

2025年8月7日

強制労働産品に 港を閉ざす

日本が強制労働産品の輸入を禁止する法律を導入すべき理由
及びその制度設計に向けた教訓と提言

国際人権NGOヒューマンライツ・ナウ



Human Rights Now

I

エグゼクティブ・サマリー

本報告書は、日本企業のサプライチェーンにおける強制労働をなくすために、日本の政策立案者が、強制労働を用いて生産された製品又は強制労働に関連する製品の輸入を禁止する法律、及びこれを補完する法律（義務的人権デュー・ディリジェンス及びサプライチェーンのトレーサビリティと透明性に関する規則を含む。）を導入すべき理由について論じる。日本政府がこうした輸入禁止法を導入すべき理由には、法的、倫理的、経済的理由がある。これには、人権の価値観、公正な世界貿易システム、強制労働が存在しないサプライチェーンを通じた日本の企業及び労働者の競争力を支持するという理由も含まれる。

本報告書では、一般的な検討事項のほか、強制労働を用いて生産された製品の輸入禁止法を導入する国の輪が拡大する中、これに日本が参加することが特に重要である具体的な要因についても論じている。この要因には、日本政府及び日本企業が、多種多様な製品を輸入する広範なサプライチェーンを世界中に有していること、そして、これらのサプライチェーンにおいて強制労働を含む人権侵害が発生していることが含まれる。同時に、日本政府と日本企業は市場力や外交的影響力を含む地域的影響力も有していることから、人権尊重及び自らが掲げる強制労働根絶のコミットメントにより真摯に取り組めば、輸入禁止措置によってアジア地域及び世界規模での強制労働の根絶に大きな影響力を及ぼすことが可能である。また、強制労働によって生産された製品の輸入禁止措置を導入しない場合、規制が強化されている他国で禁止された製品が日本に持ち込まれるといった特に大きなリスクに日本は晒されることになる。こうした事態は、日本の評判を毀損し、国際的人権基準への準拠に努めている日本企業の競争力も損なう可能性がある。

本報告書では、強制労働によって生産された製品の輸入を禁止する法律を設計する上で参考になる、他国や他地域の立法例から得られる教訓を紹介する。これには、ポジティブな教訓（日本政府が建設的に学ぶことができる特徴）と、ネガティブな教訓（本報告書で提案する措置を講じることで回避可能な法律の問題点や批判）の双方が含まれる。上記法律には、米国の関税法第307条とウイグル強制労働防止法（Uyghur Forced Labor Prevention Act (UFLPA)）、及び両法に基づく輸入禁止措置の事例研究、カナダ、メキシコ及びEUにおける輸入禁止規制、そして違法・無報告・無規制（Illegal, Unreported and Unregulated(IUU)）の水産物に関する複数の輸入禁止法が含まれる。

本報告書は、輸入禁止法制の制定及び実施時に政策立案者が検討すべき制度改革を検討している。これには、国内人権機関の創設、人権と労働者の権利に精通した専門家の採用又は職員への研修実施、補完的法律（義務的人権デュー・ディリジェンス、及びサプライチェーンのトレーサビリティ・透明性に関する規定）の制定、強制労働の高リスク国を特定する制度の構築（これにより輸入禁止措置が円滑になる。）、そして輸入禁止法制の導入国が、ベスト・プラクティス、強制労働の証拠、禁止対象事業者のリスト、その他の関連情報を共有する連携メカニズムの構築が含まれる。

II

強制労働と輸入禁止措置の概況

国際労働機関 (ILO) によれば、2021 年に世界で強制労働に従事した人は2,760万人と推算され、うち330万人は子どもであった¹。強制労働の蔓延は拡大し続けており、この傾向は、様々なサプライチェーンで搾取的な労働慣行が深く根付いている民間部門で特に顕著である。アジア太平洋地域における被害者は1,510万人と他の地域よりも多く、世界全体の過半数を占めている²。最も影響を受けている業種は製造業と農業であるが、鉱物採掘と漁業にも重大なリスクが潜んでいる。日本も例外ではない。なぜなら、日本企業のグローバル・サプライチェーンにおいても強制労働の疑いが何度も浮上しており³、強制労働のリスクに対する措置の強化が喫緊の課題であることが浮き彫りになっているからである。アジア地域における強力な通商関係を有する経済大国として、日本の市場及び消費者は、強制労働を用いて生産された製品又は強制労働に関連する製品を輸入することで、意図せずにアジア地域の強制労働を経済的に支援しており、結果的に日本の人権の価値観と、日本の企業や労働者の競争力を損なう結果を招いている。

サプライチェーンにおける強制労働の根本原因は複雑かつ体系的であり、貧困、差別、社会的排除、搾取、新興国(低中所得国)の安価な労働力(特に移民の労働力)と移民の家族への送金に関連していることが多い。強制労働は、移民を含む脆弱な労働者の雇用や生産現場における虐待的条件から、移民の出身国、製品の輸出国、経由国、輸入国及び消費国における企業や政府の監督不足に至るまで、サプライチェーン全体にわたる体系的な失策によって存続している。したがって、こうした失策に対処するには、多層的な対処が必要である。本報告書で論じるように、強制労働によって生産された製品の輸入禁止は、強制労働を撲滅する効果的な手段である。ただし、単一の規制措置だけで強制労働を持続的に減らすことは難しく、その実施と並行して、補完的な規制措置や非規制措置を検討するべきであることは最初に指摘しておかなければならない⁴。多層的な措置がなければ、前述の根本原因はなくなる可能性が高い。

それでもなお、輸入禁止措置は、(意図的ではないとしても)強制労働から利益を得ている企業に対して、特定された事案の適切かつ実効性のある是正、予防的なデュー・ディリジェンスの実施、自社のサプライチェーン全体における強制労働の減少、そして輸出国のサプライチェーン下層における改革促進を促す強力な手段になる可能性がある⁵。こうした圧力は、輸入国における改革の動機付けとなる場合もある。歴史的に、低所得国から輸入を行う高所得国は、労働コストを低く抑えるため、自国のサプライチェーンにおける労働者保護について「底辺への競争」を繰り広げてきた。しかし、長期的にはこうしたアプローチが自国経済の持続可能性を損なう結果となることを認識する輸入国のステークホルダーが増えるにつれて、これらの輸入国は、労働者保護に向けた「頂上への

1 ILO, Walk Free, and IOM, "Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage", 2022, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40ipec/documents/publication/wcms_854733.pdf.

2 同上。

3 Malay Mail, "HR Ministry opens probe into slave labour claims against contractor for Sony, Panasonic and Daikin", 6 September 2024, https://www.malaymail.com/news/malaysia/2024/09/06/hr-ministry-opens-probe-into-slave-labour-claims-against-contractor-for-sony-panasonic-and-daikin/149493#google_vignette;

The Oriental Economist, "Allegations of Forced Labor at Japanese Auto Parts Supplier in Taiwan", 4 June 2024, <https://toyokeizai.net/articles/-/757969>

4 同上。

5 Verity McCullagh, Ben Vanpeperstraete, "Understanding the EU Forced Labour Regulation", Anti-Slavery International, ECCHR, February 2025, <https://www.antislavery.org/reports/forced-labour-regulation-analysis/>

競争」を行う方向へと移行していった。輸入禁止措置の導入は、このより建設的な方向性への転換を輸出国にも促す可能性がある。

本章では、特に日本の状況に重点を置き、輸入国が取りうる主な規制手段を確認するとともに、輸入禁止の有効性に焦点を当てる。本章は、第1に、既存のグローバルな取り組みとその限界を分析し、現在講じられている他の措置よりも効果的な措置として輸入禁止措置が必要であることを明らかにする。続いて、日本政府の政策ツールとして輸入禁止を検討し、輸出禁止措置が輸出企業の企業慣行に影響を及ぼし、また、輸出国政府の規制及び執行を強化する可能性について検討する。

A. 強制労働に対するグローバルな取り組みとその限界

1. 既存のグローバルな取り組み

日本は、ILOの「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」⁶、「OECD多国籍企業行動指針」⁷、「持続可能な開発目標（SDGs）」の目標8⁸を含む、様々な国際的イニシアチブに参加、又は支持を表明することで、強制労働の根絶に向けたコミットメントを再確認している。2021年、G7首脳声明はこのコミットメントを明確に再確認し、「私たちは、自国内の措置及び多国間機関等を通じて、個人を強制労働から保護し、グローバル・サプライチェーンにおける強制労働を排除するために引き続き協力していくことを約束する」⁹と述べた。2023年には、日本は米国と共に「サプライチェーンにおける人権尊重及び国際労働基準の促進に関する日米タスクフォース」を立ち上げたが、具体的又は効果的な取り組みには至っていない¹⁰。2023年5月、日本政府は、「グローバル・サプライチェーンからあらゆる形態の強制労働を撤廃」し、「グローバル・サプライチェーンにおいて、働きがいのある人間らしい仕事を促進し、権利主体を保護する」ための協力促進を目的とするG7会議を広島で開催した¹¹。

国内及び地域レベルでは、強制労働を含む人権侵害に対処するため、様々な法域で人権デュー・ディリジェンスの枠組みが導入されている。日本を含む¹²一部の国では、責任ある企業行動に関する努力義務のガイドラインが採択されている一方で、英国¹³、フランス¹⁴、ドイツ¹⁵、カナダ¹⁶、オーストラリア¹⁷等、強制的な立法（例：人権デュー・ディリジェンスの義務化、及び／又は自社のサプライチェーンにおける強制労働の存在の報告に関する規定）を行っている国もある。2024年に、EUは、「企業持続可能性デュー・ディリジェンス指令（Corporate Sustainability Due Diligence Directive（CSDDD）」）¹⁸を採択し、国際基準に準拠して強制労働を防止・根絶す

6 ILO, "Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy", 2022,

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40emp_ent/%40multi/documents/publication/wcms_094386.pdf.

7 OECD, "OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct", 2023, <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>.

8 G7 2023 Hiroshima Summit, "G7 Hiroshima Leaders' Communiqué", 20 May 2023, <https://www.mofa.go.jp/files/100506878.pdf>.

9 G7 2021 Carbis Bay Summit, "Carbis Bay G7 summit communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better", 13 June 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60ec1a17d3bf7f568ffe86df/Carbis_Bay_G7_Summit_Communique_PDF_430KB_25_pages_.pdf.

10 Office of the United States Trade Representative (USTR), "United States and Japan Launch Task Force to Promote Human Rights and International Labour Standards in Supply Chains", 6 January 2023, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/january/united-states-and-japan-launch-task-force-promote-human-rights-and-international-labor-standards>.

11 Marti Flack & Steven Orientale, "Operationalizing the G7 Commitment to End Forced Labour in Global Supply Chains", CSIS, 31 May 2023, <https://www.csis.org/analysis/operationalizing-g7-commitment-end-forced-labor-global-supply-chains>.

12 日本の国家行動計画の実施促進を目的とする省庁間委員会「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」（2022年）
https://www.meti.go.jp/english/press/2022/pdf/0913_001a.pdf.

13 UK Modern Slavery Act 2015, 2015 c.30, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents>.

14 France Corporate Duty of Vigilance Law, LOI n° 2017-399, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626/>.

15 Germany Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chain, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf>.

16 Canada Fighting Against Forced Labour and Child Labour in Supply Chains Act, S.C. 2023, c. 9, <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/F-10.6/>.

