

# 平和のための国際行政

## —国連 PKO 活動の行財政制度の形成

について

猪 又 忠 徳\*

構 成

はじめに

用語：平和維持活動、平和活動

問題の所在

国際公共財たる国連 PKO の要件

ブラヒミ報告の評価にむけて

### I. 国連 PKO の目的と機能

#### 1. 使命の変遷

停戦監視から国家再建／民主化まで

平和執行の実施

#### 2. 活動態様の変容

軍事行動と非軍事行動の総合へ

人道支援を含む活動目的の多様化—

DDR の強化

強制行動との隣接／混同

展開の中立性、非選好性、迅速性の必要

### II. 国連 PKO の行財政的基礎

経緯

#### 1. 管理原則と運営の実際

運営の公共性および不偏不党性の確保

管理の組織：常設的機構の形成

組織内リーダーシップの確定

PKO のクラブ的性格と公共性

### 2. 行政的財政的資源の動員

安定的財源（含む立ち上がり資金）の

確保

機構経費の確定

分担金問題

結 語

国際的ガバナンスの構築のために

はじめに

用 語

まず、本論文で PKO が何を指すかを断っておきたい。国連は、1948年以來、今日まで、合計54の平和維持活動、PKO, "Peacekeeping Operations" を実施してきたと発表している（2001年6月15日現在<sup>1</sup>）。国連事務局によれば、このうち、39が使命を完了し、15が実施中である。

これら活動の中には、停戦監視のみならず平和執行を目的とする活動に加え、本来、事務総長あるいはその代表が関係国政府と行う調停、仲介等の平和工作及至その結果を現場においてフォローアップする政治ミッションも含まれている。例えば、1988-1990年までソ連のアフガニスタンからの撤退を監視した

1 United Nations "United Nations Peacekeeping Operations" (国連広報局資料) <http://www.un.org/peace/bnote010101.pdf>, 2 July 2001 and "United Nations Peacekeeping Operations; Questions and Answers", <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ques.htm#scope>, 2 July 2001.

\*神戸大学大学院国際協力研究科教授

UNGOMAP, United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan のように外交活動の一環として実施されたものもある。また、これと同様の活動である国連タジギスタン監視団および国連西サハラ住民投票監視団も PKO とされている。現在、国連は、同様の使命をおびた他の監視団あるいは調停団を平和構築活動として、世界の13箇所に派遣している（2001年6月1日現在）。これら活動は、最近、政治的平和工作活動、United Nations Political and Peace-building Missions と称され<sup>2</sup>、国連事務局では PKO と呼ばれていないようであるが、その理由は単にこれら活動が国連の政務局によって実施されているからに他ならない。<sup>3</sup>

「平和維持活動」の概念規定は当面さておき、本稿では、これら54の活動あるいは13の政治ミッションが、国際の平和と安全の維持あるいは紛争の平和的解決のために展開された現場の活動であることに着目して、これら現場の活動とそれらと連携する国連本部の働きのことをひっくるめて PKO と言うことにしたい。しかも、これまで、これら活動は和平工作、戦争の予防、平和執行、平和確立、人道支援、復旧／復興等の諸努力と連繋して行われたことからみて、PKO は、国際の平和および安全の維持のために紛争の現場で組

織的に実施される国連システム機関による活動であるといえる。

本論考においては、PKO を一義的にはこのような活動を指すものとするが、最近の PKO が紛争前の危機、紛争中および紛争後の復旧・復興あるいは国家再建の三つのいずれか、又は、すべての段階を通じて行われることから、脈絡によっては、総会あるいは安全保障理事会が定めたマンデートの実施に必要な PKO 組織そのものの活動だけでなく、その傘下で働く国連諸機関、専門機関および人道支援 NGO の関連活動もそれらが国連総会や安全保障理事会の決定に服するがために広義の PKO 活動の一環と見なすこととしたい。

特に、この広義の用法は、今日、国連の PKO が多分野にまたがる広範囲の任務を負っていることを反映しており、最近、国連が独立専門家パネルの提言をもとに改革の対象として取り組んでいる、いわゆる平和活動 peace operations と同義である。同報告は、平和活動の要素を紛争予防、平和維持および平和建設としている。<sup>4・5</sup>

4 U.N. Document A/55/305-S/2000/809, Report of the Panel on the United Nations Peace Operations, para.10.

5 因みに、平和活動という言葉は英語国民にとって新しい表現ではない。ここで活動というのは、現場の活動、すなわち作戦という意味である。例えば、1994年米国の在国連大使マドレーヌ・オルブライト氏は、peace operations を PKO と同義に使っていた。例えば、Statement by Ambassador Madeleine K. Albright, U.S. Permanent Representative to the United Nations at the House Subcommittee on Appropriations for Foreign Operations, Export Financing and Related Programs, 5 May 1994.

2 United Nations, "United Nations Political and Peace-building Missions", <http://www.un.org/peace/ppbm.pdf>, 2 July 2001.

3 川上隆久「国連平和維持活動再考」日本国際連合学会編『人道的介入と国連』国際書院、2001年、141頁。

第1表 国連PKOの財政規模（予算ベース）

単位：百万ドル

1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
293	655	410	480	1,735	3,008	3,538	3,233	1,405	1,160	885	1,115	1,999	2,591

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月号 63頁、A/52/837およびA/C.5/54/61。1999年および2000年はA/55/305, Table4. 1, 2001年はA/55/874（ACABQ見直し）。

### 問題の所在

国連のPKO、平和維持活動の目的と機能は、当事国の同意に基づく停戦監視に係わる任務を主体とする初期のものから、今日、人道支援の実現のため国連憲章第7章に言及して行われる武力の行使を伴うもの、あるいは、暫定統治機構の下で行われる選挙監視、治安、行政を含む国家再建ないし民主化を目指すものまで多様化した。他方、国連PKO活動の規模および予算は、1994/95年をピークとして1998年まで大幅に縮小した後、コソヴォと東チモールでの暫定統治機構の展開によって再び上昇局面に入った（第1表参照）。

最近、ソマリア、旧ユーゴおよびルワンダでの大規模PKOの展開の反省にたつて、国連は、PKOの展開に現実的限定的姿勢をとってきた。1988年以来、ピーク時の1994年には12倍にも財政規模の増大を伴った活動の大幅拡張といくつかの活動の失敗を経験した国連は、その教訓をもとに、昨年来、独立専門家パネルによるいわゆるブラヒミ報告<sup>6</sup>の作成を通じて、PKOの企画、展開、実施および管理のための規則と機構の改革に本格的に取り組んでいる。

因みに、国連事務局の公表によれば、コフィー・アナン事務総長は1994年のルワンダそして1995年のスレブレニツァにおけるジェノサイドを国連が防止できなかったことの失敗に言及し、今後、かかる恐怖の再発を許さないために、パネルが明確な一連の勧告を行うよう要請した由である<sup>7</sup>。

本論文は、これら改革の現状を行財政の見地より論ずるものである。特に、現行の国連PKOがどの程度国際公共財としての要件を備えたものかを検討する。そのため、活動目的に応じた機能と態様の変遷、それに伴う行財政制度と管理原則の形成・実施および資源動員の公共性を検討することとしたい。

### 国際公共財たる国連PKOの要件

国連PKOは48年以来半世紀以上にわたる経験を蓄積しており、自ら一連の制度、手続を発達させてきた。国連の集団安全保障体制が十分に機能しなかった現状でPKOは国連が加盟国に提供しうる国際の平和と安全の維持のための実現可能な現実的な仕組であった。しかしながら、その効果は冷戦下にあつては、安全保障理事会のいずれかの常任理事国の拒否に遭つて極めて限定されたものになり、そ

