

国連平和維持活動留保基金の設立と機能について

—平和維持財政制度の再構築にむけて

猪 又 忠 徳*

はじめに

問題の所在

第1章 基金設立の背景

経緯

PKOの展開

資金需要の拡大と財政危機

政治的背景

—安全保障理事会 vs. 総会

PKO財政制度の改革

第2章 基金の仕組み

初動経費の財源と支出手続

目的

基金規模と予備費財源

財源構成

第3章 基金の機能

基金の使用振り

機能の見直し論

低調な使用の理由

巨大なPKO余剰金

おわりに

はじめに

「我々は、総会が今しがた第五委員会の報告（A/47/832）所収の決議案Iの採択をコンセンサスによって承認したことを誇りとし、かつ、欣快とするものです。この決議は、「平和の課題」と題する報告（A/47/277）において事務総長が提出した具体的諸提案への加盟国の肯定的回答を表しています。平和維持留保基金の設立は、機構が新たな増大する要請に応じるための財政的能力を強化するものです。この関係で、基金の財源の支弁は通常予算の必要を害することなくなされるべきであるとの決議の条項に我々は特別の重要性を付与するものであります。我々は、一般財源からのいかなる資金の移転も既存留保金に関するものを含め一般財源の義務が完全に全うされるまでは実施されないことを期待したい。これが欧州共同体とその加盟国が交渉の全期間を通じてとりきたった関心でした。

我々は、日本政府が加盟国に新たな財政的負担を課すことのない留保財源の発見に貢献したことを評価しています。また、我々は、ノールウェーとスウェーデン政府がUNTAGの特別会計から追加額の移転を許容するあたり度量を示されたことを評価します。この事業を迅速かつ成功裡に結論に導くには多大の努力が必要でした。欧州共同体およびその加盟国は、他の国々と共働して生産的な成果に貢献できたことを慶びとするものです。」⁽¹⁾

これは、1992年12月23日、第47回国連総会本会会議において、英国代表リチャード

(1) A/47/PV.94.

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

ソソン大使が欧州共同体とその加盟国を代表して国連平和維持活動留保基金の設立決議(A/RES/47/217)の採択後に行った意見表明である。

この英国の発言は、同基金に関する設立交渉の起源、主体、争点および交渉成果の評価を欧州共同体(当時。以下 EC と略す。)の立場から簡潔に要約している。

1992 年当時、国連の平和維持活動は、急速に拡張を続けており、新たな活動の発足の度毎に財政的限界に突き当たっており、ブトロス・ガリー事務総長をして種々の財源の創設を提案せしめた。しかしながら、加盟国政府に、立ち上がり資金を特別に負担する用意はなかった。英国の発言にあるように、日本は、加盟国に新たな財政負担を課すことのない財源確保の方法を見だし、課題解決の糸口をつけた。日本は、基金設立決議の発案国として、交渉において終始イニシアチヴをとった。こうして、ひとたび財源確保の道筋が示されるや、英国の言及するように、幅広いユンセンサス作りが可能となり、比較的短期間に集中的な交渉が行われた。その結果、平和維持活動の必要への機構の迅速な対応を確保するための資金流動の仕組みとして平和維持活動留保基金が 1993 年 1 月 1 日をもって事務総長の下に設立されることが合意された。

問題の所在

ここにいう平和維持活動留保基金 Peace-keeping Reserve Fund とは、一口にいうと平和維持活動の初動経費を賄うための繋ぎ資金

を提供する運転基金のことである。この一見技術的な目的をもった制度の成立は、日本の「知恵と汗の提供による国連財政への貢献」であり、交渉にあたった者によれば、国連平和維持活動の財政基盤の強化において史上画期的成果と見なされ⁽²⁾、あまつさえこれに政治的意義が付与されたことは、上記英国の発言によっても窺い知れる。当時、渡辺美智男外務大臣(当時)は、第 47 回国連総会開会後の初めの時期に、一般演説においてこのような基金の設立を提案し、そして、同総会経盤、本国において基金設立決議案の採択の報に接し、「国連平和維持活動(PKO)の財政基盤の強化にとって画期的な成果であり、まことに喜ばしい。基金が PKO の円滑実施に寄与し、国連の役割の強化に資することが期待される。」との外相談話を発表した⁽⁴⁾。

かかる評価の意味するところを当時に遡って明かにすることは、本稿の中心的目的ではない。むしろ、平和維持活動の未曾有の拡大期にあって、本基金成立が、第一に、PKO の立上がりに関する安全保障理事会と総会の相対的権限にどのように関係したか、第二に、国連 PKO の行財政制度ひいては PKO 制度そのものの形成にいかなる意義をもったか、さらに、合意された基金の枠組みと機能が国連

(2) 神余隆博『新国連論』有斐閣 1995 年 8 月、194 頁。

(3) See the intervention of Mr. Inomata (Japan) at the Fifth Committee of the U.N. General Assembly on 19 December 1992 contained in A/C.5/47/SR.5, 29 January 1993, p. 18 and A/C.5/47/SR.1-76 corrigendums, 14 September 1995, p. 3.

(4) 読売新聞 1992 年 12 月 21 日朝刊 1 頁。

加盟国のいかなる共通課題を解決しようとし、基金の運営が果して加盟国の期待に添うものであったかにつき、以下に検討を加えたい。

具体的には、第1章において、基金設立の背景となった交渉経緯、PKOの展開と財政需要の増加、行革、国連の財政状況、および、PKO展開をめぐる国連内部の政治状況、第2章では基金の仕組みの詳細、即ち、財源の確保方法、認められた用途および管理体制、そして、第3章において、基金の機能振り、就中、内部留保財源の移転の困難、使用実績とその背景、機能の変化等に論及することとする。

第1章 基金設立の背景

経緯

国連が米国のレーガン政権による不払い政策の実施によって、未曾有の財政危機状態に陥り、それが国連行政改革のきっかけとなったことは我々の記憶に新しい。1986年以来吹き荒れ、国連事務局官僚にとって悪夢とも考えられた行革は、約10%の人員削減計画の終了と通常予算の実質ゼロ成長の達成とともに1990年にはいって下火となった。

しかし、これに追い討ちをかけたのが、1992年に就任したブトロス・ガリー事務総長の広範な機構改革であった。その改革は、経済社会部局の統廃合において急激であったが、平和と安全の維持や紛争処理に付随する難民への支援あるいは人道支援分野では機構拡充に傾斜しがちであった。

矢継ぎ早に、提案されたPKO分野の改革

は、安全保障理事会での常任理事国間の合意が冷戦期に比較し、容易になったこととあいまって、往々にしてむしろ組織拡張に傾くものであった。これに対し、一連の経済社会部門の改革は、人権人道支援の拡大を除きリストと縮小を迫るものであり、国連通常予算の実質ゼロ成長の継続とあいまって、開発途上国を中心として、安全保障理事会に席を占める機会に恵まれることの少ない加盟国の間に一種の閉塞感をいだかせた。既に、1991年、デクエヤール前事務総長は拡張を続けるPKO活動の財政需要と通常予算の財政危機に対応するため、資本運転基金の大幅積み増しや平和維持活動留保基金の設立を提案⁽⁵⁾していたが、これに対し、行財政諮問委員会(ACABQ)は国連総会第五委員会になんら具体的勧告を提出しえなかった。

ガリー事務総長は、安全保障の分野で、一連の野心的な財政強化策を提案した⁽⁶⁾。即ち、

- 10億ドルの平和財産基金の設立
- 50百万ドルのPKOの立ち上がり基金、即ち平和維持活動留保基金に設立
- 運転資本基金の1億ドルから2.5億ドルへの引き上げ
- 分担金の延滞分への利子の課徴
- 予算年度末余剰金の加盟国への不返還
- 商業借入りの承認
- 安全保障理事会による新規PKOの設立決定次第当該PKO経費見積もりの1/3を

(5) A/46/600/Add.1.

(6) A/47/277.

