年6月国連人権理事会において全会一致で承認されてから10年を迎え、その序文にあるように、政府、企業、市民社会組織の共通基盤となっている。本誌2016年9月号に拙稿を寄せてから¹、今日までビジネスと人権をめぐるグローバルな動きは大きく進展した。2016年には12カ国であった行動計画を有する国々は、2021年には26カ国となり²、各国は国家の人権保護義務として、企業が人権尊重責任を果たせるべく様々な政策を打ち出している。企業は指導原則にコミットすべく人権方針を策定し、実効的な人権デューデリジェンスのあり方、ステークホルダーとの意味のあるエンゲージメントのあり方を模索している。

世界を襲った新型コロナウイルスは人々の権利に甚大な負の影響を与えている。2020年4月、ビジネスと人権国連作業部会は「コロナ危機およびその先において企業が人権を尊重することを確実にすること—『ビジネスと人権に関する国連指導原則』の関連性」と題したステートメントを発出した。その中で「マスクは使い捨てができるが、労働者はそうではない。パンデミックはやがて去る。国家とビジネス主体はこの機を、いつものビジネスに戻すのではなく、指導原則が規定するグローバルに合意された基準に基づき、人権を尊重する新しい常態を創り上げる機会としなければならない」と訴えた³。

日本においては、2016年12月の第5回国連ビジネスと人権フォーラムで、在ジュネーブ国際機関日本政府代表部によって、指導原則および行動計画の策定に関するコミットメントが発表され⁴、同年日本政府SDGs実施指針付表に行動計画策定が明記され、およそ4年の過程をへて2020年10月に「『ビジネスと人権』に関する行動計画(2020-2025)」が策定、公表されるに至った。同計画において、今後行ってい

¹ 拙稿「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—」『ICD NEWS - LAW FOR DEVELOPMENT - 法務省法務総合研究所国際協力部報』No. 68 (2016年9月号) <https://www.moj.go.jp/content/001220675.pdf>

² ビジネスと人権に関する独立した行動計画を有するのは2021年末現在で26カ国。国家の人権に関する計画の中にビジネスと人権の章を設けている国は3カ国。 <https://www.ohchr.org/en/issues/business/pages/nationalactionplans.aspx>
加えて2021年7月には台湾が策定、公表している。 <https://globalnaps.org/>

³ “Ensuring that business respects human rights during the Covid-19 crisis and beyond: The relevance of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights” Statement by the UN Working Group on Business and Human Rights <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25837&LangID=E>

⁴ 第5回国連ビジネスと人権フォーラム、ビジネスと人権に関する指導原則に係る国別行動計画セッション、志野光子大使ステートメント(平成28年11月16日) https://www.geneve-mission.emb-japan.go.jp/itpr_ja/statements_rights_20161116.html

く具体的な措置として、途上国における法制度整備支援が明記された⁵。

本稿では、指導原則の意義を再確認し、指導原則と法整備支援の関係を再考し、これからの法整備支援に「ビジネスと人権」の観点をどのように取り込むかを考察したい。

1. 「ビジネスと人権に関する国連指導原則」－その成立から10年

(1) 「ビジネスと人権に関する国連指導原則」とは

2011年、国連人権理事会において、人権と多国籍企業及びその他の企業の問題に関する事務総長特別代表ジョン・ラギー氏から提出された「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」が全会一致で承認された。企業活動が社会に、そして人々の権利に与える影響は大きいにもかかわらず、その負の影響を社会は適切に制御できないという「ガバナンス・ギャップ」が存在する。そのギャップを補完すべく、ジョン・ラギー氏によって創案されたのが指導原則である⁶。原則の序文に記されたとおり、国家の人権保護義務を第一の柱、企業の人権尊重責任を第二の柱、そして救済へのアクセスを第三の柱とする指導原則の成立は「終わりの始まり」となり、成立から10年、同原則はビジネスと人権に関する規範的基準、権威ある政策ガイダンスとして、国家、ビジネス、市民社会にとってグローバルな共通基盤となっている。2021年6月に、指導原則が各国の政策、企業の行動にいかに行きわたっているか、進展を振り返り、今後の課題を示す報告書「ビジネスと人権に関する国連指導原則－最初の10年の棚卸し」がビジネスと人権国連作業部会から公表された⁷。同報告書において、指導原則は、人権を保護する国家の義務と人権を尊重する企業の責任という、異なるしかし補完的な役割を明確にし、経済活動における人権の尊重を促進することに大きく寄与してきたと報告されている。「指導原則の10年間の実行の歩みは、最も注目すべき規範のイノベーションによって刻まれる。すなわち企業は人権デューデリジェンスを行うという期待から拘束力のある行動規範に向かっていることである」と記されている。

(2) 国家の義務と企業の責任の補完性

日本では、2021年12月24日に「ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議」（局長級第一回会合）が開催され、政府としては、引き続き行動計画を着実に実施し、企業による人権デューデリジェンスの導入促進に取り組んでいく考えが示された⁸。企業がなすべきこととして人権デューデリジェンスという用語が人口に膾炙するようになったが、指導原則の第一の柱は国家の

⁵ 「ビジネスと人権」に関する行動計画（2020－2025）令和2年10月ビジネスと人権に関する行動計画に係る関係府省庁連絡会議 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100104121.pdf>

⁶ 同原則の成立の背景については拙稿（前掲脚注1）を参照頂きたい。

⁷ “Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: taking stock of the first decade” (A/HRC/47/39) <https://undocs.org/A/HRC/47/39>

