

東京大学行政学研究会 研究叢書 1

国連システムと調達行政

坂根
徹

目 次

1：序論	1
2：調達行政の基本的構造	4
2-1：調達行政の定義および関連概念との関係	4
2-2：組織編制	7
2-3：調達対象の確定と実施手法	23
2-4：調達行政の目的	46
2-5：補論：調達行政制度の調和化	55
2-6：2章の小括	58
3：国連システムの調達：総論	60
3-1：国連システムの定義と分析範囲	60
3-2：国際行政における調達行政の考察	62
3-3：国連システムにおける調達の概要	64
3-4：先行研究	70
3-5：各論における分析視角および分析手法の提示	73
4：国連本体の調達－調達改革を中心として	76
4-1：調達の規模と内訳	76
4-2：入札制度その他手続き・規則的側面	77
4-3：調達改革	78
4-4：GAOの国連調達改革についての報告書	81
4-5：調達改革の成果	83
4-6：調達改革の内実の変化－途上国からの調達問題	86
4-7：4章の議論の概要	87
4-8：4章の小括	89
5：PKOにおける調達	90
5-1：はじめに	90
5-2：日本でのPKO研究における調達問題の位置付け	91
5-3：主な問題点	92
5-4：PKO ミッションの調達に関する問題－UNOSOM II と UNAVEM III を例に	94
5-5：対策－United Nations Logistic Base に焦点を当てて	96
5-6：調達の側面からのブラヒミ報告の検討	96
5-7：5章の議論の概要	98
5-8：5章の小括	99
6：WFPの調達(食糧援助など)	100
6-1：調達の規模と内訳	100
6-2：権限配分や組織的側面	101
6-3：入札制度その他手続き・規則的側面	106
6-4：政治や執政レベルからの影響の側面	107

6-5 : NGO との関係の側面.....	111
6-6 : 6 章の議論の概要.....	112
6-7 : 6 章の小括.....	113
7 : UNICEF の調達(医薬品など).....	114
7-1 : 調達の規模と内訳.....	114
7-2 : 組織的な側面.....	116
7-3 : 権限配分的側面.....	117
7-4 : 入札制度その他手続き・規則的側面.....	121
7-5 : 企業との関係の側面ーワクチン調達の問題を例に.....	122
7-6 : NGO との関係の側面ー輸送サービスの提供を主な例に.....	125
7-7 : 国との関係の側面.....	126
7-8 : 電子化の側面.....	127
7-9 : 7 章の議論の概要.....	127
7-10 : 7 章の小括.....	128
8 : 国連システムにおける調整・共通化のための複数のフォーラム.....	130
8-1 : IAPWG(調達責任者ワーキング・グループ).....	130
8-2 : The Task Force on Common Services (共同サービス推進委員会).....	133
8-3 : HLCM (行政管理上級委員会).....	134
8-4 : UNDP(国連開発計画).....	135
8-5 : 国連総会および第 5 委員会等.....	138
8-6 : 8 章の議論の概要.....	138
8-7 : 8 章の小括.....	139
9 : 国連システムにおける代行調達機関としての IAPSO・UNOPS.....	141
9-1 : IAPSO(調達調整・サービス実施機関).....	141
9-2 : UNOPS(国連プロジェクト・サービス機関).....	144
9-3 : IAPSO・UNOPS の NPM 的要素についての検討.....	148
9-4 : 9 章の議論の概要.....	149
9-5 : 9 章の小括.....	150
10 : 総括.....	151
11 : 参考文献および引用インタビュー・問い合わせ一覧.....	162
11-1 : 参考文献.....	162
11-2 : 引用インタビュー・問い合わせ一覧.....	171

主要略語一覧

A-76(Circular No. A-76 “Performance of Commercial Activities”：潜在的な官民競合の政府活動に関するパフォーマンスの確保についての通知)
ASG(Assistant Secretary General：事務総長補)
CCT(Compulsory Competitive Tendering：強制競争入札)
CEB(Chief Executives Board for Coordination：事務局長会議)
CRC(Contract Review Committee：契約審査委員会)
DEX(Direct Execution：UNDP 等による事業直接執行)
DOA(Direct Ordering Arrangements：直接発注取極め)
DoD(Department of Defense：アメリカ連邦国防総省)
DPKO(Department of PKO：PKO 局)
FALD(Field Administration and Logistics Division：PKO ミッション行政・運用部)
FAO(Food and Agriculture Organization：食糧農業機関)
FAR(Federal Acquisition Regulation：アメリカ連邦調達規則)
FASA(Federal Acquisition Streamlining Act：アメリカ連邦調達合理化推進法)
FPO(Field Purchase Order：フィールド直接発注)
FSS(Federal Supply Service：アメリカ連邦供給サービス)
FTS(Federal Technology Service：アメリカ連邦情報通信提供サービス)
GAO(General Accounting Office：アメリカ連邦会計検査院)
GSA(General Services Administration：アメリカ連邦共通役務調達庁)
HLCM(High-Level Committee on Management：行政管理上級委員会)
HLEGP(High Level Expert Group on Procurement：ハイレベル調達問題諮問委員会)
IAPSO(Inter-Agency Procurement Service Office：調達調整・サービス実施機関)
IAPWG(Inter-Agency Procurement Working Group：調達責任者ワーキング・グループ)
ITB(Invitation to Bid：入札招請)
LTA(Long Term Agreement：長期契約)
NASA(National Aeronautics and Space Administration：アメリカ連邦航空宇宙局)
NEX(National Execution：現地政府による事業実施)
NPM(New Public Management：新公共管理政策)
NPR(National Performance Review：成果を重視したアメリカ連邦政府行政改革)
OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development：経済協力開発機構)
OFPP(Office of Federal Procurement Policy：アメリカ連邦調達政策室)
OIOS(Office of Internal Oversight Service：国連内部監査部)
OMB(Office of Management and Budget：アメリカ連邦行政管理予算局)
PBS(Public Building Service：アメリカ連邦庁舎提供・管理サービス)
PFI(Private Finance Initiative：民間資金等活用事業)
PPP(Public Private Partnership：官民共同の事業実施)
RFP(Request for Proposals：提案依頼)
RFQ(Request for Quotation：見積り依頼)
UMDC(Underutilized-Major Donor Countries：過少調達先ドナー指定国)
UNAVEMIII(United Nations Angola Verification Mission III：第3次アンゴラ・ミッション)
UNCITRAL(United Nations Commissions on International Trade Law：国際商取引法委員会)
UNCSD(United Nations Common Supply Database：国連供給業者共通データベース)

UNCCS(United Nations Common Coding System : 国連物品・サービス共通コードシステム)
UNDP(United Nations Development Programme : 国連開発計画)
UNFPA(United Nations Population Fund : 国連人口基金)
UNHCR(United Nations High Commissioner for Refugees : 国連難民高等弁務官事務所)
UNICEF(United Nations Children's Fund : 国連児童基金)
UNOPS(United Nations Office for Project Service : 国連プロジェクト・サービス機関)
UNOSOM II (United Nations Operation in Somalia II : 第2次ソマリア・ミッション)
UNPD(United Nations Procurement Division : 国連調達部)
USG(Under Secretary General : 事務次長)
WFP(World Food Programme : 世界食糧計画)
WHO(World Health Organization : 世界保健機構)
WTO(World Trade Organization : 世界貿易機関)

1：序論

(本稿の国際行政論における趣旨と主たる分析対象)

国際行政には開発援助、安全保障、保健・衛生、貿易、難民、航空、海運、気象など、多様な分野があり、それぞれの分野において様々な国際機関が様々な問題に対処している。その局面は多岐にわたり、国連総会や安保理での議論や決議、個別国際機関のボード・意思決定機関での議論や決議、国際会議の開催、専門調査といったものがある。しかしそれだけではなく、一方において現場・フィールドでの様々な活動もある。例えば、PKO ミッション、難民救援、食糧援助、医薬品の供与といったものである。

そのようなフィールドをともなう国際機関による国際行政の実施(operation, implementation)の際に、必要な物資の購入、組織外からの要員の確保、およびそれらの運搬等の諸サービスは不可欠の要素となってくる。その内容は、分野により様々であるが、それらの資源を調達するという点においては、共通性がある。さらに、国・地方の行政と同様、オフィスでの業務を行うのに必要なコンピュータシステムなどの調達も各機関・分野で不可欠なものである。国際機関が持つ限られた財政的リソースの中で、調達をいかに効率よく公正に実施するかは、国際機関全体としてのパフォーマンスにも直結し、その運用のあり方は、信頼性へも大きく影響するものである。そのような意味で、調達は国際行政の観点や、国際組織論の観点から、重要な研究対象である。

一般的に、調達には財、人、物、サービスなど様々な内訳がある。財の調達という側面では歳入や行財政の議論があり、人の調達という側面では人事行政・人事政策の議論がある。ただ本稿では、上のような趣旨から、財源の調達や正規職員の採用という調達の側面は扱わない。むしろそれらの確保を前提として、国際機関の本部における行政運営(administration, management)だけではなくフィールドも含めた国際行政の実施の上で、必要な物資やサービスの確保についての調達行政に分析の対象を限定する¹。

なお、国際行政における物・サービスの調達も、例えば開発援助における国の援助機関やNGOによる独自の援助活動の過程での調達など多岐にわたる。ただ本稿では、国際行政において多くの分野で依然重要な役割を果たしている、国際機関の調達を扱う。その中でも特に、国連システムに属する国際機関のうち、物・サービスの調達規模の大きい機関と、調整や実施における重要なスキーム・機関に絞って分析を行う。国連システムは、PKOや緊急援助などその需要が時期的に大きく変動する活動分野を抱えている。そのため、職員、物資、サービスなどのリソースを常時備えず、契約などにより外部から調達を行っている面が大きい。3章で述べるように国連システムの意義や調達規模の面からも、国際行政における調達分析の対象として、国連システムを取りあげる意義が大きい²。

以上を要するに、本稿の目的は、国際行政における調達の側面に焦点を当て、国連システムの物、サービスの調達に絞ってその概要を提示するとともに、あわせてその特質について分析することである。その際、単に国際機関の内部活動の分析や効率性の側面の評価といっ

¹ なお、サービスの調達には、実施における外部要員の短期的確保によりなされるものもあり、その意味では見方によっては人材調達という側面もあわせ持つ。しかし、国際公務員制度に基づく正規職員の採用を人事行政・人事政策として捉えることで、物・サービスの調達と人材調達を区別して理解することとする。

² 調達規模が大きく、各国行政とは異なる独自のメカニズムで運用がなされているという点では、世界銀行やアジア開発銀行などの国際・地域開発銀行もある。ただし、これらは後述のように、国際機関自身が物・サービスを購入する、という意味での調達は必ずしも主流ではない。

た視野に限定せず、調達行政における加盟国や国連総会などの政治的側面、主要な調達先でもある行政外部の企業やNGOといった主体との関係等々にも留意しつつ考察を進めていく。後述のように国際行政の分野での調達についての先行研究が少なく、国連システムについての学術研究は皆無に近い事情から、国内行政での調達についての先行研究も参照する。なおこの作業は、調達行政の理論を抽出するそれ自体の意義とともに、国連システムの調達をそれと比較し、その特質を把握することができる点で重要なものと考ええる。

(本稿の行政学における位置付け)

行政活動の維持運営や実施に必要な物やサービスの調達は、国際レベルだけではなく、国内レベルにおいても非常に重要な行政のプロセスである。この点予算規模を取ってみても、アメリカの連邦政府における調達の規模はおおよそ予算の15%にあたる2000億ドル、裁量的予算の40%にのぼっている³。連邦から州、自治体までの政府全体では、1兆ドル、GNPの18%にあたる財やサービスを調達している⁴。日本においても、公共事業の建設関連の調達規模は98年の政府建設投資をとると約35兆円にのぼる⁵。この調達がいかに公正で効率的に行われるかは、政府支出の削減に直結し、汚職などの問題を回避することにより政府への信頼の確保にも関わる重要なファクターである。さらに、調達は行政の対内的な運営の側面よりも、企業やNPOなど対外的な主体と密接な関係を持つ行政活動であり、ガバナンスの重要な一側面を形成するものでもある。

政府調達については、既に経済学や法学から、それぞれ調達における効率性や手続きの側面からの分析が日本においてもなされてきている⁶。ただ、日本の政府調達について法学の観点から分析した碓井光明教授が述べておられるように、行政学的な側面からの分析も欠かせない⁷。この点行政学の観点からも、例えば2-3で述べるようにイギリスのCCT (Compulsory Competitive Tendering: 強制競争入札)などに関する先行研究がある。しかしながら、政府調達それ自体を正面から取り上げ、現状と特質の把握を含めた理論化を試みた総合的な研究は、日本の行政学においてはまだなされていない⁸。そこで、調達行政を、組織論や、政府・企業・NPOなどの他の主体との関係などの分析を中心として行政学的に分析することは、学問・実務双方に対して意義がある。

以上より、本稿の主たる対象と目的は国連システムにおける調達行政の分析であるが、その前提として行う調達行政の理論的分析は、国内行政学に対しても裨益するものと思われる。その際、既に先行研究が比較的多い法学の議論や、アメリカにおける調達についての行政学的分析を参照しつつ検討していく。

³ Steven Kelman, *Implementing Federal Procurement Reform* (a paper prepared for the Innovations in American Government Program at Harvard University John F. Kennedy School of Government, 1998), p. 1.

⁴ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Penguin, USA, 1993), p. 337.

⁵ 金本良嗣編『日本の建設産業』日本経済新聞社、1999年、18頁。

⁶ 法学からの代表的なものとして、碓井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995年が、また経済学からの代表的なものとして、金本良嗣「公共調達」、貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム: 制度設計の構想』東京大学出版会、1994年がある。

⁷ 碓井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995年、端書(ii頁)。

⁸ ただし、武藤博己『入札改革: 談合社会を変える』岩波書店、2003年は、日本の民間委託、総合評価入札、政策入札などの手法について、主に談合対策の観点から幅広く検討しており、非常に参考になる。

(本稿の構成および分析方法)

本稿の構成は次の通りである。2章では先ず、調達について本稿において必要な範囲での定義を行い、それを類似の諸概念と対比する。その後、調達行政の基礎的構造について、国内行政における議論を素材としつつ、組織編制、調達対象の確定と実施手法、調達行政の目的の3つを軸として論じる。その際、具体的な制度設計の側面を中心に、行政学およびその他関連分野の先行研究、アメリカ、イギリス、日本、韓国などの行政実務を基に考察する。以上が前半部分であり、後半の準備作業でもある。

後半部分では先ず3章において、国連システムの説明を行い、その中で本稿で検討を行う調達の範囲を明確にする。その後、国際行政における調達行政の位置付けを確認し、国連システムの調達規模とその内訳、調達ガイドラインを取り上げその調達行政の概要を示す。次に、その先行研究をレビューする。最後に、主に前半で抽出した国内行政における調達行政の基本構造、および後半のここまでの部分での総論的な検討を基に、以後の各論での国連システムにおける調達行政の分析視角を提示する。

それに基づき各論として先ず国連本体の調達について、4章で1990年代に開始された調達改革、5章でPKOの調達の現状と課題を中心にそれぞれ分析する。次に6章で、緊急援助を含めた援助機関としてのWFP(World Food Programme:世界食糧計画)を、7章でUNICEF(United Nations Children's Fund:国連児童基金)を、それぞれ主に食糧と医薬品・ワクチンの調達を扱う。これらは、国連システムの中でも調達規模が大きい機関である。その後、国連システムにおける調達制度として、8章で調達の共通化のための複数のフォーラムを、9章で調達代行実施機関としてのIAPSO(Inter-Agency Procurement Service Office:調達調整・サービス実施機関)とUNOPS(United Nations Office for Project Service:国連プロジェクト・サービス機関)を検討する。以上を踏まえて最後に10章で、3-5で示す5つの分析視角ごとのまとめを行った上で、国連システムにおける調達行政の現状と特質についての本稿での結論を示す。その後、国内行政における調達行政との比較、行政学の諸理論における含意を示し、補論として日本での関連の研究や実務への示唆を述べ、今後の課題を挙げる。

分析方法の特色は、「調達行政」それ自体としては行政学からはそれほど十分に研究されていない側面も多いため、前半においては各国の行政実務、とくに調達行政の制度化が非常に進んでいるアメリカ連邦政府の実務も参照しながら進めることである。また、先行研究として、行政学以外の分野の研究も参照する。後半部分においても、国連システムの調達については、世界銀行の分析を除けば体系的な学術研究は見当たらないため、個別分野についての先行研究、豊富な一次資料、インタビュー、国連システムに非常に大きい影響力のあるアメリカの議会報告書などに依拠しつつ進める。一次資料については、分析対象とした国際機関の各種報告書や議事録などの公式文書を用いた。またインタビューは、2002年と2003年にそれぞれ一度ずつ欧米の国際機関などで実施したものに主として基づいている。以上の詳細については、3-5を参照されたい。

2：調達行政の基本的構造

本章では、先ず本稿での調達行政の定義を明確にした後、組織編制、調達対象の確定と実施手法、調達行政の目的の3つの軸から分析することを通して、調達行政¹そのものの基本的構造を、国内行政における先行研究および実務を踏まえて提示することを試みる。これは、次章以下において国連システムの調達行政の分析視角を導く準備作業である。ただここでの検討自体、行政学における調達行政の分析としての位置付けも有する。

本章の特徴は、調達行政の定義や基本構造についての検討の裏付けとして、アメリカ連邦政府の実務やそれを素材とした先行研究を多く参照していることである。その理由としては第1に、調達行政に関しては専門の部局も存在しているなど実務が発達し研究も日本に比べて非常に盛んである点である。第2に、本稿の最終的な目標である国連システムの調達行政との関連性である。アメリカは国連システム諸機関にとって非常に影響力が強く、調達の側面についても、例えば国連における調達改革においてそれがあてはまる。そのため本章での調達行政そのものの分析において、アメリカ連邦政府の調達を多く取り上げるのは本稿の目的にも資するものである。第3に、日本の公共調達研究との関連である。この側面に関しては、近年アメリカの連邦調達制度に関する研究も法的な側面を中心によりやく開始されたところである²。ただ、行政学的な側面からの研究はまだなされていない。そのため、中央調達のアメリカの調達行政組織の歴史的な経緯やその現状を分析し、あわせて1990年代の行政改革における調達改革の位置付けや背景、具体的な内容を検討することには、公共調達研究における意義も確認できよう。

2-1：調達行政の定義および関連概念との関係

ここでは、本稿での調達の定義を、なぜそのようにしたかの説明も加えつつ提示し、あわせて、調達行政に関連する諸概念との関係も示す。

本稿では「調達行政」を、「行政活動に必要なまたは関連する物やサービスを、外部からの購入その他の手段により確保し使用できるようにする行政活動」と定義する³。「物やサービス」という規定からも明らかなように、これは例えば国内行政における建設、防衛、用度物品などの様々な分野での物やサービスの確保に関わる行政活動を包括的に捉えることのできる概念である。

ただし上に提示した定義は、必ずしも自明なものではない。以下で調達についての先行研

¹ 行政活動の主要な資源を、ルール、財源、人的資源、情報とする見方がよくなされる。Christopher Hood, *The Tools of Government* (Macmillan Press, 1983).なお、それを国際行政に応用したのもとして、城山英明「国際行政」、渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガバナンス』東京大学出版会、2001年がある。これに本稿でいう、物・サービスを外部から確保するという意味での「調達行政」を位置付けようとする場合、財源(treasure)の転換(exchange) (*Ibid.*, p. 41.)と捉えることが可能である。なお、本稿にいう調達行政の前提ともなる財源調達も含めた、上記の4つの資源の調達運営につき、財政調整プログラムの視点から論じたものに、金井利之「財政調整の行政学(五・完)」、『国家学会雑誌』109巻9・10号、1996年、885-899頁がある。(なおこの単行本、金井利之『財政調整の一般理論』東京大学出版会、1999年においては、196-205頁が相当する。)

² 例えば、公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会報告書」2003年や、楠茂樹「欧米公共調達制度における契約者選定過程－競争性と適正化－」、京都産業大学法学会『産大法学』37巻4号、2004年などがある。

³ なお、サービスの調達には、契約による外部からの一時的な要員の確保も含む。

究における各定義も参照しつつ、その趣旨を述べる。

アメリカの調達行政について分析を行うとともに、90年代後半に連邦政府の調達行政の責任者として実務にも携わったハーバード大学・ケネディスクールのSteven Kelman教授⁴は、government procurementをthe way the federal government buys goods and services from the private sector for government useと規定している⁵。ただ、国連システムにおいては、国内行政と異なり必ずしも“from the private sector”とも、“for government use”とも限らない。“from the private sector”でない場合としては、5章で述べるように例えばPKOなどでの国家からの調達や、WFPの場合のように加盟国側からの無償拠出(contribution)として物・サービスを調達する場合がある。また、“for government use”でない場合としては、例えばIAPSO、UNOPSやUNICEFのように、必ずしもその機関自身や国連システムの他の機関が使用する目的だけに調達を行うのではなく、加盟国政府やNGOのために実施している場合もかなり見られる⁶。そのためここでは「調達」を、上記のように「行政活動に必要なまたは関連する……外部からの購入その他の手段により……」と規定した。

次に、「確保し使用できるようにすること」とした点については、国連システムでは特に本部とフィールドが離れており、フィールドには緊急援助やPKOなどで僻地や危険地帯をとまなう場合が多く、購入以降の諸段階が先進国の国内行政以上に重要であることが背景としてある。つまり、単に「購入」の段階だけに着目するのは不十分で、それ以降の輸送や貯蔵などのサービスの調達によって「使用できる」ようにする(現地に供給する)プロセスにも十分に注意を払わなければいけない⁷。

この点、第2次世界大戦後のアメリカで実施された行政改革の報告書であるHoover Commission Reportが参考になる。ここでは、調達を供給(supply)として議論しており、その定義を、「連邦政府の活動に必要な(必需品、物資、備品などの)所有物・動産を提供すること」The term “Supply” refers to the task of providing personal property (supplies, materials, and equipment) required for the operation of the Federal Government.としている⁸。そして、Supply Operationには7つの局面・段階があるとされ、購入(purchasing)はその中の一段階に過ぎず、別途例えば保管と配布(storage and issue)の段階も位置付けられている⁹。

なおこの関連でEUやヨーロッパ各国を中心とした公共調達(public procurement)につき法学の観点から研究を行っているノッティンガム大学のSue Arrowsmith教授は、広義の調達を、

4 この点、2-3-2-3で詳しく検討する。

5 Steven Kelman, *Implementing Federal Procurement Reform* (a paper prepared for the Innovations in American Government Program at Harvard University John F. Kennedy School of Government, 1998), p. 1.

6 つまり、Kelman教授の指摘する国内行政での“for government use”のここでのアナロジーでは、「国際機関自身のため」となる。ただ実際には後述のように、国・NGOのための調達もあるわけであり、その点で、調達の性質としてより幅広さを持っているといえよう。もっとも国内の調達行政においても、これとやや類似の事例として、後述のように韓国などは中央政府の調達庁が中央省庁以外に地方政府の調達も一部行っている。ただそこでもNGOのための調達がどれくらいあるのかは疑問である。

7 Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration* (Transaction Pub, 1991), pp. 305-311 など参照。

8 The Hoover Commission, *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government* (New York, 1949), pp. 87-88.

9 具体的には、仕様決定(specification)、購入(purchasing)、運送(traffic management)、検査(inspection)、物品登録(property identification)、保管と配布(storage and issue)、使用(property utilization)の7段階である。Ibid., p. 88.

- 1：需要の確定と購入主体の行政組織上の購入権限の有無の確定などの計画決定の作業
 - 2：供給業者の選定、決定と契約締結の作業
 - 3：契約後の、監視、支払い、紛争解決などの機能
- と定義し、2 を中心に議論している¹⁰。法学からはやはり入札とその前後の手続きの制度設計が最も主要な論点になっているといえる。以上が本稿での調達定義および趣旨説明である。

さて、調達には様々な類似の概念が存在する。ここではその関係について簡単ではあるが、確認しておく。

まず、供給(supply)である。供給は既述のように、行政活動に必要なものを提供するという意味である。調達が需要側の視点に基づいているのと比べると反対の概念といえる。つまり、行政側にとって調達である一連の行為は、財やサービスを提供する企業などからは供給と捉えうる。ただ行政の内部での供給の意味内容を考えると、必要なりソースを購買部局から現場に(外部から獲得した上で)提供する点が該当する。これは、中央調達庁からの現場への提供の例が典型である。なお 7-2 で述べるように UNICEF の場合、中央調達部局は Supply Division という名称になっている。

次に、委託(またはout sourcingや外注)がある。特に民間委託に関しては、従来政府によって供給されていた財・サービスを民間企業から調達することによって対応することといえる¹¹。無論、委託には民間やNPO(非営利組織)以外の、公共セクター間の委託もありうるが、基本は民間委託である。調達の委託との相違は、調達には従来から政府によって供給されていなかった物やサービスの購入も含まれることである。さらに、一般に委託ではサービスの委託が多いが、調達では物品の購入などもカバーされる意味で、より広い概念といえる。

購入(purchasing)との相違は、上で述べたように、調達は購入のプロセスを包含しつつも、購入計画や輸送、契約管理など購入の前後の様々なプロセスも包含するものである¹²。公共契約(public contracting)は、調達のプロセスを購入に係る契約に重点を置き換えたものといえる。これは法的な見方であり、事実日本の会計法においても 29 条以下の 4 章は「契約」として、調達に関する規定が置かれている。

また、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行うPFI(Private Finance Initiative：民間資金等活用事業)や、公共セクターでの官民の協力の概念であるPPP(Public Private Partnership：官民共同の事業実施)などは、調達との関係では、調達の手法の1つとして理解することができる。それは、調達が単なる物やサービスの購入側＝行政、販売側＝民間であり、購入側に有利な「不対等性」が生じやすい¹³とされている調達行政において、購入側と販売側という境界線が弱くなり、「不対等性」が希薄化している現象が一部で見られることの反映ともいえる。単純な物品の購入とは異なり、建築サー

¹⁰ Sue Arrowsmith, *Regulating Public Procurement* (Kluwer Law International, 2000), pp. 1-2.

¹¹ 民間委託については、田辺国昭「民営化・民間委託・規制緩和」、西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学(第5巻) 業務の執行』有斐閣、1994年や、今村都南雄編著『公共サービスと民間委託』敬文堂、1997年などがある。

¹² Clifford McCue and Gerasimos Gianakis, "Public Purchasing: Who's Minding the Store", *Journal of Public Procurement*, Vol.1, No.1, 2001, p. 8.

¹³ その原因として、公共部門の有する需要の圧倒的な大きさと、契約以外の面において、さまざまな行政権限を有していることを挙げる。碓井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995年、8-11頁参照。

ビスや武器の購入など高度な技術を要する調達でこのことは顕著である¹⁴。

以上が本稿での調達の定義およびその関連概念との関係である。以下では、調達行政の基本的構造を、組織編制、調達対象の確定と実施手法、調達行政の目的の3つの軸を通して明らかにする。日本においては、調達行政の研究に関して、一般競争入札、指名競争入札、随意契約などの競争方式の選定とその運用の問題、および新しい契約方式の導入の検討というような、調達の実施手法とその管理に最も注目が集まりがちである。

しかし、実施手法の議論の前提として、何を調達するのかという調達対象の確定の問題が存在する。この調達対象の決定方法自体、様々なバリエーションがあり、調達行政の射程を規定する重要な側面である。そこで、この調達対象の確定および実施手法に関する検討を第2の軸として2-3で行う。

このような調達対象の確定や実施手法の検討に比べて、日本の調達行政の既存の研究において手薄な部分は、調達行政の組織編制の問題である。これは、調達行政に関連する研究が主に法学および経済学により行われ、行政学による研究が少ないことが大きな要因の1つといえよう¹⁵。そこで本稿ではこれを第1の軸として2-2で取り上げることとする。この点につき、集権的組織編制と分権的組織編制の基本的な対比を軸に検討を行う。

第3の軸は、調達行政の目的である。組織編制や調達対象の確定および実施手法などの調達制度の設計においては、調達においてどのような価値を重視するか判断が必要になる場合も多い。ただ、調達行政の目的は必ずしも単一のものではなく、実際には相互に相反する要素が内包されている。2-4では、このような調達目的の内実を分析する。

主な議論の素材として、2-2の組織編制についてはアメリカの中央調達制度を、2-3の調達対象の確定についてはイギリスの強制競争入札を、実施手法については基本的課題として規則と裁量の問題を、具体的な手法としてはアメリカの連邦政府調達に関する議論や実務を、2-4の調達行政の目的についてはその節の後半で日米における諸措置を具体例として取り上げている。なお、調達行政は、基本的に各国ごとに多様である。しかし現在、調達行政の調和化が様々なレベルで見られる。そこで最後に、2-5で補論として、この調和化について検討する。

2-2：組織編制

調達行政の基本的構造を把握するための第1の軸は組織編制である。調達行政に関連する組織は、どのように編成・配置されているのであろうか。調達制度を行政学の立場から分析するにあたって、組織論的視座の検討は、1つの大きな柱である。この点は特に、法学や経済学、政治学等の近接分野からの調達行政の分析においてほとんど主要な論点として取り上げられていないため、行政学の立場から検討する意義がより大きいといえる。

この点に関し、本稿では以下、調達の政策策定や実施に関する権限が集権的か分権的かと

¹⁴ この点について、アメリカ連邦政府におけるPPPの進展についてDonald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (The Brookings Institution, 1994), pp. 6-9 参照。この中でPPPの契機について、第2次世界大戦およびその後の原子力開発やR&D、宇宙開発などで、求められる技術が高度化したことを大きな要因としている。

¹⁵ 加えて行政実務において、防衛庁などの一部の例外を除いては、調達を行政の重要な一機能として組織的に位置付けるという認識が各省レベルおよび政府レベルで非常に弱かった点や、行政の強固な縦割り構造が省庁横断的な調達組織編制の創意工夫の余地を限定的にしていた点も挙げられよう。

いう観点に着目して、集権的組織編成と分権的組織編成の対比を軸に論を進める¹⁶。なお、具体的な検討に関しては主にアメリカ連邦政府を素材としてより詳細な検討を行う。調達組織編成に関しては、調達の政策策定や実施についてのみならず、モニタリングや苦情処理の機能のあり方、行政のみでなく立法や司法のあり方も議論する必要があるため、これらについてはアメリカ連邦政府の検討の中であわせて取り上げる。

2-2-1：集権的組織編成と分権的組織編成

調達に関する権限が「集権的か、分権的か」については、一方では、次項で述べるような中央調達制度に見られる集権的な制度設計により、規模の経済を実現する方策がありうる¹⁷反面、分権的な組織編成にすることで各組織のニーズにより合致した迅速な調達を実施することも考えられる。

また、調達に関する権限が集権的なのか分権的なのかの判断に関しては、「調達政策の形成と決定の権限」が集中しているのかという点と、「調達の実施権限」が集中しているのかという点の2つの側面がある。

ただここで重要なのは、調達の権限が分権的であっても、そこには様々なバリエーションがあるということである。つまり、分権的ではあっても、それはさらに「分散度」が高いか否かに区分できる。分権的な組織配置であってもその組織間相互で調達政策の調和を図り、調達実施を共同で行うという類型もありうる。さらに、分権的ではあっても、ある機関が他の機関から任意に調達の実施を依頼され、それに基づき依頼先のために調達を実施する代行調達の発達が見られる場合もある。

次に、「集権・分権のレベルの問題」がある。先ず、これまでの議論で念頭においてきたような、「複数の異なる縦割りの行政機関を束ねる形での調達組織や機能の有無」という意味での、より広い文脈における集権・分権のレベルがある。しかしそれ以外にも様々なレベルがあり、本庁・本部が権限を握り実行するのか、出先・支部を設けそこに幅広い権限と実施の役割を付与するのかといった「1つの行政機関内部の問題」も存在する。

Simon, Smithburg and Thompsonによると、フィールドオフィスの人員は、本部の出先というよりも、本部とは別個の固有の業務目的を持った自己完結的な存在として自らを位置付ける傾向がある。逆に、(アメリカ連邦政府の事例においては、)本部は出先の裁量を制限し、出先を統制しようとする。こうして、本部と出先の対立が深まるのである¹⁸。

これは、基本的に本部における管理部門とラインの部局との間の摩擦の問題と著しく類似する。ただし、本部ー現場と、管理部門ーラインの部局との両者の大きな相違は、本部ー現場の場合には距離の問題が存在することである。対面の機会(face-to-face relationship)の欠如は、

¹⁶ なお、規則と裁量の問題は、様々なレベルの組織編成を考えると論点となりうるが、同時に調達の実施手法としても重要である。そこで本稿ではこれらを2-3-2の中で、実施手法の基本的な課題として取り扱った。

¹⁷ この点アメリカの中央調達制度につき、後述のように、Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (4th ed.) (Macmillan, 1955)や、GAO, *Procurement Reform: How Selected Countries Perform Certain GSA Activities*, (GAO/GGD-99-109) 1999 およびThe Hoover Commission, *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government* (New York, 1949)など参照。

¹⁸ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration* (Transaction Pub, 1991), pp. 306-307.

コミュニケーションや意思決定などに困難をもたらす¹⁹。

国際行政における調達行政を考察する際にも、機関内部の本部への集権度、現地オフィスへの分権度は、特に国内行政以上に本部と現場の距離が離れているだけに1つの重要な考察対象となる。本部－現場の距離の問題は、近年の通信技術の発達もあり、変容の可能性もある。この点、UNICEF などについて具体的に該当箇所を検討していくこととする。

2-2-2：中央調達制度と分散型調達制度

前項で述べた集権的な組織編製の典型は中央調達制度と呼ばれるものである。以下では、先ずアメリカの行政学者、Leonard Whiteの既存研究に拠りつつ中央調達の理論的な考察を行い、その後アメリカ連邦政府の中央調達制度の発展と現状をそれぞれ検討する。さらに、他のいくつかの先進諸国の現状を検討した後、中央調達制度の特徴や課題を提示する。最後にそれらを踏まえて、分散型調達制度である日本の中央省庁の調達行政²⁰を、集権的な中央調達制度と比較する。

2-2-2-1：Leonard White に依拠した中央調達の理論的な考察

中央調達制度の基本的な態様は、複数の行政機関の調達についての政策および実施を、省庁横断的に特定の機関(以下中央調達庁と記す)が管轄する制度である。この中央調達庁の機能は2つあり、1つはラインの機関のオペレーションを補佐(help)することであり、もう1つはラインの機関を調整(coordination)し制御(control)することである²¹。

このような中央調達庁は、ライン組織の対比としてのスタッフ組織と位置付けることができる²²。ライン組織が与えられた目的の達成のための行為それ自体として活動する組織であるのに対して、スタッフ組織はラインに対して助言を行う機能(「狭義のスタッフ」あるいは「参謀的スタッフ」)や、何らかのサービスを行う機能(「オーグジュリアリ(補助的)スタッフ」)を持つ組織である。そして補助的スタッフ組織は、組織の維持に関心を持つ人事や予算といった組織全体にとって共通の仕事を担当することによって、ラインの仕事を補助するものである。

日本では、人事が採用、昇進とも各省庁の管理下におかれているため、全省横断的な調整に関しては、大蔵省(現、財務省)による予算を通じての調整が飛び抜けて重要になる²³。逆に、調達についての確固としたスタッフ組織は日本の中央省庁レベルには存在していない。ただ政府支出において、人件費以外の物やサービスの購入は多くの割合を占めることから、調達行政の調整やコントロールの機能は重要である。

この中央調達制度のメリットは、規模の大きな共通のオペレーションと蓄積された専門的な経験によって、経済性(economy)が確保できることである²⁴。同一の物品を各省庁が別個に調達するよりもまとめて調達する方が価格交渉力を持って、より安価に調達しやすくなる。さ

¹⁹ *Ibid.*, p. 305.

²⁰ ただし、後述のように自治体の内部に関しては、中央調達の場合もある。

²¹ Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (4th ed.) (Macmillan, 1955), p. 61. なお、Russell Forbes, *Governmental purchasing* (N.Y.: Harper, 1929), p. 1 にも、「1つのオフィスに組織の全ての運用課(operating branches)の調達権限が委任された制度」とある。

²² White, *op.cit.*, 1955, p. 61 では、service-wide management agencies という表現であり、Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (revised ed.) (Macmillan, 1939), p. 73 では auxiliary agencies であるが、実質的な内容はスタッフ組織の一類型といえる。

²³ 以上、村松岐夫『行政学教科書』有斐閣、1999年、154-155頁。

²⁴ White, *op.cit.*, 1955, p. 73 および White, *op.cit.*, 1939, p. 75.

らに、執行機関の一体性を確保する 1 つの重要な手段でもある²⁵。具体的には支出面での財政規律の保持の一手段であり、調達対象の質の確保や調達手続きの公正性なども目的として入る。また、調達を通じた産業政策の効率的な実行が容易になる²⁶。

反面デメリットや課題としては、ラインの省庁との摩擦や対立をいかに制御するかという点がある。Whiteによると、ラインの省庁は調達庁をunfriendlyとみなし、逆に調達庁はラインよりも組織の使命(mission)が崇高なものであると考える傾向がある²⁷。ラインの省庁の側からは、調達庁は所掌事務(primary responsibility)の侵害と見える一方、ラインの省庁に対してのサービスと、大統領(the chief executive)の意向を受けたラインのコントロールの必要性からはその役割を積極的に擁護もできる。このような摩擦が起こる原因は、「過度の(excessive)」責任の集中である。この点についてのアメリカなどでなされた 1 つの解答は、ラインの機関に補助的な機能を果たす能力をつけさせて、そこに、行政府の長や調達庁などによる一般的な基準と監督(standards and supervision)のもとに権限を委任するというものである²⁸。

このように、中央調達制度の運用をめぐるのは、「どの機関が、どれだけ購入する権限を持つかについて、誰が決定するのか」が重要である。中央調達といっても、全ての物とサービスの購入を中央調達庁が実施するわけではなく、ラインの省庁との役割分担がある。また、調達の実施と調達に関する政策策定の 2 つの機能が存在する。

以上の中央調達制度の理論的な検討を踏まえて以下では、中央調達制度をとる代表的な国であるアメリカ(連邦政府)について、その調達制度の発展と現状を検討する。

2-2-2-2：アメリカ連邦政府における中央調達制度の発展

現在のアメリカ連邦政府の中央調達制度の基礎は、1949 年の the Federal Property and Administrative Services Act により集中調達物資管理機関(central procurement and property management agency)として現在の GSA(General Services Administration：連邦共通役務調達庁)が設立されたことであった。以下の記述においては、GSA の設立以前、GSA 設立の基礎となった Hoover Commission の報告書、そして現在の GSA の実際の機能や役割の変容について順次分析を進めていく。最後に、GSA 以外の調達行政におけるスタッフ機能についてもあわせて検討を行う。

アメリカ連邦政府における中央調達機能は 20 世紀に入るまでは、紙の購入から、印刷・製本まで一手に行う Printing Office(1860 年の設立)のような非常に限定的な分野に過ぎなかった²⁹。中央調達制度の起源は、1910 年に General Supply Committee が作られたことである。この機能は 1933 年の Executive Order 5155 によって、Treasury Department の下に PD(Procurement Division)として移行された。ここの PD では、調達(procurement)、貯蔵(warehousing)、配布(distribution)の 3 つ全ての機能を担うこととなった³⁰。1933 年以降、財務省の下に中央調達機能が置かれたことは、「支出」面のコントロールとしての視点の現れといえよう。

この PD とその他省庁の関係は次のようなものであった。各省庁は、必要な品目や時期などを確定して PD に申告する。PD は、その申告を基礎として基本的に一般競争入札によって調達を実施する。ここでの主な問題は、PD が省庁の要求する内容を変更して調達する点であっ

25 White, *op.cit.*, 1955, p. 73.

26 シン・サムチョル「政府調達分野における国際的な新秩序の形成・3・完」、『貿易と関税』1996 年 11 月号、1996 年、54 頁。

27 White, *op.cit.*, 1955, p. 70.

28 以上、*Ibid.*, pp.71-73.

29 White, *op.cit.*, 1939, p. 69.

30 *Ibid.*, p. 77.

た。財政規律の確保という目的からの調達行政の運営が、個別省庁の行政目的の実現に障害になる、または相反する方向性であることは珍しくない³¹。

このように 20 世紀前半にも中央調達機能はある程度見ることができるとは、現在のGSAへ集約される形でより整備がなされる基礎となったのは、1949 年のHoover Commissionの報告書である³²。この中で、政府の供給行政について、庁舎の管理運営や文書管理と共に、中央の指揮命令機能の欠如による問題に陥っていると指摘した。そして、財務省からGSO(Office of General Services・GSAの前身)に、中央調達機能を移管するようにと提言している³³。また特に、購入(purchasing)のプロセスにおける問題点として、購入の専門家が不足しており、購入についての計画も十分に練られていない。ゆえに、注文の約半分が 10 ドル以下のものとなってしまうため、オーバーヘッドコスト(overhead costs: 購入にかかる人件費や書類作成などの諸経費)の方が購入物品の額よりも高くなってしまっているという点を指摘している³⁴。これはある意味では、調達への規則によるコントロールの弊害と見ることができよう。

また保管や配布の面については、貯蔵施設の整理統合が必要であり、そのロケーションは使用される場所から近い方が輸送コストが抑制でき望ましいとしている³⁵。このような状況を受けて、対策として共通使用物品(common use)での購入や保管の一本化が、大きなコストの節約につながるとして、特に医薬品での軍事・民生双方を含めた一本化のスキームを提言している³⁶。

以上のような第 1 次Hoover委員会の報告に基づきGSAは、上で述べた 1949 年のthe Federal Property and Administrative Services Actにより集中調達物資管理機関として設立された³⁷。これまでの議論から、再度GSA設立の目的を挙げておく。それは、購入や貯蔵の集中をはかり調達行政の経済性をさらに追及すること、財務省から切り離し大統領のコントロールを強めること、サービスを提供するラインの省庁との摩擦を緩和すること、とまとめることができよう。このGSAは、現在では連邦政府の全調達額の 4 分の 1 にあたる 520 億ドルの調達に関係しているということである³⁸。

31 この問題について特に、幹線道路(highway)担当の省庁と、中央調達機関との対立(battles)が頻繁にあったそうである。Ibid., pp. 77-78.

32 The Hoover Commission, *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government* (New York, 1949).フーバー委員会は 49 年設置と 53 年設置の二つがあった。前者の答申は純行政的な色彩が強く、議会でも採用されたが、後者については政策色が強く議会でもそれほど実現はされなかった。本報告書は、第 1 フーバー委員会のものであり、これは戦時行政体制から平時への移行が目的とされていた。以上、西尾勝『行政学(新版)』有斐閣、2001 年、379-380 頁参照。

33 The Hoover Commission, *op.cit.*, pp. 74-75.

34 Ibid., p. 89.

35 さらに、会計年度末に駆け込み購入が行われるために、余剰のストックを抱える問題なども指摘されている。Ibid., p. 91.

36 Ibid., p. 99.

37 (GAO/GGD-99-109), p. 4.

38 (GAO/GGD-99-109), p. 4. 原文では、“GSA’s diverse activities and programs have governmentwide implications that, according to GSA, affect over \$52 billion, which is more than one-fourth of the federal government’s total procurement dollars.”とある。この“affect”の具体的な意味内容に関しては、更に検討していく必要がある。また逆にGSAに“affect”されない部分が 4 分の 3 あるわけである。そのかなりは国防関係と思われるが、GSAとラインの省庁の住み分け、役割分担もさらに検討していく必要がある。

2-2-2-3 : アメリカ連邦政府における中央調達制度の現状

ここまで、アメリカ連邦政府の中央調達制度の形成と発展を財務省の PD および、組織改革を経て形成された GSA に焦点を当てて検討した。ここでは、現在の中央調達制度の現状を、GSA の調達実施活動と、GSA およびその他機関の調達の政策形成スキームについてそれぞれ分析する。なお、調達の組織編制に関しては、調達の政策策定や実施についてのみならず、モニタリングや苦情処理の機能のあり方、行政のみでなく立法や司法のあり方も重要である。そこでこの点についても、ここであわせて取り上げることとする。

(調達実施)

GSAによる調達実施³⁹は主に、GSAの内部のFSS(Federal Supply Service : 連邦供給サービス)やFTS(Federal Technology Service : 連邦情報通信提供サービス)、PBS(Public Building Service : 連邦庁舎提供・管理サービス)がその役割を果たしている⁴⁰。このGSAの予算規模は、2004年には約202億ドルである。このGSAの活動は、以下で述べるようにカテゴリごとに基金が存在し、調達依頼をした顧客機関からの対価の支払いや、GSAの提供する庁舎に対する顧客機関からの賃料などによりその予算の多くが賄われているところに特徴がある⁴¹。

まずFSS(Federal Supply Service)は、様々な供給や調達(supply and procurement)、車両の購入やリースなどを行っている⁴²。このFSSの提供する物品やサービスの規模は、1999年のGAO(General Accounting Office : 連邦会計検査院)の報告書によると、年間約170億ドルにのぼる⁴³。

FSSの供給や調達としては、商業調達(commercial acquisition)としてITのハードウェア、オフィス機器、コピー機、研究機器(laboratory equipment)などの物資がある。また、財務、エンジニアリング、環境、会計など様々な技術サービスも調達している⁴⁴。

FSSを通しての車両の購入やリースに関しては、購入は義務的なものとなっているのに対して、リースはFSSを通すことが義務付けられてはいない。しかし、FSSを通すと様々なサービスが受けられるので需要官庁にとっては便利である。1998年には10億ドル、5万6800万台がFSSにより購入された。

この組織の運営の特徴は、一般物品・サービス供給基金(the General Supply Fund)という顧客機関からの収入によって賄われていることである。供給や調達サービスには主に3つの形態がある。第1に、物品のストックを提供するものである(the stock program)。19000種類程の共通使用物品(common-use items)の提供を行っており、1998年には8億1700万ドルとなっ

³⁹ GSAによる調達の実施活動には軍事調達は含まれていない。その意味で、中央調達機能は限定的である点に注意を要する。

⁴⁰ ただし、PBS(Public Building Service)は、現実的な性格も強く、純粋な調達活動とは若干異なる位置付けができる。

⁴¹ 2004年のGSAの主要事業規模の内訳は、一般物品・サービス供給基金(General Supply Fund)に39億ドル、情報技術基金(Information Technology Fund)に80億ドル、連邦庁舎等管理基金(Federal Buildings Fund)に68億ドルとなっている。GSA, 2004 GSA Budget Congressional Justification, 2004, pp. 3-4 参照。

⁴² その他、出張の手配や輸送、物品管理(personal property management)なども実施している。(GAO/GGD-99-109), p. 4.

⁴³ (GAO/GGD-99-109), p. 4.

⁴⁴ (GAO/GGD-99-109), p. 1.

ている⁴⁵。第2に、それ以外の特注による調達(special order sales)があり、これは1998年に4億7700万ドルである。第3に、連邦供給プログラム(federal supply schedules)であり、これは、FSSが業者とあらかじめ交渉して価格も含めて契約条件を定めカタログを作成する。それに基づき需要官庁は業者と価格や輸送条件などについて最終的な交渉を行う。これは、商業カタログと類似なものである。その規模は、1998年には80億ドルとなっている⁴⁶。

次に、FTS(Federal Technology Service)がある。これは、情報技術基金(Information Technology Fund)を通して、電話などの通信のネットワークサービスと、情報技術システムや関連サービスの提供であるITソリューションの2つのサービスを顧客機関に提供するもので、1998年には約34億ドルの収入をあげている。前者の通信サービスは、1998年に約10億ドルの収入をあげている。これについては、1998年までは長距離通信サービスはFTSを通すことが義務的であったが、現在では任意化された。後者のITソリューションビジネスは、約24億ドルの規模であり、FTSはコンサルティング的な業務を行い、リスク分析や情報セキュリティーサポートなどを提供している⁴⁷。

最後に、PBS(Public Building Service)がある。これは、連邦庁舎等管理基金(Federal Buildings Fund)は、軍事施設を除いた連邦政府機関への庁舎の提供やその管理を行い、あわせて連邦諸機関へのリースや、不動産の処分などを行うものである。PBSは政府の庁舎等の不動産を保有し、全米2000箇所での100万人以上の連邦職員の職場の提供を行っている。それ以外、つまりおおそ残りの45%のPBSによる提供は、民間の不動産をPBSがリースして提供している。PBSの庁舎管理業務には、省エネの施策やリサイクル、連邦政府が保有する400以上の歴史的な建造物の管理も含まれている⁴⁸。この基金の支出規模は、2004年には約68億ドルとなっている⁴⁹。

このように、GSAが調達を行う物品・サービスは省庁横断的に使用されるものが中心であり、まとめ買いや一元的な管理および供給により取引コストを下げ、規模を大きくすることでより安価に調達するメリットがある。

以上が、GSAの調達実施の概要である。GSAの中央調達庁としての役割は大きく変容している。2-3-2-3で述べるクリントン政権のNPR(成果を重視した連邦政府行政改革)の影響などにより、GSAの場合も1971年には3万9千人いた職員が、1999年には1万4千人にまで減少させた。また、調達対象に沿った組織の組み換えも行われた。

さらに、FSSの物品の供給サービスや、車両のリース、FTSの通信ネットワークサービスやIT関連の調達は、ラインの省庁からGSAへの調達依頼が任意化された⁵⁰。これにより、制度上、ラインの省庁は、GSAにこれらのサービスを依頼せず、独自に外部から調達することも可能になった。調達依頼の任意化により、調達実施の側面において中央調達庁としての制度

⁴⁵ 4つの主要な供給センター、3つの小規センター、19の貯蔵庫を有する。

⁴⁶ この中には、IT製品やサービスの供給も含まれている。これが、連邦供給プログラム(federal supply schedules)の事業規模が大きい背景にあると思われる。(GAO/GGD-99-109), p. 5.

⁴⁷ FSSとの関係は、FTSが顧客の一機関としてFSSからハードを購入し、FTSが付加価値をつけて関連サービスと共に諸機関に提供するというものである。以上のFSSとFTSの項目については、(GAO/GGD-99-109), pp.1,4-6 参照。

⁴⁸ このPBSについては次のGSAのホームページ参照。

http://www.gsa.gov/Portal/gsa/ep/contentView.do?contentType=GSA_OVERVIEW&contentId=8062&noc=T

⁴⁹ GSA, 2004 GSA Budget Congressional Justification, 2004, p. 3 参照。

⁵⁰ (GAO/GGD-99-109), pp.6-7 参照。

的基盤が大きく弱体化したGSAが従来の役割を実質的に果たしていくためには、ラインへの調達サービスの質の向上がより一層求められていると言えよう。

(調達政策の策定)

中央調達制度は、調達の実施以外にも調達政策の策定(省庁間の調達行政の調整も含む)の側面も有する。これについてもやはりGSA内部に、OGP(Office of Governmentwide Policy)がありその機能を果たしている。ただ政府調達は、GSAだけでなく軍・DoD(Department of Defense：連邦国防総省)も大きな比重を占めている。軍事調達はGSAによってではなくDoDによって担われている。さらにアメリカの場合、NASA(National Aeronautics and Space Administration：連邦航空宇宙局)はGSAと軍・DoDとは別個の調達主体として存在している⁵¹。そのような政府全体の調達行政の政策策定・調整の機能はまた別個に存在している。

この観点から重要な組織は、大統領府のOMB(Office of Management and Budget：連邦行政管理予算局)にあるOFPP(Office of Federal Procurement Policy：連邦調達政策室)である。これは約40人の部局であり、職員にはDoDからの出向も多い⁵²。OFPPは、GSA、NASA、DoDが時宜にあった方法で政府規模の規則について同意することができないとOFPPの長官が認めるときは、拘束的な規則を出す権限を有するとされている⁵³。

さらに、(大統領府と対比しての)省庁側も含めた政策形成・調整フォーラムとしては、連邦調達規制委員会(Federal Acquisition Regulatory Council)などがある⁵⁴。これは、OFPPの長官と、法定されたGSA、DOD、NASAそれぞれからの代表者の計4名により構成されている。各々の調達規則の承認、調達関係のペーパーワークの削減、規制をより現場に近いレベルへ移すことなどについても議論されている。

加えて、省庁側の政策形成・調整フォーラムとしては、民生政府機関調達委員会(the Civilian Agency Acquisition Council)や防衛調達規制委員会(Defense Acquisition Regulatory Council)がある。これは、連邦調達規制委員会のように法に基づくものではないが、より歴史があり、FAR(Federal Acquisition Regulation：連邦調達規則)の改正もここで審議がなされている⁵⁵。

このように、中央調達制度の政策形成の側面については、複数の組織が置かれている。これは調達におけるライン省庁の統制のみに偏らず、中央調達庁のサービスを利用するラインの省庁の側の意向も汲み取ることも意図して、様々なレベルのスキームが設置されているためと思われる。また、大統領制により、大統領府と中央調達省庁であるGSAも含めた省庁間の調整機能も設置されていることが注目される。

(モニタリング)

調達行政の組織については、調達政策形成および調達実施の機能のみならず、モニタリン

51 この背景には、アメリカでは日本のように宇宙開発事業が完全に民生ではなく軍・民の複合分野である点、調達内容も純粋な軍・民のものとは異なる面も多い点、調達規模もNASA単独で非常に大きい点などがあると思われる。

52 W. Noel Keyes, *Government Contracts in a Nutshell* (West Information Pub. 2000), p. 8.ただ、長官(Administrator)は政治任命職である。ちなみにクリントン政権前期には、2-1で述べたSteven Kelman教授がその職を担当していた。Steven Kelman, *Implementing Federal Procurement Reform* (a paper prepared for the Innovations in American Government Program at Harvard University John F. Kennedy School of Government, 1998)参照。

53 Keyes, *op.cit.*, 2000, p. 8.

54 これは、1988年にPublic Law 100-679によって設立されたものである。*Ibid.*, p. 2.

55 *Ibid.*, pp. 2-5.

グ機能も重要である。基本は政府機関内部のモニタリングがどの程度発達しているかであるが、後述のように、政府機関外の主体をいかにモニターとして機能させることができるかもこの制度設計に当たってポイントとなる。アメリカの連邦政府においては、この機能に関して次のようなものがある。

第1に、調達機関内部のモニタリングであり、これは競争弁護官(Competition Advocate)により担われる。このモニタリング機能は、調達機関の契約過程(契約者選定、契約締結等)を審査し、調達機関の調達担当責任者(ASPE: Agency Senior Procurement Executive)に提出される報告書の確認をすること、ASPEに対する年次報告書を作成し提出すること、年度ベースでの競争促進の目標・計画をASPEへ勧告すること、ASPEに対する競争に係る個人的組織的な説明責任のシステムを奨励すること、契約担当官等への表彰などモチベーション向上策を実施すること、となっている⁵⁶。これは、調達における競争の側面を強化した1984年の契約における競争確保法(CICA: Competition in Contracting Act)に基づき設置され、その機関の長が任命する。特徴的なことは、調達官や調達に関連しない者が就くという点である⁵⁷。

第2に、GAO(General Accounting Office: 連邦会計検査院)のComptroller General(会計検査院長)である。これは、発注機関と相手方との契約における記録を調査(資材、労働、製造などの直接費用に関する記録に限定される)することができる。また、その他公共調達にかかわる会計面での検査を実施できる。

第3に、監察官(Inspector General)がある。これは、監察官室(Office of Inspector General)に属し、行政機関のプログラムまたは業務に関係する検査または調査を行う。これには、関係行政機関の政策または行為だけでなく、コントラクターなど連邦予算を受けるものも検査・調査の対象となっている⁵⁸。

以上アメリカ連邦政府を例に、政府機関におけるモニタリング機能を3つ提示した。ただ、モニタリングで取り上げるべき不正請求、談合、癒着などの問題は、政府自らがその事実を把握することは困難な点が多い。そこでそれらを補完するものとしてアメリカ連邦政府では、第4に、公益通報(いわゆる内部告発)者保護制度が指摘できる。これにより、不正請求や談合などの不正情報を把握することが容易になる。保護の内容は、公益通報者の地位の保護がその中核を占める。もっとも、公益通報は文字通り公益に照らして妥当なもので、私的報復の手段として捉えられることのないように制度運用を行なう必要がある⁵⁹。

アメリカの公益通報制度は、様々な領域において導入されている⁶⁰。調達の分野においては、1994年のFASA(Federal Acquisition Streamlining Act: 連邦調達合理化推進法)で盛り込まれ

⁵⁶ 公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会報告書」2003年、26頁および、楠茂樹「欧米公共調達制度における契約者選定過程—競争性と適正化—」、京都産業大学法学会『産大法学』37巻4号、2004年3月、168頁。

⁵⁷ このポストには、スタッフやアシスタントも提供されるためコストがかかる。なおこれ自体はラインのオフィサーではないので、調達の責任者たちに提案をすることに限られ、自身で意思決定はできない。Keyes, *op.cit.*, 2000, pp. 95-96.

⁵⁸ 以上、前掲、公正取引委員会、26頁および、前掲、楠、168頁。

⁵⁹ 現にアメリカの原子力分野においては、このような問題が生じているということである。田邊朋行・鈴木達治朗・城山英明「内部告発者保護制度と企業コンプライアンス活動との相互作用」、社会技術研究所『社会技術研究論文集』1巻、2003年。

⁶⁰ この点につき詳しくは、田邊朋行・北村喜宣「米国連邦環境・原子力規制における内部告発制度の意義及び課題—わが国への政策的含意を求めて—」、環境法政策学会編『総括 環境基本法の10年』商事法務、2004年、122-124頁など参照。

るに至った。つまり、契約相手方に属する職員が、議員や担当官および司法省などに、契約および契約のための業者選定プロセスに関しての違法行為を知らせた場合、その相手方の業者は、報復としてその職員を解雇、降格、その他の方法で差別することを禁じた。

さらに、the False Claims Act(不正請求法)の違反行為に関する公益通報者には、10~30%の報奨金が支払われるようになっている。これにより、同制度の実質的な機能を確保している⁶¹。例えば1992年には、公益通報を行なったGeneral Electric社のWalsh氏が過去最高の1350万ドルを支給されている。政府はこの制度により大きな損失の回復を実現しており、1996年のFalse Claim Act(不正請求法)改正後の公益通報制度を利用した訴訟によって、13億9000万ドルを不正を起こした業者から取り戻した⁶²。

以上、アメリカ連邦調達制度におけるモニタリング機能を4点挙げた。これらは既述の調達実施および調達政策の策定機能に比べて多元的であり、分立的である点が特徴といえる。これは、現場への接近が必要なモニタリングという機能の性質上からも理解できる。

(苦情処理)

苦情処理に関しては、行政機関内部の受け皿作りが1つの検討の対象となる。ただ同時に、司法側でどの程度それが整っているかも検討対象となる。アメリカ連邦政府においてはこの点、次のとおりである⁶³。

まず、契約が法規に違反するなどして不正になされた、またはその恐れがあるという契約プロセスに関しての、落札できなかった業者などからの苦情(bids protests)を処理する問題がある⁶⁴。

これについては、先ず、発注機関への申し立てがある。ここには、(契約の付与または非付与により直接の影響を受ける)利害関係人が申し立てることができ、申し立て後35日以内の発注機関による「最良の努力」および結果通知が確保されている。

次に、GAO(連邦会計検査院)である。ここには、発注機関への申し立てを行わず直接に申し立てることができる⁶⁵。ここに利害関係人が申し立てた場合、不服申し立てが契約付与後10日以内になされていけば、緊急でやむをえない場合を除き、自動的な結果の凍結が認められる。また、自動情報処理装置および通信機器に関しては、GSBCA(General Services Board of Contract Appeals)にも申し立てが認められている。ここでも、契約付与後10日以内になされていけば、自動的な結果の凍結が認められる。

次に、契約相手による政府への契約上の問題に関する苦情(contracts disputes)の処理がある。これについては、各機関のBCAs (Boards of Contracts Appeals)が担当する。ただ小規模の機関でBCAを有していないところは、他の機関のBCAを利用するようになっている⁶⁶。

以上のような行政審判的な手続きの後に、司法の機能も用意されている。司法の側に対しては、連邦地方裁判所や連邦抗告裁判所に申し立てが可能となっている。発注機関やGAO、

⁶¹ Steven Kelman, "Contracting", Lester M. Salamon and Odus V. Elliott eds., *The Tools of Government* (Oxford University Press, 2002), p. 301.

⁶² 以上、W. Noel Keyes, *Government Contracts in a Nutshell* (West Information Pub. 2000), pp. 64-68.

⁶³ 以下については、公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会報告書」2003年、28頁を参照し、そこに盛り込まれていない諸点については、他の文献を参考にまとめた。

⁶⁴ Steven Schooner, "Pondering the Decline of Federal Government Contract Litigation in the United States", *Public Procurement Law Review*, No.5, 1999, pp. 242-248.

⁶⁵ W. Noel Keyes, *Government Contracts Under the Federal Acquisition Regulation*, (West Information Pub. 1997), p.673.

⁶⁶ Khi V. Thai, "Public Procurement Re-examined", *Journal of Public Procurement*, Vol.1, No.1, 2001, p.23.

GSBCA などへ申し立てられた問題は、さらに司法に申し立てることが可能であり、調達行政への司法の影響は大きい。

苦情処理機能も、モニタリング機能と同様に多様であり、最終的には司法に一元化されるものの、分立的であることが特徴といえる。なおこのような苦情処理のうち、行政審判的機能は1990年代の前半に大きく減少した。その背景に関しては、1990年代のクリントン政権における調達改革と密接に関連しており、項を改めて検討する⁶⁷。

(立法機関)

調達行政の組織編制に関する主な分析対象は三権のうちの執行機関であるが、実際には司法機関も苦情処理のところで検討したように関連する。さらに、立法機関も調達政策や法規の形成に作用し、大きく関連する。アメリカ連邦政府においては、上院や下院においてそれぞれ3つの調達に大きく関係する委員会が存在する⁶⁸。また、調達に関係する立法のみならず、個別の契約締結プロセスについても立法府に属するGAOが関与している。立法機関がどの程度、またどのようなスタンスで調達行政に影響を及ぼすかは、調達に関する行政や司法の組織編制や機能に対してインパクトが大きく重要である。

(アメリカ連邦政府の中央調達制度への留保)

以上、調達実施および政策策定に関するアメリカの中央調達制度の現状を検討し、その後、モニタリング、および司法の役割を含めた苦情処理の機能に関する組織編制、立法機関の役割を検討した。最後に、アメリカの連邦政府の中央調達への留保の必要性を指摘する。

実際にアメリカの連邦政府においてみられる中央調達とは、必ずしも調達行政の全ての機能に関する組織編制が集権的であることを意味しない。まず、モニタリングや苦情処理の機能に関する組織編制は、必ずしも集権的ではない。また、調達政策の策定という面からは、全てがGSAやOMBのOFPPといった行政機関内に集権化がなされているわけではなく、立法機関の調達政策の規律の下にある。また、ラインの個別省庁に担われる面もある。さらに、調達実施の側面についても、調達規模が大きい防衛調達はGSAではなくDoDによって担われ、民生部門でも全ての調達をGSAが実施しているわけではない。さらに、従来GSAに調達を依頼することが義務付けられていた類型においても、依頼がラインの個別省庁の個別判断に委ねる動きが見られる。本稿では、アメリカ連邦政府を国連システムや日本との対比を念頭に中央調達制度として論じたが、このように分権的な要素も多く、特にGSAへの調達実施の依頼の任意化は、中央調達制度の制度的な基盤を弱めるものである。今後の動向が注目される。

2-2-2-4：他の先進諸国の例

ここで、アメリカ以外の他の先進諸国における中央調達制度および中央調達に類似の機能の諸例を若干検討しておく。まず、1996年にOECD(Organisation for Economic Co-operation and Development：経済協力開発機構)に加盟し、アジアで日本に次いで2番目の加盟国となった韓国を取り上げる⁶⁹。韓国には、古くから中央調達制度が存在する。これについてはシン・

⁶⁷ この点、Schooner, *op.cit.*, pp. 242-248 など参照。

⁶⁸ 上院は、Armed Service, Government Affairs, Small Businessであり、下院はNational Securities, Government Reform and Oversight, Small Businessである。Thai, *op.cit.*, pp. 19-20。

⁶⁹ なお韓国は歴史的な経緯もあってか、調達制度一般では予定価格の設定など日本の影響が強い面もあり、日本にとってアメリカの調達制度よりも類似する点も多い(後掲、シン、1997年、114-116)

サムチョル氏の既存研究⁷⁰が有益であり、以下はそれに基づく⁷¹。

韓国の中央調達にはアメリカの援助物資の供給・管理をつかさどる臨時外資総局として、国務総理の直属機関として設置された。その後、1955年の外資庁などを経て、1961年からは国内物資の調達機能を含めた調達庁(OSROK: Office of Supply, Republic of Korea)に改組され現在まで続く中央調達制度が成立した⁷²。その主要な機能は、軍需品を除く物資の購入・供給・管理の事務、政府施設の工事契約の事務、物資の備蓄事業、政府保有物品の管理や総括調整に関連する事業である。

非常に興味深いのは、調達対象機関として国家機関のみならず地方公共団体も含まれていることである⁷³。1990年代半ばに自治体の権限が増加はしたが、いまだに調達庁による調達が義務的な部分もある。調達庁に依頼せず直接執行できる事業としては、物資調達において、緊急性、国防目的、機密性が認められるもの、国家機関の公共工事で予定価格が20億ウォン未満のものが認められている。なお、地方公共団体の公共工事では国家機関よりも幅広い対象について認められている⁷⁴。以上の点については、中央政府と地方政府という全く別個の主体の間で、代行調達関係が成立しているという見方もできる。これは後の国連システムの分析の箇所でも関係してくるもので、興味深い論点である。

次に、アメリカ連邦政府で中央調達の実施を担ってきたGSAに類似の機能を備えた組織につき、1999年のGAOの報告書⁷⁵に沿って検討する。具体的には、主にIT関連や車両の調達実施の側面について、カナダ、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドの中央調達の機能を取り上げる。そのGAOの報告書によると、カナダには、PWGSC (Public Works and Government Services Canada)の下に、SOS (Supply Operations Service)と、GTIS (Government Telecommunications and Informatics Services Branch)という2つの組織が存在する⁷⁶。ラインの省庁は、物資の調達の場合、「PWGSCに5000カナダドル、つまり約3425アメリカドルを超えるものについては依頼しなければならない」など、かなりPWGSCの役割は大きい。

イギリス、オーストラリア、ニュージーランドにも、カナダのPWGSCほど確固とした中央調達体制ではないが、一部の調達における取りまとめ機関が存在する。イギリスでは、TBA (the Buying Agency)とCCTA (Central Computer and Telecommunications Agency)があるが、これらはいわゆる「エイジェンシー」である⁷⁷。オーストラリアにはOGO (Office for Government

頁)。そのような意味で、言語の障壁はあるが、日本の調達行政を考察する際には参考になる点も多いと思われる。なお日本の近隣諸国においては韓国以外にも、シンガポール、香港、台湾などが中央調達制度を採用しているということである。シン・サムチョル「政府調達分野における国際的な新秩序の形成・3・完」、『貿易と関税』1996年11月号、1996年、54頁。

70 シン・サムチョル『WTO時代の政府調達協定』JETRO、1997年。

71 同氏は、韓国調達庁から1995年に横浜国立大学大学院国際経済法研究科修士課程に2年間留学し、その後1997年に帰国した後、調達庁管理局物資管理課長となった実務家である。

72 前掲、シン、1997年、105,107-108頁。

73 さらに、政府関係機関およびその他の公益機関もあるが、これについては、それらの機関が任意に調達庁に依頼するか否かを判断することができる。

74 以上、前掲、シン、1997年、64-65頁。

75 GAO, *Procurement Reform: How Selected Countries Perform Certain GSA Activities*, (GAO/GGD-99-109) 1999.

76 以上、(GAO/GGD-99-109) 1999, p. 9.

77 その後2000年には、財務省の下部組織としてOGC (Office of Government Commerce)が設立され、調達に対する組織的試みが強化された。

Online)などがある⁷⁸。ニュージーランドになると、Supplycorp (GSB Supply Corporation Ltd.) という民営化された会社がその役割を担っている。

以上の4か国につき、情報機器などの諸物資の調達、車両の調達、電気通信サービスの調達、情報技術サポートサービスの調達の4点に関して、主にラインの省庁が調達を依頼するのが義務的か否かの観点から分析すると、以下ようになる。

まず情報機器などの諸物資の調達に関しては、カナダではSOSに義務的に依頼することとなっている。イギリスではTBAに、ニュージーランドではSupplycorpに任意的に依頼できる。次に車両の調達に関しては、カナダではやはりSOSに義務的に依頼することとなっている。ニュージーランドではSupplycorpに、任意的に依頼できる。電気通信サービスの調達に関しては、オーストラリアではOGOに義務的に依頼することとなっている。カナダではGTISに、イギリスではCCTAに、ニュージーランドではSupplycorpに、それぞれ任意的に依頼できる。情報技術サポートサービスの調達に関しては、カナダではSOSに義務的に依頼することとなっている。カナダではGTISに、イギリスではCCTAに、ニュージーランドではSupplycorpに、それぞれ任意的に依頼できる。

このように、ラインの省庁が調達を依頼するのが義務的か否か、どのようなサービスや物品が義務的なのか、という点をとっても、各国とも分野ごとに非常に多様性がある。この中で、アメリカと比べても強固な中央調達制度を採っている国は、カナダのみであるといえよう⁷⁹。

2-2-2-5：ここまでの検討に基づく中央調達制度の特徴や課題の提示

以上、まず中央調達制度をアメリカ連邦政府について、制度がない時期から、中央調達機関が設立され、整備されていった過程を概観し、最後に制度の変容と現状を検討した。次いで、いくつかの先進国について、簡単に中央調達制度およびそれに近い機能について述べた。これらに加え、冒頭で行ったWhiteなどの既存研究の検討よりの示唆を踏まえて、ここでは、いくつかのこの制度一般にも関わる特徴や課題(留意点、分析視角など含む)を提示する。

まず、中央調達制度には、調達政策の立案における集中と、調達実施における集中の2つの側面がある点に留意が必要である。これらは、アメリカ連邦政府のように、組織的に別個に担当されている場合もある。このような意味では、中央調達庁は必ずしも1つとは限らない⁸⁰。

次に、中央調達制度と一口に言っても、その程度は多様である。当然ながら、必ずしも全ての物品について中央調達庁が調達しているわけではなく、調達対象品目や額の面での限定が見られる。またアメリカ連邦政府のGSAのように、かなりの調達品目・サービスについて、中央調達機関へ調達の依頼が従来義務的であったのが、その判断が任意化されるという現象も見られる。これは、調達の実施の側面における中央調達の制度的基盤の弱体化であり、中央調達機関は、より付加価値の高い調達を実施することが不可欠になってきている。

さらに、中央調達制度では、軍事調達と民生調達の間統合度には注意が必要である。中央調達が進んでいるのはそれぞれ、軍事部門内部、その他の省庁間であることが多く、この

78 これは、通信などを担当するDCITA (Department of Communications, Information Technology and the Arts)の下にある組織である。

79 その他の国は、部分的に中央調達の機関が存在しても、それへの調達の依頼は任意であるカテゴリが多く、少なくとも調達実施の面で、中央調達の機能の基盤は非常に弱い。

80 双方ともGSAが担っている部分もあるが、軍も含めての政府全体の包括的な政策立案においては、2-2-2-2で述べたように複数の委員会や、OFPP(ここには軍の出向者が多い)などの別組織が担っている。

2 つを包括した形の強固な中央調達制度の実現は難しい⁸¹。無論例えば、コピー機などは共通使用物品で軍事部門も含めた共同調達化は比較的容易である⁸²。また、2-3-2-4 で述べる支払い手続きにおけるクレジットカードの使用などは共通化のメリットが大きい。

また、中央調達制度が中央政府と地方政府でそれぞれ別個に存在するのか、中央政府のそれがある程度地方政府も包含する場合もあるのかという、いわば中央調達制度の射程も問題である。包含する場合も、地方自治の観点から、地方政府の調達依頼は任意的なものが通常となろう。この点、韓国は近年は減少しているとはいえ、依然地方政府についても中央調達庁による義務的な調達が含まれている点は興味深い。逆に、中央調達制度の歴史のあるアメリカにおいては、連邦制の影響もあってか、基本的に連邦の中央調達の射程は州までは及んでいない。

最後に中央調達制度は、White も指摘しているように経済性の実現などのメリットもあるが、逆に、ラインの省庁の政策実施においては、迅速な遂行の阻害要因になりやすい(または、少なくともそう認識され易い)。この、中央調達庁とラインの省庁の間の摩擦の発生をいかに緩和するかは同制度の基本的な課題といえよう。この点アメリカが、第2次世界大戦後 Hoover Commission の勧告などによって、財務省から調達を担当する特別の組織である GSA に中央調達の機能を移したことは1つの試みである。今後さらに、アメリカの連邦政府における中央調達制度の運用について、その変容も含め、GSA や OFPP、調達政策の調整についての複数の委員会などの活動を詳しく検討してみることは有意義であろう。

2-2-2-6：日本の中央省庁における分散型調達制度

日本においては、中央省庁レベルでは中央調達制度は採用されていない。つまり、調達政策の立案が省庁横断的に行われているわけでもなければ、調達の実施が特定の省庁によりまとめて行われているわけでもない⁸³。しかし、上で検討したように中央調達制度は、規模の経済により購入単価を引き下げられるなどのメリットがある⁸⁴。そこでここでは、主に日本の中央省庁について中央調達の機能との対比から現状を検討する。なお、アメリカやその他複数の国について検討したことから明らかなように、中央調達の機能といっても確固としたものだけではなく、それ以外にも色々なバリエーションがあることには留意が必要である。

まず、調達政策の立案・調整の機能はどこが果たしうるであろうか。第1に、調達が分野横断的な行政領域であることに着目すると、総合調整としての内閣府⁸⁵や内閣官房が考えら

81 その要因としては、武器は政府の民生部門での調達と異なり特殊であることや、安全保障上の問題などもあるかと思われる。ただし、カナダでは中央調達庁である前述のPWGSCが防衛調達も担っているということであり、非常に興味深い。GAO, *Procurement Reform: How Selected Countries Perform Certain GSA Activities*, (GAO/GGD-99-109) 1999, p. 10.