6 U. N. Document A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000所収。

7 U.N. Press Release, 23 August 2000.

れら諸国の支持のある場合であっても二極対立と財源難による活動の低迷によって紛争は膠着化した。

もとより、冷戦下の安全保障は、二大覇権勢力間の抑止による勢力均衡によって保たれたもので、相互の不信、無理解、交流の制限によってもたらされた政治的社会的および経済的コストは尽大であった。そのような均衡がもたらす市民への安全の便益は、公共財の要件たる消費の非競争性 *nonrivalry* および非排他性 *nonexcludability* を備えたものではなかった。

今日、グローバリゼーションの進展において、世界の安全保障が一体化する中で、国連は平和という公共財を提供することが期待される。冷戦後のPKOの飛躍的な拡大は、国連の安全保障提供能力の向上を期待させるものであった。

しかしながら、国連は、PKOの展開数、人員、予算および活動内容の多様化にもかかわらず、加盟国に十分な安全を提供していない。というのも、扱われる紛争が民族的あるいは部族的対立などの国内的問題に起因するものが多く、さらに、グローバリゼーションの進行によって、地球上のいかなる紛争も他の国に程度こそ違え何等かの影響を及ぼすようになり、各国は自国の安全を多数国間保障に期待するにもかかわらず、国連はこれに在来的原則によってしか対応できなかったからである。すなわち、国連の紛争への関与は、選別的であり、常任理事国および西側先進国の関心に多分に左右されるからである。

また、国連の対応の遅れは、安全保障理事会等の外交面での対応のみならず、ロジスティックおよび財政の面で著しいといわざるを得ない。PKOの展開決定とリソースの提供の乖離は常に指摘されてきたところである。さらに、それに係わる行財政制度も体系的に組み立てられたものではない。

その背景の理解には、覇権勢力による公共財の提供の視点も考慮に入れるべきかと考えられる。国連も力の均衡に立った政府間機構であり、大国の覇権的行動と責任の国際公共財形成への影響、いわゆる「慈悲ある覇権」<sup>8</sup>の作用は否めない。しかしながら、今日、唯一の超大国あるいは西側の主要国が、例えば旧ユーゴスラヴィア等を除いて、戦略上周辺的な地域の紛争に地上軍を長期にわたって投入することは、容易ではない。このようにみれば、国連のPKOの展開が何ゆえに選別的であり、首尾一貫したものでなかったかが理解できるのではないであろうか。

今日、国連PKOは、多くの課題に取り組んでいる。国連は、国際社会に対し、最終公共財としての平和を提供すると考えられる<sup>9</sup>。提供する公的な便益の外部性および効率は、適切に展開されれば、中立性と普遍性のゆえに、特定有力国による介入よりも優るものであることは肯定できよう。しかしながら、冷

8 Ruben P. Mendez, "Peace as a Global Public Good" in Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern eds., *Global Public Goods*, New York, Oxford: Oxford University Press, 1999, p.391.

9 Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern, "Defining Global Public Goods" in *Ibid.*, p.13.

戦終焉後、その態様は、一見、グローバリゼーションより生ずる要請に応えるよう適合されてきたように見えるが、依然、便益へのアクセスの非排他性および非競争性ならびに外部経済性の提供機能において不十分である。最終公共財としての平和と安全の提供は、国連の能力を超えたものであろう。それでは、国連は、中間財としての公共財の提供機関として機能するかといえば、PKOのレジームはいまだそのようなものとしては、発展途上にあると考えるべきであろう。

人権、人道といった国際社会に広く浸透した規範が、少なくとも国連では、それが、人道的介入や平和執行の根拠とされる場合、いまだに、西欧的な自由主義的価値観を中心とする「覇権的システム」の構成とされて、開発途上国の挑戦を受けている。しかしながら、このような価値体系における葛藤も対話と相互理解の促進が図られれば、将来、適切に管理されるものとみられる。<sup>10</sup> 国連でも、徐々にではあるが、そのような仕掛けが模索される兆しが見え始めたと思われる。

#### ブラヒミ報告の評価にむけて

ブラヒミ報告の視点は、必ずしも本稿の問題意識と一致している訳ではない。しかし、同パネルは、紛争への国連システムの関与と対応をより客観的な目的と方法に従って、かつ、中立的かつ効率的に行うことを提言しており、その実現の効果をPKOという一つの

国際的行政管理分野の主体としての国連による国際公共財の提供の視点から検討することは意義があろう。

### I. 国連PKOの目的と機能

本章においては、国際行政管理の視点からPKO行財政制度の形成に関連するPKO活動の目的と機能の変遷を概観する。従って、本章はPKO活動そのものの原則および態様の網羅的な検討を目的とするものではないことをお断りしておきたい。

#### 1. 使命の変遷

冷戦後国連PKOが増加する1988年以前にはパレスチナ停戦監視機構 UNTSO、サイプラス国連部隊 UNFICYP、レバノン国連暫定軍 UNIFIL および国連兵力引離し監視軍 UNDOF（シリア・ゴラン高原）の4つの中東での活動とインドパキスタン国連軍事監視団 INMOGIP をあわせた5つのPKOが展開していた。これらは、紛争国家間の停戦合意と当事者の同意に基づきに国連軍が介入し、兵力の引離しや停戦監視、戦闘再発防止、地域の安定化と平穩の確保などを任務とするもので、紛争の政治的解決の促進はそれぞれのミッションの長である軍司令官の本来業務とはされなかった。現地でのPKO活動の中には、例外的に活動地域での法と秩序の維持・回復、<sup>11</sup> 住民間の和解あるいは衛生、飲料水の確保、救急医療の提供などの人道的支援を任務に含むものもあるが、地域内の住民の安全

10 山本吉宣「国際システムの変容」『国際問題』No.489 2000年12月 9-10頁。

11 UNFICYPに関する安保理決議 SC/RES/186 (1964)

確保や民族和解といった政治的任務は一般的な任務とはならなかった。

ちなみに、これら紛争の政治的解決のための仲介、調停工作は、最近まで国連事務総長の任命する文官に委ねられてきた。現在でも UNIFIL では司令官と事務総長の個人代表の任務は截然と分けられている。これは、事務総長特別代表が政治、軍事を含む諸分野を現場で統轄する現在の制度の例外である。

#### 停戦監視から国家再建／民主化まで

冷戦後の PKO の特徴は、活動内容の多様化である。その嚆矢は、1988年締結の、アフガニスタンからのソ連の撤退の関するジュネーブ諸協定で合意されたように、国連 UNGOMAP による撤退の監視と確認とあいまって行われた、アフガニスタンへの難民の帰還と戦災からの復興をふくむ人道支援計画であった。国連は、これに従って、国外脱出 550万人、国内非難民 200万人、都合 750万人の難民の自発的帰還を支援するためのアフガニスタン関係人道および経済支援計画の立案・実施を統轄する人道支援調整官に元 UNHCR 高等弁務官のサドルディン・アガガーンを任命し、国連 ACC 傘下諸機関の活動の企画調整にあたらせた。同計画は Operation Salam とよばれ、当初 18ヶ月の緊急支援計画および公共インフラ復旧、復興計画の 2段階からなるものであった。総経費は 20億ドルを要した。その実施に携わった機関は、FAO、IFAD、UNDP、UNICEF、UNHCR、WFP、WHO、国際赤十字委員会

と国際赤十字・赤新月連盟等の多岐に及んだ。<sup>12</sup> このアフガニスタンにおける国連システムの活動は、UNGOMAP との有機的連繫を考慮すれば、軍事部門および民生部門双方を網羅する初めてのインターディシプリナリーな PKO 活動と云いえるものである。

次に広範な任務を以って実施されたのは、1989年 4月に展開された、ナミビア独立支援のための国連暫定行政グループ、UNTAG である。さらに、1992年 3月に展開されたカンボジア暫定統治機構、UNTAC は、国家の憲法的基礎が定まるまでの間、国連が行政権限の行使を引受け、難民の帰還、治安、財放、金融、人権の保護等の任務を遂行したことは周知のことである。

