

論説

国際事務局の成立とその発展

黒 神 直 純

- 一 はじめに
- 二 国際機構の史的展開と国際事務局の萌芽
 - (一) 平和維持・安全保障分野における発展
 - (二) 専門的・技術的分野における発展
- 三 国際事務局の成立とその盛衰——国際連盟事務局の成立とその終焉
 - (一) 国際連盟規約の起草
 - (二) 国際事務局に向けた努力
 - (三) 国際労働事務局の成立
 - (四) 国際連盟行政裁判所の設立
 - (五) 連盟事務局の危機とその終焉
- 四 国際事務局の復興——国連事務局の成立——
 - (一) 国連憲章の起草
 - (二) 準備委員会における議論
- 五 おわりに

一 はじめに

国際機構の歴史を語るとき、一般には、国家間の結びつきに焦点が当てられてきた。通説的見解によれば、ウェストフアリア講和を機に近代国民国家が成立し、その後、ウィーン会議以降に国際機構現象が本格化した¹⁾。周知のように、諸国家は、ヨーロッパ協調体制やハーグ体制に見られたように、多数国間の会議を組織し、また、国際河川委員会や国際行政連合に見られたような国家間協力を実践していった。このように、国際機構は基本的には国家の結合体²⁾であるがゆえ、国家の結びつきを中心とその歴史が語られてきたのは至極当然のことといえよう。

しかし、この歴史をもう少し別の角度から見ることができるとはなからうか。諸国家によって組織された実体がある時点から、ある場所に常設され組織化を進めてきたこと——すなわち、事務局の機関を備えてきたこと——に着目すれば、従来の見方とはまた異なった視点が得られるように思われる。今日でこそ、国連憲章一〇〇条一項(「事務総長及び職員は、その任務の遂行に当って、いかなる政府からも又はこの機構外のいかなる他の当局からも指示を求め、又は受けてはならない。事務総長及び職員は、この機構に対してのみ責任を負う国際的職員としての地位を損ずる虞のあるいかなる行動も慎まなければならない」)に代表されるように、国際機構の事務局は、基本的には、一国の政府ではなく国際機構のみに忠誠を誓ういわゆる国際公務員によって構成されると理解されている。

また、国際機構に設けられた事務局は、ときに「国際事務局 (International Secretariat)」と称される³⁾。この国際事務局とは、メロン (T. Meuron) の定義によれば、その義務および機能の国際的性質、その国際的構成ならびにその永続性によって特徴づけられる。また、その機能、権利および義務ならびに構成は、機構の設立文書、機構の機関の決議および事務局の内部規則によって決定される。この国際事務局の構成員は、一国の公務員ではなく国際機

構の公務員であり、たとえ一国の政府から派遣された公務員であっても国際公務員制度に属し、その義務ももっぱら国際的なものとされる⁽⁴⁾。

では、このような国際事務局において、国際的な責任を有する職能集団が、果たして一九世紀に萌芽した国家間協力においてすでに定着したものであったのであろうか。また、もし、当初から機構独自の事務局の機関は存在しなかったのであれば、国際機構が、その行政機構において、機構独自の運営を行うようになったのはいつの頃からなのであろうか。これらの問いに答えることにより、国際機構が、時とともに、その組織構造上いかなる程度の自律性を備えるようになっていったのかという発展の過程が見えてくるように思われる。従って、国際機構の発展状況を知るために、その事務局の機関に着目し、それをとりまく制度の展開について考察することに、一定の意義が見出せるように思われるのである。

以上のような関心から、本稿においては、従来さほど注目されてこなかった国際機構の事務局の機関の歴史に光を当て、国際機構の史的展開に沿って、国際事務局の成立と発展の様子を明らかにしていこうと思う。具体的には、一九世紀における国際機構の史的展開について概観した後、国際連盟規約の起草から連盟事務局盛衰の過程および国連事務局の成立までを詳しく考察していくことにしたい。

二 国際機構の史的展開と国際事務局の萌芽

まず、一六四八年のウエストファリア講和を境とした近代国民国家の成立以降、国際機構の萌芽は、大きく二通りの流れに分けて説明され得る。一方の潮流は、平和維持・安全保障の分野に関するものであり、他方は、それ以外の社会生活一般に関する専門的・技術的分野でのそれである。以下に、順を追って見てみることにしよう。

(一) 平和維持・安全保障分野における発展

まず、前者の系譜の端緒は、一八一四年から一八一五年にかけて開催されたウィーン会議を契機としたヨーロッパ協調 (Concert of Europe/European Concert) 体制まで遡る。これは、ヨーロッパにおける勢力均衡を維持するためにナポレオン戦争に勝利した列強が確立した政治システムであり、共同行動の誓約に基いて外交会議を組織化することによって、戦時に形成された連携関係を平時においても維持することを目的とした⁵⁾。このヨーロッパ協調体制により、それまで当たり前であった二国間外交のみならず、多数国間の問題処理が拡張したという事実は、国際機構の歴史において見過ごすことのできない重要性を有している⁶⁾。さらに注目すべきこととして、協調体制を推進したロシアのアレキサンダー一世が念頭においたのは、会議が定期に開催されることであった。実際に、一八一八年から一八二二年までの間には、四つの会議——エクス・ラ・シャペル (一八一八年)、トロツパウ (一八二〇年)、ライバツハ (一八二二年) およびヴェローナ (一八二二年)——が開催された。この試みは、その後は頓挫するものの、当時の国際関係の「歩み (pace)」の中で、定期的な多数国間交渉のための組織の必要性が認識されていたのである⁷⁾。

その後、散発的に開催された国際会議において、否、むしろ散発的であったからこそというべきであろうか、事務局の萌芽が現れることになる。会議間の空隙を埋め、連絡の継続性を確保し、かつ、協力によって得られた利便を途切れさせない必要性から、事務局が単なる事務技術をこえた役割を果たし始めたのであった。これは、当初から暫定的性格ではあったものの、その後徐々に、一會期の種々の会合間のみならず、連続する複数の会期間の一種の「連絡の場 (liaison)」となっていく。このような事務局の萌芽は、当初、会議の主催国によって任命された職員から構成されていた。しかし、その後は次第に他国の国民も加わるようになっていく。たとえば、一九〇七年に開催された第二回ハーグ会議は、参加諸国によって任命されたおよそ二五名から成る事務局を擁していたといわれ

