

日本の気候変動対策におけるプライベート・ガバナンス

——経団連「自主行動計画」の作動メカニズム——

佐藤 圭一

(東北大学／日本学術振興会特別研究員)

京都議定書第一約束期間中の日本経済団体連合会による自主行動計画を事例に、気候変動政策における産業界の「自主的取り組み (voluntary approaches)」の作動メカニズムを、聞き取りをもとに分析した。具体的には「自主的取り組み」をめぐるガバナンス論の枠組みを用いて、「産業界内部の統合力」と政府の暗黙の存在感である「政府の影」という観点から、自主行動計画を機能させる2つの要因を扱った。第1に、「フリーライダー」を防止する仕組みである。経団連・業界団体は「一番不利になる企業に合わせる」という慣行を敷くことで、離脱を防止する組織原理を採用していた。また業界団体が業界の利益を代表する代替不可能な存在である限り、業界単位での付き合いは長期的に続くため「繰り返しゲーム」状況になっていた。第2に、対策目標が限りなく低下するのを防ぐ仕組みとして、各企業の担当者たちのなかには気候変動対策に大きな関心を持つ人びとも多く、彼らの存在が実際の対策を推進していたこと、また政治的影響力を確保し続けるという組織の存在理由を維持するために、業界団体は対策成果を上げることへの誘因を持っていた。しかし自主行動計画を機能させるこれらの要因は限界も持っている。すなわち先進的対策を求める企業の声が表に出てこなくなること（「保守化フィルター」）、業界団体の地位の低下には脆弱であること、主体的従属性という「政府の影」を利用した対策であるため、気候変動対策が経営戦略としては明確に位置づけられにくいことである。

キーワード：気候変動，政策ネットワーク，自主行動計画，自主的取り組み，ガバナンス

1. 自主行動計画とは何か

1.1. 日本の自主行動計画の特徴

本稿は日本経済団体連合会（以下経団連）による気候変動対策における自主行動計画⁽¹⁾を事例に、産業界の「自主的取り組み (voluntary approaches)」の作動メカニズムを明らかにしようとするものである。自主行動計画とは、経団連がイニシアティブをとり、賛同する企業が「自主的」に温室効果ガス排出削減に取り組む対策である。日本の気候変動対策においては、対策の柱の1つとして位置づけられてきた。本稿では、京都議定書第一約束期間中（2008～12年）の対策を扱う。

このような「自主的取り組み」は、日本の気候変動政策だけに見られるものではない。政府に代わって、民間セクターが事実上の政策導入・運営を行う「自主的取り組み」は、1990年以降世界的にも増加している（OECD, 1999: 46）。それに伴い、民間セクターによるガバナンスに関する研究が蓄積してきている。

「自主的取り組み」のあり方は、取り組みごとに多様な形態をとる。経団連・自主行動計画の特徴は、金星姫・工藤拓毅の報告するオランダ、ドイツ、イギリスの「自主協定」と比較した場合、以下のようにまとめられる（金・工藤，2007）。第1に、対象産業のカバー率が83%（2010年）にも上り（若林，2013：91），これは世界最大規模である（杉山，2013：18）。第2に、欧州の自主協定は、政府との契約としての扱いだが、日本の場合、産業界の自主的な宣言であり、政府との法的な契約関係は存在しない。第3に、欧州3か国では政府機関もしくは民間研究機関といった第三者機関がモニタリングを行っているが、日本の場合には産業界自身が主催する第三者機関、および審議会によるレビューという特殊な運営形態をとっている。以上をまとめれば、日本の自主行動計画はその規模が大きく、かつ実際の運用において政府の存在感が小さいという特徴がある。

自主行動計画を評価する第三者委員会によれば（環境自主行動計画第三者評価委員会，2014），この取り組みは当初目標を達成し、日本の第一約束期間中の目標達成に大きく寄与したと評価されている。計画に参加する産業・エネルギー転換部門34業種の第一約束期間中の平均CO₂排出量は、1990年度に比べて12.1%（6238万t-CO₂）減少し、その主たる要因は生産活動量あたりの排出量の減少によるものだという。他方で、産業界の立てた目標がそもそも達成可能なものとする見解もある（上園，2010：115-117）。

対策効果の評価をすることは本稿の範囲を超えるが、日本の自主行動計画はIPCC第5次レポートにおいても「例外的な成功事例」（IPCC，2014：568）として位置づけられている。第一約束期間中、自主行動計画が機能したという認識は、一般的に受け入れられているものだといえるだろう⁽²⁾。また民間の「自主的」な取り組みであるはずの気候変動対策が、これだけの規模で行われる状況は、目標達成の容易さといった要因からだけでは説明しきれないインパクトを持っている。自由主義経済において、幅広い企業がこの法的強制力のない計画に協力するのはなぜなのか。

1.2. 自主行動計画に関する先行研究

これまで自主行動計画は、日本の気候変動政策体系を論じる文脈において、環境税や国内排出量取引への対抗措置として導入されてきた側面が主に研究されてきた（佐藤，2014，2016a；渡邊，2015）。他方で、自主行動計画そのものをめぐる研究は多くない。若林雅代の研究は、自主行動計画についての数少ない体系的なものであり、全体像や歴史的背景については多くのことが分かる（若林，2013）。また、野澤淳史は、産業界の担当者の意味世界から自主行動計画を行う文脈を解釈する必要性を論じ、企業担当者の語りを手がかりに、その積極的な意義を析出している（野澤，2016）。けれども、これら2つの研究において、強制力のない計画に、企業の多くが「フリーライダー」になることなく目標達成のために行動をした要因は中心的に考察されていない。

あえて強調すれば、自主行動計画の事例としての特質は、個々の企業が対策をしたこと自体にあるのではない。たとえば、A. Hoffmanによれば、京都議定書離脱後の米国においても、将来的な規制や先進技術導入による競争力確保を見込んで、温室効果ガス削減に自主的に取り組む企業が多数あった（Hoffman，2005）。だが自主行動計画の事例の重要性は、このような先進的な企業を超えて、産業界全体で協調行動が広がったことにある。

