

国際公共財の供給に関する「負担のあり方」について

- 国際機構への拠出を例として -

長崎大学経済学部教授

財務省財務総合政策研究所特別研究官

津 曲 俊 英

2001年 6 月

1. 供給と負担

国際公共財の供給理論によれば（公共財一般にも当てはまるが）、消費において非排除性と非競合性の性質を有するが故に

国際公共財は市場を通ずる最適供給は行われ難いこと、

これまでも様々な仕組みやアイデアが検討されてきてはいるが、外部性、free rider や選好顕示等の問題があって事実上は機能することが期待し得ないこと等が分かっている。

更に、「公共財から受け取る便益そしてそれを作り出すコストが必ずしも自明のものではなく、「例えば自由貿易を考えた場合、それをどう作るか、コストとは何か、便益とは何か、を測定することは殆ど不可能に近く、「各国がどのくらいコストを負担すべきか、を公共財の理論に基づいて演繹的に示すことは不可能である」との指摘もある（脚注¹）。かつ、誰が（どの国が）便益をいかに受け取るのかと言う測定方法も自明ではない。

しかし、その故に国際公共財が現実には供給されていないということではなくて、おそらく過少供給ではあろうが、多くの国際公共財は供給されているのである。（「最適供給」という言葉自体の概念も現実的に考えた場合、いかなる状態を最適というのすら不明である。）

そもそも公共財の供給は、国内的には完結的統治体制のもと、必要とされる公共財に関しては自発的供給が行われるもの以外は、通常、民主的手続きを経て公的セクターが供給する。公的セクターが供給する場合にはその費用は課税又は何らかの国民負担を徴収することによって賄われる。それは、一部合意しない者が存在したとしてもそれらの者に対しても強制的な費用負担が課せられ、供給も行われる。それは一面所得再分配の問題でもあるが。ところが、国際公共財の場合には国内のような最終的徴収装置と供給装置とが存在しないので、供給のための負担は合意に

¹ 山本吉宣「国際的相互依存」p129～141 東京大学出版会 1989年

基づく義務的拠出か任意的拠出があるのみであって、最終的にはその意に反する負担は拒否できるものである（例えば、脱退することによって）。

ただ、国内的にも国際的にも、どこまで公的セクター（国際的な枠組みが）が公共財を供給すべきか、その供給のための負担のあり方をどのように考えるのか、という問題がある。例えば、の点を国内的に見ると介護保険サービスは政府部門が供給すべきか、雇用保険制度は何処まで政府が見るのか、更にまた、自然災害にあって被災した場合政府（中央、地方）は何処まで支援すべきか、国際的に見ると低所得国の貧困に対して諸外国等は何処まで援助すべきなのか、等といった問題である。の点では公的負担の根拠を何に求めるのか、その基準をどのように設定するのか、他方、国際関係においては当該国は自ら受諾しない限りは当該国際公共財供給への参加を強制されることはなく、また、仮に参加したとしてもノミナルな負担だけで済む場合もある。とすると、ここに統一的システムが存在しない時に納得できる共通な論理（供給と負担に関する）が必要になる。ここには、国際公共財として何処まで供給することが適当か（但し、特定の国々が自発的に供給している場合も多いが）、負担のあり方に関して利益説的に考えるのか、能力説的に考えるのか、更にそのような考え方以外の考え方は存在しないのか等の論点が当然生じる。

ここでは、現実に供給されている国際公共財の例をいくつか取り上げて、それらの供給がどのような論理で説明できるかを考えてみたい。上記１の指摘は承知した上で、敢えて、「国際的に鋭い対立がおきそれが恒常化している」状況のもとで何がしかのよすがになればと思って、とりあえず纏めてみようというものである。

上記１の前に、国際通貨体制や、貿易体制など国際公共財と言われているものの中でも、具体的に検討するときには供給の主体とその結果供給されているものをどのように認識するのかという、極めて素朴でしかし答えにくい問題がある。更に、供給といっても、国際の平和、安全という公共財を供給する場合、ＰＫＯひとつを取ってみても、部隊を具体的に派遣している国々を供給主体と考えるのか、それともその派遣を決定した国連とするのか、更にはその中の安全保障理事会とするのか、また、ＰＫＯの費用を分担する国々のことを指すのか等など検討事項は数多あるのである。そこで、ここでは、かなり思い切った簡略な方法で議論したいと思う。

まず、国際的安全保障、国際通貨体制、国際貿易体制、地球環境の典型としてのＵＮＥＰ等の活動を取り上げたい。

まず、具体的な財サービスではなくとも、秩序や体制といったものも公共財として考えられる事についてはこれまでも多くの議論が為されてきていることもあり、これらが国際公共財として

