

---

## 研究ノート

# ラテンアメリカにおいて「国連ビジネスと人権に関する指導原則」は浸透するか —制度化をめぐる課題—

藤井 嘉祥

### はじめに

2011年に国連人権理事会において「ビジネスと人権に関する指導原則」（以下、指導原則）が全会一致で支持(endorse)され(United Nations 2011)、その後、各国が諸原則を実行するための国別行動計画(National Action Plan: 以下、NAP)の策定のフェーズに入っている。指導原則の発表から10年が過ぎたが、欧米諸国を除くとNAPの策定は難航している。加盟各国で等しく普及させることを目的としたこの国際人権規範は、これまで人権を犠牲にして経済開発を追求してきた、あるいは国民からの収奪の上に政治経済エリートが君臨してきた途上国において浸透するだろうか。

「ビジネスと人権」の問題は、多国籍企業(transnational corporations: 以下、TNC)が安価な労働力を求めて途上国に生産移転を始めた1970年代に端を発し、途上国では、長時間労働、児童労働、強制労働、不当な解雇、女性差別、工場における換気設備や消火設備の不整備、建物の脆弱性、暴力などの多くの問題が生じている。1990年代には人権NGOによる告発も増え、途上国の工場における人権侵害に関してTNCの責任を問う声が高まった。2013年4月に1127人の死者を出したバングラデシュのラナプラザ工場の建物倒壊事故を受けて、TNCは途上国の人権侵害の責任を負うべきとの国際認識がピークに達した(伊藤 2016: 7)。

しかし、TNCと人権の問題は、企業のグローバルな活動を規制する制度が存在しないというガバナンス・ギャップの問題を抱えてきた(Ruggie 2013: xxiii-xxiv; 東澤 2015: 25)。労働法は各国が定めるものであり、当該国の中で生じた労働問題はその国の法律の範疇となる。そのため、TNCは下請け工場における人権侵害はホスト国の労働法によって対処すべき問題であると主張

して、問題発生当初は自社の責任を認めず、NGOによる不買運動に発展してようやく責任を認めてきた。しかし、TNCは低コストでの生産を途上国の下請け業者に要求し、それによって収益性を高めている。サプライチェーンの統治責任が皆無とは言い難いのだが、TNCの責任を問い、法的に処罰する国際的な法メカニズムは存在していない。

こうした問題を解決する試みにおいて、2011年は転換点となった。ビジネスと人権に関する国連事務総長特別代表を務めた国際政治学者ジョン・ラギーによって、2008年に「『保護・尊重・救済』：ビジネスと人権のための枠組み」(以下、人権枠組み)がまとめられ、それを土台として、2011年には国連人権理事会で指導原則が審議され、全会一致で支持された。指導原則は、グローバルな経済活動におけるTNCの責任、企業を人権尊重に導く国家の義務、救済メカニズムの3つの柱から成る法的拘束力のないソフトローである。同原則は、労働者の人権を労働法という狭い範囲で解釈するのではなく、国際人権章典に照らして「普遍的な人権」概念として定義することで、TNCのサプライチェーン統治の責任を明確にし、他方で、先進国と途上国の双方の政府に、経済において人権尊重を促進する義務を求める。これによりガバナンス・ギャップを埋め、グローバルなサプライチェーンにおける人権問題に包括的に取り組む枠組みを提示したといえる。

指導原則は、経済協力開発機構(OECD)の「多国籍企業行動指針」にも反映されるなど多方面に影響力を及ぼしている。指導原則は、TNC、人権NGO、各国政府、国際機関といった多様なステークホルダーに受け入れられた、経済と人権に関する初めての国際的な規範であり、行動枠組みだといえる。

しかし、国際規範としての国連指導原則が、制度環境の異なる国々に一様に浸透するかどうかは不透明である。国際的な取り決めが多様な国・地域にどのように取り込まれるかは、制度の視角から検討する必要がある。ノースは、制度は人が考案するルールなどの「フォーマルな制度」と慣習や行為コードなどの「インフォーマルな制度」の相互作用、および取り決めに従って行動することを促進する「執行」の3つの制約要因の影響を受けるとする(North 1990: 4-5)。またエバンスは、ある国で最善と思える制度が生み出されると、他の国々はその制度のみを切り取って自国に移植しようとする述べ、こうした制度の切り取りと移植を「制度のモノカルチャー(institutional monocropping)」と呼ぶ(Evans 2004: 33)。ポルテスは、同様の制度移植を「制度の接ぎ木(institutional grafting)」と呼び、移植された外来の制度は、移植先の国・地域に固有の価値体系と権力構造からの抵抗に直面すると指摘する(Portes 2006: 243)。したがって、国際的なフォーマルな規範としての国連指導原則が、途上国の下請け工場における労働問題を抑止するためには、途上国社会に根差したインフォーマルな制度を支える価値体系や権力構造といかに折り合いをつけて、実効性を持ちうるかが極めて重要なポイントとなる。

そこで本稿では、国際規範である指導原則がラテンアメリカにおいて実効性を持ちうるかについて、制度の視角から考察し、制度化における問題点と可能性を明らかにする。以下では、まず指導原則が求められるようになった背景を概観する。次に指導原則が示した規範の特徴と意義を確認し、最後に指導原則がラテンアメリカに浸透する上での問題点と可能性について制度に着目して考察する。

