



RIETI Discussion Paper Series 16-J-056

## 国際経済関係におけるグローバルガバナンス問題の新しい視角

間宮 勇

経済産業研究所

米谷 三以

経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

国際経済関係におけるグローバルガバナンス問題の新しい視角<sup>1</sup>

間宮 勇（明治大学法学部教授、経済産業研究所）

米谷 三以（西村あさひ法律事務所弁護士、経済産業研究所）

要旨

本稿は、WTO 協定及び投資協定一般に加え、国際環境法、国際租税等の国際的枠組みの検討を踏まえ、今後のグローバルガバナンス体制を構想するための基礎理論の提示を試みる。まず現状認識として、国際通商等の国際的枠組みが独自に発展し、相互に矛盾対立の可能性が懸念されていること、また国内法制度との整合性に疑問が生じ、統合の必要性が高くなっていること、また法的拘束力のないソフト・ローの多用、またルール形成・運用における非政府主体の役割の増大、自由貿易協定の流行という現象を指摘する。かかる現状を分析する既存の枠組みはいずれも国際的枠組みが目的として掲げる貿易自由化、投資保護、環境保護等が対立関係にあることを前提としている。しかし、それらの政策目的が統合可能であることを前提とした枠組みに立つと、個々の国際ルールの解釈論、ソフト・ローが多用される意義等について異なった理解が導かれることがわかる。

キーワード：国際経済法、フラグメンテーション、主権侵害、グローバルガバナンス、ソフト・ロー、私人参加、経済統合、協力の国際法

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

<sup>1</sup> 本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「国際経済法を巡るグローバルガバナンスの構造分析－政策間対立、ソフトロー及び非政府主体の相関関係の研究」の成果の一部である。本稿の分析に当たっては、経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

## 一 問題の背景

### 1 国際経済法の現状

経済的な相互依存関係が深化した今日、米国発のリーマンショックによって欧州経済が打撃を受けて世界経済が危機に瀕したり、中国における過剰設備の問題が世界的な貿易救済法の発動ラッシュを引き起こしたり<sup>2</sup>と、一国における経済問題が世界的な問題に容易に転化するようになっている。同時に、地球温暖化、国際的租税回避など世界的に取り組む必要のある課題が多数発生している。こうした問題に対処するために、第二次世界大戦以降、世界的規模で国際通商、投資保護、環境保護、国際租税など様々な分野で国際的な取組みが進められている。

たとえば、1947年に発効したGATT（関税と貿易に関する一般協定）を承継して1995年に設立された世界貿易機関（WTO）は、現在ほとんどの国が加盟している国際機関であり、自由貿易体制を構築し、各加盟国に対して、関税削減等の義務を課している。関税、輸入数量制限などの貿易措置のみならず、内国規制・内国税について輸入品に対する内国民待遇義務、補助金に対する規律など環境保護、消費者安全その他の政策目的を有する政府措置についても貿易に影響する限りにおいて一定の規律を課している。さらに、義務に違反する政府措置についてその撤廃・是正を求めるための司法的紛争解決手続を備え、500件以上の使用例がある<sup>3</sup>。近年WTOにおける通商交渉が停滞していることから、二国間又は複数国間での関税撤廃を約束する自由貿易協定を締結する例が増加している<sup>4</sup>。内国規制についても規律が置かれており、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）のように、WTO協定を超える内容の規律を規定するものも少数であるが存在する。

また投資保護を規定する投資協定は、1958年にドイツとパキスタンとの間で締結されたものを皮切りに、単体で又は経済連携協定の一部として多数締結され<sup>5</sup>、ネットワークを事実上形成している。二国間で締結されるものが多いが、TPPのように複数国間で締結されたものもある。投資に関するすべての措置に対して、内国民待遇義務、公正衡平待遇義務などの規律を規定しているのが通常で、多くの協定では、投資受入国政府の義務違反に対

---

<sup>2</sup> 「鉄鋼業界等における過剰生産能力問題」『不公正貿易報告書（2016年版）』経済産業省通商政策局編（2016年）、available at [http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004532/2016\\_houkoku01.html](http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004532/2016_houkoku01.html)], 361頁以下。鉄鋼その他における中国等の過剰生産能力の問題は、直近のG20サミットにおいても取り上げられた。G20 Leaders' Communique at Hangzhou Summit (4-5 September 2016), available at <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000186047.pdf>] para. 31.

<sup>3</sup> 2016年7月19日時点で、509件の協議要請がなされている。WTOのHP[[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm)]を参照。

<sup>4</sup> 発効済みのものだけでも280ものFTAがWTOに報告されている。WTOのHP[<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllIRTAList.aspx>]を参照。

<sup>5</sup> 投資協定及び通商協定に含まれた投資章を合計すると3000以上もの協定が締結されている。UNCTADのHP[<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>]を参照。

して締約国の投資家が損害賠償を求める場合に投資受入国の裁判所でなく仲裁機関を利用することを認めており (ISDS 仲裁)、これも頻繁に利用されている<sup>6</sup>。

通商・投資以外の領域においても、国際的な取組みが顕著に増加している。地球温暖化問題を扱う「気候変動に関する国際連合枠組条約」は二酸化炭素の排出削減を狙いとしており、経済活動を広くカバーする<sup>7</sup>。廃棄物、有毒物質の規制においても国際的な枠組みが構築されている<sup>8</sup>。国際税務の領域では、それぞれの国が制度設計の裁量権を有していることが前提であるが、国際的な取引・経済活動に対していずれの国が課税権を有するかについて二国間条約が多数存在する。さらに他国の領域内において政府が活動するには限界があることから、情報収集・徴税などの点で共助等の手続的協力が合意されることもある。また租税回避、タックスヘイブンの利用などに対しては国別の対応策では不十分であるとして、国際的対応策を検討するプロジェクト (Base Erosion and Profit Shifting Project, “BEPS”) が OECD において立ち上げられ、2015 年に最終報告書が提出されている<sup>9</sup>。その他の領域においても、たとえば労働者保護<sup>10</sup>、社会保障<sup>11</sup>、麻薬・銃器取締り<sup>12</sup>、金融監督<sup>13</sup> 等々様々な分野において最低基準を定めたり、制度の調和を定めたりといったことを内容とする国際的取決めが多数存在するに至っている。こうした事項を対象とする国際的枠組みにおいても、その定める国際ルールの実施を進めるための監視・検討手続が備えられていることが多い。

---

<sup>6</sup> 2016 年 8 月 15 日現在で 739 件の事例がある。UNCTAD の HP [<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS>] を参照。

<sup>7</sup> 直近の進展として、2015 年 11～12 月に開催された国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会議 (COP21) において、共通の目標、削減目標の提出・5 年ごとの更新等を定めた「パリ協定」を含む決定がなされた。環境省の HP [<http://www.env.go.jp/earth/cop/cop21/>] を参照。

<sup>8</sup> たとえば「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」(バーゼル条約) (1992 年発効) は有害廃棄物の越境移動の制限を定め、「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約」(POPs 条約) (2004 年発効) は、残留性有機汚染物質の削減・適正処理等を規定している。

<sup>9</sup> 直近の進展として、OECD 租税委員会において進められていた「税源侵食と利益移転 (BEPS) 行動計画」の成果として、2015 年 10 月の G20 財務大臣会合において最終報告書が報告された。たとえば、財務省の HP [[https://www.mof.go.jp/public\\_relations/finance/201511b.pdf](https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201511b.pdf)] を参照。

<sup>10</sup> 国際労働機関 (ILO) において国際労働基準が形成されている。ILO の HP [<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>] を参照。

<sup>11</sup> たとえば「社会保障の最低基準に関する条約」(1955 年発効) がある。同条約については、ILO の HP [[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C102](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102)] を参照。

<sup>12</sup> 麻薬に関しては、たとえば、「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」がある。国連薬物・犯罪事務所 (UNODC) の HP [<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/>] を参照。銃器取締りについては、「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」の銃器に関する議定書がある。UNODC の HP [<http://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearmsprotocol.html>] を参照。