総会が自動的に承認
一例外的に、国際入札なしに **PKO** 機材等の
購入契約を事務総長に許可

これに対して、**ACABQ** は、総会によるこれら諸提案の具体的検討に先立って、加盟国が財政危機の原因である分担金の滞納状態を是正すること、加盟国が新たな義務的財政負担を引き受ける用意を示すこと、国連事務局としては、加盟国に新たな財政的負担を要請する前に引き続き事務局の経費節減と効率の向上に取り組み加盟国の信頼を回復することが必要との従来の立場を維持した⁽⁷⁾。

このような状況で、ブトロス＝ブトロス・ガーリ事務総長は、国際世論形成を通じて加盟国政府の指導者を動かすことを企図し、このため、フォード財団の協力をえて事務総長の私的諮問機関たる国連財政諮問グループ（いわゆる緒方／ヴォルカーグループ）を1992年秋より召集し、上記事務総長諸提案の再検討と増補を答申させることとした⁽⁸⁾。

他方、湾岸戦争の帰結を踏まえ、米国のブッシュ政権は、いわゆる「新国際秩序」の形成に国連を干与せしめる政策の一環とした、国連分担金の滞納解消計画を掲げ、**PKO** 財政改善への支持を打ち出した。他方、ロシア連邦も国連への滞納金支払いの検討を表明した。これらは、新たな財政負担の引き受けではな

いにせよ、僅かであるが、**PKO** 財政の立て直しの萌しを垣間見せるものであった。

このような状況で、膠着状態を破ることになったのが、前述したように、1992年秋の第47回国連総会における、日本の渡辺美智男外務大臣（当時）による一般演説であった⁽⁹⁾。渡辺外務大臣は、**PKO** の立ち上がり資金の円滑な確保が**PKO** 活動全体の成否を左右するとして、加盟国の新たな財政負担を伴わない形で、そのような資金需要に応えることを可能にする総会決議案を提出する意向を表明した。

もとより、日本政府は、同総会における正式提案に先立ち、同年春より構想の概略につき部内の方針を固め、また、西側関係国との協議を進め、他方、提案の技術的細部に関して **ACABQ** 議長をはじめ同委員会諸メンバー、**ACABQ** 事務局と国連事務局の幹部の見解を徴し、また、了解をえた。

日本代表団が腹案をまとめたかたちで、西側主要国に提示しプレッシングと了解をとりつけたのは、第47回総会開会後間もない9月28-29日にニューヨークで行なわれたジュネーヴグループ会合においてであった。同グループは、本来、在ジュネーヴ専門機関の予算の執行を監視する西側主要拠出国の国連・国際機関局長の協議体であるが、国連財政の増大する重要性に鑑み、ニューヨークにおいても米、英両国を幹事国として、1991年以来、定期的に会合することになったものであ

(7) デクエヤール諸提案に関する A/46/765 附収の立場と同じ。

(8) *Financing an Effective United Nations*, Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing, New York: Ford Foundation, 1993.

(9) 外務省国際社会協力部国連行政課編集・発行『国際連合第47回総会の事業』（下巻）1994年3月、172頁。

る。同会合において日本は、PKO 財政の諸課題全般にわたる考察と国連総会における最近時の諸改革の現状に加え、立上がり基金設立に関する構想を幹事国の要請によって提出し、西側諸国の認識の統一に貢献した。

西側の支持をえて、日本は、10月16日、第五委員会において、PKO の行財政問題と題する議題の下で、国連次席常駐代表丸山俊二大使（当時）より、提案理由の説明を行った⁽¹⁰⁾。その中で、日本は、(i) PKO の財政需要が通常予算の規模をはるかに上回る状態は今後も続く予想されるが、将来の PKO の立ち上がりは通常財政と異なって予測しがたい、(ii) これまで事務局は加盟国の滞納と財政危機に対して、本来加盟国に償還すべき巨大な余剰金の留保と内部資金の流用による不健全な資金繰りによって対処してきたが、今や、(iii) 制度的解決策が必要であり、内部留保財源の整理によって、PKO のための留保財源を設置すべき旨を強調した。

同議題の一般討論が終了したところで、全加盟国の参加に開放された非公式協議グループが設置され、日本の依頼に応じ、主要な PKO 隊員派遣国であるカナダの国連代表部財政参事官が協議グループを主宰した。この第五委員会の非公式グループは、11月上旬から12月中旬にかけて、週2-3回の頻度で

昼夜会合し、その結果作成された合意決議案は、12月19日の第五委員会にグループ主宰者の名において提出され、表決なく採択された。

これと平行して、日本は、交渉の多くの争点に関心国と相談して解決するため、議場外で、ワーキングランチ、朝食会、代表部における協議会合を召集した。因みに、日本がホストしたこのような会合は、春以来、約30回に及んだ。また、交渉の節々における各国首都でのデマルシュも東京からの指示によって行われた。このような努力の結果、12月23日に設立決議がコンセンサスによって採択されたことは、上述の通りである。

PKO の展開

当時の PKO の展開状況は、概ね次の通りであった。

1998年初頭には、国連の PKO は、UNTSO, UNFICYP, UNIFIL および UNDOF の4つの中東での活動と UNMOGIP をあわせた5つの PKO が展開していた。同年4月、ソ連がアフガニスタンから撤退するジュネーヴ協定が締結され、事務総長の仲介ミッションである UNGOMAP が発足し、さらに8月にはイラン・イラク戦争が休戦を迎え、UNIIMOG が展開されるに到った。これが、冷戦終結後の PKO の飛躍的拡大のはじまりであり、その後1993年初頭にかけて、次の15の活動が立上がった。

1988年5月 UNGOMAP (アフガニスタン)

8月 UNIIMOG (イラン・イラク)

(10) Ambassador Shunji Maruyama Deputy Permanent Representative of Japan to the United Nations, Statement at the Fifth Committee, 47th Session of the United Nations General Assembly, 16 October 1992 in *Statements Derived by Delegates of Japan during the 47th Session of the General Assembly of the United Nations*, Tokyo: Ministry of Foreign Affairs, 1993, pp. 239-244.

1989年1月 UNAVEM I (アンゴラ)
 4月 UNTAG (ナミビア)
 12月 ONUCA (中米)
 1991年4月 UNIKOM (クウェイト)
 6月 UNAVEM II (アンゴラ)
 7月 ONUSAL (エルサルバドル)
 9月 MINURSO (西サハラ)
 10月 UNTAC先遣団 (カンボディア)
 1992年3月 UNPROFOR (旧ユーゴ)
 3月 UNTAC (カンボディア)
 4月 UNOSOM I (ソマリア)
 12月 ONUMOZ (モザンビーク)
 1993年3月 UNOSOM II (ソマリア)

この背後には、冷戦終結後の安全保障理事会に機能の回復があったことは明らかである。国際紛争の処理につき常任理事国の合意が得られやすいことは、当然にPKOの展開を活発にした。当時の欧米のジャーナリズムは、かかる状態を「平和の爆発」と呼んだ。もとより、当時は、国連の中は、1988年に国連PKOがノーベル平和賞を受賞するなど一種のPKOブームでユーフォリア状態にあり⁽¹¹⁾、

その後、旧ユーゴ紛争の複雑化、ソマリア内戦の長期化のように、大国間の合意があっても国連が有効な手立てを講じえないまま、巨大なオペレーションを無駄に維持する事態の生じることを予測しなかった。

資金需要の拡大と財政危機

予算ベースで測って、PKOの資金需要は、1988年の2.9億ドルから1993年の30億ドルへと10倍に拡大した(以下の表1参照)。これに対し、通常予算は、1992年当時、11.8億ドルであり、1986年に比して、実質ゼロ成長を余儀なくされていた。

他方、改善しない通常一般財源への分担金の支払い、そして、新規PKO立上がりへの加盟国の対応の遅れは、国連に深刻な財政危機をもたらしていると事務局は発表していた。すなわち、1992年4月末現在で、分担金の未払い額は、通常予算については年間予算の105%に相当する10.9億ドル(内、4.2億ドルが1年超の延滞金)、PKO予算については8.1億ドルであった。また、1992年の通常予

第1表

単位:百万ドル

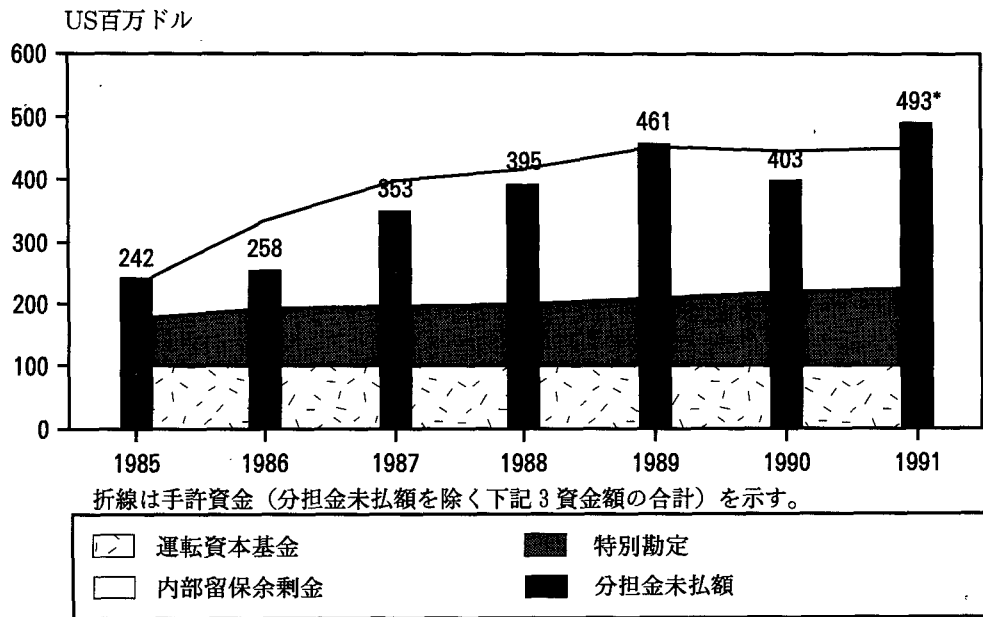
88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000年
293	655	410	480	1,735	3,008	3,538	3,233	1,405	1,160	885	712	1,785

出典: 拙稿「平和のための行政管理」『国際問題』日本国際問題研究所、1993年11月、63頁、A/52/837およびA/C.5/54/61.