## I. 堂々巡りに陥った途上国の労働問題への取り組み

TNCが関与する途上国の労働人権問題に対して、1980年代末から現在まで主に3つの解決策が模索されてきた。第一に、NGOなどの市民社会が、TNCの活動を監視し、問題を告発するアドボカシー・アプローチである。市民社会は工場で労働者の人権侵害が報告されるたびに、被害の救済や再発防止を求めて当該企業に対するネガティブ・キャンペーンを展開してきた（東澤2015: 23）。

第二に、プライベート・モニタリング（民間企業による監視）である。これはTNCが自発的な企業の社会的責任(CSR)活動の一環として行う、サプライチェーンにおける法令遵守の取り組みである(Locke 2013; Brinks et.al. 2021)。この取り組みは、1998年に国際労働機関(ILO)が「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」(以下、ILO新宣言)を採択して以降、顕著に現れた。ILO新宣言では、結社の自由及び団体権・団体交渉権の保護、強制労働の廃止、児童労働の廃止、あらゆる差別の廃止の4原則が中核的労働基準とされ、労使関係における国際的な大原則とされた<sup>1</sup>。TNCは中核的労働基準に基づいて、サプライチェーンに関わるすべての企業が守るべき「行動規範」(code of conduct)を策定し、定期的の下請け企業に検査員を派遣し、「行動規範」の遵守状況を点検するようになった。

企業による直接的な監視・点検のほかに、間接的な監視として第三者監視がある。これは、企業が独立的なコンプライアンス点検専門機関に自社の下請け工場の認証評価を委託するものである<sup>2</sup>。

第三の解決策は、自由貿易協定の労働条項に基づいた仲裁廷における調停である。1994年に発効した米国・カナダ・メキシコが参加する北米自由貿易協定(NAFTA)において、初めて罰則を伴う労働協定が締結され、以降、労働条項を含む貿易協定の数は増加してきた。

以上の3つの取り組みにおいては、市民社会、企業、国家の3つの主体は個別に労働問題に対して行動してきた。NGOが労働問題を告発し、TNCに対する不買運動を呼び掛ける。企業は市民社会からの批判によるイメージの悪化を防ぐためにプライベート・モニタリングを実施する。つまり、市民社会からの批判を受けてはじめて、企業は自社の評判の防衛を目的として労働者の人権尊重に配慮を見せてきた。企業にとって、グローバルな価格競争で優位に立つために、結社の自由の容認や児童労働の撤廃はコスト面で足枷と認識されがちである(山田2017: 44)。それゆえに、市民社会と企業の間こうしたやり取りが世界各地で繰り返されてきた。

加えて、国家による解決も実効性に乏しい。輸出主導型経済発展を志向する途上国政府は、労働基準の厳格化よりも、基準を緩和して外国資本を誘致することを優先する傾向にある(山田2017: 44)。労働者およびその支援組織である労組とNGOは、自由貿易協定の仲裁廷に労働問題の仲裁申立てをする権利を有するが、自由貿易協定の場では政府間の協議となる。労働基準の厳格な適用に消極的な途上国政府と自国企業の利益を損ないたくない先進国の狭間で、労働者の権利よりも両国間の経済関係が優先されがちである。そのため現状では自由貿易協定の労働条項に実効性があるとは言い難い。米国労働省(U.S. Department of Labor)の公表では、NAFTAにおいては25年間に仲裁申立ては1件のみで、これを含めて米国が締結する14の自由貿易協定におい

て現在までに申立ては7件のみである。

一方で、ILO新宣言によって国際労働基準が明示され、遵守を義務付けられたとはいえ、価格競争の論理が優勢となるなかで、TNCの下請け生産地となる途上国の労働問題をめぐって市民社会と企業が対立し、国家は傍観してきた。市民社会はTNCの監視者として、企業は収益の創造者として、国家は経済開発の促進者として、それぞれが異なるアイデンティティに縛られ、その中で労働人権は基本的人権のひとつであり、人間のあらゆる活動の前提として尊重するものであるという認識が後退していたといえる。

途上国政府は輸出主導型経済開発を進めるために、輸出産業への国内法の適用を緩め、TNCに優遇的なビジネス環境を用意し、TNCはそのメリットを享受する。途上国政府・TNC・途上国の下請け企業の三者が加害者といえるが、TNCの母国の政府も、他国で人権侵害を行う自国企業の侵害行為に対して行動しないならば責任の一端を負っているといえる。一方で、労働者もまた輸出主導型経済政策によって生まれた雇用の受益者でもある。

アパレルや家電・電子機器などの労働集約的産業の国際下請け生産は、このようなTNCが提供する雇用と途上国政府が提供する法規制の緩和の間のトレードオフの上に成り立っている(Macdonald 2014: 23)。その結果、必然の副産物として人権侵害が引き起こされ、途上国の間で「底辺への競争」が繰り広げられるメカニズムになっているのである。そして、TNCの母国政府は他国の主権侵害の恐れから、自国企業の国外での活動に対して自国の法を域外適用するインセンティブを持たない(東澤 2015: 25)。現行の法体系では、途上国におけるTNCの人権侵害を実効的に規制する制度は存在しない。