<sup>13</sup> 国際金融監督については、バーゼル銀行監督委員会がある。HP [<https://www.bis.org/bcbs/>] を参照。

これらの国際的取決めは、WTO 協定や投資協定のように法的拘束力を有することが認められている条約等の形式ですべてなされることもあるがそれは少数である。ガイドライン、決議その他法的拘束力のないいわゆるソフト・ローが多用されていることのほうが多いし、枠組み自体が条約の形式でなされないことも少なくない。たとえば、金融監督の国際的枠組みを定めるバーゼル協約は紳士協定であるし、貿易管理の分野では条約による枠組みと紳士協定による枠組みとが併存している。また伝統的な国際法の主体である国及び国際機関に止まらず、企業、NGO 又は個人が直接又は間接にルール形成及び執行に関与することが認められている。環境条約ではそれが普通である。つまり、政府間の法的拘束力を有する条約等によって二国間又は多国間で合意された権利義務関係によって秩序が形成されているという状況ではなく、国際的枠組みの法形式においても、参加主体に関しても多様化している<sup>14</sup>。これらの現象をも視野に入れる理論が必要とされている。

## 2 フラグメンテーションと主権侵害リスクの指摘

これらの国際的枠組みは、国家間の様々な国際的又は世界的な問題を解決するために機能別に形成されてきたものである。当事者はいずれも国であり、それぞれの政策分野での課題を扱い、他の政策分野との抵触は想定されていなかった。

しかし、これらの国際的枠組みが独自に発展するようになり、その抵触が問題となってきた。環境に悪影響を与える物資の輸出を禁止することは、輸出制限を禁止する WTO 協定との抵触が問題になる。また二酸化炭素排出に関する約束を遵守させるために、約束を遵守しない国からの輸入品に対して自国内で産品に課されている課徴金を輸入品にも課することが検討されたが、産品それ自体でなく、製造・加工過程における環境保護等に注目するいわゆる PPM 措置は、WTO 協定上厳格な規律に服することが先例上確立している。

また政府が合意した国際的枠組みであるが、自国の規制主権を過度に制限しているのではないかと、との批判がある。すでに述べたように、貿易自由化や投資保護を目的とする国際的合意は、関税や外資許可制度だけを対象とするわけではなく、貿易・投資に影響するあらゆる政府措置を対象として規律を置いている。したがって、環境保護目的など公共政策目的で導入された政府措置のために外国投資家が撤退を余儀なくされたとして、投資協定に基づき ISDS 手続を通じて投資受入国に対して損害賠償を求めることもしばしばある。WTO 協定や自由貿易協定についても、貿易自由化のために環境保護、消費者安全等の政策措置の是正を求められることがある。これらを指して、規制主権を損なう合意であるとして批判する声がある<sup>15</sup>。

---

<sup>14</sup> このような状況を要約するものとして、たとえば、松下満雄・米谷三以『国際経済法』（東京大学出版会、2015年）、13～21頁。

<sup>15</sup> かかる批判を検討したものとして、たとえば、濱本正太郎（監修）「ISDS 条項批判の検討—ISDS 条項は TPP 交渉参加を拒否する根拠となるか—」（2012年）、available at [http://www.hamamoto.law.kyoto-u.ac.jp/kogi/2012/2012seminar/zemiron\_isds.pdf].

国際的枠組みの間の抵触問題は、国際法のフラグメンテーション(fragmentation)として問題を指摘されている<sup>16</sup>。また国際的枠組みが国家の規制主権を損なっているという問題はいわゆる主権侵害のリスクである。もともと政府が同意したところに基づいているというだけでは規制主権を害さないというわけではなく、国際的枠組みがルール形成又は実施の面で独自に発展するようになったと認識され、その民主的コントロールの強化を求める声が増えている。

### 3 グローバルガバナンスの構築の必要性

今日においては、世界的な経済不況、度重なる金融危機、地球環境問題、租税回避を巡る問題など、世界的な協力なしには解決できない問題が山積している。政策分野ごとの国際的枠組みは発展しているが、必ずしもこうした問題に効果的に対応できているわけではない。また先に見たように、国際的枠組み間の矛盾抵触の可能性が指摘され、また既存の国際的枠組みが自国の規制主権を害しているとの批判があるなど、国際的枠組みを制限し、又は脱退しようとする動きもある。

こうした状況において、世界政府のような世界全体をあらゆる面で代表する組織が存在しない中で既存の国際的枠組みをどう調整し、世界的な問題にどのように効果的に対処していくかが国際社会の課題となってきている。先に触れたように、国際的な枠組みにおいては、NGO等の私人の参加が進んでいる場合もあり、政府によるガバメントではない、ガバナンスの構築が期待されている。これがグローバルガバナンス<sup>17</sup>の問題である。

## 二 グローバルガバナンス論に関する既存のアプローチの検討と問題提起

### 1 問題を研究するプロジェクトがいくつか進行している

この問題については、欧米においていくつか研究プロジェクトが存在している。いずれも、貿易自由化、投資保護、環境保護等の政策目標間でいずれをどれだけ優先させるかの価値判断が国際的枠組みにおいてなされていることに着目し、その正統性をいかに確保するか、という問題を設定して研究を進めている。代表的なものを3つ挙げる。

第一に、“Global Administrative Law”プロジェクトは、ニューヨーク大学において行われているものである。発展しつつある政府措置に対する国際的な規律に鑑み国を超えた行政法が形成されつつあるとの認識に立ち、国内行政法の形成・実施において必要とされる正

<sup>16</sup> “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law”, Report of the Study Group of the International Law Commission, Finalized by Martti Koskenniemi, A/CN.4/L.682 (13 April 2006), available at [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\_cn4\_l682.pdf].

<sup>17</sup> この概念については、たとえば、山本吉宣『国際レジームとガバナンス』（有斐閣、2008年）第6章を参照。

統性などの契機がどのように確保されているかなどの角度から検討を行うものである<sup>18</sup>。

第二に、“International Judicial Law-making”プロジェクトは Max Planck Institute による研究プロジェクトであるが、このプロジェクトは、国際法レベルの司法的紛争解決手続における個別ケースで示される法解釈が法形成（law-making）の役割を担っている現状に照らし、正統性がより必要とされていると指摘している。そこでは、定式化された法的理由付けが用いられること、解釈にあたり政治的な議論にも言及すること、他の条約を踏まえて解釈すること、が重要であるとして、さらに判断者の選定手続及び紛争解決の手続自体において当事者以外の第三者の意見書提出を認めるといった手続的手当ても重要であると述べている<sup>19</sup>。

第三に、“Informal International Lawmaking and Accountability”プロジェクトが、「法の国際化のためのハーグ研究所」のスポンサーシップの下で進められている。このプロジェクトは、国際的枠組みにおいて形成される国際ルールについて、その正統性の維持・強化という角度から、ソフト・ローの利用、またルール形成等における非政府主体の参加の意義を問うものである<sup>20</sup>。

いずれの研究プロジェクトも国際的枠組みにおけるルール形成について正統性の問題があるとの基本的問題提起の下にそれをいかに克服するか、という方向での研究である。つまり、政府の活動において価値の優先順位を決する政策決定の主導権が国から国際的枠組みに移っているとの認識の下、そうした政策決定を国民又は個人を代表しない国際的枠組みが行っていることに正統性の問題がないかを考える点で共通している<sup>21</sup>。

こうした研究の動きを追うかのように、国際的枠組みにおける合意・法の適用において、透明性を向上させようとする動きが随所に見られる。たとえば、WTO においては、ルール形成の場たる閣僚会議等において NGO 等の参加が認められ、また解釈・適用にあたる紛争処理手続において、非政府主体からのアミカスブリーフの受領権限をパネル・上級委員会に認める実務が形成されている<sup>22</sup>。投資協定に基づいて投資家が投資受入国政府に

<sup>18</sup> このプロジェクトの成果として、たとえば、Stephan W. Schill (ed.), *International Investment Law and Comparative Public Law* (OUP, 2010)。

<sup>19</sup> このプロジェクトの成果として、たとえば、Armin von Bogdandy and Ingo Venzke (eds.), *International Judicial Lawmaking* (Springer, 2012)。

