

## 政府の立場から



勝田 智明\*

皆さま、こんにちは。厚生労働省で国際労働関係を担当している勝田と申します。私は、2016年のILO総会で議論された「グローバル・サプライチェーンにおけるディーセント・ワーク」について、政府がどのように対応してきたかということと、この問題全体の背景や今後について、お話ししたいと思います。

### 1 グローバル・サプライチェーンとディーセント・ワーク

グローバル・サプライチェーンとは、市場・生産拠点のグローバル化に伴って国際的に展開されるようになった、原料の調達段階から製品やサービスが消費者の手に届くまでの全プロセスをつなぐ複数企業間での統合的な物流等のシステムのことです。グローバル・サプライチェーンの拡大により、雇用創出（雇用の量の増加）が見込まれる一方で、国際競争の激化に伴い、労働環境や労働条件の悪化（雇用の質の低下）が懸念されています。

皆さんご承知のとおり、グローバル・サプライチェーンが世の中で議論されるきっかけになったのは、2013年のラナ・プラザ事故でした。2013年4月24日、バングラデシュ首都ダッカ近郊の縫製工場ビル「ラナ・プラザ」が倒壊したのですが、この工場には、欧米ブランドを対象とする5つの縫製工場等が入っていました。死者は1,130人以上、その多数は女性労働者でした。この事故の後、グローバル・サプライチェーンに対して、「Tシャツが安く買える」というだけでなく、そこで働いている人たちの労働条件や安全衛生、福利厚生に関心が広がりました。この事故をきっかけに、途上国等における劣悪な労働環境の改善に、多国籍企業や国際社会が責任を果たすべきとの声が高まったのです。

では、この事件を受けてどのような取組が進められていったかということについて、近年の国際会議におけるグローバル・サプライチェーンの現状と課題について議論されている例を紹介したいと思います。

一つは、「G7ベルリン労働社会・開発大臣会合（2015年10月）」です。ドイツG7の首脳会合でグローバル・サプライチェーンを取り上げて、労働大臣と開発（ODA担当）大臣が共同で会合を

---

\*勝田智明（かつだ・ともあき） 厚生労働省大臣官房総括審議官（国際労働担当）。1982年労働省入省、2012年インドネシア労働・移住省労働政策アドバイザー（JICA 出向）、2014年厚生労働省職業安定局次長、2015年厚生労働省大臣官房総括審議官（国際担当）、2016年より現職。

持ちました。エルマウ首脳宣言における「責任あるサプライチェーン」に関し、施策の遂行やフォローアップのための行動を示す大臣宣言について協議したのです。会合では、企業（特に中小企業や多国籍企業）による人権に関するデューデリジェンスの履行、透明性の向上、2015年9月に国連で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」とその持続可能な開発目標について、その実施に対する支持を表明しました。さらに、途上国の労災予防のために設立されるビジョン・ゼロ・ファンドについて、独、米、EUからの資金拠出のほか、仏等から資金拠出ではない形の支援が表明され、大臣宣言が採択されました。

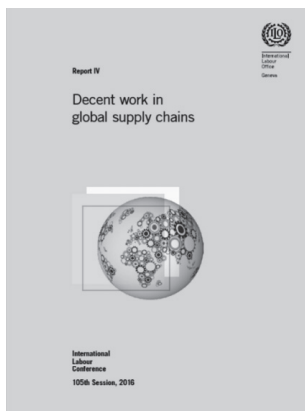
もう一つの例は、「ASEM 労働大臣会合（2015年12月）」です。G7での議論の後、2015年の12月にブルガリアで行われたASEM 労働大臣会合でも、グローバル・サプライチェーンが議論になりました。セッション2「グローバル・サプライチェーンにおけるディーセント・ワークと安全な職場の実現に向けて：より良好な労働・社会基準の促進」として、労働監督、苦情処理、企業の労働安全衛生確保への取組の促進等について議論され、これらの内容を盛り込んだ大臣宣言（ソフィア宣言）が採択されました。

