

第4章 戦時共同行政・一般的国際組織(国際連盟、国際連合)・ブレトンウッズ体制

城山 英明

4-1 連合戦時共同行政の経験

4-1-1 序

cf. 新段階: 業務レベルから執政レベルへー行政学における3層モデル

4-1-2 起源としてのイギリスの内閣システムの変容

ー国内国際の同時性

- 1902年: 内閣の小委員会としてCID (Committee of Imperial Defense) 設立
- 1904年: CIDのもとに小規模の事務局 (secretariat) を設置
- 1916年: ロイド・ジョージによって戦時内閣 (War Cabinet)
 - 内閣官房 (Cabinet Office) が設置され事務局 (secretariat) の責任も強化
 - 小委員会 (sub-committee) を設置ー省庁間調整や特別な課題の検討

4-1 連合国戦時共同行政の経験

4-1-3 国際システムの展開－執政レベルの国際化

(1) 概観

- 1916年1月：各国首相をメンバーとする最高戦時理事会 (Supreme War Council) 設立
 - 基本的性格は諮問的－イギリスにおけるCID以来の諮問 (consultation) の伝統
 - 各国は各1名の書記官 (secretary) を連絡職員として任命し彼らが共同事務局
 - この理事会と共同事務局の制度は国際連盟における理事会と事務局へと展開
 - ただし、事務局が各国代表から国際公務員へと変化

4-1 連合国戦時共同行政の経験

4-1-3 国際システムの展開－執政レベルの国際化

(2) 連合国共同管理制度の具体的展開

- 1914年8月：国際軍需品委員会設立
 - 1916年：小麦執行委員会 (The Wheat Executive) 設立
 - 1916年12月：フランス、イギリス間の海運に関する国際的協定締結
 - 1917年1月：連合国海運委員会 (Inter-Allied Shipping Committee) 設立－失敗
 - 1917年7月から8月：状況の変化
 - 1917年11月29日から：パリで連合国会議
 - イギリス、アメリカ、フランス、イタリアの4カ国で構成される連合国海運理事会 (Allied Maritime Transport Council) の設立決定
 - 特徴：調整方式
- cf. この連合国戦時共同管理の調整方法は第2次大戦時にも利用された
 統合天然資源委員会、統合海運調整委員会、統合生産資源委員会、統合食料委員会

4-1 連合戦時共同行政の経験

4-1-4 評価

(1) 同時代的認識 by ソルター (A. Salter) = 当事者

- 1921年:『連合海運統制:国際行政の実験』
 - 「直接的接触」の概念:理事会自体としては諮問的なものであるが、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←理事会は委任された権限を持つ代表によってではなく、各国において執行行動に責任を持つ大臣や職員により構成
- 国際行政の2つの類型
 - ① 特定の部分的業務を諸政府が国際行政機関に委任
 - ② 執行自体は各国政府が行うが国際行政機関が重要問題を扱い影響力を行使し調整
- 委員会制度の特質ー直接的接触のダイナミズム
- 戦時共同行政の性格規定と評価(1944年の論文)ーミトラニーに近い
 - ① 戦時共同管理組織は厳密に規定された形態がなく不安定であるが、これは欠点ではなく実効性を確保し漸進的適応を可能にするもの
 - ② 戦時共同管理組織への参加の有無は、一般的協力の有無によってではなく特定分野におけるニーズの有無によって決定される

4-2 国際連盟

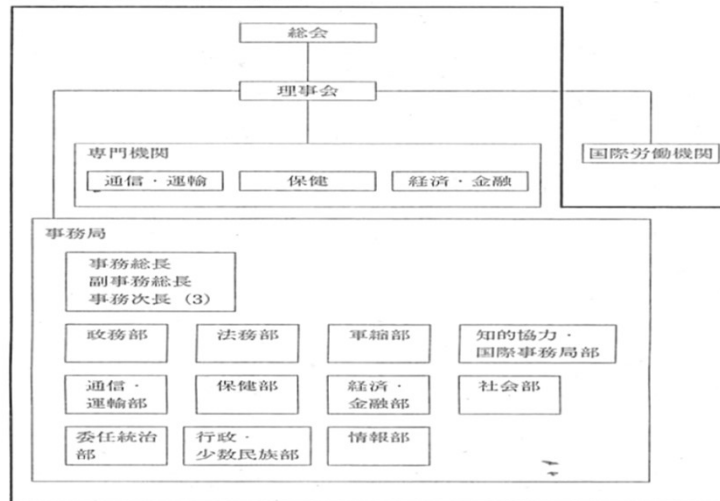
4-2-1 序

- cf. 画期:一般的国際組織、普遍的国際的組織、巨大な国際公務員制度

4-2-2 経緯

- 第1次大戦後のベルサイユ会議において国際連盟の設立決定ー戦時同盟と一定の断絶
 - at ジュネーブ cf. 場所をめぐる議論
- 基本的方式: 国際連盟は連合共同管理の方式を継承して大臣レベルの理事会(council)とそれを補佐する事務局(secretariat) but 2点変化
 - ① 目的規定が一般的に、かつ行動範囲に大幅な裁量
 - ② But事務局を構成する職員の性格変化