## II. 指導原則の特徴と意義

グローバル経済におけるこれまでの人権問題への取り組みから、以下のことが明らかであろう。第一に、TNCと国家の責任の範囲が不明確である。第二に、先進国から途上国までのすべての国と企業が労働人権を積極的に尊重するという認識を共有しておらず、それゆえに取り組むべき課題を具体化できていない。

こうした状況に対して、人権枠組みと指導原則は、解決へ向けた取り組みの実践を可能にするような世界共通の規範と行動計画を確立することを意図して作成された。人権枠組みでは「何がなされるべきか」が、指導原則では「どのようになすべきか」が示されている(Ruggie 2013: 81)。指導原則は、人権枠組みで示された諸原則を核として、そこに諸原則の具体的な実行プロセスを加えて、勧告としてまとめられたものである。

指導原則では、企業の人権尊重を促進するための3つの核として、人権を保護する国家の義務、人権を尊重する企業の責任、救済措置への容易なアクセスの三大原則が示され、その下に31の原則が設けられている。そして、同原則では、これを実行する手段として、人権デュー・ディリジェンス(注意義務)による企業マネジメントおよび救済のための苦情処理メカニズムの構築が提起されている。

## 1. 人権を保護する国家の義務

指導原則は、第一の柱として、国家に対して、ビジネスにおける人権問題への主導的な参加と、企業の人権尊重行動を促進する施策を求める。従来、人権に関わる国家の役割は、法的な観点から議論され、その結果、途上国の人権問題をめぐるガバナンス・ギャップが解消されなかった。それに対して、指導原則は、原則1において、国家がその領域内や管轄内で生じた企業を含む第三者による人権侵害から個人や集団を保護する義務があることを強調する。また、原則2において、国家は企業に対して人権を尊重する行動をとることを求めることを表明すべきとして、民間部門の倫理的側面への主導的な関与を求める。

このことは、国家の経済への関与を減退させる新自由主義経済の部分的な修正といえる。新自由主義経済においては、小さな政府と民間の自由な経済活動が前提とされ、TNCの国境を越える自由な活動が容認されてきたが、それゆえに企業活動が生み出す有害な影響の責任の明確化や法的な対応を難しくしていた。指導原則は、人間の尊厳の普遍性に立ち返って、企業の活動が人権を脅かす場合は、国家はそれを抑止する義務を有するとして、人権問題における国家の役割を高めたといえる。

## 2. 人権を尊重する企業の責任

第二の柱は、企業に人権を尊重する行動を求め、責任とそれが及ぶ範囲を明確にした点である。これに関する指導原則の意義は、主に次の2つである。

ひとつは、自国の法の及ぶ範囲を超えて活動するTNCが果たすべき人権保護義務を盛り込んでいることである。原則13では、TNCの直接的な活動のみならず、TNCがグローバルに張り巡らすサプライチェーンに参加する他国の生産者に対しても、TNCは人権尊重を前提とした経済活動を求める責任があるとしている（東澤 2015: 33; 山田 2017: 35）。たとえば、日系企業Aが他国の企業Bに業務委託する場合、企業Bが引き起こす人権侵害についても、企業Aは侵害を緩和・解決し、防止策を講じる責任を負う。

もうひとつは、原則15において、企業に対して、取引における人権リスク評価として人権デュー・ディリジェンスの実施を求めている点である。デュー・ディリジェンスとは「適切な注意義務」を意味する。企業が他の企業と取引しようとする際に、その取引が生じさせる人権への影響を特定し、防止するために、人権リスク評価を行う人権デュー・ディリジェンス・プロセスを構築・運用することが要求される<sup>3</sup>。それによって、企業の経済活動が人権に負の影響を及ぼすことを回避し、また引き起こした場合には速やかに是正できる体制を構築することを求めている（山田 2017: 35）。

TNCが人権リスク評価を実施することにより、途上国政府が法外な低賃金労働力の提供と引き換えに外国資本を誘致することも難しくなるだろう。また途上国の下請け企業も、人権への負の影響を排除しないと、TNCのサプライチェーンへの参加が難しくなる。途上国の中小・零細の生産者が、TNCに対して、安価な労働力に依存した低い生産コストという価値ではなく、技術力や生産性といった価値を提供し、TNCのビジネスパートナーとなることは容易ではなく、途上国の

経済発展戦略において今後の課題となる部分である。とはいえ、人権デュー・ディリジェンスの実施義務は、グローバル市場において人権リスクを排除し、是正する道筋をつけたといえるだろう。

### 3. 救済措置への容易なアクセス

第三の柱は、国家がビジネスに関連した人権侵害から個人や集団を保護・救済するための制度を構築する義務である。指導原則は、国家の広範なイニシアティブを求める。原則25は、国家は領域内や管轄内で生じた人権侵害について、影響を受ける個人や集団が実効的な救済制度にアクセスできるように、司法、行政、立法やその他の手段によって措置を取るべきであるとする。

