

平成 22 年 5 月 3 日現在

研究種目：基盤研究 (C)
 研究期間：2007～2009
 課題番号：19530131
 研究課題名 (和文) ソフト・ガバナンスの台頭—市民社会、企業、そして国際組織による秩序の模索—
 研究課題名 (英文) The Rise of Soft Governance—the Exploration of a World Order by Non-Governmental Organizations, Firms, and International Organizations
 研究代表者
 山田 高敬 (YAMADA TAKAHIRO)
 首都大学東京・大学院社会科学部研究科・教授
 研究者番号：00247602

研究成果の概要 (和文)：本研究では、90 年代以降の国際社会において、なぜ多様な行為主体がグローバル・ガバナンスに直接参加し、法的拘束力を持たない私的なガイドラインを設定するソフトなタイプのガバナンスが台頭するに至ったのか、について探究した。その結果、グローバル化によって生じた「不均等な法化」が原因であったことが、マクロな分析および特定のプライベート・レジームに関するミクロな実証分析を通して、明らかとなった。

研究成果の概要 (英文)：This research was aimed at specifying the conditions that led to the emergence of soft governance structures based on voluntary guidelines set by a multitude of private actors directly participating in global governance. The findings of the research based on both macro-and-micro analyses, point to “the unequal legalization” of global governance, which has been associated with the globalization of the world economy.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2008 年度	900,000	270,000	1,170,000
2009 年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	2,800,000	840,000	3,640,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・国際関係論

キーワード：グローバル・ガバナンス、プライベート・ガバナンス、国際組織、市民社会、企業の社会的責任、持続可能な発展

1. 研究開始当初の背景

90 年代以降の国際関係の特徴づける、興味深い傾向として、規範の自発的な遵守を促すソフト・ガバナンスの台頭がある。このような現象は、マルチセクショナルなネットワークに関する研究や国際組織の説明責任に関す

る研究などにおいて取り上げられてきたが、(ア)なぜ、このようなガバナンスの方法が国際組織によって採用されるようになったのか、(イ)このようなガバナンスの方法は、どのような目的を達成するのに有効なのか、そして(ウ)このようなガバナンスの方法を

採用することで、国際組織の正統性はどのような影響を受けるのか、については必ずしも明らかにされてこなかった。

2. 研究の目的

本研究では、(ア) ソフト・ガバナンスに関する先行研究をサーベイし、その特徴を明らかにすること、(イ) ソフト・ガバナンスの事例を特定化し、なぜ当該分野でソフト・ガバナンスが採用されるに至ったかを分析すること、そして (ウ) ソフト・ガバナンスがどの程度グローバルなレベルでの秩序形成に貢献し、さらに当該国際組織の正統性を高めるのに貢献したかを分析することを目的とした。

3. 研究の方法

研究は、以下の方法と手順で遂行した。

初年度にあたる 19 年度には、ソフト・ガバナンスに関して二次資料に基づく予備的調査を行い、実証的な分析の対象を絞り込むとともに、ソフト・ガバナンスの特徴を掴むことで類型化を試みた。さらに二次資料を基にソフト・ガバナンスが台頭した理由に関して歴史的な分析を行った。そしてその上で、国連環境計画 (UNEP) のダム開発プロジェクト (DDP) のケースについて、ソフト・ガバナンスの実効性と包含性の関係に関するヒアリング調査を行った。

続く 20 年度には、ソフト・ガバナンスの中心的な担い手である企業や NGO などの非政府組織と国際組織の相互作用を実証的に分析するために、上述の DDP プロセスに関与した IHA (国際水力発電協会) の代表に対してヒアリングを実施するとともに、EU-ETS に関しては欧州委員会環境総局と関連業界団体および NGO の ETS 担当者に対してヒアリング調査を実施した。

