

グローバル市民社会における民間による 自主規制の「正統性」 — システム分析からの検討 —

川 村 仁 子

目次

はじめに

1. グローバル市民社会の萌芽

- (1) 国際的な労働者運動の展開
- (2) 三者構成による ILO の設立

2. 現代のグローバル市民社会

- (1) グローバル市民社会の特徴
- (2) グローバルな民間による自主規制

3. グローバルな民間による自主規制の「正統性」

- (1) 民主主義的決定メカニズムによる「正統化」
- (2) 手続を通しての「正統化」

おわりに

はじめに

第一次世界大戦後、戦争の世界規模への拡大と、軍民の区別のない国家を挙げての総力戦という、これまでにない悲惨な戦いを体験した各国は、国際関係の制度化への道を模索し始めた。合目的で場当たりの外交を中心とした二国間による外交を中心とした国家間関係から、国際連盟 (League of Nations) などの国際機構を通じた多国間による会議を中心とした国際関係の制度化が試みられるようになったのである。ここで言う制度とは、特定の分野に関する権限を集中させ、その分野における各国の権力を制約あるいは抑止するという特徴を持つ (Dupuy [1979:

55-70)。国際機構などの組織としての制度と、協定やレジームといったメカニズムとしての制度の二つの形態をとる (Bergel [1985: 200-204])。国際関係の制度化によって、かつてヴォルフが「civitas maxima 論」において、またアベ・ド・サンピエールやイマニュエル・カントが各々の「永遠平和論」のなかで理想として説いた、秘密外交を排除し、法あるいは道徳的規範に則った、各国の開かれたコミュニケーションによる国際平和と安全の確保への道が開かれたのである。加えて、国際関係の制度化は、共同利益の実現を通じて、「人類の福祉と安寧」という理念を核とした、複数の国家により直接的に又は国際機構その他の制度を通じて間接的に実施、あるいは管理される活動である、国際公役務 (International Public Services) の概念の発達を促進させた (龍澤 [1993: 232-234]; Tatsuzawa [2002: 7-8])。

そのような中で国際的な市民社会が芽吹き、グローバル化の進展とともに、民間を中心とした非国家主体の国境を越えた活動のネットワークによって、「グローバル市民社会 (global civil society)」あるいは「グローバル共同体 (global community)」と呼ばれる公共空間が形成されている (Kaldor [2003: 1-4]; Domingo [2010: 102-103])。さらには、そのようなグローバル市民社会において、国家による法規範の形成を待たずに自らの活動分野において自らを規制するための規範や制度を自主的に制定する民間の行為主体が現れている。今後、そのような民間の行為主体が、グローバルな領域の課題に対して国家や国際機構と協力して取り組むことで形成される、国家、国際機構、民間の行為主体のネットワークによる統治としてのグローバル・ガバナンスにおいて、重要な役割を果たすことが期待されている (Hale and Held [2011: 8-10])。

しかしながら、このようなグローバルな民間の自主規制は、その有用性を認識されつつも、重要な課題を抱えている。それは、国家ではない行為主体によって形成される規範や制度の「正統性」はいかにして求められるのかという難題である。なぜならば、近代以降、国内法および国際法は、正当に選挙された国会における代表者を通じて、または国民の直接投票によって形成されること、すなわち、直接あるいは間接的な民主主義的手続を経ることで、その「正統性」を獲得してきた。そして、その法の「正統性」こそが、人々に対して法を遵守する義務を認知させてきた。ところが、民間の行為主体によって形成される自主規制は、国内法および国際法のような民主主義的手続を経て形成されるものではない。それゆえに、グローバルな民間の自主規制は「正統性」を欠いており、遵守する義務はないと指摘することも可能である。

そこで本稿では、民間の自主規制が重層的なグローバル・ガバナンスに寄与する可能性を追究するために、如何にすればグローバルな民間の自主規制が「正統性」を獲得することができるのかを明らかにしたい。そのために、まず、グローバル市民社会の形成過程をたどり、次にグローバル市民社会の特徴とそこにおける新たな試みとしてのグローバルな民間の自主規制の具体例をあげた上で、それらの「正統性」について理論的および制度的側面から検討する。

グローバル市民社会における民間による自主規制の「正統性」(川村)

用語の混乱を避けるため、本稿では多国籍企業や、NGOs、国際専門家組織を総称して「民間の国際組織」、政府間による国際組織を総称して「国際機構」と呼ぶ。

1. グローバル市民社会の萌芽

(1) 国際的な労働者運動の展開

まず、グローバル市民社会の萌芽となった、国際的な労働者運動の展開と、グローバル・ガバナンスの先駆的な事例としてのILOの設立過程および構成を概説する。

第一次世界大戦以前より、産業革命以降増え続ける労働者の保護に対して、国家を越えた協力による対応が必要であるという動きが高まっていた。イギリスの紡績工場の経営者であったロバート・オーウェン(Robert Owen)や、フランスの紡績工場主であったダニエル・ル・グラン(Daniel le Grand)は、当時規制なく行なわれていた長時間労働や児童労働の現状をかんがみ、労働者は経済的にも人道的にも守られるべきであると主張し、労働条件の改善や労働時間の短縮、女子・年少者の夜業の禁止、児童労働の禁止などに関する国際的な労働基準の制定を訴えていた(日本ILO協会[2002:4])。

その後、彼らの活動とともに、各国で組織された労働組合による国際的な協力が生まれた。特に1862年にフランスの労働委員会がロンドン博覧会に派遣されたことをきっかけとして、フランスとイギリスの労働組合の交流が盛んになった。さらに、各国に分かれて労働者の団結権やより高い賃金の要求を行なうよりも、ヨーロッパの労働者が一致団結して共同の協会を設立することで自らの要求を実現しようという試みがなされた。そして、1864年には、世界最初の国際的な労働者の組織である国際労働者協会(Association Internationale des Travailleurs)が設立される。設立大会では、王や皇帝が戦争によって国々を分割し支配することに甘んじてはならず、民族は相互に自由を守らなければならないこと、そのためには全ての労働者が悲惨な境遇に陥らないように自らの権利を擁護しなければならず、そして、そのための唯一の方法が共同と団結であることが訴えられた(トマ[1974:311-312])。これを機に、国際労働者協会から派遣された委員会によって、全ヨーロッパ諸国に国際的な協会が組織されることとなる。

