

「ビジネスと人権に関する国連指導原則」実施のための国別行動計画と市民社会の役割 (特集 「ビジネスと人権に関する国連指導原則」にもとづく日本の行動計画策定にあたって -- 政府・企業・市民社会は何を求めるのか、何を求められているのか)

著者	黒田 かをり
権利	Copyrights 日本貿易振興機構(ジェトロ)アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	263
ページ	20-23
発行年	2017-08
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00049305

「ビジネスと人権に関する国連指導原則」 実施のための国別行動計画と 市民社会の役割

黒田かをり

2016年11月16日、第5回ビジネスと人権国連フォーラムの場で、在ジュネーブ日本政府代表部大使がビジネスと人権に関する国連指導原則（以下、指導原則）の実施のための国別行動計画（以下、NAP）の策定を公表した。同時期に、国内では持続可能な開発目標（以下、SDGs）の実施指針策定の議論が進められていた。そして同年12月に策定された実施指針本文に「ビジネスと人権」の文言が入り、また付表にNAPの策定とその進捗状況を図る指標が盛り込まれた。年明けの2017年1月末に、外務省をはじめとする政府の会合が開催され、いよいよNAP策定の議論が本格的に開始された。こうした政府のコミットメントを歓迎する。

2017年3月1日には、ジェトロ・アジア経済研究所が、ビジネスと人権に関する国連ワーキンググループのメンバーや実務者、外部有識者等を招いて東京で開催した、ビジネスと人権のシンポジウムは大変な盛況ぶりであり、このテーマへの高い関心を窺い知ることができた。本稿では、NAP策定プロセスにおけるステークホルダー・エンゲージメントの重要性と市民社会がどのような役割を担うべきか、について考えたい。

●ステークホルダー・エンゲージメントの重要性

NAP策定プロセスにおいて、関連するステークホルダーとの協議等のエンゲージメントの重要性が指摘されている。ステークホルダーとは、ISO26000（国際標準化機構発行の社会的責任に関する国際規格）の定義を用いれば、「組織の何らかの決定または活動に利害関係をもつ個人またはグループ」である。前出のビジネスと人権に関する国連ワーキンググループが公表している「ビジネスと人権に関する国別行動計画の指針」⁽¹⁾（以下、NAPガイダンス）には、ステークホルダー・エンゲージメントについてNAPの実効性と正当性を担保するうえで不可欠である、と書かれてい

る。同様に、米国の国際企業説明責任円卓会議（International Corporate Accountability Roundtable：ICAR）とデンマーク人権研究所が共同開発したNAP策定ツールキット⁽²⁾にも、関連する全てのステークホルダーの効果的なNAP策定への参加がNAPに信頼性と正当性を付与する、と書かれている。表1は、NAPガイダンスに明示されている「国別行動計画のプロセスに関する指針」⁽³⁾（以下、NAPプロセス指針）である。NAPプロセス指針では、第1段階「策定準備」、第2段階「現状評価と協議」、第3段階「NAPの起草」、第4段階「実行」、そして第5段階「アップデート」の全段階で、関連するステークホルダーとの協議等のエンゲージメントやステークホルダーの参加が求められている（表1）。そのなかでも、初期段階で重視される第2段階「現状評価と協議」の「5. ビジネスに関連する人権への負の影響の特定」や「6. 国家と企業の指導原則実施状況のギャップ特定」をはじめとする基本的な調査研究（ベースライン調査）において、外部の専門家や関係するステークホルダーの参画のもとに行うことが極めて重要とされる。

●ステークホルダーとは誰か

さて、関連するステークホルダーとは誰か。前出のNAP策定ツールキットに次のようなカテゴリーが考慮されるべきであると記されている。

- (1) 政府機関、政府関係部署、国営企業など
- (2) 司法・行政審判所、その他の紛争解決機関など
- (3) 関連委員会を含む議会
- (4) ビジネス、産業セクター、経済団体、中小企業など
- (5) 労働組合など
- (6) 人権侵害のリスクにさらされているグループ、マイノリティに属する権利保有者、人権活動家、

