

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 14 日現在

機関番号：22604

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：平成 22 年度～平成 24 年度

課題番号：22530157

研究課題名（和文）グローバル・ガバナンスにおける異種レジームの相互作用-「公」と「私」の補完性-

研究課題名（英文）Interaction between different types of regimes in global governance: complementary relations between “public” and “private” realms

研究代表者

山田高敬（YAMADA TAKAHIRO）

首都大学東京・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、国際レジームを核とするパブリック・ガバナンスが存在する問題領域において NGO や企業が主体となるプライベート・ガバナンスの出現を可能にした要因及び、パブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスが補完的に相互作用する条件について実証的に検討した。前者に関しては、分析の結果、パブリック・ガバナンスが経済領域と社会領域に分断されていて、社会領域において「規範の空白」が存在していたことが要因として抽出できた。また後者に関しては、異なるガバナンス・システムの限界を補うような役割分担を示す共通知識の形成が必要であるという暫定的な結論が得られた。

研究成果の概要（英文）：The aim of this research was two-fold. One aim was to analyze the factors that led to the formation of private governance systems involving NGOs and firms in issue areas where public governance systems already exist, and the other was to specify the conditions that enable the two types of governance systems to work in tandem with each other in a complementary manner. In regards to the first question, this research has found both the fragmented nature of public governance giving priority to economic goals over social goals and the presence of a “normative void” within the social realm to be the contributing factors, and with respect to the latter question, the research has tentatively concluded that the formation of knowledge that prescribes suitable roles for each system based on the recognition of their respective limits is required.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
平成 22 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
平成 23 年度	900,000	270,000	1,170,000
平成 24 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
平成 25 年度	0	0	0
平成 26 年度	0	0	0
総計	2,900,000	870,000	3,770,000

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：国際協調論、グローバル・ガバナンス

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 90年代以降、グローバル・イシューの

解決を目的とするグローバル・ガバナンスは、参加主体、権威構造及び秩序形成の面

で急速に多様化してきた。今日では政府を主体とする伝統的なパブリック・ガバナンス以外にもNGOや企業を主体とするプライベート・ガバナンスが台頭してきている。そこで本研究では、なぜグローバル・ガバナンスがこのように多様化したのか、そして異なる次元やタイプのガバナンス・システムはどのように相互作用するのかという問いを立てた。

(2) グローバル・ガバナンスの多様化に関する研究は、これまでとくにイギリスの学者を中心に進められてきた。コーニグ・アーチブギ (Koenig-Archibugi) らの研究がその代表である (Koenig-Archibugi and Zurn, 2006)。国内の研究としては、グローバル・ガバナンスの目標、参加アクターの種類及び手段という3つの側面から多様性を捉える山本の研究などがあった (山本、2008年)。とりわけプライベート・ガバナンスの形成過程や機能を記述する実証的な研究が注目を集めるようになっていた (Haufli er, 2001; Lipschutz with Rowe, 2005; Pattberg, 2007; 山本、2001年; 山田a、2008年; 山田b、2008年)。しかしパブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスの関係性に着目する研究は未開拓のままであった。

## 2. 研究の目的

(1) このような問題関心から、本研究では、まずパブリック・ガバナンスが存在していたにもかかわらず、プライベート・ガバナンスが創設された事例を特定化するところから始めた。その上で、なぜプライベート・レジームがその領域で創設されるに至ったのか、そしてパブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスはどのように相互作用したのかを明らかにしようと考えた。

(2) このような問いを立てることの意義としては、以下のような点が挙げられよう。第1に、従来の研究は、どちらかと言えば、記述的なものが多く (Haufli er, 2001)、ガバナンスのプライベート化あるいはパブリック化の原因に関する理論的な考察は必ずしも十分とは言えなかった。一般的に、公共財を提供するために私的アクター間の利害調整が必要となる場合、公的アクターが関与する度合いが高まると考えられている (Kolliker, 2006)。しかし国際労働基準の場合は、私的アクター間の利害調整が必要な領域であるにもかかわらず、ILO を中心とするパブリック・レジームがプライベート化されたケースとして捉えることができる。したがって、そのようなロジックでは、なぜこの領域においてプライベート・レジームが形成されなければなかったかを説明できなかった。