82 現にアメリカ連邦政府においても、武器などを除いた民生部門との共通物品については、2-2-2-2 で述べたGSAの調達技術基金の枠組みを通じた調達が行われている。

83 無論、旧大蔵省印刷局、現(独)国立印刷局のような一部の例外はある。ここでは、各省の白書を含めた政府刊行物や官報を発行している。現実的に実施する面はあるが、その印刷・出版のための紙・パルプや必要な機器などは外部調達している。(http://www.npb.go.jp/ja/cyoutatu/index.htmlも参照。)その点で、中央調達制度そのものとはいえないが、類似の事例と見なすことはできる。(このような位置付けについて、White, *op.cit.*, 1939, pp. 74,79-80 を参照。)ただし環境白書などの例を出すまでもなく、同局が政府刊行物の印刷・出版を一手に管理しているわけではない。

84 ただ、分散調達制度においても、共同調達や代行調達の活用によりこれらは可能である。

85 調達行政においては、大きな規模を占める防衛調達の扱いは重要であるが、防衛庁はこの内閣府の外局となっている。

れる。アメリカ連邦政府でもこの機能の主要な部分は、大統領府の中のOMBに置かれている⁸⁶。内閣府には、WTO(World Trade Organization: 世界貿易機関)の調達についての苦情処理の関係で既に、政府調達苦情処理推進本部および政府調達苦情検討委員会がある⁸⁷。ここを再編・拡充する形も考えられる⁸⁸。また、内閣府には経済財政諮問会議があり、ここで財政政策の一環としての調達政策のより一層の審議は可能である。ただし同会議では、様々な日本経済財政の重要課題が討議されるため、ここで議題とする以外に、より事務レベルの政策形成・調整のフォーラムが別に置かれる必要がある。その意味で、行政の無駄を省き、「簡素で効率的な政府」を実現するため、関係省庁が情報交換や意見交換を行い連携を図るために、内閣官房に2004年の2月に設置された行政効率化関係省庁連絡会議の活動及び今後の展開が注目される⁸⁹。

第2に、財務省がある。同省主計局法規課は会計法を扱っており、日本の中央政府の調達行政は遑れば会計法の規律に従っている。調達が政府支出の主要な柱の1つであり財政全体に与える影響が大きい点からは、財務省で分野横断的な調達政策の立案・調整機能を担うことはありうる。ただしその場合、運用面で財政規律に重点が置かれ、規則・統制の強化がなされることで、ラインの省庁との摩擦が起きやすいことに留意する必要がある。事実、アメリカではGSAへの機能一本化の前は、そのような状態であった⁹⁰。またこれまでの法規的な側面からのみではなく、調達のパフォーマンスや実施手法のあり方も含めたより包括的な形で指導的な役割が果たせるような体制の整備が必要であろう。

第3に、総務省である。調達行政は、行政の多くの各個別分野においてその行政目的の達成の課程で不可欠な一手段となっている事実を踏まえると、人事および財政に次ぐ行政管理の重要な手段と位置づけることができる。総務省には行政管理局が存在するため、ここが調達政策の立案・調整機能を担うことはありうる。さらに、公共調達は国だけではなく地方公共団体の実施も多い現状からは、国・地方一体的な調達政策の形成という観点からも意義はある。アメリカ連邦政府の民生部門の調達の実施や政策立案・調整の機能を担うGSAの役割に近いのはこの総務省であろう。

無論、以上挙げた3つのカテゴリ以外にも、主に公正取引の観点から調達政策の検討や立案、管理などを行っている公正取引委員会や、実質的に調達額の多い防衛庁や国土交通省などの役割も重要である。いずれにしても、省庁や分野ごとの垣根を越えた、省庁横断的な調達政策の立案・調整の機能の制度的確立が求められている。

次に、調達実施の側面についてである。この面でも、日本の中央省庁においては、中央調

⁸⁶ なお、GSAにも調達に関する政策立案・調整の機能は置かれているが、軍やNASAについての政策立案機能は別個存在し、それらを含めた統合的機能はOMBが担っている。

⁸⁷ これについては、例えば南博方・大橋真由美「政府調達苦情処理制度の仕組み一新しく改正された手続きを踏まえて」『ジュリスト』1174号、有斐閣、2000年、76-81頁参照。

⁸⁸ 苦情処理も、WTO協定にあるゆえに実施するのではなく、より積極的に捉えられてもよいと思われる。なお当然ながら、苦情の申立者は外国企業に限定はされていない。

⁸⁹ なおこの連絡会議は、公共工事コスト縮減対策関係省庁連絡会議（平成13年1月6日関係省庁申合せ）が発展的に解消したものである。この旧会議では、平成9年4月4日に「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」(公共工事コスト縮減対策関係閣僚会議決定)が打ち出され、平成11年度に縮減目標(平成8年度比10%減)がほぼ達成された。さらに、平成12年9月1日に「公共工事コスト縮減対策に関する新行動指針」(公共工事コスト縮減対策関係閣僚会議決定)が打ち出され、目標期間の平成20年度までの更なる縮減がなされている。

⁹⁰ この点既述のように、中央調達制度の機能が1933年に、Treasury Departmentの下にProcurement Divisionとして移管された後のラインとの摩擦が問題として指摘されている。White, *Ibid.*, 1939, pp.77,78.

達の機能の強化の必要性は大きいようである。例えば、平成13年度に実施した総務省行政評価局の勧告には、物品調達契約の見直しとして、「まとめ買いの徹底、調達品の品質の再検討等により効率的かつ経済的な調達を徹底し、経費の削減に努めること」とある⁹¹。それに基づき、勧告を受けた各省が対策を行っている⁹²。しかし、それらは各省の内部レベルでのまとめ買いであり、その意味で省庁横断的な集中調達の本格的な実施はなされていない。1つの大きな問題は縦割り予算にあるのであろう。ただ、この点は例えばアメリカのGSAの下に、調達プログラムごとに基金を設置するなど、様々な対応が考えられる。無論、まとめ買いにより保管スペースの問題も出てくるが、その点は一括購入契約をしておいて、分割納入の方式をとることを求めることでの対処も可能である⁹³。

以上は、日本の中央政府についての考察である。逆に地方自治体内では、部局を横断する中央調達制度がとられている場合もある⁹⁴。ただ一歩進めて、自治体間の共同調達のメカニズムについては、その実施の現状の把握も含めて、別途の検討を要するところである。

2-2-3：本節の概要および、その国連システムの分析への示唆

ここでは本節の結びとして、組織編制に関するここまでの議論の概要を確認するとともに、それに即して取り上げた既存の研究や実務を整理する。またあわせて、本章に基づき次章で国連システムの検討のための分析視角や留意点を導く準備として、本節の議論の国連システムとの関連付けも行っておく。

調達についての組織編制は、「中央調達など集権的な編制か、分散型調達のように分権的編制か」で大きく分かれる。前者は規模の経済の実現による安価な調達で効率性を確保でき、後者はそれぞれの調達目的にあった迅速な運用が可能であるなどのメリットがある。この点基本的に、アメリカ連邦政府などは前者であり、日本の中央省庁は後者であった。国連システムについてもこの点を検討する。

集権的か分権的かを考察する上で、調達行政のレベルは重要である。「1つの行政機関内部の問題」から、「複数の異なる縦割りの行政機関を束ねる形での調達組織や機能の問題」というより広い文脈での集権・分権のレベルもある。国内行政で議論されるのは、アメリカ連邦政府の例のように省庁間、または韓国のように中央・地方をまたいだ形での比較的マクロなレベルが多い。これら2つは分けて考察する必要がある。国連システムでは、各国際機関間の関係も重要であるが、本部と現場が地理的に離れているため、1つの行政機関内部の問題

91 その他以下のような勧告がなされている。庁舎の維持管理等における随意契約から競争契約への移行、物品調達での一般競争入札の導入の拡大、電力供給での一般競争契約の導入や下水道料金の減免制度の活用、電話料金の割引制度の利用、ホームページなどを通じた契約情報の普及、経費節減のための実施要綱を作成し実行する仕組みの整備などである。以上、行政管理研究センター、総務省行政評価局監修『行政上の諸問題—平成14年度版—(行政評価年報)』(財)行政管理研究センター、2002年、17-20頁および141-156頁の該当箇所を参照。

92 主に、最も多くの省庁で対策がなされているのは、コピー用紙およびコピー機の調達についてである。前掲、145-148頁。

93 例えば、名古屋入国管理局の事例が挙げられる。前掲、145頁。

94 例えば、大阪府では近年、総務事務サービスセンターを設立し、そこで部局横断的に調達を実施している。ただし、160万円未満の物品や、指定物品(総務サービスセンターまたは各所属で単価契約を締結し調達する物品、書類など価格競争性のない物品、緊急に必要な物品で知事が指定する物品および物品の修理)は、各部局で行うという役割分担を明確にしている。この点、大阪府総務サービスセンター編『大阪府庁の総務事務改革』東京リーガルマインド、2004年、および、喜多見富太郎「地方自治体における市場化テスト導入の可能性と課題」、本間正明監修・著、市場化テスト研究会著『概説市場化テスト—官民競争時代の到来』NTT出版、2005年を参照。

における組織編制の問題も、国内行政以上に大きな意味を持つ。

また、中央調達の場合、White の議論では調達庁(スタッフ組織)と調達を依頼する省庁(ライン組織)の間の摩擦が発生し易いということであった。この点は、調達機能を財務部門の中に置けばより一層強くなる可能性が大きいようである。国連システムに関しても、このような摩擦の有無や、中央調達機能がある場合に、どのような形で設置されているのかについて検討する必要がある。

集権的か分権的かに関する着眼点としては、「調達政策の形成と決定の権限」が集中しているのかという点と、「調達の実施権限」が集中しているのかという点が重要である。アメリカ連邦政府においても、後者は GSA が比較的名有であるが、前者は GSA が担う以上に大統領府の OMB にある OFPP が強い権限を有している。国連システムにおいても、調達政策の形成や決定の権限が 1 つの機関に握られているのか否か、またそれとは別に、調達の実施権限が 1 つの機関に集中して付与されているのか否か、この両者についてそれぞれ別個に考察する必要がある。

なお、組織編制に関しては、調達政策の形成と決定の権限および、実施の権限に関する、集権と分権の観点以外に、モニタリングや苦情処理の機能も重要である。先ずモニタリング機能は、調達部局内部、調達部局外で政府内の専門の組織により主に担われる。ただ、不正や談合、癒着などの問題は政府の内部主体では把握できないことも多い。そこで、それを補完するためアメリカは、外部の関係者も含めた公益通報のインセンティブを与える制度設計がなされている。次に苦情処理機能は、契約者選定過程と契約履行上の苦情に分けられる。これには、行政機関内部のみならず、司法の役割も重要である。また立法機関も、調達政策や法規の形成・運用を大枠で規定している。国連システムにおいては、どのようなモニタリングや苦情処理の制度が形成されているのかを検討する必要がある。特に、本部と現場が地理的にも離れているだけに、特にフィールドでの調達のあり方をいかにモニターしていくかは重要な点である。

2-3：調達対象の確定と実施手法

調達行政の基本的構造を把握するための第 2 の軸は調達対象の確定と実施手法である。調達対象の確定は「何を調達するか」という調達する品目やサービスの選択の問題であり、実施手法は「どこからどのように調達を行うか」という調達を実施するに際しての制度設計である。この両者は密接に関連する。以下で述べるイギリスの強制競争入札(CCT)のように、調達対象の確定とその実施手法がセットになった制度もある。ただ論理的には、「外部からの調達をするかしないか」といった調達対象の選定がなされた後に、外部調達を実施するものにつき、それに応じて適する調達手法が選択されるという二段構造と捉えることができる。このため以下では、調達対象の確定、次いで実施手法の順にそれぞれ検討を加えることとする。

2-3-1：調達対象の確定に関する制度

先ず「何を調達するか」という、調達対象(となる品目やサービス)の選択に関しては、論理的には、完全に行政内部で賄う物・サービスと、完全に民間に委ねる事項を除いたものが、調達行政の対象となりうる中身である。最近の傾向は、完全に行政内部で賄う物・サービスが減少し、調達行政の実施対象を含めたそれ以外の部分が増加している⁹⁵。従来政府によつ

⁹⁵ 例えば、イギリスの強制競争入札が新たに導入された分野などがこれにあたる。新藤宗幸「強制競争入札制度と地方政府改革構想」、『立憲法学』42号、1995年、に加え、Philip Gosling, *The Effects*

て供給されていた財・サービスを民間企業から調達することによって対応することは、民間委託といわれる⁹⁶。その際、調達システムを通じて、経済効率性、配分上の公正性、および独占利益の吸い上げを実現することが望ましい。しかし、現実にはその達成は難しい⁹⁷。

またそもそも、内部直轄方式で行うか、委託という方式などで外部から調達するかについての判断は難しい⁹⁸。これは、日本においてもようやく内閣府の「規制改革・民間開放推進会議」において、「市場化テスト(官民競争入札制度)」ということで体系的な検討が開始されたところである⁹⁹。以下では、調達対象の決定に関する強制競争入札などイギリスの制度、および、A-76 などのアメリカ連邦政府の制度を通して、この問題を具体的に検討していく。

2-3-1-1: イギリスの CCT 等

イギリスにおける調達対象の確定に関する制度的試みは、20 世紀末のイギリスにおける調達改革の中心となるものであった。これについては既に、日本でも文脈は異なるが様々な先行研究が存在するため、ここではそれらに依拠しつつ進めていく。具体的には、80 年代から 90 年代中盤にかけての保守党政権下での地方への CCT および、中央政府におけるマーケット・テストングを検討する。またその制度の変容に関して、その後 97 年の政権交代を受けて労働党ブレア政権下で推進されたベストバリューについても分析を行う。最後に EU の規則との関連についても若干触れる。

(CCT : 強制競争入札)

CCTとは、「法の定める地方政府の特定行政領域の事業主体と事業費決定に関して、一般競争入札を義務づけている。強制競争入札の対象事業領域に従事する地方政府職員は、一般競争入札によって請負契約を締結しないかぎり、地方政府と雇用契約を結べない」というものである¹⁰⁰。これはよく指摘されるように、1980 年の地方自治・計画・土地法により正式に導入されてその後順次拡大されていったもので、市場の能率性・効率性の公共サービスへの

of Compulsory Competitive Tendering and European Law on Local Authorities (Hague, London and Boston: Kluwer Law International, 2001)や笠京子「行政執行活動の効率化－英国保守党政権の組織改革－」、『季刊行政管理研究』78号、1997年参照。

⁹⁶ 民間委託については、田辺国昭「民営化・民間委託・規制緩和」、西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学(第5巻) 業務の執行』有斐閣、1994年や、今村都南雄編著『公共サービスと民間委託』敬文堂、1997年などがある。

⁹⁷ 前掲、田辺、89-95頁。なお最後の、「独占利益の吸い上げ」とは、政府が供給側に生じる独占利益を可能な限り吸い上げ、独占企業側に享受させない事である。

⁹⁸ 一般に、供給者の数が限られており不確実性が高い場合は直轄方式が適し、逆に確実性が高く潜在的な競争者が多数いる場合は委託方式が妥当である。しかし、この枠に当てはまらない、不確実性と供給者の少数性が一致しない場合には判断は困難である(例えば経済予測や労働紛争の仲裁のように、高度の不確実性がありながら、多数の潜在的供給者も存在する場合などがある)。クリストファー・フッド著、森田朗訳『行政活動の理論』岩波書店、2000年、113-117頁。原典では、Christopher Hood, *Administrative Analysis: an Introduction to Rules, Enforcement, and Organizations* (Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books and New York: St. Martin's Press, 1986), pp. 100-104.

⁹⁹ この市場化テストに関しては、本間正明監修・著、市場化テスト研究会著『概説市場化テスト－官民競争時代の到来』NTT出版、2005年がある。

¹⁰⁰ 以上で明らかなように、入札資格は民間団体だけではなく、その事業領域を従来担当してきた地方政府職員集団にも入札の機会が保障されている。新藤宗幸「強制競争入札制度と地方政府改革構想」、『立教法学』42号、1995年、57-58頁。

導入や保守政権や保守系の自治体による労組の弱体化がその主たる目的としてあった¹⁰¹。

CCTの成果については、CCT自体が非常に政党色が強いものであるため立場により評価も異なる面もある¹⁰²。例えば、労働党の地方政府担当のスポークスマンは、CCTの施行にかかる経費の総額を1兆6700万ポンドになるとし、効率化には結びついていないとしている。逆に、メージャー内閣の1991年に出された「質を目指しての競争」という報告書においては、1988年法のCCT実施領域ではコストを6%削減できたとされている¹⁰³。新藤宗幸教授自身は、強制競争入札の施行にかかるコスト(作業概要の作成、仕様書の作成、入札の公示と結果の通知、契約担当部門の設置、会計制度の改革など)をどのようにカウントするかによって、地方財政へのインパクトも異なってくるとしている¹⁰⁴。その後政権交代が起こり、CCTが制度的には廃止されたことも踏まえると、そのコストは実質的に大きいといえるようにも見える¹⁰⁵。いずれにしても、CCTの成果について両論文以降の現地でのプラクティスや分析を踏まえて、総合的にこれを調査することは必要である。なお、CCTによる効率化が、労働条件の低下に支えられている面が大きいこと、調達行政の直接のパフォーマンスへのインパクトにとどまらず、管理部門や議員・議会など、地方自治体の様々な分野にも影響が生じた点には留意が必要である¹⁰⁶。

(中央政府の場合)

CCTは地方政府への競争入札方式の強制であったが、中央政府においても競争入札によるサービス調達の拡大が行われている。具体的には「質を目指しての競争」(Competing for Quality)という、1991年に大蔵大臣から議会に提出された白書によって打ち出された競争促進プログラムである。行政執行活動の質を改善する手段として競争の重要性を唱え、省庁内部部局の業務に対して、当該部局を含めた公開競争入札を行うマーケット・テストングを導入した。

その成果はコスト面については、1992年4月から1996年3月までにエイジェンシーだけ

¹⁰¹ 武藤博己「イギリス地方自治の動向—財政改革と競争入札制の導入を中心に—」、『季刊行政管理研究』56号、1991年、30-31頁、およびGosling, *op.cit.*, pp. 3-5 参照。上記の1980年法では建設、マイナーなビル修繕や道路の補修事業が規定され、1988年の地方自治法ではビルと街路の清掃、グラウンドの管理、学校ならびに社会福祉施設のランチ・サービス、ごみ収集、車両の整備の五事業領域に拡大された。1992年地方自治法では、その対象を現業部門(Direct Service Organization)からホワイトカラー職員によって担われている業務へと拡大し、導入期限も明記された。法務、建設関連業務、計算事務、財務、人事、計画調整事務である。さらに、各国務大臣が対象を追加できるとした。前掲、新藤、58頁。

¹⁰² 前掲、新藤によると、1995年の時点での論文であることもあるが、この点に関しては「定まった見解は示されていない」ということである。

¹⁰³ 以上、前掲、新藤、65-66頁。なお、大住荘四郎教授は著書の中で、1988年の地方自治法施行以降のCCTの経済効果につき、CCTによる費用節減は平均で7%程度、最大で25%程度であり、費用節減効果の大きい業務は、ごみ収集・処理、清掃、公共施設の修理・補修のような比較的単純な業務である、などの分析例を紹介している(大住荘四郎『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社、2002年、162-163頁)。

¹⁰⁴ 以上、前掲、新藤、65頁。

¹⁰⁵ 失業保険の支払いなどで、1億2600万ポンドの実質のコストがかかったという試算もある。Damian Grimshaw, Steve Vincent and Hugh Willmott, “Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services”, *Public Administration*, Vol.80, No.3, 2002, p.479.

¹⁰⁶ 前掲、武藤、32-34頁参照。CCTによって現業組織が仕事を請け負った場合でも15%から30%の労働力を削減する必要があるとみられていたそうである。

で年間約 39,600 万ポンドを節約できたということである。ただ、サービスの質の向上、新しい技術の導入、選択肢の拡大などの面について、利用者の評価が定まっていないという状態でもあったようであり¹⁰⁷、全体としての評価は、現時点から改めて、別途現地でのプラクティスや議論を参照した上で行う必要がある。ただ、この政策は財政規律の強化の目的で財務省から出されたもので、コントロールが強化される側のエイジェンシーの責任者などからは不評であり、裁量を拡大し、結果で事業および責任者の成果を評価するというエイジェンシー化に矛盾する面があるという基本的な問題点を内包していることには注意を要する¹⁰⁸。

(CCT からベストバリューへ)

CCTは、これまで行政内部で独占していた現業部門や一部ホワイトカラー部門の業務について、外部からの調達を含めて競争にさらすことで、効率化、特にコストの削減を進めることに寄与した。ただ、逆にCCTの下では、履行する側の自治体の反発という政治的な要素に加えて、調達を実施するエイジェンシー(Government Purchasing Agency)から供給側へのトップダウン的な関係になってしまい、信頼構築や情報の共有が難しく、取引費用がかさむというデメリットもあった¹⁰⁹。

そのため、労働党ではベストバリュー政策の推進によってその弊害を解消しようとした。労働党の1995年の「民主主義の刷新とコミュニティの再構築」という地方行政の政策文書でCCTの廃止と、後にベストバリューとして固まる新しいシステムの導入を打ち出し、1997年の総選挙のマニフェストとした¹¹⁰。このベストバリューの理念について大住荘四郎教授は、「住民・国民のニーズに合致した公共財の組み合わせである最適解の選択のため、ボトムアップ的な改革により、住民よっての「ベスト」な公共サービスの供給の実現を意図するもの」としている¹¹¹。いわば、厳格に競争を義務付ける規則により効率性や経済性を追及するといったCCTのプロセス重視の手法から、公共サービスの質の確保という最終的な効果をより重視し、そのための調達行政のプロセスはより大きな自治体の裁量に委ねるように変化したものといえる¹¹²。

ベストバリューの運営の枠組みは、第1に、コミュニティ全体の広範な目標と理想像を描いた地域戦略(Community Strategy)を確立する。第2に、現行のサービス提供手法の是非や、サービスの質・達成度に関する総合的な評価を行う。そして第3に、それらを基に、自治体全体のサービス供給計画を策定する。第4に、その計画が法律やガイダンス等に照らして適

¹⁰⁷ 以上、笠京子「行政執行活動の効率化—英国保守党政権の組織改革—」、『季刊行政管理研究』78号、1997年、17-18頁。なお、大住荘四郎『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社、2002年、157-159頁も参照。

¹⁰⁸ この点、R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press, 1997), pp. 96-97 参照。

¹⁰⁹ Andrew Erridge and Jonathan Greer, “Partnerships and Public Procurement: Building Social Capital through Supply Relations”, *Public Administration*, Vol.80, No.3, 2002, p. 515. なお、Peter Vincent-Jones, “Competition and Contracting in the Transition from CCT to Best Value: Towards a more Reflexive Regulations?”, *Public Administration*, Vol.77, No.2, 1999, p. 285 によると、CCTでは、監視、モニタリング、訴訟費用が多くかかるデメリットがあるということである。

¹¹⁰ Philip Gosling, *The Effects of Compulsory Competitive Tendering and European Law on Local Authorities* (Hague, London and Boston: Kluwer Law International, 2001), p. 277.

¹¹¹ 大住荘四郎『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社、2002年、168-169頁。

¹¹² Peter Vincent-Jones, “Competition and Contracting in the Transition from CCT to Best Value: Towards a more Reflexive Regulations?”, *Public Administration*, Vol.77, No.2, 1999, pp. 275-277.

正であるかどうかを、外部監査官や監査委員会等からの監査に付す。第5に、監査報告や、重大な事故や事件が発生したなど、計画の失敗やサービスの改善が必要と思われる際には、政府による直接介入により是正措置の強制がありうる¹¹³。

ただ、ベストバリューはCCTの趣旨の全廃ではない。リソースの厳格なコントロール自体は自治体自身の利益でもあり保守党政権以前の競争のない現業部門による独占への回帰ではないことには留意が必要である¹¹⁴。また、CCTからの移行は、漸進的に進められていった¹¹⁵。

(イギリスの調達に関連する改革のまとめ)

以上検討してきたイギリスの地方・中央政府でのCCTとマーケット・テストの実施は、調達対象の確定に関する制度的試みであった。これは、調達行政の役割の拡大という側面を持つものである。つまり、従来は行政内部で行われていたサービスについて、外部からの調達の「可能性」を開くものであった。

これをより巨視的な視点で捉えると、従来の「公共サービスは現業部門を中心として行政によって担われるべき」という原則からの脱却の1つであり、ガバメントからガバナンスへという、公共サービスの提供者から(住民への供給を確保する)管理者へと政府の役割を再定義する一環でもある。そうすると、公共サービスをいかに管理するかが重要になってくる。その手法は様々であり、例えば民営化によって民営化後の主体を直接の指揮命令ではなく、様々な規制によって間接的にコントロールするのも1つの方法である。ただ民営化が困難な公共サービスの場合においては、期限を区切ってそのサービスの調達につき行政内外を競わせて行うことは基本的な選択肢の1つとなる。その場合にいかに効率的で公正な調達を実施するかは調達行政の大きな課題であり、管理者としての政府のパフォーマンスにも大きな影響を与える重要なものといえる。

ただ、CCTやマーケット・テストの運用においては、現場からの大きな反発や評価における価格への偏重、取引費用の増大など様々な課題が確認された。調達対象の確定を官民の競争により実施する場合は、このような諸点への十分な留意が必要である。

なおベストバリューは、CCTの競争性のメリットを残しながらも、住民のニーズの汲み上げや調達行政の実施における自治体の裁量の増加などを通して、コスト面だけではなくより質の高いサービスの提供にも重点を置きなおした点でCCTと異なる。その成果については今回は突っ込んだ検討は行っていないが、基本的には、調達行政におけるコストと質という異なる価値の間のバランスや、地方自治およびサービスの受益者の観点からは一定の意義のある変化といえよう。

(補論：EUからのイギリスへの影響)

イギリスの調達に関連する日本での議論においては、既に見たようにCCTによる中央政府の地方への影響を中心に論じられてきた。ただ同時に、EUからイギリスへの影響も考えられる。

CCTの実施にあたって、EU(当時EC)の規定はインパクトを持っていたのであろうか。この点結論から言えば、大きな影響はなかったようである。先ずEUの調達に関する指令

¹¹³ 自治体国際化協会『英国におけるベストバリュー』2000年、8-28頁。

¹¹⁴ Vincent-Jones, *op.cit.*, pp. 274,279,288.

¹¹⁵ 40の自治体でCCTの適用を免除してのパイロットプロジェクトが開始され(*Ibid.*, pp.279-280.)、2000年1月2日になってようやくベストバリューのレジームにとって変わられたということである。Gosling, *op.cit.*, p.85.

(Directives)は、基本的に競争を確保することに重点があり、方向性としてはそれほどEUの調達レジームと変わるところはない。さらに、自治体にもEUの規則の適用はあるが、その適用の下限額を超える自治体や調達の件数はそれほど多くない¹¹⁶。もっとも、CCTではあまり手当てがなされていない入札の評価方法についての基準としても役立つなど、EUの規則の意義はある程度確認することができる¹¹⁷。

むしろ、ベストバリューに変化することによって、時としてCCT以上にEUの指令が抵触してくる恐れがある。CCTは競争の促進など、EU指令の先取りの面があった。逆に、ベストバリューは競争の確保を掲げつつも、様々な自治体の創意工夫が認められるわけで、運用次第ではEUの指令による制限も生じうる。

次に、雇用者保護のEU指令がある。これに基づき、TUPE(Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981)という、事業者の変更による雇用の保護を主に対象とした規則がイギリスで制定されている。事業がCCTの対象となると、それまでは安定的であった職員の雇用が大きな問題として出てくるため、この規定が関係してくる。ただこのTUPEも実際には少数の事例にしか適用されず、適用された場合も入札手続の後に生じた条件の変化に対しては保護がなされないなど、現実には労働者の保護にはそれほど繋がらなかったということである¹¹⁸。

2-3-1-2: アメリカ連邦政府の A-76 等

従来日本においては、上で述べたイギリスの強制競争入札に比べて知名度は低いものの、アメリカ連邦政府においても調達対象の確定に関する制度的試みは存在する。この点について注目すべき文書は、OMBが1966年に出したA-76 (Circular No. A-76 “Performance of Commercial Activities”)¹¹⁹および、1979年に発行したA-76の補助的なハンドブックである。ここでは、民間によってもなしうる政府活動(commercial activity)が当該行政機関内部でなされるべきか、他の連邦機関に協定(interservice support agreement)によって依頼されるべきか、または、民間セクターによってなされるべきかについて、競争的に決定するための詳細な手続きを規定している。2003年5月29日の最新の改訂版によれば、標準の競争プロセス以外に、職員数が65人以下の組織に適用される簡易化された競争プロセスも併用されている¹²⁰。ただ利用は、手続きに手間がかかることや、職員からの反発が強いこともあり、国防総省を除いてはなかなか進んでいない¹²¹。

¹¹⁶ 例えば建設の場合などでは最大規模の自治体やEUの構造基金を受け取っている自治体に限られる。Gosling, *op.cit.*, pp. 83-85.

¹¹⁷ 例えば、「最も経済的に優れている(most economically advantageous)」の基準として、Regulation 21条は、履行機関、質、芸術性や機能性、技術面、アフターサービス、技術援助、価格を挙げており、実務に対して一定の指針を提供している。Ibid., p. 96.

¹¹⁸ Damian Grimshaw, Steve Vincent and Hugh Willmott, “Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services”, *Public Administration*, Vol.80, No.3, 2002, pp.478-479.

¹¹⁹ これは、「潜在的な官民競合の政府活動に関するパフォーマンスの確保についての通知」と訳すことができよう。

¹²⁰ 標準プロセスでは、案件の公表、提案の依頼、提案書・入札書の作成およびその受付、調査方法の実行、事業者の決定、契約・協定の締結、競争後のモニタリング等、そして準備企画を経てまた再度の競争が実施されていく、という手続きにより進められる。逆に簡易なプロセスにおいては、案件の公表、コストの算定、事業者の決定、契約・協定の締結、競争後のモニタリング等(以降同様)、となっている。本間正明監修・著、市場化テスト研究会著『概説市場化テスト—官民競争時代の到来』NTT出版、2005年、145-146頁。

¹²¹ 同書、151頁。なお、2003年に行われた官民競争では、標準競争が92件、簡易競争が570件であ

このA-76 は必ずしも外注を促進する目的ではなく、行政の運営を効率化することを主眼とするプログラムである¹²²。ただこの官民の競争の制度の効果として、政府機関に自身のパフォーマンスの向上のインセンティブを誘発することができ、民間セクターに事業拡大の機会を生み出すことが期待できる。このような手法により、質の高いサービスとコストの削減が図れると、国民自身がこの制度の利益者である¹²³。OMBによると、1981年から1987年の間に、6億9600万ドルの節約が達成されたということである¹²⁴。また、2003年度に完了した官民競争により、総額で約11億ドルのコストが削減されということである¹²⁵。

内部で実施するかまたは、民間に委託するかの決定に常に付きまとうのは、その決定が当該行政責任者によって恣意的に(つまり、できるだけ民間にネガティブな方向に)なされるのではないかという疑念である。ここで重要になるのは、行政自身が調達先の決定を行う際に公正な比較をいかに確保していくかという点である。

コスト比較にあたって、内部での実施については実施主体も比較的容易に決定できる。しかし逆に、民間については実施主体が必ずしも明らかではなく、コストがどれだけかかるかも明確ではない。そのため、FAR(Federal Acquisition Regulation : 連邦調達規則)9.501(d)では、日刊商業誌CBD(Commerce Business Daily)に、少なくとも90日の内に3度、30日に1度は告知を出し、調達先を調査するようにと規定している¹²⁶。さらに、コスト比較の決定については、疑義がある場合は、外部主体のGAOや連邦裁判所の審査に付される場合もあるなど、「利益相反」(conflict of interest)を防ぐための仕組みがかなり整っているようである¹²⁷。

また近年の制度的工夫として、1998年には、Federal Activities Inventory Reform (FAIR) Actの制定が挙げられる。ここでは、「本質的に政府的(inherently governmental)」でない事務を特定し、リスト化して公表することを義務付けている。OMBは1999年の6月24日に同法のガイダンスを出した。そのリスト化された事務につき、A-76のコストの比較を行うかどうかについて理由が示され、さらにその事務の機能についても分類するようになっている。これが公表されると、ある事務をリストに加えるべき、またはリストから削除するべき、などの意見についての申し立て(challenge)の機会が与えられる。それを受けて当該機関は再検討を行い、その結果は理由も付して示されなければならないことになっている¹²⁸。

このように外部からのチェックなどによる比較の客観性を担保する仕組みは作られているが、実務におけるA-76の適用の厳格性や、適用された場合に実際に適正な比較ができているかどうかは別途検証が必要である。さらに、A-76は管理者が利用しうる選択肢のひとつであ

った(同書、155頁)。

¹²² 特にレーガン政権においては、連邦機関にコスト比較の一環として効率化の努力を求め、民間とのコスト比較を行う手法を精緻化させていった。Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (The Brookings Institution, 1994), p.43.

¹²³ *Ibid.*, p.46.

¹²⁴ A-76による競争で政府が勝った場合20%、民間が勝った場合35%の、それぞれ当初比削減が達成された。なお、政府と民間の受注比率は、45:55であった。*Ibid.*, p.46.ただし、このようなOMBの試算には、過剰であるとの反対意見もある。*Ibid.*, pp.48-58.

¹²⁵ 日高昇治「海外における官民競争」、本間正明監修・著、市場化テスト研究会著『概説市場化テスト—官民競争時代の到来』NTT出版、2005年、155-156頁。

¹²⁶ W. Noel Keyes, *Government Contracts in a Nutshell* (West Information Pub. 2000), p. 102.

¹²⁷ *Ibid.*, pp.106-107.

¹²⁸ 以上、GAO, *Competitive Contracting: Preliminary Issues Regarding FAIR Act Implementation*, (GAO/T-GGD-00-34) 2000, pp. 1-3.

り、OMBは機関にA-76によるコスト比較を実施することを要求することはしないということである¹²⁹。その意味でCCTに比べ緩やかなものであり、見方によっては、CCTとの対比では、より多くの裁量を現場にもたらずlet managers manageという要素も包含しているものであるといえよう。ただこの点については、近年A-76の役割をより積極的に評価しようとする動きがある¹³⁰。

以上、アメリカ連邦政府のA-76およびそのハンドブックについての概要を紹介した。イギリスのCCTに見られる調達における官民選択の制度的な実施の枠組みが、アメリカでも存在し、実際に長年にわたり運用されていることは興味深い。イギリスのCCTとの比較としては、A-76の通知の発行は1966年と、イギリスのCCTよりもかなり古いものである¹³¹。また、行政機関自身によるコスト比較のプロセスを置くことで調達先を決定している点も、異なる。さらにA-76の利用自体についても、ある程度行政機関側に裁量がある点も異なる。既に述べたようにイギリスのCCTは非常に反発が強かったが、アメリカの制度はCCTほど厳格なものではない。その利用は全政府的に見ると従来必ずしも活発ではなかったが、逆に、制度として長年にわたり存続していることは注目に値する。日本のアウトソーシングや市場化テストの議論に対してもA-76の制度は示唆を持つものであり、日本でも同制度のより踏み込んだ分析が望まれるところである¹³²。

2-3-2：調達の実施手法

2-3-2-1：はじめに

前節で検討した調達対象の確定作業により、行政内部でまかなうのではなく調達を実施することが決定された場合、次にその物やサービスの調達の実施手法が問題になる。この調達手法についての制度設計に関しては、例えば日本では談合の問題が非常に大きいことから、従来それにどう対応するか、という観点からの研究や取り組みが主流であった。

例えば、金本良嗣教授は、公共調達システムの最も重要な問題点は、談合の蔓延であると述べる。その上で、公正取引委員会の摘発に頼るだけでなく、談合を防止するような調達システムを工夫する必要があるとして、一般競争入札以外に、工事完成保証人制度の廃止、ジョイント・ベンチャー制の廃止、アウトサイダーの参入の促進、費用内訳書の提出の義務付け、指名企業名を入札まで非公開にする、複数年度にまたがる発注の促進、正当な報酬の支払いなしでの企画段階での企業参加の禁止等を提示する¹³³。

また近年では例えば、平成15年6月から11月まで、公正取引委員会に「公共調達と競争政策に関する研究会」が設けられた。これは、公共調達における一層競争的な環境の実現と、

¹²⁹ GAO, *OMB Circular A-76: Oversight and Implementation Issues*, (GAO/T-GGD-98-146), 1998, p. 2.

¹³⁰ 具体的には1998年に、OMBは機関に商業活動に関する更新した目録の提出を義務付けた。GAOの報告書でもA-76の意義を強調し、OMBに対しA-76の重視を求めている。(GAO/T-GGD-98-146), pp. 1, 3-5, 7.

¹³¹ さらに早くも1955年に、連邦機関は、商業的に入手可能な物資やサービスを民間から入手することが推奨されたということである。GAO, *Competitive Sourcing Lessons Learned System Could Enhance A-76 Study Process*, (GAO/NSIAD-99-152) 1999, p. 2. また、その実務的な補助ハンドブックも、CCTが(地方自治・計画・土地法により)正式に導入されたといわれる1980年の1年前に既に発行されていた点が注目される。

¹³² 本間正明監修・著、市場化テスト研究会著『概説市場化テスト—官民競争時代の到来』NTT出版、2005年は、そのような意味でも注目できる。

¹³³ 金本良嗣「公共調達」、貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム：制度設計の構想』東京大学出版会、1994年、246-247頁。

入札談合の効果的な防止を図る観点から開催され、公共調達における公共調達の入札・契約制度等に関する課題を抽出し、公共調達における競争性の徹底を目指して、その改善のための方策を検討したものである¹³⁴。その中で入札談合への取り組みとして、入札情報の分析のため発注担当部局から独立した専門家による監視機関の設置、公正取引委員会との連携・協力の一層の強化、入札談合等関与行為防止法に基づく厳正な対処、損害賠償請求の適切な活用等が提言されている。

ただし本稿で以下取り上げるのは、上に述べたような主として談合への対処の見地ではなく、「効率性」そのものを重視してその実現に寄与しうる調達手法である。この「効率性」の意味内容は、次項の調達の目的の箇所でも再度詳しく述べるが、本稿ではこの「効率性」(以下括弧なしで使用)を、調達そのものに支払う対価としてのコストの他、調達事務コストの抑制と、本来の政策目的の達成の観点からの納期も含めた質の確保をともなったものとして捉える。つまり、Value for Money(金額に見合う最も高い価値)に近い概念である(上記の公正取引委員会の研究会の報告書にもこの観点が盛り込まれており注目される¹³⁵)。ただ本稿での「効率性」には、調達対象そのものの価格の抑制と質の確保という以外に、調達事務コストの抑制も含めた。

このように本稿において効率性を中心に調達手法を検討する理由は、国連システムの調達においては、実質的に公正性よりも効率性に対する実務上の要請が非常に大きいからである。そのため例えば、行財政の効率化の観点から調達の改革がなされているのを確認することができる。具体的には、次の国連事務局による調達改革当初の報告書のタイトル

United Nations, Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Progress in the Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: Report of the Secretary-General, (A/C.5/49/67) 1995.

などに現れている¹³⁶。

この背景には、国連を含めた国連システム諸機関全般に程度の差はあれ見られるリソース不足の問題がある。国際社会の問題とそれへのニーズは山積しているが、それらに対処すべき国際機関のリソースは非常に限られている。反面財政的なリソースは、義務的な拠出以外の自発的な拠出に多くを頼り、予算の伸びも抑制されがち¹³⁷なうえ、不払いも存在するという、基盤の脆弱なものである。このため、リソースの確保や、大枠におけるリソースの効果

¹³⁴ 公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会報告書」2003年、「はじめに」より。

¹³⁵ 上述のように、この公共調達と競争政策に関する研究会は、公正取引委員会による開催ゆえに、当然ながら談合への対処や調達における公正性の確保に力点が置かれてはいる。しかし同時に、多様な調達制度やValue for Moneyへも配慮がなされた検討が行われており、注目できる。具体的には、契約者選定過程の多様化として、総合評価方式や、事業者の発意による技術提案の活用、競争的交渉方式の導入、債務負担行為を積極的に活用し、複数年度契約の利用をガイドライン等の形で明確化することなどが盛り込まれている。もっともその検討は、公共調達全体というよりも、公共事業における調達に比較的限定されたものとなっている。

¹³⁶ もっとも、近年の国連の財務規則の改正でBest Value for Moneyが一般原則の1つとして規定されたように、Value for Moneyは次第に国連システムにおいても使用されるようになってきている。これは、8章のThe Task Force on Common Servicesの項で述べるように、UNDP、UNFPA、UNOPSなど他の機関にも受け入れられてきている。また8-3で述べるHLCMでも、2002年3月の第3回会合に、Expansion of Joint Purchaseとして、最低価格アプローチ(lowest-cost approach)よりもValue for Moneyを重視することなどが申し合わされている。

¹³⁷ 例えば、(物価変動をどう考慮するかにはバリエーションがあるが、)前予算年度と同様とするいわゆるzero-based budgetの運営手法も見られる。

的な配分に努力をする一方で、限られたリソースをできるだけ有効に執行する必要性が国内行政以上に高いわけである。その意味で、支出の多くの割合を占める調達行政に特に求められるのは、先に述べた意味での効率性である。反面、日本で起こっているような談合については、一般に入札参加者の国籍が多様でまた相互に地理的にも離れている場合も多く背景事情が異なる¹³⁸。

以上を念頭に、以下では(特に効率性の側面から)調達手法を考えるにあたっての基本的な問題としての規則と裁量を取り上げる。その後具体的な手法として、長期契約、代行調達、インセンティブの付与、手続きの合理化・電子化、商業品の調達の拡大などについて個別に検討を加えることとする。これらの手法を公正性よりも効率性に重点を置いたものとした理由は次の通りである。

通常、参加の機会の確保とその参加者間の公正な取り扱いという点からは、仕様を確定した上で、案件ごとに一般競争入札を徹底し、落札の決定にあたってはこれを客観的な数値指標により評価するのが最も妥当である。しかし以下で検討する効率性を重視した具体的な調達手法においては、この原則に一定の修正を加えている。先ず基本的問題として規則と裁量の項目では、過去の実績という数値化の難しい要素を調達担当者に裁量を与えて実施する方策などを盛り込んでいる。この点については、行政パフォーマンスの結果の重視と効率性の観点から裁量の拡大と規則の緩和などを骨子としたクリントン政権期の調達改革を取り上げ具体的に検討する。次に、具体的な手法に関しては、長期契約は基本的に需要を集約し規模の経済を背景としてディスカウントやサービスの充実を迫及する手法である¹³⁹。代行調達は、専門的な機関の調達の実施により効率的な調達が期待できる¹⁴⁰。インセンティブの付与は、供給側からより多くの協力を引き出すことで、従来よりも小額で調達を実現することを可能にする。手続きの合理化や電子化は、調達行政のコスト縮減に直結する。最後に、商業品の調達では、政府仕様に基づく特注を見直すことでより効率的な調達が期待できる。

最後に、日本の調達研究との関連である。日本では前述のように、従来どちらかというところと談合への対処をどうするかという、(直接的には)公正性の確保が主流であったが、財政がますます厳しくなる中、今後調達において公正性に加えて、効率性が重視される傾向が強まると思われる¹⁴¹。その際、同様に財政難の中、改革が行われたアメリカ連邦政府の調達への取り組みなど他国の調達行政を検討することは、一定の意義はあるといえよう¹⁴²。

¹³⁸ 無論、現地調達に関連した不祥事や癒着など他の類型の不正の問題は、後述のように現に例えばPKO(5-4 参照)やUNICEF(7-3-3 参照)においても発生しており、効率性の追求のみではなく、このような側面についてもモニタリングの強化も含めての対応が必要であり、現になされているところである。

¹³⁹ なおこれは、効率性を重視するものであり、より多くの主体の受注の機会の確保という意味での公正性とのバランスは難しいものである。

¹⁴⁰ 組織編制において検討した中央調達庁による調達実施の活動は、代行調達の束とも言うものである。この点についても、代行調達の項で検討する。

¹⁴¹ 実際、行政の無駄を省き、「簡素で効率的な政府」を実現するため、関係省庁が情報交換、意見交換を行い、連携を図るため、内閣官房に、行政効率化関係省庁連絡会議が平成16年2月5日の関係省庁申合せに基づき設置され、調達実施のあり方が再検討されている。

¹⁴² 無論、談合や癒着は、公正性のみでなく効率性も著しく損なわれるもので、その防止に関する研究は効率性からも大切であることには留意が必要である。

2-3-2-2：基本的問題—規則と裁量

主に効率性の側面からの調達の実手法において、基本的問題として議論するにふさわしいものに、規則と裁量¹⁴³がある¹⁴⁴。公的機関においては、調達相手の決定の過程で恣意性を排し、公正性・非差別性を確保することなどが求められる。その確保は伝統的には規則により、裁量を制限し現場を規律することを通して行われてきた。公的機関の調達の特徴は、いわば「裁量権の制約」にあるということができよう¹⁴⁵。このような裁量の制限は、随意契約や制限競争入札の使用の制限と、落札者の決定における選定方法の制限などの面で顕著である。通常、規則は競争の確保を要請するものであることを基本原則としている。

ただ効率的な調達は、必ずしも裁量の制限と規則による競争の強制により導かれるものではない。調達行政の規則の改正で現場の裁量を増やすことで、よりよいパフォーマンスを得るという逆のアプローチも存在する。Steven Kelman教授は、クリントン政権での調達改革が行われる前の1990年に、アメリカ連邦政府の情報技術関連機器、特に複雑なコンピュータシステムの調達などにおいて、手元にある過去の実績を落札決定にあたって使用することを含めた現場の裁量の拡大を主張している¹⁴⁶。これは(アメリカ連邦政府の調達改革の項)で述べるように、当時の調達規則が過剰に裁量を制限し競争を義務付けることで、調達のパフォーマンスが低下していたという現状認識によりなされたものである。

複雑なコンピュータシステムの調達では、政府自身が仕様を詳細に定めることはできないため、調達先は単なる入札(sealed bids)ではなく競争的プロポーザル方式により決定される¹⁴⁷。この競争的プロポーザル方式には政府が調達対象に求める条件(requirements)の作成方法、プロポーザルの評価基準の作成、評価基準を用いて実際に評価を行う際の利用可能な情報の3点に関して、裁量の制限が存在する¹⁴⁸。

つまり、条件の作成にあたっては、連邦調達規則により最低限の必要性(minimum needs)しか記載できず、競争性を阻害するような制限を設けてはいけないとされていた。また、プロポーザルの評価基準の作成に関しては、調達対象に求める条件(requirement)に適合するものでなければならないとされ、数量化の難しいものは敬遠されがちである。さらに、それらの評価基準は、提案招請(RFP)に入れ込まれていなければならない。評価基準を用いて実際に評価を行う際の利用可能な情報に関しても、過去の入札者のパフォーマンスの情報を評価に反映させていない¹⁴⁹。

¹⁴³ 裁量(行為)とは、「ルールに規定されない行政官自身の主観的な判断」(による行政官の行動)と規定できる。森田朗「法治行政と裁量行為」、西尾勝・村松岐夫『講座 行政学〈第6巻〉市民と行政』有斐閣、1995年、9頁。

¹⁴⁴ 規則と裁量の問題一般については、行政法学のみならず行政学においても、様々な形で論じられているところである。行政学の分析としては、前掲、森田のほか例えば、日本行政学会編『日本の行政裁量：構造と機能』(年報行政研究 18)、ぎょうせい、1984年や、西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年の第8章「行政裁量」(305-344頁)などがある。

¹⁴⁵ この点、金本良嗣「公共調達」、貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム：制度設計の構想』東京大学出版会、1994年、233-236頁参照。同書では「公共」調達制度の特殊性として、調達者の裁量権の制約を挙げている。そしてこれを、調達者サイドのモラルハザードや政治的な歪みに対する有力な対応策であると位置付けている。

¹⁴⁶ この点、Steven Kelman, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Public Performance* (AEI Press, 1990), pp.61,86,87,95 など参照。

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 18.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 19.

¹⁴⁹ 以上、*Ibid.*, pp. 19-21.およびpp. 38-43,56 など参照。なお、過去のパフォーマンスを評価に反映させ

逆に、裁量の制限が緩いのは民間の調達である。民間企業では、契約相手の選定の方法はかなり自由であり、その相手方となる可能性がある複数の企業間で取り扱いに差異を設けることは基本的に問題にならない。Kelman教授は官民の差異を認識しつつ、調達官により大きな裁量を付与し、過去の実績を業者の選定段階においてより認識し、パフォーマンスのよい納入者との継続的な関係を重視することで、技術協力や建設的な提案を含む多くの協力を民間から得られるとする¹⁵⁰。

民間に類似の手法を導入するNPM(New Public Management：新公共管理政策)的試みは、近年行政において主要な管理手法として導入されているが、上で述べたような意味での裁量の拡大も調達におけるNPM的試みとして興味深い¹⁵¹。ただし、裁量をどのような点で拡大させるか、抑制させるかは重要である。また、裁量の付与・拡大にあたっては、それを濫用することなく、適切に運用する能力および倫理・責任感のある担当者の育成・確保はその大前提であるといえよう¹⁵²。

2-3-2-3： 規則と裁量の問題を含めた調達改革の例—クリントン政権下の NPR

前項では調達の実施手法の基本的な課題として規則と裁量の問題を取り上げた。この規則と裁量の問題は、クリントン政権における調達実施の改革において焦点があてられたものである。そこで本項では、この調達改革の背景や評価、位置付けなどについて検討しつつ、規則と裁量の問題への対処のなされ方を示す。なお、次項で述べる効率性の観点からの調達の具体的な実施手法は、主にこのクリントン政権での調達改革や、それを導き出すための議論にその素材を求めている。

(＜NPR：成果を重視した連邦政府行政改革＞)における調達改革の位置付け

アメリカ・クリントン政権下の行政改革は、「それまでのいかなる行政改革も、20世紀、または憲法制定以来、これほどハイレベルな注目が、これほど広範囲の行政活動に対して、これほど長期間にわたって当てられたことはない¹⁵³」という評もあるほど、議会も巻き込んで大規模に行われた。

NPR(National Performance Review：成果を重視した連邦政府行政改革)と呼ばれるこの改革は、1993年3月にクリントン大統領による政府再生への取り組みの発表を受けて開始された。1993年中ごろに行われた連邦政府の運営についての検討と、それを受けて1993年9月7日にNPRのゴア副大統領によりその内容が公表された。その趣旨は、その報告書のタイトル *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (Report of the

ていないのは、提案文書によってのみ納入業者を評価すべきとする主義が原因であって、必ずしも連邦調達規則FAR自体がそれを禁止しているわけではない(*Ibid.*, p. 43.)。

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 62-85 および、終章参照。

¹⁵¹ 他方、直営方式や外部からの調達における随意契約を極力排し、現場の裁量を制限し、競争入札を義務化することにより、市場メカニズムを導入することで競争を確保し、効率的な調達を行うという方向もNPM的改革として存在する(この点、イギリスの強制競争入札などがその典型的な例である)。

¹⁵² この点につきKelman教授は、もっと調達に携わる責任者をより信頼するという立場に立つ(Kelman, *op.cit.*, p.90.)。その上で、盗聴やおとり捜査などの手法の積極利用や調達部局内外のモニタリング機能の強化、刑事罰の強化などにより、汚職や不正の発生の抑制は可能であるとする(*Ibid.*, pp. 95-99.)。

¹⁵³ Donald F. Kettl, *Reinventing Government: a Fifth-Year Report Card* (Washington, D.C.: Center for Public Management, Brookings Institution, 1998), p.v.

NPR, September 7, 1993.) 「官僚主義から結果主義へ—よりよく機能し、しかもより費用のかからない政府—」に集約されている¹⁵⁴。

この改革では向こう5年間で1080億ドルのコスト削減が表明された¹⁵⁵。そこに盛り込まれた歳出の削減としては、大きく3つの分野があった。先ず一番大きいのが、連邦職員を25万2000人削減し404億ドルを節約することである。次に個別組織ごとのプログラムや機構改革による364億ドルの削減が続く。最後に、契約プロセスの合理化による5%の調達コスト削減により225億ドルを節約することである。この3分野で全コスト削減のほとんどが占められていた。

(改革前のアメリカの調達行政の状態)

以下では具体的な調達改革の内容や方向性を検討するが、その前提として、改革前のアメリカの調達行政の状態を概観する。当時は、官僚的なルールが多く現場の裁量が乏しく、調達行政の非効率性が生じていた。その背景としては、調達官や供給者など調達に関与する主体が性悪的に捉えられ、腐敗を防止する必要性が強く意識されていたことにあった。そのため調達手続きが長くコストもかかり、その上最も適切な企業に受注させるための裁量が現場に与えられていない状況であった¹⁵⁶。例えば、官僚的な「公正性」の観念を背景として政府仕様(specification)が多用され、その結果、市場に出回らないような特別な製品を調達することになり、高価で質が悪い物品を調達してしまっていた。また、調達対象の物・サービスの注文主体であるラインのスタッフは、特定の業者に便宜を図り易いという考えから、調達担当官を通してのみ購入が可能にしていた。加えて、業者側の価格の妥当性を担保するため、詳細なコストの根拠についてのデータを提出させたり、製造過程でも厳格な検査を規定していたが、これが多くの企業の参入を阻害し、競争を減らし、結果、政府のみを相手とする企業からの調達が多くなっていた。ひいては、行政コストと業者側のコスト上昇に繋がり、価格が高い要因ともなっていたのである¹⁵⁷。

(Steven Kelman 教授の分析例)

このような問題について、Steven Kelman教授は、情報技術関連機器の調達に焦点を当てて行政学的な視点から検討している¹⁵⁸。Kelman教授は、1993年から97年まで、Office of Management and Budgetの中の調達部局であるOffice of Federal Procurement Policyの長官(Administrator)(上院承認職)として、クリントン政権期の調達改革に携わった¹⁵⁹。Kelman教授の分析は、実際に改革にも大きく反映されたもので、その意味でも非常に重要である。Kelman

¹⁵⁴ 以上につき、Donald F. Kettl, *Reinventing Government?: Appraising the National Performance Review* (Washington, D.C.: Center for Public Management, Brookings Institution, 1994), p.63 および、山村恒年他「クリントン政権の行政改革(上)—Common Sense Governmentの創造を目指して—」、『季刊行政管理研究』78号、1997年、45-46頁参照。

¹⁵⁵ Al Gore, *The Gore Report: From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (Report of the NPR, 1993), pp.iii-iv. また、Kettl, *op.cit.*, 1994, p. 7 および、Kettl, *op.cit.*, 1998, p. 2 など参照。

¹⁵⁶ Steven Kelman, *Implementing Federal Procurement Reform* (a paper prepared for the Innovations in American Government Program at Harvard University John F. Kennedy School of Government, 1998), p.4.

¹⁵⁷ Steven Kelman, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Public Performance* (AEI Press, 1990), pp.4-5.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ このOFPPは、1974年に議会により設立されたものである。Kelman, *op. cit.*, 1998, pp.1-2.

教授は、規制緩和を行い(deregulated)調達行政の現場により大きな裁量を与えることで、パフォーマンスのよいサービス供給を調達することができるとする¹⁶⁰。

情報技術関連機器、特に複雑なコンピュータシステムの調達などでは、単にハードウェアだけではなく、その企業のアフターサービスや将来の技術変革への対応力などが重要である¹⁶¹。このような諸点は、入札書類(written proposal)からは何えず、過去の実績は貴重である¹⁶²。しかし、当時そのような自らのところにある過去の実績などの情報を、落札者決定において使用することは非常に制限されていた¹⁶³。

このような現状に鑑み、Kelman教授は公正性や信頼性の重視とともに、実質的なパフォーマンスの確保もなされなければならないとし、手元にある過去の実績を落札決定にあたって使用することも含めた、現場の裁量の拡大を主張したのである¹⁶⁴。

Kelman教授は、調達の規制制度システムの3つの目的として、正当なアクセスの確保などの公正性、汚職を防ぐ信頼性、最も低価格で財やサービスに必要とされる質を確保する経済性と効率性を挙げている¹⁶⁵。当時のルールでは、公正性と信頼性が重視される反面、実質的なパフォーマンスとしての経済性と効率性が確保されておらず、さらに、そのようなルールの下で1988年には調達を巡るスキャンダルも起こるなど、結局、信頼性の確保にさえ繋がっていなかったということである¹⁶⁶。

(NPRの調達改革の成果)

以上述べたような状況の下で行われたNPRの調達改革の最も大きな成果は、1994年のFASA(Federal Acquisition Streamlining Act: 連邦調達合理化推進法)の制定とその実施である。その方向性は、法律のタイトルにも示されているように、調達行政の合理化や現場への裁量の増大などを通じた調達改革の効率化や経済性の確保である¹⁶⁷。これらの具体的な手法の改善は、次項で述べることにする。上で述べた情報技術機器の調達における過去の実績に関する配慮は、上述のKelman教授の主張に沿った形でまとまった。具体的にはFASAの延長として1996年に制定されたClinger-Cohen Act(Federal Acquisition Reform Act: 連邦調達改革法)によって、情報技術機器の調達に関して、パフォーマンスや結果を重視し裁量を拡大する施策がなされた¹⁶⁸。なお、このような改革のプロセスにおいては、立法の過程とその後の実施の両面にわたって現場の声が重視された¹⁶⁹。

¹⁶⁰ 当時の調達行政を規律する一般的な観念は、「調達においては競争が不足しており、官民に馴れ合いの関係ができ、政府は契約相手から高い物資やサービスを調達させられている。ゆえに競争が必要である」というものであった。*Ibid.*, p.1.

¹⁶¹ 特に前者については、「設備(equipment)だけでなく人も買う」という表現で企業からの技術者の能力(capability)や態度(attitude)の重要性を指摘している。以上、*Ibid.*, pp. 35-38.

¹⁶² *Ibid.*, p.39.なお、交渉における担当官が得た印象(impression)も同様に重要である*Ibid.*, p. 46.

¹⁶³ 厳密にいうと、FARには自らのところにある過去の実績を、落札者決定において使用してはいけないということは書かれていない。入札書類に基づいてのみ評価されるべきであるという風潮(culture)が原因となっていたようである。*Ibid.*, p. 43.

¹⁶⁴ この点例えば、*Ibid.*, pp. 61,86,87,95 など参照。

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 11.

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp. 89,96,97.

¹⁶⁷ GAO, *Federal Acquisition: Trends, Reforms and Challenges*, (GAO/T-OCG-00-7) 2000, p. 9.

¹⁶⁸ (GAO/T-OCG-00-7), pp. 9,13,14,18.

¹⁶⁹ Kelman教授は、調達改革立法の成立前の時期においても、「議会よりも現場の調達機関とそのスタッフに焦点をあて」、法の実施においても現場の視察を行いつつ、調達担当者の組織(the National Contract Management Association)の活動を促進した。Kelman *op. cit.*, 1998, pp. 6,12,13.

NPRの改革では、目標の1080億ドルの削減のうち、実際には人員削減で計画を上回る548億ドルが、プログラムや機構改革で147億ドルが削減できたとされる。そして調達改革においても123億ドルの削減が実現した¹⁷⁰。前述のDonald F. Kettlは、開始から5年間のNPRの成果を検討し、調達改革を具体的な改革分野としては最も成功したものとしている¹⁷¹。逆に例えば、最も多くの節約をもたらした人員の削減は、数値的な目標は達成したが、小規模になった人員に見合う組織の使命(mission)の見直しが十分になされなかったとされ、調達改革より低い評価となっている。このように調達改革が行政改革の大きな柱となされ、しかもそれが相対的に成功したとされているのは注目される。

(NPRの調達改革への批判)

以上のようなNPRにおける調達改革に対しては、根強い批判論も存在する。ジョージ・ワシントン大学のSteven Schooner教授がその代表的な論客である¹⁷²。批判のポイントは、調達に関連した行政審判的機能の減少である。これは単に景気がよくなったからであるとか、調達行政への入札参加企業などの外部関係者の不満が弱くなったからという理由ではなく、政策として実施されたことが背景としてある¹⁷³。行政審判的機能で、落札できなかった業者などによる契約プロセスの問題を取り上げる苦情(bids protests)の処理は発注機関やGAOが担当している。GAOは、1993年には3300件以上の苦情(protests)を受理したが、1998年には約1500件に減少している。NPRの調達改革の責任者であったKelman教授は、時間とコストがかかる上に、調達官の萎縮効果などの悪影響、抗議した企業の「ごね得」的な側面などを理由として、この抗議制度の現状を問題視している¹⁷⁴。なお、契約相手による契約上の問題に関する苦情(contracts disputes)については、各機関のBoards of Contracts Appeals (BCAs)が担う。DoD(アメリカ連邦国防総省)の場合は、the Armed Services BCAがあるが、1990年に2218件であったものが1998年には796件に落ちている¹⁷⁵。Schooner教授は、効率性だけではなく、透明性、信頼性、競争性という側面にもより配慮するべきであると懸念を表明している¹⁷⁶。この問題についての指摘は、調達行政の実施において配慮すべき複数の観点を同時に十分に充足することの難しさと、その状況に適合した形でバランスを保っていくことの重要性を示しているといえよう。

¹⁷⁰ Donald F. Kettl, *Reinventing Government: a Fifth-Year Report Card* (Washington, D.C.: Center for Public Management, Brookings Institution, 1998), p. 17.この数字は、クリントン政権の試算であるが、検証は困難である。Ibid., p. 18.

¹⁷¹ Aランクがつけられている。調達改革については業者の中には不満を述べるものもいるが、以前に比べてはるかに効率的な調達システムが形成されたとされる。なおNPRの具体的な分野を離れて総合的な面では、「意欲(effort)」が最も評価されており唯一A+となっている。NPR全体では、Bの評価である。(Ibid., p.ix.)

¹⁷² 同氏は、同大ロースクールで政府契約法を担当している行政法学者である。

¹⁷³ Steven Schooner, "Pondering the Decline of Federal Government Contract Litigation in the United States", *Public Procurement Law Review*, No.5, 1999, pp. 242-248. 1994年のFASAの主要な目的の1つである、内部コストを削減しつつ調達を迅速に行う一環としての措置であった。簡易な手続きの拡大や非公式の苦情処理の多用などが含まれる。この点、契約プロセスの問題に関する苦情(bids protests)については(GAO/NSIAD-98-81), pp. 2,11-13 参照。

¹⁷⁴ Steven Kelman, "Silence of Protester's Bark Signals New Era", *Federal Computer Week* (February 22, 1999).

¹⁷⁵ 他の機関にも同様な現象が見られる。以上、Schooner, *op.cit.*, pp. 242-244.

¹⁷⁶ Schooner, *op.cit.*, pp. 248-249.

(NPR の調達改革のまとめ—規則と裁量の問題を中心に—)

以上、90年代アメリカ連邦政府でのクリントン政権下で行われた調達改革を検討した。調達手法の改革の内容は多岐にわたるが、冒頭に提示した調達手法の基本的課題に関連しては、調達に関する規則の緩和と、裁量の拡大が実施された点が挙げられる。例えば、調達手続きの合理化枠の拡大、情報技術機器の調達先決定における現場の裁量の拡大、政府仕様の削減と商業品調達の許容などである。無論、規則は競争の確保、公正性の保障など調達行政の信頼性確保のために不可欠である。しかしアメリカの連邦政府の場合、Steven Kelman教授が強く主張しているように、それが必ずしも調達行政の大きな目的の1つである効率的な調達の実現を導かなかつた¹⁷⁷。上記の改革は、この状況に対処したものであつた¹⁷⁸。ただしSchooner教授が主張しているように、規則の緩和や裁量の拡大が、行政審判機能の弱体化など公正性を保障する制度との関係では様々な問題も孕みうることに留意が必要である。

アメリカ連邦政府の場合は、以上のような改革である程度成功したが、何が適切な処方箋かは、個別の調達行政の状況によって当然異なるものである。国連システムや日本の調達を検討する際にも、現状の問題点が規則の過度の厳格さにあるのか、もしくは裁量の大きさにあるのかの見極めを要する。また実際に改革が行われているのであれば、それはどちらの方向にあるのかという点は、1つの重要な分析視角であろう。

なお、大規模な行政改革であるNPRの大きな柱の1つとして、調達行政が取り上げられていた点自体注目に値する。調達行政を通して購入やリースされる物やサービスの規模は大きい。ゆえに人員削減や組織改革と並んで、調達行政は主要な行政改革の1つとしての考慮の意義は大きい。この点、本稿では国連について具体的に調達改革の分析を行う。なお日本の中央省庁においては、公共事業の調達や防衛調達など調達に関わる様々な問題が起こっているが、個別の対応に終始し、行政改革の主要な分野として取り上げられてはいない¹⁷⁹。ゆえに、この点は将来の行政改革における検討課題となりうる可能性はあろう。

(補論：NPMの視点に基づくアメリカとイギリスの調達改革の比較)

以上ここまで述べてきたアメリカと、調達対象の確定の項で述べたイギリスでの調達改革は、1980年代以降の新公共管理政策=NPMの事例としてよく参照されるイギリスの保守党政権およびアメリカのクリントン政権での行政改革の一環として実施されたものである。中央・地方行政機関は、国家経済において多くの場合最大の物・サービスの購買主体であり、予算の多くの割合は人件費の他に、物やサービスの調達で占められている。そのためその調達のあり方は、効果的な予算の使用の点からも、また国や地域の経済全体にとっても重要である。では、これらの調達改革自体は、NPMの理論の中でどのように比較し、整理できるであろうか。以下では補論としてこの点について考察を行う¹⁸⁰。

¹⁷⁷ 逆に、政府特別仕様の規定や詳細な価格根拠を要求する規則などによって、本来の目的とは逆に実質的には参加の確保も十分実現できなくなっていた。このことは、一般競争入札なども含めた、公正性の追求一辺倒の処方箋への警鐘と解することもできよう。

¹⁷⁸ ルールは、法治行政の原理の実現には役立つものであるが逆に、詳細なルールの遵守には高度な予測能力や専門能力、ルール改廃のコスト、行政官への負担などの現実的な問題点もある。森田朗「法治行政と裁量行為」、西尾勝・村松岐夫『講座 行政学〈第6巻〉市民と行政』有斐閣、1995年、2-9頁。

¹⁷⁹ これはWTO政府調達協定の関連などを除いては、調達行政そのものを専門に担当する機関が存在していないことも反映しているものと思われる。

¹⁸⁰ 本稿は、NPM自体について分析を加えることを目的とはしていない。NPM論については、人口に膾炙したものとしては、David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the*

このNPMは、相反する性質を持つ新制度主義経済学(the new institutional economics)と民間型経営主義 (business-type managerialism)という2つの理論に由来するといわれている。前者は、競争性(contestability)、透明性、インセンティブなどの理念に基づき、行政サービスの受益者の選択の自由(free to choose)を強調するものである。後者は、結果達成のために現場に高度な裁量を付与して、運営に自由度を増すこと(free to manage)を強調するものである。無論これは明確な目標設定が前提になければならない。両者は、従来のルールやヒエラルキーによって規律される官僚制の機能不全を是正する点では共通するものの、非常に異なる性質のものである¹⁸¹。

この差異は、NPMの基本的な手法の差異にも繋がる。前者の新制度主義経済学からは、公共サービスの提供主体として独占状態にある行政機関を市場原理にさらすことによって管理者にインセンティブを与える、make managers manageという手法が導かれる。後者の民間型経営主義からは、管理者は何をすればよいかは認識しているので、それを阻む既存のルールや手続き、構造を排除し、より多くの裁量を現場にもたらしlet managers manageという手法が導かれる¹⁸²。

上で述べたアメリカとイギリスの調達改革をこの枠組みに当てはめると、イギリスでは主としてmake managers manageの性格が強く、アメリカでは主としてlet managers manageの性格が強いといえる。イギリスでは公共サービスや行政管理が内部の独占になっていた部分をCCTなどによって外部との競争に強制的にさらすというものであった。反面アメリカでは、詳細な規則も影響して効率的な調達が阻害されていた点に鑑み、ルールの緩和と現場への裁量を増大させるという点が中核としてあった¹⁸³。

このように、調達理論の分析の箇所でも述べた裁量と規則をめぐる改革の方向性の多様性は、NPM内部における趣向の相違とも関連し、実際にアメリカとイギリスの調達改革においてもみられることを確認することができた。無論、このどちらがより適切であるということは一般的にはいえず、国連システムや日本の調達を検討する際にも、個別の調達行政の現状や抱える問題点を把握した上で、どちらの処方箋が望ましいと思われるかを提示する必要がある¹⁸⁴。

Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Penguin, USA, 1993)や大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント—理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年などがある。ただより踏み込んで、NPMの相対化を含めた批判的な分析を行っている代表的なものとして次の諸研究がある。R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, Vol. 44, 1996, pp. 652-667 は、多様な主体の水平的に組織化されたネットワークと捉えるガバナンスとの比較によりNPMを相対化し、その弱点を指摘したものである(特にpp. 663-664.)。また、Christopher Hood, “Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, Vol.69, 1991, pp. 5-6 は、NPM内部の矛盾、NPMの副作用や逆効果などを指摘している。

¹⁸¹ Hood, *op. cit.*, pp. 5-6 および、Rhodes, *op. cit.*, p. 655 参照。

¹⁸² Donald F. Kettl, “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.16, No.3, 1997, pp. 447-449.

¹⁸³ 無論、アメリカにおいても、2-2-2-3 で述べたGSAへのラインの省庁からの調達依頼の任意化など、GSAの観点からはmake managers manage的な要素も存在する。また、イギリスにおいても、ブレア労働党政権によるCCTの廃止とベストバリューの導入など、make managers manage的な要素は従来に比べれば弱まってきており、両国の差異は相対的なものである。

¹⁸⁴ この点に関連して、NPMが弾力性や信頼性、公正性・中立性・アカウントビリティなどを確保しにくい点には留意が必要である。Christopher Hood and Michael Jackson, *Administrative Argument* (Dartmouth Pub Co, 1991), pp. 200-203.

