

国際行政論 第12回

城山 英明

第13章 国際規制活動

13-1 国際規制活動の課題

- 国際的調整の場 – 担当者間の直接的接触の場、各国間の情報共有のメカニズム
- 国際レベルで規制を調和化するのか、各国や地域における差異を持続させるのか
 - 地域的条件等の差異
 - 科学的不確実性
 - リスク・トレード・オフに関する政策判断
 - 経済的利益
 - 「頂上への収斂 (Trading up)」
 - 「底辺への競争」
 - 「聖職者と密輸入の同盟」
- 政府レベルの国際規制活動を行うのか、非政府レベルの国際規制活動を行うのか
 - 非政府レベルの特徴
 - 迅速性・柔軟性の確保
 - 代表性・正当性の問題
 - 特定グループによるキャプチャー問題

13-2 国際規制の調整枠組・運用とフォーラム・ショッピング 国際コミュニケーション規制の場合

(1) ITUの「連邦的構造 (federal structure)」

- 国際電信規制：1865年に国際電信連合が成立
 - 国際無線規制：1906年に国際無線電信連合cf.国際電信連合と事務局を共用
 - 国際電話規制：1924年に長距離電話に関する国際諮問委員会 (CCIT) 成立
 - 1932年：国際電信連合と国際無線電信連合の合併によりITU設立
 - 1992年の全面的組織再編成：無線通信セクター (ITU-R)、標準化セクター (ITU-T)、開発セクター (ITU-D) の「3セクター」制として各分野の自律性強化
 - NGOの役割
- 国際電信連合：1871年のローマ会議以降私企業の参加
国際諮問委員会：RPOA（認められた私企業）、SIO（学術工業団体）という資格
財政－民間拠出の存在

13-2 国際規制の調整枠組・運用とフォーラム・ショッピング

(2) 国際標準化活動における調整枠組と運用－政府レベルと非政府レベル

<国際諮問委員会（現・標準化セクター）>

- 構造：総会（課題割当てと勧告採択）、研究委員会、専門事務局
- 性格：専門家レベルにおける直接的接触
- 参加者：民間アクターも
- 案：寄書への依存－各国参加者の主導する標準化
- 公示形式：勧告－公式的拘束力は弱い、技術革新という急激に変動する環境に対処
- 国際的分業－研究委員会議長、特別報告者

<標準化のディレンマ>

- ①タイミング－早すぎると技術革新の可能性を狭め、遅すぎると既得権益
- ②標準化の主体－公的主体による標準化と民間による事実上の標準
- ③標準の数cf.南と北での性能への需要の差異
- ④政治化－相対利得、威信・産業政策のシンボル化 cf.フランスのTV基準

13－2 国際規制の調整枠組・運用と フォーラム・ショッピング

<非政府レベル・地域機関>

- 非政府レベルでの国際標準化活動の調整枠組み：ISO、IEC cf. 幹事国制度
- 地域標準化機関
 - 米国：A T T 分割後 T 1 委員会
 - 日本：1985年電信電話技術委員会（T T C：Telecommunication Technology Committee）
 - 欧州：E C 委主導1988年 E S T I（European Telecommunications Standards Institute）

13－2 国際規制の調整枠組・運用と フォーラム・ショッピング

（3）近年の国際コミュニケーション規制活動におけるフォーラム・ショッピング－インターネットと電子商取引

1）インターネット規制

- インターネットコミュニティー－自律的な専門家の諸組織が大きな役割
- I E T F（Internet Engineering Task Force）
- W 3 C（World Wide Web Consortium）
- D N S（Domain Name System）の管理
 - 従来 I A N A（Internet Assigned Numbers Authority）が I P アドレス付与等
 - 1997年6月：アメリカ政府は『グローバルな電子商取引のための枠組』公表
 - D N S の民営化による競争の導入、D N S 管理における国際的参加の促進

13-2 国際規制の調整枠組・運用と フォーラム・ショッピング

- 異論
 - アメリカ政府が引き続きD N Sの管理を続けるべきだといった意見
 - I T Uや国連のような政府間国際機関がD N Sの管理を行うべきだといった意見
- アメリカ政府：1998年6月に『白書（White Paper）』
- D N S管理を担う民間非営利組織として1998年10月にカリフォルニア法人であるICANN（Internet Corporation for the Assignment of Names and Numbers）
 - 理事会（Board of Directors）：19人によって構成
 - G A C（Government Advisory Committee）－政府からのインプット
 - アメリカ政府との間で結ばれたM o U（Memorandum of Understanding）
 - 選挙－一般理事（At-Large Directors）のうちの5人について、代表性を確保するという観点から2001年秋に選挙－5つの地域（北米、ラテンアメリカ、アジア太平洋、アフリカ、ヨーロッパ）に分けて、ホームページで有権者登録をした上で投票

