

国際連合の経費に関する再考察

—国際公共財の形成にむけて

猪 又 忠 徳*

目次

問題の所在と背景

「ある種の国際連合の経費問題」の経緯

I. ICJ 勧告的意見の再考察

1. 機構の経費の定義
2. 機構の経費の決定機関
3. 財政義務の遵守
4. 展望と課題

II. 機構の経費の概念と決定過程

1. 経費の基本的範囲
2. 現状の国連経費による諸活動
3. だれが経費と決定するのか?
4. PBI あるいは決定の実際過程

III. 事例研究

1. ボーダーライン・ケース
 - イ. 開発会計 Development Account
 - ロ. UNPROFOR (旧ユーゴ保護軍) 人道支援護送
 - ハ. UNPROFOR 緊急対応部隊の展開
 - ニ. UNTAC のカンボジャ暫定合同政権への支援

2. 評価

結論

- ICJ 勧告的意見の今日における妥当性
- 残された問題、平和維持活動の経費の確定

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

問題の所在と背景

国際機関の国際公共財としての役割が最近ますます問われている。もとより、国際公共財としての国際機関の機能は、多岐にわたる。そのうちでも機関の加盟国が財、人材およびサービスを機関に投入する過程は、公共財形成にとって根本的重要性を持つ。

当然のことながら、各国行政においては、共通のサービスは国民の義務的あるいは利用者負担によって支えられている。このように負担される経費が何によって確定するかは、各国の公共政策に関する国民的合意による。

同様に、国際機関においてもその経費は、機関の課題の設定と目的達成手段に関するコンセンサスによって決定される。ある活動の経費は、機関の意思形成のための会議費用であり、また、あるものは事務局の基本的な行政活動費であること、さらに、あるものは国際の平和と安全にかかわる活動の経費であることから義務的経費とみなされる。他方、難民救済などの人道支援、人権擁護活動、開発援助活動の多くは自発的負担にまつことが普通である。これらは、機関メンバーの意思形成の蓄積によって自ずと定まってきたことである。

それでは、いかなる活動が自発的拠出に適し、いかなる活動が義務的負担によるべきかについて、多数国間機関において何らかの明確な基準が見出せるのであろうか。近年、グローバル化の下で国際機関の活動が多様化し、その経費および負担形態もさまざまである。1996年、専門機関と IAEA を含む

国連システム諸機関の総活動経費は、100億ドルを越えている¹。本稿においては、かかる基準が国連機関において形成された過程を、1960年代に加盟国によって争われた「ある種の機構の経費」問題の帰結を出発点として、捉えなおし、今日の国連機構の経費に関する国連加盟国の認識を明らかにしたい。

「ある種の国際連合の経費問題」の経緯

国連総会が「ある種の機構の経費」に関する国際司法裁判所 (ICJ) の勧告的意見を受諾²して久しい。同意見は、仏およびソ連が UNEF I 第一次国連緊急隊 (スエズ) および ONUC コンゴ-国連軍の経費支払いを拒否したことに端を発した国連経費問題の法的決着の一助となった。それは、「冷戦期の国連において、大国間の利害と見解が正面から対立した法律的論争に終止符を打つ答えを出したという点で、歴史に残る意見であった」とされる³。

1961年12月20日、総会は、次の問題につき ICJ の勧告的意見を求める決議を多数決で採択した。すなわち、一連の関連安全保障理事会決議および総会決議に従って実施された ONUC に関して諸総会決議が承認した支出、ならびに一連の関連総会に従って実施された

UNEF に関して諸総会決議が承認した支出は、国連憲章第17条2項に規定するところの機構の経費をなすものであるか⁴。

これに対し、裁判所は、機構の経費とは国連の目的を実現するためになされた支出であり、ONUC および UNEF の活動はそれぞれ平和と安全の維持にかかわる国連の目的を実現するために総会ないし安全保障理事会がおのおの自ら定める管轄権に従って実施を決定したと判断した⁵。そして、かかる決定実施のための経費は行政経費を含むすべての経費を意味し、かつ、事務総長が憲章第98条によって総会安全保障理事会、経済社会理事会および信託統治理事会から委託される任務を遂行するため事務総長が行った支出行為から生ずる経費は、機構の経費であるとされた⁶。また、両活動は憲章第7章下の強制行動ではなく、憲章第43条あるいは第50条で想定された特定加盟国と安全保障理事会との間の経費分担の問題は生ぜず、両活動の経費が総会によって加盟国に割り当てられるべき機構の経費であることに疑いはなく、その割り当ては総会の権限により定められる旨も確認され

4 A/RES/1731 (XVI).

5 Reports and Judgments, Advisory Opinions and Orders, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, International Court of Justice, p.168 (21). また、裁判所は、UNEF については総会が敵対行動の停止の確保とその監督の権限を与えたこと、ONUC について安全保障理事会が国際の平和と安全の維持、即ち、事態の平和的解決と維持のために認めた活動であることは明らかであるとした (*Ibid.*, pp.170 (23) and 175 (28)).

6 *Ibid.*, p.162 (15).

1 A/53/647, *Budgetary and Financial Situation of the United Nations System*, Statistical Report by the Administrative Committee on Coordination, 6 November 1998.

