

ビジネスと人権に関する 国連指導原則の形成と展開

菅原 絵美

●はじめに

「ビジネスと人権」とは？」

二〇一一年六月国連人権理事会で「ビジネスと人権に関する指導原則⁽¹⁾」（以下、指導原則）が承認された。国連人権システム初の企業を名宛人とした国際文書である。この原則が承認されるに至った経緯と承認後の展開について論じるのが本稿の目的である。

本論に入る前に、この「ビジネスと人権」という聞きなれない用語を取り上げたい。なぜならば、指導原則の内容に対して私たち日本人が多かれ少なかれ抱く疑問や違和感は、日本で語られる「人権」と世界で語られる「Human Rights」のギャップと密接に関係しているからである。人権という言葉から私たち日本人が抱くイメージは「みんな仲良く」「思いやり」といった抽象的な場合が多

い。一方、英語の Human Rights は、複数形の S が付く可算名詞であり、実際に数えることができる具体的なもので、例えば、世界人権宣言には、生命への権利、身体の安全への権利、相当な生活水準への権利、労働への権利、教育への権利などの具体的な二八の権利と自由が規定されている。

人権を「誰の何の権利か」という視点からより具体的に考え、企業の事業活動やバリューチェーン（原材料や資材の調達から商品・サービスが最終消費者へと販売される廃棄・リサイクルされるまでの一連の流れ）と重ね合わせるとどうだろうか。例えば、「健康への権利」を取り上げてみると、自社でのメンタルヘルスや長時間労働者の健康管理の取組みは「労働者の健康への権利」、また公害や廃棄物による健康被害は「地域住民の

健康への権利」、また食品や製品使用の安全性の確保は「消費者の健康への権利」、そして自社の QCD（品質・コスト・納期）の要求が取引先における安全や労働時間、健康の管理を妨げていないかどうかの配慮は「バリューチェーン上の労働者の健康への権利」である。このように「健康への権利」ひとつとっても、労働者と接する人事や人権啓発はもちろん、調達、販売、営業、広報、そして経営企画などのさまざまな部門が、自社のみならずバリューチェーン全体において、人権課題と関わっていることがわかる。このように「ビジネスと人権」という視点は、人権が企業経営や事業活動全体に関わる問題であることを示している。この視点から企業責任を定めた指導原則とはどのような内容なのだろうか。

●指導原則とは何か

指導原則は三一の原則からなる。「原則」という名称からも分かるとおり、法的拘束力はなく、国家および企業に新たな法的義務を課すものではない。その目的は政策的なもので、「ビジネスと人権」に関する共通でグローバルなプラットフォームを確立することである。企業の社会的責任（以下、CSR）に関する様々なガイドラインや取組みが世界中に存在するなかで、人権というテーマに関して世界の動きをひとつの方向に統合し、かつ長期的な向上を目指すために二〇〇八年「保護・尊重・救済」枠組⁽²⁾が承認された。この枠組を行動に移すためのものが指導原則である。指導原則は、国家の人権保護義務、企業の人権尊重責任、そして救済へのアクセスの三つの柱からなる。

(1) 国家の人権を保護する義務

国家は、「領域内および／または管轄内において、企業を含む第三者による侵害から個人の権利を保護」する義務を負う（原則一）。この義務は言い換えると、企業が人権を尊重するよう確保する義務であり、防止する義務と、救済する義務が含まれる。そのために国

家は実効的な政策、立法、規制および裁判を通じて侵害を予防し、調査し、処罰し、かつ補償するために適切な手段をとる。この保護義務は行為基準であり、企業による侵害が直接国家の義務違反となるわけではないが、適切な措置を欠いた場合に義務違反となる。このような義務の対象となる企業は、自国に本拠地がある企業であり、事業活動そのものは国内も国外も含まれる。すわなち、国家は「領域内および／または管轄内に拠点を設置する企業すべてがその活動のなかで人権を尊重するよう、その期待を政策に明確に反映する」ことが求められる。

(2) 企業の人権を尊重する義務

企業は、その事業活動や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、および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(原則一)。(この責任は国家の義務とは区別され、ゆえに企業は、どこで事業を展開する場合でも、国内法による規制の程度に関わらず、国際人権基準を遵守するよう期待されている。さて、人権の尊重、すなわち人権を侵害しない責任は、

単に「何もしない」という受動的な責任ではない。指導原則では、①責任を果たすというコミットメントを盛り込んだ方針、②自社が人権に与える影響を特定し、防止し、軽減し、対処する人権デュー・デリリジェンス・プロセス、③自社が引き起こし、または助長する人権への悪影響を是正するプロセス、の三つを備えるよう求めている(原則一五)。なお、企業は人権に悪影響を生じさせた(生じさせる)ために責任を負うのであり、①自社が直接人権への悪影響を引き起こし助長する場合はその悪影響の是正まで責任を負い、②自社の事業、商品、サービスと直接関係する取引先が悪影響を引き起こし助長する場合は、当該企業は悪影響の是正までの責任は問われなものの、取引先に対し是正するよう働きかける責任を負う。