最終年度の 21 年度には、ソフト・ガバナンスの有効性と正統性に影響を与える要因を特定化すべく、森林保護をめざす私的なレジームを管理する森林管理協議会 (FSC) および、EU-ETS と 2013 年以降の気候変動レジームの形成をめざすポスト京都議定書交渉との相互連関に関して文献リサーチおよびヒアリング調査を実施した。FSC に関しては、FSC 代表と欧州支部代表に対して、そして EU-ETS に関しては、欧州委員会環境総局、欧州経団連、欧州気候ネットワークおよび WWF の担当者に対して、それぞれヒアリング調査を行った。

4. 研究成果

以下、研究の成果について概観する。第 1 に、ソフト・ガバナンスには様々なものがあることが判明した。

表 1 ソフト・ガバナンスの分類

目的 / 主体	企業 / 業界	企業・NGO	企業・NGO・国際組織
標準化	ISO14001, Responsible Care	FSC, SA8000	WCD, EU-ETS
学習	Responsible Care, CSR Europe	FSC, SA8000, IHA	国連 GC

まず目的別に分類すると、何らかの基準を設定するタイプのもの、企業の社会的学習を促進するタイプのものに分けられた。前者には、FSC や世界ダム委員会 (WCD) のガイドラインなどが含まれ、後者には国連のグローバル・コンパクト (GC) などが含まれた。またガバナンスへの参加主体別に分類すると、企業がイニシアティブをとって創設したもの、NGO がイニシアティブをとって創設したもの、さらには公的機関が関与したものに分類できた。目的別の分類と組み合わせると、ソフト・ガバナンスの類型は表 1 のようになる。

次に、ソフト・ガバナンスが台頭した理由に関しては、NGO が関与したケースを中心に分析したところ、国連プロセスやブレトンウッズ体制などの多国間主義がうまく機能しなかったことに起因していたことが明らかにされた。つまり多国間主義の失敗が NGO の活動を活発化させ、私的なレジームの形成あるいは公的なレジームのプライベート化をもたらしたという解釈が支持された。

また政府の関与がレジームに与える影響としては、DDP についてのヒアリング調査からは、ソフト・ガバナンスの普遍性を高めるには各国政府の関与が必要となるものの、政府が関与することで国家間の利害対立が原因となり基準の厳格性が損なわれるというジレンマが発生し得ることを確認できた。このことは、政府間の合意が困難な場合には、レジームの有効性の維持を優先し、別の方法を用いた基準の普及を模索する必要があることを示唆するものとして興味深い。

次に、以上のような検討結果を踏まえ、ソフト・ガバナンスが人権や環境などの社会領域に集中的に分布している理由について「不均等な法化」仮説を提示した。つまり国際経済領域においては法化 (legalization) が進んでいて、国家主権がかなりの程度制限されているのに

対して人権および環境などの社会領域では法化が進んでおらず、政府間で実効的なレジームが形成されていない場合が多いため、そのギャップを埋めるために私的なレジームが形成されたと考えたのである。この仮説の妥当性を確認するために、国際条約の批准率を計測したところ、社会領域においてとくに発展途上国の批准率が低いことが確認された。国際条約を批准し、それを国内法に変換することが国際レジームの実効性を担保するミニマムな条件だとすると、このことは社会領域において実効的な公的レジームが欠如していることを意味した。

次に法化が不均等に進んだ最も大きな原因は、財と資本が国境を越えるグローバリゼーションにあると考えられた。なぜならば、グローバリゼーションの進展とともに、環境破壊や労働権の侵害といった負の外部効果が国境を越えて発生するようになったからである。生産者は、当然のことながら、グローバルな競争を強いられるために、それを自己のコストとして内部化しようとはしない。また現地の労働者や住民も、生産者にそれをさせるだけの政治力は持たない。さらに国家も自国の企業の国際競争力を強化する必要、あるいは国内で雇用機会を提供する外国資本を呼び込む必要から、そのような外部効果の内部化を生産者に強要しようとはしない。したがって、経済成長を最優先したり、外国資本に依存したりする発展途上国の政府などは、国際的な環境基準や労働基準などが存在していたとしても、それらを批准し、実効的な国内法に変換することを躊躇うのである。換言すれば、社会領域において規制を強化させることは、グローバルな経済競争にとってむしろ有害となるため、その領域における法化の進展は期待できないのである。それとは、対照的に経済領域では自由主義的な国際秩序の樹立をめざすガバナンスの権限を国際組織に移行させ、グローバリゼーションのプロセスを国内の反対勢力から守ることは、グローバルな経済競争にとって不可欠であるため、国際組織の権限は強化され、その結果法化は進展する傾向にある。

