

国連平和維持活動のアカウンタビリティ向上に関する一考察

小橋 史行

*本論は筆者の個人的意見であり、筆者の所属する組織の見解を代弁するものではない。

はじめに

本稿においては、冷戦間、いわゆる 6 章半と呼ばれていた伝統的な国連平和維持活動 (United Nations peace keeping operations: UNPKO、以下 PKO と略称) が第 1 世代から第 4 世代に至るまで、冷戦後、どのように変容し、その結果、どのような問題が生じたのかに言及する。そして、実際に明るみとなった国連内部の不正・腐敗事案に触れつつ、アカウンタビリティ向上のために導入されている新公共経営理論について考察し、最後に、これを PKO に適用した場合のアカウンタビリティ向上への含意について明らかにする。この際、本論ではアカウンタビリティ¹の行政的概念と政治的概念のうち、前者の行政的概念に基づく管理型アカウンタビリティに着目する。そして、合法・合規性及び国連における手続き・手順の適正の観点から、結果指向型管理 (result-based management: RBM、以下 RBM と略称) について、考察を進めることにしたい。

1 冷戦後の国連平和維持活動の変貌と趨勢

PKO の起源は 1948 年、第 1 次中東戦争後に設立された国連休戦監視機構 (United Nations Truce Supervision Organization: UNTSO) に求めることができる。それ以来、国連内においても PKO に関する議論の下 1948 年から 1988 年までの 40 年間に及ぶ冷戦間、13 件の PKO が実施された。しかしながら、東西冷戦の終結によって、東西冷戦による対立を原因とする紛争に解決の兆しが現れ、冷戦直後、米国を含め、国際社会において PKO への期待感が高まった。その後、ボスニア²、ソマリア³、ルワンダ⁴において失敗と挫折を

¹ アカウンタビリティの概念については、英法学者の視点からは White, Fidelma and Kathryn Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government*, Clarendon: Oxford University Press, 1999. pp.1-13. 参照。財務的な概念と政治的な概念に着目したものとしては、Day, Patricia and Rudolf Klein, *Accountabilities: Five Public Services*, London and New York: Tavistock Publications 1987, pp.4-31. がある。財務概念に由来する管理的なアカウンタビリティの概念はマネジメント関連のあり方に関連するとの立場にあるものとして、Stewart J.D., "Chapter 2: The Role of Information in Public Accountability" in Anthony Hopwood and Cyril Tomkins (eds), *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford: Philip Allan Publishers, 1984, pp.13-34. がある。

² 1995 年 7 月 11 日、ボスニアのセルビア人勢力は、イスラム教徒らが保護されていた国連指定安全地帯を急襲。約 300 人の国連保護隊はほとんど抵抗することもできず、少年を含む約 8000 人のイスラム教徒が殺害され、第 2 次大戦以降の欧州で最悪と言われるスレブレニツァの虐殺事件が生じた。

³ ソマリアでは大量の難民発生と早魃の深刻化により重大な人道危機が発生した状況を受け、国連は 1992 年 4 月に国連ソマリア活動 (UNSOM) を設立し、人道支援に着手した。その後、強制的な武装解除権

限を含む第2次国連ソマリア活動（UNOSOM2）の活動が開始されたが、現地武装勢力との間で武力衝突が発生し、1995年4月には撤退を余儀なくされた。

- ⁴ ルワンダにおいては、難民となったフツ族勢力が、1995年から1996年にかけても国際的な人道援助を背景としてゲリラ活動を行っていた。国連監視団が虐殺前にその情報を入手し、国連本部に増援要求をしても、国連は何の対策も講じ得なかった。最終的には国連安保理が、ルワンダに駐留する平和維持部隊のうち2000人の撤退を決議し、じ後は2000人の仏軍部隊がルワンダに駐留した。