現在展開中の国連東チモール暫定行政機構、UNTAET は、域内の行政一般を司り、現地行政機構の育成をはじめ自ら統治を行う任務を与えられた。また、国連コソヴォ暫定行政団、UNMIK は、ユーゴスラヴィア連邦におけるコソヴォ住民の大幅な自治権を認め、その暫定行政機構を通じて、紛争地域において、住民に平和で正常な生活を確保するため民主的かつ自治的な政府制度を監督し育成することを任務としている（1999年採択安全保障理事会決定 1244（1999））。これら行動は、憲章第 7 条下の執行措置としてなされた。

以上のように、国連の平和維持ないし平和活動は、いまや、軍事的関与のみならず人権回復、紛争地の政府のガバナンス育成、民

12 United Nations Department of Public Information, *Year Book of the United Nations, 1988*, Volume 42, pp.395-397.

主化、戦災から復旧、経済復興、開発、そして、国家再建あるいは建設をも目指すものとなった。

このような現状を反映して、国連は、PKOが永続的平和を確保する手段として、人権保護から選挙支援および警察管理に到る諸分野にわたるマンデートを引き受けてきたことを確認し、そのマンデートの遂行のため、国連システム内外のパートナーとの協力／調整を強化する方針を明らかにしている。<sup>13</sup>

### 平和執行の実施

1990年代に入って、国連は平和執行の実施を迫られることが多かった。これによって、いわゆる憲章第6章半下の伝統的PKOの概念が一変した。

ソマリアでの活動、UNOSOMI、国連の認可した多国籍軍UNITAF、あるいは、UNOSOMII、そして、ルワンダでの活動UNOMUR、UNAMIRは、国内で戦争が続いていたときに、紛争当事者の同意なしに展開されたものである。これら活動は、その大部分の期間、受入国側での信頼すべき政治的・代表者なしに展開され、正式にあるいは実質的に憲章第7章下の行動として実施されるものであった。同様に、旧ユーゴスラヴィアでのUNPROFORの活動は、活動組織および人道支援活動の保護のための自衛手段であるとの武力行使の理由付けにかかわらず、NATO軍の近接航空支援や緊急対応部隊の

投入を余儀なくされ、国連は紛争当事者に憲章第7章下の措置を発動し、平和強制へと進んでいった。これにより、国連が一時的にせよ交戦勢力から紛争当事者とみなされる事態に直面したことは記憶に新しい。また、本来、中立とされた国連機関の人道支援活動でさえ、セルヴィア側にはモスラム側を利するものとの姿勢をとらせ、UNHCRの人道援助の中立性を脅かすこととなったのも忘れるべきではない。<sup>14</sup>

これは、「国際平和を脅かす地域的な紛争や事態に対して、国連が関係国の要請や同意の下に、国連の権威を象徴する一定の軍事組織を現地に駐留せしめ、これらの軍事機関による第三者的・中立的役割を通じて、地域的紛争や事態を平和的に収拾することを目的とした国連活動」という<sup>15</sup>PKOの本来の姿からは乖離している。

### 2. 活動態様の変容

国連PKOは、そのマンデートの拡大と多様化に応じて、活動態様が大きく変容してきた。このことは、いわゆる「第二世代」のPKOという言葉で言及されている。この表現には、論者によって種々の意味が込められるが、筆者は、以下の3点において、それと伝統的PKOとの違いを見出したい。

14 Kathleen Newland and Deborah Waller Meyers, "Peacekeeping and Refugee Relief" In Jim Whitman, ed., *Peacekeeping and the UN Agencies*, London: Portland, Or: Franc Cass, 1999, : pp.19-22.

15 香西 茂『国連の平和維持活動』有斐閣 1991年 2-3頁。

13 U.N. Document A/AC.121/43, Report of the Secretary-General, 23 February 1999, para.5.

先ず、第二世代のPKOは、地域の純然たる停戦監視と平静の維持に加え、人道、人権、社会、開発、治安等に関する広範な任務をひきうけたことである。

第二に、紛争前の危機状況、紛争中および紛争後の平和建設の3時期にわたって、実施されるようになったことである。

以上、二点において、PKOは、もはや単なる停戦監視の制度にとどまらず、平和構築への国際的ガバナンス提供のシステムとなることを視野に収めることとなった。

第三は、紛争中の展開が避けられないことが屢であるため、PKOおよび国連組織の要員の自衛を契機とした武力の行使が回避できず、平和執行が行われることである。

これに伴い、以下に見る如く、軍事部門の活動と非軍事部門の活動の統合、強制行動と人道支援活動の隣接／混同、そして、展開と履行の中立性、迅速性が問われることとなった。

#### 軍事行動と非軍事行動の総合へ

人道援助活動とPKOの活動の一体化が図られるようになったことは、過去10数年間の顕著な変化である。1991年、国連総会は、ソマリア、旧ユーゴスヴィアおよびルワンダにおける殺戮と人権侵害に鑑み、人道援助を含む緊急救援活動の指針を採択した。その言わんとするところは、人道救済活動は複雑な緊急状態への対応の一環として実施されるべきであり、独立して行われるべきでないことにある。このことは、国連事務総長ブトロス・

ガーリが「平和への課題」で唱えたように、人道支援活動は紛争の根本的原因である貧困、抑圧平和と安全、人権、社会的経済的發展のための包括的戦略と関連付けられるべきであるとの考えと軌を一にしている。

総会決議46/182(1991)は、復旧と開発への円滑な移行を確保するため緊急援助、復旧と開発の間には明確な関連があり、緊急援助は長期的な開発を支援するように提供されるべきであるとして、緊急援助は長期的開発の一步と見るべきであると述べている。同決議に従って、国連システム内に設置された緊急救援調整官およびACC傘下の機関間常設委員会IASCは、NGOを含む国連内外機関の行動の指針として「紛争諸状況における人道支援任務の保護」という方針を作成した。同指針は、人災を含む災害状態から復旧、復興および開発までを一貫した流れと捉え、切れ目のなく、被援助国の住民の必要に適応した援助を確保するため国際機関および各国の援助機関の活動に企画・調整を訴えている。<sup>16</sup>これは、紛争国への援助の連続性 continuum、協調性あるいは同時性として、国連システム諸機関において確立しつつある原則である。<sup>17</sup>

これに呼応して、PKOの分野でも人道支援との活動の統合を志向する動きが具体化し

16 Peter Hansen, "Old Concepts and New Approaches" In Kevin M. Cahill ed., *Preventive Diplomacy*, New York: BasicBooks, pp.300-301.

17 Dennis Dijkzeul, "The United Nations Development Programme: The development of Peace", In Jim Whitman, *op.cit.*, pp.94-95.



ている。上述のプトロス・ガーリ前事務総長およびアナン事務総長の立場に呼応して、PKO 特別委員会は、PKO が紛争の根本原因解決の代用策ではないこと、紛争の原因の解消には、経済的社会的政治的措置とよく整合した包括的な対策が必要であり、将来、平和建設の要素を PKO のマンデートに含める旨の安保理の方針を奨励し、また、総会の平和建設に対する施策との調整の必要に言及している。<sup>18</sup>

因みに、安全保障活動に国連専門機関が参画することは、国連創設の当初より想定されていたところである。憲章第65条は、経済社会理事会が安保理に情報提供をする権限があり、また、安保理の要請のあったときは、安保理を援助することとなっている。また、憲章第48条第2項は、国際の平和および安全の維持のための安保理決定を加盟国は、直接に、また、自らが参加している適当な国際機関を通じる行動によって履行することを規定している。これらの規定を踏まえて、憲章第63条の手續に従って国連と専門機関が結んだ連携協定は、専門機関による安保理に対する援助の供与あるいは協力に関する規定を含んでいる。<sup>19</sup>

#### 人道支援を含む活動目的の多様化

紛争時緊急支援への関与を呼びかけられた国連システム内外の専門機関および NGO では、それぞれの予算配分において、PKO 対策のための経費が増加していることは想像にかたくない。1994年から1997年の間、WFP、UNDP、UNICEF 含む国連機関の予算は40億ドルから60億ドルに増加した。このうち、WFP 食糧援助の約束額のうち85%は緊急活動に振り向けられた。これに対し、20年前は19%が緊急援助向けであった由。<sup>20</sup> 1995年以来2000年まで、UN ヴォランティアー、UNV は、派遣要員を約3,100人から4,000人に伸ばしたが、PKO の傘下で働く者の数は320人から1,500人に増加し、この他になんらかの形で紛争地に奉仕する UNV の若者のあることを考慮に入れば、いかに国連が平和活動面でシヴィリアンに依存しつつあるかが明らかである。因みに、2001年現在、国連事務局によれば、展開中の PKO の員数構成は、PKO のために国連総会によって承認された予算の下で、軍時要員と文民警察官が38,905人、文官が4,048人これに現地文民が7,587人となっている。<sup>21</sup> これまでの人員構成の推移は、第2表の通りであった。

以上によって、90年代に強制活動が行われていた時期に軍事要員および文民の数は共に大幅に伸びたが、その後1999年までの軍事要

18 U.N. Document A/54/87, the Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations, 23 June 1999, paras. 50-53

19 U. N. Document, Agreements between the United Nations and the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency, New York: United Nations, 1961.