この「不均等な法化」という多国間主義の限界がプライベート・ガバナンスの台頭をもたらす結果となったのである。つまり社会領域において有効なパブリック・ガバナンスが欠如し、そのような状況を問題として認識したNGOが伝統的な政府間主義的なガバナンスに代わるグローバル・ガバナンスの枠組みとして、企業に直接的に働きかける方法を選択したのである。その帰結が、プライベート・レジームの創設とそれに基づくガバナンスであった。

以上のようなマクロ・ヒストリカルな分析を踏まえた上で、研究方法のところでも既に述べたように、森林保護をめざす私的なレジームを運営する森林管理協議会（FSC）および欧州連合排出量取引制度（EU-ETS）に関してミクロ・レベルの調査を実施した。FSCは、純粋な私的な制度であるのに対して、EU-ETSは官民混合型の制度である。森林の違法伐採に各国政府が歯止めをかけられなかったこと、そしてNGOによる不買運動が効果をもたなかったことなどが、FSCが発足する契機となった。このことは、多国間主義の限界に着目する「不均等な法化」仮説を支持する結果となった。

EU-ETSの形成に関しては、Wettestadらの研究が示すように、京都議定書を実施するための制度として、そして米国離脱後には同議定書を維持するための制度として発足した。このことは、一見すると、「不均等な法化」仮説を支持するようには見えないが、各国の温室効果ガスの排出量に関して削減目標を設定する京都議定書にパブリック・レジームとしての実効性が欠如していたと考えれば、それを補うものとしてEU-ETSが発足したことになるので、「不均等な法化」仮説での説明が可能となる。さらに京都議定書以降の政府間枠組みが欠如するなかで、今後企業を中心とするソフト・ガバナンスのメカニズムが台頭してくれば、「不均等な法化」仮説をより直接的に支持する結果となりうるのではないかと考えた。

そのような文脈で平成21年度実施したヒアリング調査の結果からは、そのような方向にこの問題に関するガバナンスの形態が移行しつつあることを確認できた。より具体的には、EUはコペンハーゲン会議において「セクター別クレジット供与」の仕組みを提案した。EU-ETSの存続およびそれによって可能になる温室効果ガスの大幅な削減にとっては新興諸国を含む他国による温室効果ガス排出量の削減が域内の企業からの支持を得るために必要となるが、その条件を満たすには、グローバルなレベルで実効的な政府間合意が形成されるか、それに代る私的な制度が創設される必要がある。まさにその戦略の一環としてEUが「セクター別クレジット供与」の仕組みを提案したことが判明した。つまり政府間の合意が成立しなくても、他国の企業も間接的であれ、欧州市場で排出量取引に参加できれば、域外企業との競争がより公正なものになると考えられたのである。

このようなアプローチが成功すれば、京都議定書のような政府間のレジームは今後発足しないかもしれないが、その代わりに、それを補うための企業が直接的な参加主体となる排出量取引制度が各地域において創設され、それらが相互に連結し、統一的なグロ

ーバル炭素市場が形成される可能性は高い。したがって大まかに言えば、パブリック・ガバナンスの失敗がプライベート・ガバナンスの台頭を可能にすると言えるのである。

最後に、プライベート・レジーム(官民混合型のものを含む)の正統性と有効性の関係について本研究からどのような結論が導出されるのかについて触れておこう。

FSCの目的は、森林管理に関するグローバルな標準を設定し、その遵守を、独立認証機関を通して認証することにあるが、標準の設定には、マルチ・ステークホルダー・アプローチが採用され、セクター間の討議の機会が確保されている。つまりNGOと企業が共同して基準を設定できる仕組みが採用されていることから一定の正統性が確保されていると言える。