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPs10/Stocktaking-executive-summary.pdf>

⁸ ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/business_jinken/dai1/siryou3.pdf

人権保護義務であることはここで再確認したい。

原則1は、「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しなければならない。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」と規定する。

原則2は、「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」とある。企業への期待を表明したうえで、国家の義務として原則3は、「(a)企業に人権尊重を求めることを目的とする、もしくはかかる効果を有する法律を執行し、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。(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)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対する取組みについての情報提供を奨励し、場合によっては要求する」とある。さらに原則3の解説には、国家は、企業が常に国家の不作为を好み、または国家の不作为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のスマートミックス（賢い組合せ）を考えるべきとある。

企業が人権尊重の責任を果たすには、単に人権デューデリジェンスを法制化するというだけではなく、そのインセンティブや仕組みや環境づくりが必要であり、その目的において、企業の人権尊重責任を促す方向と合致しない政策はあってはならない。指導原則は、国家の義務として、企業活動に関わる政策における一貫性を規定する。「会社法および証券規制法、投資、輸出信用及び保険、貿易、労働を含む、国および地方レベルで企業の実務を規律する部局や機関の共通認識と合致した行動」（原則8解説）である。

(3) 救済へのアクセス

なかでも重視されるべきは、指導原則の第三の柱であり、指導原則の核となる救済へのアクセスであり、これには国家の義務と企業の責任が併記されている。最も重要であるにもかかわらず、最も取り組みが遅れていると前掲の報告書では指摘されており⁹、2021年11月の第10回国連ビジネスと人権フォーラムで発表された、「ビジネスと人権の次の10年へのロードマップ」において、次の10年のもっとも重要なそして喫緊の優先事項とされている¹⁰。

国家が自国の領域および／または法域においてビジネスに関係する人権侵害を防止し、調査し、処罰し是正をするための適切な手段をとること、影響を受けた人が実効

⁹ 前掲脚注7

¹⁰ "Raising the Ambition - Increasing the Pace: UNGPs 10+ A Roadmap for the Next Decade of Business and Human Rights"（より志高くペースをあげる：指導原則10年から先へービジネスと人権の次の10年へのロードマップ）<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WG/ungps10plusroadmap.pdf>

性のある救済へのアクセスを得ることを確保することは基本的な原則である。指導原則は、権利保持者にとって可能な限り最良の結果を確保するために、救済のエコシステム、すなわち国家基盤の司法メカニズム、国家基盤の非司法的グリーバンス・メカニズムおよび国家基盤ではないグリーバンス・メカニズムを通して、ビジネスに関連する人権侵害のための効果的な救済へのアクセスを可能にすべきであるとしている。今後10年の目標として、救済へのアクセスの障害を取り除くことを実践すること、国家基盤および非国家基盤の救済へのアクセスのエコシステムを確立すること、権利保持者にとって可能な限り最良の結果を確保することが掲げられている。実効性のある救済へのアクセスは指導原則の核である。救済へのアクセスの確保は、人権およびあらゆる人々のための持続可能な発展を実現するための重要なイシューであるとされている。

2. 人権とビジネスの接近—企業が人権尊重の責任を果たせるビジネス環境

(1) 「法制度整備支援に関する基本方針」再考

2013年（平成25年）5月、法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）において¹¹、「日本企業の海外展開のための投資環境整備という観点などが新たに付け加えられ」た¹²。従来の「自由、民主主義、基本的人権等の普遍的価値観の共有による開発途上国への法の支配の定着」を目的としてきた支援からの方向転換ではないかと、2014年1月の第15回法整備支援連絡会で議論を呼んだことは拙稿で示した。当時、一見別のもの、ともすれば相いれないとされた、法の支配、民主主義、基本的人権の実現と、投資環境の整備は、実は分かちがたいものであることが、現在において指導原則にもとづく取組みが進展するなか、一段と明らかになっていると言えるだろう。

指導原則によって、企業は、その事業活動およびバリューチェーンにおいて、世界人権宣言、自由権規約、社会権規約ならびに労働における基本的原則および権利に関するILO宣言に規定される諸権利を尊重する責任を負う。企業の責任は国家の義務とは区別され、企業は、どこで事業を展開するにも、国内法の規制の程度に関わらず、国際人権基準を尊重するよう期待されている。

企業の人権尊重責任は、(a)自社の活動が人権への負の影響の原因となったり、助長することを回避し、影響が生じた場合には対処する、(b)たとえ助長していなくとも、取引関係によって自社の事業、製品やサービスと直接的につながる人権への負の影響を防止し軽減するように努める（原則13）。そして企業は、(a)企業方針としての人権尊重責任のコミットメント、(b)自社が人権に与える実際のまたは潜在的な影響を特定し、防止し、軽減し、対処するという一連の人権デューデリジェンスの実施、そ

¹¹ 法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）平成25年5月 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/governance/hoshin_1305.html

¹² 法務省サイト「国際協力部による法制度整備支援活動～世界に貢献、日本の力！」 https://www.moj.go.jp/housouken/houso_lta_lta.html