表1 国別行動計画のプロセスに関する指針

<p>第1段階：策定準備</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 政府の公式なコミットメントの公表 2. 政府各部署の垣根を越えた協力枠組みの設置とリーダー指名 3. 政府以外のステークホルダーとのエンゲージメントのための枠組み設置 4. 活動計画の策定と公表、必要なリソースの確保
<p>第2段階：現状評価と協議</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. ビジネスに関連する人権への負の影響の特定 6. 国家と企業の指導原則実施状況のギャップ特定（現状把握） 7. ステークホルダーとの協議および優先分野の特定
<p>第3段階：NAPの起草</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. NAP初稿の起草 9. ドラフトについて利害のあるステークホルダーとの協議 10. NAPの最終化および施行
<p>第4段階：実行</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. 活動の実行および政府各部署の垣根を越えた協力の継続 12. マルチステークホルダーによるモニタリング
<p>第5段階：アップデート</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. 既存のNAPの実績評価と未達成分野の特定 14. ステークホルダーとの協議および優先分野の特定 15. NAPの改定と改訂版の協議、最終化、発行 <p>*下線は筆者</p>

(出所) 筆者作成。

- 先住民族など
- (7) 国家人権機関、オンブズマン団体など
 - (8) 市民社会組織
 - (9) メディア
 - (10) アカデミア、研究機関、教育機関など
 - (11) 国際機関（国連機関、世界銀行、OECDなど）

ここで重要になるのが、(6) に挙げられている人権への負の影響を被りやすい人たち／グループをステークホルダーとして認識することである。NAP策定ツールキットにも、最も脆弱性の高いグループや社会的に排除されるグループへの視点の重要性が書かれている。このグループには、子ども、女性、少数民族、人種や宗教的なマイノリティ、LGBTなどの性的マイノリティ、障害者、先住民族、高齢者、移民・移住労働者とその家族、貧困層、ホームレス、地理的に阻害されているコミュニティ、インフォーマル経済で働いている人々などが含まれる。この視点をNAPにしっかりと反映させるために、当事者の人たちやグループに直接協議の場に出て来てもらうのが理想であるが、諸事情で叶わない場合は、その人たちやグループの権利擁護や支援をしている市民社会組織に代弁者として参加してもらうことは重要であろう。日本においてもNAPを実効性のあるものにするために、特に市民社

会にはこの役割をしっかりと果たすことが求められるであろう。

●マルチステークホルダー・プロセスの活用

プロセス指針の第4段階「実行」に「12. マルチステークホルダーによるモニタリング」がある。マルチステークホルダー・プロセスとは、3者以上のステークホルダーが、対等な立場で参加・議論できる会議を通し、合意形成などの意思疎通を図るプロセスである。このプロセスは、1992年のリオサミット（環境と開発に関する国連会議）の頃から有効な公共ガバナンスとして国家戦略策定や、開発プロジェクト、CSR関連のガイダンス・規格策定などに実践的手法として活用されてきた。日本においても、ISO26000の国内委員会、SDGs推進円卓会議、地域円卓会議などをはじめ、政府、企業、労働、消費者、NPO/NGO、研究者、金融機関など多様なステークホルダーが共通の目標に向けて協議する実践事例が増えていることから、モニタリングに留まらず、NAP策定プロセスの要所要所で、マルチステークホルダー・プロセスを採用することは有効だと考える。

●他国のNAP策定への市民社会の関わり

指導原則が国連人権理事会で2011年に全会一致で承認された後も、ビジネスに関連する人権侵害が減らないどころか、ますます深刻化する事例が広くみられている。そのため、市民社会は、一方で指導原則の実効性を高めるために指導原則自体の条約化を求める動きを展開し、他方で条約化には長い年数がかかるため、まずは各国政府にNAP策定の要請を強めている。ここでは、後者の動きに焦点を合わせ、NAP策定のプロセスに様々な形で関わってきた市民社会の数事例を紹介する。

先述のNAP策定ツールキットは多くの国で利用されているが、ICARは他にも様々な形でNAP策定に関わってきている。たとえば、米国が責任あるビジネス行動計画（Responsible Business Conduct: First National Action Plan for the United States of America）を作成する際には、国内4カ所で開催されたパブリック・コンサルテーションのうち、ワシントンDCでの実施に主体的に関わった。