## 2 課題設定の背景

これらの会合を受けて、2016年のILO総会が開催されたわけです。グローバル・サプライチェーンの進展は、経済成長や雇用機会の拡大が期待される一方、雇用条件や労働環境の悪化など、ディーセント・ワークの観点からはマイナスの影響が懸念されています。これまで、グローバル・サプライチェーンの利点は経済成長の視点から広く議論されてきましたが、雇用と労働条件への影響はほとんど注目されてきませんでした。このため、グローバル・サプライチェーン内の取組が、どのように持続的な発展、包括的な経済成長、雇用、ディーセント・ワークに貢献できるかを検討する必要があります。また、ディーセント・ワークの成果につながる経済的向上を確立することは、政策、制度、官民及び労使による取組の構築に向けて重要な役割を持っています。そのためには、各国及び国際レベルで、政労使間のより広い協力が必要であり、グローバル・サプライチェーンにおけるILOや政労使の役割等について議論することを目的に、今回の議題が設定されました。

総会の前に、ILO事務局は、丁寧な準備をしました。政府については、地域別で政府側の会合を開催し、ILO事務局が各国政府の意見を聴取しました。労使は別途、労働者側と使用者側それぞれの会合を開いて、労使の意見を聞いています。私も、バンコクで開かれたアジア太平洋地域の会合に参加しましたが、丁寧に議論がなされたという印象を持っています。

その際に議論となったのは、多くの途上国を含むアジア太平洋地域において、外国からの投資で途上国の産業が発展しなければ、雇用の量の問題は解決しないだろうということでした。また、多くの途上国では、外資系の企業で働いているの方が自国の企業で働いているより労働条件が良い、という話がよく聞かれます。自国の企業より外資系企業の方が労働条件が良いのが大半で、外資系企業が入ってその国の労働条件が低下するというのはよほどのケースです。したがって、グローバル・サプライチェーンは良くない、多国籍企業はその国の雇用条件や労働環境を悪化させる、というような単純な問題ではない、ということに注意する必要があります。



グローバル・サプライチェーン  
に関する討議資料

### 3 討議のポイント

ILO 総会におけるグローバル・サプライチェーンに関する討議資料の構成は、「第Ⅰ章：序文」「第Ⅱ章：グローバル・サプライチェーンと労働の世界」「第Ⅲ章：グローバル・サプライチェーンにおけるディーセント・ワークのためのアップグレード」「第Ⅳ章：グローバル・サプライチェーンにおけるガバナンス」「第Ⅴ章：前進のための手段」となっています。

概要としては、「生産、貿易、投資等、グローバル・サプライチェーンの動向に関する情報に加え、グローバル・サプライチェーン内でより価値が高く、ディーセント・ワークを実現する過程となる要因について、経済的及び社会的向上のための課題を評価すること。また、グローバル・サプライチェーンの管理について、官民および他の形態の発展を調査すること。」となっています。

では、それぞれの討議ポイントにそって、日本政府の対応をご紹介します。

(1) 討議ポイント1「グローバル・サプライチェーンにおけるディーセント・ワークと包摂的成長 (inclusive development) の実現にとって、どのような機会と課題が生じ、その課題への対処はどのように実施されたか。」

日本政府の方針としては、経済のグローバル化が進展する中で、商取引を萎縮・抑制させる方向で議論がなされるべきではないことから、グローバル・サプライチェーン問題を議論する際に、単純に先進国の企業の投資を抑制するような議論になってしまうことを一番恐れていました。先進国の企業が進出しなければグローバル・サプライチェーンの問題も生じませんが、新たな雇用機会も生まれてこないわけです。商取引や投資を萎縮させると、逆に、途上国の雇用にもマイナスの影響を与えてしまいます。そういったことが生じてはなりません。

それから、少なくとも我々が見ている日本企業の状況を見ると、ほとんどの国では、日本企業の方が良い労働条件となっています。インフォーマルな小さなレストラン、あるいはレストランとも言えないような屋台、小さな修理の店で働くよりも、日本企業の製造工場で働いていれば、フォーマルな経済の中に入り、労働法も社会保険も適用される。多くの工場では安全衛生の管理も行われ、健康診断なども付いてくる。そういったものも日本企業は投資相手国にもたらしめています。少なくともここ数十年は、先進国出身企業が、母国の良い労働慣習・労働条件を、投資相手国にもたらずきっかけとなりました。