17 Australia's Modern Slavery Act 2018, <https://www.legislation.gov.au/C2018A00153/latest/text>.

るため、企業に人権デュー・ディリジェンスの実施を義務付けた¹⁸。

強制労働を用いて生産された製品の輸入禁止措置を導入する国も増えている。2016年、米国は、1930年関税法に長年にわたり存在した例外規定を廃止したことで、輸入禁止法制の適用を拡大した¹⁹、さらに、2022年の「ウイグル強制労働防止法(UFLPA)」で、これを強化した²⁰。2020年に「米国・メキシコ・カナダ協定(United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA))」が発効した後、カナダは同年中に輸入禁止を導入し、2023年にはメキシコも独自の禁止措置を導入した。これらは、いずれもUSMCAの労働条項に準拠したものである²¹。2024年には、EUが、強制労働によって生産された製品の輸入・輸出を禁止する独自の規制を採択した²²。

2. 自主的アプローチの限界と義務的人権デュー・ディリジェンスの必要性

日本は主に、国連ビジネスと人権に関する指導原則(UNGPs)²³で要求される自主的な人権デュー・ディリジェンスに依拠している。これは、2020年の「ビジネスと人権に関する行動計画(National Action Plan(NAP))」²⁴、2022年の「責任あるサプライチェーンにおける人権尊重のためのガイドライン」²⁵、公共調達に関する関連ガイドライン²⁶、2023年の「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のための実務参照資料」²⁷を通じて推進されてきた。この状況は、サプライチェーンにおける強制労働に対処するコミットメントの表明を産業界に促す効果はあった。例えば、日本経済団体連合会(経団連)は、2017年11月に、持続可能な社会の実現に向けて企業行動憲章を改定し、第4原則で「すべての人々の人権を尊重する経営を行う」ことを求めている²⁸。また、2022年12月の改定では「自社のみならず、グループ企業、サプライチェーンにも行動変革を促すことによる・・・持続可能な資本主義」の確立を強調した²⁹。しかし、こうした表明にもかかわらず、2024年度の時点で、調査に回答した日本企業(回答率33.5%)のうち、人権デュー・ディリジェンスを実施している企業は16.4%にとどまり、44%の企業は実施予定がないと回答している。輸入企業の状況はより深刻であり、94.1%が人権デュー・ディリジェンスを現在実施していないと回答している³⁰。これは、一部企業は積極的な取り組みを行っているにもかかわらず、自主的な政策枠組みでは体系的な変革をもたらすには至っておらず、企業による自主的システムへの参加が依然として低迷していることを示している。

自主的な措置の主な弱点は、グローバル市場における公平な競争環境を確保できない点にある。人権デュー・

18 European Union Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>.

19 US Tariff Act of 1930, 19 USC Ch. 4, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title19/chapter4&edition=prelim>. (アクセス日:2025年7月3日)

20 US Uyghur Forced Labor Prevention Act, Public Law No. 117-78, <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-117publ78>.

21 Canada Customs Tariff, S.C. 1997, c. 36, Section 136, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-54.011/page-26.html>.

なお、近い将来に、USMCAの再交渉が行われる見込みである。

22 European Union Regulation (EU) 2024/3015 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2024 on prohibiting products made with forced labour on the Union market and amending Directive (EU) 2019/1937, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj>;
上記規制の概要については日本貿易振興機構(ジェトロ)「サプライチェーンと人権に関する法制化動向」(2024年11月)

https://www.JETRO.go.jp/ext_images/Reports/01/aea11c7aa332ac1f/20240021.pdf (日本語)及びILOの“Integrating Trade and Decent Work Volume 2: The Potential of Trade and Investment Policies to Address Labour Market Issues in Supply Chains”, 2023, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40inst/documents/publication/wcms_903192.pdfを参照。

23 OHCHR, “Guiding Principles on Business and Human Rights”, HR/PUB/11/04, 2011, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf.

24 日本政府「『ビジネスと人権』に関する行動計画(2020-2025)」(2020年10月)<https://www.mofa.go.jp/files/100173319.pdf>.

25 日本の国家行動計画の実施促進を目的とする省庁間委員会「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」(2022年)
https://www.meti.go.jp/english/press/2022/pdf/0913_001a.pdf.

26 内閣官房「公共調達における人権配慮について」(2023年4月3日)https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/business_jinken/dai7/siryou4.pdf.

27 経済産業省「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のための実務参照資料」(2023年4月4日)

https://www.meti.go.jp/english/press/2023/0404_004.html.

28 経団連「企業行動憲章」(2022年12月)<https://www.keidanren.or.jp/en/policy/csr/charter2022.pdf>.

29 同上(3頁)

30 ジェトロ「2024年度 日本企業の海外事業展開に関するアンケート調査」(2025年3月)
https://www.JETRO.go.jp/ext_images/en/reports/survey/pdf/jafirms2024.pdf.

デュー・ディリジェンスのコスト負担や企業の能力の限界があるなか、人権デュー・ディリジェンスを実施していない企業からの競争圧力もかかるため、自主的な制度下で人権デュー・ディリジェンスを維持することが困難になっており、その結果、人権デュー・ディリジェンスの導入に消極的な企業が多くなっている。また、人権デュー・ディリジェンスを実施している企業間でも、サプライヤーに対する調査レベルは企業ごとに異なり、人権デュー・ディリジェンスにより強制労働が明らかになった場合でも、その結果を公表しなかったり、強制労働に対処するため、サプライヤーに対して効果的な措置を講じない可能性もある。したがって、最も深刻な人権侵害を根絶させるには、強制的な措置が不可欠である。義務的人権デュー・ディリジェンスでは、すべての対象企業が同等のコストを負担するため、より公平な競争環境が生まれ、効果的な人権デュー・ディリジェンスを実施している企業に対する不要な競争圧力を軽減させることができる。また、義務的人権デュー・ディリジェンスの場合、UNGPsの要求事項を明確化したり方法や結果を規格化したりすることで、人権デュー・ディリジェンスの実効的な共通基準を策定することができ、結果の公表を担保することも可能になる。こうした法律には、人権デュー・ディリジェンスのコスト負担（特に中小企業の負担）を軽減させる措置を含めることも可能である。この措置には、目的を限定した財政支援、共同での人権デュー・ディリジェンスの促進、UNGPsの完全遵守を最終目標とする中小企業の一時的な負担軽減が含まれる。

3. 人権デュー・ディリジェンス法を補完する輸入禁止法の必要性

個々の企業の取り組みは不可欠であるが、義務的人権デュー・ディリジェンスを補完し、義務的人権デュー・ディリジェンス法の限界に対処する輸入禁止法も必要である。輸入禁止法を実施するのは、実効的調査を実施する権限とリソースを有する公務員（日本の場合は関税局）である。そのため、輸入禁止法は、民間企業が直面する能力の限界や競争圧力、利益重視のインセンティブの影響を受けることがない。企業は、表面的な人権デュー・ディリジェンス（1次又は2次サプライヤーまでしか調査しないもの、ステークホルダーの関与がないもの、企業により方法や基準が異なるもの）を実施するインセンティブを有している可能性はある。しかし、こうしたアプローチは、違反行為を特定して適切な措置を講じるための有意義な取り組みではなく、単なる形式的手続として人権デュー・ディリジェンスを行うものであり、究極的には人権よりも経済的利益を優先させることを意味する。また、強制労働は下層のサプライヤー（特に高リスク業種や高リスク地域における非公式の零細企業や小企業）に集中していることが多い³¹、見逃される可能性が高い。さらに、ある企業が、強制労働が発覚したサプライヤーとの取引をやめたとしても、サプライヤーとしては他の購入者に商品を販売すればよいだけであるため、効果は限定的なものになる。

これに対し、関税局のインセンティブは国境警備に関連するものであることから、日本向けの全ての輸入品に、同一の方法及び基準で調査が適用される可能性がある。強制労働が確認された場合、特定の生産者が生産した対象製品は、日本市場での流通を禁止されることになる。これは、輸出国・輸出企業の双方に、より実質的、体系的かつ包括的な変革を促す大規模な経済的圧力を発揮する。強制労働が行われなくなったことの証拠が提出されれば輸入禁止措置が解除されるため、サプライヤーに改革実施と透明性確保のインセンティブが生じるという点にも注目すべきである。個々の企業が人権デュー・ディリジェンスを実施する場合、こうしたインセンティ

31 ILO, Walk Free, and IOM(前掲注1)。

ブは生じにくい。

人権デュー・ディリジェンスのみを実施する場合と比べて、輸入禁止措置がもたらす効果の違いとして、Top Glove (2021年に強制労働への関与が発覚したマレーシアの手袋メーカー)の事例を紹介する(詳細は後述)。Top Gloveは、2017年から2018年にかけて、少なくとも28回の民間監査を受けたが、強制労働は見つからず、措置を講じるには至らなかった。しかし、2021年に米国の輸入禁止法制に基づく政府の調査で強制労働が確認され、即時の全国規模での輸入禁止措置が取られた³²。

4. 輸入禁止措置が日本にないことによる限界

すでに他の法域で輸入禁止措置が導入されている以上、日本が同制度を導入する必要はないと主張する人もいるかもしれない。しかし、輸入禁止によって広範な産業レベルでの体系的な変革を促す実効性は、輸入禁止を実施する国の市場シェアと密接に関連している³³。欧州議会は、強制労働が関与する産品を排除する措置の有効性は「措置に参加するグローバル需要の割合に依拠する」と述べ、これを明示的に認めた³⁴。日本が規制を導入しない場合、日本は他国で規制された製品の安全な港として機能し続け、既存の輸入禁止措置の実効性を損なうと共に、日本が強制労働によって生産された産品を輸入するリスクは一層高まる結果となる。この点は、本報告書の第III部で詳細に検討する。

また、日本は、強制労働の割合が最も高いアジア地域で大きな影響力を持っている。こうした状況から、日本は、サプライチェーンにおける強制労働の根絶に向けたコミットメントを表明し、外交的、経済的及び文化的に大きな影響力を有するアジア地域の大国として、アジア諸国における強制労働の根絶に向けた改革を促進する確固たる役割を果たす機会が与えられている。日本が積極的に参加しない限り、アジア地域における強制労働の根絶に向けた適切な改革は実現しない可能性がある。

輸入禁止法制を制定することで、日本は、他の主要市場国(米国、EU及び輸入禁止法を有するその他の諸国)と貿易政策の足並みを揃えることができ、全ての輸入禁止法の実効性を高める相乗効果と効率性をもたらすことができる。これは、例えば、1)情報や強制労働の判断を共有することを可能にし、2)潜在的な再輸出先としての日本を閉鎖し、3)グローバル・レベルで共通の規制基準を強化し、4)輸入禁止法制を有する全法域で事業を行うグローバル企業が各国で異なる基準を遵守することに伴う経済的・事務的負担を、共通の基準に基づき軽減し、また、5)日本における競争上の不利益を回避するため、米国やEUで事業を行う日本企業に公平な競争環境を提供する法律によって達成することが可能である。

5. 輸入禁止法とWTO義務との親和性及びフェアトレード原則との整合性

強制労働産品の輸入禁止は、世界貿易機関(WTO)の自由貿易原則に反するのではないかと考える人もいるか

32 Dato' Lee Kim Meow, "Alleged Violation of Migrant Workers' Rights", Top Glove, 28 November 2018, <https://finnwatch.org/images/top-glove-letter-to-stakeholders-on-Migrant-Workers-Rights.ex.pdf>.

33 Modern Slavery & Human Rights, "Policy Brief: Effectiveness of forced labour import bans", 2021, https://modern-slavery.files.svdcdn.com/production/assets/downloads/ImportBans_briefing-updated-final.pdf?dm=1639503511; Katarina Schwarz, Ergul Celiksoy, Joanna Smetek, Ewelina Wolosik, Katarzyna Lubianiec, Agnieszka Makulec, & Todd Landman, "External policy tools to address modern slavery and forced labour. European Parliament", 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/653664/EXPO_STU\(2022\)653664_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/653664/EXPO_STU(2022)653664_EN.pdf).

