

第5章 国際行政組織の展開と改革 —国連改革、貿易組織、主要国組織、 官民連携

城山 英明

表 5-1 国連改革の比較

	ジャクソン報告 (1969 年)	ベルトラン報告 (1985 年)	安保理改革 (アナン事務総長) (2003-05 年)	組織運営改革 (アナン事務総長) (1997-2005 年)
対象	国連開発システム の事業活動	国際組織の概念	安保理常任理事国 メンバーとその役 割	国連システム
問題意識	UNDP と 専 門 機 関間の調整不全	「世界組織」の役 割に関する知的混 乱	安保理による効率 的資源動員と正当 性確保	事務局におけるリ ーダーシップ強化、 総会の戦略的指導 力強化、受入国レ ベルでの一体的行 動、行政効果・効 率性増大
対応策	事業活動分野にお ける統合的管理的 アプローチ	「世界組織」が交 渉・コンセンサス 追求を支援する分 野と管理的役割を 果たす分野の峻別、 経済安全保障理事 会の設置	常任理事国の拡大 と新常任理事国へ の拒否権の非付与、 安保理作業方法の 改善	副事務総長・運営 幹部会設置、ミレ ニアム目標による 管理、事務総長の CAO としての役 割確認、マંデ ート再検討、システ ムの一貫性確保

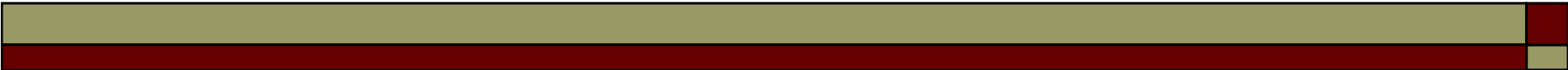
4-5 国連改革

(1) ジャクソン報告－事業レベルでの機関間調整問題への対応の試み

- 国連開発システムの機能は事業(operation))
- 国連開発システムにおいては、従来の国連システムにおける断片的アプローチにかわって、統合的管理的アプローチが必要

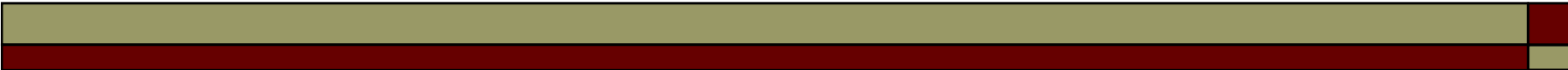
(2) ベルトラン報告－直接的接触の再発見

- 「世界組織」の機能は、交渉(negotiation))やコンセンサス追求(seeking greater consensus)なのであるが、それらを人々は管理(management)機能ととりちがえてきた



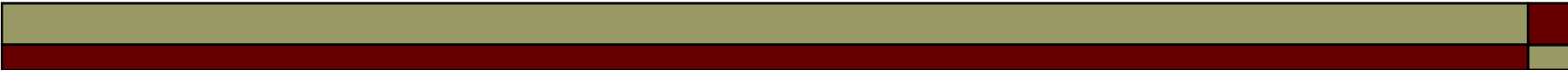
Maurice Bertrand (1985), Some Reflection on Reform of the United Nations (A/40/988)

- ❑ Focus on a third generation World Organization following the LN, UN
- ❑ **The impossibility of coordination-** 1960's: CPC, JIU; 1970's: UNDP "country program"; 1975 restructuring based on GA 32/ 197
- ❑ Lack of realism and mere talk- The illusion that the UN occupies a central and important position in the system of international relations
- ❑ It is simply **not possible to manage jointly activities on which there is no consensus-** need for negotiation



Maurice Bertrand, Some Reflection (2)

- ❑ It was felt in 1945 that the problems of international cooperation would be solved better between technicians specializing in particular fields
- ❑ But, development is **an integrated problem**
- ❑ Proposal of the notion of an “economic UN” as a complement to a “political UN”
- ❑ The technique of international relations built up mainly from 1985 onwards took the form of an “intergovernmental organization functional in nature”-a permanent secretariat, a general assembly and a more restricted council
- ❑ **The new techniques- EC: the “Council-Commission”, Western “Summits”**
- ❑ **An integrated approach-** The only possible structural response lies in the organization of integrated systems of cooperation at **regional level**
- ❑ The establishment of **a better system of negotiation** at world level is an indispensable prerequisite to the solution of many world problems