(11) 国連事務局でも、東西イデオロギー対立のくびきから解放された安全保障理事会が憲章に予定された機能を回復するとの国際社会の期待が大きかったことを認めている。川端清隆、持田繁『PKO新時代』岩波書店1997年2月、11頁。

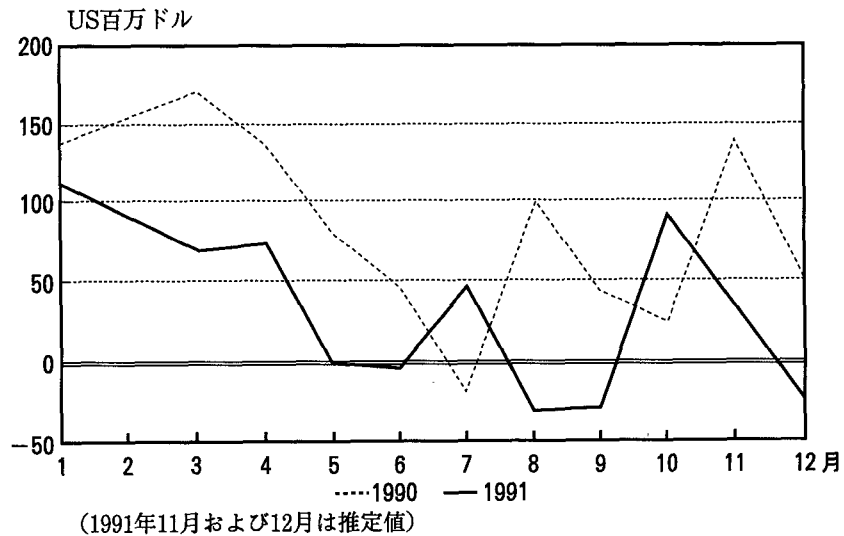
算分担金の支払い率は、支払い請求書が加盟国に発出後4ヶ月の時点で34.7%であり、PKOについては請求書発出後3ヶ月目で36.3%であった由⁽¹²⁾。さらに、国連事務局

図1 国連通常予算一般財源流動性
分担金未払額 対 手許資金



* 493百万ドルには1990-1991年度の未支払要請額53.4百万ドルが含まれている。

図2 1990年-1991年国連一般財源流動性



は、1991年末の手持ち現金額は、前年末に

(12) A/46/600/Add.2, para.8.

比べ顕著に減少し、赤字に転じたと説明した

(図1および図2参照)。

政治的背景—安全保障理事会 vs. 総会

このように急激な **PKO** の展開に対応する上で、資金手当てのみならず **PKO** 活動の運営管理をめぐる、総会と安全保障理事会の間に以前にはなかった盛んな相互作用が生じるとともに一種の緊張関係も見られるようになった。

その背後で働いた加盟国間の力学の特徴は、まず、1988 年当時、安全保障理事会に、日、独、伊という主要国がそろって席を占めていたことである。他方、常任理事国といえば、米国政府が、議会の制約下で財政的貢献を弾力的に行えず、また、他の常任理事国の財政能力も十分ではないので、上記諸国の人的財政的協力を必要とした。

これは本稿の主題ではないが、たとえば、総会の下部機関である **PKO** 委員会が平和維持活動の原則、展開方法とロジスティック、隊員派遣国と国連との関係等多岐にわたる問題の検討を強化したのは、この時期である。同様に、総会、第五委員会は、**ACABQ** の作業結果に従って、**PKO** 財政の諸原則を見直し、**PKO** の展開と運営にあたって、それに干与する主要国との関係で国連が遭遇したいくつかの争点について重要なガイドラインを設定するに到った。ちなみに、これらガイドラインは、**PKO** 委員会の作業と多くの点で重複するところがあった。

総会が 1988 年以来設定した新しいガイドラインは、**PKO** の効率性と対費用効果を高めることを目的にしたものであったが、その中には、**PKO** 活動のあり方に関わるもの

も少なくない。これらを列挙すれば次の通り。

- 平和維持および関連活動のための自発的拠出の受け取りおよび利用に関するガイドライン（総会決議 43/230）
- 現物機材および役務の形態の自発的拠出の扱いおよび価額評価に関する技術的ガイドライン（総会決議 44/192）
- PKO** に加盟国から供与される専門的文民および機材の在庫・目録の確立（総会決議 44/49）
- 政府派遣要員の提供を律する標準手続の作成（総会決議 A/44/192）
- 隊員派遣国に対する派遣費償還率の改定（総会決議 A/45/258）
- PKO** サポートアカウントの設立（総会決議 A/45/258）
- 国連平和維持活動の用に供する資機材の常備在庫の設立（総会決議 A/45/258）

さらに、1992 年 2 月 14 日、総会は、安全保障理事会が **UNTAC**（国連カンボディア暫定統治機構）の展開を承認する前に、活動の初期展開を円滑に行うため必要機材および人員の調達に必要な支出権限を事務総長に賦与することとし、そのために 2 億ドルの支出許可ならびに同額の加盟国からの分担金徴収を決定した（総会決議 46/222A 参照）。ちなみに、安全保障理事会が、**UNTAC** の展開を承認したのは、これに遅れること 2 週間後の 2 月 28 日であった（安全保障理事会決議 745（1992）参照）。

この総会の決定は、通常の **PKO** 財政プロ

セスにおける総会の権限を理解する上でユニークな先例である。通常は、PKO 経費の財政手当ては、安全保障理事会（あるいは時として総会）が予め PKO の展開を承認した後、事務総長が詳細経費見積もりを総会に提出するのをまわって行われる⁽¹³⁾。しかるに、UNTAC の場合は総会の決定が先行した。その理由は、1) パリ協定（1991 年 10 月 23 日カンボディアに関するパリ和平会議で調印）に基き UNTAC の展開は関係国および紛争当事者にとって既定のことであり、また、UNTAC の先遣隊も安全保障理事会の承認をえて展開されていたこと、2) 先遣隊による事前の調査によって UNTAC 本体経費が年間 10 億ドル余の巨額に上る可能性が、安全保障理事会のメンバーのみならず他の国連加盟国にも周知されており、3) 安全保障理事会の決定をまわっていたのでは、分担金の収納は間に合わず、パリ協定に設定された政治日程が実現できなくなるとの危惧もあったことである。

幸いにして、第 2 の大口分担金負担国である日本は、パリ協定の成立に貢献したカンボディア問題関係国グループ、いわゆるグループ 10 のメンバーであったので、総会における財政手当てにも時宜を得た対応ができた。具体的には、UNTAC の事務総長特別代表に明石康氏の就任が決まった直後より、日本のイニシアチヴによって、G10 中心に総会

第五委員会の有力代表団および ACABQ メンバーを巻き込んだ財政工作は稠密になり、極めて速やかに事務局からの立上がり経費見積もりの提示および ACABQ の査定作業が完了した。

PKO 財政制度の改革

以上のいくつかの事例は、明らかに効果的な PKO の実施には、設立に関する安全保障理事会による意思決定と履行の監視のみならず、総会による積極的な財政的行政的裏付けが不可欠であることを物語っている。

一般に、機構に財政負担を生ずる国連諸機関の決定採択にあたって、当該機関は事務総長による計画予算上の影響の見積もり、いわゆる Statement of Programme Budget Implications の提出を受ける必要がある⁽¹⁴⁾。但し、予算審議権は総会にあるので、各機関はその当否を論じる権限はなく、せいぜいテークノートするに留めている。安全保障理事会もこの手続を遵守している。しかるに、従前は、PKO の経費見積もりは単に部隊の編成、要因の規模、活動期間などをもとに容易に概算が可能であり、また、活動も比較的安定していたので、総会メンバーはその決定を事実上、安全保障理事会の特権とみなして、経費査定に積極的でなかった。近時は PKO の数と規模の拡大に鑑みて、かかる傾向の是正が総会の俎上に上がったといえよう。

たとえば安全保障理事会は、1998 年 8 月

(13) 本年 8 月に公表された「国連平和活動に関するパネル」もその報告において同様の慣行を確認している。See The Report of the Panel on the United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809), para.161.