救済方法には、国家基盤型と非国家基盤型がある。前者は、救済へのアクセスを妨げるような法的・手続き的な障壁を除去した司法的救済プロセスの整備（原則26）と、司法を補完する非司法的救済プロセスの整備（原則27）の2つの苦情処理メカニズムを国家が制度化することを求める。司法的救済に関しては、司法の腐敗や司法の政治権力への従属、手続きの煩雑さや所要期間の長さといった要因の除去が含まれるだろう。非司法的救済としては、国内の人権機関やOECDが多国籍企業行動指針に基づいて設置している各国連絡窓口（National Contact Point: NCP）<sup>4</sup>などが該当する（山田 2017: 38）。

非国家基盤型の救済プロセスは、多様なレベルにおける国家を除く組織・機関を通じた苦情処理体制の構築を指す。具体的には、一企業単独での解決メカニズムや業界団体、第三者機関、国際的な人権機関が含まれる。国家は国家基盤型の救済プロセスを補完するために、多様な主体と連携することが求められる。こうした包括的な救済制度の構築は容易ではないが、企業に対して第三者相談窓口の設置義務付けを徹底すること、および国内人権機関との連携がとりわけ重視されていると思われる（海野 2014: 23）。

以上のように、指導原則は、企業、特にTNCの国境を越える活動に対する責任と人権保護義務を明確にしつつ、企業の自助努力にゆだねるのではなく、国家に企業への指導義務と人権保護のための司法・非司法的な制度構築という広範なイニシアティブを求めた。これにより、ガバナンス・ギャップを埋める国際的な規範形成は成功したといえる<sup>5</sup>。

指導原則の国際社会への影響は大きく、企業のCSR活動を大きく促進しているほか、米国カリフォルニア州では、2012年に、同州で活動する企業に対してサプライチェーンにおける強制労働や人身売買に関するリスク評価として監査を義務づける「カリフォルニア州サプライチェーン透明法」が制定された。英国でも2015年に、企業に対してサプライチェーン上の人身取引、強制労働、性的搾取などの現代的な奴隷労働を特定し、防止する措置の公表を義務づける「現代奴隷法」が制定された。

2013年には、指導原則の普及においてイニシアティブをとる「ビジネスと人権に関する国連ワーキンググループ」から各国に対して、指導原則を各国で実施するためのNAPの策定について要請がなされ、現在までに26ヵ国が提出している。NAPは、各国政府が指導原則の運用と実行にあたって、国内外のステークホルダーのニーズや争点を特定し、企業の人権保護を推進する具体的

で実行可能な政策と目標を明らかにする政策文書である。指導原則が国際的な「規範」であり、NAPは規範の具現化のために構築すべき「制度」の設計書といえる。

果たして、この国際規範は先進国と途上国において、同一の理念と目標の下に一様に制度化されるだろうか。この点こそが、TNCの途上国労働者に対する人権侵害を現実的に防止し、減少させる上で最も重要なプロセスである。

### III. 指導原則はラテンアメリカに根差しうるか

#### 1. 規範、制度、インセンティブ

NAPを提出済みの26ヵ国中（2022年9月時点）、19ヵ国が欧米で、アジア3ヵ国（タイ、日本、パキスタン）、アフリカ2ヵ国（ケニア、ウガンダ）、ラテンアメリカ2ヵ国（コロンビア、チリ）という内訳が、指導原則の規範に基づく制度構築の難しさを物語っているように思われる<sup>6</sup>。中欧・北欧および米国は指導原則を運用するための制度が他の地域よりも整備されており、アジア・アフリカ・ラテンアメリカは人権侵害を是正し、人権尊重を促進するような制度が未発達であると考えられる。

山田は、2016年4月にドーハで開催されたアジア地域ビジネスと人権フォーラムの場において、アジア諸国のNAPの策定の遅れの要因について、アジア各国からの参加者の意見を記録している。それによると、最大の要因は政治的意思の欠如であり、その欠如の原因として人権尊重は経済成長を妨げるという観念、人権を特定の状況に限定して矮小化して認識する傾向、政府・省庁のキャパシティ不足、人権を追加的コストとする政府の見方の4点が指摘されている（山田 2021: 5）。このことから、欧米とアジアで制度構築にあたっての価値認識、組織体制が異なっていることが伺える。

ポルテスによれば、制度は固有の価値・規範（文化的要素）と権力・組織（政治的要素）の相互作用から生まれる。価値に基づいて規範が成され、権力のタイプに基づいて組織が形成される（Portes 2006: 241-242）。内在的な規範に基づいて、多様な組織はそれぞれの「役割」を規定し、それらの組織が交渉し、制度を構築し運用する。制度はルールで、組織はプレイヤーとなる。したがって、ある国が外来の規範を取り入れる場合、制度設計者である政治主体が、その規範をどう認識し、どのように組織形成を行い、自らの役割をどのように規定するか、さらには政治・経済・社会のそれぞれの実行主体がどのように自らの役割を規定するかによって、制度運用の成否が分かれる。

ノースが例示する米国とラテンアメリカの対照性は、同一の制度が異なる結果をもたらすことを示している。ラテンアメリカの多くの国は、19世紀前半の独立後、アメリカ合衆国憲法をもとに憲法を制定したが、ラテンアメリカの多くの国は低開発状況に置かれ、1980年代に民主化を実現したものの、特権的なエリートによる権威主義的支配に特徴づけられる。ノースは「ルールは同じだが、執行メカニズム、執行が行われる方法、行動規範、および行為者の主観的モデルは同じではない。」と述べている（North 1990: 101）。制度というルールは同じでも、制度を運用するにあたっての規範、制度の運用方法、組織が自らに与える役割が異なると、制度がもたらす結果