経験したものの、1991年から2012年の間でPKOは冷戦期に比べて50件以上大幅に増加した⁵。活動内容も従来の伝統的PKO⁶が停戦監視など軍事的な活動から、選挙支援、行政・司法機構の再建、治安部門改革（security sector reform: SSR）、社会・経済問題の改善など多機能・複合的（complex and multidimensional）な活動へと変貌したのである。また、活動組織も、大規模化するとともに、国連システム内の他の機構及び国連外の諸機構を統合する傾向が高まった。さらに、従来は安保理の政務局のシベリアンによって運営され、安保理決議を必要としない政治的予防外交ミッションがPKO化し、さらにPKO終了後、当該国による平和構築支援と国連内外からの支援を調整する統合・複合型ミッションが新たにPKOとして活動を開始するに至ったのである。このように、冷戦後から近年にかけて、PKOは量的・質的に拡大し続けている。

この結果、2005年の国連のPKO予算は1991年当時の10倍以上となったことに加え⁷、2009年から2011年までは79億ドルにまで上昇し⁸、人道支援、再建そしてその他の諸々の経済復興関連経費も飛躍的に増大することになった。これらの財政的負担は加盟国が平等に分担するわけではなく、主要先進民主主義国である日米独英仏などがかなりの部分を負担している⁹。主権国家における財政については、納税者である国民が政府の予算執行に関するアカウンタビリティに関心を頂いているように、少なくとも、これらの国連PKO財政貢献国の国連代表部レベルにおいては、PKO関連予算が適切に管理されているのかを明らかにすることは喫緊の課題となってきたのである。

国連における管理能力、とりわけ監査機能の強化への直接の契機となったのは、国連石油・食糧交換計画（United Nations Oil for Food Program, 以下、交換計画と略称）という前例のない巨大な不正・腐敗疑惑事案であった。以下、この事案はPKOそのものに関するものではないが、PKOにおけるアカウンタビリティ向上の必要性は、この交換計画とも無関係ではないことから、この交換計画について、国連の内部報告書¹⁰を中心に考察したい。

2 交換計画に見る一部の国連職員の不正・腐敗疑惑と国連の監査機能の強化

1991年のイラクによるクウェート占領以降、イラクは国連決議が求めた大量破壊兵器の破棄などを履行せず、国連から経済制裁を受けていた。その制裁の最大の柱は世界第2の埋蔵量を誇る石油の輸出禁止であった。この結果、イラクは石油からの外貨収入がなくな

⁵ 田所昌幸・城山英明編『国際機関と日本—活動分析と評価』日本経済評論社、2004年、29頁を参照。その他、外務省ホームページ参照。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/katudo.html>>（2013年4月12日アクセス）

⁶ 伝統的PKOの定義については、外務省ホームページ参照。

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/katudo.html>>（2013年4月12日アクセス）

7 ジャン＝マルク・クワコワ『国連の限界／国連の未来』（Jan-Marc Coicaud, *The Limits of the UN/ The Future of the UN*）、藤原書店（2007年5月30日）、27頁。

8 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/katudo.html>>（2013年4月12日アクセス）

9 国連本部ホームページ参照。<<http://www.un.org/Depts/dpko/factsheet.pdf>>（2013年4月25日アクセス）

10 UN document, JIU/REP/2006/1, *Evaluation of Result-Based Budgeting in Peacekeeping Operations*, JIU, Geneva, 2006. *Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme, Volume 1, The Report of the Committee, September 7, 2005.*

り、経済の悪化に拍車がかかり、国民の飢餓や病気の惨状を露呈する結果となった。国連は、この窮状に対応するため、1996年にフセイン政権に対し、石油を売った代金を食糧や医薬品に用途を限って使わせるという交換計画を開始した。

ところが、石油を外国に売って得た代金の総額約640億ドルのうち、260億ドルがクウェート侵攻での被害者への補償に使用され、食糧などの人道目的輸入のため245億ドルが支払われたものの、残りの140億ドルは使途不明となった。また、交換計画はフランスのパリ国立銀行（Banque Nationale de Paris : BNP）の管理運営先として選定し、オランダ企業セイボルト社（Saybolt Eastern Hemisphere BV : Saybolt と略称）をイラクの石油輸出監視企業に指定したが、P5の構成国であるロシア、フランス、中国の3カ国は特定の企業と深い関係にあったことも指摘されている。

