

## 国連開発計画(UNDP)の 開発援助活動の法構造

秋 月 弘 子

### 1 はじめに

国連の開発援助活動は、従来、あまり学問研究の対象とはなされてこなかった。その一つの理由は、国連の主要な目的が安全保障および国際平和の維持であることから、開発援助の問題は副次的なものと考えられてきたからであろう。その結果、開発援助の問題が議論される場合にも、それは国連という国際交渉の場における先進国と途上国の開発政策に関する政治的対立を主な対象とするものであって、国連が主体的に行ってきた開発援助の業務活動(operational activities)の実態を、学問的に論ずるということとはほとんどなされてこなかったと言って良い。とくに、その法構造の理論的研究はほとんど存在しない。

そこで本稿では、国連の業務活動の一つである開発援助活動の法構造を、国連開発計画(UNDP)の実際の業務(オペレーション)に即した形で明確化し、そこに内在する若干の法的問題を指摘することを試みる。

UNDPの開発援助活動を現時点で研究することには、次のような意義があると考えられる。

第一に、地球的課題(グローバル・イシュー)としての開発援助問題が、相対的に重要性を増してきている。途上国の絶対的貧困の拡大のみならず、冷戦の終結により、東欧および旧ソ連諸国に対する経済・社会開発問題も新たな国連の課題として生じてきている。<sup>1)</sup> その中でUNDPの役割も見直されつつある。

第二に、国連の諸活動の中でも、開発援助活動は地味ながら着実な成果を上げている。予算規模からみても、近年UNDPの予算総額は年間13億ドルの規模であり、これは国連全体の通常予算約12億ドルよりも大きい。<sup>2)</sup>

第三に、国連（総会）の自立的(autonomous)補助機関であるUNDPの発展の歴史を概観すると、開発援助に対する国際社会のニーズに呼応する形でUNDPは機能と権限を拡大し、設立当初には予想もされなかった活動を現在では行っている。UNDPのような自立的補助機関の発展の経緯は、国際機構論の立場からも興味深いものがある。

第四に、従来から国連の機構改革について多くの提言がなされてきており、実際にガリ新事務総長のもとで1992年3月には国連事務局内の大規模な機構改革も行われたが、国連の開発援助システムに関しても改革の動きがある。その中には国連と専門機関との関係を含む国連システム全体に重大な影響を与えるものもある。<sup>3)</sup>したがって、UNDPの開発援助システムを知ることによって、国連の開発援助システム全体を理解することができ、そのことを通してガリ事務総長が構想している機構改革の意味を理解するのに役立つ。

第五に、開発援助業務には、国際法のみならず国際機構法、国内法など、さまざまな法が相互に関係しており、開発援助の法構造を解明することは、それらの法体系相互の関係、ならびにその全体的把握に新たな視点を提供することになると考えられる。

## II 国連開発計画 (UNDP)

### (1) 設立と発展

国連開発計画 (UNDP) は、1965年の国連総会決議2029(XX)に基づいて、拡大技術援助計画 (the Expanded Programme of Technical Assistance; EPTA) と特別基金 (Special Fund; SF) を統合することによって設立された。つまり、国連総会によって設立された補助機関ということができる。

EPTAは、1949年の国連総会決議304(IV)に基づき、技術援助に関する初

めての国連機関として設立された。EPTAは、五つの専門機関<sup>(4)</sup>の参加のもとに、途上国の経済開発のために専門家による技術援助と訓練を行うことを目的としていた。

その後、より長期的、大規模なプロジェクトの必要性が認められ、1958年の国連総会決議1240(XIII)により、特別基金が設置された。特別基金は、資本投資を促進するために、調査、研究、訓練、本プロジェクトに先立つ試験的なプロジェクトの実施などを目的とした。<sup>(5)</sup>

EPTAと特別基金は、相互に協力関係にはあったものの、援助計画を全体的に調整し援助効果の向上を計り、さらにはプロジェクトの増大に対応するために、両者の統合の必要性が認められるようになった。こうして、1965年の国連総会決議2029(XX)に基づき、1966年1月1日に新たに設立されたのがUNDPである。

その後、1970年の国連総会決議2688(XXV)<sup>(6)</sup>によって、事業計画指標(Indicative Planning Figure: IPF)<sup>(7)</sup>を基礎に策定された国別計画(country programme)<sup>(8)</sup>に基づいてプロジェクトを形成、実施するという開発援助プログラムへの新しいアプローチが採用されるようになった。同時に開発援助プロジェクトの実施に関して、UNDP本部から常駐代表事務所(現地事務所、フィールド・オフィス)への権限の委譲が行われ、分権的な体制でプロジェクトの実施を行うという大規模な機構改革が行われた。