考えられることには異論はないであろう。

次に、誰が供給の主体として考えられるのかと言う点については、それぞれの分野でそれぞれの国家がそれなりに貢献はしているのだろうが、供給を定量的には検討できない。そこで、大胆な簡略化を行って、は国際連合が、はIMFが、はWTOが、はUNEP本体が供給すると仮定して見ようと思う。勿論、これらの国際機構や枠組みが供給主体であることに躊躇を覚えない訳ではないが、それらが中心的機能を果たしていることは認めてよいであろうから、試論的に進めたいと思う。

2．国際機構と国際公共財の供給

国際公共財の供給に関して、山本教授が分析されておられる¹ように、公共財の本質に鑑みれば、当該国際公共財から最大の便益を受ける国がその負担する費用（結局その国だけが費用は負担することになるのである）がその受ける便益を上回る場合には（換言すれば覇権国にとっての純便益がマイナスになる時）、ナッシュ均衡的に考えれば当該国際公共財は供給されないことになる。又は、費用が下回る場合には、過少供給に留まる。

しかし、ここで何らかの協力関係が構築できれば当該国際公共財はより良く供給されるであろう。これについての説明はここでは省略する。

3．では、「供給」をどのように捉えるかという問題がある。世界の平和・安全をもたらしているのは、国連を中心とする集団安全保障体制であると言い切れるのか、米露を中心として軍事大国の理性的対応（？）によるのか、PKOの例をとると、その派遣を決める安全保障理事会、即ち国連が供給主体なのか、実際に部隊を派遣する各国なのか、それともPKO費用を負担する各国なのか様々な議論が可能であろう。実際の実行という供給と、費用負担というレベルでの供給とが議論できよう。したがって、ここでも大胆な簡略化を行わざるを得ず、ここでは費用負担のレベルで扱うこととした。と言うのも、「As, always, in the provision of public goods, financing is crucial challenge. Everyone-governments, foundations and international institutions-wants to lever the efforts of other, and no one wants to be levered」²と言われるように、供給には費用負担が伴うわけで多くの場合にはこの費用負担問題が供給上の最大の問題となることが多いので、供給イコール費用負担問題（拠出金等）として捉えて考えてみたい。

費用負担は義務的か、その場合の割り当て方式はいかなるものか、任意的か、等と言ったことを

² （サマーズ財務長官、2000年7月5日、treasury news）

全体的に俯瞰することで、当該国際公共財の供給のあり方に関する基本的な考え方が見えてくるのではないかと思う。

4．それぞれの費用負担の現状について

本来ならば、ここにそれぞれの国際公共財を供給することになった理由、若しくはここに至った元々の判断、国際政治上の説明が必要になるが、それについては後段で再び触れることにしたい。

国際連合

国際連合といっても国連本体、補助機関、専門機関など数多くの機関からなっていて、国連の費用負担問題を全体的に捉えようとすることも難問である。「国連の予算をその資金分配面から見ると、国連と言う機構は社会経済的な問題を扱う、いわば開発援助機構であると言う結論を得るであろう。」³という見方がある位であるので、寧ろここでは義務的な拠出金による本体予算とP K O予算を扱うこととした。

国際連合が具体的にはどのようなサービスを提供するのかと言うことは国際連合憲章にのって総会、安全保障理事会・経済社会理事会などが決定していく。場合によっては憲章に明確には予定されていないことまで担当することがあるが、いずれにしても憲章に従って総会が3分の2以上の賛成でもって決議できることになっている。これは加盟国を拘束するもので、もし分担金の支払いが行われなかった場合には当該国の議決権は停止されることとなっている。

）国連通常予算の分担率は3年に一度見直し決定することになっており、最も新しい分担率（2001～2003年分）は（別表）の通りとなっている（総会決議A / R E S / 55 / 5）。これによると、各国の分担率は、

過去6年間及び3年間の平均名目G N P（市場レートによる通貨換算）、

累積債務額に応じた割引、

一人当たり所得が世界の平均以下の国への割引

一国当たり上限を22%とし、下限を0.001%とする

等の基準を設けて計算された数字とすることになっている。

）他方、P K Oの費用分担率については、通常予算の分担率を基本としながらも安全保障理事会常任理事国には割増し、一人当たりG N Pが加盟国平均を下回る国々の場合には下回る程度の応じて割り引くと言う作業が行われることとなった（総会決議A / R E S / 235、具体的分担率は別表）。