34 European Parliament, Resolution of 9 June 2022 on a new trade instrument to ban products made by forced labour, 2022/2611(RSP), 9 June 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0245_EN.pdf.

もしれない。WTOは、「1994年の関税及び貿易に関する一般協定（GATT）」の第11条に基づき、輸入品の数量的な禁止又は制限を一般的に禁止しているが、GATTの第20条(a)は、締約国が「公衆の道徳の保護」のための制限的措置を講じることを認める例外規定を設けている（ただし、恣意的若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で当該措置を適用しないことが条件とされている）。³⁵。

WTOの紛争解決手続は、「公德」を広く解釈し、各締約国が「自国の価値体系や価値観の尺度に従って」公德という概念を定める権利を有することを認めている³⁶。過去の事例（例：US-Gambling事件、EU-Seal Products事件）において、上級委員会及びパネルは、倫理基準（動物福祉及び社会的害悪を含む。）に反する慣行に関する公衆の懸念は、公德に該当しうるとした。強制労働を禁止する国際的義務及び基準（WTO締約国のほとんどが批准しているILO基本条約、ILO基準（例：自国の市場慣行が外国での強制労働に寄与しないよう徹底する責任）を含む。）が確立されていることを考えれば、強制労働を用いて生産された製品を対象とする貿易措置は上記例外に該当するという見解には強い裏付けがある³⁷。また、強制労働によって生産された製品の輸入禁止は、国内製品に対する外国製品の差別に該当しない。なぜなら、輸入禁止制度を設けている国では、国内での生産についても強制労働を禁止しているからである。

したがって、輸入禁止措置は、ルールに準拠する多国間貿易システムにおいて、正当な役割を果たすものである。透明性のある制度設計を行い、一貫性のある適用を行い、信頼性のある証拠を根拠とすれば、輸入禁止措置によって、貿易と国際的人権義務を整合させることが可能になる。これにより、グローバルな貿易ガバナンスの廉潔性、正当性及び公平性は（損なわれるどころか）強化される。

B. 輸入禁止措置と企業慣行への影響

前節で議論したように、自主規制枠組みや人権デュー・ディリジェンスの継続的な失敗や限界を考えると、貿易関係から強制労働を排除するには、より積極的な国家介入が必要であると思われる。強制労働への対応策として国家が実施しうるメカニズムは、貿易政策、外交的圧力、輸入禁止等、複数存在する。本節では、企業慣行に変革を促すために日本政府が取りうる特に有効な介入手段として、強制労働を用いて生産された製品の入国を規制する輸入禁止措置の利点に注目する。

1. 日本政府が貿易重視の事業活動から強制労働を排除する手段としての輸入禁止

アジア太平洋地域は、世界の強制労働事例の過半数を占める地域である³⁸。これは、人的資源や自然資源が豊富な地域であるにもかかわらず、政府当局と企業双方における労働者保護が脆弱であることを示している。日

35 GATT, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194, 30 Oct. 1947, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm. 第20条(a)については、第20条(b)（人の生命・健康を保護するための輸入規制を認める規定）及び第20条(e)（刑務所労働の製品に対する輸入禁止を認める規定）も参考になる可能性がある。両規定とも、強制労働による被害と同様の被害が生じる状況に関する規定である。

36 WTO, “European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products: Reports of the Panel”, WT/DS400/R and WT/DS401/R, adopted 25 November 2013 [7.383], <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/400R.pdf>.

37 Carolina de Almeida Bermúdez, “Forced Labour and Trade: A New Protectionist Tool or a Needed Reaction? An Analysis of the EU Proposal Under the WTO Rules with a Pinch of Geopolitics”, 22 June 2023, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4661758.

38 ILO, (前掲注1)。

本は、労働者の権利保護が脆弱な地域への依存度が大きく³⁹、このことが、多層的なレベル（労働者が直接雇用されている工場、下層サプライヤー、下層サプライヤーが製造した製品の購入者、輸出国政府等）での強制労働根絶に向けた取り組みを妨げてきた。2024年10月に発表したヒューマンライツ・ナウの報告書は、こうした多層的問題の一例として日本の自転車メーカーであるシマノのサプライチェーンに属するマレーシアの工場において、強制労働条件下に置かれている労働者に関する事例を分析している⁴⁰。この報告書では、この問題に寄与しているサプライチェーンの様々な段階、つまり移民労働者の母国（ネパールとバングラデシュ、違反の発生場所であるサプライヤー工場の所在国（マレーシア）、シマノの本社所在国（日本）、シマノ製自転車の輸入国（多数）などでの対応の不備を指摘している。

サプライチェーン規制により、輸入国は、多国籍企業を通じて、第三者サプライヤーやその所在国政府の環境基準や人権基準に影響を及ぼす手段を得ることになる⁴¹。高所得国の中で、日本は、2023年における第7位の輸入国であった（輸入額2,260億米ドル⁴²）。強制労働によって生産された可能性がある製品、又は強制労働と関連する可能性がある製品を差し止め、市場へのアクセスを制限することは、企業にとって即時の措置を講じる強力な動機となり⁴³、国内購入者と国際的サプライヤー双方における重大かつ有意義な変革を促す。こうした措置は波及効果を生み、輸出国にも、国際的人権基準との適合性を確保するため、自国での労働者の権利保護や執行の強化を促すことになる。

2. 輸入禁止は関係者にどのような影響を及ぼすか

a. 企業への影響

米国の関税法第307条やウイグル強制労働防止法等の輸入禁止法制は、強制労働条件が是正された証拠を輸入禁止措置の対象企業が提出するまでは輸入禁止措置が解除されないとはいえ、あくまでも事案ごとに商品を国境で留める手段に過ぎず、加害行為の是正や当該商品の生産に関わる人々の労働環境の改善を正式に要求するものではない⁴⁴。しかし、これらの輸入禁止措置は、経済的リスクやレピュテーション（評判）リスクを生じさせるため、企業に対して人権デュー・ディリジェンスやコンプライアンス体制の強化を促す。マレーシアのTop Gloveの事例（事例1）が示すように、収益性が高い米国市場への輸出の再開は、供給元における強制労働の廃止を促す強力な動機となる⁴⁵。さらに、国際的な労働基準の遵守を確保するために第三者サプライヤーの監視が強化される可能性があり、倫理的な労働基準を支持しない企業には、法的制裁と経済的制裁が課されることになる。

しかし、輸入禁止措置が強制労働根絶の最も効果的な手段となるのは、企業が「ビジネスと人権（BHR）」に関する国際的基準を尊重する場合である。例えば、UNGPsは、自社に直接関係するサプライヤーでの権利侵害が

39 小村圭「日本企業が進出している『国・地域』ランキング」（東洋経済新報社、2023年5月8日）<https://toyokeizai.net/articles/-/669377?page=2>。

40 ヒューマンライツ・ナウ「日本のサプライチェーンにおける強制労働への対応～株式会社シマノの事例と強制労働により生産された製品の輸入禁止の必要性～」(2024年10月18日)https://hrn.or.jp/wpHN/wp-content/uploads/2024/10/FNL-JP-HRN_Addressing_Forced_Labor_in_Japanese_Supply_Chains_Shimano_Case_Study_2024_JP_18Oct.pdf。

41 Galit A. Sarfaty, “Shining Light on Global Supply Chains”, Harvard International Law Journal, Vol.56, 2015, <https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/562Sarfaty.pdf>。

42 “Bulletin Trade in Services”, UN Trade and Development, September 2024, https://unctad.org/system/files/official-document/statinf2024d4_en.pdf。

43 McCullagh, (前掲注5)。

44 Ben Vanpeperstraete, “Towards an EU import ban on forced labour and modern slavery”, February 2021, MEP Anna Cavazzini, https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/Towards_an_EU_import_ban_on_forced_labour_and_modern_slavery_February.pdf。

45 同上。

確認された場合、まずは労働者の利益となる改善策を実施させるためにサプライチェーンに影響力を行使し、最終手段として、当該サプライヤーとの取引を中止することをグローバル企業に求めている⁴⁶。輸入禁止措置も、例えば、サプライヤーが事業を停止して労働者を解雇することで労働者や地域経済の状況を悪化させることを回避するため、輸入禁止措置の解除条件等として根底にある権利問題への対処が行われたことを確認するなどすること、上記のアプローチを効果的に促進できる⁴⁷。これは、補完的な政策（例：強制労働条件に対処するため、企業がサプライヤーへの影響力を持ち、これを行行使することを積極的に支援する政策）と組み合わせるのが最善である。これにより、多国籍企業は単なる規制対象ではなく、他国の第三者サプライヤーに基準を遵守させることで規制自体に貢献する存在となる。しかし、こうした制度が持続的に機能するには、サプライヤーが適正な労働条件を維持できるよう企業がサプライヤーに対して十分なりソースと支援を提供する、責任ある購買慣行を企業が実践することも不可欠である⁴⁸。これについても、国家の措置や立法（例：上記慣行を義務付ける義務的人権デュー・ディリジェンスや輸入禁止立法）が求められる。

事例1：マレーシアの手袋メーカー Top Glove に対する違反商品保留命令 (WRO)

輸入禁止措置の有効性は、マレーシア製ゴム手袋の事例から明らかである。米国が執行措置を取る前から、マレーシアのゴム手袋産業における強制労働に関する報告文書は数多く存在していたが、この問題に対する対策はほとんど講じられていなかった。しかし、米国が2021年に、強制労働に関係する手袋製造業者に対して違反商品保留命令 (WRO) を発令すると、製造業者及びマレーシア政府は被害労働者に対する募集・斡旋手数料の返還、マレーシア人的資源省と強制労働産品の輸入禁止措置を受けた企業との対話の構築を含む大幅な改革を導入し、最終的にWROは17か月後に解除された⁴⁹。これらの変化は、輸入制限による経済的圧力に対する直接的対応であり、貿易上の措置が、構造的変革を促進する上でいかに有効であるかを示している。

b. 政府への影響

マレーシアの手袋の事例が示すように、輸入禁止措置は、マレーシアのような製品の輸出国の政府の行動を決定づける可能性がある。第三者サプライヤーからプレッシャーを受けた輸出国は、グローバル企業がサプライチェーンを他国に移転させることを防止するため、自国の規制を強化する可能性がある⁵⁰。すでに述べた通り、日本の貿易相手国は、ガバナンスや労働者の権利保護が脆弱である場合が多い。ただし、マレーシア政府の改革に

46 UNGPs, supra, note 23, Article 19 and commentary.

47 Charity Ryerson, "Using the Master's Tools to Dismantle the Master's House: 307 Petitions as a Human Rights Tool", Corporate Accountability Lab, 31 August 2020, <https://corpaccountabilitylab.org/calblog/2020/8/28/using-the-masters-tools-to-dismantle-the-masters-house-307-petitions-as-a-human-rights-tool>.

48 Sarfaty (前掲注41)。

49 ILO News, "New ILO initiative to help protect migrant worker wages in Malaysia", 3 February. 2023, <https://www.ilo.org/resource/news/new-ilo-initiative-help-protect-migrant-worker-wages-malaysia#:~:text=The%20ILO's%20Migrant%20Workers%20Empowerment,wage%20protection%20for%20migrant%20workers>.
Remedy Project, "Putting Things Right: Remediation of Forced Labour under the Tariff Act 1930", 2023, <https://static1.squarespace.com/static/5f846df102b20606387c6274/t/644b403dcedd135fba5c64c2/1731461346631/TRP+-+CBP+Report+-+Final+-+20230428.pdf>;

Reuters, "Malaysian Firms Facing U.S. Bans over Forced Labour Summoned by Ministry", 30 January 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/malaysian-firms-facing-us-bans-over-forced-labour-summoned-by-ministry-2022-01-30/>;

Reuters, "US lifts import ban on Malaysia's Smart Glove", 27 April 2023, <https://www.reuters.com/markets/asia/us-lifts-import-ban-malaysias-smart-glove-2023-04-27/>.