さらに、1975年の国連総会決議3405(XXX)<sup>(9)</sup>では、1974年に国連総会で採択された「新国際経済秩序樹立宣言」<sup>(10)</sup>ならびに「国家の経済的権利義務憲章」<sup>(11)</sup>を反映して、途上国の開発優先順位に沿った柔軟なプロジェクトの必要性、途上国政府の自助努力の促進、途上国間の技術協力の必要性、途上国政府自身による開発プロジェクトの実施(government execution)などが強調された。

1977年には、国連の経済社会関連機関の機構改革が行われ<sup>(12)</sup>、UNDPは自らの開発援助業務を行うだけでなく、経済社会開発問題に携わる国連諸機関の活動を途上国内において調整する役割を与えられ、国連の開発援

助活動の中心的役割を担うようになった。

## (2) 組織

UNDP は、国連憲章第22条のもとの総会の補助機関であり、経済社会理事会および総会の管轄下で運営されている。総会は、UNDP の全般的な政策を決定する。経済社会理事会は、UNDP を管理し運営するための一般的な規則および原則を策定し、UNDP の業務活動を審理し、管理理事会の報告書を総会に提出する。<sup>(13)</sup>

UNDP の組織は、管理理事会 (Governing Council)、総裁 (Administrator) および事務局から成り立っている。

UNDP では、参加国 (participating countries) に関する規定はないが、管理理事会の理事国は、国連、専門機関および国際原子力機関の加盟国の中から選出される。<sup>(14)</sup>

### (a) 管理理事会

管理理事会は、経済社会理事会によって選出された48の理事国によって構成される。<sup>(15)</sup> 理事国の任期は3年で、毎年3分の1の理事国が選出される。<sup>(16)</sup> 管理理事会は、UNDP の管理・運営に関する一般的政策を決定し、予算を配分し、国別計画およびプロジェクトの審査、承認を行い、国連システム全体の開発援助活動の調整をはかり、経済社会理事会に報告書を提出する。<sup>(17)</sup> 会合は年に2回開かれ、決定は慣習的にコンセンサスによって採択される。<sup>(18)</sup>

### (b) 総裁および事務局

事務局は、総裁によって統括され、本部事務局（ニューヨーク）と各途上国に存在する115の常駐代表事務所（現地事務所、フィールド・オフィス）<sup>(19)</sup> から構成される。

国連事務総長によって4年の任期で選ばれる総裁<sup>(20)</sup> は、管理理事会が

決定した政策に従ってUNDPの管理・運営を行い、管理理事会に対して責任を負う。また、UNDP管理下の基金の活動を調整し、UNDP参加国、専門機関、その他のUNDPの活動に関係する団体、個人との密接な関係を維持し、管理理事会の名のもとにプロジェクトの承認を行う。総裁は、事務局職員およびプロジェクト・スタッフを採用し管理する権限を持つばかりではなく、プロジェクトの審査・実施・評価にあたって他の国連機関・民間企業・個人の専門家との間に契約を結ぶ権限を与えられている。<sup>(21)</sup>

事務局には、本部および現地事務所あわせて約7000人<sup>(22)</sup>の職員が勤務しており、現在、153の国および地域において6000以上の開発援助プロジェクトが実施されている。

国連システムの中で最大のネットワークを有するUNDPの常駐代表事務所には、常駐代表(resident representative)が任命されている。常駐代表は、総裁によって任命され、任地国において総裁の代理として行動し、任地国におけるUNDP、および、その管理する基金の活動に関して責任を負う。また、UNDPのプロジェクトの立案、実施、評価に関して任地国と協議するばかりでなく、他の二国間、多国間、民間の援助機関との協議、調整も行い、場合によっては任地国自身の開発計画の立案、審理にも参加する。さらに常駐代表は、国連システム全体の開発援助活動の調整をはかるために常駐調整官(resident co-ordinator)としても機能し、その活動は、事務総長に報告される。

### (3) 業務活動

UNDPの任務は、体系的、持続的な技術援助を行うことによって、経済的、社会的発展をめざす途上国政府の自助努力を支援することである。つまり、途上国政府が自立的に開発政策を策定し、履行する上で必要な経営、技術、行政、研究上の能力を向上させることである。技術援助の内容は、途上国政府の開発基本計画および優先的政策に沿い、かつ、途上国の全国民のために役立つようなものでなければならない。また、UNDPの資