³ 田所昌幸「国連財政」p190 有斐閣 1998年

この決議の前文には、

P K Oの費用調達は国連加盟国の集団的責任であるが、その性質に鑑み通常予算の支出とは異なる手続きが必要であり、

P K Oにより貢献できる能力を持っているが、途上国は大きな支出を負担の力を持っていない、

安全保障理事会の常任理事国は国際の平和と安全に関して特別の責任を有している、こと等が書かれており、基本的な考え方がこれから分かるようである。

W T O

W T Oの財政規則に拠れば、毎年の予算への各国の拠出金割合は

W T O加盟国の過去3年間の総国際貿易（輸出と輸入の和）に占める割合に応ずることとし、

貿易額の中には、モノ、サービス、知的財産権の取引を含むものとし、
一国あたりの下限を0.93%とする、

ことになっている。

具体的には、（別表）の通りであるが、このような目的的な拠出金分担割合の決め方をしている場合は他にも見られる。⁴

I M F

I M F協定によれば、S D R建て割当額(quota)が割り当てられ、それが出資額(subscription)と同額となる。これが他の機関の場合の拠出金と考えられる。（割当額は別表4）

その割当は大体のところ他の加盟国との経済的な地位（ position ）との関係で決められる。この点については「 the distribution of quota has been guided, but not determined strictly, by formula, beginning with the original quota formula used at the Bretton Woods conference in 1944 」と説明されている⁵。このBretton Woods Formulaは、G D P , 外貨準備、輸出輸入、経常受け払い額、それらの変動などを勘案したものである。このブレトンウッズ方程式に基づき算出された割合が基本となるのではあるが、現実の割当額は必ずしもそうはなっておらず、その時々各国間交渉によって乖離が生じている。ただ、基本的な考え方はここにあるといえよう。

このQuotaの増減に関しては、他の国際機関への出資額の場合にはどちらかと言えば言わば少なく出そうという誘引が働くようであるが、加盟国の利害に大きく関係しているため出資額をでき

⁴ 横田洋三編「新版国際機構論」p128～ 国際書院 2001年

⁵ Quota Formula Review Groupのレポート、2000. 4 .28

るだけ増やそうと言う動きが見られるのが特徴である。このquotaは当該加盟国とIMFとの間の関係の基礎をなすものであり、例えば、投票権の数の決定基準、理事国の決定基準、IMF資金の利用基準等に直接影響することとなっている。特に、投票権の数がこの割当そのものになることは、多くの国際機構が一国一票制度を採用している中であって、大きく際立っている。IMFが自らの資金源を持って具体的に貸付を行ったり業務を執行したりする機関であることから、割当額の攻防は各国の権限争いそのものである。

(UNEP)

「持続可能な開発」に関しては多くの国連諸機関が取り組んでいる中、国際連合環境計画(UNEP)は、国際連合諸機関の中の環境分野における中心機関として位置付けられている機関である。UNEP自身のあり方については様々な議論が行われてきているが、環境という国際公共財の供給に関する一例としてこの機関に注目することは肯認されて良いように思われる。

UNEPの資金調達は、その発足時点より自発的基金としての環境基金(Environment Fund)が中心で(その拠出割合は別表)、国連分担金やWTO等の拠出金のように拘束力のある何らかの議決に基づいて各国が拠出するものではなく、各国の選好の程度を示すものと考えられよう。資金調達のうち大きな資金源として、ア) 環境基金、イ) 信託基金、ウ) 国連通常予算からの繰り入れ、エ) 特定拠出金の4つがあるが、ウ)を除き何れも各国政府などからの任意の自発的拠出金である⁶。UNEPが社会経済分野の国連機関の一つであることから、途上国への援助機関であるという性格は有するものの、この拠出をどのような意思でもって行うかということは、それぞれの国々が環境問題にどの程度効用を見出しているのかということになるのかもしれない。ただ、十分気をつけなければならないのは、例えば、Global Environmental Facilityと言う環境分野では最も大きな資金メカニズムへの拠出(これも全くの任意に過ぎないが、一応、ラウンドテーブルで決まる。拠出割合は別表)や、その他の関連機関や制度への拠出なども含めて全体的な評価を行わなければ、適切とは言い難いであろう。ここでは、単に公共財供給の費用負担のあり方の一例を検討するに過ぎないと言う文脈のみで検討するに過ぎないものである。

5. 一般的検討

これまで述べてきたことと別表とを踏まえると、以下のことが言えるのではなかろうか。(以下の項目は、事実上は全体が一つのパッケージとなって合意されることが多いが、ここでは議論の整