20 Raymond F. Hopkins, "Complex Emergencies, Peacekeeping and the World Food Programme", In Jim Whitman ed., *op.cit.*, pp.71 and 79.

21 U.N. Web Site, [www.un.org/peace/bnote010/10](http://www.un.org/peace/bnote010/10) hit on 30 March 2001.

第2表 国連PKOの軍事・警察要員および文民ポスト数の推移

	1990年	1995年	1996年	1999年	2001年
軍事要員／文民警察官	9,200	77,300	23,900	14,100	38,905
現地雇を含む文民	2,791	10,007	4,045	4,869	11,635

出 所：U. N. Document, Support Account, Report of the Secretary-General (A/52/837), 20 March 1998, p.13をもとに作成。

員数の低下に文民数の削減は比例しておらず、むしろ最近、東チモールおよびコンゴ等への新規展開による軍事要員の増加に伴って、文民数は90年台央のピーク時の要員数を凌駕するに到っていることが分かる。

このことは、上述のように国連PKOに必要なとされる要員需要がいわゆる兵卒武官等の部隊員から民生部門の文官要員にシフトしつつあることを垣間見させるものである。

#### DDRの強化

今日、国連PKOが取り組んでいる新たな課題の一つに紛争終結時に紛争勢力の戦闘員を武装解除させ、除隊し、社会復帰させること、即ち、disarmament, demobilization and reintegration—DDRがある。これは、従来、カンボジアのUNTACのように例外的にPKOのマンデートに含められてきたものである。2000年、事務総長は、これを強化し、さらに、これまで人道／経済援助機関の任務とされてきた除隊以降の社会的支援をPKOの重要な任務にせんとする提案をおこなった。この提案は、政府間および非政府間の人道支援団体の要望を受けて行われた模様であるが、停戦成立時に直ちにDDRに着手しないと戦闘が再開する危険があり、これは

人道支援団体にとってもPKOの要員にとっても大きな懸念のもとを取り除く方策であり、軍事的にも有意義である。安保理は、これを2000年3月審議し、基本的にこれに同意した<sup>22</sup>。同様の提案は、プラヒミ報告でより明確になされた。同報告は、DDRは地域の治安と法治の確立にとって肝要であり、これまで複雑紛争地で多くの人道支援団体や機関が現地の住民にアクセスを得て安全に住民の復旧、リハビリと和解のための支援をはかるために取り組んできたことを指摘している<sup>23</sup>。PKO特別委員会は、安保理がDDRをPKOの任務に含める場合、DDRの経費はPKOの分担金によって支弁することを総会が検討すべき旨合意し、同見解は総会によって承認された。これをもって直ちにDDRの経費の分担金化が決定した訳ではないが、今後安保理および総会はケースバイケースでその検討に臨むこととなった。

今後、DDRが本格的に住民とのコンタクトを高め、人道人権擁護活動、コミュニティ

22 国連安全保障理事会議長声明、S/PRST/2000/7 and 10 of 7 and 23 March 2000.

23 U.N. Document A/55/3055-S/2000/809, *op. cit.*, paras. 35-47.

24 U.N. Document A/C. 4/55/6, The Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations, 4 December 2000 para. 7.

支援活動の活発化と軍事要員との一体的な活動を可能にすることが期待される。

### 強制行動との隣接／混同

旧ユーゴスラヴィア、ソマリア、ルワンダ等での経験は、国連が人道的支援や干渉の目的を達成するにあたって、屢、武力の行使に踏み切る決断を回避しがたいことのあることを示している。現実には、PKOの展開にあたって、現場の動きが果たして、紛争が下降期にあるのか高揚期にあるのかといった的確な判断を欠いたまま介入ならびにその時期の決定が行われた。例えば、ソマリアのケースは、CNN等をはじめとするメディアが集団殺害や児童の飢餓、人権侵害の凄惨な状況をしげく報道し、欧米の世論が政府に行動を起こさせたものである。また、派遣部隊の撤退も米国兵がアイデイド将軍派と戦火を交え、また、同将軍の捕獲作戦に失敗し、多数の死傷者を米軍レンジャー部隊にだしたこと（いわゆる1993年「10月3日事件」）、死傷者がさらし者にされたこと等を契機として、決定されている。<sup>25</sup>

もともと欧米諸国が旧ユーゴスラヴィアへの軍事介入に比べ、アフリカのような地政学上緊要な利益を感じない地域には介入したがらないことについて、プトロス・ガーリ事務総長は、旧ユーゴ紛争を「富者の戦争」と断じ、西側のアフリカ差別を批判した。

90年代の反省に立って、国連によるPKO

の派遣あるいは武力行使決定の厳格な条件付け、人道的介入の根拠と基準、ジェノサイド等の場合のような人権保護のための介入基準、活動目的の明確かつ実現可能な設定、そのため国連による方針開示による公共性の確保の必要が現在問われているのである。ブラヒミ報告は、これら諸点を踏まえて、実際の活動実施方法の改善を行っていると考えられる。

### 展開の中立性、非選好性、迅速性の必要

ブラヒミ報告は、PKOを包括的な平和活動の一環と捉え、活動展開の決定に先立って、紛争地の事情の詳細な調査と展開の有効性とタイミングを周到に判断すること（PKO設立のよって立つドクトリン、戦略、および、展開の政策決定）、展開が必要な場合も任務遂行能力のある隊員派遣国の協力が得られなければ、展開を思いとどまること、そして、一旦展開するときは迅速かつ効果的に行う必要を説いている。

これまで一部の国際政治学者は、PKOの展開が有効と判断される規範は、紛争地の状況、なかんずく、紛争当事者の停戦への志向可能性、停戦状態から紛争構造への回帰あるいは紛争構造の解消への性向に従って、第三者は果たして介入すべきか、然りとすればどのような関与があり得るかの判断基準を提供すべきことを主張してきた。<sup>26</sup>ブラヒミ報告は、

25 川端清隆、持田 茂『PKO新時代』岩波書店 1997年 96-98頁。

26 例えば、ケツベク州、ラヴァル大学の Albert Legault 教授の "New Norms in the Field of Peacemaking: The Challenge of Implementation", In Raimo Vayrynen ed., *Globalization and Global Governance*, Oxford, New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 1999, pp.151-172.

