

2-2-2 「グローバル化」と国際行政

2-2-2-1 国際行政の生成と展開

2-2-2-1-1 「グローバル化」－新しい現象か？

(1) 19世紀後半以降の欧州の「相互依存」＝国境を越えた活動の遍在

1) 現実：輸出入の対GDP比率；国際投資の対GDP比率；人の移動（移民）cf. ビザ、パスポート

2) 認識：エンジェルー『大幻想 (The Great Illusion)』；ポランニー『大転換 (The Great Transformation)』

(2) 小括－単線的展開ではない cf. 「グローバル化」の次元（貿易、金融等）、性格規定の課題

2-2-2-1-2 国際行政の制度設計

(1) 原型

1) 機能的アプローチ cf. 地方自治における非「総合性」

実態としての行政連合の展開－D・ミトラニー cf. 補完性概念との同型性

2) 直接的接触 (direct contact) －非階統制行政

原型としての第1次大戦時共同行政 cf. A. ソルター、J. モネ

3) NGO（非政府組織）の役割

例：国際海事の領域－国際海運同盟による SOLAS 条約改正準備作業、船級協会

例：国際金融の領域－外国債券投資家協会 (Corporation of Foreign Bondholders)

(2) 修正

1) 機能主義の修正－一般目的の国際組織設立 cf. 「総合性」

国際連盟・国際連合－集権性 as 総合性 but 特に後者においては棲み分けの側面

WTO（世界貿易機関）：「貿易」という「横断的」機能

EC・EU：「環境」等の経済以外の目的の明記 but 重層的構造残る

2) 直接的接触の修正

非「常任理事国」に対する安全保障理事会：合意なき拘束性

一定の枠内での司法的システムの利用－ECJ、WTO・パネル

業務に関する多国間機関への委任－PKO、援助システム：限定的再分配－準国家支援、

3) NGOの役割の修正

当事者団体としてのNGOによる自己規制が行われてきた分野において政府間組織による規制が導入

例：国際海事の領域－IMCO、IMO

例：金融：規制－IMF・世界銀行 cf. 再脱規制－BIS（国際決済銀行）等、再々規制

他方、新たな分野におけるNGOの役割－アドボカシー、財源（国際保健の場合）

2-2-2-2 国際行政と国内行政のインターフェース

2-2-2-2-1 一般的枠組み

ルール of the 側面－2-2-2-2-2/3

実質：国際条約と国内実施措置のギャップの可能性 cf. 国内措置が+αを定める場合も

手続き：批准、国会承認（条約、行政協定の名称とは別の基準）

財政の側面－2-2-2-2-4

拠出

受入－援助・国内財政インターフェース

人事の側面

派遣

受入れ cf. 援助行政における技術協力
情報の側面

国際統計

モデル cf. 政策移転—OECD の役割

2-2-2-2-2 国際条約の国内実施—事例：オゾン層保護

2-2-2-2-2-1 オゾン層保護のための政策の構造

条約・議定書（ウィーン条約・モントリオール議定書）

国内担保法（オゾン層保護法）—スコープの追加的拡大

2-2-2-2-2-2 ルール設定プロセス

(1) アメリカ

国内的にオゾン層保護がアジェンダ化

国際的政策過程にインプット

(2) 日本

国際的な政策過程の展開を前提

条約・議定書の受容過程において国内的なアジェンダ設定

2-2-2-2-2-3 国内実施体制

(1) アメリカ

EPA（連邦環境保護局）がオゾン層保護問題を所管

当初はTSCA（有害物質規制法）、その後CAA（大気清浄法）の枠組みで対応

(2) 日本

条約・議定書の公式的締結手続きである国会承認と、国内法整備は並行

国内法化の選択肢

環境庁：「大気保全」の概念を再定義し、オゾン層保護問題を位置づけようと試みた

通産省：産業界に対する需給調整指導、化学物質規制に位置づけようと試みた

1988年オゾン層保護法制定

通産省—生産規制

環境庁—排出規制、環境立法

国内担保法上努力義務を課した使用業者の取組み

2-2-2-2-3 WTOによる国内規制管理

2-2-2-2-3-1 枠組み

(1) はじめに—セクター別個別的国内規制管理と横断的国内規制管理

(2) 制度的対応の展開

①東京ラウンド・スタンダードコード

第2条1：「国際貿易への障害 (obstacles to international trade)」をつくる目的で、技術規則や基準を準備、採択、適用してはならない。技術規則や基準が「国際貿易への不必要な障害 (unnecessary obstacles to international trade)」の効果 (effect) を持たないようにしなければならない