2 A/RES/1984A, 1854 (XVII) of 19 December 1962

3 横田洋三「ある種の国際連合の経費」『国際司法裁判所 判決と意見』第一巻 (1948-1963年) 国際書院 1999年2月 468頁。

た⁷。

要するに、ICJ は、総会が承認する支出は国連の目的のためになされる限り機構の経費であり、加盟国は権限ある機関たる総会が割り当てるところに従ってそれを支払う義務があることを明らかにした。

同意見は、仏、ソ連および東欧諸国を除き国連加盟国にあまねく受け入れられた。総会による同意見の受諾に伴い、開発途上国を含め多くの中小国は、滞納金支払いを加速した⁸。その後、仏、ソ連両国もその他の平和維持活動の経費分担においては上記義務を遵守してきた。この意味で、ICJ の勧告的意見は、国連活動、就中、平和維持活動の経費負担に対する加盟国の集団的責任⁹の認識を高めることに貢献したといえる。その結果、当時の国連通常予算の規模を上回る UNEF と ONUC への8,000万ドル¹⁰にもおよぶ仏、ソ連両国の分担金滞納額の累積による財政危機も国連債の発行および自発的拠出の増加への各国の協力により乗り切ることが可能となった。

1. ICJ 勧告的意見の再考察

しかしながら、同意見は、当時の国連機構の構造的不完全と、政治情勢の制約を受けたものであることは、明らかである。これら制約から生じた問題につき、以下に顕著な関係論評を参照しつつ、同勧告的意見の残した課題を検討してみたい。

1. 機構の経費の定義

第一に、意見は、ある活動のための支出がそもそもいかなる実体的基準を以って加盟国の負担すべき義務的経費とされるのかを明らかにしなかった。ある論者は、問題が従来の経緯からいって両経費の分担が義務的性格のものかどうかであったにもかかわらず、ただ単に、総会の決議が UNEF および ONUC の経費を義務的であると定めたからというのであれば、同じ活動の経費分担が年々の決議の内容如何で義務的になったり、任意であったりするとの問題を提起している¹¹。また、ある論者は、国連の目的のひとつを達成する活動であれば、義務的経費によって賄われることが合憲とするのは、超国家機構でない国連の権限を広げすぎると主張している¹²。

これら諸点について意見の論旨をたどってみると、裁判所は、かかる経費の確定を、機構の目的を実現する活動の決定とそれに必要な予算の形成過程によって説明しようとした

7 Ibid., p.166(19).

8 John G.Stoessinger, *Financing the United Nations System*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1964, p.155.

9 1963年6月27日総会特別会期は、多数決で採択した決議1874(S-IV)において、PKOの財政手当てはすべての加盟国の集団的責任であり、また、安全保障理事会の常任理事国は平和と安全の活動への貢献において特別の責任を負う旨を謳った。

10 Anthony McDermott, *The New Politics of Financing the UN*, London: Macmillan Press Ltd., 2000, p.75.

11 中村順一『ある種の国際連合の経費(国際連合憲章第十七条二項)』高野雄一編著『判例研究 国際司法裁判所』東京大学出版会 1965年 396-397頁。

12 松田竹男「国連のある種の経費事件」編集代表 松井芳郎『判例国際法』東信堂2000年 499頁。

ことが分かる。すなわち、裁判所は、両活動を国連の目的達成のための活動であり、たとえば、安全保障理事会がかかる活動を国際の平和と安全の維持という目的を持った決議によって採択するならば、事務総長はそれに盛られた許可あるいは権限に従って、財政義務を引き受けることとなり、その額が機構の経費であると思料されると述べている¹³。しかし、厳密には、その額は、財政規則に規定されるように、予算に計上された項目と同じであると考えられる。さらに、これら経費は、予算過程を経て決定するため、必ずしも加盟国が義務的に支払う分担金額とは一致しないとされる。

このように、裁判所は、一方において、ある活動が機構の経費によって賄われる計画であるかどうかの判断を実質関連機関に要請するが、他方、かかる経費を確定する予算任務は総会に委ねるのである。

ア・プリオリになにが義務的提出によってまかなわれる経費であるか決定しがたい状況で、裁判所は、たとえば、開発のための技術援助活動であっても通常予算の対象になった当時の状況に照らして¹⁴、実体的基準の開示を控え、むしろ、予算形成過程によって、その基準を浮き彫りにせんとしたと見られる。

また、確かに国連の目的の達成が機関の経費の決定要因であるとするのは行き過ぎであろう。しかしながら、予算過程での経費の査定と吟味を前提とすれば国連の目的達成のた

めの活動経費であればすべて自動的に義務的経費になるわけではない。このような状況は今日も基本的に変っていない。というのも、国連における政策策定は実質事項につき権限を有する政府間フォーラムに委ねられるが、それを実現する財源と人員の手当ては総会の管轄下であり、いわば、計画と財政の二元化の弊害は当時著しかったのである。

2. 義務的経費の決定機関

第二に、総会が安全保障理事会のいずれの機関が義務的経費の対象になる活動の決定をするのかという問題について、裁判所はそれを機構の内部問題であるとして、一内部機関による越権行為 *ultra vires* によって活動が決定されたとしても国連の外部者との関係では、その行動に要した費用は機構の経費になるとしている¹⁵。この点については、加盟国は機構の成員であり、それと機構との関係を機構対第三者の関係に擬するのは問題であるとの指摘がある¹⁶。この点は裁判所判事の間で極めて紛糾したもようであり、にわかに法的に納得のいく立場は見出しがたい。しかし、国連という国際法人格を有する機関に対する財政義務の免除が仏およびソ連の主張を認めることの帰結であったこと、および、当時の状況は別として今日、多数の加盟国による分担金滞納¹⁷を念頭におけば、特定加盟国が越権行為論を以って不払いを正当化することは警戒されねばならない。

15 *Ibid.*, p.168(21).

16 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣1991年134頁。

13 The ICJ, Advisory Opinion, *op.cit.*, p.168(21).

14 *Ibid.*, p.159(13).

当時、米を中心とする西側諸国は、自らの多数派工作が容易であった総会の権限を最大化し、ソ連が拒否権をもって自己の主張を貫こうとする安全保障理事会の権限を最小化する立場をとっていた。特に米、英は、平和のための結集決議に従って、憲章上安全保障理事会に賦与された本来の権限と特権を総会に移すことを方針とした¹⁷。かかる見地に立つ国にとっては、越権行為の理論を否定する裁判所の見解は好都合であり、安全保障理事会のみが平和と安全についての行動をとる権限があるとの東側の立場を制約するものであった。裁判所が、UNEFとONUCの活動が憲章第7章下の強制行動でなく、総会も平和と安全の維持に役割を負っていると主張したことは、西側の大勢にとって歓迎すべきことであった。

また、そのような活動の経費手当のための財政権は総会に帰属することを強調し、かつ、強制行動が行われる場合も、国連が加盟国との合意によって負担することになった経費は、機構の経費であるから総会がそれを経費と認め、割り当てるとの意見も総会の権限を強める支援材料と見られた。