この側面に関する研究蓄積はあまりなされていない。その背景には、互いに関連する2つの要

因があるように思われる。第1に、逆説的だが、少なくとも日本の研究者にとって、この事例があまりに「日本的」で当たり前のことのように思われるため、研究対象になりにくいということだ。第2に、先行研究が、この事例を体系的に分析する枠組みを見いだしてこられなかったからだ。しかし、前述のとおり「自主行動計画」に類似する民間セクターによる「自主的取り組み」は、他国、他分野にも見られる。それらについてのガバナンス論と接続することで、日本の事例の特徴を逆照射できるのではないだろうか。自主行動計画という社会制度がどのように機能しているのかを分析的に扱ってはじめて、その制度が機能する条件や限界を明らかにすることができる。

1.3. 本論文の課題と構成

以上から本稿は、「自主的取り組み」をめぐるガバナンス論の視角から、日本の自主行動計画を機能させる要因を明らかにすることをめざす。その際には「産業界内部の統合力」と「政府の影」の2つが主な観点となる。これらの観点から、自主行動計画に見られる協調行動のうち特に重要な2つの問いに答えたい。第1に、「フリーライダー」を防止する仕組みがどのように埋め込まれているのか。第2に、対策目標が限りなく低下するのを防ぐ仕組みは何かという問いである。

上記のような課題に取り組むために、本稿は以下の構成をとる。まず、第2節では、自主行動計画を、「自主的取り組み」をめぐるガバナンス論に位置づけ、上述の2つの観点を導き出す。そのうえで、産業界の統合力がどのように蓄積されてきたのか、および自主行動計画はどのように「政府の影」のもと発展してきたのか、それぞれの歴史的経緯を押さえる。第3節以降が分析パートの中心である。ここでは「産業界内部の統合力」(第3節)、「政府の影」(第4節)それぞれの観点到一節をあて分析を行う。第5節において、それぞれの観点から析出された知見を統合する。先に事例レベルのまとめとして「フリーライダー」「目標の最低化防止」それぞれのメカニズムについてまとめる。そのうえで、抽象度を上げ、日本の自主行動計画は、「自主的取り組み」をめぐるガバナンス論から見た場合、どのように特徴づけられるのかを整理する。

ここで本稿の限界についても述べておこう。本稿の分析は聞き取りを重ねるなかで、ガバナンス論の知見と考え合わせながら、徐々に導かれてきたものだ。このためすべての担当者に同じ質問をしているわけではない。当然、解釈には慎重さが求められる。また本稿の分析は、限られたケースから導かれる分析であり、今後より大規模で体系的な分析が必要となるだろう。

2. 「自主的取り組み」をめぐる議論と日本における歴史的文脈

2.1. 「自主的取り組み」が成立する条件——ガバナンス論の知見から

とりわけ1990年代以降、ガバナンス論において、国家に代わって民間セクターが公共政策の策定・執行を担う現象への研究関心は高まってきている。「政府なき統治 (governing without government)」(Börzel and Risse, 2010)、「プライベート・ガバナンス」(Smith and Fischlein, 2010)など、用語にはばらつきがあるが、共通点としては、産業界などの民間セクターが、政府に代わり公共的課題解決のために中心的な役割を果たす状況を捉えている。たしかに民間セクターはこれ

までも価格設定、市場へのアクセス、商品の基準設定など、「市場の失敗」に対処するためのガバナンスを自主的に行ってきた。しかし、D. Vogel の整理によれば、現在の民間セクターによる「自主的取り組み」の広がりには、次の3点において、これまでとは異なる特徴がある (Vogel, 2009 : 70)。第1に取引コストを下げるという民間セクター内の利益目的ではなく、幅広い公共的利益への寄与が求められている点、第2に社会的・政治的プレッシャーへの対抗策として行われるため、政治性を帯びている点、第3にガバナンスを担っている特定セクターを越えた外部への透明性が求められている点である。「自主的取り組み」に関する文献を体系的にレビューした A. Bryden らによれば、「自主的取り組み」は、環境分野がもっとも多く、次いでたばこ等の健康分野、農業、労働分野などにまで広がっている (Bryden et al., 2013 : 191)。

このような「自主的取り組み」は常に機能するとは限らない。では、どのような場合に、「自主的取り組み」は成立するのか。その前提としてしばしば議論されてきたのは、第1に当該セクター内部の統合力 (本稿では特に産業界を扱うので以下では「産業界内部の統合力」と読み替える)、第2に政府の暗黙の存在感 (「政府の影」) である。

第1の産業界内部の統合力から見ていこう。個々の企業による先進的な取り組みが、業界全体に広がるかどうかは、産業界全体で集合行動をとる態勢があるかどうかにかかっている。OECD の調査によれば、「自主的取り組み」の数は、EU 加盟国のうちドイツとオランダで圧倒的に多い (OECD, 1999 : 50)。いずれもネオ・コーポラティズムの典型国である。

第2の側面として、「自主的取り組み」が機能するかは、政府がなんらかのかたちで企業の集合行動を促進する役割を間接的に果たすかにかかっている。R. Mayntz と F. Scharpf は、これを「ヒエラルキーの影 (shadow of hierarchy)」 (Mayntz and Scharpf, 1995 : 28) と呼んでいる。これは権力構造の頂点に位置する主体を抽象的に表現したもののだが、国内政治の文脈では実質的に政府を指す。よって本稿では、直接的に文意をとりやすくするため、以下では「政府の影」とする。

一般的にあって、産業界が単独でフリーライダーの発生を防止できるほどの力を持っていることは非常にまれである。たとえば、イタリアでは、地元の業界団体がさまざまな「自主的取り組み」に関する協定を地元政府と結んだが、22% の加盟企業しか協力しなかった (Wallace-Jones, 2002 : 319)。政府が直接的に介入しなくとも、集合行動が行われているかどうかを監視する「影」となることによって始めて、「政府なき統治」は機能する。

なお、T. Börzel と T. Risse は、「政府の影」に代わるいくつかの機能代替物があると論じる (Börzel and Risse, 2010)。具体的には、(1) 国内政府ではなく国際機関が「政府の影」となる場合、(2) アナーキー状態となるのを企業が危惧する場合である。さらにより間接的なケースとして (3) 社会的な名声確保の必要性、(4) 当該社会に広がる伝統的価値感が挙げられている。のちほど本稿の分析パートでは、日本の自主行動計画を機能させる重要な側面として、Börzel と Risse が整理したものに加えて、「主体的従属性」とでも呼べる側面があることを指摘する。主体的従属性とは、権力に従属的に振舞いつつ、実際にはみずからの理念を実現しようとする主体性を指す。