る。

(一) 専門的・技術的分野における発展

以上のように、主として、平和維持・安全保障の分野において進展した多数国間会議の方式は、国際事務局の発展にとって重要と思われる現象を残した。これとは別に、もう一つの看過することのできない大きな潮流がある。交通、通信、保健衛生、産業など人々の社会生活に根ざした専門的・技術的分野に見られた発展である。一八世紀以降、科学技術が発達し、それが産業革命という形で結実したことの当然の帰結として、人やもの、財やサービスの、国境をこえて行き来する頻度を急速に増した。従来、一国で処理できた問題が一国のみでは処理し切れない状況が現出することとなり、国家間での協力の必要性が生まれることとなったのである。

(1) 国際河川委員会

このような協力の萌芽は、まず、ヨーロッパの数カ国を貫流する河川に関して誕生したいわゆる国際河川委員会 (International River Commission) に見られる。中でも、ライン河をめぐっては、いち早くその兆しが現れてきたといえる。

ときはナポレオン時代にまで遡る。当時、ライン河に関して、諸国家から成る機構が、共同して作業を行い改善策を講じることや、河川の警察権を共同して統制するという原則が、理論の上では、フランス革命以前より発展してきた。しかし、現実には、既得権原則が神聖視され、また河川の自由航行という共通の権利を実効的に実現することができなかったこともあり、河川には実に多くの徴税所や独占権が残され、航行や商業が大いに妨げられていたのである。

このような状況の中、一八〇四年八月一日に、神聖ローマ帝国とフランスとの間でライン河の航行に関する条

約⁽¹⁰⁾(以下、「一八〇四年条約」)——いわゆるオクトロワ (octroi) 航行税) 条約——が署名された。この条約は、河川の航行を共通の規則の下に置くものであり、沿岸都市に認められていた従来の種々の徴税や特権を、船舶の通航および貨物への課税から成る航行税に一本化したものである。同条約によれば、毎年共和暦第二月 (brumaire) に、マインツにおいて、フランス政府委員であるモントネル (Mont-Tonnerre) 県知事、神聖ローマ帝国尚書長官 (Electeur Archi-Chancelier) によって任命されかつ実質上その地位を代表する委員および両締約国によって選出された法律顧問の計三名から成る委員会が招集される(同二三条)。この委員会の前では、航行税の徴収と航行警察に関する訴が提起されることとされた(同二四条⁽¹¹⁾)。

ところで、この条約で定める航行税は、一ニカ所(左岸と右岸各六カ所)に設けられた徴税所 (Bureaux) で徴収される(同四六条)。航行税の設定と徴収を指揮し監督する責任を負うのが事務局長 (Directeur General) である(同四三条)。事務局長は、双方の締約国が共同して任命し(同四八条)、マインツに常駐する(同四五条)。また、徴税所の監督などの任務を負う四名の監督官 (inspecteur) (同四四条)は、両締約国が二名づつ任命する(同四九条)。各徴税所は、一名の徴税官 (receveur)、一名の検札官 (contrôleur)、二名の検査官 (visiteurs) および一名の簿記官 (commis aux écritures) から成る(同四七条)。前二者は、締約国それぞれが任命し(同五〇条)、後二者は、事務局長が任命する(同五一條)。

注目すべきは、毎年共和暦一二月 (fructidor) の第一日に、マインツにおいて理事会 (conseil) が招集されることである(同七九条)。同理事会は、議長を務める事務局長、二名の監督官、一名の徴税官、一名の検察官、一名の検査官から構成される。事務局長は、この理事会において、控除基金⁽¹²⁾の年次収支決算報告、年金受給状況、同基金の現状および退職または遺族年金の新規受給願に関する報告書を提出し、審議することになっている(同八〇条)。これらの規定から、規模は小さいものの、事務局長を頂点として、種々の職員が条約に定められた任務に従事して

おり、彼らに関して、退職年金や遺族年金のような身分保障がなされていたことが読み取れる。もともと、ここで見た一八〇四年条約は二国間のものであり、多数国間での動きは、ウィーン会議を待たなければならぬ。

さて、ナポレオン没落後のヨーロッパ秩序の再建を目指し、一八一四年九月に始まったウィーン会議では、周知のように、ワテルローの戦い直前に、オーストリア、フランス、イギリス、ポルトガル、プロシア、ロシアおよびスウェーデンの間で、一八一五年六月九日に二一カ条から成るウィーン会議議定書¹³⁾が署名された。国際河川との関連で見れば、この議定書は、一〇八条から一一七条に主に一般原則に関してその関連規定を置いている。これと併せて、より具体的な規定を設けた文書としては、右の議定書に付された附属書一六B（一八一五年三月二四日署名¹⁴⁾があり、同附属書は、河川の航行に関する規則、ライン河の航行に関する条項およびネッカー河、マイン河、モーゼル河、ミューズ河およびスヘルデ（エスコ）河の航行に関する条項を含んでいる。二番目のライン河に関する諸条項は、オーストリア、バーデン、ババーリア、フランス、イギリス、ヘッセルグムシュタット、ナッサウ、オランダおよびプロシアによる多数国間の合意に基づくものである。

この附属書のライン河に関する諸規定は、基本的には一八〇四年条約の趣旨を受け継ぐものである。この附属書では、共通規則の履行と沿岸国間の交流のため、「中央委員会 (Commission Centrale)」が設けられることとなった（同附属書一〇条）。同委員会は、各沿岸国によって任命された委員から構成され、毎年一月一日にマインツに招集される（同一一条）。同委員会は、ライン河航行のための規則を作成する（同三二条）。また、この附属書の規則に定められた目的に関するすべての紛争について、各徴税所のもとに設けられた第一審裁判所（同八条）の上訴機関として中央委員会が用いられることもある（同九条¹⁵⁾。中央委員会の意思決定は、絶対多数で行われる（同一条）。