各国の組織の対立により1876年に国際労働者協会は解散するが、1889年には再び各国の社会民主主義政党と労働組合からなる連合組織(第二インターナショナル)、国際労働組合連盟が設立された。1901年には、スイスのバーゼルに国際労働保護立法協会が設立され、1905年には、黄燐マツチ製造の禁止、婦人の夜業の禁止などに関する国際条約が成立した。これらの国際的な労働組合組織は第一次世界大戦が勃発するまでの間、社会正義の実現を通して平和を訴え、社会において影響力のある組織となったのである(日本ILO協会[2002:5])¹⁾。

(2) 三者構成による ILO の設立

第一次世界大戦後には、大戦の長期化による社会不安を取り除き、社会正義を実現することが世界平和の実現のためには不可欠であることが認識され、労働者の国際的な保護が求められるようになる。また、第一次世界大戦参加国の労働運動が反体制化するのを阻止し、国際連盟構想を実現するためにも、社会主義や労働運動の支持が必要であった（草間 [1974: 89]）。そのような状況を踏まえ、パリ講話会議において「パリ講和会議における国際労働憲章の綱領」が採択され、国際連盟の姉妹機関として労働問題を専門に扱う常設の国際労働機関の創設が決議された。世界の恒久平和の実現には社会的正義としての国際的な労働者の保護が必要であり、そのためには国際的な労働基準の設定が不可欠であることが確認されたのである（日本 ILO 協会 [2002: 31]）。そして、ウィルソンの「14ヶ条の平和原則」を支持していたアメリカ労働総同盟（AFL）のサミュエル・ゴンパース会長を委員長として、アメリカ、イギリス、フランス、ベルギー、イタリア、ポーランド、チェコスロバキア、キューバ、日本の9カ国15名の代表から構成される国際労働立法委員会によって、国際労働機関（ILO）憲章が起草された。このILO憲章はヴェルサイユ条約の第13編に組み込まれ、1919年6月28日のヴェルサイユ講和条約の発効により、国際連盟とともにILOが創設されることになったのである。

ILOはその構成員として、政府代表、使用者代表、労働者代表の三者構成をとっている。ILOのいずれの機関も政府代表のみからなる機関をもたず、総会は各国4人のメンバーによって構成され、4人のうち2人が各国の使用者と労働者の代表である。その任命は各加盟国政府が行うが、ILOの下での権限の承認のさいに拒否されないために、事前に自国の最も代表的な職業機関の同意をえなければならず、実際には、政府は当該職業機関の選定を確認するに過ぎない。また、ILOの理事会は、政府代表が28人、使用者代表が14人、労働者の代表の14人で構成される。

このように、国境を越えた労働者運動はグローバルな市民社会の萌芽となり、労働者保護の国際組織の設立に大きな影響を与えた。しかし、ILO設立後も、世界恐慌に続く世界規模での経済の低迷や、列強の植民地獲得競争を招いたブロック経済による保護貿易主義が、ドイツやイタリア、日本にファシズムの台頭を許すことになり、第二次世界大戦という更なる悲劇を招くに至った。この大戦は国際的な平和を達成するのがいかに難しいかを示しただけではなく、核兵器という軍民無差別の大量破壊兵器を産んだ。その結果、安全保障や労働問題だけではなく、経済、科学・技術、文化、社会の側面での各国の対話を推し進め多角的な視点から国際的な平和と安全を確立しようという構想が導かれ、国際連合とその専門諸機関が設置されることとなった。そして、冷戦後の20世紀後半から交通、通信技術の発達により加速したグローバル化と呼ばれる現象によって、地球的規模の影響をおよぼす諸問題（環境破壊、エネルギー問題、先端科学・技術の予見不可能な発達）が増加するとともに、それらに対して各国が協力し

グローバル市民社会における民間による自主規制の「正統性」(川村)

て取り組むことの必要性から、さらなる国際関係の制度化が進展している。このようななかで、グローバル市民社会も多岐にわたる分野において発展しつつある。また、現代では、国際連合を含めた数多くの国際機構において、特定の NGOs が参加できる制度を設けている。しかし、それらの立場はオブザーバーにとどまるものが多く、ILO のように非国家主体が正式な構成員である国際機構はほとんど存在しない。ILO は、国家と国際機構に対して補完的な役割を果たす民間の行為主体のネットワークによる現在のグローバル・ガバナンスよりも、諸国家とグローバル市民社会との協力による、より制度化されたグローバル・ガバナンスの先駆けとすることができるであろう(吾郷 [2009: 13])

2. 現代のグローバル市民社会

(1) グローバル市民社会の特徴

次に、現代のグローバル市民社会の特徴について検討する。市民社会とは本来、国内において進展してきた概念である。そこには二つの潮流がある。ひとつは、「市民社会=政治的社会」とする、アリストテレス (Aristoteles) の「政治社会 (koinonia politike)」から発展した概念である。これはローマ法のなかに“societas civilis”として取り込まれ、ジョン・ロック (John Locke) のような啓蒙思想家によって、「政治的あるいは市民的社會」として認識されていった。ここでの市民社会は、決して国家と対峙するものではない。ところが、近代の市民革命以降、国家と市民社会の分離が生じ、産業革命以降は国家の積極的に介入によって、市民社会を保障することが求められるようになる。

もう一つの潮流は、「市民社会=経済的秩序における個人による社会」と捉えるものである。これはヘーゲル (Georg Wilhelm Friedrich Hegel) やマルクス (Karl Heinrich Marx) の市民社会論から発展してきたものである。市民社会とは、生産力のある発展段階での個人間の物質的関係の複合体により構成される下部構造であり、競争関係がその構成員である個人を相互に対立させるシステムであるとされる。この市民社会概念は、19世紀後半から20世紀の初頭にかけて、産業革命の進展とそれに比例する社会主義思想の展開と融合することによって発展した (Kaldor [2003: 7-8])。

