

国際連合における行政監査機能の現状と課題

——国連イラク石油食料交換計画にみる制度的課題——*

蓮 生 郁 代**

- I はじめに
- II 国連の行政監査の機能の判断基準
- III 国連イラク石油食料交換計画の概要
- IV 独立調査委員会の勧告に対する理論的分析
- V 結論

I はじめに

1989年のベルリンの壁の崩壊は、東西冷戦の終焉を告げるとともに、局地紛争の頻発という新たな事態を巻き起こした。その過程で国際連合（以下、国連）が果たすべき役割や意義に対する国際社会の捉え方も大きく変容していく。1990年代以降の国連は、肥大化する平和活動、人道援助活動、緊急援助活動の中で、国連財政の逼迫や現地での国連行政執行当事者による犯罪の多様化など様々な行政的破綻をもたらした。このような事態の展開に、国連の行政能力が国連行政の膨張速度や多様化に追いついていないという批判が、加盟国や識者の間のみならず、広く世間一般でも起こってきた。国連に対する行政改革への圧力の中、1997年国連事務総長に就任したアナンは、当時 OECD 諸国を中心に隆盛を極めていたマ

【一橋法学】（一橋大学大学院法学研究科）第4巻第3号2005年11月 ISSN 1347-0388

※ 本稿は、日本国連学会第7回研究大会（至：東京、国連大学。2005年5月28日—29日開催）における報告とその後頂いたコメント、および世界国際研究委員会（World International Studies Committee, WISC）の第1回グローバル国際研究大会（至：トルコのイスタンブール。2005年8月24—27日開催）における報告に基づいている。尚、後者の海外の学会での報告にあたっては、米国国際研究学会（International Studies Association, ISA）より渡航旅費奨学金の交付を受けた。また、東京の外務省国際社会協力部の行財政担当官の方には、直接口頭で（2005年4月28日）、ニューヨークの国連日本代表部の行財政担当官の方には、電話で（2005年5月20日）、国連機構改革論議の現状に関し、全般的かつ詳細なインタビューをさせて頂いた。以上に対し、深い感謝の念を表したい。ただし、本稿の文責は筆者本人のみにある。

※※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

ネジメント改革の手法である新公共経営論 (New Public Management) を国連に取り入れようと行政改革を実施していった。まず、1997年に事務総長報告「国連の再生：改革に向けたプログラム」¹⁾、その5年後の2002年には「国連の強化に向けて：更なる改革への課題」²⁾を公表し、結果志向型予算 (results-based budgeting) 方式に基づく予算制度改革を中核とした行政改革をすすめていった。

しかし、このような行政改革の努力にも拘らず、近年、国連に対しより一層の監視責任を追及する声は高まる一方である。例えば、イラクの石油食料交換計画 (Oil for Food Programme、以下、OFF 計画) に由来する政治的腐敗に関する疑惑では国連の監査 (audit)³⁾機能、およびコンゴ民主主義共和国の平和維持活動における性的搾取問題では国連の捜査 (investigation)⁴⁾機能の脆弱さが問題になった。これらの行政的失敗は、国際社会による国連行政への信頼の失墜や、国

-
- 1) UN document, Secretary-General's Report, "Renewing the United Nations: A Programme for Reform," A/51/950 dated 14 July 1997.
 - 2) UN document, Secretary-General's Report, "Strengthening of the United Nations: an agenda for further change," A/57/387 dated 9 September 2002 and Corr.1 dated 16 October 2002.
 - 3) 広義の行政監査機能のそれぞれの定義については、ST/SGB/273 dated 7 September 1994により、国連内部監査局創設時に定義された。「監査」とは、国連内部監視局の定義によれば、プログラムや立法的指令の実施を保証するために、国連の財政的資源が、国連の財政規則および細則の関連する条項に適合して使用されているのか審査し評価することである。また、プログラム管理者が、外部監視機関によって承認された勧告や行政的規則や細則をも遵守しているか確認することである。組織の構造およびプログラムや立法的指令の要求への応答性を改善するために、業務監査 (management audit)、審査、調査を請け負うことも含む。さらに、組織の内部統制システムの有効性を監視することも指す。
 - 4) 「捜査」には、一般的に言って、疑いの申し立て、違反の報告、具体的事件などに基づいて開始される「反応的捜査 (reactive investigation)」と、不正を事前に防ぐ統制システムの改善のために、リスクのある分野を見分けるための状況や活動の分析やテストを伴う「先取的捜査 (proactive investigation)」の2種類がある。国連における捜査は、国連内部監視局の定義によれば、双方を包含している。国連における反応的捜査とは、国連の規則、細則、関連する行政的発布に対する違反の報告を捜査し、司法的あるいは懲戒的行為をとるような決定をする際、事務総長を導くような適切な勧告および捜査の結果の報告を事務総長に伝達することを言う。国連における先取的捜査とは、ハイ・リスクの活動や本部から離れた地域事務所などの統制システムの分析を行うことにより、事業活動分野における詐欺や他の違反の潜在性を査定することに焦点をあてることである。これには、リスクを最小化するための矯正的行為の勧告も含まれている。ST/SGB/273 dated 7 September 1994.

連に対する正当性 (legitimacy) への懐疑へもつながっていく恐れがあった。それは、これまでアナン事務総長の推進してきた新公共経営論に基づく予算制度改革を中心とするいわゆる外科手術的な行政改革だけでは不十分であり、行政作用を恒常的に体系的に統制 (control) する制度の早急な建て直しが必要であることを示すものでもあった。

本稿は、国連行政に対する国際社会の信頼に大きなダメージを与える結果となったイラクの OFF 計画を事例研究として取り上げ、問題となった国連の内部監査機能を検証することを目的とする。同時に、国連の機構改革の枠組みの中で現在議論されている行政監査制度改革の方向性を、行政監査の機能の判断基準から理論的に分析した場合、どう評価されるかに言及する。具体的には、方法論としては、英国の公的監査 (public audit) 理論における公的監査の機能の判断基準を国連の行政監査の機能の評価に援用する。また、広義の行政監査には、監査 (audit) 機能だけでなく、捜査 (investigation)、検査 (inspection)⁵⁾、評価 (evaluation)⁶⁾ その他などが包含されるが、本稿では、狭義の監査 (audit) 機能に焦点を合わせて考察する。

I 国連の行政監査の機能の判断基準

1 公的監査における機能の判断基準

まず、政府、地方公共団体、NPO/NGO などの公的セクターの監査 (public sector audit) の機能を判断する際の理論的枠組みについて述べる。公的監査理

-
- 5) 「検査」とは、国連の内部監視局の定義によれば、事業活動の監視に効果がなく、目標が達成されず資源が浪費される潜在性が高いと信じる十分な根拠があるか、内部監視局の長が適切だと考える十分な根拠があるような事業活動や部局をアドホックに検査することを言う。検査においては、行政的矯正措置や調整的措置を勧告する。ST/SGB/273 dated 7 September 1994.
- 6) 「評価」とは、国連の内部監視局の定義によれば、組織のプログラムおよび立法指令の実施を効率性および経済性の審査や、有効性の審査の基準から評価することを言う。プログラム評価 (programme evaluation) の目的は、プログラムおよび立法指令の実施の分析的かつ重要な評価を確立することである。そのために、当初の目的からみて変化が生じれば、それが供給の方法や、行政の手続きとの関連性との継続性、また、それらの活動が承認された予算や中期計画に反映された指令との適合性を見直す必要があるかを審査することである。ST/SGB/273 dated 7 September 1994.

論の枠組みにおいては、監査制度を判断する基準は、二つに大別される⁷⁾。一つが「制度的基準 (institutional requirement)」で、公的監査の制度設計が機能を促進するようになされているかという観点からの判断基準である⁸⁾。もうひとつが、「実体的基準 (substantive requirement)」で、公的監査がどのような審査基準に基づいて実施されるかという観点からの判断基準である⁹⁾。後者の実体的基準には、「合規性 (regularity)」の基準又は「合法性 (legality)」の基準¹⁰⁾と呼ばれる伝統的な基準と、英語の頭文字をとって3Eの基準¹¹⁾とも呼称されている「経済性 (economy)」の基準¹²⁾、「効率性 (efficiency)」の基準¹³⁾、「有効性 (effectiveness)」の基準¹⁴⁾がある。

本稿は、国連における内部監査の制度設計が機能的になされているのかという観点からの分析を目的とする。したがって、公的監査機能に関する2つの理論的判断基準のうち、監査の審査基準を吟味する実体的基準からの検討は割愛し、監査制度の理論的妥当性を審査する制度的基準からの検討に焦点を当てるものとす

7) Fidelma White and Kathryn Hollingsworth, "Audit, Accountability and Government," Clarendon : Oxford University Press, 1999, pp.197-200.