そのような行き方を模索するものである。

同パネルの作業を委嘱したアナン国連事務総長は、就任後程なく提唱した国連改革計画において、加盟国はグローバリゼーションの中で国内紛争に起因する国際の安全への脅威の抑制と除去、複雑な緊急人道問題への対応するため、国連による政治、人権、人道、開発を統合した解決策を求めているとし、また、国連のPKOへの機能に対し、国際社会の救急サービス、消防隊、治安維持あるいは反乱防止軍のごとき役割を期待する傾向を指摘している。<sup>27</sup>

ブラヒミ・パネルは、このような国内の公共サービスとの類推を行っていないが、介入の方向と度合いの公平さ、適時性および国際社会への外部効果の点でその提案は適切である。例えば、安保理によるPKO発足決定から全面展開までの期限を、伝統的PKOについて30日、複合PKOについては、90日とし、所要の制度的改善策を提言していることは評価すべきである。

こうすることによって、現地が必要とする国連の関与が特定国の思惑によって、あるいは遷延され、あるいは形骸化される事態を防ぐことができる。その結果、いかなる紛争地の人々も自らの紛争解決の必要に応じて、わけへだてのない国連からの活動展開を享受することを期待できるのである。

かかる見地から、2000年秋のミレニアム総

会中に安保理が採択したPKO展開に関する方針は、注目に値する。これは、バルカンへの国連関与の偏重とアフリカへの国連の介入の是非などを巡って展開された一般論を離れ、現地の事情に即応して行動の展開振りを確定する現場主義の成立を示すものである。

2000年のミレニアム総会の期間中に、安保理は、これからのPKOの派遣、任務内容および運営の決定は、現地の事情に適切であるべきことを約束した。同安保理決議は、この点を以下の通り表明している。

“Undertakes to ensure that the mandated tasks of peacekeeping operations are appropriate to the situation on the ground, including such factors as the prospects for success, the potential need to protect civilians and the possibility that some parties may seek to undermine peace through violence;” (S/RES/1327 (2000) of 13 November 2000, Section II.)

これは、以前のように、文民保護の緊急の必要のみならず紛争国における暴力による抵抗の可能性をも考慮に入れた目的の明確化を含む戦略的な決定が必要であることをブラヒミ報告に従って認めたものである。かくして、今日、不偏不党性を現場において実質的に確保することが運用において求められているのである。

27 UN. Document A/51/950, "Renewing the United Nations: A Programme for Reform", Report of the Secretary-General (A/51/950), 14 July 1997, paras. 14 and 105.

## II. 国連 PKO の行財政的基礎

### 経緯

PKO が国連で始まったのは、1948年のパレスチナ休戦機構の発足に遡るが、PKO の本格的な行政制度が現れたのは、1956年の第一次国連緊急軍の設立に伴う特別会計の設置に端を発する。その後、コンゴへの ONUC および UNFICYP が設立され、<sup>28</sup> いずれも国連通常予算の一般会計から独立した会計を有した。発足以来つい最近まで、UNFICYP は、経費の全額を自発的拠出によってきた。他方、UNEF および ONUC は、財源の太宗を加盟国からの義務的拠出によるが、開発途上国の負担を軽減するため、軽減分を先進国からの同額の自発的拠出で賄うとの折衷方式をとった。後に、加盟国を4カテゴリーに分類してそれぞれにつき分担率を決める方式が導入された。すなわち、安保理の常任理事国が他の加盟国よりも大きな責任を有するために PKO に対しより多くの負担をする原則が確立し、これに従って常任理事国は開発途上国の軽減分を通常予算分担率に応じて按分負担することとなった。その他の先進国は、通常分担率と同じ率を適用される。ちなみに、最貧国開発途上国の PKO 分担率は通常分担率の10分の1、その他のカテゴリーの開発途上国は5分の1とされている。<sup>29</sup> 他方、国連総会は、ONUC 経費分担を巡り、PKO 財政目的のためとしつつも、公式に低開発国の範囲を26カ国の先進国以外であるとする了解を確

認した。<sup>30</sup> 最終的に、前例としないとの了解で以上のような分担方式を各 PKO 特別会計の分担率に適用することが定着したのは、1973年になってからである<sup>31</sup> (1973年12月11日採択第28回国連総会決議3101 (XXVII) 参照)。

各国からの隊員派遣制度が、定着したのも UNEF の発足時によってである。この制度は、中立、不偏不党な義務の遂行を受け入れる各国からの自発的隊員の受け入れを原則にしているが、後述のように種々の解決すべき課題をかかえている。

国連 PKO の人事制度は、軍事監視員制度が UNTSO 監視制度以来確立したが、本体およびロジ部隊の隊員の受け入れ、隊員派遣国への派遣経費、搬入機材経費の償還の原則を巡って、未だに議論がある。軍事監視員は、各国派遣の将校が国連と標準契約を結び、職務に従事する間、国連特権免除協定にいう expert on mission として国連に忠誠を誓い守秘義務を負うが、部隊員の場合は、派遣協定上、建前は全体としてそうであっても、実行可能性については議論がある。

財政制度については、分担金制度に加え、新規および改変される PKO の立ち上がり資金、自発的拠出の受け入れに関する諸制度が、漸く1980年台の末期になって成立した。また、フィールドでの活動をバックストップする本部 PKO 関係部局 (PKO 局に限らない) の要員および機材を常時確保する財源、即ち、

30 1963年12月国連総会決議1885 (XVIII) 第6項。

31 Anthony McDermott, *The New Politics of Financing the UN*, New York: Macmillan Press, 2000, p.85.

28 1956年11月26日国連総会決議1122 (XI)。

29 田所昌幸『国連財政』有斐閣 1996年 146頁。

PKO サポート・アカウントの設立が1990年に決定された。さらに、紛争当事国あるいは他の PKO 展開国がホスト国として、国連に提供すべき便益を示した PKO のための国連軍の地位に関する標準協定 (A/45/594) が1990年に作成され、これをホスト国と締結することが総会で決定されている。

この他、総会は、ACABQ のイニシアティブのもとに、1988年以来、PKO 活動の拡大期に矢継ぎ早に行財政上の新しいガイドラインを設定した。これらは、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形態の自発的拠出の  
 扱い及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)

—PKO のための国連軍に関する標準地位  
 協定の作成 (A/45/594)

上記の内、自発的拠出や役務の受け入れに  
 関するガイドラインは、一口に言って、その  
 受け入れが国連の不偏不党性を損なわないこ  
 と、個々の加盟国が現物の自発的拠出をもっ  
 て国連への分担金支払いを相殺するのを禁じ  
 たものである。

ところが、実際のところ、1980年代末の国  
 連 PKO の急速な拡張期には、米国のように  
 それ以前は国連の平和活動の立ち上がりを助  
 けるため、エアリフトなどを無償提供して  
 いた国が、分担金支払い義務を軽減する意図  
 から、自国が自発的に提供した便益の対価を、  
 後日請求することが屢、起こった。<sup>32</sup>また、  
 PKO 受入国の中には、国連軍に対し必要な  
 便益の提供を渋るのみならず特権免除の取り  
 決めの欠如を奇貨として、地元の土地の官憲  
 を通じて PKO に課税し収入を得ようとする  
 国が相次いだ。<sup>33</sup>

国連が直面する問題は、これらだけではな  
 い。国連 PKO 財政の諸制度は、依然、制度  
 の公共性、不偏不党性の確保、そして、展開  
 の迅速性の確保等に係わる活動目的と管理原  
 則の確立の視点が強固でないため、実際の運  
 用面での困難および過去の経験に鑑み、改善

32 拙稿「国連平和維持活動留保基金の設立と機能について」『国際協力論集』第8巻第2号 神戸大学大学院国際協力研究科 2000年11月、116頁。

33 U.N. Document A/51/491, Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ), 14 October 1996, para. 11 and A/55/874, Report of ACABQ, 6 April 2001, para. 27.