13-2 国際規制の調整枠組・運用と フォーラム・ショッピング

2) 電子商取引の領域

- T A B D（Trans-Atlantic Business Dialogue）：1995年
 - 活動領域：自動車、医薬品、バイオテクノロジー等に関する基準・規制調和化および相互認証等と並んで、電子商取引促進制度的整備も大きなテーマ
- G B D e（Global Business Dialogue on electric commerce）
 - 1998年10月：オタワで開催された電子商取引に関するO E C D大臣レベル会合に合わせて第1次世界行動計画（Global Action Plan）を策定
 - 1999年10月第2次世界行動計画－標準、消費者信頼確保、電子署名・認証、税、知財
 - 基本的な主張のトーン
 - 民間の自己規制（self regulation）重視
 - 電子署名－未成熟な技術によるロックイン避けるために技術的中立性・柔軟性強調
 - W T Oが1998年5月に出した電子商取引に関する関税モロトリウムについては、安定性（stability）と予測可能性（predictability）の観点からその継続を支持

13-2 国際規制の調整枠組・運用と フォーラム・ショッピング

- T A C D (Trans-Atlantic Consumer Dialogue) ← C I (Consumer International)
- 政府間国際組織である O E C D
 - 1997年11月：フィンランド政府の共催で「電子商取引の障壁除去 (Dismantling Barriers to Global Electronic Commerce)」開催
 - 1998年10月：カナダのオタワで「ポータル」以世界－世界的な電子商取引の潜在的可能性の実現」と題するOECD電子商取引に関する閣僚級会議
 - 成果－3つの閣僚宣言と行動計画
 - ① 電子取引に関する透明かつ実効的保護を求める「電子商取引における消費者保護に関する閣僚宣言」
 - ② 1980年OECDプライバシーガイドライン原則をグローバル化したネットワークにおいても基礎となる確認した「グローバル・ネットワークにおけるプライバシー保護に関する閣僚宣言」
 - ③ 各国の認証方法の間での無差別を求める「電子商取引における認証に関する閣僚宣言」
 - ④ O E C D電子商取引行動計画採択：利用者・消費者にとっての信頼の構築、デジタル市場の基本的ルールの構築、電子商取引の情報インフラ基盤の増強、電子商取引の便益の最大化といったテーマプライバシー、認証、消費者保護、租税、インフラへのアクセスと社会経済的インパクトに重点

13-2 国際規制の調整枠組・運用と フォーラム・ショッピング

- 1999年10月パリ：「OECD電子商取引フォーラム」開催
 - パブリック・ボイス会合 (Public Voice meeting) が開催
- 1999年12月：「電子商取引消費者保護ガイドライン」採択
- 2001年1月ドバイ：新興市場における電子商取引に関するフォーラム
 - パブリック・ボイス会合開催－消費者団体、労働団体等のNGOが参加
- O E C Dがこのような態度をとった内外の理由
 - C C P (Committee on Consumer Policy) 等における消費者保護政策の経験
 - 他の国際組織との関係で比較優位を発揮するため

13-3 国際的調和化と差異化のダイナミズム

(1) 分野別の政府間調整枠組み

<自動車安全・環境基準>

- 国連欧州経済委員会 (UNECE) 第29作業部会 (WP29)
- 1958年：自動車及び部品の認証とその相互承認の統一条件に関する協定－1995年に改正
- 別途、1998年グローバルアグリーメント

13-3 国際的調和化と差異化のダイナミズム

<食品安全基準>

- CODEX (Codex Alimentarius Commission : CAC)
1963年設立by FAO/WHO
目的：健康保護；公正な貿易
- 附属機関
C C R V D (Codex Committee for Residues of Veterinary Drugs in Food)
C C P R (Codex Committee on Pesticide Residues)等
- 「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」("other legitimate factors relevant for the health protection of consumers and for the promotion of fair practices in the food trade.")
- 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

13-3 国際的調和化と差異化のダイナミズム

- WTO/S P S 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
- コーデックスプロセスへの副作用

13-3 国際的調和化と差異化のダイナミズム

(2) 産業界主導による国際調和化のメカニズム－自動車安全・環境基準の場合
＜初期環境規制の日米欧間の差異＞

①日本

- 排出規制：米国モデル・マスキー法の 75、78 年 (NOx0.25g/km) の実行－光化学スモッグ等への関心、貿易関心、地方政治圧力 cf. 技術検討会レジームと企業間競争
- 燃料規制：70 年牛込柳町事件 (錯誤の意義) で低鉛化、触媒車対応無鉛供給 75 年から