2.2. 産業界内部の統合力の歴史的背景

本格的な分析に入る前に、まず既存研究から、「産業界内部の統合力」と「政府の影」に関わ

る歴史的な背景を押さえておこう。

「自主的取り組み」が成立する条件である日本の産業界の統合力は、経団連を筆頭とした経団連-業界団体-企業というピラミッド構造によって実現されている。しかし経団連が当初から統合力を備えていたわけではない。戦前、経団連の前身である「日本経済連盟会」は、財界の利益を調整できなかった。菊池信輝は、そのことを、昭和恐慌における生産調整失敗を例に報告している（菊池，2005：93-102）。日本経済連盟は、1922年、産業界としての統一的な意思決定を行うための利益団体として設立された。しかし、財閥という縦のつながりの力が強かった当時、利益調整を行っても絶えず抜け駆けが行われ、同業者間の横の調整は機能しなかった。

経団連が強い調整力を獲得するためには2つの契機を必要とした。1つめは統制会（第二次世界大戦中に設けられた経済統制機関）が行った戦時中の強制加入方式の業界統制であり、これが業界単位での組織化をもたらした。各国と比較した場合の日本の業界団体への高い加入率は、このような歴史的な背景に支えられている。またこのような経緯で成立したため、業界内に対立する業界団体が複数あるのではなく、一業界あたり一業界団体という形式が幅広くいきわたっている。これは日本の大きな特徴である（原田，2007：91；菊池，2005：109）。もう1つはGHQによる財閥の解体である。これによって経団連の意思決定を骨抜きにする他の頂上団体の存在がなくなった（菊池，2005：114-124）。

だが、こうして形成された業界団体の単一性が持続するためには、さらに別の要件を必要とした。第1に自民党の長期政権の存在によって、業界団体を複数形成して政治課題ごとに離合集散する必要がなかったことである（原田，2007：91）。第2に行政の側が補助金の配分業務などの一部行政機能を委ねるなど、行政負担を軽減するとともに業界団体の統制力を維持させたことである（原田，2007：67）。これら業界団体が担う行政業務は、政府雇用者が極端に少ない日本の行政機能を補っていると考えられる。日本の総労働力に占める一般政府職員の比率は約6.7%であり、OECD諸国のなかでもっとも少ない規模のグループに属する。なおOECDのデータに含まれる33か国の平均は15.5%である（OECD，2013：103）。こうして、戦時中の統制会の経験からくる政府介入への強い不信（菊池，2005：134-176）と、政府との強い癒着という一見逆説的な状況が生まれた。

2.3. 自主行動計画の導入と拡大

次に自主行動計画の導入と拡大の経緯を押さえておこう。経済団体連合会（当時）は、京都会議（第3回気候変動枠組条約締約国会議）の前年である1996年に、産業ごとに自主行動計画の作成を呼びかけ、37業種が計画を策定した。このとき、経団連は産業およびエネルギー転換部門からのCO₂排出量を90年度比0%以下にする目標を発表した。背景として、新たな負担となる税や排出量取引などの追加的負担を阻止する狙いがあったという（若林，2013：131-132）。

これに対して政府は、1998年の旧・地球温暖化対策推進大綱（旧大綱）において、関係審議会での進捗状況の点検と未策定業種への目標設定と公表を促すことを定めた。これを受け通商産業省・運輸省、農林水産省、総務庁の4省庁は、所管業界団体に対して自主行動計画策定と定期的なレビューを行うように指導した。その結果、114団体・企業（2011年時点）が策定するまでになった（若林，2013：133-134）。

その後自主行動計画は、政府の達成計画に徐々に位置づけられるようになっていく。2002年に見直された新たな地球温暖化対策推進大綱（新大綱）では「第三者による認証・登録制度の導入」が検討課題とされた。これを受け経団連は第三者評価委員会を設置した。さらに、05年の「京都議定書目標達成計画（目達計画）」においては、自主行動計画の排出削減効果が10年度に4240万t-CO₂と定量化され、目達計画に一部が組み込まれた。08年の新・目達計画では、(1)未策定業種の自主行動計画の新規策定、(2)定性的な目標を示していた団体への定量的目標設定の要請、(3)現状での目標超過業種への目標引き上げ要請、(4)目標未達の場合の京都メカニズムの活用要請、(5)事業所単位での排出データの情報開示などが求められ、「政府の施策・制度」と位置づけられた（若林，2013：134-136）。

このように当初、経団連のイニシアティブによって始められた自主行動計画は、徐々に政府の気候変動政策と接合され、もはや「純粋な意味で自主的というわけではなくなった」（若林，2013：135）。別言すれば、自主行動計画は「政府の影」が強まるなかで、制度化、大規模化してきた。だが、ここまでは経緯を整理しているにすぎない。制度が制度として機能するためには、その制度を維持するための行為をアクターが反復している必要がある。どのような行為がこの制度を支えているのか。以下、実際のアクターの視点から分析していこう。

2.4. 本稿で用いるデータ

本稿で用いるデータは、各国の気候変動政策分野における政策ネットワークを明らかにするCOMPONプロジェクトの一環として収集されたものである⁽³⁾。日本の調査は、2012年2月から13年7月にかけて行われた。対象団体は、政策形成に大きな影響力を持つ団体として、気候変動問題に関する新聞記事および審議会のメンバーリストから125団体が選定され、72団体から回答が得られた（回収率：57.6%）。調査では聞き取りおよび調査票調査を同時に行い、一団体あたりの調査時間は通常1時間半であった。本稿ではとりわけ経団連、経済同友会、日本商工会議所などの頂上団体3団体を含む業界団体14団体と企業13社の回答、計27ケースを中心に分析する。ここには、鉄鋼、化学、石油製品、窯業土石、紙パルプなどの排出量の特に大きい製造業が9、それ以外の製造業や、運輸、小売などのサービス産業が15含まれている。ケース数は少ないが、主要な団体はほぼ網羅されているといえるだろう。なお調査過程の詳細は佐藤（2014：104-105，2016b：35-36）も参照されたい。

3. 産業界の内部統合力を支えるもの

3.1. 政治的意思決定主体としての経団連・業界団体

日本の企業は、企業としてはほとんどロビー活動などを行わない。そのため、企業にとって、経団連・業界団体は自社の利益を代弁してくれる重要な存在だ。各企業の意見はまず各業界単位で集約され、業界団体がアドボカシー活動を行う。もし産業界全体に関わることであれば、さらに各業界団体の意見が集約され、最終的には経団連が窓口となる。業界団体が政治的機能を一括して引き受けてくれることは、企業としては政治に関わらなくてもよいという企業負担の軽減にもつながる。また、「業界団体を通して省庁や政党と交渉することで、反発を受けた場合のリス