8) Ibid., pp.198-199.

9) Ibid., pp.199-200.

10) 「合規性 (regularity)」又は「合法性 (legality)」の審査。会計検査において会計経理の適否を判定する際のもっとも伝統的かつ基本的な基準である。すなわち、個々の会計経理が法令、予算、会計規則と会計経理上の諸慣行に照らして違法不当でないかという基準である。以上の定義については、次を参照。西尾勝「行政学」(新版)2001年、有斐閣、340頁。

11) 以下の3Eの基準の定義については、それぞれ英国のNAOのVFM監査基準の定義から援用した。右記を参照されたい。National Audit Office, A Framework for Value for Money Audits, (London : undated).

12) 「経済性 (economy)」の審査とは、適切な質に注意を払いつつも、獲得または利用される資源の費用を最小限にしているかを審査する。

13) 「効率性 (efficiency)」の審査とは、物資、サービス、その他の結果の投入と、最大限のアウトプットを生産するため利用された資源の間の関係に関するものである。所与のインプットでどれだけ最大限のアウトプットを達成できるか、または、所与のアウトプットをどれだけ最小限のインプットで達成できるか、ということが問題となる。

14) 「有効性 (effectiveness)」の審査とは、あらかじめ設定された結果 (results) と、プロジェクト、プログラム、その他の活動の実施された結果との関係に関するものである。物資、サービス、その他の活動の実際アウトプットが、あらかじめ設定された政策目的、活動目標、およびその他の意図された効果をどの程度達成しているのかを検証する。合目的性の分析とも言われる。

る。

主に英国の中央政府の政府監査制度に基づき、前者の制度的基準を概念分析した Fidelma White と Kathryn Hollingsworth によれば、制度的基準は、さらに3つの基準に識別されると言う。すなわち、(1)「独立性 (independence)」の確保に関する基準、(2)「適切な Audience の存在」に関する基準、(3)最終的受領者まで公金の流れを追尾することのできる権利に関する基準の3つであるという¹⁵⁾。

(1) 「独立性」の確保に関する基準

上記の3つの基準のうち、最も重要なのが、政府監査の「独立性」の確保に関する基準である。国家レベルにおいては、通常、憲法によって保障されなければいけないとされている¹⁶⁾。適切な「独立性」の確保とは、監査官が監査の対象から受ける影響を防ぎ、一定の独立性を保ちながら監査を遂行することが可能であるよう必要な条件を概念化したものである。

独立性の概念は、さらに①「組織的独立性 (organizational independence)」、②「人的独立性 (personal independence)」、③「業務上の独立性 (operational independence)」の3つの概念に分類される¹⁷⁾。

① 組織的独立性の基準

「組織的独立性」とは、政府の一組織として当該監査機関がどのように組織されているのか、どのように財政的に賄われているのか、政府のほかの機関とはどのような関係を保っているか、などという観点から判断する¹⁸⁾。組織的独立性の確保を評価する際中心となるのは、監査所管部署とそれを監視または統制する存在との関係のあり方を規定する基準や、内部監査の予算が他の部署の意思や選好に左右されていないかを判断する「予算的独立性 (budgetary independence)」確保の基準である¹⁹⁾。

② 人的独立性の基準

「人的独立性」とは、監査所管部署の構成員である監査官が、外部の影響、と

15) 以上については、次を参照。White and Hollingsworth, op.cit., pp. 198-199.

16) Ibid., p. 198.

17) Ibid., p. 95.

18) Ibid., p. 95.

19) Ibid., p. 98.

りわけ当該監査の発注者から、どの程度保護されているのかという観点から判断する。人的独立性の概念には、行政監査部門の長に関する基準と、スタッフである監査官に関する基準の2種類がある。まず、行政監査部門の長に関する基準は、主に指名 (appointment) の手続きに関するもので、行政府の長が行政監査所管部署の長の指名をコントロールすることができないように保障することを要求している。次に、スタッフである監査官に関する基準は、主に「職業的独立性 (professional independence)」が要求されている。後者の主たる達成手段は、被監査部門との癒着回避のための定期的人事ローテーションなどである²⁰⁾。

③ 業務上の独立性

「業務上の独立性」とは、当該監査所管部署の日常業務の遂行に関するもので、当該機関がなんらかの利益集団の意思や選好などに依存することなく業務を執行できるのかという観点から判断する²¹⁾。業務上の独立性が確保されているかを判断する上で考慮すべき主要な基準は、「監査管轄権 (audit jurisdiction)」、監査官による情報へのアクセス権 (right of access)、報告の権限 (reporting powers) などである。このうち、業務上の独立性の概念の中で最も重要なのは、「監査管轄権」の概念である。これは、監査機関が監査を及ぼすことのできる範囲に関する概念である。監査官による情報へのアクセス権は、価値のある監査報告書の作成に不可欠の条件であり、通常は監査機関の創立文書などに保障されている。報告の権限とは、監査機関が、監査の結果を有効に活用してもらうために、監査の結果を報告する権限に関する基準である²²⁾。

(2) Audience に関する基準

制度的基準の2つ目として挙げられるのが、監査報告書の読み手である「適切な Audience」の確保に関する基準である²³⁾。ここでいう Audience とは、ただ単なる監査報告書 (Auditor's reports) の読み手 (Audience) であるという受動的な存在では Audience としての適格性に欠くと理解されている。Audience とは、

20) Ibid., pp. 102-105.

21) Ibid., p. 95.

22) Ibid., pp. 105-116.

23) Ibid., p. 198.

監査報告書の発見や勧告に基づいて、必要とあれば、被監査機関 (Auditee) に対して説明責任を果たす (account) よう求め、かつ適切な是正行動を要求することが可能である能動的な存在であることが要求されている²⁴⁾。

(3) 公金追尾の権利

制度的基準の3つ目として挙げられるのは、最終的受領者まで公金の流れを追尾することのできる権利であるという²⁵⁾。この最後の基準は、英国の新公共経営論に基づく政府部門の民間部門への外部委託の問題と密接に関わっている²⁶⁾。

2 アナン事務総長の提案した基準

2005年3月、総会に提出された事務総長報告「より大きな自由を求めて (“In larger freedom: towards development, security and human rights for all”)²⁷⁾ (以下、SG 報告) は、本年9月のミレニアム宣言の実施状況が検討されるサミット総会に向けて、大胆な国連改革を謳っている。SG 報告は、機構改革にも言及しており²⁸⁾、内部行政監査制度に関しても具体的提案を行っている。すなわち、現在の内部監視局が機能していない現状を認め、国連総会に4つの基準の強化の観点から、内部監視局の機能や制度の包括的な見直しを行うよう提案している²⁹⁾。アナン事務総長の提示した4つの基準とは、「独立性 (independence)」、「権限 (authority)」、「専門性 (expertise)」、「カパシティー (capacity)」である³⁰⁾。

現在、国連の機構改革の文脈の中で、これらの4つの基準に基づき、行政監査機能強化にむけてのさまざまな議論が繰り広げられている。独立性および権限の強化に関する具体的な議論は、内部監査機能強化との関連で後述するが、捜査機能と関連した専門性およびカパシティー強化に関する議論については、以下の通

24) Ibid., p. 121.

25) Ibid., pp. 198–199.

26) Ibid., p. 199. ちなみに、英国の政府監査である国立会計検査院 (National Audit Office, NAO) には公金追尾の権利は自動的ではない。

27) UN document, A/59/2005, 21 March 2005, Report of the Secretary-General, “In larger freedom: towards development, security and human rights for all” as follow-up to the outcome of the Millennium Summit.

28) UN document, A/59/2005, paras. 153–219, pp. 39–52.

29) UN document, A/59/2005, para. 192, p. 47.

30) UN document, A/59/2005, para.192, p. 47.

