

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 13 日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380199

研究課題名(和文) グローバル・ガバナンスにおける公的権威の回復と国際秩序の超領域的統合

研究課題名(英文) The Recovery of Public Authority in Global Governance and the Trans-functional Integration of the International Order

研究代表者

山田 高敬 (YAMADA, TAKAHIRO)

名古屋大学・環境学研究科・教授

研究者番号：00247602

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、権威のプライベート化が進んだ多中心的ソフト・ガバナンスの状況における政府間組織(IGO)の権威回復の在り方について考察した。当該ガバナンス状況では、企業やNGOなどの非国家主体の協力が不可欠なため、目的喪失リスクが高くなると考えられた。そのためIGOは、同リスクを抑制すべくアクター間で共有知識の形成を促進すると予測した。また同時に有効なガバナンスに関する不確実性も高くなるため、IGOは、有効性を担保すべくNGOなどを仲介者として動員し、政策実験を奨励すると予測した。その上で国連グローバル・コンパクトのCEOウォーター・マンドートと国連人権企業指導原則を事例に仮説検証を行った。

研究成果の概要(英文)：Based upon a typology of global governance, this research specifies the nature of authority demanded of inter-governmental organizations (IGOs) in “poly-centric soft governance,” where many private regimes have been formed in recent years. Since, in this type of governance, IGOs need to elicit the cooperation of non-state actors in order to attain their governance goals, the risk of goal displacement will likely become high. IGOs are thus expected to minimize this risk by promoting the creation of common understanding to be shared among these non-state actors. Moreover, since there is also a high level of uncertainty concerning the effectiveness of market-based governance mechanisms, IGOs are also expected to promote various policy experiments aimed at target actors. In this research, the UN Global Compact's CEO Water Mandate, and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights have been selected as primary cases to test these hypotheses.

研究分野：国際関係論

キーワード：グローバル・ガバナンス 国際組織 国際制度 企業と人権 水資源管理

1. 研究開始当初の背景

90年代以降、国際社会は、規制緩和、民営化、市場の自由化を通してグローバル化を強力に推し進めてきた。その一方で人権や環境などに関しては、企業の行動に対して一定の基準に基づく規範的な枠を設定してきた。とりわけ従来、経済の自由化を推進してきた経済協力開発機構(OECD)や欧州委員会などの地域的な政府間組織(IGO)は率先して社会領域におけるガイドラインや基準を設定してきた。たとえば、OECDは、同機関の多国籍企業ガイドライン改正の際、国連人権理事会(HRC)の企業・人権指導原則(通称「ラギー原則」、以下、指導原則)を積極的に取り入れようとした。また欧州委員会も欧州連合(EU)のCSR(企業の社会的責任)政策に関する通達のなかで「ラギー原則」に言及し、その実施を加盟国政府に求めた。このようなIGOの経済領域における行動と社会領域における行動の差異に関する疑問が本研究を出発点となった。IGOは、なぜ経済領域において規制緩和を進めてきたのに、社会領域においてはそれとは逆の行動をとったのか。つまり社会領域におけるIGOにおける権威の回復が本研究のテーマとなった。

研究開始当初、グローバル・ガバナンスにおける権威の問題についてはすでに幾つか先行研究が存在していた。権威のプライベート化に関する研究(Lipschutz 2005; Pattberg 2007; Drezner 2007)や私的規制機関(PRO)間の競合と対立に関する研究(Bernstein and Cashore 2007; Fransen 2012)から、レジーム間の相互作用に関する研究(Young 1996, 2002; Oberthur and Gehring 2006; 足立 2009)や国際秩序の「立憲化」に関する研究(山本 2010)、そしてガバナンスに主体的に参加する権威主体の役割や関係性に関する研究(Barnett and Finnemore 2004; Avant, Finnemore and Sell

2010)に至るまで様々な角度からグローバル・ガバナンスにおける権威の問題が検討されていた。しかしながら、いずれの研究も、権威のプライベート化が進むなかで、一旦失われた権威をIGOがどのようにして取り戻そうとしているのか、またIGOによる権威の回復がガバナンス・アーキテクチャーや国際秩序にどのような影響を与えているのかという点については十分に検討してこなかった。本研究のねらいは、まさにこの権威研究におけるギャップを理論的かつ実証的に埋めるところにあった。