EU-ETSも、FSCと同様にマルチ・ステークホルダー・アプローチを採用している。たとえば、企業にどの程度無償の排出枠を配分するのか、その場合ベンチマークをどのように設定するのかなどは企業の利害を代表する業界団体、NGOの代表および欧州委員会との間で討議を通して定められる。その結果EU-ETSは「正統な」制度として各ステークホルダーによって認知されるに至っている。

ではレジームの有効性についてはどうか。たしかに森林管理に関しては、FSCと競合する森林認証支援プログラム(PEFC)が存在するが、FSCの基準の方がより包括的であり、2000年以降FSCに参加するセクターの数は増え続けている。その意味では、FSCは、正統性を確保しながら、有効性を維持していると言える。またEU-ETSも排出枠の配分に権限を加盟国政府から欧州委員会に移したり、排出枠の配分を有償にしたりすることで制度の実効性の向上を図っている。さらに、もし欧州連合が提案する「セクター別クレジット供与」の制度が形成されれば、グローバルなレベルでもEU-ETSは実効性を持つことになる。このようにFSCおよびEU-ETSに関しては、前述のWCDとは異なり、レジームの正統性と有効性の間には大きなトレード・オフは存在しない。この違いがどこから生まれるのかについては、WCDが市場ではなく、国家を通してその普及を狙ったのに対して、他の二つのレジームは市場を通してその普及を狙った点と関係していると考えられる。

今後の課題としては、パブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスがどのように相互作用するのか、という点を明らかにすることにある。WCDやFSCの場合は、何れもパブリック・ガバナンスが存在しなかったか、あるいはそれが実現しなかったために創設されたプライベート・レジームであったが、EU-ETSは、京都議定書というパブリック・ガ

バナンスが存在していたからこそ創設されるに至った官民混合型のレジームであった。パブリック・ガバナンスと並行して存在するプライベート・ガバナンスには、この他にどのようなものがあるのだろうか。そしてその場合、両者の間でどのような相互作用が見られるのであろうか。

またWCDやFSCの場合のように、NGOが主導するプライベート・ガバナンスと、企業や業界が主導するプライベート・ガバナンスが対立・競合するような場合には、果たしてパブリック・ガバナンスに対する需要は増大するのであろうか。

つまり異種レジーム間の相互作用について理解を深めることで真に有効なグローバル・ガバナンスの在り方を追求するという大きな課題が残されていると言えよう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

- ① 山田高敬、公共空間におけるプライベート・ガバナンスの可能性—多様化する国際秩序、国際問題、586号、2009、49-61頁、査読無
- ② 山田高敬、多国間制度の不均等な法化と私的権威の台頭、国際法外交雑誌、査読有、107巻1号、2008、44-76頁
- ③ 山田高敬、環境に関する国際秩序形成—G8サミットの役割、国際問題、572号、2008、10-21頁、査読有
- ④ 山田高敬、共振する二つのトランスナショナルリズムと世界銀行の組織変化、国際政治、査読有、147号、2007、78-94頁

[学会発表] (計4件)

- ① 山田高敬、NGOの「民主化」要求に対する世界銀行の能動的反応—官僚組織文化の内発的再編と複合的学習、日本政治学会、2008年10月12日、関西学院大学
- ② 山田高敬、法化のパラドックス—権威構造の階層化と私有化する多国間主義、国際法学会、2007年10月6日、帝塚山大学

[図書] (計1件)

- ① 大芝亮、山田高敬他、有斐閣、日本の国際政治学2—国境なき国際政治、2008、282頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山田 高敬 (YAMADA TAKAHIRO)

首都大学東京・大学院社会科学研究所・教授

研究者番号：00247602