Maurice Bertrand , Some Reflection (3)

- ❑ An “economic UN”- A World Organization in which purely political problems would certainly not be ruled out but where economic problems would take first place
- ❑ A secretariat capable of providing interdisciplinary studies needed- an **interdisciplinary central secretariat** with a large team of economists, sociologists and specialists in various disciplines
- ❑ The “Council-Commission” formula- **“Economic Security Council”**
- ❑ It is possible to do away with ACC

4－5 国連改革

(3) 安全保障理事会の改革

- 処理能力(実効性)と正当性確保の課題
- ブラジル、ドイツ、インド、日本の連携(G4)、アフリカ連合諸国(AU)、コンセンサス・グループ(UFC)
- 当初目標2005年9月までの決着は実現せず
- 安保理の作業方法の改善
- ゼロサムの政治
- 常任理事国の拡大以外の制度的選択肢－非常勤常任理事国選出基準明示化、安保理情報開示強化、平和構築委員会

2006年：平和構築委員会

- 2005年の国連総会・成果文書(paras. 97-105)で、平和構築委員会の創設が盛り込まれた
- 総会と安保理での設立決議を経て、メンバー国が決定され、2006年6月に委員会開会
- 安保理が本来担っていた平和維持や政治的手段のみではなく、紛争解決後の平和の定着(和平プロセスの促進、人道・復旧支援、国内の安定・治安の確保)、国づくり(復興・開発支援)、紛争再発予防といった事項についても一体として切れ目なく支援
- メンバー：安保理から常任理事国含めた7カ国、経済社会理事会から7カ国、資金提供および要員派遣上位各々5ヶ国、総会の決定する7カ国－31カ国
- 安全保障理事会メンバー以外の広義の安全保障への関与のチャンネル

4-5 国連改革

(4) アナン事務総長の下での組織・運営改革

- 1997年7月『国連の刷新 (Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Report of the Secretary-General)』 (A/51/950, 1997) — リーダーシップ・マネジメント構造 (副事務総長、運営幹部会設置等) に注目
- 2000年9月ミレニアムサミット: 「ミレニアム宣言」、MDGs (ミレニアム開発目標) ← 90年代の国連世界会議の目標統合
- 2005年9月の国連世界サミット「首脳会合成果文書 (Outcome Document: United Nations, 2005 World Summit Outcome: resolution) (A/RES/60/1) — 事務総長のCAO (Chief Administrative Officer) としての役割、マンデートの再検討、システム大での一貫性 (system-wide coherence) の確保

2000年9月：ミレニアムサミットにおける「ミレニアム宣言」(及びMDGsの樹立)

- 「ミレニアム宣言」採択－①価値と原則、②平和・安全・軍縮、③開発と貧困、④環境、⑤人権・民主主義・グッドガバナンス、⑥弱者の保護、⑦アフリカの特別のニーズへの対応、⑧国連の強化
- 5年後の2005年に、これら合意事項が実現に向かって進んでいるのかを検証し、必要な決定や改革を行うために、世界サミット開催合意
- 2000年9月の国連総会においてMDGs(Millennium Development Goals)採択－極度の貧困と飢餓の撲滅、初等教育の完全普及、ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、乳幼児死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV/AIDSやマラリアなどの疾病の蔓延防止、持続可能な環境づくり、グローバルな開発パートナーシップの構築の8目標を2015年に達成することを目指す－対象は限定的
- 目標によるマネジメント・調整の試み
cf. 目標による管理＝NPM(New Public Management)

5-2 WTO(世界貿易機関)

(1)経緯

大西洋憲章4,5項:「自由・無差別」=「普遍的」組織化(二国間主義の否定)への志向、
一定の社会目的(労働水準、社会保障)

- 1948年: ITO(国際貿易機関)憲章採択—米国で批准されず
- 1947年: 関税引下げの前倒し実施のためGATT(関税と貿易に関する一般協定)
作成・実施—法的根拠の薄弱な組織化
cf. 理事会、事務局の法的地位