第2条2：「適切な (relevant)」国際基準が存在するか、完成しそうな時は、安全保障上の要請、人間の健康・安全、動植物の生命・健康、環境の保護等の理由のために関係当事者に「不適切 (inappropriate)」でない限り、その国際基準を使うべき

②TBT協定 at ウルグアイラウンド

前文：技術規則や基準が「国際貿易への不必要な障害 (unnecessary obstacles to international trade)」をつ

くらないようにする。「恣意的 (arbitrary)」あるいは「正当化し得ない (unjustifiable)」差別を構成しないようにする。「偽装された国際貿易制限 (disguised restriction on international trade)」とならないようにする

第2条2：技術規則や基準が「国際貿易への不必要な障害 (unnecessary obstacles to international trade)」の効果 (effect) を持たないようにしなければならない。技術規則は、正当な目的を達成するために「必要以上に貿易制限的でない (not to be more trade-restrictive than necessary)」ようにする。また、環境等正当な目的となるリスクを評価する際には、「利用可能な科学的・技術的情報 (available scientific and technical information)」等の関連事項を考慮する

第2条4：「適切な (relevant)」国際基準が存在するか、完成しそうな時は、そのような国際基準が正当な目的を達成するための手段として「有効でない」あるいは「不適切」ない限り（たとえば、根本的な気象上あるいは地理的理由、根本的な技術上の問題）、それらの国際基準を使うべき

③ S P S 協定 (Agreement on the Application of the Sanitary and Phytosanitary Measures)

リスク分析の要求：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。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：食品の安全についてのCODEX (Codex Alimentarius Commission：食品規格委員会) 基準等明示

④ 紛争処理メカニズムの強化

従来：コンセンサスがなければパネル報告が採択されなかった

新たなWTO：採択に反対するコンセンサスがなければパネル報告は採択されることとなった

(3) 技術貿易障壁等に関する協定の運用の課題

1) 「必要性」の内容：①目的の根拠までを問う；②目的実現のための諸手段を審査する

2) 「国際基準」の内容

①何が国際基準なのか：グローバルかつオープン；民間機関の作成したものも当てはまるのか

Cf. S P S 協定については明示

②どのような場合に、国際基準を採用せずに、独自の規制を行うことが認められるのか

Cf. リスクアセスメントにおける差異化の契機：一地理的条件、リスクトレードオフへの対応等

3) 事務局の処理能力

2-2-2-2-3-2 三層政府間関係-WTOの地方政府へのインパクト：政府調達協定の場合

(1) WTO政府調達協定の構造

1979年：政府調達協定-協定の目的原則、規則（内国民待遇、無差別待遇）に地方政府の注意喚起

1996年：新政府調達協定-明示的に地方政府対象（ただし対象は限定）

内国民待遇及び無差別原則（第3条）

技術仕様に関する規定-貿易に対する不必要な障害を防止することを目的（第6条）

入札の際における供給者の資格審査に関する規定（第8条）：「機関は、供給者の資格の審査の過程において、他の締約国の供給者の間又は国内供給者との間に差別を設けてはならない。資格の審査に係る手続は、次の規定に合致するものでなければならない。・・・(b)入札手続への参加のためのいかなる条件も、供給者が当該入札に係る契約を履行する能力を有していることを確保する上で不可欠なものに限定されなければならない」

