

開発援助機関における IAM（異議申立審査制 度）の課題—手続規定 の比較考察

金子 由芳*

1. 問題の所在

冷戦時代、開発援助は発展途上諸国を西側自由主義圏に惹きつける導引であった。「開発」は近代化論に基づく右肩上がりの経済成長を意味し、それが国民の所得向上に直結するかを夢を与え、開発独裁型政府の過大な資源開発やインフラ整備をも正当化した。しかし経済成長は必ずしも貧困を解消せず、ときに環境破壊、強制移転、少数民族の生活文化基盤の侵害等の負のインパクトが浮上した¹。冷戦終結後の1990年代、改めて「開発」定義の問い直しが起こるとともに、「開発」のもたらす負の側面が世界各地で俄かに表面化し、開発援助機関は対応を迫られるに至った。1993年の世界銀行による Inspection Panel (IP) 設置を嚆矢とする、独立的な異議申立審査制度（一般に Independent Accounting Mechanisms: IAM と総称される）の導入は、その一つの試みであった。今日までに、両指に余る開発援助機関が常設の IAM を設置し、ネットワークを組成している（表1）。

IAM の設置はしかし、開発における負の問題に必ずしも全面的な解決をもたらしてはいない。NGO 系の研究グループによる IAM 活動の検証報告として昨今注目を浴びる “Glass Half Full?” レポート (Daniel et al., 2016) によれば、1993年から2015年7月時点までに主要 IAM に対して延べ758件の審査請求がなされ、その数は年々増加傾向にあり、とくにピークであった2013年の年間請求件数は130件に達した。このうち請求件数延べ246件と圧倒的比重を占めるのが

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

表1：主要機関の常設する異議申立審査制度

機関名	IAM の名称	発足年度	審査請求件数
AfDB アフリカ開発銀行	Independent Review Mechanism	2006	17
ADB アジア開発銀行	Compliance Review Panel	2003	90
EBRD 欧州復興開発銀行	Project Complaint Mechanism	2010	92
EU/EIB ヨーロッパ投資銀行	European Ombudsman and Complaints Mechanism	2008	99
IADB 米州開発銀行	Independent Consultation and Investigation Mechanism	2010	90
IFC/MIGA 国際金融公社	Office of the Compliance Advisor Ombudsman	1999	246
JBIC 日本国際協力銀行	Examiner for Environmental Guidelines	2003	1
JICA 日本国際協力機構	Examiner for Environmental and Social Guidelines	2008	4
JNEII 日本貿易保険	Objection Procedures on Environmental Guidelines	2001	0
USOPIC 米国海外投資公社	Office of Accountability	2005	12
World Bank 世界銀行	Inspection Panel	1993	96

(出所：審査請求件数については“Glass Half Full?” レポート、p.31、Figure-2 他)

世銀グループの投資公社 IFC と多国間投資保証機構 MIGA が共同設置する Compliance Advisor Ombudsman (CAO) であり、ついで欧州投資銀行 (EIB) 99 件、世界銀行 96 件、欧州復興開発銀行 (EBRD) 92 件、米州開発銀行 (IDB) 90 件、アジア開発銀行 (ADB) 90 件と続く。これら事例の 57% は大規模インフラ開発をめぐる立退き等の問題であり、IAM 発足当初と類似の問題事例が 20 年を経てなお繰り返されていることがわかる。多数の IAM 設置に拘らず、同様の事例が反復・増加する事実、IAM の機能に関する何らかの構造的問題を示唆するであろう。その原

因を組織・手続面について探ることが、本稿の目的である。

前掲“Glass Half Full?” レポートは、IAM への審査請求のじつに 80.5% が却下または取下げられていること（請求受理後に請求要件を欠くとする却下が 57.5%、また手続過程の取下げ等 23%）を問題視し、その原因として、請求適格要件（現実の損害等）の限定性、手続的要件（請求期限等）の限定性、審査型手続・調停型手続の振分けの問題性、等を指摘している（Daniel et al., 2016, p.15, p.73-5）。一方、辛うじて IAM の終局判断に漕ぎつけた件数は全体で 758 件中のわずかに 12 件であるが、