(14) Rules of Procedure of the General Assembly (A/520/Rev.15), New York: United Nations, Rule 153.

のイラン・イラク休戦の際、停戦監視団の派遣を決定したが、初動展開に必要な経費は確保されておらず、事務局は慢性的財政危機状態にあって追加的財源の捻出に苦慮した（なお、事務局は、結局、日本からの自発的拠出に頼ることとなった⁽¹⁵⁾）。この例は、当時、安全保障理事会の常任理事国の間ではPKO経費の支弁は同理事会の決定におのずと付随するものとの認識が以前根強かったために、リソースの手当を総会が十分行い得なかったことを示している。

上述のように、理事会での常任理事国の合意達成が容易になった反面、大規模なPKOの展開が機関の対応能力をこえて決定される事態が起こったのである。当然のことながら、これは、安全保障理事会の常任理事国でない多くの先進国および主要開発上国の問題とするところであった。更に、米国が依然、分担金の不払い政策を続けていることも、これら諸国の批判の対象になった。さらに、当時、

米国⁽¹⁶⁾、カナダ等の国連のPKOの展開をもって貢献してきた国は、それまでPKO立上り期に提供する資機材を無償にする方針を改め、その対価の償還を国連に求めつつあった。

そもそも、国連憲章上、PKOのみならずあらゆる国連の機構の経費は、総会により予算として決定され、加盟国によって分担されるものであることは、国連機構のある種の経費に関する1962年7月20日の国際司法裁判所の勧告的意見に従って、一般に受け入れられている。これに加え、上述の状況は、PKOの財政上の手当てを、従来の安全保障理事会、なかんずく、その常任理事国の主導から、より多くの財政能力のある国が代表される総会の手にな実共に委ねることを必然とした。

こうして、総会が取り組んだ課題は、安全保障理事会の決定に異議を唱えるものではないにせよ、安全保障理事会主導による財政規模の安易な拡大を抑制し、理事会の決定に財政規律の見地から一定の枠をはめることであった。また、同時に、機関の財政的行政的がガバナンスを強化することも、必要な財源を

(15) 1998年、日本政府は、国連の財政危機に鑑み、事務総長の平和構築および平和維持活動を支援するため、国連に対し2,000万ドルの特別任意拠出を行った。このうち1,000万ドルは、イラン・イラク紛争に関する調停努力用に充てられ、これがUNIIMOGの立ち上がり経費に使用された。さらに、500万ドルが、アフガニスタンからのソ連軍の撤退監視(UNGOMAP)の財源に配分され、残りの額は、UNIFILおよび軍縮活動基金に使用された。(外務省『外交青書』昭和63年版(第32号)、大蔵省印刷局発行、1988年、53-58頁)。ちなみに、その後も日本政府は、国連の安全保障分野への貢献として、例えば次のような国連への特別拠出を行った：1989年、UNTAG(ナミビア)への4,600万ドルの現金特別拠出のほか車輛などの購入のための立ち上がり経費として1,355万ドルの任意拠出金を拠出(『外交青書』平成2年版(第34号)、1990年、119頁)。

(16) United States General Accounting Office, Report to the Chairman, Committee on Foreign Affairs (GAO/NSLAD-92-247), House of Representatives, United Nations, U.S. Participation in Peacekeeping Operations, Washington D.C.20548: United States General Accounting Office, September 1992, pp. 30-34. これによれば、米国は従来国連の安全保障活動へのエアリフトを国益にかなう例外的措置として国連に無償で提供してきたが、かかる自発的拠出を1989年に停止し、米国国防省がUNIIMOGに対して提供したエアリフトおよび1989年から1991年までの間その他のPKOに同省が提供したエアリフトについては、それぞれ7百万ドルおよび6百万ドルの償還を国連に求め、実際に支払いを得た由。

確保する上で欠かせない課題であった。かかる政治的脈絡において、安全保障理事会主導型で **PKO** 財政制度を強化せんとする一連の事務局の提案は、安全保障の財政について拡張主義的であり、多くの総会メンバーによって疑問視されたところであり、殆どの提案は、財源難、財政規律維持の必要等の理由で退けられた。

しかしながら、その提案のうち、初動経費の確保方法に関するものは、**PKO** の展開に関する安全保障理事会の決定の実施にとって根幹的に重要であることから、総会の優先的審議の対象となったのである。

第2章 基金の仕組み

以下に、基金の仕組みに係わる諸制度、すなわち国連予備費、支出手続、使途、財源の規模と構成を論述し、併せて、それぞれの形成過程を跡づけることにより、加盟国による基金設立の意図を明らかにしたい。

初動経費の財源と支出手続

一般に、新しい **PKO** の発足の時期は、他の国連の活動と異なり、当該紛争地の政治情勢に影響され、予測困難である上、それが会計年度中に発足した場合、加盟国は余ほどの予備費の支出を行う用意のないかぎり、即座に分担金を支払うことは出来ない。他方、国連は **PKO** の立上りに多大の資金を投入する必要がある。従って、当初の活動の展開を用意するため、必要資機材の発注、要員の搬入などさまざまな契約を賄う立上がり財源

が必要である。

これに対応するために、国連は、正規の予備費の財源として、資本運転基金 1 億ドル、自発的拠出による特別勘定財源約 1.4 億ドルを有するのみであった。しかも、両財源は、**PKO** 会計および一般会計のいずれの予備費支出にも使用されるものであり、**PKO** 独自の資金需要を十分満たし得なかった。また、両財源はともに米国、ロシアなどの加盟国の分担金支払いの延滞によって、年間を通じてほぼ払底していた。

たとえば、前述のように、**UNTAC** の年間承認予算は 8 億ドルを要したが、その立上がりには 2 億ドルを承認した。国連がこのように巨大な立上がり経費を予備費財源によって賄うことは、もとより不可能であり、いわば補正予算によって対応すべきであるが、そのうち緊急性の高い隊員展開の輸送費、部隊駐屯地の設営施設の設置費などの支出に應える財政制度の設立はもとより必要であった。しかしながら、**PKO** に固有の予備費制度は存在しなかった。慣行として、国連総会は、2 年間の通常予算の採択にあたり、事務総長がなしうる平和と安全の維持に関連する予備費支出権限の上限を通常、2 年間で累積 8 百万ドルとし、それを超えるときは、**ACABQ** の承認がある場合に安全保障理事会の一決定につき 10 百万ドルと定め、それ以上の予備費の支出は総会の承認を必要とする旨決定してきた（例えば、総会決議 54/252 参照）。

ここに予備費と呼ぶのは、より正確には、「予期されない、特別経費」、unforeseen and

extraordinary expenses である。1946 年の国連総会の定義⁽¹⁷⁾によれば、「予期されない経費」とは、総会が承認した政策に従う計画の実施に起因するかそれに付随する経費で、当初予算の経費見積もりがなされたときに予定されていなかった出費である。また、「特別経費」とは、予算見積もりの範囲外、即ち、既存見積りが依拠した計画の外の項目または目的の出費と定義されている。

平和維持活動留保基金は、PKO 分野でのこのような出費を臨時に賄うものとして設立された。

目的

目的は、設立決議 47/217 によれば、PKO の必要への機構の迅速な対応を確保するための現金の流動メカニズムとされている。そして、総会は、事務総長に対し、以下の目的の為に、基金より前払いを行う権限を与えた。

(イ) 総会が事務総長に賦与する予備費支出権限の範囲内で PKO に関連した予期

されない特別出費の支弁、および

(ロ) 当該 PKO 分担金の収納までの間、新規の、拡張された、あるいは、更新された PKO のために総会によって承認された立上がり経費を含む予算承認額の支弁

この基金は、回転基金である。従って、上記(イ)および(ロ)の前払い額は、これら目的のための分担金受け取りがあり次第基金に償還されなくてはならないとされている。

上記(ロ)の目的は、その後、改訂された。1994 年、国連総会において、基金が分担金未払いの穴埋めに使われる傾向が事務局の報告および ACABQ の指摘であきらかになったため、基金の使用目的は、新規の PKO の立上がり段階、または、既存 PKO の拡張、または、平和維持に関連する「予期されない、特別経費」の支弁に限定された⁽¹⁸⁾。

この 1994 年の総会は、PKO の行財政制度の改革においてひとつの転機となった会期であり、PKO の予算期間の単年度化と六ヶ月

第 2 表 事務総長の予備費¹⁾支出権限

単位：百万ドル

財源	一般予備費	PKO 予備費
	運転資本基金 特別勘定	主として平和維持活動基金
所定支出額	0-8 (累積)	
ACABQ 承認による追加額/件 ²⁾	8-10	50 但し累計 150 まで可
総会承認により追加 ²⁾	10 以上	上記額を超える支出

1) 予備費とは、予期されない、特別経費のこと。

2) 安全保障理事会の決定一件あたりの追加額。

(17) A/RES/68(I), 14 December 1946.