2-3-2-4：主に調達行政の効率化の観点からの具体的手法の諸例

以下では国内行政においてなされている、調達行政の効率化の側面を持つ具体的手法の諸例を、主にアメリカ連邦政府の調達に関する取り組みや議論を基に検討する。具体的には、長期契約、代行調達、インセンティブの付与、手続きの合理化・電子化、商業品の調達の拡大を取り上げる。

(長期契約)

長期契約は発注側が規模の経済を発揮し、効率的な調達を行うための有効な手法である。例えば事務機器などに関しては、公的セクターは大口の顧客であり、長期契約を上手く活用することによって、大きな節約を達成できる。また反対に、非常に技術的で複雑な情報通信システムなどの調達案件においても、この手法は応用可能である。

前述のKelman教授は、民間においては契約に長期的関係(long-term relationships)が見られるとする。しかしこれは、非公式な(informal)ものだとする。つまり、契約の期間は確定しておらず、相手方がよいパフォーマンスを確保できていることが関係継続を保障するようになっている。政府の場合、契約が厳格な期限付きであり、その都度入札がなされ協力関係が比較的保ちにくい、いわば公式の(formal)ものではあるが、(アメリカ連邦政府では)5年程度の長期契約も存在する。この点につきKelman教授は、調達に携わる責任者を従来よりも信頼するべきであるという立場であった¹⁸⁵。その上で、盗聴やおとり捜査などの手法の積極利用や調達部局内外のモニタリング機能の強化、刑事罰の強化などにより、汚職や不正の発生の抑制は可能であるとする¹⁸⁶。

このように公式か非公式かの差異はあるものの、長期的な関係においては、契約当事者の間の、いわゆる「投資の効率性」が確認できる。特定の供給者と特定の納入業者の双方が、相手について学習できるため、技術的な支援も容易になり、サービスの供給がスムーズに実現できる¹⁸⁷。

もっとも、長期契約にはいくつかの課題があるといえよう。実際の運用においてはこれらに十分留意する必要がある。第1に、競争を阻害する恐れである¹⁸⁸。都度契約においては、調達実施のコストがかさみ、規模の経済は発揮できず値下げは難しいが、その都度競争は確保される。逆に長期の契約ではこの点が難しい。ただしこれは長期の契約相手の選定に当たっては依然として競争が存在しうるわけであり、随意契約などとは性質が異なる。また、長期契約を複数の相手方と結び、個別の調達事案ごとに担当者がその中から選択する方式も可能である¹⁸⁹。

第2に、予算制度との関係である。例えば日本のように単年度主義の場合、複数年契約は法制度上の制限がかかっている¹⁹⁰。将来にわたる予算の支出のコミットメントを過度に行政

¹⁸⁵ Steven Kelman, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Public Performance* (AEI Press, 1990), p. 90.

¹⁸⁶ *Ibid.*, pp. 62-63.

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp. 69-71.

¹⁸⁸ この関連として*Ibid.*, p.65 も参照。

¹⁸⁹ この点国連システムにおいては、例えば後述のように7章で扱うUNICEFが医薬品の調達について、9章で扱うIAPSOが車両について取り入れている。

¹⁹⁰ 日本では、長期契約は単年度主義の制約が厳格に適用されており、予算決算及び会計令(予決令)102条の2の限定列举では、年度を越えた供給契約の種類は電気、ガス、水、電気通信などに止まっている。これには雑誌の購読契約さえ見当たらない。碓井光明『公共契約の法理論と実際』弘文

のみで実施するのは、財政当局や立法当局の抵抗が存在することは事実である。ただし、日本においても特定の類型に関しては許容されており¹⁹¹、所定の手続きを経ることで実施が可能になっている。しかし、この十分な活用はなされていないのが現状である¹⁹²。

第3に、環境の変化である。長期契約を行っておくと、需要の増加の場合に安定供給を確保できるというメリットがある。これは特に、その調達対象が医薬品など人の生命にかかわり確実な確保が必要なものにおいては非常に重要である。ただ逆に、供給の増加や需要の減少も起こりうる。このような環境の変化に対しては、価格改定の協議を契約に入れ込むなどの柔軟な手段により対応が可能である。

(代行調達)

代行調達は、調達需要を持つ機関に代わり別の機関が調達を実施する方式である。調達需要を持つラインの省庁に代わり調達庁が調達を実施するという意味では、中央調達制度は代行調達の束であるという見方も可能である。ただ代行調達は、中央調達制度が存在しない場合にも、任意に機関間の水平的な協力により成立しうる点が特徴である¹⁹³。

代行調達機関は、調達対象について依頼機関よりも優れた専門性を有し、依頼機関が独自に実施するよりもより高い付加価値のある調達を行うことが求められる。依頼を義務的ではなく任意にしたうえで、代行調達を実施する専門の機関またはその部門や活動を独立採算制にすることによって、代行調達の質をある程度確保する制度設計が可能である。

代行調達はさらに、複数の機関からの依頼により代行調達機関が実施する場合には、発注側が規模の経済を発揮し、効率的な調達を行うための有効な手法でもある。代行調達には様々なバリエーションがあり、例えば韓国のように中央政府の調達庁が地方公共団体のために行うものもある¹⁹⁴。

(インセンティブの付与)

調達の相手方に供給する物・サービスの質の向上やコストの抑制を求め、競争的な調達を

堂、1995年、216-217頁。

¹⁹¹ 予決令102条の2の限定列举以外のものについて複数年の契約を行う際は、予算の支出において財政法15条で債務負担行為を行うことにより可能である。ただし、毎年度の支出の際に国会の議決が必要となっている。(なお、あらかじめ国会の議決を経ることで数年度にわたって債務負担権限とあわせ、支出権限も付与される継続費の制度が財政法14条の2、25条および43条の2に記載があるが、これは実際の利用は限定的であり、防衛庁の護衛艦及び潜水艦の建造の例が挙げられる程度である。この点、小村武『予算と財政法』新日本法規、2000年、201-202頁参照。)

¹⁹² 国会の承認が必要で使いにくい、ということがよくいわれるが、現実には、個別の国庫債務負担行為を特定して国会で問題になったことは近年ではないようである。むしろ、予算要求を各省庁内部で作成し、また財務省に予算要求を行った後の予算編成過程が煩雑であるという認識も背景にある(なお、国庫債務負担行為の使用は、必ずしも公共工事に限定されたものとはなっていない)。翌年度以降に歳出の義務を負うことへの一般的な抵抗感だけでなく、予算書に記載がされるため、債務負担行為は目立ち敬遠されるという点も存在するようである(回答・財務省、課長補佐)。つまり、債務負担行為の積極利用にあたっては、実務担当者の意識自体のあり方も課題として指摘できる。

¹⁹³ 後半の国連システム(8章など)で検討する共同調達との大きな相違は、依頼側と実施側で調達対象の物やサービスの調達需要の一致は不要であることである。代行調達においては依頼された調達対象は代行実施機関にとって必要なものとは限らない。

¹⁹⁴ 2-2-2-4を参照。ただし詳しくはこの点、韓国の調達庁と地方公共団体との関係を別途検討する必要がある。

実現するためにインセンティブの付与は有用である。これにはいくつかの類型がある。第1に、パフォーマンスの達成度合いにより報奨金を与えるcost plus award fee contractである。これは、Value Engineering(VE)制度とも呼ばれる。なお同制度には、設計VE、入札時VEや契約後のVEが存在する。第2に、コストの節約により浮いた資金の一定割合を相手方に付与するincentive fee contract=share-in-savings contractingがある。逆に調達の手続が、その履行にあたって生じたコストに基づいて利益を確定させるcost plus percentage of cost契約は、インセンティブを生み出さず、コストに応じて相手方の利益が増加してしまうので、アメリカ連邦政府においては最高裁により違法な契約として禁じられている¹⁹⁵。第3に、パフォーマンスがよい場合契約期間の延長が実現するaward term contractingがある¹⁹⁶。前述のKelman教授のいう、入札時の過去のパフォーマンスの評価も結果的に、契約期間内のパフォーマンスの向上にインセンティブを促す意味で、これに類似なものともみることができる¹⁹⁷。

アメリカ連邦政府の研究機関(laboratories)では、その管理・運営のための民間や大学などへの委託が、定額契約から成果契約へ移行された。これによって、インセンティブを与えパフォーマンスを向上させ、コストを削減することを狙っている¹⁹⁸。具体的には、エネルギー省の22の研究機関のうち委託されている18の半数近くが、既に1999年の時点で成果契約に切り替えられている¹⁹⁹。1998年には委託額は1億ドルと巨大なものであり、支出の形式と成果の確保は重要な問題である。1999年のGAOの報告書では、成果契約の導入によりパフォーマンスがどれほど向上したかはまだ分からないが、このような契約制度の変更が、契約者に求める成果を明らかにし、契約者とのコミュニケーションを促進した点は明らかなメリットとして提示できる。

インセンティブの付与は、調達の手続相手方に対してのみではない。調達を実施する側へのインセンティブの付与も重要である。つまり公共調達では、民間の調達に比べて、発注者側に競争圧力が存在しないためインセンティブが弱い。これを金本教授は、「調達者サイドのモラルハザード」と呼ぶ²⁰⁰。この点、例えばイギリスのCCTのように官民を直接競わせるのは1つの方策である。ただそれ以外にも、調達官の優れた調達手法によるコスト削減やより多くより良質の調達の実現できた場合に、昇進や表彰など人事査定においてこれに代える²⁰¹ことは可能である²⁰²。

¹⁹⁵ W. Noel Keyes, *Government Contracts Under the Federal Acquisition Regulation* (West Information Pub. 1997), pp.67-73.

¹⁹⁶ Steven Kelman, "Contracting", Lester M. Salamon and Odus V. Elliott eds., *The Tools of Government* (Oxford University Press, 2002), pp.295-296.

¹⁹⁷ Steven Kelman, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Public Performance* (AEI Press, 1990), pp.63-66 など参照。

¹⁹⁸ GAO, *National Laboratories: DOE Needs to Assess the Impact of Using Performance-Based Contracts*, (GAO/RCED-99-141) 1999, p. 1.

¹⁹⁹ (GAO/RCED-99-141), pp. 1,16-17.エネルギー省の実験室は、古くはマンハッタン計画などアメリカの研究開発を支えてきたものの機能を引き継いだものである。

²⁰⁰ 金本良嗣「公共調達」、貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム：制度設計の構想』東京大学出版会、1994年、233-235頁。

²⁰¹ 金本良嗣編『日本の建設産業』日本経済新聞社、1999年では、発注者のインセンティブの付与のためには、第1に、発注者の中立性を確保し、個別の発注に対する政治の圧力・介入を排除する必要があるとする。そして第2に、発注者が法令や規則を守っているかどうかだけでなく、「よいものを安く」という点についてどれだけの成績を残しているかを評価する必要があるとする(107-108頁)。

²⁰² 調達官の努力による効率的な調達の実現により浮いたコストの、一定割合を直接的にその調達官

さらに、調達官個人のみならず、調達の部局への予算分配の方法にも留意が必要であろう。つまり、調達の効率化で削減された予算が、次年度からは全て配分されなくなるのであれば、部局として効率化のインセンティブは発生にくい。予算配分を減らすことで調達の効率化を半ば強いるのも一方である。しかし他方で、効率化による削減分は一定程度、同一部局の他の事業にまわすことを許容するといった予算配分の制度設計は、自発的な効率化のインセンティブの形成に寄与すると思われる。

(手続きの合理化・電子化)

調達行政の効率化のためには、相手方との契約手法そのもの以外に、調達手続きの合理化も重要である。通常、手続きは調達の額に応じて複数のものが用意されており、額が大きいほど手続きが厳格である。

そこで合理化には、先ず、この上限額を引き上げる方向が挙げられる。この点、クリントン政権のNPRの調達改革では、前述の1994年のFASAにおいて、小額契約(small purchases)の上限を従来の2万5000ドルから10万ドルに引き上げた。これにより2500ドルから10万ドルの間は小企業の受注枠となり、最低2つの小企業から見積もり(quotation)が得られれば購入可能となった²⁰³。

またこのFASAによる上限額引き上げは、企業へのデータ要求の緩和においてもなされた。従来、十分な参加者がいない場合には、入札者に詳細な価格算定根拠についてのデータの提出を求めている。しかしそれを作成し維持する企業側のコストが高いため、FASAでは、民生調達においてこれまで10万ドル以上の調達に適用していたこの要件を50万ドル以上に引き上げた²⁰⁴。

次に合理化には、上限額の変更とは別個に、従来の手続きを緩和する方向も挙げられる。1994年のFASAでは、2500ドル以下の微小契約(micro-purchases)であれば、(複数の主体からの見積もりを経ない)随意契約での調達が可能になった。また一定条件で自国産品の購入を義務付けるBuy American Actの適用が免除され、小企業からの購入の義務付けも撤廃された。このため、調達官は、通常の店舗での即売も可能になった²⁰⁵。前述の小額契約(small purchases)においても、2500ドルから2万5000ドルの間については、3者に対する招請で足りるとされた。また、その招請(solicitation)は口頭でよいので、実質的に、調達官は3者に電話をするだけで調達を実施することが可能となった²⁰⁶。さらにこの小額契約においては、電子的に調達の公示、招請およびオファーが受け取れる場合には、その機関は10万ドルまでは、従来の日刊経済誌 (Commerce Business Daily : CBD)への案件の掲載も不要となった²⁰⁷。

に帰属せしめるというのは、現実的にはかなり困難な選択肢であろう。

²⁰³ GAO, *Procurement Reform: Competition and Notice under the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994*, (GAO/T-OGC-95-26) 1995, p. 2.

²⁰⁴ さらにFASAは、十分な価格競争の存在などがあれば、データの収集をしないう、規定した。なお国防調達やNASAなどについては1991年に、既に50万ドルに引き上げられていた。以上、GAO, *Acquisition Reform: Implementation of Key Aspects of the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994*, (GAO/NSIAD-98-81) 1998, pp. 4-5 参照。

²⁰⁵ (GAO/T-OGC-95-26) 1995, p. 1.

²⁰⁶ なお、10万ドル以上については従来どおりのfull and open competitionとされている。(GAO/T-OGC-95-26) 1995, pp. 2-3.

²⁰⁷ この電子的な公示は、FACNET(Federal Acquisition Network)という機関横断的な電子調達システムのポータルサイトであった。FACNETによらない調達においては、2万5000ドルから10万ドルまでの全ての調達について、日刊経済誌 (Commerce Business Daily : CBD)に掲載することが義務付

調達行政の効率化のためには、調達手続きの合理化とならび、またはその一環として、電子化は大きな効果が期待できるものである。アメリカ連邦政府では、商業クレジットカード(purchase cards)の使用がなされている。これは2500ドル以下の微小契約(micro-purchases)に用いられるものであり、この微小契約は、件数にして85%もの政府調達に該当する。2-3-2-3で述べた1993年9月のNPR報告書によると、もし50%の小額調達(small purchase)にカードが使われると年に1億8000万ドルもの削減に繋がるとされていた²⁰⁸。

この改革措置に関しては、腐敗などの副作用が発生することが危惧されていた。しかし、現実にはそのようなことは発生せず、逆にカードの使用によってモニタリングが容易になったということである²⁰⁹。肝心のカードの使用にともなうコスト削減の方も、コストが半減以下になった例も多く、成果は着実に見られる。NPRでの公務員削減の一環として調達官も削減されたが、カードの使用が事務量の軽減を可能にし、人員削減のインパクトを弱めた。1990年に27万1000回、6400万ドルに使用されていたが、1995年には400万回、160億ドルに使われるに至っている。その上1996年時点でGAOの報告書では、まだ利用拡大の余地は大いにあるとされており注目に値する²¹⁰。

(商業品の調達の拡大)

商業品の調達の拡大は、これにより詳細な政府仕様や標準を削減でき、商業製品の最新技術を獲得することができる²¹¹。さらに、調達担当の部局が調達要請を受けてから、契約がなされるまでの時間(lead time)の短縮にも効果がある²¹²。アメリカ連邦政府の調達においては、政府仕様(specification)が多用されていた。その背景としては、既存のブランドなどに左右されることなく、どの供給者も対等に扱われるべきであるという、官僚的な「公正性」の観念があった。しかし、その結果、市場に出回らないような特別な製品、また、高価で質が悪い物品を調達する結果となっていた。商業品の調達の拡大は、このような問題の緩和につながった。

2-3-3：本節の概要および、その国連システムの分析への示唆

ここでは本節の結びとして、調達対象の確定と実施手法に関するここまでの議論の概要を確認するとともに、それに即して取り上げた既存の研究や実務を整理する。またあわせて、本章に基づき次章で国連システムの検討のための分析視角や留意点を導く準備として、本節の議論の国連システムとの関連付けも行っておく。

前者の調達対象とは、「何を調達するのか」という調達対象の決定についてのものである。

けられていた。GAO, *Procurement Reform: Implementation of the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994*, (GAO/T-NSIAD/AIMD-95-190) 1995, pp.3-4 参照。ただそのパフォーマンスは、必ずしも当初想定していたほどではなかったようである。この点、Kelman教授の述懐(W. Noel Keyes, *Government Contracts in a Nutshell* (West Information Pub. 2000), pp. 77-78.)参照。

²⁰⁸ (GAO/T-NSIAD/AIMD-95-190), p. 5.

²⁰⁹ GAO, *Acquisition Reform: Purchase Card Use Cuts Procurement Costs, Improves Efficiency*, (GAO/NSIAD-96-138) 1996, pp. 2,9-10.

²¹⁰ 以上、(GAO/AIMD-96-138), pp. 6-8.参照。

²¹¹ (GAO/NSIAD-98-81), pp. 5-6. この点、GAO, *Procurement Reform: Implementation of the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994*, (GAO/T-NSIAD/AIMD-95-190) 1995 のp. 1においても、FASAはこの変化を後押しする効果があると指摘されている。

²¹² この点は、同じくクレジットカードの使用など調達の電子化もこれに貢献している。(GAO/NSIAD-98-81), p. 2.

論理的には、行政内部的に賄うものと、完全に外部化するものを除いたものが該当する。近年の一般的動向は外部化である。これは調達行政の拡大ととらえることもできる。日本においても「市場化テスト」としてようやく制度的取組みがなされ始めた。この点は、イギリスの保守党政権における中央・地方を含めた行政内部と外部の直接的な競争の導入で確認した。なお、アメリカ連邦政府においては、CCT よりも古い時期から、A-76 という官民競争の制度化がなされ、CCT と異なり今日まで存続していることは注目される。

ただ国連システムでは、そもそも財源も人員も少ないため、国内行政と比べて現業的な部門の発達は難しく、ゆえに内部で賄える余地は比較的少ない。逆に、そもそも国連システムの事業の多くは、公益性が高い反面営利的ではない、援助や平和維持などの活動が多く、全て民間の主体に委ねることも難しい場合が多い。ゆえに本稿では、「何を調達するか」という点は、それぞれの機関について言及はするが、比較的大きな論点としては取り上げない。逆に重要なのは次の項目である。

後者の実施手法とは「どこからどのように調達するのか」である。先ず「どこから」は、通常は企業であるが、特に近年 NPO もその役割を拡大させている。次に「どのように」という調達手法に関して、本章では(Value for Money の意味に近く、「より少ない資金でより多くの良質の物資やサービスを、より低い行政コストで調達する」という意味での)「効率性」の確保の観点からの分析を行った。これは、本稿の分析対象である国連システムでは、財政的リソースが非常に少なくまた不安定ゆえに、調達における効率性が非常に重要なためである。逆に日本で問題になる談合は、一般的に、入札主体が国籍も地理的にも分散しているためそれほど大きな問題ではない。

この主に効率性確保の観点からの基本的な制度設計に関しては、一般競争入札の下に「中立的な仕様と、評価要素を非常に客観的な指標にのみ基づき実施する」という規則を徹底して、個別の調達案件の都度、入札を実施する方向が考えられる(これにより少なくとも公正性は確保することができる)。ただし、本稿ではそれとは異なり、NPM 的試みとしての民間の調達手法を参考にした、規則の緩和と調達官への裁量の付与を取り上げた。この手法により、パフォーマンスのよい契約相手方を適切に評価し、それを契約選定プロセスに反映させることができる。無論この手法の前提として、調達官に能力や倫理性が備わっていることや、不正へのモニタリング機能の確保は必要である。

このような規則の緩和と調達官への裁量の付与の具体例として、アメリカ・クリントン政権時代の調達改革を取り上げた。そこでは、規則の緩和と調達官への裁量の付与の拡大が、1994 年 FASA などにより実施され、成功を収めた。なお、この規則と裁量の問題は、NPM 論とも関わる興味深くまた重要な論点である。イギリスの CCT は、競争の確保のための厳格な規則の適用を重視し、裁量を制約したものであった(NPM の make managers manage 的手法)²¹³。それに対して、上述のアメリカの調達改革は、NPM の let managers manage 的側面が強く、ちょうど両国はこの点で対照的である。

その後、主に効率性確保の観点から、より具体的な調達手法を取り上げた。第 1 に、長期契約を取り上げた。これは数量の多いもの場合は、規模の経済を発揮することが可能である。また、コンピュータ機器などの継続的なサービスを受受する複雑な内容の調達の場合は、

²¹³ イギリスにおいても労働党への政権交代によって、ベストバリュースローガンの下、裁量と価格以外の要素も重視する方向に変化している。

長期のほうが相手方から協力をより引き出すことができる。長期契約は、競争性、予算制度、環境の変化に注意が必要である。第2の代行調達には、需要を持つ機関に代わり別の機関が調達を実施する方式である。これは、依頼機関が独自に調達を行うよりも高い付加価値をつけることが求められる。依頼を任意にして、代行調達部門を独立採算にするとパフォーマンスは確保されやすい。第3に、インセンティブの付与である。調達の相手方へのインセンティブとしては、報奨金、コスト削減還付型、契約延長などがある。逆に、調達を実施する側へのインセンティブの付与も重要である。それには調達担当官の表彰や人事査定での考慮や、将来の予算の配分における配慮などの工夫がありうる。第4に、手続きの合理化や電子化である。前者は、例えば簡易な調達手続きをとることができる場合の調達の上限額を引き上げることが挙げられる。後者は、例えばクレジットカードの使用などがある。その際、腐敗などの副作用が発生しないための配慮が求められる。第5は、商業品の調達の拡大である。公正性の観点や機能面から、政府仕様にに基づく調達が行われている場合、その必要性や商業品との調達の効率性の比較に基づき見直しが可能な場合がある。

では、国連システムにおいては、「どこからどのように調達を行うか」という調達手法はどのようなになっているのであろうか。国連システムではPKOや緊急援助をはじめとして、国内行政以上に行政ニーズの変動が大きい分野が多く、そのため、需要に応じて外からリソースを獲得する調達行政の意義は一層大きい。特に財源の制約が国内行政以上に大きい中で、質を保ちつついかに安価に調達を行うかということは非常に重要である²¹⁴。「どこから」については、国内行政におけるNPOの役割の拡大とパラレルであるNGOの役割を検討する必要がある。また企業・NGO以外に国連システムに特徴的な調達先の有無も確認してみる。また「どのように」に関しては、その考察の中心となる調達の手続き・規則的側面について、どれだけ規則の縛りが強く競争性が重視され、逆に裁量が制限されているのであろうか。この点例えば入札方式については、国際機関ゆえの厳格な国際一般競争入札から、特定の企業との随意契約まで様々に考えられる。また、調達に関する電子化はどれくらい進んでいるのであろうか。

2-4：調達行政の目的

2-4-1：「効率的な調達」および「他の政策目的への寄与」

調達行政の目的は必ずしも単一ではなく、立場や観点により複数存在する。例えば、既に2-2でも述べたように、ラインの各部局は調達を独自の政策の推進のための手段として捉え、その政策の実現へより寄与する調達を目的とする。逆に財政部局は、支出の大きなウェイトを占める調達をより低い支出で実施させることを目的としがちである。さらに、モニタリングの部局は公正で信頼性のある調達が基本的な目的となる。この点、Steven Kelman教授は、調達の規制制度システムの目的として、政府取引における競争プロセスへの正当なアクセスの確保などの公正性、調達プロセスにおける汚職の機会を防ぐ信頼性、最も低価格で財やサービスに必要とされる質を確保する経済性と効率性の3点を挙げている。調達実施主体である各部局にとっては、その各々の政策のパフォーマンスに最も合致することが調達の目的と

²¹⁴ 例えばサービスの調達の関連では、そのサービスを提供する人員を、国際公務員の正規職員とするのは、給与が国籍に関係なく高い水準に設定されており、身分保障もある程度整備されているため多くは採用しにくい。そのため、サービス提供の人員を短期雇用などで現地から調達し、現地の給与水準に合致した雇用によって、サービス調達の効率性を図る側面がある。

なる。ただしそれは上の3点を満たすことで自ずと満たされるとする²¹⁵。

Steven Schooner教授は、アメリカの連邦政府の調達法の目的(厳密には基本原則(overarching principles))に関して以下の3つを挙げる。

第1に、競争性(competition)である。競争により市場原理がはたらき、価格・品質・契約期間・条件などの面でのbest valueを享受することができやすくなる。競争レジームを維持するためには、市場原理の確保のみでなく、信頼性と透明性を通じた参加の確保も重要であるとする。第2に、信頼性(integrity)である。これは、政府と民間の相手方の調達に関与する人々の行動規範(rule of conduct)であり、情実的運用(favoritism)や非倫理的行動を排除し、公正な取り扱いと倫理的な行動を確保する必要がある。このためには相互の信頼が重要となる。第3に、透明性(transparency)である。これは、公正中立(impartial)で開かれた形態で調達が行われることであり、そのために調達規則と案件に関する情報が参加者・利害関係者に広く公開されていることが求められる²¹⁶。そのための方法としては、調達法規や案件、落札者や落札額などの情報の公表、ウェブ上での公表、苦情処理、監視・監査などが挙げられる。

さらに以上の3つの基本原則以外に、効率性(efficiency)、顧客の満足(customer satisfaction)、ニーズに応じた最大の便益の提供(best value)、富の配分(wealth distribution)、リスクの回避(risk avoidance)、一体性(uniformity)の諸原則を示している。重要な点は、「これら9つの目的を同時に満たす制度はない」という指摘である。例えば、効率性と富の配分の間に見られるようなトレードオフは存在する²¹⁷。以上、Kelman教授とSchooner教授の2者の主張では、基本的には調達行政の目的自体についてそれほど大差はないものの、経済性や効率性と競争性の取り扱いなどについてある程度の差異が確認できる。両者の間では2-3-2で検討したようにクリントン政権時の調達改革について論争もなされており、政治・行政と法律の重視する価値の微妙な相違を反映したものともみえる。重要なことは、調達行政の目的は複数であり、その間にはトレードオフが存在するという点である。そのような複数の目的の間の優先付けは絶対的なものが存在するわけではない。むしろ、研究の対象とする個別の状況や立場によってある程度可変的なものであるといえる。

本稿では、以上で述べられたような諸目的を確認した上で、「他の政策目的への寄与」²¹⁸を追加的に提示し、(Value for Money(金額に見合う最も高い価値)な調達に近い意味での)「効率的な調達」との対比によりこれを分析する。「効率的な調達」を柱にすえたのは、本稿の分析対象である、リソースの不足が著しい国連システムにおいて、この目的が現実的には非常に重要であるためである。逆に、「効率的な調達」と並んで「他の政策目的への寄与」を取り上げるのは、国連システムの調達においては後述のように、途上国や移行経済国からの調達などの形で政治からの影響が、調達行政へ様々なインパクトをもたらしているからである。また、2-4-2で述べるように現実の国内行政での調達行政においても、自国産業保護、環境保護、中小企業保護などの様々な形で事実上、調達行政の目的として組み込まれている。

²¹⁵ Steven Kelman, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Public Performance* (AEI Press, 1990), p. 11.

²¹⁶ Steven Schooner, *Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law* (Public Law and Legal Theory Working Paper No. 37, George Washington University, 2002), pp. 2-8 参照。

²¹⁷ *Ibid.*, pp. 1-2, 8-15.

²¹⁸ Sue Arrowsmith教授も、ここでいう「他の政策目的への寄与」に含まれる産業、社会、環境政策などを、国内調達における目標(objective)として提示している。Sue Arrowsmith, *Regulating Public Procurement* (Kluwer Law International, 2000), pp.27-28.

なお、ここで重要なのは公正性²¹⁹の扱いである。調達実施の過程で公正性に反する行為が癒着や談合などの形で行われていたとすると、調達行政のみならず、政府全体にとって大きなマイナスのインパクトを持ちうるものである。その意味で公正性の確保は調達行政の目的として極めて重要である²²⁰。ただ通常、そのような行為は同時に効率的な調達の阻害にも繋がっている。癒着や談合により、本来、より下がるはずの価格分の不当な利益が、癒着や談合を行った主体に帰しているからである。また、他の政策目的の寄与として挙げる様々な優遇措置は、同一の競争条件による落札者の決定という公正性の原則に修正を加えたものと捉えることができる。つまり、本稿では調達行政の目的として「効率的な調達」と「他の政策目的への寄与」を挙げ、直接に公正性を提示してはいないが、この2つの目的の議論枠組みの中で、公正性の要素を取り込むこととしている。

では早速両者の検討に移る。「効率的な調達」と「他の政策目的への寄与」の2つのうち、先ず第1の目的である「効率的な調達」とは、具体的には「より安く、より質の高いニーズに合致した物資やサービスを、より時宜にあった形で調達すること」²²¹というものであり、いわゆるValue for Moneyと類似な意味合いのものとして使用する。無論、この中には複数の価値が並存している。迅速性を物資やサービスの一種の質として捉えるならば、これは価格の圧縮と質の確保という2つの価値に大別できる。ただこれらは、いうまでもなくトレードオフになる場合が多い。さらに、調達対象そのものの価格や質とは別に、調達行政の実施コストも存在する。詳細な市場調査や様々な主体の参加の促進によって、一般的にはより安価で質をともなった調達が可能であるが、それだけコストはかかってくる²²²。

このように、価格の圧縮と質の確保の間、また、価値のある物資やサービスをより低い対価で調達することと調達実施の行政コストの間にはそれぞれトレードオフが存在するが、冒頭に提示した目的自体については疑う余地はない。この目的の実現をいかに図るかは調達行政の実務のみならず研究においても大きな課題といえよう。このような調達行政の固有の目的は、小さなインプットでより目的に合致する効率的な調達を行うという面をとって、本稿では「効率性」(以下、括弧なしで記述する)の追求という表現でまとめることにする²²³。

²¹⁹ Kelman教授やSchooner教授の示す調達行政の主な目的のうち、この公正性に比較的類似の概念は、信頼性、透明性などである。

²²⁰ 確井光明教授も、公正性を、経済性と並んで公共契約の柱として位置づけている。なお、近年においてはこの2つに加えて、透明性、客観性、競争性の3つが強調されるに至っているとする。そして、とくに透明性が公共契約の検討のキーワードとして大きな役割を果たしていくであろう、としている。確井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995年、274-275頁。

²²¹ ここでいう効率性は、実質的には、アメリカ行政学の中で「もっとも正統の能率概念というべきもの」(西尾勝『行政学(新版)』有斐閣、2001年、348頁)である、ある活動に投入された努力とその活動から算出された成果との対比(投入・算出比率)といえる。能率性について、前掲、西尾、345-363頁、および、西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年の第7章「効率と能率」(251-304頁)など参照。なお、類似の概念である経済性は、アウトプットを一定してインプットの最小化を図ることで、有効性は、アウトプットを通してアウトカムを高めることである。この点、大住荘四郎『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社、2002年、155-157頁。

²²² また、仕様や条件を細かく設定しておくとは質は確保できる。ただ逆に、事前に決定してもそれを実際にチェックするのは、外見的に明らかに判断できるような場合を除いては、必ずしも容易ではなく、モニタリングコストもかかってくる。

²²³ なお効率性は普通、質と対比するが、ここでその用法に基づかず、質や行政コストを含めて効率性とまとめるのは、それらの構成要素間のトレードオフの分析に重点を置くのではなく、以下の

次に、第2の目的である「他の政策領域への寄与」は、調達行政の支出額が人件費と並んで非常に大きいため、様々な政策目的に利用されることにつながるから主に生じる²²⁴。そのために入札参加や落札者決定などの調達プロセスにおいて様々な優遇措置がとられることになり、入札の方式も一般競争入札の例外を形成することも多い。何をどれだけ優遇するか決定やその履行にあたっては、多分に経済的な利益が絡み、非常に政治化しやすい。また、調達行政は政治サイドからの圧力や影響を受け易い。それには優遇措置に関する立法などのフォーマルな影響から、口利きなどのインフォーマルな圧力まで様々である。このように、調達行政は多分に政治からの影響を受ける分野といえる。

このような要因により、この第2の目的は、第1の目的に挙げた効率性の確保とはトレードオフになりやすい。無論効率性を貫き、調達行政においてこのような優遇措置や政策目的を一切考慮しないという立場も理論的にはありうる。しかし、調達の規模の大きさやその潜在的な他の行政目的への影響力や効果からしても、必ずしもそのような立場が適切とは言いつれない。重要な点は、個々の優遇措置や政策目的の妥当性を検討することである²²⁵。さらに、効率性の確保という別の目的といかにバランスさせるかである²²⁶。これにはおそらく定まった答えというものは見出せえず、調達行政の現状、社会や政治の状況、政治の指向により異なるものであろうが、調達行政を研究する上で欠かせない視点である。

また他方、額の大きさゆえに、行政の外部主体(主に企業)にとっては調達行政は大きなビジネスチャンスとなる。このため、時に利権が絡んで政治化し、さらに談合、汚職や腐敗の問題も発生する。この点も、第1の目的である効率性の確保とは相反するものである。これをいかに防止するかも重要な考察点である。

もっとも、この「他の政策目的への寄与」は必ずしも否定的な意味を有するものではない。例えば、環境配慮、障害者雇用、男女共同参画、公正労働基準などの社会的価値を要素として盛り込んだ総合評価入札などのいわゆる「政策入札」を、積極的に推進すべきであるという主張もある²²⁷。

以上が調達行政の目的に関する基本的な問題である。調達行政の目的は複数存在し、その間では例えば腐敗に対するときの公正性と効率性のように互いに同じベクトルを向くものもあれば、効率性と他の政策目的への寄与のようにトレードオフになりがちなものもあるということである。ではこの効率性と、他の政策目的への寄与というトレードオフになりやすい

第2の目的である政治性および他の政策目的との対比に留意しながら全体として議論を進めていくため、一括してこのように呼称する。

224 政府の調達政策は、非常に大きなインパクトがあり、時には産業自体をも作り出す。第2次大戦中やその後などでは、軍事目的の融資によってコンピュータや半導体産業を創出した。David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Penguin, USA, 1993), p. 337.

225 例えばCCTは、保守党サッチャー政権の自治体の組合潰しの側面も持っていた。効率性の向上の目的からは評価できる制度としても、政治性や他の政策領域への影響の点からの評価にあたっては別途の考察を必要としよう。この点、新藤宗幸「強制競争入札制度と地方政府改革構想」、『立教法学』42号、1995年、および武藤博己「イギリス地方自治の動向—財政改革と競争入札制の導入を中心に—」、『季刊行政管理研究』56号、1991年を参照。

226 なお調達目的として公正性という要素を別個に立てることもできる。公正性は、政治性・政策目的を効率性の面から制限し、効率性とバランスさせる際の手段という側面で捉えることも可能であろう。本稿では制度設計として裁量と規則の問題や競争性を論じる中で、実質的に公正性の観点も踏まえながら進めていくこととしたい。

227 武藤博己『入札改革: 談合社会を変える』岩波書店、2003年、140-191,202,203頁など参照。

2つの要素は、国内行政においてのみならず、国際行政においても見られるのか、また見られるとして、どのような場面でそのような対立が生じるか。これらは国連システムの調達の現状と特質を分析する上での1つの大きな課題である。

2-4-2：優遇措置の具体例

ここでは、調達行政の目的の1つとして提示した、他の政策目的や政治性との関連において、いくつかの優遇措置の論点を具体的に検討する。今回は、域内主体の優遇措置としてアメリカのBuy American Act、域内における特定の主体の優遇として日米韓に見る中小企業や社会的弱者への優遇措置²²⁸、属物的な優遇措置として日本のグリーン調達法を対象とする²²⁹。これらは種々の優遇措置の中でも主要なものである。特に、調達行政のもう1つの目的である効率性とのバランスがいかになされているのかという点に留意しながら、その実際の制度の概要を検討する。

2-4-2-1：域内優遇措置：Buy American Act(アメリカ産品調達優遇措置法)

いわゆるアメリカ産品調達優遇措置法Buy American Act(41U.S.C.A. §10.)と、Executive Order(10582) (19Fed.Reg.8723(1954))は、例外的な場合を除き自国の産品を調達することを義務付けている。より具体的には、原則として公共政策(public policy)では同法の挿入が必要とされ、招請(solicitations)においてはアメリカでの製造を証明することを求める条項(a Buy American Certificate)を挿入することを求めている²³⁰。

この法は1930年代の大恐慌の際に制定され、その目的は外国企業に対して自国産業を保護することにより、失業者を救済することであった。非常に興味深い事実は、フーバーダムプロジェクトにおける油圧機器(hydraulic equipments)の調達である。その開札予定日は1933年2月3日の予定であった。しかし、同法案の審議が長引き、発効日に間に合わなかったことから、開札は法が発効した3月3日の後である、3月10日に延期された。結局その法によって、最低価格をつけたドイツのタービン製造業者を含む6社は、落札相手から外された²³¹。

また、同法の適用の例外としては、国外で使用する場合、国内からの調達が質・量の面で困難な場合やコストが不合理(unreasonable)な場合がある。一番複雑で問題になるのは、最後の「コストが不合理」という点である。これについては、「国内最終製品(domestic end product)²³²」のなかで、輸送費も含めた国内最終製品の入札価格のうち最も低い入札が、税も含めた上での最低の外国産品の価格よりも、(その比較の最低価格である国内業者が)大企業であり労働余剰地域(labor surplus area)でない時には6%以上高い場合、「小企業(small business)の時や労働余剰地域の時には12%以上高い場合」には不合理とされる。不合理とさ

²²⁸ 社会的弱者についてはアメリカの場合であり、具体的には、女性、障害者、少数民族・インディアンへの優遇措置を検討する

²²⁹ 無論その他にも重要な政策目的として、比較的新しい領域では環境・資源エネルギー問題との関連でのグリーン調達など様々なものが存在する。グリーン調達については日本でも、平成12年5月の「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」として国のレベルでも制度化されてきた。

²³⁰ なおこの条項の挿入については、1979年貿易協定法(the Trade Agreements Act of 1979)などによる例外がある。W. Noel Keyes, *Government Contracts under the Federal Acquisition Regulation* (West Information Pub., 1997), p. 490.

²³¹ 以上、*Ibid.*, p. 490.

²³² アメリカで採掘または製造された製品化されていない物品(unmanufactured)、または製品であって全構成要素の価格算定で50%以上を国内で製造されたものである。

れた場合は、国内主体からの調達義務を免除されることになる²³³。その他州レベルでも、約 35 州ではアメリカ産品に対する優遇策がとられている。ただ、アメリカ連邦憲法の通商条項などに照らして優遇策が違憲とされることもある²³⁴。

ただ、このBuy American Actは、自由貿易の観点からは非常に問題が多い制度であるがゆえに、同法はWTO政府調達協定の適用がある高額の場合には適用されない。また、冒頭に述べた調達行政の効率化の点からも問題が多い。このため、調達件数の 85%程度を占める 2500 ドル以下の調達については、1994 年の調達合理化などを目的としたFASAによって適用除外とされることとなった²³⁵。

もっとも Buy American Act は、調達行政の効率化と国内産業保護の政策のバランスをパーセンテージという数値化した分かりやすい形で具体化させた制度としては注目できよう。具体的な数値に妥当性や根拠がどれほどあるのかの検討や、この政策を実施することによる効率化へのデメリットと国内産業への影響といった実際の効果についての検討は今後の課題である。

2-4-2-2：中小企業や社会的弱者など特定の主体に対する優遇

中小企業の優遇措置は、日本では 1966 年に制定された「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」により、特に受注の機会の確保という観点から実施されている²³⁶。具体的には、同法 3 条では国等は「予算の適正な使用に留意しつつ、中小企業者の受注の機会の増大を図るよう努めなければならない」とされ、同法 7 条では、「地方公共団体は、国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない」とある。同法により、会計法令上に特別の根拠なしに、参加者資格に中小企業参加の優遇を反映させることができる²³⁷。

以上を受けて行政の側では、同法第 4 条に基づき、「中小企業者に関する国等の契約方針」を毎年度閣議決定し、中小企業者の受注対策を行っている。例えば、平成 15 年度については、平成 15 年度中小企業者向け官公需契約目標額約 4 兆 8450 億円(国約 3 兆 2020 億円、公団等約 1 兆 6430 億円)を設けた。同年度、国等の官公需総予算額 10 兆 6940 億円に占める中小企業者向け目標比率は、過去最高の 45.3%となった²³⁸。この背景には、近年の景気の低迷を受けた中小企業対策の強化が背景にあるものと思われる。ただし、「国は、地方公共団体に対し、……、公共工事の効率的執行の確保に留意し、行き過ぎた施策をとらないよう要請する」という記述もあり²³⁹、効率性とのバランスの難しさをうかがわせる。具体的な対策としては、例えば分離・分割発注の推進が挙げられているが、公共工事のような場合、分割発注により

233 以上、Keyes, *op.cit.*, 1997, pp.490-492.

234 例えば、イリノイ州で契約者に対し同州の労働者を雇用していることを条件とする立法についての、1984 年の第 7 巡回控訴裁判所とイリノイ州最高裁判所の判決がある。Ibid., p. 493.

235 GAO, *Procurement Reform: Competition and Notice Under the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994*, (GAO/T-OGC-95-26) 1995, p.1.

236 ここでいう中小企業者は、主に資本、従業員数、業種の側面などによって、同法 2 条において定めがなされている。

237 確井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995 年、34-35 頁。

238 なお、平成 14 年度の官公需総額(11 兆 6380 億円)に占める中小企業者向け契約額の実績は、5 兆 3650 億円(当初契約目標額約 5 兆 380 億円)で、契約比率は 46.1%(当初目標比率 45.2%)であった。以上、全国中小企業団体中央会<http://www2.chuokai.or.jp/hotinfo/j-030714.pdf>参照。

239 秋田県中小企業団体中央会<http://www.chuokai-akita.or.jp/kaihou/521/toku2.html>参照。

つつなお全体の施行管理を適正に行うには、現実には色々な問題が生じうる²⁴⁰。

アメリカにおいても小企業(Small Business)への優遇措置がなされている²⁴¹。ただ単に小企業だけではなく、女性、障害者、少数民族・インディアンなどのいわゆる社会的弱者についても特別に手当てがなされている。1993年時点で114の多様な社会経済的要件を課する法律があるということであった²⁴²。主要な措置を挙げると次のようである。

1953年に小企業庁(the Small Business Administration: SBA)が設立された際に、議会は妥当な割合(a fair proportion)の調達是小企業²⁴³からなされるべきであるとした。現在では、2500ドルから10万ドルの間の調達においては通常、小企業から排他的に調達を行うことを予定している²⁴⁴。さらに、10万ドル以上の調達を受注した企業は、小企業、障害者(disadvantaged)の企業、女性経営者(women-owned)の企業に対して、最大限の実際的な(practical)機会を保障するように定められている(FAR19.702.)。50万ドル以上(建設の場合には100万ドル以上)の調達の場合には、主契約者(primary contractor)に対して、下請けに関しても小企業や障害者企業につき規律がなされている。つまり、契約の前段階に調達官庁が「受け入れ可能な下請け計画」を提出することを求める。この計画が認可されない場合は、その業者が契約を結び受注することはできない²⁴⁵。そしてこの計画の中には、小企業や障害者企業などに対して下請けに出す割合を定めなければならないとされている²⁴⁶。

また連邦政府全体としても、法(statutory)で調達の数値目標が示されている。それは、

- ・小企業への主契約(prime contracts)の23%の割り当て
- ・障害者が運営する小企業(small disadvantaged businesses)への主契約および下請け(subcontracts)の5%の割り当て
- ・女性が運営する小企業(small disadvantaged businesses)への主契約および下請け(subcontracts)の5%の割り当て

などである²⁴⁷。また、Small Business Act (小企業法)15(g)(1)は、各連邦政府機関に現実的な最大限の小企業への受注目標を毎年策定することを求めている。

以上のように、特に小企業に限定した受注枠を調達案件の規模で区切り整備している点や、主契約者の下請け関係についても関与し、社会的弱者を含む小企業の受注に配慮がなされて

240 確井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995年、128頁。

241 この点、FAR(連邦調達規則)の条文に基づく中小企業保護・地域振興についての紹介として、楠茂樹「欧米公共調達制度における契約者選定過程—競争性と適正化—」、京都産業大学法学会『産大法学』37巻4号、2004年、167-168頁がある。

242 以上、Keyes, *op. cit.*, 1997, p. 429 参照。例えば少数民族優遇として、主契約者がインディアンの団体や会社を下請けとして使うことにインセンティブを与える立法もなされている(25USCA§1544など)。Ibid., pp. 521-522.

243 小企業の範囲は、同庁によりやはり産業ごとに規定されている。Ibid., pp.431-432.

244 以上、Ibid., pp. 430-435 参照。なお2500ドル以下は、1994年の調達合理化などを目的としたFASAによって調達先の企業規模は問われなくなったGAO, *Procurement Reform: Competition and Notice Under the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994*, (GAO/T-OGC-95-26) 1995, p. 1.

245 この点日本では、総合評価方式などの一部の例外を除いては、落札業者にはほぼ自動的に契約がなされるようになっていく。また、詳細な下請けについての規定は行われておらず、日本との対比としても興味深い点である。

246 (FAR19.704(a.)) Keyes, *op. cit.*, 1997, p. 443 参照。

247 その他、3 percent of prime contracts for HUB(Historically Underutilized Business) Zone small businesses; 3 percent of prime and subcontracts for service-disabled veteran-owned small businessesといった目標も確認できる。以上、<http://www.sba.gov/businessop/basics/procurement.html>参照。なおホームページからは必ずしも明確ではないが、その記述からは、額ではなく件数であると思われる。

いる点、数値目標によりそれを明確化するなど、かなり強力な優遇内容であるといえよう。

なお韓国でも、中央調達制度の下で中小企業製品の購買支援が実施されてきた。1968年に中小企業組合を相手に随意契約を結ぶ団体的随意契約制度が導入され、1974年からは、政府機関が中小企業製品を購買するときには、競争入札の代わりに随意契約で執行することとした²⁴⁸。また、中小企業の施工能力の涵養、施工業者間での技術の相互補完や技術移転のための共同契約制度があり、さらに、地方の中小企業の受注機会の拡大のために地域制限入札制度がある²⁴⁹。

2-4-2-3：グリーン調達

グリーン調達(購入)は、「市場に供給される製品・サービスの中から環境への負荷が少ないものを優先的に購入することによって、これらを供給する事業者の環境負荷低減への取り組みを促進しようとする」ものである²⁵⁰。日本においてグリーン調達が法制度的に形成されたのは、国内企業や中小企業の優遇制度と比べて、まだ日は浅い。平成7年(1995年)に「国の事業者・消費者としての環境保全に向けた取り組みの率先実行のための行動計画」(率先実行計画)の閣議決以降の経験を踏まえ、平成12年5月に「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」(グリーン調達法)が制定されたばかりであり、その制度の整備と実施が行われているところである。

グリーン調達自体は、市場を通しての消費者からのアプローチであり、事業者に対し環境負荷低減への取組を働き掛け、環境対策等に積極的な事業者に対する支援ともなっている取り組みと言える²⁵¹。つまり、その限りでは、公共調達のみならず民間や個人でも広く実施がなされうる、また現になされているものである。そのような消費者を増やすためには、例えば消費者が環境にやさしい商品を選択しやすくするために、一定の基準を定めてラベルを付する環境ラベリングなどの判断材料の存在は有用である²⁵²。このグリーン調達の分野は、低公害車やコピー用紙などでのグリーン調達が非常に目にとまる類型である。これらは、民間への普及という面を考慮すると実質的にも重要なものであるが、直接の公共調達において実際に調達規模も大きく重要なのは公共工事の分野であるといえよう。これは、公共工事に関する特定調達品目に関する提案件数は総件数の80%程度を占めていることから伺える²⁵³。

品目選定に関しては、環境負荷低減効果があり、かつ、国等が調達を推進することにより環境物品等の普及が図られるものが「特定調達品目」として選定される。具体的にはまず、グリーン購入法の主旨への適合性を判断し、環境負荷低減効果が客観的に認められるもので、かつ、普及の促進が見込まれるものから、明らかに品質が確保できないものを除き特定調達品目候補として、特定調達品目候補群(ロングリスト)に記載する。その後、環境負荷低減効果や、(安全性、耐久性などの品質確保の確実さやコストの適正さなどの)環境負荷低減以外の特性を判断し、特定調達品目候補群(ロングリスト)記載品目から品目が選定されるよう

248 シン・サム Chol 「政府調達分野における国際的な新秩序の形成・3・完」、『貿易と関税』1996年11月号、1996年、54,62頁。

249 前掲、シン、61頁。

250 大塚直『環境法』有斐閣、2002年、109頁。

251 環境省編『環境白書：広がれ環境のわざと心』平成16年版、ぎょうせい、2004年、第2章、第2節1グリーン購入、参照。

252 前掲、大塚、93,110頁。

253 平成16年8月20日当時で提案件数は物品が343件、役務が23件に対して、公共工事は1297件を占めている。平成16年度特定調達品目検討会、第1回会合、資料4参照。

になっている²⁵⁴。

グリーン調達とは、従来の会計法や地方自治法とは違った価値基準による調達の実施に法的な裏付けを与えた意義は大きい。たとえ値段が最安値でなくても購入していいということが法律レベルで認められたのである²⁵⁵。ただ、グリーン調達法3条にあるように、「予算の適正な使用に留意しつつ」推進される必要がある。このバランスは実際には非常に難しい。さらにWTOとの関連で、関税障壁とならないことも求められている。

2-4-3：本節の概要および、その国連システムの分析への示唆

ここでは本節の結びとして、調達行政の目的に関するここまでの議論の概要を確認するとともに、それに即して取り上げた既存の研究や実務を整理する。また、あわせて、本章に基づき次章で国連システムの検討のための分析視角や留意点を導く準備として、本節の議論の国連システムとの関連付けも行っておく。

調達行政の目的については、「効率性の確保」と「他の政策目的への寄与」を挙げた。前者の「効率性の確保」は、価格、質、行政コストなどの相互の両立に努力を要する諸要素を含んだ広い意味で捉えた。このような効率性の問題は、およそ調達行政の考察を行う際に、明示的であるか否かに関わらず常に留意されるべき点である。本章で具体的に検討した中央調達や近年の調達改革も、背景には効率性の確保が基本的な目的となっている。本稿でも全体にわたってこの点に注意を払いながら進めていく。

後者の「他の政策目的への寄与」については、調達行政の支出額が人件費と並んで非常に大きいため、調達を様々な政策目的に利用するインセンティブは強い。どのような政策目的をどれほど調達行政において反映させるのかについては、通常行政単独で実施するのではなく、立法措置や行政府への指導などを通して政治に関わる場合が非常に多い。そしてその実施にあたっては、入札参加や落札者決定などの調達プロセスにおいて様々な優遇措置がとられることになり、入札の方式も一般競争入札の例外を形成することも多い。

ゆえに、このような他の政策目的への寄与の側面は、調達行政の固有の目的である効率的な調達を阻害する面があり、両者のバランスは難しい問題である。これについて、自国企業の優遇政策、中小企業や社会的弱者への優遇政策において具体的に検討したように、優遇の目標や限度を数値であらかじめ設定しておく方法は注目できる。国際行政においても、次章で述べるように例えば世界銀行についてはそれが確認できる。数値化により、一方では効率的な調達原則の改変を制度上是認することになるが、逆に数値化で優遇に明示的な制限を設けられていることで一定の効率性の確保を図れる面もある。他の政策目的への調達行政の利用には、WTO 政府調達協定や UNCITRAL のモデル法により調和化が進められ、一定の制限がかけられてきている。

では国連システムにおいて、この「効率性の確保」と「他の政策目的への寄与」という2つの目的はどれほど認識でき、両者のバランスはどのようになっているのであろうか。優遇のための数値化は広くなされているのか、優遇の対象は何か。また、これらの点に関して大きな意味を持つ政治、つまり国連システムの場合は加盟国およびそのフォーラムである理事会や総会の動向も調査する。

²⁵⁴ 環境省資料「公共工事に係る品目検討フロー」(平成16年)参照。

²⁵⁵ 実施に当たっては、評価基準の策定が難しいところであるが、この点ISO-14001の認証取得を基準とする方策がある。以上、前掲、武藤、148-151頁参照。

2-5：補論：調達行政制度の調和化

2-5-1：調和化の方向性

ここでは補論として、調達行政制度の調和化現象について若干の分析を行っておく。政府調達には、民間の調達活動以上に規則に従って行われ、特定の主体の優遇や産業振興、景気対策など政治性も顕著にともなうものである。そして、規則は国によって異なり、調達先について国内優遇の原則または実態が広く存在しており、その意味では閉鎖的であり、制度の分立化は顕著である。

ただ、近年ではこのような調達分野においても調和化やそのための試みが顕著である。調達分野における調和化²⁵⁶とは、「国家や自治体など、異なる調達行政の管轄権を持っている主体の間での、調達規制要件や政策を同一にすること、または、少なくとも似通ったものにする」といえよう²⁵⁷。現実には、同一というよりはむしろ似通ったものにする程度の調和化が一般的である。なお調達制度の調和化のレベルは様々である。国の中の調和化のみならず国内レベルでの調和化(連邦と州、州の間、中央と地方など)もある。また、国際機関の調達と国内行政の調達の間での調和化も、論理的にはありうる。

政府調達分野における調和化の方向性は、手続きを重視し、ある面で恣意性や裁量を狭め、それによって競争性、透明性、公正性を確保することである。これを通して、ある程度は外国企業も含めて参入の機会が保障される²⁵⁸。もちろん、このような調和化が非常に強力に、世界中で実現されたわけではなく、また、国際機関の場合は若干状況が異なる面はある²⁵⁹。

それでは以下、実際にどのような調和化のメカニズム・スキームが整備されているのかを、先進国、移行経済国・途上国を中心に検討する。あわせて国際機関に関する調和化についても若干の言及を行う。

2-5-2：先進国の中の調和化

いわゆる先進国の中の調和化については、WTO (World Trade Organization:世界貿易機関) の場で様々な分野について国際経済の自由化が推進されてきたが、政府と民間の取引である政府調達についても、その前身の GATT 時代から政府調達協定としてその国際化と市場開放のための試みがなされてきた。

このWTO政府調達協定を行政学的に分析する視点としては、法的な観点からの条文解釈ではなく、より広いコンテキストでの各国の協定の履行・行政実施についての検討がありうる。協定が成立しても、実際の履行には各国に裁量があり、また、その影響の出方も変わってくる。このような観点から参考になる先行研究として、城山英明「WTO政府調達協定の地方政府に対するインパクト」がある²⁶⁰。ここでは、WTO政府調達協定の地方政府に対するイン

256 経済規制の国際的調和一般について、理論的分析を行ったものとして、中川淳司「経済規制の国際的調和 総論」、東京大学社会科学研究所『社会科学研究』53 巻 4 号、2002 年参照。政府調達の調和も、この各論として位置付けることが可能である。

257 David W. Leebron, "Lying Down with Procrustes: An Analysis of Harmonization Claims", Jagdish N. Bhagwati and Robert E. Hudec eds., *Fair Trade and Harmonization*, Vol.1 (The MIT Press, 1996), p. 43 参照。なお同教授は、コロンビア大学の Law School の Dean を務めた経歴を持つ。

258 典型的には、以下で論ずる WTO 調達協定がある。

259 1 つの根本的な相違は、「自国企業」という概念が存在しないことと言えよう。ただ、これに関しても、加盟国や参加国からの調達は義務付けることはある。たとえば KEDO (Korean Peninsula Energy Development Organization: 朝鮮半島エネルギー開発機構) の場合について http://www.kedo.org/lwr_proc_process.asp 参照。

260 山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、2003 年に所収

パクトが日米比較の手法によって論じられている²⁶¹。その結論としては、日米ともにそれぞれ、経営事項審査やビルマ制裁法の適用の変化の点などで協定のインパクトはあったが、現実には協定の完全な実施は確保されえない点が指摘された。また、国内の制度や体制、アクターの構造の相違によって、日米の対応に様々な差異や対照性が生み出されていた。パネル審査の強化など実効性にも配慮されたWTO政府調達協定だが、現実には苦情が出されそれが国家によって取り上げられなければならないという、履行確保上の問題点の指摘も重要である。以上の視点を敷衍し、本稿の先進国間のWTO政府調達協定による調達行政の調和化という観点に引き付けて考えるならば、「日米中央政府レベルでのWTO政府調達協定による影響や、逆に、同協定が適用されない州や日本の政令市より下のレベルの自治体の調達運用がどのように間接的な影響を受けたのか。さらに、日米の他の国での状況はどうか」などが、ここで取り上げた先行研究を踏まえて、さらに検討の意義がある諸点として挙げることができよう。

このように、先進国の中ではWTO政府調達協定による調和化の影響が大きい。一般的にWTO協定は、拘束力を強めるためシングルアンダーテイキング(一括受諾)といわれるように、全ての加盟国が選択の余地なく諸協定を受諾する義務を負うものである。しかし、調達協定は付属書にあり加入は選択的なものとなっている。このため、実際には加入国は先進国とその他一部の国に限られている。それゆえに、移行経済国や途上国の調和化については別途の観点からの考察が必要である。

2-5-3：移行経済国や途上国の調和化

移行経済国や途上国には、他の調和化に作用しうるメカニズムが存在する。それは、UNCITRAL(United Nations Commissions on International Trade Law：国際商取引法委員会)の調達モデル法である。このモデル法は、義務的に国家を拘束するものではない。また、「加入国」という概念もない。ただその内容は、透明性、競争性、効率性を強調するものであり、WTO調達協定と方向性は相通じるものがある²⁶²。このモデル法の導入やインパクトは次のように実際に確認することができる。

1 つは旧社会主義諸国、特に東欧旧ソ連諸国である。旧社会主義諸国では、計画経済と国営企業や公営企業などにより、政府需要を内部的に競争なしにまかなう面が強かった。

例えば、ポーランドはこの地域ではじめて1994年の6月10日にこのモデル法に基づく公共調達法を制定した。またロシアでは、大統領が1997年4月8日に「国家のニーズを充足するための製品の調達における、オークションの実施を通じての汚職対策と支出削減のための優先的な措置」という大統領デクレに大統領が署名した。このデクレは、サービスについての別個の規定(separate provisions)がない点などモデル法との相違もあるが、その実態も構造もモデル法に類似したものとなっている。その他、アルバニア、アゼルバイジャン、クロアチ

の論文である(85-119頁)。

261 なお、同論文の主眼は、調達行政そのものの分析に視野を限定したものではない。国際行政の観点から、「グローバル化とともに、分権化が進むようになる中で、従来統治機能をかなり独占していた中央政府に加えて、地方政府や国際組織もより統治機能を担うようになってきた」という状況や議論を踏まえ、3主体の間にどのような相互作用が見られるかを論述する点にあり、調達協定はその具体例として採用されたものである。

262 以上、Robert R. Hunja, "The UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services and its Impact on Procurement Reform", Sue Arrowsmith and Arwel Davies eds., *Public Procurement: Global Revolution* (London: Kluwer Law International, 1998), pp. 98,106.なお著者は、UNCITRAL調達モデル法のWorking Groupの事務局や議長(chairman)の経歴を持つ実務家である。

ア、エストニア、カザフスタン、キルギスタン、ポーランド、ウズベキスタンなどの国々でも同様な試みがなされた²⁶³。なお、ロシアや中央アジア諸国はともかくとして、中・東欧諸国はEUに加盟または加盟を目指しているため、長期的にはモデル法の影響からEUの調達規則への移行が進むものと思われる。現に例えばポーランドでは、1994年の公共調達法において、モデル法の規定が適用される金額の下限などについては、EUの指令(directives)に合わせた²⁶⁴。

もう1つは、旧社会主義国以外の途上国である。これらの諸国の多くでは、植民地時代に起源を持つ調達システムの更新や、公共支出管理の現代化を図る必要がある。そのような背景からモデル法が利用されることもある。それらの国としては、パキスタン、ガーナ、タンザニア、マラウイ、エクアドル²⁶⁵、ケニア、モンゴル、モーリシャス、ウガンダなどがある²⁶⁶。

2-5-4：国際機関の調和化

最後に、公的組織としての国際機関の調和化がある。ここまで述べてきたのは主に国内行政における調達の調和化であった。そこでは、WTOやUNCITRALの置かれている国連は、調和化を促進する作用を持つ条約や指針などを討議する場という位置付けができた。しかし、WTOや国連を含む国連システムの調達行政自体は、その内部での調和化は進行しているのか。どのような主体がそれを進めているのであろうか。また、WTOや国連自体は上記のような国家間の調和化のスキームに入っていない。そのような状況で、国内行政との調和化はどれほど進んでいるのか。ちなみに、NPM改革一般については、それを推進するOECDの官僚制自体には導入されていないということである²⁶⁷。調達行政についても、国内行政における状況および調和化との比較という点は興味深い論点の1つといえよう。

2-5-5：調和化についての小括

ここまで、調達行政の調和化に作用する代表的なスキームであるWTO調達協定とUNCITRALの調達モデル法を提示した(無論その他、EUの調達に関する指令(Directives)も重要である)。その調和化の方向性は、手続きを重視し、ある面で恣意性や裁量を狭め、それによって競争性、透明性、公正性を確保することである。ただ、WTOの調達協定の締約国がほぼ先進国に限られ、同協定に親和的なUNCITRALモデル法を明確にモデルとした国内法の整備・改正を行った途上国も少ないことから、世界的に見ると依然として調和化の程度は低いと言えよう。

ただ、途上国の中には世界銀行などの国際機関の援助を通じた調達改革を実施している国(大所ではインドネシアなど)があり、全体としてどれほど調和化が進んでいるかは、その推進役である世界銀行などの国際機関の活動も踏まえながら別途検討する必要があるだろう。無論、NAFTA、ASEANなどの多国間の枠組みでの調和化も1つの大きな柱である。

また、長期的にはWTO調達協定が途上国も含めてカバーされるとしても、日米間についての先行研究を検討したように、実際の履行には各国に裁量があり、また協定受け入れによる影響の出方も各国で変わってくるであろう。また、WTO協定一般にいえることではある

²⁶³ この点、United Nations, *Status of Conventions and Model Laws: Note by the UNCITRAL Secretariat*, (A/CN.9/537) 2003, p. 19.

²⁶⁴ 以上、Hunja, *op. cit.*, pp. 107-108.

²⁶⁵ 以上、*Ibid.*, p. 108.

²⁶⁶ (A/CN.9/537), 2003, p.19.

²⁶⁷ この点、Christopher Hood, "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm", *Public Policy and Administration*, Vol.10, No.2, 1995, p. 109.

が、完全な履行確保は難しい。

さらに公的機関の間の調達行政の調和化としては、以上の国および地方レベルの調和化の他に、国際機関の間の調和化、また、国と国際機関の間の調和化もありうる。国際機関は、国家間の調達行政の調和化に寄与する以外に、独自にも調達を実施している。本稿で扱う国連システムの調達は、国際機関の調達実施の側面を扱ったものである。国と国際機関の調達は、スキームが別のものであり、WTO 調達協定や UNCITRAL モデル法、EU の Directives などとは別個の考察が必要である。

2-6 : 2 章の小括

本章では、先ず調達行政について本稿において必要な範囲での定義を行い、それを類似の諸概念と対比した。その後、調達行政の基本的構造について、組織編制、調達対象の確定と実施手法、調達行政の目的の3つを分析軸として論じた。その際、具体的な制度設計の側面を中心に、行政学やそれ以外の法学や経済学等の分野での先行研究のレビューおよび、アメリカ、イギリス、日本、韓国などの国内行政における実務を基に考察を行った。

組織編制、調達対象の確定と実施手法、実施上の目的の3つの分析軸の議論の概要は、それが本稿における最終的な目的である国連システムの調達行政の分析にそれぞれどのように結びつくのかを含めて、各々の節の末において述べたので、それについてはここでは繰り返さない。ここでは調達行政の基本的構造に関して、基本的示唆を、3点にわたって提示する。これらは日本の調達行政に対してもある程度有効と思われる。

第1に、調達行政が、物とサービスの確保に関する行政活動をかなり包括的に捉えることのできる概念であるということである。2-1 で検討したように、供給、委託、PFI、PPP などの手法は、調達の一類型と捉えることが可能である。また、調達行政は国内行政における建設、防衛、用度物品などの様々な分野をカバーするものである。さらに、これは単に購入の段階のみならず、調達対象の確定から現場で使用できるようにするための過程も含むなど多様なプロセスを包含する。このような概念を据えることにより、従来、個々の分野や手法ごとに依拠して細分化されがちな、様々な行政活動をより可視的に認識し、管理しやすくなる。

第2に、上とも関連するが、調達行政は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約などの競争方式の選定とその運用の問題、および新しい契約およびそのプロセス²⁶⁸の導入の検討というような、調達の実施手法とその管理の側面のみならず、組織編制、調達対象の確定、調達行政の目的といった複合的な側面を内包するものであるという点である。調達の実施に先立って、調達対象の確定が行われる。またそれらの実施には、組織編制のあり方が大きく影響を与える。そして、実施、対象の確定、組織編制などの具体的な制度設計の背後には、調達行政の目的をどのように捉えるかの判断が作用している。このような調達行政の基本構造を明示的に捉えた上で、それらの複合的な要素を相互関係も含めて総合的に考察することが求められているといえよう。

第3に、本章では効率的な調達行政の運営に直接的、間接的に示唆のある様々な側面を示した。その際、前提として重視した点は、調達行政は人件費とならび、政府支出の大きなウェイトを占めているという事実である。これは国内行政、国際行政を問わず一般的に見られる。しかも国連システムや日本においては、求められる行政ニーズに対して、財政状況は非

²⁶⁸ 例えば、総合評価方式、プロポーザル方式、CM(Construction Management)方式、設計・施工一括発注方式等がある。この点、公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会報告書」2003年、12-14頁参照。

常に厳しい。以上を念頭に本章で検討した効率化に関する具体的な主な諸要素は次の通りである。先ず、組織編制の側面については、規模の経済を実現するための調達実施の集権化や調達政策の集権化を含む、中央調達制度の試みなどが挙げられる。ただし、中央調達は、非常に縦割りの行政機構にあつては採用が困難であるという現実的な問題がある。次に、調達対象の確定と実施手法である。先ず前者については、調達が、行政の内部化や民営化に比して効率的であることを確保することの制度化が重要である。ただその方法は、イギリスの CCT のみならずアメリカの A-76 など多様である。後者の調達の実施手法については、基本的な問題として規則の緩和と裁量の拡大が挙げられる。ただし、これは有能な調達官の存在や不正を防ぐモニタリング機能の充実などの措置などをあわせて行う必要がある。裁量を拡大し効率性確保の観点から行われた調達改革としては、クリントン政権の NPR の施策が注目できる。具体的な実施手法に関しては、長期契約、代行調達、インセンティブの付与、手続きの合理化・電子化、商業品の調達の拡大などを挙げることができる。さらに、調達行政の目的に関しては、域内主体、中小企業や社会的弱者、環境物品などへの優遇措置は、効率性と対置できるもので、その間のバランスが必要である。その明瞭な運営のためには、優遇措置の上限を数値化することが1つの有効な手段である。

次章以降では、本章で述べた主に国内行政を素材とした調達行政の基本的な構造が、国際行政においてどれほど類似であり、どれほど異なるのかに留意しつつ、国連システムの調達行政の分析を進めていく。

3：国連システムの調達：総論

本章は、国連システムの調達の総論として、先ず国連システムの定義を示し、本稿におけるその調達の分析範囲を明らかにする。次に、国連システムの調達行政自体の分析に移る前に、1章で述べた基本的な問題関心を前提として、国際行政の側面からの調達行政の位置付けや研究動向について分析する。その後、国連システムにおける調達の概要を、調達規模や内訳、調達先などの基本的なデータを基にとりまとめる。さらに、国連システムの調達に関する先行研究を検討する。最後に、次章以下の各論の分析を行うための分析視角を、前章の調達行政の基本構造および、本章での検討を踏まえて提示する。

3-1：国連システムの定義と分析範囲

本稿では「国連システム」を、「国連本体に加えて、総会により設立されたUNICEFやWFPなどの付属機関 (affiliated organizations)、WHO(World Health Organization：世界保健機構)や世界銀行グループなどの専門機関 (specialized agencies)よりなる組織群」と定義する(詳細は次ページ組織図参照)。

このような定義そのものは、定型的であり特に大きな争いはない。むしろ重要な点は、国連本体の調達¹に限定しない点である。国連システムは、国連本体を中心としつつも、付属機関、さらに専門機関となるに従い、国連本体からの独立性が強くなる。しかし、その間の調整は8章で述べるように調達の分野でも存在し、また、国連本体以外の国際機関による医薬品や食糧の援助などの大規模で重要な調達活動も国連システムでは行なわれている。これらを取りこぼさないためにも、分析の範囲を国連本体のみではなく国連システムとした。なお、世界銀行も国連システムには含まれるが、その独立性は高く、例えば、後述の調達調整メカニズムには加入していない。また、次項で述べるように世界銀行の資金で行われる主たる調達の形態も他の多くの機関とは異なっている。

さて、数多くある国際機関から国連システムを取り上げた理由は、「序論」で述べたように、国連システムが国際行政において多くの分野で重要な役割を果たしており、調達の規模も大きいからである。この点、国際機関としてのEUは調達規模も大きくその重要性は看過できないが、開発援助を除けばEU域内行政に関連した調達が基本である。また、世界銀行やアジア開発銀行などのいわゆる国際・地域開発銀行は、国際行政において主要なアクターであり、予算規模も国連システムと比較して非常に大きい。しかし、基本的にはその予算の多くが融資であり、実際に調達する主体は借り手である途上国政府などである。その点で、本稿の目的である国際機関が実施する調達という意味合いからは若干外れる。このため、公式の定義に従えば世界銀行は国連システムに入るが、ここでは直接の分析対象から除外する。

¹ 国連本体の調達については、国連総会でも繰り返し議論的的となっており、また、後述のようにアメリカのGAO (General Accounting Office：連邦会計検査院)による先行研究も存在する。

3-2：国際行政における調達行政の考察

ここでは1章で述べた基本的な問題関心を前提として、国際行政の側面からの調達行政の位置付けについて分析し、国連システムの調達行政を検討するにあたっての留意点を、先行研究に基づきつつ導き出すことにする。

国際行政、とりわけ国際機関の活動分析を行う上で、国内の行政機関同様、財政や人事などの管理的側面を分析することは非常に有益である。これについては日本においても例えば既に、財政・人事両面に関してNIRA(総合研究開発機構)のプロジェクトの成果である田所昌幸・城山英明編の書³がある。また、福田耕治教授の書でも、財政、人事それぞれについて1章が割かれている⁴。さらに、財政については田所昌幸教授⁵など、人事・国際公務員の側面については日本国際連合学会編の書⁶などによる分析がなされている。

ただ、国連システムも含め国際機関は一般に、国内行政機関と比べて財政規模が小さく、その活動に必要な物、サービス、人員などのリソースを常時内部に保持できる余裕があまりなく、外部リソースに依存している面が強い。そのため国際行政においては、国内行政以上に、財政・人事と並び調達行政は管理的側面や行政執行的側面において重要な分析対象とできる。これは、国連システムでも同様である。しかし、国連システムの調達の側面については、財政制度の一環としての分析もありうるが、国連システムの財政制度とその現状に関する実証的な研究である上述の田所教授の書でもこの点に焦点を当てた分析はなされていない。また本節の後段で述べるように世界銀行の調達については法学の側面からの先行研究が存在するが、それ以外ではまとまった分析はまだなされていないようである。これは、いくつかの学術書誌検索や国際機関で実施したインタビュー⁷に基づく限りでは、海外においても同様といえる。

概して国連システムに関する国際政治、国際法、国際組織論、国際行政論などの諸研究において、調達の側面は依然注目が低い。例えばPKOについては、日本では派遣すべきか否か、派遣することによりいかなる外交的成果が得られるかなどが、世間的にも注目を集め、国際法や国際政治の観点からの研究がなされている。また前掲の田所教授や猪俣氏⁸などによってPKOの行財政的プロセスに関しては分析がある。しかし、実際のPKOの派遣とその活動の維持に当たっては、要員の募集や輸送、物資の購入と輸送等の調達活動は欠かせないプロセスである。このような行政運用の側面から国連の調達行政を分析することにより、規範的立場を越えた、地に足のついたPKOについての議論が可能になる。類似のことが、食糧、医薬

3 田所昌幸・城山英明編『国際機関と日本』日本経済評論社、2004年。

4 福田耕治『国際行政学—国際公益と国際公共政策』有斐閣、2003年。

5 田所昌幸『国連財政—予算から見た国連の実像—』有斐閣、1996年。なお、国連財政についてはそれまで世界的にも類似な研究はない(同書、あとがき 338-339頁)ということであり、国際行政論にとっても非常に重要な著作である。

6 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』国際書院、2002年。

7 多くの機関で担当官から初めて質問を受けたという答えが返ってきた。また世界銀行関係以外には、国連の行政文書の他は、学術的な国連の調達行政に関する論文などについて知っている方はおられなかった。

8 猪俣忠徳「国連平和維持活動留保基金の設立と機能について—平和維持財政制度の再構築にむけて—」神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』8巻2号、2000年。猪俣忠徳「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—」神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』8巻3号、2001年。猪俣忠徳「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—」神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』9巻2号、2001年。

品などの援助分野についても言えよう。以上の点から、国際行政の面からの国際機関の調達行政の研究は、関連諸分野や現実の社会に対しても示唆をもちうる。

もっとも、国際行政における調達は必ずしも新しいテーマではなく、例えば第1次および第2次の両世界大戦における連合国の物資共同管理に関するJ.A.Salterなどの分析がある⁹。これは国際行政の1つの段階を画する重要な現象である。この点については、城山英明助教授による国際行政についての理論と、電気通信分野を例とした実際の双方を踏まえた書に詳しい分析があるので、以下それに依拠しつつ若干の参照および考察を行う¹⁰。

第1次大戦においては、先ず1914年8月に銃等の武器や軍服などの競争買い付けを回避するために、国際軍需品委員会(La Commission Internationale de Ravaillement)が設立された。ここでは次第に、軍需関係省同士の直接的接触が増えていった。次に、1916年に小麦管理の執行委員会(Wheat Executive)が設立された。これは当初から直接的接触が見られ上手く機能した。また第2次大戦においても、1942年1月に設立された統合天然資源委員会(Combined Raw Material Board)や1942年6月に設立された統合生産資源委員会(Combined Production and Resource Board)など、ゴム・金属等の戦略資源の共同管理を中心として、共同購入や共同管理が実施された。このように共同調達は、国際行政の歴史的展開上も重要な行政活動であるといえる¹¹。国連システムにおいても、共同購入や共同管理が存在するのか、存在するとしていかなるものであるのか、その現状や特質、および課題は何か、などを具体的に考察する必要がある¹²。

さて、国際機関の調達行政の研究としては、行政学や政治学のまとまった研究は見当たらないが、例外的に、法的な側面からの世界銀行などの国際・地域開発銀行に関連した調達を扱ったSue Arrowsmith教授などの先行研究は存在する¹³。

ただ、Arrowsmith教授の書のChapter 3の3節にprocurements financed by the multilateral development banksとあるように、世界銀行の活動の主流は自らが調達を実施するのではなく、

⁹ 同氏は、第1次世界大戦における連合国戦時共同行政のイギリスの担当者としての実績を基に、J.A. Salter, *Allied Shipping Control: an Experiment in International Administration* (Oxford: Clarendon Press, 1921)を著した。なお、次いで第2次世界大戦の統合機関についても、その知見を基に、J.A. Salter, "From Combined War Agencies to International Administration", *Public Administration Review*, Vol.4, No.1, 1944を書いた。以上につき、城山英明『国際行政の構造』東京大学出版会、1997年、52頁参照。

¹⁰ 前掲、城山、48-55頁。

¹¹ この戦時連合国共同調達についてのSalterの議論の特質として、前掲、城山、55頁においては、ニーズに応じた組織の範囲設定の強調(機能主義的側面)、行政の高いレベルにおける直接的接触の役割の強調、制度の運用上の問題に踏み込んだ議論、などの点が指摘されている。

¹² 前掲、城山、第1章では、国際行政に関連する学説史や理論的側面を分析している。そこで示された、「自律性の高い諸単位間での行政現象である目的ごとの単位設定という機能的アプローチ、また、事務局の内部運営だけに限定せず国家間や政治とのインターアクションやNGOとの関係」などの国際行政の基本的な捉え方、特質、分析方法は本稿においても非常に有益である。例えば8,9章の分析からも明らかのように、国連システムにおいては目的ごとの課題・機関設定という機能主義が見られ、また各機関の独立性が強く、国連本体・国連総会を頂点とした強固なヒエラルキー構造は存在していない。それを前提に調達行政のあり方や対応を見ていく必要がある。

¹³ Sue Arrowsmith, *Regulating Public Procurement* (Kluwer Law International, 2000).特にChapter 3, "International Development Institutions and Public Procurement"など。

融資を行い融資された加盟国などの主体が調達を実施する形態である¹⁴。また国連システムの一員とはいえ、世界銀行は人事を初めとして強い独自性を保っており異質な存在である。もっとも、そこで述べられている国際競争入札に関する点などは、国連システムの調達を研究していく上でも有意義であるので、以下に述べる。

世界銀行では、融資にあたってのルール面についてはGuidelinesやStandard Bidding Documentsなどが制定されており、このGuidelinesでは調達について国際一般競争入札 (open international competitive bidding: ICB)を大原則としている¹⁵。しかし、例外も存在する。それは国内優遇措置(domestic preferences)であり、これは一般的な形態になっている¹⁶。具体的には、世界銀行が認めた場合、7.5%の優遇措置¹⁷を適用することを認めるというものである(World Bank Procurement Guidelines Appendix 2, paragraph 7)。この運用は、融資国の国内での受注や製造産業の発展を促進することが開発銀行としての世界銀行の関心であるというガイドラインの規定より正当化できるとされているそうである (World Bank Procurement Guidelines, paragraph 1.2)¹⁸。

ここに示した世界銀行の融資における調達についての分析からは、国際行政の調達においても国内行政の調達同様に、様々な政治的な目的や他の政策目的によって、競争入札の原則の貫徹がなされない状況が存在することがうかがえる¹⁹。本稿で国連システムの調達を検討していく際にも、国際競争入札がどの程度実施されているのか、その例外や優遇措置はどのようなものが議論され実行されているのか、また、加盟国の調達行政への影響はどの程度あり、どのような作用をもたらしているのか、などに留意しつつ進めていく。

3-3：国連システムにおける調達の概要

以下では、国連システムの調達の概要を示すため、調達規模と内訳、および、調達共通ガイドラインを検討する。

まず調達規模は、2000年には37億3314万ドルで、物資が23億5670万ドル、サービスが

¹⁴ *Ibid.*, p. 110. ただ世界銀行は、GEF(Global Environmental Facility:地球環境ファシリティ)などのトラストファンドの運営・実施を行っている。この場合は、事業実施のために世界銀行自らがコンサルタント契約などを締結するわけであり、その側面では世界銀行自身が調達を実施しているわけである。GEFは世界銀行の融資額と比較すると小さく、またUNDP(国連開発計画)やUNEP(国連環境計画)との共管ではあるが、2000年6月で既にその実施規模は30億ドル近くと、かなりの規模を持つものである。この点、

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/01_hakusho/ODA2001/html/siryousr30324.htm 参照。

¹⁵ ここでopenとは直接の招請が入札参加のために必要ないということである(The procedures are open – direct invitation of potential bidders is unnecessary)。なお、Standard Bidding Documentsは、Guidelineの詳細を規定している。(Arrowsmith, *op. cit.*, 2000, pp. 111-115.)