さて、同委員会は、一名の監督長官 (Inspecteur en Chef) と二名の副監督官 (Sous-inspecteur) を設置する。

監督長官はマインツに、副監督官はライン河の上流、中流、下流にそれぞれ常駐する(同二二条)。監督長官は中央委員会によって任命され、副監督官は、一名がプロシアに、一名がフランスとオランダのいずれかに、もう一名がドイツ諸侯のいずれかの一つによってそれぞれ任命される(同二三条)⁽¹⁶⁾。監督長官の任務は、規則履行の監視を行い、航行警察に関わる一切の問題に専心することである(同二五条)。また、中央委員会に対して、管理行政について報告を行う(同二六条)。このように、ライン河の航行に関する規則を履行するために、中央委員会のみならず、各国によって選ばれかつ行政事務に携わる常設の人員が配備されていたのである。彼らの身分について見れば、監督長官および副監督官の任期は原則として終身である。勤務が不十分であるとの理由(Cause de mécontentement)や健康上の欠格事由(Cause d'infirmités)による離職の場合、利用できる年金に關しても定めがある(同二四条)。注意すべきは、同規定において、年金をめぐって、先述の手續を用いた訴訟の提起が予定されていることである。離職の際の年金問題という限られた範囲ではあるものの、監督長官および副監督官の身分保障を訴訟により確保することが當時すでに念頭に置かれていたのである。

一八三一年三月三十一日には、ライン河の航行に関する条約(いわゆる「マインツ条約」)⁽¹⁷⁾が、バーデン、ババリア、フランス、ヘッセリダルムシュタット、ナッサウ、オランダおよびプロシアの間で署名された。この条約は、ライン河そのものに関する初めての国際条約である⁽¹⁸⁾。この中で、規則履行のための組織として、中央委員会以外にも、同委員会によって任命される一名の監督長官に加え、河川を四分した地域にそれぞれ常駐する四名の監督官および徴税官、その他徴税所またはそれ以外の場所に配置される職員(employés)の存在が念頭に置かれている(同条約八九条)。監督長官および監督官は、いずれも終身である(同九五条および同二〇一条)。注目すべきは、監督長官は、中央委員会に対して忠誠を誓うことが明記されており(同九九条)、その給与は、各国からの拠出金によって賄われる(同九六条)ということである。このことから、いずれの国家にも従属しない行政官の存在が浮かび上が

てくる。⁽²⁰⁾

その後、ライン河の航行制度は、このマインツ条約から、今日も通用するいわゆる「マンハイム条約」⁽²¹⁾（一八六八年一〇月一七日署名）へと受け継がれていくこととなる。⁽²²⁾ また、国際河川に設けられたこのような委員会による航行の管理運営制度は、その後、たとえば、エルベ（一八二一年）、ドウロ（一八三五年）、ポー（一八四九年）、ダニユーブ（一八五六年）、プルト（一八六六年）のような河川へと広がりを見せていったのである。⁽²³⁾

(2) 国際行政連合

以上に見た国際河川委員会の発展と並行して、一九世紀における国際協力の流れは、国際行政連合(International Administrative Unions/ Public International Unions)と呼ばれる国家間協力の発展にも顕著に見られた。たとえば、交通・通信分野において、国際電信連合（一八六五年、以下カッコ内は設立年を示す）、一般郵便連合（一八七四年、のち一九七八年に万国郵便連合と改称）、国際鉄道貨物輸送連合（一八九〇年）および国際無線通信連合（一九〇六年）が発達し、このような急速な輸送手段の発達が疫病の危険性を増したことにより、保健・衛生分野における協力が必要とされ、国際公衆衛生事務所（一九〇三年および一九〇七年）も発達した。また、産業の発達によって、国際度量衡事務所（一八七五年）、国際工業所有権保護連合（一八八三年）、国際統計事務所（一九一三年）、著作権保護連合（一八八四年）および国際農業協会（一九〇五年）が生まれた。技術的な性質を有するこれらの国際行政連合は、一九一四年までに五〇ほど作られたといわれる。⁽²⁴⁾

いくつかの代表的な国際行政連合を見てみると、たとえば、国際電信連合は、国際電信条約⁽²⁵⁾によって設立された。同条約は、一八六五年五月一七日に、フランス、オーストリア、バーデン、ババリア、ベルギー、デンマーク、スペイン、ギリシア、ハノーバー、ハンブルグ、イタリア、オランダ、ポルトガル、プロシア、ロシア、ザクセン、スウェーデン、ノルウェー、スイス、トルコおよびヴェルテンベルグの間でパリにおいて署名された。当初、定例

会議は、締約国の首都において持ち回りで開催されることが定められ(同条約五六条)、常設の事務局は設けられていなかった。しかし、一八六八年七月二日にウィーンで署名された改正条約²⁶⁾六一条により、電信行政国際事務所(Bureau International des Administrations Telegraphiques)が設置されることとなった。同条によれば、この事務所の経費は、全締約国からの拠出によって賄われる。また、同事務所は、国際電信に関するあらゆる資料の収集、料金表の作成、一般統計表の作成、共同利益のための調査実施を担い、また、各締約国にそれらの文書の配布を行うこととされていた。これは、最初の国際的な行政事務所であり、国際機構の模範となつたと評価され得る²⁷⁾。もつとも、実際にこの事務所を運営したのは、スイスの電信当局であつた。これは、各国代表がスイスに事務所を置くことを全会一致で決めたことによるものである。また、スイス代表が初代の事務所長にも任命されていた²⁸⁾。