(18) A/RES/49/233A, Section XI, 23 December 1994.

の予算審議サイクルの設定を含む種々の改革を成し遂げた。その中で、PKO に関する事務総長の支出約束権限 *commitment authority* が漸く確立したことは、注目すべきである。即ち、総会は、これまでの事務総長の安全保障関係の出費を含む「予期されない、特別経費」の出費権限をもっぱら通常予算のコンテクトで設定してきたが、同総会において、初めて PKO 立上がり経費手当てのための出費権限を決定した。それによれば、ACABQ の承認を条件に事務総長は、安全保障理事会の決定 1 件につき 50 百万ドルまで、累積で 150 百万ドルまで総会の承認なしに支出を決定（コミット）できることになった⁽¹⁹⁾。

PKO 初動期における事務総長の予備費支出権限の大幅拡張は、平和維持活動基金の設立と軌を一にした決定であることは明らかで

ある。これは、PKO に特有の財政制度が形成される動きの一環であると解するべきであろう。参考までに、事務総長野予備費支出権限を一般財源および PKO についてとりまとめれば、第 2 表の通りである。

基金規模と予備費財源

基金の認可規模は、原設立決議で 1 億 5000 万ドルとされ、1994 年の見直しの際、同水準に維持することが確認された⁽²⁰⁾。その算定根拠を示す国連文書はないが、交渉の過程でしばしば言及されたのは、それが立上がる PKO の初期経費約 1 ヶ月分を賄うとすれば、年間規模で 20 億ドル近い新規 PKO の発足に対応できるとの見込みである。これに既存の運転資本基金および特別勘定の留保財源を動員すれば、年間 47 億ドルに及ぶ新規 PKO

第 3 表 国連の内部留保金

単位：百万ドル

資本運転資金	100
特別勘定 *	1965 年設立 132.9
通常予算余剰金 ** 1)	214.8
UNIFIL, UNDOF/UNEF 余剰金 ** 2)	135.8
合計	583.5

* 1965 年総会決議 A/RES/2053A により設立

** 以下の期間の財政規則 4.3, 4.4, および 5.2 の適用停止による：

- 1) 1982-1987 年の間
- 2) 1978-1990 年の間

(19) *Ibid.*, Section IV. ただし、これらの支出権限は、必ずしも安全保障理事会の承認に係ることのない事務総長による調停、仲介等の活動を除いて、原則として同理事会の承認を前提とするものである。行政上の必要から、大規模 PKO のタイムリーな展開を確保するには、UNTAC の例にみるように、総会の決定のみで支出権限を事務総長が行使する方法を一般化することが今後の課題と考えられる。

の初動経費が予備費財源として確保できることが期待された⁽²¹⁾。

ちなみに、当時国連が運転資金として有し

(20) *Ibid.*, Section XI para.1.

(21) 猪又忠徳「平和のための行政管理」、『国際問題』（日本国際問題研究所）No. 404, 1993 年 11 月、64 頁。

ていた内部留保金は、公表されただけで第3表の通りであった。

さらに、国連は、この他に、当時、約2億ドルから2.8億ドルの隊員派遣国への派遣費の償還を滞らせており、これを勘定に入れば内部留保はゆうに8億ドルを越えていたわけである。この点につき、事務局は、1992年10月に発出した「国連の財政状況」と題する報告（A/C.5/47/13）において、国連が未曾有の規模の分担金滞納を蒙っているにもかかわらず、長年にわたり持ちこたえることができたのは、これら加盟国からの借金の累積によったと率直に述べている。そして、加盟国からの債務支払いを得られない機構は自らの債務を払うことはできないと明言している⁽²²⁾。

これによっても明らかな通り、国連は、加盟国からの分担金不払い等の事由に起因する財政危機状態に臨んで、事務総長の管理するあらゆる信託基金、特別勘定等の資金を通常計画予算の執行のため一時的に流用する特別権限を会計期間毎に賦与されており、上述の内部留保金（表3）を駆使してしのいできた。この意味で、純然たる資金繰りの見地からみれば、直接的には通常予算、間接的にはPKO予算の資金繰りのため国連は非公式な予備費財源を相当潤沢に持つと言える。しかるに、かかる巨大な事実上の留保金を加盟国一少なくとも安全保障理事会非常任理事国の与かり知らぬ形で事務局が一時的にせよ目的外支出

に流出し、他方、外向けには機構の財政破綻を訴えるのは、健全な財政運営とは言えない。

本基金の設立は、このような内部留保金の事務局による運用にメスをいれるとともに使用可能な内部留保金をPKOに活用するべくその財源に繰り入れることを企図したものである。

財源構成

150百万ドルの基金の財源は、基本的に、（i）過去の二つのPKO、UNTAGおよびUNIIMOGの余剰金67.4百万ドルと（ii）一般財源の余剰金82.6百万ドルからなる。67.4百万ドルの内訳は、UNTAGが49.2百万ドル、UNIIMOGが18.2百万ドルである。これに加え、総会は、1997年7月、基金の資金から生じた利子を財源に繰り入れることを決定した。それによると、利子は、基金の実際の資金の積み増しが150百万ドルに達するまで基金の収入として留め置かれ、基金の資金に持分を有する加盟国のクレジットとはならない旨決定された⁽²³⁾。

上記（i）および（ii）の原資は、決議の上では以下のようにより厳密に定められている。即ち、上記PKOの余剰金は、それぞれのPKO財政に関して国連総会が余剰金として加盟国に返還することを決定した額が支払われた後に残る収入と支出の差額とされた。また、一般財源の余剰金は、1987年の総会決議42/216による財政規則（余剰資金の

(22) A/C.5/47/13, para. 21 and A/C.5/47/13/Add. 1, para 17.

(23) A/RES/51/218E of 17 June 1997, Section VI, para. 4.

第4表 UNTAG と UNIIMOG の財務状況

	1) UNTAG	2) UNIIMOG
分担金及び任意拠出		
収入	491.0	237.0
支出	374.2	172.9
加盟国への返還金	66.9	43.5
残額	49.9	20.6

1) 1989年4月から1990年3月まで

2) 1988年8月から1991年2月まで

加盟国への返還に関する規則 4.3, 4.4 および 5.2) の適用停止の結果生じた内部留保金 154, 881, 112 ドルのうちの一定額とされている。

しかしながら、これら二つの財源を併せた 150 百万ドルは、運転資本金への支払いと同様にあくまでも加盟国による前払い advance であり、加盟国は、基金の 150 百万ドルに対し、それぞれ、最近時点の PKO 分担金率 (1990 年の総会決議 45/247) に従って計算された額の持分を有するとされている。なお、基金設立後国連に加盟した国はかかる持分を有さず、しかも、加盟後最初の分担金の割り当て率に従って基金に当該割り当て額を支払うこととされ (設立決議第 (g) 項参照)、その支払いは帳簿上は基金の雑収入とされている。

さらに、設立決議は、基金が解散されるときは、上記持分が加盟国に返還される旨明記している (設立決議 (i) 項参照)。

このことは、余剰金を利用して設立した基金の原資は、加盟国に本来返還すべきであった金であるので、国連に所有権は移転しないためである。実際、基金の財源に余剰金を使用するにあたって、いくつかの加盟国は、150 百万ドルのうち自国持分にあたる額を自国に一旦返還し、しかるのちに、基金に改め

て拠出することを主張すらしめたものである。

UNTAG および UNIIMOG の財務状況は第4表の通りであった。

この表に明らかなように、これら活動は、帳簿の閉鎖までに余剰金の存在を総会に報告し、多額を既に加盟国に返還している。余剰金が生じた原因は、種々あるが、大きいのは、活動企画にあたって、正確な経費見積もりが困難であること、UNTAG ように人気のある活動、あるいは、UNIIMOG に対しては、イラン・イラク戦争の終結に政治的重要性を認めた日本のような国が寛大な自発的拠出を行ったこと、さらに、分担金の支払いの遅れによる節約の実施も挙げられる。当初、事務総長は、これら二つの活動の余剰金をもって、平和維持活動留保基金を設立することを提案したが、加盟国は、一部の国 (米国、仏および北欧隊員派遣国) を除いて、かかる提案はあまりにも安易に流れるとの印象をもった。というのも、緊縮予算の下で余剰が生じたことが先ず以って奇妙である上に、合理的な必要基金規模の研究なしに余剰金のサイズに応じて基金を設立することは説得力に欠けたからである。

