

氏名	た　　どころ　まさ　　ゆき 田　　所　　昌　　幸
学位(専攻分野)	博　士　(法　学)
学位記番号	論法博第 113 号
学位授与の日付	平成 10 年 3 月 23 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 2 項該当
学位論文題目	「国連財政——予算から見た国連の実像」

論文調査委員 (主査)
教授 位田隆一 教授 安藤仁介 教授 村松岐夫

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は国連予算をめぐる政治に焦点をあてて、国連の実像に対する理解を深めようとする試みである。

著者は「序：本書の研究対象とその意義」で、国連の予算がどのようなプロセスと政治力学の中でこれまで合意されてきたかを中心問題として据え、それを探ることによって、予算という目立たない問題を通して、国連がどのような存在であるかを明らかにすることを本論文の目的としている。

国連の財政の規模は通常予算が年間12—13億ドル程度と国家予算に比べるとささやかなものであり、一国の財政がその国で果たしている役割と比べると、国際社会での重要性ははるかに限定的なものに留まっている。しかしながら、国連が実体のある組織として存続するかぎりなんらかの予算は必要欠くべからざるものであることは明らかであろう。また、国連を構成する加盟諸国が主権国家であり、自らの望まない財政支出を強制されることを原理的には拒否できる立場にありながら、国連は過去50年間厳しい対立を内包しつつも、何らかの予算に加盟国が毎年合意することができたのは、決して自明の現象ではない。国連憲章の定めるところにしたがえば、予算は国連総会の3分の2以上の賛成によって決定される。だがこのような制度の機械的な運用によって有効な予算を決定できるほど、国際社会の制度化の水準は一般に高くない。

「第1章：国連財政の史的展開」は国連財政制度の50年を考察する。歴史的に見ると国連の予算をめぐる紛争はしばしば起こってきたし、そのたびに予算決定をめぐる制度的な枠組みは、現実的な政治の要請と妥協を繰り返して現在に至っている。1960年代までには予算をめぐる対立は、米ソ冷戦を反映した政治的な色彩が濃く、とりわけソ連が政治的な理由から反対した中東およびコンゴへのPKO（平和維持活動）の経費の分担を拒否する、という形で先鋭化した。ソ連の分担金滞納に対して憲章の第19条に予定した罰則を適用するかどうかをめぐる、1964年には総会が事実上麻痺するほどの危機を招来したものの、この危機の收拾を通じて、憲章に明文の規定を欠くPKOの財政のあり方についても、加盟諸国の間で一定の了解が形成され、政治的現実を反映した微妙な政治的バランスに基づく慣行が確立した。

1960年代末には、国連総会で開発途上国が多数を占めることとなり、分担金の割り当て額は極めて少ないにもかかわらず総会の多数決を左右することによって、開発関連のプログラムの拡大を推進した。他方で国連の財政を支えるのは北の富裕な加盟国であり、制度と国際社会の構造の間には、継続的な緊張関係が生まれた。しかも70年代に入ると第三世界の自己主張は一層強まった。これに対してそれまで国連を積極的に支持してきたアメリカは、反イスラエルの決議が採択されたことなどをきっかけにして、国連に対して反感を強め、総会で多数決により決定された一部のプログラムへの分担金拠出を拒むなどの姿勢をとった。さらに1980年代に入るとアメリカの議会では極端に反国連的な空気が強まり、通常予算への分担金の20%がカットされるにおよんで、国連は極めて深刻な財政危機を経験した。この財政危機の結果、通常予算の決定については、コンセンサス方式をとることが了解され、事実上の拒否権がアメリカに与えられることとなるなど、予算制度の改革が行われ、危機は一応收拾されることとなった。

以上のような過程を経て形成された国連の予算システムは、行政や会議経費をカバーする通常予算、PKO関連の予算、そして様々な社会経済分野での開発協力活動がその大半を占める予算外資金に分かれ、それぞれ個別の勘定で管理するため、

特定のプログラムが政治問題化し財政危機が起こってもそれが波及することはない。「第2章：国連の通常予算」では、国連経費のもっとも核になる通常予算について、事務局による予算作業から ACABQ（行財政問題諮問委員会）、CPC（計画調整委員会）そして第5委員会と続く一連の予算策定プロセスや分担金委員会での分担金率決定におけるかけひきなどを詳細にたどり、それぞれの段階での権限や限界など、浮かび上がってくる様々な問題点を、各加盟国の主張や圧力の実状を織り交ぜつつ明らかにする。