する必要が生じている。

## 1. 管理原則と運営の実際

### 運営の公共性および不偏不党性の確保

(1) 上述のミレニアム総会中に採択された安保理決議1327(2000)は、何がPKOの行政管理の不偏不党性であるかを考える手がかりを提供している。即ち、それは、PKOの企画・立案と展開が、従来、専ら安保理の意に添うかどうかの観点で行われ、屢、資金と人員不足に陥った轍を踏まないためには、今後は、現場の状況の詳細な把握に立ち、紛争地のニーズに応じて十分な資源の投入を展開決定前に確保すべきであるとのブラヒミ・パネルの勧告を実行するものである。この点に関し、パネルは、「事務局は、安保理が耳にしたがることでなく、安保理が知る必要のあることを安保理に告げなくてはならない。」と強く諫めている。<sup>34</sup>

(2) 人員確保の面でこの原則を確保するには、隊員派遣国の選択に一定の基準が必要である。しかし、これまでのところ地理的配分の基準は、紛争の政治的側面を考慮に入れないため、現実には隊員派遣をめぐる現地国による受け入れ承認の問題に逢着することが多々あり非現実的であるとされる。従って、現在は派遣国の部隊の資質と装備を除いて、何ら派遣国選定の基準はない。

また、マケドニア予防展開軍UNPREDEPへの米軍の派遣にみるよう

に安保理の常任理事国がPKOに参加を控えるとのハマーショルド時代の制約もなくなった。隊員派遣国の選択は、派遣国が指揮権規則、交戦規則のほかもろもろの法的行政的な義務を負うことを条件として、最終的に事務総長の判断に委ねられている。

現在は、一定の標準装備を搬入しうる国であれば予め事務局のロスターに派遣の意図を登録し、あるいは派遣にあたって国連に提供すべき役務と貢献を盛り込んだメモランダム・オブ・アンダースタンディングを事務局と交わしておく制度がある。1990年以来、事務局にスタンドバイ取り決め制度が設けられており、事務局によれば、2000年7月現在参加の意図を表明した国は、88カ国である。そして、ブラヒミ報告によれば、最近は先進国からの隊員派遣を開発途上国のそれが上まわり、2000年6月には、派遣隊員数の77%が開発途上国からであった由。その背景には、旧ユーゴスラヴィアの紛争収拾後先進国の国連への派遣は減じたが、アフリカ等それ以外の地の紛争には先進国は、KFOR等の多国籍軍への参加で手一杯の状態である。今後は、当分、バングラデシュ、フィジー、パキスタン等の開発途上国に隊員供給を頼らざるをえないが、装備の改善、隊員の使命理解度向上の面で国際協力が引き続き必要である。

他方、国際公共財形成の見地からは、部隊形成が各国の任意的供出の原則に立っていることが隊員確保において、フリーライダーを容認することも解決すべき課題である。

34 U.N. Document A/55/3055-S/2000/809, *op. cit.*, para.64(d).

### 管理の組織：常設的機構の形成

(1) PKO は必要のある度に個別に立ち上げられる、アドホックな時限的活動であり、国連にはこれを戦略的に運営する機構がなかったことを忘れるべきではない。

もともと PKO に関する本部部局は、現場の設営を担当する小規模フィールド・サービス部を除いて、未分化で個別 PKO が立ち上がる度にアドホックに各局の通常スタッフに仕事が配分され、それで手一杯になると臨時あるいは期限付き契約のスタッフを雇ってしのいできた。各 PKO は、それぞれ行財政的には独立した活動として扱われ、PKO 毎に本部に担当職員がおり、ロジスティックや会計、人事といった共通サービス事項ですら PKO 毎に別々に処理し、これら職員間の情報の融通や互助は例外的とされてきた。

1990年になって、PKO の現場を統一的に支援する本部スタッフを確保するため、PKO サポート・アカウントが設置された。サポート・アカウントは、これら臨時あるいは期限付き契約スタッフを統一的に雇用し、効率的に使用することに役立ったが、PKO 関係のコアスタッフの成立には寄与していない。本来、平和と安全に関する業務は、機関の一般予算で賄われるべきものであるが、国連は、そのような業務と一時的な PKO 業務の識別と確立を行っていない。このため、財政査定機関たる行財政諮問委員会 ACABQ および国連加盟国は、サポート・アカウントによる際限のない文

民スタッフおよび専門家の雇い上げに懐疑的である。

(2) このような事情の下に生じたのが、いわゆるグラテイス・パーソネル、即ち、各国からの無償派遣職員の本部における増加である。本来、この制度は、開発分野の技術協力の専門家を短期間派遣国からいわば手弁当で受け入れるためであったのを、PKO に適用したものである。1996年現在、PKO 局だけでこのような要員は126名（局の定員の約3割）、国連本部内で総数433人に上り<sup>35</sup>、本来、内規により禁止されている決定、交渉といったライン・スタッフの業務を行い始めたこと、および、その大部分が先進国からの出向者であったことから、国連総会は、これを本来の外部雇用制度の規則に照らし厳しく規制することで収拾を見た。これが放置されれば、国連事務局の中立性は、著しく損なわれたであろう。

(3) 89年に国連総会は、ACABQ の勧告に従い、特に現場での住民への社会的支援、人道支援の増加を念頭において、加盟国からの NGO 等文民の受け入れの促進を奨励した（総会決議44/49および44/192参照）。また、ブラヒミ報告は、コソヴォおよび東チモールでの文民／文官のスペシャリストの不足に鑑み、その養成と活用の強化を含めた人事政策の策定を勧告しているが、そのための文官の確保方法も確立していない（PKO の現場での文民ポストの半分は空席、

<sup>35</sup> U.N. Document A/51/813, Report of ACABQ, 28 February 1997.



訓練制度も未確立。文民のキャリアーパスベクトイヴも示されていないのが現状とされる)。文民要員の PKO への動員にあたっては、人道支援活動を通じる NGOs の関与増大への対応、他方、現地での文民の移動の制限、NGO 人道支援国際機関のサブコントラクターとして現地へのアクセスおよび安全の確保などの問題が最近増えている。

- (4) しかも、人道支援団体の活動は重複しており、40の主要 NGO (MSF, CARE, Oxfam, ICRC を含む) との調整、WFP, OCHA, UNHCR, UNICEF 等の支援活動への枠組み提供が国連の課題である。事務総長特別代表は、安保理が認可した国連本体の活動で総会が経費支弁した現場の活動のみをならず、人道、経済、社会面の活動も国連事務総長の代表として統轄する。この意味で、SRSG の人道支援面での調整権限の発揮は重要であるが、これまでのところ、そもそも人道救済調整官のもとの人道支援関係の政府間機関間の調整が大きな課題となっており、さらに進んで NGO レベルでの活動調整を SRSG が確保するのは、より大きな課題である。
- (5) この点で注目しておくべきことは、現在、改訂中の PKO のモデル地位協定では、現地政府による国際人道法の尊重、PKO への放送局設置の承認、人道支援関係のコントラクターを含む PKO 要員の保護および移動の自由の承認などを追加し、現地側の義務を強化しつつあることである。<sup>36</sup> これらは、

カンボジア、旧ユーゴスラヴィア等での PKO のよる現地語放送や NGO 人道支援団体要員の保護の経験から学んだ教訓を活かしたものである。これらは、真摯であるがささやかな進歩である。しかし、国連は、人権擁護、民主化についての国際意思の形成、そして、その PKO 展開地での実現といった civil society の意向の反映方法を未だ見出していない。

#### 組織内リーダーシップの確定

PKO 発足の当初、国連は隊員派遣国との同意に基づき、事務総長が任命する国連軍の司令官への各部隊の指揮権の帰属とそれを頂点とする命令系統を確立した。しかしながら、今日、平和活動の多様化によって、指揮権の検討は、人道支援活動と PKO 活動の調整、派遣国との関係の調整および政治・軍事活動の統合といった PKO 現場における問題によりよく対処することを目的に、PKO 特別委員会を中心に作業が続けられている。指揮権と統制のレベルは、国連事務総長が作成した「指揮権と統制の統合」と題する報告によって以下の3段階にわたり、より精緻に分析されている。

- 安保理のレベルでの全般的政治的指令
- 事務総長による執行指令および統制
- SRSG または指揮官による指令と統制

国連は、当然のことながら、これによって、

<sup>36</sup> U.N. Document A/AC. 121/43, The Report of the Secretary-General on the Implementation of Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, para. 60.