も異なる。

何が豊かな国と貧しい国を分岐させるのかについて論じたアセモグルとロビンソンも、米墨国境を挟んで向かい合う二つの町、米国アリゾナ州の「裕福な」ノガレスとメキシコソノラ州の「貧しい」ノガレスの違いを示しながら、制度が企業、個人、政治家にインセンティブを与えることが決定的に重要であり、豊かな経済を実現しようとするインセンティブは政治制度から生まれるとする。経済制度が経済的インセンティブを生み出すが、人々がどのような経済制度の下で生きるかを決めるのが政治的プロセスであり、このプロセスがいかに関わるかを決めるのが政治制度である(Acemoglu and Robinson 2013: 42)。ここで言うインセンティブとは、外的刺激によって引き出される、現状を改良しようとする動機と定義できる。

アセモグルらは、経済的インセンティブを生み出す制度とは、大多数の人々が経済活動に参加し、才能や技術を最大限に活用し、自らが望む選択ができる制度であるとして、これを包括的な(inclusive)制度と呼ぶ。それに対して、国家が社会のある集団から収奪し、別の集団に利益をもたらすように設計された制度を収奪的(extractive)制度と呼ぶ。この制度の下では、国家は経済発展に欠かせない公共サービスを提供せず、法が機会均等や公平性のために機能せず、人々は自由に経済的な選択ができない(Acemoglu and Robinson, 2013: 74-75)。そして、収奪的な制度に特徴づけられる地域の代表例としてラテンアメリカとアフリカの事例分析を行っている。

以上から、制度は政治経済組織を特徴づける地域特有の文化と政治的志向性の相互作用から生まれるといえる。したがって、国際規範を受容する際には、その規範が地域に根差した価値体系に沿って再解釈され、国内の多様な組織が自文化に基づいて自らの役割を規定することで、国際規範が当初の意図とは異なる形で入り込む可能性は否定できない。したがって、国際規範の受容と制度化にあたって、制度の設計・実行主体である政治組織が、当初の意図に即して自国の発展のための改良というインセンティブに基づいて自らの役割を規定することが不可欠である。そして、国際規範を内包する経済制度を作り出し、企業をはじめとする経済主体および企業活動に外部からかかわるNGOなどの社会主体に向けて、発展のための改良というインセンティブを生み出せるかが、指導原則が途上国に浸透するための最大の鍵になるだろう。

労働者の権利を保護しつつ、企業の活動が収益性につながる経済制度を作らないとインセンティブは生まれにくい。またこうした制度構築を目的として、すべての実行主体が役割を認識できるように国内的なコンセンサスを獲得することも不可欠である。先述のように、途上国では外資誘致に基づく産業と雇用の創出のために労働者の権利を犠牲にする経済開発が推進される傾向が強いが、こうした国々において、指導原則は浸透するだろうか。

## 2. ラテンアメリカにおける労働人権をめぐる課題

ラテンアメリカの多くの国の労働法は、ポピュリズムの伝統あるいは1980年代の民主化により、装いは民主的で労働者の諸権利を保障する内容になっている(Anner 2008: 35)。しかし、現実的には労働抑圧的である場合が多く、結社と団体交渉が非公式に禁じられていたり、企業の違法行為に対する無処分もしばしば問題となっている。

表1は、国際労働組合総連合(ITUC)が2018年に公表した労働者の権利の侵害に関する格付けである。ラテンアメリカの多くの国が格付け3～5となっており、労働者に対する人権侵害が恒常化している。なかでも最も深刻な権利の侵害は、結社の自由と団体交渉権に対する国家による組織的な妨害や攻撃において見られる<sup>7</sup>。

表1 ラテンアメリカにおける労働人権の保障に関する格付け（2017年）

格付け	人権侵害の程度	該当する国
5+	法的統治の崩壊を伴う人権が保障されていない状況	
5	人権が保障されていない状況	コロンビア、エクアドル、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ
4	組織的な人権侵害が行われている状況	アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、ハイチ、パナマ、パラグアイ
3	人権侵害が恒常化している状況	チリ、エルサルバドル、ベネズエラ
2	人権侵害が頻発している状況	コスタリカ、ドミニカ共和国
1	人権侵害が散発的に見られる状況	ウルグアイ

（出所）ITUC（2018）に基づき筆者作成。

このような抑圧的な労働行政を考えると、ラテンアメリカにおいてビジネスにおける労働人権の尊重の徹底が困難にも思えるが、ピオリとシュランクの研究が実現へ向けたヒントを提示している。ピオリらはラテンアメリカにおける労働監督行政に焦点を当て、ラテンアメリカの特徴を、以下の3つに集約している。

- ①アルゼンチン、メキシコ：コーポラティズム（協調組合主義）<sup>8</sup>の下で労働者が政府からの保護を享受してきた過去があり、また連邦制により労働監督行政が地方政府に委ねられているケース
- ②チリ、ブラジル：法に基づく労働者保護が相対的に徹底され、かつ労働監督行政の充実化と違法行為の処罰だけでなく企業の労務管理能力の向上に労働監督者が積極的にコミットしているケース
- ③グアテマラ、ドミニカ共和国：収奪的な政治的伝統にもとづいて国際的な労働基準が運用されているケース

