

短信

地方自治政府の国連グローバル・コンパクト参加とその実践

——メルボルン参加によるシティ・ネットワークの可能性——

菅原 絵美

はじめに

企業、特に多国籍企業を巡っては、これまでも国連で議論がなされてきた。しかし、近年の議論は、企業と本国・受入れ国の問題から、企業活動における企業と個人・地域社会の問題へと視野を広げてきたという特徴を持つ。本来、当該問題に対処すべき国家が企業を統治しきれない場合、または人権侵害等を行っている国家に企業が加担する場合が生じており、国際社会が、直接企業に目を向け、何らかの対策をとる必要性が認識されてきたからである。

また、企業側からも、個人（消費者・労働者・投資家等）・地域社会などを含むステイクホルダーとの関係を、

企業活動上考慮する積極的な動きが出てきた。地球市民としての「企業の社会的責任(CSR)」という考え方が、米国・欧州で発展し、日本においても浸透しつつある。

この一連の動きのなかに、国連事務総長のイニシアティブで動き出したグローバル・コンパクト(GC)がある。GCとは、国連・国際機関・企業・労働者・NGO等が中心となって、企業行動に関する人権・労働基準・環境・腐敗防止の分野からなる一〇原則(当初九原則)の実現を図る、緩やかで開かれた枠組みである。

このGCに、二〇〇一年のメルボルン(豪)の参加を皮切りに地方自治政府が参加し始めた。現在、ニュルンベルク(独)、サンフランシスコ(米)、バス(英)、ポルトアレグレ(ブラジル)、ジャムシェドプール(印)を合わせた六つが参加している。GC原則に基づいた行

動を企業に求めるGCに、地方自治政府が参加することは具体的にどんな意義があるのだろうか。この問題意識に立ち、具体的事例としてメルボルの実践を取り上げ見ていきたい。

国連グローバル・コンパクトのしくみ

GCとは、国連GC事務局と五つの国際機関、すなわち国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)・国連環境計画(UNEP)・国際労働機関(ILO)・国連開発計画(UNDP)・国連工業開発機構(UNIDO)によって運営される実施メカニズムのもと、参加者がGC原則を実践する自発的イニシアティブである。参加者は国連事務総長に対し、GC原則を実現することを誓う手紙を送ることでGC参加となる。この国連事務総長との約束に拘束力はない。この緩やかさには批判も多いが、おかげで現状に即した柔軟な対応をとることができる。例えば、参加者に関して、本来の名宛て人である企業だけでなく、国際機関やNGO、労働者団体、学術団体、そして地方自治政府へと拡大してきた。さらに原則自体も、今年六月のリーダーズ・サミットにおいて、腐敗防止原則を加え九原則から一〇原則へと拡大した。このように

グローバル・コンパクト10原則

人権

①企業は、その影響の及ぶ範囲内で国際的に宣言されている人権の擁護を支持し、尊重する。

②人権侵害に加担しない。

労働基準

③組合形成の自由と団体交渉の権利を実効あるものにする。

④あらゆる形態の強制労働を排除する。

⑤児童労働を実効的に廃止する。

⑥雇用と職業に関する差別を撤廃する。

環境

⑦環境問題の予防的なアプローチを支持する。

⑧環境に対して一層の責任を担うためのイニシアティブをとる。

⑨環境にやさしい技術の開発と普及を促進する。

腐敗防止 (2004年6月追加)

⑩強要と賄賂を含むあらゆる形態の腐敗を防止するために取り組む。

注：国連広報センターホームページを参照し作成

GCは社会の必要性に対応し、発展し続けている。

さて、GCの参加者は具体的に何をしているのだろうか。参加者は、GC原則の対内的実現とパートナーシップ事業という二つの実践を行っている。対内的実現とは、GC原則を参加者の組織内や活動内で実践し、また定着させることである。企業に関していえば、社内規則化や社員への教育、サプライ・チェーンへの対応等が対象となる。社員ユニホーム購入に際しGC原則(本件では第二・第五原則)を活用しようとする企業もある。次にパ