¹⁶ these are common despite the general mandate of international competitive biddingとある。(Ibid., p. 117.)

¹⁷ 7.5%までの範囲内であれば、入札価格が高い場合でも地元企業から調達ができる。

¹⁸ 以上につき、Arrowsmith, *op. cit.*, 2000, p. 117 参照。

¹⁹ このような世界銀行の活動に対する政治や他の政策目的からの影響は、国際競争入札の実施の可否のみではない。次元や問題の性格は異なるが、世界銀行の調達が実施される背景としての融資の実行における世界銀行と借り入れ国との関係や、そもそもその前提となる貸付の可否の判断自体にも、政治性は顕著に表出する場合がある。この点に関して、世界銀行協定の沿革にまでさかのぼりながら、「非政治性」の概念を軸に論じたものに、横田洋三「世界銀行の「非政治性」に関する一考察(一)・(二)」、『国際法外交雑誌』76巻2・3号、1977年がある。この世界銀行の例からも明らかなように、本稿での次章以降の検討にあたっては、調達行政をめぐる政治性を、より全体的な文脈における、国際機関と加盟国、および加盟国相互関係の視点から検討していくことも重要である。

13 億 7640 万ドルである。単純な比較は難しいものの、国連システムの年間財政規模が約 100 億ドルである²⁰ことから、調達行政の重要性は指摘できよう。主要な供給国は、順にアメリカ、日本、イギリスで、上位 10 カ国で全体の供給の 50.4%を占めている。

主要な調達機関としては、WFP(全体の 19.4%)、UNPD(国連調達部)(16.0%)、UNICEF(13.5%)と、上位 3 機関で全体の 50%近くを占めている。このように各機関が調達を実施しており、強力な調達政策の形成・実施を司る機関は存在せず、国連システムの分権的性格もあり、その調達制度の基本的特徴は、財政や人事同様、基本的に分権型であるといえる。なお、このようなデータは、UNDP (United Nations Development Programme : 国連開発計画)の下部機関である IAPSO (Inter-Agency Procurement Service Office : 調達調整・サービス実施機関)が各機関より報告を受け、取りまとめ作成している。重要な点として、世界銀行からのデータは参照の統計には含まれていない。世界銀行は国連システムにありながら、基礎的な情報が反映されていないのは問題と見ることもできる²¹。

上で述べた国連システムの調達の具体的な概要に関して、次の 2 ページに、それぞれ調達機関の内訳²²、主要な供給国の内訳²³の順に示す。

20 この点、城山英明「国連財政システムの現状と課題—多様な適応とマネジメント改革の試み」、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』国際書院、2002 年、197-213 頁、特に 198 頁参照。

21 IAPSO, *Annual Statistical Report 2000*, 2001, p. 9.

22 *Ibid.*, 2001, p. 6. なお、NEX(National Execution: 現地政府による事業実施)については、8-4 の UNDP の節を参照。

23 *Ibid.*, 2001, p. 7.

TOTAL PROCUREMENT BY UN AGENCY, INCLUDING NATIONAL EXECUTION (NEX) : 1999 - 2000

ALL SOURCES OF FUNDING					(USD Millions)				
AGENCY	1999				2000				
	GOODS	SERVICES	TOTAL	(%)	GOODS	SERVICES	TOTAL	(%)	
ESCAP	3.46	0.14	3.60	0.11%	6.28	0.52	6.80	0.18%	
ESCWA	1.90	0.98	2.87	0.09%	0.96	1.45	2.41	0.06%	
ECE	Data included in UNOG figures								
ECLAC	2.59	1.57	4.16	0.12%	1.43	1.42	2.84	0.08%	
FAO	87.01	30.78	117.78	3.51%	135.16	13.25	148.40	3.98%	
IAEA	52.97	10.59	63.57	1.90%	42.80	12.19	54.99	1.47%	
ICAO	10.77	6.82	17.60	0.52%	12.37	4.47	16.83	0.48%	
IADB	0.32		0.32	0.01%	Data not submitted				
ICTY	12.74		12.74	0.38%	20.50		20.50	0.55%	
ILO	12.00	14.11	26.11	0.78%	1.20	17.07	18.28	0.49%	
ITU	6.93	43.38	50.31	1.50%	3.66	1.65	5.31	0.14%	
PAHO	212.44		212.44	6.34%	139.47		139.47	3.74%	
UNCTAD	2.34	0.05	2.39	0.07%	0.95	0.02	0.97	0.03%	
UNDP/ASD	4.61	0.57	5.18	0.15%	2.76	1.17	3.93	0.11%	
UNDP (DEX)	102.92		102.92	3.07%	62.14	24.78	86.92	2.33%	
UNDP/IAPSO	65.52		65.52	1.95%	87.98		87.98	2.36%	
UNDP (NEX)	120.86	249.10	369.96	11.04%	175.01	235.05	410.06	10.98%	
UNECA	2.73	1.94	4.67	0.14%	3.47	1.50	4.97	0.13%	
UNESCO (a)	25.67	82.77	108.43	3.24%	19.91	91.00	110.91	2.97%	
UN/DPKO	Data included in UN/DPD figures				60.11	29.89	90.00	2.41%	
UNFPA	58.15	13.84	71.99	2.15%	61.72	5.72	67.44	1.81%	
UNHCR	102.06	8.43	110.49	3.30%	40.81	10.46	51.27	1.37%	
UNICEF	411.59		411.59	12.28%	502.16		502.16	13.45%	
UNIDO	9.42	24.44	33.86	1.01%	7.53	32.61	40.14	1.08%	
UN/DPD	228.73	239.32	468.05	13.96%	255.54	342.52	598.07	16.02%	
UNOG	38.25	9.76	48.02	1.43%	8.47	28.28	36.75	0.98%	
UNON	5.16	37.89	43.06	1.28%	3.63	74.96	78.59	2.11%	
UNOPS (b)	131.80		131.80	3.93%	104.64	49.39	154.03	4.13%	
UNOV	3.35	3.36	6.71	0.20%	Data not submitted				
UNRWA	32.66		32.66	0.97%	55.42	21.97	77.39	2.07%	
UNU	0.46	0.30	0.76	0.02%	0.09	0.41	0.50	0.01%	
UPU (c)	0.26		0.26	0.01%	0.73	6.73	7.46	0.20%	
WFP	242.57	437.91	680.48	20.30%	357.58	367.18	724.76	19.41%	
WHO	96.49		96.49	2.88%	93.80		93.80	2.51%	
WIPO (d)	27.37	13.91	41.28	1.23%	83.03		83.03	2.22%	
WMO	2.89	0.76	3.65	0.11%	5.42	0.72	6.13	0.16%	
WTO	0.02	0.02	0.04	0.00%	0.03	0.02	0.05	0.00%	
TOTAL	2,119.01	1,232.73	3,351.74	100.00%	2,356.74	1,376.40	3,733.14	100.00%	

(a) UNESCO was not in a position to be able to supply a by country of procurement breakdown for the SERVICES Components for 2000, this is due to the installation of an SAP system.

(b) The statistics presented are representative of all UNOPS procurement of goods and services processed through the Reality procurement system. Procurements that are not processed through the Reality system — including local purchases processed through UNDP Country Offices and certain Headquarters purchases — cannot currently be fully described without an exhaustive, in depth review of myriad individual transactions.

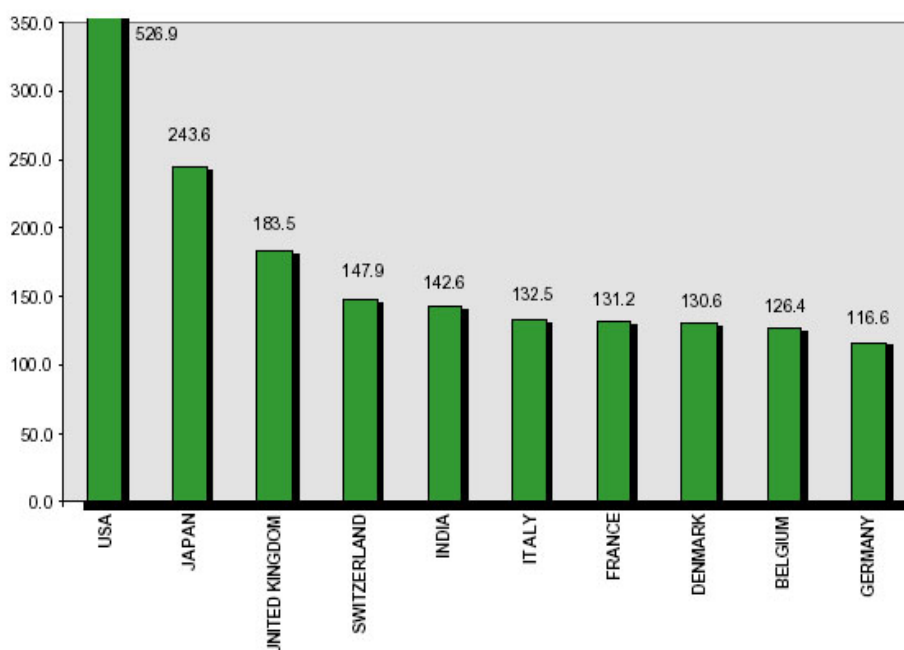
(c) Percentage of Procurement in Developing Countries is not available as UPU was not able to supply a country of procurement breakdown.

(d) WIPO was not able to separate procurement of goods from services due to the development of an integrated software network.

TEN MAJOR COUNTRIES OF SUPPLY TO THE UN SYSTEM : 2000
UN System operational activities
 (technical cooperation, humanitarian assistance and peace keeping operations)
 (USD Millions)

Countries	Goods	Services	Total	% of Total
1. USA	230.0	296.9	526.9	14.1%
2. Japan	238.9	4.7	243.6	6.5%
3. United Kingdom	116.2	67.0	183.5	4.9%
4. Switzerland	109.1	38.7	147.9	4.0%
5. India	135.0	7.6	142.6	3.8%
6. Italy	78.9	53.9	132.5	3.5%
7. France	106.6	24.6	131.2	3.5%
8. Denmark	107.3	23.3	130.6	3.5%
9. Belgium	123.7	2.7	126.4	3.4%
10. Germany	102.7	13.9	116.6	3.1%
Top-Ten Subtotal	1,348.9	533.0	1,881.9	50.4%
Grand Total	2,356.7	1,376.4	3,733.1	100.0%

TEN MAJOR COUNTRIES OF SUPPLY TO THE UN SYSTEM :
UN System operational activities
 (USD Millions)



次に、調達共通ガイドライン(Common Guideline for Procurement by organizations in the UN System)²⁴である。国連システムの調達を分析するにあたって、このガイドラインを検討することは非常に有益である。これは、1996年に国連機関の調達活動を調整する実務家の非公式会合である8-1で扱うIAPWG(Inter-Agency Procurement Working Group)が作成したものである。ここには、調達方式や業者登録制など各機関に広く採用されている制度が規定されており、個別の機関の調達の分析を行っていく上でも役に立つ。このガイドラインは、国連システム内の各機関が基本的な概念を広め共有すること、調達活動の指針となること、そして、組織間の調達手続きの調和化を促進することを目的として制定されたものである。国連システム内の調達行政を統一的に規律する確固とした規則がない中で、このガイドラインは非常に重要な存在である²⁵。以下、各条項ごとに検討していく。

1.前文

国連システムの調達活動の目的を、「①機関の目的、②競争を通しての公正性、信頼性(integrity)、③透明性の保持、④経済性と有効性、⑤金額に見合う最も高い価値(best value for money)」に留意しながら、時宜にかなった物品、作業、サービスを確保することとしている。国連システムにおいては、調達活動の詳細は各機関の規則やルールによって規律されるが、その大枠はこのガイドラインに則るものである。

2.業者の調達への参加過程

2.1 供給者

供給者の国による差別は、総会と経済社会理事会が認める以外は不可としている。また、調達の地理的な限定の付与も制限されるべきとする²⁶。国連の中立性、国際性、加盟国間の平等性の帰結といえよう。

2.2 供給者の適格性

調達先となる供給者には、技術的な能力、財政力、行為能力(legal capacity)などの適格性を求めている。

2.3 業者登録

各機関は、潜在的な供給者の確保のため業者登録を行っている。このように個別機関ごとの登録が原則である点にも、調達行政の分立性が現れている。

3.招請文書

3.1 一般規程

招請文書は、業者による入札の提示の前提となる、機関側のニーズを示すものである。これには、技術的な仕様や具体的な契約条件などが含まれる²⁷。實際上、UNICEFなど招請文書が送られてくるのが入札の前提となる機関もあり、その前提となる業者登録作業も含めて非常に重要な手続きである。

3.2 招請文書の類型

以下のような3つの類型が挙げられている。

3.2.1 ITB(Invitation to Bid : 入札招請)は、質と量が明確である競争入札の場合に用いられ、評

²⁴ IAPSO, *UN System General Business Guide*, 2000, pp. 115-121.

²⁵ ただし、国連システムの各機関ごとの権限の分立性もあり、このガイドラインは各機関に対して、強い法規的拘束力を与えるものでもなければ、非常に厳格な規定がなされているわけでもない。ただ、国連システムの調達の特徴を踏まえて規定されている点で、非常に有益なものである。

²⁶ ただし、個別の機関で検討していくように、現在では現地調達の種類も発達している。

²⁷ ブランド名などへの言及は避けるべきとされ、逆にISO(国際標準化機構)などの国際基準の使用については前向きに規定されている。

価は価格、技術面、最良の価値(best value)の観点でなされる。

3.2.2 RFP(Request for Proposals：提案依頼)は、ITBとは逆に供給対象が質と量により特定ができない場合に用いられる。評価は最良の価値(best value)の観点でなされる²⁸。

3.2.3 RFQ(Request for Quotation：見積り依頼)は、少額の調達の場合で、標準的な仕様に沿い市場で確保できるものについて、供給者に打診する手続きである。

以上をまとめると、ITBは主に物資の調達、RFPは主にサービスの調達、RFQは少額の調達となる。物資とサービスでは供給者決定のための判断基準の相違があり、また、高額と低額では手続きの厳格さの相違が見られる。

4.提案の招請

4.1 競争

原則として競争を用いることとしているが、非公式・非公開の形式も可能とされ、また、提案の機会が現実的な範囲で多くの業者に与えられるべきとあり、事実上制限競争入札の形態も許容している。

4.2 一般国際競争

これは相対的に高額の入札の場合に用いられる手法であり、公告・周知(advertisement)によって手続きが始められる。この点、周知方法は各機関の裁量に委ねられている。そして、“Development Business”²⁹や“Procurement Update”³⁰が例示されている。

4.3 国際制限競争

これは、調達の対象となっている財やサービスが少額であったり入手が困難な場合や、緊急性を要する場合など、一般国際競争入札が経済的で効率的な入札に不適切な際に、登録、事前審査、関心表明³¹、その他の手段によって選別候補リストに対象を絞って業者決定を行う方式である。なお、その選定は非差別的な(non-discriminatory)態様でなす必要があるとされている。

4.4 現地競争

一般競争や制限競争の手続きによる招請の場合に、その物資やサービスが使われる国または地域の業者に限定して行う形態としている。

4.5 随意契約

交渉による随意契約については、それが許容される場合の例示がなされている。独占商品、スペア、市場価格での契約や据え置きのおファー、緊急性、類似の物品が一定期間内に競争調達となされており依然競争が存在している場合、提案された契約条件(の貨幣価値)が経済的でない場合、である。

5.提案の提示と受領、入札と提案の開示、提案の評価

ここでは、提案の提示と受領が手続きに則って行われるべき点、開示が公開による場合は

28 最低価格となっていない点が1つの特徴である。

29 国連の広報部(the United Nations Department of Public Information)により発行されており、1979年以降、国連や国際・地域開発銀行のファイナンスするプロジェクトの調達情報についての唯一の専門出版物(the only business publication)となっている(<http://www.devbusiness.com>)。しかし、国連システムで加入しているのは世界銀行の他IAPSO、IFAD(国際農業開発基金)、UNPD(国連調達部)に限られており、包括的なものとはなっていない。なお、<http://www.devbusiness.com/samplepn.cfm>よりサンプルを見ることができる。

30 現在では雑誌での出版は終了し、IAPSOのホームページにより調達情報が周知されている。
<http://www.iapso.org/supplying/procurement-notice.asp>

31 Expression of Interestである。具体的な案件に対し、業者が提供しうる物品やサービスについて書面により機関に提示する。

手続きの遵守を確保する目的³²がある点、入札と提案は手続きに則り評価する点³³が規定されている³⁴。

6. 契約締結

契約は書面によってなされ、また、落札できなかった提案者にもその旨の通知がなされるとある。なお、機関による情報の非開示事項の中には、「商業的利益に損害を与えるような情報」も挙げられている。契約においては、仲裁による紛争解決や国連の特権免除を含めたその機関の一般条項を挿入すべきであるとしている。契約の履行確保のための具体的措置として、銀行保証、予備的信用状(standby letter of credit)、機関からの支払い条件が挙げられている。

7. 倫理的行動や供給者との関係

腐敗を避けるべき旨述べられている。

8. 統計の報告

各機関は調達統計を取り、それらは定期的に加盟国に国連総会を通じて通知されるべきとある。盛り込むべき情報として、特に、契約の地理的配分(geographical distribution of contract)が具体的に挙げられている。

3-4: 先行研究

3-2の国際行政における調達行政の考察において、世界銀行の調達に関する法的な側面からの研究を除けば、国連システムの調達の分野については、体系的な学術研究が欠如している旨述べた。ただそのような中で、Michael D.V. Davies氏の書は有用である³⁵。著者は、IDB(Inter-American Development Bank: 米州開発銀行)やFAO(Food and Agriculture Organization: 食糧農業機関)などで勤務したノルウェー人の元国際公務員である。

同書は、政治経済への国際機関の役割やインパクトに関する研究に比べて、国際機関の官僚制そのものの研究が手薄であることに留意して、国連システムを中心としつつも、EUやIDBなどの地域的国際銀行も含めた分析を行ったものである。本書は前半をtop downとして管理の視点からの分析、後半をbottom upとして行政実務の実態を分析したものである。同書において調達はこの後半部分の中に位置付けられている。この調達の章は17ページに過ぎず、体系的、理論的な側面は弱い。しかし、調達の歴史や様々な実務の試みを把握するのに有用である³⁶。そこで以下でこれを分析し、本稿の国連システムの調達そのものの議論につなげていくこととする。

同書の14章では基本的に、開発銀行による融資に基づく調達を除く、国際機関、中でも世界銀行および国連システム諸機関による物とサービスの調達、ロジスティックおよび供給管理の側面を扱っている。ただその内容は多分に叙史的であり体系的な分析とはなっていないため、ここでは、次項で提示する本稿の分析視角に即して検討を行うこととする。

³² 例えば、ある業者からの提案が開示までになされたことを、他の業者などの利益関係者も確認することができる。

³³ 国際機関の入札特有の事項として、評価に当たって通貨の換算を必要とする場合がある。これは、国連の業務通貨換算制度(United Nations operational rate of exchange)によりなされるということである。

³⁴ ただし機関側は、実際に契約が締結されるまでは、手続き中の全ての入札と提案を拒否できるとある。

³⁵ Michael D.V. Davies, *The Administration of International Organizations: Top Down and Bottom Up* (Burlington, Vt.: Ashgate, 2002).

³⁶ 同書の調達の章においても、脚注(計15に留まる)における引用や出典は非常に少なく、それらは行政文書がほとんどである。

第1に、国連システム全体としての組織編制についてである。UNDPは1970年代に、国連システムの需要をまとめて規模の経済の実現を図るための集中調達を検討した。そのためにIAPSOを設立したが、実際には中央調達庁としての役割を果たすことはできなかった。その背景には、調達規模の大きい機関は、IAPSOよりも有利な条件での調達が可能なため、IAPSOに依頼するインセンティブがなかったということがある。ゆえに著者は、IAPSOはこのような既存の調達のノウハウを持つ機関との協調をより進めるべきであったとする。そして現在では、IAPSOの主な役割は調達関連のデータ収集機関に限定されているとする³⁷。また、ニューヨークに所在する国連、UNDP、UNFPA、UNICEFの共同調達に関する言及がある³⁸。IAPSOに加えて、このような実務的な試みについても、その背景および限界も踏まえて検討していく必要がある。

第2に、個別機関内での組織編制についてである。まず、各プログラム部局からの発注を準備し実施する中央調達オフィス(central purchasing offices)が示されている。これは、調達対象の類型ごとに内部分化している。このような試みは、調達対象についての市場の知識を得てそれを蓄積するのに役立つとする³⁹。

個別機関内での調達の集中化に初めて体系的に取り組んだのは、FAOであった。FAOでは、フィールドプロジェクトでの小額の発注が多かったため調達コストが大きかった⁴⁰。また、現地調達には、市場の未発達や通貨の兌換性の問題などの障害があった。そこでFAOは、国際調達での規模の経済を実現しつつ、フィールドオフィスによる調達の透明性を確保する必要があった。それを実現したのは、FPO(Field Purchase Order：フィールド直接発注)形式である。これは、現地のプロジェクトマネージャーが本部の選定した主要な供給先に対して直接に発注できる仕組みである。プロジェクトマネージャーが供給先に発注をかける際に、FAOの本部に発注書のコピーを証明として発送する。また供給者は、輸送証明や発注書のコピーをFAOの本部に送る。このように2つの発注書のコピーが、送り状などの関連書類とともに本部で照らし合わされ、それに基づき本部より支払いがなされることにより、不正を防止し、中央のコントロールを保持しつつ、調達における規模の経済が実現した。

このFPOは同時に分権的な側面も有するものであった。FPOが500ドルまでの調達で大変成功したため、1969年には1万ドルまでこの方式での調達がプロジェクトマネージャーに認められるに至った。このような手法を発展させたカタログ購入(catalogue purchasing)方式は近年拡大しており、調達の分権化に寄与した⁴¹。

貯蔵施設に関しては、一時は迅速な現場への物資の供給のために重視されていたが、コンピュータやjust-in-timeの供給手法の発達により、次第に利用が減少していった。たとえば、FAOは車両の備蓄をいくつかのアフリカの国で行っていたが、安全な貯蔵施設の確保に非常に多くのコストがかかるため、廃止した⁴²。

以上のFAOのFPO方式は、調達政策形成の集権化と調達の実施権限の分権化を上手く取り混ぜた制度設計として興味深い。中央のコントロール機能や規模の経済の恩恵の享受を確

37 *Ibid.*, p.351.

38 *Ibid.*, p.347.

39 *Ibid.*, p.347.

40 FAOは1963年に、5百万ドルの調達を4500回の調達オフィスを通じた発注により行った(つまり一度の注文の平均は1000ドルである)。

41 大量調達による保管から、業者へ直接ラインの機関から都度調達がなされる方式へ変更された(*Ibid.*, pp.352-353.)。

42 *Ibid.*, p.359.

保しながら、いかにフィールドでの迅速な調達実施を確保していくか、その試みと課題を次章の各論において検討していく必要がある。

第3に、入札制度などの手続き・規則的側面については、国際機関の調達額による手続きの類型が明示されている。まず、2万5000ドル程度までは調達官に権限が委任され、3、4社からの見積もりを経て行われる、簡易・迅速性を重視した手続きである。2万5000ドルから8万ドル程度の場合は、よりフォーマルなものであり、有資格の供給者からの調達でなされる⁴³。8万から10万ドル以上の場合は、正式な競争入札により行われる。国際競争入札の原則は、経済性と効率性の確保や、現地企業の優遇圧力の回避に有効である⁴⁴。ただ実際には、国連システムの平均の注文は1万ドル未満であり、10万ドル以上の注文は全体の2%のみということである⁴⁵。

サービスについての国際入札による調達の場合、パネルによる評価に服する。ここには、技術スタッフや調達スタッフが含まれ、その評価のより大きなウエートは、(たとえば80:20などのように)価格ではなく技術に置かれる。このような要素ごとのウエート付けに基づく数値評価により契約相手が決定される⁴⁶。

以上の入札制度などの手続き・規則的側面の紹介からは、制限競争的な入札制度の運用が伺える。つまり、一般国際競争入札は全体の2%程度にすぎず、それ未満の調達額における運用は有資格者リストに基づく制限的な競争となっている。ただ制限性は、迅速で確実な履行を確保する観点からの必要性もある。次章以下での個別の機関における入札制度などの手続き・規則的側面の検討においても、競争性の確保のあり方に注意する必要がある。

第4に、政治性に関連する拠出と負担の関係や調達先についてである。調達先の選定は必ずしも直接的に政治性が作用するものではないが、これには調達先には経済性のみならず政治的な側面も事実上、影響する。

たとえば調達にあたって、調達組織のロケーションは非常に重要である。UNICEFは、効率化のためニューヨークからコペンハーゲンへ調達部局を移転したが、1982年から1987年間に、アメリカは11%から5%にUNICEFからの全調達の割合が減少したということである。このことは、GAOの報告書でも取り上げられたということである⁴⁷。また、援助対象国の指定された形式の拠出では、調達先の限定などが付与されている場合が多い。しかし、そのような規制的な拠出は、調達プロセスを遅らせ、経済性を弱め、調達実施をより困難にするとされている⁴⁸。負担と拠出の関係について、世界銀行の例が興味深い。世界銀行は、1996年に貸し付けプログラムでの主要な海外からの調達に54億ドルで、その内訳はアメリカから14.6%、フランスから11.2%、ドイツから10.4%、イギリスから8.6%、日本から6.9%、イタリアから6.2%であった。またOECDは、1986年から1993年間の世界銀行への融資と調達に関して、1\$の拠出に対して、アメリカは1.25\$、フランスは1.80\$、ドイツは1.63\$、イギ

43 国際機関は、有資格契約者(pre-qualified contractor)のリストを整備している。PKOや緊急援助では迅速性が求められ、国際競争入札はプロセスが長くかかるため実施に障害がある。このリストを利用することにより、迅速で効率的な調達が実現しやすくなるのである(*Ibid.*, p.350.)。

44 *Ibid.*, pp.348-349.

45 たとえば、WHOでは1998年に、ITに関して2200の注文を出したが、平均額は\$6000であった(*Ibid.*, p.349.)。

46 *Ibid.*, p.356.

47 *Ibid.*, pp.349-350.

48 *Ibid.*, pp.349-350.

リスは2.48\$(相当を調達で受注できたと)推計した。つまり資金拠出以上に調達がなされている国が存在しているのである⁴⁹。国連システムにおいても拠出と負担の関係や調達先、およびその背景として、経済合理性のみならず直接的・間接的な政治性にも注意する必要がある。

以上、次節で提示する本稿の分析視角に即して同書の調達の章の検討を行った。同書は前述のように、元国際公務員による著作であり、調達の歴史や様々な実務の試みを把握するのに有益である。ただ個別機関に焦点を当てたまとまった分析がなされているわけではない。また、出典が非常に少なく、基礎的なデータの裏づけにとぼしい。これらの諸点を踏まえ、本稿では次章以降の各論において、分析視角に即した理論的体系的な分析、個別機関それぞれについての十分な検討、**top down**や管理的な側面との関連などにも留意しつつ進めていくこととする。さらに同書では扱われていない、調達の相手方としての企業やNGOとの関連も含めて検討を行う。

3-5：各論における分析視角および分析手法の提示

ここでは前章で行った行政学一般における調達行政の分析および、本章での国際行政の観点からの検討を踏まえて、次章以下で国連システムの調達を検討していくにあたっての分析視角を提示する。前章で示した調達行政の基本的構造を構成する3つの軸と以下の5つの分析視角との関係は次のとおりである。すなわち、組織編製の軸から、分析視角の第1および第2を導いた。次に調達対象の確定と実施手法の軸から、分析視角の第3および第4を導いた。最後に実施上の目的の軸から、分析視角の第5を導いた。では早速その内容の紹介に移る。

第1に、国連システム全体としての調達の組織編製の側面がある。3-3で、WFP、国連、UNICEFといった大口の調達機関はそれぞれ独自に調達を実施しており、また国連システム諸機関の調達実施を束ねる強力な規則は存在していないと指摘した。つまり、国連システムの調達行政の基本的特徴は分権的である。では、国連システムにおいては、このような各機関の分立を前提とした何らかの調達行政の共通化はなされているのだろうか。なされているとして、その現状と成果、課題は何であろうか。2章で指摘したように、調達政策の側面と、調達行政の実施の側面の2面性があることに留意しつつ考察する。

第2に、個別機関内での組織編製の側面がある。国連システム全体としては分権的であるが、個別機関においてはどのようなになっているのか。例えば各国際機関本部の組織編制について、2章で検討したような中央調達などの集権的な試みはなされているのだろうか。また、国連システムの場合には、国内行政以上に距離の問題が重要である。つまり、多くの国際機関は対象とするフィールドが広く、その多くは本部がある欧米から離れている。このような特殊な事情をふまえて、本部とフィールドとの関係、本部外の調達行政のあり方も検討する。特に、本部からの分権化がどのような側面でどのようななされているのか、逆に依然として集権的な側面は何か、さらに本部とフィールドを結ぶ中間レベルでの組織的な仕組みにも留意しつつ進める。

第3に、入札制度などの手続き・規則的側面がある。3-2の国際行政における調達行政の部分で世界銀行の調達につき検討したように、入札方式は随意契約から国際一般競争入札まで幅広く考えられるが、制度と実際、またその要因はどのようなになっているのか。さらに2

⁴⁹ *Ibid.*, p.346.

一3で、主に効率性の側面からの実施手法について検討したが、国連システムにおいては効率的な調達のために、どのような調達実施の形態がとられているのであろうか。これらに注意しつつ、検討していく。

第4に、企業やNGOとの関係および電子化の側面を挙げる。先ず前者について、企業やNGOは調達行政の不可欠の相手方である。では国際機関は、具体的にどのようなリソースを企業やNGOからそれぞれ調達しており、それらとの関係の特徴はどのようなものであろうか。また後者については、伝統的な国内調達の場合と対比しての特徴として、国連システムの調達では世界の様々な場所から調達を行っていることが挙げられる。そのため、調達プロセスの電子化は国内行政以上に大きな効率化が期待できる。では、実際にどのような電子化の試みがなされているのであろうか。また、課題は何であらうか。これらにつき、それぞれ検討する。前者は国際行政におけるガバナンス⁵⁰の一側面として、後者は調達行政の効率化および透明性や公正性の確保などの点からも極めて重要である。

第5に、調達行政への政治からの影響の側面がある。国内の調達行政では、自国企業、中小企業や社会的弱者、環境物品などへの優遇措置が見られた。これらの優遇措置には一般に、政治的な影響が大きく作用している。では、国際行政では、加盟国からのどのような政治的な影響から、どのような優遇措置がとられているのであろうか。また、優遇措置以外には、どのような点で政治的な影響が及ぼされているのであろうか。特に、調達行政の第1点目の目的として挙げた効率性との関係について留意しつつ検討していく。ただし、政治的な影響とは、必ずしも排除されるべきネガティブなものとのみ捉えるべきではないことに、十分に留意が必要である。

次に分析手法を示す。序論においても簡単に述べたが、国連システムの調達については、世界銀行の分析を除けば体系的な学術研究は見当たらないため、個別分野についての先行研究、豊富な一次資料、インタビュー、国連システムに非常に大きい影響力のあるアメリカの議会報告書などに依拠しつつ進める。国際組織の研究でよくなされる制度的側面の分析のみではなく、実際の行政の運用がどのようになっているかを分析することも目的とするため、一次資料やインタビューは不可欠な手段である。一次資料については、分析対象とした国際機関の各種報告書や議事録などの公式文書を用いた。またインタビューは、2002年9月に国連のUNPDオフィス、2003年3月に欧米で複数の国際機関や政府機関で、それぞれ実施した⁵¹。

50 基本的な行政のあり方の変化として次のようなガバナンスの議論がある。公共サービスの提供主体としては、行政機関に限らず、企業、NPOなどがあり、規制緩和・民間委託・民営化・エイジエンシー化等を通して、後者(企業、NPOなど)の役割は増大している。そしてそれにともない、政府の役割は、政策目的の的確な実現を目指して公共サービス・ネットワークを形成しこれを維持管理することによって変わっている(西尾勝『行政学(新版)』有斐閣、2001年、250頁)というものである。世界政府の存在しない国際行政においては、国際機関や国に加えて企業やNGOの役割はある意味国内行政以上に大きく、多様な主体が水平的な関係で参画して行われる統治形態であるガバナンス論において、非常に重要な主体といえる。民間委託を含めた調達行政は、このガバナンスの一例としての検討対象と位置付けることが可能であらう。なおこの点について、渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス』東京大学出版会、2001年が参考になる。

51 2003年3月については、先ず事前に、国連システムの物・サービスの調達の概要について日本で調査を行い、主要機関を特定しアポイントメントをとった。その上で、UNICEF、IAPSO(調達調整・サービス実施機関)、UNOPS(国連プロジェクトサービス機関)(以上、コペンハーゲン)、WFP(世界食糧機関)(ローマ)、UNPD(国連調達部)、UNOPS、UNの文書館(以上、ニューヨーク)において幹部(IAPSOは所長を含む)や担当官へのインタビューおよび、資料収集を実施した。最後に、ワシントン

本稿の大きな特色としては、関連の先行研究やインタビューで補いつつも、主に一次資料を読み解き、それらを再構成することで、国際機関の活動を把握することを試みた点が挙げられよう。

ンにおいてアメリカ政府のGAO担当者へUNPDの調達に関する報告書についてインタビューを行った。

4：国連本体の調達－調達改革を中心として

ここでは、付属機関と専門機関を除いた国連本体の調達を検討する。国連本体は、ニューヨーク本部やジュネーブ、ウィーン、ナイロビなどの主要事務所、PKOミッション、その他若干の他の組織や援助プログラム等を含むものである⁵²。国連の調達は、UNPD(United Nations Procurement Division：国連調達部)が担当しており、集中調達制度がとられているといえる⁵³。

本章ではまず、このUNPDの調達の規模と内訳を示し、あわせて、入札制度その他手続き・規則的側面を分析する⁵⁴。ところで、国連では1990年代中盤から調達改革が実施されており、現在も進行中である。国連本体の調達を議論する上で、この改革は非常に重要である。そこで、本章の後半ではこの改革の背景、議論の推移と特徴、成果と課題、最近の動向などにつき分析を加えていく。なお、国連の調達において特に重要なのはPKOに関連する調達である。この点は次章において別途扱うことにする。

4-1：調達の規模と内訳

まずUNPDの調達規模は、2000年では物資2億5554万ドル、サービス3億4252万ドルの計5億9807万ドルであり、国連システムの調達規模全体(物資が23億5670万ドル、サービス13億7640万ドルの計37億3314万ドルで)の16.0%を占めている⁵⁵。

品目・サービス別の内訳は、空輸サービスが一番大きな割合を占め、2000年には25.4%である。次いで同年には、部品を含む車両が15.3%、情報機器・通信サービス等が11.9%と続く。本部と現地調達の比率は、2001年については把握でき、その比率は2:1になっている。ただ、物品ごとに大きな差があり、空輸はほぼ全て本部が担当しているのに対し、燃料や食糧はほとんど現地のPKOミッションが調達している。情報機器・通信サービス等は本部の調達分がかなり多く、車両等は5分の3が本部調達である⁵⁶。

なお全体に占める日本からの調達率の推移を見ると、0.31%(94年)、0.32%(95年)、1.81%(96年)、5.73%(97年)、6.18%(98年)、8.48%(99年)、5.78%(2000年)、1.39%(2001年)となっており、90年代末に調達額の増加がみられる。これは、UNPDやトヨタの担当者によると、日本のトヨタや日産が一気に受注したため、日本の受注が多かったということである⁵⁷。その背景には、PKOの増加した時期であるという点が関係している⁵⁸。

⁵² 地域委員会、国際司法裁判所やアドホック刑事裁判所等の国連本部から離れているオフィス、また、イラクのプログラムなどが含まれる。IAPSO, *UN System General Business Guide*, 2000.

⁵³ UNPDは、最近になってUNPS(United Nations Procurement Service)と改称されたが、本稿では従来の呼称であるUNPDに統一して用いることとする。

⁵⁴ 無論、個別の政策分野では、PKOでのDPKOのようにラインの部局が人員の調達などある程度の調達権限を握っている。このため、今回の分析はあくまで中央調達部局であるUNPDを中心にしたものであることを付記しておく。

⁵⁵ IAPSO, *Annual Statistical Report 2000, 2001*, p. 9.なおここではPKO局(DPKO)の調達もUNPDにカウントされている。これには、5-3-1で述べるPKOにおけるLetters of Assistという国からの調達の運用も該当すると思われる。

⁵⁶ 以上、<http://www.un.org/Depts/ptd/stats.htm>

⁵⁷ 車両は、一時期にかなり大量に注文を出し、買い替えに波があることから、上記のような現象が起ころうということである。この点、(2002年9月・インタビュー・UNPD・Chief)および、2003年7月21日トヨタ自動車へのインタビューを参考。

⁵⁸ トヨタ自動車へのインタビューにおいても、この「PKO特需」の存在は確認できた。国連システ

4-2：入札制度その他手続き・規則的側面

競争による調達の内容は、やはり国連システムの調達ガイドライン同様、ITB と RFP(公告(advertisement)や直接の招請に基づく正式な招請)と、非公式な手法としての RFQ の 3 類型がある。周知方法については、財務規則においては公告(advertisement)の原則を取っているが、財務ルール(Financial Rule)では直接の招請の方式も含めている(Rule105.14)。入札に参加するためには、事前に業者登録申請をしてリストに記載しておく必要があり、さらにその上で個別の調達参加には招請の必要もあり、その意味で制度的には制限競争入札であるといえる。

では、正式の招請についての例外規定を見てみよう。Rule105.16 では、「USG for Managementが、公式の招請は国連の利益にとって最適でないと判断する場合は、USGは理由を書面に記載し、非公式の招請や直接交渉・随意契約(Direct Negotiation)によって、受容可能で実質的に条件に合致する相手と契約できる」とあり、USG(Under Secretary General：事務次長)の裁量がかなり大きい。また、例外規定の類型について例示はなされているが、その他の場合を排除するものとはなっていない⁵⁹。次に、競争の実質として重要な公式の競争における落札相手の決定について検討する(Rule105.15)。ITBでは、「招請文の定め合致しかつ国連にとって最低のコスト(the lowest cost)⁶⁰と評価された有資格入札者(qualified bidder)」と契約を締結するとある。重要なのは、必ずしも最低価格提示者と契約を締結することを義務付けてはいない点である。この点、2003年より前の財務ルールの旧規定では、Rule110.21で「最低の受け入れられる入札者(the lowest acceptable bidder)」と契約は締結されなければならないとあり、こちらは比較的価格重視の表現となっている。またRFPでは、招請文書にあるニーズ・規程に最も対応している(the most responsive)と認められる有資格提案者(qualified proposer)に対してなされなければならないとあり、価格については特に述べられていない。

最後に、支払条件について言及しておく。Rule105.19では、前払い(advance payment)の条項を含んだ契約は許容されないという原則が立てられている。これは、国連が強制力をもたず活動範囲が世界中に広がっているため、国の調達以上に契約に基づくサービスや物資提供の履行確保が困難であるという背景があろう。ただし、通常の商慣行(normal commercial practice)、国連の利益の存在、USGが必要と認めた場合の分割払い(progress payment)の各ケースでは許容するとされている。前払いの場合は、その理由を記載するとしている。

以上、競争性については国際競争の原則が採られてはいるが、招請されてはじめて調達手続きに参加でき、制限競争入札となっているといえる。また、USGの判断で公式の招請以外の方法をとることができることとされ、契約対象についても、最低価格の相手との契約を義務付けてはおらず、ITBにおいても最低コストという表現となっている。このように非常に柔軟な運用が可能な規定になっており、競争性の確保は、運用次第という面が大きいとい

ム全体に通常 7000 台を販売するところ、PKOのある場合は、9000 台程度に達する場合もある。

⁵⁹ 独占、公的に規定された固定価格、特許品などで競争価格が存在しない場合、事前の決定や条件の標準化が必要な場合、国連システムの他の機関との協力によりなされる場合、類似の物品やサービスを競争によって一定期間内に購入しており競争が保たれていると認められる場合、一定期間内になされた公式の入札が成果を上げなかった場合、リースや不動産などの場合で市場の状態から効果的な調達ができない場合、緊急(exigency)の場合、客観的にサービスの(金銭)評価ができない場合、その他でUSGが公式の招請が満足な結果を生まないと判断した場合、一定額未満の調達の場合である(Financial Rule 105.16)。

⁶⁰ ただ、「コスト」にどこまでが含まれるかは明示されていない。

える。近年では案件情報をホームページで公開しており、運用における透明性は拡大してきている⁶¹。

4-3：調達改革

4-3-1：背景

1990年代半ばに始まった国連の調達改革は、単純な国連事務局内部の部分的かつ技術的な行政改善活動ではない。むしろアメリカなどの加盟国も絡んだ財政問題とも関連する、国連の活動全体に関わるより広いコンテクストを持つものであった。以下、その改革の背景について述べる。

国連では大きな財政危機が3度発生している。第1は、60年代のONUC（コンゴ国連軍）やUNEF（スエズ国際緊急隊）をめぐるフランスやソ連の不払いであった。第2は、80年代共和党政権下での、米ソ対立、途上国への反発、イスラエル・パレスチナ問題など複数の背景から発するアメリカの不払いであった。第3が、冷戦後の財政危機である。これは、冷戦終結を受けて安全保障理事会が機能を回復し、カンボジアやソマリアなどのPKOが実施されたことでPKO予算が急膨張⁶²したことから発生した⁶³。

この第3の財政危機の問題は、アメリカがその未払いの分担金を支払えば事実上解決される問題で、「事実上アメリカの内政問題に還元されるといっても過言ではない」ものであった⁶⁴。当時アメリカはクリントン民主党政権下であったが、議会には根強い国連不信があった。例えば1994年4月には、「1995年10月からPKOの分担金を31%から25%に一方的に削減する」と決定された。折りしも1994年秋には連邦議会選挙で共和党が大勝した。このような状況ゆえに国連では、アメリカの分担金不払いの拡大に対する懸念が非常に大きかった。

さて、このような財政危機をもたらしたPKO活動は、ソマリアのような失敗やカンボジアのような比較的成功的なものなど様々であったが、そのような結果の差異とは別に、予算の支出の面で、不正と非能率が顕著であった。例えばカンボジアのPKOでは9200万ドルで8000台以上ものニーズに対して過剰に自動車が購入された。また、UNHCRなどの人道救援活動でも不正や横領を含む類似の問題が発生した。このような点はアメリカにもメディアなどで伝わり、ネガティブなイメージを広げた⁶⁵。

公式の国連の調達改革は、後述のように1994年の12月23日の総会決議に始まり、専門グループの提言を経て総会への事務総長報告がなされる一連のサイクルである。しかし、実質的には内部監査部局であるOIOS (Office of Internal Oversight Service: 国連内部監査部) の設置も密接に関連していたといえる⁶⁶。そしてアメリカは、そのOIOSの設置が万一否決される場合

⁶¹ <http://www.un.org/Depts/ptd/eoi.htm>に、類型別の案件情報が記載されている。しかしこれは入札申込書とは異なる。さらに、開札情報も向こう1か月分について、<http://www.un.org/Depts/ptd/pdf/tender.pdf>で案内されている。

⁶² 1990年に4億1000万ドル、91年に4億8000万ドルであったが、92年には17億3500万ドル、93年に30億800万ドル、94年には35億3800万ドルにまで達している。猪俣忠徳「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」、神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』9巻2号、2001年。

⁶³ 以上、田所昌幸『国連財政—予算から見た国連の実像—』有斐閣、1996年、34-82頁。

⁶⁴ 前掲、田所、275頁。

⁶⁵ 例えば1992年9月のワシントンポスト紙の連載記事では、この問題が、必要性の薄い組織、文書、職員の問題などととも報道された。前掲、田所、295-297頁。

⁶⁶ 初めての体系的な監査報告において、調達は、PKOと人道関係活動と並んで、監査における3つの優先分野として提示されている。また、PKOの箇所においても調達の問題は別途扱われている。

は、分担金の支払い拒否をもって臨むという強い態度を示した。このような経緯からも、調達問題は単なる行政の技術的な問題のみではなく、政治的な重要性も帯びたものであったことが伺える⁶⁷。

4-3-2：調達改革の議論の推移とその特徴

以上の背景を念頭に、国連の調達改革についてより詳しく考察してみる。先ず、調達改革の議論の推移とその特徴を把握しておく。

1994年の12月に総会が、事務総長に第5委員会を通して、調達活動の改善(improvement)案を含む報告書を提示するように決議した⁶⁸。それを受け、事務総長はHLEGP(High Level Expert Group on Procurement：ハイレベル調達問題諮問委員会)という独立の委員会を設立し、そこで議論することを決定した。

HLEGPは1994年に設立された事務総長が組織した委員会であるが、その構成には大きな特徴がある。ブラジルの会計検査委員長(the Inspector-General of Finance)、イギリスの軍事ロジスティック基地(military logistics)の高官、アメリカのUSAID(United States Agency for International Development：アメリカ国際開発庁)の物品部門(Commodity Division)の長を含む、フランス、マレーシア、スウェーデン、南アフリカを加えた7カ国の行政官であった。つまり、国連内部の行政官ではなかった。さらに、地理的な配分を考慮しつつも、アメリカを始めとした先進国のメンバーが過半数を占めている。ここからは、加盟国、特にアメリカのイニシアチブが強かった、もしくは、少なくとも関心が強かったことが伺える⁶⁹。この諮問文書の冒頭では、「調達プロセスは物資やサービスが迅速かつコスト効率的になされるべきである。同時に、それは透明性、アカウントビリティ、内部コントロールをともなったなるべく競争的なものでなければならない」ということに留意すべきとする。そして議論の内容は、特に「調達プロセス、財務規則、統制メカニズム、Letters of Assist(5-3-1で後述)、現地への権限の委任、業務量など」を具体的に検討するとしている⁷⁰。

その年の末に出された報告書の提言は、分権やトレーニングなどの早急に実施する事項と、責任ラインの明確化や主要な契約を紙や電子的な手段の双方で公表(publicize)することなど実施に時間がかかると思われる事項の2つに分けて示された⁷¹。そして結果的に、項目の

United, Nations, *Report of the Secretary-General on the Activities of the Office of Internal Oversight Services : Note / by the Secretary-General*, (A/50/459) 1995. さらに、その後も、様々な調達に関連する監査報告がOIOSによってなされている。

⁶⁷ 無論、当時の行政改革は調達の問題だけではない。高級職員の削減、事務局の統廃合、PKO担当部門の局への格上げ、会議サービスの節約、などがある。前掲、田所、300-301頁。

⁶⁸ United, Nations, *Financial Reports and Audited Financial Statements, and Reports of the Board of Auditors : Resolutions / Adopted by the General Assembly*, (A/RES/49/216C) 1995, para. 3 参照。

⁶⁹ GAO, *United Nations Progress of Procurement Reforms* (Report to the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives), (GAO/NSIAD-99-71) 1999, pp. 1,4 より。なお、HLEGPは答申を出した後も解散せず、調達政策や手続きを含めて、1996年までのガリ事務総長の任期には担当部局にコミットしていったということである。United, Nations, *Accountability, Management Improvement and Oversight in the United Nations System : Note / by the Secretary-General*, (A/50/503/Add.2) 1996, para. 8.

⁷⁰ United Nations, *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Progress in the Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: Report of the Secretary-General*, (A/C.5/49/67) 1995, Annex I.

⁷¹ (A/C.5/49/67) Annex II, pp. 10-13.

なりの部分は実行に移された⁷²。

この報告書の提言は、ほぼ事務総長の採用するところとなり⁷³、事務総長は1995年6月に改革を既に実施し始めたことと、その具体的な進展状況についての報告書を国連総会の第5委員会に提出した。この中では、本部の契約委員会の委員長の常勤職化などの措置が盛り込まれている⁷⁴が、まだ内容は概して乏しいものであった。ただ、事務局が実際に改革を開始したことの意義は大きい。その報告書のタイトルは、

United Nations, Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Progress in the Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: Report of the Secretary-General, (A/C.5/49/67) 1995.

というもので、調達改革を国連の行財政の効率性の観点から追求していく姿勢が明確に示されている。以後、この形式による事務総長報告が、現在まで継続的に国連総会に提出されるようになっていった。

調達改革の議論のサイクルは次のようなものである。事務総長報告が国連総会の第5委員会に提出され審議される⁷⁵。その結果を基に、総会が具体的な改革項目を記した決議を行う。その決議を基に、再度事務局側で改革を実施し新たに報告書を作成して、1年後または2年後の総会に再度提出する⁷⁶というものである。

このサイクルの特徴を3点指摘しておく。まず、総会ではなく第5委員会での審議が非常に重要であることである。そこでは事務局側のASG(Assistant Secretary General: 事務総長補)などの責任者が出席し、第5委員会のメンバーからの質問に答えていく。審議の状況は4-6で述べるようにかなり具体的なものである。さらに、総会の決議は、実質的には第5委員会の決議草案がそのまま採用されている⁷⁷。

次に、報告書の形式であるが、近年では前回の決議に答弁するという形式で厳格に加盟国の要求と事務局側の応答を対応させている。そのため、無論「検討中」という答えに過ぎない場合もある。しかし、要求に応じていない場合は、再度指摘され、次回の報告で盛り込むことが求められる⁷⁸。

最後に報告書には包括的な報告以外に具体的な問題についての報告もなされる。例えば、5-4で述べるようにアンゴラのPKOミッションの調達に大きな問題があったことから特別の

⁷² この点につき、United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General*, (A/53/271) 1998, pp. 6-7 やUnited Nations, *Transmitting Report of the Office of Internal Oversight Services on the Review of the Implementation of Procurement Reform*, (A/52/813) 1998, pp. 14-17 参照。ただし、地域委員会の廃止(6)や公開開札の廃止(16)など、一部実行に移されなかったものもある。

⁷³ (A/C.5/49/67), para. 7.

⁷⁴ (A/C.5/49/67), para. 16.

⁷⁵ 例えばUnited Nations, *Summary Record of the 13th Meeting: 5th Committee, Held at Headquarters, New York, on Monday, 16 October 2000, General Assembly, 55th session*, (A/C.5/55/SR.13) 2001 で審議内容が確認できる。

⁷⁶ 決議United Nations, *Procurement Reform: Resolution / Adopted by the General Assembly*, (A/RES/55/247) 2001 に対応するのは、事務総長報告United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General*, (A/57/187) 2002 である。

⁷⁷ 例えば、総会決議(A/RES/55/247)は、第5委員会の草案United Nations, *Procurement Reform: Draft Resolution / Submitted by the Chairman Following Informal Consultations*, (A/C.5/55/L.50) 2001 を踏襲したものである。

⁷⁸ 例えば(A/57/187), pp. 9-15 は、国ごとの調達実績を示すように求められた部分である。

報告書が作成されている⁷⁹。さらに、OIOS(内部監査室)の報告書も重要である。

以上が調達改革の議論の推移とその特徴である。では、この改革の具体的な成果と課題はどのようなものであろうか。その分析をするにあたり、参考になる報告書がアメリカ連邦議会のGAOから出ているので、それを検討してみる⁸⁰。

4-4 : GAO の国連調達改革についての報告書

4-4-1 : その背景やインパクト

国連の調達に関してGAO(General Accounting Office : 連邦会計検査院)の安全保障・国際事務局(National Security and International Division)は、下院の国際関係委員会(Committee on International Relation)での証言のために報告書を出した⁸¹。この報告書の背景やインパクトは、当時のアメリカと国連の関係、また、国内の国務省と議会の関係などをよくあらわしており、さらに当時の調達改革の位置付けを考えるために大変参考になると思われる。そこで、報告書の内容の分析に入る前にこれらの点を以下でまとめておく。

この報告書の背景としては、既に若干述べたようなPKOの調達にまつわる問題がある。ただもう 1 つは、(報告書に表向きははっきりと現われていないが)アメリカの企業が不当に扱われているという点を議会が懸念したためでもある⁸²。このようにたとえ国際機関に関連していても、自国の経済的利益に対して敏感であるのはアメリカ、特に議会の 1 つの特徴といえるかもしれない。

さて、この報告書のための調査を行い発表された 1998,1999 年の頃は、調達改革から数年経ち、改革のプロセスは終わろうとしていた。報告書を執筆したGAOの担当者によると、この報告書やその作成過程でのコミュニケーションにより、まだ積み残していることがあるということを明らかにし、それが、改革のプロセスの継続に作用したということである⁸³。この点についての実際のインパクトは必ずしも明らかではないが、国連や国務省のこの報告書に対する受け止め方がある程度真剣であったことが伺える。

GAO が報告書の草稿を下院に提出する前に、国連及び国務省に送付したが、それに対する両者からのコメントは以下のようなものであった。国務省は、PKO の効果的かつ効率的な運用ができていないことに鑑み、90 年代初期から調達改革を強く推進してきたとする。また、4-3-2 で述べた HLEGP にアメリカの専門家を送り込んだ成果に触れている。そして、まだ改革の必要を認めながらも、これまでの改革はより評価すべきであるとし、この報告書の基

⁷⁹ United Nations, *Measures Taken to Improve Procurement Activities in the Field: Report of the Secretary-General*, (A/54/866) 2000 など。

⁸⁰ GAO(General Accounting Office)は、日本の会計検査院に類似するものであるが、連邦議会に付置されている。ここは、議会の要請に応じて国連システムを含めて外交問題に関しても専門的な報告書を作成しており、議会の国連外交についての情報と専門性をカバーする主要な情報源となっている。ただし、これがどれだけ最終的な議会の意思決定に影響をもっているのかについては、様々な見解がある。この点、Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, “The Past as Pologue: The United States and the Future of the UN System”, Chadwick F. Alger, Gene M. Lyons, and John E. Trent eds., *The United Nations System: the Policies of Member States* (United Nations University Press, 1995), p. 434.

⁸¹ GAO, *United Nations Progress of Procurement Reforms*, (GAO/NSIAD-99-71) 1999.

⁸² (回答・GAO・Assistant Director)カナダが航空機チャーターで多く調達を取ったため、アメリカの企業が苦情を申し立てたということである。(インタビュー・GAO・Assistant Director and Senior Evaluator)

⁸³ 積み残した点とは具体的には、それまでの改革によって制度は変わったが、その機能運用の効果(performance)は捉えられていない点や、苦情処理やオンブズマン制度が不備である点を指摘した。(インタビュー・GAO・Assistant Director and Senior Evaluator)

調は成果を軽視している(downplay)と非常に率直に批判をしている。

国連の側のコメントは、改革の措置に対して、GAOは過去の問題を強調しすぎており、OIOSなどの監査報告書に重点を置きすぎているというものであった。そして、最終報告では総会文書などを踏まえて修正を加えるように注文を付けている。苦情処理の制度の整備や手続き遵守については、更なる対処の必要性を認めながらも、競争、トレーニング、マニュアルなど様々な観点での改革の成果の内容を示している⁸⁴。

以上の国務省や国連のコメントからは、国務省やクリントン政権並びに国連側の、連邦議会の国連政策や分担金不払いに対する憂慮と、この報告書がそれに与える影響への懸念が強く垣間見える⁸⁵。見方を変えると、議会が行政や国連に対して影響力を行使した具体例である。無論、経済的な利益や単なる政争の口実という面もあろうが、調達改革が当時のアメリカの議会サイドである程度の議論の対象になっており、また、アメリカ・国連関係及び、議会・政権関係にインパクトを持っていたことは裏付けられたといえよう⁸⁶。

4-4-2：内容の検討

では、同報告書の内容の検討に移る。同報告書では、誠実性、公開性、アカウントビリティ、専門能力を備えた職員、競争性、価値の6つの視点から分析がなされている⁸⁷。

そのうち、次の4点はある程度進展が見られたとしている。

まず、信頼性(integrity)である。これは、入札参加と落札において公正に取り扱われているという信頼を確保することなどを含む。従来は業者リストの作成にあたって、市場調査を十分に行わず、調達先の業者の情報を加盟国や特定の団体から得るなど公正性を欠く面があった。この点、業者登録の更新とそれに基づく入札の徹底がなされた。

次にアカウントビリティである。これは、調達の責任と権限の明確なラインの存在などを含む。従来は責任の所在が必ずしも明らかでない面があったが、Assistant Secretary General for Central Support Serviceに責任が集中する仕組みが作られた。さらに、契約委員会の強化がなされ、本部の契約委員会の常勤化や、委員会の運用規則を整備した。また、競争性の観点については、競争入札が1994年の31%から、1998年の73%に増加した。

最後に専門能力を備えた職員の確保・育成の側面である。1998年には90%の本部の調達専門職員は、政府や軍などでの実務経験や何らかの調達に関連した資格を有する者とすることができた。また、職員に対する様々なトレーニングが行われている⁸⁸。

⁸⁴ (GAO/NSIAD-99-71), pp. 30-31.国連の側のコメントに対しては、さらにGAOがコメントを加えており、一部では改革の成果を認めるものの、大部分は従来のスタンスを堅持している。(GAO/NSIAD-99-71), pp. 32-33.なお、国連側のコメントの作成者は、USG for ManagementのJoseph Conner氏であるが、彼はアメリカ人である。

⁸⁵ この報告書が余りにも批判的(too critical)であれば、なぜ延滞金を支払わなければならないのか、という主張が出るのを国務省は恐れていたということである。(インタビュー・GAO・Assistant Director and Senior Evaluator)当時、国連改革法(UN reform legislation)が上程されていたということである。(回答・GAO・Assistant Director)

⁸⁶ この報告書の他にも、PKOの運営改革についての1997年の下院に対するGAOの報告書GAO, *U.N. Peacekeeping Issues Related to Effectiveness, Cost, and Reform* (Statement of Harold J. Johnson, Associate Director, International Relations and Trade Issues, National Security and International Affairs Division), (GAO/NSIAD-97-139) 1997, pp. 4,10-13 では、ロジスティクスや輸送面と調達の問題は、DPKOの改革ともに3つの主要なPKOの改革の内容として議論されている。

⁸⁷ (GAO/NSIAD-99-71), pp. 4-5.

⁸⁸ 以上、GAO (NSIAD-99-71), pp. 5-14 参照

反面、公開性と価値の面については依然改革が不十分であるとする。公開性は、明確な政策や苦情処理を含むものであるが、この観点からはオンブズマン制度の不備が指摘されている。Expert Groupの指摘を受けて、ASG for Central Support Serviceを責任者とする苦情処理制度の確立はなされた。しかしこのASG職は調達部門も統括する地位にあり、独立性や公正性の観点からの問題は大きく残る⁸⁹。さらに、マニュアルには目的・ミッションや手続きの段階ごとの説明がなされていない⁹⁰。

(調達の)価値とは、ニーズに最も合致した契約を確保するための、質、タイミング、コストなどである。これについては、調達官が期間内に時宜を得た(timeliness)調達の手続きを進めることができているかや、入札者から調達した物資やサービスの質、コスト、納期などの点についての評価体勢が不十分である。さらに、調達計画も本格的に始動していないとする⁹¹。

このGAOの調査は、1994年から98年の公開資料に加えて、豊富な国連の内部資料やインタビューを利用しており、よくまとまったものである。特に、調達プロセスの概要をまとめた流れ図など⁹²は、国連事務局自身も作成しておらず実務的には非常に有用な資料である。

ただ逆に、いくつかの問題点も指摘できる。先ず、議会証言用であるため簡潔にまとめられているが、それゆえか、4-5-3で述べるsystem contractsなどの重要な改革の観点が十分に指摘されていない面がある。また、調達改革におけるアメリカなど加盟国との関係や加盟国の役割は述べられていない。しかし例えば、PKOの調達においては、5-3-1で述べるLetters of Assistの制度による加盟国からの調達の課題は現実には大きい。最後に、分析のための6つの観点の定義については、相互関係など若干不明確な部分もある⁹³。

4-5：調達改革の成果

以上のGAOの報告書についての検討を踏まえて、以下では、このGAOの報告書では十分に扱われていない点を中心として、1999年以降2003年初め頃までも含めた資料を基に、この調達改革の主要な成果を3点指摘する。

4-5-1：組織再編

調達に関連する組織改革の最も重要な成果は、1996年1月1日のProcurement Division⁹⁴の発足とその整備である。それまで主要な調達の機能は、Purchase and Transportation Serviceとして、the Buildings and Commercial Service Divisionの中の、Office of Conference and Support

⁸⁹ この報告書を執筆したGAOスタッフによると、「調達行政の責任者が(苦情に対して)判断を下すのは、利益相反である。オンブズマンは独立が原則である」とこの点を批判していた。(インタビュー・GAO・Assistant Director)

⁹⁰ GAO (NSIAD-99-71), pp. 11-12.

⁹¹ GAO (NSIAD-99-71), pp. 14-15.

⁹² GAO (NSIAD-99-71), pp. 26-27.

⁹³ 特に、誠実性(integrity)と公開度としてそれぞれに提示されている事項は、実際には明確に切り分けることは困難であろう。同報告書では誠実性を、業者登録の公正性や標準手続きの使用などによる外部の信頼確保を含むものとしている。ただそれらはある程度公開されなければ外部の信頼確保は難しい。反面、公開度を、記述された政策、調達マニュアル、標準運用手続き、苦情処理を含むものとしている。それらは、誠実性を担保する仕組みでもある。実際、標準的な手続きの要素などは双方に含まれている。(GAO/NSIAD-99-71), pp. 4-5.

⁹⁴ 発足時は、Procurement and Transportation Divisionという名称であった。

Servicesに位置していた。しかし、その当時で8億ドルもの物品やサービスの購入規模があり、会議や本部のための調達とは異なるPKOの調達も90年代に増加した経験から、組織の再編制の必要が強く認識され調達機能を独立させることとなった⁹⁵。新しく設立されたDivisionは、ASG for Conference and Support Serviceに報告義務を負うこととし、そのDivisionの長はD2(部長級)で総会の承認職とした。これらの措置により、責任の明確化が図られた。さらに、内部のセクションとして本部や地域オフィス、印刷・出版(external printing service)とともに、PKO(フィールドミッション)を置くことでPKOのニーズへの対応に比べられるよう整備した⁹⁶。その後様々な試みがなされた⁹⁷が、99年にはHeadquarter Procurement Section、Mission and Project Procurement Section、Support Service Sectionというように、本部の調達、本部外のPKOなどの調達、業者登録作業などの管理・サポート部門の3つに落ち着いた。

2001年11月には、Mission and Project Sectionの一部とSupport Service Section(管理部門)の一部が合体して、Logistics & Transportation Sectionになり、現在では上記3部門とあわせて、4部門制となっている⁹⁸。これによって、PKOにおける輸送サービスの強化が図られた。

4-5-2: 財務規則・ルールの見直し

財務規則(Financial Regulation)と財務ルール(Financial Rule)は調達活動を規律する最も重要な規定である⁹⁹。調達改革の一環として、調達についての条項の変更が審議され、2003年1月1日に改正財務規則と財務ルールが施行されるに至った¹⁰⁰。以下では、改正後の条項を改正前の条項と比較しつつ、その改正の特徴を明らかにしていく¹⁰¹。また、財務ルールの重要性ゆえに、改正がなかった点についても適宜、指摘する。

まず財務規則では、調達行政において留意すべき一般原則best value money(金額に見合う最も高い価値)、公正性・信頼性・透明性、国連の利益、効果的な国際競争)が新設された点が大きな特徴である(Regulation 5.12)。ただ財務規則自体には詳細な調達の規定は置かれておらず、調達の定義¹⁰²や入札の招請の際の公告(advertisement)の原則が記述されているに過ぎない¹⁰³。

次に、財務ルールである。国連の調達契約の締結権限について、USG for Management が専

⁹⁵ United Nations, *The Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: Report of the Secretary-General*, (A/C.5/50/13/Rev.1) 1996, para. 11.

⁹⁶ (A/C.5/50/13/Rev.1), para. 13.

⁹⁷ 内部の組織編制を物品別に改正したCluster制を導入し、従来のunit-chiefを廃止して、直接一人の長が物品全体を担当する形態を試みた。(A/C.5/50/13/Rev.1), para. 14.しかしこれは長の負担が大きく、1996年10月には、再び2つのセクションに分け、それぞれをP5(課長級)に担当させることにした。United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General*, (A/C.5/51/9) 1996, para.5.

⁹⁸ この点について、United Nations, *How to do Business with the United Nations Procurement Division*, 2002のパンフレット参照。

⁹⁹ 調達マニュアルもこれに規律されている。

¹⁰⁰ United Nations, *Proposed Revisions to the Financial Regulations of the United Nations: Report of the Secretary-General*, (A/57/396) 2002である。

¹⁰¹ これは、第5委員会での審議を経て、2002年12月20日に改正がなされた。国連の財務規則は、頻繁な改正はなく、それ以前のは1985年に改正のあったものである。United Nations, *Financial Regulations and Rules of the United Nations*, (ST/SGB/2003/7) 2003, para. 6.