しかしながら、裁判所は、安全保障理事会

が第7章下での強制措置をとる場合、たとえば、間接的であるが、国連の枠外で行動する多国籍軍との経費分担の是非の決定について理事会が専管的な権限を振う可能性を認めた¹⁹。また、制裁措置をとりえない場合、少なくとも第7章下で理事会が国際の平和と安全の維持のために実施する平和維持活動については、理事会は総会の措置を必要としない財政上の決定をなしうることをも認めた。このことは、往時の自発的拠出によるUNFICYP(国連サイプレス平和維持部隊)の経費手当、あるいは、UNIKOM(国連イラン・クウェイト監視団)経費の自発的拠出による支弁を想起させるものである。

今にして思えば、このような意見は、冷戦終結後における安全保障理事会の活動の伏線をなすものであるといえよう。

3. 財政義務の遵守

第三の問題は、総会は、勧告的意見によって機構の経費の支払いが法的義務であることが明確になったにもかかわらず、二つの活動の分担金支払いを拒否し続ける仏およびソ連に対し、憲章第19条による分担金滞納国の投票権停止の措置を適用することに失敗したことである。

仏、ソ両国は同勧告の総会による受諾にあたり反対の立場を明らかにしており、以来、今日まで両国は分担された経費を支払っていない。かかる不払いの例は上記3国に止まらない。アラブ諸国は、UNDOF／UNEFお

17 2000年9月末現在、本年9月加盟したツバルを除く国連加盟国188のうち53カ国が通常予算の未払い額をかかえており、ルワンダおよび旧ユーゴの国際刑事裁判所への分担金にいたっては122カ国が未払い状態にある。これら分担金とPKO分担金の累積未払い額の合計は、30億ドルを越え、年間全経費の9割強に匹敵する(A/55/504, 20 October 2000 参照)。

18 M.R.Kazimi, *Financing the U.N. Peace-keeping Operations*, Delhi: Capital Publishing House, 1988, p.246.

19 The ICJ Advisory Opinion, *op.cit.*, p.166(19). 香西 茂 前掲書 131-132頁。

よび UNIFIL に対する分担金の不払いを宣言している。

また、個々の活動の財政手当てに関する決議の採択に参加し、分担金支払いの是非につき何ら自国の立場を表明しなかった加盟国が事務局からの再三の支払い要請にもかかわらず長期にわたりなんらの支払いを行わないこともしばしばである。

不払いおよび未払い状態について、それぞれの国は、相応の政治的ないし経済的理由づけをしているが、それをもって、機構の経費を分担する法的義務を免れることは出来ない。にもかかわらず分担金の滞納が続くのは、それに対する意章上の制裁措置が励行されないからである。もとより、このことを以って、ICJ の勧告的意見の価値が損なわれるものではない。もっとも、当時、制裁が発動されてどれくらいの事態の解決になったかは疑わしい²⁰。

不払い国が米のような大口分担金負担国である場合、その遵守の手立てが政治的に限られていることは、機構の将来にとって大きな足かせである。現に、かつて、米は、仏およびソ連両国に投票権停止の威嚇をもって、政治的理由による不払いの撤回を求めたが、結局は、1965年8月、PKO 特別委員会において、両国の不払いを不問にすることとした。同時に、米は、憲章第19条の適用に固執しないこと、および、将来、自らが賛成しない活動やプロジェクトに拠出を拒否する権利を留保する旨表明した。米のかかる行動は、当時増加

しつつあったアジア・アフリカからの開発途上国の加盟国が総会で「多数の独裁」と評される行動を繰り返し、総会での財政審議の主導権を握るにいたったことを懸念したものであった。他方、キューバ危機後の東西の雪解け期において米とソ連の二超大国は、国連外において利害の調整を図るようになったことも米の態度の変化を促した要因であると見られる²¹。

今日、米は、自国が採択に反対した機構活動の経費分担を拒否し、これによって米議会の立場を擁護し、同時に国連経費の膨張を抑制するべく、仏とソ連両国がとった立場を巧みに援用し続けている²²。

4. 展望と課題

以上の通り、ICJ の勧告的意見は、1962年当時における機構の経費、義務的経費の決定機関および経費負担の法的義務について一定の認識を提供し、また、その後の国連機構の財政に具体的影響を及ぼしたことは明らかである。

しかしながら、われわれは、国連機構の財政システムがその後の実践において大きく変貌を遂げたことに注目し、ICJ の勧告的意見の今日における妥当性を問わなくてはならない。そのためには、かかる変貌において、PKO 分野に限らず、他の分野においてもどのような機構の経費の概念と形態が形成され、また、その決定方法がどのように確立したか

21 M.R.Kazimi, *op.cit.*, pp.32,39,73-76 and 246-248.

22 McDermott, *op.cit.*, p.104.

20 田所 昌幸『国連財政』有斐閣 1996年 52頁。

を検討し、また、それらが依然いかに変容を遂げつつあるかを次章に於いて検討することとしたい。

Ⅱ. 機構の経費の概念と決定過程

1. 経費の基本的範囲

国連憲章第17条2項は、「この機構の経費は、総会の割り当てるところにしたがって、加盟国が負担する。」と規定している。これと第17条1項「総会は、この機構の予算を審議し、且つ、承認する。」をあわせ読めば、ICJが述べるように、機構の経費の中身は機構全体の経費と事務局の経費が計上された予算のことである。

かかる予算は総会に承認されれば、その範囲で事務総長が使用目的に従ってなし得る支出の約束と支払いの資金的裏付けを構成する。もとより、厳密に言えば、予算は支出の合計であり、分担金とは一致しない。国連の収入は、分担金だけではなく事業等からの収入、一定条件下で事務総長が受け取りを認める寄付金、自発的拠出を含むからである。