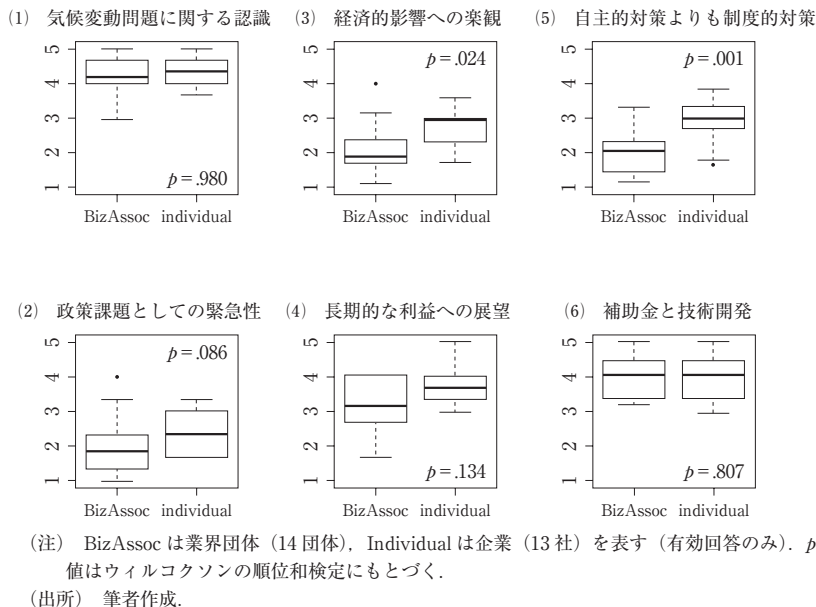


図1 業界団体と企業の選好のボックスプロット

クを企業として直接的に引き受けなくてよくなる」というメリットがある（機械関連業界団体への聞き取り，2013年3月5日。以下同様に「回答団体，聞き取り日」の形式にて示す）。加えて「そもそも個々の企業で陳情しても受け付けてもらえず，業界でまとまらない限り法律改正等には効果がない」（運輸関連業界団体，15年2月25日）。この点は農業団体や労働組合などでも広く聞かれた状況だった。このことは個別団体で要求を出し，それがどれほど論理立っていたとしても，数が集まらない限り正当な要求とは見なされないことの裏返しでもある。

だが，業界団体や経団連が代弁してくれるということは，個別の企業の利益追求にとって常にプラスに働くとは限らない。「企業としては，ある政策に対しては進めてもらったほうが好都合だが，経団連の枠組みに入っているのでは個々では表明しにくい」（エネルギー関連企業A，2012年3月26日）という声は調査でしばしば聞かれた。つまり経団連・業界団体と企業の意見が一致しているとは限らない。このことは経団連・業界団体と企業の政策選好の違いにも表れている。

佐藤は調査票への全団体の回答をもとに探索的因子分析を行った結果，各団体の政策選好が次の6つに要約されることを示した（佐藤，2016b：11-13）。すなわち(1)気候変動問題に関する認識：気候変動問題の存在をどの程度認識するか，(2)政策課題としての緊急性：気候変動問題をどの程度緊急に対処すべき政策課題と捉えるか，(3)経済的影響への楽観：気候変動対策をすることは経済的に悪影響がないと考えるか，それとも深刻な不利益を認識するか，(4)長期的な利益への展望：長期的に見た場合には，気候変動対策は経済的利益につながるか，(5)自主的対策よりも制度的対策：原発や自主行動よりも，排出量取引や環境税といった制度的対策が有効と考えるか，(6)補助金と技術開発：補助金や技術開発が有効と考えるかである。

図1は，企業と，経団連を含む業界団体で，それぞれの回答の分布を示したものである。総じて業界団体の回答は，企業よりも下方に分布するさまが見取れる。両者で統計的な差があった

のは、(2)「政策課題としての緊急性」、(3)「経済的影響への楽観」、(5)「自主的対策よりも制度的対策」といういずれも論争的なものだった。我々の調査に応じた企業は総じて気候変動対策に前向きなところが多かったため、この結果を読み取る際には注意が必要だ。だが同様の結果は、約2,800社を対象とした環境省「環境にやさしい企業行動調査」からも確認される。2007年度の調査によれば、環境税、排出量取引のいずれにおいても賛成・条件付き賛成の回答が、反対・条件付き反対を上回る（足達、2009：62-64）。企業に比べて、「業界団体は保守的」（エネルギー関連企業B、2014年3月25日）という見解は産業界のなかでも共有されているように思われる。では、どうしてこの保守化が起こるのだろうか。

3.2. 「保守化フィルター」

聞き取りからは、少なからず業界団体単位での意思決定の方法が影響していることが考えられる。業界団体で意思決定をする際には、まず事務局が政府の動きに関する情報を各企業担当者に流す。そのなかで意見のある担当者が意見を述べて、それが業界としての意見になる。加えて会合においても「業界としてもっとも不利になる立場の企業に合わせて意見をまとめて、全員賛成をもって総意とする」という原則がある。同じ原則は業界団体間でも見られる（エネルギー多消費型産業の業界団体A、2012年5月18日）。つまり、企業-業界団体-経団連と決定のレベルが上がるにつれて、いわば「保守化フィルター」がかかることになる⁽⁴⁾。気候変動政策の文脈においては、なんらかの規制政策が導入された場合、大規模排出産業がもっとも不利になりやすい。したがって、この意思決定方法に従った場合、結果的には、大規模排出産業（電力、鉄鋼、化学、窯業・土石、石油、パルプなど）の声がより反映されることにもつながる。民主党政権時には、この側面が嫌われ、企業単位でのロビー活動が奨励されたという（エネルギー多消費型産業の業界団体B、12年5月22日）。もっとも実際には業界単位での活動も依然として多かった（民主党議員、13年6月3日）。

「保守化フィルター」は、業界団体にとっては、会員企業の離脱を防ぐ知恵でもある。これは政策をブロックするときには特に有効である。しかし、会員企業間で意見調整をしなければならない場合には問題が起こる。気候変動問題に関する事例ではないが、例として航空業界では、ある新規参入企業が発着枠の拡大を求めたが、業界として意見を調整できなかった。その結果その企業は業界団体を抜けたという（航空関連業界団体、2015年2月25日）。このように業界団体が保護というインセンティブを与えられない場合、企業は業界団体をよりどころとはしなくなる。