<sup>20</sup> このプロジェクトの成果として、たとえば、Joost Pauwelyn, Ramses A. Wessel and Jan Wouters (eds.), *Informal International Lawmaking* (OUP, 2014)。

<sup>21</sup> 本文において言及した3つのプロジェクトのほかにも、各国の国内法たる憲法の類推から、国際法においても基本法としての法が形成されているという“constitutionalization”の考え方に基づく研究などがある。これは、3つのプロジェクトが個々の国際的枠組みをバラバラに捉えており、かつそれでよいという前提と思われるのに対して、個々の国際的枠組みを統合する前提での議論であるという点で違いがある。しかし、正統性が求められる点においては共通している。「立憲化」に関する研究の紹介として、たとえば伊藤一頼「国際経済法における規範構造の特質とその胴体—立憲化概念による把握の試み」『国際法外交雑誌』111巻1号(2012年)47-73頁。

<sup>22</sup> これらの現状及び評価の視点について、たとえば、米谷三以「WTO への私人参加-問題は正統性か専門性か」（日本国際経済法学会編『国際経済法講座 I』（法律文化社、2012年）196頁以下。

対して直接に、義務違反の是正・損害賠償を請求する投資仲裁手続（ISDS 手続）について、EU は、アドホックに仲裁人が選定される商事仲裁をモデルにするのではなく、裁判所をモデルにした常任の裁判官から構成される国際投資裁判所の設置を提案するに至った<sup>23</sup>。国際環境法においては、環境 NGO その他の非政府組織がルール形成に大きく関わっている。国際租税の分野においても、政府間組織である OECD において進められている BEPS プロジェクトの報告書が案段階で公表されていた。既存のアプローチでは、こうした動きはすべて国際的枠組みにおけるルール形成・実施において正統性を強化しようとする試みとして理解することになる。

## 2 国際的枠組みにおいて価値判断がなされることを所与としてその正統性を補完しようとするアプローチには問題がある

しかし、国際的枠組みにおいて実質的になされる価値判断の正統性を手続の透明性を高めることで補完するという発想には弱点がある。この発想は、政府の代表者が決定に関与したというだけでは正統性は十分でないと考えているわけであるが、そうした場合にその正統性を補完することが可能なのか曖昧だからである。

国際的枠組みのほとんどは、政府間組織又は政府間の取決めに基づくものである。仮に多数決で意思決定がなされるとしても、多数決によって決定してよいとする決定に自国政府は賛成していたはずである。それでもなお、そうした国際的枠組みにおけるルール形成・実施について正統性が十分でないとする以上、各個人の価値判断はその属する国の政府によって適正に代表されていないという前提があることになる。その場合、仮に、政府よりもその国民一人一人を適正に代表しているといえる非政府組織が存在するならば、国際的枠組みにおけるルール形成等にその組織が関与する機会を付与することが正統性の補完として意味があろう。しかし、そうした非政府組織は存在するのか。いかなる企業も NGO もすべての個人の正統な代表ではない。むしろ一定の企業や NGO だけの参加を認めるとすれば、却って正統性に問題を生じさせかねない。したがって、自国政府の関与では足りないというのであれば、すべての個人が直接関与する機会を保障されているか、又はルールの形成・実施に参加する代表者を直接選定する権利を平等に与えられることを要求するほかないのではなかろうか。

また、司法的判断による法形成を考えるアプローチについても同様のことが言える。確かに、国内法秩序における異なる法規範を調整するメカニズムとしては裁判所のような司法的な判断メカニズムが利用されている。しかし、国際法レベルでも同様のことが言えるとは限らない。国内法秩序であれば、価値観の対立があっても、相対的に小さく無視できるかもしれないし、また裁判所の法解釈・適用の結果と事実上採用された価値判断に問題

<sup>23</sup> たとえば、EU の HP [<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1396>] を参照。

があれば、一般的には、これを覆す法律を制定することによって価値判断をし直すことができる。しかし、国際法のレベルにおいては、そうした総合的な立法機関が存在しない。結局のところ、各個人の正統な代表者がルール形成を行うようになっていなければ正統性が十分であるとは言えないように思われる。

以上の検討は、政策分野ごとに様々な国際的な枠組みが追求している政策目標が相互に矛盾対立する可能性があるとするれば、全世界・すべての個人の意思を反映することのできる意思決定メカニズムを有する世界政府のような組織を創設しない限り、国際的な枠組みを通じてルール形成・実施を進めていくことに対する正統性を欠くとする批判に原理的に対抗できないことを示しているように思われる。言うまでもなく、ある考え方が理論的に不十分であっても、それが有意義であり、かつ他に選択肢がないならば現実的な選択としてその考え方をとりあえず採用するほかないのかもしれない。しかし、他に選択肢がないかどうかを考える上では、国際的枠組み間で価値秩序が共有されていない、という前提自体が正しいかを疑ってみる余地が残されている。仮に、国際的枠組み間で単一の目標が共有されているならば、その目標に沿ってルール形成・実施が行われることが確保されている限り、矛盾対立は生じない。以下では、かかる問題意識に基づき、国際的枠組み間、ひいてはすべての国及び個人において共有されるような目標があるかどうかを検討することとする。

### 三 新しいアプローチの提案

#### 1 国際的枠組みにおいて価値判断がなされるとの前提は論理必然でない

国際的枠組みにおける正統性の問題をクローズアップし、その解決法を探るというアプローチは、それぞれの国際的枠組みが関心を寄せる貿易自由化、投資保護、環境保護などの政策目的が相互に対立する可能性があることを前提としている。かかる前提の下では、機能別に発展した国際レジームにおける国際ルール形成は、それらの目的間の比較考量の上でいずれかの目的の追求を妥協し、又は優先するとして下した価値判断に基づいてなされると想定される。参加国は、国際ルールに従うことによってその下敷きとなっている価値判断を受け入れることになる。その価値判断が国内において従前なされてきた価値判断と矛盾する場合もあろう。また当該国際的枠組みから脱退しなければ、その後異なる価値判断をすることが阻まれることにもなる。したがって、国際的枠組みにおける価値判断の正統性を確保することが重要になるわけである。

しかし、このアプローチの前提すなわち国際的枠組みが取り扱っている様々な政策目的ないし価値が論理的必然的に矛盾対立する関係にあり、したがって国際ルールの形成にあたってはその優先順位を決定する必要がある、とは必ずしも言えない。以下でみるように、貿易自由化、投資保護、環境保護などの目的はより高次の単一の目的に統合可能であり、したがって、関係国がそうした統合された目的を国際レベルでも国内レベルでも共有

することが可能である。新しいルールの追加及び既存のルールの変更は、統合した目的を実現するためにより適切なルールを採用したと説明できる限り、新たな価値判断は不要であり、したがって正統性の問題は生じない。

たとえば、貿易自由化について、その狙いを輸出拡大でなく比較優位産業への特化による生産効率の向上としたとする。これはリカードの唱えた「比較優位の理論」に理論的基盤を有する考え方である。ここで、環境保護を目的とする措置たとえば、ある製品が使用された場合に発生する環境に対する負荷（たとえば大気汚染）を削減することを目的として規制負担（たとえば課徴金）を課す規制措置を考える。当該環境に対する負荷すなわち外部効果を放任することが効率性の観点から適切でなく、かつ、当該規制措置が個々の産品がもたらす外部効果に比例して規制負担が増加するように制度設計されているならば、たとえこの規制措置のために輸出入が減少したとしても貿易自由化の目的実現が阻害されることにはならない。むしろ外部効果の放置は経済の効率性を害する。また逆に外部効果の内部化を目的とすると説明できず、又は是正措置としても最適でない設計がなされている場合には、輸出入の増減と無関係に効率性の向上すなわち貿易自由化の目的実現が阻害されていることになる。すなわち、貿易自由化の観点から環境規制を必要かつ最適な範囲に限定することと、環境保護の観点から必要な範囲で（「市場の失敗」が存在し）（最適な）環境規制の導入を義務付けることとは何ら矛盾しないばかりか、むしろ効率性の観点から最適化を実現するために相互補完的な関係にあると理解することになる。

