

CSRの推進における政府の役割 -その分析枠組みと憲法学的位置づけ-

金子匡良*

The Role of Government in Promotion of CSR Focusing on Analysis Framework and Constitutional Position

Masayoshi Kaneko

要約

CSR（企業の社会的責任）は第一義的には各企業の自主性や倫理観に任される問題であるが、世界経済の混乱や国家の機能不全を前に、国家の側もCSRの促進に関心を示すようになってきており、国連やG8サミットなどにおいても、しばしばCSRの重要性が論じられている。さらに、政府が積極的にこれに関わり、CSRを推進していくべきとの論調も、ヨーロッパを中心として広がってきた。政府のCSRに対する関わり方については様々な方法があるが、近年、注目されているのは、「ソフト・パワー」を通じた、非権力的な関わり方である。本稿では、そうした政府によるCSR推進の方法論、及びそれを類型化・体系化するときの分析枠組みを紹介した上で、「ソフト・パワー」論がもたらす「調整役としての政府」という新たな政府観が、憲法学上どのように捉えられるのかについて検討する。

キーワード : CSR、企業の社会的責任、政府の役割、憲法政策

(Abstract)

Although CSR (Corporate Social Responsibility) is a matter that individual corporation have to carry out voluntarily, not only government also the United Nations and the G8 summit have come to pay attention to it. Moreover, the opinion that government should be positively concerned with it has also spread. While there are various ways that government engages with it, the noncompulsory or voluntary ones which are influenced by “soft power” theory has attracted social attention in recent years. The aim of this paper is to introduce the ways of promoting CSR by government

* 提出年月日2009年11月30日、高松短期大学秘書科准教授

and the analysis framework to systematize them. In addition to the introduction, the new concept “the government as mediator” that soft power theory brings about is examined.

Key words: CSR, corporate social responsibility, governmental role, constitutional policy

はじめに

近年、CSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任¹）という用語が一般的に定着するとともに²、その実行が企業に厳しく求められるようになり、CSR報告書を発行する企業も珍しくなくなった。CSRの背景には、企業も社会を構成する「市民」であり、自らの利益を追求するだけではなく、他の市民との共生を図らなければならないという考え方が存在する。そして、経済活動のグローバル化にともなって、企業は単に地域社会や国家を構成する「市民」であるだけではなく、国際社会を形成する「市民」であるとの認識が生まれ、CSRを実行すべき舞台も広く世界へと拡大したのである。

これまでCSRの実行は、個々の企業の自主性や倫理観に委ねられている部分が多く、そこに政府が介入する余地は少ないと考えられてきた。CSRはその性質上、法的責任を問うものではなく、任意的な「責務」に留まると捉えられる以上、国家がこれを強制することは、CSRの本来的な趣旨と矛盾をきたすことになる。よって、CSRの議論において政府の影が薄いことは、いわば当然のことであり、かつ望ましいことであるとされてきた。

しかしながら、企業の社会的影響の大きさを考えるとき、政府は企業のCSR実践について無関心であるわけにはいかず、また自国企業の振る舞いは、その国全体のイメージや評価の一部を形成することにもなるため、CSRは政府が取り組むべき国家的課題となり得る。事実、ヨーロッパでは、CSRに関する国家戦略を策定している国も少なくなく、これはCSRが政府の主要な関心事になっていることを示す証左であるといえる。

例えば、デンマーク政府は、2008年5月にCSRに関する国家戦略として「CSRのための行動計画」³を公表し、企業によるCSRの実行を政府として支援することを宣言した⁴。この中でデンマーク政府は、政府がCSRに関わる目的のひとつとして、デンマークという国家のイメージと信頼性の向上を掲げている。すなわち、デンマーク企業のCSR実践を通じて、デンマークは責任感があり、バランスのとれた国であるというイメージを国際的に浸透させ、国際競争においてデンマークを優位な立場に導こうというのである。

この例にも見られるとおり、CSRはもはや個々の企業の自主的な実行にのみ任される問題ではなく、政府として取り組む課題と認識されるようになってきている。本稿では、このような政府とCSRの関わりについて考察する。

1. G8サミット等におけるCSRへの言及

各国政府がCSRに寄せる関心を探る手がかりとして、G8サミットなど近年の多国間会議の成果文書を見ていくこととする。

まず、2003年のG8エビアン・サミットにおいて発表された「成長の促進と責任ある市場経済の増進G8宣言」⁵は、その前文で「…企業の社会的責任は、健全なマクロ経済成長の基礎となる共通の原則である」と述べた上で、「…我々は企業の社会的及び環境面での責任を強化するための自主的努力を支持する。…我々はまた、企業の経済的関心と一貫する、OECD多国籍企業行動指針や国際連合グローバル・コンパクト原則といった、企業の社会的及び環境面での責任を促進する、企業による自主的努力を歓迎する」と述べ、CSRへの支持と賛意を明らかにした。

この段階ではまだ政府による積極的な働きかけには触れず、いわば様子見の姿勢であったが、2007年のG8ハイリゲンダム・サミットでは、更に踏み込んだ言及がなされた。このとき出された首脳宣言「世界経済における成長と責任」では、「企業の社会的責任の原則の強化」と題して3項目が設けられ、この中で「…我々は、国際的に合意された企業の社会的責任及び労働基準…を、各国連絡窓口を通じて積極的に促進することに自らコミットする」と述べ、企業の社会的責任を単に「支持」や「歓迎」するだけでなく、その促進に進んで関与することが表明された。このように、G8におけるCSRの位置づけは年を追って確固たるものとなり、政府自らがその促進に積極的な役割を果たすことを宣明するに至ったのである。

続く2008年のG8北海道洞爺湖サミットでも、この姿勢は維持され、首脳宣言では「我々は、ハイリゲンダムにおけるコミットメントを再確認し、すべての国の企業による関連する国際的な文書、基準、及び原則の自発的な遵守の奨励を含め、企業の社会的責任(CSR)を促進する」と述べられ、CSRに対する積極的な関与が改めて表明された。

また、2009年のG8ラクイラ・サミットでは、ここ数年間のCSRに関する議論が総括され、その首脳宣言「持続可能な未来に向けた責任あるリーダーシップ」では、「我々は、