他方で、一部の多国籍企業は、劣悪な環境で労働者を働かせることにより、コストを切り下げたりしていることも事実です。私は2年前までジャカルタに勤務していましたが、いくつかの国の企業の中には、劣悪な条件のところがありましたし、賃金は高いけれども安全衛生はどうなのかと思わせるようなところがないわけではありません。

日本政府の立場から申し上げれば、進出した日本企業は現地の法定労働基準を守っているのに、他の国から進出した企業がその基準を遵守せずに活動すれば、レベル・プレイング・フィールド

（競争上の公平性）と言いますが、対等な競争条件にならないところで競争させられることになり、企業の競争意欲がなくなります。ですから、その国で守るべきとされていることはきちんと守らせないといけません。

（2） 討議ポイント2「経済成長と国際労働基準の尊重を含めたディーセント・ワークを両立させるために事務局、ILO 構成員、その他の利害関係者がどのような政策、戦略、行動、計画を実行してきたか。」

ILO 及び ILO 事務局は、幅広い取組を行っています。例えば、多国籍企業宣言等を通じて、各種行動規範に労働分野を盛り込ませる等、CSR に関わるアドバイスをしてきました。

それから、日本企業の問題でいうと、直接投資を通して、数多くの雇用を創出しています。自動車産業が典型的ですが、投資相手国の部品メーカーと契約する際に、部品毎の品質向上をしっかりとやらせています。そのことが投資相手国の製品、生産性、競争力の向上につながっています。つまり、それらの企業のサプライヤーとなった各国企業の製品の品質向上につながり、その国の経済成長の機会を提供しているわけです。

日本政府も、途上国への技術協力等を通じて、国内企業・多国籍企業を問わず、労使対話や安全衛生を尊重する機運の醸成を図ってきました。技術協力の例としては、2015～2017 年に取り組んでいる「アジア展開日系企業等ビジネス基盤整備事業」があります。ILO を通じた途上国への技術協力の一つとして、アジアの途上国を中心に、現地進出企業のビジネス基盤の整備を通じて、ディーセント・ワークを促進するための取組です。賃金決定のプロセスやアウトソーシング等の雇用関係法制度、労使紛争解決のための制度等について、ビジネス基盤を整備するとともに、労働環境整備等に係る企業の自主的取組を支援することを目的に、現地の法規制の改善や、政労使が集まるセミナーを開催して、解決のための雰囲気づくりをするといったことを、ベトナム、インドネシア、パキスタン、ミャンマーと、いろいろな地域で行っています。

また、OECD では、多国籍企業行動ガイドラインに基づき、加盟国にナショナル・コンタクト・ポイント（各国連絡窓口）を設け、苦情受付等を行っていますが、ILO においても、ナショナル・コンタクト・ポイントと同じような取組を行うべきという意見がありました。しかし、OECD 加盟国は先進国が中心であり、新興国や途上国を含む ILO 加盟国においては、そのような取組は難しいという議論になりました。

（3） 討議ポイント3「成長の達成、ディーセント・ワーク、包摂的成長を最もよく支援できるのは、国際労働基準を含めたグローバル・サプライチェーンのどのような種類のガバナンスシステムなのか、そして、相乗効果はどのように生み出すことができるか。」

今や、先進国だけでなく、多くの新興国・地域の企業が多国籍企業化しつつあります。また、大企業だけでなく、多くの中小企業も多国籍企業化しています。ジャカルタでは、インドの財閥が工事をしたり、中国の企業がバスを持ち込んで事業を行ったり、タイの会社がスーパーマーケットを運営したり、マレーシアの銀行がインドネシア国内で5本の指に入るなど、グローバル・サプライチェーンは、「先進国」対「途上国」ではなく、多くの国から多くの企業が入り乱れて複雑に絡み