アルゼンチンやメキシコでは、20世紀にコーポラティズムの下で政府と緊密な関係をもつ労組に加盟する正規雇用の労働者は政府の保護を享受してきたが、一方で20世紀末以降、増加する非正規雇用の労働者は分配の対象とされず、結果的にグローバル化に伴う労働市場の規制緩和によ

り「少数の守られる労働者」と「保護から排除された多数の労働者」の二極化が起きた。さらに、労働監督行政が地方政府に委ねられているため、労働監督業務の遂行において資金不足の問題を恒常的に抱えている。社会保障担当者が名目的に労働監督官を兼務する場合も目立ち、企業の労務管理の点検について実効性のある業務遂行ができていない(Piore and Schrank 2018: 83-84)。

両国は法的には労働者保護を掲げてきたが、非正規雇用の拡大に伴って政府の保護を受けられない労働者が増加し、労働運動が高まりを見せている。それに対する政府からの抑圧があることが、表1にある両国の格付けにつながっていると考えられる。こうした国に指導原則を浸透させるには、国家が強いイニシアティブを発揮し、企業だけでなく地方政府と市民社会をプロジェクトに包摂し、明確な役割を認識させることと、それに加えて労働行政に十分な資金供与を行う必要があるだろう。

これに対して、ピオリらが注目するのがチリとドミニカ共和国である。チリは民主化度が高く、ドミニカ共和国は権威主義度が高いという違いがあるが、両国とも労働者保護と経済発展の両立に一定の成功を収めている。チリは労働組合主義には否定的であるが、その代替として労使関係において法治主義を徹底している。職場の労働監査を中心に、国家が法執行によって労働者を保護する体制をとっている。そのため労働行政に資金注入し、専門家たる労働監督官を養成し、人員規模を確保するとともに、監督官には広範な執行権を認めている(Piore and Schrank 2018: 92)。

一方、ドミニカ共和国は歴史的に収奪的で、労働者保護の面ではラテンアメリカでは下位に位置していた。しかし、米国との貿易関係が緊密になる過程で、米国が要請する労働基準を受け入れるために制度の見直しを行った。1992年の労働法改正で労働者保護を採用し、その後、2000年代初頭にかけて労働監督官の給与の大幅な増額と採用活動の合理化を進め、労働監督官を3倍に増員した。競争的な試験による高度な人材の採用も重視し、2000年代半ばには全国の203人のうち半数以上をロースクール修了者が占めるに至った。さらに社会保障法を改正し、法執行を労働監督官に委ねることで、迅速で効果的な執行が可能となり、インフォーマルセクターの規模の縮小、児童や未成年の労働を減少させることにも成功した。そして、1990年代から2000年代にかけて、ラテンアメリカ全体の経済成長よりも高い成長を記録した(Piore and Schrank 2018: 94-95)。

ドミニカ共和国のケースにおいて注目すべきは、労働監督官が単なる企業労務の点検者や法の執行者であるだけでなく、企業のアドバイザーであり、また企業を金融や技術と結びつける媒介の役割をも担っている点である。労働監督官は、企業が米国の要求する高いレベルの労働基準に適應するにあたって助言者となり、生産性を高める技術の研修を実施し、企業が新たな設備を導入するよう促進した。また、農家と金融を結びつけ、輸出農業の活性化につなげるとともに、運転資金の不足を原因とする児童労働を減少させた(Piore and Schrank 2018: 95)。

ドミニカ共和国の労働行政の特徴は、労働監督官の役割が企業の処罰よりも、企業に助言し、協働することに重きが置かれている点にあり、協働性や相互扶助の文化の影響が伺える。シュランクとピオリは、労働監督の形態を、法執行を重視するアングロ=アメリカ型と、法執行の役割

を担いつつ、法令遵守やその他において企業との協働を重視する南欧（Franco-Iberian）型に分けている。前者では、国家は労働基準の遵守について企業を監視し、処罰することに特化する。後者では、国家は法執行のみならず、企業が労働基準を満たすための後見人あるいは教師のような役割を担う（Schrank and Piore 2007: 13）。これに従えば、ドミニカ共和国の労働監督行政は南欧型に近いといえる。

それに対して、収奪的国家に分類されているグアテマラでは、ドミニカ共和国のような制度変化は起きていない。グアテマラも米国と緊密な貿易関係を結んでおり、労働基準の遵守を求められている。しかし、グアテマラ国家は依然として労働監督行政を重視せず、労働省労働監督局の非輸出セクターの労働監督部署は、恒常的に資金不足で、労働者の解雇手当の未払いに対する苦情処理を主たる業務とし、企業労務の監査はほとんど行わない（Piore and Schrank 2018: 97）。一方で、輸出部門の企業を管轄する部署には多くの予算が充てられるが、外資優遇のため、労働監督官は企業保護の側に立つ。労働法には労働者の権利を保障する条文が並ぶが、労働者の権利の保護は皆無に近いのが実態である。