提案国の日本は、150 百万ドルの規模を最

低限の規模と見て、二つの **PKO** の余剰金との差額を、通常予算会計の内部留保資金の基金への移転で埋める案を提示、関係国の支持取り付けにあたって、加盟国の分担金滞納の削減を促進しつつ事務局による現金流動性の管理方法を改革する必要を強調した。また、日本の当初提案では、運転資金と新基金との一体的運用を確保するという財政原則貫徹の見地より、かかる基金は、運転資本基金の一部門とし、既存の運転資本基金と一体のものとして、国連財政規則によって運用すべきこととされていた⁽²⁴⁾。また、帳簿上の余剰金を平和維持活動の立上りのための基金設立に活用する可能性を示すことによって、米国やロシアの分担金滞納額の支払いを促進することができることも強調した。

通常財源の余剰を活用するという日本の提案には、事務局および開発途上国、そして、開発途上国の意を汲む姿勢をとったオランダが抵抗した。その論拠は、通常予算は、火の車であり、そこにある余剰は単に帳簿上の余剰、現金化されざる余剰であり、そこから無理に資金を移転すれば、通常予算書計画の実施に影響が出るというものであった。

これに対し、日本は、そのような影響を回避する上からも平和維持留保財源を運転資本基金の内枠とすることを提案している旨強調した。他方、仏、英ロシアおよび米は、**PKO** に使途を特定した基金の設立が望ましいとし、運転資本基金からの本件基金の独立を主張し

た。

最終的に合意された基金の形は、安全保障理事会常任理事国の意向を尊重して、基金を運転資本基金から独立した基金として設立するが、運営は、通常予算活動の資金確保を害することなく国連財政規則および規定に従って運営されなければならないこととされた⁽²⁵⁾。かかる条件が付されたことによって、開発途上国は本基金の設立に賛同することになった⁽²⁶⁾。

以上によって明らかなように、本基金は、基本的に、終了した **PKO** 会計の余剰金および過去の予算の留保余剰金会計の資金を財源とするものである。しかしながら、実際の基金資金の積み増しには、現金が必要であるので、それぞれの会計に各国が滞納分担金を払い込まれなければ実際の基金の積み増額は確定しない。これがこの基金の弱点である。

しかしながら、その反面、単なる借金払いではなく、**PKO** のための基金設立という積極的目的が加盟国の滞納金支払いへの刺激となり、また、国連事務局が加盟国に返還すべき余剰金をいつまでも内部に留め置くことを是正する契機になる点で、この提案は、制度改革上のメリットを有していた。

次に、そのような意図を持って構築された本基金が、期待通りの機能を発揮したかどうかを基金の使用に照らして検討して見よう。

(25) A/RES/47/217, para. (k).

(26) A/C.5/47/SR.50, p 18. ここにおいて、ウガンダは、第五委員会での決議案採択に際し、「基金の設立は総会が承認したいかなる活動をも害するものではない」との了解で決議のコンセンサス採択に参加した旨の意見を表明している。

(24) Ambassador Shunji Maruyama, *op.cit.* p. 241-242.

第5表 平和維持活動基金の使用状況

単位：100 万ドル

年 月	資金量	貸出	収支残高
1993 末	65.1	63.4(ONUSAL, UNAVEM, UNTAC, UNOMUR UNOMIR, UNAMR)	1.6
1994 年末	65.1	40.9(UNOMUR, UNAMR は返済)	24.2
1995 年 3 月	90.3	45.0(同上)	45.3
		(25.0 一般会計から受け取り)	
1995 年 10 月	92.7	0	92.7
1996 年 3 月	94.2	0	94.2
1996 年末	99.0	0	99.0
1997 年末	104.5	0	104.5
1998 年 6 月	107.5		
		0.7~2.5(UNMICAR/MINURCA)	
1998 年末		0.1~0.9(UNOMSIL)	
1999 年初	107.2	7.45(コンゴ)	103.7
		8.8(MINURCA)	...
		...	...
		10.0(東チモール)	...
2000 年 5 月	178.8	30.8(貸出残高)	148.0

(注) 1994 年 12 月総会決議 49/233：PKRF 用途を立ち上げに限定

(注) 基金規模には、UNTAG, UNIIMOG, 国連一般財源からの移転額に加え、他の PKO (ONUSAL 等) からの余剰金の移転 (1996 年 9 月採択の決議 A/RES/50/246 による)、利子、雑収入及び自発的拠出も含む。

出典：A/51/778, A/53/912 及び国連事務局当局者からの聴取。

1999 年以降については、国連行政総局関係者から聴取。なお、2000 年 5 月貸出高 30.8 百万ドルの内訳は次の通り：MINURCA 13.9; MONUC (コンゴ) 6.9; UNTAET (東チモール) 10 (百万ドル)。

第3章 基金の機能

基金の使用振り

1993 年から 2000 年までの間の本基金の資金量 (総収入) の推移と使用状況を第 5 表にとりまとめた。

1993 年以降の基金の使用振りを見ると、第一の特徴は、立ち上がり済みの PKO への貸し出しが多いことである。初期において、第 5 表に見るように、ONUSAL, UNAVEM および UNTAC への使用が総資金 65.1 百万ドルの太宗を占め、UNOMUR, UNAMUR

の新規 PKO への使用は短期間にとどまった。

この傾向は、1994 年に国連総会が既存 PKO への使用を禁止するまで続いた。1995 年 3 月に通常予算余剰金会計から 25 百万ドルの入金があり、基金の現金規模が 90 百万ドル台に達したにもかかわらず、その後 1998 年に到るまで、中央アフリカ、シエラレオネでの活動に小額が使用されたのみで、 Dayton 合意に伴う 1995 年以降の旧ユーゴ諸地域の諸活動、即ち、ボスニアでの UNMIBH の発足、東スロボニアの UNTAES、UNPREDEP

第6表 基金の総収入

単位：100万ドル

	収入 ¹⁾	認可規模に見合う収入
UNTAG よりの移転	48.8	49.2
UNIIMOG よりの移転	17.3	18.2
一般基金からの移転	25.0	82.6
ONUSAL からの移転 ²⁾	.257913	
利子収入	20.4	
雑収入 ³⁾	.248851	
自発的拠出 ⁴⁾	.351989	
計	112.4	150

1) これまでの実際の収入。1998年12月31日現在の公表値。

2) 1995年4月に設立した ONUSAL に関する財政決議（1996年9月17日採択）A/RES/50/246により、同活動の余剰金を基金に移転した。1997年5月に終了した。MINUGUA（グアテマラ国連人権監視団）の余剰金も基金に移転されることになっている（1999年6月8日採択 A/RES/53/235 参照）。

3) 基金設立後、国連に加盟し、基金に持ち分を有しなかった国からの支払。これら諸国は、加盟後最初の PKO の分担金の割り当て率に従って基金に払込みを行うことになっている。

4) スイスの拠出。

出典：A/53/912。

の更新、および、1996年以降のハイチでの新規3活動の展開には、本基金は使用されなかった。ACABQが調査した結果では、これら活動は、前身の諸活動の整理資金が十分あったため、あるいは、活動が小規模で基金より借り入れをする必要がなかった由である⁽²⁷⁾。

最近は、コソヴォおよび東チモールの活動にそれぞれ7.45百万ドルおよび10百万ドルが使用され漸く、基金の機能が発揮される兆しがみられる。

さらに注目すべきは、ようやく2000年初になり、通常予算余剰金会計から所定の満額の入金があったことである。

なお参考まで、公表ベースでの1998年12月31日現在の基金の総収入は、現金ベース

(27) A/53/961, Annex.

で112.4百万ドルであった。その内訳は、第6表の通り（単位：100万ドル）。

通常予算分担金の滞納が依然続いてきたため、一般会計からの余剰金の未受け取り額は、58.9百万ドルに上っていた。また、UNTAGからは410,974ドル、UNIIMOGからは903,071ドルが未払いとなっていた。

機能の見直し論

上記のように基金使用状況が低調であることが、1997年から1998年までの12ヵ月の間のPKOに関する国連会計検査委員会の報告で指摘を受けた⁽²⁸⁾。このため、1999年5月、ACABQは、昨今のPKO活動水準の減少に鑑み、総会が基金の規模を150百万ドル

(28) A/53/940, para. 4.