開発援助機関の担当部署に対する IAM 判断の拘束力の欠如から、実効性に問題があり、当該案件の解決にも後続の類似案件における改善にもつながりにくいことが指摘されている（前掲 p.121-3）。これらの問題は IAM 国際ネットワーク自身も問題視するところであり、IAM 発足 20 年の取組みを自己検証する“Citizen-led Accountability”レポート（IAMN 2012, p.24-29）では、残された課題として、審査判断に至る手続過程における機関内部の経営陣からの独立性の不足、審査対象の狭さ、審査の実体的基準となる政策内容の規制緩和、経営陣に対する審査判断の強制力の欠如、審査型手続（Compliance Review）にしばしば前置される調停型手続（Problem Solving）の機能不足、等を挙げている。

思えばこれらの問題は、IAM 発足当初から繰り返し指摘されてきた点であり、改善が容易には進まない背景原因として、環境・社会的配慮より以上に年間融資額目標に意を注ぐ開発援助機関の拡張主義的な態度そのものが問題視されていた（World Bank 1992）。開発援助機関は、援助受入国の国内裁判に服することは稀であり、住民にとって IAM は救済のラスト・リゾートであると言ってよい。今後、審査制度のさらなる実効化を通じて、冷戦時代以来の経済成長志向に飼いならされた拡張主義的援助に修正を迫っていくことが IAM の究極的な課題であると考えられる。

本稿では、上記の先行研究の指摘事項のなかからとくに組織的・手続的な論点に着眼し、① IAM の独立性の確立、② 請求要件の適正

化、③ 審査結果の執行メカニズム、の諸側面について、より実効的な機能強化へ向けた制度改善の課題について検討の一助とする。方法として、主要 IAM の手続の比較検討を通じて、制度設計の問題箇所を明らかにする。なお IAM が依拠する実体的基準の問題性については²、別稿で扱うことと致したい。

2. IAM の組織・手続構造における独立性

IAM はあくまで開発援助機関が自ら設置する内部的審査機関であることから、審査役の専任・解任、手続ルールの設定、審査結果の承認、担当部局による対応方針の承認などの主な意思決定は、各機関の最高意思決定機構である理事会、ないしは経営陣のトップである総裁・副総裁の裁量に服する制度例がほとんどである。しかしこうした内部的審査機関としての性格の枠内で、可能なかぎり独立性を高める制度的工夫の余地はある。以下では各機関の組織構造・手続構造の比較から、そうした工夫の異同を読み取りたい。

世銀の Inspection Panel に関する現行の手続規則“Operating Procedures April 2014”（1.3 項）によれば、Inspection Panel が単独で決定権を有する事項は請求受理の登録可否のみであり、登録後の審査適格性（eligibility）の判定、また適格と判断された案件に関する本案の事実審理結果も、あくまで理事会が、Inspection Panel の報告のみならず担当部署の調査結果をも勘案したうえで、決定権を行使する。これを裁判制度になぞらえれば、理事会が判決を下す裁判官の立場にあり、

Inspection Panel は、担当部署側との関係で対審構造に置かれた検察官のような立場である。

ADB の手続規則 “Accountability Management Policy 2012” では、こうした審査機能の限定的性格がより詳細に表れている。ADB における IAM の組織体制は、総裁が任命する Special Project Facilitator (SPF) による調停型手続 (Problem Solving) と、理事会が任命する Compliance Review Panel (CRP) による審査型手続 (Compliance Review) との2つのルートに泰然と分離している。Problem Solving において SPF は eligibility 判定から調停合意に至る裁量を発揮するが (163-171 条)、これに対して CRP は eligibility 判定 (177-182 項)・審査開始 (190-1 項)・報告書の完成 (190-1 項) 等の各手続段階において、提案を行うのみで決定権を有さず、理事会決定を待たねばならない。CRP の権能はあくまで理事会に付託されたコンプライアンスの事実認定機能に留まり、差止や損害賠償のような司法的救済機能は有しないと明記されている点が目を引く (130 項)。

一方、世界の審査請求総数の3割を占める IFC/MIGA では、手続規則 “CAO Operational Guideline 2013” によれば、副総裁直属の Compliance Advisor Ombudsman (CAO) が、調停型手続 (Dispute Resolution)・審査型手続 (Compliance)・助言指導の3機能を一手に担う点で、審査型手続一本の世銀とも、二元的組織体制の ADB と異なる。手続過程で CAO は、eligibility 判定 (2.2 項)、

assessment (2.3 項)、appraisal (4.2 項)、調査計画 (4.3-4 項) など各段階の判断を独自に行い、理事会への報告は Compliance 報告書の完成後に行う。しかしこの間に終始、担当部署や人事・監督権を有する副総裁レベルとの調整手続が組み込まれていること (4.45-6 項他)、他方で審査請求者側との関与はなんら織り込まれていない点は注目される。世銀や ADB の IAM が理事会直属の一定の中立的立場で経営部門とは一線を画するのに対して、CAO はあくまで経営陣の任命する内部的審査機関としての性格が色濃い。