「第3章」は、憲章の予定していなかった「平和維持活動の予算過程」を扱う。ここでは、PKO 予算の分担方式や策定作業、そして冷戦終了後の PKO 拡大の予算へのイベントなどが詳細に分析される。とくに、冷戦後の国連予算の最大の問題は、国連に対して急激に高まった期待に、財政が制度的にもまた資金量的にも十分にこたえることができなかった点にある。このことは、量的にも質的にも急速に膨張した PKO の財政が、主としてアメリカを中心とする加盟国によって十分には支払われず、その結果、要員を派遣した諸国に重い負担となった事実と鮮明にあらわれた。また PKO の予算は流動的な状況下で時宜にかなった対応を求められるが、その審議は効率的とはいえず、極めて多額の予算が十分な審議も経ないまま可決されるという事態を招いている。しかも多くの諸国が急増した PKO 分担金を滞納し、また PKO の予算管理が不十分なために、無駄や不正支出、また腐敗が拡大したことも事実であった。しかし PKO 予算に関する寥々たる状況は、PKO そのものにたいする需要が縮小したために、緩和されつつある。

予算の額では最も大きな部分を占める社会経済分野の開発協力は「第4章：国連の予算外資金」で扱われる。この部門の経費は、プログラムごとに加盟国から自発的な拠出によって賄われているので、拠出国の意向が直接的に反映される仕組みとなっている。このようなシステムは、過去の様々な慣行や政治的な妥協の産物であり、微妙な国際社会のバランスを反映している。しかし、これが予算に関する加盟国間の政治的な不一致が表面化することを避けるという意味ではすぐれた制度であるとしても、それによって予算が本来持つ機能、すなわち組織全体の活動を監視し全体として優先順位の高い分野に資源を分配することで組織の活動に方向性を与える、という機能を喪失するという結果を生んでいる。本章ではまた、国連の自立的機関の予算についても、日本の貢献度の高い UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）を例として、活動量増大と組織肥大そして資金確保という三つ巴の問題が描かれている。

以上のような国連財政の仕組みから生じる問題について国連はどう対処すべきか、が「第5章：国連財政の課題と改革」で述べられる。設立以来、財政的に国連を支えてきたのはアメリカ合衆国であったことは間違いない。そのアメリカは、国連の不能率、事務局の腐敗を理由に極端に反国連的な姿勢を強めているが、これは米政府の予算支出を握っている議会内部の強硬な反国連的傾向と関連している。国連に対する分担金を滞納しているという意味では、アメリカ以外にも極めて多くの諸国が滞納を繰り返しているが、アメリカの場合それは明白に政治的な背景を持った動きであり、またアメリカの分担率が大きいことから、その拠出の動向が国連の活動を大きく左右することは避けられない。

一方、財政危機と絡めて国連の組織や事務局の改革が叫ばれるが、国連予算の最大の問題は国連事務局の官僚制の腐敗にあるのではない。複雑で重複する官僚機構を持つ国連システムの基本的な構造は、加盟国政府がしかるべき協議体で繰り返しマンドートを事務局に与えた結果であり、その背景には合意可能性を極大化するという過去の政治的要請とそれが制度化し既得権化したという事実がある。冷戦後の国連が、妥協不可能なイデオロギーによって分解してしまうことはもはや現実的な危険ではない。

最後の「結論：国連財政の政治経済学」が、本論文で進めてきた議論をまとめる。一言でいえば、より活動的で世界規模の様々な課題を有効に処理するために国連が改善されるべきであるとするならば、国際社会が全体として取り組むべき課題の優先順位やそれに伴う負担の分配を、より真剣に討議する場として国連を再活性化することが必要であり、予算決定の場に再び政治を取り戻すことが求められよう。そして、そこに日本が確かなヴィジョンをもって国連に影響力を投射することの重要性がある。

論文審査の結果の要旨

国際連合に関する研究は枚挙に暇がない。国連は、国際政治や国際法のみならず、国際経済や歴史その他の分野からも研究の対象となってきた。しかし、これまでの研究が組織や活動に重点を置いていたのに対し、本論文は財政・予算の面から

の研究である。著者の意図は、予算を通して国連の中の政治図式を探り、国連の組織と活動の実態を明らかにしようとしたもので、本論文の高い独創性はまさにこの点にある。

予算は、国家における予算の政治的重要性と同じく、国連においても一つの組織体たる国連が存在し行動するのに不可欠なものであり、国連の組織の維持と活動の展開において、国連にとって何が重要であり、国連がいかなる方向に進んでいくかを示すものである。予算の策定には、事務局の方針のみならず、各加盟国の国連に対する要求と期待が如実に示されることになる。とりわけ本論文が設定した中心課題は、国連の活動自体は政治的に大きな議論の対象となりながら、本来高度の政治性を持つ財政・予算が、現実には激しい対立もなく合意に至ってきた意味は何か、である。著者はこの点を極めて実証的に明らかにしたのであり、本論文の他に類を見ない説得力がそこにある。

