

国際行政論 第9回

城山 英明

第10章 実効性と正当性の確保

10-1 実効性の確保のための手法

(1) 信頼醸成措置によるコミュニケーション円滑化

- 軍事力透明化(防衛白書、演習相互事前通知)等相互情報公開による国境線安定
- But情報公開が攻撃を誘発する可能性、国境線安定が解でない場合

(2) 利益調整

<政府間利益調整>

- 限定的合理性、取引費用の削減cf. 協力維持に関心ある集団＝外交官の存在
- Butモニタリング能力の限界
- パッケージディール But逆リンケージの可能性cf. 冷戦の場合

<国内利益調整>

cf. 事実上の補償措置の存在

- 国際合意が各国内でも支持を得るよう工夫、操作することによって実効性を高める
- 国際合意の国内的追加的メリット
 - 欧州酸性雨対処のための硫黄酸化物削減の議定書: 硫黄酸化物排出削減には局所的に大気汚染を防止するという追加的なメリットも存在した
 - 気候変動条約に基づく二酸化炭素の削減の場合、そのような局所的メリットがみられない。ただし、エネルギー効率の向上により二酸化炭素の排出削減を実施する場合別

10－1 実効性の確保のための手法

(3) 能力構築のための援助

国際合意の不履行は必ずしも意図的不履行により生じるとは限らない。場合によっては、履行の意図はあるにもかかわらず、国際合意の履行に必要な資金的あるいは技術的能力がないために、不履行が生じるという場合がありうる。そのような場合には、能力建設を支援するための援助を行うことが、実効性を確保するための有効な手段となる

But 移転の限界

- 提供可能な移転総量が絶対的に小さい: 1300億ドル程度－ODA総量
- 移転の転用可能性: 援助資金が受入国内に入った後の使途の監視は難しい
- 歪曲の可能性: 能力不足による不履行を偽装し移転資金を不当獲得する誘因
- 移転が行われたとしてもそれが生かされるか否かは相手の関心の程度次第
 - 最終的には受入国内の民間主体の変更が目的とされている場合には、たとえ受入国自身は真剣であっても民間主体が真剣にならぬと実効的にはならない

10－1 実効性の確保のための手法

(4) 制裁

- 国際行政においても制裁はある
- 相互主義(reciprocity)に基づく制裁(ルール・合意に反した構成主体に対して基づき他の構成主体が制裁を加えること)
- 類型
 - 武力行使
 - メンバーシップ制裁(「村八分」)
 - 経済制裁 cf. 近年、安保理決議に基づく経済制裁増大
「平和に対する脅威」として認定される原因行為の多様化
 - 一定の基準を満たさない船舶の入港禁止
 - 自己資本比率等に関する一定の基準を満たさない金融機関の国内での営業禁止
 - ピア・プレッシャー
 - 人権・環境の報告制度
 - OECDにおける相互批判の契機

10-1 実効性の確保のための手法

But 制裁適用の困難

- しつ返し戦略を適切に行使できること(相手が裏切った場合には相互主義に基づき制裁を加えること)が実効性の確保の条件
- しかし制裁という手段は現実にはなかなか適用が難しい
 - 集団安全保障措置類似: 朝鮮戦争、湾岸戦争等限られた場合だけ
 - 米国通商法301条に基づく一方的制裁措置も成功率はそれほど高いものではない
 - メンバーシップ制裁も利用しやすいように思われるが実際にはあまり利用されていない
 - GATT・WTO加入交渉にみられるようにメンバーシップ加入前に条件達成を求めることはなされるが、加入後に排除可能性をてこに条件合意を求めることは少ない
- 制裁の適用が難しい理由
 - 適用の非均一性: 制裁を大国に対して行うことは実質的不可能に近いー公平性とも連関
 - 判断主体の曖昧さ: 制裁主体の自己利益によって行動しているのではないかと疑い
 - cf 判断を他者に委ねる試み(国際連合安保理の判断やWTO紛争処理パネルの判断)
 - 制裁コストの配分
 - 合意を履行しているか否かに関する情報の不足
 - 関係の継続性

10-1 実効性確保のための手法

制裁の実効性強化の試みースマートサンクション

- 被制裁国の無辜の人民に対する打撃が課題にならないようにし、他方、原因行為に責任を有するエリート層に対する打撃を極大化ー食糧・医薬品の除外、有責者の個人資産凍結・旅行禁止、金融制裁
- 他方、私人の権利侵害のリスク