第2に、異なるガバナンス・システム間の相互作用に関する研究も、争点領域が環境分野に限定され、なおかつパブリック・レジーム間の相互作用を対象とするものがほとんどであった (Oberthur and Gehring, 2006; 大矢根、2008年)。また相互作用の理論的な研究も類型化の域を出るものではなかった (Young, 1999)。

(3) そこで本研究課題では、次の二つの問いに焦点を当てることとした。第1は、パブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスがなぜ同じ領域において併存することがあるのかという問いである。第2は、どのような条件が揃えば、パブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスの関係が競合的なものにならずに、補完的になるのか、という問いであった。つまり多様化し、分散化するグローバル・ガバナンスの諸制度が一つの整合的な「組織フィールド」 (DiMaggio and Powell, 1983) として有効に機能する条件と

は何かを特定化するというのが、本研究課題の最終的な目的となった。

### 3. 研究の方法

(1) 本研究では、まず初年度にグローバル・ガバナンスに関する先行研究のサーベイを実施し、パブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスが共存する事例を特定化した。次年度には、パブリック・ガバナンスのプライベート化に関してヒアリング調査を実施し、最終年度にはプライベート・ガバナンスのパブリック化に関してヒアリング調査を実施した。

(2) パブリック・ガバナンスのプライベート化に関しては、国際基準のプライベート化が進んでいるILOを取り上げ、同機関の事務局職員に対してヒアリング調査を実施した。とりわけ企業やNGOによる労働基準関連の「企業の社会的責任(CSR)」をILOの事務局がどのように見ているのか明らかにしようとした。

(3) プライベート・ガバナンスのパブリック化に関しては、欧州委員会の雇用総局、企業総局、貿易総局のCSR政策担当者に対してヒアリング調査を実施した。またブリュッセルに拠点を置く代表的なNGOに対しても同様の調査を行った。

### 4. 研究成果

(1) まず上述のILOの事務局に対するヒアリング調査から、CSRに採用されるようになったILOのCLS(中核的労働基準)が合意されるに至った歴史的な経緯と労働関係の各種プライベート・レジームに対するILOの評価が明らかとなった。

より具体的には、ILOは労働基準を「人権」として位置づけることで労働基準の「普遍化」をはかったが、「国家不在」のプライ

ベート・ガバナンスに対しては批判的であることが明らかとなった。つまり労働権の保護は国家の枠組みを通して促進すべきであり、プライベート・ガバナンスに委ねるべきではないという立場をとった。

しかしこれに対してOECDは、OECD多国籍企業行動指針において「人権」の項目を新たに追加し、企業を人権保護に不可欠なアクターとして位置づけた。このことは、ILOなどが核となるパブリック・ガバナンスのみに依拠することにも、またプライベート・レジームに基づくCSRの実践のみに依拠することにも限界があるとの認識がOECDの中で共有されていたことを示唆していた。OECD投資委員会関係者へのヒアリング調査では、後述するラギー・フレームワークの同委員会への影響が大きかったことへの言及があった。

(2) 次にプライベート・レジームが数多く存在する欧州において欧州委員会のCSRに対する立ち位置(どこまでが政府の責任で、どこからが企業の責任なのか)を知るために欧州委員会雇用総局のCSR政策担当者に対してヒアリング調査を実施した。その結果、EUも国連人権理事会によって採択されたラギー報告書を参照基準にパブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスの調和を図ろうとしていることがわかった。

(3) さらに政府と企業の役割分担の在り方に関して、欧州委員会の域内市場総局及び企業総局の担当者と、政府により大きな役割を期待するECCJ(企業正義のための欧州連合)の担当者に対してヒアリングを実施した。

(4) これらのヒアリング調査の結果、以下のことが明らかとなった。第1に、国連人権理事会が採択したラギー報告書(「ラギー・フレームワーク」及び「ラギー原則」)が「企業と人権」問題に関する政府と企業の責任分