グローバル市民社会は、これらの国内における市民社会概念を、地球規模な空間においても適用する概念であり、政治、社会、経済など広範な分野での、民間の国際組織 (NGOs や専門家集団、企業など) や個人を中心とした、国境を越えた統治 (governance) に関わるコミュニケーションのネットワークからなる (Keane [2003: 1-4]; Kaldor [2003: 8-12])。その程度に関しては議論があるが、グローバル・ガバナンスにおいて重要な役割を担い、存在感を高めつつある (Slaughter [2004: 8-11])。

そのような状況に伴い、現代のグローバル市民社会は更に2つの概念を有する。一つは、国家の権力の抑制および権力の再配分を求める市民運動が行われる多元的な異議申立ての空間としての市民社会である。この空間は国際的な民主主義の重要な要素の一つである。公式の政治的な意思決定の外で自己組織される、「能動的な市民」としての個人が、自らあるいは他者の環境改善のために積極的に政治に関わるような空間を意味する。二つ目は、市場を中心とするレッセ・フェール（自由放任主義）的社会としての市民社会である。国家の権力を制約したり、国家の役割を補完あるいは代替する、非営利のボランティア団体や、国際的な職業組合（例えば、国際的な放送連合、世界医師会、国際看護師教会など）、NGOsなどの民間の国際組織によって、グローバル化の急速な進展に伴う経済の自由化と民営化の促進と、その結果生じている国境を越えた、あるいは世界の特定の地域の問題への対応が行われる空間として捉えられる（Kaldor [2003: 8-9]）。

以上のような4つの特徴から、グローバル市民社会は、①現代国家の構成要素、②グローバルな市場関係の表現、③社会運動が占める政治的・倫理的空間として定義することができる（Coleás [2002: 49]）。

(2) グローバルな民間による自主規制

制度化された国際関係においては、グローバル市民社会は単に国家や国際機構を補完する存在以上の役割を担っている。特に、経済の自由化の促進や、民主主義の樹立、環境保護、難民支援などの人権保護といった分野での、国家や国際機構のパートナーとしての機能や、特定のテーマに関する国際会議（例えば、環境問題に関するリオデジャネイロの地球環境会議、貧困問題に関するコペンハーゲン会議、人口問題に関するカイロ会議、気候変動に関する諸会議など）におけるグローバルな世論の形成、国連や他の国際機構でのオブザーバーとしての政策提言や意見具申といった役割が重視されている（Czempiel [2002: 105]）。例えば、残念ながら発効はしなかったが、EU憲法草案の作成に当たっては、ジスカルデスタン（Valéry René Marie Giscard d'Estaing）議長、アマート（Giuliano Amato）、デハーネ（Jean-Luc Dehaene）が副議長を務める102名の委員（加盟国・加盟候補国各国1名計28名、各国議会代表各2名計56名、ヨーロッパ委員会代表2名、ヨーロッパ議会代表16名）からなるヨーロッパ諮問会議が組織され、また、地域委員会、経済社会評議会、ヨーロッパ労使の代表、ヨーロッパ・オンブズマンら13名のオブザーバーが参加した。さらに、作業部会では市民社会を代表する組織による集中的な協議が行われ、労働組合、雇用者団体、NGOs、研究者団体が参加した。これらの討議は全て公開され、EUのホームページ上に文書が公開されている（中村 [2004: 4-5]）。

その一方で、グローバル市民社会における民間の国際組織の活動の活発化は、国家とは異なる

104 (536)

る社会的な「権力」を生じさせている。権力を拘束する様々な要因の一つは規範である。規範は、ある行為を行った場合の結果を予見可能にするため、行為の安定化に寄与する。国内政治において、最も保障が充実している規範は法律である。権力は法律によって縛られ、法律違反を審査する機関も、法律を遵守させる制度も整っている。中心的な統治機関が存在しないグローバルな領域での国家間政治及び制度化された国際関係においては、国内法に比べれば、規範の保障制度は不十分であるといわれるが、しかしながら、条約や慣習法、法の一般原則といった国際法、あるいは国家間の信頼関係によって、それぞれの権力はその恣意性を免れざるをえない。

けれども、国際法がその対象とするのは国家および国際機構である。グローバル市民社会の行為主体は民間の国際組織、あるいは個人であり、国際法の対象からは外れる。もちろん、その行為主体を国内法によって規制することは可能である。しかし、グローバル市民社会の行為主体に帰属するコミュニケーション及びその結果としての行為は、容易く国境を越え、これまでの国家間あるいは制度化された国際関係によって規制できる部分が限られる。そこには、法により制約を受けない権力が存在し、恣意的な支配が生じる可能性が出てくる (Hall and Biersteker [2002: 3-5]; Cutler [2002: 23]; Stiles [2000: 32-36])。

グローバルな民間の行為主体によって引き起こされる、あるいはグローバルな民間の行為主体の活動に関係する懸案は、政府間の取り決めや国内での立法によって規制することが困難な分野が多い。そこで、グローバル市民社会での新たな動きとして、国連や国際機構による公的な規制が失敗した分野や追いつかない分野、特に新しい産業など(経済、医療、スポーツ、情報など)の分野では、グローバルな民間組織が、自らの活動領域における秩序の維持のため、公的な立法過程に頼らずに自主規制を行なうようになっている。そのような自主規制のなかで形成される規範や制度は、「グローバル法」や「トランスナショナル法」として認識されている (Teubner [1997]; Domingo [2010]; Jessup [1956], von Schooten and Verschuuren [2008])²⁾。

例えば、経済分野であれば、国際商業会議所(以下 ICC: International Chamber of Commerce)による国際機構や WTO, UNCTAD, UNDP, UNIDO, UNEP, OECD, EU などの国際的な会議での意見具申、政策提言、国際取引慣習に関する共通ルール(グローバル法)の形成推進、国際商事取引紛争に関する情報提供活動、商事犯罪および海賊事件などに関する情報提供や、American Express, Bank of America, AOL, Yahoo!, Google など、大手の企業が参加している児童ポルノの撲滅のための Financial Coalition Against Child Pornography による児童ポルノ関連事業への資金流入を防止するための行動規範の策定がある³⁾。また、情報通信の分野では、Internet Society によるインターネット・プロトコール(情報通信の共通言語)の進化の管理、各プロバイダーによるウェブページを利用するさいにネット上で守られるべき規則(ネチケット)の規定、Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy (UDRP) によるインターネット上のドメイン名と IP アドレスの割り当て管理、eBay による