たしかに、寄付金を機構の認可された任務・計画の財源上の裏付けにするのは問題であろうが、実践においては、それが予算中に掲げられた項目を賄う完全な贈与であれば機構の収入として受取られる。実際にかかる例は見受けられる。たとえば、1998年にソ連がアフガニスタンから撤退するのを監視したUNGOMAP、国連アフガニスタン・パキスタン仲介ミッションの経費は通常予算下の事務総長の平和構築経費予算費から支出されたが、

日本はかかる臨時支出の予備費財源に別途当時コミットしていた国連への緊急特別拠出の一部500万ドルを充て、これが国連総会の承認の下に通常予算の収入に繰り入れられた。

なお、このような自発的受け入れの仕方は、後に平和維持活動への自発的拠出および現物・役務提供の扱いに関するガイドライン（総会決議43/230および44/192A）の採択を促した²³。

このことが示すように、機構の経費の財源に一定条件の下で受取られる自発的拠出を含めることは、許されている。要は、かかる財源は、一般歳入と同様に確実に予見可能性があり、その経理、保管、使用、支払い等が機構の排他的管理下になければならない。機構の経費は、かかる排他的管理下にある収入に裏付けられたものでなければならないと言えよう。もっとも、国連は、このような財源を潤沢に持ち得ることはなく、また、特定国、特定団体の影響を排除するためにかかる財源への依存は必要最小限にとどめることが望ましい。したがって、収入の太宗は、分担金でなければならない。

2. 現状の国連経費による諸活動

さて、いかなる経費を予算に含めるべきかにつき基準はあるのか。何が予算によって賄われるべきかは、機構の目的次第で決まることである。総会が予算において機構の経費と

23 GA/RES/43/230 of 21 December 1988: 平和維持および関連活動のための自発的拠出の受取りおよび利用に関するガイドライン、GA/RES/44/192A of 21 December 1989: 現物機材および役務形態での自発的拠出と評価に関する技術的ガイドライン。

認めた支出が機構の経費であるというのは、トートロジーであるが、それ以上の答えは当面見出せない。この意味で、ICJが機構の経費の実体的定義を提供しなかったことは理解できる。

しかしながら、われわれは、国連の慣行においてなにが予算に含まれるべきかの基準を探索しなくてはならない。この設問に精緻な解答を用意するには、まず、明白な例から出発する。

事務局の任務とされる活動が経費を要することは疑いを容れない。従って、憲章第98条、第99条および第101条の下に事務総長が必要とする財源と人材は機構の経費である。総会、安全保障理事会、経済社会理事会および信託統治理事会が事務総長に委託する任務を行う経費、これら機関に配置される職員経費は認められねばならない。また、第99条は、事務総長による仲介、調停、和平工作等の平和構築の経費をインプライしている。

以上によって、事務局の行政経費および国連主要政府間機関が事務局に委託した業務の経費は機構の経費となる。従って、国際会議費、そこに提出される研究報告の作成費は、予算として経費化しうる。

また、いくつかの主要な政策合意により実質事業計画の履行が経費化されている。このような類推で国連事務局の予算文書に掲げられる主たる項目を参考に経費として認められる活動を抽出すると以下ようになる。

1. 施設設備・共通支援業務・行政管理
2. Non-operational Activities 政策的

業務

政策立案・交渉

—政府間国際会議

—諮問委員会／専門家会議

—条約の交渉・作成、運営・管理

—平和構築工作、調停・仲介

調査・研究・立案

—政策・企画立案業務

—加盟国間情報交換・情報収集

—国際統計・情報制度の構築

—広報・出版

3. Operational Activities 現業的業務

—平和維持活動

平和構築・停戦監視活動を含む

—選挙監視

—人権調査・査察

—刑事裁判

—人道支援活動の統括・企画・管理・調整

—開発と途上国等への加盟国への諮問業務

—加盟国への技術協力

これら経費化された活動の列挙は、これまでの国連財政の慣行と先例を反映したものである。

この他にも、加盟国からの分担金で賄うべき活動に、国連が主催した交渉で作成された条約体の活動がある。そのようなもののうち、たとえば、国際人権規約 A 規約は、国連事務局をその行政運営者とし、また、同 B 規約は国連事務局に人権委員会の任務遂行への便宜の提供をもとめている。女子差別撤廃条約、子供の権利に関する条約は、条約の委員会の経費支弁を国連に仰いでいる。最近、人

権関係条約が本来締約国間で分担すべき条約経費を国連に支弁させる傾向がみられる。これは、人権が普遍的な関心事であることを反映しているが、締約国でない他の国連加盟国に負担を期待するのは条約上の義務負担の観点から問題があろう。

3. 誰が経費と決定するのか？

ある活動のための出費が機構の経費であるとするには、関連政府間機関のフォーラムによる活動計画の承認が不可欠である。国連行政の実際において、ある活動が機構の活動と認知されるにはまず関連政府間機関がこれを承認し、しかる後、いわゆる中期計画にそれが盛り込まれなければならない²⁴。

しかし、機関が正規の活動計画を決定しても、それだけではどこまでが全加盟国に負担させる経費であるべきか明らかではない。安全保障理事会による経費化はしばらくおくとして、通常予算による活動は、その計画面について経済社会理事会、計画調整委員会等の権限ある政府間機関の勧告・決定を得ただけでは、実際にそのために加盟国の義務となる支払額は確定しない。

なぜならば、上述の通り、国連の管理運営制度は、計画と財政の分野に二元化しているからである。このような仕組みの下では、政策決定フォーラムがトーク・ショップ化して

おり、そこでの決定がすぐさまリソースの配分に結びつかない。

1986年から3年かけて実施された国連行革は、10%以上の人員削減のみならず、実質的に予算要求のシーリング制を導入した。これと併せ CONTINGENCY FUND と PBI (Programme Budget Implications) (下記4.) に従い、新規予算需要を、平和と安全に係わる特別支出を除き、全予算の0.75%に留めることを決定した。これにより、それまで、政策フォーラムが多数決で新規計画を決定すれば、それに従って、追加予算見積もりが出され全体の予算規模が膨らむという現象はなくなった。また、コンセンサスで予算を採択する慣行も確立した。こうして、何が機関の経費であるかの真剣な検討が国連の多方面で始まるはずであった。