これに対して、EBRD の “Project Compliance Mechanism : Rules of Procedure 2014” では、総裁が任命する指名委員会の選考による PCM Officer が、その専権において eligibility 判定専門家 (22 項)、調停型手続 (Problem Solving) 専門家 (36 項)、審査型手続 (Compliance Review) 専門家 (40 項) を選任し、これら手続過程全般を取り仕切っていく独自のスタイルを採用する。PCM Officer は単なる事務局の性格ではなく、場合によっては事業の差止めを勧告しうるまでの強い判断権能を發揮する (35 項)。さらにまた PCM Officer は、Compliance Review 専門家による報告書と、担当部署によるこれを受けた対処方針 “Management Action Plan” や答弁書を受領したのち、相互の擦り合わせ手続なくして、それぞれを並行して申請者に送付し、その後理事会に送付し、かつ一般公開する (46 項)。PCM Officer と個々の請求を取り扱う専門家とを切り離し、専門

家と担当部局の直接の調整を避ける仕組みによって、独立性が増進している。

日本の JICA における「環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続要綱」（2010年）は、理事長直属の機関として審査役を設置し（3項）、ガイドライン違反について理事長に報告義務を負う審査型手続（2項（1））と、当事者合意による調停型手続（2項（2））の複数手続を担当する組織構造は、上記 IFC/MIGA の CAO に近似する。しかし手続構造においては、審査役は申立受理、予備調査（eligibility）、手続開始決定、事実調査、対話促進、報告書・方策具申の作成、と続く手続過程においてつねに単独で決定権を發揮し（10項）、理事長や担当部署との擦り合わせ手続を置かない点で、CAO と異なり独立性が確保されている。とくに、審査役から理事長への報告書・方策具申の提出（12項）と、担当部署から理事長への意見書・対応策の提出（13項）が、事前の擦り合わせなく並行し、原則として一般公開される点では（14項）、上記の EBRD の制度と近似する。

以上のように、一概に IAM と総称されてはいるが、各機関の組織・手続構造の詳細面では相違が見出され、とくに審査役の任免手続、審査役の独立的な決定権能の範囲、経営側との擦り合わせ手続の有無等の相違は注目される。

3. 審査請求の手続要件をめぐる異同

“Glass Half Full?” レポート等の問題視する審査請求の門前払いの多さについて、請求

要件のハードルの厳しさが一因をなすことが想定される。そこで主要機関の請求要件を対比すれば、表2のとおりである。機関によっては「請求者適格」「登録要件」「Eligibility 要件」と、何重にも審査対象を絞込む傾向が注目される。

その第一が「請求者適格」だが、人数、地理的範囲、影響の度合い、事業との牽連性、などの要件設定の射程に相違がある。EBRD の審査型制度ではあらゆる「個人、機関」に請求者資格を認めており最も広範だが、調停型制度では「影響を受ける地域に居住するか経済的・社会文化的利益を有する」とする地理的絞込みを行っている（Project Compliance Mechanism: Rules of Procedure, 1項）。世銀（Operating Procedures, 2.1項）では地理的絞込みが「受入国」に限定され、人数も2名以上とするなど、国際 NGO 等の外部者主導の請求に障壁を設ける傾向がみえ、さらに「事業による悪影響ないしはその蓋然性を主張する」という影響要件を加味する。ADB（Accountability Management Policy, 138項）では世銀よりさらに影響要件を狭め「直接・重大な悪影響を受けた」ことを要件とする。日本 JICA（異議申立手続要綱, 7項）は影響要件を「被害」と表現し、「悪影響」よりも一歩進んで具体的な損害の特定を要求するように読み、さらに加えてその「被害」が JICA の「ガイドラインの不遵守の結果」とする因果関係を要求している。一方 IFC/MIGA（CAO Operational Guideline, 2.1.2項）では事業との因果関係があると主