図 4-1 国際連盟の組織図



4-2 国際連盟

4-2-3 国際連盟の制度

(1) 安全保障—強制性の限定

第16条第1項: 連盟規約によって禁止された戦争に訴える国は他の全ての連盟国に対して戦争行為をなしたものとみなされる

- 非軍事的制裁: 経済制裁等 (第16条1項)
- 軍事的制裁 (第16条2項): 理事会が使用すべき兵力に対する連盟各国の陸海又は空軍の分担程度を連盟各国に提案する

運用上の問題

- 1921年の解釈決議: 規約違反の有無の認定を個々の加盟国に委ねる
- 理事会の意思決定は基本的には全員一致 (第5条1項)
cf. 理事会による紛争「審査」, 「報告書」採択についてはN-1決定 (第15条6.7項)
- 連盟軍事力についての意見の差異
 - フランス・イタリア: 強大な軍事力の保持主張
 - 英米: 国際軍事主義だとして反対
- 満州事変への対応の「失敗」 cf. 帯谷: 連盟の「普遍性の象徴」、常任理事国の関わる紛争への対応困難という面
中小国関連ではそれなりに機能: 1925年ギリシャ・ブルガリア間国境紛争

4-2 国際連盟

4-2-3 国際連盟の制度

(2) 経済社会政策

根拠：連盟規約第23条（労働、婦人児童・阿片の売買、武器弾薬取引、交通通過の自由・通商に関する公平なる待遇、疾病の予防・撲滅）

組織化：国際連盟は自らの下に多くの専門機関（Technical Organization）を設立－財政・経済機関、通信・通過機関、衛生機関、知的協力に関する委員会等 cf. 他にILO－異なるリーダーシップの性格

改革案：ブルース報告（1939年）-「経済社会問題における国際協力の発展」→国連経済社会理事会の原型提案

4-2 国際連盟

4-2-3 国際連盟の制度

(2) 経済社会政策

□ 運用

例：財政危機対応－資金を直接持たないコンディショナリティー設定

オーストラリア財政危機・インフレへの対応（1922年8月－）byソルター、モネ等

3つの条件－紙幣印刷即時禁止、財政支出の劇的コントロール、外国政府保証融資

ノーマン英国中銀総裁も関心、コミッショナー任命の困難、迅速かつ劇的に成功

ハンガリー：オーストリアの成功ゆえに政府保証なしで融資確保

□ 機能

戦後直後は不安定条件下で資金移転を促す役割

運用上、融資が失敗しないためにはアメリカの金融機関との連携は重要

□ 基本的課題

19世紀のシステムの修復の限界

構造改革ではなく再建だった－危機の芽を隠すことを成功したことによる悲劇

□ 1930年代の変容：普遍的対応：国際立法→特定問題関心国間での経験共有

□ 技術協力の原型

中国における実験－衛生活動、幣制改革支援

4-2 国際連盟

4-2-4 国際連盟の行政運用

(1) 理事会運用－直接的接触(比較的高頻度)

(2) 国際公務員制度の基本原則

バルフォア報告(Balfour Report)－国際的性格(international character): 可能な限り能力のあるもの(best available)を採用すること; なるべく多くの国々から採用すること

1920年第1回総会: ノーブルメールを議長とする調査委員会組織－行政組織原則検討

- 1921年5月の第2回総会第4委員会に報告提出: 内容-かなり国内モデル
- 待遇は、最も待遇のよい国(この時点ではイギリス)以上とすること
- 採用は原則は試験によるものとするが事務総長は他の方法を用いることも可能である
- 特に低いレベルのポストについては終身雇用とすること

4-2 国際連盟

4-2-4 国際連盟の行政運用

(2) 組織間関係－集権と分権: 「一般性」の実態

連盟規約第24条: 既存の事務局、委員会との関係については各機関との合意を条件に各機関を国際連盟の指揮(direction)下におくことが規定された

- しかし多くの事務局、委員会は、国際連盟と協定を結んでその指揮下に入ることはなし
- 他方、国際連盟は自らの下に多くの専門機関(Technical Organization)を設立しそのプログラム、予算を連盟理事会のコントロールの下に
cf. ILO予算も連盟理事会決定
- 当初国際連盟と既存の事務局との管轄境界紛争
徐々に個々に協定を結ぶというかたちで分業関係、協力関係が形成