(3) 救済へのアクセス

ビジネスに関連した人権侵害が生じた場合、国家はその保護義務として、司法、行政、立法、その他しかるべき手段を通じて、被害者が実効的な救済を利用できるようにしなければならない(原則二五)。救済の対象は領域内および／または管轄内で生じた侵害であ

り、自国に拠点のある企業による国外での侵害も含まれる。救済の具体的な形としては、謝罪、原状回復、リハビリテーション、金銭または金銭でない形での補償、処罰(刑事罰や行政罰)、そして行為停止命令といった侵害行為の防止がある。このような救済を利用するための手続として定着したものは「苦情処理メカニズム」と呼ばれる。これには国家によるものも、国家以外によるものも、また司法的なものも、そうでないものも含まれる。

●指導原則の形成とその背景

指導原則は、国連加盟国が初めて承認した「ビジネスと人権」に関する国際文書である。二〇一一年六月の国連人権理事会の承認の背景には、約三〇年に渡る国連での議論があり、指導原則は、「待ちに待った成立」だった。

(1) 指導原則の形成過程

国連が企業への関心を高めたのは、第三世界へ先進国企業が進出し始めた一九六〇年代である。多国籍企業の経済力と技術の先進性から、受入国、特に第三世界諸国は、当初、自国の発展に貢献するものとしてその進出を奨励してい

た。しかし、一九七二年にチリのアジェンデ政権成立阻止を狙った企業による政治介入事件が生じると、第三世界諸国の多国籍企業への不信が高まり始めた。多国籍企業の活動を規制する国際基準を要求する途上国・社会主義諸国と、国有化に対する補償など好ましい投資環境確立を目指す先進国との意見の相違を背景とした多国間取組みが進められ、OECD多国籍企業行動綱領(一九七六年)やILO多国籍企業および社会政策に関する原則の三者宣言(一九七七年)などの国際文書が採択された。第三世界諸国が多数派を占めるようになっていた国連でも「多国籍企業に関する国連行動綱領」案の検討が一九七五年に開始されたが、先進国と途上国の対立のなか議論は難航し、一九九〇年によりやく最終草案が完成するも、最終的なコンセンサスが得られず、九二年七月に非公式ながら廃案となった。

一方、八〇年代後半から旧国連人権小委員会(個人資格の専門家による委員会)では多国籍企業と人権の問題に焦点をあてる形で研究と議論が開始され、二〇〇三年に「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」(以下、人権規範)が採択された。この人権規範では、第一に国家の義務を確認したうえで、企業が、その活動および影響の範囲内で、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うとした。その義務内容は環境や消費者の保護など多岐に渡り、企業による義務履行を確保するため国連による企業活動の定期的な監視や検証を規定していた。

このため、人権規範をめぐって、企業の強い反対や先進国を中心に慎重論が主張され、推進を訴える市民社会側との間に、深い意見対立が生じた。旧国連人権委員会(国家代表からなる委員会)は、二〇〇四年決議において、「ビジネスと人権」の重要性は認めるものの、人権規範を承認しなかった。

このような対立を打開するため、二〇〇五年、旧国連人権委員会は、国連事務総長に特別代表を任命するよう要請し、人権規範に代わる新たな規範作成が着手されることになった。事務総長特別代表に任命された国際政治学者ジョン・ラギーは、加盟国政府はもちろん、企業や業界団体、市民社会、労働組合、投資機関など幅広いス

テークホルダーと対話を重ね、理解や支持を得ながら草案を作成していった。二〇〇八年に「保護、尊重、救済」枠組、二〇一一年に指導原則が国連人権理事会(二〇〇六年に国連人権委員会を改組して設立)で承認されるに至った。

(2) 指導原則成立の意味

指導原則が成立したことにより、国際社会に何がもたらされたのだろうか。

第一に、国家・企業側と市民社会側の間の硬直化した対立関係の打開である。国家と同様の義務を企業に課せようとする人権規範は、国際的な規制に消極的な国家・企業側と積極的な市民社会側の間に大きな溝を生じさせることになった。この状況下に任命された国連事務総長特別代表は、この硬直的な対立を打開し、「ビジネスと人権」という重要課題に対し新たなプロセスを進めるよう期待された。新たな法的義務を創設せず、また協議を重視した指導原則は、政府、国際機関、企業、そして市民社会からも支持を得た。

第二に、ステークホルダーの期待や行動を収斂するような権威ある枠組の成立である。企業の人権責任に関しては、さまざまなガイ

ドラインや取組みが存在する一方、それらは断片的で、一貫性を欠き、また相互を補完するようなシステムもなかった。国際社会には一九三の国連加盟国が存在し、そのなかで八万もの多国籍企業、その一〇倍の子会社や国内企業、中小企業が存在しており、このように多様な企業すべてに通用する型を提示することは難しいが、目指すべき共通の方向性を示す枠組は必要とされてきたのである。

● 指導原則の展開

指導原則は、前述のように政府、企業、労働組合、市民社会、学界など幅広いセクターから支持を得ていることから、国連人権理事会承認以後、国連システム内はもちろん、欧州、米州、アフリカ、アジアなど地域レベルおよび各国レベル、さらに民間レベルに普及し、活用されてきている。