ネット上での売買に関する「規範」の形成があげられる。スポーツの分野でも、具体的な試合や練習方法、審判方法およびフェアプレイやスポーツマンシップといった理念が、民間の国際組織である各種スポーツ団体の自主的な決定や協約によって定められている。医療の分野では、世界医師会による医師の義務に関するジュネーブ宣言や、患者の権利に関するリスボン宣言、ヒトを対象とする医学研究の倫理原則に関するヘルシンキ宣言、ヒトゲノム計画についての宣言（生命倫理と法編集委員会 [2004: 13-22, 24-27]）、国際医科学評議会による疫学研究の倫理審査のための国際的指針などが（同 [73-86]）、グローバルな「規範」としての機能を果たしている（龍澤 [2009: 115-119]; 川村 [2013: 58-60]）。

このようなグローバル市民社会と呼ばれるコミュニケーション・ネットワークの中で、民間の国際組織が自らの活動領域における秩序の維持を目的とした、公的な立法過程に頼らずに行われる自主規制による「規範」の形成は、民間の国際組織自らの活動領域、例えば経済、科学・技術、医療、教育などに機能的に分化して発展し、機能分化した領域の自己組織化の過程において形成されるものである。すなわち、規範や制度の空洞化によって、これまで規範や制度の形成の「外部」にいとみなされてきた民間の国際組織（専門的職業従事者集団や、工場、研究機関、企業の専門技術を有す知識層）あるいは個人（熟練労働者、消費者など）が、既存の法規範形成の枠組みに依存しない形での自己統治を行っているといえる（ベック [1997: 36, 46]）。しかしここで、その有用性を認識されつつも、このような民間の行為主体による自主規制による「規範」の形成の「正統性」はどこに求められるのかといった課題に直面する（Nölke [2006: 139]）。

3. グローバルな民間による自主規制の「正統性」

(1) 民主主義的決定メカニズムによる「正統化」

民間による自主規制のように、自らが直接的に参加していない決定が「正統化」されるためには、現実の動機となるような状況に加え、物理的強制を含む強制とコンセンサス（同意）が鍵となり（ルーマン [2003: 19]）、さらには、「極めて複雑な確実性と補完的な制度」が必要となる（ルーマン [2003: 20]）。

そもそも「正統性」とは、政治システムを安定化させるための固有价值である。政治システムとは、「統治／非統治」をめぐる体系的なコミュニケーションとして機能分化している社会システムの1つのサブ・システムである。現在「国際社会」はその言葉通りの「国家間の社会」という以上の意味を含む概念となっている。コミュニケーションがクリック一つで国境を容易く越え、それら体系的なコミュニケーションからなるシステムとしての社会が、国家や国家間の社会という従来の枠組みにとらわれず形成されているのである。ここで言うコミュニケー

ションとは、単なる会話や伝達行為を意味するのではない。コミュニケーションとは、情報の内容、伝達の方法、相手の理解、の三層の異なる選択過程を互いに結合したものである(ルーマン [1993: 219])。コミュニケーションについて重要なことは、コミュニケーションの主体は人間ではなくコミュニケーションだということである。但し、伝達行為としては、コミュニケーションは個々の「人格」に帰属する(クニール, ナセヒ [1995: 104])。個人はこのような多層的な「人格」の総称として捉えられる。コミュニケーションは三層の選択過程であるからこそ、常にその選択においてそれぞれ偶発性を伴う。「世界」はこの偶発性の総体として捉えられる(ルーマン [1995: 746])。そして、権力は、コミュニケーションの3つの選択(内容・伝達手段・理解)を選択させる力のことを言う。選択肢が多くあればあるほど、その中で一つの選択をさせる力が強いことになる。

偶発性の総体としての「世界」から、政治システムは「統治/非統治」をめぐる体系的なコミュニケーションとして機能分化している。これまで政治システムは、社会の中心的機能を担うものとして考えられてきた。社会秩序の維持をはじめ、あらゆる問題の解決が政治に期待されてきたのである。しかし、政治は「世界」から機能分化した他のシステムと同様に、社会システム全体における機能分化システムの一つとして捉えられる(ルーマン [2007: 158-159])。社会システムにおける政治システムの機能は「集団を拘束する決定」であり、政治システムはこの決定を自ら産出することによって自己産出の円環を形成する。そして、「集団を拘束する決定」の「正統性」がシステムを安定化させる固有値として認識されてきたのだ。

歴史的には、「正統性」の根拠は神から人へと移行してきた。中世においては統治の「正統性」は神に求められ、それぞれの王たちの統治に対する「正統性」は、地上における神の代理人である教皇や神聖ローマ皇帝によって与えられるものであった。その後、フランスをはじめとする新興諸国の王たちが、ジャン・ボダンの主権論に支えられながら、自らの統治の正統性を教皇や神聖ローマ皇帝ではなく神から直接得ているという、いわゆる王権神授説が主張されるようになる。この文脈において、「正統性」は権利として主張されるようになったのである(ルーマン [2003: 18])。そして、市民革命以降の国内の政治システムでは、決定に拘束される者が決定に参加することに対して、すなわち、民主主義的決定に対して「正統性」が与えられてきた。「正統性」の根拠が神から人へと移行したのである。

例えば、国内の政治システムにおける法規範の形成行為である「立法」は、選挙で選ばれた国民の代表者によって行なわれることで、その「正統性」を確保している。国家間政治および制度化された国際関係における国際法や決定も、選挙によって選ばれた国民の代表者からなる政府間の取り決めという間接的な民主主義的決定メカニズムに、「正当性」の根拠が求められる。ここから、国家と法の一体性説が説かれる。これは、法は国民の一般意志であるというルソーの言葉からも伺える。政治システムにおいては、「集団を拘束する決定」の「正統性」が確保