著者は、世界の外交フォーラム、多角的な国際協力メカニズム、そして世界政府的活動実体という国連の持つ三つのイメージの混合物を国連の現実であると認識した上で、それを予算の観点から探っている。国連の予算は、通常予算、PKO予算及び予算外資金の三種類があるが、そのうち国民所得を基礎とする分担率に基づき各加盟国が拠出する通常予算は、国連の経費の一部にすぎず、日本の国家予算の0.2%程度である。これに対して他の二者はいずれも通常予算を大きく上回っており、かつそれらは国連が現実活動している平和と安全の維持及び開発協力・人道援助という二つの大きな分野を担っている。しかもこれらの予算はそれぞれに各加盟国の負担する方式が違っている。

著者はこれを「予算の分節化」といい、この方法こそがこれまで国連を機能させてきた所以であるとする。本論文はこの概念を理論的枠組みとして提示することにより、国連の理想と現実の対峙を鮮明に描き出している。それは、予算という形をとった加盟国相互の、加盟国と事務局の、そして国連システム内の諸機関の対立図式を理解する鍵ともなっている。そしてこれがまさに、コンセンサス方式に代表される国連の合意形成方式の基礎を作っているものなのである。さらに、この「分節化」は国連に対する批判概念ともなり得ている。即ち、「分節化」は予算の「脱政治化」を図るために編み出された方策であるが、逆にそれによって国連活動は資金拠出国の意思に依拠することになり、統合的整合的な地球規模の運営（ワールド・ガバナンス）を困難にすると同時に、財政の不透明さを生む原因ともなった。

本論文は同時に、米国の国連政策の一端をも如実に示すことになった。著者は、国連発足当初世界の指導者・警察官をもって自認した米国が、六〇年代の新興独立諸国の大量加盟に伴って生じてきたいわゆる南北対立の間で、また東西対立により画餅となった集団安全保障制度に代わって出てきたPKOの拡大の中で、どのように対応してきたかを国連の予算を巡る議論の中で克明に記し得ている。

本論文はその全体的な意図に加えて、ACABQ（行財政問題諮問委員会）やCPC（計画調整委員会）そしてコントローラー（財務官）の政治的役割の重要性、PKO財政の本質的問題が国連の行財政能力と加盟国のコミットメントにあるとの指摘、国連が自発的拠出金で開発協力・人道的援助を行うことへのプラスの評価など、これまでの国連研究であまり把握されていなかった問題を掘り下げている。また、第5章における諸改革案の検討は、それまでの精緻な分析と検証に基礎をおく政策提言ともなっており、単なる研究論文の域を超えて、実践での指針ともなり得べき価値を持っている。

以上のような内容上の特徴に加えて、本論文の依拠する資料の豊富さと詳細さは圧倒的である。著者は、国連の複雑な予算過程を、国連決議、予算文書や各種の報告書を詳細に読み込み、さらに文書の上に現れてこない背景や舞台裏を多数の関係者へのインタビューを行うことにより、明確に描ききっている。加えてその明解さを随所に付された各種の図表がもり立てるのに成功している。

もっとも、本論文にいくらかの問題点が指摘できないわけではない。国連の中心的アクターが米国であることから米国の動向に比重をおいたために記述の上でややアンバランスがみられることや、米国を含めて各加盟国が折々にとった主張や行動についてその理由の分析に手薄感がみられることなどは、否めないであろう。また、本論文の用語法並びにPKO関連部分や各種図表中に見受けられる数字のばらつきにも疑問なしとしない。しかしこれらは、著者がこの研究の過程で行ってきた作業の圧倒的な量と質、その記述の平易さと明解さ、そして何よりも本論文を貫いている現実感覚に裏打ちされた冷徹な分析と深い洞察に比べれば、まさに望蜀といわざるを得ない。

本論文は、唯一の一般的普遍的国際機構である国際連合に関するこれまでの研究の欠落部分を埋め、国際連合の実像をより明解に示すとともに、今後の国際連合に関する実証研究のあり方をも示す重要な意義を持つものであり、本論文をもって

我が国の国際連合研究は新たな時代を画することになろう。

以上の理由により、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと認める。

なお、平成10年1月20日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。