りである。まず、専門性向上のためには、内部監視局の捜査部門への「独立専門捜査官 (independent professional investigator)」の導入が³¹⁾、第59回総会では決議された³¹⁾。次に、カパシティー強化に関しては、第59回総会の決議³²⁾を受けて、国連事務局内における「内部告発者保護制度 (whistleblower protection system)」の強化が、NGOのトランスペアレンシー・インターナショナルの助言のもとに推進されている。これは、職員組合などとのコンサルテーションの後に、事務局内で早々にも実施される見込みである³³⁾。

3 本事例研究で採用する判断基準

本稿は、国連における内部監査の制度設計が機能的になされているのかという観点からの分析を目的とする。公的監査理論における制度的基準には、主として3つの判断基準がある。そのうち、本事例研究に関係してくるのは、「独立性」の概念の基準と適切な「Audience」の存在に関する基準の2つである。

一方、実務レベルにおいては、アナン事務総長は監査機能強化のために、「独立性」、「権限」、「専門性」、「カパシティー」の4つの基準を提唱した。このうち、「権限」の問題は、理論的には、後述する独立性の概念の中の「業務上の独立性」の中の管轄権 (jurisdiction) の概念の範疇で論じられるべきものである³⁴⁾。また、専門性およびカパシティーに関する議論は、コンゴのPKOの性的搾取問題その他で、近年問題となった「独立性の高い捜査 (independent investigation)」の実現の文脈で浮上してきた問題である³⁵⁾。この2つの基準は、OFF計画で問題となった「内部監査 (internal audit)」機能との関係は希薄なため、本稿の事例の分析では割愛する。したがって、本事例研究では、アナン事務総長の提示した4つの基準の中では、独立性の基準のみを採用するが、これは、上記で

31) A/RES/59/287, paras. 9-10.

32) A/RES/59/287, paras. 13-15.

33) 以上については、右記の記事を参照。UN News Center, 17 May 2005, "Frchette unveils UN reforms responding to Volcker panel's criticisms" at www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=14311&Cr=UN&Cr1=reform (27 May 2005)

34) White and Hollingsworth, *op.cit.*, pp. 105-106.

35) UN document, A/RES/59/287, 21 April 2005, Report of the Office of Internal Oversight Services on strengthening the investigation functions in the United Nations.

採用した2つの理論的判断基準のうちの一つとも合致する。

(1) 独立性の基準

独立性の概念には3つあるが、本事例研究に関係してくるのが、「組織的独立性」と「業務上の独立性」の2つの概念である。

① 組織的独立性

「組織的独立性」確保の判断基準として近年最も重視されるようになってきたのは、内部監査の報告ラインの設計の問題ではないかと考えられる。報告ラインの設計には、「機能的報告ライン (functional reporting line)」と「行政的報告ライン (administrative reporting line)」の2系統が、明確に区別して設計されているかということが問題となってくる。「機能的報告ライン」とは、監査に関する機能的内容を伝達する報告ラインである。すなわち、リスク評価、監査計画、人員配置、内部監査の長への報酬の承認、すべての内部監査活動の結果の審査、監査の範囲や予算の制限に関する管理上の質問などである。「行政的報告ライン」とは、監査に関する日常的活動などの行政的内容を伝達する報告ラインである。

内部監査の行政的報告に関しては、内部監査の長は、当該機関の行政の長に報告すれば足りるとされている。しかし、内部監査の機能的報告に関しては、内部監査の長は、行政の長ではなく、監査委員会、理事会 (board of directors)、その他の適切な統治機関 (governing authority) などに対して報告しなければならないとされている。この両者を区別して設計すべきことは、国連の内部監査部の監査準拠基準であるプラクティス・アドバイザー・ステートメント (Practice Advisory Statement, 以下 PAS)³⁶⁾によっても、要求されている³⁷⁾。

② 業務上の独立性

「業務上の独立性」の確保に関しては、主として3つの基準があるが、本事例で特に問題となったのは、「監査管轄権」の問題である。これには、「実質的監査管轄権 (material audit jurisdiction)」と「制度的監査管轄権 (institutional audit jurisdiction)」の2つの概念がある。「実質的監査管轄権」とは、財務監査や3E監査のような監査の種類に関する管轄権である。例えば、英国の国立会計検査院 (NAO) による政府監査においては、政策の目的を審査する管轄権は付与されていないが、米国のガバメント・アカウントビリティ・オフィス (GAO) によ

る政府監査では、政策を審査する管轄権が付与されているというようなことを意味する³⁶⁾。「制度的監査管轄権」とは、監査の対象となる機関又は部署を明らかにするという構造的な管轄権である。一般的には、制度的監査管轄権の範囲は、法令や監査機関の設立文書 (statute) などに成文法的に記載されるべきであり、監査実施毎の監査部門と被監査部門間のアドホックの合意によるべきではないとされている。なぜなら、アドホックの合意の場合には、監査実施の可能性が両者の交渉の結果に左右されてしまうからで、監査部門の制度的監査管轄権は被監査部門の意向に影響されるべきではないからである³⁷⁾。

国連の内部監査準拠基準である PAS 1110-A も、内部監査の監査管轄権は、いかなる干渉からも自由でなければならないことを求めている⁴⁰⁾。

(2) Audience の基準

第2番目の制度的基準である「適切な Audience」の存在に関する判断基準は、必要条件と十分条件に区別して考慮することが可能であると思われる。必要条件としては、内部監査報告書への情報アクセス権に関する基準が挙げられる。例えば、国連を想定した場合、Audience がそもそも内部監査報告書へのアクセスを

-
- 36) 内部監視局の内部監査部は、その監査実施の際に依拠すべき基準として、1990年来、IAD マニュアル (OIOS/IAD Operational Manual) を作成し、これまで度重なる修正を加えてきた。直近の修正は、2003年6月に行われている。その際、内部監査官機構 (Institute of Internal Auditors, IIA) によって公布された「専門的実践枠組み (Professional Practices Framework, PPF)」が IAD マニュアルの中に組み込まれることになった。同 PPF は、2002年6月に、国連組織および多边的金融機関の内部監査業務代表者ら (Representatives of Internal Audit Services of the United Nations Organizations and Multilateral Financial Institutions, RIAS) によって採択されたものである。同専門的実践枠組み (PPF) を実施するためのガイドラインが、IIA のプラクティス・アドバイザリー・ステートメント (Practice Advisory Statement, 以下 PAS) である。したがって、内部監視局の内部監査部は、監査実施の際に PAS に準拠すべき義務があると言える。
- 37) Practice Advisory 1110-1: Organizational Independence, revised 12 Feb. 2004 and Practice Advisory 1110-2: Chief Audit Executive (CAE) Reporting Lines, revised 12 Feb. 2004.
- 38) White and Hollingsworth, op.cit., pp. 106-107.
- 39) Ibid., p. 106.
- 40) PAS 1110-A によれば、「内部監査業務は、内部監査の範囲の決定、業務の遂行、結果の伝達において、いかなる干渉からも自由でなければならない。」(参照、New IAD Manual, p. 10.)

もつかどうかという入り口基準のほかに、内部的または機密性が高いとされる内部監査報告書に対しても Audience はアクセスをもつかどうか、などという内容によるアクセスの度合いからの判断基準や、監査報告書が Audience に自動的に交付されるのか、それとも要請に応じて (upon request) なのか、などという観点からの判断基準が考えられよう。また、十分条件とは、Audience が Auditee (被監査機関) に対して、なんらかの権限を行使する能力をもっているかに関する判断基準である。

本稿では、以上の監査機能の判断基準に基づき、イラクの石油食料交換計画失敗により露呈された国連の行政監査機能の制度的問題を分析する。

II 国連イラク石油食料交換計画の概要

1 問題の所在

(1) 主要な5つの問題

1990年、イラクによるクウェート侵攻を受けて、安保理は安保理決議661⁴¹⁾によりイラクに対する広範な制裁を決定する。これは、国連の全加盟国に対して、イラクからの石油を含むあらゆる物品の輸入を禁止するとともに、非人道的な物品の輸出を禁止するものだった。しかし、制裁の非人道的効果に対する認識が国際社会に広く明らかになると、世論の圧力も次第に高まってくる。このような圧力を受け、制裁継続のため、安保理はイラクに対して、早くは1991年から、行政的に管理された条件の下に、石油の輸出と交換に食料や医薬品などの人道的品目を供給するという提案を何度か提示した。しかし、イラク側は主権侵害を理由にこれらの提案を拒絶した。1995年、イラク国内の人道状況の悪化を受けて、安保理は、安保理決議986⁴²⁾を採択し、再びイラクと交渉する。同決議は、後にOFF計画の骨子となる。ついに、1996年初め、イラクは国連のプトロス・プトロス・ガリ事務総長を交渉相手として、同決議実施の詳細を協議することに合意し、同年5月には国連との間に覚書 (Memorandum of Understanding, 以下MOU) を交す⁴³⁾。同MOUは、OFF計画実施に関する基本的な枠組みを規定した

41) UN document, S/RES/661 (1990) dated 6 August 1990.