しかし、この状況では、結局、多元化した政策決定を束ねるのは、財政システムであり、機関の経費を決定するのも総会ということになる。そのような傾向は、近年のいわゆる一般財源のゼロ成長の制約、すなわち予算上の考慮から深まる一方である。このため、勢い、総会が他の政策決定フォーラムに代わって重要決定を行うようになっていく。

ゼロ成長予算は、効率向上を通じて優先度の高い計画の円滑な実施を目指すものであった。実際は、各専門フォーラムのメンバーから見れば、予算カットを余儀なくされ²⁵、彼らは財源確保のため寄付金集めに走り、その果ては、新機構の設立をもたらしめていることは否めない。1990年代に多くの環境条約機構

24 『予算の計画企画、計画側面、履行監視および評価方法を律する規則』

Regulations Governing Programme Planning, the Programme Aspects of the Budget, the Monitoring of Implementation and the Methods of Evaluation (A/A/RES/37/234, 21 December 1982, Annex.) 参照。

や、生物兵器、化学兵器に規制機構、CTBT 暫定事務局等の大きな機構が発足したことにより、各国政府の経費負担は、大幅な実質増をきたしていることは看過すべきではない。

新しい課題に直面する加盟国が老舗の国際機関離れをおこすことになる。機関の経費が加盟国の課題を反映しなくなれば、分担金不払いもおき、また、実質ないし名目ゼロ成長予算の原則も空洞化していく。また、これにつれて、古い機関の淘汰も進むであろう。

4. PBIあるいは決定過程の実際

次に、安全保障理事会²⁶以外のフォーラムでは、実際にどのような手続が機構の経費を決定するのに使われているかを説明したい。

そのような手続に、いわゆる PBI (Programme Budget Implications) の提出がある。これは、政策決定フォーラムが実質事項につき決定する際、その予算および計画上の影響、即ち、現在の予算あるいは計画の中身に変更の必要のあるときには、事務局がその分析結果を決議採択に先立ち提出する制度である。もちろん、予算が余分にかかるときは必ず提出されねばならないが、最近では、中期計画の変更が必要なとき、既存予算の組

替え、あるいは中止が必要になる場合にも提出されることになっている。財源の説明には、従来と異なり、追加経費だけでなく、関連全経費の提示が求められている²⁷。

PBI は、必ず新規計画の立法根拠を明示してくれる。それがない場合は、その旨指摘し計画がまったく新しい仕事であることを示してくれる。新しい計画の立法的根拠を創設するのが、該当立法機関である。そこで計画が確定すれば、経費によって支弁される活動が決定される。これにより機関の経費はほぼ確定する。ただし、該当立法機関がそれを特定しない場合、総会が機関の経費を決定する。

PBI は、いつ予算的必要が生じるかを知る良い道具である。もちろん、それは、ゼロ成長予算化では、既存予算による経費吸収、absorption の問題と絡んでいて正確に予算増を理解するのは困難である。予算に余裕がないときは追加計画の経費化が必要になるが、そうでないときは吸収が起こる。

現在は、限られた規模の予備費財源、CONTINGENCY FUND の範囲に新規追加活動の所要予算要求を抑えようとする傾向が支配的であり、PBI は、新規計画の実現のために必要となる既存計画の廃止、さもなければ、提案された活動延期等の代替案の提示に終始している。このような場合、先例の訓古・注解が深まってもダイナミックな経費概念の見直しは期待できない。

25 たとえば、日本の主唱により、1990年代に実施された国連防災の十年計画は、普遍的な目的を掲げていたにもかかわらず、実質ゼロ成長予算下で他の開発分野に優先順位を置く開発途上国と防災より人権の重要性を説く西側先進国の反対により、十年の計画経費はすべて自発的拠出によって総会第二委員会において合意された。

26 安全保障理事会は、新しい PKO の発足決議で活動計画を採択する折りに、活動総費用額と支出項目別内訳を、活動計画書への事務局添付文書によって通知されるに止まっている。

27 たとえば、PBI、手続については、事務総長報告 A/44/234 および A/46/170 が詳しい。

Ⅲ. 事例研究

1. ボーダーライン・ケース

先に列挙した経費化の認められている活動は、現在、加盟国間でコンセンサスがある活動である（上記Ⅱ.2参照）。この中には、加盟国間の意思形成が進んで今日の姿にたどり着いたが、当初は議論の余地があったものがある。さらに、未だ機構の経費と認められるかどうかにつき明確なコンセンサスがない出費もある。そのようないくつかの境界ケースを以下に分析してみよう。

イ. 開発会計 Development Account

国連の通常予算によって特定加盟国の開発を支援することは、極めて例外的である。そのような活動は、自発的拠出によって成立っているUNDP等の援助機関に委ねられている。

国連通常予算で行う開発援助は、複数の国を対象とした事務局主導型のセミナー、情報提供、開発政策企画立案、プロジェクト発掘のための能力育成といった直接的援助活動のバック・ストップングである。このための予算は、通常予算全体のゼロ成長の制約を受けており、西側諸国の警戒感もあって横這いである。

日本政府の発案提案により、1997年来本格的に進められてきた開発会計の設立が、1999年10月ようやく実現した²⁸。

同会計は、通常予算で賄われる国連本体事務局の事務効率の向上によって節約された経

費を事務局の行う開発活動に振り向けることを目的にしている。その趣旨は、開発途上国にともすれば評判の悪かった国連の行政改革の成果を配当しようとするものである。これによって、2000年から2001年の2年間、1,300万ドルの支出が行われる予定である。

このような活動を、機構の経費によって行う理由は、次のようなものである。

- 1) 実施されるプロジェクトが、国連本部の経済社会問題執行委員会の指揮を受ける国連事務局の各部局の履行するものであること。
- 2) 対象となるプロジェクトは、国連中期計画を履行するものであり、通常予算のプロジェクトと同じく国連財政規則に則ること。被援助国の要請は、プロジェクト立案の要件ではない。また、対象プロジェクトは、自発的拠出資金によるプロジェクトを補完してはならない。
- 3) 加盟国の行政、情報、企画等の能力を向上させるものであること。主たる分野は、グローバリゼーションと世界のIT化への対応、アフリカをはじめ開発途上地域のインターネット・ネットワークの促進、eコマースの習得能力の向上である。
- 4) 開発会計は、通常計画予算の一セクションを構成するが、多年度プロジェクト実施のため資金の越年繰越が許される。これにより、事務局は国連の一貫した開発政策を推進できる。