(2)GATTの原型と変容

対象:

- 関税から非関税障壁等へ(補助金、技術障壁等に関する東京ラウンド以降のコード締結)
- 対象領域の「一般化」ただしルールとしては個別的適応=「バルカン化」

紛争処理メカニズムの強化

- 国家代表による作業部会処理から司法的小委員会手続へ(but採択にコンセンサス要請)

5-2 WTO(世界貿易機関)

(3) WTOの制度

- ルールとしての一般化
 - 「バルカン化」の克服＝セットでの受容求める
 - 対象領域の更なる拡大
 - サービス貿易
 - SPS協定(衛生植物検疫措置の適用に関する協定)
- 紛争処理メカニズムの更なる強化
 - 小委員会、上級委員会の2レベルに
 - ネガティブ・コンセンサス手続き(拒否するには全員一致必要)の採用

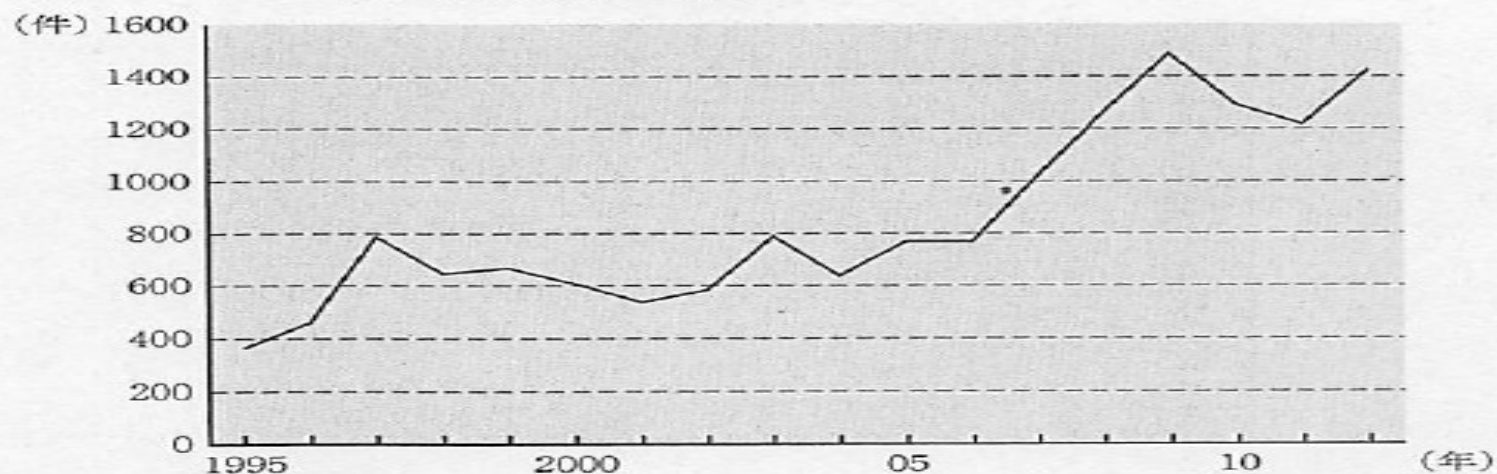
(4) WTO運用上の問題

- 限定的強制性
 - あくまでも適用に関してのみ
 - 大国に対しては効かぬ場合も cf. EUのホルモン牛
 - 「一般性」の限界
 - 視角のバイアス cf. 既存機関との関係が問題に: WIPO、CODEX等
 - 処理能力
- 例: 衛生検疫措置に関してWTOパネルが個々のリスク評価に踏み込む能力・体制があるのか?