42) UN document, S/RES/986 (1995) dated 14 April 1995.

ものである。同MOUは、イラク側が原油の価格決定に影響力を及ぼし、原油の購入者および人道的物品の供給者を決定することを認める一方で、国連側が、原油の輸出および物品購入に関して数々の検査手続を実施することを認めていた。最初の原油の輸送は1996年12月に始められ、最初の人道的物品の輸入は1997年3月に実施された。OFF計画は、イラクのフセイン政権崩壊後、2003年11月に、連合軍暫定当局（Coalition Provisional Authority, CPA）に移管され終了した⁴⁴⁾。

OFF計画に関する総合的評価を概観すると、人道的観点からは、積極的ないしは肯定的評価が一般的である。例えば、同計画に対し大変否定的な立場をとっている米国議会でさえも、同計画の人道的側面に関しては、比較的肯定的評価を下している⁴⁵⁾。従って、OFF計画は、イラクの2千7百万人の人民に対して人道的な救済を施すという使命のコアの部分に関しては大きな成功を収めたといえよう。

ただし、OFF計画がサダム・フセイン政権維持の原資となっていたのではないかという批判は根強く、同計画の全容解明を国連に対して要求する声は米国議会を中心として依然として絶えない。

OFF計画に関する米国議会などの議論を分析してみると、主要な問題としては、以下の5つの点が挙げられる⁴⁶⁾。

- ① 制裁下でありながら、正式な貿易取引（プロトコールと呼ばれる）に基づく合法的な石油の輸出があったこと。
- ② 前イラク政権が、石油を密輸していたこと。
- ③ 前イラク政権が、OFF計画の枠内で石油を輸出した際に価格操作を行い、

43) Memorandum of Understanding between the Secretariat of the United Nations and the Government of Iraq on the implementation of Security Council resolution 986 (1995)," S/1996/356 (May 20, 1996)

44) 以上のOFF計画の概要に関しては、下記HPのFact Sheetを参照。
UN Office of the Iraq Program—Oil for Food : About the Program : Fact Sheet, www.un.org/Depts/oip/background/fact-sheet.html (2005/02/26).

45) 例えば、OFF計画に概して批判的なクリストファー・シェイズ下院政府改革委員会議長でさえも、同計画の人道的側面については、一応肯定的な評価を述べている。以下を参照、The opening statement of Christopher Shays, the Chairman of the U.S. House Committee on Government Reform's Sub-committee on National Security, Emerging Threats, and International Relations, at the April 21, 2004, hearings on the United Nations Oil-for-Food Program.

661委員会の承認した公式な価格と、実際に売買された石油価格との価格差（プレミアム）を、不正利得として得ていたこと。

- ④ 人道的契約からのキックバックの問題。人道目的の物品購入の際、前イラク政権が供給業者からマージンを受領していたこと。
- ⑤ その他の国連システムの行政上の問題。

ただし、最初の二つのプロトコールと密輸に関しては、OFF計画の枠組の外で起こっていた腐敗であり、実際、これらはOFF計画発足以前から存在していた⁴⁷⁾。従って、残りの三つだけが、OFF計画と直接関連していたと言える。

(2) 国連による行政的責任の有無

イラクに対する制裁を決定したのは、1990年の安保理決議661であるが、その安保理決議661第6条は、制裁に関する国家の遵守を安保理に報告し、有効な実施に関する行動を勧告するために、制裁委員会 (Sanction Committee) を創設することを規定している。同委員会は、後に「661委員会」と通称されるようになる。661委員会は、OFF計画設立以前から、制裁の遵守の監視に関して第一義的な責任を負ってきた。従って、OFF計画の枠外で起きた制裁下の石油の合法的取引（プロトコール）と石油の密輸という2つの問題は、イラクに対する制裁の監視責任を負っていた661委員会のメンバー（加盟国）の政治的責任に帰すべき問題だったと言える。

また、石油契約のプレミアムの問題に関しても、やはり661委員会の監視責任

46) ミネグロポンテ国連大使の議会証言のように、①プロトコールと②密輸を一つの問題と捉えることにより、OFF計画に関連する主要な問題を4つと分類する方法もある。また、同大使は、⑤の国連システムの行政上の問題を、国連職員による不正行為というように狭義に捉えている。同大使の証言については、以下を参照。Statement for the record of Ambassador John D. Negroponte, Permanent Representative United States mission to the United Nations, before the Committee on Foreign Relations, United States Senate on Oil-for-Food Program, Second Session, 108th Congress, April 7, 2004.

47) これら二つに起因する違法収入は、各調査機関の調査結果により差異はあるが、国連制裁下イラクが得ていた違法収入の6割弱から9割強と大半を占めていたことが推定されている。詳細は、以下のグラフを参照。The First Interim Report (3 February 2005) by the Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, Table 1 “Comparison of Estimates of Illicit Iraqi Income during U.N. Sanctions,” p. 41.

に帰すべき問題だったといえる。というのも、661委員会は、1995年の安保理決議986第1条(a)により、イラクからの石油の輸出の契約の承認の権限や、それが「適正な市場価格 (purchase price at fair market value)」であるかの承認の権限を付与されていたからである。実際、OFF計画存続最後の18ヵ月間に関しては、英米のイニシアティブにより、661委員会にて石油価格決定に関する適時的価格決定方式が採用されたため、石油契約の際のプレミアムの存在は事実上消滅していたことから明らかである⁴⁸⁾。

人道的契約のキックバックの問題に関しては、1996年5月20日のMOUは、イラクへ人道的物品を輸出したい企業の国家に対し、案件ごとに申請書を661委員会に提出する義務を課している (MOU 第22条)。同MOUは、その申請に対して決定を下す権限を661委員会に認めている (MOU 第23条)。661委員会の内部手続きは、物品の人道的目的への合致性や価格と価値の適正さなどの観点から、なんらかの疑義があれば契約を停止することを求めている⁴⁹⁾。ただし、この取り決めは、1999年の安保理決議1284により一部修正されている⁵⁰⁾。同決議第17項によれば、人道的物品だけを含んでいる契約に関しては661委員会の審査にかける必要がなくなり、イラク・プログラム・オフィス (Office of the Iraq Programme、以下、OIP) が承認することができるように変更された⁵¹⁾。しかし、この修正にも関わらず、OIP自身は行政的事務がOIPに移行しただけであり、OIPが661委員会から価格審査に関する権限まで委託されたという認識はなかったことが明らかにされている⁵²⁾。また、OIPが価格に関する疑義を661委員会に申し立てたケースはあったが、661委員会は取り上げなかったと言う⁵³⁾。従って、人道的契約の

48) その経緯は、米国連代表部ケネディー公使の議会証言に詳しい。Testimony of Ambassador Patrick F. Kennedy, U.S. Representative for U.N. Management and Reform, before the House Committee on Government Reform's Subcommittee on National Security, Emerging Threats, and International Relations during hearings on the United Nations Oil-for-Food Program, April 21, 2004.

49) US GAO Report, GAO-04-651 T, p. 6.

50) UN document, S/RES/1284 (1999) of 17 December 1999.

51) UN document, S/RES/1284 (1999) of 17 December 1999, para. 17.

52) DCAA/DCMAによるOIPのヒアリングによる。これについては、以下を参照。Michael Thibault, Deputy Director, Defense Contract Audit Agency (DCAA), Testimony to the Senate Committee for the Foreign Affairs, 7 April 2004.