…責任ある企業慣行を促進するための強化された取組みを求める。このために、我々は、我々の政府、市民、企業及び他の利害関係者の意識を啓蒙するために、国際的に認識された任意の企業の社会的責任基準の普及を促進する。我々は、…既存の関連する国際的な措置の奨励を通じて、企業の社会的責任を更に促進し育成する。我々はまた、CSRを企業慣行に取り入れるための関連国際機関（ILO、OECD、国連グローバル・コンパクト）の作業を歓迎するとともに、右機関が、既存のCSRインストルメントとの相乗効果を達成するために一貫して協働することを奨励する」と述べられ、CSR促進に対する政府の役割をより具体的に明らかにした。

さらに、ラクイラ・サミットでは、「ハイリゲンドラム対話プロセス」（HDP）の最終報告が発表され、ここでもCSRの強化が謳われた。「ハイリゲンドラム対話プロセス」とは、2007年のG8ハイリゲンドラム・サミットにおいて設立が合意されたG8とG5（ブラジル、インド、メキシコ、中国、南アフリカ）の間の対話枠組みであり、そこでは特に①アフリカに焦点を当てた開発、②国境を越えた投資の促進、③知的財産権を含めた研究とイノベーションの促進、④エネルギー効率に焦点を当てたエネルギー開発が議論された。

このHDP最終報告において、G8+G5は次のように述べ、CSRを強化・促進していくことの重要性を共通認識として打ち出した。「対話パートナー国は、開かれた投資政策において信頼・信用を構築することが海外直接投資への国民の支持を確保するために極めて重要であり、責任ある企業行動と企業の社会的責任の共通の原則がこの点で貢献していることに合意した。…CSRの原則が一層の透明性を提供し、経済、社会、環境上の持続可能性に資し、労働者と消費者の権限を強化する限りにおいて、ビジネスが社会で担う重要な役割を示している。…パートナー国は、…国際的な自主的CSRガイドラインを強化・促進し得ることに合意する。」

ここに見られるように、CSRに対する政府の積極的なコミットは、単に先進国のみの関心事ではなく、発展途上国を含めた国際的な動向となっている。G8+G5各国は、2009年～2011年の2年間、ハイリゲンドラム・ラクイラ・プロセス（HAP）として対話を継続することに合意しており、ここでもCSRの強化が話し合われることになると予想される。

これらに加えて、2008年のリーマン・ショックを端緒に世界を襲った金融危機は、CSRの重要性を認識させる重大な契機となった。野放図な投機の結果生じた金融危機を受けて、2009年6月に開催された国連の世界経済危機会議の成果文書⁶は、次のように述べることによって、CSRの価値を再確認した。「進行中の危機は、我々の経済統合の程度、全

体的福祉の不可分性、及び短期的利益を目指す狭窄した視点の非継続性を明らかにした。我々は、持続可能な発展のための諸原則を再確認し、持続可能で公正かつ公平な経済発展を促進する基本的価値と諸原則に関する国際的なコンセンサスの必要性を強調する。我々は、企業の社会的・環境的責任が、こうしたコンセンサスの重要な要素であると確信する。」

2. CSRへの政府の関与

では、政府はどのような政策によってCSRの促進を図っていくべきなのか。これについては、体系的な方法論が確立されているわけではない。CSRにおける政府の役割を論じた研究は少なく、とりわけ日本ではまだ未開拓の分野であるといえる。海外においても、2000年代に入ってから研究されるようになったテーマであり、まだ緒についたばかりといえる。

初期の研究は、各国におけるCSR政策の現状を紹介するものや、政府がCSRの促進・支援に取り組むようになった政治的・経済的経緯に焦点を当てたものが多かった。その中で政府がCSRの実践を推進する際の方法論を詳細に提示したものに、フォックスらによって著された「企業の社会的責任の強化における公的セクターの役割」⁷がある。

ここでフォックスらは、政府を含む公的セクターがCSRに関わる方法を2つの視点から分類することを試みた。1つの視点は公的セクターの役割であり、この視点から公的セクターのCSRに対する関わりを分類すると、①指示・命令 (mandating)、②促進・助長 (facilitating)、③提携 (partnering)、④承認・支持 (endorsing) という4つの分類ができるという。指示・命令とは、法律・規則・制裁等を通じた企業活動のコントロールであり、促進・助長とは、CSRの実践を促すための企業への動機づけや注意喚起、あるいは財政的支援やCSR実践の方法・能力の開発などを意味する。提携とは、CSRにおける諸問題を解決するために、公的機関と企業が互いに補い合うような連携体制の構築を指し、承認・支持には、CSRに関する特定の取組みを政府が支援することや、CSRに関する民間の基準や指標に政府が公的な認証を与えること、あるいはすぐれたCSR実践を顕彰することなどが含まれる。

フォックスらが抽出するもう1つの視点は、公的セクターが取り組むべきCSR支援の課題である。この視点から公的セクターのCSRに対する関わりを分類すると、①最低基

準の設定・順守 (setting and ensuring compliance with minimum standard)、②企業による公共政策の実行 (public policy role of business)、③コーポレート・ガバナンス (corporate governance)、④責任ある投資 (responsible investment)、⑤慈善事業・地域貢献 (philanthropy and community development)、⑥ステークホルダーの関与と代表 (stakeholder engagement and representation)、⑦CSRに適した生産と消費 (pro-CSR production and consumption)、⑧CSRに適した認証・自主的基準・経営システム (pro-certification, “beyond compliance” standards, and management systems)、⑨CSRに適した報告制度と透明性確保 (pro-CSR reporting and transparency)、⑩多面的な手続・方針・協議 (multilateral processes, guidelines, and conventions) という10種類の項目が設定できる。