国連本部では、交換計画を監査するための資源が不十分であること、内部監査課（Internal Audit Division: IAD）の限定された基金と人員が交換計画の監査の障害となっていること、IADによる交換計画のチェックが徹底されていないこと、内部監視業務室（Office of Internal Oversight Services: OIOS）による総会への報告内容が不十分であること、OIOSの活動に関する議論解決のための手段が不十分であること、さらには内部監査機関

（Institute of Internal Auditors: IIA）により普及した専門的な実践の枠組み（Professional Practices Framework: PPF）からの逸脱が散見¹されたことを課題として指摘するに至った²。これを受け、交換計画に関する独立諮問委員会は、次の勧告を行った³。

¹ この報告書で指摘されているのは、次の3点である。①監査委員あるいは他の独立協議会へ直接報告できないこと、②事業規模においてリスク評価を完了できないこと、③予算の独立性の欠如。

² Independent Inquiry Committee, *The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme*, September 7, 2005. 仮約「国連石油・食糧交換計画に関する独立諮問委員会（Independent Inquiry Committee）による中間報告（2005年2月3日付：抜粋）」

³ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, *First Interim Report*, 3 February, 2005, pp.29-36.

第1は、OIOS/IADに指揮系統外に直接の報告系統を付与し、独立協議会を設置することである⁴。これは、監査報告において事務総長の予算と管理に関する責任としばしば競合するため、新たに独立した指揮系統によらない協議会を設置することである。

第2は、OIOS/IADの財政上の独立性を確立することである。即ち、IADの予算と定員数の水準は、包括的なリスク評価に基づき、上記の独立協議会によって認証され、総会に提出され、スタッフの定員化に係る予算は、中立的な基準に基づくべきである。

第3はOIOS/IADの権限委託の反復とその目的を踏まえ論争を解決すべきであるという点である。このため、国連総会はIADの広範な権限委託を繰り返し行う必要がある。また安保理や安保理決議661号に基づき制裁を管理する661委員会のような国連の機関のメンバー国により、IADの重要な監督権限を侵害させない着意が重要である。また、IADの業務の制限となる事項は、適切な監督機関に直ちに報告すべきである。

第4は、共同基金と事業に対する監督を強化することである。このため、主導的な監査役としてOIOSを指定することが謳われている。

第5は、独立した部外監査によって定期的にIADを見直すことの重要性である。少なくとも5年毎にIADの方針、手続き、資源そして成果について部外の専門的検査が実施されるべきである。

第6は、立ち上げ時から一致した、新規事業に対する監査計画を展開することが重要という点である。IADは、事業の不足を速やかに確定できるよう、新たな活動を見直せるよう包括的な監査計画を策定する必要がある。また、手続き上の不備が散見されることは予測の範囲であり、新たな事業は初期段階でIADが関与し、監視することが不可欠である。

第7は交換計画の全局面を通じる監査が必要であるという点である。このため、事業の全局面（初期、拡大、継続、縮小、終末）における監査計画が必要となる。

第8は、3ヶ月以内に監査報告書を公開することである。特に監査上の懸念事項を文書にて明確化することは重要である。

第9は定められた時間内における勧告の履行の確認を徹底すべきである。特にIADは明確な期日までに勧告の履行を明記して報告すべきであり、重要な懸念は、6ヶ月以内にフォロー・アップ監査を実施すべきである。

このように、交換計画を通じて、国連の監査機能の強化によるアカウントビリティの向上の方向性が提示されたのであった。

3 アカウタビリティ向上に資する新公共経営理論の導入 交換計画の教訓及び勧告から、国連全体において財政上のアカウントビリティ向上は喫緊の課題となり、PKOもその例外ではなくなった。国連財政システムでは、伝統的には費目別予算（object of expenditure）を採用していたが、1960年代末からの合同監査団（Joint Inspection Unit: JIU）の研究に

⁴ 独立協議会の具体的な職責としては、①内部監査機能の独立性と質の向上、②十分な資源配分に関する懸念解消に資する計画及び予算プロセスの向上、③IADと外部監督機関との調整の促進が挙げられている。IIC, Ibid.