28 A/RES/54/15 of 29 October 1999, A/53/945.

ロ. 最近の PKO おける事例 I: UNPROFOR (旧ユーゴ保護軍)人道支援

周知のごとく、1992年9月24日採択の安全保障理事会決議²⁹に従って、欧州諸国（ベルギー、加、デンマーク、仏、蘭、ノールウェー、ポルトガル、西および英）および米は、当初、ボスニア・ヘルツェゴビナ（BH）における人道支援活動の護送団 convoy の保護活動を開始するにあたり、そのための保護部隊を国連に無償で提供し、かつ、それを調整する BH コマンドの共通行政経費を国連信託基金に自発的拠出する旨を約した。同決議には直接憲章第7章下の措置への言及はないが、そのおおとの根拠決議770（1992）は、「ボスニア・ヘルツェゴビナにおける人道支援の提供促進に必要なあらゆる措置をとること」を「憲章第7章下の行動として」、諸国に要請した。この場合、いわば憲章第43条に規定されているように、国連と加盟国の間の経費分担が企図されたと思料されよう。

事務総長はそのための資金集めのアッピールを各国および地域組織に出したが、同年12月までに拠出が確認されたのは402万ドルに過ぎなかった。結局、翌年3月事務総長は、緊迫した状況下で安全地帯の設定をはじめ多方面で UNPROFOR の活動を急速に拡大する必要があり、前記護送団の保護を含め保護軍のすべての活動をひとつの予算に統合し、分担金によって賄う方針を総会に諮ることを理事会に提案し了解を得た。これを受けて、総会は、護送団保護経費の分担金化を承認する

決定を行った³⁰。

本件護送保護の経費が当初各国からの自発的寄与によった理由は、ブトロス・ガリ事務総長が当時における PKO 財政規模の急増による加盟国への過度の負担増を避けたいこと、および、自発的な隊員供与の方が緊急の必要に應え得ることであった³¹。

これに対し、結局、分担金によった理由は、事務総長によれば、①自発的拠出に頼ることは、そのような寄与をする用意のある国がある地域には国連軍が展開され易いが、アフリカのような地域ではそれが望めない、②各国負担での派遣部隊は、国連の統一指揮下に収めにくい、および、③ UNPROFOR は、国際の平和と安全の維持のためになされる PKO 活動であって、「通常の方法」、すなわち、分担金で経費の支弁がなされるべきであり、加盟国はその財政手当てに集団的責任を負うとされた³²。

ハ. 最近の PKO における事例 II: UNPROFOR 緊急対応部隊の展開

1992年2月、安全保障理事会は、UNPROFOR の発足を承認した。しかし、当初成立していた停戦合意は程なく破られ、各地で交戦勢力間の武力行使が続いた。特に1994年末の停戦の破綻以来、各地でセルビア

30 事務総長報告S/25700, S/RES/815 (1993) of 30 March 1993, A/47/741/Add. 1 (特に paras.5, 19-20, 33)、1993年4月、国連財務官とACABQ議長間の往復書簡（それぞれ4月5日および4月14日付）およびA/RES/17/210B of 14 September 1993参照。

31 S/24510.

32 S/25261 and S/25170.

29 S/RES/776 (1992) of 11 September 1992.

勢力の攻勢が続きサラエヴォ空港の使用が困難になった事態において、安全保障理事会は、憲章第7章下の措置として、セルビア勢力に UNPROFOR の要員の釈放と人道支援活動要員の移動の自由を要求した。それとあわせ、理事会は、規定兵力44,870人(展開実員数39,520人)に加えて、緊急対応部隊 Rapid Reaction Force の展開を承認し、UNPROFOR の兵力を12,500人増員する決定を行った³³。

緊急対応部隊は、前線から数十マイル以内に駐屯し、外的の攻撃に即座に対応するだけでなく予防的に敵の攻撃発信根拠地を叩く能力のある、戦闘用ヘリコプターを含む重火力を備えた実戦部隊である。

このような部隊の展開は、自衛のためとの理由付けをもつものであったにせよ、実際は強制行動に他ならない。UNPROFOR 活動はそれまで PKO から強制行動へと切れ目なく行きつ戻りつを繰り返し、また、エスカレートしたが、安全保障理事会のこの決定は、PKO 予算で運営されていた活動が何の問題もなく強制行動の経費を提供したケースである。

西側諸国は、当初、上記増員経費の一部を1998年および1989年の自発的拠出の扱いに関するガイドライン(脚注23参照)に従って、自発的拠出で支弁する意向を示し、UNPROFOR の副次会計に現物供与を含む小規模の拠出を行った。しかし、結局は、RRF の展開が予定員数の1/2に留まったので、増員経費は原則としてすべて UNPROFOR の

分担金による既存予算で賄われた³⁴。このような経費化の決定については、その財政的影響と機構の経費のあり方に議論の焦点があたった場合、はたして、コンセンサスが得られたかどうか検証の余地がある。

二. 最近の PKO おける事例Ⅲ:カンボジア 暫定合同政府への支援

1993年5月、UNTAC カンボジア国連暫定統治機構の下でおこなわれた選挙のあとそれまでカンボジア政府の中で最も有力な勢力であったフンセン派は第二党に退いた。また、憲法制定議会に参加する国内三派の公務員は融和しておらず、カンボジア合同暫定政府は、財政が逼迫し、公務員に十分な待遇与えられない状態であった³⁵。

国連事務局は、この状態を安全保障理事会に通知し、合同暫定政府への UNTAC からの財政支援を要請した。事務局が要請した出費は月当たり約1,000万ドルであり、UNTAC の任務終了までの二ヶ月(7-8月)間で2,000万ドルの出費を要する由であった³⁶。