投資保護と環境保護との関係も同様である。投資保護が投資家の私有財産の保護それ自体を目的とするのではなく、それによって国際投資を促進し、投資受入国経済の最適な発展・効率化を実現することにより、それが投資母国の経済にも好影響をもたらす、ということを目指すと考えるならば、投資受入国において「市場の失敗」が最適な手段によって是正されることは、その目的の実現を阻害するものでなく、むしろ必要なことである。したがって、同じく、関係国経済全体の効率化という高次の目的の下で投資保護と環境保護も相互補完的なものとして統合することが可能である。同じく、経済の最適化という観点から、貿易自由化と投資保護とが矛盾対立なく、むしろ相互補完的なものとして統合することができることも自明であろう。

このように、それぞれの国際的枠組みが関心を寄せる政策目的又は価値が矛盾対立するとは限らず、むしろ高次の目的に統合できる可能性がある。たとえば、貿易自由化を、比較優位産業に各国が特化し、全体の経済効率を向上させ、その恩恵を各国が受けるという結果を企図するものと想定すれば、環境保護及び投資保護は、各国経済を最適化することを目標として、適切な環境保護策・投資保護策を採用することとして、貿易自由化と統合することが可能になる。このように統合された高次の目標を想定できる可能性を前提とした場合にグローバルガバナンスの問題に関する思考がどのように変化するかを次に検討する。

## 2 すべての国際的枠組みは相互に又は国内枠組みと目標を共有できる

すでに見たように、貿易自由化、投資保護、環境保護その他の政策目標が矛盾対立する可能性があるという発想の下では、それぞれの政策目標を追求する国際的枠組みがそれぞれ独自の発展を遂げるようになればその間で抵触が生じる可能性があることを否定できない。国際的枠組みが国内の政策・法秩序と矛盾抵触する可能性を否定できないのも同様である。実体的な矛盾抵触の可能性は、国際的枠組みにおけるそれぞれの政策決定に正統性を確保する以外に解決する途は考え難い。既存の研究が正統性の確保に重点をおいているのはその意味で理解できる。

これに対して、統合された単一の目標たとえば各国経済を最適化し国際貿易を通じて世界経済全体を最適化するという目的を共有する思考枠組みにおいては、貿易自由化、投資保護といった国際通商・国際投資の観点から市場メカニズムの利用を促進する国際的枠組みと、地球環境保護その他の環境保護政策の強化・調整を目的とする国際的枠組みとは原理的に矛盾対立しないと理解される。むしろ経済の最適化という観点で統合され、それぞれの政策の角度から各国の政策立案・実施を相互補完的に規律しようとするものであると捉えることができる。仮に、国際法レベルの具体的規範の間で抵触があっても、その抵触は原理的なものではないので、共通の目標に照らして少なくとも関係国の協議を通じて適宜解決されることが期待できる。国際的枠組みと国内法枠組みとの関係を考えても、いずれも経済最適化を目標として共有するので、原理的な矛盾対立は存在しなくなる。同一の事項を対象とする複数の国際的枠組みが存在しても、それらの間に原理的な矛盾対立がないので、国内法において適宜調整することが可能なはずである。問題は、国際的枠組みにせよ国内法枠組みにせよ、共通の目標から逸脱することを如何に防止するか、逸脱した場合に如何に悪影響を最小限に止め、かつ如何に是正するか、そうした安全装置及び自動制御メカニズムを如何に構築するかになる。

たとえば、自由貿易体制を構築し維持・管理することを狙いとする WTO 協定は、あらゆる貿易障壁の撤廃を進める枠組みであり、ただし、貿易以外の政策関心に基づくあらゆる措置について貿易障壁として撤廃を原則とせず、貿易自由化に優先する政策があればこれを撤廃原則の例外として留保しているであろう、とは想定しない。各国の内国税、内国規制、補助金その他の内国措置に対してそれぞれが自国経済の最適化を実現するという観点から規律を要求し、その前提で、関税・数量制限などの貿易制限の撤廃又は最適化を進めるという枠組みであると理解することになる。投資保護・投資自由化を規定する投資協定についても同様である。投資保護の障害となる政府措置をその政策目的を問わずすべて禁止することを目的とする枠組みであって、したがって、投資保護以外の政策関心に基づく政府措置のうち、投資保護に優先する政策目的があれば、そうした目的のための措置を例外として留保しているであろう、とは理解しない。国際投資に影響する政策措置の最適化を要求し、その前提で投資を制限する外資規制などの撤廃又は適正化を進める枠組みで

あると理解することになる。投資協定は、多国間協定ではなく二国間協定の集積であるが、それでも全体として多角的な投資保護の枠組みとして機能していると認識して差支えない。それら以外の国際的枠組みも、それぞれの参加国がその経済を最適化するように参加国政府の行為を規制していると理解されるので、WTO 協定や投資協定その他の国際経済法と原理的な矛盾対立が想定されるわけではない。

したがって、それぞれの国際的枠組みはそれぞれ独立して発展させることとして差支えない。具体的などくにある国際的枠組みにおける司法的紛争解決機関が、その適用する国際ルールの解釈に当り、他の国際ルールとの整合性を勘案して解釈する、といったことをする必要がない。同一の目的が共有されていると想定するために、フラグメンテーションが原理的に発生しないようになっていると考えるからである。したがって、そうした安全装置がビルトインされているかどうかを検討すれば足りる。たとえば GATT においては、協定違反行為があっても直ちに是正が求められるわけではなく、そのためには協定上の利益の無効化又は侵害が認められることが必要であると規定されている（23 条 1 項）。

国際的枠組みと国内法秩序との関係でも同じことが言える。各国が目標を共有している以上、両者の間で原理的な矛盾は生じない。違いが生じるとすれば、目標の実現のために何が最善か、という技術的な問題についての意見の相違である。最善の政策措置を設計・実施するために必要な、規制対象である経済・社会の状況についての具体的な情報を有しているのは各国政府であって国際的枠組みではないので、国際ルールは明白に誤りである政府措置を禁止するに止まる。国際的枠組みで定められるルールが法的拘束力のある条約の形式でなされるとしても、国内において自動執行力を認めるべきかどうか、また国際的枠組みにおける国際ルールに従った履行をどの程度強制するか、といった問題を考える上で有益な示唆を提供する。またルール形成においても、国内法・政策が発展し、共通の目標実現の観点からより望ましい政策ルールが提案されるようになれば、国際的枠組みのほうで仮にそれを受け入れないようになっていたとしても、提案を受けて適宜改正されるべき、ということになり、それを如何に制度的に確保していくかを考えることになる。ここでも国際的枠組みと国内法秩序とで目標が共有されているが故に主権侵害という問題が原理的に発生しないようになっているということである。

この貿易自由化、投資保護、環境保護政策のような種々の政策目的を統合し、世界経済全体の最適化を共通の目的として各国経済の最適化と貿易とを通じて実現しようとする発想は、ソフト・ローの利用増加という現象についての理解についても有益な視点を提供する。政策目的間の矛盾対立可能性を所与とする通常の考え方では、各国家及び各個人がそれぞれ異なる自己の価値基準に従った利益を追求していることが所与の前提となり、法的拘束力のない合意について積極的な価値を見出しにくい。価値基準が異なる主体間では法的拘束力のない合意が守られる保証が全くないからである。これに対して、同一の目的を共有していることを所与の前提とするならば、法的拘束力のない合意であっても、当該目的に照らして適切である限り、自発的に遵守することを期待できる。とくに、適切かど

うかについて真剣な議論をした上で合意されたのであればなおさらである。ソフト・ローの採用は、ハード・ローに合意できなかった場合の劣った代替物としてなされるのではなく、それで目的達成に十分であると考えられたが故であり、むしろ技術的な内容であれば頻繁に改定するために必要な柔軟性が必要である故に意図的に選択されたものと理解することができる。目標が共有されている限り、詳細なガイドラインを定めることも有益であり、共通目的の実現に各国が協力する具体的行動を取るインセンティブとなるが、詳細であればあるほど法的拘束力をもたせることは却って有害であろう。