WTO/SPS協定 (Agreement on the Application of the Sanitary and Phytosanitary Measures)

- 各国の衛生検疫措置は存在する場合には「国際基準、ガイドラインあるいは 勧告」に「基づく(base)」ものとし(3条1)、国際基準等以上の規制を行う場合には、「リスクアセスメント(assessment of risk)」を行い(5条1)、「科学的正当化(scientific justification)」を行う(3条3)必要がある。なお、国際基準等が存在しない場合でも、「リスクアセスメント(assessment of risk)」を行う(5条1)必要がある。
- 参照すべき国際基準等として、食品安全については、CODEX基準等(食品添加物、動物用医薬品、農薬の残留物等に関して)、動物の健康及び人畜共通伝染病については国際獣疫事務局下で作成された基準等、植物の健康に関しては国際植物防疫条約事務局の下で作成された基準等の3つが具体的に明示

図 5-1 TBT 協定通報件数の推移

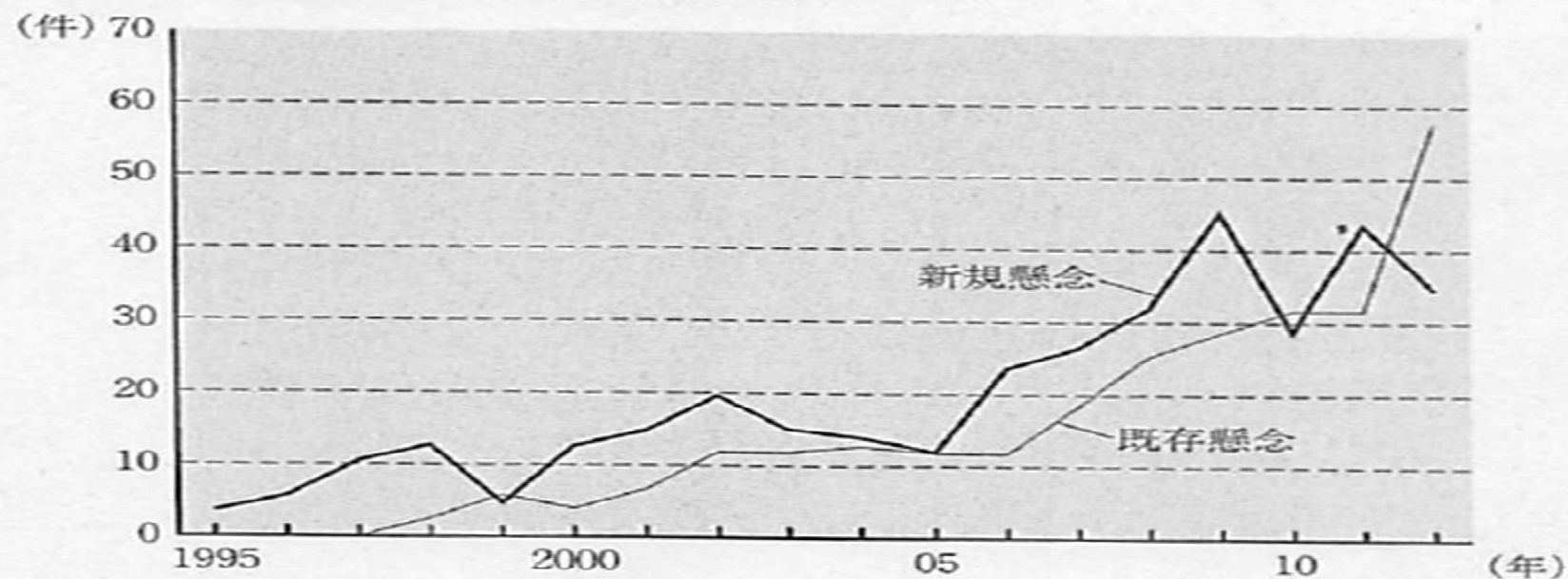


[出典] G/TBT/3, G/TBT/4, G/TBT/6, G/TBT/7, G/TBT/8, G/TBT/10, G/TBT/11, G/TBT/12, G/TBT/14, G/TBT/15, G/TBT/18, G/TBT/21, G/TBT/23, G/TBT/25, G/TBT/28, G/TBT/29, G/TBT/31, G/TBT/33。