⁶ イ)とエ)は、拠出国が分野や事業を特定でき、ア)に比べて当該拠出国の顔が見えやすくなるものであり、UNEPの財源全体に占める割合も増加している。

理のために順を追って述べることにしたい。)

どのような国際公共財が供給されるのか？

おそらくこの問題は必ずしもこの対象ではないが、費用負担のあり方に関係してくるので、まず簡単に触れておきたい。供給すべき国際公共財の内容は、基本的な公共財の場合は現在の世界秩序において最もパワーのある国(々)が決める。又は、時がたてば、定着した体制の中である程度安定を求めた形でのレジームを構築しようとする動きが生じてくる。これらの場合、likely minded countriesが他の諸国に呼びかけることになる⁷。それが国際機構の形であらわれてくることが多い。

誰が供給に参加するのか？

ところが、公共財の特性として、非排除性と非競合性があるから当該国際公共財に対してさほどの欲求を持たない国、又は少量しか欲求しない国々はfree rideを狙って積極的には参加しないので、当該公共財に大きい価値を認める国々がその必要の範囲において供給参加しようとする。この限りにおいて、言わばナッシュ均衡的になる。但し、国際関係において、いくら各国は自らの判断のみによって参加不参加を決めると言っても、脅し、すかし、説得、メンツと言う事があるので、事はさほど簡単ではない。

参加する国々の間では、どのように分担を決めるのか？

協力ゲームの中でいかに納得するかと言う問題として考えられる。

国際公共財はその基本的な性質として利益の帰属を定量化することが困難であり、言わば等量消費になると考えられる。とすると、負担も均等負担が当然の帰結となりそうであるが、それらはいくまでも典型的な純粋公共財に当てはまることであって、通常は受益の程度は必ずしも等しくはない場合が多く、主観的にも当該国際公共財に対する評価もまちまちであることが多い。特に、国家は個人と違って、人口や経済の大きさ、諸資源の賦存量の違いにおいて実に大きな差があるので、均等負担の公平性すら前提とできない。従って、基本的な考え方としては、やはり、供給による利益を受ける程度に応じて負担するという利益説的な考え方とcapacityに着眼する能力説的な考え方とが出てこよう。

ここでは、あるべき姿と実際の姿とを分けて検討する必要があるが、やはり衡平に考えれば、目的や受益状況が一般的であればあるほど対応能力に応じた負担となる、

(国際場裏では平等な主権国家が対等な立場において協力ゲームを行うのであるから、均等

⁷ Likely minded countriesであるが故に当初は普遍性と言う点では必ずしも問題がないという訳ではない。なお、その典型としてG7が考えられる。

負担が最も相応しいと考えられるが、現実には各国の国力には大きな差が存在し、不均等に見合った負担が行われることが多くなる)

目的や受益状況が特定の定量化できればできるほど利益説的負担とすべきである、

なお、likely minded countriesの中にあっても、能力も受益上も勘案することなく完全な任意の負担に任せられることも考えられないではない、
ということになりそうである。

goodsとbadsの対応の違い

前記 までの検討で念頭におかれた国際公共財は平和、自由貿易、通貨体制といった何らかのプラスを形成するためのものであり、放っておけば何らかの秩序ができるもの、即ち、goodsであった。そのようなものを供給する場合の供給者について検討してきた。しかし、地球環境問題のようにそのまま放置すればbads対策も同様に考えてよいのかと言う疑問が残る。

供給に至るまでの過程を見ると分かりやすい。

Goodsの場合(形成的国際公共財)

Benefitsの必要性 (提唱国)	→対応 (供給国)	→benefitsの発生 (受益国)
-----------------------	--------------	-----------------------

Badsの場合(対応的国際公共財)

原因行為 (原因国)	→badsの発生 (被害国)	→対応の必要性	→対応 (供給国)	→badsの軽減 (受益国)
---------------	-------------------	---------	--------------	-------------------

*被害国と受益国は一致することが多い

上の基本構図から見て明らかなことは、対応的国際公共財の場合(badsの場合)には、対応する者(供給国)と受益する者(受益国)とが異なりうることに加えて、形成的国際公共財と異なつて、bads発生の原因行為を行った又はそれに責任のある者(原因国)が存在することである。ここでは、単純な能力説や利益説だけでは納得できない場合が容易に考えられる。Badsの場合には、衡平の観点から対応すべき者は、第一にはbads原因行為国が「対応すべき国」(対応供給国)ということになる。(但し、bads発生の態様にもいろいろ考えられ、それに応じて検討されるべきであるとする。))