一八七四年一〇月九日に、イギリス、オーストリア、ハンガリー、ベルギー、デンマーク、エジプト、フランス、ドイツ、ギリシア、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、ルーマニア、ロシア、セルビア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコおよびアメリカの間でベルヌにおいて署名された一般郵便連合の設立に関する条約²⁹⁾では、当初から一般郵便連合国際事務所(Bureau International de l'Union Générale des Postes)の設置が念頭に置かれていた(同条約一五条)。この事務所は、国際郵便業務に関わる資料を整えて発行・配布するという行政事務に加え、要請があれば、紛争ある問題に関して意見を述べたり、執行規則の改正要求を検討することが定められていた(同条)。この一八七四年の条約一八条が予定していた通り、その後万国郵便連合が再結成された。同連合を設立するために一八七八年六月一日にパリで署名された条約³⁰⁾においては、万国郵便連合国際事務所(Bureau International de l'Union Postale Universelle)の名のもとに、事務局が継続されることとされた(同条約一六条)。条約上、スイス政府は、大きな役割を担っている。たとえば、条約への加入は、外交手段を通じて、スイス政府に通知することとされている(同一条)。とりわけ、同事務所の運営については、すべての職員の採用、会計検査・

管理統制、職員に対する規律権限などに関して、スイス政府が完全なる行政権を行使したのである。³¹⁾

主にアジアからヨーロッパにコレラが伝播するのを防ぐことから発達した国際衛生の分野においては、一八三〇年に初めてコレラがヨーロッパに流入してきて以来、国家間協力による取組みが多くなされてきた。³²⁾ それらの協力の一つの到達点として、従来のように個別の疫病を扱うのではなく、それらを包括した形で、一九〇三年一月三日には、パリにおいて、オーストリア・ハンガリー、ベルギー、ブラジル、フランス、ドイツ、イギリス、イタリア、ルクセンブルグ、モンテネグロ、オランダ、ペルシア、ポルトガル、ルーマニア、ロシア、スペイン、スイスおよびアメリカの間で衛生協定が署名された。同協定一八一条には、フランス政府が時宜を得たと判断したときに、パリにおける国際衛生事務所 (Office Sanitaire International) の設置を提案することが規定されていた。これを受けて、一九〇七年二月九日には、ローマにおいて、イギリス、ベルギー、ブラジル、スペイン、アメリカ、フランス、イタリア、オランダ、ポルトガル、ロシア、スイスおよびエジプトの間で、国際公衆衛生事務所設置のための協定³⁴⁾が署名された。また、同協定には、事務所の組織上の詳細について、「国際公衆衛生事務所³⁵⁾の組織上の地位」と題する附属書も付されている。これらの文書によれば、この国際公衆衛生事務所の本部はパリである(同協定一条および同附属書一条)。同事務所の主要な目的は、公衆衛生に関する一般的性質を有する事実や文書、ならびに、特に、コレラ、ペスト、黄熱病のような伝染病およびそれら伝染病を抑止する手段に関する事実や文書を収集し、かつ参加国に情報提供することである(同附属書四条)。この目的のため、同事務所は、締約国政府代表から成る委員会(Comité)の権限および統制のもとで任務を遂行する(同協定二条)。右の附属書によれば、事務所は、各国の行政に何らの干渉もできないとされる一方で、それが設置されている国家の権力からは独立している(同附属書一条)。なお、委員会は、少なくとも年に一度は招集され、また、同委員会は、三年任期の議長を選出する。(同附属書七条)。

この国際公衆衛生事務所の任務は、委員会によって選出される一名の局長 (Directeur) および一名の事務総長 (Secretary General) ならびに事務所運営に必要な人員 (agents) によって遂行される。すべてのカテゴリーの職員はの選出と解任については、局長が行い、局長はそれを委員会に報告する(同附属書八条)。このように、職員の任免権が事務所に与えられているという点に鑑みれば、今日の国際公務員制度と多少の類似点を見出すこともできる。しかし、本部に一七五名従事していたとされる、給与を得てフルタイムで勤務する恒久職員から成る少数集団——局長、事務総長、一、二、三名の技術補佐員、図書館員、会計担当員、事務員、タイピスト——は、ごくわずかの例外を除いて、すべてがフランス人であったことを考えると、本部所在地国の影響は大きかったのではないかと思われる。

この傾向は、同じく二〇世紀に入って設立された国際農業協会にも見られる。同協会の設立は、一九〇五年六月七日に、ローマにおいて四〇カ国³⁵⁾により署名された国際農業協会設立条約³⁶⁾に基づく。同協会は、ローマに設立され(同条約一条)、総会 (Assemblée générale) と、常設委員会 (Comité permanent) から構成される。加盟国代表から成る総会(同二条)は、協会の機構および内部的任務に関して常設委員会によって準備された提案の承認を行う。さらに、予算や手続事項についても決定権限を有する(同五条)。常設委員会は、総会の指示および統制のもとで、協会の執行権限を付与されている(同六条)。同委員会は各国政府から成る。しかし、有効定足数一五を下回らないことを条件に、ある国家代表が他の国家に代表権を付与することもできる(同七条)。常設委員会の事務総長 (Secrétaire-General) が総会の事務局としての任務を果たす。また、常設委員会は、そこで働く職員を任免する(同八条)。留意すべきは、意思決定方式であり、分担金に応じて五つにカテゴリー分けされた国家は、多い順にそれぞれ五票から一票を有することとされ(同一条)、いわゆる加重票制が用いられていることである。

この国際農業協会の職員の地位に関して注目すべきは、職員規則二条において、すべての職員は、もっぱら事務

総長および自分より上位の責任者の指示を受けると規定されており、職員がいかなる国家の代表でもなく、その職務遂行に当たっては、いかなる国家権力の指示も求めたり受けたりしてはならないとされていたことである。つまり、職員は純粹に国際的性質を有する行政的活動を行う機関であることが、確立されていたのである⁽³⁹⁾。さらには、本部所在地であるイタリア政府は、国際農業協会自体およびその職員に一定の特権免除を付与していた⁽⁴⁰⁾。これらことから、職員の任命については、その職員の本国政府による事前の許可が必要であったものの、同協会が最初の国際事務局と位置づけられることもある⁽⁴¹⁾。