して(c)自社が原因となる、または助長する人権への負の影響を是正するプロセスが求められている（原則15）。

人権デューデリジェンス実施の要となるのが、ステークホルダーとの意味のあるエンゲージメント（関与）である¹³。デューデリジェンスの本質はステークホルダーとのエンゲージメントにあると言えよう¹⁴。ステークホルダーとは、企業の活動に影響を受けるもしくはその可能性のある利害を有する個人または集団（操業地域のコミュニティ、従業員、労働組合、消費者、エンドユーザー、さらには市民社会組織、人権擁護活動家、業界、ホスト国政府、取引先、投資家、株主など）を指す。意味のあるエンゲージメントは双方向のコミュニケーション、意思疎通、対話であり、そのためには人々が、しかるべき情報へアクセスし、自らの意見を表明し、自らの意思に基づく決定ができることが不可欠である。企業の進出先、操業地において人権を尊重する運営をするためには、人々との対話ができる社会であることが不可欠となる。すなわち自由、民主主義、基本的人権等の普遍的価値が共有された、法の支配が定着した社会である。かかる社会こそがさらなる投資、経済活動を促進する。

(2) ミャンマーにおける「ビジネスと人権」

その開発援助、投資において、指導原則を活用することが重要であると、先の拙稿で論じたミャンマーについて、再び取り上げたい。同国では2021年2月1日の軍事クーデターにより、選挙で選ばれた国民民主連盟（NLD）政権が転覆され、党首であるアウンサンスーチーらは拘束され、軍に抵抗する市民への弾圧は続き、死者は1,300人を超えた。メディアは統制され、通信は制限され、人々の権利は著しく侵害されている。軍の弾圧に抵抗する民主派が発足させた国家統一政府（NUG）は、国民防衛部隊（PDF）を組織し、各地で衝突が発生している。国家自体が人権を保護できない紛争影響地域であり、そこで活動する企業、経済アクターが人権を侵害するリスクが非常に高い状況にある。

ミャンマーの民主化への歩みにともない、進出し操業してきた企業は事態を懸念し、ステートメントを発表した¹⁵。「私たち企業は、ミャンマーにおける投資家として、2月1日の緊急事態宣言以来、ミャンマーにおける動向により深い懸念をもって注視しています。（中略）投資家として私たちは、市民社会組織を含む、ミャンマーの人々と「共有する空間」に住んでいます。そこで私たちすべては、人権の尊重、民主主義、表現の自由と結社の自由を含む基本的自由、法の支配の恩恵を享受しています。法の支配、人権の尊重そして情報の制限されない流れのすべてが安定的なビジネス環境に資するのです」と述べている。そして「私たちは、私たちの事業の存在、実

¹³ 指導原則原文では“meaningful stakeholder engagement”である。

¹⁴ 「責任ある企業行動のためのOECDデュー・デリジェンス・ガイダンス」<https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-RBC-Japanese.pdf>

¹⁵ 「ミャンマーで操業している懸念する企業からのステートメント」（2021年2月19日）<https://www.myanmar-responsiblebusiness.org/news/statement-concerned-businesses.html>

務、そしてすべてのビジネスにとってのレベルプレイングフィールド（公平な市場）の支持、そして私たちの国際人権基準へのコミットメントが、ミャンマーにおける開放性と民主主義への歩みに大きく貢献すると信じています」と表明している。

人権保障が確保されていない場所における企業の事業活動は企業自らが人権を侵害してしまうリスクが大きくなる。現地法が国際人権基準に合致していない場合、現地法遵守では企業は人権尊重の責任を果たすことができない。そして法の支配が確立していない場所では立法過程や法の執行が不透明かつ不確実であり経済活動に必要な予見性が失われる。かつて一見両立しないと考えられた、人権の尊重と経済成長はまさに表裏一体であることが明らかになっている。企業がその活動において人権を尊重する責任を有しており、その責任を果たすことを可能にさせる環境を整備することが、企業の努力ではできない、まさに政府の役割である。

(3) アジアにおける日本企業の責任と役割

2021年11月に公表されたジェトロ2021年度海外進出日系企業実態調査によると、回答企業6,096社（在外日系企業）の約6割がサプライチェーンと人権を経営課題と認識している¹⁶。「世界全体で約5割の企業がサプライチェーンにおける人権尊重の方針を有し、そのうち半数が調達先へも準拠を求めている。人権デューデリジェンスの義務化（法制化）で先行する欧州との取引などを通じて認識が浸透する一方、東南アジアでの認識、取り組みの遅れが目立つ」と調査結果を分析している。国別で見ると、認識する企業の割合が最も高いドイツでは2021年6月にサプライチェーンにおける企業のデューデリジェンスに関する法律が成立したところであり、日本企業の関心が急速に高まっている。かたや、東南アジアにおいて進出日本企業の最も多いタイではその割合は半分未満である。タイにおいても2019年10月にビジネスと人権に関する行動計画が策定され¹⁷、自国領域において活動する企業の人権尊重を促進しているが、日本企業はいまだその取り組みへの重要性を認識していないようである。「海外進出日系企業のうち、サプライチェーン全体で人権尊重に関する方針を持つ企業は52.7%。このうち半数強の27.1%は調達先へも準拠を求めている。地域別ではアフリカにおいて高く、鉱物の採掘地におけるEUの紛争鉱物資源規則への準拠などを理由に挙げる企業が多数」である一方、「日系企業の集積する東南アジアでは方針を有する企業の割合が5割を下回り、作成予定のない企業も4割近くを占める。」詳細に見ると、アフリカでは回答企業255社のうち47.5%