(3) 調整方式 - 諮問委員会(advisory committee)方式を頻繁に利用

4-3 国際連合

4-3-1 国際連合の成立と制度

(1) 戦時からの連続性

(2) 国際連合の性格

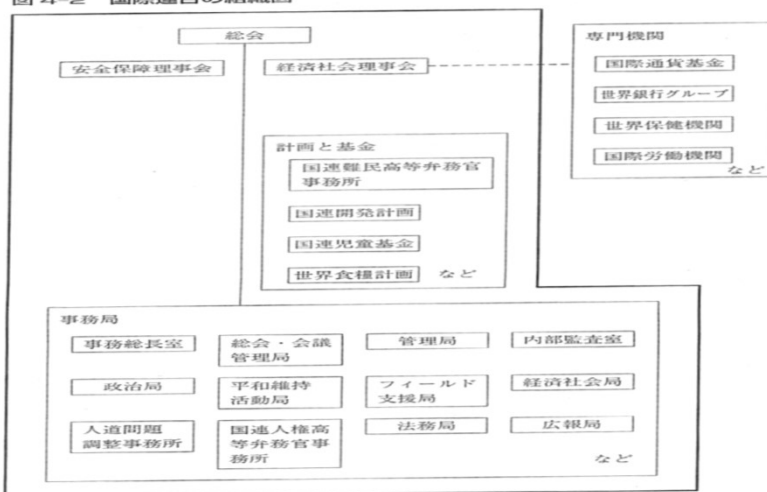
1) 一定の強制化: 集団安全保障措置

- 安保理: 非「常任理事国」に対しては拘束的決定の可能性
 - 形式的には「国際の平和及び安全の維持回復」(国連憲章39条)に安保理の目的は限定されているが、これはいろいろなものに引っ掛けられる＝「一般性」
 - cf. 北朝鮮のIAEA違反の核開発(疑惑)への対応

2) 限界＝拒否権(on非手続的事項): 大国協調を志向する米ソの取り込み

- 国際連盟の反省として適切かは問題
- 拒否権による麻痺への歴史的対応
 - 総会の利用
 - 地域組織の利用(国連憲章51条: 個別的集団的自衛権、安保理への報告のみ要請)
- 拒否権の行政的性格－需要制御機能

図 4-2 国際連合の組織図



4-3 国際連合

4-3-1 国際連合の成立と制度

(3) 制度

- 安全保障と経済社会活動を分離：安保理と経社理
- 初期の重点は前者

4-3 国際連合

4-3-1 国際連合の成立と制度

(4) 運用1－安全保障

- ① 集団安全保障
 - 国際連盟の集団安全保障の試みと失敗
 - 国際連合の集団安全保障の構想－五大国集団統治による実効性確保
 - 集団安全保障措置の制度化－国連軍等 but 実現化せず
 - 拒否権－需要制御機能として効いた側面－機能し過ぎるほど機能した
 - 運用上の課題
 - 対象をめぐる意見不一致
 - 担い手問題：負担分担の問題－限定的供給 cf.米国の死傷者への許容限度の減少
 - 大国への非対称性問題（いかに大国を管理するかの問題）cf.有志連合と国連のお墨付き
 - 防衛と攻撃の峻別の困難
 - 集団安保（PKOも同様）はパワープロジェクションが必要なので攻撃兵器となる

4-3 国際連合

4-3-1 国際連合の成立と制度

(4) 運用1－安全保障

②「国際」PKO

- 原則として関係(国)政府の同意が必要
- ホスト国の一方的行為に対する保障必要－一方的行為抑止手段として国際的プレゼンス
- 軍事部隊の構成－当初安全保障理事会常任理事国の排除、特別利害持つ国の排除
- 冷戦後急増

③アドホックな調停・和解

4-3 国際連合

4-3-1 国際連合の成立と制度

(4) 運用2－その他

- 経済の「失敗」 cf. UNDP、UNCTAD
- 規範－主権国家(脱植民地化)、人権？
- 緊急対応－最後の手段: 人道援助 (UNHCR)

cf. 国連世界会議

表 4-1 1990 年代に行われた主な国連世界会議

年	会 議 名	開 催 地
92	国連環境開発会議 (UNCED)	リ オ
93	世界人権会議	ウィーン
94	国際人口開発会議 (ICPD)	カイロ
95	社会開発サミット	コペンハーゲン
	世界女性会議 (WCW)	北 京
96	国連人間居住会議 (UNHABITAT)	イスタンブール