担を明確にすることで、パブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスの相互補完的な関係性を築こうとした。第2に、その結果、リージョナル・レベルでのCSR政策の実施に「ラギー・フレームワーク（以下、フレームワーク）」及び「ラギー原則（以下、原則）」が大きな影響を与えた。第3に、EUにおいて原則が実施されるにあたり、現在、企業に対して環境社会ガバナンス（ESG）報告書（別称サステナビリティ報告書）を義務化すべきかどうかという問題と、企業活動による人権侵害の被害者が外国籍保有者である場合、その個人に親会社の帰属先である本国において裁判請求権を認めるべきかどうかという問題が重要な争点として浮上している。前者の問題に関しては欧州委員会域内市場総局がその法案作成を担当した。

(5) 以上の調査結果をもとに、先に挙げた問いに対する現時点での回答を示したい。

第1に、パブリック・ガバナンスが存在するにもかかわらず、プライベート・ガバナンスが台頭したのは、なぜか。この問いを解く鍵は、パブリック・ガバナンスに内在する矛盾にあった。なぜならば、CRSが登場する背景には、国際通商レジームと国際人権レジームの調整問題があったからである。言うまでもなく、国際通商レジームは、貿易及び投資の自由化を通して経済のグローバル化を促進するためのレジームである。それに対してILO協定やその他の国際人権レジームは、基本的に人権を保護する国家の責任を規定するものである。しかし発展途上国の多くは、経済発展を人権保護に優先する姿勢をとるため、国際人権レジームは実効性を欠くものとなった。つまり企業が人権侵害を引き起こすか、人権侵害に加担するような場合でも、国家がその企業の責任を追求しない、あるいはできないという状況が生まれたのである。

そこで人権保護を主張する社会勢力は、国際人権レジームをより実効的なものにしようとして通商レジームを人権レジームの中に取り込み、人権保護を目的とする輸入制限措置の正当化を試みたが、それは発展途上国の猛烈な反対に遇い実現しなかった。それどころか、ホスト国の政府が企業に責任を負わせようとする、投資協定違反の訴えを起こされるおそれすら存在した。

パブリック・ガバナンスの中にこのような矛盾が存在していたために、プライベート・ガバナンス、すなわちCSRが企業のみならず、NGOからも支持されるようになったと考えられる。つまり分断化されたパブリック・ガバナンス自身がプライベート・ガバナンスの台頭の一つの要因となったと考えられる。

第2に、如何なる条件の下であれば、パブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスの関係が相互補完的なものになるのか。「企業と人権」の領域では、異なる規範的なアイデアが競合し、ある種の「規範の空白」が生まれていたことがプライベート・ガバナンスをパブリック化する契機となった。つまり企業に人権規範を遵守させるとしても、企業が負う責任の範囲はどこまでかに関して統一的な規範的なアイデアは存在していなかった。遵守すべき人権規範は何か、国境を越えて事業を展開する多国籍企業は取引先の現地企業が関与した人権侵害に対しても責任を負うべきなのか、またその場合、外国人の被害者に本国における裁判請求権を認めるべきなのか、企業は自社の人権への取り組みを公表すべきなのか、またそのような公表を政府が義務づけるべきなのか等々、様々な問題に関して社会的なアクターの規範的なアイデアは異なっていた。つまりCSRを実施するとしても、どの程度の責任を企業に求めるのかについて認識が共有されていなか

ったのである。第一義的には、この「規範の空白」がパブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスの関係性を再規定する契機となった。

上記の「規範の空白」を埋めたのが、国連人権理事会が採択したフレームワーク及び原則であった。これらは、まず企業が尊重すべき人権の中身を明らかにした。具体的には、世界人権宣言、国際人権規約、ILO の労働基準及び社会的弱者に関する様々な国連文書に規定されているすべての権利が対象となった。これらの文書は、言うまでもなく、すべて政府間合意を基礎とするパブリック・レジームであった。つまりプライベートな枠組みであっても、その基準はパブリック・レジームが規定する「国際的に認められた人権」に求められたのである。その上でフレームワーク及び原則は、パブリック・ガバナンスとプライベート・ガバナンスの役割分担を明確化した。人権被害を事前に回避する「人権デュー・ディリジェンス」は、主にプライベート・ガバナンスの役割であり、被害者の事後的な救済は、究極的には国家の役割であるとしたのである。つまり企業は、まず人権侵害を未然に防ぐために最大限の努力を払い、もしそれでもなお人権侵害が生じる場合には、国内の人権機関などを通して被害者の救済にあたり、最終的に裁判所の判断を仰ぐ、という一連のガバナンスの流れを示したのである。