基づき、1974年にはプログラム予算が導入され、目的 (objectives)及び期待される成果 (expected accomplishment)が関心対象となった。1990年にはガリ事務総長の下、ボルカー・緒方委員会が設置され、国際財政改革が議論された。この流れの下で、冷戦後、急増した PKO 関係の予算システム改革が開始されることになった。この潮流の下、1997年にアナン事務総長が就任し、紆余曲折を経て、国連も RBM に向けて行政改革を行うことになった。

RBM は結果指向型予算 (result-based budget: RBB、以下 RBB と略称)、人材管理 (Human Resources Management: HRM) 及び管理情報システム (Management Information System: MIS) の三本柱から構成される。RBB は、従来の国連行政がインプットと 1 次的なアウトプットの管理に重点を置いてきたのに対し、成果主義に基づき、より実質的な有効性に焦点を当てていくための管理手法である。

1997年、7月、アナンは事務総長報告「国連の再生：改革プログラム (Renewing the United Nations: A Programme for Reform)」(A/51/950)を提出し、その中で結果指向型予算の提案 (A/51/950) を行った。そこでは、インプット志向から結果志向へ、ミクロの管理からマクロのアカウンタビリティという点が強調され、業績測定 (performance measurement) の重要性が指摘された。これに対して国連総会は、同年 12 月総会決議 (A/RES/52/12B) で事務総長に詳細な検討を求め、事務総長は報告 (A/53/500) を提出し、結果志向によるアカウンタビリティの確保の可能性、財務上の柔軟性の必要性、業績測定のための指標 (indicators) の重要性が主張された。2000年以降、国連内部における RBM を巡る議論は確実に進展し、2001年には総会決議 (A/RES/55/231) において、総会の同意などの条件付で RBB の導入が決定された。2002-2003年のプログラム予算において、これらが初めて実践されることになった。

4 PKO への成果指向型管理適用の必要性

そもそも、PKO 予算は基本的には各地の PKO ごとに編成され、その結果、派遣地域によって財政事情が大きく相違する傾向にある。例えば、ボスニアあるいはコソボといった旧ユーゴスラビアにおいては欧州諸国が多大な関心を示し、潤沢な資金が集積されたのに対し、アフリカでの PKO には十分な資金が集まらない傾向にある。その結果、一部の PKO 会計では、余剰資金が生じることになり、その余剰資金を資金不足の PKO に貸し付けるという会計間貸付が実施されている。

しかしながら、この会計間貸付もアカウンタビリティの観点から、問題がないわけではない。2003年6月18日の総会決議 57/290B が、JIU に対し、再開される第 16 回セッションにおいて PKO での成果に基づく予算化(result-based budgeting: RBB)の実行状況を評価・報告を提出するよう要求し、報告書「平和維持活動における成果志向型予算 (Results-Based Budgeting: RBB) に関する評価 (2006年 ジュネーブ)」が刊行された⁵。

⁵ UN document, JIU/REP/2006/1, Evaluation of Result-Based Budgeting in Peacekeeping Operations, JIU, Geneva, 2006.

ここでは、不測事態が生起しうる PKO においては、RBB のみ適用されても、RBM は、この限りではないという問題意識の下、戦略的な管理、行政機能の強化、業務計画の効率化、計画責任者の説明責任能力が RBB のため不可欠であるとした。さらに、RBM については、RBB を完全に履行できることが必要と記述している。本報告書では、RBB に加え、人材管理（人事管理）についても成果に基づくアプローチに言及している。即ち、重要なのは、説明責任(accountability)、権限委任、管理面での柔軟性、業績管理であり、とりわけ、権限委任と管理面での柔軟性の帰趨は説明責任(accountability)にあると言及している。

さらに、この報告書では、9 個の評価基準と 16 個の勧告事項が提唱されている。評価基準については、①RBM のための明確な枠組みの存在、②関係者それぞれの責任の明確化、③明確に確立した、組織としての長期目標、④長期目標に立脚した業務計画 (programmes)、⑤長期計画に立脚した資源、⑥効果的な業績監視システムの存在、⑦教訓事項の効果的な活用、⑧RBM 徹底のための訓練の必要性、⑨管理能力の重要性である。