ミレニアム開発目標

2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言の中で示された、21世紀の国際社会の目標。国際社会の支援を必要とする課題に対して、2015年という達成期限と具体的な数値目標を定めた画期的な行動指針。

- ①極度の貧困と飢餓の撲滅
- ②普遍的初等教育の達成
- ③ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上
- ④幼児死亡率の削減
- ⑤妊娠婦の健康の改善
- ⑥HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延防止
- ⑦環境の持続可能性の確保
- ⑧開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

注：UNDP東京事務所ホームページを参照し作成

ートナーシップ事業であるが、これはGC原則と国連ミレニアム開発目標の実現のために行われる、他の企業・NGO・国連機関等との協働事業である。アフリカや南米、アジアを中心に、コミュニティ・デイベロップメント事業や、地元企業の育成事業、HIV/AIDSに関するキャンペーン事業などが展開されている。

これら参加者の実践を促すため、国連GC事務局と国連諸機関は、二つのネットワークを發展させてきた。ひとつはGC参加者全体を対象とするGCネットワーク、

他方は国または地域レベル、業種レベルの地域的ネットワークである。この二つのネットワークを通じて、GC原則の実践を共有する学習フォーラムや、直面する地球規模の課題、「紛争地域における民間部門の役割」や「ビジネスと持続可能な開発」等を議論する政策対話等が行われる。GCは、規制アプローチではなく、このようなネットワークを介した学習アプローチにより展開されている。

メルボルンのGCへの参加とその実践

メルボルンはなぜGCに参加したのだろうか。メルボルンがGCに参加するにあたっては、メルボルン委員会による後押しが大きく働いている。メルボルン委員会とは、メルボルンの企業やNGO、地方自治政府、学術団体等のCEO（最高経営責任者）または議長といった代表者レベルの会員一七〇名以上から構成される、個人資格に基づいた民間の非営利的組織である。一九八〇年代半ばの経済低迷を受け、メルボルンの経済を好転させる推進力と専門性を有する機関の創設が求められ、一九八五年に設立された。メルボルンの長期的発展を目指し、問題を明らかにするシンクタンクとして、具体的事業の