②米国

- 排出規制：マスキー法の緩和 (NOx0.6g/km) と遅延 (最終的には 83 年)－光化学スモッグ等への関心、地域差 (カリフォルニア規制は先行)、大統領選挙競争熱と冷却化
- 燃料規制：低鉛化 73 年から、触媒車用無鉛供給 74 年から

③欧州

- 排出規制：80 年代前半まで無視 (健康被害不確実性)－82 年以降西ドイツ等で「森の死」(酸性雨)への関心、英国は環境条件の差異を理由に無視持続

最終的に米国 83 年並 EC 規制が採択されたのは 89 年 (92 年施行)

- 燃料規制：健康関心から各国で低鉛化、触媒車対応の無鉛ガソリン一般供給は 89 年
- ＜最近の収斂＞

13-3 国際的調和化と差異化のダイナミズム

＜産業界主導の国際調和化＞

- T A D B (Trans Atlantic Business Dialogue)
- Trilateral Working Group
- World-Wide Fuel Charter

98年6月：第3カテゴリー硫黄分30ppm

2002年12月：第4カテゴリー硫黄分5-10ppm

＜国連欧州経済委員会第29作業部会の再発見＞

- CIのような国際消費者団体も第29作業部会のプロセスに参加
- グローバルアグリーメント

第1条1.5：「この協定の結果、各締約国の管轄内あるいはその
地方政府の管轄内の既存のレベルを低下させないようにする」

13-3 国際的調和化と差異化のダイナミズム

(3) 不確実性・価値等を巡る判断と差異持続のメカニズム－食品安全基準の場合

＜ホルモン牛事例－科学的な不確実性を巡る争いの持続＞

- 消費者の子牛ボイコット運動－EC1981年指令(81/602/EEC)禁止
- ラミング報告による科学的再検討

欧州委員会の自由化提案の欧州議会による拒否(85/649/EEC)

1995年に科学的にはリスクはないという再度の報告

- 国際レベルにおける米欧の対立
JECFA(食品添加物共同専門家委員会)の1988年報告
1995年コーデックス委員会における僅差での勧告承認
1996年WTOパネル提訴－97年報告、98年上級審報告

- WTOにおける科学的な不確実性等の取り扱い

上級審：1人の専門家の意見では他の専門家の研究を覆すのに十分ではない、しかし、科学界の多数意見に従わなくてはならないということでは必ずしもない。

「異論ではあるが有力な尊敬される研究(divergent opinion coming from qualified and respected sources)」に基づいて行動することもありうる。

13－3 国際的調和化と差異化のダイナミズム

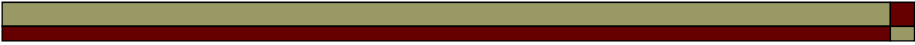
<BST事例－考慮すべき価値・要因の範囲を巡って>

- 米国：1993年11月承認－健康被害はない
- 欧州（94/936/EEC）：1999年12月までBSTの販売と利用を禁止
- 国際
 - JECFA：1992年健康被害はないという報告
 - 1995年コーデックスは検討を延期－1997年コーデックスはJECFAによる再検討求める
 - JECFA：1998年再び健康被害はないという報告
 - カナダ：健康被害はない、しかし動物健康上の問題（＝足の問題の増大）ある
 - EU科学委員会（1999年）：ガンの増大の可能性ある
 - 1999年7月コーデックス：コンセンサスがないとして検討を無期延期
- 科学的不確実性・動物の健康・他の正当な考慮
 - BST利用に伴う物質（IGF-1）の健康影響に関する多少の不確実性（EUは主張）
 - 動物健康：JECFA直接的には扱わず、カナダ・EU：動物健康への悪影響を認定
 - 「他の正当な考慮」（"other legitimate concern"）
 - 生産性を改善するBST導入に伴う余剰生産力懸念をEUは正当な考慮と主張
 - 消費者需要に対する否定的影響の可能性（BSTが使われると知ると乳製品の消費が減る可能性がある）
 - BST利用を伴う集約的農業は欧州の伝統と異なるのであり、伝統的農業を守るのは正当な考慮事項であるとの主張

13－3 国際的調和化と差異化のダイナミズム

（４）分野間比較とWTO協定・国際基準運用の課題

- SPS協定の現実の運用における限界
 - ホルモン牛事例の顛末、BSTに関する調和化の挫折
- Codex委員会の内部プロセスに対する大きなインパクト
- 専門家の選択の問題
- 分野間比較－自動車と食品
 - 産業構造の差異の意義cf.自動車と燃料
 - 文化的認知的要因



13－4 国際規制活動の行方

(1) 国内規制への介入形態の変容

TBT/SPS委員会－実体的規制への介入

規制整合 (Regulatory Coherence)－規制制定プロセスの透明化

(2) 国際的規制への国内対応体制

cf. ロビーイングのための人材育成