¹⁰² 「調達の機能は、購入やリースをはじめとして(製品、不動産、サービス、役務を含む)財産・所有権(property)を確保するために必要な全ての行動をさす」とある。(Regulation 5.13)

¹⁰³ その例外は、事務総長がこの規則からの逸脱が妥当と認めるときになされる。(Regulation 5.13)

権的に有し、その委任がなければ締結はできないとし、権限を一本化した(Rule105.13)。

調達手続きの電子化についても規定が新設された。USG が定める以上の額の契約にあたっては、書面によることが必要とされている(Rule105.18)。しかし続けて、この書面での契約の要件は、「電子的手段でのデータの交換の利用を妨げるものと解してはならない」と規定された。ただ、その利用の前に、USG が、本人確認と情報の秘密保護を確保しておかなければならないという点には留保が付されている。

また、調達における他の主体との協力の強化についても手当てがなされた(Rule105.17)¹⁰⁴。そこでは、「USGは、その機関の規則やルールが国連のそれと合致・一致していることを条件として他の国連システムの機関と協力することができ、USGはそのために契約(agreement)を締結できる」とされている。協力の例としては、共同調達(common procurement action)などが挙げられている¹⁰⁵。なおUSGは、国連システム外の、政府、NGO、他の公的国際機関と、調達活動についても協力できるとされているが、これについては、「国連総会で事務局側に授権(authorized)された場合」に限るとされ、IAPSO(Inter-Agency Procurement Service Office: 調達調整・サービス実施機関)の場合などとは異なり依然として厳格な制限が付されている。

落札者決定の規定については、旧規定では Rule110.21 で、「最低の受け入れられる入札者(the lowest acceptable bidder)」と契約は締結されなければならないとされていた。この点、財務規則(Financial Regulation)の、一般原則とされた best value for money(金額に見合う最も高い価値)と呼応する形で、ITB では、「招請文の定めに合致し、かつ国連にとって最低のコスト(the lowest cost)と評価された有資格入札者(qualified bidder)」と契約を締結すると改正された。

以上、財務規則と財務ルールにおける調達の規定について、その改正点を中心に分析した。改正の特徴として、情報技術の発達を受けた電子化や、他の国連システム機関との協力など、現場や本部での調達活動の効率化などの視点から、その制度化を図った点が特筆できる。また全体的に、財務ルールの調達の規程が簡潔になっているが、これは従来は細かく財務ルールで規定していたものを、担当の USG の裁量に委ねた点が多い。

4-5-3: 調達方法の工夫—System Contracts・他の機関との協力など

契約方法や調達の実施の側面でも大きな変化が見られる。従来は調達の計画が十分に立てられていなかったため、必要が出てきた都度購入するような状態であった。しかし、現在ではより発達した購入方法も用いられている。

まず、システム契約(System Contracts)が挙げられる。これは業者と可能な最も有利な条件で契約を締結することである。これによって、契約件数を減らし、まとめて契約することで業務の効率化や値引きなどの利益が得られる¹⁰⁶。さらに、供給までにかかる時間の短縮にも繋がる。輸送関係や車両のスペア、オフィス機器など、様々な調達に有効である。

また最近では、本部の調達については 8-2 で述べる Common Service、PKO の調達については WFP といった他の機関との協力など様々な試みがなされている。この点については、5

¹⁰⁴ 旧規定には、限定的な協力が可能な規定があるのみである(Rule114.2)。なお(A/57/396) p. 56 も参照。

¹⁰⁵ 類似のものとして、他の機関の調達の決定に従った(in reliance on)調達、国連本体のために調達を実施する旨の要請も例示されている。

¹⁰⁶ もっともこの類型では、パフォーマンスのモニタリングの強化が重要になってくる。United Nations, *Procurement Reform: Resolution / Adopted by the General Assembly*, (A/RES/55/247) 2001, para. 21.なお、United Nations, *Procurement Reform: 4th Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions*, (A/51/7/Add.3) 1996, para. 10 も参照。

－5で述べるのPKOの「対策」の部分において若干補足説明を行う。

このような調達が可能になった背景としては、調達計画の整備が挙げられる。調達の長期的な計画が立てられないと、システム契約などは困難である。GAOの報告書作成の時点では、依然として未整備であったが、2002年ごろからは毎年、その翌年度の調達計画が立てられるようになった¹⁰⁷。現在ではこの点について、ホームページ上でも確認することができるようになった¹⁰⁸。

4-6：調達改革の内実の変化－途上国からの調達問題

ここまで検討してきたように、1990年代半ばに調達改革が実施された当時は、効果的な行財政機能を確立するという目的からなされていた。しかし近年では、依然としてそのような所期の目的は維持されながらも、調達改革の内実は徐々に変化してきている。具体的には、「途上国や移行経済国からの調達の増加」という側面である。

以下は、国連総会の第5委員会での典型的なやり取りである¹⁰⁹。

「2002年10月15日(火)、第8回会合

議題 111：国連の効果的な行財政機能についてのレビュー(調達改革)」

カナダ代表(オーストラリアとニュージーランドも合わせて代表し)・「調達改革の最近の成果を歓迎します。国際機関の性格にふさわしく、透明性、コスト効率性、アカウントビリティのある調達プロセスの一層の推進を希望します。質と Value for Money を念頭に、最も経済的になるように落札や契約を実施することが非常に重要な原則であります。……。」

シリア代表・「途上国や移行経済国の(落札での)業者のシェアに進展がなく、調達改革の措置はまだ不十分であります。……。」

ナイジェリア代表・「UNPDが行った途上国や移行経済国の業者へのトレーニングに謝意を表明します。……。」

インドネシア代表・「効果的で、透明性のある、コスト効率的な調達改革を歓迎します。しかしながら、途上国からの調達規模の拡大には進展が見られず、やや減少している面すらあります。」

国連事務局担当官(答弁)・「……。途上国や移行経済国の受注シェアの問題が提起されておりますが、国連での調達は、厳格な平等性の下での国際競争によってなされなければなりません。事務局は、そのような業者が落札することを手助けすることはできません。できることは、受注の機会があることを途上国の業者側が認識することを促進することだけです。……。」

無論、この会合では、業者登録における国連機関間の協力や合理化が推進されている点、支払い遅延が平均20日へと短縮された点、システム契約をできるだけ利用し現在90に達しているが航空機のチャーターについては余り効果的でない点など、様々な実質的な議論もなされている¹¹⁰。しかし、事務総長の報告の内容も含めて、途上国からの調達についての議論が、調達改革の当初に比べて非常に目に付くようになってきている。上の国連事務局担当官の答

¹⁰⁷ United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General*, (A/57/187) 2002, para. 14.

¹⁰⁸ 本部と各PKOに分けて、調達計画物品を概算価格も含めて掲載されている。
<http://www.un.org/Depts/ptd/2003plan.htm>

¹⁰⁹ United Nations, *Summary Record of the 8th Meeting: 5th Committee, Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 15 October 2002, General Assembly, 57th Session*, (A/C.5/57/SR.8) 2003, para. 56-65, 69.

¹¹⁰ 以上、(A/C.5/57/SR.8), para.56,69,71 など参照。

弁は、この問題に対しての事務局側の苦しい立場を明確に表現している。

1999年11月には、特にアフリカや移行経済国などの途上国からの調達に対して優遇措置 (preferential treatment)をとるようにと求められたことがある¹¹¹。これに対して事務総長は2000年の調達改革の報告書において、(国連の調達行政は)「財務規則に則り、最も低い受け入れられる入札(the lowest acceptable bid)の観点で落札を決定している」として事実上拒絶している¹¹²。UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization : 国連教育科学文化機関)では現地調達で必要な場合に10%の優遇を付与しており、UNHCRでは通常15%を超えない程度で認められている。しかし他の機関ではそのような制度は採用していない¹¹³。

このように優遇措置の採用は退けたものの、途上国の強い要請をうけて事務局では様々な試みがなされている。例えば、2000年には26回のビジネスセミナーを開き、うち22回は途上国や移行経済国で行った。しかも、先進国には経費の負担があればセミナーのため職員を派遣するが、途上国にはそれがなくても派遣している。また、UNPDの紹介のパンフレットや、調達手続を解説したCD-ROMやビデオも作成・頒布している¹¹⁴。さらに、全ての入札招請を各国の国連代表部に送付することが求められ、E-mailで送ることに同意した¹¹⁵。

以上のような国連の調達から直接的な利益を得ようとする姿勢は、国連の目的として、途上国の経済発展が大きく挙げられる点からは、全く正当化できないことはない。しかしこのような最近の「改革」の動向は、限られた国連の資源がより効果的に使われることに負の作用を及ぼす恐れも否めない。ただ万一、競争力があるにもかかわらず、業者登録などの面で不利益を被っているのであれば問題であろう。実際の運用も含めて、本来の調達改革の趣旨に照らし合わせて上記の点を検証する必要がある。

4-7 : 4章の議論の概要

ここでは、国連の調達についてのこれまでの議論のまとめを行っておく。まず、調達の内訳は大きく本部とPKOの調達に分かれる。その比率は実施中のPKOの数や規模により異なるが、概してPKOの方が大きい。PKOの調達の内訳では空輸サービスが最大である。

組織面では、UNPDという調達部門による集中調達制度がとられている。調達は制限競争入札が原則となっているが、その例外の適用や、契約相手の決定などの面では柔軟な運用が可能であり、事務局側の裁量が大きくなっている。

¹¹¹ United Nations, *Procurement Reform: Resolution / Adopted by the General Assembly*, (A/RES/54/14) 1999, para. 26.

¹¹² 1998年の報告書では、途上国の優遇という面とは別に、分担金の延滞を生じている加盟国からの調達を制限するようという主張についても議論がなされている。事務総長はここでも、財務規則の原則を示してその主張を退けている。なお、この点はEU側から総会に提起されたもので、アメリカを念頭になされたようである。EUには、延滞の場合は調達において不利に扱うという原則がある。United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General: Corrigendum*, (A/53/271/Corr.1) 1998, para. 17-20.

¹¹³ UNHCRの場合は、「難民やUNHCRの利益になる場合に限り」ということである。なお、15%は国際輸送をした場合にかかる関連コストに相当するものであり、事実上、輸送費分の控除となっている可能性がある。United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General*, (A/55/127) 2000, para.26.

¹¹⁴ United Nations, *Summary Record of the 13th Meeting : 5th Committee, Held at Headquarters, New York, on Monday, 16 October 2000, General Assembly, 55th session*, (A/C.5/55/SR.13) 2001, para. 3.

¹¹⁵ (A/55/127), para. 21(b).

次に、国連の調達行政に大きな影響を与えた 1990 年代中盤からの調達改革について考察した。この改革の背景として、1990 年代に急増した PKO 活動において予算の支出面での不正や非能率が顕著になり、調達行政に政治的な注目と批判が集まった事情が挙げられる。

調達改革の位置付けは、「国連の行財政の効率化のため」というものである。この改革の開始にあたっては、国連事務局側ではなく加盟国側の官僚(調達行政に関連する業務に携わっている高官)より成る、HLEGP(High Level Expert Group on Procurement : ハイレベル調達問題諮問委員会)の提言が土台となった。また、改革の議論は、国連総会の附属機関である第 5 委員会での加盟国の要求に事務局側が対応していく面が強い。このように、調達の改革は政治側のイニシアチブが大きいものといえる。なお、新たに設立された内部監査部門である OIOS の報告書は重要である。

アメリカはこの改革の初期から、HLEGP への委員の派遣や OIOS の設立などの様々な面でコミットしてきた。議会においても、国連の調達が議論されている。このような議会での議論は国務省や国連に一定の影響力があつたようである。これは、例えば 1999 年の GAO による報告書の作成の経緯で、国務省や国連が調達改革の成果を擁護し、議会の批判的な反応を恐れていたことから伺える。

同報告書では、国連の調達改革の結果、業者登録、信頼性(integrity)、アカウントビリティ、競争性、職員の能力向上の面で成果があつたと分析されている。逆に、オンブズマン制度の整備などによる公開性は不十分で、調達手続きや調達物資・サービスについての質、タイミング、コストなどの価値の確保も問題としている。

この GAO の報告書で十分述べられていない点や、同報告書が出された 1999 年以降の調達改革の推移を踏まえての、調達改革の成果を示すと以下ようになる。

先ず成果の面については、第 1 に、組織再編がある。最も大きな成果は 1996 年の UNPD の発足とその整備である。これにより中央調達制度が確立され、調達行政において責任の明確化が図られた。さらに PKO の増大に対応して、輸送サービス調達の強化が組織面でも図られた。

第 2 に、2003 年施行の財務規則と財務ルールの改正がある。ここでは、情報技術の発達を受けた電子化や、他の国連システム機関との協力など、調達活動の効率化のための試みを、制度的に是認した点が特筆できる。また、全体的に財務ルールを合理化し、事務局側の運用の裁量を拡大した。

第 3 に、調達方法の工夫がある。具体的には、個別の需要ごとに入札を行いその都度契約をしていくのではなく、まとめて契約をするシステム契約の制度が挙げられる。これにより、業務の効率化、価格面での優遇、迅速な調達が可能になる。また、Common Service など他の機関との調達での協力も実施されている。

以上、調達改革の経緯および主要な成果について分析した。最近の調達改革の議論の特徴として、従来の効率性の視点に加えて、途上国や移行経済国からの調達拡大の圧力が強まっている点が挙げられる。落札者決定における価格面での途上国や移行経済国への優遇措置の議論まで起こったが、さすがにこれは事務総長が退けた。調達先についての政治・加盟国側からの過度な圧力は、行財政の効率化の観点からの調達改革という本来の改革の趣旨との整合性の面や、将来にわたっての更なる改革の推進の面で、問題を孕んでいるといえよう。この点も含め、今後の調達改革の行方を注視していく必要がある。

4-8 : 4章の小括

最後にここまでの議論の中から、3章で提示した分析視角と強く関連し、その中でも特に本稿での最終的な分析結果を導くのに有益と思われる項目について整理を行い、以下に掲げる。

第2の分析視角である個別機関内での組織編制の側面に関しては、国連では、PKOでの一部の例外などはあるが、基本的にはUNPDという調達部門による中央調達制度がとられている。UNPDは調達改革の成果として1996年に発足し、その後整備されたもので、これにより調達行政の責任の明確化が図られた。

第3の分析視角である入札制度などの手続き・規則的側面に関しては、制限競争入札が原則となっているが、その例外の適用や契約相手の決定などの面では、柔軟な運用が可能であり、事務局側の裁量が大きくなっている。2003年施行の財務規則(regulation)と財務ルール(rule)の改正は重要である。ここでは、best value for money(金額に見合う最も高い価値)の原則が競争の確保とともに挿入された。また、情報技術の発達を受けた電子化や、他の国連システム機関との協力など、調達活動の効率化のための試みを制度的に是認した点が特筆できる。なお、調達方法については、需要が発生する都度ではなく、あらかじめまとめて契約をしておくシステム契約の制度が注目できる。

第4の分析視角である企業やNGOとの関係および電子化の側面については、先ず電子化は、財務規則・ルールの改正でより一層進めやすくなった。USGが定める以上の額の契約にあたっては、書面によることを必要とされている(Rule105.18)。しかし続けて、この書面での契約の要件は、「電子的手段でのデータの交換の利用を妨げるものと解してはならない」と規定された。次にNGOは、PKOの活動においては援助活動と比べ比較的役割は小さい。なお企業との関係については、国連のPKO活動について論じる次章で詳しく検討する。

第5の分析視角である調達行政への政治からの影響の側面に関しては、調達改革そのものが非常に政治的なものであった。特にアメリカのイニシアチブは財政改革同様、非常に大きいものであった。その位置付けは、「国連の行財政の効率化のため」であったが、改革当初に比べて次第に、途上国や移行経済国からの調達を拡大せよという圧力が強まってきている。ただし、落札価格の面での優遇措置は要求を事務総長が退けたため実現していない。

5 : PKO における調達

5-1 : はじめに

本章では、国連の調達の中から、特にPKOの調達に焦点を当てて検討する。PKOの調達が国連の調達全体に占める比率は、その性質上時期により大きく異なるが、多くのPKOが実施されている時期、例えば2000年などでは全体の75%を占めていた¹。また、その比率の大小に関わらず、PKOの国際政治に与える影響の大きさからも、国連の調達の中で独立して取り上げ、より詳しく検討する意義は大きい。

前章では、調達行政に大きな影響を与えた1990年代中盤からの調達改革について考察した。この改革の背景としては、1990年代に急増したPKO活動において予算の支出面での不正や非能率が顕著になり、調達行政に政治的な注目と批判が集まった事情があった。また、PKOの調達に関する問題は、これまでの調達改革によっても現在まで根本的な解決には至っていない基本的ないくつかの課題として残っているものである。このように、本章は、前章の調達改革の最も重要な各論の1つという位置付けも有する。

PKOはその規模や政治的なインパクトの存在のみではなく、国連の調達において本部やその他の国連のオフィスへの調達とは質的に非常に異なる。また、それはしばしば混乱の中で実施せざるを得ず、迅速性の要請が極めて高く、非常に実施が難しい調達の類型である。

PKOの運用自体は国連のDPKO(Department of PKO: PKO局)が担当している。ここはMilitary Division(軍人部門)とCivilian Police Division(文民警察部門)がUSGクラスの局長の下その政策を担っている。DPKOで調達業務に関連するのはFALD(Field Administration and Logistics Division: PKOミッション行政・運用部)である²。このFALDは、PKOの土木、供給、輸送、電機、ロジスティクスなどに関連した物やサービスの仕様を作成する業務を行っており、PKOミッションそのものの運用とは別の部局として存在している³。実際に調達を実施する権限は、UNPDから各PKOミッションにある程度は委任されており、大きなミッションであると20万ドルというように委任の上限額が定められている。ただしPKOに関連する調達に関しても、空輸サービス、食糧供給、通信やコンピュータ機器など本部が行うこととなっている調達は、現地のPKOミッションやFALDではなくUNPDが担当している⁴。

本章の構成は以下の通りである。まず、日本でのPKO研究における調達問題の位置付けを確認する。次に、実際に制度的課題を3点にわたり分析する。その後、具体的なミッションにおける調達にどのような問題があり、それに対しどのような対策が実施され、議論されているのかについて検討する。

¹ United Nations, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects: Programme Budget Implications of Draft Resolution A/C.4/55/L.23: Statement: Addendum/ Submitted by the Secretary-General in Accordance With Rule 153 of the Rules of Procedure of the General Assembly*, (A/C.5/55/46/Add.1) 2001, p. 102.

² なお、FALDは2004年にOffice of Operationsに名称改正が行われた。以下では、長年の呼称であり、参照文書に記載されている呼称であるFALDで記すこととする。

³ 個別PKOミッションそのものの運用は、Office of Operationsが担当している。なおDPKOにはその他、地雷除去活動やオペレーションの実行の蓄積を分析する部署などが局長の直属組織として付置されている(<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/info/page2.htm>参照)。

⁴ 以上、IAPSO, *UN System General Business Guide*, 2000 参照。

5-2: 日本での PKO 研究における調達問題の位置付け

PKO は、日本では政治的、世間一般、および研究の上でも比較的認知度が高い国連の活動分野である。そのような各レベルでの議論の動向を踏まえながら、日本での PKO 研究における調達問題の位置付けを、ここでまとめておく。

日本では PKO について一般的に、憲法規定やその解釈など日本固有の事情との整合性の観点などから、武力行使の可否など比較的「抽象的」⁵、規範的に議論される傾向が強い。ただ、現実には部隊や要員を PKO ミッションに派遣するだけでなく、アメリカに次ぎ第 2 の PKO 予算拠出国でもある日本としては、その資金の使途にコミットするという面からも、PKO 全体の実務的な運用への理解とそれに対する政策は重要である。特に、日本は安保理の常任理事国入りを検討しているのであるから、資金や要員の提供などの直接的な貢献のみでなく、このような PKO のマネジメントの側面に対しても、さらに貢献をしていくことが望ましい。PKO は国際政治の動向に大きく規定されるものであることは間違いないが、上で述べたような意味でも、実際に PKO の派遣の決定と運用が行われる国連での PKO 活動に関する議論の分析は欠かせない。

日本においても、そのための基礎となる PKO に関連した加盟国との相互作用を含めた国連の活動や役割についてのより実証的な研究は様々な観点からなされてきた。ただ、その代表的な研究の多くが政治的側面と日本の近年になっての活動も含めた PKO 史、もしくは法制度的側面を中心に行っているという特徴があるといえよう⁶。

逆に日本の PKO 研究で分析が比較的なされていないのは、より PKO の運用面に近い行財政的側面や現地での運用の側面である。ただこれらの点についても以下のような先行研究は存在する。行財政の側面からは、1990 年代に第 5 委員会委員として加盟国側の立場から実際に PKO の財政的な議論に参加していた、猪俣忠徳氏による一連の研究がある⁷。また、3-2 などで取り上げた田所昌幸教授の書⁸においても予算策定過程、審議過程、急増するミッションへの対応などが検討されている。さらに、和平合意、選挙支援活動、法執行活動、司法活動なども含めた包括的な平和構築の理論と諸機能を法的・政治的に分析したものとして篠田英朗博士の著書がある⁹。現地での部隊のオペレーションについては、自衛隊幹部であった

5 福田菊『国連と PKO』東信堂、1992 年、ii 頁。ここでは、国会の議論をこのように評している。

6 例えば、川端清隆・持田繁『PKO 新時代: 国連安保理からの証言』岩波書店、1997 年では、PKO についての決定が、現実には平和や国際秩序の維持と国益のぶつかり合いという現実のせめぎ合いの中から生み出されていることを、ソマリアやルワンダを事例として安保理の動向に焦点を当てて分析している。また、福田菊『国連と PKO』東信堂、1992 年では、より多くの数の PKO について、国連を含みつつ PKO が派遣されるにいたる契機となった、当事国が抱える政治状況やそれをめぐる国際紛争に焦点を当てて分析されている。さらに、主要国の PKO への参加・関与を、特に日本を重点的に分析しているものに神余隆博『国際平和協力入門』有斐閣、1995 年がある。国際法や国際機構論の観点からは、個別のミッションも含めて幅広く PKO を分析しているものに香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1991 年がある。

7 猪俣忠徳「国連平和維持活動留保基金の設立と機能について—平和維持財政制度の再構築にむけて—」神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』8 巻 2 号、2000 年。猪俣忠徳「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—」神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』8 巻 3 号、2001 年。猪俣忠徳「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—」神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』9 巻 2 号、2001 年。

8 田所昌幸『国連財政—予算から見た国連の実像—』有斐閣、1996 年。

9 篠田英朗『平和構築と法の支配』創文社、2004 年。

著者による松村劬氏の著書がある¹⁰。ただ、このような様々な実証的な日本でのPKO研究において、PKOに付随する物やサービスの調達の側面はまだ十分に検討がなされていない。

以上の議論を要するに、日本のPKOの先行研究においては、調達行政は、国際政治や国際法の観点からは十分な関心が注がれておらず、また数少ない行財政や運用の研究においても非常に地味で主要な論点とはならなかった部分である。しかし、調達行政は、限られたリソースの中でいかに効率的、効果的にPKOを実施するかという視点からは1つの重要な検討対象であるといえよう。本章ではこの点につき分析を試みるものである。

5-3：主な問題点

5-3-1：国からの調達における問題—Letters of Assistの運用

PKOでの調達の大きな特徴として、加盟国からの調達がある。これは国連の活動分野のうち、PKOが財政面だけでなく人員面でも各国の貢献が非常に大きく、軍事的な側面も有することが関係している。しかしこの加盟国からの調達の制度運用は、現在でも大きな課題となっている。

加盟国からの調達は、Letters of Assistによって取り決められる。国連の調達マニュアル15.01によると、「Letters of Assistは、加盟国政府がPKOに物資またはサービスを提供することを授權(authorize)するための、国連により発行された(当該加盟国との)契約の文書」である。これは、厳格に軍事的な性格を持つものである場合や、商業的に調達ができない場合に使用されるものとされている¹¹。国連が物資やサービスを有償で調達するこの制度は、実際にPKOに参加している国が限定的であり、それらの国に経済的な負担が多かからないためには意義がある。しかし、以下のようないくつかの問題も指摘できる。

まず、使用目的である。実際には軍事的な性格が弱く、商業的に調達が可能な場合にも用いられることがある。Letters of Assistで大きな構成を占めるのは輸送サービスであり、概して自国部隊の派遣や帰還に際しての輸送に使用されている¹²。

次に経済性である。自国部隊の輸送で使用された場合で、民間がより安く提供可能な場合がある¹³。経済性の観点からは、競争的な選別が行われるべきであるが、実際には派遣国の意向も絡み事務局側だけでは如何ともし難い面があるようである¹⁴。

さらに、手続き的な問題がある。2002年のOIOSの調査によると、(UNPDを統括する)調達を担当しているASGの正式な委任なしに、PKOの担当部局であるDPKO(Department of PKO : PKO局)の中の、ロジスティックや運用を司るFALD(Field Administration and Logistics Division : PKOミッション行政・運用部)という部署がサインを行うという慣行が存在していた。また、調査を行った35件のLetters of Assistのうち18件、額にして1160万ドルは、書類が整わないうちに支払いがなされていた(これはFinancial Rules 110.22に明らかに反する)。逆

¹⁰ ただ同書においても、部隊の指揮・運営が議論の中心であり、本稿で扱ったような調達、コントラクト・マネジメントについては、主たる分析対象として取り上げられてはいない。松村劬『国際平和維持活動: PKOのためのマニュアル』ダイヤモンド社、1992年。

¹¹ United Nations, *Report of the Office of Internal Oversight Services on the Procurement of Goods and Services through Letters of Assist: Note*, (A/57/718) 2003, para. 2.

¹² (A/57/718), para. 11.ただし、どこまでを軍事的とするかについての単純な区分は困難であると思われる。

¹³ (A/57/718), para. 11.例えば空輸のために1050万ドルのLetters of Assistが締結されたが、キャンセルして商業契約を得ることによって、650万ドルで済んだ事例も見られた。(A/57/718), para. 15.

¹⁴ (A/57/718), para. 33.

に、Letters of Assistが発行される前に、既にサービスが提供されていたこともある¹⁵。

既に述べたようにLetters of Assistは、PKOの特殊な性質に付随してある、独特の制度である。空輸サービスのLetters of Assistは、1990年代に入るまではPKOの数や規模が安定していることもあって、1年単位のLetters of Assistが加盟国と締結されることがほとんどであった¹⁶。このように、元々PKOではLetters of Assistが主流であり、民間による物資やサービスの利用は、ミッションの拡大や複雑化などが起こった90年代の比較的新しい出来事である。

ただ、Letters of Assistの規模は、2000, 2001年の2年間で、1億8300万ドルにのぼっている点を鑑みると、経済性の観点に立つならば、その制度の運用や必要性の範囲について再検討が主張されるのは理解できる。もっとも、加盟国のPKOへの参加の確保という他の側面からは、また違った評価や問題の整理の仕方も可能であろう。

現在はこの制度の利用の決定は、DPKOのFALDが一方的に(unilaterally)行っている¹⁷。無論これもHCCにはかけられるが、FALDの長(Director)が直接提出している¹⁸。一連の手続きでどこまでの役割をUNPDにも分担させるかは、1つ考慮すべき観点であろう¹⁹。

5-3-2: 空輸サービスの調達における問題

空輸サービスの調達は、冒頭で述べたようにPKOの調達の中で非常に大きな割合を占めている。その問題は、参加業者の少なさである。例えば、2001年にOIOSは調達についての監査報告書の中で、「10程度の案件では、46の業者を招請したが、おおよそ6社しか入札などの反応がなかった」と指摘している²⁰。そして、空輸サービスの業者登録の拡大のために、地域ごとの市場調査や業者への登録の促進を行うことを勧告している²¹。UNPDも対策として登録している業者すべてを招請するようしたり、セミナーを開くなどしているが、現在でも抜本的な改善とはなっていないようである²²。また、安全性の問題もある。コスト削減に繋がるとして一部の物資の輸送に使用されているブローカーを通じたサービス提供については、第5委員会から警告が発せられている²³。なお、2002年の総会においてもこの旨決議

¹⁵ (A/57/718), para. 6-8.

¹⁶ United Nations, *Inquiry into Allegations of Insufficient Use of Expertise in Procurement Planning of Aviation Services in Peacekeeping Missions: Note*, (A/52/1010) 1998, para. 9.

¹⁷ United Nations, *Follow-Up Audit of the Implementation of Procurement Reform: Note / by the Secretary-General*, (A/55/746) 2001, para. 22.

¹⁸ 通常の調達の承認手続きは、UNPDを通してHCCに提出されている。United Nations, *Procurement Reform: 4th Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions*, (A/51/7/Add.3) 1996, p. 10 参照。

¹⁹ 運用課のDPKOはコストよりむしろPKOの実効性を追及する、またはせざるをえない立場にあり、そのことが経済性や手続きの問題を生み出しているものと思われる。いずれにしてもこの問題は、事務局内の対応だけで完結するものではなく、PKOの協力国との緊密な協議が必要であろう。

²⁰ United Nations, *Follow-Up Audit of the Implementation of Procurement Reform: Note / by the Secretary-General*, (A/55/746) 2001, para. 27.

²¹ (A/55/746), para. 65.

²² 空輸サービスは、ロシアやアメリカが寡占状態である。アジアのPKOの場合、カンボジアの航空会社などが入札に参加する場合はあるが、アジア地域からの参加は非常に限定的である。チャーターした飛行機が現地や派遣国から遠いと、空荷で飛ぶ区間が多くなりコストがかさむ問題がある。(インタビュー・2003年3月・UNPD・Chief)なお、2002年の空輸サービス調達の内訳(<http://www.un.org/Depts/ptd/02air.htm>)も参照。

²³ United Nations, *Procurement Reform: Outsourcing Practices: Proposed Measures to Improve the*

されている²⁴。

5-3-3 : 職員の過負荷(overload)の問題

職員の過負荷(overload)の問題は、1994年に設立されたHigh Level Expert Group on Procurementでも議論の対象となったものである。1996年の事務総長報告によると、人員が足りないため、他の部局からの人員補充や出向により何とかやりくりしたということである。同報告書では、人員の削減は絶対にしないように要請し、さらに、増員を打診した²⁵。しかし第5委員会は、UNOPSなど他の調達機関と比較して増員を認めなかった²⁶。

このような職員の過負荷の問題は、国連全般で見られる現象ではある。ただ、UNPDではより深刻である。その大きな要因は、PKOの調達についての需要の変動の激しさである。通常の企業であれば、臨時職員を雇い調整するが、国連では財政規則などの関係から迅速な人員の変動が困難である²⁷。PKOのサポートコストによる採用などで対処はなされているが、追いついていないのが現状のようである²⁸。例えば1999年から2000年にかけてPKOの急増で、調達規模は47%も増加し、PKOの調達は2000年には全体の75%を占めるまでになった。しかし、PKOのサポートアカウントで雇われたスタッフはUNPDの40%に過ぎなかった。これを受けて、若干のポストの増加がなされたが限定的なものである²⁹。さらに、近年では途上国へのセミナーの実施などで、負担はさらに増加している。

5-4 : PKO ミッションの調達に関する問題—UNOSOM II と UNAVEM III を例に

先ず、PKOの調達の特徴の1つは、現地のPKOミッションによる調達が多いことである。調達する物やサービスの種類にもよるが、特に、燃料や食糧はほとんど現地のPKOミッションが調達している³⁰。しかしPKOミッションによる調達には様々な問題が起こってきた。1994年にOIOSが発足して初めての体系的な監査報告では、3つのプライオリティとして、人道関係活動に加えて、PKOと調達を取り上げている³¹。

PKO ミッションの調達問題については、UNOSOM II (United Nations Operation in Somalia II : 第2次ソマリア・ミッション)の例が詳しい。第2次ソマリア・ミッションの失敗は、そ

Profitability of Commercial Activities of the United Nations: 2nd Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, (A/57/7/Add.1) 2002, para.8.

²⁴ United Nations, *Procurement Reform: Resolution, (A/RES/57/279) 2003* のpara. 7,10 など。

²⁵ United Nations, *The Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: Report of the Secretary-General, (A/C.5/50/13/Rev.1) 1996, para. 41-44.*

²⁶ United Nations, *The Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: 14th Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, (A/50/7/Add.13) 1996, para.9,10.*

²⁷ (インタビュー・UNPD・Chief・2002年9月)

²⁸ 無論、その逆にPKOが終了すると、余剰人員の問題が発生してしまう。

²⁹ ACABQ(行財政問題諮問委員会)は、Pポスト3、Gポスト1と勧告した。Pの内訳は、P5が1名、P3が2名。United Nations, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects: Programme Budget Implications of Draft Resolution A/C.4/55/L.23: Statement: Addendum/ Submitted by the Secretary-General in Accordance With Rule 153 of the Rules of Procedure of the General Assembly, (A/C.5/55/46/Add.1) 2001, p. 102.*

³⁰ <http://www.un.org/Depts/stats.htm>

³¹ その理由として、支出の大きさや、よく目立つ活動であることから、そのような分野での非経済的なリソースの使用は深刻な効果をもたらすとしている。United Nations, *Report of the Secretary-General on the Activities of the Office of Internal Oversight Services : Note / by the Secretary-General, (A/50/459) 1995, para.14.*

の後の PKO 活動に計り知れない影響を与えた面で非常に有名である。その際概して軍事的なオペレーションの問題や、アメリカの対応が指摘される。無論、それらが失敗の大きな要因であったという見方に問題は無いが、同時に調達側の側面でも非常に大きな問題を抱えていた。

この OIOS の報告書の作成にあたっては、UNOSOM II の全ての主要な契約がレビューされている。その結果以下のような指摘がなされている。例えば水や食糧の供給の契約に関連して、「現地の市場から調達した水は、1 リットル 0.25 ドルであったが、食糧契約相手から購入すると 0.10 ドルで済んだ。これによって、100 万ドルも余計なコストがかかった。ようやく監査(audit)の指摘をうけて購入を切り替えたことで、月 16 万ドルの節約が達成された。また、相手と輸送手段は食糧契約の相手側が用意することに取り決めていたが、実際には国連がそれを提供したため、9 万ドルの損失が発生した。しかも、コンテナや冷凍庫(refrigerators)のリースの台数は記載されていない」とある。UNOSOM II では、数々の「深刻な内部管理の欠如が甚だしい損失を生み出してしまった」と結論付けている³²。

類似の問題は他のミッションでも発生している。ここでは UNAVEM III (United Nations Angola Verification Mission III : 第 3 次アンゴラ・ミッション)を取り上げてみる。1994 年 11 月 20 日のルサカ合意をうけて、動員解除がなされることになり、除隊のための兵舎(demobilization quartering areas)の設営のためのテントなどの物資を調達する必要が出てきた。

この過程で様々な問題が発生した。まず、現地のミッションは入札招請(ITB)の際に、納期の指定を明確に行っておらず、履行ボンドの支払いを条項として設定していなかった。さらに、ある現地の商社が 4 週間と最も短い納期を提示したことを理由として、それが高価な入札であったにもかかわらず落札相手としようとした。このような経緯を受けて、本部の契約委員会が「より安い価格で長期の納期を提示した、他の業者と交渉するように」という勧告(recommendation)を出したが、現地はそれを実行しなかった。結局、納期が早いことをもって 690 万ドルで契約がなされた³³。しかしその業者は、契約が成立してから 14 週間も履行に時間がかかり、その上、納入したテントなどの物品は品質が悪かった。だが兵士の到着が 11 月に迫っていたので、10 月に欠陥のあるテントを設営せざるを得なかった。また、入札の記録など主要な文書が、紛失してしまっていた³⁴。

さらに同ミッションでは、入札招請リストに登録されていた特定の南アフリカの業者が頻繁に調達案件を落札していた。しかもそのグループは製造業者ではなく、単なる中間業者・ブローカー(middleman)であったため、結果的により多くのコストがかさんだ³⁵。また調達担当部長が、1995 年の秋にはある職員に委任して、さらに 1996 年の春には自らも南アフリカに出向き、それぞれ 150 万ドル、140 万ドルの調達案件をこの特定のブローカーと締結した³⁶。

³² その他、燃料が現実には提供されなかった契約で、36 万 9000 ドルが支払われたり、消防サービス関連の不要なトレーニングの請求に 10 万 5000 ドルが支出された例などが挙げられている。以上、(A/50/459), para. 35-38.

³³ なお、40 種類の物資のうち、15 種類の物資については、納期が同様でより安い価格を提示した別の 6 社に 81 万 2000 ドル、全体の 11%で落札された。United Nations, *Office of Internal Oversight Services on the Investigation into the \$6.9 Million Procurement of Quartering Area Goods in the United Nations Angola Verification Mission: Note / By the Secretary-General*, (A/54/548) 1999, para. 3.

³⁴ (A/54/548), para. 2-14.

³⁵ United Nations, *Transmitting Report of the Office of Internal Oversight Services, on the Audits of the Procurement Process at the United Nations Angola Verification Mission: by the Secretary-General*, (A/52/881) 1998, para. 7.

³⁶ その調達担当部長は、17 万 5000 ドルの飛行機のチャーターについての入札で、招請されないよく知らない業者から提案を受け、その業者に落札を決定したそうである。結局この案件はキャンセル

その際、分割発注をして契約委員会の審査をバイパスしていた³⁷。

以上UNOSOMⅡとUNAVEMⅢについて、現地での調達行政の問題を具体的に述べた。類似の問題は、他の様々なミッションでも見られたということである³⁸。アンゴラにおける除隊キャンプに関する調達の例のように、PKOにおいて調達は時にはそのミッションの成否、または、少なくとも成功の度合いに関わる重要な事項でもある。調達行政の現地化は必ずしもメリットばかりともいえず、規則・ルールの遵守、管理の徹底、チェック体制の確立、効率性の確保、といった点を徹底させる必要がある。

5-5：対策－United Nations Logistic Base に焦点を当てて

このような PKO の調達運営における問題を受けて、様々な対策がなされた。

まず、トレーニングの強化やフィールドと本部の人事交換などの人材面がある。さらに、食糧や車両、発電機、通信機器などについてあらかじめ発注できるように包括的な契約を結んでおき、実際に現地で需要が発生した場合に迅速に注文できるシステム契約の確立がある。これは、コモンサービスの枠内で機関間の協力によってもなされている。例えば、コソボの PKO の場合では、WFP の結んだ家具などのシステム契約を国連も利用した。

ユニークなのは、以下のような初動における物資の準備とその迅速な運搬のための国連自身の取り組みである。具体的には、イタリアの Brindisi にある United Nations Logistic Base の強化がある。1990 年代半ばの大きなミッションで使われ、まだ利用できるミッションに不可欠な資材・設備(equipment)を回収し、ストックしておくことを目的とするものである。1990 年代の中盤から、「スタートアップ・キット(start-up kit)」として 100 人が 100 日間ミッションを行えるだけの物資を事前に用意し、迅速に輸送する体制を整えた。これは、1990 年台中頃以降の小規模のミッションの立ち上げに貢献した。

もっとも課題も多い。1990 年代末には、新しいミッションが古いミッションの閉鎖以上に起こったため、UNLB のたくわえは使い果たされた。そのため、新しく購入する必要があるが出てきた。さらに、物品を現地から Brindisi に戻すには輸送コストがかかり、実際にはせり売り・オークションなどを実施して、新しく購入する方が経済的である場合もある³⁹。

ただ、スタートアップ・キットの整備によって、ままた不安定で混乱状態にある初期段階において現地調達を抑制することができ、迅速な初動体制が取れる点のメリットは大きい。主に人員の面での待機制度は良く知られているが、物資面では国連自身が上のような様々な試みを行っていることは興味深い。

5-6：調達の側面からのブラヒミ報告の検討

PKO を含めた平和活動(peace operations)についての包括的な政策文書として、検討委員会の委員長の名をとった通称、ブラヒミ報告といわれるものがある⁴⁰。この報告書は、1990 年代

ルされたが、現地の契約委員会の許可なしに契約されていた。(A/52/881), para. 12-13.

37 (A/52/881), para. 3,14-15.

38 United Nations, *Report of the Secretary-General on the Activities of the Office of Internal Oversight Services : Note / by the Secretary-General*, (A/50/459) 1995, para. 31-33. ミッション名は一々明示されていないが様々な問題例が挙げられている。

39 以上、United Nations, *Measures Taken to Improve Procurement Activities in the Field: Report of the Secretary-General*, (A/54/866) 2000, para. 7-8 参照。

40 United Nations, *Identical Letters Dated 2000/08/21 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*, (A/55/305) and (S/2000/809) 2000. 本報告については、志村尚子「変容するPKO」、『外交フォーラム』152号、2001年や、篠田英朗『平和構

半ばのソマリア、ボスニアなど様々なPKOで任務遂行の困難さや失敗が見られ、PKOや国連への批判や幻滅が生じたことを教訓として、国連のPKO活動についての見直しを行ったものである⁴¹。次にこの中の調達に関連する事項を検討し、PKO全体における調達の位置付けや意義を確認する。

この報告書で強調されているのは、「迅速かつ効果的にオペレーションを展開・準備(deploy)させるための国連の能力・適応力(capacity)」である。そして調達やロジスティックは、このような観点から分析がなされている⁴²。現在では、「調達対象の請求、金銭の裏付け、入札、評価、契約委員会の審査、契約、製造待ち・受け取り、輸送」という8つのプロセスがあるが、UNではこれらのプロセスを経るのに非常に時間がかかる⁴³。そこで、現地調達権限の拡大⁴⁴、財務規則も含めた全体の調達政策と手続きの見直し、Brindisiのミッション立ち上げの強化などが提起された。さらに、現地調達と並んでDPKOへの調達権限の委任も試行的に実施することも主張されている⁴⁵。

さらに、事務局だけではなく加盟国側の協力も求めた点は特筆できる。例えば、財務規則の改正や、安保理決議よりも前の国連総会、第5委員会付属のACABQ(Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions:行財政問題諮問委員会)の承認により事務総長に500万ドルまでのPKOのReserve Fundから引き出す旨の授権(authorize)がなされるべきなどの点は、事務局側だけでは対処ができない。同報告書の調達についての検討の箇所では述べられていないが、Letters of Assistについても同様である。

ブラヒミ報告は、前節で述べたOIOS報告書とはある意味でかなり対照的である。つまり、OIOSの報告書が現地の調達管理の杜撰さや効率性を指摘し、手続きの遵守と厳格化を試行したのに対して、ブラヒミ報告ではむしろ現地化と手続きの迅速性に重点を置いている。そしてその観点から、現状を批判している⁴⁶。この2つの報告書のスタンスの違いは、調達部局(UNPD・スタッフ組織)および適正な行政運営を確保するOIOSの任務と、PKO活動の円滑な実施のために調達の柔軟な運用をしようとする担当の部局(DPKO・ラインの組織)の間の、行政活動における目的の優先度の相違が反映しているものであろう。これは2章で検討した、調達をめぐるライン組織とスタッフ組織の緊張関係や、規則と裁量の関係の現われと捉えることができよう。

築と法の支配』創文社、2004年、10-20頁なども参照。これらにおいても述べられているように、同報告では紛争予防と平和創造、平和維持、平和構築の諸フェーズ、付属機関やUNDPの諸機関も含めた包括的な検討がなされている。

41 Hisako Shimura, “The Role of the UN Secretariat in Organizing Peacekeeping”, in Ramesh Thakur and Albrecht Schnabel eds., *United Nations Peacekeeping Operations — Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*— (United Nations University Press, 2001), p. 54.

42 その他、リーダーシップ、軍事要員、文民警察(civilian)、文民専門家、情報(public information capacity)、ロジスティックのサポート・調達プロセス・支出の管理などが提示されている。

43 オフィス機器では20週間、発電機が17-21週間、プレハブが23-27週間、通信機器が17-21週間とある。(A/55/305) and (S/2000/809), para. 153.

44 フィールドのミッションの規模に応じて、20万ドルから100万ドルまで調達権限を付与し、予算の管理についてより多くのフレキシビリティを与えること。

45 (A/55/305) and (S/2000/809), para. 227, 233 (d), p. xii.

46 「高まる迅速なオペレーションのニーズに反してPKOの調達プロセスは、コスト効率性(cost-effectiveness)と財政的な責任の間のバランスが十分にできていない」と述べられている。(A/55/305) and (S/2000/809), para. 84.

5-7: 5章の議論の概要

ここでは、国連のPKOの調達についてのこれまでの議論のまとめを行っておく。国連の調達全体の中での位置付けは、実施中のPKOの数や規模により異なるが、多いときには75%程と非常に大きな比率であり、主要な内訳となっている。

日本でのPKO研究において、調達行政は国際政治や国際法の観点からは十分な関心が注がれておらず、また数少ない行財政や運用の研究においても非常に地味で主要な論点とはならなかった部分である。しかし調達行政は、限られたリソースの中でいかに効率的、効果的にPKOを実施するかという視点からは重要である。

以上を念頭に、PKO調達の制度面を含めた課題を3点にわたって分析した。第1に、PKOの実施の過程でLetters of Assistを発行し加盟国から調達を行う制度の運用が挙げられる。この制度は本来、軍事的な調達などに限定されて用いられるべきとされているが、実際にはより広く用いられている。また、その運用には経済性や手続きの遵守の観点からも課題がある⁴⁷。

第2に、空輸サービスの調達における競争性の確保の問題がある。信頼できる十分な数の業者の参加を地域ごとにそれぞれ確保することは、調達コストの抑制のためには欠かせないが、なかなか実現はしていない。また一部には、空輸サービスの質の一面としての安全性の問題もある。

第3に、職員の業務の問題がある。PKOの運営規模は、年によって大きく変動する。しかし、調達の職員は、それに対応して十分に柔軟に増減がなされていないため、PKOのピークには非常に大きい負担が職員にかかってくる。逆に、規模が小さい時期には余剰人員の問題が発生してしまう。

これら3つの課題は、主に本部に関してのことである。ただ、PKOの調達では輸送サービスなど本部が担当するものもあるが、かなりの部分は現地調達がなされている。調達権限の分権化によって、さらにその傾向は増しているため、この点は重要である。そこで、実際の現地ミッションにおける調達をソマリアとアンゴラの事例について検討した。その結果、現実のPKOの現地調達では、規則の不遵守、管理やチェック体制の不徹底、非効率性などの様々な問題があることがわかった。

これに対する主な対策としては、トレーニングや本部との人事交換など人材面や、4-5-3で述べたシステム契約などがある。加えてイタリアのBrindisiなどにおける、初動時に必要な物資の事前準備と、その迅速な運搬の体制の強化が挙げられる。人員の面での待機制度はよく知られているが、物資面でも同様な試みが国連自身によってなされていることは興味深い。

調達の側面をPKO全体で位置付けるとどうなるかについては、PKOの包括的な政策文書として出されたブラヒミ報告が参考になる。ここでは、迅速で効果的なオペレーションを展開・準備するために重要な点の1つとして、調達が挙げられている。特に、迅速な調達プロセスの導入や、調達担当機関のUNPDから現地やPKO実施部局であるDPKOへの権限の委譲が強調されている。

ただ逆に、UNPDや監査組織のOIOSの視点からは、上で述べたような過去に実際に起こった調達に関連する不正や非効率を回避するため、チェック体制の強化と慎重な手続きも十分に確保されなければならない。このような調達行政でどのような価値にどれくらい優先

⁴⁷ これは効率性の観点からは問題であるが、加盟国の参加の確保というPKOトータルとしての実効性の観点からは、異なる評価も可能であろう。

度をおくかをめぐる見解の相違は、2章で検討した、調達をめぐるライン組織とスタッフ組織の緊張関係や、規則と裁量の関係の現われと捉えることができよう。

5-8: 5章の小括

最後にここまでの議論の中から、3章で提示した分析視角と強く関連し、その中でも特に本稿での最終的な分析結果を導くのに有益と思われる項目について整理を行い以下に掲げる。

第2の分析視角である個別機関内での組織編制の側面に関しては、Whiteのいう調達をめぐるライン組織(DPKO)とスタッフ組織(UNPD)の緊張関係もしくは方針の違いがあることが垣間見られた。また、本部と現地の間関係では、調達の迅速化などを目的として、現地への分権が図られてきた。しかし他方で現地調達においては、規則の不遵守、管理やチェック体制の不徹底、非効率性などの様々な問題も発生している。なお組織編制の観点からは、イタリアのBrindisiに、迅速な運搬の体制の強化のための物資基地が置かれたことは興味深い。

第3の分析視角である入札制度などの手続き・規則的側面に関しては、3章で述べたように制限国際競争入札が主流ではあるが、現地調達も多い。PKOに関して特に注目できるものとして、Letters of Assistを発行し加盟国から調達を行う制度の運用が挙げられる。この制度は本来、市場から調達できない軍事的な調達などに限定されているが、その運用は拡大され経済性や手続きの遵守の観点との整合性が課題となっている。

第4の分析視角である企業やNGOとの関係および電子化の側面に関しては、特に企業との関連が指摘できる。空輸サービスの調達において信頼できる十分な数の業者の参加を地域ごとに確保することは、競争を通して調達の効率性を図るためには欠かせない。しかし、それはなかなか実現しておらず、一部には、「サービスの質」ともいべき安全性にも問題がある。

第5の分析視角である調達行政への政治からの影響の側面に関しては、PKOは軍事的性格が強く、他の調達分野と比べて国の役割が大きいだけに、加盟国や部隊供与国からの影響は非常に強い。Letters of Assistの制度は、その内訳の多くを輸送サービスが占めるが、これは実際には商業的に調達するとより安価になるものも、派遣国の意向で同制度によって派遣国自身から調達しているという構図が見られる。

6 : WFP の調達(食糧援助など)

WFP(World Food Programme : 世界食糧計画)は、1961 年の国連総会およびFAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations : 国連食糧農業機関)総会の決議により多数国間食糧援助に関する国連およびFAOの共同計画として 1963 年から開始され、国連およびFAO加盟国が自発的にこれに拠出することとした。1965 年末の両総会決議により同計画の不定期間の延長が決定されて現在に至る¹。主要な活動の内容は、緊急食糧援助、中期救済復興計画、開発プロジェクト援助(農業・農村開発と学校給食などの人材開発)であり、状況が落ち着くにつれて前者から後者に移り、最終段階が終了するとWFPは引き上げる構図になっている。またその他、食糧の輸送・管理等の特別オペレーションの活動もある。

WFPは主たる財源を各国からの任意拠出によりまかなっている。その財政規模は、次項の調達の統計との比較のため 2000 年を例にとると、17 億 5000 万ドルでその大半は緊急援助である。逆に、WFPの開発活動への拠出は減少傾向が見られる²。2000 年の拠出上位 10 か国の内訳を見ると、アメリカ、日本、EU、オランダ、イギリス、オーストラリア、カナダ、ドイツ、デンマーク、ノルウェーの順となっている。この中でアメリカが 2 位の日本に 3 倍もの差をつけて圧倒的な拠出国となっている³。また、次項での詳細な統計との比較のため 2002 年を例にとると、資金供与が 13 億 5915 万ドル、現物供与が 4 億 4850 万ドル、供与全体としては 18 億 765 万ドルとなっている。このようにWFPの特徴としては、拠出の形式として、資金供与のみではなく、現物供与が全体の 25%程度を占めるほども存在している点が挙げられる。なお日本からの 2002 年の拠出内訳は、9562 万ドルの資金拠出である⁴。

6-1 : 調達の規模と内訳

まずWFPの調達規模は、2000 年には物資 3 億 5758 万ドル、サービス 3 億 6718 万ドルの、計 7 億 2476 万ドルであり、国連システムの調達規模全体(物資が 23 億 5670 万ドル、サービス 13 億 7640 万ドルの計 37 億 3314 万ドル)の 19.41%を占めている⁵。

以下の内訳は、それが把握できる 2002 年についてのものである。食糧の内訳として大きいのは、小麦 32%と、とうもろこしの一種であるメイズ 27%で、この 2 品目だけで 6 割近くに達する。なお、米は 9%にすぎない。これは WFP の食糧供与先として、アフリカ諸国が半分余りを占めていることが反映された結果と思われる。アフリカ諸国では、メイズが主食である国も多い。非食糧や諸サービスの内訳として大きいのは、輸送などの諸サービス 36%、車両 18%、早期対応物資 13%、燃料 12%、コンピュータ関連 11%となっている。WFP では食糧という非常にかさばる物資を輸送するため、そのコストが調達の中でもかなり多くを占めていることが特徴である。

調達先については、途上国から全体の額にして 66.5%にあたる 2 億 432 万ドル相当の食糧(101 万 6625 トン)を調達し、残りの 33.5%にあたる 1 億 314 万ドル相当の食糧(49 万 9173 トン)については先進国から調達している⁶。途上国からの調達は、必ずしもWFP発足当初から

¹ 外務省総合外交政策局国際社会協力部編『国際機関総覧』2002 年版、日本国際問題研究所、2002 年、257 頁。

² WFP, *Annual Report of the Executive Director 2000*, (WFP/EB.A/2001/3) 2001, para.5.

³ (WFP/EB.A/2001/3) 2001, para. 54.

⁴ WFP, *Consultation on Resources*, 2003.

⁵ IAPSO, *Annual Statistical Report 2000*, 2001, p. 9.

⁶ 以上、WFP, *WFP Procurement January – December 2002*, 2003 参照。

大規模になされていたものではない。輸送コストの削減などのメリットはあるが、逆に様々な課題もある。この点については、以下で改めて別途検討する。

6-2：権限配分や組織的側面

6-2-1：組織的な側面

WFP の組織図は次ページのように 2 点において大きな特徴がある。第 1 点目(垂直的な観点)は、Executive Director を最も下に置き、本部を中間に、そしてカントリーオフィスを一番上に据えている点である。第 2 点目(水平的な観点)は、本部レベルに着目すると、運用(operations)と管理・内部行政(administration)の 2 つに明確に分離されている点である。これを念頭に最近の組織面での変化を、調達の側面を含みつつ分析していく。

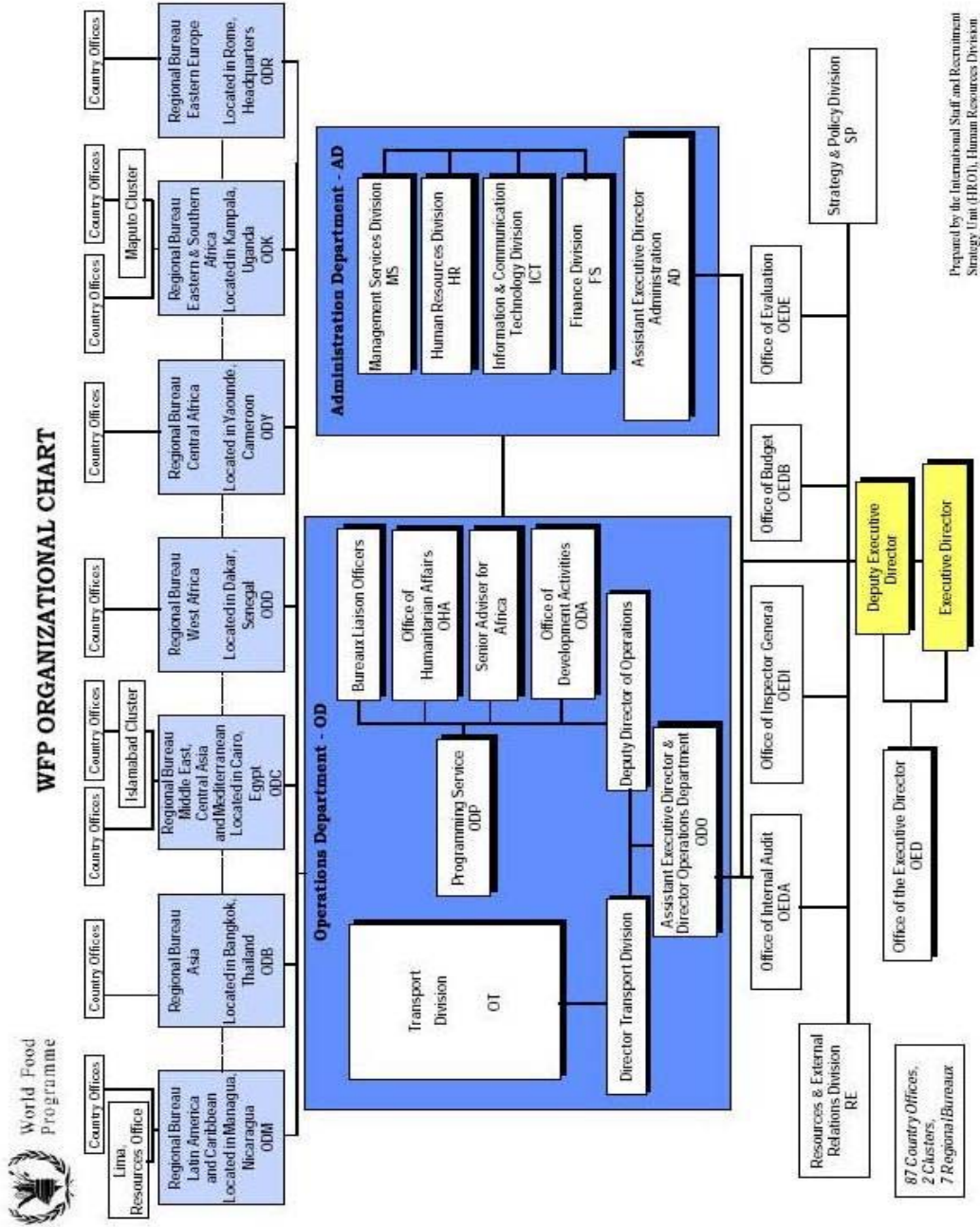
初めに第 1 点目の垂直的な観点について述べる。WFP は 1990 年代に、より効果的に食糧不足にあえぐ貧しい人々(hungry poor)のニーズに応えるため、機構改革を実施し、分権化を推進した。その意図は、「WFP の使命は、貧しく飢餓に直面している人を手助けすることである。そのような人々はローマには住んでいない。我々の事業の核心はフィールドにある」というスローガンに示されている⁷。

先ず、1997 年に 13 の Cluster Offices が設立された⁸。これらは、その Cluster の中にあるカントリーオフィスに対して、プログラムの実施などで技術的なサポートを行うことを目的としている。そのために、調達や運送・ロジスティックなどの機能も担当するようになり、そして一国を超えた地域的な問題にも直接取り組むようになった⁹。

⁷ WFP, *A Decade of Change: Renewal and Transformation of the World Food Programme, 1992-2002*, (WFP/EB.1/2002/9) 2002, para. 73.

⁸ アビジャン、アディスアベバ、バンコク、イスラマバード、カンパラ、リマ、マナグア、マプト、ナイロビ、ニューデリー、プリシュティナ、ヤウンデ、ワガドクーである。

⁹ (WFP/EB.1/2002/9), para.167-169.



10 2003年3月、WFPのローマ本部において収集。

ここで問題となったのが、ローマ本部にある地域局(regional bureaux)の位置付けである。Cluster Officesができたことで、それと地域局との間の機能重複が議論の対象となった。1998年に試験的にローマの本部から2つの地域局¹¹を外に移してみた(out-posting)ところ、それが上手くいったため、全ての地域局を外に出すことで決着した¹²。そしてClusterは統廃合し、7つの地域局が各地域に設置されることとなった¹³。それぞれの地域局には、16人のコア・ファンドで設置された国際スタッフが任命され、調達や輸送の管理も含めて各種のサポート機能を担うようになった¹⁴。なお地域局の立地の選定にあたっては、安全性、運用面、生活環境、金銭面が主に考慮されたということである¹⁵。

無論、地域局の外部的化だけではなくカントリーオフィスへの分権も同時になされている。調達の側面では、例えば1997年に国内輸送の調達・手配はカントリーオフィスに全て権限委譲され¹⁶、食糧以外の物品の調達についても現地の権限はかなり拡大した。

次に第2点目の水平的な観点では、運用(operations)と管理・内部行政(administration)の2つが明確に分離されている点が全体的な特徴である。さらに、リソースの獲得から実際に援助が実施されるまでの間の部局間の役割分担がある。ただ、その役割分担は、1つの部局内でもあり、案件のタイプによって担当者が異なるため、部局間の調整には苦勞もあるということである¹⁷。

調達の機能についてより詳しく見た場合、その特徴としてはやはり分権的、分立的な側面が挙げられる。つまり、輸送サービスの提供はOperations Departmentの中のTransport and Logistics Division(OT)が実施し、物資調達はOperations Departmentの外にあるManagement Service Division(MS)が実施していた¹⁸。これは国連本体で、輸送サービスの調達と物資のサービスの調達がUNPDという1つのセクションで担当されていたのとは対照的である。さらにWFPでは、食糧調達についてはOperations Departmentの方に移った¹⁹。一方で非食糧の調達は、フィールドへの分権化を背景に、権限配分を明確にする目的などから、新たに業務マニ

11 中東・北アフリカのカイロと、カリブ・ラテンアメリカのマナグアである。

12 ただし、東ヨーロッパ地域はローマ本部に残ったが、これも“temporarily”ということである。

13 (WFP/EB.1/2002/9), para.173-178. なお、イスラマバードとマプトのCluster Officesは、運送や計画の必要からCluster Officesとして残った。また、リマは物資などの輸送の機能を担うものとして残存させることになった。

14 (WFP/EB.1/2002/9), para.179.

15 セネガルとカメルーンは、ダカール、ヤウンデのオフィスを無償貸与した。WFP, *Status Report on WFP's Decentralization Initiative*, (WFP/EB.3/2001/11-B) 2001, para. 13-17.

16 WFP, *Organizational Change at WFP - A Status Report*, (WFP/EB.1/99/3-B) 1999, para. 8-9.

17 例えば、administration側のリソース獲得はドナー国ごとに担当が分かっている。そこで獲得されたリソースはoperation側にわたるがプログラムごとに担当が分かれる。さらに、現物供与(in-kind)か資金拠出かで部署が分かれる。また、資金拠出でも国際調達ならば国際輸送(shipping)の部署を多くは経由するが、現地調達ではそれがないので、そこでもルートが分かれる。それらの部署では、実務の運営において目的とする価値が異なるため、さらに調整の必要性が大きくなっていく。(インタビュー・WFP・Junior Professional Officer)

18 WFP, *World Food Programme Annual Report 1999*, 1999 見開きの組織図を参照。また、IAPSOの2000年のビジネスガイドの p. 48 も参照。

19 その理由は、食糧供給のための各段階移行の円滑化を促進すること(streaming chain of supply)を目的としたものである。Food (procurement) is the part of operation、つまり非食糧物品の調達とは異なり、マンドートに直結する活動であるという理解が背景にあるといえよう。(インタビュー・WFP・Chief)

ユアルの作成が 1997 年に開始され²⁰、1999 年に完成した。食糧では市場の変動が大きく長期契約は実施されていないが、非食糧物品では長期契約が多用されている²¹。同じ調達といっても、食糧と非食糧は大きくその運営態様が異なっているといえる。

加えて水平的な観点からは、輸送サービスが本部の機構全体としてみても重要であることが挙げられる。これは、Operations Department の中で Transportation Division が 2 つの柱のうちの 1 つを占めている点や、物資の調達とは別個の輸送のためのマニュアルが独立に存在する点などにも現れている。実際、WFP は輸送サービスに強く、この面での UNICEF や UNHCR への協力も実施されている。

6-2-2：途上国からの調達

途上国からの食糧の調達は、2002 年には 2 億 432 万ドルで、全体の 66.5% を占め非常に大きいものである²²。途上国からの調達には、次の 2 つの類型に分けられる²³。

まず、local purchase は、ある途上国でその国内で使用するために購入する場合である。これは、1970 年代にカンボジア難民のタイへの流入の際に大規模に実施された。次に、triangular purchase は、他の途上国で使用することを目的として、ある途上国で購入する場合である。これは、1980 年代の初めにジンバブエでメイズ粉の余剰が発生した際になされた。近年では、北朝鮮へも triangular purchase の手法がとられている。

途上国での調達は、特に local purchase や近隣諸国間での triangular purchase の場合、しばしば国際調達より輸送コストや輸送時間を短縮できるので望ましい。さらに、食糧の種類も受益者にとって食べ慣れた、より適切なものである。ただそれだけではなく、緊急性をとまわらない場合や 2 か国が離れている場合にも、単なる贈与ではなく貿易であるため持続的な経済発展に寄与するメリットもある²⁴。

では、逆に途上国での購入にあたって特に留意する点は何であろうか。この点について、WFP は、できるだけ競争入札を実施すること、不作の時期や食糧不足の場所での購入を避けることという原則を挙げている²⁵。これらは、食糧の購入価格を抑えるとともに、後者については、営利目的ではなく飢餓を避けるといういわば WFP の公的責務に由来するものといえる。現に、1994 年から 1995 年にかけて、ウガンダでは様々な機関が食糧の購入に走ったため価格の高騰や契約不履行などの多くの問題が起こった²⁶。

途上国での調達は、概して先進国での国際競争入札よりも購入に手間がかかり、途上国政府の関与がある場合もままある²⁷。さらに、契約不履行を防ぐためのモニタリングや事前の予防措置も徹底する必要がより大きい。例えば、エチオピアでは、1997 年初期に WFP は入札手続を経て、8 つの供給者と 3 万 2000 トンの穀物を調達する契約を結んだが、結局その 34%

20 WFP, *Organizational Change at WFP - A Status Report*, (WFP/EB.1/99/3-B) 1999, para.8.

21 最低 30 件の長期契約、全体の 30% の非食糧契約は、長期契約でなされているということである。(インタビュー・WFP・Chief and Head)

22 2002 年には、南アフリカ、インド、エチオピア、パキスタン、ケニア、タンザニア、トルコ、ウガンダ、ネパール、中国が上位 10 カ国であり、アフリカの国が半分を占めている。WFP, *WFP Procurement January – December 2002*, 2003.

23 以下、WFP, *Local Purchases of Food and Non-Food Items*, (WFP/EB.A/98/8-B) 1998, para.6-8.

24 (WFP/EB.A/98/8-B), para 22.

25 WFP, *Review of the Methodology on Local Purchases*, (WFP/EB.3/99/10-A) 1999, para 4.

26 WFP, *Local Purchases of Food and Non-Food Items*, (WFP/EB.A/98/8-B) 1998, para. 16.

27 (WFP/EB.A/98/8-B), para. 14,15.

しか調達できなかった。この事例の問題は、取引額の6%に相当するbid/performance bondsも払い込ませてあったが、肝心の在庫の確認を怠っていた点にあった。それ以来、事前に十分措置を講じることでエチオピアでは問題が沈静化した²⁸。

6-2-3：権限配分

では、調達の権限配分の点での分権化・現地化はどのくらい進んでいるのであろうか。先ず食糧については、1996年に事務局長の通知(circular)によって、以下のように規定された²⁹。

Director of Management Service Division:200 万ドル超
Chief of Procurement Branch:200 万ドル以下
Head of Food Procurement:50 万ドル以下
Head of Field Procurement:50 万ドル以下
Authorized Procurement Officers:3 万ドル以下
Country Directors:緊急時などの例外的な場合に限り、10 万ドルまで

それが1999年には次の3点が変更になった³⁰。

Director of Management Service Division:「上限なし」
Procurement Officers:「権限なし(not authorized)」
Regional Managers/Country Directors:緊急時などの例外的な場合に限り、「20 万ドルまで」(競争入札以外では10 万ドルまで)

このように、食糧調達の調達権限の配分は依然としてかなり集権的である。通常時にはフィールドには食糧の調達権限は降りていない。ただし、緊急時はやはり迅速性が求められる点から現地への裁量の付与がなされており、1999年には倍に拡大した。ただここでも緊急性を判断するのは本部となっている。その他1999年の変更点としては、Procurement Officersに直接権限を付与することを止めたことや、Directorの権限の上限カットがある。

逆に、食糧以外の物品については1999年の事務局長の通知によって、以下のように規定された³¹。

Deputy Executive Director:上限なし
Director of Management Service Division:200 万ドル以下(競争入札以外では50 万ドル以下)
Chief of Procurement and Contracts Branch:50 万ドル以下(競争入札以外では10 万ドル以下)
Head of Procurement and Contracts Unit:10 万ドル以下(競争入札以外では権限なし)
Procurement Officer:権限なし・承認されない(not authorized)
Regional Managers and Country Directors:20 万ドル以下³²(競争入札以外では10 万ドル以下)

²⁸ 1997年は、4月以降不履行が1.3%に低下したということである。Ibid., pp. 17-20.

²⁹ WFP, *Executive Director's Circular, Food Procurement Policy*, (ED96/009) 1996 およびWFP, *Food Procurement User Guide*, 1996. p. 2 も参照。なお形式的には、全権限はMSのDirectorが持つ。ここで提示したのは権限の委任されたものである。

³⁰ なお、Head of Food Procurement の箇所は組織変更にもない実際には名称が若干異なっている。WFP, *Executive Director's Circular, Food Procurement Delegated Authority*, (ED99/001) 1999.

³¹ WFP, *Executive Director's Circular, Non-Food Procurement Policy*, (ED99/004) 1999, para. 12-14.

³² なお、Clusterの管轄内であって、Clusterではなく独立していない(non stand-alone)カンントリーオフィ

Regional and Country Procurement Officers:権限なし・承認されない(not authorized)

このように食糧の調達と比較して顕著なことは、通常時においても地域・カンントリーオフィスに権限委譲が比較的進んでいる点である。さらに、競争入札を実施しない場合は、調達権限を一段階上にあげる工夫をしている。なお、二重委任は禁止している。

輸送サービスの調達については、食糧および非食糧の調達に比べて、その種別ごとに権限配分も非常に多様である点が大きな特徴である。より国際性の強い類型や安全面の配慮が必要な類型は本部に権限を集中させ、そうでないものはなるべく現地に移している。

例えば定期船(liner vessel)では、5万ドルまではフィールド・本部の輸送担当職員が契約可能である³³。逆に、チャーター船の場合はフィールド・本部の担当職員は推薦(recommendation)を行うが、決定は本人ではできず、50万ドルまではthe Logistic Division(OT)のService Chiefが行っている³⁴。さらに空輸については、本部の専権となっている。逆に、カンントリーオフィスの専権となっているのは国内輸送や貯蔵などである。ただ、国境を越えての輸送overlandになると、本部の部局も関与してくる。そして支払いや落札決定については本部の権限となっている³⁵。

以上、WFPにおける調達の権限配分は食糧、非食糧物品、輸送サービスの3つに分けて規定されていた。その分権化の度合いは、食糧の分権化は緊急時のみと小さく、逆に、非食糧物品は恒常的にある程度分権化がなされている。また輸送サービスについては、その類型ごとに多様であるが、国内輸送・貯蔵の運用に関してはカンントリーオフィスの専権事項となっている。

6-3: 入札制度その他手続き・規則的側面

WFPでは、調達の類型が食糧、非食糧、輸送の3つに分かれていることは既に述べた。ここでは、特にWFPに独特な食糧の調達を中心として、その調達手続きの特徴、特に「競争性」の側面などに着目しながら検討していく。

現在の食糧調達の基礎となっているのは、1996年に出された事務局長の通知である³⁶。ここでは、食糧調達行政の主目的を、「時宜にかなない、かつ、コスト効率的な方法で、適切な食糧を受益者が確保できるようにすることである。それは、公正で透明性のある態様で行われなければならない」と提示しており、複数の要素や価値が包含されている。

これが一般原則であるが、実際の規定では「競争性」はどのようになっているのであろうか。この点、前述の1996年の通知を基に制定された指令³⁷には次のように定めてある。

「一般的に、WFPは食糧調達のために競争入札を採用する。入札は通常、一般公告(being publicly advertised)よりはむしろ、選択を基調として(on a “selective” basis)実施する。」

スについては、半額の10万ドルまでとなっている。競争入札でない場合は、権限はない。

³³ WFP, *Transport and Logistics Manual*, 1998.なお、5万ドルから25万ドルではthe Logistic Division(OT)のService Chief、それ以上はOTのDirectorの権限となっている。以上*Ibid.*, 1.2.1 参照。

³⁴ *Ibid.*, 1.2.2.

³⁵ *Ibid.*, 1.2.3.

³⁶ WFP, *Executive Director's Circular, Food Procurement Policy*, (ED96/009) 1996.