調整役として、また企業・NGO・地方自治政府をつなぐ存在として活動してきた。

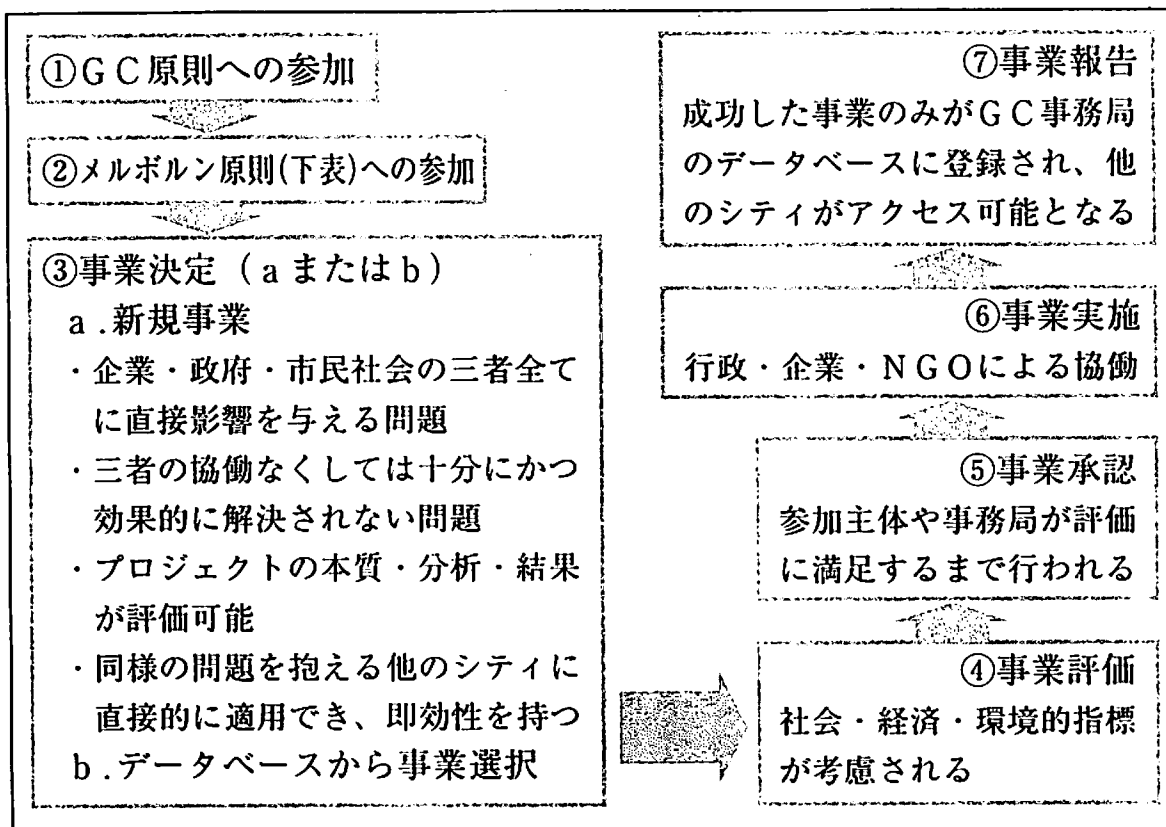
このメルボルン委員会が、なぜメルボルンのGC参加を進めたのか。それはメルボルンの持続可能な発展という面で、企業のみならず、地方自治政府や市民社会にとってもGC参加を有用なものと考えたからである。メルボルンでは、都市部への人口集中に伴い、貧困や治安悪化、教育格差、麻薬、環境汚染といった問題が深刻化している。これら問題は、経済・社会・環境に関する様々な要因が絡み合ったものであり、地方自治政府だけでは解決は難しく、NGOや企業との協働が必要と考えられた。さらに、GCにメルボルンが参加することは企業のGC参加を促すとともに、メルボルンの対内的・対外的アピールとなる。こうして、メルボルン委員会の協力とメルボルン議会の支持を受け、二〇〇一年メルボルンは世界最初のGCシティとなったのである。

GC参加にあたって、メルボルンはGC原則の対内的実現として、社会的責任・環境的責任・経済的責任から成るトリプルボトムライン(TBL)に則ったサービス・行動を行うよう方針づけている。また施策面は、メルボルンの市政計画であるシティプラン二〇一〇の中で、良き市民としての企業行動促進のため、GC原則を活用す

ることが挙げられている。³⁾この計画をモニタリングする報告書が今年四月に発行された。その中で、当該報告書の対象期間内に、メルボルンにオフィスがある企業のGC原則参加数が〇社から二二社まで増加したことが示された。⁴⁾メルボルンは、二〇一〇年までにメルボルン内の企業の大半をGCに参加させるという意思を表明している。これを果たすため、メルボルンが調達する際の基準にTBLを反映したり、オーストラリア国連協会が主催する世界環境デー賞プログラムの中にTBL賞を加えたりしている。また、メルボルンとメルボルン委員会の代表者で構成される委員会が、オーストラリアにおける地域ネットワークを管理・維持している。

さらに、メルボルンはGC原則の実現とは独立した、独自の枠組みであるメルボルン・モデルを提案し、二〇〇三年四月最終的に確立させた。メルボルン・モデルは、⁵⁾企業・地方自治政府・市民社会の協働を中心とした取り組みであると同時に、成果のあった事業に関する情報を共有することで、他の地方自治政府の問題解決にも役立つ仕組みになっている。

二〇〇三年には、メルボルン・モデルを採用した初の取り組みとして、公共料金支払不能者・支払困難者救済事業(Utility Debt Spiral Prevention Project、UDSP事業)⁶⁾