この2つの視点を組み合わせることによって、フォックスらはCSRに関する公的セクターの関与を以下の表のように類型化する。

	指示・命令	促進・助長	提携	承認・支持
法令上の最低基準の設定・履行	最低基準の明確化、実施機関・監督機関の設置、市民による訴訟の支援	優遇税・追徴税、情報アクセスの保証、海外における模範事例の理解促進、不活発な企業の公表、自主的合意のための枠組みづくり、市民運動の支援	諸機関や市民社会との間の能力開発に向けた協働	
企業による公共政策の実行	政治資金制度の改革、自発的行動を促す政策を実現する立法、公共機関に対する支出の強制開示	公共政策過程への企業の関与、社会的優先課題の明確化、他の政策領域へのCSR的要素の適用	公共政策を議論するフォーラムの開催	政策立案過程への企業代表者の参加
コーポレート・ガバナンス	証券取引規制、会社法	国際的な原則の履行	多面的なステークホルダー間の合意形成	
責任ある投資	海外直接投資のガイドライン策定、政府貸付保証におけるCSRの条件化	SRI (社会的責任投資) を促す立法、公共投資のガイドライン策定、持続可能な成長のための政策と投資機会の関連づけ	官民の連携	評価指標の公認、市民運動の支援

慈善事業・地域貢献	企業貢献の強制化	優遇税制、タイムバンク制度（一定時間の奉仕を受けた者が、他の者に同時期の奉仕を行うという制度）、企業に社会的圧力を感じさせるための成績表	官民の連携	率先的な貢献企業の公表
ステークホルダーの関与と代表	ステークホルダー間の協議の許可要件化	市民社会における取り組みの支援、主要なフォーラムにおける主だったステークホルダーの利害の擁護	対話と多元的ステークホルダー間協議の促進	特定の多元的ステークホルダー間協議との連携
CSRに適した生産と消費	環境税、CSRに適した技術革新を促す指示や法的統制	CSRに適した輸出構想、能力開発、企業への助言、企業開発、公的調達、自主的なCSR認証表示、教育と注意喚起、市民運動の支援、優遇税制	官民合同投資、部門別ガイドラインの作成	公的調達、CSRに適した公的機関の運営、認証表示制度
CSRに適した認証・自主的基準・経営システム	強制的な環境経営システム	情報提供と能力開発、企業間の提携と相互監視の支援、公的調達、優遇税制・優遇規制、販売供給網改革と自主認証の支援	基準設定過程への関与	特定の標準化システムや標準化方法の公認、公的調達と公共機関による実践
CSRに適した報告制度と透明性確保	強制的報告制度	自主報告のガイドライン、非公式的な奨励	ガイドラインづくりに関する多元的ステークホルダー間協議への関与	企業に社会的圧力を感じさせるための方法への支援、報告企業に対する顕彰
多元的な手続・方針・協議	法律を通じたガイドラインの強制	能力開発と技術支援	交渉による合意、共同監視	ガイドラインの公認

Source : T. Fox et al. (2002) p.4.

上のようにフォックスらは、政府の役割を「指示・命令」、「促進・助長」、「提携」、「承認・支持」という4つに分類したが、このうち「指示・命令」と他の3つの役割はその性質が大きく異なる。すなわち、「指示・命令」は国家権力を背景として強制的に行われるものが多いが、「促進・助長」、「提携」、「承認・支持」は、非強制的・任意的な手法であり、そこでは国家の権力性は後景に退くことになる。

このようにCSRにおける政府の役割は、大別すると権力的・強制的なものと、非権力的・

任意的なものに分けることができる。このうちのどちらに重きを置くかは、その国々の政策判断であるが、自由主義経済を前提として、企業の自主性を重んじるというCSRの趣旨に鑑みれば、CSR促進に向けた政府の役割は、できるだけ非権力的・任意的なものであるべきであろう。

同様の理解に基づく論考として、ホーネンの「政府による『ソフト・パワー』の選択肢」⁸がある。ホーネンは、自発性を尊重するというCSRの趣旨を損なうことなく、政府がCSRを推進する方法としてソフト・パワーを活用することを提唱し、その具体的な手法として以下の12種類を挙げる。

- ① 実現可能性を高めるための環境整備 (creating an enabling environment) - 政府がCSR政策やCSR目標を明らかにすることや、特定の官庁にCSR活動のモニタリングを行わせること。
- ② 注意喚起 (raising awareness) - CSRをどのように理解し利用するかに関する手引きや出版物をつくり、配布すること。
- ③ 促進 (promotion) - CSRの優れた実践を顕彰することや、CSRに関する取り組みを輸出信用保証や政府調達と結びつけること。
- ④ 能力開発 (capacity building) - CSRを実践する能力を高めるために、CSRに関する特別プログラムを大学に設けることや、CSRの調査研究等を行うための特別な機関を設立すること。
- ⑤ 会合の開催 (convening) - 能力開発の延長として、企業や民間団体から参加者を募り、国内的及び国際的な会合を開催すること。
- ⑥ 関係調整 (mediation) - 人権問題や労働問題、環境問題など、見解の対立が生じやすい複雑な問題領域において、政府が会合を開催し、種々のステークホルダーの共通理解を醸成すること。
- ⑦ 調査研究 (research) - CSRの重要性や潜在的効果について分析するとともに、まだ十分な検討がなされていない事項、例えば、企業行動に内在する文化等の違いをCSRの強化にどのように反映させるかといった問題や、中小企業へのCSRの浸透方法、公共団体や市民団体のCSRへの関わり方などについて調査研究すること。
- ⑧ 資金援助 (funding) - 会合の開催、出版、ネットワークの形成などに対して政府が資金援助をすること。
- ⑨ 提携 (partnerships) - 官民共同の連携体制を構築すること。例えば、コーヒーなど特

定の生産物や労働者の人権といった個別の課題について、企業や他の関係者が協議する円卓会議を設けること。

- ⑩手法の開発 (instruments development) - 企業活動が現行の規則や国内合意に合致するように、政府が「産婆役」となって、CSRに関するガイドラインや企業倫理憲章などを作成したり、作成を支援すること。
- ⑪法令との整合性確保 (legislative consistency) - 政府の政策や法令がCSRの原則と合致しているかどうかを精査すること。
- ⑫適用 (adoption) - 公共機関や公営企業においてCSRを実践するなど、政府活動にCSRを適用すること。