キックバックの問題に関しても、第一義的な監視責任は依然として661委員会にあったと推論される。ただし、この点に関して、国連の行政的責任を拡大的に解釈しようとする意見もある⁵⁴⁾。

安保理および661委員会は、制裁に反する合法的貿易取引（プロトコール）の監視、制裁に反する違法な密輸の阻止、イラクによる石油輸出の契約の審査、人道的契約の審査などの制裁全般に関わる監視機能を負っていた。しかし、実際には、661委員会は、期待された広範な監視機能を果たすことができず、軍事転用可能な（dual-use）物品のイラク国内への輸入阻止の観点からの審査に焦点を合わせていたことが、後には明らかになる⁵⁵⁾。とりわけ米国政府の関心は、その一点のみに集中しており、米国政府の技術専門家60人を常駐させ、軍事転用の可能性の観点から一つ一つの契約を審査していたという⁵⁶⁾。2002年の国連の事務局の記録によれば、イラクへの輸出を停止された契約のおよそ9割は、米国のイニシアティブによるものだったと言う⁵⁷⁾。ただし、石油価格や人道的物品の価格の適正さに関する審査でさえも、661委員会においては、OFF計画最後の時期を除いては、ほとんど本気で取り組まれることはなかった。

その背景にあったのは、661委員会が制裁継続派と制裁廃止派に2分されていたことにある。制裁継続を最優先していた英米は、制裁継続のために、制裁廃止派の支持の得にくい強硬策に訴えることができなかったことが米議会の公聴会では証言されている。特に、制裁により多大な経済的被害を受けていたイラクの隣国に対する配慮から、プロトコール取引や密輸などは黙認せざるを得なかった状況にあったという⁵⁸⁾。

従って、OFF計画に絡む主要な5つの問題のうち4つは、第一義的にはどれ

53) 例えば、2001年10月、OIPは、Al-Wasel and Babel Trading Companyとイラク間の契約の価格に関して、661委員会に異議を申し立てている。しかし、それにも関わらず同委員会は契約をそのまま承認したことが、米国GAOの監査報告書により明らかにされた。これについては、以下を参照。US GAO Report, GAO-04-880 T, p. 8.

54) US GAO Report, GAO-04-880 T, pp. 7-8.

55) US GAO Report, GAO-05-346 T, p. 12.

56) US GAO Report, GAO-04-880 T, p. 10.

57) Ibid., p. 10.

も加盟国の政治的責任に帰属していたということが推論されよう。行政監査機能との関連で問題となってくるのは、加盟国の政治的責任に帰すべき内容に対して、国連の内部監査は果たして本質的監査管轄権をもっていたのだろうか、という点である。また、そもそも安保理や661委員会などの加盟国から構成される政治的独立性の非常に高い委員会に対して、内部監査は制度的監査管轄権をもっていたのだろうか、ということが問題となってくる。さらに、最後に残った5番目の「国連システムの行政上のその他の問題」と総称される事柄に関しても、詳細な検討が必要である。

2 独立調査委員会の暫定調査結果

国連システムの行政上の責任追及の問題については、ポール・ボルカー元米連銀総裁を委員長とする独立調査委員会 (Independent Inquiry Committee, 以下、IIC) による調査が、現在も進行中である (2005年8月現在)。IICは、国連行政への不信の高まりの声を受けて、アナン国連事務総長が事務局とは独立的な立場から OFF 計画を調査する必要を感じ、2004年4月に設置したものである。IICの責務は、OFF 計画開始から CPA への移管までの期間における、国連の職員、雇用人、代理人のみならず国連の契約者、または OFF 計画下のイラクの契約者に関する詐欺や腐敗に関する申し立てを含めた、OFF 計画のあらゆる行政管理的側面に関する情報を収集し審査することとされた⁵⁸⁾。

IICによる第1回目の暫定報告書⁶⁰⁾ (2005年2月公表)によれば、国連の行政的責任に帰すべき範囲で不正の疑われた具体的な点は、次の5つである。すなわち、①初期の銀行および独立検査官選任に絡む不正、②国連の内部監視局の抱える問題、③国連による行政的費用 (総収入の2.2%) の運営に絡む問題、④コテ

58) これについての詳細は、ジョン・ラギーの以下の議会証言を参照。Testimony of John G. Ruggie, Professor of International Affairs at Harvard University, before the House Committee on International Relations, during April 28, 2004, hearings on the U.N. Oil-for-Food Program: Issues of Accountability and Transparency.

59) IICの設立の経緯およびマニフェストについては、以下を参照。The First Interim Report (3 February 2005) by the IIC, pp. 6-7.

60) Ibid.

クナ社への事務総長による便宜供与の問題、⑤国連民間企業の汚職問題である⁶¹⁾。

独立調査委員会の暫定調査結果（第1回および第2回暫定報告書）については、それぞれ以下の通りである。①国連幹部職員数名の個人的責任を追及⁶²⁾、②内部監視局の監査責任追及⁶³⁾、③国連による行政的費用の運営には、不正行為なし⁶⁴⁾、④コテクナ社選定に関する事務総長の関与なし⁶⁵⁾、⑤民間企業の不正疑惑については調査継続中⁶⁶⁾、というものであった。②を除く4つの問題については、捜査性が強い分野であるため、今後の捜査の進展を待つとし、本稿では、②の内部監視局の監査責任追及の問題のみを取り上げ検討する。

Ⅲ 独立調査委員会の勧告に対する理論的分析

IICの内部監査機能の強化に関する勧告には、主要なものとして、次の4点を挙げるができる。すなわち、1) 報告ライン (line of reporting) の変更の必要性、2) 予算的独立性 (budgetary independence) の確保の必要性、3) ジョイント・プログラムにおける監視の強化、4) 内部監査部の監査権限の範囲 (scope of audit) の確定の問題である⁶⁷⁾。

1 報告ラインの変更の必要性

(1) IICの勧告

IICは、内部監視局長が事務総長に報告するという現在の報告ラインでは、内部監視局は、事務総長との利益の衝突が想定される事項の監査に着手できないことを指摘している。そして、事務総長からの独立性を高めるために、内部監視局および内部監査部は、それぞれ独立して、新たに創設されるべき内部監査を監

61) Ibid., pp. 3-4.

62) Ibid., pp. 25-27.

63) Ibid., pp. 31-36.

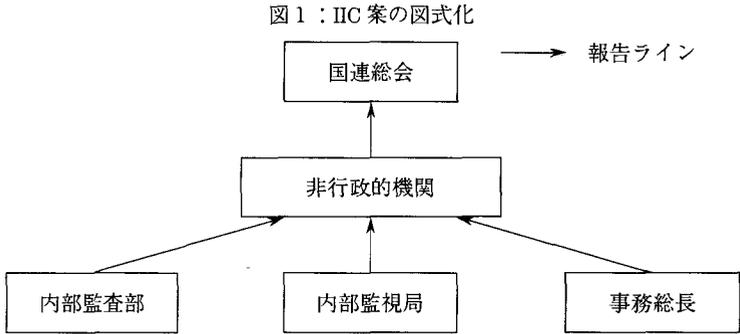
64) ただし、第1回暫定調査報告書は、国連による行政的費用の運営のみを対象としており、OFF計画実施を担当したその他の8つの国連諸機関による行政的費用の運用状況については今後の検討に委ねられるとしている。Ibid., pp. 38-40.

65) The Second Interim Report (29 March 2005) by the Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, pp. 77-80.

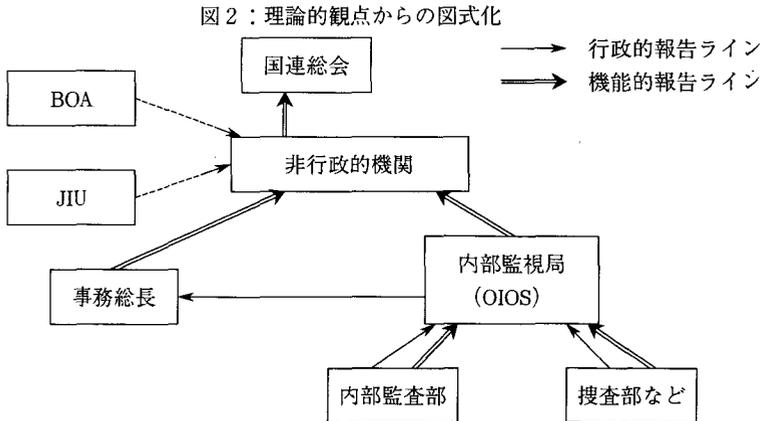
66) The First Interim Report (3 February 2005) by the IIC, p. 4.

67) The First Interim Report (3 February 2005) by the IIC, pp. 33-36.

視する非行政的機関 (non-executive body) に対し直接的に報告を行うことを勧告している。会計検査委員会 (Board of Auditors, BOA) や国連合同監査団 (Joint Inspection unit of the United Nations, JIU) などの外部監査の代表も含む、独立の非行政的な委員会 (board) の監視により、外部監査との調整も向上することを指摘している⁶⁸⁾。この IIC の提案を図式化してみると、図1のようになろう。



(2) 監査理論に基づく規範的分析



68) The First Interim Report (3 February 2005) by the IIC, p. 33.