50 Li-Wen Lin, "Legal Transplants through Private Contracting: Codes of Vendor Conduct in Global Supply Chains as an Example", Oxford University Press, 20 December 2008, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1318745.

より一部の強制労働条件が解消されたとはいえ、改革後もマレーシアにおける強制労働事例は存続していることは注目に値する。これは、国内におけるプレッシャーにも晒されている他国に対して、外部から改革の圧力をかけることには限界があることを示している。この点については、第III部のCで詳細に議論し、持続可能な強制労働の終息には、継続的な取り組みが必要であることを示す。こうした限界があるにせよ、外部圧力が全くない状況と比較すれば、輸入禁止措置の実施は、サプライヤー国に労働基準強化を動機付ける効果的な手段である。同時に、日本政府と日本企業にも、サプライヤーが公正な労働条件で日本企業と持続可能性のある取引を行うためのリソースと支援を得られるよう、責任ある購買行動を要求するなどの措置を講じることが求められる。

事例2：タイにおけるIUU漁業

違法・無報告・無規制 (Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)) 漁業に関するEU規則 (2008年) は、IUU漁業の防止、抑止及び排除に向けた措置が不十分であるEU非加盟国を、第三国警告カード制度 (緑、黄、赤) で指定している。ある国が基準に違反した場合、最終的に当該国の水産物はEU市場から排除される⁵¹。

2015年4月21日、タイに「イエローカード」が出された⁵²。これは、タイが非協力的な国と判断される可能性があることの正式な警告である。イエローカードを受けたタイ政府は、カードを撤回させるという強い決意を直ちに表明し、EU勧告の多くを盛り込んだ漁業法制改正の方針を打ち立てた。2015年に制定された改正漁業法には、主要原則として、あらゆる形態の強制労働の排除と労働者の労働条件の改善が盛り込まれていた⁵³。2015年から2018年にかけて、タイ当局は、4,200件以上のIUU漁業事案を起訴し、海外の漁船に対して1億バーツ (270万米ドル) を超える罰金を課した⁵⁴。その後、2019年にEUのイエローカードが解除されると、タイの漁業規制は透明性が制限されうる形で改正されたが⁵⁵、タイの規制下にある漁船が捕獲した水産物の輸入を制限する可能性があると警告したEUの措置が、タイの漁業に従事する労働者の労働条件向上に貢献したことは否定できない事実である⁵⁶。

51 The EU IUU Fishing Coalition, "EU Carding Decisions," (アクセス日: 2025年5月12日) <https://www.iuuwatch.eu/map-of-eu-carding-decisions/>.

52 European Commission, "EU acts on illegal fishing: Yellow card issued to Thailand while South Korea & Philippines are cleared", 20 April 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_15_4806.

53 Food and Agriculture Organization, "Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 (2015)", 13 November 2015, <https://copenhagen.thailembassy.org/en/content/63866-highlights-of-thailand%E2%80%99s-new-fisheries-legislation?page=5d81f04615e39c16140034e5&menu=5d81f04615e39c16140034e6>.

54 Nanticha Ocharoenchai, "After a Decade of Progress, Thailand is Rolling Back Fishery Regulations", Maritime Executive, 4 August 2024, <https://maritime-executive.com/editorials/after-a-decade-of-progress-thailand-is-rolling-back-fishery-regulations>.

55 同上。

56 Environmental Justice Foundation, "Thailand's progress in combatting IUU, forced labour & human trafficking," 26 November 2023, <https://ejfoundation.org/resources/downloads/20231126-technical-report-2023-compressed.pdf>.

III

グローバルな政策が日本に与える影響

A. 米国及びEUの輸入禁止法制が日本に与える影響

グローバル・サプライチェーンにおいて、経済的影響も含む強制労働の懸念が高まる中、強制労働によって生産された製品の流通を防止する執行手段として、輸入禁止措置を導入する主要経済国が増えている。こうした世界の動向と足並みを揃えた政策を採らなければ、主要な輸入国である日本は、深刻な貿易、経済及び評判上の影響を受けるリスクがある。

1. 米国の1930年関税法第307条及びウイグル強制労働防止法

米国では、1930年関税法の第307条、及びウイグル強制労働防止法を通じて強制労働を用いて生産された製品の輸入禁止が実施されている。第307条は、「強制または年季奉公の児童労働を含む強制労働により全部又は一部が採掘、生産又は製造された製品」の輸入を禁止している。特に、2016年に強制労働を用いて生産された商品であっても、国内生産量が十分でない場合には輸入が認められていた「消費需要」の例外規定が廃止されて以降、強制労働への対応策として第307条が適用される場面が増加した（この廃止は、当時の関連する政策変更と合わせて、純粋な保護主義的目標から労働者の権利問題への転換を示している⁵⁷）。

第307条の手続は、個人（NGO、弁護士、労働組合、調査報道ジャーナリスト、米国内外の個人等）が、米国関税・国境警備局（Customs and Border Protection office (CBP)）に対し、米国に輸入されようとしている商品が強制労働によって生産された商品であると「信じるに足る理由」がある旨の申立てを行うことで開始される。申立ての受領後、CBPの長官は、申立ての重要性と信用性から「正当な根拠があると考えられる場合（比較的低い基準）」に調査を開始する。しかし、CBPの意思決定は不透明であり、調査開始時の基準は（その他の手続段階と同様に）不明確であるため、実効性を欠いたり濫用されたりする可能性がある。以下で説明する通り、本制度は、多くの事例で、労働者の状況を改善させる改革をもたらす効果を発揮しているが、他方で、基準の不透明性とCBPの独立性の欠如が問題となる可能性があり、これにより、WROが誤って発動されたり解除されたりする可能性がある。そのため、こうした問題を回避するため、我々は、日本で立法を検討する際には、透明性と独立性を強化するルールを追加することを提案する。この点は、以下で詳細に議論する。

予備調査後、CBP長官が、報告書により、当該輸入品が強制労働産品である可能性が「確定的ではないにせよ、合理的に（中程度の基準）」証明されていると判断した場合、CBPは、指定された商品について違反商品保留命令（WRO）を発行し、CBPが当該商品を差し押さえる。その後、立証責任は輸入業者に転換され、「あらゆる合理的努力（非常に厳格な基準）」を尽くして確認しても強制労働は存在しないことを証明することで、WROへの異議申

57 Temisan Fanou, "Literature Review: Forced Labour Import Bans", GFLC, 5 January 2023, <https://gflc.ca/wp-content/uploads/2020/10/Forced-Labour-Import-Bans.pdf>.

立てを行うことができる。異議申立てが可能な期間は3か月間である。また、CBPは、CBPが実施する調査により、強制労働に関連する製品が米国に輸入されている、又は輸入される可能性があると考えた相当の根拠が認められた場合に、調査認定を出すこともできる。これにより、当局者が米国に輸入されようとしている当該製品を差し止めることが可能となる。差し止められた商品の撤去又はWROに対する反証が3か月以内に行われなかった場合、当該商品は廃棄される可能性がある。WRO又は調査認定を受けた企業は、外国の生産者が、その事業所及び／又はサプライチェーンにおける一切の強制労働条件を是正したことを証明する情報を提出することで、WRO又は調査認定の取消しを求める変更申立てを行うことができる⁵⁸。過去の事例からある程度の指針は示されているものの、法律の文言を超える実務上の基準(WROと調査認定の適用、解除の基準)は、やはり不明確である。

アジア諸国に対するWROの件数は、他地域よりも多くなっている。これには、中国、ネパール、インド、モンゴル及びマレーシア、そして日本に対するWROが含まれる。日本に対する事例は、1994年に、府中刑務所での刑務作業に係るビデオゲーム及び接続機器に対して発動されたWROと、近年、ファーストリテイリングに発動されたWROがある。

事例3：新疆との関連性を指摘されたファーストリテイリングの繊維素材

2021年1月、株式会社ファーストリテイリングの「ユニクロ」ブランドのシャツが、中国新疆地域で生産された綿製品に対する地域全域対象のWROに基づき、米国国境で差し止められた。このWROは、2020年12月にCBPにより公表され、中国最大の生産者の一つである新疆生産建設兵団⁵⁹が生産した綿及び綿製品が使用されている全ての積荷を対象とするものであった。CBPは、ユニクロ製のシャツの原材料に、新疆生産建設兵団が生産に関与した綿花が使用されているとした⁶⁰。ファーストリテイリングは、CBPの文書で指摘されている事実(シャツで使用している綿製品に新疆生産建設兵団が関与しているという事実)はないと主張し、CBPの輸入禁止措置に対して異議申立てを行い、4月19日までに必要な手続を完了した。しかし、CBPは、WROの認定を覆すに足る証拠がないとして、この主張を退けた。こうした状況は、日本の貿易上の国際的評価に対する重大なリスクを呈している。強制労働に関連する商品(国内生産されたものであるか、グローバル・サプライチェーンを通じて調達されたものであるかを問わない。)に長期的に関与することは、監視強化や、米国等の主要市場からの排除につながる可能性がある。

さらに、アジア市場の生産者が米国から制限を受けた場合、彼らは輸出先を日本に変更する可能性があり(再輸出)、日本が強制労働を用いて生産された製品を輸入するリスクが高まる結果となる。WROが発動されると、CBPは、WROの日付、品目、製造業者及び当該商品に関するWROのステータスを公表するが、保留状況、再輸出、排除又は没収に関する状況は公表されない。2015年から2025年にかけて発動されたWROは40件を超え、

58 CBP, "Forced Labor Division Withhold Release Order (WRO) and Finding Modifications Guide", May 2025, https://www.cbp.gov/sites/default/files/2025-05/FLD_Withhold_Release_Order_and_Finding_Modifications_Guide.pdf.

59 CBP, "CBP Issues Detention Order on Cotton Products Made by Xinjiang Production and Construction Corps Using Prison Labor", 18 August 2021 (最終変更日), <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-cotton-products-made-xinjiang-production>.

60 Donald R. Kusser, "RE: Application for Further Review", CBP, 10 May 2021, https://www.customsmobile.com/rulings/docview?doc_id=HQ%20H318182&highlight=HQ%20H318182.

