

国連ビジネスと人権指導原則と SDGs、ODA 等の開発資金はどう関係するか

～日本政府の国別行動計画（NAP）策定に向けて～

2017年12月

背景：SDGs と NAP

持続可能な開発 2030 アジェンダとその目標（SDGs）が 2015 年 9 月に国連総会で合意され、2016 年 1 月より国連加盟国での実施期間が開始されました。それを受けて、日本政府は 2016 年 12 月に「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針」を策定し、国として取り組みの優先課題を設定しました。一方、国連ビジネスと人権指導原則（UN Guiding Principles on Business and Human Rights、以後指導原則）は 2011 年 6 月に国連人権理事会で承認されましたが、国としての実施戦略である「国別行動計画（NAP）」は日本において長らく策定されないままでした。しかし、G7 諸国で唯一 NAP を策定していない国というのを意識してか、2016 年 11 月ジュネーブでの国連ビジネスと人権フォーラムにおいて、日本政府はようやく NAP 策定のコミットメントを発表しました。

この間、SDGs は開発協力の業界のみならず、ビジネス界においても広く知られるようになり、大手企業の CSR として SDGs にどう貢献できるかがサステナビリティ報告でも盛んに掲載されるようになりました。SDGs において、特に日本政府の開発協力の文脈で留意する必要があるのは、SDGs 達成のための手段として、官民連携による開発協力の拡大、あるいは日本の「質の高いインフラ輸出」政策が強調されていることです。

SDGs が掲げるグローバル・イシューは民間企業の力なくして 2030 年までに達成することができないというセクターを超えた世界的な認識の共有が進む一方で、日本では上記の国策の結果として、SDGs 達成を名目とした ODA とビジネスによる「ブレンディング・ファイナンス」が拡大しているのです。特に、インフラ分野を主として贈与ではなく借款を中心とした有償資金協力による ODA を提供してきた日本の援助は、世界的にも最も多額の経済インフラを支援する二国間ドナーとして特徴的な存在となっています。

日本の NAP 策定においても、開発ファイナンスは優先課題化されるべき

このような状況の中、国連ビジネスと人権指導原則の方は、世界のサステナビリティ領域における主流的存在感とは異なり、日本の ODA 分野ではほとんど注目されることはなかったと言っていいでしょう。しかし、①政府の人権保護の義務、②企業の社会的責任、③救済メカニズムという 3 本柱で構成される指導原則は、日本政府が NAP 策定コミットメントを発表したことで、ODA においても留意すべき重要原則として急浮上してきています。

開発協力大綱¹に示されるように、日本の ODA 政策が日本の民間セクターを支援する方向へ舵を切っていることが、結果として、必然的に指導原則が想定するような企業による国内外での人権侵害に加担する形になっていないか、政府として確認しなければならない義務が発生しているのです。逆に、指導原則の掲げる理念が ODA においても実践することができなければ、日本の ODA、あるいはその実施機関である JICA は、非常に大きな潜在的な人権侵害リスクを負うことにもなると言えます。

¹ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067688.pdf>

2017年7月、日本弁護士連合会（日弁連）が発表した日本政府のNAP策定にあたっての優先課題²の一つとしてODAが掲げられているのは、単なる偶然ではないと言えます。日本政府としてこの機会に必要な対処をしなければ、ビジネスと人権上の高いリスクを背負うことになるという、明確な法的見解が示されたと理解すべきではないでしょうか。

SDGs とビジネスと人権

ここで改めて考えたいのは、SDGs とビジネスと人権の関係です。2030年までのSDGs達成に向けてビジネスの役割が欠かせないとすれば、ビジネスと人権指導原則の国際的な実践もSDGs達成の枠組みとしてより重視されて然るべきでしょう。SDGs達成に貢献しようとするビジネスの取り組みがなされる一方で、現地の企業活動における人権侵害が生じているようでは、そもそもなんの意味もありません。企業の人権侵害による損失を、SDGsのような社会貢献によって相殺（オフセット）しようとすることは国際的に受け入れられません。