以上、一九世紀から二〇世紀初頭に至る国際機構の発展過程において、さまざまな形で国家間協力が形成され、その組織の中で任務に従事する人員の集団が徐々に現れてくる様子を概観した。当時、平和の維持または安全保障の分野での協力として中心的役割を果たした国際会議においては、それ自体が常設性を有さない会議体であったにもかかわらず、会議の継続性を維持するために、ハーグ会議において見られたような事務局が発現したのであった。また、国際河川における各国の利害調整のために設けられたいわゆる国際河川委員会に関しては、代表的なライン河中央委員会に見られたように、いずれの国家の代表でもない監督長官が通行税の設定および徴収のような管理業務の責任を一切負い、また、その業務を補佐するために、監督官、徴税官、検察官、検査官、簿記官のような種々のカテゴリーの人員が配備されたのであった。このような現象は、「今でいう『国際公務員制度』の走り」と評されるものであった。また、国際行政連合においても、恒常的に行政事務に携わる人員が必要とされてきたことがわかった。しかし、右に見た通り、常設の事務所が設けられたとしても、そこで勤務する者の多くは、事務所所在地国から選出されたり、その管理のもとに置かれるなどの形で、当該所在地国の多大な影響を受けていたこともまた事実であった。概して、一加盟国——通常は事務所の所在地国——が自国の行政事務の範囲内で問題の処理を任

されたり、その事務所所在地(場合によっては、いくつかの加盟国)が、国際的任務を遂行するために、特定の任期を定めて、自国の公務員を当該事務所に送っていた。そのような事務所勤務する職員は、国家への忠誠義務(allegiance)という不漸の絆によって本國政府と結びつけられているばかりか、本國政府に從属させていたのである。⁽⁴⁾とはいえ、ここで注目されるのは、二〇世紀に入って設立された国際公衆衛生事務所に見られたように、職員の任免を国家ではなく行政の長が行うという点、あるいは、国際農業協会に見られたように、職員がいかなる国家の代表でもなく、もっぱら事務総長や上司からの指示に從うという点である。これらは、今日の国際公務員制度に向かう重要な萌芽であるように思われる。

では、このように、国際機構の萌芽的段階において見られたいくつかの特徴がいかにその後反映され、今日の国際公務員制度が確立されるに至ったのであろうか。次に、国際連盟事務局の軌跡をたどってみることにする。

三 国際事務局の成立とその盛衰——国際連盟事務局の成立とその終焉——

(一) 国際連盟規約の起草

第一次大戦末期の一九一八年一月八日に、アメリカのウィルソン(W. Wilson)大統領が議会に向けて「一四カ条(Fourteen Points)」を発表した。周知のように、その最終項において、大小すべての国家の政治的独立と領土保全を相互に保障するために、特別な規約により一般的諸国連合を設立することが謳われた。⁽⁴⁾その後、国際連盟規約の起草が本格化する。後に見るように、連盟規約起草会議においては、事務局に関する規定はほとんど変更されなかった。従って、会議開催以前に、連盟事務局に関する規定がいかにして形成されていったかを見ておく必要がある。

まず、イギリスの努力による一九一八年三月二〇日のフィリモア (W. G. F. Philimore) 案⁴⁵や同年六月八日のフランス政府案⁴⁶には、事務局に関する言及はなされていない。また、ウイルソン大統領が頼みとしたハウス (House) 大佐によって同年七月一六日に提出された案⁴⁷には、事務局に関する発想はあったものの、直接言及はなされていない。当初は、これらを考慮して作成されたアメリカのウイルソン大統領による第一草案⁴⁸の二条に、「代表団は、その事務的機関 (ministerial agency) として、事務局を組織する」との一節を見出せるのみである。

看過できないのは、その後一九一八年二月一六日に提出されたイギリスの南ア防衛相スマッツ (J. C. Smuts) 將軍の提案である。ウイルソンに多大な影響を及ぼしたとされるこの提案は、「理事会は、その議事録や記録を保管し、そのすべての連絡を行い、かつ、理事会の会合の合間に必要なすべての調整を行う常設事務局と職員を設置する⁴⁹」と述べる。この常設事務局や職員を任命するのは理事会とされた。郵便、電信、衛生などの分野において、条約上の取極に従って国際的任務を遂行する国際的行政機関 (international administrative bodies) は、理事会の下に置かれ、その必要な行政的調整を行い統制するのが常設の職員であるとされていたのである⁵⁰。ここには、一般的事項を扱う連盟の下に、専門的・技術的国際機構を置いて問題を処理するいわゆる集権論の立場が見られる。その行政事務を連盟事務局職員が担うということから、このスマッツ案には、巨大な行政機構の設置が構想されていたようにも思われる。

これ以降に提出された案には、多かれ少なかれ事務局への言及がなされている。たとえば、一九一九年一月一〇日のウイルソン第二案および同二〇日の第三案には、執行理事会 (Executive Council) が常設事務局および職員を任命することが規定されている⁵¹。また、この間、一四日に、イギリス代表のセシル (R. Cecil) から出された案には、常設事務局の必要性と事務総長 (General Secretary) または行政長官 (Chancellor) が大団によって選出されることが規定されており、さらには、連盟の職員および彼らが集まる建物には特権が付与されることにも言及されてい

た。⁵³これに関連して、同二七日に提出されたセシルとその法律顧問ミラー (D. H. Millar) との合同案では、執行理事会が常設事務局と職員を任命し、事務局は連盟の行政長官の一般的統制および指示のもとに服することが定められていた。⁵⁴その後、これらを踏まえた上で、法律顧問であったハースト (C. Hurst) とミラーの二人が調整を重ね、規約起草のための第一回国際連盟委員会 (Commission of the League of Nations) に提出した提案には、「事務局には、連盟行政長官の一般的指示及び統制の下に、必要なる事務官 (secretaries) 及び属員 (staff) を置き、連盟行政長官がこれを任命する。行政長官は、代表団 (Body of Delegates) 又は執行理事会のすべての会合において長官 (Secretary) として行動する」という文言が含まれることとなった。⁵⁵その後、「行政長官」、「代表団」、「執行理事会」をそれぞれ「事務総長」、「総会」、「理事会」とする用語上の変更があったものの、事務局に関する規定は、国際連盟委員会において、大幅な変更のないまま採択に付されることとなった。⁵⁷