年	通報件数 (件)
1995	365
2000	611
05	771
10	1289
12	1425

[出典] G/TBT/3, G/TBT/10, G/TBT/18, G/TBT/29, G/TBT/33。

図 5-2 TBT 貿易懸念表明数の推移



[出典] G/TBT/33。

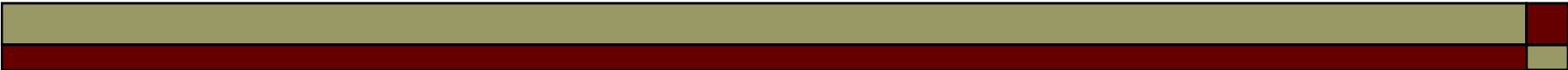
年	新規懸念 (件)	既存懸念 (件)
1995	4	0
2000	13	4
05	12	12
10	29	32
12	35	59

[出典] G/TBT/33。

5-3 主要国組織の役割と限界

(1) OECD－先進市場経済諸国の組織

- 情報共有に基づく協議・協力
- OECD設立条約第3条：締約国は相互に情報提供を行うことが規定
- ピア・レビュー
- 様々な分野に活動を拡大：マクロ経済政策（WP3等）→エネルギー、環境、資金洗浄、教育、科学技術イノベーション
- メンバーシップ拡大、アウトリーチの課題



5－3 主要国組織の役割と限界

(2) G7／G8

□ The Development

1973 “Library Group” Finance Minister of Britain, France, Germany, US

1974 G5: above + Japan

1975: above + Italy

1976 G7: above+ Canada

1997 G8: Russia

□ Working methods: The habits of close consultation supported by “Sherpa” a personal representative of government leader

5－3 主要国組織の役割と限界

(2) G7／G8

- 各国首脳間の非公式的ネットワークの重要性が高い
- 契機は経済問題であったが、首脳が参加するため政治問題の比重も増加cf. 近年の国際保健
- 首脳間の非公式協議を重視する形態、関係大臣も含めて包括的協議を行う場合という様々な形態が試みられてきた
- 首脳間の非公式協議に回帰するとともに、G8以外の諸国への開放性を確保するためのアウトリーチも一貫した課題
- 正当性の問題
- 透明性の問題－メディア等との関係の工夫
- 実効性の問題

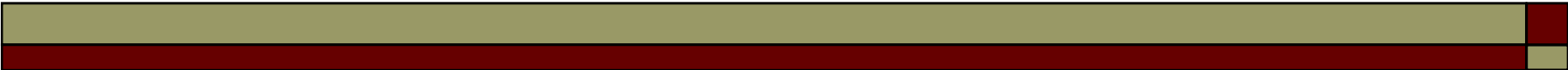
5-3 主要国組織の役割と限界

(3) G20－非公式制度故に容易な移行？

- 1999年9月：G20財務大臣・中央銀行総裁会合
- 2008年の金融危機対応－2008年11月：ワシントンで首脳レベルの会合
- ピッツバーグ・サミットの首脳声明(2009年9月)：「我々は、G20を我々の国際経済協力に関する第1のフォーラムとして指定した」
- 金融危機に対する金融規制改革
- マクロ経済政策の調整MAP (Mutual Assessment Process) IMF、世界銀行改革の促進

<課題>

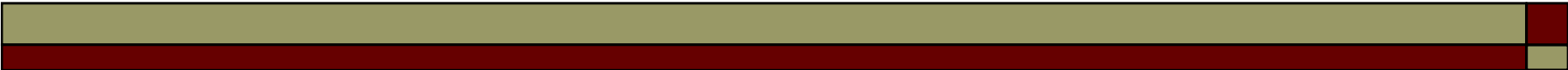
- 20カ国という比較的多い加盟国間で実質的調整が実質的に可能なのか
- 金融危機対応に集中するのか、開発、気候変動、エネルギー安全保障等のテーマに拡大するのか
- 正当性確保の課題cf. EU←→ASEANやAU
- 非公式性をどこまで維持するのか
- 非公式性故の容易な移行←→公式制度改革が困難であった国連安保理



5－3 主要国組織の役割と限界

(4) 比較優位と役割分担－相互に役割分担を志向

- OECDはGATT、WTOの事前交渉機関的役割
- OECDは、G7、G8、さらにはG20の分析機能を支援
- G7で先進国間において議論した後にG20で議論：2015－2017年の国際保健の例