その類別の一例としては、

原因が人為的か、非人為的(例えば、自然災害)か、

しかしながら、定性的にも定量的にも特定化することが困難な事例が多いという事実を踏まえると、具体化は難しくなる。国内的にはほとんどの場合に一般財源の繰り入れと言う能力的負担が行われることが多いのであるが、何故それが許容されるのかと言うと、やはり、一つの国家に帰属するという連帯感、共同体を形成していると言う事実があって、初めて能力説は生きてくるのではなかろうか。国際的にこれを見たときに、個々の国家が平等に並存し、意識的にも、民族的にも、地理的にも、歴史的にも、文化的にも、経済的にも異なると言う厳然たる事実は、単純に宇宙船地球号の仲間と言うだけで、国内的な連帯感、相互扶助意識と言うものと直ちに同列に扱うことに対してはかなりの抵抗を示すであろう。

したがって、国際社会にあっては、能力説的負担の状況は存在するとしても、やはり基本は利益説的立場によることが自然であると言えるのではなかろうか。例えば、阪神淡路大震災や水俣病が外国で発生したとすると、あれだけの国民負担に基づく支援を行ったであろうかを考えると、やはり疑問無しとはできないのである。（仮に、能力説を捨てないとしても、それは、一定の小さな限度を持った慈善的喜捨ではなかろうか。）そこには超えがたい国の違い、共同体の違いがあるように思える。

というのは、「人間の邪悪は、諸国家相互の外的な関係においては、まったくあからさまに争う余地なく現れるのである」⁸から、一国を構成している者の間に認められるような相互扶助意識や連帯感を基とする能力説的負担原則を適用することは期待できないのである。

勿論、現在の国連分担金等は能力的分担原則が適用されているようにも見られない訳ではないが、一国の政府の分配機能によるものとは比較にならぬ程度の小規模な金額に過ぎないから、どうにか拠出が続けられているのであって、寧ろ拠出することによるトータル便益をそれぞれの国家が認めているからではなか。とすると、それは、利益説的な理由となるのである。

仮に、一部（特に途上国）からの能力的分担を求める声が強く、かつ様々な国際的文書においても同様な文章が見られるところであるが、それは極論すれば単に声高に唱えているだけのことであって、真の国際的連帯感の未形成という事実を見落としている（無視している）きらいがある。国家間の関係については、相互連帯は希薄であるとしても、近年ではN G Oや国際機関などを中心として、地球人的連帯感の形成の萌芽も見られないではない。人と人との間には邪悪だけではなくて、「惻隱の情」、「善なるもの」、「利他性」などが存在することも事実である。この分野は十分に育んでいく必要があるが、チャリティやボランティアだけで形成、維持されている国家規模以上の実質的共同体は残念ながら存在しないのである。

⁸ カント「永遠平和のために」付録p87 岩波文庫

国際機構への拠出割合 (%)

国名	国連一般拠出 (2001年)	P K O	W T O (2000年)	I M F (2001年)	U N E P (1998年)	G E F (G E F 2)
日本	19.6		7.2	6.27	10.7	20.00
米国	22.00	(左にプレミア)	15.7	17.49	17.7	20.84
英	5.56	(左にプレミア)	6.0	5.06	15.6	6.73
ドイツ	9.8		9.6	6.12	11.4	10.66
フランス	6.5	(左にプレミア)	5.8	5.06	1.2	7.02
イタリア	5.1		4.7	3.32	1.0	4.39
カナダ	2.57		3.9	3.0	1.6	4.28
ロシア	1.2	(左にプレミア)		2.8	0.8	0.27
中国	1.54	(左にプレミア)	(香港) 3.6	3	0.4	0.4
インド	0.34		0.8	1.96		0.44
韓国	1.7		2.6	0.77		
シンガポール	0.4		2.4	0.41		1.56
オーストラリア	1.6		1.3	1.52	0.7	0.8
サウジアラビア	0.56			3.29		0.27
ブラジル	2.231		1.03	1.43		0.27
メキシコ	1.09		1.975	1.22		
アルゼンチン	1.15		0.46	1		0.27
オランダ	1.75		3.45	2.4	4.5	3.53
ベルギー	1.14		2.85	2.17	0.7	1.66
スペイン	2.5		2.46	1.44	1.5	
スウェーデン	1.03		1.5	1.13	5.6	2.8
ノルウェー	0.65		0.933	0.79	4.2	1.52
フィンランド	0.525		0.719	0.6	6.6	1.07
デンマーク	0.753		1.019	0.77	5.1	1.39
スイス	*1.274		1.78	1.63	5.4	2.13
その他今わけて	100	100	100	100	100	100

* スイスは非加盟国ではあるが、自発的に支払っている。

数字の出所は各機関のホームページより。