ICARは、市民社会組織の欧州企業正義協議会

(European Coalition for Corporate Justice : ECCJ) とともに、すでに策定された数カ国のNAPの評価を行った⁽⁴⁾。対象は、英国、オランダ、デンマーク、フィンランド、リトアニア、スウェーデンの6カ国で、前出のNAP策定ツールキットの25のチェックリスト項目に即して、NAPの内容と策定プロセスの評価を行った。その一例として、NAP策定にいち早く着手した英国の初版(2013年9月に公表、その後2016年5月に改定)に関しては、評価できる点として、政府内の部署を超えた運営委員会を立ち上げたことや見直しに向けてフォローアップの枠組みを作成したことなどを挙げた。一方、弱点としては、NAP起草前のベースライン調査を実施しなかったことや、パブリック・コンサルテーションの際に、政府が事前に関連するステークホルダーの特定をしなかったため、人権への影響を受けているコミュニティをはじめとする重要なステークホルダーが含まれなかったことなどが指摘された。このようにICARとECCJは、市民社会の立場で既存のNAPを客観的に評価することでNAP策定中または策定を計画している国に有用な情報を提供することを目的としている。

NAP策定中の国においても、市民社会の参加を促す様々な取り組みが行われている。国家人権機関(National Human Rights Institute : NHRI)が設置されている国では、NHRIが主となって策定作業を進めているところが多い。たとえばタンザニア政府は、2013年にビジネスの文脈における人権尊重を進めるための具体的な事業を行い、すべてのステークホルダーの実質的な参加とコンセンサスを促進するような行動計画を確立することを明言した。NAP策定プロセスにあたっては、タンザニアの非営利組織である法律人権センター(LHRC)とICARが「タンザニアにおけるビジネスと人権枠組みの実施に関する『陰の』ナショナルベースライン調査」を実施・公表した。また、NAP策定には、NHRIと現地の市民社会が、デンマーク人権研究所や国際NGOのSOMOとコンソーシアムを組む形で参画している⁽⁵⁾。

アジアのなかで、NAP策定をいち早く進めている韓国は、一般の人権に関する国別行動計画が2007年から策定されており、第1次行動計画(2007~11年)、第2次行動計画(2012~16年)に続き、現在、第3次行動計画が議論されている⁽⁶⁾。2003年に設立された韓国

国家人権機関(National Human Rights Commission of Korea : NHRCK)は、人権に関する国別行動計画と連動させながらビジネスと人権に関するNAPの開発を進めてきており、ベースライン調査を含めNAPの草案作成を、公募により外部の民間非営利組織である韓国人権財団に委託した。2016年にNHRCKがNAP草案を法務省に提出しており、同省はパブリック・コンサルテーションも実施しながら一般の人権に関するNAPに組み込む形で、ビジネスと人権に関するNAPを最終化するとのことだ。

●NAP策定に関する日本の市民社会の動き

次に、日本の市民社会の動きについて紹介する。国内外を問わず、ビジネスに関連する人権侵害がみられる深刻な状況が続く中、筆者の所属団体を含む複数の市民社会のメンバーは、2016年5月のG7伊勢志摩サミットに際して日本政府が速やかにNAPを策定することを要請した。前年の2015年にドイツ・エルマウで開催されたG7サミットの首脳宣言に盛り込まれた「『ビジネスと人権に関する国連指導原則』への強い支持」の継続や、OECD各国連絡窓口(National Contact Points: NCPs)を含む、救済へのアクセスを提供するメカニズムの強化などを求めた提言書は、国際NGOを含む60団体の署名とともに、政府に届けられた。

日本政府のNAP策定の公表にともない、G7伊勢志摩サミットへの提言書をまとめた団体を中心となり、ビジネスと人権NAP市民社会プラットフォームを立ち上げた。同プラットフォームは、日本政府が策定するNAPに、市民社会の立場から参画、共同していくことを目指しており、人権団体や、環境団体、国際開発NGOなどに広く呼びかけ、途上国に伸長したサプライチェーンの先に連なる農園や資源採掘の現場、工場や廃棄の現場で人権侵害の被害にあっている人たちの権利擁護団体、国内での外国人労働者の支援団体、アドボカシー団体、女性や子どもの権利団体などが参加するゆるやかなネットワークを形成している。同時に、ビジネスと人権という課題になじみのない団体もまだ多くあるので、市民社会内部での学習会の開催や、他セクターとの連携や協議も必要だと感じている。同プラットフォームは、NAP策定プロセス開始に際して、今年5月にNAPガイダンスの内容に即した初期提