2. 研究の目的

このような問題関心から、本研究では、第1にHRCが指導原則を採択した歴史的経緯の解明を目的とした。HRCの前身である国連人権委員会の小委員会においても多国籍企業の規制を目的とするルール作りが試みられたが、これは失敗に終わった。しかし、これとは対照的に指導原則の方はHRCにおいて承認(endorse)される運びとなった。なぜ指導原則の方は支持されることとなったのか。第2に、OECD投資委員会が途上国における労働権の保護のために多国籍企業規制を強化した理由について明らかにしようとした。OECDは、過去において投資の自由化を目指した多国間投資協定(MAI)の交渉に失敗した経験を持つ。そのことと、OECDによる多国籍企業規制の強化がどのように関係していたのか。最後に、社会領域におけるOECDやEUなどの復権が経済領域と社会領域に分断された国際秩序に与える影響について考察することを目指した。社会領域におけるIGOとの連携を通じた経済領域のIGOの復権により、はたして両領域間の「不均等な法化」は是正されたのであろうか。またその結果、IGOの機能を代替するPROは衰退することとなったのであろうか。

3. 研究の方法

本研究では、まず初年度において、分析対象となる IGO に関する先行研究のサーベイおよび多国籍企業の規制を目的とする国際制度に関するテキスト分析を実施した。前者に関しては、国連人権理事会（UNHRC）および、その事務局の役割を担う国連人権高等弁務官事務所（UNOHCHR）、そして CSR に関して明確な政策を打ち出している OECD および EU に関して文献サーベイを実施した。テキスト分析は、OECD の文書（OECD Guidelines for Multinational Enterprises, June 2000; May 2011）と EU の CSR に関する文書（Communication from the Commission concerning CSR, July 2002; March 2006; October 2011）を対象に実施した。OECD に関しては、2011 年の文書が 2000 年の文書からどのように変化したのか、そして EU に関しては、2011 年の文書が 2006 年の文書ならびに 2002 年の文書から、どのように変化したのかを分析した。さらに CSR に関する OECD ならびに EU の最新の文書を指導原則と比較することによって、指導原則がこれらの文書に与えた影響について評価した。これと並行して、水資源の管理に関して国連グローバル・コンパクト事務所（UNGCO）による国連の権威回復プロセスについても調査し、UNGCO の重要なイシュー・プラットフォームへと発展を遂げた CEO Water Mandate の起源と成果について同イニシアチブの事務局長から聞き取りを行った。

次年度には、HRC/UNOHCHR に関する本格的な現地調査を実施した。具体的には UNOHCHR の担当者に対して聞き取り調査を実施し、過去において多国籍企業の規制に関する国連の取り組みが失敗に終わった理由および、今回ラギー特別代表の下でそれが成功した理由についてヒアリングを行うとともに、UNHCHR もしくは HRC が、指導原則の実施に関して OECD や EU などと意図的に連携したか否か

を確認した。また EU に関する本格的な調査は、当初第 3 年度に予定していたが、調査の効率性を重視して、第 2 年度内に実施した。欧州委員会の雇用総局および企業総局等を中心に指導原則の欧州の CSR 政策への影響について聞き取り調査を実施するとともに、欧州委員会による指導原則の実施に不満を持つ ECCJ（欧州企業正義連合）などの人権 NGO に対しても聞き取り調査を実施した。

第 3 年度には、予定していた OECD に関する本格的な現地調査の実施がパリ市内で発生したテロのために実現しなかったものの、指導原則の実施を促進するために様々な取り組みを行っているアムネスティ・インターナショナル（AI）、人権・企業研究所（HRB）および国際企業説明責任円卓会議（ICAR）から聞き取りを行い、これらの民間組織が OHCHR からどのような支援を受けているのか、また OHCHR 等の国連機関にはどのような権威があると見ているのかについてヒアリングを行った。これと並行して、CEO Water Mandate の事務局機能を UNGCO と共有する水資源管理を専門とするパシフィック研究所の担当者への聞き取り調査を実施し、同調査結果と前年度の聞き取りの結果を論文にまとめ、最終的にマサチューセッツ工科大学出版会から刊行される本に掲載されることとなった。