されなければ、政治システムは固有値を失い、安定を維持できなくなる。それゆえに、間接的に人々のコンセンサスを得ている政府や国際機構以外の行為主体である、民間の国際組織の自主規制、すなわち民主主義的決定メカニズム以外からの「規範」形成の「正統性」は、いかに確保されるのかという課題が浮かび上がるのである。

グローバルな民間の自主規制はその役割を期待されるものの (Domingo [2010: 100]), 既存の民主主義的決定メカニズムの外で形成されるものであり、また、主な主体が民間組織であることから、自主規制のために策定される「規範」や制度は合目的的になりやすく、制度の腐敗の可能性や、国際的な民間企業、専門家集団による恣意的な権力の行使として運用される可能性を否定することができない (Nölke [2006: 135-140])。加えて、民間が策定した「規範」には、国内や国際法のような制裁および法の執行機関が存在しないため、その実効性を確保することが困難であるということを経験し、それらの不完全さを指摘することもできる。

そこで、決定に拘束される者が決定に参加する民主主義的決定に対して「正統性」が与えられてきたこれまでの方法に習い、グローバルな民間の自主規制のなかに民主主義的決定メカニズムを取り込むことで、「正統性」の課題を解決できる可能性がある。この課題は、国境を越えた民主主義的決定メカニズムの新たな形をめぐる議論と関連しており、民間による自主規制に関わらず、制度化された国際関係の中で幾度となく検討されてきたテーマである。このグローバルな民主主義という深淵で浩浩たるテーマについての研究は別の機会に譲るが、ここでグローバル民主主義に関する試みをいくつか紹介する。A) 情報技術の発展にともない能動的市民の参加の最大化を目指す参加型民主主義。B) 「審議」を集団的意思決定に正当性を付与する必要条件とする審議型民主主義 (カニンガム [2004: 183-210, 211-240, 243-271]; Peters [2009])。C) 選択肢の提示、情報公開、説明責任、異議申し立ての制度を確保することにより正当性を得られるとする機能的民主主義 (Peters [2009: 263-264])、といったものが模索されている。

しかし、このような議論に対して、グローバルな領域では、民主主義的決定メカニズムを設定することは困難であるという指摘も多い (Dahl [1999: 17-40])。間接的な民主主義的決定メカニズムを基盤とする国家間政治や制度化された国際関係においても、そこでの民主主義的手続の欠如が問題とされている。例えば、EU 憲法条約の失敗の原因の1つとして、その政策決定過程における民主主義の赤字や民主的アカウンタビリティの欠如といった問題が指摘された (Zweifel [2002: 12]; Bono [2004: 175-177])。それゆえ、EU は EU 議会の権限強化を中心とした、民主化改革に乗り出したのである。確かに、「投票」行為に基づく民主主義的制度を、グローバルな領域で求めることは困難も多い。しかし、「投票行為」よりも「意見の表明」を重視し、また「領域的な社会」としての選挙区ではなく「利益共同体」としての機能的選挙区を想定することで、グローバルな領域に民主主義的な要素を与えられる可能性は存在する (Peters [2009])。

また、民間の自主規制が社会の一般的な利益と認定され、間接的な民主主義的決定メカニズムを経た国家や国際機構による公的な規範や制度に吸い上げられることで、その「正統性」を確保することも可能である。例えば、ダイヤモンドを中心とする宝石類の取引において原産地証明の添付を義務づけることで、内戦地域で産出される宝石のうちで紛争当事者の資金源となるものを市場から排除するための自主規制を課すキンバリー・プロセス (Kimberley Process) や (Kantz [2011: 302-308]), WHO が各国の製薬会社と協力して作成したガイドラインによる薬品の安全性に関する国際規制では (Katsikas [2011: 88-94]), 国際機構と民間の行為主体の協力 (官民混合パートナーシップ Public Private Partnership) によるグローバル・ガバナンスが行われている。このような、民間の自主規制を国家間あるいは制度化された国際関係の枠組みにいかにして取り込むかということも、今後の重層的なグローバル・ガバナンスの構築のための重要な足がかりとなると予想される。

(2) 手続を通しての「正統化」

これまで、民間の自主規制に民主主義的決定メカニズムを取り入れることによる「正統化」に関して検討してきた。しかし、国内の政治システムといえども、直接の決定に参加するのは少数の人民の代表者である。このような少数者による決定行為には、どのようにして「正統性」が与えられ、その他の者に対してその決定が拘束力を持つことが合法であるとされるのは、いかにして可能であるのかという疑問が残されている。19世紀以降、法による権利の実定化が徹底されるに伴い、「正統性」は決定に拘束される者が決定参加するという事以上、法あるいは「手続」の中に求められるようになる (ルーマン [2003: 18])。特に、グローバルな民間の自主規制のような、複雑性と可変性が著しい分野では、決定の「正統化」について、民主主義的決定メカニズムとは異質な形式が求められる必要がある (ルーマン [2003: 21])。

政治システムは、自己と環境を区別することで複雑性を縮減しており、システムに固有の行為の可能性のみを許容するが (ルーマン [2003: 32])、そこでの「手続」はさらなる複雑性の縮減を行う。ここでいう複雑性の縮減とは、決して可能性を排除することではなく、「手続」によって行為の予期を一般化させることを言う。「手続」によって、行為の偶発性を制限し、「〈開かれた〉同一性」を獲得するのである (ルーマン [2003: 33])。「手続」は「手続」に関係のない情報からなる環境とシステムを区別し、決定の過程に一定の条件を付けることで、外に開かれながらも行為の不確実性を少なくし、また、外に開かれていることで、批判と新たな選択肢を生み出すことができる (ルーマン [2003: 39, 42])。こうして「手続」は、常に行為に一定の方向性をもたらすものとして組織される。このような「手続」による行為の一般化が、「正統性」を獲得する条件となる (ルーマン [2003: 41])。なぜなら、「手続」を経ることで、個々の決定の内容の正しさについての一致がなくとも、システムを支えるコンセンサスを得ること