3.3. 自主行動計画の実行

こうして政策選択時にはもっとも保守的な態度を生み出す経団連-業界団体-企業というつながりだが、対策実行時には別の様相を呈する。「もっとも不利益を受けるところに合わせる」原則のなかで決定された削減計画は、簡単には破棄できない。

実際の削減目標量は、業界ごとにとりまとめられる。ここでは基本的に「現実的な削減目標」が定められるという。その場合、低い目標になるというのが、自主行動計画へのこれまでの主要な批判だった。これに対して、ある業界団体担当者は、産業界全体で取り組んでいる限り、かなり低い目標を出すことは実際には難しいと話す。ある業界だけ、あるいは業界内のある企業のみが低い目標を出した場合、その担当者は「陰口をたたかれて信用が落ちる」（製造業の業界団体A、

2012年5月18日)。若林もまた、業界内・業界間での意見交換を進めるなかで「相場観が形成されていった」ことを指摘する(若林, 2013: 104)。日本において企業が「(フリーライダーになるのは)容易ではない。フリーライダーになると日本のなかでは不安になる」(製造業の業界団体B, 13年3月5日)という。

なぜこのような状況が起きるのだろうか。考えられるのは、比較的少数の企業によって業界団体の運営が持ち回りで担当されており、担当者同士の付き合いが長く続くからだ。また一業界一業界団体という形式が行きわたっているため、取り組みに対しては企業間の比較可能性も生まれる。同じ業界の別企業が成果を上げていて自社では対策が遅れている場合には、上司から「先日他の企業との会議で他社はずいぶん成果を上げていることを聞いたが、うちはいったいどうなっているのかと肩をたたかれる」(発電関連の企業, 2012年12月18日)とある担当者は語っていた。業界団体によっては企業ごとにエネルギー効率が一覧できる資料を作成して配布しており「このようなデータが経営者の目に触れ、(ライバル社と比べて)なぜうちは効率が悪いのかと聞かれることがあり、現場のプレッシャーになっている」という語りを若林も紹介している(若林, 2013: 118)。しかしこの比較可能性には両側面がある。上述の担当者は、逆に「他よりもやりすぎると、なんでうちばかりやっているのかともいわれる。良くも悪くも、横並び意識が強いのが日本の企業だ」と経験を語った。

ここで一度小括しよう。たしかに産業界の内部統合力は歴史的に形成されてきたものであるが、それだけで経団連の統合力が説明しきれないわけではない。正確に言えば、歴史的条件と現在の行為が相互作用して、現在の統合力がある。一業界一業界団体という形式が行きわたっているために、政治に声を届ける効率的で有効な経路として企業-業界-経団連のつながりが維持される。そのことは業界としての付き合いが長く続くことも意味する。加えて「もっとも不利になるところに合わせる」という決定方式によって統合が補強されている。それでは、内部の統合力だけではなく、対策を遂行するという誘因はどこから生まれてくるのだろうか。次節では、その側面を見よう。

4. 「政府の影」とその機能代替物

4.1. 「政府の影」と業界団体の存在意義

3.3で見たように自主行動の実行段階において大きな役割を果たすのは、経団連と企業の間位置する業界団体である。必要な気候変動対策は業界ごとに異なるが、同じ業界内であれば事情はある程度共通しているためである。聞き取りからは、業界団体として、ある程度の成果を上げる必要に駆られていることが見えてくる。

第1に、成果を上げなければ規制をされるという恐れがあるためである。すべての政策にあからさまに反対と言いつけると、「あの業界はだめだと思われ法的に規制されては困る。このため、強制されずとも自主的に取り組んでいることを示す必要があった」という(運輸関連の業界団体, 2012年8月29日)。これは、典型的な「政府の影」といえるだろう。また、多くの業界団体は、産業界で自主的にやったほうが柔軟性があると認識している。具体的には、目標設定に際して総排出量を削減する総量型目標が奨励されているとはいえ、エネルギー原単位での目標設定も可能

であり「法規制よりも自由度がある」（機械工業関連の業界団体，12年5月18日），「個社のエネルギー使用量に応じて目標が定められる」（エネルギー関連の企業，13年6月18日）といった柔軟性がある。もっとも本当の意味で柔軟性を持たせたいならば，「経団連の枠組みでやる限り，結局は業種の違いはなくなってしまう」（機械関連業界団体，13年3月15日）という。

この種の柔軟性を支える業界団体-官庁間の慣行の存在は，この文脈で指摘されるべきだろう。ある担当者は法文化の違いを指摘する。欧米の場合，省庁で目標を定めてから，グレーゾーンについて業界団体に具体的な基準を決めてもらうという流れだが，日本では経済産業省と業界団体との間でかなり細かい部分まで詰めてから最終案を策定する（機械関連業界団体，2013年3月15日）。省庁にとっても実情をよく把握している業界団体で話をつけてもらったほうが，政策が実際には進めやすい。つまり省庁と業界団体双方の利益になるという相互依存関係がある。

同時に，業界団体の担当者たちは，この慣行を維持するように，行政の担当者たちが既存の政策決定の慣行以外の方法をとることを防いでいた。通常，政策形成の際には経団連を最初の窓口として，関係業界団体に話が伝わり，業界団体が各企業に聞き取りを行うという（エネルギー多消費型産業業界団体，2015年5月18日）。もしもそれを飛び越えて直接ヒアリングが来た場合には，他の業界団体にもすぐに連絡するという。この状況は省庁間の連絡のやりとりでも同じであり，環境省に話をつける必要があるときには，必ず経産省を通すようにしているという（重工業業界団体，13年4月17日）。業界団体が政策決定において果たす媒介役としての役割は，このような各担当者による日常的な関係維持と，それ以外の関係排除行動によって維持されている。