金は、途上国の経済的、社会的発展に最大限の効果を与えるように、合理的かつ効率的に利用されなければならない。<sup>(23)</sup>

UNDPの開発援助活動は、概略以下のようにまとめられる。<sup>(24)</sup>

まず、被援助国である途上国の開発基本計画とUNDPのIPFに基づいて当該国の国別計画が作成される。国別計画が管理理事会によって承認されると、個々の具体的なプロジェクトが立案される。立案されたプロジェクト案は、UNDP内部および国連関係機関によって審査されたのち承認される。プロジェクトの承認は、その規模により、常駐代表（70万ドル未満の場合）、UNDP本部の承認委員会（Action Committee）（70万ドル以上の場合）、管理理事会（UNDPの重要な政策に関わるプロジェクト、国別計画に含まれていないプロジェクト、関係者が管理理事会の承認を要求したプロジェクトなど）によって行われる。<sup>(25)</sup>

プロジェクトが承認されると実施に移ることになる。プロジェクトの実施、管理は、UNDP・被援助国政府・実施機関である国連機関<sup>(26)</sup>の三者の間の協力関係（tripartite partnership）で行われ、プロジェクトの実施中は、関係機関によって定期的にプロジェクトの評価、変更が行われる。UNDPは、とくにプロジェクトが遅滞なく実施されているか、予算に問題がないか、プロジェクトの進行を阻害する問題がないかというような点を管理する。

プロジェクトが終了すると、プロジェクトの目的が達成されたか、被援助国の開発政策に良い効果を与えたか、残された問題は何かといったことについて事後評価を行い、その結果をフォロー・アップするための次のプロジェクトを形成する。

このようにUNDPは、国連の一機関ではあるが、開発援助活動の分野において、与えられた権限内で他の国連機関の活動を調整しながら、かなり自立的な活動を行っている。

### Ⅲ UNDP の法構造

UNDP の組織および業務活動は、さまざまな協定、決議、文書によって規律されている。ここでは、それらの法文書の中の重要なものに言及する。

#### (1) 国連総会および経済社会理事会決議

UNDP は国連総会の補助機関であるから、UNDP を設立した総会決議が UNDP にとっての基本文書であり、もっとも重要なものである。ただし、UNDP には、前述の設立の経緯から、憲章に当たるような単一の基本文書は存在せず、総会、経済社会理事会の一連の決議が UNDP の組織、権限、活動を規定している。

これらの決議には、EPTA を設立した経済社会理事会決議222(IX)、総会決議304(IV)、特別基金を設立した経済社会理事会決議692(XXVI)、総会決議1240(XIII)、両者を統合した総会決議2029(XX)、援助活動の新しい手法を取り入れた総会決議2688(XXV)などがある。

この中でもっとも重要なのは、EPTA と特別基金を統合し、新たに UNDP を設立した総会決議 2029(XX) である。この決議は、管理理事会、<sup>(27)</sup> 総裁、<sup>(28)</sup> 機関間諮問理事会<sup>(29)</sup> などの組織構造、それらの機関の構成、任務、権限、表決制度などを規定している。ただし、同決議第 2 項により、EPTA および特別基金に適用されていた原則と手続きは UNDP にも適用されるので、上記およびその他の一連の総会、経済社会理事会決議も UNDP の組織、権限、活動を規定する法文書となっている。

これら一連の総会および経済社会理事会決議は、UNDP の目的、任務、組織、権限などを規定する基本文書であり、以下に述べる各種の法文書の上位の法として UNDP の組織、活動を規律する。

#### (2) 管理理事会決議

UNDP の組織、権限、活動は、さらに管理理事会の決議によっても規律されている。

たとえば、管理理事会決議91/27（1991年）は、UNDPの開発援助プロジェクトの途上国政府自身による実施（government executionまたはnational execution）を促進するために、途上国政府機関の行政管理・調査・研究・分析能力を高めるための技術援助に重点を置き、そのためにプロジェクトの実施の権限を現地レベルに分権化すること、専門機関による技術援助は、援助プロジェクトの業務実施から技術的な分析能力を高めるための助言に移行すること、プロジェクトの履行方法の決定は関係被援助国の責任とすること、などのUNDPの政策を決めている。さらに総裁に対しては、被援助国政府の行政能力向上のためのプロジェクトのガイドラインを作成し、次期管理理事会に報告すること、また、プロジェクトの実施の分権化に関しては、常駐代表にプロジェクトの承認権を委任することについて検討することを求めている。