合っています。

日本でも、中小企業の国外進出が盛んです。鯖江のメガネ産業は、一度中国に進出したものの諦めましたが、もう一度、中国に進出して、今では中国でたくさんメガネを製造しています。深圳に進出したある日本企業の例では、日本国内では家族3人でやっている工場が、中国では40～50人雇っています。つまり、グローバル・サプライチェーンのリードカンパニーである親会社は、中小企業である事例も多いのです。そう考えると、先進国の大企業を前提としたCSR型のやり方だけでは、ガバナンスは構築できません。受入国における行政のガバナンスをどうするのか、その対策について、ILOが検討して推進する必要があります。

また、ILO 非加盟国による途上国への進出についても念頭に置かねばなりません。例えば、台湾です。ご承知のとおり台湾企業が日本シャープを買収しました。香港発の投資も多い。こういった非加盟の国や地域も含めて考えなければいけないという議論もありました。

(4) 討議ポイント4「グローバル・サプライチェーンが、経済効果と国際労働基準の遵守を含めたディーセント・ワークとの一貫性 (coherence) の強化を達成できるようにするため、政府と労使 (social partners) は何をすべきか。他の主体は何ができるか。こうした取組を支援するためにILOは何をすべきか。」

グローバル・サプライチェーンは多様かつ複雑な問題であり、今や大企業だけでなく、多くの中小企業の多国籍化が進みつつあることを考えると、送出国側のみに対応を求めるのは有効ではありません。そのため、ILOは受入国における対策を中心に検討し、推進すべきであると発言してきました。

また、先進国から途上国に対しての進出だけではなく、途上国から途上国への進出なども増加していることを踏まえると、まずは現状認識を深め、具体的な対策を論じるべく、セクター別にグローバル・サプライチェーンにおける専門家会合を行い、今後のILO及び政労使三者が取るべき行動についてさらに検討することが有益だと主張しました。自動車のサプライチェーンの問題と繊維産業のサプライチェーンの問題は全然違うからです。もっと産業別、業界別に考える必要があり、一律の規制などは難しいのではないのかということを、日本政府として主張しました。

一方で、先進国での対策も軽視すべきではありません。先進国に設置されたILO事務所も情報収集や啓発等で大きな役割を果たすことができます。つまり、グローバル・サプライチェーンの問題を解決するためには、送出国側・受入国側双方において、政労使の理解促進やキャパシティビルディングの促進等が必要です。

日本の投資家や株主は、環境問題に対しては敏感ですが、労働問題についての関心が十分なのかというところがあります。したがって、労働問題に係る面についても企業による情報開示を進め、グッド・プラクティスを積極的に共有する機運を高めることが重要です。

討議において、労働者側からは、送出国の企業の規制をやれば何とかなのではないか、つまり、送出国の法律で途上国まで全部縛るべき、という議論が多くなされていました。しかし、日本政府は、それは難しいということを申し上げました。このことについては、結果的には理解を得たのではないかと思います。

#### 4 結論文書とポイント

結論文書としては、次のような構成でまとめられました。

結論1 グローバル・サプライチェーンにおけるディーセント・ワークと包摂的成長の実現に関する機会と課題について

結論2 経済成長とディーセント・ワークの両立を実現させるための方策について

結論3 グローバル・サプライチェーンにおける経済成果及びディーセント・ワークの一貫性を実現するための、政府と社会的パートナーによる適切なガバナンスシステムと方策について

結論4 政府、企業及びソーシャルパートナーの役割について

結論5 ILO の取組について

まず、結論1のポイントは、グローバル・サプライチェーンの参入による雇用創出という好影響は、特に若年労働者に就労の機会を与えるという観点から重要である、ということです。一方で、サプライチェーン内では安全衛生・賃金・労働時間といった労働環境におけるディーセント・ワークの欠如や、雇用関係、労働者保護への悪影響、移民労働者の差別といった問題も発生しています。また、政府が法律や制度の遵守を効果的に監視・徹底させるためには能力と資源が限られています。この点は、我々も忸怩たるものがありますが、それでも、やらなければいけないということです。