ホーネンは、これらの方法を組み合わせることによって、企業のCSRに対する取り組みを政府が直接的・間接的に促すことができるとしているが、ここで着目すべきは、ホーネンがCSRに関する政府の役割について、意識的に権力的・強制的な作用を除外していることである。先に挙げたフォックスらの論考が、権力的な「指示・命令」を政府の主要な役割の一つと考えたのに対して、ホーネンはCSRの自発性という性格を重視して、政府の権力性を抑えることが望ましいと考えたのであろう。

こうしたホーネンの考え方は、CSRの代表的な取り組みの一つとして知られる国連グローバル・コンパクト (GC) の場でも採用されている⁹。2007年に開かれたGCのジュネーブ・リーダーズ・サミットでは、CSR推進における政府の役割がテーマとして取り上げられ、これを議論するために「責任ある企業市民の育成における政府の役割に関する閣僚級会合」が開催された¹⁰。その議長総括¹¹では、政府が責任ある企業活動を支援する方法として、①実現可能性を高めるための環境整備 (= 企業責任に関するガイドラインを示すなど、企業責任に関する問題が議論され、発展させられるための必要条件を適切に設定すること)、②注意喚起 (= 企業責任に関する一般的な問題点、状況、利点について積極的に注意を喚起し、公的な議論を奨励すること)、③促進 (= GCのような自発的な企業責任に関するプログラムや取り組みに対する支援を奨励・誘引するとともに、顕彰制度などを通じて、優れた実践例を示すこと)、④手法の開発 (= 企業責任に関するプログラム、ガイドライン、評価制度の開発を支援すること)、⑤資金援助 (= 企業の自発的な取り組みを支援するために、直接的な財政上の貢献をすること) という5項目が列挙された。この5項目は、先に示したホーネンの挙げる12項目の手法のうち、①②③⑧⑩に該当するものであり、ホーネンが閣僚級会合の場で提案したソフト・パワーによるCSRへの関与が、参加

国政府に支持されたと解することができる。

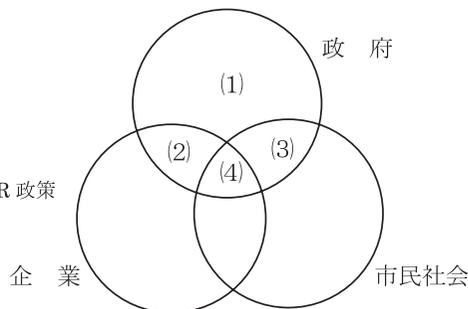
この議長総括を受けて、ジュネーブ・リーダーズ・サミットの成果文書であるジュネーブ宣言¹²では、「政府がとるべき行動」として、次の4つの事項が政府に対して要求された。①効果的な経済制度と支援的な政策により、長期的な安定を確保し、透明性と起業家精神を促進する環境を整備すること。②ILOの中核となる労働基準や国連腐敗防止条約など、関連の条約と宣言を批准し、これを実効的に履行すること。③公共の啓発活動と教育支援を通じ、国内及び国際レベルで責任あるビジネスを支援すること。④オープンな国際貿易システムを支持し、保護主義や内部志向の台頭を抑えること。⑤国連加盟国及び事務総長は、GCに対する支援を続け、その国連組織内での地位を堅持すること。

これらの文書に示されているとおり、CSRの強化のために政府が行うべきことは、支援、促進、啓発、教育といった非強制的なものであり、条約の批准や法律の制定といった国家に固有の権能を除いては、なるべく権力的手法を行使しないことが期待されているといえる。

3. CSR政策がもたらす政府像の変化

上に述べたCSRに対する政府の非権力的・非強制的な関わり方は、国家権力を背景とした「統治主体」としての政府のあり方に変化をもたらすことになる。この点を指摘するのが、アルバレーダらが提唱する関係的分析モデルである¹³。アルバレーダらは、福祉国家の行き詰まりに対する対処策として生じた公共性分有モデル、すなわち、公共性を国家のみが担うのではなく、企業や市民がそれぞれに公的な役割を担うという国家モデル（関係重視型国家モデル（relational state））を土台にして、CSRにおける政府の役割を説明しようとする。そこでは、CSRに関する政府の政策は、企業や市民社会との関係性によって4つの領域に分けられる。これを図示すると、次のような概念図で表すことができる。

- (1) 政府内における CSR 政策
- (2) 政府と企業の関係性における CSR 政策
- (3) 政府と市民社会の関係性における CSR 政策
- (4) 政府と企業と市民社会の関係性における CSR 政策



Source : L. Albareda et al. (2007) p.395.

(1)の「政府内におけるCSR政策」とは、政府自身の社会的責任を果たすために行われる政策であり、(2)の「政府と企業の関係性におけるCSR政策」とは、企業によるCSRの実践を増進するために行われる政策を意味する。(3)の「政府と市民社会の関係性におけるCSR政策」とは市民社会の注意を喚起するための政策であり、(4)の「政府と企業と市民社会の関係性におけるCSR政策」とは、政府と企業と市民社会の協働を増進するための政策を指す。

アルバレーダらは、このような分類に基づいて、EU15カ国のCSRに関する政策を分析し、以下のように分類した。

政策課題	政策の内容
(1) 政府内におけるCSR政策	
① 範例提示によるリーダーシップ	<ul style="list-style-type: none"> ・政府機関における行動計画策定 ・ワークライフ・バランス政策、機会均等政策、倫理的投資政策、腐敗防止政策等の実施 ・優良な雇用形態の認定
② 内部部局の創設	<ul style="list-style-type: none"> ・情報センターの創設 ・監督機関と統制システムの創設
③ 調整機関の創設	<ul style="list-style-type: none"> ・調整を担当するCSR担当大臣の創設 ・政府機関をまたぐCSRプログラムの立案 ・新たな立法に向けてのCSRの実現可能性の研究
④ 能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ・調査研究と改革プログラムのための基金創設 ・企業のCSR実践に対する財政支援 ・ガイドラインや実践例集の発行
⑤ 支出	<ul style="list-style-type: none"> ・納入業者の選定における社会環境基準の適用 ・倫理的購入・倫理的外部委託 ・政府契約におけるCSRの実践
⑥ 公共キャンペーン	<ul style="list-style-type: none"> ・CSRが企業や社会に及ぼす好影響の宣伝普及 ・世論調査 ・CSR大賞、対話集会、メディアの影響力の活用
⑦ 国際的イベント	<ul style="list-style-type: none"> ・CSRに関する国際会議 ・欧州委員会 (EC) のイベント ・CSRに関するヨーロッパ地域の会合