³⁷ 以下、WFP, *Resource Directive, Operational Procedures for Purchase of Foodstuffs*, (RD96/001) 1996.—4.1 参照。

つまり公募は行わず、「制限」競争入札を一般的な制度として採用しているといえる。冒頭の通知に従えば、公正性や透明性よりもむしろ、コスト効率性や手続きの迅速性を重視しているように見受けられる。さらに途上国からの購入が望ましいこと(preference)とされている点も、一般競争よりも参加資格を制限する要因として働いていることが、この指令から伺える。では途上国に限った、現地一般競争入札ならば問題ないかといえば、この点も、特にフィールドの場合には、資本が少なく、貯蔵能力が小さく、商慣習が浸透していない多くの信頼できない供給業者(would-be traders)がいるため、調達競争性は制限せざるを得ないようである³⁸。

競争入札を採用せず、随意契約(direct contracting)が認められる場合としては、以下の5点が挙げられている。つまり、2500ドル未満の契約の場合、入札の招請(invitation to tender)に対して有効なオファーが3社に満たない場合、少なくとも3社からのオファーを確保することが不可能であったりWFPにとってそれが最良の利益にはならない場合、緊急時(入札手続による遅延が受け入れがたい)の場合、競争入札による落札にはならなかった時でWFPがその契約条件のままで購入量を拡大させるのが最も利益に合致する場合、である。なお随意契約の場合は、その承認権が一段階上がるのに加え、10万ドル以上の調達を実施する場合は必ずFood Purchase Committeeの助言(advice)を受けることを義務付けることにより、その濫用を防ぐようになっている³⁹。

次に、非食糧品の調達はどのようになっているであろうか。WFP, *Non-Food Manual*, 2000. によると調達の原則(2.2 Procurement Principles)として、「WFPの調達原則は競争である」としながらも、「いくつかのオファーが返ってくるかに関わらず、競争は最低3社に見積もり・入札・提案等の要請(invited to submit Quotation/Bids/Proposals)の招請を行えば足る」としている。上の規定では制限競争入札、または運用次第では競争の要素は非常に薄く随意契約に近い形態になりうる規定の仕方であるといえる⁴⁰。

なお、次の場合には競争の回避(waived)が可能となっている⁴¹。その物品が標準化(standardization)されている場合、緊急時、資格のある供給者が1人だけの場合、同一の物品が3ヶ月以内に購入されている場合、立法や規制庁により価格が固定されている場合、個人が相手の役務契約の場合、である。

最後に輸送サービスの調達の場合も、やはり競争による調達を規定している。ただそれは、供給者リスト(shortlist)を作成しておき、その中に入っている供給者にオファーを請求するという仕組みでなされている。これについても、制限競争入札、もしくは運用次第では随意契約に近い形態となりうる制度である⁴²。

6-4：政治や執政レベルからの影響の側面

6-4-1：加盟国からのリソース投入の態様

WFPの調達行政における政治レベルの影響として、先ず大きいのは、加盟国からのリソー

³⁸ WFP, *Food Procurement User Guide*, 1996, 4.5.

³⁹ WFP (RD96/001) 5.3 から 5.6 参照。なおここでは、10万ドル以下についても委員会の助言を求めることを事実上求めている(may request the advice)。

⁴⁰ ただ、業者登録リストに基づき招請することや、なるべく多くの招請をすることが望ましいとは記述されている。

⁴¹ WFP, *Executive Director's Circular; Non-Food Procurement Policy*, (ED99/004) 1999, para. 5.

⁴² WFP, *Transport and Logistics Manual*, 1998 の 3.2.1. や 3.6.2. など参照。

ス投入の態様である。つまり、資金供与(cash contribution)か、現物供与(commodity contribution in-kind)か、サービス提供(service contribution)かである。例えば、資金供与が非常に多い場合、WFPはその資金で食糧を市場から調達し運送する。逆に現物供与が多い場合においては、見方によっては、WFPは援助・プログラムに使用する食糧などをいわば市場からではなく国家から調達できるわけで、WFPはその運送やその後の管理・モニタリングの作業だけを行えばよいことになる⁴³。

では早速、実際のリソース投入の態様の長期的な推移を見てみよう。WFP 設立当初の 1963 年から 65 年のあたりでは、

「物品 5 万 9200 ドル相当、資金 1 万 9000 ドル、サービス 6400 ドルの計 8 万 4600 ドル」であったが、10 年後の 1973 年、1974 年には、次のようになった。

「物品 26 万 7700 ドル相当、資金 5 万 3100 ドル、サービス 3 万 8700 ドルの計 35 万 9100 ドル」

このように、物品と資金の比率は 3:1 から 5:1 程度に拡大した。なお、輸送などのサービスが 1 割を占めている⁴⁴。

これが、2000,2001 年には「物品・サービスが 9 億 780 万ドル相当、資金が 29 億 6210 万ドルなどの計 39 億 7440 万ドル」となった⁴⁵。つまり、比率が 1:3 に大きく逆転し、資金供与が 75%を占めるまでになったのである。この帰結として、一層WFP自身による食糧の市場からの調達についての機能が重要になってきているといえる。無論そうではあっても、依然として食糧などの現物供与(in-kind)は 25%を占め、さらに市場調達した食糧についても輸送プロセスに関わる調達は大きな柱であることに変わりはない。

では、WFP のより具体的な調達とそれに関連した活動において、政治レベルからはいかなる影響を受けているのであろうか。

6-4-2: 南部アフリカへの食糧援助に関連した問題点

大きく問題になってきた例として遺伝子組み替えやバイオテクノロジーを使用した(genetically modified or biotechnological=GM/B)食糧がある。WFPの供与先の中には、このような食糧を援助として受け取ることに反発する国もある。WFPが現金で食糧を市場から購入する場合は、WFPが購入を差し控えればよい。ただ、ドナーが現物供与(in-kind)で拠出した際に輸送を担当する場合などは、問題は複雑になる。3 分の 2 の食糧援助はアメリカとカナダからなされており、これらの国の豆類やメイズ粉などは、特にWFPにとっても大きな調達先である⁴⁶。そこで起こったのが、2002 年の南部アフリカへの援助のケースである。

南部アフリカは 2002 年に過去 10 年間で最悪の食糧不足に直面し、130 万人余りの人々が飢餓に直面した。これに対応するため、WFPも大規模な食糧援助を開始することになった。ここで、GM/B食糧の問題が出てきた。特に、アメリカの供与した食糧のうち重量にして 84%

43 この制度では、ドナーが食物を購入し港まで持っていき、WFPがそこから運搬していく。(インタビュー・WFP・Chief)

44 Ross B. Talbot, *The Four World Food Agencies in Rome: FAO, WFP, WPC, IFAD* (Iowa State University Press; USA, 1990), p. 59.なお、1983-84 年からはサービス供与の項目がなくなっている。ここに示されている数字は、供与の誓約(pledges)ベースである。

45 WFP, *Comprehensive Financial Report*, (WFP/EB.A/2003/6-B/1) 2003, p. 9.これは発生ベースである。なおこの 2 項目以外に、利息 8800 万ドルなどの項目も存在する。

46 WFP, *WFP Policy on Donations of Foods Derived from Biotechnology (GM/Biotech Foods)*, (WFP/EB.3/2002/4-C) 2002, para. 1-3.

はGM/B混入の可能性があるものであった⁴⁷。これに対して、受け入れ国の中には、人体への健康、種の多様性、農産品の輸出能力などへの悪影響のおそれを根拠に反発する国もあった⁴⁸。

このような状況にあつて、国連としての政策がWFPによってまとめられ、8月27日に国連の声明という形で、「食糧援助にあつてのWFPの政策としては、ドナーとレシピアントの双方の国の安全基準、および適用可能な国際基準等に合致することを要する」と発表された⁴⁹。アメリカは各国を説得し、ザンビアが受け取りを拒否した他は、ジンバブエ、マラウイ、モザンビーク、レソトは、受け取ったメイズなどを轆く(milling)処理をした後で配布することで決着した。なお、アメリカは援助にあたり轆いたメイズのみを援助するべきとの主張に対しては、コストの高騰や国内での処理能力の制限からこれを拒否した⁵⁰。

結局この食糧危機では、迅速に援助を行う必要性が強かったが、受入国での処理のため配布までに時間を要してしまった⁵¹。ドナーやレシピアントの政策・政治的な思惑が、調達を含むWFPの実際の活動を大きく左右している例といえる。このような問題はin-kindに限られない。WFPが資金を提供され、市場で食糧を調達する場合も、ドナーがGM/B食糧を購入することを望まない場合は従わなくてはならず、たとえそれが安価で迅速に調達できる状況であっても、WFPの調達サイドにその裁量はない⁵²。

6-4-3: in-kind(現物供与)との関連: アメリカの場合

逆に in-kind が多いのは、アメリカ、EU、オーストラリア、といった国々である。特にアメリカは3億5643万ドル相当を供出し、全 in-kind(4億4850万ドル)の79.5%を占めている。このアメリカの in-kind に関連した政策が WFP の調達にどのような影響を与えているだろうか。その一例となる、南部アフリカ飢饉において顕在化した GM/B 食糧の問題は上で述べた。ここでは、それとは別の輸送サービス調達の視点を挙げる。

食糧の in-kind の場合における WFP の最も重要な役割は、輸送を担当することである。ただ、アメリカは、食糧援助の50%をアメリカ人所有の船(U.S.-owned ships)で輸送(ship)しなければならない。そのため、1億8700万ドル相当の in-kind commodities を供与しているアメリカがあわせて拠出している6300万ドルは、概ね輸送コストに充てられている。そして輸送サービスの調達については、アメリカの影響が非常に強く、在ローマのUS Mission(the United States Mission to the United Nations Agencies for Food and Agriculture)との折衝など、非常に複雑で骨が折れるものとなっている⁵³。このようにアメリカからの in-kind においては、WFP の輸送サービスの調達は、国際競争入札を経た、最も条件が良い企業に依頼するという方針で実務を行うことは困難になっている。

⁴⁷ GAO, *Foreign Assistance Sustained Efforts Needed to Help Southern Africa Recover from Food Crisis*, (GAO-03-644) 2003, p. 31.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 30.

⁴⁹ (WFP/EB.3/2002/4-C), pp. 9-10.

⁵⁰ (GAO-03-644) 2003, p. 31.

⁵¹ その他、支援表明のタイミングが遅れた国もあった点や、金銭での支援では in-kind よりも1~3ヶ月も配布までの時間が短縮できるが、金銭での支援表明だけではなかった点も政治的な遅延の要因として挙げられる。(GAO-03-644), pp. 23-25.

⁵² WFP, *WFP Policy on Donations of Foods Derived from Biotechnology*, (WFP/EB.A/2003/5-B/Rev.1) 2003, p. 5.

⁵³ Ross B. Talbot, *The Four World Food Agencies in Rome: FAO, WFP, WFC, IFAD* (Iowa State University Press; USA, 1990), pp. 62-63.

6-4-4：日本との関係について

次に、日本からの援助との関係について検討する。まず日本の援助規模は、2002年にはアメリカ、EU、イギリスについて4位となっている。その内訳は全て資金で、9500万ドルである⁵⁴。

では調達の内訳について検討していく。WFPの日本からの非食糧物資や輸送サービスなどの調達については、日本の業者が10位に位置している。これは、WFPの全ての非食糧物資・サービスの調達の内、車両が18%を占めていることと大きく関係している。

興味深いのは、WFPの日本からの食糧の調達である。日本は農産品の価格が国際的に高いことは周知の事実である。それにもかかわらず、2002年にはWFPの先進国からの食糧調達(in-kindは含まれない)の額(49万9173トン・1億3144万ドル)では3位(4万9488トン・1222万ドル)となっている。ちょうど、先進国からの調達量の1割を占める計算になる⁵⁵。また、途上国も含めた全体でも7位になっている⁵⁶。その理由は、拠出された資金の一部は日本からの食品購入にあてられるようになってきているためである⁵⁷。ただ、購入価格は、他の国々と比べて飛びぬけて高いわけではない。結局、WFPは国際市場価格で買い取り、売側の日本の差損は、財務省からの繰入金で補填している⁵⁸。その背景には、in-kindとして現物拠出は日本の法律ではできないという事情がある⁵⁹。食糧の実質現物供与には、国内の余剰米の処理や業界保護などの要因もあるといえる。

いずれにしても、WFPを通して日本は100億円余の食糧援助を実施している。興味深いのはこの拠出内訳であり、総合政策局国際社会協力部人権人道課からの、WFPへの通常拠出およびその他の緊急対応の予備的経費⁶⁰への拠出などに比べて、圧倒的に、経済協力局の無償資金協力課からの、WFPを通じた二国間の緊急食糧援助のための資金が多いことである⁶¹。つまりこれは、日本による「二国間援助への国際機関の利用」の一例といえる。日本としては、食糧援助のチャンネルとして大別して2つある。WFPを通すものと、国際機関を通さず直接二国間での援助である。コスト分析をするとパイがより有効である。10億円をWFPに拠出すると、2万トンの食糧を贈与できる。対して、パイで実施するとその倍の4万トンを贈与することができる。

このような差ができる要因は、WFPにおいては、サポートコストを徴収する上、それを最

54 WFP, *Consultation on Resources*, 2003.

55 WFP, *WFP Procurement January – December 2002*, 2003.

56 南アフリカ、カナダ、デンマーク、インド、エチオピア、パキスタン、日本、カザフスタン、ケニア、タンザニアの順である。途上国が多くを占める一方、先進国もいくつか見出せる。デンマークは日本同様、in-kindは計上されていない。

57 WFP, *Consultation on Resources*, 2003. マグロ(tuna)の缶詰を購入しているということである(インタビュー・WFP・Chief) また、日本缶詰協会が輸出にあたって役割を果たしているということである(インタビュー・WFP・Inter Agency Affairs Officer)

58 従来は食糧管理特別会計法(大正十年四月四日法律第三十七号)および、食糧管理特別会計法施行令(大正十年五月二十四日勅令第二百二十四号)によっていた。現在は後継の主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律(平成六年十二月十四日法律第百十三号)および、主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律施行規則(平成七年三月二十七日農林水産省令第十七号)による。

59 根拠法は、財政法(昭和二十二年三月三十一日法律第三十四号)ということである。(お話・2003年6月11日、在日本WFP事務所・リエゾンオフィサー)

60 具体的には、IEFR(International Emergency Food Reserve)や、IRA(International Reserve Account)などがある。

61 例えば2002年には、社会協力部からに比べて、経済協力局からは10倍超の予算規模であった。以上につき、(インタビュー・外務省・外務事務官)および外務省資料による。

終受益者にまで届け、食糧のロスをなくすためモニタリングなどの措置もとっているゆえである。反面、日本のバイの援助の場合、輸送は商社が実施するが様々な要因からマージンをとらないそうである。しかも、日本政府の負担は相手国の港の倉庫につくまでの輸送であり、そこからの輸送は受益国の負担になっている⁶²。

効果的な援助を、「なるべく多くの最終受益者に確実に食糧を届けること」と仮に規定するならば、相手政府が援助の誠実な履行を実施する意思と能力を有している場合は、バイが適当であろう。ただその逆の場合は、WFPを利用する方が妥当な場合もある。その間のバリエーションは様々であり、バイの援助のモニタリングを含めた検証の結果次第である。いずれにしても、援助相手国や実質的な援助目的によって、裏づけをもって使い分けるのが望ましい⁶³。WFPの存在は、日本の食糧援助の実施の選択肢を広げ、貴重な存在であるといえよう。

6-5 : NGO との関係の側面

ではWFPにとってNGOは、特に調達と関係の側面を含めてWFPの業務実施においてどのような関係にあるだろうか。食糧の調達とその国際的な輸送サービスの調達では、その相手は主に企業であって、NGOが直接関わることは通常ない。しかし、より業務が受益者に近づくにしたがって、その重要性は増してくる。特に、政府に人々への食糧供給を実施する能力や意思がない場合には、WFPの事業実施にとってNGOは不可欠の協力相手となる。このようなNGOをImplementing Partnerと呼んでいる⁶⁴。

WFPは近年一段とNGOとの協力関係を強化しており、1998年には1100のNGOと協力をした。それまでの10年間で4倍に跳ね上がったことになる。WFPは国際NGOだけではなく途上国の国や地域レベルのNGOとの連携も深めており、協力関係にあるNGOの75%はそのようなNGOとなっている⁶⁵。その背景には、旱魃や洪水などによる飢饉の救済や開発関連の援助に加えて、特に内戦などによる政府の統治機能が著しく欠如している場合の食糧危機が増えてきている要因が大きいと考えられる。

WFPではNGOとの関係を2つに分類している。1つはパートナーシップである。これは「役割、責任、アカウントビリティが明白に規定された互恵的な連携(alliance)」であり、リソースの共同提供、リスクの分担、情報の共同管理(joint control of information)に特徴付けられる。もう1つは、特定の救援活動や開発プロジェクトなどに限定された、それらの目的に合致した契約的な関係(contractual relationships)である⁶⁶。後者の「契約的な関係」は、前者に比べて、NGOからのサービスの調達という側面が強いといえよう⁶⁷。

ただ、注意すべき点は、NGOの多様性である。一口にNGOといっても、国際NGOから受益国の草の根NGOまでその構成、規模も沿革も様々である。またそれだけでなく、個別のNGOの質や内実も多様であり、Implementing Partner とするNGOの選定は非常に重要である。事実、アフガニスタン、アンゴラ、リベリア、ソマリア、南スーダンなどでは、多くの「NGO」が

62 以上、(インタビュー・WFP・Junior Professional Officer)

63 反政府側への支援が必要な場合や、北朝鮮など国交を持っていない国への援助の場合には、WFPを通すのが、日本にとって適切で実効性のある援助実施ルートである。

64 WFP, *WFP Working with NGOs: A Framework for Partnership*, (WFP/EB.A/2001/4-B) 2001, para. 9.

65 D. John Shaw, *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid* (Palgrave, 2001), p. 234.

66 (WFP/EB.A/2001/4-B) 2001, para.4, 30.

67 長期的な関係であるパートナーシップについては、国際NGOは別として、現地のNGOなどは容易にこぎつけることができない。それは、技術性、運営の専門性に欠け、独自のプロジェクトを実施する資金力やアカウントビリティの面でも不十分な場合が多いからである。(WFP/EB.A/2001/4-B) 2001, para. 15.

実際には企業(business enterprises)であり、時には部族(clan)に根ざしているものであった。そして、国際的な援助に関与し自らの利益を得ることを目的とする反面、受益者のことを考えて行動するようなものではなかったということである⁶⁸。

6-6 : 6章の議論の概要

ここでは、WFPの調達についてのこれまでの議論のまとめを行っておく。まず、調達の内訳としては、大きく食糧とそれ以外に分かれる。食糧は、アフリカへの援助が多いこともあり、小麦とメイズで6割を占め、米は比較的少ない。食糧以外では、食糧の輸送サービスや車両などの調達が多い。メインである食糧の調達先(現物供与を除いたもの)は、途上国からがかなり多く2002年には66.5%となっている。

調達に関連したWFPの組織の特徴として、まず垂直的観点では、現地機能の強化が挙げられる。Cluster Officesの設立や、地域局の本部からの外部化、カントリーオフィスへの調達権限の分権化などである。次に水平的な観点では、運用と管理に意識的に組織を区分している点の特徴的である。調達の側面では、輸送、食糧調達、非食糧物資の調達の3つが、異なる部署で別々に運営されており、分権的なものとなっている。食糧と輸送は運用側、非食糧は管理側に組み入れられている。

途上国からの調達は、輸送のコストや時間の短縮に繋がる上、受益者にとって適切な食糧(right food)(例えば食べ慣れた食糧など)が確保しやすい面でメリットがある。また、現地経済の発展にも寄与する。しかし逆に、不履行を防ぎ調達物資の質を確保するために、モニタリングや事前の予防措置を徹底する必要は、先進国での調達に比べて非常に大きい。

調達権限の分権化の度合いは調達の類型ごとに異なり、一様ではない。食糧調達では概して緊急時に限定されているのに対し、非食糧の調達では通常時でもある程度分権化がなされている。輸送サービスについては、その類型ごとに多様であるが、国内輸送や貯蔵に関してはカントリーオフィスの専権事項となっている。

入札制度については、制限競争入札を基本として採用しており、公正性や透明性よりもコスト効率性や手続きの迅速性を重視している。制限競争を取っているのは、不誠実な業者の参入を防ぐ狙いがある。非食糧調達や輸送サービスの契約は、食糧調達以上に競争性が弱い運用が可能となっている。

WFPの調達行政は、政治レベルからの影響を大きく受けている。加盟国のWFPへのリソース投入の態様が、食糧(現物)から現金へ大きくシフトしたことによって、WFPの任務も提供された食糧の輸送サービスから、市場からの食糧の調達へ、その比重は移っていった。

具体的な調達とそれに関連した活動において、政治レベルからの影響としては、例えば遺伝子組み替え作物の援助の問題がある。WFPは、ドナーとレシピエントの双方の安全基準に合致し、双方が受け入れを表明した場合に限り食糧の供与を行うことを原則としている。そのため、関係国の政策や政治的な思惑にその調達活動は大きく左右される。また、現物抛出の食糧を輸送するサービスの調達についてもWFPが、国際競争入札を経た最もコスト効率の調達を行うことには様々な制限がある。例えば、アメリカは自国の船に50%以上の輸送を担当させることを求めている。

次にWFPの調達における日本との関連を述べる。食糧以外の日本からの調達では車両が主となっている。これは半ば当然の結果といえる。興味深いのは、日本は農産品が国際的に非常に高いにもかかわらず、WFPによる食糧の調達額(現物抛出は含まない)では、先進国の

⁶⁸ WFP, Office of Evaluation (prepared by Ron Ocell), *Recurring Challenges in the Provision of Food Assistance in Complex Emergencies*, 1999, p. 34.

中で3位、全体でも7位とかなり大きいことである。ただ、日本からの食糧の調達価格は飛びぬけて高いわけではなく、国際市場価格で買い取られている。そのことによる差損は日本政府が補填しているということである。これは実質的な現物抛出といえる。

なお、日本の食糧援助には、WFPを通したマルチと、日本政府自身が実施するパイの2つのチャンネルがある。より最終受益者に確実に届き、食糧のロスをより確実に防ぐという観点では、パイよりもWFPを通して行う方が、比較的信頼できるルートとなる場合は多い。個別の状況にあった適切な使い分けが重要である。

NGOは受益者に近い輸送や配布作業などのサービスの調達では非常に重要である。政府に人々への食糧供給を実施する能力や意思がない場合は、NGOの協力は特に貴重である。ただ、NGOは多様であり、その選定は慎重に行う必要がある。現場のNGOが現実には営利目的の企業であったり、時には部族に根付いている、ということもままある。

6-7：6章の小括

最後にここまでの議論の中から、3章で提示した分析視角と強く関連し、その中でも特に本稿での最終的な分析結果を導くのに有益と思われる項目について整理を行い以下に掲げる。

第2の分析視角である個別機関内での組織編制の側面に関しては、地域局の本部からの外部化や、カントリーオフィスの調達権限の増加などの現地機能の強化が特徴的である。また、運用と管理に意識的に組織を区分している点も特徴である。分権化の度合いは、食糧、非食糧、輸送サービスなど調達の類型ごとに異なる。

第3の分析視角である入札制度などの手続き・規則的側面に関しては、制限競争入札が基本として採用されており、公正性や透明性よりもコスト効率性や手続きの迅速性を重視している。制限競争を取っているのは、不誠実な業者の参入を防ぐ狙いがある。非食糧調達や輸送サービスの契約は、食糧調達以上に競争性が弱い運用が可能となっている。

第4の分析視角である企業やNGOとの関係および電子化の側面に関しては、特にNGOの関係を指摘した。NGOは受益者に近い輸送や配布作業などのサービスの調達では非常に重要である。ただ、NGOは多様であり、その選定は慎重に行う必要がある。現場のNGOが現実には営利目的の企業であったり、時には部族に根付いている、ということもままある。

第5の分析視角である調達行政への政治からの影響の側面に関しては、例えば現物供与に絡み、南部アフリカへのアメリカ産の遺伝子組み替え作物による援助の問題がある。WFPは、ドナーとレシピエントの双方の安全基準に合致し、双方が受け入れを表明した場合に限り食糧の供与を行うことを原則としている。そのため、関係国の政策や政治的な思惑に、その調達活動は大きく左右される。また、現物抛出の食糧を輸送するサービスの調達についても、WFPが国際競争入札を経た最もコスト効率的な調達を行うことには、様々な制限がある。

7 : UNICEF の調達(医薬品など)

UNICEF(United Nations Children's Fund : 国連児童基金)は、1946年9月の経済社会理事会総会および12月の国連総会により設立されたもので、戦中及び戦後の連合国復興救済機関(United Nations Relief and Rehabilitation: UNRRA)をその前身とする¹。その後、援助対象を欧州戦災諸国から途上国へ、緊急救済援助から長期の児童厚生福祉計画へと援助対象を広げて現在に至る。基金の目的は、各国政府が自国の児童の福祉増進のための原動力として自国の資源を最大限に活用することを奨励するため、国際的な援助を与えることにある²。このように、UNICEFは活動目的自体が物資援助という、調達と密接に関わるものである。

UNICEFの財政規模は、次項の調達の統計との比較のため2000年を例にとると、政府拠出7億1700万ドル、国内委員会3億7700万ドル、その他2000万ドルの、計11億3800万ドルとなっている。このように、UNICEFの財政収入の特徴の1つは、民間の国内委員会からの収入が大きい点である。政府および国内委員会を合わせた一般予算の拠出の内訳を見ると、アメリカ、日本、オランダ、ノルウェー、イタリア、イギリス、ドイツ、スウェーデン、フランス、デンマークの順となっている³。

7-1 : 調達の規模と内訳

先ずUNICEFの調達規模は、2000年には物資が計5億216万ドルであり、国連システムの調達規模全体(物資が23億5670万ドル、サービス13億7640万ドルの計37億3314万ドル)の約13.5%を占めている⁴。なお、輸送など調達に関連するサービスの箇所は記載されていない。ただ過去の年次報告において、「調達物品の価格に対してのその輸送コストの割合」であるFreight-to-Value Ratioについて、1995年に10%とされていることから、約1割強はあるものと推測できる⁵。つまり、UNICEFの財政の半分程度は物とサービスの調達によって占められている。

さて、UNICEFが行う調達については、若干古いが1994年の文書が参考になる⁶。これによると1994年には、「供給」⁷業務は、UNICEFの支出全体の42%にのぼり、3億8000万ドルに相当する32000の注文(order)が出され、16000トンの物資が、150の国々へ送られた⁸。支出の割合からも調達・供給活動はUNICEFの業務の中核であることが分かる。そのうち、国際的な調達や現地オフィスなどによる業者からの直接の購入が47%、コペンハーゲンの貯蔵庫からの輸送が26%、現地のフィールドオフィスによる購入が27%となっている⁹。先進国

¹ UNRRAは1943年に設立されたが、1946年に第2次世界大戦の犠牲となった児童を救済することを目的とする国連の一機関となったものである。外務省総合外交政策局国際社会協力部編『国際機関総覧』2002年版、日本国際問題研究所、2002年、232頁。

² 前掲、232-233頁。

³ この点につき、城山英明「国連児童基金(UNICEF)」、田所昌幸・城山英明編『国際機関と日本』日本経済評論社、2004年、220-222頁参照。

⁴ IAPSO, *Annual Statistical Report 2000*, 2001, p. 9.

⁵ UNICEF, *Supply Division Annual Report 1996*, 1996, p. 8.

⁶ UNICEF, *The UNICEF Supply Function – An Overview and Analysis of Ten-Year Trends –*, 1994.

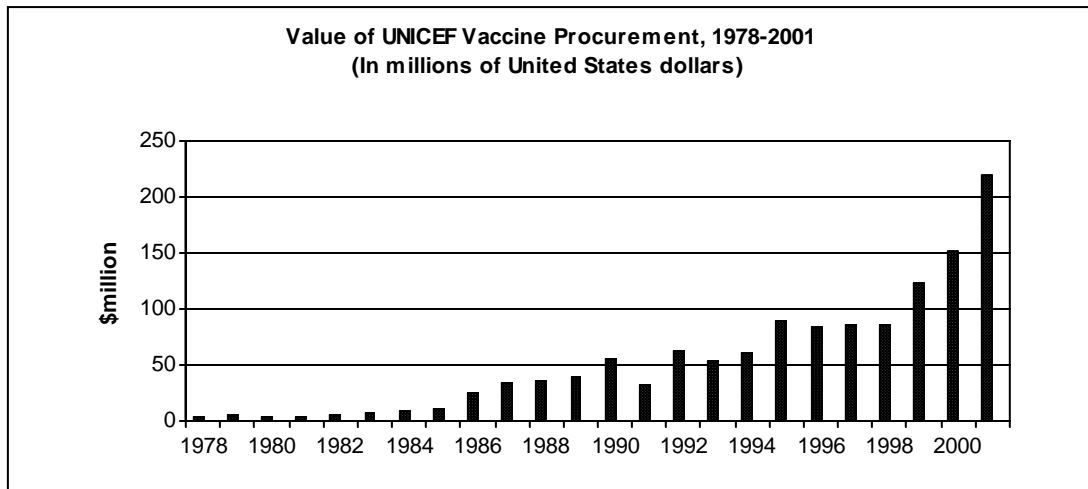
⁷ UNICEFでは、供給(supply)という用語が常用されている。後述のように、調達を担当する部門の名前も、供給部門(Supply Division)である。

⁸ UNICEF, *op.cit.*, 1994, pp. 3, 8.

⁹ *Ibid.*, p. 5.

からの調達も依然多いが、途上国からの調達も 1985 年に 5 分の 1 であったのが 1994 年には 3 分の 1 程度と伸びてきている。緊急支援も増加しており、85 年には 300 万ドルであったのが、92 年から 94 年の 3 年間では 2 億 200 万ドルに増え、その期間の供給部門の実施した調達の 18%にのぼる¹⁰。さらに、他の機関に対して行うサービス(procurement service、いわゆる代行調達)も、UNICEF全体の調達の 20%を占めている。1994 年には全体で 6300 万ドルであり、その 90%は国に対してのサービスである。

以上は 90 年代中盤における状況であるが、最近の特徴として、次の通りワクチン調達の急増が挙げられる¹¹。



(UNICEF, *Vaccine Security: Ensuring a Sustained Uninterrupted Supply of Affordable Vaccines*, (E/ICEF/2002/6) 2002, p. 5 より)

この背景には、下記の 2001 年の調達における目的別の内訳が示すように¹²、GAVIなどの UNICEFを含む伝染病などへの取り組みや、イラクプログラムなど、ワクチンや医薬品の調達も多く含む国際的な援助スキームのための比較的新規の調達需要の要因が大きい。

3 億 5100 万ドル : UNICEF カントリープログラム

7500 万ドル : GAVI(Global Alliance for Vaccines and Immunization)¹³

¹⁰ 具体的には、例えば 92 年についてはソマリア、ユーゴスラビア、アフガニスタン、モザンビーク、リベリア、スーダン、イラクなどに対してなされたようである。UNICEF, *Supply Operation*, (E/ICEF/1993/4) 1993, para. 13.

¹¹ UNICEFは、ワクチンの他、子供の学校教育支援のためのschool kitや応急処置のためのfirst-aid kitなども調達している。

¹² UNICEF, *Review of the UNICEF Supply Function in the Context of the Medium-term Strategic Plan*, (E/ICEF/2003/7) 2003, para. 2.

¹³ 2000 年 1 月にスイスダボス会議で正式に発足したものである。メンバーとしては、国・国際機関 (UNICEF、WHO、世界銀行)・慈善団体(ビル＝メリンダ・ゲイツ子供ワクチンプログラム、ロックフェラー財団)・製薬会社・公的保健研究機関があり、国に対するワクチンの提供などを行っている。5 年で 10 億ドルになるようにしたものであるが、うち 7 億 5000 万ドルはビル・ゲイツの財

7200 万ドル：他の主体のための代行調達(procurement services for other partners)
4400 万ドル：コペンハーゲン貯蔵庫の補充(replenishment)
4000 万ドル：イラクの石油と食糧の交換プログラム
1300 万ドル：行政運営に関連した調達(administrative supplies and support)
計：5 億 9500 万ドル

7-2：組織的な側面

ここでは、調達面に絞って UNICEF の組織構成を分析し、その特徴を指摘する。これは、その後に行う、調達についての権限配分や調達の制度分析の基礎ともなる。

7-2-1：供給部門(Supply Division)本部

UNICEFの調達の鍵となるのは、UNICEF本部のあるニューヨークではなくコペンハーゲンにある供給部門(Supply Division)の本部である。そこには巨大な貯蔵庫(warehouse)も並置されている。2000 年には、平均して 2260 万ドル相当、1200 種類以上の品目を在庫として保管しており、1 万 954 トンの物資が 128 カ国に配給された。その額は 5630 万ドルに相当し、そのうちの 680 万ドルは現物の贈与物資(contribution in-kind)の輸送であった。緊急時は、24 時間以内に発送する体制ができており¹⁴。調達機能の中核・本部機能そのものが外部に出ているのはUNICEFの大きな特色である。ニューヨークの調達セクションは電子機器の調達や本部の他の部との連携など限定した役割にとどまっている¹⁵。

ただコペンハーゲンの供給部門は、1946 年のUNICEF発足当初から存在していたものではない。その前身であるUNIPAC(UNICEF Packing and Assembly Centre)は、1962 年にニューヨークからコペンハーゲンに移った。コペンハーゲンに貯蔵庫の設置が決定された背景には、ポーランドの物資やデンマークのペニシリンなどヨーロッパから調達する物資が多かったという要因がある。ヨーロッパ内でその他の場所も検討されたが、アントワープは川をさかのぼらなければならず、ハンブルクは適切なスペースがない上に、西ドイツ政府からは強い希望もなかった¹⁶。この点コペンハーゲンは、海、空、陸と輸送手段も多く、国際的な運送会社、安定的な労働力、結核の薬などもある上に¹⁷、デンマーク政府から用地提供の申し出があったことが決定に大きく作用した¹⁸。

このようなコペンハーゲンの供給部門本部によるワクチンの集中調達制度は、ニーズの集約による規模の経済を背景とした効率的な調達や、品質確保などでUNICEF側に寄与する一方、供給を行う企業側にもそのメリットは存在する。例えば、日本からは 7-5 で述べるように、日本ビーシー製造株式会社が、多くの国に発送を行っている¹⁹が、このような中央

団が拠出している点や、構成メンバーが管理運営コストを負担するため、fundの 98%のリソースは直接各国へ流れていくようにしている点など、一般的な国際機関とはかなり性格を異にしている。WHO, *Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), Fact Sheet N-169 (2001 last revised)* 参照。

¹⁴ UNICEF, *Supply Division Annual Report 2000*, 2000, p. 10.

¹⁵ UNICEF, *The UNICEF Supply Function – An Overview and Analysis of Ten-Year Trends –*, 1994, p. 38.

¹⁶ UNICEF, *UNIPAC 30 Years 1962-1992*, 1992, p. 27.

¹⁷ *Ibid.*, p. 21.

¹⁸ *Ibid.*, p. 1.

¹⁹ 東南アジアとアフリカに加え、南アジア、ラテンアメリカの一部など、幅広い国で日本ビーシー製造株式会社からのワクチンが使用されている。なおラテンアメリカへはUNICEFではなく、PHAO(汎米保健機構)が主に供与活動を実施している。

調達制度は、非常に取引を円滑にしているということである。

7-2-2：地域供給センター(Regional Supply Centres)

フィールドと本部の中間組織として 1998 年に形成されたのが、トルコのアンカラと南アフリカのプレトリアの地域供給センターである²⁰。前者は主にイラクの石油と食糧の交換プログラムによる北部イラク向け教育関連の物品の調達(1500 万ドル相当の教育用物資をトルコの供給先から)、後者は主にその近隣諸国のマラリア撲滅対策(Roll Back Malaria)に利用する蚊帳や殺虫剤の調達を行っている。このように、中東・南部アフリカという大きなプロジェクトが行われているフィールドに近い国でかつ、工業化がある程度進展している国に、実用的な観点から調達拠点の機能を形成するようにしている²¹。

7-2-3：フィールドオフィス(field offices)

UNICEFには7つの地域オフィス(regional offices)²²を含め120を越える多くのフィールドオフィスがある。地域オフィスは、その地域内のフィールドオフィスを補助する役割もあるが、調達に限ると必ずしも地域オフィスが大量の調達を実施しているわけではない。事実 1994 年には、調達規模の多い上位 18 のオフィスのうち、カントリーオフィスが 14 を占める。UNICEFのカントリーオフィスは、その国のプログラムに関連した調達をするだけではなく近隣諸国でのUNICEFの活動のための調達を実施する場合も多い。逆に地域オフィスでも、バンコク、ニューデリー、ナイロビといった地域オフィスは調達規模が大きい、アビジャン(コートジボワール)やボゴタ(コロンビア)などの地域オフィスの調達規模は大変小さい²³。

このように組織面²⁴については、コペンハーゲンに供給部門の本部が置かれており、近年アンカラとプレトリアに地域供給センターが設置されたように、その立地は大変機能的になされているといえる。またその役割も、ニーズや経済性の観点から、地域オフィスや通常のフィールドオフィスなどの形式にとらわれず柔軟に運用されている。このような点が組織面の特徴である。

7-3：権限配分的側面

次に、調達の制度設計と運用について、特に集権・分権の権限配分の側面に注目しながら検討する。

7-3-1：集権的側面

まず集権的な側面として、ワクチンや医療器具の調達がある。2000 年には、UNICEFのワクチンの購入は1億4000万ドルにのぼり90カ国以上に供給され、また、注射針や医療器具

²⁰ UNICEF, *Review of the UNICEF Supply Function in the Context of the Medium-term Strategic Plan*, (E/ICEF/2003/7) 2003, para. 42. また、UNICEF, *Supply Division Annual Report 2000*, 2000, p. 11 も参照。

²¹ 前者は 1999 年のトルコ地震や、2001-2002 年のアフガニスタンの紛争の時などにも利用された。また後者は、モザンビークの台風による洪水への緊急的支援もあり、調達規模は 1999 年の 400 万ドルから 2000 年には 1000 万ドルに拡大した。

²² パナマ、スイス、ケニア、ヨルダン、ネパール、コートジボワールの計 7 か所である。

²³ UNICEF, *The UNICEF Supply Function – An Overview and Analysis of Ten-Year Trends –*, 1994, p. 26. なお、本文中の地域事務所の列挙は 1994 年のものであるが、2004 年では、ヨーロッパ地域事務所が追加されて 8 つになっている。また、南アジア地域事務所はニューデリーからカトマンズに、米州とカリブ海地域事務所はボゴタからパナマにそれぞれ移っている。

²⁴ なお供給部門の調達専門官(Pクラス以上)は、1995年に131人いる。そのうちコペンハーゲンとニューヨークに54人、フィールドオフィスに77人である。Ibid., p. 63.

も 2200 万ドルの調達がなされた。同年の全調達物資が 5 億 200 万ドルである²⁵ので、3 分の 1 ほどを占めていることになる。これらの調達はコペンハーゲン調達部による集中管理体制が取られている。それは、非承認(licensed)や不正(counterfeit)の医薬品の問題が多くの国々で起きているという理由が大きい²⁶。もっともそうはいつでも、現実には 7-3-2 で述べるようにワクチンが途上国でも製造されており、さらに援助対象も当然途上国である。このため購入の指示をカントリーオフィスに出し、受け渡しなどの実施は現地国またはその地域内で行われるという面はある²⁷。

次に、直接発注取極め(Direct Ordering Arrangements : DOA)である。DOAは、「供給部門があらかじめ供給業者と交渉し、価格や輸送などの条件について長期の取極め(Long Term Arrangements : LTA)を締結しておく、フィールドオフィスはそれに基づき直接海外の供給者に発注することができる」という制度である²⁸。この「長期」とは 1、2 年が主であり、その都度見直しが行われるのが通常である²⁹。これは 1993 年から試験的に導入され、その後拡大適用されていった³⁰。結果として、輸送時間を平均 4 ヶ月から 6 週間と 3 分の 1 に短縮させることに成功し、さらに、価格の抑制や調達官の負担軽減にも効果があった³¹。ユニークなのは、IT、保冷機器・低温流通体系(cold-chain)、コピー機など、特定の機器について、交渉に基づいてカタログを UNICEF が独自に作成している点である³²。これが可能なのは、購入規模が大きく価格交渉力があるという要因が大きい。

なお LTA は、DOA 以外の医薬品においてもなされており、近年その締結を特に UNICEF は重視している。その具体的な内容や背景については、企業との関係の項目で述べる。また、LTA の例としては IAPSO の提供する車両も挙げられている³³。このような、外部調達の円滑化を図るための LTA は、2000 年時点で 563 の物品に達しており、コペンハーゲンからの注文の 43% を占めるまでになっている³⁴。

7-3-2 : 分権的側面

ここでは前項とは逆に、分権的側面を抽出してみる。

先ず、コペンハーゲン本部の事前承認が不要な現地調達³⁵(a blanket local procurement

25 UNICEF, *Supply Division Annual Report 2000*, 2000, pp. 3,4.

26 UNICEF, *Review of the UNICEF Supply Function in the Context of the Medium-term Strategic Plan*, (E/ICEF/2003/7) 2003, para. 26.

27 この例として、インドでのポリオワクチンの購入がある。UNICEF, *Supply Division Annual Report 2000*, 2000, p. 14 参照。

28 UNICEF, *UNIPAC 30 Years 1962-1992*, 1992, p. 35.

29 (インタビュー・UNICEF・Communication Officer)

30 UNICEF, *Supply Division Annual Report 1994*, 1994, p. 8.

31 *Ibid.*, p. 41.

32 UNICEF, *UNICEF Book G: the Supply Manual* (Chapter7) (2003 last revision) 2003, Section2—4.3. 無論、DOA としてフィールドオフィスに配布されるリストは、業者のカタログの形式のものもある。

33 なお車両は、プロジェクトの遂行などのため、政府、NGO、その他のカウンターパートに対して、貸与することもあるということである。

34 2001 年には、1100 の物品にまで増加させ、80%の国際調達を LTA にするということが打ち出された。UNICEF, *Supply Division Annual Report 2000*, 2000, p. 4.

35 コペンハーゲンの本部ではなく、フィールドオフィスが独自に、または本部の指示を受けて、その所在国内において、その国内での活動、またはその他の国での活動のために行う調達を指す。(前者は local procurement、後者は regional procurement と呼ばれている。)UNICEF, *The UNICEF Supply Function – An Overview and Analysis of Ten-Year Trends –*, 1994, pp. 23,25. フィールドオフィスは途上

(blanket LP)の上限の緩和が挙げられる。1993年には、上限が一度の調達につき5000ドルから1万ドルに引き上げられた³⁶。さらに2000年には、それが5万ドルまで引き上げられた。それを超える調達(an ad hoc LP)は個別の事前承認が必要になる³⁷。なお、前項の供給部門が準備したDOAは、その条件でカントリーオフィスが上限なしで購入することができる³⁸。

では現地調達はどのくらいの規模であろうか。2001年には、全調達の5億9600万ドルに対し、現地調達は2億3800万ドルと、40%を占めている³⁹。また2000,2001年には、上位20カ国のうち、8カ国はUNICEFがプログラムを実施している途上国であった⁴⁰。過去のユニセフ執行理事会資料によると、92年時点では、全体の全調達規模が3億7200万ドルに対して、1億700万ドル、全体の29%にあたる調達が途上国からなされていた⁴¹。1985年には20%程度であったので⁴²、この20年弱の間に20%も向上したことになる。

このように現地調達が伸びてきた要因としては、現地市場の発達が挙げられる。途上国でも、インド、南ア、タイ、トルコ、インドネシアなどのプログラム実施対象国では、工業、あるいは製薬業も発達してきた。具体的には次項以下で述べるが、アフリカ地域での蚊帳や南アジア地域でのワクチンが挙げられる。また現地調達は、トレーニング、アフターサービス、保証、スペアの確保などの点で、メリットがある⁴³。ただ無論、現時点では全ての需要が現地市場でカバーされるわけではない。例えば、現在アフリカでは年間3200万個の蚊帳とその付属品が必要であるが、蚊帳は400万個しか生産されていない⁴⁴。

以上、調達についてUNICEF内部の権限配分の観点から分析した。結論として、分権が進みつつあるが、依然集権的な面をあわせ持っているといえる。集権的な面では、IT機器や車のように調達品目ごとに調達相手やその価格を取り決めておくことで規模の経済を実現し、安定した安価な供給を実現できている。さらにワクチンや医療器具などのように子供の安全に直結し、その質が厳格に担保されなければならないものにおいてもみられる。逆に分権的な面は、現地市場の発達に対応し、事前承認なしのフィールドオフィスによる購入の上限枠の緩和という点で具体的に実施され、実際に現地調達は増加している。

このように、業務実態に合った、多元的で柔軟な調達の権限配分が実行されているといえよう。

7-3-3：汚職防止・統制とチェック機能

分権化にともなって重要になってくるのが、現地オフィス独自の、および、中央による現

国に立地しているため、途上国からの調達のバロメーターとなる。なお、それに対する概念としては、offshore procurementがある。

³⁶ *Ibid.*, p. 10.

³⁷ UNICEF, *UNICEF Book G: the Supply Manual* (Chapter7) (2003 last revision) 2003, Section1—4.1.

³⁸ *Ibid.*, Section2—4.3.ただ、前項で述べたワクチン・医薬品・高たんぱく質ビスケットやその他直接契約のあるものなどについては、現地調達が基本的に禁止されているものもある。

³⁹ UNICEF, *Supply Division Annual Report 2001*, 2001, p. 3.

⁴⁰ UNICEF, *Review of the UNICEF Supply Function in the Context of the Medium-term Strategic Plan*, (E/ICEF/2003/7) 2003, para. 40.

⁴¹ UNICEF, *Supply Operation*, (E/ICEF/1993/4) 1993, para. 11.

⁴² UNICEF, *The UNICEF Supply Function – An Overview and Analysis of Ten-Year Trends –*, 1994, p. 8.

⁴³ (インタビュー・UNICEF・Communication Officer)また、UNICEF, *UNICEF Book G: the Supply Manual* (Chapter7) (2003 last revision) 2003, Section2—2.1も参照。

⁴⁴ UNICEF, *Supply Division Annual Report 2001*, 2001, p. 8.

地オフィスへのチェック機能である。調達に関する代表的なチェック機能として特に重要なものは、CRC(Contract Review Committee：契約審査委員会)である⁴⁵。CRCの目的は「独立したバイアスのない審査を行い、支出が可能かどうかを判断すること」である(2.4)。審査の観点は、授權関係、UNICEFの利益、規則やビジネス慣行の遵守の3点が挙げられており、単に手続きについての審査よりも広い(Section1-6.1)。

そこで審査される調達案件は以下の通りである。この特徴はそれぞれのオフィスが行う調達規模によって、審査すべき案件の下限にも差異を設けている点である⁴⁶。

7万ドル以上：コペンハーゲンの供給部門、ニューヨーク本部

4万ドル以上：ジュネーブ、東アジア・太平洋と東部・南部アフリカの各地域オフィス、インドカントリーオフィス

2万ドル以上：その他の地域オフィス

1万ドル以上：インドを除くカントリーオフィス

このようにCRCは、UNICEFのオフィスに設置されており、そのメンバーは毎年見直されなければならない、そのオフィスの長がメンバーを決定する。なお、メンバーはOperations Officerが議長を、Supply Officerが事務局を引き受け、4人以上で構成される(2年任期で再任可)(2.2)。このように、審査委員会は4人以上の複数の職員による合議体である(2.4)ため、調達官の(業者との癒着を含む)不正を防止することには役立つと思われる。ただ、内部のメンバーで構成されているため、組織的な不正へ対処する効果は限定的である。

現地での組織的な不正問題についての一例を挙げる。UNICEFの理事会と経済社会理事会の文書によれば、(ここで詳細には述べられていないものの)ケニアのカントリーオフィスにおいて1990年代前半に、オフィスの長や多くのスタッフが関与した大規模な汚職と金銭の不正使用がなされた。その規模は100万ドルの着服と800から900万ドルの財務の不正支出という非常に大きなものであった。このような不正使用には、非常に多くの現地のNGOパートナーと協力関係を締結していたことが原因となっていた面もあるということである。そのようなパートナーの一部は適切に登録さえもしていなかった⁴⁷。結局1995年11月の時点で、19人が解雇され、また、職員数も1995年2月時点の250人から80人に削減されることとなった⁴⁸。

国際機関のカントリーオフィスは、本部から遠くはなれた場所にあり、チェックも国内行政に比べてより困難である。単純に個人の不正であれば、カントリーオフィス内部で対処できるが、組織ぐるみである場合はやはり本部など外部のチェック機能がどれだけ働くかが極

⁴⁵ 以下については、UNICEF, *UNICEF Book G: the Supply Manual* (Chapter7) (2003 last revision) 2003, Section5を主に参照した。その他の箇所の参照については、その都度、本文中にその箇所を記すこととする。

⁴⁶ なお、契約時よりも5%を超えて支払額が膨らんだ場合も再審査される。さらにこのような額による基準以外に、輸送関連やオフィスや貯蔵庫の賃貸など、特定の契約も審査される(4.1)。

⁴⁷ 24人のスタッフと2人の元オフィスの長が嫌疑をかけられた。以上について、UNICEF, *Report of the Executive Board of the Work of its Annual Session of 1995*, (E/ICEF/1995/9 (PART III)) 1995, para.110-112 参照。

⁴⁸ UNICEF, *Report of the Executive Board of the Work of its 1st Regular Session of 1996*, (E/ICEF/1996/12 (PART I)) 1996, para.116. なお、1995年に25%の監査のリソースはケニアに投入された。(E/ICEF/1996/12 (PART I)), para. 222. このことから本事件の大きさが伺える。UNICEF, *Report of the Executive Director*, (E/ICEF/1996/10(Part I)) 1996も参照。

めて重要である。このような組織ぐるみでの不正に対処する仕組みとして、5万ドル以上の調達や他の機関のために行う全ての調達についてはコペンハーゲン供給部門本部の事前の承認を必要とする制度がある。また、問題がある場合、内部監査部門、会計監査官、人事部長などの審査に付すことで、調達業務の一体性、コントロールを確保している(Section2—5.1、7.2)。ケニアの汚職の事例においても、1年間に約60から70のオフィスに対して行われる通常監査において発覚したものである⁴⁹。

7-4：入札制度その他手続き・規則的側面

調達の委任、発注、受注の主体による変化に着目するとその類型には様々なものがある⁵⁰。ただ、手続き・規則的側面からは、既に述べた国連システムのCommon Guidelines同様3種類がある⁵¹。ここではそのような招請による競争入札の場合に、どれほど競争が確保されるようになっているかなどを検討する。

UNICEFの採用する競争入札である3類型ともに、「できるだけ最低3社・主体からの有効で受け入れ可能な入札、提案を受けるのに十分なだけの招請文書を送ること」とある(Section4—3.0)。ただし、「招請なしの入札・提案は受け付けない(must not be accepted)」とされている(Section4—7.10)。さらに、「事前審査(pre-qualification)⁵²を経た上での供給者候補(potential suppliers)としてのリストへの登録の手続きが必要」とされている。

以上から考えるとUNICEFの競争入札制度は、制限競争、一般競争のいずれであろうか。制限競争に対比する概念としての一般競争の必要条件は、「不特定多数の者の間で競争させ、契約主体にとって最も有利な条件を提供するものとの間において契約を締結する方式」とすることができる⁵³。そう規定した場合には、UNICEFでは事実上制限競争入札が取られているといえる。これは実務者にとって、その都度財務や品質のデータをチェックする必要がなく、時間の浪費を回避できる点でメリットがある⁵⁴。

競争入札・提案を取らなくてもよい場合としては、以下の7つが挙げられる。「500ドル以下の場合、額が公式に一定額とされている場合、CRCが妥当と認める場合、緊急の場合、供給者が複数いない場合、専門サービスの場合、競争入札が成果をあげなかったりUNICEFの利益にならないと思われる場合」である(Section4—4.1)。

契約締結相手の選定に関連しては、最低価格の入札や提案を契約相手としない場合につい

⁴⁹ UNICEF, *Report of the Executive Board of the Work of its 2nd Regular Session of 1995*, (E/ICEF/1995/9 (PART II)) 1995, para.3.この通常監査は、1994年11月から12月にかけて行われた。なおこれで問題が発覚したことにより、1995年から特別調査が開始された。(E/ICEF/1995/9 (PART III)) 1995, para. 111.

⁵⁰ 供給部門が直接行う場合、カントリーオフィス(や地域オフィス)が独自にまたは供給部門との関連で行う以下の場合：供給部門からの権限委任を受けての現地(locally)・地域(regionally)での調達の場合、供給部門から調達する場合、委任の範囲を超えるが供給部門から特に個別に委任された場合、供給部門により準備された7-3-1で述べたDirect Ordering Arrangementsによる場合、国・地方政府(国営、公営企業も含む)・NGOなどからの場合、などである。UNICEF, *UNICEF Book G: the Supply Manual* (Chapter7) (2003 last revision) 2003, Section1—2.3.

⁵¹ RFQは500ドルから1万ドルの間の場合であり、逆にITBはそれより高額の場合となっている(*Ibid.*, (Section4—3.0))。RFQは、サービスなど額以外の付加価値での判断が必要な場合に、best value for moneyの観点から落札者が決定される。これには、1万ドル未満などの敷居は存在しない。

⁵² 財務、製品やサービスの質、輸送条件、価格、アフターサービスなどの面でなされる。

⁵³ 碓井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995年、18頁。

⁵⁴ (インタビュー・UNICEF・Communication Officer)

て、「輸送の時間が受け入れられない場合、包装などを含めた仕様が不適合な場合、輸送コストを加味すると最低価格ではなくなる場合」などが挙げられている(Section4-8.5)⁵⁵。落札相手の決定では、ある程度担当官の裁量の余地もある制度設計であるといえよう。

契約締結とその後については次のとおりである。先ず契約・注文は、一物品 100 ドル以上または一度に 500 ドル以上の購入の場合は、書面によることが義務付けられている(Section6-3.1)。さらに、支払いについては、前払いは避けたい場合(通常の商慣習であるか UNICEF の利益になる場合など)で、かつ供給側が銀行保証などをつけた場合に、契約額の 30%以内に限り、可能としている(Section6-10.1,10.2)。このように契約条件には非対等な面がある。

契約相手の決定についての理由開示は、UNICEF の内部的な決定なので他の主体(第三者)には開示しない(Chapter4-11.0)としている。落札を逃した業者などの第三者に対する苦情処理や救済制度が整備されておらず、その手続きはここに盛り込まれていない。

最後に情報公開の面では、競争入札による契約の基本事項についての開示がホームページでなされており、かなり充実している。入札番号、契約日、物品、価格、落札会社とその国名、目的が明示されており、掲載期間もその年だけではなく前年のものも含まれており、10 万ドル以下のものも掲載されている⁵⁶。

7-5：企業との関係の側面－ワクチン調達の問題を例に

国際機関の活動にとって重要なのは、国、NGO、世論だけではない。特に調達の側面では国際機関は、企業や市場、業界構造から大きな影響を受け、それにより調達の形態も変容する面がある。ここでは、主にワクチンの調達の変化を例として、UNICEF の調達における企業との関係を見てみる。

UNICEFは、世界の子供用ワクチンの需要の 40%に対応しているが、その購入規模は市場の 5%に過ぎない。これは、安価なワクチンを大量に(2000 年には 20 億錠(doses))100 近くの途上国向けに購入できている⁵⁷ためである。例えば、MMR(はしかmeasles、おたふく風邪mumps、風疹rubella)3 種混合ワクチンは、アメリカの公共機関では高いものだと 1 錠 16 ドルもしているが、UNICEFは単一のはしか対策のワクチンを 1 錠 10 セントで購入している⁵⁸。安価なワクチンを購入できた背景には、世界的な製薬市場における「価格差(the differential pricing)⁵⁹」がある。つまり、先進国で高く購入されることによって、製薬会社は開発や製造のコストを回収でき、安価に途上国向けに販売できていたのである⁶⁰。

⁵⁵ 最低入札者が選定されない場合は、担当官の書面による理由と署名を監査のため付すとされている(Section4-8.7)。

⁵⁶ ドル以外にもユーロによる契約も散見され、調達本部がヨーロッパに立地している影響がここにも現れている。また、長期契約の多さが目に付く。以上、2002 年 8 月時点の <http://www.supply.UNICEF.dk/business/awards.htm>による。

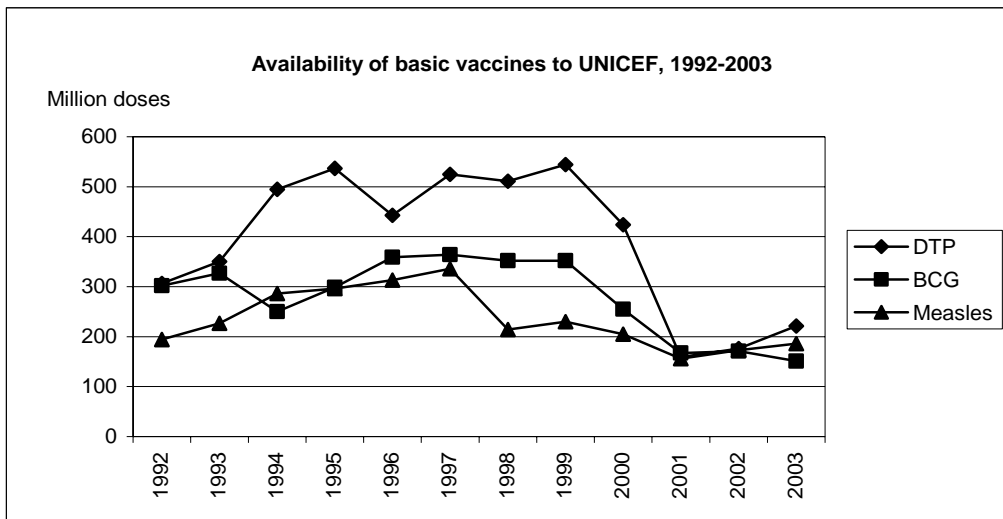
⁵⁷ UNICEF, *Vaccine Security: Ensuring a Sustained Uninterrupted Supply of Affordable Vaccines*, (E/ICEF/2002/6) 2002, para. 6.

⁵⁸ UNICEF, *Review of the UNICEF Supply Function in the Context of the Medium-term Strategic Plan*, (E/ICEF/2003/7) 2003, para.13.

⁵⁹ (E/ICEF/2003/7) 2003, para.16.

⁶⁰ ただし必ずしも、物価の高い先進国の方が途上国よりも薬が高いということはないようである。例えばthe potent antibiotic ciprofloxacinというエイズ治療薬は、ノルウェーではウガンダの半額で購入できる。さらに複数の途上国の間でも、その薬の市場競争の有無により値段が大きく違っている。

しかし、1990年代の終わりからこの状態に変化が出てきた。例えば、従来使用されていたDTP(ジフテリアdiphtheria、破傷風tetanus、百日咳pertussis)3種混合ワクチンは、先進国では新製品にシフトされていった(従来のDTPが1錠0.7ドルだったのに比べて、新薬は10.65ドルである)。また、BCG(結核)は先進国で結核患者の減少から使用されなくなってきた⁶¹。このため1998年から2001年の間に、UNICEFが「途上国向けの伝統的な免疫のための薬⁶²」を購入していた14社のうち10社は、企業買収などの影響もあり、一部または全部製造を中止し、現在UNICEFはそれらのワクチンの65%を、途上国の2社から購入している⁶³。さらに、2000年から2001年の間だけで、様々なワクチンの価格が大幅に上昇している⁶⁴。



(UNICEF, *Vaccine Security: Ensuring a Sustained Uninterrupted Supply of Affordable Vaccines*, (E/ICEF/2002/6) 2002, p.7 より)

上に示したように、安価で十分な量のワクチンが手に入りにくくなっているが、逆にUNICEFが企業の製造中止や薬価上昇の決定に大きく影響を与えるのは難しい。対策として、3年というそれまでより長期の購入の取極め、大量購入の継続、1年早い買い付け、将来の製品の確保のための契約の強化などを挙げている⁶⁵が、根本的な解決は難しいようである。外部には、国際機関は大手製薬会社の価格カルテルを破るためには、非ブランド(generic)の薬も含めて調達を行うとよいという主張もあるが⁶⁶、UNICEFは現在WHOの基準に適合した医

る(タイは0.3\$に対し、ケニアは18\$であるという薬もある)。Nana K.Poku, "Global Pandemics: HIV/AIDS", David Held and Anthony McGrew eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance* (Polity Press, 2002), p. 122.

⁶¹ UNICEF, *Review of the UNICEF Supply Function in the Context of the Medium-term Strategic Plan*, (E/ICEF/2003/7) 2003, para. 15.

⁶² これには、DTP、BCG、口径ポリオ、破傷風、はしか、黄熱病、肋膜炎が含まれる。(E/ICEF/2003/7), para. 8.

⁶³ (E/ICEF/2003/7), para. 19.

⁶⁴ DTPが15%、BCGが17%、はしかが10%、TT(破傷風)が23%である。(E/ICEF/2003/7), para. 22.

⁶⁵ 以上、(E/ICEF/2003/7), para. 23,25-26,37 など参照。

⁶⁶ エイズ薬についての議論として、Poku, *op.cit.*, 2002, p. 123 など参照。

薬品のみを購入している。

このような企業からのワクチン調達の傾向を確認した上で、具体的な UNICEF の企業からのワクチン調達の運用の面に関して、BCG を例に検討してみる。90 年代から UNICEF の BCG の調達には入札のプロセスが挿入されるようになったが、この入札は通常想定されるような落札相手を一社にするためのものではない。つまり、入札で企業間での価格差は見られるが、UNICEF は価格で有利な企業のみと長期契約を締結するわけではなく、先進国、途上国の双方を含む 4 社と締結した。ワクチンは、人の健康や場合によっては生命に直結するものであり、このような価格面のみではなく品質や供給の安定性にも配慮した契約方法にはその必要性が確認できる。

日本からは長年、日本ビーシージー製造株式会社(以下、日本ビーシージー社)⁶⁷がワクチンを供給し、UNICEF の活動に寄与している。日本ビーシージー社も営利企業であり、UNICEF との取引をビジネスと位置付けている面は無論ある。ただ日本ビーシージー社の事業活動の中心は、国内の製薬会社や医療機関、検査センター、地方自治体等への販売であり⁶⁸、日本ビーシージー社では、UNICEF への販売で大きな利益がでるということはない。ビジネス的な要素のみならず、UNICEF への供給は国際貢献的な要素も存在しているのである。ただ、金銭的な価値以外に企業の宣伝効果もある。日本ビーシージー社は UNICEF との取引により、国内はもとより海外の他の主体と取引を行う際に信用になるということである。

なおワクチンに関連した UNICEF の企業との関係は、購入だけではない。新しいワクチンの開発における協力の例として、子どものための世界サミットの機運にあわせて 1990 年に設立された CVI (Children's Vaccine Initiative) のスキームが挙げられる。これは、途上国の貧しい子供に対して投与するための新しいワクチンの開発を目的とした、WHO、UNICEF、世界銀行などの国際機関、ロックフェラー財団などの私的基金、製薬会社など多様な主体が参画したものである。しかし、WHO と他の主体の対立や、製薬会社の CVI の運営方針の転換への反発⁶⁹などから十分な成果を収められなかった。UNICEF はやはり、購入と輸送、接種の実施などに強みがあり、その他の開発などの面での企業協力も含む活動には限界があるようである⁷⁰。

とかく国際機関は、国とは当然のこととして、その他では NGO などいわゆる「市民社会」との接触が非常に注目されがちである。しかし上の諸例からは、その活動とパフォーマンスが、かなりの程度、企業や業界、市場構造によって規定されてしまう面もあることが分かる。

⁶⁷ 2004 年 7 月 22 日、日本ビーシージー製造株式会社、国際部、課長へのインタビュー。同社は、昭和 27 年に財団法人結核予防会の製造部門が分離独立して設立されたものである。発足以来、一貫して結核予防用 BCG ワクチンと精製ツベルクリンの製造メーカーとしての活動を続け、これらの製品の国内における唯一の供給元となっている。結核は、世界全体で見ると死亡者が年間約 300 万人に達し、依然として感染症死亡率の第 1 位を占め、エイズ合併症との関係もあって一層深刻化している(以上、会社案内パンフレット参照)。

⁶⁸ 会社案内パンフレットも参照。

⁶⁹ 新しいポリオワクチンの開発から、旧ワクチンの運搬や接種方法への重点の転換が大きな原因として挙げられる。William Muraskin, *The Politics of International Health: The Children's Vaccine Initiative and the Struggle to Develop Vaccines for the Third World* (State University of New York Press, 1998), pp. 84-86.

⁷⁰ 事実 UNICEF 側には、その活動はワクチンの生産開発や基礎研究の支援には消極的な立場が根強くあったということである。Ibid., p. 96.

ワクチンも含めた UNICEF と企業との関係は、競争の重視よりもむしろ、直接発注取極め(DOA)や長期契約取極め(LTA)などによって、比較的長期で安定的なものであるといえる。

7-6 : NGO との関係の側面－輸送サービスの提供を主な例に

UNICEFの活動一般にとって、NGOとの関係は資金確保の面で非常に重要である。NGOの定義にもよるが、UNICEFとは別個の組織であるUNICEF国内委員会という団体はUNICEFの大きな資金源となっている。また、例えばロータリー財団はポリオに用途を限定した寄付を行っているが、その寄付の継続は事業の規模に大きな影響を与えるものとなっている⁷¹。しかし、NGOは調達に関連においても重要である。ワクチンや車など物品の調達においては、前項で見たように企業が占める役割が大きい。UNICEFにとってNGOが関係してくるのは、輸送や物資配布などのサービスの実施の局面である。

1つ例を挙げる。1999年にケニアの保健省の中のマラリア対策の部署が、妊婦や幼児に蚊帳(bednets)を無償で配布するという構想を打ち出したのに呼応して、2001年にUNICEFが7万個の蚊帳の購入や配布を担当した。資金繰りがつき、コペンハーゲンの本部がプレトリアの地域供給センターに対し購入依頼を同年春に出した。そして、蚊帳は隣国のタンザニアで製造・購入され、ナイロビまで輸送された⁷²。

ここから各配布地域まで、輸送を担当したのがDELIVERというNGOであった。このNGOは、USAID(アメリカ援助庁)による助成を受け、家族計画関係の物品(commodity)をケニア保健省のために配布する活動を行っている。その前身は、FPLM(the Family Planning Logistics Management: 家族計画ロジスティック管理)ということである⁷³。購入と配布全体のコストは1セット4ドル弱かかったが、DELIVERが担当した部分の輸送コストは1セット約0.1ドルであった⁷⁴。この事例においては、安価で迅速に調達・供給業務が行われる上で、「域内調達」や国家機関の協力と並んで、事情を知る「適切なNGOの協力を得ての輸送面でのコストダウン」という点が非常に大きかったといえる。無論、ロスを防ぎ確実に届けるという面も重要である。当時配布先のなかには治安の不安定な地域も含まれていたが、この場合は比較的ロスが少なかったとして評価されている⁷⁵。

以上挙げたケニアのNGO・DELIVERによる蚊帳運搬・配布の事例のように、NGOはUNICEFの活動にとって非常に重要である。ただ、反面同じケニアで、7-3-3で述べたように1990年代前半に大規模な汚職・不正財務処理が起こった。このような不正には、非常に多くの現地のNGOパートナーとの協力関係が原因となっていたということである。そのようなパートナーの一部は適切に登録さえもしていなかった⁷⁶。企業からの物資・サービスの調達の場合は供給者登録の段階での財務調査等のチェックの他、入札の手続きも行われる。NGOからサ

71 この点、UNICEF, *Extension of Cooperation with Rotary International for Polio Eradication and Extension of the Vaccine Independence Initiative*, (E/ICEF/2000/P/L.47) 2000 参照。2000年くらいまでにロータリーは2億ドルもUNICEFに拠出しており、2000年からもさらに5年間の寄付の継続が決まった。

72 蚊帳の購入費用が1個あたり2.27ドルに対して、ナイロビまでの輸送費は1つあたり0.06ドルに過ぎない。Helen L. Guyatt, Marinus H. Gotink, Sam A. Ochola and Robert W. Snow, "Free Bednets to Pregnant Women through Antenatal Clinics in Kenya: A Cheap Simple and Equitable Approach to Delivery", *Tropical Medicine and International Health*, Vol.7, No.5, 2002, p. 416.

73 *Ibid.*, p. 411.

74 これは燃料費以外に、DELIVERに手数料も徴収された込みのコストである。

75 この点、全ての段階を経て、最終的に行方不明になったものが4%であるとしている。 *Ibid.*, p. 416.

76 UNICEF, *Report of the Executive Board of the Work of its Annual Session of 1995*, (E/ICEF/1995/9 (PART III)) 1995, para. 110-112 参照。

ービス(または場合によっては物資)を調達しようとする場合、企業からの調達と対比してどのような手続きで相手方が決定されているのかについては、改めて調査する必要がある。

7-7: 国との関係の側面

調達の側面で国との関係として大きいのは、UNICEFが提供する調達代行サービス(procurement service)である。これは、UNICEF本来の事業ではないプロジェクトや計画について他の機関に対して行う調達サービスであり、その規模や内訳が細かく明示されている1994年については、UNICEF全体の調達の18%を占めるほど大きい⁷⁷。そのうちの90%は国が顧客であるサービスである⁷⁸。具体的には、バングラデシュ、フィリピン、タンザニアといった途上国に多く実施している。なおドナーに対しては代行調達全体の約25%を占め、そのうち特に日本政府への調達サービスが多い。例えば2000年にJICAは、ワクチン購入用に1000万ドルを寄付し、そのうちの450万ドルは24カ国へのワクチン接種に使われた⁷⁹。

UNICEFに対し国からの調達代行サービスの依頼が多い背景には、「調達すべき物品についての知識や調達手続きを理解しており、受益者による物品の消費のモニタリングまでの、様々な段階を全て担当できる」という強みが影響するためである⁸⁰。大量にワクチンを購入し、輸送から配布まで多くのカントリーオフィスやNGOなどのネットワークを活かせる点は大きい。例えば、UNICEFはインド政府と3年で免疫システムを高める計画に合意し、世界銀行からの融資を受けた。そして、UNICEFインドは2300万ドル相当のOPV(経口ポリオワクチン)を購入したということである⁸¹。資金を供与する側にすれば、実施段階をUNICEFに担わせることで、目的どおりに資金が使われることを確保する狙いもあろう。

また国によっては、個別のプログラム分野や、機構の財政・人事といったものの他に、調達の受注についても重視しているケースがある。例えばスウェーデンの場合、UNICEFへの施政方針戦略の中で“*There are very few Swedish members of staff at the intermediate level. Procurement of goods and services in Sweden (consultancies) amounts to only some 2% of the total.*”と述べている⁸²。その上で、結論部分の最後に、“*Sweden shall assist UNICEF by soliciting competitive tenders among Swedish firms in terms of services and goods.*”としている⁸³。無論、全体としては調達問題に重点をおいたものではないが、国際機関を見るにあたって、調達の観点は1つありうるものである。これは必ずしも、自国の利益の観点からだけではなく、UNICEFへの物資やサービスの面での貢献という見方も含んでいる。逆に日本では、日本経済と比べてのUNICEFの調達規模が非常に小さい面もあるが、調達の側面は十分に顧慮されているとはいえない。

なお、日本からの物資調達については、手元で把握できる1985年や1994年などは日本か

⁷⁷ UNICEF, *The UNICEF Supply Function – An Overview and Analysis of Ten-Year Trends –*, 1994, pp. 27-29.

⁷⁸ その他は、NGOや他の国際機関に対するものなどが含まれるようである。

⁷⁹ UNICEF, *Supply Division Annual Report 2000*, 2000, p. 14.

⁸⁰ UNICEF, *Review of the UNICEF Supply Function in the Context of the Medium-term Strategic Plan*, (E/ICEF/2003/7) 2003, para. 32.

⁸¹ そのうち800万ドル分はインド国内で調達した。UNICEF, *Supply Division Annual Report 2000*, 2000, p. 14.