(二) 国際事務局に向けた努力

以上のように、国際連盟規約において、事務局に関する規定が置かれることとなった。この規定は、原案からほとんど議論なく少しの用語上の変更のみが施されて採択されたといえる。⁵⁶連盟規約六条は次のように規定する。

第六条 一 常設連盟事務局ハ、連盟本部所在地ニ之ヲ設置ス。連盟事務局ニハ、事務総長一名並必要ナル事務官及属員ヲ置ク。

二 第一次ノ事務総長ハ、附属書ニ之ヲ指定シ、爾後ノ事務総長ハ、連盟総会過半数ノ同意ヲ以テ連盟理事会之ヲ任命ス。

- 三 連盟事務局ノ事務官及属員ハ、連盟理事会ノ同意ヲ以テ、事務総長之ヲ任命ス。
- 四 事務総長ハ、連盟総会及連盟理事会ノ一切ノ會議ニ於テ、其ノ資格ニテ行動ス。
- 五 連盟ノ経費ハ、連盟総会ノ決定スル割合ニ從ヒ、連盟國之ヲ負担ス。

これらの規定のうち、事務総長および事務局職員の身分に関すると思われるのは二項と三項の任用に関する規定のみであり、連盟規約には、これ以外に特段の規定は置かれていない。では、国際連盟事務局は、実際に、いかにして形成されていったのであろうか。

初代事務総長ドラモンド (E. Drummond) は、一九一九年四月に事務総長の職に任命されたとき、事務局をいかに構成すべきかについて、二つの相対立する考えがあったと述べている。一方は、戦時、各国代表から成る組織が構成されそれが奏効していたことから、連盟事務局も、すべての連盟加盟国の代表する機関であるべきという考えであり、他方は、真の国際公務員制度——もっぱら連盟の奉仕者であり、自国政府の代表でなく当該政府に責任も負わない事務官——の設置という考えであり、これがドラモンド自身の腹案でもあった。結局、事務局設立の準備に当たった設立委員会 (Organisation Committee) が、「幸いにも」全会一致で後者の立場を採用したと、ドラモンドは心情を吐露している。彼は、事務局の予算が必ずしも十分ではない中、事務局がなすべき作業計画とその構成を案出した。二、四名の副事務総長 (Deputy Secretaries-General) または事務次長補 (Assistant Secretaries-General) —— 初代の事務次長補として選ばれたのは、アメリカのフォスディック (R. Fosdick) 、フランスのモネ (J. Monnet) 、イタリアのアンチロッチ (D. Anzilotti) 、日本の新渡戸稲造 —— を置き、その下部に各局長を配置した。その局とは、委任統治局、経済財政局、運輸通信局、麻薬取引や女性売買のような問題を処理する社会問題局、理事会を補佐して紛争や国境問題などを処理する政治局、常設司法裁判所の設立を準備し、すべての条約を

登録・公表し、国際法の問題につき連盟に一般的助言を行う法務局、および、連盟と連携することが予定されている多くの既存の国際団体との関係を担当する国際事務所 (International Bureau) 担当局であった。さらに、ザール統治委員会やダンチツヒ高等弁務官の任務に関わる施政委員会担当局、中東欧における少数者保護のための少数者担当局も擁した。そのほかに、公文書に関して責任を負う管理官、司書および登録官、翻訳官および通訳官ならびに広報局も加えられた。連盟の萌芽的段階において、ドラモンドが予定した事務局の構成に関わるこれらすべては、実に連盟初期から一九三九年の連盟末期まで維持されることとなったのである。⁽⁶⁾このように、イギリスの国家公務員であった初代事務総長ドラモンドの努力が国際連盟の行政機構の構築に欠くことのできない多大な影響を与えたことは、間違いないことであった。

さて、前例のない作業に取組んだドラモンドの努力と併せて、事務局の設置に関して重要と思われるのは、一九二〇年六月にイギリス代表バルフォア (A. J. Balfour) が理事会に提出した報告書 (以下、「バルフォア報告書」) であろう。同報告書は、「条約の文言により、職員を選出義務は事務総長にあり、それを承認する義務が理事会にある。職員を任用するに当たって、事務総長は、第一に、遂行せねばならない特定の任務に最も適した男女を確保しなければならなかった。しかし、その際に、種々の国家から職員を選出するという多大な重要性を考慮する必要があった。明らかに、いかなる一国または国家集団も、この国際組織への人材 (material) の提供を独占するべきではない。私は、『国際的 (international)』という語を強調する。というのも、事務局職員は、ひとたび任用されればもはや自国の奉仕者ではなく、その間は国際連盟のみの奉仕者だからである。その任務は、国家的なものではなく、国際的なものである。……既述のように、職員は、国家の任務ではなく国際的任務を負う。いかなることもあっても、その国際的忠誠という意味が弱められるべきではないのである。⁽⁶⁾」

この文書は、事務局職員が自国に対してではなく、機構に対してのみ国際的責任を負うことを明確に打ち出した

点で画期的であったといえる。事務局職員の法的地位や身分保障の基本原則として、その後の指針になったといっても過言ではないであろう。

翌年五月七日には、フランスのノーブルメール (G. Nohemaire) が議長を務める調査委員会の報告書⁶² (以下、「ノーブルメール報告書」) が提出された。この報告書は、国際連盟事務局および国際労働事務局の組織のあり方について提案するものであり、とりわけ、職員に対して、給与などの経済的問題や昇任などの契約条件に関して、安定した身分保障を提案するものであった。この報告書は、その後、総会第四委員会によって検討され、同じ年の一〇月一日の第二回総会で採択された⁶³。事務局運営の細部にまでわたるこの報告書は、事務局の行財政枠組みの原則を含む一種の「マグナカルタ」⁶⁴であった。