このような管理理事会決議は、UNDPの基本文書である総会決議に基づき、UNDPの優先的な政策を一時的に決定するものであり<sup>(30)</sup>、UNDPの内部法であると同時に国連の内部法の一部を構成する。<sup>(31)</sup>

### (3) 被援助国および専門機関との間の基本協定(basic agreement)

UNDPが実際に開発援助業務を遂行するに当たって、UNDPは各被援助国および実施機関である専門機関との間にそれぞれ基本協定を締結する。

基本協定は、UNDPの開発援助業務の基本的な条件を規定するもので、援助の形態、UNDP・被援助国政府・専門機関各々の義務、UNDP職員および開発援助プロジェクトで働く専門家の特権および免除、紛争解決手続などに言及している。

UNDPと被援助国との間の基本協定は、標準化されたものがあり(standard basic assistance agreement: SBAA)、1991年3月1日現在86カ国との間にSBAAが締結されている。<sup>(32)</sup> SBAAは、当該被援助国におけるUNDPのすべての援助活動に適用されるものである。<sup>(33)</sup> したがって、個々の具体的な開発援助プロジェクトについては、別途に個々の業務実施規則



(プロジェクト・ドキュメント)が関係者の間で締結され、また、被援助国政府と専門機関、被援助国政府と専門家との間に協定または契約が取り決められる場合があるが、基本協定はそのようなプロジェクト・ドキュメント、協定または契約の上位の法として、当該被援助国内のすべてのUNDPの援助活動を規律する。<sup>(34)</sup>

SBAAは、UNDPの援助活動が被援助国政府の要請に基づいて行われるという原則を示しているが、同時に、UNDPの機関の決議および決定に従って行われることを明記している。<sup>(35)</sup>したがって、上記の管理理事会決議は、UNDPの内部法ではあるが、被援助国内の援助活動においては、当該被援助国をも拘束する場合もありうる。

被援助国政府の義務としては、UNDPの援助活動に必要な情報を提供すること、政府職員をプロジェクト要員として参加させ、プロジェクトのために必要な事務所および資材を提供し、機材の輸入に際しては課税を免除し、現地通貨による支払を行うこと、などが規定されている。<sup>(36)</sup>

一方UNDPの義務としては、常駐代表が被援助国政府と密接な連携をもち、当該被援助国における各種の国連活動を調整し、また、他の二国間、多国間援助の調整も行うこと、援助プロジェクト要員の名前、地位などを政府に通知すること、などが規定されている。<sup>(37)</sup>

特権・免除に関しては、被援助国政府は、UNDPおよびUNDPの援助プロジェクトの実施機関であるその他の国連機関の財産、基金、資産、職員に対しては、国連の特権・免除条約を適用し、専門機関および国際原子力機関(IAEA)に対しては、同様に、専門機関、およびIAEAの特権・免除条約を適用すると規定している。<sup>(38)</sup>

紛争解決手続に関しては、交渉、その他の当事者の合意した方法による解決がつかない場合には、仲裁裁判によって解決がはかられることが規定されている。<sup>(39)</sup>

UNDPと専門機関との基本協定も標準化されており(standard basic agreement with executing agencies: SBEA)、1988年4月8日現在、15の

国連機関、専門機関との間に基本協定が締結されている。<sup>(40)</sup>

SBEA では、実施機関である専門機関を UNDP に対する独立の契約相手 (an independent contractor) とみなし、援助プロジェクトの実施に関して UNDP に対して責任を負うと規定している。<sup>(41)</sup> プロジェクトの実施の基本条件は、UNDP の機関の決議および決定、ならびに、S B A A によって設定されるとしている。<sup>(42)</sup> したがって、管理理事会の決議および決定は、実施機関である専門機関をも拘束する場合もありうる。また、UNDP と被援助国との間の S B A A も専門機関を拘束する。<sup>(43)</sup>

専門機関は、UNDP の常駐代表を援助活動を行うチームのリーダーとして認め、被援助国内における援助活動の調整を行う中心的役割を担うものとして認め、そのために常駐代表と連携を保ち、情報を与え、定期的にプロジェクトに関する報告書を提出するなどの義務を負う。

一方 UNDP は、プロジェクト・ドキュメントに規定されたプロジェクトの実施にともなう費用を負担し、実施機関によるプロジェクト管理費を支払い、プロジェクトの実施を妨げるような状況に直面した場合には、実施機関と協議を行うこと、などが規定されている。