その用途は、三派の影響下にある公務員の扱いの統一と多党民主制における公務員の責務の理解と行政能力の向上を目的とした訓練・教育、カンボジア三派支配地域へのリエル(カンボジア通貨)の流通開始に伴うドル資金の裏付けおよび合同暫定政府の財政への転入れであった。

34 A/RES/50/235 of 7 June 1996, para.9.

35 William Shawcross, "Consolidate Cambodia's Gains Quickly", *The International Herald Tribune*, 4 June 1993.

36 A/47/733/Add.1.A/48/701, para.26.

33 S/RES/998(1995) of 16 June 1995.

明石康特別代表は、かかる支援がなければ公務員の士気は一層低下し、成功裏に行われた選挙の成果も水泡に帰する恐れを表明し、安全保障理事会の理解を要請した。事務総長は、1993年7月理事会議長に書簡を送り、かかる支援の供与につき同意を求めたところ、議長は同意した³⁷。

国連総会は、これを受けて、当面、2ヶ月分の資金必要額を2,000万ドルと明記し、これに応じるために各国からの自発的拠出の誓約額を上限として、国連の予備費財源より、事務総長が例外的かつ臨時に出費を行うことを許可した³⁸。なお、当時、日本政府は、かかる出費を UNTAC の経費で賄うべきことを主張し、自発的拠出の誓約・支払いにあたって、この経費が将来 UNTAC の経費によることになった場合を想定して、200万ドルはそのアドヴァンス（前払い）である旨表明した。これに対し、アジアおよびラ米の主要途上国のあるものは、国連の金加盟国の公務員の給与に費やされることに反対した。結局、同年10月まで日、豪、比、米、英、および蘭の6カ国から1,000万ドルの拠出誓約があり、これらは、980万ドルが合同暫定政府への緊急財政支援に、20万ドルがカンボジャ軍、警察官および公務員の給与支払いと雇用、そして、行政体制の強化・調整に費やされた旨事務局は報告している。

いずれにせよ、例外的な状況で予備費によ

る支弁であったとはいえ、そのために一般財源の予備費留保金を使用されたことは、注目に値する。総会は、自発的拠出が集まらなかったときは、一般財源で対応する覚悟をしていたのである。

2. 評価

以上四件のボーダーラインのケースは、上述した基本的範囲の経費から相当乖離しているようにみえる。

しかしながら、開発会計の設立にあたっては、出費が特定国への恩典となる弊害を避ける上で、周到な配慮がなされていることが分かる。カンボジャの合同暫定政府への財政支援についても、UNTAC 実施に関するパリ協定にさかのぼり、暫定統治機構のマンデートが選挙結果の保全であることを事務局代表は力説し、出費の目的が単なる一国への経済支援ではないことを明らかにした。

旧ユーゴでの PKO のはじめの例は、人道支援に関係する部分が膨大な加盟国への財政負担を伴うため、欧州の関係国においても当初、分担金になじまないと考えられたのが、事態の深刻化によって、経費化が進められたものである。また、緊急対応部隊の投入の経費化も事態のエスカレートによって必要になった。

巨額の出費を伴う強制行動の展開が分担金でカバーされるべきか、各国の個別の負担によるべきかは、軽々に扱われるべき事柄ではない。前述の RRF 緊急、対応部隊への自発的拠出財源と分担金の併用は、強制行動の財源手当てのためのひとつの方向を示すもの

37 事務総長と安全保障理事会議長との間の往復書簡（各日付7月14日および7月16日）。

38 A/RES/47/209B of 14 September 1993.

であるが、基本的にはそれが憲章第43条に謳われた機構と加盟国の間の義務的な経費分担方式でないことは明らかである。

このような義務的分担方式は、国連の慣行となっていない。一般に、新しいPKOが立ち上がる時、国連は安全保障理事会の決定があり次第、平和と安全に関する「予期されない、特別経費」を予備費財源より臨時に支出する。一旦、かかる支出がACABQや総会によって承認されるとその経費は分担金支払いの形で加盟国に請求される。しかし、事態が深刻化し緊張がエスカレートした場合、かかる形で経費化された活動が第7章下の強制行動を伴うものとなっても経費負担方式は変更されないことの方が、むしろ、慣行化しつつある。

これらのケースに共通する理由付けは、「国際の平和と安全への脅威」に対する緊急な対応であったが、局外者には、理解しにくい決定である。そのような決定のプロセスの透明性を高める必要は否めないのである。

安全保障理事会での拒否権の行使が、殆ど影を潜め、五大国の協調が続く中で、総会の財政権と安全保障理事会の権限とのバランスをどこに定めるかは、日本のような大口分担金拠出国にとって大きな課題である。さらに、東チモールのようにカンボジャ以上に暫定統治機構に依存する国家・地域での国連の出費をどこまで機構の経費と認めるべきであろうか。各国の財政負担能力に限りのある以上、PKOの分野でも機構の経費の実体的概念を実践に照らして、明確にする必要があろう。

結論

―ICJ 勧告的意見の現在における妥当性

要約すれば、ICJは、国連機構の出費は、一般に、それが機構の関連主要機関の承認した目的を達成する活動に使用され、かつ、国連総会がそのような経費として加盟国に対し義務的な負担を割り当てた経費を機構の経費とするとの考えを確立した。そこでは、何が機構の目的であるか、何がそのような目的に合致した活動であるかを決定し得るのは、国連の各主要機関たる政府間会議、すなわち、憲章上の権限ある機関である総会、安全保障理事会、経済社会理事会等であることは明らかである。

それでは、いかなる活動経費も、機構の目的に合致しており、国連総会が予算として認めれば、機構の経費であるかとの批判があることは、既に述べた。この点に関しては、本論で述べた通り、ICJが勧告的意見を提出したときと違って、その後、国連予算制度が大きく変貌を遂げたためにそのような安易な出費は実際には行われていない。

すなわち、国連予算が計画予算制度に移行したことによって、いかなる機構の活動もその実施を根拠付ける各機関の立法的基礎を有することが要求され、さらに、そのような根拠があった場合でもこれを経費化するかどうかを財源の制約下で厳しく吟味する制度が発達した。1974年に導入された計画予算制度は、立法的根拠のない活動は実施されないとの原則を確立した。このことは、ICJが主張した