またこの発想は、非政府主体が国際的枠組みに参加を認められていることの理解及び今後どのように発展させていくかを考える上で有益な視点を提供する。国際ルール形成においても実施においても、政府と非政府主体とで原理的な利害対立は存在しない。したがって、同一の目標が共有されていることが確認される限り、政府側で非政府主体の関与を拒絶する理由はないはずである。むしろ、企業や NGO のような非政府主体が提供する情報・意見が国際ルールの適正な形成・運用を確保するために有益であるので、参加に積極的になるほうが合理的である。すなわち、非政府主体の参加は、正統性を補完するものではなく、国際的枠組みの情報収集能力を高め、判断の客観的最適化を図るための手段である。かかる考え方が国内法秩序においても支持され、翻って、行政立法手続及び行政手続の整備を促すという方向が国際的枠組みにおけるルール形成においても支持される<sup>24</sup>。

### 3 グローバルガバナンス体制は分権的であるべき

#### (1) 国際的枠組みの単位は国である

次に、単一の統合された目的が共有されているというヴィジョン、とりわけそれぞれが経済の最適化に努め、結果として世界全体の経済の最適化を目指すというヴィジョンに立てば、グローバルガバナンス体制は、世界を一体として捉えるのか、国を単位として考えるのかという問題が提起されることを指摘できる。異なる言い方をすれば、国際的枠組みにおいて集権的に政策決定がなされると考えるのか、依然として各国に政策決定の主導権があると考えているのか、ということである。実務及び既存の研究では、国際的枠組みにおいて、多少の裁量の要素はあっても、参加国全てが事実上同一の規律に従うことを求められていると暗黙のうちに想定しており、集権的な決定構造を前提にしているように思われる。たとえば、WTO 協定その他の貿易協定においては、規制のハーモニゼーションが求められているが、その趣旨として“level playing field”の確保が強調されることが多い。これは、世界中で規制が同じであることを理想的な状況と想定していることを示していると捉えるのが一見したところでは自然である。内国民待遇義務その他の規律についても、同じ視点で捉えられているのであろう。だからこそ WTO 協定や TPP などの通商協定に

<sup>24</sup> 国際的枠組み同士及び国際的枠組みと国内法秩序との関係、ソフト・ロー及び私人参加の問題について詳細な検討を行っているものとして、たとえば、松下・米谷『前掲書』第2章を参照。

よって加盟国・締約国の規制主権が侵害されないか、という懸念が表明されるわけである。同様に、既存のグローバルガバナンスの研究においても、国際的枠組みにおけるルール形成・実施について正統性を補完することを課題として検討がされているわけである。

これに対して、様々な政策目的を統合した目標たとえば各国がそれぞれの経済を最適化し貿易を自由化することを通じて実現される世界全体の経済の最適化を共通の目標とするならば、国を単位として考えるのが原則になる。統合された共通目標の実現に必要なにも拘わらず、世界全体での統合がなされておらず、そもそも統合が実現困難な政策領域があるからである。たとえば所得再分配・地域間財政移転を含む財政政策が典型である。経済の最適化を追求する上で、政策を共通化・統一化することにより、世界経済全体を最適化することを考えたとしても、特定の政策分野における共通化を進められる保証なしに他の政策分野の共通化を進めれば、全体として目標実現をむしろ妨げるおそれがある。しかし、所得分配政策は、所得稼得能力の高い人から所得稼得能力のない人への所得の強制移転として表面上理解されやすく、共同体意識ないし連帯感の乏しい範囲での実現、つまり国を超えて共通化・統合する（たとえば国境を越えて財政移転を行う）ことは受け入れられ難いと想定される。国内同様、非政府組織による無償の資金移転では不十分であり、政府による強制的な移転が必要になるが、国際レベルでは、世界銀行等は融資中心である。また国連の開発関係機関も存在するが、公正な国際的所得再分配を実現することがその職責ではない。租税の領域では、国家単位で考え、国際的取組みは、租税管轄権が重複する領域での調整が中心であり、国際連帯税のような世界全体での租税政策を考えるという発想はまだ揺籃期にある。各国の開発援助も援助国の自発的行為として限られた範囲で行われているに過ぎない。財政政策など経済の最適化を実現する上で不可欠な政策群の一部が国を単位としてのみ立案・実施されている限りにおいては、また国を超えての所得再分配に対して反対が強いと想定される以上は、国を単位とする分権的な体制を前提としてグローバルガバナンス体制を考えざるを得ない。

(2) 各国政府が政策立案・実施の一次的権限を留保し最適に行使する責務を負い、国際的枠組みは各国の最適な政策運営を促すことを役割とする

さらに、同じ目標たとえば各国がその経済を最適化し国際貿易により世界全体の経済を最適化することを共通目標とする発想に立つと、既存の国際的枠組みは、参加国に対して合意された政策を機械的にそのまま実行することを求めているはずであり、またそうしたことを求めるべきでないとの認識になる。各国毎に求められるのは、その管轄権の範囲内における経済の最適化であり、その観点から固有の事情を適切に考慮して客観的に最適な政策形成・実施を徹底することであるはずである。さらに、実体的な規律だけでなく、行政立法手続法や行政手続法の規律のような政策形成・実施の手続の適正化を求めることが想定される。そのように国ごとに経済・社会が最適化されることを前提に、商品・サー

ビス・情報・資金などの移転を自由化することが国際的枠組みの要素となっていることが想定される。

この視点からは、たとえば、WTO 協定が構築・維持する自由貿易体制は、貿易障壁の撤廃を世界中で進める枠組みでなく、内国民待遇義務、補助金規律その他により、各加盟国に対して、その内国措置に対して自国経済を最適化する観点から最善の制度設計・運用がなされることを要求し、その上で関税・数量制限などの貿易制限措置を撤廃していく、という枠組みではないか、という視点で検討していくことになる<sup>25</sup>。目標の実現のためにより適切な政策措置を採用する余地がある場合には、既存の協定文言についてそうした措置の採用・実施が求められるという解釈が可能かどうか検討すべきであるし、仮にそうした解釈が可能でないとすれば、最適な措置が採用でき、それ以外の措置の採用を控えさせる方向にルール改正を提言することになる。規制に関する内国民待遇義務、補助金に関する補助金協定などは、簡単に言えば、「市場の失敗」の是正を目的とし、（放任も含め）そのために最適な手段を選択しているかどうかを実質的な判断基準であるような解釈が文言から可能かが検討課題になり、先例の評価もその角度からなされる<sup>26</sup>。投資協定についても同様であり、内国民待遇義務、取用の制限、公正衡平待遇義務などが、「市場の失敗」の是正を目的とし、そのために最適な手段を選択しているかどうか、さらに投資家に対する個々の行政判断についても、適切な情報収集に基づき、判断権者の公平性が確保された上での判断かどうかなどが実質的な判断基準になるような解釈が可能かが検討の軸となろう<sup>27</sup>。またこのような判断基準である限り、途上国に対してルールを緩和する必要は認められない。能力の問題として即時の義務履行が期待できないということがあるとしても、履行の猶予を認め、又は能力を補完するための技術支援を認める必要はあっても、義務からの除外を認める必要はない。

規制のハーモニゼーションについても、世界中どこでも同じ規制が画一的に採用されている状況を理想的とは考えず、せいぜい同等性を認め合う相互承認が可能かつ望ましい到達点と考えることになる。WTO 協定の下で認められている少数国間の自由貿易協定においても同様である。投資協定も、同様に、投資保護のために投資受入国政府を拘束することが狙いではなく、締約国間の投資の配分を最適化することがグローバルガバナンス体制における役割であり、投資受入国政府がその経済・社会を最適化するために従うべき一般的な政策ガイドラインを示すものであると認識することになる。国際環境条約その他の貿易・投資以外の政策分野に関わる国際的枠組みも、個々の参加国に対して当該分野でのより専門的な知見に基づく、従うべきより詳細な政策ガイドラインを示すものであると認識することになる。むしろ、今後発展させるべきは、より詳細な実体的規律を定めることよ