¹⁶ 「ジェトロ 2021年度 海外進出日系企業実態調査－全世界編－」2021年8月から9月にかけて、海外82カ国・地域の日系企業（日本側出資比率が10%以上の現地法人、日本企業の支店、駐在員事務所）1万8,932社を対象に、オンラインの配布・回収によって実施されたアンケート調査。有効回答は7,575社（有効回答率40%）。当該調査は、北米、中南米、欧州、アジア大洋州などの主要地域別に、原則年1回、進出日系企業の活動実態を把握するために実施されている。今年度新しい調査事項としてサプライチェーンと人権が加わった。<https://www.jetro.go.jp/news/releases/2021/c439b74323dc4bee.html>

¹⁷ タイの行動計画は、労働、コミュニティ・土地・天然資源・環境、人権擁護者、越境投資・多国籍企業という大枠の4分野に焦点をあてている。詳細については、拙稿「『ビジネスと人権に関する国連指導原則』にもとづくタイの国家行動計画の策定－なぜタイはアジア最初のNAP策定国となったのか－」『アジア経済』2021年62巻2号p. 2-23

が方針をもち調達先に準拠を求めている一方、東南アジアでは回答企業2,560社のうちその割合は20.9%に留まる。

法制度整備支援に関する基本方針においては、「・・・途上国のニーズに加え、我が国経済界のニーズも踏まえた支援国、対象分野等の選定に留意する」として、当面の方針として、インドネシア、ベトナム、ミャンマー、モンゴル、カンボジア、ラオス、ウズベキスタン、バングラデシュの8カ国を中心に進めていくものとされ、各国において支援が実施されてきた。インドネシア、ベトナム、ミャンマー、カンボジア、ラオスを含む東南アジアにおいて日系企業の人権課題に対する取組みの認識が弱いことをどのように理解すべきであろうか。投資受入国である相手国における現地法の遵守に留まり、人権に関し相手国政府からの要求が低いことを座視していいのであろうか。操業する現地社会の人々との意味のあるエンゲージメントを行っているのであろうか。自らの事業活動が現地の人々に与える影響を適切に考慮し、人々の権利を尊重する取組みが期待されていることに気づかないのであろうか。そして自社が人権を侵害するリスク、そして自らによるものでなくても、取引先や関係先、究極的には操業地国政府による人権侵害につながるリスクにも気づいていないのであろうか。

日本の法整備支援対象国の法の支配インデックスは高くない¹⁸。法の支配が定着していない国々で操業する企業はより高い意識と自らの説明責任が問われる。であるからこそ法整備支援の担う役割は大きい。

3. 「ビジネスと人権に関する国連指導原則」を実行する法整備支援

(1) 行動計画における法整備支援の位置づけ

2020年10月16日策定、公表した「ビジネスと人権」に関する行動計画（2020-2025）において日本政府は、日本企業が、国際的人権を尊重し、指導原則の国際的なスタンダードをふまえ、人権デューデリジェンスのプロセスを導入すること、またサプライチェーンにおけるものを含む、ステークホルダーとの対話を行うこと、さらに、日本企業が効果的な苦情処理の仕組みを通じて、問題解決を図ることを期待している。

前回の拙稿において、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として、法整備支援は指導原則を具現化する、対外政策に指導原則を活用する、そ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論じた。今般の行動計画に法整備支援が明記されたことは、まさにそれを示しているといえよう。

行動計画では、横断的事項を挙げたうえで、人権を保護する国家の義務に関する取組、人権を尊重する企業の責任を促すための政府による取組、救済へのアクセスに関する取組が列挙されており、それらの後に、法制度整備支援は「(5)その他の取組」と

¹⁸ The World Justice Project Rule of Law Index 2021
<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>

して位置づけられている。「指導原則」の3つの柱に沿った取組に加え、政府は以下のような取組を通じて、「ビジネスと人権」が想定する諸課題への対応に貢献している」として、今後行っていく具体的な措置として、途上国における法制度整備支援が明記されている。

途上国における法制度整備支援

- ・ODAを活用し、関係府省庁とも協力しつつ、法の支配の下における人権の保障と自由な経済活動の基礎となる法令の起草・改正、法運用組織の機能強化と実務改善、法曹人材育成、司法アクセスの向上等に関する支援を実施する（JICAによる専門家派遣、研修、セミナー等）。【外務省、法務省】

いわば、法制度整備支援は、指導原則の3つの柱を通底する政府の取組みとして位置づけられているといえよう。法整備支援自体が指導原則を実行する政策であり、対外政策である法整備支援に指導原則を活用し、支援相手国における人権保障、司法へのアクセスの向上という指導原則における国家としての義務の履行を支援するものである。

またその他の取組として併記されているのは、質の高いインフラの推進である。

質の高いインフラの推進（質の高いインフラ投資に関するG20原則）

- ・G20大阪サミットで承認された「質の高いインフラ投資に関するG20原則」では、「原則5：インフラ投資への社会配慮の統合」において、あらゆる人々の経済参加や社会包摂を可能にし、女性や児童等脆弱な状況にある人々の人権やニーズを尊重すべきことが定められている。日本はG20原則の普及・定着を積極的に訴え、国際社会の議論をリードしており、今後も同原則を推進することで「ビジネスと人権」が想定する諸課題の解決に寄与していく。【外務省】

質の高いインフラ投資に関するG20原則において人権尊重が規定されており、その実行、普及が指導原則の実現と位置付けられている。ここで謳われている、人々、とくに女性や児童等脆弱な状況にある人々の人権やニーズを具体的にどう把握し尊重するのが重要である。