そして最終年度には、指導原則の実施を促進する民間の取り組みの中から OHCHR が支持する企業人権ベンチマーク（CHRB）および指導原則報告枠組み（GPRF）を選び、これらのイニシアチブの責任者に対して、これらのイニシアチブと OHCHR および国連企業人権作業部会（以下、BHR-WG）との関係について聞き取り調査を実施した。そして調査結果を基に、論文を執筆し、日本政治学会の機関誌『年報政治学』に投稿した結果、採用されることとなった。

4. 研究成果

初年度は、テキスト分析を通じて、OECDの多国籍企業ガイドラインが国連企業人権フレームワーク（以下、フレームワーク）および指導原則が定める人権デュー・ディリジェンス規範を取り入れる形で改正されたこと、そして欧州委員会がCSRの分野において単なる「促進的な」役割ではなく、「指針的な」役割を果たすようになったことを確認した。この欧州委員会の役割転換はフレームワークの「人権を守る国家の義務」を内面化した結果であったことも明らかとなった。これらの事実から公的な権威主体がある程度権威の回復をはかったことが判明した。

平成26年度には、担当官からの聞き取り調査から、OHCHRが指導原則の実施に向けて企業とNGOから成るネットワークの形成を促進したこと、一部の政府（エクアドルや南アなど）がNGOと提携して法的拘束力のある国際条約の締結を要請していることなどが明らかとなった。また人権NGOに対する聞き取り調査からは、人権デュー・ディリジェンスの義務化や「域外」法的救済の実現等に関して欧州委員会による規制を求める声も聞かれたが、欧州委員会の担当者からは、規制ではなく「責任投資」の方を重視する意見が聴取された。

平成27年度は、主に平成26年度に実施したインタビュー調査から得られた知見をもとにOHCHRの公的権威の回復に関する論文を執筆し、平成28年3月に開催された米国国際政治学会（ISA）において同論文を報告した。当該論文では、数多くのNGOが人権デュー・ディリジェンスの義務化、投資・通商政策と人権基準の統合および国際人権法の域外適用を求めたのに対し、OHCHRやWG-BHRは、むしろ投資機関との協力を通して企業と人権に関するベンチマークを設定する可能性を模索したことを明らかにした。つま

り国連人権機関は、伝統的な規制的権威の回復ではなく、市場メカニズムを利用する、新たなガバナンス手法による権威の回復をはかったのである。

最終年度となった平成28年度に実施した数々の聞き取り調査からは、以下の点が明らかとなった。第1に、OHCHRの権威の範囲は、市場メカニズムを利用する私的な実験的イニシアチブに対する支援・調整に限定されていた。第2に、このことは、伝統的な規制枠組みである国際レジームが欠如していること、そして市場メカニズムに依拠する新しいガバナンス手法について知見が欠如していることに起因していた。

以下において、上記の分析結果を踏まえて、どのような点でIGOは権威を回復したと言えるのかについて纏める。図1は、本課題を通して研究代表者が概念化したグローバル・ガバナンスの4類型を示している。

図1 グローバル・ガバナンスの類型

| | 強制的 | 非強制的 |
|-----|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 直接的 | 多国間的ハード・ガバナンス 効果的だが、非効率 | 多国間的ソフト・ガバナンス 管理しやすいが、非効果的 |
| 間接的 | 多中心的ハード・ガバナンス 効果的だが、管理しにくい | 多中心的ソフト・ガバナンス 効率的だが、管理しにくい |

伝統的な権威の回復は、多国間的ハード・ガバナンス（左上）への回帰を意味するが、本課題で扱った事例では、そのような権威の回復は観察されなかった。水資源管理も企業と人権の分野も多中心的ソフト・ガバナンス（右下）における権威の回復であった。国家間の政策的優先順位の違いから、これらの事例では国際レジームの形成が困難であり、国際的なレベルでは目標（e.g., ミレニアム開

発目標)に関する合意形成のみが可能となったからである。それゆえ、ガバナンス目標の達成に関して、行為主体の自由裁量の範囲は大きく、目標達成には企業やNGOなどの非国家行為主体の協力が不可欠となった。多中心的ソフト・ガバナンスの特徴は、ガバナンスが間接的である(多くの場合、市場メカニズムに委ねられる)ため、効率的ではあるものの、間接的であるがゆえに問題解決に必要となる行為主体の数が多く、共通目標を見失うリスクは高くなる。そのため、行為主体間で知識を共有する必要性が高まる。また経験値が少ない市場ベースのガバナンス手法を利用するため、その有効性を担保するには非国家主体による実験的なガバナンスが必要となる。