国連組織への忠誠、国連の不偏不党性および国際的性格の貫徹と効率性の確保を目指している。

しかしながら、このような方向付けは、米国の留保に達している。PKO 特別委員会が、上記事務総長提案を基にどこまで、公共性のある組織のリーダーシップを構築できるかが課題である。

### PKO のクラブ的性格と公共性

以上のように国連 PKO のこれまでの運営管理の原則は、多分にクラブ組織のそれに近い。財源は分担金によるが、その95%を10%の加盟国に依存している。その運営は、参加者の自発的協力によることは今も変わりはない。また、軍の指揮権と命令系統に関する米国の留保は、PKO あるいは安保理が認可した多国籍軍の実施の前提になっている。これまで、アルバニアの多国籍保護軍（1997年4月派遣）におけるイタリアの指揮権について、初めて、国連安保理が多国籍軍の派遣を承認するにあたって、中立、公正な行動と人道支援機関の安全確保という保護軍の目的を明示し、かつ、指揮権の多数国間での監視を派遣国政務代表で構成された運営委員会と安保理が担保することにしたが<sup>37</sup>、これは多国籍軍へ国連が統制を及ぼす稀有の例である。このような例外はあるが、今後、指揮権のコントロールにどの程度マルチラテラリズムが浸透していくかは明確でない。

37 酒井啓亘「アルバニア多国籍保護軍について」『国際協力論集』第8巻第1号 神戸大学大学院国際協力研究科 2000年6月 93-103頁。

このことだけをもって、PKO の公共性を判断すべきでないと考えるが、先に言及した PKO の展開決定を巡る安保理メンバーの選好的思惑の存在、あるいは、展開決定の基準につき明確なコンセンサスの欠如が続くことは、安全保障分野のガバナンスの形成に致命的であるように思える。けだし、加盟国を拘束する第7章下の措置と第六章下の措置に境界が益々、曖昧になりつつある時に6章半といった理由付けで PKO を安保理が認可し、紛争への継続的対応を理由に第7章下の措置へのエスカレートを決議一本で決定し続けることが適当かどうか疑問である。また、人道的介入は、加盟国に隊員派遣の義務を負わせるものでないとしても、憲章上明文の規定がない時は安保理が決めれば可とすることはいかにも規範を欠くと言わざるをえない。

もとより、展開を逡巡する理由はすべて政治的あるいは覇権的な意図にでたものではないであろう。次に、行財政制度そのものの制約も論じなければならない。

## 2. 行政的財政的資源の動員

### 安定的財源（含む立ち上がり資金）の確保

展開の中立性、緊急性、迅速性の確保は、ブラヒミ報告の提言するところである。これに対し、国連総会は、これまで、立ち上がり作業の効率化をはかるため、1992年に1.5億ドルの平和維持活動留保基金を設立した<sup>38</sup>。また、PKO の機材の共同在庫をイタリアのプ

38 1992年12月23日採択第47回国連総会決議 A/RES/47/217。

リンディシに設置した。

これら政策の展開は、加盟国のイニシアティブに負うところが多かった。前者は、国連総会が独自の財源をもって設立した初めての全PKOを対象とする財政メカニズムであり、もっぱら平和維持活動の初動経費を賄う繋ぎ資金を提供するための通常予算とは独立した運転資本基金である。これは、1992年の国連総会開会時における日本の渡辺美智雄外務大臣の提唱によって実現したものである。

しかしながら、両制度は、事務局のPKO行政分野での戦略的計画部門の能力の欠如と新たに立ち上がるPKOへの対応に忙殺されて、十分に使いこなされて来なかった。事務局には、最大25の実施中の活動を全体として計画し、管理するゆとりもなかったようである。その結果、事務局は、年間80本を下らない数の個別PKO予算の作成と総会による承認に殆ど全精力を費やした。このことが事務局と加盟国との緊張を高めたことは、本邦でも知られていることである。<sup>39</sup>

平和維持活動留保基金の設立は、事務局に、加盟国の分担金滞納に備えて長年にわたり蓄えられた内部留保金の活用を含む運転資金の効率的管理のみならず、PKO財政全体の企画と体系的運営を迫るものであり、PKOに対する総会の財政権の確立を意味し、総会と安保理のインバランスの是正にもつながるものであった。

しかしながら、事務局は、個別PKO予算の獲得を優先させ、累積で8.6億ドル（1999

年国連会計報告による）に及ぶ多大の余剰財源を温存することにより、留保基金の使用を十分に行わなかった。<sup>40</sup> 現在、事務局は、安保理決定前にも本件基金を新規PKOの立ち上がり経費の予備費として支出することをブラヒミ勧告に従って根回し中の模様であるが、実を結んでいない。

今後、資金の手当ての戦略は、ブラヒミ報告のフォローアップにおいて、事務局によるPKO展開のドクトリンや戦略が固まれば、それに応じて、決まっていくであろう。先述したDDRの経費の分担金化についてのコンセンサスは、その点で勇気付けられる対話による国際的ガバナンス構築過程の兆しである。

#### 機構経費の確定

1962年7月20日の国際司法裁判所の勧告的意見は、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であ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。<sup>41</sup> しかしながら、国際司法裁判所は、何が国連の目的のための活動であるかは、国連の各機関の決定に委ねられるとし、そのような活動のうち国連の経費によって賄うべき活動がそもそも何であるかを示さなかつ

40 本基金については、前掲拙稿「国連平和維持活動留保基金の設立と機能について」を参照願いたい。

41 Reports and Judgments, Advisory Opinions and Orders, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2 of the Charter)*, International Court of Justice, p.168.

た。後述するように、その後、国連は計画予算制度の下での慣行の蓄積により、通常予算については、ある程度、機構の経費を確定する目安を確立してきたが、計画外のPKO活動については、未だ一貫性を見出していない。

前述のように、安保理は、PKOが第7条下の平和強制に移行した場合にもそれに要する経費を確たる理由付けもなく機構の経費とし、総会はこのことに異議をとらななかった。例えば、1995年6月、UNPROFORは、重装備の緊急対応部隊の設置を行ったが、その経費をPKO分担金とすることに関して、実質的な議論は行われなかった。このような議論の欠如は、PKOのガバナンスの育成を阻むものである。

通常予算が、何が国連機構の経費であるかを出費の立法的根拠を巡る計画予算の実施の経験を通じて、明らかにしてきたことは、予算の公共性を高めたといえる。また、国連は、通常予算のリソースの厳しい制約下で、活動計画の優先付けを否が応でも行わざるを得ず、そのような長年の経験によって何が機構の経費であるかにつきコンセンサスを築いてきた。<sup>42</sup>もとより、そのような意思形成の動力となったのが総会、経済社会理事会等でのNGOの参加を交えた、開かれた実質討議である。

ひるがえって、PKO予算について言えば、総会も安保理もPKOがプログラムされない時限付の活動であることをもって、これまで

なんらの戦略も立ててこなかったところに今日のPKO行財政度の未確立とある種の破綻が見られるのである。

平和維持活動の企画と実施は、国際の平和と安全の維持に関する活動あるいは人道支援の保護、人権の回復といった理由付けでなされ、その予算は活動が緊急を要し、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安保理が主張するだけで、国連の経費と認められてきた。<sup>43</sup>これは、基本的に、総会が、安保理の主張する活動目的が憲章上どのような立法根拠をもって構築されたかに立ち入る術がないので、本来の査定機能を発揮し得ないからである。そして、皮肉にも、かくして生じたPKO財政の余剰は、節約を重ねる通常予算の資金繰りの補助に使用されているのである。

#### 分担金問題

PKOPの経費は、通常予算の経費と同様に、機構の経費であり、加盟国はこれを支払う義務がある。1960年代初頭、PKO分担金の主たる不払い国であった、仏およびロシアは、現在展開するPKOの分担金の支払い義務に何らの留保も表明していない。しかしながら、当時執拗に両国の態度を非難した米は、両国が当時表明した支払い義務への留保を今日援用し、PKO分担金の支払いを遅延あるいは棚上げしている。この事は、当然に、PKO展開の足枷になっている。