2024年12月時点で10,633の貨物が差し止められ、4,524の貨物が輸入を禁止された⁶¹。最近の第307条の執行事例に、2025年4月に韓国のテピョン塩田に対して発動されたWROがある⁶²。この塩田では、国際労働機関（ILO）が定める強制労働指標の10項目全てが確認された。これには、脆弱性、詐欺、移動の制限、身分証明書の没収、虐待的な生活環境及び労働環境、脅迫及び威嚇、身体的暴力、債務による束縛、賃金の留保、過剰な時間外労働が含まれる。テピョン塩田で生産された塩は、日本でも販売されていることが確認されている⁶³。強制労働を用いて生産された製品の輸入管理が欠如しているため、現在の日本は、他国で禁止された商品の輸入を阻止する実効的な手段を持っていない。その結果、上記事例が示すように、日本市場は、強制労働関連製品を輸入しやすい状況にある。テピョン塩田で生産された塩に米国が規制を課したことは、規制のない日本市場へのさらなる流入を招く可能性がある。

第307条に基づくWROの対象国が最も多いのがアジア地域であることを考慮すると、アジアの大規模市場であり、アジア地域で深い貿易関係を有する日本は、特にこうした製品の輸出先になりやすい。1990年以降に発動されたWROの多くは中国の生産者に対するものであり（1990年から2020年まで、49件のうち80%にのぼる39件⁶⁴、これを受けて、2021年12月にウイグル強制労働防止法（UFLPA）が制定されるに至った。同法は、新疆ウイグル自治区（新疆）における国家ぐるみでのトルコ系少数民族に対する強制労働（中国政府の管理下にあるため証拠化が困難）に対応するため、既存の輸入禁止法制を強化することを目的としている⁶⁵。UFLPAでは、新疆に関連する製品（新疆地域で全部又は一部が採掘、生産又は製造された製品）は、第307条違反と推定され、WROの対象となる。

UFLPAに基づく輸入禁止措置と第307条に基づくWROには、大きな相違点が2つある。第1に、UFLPAに基づく制限の場合、対象商品は第307条違反と推定され輸入が禁止されることから、CBPは、調査を実施したり、WROや調査認定を発行したりする必要がない。推定を発動させる際の立証責任は非常に低く、要求されるのは、新疆地域との関連性、又はUFLPA事業者リストに掲載されている事業者との関連性だけである。新疆地域又は掲載事業者に由来する、小さな部品や少量の原材料が製品中に使用されているだけでもよい。これが、UFLPAの適用範囲を拡大させている⁶⁶。

第2に、推定を覆すには、強制労働が存在しないことの「明白かつ確信を抱かせるに足る」証拠が要求される。これは、通常のWROを解除する際の立証基準よりも厳格な基準である⁶⁷。UFLPAは2022年6月から施行されており、2024年までに12,500を超える製品が差し止められ、審査の対象となった（2024年は月平均428件）。これらの製品価値は36億8,000万米ドルを超える。UFLPAの新疆関連の事業者リストには、107以上の事業者が掲載されており、これらの事業者の製品は、推定による輸入制限の対象となっている。UFLPAは、中国という特定の国を対象とすることで、輸入禁止制度を分断し、その実施を不当に政治化し、強制労働の包括的撲滅とい

61 Christopher Casey, Cathleen Cimino-Issacs, Michael Weber, “Section 307 and Imports Produced by Forced Labor”, In Focus, 10 December 2024, <https://www.congress.gov/crs-product/IF11360>.

62 CBP, “CBP Issues Withhold Release Order on Taepyeong Salt Farm”, 3 April 2025, <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-withhold-release-order-taepyeong-salt-farm>.

63 SUKUNETオンラインショップ「ご利用ガイド」（アクセス日：2025年6月10日）<https://sukunet.official.ec/>

64 the Congressional Research Service, “Section 307 and Imports Produced by Forced Labor”, 14 November 2019, <https://www.wita.org/wp-content/uploads/2019/11/Section-307.pdf>

65 ジェトロ「中国で強制労働により採掘、生産 または製造された物品の輸入を防止するための戦略」（2022年6月17日）https://www.JETRO.go.jp/ext_images/Reports/01/03b41b9b8644e519/20220016rev1.pdf

66 U.S. Department of Homeland Security, “UFLPA Entity List”（アクセス日：2025年6月10日）<https://www.dhs.gov/uflpa-entity-list>

67 U.S. Customs and Border Protection (CBP), “UFLPA Operational Guidance for Importers”, 13 June 2022, <https://www.cbp.gov/document/guidance/uflpa-operational-guidance-importers>

う目的を損なうものであるという批判の余地がある。BOX1では、特定の一国に対象を絞らず、UFLPAに内在する問題を回避しながら各国の改革を促すべく、EUのIUU 漁業に対する警告カード制度に類似するより柔軟な制度を提案している。

2. 米国・メキシコ・カナダ協定及びEUにおける輸入規制

上記の他、日本に影響する2つの輸入禁止の枠組みが、米国・メキシコ・カナダ協定 (United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)) と、EUの強制労働規則 (Forced Labor Regulation (FLR)) である。これらはいずれも、強制労働によって生産された製品の輸入禁止を加盟国に義務付けている。

USMCAは、2023年2月17日に発効した米国、メキシコ及びカナダの三カ国間の地域貿易協定であり、第23章で、就労ビザの改革、移民労働者保護などの労働者の権利に関する一連の改革を義務付けている。その一環として、加盟国は、強制労働による製品の輸入を禁止する法律を制定することが義務付けられている。これを受けて、カナダでは2020年7月1日に、メキシコでは2023年5月18日に、上記法律が制定された⁶⁸。しかし、カナダでは、2025年2月時点で上記法律に基づき約50件の輸入が阻止されているに過ぎず⁶⁹、メキシコでは、2025年6月時点で輸入が阻止された事例は1件もない。唯一の申立ては、2023年11月14日に却下されている⁷⁰。USMCAには、労働問題に特化した紛争処理制度である「迅速な労働問題対応メカニズム (Rapid Response Labor Mechanism (RRM))」も含まれているが、この制度はあまり活用されておらず、米国の利用件数がわずかに31件で、カナダとメキシコは0件である⁷¹。カナダとメキシコにおいて輸入禁止法及びRRMがほとんど利用されていない理由は、その概要として、米国との経済的、政治的、行政的境遇の非対称性によって説明することができる。例えば、両国とも輸出依存型の国であり、メキシコの場合は、新興国市場として関連業界からの圧力や政治的・行政的課題を抱えている⁷²。

日本の政策立案者が他国との輸入禁止パートナーシップを検討する場合、USMCAからいくつかの教訓を得ることができる。USMCAは、輸入禁止法制定及びこれに関連する労働改革(移民労働者保護を含む。)を米国周辺国に促すことに成功しており、輸入禁止法と労働改革を結びつける労働者中心主義的なアプローチの好例と言える。日本が地域のパートナー国と協力して強制労働の根本原因に対処する場合、このアプローチが有用であることは間違いない。しかし、こうした協力メカニズムを適切に機能させ、強制労働による製品を効果的に禁止し、全加盟国に公平な利益を確保するには、能力開発や公正な貿易慣行などを通じた政治的・経済的・行政的対称性への対処をパートナーシップに盛り込むことが不可欠であることも、USMCAは示している。これは、加盟国に低所得国が含まれる場合特に留意すべき点である。

EUの強制労働規則 (FLR) は、2027年12月14日から適用される。同規則は、EU市場における強制労働産品

68 HR Policy Association, “Following Global Trend, Mexico Implements Forced Labor Import Ban Under USMCA”, 24 March 2023, https://www.hrpolity.org/insight-and-research/resources/2023/hr-workforce/public/03/following-global-trend-mexico-implements-forced-la?utm_source=chatgpt.com.

69 Julia Webster, Jing Xu, Madison Bruno, “2025 Canadian Trade and Customs Outlook: Forced Labour”, Baker McKenzie, 13 February 2025, <https://supplychaincompliance.bakermckenzie.com/2025/02/13/2025-canadian-trade-and-customs-outlook-forced-labour/>.

70 Empower, “Mexico is only USMCA country not to investigate forced labor; citizen request for action rejected”, 23 January 2024, <https://empowerllc.net/en/2024/01/23/mexico-usmca-forced-labor/>.

71 Claussen K, Bown CP, “Corporate Accountability by Treaty: The New North American Rapid Response Labor Mechanism”, 16 November 2023, American Journal of International Law, <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EBFEA2D185357FD4CB1CC36C0647C271/S0002930023000647a.pdf/corporate-accountability-by-treaty-the-new-north-american-rapid-response-labor-mechanism.pdf>.

72 同上; Alejandra Ancheita Pagaza, et al, “The Labour Chapter of the USMCA. A window of opportunity to ensure human rights at work”, ProDESC, December 2022, <https://prodesc.org.mx/wp-content/uploads/2023/01/The-Labour-Chapter-of-the-USMCA-prodesc-workers-righths-hr.pdf>

の販売を禁止する点で、輸入禁止法よりも範囲が広い⁷³。FLRは、すべてのEU加盟国の当局に対し、全部又は一部が強制労働により生産された、EU市場に既に存在する、又はEU市場に輸入されようとしている製品又は部品の禁止を義務付けている。FLRの目的は、企業がサプライチェーンにおける強制労働から利益を得ようとするインセンティブを排除することである。FLRは、すべての経済事業者と、EU市場に上市（輸入を含む）されている、EU市場で販売されている、又はEU市場から輸出される、部品を含むあらゆる製品に適用される（業種又は原産地を問わない）。

EUは日本の主要な貿易相手であり、日本の輸出入総額の約10%を占めている。外務省によれば、2023年における日本の対EU輸出総額は10.4兆円に達しており、近年は毎年増加傾向にある⁷⁴。さらに、EUには、6,700を超える日本企業の事業拠点が存在する（日本企業の海外支店、完全子会社、日本人が海外で設立した企業を含むが、これらに限定されない）。これらの事業者は、EU以外の国からEU向けに輸出を行う日本企業と同様、この新規制の対象となる可能性が高い。以下で説明するとおり、日本企業とEU諸国には深い経済的繋がりがあることから、EUのFLRは、米国の輸入禁止法と同様、日本への規制対象製品の流入リスクを一層高めるとともに、日本企業が海外サプライヤーを通じて強制労働と関係している可能性がある限り、日本企業がEUという巨大市場へのアクセスを失うリスクを高めると考えられる。

B. 輸入禁止法制の欠如による日本の経済的・貿易上のリスク

日本が輸入禁止法制を導入していない事実は、日本企業のサプライチェーンにおいて強制労働が使用されている事実を日本が十分に認識していないことを示している。その結果、強制労働を使用して生産された製品を輸出している日本企業は、米国やEUで既に制限を受けており、今後もこうした制限を受け続ける。さらに、将来的に輸入禁止を導入する他国の市場に輸出を行う際にも、こうした制限を受ける可能性がある。輸入禁止法制の導入は、強制労働の根絶に向けたグローバルな取り組みに日本の貿易政策の足並みを揃えるものであり、グローバル市場における日本の役割を維持するのにも役立つ。現在、日本は、G7参加国の中で、強制労働に対処するための輸入禁止や報告義務などの強制的立法措置を講じていない唯一の国であり、他のG7参加国が維持する高い水準を支持していないことが際立っている。こうした政策を積極的に導入することで、日本は、グローバル・サプライチェーンにおける強制労働に対処する取組みを促進するリーダーシップをアジア地域及び世界で示すことができ、責任あるG7メンバーとしての立場、地域パートナーとしての立場、そしてグローバルな経済秩序における立場を一層強化することができる。

1. 規制対象製品の日本への流入リスク

強制労働に関連する商品の輸入禁止法制が存在しないことにより、日本は、搾取的条件下で生産された製品の輸出先となるリスクにさらされている。米国やEUといった国際市場で、強制労働関連製品に対する厳格な輸

73 Anti-Slavery International, European Center for Constitutional and Human Rights, "Anti-Slavery International and European Center for Constitutional and Human Rights' position on import controls to address forced labour in supply chains", June 2021, <https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2021/06/Anti-Slavery-International-ECCHR-Import-Controls-Position-Paper-1.pdf>.