⑧国際的な議論の地域への伝達	<ul style="list-style-type: none"> ・中央政府と地方政府間の合意形成 ・地域別・課題別の学習会 ・地域的なCSR政策の考案
⑨国際協定・国際合意	<ul style="list-style-type: none"> ・世界的な規制枠組みの促進 ・国際的な認証制度の開発 ・評価認証機関の創設
⑩貿易政策と国際開発	<ul style="list-style-type: none"> ・国際市場・国際開発に関する外交政策へのCSRの導入 ・海外におけるCSR実践例の宣伝普及 ・CSRの海外投資政策や外交政策との関連づけ
(2) 政府と企業の関係性におけるCSR政策	
①注意喚起	<ul style="list-style-type: none"> ・CSRにおけるリーディング・カンパニーの抽出と宣伝普及 ・インターネット、出版、特集記事などを通じたCSRの促進 ・企業等のCSR活動に対する支援 ・調査と対話キャンペーンの実施
②自発的活動（促進・助長）	<ul style="list-style-type: none"> ・CSR政策の理解促進、CSR報告書の刊行促進 ・優れた実践例の共有化と流布の奨励 ・SRI、環境基準、フェア・トレード、持続可能な消費、ワークライフ・バランス、機会均等、労働者のボランティア活動、労働者の健康管理、生涯学習の促進 ・企業間ネットワークの促進 ・官民協働の促進
③能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ・調査研究や改革プログラムへの助成金 ・産学共同研究への支援 ・ガイドラインの策定と技術支援の提供 ・サステナビリティ報告書に対する動機づけ
④ステークホルダー	<ul style="list-style-type: none"> ・CSRがステークホルダーに及ぼす影響に関する評価と対話プログラム ・CSRに適した市場メカニズム（物価政策、競争政策、投資原則） ・ステークホルダー間の対話の促進
⑤国際性	<ul style="list-style-type: none"> ・国際的なCSR基準の導入の動機づけ ・途上国におけるCSR実践例の宣伝普及（労働基準、人権、腐敗防止）
⑥統合化と透明性確保	<ul style="list-style-type: none"> ・CSR経営モデル、CSR基準、CSR報告書、CSR指標、CSR会計の標準化の促進 ・フェア・トレード表示システムの促進 ・SRI分析の標準化の奨励 ・行動規範への国際的なCSR合意の導入の促進
⑦評価と説明責任	<ul style="list-style-type: none"> ・説明責任の確保と監査制度 ・経済・社会・環境というトリプル・ボトムラインからの報告書 ・社会的・環境的ラベリング制度
⑧税制と財政	<ul style="list-style-type: none"> ・CSRに関する優遇税制（雇用創出、ジェンダー・バランス、ワークライフ・バランス、環境保全など） ・CSR活動への資金援助（ボランティア活動、社会事業など） ・財政を通じたSRIの促進
⑨立法化	<ul style="list-style-type: none"> ・SRIに関する透明性確保（年金基金や投資ファンド） ・サステナビリティ報告書の義務化 ・政府契約や業者選考手続における規制 ・環境保護立法 ・国際合意の国内基準への導入
⑩中小企業対策	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業におけるCSR実践例の宣伝普及と動機づけ ・途上国における企業活動の影響に関する注意喚起 ・影響評価における中小企業の支援 ・中小企業の社会的・環境的影響に関する調査 ・中小企業のCSRに関する実践例の交換の促進 ・中小企業向けのキャンペーン ・大企業と中小企業の協力の奨励

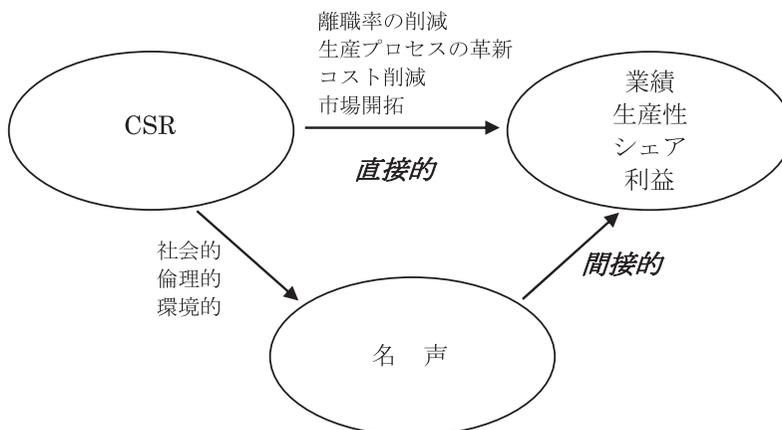
⑪地域社会活動	<ul style="list-style-type: none"> ・地域企業に対する優遇税制 ・優れた実践例の宣伝普及とネットワーク形成
⑫企業再建	<ul style="list-style-type: none"> ・再建計画におけるCSR促進のための再建者との連携 ・優れた実践例の奨励と普及
(3) 政府と市民社会の関係性におけるCSR政策	
①注意喚起	<ul style="list-style-type: none"> ・地域社会に強い影響を与える企業活動に関する優れた実践例の分析と普及（ワークライフ・バランス、社会的結合など） ・政府と市民社会との連帯的活動への優遇税制 ・市民社会に関わる国際的な合意に関する知識の普及（人権、労働基準など）
②自発的活動（促進・助長）	<ul style="list-style-type: none"> ・持続的消費に関するキャンペーン、出版、学習会、情報の流布 ・倫理的投資 ・SRIの支援 ・社会的責任消費の支援
③能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ・出版、イベント、報道 ・調査、CSR大賞
④ステークホルダー	<ul style="list-style-type: none"> ・企業と地域社会との対話を促す交流メカニズムの創設 ・透明性確保のためのメカニズムの促進 ・協働関係の形成とそれへの参加
⑤国際性	<ul style="list-style-type: none"> ・国際的NGOと協力した活動の促進 ・国際的な市民社会活動への参加
⑥統合化と透明性確保	<ul style="list-style-type: none"> ・フェア・トレード表示のメカニズム ・社会的企業の定義づけ
⑦評価と説明責任	<ul style="list-style-type: none"> ・説明責任の確保と監査制度 ・経済・社会・環境というトリプル・ボトムラインからの報告書 ・社会的・環境的ラベリング制度
⑧税制と財政支援	<ul style="list-style-type: none"> ・CSR活動に関する政府と市民社会の協働の支援
⑨社会組織の運営	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的企業の経営の改善 ・SRIの実現性確保 ・社会的に財政支援を受けている組織との政府契約に関する環境的・社会的基準
(4) 政府と企業と市民社会の関係性におけるCSR政策	
①注意喚起	<ul style="list-style-type: none"> ・優れた実践例の共有と情報の宣伝普及 ・情報提供センターの創設（例：オランダのナショナル・コンタクト・ポイント）
②能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ・ステークホルダーの対話フォーラム ・企業支援ネットワーク
③自発的活動（促進・助長）	<ul style="list-style-type: none"> ・行動規範に関する円卓会議 ・産学共同調査、産学対話の促進 ・改革、新規事業、対話を促すことにおける率先的役割
④ステークホルダー	<ul style="list-style-type: none"> ・消費者に対して：サプライチェーンや生産物の持続可能性指標に関する情報提供 ・投資家に対して：RC政策（Responsible Care：生産・流通過程における化学物質等の責任ある管理）や年金の見込額に関する情報提供
⑤評価と説明責任	<ul style="list-style-type: none"> ・説明責任の確保と監査制度 ・経済・社会・環境というトリプル・ボトムラインからの報告書 ・社会的・環境的ラベリング制度
⑥統合化と透明性確保	<ul style="list-style-type: none"> ・経営基準 ・行動規範 ・簡易で柔軟な指標の普及
⑦国際性	<ul style="list-style-type: none"> ・国際的連携 ・ネットワークと連帯 ・ステークホルダーの対話フォーラム