言を日本政府外務省に向けて行った。表2にそのポイントを紹介する。

**表2 ビジネスと人権に関する国別行動計画への初期提言
ビジネスと人権NAP市民社会プラットフォーム**

<p>〈基本的な前提に関する提言〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 国連ワーキンググループのガイダンスを十分に踏まえること 2. NAPの内容を指導原則に明確に基づいたものにする 3. 上記1の認識を関係する省庁を含め政府内部で徹底すること <p>〈策定プロセスに関する提言〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 関係するステークホルダーと十分な協議を必ず行うこと 5. ベースラインスタディを重視すること <p>〈負の影響の特定に関する提言〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. 人権への負の影響の特定およびギャップの特定は、漏れのないように行うこと <p>〈具体的な政府の対応に関する提言〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. 負の影響に対処するための具体的な措置を十分に検討すること <p>〈平等および非差別の原則に関する提言〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. 社会的に脆弱な立場に置かれた、または周縁化された人々への視点と平等および非差別の原則を重視すること

(出所) http://www.bhr-nap-cspf.net/bhr-nap-cspf_teigen_170516.pdf
(2017年6月5日アクセス)。

●最後に

国家人権機関 (NHRI) が存在しない日本では、NAP策定プロセスは政治的意思と省庁の横断的なコミットメントと多様なセクター連携が鍵になるであろう。NAP策定プロセスでは、政府がそれぞれのステークホルダーと協議することも大切だが、それ以上にマルチステークホルダーが一堂に会する場の設定が有効である。また、政府が公表した指針に基づき実施を進めているSDGsや、持続可能性に配慮した2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の運営計画と連動させることも重要である。

SDGsについては、ジョン・ラギー教授が2016年の第5回ビジネスと人権国連フォーラムで、指導原則の関係性についてたいへん貴重な基調講演を行った。ラギー教授は、ビジネスが人権尊重のための基準よりもとにかくSDGsに取り組むことの方が重要だと思い込んでしまうことへの懸念を示したうえで「ビジネスがSDGsへの貢献を最大化するためには、持続可能な開発の人に関わる部分の核心において人権の尊重を促進する努力をしなければならない」と語った⁽⁷⁾。SDGsの実施や普及を進めていくうえでたいへん示唆に富む内容であった。

2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会においては、準備期間と大会中の最大限の環境配慮とともに、人権保護や適切な労働慣行、人権侵害の救済

へのアクセスのための通報受付窓口 (Grievance Mechanism) 構築なども進められており⁽⁸⁾、NAP作成との連動は必須と考える。

今回のNAP策定を、日本社会のなかに指導原則を根付かせる機会にするために、市民社会も大きな役割と責任を担っていくことが肝要である。

(くろだ かをり／一般財団法人CSOネットワーク事務局 局長・理事)

《注》

- (1) UN Working Group on Business and Human Rights, “Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights,” 2016.
- (2) The Danish Institute for Human Rights (DIHR) & The International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), “National Action Plans on Business and Human Rights: A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks,” 2014.
- (3) 邦訳はヒューマンライツ・ナウ翻訳ならびにアジア・太平洋人権情報センター、ニュースレター (2016/3) を参照。
- (4) International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) and European Coalition for Corporate Justice (ECCJ), “Assessments of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights,” 2015.
- (5) European Parliament, “Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights,” Directorate-General for External Policies, Policy Department, 2017.
- (6) 韓国のNAP策定については、韓国人権財団事務局長Anselmo Lee氏に聞き取りを行った (2017年5月8日)。
- (7) http://www.hurights.or.jp/archives/newsinbrief-ja/section3/keynote_ruggie_161114j.pdf (2017年6月5日アクセス)。
- (8) 東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会の「持続可能性に配慮した調達コード第1版」 (<https://tokyo2020.jp/jp/games/sustainability/sus-code/>)。