収奪的な国家であったドミニカ共和国が、米国との貿易強化という外的な刺激を受けてインセンティブを生み出し、新たな労働基準の受容と執行に動くという変貌をもたらした要因とプロセスを特定すること、およびグアテマラにおいて同様の変革が起こらない要因については、さらなる研究が必要である。つまり、制度の性質は政治と文化の相互作用によって決まるため、いかなる文化変容が政治制度と経済制度を変えるのかについての分析が必要となる。とはいえ、ここでは少なくともドミニカ共和国においては、外来の労働基準の受容、運用のための制度構築、実行のプロセスが実効性をもち、経済発展と労働者保護の両立に成功していることが確認できる。

ドミニカ共和国の事例は、指導原則の普及に関して重要な視座を提供する。同原則は規範であり、法的拘束力のある協約や条約ではない。国連人権理事会において創設された「ビジネスと人権に関する国連ワーキンググループ」の活動方針は、NAPの策定と策定過程における政府と企業の協議の2点である（Rodríguez-Garavito 2017: 26）。実行プランであるNAPの策定にあたっては、EU諸国が中心となって各国の現状把握が行われ、各国政府・財界・市民社会との協議を重ねて行動計画の策定を進めている。時間を要する作業ではあるが、こうした進め方は、各国の固有の規範を含めて、実効性のある制度を構築し、すべてのステークホルダーにインセンティブを持たせることを意図していると推察できる。NAPをめぐる協議のなかで、ラテンアメリカ諸国の政府・企業がビジネスにおける人権尊重のインセンティブを見出せば、ドミニカ共和国の事例のような意識変革と適正な実行につながる可能性はあるだろう<sup>9</sup>。

## おわりに

本稿は、企業活動が人権侵害に関与すること、および人権侵害を防止するための指導原則の規範的なメカニズムを検討し、同原則がラテンアメリカにおいて制度化され、実行されるにあたっての問題点と可能性を明らかにすることを目的とした。第1節では、指導原則が求められる背景として、TNCの生産を請け負う途上国の法とTNCの母国である先進国の法のいずれもが、途上国に

においてTNCが関与する人権侵害の防止に効力を持ちえず、現状ではTNCの自助努力に頼らざるをえないガバナンス・ギャップの問題を指摘した。

第2節では、指導原則が示す規範を検討した。要点として、企業は取引関係にあるすべての企業を含めて、サプライチェーンの全体的な統治責任を負う点と、国家は企業が人権尊重に立ってビジネス活動に取り組むことを可能にする制度と具体的な実践プロセスを構築し、運用する義務を有する点の二点の重要性を指摘した。

第3節では、ラテンアメリカ諸国における外来の規範の制度化の問題を考察し、主体となる国内の多様な組織がいかに社会経済的発展のための改革というインセンティブを持てるか、その目的に沿って自らの役割を規定し、制度構築を行えるかが課題となることを明らかにした。加えて、実行段階においては、労働監督行政が規範の遵守のために企業と協働するような制度を構築できるかが鍵となることを明らかにした。

外来の制度や規範が移植される場合、往々にしてその目的とは異なる結果になることから、比較政治学や社会学、開発経済学における制度研究では制度変化の不合理性や経路依存性が指摘されている。本稿の考察を通じて、指導原則の普及プロセスは、早急な規範の強制ではなく、規範的なコンセンサスの形成を通じた各国の意識改革を志向し、それを前提として具体的な実行計画の策定と運用を目指していることが明らかになった。ラテンアメリカは労働抑圧的な政治風土を持つが、このような漸進的なコンセンサス形成によって改善へのインセンティブが生みだされるかを注視すべきであろう。

本稿では、指導原則の受容におけるラテンアメリカ各国での国内諸勢力の間の議論や国内的な価値・規範と権力・組織の変容について分析することができなかった。またドミニカ共和国とグアテマラにおいて労働監督行政の成否を分けた文化的要因についても検討できなかった。これらを今後の課題としたい。