4-3 国際連合

4-3-2 国際連合の行政運用

(1) 安保理の運用

- 「安全保障」の範囲は柔軟－多様な問題をアジェンダに－地球温暖化問題等 cf. securitization、UNMEER
- 多様な会合
 - 公式会合（公開、非公開）
 - 非公式協議－全会一致、「その他事項」
 - アリア・フォーミュラ会合－紛争当事者等招請
 - 担当官級の専門家会合、大使級の「非公式・非公式」会合
- 多様な公示手段－決議、議長声明、プレス・ステートメント
- 議題リード国という仕組み

4-3 国際連合

4-3-2 国際連合の行政運用

(2) 国際公務員制度の特色

- 事務総長の政治的役割: 憲章98条、99条
 - 事務局職員に関してなるべく広範な地理的配分: 憲章101条
 - 詳細な人事制度: 職員の職務分類、給与、手当、終身身分保有、休暇、社会保障等
- cf. 給与についてはノーブルメール原則(今はアメリカ連邦公務員の給与が基準)維持
国連共通システム-IMF、世界銀行等の財政関係機関は入っていない

4-3 国際連合

4-3-2 国際連合の行政運用

(3) 国連システム全体の構造-セクター間調整: 「一般性」の限界

- 専門機関の自律化-分権化
- 国連と各専門機関との関係: 個別協定によって規定される
 - 予算: 総会下部機関である行財政諮問委員会が各専門機関の予算をreview(決定は各機関)
 - 各機関は経済社会理事会に年次報告
 - 国連事務総長を議長とし各専門機関の長によって構成される行政調整委員会(ACC: 1947年)
 - 計画調整委員会(CPC)
 - UNDP: 援助のための国連システムの自主的拠出財源の一元的管理
 - 人事行政: 「共通システム」- 一定程度機能?
 - 1948年: 国際人事諮問委員会 1974年: 国際人事委員会
- 一般的国際組織と地域的国際組織との関係も分権的
 - 安全保障: NATO(北大西洋条約機構)、WTO(ワルシャワ条約機構)
 - 経済: EC(ヨーロッパ共同体)、コメコン
- 国連本体内部でも分権化
 - 安全保障理事会: 個別分野理事会であって一般理事会ではない、総括管理機能を持たぬ
 - cf. PKOの授權は安保理だが予算は総会(第5委員会)
- 上述のようなセクター間調整制度の増殖と非実効性 cf. ジャクソン報告

4-4 ブレトンウッズ体制

4-4-1 前史: BIS (Bank for International Settlements: 国際決済銀行)

cf. 矢後

□ BISの2側面

中央銀行間協力の「場」

「銀行」としてのBIS

中央銀行を株主とする株式会社

利益処分に関して企業として利益をあげるという動機と中央銀行間協力原資確保

□ 賠償問題进行处理する一機関として設立、その業務は広範囲に拡大

□ 経緯

1929年1月ヤング案討議

1929年8月ハーグ条約→1929年10月制度設計@バーデン・バーデン

1930年1月BIS設立条約調印→1930年5月営業開始

□ 世論「スーパー・バンク」への警戒

□ 「バンカー」匿名記事－中庸:「国際連盟の銀行」を作ろうとする「理想主義者」、賠償問題の現実を見ない「ナショナリスト」の双方を否定

4-4 ブレトンウッズ体制

4-4-1 前史: BIS (Bank for International Settlements: 国際決済銀行)

□ 2つの機能

「本質的または義務的機能」－賠償トランスファー

「付随的または任意の機能」－信用・預金業務

cf. 定款22条各国の発行する国庫証券購入認めるbut26条各国政府への貸付禁止

□ 「独立性」

定款31条: 政府員もしくは政府の管理または立法府の議員は中央銀行の総裁足らざる限り理事に任命されまたは理事として留まることを得ず

本店: ロンドン、ジュネーブを排除してバーゼル(独仏国境近く、政治から距離)

□ BISの理事会議長・総裁はアメリカ出身者多かった(公式メンバーではないが)←賠償問題をめぐり欧州諸国利害対立

□ 大恐慌対応

各国の中央銀行とシンジケート団を組んで、中央銀行に緊急融資

中期信用流動化構想 by BIS子会社

4-4 ブレトンウッズ体制

4-4-2 市場・社会関係

- J. Ruggie「埋め込まれた自由主義 (embedded liberalism)」ー福祉国家と共存する形での自由貿易体制 cf. ポランニー
- D. Cameronー貿易の開放度が高いほど経済全体における政府部門の割合大
- 大西洋憲章(1941年8月)