に保つことを見直すべきことであるとの見解を総会に提出すると共に事務総長が第 54 回総会に、平和維持活動基金についての包括的報告を提出する意向である旨を総会に通報した⁽²⁹⁾。

この ACABQ の見解に対し、1999 年 6 月 8 日、総会は、同意した⁽³⁰⁾。しかしながら、第 54 回総会には、上記事務総長の報告は提出されていない。

他方、本年 9 月の国連ミレニアム・サミットに提出された「国連平和活動に関するパネル報告」⁽³¹⁾では、当該 PKO の立ち上がりが近く、かつ、大規模であるため要員と機材を確保する多大の事務局による準備が必要である時は、事務総長は安全保障理事会の正式な承認に先立ち、ACABQ の承認があれば、平和維持活動留保基金から一件 50 百万ドルまで臨時に支出する権限を与えられるべき旨が勧告されている。この勧告は、現状では、調停、仲介等、平和構築にかかわる事務総長の独自の活動の予備費が 2 年の会計期間中累積 8 百万ドルにとどまり、かつ、PKO のための臨時支出は安全保障理事会と ACABQ の承認がなければ 8 百万ドル以上の臨時出費を成しえないところを、ACABQ の承認によって事務総長に大幅な予備費支出の権限を授ける途を開こうとするものである。この提案は、一見、新規 PKO のリソース確保に当たって、前述の UNTAC（カンボジア）の立ち上が

り経費の手当の例（なお、最近はコソヴォおよび東チモールでの暫定統治機構の立ち上がり経費の手当にも同様の方式が採られた）を踏襲するものであり、総会と理事会の権限の均衡をとるものようである。しかしながら、当該活動の発足に関する理事会の正式承認のない状況で、50 百万ドルもの出費につき総会の予算上の吟味・査定を省略する点で、前述のガーリ事務総長による諸提案（109 頁参照）以上に、事務局の狙いはむしろ自らの権限強化にあるように見える。

低調な使用の理由

前章で、本基金に移転される余剰金は、加盟国が滞納分担金を支払うまでは、帳簿上の資金でしかないことを指摘した。当初、この基金の 150 百万ドルのかなりの部分はいわば、空枠であった。したがって、分担金の滞納が解消しないことが、この基金積極の使用を阻む要因であったと考えるのが一般的である。基金設立の当初、即ち、1993 年-1995 年までは、たしかに、そのような要因が強く働いた。しかしながら、上述のように、基金の実際の資金量は満額に達した現在そのような説明は成り立ち難いことを認めなくてはならない。

また、筆者は、ACABQ が主張するような PKO の規模が縮小しているから、本基金の使用が低下したとの単純な因果関係に基き、基金規模の引き下げを唱えない。なぜなら、PKO の財政規模が 30 億ドルを越えていた 1995 年に基金利用量はゼロになり、その後、小規模

(29) A/53/961, para. 5.

(30) A/53/522/Add.3, para. 17, Draft decision I.

(31) The Panel on the United Nations Peace Operations, *op.cit.*, para.164.

とはいえ UNMIBH, UNMOP, MIPONSUH (ハイチ), MONUA (アンゴラ) 等の活動が立上がったのに十分な資金を備えていた本基金が使用されなかったのは、PKO の規模低下によっては十分説明できないことである。なお、確かに 1998 年および 1999 年に PKO の年間規模は 7-8 億ドル台に低下したが、その後、コソヴォおよび東チモールの活動の展開で PKO の活動規模は 17 億ドル台に回復しており、早計な資金規模の削減は賢明ではない。

基金の利用が進まなかった理由は、第一に、各 PKO が独自に財政運営をする傾向である。

多くの PKO は、本部は別として、「独立採算制」を貫き、初期展開費を含めワーストシナリオによる最大予算見積もりと余剰金の確保をめざすことである。かくして生じた余剰金が新 PKO の事実上の立ち上がり資金に融通されることとなったのである。

第二に、過去 10 年間の大規模 PKO の実施経験から、加盟国、就中、隊員派遣国あるいは人道支援提供国と事務局間のネットワークと作業調整は長足に発達し、国連外部の人材、機材、情報が豊富に提供されるようになった。特に、人道支援部門の初動経費、および、安全保障理事会の許可をえて行うが、しかし、

第 7 表 現行 PKO 余剰金

1998 年 6 月 30 日現在

単位：1,000 ドル

	現金		留保金・残高		加盟国への返還可能額	
	1998	1997	1998	1997	1998	1997
UNFICYP	20,375	22,000	16,168	14,777	16,168	14,777
UNDOF	35,427	37,690	60,733	63,347	35,427	37,690
UNIFIL	98,393	37,474	120,744	113,503	98,393	37,474
UNIKOM	43,336	49,329	31,795	28,410	31,795	28,410
MINURSO	3,652	1,040	22,537	38,215	3,652	1,040
UNPF	3,296	16,398	243,110	327,541	3,296	16,398
UNTAES	92,430	154,152	47,468	49,851	47,468	49,851
UNPREDEP	61,928	35,355	13,358	8,523	13,358	8,523
UNMIBH	23,653	35,297	38,122	463,890	23,653	35,297
UNOMIG	4,797	4,743	3,589	4,845	3,589	4,743
UNMOT	3,970	7,249	4,057	6,330	3,970	6,330
UNAVEM	54,110	108,679	46,161	72,180	46,161	72,180
UNOMIL	7,396	12,158	10,153	14,052	7,396	12,158
UNSMIT	15,891	3,598	2,544	9,850	2,544	9,850
MINURCA	1,038		1,893		1,038	
合計	469,692	525,162	662,432	1,215,314	337,908	334,721

出所：以下をもとに作成。Financial Report and Audited Financial Statements for the 12 months from 1 July 1997 to to 30 June 1998;

Report of the Board of Auditors, Volume II, United Nations Peacekeeping Operations, General Assembly Official Records Fifty-third Session Supplement No. 5 (A/53/5), New York: United Nations, 1999.

第8表 完了PKOの余剰金

1998年6月30日現在

単位：1,000ドル

	現金	留保金・残高	加盟国への返還可能額
UNEF	0	8,677	0
ONUC	0	36,811	0
UNIIMOG	5,123	2,916	2,916
UNTAG	20,550	34,497	20,550
ONUSAL	5,244	8,175	5,244
UNTAC	3,457	7,385	3,457
UNOSOM	1,469	24,299	1,469
ONUMOZ	15,401	10,741	15,401
UNMIH	89,895	28,640	89,895
UNAMIR/UNOMUR	36,324	37,434	36,324
UNMLT	259	273	259
MINUGUA	108	167	108
合計	177,830	200,015	175,623

出所：以下をもとに作成。Financial Report and Audited Financial Statements for the 12 months from 1 July 1997 to to 30 June 1998; Report of the Board of Auditors, Volume II, United Nations Peacekeeping Operations, General Assembly Official Records Fifty-third Session Supplement No. 5 (A/53/5), New York: United Nations, 1999.

本来機構の経費とみなされない憲章第7章下での加盟国によるある種の強制行動に付随する人道支援を国連のPKO経費が賄わないことも、平和維持活動留保基金の効果を削いでいると考えられる。たとえば、本年3月安全保障理事会は、人道支援問題につき集中討論を行い、少年兵を含む戦闘要員の除隊への支援をはじめとする人道支援活動の中核部分を分担金で賄う可能性を検討し、かかる活動をPKO活動に統合する意義を認めた⁽³²⁾が、これは、人道支援中心緊急基金の改革とも関連

して、本基金の将来の役割を示唆するものである。ちなみに、これらの支弁財源をいかに捻出するかは、旧ユーゴのUNPROFOR以来の課題である⁽³³⁾。

また、各PKOの隊員派遣国は、派遣費の償還を重視するため、各PKOは最大経費見積もりを以って、自前の立上がり経費を確保しようとすることも否めない。さらに、各PKOは、活動を終えたPKOの清算に長期を要しており、余剰金が容易に加盟国に還付されないことも益々顕著になりつつある。ちなみに、2000年7月1日現在、派遣国への隊員派遣費の償還は、派遣国からのクレームに応じて、予定通り行われており、滞りはな

(32) 安全保障理事会議長声明、S/PRST/2000/7 and 10, 7 and 23 March 2000. 前掲、「国連平和活動に関するパネル」も同様の認識を示している。See Panel on the United Nations Peace Operations, *op.cit.*, paras.42 and 47.