持続可能なシティのためのメルボルン原則

2002年4月UNEP-ITECとビクトリア州環境保全局によりワークショップがメルボルンで開催され、その際作られた原則。同年5月、メルボルン議会は正式に原則をメルボルンの原則として採択。

- ① 持続可能性、世代間、社会的、経済的・政治的平等性そして個別性に基礎をおいた長期ビジョンを提供する。
- ② 長期的な経済社会的安定を実現する。
- ③ 生物多様性と自然生態系の本質的価値の保護と再生の必要を確認する。
- ④ シティの生態的負荷を最小限とする。
- ⑤ 地域のエコシステムの循環のなかにシティを構築し健康で持続可能な発展と育成を行う。
- ⑥ 人間の文化的な価値や、歴史、自然システムを含んだシティの特性を踏まえてシティをつくる。
- ⑦ 市民をエンパワーメントし、市民参加を育成する。
- ⑧ 共通の持続可能な未来の構築に向けて、市民の協力的ネットワークを作り可能性を拡げる。
- ⑨ 環境にやさしい技術の利用と効果的な需要管理とを通じて持続可能な生産と消費を促進する。
- ⑩ アカウンタビリティや、透明性、グッド・ガバナンスに基礎を置き持続的な向上を可能とする。

注：UNEP-ITECホームページを参照し作成

「貧困の罠(poverity trap)」への始まりとなる場合が多く、
 が展開された。メルボルンでは、毎月消費者のほぼ一五
 %が公共料金の支払不能、または支払困難な状況にある。
 その大半は、年金受給者、母子・父子家庭、または失業
 中の若者というように社会的困難層に属する人々であ
 る。この公共料金不払が、「借金の渦 (debt spirals)」や

当該個人や家族はもちろん、彼らを取り巻く企業・政府・NGOに影響を及ぼす。そこでメルボルン委員会により事業として考案された。

UDSP事業は、三〇を超える企業とNGO、地方自治政府が協働し展開されている。メルボルン委員会が調整役を担い、数段階に分けて円卓会議を設け、参加者間での話し合いのもと、事業が進められた。メルボルン委員会の呼びかけに自発的に応えた参加者たちであったので、高い問題意識と強い行動意欲のもと、事業を実施することができた。また、企業・NGO・地方自治政府という構成により、事業過程が透明性のある、開かれたものとなった。

二〇〇四年の事業としては、「燃料コストが支払えない家庭の存在 (fuel poverty)」を巡る研究発表が予定されている。

GCシティ・プログラムの始まり

二〇〇三年一二月にブラジルで開かれた第三回国際学習フォーラムで、GCシティ・プログラムが正式に承認された。これは、UDSP事業の成功を受けて、メルボルン・モデルを世界的に展開させようとするもので、地

方自治政府のGC参加を促す新しい取り組みである。今後二年間に、六つの地方自治政府（メルボルン・ポルトアレグレ・ジャムシエドプール・天津（中）・ナイロビ（ケニア）・シカゴ（米））で先行プログラムが実施され、二〇〇六年の報告を受け、シティ・プログラムの実効性をはかることになっている。全体的な調整はメルボルン委員会が担うことになっている。

そのメルボルン委員会が強調することは、先行プログラム参加と、GC参加との区別である。すなわち、先行プログラムに参加しない地方自治政府もGCへの参加が歓迎されている。

GCとシティ・ネットワーク構築の意義

以上に見てきたように、GCは、GC原則に則った企業行動を根づかせ、多様な利害関係者間の協力とパートナーシップにより問題解決を容易にすることを目指している。この目標のため、GCはネットワークづくりを重視してきた。企業を取り巻くNGO・地方自治政府等が企業にGC原則実現を促したり、また専門的技術・知識を提供したりしながら、企業の自発的イニシアティブを支えている。国連GC事務局と国連諸機関は、学習フォ