IICの勧告を理論的に分析してみると、同提案は、「行政的報告ライン」と「機能的報告ライン」を明確に区別して設計しておらず、組織的独立性確保に問題を抱えていることがわかる(参照、図2)。

まず、IICの提案する報告ラインは、機能的なのか行政的なのかが不明瞭であるという問題がある。おそらく機能的と仮定されるが、その場合、内部監視局長が、行政の長である事務総長を通さずに、直接的に内部監査を監視する非行政的機関に報告するというラインの設計は、理論的妥当性があるといえよう。しかし、なぜ本来内部監視局の一部である内部監査部が、それを包含する内部監視局と機構上、並立して扱われているのかという別の疑問が生まれてくる。

一方、当該報告ラインが行政的性質と仮定した場合、当然、内部監査部の長は、行政的に上位者である内部監視局長に報告するようラインが設計されるべきである⁶⁹⁾。IICの提案するような内部監査部と内部監視局が並立して、上位の機関に報告するというような行政的報告ラインの設計は合理性に欠ける。

また、内部監査を監視する非行政的機関が、JIUやBOAの代表をメンバーに含むというIICの提案については、外部監査との重複の回避などの問題が、事前または監査実施中も調整可能になるという観点から、積極的に評価される。

2 予算的独立性の確保の必要性

(1) IICの勧告

IICは、内部監査部の予算や人員配置などに関する提案は、包括的なリスク査定に基づき、事務総長を経ずして、直接総会に提出されるべきことを勧告している。もしもIICが上記で勧告した内部監査を監視する非行政的機関が設立されるならば、同提案は、当該非行政的機関の是認とともに、総会に提出されるべきであるとしている。その背景には、現在のような内部監査部の監査に必要な事業予算の40%を被監査部門からの貢献に依存しているような状態では、被監査部門の意向に左右されてしまい、本当に監査の必要なハイ・リスク分野の監査が除外さ

69) 国連の内部監視局は、内部監査部、モニタリング・評価部、捜査部などの4つの部から構成されている。内部監査部は、内部監視局の行政統制の下にある。UN document, A/59/359 of 27 October 2004, Annex IV, p. 53.

れてしまうという危惧があるからである⁷⁰⁾。今回のイラクの件でも、イラク・プログラム・オフィスの業務監査実施にあたり、同様のリスクが経験されたことから明らかである⁷¹⁾。

(2) 監査理論に基づく規範的分析

IICの提案は、制度的判断基準から評価した場合、「組織的独立性」の確保において問題が生じてくる。

第1に、IICの勧告のいう予算や人員配置に関する提案とは、報告ラインの観点から言えば、機能的報告の対象となるべき事柄である。機能的報告とは、行政上の上位に位置するものに対してなされるのではなく、監査委員会、理事会、総会などの統治機関に対してなされるものである。従って、IICの勧告は、機能的報告ライン設計に関する原則に合致している。同様に、第59回総会における米国提案も、内部監視局が財務官を介さずに、行財政諮問委員会という事務局からの独立性の高い統治機関に直接報告できるように変更する事を求めているという点で評価できる。

第2に、監査計画が、被監査部門との予算交渉の結果としてではなく、包括的リスク査定の結果として策定されるようになるという意味で、IIC提案は評価できる。PASの基準も、内部監査に関する業務の計画は、リスクやエクスポージャーに対する全般的な評価に基づいて行われなければならないことを定めており、IIC提案は当該基準にも合致している⁷²⁾。

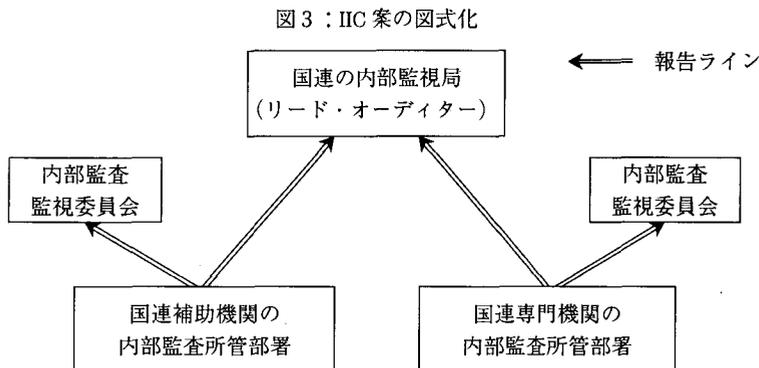
70) The First Interim Report (3 February 2005) by the IIC, pp. 33-34.

71) 具体例は、以下を参照。US GAO Report, GAO-05-346 T, p. 12.

72) "Practice Advisory 2010-2: Linking the audit plan to risk and exposures" (revised 12 Feb. 2004).

3 ジョイント・プログラムにおける監視の強化

(1) IIC の勧告



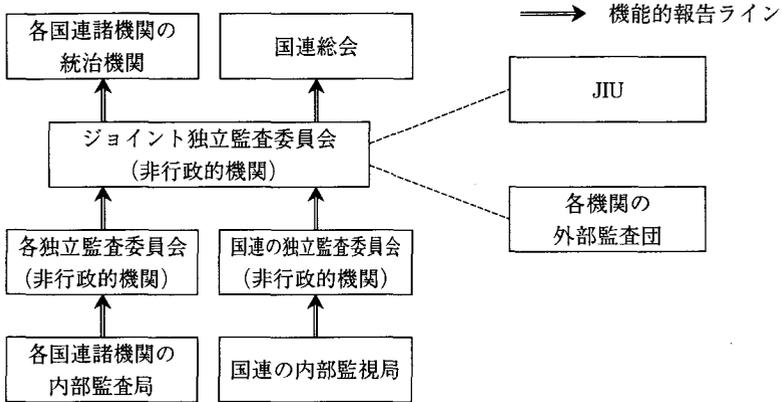
イラクの OFF 計画では、国連諸機関の内部監査所管部署局間の調整の不在が問題となった。9つのインター・エージェンシーによるプログラムだったこともあり⁷³⁾、ジョイント・プログラム全体にわたる包括的なリスク査定に基づく監査計画の策定および実施が困難であったことが露呈される結果となった。それを鑑み、IIC は、国連の内部監視局をジョイント基金やジョイント・プログラムのリード・オーディターにすべき、という勧告をだしている。現在、ほとんどの国連の基金やプログラムの内部監査部門は、それぞれの長（総裁など）に対して報告している。それに対し、IIC は、国連の内部監視局が、ジョイント基金やジョイント・プログラムの内部監査所管部署間のリード・オーディターになるべきこと、および、それぞれの基金やプログラムに監査計画の執行および調整を司る「内部監査監視委員会 (internal audit oversight committee)」を設置することを提案した⁷⁴⁾ (参照、図3)。

73) 9つの国連関係諸機関とは、FAO, ITU, UNDP, UNESCO, UN-Habitat SRP, UNICEF, UNOPS, WFP, WHOである。このうち、国連の内部監視局の制度的監査管轄権に服していたのは、UN-Habitat SRP だけである。他の機関は、それぞれの内部監査所管部署の監査管轄権に服していた。

74) 以上の IIC の勧告については、以下を参照。The First Interim Report (3 February 2005) by the IIC, p. 34.