(33) 猪又、前掲論文、67-68頁。

い由（事務局 PKO 財政責任者からの聴取による）。

第三に、最近の米国不払い政策は、議会の決定によって PKO 分担金の米国のシェアが 25% を越えることを許さず、通常予算の分担率 25% に安全保障常任理事国への加算分を加えた 31% を下回る支払いを行っていることである。この政策が続く限り、収支不均衡は不可避であり、従って、事務局および隊員派遣国が自己の利益につき防衛的になることは避けられない。

巨大な PKO 余剰金

その結果、各 PKO 会計は、本基金の設立にもかかわらず、依然過剰見積もり状態を繰り返しているといつて過言ではない。

最近の外部国連会計検査のデータを基に、筆者が PKO 予算の未使用額（いわゆる unliquidated obligations、債務引当金を除く）を集計したところ、全 PKO の未使用額は、1998 年 6 月 30 日現在、8.6 億ドルに上った。その内訳は、現行 15 の PKO の余剰金が 6.6 億ドル、終了した 12 の PKO のそれが 2 億ドルである。現時点で、加盟国に余剰金を還付するとすれば、手持ち現金の範囲内で行うことになるが、かかる制限のもとに還付する余剰現金は、それぞれ 3.3 億ドルおよび 1.8 億ドル、併せて 5.1 億ドルと見積もられる。

詳細は、第 7 表および第 8 表を参照願いたい。

以上に見るように、本基金は、PKO 規模の急激な拡大に対応するために設立されたも

のでありながら、十分活用されなかった。設立当初において、米国がその希望通り本基金への入金を条件に滞納金の支払いを実現できたならば、1993 年から 1995 年までの間の未曾有の PKO 拡大に対し、基金はその機能を発揮しえたであろうことも明記すべきであろう。しかしながら、当時、国連事務局は通常予算会計の資金繰りを宗として、米国の希望を容れなかった（以上は、国連財政局責任者よりの筆者の聴取による）。この意味で、国連は改革の好機を逸したといわざるを得ない。しかもその後、平和維持活動のピーク時に基金の資金はかなりの資金規模に達していたにもかかわらず、殆ど使用されなかった。その原因は、上述のように複合した行政的諸要因であった。そして、その最たるものは、多くの立ち上がり済み PKO おける巨大な余剰資金の存在であり、それが平和維持活動基金を育てるメリットを損なったと見られる。

おわりに

これまで、多大の PKO における余剰金の存在を背景としつつ、国連総会では、年間 2 回の PKO の予算審議時期に多くの活動について予算案の準備が間に合わず、事務局は総会から臨時の支出権限を承認してもらうか、あるいは、仮予算の承認を得ることにより、活動を維持する現状が続いてきた⁽³⁴⁾。また、それによって、加盟国からの分担金支払いが決して促進されるものではない。予算審議の

(34) 例えば、A/RES/48/227 of 23 December 1993 および UN Press Release, GA/9696 of 23 December 1999 所収の G77 の発言 参照。

半年サイクルの確立により、予算プロセスは円滑化されたが、総会が多くの予算案を短期間に処理することを迫られるという状況は、1992年当時と本質的に何ら変わっていない。この意味で、平和維持活動留保基金の狙いとしたところは、依然、国際社会共通の課題である。

また、今日、多くのPKOが目的とする人道援助への支援活動の経費需要に対応するにあたって、本基金をどのように活用改善するかも考慮すべき課題である。かかる課題が解決されるまでは、PKOの展開に責任を有する安全保障理事会および隊員派遣国は、PKO予算が潤沢にあり⁽³⁵⁾、リダンダントであることに、なんら矛盾を感じないであろう。

しかし、このような事態は、総会に財政権を集中し、健全かつ効率的に資金を管理・活用するという平和維持活動基金の設立が目指した行政改革の実現からは程遠い。加盟国の財政負担能力に限りがある中で、リソースを集約的に管理することのない状態はいつまでも続かないであろう。早晩、現在のPKO規模の拡大が続くならば、安全保障理事会の主

要メンバーのみならず、理事会のメンバーでない主要分担金拠出国にとっても、財政負担と制度の非効率性は耐えがたいものとなる。そうして、本基金の活用を核としたPKO財政制度の再構築の時期が訪れなければならない。

拡大するPKOの規模および財政需要、並びにその活動の多様化は、PKOの立ち上がりと展開の成功に多くの加盟国の協力が不可欠であることを物語っている。資金と隊員需要の拡大は、安全保障理事会の常任理事国以外の国々にも大きな負担と責任を要請する。平和維持活動留保基金の設立は、そのような加盟国間の力関係の変化を反映した機構内の制度的変革である。この基金の設立は、PKOの実施にあたって、総会が財政を通じ、安全保障理事会に対して実質的重要性を獲得してきたことを念頭において評価されるべきである。同基金の強化は、今後、ミレニアム国連総会を通じて論じられ、総会と安全保障理事会の権限関係の変容を反映したものとなる可能性がある。その過程で、本質的なのは、いかに総会がその固有の権限、すなわち、機構の経費の確定、公平な財政負担の決定と資源の効率的利用の確保に忠実であるかである。

(了)

(35) ちなみに、各国からの信託拠出によって支弁された国連平和維持に関連する活動の財政規模は、1998年7月から1999年6月までの一年間、収入が12.6百万ドル、支出がわずかに8.1百万ドルであるのに対し、累積未使用金・留保金は同期間94.6百万ドルから99.1百万ドルに増加している。このうち50%に及ぶ留保金は日本からの拠出によっている。See Financial Report and Audited Financial Statements for the 12 months from 1 July 1998 to 30 June 1999; Report of the Board of Auditors, United Nations Peacekeeping Operations, General Assembly Official Records, Fifty-fourth Session, Supplement No. 5 (A/54/5), New York: United Nations, 2000, Annex II pp. 309-310.

Establishment of the United Nations Peace-keeping Reserve Fund: Toward an Effective System of Peace-keeping Financing

Tadanori INOMATA *

Abstract

On 23 December 1992, the United Nations General Assembly established a Peace-keeping Reserve Fund as a revolving cash flow mechanism to ensure the rapid response of the United Nations to the needs of peace-keeping operations. The Assembly authorized the Secretary-General to advance from the Fund to meet short-term cash requirements of start-up of new peace-keeping operations and expansion of existing ones pending the collection of assessed contributions to the respective budgets of the operations. The resources of the Fund were to be constituted by the transfer of (i) surplus money from the accounts of two completed peace-keeping operations; UNTAG in Namibia and UNIIMOG in Iran and Iraq and (ii) retained surplus available in the General Fund.

Rapid increase in large scale peace-keeping operations and their growing financial demand prompted Member States to review not only the financing system, but also the way the Security Council took decisions on the launching of PKOs and the General Assembly approved and managed the resources required for these operations. The establishment of the Fund was symptomatic of a balance of competence emerging between the two organs as well as the development of a new budgetary and administrative system for the PKOs.

The idea to establish such a fund, initially mooted by Secretary-General Perez de Cuellar, was followed up by his successor Boutros-Ghali together with a series of other extensive proposals contained in his "Agenda for Peace". The most of Member States, developing and developed countries, not always present in the Security Council regarded the Secretary-General's proposals as accommodating the Council with financial facilities the provision of

* Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

which essentially devolves on the General Assembly. They considered the proposals would favor the political and security sectors to the detriment of the economic and development sectors of the U.N. And no country was prepared to make additional assessed contributions to support the proposals of the Secretary-General.

The Government of Japan took initiative in identifying sources of financing for the reserve without imposing an additional financial burden on Member States. It contributed to building a consensus to devise a mechanism of the Fund, which was acceptable to all States. The scheme thus agreed on aimed, on the one hand, at reforming the cash management in the Secretariat and giving incentive to the payment of arrears by Member States and on the other, at establishing a separate financing system for PKOs based on the balance of competence between the Security Council and the General Assembly.

However, a review of the transactions made by the Fund reveals that the full replenishment of the Fund based on the transfer from the General Fund was delayed until January 2000 due to the concern of the Secretariat for ensuring adequate cash flow for the regular budget. Moreover, limited or no use of the Fund has been made despite the start-up of new PKOs and expansion of existing ones for the last eight years because of the availability of sizeable unspent balances in the on-going and completed operations which were launched since 1988.

It was not until the Board of Auditors and the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions pointed out the insufficient use of the Fund and two large scale PKOs in Kosovo and East Timor began that the Secretariat proceeded to the extensive use of the Fund and the full replenishment of the Fund. The study concludes that with a sign of renewed interest in the role of the Fund on the part of the Secretariat and Member States, the Fund is likely to function fully and achieve its objectives in accordance with its original mandate.