観的に「信じる」主体の請求適格を認める点で、因果関係を客観的に要求する JICA よりも入口時点での要件を緩和している。

しかし第二に、審査請求書の受理登録のための記載要件として、影響要件、事業の特定要件、規則の不遵守、対話前置主義等のさらなる絞込みが、いずれの機関も強まる。影響要件では、世銀（23 項）が“material adverse effect (harm)”として「重大」「損害」の要件を加重し、EBRD（11 項 d）も“harm”の用語を用い、JICA（6 項）も「重大な」の要件を加重している。また問題とされている事業の特定（IFC/MIGA 2.1.4 項）、関連性（EBRD 11 項）、因果関係（世銀 12 項 2）の記述を求めている。さらに世銀（12 項 3）や JICA（9 項）では規則違反箇所の特定を要件の一とし、裁判の訴状になぞらえればさながら法的根拠に沿った請求原因事実の特定を要求しているものだが、ADB（152 項）や IFC/MIGA（2.1.4 項）ではこれを任意記載事項とし、EBRD では要求していない。なおいずれの機関も匿名の請求を認めている。

関連して、担当部署や受入国への通知・交渉を事前に尽くす前置主義要件（JICA では 9 項（9））が、IFC/MIGA を除くすべてで置かれている。何をもちって努力を尽くしたと言えるのか、解釈を生む点となろう。

他に注目される点は、登録期限に関するスタンスの相違である。世銀（11 項）は融資貸出の 95%完了時点とし、つまりインフラ等の建設事業が物的に完成した時点で終了

し、建設後のオペレーションが開始し残高返済が残っている間にもかかわらず審査請求の門戸は閉じられてしまう。ADB（142, 148 項）は最近の改訂で、貸出完了から 2 年延長した。これに対して JICA（8 項）は案件終了・最終報告書まで、EBRD（24 項他）の審査型手続は関与終了から 2 年と長期の期限を設定する。IFC/MIGA では期限を設けていない。

さらに第三段階として、Eligibility 判定要件を設ける例が多い。JICA（10 項（3）、（4））は手続開始決定時に濫用的であったり合理性を欠く請求を点検するのみだが、ADB（142, 148 項）は受入国・企業等の責任問題や、受入国の法規・政策問題を除外対象として繰り返し明示し、ADB の責任範囲を限定することに意を砕く。一方、世銀（39 項）はこの段階で改めて要件を加重し、2～3 名以上の請求者の「共通利害」や、「深刻な」規則違反などの文言を追加し対象を狭めている。IFC/MIGA（4.2.1 項）はさらに重層的な手続階梯を設け、受理後 15 日の Eligibility 審査後に、120 日の Assessment 審査により調停型制度と審査型制度を振り分け、さらに Appraisal 段階と称して審査型制度の対象を絞込み「深刻な環境社会影響」や「政策規則の不備不足」が問題となる重要な局面に限っていく、階層的な絞込み構造を有する。これに対して、EBRD では逆に調停型制度（Problem-solving）の要件を加重し、裁判他の救済手段に劣後させ（25 項）、政策方針に関わる問題（24 項 a）や受入国に対する助言責任の間われる重要局面に絞っていく志向を

示す（27 項）。このように、機関によって調停型制度と審査型制度の使い分けに異同があることが、Eligibility 判定段階に至って表れるのである。

以上のような請求手続要件の違いは、各

IAM 制度の目的の相違を反映している。ADB や JICA の請求当初から一貫して間口を狭める制度設計は、これら機関の IAM の性格があくまで、当該機関自身の規則不遵守によって引き起こされる重大な損害に特化し