⁸² SIDA, *UNICEF Swedish Strategy Framework for 2002-2005*, 2001 の1.4 (Sweden and UNICEF)参照。

⁸³ *Ibid.* の3.4.5.(Swedish presence in UNICEF)を参照。

らがトップであった⁸⁴。しかし、2001年には6位となっている。その内訳はやはり車両が多く、日本からの調達の内訳総額2750万ドル余りのうちトヨタが1120万ドルを占めている⁸⁵。これが6位に落ちたのは、UNICEFの調達のうち、ワクチン購入の割合が格段に増加し、車両購入の比重がそれだけ下がった面が大きく影響している。

7-8：電子化の側面

UNICEFの調達業務においても、電子化の効用は大きい。1996年の時点で既に、100を超えるオフィスでE-mailを含むインターネットなどの電子的なデータのアクセス・利用が可能になっていた⁸⁶。また、本部の倉庫では物資がバーコードで電子管理されている⁸⁷。さらに、供給物品のカタログも紙媒体から電子化へ移行するための作業がなされた⁸⁸。これによって、本部や企業などとの注文のやり取りが簡易で迅速になった。特にDirect Orderingでは、注文専用のウェブによって、現地チームが自由に物資を入手することが可能になり⁸⁹、それに合わせたコンピュータ使用のトレーニングも実施されていった。

現在では、UNICEFがLTAなどによって業者を通して提供可能な調達物資については、インターネット上にカタログとして掲載されている⁹⁰。価格は載っていないが、仕様など製品情報は詳細に説明がなされている。これによって、フィールドオフィスだけではなく、procurement serviceを受けたい国・地方政府やNGOなどの第三者にも非常に便利になった。

ただし、競争入札などの面では依然として電子化は制限されている。小額のRFQの場合は、UNICEFによる招請方法としてFAXと並んでE-mailが示されているが、それ以外のITBやRFPではE-mailでの招請は認められておらず、無論、電子入札は採用されていない⁹¹。なお、落札情報についてはHP上で公開しており、調達手続きの透明性の向上に寄与している。

7-9：7章の議論の概要

ここでは、UNICEFの調達についてのこれまでの議論のまとめを行っておく。まず、調達の内訳としては、国際的なキャンペーンのためのワクチンの購入と供給が大きな柱であり、これは近年さらに比重が増してきている。

組織面の特徴としては、供給部門(Supply Division)の本部が、ニューヨークのUNICEF本部ではなくコペンハーゲンにあり、近年、アンカラとプレトリアに地域供給センターが設置されたように、機能的な立地がなされている点が指摘できる。

調達における制度設計や権限配分の実情は、業務実態に合った多面的で柔軟なものになっている。集権的な面としては、手続きの迅速性や規模の経済、また安全性を確保する面から、直接発注取極め(DOA)や長期契約取極め(LTA)などがある。逆に分権的な面としては、現地市場の発達などを背景とした、現地調達権限の拡大と、現地調達比率の向上が見られる。

分権化にともなって重要になってくるのが、統制とチェック機能である。汚職を防止し、調達に関連した規律の遵守を確保するために、CRC(Contract Review Committee：契約審査委

84 UNICEF, *The UNICEF Supply Function – An Overview and Analysis of Ten-Year Trends* -, 1994, p. 15.

85 その後は、住友商事の輸送350万ドル、日本ビーシージー社のワクチン260万ドルなどとなっている。UNICEF, *Supply Division Annual Report 2001*, 2001, Annex2.

86 UNICEF, *Report of the Executive Director*, (E/ICEF/1996/10(Part I)) 1996, para. 217.

87 2003年3月5日、UNICEF Supply Division見学

88 UNICEF, *Supply Division Annual Report 1996*, 1996, pp. 4,10-11.

89 UNICEF, *Supply Division Annual Report 2000*, 2000, p. 4.

90 <http://www.supply.UNICEF.dk/Catalogue/>

91 やはり安全面での問題を挙げていた。(インタビュー・UNICEF・Communication Officer)

員会)や、一定額以上の調達についての本部の事前承認、問題がある場合の内部監査など、様々な制度が用意されている。

次に、入札制度の特徴としては、制限競争入札制度を原則としている点が挙げられる。競争入札により成立した個別の契約の、基本的な事項についての情報はホームページ上で公開されているが、落札できなかった業者などの第三者に対する苦情処理や救済制度は未整備なようである。

調達に関連した UNICEF と企業との関係は、直接発注取極め(DOA)や長期契約取極め(LTA)などによって、比較的長期で安定的なものである点が特徴である。しかし近年は、安価で十分な量のワクチンが手に入りにくくなってきていることが非常に大きな問題となっている。

WHO なども含めた医薬品の共同開発の試みは 90 年代に挫折した経緯がある。なお調達に関連した UNICEF と NGO の間の関係は、輸送や配布面で顕著である。安く迅速に、ロスを防ぎ確実に届けるために、適切な NGO との協力は不可欠となっている。

調達の側面で国との関係として大きいのは、UNICEF が提供する procurement service である。本来の UNICEF のプロジェクト以外に、このような国の代行調達を行う制度が発達したのは、調達物品の価格面や確保できる量、また、その輸送から配布までの実施の能力などの面で UNICEF に比較優位がある反映ともいえよう。なお対 UNICEF 政策として、スウェーデンやアメリカなど国によっては、財政と人事の他に、自国からの調達の受注の側面もある程度意識している。

調達プロセスに関連する電子化は、Direct Ordering の注文専用ウェブサイトの導入などの面でなされてきた。ただ、入札の電子化などはまだなされておらず、将来的な課題といえる。

7-10 : 7 章の小括

最後に、ここまでの議論の中から、3 章で提示した分析視角と強く関連し、その中でも特に本稿での最終的な分析結果を導くのに有益と思われる項目について整理を行い、以下に掲げる。

第 2 の分析視角である個別機関内での組織編制の側面に関しては、中央調達機能を果たす供給部門(Supply Division)の本部が、ニューヨークの UNICEF 本部ではなくコペンハーゲンにあり、さらに近年、アンカラとプレトリアに地域供給センターが設置されたように、機能的な立地がなされている点が指摘できる。ただ分権化にともなって、本部による現地・地域事務所の統制とチェック機能がより重要になってきている。

第 3 の分析視角である入札制度などの手続き・規則的側面に関しては、制限競争入札制度を原則としている点が挙げられる。また、手続きの迅速性や規模の経済、取引の安全性を確保する面から、直接発注取極め(DOA)や長期契約取極め(LTA)などがなされている。さらに、現地市場の発達などを背景とした、現地調達の制度の利用も増加してきている。

第 4 の分析視角である企業や NGO との関係および電子化の側面に関しては、先ず企業との関係は、DOA や LTA などによって、比較的長期で安定的なものである点が特徴である。これは近年、安価で十分な量のワクチンが手に入りにくくなってきていることへの 1 つの対応である。次に NGO との間の関係は、輸送や配布面で顕著である。安く迅速に、ロスを防ぎ確実に援助物資を届けるために、適切な NGO との協力は不可欠となっている。調達プロセスに関連する電子化は、現地事務所から定められた条件で直接企業に発注する Direct Ordering の注文専用ウェブの導入などの面でなされてきた。ただ、入札の電子化などはまだなされておらず、将来的な課題である。

第 5 の分析視角である調達行政への政治からの影響の側面に関しては、コペンハーゲンに

調達の本部機能が移転した経緯など、基本的な組織構造自体にも色濃くその影響が見受けられる。また、ワクチン・薬の調達の問題は、製薬会社・製薬業界の動向のみではなく、エイズ薬など何を買っていいか、いくらで買えるかという点も大きく政治的な駆け引きに左右されている。

8：国連システムにおける調整・共通化のための複数のフォーラム

ここでは、国連システムの調達制度として、調達の調整・共通化のための複数のフォーラムを検討する。3章の国連システムの調達制度の概要の部分で述べたように、同システムでは各機関が調達を実施しており、強力な調達政策の形成・実施を司る機関は存在しない。国連システムの分立的性格もあり、その調達制度の基本的特徴は、財政や人事同様、基本的に分権型であるといえる¹。ただそれを前提とした上で、国連システムという以上、個別機関の間になんらかの連携が調達行政においても見られるのであろうか。見られるとして、その調整・共通化はどのような内容であり、課題は何であらうか。以下では、調達の調整・共通化の複数のフォーラムを具体的に検討することにより、この問題を考察する。

8-1：IAPWG(調達責任者ワーキング・グループ)

IAPWG(Inter-Agency Procurement Working Group：調達責任者ワーキング・グループ)は、1976年にUNDP(United Nations Development Programme：国連開発計画)のGoverning Council(管理理事会(現執行理事会))の勧告(recommendation)などによって設置された、調達実務家の歴史のあるインフォーマルな協議体である。国連システムの大部分のExecuting AgenciesとSpecialized Agenciesから調達の責任者が参加して毎年開催されており、1978年以降IAPSO(Inter-Agency Procurement Service Office：調達調整・サービス実施機関)がchairを担当している。3-3で取り上げた調達共通ガイドラインも、1996年にIAPWGにより作成されたものである。

そこでの議論の内容は、共通使用品目(common-user item)の調達調整、集团的価格取極め(collective price arrangement)やその前提となる標準化交渉、調達先の多様化の模索、途上国などからの調達の促進、国連システムの調達手続きの調和化、調達機会についてのビジネス界への普及促進など多岐にわたる²。

共通使用品目は、多くの機関が共通に使用する品目が指定されている。そして、その品目の調達で主要なシェアを占め、技術的に調達能力を備える機関がlead agencyとして、他の機関のために調達や情報提供などの面で支援する役割を担っている³。特に、車両、オフィス機器、発電機については、仕様の規格化やcollective price arrangementsの締結もなされている⁴。この実際の運用については、車両を例にIAPSOの項目で詳しく検討する⁵。

このようにlead agencyの選定や調達の共通化によって、確かにコンピュータ機器などでは

¹ 国連システムは、単一の最高意思決定組織があるわけではなく、機能の面で分立した状態である。例えば、予算は国連総会が全て決定するのではなく、各専門機関・付属機関の意思決定組織である各国代表からなる理事会などが決定する。また、人事制度は共通しているが、人事権も大部分は各機関ごとに分立し一本化はなされていない。

² UNDP, *Activities of the Inter-Agency Procurement Services Office: Report of the Administrator: United Nations Development Programme*, (DP/1996/7) 1995, pp. 3-4.

³ 例えば、UNFPAは人口問題に取り組んでおり、それに関連した調達規模も多く、情報が集中している。そこで避妊具についてのlead agencyとなっている。他の機関とはjoint signatureを締結し、UNFPAが調達業務を他の機関に対しても実施している。(2003年3月インタビュー・UNPD・Chief)

⁴ ただし、コンピュータと事務機器については、車両の運用と比べ円滑な運用はできていないようである。また車両についても、UNPDは参加していないなど、その運用には依然、課題が残るものである(回答、UNOPS・Purchasing Officer)。国連システム諸機関の調整の難しさの一端がうかがえる。

⁵ UNDP, *Activities of the Inter-Agency Procurement Service Office: Report of the Administrator*, (DP/1996/31) 1995, para7-8.

規模の経済の効果で交渉力が強くなる面はある。しかし、引越サービスなど他の分野では一本化のデメリットもある。例えば、UN本体ではPKOでの単身赴任などの形態が多いのに対して、UNICEFやWFPでは職員は家族ごと動くことが多い。このように、引越サービスでの契約(Service Contract)の内容に大きな相違があり、その内容や規模ごとに、最適の業者も変わってくる⁶。

以上がIAPWGの主要な試みである。このIAPWGの議長(chair)であり、また事務局でもあるIAPSO自身も、調達の共通化を推進している。以下では業者登録と、物品・サービスコードにおける共通化に関するIAPSOの試みをより具体的に検討してみる。

8-1-1: 業者登録の共通化: UNCSO(現 UNGM)

業者登録は地味な作業である。しかしそれは、入札参加者の事実上の絞り込みとして作用する側面があり、その運用は非常に重要である。この面の共通化については、国連諸機関とUNDPのカントリーオフィスに対して、供給業者の情報を提供するための当時UNCSO(United Nations Common Supply Database: 国連供給業者共通データベース)と呼ばれた統一データベースが1998年から運用されている。2003年4月には13の機関が、これを主たる供給業者のデータベース(the main supplier database)として採用していた⁷。これは、2004年2月にUNGM(the United Nations Global Marketplace)と改称した⁸。そして、2005年1月現在では15機関となっている⁹。

この制度は、登録業者にとっては、多くの機関にその存在を認知されうるメリットがある。他方、国連諸機関にとっても調達先が容易に把握できる。特に、現在は完全にオンライン化されているため、その効用は大きい。その運営形態は、加入機関から1人ずつ参加する委員会により意思決定がなされ、事務局はIAPSO内にある。ここで、UNCSOを独立採算とすることが決定され、登録業者から年間100ドルを徴収していた¹⁰(ただし、2004年現在で既に無料化されている)。

その課題としては、主要な調達機関がメンバーとして加入しているとはいえ、その数は国連システム諸機関の半数程度にとどまっており、いかに加入機関を増やしていくかという点がある。また、既存の加入機関の登録や審査との関係がある。つまり、加入機関の中でも独自に業者登録が行われている機関もあり、UNCSOに登録していることで事前審査(pre-qualification requirements)が免除になるわけではない¹¹。特に、空輸や医薬品といった非

⁶ (2003年3月インタビュー・UNPD・Team Leader)

⁷ WFP, UNICEF, UNOPS, IAEA, ILO, ITC(International Trade Centre (UNCTAD/WTO)), UNDP, UN/FALD(5-1参照), UNFPA, UNHCR, UNIDO, UNRWA, WIPOの13機関である。WFP, UNICEF, UNOPSなどの主要調達機関は加入している。

⁸ <http://www.ungm.org> なおその前身は、Common Vendor Database、次いでUnited Nations Supplier Database (UNSD)で、1991年あたりにUNCSOとしてサービスが開始され、他の国連機関に、1994年からはUNDPの全てのカントリーオフィスにも、情報が提供されるようになったということである。UNDP, *Activities of the Inter-Agency Procurement Service Office: Report of the Administrator*, (DP/1996/31) 1995, para. 17.

⁹ 2003年4月より、UNESCOとIAPSOの2機関が新規加入し、PKO部門のUN/FALDとして限定的に加入していた国連本体が、UNPDとして正式に加入した。

¹⁰ UNPDが2003年4月当時UNCSOに加入していなかった要因の1つがこの点であった。年間100ドルの登録料は、途上国サイドからは特に評判が芳しくなく、以前加入していたUNCSOから、UNPDは抜けたということである。(インタビュー・UNPD・Chief・2002年9月)

¹¹ UNPDを担当するASGの丹羽氏は、国連総会の第5委員会、イスラエルの質問に対して、異なる財務規則、異なるマンドートを持つ機関同士の登録の共通化は困難である旨答弁している。United

常に専門的で安全に係わる重要な調達においては、業者の審査機能は専門の機関のそれに対してやはり十分ではない¹²。UNCSDがより機能を発揮するためには、国連システムの全機関が、もしくは大部分の機関が参加し、それぞれの機関で実際に調達の招請にあたって利用される必要がある。

8-1-2：物品・サービスコードの共通化

国連諸機関間の調達の調整・共通化において、物品・サービスコードの共通化は基礎的な事項である。同じ物品であっても、各機関によってそれを示すコードが異なる場合は、注文の依頼も行いにくく、需要に合致した物品やサービスを調達する事も難しい。さらに、統計を収集する際にも、作業の合理化に必須のものである。

この問題に対処するため、UNCCS(United Nations Common Coding System：国連物品・サービス共通コードシステム)が開発された。この事務局はやはりIAPSOであるが、本部のコペンハーゲンではなく、オスロのサブオフィスの中にある。独立採算制である点もUNCSD(現UNGM)と同様である。コードの作成にあたっては、国連統計局(UN Statistics Office)が、物・サービス・資産の統計的な国際比較を行う目的で開発したCPC(Central Product Classification)が基礎になった。ただ、CPCは5桁であるが、UNCCSは6桁のコードである¹³。

UNCCSのUNCSDとの大きな相違点は、この制度はほとんどの国連諸機関に受け入れられており、UNCSDの運用においても使用されていることである¹⁴。ただ課題としては、各機関では別のコードを使用しているところもあり、UNCCSへの一本化はなされていない点が挙げられる¹⁵。UNCCSは統計作成には便利であっても、調達実務の運用の面からは必ずしも使いやすいとは限らないなどの理由があるようである。例えば、UNICEFでは、school kitやfirst aid kitなどのように受益者に配布する単位でコード化がなされているが、UNCCSではより細分化された個別品目の状態でコード化されている¹⁶。

以上検討したように、IAPWGは、UNシステムの調整役を担うUNDPのイニシアチブにより、調達の実務家レベルで運営されている組織である。その事務局であるIAPSOも含め、トップダウン的に強力に調達実務の一本化を図ることはできない¹⁷。しかし、このような限界は大きいものの、調達の調整や共通化に一定の成果は上げていると結論付けることはできる。

Nations, *Summary Record of the 47th Meeting: 5th Committee, Held at Headquarters, New York, on Friday, 16 March 2001, General Assembly, 55th Session, (A/C.5/55/SR.47) 2001, para. 1.*

¹² 例えばUNPDは、飛行機のチャーターの際に技術的な質問状を業者に送っている。しかし、UNCSD(現UNGM)ではそこまで徹底はしていない。(2003年3月インタビュー・UNPD・Chief) UNICEFも、質が非常に重要でUNICEF自身でそれを確認する必要があるとしている。(インタビュー・UNICEF・Communication Officer)

¹³ 以上、<http://www.uncsd.org/unccs/unccs.asp>参照。このサイトは、2005年1月現在では、<http://www.ungm.org/UnccsCodeView.aspx>に継承されている。

¹⁴ (DP/1996/31), para. 12-15.

¹⁵ 例えば、UNPDでは4桁の数字と、その頭に物品はG、サービスはSを付したコードが使用されている。

¹⁶ (2003年3月インタビュー・UNPD・Chief)

¹⁷ この点は、IAPWGの事務局および議長(chair)を勤めるIAPSOの所長自身が認めたところである。各機関が異なるマンドートを有しており、IAPSOは命令はできず、ベストプラクティスの普及やアジェンダの設定に役割は限られる(can only foster the best practice, try to set agenda)ということである。機関間の調達の調和が全てできるというのはナイーブである。(インタビュー・IAPSO・Director)

8-2 : The Task Force on Common Services (共同サービス推進委員会)

The Task Force on Common Services (共同サービス推進委員会)は、IAPWGのUNDP系とは逆に国連側のイニシアチブによるものである。1997年7月の事務総長の国連改革に関する報告書により、事務総長の国連改革の措置の1つとして盛り込まれている¹⁸。ここでは、マンドートの実施態勢を強化するとして、なるべくコスト効率的に実務を行っていくことを各部署に求めている。そして調達や情報技術については、無駄をなくし合理化すること(streamline)が打ち出され、組織間の事務運営における共同化(common service)を進めることが主張された¹⁹。

上の方針に基づき、1997年9月にアナン事務総長は、ASG for Central Support Serviceを推進の責任者としてExecutive Coordinator for Common Servicesに任命した²⁰。このTask Forceの構成は、国連本部の事務局の関連部署と、UNDP、UNICEF、UNFPA、UNOPS、WFP、UNHCRで、ニューヨークでのこれらの機関間の事務運営での共通化が図られることとなった。その下に当初11のワーキンググループがあったが、その後法律サービスと安全確保の2つが廃止され、9つが置かれている²¹。その1つとして、Procurement Servicesのワーキンググループがある²²。

その具体的な成果としては例えば、財務規則と財務ルールを合理化しvalue-for-moneyやChief Procurement Officerの概念を盛り込むなどの改正作業を実行した点があり、実際にUNDP、UNIFPA、UNOPSなどはその採択を決定した²³。さらに、本部のオフィス機器についての共同契約(joint contract)により国連本部、UNDP、UNICEF、UNOPS、UNFPAが恩恵を受けた。それに加えて、コピー機のリースについての共同契約や、コピー用紙やリサイクルトナーの共同購入、UNICEFの担当による共通輸送サービス契約、調達契約文書のフォーマットなど、その施策は多岐にわたる²⁴。このような調達のワーキンググループの活動は、9のワーキンググループのうち最も目に見える成果が上がった分野ということである²⁵。

実際にこのスキームの下で、調達の実施または、実施のための条件整備を行う機関をどこにするかは課題である。この点、国連など1つの機関が一手に引き受けることなく、各物品やサービス品目ごとに、ノウハウの蓄積がなされている調達規模の大きい機関が分担しており、非常に実効力のある仕組みとなっている。具体的には、国連事務局は、空輸、情報通信

¹⁸ 以前から、会議サービスの管理運営などを含む国連内の共通サービス(Common Service)は存在していた。田所昌幸『国連財政一予算から見た国連の実像一』有斐閣、1996年、86頁。ただ、アナン事務総長のそれは、分野も当初11と多岐にわたり、付属機関も巻き込んでいた点でより進んだものといえよう。

¹⁹ United Nations, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Report of the Secretary-General*, (A/51/950) 1997, para. 55.

²⁰ United Nations, *Common Services: Report of the Secretary-General*, (A/55/461) 2000, para. 7.

²¹ 文書管理、施設運営、財務を含む情報管理システム(IMIS : the Integrated Management Information Systems)、情報技術、印刷、人事、出張の8つである。(A/55/461) para. 7.

²² (A/55/461) para. 15.この調達のWGは発足当初、UNOPSが事務局を担当していたが、その後1999年からはUNFPAに変更している。なお、11のワーキンググループのうち調達以外のものは国連事務局がその事務局を担当していたが、1998年の10月からは、それぞれのワーキンググループの事務局も各機関が分担することとなった。(A/55/461) para. 16, 36 参照。

²³ なお、(A/55/461), para. 37 では国連本体は使用を検討とあるが、2003年には財務規則の改正として国連総会で採択された。United Nations, *Financial regulations and rules of the United Nations*, (ST/SGB/2003/7) 2003 参照。

²⁴ (A/55/461), para. 37-41.

²⁵ (A/55/461), para.36.

機器およびサービスを担当する。UNFPA (United Nations Population Fund:国連人口基金)は、避妊具等(reproductive health items)を、UNICEFとWHOは医薬品を、WFPとUNRWAは食糧を調達する担当がなされている。また、このような共同調達により、資格審査の重複が避けられるなど、調達コストの削減になる²⁶。

課題としては、このようなニューヨークでの成果が、ジュネーブ、ウィーン、Offices away from Headquartersなどにおいて、どれだけ敷衍できるかという点²⁷や、IAPWGとの役割分担をどうするかという点などが挙げられよう²⁸。

8-3 : HLCM (行政管理上級委員会)

HLCM (High-Level Committee on Management : 行政管理上級委員会)は、国連システムのCEB(Chief Executives Board for Coordination : 事務局長会議) (当時ACC)の付属組織として、多層的な複数の委員会を2つのハイレベルな委員会に改組²⁹して出来たうちの1つである³⁰。このHLCMが設置されているCEBは、国連システムの各機関の事務局の長による非常にハイレベルな調整の場である³¹。

HLCMの第1回会合は2000年12月に開催されている。ここで調達は、情報と通信技術(ICT)の分野の中で、給与振込み、情報管理などとともに取り上げられ、今後その枠組みの下で議論していくことが打ち出された³²。それを受け、第2回会合は2001年9月に開催され、共同購入(joint purchasing)のための包括的契約(umbrella contracts)についてその妥当性を検討していくことを計画として提示した³³。

2002年3月の第3回会合になると、より具体的にExpansion of Joint Purchaseとして、最低価格アプローチ(lowest-cost approach)よりもvalue for moneyを重視することなどが申し合わされている。ただメインのテーマは、IAPWGの取り組みのレビュー³⁴やIAPWGとの連携(liaison)の検討といったものである。2002年9月の第4回会合では、IAPSOの情報技術責任者のブリ

²⁶ United Nations, *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Report of the 5th Committee: General Assembly, 58th Session, (A/58/571)* 2003, para. 9.

²⁷ (A/55/461), p. 2.

²⁸ 1つの考えとしては、調達の調整や共通化において、IAPWGがより実務的に詳細を詰め、Procurement Servicesのワーキンググループはよりハイレベルである点を活かし意思決定に比重を置くという可能性はあるかもしれない。(A/55/461), para. 38,42.

²⁹ なおこの改組の主な目的は、ヒエラルキカルで硬直的な構造から、異なる分野における専門家のネットワーク的な構造への変革を意図したものである。United Nations, *Annual Overview Report of the United Nations System Chief Executives Board for Coordination for 2001, (E/2002/55)* 2002, para.3.

³⁰ もう一方は、HLCP(High-Level Committee on Programmes)である。

³¹ このCEBの前身のACCの概要、課題およびそれへの処方箋に関し、Kamil Idris and Michael Bartolo, *A Better United Nations for The New Millennium: the United Nations System: How It Is Now and How It Should Be in The Future* (Hague, Boston: Kluwer Law International, 2000)および、その書評、坂根徹「学界展望<行政学>Kamil Idris and Michael Bartolo, *A Better United Nations for the New Millennium: the United Nations System: How It Is Now and How It Should Be in the Future*」、『国家学会雑誌』117巻7-8号、2004年など参照。

³² United Nations, *Report of the High-Level Committee on Management on its 1st Regular Session of 2000, United Nations Headquarters, 11 and 12 December 2000, (ACC/2000/24)* 2001, para. 12.

³³ United Nations, *Report of the High-Level Committee on Management on Its 2nd Session, (ACC/2001/12)* 2002, para. 10.

³⁴ 例えば、IAPWGがOracleやMeta Groupとumbrella contractsを締結するなど、IAPWGがより多くの機関の参画でumbrella contractsを発達させていこうとしていることが紹介されている。(CEB/2002/HLCM/10), para. 27-30.

ーフィングを受け³⁵、2003年6月の第5回会合では、IAPWGの調達調整活動についてのブリーフィングがなされている³⁶。

このように現段階では、HLCMでの調達の議論は、主にICT関連機器の共同購入などに限定され、調達の実務レベルであるIAPWGやIAPSOに頼る面が大きい。そしてIAPWGの同様の試み以上に、格別の取り組みがなされているわけではないようである。HLCMが今後、調達を従来のICTに限定したスコープで捉えていくのか、重要な機関間の調整問題として調達それ自体を独立に取り上げて行くのかは興味深い。さらに、IAPWGとの関係や役割分担も様々な形態がありうる。

8-4 : UNDP(国連開発計画)

UNDPのExecutive Board(執行理事会)における議論の1つの柱は、IAPSOによる国連システムの調達の調整や共通化についてである。ただこれは結論としては、概してIAPSOの報告書に沿った大まかな方向性を示すに止まっている³⁷。このIAPSOの施策については、8-1のIAPWGの部分で既に述べ、また、9-1のIAPSOの部分で別途検討するので、ここでは扱わない。

もう1つの柱としてここで検討するのは、途上国と一部先進国からの調達の拡大である。物・サービスの供給元として先進国側に有利な不均衡が存在しているという議論は、40年以上前から、UNDPの前身であるthe Expanded Programme of Technical Assistance and the Special Fundにおいて既に議論されていた³⁸。1976年になって、UNDPで、途上国からの調達への特別な考慮を行うように、Governing Council(管理理事会(現在の執行理事会の前身))がExecuting Agencyに求めた³⁹。その時から毎年、政策レベルでは途上国からの調達を増やすようにというDirectiveが出されるようになった。1977年6月30日には、Administrator、Executing Agency、地域委員会に対する、現地調達における途上国への15%の優遇措置の要請が決議され、1986年には、全てのUNDPの拠出に基づく調達案件について同様の要請がなされるまでになった⁴⁰。

35 調達の電子化を担当しているKarsten Block氏である。United Nations, *Conclusions of the 4th Session of the High-Level Committee on Management, Geneva, 7 and 8 October 2002*, (CEB/2002/5) 2002, para. 45. なお、同氏によると国連システムの電子化は、従来から(historically)遅れており、小規模な機関は対応が早い、大規模な機関には遅いところもある。情報技術の環境は機関により異なり、その統合は難しい。また、国連本部のIT部門のマネジメントは本部の電子化に限られているということである。(インタビュー・IAPSO・Manager)過去にはIMIS(Integrated Management Information System)という財務情報等に関する国連のシステムをUNDPなど他の機関に広める試みがあり、UNDPやその下のUNOPSなどは受け入れたが(この点Dennis Dijkzeul, *Reforming for Results in the UN System: A Study of UNOPS* (St. Martin's Press, 2000), pp. 138,172-173 参照)、UNOPSの調達官からは非常に不評であり、IMISと同様の経緯を持つ調達に関するソフトのRealityシステムとともに、UNDP自体、People Soft社のPersonnel Procurement Financial Reportingというシステムに移行を決定したということである。(インタビュー・UNOPS・Senior Procurement Officer)

36 (CEB/2003/HLCM/5/CRP.1)参照。

37 例えば電子調達や集団価格協定(collective pricing agreements)の推進などである。UNDP, *Report of the Inter-Agency Procurement Services Office for the Biennium 2000-2001*, (DP/2002/31) 2002 参照。

38 United Nations, *Practices and Procedures Aimed at a More Equitable Geographical Distribution of Sources of Procurement for Technical Co-Operation Projects: Note / By the Secretary-General*, (A/44/646) 1989, para. 12.

39 またその際に、途上国からの調達のシェアについてのデータをより精緻化する必要性も確認された。(A/44/646), para. 19.

40 以上(A/44/646), para. 40.

さらに、これらのUNDPでの議論を受けて、途上国やUMDC (Underutilized-Major Donor Countries) ⁴¹からの調達を増大を目標として提示する主張もでてきた⁴²。

では、以上のような「UNDPの拠出する事業の場合に途上国並びにUMDCに対して、調達を増やすべきである」という決議はどれくらいインパクトがあったのであろうか。

UNDPの事業実施においては、Executing Agenciesとして国連システムの様々な専門機関や附属機関が関与する。そのため、上のような施策の十分な実行には、それらの機関の協力が必要である。しかし、多くのExecuting Agenciesは実際にはそれを実施していなかった⁴³。さらに、国連システムの様々な専門機関や附属機関の事務局側の最もハイレベルな協議体であるACCは、1990年10月にこの問題を議論し、「ACCとしては、機関ごと、地域ごと、国ごとにターゲットを決めることには同意できない」と明確に宣言した。加えて、落札価格の優遇措置(price preferential)についても、国際競争入札の原則の観点などから反対意見が出たため、採択はなされなかった⁴⁴。これを受けUNDP自身も、1991年に15%の優遇措置を採用するのを取りやめた⁴⁵。

ただしそれでは一連のUNDPでの決議は、単なる宣言に過ぎなかったのかといえ、そうでもない。特にUNDPの下部組織であるIAPSOが中心となり、様々な施策が講じられた⁴⁶。例示すると、途上国からの調達量を明示した統計の作成や、セミナーの開催や相談サービス(advisory services)、国内機関との連携などによって国連の調達についての情報を途上国やUMDC諸国に重点的に伝達するなどである。

結果的には、途上国からの調達は格段に増加した。UNDP拠出のプロジェクト実施について、国連システムの諸機関：実施機関(Executing Agencies)の協力を得て事業を実施していく形態DEX(Direct Execution：UNDP等による事業直接執行)から、途上国自身が実施に責任を負う形態NEX(National Execution：現地政府による事業実施)への変化が加速され、調達権限の分権化によって、UNDPが拠出する事業での途上国の調達は格段に増加した⁴⁷。1975年には2.5%であった途上国からの調達は、1987年には20%になり、1995年には60%にまで増加している。2001年でも56%である⁴⁸。

41 資金面での貢献に比べて、調達先としての比率の低い特定の先進国が指定されている。詳しくは、後述。

42 (A/44/646), para. 46-47,50.

43 ただし、UNIDOが1988年10月に途上国からの調達シェアを最低25%とすることを決議したなどの例はある。(A/44/646), para. 46,48.

44 United Nations, *Practices and Procedures Aimed at a More Equitable Geographical Distribution of Sources of Procurement for Technical Co-Operation Projects: Note / By the Secretary-General*, (A/45/648) 1990, para. 17,18.

45 United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General*, (A/53/271/Add.1) 1998, para. 5.

46 これについては、例えばUNDP, *Procurement from Developing Countries: Report of the Administrator*, (DP/1995/55) 1995 に詳しい。

47 DEXからNEXへの移行の背景として、どれだけ途上国からの調達の促進という目的の要因があったかは別途の検討を要する。いずれにしても、NEXを効果的に実施するだけの責任と能力を、途上国政府が備えることは重要である。United Nations, *National Execution of Projects: Note / By the Secretary-General*, (A/50/113/Add.1) 1995, para.5.

48 以上、United Nations, *Practices and Procedures Aimed at a More Equitable Geographical Distribution of Sources of Procurement for Technical Co-Operation Projects: Note / By the Secretary-General*, (A/44/646) 1989, para. 21 および、UNDP, *Activities of the Inter-Agency Procurement Services Office: Report of the Administrator*, (DP/1996/31) 1996. para. 2 また、UNDP, *Annual Statistical Report 2001 Procurement of*

興味深いのは、調達の促進の対象として途上国・移行経済国だけではなく、一部の先進国も提示されたことである。UMDC (Underutilized-Major Donor Countries : 過少調達先ドナー指定国) というもので、「UNDPへの任意的拠出金(voluntary contribution)に対して、契約額が少ない主要ドナー」を指す⁴⁹。UMDCは、5年間の平均の拠出額と、契約額(returns on contracts)の対比を基礎として規定された。これには伝統的に北欧諸国とオランダが含まれており、1995年にはカナダ、オランダ、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンの6カ国が挙げられている⁵⁰。

UMDCというカテゴリの設定には次のような背景があった。1960年代終わりから70年代初めにかけて、それらの先進国はアメリカなどの大口のドナーが資金拠出を減らす中、多国間主義外交(multilateralism)などの方針もありUNDPへの拠出を増やした。その結果、それらの拠出を増やした国には、拠出と調達での受注割合の不均衡(imbalance)が生じてきた。この状態を受け、1985年にUNDPのGoverning Councilが、決議85/39によって途上国に加えて、これらの国々からの調達も増加させるように努力することを促したのである。またそれに先立ち、同年に事務方でもUMDCからの調達を増やすよとの指令(Directive)が出されている。このような措置に基づき、UMDCに対しては、セミナーや相談(advisory services)などが実施された⁵¹。

ただし、途上国の場合とは異なり、UMDCへのUNDPからの調達の割合は減少している。1987年に11%程度であったのが、1995年には4.2%に下がっている。現在ではUMDCはあまり使われていないようである⁵²。これは必ずしも国連システム全体での同諸国の減少を意味するとは限らない。現に例えば、デンマークは誘致したUNICEF、IAPSOなどからの調達が多く、国連システム全体の調達先としては2002年には10位、1億2820万ドルで2.84%を占めている⁵³。

以上のように、UNDPでは国連システムの諸機関の調達を調整し向上させていく面と並び、途上国からの調達の促進に関する議論が繰り返しなされた点が大きな特徴である。さらに、一部の先進国からの調達に関しても、UMDCという枠組みで一時調達の促進が打ち出されていたことは興味深い。しかしこの側面では、政策の調整・共通化に必ずしも成功しなかった。UNDPは国連システムの開発援助についての調整機関としての役割を有しており、調達は多くの援助において不可欠なプロセスである。しかし、実質的な調達の政策調整・共通化は、UNDP自体ではなくその下部機関のIAPSOにかなりの部分が委ねられており、UNDP自体が実質的な調達政策の機関間の調整・共通化のフォーラムとはなっていないのが現状といえよう。

Goods and Services, International Project Personnel, UNV Volunteers, and Fellowships, (DP/2002/32) 2002 など参照。なお、その2001年にはNEXの76.2%の調達は途上国からである。IAPSO, *Annual Statistical Report 2001*, 2002.

⁴⁹ (DP/1995/55) 1995, para.19.

⁵⁰ UNDP, *United Nations System 1995 Annual Statistical Report*, 1995. この点につき、UNICEF, *Annual Report 1995*, 1996. Annex VI参照。

⁵¹ 以上、(DP/1995/55), para. 13-20.

⁵² (A/44/646) para. 21. や(DP/1996/31), para. 2 参照。

⁵³ さらに、スウェーデンは9000万ドルで2.1%、オランダも7840万ドルで1.74%である。以上、IAPSO, *IAPSO Review 2001*, 2002.

8-5：国連総会および第5委員会等

国連総会やその付属組織で行財政を審議する第5委員会では、調達議論は主に国連本体についてなされており、上の諸スキームのように他の機関も含んだ国連システム全体としての調達制度や運用についての議論はそれほど多くはない。もっとも、Board of Auditorsの外部監査の対象は国連本体だけではなく、付属機関にも及ぶ。そのため、例えばUNICEFが3600万ドルもの機器を事前に検討を十分に行わずのまま購入したことに対して第5委員会でBoard of Auditorsが簡単な報告を実施している⁵⁴。また、UNDPのところで述べた途上国などへの調達のターゲット化の問題については、JIU(Joint Inspection Unit：合同監視団)⁵⁵がそれを推進するために関与していたため、事務総長を通して国連総会に報告されている⁵⁶。ただ、これについても具体的な国連システムとしての調達のターゲット化が実現したわけではないようである。

近年では、事務総長のイニシアチブで開始されたCommon Serviceについて、他の機関が関わってくるために、その調整問題は若干取り扱われた。例えば、財務規則の改正は国連本体だけではなく、UNDPやUNPFAなど相手方の改正も必要であり、その進捗状況などは事務総長の調達改革の総会報告においても述べられている⁵⁷。ただ概して、国連総会としてイニシアチブをとり調達についての機関間の共通化や調達がなされているわけではなく、その努力は実質的には事務局側によっているといえる。

8-6：8章の議論の概要

以上、調達の政策立案や運営の調整に関する各種スキームを概観した。これらは非常に多様である。

構成のレベルにおいては、政治レベルのUNDP、国連総会や第5委員会から、事務方のハイレベルのHLCM、より事務的な共同サービス推進委員会のProcurement ServicesのワーキンググループやIAPWGまで様々であった。

イニシアチブの所在についても、UNDP、国連総会や第5委員会では当然政治(政府代表)側が強力であるが、事務方のスキームにおいてはその所在は様々である。先ず、IAPWGはUNDP系であり、逆に、Procurement Servicesのワーキンググループは国連事務総長の肝入りである。さらに、HLCMもどちらかというところ、UNDPよりも国連本体の側にイニシアチブがある。

議論の視野や幅広さにおいては、IAPWGでは、各機関の調達についてかなり包括的に共通化や調整などを議論していた。UNDPは、自らが拠出するプログラムの実施機関である、他の国連システムの諸機関の調達も議論の視野に含んでいた。次いで、Procurement Servicesのワーキンググループにおいては本部の立地する場所に限定した属地的な機関間の調達調整が議論された。これをフィールドにも敷衍させていく努力はあるが、依然IAPWGほどの包

⁵⁴ United Nations, *Summary Record of the 47th Meeting: 5th Committee, Held at Headquarters, New York, on Friday, 16 March 2001, General Assembly, 55th Session*, (A/C.5/55/SR.47) 2001, para. 1.4.

⁵⁵ JIUはジュネーブに本部を置き、国連本体のみならず国連の専門機関全体について、さまざまな行政上の勧告を行うことを目的としている。監査官(Inspector)は、予算行政等の専門家であることが期待され、諸国の行政管理担当部局等から派遣され、独立した立場から監査を行う。田所昌幸『国連財政—予算から見た国連の実像—』有斐閣、1996年、59頁。ただ、同書、297-298頁によると、その活動は期待されていたほどではないということである。

⁵⁶ 1989年10月の第44回期と1990年10月45回期の国連総会に提出された報告書(それぞれ(A/44/646)、(A/45/648))による。

⁵⁷ United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General*, (A/53/271) 1998, para.5.

括性はない。またオフィス機器や出張関連のサービスなど行政管理面の調達に議論が絞られていた。さらに、HLCMになると、主として電子機器の調達とさらに範囲が狭くなり、調達問題がHLCMの活動全体に占める重みも低い。最後に、国連総会や第5委員会では主に国連本体の調達についての議論に限定される傾向がある。

歴史的にも、IAPWG、UNDPなどは非常に古くから調達の調整化を議論しているが、Procurement Servicesのワーキンググループによる本格的なCommon Serviceの取り組みはアナン事務総長のイニシアチブにより最近始まったものである。国連総会や第5委員会では、現在の調達改革について纏まった形で議論され始めたのは、1990年の中ごろからとかなり新しい。なお、HLCM自体は最近のものであるが、その前身のACCにおける議論については別途検討する必要がある。

全体としてみると、特にIAPWGやProcurement Servicesのワーキンググループなどの調達の実務家レベルによる調整や共通化が、一定の成果を上げ有効に機能している点が注目される。また、どのスキームも全ての国連システムの主体の調達をコントロールする権限はなく、調整もそれぞれの分野ごとに限定的なものとなっている。

課題としては、これらの多様な各種スキームの間の役割分担が挙げられよう。政治レベルと事務レベルの区切りは明確であるが、事務レベル側の3つのスキームの関係の整理については別途検討が必要であろう。IAPWGとProcurement Servicesのワーキンググループには共同調達など重複した機能が多い。また、HLCMは現在は電子機器の調達の面に限定されているが、調達政策のさらなる共通化を進めようとするならば、事務方のハイレベルでの折衝の必要性は高い。そのような観点からは、HLCMにおける調達の議論の強化は望ましい面もある。ただ、現実に長年IAPWGにおける調達調整や共通化の努力が一定の成果を生んでいることや、品目コードや登録など調達問題が非常に技術的なことも考慮すると、調整スキーム自体の改革をする際にも、IAPWGのような調達実務者の「直接的な接触の場」⁵⁸の意義については十分留意しておく必要がある。

8-7: 8章の小括

最後にここまでの議論の中から、3章で提示した分析視角と強く関連し、その中でも特に本稿での最終的な分析結果を導くのに有益と思われる項目について整理を行い、以下に掲げる。

第1の分析視角である国連システム全体としての調達の組織編制の側面に関しては、本章全体がこれについての分析であった。国連システムは個別機関の独立性が非常に強く、分権的な調達制度であるが、調達政策の調整や実施の共通化のためのフォーラムや組織は複数存在した。それらは、構成レベル、イニシアチブの所在、議論の範囲や幅広さ、沿革や歴史などの諸点で非常に多様であり、相互の役割分担の明確化が課題である。

第3の分析視角である入札制度などの手続き・規則的側面に関しては、IAPWGや共同サービス推進委員会の試みにおける共同調達の取り決めなどが注目できる。これらはフォーラムでしかなく、実施は担当機関(lead agency)が調達内容ごとに定めている。そこに企業との契約交渉を一本化することで、規模の経済を背景とした交渉力の強化を図り調達を行うというcollective price arrangementの運用がなされている。また、各機関の事務局の長による非常にハイレベルな調整の場であるCEBの下のHLCMで、共同調達に関連して最低価格アプローチ(lowest-cost approach)よりもvalue for moneyを重視することとされたのも注目できる。

⁵⁸ 国際行政における「直接的接触」については、城山英明『国際行政の構造』東京大学出版会、1997年、52-55頁など参照。

第4の分析視角である企業やNGOとの関係および電子化の側面に関しては、先ず調達の手相手となる企業(また可能性としてはNGOも)は、複数機関の調達需要を満たすことになるので、大量の物・サービスを提供できる主体がより有利になる。機関の側からは、長期に安定的な関係を築く方向での運用が見られる。次に電子化については、HLCMで議論されている。また、IAPWGの推進するUNCSD(現UNGM)という統一データベースなどの運用に実際に効果を上げている。

第5の分析視角である調達行政への政治からの影響の側面に関しては、UNDPのExecutive Boardなどにおける途上国と一部先進国からの調達の拡大についての議論がある。一時は途上国への15%の優遇措置の要請が決議されるまでになったが、他の機関からの賛同が得られずその試みは挫折した。一部先進国はUNDPの拠出に調達の受注が見合わない国であり、北欧諸国がこれに該当した。これらの諸国は、UMDC(Underutilized-Major Donor Countries)として制度化され、途上国に類似の措置が取られていた。

9：国連システムにおける代行調達機関としての IAPSO・UNOPS

ここでは、国連システムの代行調達機関としての性格を持つ IAPSO と UNOPS を取り上げる。国連システムは、3 章や前章の冒頭でも述べたように、その調達制度は分権的なものである。ただそのような中でも、中央調達制度で見られる中央調達組織が行うような、他の機関のために調達を実施する代行調達機関は存在する。では、それらの機関の調達の実施やそれらに関連する活動は具体的にどのようなものであろうか。またその特徴はどうであろうか。このような点につき、検討していく。

9-1：IAPSO(調達調整・サービス実施機関)

IAPSO(Inter-Agency Procurement Service Office：調達調整・サービス実施機関)は、調達の機関間の政策調整(IA：Inter-Agency)と代行調達・調達サービス提供(PS：Procurement Service)の2つの側面を持つ組織である。既に、調達の機関間の政策調整(IA)の側面については、IAPWG として言及したが、ここではもう1つの側面である代行調達・調達サービス提供(PS)を中心に検討する。その前提として、初めに、簡単に IAPSO の歴史・経緯や組織的な特徴についてまとめておく。

9-1-1：IAPSO の歴史

IAPSOは、1977年の「共通の調達システムの樹立を含む、行政、予算、人事等における一体性の最大化(maximum uniformity)を達成する措置をとるべきである」という第32回国連総会での決議¹を受けて、1978年にIAPSU(Inter-Agency Procurement Service Unit)がUNDPによって設立されたことにはじまる。

1982年に、IAPSUは多くの国連関連機関が集中するロケーションも考慮して、ニューヨークからジュネーブに移った。その後、1989年にコペンハーゲンに再移転した。この背景には、財政負担に比較して調達の受注規模が少ない北欧諸国(the Nordic Countries)とオランダ²により多くの機会を与え、より公正な調達の地理的配分を実現する目的があった(achieve more equitable geographical distribution of procurement)。この移転の実現には、デンマーク政府による移転コストの負担と、オフィスの無償貸与が寄与した³。

特に代行調達・調達サービス提供に係わる基本的なIAPSOのマנדートについては、1978年6月3日にUNDPのGoverning Councilにより「適切な基準を維持しながら、最も低いコストにより物品(equipment)を調達すること」と定められた。同時に付属的・補助的な(subsidiary)マンドートとして、途上国からの調達の拡大、調達先のより広い地理的配分などが提示された⁴。その後、トレーニングの実施など代行調達・調達サービス提供についてのマンドートの拡大が順次行われていき、現在に至る。

9-1-2：Collective Price Agreements の運用

¹ 第2委員会のレポートに対する、国連総会での採択決議(1977年12月19日)の文言である(総会決議32/197のpara. 32.)。

² これは、8-4で述べたUMDC(Underutilized-Major Donor Countries)である。

³ UNDP, *Activities of the Inter-Agency Procurement Services Office: Report of the Administrator: United Nations Development Programme*, (DP/1996/7) 1995, para. 5.

⁴ UNDP 管理理事会(現執行理事会)決議78/31。なおこれにつき、(DP/1996/7), para. 6 参照。

Collective Price Agreementsは、「IAPSOが車両やコンピュータソフトなどの物品について国際競争入札を実施し、その条件で、他の国連関連機関は物品を購入することができる」という制度である。その際、1年や2年といった一定の期間は、業者は定められた条件で供給することとなっており、その意味で長期契約(Long Term Agreement : LTA)である。このメリットは、国連の機関の側は価格面やその他の条件が規模の経済などによって有利になる点が非常に大きい⁵。さらに契約が締結された後、定められた期間内は、個別の需要が発生する都度競争入札を行ったりする必要がないため、調達に関連する行政コストの削減に繋がる⁶。この制度により、1994年には2000万ドルの節約に繋がったと試算されている⁷。逆に業者の側にとってもメリットは大きい。それぞれの機関と個別に、その都度一から交渉することが省略でき、窓口の一本化が図れる点で、取引コストの削減に繋がるからである⁸。

ここで、Collective Price Agreementsの例として、車両(vehicle)を取り上げてみる。車両についてはカタログがあり、これに各機関が調達可能な車両のリストが掲載されている⁹。それぞれの車種について細かい仕様、写真とともに価格が記されており、200ページを超えるものである。車種、価格と納入業者は、前の契約期間である1996年時における実際の総調達量と規格に基づき、IAPSOにより行われた国際競争入札で決定されたものである¹⁰。主要なサービスの利用機関は、ILO、UNOPS、UNHCR、UNICEF、WHO、WFPということである¹¹。ただ、世界銀行も、基準・規格(specification)については受け入れている。

注目されるのは以下の諸点である。まず契約相手の決定にあたっては、単に車両そのものの価格だけではなく、現地で提供可能なサービス、保証(warranty)、スペア(Stock Arrangementを締結する)、燃料、輸送などのコストも含めて選択された。また、価格については、国連機関に対する特別(preferential)価格であって、市場価格よりも値下げされている。実際の購入にあたっては、代金をIAPSOに払い込み、それを受けてIAPSOが相手の業者と契約を結ぶという形式になっている。その際、IAPSOに支払う手数料(handling charge)は3%となっている。このように、価格およびその他の付加価値の面、手数料率の低さがこの制度へのニーズを生み出しているようである。依頼は、他の国際機関の本部などよりもむしろ、Country Officeレベルからであることが多いということである¹²。特に低開発国などの中小規模オフィスにとっては、フィールドでの活動維持に非常に有益な制度であるといえよう。

9-1-3：個別的な調達代行サービス：Stop-TB

IAPSOは、Collective Price Agreementsとは逆に、個別の機関に対する調達の代行サービスも実施している¹³。次の、結核の薬の購入はそのよい例である。

⁵ (DP/1996/7), para.16-18.

⁶ UNDP, *Activities of the Inter-Agency Procurement Service Office: Report of the Administrator*, (DP/1996/31) 1995, para 8. 数量を厳密に確定しておく必要もないので、フレキシビリティもある。

⁷ (DP/1996/7), para.16-18.

⁸ (インタビュー・IAPSO・Assistant Manager) なおこの点、トヨタ自動車株式会社東京本社国連直販グループへのインタビューにおいても確認できた。

⁹ IAPSO, *Field Motor Vehicles —UN Standard Motor Vehicles Other Motor Vehicles 1997-1999 — Revised Edition Valid until September 1999*, 1997.

¹⁰ 納入業者としては、日本も含め主要な自動車生産国の業者の製品が並んでいる。

¹¹ 担当者によると、国連システムの約半数の機関から、代行調達の依頼があるそうである。(インタビュー・IAPSO・Assistant Manager)

¹² (インタビュー・IAPSO・Assistant Manager)

¹³ 個別の代行調達の実施における一般的な問題として、代行依頼機関の目的に合致する調達を実現

STOP-TBは結核(tuberculosis)に対処する国際キャンペーンで、WHOに事務局を置き実施されている¹⁴。ここで、2001年1月から高品質の薬を途上国がより簡便に購入できることを目的とした取り組み(GDF: Global Drug Facility)が開始された。2001年4月に調達実施エージェント(procurement agent)の選定において競争入札が行われた結果、IAPSOが選任された。

IAPSOは、制限競争入札により業者から薬を購入することで、市場価格よりも30%程度もコストを抑制することができたということである。その結果、計画よりも14万人も多くの人々に薬が行き渡るようにすることに成功した。これは調達方法によって、個別プログラムのパフォーマンスが大きく左右される好例といえよう¹⁵。

9-1-4: E-Commerce: UN-Web Buy

次に、UN-Web Buyという他の機関からの注文を電子的にオンラインで受けるシステムにつき検討する。Collective Price Agreementsにより購入できる車両、オフィス機器やソフトウェアについては、従来は冊子カタログのみであったが、1999年にオンラインでの普及を開始した。これは、コストの削減、提供しているサービスの知名度の向上、タイムリーなサービス提供などの点に寄与したが¹⁶、取引過程の電子化ではなかった。

2000年には、UN-Web Buyと名付けられた、取引の電子化(e-commerce: 電子商取引)の第1段階が開始され、クライアントからの情報による自動見積りサービスが開始された¹⁷。さらに上述の結核の医薬品では、IAPSOが出す注文やその後の輸送状態の確認などが電子化されたシステムによって運用されている。2002年4月には、注文も直接ウェブサイトを通してできるようになった¹⁸。

将来的には、Collective Price Agreementsにおいて、業者とクライアントの側の両方の取引の手続きの電子化を進めていくことを目指しているということである¹⁹。このように、IAPSOの電子的取引の拡大の試みは、国際機関には珍しく非常に進んだものといえる²⁰。

ただし、このような進んだ取引方法が他の国連機関にも広がっている訳では必ずしもない。IAPSOはUNDPの中でも独立性が高い機関であるので、新しい技術の採用が容易であるが、大きな機関では、ボード・意思決定組織の説得なども含めなかなか難しいようである²¹。無論、「セキュリティ上の問題」は大きな障害である²²。

9-1-5: トレーニング・コンサルティング

IAPSOは、調達に関連したトレーニングコースを、国際機関やNGOに対して提供している。

するための仕様(specification)を明確にするのが難しい。相手が望むものを明確に把握(input)できないと、購入物品(output)もよくなる。そのような意味でも供給業者側のみならず、依頼機関とのコミュニケーションも重要である。(インタビュー・IAPSO・Procurement Services Officer)

14 <http://www.stoptb.org>参照。

15 無論、その背景には400万ドルの薬の購入という規模の大きさも手伝っているものと思われる。IAPSO, *IAPSO Review 2001*, 2002, p. 13.

16 UNDP, *Report of the inter-agency procurement services office*, (DP/2000/33) 2000, para. 16-21.

17 この点、UNDP, *Report of the Inter-Agency Procurement Services Office for the Biennium 2000-2001*, (DP/2002/31) 2002, para. 17-20.および、<http://www.unwebbuy.org>参照。

18 (DP/2002/31), para. 22.

19 (DP/2000/33), para. 22.

20 IAPSO, *IAPSO Review 2001*, 2002, p. 13.

21 (インタビュー・IAPSO・Manager)

22 (インタビュー・UNPD・Chief)

例えば、1997年1月からの17ヶ月間に、11のトレーニングプログラムが実施され、UNICEF、WFP、UNOPSを初めとする多くの機関から、270名の参加があった²³。また、個別の需要に応じたトレーニングも実施されている。以前は、開催の回数も少なく、英語によるコペンハーゲンのみでの開催であったが、現在では、途上国での開催やスペイン語など他の言語で行うものも整備されてきた²⁴。

次に、コンサルティングがある。これは、主に途上国政府の調達行政についてのアドバイスを行うもので、特に、シエラレオネでは国の調達制度改革の実施の支援を行ったということである。このような事業は比較的最近になって行われるようになったものであるが、今後の発展がどうなるかは興味深い²⁵。

9-2：UNOPS(国連プロジェクト・サービス機関)

9-2-1：UNOPSの歴史

UNOPS(United Nations Office for Project Service：国連プロジェクト・サービス機関)の前身は、1973年にUNDPに設立されたプロジェクト執行部(PED：Project Execution Division)であった。これは、開発プロジェクトの中央調整機能の役割を付与されているUNDP自身の、プロジェクト執行能力の強化のために設けられたものであった²⁶。その後1988年に、専門機関との相違をより明確にし、直接執行の性格を強く示すためにプロジェクト・サービス部(OPS：Office for Project Service)と変更された²⁷。

その後、90年代初期にガリ事務総長の下でその役割が再検討され、国連の内部部局に統合される案も浮上した²⁸。しかし、UNDPの管理理事会(現執行理事会)や職員の反対などもあり、結局1994年の第105回総会においてUNDPや国連本体とは独立の組織として存続することが決定された。それに基づき、UNDPの管理理事会の決定をもって、OPSは1995年の初めからUNOPSとして改組成立されることとなった²⁹。

結局、国連の各専門機関とは異なり、実質的な特定の分野のマנדートは持たず、開発援助一般をカバーし、その実施の側面に限定して担当するという独特な機関となった。ただ、国連システム内の他の機関からの要請があれば、それに対応して活動を開始できるが、独自に直接国連システム外の主体に関与はできないとすることで、既存の専門機関やUNDPとの一応の住み分けが図られた³⁰。

次に、UNDPとの関係について若干詳しく検討しておく。上で述べたように、UNOPSは組織上はUNDPからは独立し、管理調整委員会によって規律されることとなった。ただ、UNDPとは非常に密接な関係を保っており、事実、管理調整委員会の委員長にはUNDPの総裁が就

²³ UNDP, *Activities of the UNDP Inter-Agency Procurement Services Office: Report of the Administrator*, (DP/1998/30) 1998, para. 9.

²⁴ (インタビュー・IAPSO・Customer Service Officer)

²⁵ IAPSO, *IAPSO Review 2002, 2003*, p. 12.

²⁶ Dennis Dijkzeul, *Reforming for Results in the UN System: A Study of UNOPS* (St. Martin's Press, 2000), pp.19-26.専門機関よりもよりNGOの役割を重視し、より広範囲な開発ニーズを見出す姿勢がUNDPのスタッフの中にあった。そして、専門機関の開発業務の執行に対するUNDP内の不満がくすぶっていたこともPED設立の要因としてあった。 *Ibid.*, p. 25.

²⁷ *Ibid.*, p. 31.

²⁸ *Ibid.*, pp. 38-39.

²⁹ 以上、*Ibid.*, pp. 41,42,71-73.

³⁰ *Ibid.*, p. 74.

いている³¹。またUNOPSは、UNDPの管理理事会(現執行理事会)に報告義務を負っている³²。さらに、UNOPS自体の事務所は少ないが、多くの途上国に設置されているUNDPの事務所は事業実施において不可欠である。加えて事業の請負先としては、UNDPが飛び抜けて多い。2001年時点では事業実施の8割程度はUNDPからのプロジェクトが占めており、国連本体など他機関からの事業は2割に止まる。それ以前には、UNDPの比重はより大きく、1997年などはほぼ全てがUNDPからの請負であった³³。

UNOPSとしては、UNDPからのプロジェクトの請負額が減少傾向にある中で、UNOPSはUNDP以外からの請負を増加させる必要があるが、埋め合わせるまでには至っていない³⁴。UNDPの事業実施形態がDEXからNEXに大きく変化している中で、UNOPSのUNDPからの請負はさらに先細りの恐れがある。このようなUNOPSの事業実施の変化がUNOPSにとっての非常に大きな課題である。

9-2-2 : コペンハーゲンオフィス

UNOPSは代行調達以外にも様々な事業を請け負っているが、物資とサービスの調達は全請負額の6割を占め、UNOPSにとって主要な業務形態となっている³⁵。UNOPSの調達において重要なのは、本部のニューヨークオフィスではなくコペンハーゲンオフィスであり、大口の調達や委託契約の40%はそこを通して行われている。特に物資調達については70%がコペンハーゲンオフィスによりなされている³⁶。そこには1997年9月にニューヨークから調達の部門が移転したのであるが、そのロケーションには輸送面でメリットがあるということである。さらに、UNOPSは世界中で調達その他の業務を実施しているため、UNOPS全体として24時間の通信・業務実施を可能にする面でもメリットが大きい。このロケーション決定の背景には、UNICEFやIAPSO同様、デンマーク政府の働きかけがあった³⁷。

このコペンハーゲンオフィスの調達の内訳として非常に大きいのが、日本調達プログラムとペルー政府の代行調達である。この2つで全体の9割以上を占めている³⁸。以下では、順次この2つを取り上げ、UNOPSの調達活動をより細かく検討してみる。

9-2-3 : 日本調達プログラム

日本調達プログラムは、日本が1987年にサハラ以南のアフリカ諸国を対象に開始したノ

31 その他の委員は、国連事務局の管理局と経済社会局のUSGである。なお、この事務局には、UNOPSの執行機関の長自身が就いている。UNOPS, *United Nations Office for Project Services 2001 Annual Report*, 2002.

32 1994年の管理理事会(現執行理事会)の決定(94/32)によって、報告書が提出されるようになった。UNDP, *Annual Report of the Executive Director on the Activities Of the United Nations Office For Project Services*, (DP/2002/19) 2002.

33 以上、(DP/2002/19) 2002, p. 10.

34 (DP/2002/19)2002, p. 7.

35 2001年には、5億ドル余りの請負額のうち、物資とサービスの調達で59.56%を占めている。なお、専門家などの人員の調達が34%で、UNOPSの事業のもう1つの主な柱となっている。その他は、トレーニングの4%などである。UNOPS, *United Nations Office for Project Services 2001 Annual Report*, 2002, p. 22.

36 これは、2003年から過去数年間の実績である。http://www.unops.dk/about/org/

37 http://www.unops.dk/about/cpn/

38 コペンハーゲンオフィスの2002年の調達総額である1億3560万ドルのうち、日本調達プログラムは5570万ドルで41%、ペルー政府代行調達は7120万ドルで53%となっている。その他としては、北欧基金のための調達やコソボの代行調達がある。http://www.unops.dk/about/finance/

ンプロジェクト無償資金協力における調達をUNOPSが実施するものである。これは、日本政府が被援助国政府に対して、中立な第三者機関を通じて国際的な調達活動を実施することを義務付けていることに由来する。UNOPSは日本政府によって実施機関として推薦され、主に仏語圏アフリカと中南米の被援助国の代行調達を実施している³⁹。このプログラムは、後述の北欧基金とは異なり、アンタイドとなっている。

なお同プログラムは、累積債務や国際収支等の経済的な問題の克服を手助けすることを目的としており、その援助資金の用途は、原則として被援助国が工業・農業生産や雇用を持続させるために必要な物資の調達と規定されている。1987年の開始以来、世界64カ国に対して総額3800億円を超える支援が行われている⁴⁰。

このような代行調達においては、どこまでがUNOPSの役割であるかが1つのポイントである。この点、当然ながら被援助国の選定は日本により行われる。さらに、援助内容や条件も、日本と被援助国政府の間の交換公文(Exchange of Note)で規定される。次に、より詳細な調達物資の特定やその物資の使用者(エンドユーザ)の特定は、被援助国によりなされる⁴¹。被援助国は、UNDPと管理サービス協定(Management Services Agreement : MSA)を結び、それによってUNOPSが提供する調達サービスとその対価が決定されるようになっている。このようにUNOPSは、純粋に調達代行実施に特化した役割を担っている。以上に基づきUNOPSは実際に調達活動を実施する⁴²が、そこで非常に重要なプロセスは、供給者の選抜候補者名簿(short list)の作成となっている。それは、ノンプロジェクト無償援助においては、関心表明の提出等を通じて選抜された供給者候補に対してのみに入札図書が配布される指名国際競争入札がとられているためである。では、そのリストへの供給者の登録はどのように行われるのだろうか。

この点、入札に関心を表明した供給者の一部あるいは全てに加え、UNOPSが適格であると判断した企業や、被援助国政府またはエンドユーザが推薦する企業が含まれるそうである。候補に挙げられる企業の国籍は多岐にわたり、可能な限り開発途上国や、国連の事業に対する供給率の低い主要援助国⁴³を含むことが推奨されている。UNOPSは様々な方法で供給者の情報を入手し、関心表明を提出した企業と被援助国政府やエンドユーザの推薦があった企業の他にも、様々な手段によつて的確な供給者候補を特定する⁴⁴。なお、被援助国政府やエ

³⁹ なお、イギリスのクラウン・エイジェンツ(Crown Agents: CA)は英語圏とポルトガル語圏アフリカの被援助国を担当してきた。1994年以降は、(財)日本国際協力システムが主にアジアでのノンプロジェクト無償を担当している。

⁴⁰ 以上、UNOPS「Japanese Procurement Programme (ノンプロジェクト無償資金協力) 被援助国政府、エンドユーザー、在外日本国大使館、UNDP 常駐事務所及び供給者のためのUNOPSによる調達のガイドライン」、2002年、Section Iによる。

⁴¹ エンドユーザーは、物資の対価を援助国政府に現地通貨資金(見返り資金)により支払う。その用途は日本と被援助国の協議で決められる。UNOPSは見返り資金の積み立て状況を把握し、報告する任務を負っている。(前掲、UNOPS、Section IV—S)

⁴² 業務レベルでは、管理サービス協定の署名後、被援助国政府はUNOPSがUNDP名義の口座に調達に必要な援助資金を移動させることができるように、支払認可書(Blanket Disbursement Authorization)を発行する手続きが加わる。(前掲、UNOPS、Section IV—C)

⁴³ 現在、デンマーク、オランダ、ノルウェー、スウェーデンの4か国となっている。(前掲、UNOPS、Section IV—G)

⁴⁴ 国連の供給者データベースUNCSD(現UNGM)、UNOPS 内部のデータベースやロスターを検索する。更に、インターネットや貿易名鑑からの検索、商工会議所・貿易振興機関等への連絡などによる。(前掲、UNOPS、Section IV—G)

ンドユーザはリストに異議を申し立てることができ、追加のリスト化もありうるが、そのリストの最終的な決定権と責任はUNOPSに委ねられている⁴⁵。

以上のように、UNOPSが代行調達を実施することによって、被援助国が実施するよりもより透明性が高く、幅広い供給者からの調達が可能な仕組みとなっている。援助を供与する側の日本にとっても、第三者的なUNOPSに調達業務を委ねることで、被援助国に一任してしまうより、援助に絡む腐敗の発生を予防する点でメリットが大きい⁴⁶。

9-2-4：ペルー政府の代行調達

UNOPSによるペルー政府への代行調達は、1990年代初めからなされている。1992年以来、UNOPSが調達した額は12億ドル以上にのぼる⁴⁷。UNOPSはペルーのリマに調達オフィスを設け、コペンハーゲンの調達本部の下で調達業務が行われている。このペルー政府のための代行調達は、先進国や国際開発銀行の資金によりなされるものだけではない。ペルー政府自身の資金による調達も含まれ、2002年にリマオフィスが行った調達7120万ドルのうち、ペルー政府自身の拠出によるものは6400万ドルと90%近くを占めている⁴⁸。

このUNOPSの代行調達の利用は、エネルギー鉱業省(Ministry of Energy and Mines)が最も多く57%を占めており、ついで保健省(Ministry of Health)の13%、輸送通信省とペルー航空(Peruvian Corporation for Civil Aviation)の10%などとなっている⁴⁹。主な調達物品は、アスファルト、石油採掘機器(oil-production equipment)、重機、トラックなどの車両、航空機器、飛行表示システム、医療器具や医薬品など多岐にわたる⁵⁰。

では、ペルー政府にとって、UNOPSに手数料を払ってまで代行調達を要請するメリットは何だろうか。まず、UNOPSは営利企業ではないので、手数料コストも民間に依頼するよりも安価である点は挙げられよう。また加えてUNOPSによると、国際機関として国内の各主体に対しての不偏性と公正性、25年以上の経験を基に世界中の供給者に対しコンタクトがある点を独自の強みであるとしている。そのため、コスト効率的な調達が可能で、ペルー政府自身が調達するよりも時には12%程度の節約になるということである。さらに、柔軟な調達方法により、価格だけでなく質も確保するとしている⁵¹。

このようにペルー政府の調達をUNOPSが代行することになった背景には、フジモリ政権下で、日本政府の無償援助にあたりUNOPSが調達実施機関として選定されていたということと無関係ではないと思われる。事実、1992年から1996年までに管理サービス協定(MSA)により管理された資金2億2410万ドルのうち、日本政府のものは7100万ドルを占めていた⁵²。

45 興味深いのは、被援助国の企業は供給者としては認められるが、その際でも調達物資については被援助国原産の物資は認められていない点である。援助に関連した腐敗が起こるのを防ぐ目的があるとされる。(前掲、UNOPS、Section IV—G)

46 なお、UNOPSの業務にかかる管理費は、援助資金の中から支払われるため、日本の追加の負担とはならない。(前掲、UNOPS、Section IV—B)

47 UNOPS, *Procurement Services: Transparency and Value*, 2002. p. 5. (正確な発行年は記載されていないが、2002年4月に<http://www.unops.org/projects/peru.pdf>にアクセスした際に入手できたものである。)

48 その他は、UNDPのNEXや他のドナーのMSAなどとなっている。

<http://www.unops.dk/about/finance/peru.html>

49 1992年以降の累計のデータによる。UNOPS, *op. cit.*, 2002, p. 4.

50 *Ibid.*, p. 5.

51 *Ibid.*, pp. 2-3.

52 管理サービス協定について説明しているパンフレット、UNOPS, *Tools for Development*, 1997の付属資料による。

しかしそのような起源があったとしても、政権交代がなされた後の現在においてもなお、UNOPSが利用されているということは、このUNOPSの調達サービスが長年にわたって公正・中立性やコスト効率性を保ってきたことをある程度裏付けているといえよう。

このような援助資金によらない固有の途上国政府の資金による調達代行サービスは、実質的にあたかも途上国の国内行政の一部として、国際機関がその実施を行っているものであるといえる。このペルーでの試みは、必ずしも多くの途上国において十分な規模で行われているわけではない。ただ、UNOPS自身は、他の国にも適用可能であるとしている。もちろん、実際の実施においては、依頼国の国内の政治状況が整わなければならない、必ずしも容易なことではない。そうではあるが、途上国の国内行政への国際機関の関与の類型の1つとして、様々な応用や拡大の可能性を秘めており今後の展開が興味深い。

9-2-5：その他：北欧基金のための代行調達

北欧諸国のデンマーク、ノルウェー、スウェーデンはUNDPへ基金を拠出しており、その実施や運営をUNOPSのコペンハーゲンオフィスに委ねている。この基金は、UNDPが示した開発活動の内、持続的な人間開発とドナーの政策に合致するものが対象となる。具体的な使途はコンサルタントサービスやプログラム活動となっており、基金拠出国の企業からの調達を義務付けたタイド援助である⁵³。物資調達よりもサービス調達に比重を置いているが、これは資金規模が小さい中で、相対的に効果や影響力を発揮しやすくする目的があると思われる。

9-3：IAPSO・UNOPSのNPM的要素についての検討

国際機関へのNPMの適用は、「国際機関と加盟国市民との空間的・心理的距離が余りにも大きく、アカウントビリティの確保が非常に困難である」など、国内行政と比べても実施しにくいという見解がある⁵⁴。ただ、ここまで主に代行調達機関として検討したUNOPSやIAPSOは、その運営においてNPMとの関係でも興味深い。NPMの重要な要素として、民間的な手法の導入や市場メカニズムがある。UNOPSやIAPSOの顧客(カスタマー)は、UNDP、国連本体に限られず、様々な専門機関と附属機関、国連システム以外の国際機関、援助国・被援助国政府、NGOと非常に幅広いものとなっている。顧客は、UNOPSやIAPSOに対して代行調達を依頼する義務はなく、顧客に選択肢が存在する。さらに、UNOPSやIAPSOは独立採算制がとられている。このため事業を請け負えない場合は、自身の存続自体に関わってくる恐れがある⁵⁵。ゆえに、顧客重視、結果指向、コスト効率性の重視がなされざるをえない構造になっている⁵⁶。国際機関でありながらあたかも私的企業のような側面をあわせ持ち、NPM的な性格を帯びているのである⁵⁷。

⁵³ UNOPS, *Guidelines on the Use of UNDP Nordic Funds for Consultancy Services*, 2003, pp. 2.4.

⁵⁴ 福田耕治『国際行政学—国際公益と国際公共政策』有斐閣、2003年、93-94頁参照。

⁵⁵ 無論剰余基金(*operational reserve*)は存在するが、赤字の場合それを取り崩さなければならない。UNOPSの場合、2001年の赤字の際、当時1060万ドルあった基金から560万ドルを赤字の穴埋めに使った事例がある。(DP/2002/19), para. 35.