⑧地域社会活動	<ul style="list-style-type: none"> ・都市再生計画 ・貧困地域における教育プロジェクト
⑨横断的協働	<ul style="list-style-type: none"> ・官民合同のCSRネットワークの促進 ・新たな社会連帯と共通枠組み ・都市再生のための種々のセクター間の地域的協働 ・ガイドライン作成へのステークホルダーの関与 ・様々なセクターの結集
⑩SRIとフェア・トレード	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的・環境的基準を内包する年金基金制度 ・SRIの定義づけの透明性 ・CSRに配慮した投資の選択・引き受け・実現 ・消費者の権利の保障

Source : L. Albareda et al. (2007) pp.397-400.

CSRは自由主義経済を前提として実践されるものであるため、企業にそれを行わせるために政府が強制的な手法を用いることは、可能な限り避けることが望ましい。なぜならば、強制的なCSRは経済活動の萎縮を招き、自由主義経済のメカニズムを阻害すると同時に、責任を回避するための「抜け道」探しに企業を導くからである。そこで、政府としては、非権力的・非強制的な手法を用いて、企業が自主的にCSRに取り組むように働きかけを行うとともに、企業をCSRの実践へと導くような社会環境を作り出すことが必要になる。企業は本質的に経済的利益を追求する存在である以上、その自主性や倫理性に期待するには限界がある。したがって、CSRを促進するには、CSRの実践が経済的利益に結びつくような社会システムをつくること、逆にいえば、CSRの軽視が経済的損失に結びつくような社会をつくるのが効果的である。

このような認識は、CSRの促進政策を実施している政府の側にも浸透してきており、例えば、イギリス政府は2009年に策定したCSR戦略『企業責任報告書』の中で、次のような図を用いてCSRが経済的利益をもたらすメカニズムを説明している¹⁴。



Source : HM Government, Corporate Responsibility Report (2009) p.6.

この図に示された、CSRが企業の社会的・倫理的・環境的な名声につながり、それが間接的に企業の業績や利益の向上に結びつくという理解は、本稿の「はじめに」で紹介したデンマークのCSR戦略にも共通するものである。このようにCSRを経済的利益との関連で説明し、それを通じて企業に動機づけを与えようという傾向は他国でもみられるが、このようなサイクルを実現するためには、CSRを実践する企業に名声を付与するような社会的合意が必要であり、またCSRを実践する企業の商品やサービスを優先的に購入するという意識が消費者の側に定着しなければならない。こうしたCSRの名声化を実現し、上掲のサイクルが機能するような社会的・経済的環境を整えることが、政府に課された重要な役割であるといえる。それを実行するには、政府は企業への働きかけを超えて、広く市民社会に働きかけ、政府・企業・市民社会との関わりの中で、企業行動に変化を促すことが必要になる。この点において、政府・企業・市民社会それぞれの関係性の中で、政府がCSR促進に果たすべき役割を分析するというアルバレーダらの枠組みは、非常に有用なものといえよう。

さらに、アルバレーダらは、政府がこうした役割を担うことが、政府機能の変化をもたらすと論じている¹⁵。すなわち、企業や市民社会との関係性の中で、政府がCSRを推進する政策を実行するには、公益と私益にまたがる複雑な利害対立を調整しなければならず、そこでの政府の役割は、国家権力を背景とした規制や統制ではなく、促進や奨励を通じた「調整役」(mediator)となることが期待される。多元的なステークホルダーの間に互恵的な関係を築くためには、政府は調整役に徹し、ステークホルダー間の対話と協働を引き出さなければならないのである。経済活動への関わりにおいては、政府は往々にして規制主体としての役割を期待されるが、CSRの推進という場面においては、調整役としての役割が求められ、ここに政府の役割と機能の変化が見て取れるとアルバレーダらは指摘するのである。

おわりに

本稿でみてきたとおり、CSRの推進に政府が関与する場合、権力的・強制的な手法は望ましくなく、調整役としての機能を発揮することが効果的であるといえる。アルバレーダらがまとめたEU15カ国のCSR政策をみても、政府は支援、奨励、対話、宣伝普及といった非権力的な手法を利用していることがわかる。