ができるからである（ルーマン [2003: 20]）。

自主規制の「正統化」のプロセスを受け入れ、あるいは自主規制を制度化している権力は「正統」であると言うことができ、かつ、そのような自主規制におけるいかなる決定をも受け入れることが確保されている場合、神や民主主義的決定メカニズムという方法に代わる「正統化」が行われる（ルーマン [2003: 21]）。そこにおいて「手続」は、「個々の決定が実現する価値とは独立した一種の一般的な承認を見出だすのであり、その承認こそが、拘束力のある決定の需要と尊重」を導くのである（同）。

このような「手続」を通しての「正統化」にとって重要なことは、どのような内容の決定がなされてもその決定に拘束されることの受け入れと、決定のそのものの受け入れとの区別である⁴⁾。そしてこの、「いかなる決定にも拘束される」ということへの承認こそが、「正統化」には不可欠な要素となる。ゆえに、民間の自主規制による規範や制度の決定が拘束力を持つとみなされ、そこに関わる者の行動の指針となることが承認される場合、「正統化」が行われるのである（ルーマン [2003: 22]）。「正統性」を、価値の正しさの決定の「正統化」や、内容についての「確信」として狭く捉えると、経済、情報、先端科学・技術のような高度に専門的で変化が著しく複雑性を有するために国家や国際機構が規制や管理に失敗したり規範や制度が未整備である領域の統治に対応することができず、そこでの行為の安定性の維持も難しくなる。そして、グローバルな領域における複雑性、可変性、矛盾性を否認することにもつながる。拘束力を持つ決定の制度化を合目的あるいは恣意的な結果とみなすことなく、行為主体が自主規制を自らの行動の前提として受け入れることで、行為主体は相手の行動を予期しうるのである（ルーマン [2003: 23-24]）。この受け入れは、自主規制に反した場合の「制裁」よりもむしろ、それらを受け入れることによって得られる「保証」を学習する社会的支持によって得ることができ、民間による自主規制に対して「正統性」を付与するのみならず、自主規制による「規範」や制度の遵守に安定と実効性を与えることを可能とする（Luhmann [1984: 64-67]）。民間の自主規制の「正統性」は、制度化された「保証」と予期の構造によって与えられるのである。

現在の民間の自主規制における「規範」や制度の多くは、合目的的に形成された一次規範と呼ばれる行為規範である。そこで、そのような一次規範を形成あるいは適用するための前提条件となりうるような「手続」、すなわち、二次規範の策定が、民間の自主規制が「正統性」を得るための大きな足掛かりとなる。二次規範とは、一次規範の承認、一次規範の導入・廃止の権限付与、一次規範の変更手続きといったことを定める権限規範および一次規範の審査・異議申立てに対応する規範である。二次規範が形成されることで、上位規範に則った下位の規範や制度が形成される（Hart [1997: Ch.5]）。二次規範の主な機能としては、①同一化規範 - 権限付与、効力の範囲の決定、解釈と適用の方法、②法創造規範 - 規範の変更、廃止等の決定、③制裁規範があげられる（Bobbio [1971: 113-115, 119]）。

グローバル市民社会における民間による自主規制の「正統性」(川村)

実際に、環境や人権、経済 (jus mercatorum)、コンピュータ通信 (lex electronica)、国際生命倫理、国際スポーツなどの分野では、すでに二次規範や異議申立て機関としての裁判所が設置されつつある(龍澤 [2009: 125]; Teubner [2004: 28])。例えば、先に挙げたコンピュータ通信に関する、ICANN や eBay のような民間組織による「規範」や、環境マネジメントに関する ISO14000 基準(山口 [2006: 41-59])、the Coalition for Environmentally Responsible Economies, the Forest Stewardship Council による環境基準、人権に関しては Social Accountability Standard 8000 といった、二次規範となるようなグローバル法の形成が試みられている(Nölke [2006: 137])。スポーツ法の分野では、オリンピック憲章が二次規範的役割を果たし、国際オリンピック委員会 (IOC) から独立しているスポーツ仲裁裁判所 (CAS) が異議申し立てを審査する機関として設置されている⁵⁾。生命倫理法の分野でも、ニュルンベルク綱領や先に例を挙げた世界医師会宣言が、医療システム内において二次規範的機能を持っている(生命倫理と法編集委員会 [2004])。このようなグローバル市民社会での二次規範及び異議申立て機関の設置は、社会的憲法論やトランスナショナルな立憲主義論とも親和性がある(Sciulli [1992]; Jorges and Teubner [2004]; Tsagourias [2007: 1-2])。

おわりに

本稿では、グローバル市民社会における民間の自主規制が、いかにすれば「正統性」を確保できるのかについて検討した。まず、国家間の場当たりの外交を中心とした国家間関係から、国際機構を通して行われる多国間による会議を中心とした制度化された国際関係の構築へと移行する同時期に、国際労働者運動をきっかけとしてグローバル市民社会が萌芽し、さらに、政府と使用者、労働者の代表の協力による ILO の三者構成が、官民協力のグローバル・ガヴァナンス・モデルの先駆けとなった経緯を追った。

次に、現代のグローバル市民社会の4つの特徴(①政治的社会、②経済的秩序における個人による社会、③異議申し立ての空間、④市場を中心としたレッセ・フェールの社会)をとらえるとともに、グローバル市民社会を、A) 現代国家の構成要素であり、B) グローバルな市場関係の表現、C) 社会運動が占める政治的・倫理的空間として定義した。そして、グローバル化の進展に伴い、民間の国際組織が積極的に国家と協力するだけでなく、グローバルな社会の新たな社会的権力として存在感を高めるなかで、民間の行為主体に対する国家や国際機構の管理や規制が失敗したり、追いつかない分野において、民間の行為主体が自主的な規制を行うようになっている現状を、具体例を用いて説明した。また、そのような民間の自主規制はその有効性を認められつつも合目的になりやすく、民主主義的手続を経ずに形成されるがゆえに、どのようにすればそれらの「正統性」を確保することができるかという課題があることを確認