経費の機関の目的への合致性に相通じるものである。

たしかに、かかる制度の発達によって、総会が機構の経費の確定を極めて複雑で技術的な手続によって行うようになり、悪しき先例主義に陥っていることは否定できない。しかしながら、加盟国のコンセンサスによって機能するあらかじめ設定された予算査定過程が存在することは、決定に公共性を賦与するものである。予算は、各主要機関がプログラム面で認めた諸活動の必要を、今一度、総会が加盟国による義務的負担の認容の次で吟味する機会を提供する。こうして、加盟国が全体として支払いを引き受ける機構の経費が確定すると言えよう。予算は、かかる一体性によってその公共性が担保されることを銘記すべきである。国連にはいまや、このような公共財的メカニズムが備っていると考えられる。

また、そのようなメカニズムを経て、機構の経費が確定することは、加盟国の財政義務を明確にし、一部大国をのぞいて、分担金の支払い意欲を向上させるであろう。

一残された問題、平和維持活動の経費の確定

しかしながら、上述のように何が機構の目的達成のための活動であるかを決定しうるのは国連の各機関であるとすれば、横並びの予算査定次元での経費化と優先付けは別として、経費の概念も一様でなくなるおそれがある。とくに、安全保障理事会の最近のPKO経費についての判断は、事例研究（上記Ⅲ）で示したように急速に変化する傾向がある。安

全保障の分野は、特別会計制度で経理され、計画予算の方法は適用されず、また、予算の上限もないので、加盟国が際限なく財政負担を強いられる可能性がある。また、政治的に有力な特定国あるいは特定国家集団の都合によって加盟国と機構の間の経費分担も恣意的なものとなっている。このように、無原則とも見える経費の確定に何らかの一貫性を見出すことが必要となっている。

平和維持活動の企画と実施は、現場の作戦上の必要に会わせて時々々の経費の中身を確定する実際の行き方採っている。しかし、財政におけるあまりに実質本位の現実的判断は、数多くの加盟国が多様な価値を追求する世界的機構機構の無秩序な肥大化を招くであろう。

そのようなりスクは、常任安全保障理事国間の協調が高まったことで、現実のものになりつつあることに留意すべきである。実際のところ、安全保障理事会は、財政権が総会にあり、かつ、そこでは予算決定が常任理事国に有利なコンセンサスでなされることをいわば奇貨として、総会が活動上の必要見積もりを自動的に承認することを期待する。すなわち、安全保障理事会が経費の支弁を期待する活動は、すべて緊急であり、ある時は強制行動を伴い、また、現場の作戦上不可欠であると同理事会が主張するものである。たしかに、総会は強制行動の経費分担に自発的拠出のガイドラインの適用を以って一定の財政査定機能を示した。しかしながら、総会の側にとって、活動のどの部分が憲章上機構の目的に適い、どの部分がそうでないかにつき立ち入っ

た査定を行うことは困難であるのが実情である。これは、皮肉にも、ICJ が総会に財政規則の執行者としての地位を確認し、総会に経費の確定権を与えたことの形骸化した適用である。かかる勧告的意見の利用が続く限り、国連平和維持活動の国際公共財としての発展は限られたものに留まるであろう。(了)

Reexamining the Certain Expenses of the United Nations: Toward a Coherent Financing of the U.N. as International Public Goods

Tadanori INOMATA*

Abstract

In response to the question of the General Assembly, the International Court of Justice gave its Advisory Opinion on 20 July 1962 in which it affirmed that the expenditures authorized by the General Assembly on the United Nations Operation in the Congo and the operations of the United Nations Emergency Force respectively undertaken in pursuance of the Security Council resolutions and the Assembly resolutions constitute “expenses of the Organization” within the meaning of Article 17, paragraph 2, of the Charter of the United Nations.

The matter arose when France and the USSR refused to pay the assessed contributions apportioned to them for the operations that they had opposed to establish. The contention of these countries consisted in refusing the competence of the Assembly to undertake action in the resolution of conflicts as well as the power of Assembly to authorize expenditures on the action of the Organization in the field of maintenance of peace and security.

The Court upheld its opinion on the ground that both the Council and the Assembly authorized the operations within their competences to achieve a purpose of the United Nations and that the expenditures authorized for that purpose did constitute the expenses of the Organization. Since the Assembly has the fiscal power to assess and apportion the expenses, the amounts of contributions thus established by the Assembly for the operations of ONUC and UNEF constituted the obligations of the Member States.

The Court gave no generic definition of “expenses of the Organization” and rather seemed to prefer determining them throughout the process of the legislative organ’s adopting a resolution purported for the maintenance of international peace and security as

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

well as the budgeting and administration of the expenditures for this purpose.

The author tested the relevance of the Opinion of the Court for the present U.N., in the light of the evolution and development of programme budgeting and the practice of peace-keeping financing. The following points have been identified in the Opinion as the factors which have impacted on the determination of the “expenses” in the ensuing work of the United Nations: its assertion of the legal obligation of Member States to pay assessed contributions for these operations; the determination of the “expenses” through the dynamics of the budgeting process of the Organization; and the devolving of the decisive competence for the Assembly to appropriate and assess the expenses. They proved favorable to enhancing the role of the U.N. as international public goods.

However, the end of the Cold War has reversed the balance of competence from the Assembly to the Council the latter appearing to act increasingly unconstrained to take virtual decisions on financing. In the case of the financing of the PKOs and the related enforcement actions in the former Yugoslavia the decision of which was the prerogative of the Security Council, the Council has determined these operations as purporting to achieve the objectives of the Organization, i.e. action with respect to threats to the international peace and security. In this context, while indiscriminately approving certain enforcement actions carried out by Member States outside the competence of the United Nations, the Council has expected the expenses incurred on them be considered as the expenses of the Organization. This has led the General Assembly to automatically fund the operations through assessments on member States as the Assembly takes financial decision by its consensus procedure that protects the P-Five's interest.