調整役としての役割が国家権力の発動を必要としない以上、この役割を担う主体は政府に限定されるわけではない。例えば、イギリスでは2000年に企業責任連合（Corporate Responsibility Coalition（CORE Coalition））というCSR促進のための民間団体が企業、NGO、労働組合、学術研究機関などによって組織され、各ステークホルダー間の意見を調整した上で、政府に政策提言を行っている¹⁶。また、2006年にはヨーロッパ各国にまたがる企業団体として、「CSRのためのヨーロッパ企業ネットワーク」（European business network for CSR（CSR Europe））が組織され、企業間での情報共有や、企業と他のステークホルダー間の対話に力を注いでいる¹⁷。こうしたNGOや企業団体の活動も、CSRの推進に必要となるステークホルダー間の調整役を十分担いうるものであり、その拡大が期待される¹⁸。

しかし、政府はその規模や人的資源、財政力などの面において、NGOや民間団体には取って代わることのできない強い影響力を有している。ステークホルダー間の調整役は政府に固有の役割ではないが、その影響力の大きさを考えれば、政府がこれを担う意義は大きいといえる。政府には、規模と影響力の大きさを活かして、CSRの推進に関する様々な試みを包含するシステムづくりや、ステークホルダー間の連携のハブとなること、あるいはCSRに関わる情報を集約し、蓄積・発信する機能を発揮することなどが期待できよう。

ところで、CSRの推進にみられる政府役割の変化は、これまでの法学的、とりわけ憲法学的な政府の理解や位置づけにも変化を迫ることになるかもしれない。憲法学においては、一般に国家機構を「統治機構」と称することに表れているとおり、国家ないし政府は権力的な統治の主体として認識される。そして、その統治主体としての国家ないし政府を、法の支配の理念に基づいてコントロールするための法が憲法であると理解されている。国家のみが排他的な統治権を認められている今日、こうした国家観（政府観）や憲法観の正当性は失われていないが、一方、グローバリズムの進展や福祉国家の行き詰まりに伴う国家の相対的な地位の低下によって、CSRの推進における政府の役割にみられるように、政府が統治の主体としてではなく、その権力性を背後に退かせ、「調整役」として立ち現れることが多くなってきた。とりわけ、自由競争を基本とする経済分野においては、国家の「調整役」としての機能に期待が寄せられている。

しかし、国家や政府の法的統御を本旨とする憲法学は、この事態に十分に対応できているとは言い難いように思われる。それは、従来の憲法学が、政府の活動領域を経済活動や企業活動とは分離したものとして認識し、経済活動や企業活動を意識的に考察の対象から

除外してきたためであろう。憲法学者の阪本昌成は、これが憲法学の「致命的欠陥」であったとの認識を示しており¹⁹、また中島徹は経済問題に対する憲法学の捉え方について、「…経済問題に関する限り、政府の存在意義は、景気循環の調整に尽きる。そして、それは政策問題だから憲法の出番はないというのが、日本の憲法学の一般的理解であった」と述べている²⁰。

しかし、憲法（学）が国家と政府のコントロールを目的とする以上、統治主体としての政府だけではなく、「調整役」としての政府のあり方に考察の目を向けることも必要であろう。とりわけCSRは、単なる経済問題や企業活動の問題ではなく、人権問題、労働問題、環境問題といった憲法的な価値に関わるものでもある。ゆえに、CSRの推進は、憲法的価値の拡大・定着につながるものであり、憲法学が単なる「政策問題」として等閑視すべき事柄ではない。

憲法13条は、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定め、人権保障は国政全体の最重要課題であることを明らかにしている²¹。CSRは直接的に人権保障と結びついた概念ではないが、先述した国連グローバル・コンパクト10原則が人権を主要な項目として掲げていることにも表れているように、CSRの推進は副次的に人権保障の強化につながることになる。しからば、これを側面から支援し、その促進を図っていくことは、政府の重要な任務であり、憲法13条の要請にも適うことといえよう。

政府によるCSRの推進を通じて、いかに憲法価値の実現を図ることができるのか。その検討は憲法学（あるいはその一部としての憲法政策論²²）の課題に含まれるべき事項であろう。本稿を礎として、さらに探究を深めていきたい²³。

【付記】

本稿は、平成21年度科学研究費補助金・基盤研究（B）「国連グローバル・コンパクトの課題」（研究代表者：江橋崇（法政大学法学部教授））の研究分担者としての研究成果の一部である。

注

¹ CSRは一般的には「企業の社会的責任」と訳されるが、江橋崇はEUにおけるCSRという用語の用いられ方を参考に、これに「企業の社会的責任経営」という訳語をあてている。（江橋崇（編著）『企業の社会的責任経営－CSRとグローバル・コンパクトの可能性』（法政大学出版局、2009年）参照。）