このように基本協定は、個々のプロジェクト・ドキュメントの上位法として関係機関の権利、義務を規定し、援助プロジェクトの基礎を提供する重要な法文書である。

#### (4) 業務実施規則 (プロジェクト・ドキュメント)

個々の具体的な援助活動は、UNDP、被援助国政府、実施機関の三者が締結するプロジェクト・ドキュメントによって規律されている。

プロジェクト・ドキュメントには、そのプロジェクトが関係するセクター<sup>(44)</sup>の現状の説明、そのプロジェクトが必要とされている理由、そのプロジェクトが目指す、被援助国政府の開発基本計画に基づいた長期的な目標、そのプロジェクトが実際に達成すべき短期的目標、成果、そのための活動内容、投入される人的・物的資源、プロジェクト実施の障害となりう

る問題の分析、プロジェクトを開始するための条件、評価・報告の方法、予算、作業日程など、細部にわたる詳細な規定が設けられている。<sup>(45)</sup>

プロジェクトは、UNDP、被援助国、専門機関の三者のいずれの機関も発掘・提案することが可能であるが、そのプロジェクトが国別計画に基づいており、かつ、被援助国の要請があつてはじめて正式に立案されることになる。プロジェクトの作成は、通常、UNDPまたは専門機関の専門家によって行われることが多い。実施機関の選定も含めてプロジェクトが作成されると、UNDP および実施機関による審査が行われる。この際、実施機関以外の各関連国連機関にもプロジェクト案が送付され、コメントが求められる。これは援助活動の調整および効率的な運営を目指すためである。

関係各機関の承認が得られると、プロジェクト・ドキュメントの署名が行われ、実際の活動が始められることになるが、この後もプロジェクトは定期的に見直され、<sup>(46)</sup> 必要な場合には、予算、活動の変更のため、プロジェクト・ドキュメントは改正される。<sup>(47)</sup>

プロジェクトが予定していた実施目標をすべて達成すると、事後評価が行われ、最終報告書の作成・提出、プロジェクト機材の被援助国政府への移転<sup>(48)</sup> などが行われることによって、最終的にプロジェクトは終了し、プロジェクト・ドキュメントも存在理由を失い失効することになる。<sup>(49)</sup>

##### (5) その他の法文書

このほかに、UNDPの援助プロジェクトを支える法文書には、さまざまなものがある。

たとえば、実施機関である専門機関は、しばしば実際の活動を民間のコンサルティング会社や民間団体(NGO)などに下請け(sub-contract)させる場合がある。<sup>(50)</sup> この場合、UNDP、あるいは、実施機関との間に契約が結ばれる。さらに、中央銀行などの政府系機関とも契約を結ぶ場合がある。<sup>(51)</sup>

このように、UNDPの開発援助の業務活動を規律する法にはさまざまなものが存在し、それらが非常に複雑に組合わさって一つの援助プロジェクト

トの法的枠組みを提供している。したがって、国連の業務活動をより深く理解するためには、これらの法の一つ一つをより詳細に分析し、かつ、それらの法を総体的に把握、検討しなければならない。

#### Ⅳ 若干の法的問題

以上の記述から、UNDP の組織および活動を規律する法には、国際法、国際機構法の観点から種々の興味ある問題点があることが明らかになったが、ここでは、とくにその中の二つの問題を簡単に指摘し、今後の研究の指針としたい。

##### (1) 基本協定とプロジェクト・ドキュメントの法的性質

まず、UNDP の業務活動の基本となる基本協定とプロジェクト・ドキュメントがどのような性質の法であるかという問題がある。

基本協定は、UNDP と主権国家である被援助国、および、国際機構である専門機関との間の協定である。言い替えるならば国際法主体間（UNDP の国際法主体性については次に触れる）の文書の形式による合意である。基本協定の発効には、締約国による署名、批准といった手続きが必要とされている。<sup>(52)</sup> 基本協定には、どの特定の国家法の適用も予定されていない。以上のことから考えて、基本協定は、国際条約であるといえよう。事実、UNDP と各被援助国および専門機関との間の基本協定は、条約として国連事務局に登録されている。

一方プロジェクト・ドキュメントの法的性格は基本条約ほど明確ではない。締結に際して基本協定のような条約締結手続きは予定されてはおらず、むしろ私的契約に近いものであると考えられる。事実、毎年何千と締結されるプロジェクト・ドキュメントは、条約として国連事務局にも登録されていない。しかし、プロジェクト・ドキュメントも基本協定と同様に、UNDP と被援助国および専門機関との間に締結されるものである。両者の間を区別するものは、当事者の基本的な権利義務を定めた後者と、具