<sup>25</sup> かかる観点から WTO 協定の解釈論を検討したものとして、松下・米谷『前掲書』。

<sup>26</sup> この点を展開したものとして、同上、第9章四1(1)及び第11章四2。

<sup>27</sup> この点を展開したものとして、同上、第9章四2。

りも、国内におけるルール形成・実施手続（日本国内でいえば行政立法手続、行政手続、行政評価手続）の整備であろう。国際レジーム参加国は、国際レジームにおいて合意・形成されたガイドラインを機械的に実施することが期待されているのではなく、そうしたガイドラインを参照しつつ、自国の状況に合致した最適な手段を設計し選択することが期待され、むしろそうした過程においてガイドラインの改善点を発見することすら期待されると考えるべきである<sup>28</sup>。そのためには、自国の政策形成・実施過程を整備し、適切な情報収集、不断の評価と見直しが行われることを確保すべき、ということになる<sup>29</sup>。また外国公務員に対する贈賄の規制なども、企業間の不正競争の防止でなく、たとえば世界経済の最適化を統合された目標として、行政手続の適正化を図る一つ的手段として位置付けることができる。

さらに、これらの分野別に形成された国際的枠組みを分権的枠組みと理解した上で、それを前提として、それぞれの国際的枠組みを構成要素とするグローバルガバナンス体制を想定することになる。すなわち貿易自由化、投資保護、環境保護などの政策分野の国際的枠組みを含めた包括的な協力体制を想定することになる。先に述べたように、それぞれの国際的枠組みにおいて分野別・機能別に形成されたルールをあえて法的に一元的に統合する必要はなく、共通の目標たとえば経済の効率化を指導原理として、世界経済全体を最適化すべく、貿易を前提にそれぞれがその国内経済を最適化するという発想の下で、国際的枠組みごとにルールを形成し、実施を確保すれば足りる<sup>30</sup>。

この発想は、ソフト・ローの多用など国際的な枠組みの法的拘束力の問題により分析的な視点を提供する。目標を共有しているため、法的な拘束力のあるルールでなければ遵守されないと考える必要は必ずしもないと点はすでに述べた。しかし、貿易や投資の領域では輸入品や外国投資家と競合する国産品・国内投資家が存在し、後者を保護するために逸脱行為が発生しやすいこと、そうしたリスクが現実のものであるという歴史的経験（ブロック経済化や敵国財産の没収）に鑑みて、法的拘束力のある合意として自己規律力を高めたと理解することになる。しかし、共通の目標実現に貢献すべく自国経済を最適化するために加盟国が政策を工夫する余地を否定すべきでない。極端に言えば、たとえ WTO 協定に違反する措置であるとしても、共通の目標実現のために最善である可能性がある以上、WTO 協定については、国際法のレベルでは法的拘束力があるとしても、国内法秩序におい

<sup>28</sup> この方向性を指摘するものとして、同上、第9章34など。

<sup>29</sup> この視点からは、TPPにおける日米合意に含まれる規制の形成プロセスに関する規律が興味深い素材を提供している。自動車・自動車部品の貿易に関する付録D。規定は、内閣官房のHP [http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/index.html]から入手可能。

<sup>30</sup> 第二次世界大戦後に形成された国際法について、領事関係の条約など各国の主観的利益の追求から生じる利害対立を調整するために形成された「共存の国際法」と区別される、貿易自由化、環境保護など共通の政策目標を追求する「協力の国際法」が増えていることを指摘したFriedmannの考え方を発展させ、それらの政策目標を統合する高次の政策目標が共有されているとの理解の下で、そのために分野別（機能別）に形成されている国際的枠組み全体を「協力の国際法」と捉える考え方が示されている。松下・米谷『前掲書』第1章。

で自動執行力を認めることに慎重であったほうがよいということになる<sup>31</sup>。

また WTO 協定や投資協定は、法的拘束力を有する条約であるのみならず、司法的な紛争解決手続を備え、その義務の履行が強制される度合いが高い。したがって、これらの協定は、実体的規定としては、共有する目標に照らして明白に不合理な政府措置を禁止するに止まり、それ以上の実体的規律を定めることには慎重であるべきということになる。その一方で、価値の評価基準が一本化されるので、司法的な紛争解決手続における判断機関の役割から価値判断の要素が排除され、複雑ではあるが技術的な判断を下すことにその役割が純化される（したがって正統性を問題視する必要は乏しい）。ただし能力の限界から、政策措置に関する限り各国政府の判断を尊重すべきであり、やはり明白な誤りがある場合に限って違法とすべきであろう。行政訴訟など政府措置に対する国内裁判所を通じての救済と比較しても、政策の最適性を評価する能力の差があるはずであり、審査の深度は浅くならざるを得ないであろう。共通の目標から逸脱することは許されないという前提で、ただし憲法訴訟又は行政訴訟にならった政府の政策判断を尊重する法理を参考とする判断基準が採用されるべきである。WTO の紛争解決手続及び投資仲裁における審査基準（standard of review）の問題がそれであり、たとえば WTO においては、措置国の主張を全面的に受け入れることはできないが、政策判断を置き換えてしまうこともできない、という考え方が採用されているが、第一次判断権の留保という角度からその意義を捉えることができる<sup>32</sup>。さらに、ISDS 仲裁は、国内裁判所における救済を整備することを黙示に想定するものであって、適切に整備されればそのほうが効果的な救済を提供するはずであり、外国投資家を優遇することを意図していない、という説明が可能になる。これに対して、環境保護等の国際的枠組みにおいては、法的拘束力を有しないガイドライン等が多用されている。これは内容的に詳細なものとする必要があるが、各国の状況の違いを勘案すれば、法的拘束力のある合意として、さらに司法的に実施を確保するということはむしろ不適切であるためにソフト・ローの形式が積極的に選択されていると理解することになる<sup>33</sup>。ルール of 遵守を確保するための手続は相互監視又は自主的な実施を促すためのメカニズムが中心となる。

#### 4 提案された枠組みの拡張可能性

以上のように、国際的枠組みの政策目的を統合する高次の目的を想定し、各国が自国管轄権の範囲内で最適化に努めるという分権的な枠組みを想定すると、それぞれの国際的枠組みにおいて形成された実体及び手続ルールの設定及び解釈に具体的な指針が得られる。

<sup>31</sup> この点を主張するものとして、同上、第2章四を参照。

<sup>32</sup> この点については、同上、第2章二3(7)(ク)を参照。

<sup>33</sup> この点については、同上、第2章三4(3)を参照。

これに対して、既存のアプローチすなわち政策目的間で矛盾抵触があり、したがって国際的枠組みにおいて価値判断が行われていると想定すると、そうした指針は得られない。交渉力の関係等によっていかなる合意もあり得るからである。文言から主観的合意のありかを推測する以外に解釈の方法はなく、同時にいかなるルールを策定すべきかについても提案を考える術がない。新たなルールの形成及び解釈において如何に正統性を確保すべきかに焦点が絞られてしまう。この点では、新しいアプローチに意義を認め得るであろう。

さらにこのような分権的枠組みを想定するとおのずといくつかの論点が派生するが、それらは国際経済法上の様々な論点に有益な示唆をもたらす。四点ほど挙げてみる。

#### (1) 各国は管轄権の範囲で経済を最適化する権限を有し責務を負う

第一に、各国政府が目標実現に一義的に責任を負う範囲を画定する必要があるであろう。責任範囲が重複していれば、自国経済の効率最適化の妨げとなるからである。逆に、その範囲で各国政府は、経済を最適化するための権限を専有する。この権限と責任とは、共通の目標実現のために委ねられるものであり、その一部を放棄したり、他国に委譲したりすることは原則として許されないとすべきであると想定される。