74 外務省「日EU経済関係資料」（2024年11月）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100510867.pdf>

入禁止措置の導入が進むにつれて、法律を導入していない日本は、こうした製品の輸出先になる可能性がある。UNGPや倫理的貿易の原則など、国際社会の「企業の社会的責任(CSR)」への注目が高まる中で、こうした状況は、日本の評判リスクや法的リスクを生じさせる。

顕著な例として、国民保険サービス(NHS)の個人用防護具のサプライヤーとして、強制労働の疑いがあるマレーシア企業Supermaxの使用継続を決定したことに対し、英国政府が法的措置を受けた事例がある⁷⁵。2021年10月、米国は、調査で強制労働の証拠を発見した後に、Supermaxからの輸入を禁止した。また、カナダも、2021年11月に同様の理由で連邦政府による輸入を停止した。こうした措置にもかかわらず、英国政府は、NHSサプライチェーンの枠組み合意に基づき、Supermaxを承認した。これにより、英国政府に対して、公共調達法に基づく初の訴訟提起が行われ、政府契約における強制労働への懸念が浮き彫りになった。こうした事態は、直接的な経済的損失と評判毀損、そしてサプライチェーンの混乱を生じさせる。日本は、輸入禁止法制を導入することで、輸入時点でのサプライチェーンの監視を強化することができ、問題のある原材料や製品が日本市場や製造工程に流入する可能性を低減させることができる。

2. 日本企業の競争力への影響と、調和の必要性

日本における輸入禁止法制の欠如は、日本企業の競争力にも直接的な影響を及ぼしている。第1に、サプライチェーンにおいて強制労働を使用することで不当に労働コストが削減される。これにより、例えば低所得国よりも効果的に労働基準の執行を行っている日本のような国において、公正な労働慣行を採用している競合他社を取引から排除することになり、日本が輸入禁止法制を導入することは、強制労働の根絶に貢献する。第2に、米国やEUといった諸国が強制労働関連商品の輸入禁止措置を課す中、強制労働を行っているサプライチェーンとの関係が疑われる日本企業は、ファーストリテイリング(前述)や無印良品(後述)の事例のように、制裁を受け、重要市場から排除されるリスクに直面する。他の市場でも同様の措置が導入されていることから、こうした傾向は今後も継続する可能性が高い。輸入禁止制度は、自社のサプライチェーンで強制労働が使用されていないことを確認することで米国市場やEU市場へのアクセスを確保するために、既に実効的な人権デュー・ディリジェンスへの投資を行っている日本企業に、公平な競争環境を生み出す。公平な競争環境の創出は、このような日本企業を、輸入禁止法が存在しない中で、サプライチェーンにおける強制労働を特定したり対処したりするための人権デュー・ディリジェンスを全く、又は十分に実施せずに日本で事業を行う他の企業による競争圧力から解放し、あるいはこうした企業に事業機会を奪われることがなくなるようにすることで実現される。世界中で強制労働に対する輸入禁止や規制強化の動きが進んでいることを踏まえると、日本も、自国企業が責任ある態様でグローバル市場での競争力を維持できるよう、輸入禁止制度を導入するべきである。

75 Peter Bengtsen, "UK faces legal action for approving firm accused of using forced labour as PPE supplier", The Guardian, 6 January 2022, <https://www.theguardian.com/global-development/2022/jan/06/uk-faces-legal-action-for-approving-firm-accused-of-using-forced-labour-as-ppe-supplier>.

C. 第307条とウイグル強制労働防止法 (UFLPA) が日本の政策立案者に与える教訓

第307条に基づくWROの構造と歴史から、日本の政策立案者及び利害関係者が日本の輸入禁止制度を検討する上で参考になる教訓をいくつか得ることができる。これには、ポジティブな教訓(日本政府が建設的に学ぶことができる特徴)とネガティブな教訓(日本の政策立案者が日本での立法時に手当すべき、第307条が直面してきた課題や批判)の双方が含まれる。1つ目の教訓は、第307条のWROに基づく輸入禁止措置は、全体的に、強制労働の根絶にプラスに影響してきたことである。この影響は、1) 輸入企業における変化の促進、2) 強制労働下にある労働者の支援、3) 搾取が発生している国々における改革の促進という3つの視点から分析することができる。

1. 規制対象のサプライヤーから調達を行う企業における変化の促進

WROが、実際に、強制労働を使用している規制対象のサプライヤーから調達を行っている企業の行動を変えさせる経済的圧力となっている証拠は数多く存在する。2021年4月、綿産業における強制労働が公表された後、無印良品は、新疆のサプライヤーによる法令又は自社の行動規範に対する重大な違反は確認されず、今後も当該サプライヤーから綿の調達を継続する旨のプレスリリースを公表した⁷⁶。1か月後、CBPは、第307条に基づき新疆産の綿(及びトマト)の輸入を禁止した。その1か月後、無印良品は、「米国法令を遵守するため」新疆産綿製品の米国への輸出を停止すると公表した⁷⁷。

別の事例として、2024年12月に公表されたBBCの調査において、英国及びドイツで「イタリア産」と銘打って販売されているトマトピューレ64製品を調査したところ、うち17製品に、新疆地域で栽培されたことを示す微量元素組成を持つトマトが含まれていることが判明した。これには、新疆地域のトマトを購入しない旨を自主的に公表し、新疆産トマトの不使用を確認する監査を実施済みであると主張していたスーパーマーケットの製品も含まれていた⁷⁸。しかし、同調査では、企業が不正に、又は知らないうちに新疆産トマトを調達する可能性があったにもかかわらず、調査対象製品のうち米国で販売されている製品については、新疆地域との関連を示す微量元素組成のものが1つも確認されなかった。これは、輸入禁止措置の強力な抑止効果を示している。

米国から得られるネガティブな教訓として、WROは、上記のような企業がWROの発動を一定期間にわたり遅延又は停止するようCBPに圧力をかけるという逆効果の事態を度々招いている点が挙げられる。例えば、全地域的な複数のWROが、発令後、2022年末から2024年初めまでの15か月間にわたり中断された事例があった⁷⁹。これは、WROを所管する機関の政治的独立性を強化し、その措置に対する外的圧力を回避する改革が必要であることを示している。

76 株式会社良品計画「無印良品の綿とサプライチェーンについて」(2021年4月14日) https://www.ryohin-keikaku.jp/news/2021_0414.html

77 Radio Free Asia, "Japan's Muji Stops Short of Ban on Cotton From Xinjiang, Where Forced Labor is Rife," 12 February 2021, <https://www.rfa.org/english/news/china/japan-cotton-02122021141610.html>; ジェトロ「人権侵害に対する施策が日系企業にも影響(米国)」(2021年6月25日) <https://wwwJETRO.go.jp/biz/areareports/2021/7d71c95432ad0c76.html>

78 Mike Rudin and Sarah Buckley, "Italian purees in UK supermarkets likely to contain Chinese forced-labour tomatoes", BBC, 1 December 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/crezlw4y152g>;

BBC, "Blood on the shelves", 5 December 2024, <https://www.bbc.co.uk/programmes/w3ct7hyp>.

79 Jennifer Gordon, "The US Forced Labor Import Ban as a Tool to Raise Labor Standards in Supply Chain Contexts: Strategic Approaches to Advocacy", 4 March 2024, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4756721.

2. 労働者の支援

輸入禁止措置は、労働者の支援についてもプラスの影響を及ぼす可能性がある。ブラジルのBonecharに出されたWROの事例において、サプライヤーは、WROの根拠とされたILO強制労働指標の5項目（労働者が処罰の脅威なしに離職することが可能であることを含む。）を是正したことを示す、労働者からの聞き取り、監査人の現地訪問、文書審査を含むデータをCBPに提出した。これを受けて、WROは解除された⁸⁰。マレーシアのTop Gloveの事例では、2021年9月にTop Gloveに対するWROを解除するに際し、CBPは、Top Gloveが「労働者に3000万米ドル超の補償金を支払ったこと、また、同社施設における労働環境及び生活環境の改善を進めている」ことを確認した⁸¹。CBPの調査でWROの発動に十分な証拠が発見され迅速に措置が講じられる前、Top Gloveは、2017年から2018年にかけて28件の監査を受けたと報告されているが、いずれの監査でも強制労働は確認できず、改革や労働者への補償も実施されなかったことを考えれば、同社の事例は、WROの実効性を証明する好例と言える⁸²。

WROについて注目すべき側面は、輸入業者が、WROを解除して輸入を再開するための手続に関与することで、労働条件の改善に向けてサプライヤーと関わりを持つ建設的手段を提供する点である。かつて、輸入業者は、強制労働に関係するサプライヤーとの取引を単純に停止し、サプライヤーが労働改革を実施するのが一般的であった。これは、労働者が救済や補償を受ける可能性を低下させ、労働者の状況を一層悪化させるだけであった。WROは、これとは別の解決策を提供する。ただし、WROによる労働者支援には、次の4つの限界がありうることに注意する必要がある。

第1に、これまでに解除されたWROは、ごく一部に過ぎないことである。

第2に、労働者が負担する一部費用や、元労働者など特定のカテゴリーに属する労働者が除外されるなど、成功事例であっても成果が限定的である場合が多いことである。Top Glove、カワグチ・マニファクチャリング及びシマノの事例でも、使用者・労働者間の最初の交渉終結後に、こうした事態が生じたと報告されている⁸³。Top Gloveの事例において、同社は、募集・斡旋費用の補償金として1265万ドルを支払うと表明したが、労働者の人権擁護活動家であるAndy Hall氏は、全ての費用を考慮すれば、Top Gloveが労働者に補償しなければならない金額は1億ドル近くになると推算している⁸⁴。また、日本の自転車メーカーであるシマノの事例は、1つのサプライヤー工場で強制労働が発覚し、是正された場合でも、同時に調査を受けなかった他のサプライヤー工場（同事例では、シマノに供給を行う他の8つのサプライヤー工場）で強制労働の疑いが生じたり、強制労働が指摘されたりする可能性があることを浮き彫りにしている⁸⁵。

80 Foley Hoag, "CBP Modifies WRO After Brazilian Co. Demonstrates Compliance with Forced Labor Regulations", 16 December 2020, <https://foleyhoag.com/news-and-insights/publications/alerts-and-updates/2020/december/cbp-modifies-wro-after-brazilian-co-demonstrates-compliance-with-forced-labor-regulations/>.

81 US Department of Labor ILAB, "Example in Action: Top Glove WRO and Subsequent Modification" (アクセス日: 2025年6月10日) <https://www.dol.gov/agencies/ilab/comply-chain/steps-to-a-social-compliance-system/step-6-remediate-violations/example-in-action-top-glove-wro-and-subsequent-modification>.

82 Dato' Lee Kim Meow (前掲注32).

83 Corporate Accountability Lab, "Using the Master's Tools to Dismantle the Master's House: 307 Petitions as a Human Rights Tool", 31 August 2020, <https://corpaccountabilitylab.org/calblog/2020/8/28/using-the-masters-tools-to-dismantle-the-masters-house-307-petitions-as-a-human-rights-tool>. HRN, "Panasonic and Sony Must Fulfill their Responsibility to Respect Human Rights by Ensuring that Workers of Former Supplier Kawaguchi Manufacturing are Paid their Full Wages and Compensated for Human Rights Violations", 14 February 2025, <https://hrn.or.jp/eng/news/2025/02/14/kawaguchi-statement/>; HRN (前掲注40).

84 Corporate Accountability Lab, "Using the Master's Tools to Dismantle the Master's House: 307 Petitions as a Human Rights Tool", 31 August 2020, <https://corpaccountabilitylab.org/calblog/2020/8/28/using-the-masters-tools-to-dismantle-the-masters-house-307-petitions-as-a-human-rights-tool>.

85 ヒューマンライツ・ナウ(前掲注40).