体的、実際の活動内容を規定した前者との規定内容の差異にのみあるのか。また、両者が異なるものであるならば、両者の間の関係をどのように総体的に把握すればよいのか、また、それぞれによって規定される関係各機関の権利義務関係はどのようなものであるのか、などの点について、より詳細な検討がなされなければならないであろう。

## (2) UNDP の法主体性

さらに複雑なことには、UNDP は独立の国際機構ではなく、国連の補助機関だということである。したがって、UNDP 自身は国際法上の主体とはみなされない。UNDP の名において基本協定およびプロジェクト・ドキュメントを締結していても、それは国連に代わって (on behalf of the United Nations) 締結しているものと一般的には考えられる。しかし、そうであるならば基本協定およびプロジェクト・ドキュメント締結に関する国連から UNDP への授權は、どのような形で、どの程度なされているのか。先にも述べたように、UNDP では、単一の基本文書に当たるものが存在していない。したがって、一連の国連決議を検討し、国連と UNDP との間の権限の委譲関係をより詳細に分析しなければならない。その際、単に法文書を検討するのみならず、実際の業務活動において UNDP がどのような法律問題をどの程度 UNDP 自身で処理しているのかという点についても、実態的に分析することも必要であろう。

現実の業務活動を考慮に入れた場合、UNDP はかなり独立した権限を持ち、しかも常駐代表事務所に対して権限委譲が行われている。活動の下請けや機材の購入に関して UNDP が国内団体と契約を結ぶことが当然のことのように行われており、少なくとも、被援助国の国内法上は UNDP の法人格性が認められているように見える。この点に関しては、UNDP がさまざまな団体と締結した各種の契約を分析、検討し、どのような契約の場合に、どの程度の法主体性が認められるのか、紛争が生じた場合にはどのような方法によって解決がなされるか、などについて具体的に研究する必要

がある。

このほかにも、UNDPの業務活動の法構造に関しては、いまだ理論的に究明されていない問題が数多く残されている。<sup>(5)</sup> これらの法的問題は、UNDPだけの問題ではなく、他の分野で業務活動を行っている他の国連補助機関（たとえば、ユニセフ、国連難民高等弁務官事務所〔UNHCR〕、国連大学〔UNU〕など）の法的な問題にも共通する問題である。そして、これらの法的問題を研究することによって、国連補助機関の組織と活動の現状がより明確に理解されるばかりでなく、補助機関の業務活動の法構造を総合的に把握することによって、国際法、国内法と密接に絡み合った国際機構法の体系化に新たな視座を提供することになるであろう。

## 注

- (1) 東西間の新しい関係が世界経済ならびに途上国の経済発展に与える影響について討議するため、経済社会理事会は1991年7月4日-5日に閣僚レベルの特別会議を招集した。GA Res. 45/182, ECOSOC Res. 1990/68, ECOSOC Doc. 1990/25, ECOSOC Doc. E/1991/82.
- (2) UNDP, *1991 UNDP Annual Report*, 1992.
- (3) たとえば、最近 UNDP では途上国政府の開発に対する自助努力を促進するため、開発援助プロジェクトの途上国政府自身による実施 (government execution または national execution) を奨励している。この結果、従来 UNDP の開発援助プロジェクトを実施していた専門機関の予算、活動の縮小が余儀なくされ、今後国連と専門機関との連携関係に何らかの変更がなされる可能性もある。
- (4) 国際労働機関 (ILO)、国連食糧農業機関 (FAO)、国連教育科学文化機関 (UNESCO)、国際民間航空機関 (ICAO)、世界保健機関 (WHO) の 5 機関。ECOSOC Res. 222(IX), 1949年。
- (5) 特別基金は、管理理事会 (Governing Council)、総裁 (Managing Director)、諮問理事会 (Consultative Board) などの組織を整え、現在の UNDP の組織構造の基礎を形作っている。
- (6) この決議は、一般に「コンセンサス決議」(“The Consensus”) と呼ばれている。
- (7) 事業計画指標 (IPF) とは、各途上国の人口、一人あたりの GNP などを基礎として算出した 5 年間の援助見込み額のことである。
- (8) 国別計画とは、各途上国の開発基本計画に基づいて作成されるもので、当該被援助国に対する UNDP の技術援助の基本政策を示すものである。国別計画には、UNDP の