(2) 監査理論に基づく規範的分析

図4：理論的観点からの図式化



IICの勧告は、制度的判断基準から評価すると、「組織的独立性」の確保において問題が報じてくる恐れがある（参照、図4）。

まず、IICの勧告の求める内部監視局のリード・オーディター化は、「組織的独立性」の確保の観点から問題が生じてくる。内部監視局のリード・オーディター化とは、ジョイント・プログラムや基金の参加機関である他の国連諸機関の内部監査所管部局が、監査計画、人員配置、監査の範囲や予算などのいわゆる機能的報告に該当する内容に関して、国連の内部監視局に対して報告することが求められているという意味である。しかし、報告ライン設計において、各国連諸機関の内部監査部門が機能的報告をする対象は、原則的には非行政的機関である必要がある。したがって、IICの勧告は、行政的機関である国連の内部監視局を暗に機能的報告を受ける対象として想定しているという意味において、不適切である。

また、IICは、そのほかに、それぞれの基金やプログラムに監査計画の執行および調整を司る「内部監査監視委員会」を設置することを勧告している。しかし、IICのいう内部監査監視委員会とは、はたして行政的機関なのか、それとも非行

政的機関なのか、勧告の文面上は不明瞭なままである。例えば、国連事務局などはこれを行政的機関の設置を求めたものと解釈しており、「監視委員会」の創設を決定したことは前述した⁷⁵⁾。問題は、この監視委員会も、内部監視局が機能的報告を行う対象としては適切でないということである。

従って、規範的分析の観点からは、各内部監査所管部署が機能的報告を行う非行政的な機関、例えば「独立監査委員会 (Independent Audit Committee)」のような機関が、各組織にまず設置されることが必要であろう。そして、ジョイント・プログラムにおいては、それらの独立監査委員会相互の調整を行う非行政的機関、例えば「ジョイント独立監査委員会 (Joint Independent Audit Committee)」のような機関が、アドホックに設置されることが適切であるということになろう。その際、JIU や各国連機関固有の外部監査団は、同委員会に代表を派遣し、内部監査と外部監査の調整を図ることが望まれる。

4 内部監査部の監査権限の範囲の確定

(1) IIC の勧告

イラクの OFF 計画では、内部監査が有効に行われなかった主たる原因の1つとして、内部監査部の監査権限の範囲に関して当事者間で意見の対立があったことが挙げられる。例えば、加盟国から構成されており、事務局からの政治的独立性の高い機関（安保理や661委員会など）が石油契約や人道的契約の審査を行っていたのだが、これらの機関に対して内部監査部は監査権限を及ぼすことができるのかどうかということが問題になった。また、国連補償委員会 (United Nations Compensation Commission, 以下 UNCC) の業務である補償案件の審査に関しては、UNCC の行う準司法的プロセス (quasi-judicial process) に対して、内部監査部が監査権限を持つかどうかについて、事務局の法務部 (OLA) と内部監視局との間で争点となった⁷⁶⁾。

75) 以上については、下記の記事の中でフレッシュット副事務総長により明らかにされた「国連行政改革：2005年 (UN Management Reforms: 2005)」と題するレジュメを参照 (同3頁)。

76) The First Interim Report (3 February 2005) by the IIC, p. 32.

これらの問題に関して、IICは、総会に対して、国連のあらゆる執行的 (executive) 活動は内部監査部の監査権限の範囲内であることを早急に確認すべきことを勧告している。IICは、明示的に安保理や661委員会などの政治的独立性の高い機関の行う業務に関しても、また、UNCCなどの行う準司法的プロセスに関しても、内部監査部には監査権限があるということをサポートした⁷⁷⁾。

(2) 監査理論に基づく規範的分析

IICの勧告を理論的判断基準である「業務上の独立性」の観点から分析すると、次のようになる。ここでは、業務上の独立性との関連で、制度的監査管轄権と実質的監査管轄権の双方が問題になった。まず、第1に、安保理や661委員会などの政治的独立性の高い機関に対して、内部監査の権限が及ぶかという問題は、内部監査の制度的監査管轄権の問題である。第2に、UNCCの行った準司法的プロセスの側面に関して、内部監査の権限が及ぶかという問題は、内部監査の実質的監査管轄権の問題である。公的監査理論の一般的枠組みにおいては、内部監査の監査管轄権は、本来内部監査官の雇用主たる行政の長によって規定されるものとされてきた。しかし、国連において内部監視局長は、行政の長たる事務総長ではなく、国連総会によって指名されるポストであり、その意味で、国連総会が内部監査の監査管轄権に関しても決定する権限を持っているというIICの勧告は理論的妥当性がある。

しかし、結局のところ、IICの勧告が加盟国、とりわけ大国を説得できる可能性がどれだけ高いかは疑問である。もしも総会がIICの勧告を受容しなかった場合、政治的独立性の高い委員会に関しては、内部監査の制度的監査管轄権というよりは、外部監査の制度的監査管轄権に服するということを総会が明示する必要があるだろう。それにより、監査機関の中でどこが監査に関して説明責任を負っているのが明確になろう。

5 IICの勧告が看放していた論点—「適切な Audience」の確保

これまでIICの勧告、それを受けた事務局および加盟国の対応を、制度的判断

77) 以上のIICの勧告については、以下を参照。The First Interim Report (3 February 2005) by the IIC, p. 34.

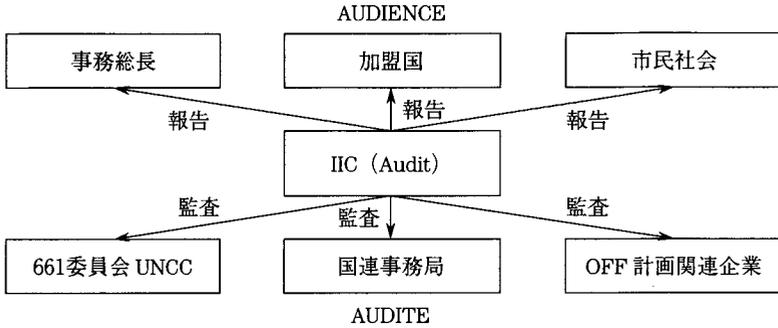
基準の一つの独立性の基準に基づき規範的に分析してきた。イラクの OFF 計画の事例で露呈された主要な問題で、かつ IIC の勧告が触れなかった行政監査の機能の制度的判断基準である「適切な Audience」の存在の問題に関して、以下考察する。

(1) 監査の Audience

監査が有効性を保つために最も重要なのは、監査報告書の読み手である適切な Audience の存在である。公的監査理論における Audience の主要な機能は、監査情報を活用し、非監査機関に対し説明責任を果たさせることである。「適切な Audience」の存在に関する判断基準としては、本稿では、必要条件と十分条件の二つに区別して考慮することを前述した。必要条件としては、内部監査報告書への情報アクセスに関する程度が考えられた。これに関しては、内部的あるいは機密性の高いと思われる内部監査報告書へのアクセスの権利が付与されているのかどうかという観点からの分類をした。また、十分条件としては、Audience が監査報告書の結果や発見を専門的に審査する能力が備わっているかどうか、また勧告の結果に基づき是正行動をとらせるよう直接的または間接的に、勧告的あるいは行政的権限の行使が可能かどうか、というような観点から評価することが可能ではないかと思われた。

国連における Audience としては、事務総長、加盟国の代表、そして市民社会が考えられてきた(参照、図5)。ただし、OFF 計画の内部監査報告書の開示に関する基準は、OFF 計画以前とは様変わりしている。これは国際世論における国連不信の高まりの中で土壇場に追い詰められた国連が、アカウントビリティを果たすために、監査報告書の開示という思い切った手段に出ざるをえなかったことが背景にある。

図5：IICの監査における Audience と Auditee



(2) IICの監査報告書の Audience の特色

OFF 計画に由来する国連に対する不信が契機となり、国連は、加盟国に対しおよび国際世論に対して、アカウンタビリティを果たすために、様々な方策を試みた。そのひとつとして考えられたのが、加盟国や市民社会に対する内部監査報告書のより広範な開示であった。それが、Audience としての適格性にどのような影響を与えたか、以下考察する（参照、表1）。

表1 Audience の適格性

| | 事務総長 | 加盟国 | 市民社会 |
|------|------|---------------------|-------------------------|
| 必要条件 | 高 | 低→高 (2004年12月以降) | 低 (但し、OFF 計画に関しては、高) |
| 十分条件 | 高 | 高 | 低 |

国連において Audience としてまず挙げられるのは、第一に事務総長である。事務総長はあらゆる種類の内部監査報告書の第一義的な Audience として常に捉えられてきたことから、Audience の必要条件から判断して、最高水準の情報アクセス権を持っていると言える。同時に、十分条件から判断してみても、事務総長は、専門的見地から監査報告書の勧告や発見を吟味し審査し、それに基づいて、

Auditee（被監査機関）に対して、道義的、勧告的、行政的な是正処置を、行政上の上位者の立場から直接的かつ強制的に求めることができる。その意味でも、Audienceとしての事務総長の能力は、従来から最も強大であった。

国連において Audience として第二に挙げられるのは、加盟国の代表であろう。Audience の必要条件から評価した場合、加盟国は、従来内部的または機密性が高いと判断される内部監査報告書に関しては、情報アクセス権を認められてこなかった。しかし、OFF 計画に由来する国連不信の高まりを受けて、2004年12月の総会決議により、加盟国は、内部的なものおよび機密性の高いものも含め、要請に基づき (upon request)、内部監査報告書へのアクセスを認められることが決定された⁷⁸⁾。これにより、加盟国側からの能動的アクションは前提とされるものの、加盟国は事務総長と同内容の情報にアクセスする権限を得るに至った。