5-4 新たな官民連携

(1) Global Compact

- 1999年1月31日世界経済フォーラムにおいてアナン国連事務総長が提唱
- 企業に国連機関、労働、市民社会と共に人権、労働、環境の分野の10原則支持要請
- 2000年7月ニューヨークの国連本部で正式に発足
- 2004年6月最初のGCリーダーズ・サミット（協議の末、腐敗防止に関する原則追加）

(2) 調達－UNHCR:IPとの関係

- UNHCRは、難民を保護・支援し持続的な解決を追求するために、政府、政府間組織、NGO、国連機関などの幅広い主体と、Operational Partnerとしてパートナーシップを結ぶ
- Operational Partnerのうち、実施協定(implementing agreement)を締結し、UNHCRが資金を交付してUNHCRの事業を実施してもらう主体をIP(Implementation Partner)と呼ぶ
- 1990年代後半の時点ではUNHCRの予算の4割程度がIPに配分されており、2006年前後でも依然UNHCRの予算の4分の1はIPに配分されている
- このIPのUNHCR予算上のウェートの低下←UNHCRが自身でプロジェクトを実施する割合が増加していること←UNHCRのプロジェクト実施の方針変更、NGO自身が活動資金を以前にも増して自前で賄うようになってきた

(2) 調達－UNICEF

- マラリア対策に必須の保健衛生品目である蚊帳については、増産・供給の増加や製品の効果向上の面で企業の貢献が顕著（例：従来は殺虫処理された蚊帳があったが、日本企業が定期的な殺虫再処理なくして高い殺虫効果が持続する長期残効殺虫蚊帳を開発し、中国での生産、タンザニアへの技術移転）
- 安価で大量のワクチンを調達することはUNICEFの効果的な活動実現のために非常に重要であり、この点でもUNICEFは、企業からの協力が必要

(3) 世界エイズ・結核・マラリア対策基金

(The Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria : GFATM)

1) 概要

- HIV/AIDS、結核、マラリア、この三大感染症の危機に対処するため、世界各国の協力のもとに途上国の感染症対策を支える資金を提供する基金で、スイスの法律に基づく民間財団として2002年1月に設立
- 各国の政府拠出をはじめ民間財団や個人からの寄付等、官民が共同で拠出し、政府、国連機関、NGO、学界、企業、宗教組織、および感染症に苦しむ人々の協力のもとに、開発途上国におけるこれら感染症の予防、治療、感染者支援のための資金を提供

(3)世界エイズ・結核・マラリア対策基金

(The Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria : GFATM)

2)GFATMの歴史

- 2000年1月国連安全保障理事会:HIV/AIDS問題を国家の安全保障上の議題として討
- 2000年7月:G8九州・沖縄サミットにおいては、日本政府の主導の下に採択された沖縄感染症対策イニシアティブ(Infectious Diseases Initiative: IDI)では、HIV/AIDSをはじめとする感染症対策を強化していくことと同時に、感染症対策グローバルファンド構想が提唱された
- 2000年9月:国連ミレニアムサミットで採択されたミレニアム開発目標(Millennium Development Goals:MDGs)の中で、2015年までにHIV/AIDSをはじめとする感染症の拡大を阻止し、減少へ転じさせることが目標として掲げられた
- 2001年4月:アフリカ統一機構エイズ感染症サミットがナイジェリアで開催され、この席で国連のアナン事務総長は、感染症対策により多くの資金の投入することを世界の指導者に求め、そのためのグローバルファンドの設立、アフリカ諸国の保健予算増大を説く
- 2001年6月:国連エイズ特別総会が開催され、エイズ対策の緊急性と重要性を再認識すると同時に、先のグローバルファンド構想に関するコンセンサスが認識された
- 2001年7月:G8ジェノバ・サミットにおいて、G8各国がグローバルファンドに対する総額13億の資金拠出について合意
- 2002年1月:GFATM設立

(3)世界エイズ・結核・マラリア対策基金

(The Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria : GFATM)