開発援助政策の優先順位, セクターごとの具体的なプロジェクト, ならびに援助内容などが決められている。

- (9) この決議は一般に、「新政策決議」(“New Dimensions in Technical Co-operation”)と呼ばれている。
- (10) GA Res. 3201(SVI).
- (11) GA Res. 3281(XXIV).
- (12) GA Res. 32/197 “Restructuring of the Economic and Social Sectors of the United Nations System”.
- (13) UNDP, *Programme and Project Manual (PPM)*, Section 10100.
- (14) GA Res. 1240 (XIII) Part B 第13項, 1958年。
- (15) 設立当初は37か国であったが, 1971年に48か国に増加された。議席は地域グループ別に割り当てられ, 途上国議席27 (アフリカ11, アジアおよびユーゴスラビア9, ラテン・アメリカ7), 西欧およびその他の先進諸国17, 東欧諸国4となっている。GA Res. 2813 (XXVI).
- (16) GA Res. 1240 (XIII) Part B 第15項, 1958年。
- (17) GA Res. 2688 (XXV) 付録 第35, 36項, 1970年。
- (18) GA Res. 2029 (XX), 1965年では, 出席しかつ投票した理事国の多数決によって採択されると規定されている。
- (19) UNDP, *1991 UNDP Annual Report*, 1992.
- (20) GA Res. 1240 (XIII), 1958年。GA Res. 2029 (XX)によりUNDPが設立された際に, 特別基金の総裁(Managing Director)がUNDPの総裁として就任した。
- (21) GA Res. 1240 (XIII), 1958年, 同 2029 (XX), 1965年, および同 2688 (XXV), 1970年。
- (22) 1991年末現在, 国際職員数2385人, 現地職員数4695人である。UNDPの常駐代表事務所を強化しようという政策を反映し, 国際職員数は減少し, 現地職員数は増加する傾向にある。UNDP, *1991 UNDP Annual Report*, 1992.
- (23) *PPM*, Section 10102. また, UNDP は以下の特別目的基金・計画の管理を行っている; 国連資本開発基金(UNCDF), 国連スーダノ・サヘル事務所(UNSO), 後発発展途上国特別方式基金(SMF/LDCs), 国連ボランティア(UNV), 国連天然資源探査回転基金(UNRFNRE), UNDP エネルギー・アカウント, 国連婦人開発基金(UNIFEM), 国連科学技術開発基金(UNFSTD)。なお, 総会決議 2029 (XX) 第2項に基づき, EPTA と特別基金に適用されていた原則, 手続き, 規定はUNDPにも適用されるので, EPTA および特別基金の目的に言及した経済社会理事会決議 222 (IX), 1949年ならびに総会決議 1240 (XIII), 1958年も参照のこと。
- (24) GA Res. 2688 (XXV), 1970年の付録第二節「国連開発計画の国別計画」を参照。
- (25) *PPM*, Section 30104.
- (26) 1991年末現在, 33の国連機関, 地域開発銀行が実施機関となっており, その他に11の国連機関が活動参加機関となっている。UNDP, *1991 UNDP Annual Report*, 1992.
- (27) GA Res. 2029 (XX) 第4項。

- ②⑧ *ibid.* 第7項。
- ②⑨ *ibid.* 第6項。
- ③⑩ “The Governing Council shall provide general policy guidance on the administration and operations...”, GA Res. 1240 (XIII) Part B para. 12, 1958. “...It (the Governing Council) shall provide general policy guidance and direction for the United Nations Development Programme as a whole...”, GA Res. 2029 (XX) para. 4, 1965.
- ③⑪ 国際機構の内部法については、横田洋三「国際組織の法構造——機能的統合説の限界——」『国際法外交雑誌』第77巻6号1976年、および田中穂積「新たな法現象としての〔国際機構内部法〕——その法的性質について」住吉・大畑編『21世紀の国際法』1986年 成文堂、H. G. Schermers, *International Institutional Law (2nd ed.)*, Sijthoff & Noordhoff, 1980, などを参照。
- ③⑫ UNDP, *Central Field Office*, Annex IV, March 1991. なお、SBAAを締結していない国に関しては、UNDP および当該被援助国各々の義務ならびに特権・免除に言及した付録を各プロジェクト・ドキュメントに付記する。
- ③⑬ SBAA 第1条。
- ③⑭ *ibid.* 第3条3項。
- ③⑮ *ibid.* 第1条2項。
- ③⑯ *ibid.* 第4条-6条。
- ③⑰ *ibid.* 第2条4項。
- ③⑱ *ibid.* 第4条。なお、同条4項は、現地で採用された政府職員をのぞく、UNDP、専門機関およびIAEAの名の下に職務を遂行するすべての人に特権および免除が与えられるとし (the Government shall grant all persons, other than Government nationals employed locally, performing services on behalf of the UNDP, a Specialized Agency or the IAEA...the same privileges and immunities as officials of the United Nations, the Specialized Agency concerned or the IAEA... 下線筆者)、続く5項は、「職務を遂行する人」の中には、専門家、ボランティア、コンサルタント、法人、その被雇用者、NGO などを含む (The expression “persons performing services” as used in Articles IX, X and XIII of this Agreement includes operational experts, volunteers, consultants and juridical as well as natural persons and their employees. It includes governmental or non-governmental organizations or firms ...) と規定している。
- ③⑲ *ibid.* 第12条。
- ④⑩ UNDP/LEG/SBEA/LISTING/1, 19 April 1988.
- ④⑪ SBEA 第7条。
- ④⑫ *ibid.* 第2条。
- ④⑬ SBEA が締結される際に、SBAA が付録として付記されるので、専門機関はSBAA にも拘束される。
- ④⑭ UNDP の援助プロジェクトは、一般開発問題・政策・計画、天然資源、農業・林業・