第2に，政策形成全般における影響力を維持するため業界団体は成果を上げる必要がある。ある業界団体の担当者は，もしも省庁の出した目標数値などの話にある程度は乗らなければ「干される」と表現した。具体的には，業界の要望を伝えても，省庁の担当者が「分かりました」といったまま，業界の要望を課長に報告しなくなるという。そうすると業界団体としての存在意義がなくなってしまうため，ある程度は省庁の方針に従わざるをえない（エネルギー多消費型業界団体，2013年4月2日）。とりわけ重要なのは税制改正である。ここでは細やかな運用を決める分，業界の利害に直結するが，政府税制調査会などが決定に中心的な役割を果たし政治色が強い。そのため，業界団体の影響力を維持するために省庁とのパイプを維持する必要があるという（重工業業界団体，12年2月22日）。このように，省庁・政権党は税制・規制権限というコントロール手段を持っているため，政府の方針に完全に反対することは難しいというのが，多くの関係者から聞かれたことだった。

4.2. 主体的従属性

しかし企業レベルで見た場合，個々の担当者は，ただ横並び意識からだけで環境対策を進めているわけではない。各企業の環境部門の担当者は，個人として環境問題にかなり関心を持っており，気候変動対策についても真剣に考えている人が多かった。

そのような人びとが社としての環境対策を進めるときに重要なのが，国の補助金だという。一般的に，補助金は，通常では回収できない費用を穴埋めするために用いられるものとして理解される。だが，ある担当者によれば，補助額がどの程度なのかは，実際には重要ではないという。企業が利潤追求以外の活動をするためには，企画を立ち上げる際にそれなりの理由づけが必要と

なる。そのときに、「国が補助金をつけていることは、国がその方向でやろうといているのだから、我々もやろうではないか」と主張できる根拠となる（小売業界の企業、2013年7月24日）。補助金は経済的負担の軽減だけではなく、社内対策推進のための正当化賦与の機能も持っている。

また毎年1%ずつ効率を改善することを謳う「省エネ法」の規定を根拠に対策を進めるところもある。ある電機関連企業の担当者は、2011年には福島第一原子力発電所事故後の電力不足への対応で、その1年だけで省エネがかなり進んだが、「省エネ法は毎年1%のエネルギー効率の改善を求めているため、さらなる対策をしている」と語った（13年4月10日）。ところが別の化学関連企業の担当者に同じ質問をすると、3.11の省エネ成果もあり、そもそも努力義務でもあるため、実際にはかなり柔軟に運用されているという（13年4月15日）。このように、担当者ごとに制度の規定をどの程度厳密に捉えるのかについては温度差がある。両者の調査票の回答を比較してみると、紹介した規定を厳密に捉えた担当者のほうが、気候変動問題を「深刻な問題であり」、また「温室効果ガスの削減は新規産業を興し日本が経済的に成長する機会になる」というそれぞれの設問に、選択肢中でもっとも高い「1. そう思う」を選択するなど、より環境対策に強い関心を持っていた。

これらの動きは、望まないアクターを政府の権力に従属させる「政府の影」で想定されるものとは逆向きのベクトルの行為であるといえる。「政府の影」にあえて従属されることによって、気候変動対策を進めるという担当者の理念を実現しようとしているからだ。同時にここで不本意に「政府の影」に従わされているのは、担当者の気候変動対策に潜在的に抵抗する社内の人びとである。要するに担当者は「政府の影」を逆手にとって虎の威として利用していることになる。この従属を装った主体的な動きは、自主行動計画を底辺で支えている。このような担当者がいることで、業界全体の対策の水準も押し上げられるからだ。

5. 考 察

5.1. 自主行動計画の作動メカニズム

分析のまとめとして、先にフリーライダーを防止する仕組みについて要約しよう。日本において、一業界一業界団体方式による高度に組織化された業界団体は、各企業の利益を代表し、省庁や政党と交渉してくれる存在である（3.1）。業界団体は業界全体としての利益を保護するために一番不利になる企業に合わせるという慣行を敷くことで、離脱を防止する組織原理を採用している（3.2）。業界団体が業界の利益を代表する代替不可能な存在である限り、業界単位での付き合いは長期的に続く。このため、各企業担当者にとってはゲーム理論における「繰り返しゲーム」の状況になる。ただし裏切りの際の潜在的な制裁とは、担当者たち自身の言葉では「なんとなく不安になる」という曖昧なかたちでしか意識されていない（3.3）。しかしこれらの側面だけでは、たとえフリーライダーが発生しなくとも対策は最小限に近いものとなるだろう。対策主体である経団連自身が主催する第三者機関の評価という形式をとり、ペナルティのない日本の場合には、この恐れはさらに強まる。

だが、分析では対策目標が下がりすぎないいくつかの作用が働いていることが確認された。第1に、各企業の担当者たちのなかには気候変動対策に大きな関心を持つ人びとも多く、実際の対

策を引っ張っていた。彼らの存在が、業界としての目標水準を引き上げることに繋がっている(4.2)。第2に、これらの先進企業の取り組みは業界団体単位で集約され他企業に情報伝達がされていた(3.3)。第3に、政治的影響力を確保し続けるという組織の存在理由を維持するためにも、業界団体はある程度の対策を上げることへの誘因を持っていた(4.1)。

5.2. ガバナンス論から見た日本の自主行動計画の特徴

ここからは本稿のもう1つの課題である「自主的取り組み」をめぐるガバナンス論から見た場合の自主行動計画の特徴についてまとめよう。「自主的取り組み」を機能させるものとして、先行研究では「産業界の内部統合力」と「政府の影」の重要性を説いてきた。「産業界の内部統合力」に関して、日本では、一業界一業界団体という形式で歴史的に組織化された経団連-業界団体-企業というピラミッド構造がある(2.2)。また「政府の影」としては、自主行動計画は実質的に「政府の対策」に組み込まれるなど、直接的な「政府の影」がある(2.3)。しかし気候変動対策における自主行動計画においては、これらを補強するさまざまな慣行や行為が見られることが大きな特徴だった。

第1に、意思決定経路の維持である。聞き取りからは、企業-業界団体-経団連というピラミッド構造を維持する慣行が敷かれていた。意思決定の順序や(3.2)、省庁等外部と連絡を取り合う際(4.1)にもこの経路が重視され、頭越しをするといったこの経路を外れるようなことは避けられていた。第2に、業界団体の存在意義という自己利益である。業界団体は業界の利益を実現する必要があり、そのためには業界として要望を伝えられる関係を省庁と維持しておくことが必要だと考えていた(4.1)。そのような期待と応酬の感覚は、政策決定の際の細やかなヒアリングなど省庁と業界団体との長期的な関係によって支えられている。第3に、企業担当者の「主体的従属性」である。現場の企業担当者たちは、「政府の影」をあえて強調することによって、自身の理念の実現や担当者としての業務遂行をより容易にしていた(4.2)。