そのため、IGOは、共通のコミュニケーションの場を提供し、異なるステークホルダー間での知識共有を促進するとともに、有効なガバナンス手法を新たに開拓する必要がある。したがってIGOは、異なる行為主体間の知識共有を促進し、市場メカニズムの利用方法の実験を管理する権威を回復しなければならない。

本課題では、以上のようなグローバル・ガバナンスの分析枠組みに基づいて主に企業・人権分野におけるOHCHRの権威の性質について実証的な考察を行った。その結果、以下の点が明らかにされた。第1に、多国籍企業規範案が頓挫し、フレームワークおよび指導原則がHRCにおいて承認(endorse)されたのは、前者ではターゲットとなる経済界の代表が策定プロセスに参加していなかったが、後者では、あらゆるステークホルダーが参加していたからであった。つまり関係する行為主体間で知識共有が促進されたのである。第2に、EUを始めとする地域的なIGOが人権に関して情報公開を義務化するなど多国籍企業への規制を強化できたのは、企業とNGOがともに支持する共通知

識がグローバルなレベルで形成されたからであった。つまりグローバルなレベルでの知識の共有が地域的なIGOの権威回復に貢献したことも明らかとなった。ただし、権威の回復といっても人権デュー・ディリジェンスの義務化や「域外」法的救済の実現等は見送られた。第3に、こうしたIGOによる権威の復権は、基本的には経済領域と社会領域に分断された国際秩序の機能的統合を目指したものであったが、その作業はIGOと非国家主体による共同作業となった。このことは、たとえばWG-BHRの働きかけにより知的権威を有する非国家主体(シンクタンク、NGO、投資機関、監査機関)が企業をターゲットとする革新的なイニシアチブを提案したことに示されている。これは、どのような手法が機能的統合に効果的なのかが不確定であったため、有効なガバナンス方法を模索する必要があったためであると推察される。

(3) 残された課題は、以下の通りである。第1に、OHCHRあるいはWG-BHRがどのような基準で実験的なイニシアチブを選定したのかは未知数である。恐らく、IGOの側には実験的なイニシアチブを提案する専門的な知識がないため、専門的な知識を有する非国家主体に提案させたものと思われる。したがってイニシアチブ間の調整は、IGOの側ではなく、仲介者の側で行われるものと考えられる。第2に、各イニシアチブのガバナンス有効性は、誰によって、またどのように評価されるのかについても分析が待たれる。この点が解明されることにより、特定のガバナンス手法が生き残るメカニズムと、それに関連するIGOの役割が明らかになる。そして最後に、これまでグローバル・ガバナンスにおける政策実験の議論は、IGOの学習プロセスを取り巻く国内政治状況に十分な注意を払ってこなかったが、イギリスのEU離脱に象徴されるように、現在グローバル・ガバナンスに対して

否定的な国内政治状況が生まれている。このような国内政治状況の変化は IGO の学習プロセスにどのような影響を及ぼすと考えられるのかについても今後研究が待たれるところである。

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)

山田高敬、多中心的グローバル・ガバナンスにおけるオーケストレーションと政策革新-企業と人権をめぐる実験. 年報政治学、第1号、2017、25 (査読有り)

[学会発表](計 3 件)

Takahiro Yamada, An Evolution of Orchestration from Ideational Inducement to Modulation: the Guiding Principles on Business and Human Rights and the OHCHR. Annual Convention of International Studies Association, Atlanta, 2016.3.16.

山田高敬、水資源管理における目標志向型ハイブリッド・ガバナンスの可能性. 日本国際政治学会 2015 年度研究大会、仙台国際センター、2015.10.20.

Takahiro Yamada, Yamada, T. Learning to Orchestrate: the EU's Response to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, Annual Convention of International Studies Association, Toronto, 2014.3.27.

[図書](計 3 件)

Takahiro Yamada, et al., MIT Press, Governance through Goals: New Strategies for Sustainable Development, 2017, 23 (352).

山田高敬、他、ミネルヴァ書房、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、2017、36 (392)

山田高敬、他、勁草書房、日本の国際関係論、2017、23 (190)

6 . 研究組織

(1)研究代表者

山田高敬 (YAMADA TAKAHIRO)

名古屋大学・環境学研究科・教授

研究者番号：00247602