

行政学 第10回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

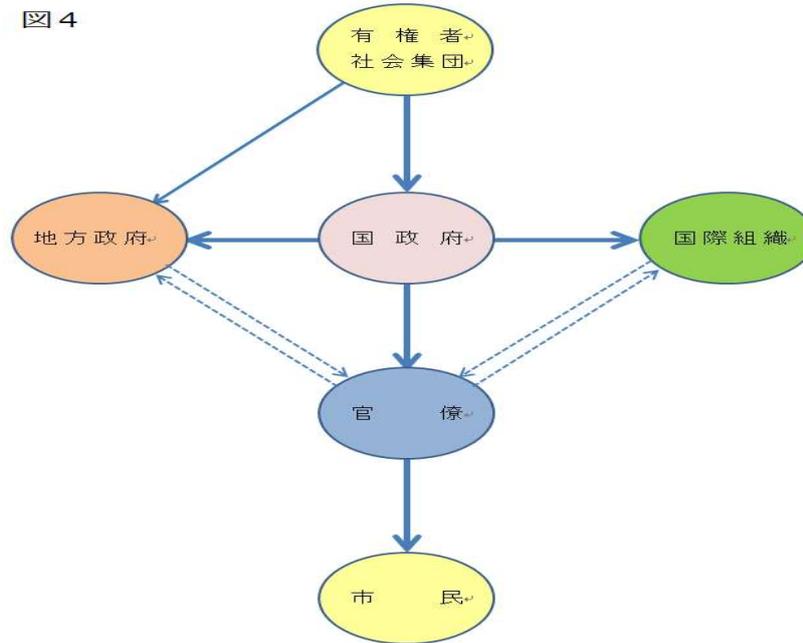
1

2-2 政府間関係－国際組織・国・地方政府 2-2-0 序

- 本人代理人関係と国際組織・地方政府
- 集権・分権－分離・融合（単体の意思決定or中央政府と融合した意思決定－質的側面）、集中・分散（抱える資源の大小－量的側面）
cf. 曾我の仮説（地方、国際）
- 総合性と分立性－一般性と機能性 cf. アメリカ学校区
- 政治的チャネル（執政レベル、議員・政党レベル）と行政的チャネル
- 歴史性－共時的展開の側面 cf. 19世紀後半：行政革命と行政連合
- 国際枠組下での国家建設としての明治期日本の経験：行政権（港湾、税関等）回復から法権回復－「条約改正の原動力は、ナショナリズムよりは近代における国家機能の変化」（五百旗頭『条約改正史』332）

2

図4



3

2-2-1 国際行政と多層ガバナンス

2-2-1-0 序

- 機能性と一般性
- 集権と分権 – 国際組織の裁量の程度 cf. 国際組織asアリーナor主体
- インターフェースの管理 – ルール（各国ルール）、財政（国際組織財政、各国財政）

4

2-2-1-1 国際行政の生成と展開

2-2-1-1-1 「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

- 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
- 認識：エンジェル－『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

5

2-2-1-1-2 国際行政の組織化

(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
- 国際河川委員会：ライン川（1804年共同行政、1815年中央委員会）、ドナウ川（1856年ヨーロッパ委員会）
- 1865年国際電信連合（ITU）
- 1874年一般郵便連合（1878年万国郵便連合）
- 1905年万国農事協会 cf. 事務局職員の「国際的性格」
- 1907年公衆衛生国際事務局←国際衛生会議：1893年条約－通知制度

2) 直接的接触（direct contact）－非階統制行政～分権性

- 「直接的接触」：理事会自体としては諮問的なものなのであるが、参加者が各国における執行責任者であるため、理事会の決定は実質的には執行的なものとなる
- 理事会と事務局
- 行政におけるレベル－執政レベルと業務レベル
- 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

6

(2) 修正

1) 一般性：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－総合性but棲み分けの側面、国際連合はより分権化
- GATT・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

EC（European Communities：複数形）＝ECS（欧州石炭鉄鋼共同体）＋EURATOM（欧州原子力共同体）＋EEC（欧州経済共同体＝マーストリヒト条約以後EC（単数形））

EU（欧州連合）＝EC（複数形）＋CFSP（共通外交安全保障政策）、司法内務分野協力（JHA）
「緊密な協力（closer cooperation）」

2) 直接的接触の修正：国際組織の一定の裁量～集権性

- 国際組織事務局－財政的（分担金、拠出金）には分権（融合）
cf. EUは一定の自律性
- 国際組織事務局－人事的には一定集権（分離：「国際的性格」）＋融合（出向）
- 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
- 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
- EUにおける財政規律