(2) 開発援助－JICA環境社会配慮ガイドライン改定によせて

開発援助支援実施機関自体が人権尊重の義務を負う。法整備支援がその一環と位置づけられている開発援助自体について、行動計画においては、第2章(2)人権を保護する国家の義務に関する取組として、次のように明記されている。既存の制度、これまでの取組として「2015年に閣議決定された「開発協力大綱」では、開発協力の基

本方針の一つとして基本的人権を含め人間の安全保障の推進を掲げている。また、開発協力の適正性を確保すべく被援助国の基本的人権の保障を巡る状況に十分注意を払うことを定めており、その適切な運用に努めてきている。開発協力事業を実施する際には、国際人権諸条約を始めとする国際的に確立した人権基準を尊重するとともに、女性、先住民族、障害者、マイノリティ等の社会的に脆弱な立場にある者の人権について、これまでも特に配慮してきているが、更なる取組に努める。」

そして、今後行っていく具体的な措置として、開発協力・開発金融分野における環境社会配慮に係る取組の効果的な実施が挙げられ、「JICAでは、「環境社会配慮ガイドライン」を定め、相手国等の法令や基準等を遵守するのみならず、世界銀行のセーフガードポリシー等と大きな乖離がないことを確認し、協力事業の実施に当たり国際的に確立した人権基準の尊重及び環境社会配慮を継続していく。特に、協力事業に対し社会的に適切な方法で合意が得られるよう、情報を公開した上で地域住民等のステークホルダーとの十分な協議を行い、また、その際は社会的弱者について適切な配慮がなされるよう引き続き留意する。【外務省】」と明記されている。

同環境社会配慮ガイドラインは改定において¹⁹、その序文に、「2011年に「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」が国連人権理事会の関連の決議において全会一致で支持された」と明記している。同ガイドラインが定義する環境社会配慮は、指導原則の規定するデューデリジェンスに相応するものであり、指導原則に合致しなければならない。行動計画における取組としてガイドラインの改定があり、改訂版序文において指導原則が言及されたことは大きな意義を有する。指導原則は、「開発機関および開発金融機関など国家につながる機関が、受益企業が人権に与える実際のもしくは潜在的な負の影響をはっきりと考慮していない場合、同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、政治的および可能性としては法的な意味で、自身をリスクに晒し、受入国が抱える人権問題をさらに悪化させる可能性がある」と解説する（指導原則4解説）。

同ガイドラインには、理念として、JICAが環境社会配慮に取り組む理由が下記のように記されている。

「5. ODAを担うJICAが、相手国等が主体的に取り組む「持続可能な開発」に果たす役割はきわめて重要である。持続可能な開発を実現するためには、開発に伴う環境・社会面のさまざまな費用が開発費用に内部化され、それが意思決定に反映されることを可能とする社会と制度の枠組みが不可欠である。その内部化と制度の枠組みを作ることが、「環境社会配慮」であると考える。」そして「6. 環境社会配慮を機

¹⁹ 「環境社会配慮ガイドライン」は、2010年に制定・施行され、2020年8月から改定プロセスが進められ、政府、NGOや企業、有識者等から成る「国際協力機構環境社会配慮ガイドラインの改定に関する諮問委員会」が設置され、2021年10月の第12回を最後として終了した。本稿は同委員会で議論された改定案に拠る。
国際協力機構環境社会配慮ガイドラインの改定に関する諮問委員会
https://www.jica.go.jp/environment/guideline/advisory_board.html

能させるために不可欠な民主的な意思決定を行うには、基本的人権の尊重に加え、幅広いステークホルダーの意味ある参加、情報の透明性と説明責任及び効率性が確保されることが重要である。（【JICAが環境社会配慮に取り組む理由】）

ここであらためて着目したいのは、同ガイドラインにおいて環境社会配慮の基本方針として、その責任は相手国にあることが明記されている点である（1.4 環境社会配慮の基本方針）。相手国が適切な環境社会配慮ができるよう支援するのがJICAの役割であり、相手国の取り組みを確認し、その結果にもとづきJICAは意思決定を行うとある。つまり相手国政府自体が環境社会配慮の責任を果たせるよう、JICAはその支援を行うのである。

同ガイドラインでは、人権について、社会環境と人権への配慮の項目を設け（2.5 社会環境と人権への配慮）、その第1項で、「環境社会配慮の実現は、相手国の社会的・制度的条件及び協力事業が実施される地域の実情に影響を受ける」として、環境社会配慮の実施に対する制約について言及している。「JICAは、環境社会配慮への支援・確認を行う際には、こうした条件を十分に考慮する。特に、紛争国や紛争地域、表現の自由などの基本的自由や法的救済を受ける権利が制限されている地域における協力事業では、相手国政府の理解を得た上で情報公開や現地ステークホルダーとの協議の際に特別な配慮が求められる。」

ここでは相手国の社会的・制度的条件やその地域の実情によって環境社会配慮が適切に実施できない場合があることが想定されているが、特に紛争国や紛争地域、基本的自由や権利が制限されている地域での事業での「特別な配慮」とは具体的に何を意味するのかが明記されていない。本ガイドラインの社会環境配慮の基本方針として特に重要項目として挙げられている、情報公開や現地ステークホルダーとの協議の実施においてどのような誰に対する特別な配慮を行うのであろうか、しかもそれは「相手国の理解を得た上」である。