連盟事務局職員に関して、ノーブルメール報告書は、まず、給与について、一国政府における同等の業務に支払われる給与との比較において、当時最も高額の給与が支払われていたイギリスの公務員制度を基準として、それと同等の給与が支払われるべきであり、さもなければ、連盟事務局の職に就く者を確保することは不可能となると述べ、そのように算出した詳細な附表を付している⁶⁵。このノーブルメール報告書の趣旨は、その後、一九三〇年の一人委員会報告書 (Report of the Committee of Thirteen) によっても確認された⁶⁶。また、勤務条件に関して、ノーブルメール報告書は、次のように述べている。「今や、契約の明確な条件——現在、能率を減じ良心と義務への専心を損なう傾向にある本来の不安感から職員を保護する条件——が、できる限り遅滞なく、一国の政府省庁で任用される者を模範として、職員に付与されるべき時がきている。事務局の全般的に良好な運営のために必要と思われるこの改革の即時の実現を勧告する……」⁶⁷。ここでは、勤務条件を直ちに明確にする必要性が述べられているのである。実際に、職員規則については、当時、一九二一年六月に「国際事務局職員暫定規程」が発行されていたところ、その後は、ノーブルメール報告書による右の勧告を受けて、規則も改正されることとなった。職員規則が最初

に完全なものとして発行されたのは一九三二年であり、その翌年に出されたものを最後に、加除式の体裁がとられることとなった。⁽⁶⁸⁾ 因みに、職員規則(一九四五年版)一条によれば、「国際連盟事務局の職員はもっぱら国際的職員であり、その任務は国家的なものでなく国際的なものである。職員は、任命を受諾することにより、国際連盟の利益のためのその職務を遂行し、かつ、その行動を律することを誓約する。職員は、事務総長の権限に服し、その職務を果すに当っては事務総長に対して責任を負う。……職員は、いかなる政府からも又は国際連盟事務局以外のいかなる他の当局からも指示を求め、又は受けてはならない」と規定されている。

以上のように、国際連盟規約六条は、起草時からさほど大きな議論もなされることなく採択されたものであった。そこには、常設の事務局と職員を設置することの重要性が認識されたものの、事務総長や職員の法的地位に関する何らの詳しい規定も設けられてはいなかった。国際事務局としての連盟事務局のあるべき姿は、すでに見たように、むしろ連盟設立後に、初代事務総長ドラモンドの努力や、連盟に提出されたバルフォア報告書、ノーブルメール報告書、一三人委員会報告書、さらには、職員規則といった種々の文書に基づいて、徐々に形作られていったものといえよう。

(三) 国際労働事務局の成立

国際連盟事務局と併せて触れておかなければならないのは、国際労働機関(以下、ILO)に設けられた国際労働事務局である。周知の通り、ILOの設立は、国際連盟のそれと同様、一九一九年(六月二十八日署名)のベルサイユ条約による。同条約の「労働」と題する第二三編は、ILOの機構に関する第一節(三八七条―四二六条)と、国際連盟加盟国の社会政策の指針となる一般原則——「労働憲章」——を述べた第二節(四二七条)から成る。この第一三編は、一九一九年と一九二〇年に結ばれた他の平和条約にも挿入された。⁽⁶⁹⁾

国際労働事務局と国際連盟は、密接な関係を持つ。たとえば、国際連盟原加盟国がILOの原加盟国となる（ベルサイユ条約三八七条）し、国際労働事務局も、国際連盟の一部を成すものとして国際連盟の本部に設けられる（同条約三九二条）。また、ILOの総会と理事会の会議および国際労働事務局の経費は、連盟から賄われる（同条約三九九条）。加盟国が採択した勧告や条約および批准された条約は、連盟事務総長に寄託され（同条約四〇五および四〇六条）、当該条約に関する紛争解決に関しては、連盟事務総長に審査委員会の選任権限があり（同条約四一二条）、また、常設国際司法裁判所の利用も可能である（同条約四一五条）。

他方、このように国際連盟と密接な関係を保ちながらも、ILOは自律的な機構でもあった。設立当初の理事会の覚書は、国際連盟とILOまたはその事務局との関係を次のように表している。「国際労働事務局は、自律的機構と見なされる。われわれは、それが平和条約に由来する一団の国際組織の一部を形成していることを忘れてはならない。国際労働事務局は、その財政的地位および一定の司法的または政治的手続によって、国際連盟およびその事務局と密接に関連している。国際連盟は、ILOの財務省でありかつ法務省なのである。若干の業務（広報、翻訳）は協力することもあろう。しかし、国際会議と事務局を備えた常設のILOは、完全なるものであり、自律的な実体を有するのである。」⁷⁰

では、このように連盟と離れ一定の自律性を有するILOに設けられた国際労働事務局は、いかなる性質を有したのであろうか。ベルサイユ条約三九四条は、次のように規定する。「国際労働事務局に事務局長を置く。国際労働事務局の事務局長（Director）は、理事会によって任命され、且つ、理事会の指示の下で、国際労働事務局の能率的な運営及び他の委託されることのある任務について責任を負う。事務局長又はその代理者は、理事会のすべての会合に出席しなければならない。」また、同条約三九五条は、「国際労働事務局の職員は、事務局長が任命する。事務局長は、事務局の業務の能率を充分に考慮しつつできる限り、国籍の異なる者を選任しなければならない。これら

の者のうちの若干人は、婦人でなければならぬ。」

連盟規約同様、ここには詳細規定はない。事務局の実際の設置に際しては、連盟におけるドラモンドのように、フランスの元軍需大臣であった初代事務局長のアルベール・トーマ (Albert Thomas) が多大な貢献を果たしたといえる。彼は、副事務局長 (Deputy-Director) に、ワシントン会議 (ベルサイユ条約四二四条に基づきILO設立準備のために開かれた会議) で事務総長を務めたバトラー (H. B. Butler) を就け、まず少数の職員を募った。また、組織は、国際会議開催準備のための外交局 (Diplomatic Department) と、情報収集やその頒布を行う科学局 (Scientific Department) および対外関係や宣伝活動を行う政治局 (Political Department) に大きく分けられた。先述のバルフォア報告書に述べられた原則の熱心な支持者であった彼は、ILO職員がもつばら国際的性質を有するようにするために努力した。彼は、職員の選任の多くを競争試験に基づかせ、一貫して高い水準の能力を有する職員を維持した。他方で、職員と頻繁に対話を重ねることにより、官僚制が行き過ぎないようにすることにも成功したといわれる。