7

2-2-1-2 国際行政と国内行政のインターフェース

2-2-1-2-1 一般的枠組み

(1) ルールの側面：集権性（国際ルールの存在という意味での分離性）とその限界

- 各国合意が基礎であるという意味では分権性 cf. 批准、国会承認（条約、行政協定の名称とは別の基準）
- 参加する条約等の範囲の各国差～各国の介入度－ILOの場合 cf. 曾我 cf. P16
- 国内実施措置における裁量性とギャップの可能性 cf. 国内措置が+aを定める場合も

(2) 財政の側面：融合性・分権性（融合性）

- 分担金・拠出金 cf. 自立財源
- 援助・国内財政インターフェース、財政政策

(3) 人事の側面：一定の集権性（分離性）と分権性（融合性）

- 派遣（出向：融合による分権性） cf. P17
- 基本的課題：出向（政府間直接的接触）or国際的性格－国際連盟創設時以来の議論
- 受入（融合による集権性の側面も） cf. 援助行政における技術協力・専門家

(4) 情報の側面：分権性（情報取得における融合性）と一定の集権性（アイデアにおける分離性）

- 国際統計
- モデル cf. 政策移転－OECDの役割

8

2-2-1-2-2 ルールにおけるインターフェース

2-2-1-2-2-1 国際条約の形成・実施－事例：オゾン層保護

(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) 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－アイディアレベルでの集権性の経験

- 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

9

(3) 国内実施体制－国内的裁量性

1) アメリカ

- E P A（連邦環境保護局）がオゾン層保護問題を所管
- 当初はT S C A（有害物質規制法）、その後C A A（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

10

2-2-1-2-2-2 WTOによる国内規制管理

(1) T B T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

11

(2) S P S協定（Agreement on the Application of the Sanitary and Phytosanitary Measures）－重層的規制管理

- 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
- CODEX：1963年設立by FAO/WHO、目的：健康保護；公正な貿易
「コーデックス決定過程における科学の役割とその他の考慮事項に関する原則」
「十分な科学的根拠」（"sound scientific analysis and evidence"）
「他の正当な要因」
- ⇔？科学的諮問機関
 - J E C F A（FAO/WHO Expert Committee on Food Additives）
 - J M P R（Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues）
 構成：専門家が個人として参加；事務局が選択－裁量性の問題

12

(3) 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W T O：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

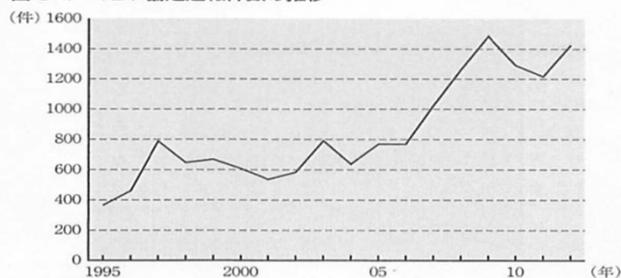
(4) 日常的な情報共有・コメントプロセスの設定 – TBT委員会、SPS委員会 cf. P23, P24

(5) 課題

- 事務局の処理能力
- 重層的規制管理の困難 – 例：CODEXでの勧告採択（⇔科学的諮問機関）が一部困難に
- 分野による運用における集権性の差異 – S P S・T B Tと補助金協定での実効性の違い – 前提としての情報共有レベルの違い
- 紛争処理メカニズムの機能不全

13

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。

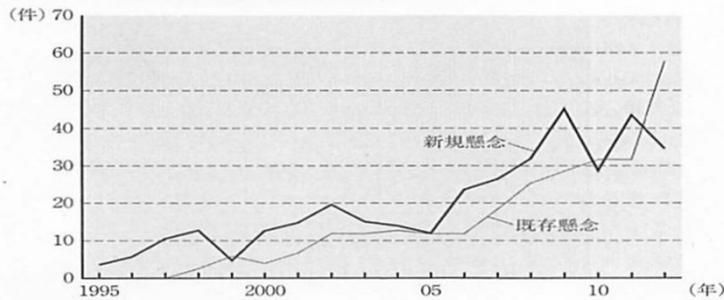
年	通報件数 (件)
1995	365
2000	611
05	771
10	1289
12	1425

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

城山2013

14

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。

城山2013

15

2-2-1-2-3 財政面でのインターフェース

2-2-1-2-3-1 国際組織の予算調達：融合性(分権性)

(1) 国際組織の予算

- 分担金・拠出金（予算外資金）：各国からの提供－分権性（融合性）
cf. 規模の相対的小ささ cf. P26
- 分担金算出の方法－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
- 分野による予算動向の差異 cf. P26
- E U－固有財源制度：集権性（分離性）の萌芽

(2) 国際組織の予算外資金－分立性の深化の側面？

- 利用拡大の理由と問題点
- 分立性と分権性の相互関係（国への分権性が国際的分立性を強化）

16

表 9-3 主な国際組織の予算動向

[単位：100万ドル]