続く第2項には、「JICAは、協力事業の実施に当たり、国際人権規約をはじめとする国際的に確立した人権基準を尊重する。この際、女性、子ども、高齢者、貧困層、先住民族、障害者、難民・国内避難民、マイノリティなど社会的に弱い立場にあるものの人権については、特に配慮する」とある。特別に配慮されるべきは脆弱な立場にいる人々の権利であって、それは「相手国の理解を得」ることとは異なる。社会環境と人権の項で、第1項目に相手国での状況により基本的人権が確保されていない状況で環境社会配慮の適切な実施に制約を受けることが明記され、JICA自身の人権尊重はそれに次ぐ第2項目としている。「人権に関する国別報告書や関連機関の情報を幅広く入手するとともに協力事業の情報公開を行い人権の状況を把握し、意思決定に反映する」とあるが、JICA自身の人権尊重責任がガイドラインが記す「制約」によって果たすことが難しい場合には、何にもとづいてどのような決定を行うのであろうか。

そして人権に関する第3項として「JICAは、相手国等が、プロジェクトの形成・実施にあたり雇用する保安要員やその他の安全確保のための要員を用いる場合には、予防と自己防衛目的を除き警備能力の行使を行わないことを確認する」とある。その要員が相手国の軍属や警察であるとすれば、それがプロジェクト地の住民に与える影響はどうか。予防と自己防衛目的を除き警備能力の行使を行わない確認はどのように行うのか、ましてや紛争地や紛争国においてその確認は困難を極める。そしてもし予防と自己防衛を逸脱する力の行使が行われた場合はどのような行動をとるのか。本規定は今般の改定によって新たに挿入されたものであり、安全と人権に関する自主的原則（Voluntary Principles on Security and Human Rights）といった国際基準の準拠が望ましい。

(3) 環境社会配慮を可能にする法整備支援

JICA環境社会配慮ガイドラインは、プロジェクトが環境社会配慮上の要件を満たしているかを確認する方法として、相手国政府が定めた法令や基準を相手国等が遵守しているか、そしてプロジェクトの環境社会配慮が世界銀行の環境社会ポリシーと大きな乖離がないかを確認すると規定する（2.6 参照する法令と基準）。環境社会配慮のあり方が国際基準等と比較検討し大きな乖離がある場合には、より適切な環境社会配慮を行うよう、相手国等に対話を通じて働きかけを行い、その背景、理由等を確認するとともに、必要に応じ対応策を確認するとある。そして適切な環境社会配慮にはプロジェクトをとりまくガバナンスの重要性を留意するとある。さらに、情報公開に関しては、相手国政府と日本政府の関連する法律を踏まえると規定する。

JICAが適切かつ実効的な環境社会配慮ができるためには、相手国における環境、社会に関する適切な法制度およびその運用がなされていることが前提となる。国際的基準との乖離がある場合には、現地法の法令遵守だけでは現地における人々の基本的人権を尊重するに足らず、かえって侵害することも考えられる。「プロジェクトをとりまくガバナンスが適切な環境社会配慮がなされる上で重要であり」、「環境社会配慮の実現は、相手国の社会的・制度的条件及び協力事業が実施される地域の実情に影響を受ける」のであればこそ、グッド・ガバナンスを支援し、適切な環境社会配慮の社会的・制度的制約を緩和し、除去することが重要である。それこそが法制度整備支援が担うべき役割である。法整備支援は、日本の開発援助における適切な環境社会配慮、すなわち人権尊重責任をはたすための人権デューデリジェンスを可能にさせる制度構築支援と位置付けられるのである。

法制度整備支援は、指導原則が課題としてきた「ガバナンス・ギャップ」をうめることそのものである。それはまさに法制度整備支援に関する基本方針に明記されている「5）ガバナンス強化を通じた我が国が実施する経済協力の実効性の向上と国際開発目標達成への寄与」である。

4. 法整備支援に「ビジネスと人権」の観点をとどのように取り込むか

指導原則にもとづく「ビジネスと人権」の観点を取り込む法整備支援とは、相手国政府の人権保護義務の履行を促す制度支援、相手国において企業活動を規定する法分野において企業の人権尊重責任を促す制度支援、そして人権侵害に対する救済へのアクセスを確保することを促す制度支援である。

(1) 他国の行動計画に明示されている法整備支援の例

ドイツの行動計画においては、行動の主要分野のひとつとして、指導原則25にもとづき²⁰、侵害を受けた人々のための正義および司法へのアクセスが挙げられている²¹。そこに第三国における救済メカニズムの支援が明記され、「サプライチェーンにおける潜在的な人権侵害に関して、関連する第三国における法の支配および民主制の強化が重要である。それがそれらの国々に効果的な救済メカニズムの導入の条件を整えるからである」と記載されている。実施機関であるIRZ（German Foundation for International Legal Cooperation）は30カ国以上で活動を展開し、司法へのアクセスを効果的に保障するための法制度構築を支援している。民法、商法、知財法、破産法、刑法など多岐にわたる。法曹人材への研修では、司法の判断の透明性を高める、すなわち長期的な法の安定性、司法の信頼性、予見性そして公衆からの信認を高めるためである。ビジネスと人権を念頭においた、手続法および実体法における支援プログラムを実施していくとある。

英国の行動計画（2016年改訂版）では、救済へのアクセスの促進のための政府の行動として、FCO（Foreign, Commonwealth & Development Office）の人権および民主主義プログラムを通じた他国における救済手続に関する支援を実施していると記載されている²²。人権保障メカニズム構築、救済へのアクセスの障害を削減することを希望する国への支援、効果的な救済へのアクセスのための市民社会および労働組合への支援、ビジネスと人権分野で活動する人権活動家の保護促進、そして企業による効果的なグリーンバンス・メカニズムの導入や参加の努力に対する支援が挙げられている。