した。

最後に、「正統性」について検討した結果、グローバルな民間の自主規制が「正統性」を得る方法として二つの可能性が明らかになった。一つは、グローバルな民間の自主規制に民主主義的決定メカニズムを取り込むことである。これは参加型民主主義や審議型民主主義、機能的民主主義のようなグローバル民主主義の議論から示唆を得ることができ、また、「投票行為」よりも「意見の表明」を重視したり、「領域的な社会」としての選挙区ではなく「利益共同体」としての機能的選挙区を想定することで、グローバルな領域に民主主義的な要素を取り込む可能性が存在する。加えて、民間の自主規制が社会の一般的な利益と認定され、間接的な民主主義的決定メカニズムを経た国家および国際機構による公的な規範や制度に吸い上げられることで、その「正統性」を確保することも可能である。二つ目は、複雑で現実性を有する「手続」を通しての「正統性」の獲得である。現在の民間の自主規制における「規範」や制度の多くは、合目的的に形成された一次規範と呼ばれる行為規範である。そこで、そのような一次規範を形成あるいは適用するための前提条件となりうるような「手続」、すなわち、二次規範と呼ばれる一次規範の承認、一次規範の導入・廃止の権限付与、一次規範の変更手続、一次規範の審査・異議申立て方法を定める権限規範を策定することが、民間の自主規制が「正統性」を得るための大きな足掛かりとなることを明らかにした。

現在、グローバルな民間による自主規制は、経済、先端科学・技術、情報通信技術などの領域では盛んに行われている。この領域においては、国家にとっても制度の枠内での情報交換、共同利益の実現のための相互の役割への期待が確立され、取引コストが軽減されているために、長期的な利益を得やすい。従って、所定の規則や決定手続きに従うことが相互的、安定的かつ長期的に各国の国益につながるため、国家や国際機構との協力もスムーズに行われやすい。他方、外交や安全保障など国家の核となる利益を有する領域では、国家は自国の政治的な目標と相容れない場合、協力関係を構築できる可能性が低い。このような限界はあるものの、今後、変化が著しい社会において、グローバルな民間の自主規制を含む重層的なグローバル・ガバナンスの構築が不可欠となると予想できる。

注

- 1) ロバート・オーエン研究に関しては、永井 [1993] 他、ロバート・オーエン協会《www.ccij.jp/robert/index.html》(2014年2月10日検索)において、国際労働者運動および第1・第2インターナショナルに関しては西川 [2007; 2013] 他、日本でも多くの研究が蓄積されている(法政大学大原社会問題研究所《oohara.mt.tama.hosei.ac.jp》, 2014年2月10日検索)。
- 2) 歴史的には、中世以来、教会法やイスラム法、ユダヤ法といった宗教法や、職業的慣習制度としての商人法(jus mercatorum)、国際仲裁裁判所の裁決などが、国内法と同じ程度厳格に遵守されていた(レヴィ=ブリュー [1972: 33-34])。

- 3) Financial Coalition Against Child Pornography ホームページ《<http://www.missingkids.com/FCACP>》(2013年11月10日検索)を参照。
- 4) 規範の内容の「正統性」に関しては別の機会に検討する。
- 5) スポーツ仲裁裁判所に関しては Court of Arbitration for Sports 《<http://www.tas-cas.org/news>》(2014年2月10日検索)を参照。

参考文献

- Bergel, J. L. [1985] *Méthodes du Droit Théorie Générale du Droit*. Paris: Dalloz.
- Bobbi, Norberto. [1971] *Essais de Théorie du Droit*. Paris: Brulant-L.G.D.J.
- Bono, Giovanna. [2004] The European Union as an International Security Actor: Challenges for Democratic Accountability. In *The Double Democratic Deficit*, eds. Hans Born and Heiner Hänggi, 163-181. Burlington: Ashgate.
- Colás, Alejandro. [2002] *International Civil Society: Social Movements in World Politics*. Cambridge and Malden: Polity Press.
- Cutler, Claire A. [2002] Private International Regimes and Interfirm Cooperation. In *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, eds. Rodney Bruce Hall, Thomas J. Biersteker, 23-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Czempiel, Ernst-Otto. [2002] *Weltpolitik im Umbruch: Die Pax Americana: Der Terrorismus und die Zukunft der Internationalen Beziehungen*. München: C.H. Beck Verlag.
- Dahl, Robert A. [1999] Can International Organizations be Democratic? : A Skeptic's View. In *Democracy's Edges*, eds. Casiano Hacker-Cordon and Ian Shapiro, 17-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Domingo, Rafael. [2010] *The New Global Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dupuy, R. J. [1979] Communauté Internationale et Disparité de Développement: Cour Général du Droit International Public, *R.C.A.D.I.*, vol. 165.
- Hale, Thomas., Held, David. [2011] Editor's Introduction: Mapping Changes in Transnational Governance. In *Handbook of Transnational Governance: Institutions & Innovations*, eds. Thomas Hale and David Held, 1-36. Cambridge and Malden: Polity Press.
- Hall, Rodney Bruce., Biersteker, Thomas J. [2002] The Emergence of Authority in the International System. In *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, eds. Rodney Bruce Hall, Thomas J. Biersteker, 3-22. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hart, H. L. A. [1997] *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessup, Philip C. [1956] *Transnational Law*. New Haven: Yale University Press.
- Jorges, C., Teubner, G. eds. [2004.] *Transnational Governance and Constitutionalism*. Oxford: Hart Publishing.
- Kaldor, Mary. [2003] *Global Civil Society: An Answer to War*. Cambridge and Malden: Polity Press.
- Kantz, Carola. [2011] Kimberley Process. In *Handbook of Transnational Governance: Institutions & Innovations*, eds. Thomas Hale and David Held, 302-308. Cambridge and Malden: Polity Press.
- Katikas, Dimitrios. [2011] International Conference on Harmonization of Technical Requirements for the Registration of Pharmaceutical Products. In *Handbook of Transnational Governance:*