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
国連													
通常予算	1,088	1,113	1,113	1,289	1,289	1,613	1,613	1,879	1,879	2,157	2,157	2,320	2,320
PKO 予算	3,233	1,999	2,591	2,633	2,824	5,069	5,025	5,246	6,747	7,310	7,364	7,060	7,842
計	4,321	3,112	3,704	3,922	4,113	6,682	6,638	7,125	8,626	9,467	9,521	9,380	10,162
UNICEF													
コア・ファンド	537	658	658	618	626	790	793	1,043	1,090	1,067	1,055	965	1,071
予算外資金	468	1,021	1,214	1,454	1,688	1,974	2,733	1,713	1,894	2,294	2,189	2,718	2,633
計	1,005	1,679	1,872	2,072	2,314	2,764	3,526	2,756	2,984	3,361	3,244	3,683	3,704
WHO													
通常予算	411	421	421	428	428	440	440	458	458	479	479	473	473
予算外資金	396	557	532	607	678	855	1,117	1,497	1,639	1,309	1,309	1,442	1,378
計	807	978	953	1,035	1,106	1,295	1,557	1,955	2,097	1,788	1,788	1,915	1,851
ITU													
通常予算	138	105	105	104	104	126	126	130	130	129	129	164	172
予算外資金	23	3	11	22	17	10	16	12	20	17	8	12	11
計	161	108	116	126	121	136	142	142	150	146	137	176	183

[出典] 通常予算および予算外資金については、A/51/505、A/57/265、A/61/263、A/67/215。PKO 予算については、2001年までは田所・城山編 2004: 29。2001年以降は A/C.5/55/48、A/C.5/57/22、A/C.5/58/35、A/C.5/60/27、A/C.5/61/18、A/C.5/62/23、A/C.5/63/23、A/C.5/64/19、A/C.5/65/19、A/C.5/66/14。UNICEF の 1995 年予算については、田所・城山編 2004: 221。

城山2013

17

表 10-2 府省別の国際組織への支出

[単位：百万円]

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
外務省	123,251	166,568	66,558	107,613	130,029	133,365	131,027	129,301	126,268	127,519	114,647	117,949	171,558
環境省	25	2,725	776	953	1,001	1,497	1,484	1,538	1,617	1,532	206	1,736	1,854
経済産業省	1,268	1,844	1,874	1,840	1,691	1,695	1,671	1,843	2,001	2,222	1,644	1,532	1,975
厚生労働省	6,290	16,865	16,329	16,114	17,462	17,274	17,714	17,014	18,657	17,023	16,025	14,550	10,766
国土交通省	1,545	1,982	2,027	2,199	2,464	2,422	2,535	2,643	2,801	1,503	1,267	1,233	854
財務省	46,540	52,385	55,893	48,402	34,153	30,221	27,783	26,125	24,608	24,110	25,975	24,120	21,379
総務省	1,117	1,089	1,431	1,485	1,251	1,286	1,626	1,968	1,430	1,473	1,391	1,340	1,334
内閣府	170	186	175	233	335	440	556	732	774	941	905	919	882
農林水産省	606	2,056	2,340	2,405	2,696	2,704	2,672	2,733	2,729	2,583	2,616	2,574	2,418
法務省	0	0	3	5	36	40	47	48	54	64	54	54	50
文部科学省	5,261	1,321	1,468	1,651	1,692	1,667	1,670	1,893	1,871	1,940	1,674	1,532	1,248
総計	186,073	247,021	148,874	182,900	192,510	192,611	188,785	185,528	182,810	180,910	166,404	167,539	214,318

城山2013

18

表 10-3 分担金と拠出金

〔単位：百万円〕

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
分担金	76,438	116,961	122,432	70,961	91,965	103,296	106,032	107,655	107,902	108,491	97,023	97,390	144,770
拠出金	110,168	128,962	125,205	110,798	100,183	88,685	82,220	77,039	73,968	71,238	69,988	69,487	68,690
総計	186,606	245,923	247,637	181,759	192,148	191,981	188,252	184,694	181,870	179,732	167,011	166,877	213,460

城山2013

19

(3) 国際組織財政における国と国際組織のインターフェース：国際的分立性と国内的分立性の交錯－日本の場合

1) インターフェースの制度的構造－分立性

- 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 cf. P27
- 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 cf. P23
- 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－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) 制度的課題－分散化の問題 cf. アメリカの場合は国務省に集中

20

2-2-1-2-3-2 財政・計画とのインターフェース： 分離＋融合による国際的集権性と限界

(1) 援助受入国における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－国内能力強化or集権化の試み？

- 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
- M T 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－分権性の担保：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等

(3) E U金融財政におけるインターフェース管理：財政規律 cf. P31－But ドイツ財務省のギリシャユーロ離脱案はフランス、イタリアが止める

21