第3に、WROにより、労働者の労働交渉が一層複雑になる場合があることである。インドのNatchi Apparelの事例では、工場所有者と労働者間で合意が締結された後、また、大手ブランド企業と地域のサプライヤー企業との間で締結された、一連の改革とコミットメントを定めるディンディグル協定 (Dindigul Agreement) が締結された後、CBPがこれらの進展状況を把握する前に、WROが発動された。その後、上記合意の証拠が提出されたことでWROは解除されたが、(労働者はWROの発動をコントロールすることができないため)WROの発動の遅れによって労働者の交渉力が損なわれる事態や、労働者と前向きな交渉を行っている協力的な企業が処罰を受けたり、責任を問われうる状況が続いたりする事態が生じることは、想像に難くない⁸⁶。

第4に、強制労働が全く是正されていないにもかかわらず、WROが解除される場合もある。例えば、ドミニカ共和国のCentral Romana製の砂糖についてWROが発動された事例で、WROの対象業者であるCentral Romanaにはトランプ政権との政治的・経済的繋がりがあったため、労働者への補償も、強制労働が行われなくなったことの信頼できる調査結果もなかったにもかかわらず、WROが解除された⁸⁷。これは、第307条が政治的介入を受けやすいことを示している。正当な理由なくWROを発動したり解除したりする不適切な判断を回避するため、政治的独立性を確保し、透明な基準に基づき証拠のみに依拠する運用を確保するための措置が必要である。

本報告書は、上記の全てのリスクを防止するため、第307条の新たな基準と手続を提案する。これには、CBPが最新情報を把握していること、及びCBPが労働者のニーズを損なわないことを確認するために、調査の全段階を通じてCBPが労働者代表者と連絡を取ること、CBPがWROの各段階における基準と判断を透明化すること、WROの解除に先立ち、労働者が十分な救済を受けたことを確認すること、CBPの判断が外部的影響から独立して行われるようにすることが含まれる。

3. サプライヤー国における改革の促進

WROがサプライヤー国における改革の促進においてもたらしてきた成果は、様々である。これは、WROが、基本的に企業の行動を対象としていることによる。国が何らかの反応を示したとしても、それは一般的に、否認、過小評価、よくても具体的な改革計画を欠いた理想論的な声明にとどまる。これは、最近、米国がテピヨン塩田に対して発動したWROに対し、韓国政府が「本件はテピヨン塩田の賃金未払事案に過ぎず、2021年以降、強制労働は行われていない」というWROを否定する声明を公表したことにも表れている。地方政府の調査では、この声明とは異なる結果が示されていた⁸⁸。

WROの発動を受けて政府が改革を実施した事例も一部には存在するが、その効果的も限定的である可能性がある。Top Gloveに対するWRO発動を受けて、マレーシアは、移民労働者の強制労働に対するリスクと脆弱性に対処するいくつかの改革を実施した。これには、2021年の国家行動計画、及び雇用主への苦情申立て中に在

86 Gordon (前掲注79); “Joint Statement: TTCU, AFWA, GLJ - ILRF and Eastman Exports”, October 2022, <https://asia.floorwage.org/ttcu-afwa-glj-ilrf-and-eastman-exports-make-joint-statement-after-natchi-apparels-us-import-ban-lifted/>; Global Labor Justice, et al, “Fact Sheet: The Dindigul Agreement to End Gender-Based Violence and Harassment”, April 2025, <https://globallaborjustice.org/media/uploads/2025/04/Dindigul-Agreement-Fact-Sheet-Jan.-2023.pdf>.

87 Ana Swanson and James Wagner, “Trump Administration Quietly Lifted Ban on Dominican Sugar Company Over Forced Labor”, New York Times, 19 March 2025, <https://www.nytimes.com/2025/03/19/business/economy/trump-sugar-forced-labor-ban-lifted.html>.

88 同上。

留資格を保護するための新たな措置が含まれる⁸⁹。しかし、こうした改革の実効性が限定的であることを示唆する事実がいくつか存在する。前述のシマノ事案に関してヒューマンライツ・ナウが昨年公表した報告書では、上記改革の実施後に、シマノのサプライヤー工場であるKwang Li Industry (KLI) で発生した強制労働の事案を取り上げている⁹⁰。同報告書では、改革実施後も強制労働に対する脆弱性を存続させた、移民労働者の脆弱性の構造的な原因について論じている。これには、輸出量を維持したいというサプライヤー国の政治的インセンティブと、外国で働く労働者数を維持したいという移民の送り出し国の政治的インセンティブが含まれる。WROが法改正に向けた圧力を生み出すことは事実であるが、改革の実効性を確保するには、外交的圧力やその他の要請も組み合わせる必要がある。

D. 第307条の制度に関する課題と提言

以下では、第307条の制度に関する課題又は批判を要約し、これに対応するための提言を述べる。これは、日本の政策立案者が認識しておくべき内容である。

1. 政治的圧力と業界からの圧力

前述のように、輸入禁止制度は、多くの貿易政策制度と同様に、強制労働の根絶を推進しない措置を取らせようとする業界からの圧力や政治的圧力を受けやすい。そのため、強制労働産品の輸入禁止を実施する機関及び職員の独立性を保護する措置が必要である。

2. 不透明性と指針の欠如

第307条の意思決定の非効率性及びこれに対する外的圧力の一因は、CBPの不透明性にある。これは、CBPが、WROの判断の進捗状況や意思決定の基準を公表せず、手続全体を通じて利害関係者と連絡を取ることもしていないためである。これにより、収集すべき証拠も、その証拠を収集することの費用対効果も不明であるため、WROの申立てを行う市民社会のコストや負担の増加や、処理の遅滞が生じたりしている。また、市民社会とのコミュニケーションがないために、Natchi Apparelの事例のように、CBPが最新情報を把握していないことによる判断の誤りも生じる。さらに、企業がWROを回避したり、発動されたWROを解除したりするために遵守しなければならない基準も不明確となるため、予防措置や対応措置の費用対効果についても不確実性が生じる⁹¹。そこで、輸入禁止措置の実施機関の透明性が必要となる。これには、WROの発動が労働者に有益であり、労働者の交渉を妨げないことを確認するために市民社会と継続的に協議を行うことや、人権擁護者や企業が依拠できる、明確かつ一貫性のある基準及び指針を公表することが含まれる。

89 ILO News (前掲注49); Government of Malaysia, "National Action Plan on Forced Labour (2021-2025)", https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/NAPFL_2021-2025.pdf.

90 ヒューマンライツ・ナウ(前掲注40)。

91 Casey(前掲注61)。

BOX 1：IUU 漁業に対する日本の輸入禁止法制が、強制労働産品の輸入禁止法制に与える教訓

強制労働産品の輸入を禁止する法律を設計する政策立案者は、日本及びその他の国々で導入されている、違法・無報告・無規制(IUU) 漁業で得られた水産物の輸入を禁止する輸入規制から教訓を得ることができる。同規制は、一般的に、労働者の搾取と関連しているが、現行の日本法は、強制労働に関連する水産物を直接禁止していない。2023年12月の報告書「BLACK BOX: 私たちの食卓の刺身マグロはどこから来たのか?」でも詳細に論じたように、「まぐろ資源の保存及び管理の強化に関する特別措置法」では、水産物を漁獲した船舶の船籍国の公認機関に、当該水産物が適法に漁獲されたものであることの証明を要求する方法で、マグロの輸入を規制している。証明書は、日本の水産庁が認証し、認証前に調査が行われる場合もある⁹²。この制度は、日本の税関職員が、製品の生産方法に関連する輸入禁止措置の実施経験を有していることを示している。以下は、政策立案者が強制労働産品の輸入禁止制度を設計する上で、漁業管理に関する考察から得ることができる3つの基本的な教訓を要約したものである。

▶ 輸入禁止実施における地域的・国際的ネットワークの利点

強制労働禁止制度において機密性を保持すべき正当な理由は存在するが(例: サプライヤーが強制労働を隠蔽する措置を講じたり、調査が行われていることを知ったサプライヤーが労働者に報復する措置を講じたりすることを防止するため、あるいは強制労働に国家が関与している場合)、マグロ管理の制度は、適切に管理を行えば、サプライヤー国の政府が違法な輸出行為の特定に協力する場合があることを示している。強制労働禁止制度に関連するマグロ管理制度のもう1つの側面は、中西部太平洋まぐろ類委員会(Western and Central Pacific Fisheries Commission(WCPFC))のような地域の漁業管理組織を組み込んでいる点である。これらの組織は、IUU 関連の基準を共同で取り締まり、締約国間の情報共有を促進することで執行の実効性を高めており、強制労働産品の輸入禁止においても活用しうる地域的な国家協力の有用なモデルを示している。例えば、輸入禁止法制を導入している全ての国が、調査、事業者リスト及び強制労働に関係しているサプライチェーンに関する情報を共有することで恩恵を受けることも可能である。

▶ 高リスク国の指定という手法

前述の事例2で述べたように、漁業に関するEU 規則は、IUU 漁業のリスクが中程度である国(イエローカード)と高度である国(レッドカード)を分類し、それぞれに警告と輸入禁止措置を講じている。これは、強制労働規制においても検討に値するモデルである。例えば、ある国又は地域の高リスク産業について、レッドカードで推定に基づく輸入禁止措置を発動し、イエローカードで警告や立証責任の

92 ヒューマンライツ・ナウ「BLACK BOX: 私たちの食卓の刺身マグロはどこから来たのか? 韓国漁船から日本市場までの不透明なマグロサプライチェーンに潜む人権リスク」(2023年12月20日) <https://hrn.or.jp/news/24930/>.

軽減を発動する方法がありうる。その後、輸入禁止措置の解除には高度の立証責任を課すことも可能である。これ以外にも効果的な方法がありうる。これにより、こうした国々に、カードの解除に向けてリスク原因を排除しようとするインセンティブを与えることができる。事例2で紹介した事例でも、2019年にタイがIUUのイエローカードを解除するために漁業改革を実施した⁹³。これは、実効性のある民間企業によるデュー・ディリジェンスや公的調査が現実的に不可能である国家ぐるみの強制労働、国に労働改革を行わないことへの強いインセンティブがある場合など、より標的を絞った圧力が必要となる場合に、特に有用となりうる。これは、UFLPAのような断片的かつ非動的なアプローチを避けつつ、国家全域での強制労働リスクに対応する1つの方法となりうる。

▶ 強制労働を用いて生産された製品が不透明なサプライチェーン内部で隠匿されることがないよう、トレーサビリティと透明性を確保する措置の必要性

まぐろ資源の保存及び管理の強化に関する特別措置が直面している課題の1つは、サプライチェーンの複雑さと不透明性である。こうしたサプライチェーンでは、魚を捕獲した漁船まで追跡を行うことが困難になったり、IUU漁業で捕獲された水産物が認証水産物に違法に混入したりする可能性がある。ある水産庁職員は「日本の水産物の流通構造は、より複雑である。状況を十分把握できていない中で新法を制定するのは大変であった⁹⁴」と述べている。輸入禁止法制を機能させるには、税関職員がサプライチェーンの複雑な構造を理解している必要がある。この課題に対処する方法として、他国の税関職員や市民社会専門家との協力やコミュニケーション、サプライヤーの開示義務、義務的人権デュー・ディリジェンス、トレーサビリティ要件、そして、上記全ての結果を公表させ、公衆の監視によりその正確性を担保する、透明性要件が挙げられる。これらの方法により、担当職員が、違反が最も発生しやすいサプライチェーンの末端まで商品を追跡することが可能になる⁹⁵。2023年のマグロに関する報告書で議論した、複雑に構成されたサプライチェーンに対する規制と透明性が不十分であることを含むいくつかの批判を考えるとEU及び米国における漁業のトレーサビリティのメカニズムは、検討に値するモデルである。複雑なサプライチェーンは追跡が困難であり、「認証された」サプライチェーンに禁止製品が不正に混入される事態が生じやすい。その例として、漁業業界で慣行となっている積み替えが水産物を捕獲した漁船を不明にしたり、(他の業界でもこれに相当する慣行が存在する可能性はある。) 1社が保管・加工・輸送を含むサプライチェーンの全工程を担う場合(輸入会社が外国にも生産・輸送・保管設備を所有し、適法な製品と違法な製品とが混在する可能性を生じさせている。)が挙げられる。

93 FishWise, "Advancing Traceability in the Seafood Industry", February 2018

https://times.seafoodlegacy.com/en/masaaharu_amanol/; (アクセス日:2025年7月3日)

Enrico Brivio, "Commission lifts 'yellow card' from Thailand for its actions against illegal fishing", European Commission

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_61. (アクセス日:2025年7月3日)

94 Seafood Legacy Times, "Putting a stop to a system that abets poaching by Act The Changing Future of Fishery Products Distribution in Japan", 29 April 2022, https://times.seafoodlegacy.com/en/masaaharu_amanol/.