表 2：主要機関の請求手続要件の対比

	世銀 -IP	ADB-CRP	IFC/MIGA-CAO	EBRD-PCM	JICA 審査役
請求者適格	-受入国におり、事業による悪影響・蓋然性ありと主張する 2 名以上 -役員	-受入国・近隣の影響地域におり直接・重大な悪影響を受けた 2 名以上のグループ -役員	-事業による環境社会影響・蓋然性ありと信じる個人、グループ	●調停型：影響地域におり、あるいは利益を有する個人、機関 ●審査型：個人、機関	-ガイドライン不遵守の結果、現実被害あるいは相当程度の蓋然性で将来被害の生じる、受入国の 2 名以上の住民
登録要件	-悪影響と重大な損害・蓋然性 -事業との因果関係 -規則不遵守の特定 -通告前置	-直接・重大な悪影響・蓋然性 -事前対話の結果	-環境社会影響・蓋然性ありとの信念 -事業の特定	-現実または将来の損害・潜在性 -事業関連性 -対話前置	-重大な現実の損害・蓋然性 -ガイドライン不遵守 -因果関係 -解決策 -対話前置
備考	-匿名申請可能	-匿名申請可能 -申請理由、運営規則不遵守の条項特定、事前交渉、対応策は任意（152）	-匿名申請可能 -不遵守条項の特定や解決策は任意（2.1.4）	-匿名申請可能（4）	-匿名申請可能
期限	貸出 95% 終了 or Closing Date	Closing Date ~ 全額貸出（事業完成）から 2 年	なし	●調停型：融資完了から 1 年 ●審査型：関与終了から 2 年	案件終了、最終報告書、モニタリング結果確認終了
Eligibility 要件	-受入国に在し共通利害を有する 2 ~ 3 名以上 -損害（悪影響）と深刻な規則違反の因果関係 -通告前置 他	●調停型： -事業の特定 -直接・重大な悪影響 -因果関係 -除外：他機関の問題、管轄外他 ●審査型： -同上 + -受入国・企業の責任不問 受入国の法規・政策問題不問	●共通の要件 -事業関連性 -管轄権 -環境社会影響・蓋然性 ●審査型制度の Appraisal： -潜在的に深刻な環境社会影響 -政策不遵守 -保護規定の不全	●共通の除外 -詐害、遅延目的等 -他 IAM 実施中 ●調停型制度： -政策事項 -裁判等を害さず -受入国への助言責任違反等	-濫用防止 -合理性

（各機関の手続規則に基づき筆者作成）

て請求を受付ける方針を明確に打ち出している。これに対して、世銀や IFC/MIGA では当初は請求の間口を一見広くみせながらも段階的に狭めていく手続設計に特色があり、請求者は幾重にも重なる手続過程に翻弄されたのち最終的に却下されるおそれがある。とくに IFC/MIGA では第三段階に及んで審査型制度の対象を厳しく狭め、調停型制度やアドバイザリー機能へと誘導する制度的含意がある。他方、EBRD が審査型制度の請求の門戸を終始広くとり紛争解決に前向きな姿勢を示す一方、調停型制度では門戸を一貫して狭め政策判断を伴う特殊案件の柔軟解決手段として特化する姿勢は、IAM の制度設計のありかたとして一定の見識を示していると考えられる。

4. 審査結果の強制メカニズム

“Glass Half Full?” レポートの事例検証は上記のように、IAM の審査結果に満足だが執行がなされていないとする批判に言及している。各機関の執行体制は表3のように、審査報告書を受けて担当部署の対応方針を作成する手続フローを中核とするが、その詳細設計には異同がある。

なかでも EBRD は、PCM Officer が中軸となって完成後の審査報告書を担当部署に送致して対処方針 (Action Plan) 作成を促し (45 項)、それら総体を理事会へ送付・公開し (46 項)、さらに対処方針の実施結果を半期毎にモニタリングし、結果を公開する一連の流れである (47 項)。審査報告書の作成過程に

経営側の介入がない点、担当部署の Action Plan 作成を必須とする点、また担当部署ではなく PCM Officer の責任において Action Plan を理事会に提案し実施モニタリングを統括していく点等で、執行体制の独立性が優れている。

これに対して IFC/MIGA (4.4.5 項) や ADB (185-8 項) の手続では、審査報告書の作成過程で担当部署側との擦り合わせが必須となっている。IFC/MIGA (4.4.5 項) では担当部局は審査報告書を受けた Action Plan の作成は必須でないことから、モニタリング段階では何をいかにモニタリングするのか不明である (4.4.6 項)。ADB では審査報告書を踏まえた担当部署の Remedial Plan 作成が必須であるが (190 項)、既に擦り合わせ済みの枠内での対応に留まることになる。

JICA の手続要綱では、経営側との事前の擦り合わせはなく、審査役が独立して審査報告書を完成するしくみであるが、しかし審査報告書を受けた担当部署の意見書・対処方針の作成は任意とされ、義務的ではない (12 項)。世銀の手続においては、担当部署の意見書は必須だが、Action Plan は任意とされている (67-9 項)。

以上のような審査報告書の実施フローとは別に、他にも執行強化について特筆される制度がいくつか見出される。一つは、JICA 手続において、審査役はモニタリングの権限を有するとともに (13 (2))、モニタリング結果に関するガイドライン規定の違反について改めて異議申立を提起しうる明文を有する点