米国の行動計画では、救済へのアクセスの提供として、海外支援プログラムを通じ

²⁰（原則25）国家の義務として、領域及び／または管轄内において、ビジネスに関連した人権侵害が生じた場合、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、司法、行政、立法またはその他のしかるべき手段で、適切な措置をとらなければならない。

解説 ビジネスに関連した人権侵害が生じたときに、それを捜査し、処罰し、及び是正するための適切な措置を国家が怠るならば、その保護義務は弱められ、また無意味とさえなりかねない。実効的な救済へのアクセスには、手続的及び実体的な両側面がある。本章で取り上げる苦情処理メカニズムにより提供される救済は、一定の具体的な形をとることが可能であり、その目的は、大まかに言えば、人権にもたらされた害を除去または補償することである。救済には、謝罪、原状回復、リハビリテーション、金銭的または非金銭的補償、及び処罰的な制裁（罰金などの刑事罰または行政罰）や、例えば行為停止命令や繰り返さないという保証などによる損害の防止を含む。救済を提供する手続は、公平であり、腐敗から守られ、結果に影響を及ぼそうとする政治的またはその他の企みから自由であるべきである。

²¹ ドイツ政府 “National Action Plan Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights 2016–2020” の24–25頁。4.1 Access to justice and the courts for injured parties <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2018/04/germany-national-action-plan-business-and-human-rights.pdf>

²² 英国政府 “Good Business Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights”（2016年5月改定）の21頁。Actions Taken to Promote Access to Remedy <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2017/11/uk-2016.pdf>

ての他国における司法制度の強化が挙げられている²³。

(2) 「ビジネスと人権」の観点から見直す

法整備支援こそが指導原則を実行する有効な活動であることがあらためて認識される。相手国における法の支配，司法へのアクセスの推進は，相手国政府の義務履行の支援となり，相手国におけるビジネス活動にとって法的予見性，透明性のある，開かれた社会であり，自らの人権尊重責任を果たすことができる社会の構築につながる。

指導原則によれば，「国家は企業活動に関連する法令が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，企業の人権尊重に資する環境を作り出しているかについて国家は再検討し」なければならず，それについて法整備支援は相手国を支援することができる。

たとえば，投資関連法においては，投資，経済活動，市場開放が人々の人権に負の影響を及ぼすことがないようにインパクト評価，影響を受ける人々との協議，適切な補償の確保が必要である。会社法において人権デューディリジェンスをコーポレートガバナンスの一環とする，競争法においては，公正かつ自由な競争条件として人権尊重を位置づけ，優越的地位の濫用による取引先の労働者の権利侵害を防止する，労働法においてはILO中核的労働基準に合致するよう改正する，消費者法においては消費者の権利保護を確保する情報へのアクセスやグリーンバンス・メカニズムを設置するなど，企業活動を規律し促進する様々な法分野において人権の観点からそれらの法律を見直すことができる。そしてこれらを管轄する複数の省庁の連携した横断的取り組みが必要であることは言うまでもない。

そして何よりも指導原則の3つの柱のうちその実行がもっとも遅れているとされる救済へのアクセス向上は，法整備支援がもっとも貢献できる課題である。法曹人材の育成とともに，相手国の人々に対する法教育，法の支配の意義，自らの人権を伝え，そして権利が守られる司法制度へのアクセスを促進することができる²⁴。人権擁護者へのSLAPP訴訟（恫喝訴訟）や攻撃はアジアを含む世界各地で増加していることに対しても警鐘をならし，権利保護の重要性を伝えるべきである。

(3) アジアの責任あるリーダーとして

2020年10月に公表された経団連「第2回 企業行動憲章に関するアンケート調査結果－ウィズ・コロナにおける企業行動憲章の実践状況－」によると²⁵，人権を尊重する経営を実践する上での課題として，回答企業289社のうち45%が「一社・企業だけでは解決できない複雑な問題がある」と回答している。2019年11月に経団連から出された「人権を尊重する経営の推進と我が国の行動計画（NAP）

²³ 米国政府 “RESPONSIBLE BUSINESS CONDUCT FIRST NATIONAL ACTION PLAN FOR THE UNITED STATES OF AMERICA”（2016年12月）の23頁。Providing Access to Remedy

²⁴ 指導原則26の解説は，司法へのアクセスの障害の例を挙げ，その除去への取組を指南している。

²⁵ <https://www.keidanren.or.jp/policy/2020/098.html>

に対する意見」では²⁶、企業の人権尊重責任に関して、「途上国における人権問題の根本的解決を図るためには、企業の人権DDを通じて明らかになった課題について、日本政府が先頭に立ってリーダーシップを発揮し、途上国政府への働きかけや、途上国の制度整備支援などを強化することも求められる」との意見が出されている。

ビジネスと人権の次の10年へのロードマップに掲げられている目標の実現に、日本の法整備支援の役割は大きい。同ロードマップ分野8にはさらなる国際協力および実践支援として、目標8.1 国連システム全体において指導原則を統合的にとりいれるためのギャップをうめる、目標8.2 指導原則へのより広い取り組みおよび実行を支えるために能力構築および協調を強化する、目標8.3 地域における頂上への競争（race to the top）を促すことが挙げられている。