- ² 1998年に出版された『広辞苑（第5版）』（岩波書店）には、「CSR」は収録されていなかったが、2008年に刊行された第6版からは、この語が新たに付け加えられ、「企業は利益の追求だけでなく、環境保護・人権擁護・地域貢献など社会的責任を果たすべきであるとする経営理念」との語釈が付されている。
- ³ The Danish Government, Action Plan for Corporate Social Responsibility (2008)
同書は以下の URL で入手可能。
http://www.oem.dk/graphics/oem/nyheder/Pressemeddelelser%202008/Action_plan_CSR.pdf
- ⁴ 詳しくは、金子匡良「国連グローバル・コンパクトと政府の役割」前掲注1 江橋崇（編著）『企業の社会的責任経営－CSRとグローバル・コンパクトの可能性』128頁以下参照。
- ⁵ G8サミット関連の文書の英語原文及び外務省による日本語訳は、外務省のサイト内にある以下のサミット関連のページで読むことができる。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/index.html>
なお、本文中のサミット関連文書の引用は、すべて上記サイトに掲載されている外務省訳による。
- ⁶ 英語原文は以下の URL で入手可能。http://www.unglobalcompact.org/docs/about_the_gc/government_support/A-CONF-214-3.pdf
- ⁷ T.Fox, H.Ward and B.Howard, Public Sector Role in Strengthening Corporate Social Responsibility : a Baseline Study, the World Bank (2002)
- ⁸ P. Hohnen, Governmental 'Soft Power' Options (2007)
この論文は、ホーネンが後述する国連グローバル・コンパクトのジュネーブ・サミットに議論のたたき台として提出したものであり、以下のサイトで入手できる。
http://www.hohnen.net/articles/2007_july_6_hohnen_soft_power_discussion_paper.pdf
- ⁹ 国連グローバル・コンパクト（GC）とは、1999年の世界経済フォーラム（ダボス会議）において、当時のアナン国連事務総長によって提唱されたCSRに関する取り組みである。これに参加する企業は、人権、労働、環境、腐敗防止という4つの分野にわたって定められた10項目の原則への支持と順守を誓約し、その履行状況を毎年、報告しなければならない。GCでは、その目的を達成するために、対話と学習という手法を重視しており、これを実践する場として、定期的にリーダーズ・サミットやラーニング・フォーラムを開催している。現在では、地方自治体、学術機関、民間団体などもGCに参加することができ、現在、約7000団体（うち日本からは約100団体）が参加している。GCについては、三浦聡「国連グローバル・コンパクトーグローバル・ガバナンスの新たなモデル」ジュリスト1254号（2003年）、梅田徹「国連グローバル・コンパクトの意義および課題」創価経営論集28巻1・2・3号合併号（2004年）、江橋崇（編著）『グローバル・コンパクトの新展開』（法政大学出版局、2008年）、前掲注1 江橋崇（編著）『企業の社会的責任経営－CSRとグローバル・コンパクトの可能性』、及び国連広報センターのサイト内に設けられている以下のGCのホームページを参照。
<http://unic.or.jp/globalcomp/index.htm>
- ¹⁰ 同会合の参加国は、アルゼンチン、オーストラリア、ベルギー、チリ、中国、コロンビア、デンマーク、イタリア、アラブ首長国連邦、メキシコ、オランダ、ナイジェリア、ノルウェー、韓国、シンガポール、スペイン、スイス、イギリス、アメリカの19カ国であった。
- ¹¹ 原文は以下の国連GCサイト内のジュネーブ・サミットのページから入手可能。
http://www.unglobalcompact.org/NewsAndEvents/event_archives/Leaders_Summit_2007.html
なお、同議長総括の日本語訳は、下記のURLに掲載されている法政大学国連グローバル・コンパクト研究センターのサイト内の「政府によるグローバル・コンパクトへの支援」の資料3（金子匡良作成）を参照。
http://www.hosei-web.jp/gc/repo/01_02.pdf
- ¹² 原文は以下の国連GCサイト内のジュネーブ・サミットのページで入手可能。
http://www.unglobalcompact.org/docs/summit2007/GENEVA_DECLARATION.pdf
日本語訳は、国連広報センターのサイト内の以下のページで閲覧可能。
http://www.unic.or.jp/globalcomp/news/gc_declaration070705.htm

- ¹³ L. Albareda, J. M. Lozano and T. Ysa, Public Policies on Corporate Social Responsibility: the Role of Governments in Europe, *Journal of Business Ethics*, vol.74 (2007)
- ¹⁴ HM Government, Corporate Responsibility Report (2009)
同報告書は、イギリスのビジネス・改革・技能省 (Department of Business, Innovation and Skill (BIS)) の以下のサイトで入手することができる。
<http://www.berr.gov.uk/>
- ¹⁵ L. Albareda, J.M. Lozano, A. Tencati, A. Midttun and F. Perrini, the Changing Role of Governments in Corporate Social Responsibility : Drivers and Response, *Business Ethics : A European Review*, vol.17, no.4 (2008)
- ¹⁶ 以下の企業責任連合のサイトを参照。
<http://corporate-responsibility.org/>
- ¹⁷ 以下のCSR Europeのサイトを参照。
<http://www.csreurope.org/>
- ¹⁸ See, D. Arenas, J. M. Lozano and L. Albareda, the Role of NGOs in CSR : Mutual Perceptions Among Stakeholders, *Journal of Business Ethics*, no.88 (2009)
- ¹⁹ 阪本昌成「国家は何をすべきか」*ジュリスト*1133号 (1998年) 52頁
- ²⁰ 中島徹「今、政府の存在意義は」*ジュリスト*1378号 (2009年) 35頁
- ²¹ これに関連して、浦部法穂は、憲法13条を根拠として、人権は「裁判上のみならず立法・行政を含めた国政全般において実現・保護されるべき権利であるというところに、その本質的な属性が見出される」と述べている。(浦部法穂『憲法学教室 (全訂第2版)』(日本評論社、2006年) 50-51頁)
- ²² ここでいう憲法政策論とは、憲法に関係する一定の政策または法目的を設定し、それを実現するための法規の具体的な方向と意味内容の確定を課題とする政策学的研究を意味する。(小林直樹『憲法政策論』(日本評論社、1991年) 3-11頁参照)
- ²³ 政府によるCSRの推進について、憲法理論的な面で示唆を与えてくれるのが、国家は人権を侵害しない義務を負うだけでなく、それを積極的に保障する義務を負っているとする「国家の基本権保護義務論」である。この理論は、もともとドイツで提唱されたものであるが、その解釈や日本への導入については様々な議論があり、疑問や批判の声も少なくない。しかし、この理論の日本における主唱者のひとりである戸波江二は、「国家が人権保護のためにさまざまな施策を行うこと、そしてまた、そのような人権保護のための施策の実施を国家に促す理論を構築していくことは、現代の人権問題を解明し、人権を実質的に保障していくという観点からはきわめて重要である」と述べ、基本権保護義務論の積極的な導入を提唱している。(戸波江二「人権の現代的展開と保護義務論」樋口陽一・上村貞美・戸波江二(編)『日独憲法学の創造力 上巻』(信山社、2003年)) この基本権保護義務論をCSRの憲法学的(憲法政策論的)な研究に援用することの可否及び是非を、今後の研究課題のひとつとしたい。

研 究 紀 要
第52・53合併号

平成22年 2月25日 印刷

平成22年 2月28日 発行

編集発行 高 松 大 学
高 松 短 期 大 学
〒761-0194 高松市春日町960番地
TEL (087) 841-3255
FAX (087) 841-3064

印 刷 株式会社 美巧社
高松市多賀町1-8-10
TEL (087) 833-5811