この発想は、たとえば、WTO 協定上、産品・サービスの生産規制いわゆる PPM 措置の協定整合性の問題の検討に有益な視点を提供する。PPM 規制は、生産国における環境保護などが不当に抑制的であり、国産品との競争上有利になっている又はかかる状況で生産されている産品をそのまま輸入すれば環境保護を軽視することになるといった関心に応えるものであるが、分権的枠組みを前提とすると、そうした問題には、環境保護を課題として扱う、より専門的な議論の可能な国際的な枠組みにまず委ねるべきであるということになる。生産国の規制が客観的に不相当であることが明らかである場合に限り通商の問題としても問題視できるが、PPM 措置によって一方的に輸入国政府が適切と考える規制水準を強制されることは不適切である、という発想になる。現在の実務はそうした内容に近いと考えられる<sup>34</sup>。貿易自由化と環境保護とが対立する可能性のある価値であるという前提では、PPM 規制の問題に有益な指針を提供し難く、協定の文言解釈を通じて加盟国の主観的意図を探るというアプローチにしかない。つまり、WTO 協定を解釈する実体的な指針を何ら提供しない。

またこの視点は、国際経済法に止まらず、一般国際法上の国家管轄権の問題とりわけ執行管轄権の制約及び規律管轄権の過剰行使に対する規制といった問題のほか、内政不干涉原則の限界、経済的強制 (economic coercion) の適法性などについても有益な分析視点を提供するであろう。たとえば、自国管轄権内での情報収集等に関する共助を認める要件について、自国管轄権の範囲内における法秩序の統一性を確保するためにはどうすべきか、

<sup>34</sup> PPM 措置の協定整合性については、たとえば、同上、第7章四4を参照。

といった角度の検討の有益性を示唆する。対立を避け共存を図るための内政不干渉の原則は、管轄権の範囲内で最適な政策を立案し実施する責任を負わせるものと理解され、また無限定ではなく、最適な政策が採用されていないことが明白であれば、しかるべき国際的枠組みを通じて是正を迫られることも当然である。経済的強制の問題は、そうした管轄権の範囲内での最適な政策立案・実施を邪魔しないために不当な経済的圧力をかけることは回避すべきであるということを出発点に考えることになろう。

## (2) 各国の管轄権の範囲外については共同管理の仕組みが必要である

第二に、各国の管轄権の範囲が画定されると、いずれの国の管轄権の対象でもない領域・空間・事項があることが明らかになるが、共通する目的の実現の観点からそうした領域等をどのように管理するかという問題が見えてくる。経済効率の最適化を共通の目標とするという発想は、対象となる資源が自由財であって、各国の自由な利用に完全に委ねてよいという例外的な場合を除いて最適な管理運営システムを構築することを要求する。かかる見方が、南極、公海、宇宙空間などの領域・空間を管理する条約の形成・解釈実行のみならず、オゾン層のような環境資本やサイバースペースといった事項又は仮想空間を管理するルール形成・解釈実行にも有益な視点を提供するであろう<sup>35</sup>。

この発想は、先の PPM 措置の協定整合性の問題のうち、地球環境保護などを理由とする場合の検討に有益である。個々の国の領域内における環境問題と異なり、オゾン層などの地球環境は各国の自由な利用に委ねると利用が過剰になるため、共同の管理システムが必要とされる。他方で、特定の輸入国がその利用方針を貿易措置 (PPM 措置) によって輸出国に強制することは、その利用方針が共通の目的実現の観点から最適であるといえないならば妥当でない。経済的強制は現時点では直ちに国際法上違法というわけではないが、すでに述べたとおり、WTO 協定上の先例はその方向で理解すべきであろう。これは、それぞれの政策分野の国際的枠組みを尊重し、棲み分けることを意味する。

<sup>35</sup> なお、国際紛争の解決という観点からは、管轄権の範囲とりわけ国境線が問題となっている場合に、それを明確にするのではなく、むしろ明確にすることを避け、資源など事項ごとの共同管理枠組みの形成・運用を図る、といういわゆる「ソフト・ボーダー」の考え方がることが指摘される。「ソフト・ボーダー」の概念については、たとえば、伊勢崎賢治『日本人は人を殺しに行くのか』(朝日選書、2014年)196～218頁を参照。管轄権の範囲を明確にする、という発想は持続可能な合意形成という観点からは必ずしも有益とは限らない、というわけである。この考え方は、国際ルールの形成・実施の観点からもきわめて有用であるように思われる。つまり、本節の第一及び第二の問題は段階的又は相互排他的でなくその境目は流動的である。なおこの点、地球温暖化対策として、全体の温暖化ガスの排出量上限を設定し、それを各国に割り振った京都議定書が挫折し、削減目標を自ら提出し、その実施状況を報告し、他国のレビューを受けることを内容とするパリ協定が合意されたことは、環境資源の境界線を明確にせず、共同管理方式を採用したと言えるようにも思われる。

### (3) 相互関係においてサービス・資金の国外移転の自由等を認める必要がある

第三に、各国がその経済・社会を最適化した上で、貿易・資金移転等を自由化することによって、世界全体の経済効率の最適化を追求するという発想は、現在の国際経済法・国際的枠組みにおいて何が欠けているのかを考える基盤を提供する。

たとえば、GATT においては、製品の輸出制限が輸入制限と同じく原則禁止されている(11条1項)が、GATS においては、サービスの国外提供の制限は原則禁止とされていない(市場アクセスに関する16条は、外国からのサービス提供を制限することに対する規律しか規定しない)<sup>36</sup>。IMF においては、貿易取引等の対価の海外支払を制限することに制約があるが、投資目的でなされる資金の海外移転の制限に対する制約は規定されていない。投資協定においても、投資自由化すなわち海外からの投資受入を拒否することに対する制限を撤廃することが合意されていても、海外への投資を制限することについての制限に対する制約は規定されない。これらは、それぞれ理由があるものと想像されるが、世界全体の経済の最適化を共通の目標とするならば改善が必要であることは明らかである。もっとも重要なことは、国際的な財政移転の枠組みが十分かどうかである。世界銀行、アジア開発銀行などは銀行であるし、近時中国主導で設立されたアジアインフラ投資銀行(AIIB)もやはり銀行であり、しかもインフラ投資に対象を限定している。国連開発計画(UNDP)などはあるが、見返りの期待できない社会的投資を可能にする国際的な資金移転の枠組みが現状で十分かどうかを問う必要がある。

### (4) 経済統合は国と同視できるものであることが求められる

第四に、上記分権体制は、国を単位とすることを原則として想定するが、これは、経済の最適化を目的とするすべての政策とりわけ所得再分配を目的とする政策が完全に形成・実施できるのが国という単位であることが理由であるから、分野ごとの国際的枠組みにおいては、国の枠を超えてその分野の政策統合が地域的になされるならば、その範囲の地域を単位となる主体として取り扱って差支えない。他方で、財政政策の統合までできないならば、地域的統合を深化させるにも限界があるのではないかということも示唆される。

かかる考え方は、たとえば、WTO 協定上、自由貿易協定の意義をどのように考えるか、その規律をどのように考えるかにおいて有益な視点を提供する。財政政策を含め経済の最適化を追求できる経済・社会を単位とする分権体制を想定しているものの、WTO 協定は貿易自由化に関わる国際的枠組みであり、域内貿易の自由化を完成させたならばそれを新たな分権体制における単位として取り扱ってよい。ただし、単位として取り扱う以上、域内の自由化を限定すること、たとえば制限的な特惠原産地規則をどう評価するか、又は域外

<sup>36</sup> この点を指摘するものとして、松下・米谷『前掲書』第17章四1(14)。

との間の障壁を高める要素を含む、たとえば特惠原産地規則における累積の規定などをどう考えるか、といった問題提起がされることになる。自由貿易地域は、域内国原産の製品の域内貿易に対する関税等を撤廃する取り決めと定義され（GATT24 条 8 項(b)）、WTO 協定上正当化されている（同 24 条 5 項）が、域外国からの輸入品が関税撤廃の利益を横取りしないように、特別の原産地規則（特惠原産地規則）が採用され、通常のすなわち WTO 協定上の最恵国待遇義務が適用される関税について適用される原産地規則よりも厳格な、つまり域内での付加価値等をより求める内容になっているのが通例である。またその不利益を緩和するために、域内輸入国の原産原材料・部品については域内付加価値として取り扱うのが累積と言われる取扱いである。いずれも域内の原材料・部品を優遇するものであり、自由貿易地域を国と同視することをむしろ妨げる取決めというほかない。したがって、たとえば国際貿易を前提に各国がその経済を最適化することを通じて世界経済全体の最適化を実現することを共通の目標と見る立場からは、特惠原産地規則・累積の取扱いは WTO 協定上許されないとする解釈ができないか、という観点から WTO 協定を見ることになる<sup>37</sup>。