さらに、Audience の十分条件から判断した場合、加盟国、とりわけ OECD 諸国は、監査報告書の勧告や発見を吟味し審査する専門的能力を有していると言えよう。ただし、この能力は一律的ではなく、不均等である。加盟国は、不承認行為に関して、道義的および勧告的な間接的な手段を通じて、事務総長に対して、事務局による是正行動を導くよう圧力をかけることができる。ここで留意しなければならないのは、Audience である加盟国から構成される国連総会などが、Auditee（被監査部署）としての事務局に対して、直接的に権限を行使するわけではないということである。総会による要求は、通常あくまで民主的アカウンタビリティの枠組みと同じように、事務総長に対して向けられており間接的である。ただし、加盟国は、場合により、被監査部署の関係者を総会におけるヒアリングなどに招聘することにより、説明責任や是正行動を果たすよう直接的に要求することもでき、その点からみても、その権限は広範かつ強大である。

第3の Audience として挙げられるのが、市民社会である。現在のところ、市民社会に対しては、原則的には、内部的でなく、かつ機密性が高くないと判断された内部監査報告書のみが公開されているにすぎない。イラクの OFF 計画にお

78) UN document, GA resolution, A/RES/59/272, para.1 (c) adopted on 23 Dec 2004, document dated on 2 February 2005. "Original version of the reports of the OIOS not submitted to the GA are, upon request, made available to any Member State."

いては、IICの判断により、2005年1月に58のすべての内部監査報告書がインターネットで一般市民に開示されたが、現段階では、これは極めて異例の試みであった⁷⁹⁾。これは、国際世論における国連不信の高まりを受けて切羽詰った国連が、市民社会に対して直接的にアカウントビリティを果たそうとしたことの現われであろう。OFF計画に関する報告書の一般開示のようなプラクティスが今後も継続されるかどうかに関しては、現在、フレッシュ副事務総長の下で検討中である⁸⁰⁾。その実現のためには、市民社会側の情報開示請求の努力の不断の積み重ねが必要なのではないかと思われる。

ただし、市民社会によるこのような試みだけでは、市民社会が Audience としての適格性を十分満足したとすることはできない。市民社会が、監査報告書に含まれる発見や勧告を審査する専門的能力を確保し、かつ、国連に対し、その実施を要求することができるようにならなければ、十分条件を満たしたとは言えないからである。現在、市民社会には、不承認行為に関する権限行使には、マス・メディアなどを通じた間接的意思表示などの手段のみが可能である。監査結果を審査する専門的能力や、立法的および行政的権限を行使する手段などは、原則的には一切確保されていない。

市民社会などのより民主的なアクターが、将来適切な Audience として認められるようになることは、内部監査の透明性やアカウントビリティを高める上で極めて重要である。というのも、現在の国連の行政監査制度は、加盟国への応答責任に重きをおいた伝統的な「上向き志向のアカウントビリティ (upward-looking accountability)」に基づいているのが現状である。ここにおいて、もしも市民社会が Audience として新たに登場してくれば、国連の行政監査制度は、市民社会への直接的な応答責任という「外部志向のアカウントビリティ (outward-looking accountability)」に向けて歩み始めるようになる。これは、まさに2004年の国連と市民社会との関係を探ったカルドーソ報告が求めた新たな国連像

79) 2005年1月9日、IICは監査報告書およびブリーフィング・ペーパーを一般市民に公表した。“Briefing Paper - Internal Audit Reports on the United Nations Oil-for-Food Programme,” at www.iic-offp.org/documents.htm, (24 January 2005).

80) Press Release, DSG/SM/246, 15 February 2005, transcript of press conference by Deputy Secretary-General Louise Frechette at UN HQ.

の方向性に合致しており、今後の展開が期待される⁸¹⁾。

結論

国連の行政監査の機能は制度的に充分機能しているのか、という問題意識のもとに、イラクの OFF 計画を事例として取り上げ、そこにみられる国連の内部監査機能の制度的課題を検討した。本稿では、国連の行政監査機能強化に向けた IIC の勧告が、行政監査機能の判断基準から評価した場合、理論的妥当性からみて問題があることを指摘した。それは同時に、国連の行政監査制度改革が現在勧告されている方向で進行了した場合、OFF 計画でみられたような制度的破綻が将来繰り返される恐れがあるということを示唆しており、それに対し、本稿は警鐘を鳴らすものである。

では、なぜ精鋭を集結させたと言われ、かつ莫大な費用をかけて行われた IIC による調査が、理論的妥当性から判断して疑義を投げかけるような結論を引き出してきたのだろうか。その理由としては様々な推論が可能であろうが、その一つとして、IIC が想定していた勧告実施の期限から生じる現実的な制約の問題を挙げることができよう。IIC の勧告は、第60回総会（2005年9月開会）における大規模な国連の機構改革の枠組みの中での、国連の行政監査制度改革に必要な視座をアナン事務総長に提案することにその主眼を置いていたのではないかと、という推論をすることが可能だろう。すなわち、IIC は、OFF 計画失敗で受けた汚名の挽回を残りの任期中に急ぐアナン事務総長に対して、加盟国の賛同を得やすく、また実務的にも即座に実施可能な次善策（second best）を提供することに焦点をあてていたのではないかと推察される。

それを裏付けるかのように、規範的分析の結果示されたオルタナティブは、どれも大国、とりわけ米国の賛同を得ることが困難なことが容易に想像されるものであった。具体的には、IIC の勧告と規範的分析との間で最も乖離がみられた

81) カルドーソ報告については、以下を参照。UN/GA document, A/58/817 dated 11 June 2004, "We the Peoples : Civil Society and the United Nations and Global Governance," Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations, pp. 28–29, paras. 29–31.

のは、「独立性」の概念および「適切な Audience」の確保の分野であった。

例えば、独立性の概念のうち、組織的独立性を確保するために最も適切な手段として現段階で考えられているのは、内部監査監視のための Audit Committee (監査委員会)、すなわち加盟国から構成される非行政的機関の新たな設置であろう。しかし、そのような非行政的機関は、総会の下部機関として設置されることが想定されるため、それは必然的に多数決の論理の支配する総会による監査業務への影響力の行使の拡大につながるであろう。総会による監査業務への影響力の排除を常に意識してきた米国が、表面上の賛同とは別に、本当に最後まで創設を支持するかどうかは、おおいに疑問の残るところであろう。

また、業務上の独立性を確保する上で重要な管轄権の問題に関しては、内部監査の監査管轄権の拡大を、大国、とりわけ米国が新たに認めるとは考えづらい。具体的には、安保理や661委員会のような政治的独立性の高い委員会に対する制度的監査管轄権や UNCC による準司法プロセスに対する実質的監査管轄権などである。こういった分野においては、大国は、政治的交渉の余地を残すためにも、内部監査による政治的または準司法的分野への進出は排除したい意図をもっているのではないかということが、OFF 計画の例からも推論された。

さらに、内部監査の透明性やアカウントビリティを高める上で、適切な Audience として、市民社会などのより民主的なアクターを積極的に認知していくことが重要であることを指摘した。しかし、これに関しても、加盟国が、市民社会に対する高度な情報公開を推進し、市民社会を新たに Audience として認知していく可能性は、現段階では極めて低いといえよう。

ここにおいて浮かび上がってくるのが、国連のジレンマである。加盟国は、事務総長に対して内部的行政統制を十全に果たすよう、従来要求してきた。事務総長にとって、その任を遂行するにあたり、主たる手段は行政監査であった。しかし、その一方で、加盟国は、事務総長に対して、行政監査が十分に機能するような制度的保障を与えてきたわけではなかった。それは、本稿で考察したように、長期的視野に基づく規範的分析の結果、国連に必要なだと理論的に推論される制度が、必ずしも大国の利益と合致していたわけではないからである。

このように、本来は政治からの独立性が要求される行政監査の制度設計のよう

な極めて中立的な分野にまでも、政治的配慮、とりわけ大国の意向が入り込み、多大な影響を及ぼしているという国連行政の現実が浮かび上がってくる。行政監査機能は、恒常的な行政統制の要であると位置づけられていることを考慮すると、これは極めて危険なことではないかと考えられる。