10-2 実効性の評価

- (1) 評価基準として何を用いるのか
 - 合意の「深さ」
 - 国際連合については「実際の能力とは無関係な基準」により評価されてきた
- (2) 評価対象－国家の行動に変化に注目するのか企業等の民間主体の行動の変化に注目するのか
 - 気候変動条約、非関税障壁を扱う貿易協定
- (3) 評価基準が定められたとしてどの程度乖離が許容されるのか (acceptable)
 - 課題領域による差異－制限速度を規定する交通規則と不法な薬物の所持、環境と軍備管理
- (4) 環境条件の変動の影響
 - 欧州酸性雨防止硫黄氧化物削減議定書における経済体制移行に伴う経済活動の不振
- (5) 寄与度の評価－複数の主体の行動の複合的相互作用

10-3 国際行政における評価制度の試み

- (1) 国際援助行政におけるロジカル・フレームワーク
 - 目標 (goal)、目的 (purpose)、アウトプット (output)、活動 (activities)
- (2) アウトカム (目標・目的達成度) 測定の課題
 - 比較的可能である分野 (難民、保健等) と、なかなか困難である分野 (開発、人権等)
 - cf. 5歳未満児死亡率－保健システム代替指標の側面も
 - 評価が容易になるように国際ルール of の在り方自体を工夫する場合も (船舶: 排出基準→技術設備基準)
- (3) 評価制度運用の課題
 - 評価を自己目的化することは危険
 - 例: 安全保障分野－フォーラムの提供という政治的機能あるいは正統化機能
 - 事前評価に関しては「無知」も重要－目隠しの原理 on 援助

10-4 正当性の確保と公平性

(1) 大国と中小国: 制裁対象による適用の不均一性—対象側の条件

- 制裁を大国に対して行うことは実質的に不可能に近い: 特に安全保障理事会の常任理事国である5大国
- 通商法301条に基づく経済制裁措置: 巨大市場を有する国が行えば実効的であるが小さな市場しか有しない国が大国に対して行っても実効的ではないため、大国に対しては発動されないことになる。確かに、国際組織等の場を用いて小国等が連携すれば大国に対して一定の圧力をかけられるが、制裁にまで至りうるかは疑問

(2) 制裁実施の非均一性—主体側の条件

- 制裁の適用が均一である保証はない: そのコストを分担するメカニズムができない限り、制裁の過小供給となる可能性、CNN効果

10-5 アカウンタビリティ確保のメカニズム

(1) 非政府組織のアカウンタビリティ

1) NGO

- 当事者団体としてのNGOの場合、当事者カルテルを担保しているとの批判の可能性
 - 例: IATA(国際航空運送協会)、ICS(国際船主協会)、ITU
- 専門家団体としてのNGO: 代表性と専門的中立性をどうやって担保するのか
 - 例: 環境・衛生関係のリスクを認定する国際委員会のメンバーとなる科学者の人選
- 未組織利益を代弁するアドボカシー団体としてNGOのアカウンタビリティの確保
 - 代弁とその偽装: 環境問題にみられるように、将来世代の代弁が必要な場合には、将来世代は未だ実在しないのであり、その代弁の真偽は判断のしようがない面がある
- NGO間の重み付けの問題
 - cf. CODEX: 国際レベルでのNGO参加強化が試みられたがその後各国レベル重視へ
- NGOの内部の透明化の必要

2) 企業

- 情報開示
- 企業とNGOの連携: 直接的な「シビル・アカウンタビリティ」?

10-5 アカウンタビリティ確保のメカニズム

(2) 政府間組織のアカウンタビリティの確保ー「民主化」の必要？

- 国際組織あるいは国際的合意に対しては、市民は間接的にしか代表されていない。市民が各国政府を選び、各国政府が国際的な場への代表を選ぶからである。そのために、「民主化」という名の下に、国際組織等に対してより直接的に市民を代表させるべきであるといった議論が登場することになる cf. EUの「民主主義の赤字」論
- 国際連合等の政府間国際組織の場へのNGOの参加の要求
 - グローバルガバナンス委員会の：NGOによって構成される「市民社会フォーラム（Forum of Civil Society）」を国際連合に設立するという案
 - 参加するNGOの質、代表性等をどう担保するのかという問題が残る