#### 付記

本稿はJSPS日本学術振興会科学研究費基盤研究C（課題番号19K12490）の助成を受けた研究の一部である。

## 注

- <sup>1</sup> TNCと労働人権の問題は、1970年代から国際機関においても認識され、国際的な労働基準や企業の行動原則が策定されてきた。代表的なものとしては、OECDが1976年に採択した「多国籍企業行動指針」と、ILOが1977年に採択した「多国籍企業および社会政策に関する原則の三者宣言」である。前者は国連指導原則を受けて2000年に児童労働や強制労働などの条項を追加して改定され、後者は労働基準に関する法の支配を強調する宣言で、改定されながら現在まで続いている。
- <sup>2</sup> 代表的な第三者監視機関として、国際標準化機構(International Organization for Standardization: ISO)、公正労働協会(Fair Labor Association: FLA)、世界規模の責任ある認定生産(Worldwide Responsible Accredited Production: WRAP)などがある。
- <sup>3</sup> 不十分な人権リスク評価による損害を受けた最近の事例として、新疆綿を用いた衣料品が、強制労働によって採掘・生産された製品の米国への輸入を禁止する貿易円滑化・貿易執行法に抵触したことにより輸入差し止めになったファーストリテイリングのケースが挙げられる(蔵元 2021: 38)。
- <sup>4</sup> 2001年のOECD「多国籍企業行動指針」の改訂でNCPの機能が強化され、NCPによる問題解決支援の機能が強化された。NCPはOECD加盟各国に設置され、日本では外務省、厚生労働省、経済産業省の三者で構成され、外務省が窓口となっている。
- <sup>5</sup> NGOなどの市民社会の参加促進の点で脆弱性が残るとの批判もある(Rodríguez-Garavito 2018)。
- <sup>6</sup> 国別行動計画の提出国における欧米諸国の内訳は、英国、オランダ、スイス、イタリア、ドイツ、フランス、スペイン、ベルギー、アイルランド、ルクセンブルク、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、ノルウェー、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロベニア、そして米国である。
- <sup>7</sup> グアテマラでは2004年から2017年までに87人の労組関係者が殺害され、コロンビアでは2017年だけで19人の労組関係者が殺害されている(ITUC 2018: 18)。
- <sup>8</sup> 政府が右派・左派問わず経済団体や労組を含めて多様な社会勢力を中央権力に包摂・統制し、利害の調整をはかるとともに、国家が社会勢力への利益分配を行う政治体制を指す。
- <sup>9</sup> 国連の「ビジネスと人権」プロジェクトは、長期的には法的拘束力をもった国際条約の制定が想定されている。しかし、最優先事項は各国が実行に移せるかを見極めることであり、そのために国際的な規範の共通理解を形成し、実行のための制度構築であるとしている。一方で、早期に法的拘束力をもった条約化を要求する動きもある。エクアドルは、ボリビア、キューバ、ベネズエラ、南アフリカ、および反グローバリズム・反ネオリベラリズムの急進的な人権NGOと共同で「条約を求める同盟 (Treaty Alliance)」を結成し、国連人権理事会の漸進的アプローチに対して圧力をかける動きもある。

## 参考文献

- 伊藤和子 (2016) 『ファストファッションはなぜ安い?』 コモンズ。
- 海野みづえ (2014) 『新興国ビジネスと人権リスク：国連原則と事例から考える企業の社会的責任 (CSR)』 現代人文社。
- 蔵元左近 (2021) 「経営者は人権に留意せよ」(『週刊東洋経済』2021年9月25日) 38-40頁。
- 東澤 靖 (2015) 「ビジネスと人権：国連指導原則は何を目指しているのか」(『明治学院大学法科大学院ローレビュー』第22号) 23-40頁。
- 山田高敬 (2017) 「『企業と人権』をめぐる多中心的なガバナンスの試み——ステークホルダー間の知識共有と人権デュー・ディリジェンス規範の形成——」(西谷真規子編著『国際規範はどう実現されるか——複合化するグローバル・ガバナンスの動態——』ミネルヴァ書房) 23-58頁。
- 山田美和 (2021) 「『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』62巻2号) 2-23頁。
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2013) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London: Profile Books (鬼澤忍訳『国家はなぜ衰退するのか：権力・繁栄・貧困の起源(上)』角川書店、2016年)。

- Anner, Mark (2008) "Meeting the Challenges of Industrial Restructuring: Labor Reform and Enforcement in Latin America," *Latin American Politics and Society* Vol. 50, No. 2, pp. 33-65.
- Brinks, Daniel, Julia Dehm, Karen Engle, and Kate Taylor (2021) "Private Regulatory Initiatives, Human Rights, and Supply Chain Capitalism," in Daniel Brinks, Julia Dehm, Karen Engle, and Kate Taylor, eds., *Power, Participation, and Private Regulatory Initiatives: Human Rights under Supply Chain Capitalism*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 3-34.
- Evans, Peter (2004) "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation," *Studies in Comparative International Development* No. 38, pp. 30-52.
- ITUC (2018) *2018 ITUC Global Rights Index*, <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-global-rights-index-2018-en-final-2.pdf> (2022年8月30日最終閲覧)
- Locke, Richard M (2013) *The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy*, New York: Cambridge University Press.
- Macdonald, Kate (2014) *The Politics of Global Supply Chains: Power and Governance Beyond the State*, Cambridge: Polity Press.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press (竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年) .
- Piore, Michael and Andrew Schrank (2018) *Root-Cause Regulation: Protecting Work and Workers in the Twenty-First Century*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Portes, Alejandro (2006) "Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis," *Population and Development Review*, Vol. 32, No. 2 (June), pp. 233-262.
- Rodríguez-Garavito, César (2017) "Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning," in César Rodríguez-Garavito, ed., *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, New York: Cambridge University Press, pp. 11-45.
- Ruggie, John Gerard (2013) *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, W.W. Norton & Company (東澤靖訳『正しいビジネス：世界が取り組む「多国籍企業と人権」の課題』岩波書店、2014年) .
- (2017) "Hierarchy or Ecosystem? Regulating Human Rights Risks of Multinational Enterprises," in César Rodríguez-Garavito, ed., *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, New York: Cambridge University Press, pp.46-61.
- Schrank, Andrew and Michael Piore (2007) *Norms, Regulations, and Labour Standards in Central America*, México, D.F.: CEPAL.
- United Nations (2011) *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, New York and Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- U.S. Department of Labor, "Submissions under the Labor Provisions of Free Trade Agreement," <https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/fta-submissions> (2022年8月31日最終閲覧)

(藤井嘉祥 摂南大学)