また自由貿易協定の中に内国規制等についてそれぞれの構成国の事情を考慮した上での最適化でなく、統一化を進めることをどう考えるか、といった問題提起も可能である。また途上国間の関税削減協定を認める授權条項<sup>38</sup>に基づいて途上国間で関税を一部低減する合意を中国が進めている<sup>39</sup>が、分権体制における経済単位として取り扱えないような仕組みを認めることが WTO 協定上そもそも妥当なのかといった観点から評価することが求められるよう。

一般化すれば、自由貿易協定の中でも経済統合をどのように進めるべきかという問題提起が可能である。上記規制の統一化もその問題の一であるが、そのほかにもたとえば、通貨統合を果たしたのに財政政策の統合がなかったユーロ圏ではギリシャで問題が発生した。また英国の EU 脱退<sup>40</sup>の問題にみられるように、人の移動が自由化された場合には、域内でどこに居住しても生活水準が大きくは変わらないということであれば、移民が想定以上に増加してしまい、社会不安の原因になりかねないという問題提起も可能であろう。この事例は、経済統合における財政政策の統合の重要性を示しているように思われる。すなわち、どれだけ広い対象事項を有する経済連携協定であっても、財政政策なり社会福祉政策なりの統合まで含めない限り、各国がそれぞれ経済の最適化を追求する責務を負い、

---

<sup>37</sup> かかる解釈を採用するものとして、同上、第 19 章四 1。

<sup>38</sup> 授權条項については、たとえば、同上、第 19 章四 2。

<sup>39</sup> たとえば中国と ASEAN との自由貿易協定について、JETRO の HP [https://www.jetro.go.jp/theme/wto-fta/asean\_fta/pdf/acfta.pdf] を参照。

<sup>40</sup> いわゆる Brexit の問題については、たとえば、西村あさひ法律事務所「BREXIT(英国の欧州連合離脱)がもたらす法的課題～特に日本企業が受ける影響」(同事務所の HP [https://www.jurists.co.jp/ja/topics/newsletter\_19819.html] から入手可能) を参照。

モノ・カネ等の流れを自由化する、という WTO を重要な構成要素とする分権体制に取って代わる体制の礎石にはなれないのではなからうか。

#### 四 国際経済法以外への展開の可能性～まとめに代えて

以上のとおり、本稿は、国際経済に関するグローバルガバナンスの問題を考える上で、現在の経済分野における様々な国際的枠組みを統合して理解する考え方の可能性を提示した。国を単位としてそれぞれがその経済を最適化し、貿易を自由化して世界経済全体を最適化することを共通目標とし、それが実現されるように、それぞれの政府に対して、その管轄権の範囲内で最適化を実現するように行動を規律し、同時に商品・サービス・情報・資金などの国際移転を自由化するという手段が選択されたこと、を基本的理解とする。その枠組みの要素として、様々な国際的枠組みを捉え、それらが共通目標の下で統合されていると考える。同時に、国内法秩序・政策秩序とも整合的であり、国際法上の義務を国内法において実施するという一方的な流れだけでなく、国内法における政策の発展が国際ルールの上を促すこともあるという双方向の関係があると考えられる。その上で、こうした基本構想が、国際経済法上の様々な問題及びグローバルガバナンスの構想を考える上で有益な示唆をもたらすことをいくつか示した。

このようなグローバルガバナンス体制の構想は、本稿で言及した貿易自由化、投資保護及び環境保護にかかる国際的枠組みに限定せず、あらゆる国際的枠組みを包摂することができる可能性がある。たとえば、経済の最適化を「持続可能な発展」の概念を踏まえて捉え、同時に大規模自然災害、気候変動、新興感染症の蔓延など、人類の生存可能性が脅かされるような事態が発生する可能性を考慮して、将来世代の生存可能性を最大化するような「富」の蓄積を共通目標として捉え、としよう。多様性の維持の観点からすべての国を存続させることが重要であるとすると、特定の国が存続可能性を脅かされるような非常事態が発生した場合には各国がその管轄権の下に置いている「富」を（有償又は無償で）提供する、という相互理解の下で、各国がその管轄権の下に置いている「富」を最大化するように経済を運営する、という分権的枠組みをその実現手段として考えることができる。さらに、ここで国が保有する「富」に、人的な多様性のほか、他人との協力を積極的つまり社会性に富む人材が含まれると定義したと仮定しよう。そうした「富」の最大化を共通目標とすると、たとえば身障者や老人などの支援をすることは、支援する者が自己の社会性を涵養することにつながり、したがって経済全体から見て社会性に富む人材を増加する機会の提供を受けることとして捉えることができる。よって身障者等がそうした支援を受け入れることに対して、支援の対価相当額を政府が負担する（具体的にはその額を補助金として身障者等に又は支援者に付与する）ことを考えてもよい。市場メカニズムにおいては個人の社会性に対して直接対価が支払われるわけではないので、社会福祉を目的とする政策措置も「市場の失敗」を是正する一手段として理解できることになる。労働者保護

も、人的資産の維持・拡大の観点から捉えることも可能である。経済の最適化を人類の存続に有益な「富」の最大化の意味に理解することによって、社会福祉政策、労働者保護政策など所得再分配を目的とする政策も広く統合することが可能になるとと思われる<sup>41</sup>。また財政政策すなわち公的金融を含む金融の問題についても統合が可能になろう<sup>42</sup>。

さらに、統合された目的を想定すると、グローバルガバナンス体制の対象は、政府措置に関わる国際経済法のみならず、企業その他経済活動の主体の行動に関わるコーポレートガバナンス規制、さらに取引法といった私法分野での国際的規整にも及ぶ。たとえば経済の最適化が目標として共有されている中で企業とりわけ法人の制度設計がそうした目標の実現に貢献するようになされることを求めることになるだろう。個々の取引についても同じである。ただし、ここでも同一ルールとすることが理想ではなく、最適な制度設計が確保されている限り、それぞれの商習慣などに見合った独自のルールが採用されているほうが多様性維持の観点から望ましいであろう。そうした角度から私法分野における国際的枠組みを評価していくことになる<sup>43</sup>。

さらにこの構想は、自ずと国際経済法以外の国際法とりわけ国際人権法に及ぶ可能性がある。たとえば経済の最適化を共通の目標として想定するのであれば、その目標は経済活動だけで実現できるものではなく、経済・社会が一体となって追求することが想定されているからである。したがって、国際人権法も、同一の目標を共有していると言えるかどうか、言えるとするればまず各国においてたとえば経済の最適化を追求するという分権体制を支える一つの柱として位置付けることが可能かを検討することが考えられる。他方で、国際的な強制的資金移転を人権保護の観点から基礎づけることもできるかもしれない。各国に資金が適切に行き渡り、国内経済の最適化に向けた適切な開発政策が設計され、実施されること、またその構成要素として人的資産の健全な発展が求められることが、その住民の人権の要求する内容であるという発想があり得るか、検討する価値があるように思われる。また本稿で言及した国家管轄権に関するルールの形成・解釈実行を考える上で有益な示唆が得られる可能性もある。これら私法分野の国際ルール及び国際公法一般への拡張可能性の検討を今後の課題としたい。

以上

---

<sup>41</sup> この点についての詳細な議論として、松下・米谷『前掲書』第1章3(2)及び(3)を参照。

<sup>42</sup> この点についての詳細な議論として、同上、第8章及び第15章を参照。

<sup>43</sup> なお政府と私企業との境界線に位置する国有企業又は政府調達等の問題について、同上、第13章を参照。