(1) 国連システムでの展開

加盟国の承認を得たことで、指導原則は国連システムのなかで広く活用されはじめている。指導原則の承認後、国連人権理事会は「人権および多国籍企業ならびにその他の企業の問題に関する作業部会」を設置した。作業部会は、モンゴルや

アメリカなど加盟国を訪問し、政府および企業に対し指導原則に基づき勧告を行ったり、また、国家、企業、市民社会が指導原則の実施について学び合う「ビジネスと人権に関するフォーラム」を開催するなどしている。さらに、国連人権理事会では、指導原則に基づき、パレスチナ地域へのイスラエル人の入植に関与した企業一三社が批判され勧告を受け、またミャンマーへの投資に関しても政府が保護義務を果たすよう勧告を受けた。加えて、人権条約の実施機関でも指導原則は援用されており、受人国だけでなく本国に対し、その企業による人権侵害を防止し、被害者、特に先住民族に救済を保障する措置をとるよう勧告を出してきている。

このような人権システムに加えて、国連事務総長は、開発、投資・貿易、平和構築・安全保障、人道支援、労働といった国連の活動分野に指導原則を組み込む必要があるとし、例えば、国連が協力企業を決定する際に用いる「国連とビジネス部門の協力ガイドライン」に指導原則を盛り込み更新すべきとしている。

(2) 地域、国レベルでの普及と実施
地域レベルでは、欧州連合(E

U)が指導原則の普及と実施をCSR戦略の一環として積極的に進めている。欧州委員会は、責任ある企業活動を、持続可能な発展と競争力ある社会市場経済の実現に貢献するものと位置づけ、二〇一一年一〇月にCSR新戦略(二〇一一年一〇月)を発表した。その重点項目のひとつが欧州のCSRとグローバルなCSRの橋渡しであり、指導原則の実現を加盟国政府、企業、市民社会に求めた。そのアプローチは、第一にEUレベルにおいて指導原則が十分に理解され遵守されるよう確保するとともに、第二に対外的な取組みを通じて実施を促進するというものである。具体的には、委員会自らが一〇一二年内に指導原則の産業別および中小企業向けのガイドを作成し、EUの優先施策を策定、定期的な進捗報告書を公表することとし、また、EU企業に対し指導原則上の人権尊重責任を果たすこと、およびEU加盟国に対し指導原則を実施するための国別行動計画を作成することを求めた。加盟国ではイギリスが世界初となる国別行動計画を二〇一三年九月に発表し、続いてオランダが一二月に発表している。欧州委員会は、二

〇一三年に情報通信技術、石油・ガス、および人材派遣の三業種および中小企業向けのガイドを作成した。これらガイドは、先ほどのアプローチに則ったもので、域内での指導原則の理解を進めるとともに、グローバルに適用できる内容であり、EU外の企業に対して指導原則の履行を促している。

(3) CSRガイドラインへの導入とその実施

CSRの世界的な広がりとともに、国際・地域・国内レベル、民間・政府レベルなどの垣根を越えて、さまざまなガイドラインが策定されてきた。これらCSRガイドラインのなかに、指導原則の「企業の人権尊重責任」の内容が組み込まれてきた。例えば、ISO26000では二〇一〇年の発行に向けた起草過程の段階で国連枠組を組み込み、またOECD多国籍企業行動指針では二〇一一年改正時に指導原則の内容を新設した第四章「人権」に組み込んだ。二〇一四年一月から適用された赤道原則(金融機関が大規模な開発・建設プロジェクト案件の融資判断を行う際に社会や環境に与える影響を十分配慮するためのガイドライン)の第三版にも指導原則が盛り込まれた。

その前文では、金融機関の役割として赤道原則に取組み、責任ある環境管理と社会発展を促進するなかで、自らの人権尊重責任を果たしていくことが明言されている。

●むすびにかえて

指導原則は、これまで多様に展開されてきた「人権課題に対する企業の責任とは何か」の議論に一定の方向を与え、企業の遵守すべき最低限の基準として国際人権基準を、具体的な取組みとして人権方針の策定、人権デューデリジェンスおよび是正のプロセスを提示した。そして、指導原則は、加盟国の承認を得たことで、国連システムはもちろん、OECDやEU、各国政府、企業や市民社会など民間セクターに普及しつつある。その実施内容は多角的であり、国家に対して保護義務を問うもの、企業に対して直接責任を問うものもある。そのステークホルダーである投資家、消費者、地域住民、NGO、取引先である他社を通じて働きかけるものもある。このように指導原則の普及と実施は越境的に展開されつつある。その展開を受けてこれまで以上に心が寄せられているのは指導原則の現場

での実効性である。世界中に張り巡らされた企業のバリエーションのなかで、いかに人権侵害を阻止し、いかに被害者を救済することができるのか、指導原則の意義が問われるのはこれからである。

(すがわら えみ/大阪経済法科大学法学部助教)

《注》

(1) 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のウェブ(<http://www.hurights.or.jp/japan/aside/ruggie-framework/>)を参照した。

《参考文献》

“Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issues 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/HRC/17/31 (21 March 2011).