しかしながら、分担金の滞納は、隊員派遣

42 拙稿「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」『国際協力論集』第8巻第3号 神戸大学大学院国際協力研究科 2001年2月 33-34頁。

43 同拙稿 34頁。

国への償還を遅らせるため、一種、イデオロギー的な論調で弾劾されることが屢である。しかるに、実際は、15の現行PKOへの昨年度（1999年7月1日-2000年6月30日）末現在の分担金支払い率は、81.9%であった。これは、通常予算の分担金支払いに比して遜色はない。PKO分担金請求累積総額は66.7億ドル、未払い額は12.0億ドルであった。これに対し、手持ち現金は5.4億ドル、政府への償還（大部分隊員派遣国への債務）のために債務引当金として事務局が保管している現金が1.4億ドルある。<sup>44</sup>

これによって、明らかなことは、たしかに事務局は加盟国に1年間に8億ドル程度の借金をしているが<sup>45</sup>、それは支出計画上、債務引当金として計上ずみであり、支払い請求が派遣国から到来次第順次支払える状態にあることである。ここで問われるべきことは、事務局の抱える債務額の多さではなくて、派遣国からの各期における支払い請求の迅速性とそれぞれの時点での現金流動性の存在である。このように分担金滞納が隊員派遣国に及ぼす影響の議論は、誇張されており、透明性を欠き、行政の公共性の確立にはなじみにくい。

米国は、昨年（2000年）の国連総会で、加盟国の通常分担率の上限を22%に引き下げること成功した。これをもとに算出された米国のPKO分担率は、28.134%である。<sup>46</sup>米国は、国内法

に従って自国の分担金は、25%を越えないことを要求していたが、PKOについては、引き続き安保理常任理事国の責任に応じてより通常予算に対するよりも多くの負担をすることとなった。これが米国の不払い政策の是正に結びつくかどうかは、今後、みまもる必要がある。

## 結 語

### —国際的ガバナンスの構築のために

PKOの行財政制度は、PKOあるいは平和活動の成功を保証するものではない。しかしながら、良好な行政システムなしにPKO、あるいは平和活動は成功しない。この意味で、PKOの行財政制度は後者の成功の必要条件である。

PKO活動がアッド・ホックであり、計画的対応が困難であるという理由でこれまで、制度の確立努力は最小限にとどめられてきた。加盟国も安保理メンバーも個々の紛争毎の対応を優先させ、全体としての活動のありかたに注意を払わなかったと考えられる。そのような責任は、常任理事国を中心とする安保理運営のクラブ的性格にあるといえる。

しかしながら、漸く最近になって、DDRの経費化にみるように、人道的介入を安全保障上どう位置付けるかの議論を契機として、PKOの成功に貢献する多くの加盟国、人道支援機関、NGOの協力の立場を行政システムにおいて考慮に入れることが認識されるよ

44 U.N. Document A/55/874, Report of the ACABQ, 6 June 2001, pp.19-20.

45 *Ibid.*, Annex I, B, Table 2 (Status of Reimbursement to Troop-contributing Member States).

46 U. N. Document ST/ADM/SER/572, ↗

↘ Status of Contributions as at 31 January 2001, 28 February 2001.

うになった。これは、何が国連の行うべき活動であるかが明確にされ、それに応じて行政システムが整備された例である。

武力行使の理由として人道支援、人権保護と国際の平和と安全への脅威への対応が屢、区別されないが、人道的介入と平和活動との適合性およびこれら活動展開の目的と任務の合憲性に関するコンセンサスを、今後、国連は、これら活動の現場における妥当性と実効性に留意しつつ、多数国間の対話を通じて、形成していく必要がある。

そのための国際行政の役割は、第一に、PKOを個別の紛争への一時的な活動の堆積として扱うのではなく、紛争の三時期—紛争前、紛争中および紛争後—にわたって実施される平和活動のシステムとして発展させることである。そして、第二に、実際の経験から改善策を学び、その都度、介入の妥当性をふくめ、活動運営のあり方について、ステークホルダー間の国際的討議による意思形成を促すことを通じて、PKO制度を単なる停戦管理のためのレジームとしてでなく、一つの国際的なガバナンスのためのシステムとして構築していくことである。それが、国連PKOの公共財としての信頼を高め、個々の国の特定利益に左右されない戦略を形成し、紛争へ選好性のない、迅速な関与と現地の情勢に適合した不偏不党な機能を提供するであろう。リソース・マネジメントとしての行政は、こうして妥当な活動展開の実現にとって不可欠の条件を整えるものである。

〔付記〕本論文は、筆者が2001年4月7日、関西国際機構研究会において行った発表および同年5月19日、2001年日本国際政治学会研究大会の「国際社会と国際制度部会」において行った報告を改訂したものである。位田隆一、船尾章子、桐山孝信および山本吉宣、土山実男の諸氏よりそれぞれの機会にいただいたコメントに感謝する。

(了)

# Toward International Governance of Peace Operations:

## Making of the Financing and Management System of the United Nations Peacekeeping Operations

INOMATA Tadanori\*

### Abstract

After the end of the Cold War, the United Nations operations have evolved from the traditional PKOs for observation of truce agreements to transition administration accompanied by peace enforcement, and diversified its scope and substance ranging from the monitoring of ceasefire accords, election monitoring, humanitarian assistance to the protection of human rights, "humanitarian intervention", demobilization and social reintegration of the combatants, rehabilitation and reconstruction, and democratisation in the conflict areas. The U.N. now promotes assistance on national reconciliation, nation building and development in the Member nations in trouble.

The magnitude of the operations has grown to surpass the size of the U.N. regular activities, costing 2 to 3 billion dollars a year and involving as much as 70 to 90 thousand military and civilians.

Recent notable developments are the increased proportion of the civilian personnel to the military and the transformation of the nature of operations in the field. The U.N. operations are increasingly involved in social and economic assistance relevant to the resolution of the cause of the conflicts. The U.N. PKOs employ more and more civilian staff and contractors. The U.N. humanitarian assistance agencies are recruiting increased number of relief operators and experts together with the ever-growing number of their colleagues from humanitarian international NGOs. Non-military personnel are assuming greater

---

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

responsibilities in the implementation of the field activities, e.g. protection and assistance for the local populations, confidence building and facilitation of the reconciliation among populations.

In view of the diversification of the operations and the increased expenditures as well as the failure in some of the operations, for example, those in Somalia, Luanda and ex-Yugoslavia, reform of the PKOs is under way, as addressed to in the Brahimi Report, a report of an independent panel of the U.N.

This study deals with (1) evolution of the mission of PKOs and modalities of operations as reflected on the purposes and functions of PKOs; and (2) changes in the operational principles and management of the PKOs and constraints on the mobilization and the use of resources the demand for which has tended to be ever growing. The study explores the possibilities for the PKOs to be deployed in a nonexcludable and nonrivalrous way so that the U.N. is able to provide peace as final global public goods.

The study points out that the U.N. PKOs lacked a strategic planning due to their Ad Hoc nature and the shortage of coherent evaluation and management system. It also reports that the U.N. faces political and financial difficulties in ensuring rapid, impartial and non-selective or non-discriminatory deployment of the operations, which is the prerequisite for the role of the U.N. as a provider of public goods. If the U.N. is to provide such goods as a public institution in the global society, it needs to overcome limitations deriving from the club like decision-making on PKOs dominated by P-5 countries in the Security Council and the open-ended and voluntary system of troop contributions.

The author argues that these difficulties, particularly the lack of strategic planning have often politicised the decision-making on the use of force in the ground. Short of an efficient and reliable public management and evaluation system as well as an effective mechanism for the civilian stakeholders to participate in the decision-making, the U.N. could not establish criteria for humanitarian interference and a doctrine for the start and deployment of the operations. The making of an effective and accountable financing and management system of the PKOs is a necessary condition to create international governance of the U.N. peace operations.