調達に関する個別の事項-調達公告に際して世界貿易機関の公用語での公示等

(2) 日本

①対象と締結プロセス

政府調達協定付属書1付表2：47都道府県及び12政令指定都市が対象

各地方政府における対象部局は画一的

適用対象基準額：産品に関して20万SDR、サービス（建設・エンジニアリング・サービスを除く）

に関して20万SDR、建設サービスに関して1500万SDR、建設・エンジニアリング・サービスに関して1500万SDR

特色：地方政府の建設サービスが特別扱い、対象部局及び対象品目は画一的、特徴的な適用除外はない
政府調達協定締結過程で公式的に中央政府と地方政府とが公式に協議したようなプロセスはない

②国内実施措置

既存の地方政府の政府調達にかかわるルール

骨格となる事項：中央政府レベルで地方自治法及び地方自治法施行令

細目的事項：各地方政府で財務規則等により規定

対応

「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」（「特定政令」）

「平成7年1月1日付け自治行第83号自治省行政局長通知」（「特例財務規則に関する通知」）

内容：「特定地方公共団体の長は、地方自治法施行令第167条の5の2の規定にかかわらず、特定調達契約に係る一般競争入札に参加する者につき、当該入札に参加する者の事業所の所在地に関する必要な資格を定めることができない」（特例政令5条）と規定され、事業所所在地要件の設定が禁止。しかし、特殊な土壌、地質的条件等の下で施行したことがあること、経営事項審査の一定の点数を要求すること等の資格要件を定めることについては、特例政令では特段制限しなかった

特色

政府調達協定規定事項の一般的条項（第3条内国民待遇等）については国内ルールに転換されていない
地方政府の財務規則等に委ねられている部分が多い

地方政府が政府調達協定に従わなかった場合の実施体制に関して不備

地方自治法第245条の4第1項：適切と認める助言・勧告

地方自治法第245条の5第1項：是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求める

要件：「法令の規定に違反していると認めるとき」又は「著しく適性を欠き、かつ、明らかに公益を侵害していると認められるとき」－通知ベースでは要件満たさない、政府調達協定は法令か？

③事例

政府調達協定第3条（内国民待遇・無差別待遇関係）が問題になる事例－県内品優遇

政府調達協定第6条（技術基準関係）が問題になる事例－特定ソフトウェア名明記

政府調達協定第8条（供給者の資格審査関係）が問題になる事例－経営事項審査点数

（3）米国

①対象と締結プロセス

事前に自主的な合意を得られた37州についてのみが対象

様々な例外規定がおかれる

各州において政治性のある物品については適用対象外－建設用の鉄鋼、自動車、及び石炭の調達
停滞地域発展プログラム、少数民族・障害退役軍人・女性所有企業の発展プログラム

国際の貿易の偽装された障壁にならない限り、環境改善のための制約は妨げられない

大量輸送機関、高速道路プロジェクトのための連邦補助金が使われる場合

一般的例外規定が設定－小企業、少数民族企業のための優遇措置であるセット・アサイド適用除外

WTO政府調達協定締結に先立ち、中央の連邦政府と地方政府との明示的な調整が行われた

各州調達部局からなるNASPO（National Association of State Procurement Officials）の役割

②国内実施措置

1994年：ウルグアイラウンド協定履行法（Uruguay Round Agreement Act）制定

連邦と州との調整メカニズムが規定されている（Sec.102(b））

州政府のWTO協定違反に際してその州政府の措置を改めさせるための争訟手続き (Sec.102(c))

連邦政府 (挙証責任を負う) による訴訟によらぬ限り州法がWTO協定非整合を理由に無効にならぬ

連邦政府が訴訟を提起する場合、USTRは30日前までに下院委員会、上院委員会に報告

内発的契機によりニューヨーク、カリフォルニア、マサチューセッツ各州等で調達制度改革が進んだ

③事例ーマサチューセッツ州ビルマ制裁法ー日本やEUが政府調達協定上問題であると問題提起

国内法的に (国内産業団体が提訴) マサチューセッツ州敗訴ー連邦地方裁判所: 連邦政府専権の外交権

限へ侵犯を根拠; 連邦控訴裁判所: 外交権侵犯に加えて対外通商条項違反、先占違反; 最高裁判所:

黙示の先占違反

(4) 比較

①明示的調整プロセスの有無

②例外規定の設定の在り方ー国内政治への配慮?