⁵⁶ なおこの点に関連して、オーバーヘッドコスト(手数料)もUNOPSが8%程度、IAPSOが4%程度と非常に低い。IAPSOの場合、2000年9月に着任した所長(Director)は、数年間で23%の人員を削減するなどのコスト削減も実施した。調達規模の低下は、コストコントロールで凌げるということである。(インタビュー・IAPSO・Director)

⁵⁷ この点をUNOPSについて分析したものに、Dennis Dijkzeul, *Reforming for Results in the UN System: A Study of UNOPS* (St. Martin's Press, 2000)がある。結論として、NPM改革と、UNOPSの改革の類似

では逆に、私企業との相違は何であろうか。第1に、所有者・オーナーがUNDPや国連本体などの公的機関である点である⁵⁸。そのため、機関の活動も公益性が要請される。第2に、UNOPSやIAPSO自体も公的機関であるため、手数料収入は得るが、収益拡大を前提とはしていない。この点は、顧客にとってはUNOPSやIAPSOに依頼するインセンティブの向上にも繋がっている。第3に、公的機関であるために、私企業のビジネスを支援することを直接の目的にした調達を行わない。その意味で、民業圧迫の批判を回避し、官・民の住み分けが可能となっているといえよう⁵⁹。

もっとも、このようなIAPSOやUNOPSの経験が他の国際機関にも広く適用できるかは別問題である。またこの両機関は、国連本体や附属機関および主要な専門機関などと比べて非常に規模は小さいものである。このような諸点に留意しつつも、この両機関のNPM的「実験」とその実績は、国際機関へのNPM適用を考察する上で大いに参考になると思われる。

9-4：9章の議論の概要

本章では、国連システムの代行調達機関としての性格を持つIAPSOとUNOPSにつき検討した。代行調達自体は、WFPやUNICEFも行っており、また、国連本体も財務規則の改正でより実施が容易になったところである。ただ、業務の根幹として代行調達が据えられている機関は、国連システムのみならず、国内行政においても中央調達制度がある国をのぞいては珍しい。また、この2つの機関は、その運営においてNPM的性格を有する面からも、検討の意義は大きいといえよう。

まずIAPSOは、その前身が1978年にUNDPの下に設立され、そのロケーションは1989年に現在のコペンハーゲンに固まった。IAPSOは、「IAPSOが車両やコンピュータソフトなどの物品について国際競争入札を実施し、その条件で、他の国連関連機関は物品を購入することができる」というCollective Price Agreementsの制度を運営している。これにより「規模の経済」で安価な調達が可能になり、個別機関にとっては取引コストも圧縮でき、一定期間安定的に供給先を確保することができる。その他IAPSOは、個別の案件に対する調達代行サービスも行っており、例えば結核の薬を安価に調達することに成功した。また、UN-Web Buyという他の機関からの注文を電子的にオンラインで受けるシステムも導入し、電子化の面でも国連システムをリードしている。なお調達に関連する業務として、国際機関やNGOに対するトレーニングや、国の調達制度に関するコンサルティングも実施している。

次にUNOPSは、その前身が1973年にUNDPの下に設立されたもので、元々UNDPのプロジェクトの執行のために設立されたものであるが、その後、他の機関や国、NGOへの調達も手がけるようになり、多角化しつつある。現在は半ば独立的な地位を確保している。UNOPSの調達機能は、IAPSO同様、コペンハーゲンオフィスが多くを担っている。同オフィスの調達の内訳として大きいのが、日本調達プログラムとペルー政府の代行調達である。この2つで全体の9割程度を占める。まず日本調達プログラムは、日本のノンプロジェクト無償資金供与における調達を、被援助国政府に代わってUNOPSが実施するものである。ただ、調達する物資やサービスの対象の特定や、その使用者などの特定は被援助国政府にイニシアチブがあり、UNOPSの役割はあくまで調達の実施に限定される。信頼でき、また能力もある第

性が指摘されている。また、持続的発展、社会的公平・公正などの点でNPMよりも優れていると主張している(以上*Ibid.*, pp.215-218,223.)が、この点はより厳密な考察を必要としよう。

⁵⁸ IAPSOやUNOPSの改廃はUNDPや国連本体が判断すれば制度上は可能である。

⁵⁹ なお第2点目は、IAPSOやUNOPSにとって私企業よりも有利に働く。ただ逆に民業圧迫の批判も起こりうる。逆に第3点目は、ある面では事業拡大の限定要素として働くものである。

三者の UNOPS が調達を実施することにより、日本にとっては調達に関連する腐敗をより発生しにくくでき、被援助国政府にとっても調達の専門的機関である UNOPS に任せることで、安価に調達できる可能性が広がるメリットがある。次にペルー政府の代行調達は、途上国自身の資金で調達を行っている点で、開発援助とは別の枠組みであり、国際機関の活動として興味深い。援助資金によらない固有の途上国政府の資金による調達代行サービスは、実質的にあたかも途上国の国内行政の一部として、国際機関がその実施を行っているものであるといえる。途上国の国内行政への国際機関の関与の類型の 1 つとして、今後の展開が注目される場所である。なおその他、規模は小さいが北欧基金のための代行調達も存在する。

この両機関は、その運営について民間のような性格を兼ね備え、NPM との関連でも興味深い。UNOPS や IAPSO は、顧客(カスタマー)である国際機関、援助国・被援助国政府、NGO などに対する代行調達などのサービス提供におけるパフォーマンスの確保を、独立採算による顧客重視、結果指向、コスト効率性の重視に対するインセンティブを通して担保している面が強い。

9-5 : 9 章の小括

最後にここまでの議論の中から、3 章で提示した分析視角と強く関連し、その中でも特に本稿での最終的な分析結果を導くのに有益と思われる項目について整理を行い以下に掲げる。

第 1 の分析視角である国連システム全体としての調達の組織編制の側面に関しては、本章全体がこれについての分析であった。調達の実施の面で IAPSO や UNOPS などの、個別機関が任意で依頼できる代行調達機関の試みは興味深い。その運営は独立採算であり、依頼を受けるための顧客重視、結果指向、コスト効率性の重視などの運営方針は、民間企業のような性格を兼ね備え、国際機関における NPM を考察するよい材料となる。

第 3 の分析視角である入札制度などの手続き・規則的側面に関しては、IAPSO の Collective Price Agreements の制度が特筆できる。これは単に個別のプロジェクトや個別の機関への代行調達ではなく、共同調達の側面を有するかなり制度化されたものである。

第 4 の分析視角である企業や NGO との関係および電子化の側面に関しては、先ず企業と NGO の扱いの違いがある。つまり NGO へは直接の代行調達も行うが、公的機関の性質上企業は直接機関の顧客とはなれない。次に電子化については、IAPSO の UN-Web Buy などの試みが国連システム全体の中でも進んでいる。ただ、先進的な技術がシステム全体に直ぐに行き渡ることとは今のところない。

第 5 の分析視角である調達行政への政治からの影響の側面に関しては、両機関が北欧のデンマークの首都コペンハーゲンに置かれた点が興味深い。前章の UNDP の箇所ですべてのように、北欧諸国は UNDP への拠出に対して調達の受注が見合わない国であり、UMDC(Underutilized-Major Donor Countries)として調達の重点化が制度化されていた。両機関の立地も、単に効率的な調達の考慮からではなく、政治的な影響を多分に含んだものである。

10：総括

本稿では、2章での主に国内行政における調達行政に関する先行研究および実務を踏まえた理論的側面を含めた考察を通して、3章において国連システムの調達行政の分析視角を導いた。これを基に、4章から9章において実際に国連システムの調達行政の検討を行った。

ここでは先ずそれぞれの分析視角についての主な分析結果を提示し、その現状と特質についての結論を述べる。その後、本稿の論題でもある国連システムの分析を通じた国際行政における調達行政の現状と特質を把握するため、国内行政における調達行政との比較を、主にそれらの間の差異に注目しながら指摘する。

次に行政学の諸理論・諸側面から、本稿の若干の整理および意味付けを行う。さらに、日本の援助・国際機関に関する研究と外交実務および、日本の行政学・調達実務への若干の示唆を述べる。その上で最後に、今後の課題を提示する。

(分析視角についての主な分析結果)

第1の分析視角は、国連システム全体としての調達の組織編制の側面であった。この点、国連システムでは、個別機関の独立性が非常に強く、中央調達制度の導入はなされておらず分権的である。しかし、各機関の分立を前提とした調達実施や、調達政策の調整・共通化の試みは確認することができた。

先ず、調達実施である。WFPは食糧、UNICEFは医薬品などそれぞれマニフェストに基づき特定物その輸送やサービスの調達を担当しており、他の機関のためにもそれらの調達を行っているので、このような品目に限っては現時点で一定の調達の集中化が進んでいるようである。一方、車やコンピュータの調達など多くの機関が同様の調達を行い、しかもどの機関の主要マニフェストにも含まれていない類型については、理論的には中央調達化することにより、規模の経済が働き望ましい面がある。この点、IAPSOやUNOPSなどの「任意で」個別機関が調達を依頼できる代行調達を実施する機関の活動は注目できる。

次に、調達政策の調整・共通化については、従来から例えばUNDPのイニシアチブによるIAPWGおよびその事務局でもあるIAPSOによって行われており、最近の試みとしては例えば国連のイニシアチブによるCommon Serviceなどが行われている。これらも含めその他いくつかのスキームが存在するが、それらは、構成レベル、イニシアチブの所在、議論の範囲や幅広さ、沿革などの諸点で非常に多様であり、必ずしも相互の役割分担は明確ではない。これは今後の課題といえよう。調達行政の共通化には、それを推進する政治的イニシアチブの他に、スペックやコードの不統一などの技術的な問題点の克服も必要である。

任意的な共同調達の枠組みでは、各機関の協力をいかに引き出すかが大きな課題である。中央調達とは異なり調達を依頼する義務が存在しない場合、共同調達への参画を促すためには、独自で調達するよりも安価でかつ、時宜を得た質の高い調達が可能である、といった付加価値を提供することが求められる。この点、ある特定の機関が中央調達庁のように様々な調達を実施するのではなく、Common Serviceにおいて各機関がそれぞれの得意とする調達対象の物やサービスの共同調達を担当する、機能的な運用のあり方は興味深い。

第2の分析視角は、個別機関内での組織編制の側面であった。この点、まず、国連のProcurement DivisionやUNICEFのSupply Divisionなど中央調達の仕組みが見られる点が、特徴として指摘できる。

次に、近年特に、程度の差はあるが途上国での市場の発達もあいまって、調達権限の本部

からの分権化が図られており、現地調達が増加してきている。UNPD の場合は、PKO のフィールドミッションに、WFP や UNICEF の場合はカントリーオフィスへの分権がある。現地で調達可能な基準額の引き上げなどの調達権限の分権化に加えて、UNPD では調達を審査する権限の分権化もなされている。

さらに、国レベル・本部レベルをつなぐ地域レベルの調達の側面を含めた機能強化も行われてきている。WFP の場合は地域局が地域事務所 (regional office) として外部化し、UNICEF の場合はアンカラやプレトリアに地域供給センターが新設された。また、国連の場合は PKO 用のロジスティック基地をイタリアの Brindisi に置いている。

分権化により、輸送コストの削減、調達に要する時間の短縮、物品によっては逆に先進国が安価な場合もあるが物価の差を利用した安価な購入、(WFP の食糧の場合のように) より目的に合致した調達が可能になるなどの面でメリットがある。さらに、(車両の場合のように) アフターサービスの面でメリットがある場合もある。また、現地経済にも寄与する。このような分権化が可能になった背景には、途上国での市場の発達が挙げられる。

ただ、逆に現地調達においては、一部の PKO ミッションで典型的であったように、規則の不遵守、管理やチェック体制の不徹底、調達物品の質の悪さやコストに見合わない調達などの問題が一般的には本部以上に発生しやすい。このようなデメリットを、市場調査、人材育成、中央・地域・現地レベルでの監査ならびに契約委員会での審査などにより補いながら進めていく必要がある。

ただし、分権は選択的に行われており、例えば国連での PKO のための飛行機のチャーター、WFP の食糧、UNICEF のワクチンなど、安全性や規模の経済などの観点から依然として集権的に実施されている、または、実施は現地に委ねつつも強力に中央でコントロールされている調達分野もある。

最後に、モニタリングと苦情処理について述べる。一般的にフィールドに近くなるにしたがい、PKO や UNICEF において具体的に検討したように不正も発生しやすい。そのために、モニタリング機能は非常に重要であり、それを担保する各機関の契約審査委員会、さらに、例えば国連の OIOS や JIU などの調達を含めた行政全般に対する監査・監察の意義は大きい。また、苦情処理機能については、概して国内行政に比べればそれほど発達していないようである。

第3の分析視角は、入札制度などの手続き・規則的側面であった。この点、国連システムの各機関においても、各財務規則の中で調達での競争性は重視されている。しかし基本的には、あらかじめ業者登録を行いその中から機関側が個別に招請する制限競争入札的な制度が採られており、国際一般競争入札は必ずしも主流ではない。このように、公正性や競争性よりも、調達行政の運営の効率性を重視した制度設計となっている。

このような制限競争を取っている背景としては、WFP の場合に顕著なように、ドナーの意向で、調達先に様々な制約をともなっている場合がある点が挙げられよう。また、国・地方政府が国内業者に発注する以上に、国連システムの場合は調達相手に不履行や瑕疵があった場合の問題解決が難しい点も指摘できる。ゆえに履行確保のため、能力があり信頼できる業者に参加を絞っていると考えられる。

その他の特徴として、多様な調達制度の設計が挙げられる。国際競争入札のみではなく、随意契約(これには PKO で国からの調達に関して取り決められる Letters of Assist を含む)、長期契約(Long Term Agreement)、現地調達、直接発注取極め(Direct Ordering Arrangement)、代行調達などがある。

なお、制限競争入札や随意契約での業者登録や招請の局面に加え、落札決定についても最

低価格を提示した相手への契約の義務付けが厳格ではなく、様々な面で現場の担当官の裁量がある程度確保されているといえる。

第4の分析視角として、企業やNGOとの関係および電子化の側面を挙げた。先ず前半部分の企業やNGOとの関係に関しては、「物品や航空サービスの調達企業から、より末端の輸送や物資の配布などのサービス・役務の調達はNGOから」、という大まかな区分が見られる。フィールドに近い物やサービスの調達においては、個々の企業やNGOの性格や質には特に注意を払う必要がある。

企業との関係としては、長期契約(Long Term Agreement)や、業者の登録・リスト化とそれに基づく入札招請の義務付け(制限的競争入札)などにより、特定の相手方との比較的安定的な関係が形成されやすい点が特徴といえる。それにより、国内行政以上に、履行確保にリスクが伴う調達実施の確保を狙っている。また、後払いの原則も採用している。

長期契約は、個別の需要ごとに入札を行いその都度契約をしていくのではなく、一定期間、特定の業者とまとめて契約をする方式である。長期とは予算の関係上1年や2年が主流であるが、UNICEFのワクチンのように3年から5年程度のものもある。UNICEFの場合、製薬業界や医薬品市場の変動により安価で安定的なワクチンの確保が難しくなっており、長期契約による安定供給の必要性は非常に大きい。無論、長期契約においては期限がくれば改定が行われるが、UNICEFのコペンハーゲン本部からの輸送サービスのように選定業者が固定的な場合も多い。長期契約によって、調達業務の効率化、価格面での優遇、迅速で安定した物やサービスの調達などが可能になるという側面がある。また、(例えばUNICEFの直接発注取極めDirect Ordering Arrangementなど)個別に交渉することなく、本部が取り決めた条件でカントリーオフィスが業者から直接に調達でき、調達が容易になったというメリットもある。もっとも、WFPの食糧など価格変動が激しく世界中から調達ができるようなものは長期契約を実施しないなど、使い分けがなされている。

NGOとの関係においても、様々なNGOがあるだけに、信頼できる特定のNGOとの長期の関係の意義は大きい。特に今回取り上げた諸機関の中では、WFPとUNICEFが、現場に近い末端のサービス調達の相手方として非常に重要である。

次に、この分析視角の後半部分の電子化の側面に関してである。この点、国連システムは世界中から調達を行っており、調達の電子化を進めることで、国内行政以上に調達コストの削減や、潜在的供給者の参加による競争の促進とよりよい物資やサービスの調達が期待できる。また、現地調達を進めるにあたり、UNICEFについて述べたように本部と分権化された現地とのやり取りはより重要になってくる。迅速な調達を実現するためにも電子化は大きな効果を発揮する。

ただ、現時点では電子入札の実施にまでは至っていない。このためには、セキュリティ上の問題の克服などが課題である。また、国連システム全体としては、統一的なソフトウェアの導入はなされておらず、少なくとも近い将来の実現は現実的ではないようである。

もっとも、代行調達機関のIAPSOが他の機関からの注文を電子的にオンラインで受け、その後の調達状況も顧客がチェックできるようなUN-Web-Buyという電子システムを導入するなど、ある程度取引段階でも電子化が進められてきている。また、業者登録の共通化のためのUNCSD(現UNGM)という電子データベースが運用を開始し、顧客と機関の双方にメリットをもたらしている。電子化は、効率性の確保のみでなく、落札情報や案件情報の開示とそれへの多くのアクセスを容易にすることにより、透明性や公正性の確保にも寄与している。

第5の分析視角として、調達行政への政治からの影響の側面を挙げた。この点、90年代中

期から後期にかけての国連のように、アメリカなど先進国を中心とした加盟国のイニシアチブで調達改革がなされ、効率化に結びついたという例はある。

ただ、逆に政治的な影響が調達行政の効率的な運用を阻害する面も見られる。この国連での調達改革においても、最近では主に途上国からの受注増加要求の議論が強まってきた。先進国に有利に調達行政が実施されているのであれば問題であるが、そうではなく、むしろ質・量の両面で備わっている競争力以上の受注要求がなされているならば、効率的な調達の原則を歪める方向に作用する恐れがある。

無論、このような政治的影響の問題は途上国側だけではない。先進国も含めた PKO の派遣にあたっての Letters of Assist という一種の随意契約方式での国からの調達は、本来の制度の趣旨よりも拡大的に使用され、市場から調達を行う方が効率的である場合も見られるということである。ただこの点は、効率性の側面からではなく、PKO への加盟国の参加の確保など、PKO の実効性の面からの必要性や意義は別途実態に即した検討を要する。

また、WFP の現物供与(in-kind)に付随する調達のようにドナーが調達先について注文を付けることで、競争的で安価な調達が弱められる面もある。また、コペンハーゲンへの調達関連機関や組織の設置の場合など、効率性の考慮のみでなくかなり政治的な面があった。

このように、国連システムの調達行政では国の影響力が大きく、国との関係は非常に複雑である。ドナーである先進国の意向、数の多い途上国の双方の主張とも無視はできない。国内行政と同様、国際行政においても調達行政に他の政策目的が介在する余地は必ずある。課題は、それを全て排除するというのではなく、多様な政治的な影響のうち、どのようなものにどこまで配慮しつつ、いかに効率的な調達運営を維持し、バランスを保っていくかであるといえよう。

(結論)

以上の主たる分析結果を基に、国連システムの調達行政の現状と特質について、あえて短く表現するならば、「機関の分立性ゆえの国連システム全体としての強力な調整・政策立案機能の不在や、加盟国からの様々な政治的影響や圧力、現場と本部との距離などの問題を抱えながらも、機関間の共同調達や代行調達、個別機関内での中央調達機能の整備や調達改革、分権化や現地調達、直接発注取極め、長期契約、制限国際競争入札、企業に加えて NGO や国との協力、電子化など、効率的な調達を追求するための様々な試みがなされている」と結論付けることができよう。

平和と安全、緊急援助、開発問題など、様々な分野で国連システム諸機関へのニーズは大きい。しかし、それに対応するためのリソースは非常に限定的であり、不安定である。これに対処するため、基本的に 2 つの方向性がある。1 つは、加盟国などへの協力の働きかけによるリソースの確保である。もう 1 つが、リソースの有効な活用である。そのような意味で調達は、リソースの使途として人件費とならび大きな割合を占める。調達行政は、国内行政においてと同様、国際行政においてもその機関のパフォーマンスにも直結する、きわめて重要な行政執行の要素の 1 つと位置付けられる¹。

(国内行政における調達行政との比較)

今回、国連システムを例に国際行政の調達の現状と特質について検討した。その結果、効率的な調達の確保と政治的な影響の問題、入札方式などをめぐっての規則と裁量の問題、分

¹ ただし現実には、加盟国の協力を引き出し、リソースをより多く確保するために、調達行政において効率性以外の要素も踏まえて運用を行っていく必要もある。

権化や電子化の試みと課題、組織編制における集中と分散の視点など、2章で国内行政での調達において検討した観点と共通する事項も多いことが分かった。しかし逆に、調達における国内行政とは異なる国際行政の特質も指摘できる。今回の検討した範囲においてという限定は付くが、この点について以下に挙げる。

第1に、調達内容の相違がある。国内行政では、民生部門では道路やダム、港湾などのインフラ整備のための土木建設サービスが、軍事部門では兵器がそれぞれ主要な調達対象となっている。一方、国連システムでは、WFPの食糧、UNICEFの医薬品や学校教材等、PKOの資機材などの物資が主要な調達対象である。加えて、グローバルな範囲で活動することを反映して、輸送サービスが大きいのが国内とは異なる1つの特徴である。

第2に、距離の問題に関する相違がある。これは、国内の調達行政に比べて非常に大きな問題である。国連システムにおいては、調達された物資が使用されるフィールドは、僻地であったり、災害や戦災で混乱していたりする場合が多い。反面、通常物資は、フィールドから離れた場所で調達される。このため、第1の項目でも述べたロジスティクスが、国際機関のフィールド活動の要となってくる。また、(途上国からの要請と並んで)距離の問題を克服するため、現地調達や途上国からの調達の拡大が模索されてきた。この背景には、途上国における経済の発達のみならず、現地オフィスなどへの調達実施の権限の分権化が実現できたことが挙げられる。それは、電子化などにより現地と本部の調達部門がより密接につながり、また、現地からの直接発注取り決めなど調達手法が発達したことなどにより支えられている。

第3に、調達の相手先についての相違がある。国内行政では、近年ではWTO調達協定などにより変容しつつあるが、伝統的には地方政府であればその地域内、中央政府であればその国内からの調達が一般的であった。それに対し、国連システムでは調達先は全世界と非常に広範囲である。また、国内行政では、調達は民間企業から行うのが通常である。無論国連システムにおいても、それが一般的ではあるが、それに加えて、PKOでLetters of Assistを通して行う場合のように、国からの調達がある²。さらに、現場に近づくにつれNGOからのサービスの調達が増えてくる。また、国連システムにある調達を専門に実施するIAPSOやUNOPSなどの代行調達機関からの調達などもあり、調達の相手先には、国内行政以上の多様性がある。

第4に、優遇制度についての相違がある。国内行政では、調達先について域内企業や中小企業、環境物品に対する優遇がなされるケースが多い。これに対して、国連システムでは、途上国に対する優遇がなされている。ただそれは一般的に、落札価格や業者登録における優遇ではなく、セミナーなどの啓発活動の類に限られたものである。また、拠出金の規模に調達額が見合わない北欧諸国などの一部の先進国(UMDC: Underutilized-Major Donor Countries)に対する同様の優遇が、制度化されて実施されていた。ただし、中小企業や環境物品などへの優遇は、国内行政とは異なり必ずしも一般的ではない。

第5に、機関間の協力についての相違がある。国内行政においては、中央調達機関や調達の専門機関のない分権的な組織編制のもとでは、調達における機関間の協力は比較的弱い。しかし、同じく分権的な国連システムにおいては、調達行政の効率化のための機関間の自発的な協力が確認できた。具体的には、国連システム諸機関によるニューヨークでの the Task Force on Common Service の調達ワーキンググループの活動がある。共同調達は、発注側が規

² WFPのin-kind(現物供与)も、WFPの側から見れば国からの「現物調達」である。ただ、これは任意的拠出として無償で得られるものである。

模の経済を發揮し、効率的な調達を行うための有効な手法である。このワーキンググループ蓄積がなされている調達規模の大きい機関が分担しており、非常に実効力のある仕組みとなっている点は注目できる。また代行調達も、国連システムは分権的であるにもかかわらず IAPSO や UNOPS があるなど発達している。

第 6 に、調達手続きにおける制限性である。国内行政においても、制度上は一般競争入札だが、運用は制限競争入札であったり、随意契約が用いられるということはしばしばあることは事実である。ただ国連システムでは、業者登録に基づくリスト掲載企業への限定的な招請という運用が一般的であり、さらに国際一般競争入札の実施義務のある価格の下限が 8～10 万ドル程度とかなり高い。このように国連システム諸機関で制限競争が一般的な背景には国内行政とは異なる次のような要因がある。先ず、人道援助や PKO など緊急性のある調達では、制限競争がなじむ場合が多い。また、国内行政での調達に比べて履行確保がより困難なことから、信頼できる主体に入札を制限する必要がある。さらに、特に国際入札の場合、参加業者の国籍が多様であると、競争に制限を加えておいても談合などの問題は国内ほど発生する危険は少ない。

以上、国際行政の一環である国連システムにおける調達行政と国内行政における調達行政との相違を 6 項目にわたり述べた。ここで述べたことは、2 章で主に国内行政における議論や実務を素材として行った調達行政の分析では、正面から十分に認識できなかったことや、異なった形で捉えることができたもの、または重要性が極めて異なるものなどである。このように、国際行政における調達行政の検討は、国内行政に対しても、調達行政一般に対する豊かな視点を提供し、それまで所与のものとして認識されることの少なかった国内行政の特徴を逆に浮き立たせるものとして、一定の意義を持つといえよう。

(行政学の諸理論における含意)

以上が本稿の最終的な目的とした、国連システムを例にした国際行政における調達行政の現状と特質である。さて本稿の前半部分である 2 章は、それ以後の国連システムの調達行政の分析視角や分析にあたっての留意点を導くためのものであったが同時に、「序論」で述べたように主に行政学の側面からの調達行政それ自体の研究という目的もあった。この点に関しては詳しくは、2 章の 3 つの分析軸ごとの概要の部分や、2 章の小括などを参照されたい。ここでは、このような 2 章の部分の検討も含めた本稿全体の内容を、行政学の諸理論・諸側面から再度、若干の整理および意味付けを試みてみる。

第 1 に、ガバナンス論との関係である。「多様な主体の水平的ネットワークにおける、主体間の相互依存や相互作用を通して公的サービスの運営などが行われること」に特徴付けられるガバナンス³は、様々な行政の側面で見られるものであるが、調達行政はその典型的な 1 類型である。国内行政、特に日本の調達行政においては、契約法的には行政と業者側は対等であるにもかかわらず、実際には公共部門の需要が大きく、また、公共部門が契約以外の様々な行政権限を有しているゆえに、公共部門の側が優位に立つ不対等性(片務性)が見られるといわれる⁴。ただ、国際機関の場合は、企業に対する規制権限は有しておらず、さらに、例えば UNICEF が製薬業界の動向や特定の製薬会社の経営方針にその調達行政およびパフォー

³ この点につき、R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, Vol. 44, 1996, pp. 652-667(特に pp.658-660 など)参照。

⁴ 確井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995 年、9-10 頁。

マンスそのものが左右される⁵ように、両者の対等性はより強く、上のガバナンスの定義により合致しているように思われる。また調達行政においては、特に現場に近づくにつれて国内行政以上にサービスの調達先としてのNGOとの協力関係が強くなる。それゆえに国際行政における調達行政の分析は、「ガバメントからガバナンスへ」の変化が見られる国内行政に対しても示唆を導ける可能性がある。このガバナンス論との関係については、「今後の課題」としても再度提示し、論じることとする。

第2に、分権論・分散論との関連である。行政において分権の問題は、国内行政機関では中央省庁から地方公共団体へという観点から議論されている。逆に、国際行政機関の場合は、国連の場合はニューヨークの本部における、総会や安保理、事務局の諸活動に多くの注意が集中し、あまり議論はなされてこなかった。しかし現実には、今回取り上げた援助やPKOの活動において顕著なように、本部と現場は地理的にも国内行政に比べはるかに大きな距離があり、本部から現場への分権は現実には大きな課題である。この点、本稿での検討を通して、少なくとも調達行政の分野では、現場の調達権限の強化などの形で実現していることが分かった。その背景には、現地調達が可能な途上国での市場の発達や、電子化の推進などによる技術的課題の克服などが作用している。これにより輸送コストの削減が実現し、迅速な調達にも寄与がある。

第3に、行政の基本的なリソースとしての位置付けである。行政の基本的なリソースに関しては2章の冒頭でHoodを参照したように、財・情報・人・権限という捉え方がなされる。ここでは物・サービスの調達に関する行政は、財の支出面での管理、また、サービスの一部については人材管理の側面として捉えることはできる。ただ、基本的に財・情報・人・権限と物・サービスは密接に関連はあるが別個のものであり、本稿で取り上げたこの物・サービスの側面を既存の枠組みでどう扱われているか、扱いうるかを再検討してみる必要はある。

第4に、NPM論や規則と裁量の問題との関連がある。今回扱った限られた事例においても、規則による厳格な競争の確保を重視したもの(*make managers manage* : イギリスのCCTなど)と、逆に、現場の裁量を重視し、規則を緩和する方向のもの(*let managers manage* : 90年代中期からのアメリカや国連での改革など)の2つが確認できた。また、国際行政との関連に絞れば、NPMは「NPMを推進するOECDの官僚制自体には導入されていない」といわれる⁶。ただしそもそも、国際行政における実施や現状についての研究は国内行政ほどは進んでいない。この点に関し本稿では、規則によるのではなく結果指向の統制、顧客主義などのNPM的側面は、IAPSOやUNOPSなどの機関がそのような性格を強く有することが確認できた⁷。これは、国際機関へのNPMの適応可能性がどういう局面でありうるのかを考察するよい素材の1つである。

第5に、発展途上国の行政との関連も見られた。国際機関は、独自のプログラムのために調達活動を実施しているだけでなく、UNICEFやUNOPSの代行調達のように、途上国の依頼による途上国自身の予算による調達も行っている。これはいわば、途上国の行政機能の一端を担っているという見方もできる。なお、調達には巨額の資金が動くので、腐敗や癒着、

5 このような状況における調達行政の具体的な対応としては例えば、「都度調達と競争の重視から長期契約を通じた特定の相手方(パートナー)との安定的な関係の重視へ」という変化が見られた。

6 この点、Christopher Hood, "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm", *Public Policy and Administration*, Vol.10, No.2, 1995, p. 109.

7 無論、今回は調達行政という限られた分野からの、限られた機関についての分析であり、その他の主要な国際機関でどれほどなされているか、どのような側面でどの程度なされうる可能性があるか、については本稿においては回答が提示できておらず、別途の検討を要するところである。

汚職の発生源の主要な項目の1つである⁸。この点を踏まえると、国の行政機関と比べ国内の政治からより中立的な国際機関が調達を実施することは、効率的な調達に一定の寄与があるものと思われる。またIAPSOのように、調達制度の改革をコンサルティングとして支援する点も興味深い⁹。

以上が、行政学の諸理論・諸側面からの本稿の若干の整理および意味付けである。次に、今後の課題に移る前に、日本の援助・国際機関に関する研究と外交実務および、日本の行政学・調達実務の2つの政策領域に対する、本稿で行った検討を通しての若干の示唆をそれぞれ3点ずつ挙げておく。

(補論：日本の2つの政策領域に対する含意)

先ず日本の援助・国際機関に関する研究と外交実務への含意として、以下の3点を挙げる。第1に、国際機関に対する政策分野の1つとしての、調達政策についての認識の喚起である。日本は国際機関に対して世界でも最大級の支援を行っている。その財政の使途として大きい調達行政においては、人事行政同様に政治性や加盟国の利益追求の動きが見られた。例えば、PKOにおける国からの調達に際し用いられる Letters of Assist の制度の運用や、WFPにおける現物抛出(in-kind)とそれに関連する調達の運用などである。これらも含め、国際機関の調達行政の効率的な運用につき留意する意義は、多大の税金が投入されている日本にとっては特に大きいといえよう。このような財政を抛出する際、その使途としての「調達」のプロセスについて認識することの重要性は、国際機関に対してのみならず、湾岸戦争、フセイン政権崩壊後のイラク統治、アフガニスタンなど、様々な形で資金を抛出する際にも求められる点であろう。

第2に、日本自身の援助の実施への寄与である。今回検討した国連システムの調達行政は、例えば UNOPS の日本プログラムにおける代行調達のように、ある面では日本の援助実施プロセスの一部という側面もある。UNOPS のみならず、WFP なども日本の援助活動の代行の役割を果たしている。ゆえに、国際機関への資金抛出の段階のみならず、その後の援助実施の段階への調達行政の側面を通じたアプローチは、日本の開発援助研究の各論としても意義があろう。なお、日本の援助実施にあたって、JICA や JBIC または日本企業などの利用と、国際機関の利用の選択・判断はどのように行われているか、それにどれだけ妥当性があるのかは興味深い。それは、「顔の見える援助」や外交的な考慮を重視するか、最終受益者への恩恵や効率的な援助の実施を重視するか、など判断基準のウエート付けによって変化する可能性もある。

第3に、調達行政の有する経済的利益の側面である。日本は多くの国際機関への大口のドナー国である。それゆえに人事の分野では、それに見合うだけの職員の雇用に積極的に動いており、例えば外務省は「国際機関人事センター」という部局も設置している。しかし反面、人事と並び財政の使途として非常に大きい物・サービスの調達については、必ずしも十分な対応がなされていない¹⁰。ただ調達行政も、調達関連機関の誘致から個別の調達の実施に至

⁸ 発展途上国の行政を、不正・腐敗の問題、開発援助および開発行政などの観点から論じているものに、橋本卓「開発行政学」、西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学(第1巻) 行政の発展』有斐閣、1994年(その中で特に211-216頁の部分)がある。

⁹ ただそれは世界銀行がより大規模に実施しているところであり、その検討は今後の課題である。

¹⁰ その要因としては、日本は、人事の面ほど競争力が弱くないとか、受注確保の努力をすることへの外交的なメリットが人事の面ほど強くないとか、様々考えられる。

るまで、途上国のみならず北欧諸国など先進国も含めて加盟国による綱引きがなされているのが現状である。また、十分な情報の普及と開放的な入札手続によって調達が行なわれているわけでもない。ゆえに人事同様、調達においても政府による日本企業・NGOへのより一層のサポートがありうると思われる¹¹。この点は、単に日本の経済的利益という観点だけではなく、金と人と共に、物・サービスの面での国際機関の活動への寄与として積極的に捉えることもできよう。

次に、日本の行政学・調達行政実務への含意として次の3点を挙げる。第1に基本的な事項として、行政分野における調達行政の重要性を挙げる。日本においては、中央調達の機能の未発達もあり、調達については建設、防衛、用度など個別の分野や、PFI、グリーン調達、WTO調達協定など個別の手法・論点に関する議論や対応が主であり、様々な分野や手法を調達行政という視点から十分に包括的に捉えられていない。しかし、今回検討したように、アメリカや国連では調達行政そのものを行政分野として明示的に認識し、それ自体が行政改革の一環として正面から取り上げられ、対処されてもきた。物・サービスの調達が、人件費と並び支出の多くの割合を占めることから、また、行政のパフォーマンスと直結する面が大きいことから、日本の財政状況の厳しさに鑑みると、調達行政への組織的、理論的対応は非常に重要であろう¹²。

第2に規則と裁量の問題である。この問題については2章の総論や行政改革の項目で扱ったが、日本においては随意契約や指名競争入札などにおける調達プロセスでの担当官の裁量がネガティブに捉えられ、一般競争入札の拡大と徹底を求める主張が多いようである。しかし、今回調査を行ったアメリカ連邦政府、イギリス、国連システムの近年の動向においては、規則や競争の重視から裁量の重視へのシフトが確認された。具体的には、アメリカではクリントン政権期の調達改革での手続きの合理化と現場の裁量の拡大、イギリスではCCTからベストバリューへの変革、国連システムでは、国連本体の調達改革の一環としての財務規則と財務ルールの改正などが見られた¹³。無論、それぞれの調達制度の実情や、置かれた環境の相違には十分な留意が必要である¹⁴。また、裁量の拡大の前提としては、有能な調達官の存在や不正を防ぐモニタリング機能の充実などの措置も欠かせない。このような必要条件の確認と現状の把握も含めて、日本についてもこの点、別途慎重な検討が必要である。ただ、今回とり挙げた調査対象において一般競争入札の強化とはまた違った方向の可能性が認識できた点は興味深い。

¹¹ この点、外国での日本企業の活動にはJETROや在外日本領事館によるサポートがなされている。ただし、ここで述べている趣旨は、国際機関の効率的な調達を阻害するような圧力をかけることを念頭に述べているわけではない。

¹² なお、日本の行政の構造改革において地方分権の問題は非常に大きい。これは限られた財政リソースの国・地方間の配分のあり方の見直しという側面も有する。この点、調達行政の観点からは、利害対立の激しい配分論とはまた別個に、「国・地方双方を含めた公共セクター全体として、いかに効率的な調達の実施が確保できる制度設計がなされるか」、という点も重要であるといえよう。その意味では、自治体内部、中央省庁内部での個別の調達改革の努力のみならず、自治体間、また国と地方の間の垣根を越えて、調達政策と実施の両面での公共セクターの各主体の相互協力の余地は大きいと思われる。

¹³ 無論、その程度はイギリスのように激しいものから、国連システムのようにそうでないものまで様々である。また、各々の調達環境の出発点の相違にも留意する必要がある。

¹⁴ この点、伝統的にアメリカは連邦調達規則(FAR)の下、非常に規則が強力で裁量は限定的であった。逆に国連システムでは、供給者候補のリスト登録や落札者決定における裁量が従来から比較的大きかった。

第3に具体的な調達行政技術の面での示唆である。アメリカの調達行政改革の中で取り上げた調達担当官のクレジットカードの使用や、政府仕様の削減、商業製品の購入拡大による経費削減効果などのように、既によく議論がなされているPFIやCCT以外にも様々な興味深い試みがなされていることが分かった。また、日本と同様に分散型調達制度をとる国連システムでは、機関の垣根を超えた共同調達の制度や、代行調達機関の活動が見られた。さらに、UNICEFのワクチンなど安定的な供給が必要なものについては長期契約を用いる工夫も確認できた¹⁵。日本における導入の是非も含め、より踏み込んだ検討は有益であろう。

(今後の課題)

最後に今後の課題を述べる。無論、課題自体は様々あるが、ここでは基本的な事項を3点に絞って提示する。

第1に、前半部分の「国内行政の側面を含めた調達行政の検討」(2章が該当)に関連しては、調達の理論的枠組みに関する踏み込んだ考察を行うことである。そのための素材として、本稿では主にアメリカ連邦政府を中心に分析したが、今後はそれと共に、日本の調達についても扱っていききたい。日本においては、実務ではPFIやベストバリュー、行政学ではCCTやベストバリューなど、調達に関しては主にイギリスの手法が取り上げられている。ただ、アメリカの調達制度も中央調達組織や統一調達規則(Federal Acquisition Regulation)やA-76をはじめかなり整備されており、それらからいかに有用な調達に関する理論を引き出せるかという点に注意を払いつつ進めていきたい。また、日本の調達においては、実務では、建設、防衛、官庁用度など個別の調達分野ごとに対応や議論が分かれ、行政学からは道路を含めた公共事業に議論が比較的限定されがちである。それは無論、規模や国民の注目度からも、その重要性が大きいゆえのことである。ただ、今回提示した「調達行政」という比較的包括的な視点から議論を行うことにより、既存研究とは異なる貢献がいささかでもできればと考える。そのためには、日本の個別の調達分野にも適用可能な、一般的な調達理論の構築の試みは重要な作業である。

第2に、後半部分の「国連システムの調達行政の分析」(3章以下)の点からは、本稿で扱った諸機関以外に、世界銀行およびUNHCR(国連難民高等弁務官事務所)を分析する必要がある。先ずUNHCRについては、フィールドでの難民に対する支援サービスに関して、正規職員の派遣や採用による以外に、かなりの部分は組織外部からの調達によって賄われている。無論、その主要な供給元(調達行政の相手方)は各種NGOである。このような意味で、UNHCRの活動にとっても、調達行政は不可欠のプロセスである。次に、世界銀行である。世界銀行は、本稿で焦点を当てたような、機関自身が物資・サービスを調達することを主たる任務としている機関ではない。しかし世界銀行は国連システムの一部であり、その財政の運営規模からも分析の対象として無視できない重要性を持つ。また、加盟国への融資を通じた貸付協定や調達のガイドラインの適用などを通して、世界銀行の融資の下で加盟国が行う調達に対し、世界銀行の調達行政は非常に大きなインパクトを持つ。さらにより直接的に、途上国の調達制度を改革する活動も行われている。これらは、途上国の調達行政の分析にもつながる重要な国際機関の活動である。このようにかなり性質が異なる世界銀行の分析においては、本稿で

¹⁵ 日本では、長期契約は単年度主義の制約が厳格に適用されており、国庫債務負担行為など以外は、電気、ガス、水、電気通信など予決令102条の2に限定列挙されているものに年度を越えた供給契約の種類は止まっている。これには雑誌の購読契約さえ見当たらない。確井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995年、216-217頁。

示した分析枠組みとは別のものを用いる必要があるかもしれない¹⁶。

第3に、前半の国内行政、後半の国際行政それぞれの調達行政を別々に扱うのではなく、両者の共通点、相違点を詳しく検討していく必要がある。調達行政が、基本的な行政のあり方の変化である「ガバメントからガバナンスへ¹⁷」という現象と直結する重要性を有することは、国内、国際を問わない。「ガバメントからガバナンスへ」の変化は一般的に、行政の内部リソースの減少が起こるにつれて顕著になる傾向がある。そうなれば一層外部リソースに依存せざるをえなくなる面があり、その調達方法次第で機能としての行政のパフォーマンスは大きく変わりうる。ゆえにこの点は、行政一般にとって長期的にも非常に重要な主要な問題であると思われる。国際行政では、国内行政に比べて財源が少なく、さらに行政ニーズに大きな変動がある部分が大きいため、従来から行政組織内部に多くのリソースを保有するのではなく、むしろそれを、国家に加えて、特にNGOと企業など、外部主体に大きく依存してきた¹⁸。ゆえに、国際行政における調達行政を考察することは、ひいては、「ガバメントからガバナンスへ」の移行が進行している国内行政への示唆も得られる可能性がある。ただその際に、国内行政と国際行政の差異には十分留意して進めていく必要がある。調達行政という限定された一分野からではあるが、このような意味において、国際行政の行政学における位置付けを考えていきたい¹⁹。

¹⁶ なお、3-2で触れたように、トラストファンドの実施主体となった場合など、直接世界銀行が調達を行う類型もある。

¹⁷ ここで意図する具体的な意味内容は、「公共サービスの提供主体としては、行政機関に限らず、企業、NPOなどがあり、規制緩和・民間委託・民営化・エイジェンシー化等を通して、後者(企業、NPOなど)の役割は増大している。そしてそれにともない、政府の役割は、政策目的の確実な実現を目指して公共サービス・ネットワークを形成しこれを維持管理することに変わっている」というものである。西尾勝『行政学(新版)』有斐閣、2001年、250頁。

¹⁸ 行政の側から見た、企業とNGOの扱いの差異がどれだけあるのかは興味深い点である。調達の実施においても、両者を同様に扱うのか、NGOは営利性が薄いとして優遇するのかなどである。

¹⁹ 「国際行政と国内行政の類似性と異質性の発見、およびその統合化の可能性への探求」は、基本的な課題として従来から指摘されてきたものであり、城山英明『国際行政の構造』東京大学出版会、1997年において、近年実際に分析がなされ始めたものである。(なお、「」内は、辻清明「国際行政学への一試論—国際公務員制の場合—」、国際基督教大学『社会科学ジャーナル』15号、1977年、33頁による。)

11：参考文献および引用インタビュー・問い合わせ一覧

11-1：参考文献

- Sue Arrowsmith, *Regulating Public Procurement* (Kluwer Law International, 2000).
- Dennis Dijkzeul, *Reforming for Results in the UN System: A Study of UNOPS* (St. Martin's Press, 2000).
- Andrew Erridge and Jonathan Greer, “Partnerships and Public Procurement: Building Social Capital through Supply Relations”, *Public Administration*, Vol.80, No.3, 2002.
- Russell Forbes, *Governmental purchasing* (N.Y.: Harper, 1929).
- 福田菊『国連とPKO』東信堂、1992年
- 福田耕治『国際行政学—国際公益と国際公共政策』有斐閣、2003年
- GAO, *Procurement Reform: Implementation of the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994*, (GAO/T-NSIAD/AIMD-95-190) 1995.
- GAO, *Procurement Reform: Competition and Notice Under the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994*, (GAO/T-OGC-95-26) 1995.
- GAO, *Acquisition Reform: Purchase Card Use Cuts Procurement Costs, Improves Efficiency*, (GAO/NSIAD-96-138) 1996.
- GAO, *U.N. Peacekeeping Issues Related to Effectiveness, Cost, and Reform* (Statement of Harold J. Johnson, Associate Director, International Relations and Trade Issues, National Security and International Affairs Division), (GAO/NSIAD-97-139) 1997.
- GAO, *Acquisition Reform: Implementation of Key Aspects of the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994*, (GAO/NSIAD-98-81) 1998.
- GAO, *Competitive Contracting: The Understandability of FAIR Act Inventories Was Limited*, (GAO/T-GGD-98-146) 1998.
- GAO, *OMB Circular A-76: Oversight and Implementation Issues*, (GAO/T-GGD-98-146) 1998.
- GAO, *Procurement Reform: How Selected Countries Perform Certain GSA Activities*, (GAO/GGD-99-109) 1999.
- GAO, *National Laboratories: DOE Needs to Assess the Impact of Using Performance-Based Contracts*, (GAO/RCED-99-141) 1999.
- GAO, *Competitive Sourcing Lessons Learned System Could Enhance A-76 Study Process*, (GAO/NSIAD-99-152) 1999.
- GAO, *United Nations Progress of Procurement Reforms* (Report to the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives), (GAO/NSIAD-99-71) 1999.
- GAO, *Federal Acquisition: Trends, Reforms, and Challenges*, (GAO/T-OCG-00-7) 2000.
- GAO, *Competitive Contracting: Preliminary Issues Regarding FAIR Act Implementation*, (GAO/T-GGD-00-34) 2000.
- GAO, *Foreign Assistance Sustained Efforts Needed to Help Southern Africa Recover from Food Crisis*, (GAO-03-644) 2003.
- GSA, *2004 GSA Budget Congressional Justification*, 2004.
- Al Gore, *The Gore Report: From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (Report of the NPR, 1993).
- Philip Gosling, *The Effects of Compulsory Competitive Tendering and European Law on Local Authorities* (Hague, London and Boston: Kluwer Law International, 2001).

- Damian Grimshaw, Steve Vincent and Hugh Willmott, “Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services”, *Public Administration*, Vol.80, No.3, 2002.
- Helen L. Guyatt, Marinus H. Gotink, Sam A. Ochola and Robert W. Snow, “Free Bednets to Pregnant Women through Antenatal Clinics in Kenya: A Cheap Simple and Equitable Approach to Delivery”, *Tropical Medicine and International Health*, Vol.7, No.5, 2002.
- 外務省総合外交政策局国際社会協力部編『国際機関総覧』2002年版、日本国際問題研究所、2002年
- 行政管理研究センター、総務省行政評価局監修『行政上の諸問題—平成14年度版—(行政評価年報)』(財)行政管理研究センター、2002年
- Christopher Hood, *The Tools of Government* (Macmillan Press, 1983).
- Christopher Hood, *Administrative Analysis: an Introduction to Rules, Enforcement, and Organizations* (Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books and New York: St. Martin’s Press, 1986).
- Christopher Hood, “Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, Vol.69, 1991.
- Christopher Hood and Michael Jackson, *Administrative Argument* (Dartmouth Pub Co, 1991).
- Christopher Hood, “Contemporary Public Management: A New Global Paradigm”, *Public Policy and Administration*, Vol.10, No.2, 1995.
- クリストファー・フッド著、森田朗訳『行政活動の理論』岩波書店、2000年
- The Hoover Commission, *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government* (New York, 1949).
- Robert R. Hunja, “The UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services and its Impact on Procurement Reform”, Sue Arrowsmith and Arwel Davies eds., *Public Procurement: Global Revolution* (London: Kluwer Law International, 1998).
- 橋本卓「開発行政学」、西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学〈第1巻〉行政の発展』有斐閣、1994年
- 日高昇治「海外における官民競争」、本間正明監修・著、市場化テスト研究会著『概説市場化テスト—官民競争時代の到来』NTT出版、2005年
- IAPSO, *Field Motor Vehicles —UN Standard Motor Vehicles Other Motor Vehicles 1997-1999 — Revised Edition Valid until September 1999*, 1997.
- IAPSO, *IAPSO Review 2001*, 2002.
- IAPSO, *Annual Statistical Report 2000*, 2001.
- IAPSO, *UN System General Business Guide*, 2000.
- IAPSO, *Doing Business with the UN System*, 1998.
- Kamil Idris and Michael Bartolo, *A Better United Nations for The New Millennium: the United Nations System: How It Is Now and How It Should Be in the Future* (Hague, Boston: Kluwer Law International, 2000).
- 猪俣忠徳「国連平和維持活動留保基金の設立と機能について—平和維持財政制度の再構築にむけて—」神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』8巻2号、2000年
- 猪俣忠徳「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—」神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』8巻3号、2001年
- 猪俣忠徳「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—」、神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』9巻2号、2001年
- 今村都南雄編著『公共サービスと民間委託』敬文堂、1997年
- 金井利之「財政調整の行政学(五・完)」、『国家学会雑誌』109巻9・10号、1996年
- 金井利之『財政調整の一般理論』東京大学出版会、1999年

- 金本良嗣「公共調達」、貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム：制度設計の構想』東京大学出版会、1994年
- 金本良嗣編『日本の建設産業』日本経済新聞社、1999年
- 川端清隆・持田繁『PKO 新時代：国連安保理からの証言』岩波書店、1997年
- 楠茂樹「欧米公共調達制度における契約者選定過程—競争性と適正化—」、京都産業大学法学会『産大法学』37巻4号、2004年
- 公正取引委員会「公共調達と競争政策に関する研究会報告書」2003年
- Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, “The Past as Prologue: The United States and the Future of the UN System”, Chadwick F. Alger, Gene M. Lyons, and John E. Trent eds., *The United Nations System: the Policies of Member States* (United Nations University Press, 1995).
- Steven Kelman, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Public Performance* (AEI Press, 1990).
- Steven Kelman, *Implementing Federal Procurement Reform* (a paper prepared for the Innovations in American Government Program at Harvard University John F. Kennedy School of Government, 1998).
- Steven Kelman, “Silence of Protester’s Bark Signals New Era”, *Federal Computer Week* (February 22, 1999).
- Steven Kelman, “Contracting”, Lester M. Salamon and Odus V. Elliott eds., *The Tools of Government* (Oxford University Press, 2002).
- Donald F. Kettl, *Reinventing Government?: Appraising the National Performance Review* (Washington, D.C.: Center for Public Management, Brookings Institution, 1994).
- Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (The Brookings Institution, 1994).
- Donald F. Kettl, “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.16, No.3, 1997.
- Donald F. Kettl, *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card* (Washington, D.C.: Center for Public Management, Brookings Institution, 1998).
- W. Noel Keyes, *Government Contracts under the Federal Acquisition Regulation* (West Information Pub., 1997).
- W. Noel Keyes, *Government Contracts in a Nutshell* (West Information Pub. 2000).
- 喜多見富太郎「地方自治体における市場化テスト導入の可能性と課題」、本間正明監修・著、市場化テスト研究会著『概説市場化テスト—官民競争時代の到来』NTT出版、2005年
- 小村武『予算と財政法』新日本法規、2000年
- 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1991年
- 環境省編『環境白書：広がれ環境のわざと心』平成16年版、ぎょうせい、2004年
- David W. Leebron, “Lying Down with Procrustes: an Analysis of Harmonization Claims”, Jagdish N. Bhagwati and Robert E. Hudec eds., *Fair Trade and Harmonization*, Vol.1 (The MIT Press, 1996).
- Clifford McCue and Gerasimos Gianakis, “Public Purchasing: Who’s Minding the Store”, *Journal of Public Procurement*, Vol.1, No.1, 2001.
- William Muraskin, *The Politics of International Health: The Children’s Vaccine Initiative and the Struggle to Develop Vaccines for the Third World* (State University of New York Press, 1998).
- 南博方・大橋真由美「政府調達苦情処理制度の仕組み—新しく改正された手続きを踏まえて」『ジュリスト』1174号、有斐閣、2000年
- 森田朗「法治行政と裁量行為」、西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学〈第6巻〉市民と行政』

- 有斐閣、1995年
- 松村劭『国際平和維持活動: PKOのためのマニュアル』ダイヤモンド社、1992年
- 村松岐夫『行政学教科書』有斐閣、1999年
- 武藤博己「イギリス地方自治の動向—財政改革と競争入札制の導入を中心に—」、『季刊行政管理研究』56号、1991年
- 武藤博己『入札改革: 談合社会を変える』岩波書店、2003年
- 中川淳司「経済規制の国際的調和 総論」、東京大学社会科学研究所『社会科学研究』53巻4号、2002年
- 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年
- 西尾勝『行政学(新版)』有斐閣、2001年
- 日本行政学会編『日本の行政裁量: 構造と機能』(年報行政研究18)、ぎょうせい、1984年
- 大塚直『環境法』有斐閣、2002年
- 大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント—理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年
- 大住荘四郎『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社、2002年
- 大阪府総務サービスセンター編『大阪府庁の総務事務改革』東京リーガルマインド、2004年
- David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Penguin, USA, 1993).
- Nana K. Poku, “Global Pandemics: HIV/AIDS”, David Held and Anthony McGrew eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance* (Polity Press, 2002).
- R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, Vol. 44, 1996.
- R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press, 1997).
- 筈京子「行政執行活動の効率化—英国保守党政権の組織改革—」、『季刊行政管理研究』78号、1997年
- J.A. Salter, *Allied Shipping Control: an Experiment in International Administration* (Oxford: Clarendon Press, 1921).
- J.A. Salter, “From Combined War Agencies to International Administration”, *Public Administration Review*, Vol.4, No.1, 1944.
- Steven Schooner, “Pondering the Decline of Federal Government Contract Litigation in the United States”, *Public Procurement Law Review*, No.5, 1999.
- Steven Schooner, *Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law* (Public Law and Legal Theory Working Paper No. 37, George Washington University, 2002).
- D. John Shaw, *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid* (Palgrave, 2001).
- Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration* (Transaction Pub, 1991).
- Hisako Shimura, “The Role of the UN Secretariat in Organizing Peacekeeping”, in Ramesh Thakur and Albrecht Schnabel eds., *United Nations Peacekeeping Operations —Ad Hoc Missions, Permanent Engagement—* (United Nations University Press, 2001).
- SIDA, *UNICEF Swedish Strategy Framework for 2002-2005*, 2001.
- 志村尚子「変容するPKO」、『外交フォーラム』152号、2001年
- 篠田英朗『平和構築と法の支配』創文社、2004年
- シン・サムチョル「政府調達分野における国際的な新秩序の形成・3・完」、『貿易と関税』1996

- 年 11 月号、1996 年
- シン・サムチョル『WTO 時代の政府調達協定』JETRO、1997 年
- 新藤宗幸「強制競争入札制度と地方政府改革構想」、『立教法学』42 号、1995 年
- 城山英明『国際行政の構造』東京大学出版会、1997 年
- 城山英明「国際行政」、渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガバナンス』東京大学出版会、2001 年
- 城山英明「国連財政システムの現状と課題—多様な適応とマネジメント改革の試み」、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』国際書院、2002 年
- 城山英明「WTO 政府調達協定の地方政府に対するインパクト」、山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、2003 年
- 坂根徹「学界展望<行政学> Kamil Idris and Michael Bartolo, *A Better United Nations for the New Millennium: the United Nations System: How It Is Now and How It Should Be in the Future*」、『国家学会雑誌』117 巻 7-8 号、2004 年
- 神余隆博『国際平和協力入門』有斐閣、1995 年
- 田所昌幸『国連財政—予算から見た国連の実像—』有斐閣、1996 年
- 田所昌幸・城山英明編『国際機関と日本』日本経済評論社、2004 年
- Ross B. Talbot, *The Four World Food Agencies in Rome: FAO, WFP, WFC, IFAD* (Iowa State University Press, 1990).
- 田辺国昭「民営化・民間委託・規制緩和」、西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学 (第 5 巻) 業務の執行』有斐閣、1994 年
- 田邊朋行・鈴木達治朗・城山英明「内部告発者保護制度と企業コンプライアンス活動との相互作用」、社会技術研究所『社会技術研究論文集』1 巻、2003 年
- 田邊朋行・北村喜宣「米国連邦環境・原子力規制における内部告発制度の意義及び課題—わが国への政策的含意を求めて—」、環境法政策学会編『総括 環境基本法の 10 年』商事法務、2004 年
- 辻清明「国際行政学への一試論—国際公務員制の場合—」、国際基督教大学『社会科学ジャーナル』15 号、1977 年
- Khi V. Thai, “Public Procurement Re-examined”, *Journal of Public Procurement*, Vol.1, No.1, 2001.
- United Nations, *Practices and Procedures Aimed at a More Equitable Geographical Distribution of Sources of Procurement for Technical Co-Operation Projects: Note / by the Secretary-General*, (A/44/646) 1989.
- United Nations, *Practices and Procedures Aimed at a More Equitable Geographical Distribution of Sources of Procurement for Technical Co-Operation Projects: Note / by the Secretary-General*, (A/45/648) 1990.
- United Nations, *The Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: Report of the Secretary-General*, (A/C.5/50/13) 1995.
- United Nations, *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Progress in the Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: Report of the Secretary-General*, (A/C.5/49/67) 1995.
- United Nations, *National Execution of Projects: Note / by the Secretary-General*, (A/50/113/Add.1) 1995.
- United Nations, *Report of the Secretary-General on the Activities of the Office of Internal Oversight Services : Note / by the Secretary-General*, (A/50/459) 1995.
- United Nations, *Financial Reports and Audited Financial Statements, and Reports of the Board of*

Auditors : Resolutions / Adopted by the General Assembly, (A/RES/49/216C) 1995.

United Nations, *Procurement Reform: 4th Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, (A/51/7/Add.3) 1996.*

United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General, (A/C.5/51/9) 1996.*

United Nations, *Accountability, Management Improvement and Oversight in the United Nations System : Note / by the Secretary-General, (A/50/503/Add.2) 1996.*

United Nations, *The Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: 14th Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, (A/50/7/Add.13) 1996.*

United Nations, *The Implementation of Procurement Reform in the United Nations Secretariat: Report of the Secretary-General, (A/C.5/50/13/Rev.1) 1996.*

United Nations, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Report of the Secretary-General, (A/51/950) 1997.*

United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General, (A/53/271) 1998.*

United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General, (A/53/271/Add.1) 1998.*

United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General: Corrigendum, (A/53/271/Corr.1) 1998.*

United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General, (A/53/271) 1998.*

United Nations, *Inquiry into Allegations of Insufficient Use of Expertise in Procurement Planning of Aviation Services in Peacekeeping Missions: Note, (A/52/1010) 1998.*

United Nations, *Transmitting Report of the Office of Internal Oversight Services, on the Audits of the Procurement Process at the United Nations Angola Verification Mission: by the Secretary-General, (A/52/881) 1998.*

United Nations, *Transmitting Report of the Office of Internal Oversight Services on the Review of the Implementation of Procurement Reform, (A/52/813) 1998.*

United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General, (A/53/271/Add.1) 1998.*

United Nations, *Procurement Reform: Resolution / Adopted by the General Assembly, (A/RES/54/14) 1999.*

United Nations, *Office of Internal Oversight Services on the Investigation into the \$6.9 Million Procurement of Quartering Area Goods in the United Nations Angola Verification Mission: Note / By the Secretary-General, (A/54/548) 1999.*

United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General, (A/55/127) 2000.*

United Nations, *Measures Taken to Improve Procurement Activities in the Field: Report of the Secretary-General, (A/54/866) 2000.*

United Nations, *Common Services: Report of the Secretary-General, (A/55/461) 2000.*

United Nations, *Identical Letters Dated 2000/08/21 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council, (A/55/305) and (S/2000/809) 2000.*

United Nations, *Procurement Reform: Resolution / Adopted by the General Assembly, (A/RES/55/247) 2001.*

United Nations, *Procurement Reform: Draft Resolution / Submitted by the Chairman Following Informal Consultations, (A/C.5/55/L.50) 2001.*

United Nations, *Follow-Up Audit of the Implementation of Procurement Reform: Note / by the Secretary-General, (A/55/746) 2001.*

United Nations, *Summary Record of the 47th Meeting: 5th Committee, Held at Headquarters, New*

York, on Friday, 16 March 2001, General Assembly, 55th Session, (A/C.5/55/SR.47) 2001.

United Nations, *Report of the High-Level Committee on Management on its 1st Regular Session of 2000, United Nations Headquarters, 11 and 12 December 2000*, (ACC/2000/24) 2001.

United Nations, *Summary Record of the 47th Meeting: 5th Committee, Held at Headquarters, New York, on Friday, 16 March 2001, General Assembly, 55th Session*, (A/C.5/55/SR.47) 2001.

United Nations, *Summary Record of the 13th Meeting : 5th Committee, Held at Headquarters, New York, on Monday, 16 October 2000, General Assembly, 55th session*, (A/C.5/55/SR.13) 2001.

United Nations, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects: Programme Budget Implications of Draft Resolution A/C.4/55/L.23: Statement: Addendum/ Submitted by the Secretary-General in Accordance With Rule 153 of the Rules of Procedure of the General Assembly*, (A/C.5/55/46/Add.1) 2001

United Nations, *Procurement Reform: Outsourcing Practices: Proposed Measures to Improve the Profitability of Commercial Activities of the United Nations: 2nd Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions*, (A/57/7/Add.1) 2002.

United Nations, *Procurement Reform: Report of the Secretary-General*, (A/57/187) 2002.

United Nations, *Proposed Revisions to the Financial Regulations of the United Nations: Report of the Secretary-General*, (A/57/396) 2002.

United Nations, *Annual Overview Report of the United Nations System Chief Executives Board for Coordination for 2001*, (E/2002/55) 2002.

United Nations, *Conclusions of the 4th Session of the High-Level Committee on Management, Geneva, 7 and 8 October 2002*, (CEB/2002/5) 2002.

United Nations, *Report of the High-Level Committee on Management on Its 2nd Session*, (ACC/2001/12) 2002.

United Nations, *How to Do Business with the United Nations Procurement Division*, 2002.

United Nations, *Report of the Office of Internal Oversight Services on the Procurement of Goods and Services through Letters of Assist: Note*, (A/57/718) 2003.

United Nations, *Summary Record of the 8th Meeting: 5th Committee, Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 15 October 2002, General Assembly, 57th Session*, (A/C.5/57/SR.8) 2003.

United Nations, *Procurement Reform: Resolution*, (A/RES/57/279) 2003.

United Nations, *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Report of the 5th Committee: General Assembly, 58th Session*, (A/58/571) 2003.

United Nations, *Financial Regulations and Rules of the United Nations*, (ST/SGB/2003/7) 2003.

United Nations, *Status of Conventions and Model Laws: Note by the UNCITRAL Secretariat*, (A/CN.9/537), 2003.

UNDP, *Activities of the Inter-Agency Procurement Services Office: Report of the Administrator: United Nations Development Programme*, (DP/1996/7) 1995.

UNDP, *Activities of the Inter-Agency Procurement Service Office: Report of the Administrator*, (DP/1996/31) 1995.

UNDP, *Procurement from Developing Countries: Report of the Administrator*, (DP/1995/55) 1995.

UNDP, *Activities of the UNDP Inter-Agency Procurement Services Office: Report of the Administrator*, (DP/1998/30) 1998.

UNDP, *Report of the Inter-Agency Procurement Services Office*, (DP/2000/33) 2000.

UNDP, *Annual Report of the Executive Director on the Activities of the United Nations Office for Project Services*, (DP/2002/19) 2002.

- UNDP, *Report of the Inter-Agency Procurement Services Office for the Biennium 2000-2001*, (DP/2002/31) 2002.
- UNDP, *Annual Statistical Report 2001: Procurement of Goods and Services, International Project Personnel, UNV Volunteers, and Fellowships*, (DP/2002/32) 2002.
- UNICEF, *UNIPAC 30 Years 1962-1992*, 1992.
- UNICEF, *Supply Operation*, (E/ICEF/1993/4) 1993.
- UNICEF, *The UNICEF Supply Function – an Overview and Analysis of Ten-Year Trends –*, 1994.
- UNICEF, *Report of the Executive Board of the Work of its 2nd Regular Session of 1995*, (E/ICEF/1995/9 (PART II)) 1995.
- UNICEF, *Report of the Executive Board of the Work of its Annual Session of 1995*, (E/ICEF/1995/9 (PART III)) 1995.
- UNICEF, *Report of the Executive Director*, (E/ICEF/1996/10(Part I)) 1996.
- UNICEF, *Report of the Executive Board of the Work of its 1st Regular Session of 1996*, (E/ICEF/1996/12 (PART I)) 1996.
- UNICEF, *Annual Report 1995*, 1996.
- UNICEF, *Extension of Cooperation with Rotary International for Polio Eradication and Extension of the Vaccine Independence Initiative*, (E/ICEF/2000/P/L.47) 2000.
- UNICEF, *Supply Division Annual Report 2000*, 2000.
- UNICEF, *Supply Division Annual Report 2001*, 2001.
- UNICEF, *Vaccine Security: Ensuring a Sustained Uninterrupted Supply of Affordable Vaccines*, (E/ICEF/2002/6) 2002.
- UNICEF, *Activities of the Joint Inspection Unit of Relevance to the United Nations Children's Fund*, (E/ICEF/2002/5) 2002.
- UNICEF, *Review of the UNICEF Supply Function in the Context of the Medium-term Strategic Plan*, (E/ICEF/2003/7) 2003.
- UNICEF, *UNICEF Book G: the Supply Manual* (Chapter7) (2003 last revision) 2003.
- UNOPS, *Tools for Development*, 1997.
- UNOPS, *Procurement Services: Transparency and Value*, 2002.
- UNOPS, *United Nations Office for Project Services 2001 Annual Report*, 2002.
- UNOPS 「Japanese Procurement Programme (ノンプロジェクト無償資金協力) 被援助国政府、エンドユーザー、在外日本国大使館、UNDP 常駐事務所及び供給者のための、UNOPS による調達ガイドライン」、2002 年
- UNOPS, *Guidelines on the Use of UNDP Nordic Funds for Consultancy Services*, 2003.
- 碓井光明『公共契約の法理論と実際』弘文堂、1995 年
- Peter Vincent-Jones, “Competition and Contracting in the Transition from CCT to Best Value: Towards a More Reflexive Regulations?”, *Public Administration*, Vol.77, No.2, 1999.
- Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (revised ed.) (Macmillan, 1939).
- Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (4th ed.) (Macmillan, 1955).
- WFP, *Resource Directive, Operational Procedures for Purchase of Foodstuffs*, (RD96/001) 1996.
- WFP, *Food Procurement User Guide*, 1996.
- WFP, *Executive Director's Circular, Food Procurement Policy*, (ED96/009) 1996.
- WFP, *Policies on the Use of WFP Food Aid in Relief and Development Activities – Monetization*, (WFP/EB.A/97/5-A) 1997.

WFP, *World Food Programme Annual Report 1996*, WFP, 1997.

WFP, *Local Purchases of Food and Non-Food Items*, (WFP/EB.A/98/8-B) 1998.

WFP, *Transport and Logistics Manual*, 1998.

WFP, *Executive Director's Circular, Food Procurement Delegated Authority*, (ED99/001) 1999.

WFP, Office of Evaluation (prepared by Ron Ocell), *Recurring Challenges in the Provision of Food Assistance in Complex Emergencies*, 1999.

WFP, *Review of the Methodology on Local Purchases*, (WFP/EB.3/99/10-A) 1999.

WFP, *Executive Director's Circular, Non-Food Procurement Policy*, (ED99/004) 1999.

WFP, *Organizational Change at WFP - A Status Report*, (WFP/EB.1/99/3-B) 1999.

WFP, *World Food Programme Annual Report 1999*, WFP, 2000.

WFP, *Non-Food Manual*, 2000.

WFP, *WFP Working with NGOs: A Framework for Partnership*, (WFP/EB.A/2001/4-B) 2001.

WFP, *Annual Report of the Executive Director 2000*, (WFP/EB.A/2001/3) 2001.

WFP, *Status Report on WFP's Decentralization Initiative*, (WFP/EB.3/2001/11-B) 2001.

WFP, *A Decade of Change: Renewal and Transformation of the World Food Programme, 1992-2002*, (WFP/EB.1/2002/9) 2002.

WFP, *WFP Policy on Donations of Foods Derived from Biotechnology (GM/Biotech Foods)*, (WFP/EB.3/2002/4-C) 2002.

WFP, *WFP Policy on Donations of Foods Derived from Biotechnology*, (WFP/EB.A/2003/5-B/Rev.1) 2003.

WFP, *WFP Procurement January – December 2002*, 2003.

WFP, *Comprehensive Financial Report*, (WFP/EB.A/2003/6-B/1) 2003.

WHO, *Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), Fact Sheet N-169* (2001 last revised).

山村恒年他「クリントン政権の行政改革(上)－Common Sense Governmentの創造を目指して－」、『季刊行政管理研究』78号、1997年

横田洋三「世界銀行の「非政治性」に関する一考察(一)・(二)」、『国際法外交雑誌』76巻2・3号、1977年

11-2 : 引用インタビュー・問い合わせ一覧

IAPSO : (2003 年 3 月 3 日、コペンハーゲン本部)

Director

Assistant Manager, Automotive Sales

Manager, ICT & E-Commerce

Customer Service Officer, Training

Procurement Services Officer

UNOPS : (2003 年 3 月 5 日、コペンハーゲン事務所)

Senior Procurement Officer

UNOPS : (2003 年 10 月 20 日受領の E-mail にての回答)

Purchasing Officer, Division for Environmental Programmes

UNICEF : (2003 年 3 月 5 日、UNICEF Supply Division コペンハーゲン事務所)

Communication Officer

WFP : (2003 年 3 月 10 日、ローマ本部)

Chief, Procurement & Contracts Branch

Head, Contracts & Non-Food Procurement Management Services Division

Inter Agency Affairs Officer, IA Branch, Resources and External Relations Division

Junior Professional Officer, Resource Mobilization Service, Resources and External Relations Division

WFP : (2003 年 6 月 11 日、在日本 WFP 事務所)

在日本 WFP 事務所、リエゾンオフィサー

UNPD : (2003 年 3 月 12 日、2002 年 9 月 25 日、ニューヨーク UNPD 本部にて)

Chief, Logistics & Transportation Section

Team Leader, Freight Forwarding Team

GAO : (2003 年 3 月 14 日、ワシントン本部)

Assistant Director, International Relations and Trade

Senior Evaluator, International Relations and Trade

(2003 年 2 月 27 日受領の E-mail にての回答)

Assistant Director, International Relations and Trade

外務省 : (2004 年 7 月 8 日、本省)

国際社会協力部、人道支援室、外務事務官

トヨタ自動車株式会社 : (2004 年 7 月 21 日、東京本社)

国連・直販グループ、グループ長・グループメンバー

日本ビーシージー製造株式会社：(2004年7月22日、本社)
国際部、課長

財務省：(2004年11月29日、受領のE-mailにての回答)
主計局、法規課、課長補佐(会計法担当)

著者紹介

坂根 徹 (さかね とおる)

1978年 香川県に生まれる

2002年 東京大学法学部卒業

2004年 東京大学大学院法学政治学研究科修士課程修了

現 在 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程在学

日本学術振興会特別研究員

東京大学 21 世紀 COE プログラム

「先進国における《政策システム》の創出」

研究拠点形成アシスタント

[付記] 本稿は、平成 15 年 12 月に東京大学大学院法学政治学研究科に提出し学位を得た修士論文「国際行政における調達行政の現状と特質の分析－国連システムを例に」を基礎に、その後の研究を踏まえ改訂したものである。なお改訂による追加部分については、平成 16 年度受給の文部科学省科学研究費補助金(特別研究員奨励費)による研究成果及び東京大学 21 世紀 COE プログラム「先進国における《政策システム》の創出」による研究成果を含む。

東京大学行政学研究会 研究叢書 1

国連システムと調達行政

著 者 坂根 徹

発 行 2005 年 3 月 10 日発行

東京大学 21 世紀 COE プログラム

「先進国における《政策システム》の創出」

〒133-0033 東京都文京区本郷 7-3-1

東京大学大学院法学政治学研究科

(事務局 e-mail: coeps@j.u-tokyo.ac.jp)

印 刷 所 よしみ工産株式会社

東京都文京区小石川 2-5-7 A-3F

(本書の無断転載・引用・複写を禁じます。)

ISSN 1349-9971