結論2のポイントは、各国・各機関の取組が行われてきた一方で、ディーセント・ワークの欠如やガバナンスの格差という課題が残っており、これらの課題への対処のため、特に政府は国際法や制度を遵守する必要があります。途上国においても、ILO のスタンダードのような最低限のものは、できるだけやっていけるように頑張ってもらいましょうという話になりました。

結論3のポイントは、国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」に基づき、ディーセント・ワーク促進のために能力開発を含めた取組を進めていくべきというものです。ILO はそういった取組の主導的な役割を担っており、ドイツ G7 におけるビジョン・ゼロ・ファンドも進めていきたいと思いますという話になりました。

結論4のポイントは、政府、企業はそれぞれ何をやるか、という問題です。政府、企業及び社会的パートナーはそれぞれ異なる役割を担っています。「政府は、労働監督制度を強化すべきである。企業は、国際法を尊重しつつ、労働者の人権と労働における権利を保護する必要がある。また、社会的パートナーは、労働者の権利保護に向けて、社会対話や国際的な枠組み合意を尊重すべきである。」といった結論になりました。政府は、労働監督だけではなく、職業紹介もできるようにして、市場を動かし、グローバル・サプライチェーンを含めた国内の労働条件を市場の力で改革しようという点も入りました。

結論5のポイントは、ILO では何をするかという話です。一部の先進国政府は、ILO で条約や勧告のような基準を作ってグローバル・サプライチェーンで守らせるという取組をしましょうと主張しました。しかし、途上国も入っている枠組みの中でそれができるかというと、難しい問題です。結局、ILO は、ディーセント・ワーク促進のための明確で調和のとれた枠組みによるアクションプログラムを構築するべきである、という結論に落ち着きました。また、ILO の基準がディーセント・ワーク実現の目的を十分果たせるものになるよう、専門家会合等の場で重要な課題を特定し、

必要な具体的対策を検討する必要があるという話になりました。近々、専門家会合が開かれることになると思います。その場でさらにどうするかという議論が出ると思いますが、日本政府としては、もう少しきめの細かい対応を進める話が出てきたほうが良いと考えています。

## 5 おわりに

今回の総会におけるグローバル・サプライチェーンの討議において、政府として良かったのは、日本の政労使は、何が起きているか、何を言おうとしているかについて、お互いに理解し合えたということです。政府がこのような発言をしたのはこのような意図だということを、使用者側からも労働者側からも言ってもらいました。連携が上手くいったのは、日本企業がこうやっているということについて、ほぼコンセンサスのある見方ができていたからです。日本企業が良い悪いということについて、もし完全に違う見方だったら、このような対話は成り立たなかったと思います。そういう点で、日本の政労使は、意見の違いはあっても、状況の認識についての共通の認識があったと考えています。

とはいえ、まだまだ世界の中では、法律を作って国外に適用すべきという意見を持っている方がたくさんいます。専門家会合もどのような方向になるかわかりません。また、これからG20でも同じグローバル・サプライチェーンが議論されます。G7と違ってG20は多くの発展途上国を抱えています。ILOの総会の中でも、ブラジル、インドといった国々は、送出国としてグローバル・サプライチェーンを規制しなければいけない立場でもあるのですが、対応には消極的です。国内の規制も十分にできていないところ、自国が送り出す企業、カンントリー・オブ・オリジンになっている多国籍企業の問題まで規制するのは難しいものです。そういった立場と歴史、資源、能力の違いがあるので、G20はなかなか難しい話合いになっていくのだろうと思います。

そうは言っても、私どもとしては、日本企業を含めて、グローバル・サプライチェーンが進出した国々の人々が幸せに暮らしていける、そのような世の中を実現したいと思っています。幸いにも日本企業は、先ほども申し上げたように、従業員の教育訓練を中心に良いパフォーマンスをこれまでもやってきました。これをどう伸ばすかということが課題です。また、日本企業はこのようにやっているということをしっかり発信して、国内、国外の方に理解してもらって、それを促進するといったことが大事だと考えています。

以上で私の説明と報告といたします。どうもありがとうございました。(拍手)