国家の義務として人権を守り、企業の人権尊重責任を促進し、救済へのアクセスを確保するという、指導原則にもとづいた、法整備支援を実施していることを国内外に対し発信することがこれからより重要になる。それは法の支配、人権および基本的自由を旨とする我が国が国際社会において名誉ある地位を占め続けるためである。日本のレピュテーションリスクがかかっている。

「日本はなぜ法制度整備支援を行うのですか？」という問いに、法務省法務総合研究所国際協力部は明確に答えている。「世界には、そもそも法律が十分整備されていなかったり、公正な裁判制度が確立していない国があります。それらの国々で個人の権利が守られ、自由な経済活動が活発になり、社会が発展して国が安定することは、その地域の繁栄につながり、さらには国際社会全体の平和と安全に重要な意味を持ちます。国際社会の平和と安全に貢献することは、国際社会の一員としての日本の責務でもあり、同時に他国からの信頼を培うものです。」（法務省法務総合研究所国際協力部パンフレット2020年3月発行）

アジア各国が法の支配、人権および基本的自由の課題をかかえている今こそ、日本の役割は大きい。日本の法整備支援について、法務省の上掲パンフレットでは、ICD NEWS第3号（2002年5月）の三ヶ月章先生の「法律家の叡智結集の新たな場」と題された巻頭言から、「アジア諸国に先立って、全く独力で、フランス法・ドイツ法・英米法、という世界の法制度の三大潮流を自らの栄養として取り込んだ日本の法律制度と法学は、かくて、漸く外に向かって自らの体験を語りかけるべき時を迎えたのである」と掲載している。その巻頭言の最初の一文をここで引きたい。「現在の日本は、多くの局面において大きな変動にさらされており、法の分野もまた、その例外ではない。何れの分野でも、こうした新奇な課題に直面すると、これまでは自覚の対象となることが少なかった状況がはっきりした認識と反省の対象になることが多いのであるが、このことは法の分野においてもあてはまる。むしろ、他の様々な分野に比べても、より鮮明な形をとってこうした反省が現れがちである」

²⁶ <https://www.keidanren.or.jp/policy/2019/095.html>

それから20年を経た現在、変化していく世界のなかで、日本は自らの体験をアップデートしながら、アジア諸国とともに普遍的価値を守っていく責任がある。

おわりに

行動計画の策定及び実施を通じ目指すものとして、(1)国際社会を含む社会全体の人権の保護・促進、(2)「ビジネスと人権」関連政策に係る一貫性の確保、(3)日本企業の国際的な競争力及び持続可能性の確保・向上、(4)SDGsの達成への貢献を挙げている。SDGsの達成と人権の保護・促進は表裏一体の関係にある。このため、行動計画の実施を通じて、「誰一人取り残さない」持続可能で包摂的な社会の実現に寄与することを目的とする。

「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」という目標16がSDGs全体を通底するものであるように²⁷、法整備支援はその位置づけから政府の取り組みに通底するものであると言えよう。“Peace, justice and strong institutions”という英語のロゴが日本語では「平和と公正をすべての人に」となっている。Strong institutionsはどこにいったのか。効果的で説明責任のある包摂的な制度がゆるぎなく存在してこそ、平和と正義が実現する。

20年前、ODA大綱にある開発途上国の市場経済化と民主化、人権保障について、市場経済化支援に偏重する法整備支援のあり方に疑問を呈した²⁸。そして法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）において、日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備が挿入されたことが、自由、民主主義、基本的人権等の普遍的価値観の共有による開発途上国への法の支配の定着を目的としてきた支援からの方向転換ではないかとの議論がなされたと既述した。そして、今、民主的な社会、法の支配、人権の普遍的価値をどこまで維持できるか、そしてその維持は、持続可能な経済活動を可能にさせる経済活動に関するルール形成の戦いにもなっているといえよう。市場経済化の支援として開始された法整備支援は、いかなる市場の構築をめざしていたのであろうか。そしてめざすのであろうか。「人権の尊重、あらゆる人の尊厳の尊重が、持続可能な発展の人に関わる部分のまさに核心にある。それだけにとどまらず、それはビジネスが主要な受益者となる、社会的に持続可能なグローバル化を確保する鍵でもある」と指導原則の創案者であるラギー氏は明言している²⁹。支援相手国が人権保護の義務をはたし、企業が人権尊重の責任をはたすことを可能にさせる環境をつくり、救済へのアクセスが確保される制度構築を支援することが、法整備支援の役割である。

²⁷ 拙稿「企業法務の知見をSDGsに活かすー目標16を中心に」New Business Law No. 1172 2020年6月15日号（商事法務）<https://www.shojihomu.co.jp/nbl/nbl-backnumbers/1172-nbl>

²⁸ 拙稿「『法整備支援』の論理についての一考察」作本直行編『アジアの経済社会開発と法』（アジア経済研究所2002年）

²⁹ 2016年「第5回国連ビジネスと人権フォーラム 基調講演 ジョン・G・ラギー ハーバード大学教授」John G. Ruggie, Keynote address, UN Forum on Business and Human Rights, Palais des Nations, Geneva, 14 November 2016. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession5/Statements/JohnRuggie.pdf>

日本語訳は一般財団法人アジア・太平洋人権情報センター（ヒューライツ大阪）を参照。https://www.hurights.or.jp/archives/newsinbrief-ja/section3/keynote_ruggie_161114j.pdf