自主行動計画を機能させるこれらの補完的特徴は、同時に自主行動計画そのものの限界もまた示す。第1の点に関して、現状の意思決定経路では、結果的に「保守化フィルター」がかかることである(3.2)。気候変動政策の推進には、新たな規制が先進的対策を行う企業の利益と結びつくことが重要だが、そのような声が産業界の表から聞こえてこなくなってしまう。

第2の点に関して、業界団体の地位が相対的に低下した場合には実行が困難になることである。自主行動計画は政策を効率的に行いたい省庁と、政治団体としての機能を維持したい業界団体との共依存関係によって成り立っているため(4.1)、企業が業界団体にその役割を期待しなくなれば、業界団体の指導力は低下する。また業界団体の指導力が発揮しにくい業界では自主行動計画は進みにくい。実際、若林は中小企業の多い建設業ならびに業務部門では自主行動計画の枠組みによるカバー率が低いことを報告している(若林, 2013: 94)。

第3の点に関して、積極的な攻めができないことである。「主体的従属性」は対策遂行の知恵として否定されるべきものではない。けれども、「国もいつているからしょうがない」というロジック以上の、一歩先んじた動きを生み出しにくい。たしかに全体として、日本の自主行動計画には逸脱を防ぐ仕組みが何重にも埋め込まれている。だが、そこで行われる対策は経営戦略としては明確に位置づけられていない。環境省「環境にやさしい企業行動調査」(2012年)によれば、

日本の企業は環境マネジメントなど経営資源を持っている。だが、ドイツと日本の企業を比較した青柳みどりの研究によれば、ドイツの企業は、「経営戦略への活用」や「製品・サービスの開発改良に生かすこと」を期待して、環境コミュニケーションを行っているのに対して、日本の場合には「ステーク・ホルダーとの相互理解の促進」のためという消極的な位置づけしかされていない（青柳，2005：223-224）。「主体的従属性」に支えられた対策が、より攻めの企業戦略となるのかは、その担当者の部局が社内でのどのような位置づけにあるのかも重要である。また担当者の熱意は重要だが、それを過大評価することは避けられるべきだろう。「虎の威」となる政府自体が、対策に消極的になったり、政府の背後にある国際的圧力がなくなれば、担当者が「主体的従属性」を発揮することはできない。

最後に本稿の成果と今後の課題について示したい。本稿は、自主行動計画を「自主的取り組み」をめぐるガバナンス論と接続することを通じて、統治される側が持つ統治の枠組みに含まれることへの誘因や動機の側面を明らかにした。ただしこれらの知見が日本の「自主的取り組み」に広く見られるものなのかどうかは、本稿のデータの範囲を超えるため、過度な一般化には慎重であるべきだろう。本稿を通じて新たに見いだされた側面が、他国、他事例の「自主的取り組み」にも見られるのかもまた新たな発展的問いであろう。

注

- (1) なお、第一約束期間の終了した2013年以降は、後継の「低炭素社会実行計画」となっている。
- (2) より正確に言えば、「自主行動計画」は、それをどの観点から評価するのにかよって、その評価の結果も異なってくる。民間の自主的な取り組みとして見れば、本文のとおり多くの参加企業が削減対策をしたことが評価できるだろう。一方これを日本の気候変動対策という観点で見ると、日本の気候変動対策は国際的な評価において十分とはされていない（明日香，2015：145-155）。「自主行動計画」が機能することがそのまま、日本の対策は十分であるという関係にはならないことに注意が必要である。
- (3) The Compon Project ウェブサイト，（2017年10月5日取得，<http://compon.org/>）。
- (4) なお、この「一番不利になるところに合わせる」という決め方は、けっして唯一のあり方ではない。対照事例として経済同友会（以下同友会）と連合のケースをそれぞれ見てみよう。経団連と並ぶ頂上団体である同友会は、戦後直後の1946年、若手経営者が戦後の状況に対応するために自然発生的に結成された。経団連のような階層方式を採用せず個人加入という原則で成り立っていることが特徴である（菊池，2005：23-24）。そのため会合への代理出席も認めていない。会員は、出身企業の代表ではなく、企業人個人として産業界全体の視点から発言をすることが期待される（同友会，2012年8月27日）。同じ産業界でも、同友会は排出量取引の導入を主張するなど（『朝日新聞』2007年12月1日朝刊：11）、経団連に比べて気候変動政策に対してより積極的な立場を表明することがしばしばある。背景には、海外資本の比率が大きく、また中規模の企業が多いことも影響していると思われるが、このような組織原理の違いも一因と考えられる。

また連合は気候変動政策の文脈においては経団連と協力関係にあり、連絡もよく取り合うという。たとえば、COP（気候変動枠組条約締約国会議）のサイドイベントでは人を融通し合うこともある。ただし、連合の場合には、理念を重視する公的部門と、経済的な利益を優先する私企業部門とで常に考え方のズレが起こる。ここで中央の事務局が積極的に調整機能を果たす。つまり事務局が、それぞれの下部労組の委員会で話し合いが行われているなかで同時並行的に個別交渉を行い、妥協点を見い

だしていく。このような「組合式の決定方法」のため、最終的なアウトプットについては最低限の水準よりも前向きなものが出てくることもある。この妥協点の形成には世論が与える影響も大きいそうだ（連合、2013年3月26日）。