漁業、工業、運輸・通信、国際貿易・開発・金融、人口、人間居住、保健、教育、雇用、人道援助・救済、社会問題、文化、科学技術、マルチ・セクター、その他の17の分野に分類されている。

- 45) PPM, Section 30200.
- 46) 40万ドル以上のプロジェクトは少なくとも一年に一回、40万ドル未満のプロジェクトは必要に応じて、関係各機関によって見直しがなされる。また、すべてのプロジェクトは、活動終了の一か月前に見直しがなされる。UNDP Policy and Procedures Manual, Chapter on Monitoring, Evaluation and Reporting, April 1987.
- 47) プロジェクト・ドキュメントの改正には、通常、関係各機関の承認を必要とするが、年に2回行われる、事前に承認された予算内での再配分については、UNDPが単独で改正できる。PPM, Section 30200.
- 48) UNDPの援助プロジェクトのために購入した機材はすべてUNDPの資産であり、プロジェクト終了後、UNDPと被援助国政府の合意によって政府の使用に提供されるまで、UNDPの管理下に置かれる。
- 49) ただし、プロジェクト活動の経費をすべて支払終わり、勘定を閉めるまでには、通常、2年位の時間がかかるので、その間はプロジェクト・ドキュメントも有効なものとして存在している。
- 50) たとえば、インドネシアにおけるINS/82/009 Development of Environmental Study Centresというプロジェクトでは、カナダの大学の研究所に研究の委託を行っていたし、INS/83/006 Drug Abuse Control Projectでは、NGOに草の根レベルでの麻薬撲滅キャンペーンの実施を委託していた。
- 51) たとえば、INS/82/011 Community Based Rehabilitation of the Disabled Projectでは、身障者の作業グループに対し、民間銀行が小規模・低金利のローンを貸し出す制度を創設したが、その際の保証を中央銀行が行う旨の取り決めが、UNDPと中央銀行との間でなされた。
- 52) SBAA 第13条1項。
- 53) たとえば、援助プロジェクト実施に関与するコンサルタントの特権・免除の問題など。横田洋三「国連のための任務を遂行する専門家の特権および免除——マジル事件に関する国際司法裁判所の勧告的意見を中心として——」国際基督教大学『社会科学ジャーナル』第29号(3) 1991年を参照。

THE LEGAL FRAMEWORK FOR OPERATIONS  
OF DEVELOPMENT ASSISTANCE BY THE UNITED  
NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)

《Summary》

Hiroko Akizuki

This thesis tries to clarify the legal framework for operations of development assistance by the United Nations Development Programme (UNDP) and to analyze some legal issues thereof, with a view to paving a way to systematizing the law of international organizations.

UNDP is a subsidiary organ of the General Assembly of the United Nations. It is, however, autonomous to some extent with its independent secretariat and rights to personnel management and budget. In its operations of development assistance, it acts as if an independent body by concluding agreements with other international organizations and States. It also concludes contracts with private companies and non-governmental organizations, as well as with individuals. Any kind of UNDP's transaction, is, thus, conducted in accordance with international law, internal law, municipal law or the contract itself, all of which relate to each other in a complicated manner.

There are a great number of legal issues left behind without thorough examination. They include legal issues related to the legal character of contracts concluded between UNDP and private companies, and the liability of UNDP in relation to a contract with its staff member, which should be examined in connection with municipal laws of States under which the private company was established or is operating, and with an employment contract by which the staff

member has been employed.

Thus, it is required to analyze the legal issues related to operations of development assistance by UNDP within the legal systems of either municipal laws, the internal laws of UNDP as well as international law to which the issues are related, so that we may systematize the proper law of international organizations accordingly.