第4パラグラフ:「既存の義務を十分尊重し、世界のすべての国は、大国、小国たるを問わず、また、戦勝国、敗戦国を問わず、公平な条件の下に、世界の貿易に参加し、経済の繁栄に必要な原材料を確保する権利の享有を促進すること」(「差別されることなく」はイギリスの主張で削除)

第5パラグラフ(イギリスの要望により追加):「米英両国は、すべての国がそれぞれの労働水準の向上、経済発展、社会保障の改善を達成する目的をもって、経済面で最大限の協力を行うことを要望する」

4-4 ブレトンウッズ体制

4-4-3 IMF・世界銀行設置過程

- ケインズ案(国際清算同盟)とホワイト案(国際安定化基金)

国際安定化基金の資金規模(50億ドル)は国際清算同盟案(260億ドル)に比べて小さい→80億ドル

国際安定化基金は債権国に課す規律が具体的手段を欠く

- 1943年非公式協議:国際清算同盟案が退けられ、戦後計画が国際安定基金案に一本化される契機→アトランティックシティー準備会議→ブレトンウッズ会議
- アメリカ内対立:財務省主導国際安定基金案⇔中央銀行間協力

4-4 ブレトンウッズ体制

4-4-4 IMF・BIS関係再編

- BIS清算論－ニューディールをめぐる対立
- 財務省⇔ニューヨーク連銀を中心とする銀行界
- 1944年7月ブレトンウッズ決議第5号「BISの可及的速やかな清算」
- IMF所在地NY→ワシントンDC@サヴァナ会議1946年
- 復権工作by中央銀行総裁
- マーシャルプラン→1948年10月「欧州域内決済・相殺協定」業務をBISが引き受け
- 1946年秋BIS世界銀行意見交換開始、1947年4月合意－BISの情報提供
- 1956年IMF第3代専務理事総裁ヤコブソン(1946年10月から顧問)←BIS金融経済局長

4-5 国際行政論の対応

(1) 対象の限定

- 1) 序:実務の経験の集約
- 2) ランスホーヘン・ヴェルトハイマー－自らの国際連盟における経験を総括
 - 1943年:「国際行政:国際連盟の経験」論文
 - 1945年:『国際事務局(The International Secretariat):国際行政の偉大な実験』著書
 - 国際行政の概念:狭義、広義
 - この2つの国際行政概念のうちランスホーヘン・ヴェルトハイマーは広義の概念をとる
 - 分析の焦点－国際職員の特性
 - ① 国際職員の用いる執務技術
 - ② 国際職員の存在構造－国際職員と政策形成機関との関係
 - ③ 国際職員及びその管理の性格

4-5 国際行政論の対応

(1) 対象の限定

- 3) ラブディ: 国際連盟職員－経済社会活動に大きな役割
 1934年:『経済情報の中心としてのジュネーブ』というパンフレット
 1938年:「連盟の経済財政活動」論文
 1956年:『国際行政の省察』著書
- 人事政策
 - 国際職員の状況
 - このような状況に対処する哲学:コントロールの哲学と信頼の哲学とを対置
 - 行政自由主義－非階統制行政概念との共通性
 - 委員会制度: 主に5つに類型化
 - これらのうち特に重視されるのが政府間交渉とは異なる性格を持つとされる諮問委員会
 - 調整問題: 国際組織間の対立が国内対立に転化しているため調整の必要増大との状況認識

4-5 国際行政論の対応

(1) 対象の限定

4) この時期の議論の特色

- ① 関心の焦点の官僚制的構造をもつ事務局 (secretariat) 活動への収斂
- ② 国際公務員、諮問委員会における国際的性格や論理的討議が政府代表の性格、政府間交渉の行動原理と対照された一セットでは論じられない
- ③ 人事、財務を対象－行政学の伝統的関心の応用
 cf. 国内アナロジー－例外的な行政自由主義論

(2) 小括

1) 実態

- 限定的一般性、限定的拘束性
 - 不十分な実像理解
- #### 2) 理論－現在の国際組織論・機構論に続く傾向
- 新たな対象としての国際事務局 (secretariat) ・国際公務員制度
 - 視野は限定的に
 - 他方、国際事務局の自律性への着目
 cf. 多様なリーダーシップスタイル: ドラumont (LN) とトーマ (ILO) cf. Lemoine

追加文献

- 矢後和彦(2010)『国際決済銀行の20世紀』
蒼天社出版
- 帯谷俊輔(2019)『国際連盟：国際機構の普
遍性と地域性』東京大学出版会
- Jacques Lemoine (1995), The International
Civil Servant: An Endangered Species