ーラムや政策対話を開催しGCネットワークを構築するとともに、国や地域、業種レベルで地域ネットワークを構築するよう奨励してきた。さらに、地方自治政府のGC参加は、これらネットワークの中に、シティ・ネットワークを新たに位置づけた。

GCにおけるシティ・ネットワークの意義として次の点が指摘できる。

一つは、GC原則の実効性の確保である。シティ・ネットワークは、生活現場と最も近く、企業活動と直接、深く関わるものである。例えば地方自治政府が公共事業入札の基準としてGC原則を考慮するなど、企業の自主性に委ねていたGC原則の対内的実現を、シティ・ネットワークから強く誘発することができる。

二つ目は、GCの活用幅を示したことである。GCの目的の一つに協働による問題解決がある。パートナーシップ事業では、事業要件として国連ミレニアム開発目標の実現があることから、発展途上国の、開発や環境の持続可能性、HIV/AIDSといった問題解決を中心に、GCが活用されることになる。一方、メルボルン・モデルが対象とするのは、参加者が属するネットワーク内で顕在化してきた問題の解決である。メルボルン委員会の調整のもと、企業・NGO・地方自治政府が共に、

公共料金支払不能者・支払困難者救済事業を展開する手法は、GCの新たな可能性として注目できるのではないだろうか。

GCにおけるメルボルンや他の地方自治政府による取り組みはまさに今始まったばかりである。地方自治政府参加によるシティ・ネットワークがいかにGCで活用されていくかは、今後の実践にかかっている。より多くの企業とより多くの地方自治政府が、GCへ積極的に参加していくことを期待する。

注

(1) 本稿で「地方自治政府」とは、国際法主体である主権国家を代表する中央政府に対する、中央政府以外の政府を指すものとする。連邦制を採用する米国の州政府や中央集権国家である日本の自治体などがこれに含まれる。「地方自治政府」という用語に関しては、村上正直「人権条約の国内的实施」(畑博行・水上千之編『国際人権法概論』(第三版)、有信堂、二〇〇二年)二七一―二七二頁、参照。地方自治政府には様々なレベルがあるが、そのうちGCに参加しているのはCityと分類されている。本稿において、Cityは「シティ」と表記する。Cityの定義・内容は各国のとり制度等により異なり、日本の

「市」では合致しない部分が生ずるためである。後述するが、現在GCに参加する六つのシティはそれぞれ国家体制・地方自治制度等多くの点で異なっているが、同じ「City」とされる。

(2) 地方自治政府の場合は、主席行政職員または市長が同様の手紙を、当該地方自治政府・企業の詳細とともに送付する。議会による参加の承認やGC原則実施策の決定の必要性は地方自治政府の仕組みによる。

(3) Melbourne City Council, City Plan 2010, June 2002, p21.

(4) Melbourne City Council, City Index 2003 progress against City Plan 2010 performance indicators, April 2004, p5.

(5) メルボルン・モデルに関しては以下を参照。David Teller, "United Nations Global Compact Cities Programme: The Melbourne Model : Solving Hard Urban Issues Together", *Journal of Corporate Citizenship* issue 11, pp113-142, Autumn 2003.

(6) UDS&D事業に関しては、メルボルン委員会の委員のメルボルンのGC活動の中心人物であるDavid Teller氏より、直接いただいた資料に基づく。

(7) GCシティ・プログラムに関しては以下を参照。The

Committee for Melbourne-International Secretariat for the Cities Program, *Cities Program News*, issue 1, 2004.

参考資料

国連GCホームページ：

<http://www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp>.

国連広報センターホームページ：<http://www.unic.or.jp>.

メルボルン委員会ホームページ：<http://www.melbourne.org.au>

メルボルンホームページ：<http://www.melbourne.vic.gov.au/info.cfm?top=23&pg=966>

UNEP-ITCOCホームページ：<http://www.unep.or.jp/ietc>

UNDP東京事務局ホームページ：<http://www.undp.or.jp>