16 個の勧告事項については、特に重要と思われる諸点について以下、指摘したい。第 1 に、総会は 2000 年のブラヒミ報告書(Brahimi Report)(A/55/305-S/2000/809)の勧告を再度、参照すべきことを勧告している点である。このブラヒミ報告書では、事務総長に対し、平和と安全保障に関する執行委員会 (Executive Committee on Peace and Security: ECPS) の下で情報・戦略分析事務局という統一組織の創設を勧告しているからである。そして、国連事務総長は国連システム執行調整委員長(United Nations System Chief Executives Board for Coordination: CEB)として、統合された平和活動に関するロードマップ、交戦規定(rule of engagement)、国連システム関与に関する指針、作戦教義 (operational doctrine) などが国連の各組織・機関に承認・評価されるよう提案し、率先して委員会内で制度上の枠組みを準備すべきことが提唱されている。

第 2 に、チェック機構の観点から、安保理及び総会は将来の新たな PKO を承認するための次の手続きを採用することとされている。即ち、総会による財政上の関与については当初は承認するものの、安保理は事務総長の事前評価に基づき当初の PKO の立ち上げを承認し、一旦、当初の展開が開始されれば、事務総長特別代表は、事務総長、続いて安保理、総会に承認とチェックのため、さらに正確かつ詳細な「統合ミッション実施計画(integrated mission implementation plan : IMIP)」を準備するというものである。

第 3 に、事務総長は、とりわけ、現在の RBB 及び当該紛争関係者の政治的関与と IMIP を単一の企画、事業、予算、監察、評価及び報告へと集約・強化するとともに、PKO 局 (Department of Peacekeeping Operations : DPKO) に対し RBB から RBM へ移行する段階にあることを指示すべきという点である。

第 4 に、事務総長は事業の予算化努力を継続し迅速化を図るよう DPKO 及び事業計画・予算・会計室 (Office of Programme Planning ,Budget and Accounts: OPPBA) に指示するとともに、事業の予算化は、RBM を促進するため、既存の情報管理システムと両立するよう確実に留意すべきことが謳われている。

第 5 に RBB によって効率性をさらに向上するため、事務総長は現在の進捗状況を踏まえ、RBB 関連業績報告を安保理と総会の両者に単一の報告書の提出を義務づけるものである。

第6は、事務総長に対し PKO 監視システムにおける事業計画の自己評定を正式に制度化し、各 PKO による自己評定及びテーマ別評価を促進するため、平和維持活動最善実施課

(Peacekeeping Best Practices Section) には十分な評価能力付与を勧告している。

第7に、PKO の全職員を訓練するため、先任者による管理と RBM のための財源に優先順位を置きつつ、JIU による RBM 評価基準及び国連幕僚大学と他の国連システム関連組織が開発した機能 (module) に基づいて RBM の訓練機能を強化すべきである。この機能は、オンラインで利用でき、PKO に従事する全職員の初任者研修において体系的に活用されるべきである。この機能は、同様に、総会の第5委員会、平和維持活動に関する特別委員会、行政・予算問題諮問委員会(Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions: ACABQ)、監査委員会、内部監査業務室(Office of Internal Oversight Services: OIOS)、JIU、安保理そして PKO に関する他の機関・組織の構成員によっても、自己訓練の目的のために活用されるべきである。また、事務総長は、上述の関連組織・機構の参加者のためのブリーフィングや訓練セッションを組織化すべきである。

第8に、事務総長は、RBM の枠組み内で PKO の必要性と政策、規則、規制、手続き及び実践との節調を図り、PKO 内における全ての側面における人事管理を見直すべきである。

第9に ACABQ、監査委員会、OIOS、JIU を含む監察及び統制組織は、PKO の管理面での干渉を避け、総会と事務総長に対する相互補完かつ諮問機能に専念し、PKO における矛盾する指導、重複あるいは複製を避ける観点で監察及び統制活動を調整すべきである。このように、この報告書は PKO に RBM を導入するための各種政策提言を促すものであり、アカウンタビリティ向上に大きく寄与するものと考えられる。