文献

- 足達英一郎, 2009, 『環境経営入門』日本経済新聞出版社。
- 青柳みどり, 2005, 「日本企業の環境対策の現状と課題——CSRの観点から」『環境技術』34(3): 219-224。
- 明日香壽川, 2015, 『クライメート・ジャスティス——温暖化対策と国際交渉の政治・経済・哲学』日本評論社。
- Börzel, T. A. and T. Risse, 2010, “Governance Without a State: Can It Work?,” *Regulation & Governance*, 4(2): 113-134.
- Bryden, A., M. Petticrew, N. Mays, E. Eastmure, and C. Knai, 2013, “Voluntary Agreements between Government and Business: A Scoping Review of the Literature with Specific Reference to the Public Health Responsibility Deal,” *Health Policy (Amsterdam, Netherlands)*, 110(2-3): 186-197.
- 原田大樹, 2007, 『自主規制の公法学的研究』有斐閣。
- Hoffman, A. J., 2005, “Climate Change Strategy: The Business Logic behind Voluntary Greenhouse Gas Reductions,” *California Management Review*, 47(3): 21-46.
- IPCC, 2014, *Climate change 2014: Mitigation of Climate Change: Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, New York: Cambridge University Press.
- 環境自主行動計画第三者評価委員会, 2014, 「2013年度環境自主行動計画——第三者評価委員会評価報告書」, (2015年2月27日取得, <https://www.keidanren.or.jp/policy/2014/024.pdf>).
- 菊池信輝, 2005, 『財界とは何か』平凡社。
- 金星姫・工藤拓毅, 2007, 「温暖化防止自主協定の評価に関する調査——オランダ, ドイツ, イギリスの事例研究」『エネルギー経済』33(6): 59-75.
- Mayntz, R. und F. W. Scharpf, 1995, “Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren.” in R. Mayntz und F. W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag, 9-38.
- 野澤淳史, 2016, 「産業界の自主的取り組みという気候変動対策の意味」長谷川公一・品田知美編『気候変動政策の社会学——日本は変わるのか』昭和堂, 107-131.
- OECD, 1999, *Voluntary Approaches for Environmental Policy: An Assessment*, Paris: OECD Publishing.
- , 2013, *Government at a Glance*, Paris: OECD Publishing.
- 佐藤圭一, 2014, 「日本の気候変動政策ネットワークの基本構造——三極構造としての団体サポート関係と気候変動政策の関連」『環境社会学研究』20: 100-116.
- , 2016a, 「政策形成に関わるのは誰か——政策体系を生み出してきたメカニズム」長谷川公一・品田知美編『気候変動政策の社会学——日本は変わるのか』昭和堂, 27-53.
- , 2016b, 「気候変動政策アイデアのナショナルな分岐とグローバルな収斂の並行過程——国内・海外団体の政策ネットワークによる選択的浸透に注目して」*AGLOS: Journal of Area-Based Global Studies*, Special Edition 2015: 1-23.
- , 2016c, 「日本の気候変動政策過程——三極構造から生み出される『自主行動』中心統治」一橋大学大学院社会学研究科平成27年度博士論文。
- Smith, T. M. and M. Fischlein, 2010, “Rival Private Governance Networks: Competing to Define the Rules of Sustainability Performance,” *Global Environmental Change*, 20(3): 511-522.

- 杉山大志, 2013, 「自主的取り組みの理論的位置づけ」杉山大志・若林雅代編『温暖化対策の自主的取り組み——日本企業はどう行動したか』エネルギーフォーラム, 10-19.
- 上園昌武, 2010, 「環境政策と民主主義」除本理史・大島堅一・上園昌武『環境の政治経済学』ミネルヴァ書房, 103-124.
- Vogel, D., 2009, "The Private Regulation of Global Corporate Conduct," *Business & Society*, 49(1): 68-87.
- 若林雅代, 2013, 「日本の環境自主行動計画」杉山大志・若林雅代編『温暖化対策の自主的取り組み——日本企業はどう行動したか』エネルギーフォーラム, 87-139.
- Wallace-Jones, J., 2002, "The Province of Vicenza Negotiated Agreements," Marc de Clercq ed., *Negotiating Environmental Agreements in Europe: Critical Factors for Success*, Cheltenham: Edward Elgar., 314-332.
- 渡邊理絵, 2015, 『日本とドイツの気候エネルギー政策転換——パラダイム転換のメカニズム』有信堂高文社.

付記

本稿は博士論文（佐藤, 2016c）の一部を本稿の目的に合わせて大幅に再構成・加筆したものです。また本稿は特別研究員奨励費（課題番号：11J07459・15J03089）およびJSPS科研費（課題番号：22243036・15H03406）の助成を受けました。本稿の執筆に際し、池田和弘氏（日本女子大学）・長谷川公一氏（東北大学）から草稿への助言をいただきました。また2名の匿名の査読者からも非常に詳細なコメントをいただきました。記して感謝いたします。なお本稿の分析や考察に関する責任は筆者にあります。

（さとう・けいいち）

Private Governance in Japanese Climate Change Policy: The Mechanisms of the Japan Business Federation's Voluntary Approach

SATOH Keiichi

Tohoku University/JSPS Postdoctoral Research Fellow

7-1 Kawauchi, Aoba-ku, Sendai, 980-8576, JAPAN

This article explores the mechanism by which the voluntary approach to climate change policy in the industrial sector works, based on a case study of the “voluntary action plan” to mitigate greenhouse gases in industry sectors organized by an initiative of the Japan Business Federation during the first commitment period of the Kyoto Treaty. Adopting the theoretical work of Renate Mayntz and Fritz Scharpf (1995), as well as their successors Tanja Börzel and Thomas Risse (2010), this case is examined from the viewpoint of “governance without government,” and employs data from interviews. In addition, the background of strong ties between the Japanese government and industry organizations and among industry organizations themselves that arose during World War Two, and were maintained thereafter, as we can observe in the domain of climate change policy, is discussed.

The main section of the paper explores two issues: First, it demonstrates how the problem of “free-riding” can be prevented. Then it reveals how the target of voluntary action can be kept from being set to the minimum level. With regards to “free-riding,” it is important to consider how Japanese business associations are organized. There is often only one business association per sector. Therefore, the relevant business association is the only organizational entity for the companies in each industry sector, and the relationships between the staff of the companies are maintained over relatively long periods. These relationships function as repeated “games” in game theory. In addition, business associations form their attitudes towards a policy based on their consideration of how member companies would be affected in the most adverse scenario. This principle of decision-making prevents the occurrence of “free-riding.”

Nevertheless, using only this first mechanism means that each company performs as low a level of mitigation as possible. However, there is also a second mechanism. There are some company staff that are enthusiastic about tackling the climate change problem, and their actions have raised the standard of the target in their sectors. Moreover, industry associations also need to show evidence of the effectiveness of the “voluntary action plan” to avoid the introduction of formal mitigation policies such as green taxes and an emission trading system, and they also need to demonstrate their leadership so as to have their voices heard in other policy areas.

The “voluntary action plan” was generally evaluated as working relatively well but did have limits stemming from its mechanisms. The plan will not work, if climate change issues in policy discussions have a low priority or if the status of the business associations diminishes. Furthermore, within the framework of the “voluntary action plan,” most companies do not regard their mitigation actions as combining positively with their business strategies.

Keywords: Climate Change, Policy Network, Voluntary Action Plan, Voluntary Approaches, Governance