つまりフレームワーク及び原則のねらいは、異なる規範的なアイデアの収斂及び異なるレジーム間の補完性の確立にあったと言える。本研究課題の調査でも明らかになったように、そのねらい通りに各アクターが動き始めている。というのは、人権 NGO、労働組合、国際商業会議所などのステークホルダーがフレームワーク及び原則を最終的に支持

するに至っただけでなく、OECD や EU といった政府間組織も基本的にはフレームワーク及び原則に沿って独自の CSR 政策を規定するようになったからである。

この背景については、本研究では十分に明らかにしたとは言えないが、一種の CSR を専門とするプロフェッショナルなコミュニティが形成されたことと無関係ではないと推測される。ステークホルダー間の関係は、当初はたしかに敵対的であったかもしれない。だが人権リスクに敏感な企業が自主的な取り組みを始めるようになると、NGO もそれに理解を示すようになり、企業と協働して人権リスクを回避するプライベート・レジームを作るようになっていった。そして一部の NGO は、企業に CSR 報告書の作成を求めるようになり、そのような報告書の作成を義務づける政府も出現した。この状況の中で企業に対して CSR に関する専門的な知識を提供するコンサルティング会社などが登場し、徐々に CSR 市場が作られていった。そして GRI (Global Reporting Initiative) や国連 GC (Global Compact) などの後押しもあり、CSR 市場は企業の CSR サービスに対する需要を増幅させ、それが CSR 市場をさらに発展させるという相乗効果を生んだと考えられる。このようなプロセスを通じて企業、投資家、CSR サービス会社及び NGO を横断的に結ぶ CSR のプロフェッショナル層が誕生したものと考えられる。フレームワーク及び原則は、この CSR コミュニティが共有する認識を構築ブロックとして提示されたのではないかというのが、現時点での暫定的な結論である。

(6) 残された課題は、以下の通りである。第 1 に、上記の暫定的な結論が妥当なものかについて検証が必要である。つまり上述の「規範の空白」を解消させるようなステークホルダー間の認識の共有をラギー国連事務総長

特別代表が如何なるプロセスで実現したのかを見る必要がある。第2に、投資の自由化を使命とする OECD や域内経済の自由化を使命とする EU が、なぜフレームワーク及び原則を採用したのかという疑問にも答える必要がある。つまり経済領域と社会領域の分断というパブリック・ガバナンスに内在する矛盾から生じたプライベート・ガバナンスが公的機関から奪った権威を公的機関自身が、どのように取り戻そうとしているのかという視座からこの問題を捉え直す必要がある。そして第3に、そのような公的権威の回復の結果、分断化されたパブリック・ガバナンスがもたらすガバナンス・ギャップにどのような変化が生じる可能性があるのかを考察しなければならないであろう。つまりガバナンス・システムの完全なる統合が実現しなくても、ガバナンスの統合は促進され、より正当かつ有効なガバナンスが実現するのかどうかという国際制度論に突きつけられた大問題に答えなければならないであろう。

## 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1件)

- ① 山田高敬、ミネルヴァ環境ガバナンス叢書 書評論文集(中)新澤秀則編著『温暖化防止のガバナンス』 気候変動のグローバル・ガバナンス論--規範的空間と調整コスト、 財政と公共政策、査読有り、33巻、2011、67-82

[学会発表] (計1件)

- ① Takahiro Yamada, The failure of a great experiment in market-based public governance for climate change: the n

orm of domestic actions and the social construction of adjustment costs, International Studies Association, Montreal, Canada, 2011.3.16.

[図書] (計4件)

- ① 山田高敬、風行社、政治の発見⑧越える一境界なき政治の予兆、2010、34
- ② 山田高敬、他、白水社、ゾンビ襲来 国際政治理論で、その日に備える(翻訳)、2012、240
- ③ 山田高敬、他、有斐閣、コンストラクティヴィズムの国際関係論、2013、21
- ④ 山田高敬、ミネルヴァ書房、国際規範の複合的發展過程、2013(近刊)、30

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

山田高敬 (YAMADA TAKAHIRO)

首都大学東京・社会科学研究所・教授

研究者番号：00247602