結びに変えて—成果志向型管理の PKO への適用の含意—

以上のような考察及び分析を踏まえ、最後に、現地の各種ミッションの任務遂行の観点から、RBM を PKO へ適用する場合における重要な諸点について含意という形で言及したい。

第1は、PKO が今後も多機能・複合型 PKO として、シビリアンが多数、参加する形態となり、アフリカを中心に展開していくことを考慮すれば、アフリカ諸国出身の国連官僚 (International Staff) そして軍人が中心となって国連 PKO 活動に参加することになると予測される。これは、地域の問題は地域で解決することが要求されつつも、地域の全ての問題を解決するための資源は特にアフリカにおいては限定されているからである。既述した PKO の失敗と挫折の影響もあって、現在、欧米先進国において、国連 PKO 離れが進み、PKO 参加国の大部分が発展途上国⁶となっているのが実情である。ボスニア、ソマリア、ルワンダでの失敗を乗り越えて、欧米先進国の国連 PKO 活動離れを止めるためには、PKO への RBM の導入によるアカウンタビリティの向上も重要な課題となっていると思われる。

⁶ 国連本部ホームページ参照。 <<http://www.un.org/Depts/dpko/factsheet.pdf>> (2013年4月25日アクセス)

他方、RBM の実施にあたっては、国連安全保障理事会の関与を含め、国連における地域

の公平性・均衡性とチェック・バランス機能をどのように保持・発揮していくべきかについても考慮と配慮が必要である。

第2に、RBM はアカウンタビリティ向上のため、PKO においても早急に導入されなければならないが、PKO における不測事態発生時に RBM が十分な効果を発揮できるよう制度面の充実を図ることが不可欠である。換言すれば、RBM の履行と運用面での柔軟性の保持が両立するような施策を検討し、直ちに実施することが不可欠である。不測事態発生時、国連本部では、RBM に固執するあまり、議論のための議論に終始して徒に時間を浪費し、現地ミッションが困窮する状況は、ルワンダの先例を見ても明らかである。RBM を声高に叫ぶあまり、現場の PKO 部隊あるいは要員の行動上の自主裁量の余地が損なわれたり、過度の管理統制の結果、本来任務に集中できなくなったりする可能性は十二分に考えられる点も考慮し、RBM の細部の適用方法については現場のニーズと PKO の任務に照らして節調を図ることが不可欠である。このため、軍事に関する深遠な知見が国連行政側にも一層、要求されてくるであろう。

(終)

参考文献等

Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme, Volume 1, The Report of the Committee, Sep. 7, 2005. Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, First Interim

Report, 3 February, 2005.

UN document, JIU/REP/2004/7, Delegation of Authority and Accountability, JIU, Geneva, 2004. UN document, JIU/REP/99/3, Result-Based Budgeting: The Experience of United Nations System Organization, JIU, Geneva, 1999.

UN document, JIU/REP/2006/1, Evaluation of Result-Based Budgeting in Peacekeeping Operations, JIU, Geneva, 2006.

UN document, JIU/REP/2004/3, Administration Result-Based Budgeting: The Experience of United Nations System Organization, JIU, Geneva, 1999.

UN document, JIU/REP/2006/6, Result-Based Management in the United Nations in the Context of the Reform Process, JIU, Geneva, 2006.

Lewis Mackenzie, PEACEKEEPER The Road to Sarajevo, Douglas & McIntyre, Vancouver/Toronto, 1993.

Roger A. Coate, U.S. Policy and the Future of the United Nations, The Twentieth Century Fund Press/ New York, 1994.

David S. Alberts, Ph.D. and Richard E. Hayes, Ph.D., Command Arrangements for Peace Operations, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, May 1995.

Adam Roberts & Benedict Kingsbury, Presiding Over Divided World: Changing UN Roles, 1945-1993, International Peace Academy, LYNNE RIENNER PUBLISHER, BOULDER LONDON, 1994.

神余 隆博『国際平和協力入門』(有斐閣選書・1995年)

日本国際連合学会編『グローバルアクターとしての国連事務局』国連研究第3号(国際書院・2002年) ジャン＝マルク・クワコワ『国連の限界／国連の未来』(藤原書店・2007年5月30日)