であり（8 項（1））、IAM 自身が IAM の執行メカニズムとして機能し得る道を示唆している。

また JICA の審査手続過程で「対話促進」を組み込んでいる（10 項（6））。あたかも裁判官が裁判過程で和解を促進することで知られる日本の司法文化を受け継ぐかの制度設計である。対審構造の睨み合いを対話関係に導くことは、自主的な執行に資すると日本では考えられる傾向がある。世銀が近年の手続改訂で、審査前に審査請求者と世銀担当部局と

の調停的解決を促す“Early Solution”（Annex 1）や、Action Plan の作成過程における担当部局と現地政府・社会との共同作業を促すなど（Annex 2）、同様の対話促進姿勢を示す。その他機関は調停型制度と審査型制度を切り分け、両者の要素が混在することは考えにくい。

また EBRD（35 項）で PCM Officer が、一定の要件の下で、実施中の事業の差止め（injunction）を勧告する権能を有する点は特筆される。IAM 手続の係属中にも開発事業

表 3：主要機関の審査結果の強制メカニズムの対比

	世銀-IP	ADB-CRP	IFC/MIGA-CAO	EBRD-PCM	JICA 審査役
審査報告書の独立性と強制力	-審査報告書の理事会提出（65） -担当部署報告書は必須、Action Plan は任意（67-9） -理事会の決定（71） -請求者・公開（72）	-担当部署意見・請求者意見による審査報告書修正（185-8） -理事会の検討（189） -担当部署による remedial plan（190） -理事会の決定（191）	-担当部署との連携による審査報告書作成 -審査報告書の担当部署送付 -担当部署意見書を添えて審査報告書を総裁へ提出 -総裁の承認、公開（44.5）	-PCM Officer は審査報告書を担当部署に送致（45） -担当部局 Action Plan は必須 -PCM Officer が審査報告書と Action Plan を理事会送付・決定、公開（46）	-審査報告書を理事長へ提出（11） -担当部署意見書は任意（12） -理事長の指示（13（1）） -報告書の開示（14）
モニタリング結果の強制力	-半期進捗報告（Annex-2）・公開	-モニタリング報告書の理事会報告、公開（192-4）	公開モニタリング（44.6）	-半期モニタリング報告書の公開（47）	-年次報告書の公開（13（2）） -モニタリング結果実施に対する異議申立（8）
調停機能の活用	-請求者・担当部署との交流（55、56） -Early Solution（Annex-1） -Action Plan 共同作成（Annex-2）	分離	分離	-分離	審査過程における対話促進（6）
差止め機能	なし	なし	なし	-差止め勧告（35）	なし

（筆者作成）

は継続して進行するため、審査結果が報告される段階ですでに多くの案件が完成済みという事例が数多い中、差止め勧告は、実効的な審査を優先し最終的な執行性を高める意味を持つ。ADB（130項）ではCRPがあくまで事実認定機能に留まり、差止めや損害賠償等の司法機能を有しないと明言し、対照的である。

5. 総括

以上本稿は、主なIAMが依拠する手続規定に着眼した。第一に組織・手続構造の概観から、IAMがその名称に拘わらず第三者的な審査機関ではなく、内部的コンプライアンス監視機能であること、またそこでの審査役の役割は裁判官のそれと言うよりも、対審構造のもとで捜査・訴追に任ずる検察官にも似て、決定判断はあくまで経営トップ（理事会ないし総裁・副総裁）に委ねられる基本構造を確認した。しかしこのような検察官の権能にも異同があり、（主に手続的な）コンプライアンス規則違反の事実認定機能に限定するADB、実体判断・助言機能にも開かれているが経営側による介入契機を組み込むIFC/MIGA、こうした経営介入をブロックする独立機関としてPCM Officerを設けるEBRD等の相違がみられた。

内部的コンプライアンス機関といえども、独立性をさらに高める方向での模索は不可避であろう。その際、国内法の類似制度とのアナロジーが有用と考えられる。たとえばコーポレート・ガバナンスにおける監査制度との