95 Jess Mackie, "Japan has an Illegal Seafood Problem", Hakai Magazine, 18 October 2019, <https://www.hakaimagazine.com/news/japan-has-an-illegal-seafood-problem/>.

IV 輸入禁止立法に関連する日本国内の 法的・組織的背景

日本で輸入禁止法を最も効果的に機能させるには、考慮すべき一連の法的・組織的検討事項が存在する。第III部で議論したように、米国の第307条は、前述した課題や批判を踏まえても、建設的なモデルとなる。

日本に適用されるモデルを要約すると、主要な所管機関は日本の関税局となるだろう。米国法と同様に、日本法も、労働者団体や市民団体を含む外部組織に証拠の提出を認め、その証拠に基づき関税局が調査を開始できる仕組みにすれば、実効的な制度となる。輸入禁止措置を発動する正当化理由については低い基準、対象企業が対象製品に関して強制労働が行われていないことを証明することでWROを解除する厳格な基準の立証責任を2段階に設定することも有用である。さらに、この基準が強制労働の根絶に最も効果を発揮するのは、サプライヤーにおける強制労働が消滅しただけでなく、労働者が全費用の補償を受け、将来の強制労働を防止する効果的措置が講じられた場合に、初めてWROが解除される場合である。

前節では、税関職員の業務に透明性を持たせること、及び税関の調査過程を通じて市民社会とのつながりを維持することで、WROの発動が、強制労働状況の解消に向けた交渉における労働者の立場を複雑にしたり不利にしたりすることがないようにすることの重要性を指摘した。こうしたリスクは、関税局職員に、労働活動家や市民社会関係者に対する最新情報の提供義務を課すことで回避することができる。さらに、輸入禁止措置の発動及び解除のいずれについても、適用される立証基準及び判断基準を明確にし、ステークホルダーに公表するべきである。明確な基準を公表することで、市民社会関係者が申立方法を把握することや、業界関係者が国際人権基準を遵守して輸入禁止を回避するために何をする必要があるか、また、強制労働状況を適切に予防したり現場労働者のニーズに対応したりすることで、輸入禁止措置を解除する方法を把握することが容易になる。

日本法でこの構造を実現させるには、いくつかの組織改革が必要である。第1に、関税局が実効的な調査を行うために、人権及び労働者の権利に関する法律及び実務の専門家を採用すること、又は職員に対してこの分野の研修を実施することが必要である。これにより、強制労働の発生の機序や、各種証拠の重要性、調査リソース（データベース、政府情報、専門家や労働者代表者を含む関係者）の使用方法を理解することが可能となる。この研修には、ベスト・プラクティスや効果的な調査方法を学ぶため、同様の輸入禁止制度を導入している他国の税関当局との会合や協議も含めるべきである。

日本の組織的課題の1つは、2020年のNAPにおいて、BHRに関する問題の責任が複数の省庁（主に、経済産業省と外務省）に分散されていることである。いずれの省庁も、BHRに関する専門知識を備えた職員が十分ではなく、このことは、政府が強制労働の撲滅に向けた輸入禁止法制も含む一貫性のある一元的政策を策定する妨げとなる可能性がある。日本のNAPの実施状況を監視するため、2021年に省庁間委員会が設立され、当時の内閣総理大臣補佐官（国際人権問題担当）であった中谷元氏が事実上の代表者とされたが、同委員会は活発に活動していないようであり、中谷氏も2023年12月に上記役職を解任されている⁹⁶。こうした動向は、関係省庁

96 内閣官房「ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進連絡会議」（アクセス日：2025年6月18日）
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/business_jinken/index.html

が緊密に連携し、全省庁をあげて人権問題に取り組むことを抑止する要因となる⁹⁷。責任の分散という問題は、国内人権機関を設立し、全省庁を代表して、関税局との連携も含む人権及び労働者の権利に関する一元的政策の策定を行うことで解決が可能である。これに加えて、米国のモデルである、BHR 関連事項の調整を省庁横断的に行う専門機関である「民主主義・人権・労働局(Bureau of Democracy, Human Rights and Labour)」と、外国での強制労働に対する措置を調整する省庁横断的機関「強制労働執行タスクフォース (Forced Labor Enforcement Task Force)」を参考にする方法もある。これらの機関には、前述の省庁間委員会のように妨害や業務停止への圧力を受けることなく継続的に業務を継続することができるよう、十分なリソース、権限及び独立性を与えるべきである。

こうした調整には、例えば、強制労働根絶に向けた立法やベスト・プラクティスの導入を提唱する際に、輸入禁止制度と、サプライヤー国との外交的関与とを連携させることが含まれる。これにより、輸入禁止制度と外交的関与が補完的に機能するようになる。前述のように、日本の関税局と米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)及び欧州の担当機関とを結びつける、ベスト・プラクティス、データベース、サプライヤー情報、リスト掲載事業者、及び輸入禁止措置の共有を含む地域的・国際的制度も、建設的な連携手段である。

本報告書でも述べたように、輸入禁止立法と並んで、同法の実効性を高める補完的な立法を行う必要がある。これには、企業が競争力を脅かされることなく強制労働を早期に特定することを可能にする義務的人権デュー・ディリジェンスのルール、サプライチェーン源流に至るまでのトレーサビリティと透明性に関するルール、そして「ビジネスと人権に関する国連作業部会」の訪日後に公表された2024年5月の報告書で勧告されたその他の改革が含まれる⁹⁸。

最後に、これらの措置及び提案の設計及び根拠は全て、あらゆる要素が、全階層のサプライチェーンに属する労働者の福祉に向けられる労働者中心のアプローチによるべきである。このアプローチは、2021年6月に米国通商代表部が、労働者中心の貿易という目標は米国の通商政策の重要要素であると公表した際に、米国で採用されたものである。これは、日本政府が従うべき先例である⁹⁹。これを実現させるため、政策及び実践のあらゆるレベルのコミュニケーション及び実施において、利害関係者の意味のある関与が組み込まれるべきである。

97 Sam Baron, “Kishida’s puzzling decision to ax his human rights adviser”, Japan Times, 1 December 2023, <https://www.japantimes.co.jp/commentary/2023/12/01/japan/cabinet-human-rights-adviser-removed/>;

Kyodo News, “Japan PM’s human rights initiative stalls as adviser post left vacant”, 10 March 2024,

<https://english.kyodonews.net/news/2024/03/46120694371f-japan-pms-human-rights-initiative-stalls-as-adviser-post-left-vacant.html>.

98 Human Rights Council, “A/HRC/56/55/Add.1: Visit to Japan - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises”, A/HRC/56/55/Add.1, 1 May 2024,

<https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5655add1-visit-japan-report-working-group-issue-human-rights-and>.

99 USTR, “Remarks of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration’s ‘Worker-Centered Trade Policy’”, June 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/june/remarks-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-worker-centered-trade-policy>.

V

結論

本報告書の基本的な主張を要約すると、第1に、日本には、日本に輸入される製品に関係する強制労働を根絶しなければならない理由がある。これには、人権やUNGPsの尊重義務といった法的理由、倫理的理由（日本は、G7参加国の中で、輸入禁止、報告義務のルールなどの強制労働に対処する強制的立法措置を講じていない唯一の国である。また、日本の企業と消費者は、強制労働産品に金銭を支払うことで強制労働への資金提供を行っていることになるが、これは、人権尊重という日本の価値観と相容れないものである。）、そして経済的理由（海外の強制労働により、労働者の権利を尊重している日本企業は不当に競争力を弱め、強制労働防止のための費用も負わされることから、公平な競争環境が損なわれる。）が含まれる。

また、日本が強制労働によって生産された製品の輸入禁止制度を創設する立法を行わなければならない理由も存在する。これには、企業が自主的に実施する強制労働対策の措置は実効性を欠くことが明らかであること、強制労働はアジア地域に多いことから、日本は強制労働によって生産された製品を輸入するリスクが特に高いこと、他国が輸入禁止法を導入しているため、日本は他国で規制された強制労働によって生産された製品の多くが流入するリスクも高いこと、強制労働を撲滅するための国際的取り組みが実効的なものとなるには日本の参加が不可欠であること、日本のアジア地域における経済的・外交的な影響力は大きく、日本が率先して輸入禁止法を立法することは、貿易相手国の改革を促進する上で非常に効果的であることが含まれる。

さらに、輸入禁止措置は、強制労働をなくすために企業やサプライヤー国に政策や慣行を変えさせる上で、また、労働者により有利な条件や救済を与える上で、効果を発揮しうる。特に、輸入禁止措置が他の影響力の形態と組み合わせで発動された場合に効果的である。もっとも、日本の人権尊重のコミットメントは、輸入禁止措置の実際の効果を別にしても、輸入禁止制度を導入すべき十分な理由となる。

本報告書は、米国の第307条に基づく輸入禁止制度の運用と成果を詳細に説明し、その特徴の多くが、日本の立法における有益なモデルとなりうることを指摘した。例えば、市民社会が調査開始の申立てを行うことができることや、強制労働が存在するという低い証拠基準で輸入禁止措置が発動され、輸入禁止の解除には強制労働が不存在であることの高い証拠基準が要求されることなどである。IUU規制から得られる有益なアイデアは、政府が強制労働の高リスク国を指定することができ、輸入禁止措置発動の基準を下げるというものである。

第307条には多くの建設的な特徴がある一方で、同条の制度は様々な課題や批判にも直面してきた。日本の政策立案者は、日本の制度を設計する際に、これらの課題や批判に対応するべきである。これには、手続きの政治的中立性を確保すること、輸入禁止措置の発動・解除時の明確な基準を策定し公表すること、意思決定の透明性を確保すること、強制労働の被害を受けた労働者全員が十分な救済を受けるまでは輸入禁止措置を解除しないことが含まれる。

輸入禁止制度の立法には、実効性を強化するための組織的改革も必要である。これには、政府横断的な輸入禁止制度を含むBHRの優先事項を調整する権限を有する政府機関である国内人権機関の設立や、人権と労働者の権利に関する専門家の採用及び職員の研修が含まれる。また、輸入禁止法を導入している国家間で、ベス

ト・プラクティス、サプライヤー情報、禁止事業者リスト及び輸入禁止決定の情報交換や連携を図るための地域的・国際的な連携メカニズムも必要である。

輸入禁止法の実効性を確保するには、補完的な立法措置も必要である。これには、義務的人権デュー・ディリジェンス法、サプライヤーの源流に至るまでの開示ルール、デュー・ディリジェンスとサプライヤーの開示に関する情報を公開する透明性のルール、意思決定時に市民社会や労働者団体、専門家を含むステークホルダーとのエンゲージメントを義務付けるルールが含まれる。

本報告書で繰り返し述べているように、日本は、輸入禁止、報告義務のルールなどの強制労働に対処する強制的立法措置を導入していない唯一のG7参加国である。この輸入禁止制度は、倫理的要求であるだけでなく、経済的な合理性も備えている。この制度は、より責任のある持続可能な方法で、日本の企業と労働者の競争力を向上させる。人権と公正・公平な世界貿易システムが世界の独裁政権によって侵され、揺るいでいる中、日本政府には、他のG7参加国と共に、輸入禁止制度で自国企業のサプライチェーン内の強制労働慣行を撲滅するリーダーシップを発揮する機会と義務がある。