- Institutions & Innovations*, eds. Thomas Hale and David Held, 88-94. Cambridge and Malden: Polity Press.
- Keane, John. [2003] *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Luhmann, Niklas. [1984] *Social System*. Stanford: Stanford University Press (ニクラス・ルーマン『社会システム理論(上),(下)』, 佐藤勉監訳, 恒星社厚生閣, 1993年, 1995年)。
- Nölke, Andreas. [2006] Private Norms in the Global Political Economy. In *Global Norms in the Twenty-First Century*, eds. Klaus-Gerd Giesen and Kees van der Pijl, 134-149. Cambridge: Cambridge Scholars Press.
- Peters, A. [2009] Dual Democracy. In *The Constitutionlization of International Law*, Jan Klabbers, Anne Peters, Geir Ulfstein, 263-341. Oxford: Oxford University Press.
- von Schooten, Hanneke., Verschuuren, Jonathan. eds. [2008] *International Governance and Law: State Regulation and Non-state Law*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Sciulli, David. [1992] *Theory of Social Constitutionalism: Foundations of a Non-Marxist Critical Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slaughter, Anne-Marie. [2004] *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Stiles, Kendall W. [2000] Grassroots empowerment. In *Non-State Actors and Authority in the Global System*, eds. Richard A. Higgott, Geoffrey R. D. Underhill, Andreas Bieler, 32-47. Abingdon and New York: Routledge.
- Tatsuzawa, Kunihiko. [2002] The Concept of International Public Services in International Law. In *Ritsumeikan Annual Review of International Studies, vol.1*, 1-14.
- Teubner, Gunther. Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. In *Law and Society Review*, 17 (2), 487-503.
- Teubner, Gunther. ed. [1997] *Global Law Without A State*. Burlington: Ashgate.
- Tsagourias, Nikolas. [2007] Introduction-Constitutionalism: A Theoretical Roadmap. In *Transnational Constitutionalism*, ed. Nikolas Tsagourias, 1-13. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zweifel, Thomas D. [2002] *Democratic Deficit?: Institutions and Relation in the European Union, Switzerland and the United States*. Lanham: Lexington Books.
- 吾郷真一 [2009] 「なぜILOは三者構成なのか」『日本労働研究雑誌』585号, 10-13。
- カニングム, フランク [2004] 『民主制の諸理論—政治哲学的考察—』中谷義和・松井暁訳, 御茶の水書房。
- 川村仁子「非国家主体による『規範』の形成と重層的ガバナンス」(『共鳴するガバナンス空間の現実と課題—「人間の安全保障」から考える—』(松下冽・山根健至編著, 晃洋書房), 56-69。
- 草間秀三郎 [1974] 『ウッドロー・ウィルソンの研究: とくに国際連盟構想の発展を中心として』風間書房。
- クニール, ゲオルク・ナセヒ, アルミン [1995] 『ルーマン社会システム理論』館野受男・池田貞夫・野崎和義訳, 新泉社。
- 生命倫理と法編集委員会編 [2004] 『資料集 生命倫理と法』, 太陽出版。
- 龍澤邦彦 [1993] 『宇宙法上の国際協力と商業化』, 興仁舎。
- 龍澤邦彦 [2009] 「グローバル法とトランスナショナル(民際的な)憲法主義」『憲法研究』第41号, 113-131。
- トマ, アルベール [1974] 『労働史講話』松本重治訳, 日本労働協会。
- 永井義雄 [1993] 『ロバート・オウエンと近代社会主義』, ミネルヴァ書房。
- 中村民雄 [2004] 『ヨーロッパ憲法条約 - 解説及び翻訳 - 』, 衆議院憲法調査会事務局。

グローバル市民社会における民間による自主規制の「正統性」(川村)

西川正雄 [2007] 『社会主義インターナショナルの群像 1914 - 1923』, 岩波書店。

西川正雄 [2013] 『第一次世界大戦と社会主義者たち』, 岩波書店。

日本ILO協会編 [2002] 『ILOのあらまし: 活動と組織・主な条約と勧告』, 日本ILO協会。

ルーマン, ニクラス [2003] 『手続を通しての正統化 新装版』 今井弘道訳, 風行社。

ルーマン, ニクラス [2007] 『エコロジーのコミュニケーション』 庄司信訳, 新泉社。

ベック, ウルリッヒ [1997] 「政治の再創造 再帰的近代化理論に向けて」 『再帰的近代化: 近現代における政治, 伝統, 美的原理』 ウルリッヒ・ベック, アンソニー・ギデンズ, スコット・ラッシュ (松尾精文・小幡正敏・叶堂隆三訳), 而立書房)。

レヴィ=ブリュール, アンリ [1972] 『法社会学』 杉剛・高瀬鴨彦訳, 白水社。

【付記】 本研究は、日本学術振興会学術研究助成基金助成金若手研究 (B) 「非国家主体の自主規制による国際法規範の重層化に関する研究: 科学・技術管理を事例に」 (25870781) の助成を受けたものである。

(川村 仁子, 東洋大学法学部助授)

On Legitimacy of Self-regulation by Private Actors in the Global Civil Society: From the Perspective of Autopoietic System Analysis

In the global world, a society called “the global civil society” is being formed. In the global civil society, not only states and inter-state organizations but also private actors such as multinational enterprises, non-governmental organizations and international expert groups currently play a very important role. Especially, in the fields of economy, teleinformatics, health care and advanced science and technology, in which public legalization has not been advanced, private international associations make voluntary rules on their own initiative. These self-regulations, known as “global law,” formed voluntarily by the free activities of private actors, are expected to play an effective role in the global governance, and have attracted the attention of practitioners and scholars in International Relations and International Law. However, global law has some problems. It is formed by private actors, so its legitimacy is doubtful because it lacks democratic procedures and it tends to be purpose-built.

The aim of this paper is to examine how the “legitimacy” of self-regulations by private actors can be assured in the global civil society. First, this paper explains the transition of international relations from inter-state relations which focus on diplomacy between states on the spur of the moment to international institutionalized relations which focus on assembly among states through international organizations. It also reviews the formation of the global civil society which germinated at the same time of the transition. Especially, it follows the establishment of the International Labour Organization, which originated in international labour movements, as the first model of public-private partnership. Secondly, this paper introduces some examples of self-regulations and explains related problems, particularly, the problem of “legitimacy.” Finally, this paper examines the theory of legitimacy through the democratic decision-making mechanism and complicated and indisputable “procedures.”

(KAWAMURA, Satoko, Assistant Professor, Faculty of Law, Toyo University)