類似性が考えられる。米国系の取締役会が自ら設置する自己審査型の監査委員会（audit committee）は経営からの独立性が脆弱であるため、「独立取締役」の資格要件の強化、また株主代表訴訟や内部統制などの責任追及強化の方向性が模索されてきたが、やはり端的には、株主総会が設置する日本型監査役（会）が相対的により独立性が高い。このアナロジーでは、総裁・副総裁などの経営陣にIAMの人事権を委ね、担当部署との事前調整を促すIFC/MIGA等の制度設計よりも、理事会あるいはより高次の一般公衆の信託にかからしめる制度設計が望ましい。また他方、開発援助機関の公共的役割に鑑みれば、行政不服審査制度とのアナロジーが考えられる。たとえば日本の行政不服審査法は2014年に改正され、処分庁自体が行う異議申立て制度を廃止し、審査庁による審査制度につき処分庁から独立した審理員による争点整理・証据管理機能や、第三者機関による答申制度を新設した。このような方向性は、担当部署から独立的なPCM Officerを設置し、第三者専門家に答申機能を委ねていくEBRDの組織構造と類似する。

第二に、審査請求要件についての異同が浮かび上がった。審査型制度の門戸を終始広く維持するEBRD、逆に請求当初から間口を狭めるADBやJICA、さらに当初は間口が広いが後々の手続段階で要件をしだいに加重していく世銀やIFC/MIGAの違いが顕著である。手続段階でしだいに加重する方式は、審査請求者を手続過程で翻弄し、事業完成ま

での時を稼ぐ手続的陥穽として機能する恐れなしとせず、改善が求められよう。

当初から問口の狭い ADB などの方式は、透明性・予見性においてまだしも評価できる。しかしコンプライアンス規則違反や現実の損害などの請求要件の過度の絞込みは、門前払いに等しく IAM の設置目的を達せられない。コンプライアンス違反とは何か、現実の損害とは何か、などの「解釈」の蓄積によって問口を広げていくことが期待される。たとえば、上記のように ADB 手続規定（130 条）は審査型制度 CRP がコンプライアンス違反の事実認定機能しか有しないと宣言し法解釈機能を否定するが、コンプライアンス規制の柱である環境・社会配慮ガイドライン（Safeguard Policy）における実体内容の希薄化・手続要件化が問題視されているなか、単に一般事実（手続要件違反）のみならずいわば法的事実（実体的価値基準の違反）の事実認定にまでも立ち入った、CRP の積極的解釈姿勢が評価に値する³。

関連して、調停型制度と審査型制度との使い分けにも興味深い相違がみられた。EBRD は調停型制度を実体的な政策問題を含むいわば難易度の高い案件の解決手段と想定しているが、IFC/MIGA は逆に審査型制度を政策問題案件に仕向け、一般的なコンプライアンス案件は調停型制度やアドバイザリー機能に落とし込む含意がある。EBRD 流は審査型制度における事実認定の基盤をなす価値ルール自体が問題となっている局面で、審査型制度に法形成機能を与えず、調停型制度を通じて

政策探究を行うスタンスを示唆していよう。IFC/MIGA 流は逆に、確立した価値ルールを機械的に当てはめる迅速な紛争処理手段として調停型制度を活用する趣旨であって、政策探究はむしろ審査型制度における審査役の法創造機能に委ねる意図であろうと想定される。一般に法学領域において、裁判と ADR の機能分担を巡って論じられる見解の相違とアナログカルである。調停的手法は今日の潮流であり、世銀も最近の“Early Solution”の試みで調停的手法を重視し、JICA 手続要綱は審査型制度の渦中で調停的対話アプローチを推奨し、また ADB も審査型制度 CRP の権能はコンプライアンスの事実認定機能に留める明文規定があるが、調停的制度 SPF にはこのような限定はないので政策案件を扱うのであろう。しかしこうした対話推奨論の背後で、調停型制度が審査型制度による終局的な解決を遅らせる一手段として機能するならば⁴、審査請求者の利益を著しく害することになる。調停型制度を推奨するのであれば、EBRD におけるようにその機能すべき局面を明確に位置づけることが望まれよう。

最後に、IAM の審査結果の執行メカニズムでは、審査報告書への経営介入契機の最小化、経営側による対処方針の義務化、また審査結果を受けた機関決定の公開・モニタリング・社会的監視メカニズムの活性化が求められよう。また事業完成後の審査報告であっては無意味であり、EBRD におけるように事業差止め勧告の制度化が（少なくとも経営側の早期対応を促す伝家の宝刀として）望まれ