③国内実施体制: 特例政令+通知ー包括的なウルグアイラウンド協定実施法

④日本: 受動的←→米国: 内在的調達改革圧力

⑤日本: 紛争事例は相手国 (多くは韓国)、当該自治体、外務省、自治省の調整の中で解決

米国: 調達無差別化を志向する国内ルールがあり動かす主体 (国内産業団体) がいたー裁判での解決

2-2-2-2-4 財政面でのインターフェース

2-2-2-2-4-1 国際組織の予算調達

(1) 国際組織の通常予算

分担金算出の方法ー3つの方法: 同額、等級設定、一定の算定式に基づく分担比率

通常予算の拡大への抵抗

EUー固有財源制度

(2) 国際組織の予算外資金ー分立性の深化?

利用拡大の理由と問題点

2-2-2-2-4-2 国連システムにおけるNPM的行政改革とその限界

アナン事務総長: 1997年7月『国連の刷新』(A/51/950)ー結果指向型予算 (Results-Based Budgeting:

RBB) 導入提案

1999年10月「結果志向予算」(A/54/456)ー漸進的アプローチの採用確認

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

⇔総会決議 (一一貫性の阻害)

2-2-2-2-4-3 財政における国と国際組織のインターフェースー日本の場合

(1) インターフェースの制度的構造

国際組織への通常予算分担金・出資金は様々な省庁の予算に位置付けられている

国際組織への資金提供には通常予算以外に予算外資金が多く存在する

多くの場合一般会計からの資金提供であるが、場合によっては特別会計からの資金提供

国際組織への通常予算等分担金、通常予算外資金拠出金の一部については政府開発援助 (ODA) とし

て算定されるが一部は算定されない

予算書や補助金総覧といった公表された文書では把握が困難な資金提供が存在ー拠出国債

国際組織の定義そのものが困難

(2) 国から国際組織への資金の流れ

(3) 財政面でのインターフェースの課題—分散化の問題 cf. アメリカの場合は国務省に集中

2-2-2-2-4-4 受入国の財政・計画とのインターフェース

(1) インターフェースにおける課題

手続的な調整課題

国際援助による資金と国内財政による資金（カウンターパート資金）の分担

P I U（Project Implementation Unit）を設置し受入国内の通常行政ラインから切り離すか否か

ファンジビリティ（fungibility：転用可能性）の問題

(2) インターフェースにおける制度的選択肢

基本的な情報共有の仕組みの構築

受入国における計画制度の役割

MT E F（Mid Term Expenditure Framework：中期支出枠組）

枠区分—開発予算と経常予算を切り離すのか、借款や技術協力に関する決定プロセスを 予算・計画プ

ロセスとの関係で切り離すのか

各国独自の課題

フィリピンにおける議会の役割

インドネシアにおける準財政活動

<参考文献>

城山英明『国際行政論』（有斐閣、2013年）

城山英明（国際援助行政）（東京大学出版会、2006年）

城山英明「国際行政」、渡辺昭夫・土山実男編『グローバル・ガバナンス』（東京大学出版会、2001年）。

久保はるか「オゾン層保護条約の国内実施と過程—国内事業者の取組みに焦点を当てて」城山英明・山本隆司編著『融ける境を超える法⑤ 環境と生命』（東京大学出版会、2005年）。

城山英明「WTO政府調達協定の地方政府に対するインパクト—日米比較の視点から」、山口・遠藤・山崎編『グローバル化時代の地方ガバナンス』（岩波書店、2003年）。

田所昌幸・城山英明編著『国際機関と日本—活動分析と評価』（日本経済評論社、2004年）。

J. Dunoff, “The Death of the Trade Regime,” *European Journal of International Law*, vol. 10-4 (1999), pp.733-762.