10-5 アカウンタビリティ確保のメカニズム

- 原点：民主化されている限り間接代表担保
 - cf.「担い手論」主権国家論と国民主権論の接合
- 当初のEC議会の考え方に類似する「国連議員総会（UN Parliamentary Assembly：当初は 各国の国会議員によって構成され、いずれ直接選挙によって構成）」案：各国からの参加者は選挙という公式的メカニズムの洗礼を受けている cf. ノルディック・カウンシル
- 基本的な問題：国際組織の場で通常各々1票を持つ主権国家という単位の人口・経済的規模が、不均一
 - cf. 地域組織を媒介させることで代表される人数を均等化するという方式（ほぼ同数の 人口毎に諸国を地域組織で括り各地域組織から各委員会等に対する代表を選出させるようにする）
 - cf. EC議会の対応：国による議席の差異

10-5 アカウンタビリティ確保のメカニズム

(3) アカウンタビリティー確保のメカニズムとしての国

- 国家という単位は民主化されている限り、間接的な代表を確保するメカニズム
- 総会や各理事会を活性化することが重要

(4) アカウンタビリティーメカニズムの対象としての国

- 加盟国は外在的な評価者ではなく、国際組織への貢献を評価されるべき被評価者である面

10-5 アカウンタビリティ確保のメカニズム

(5) 誰に対するアカウンタビリティーの確保か？－異議申立手続の場合

- 「委任 (delegation) モデル」: 委任者に対して
- 「参加 (participation) モデル」: 非影響者に対して
- 国際援助における評価制度－受益者 or 援助国の納税者に対するアカウンタビリティー
- 二重のアカウンタビリティー確保という課題

10-5 アカウンタビリティ確保のメカニズム

- 世界銀行等における「異議申立手続」
- インспекションパネルー世界銀行のプロジェクトによって負の影響を受けた2人以上のグループ(被影響住民を代弁していることを立証できれば当該地域における団体が代行して申立を行うことも可能。国際的団体については、被影響住民を代弁していることに加え、当該地域に代行できる団体が不存在であることを立証することが必要)等が世界銀行のポリシー・手続の不遵守により被害が発生した場合に申立を行うことができる
- 性格: 理事会に対して世界銀行事務局本体をアカウンタブルにするための手段or紛争解決を通して現地社会におけるアカウンタビリティ確保を図る手段

Grant, Ruth W, Keohane, Robert O (2005),
“Accountability and Abuses of Power in World Politics”

- Our analysis considers **accountability** as only **one of several ways in which power can be constrained**, examines **nondemocratic accountability** mechanism as well as **democratic ones**
- **Two general models** of accountability for nation-states
- **Participation model**: **those affected** hold power-wielders accountable directly through participation
- **Delegation model**, **delegating power** hold power-wielders accountable through a variety of mechanism for judgement after the fact

16

Terry Macdonald and Kate Macdonald (2006), "Non-Electoral Accountability in Global Politics: Strengthening Democratic Control within the Global Garment Industry"

The Limitation of Electoral Accountability in Global Politics

The Prospect of Non-Electoral Accountability in Global Politics

- Ex: sustained **activist campaigns** to promote corporate accountability – **anti-sweatshop campaigns** targeting high-profile brands and retailers, brand-based code of conduct
- It is helpful to examine the functional **elements of processes of democratic control** – **redefinition of democratic control!**
 - Transparency**
 - Public disempowerment**- mechanism for disabling public political agents through an **effective sanction** imposed upon them publics when they consider it appropriate

17

Terry Macdonald and Kate Macdonald (2006), "Non-Electoral Accountability in Global Politics: Strengthening Democratic Control within the Global Garment Industry"

A Transparent Public Role Delineation

- Identification of **major retailers and brands** in consuming countries as actors wielding direct power over workers in developing countries
- The requirement that **access to information about the process and outcomes of decision-making** should be available to stakeholders at an accessible cost
- Possible direct conflict with principles of "**proprietary**" - Companies can be required to release to relevant public bodies "privileged and confidential" business information with implications for public decision-making, while information remains protected from wider public release subject to some kind of public interest test

Instituting Public Disempowerment in the Global Garment industry

- A Delegitimization through **Public Signaling of Stakeholder Preferences**
- A strategy known as "**international solidarity campaigns**" – an example of how networks of activists can communicate complaints from the factory level to the diverse sites of decision-making within global supply chains ¹⁸