る。

本稿の以上の考察は、IAM 制度の手続的側面の概観にとどまり、環境・社会配慮の実体的ルールの規制緩和問題に触れることはできなかった。しかし見出された手続面の改善課題は少なくない。IAM が開発に伴う負の影響を解消し、また将来の類似の過ちを縮減していく機能を果たすために、迅速かつ公平な手続保障へ向けた不断の制度改善が続けられねばならない。何よりもまず IAM は、開発援助機関の拡張主義に屈し、当事者を調停前置主義や段階的スクリーニング等の手続的迷路に取り込む時間稼ぎの手段に終わることのないよう、いくつかのミニマムな手続修正を必要としていると考えられる。

参考文献

- ADB-Compliance Review Panel (2014) *Final Report on Compliance Review Panel Request No. 2012/2 Rehabilitation of the Railway Project in the Kingdom of Cambodia*, Asian Development Bank
- Daniel, C., Genovese, K., Huijstee, M. von, & Singh, S. eds. (2016) *Glass Half Full?: The State of Accountability Finance*, SOMO, Amsterdam
- IAMN: Independent Accountability Mechanisms Network (2012) *Citizen-driven Accountability for Sustainable Development: Giving Affected People a Greater Voice- 20 Years On*
- World Bank (1992) *Effective implementation: Key to development impact. Report of the Portfolio Management Task Force*, World Bank

注

- 1 たとえば典型例として、1980年代後半に問題化したインドのナルマダ川サルダルサロバル・ダム開発における200か村・12万人の立退き事例は、世界の耳目を集めた。
- 2 各機関のIAM審査の環境・社会配慮政策(Safeguard Policy)等の実体的基準が規制緩和傾向にあることは、上記“Citizen-led Accountability”レポートも指摘するところである。たとえば世銀の“Environmental and Social

Framework”では従来から実質的な数値基準を避け手続的要件を中心化しているが、さらに最近の2016年改訂により、受入国の国内基準を採用し国際的基準を避ける傾向、事業実施中の基準調整、受入国の技術的・財務的状况を考慮した基準の柔軟化等の規定が含まれた。

- 3 ADBでは2014年度に審査されたカンボジア鉄道建設事業の住民移転問題で、CRPがカンボジア政府のみならずADB自身の損失補償責任を指摘し、理事会がこれを却下する一幕を生じた。この事例におけるCRPはまさに、Safeguard Policyのコンプライアンス審査を一般事実(手続規則違反)のみならず法的事実(価値違反)に立ち入って「解釈」したと考えられる。ADB-CRP(2014)参照。
- 4 ADBでは調停型制度から審査型制度への転換を認めつつその逆を認めないと明記し(153条)、審査型制度をあくまで終局的手段とみなす態度を示す。世銀が近年導入した“Early Solution”も然りであり、調停型制度の前置主義が遅延手段として利用される懸念を残す。

Issues of Independent Accounting Mechanisms (IAM) of International Development Agencies ——A Procedural comparison

KANEKO Yuka*

Abstract

This article attempts at a comparative analysis of institutional and procedural characteristics of the Independent Accounting Mechanisms (IAM) which have been established by leading international development agencies since the 1990s for the purpose of examination and settlement of public complaints in regard of the environmental and social problems in the course of development projects funded by these agencies. In terms of the institutional independence, most of the IAMs reveal limitations due to their nature as an internal organ for the compliance, having mere functions of fact-finding and/or advisory to report to the top management without decision-making power. Nevertheless, some advanced attempts for independence have been sought within such limitation, such as the institutional design of the IAM at the EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) which separates the management and the examiners by inserting the third organ of PCM Officer as a shield between them, allowing flexible coordination for effective solutions. In terms of the eligibility in the application for complaints, some IAMs feature a seemingly open window in the initial stage but then narrow it in the succeeding phases, as in the case of the World Bank and IFC/MIGA, which often result in an ultimate rejection after all prolonged procedure. An active approach is pursued by certain IAMs such as the ADB in interpreting the eligibility so as to incorporate substantive considerations into the procedural criteria. An interesting difference also exists in the utilization of mediation-type procedures: while some IAMs such as the World Bank encourage “Early Solutions” for a closer dialogue between the management and the complainants,

* Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

which is often criticized as a tactic to postpone the ultimate solution, the EBRD centers on the adjudication-style procedure except for the cases involving policy-formation via interactive consultations. In terms of the enforcement of the IAM report, more elaborations should be made for minimizing the management prior intervention to the IAM decision, and for the encouragement of the social watch over the overall IAM functions.