日本政府が官民を挙げてSDGsというグローバルなレベルでのサステナビリティ実現に貢献しようとするなら、同時にSDGsを後退させる人権リスクをいかに緩和するかという政策も、同時に推進されなければなりません。NAPを策定するという意味は、ODAの文脈ではまさにそこにあるのです。政府として開発協力における官民連携の政策を推し進めるのであれば、人権リスクを緩和するための具体的政策を同時に推進すべきです。

政府がNAPを策定しながらも、ビジネスと人権上の適切な規制、法制度の整備がなされなければ、国際的には日本のビジネスへの投資には潜在的な人権リスクが大きいとみなされることとなります。これは、政府の不作为による経済損失にも繋がります。すでに英国では現代奴隷法が、フランスでは人権デューデリジェンス法が策定される等、国際的に法制化の動きが出てきています。指導原則が定める政府の義務を本気で履行する気がないようなNAPを策定するのであれば、それこそ人権配慮の姿勢・ポーズだけを示す「チェリー・ピッキング」との国際的な批判も招きかねません。

指導原則と ODA を含む開発資金

では指導原則では具体的に、ODAを含む開発資金にどのような対応を求めているのでしょうか。指導原則は条約といったハードローでなく、いわばソフトローです。履行していないからと言って国際法違反になるというものではありませんが、不十分な政策は国際的な批判を招き、サステナビリティを重視する世界中のステークホルダーの厳しい視線が注がれることとなります。

指導原則が明記するODAとの直接的な関係は、実はそれほど明確に書かれてはいません。しかし、その趣旨は例えば指導原則4に示されていると言えます。

<指導原則4>

国家は、国家が所有また支配している企業、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、必要な場合はデューデ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。

² 「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」
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2017/opinion_170720.pdf

国連ビジネスと人権ワーキンググループが作成した「ビジネスと人権に関する国別行動計画の指針（NAP ガイダンス）³」が示す「取りうる措置」では、金融支援の場合と金融以外の支援に分けて、対応策が記載されています。前者については、「他の公的金融機関における人権に関する制限条件の導入」の部分に以下の通り書かれています。

<NAP ガイダンス>

輸出信用機関の他にも、政府は、年金基金、公的な銀行、投資保険機関のような他の様々な機関、または開発金融機関を通じて企業への金融支援を行なっている。この点について、政府は以下の事項を検討すべきである。

- 国連の責任投資原則の遵守や、国際金融公社（IFC）の環境と社会の持続可能性に関するパフォーマンス基準、赤道原則の参照など、人権に関する制限条件を（国家の及び多国間の）公的金融機関全ての投資戦略に含めること。
- 人権への負の影響のリスクが高いことが特定されている場合に、申請プロセスの一環としてプロジェクトに関する人権デューデリジェンスを要求すること。
- 政府の支援を受けた企業またはプロジェクトの人権への影響の監督のための十分な財源の割当て。
- 国際的及び地域的な開発金融機関における人権への配慮の支援（指導原則 10 も参照）。

金融以外の支援に関しては、「金融以外の支援機関における人権に関する制限条件の導入」として記載されており、同機能を有する政府機関はこれも踏まえる必要があります。

<NAP ガイダンス>

政府は金融以外の様々な方法で企業を支援する。この点について、政府は以下の事項を検討すべきである。

- 大使館または輸出促進専門機関（指導原則 3c も参照）による輸出促進支援措置の提供にあたっては、企業による実効的な人権デューデリジェンスを確保すること。
- 人権に負の影響を及ぼし、かつ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、支援・協力しないこと。

この他にも、実際に人権が侵害されてしまった際に対処するための、指導原則の救済措置についても、ODA は関係してきます。日本のインフラ輸出のために注がれるファイナンスや各種 ODA の協力において、こうした指導原則の履行がどの程度なされているのか、そもそも必要な人権デューデリジェンスがなされているのか、人権侵害された人びとの権利は救済されているのか、しっかりとしたレビューが求められています。こうしたビジネスと人権の視点を開発協力に導入することは、SDGs が目指す「誰も取り残さない」世界の実現につながると言えます。

作成：（特活）オックスファム・ジャパン 政策アドバイザー
高木 晶弘

³ “Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, UN Working Group on Business and Human Rights” (November 2016)

日本語仮訳はヒューマンライツナウ作成「ビジネスと人権に関する国別行動計画の指針 国連ビジネスと人権に関するワーキンググループ」を参照。