3)パブリック・プライベート・パートナーシップに基づく運用原則

- GFATMは受入国のオーナーシップの尊重を活動の原則としているが、そのオーナーシップの概念には、政府だけでなく、公的・民間セクターや市民社会も含む
- 「GFATM枠組文書」は、政府と市民社会双方を巻き込んだ国家パートナーシップを促進するプロジェクトを支援するとしており、市民社会やNGOを抑圧、もしくはそれらとパートナーシップを構築していない国に対しては援助の対象を差し控える場合もある旨も記されている

4)組織概要

- GFATMはWHOと世界銀行のサポートの下に運営されている(事務運営の一部をWHOが、基金の管理を世界銀行がそれぞれ受託している)が、組織自体は国連機関ではなく、ジュネーブを本部として設立された独立機関
- 最高意思決定機関である理事会は政府セクター(先進国・途上国)、市民セクター(NGO、患者、感染者等)、民間セクター(民間基金・企業等)の三者のパートナーシップにより構成されており、それぞれが投票権を有している。理事会議長はマッキンゼー社のシニア・パートナーであるラジャ・グプタ氏が務めている(2007年～)
- 理事会の下には実務を執行する事務局(Secretariat)と、個別のテーマを扱う4つの委員会が設置されている。4つの委員会は組織のあり方、予算・評価・監査、申請・審査・案件マネジメント、資金調達、利益相反・法制面などといった個別のテーマについて専門的な討議を行う

(3)世界エイズ・結核・マラリア対策基金

(The Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria : GFATM)

5) CCMs(国別調整機関)

- 各国毎に「国別調整機関」(Country Coordination Mechanism: CCM)が設置され、案件申請の窓口となる
- CCMは、GFATMの現地のオーナーシップと参加型意思決定のための要のシステムであり、案件申請の受諾後は案件実施中の進捗状況を監督する役目も担う
- CCMは政府、国際機関(多国間・二国間)、市民・民間セクター(NGO、患者、感染者、宗教界、民間基金等)といった幅広いステークホルダーが参加することが奨励されている

6)実施

- 各案件については、技術的な妥当性、コスト積算の精査等の審査が行われる。審査は独立性と透明性の確保の観点から、理事会・事務局とは別の独立機関として設置されている技術審査パネル(Technical Review Panel: TRP)において実施される(ただし、最終的な承認の可否は理事会で行われる)
- 申請主体は各国ごとに設置された現地監査機関(Local Fund Agency: LFA)を通じて資金請求—LFAは国際会計監査法人等に運営を委託

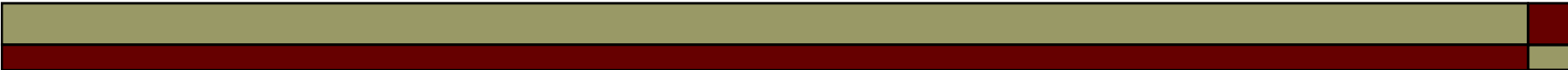
(4) 規制に関する官民連携ーサイバーセキュリティの場合

<民間>

- 1990年FIRST(Forum of Incident Response and Security Teams)
国際的情報交換やインシデント対応における調整目的
cf. 1988年米CERT/CC(Computer Emergency Response Team/ Coordination Center)

<政府間>

- 国際電気通信連合(International Telecommunication Union:ITU)
2003/5年世界情報社会サミット(World Summit on the Information Society:WSIS)
←国連総会支持
2007年トーレ(Hamadoun I. Toure)事務局長:Global Cybersecurity Agenda:GCA
2008年:IMPACT(International Multilateral Partnership Against Cyber Threats)
官民連携組織@マレーシア
- 国連政府専門家会合(Group of Governmental Experts:GGE)
2004年～5次にわたって
2013年第4次報告、2015年第5次報告では一定の成果



Varieties of PPP in Specialized Agencies

Geri (2001) "New Public Management and the Reform of International Organizations", International Review of Administrative Sciences

- ❑ WHO: Most through organizational reform by the DG (Brundtland), 'One WHO', PPP for vaccine development→Reform after the Ebola crisis (coordination with humanitarian system)
- ❑ ITU: Involvement of private sector
- ❑ WIPO: 90% budget from registration fees
- ❑ ILO: Difficulties because of the tripartite structure with long term commitment to social justice