先に述べたノーブルメール報告書も、国際労働事務局の形成に多大な影響を与えたと思われる。ここでは、職員の採用に関して、連盟事務局同様、事務局以外から選ばれる事務局長および副事務局長のような最高位の職や、現地採用の日常事務を行う職員、タイピストなど下位に属する職員を除き、職員は一般に、国際的に採用され、長期の契約を付与されるべきと述べられている。ただし、同報告書は、国際労働事務局においては、連盟事務局以上に、独自の恒久職員に終身的地位 (tenure) を確保する必要を説く。というのも、連盟事務局においては、一国の公務員、特に外務公務員を短期間借りる (loan) ことで業務が行える一方で、労働行政に長期の経験を有する者には、国際労働事務局で職務遂行可能な言語能力に乏しいことがしばしばあるからである。また、国際労働事務局の業務の性質上、職員には、長期の訓練と高度の専門的問題への緻密な応用力が望まれる。従って、職員の採用に際して最も考

慮すべきは、候補者の能力と専門知識なのであって、連盟事務局以上に、すべての加盟国から代表を選ぶことを優先する理由はない。このことから、ノーブルメール報告書は、国際労働事務局ですでに実施されていた競争試験を継続することを勧告している。⁽²⁶⁾

このように、国際連盟と併行して活動を開始したILOにおいては、その専門的性質に由来する現実的要請と、初代事務局長トーマやノーブルメール委員会の努力により、連盟以上に、事務局独自の職員を長期にわたって任用するという傾向が当初から根強かったといえる。ともあれ、一般的（かつ特に政治的色彩の濃い）国際機構である国際連盟に設けられた事務局とは別に、専門的・技術的性質を有する国際労働機関に設けられた国際労働事務局の形成によって得られた経験は、その後、第二次大戦という危機も乗りこえて存続し、戦後発展した多くの国際機構の事務局形成に少なからず影響を与えたのではないかと思われる。

（四） 国際連盟行政裁判所の設立

国際連盟の歴史の中で看過できないのは、行政裁判所の設立である。今日複数の国際機構には、職員の身分保障を行うための常設の行政裁判所が設立されている。その嚆矢である国際連盟行政裁判所の設立は、職員の権利の司法的救済を実現したという点で、国際公務員の身分保障制度の歴史において、画期的なことであったといえる。⁽²⁷⁾

もともと、ここで確認しておかなければならないのは、国際連盟行政裁判所は、国際連盟の設立当初から設置されていたわけではないことである。当初は、連盟事務局または国際労働事務局の職員で、五年以上の任期を有する者が解任された場合、当該職員は、連盟理事会または国際労働理事会に不服を申立てる権利を有することが、第一回連盟総会において認められていた。⁽²⁸⁾この制度を利用して連盟理事会に申立がなされた例としてモノ(Monod)事件が挙げられる。本件は行政裁判所設置の契機にもなった重要な事件であるので、この事件とそれに続く一連の

事実について以下に簡単に見ておくことにする。

一九一九年八月より連盟事務局の要約筆記課 (Precis-Writing Section) の長として勤務していたモノという職員が、一九二〇年一月一〇日より五年間の任用契約を獲得したにもかかわらず、翌年の二月には、事務総長書簡により、機構再編のため、適職が見つかるまで休暇することを命じられた。翌二二年には、同職員の名前が職員名簿から削除された。当該職員は、そのまま三年以上の期間、適当な職にも就けてもらえず、また、防禦の機会も与えず、解任と同等に扱われていたのである。そこで、彼は、二五年一月六日付書簡により、連盟理事会对して、任用契約不履行に基づく金銭賠償をはじめとするいくつかの請求を行ったのであった。

職員による不服申立手続の実施に初めて直面した連盟理事会は、この問題を特別に設けた監査委員会 (Supervisory Commission) に要請し、その報告書に基づいて、理事会議長代理が右の監査委員長と協議の後に指名する三名の法律家から成る委員会に事件を付託することにした。⁽⁸¹⁾ これを受けて、法律家委員会は、モノが事務局での勤務に必要な一般的能力に欠けることや彼の健康状態の悪化などを考慮し、再任をしないと判断した事務総長の決定に、任用契約の不履行があったわけではないものの、事務総長が彼を再任する意思のないことを本人に知らせなかったことに鑑み、申立人の請求を一部認め、賠償額として七五〇ポンドを裁定した。⁽⁸²⁾ この法律家委員会の判断に従い、一九二五年九月五日に、連盟理事会は、事務総長に必要な行動をとるように指示したのである。⁽⁸³⁾

ところで、職員の身分保障を行う行政裁判所の必要性は、すでに一九二一年に、連盟総会第四委員会の場で指摘されていたのも事実である。たとえば、フランス代表レヴェイヨ (Reveilaud) は、職員が理事会に不服を申立てる権利を認めはしたものの、理事会がそのような職員に関する紛争を解決するのに十分に独立した組織であるかどうかを疑問視していたし、ILO事務局長のトーマも、フランスのコンセイユ・エタ (Conseil d'Etat) に似た司法的機関の必要性を強調していた。⁽⁸⁴⁾ しかし、その後、先述のモノ事件により職員関係紛争の問題が再燃するまでは、さ

して議論が展開されることもなかった。同事件に関する理事会決議が出された一九二五年に、行政裁判所の設置に向けた第一歩が、上述の監査委員会の報告者であったネデルブラット(Nederbragt)によって踏み出されることになる。彼の報告書には、勸告的機関とは区別される、最終的な判断を下し得る司法裁判所の必要性が説かれていた。⁽⁸⁴⁾ この報告書をもとに、監査委員会報告書⁽⁸⁵⁾が総会第四委員会に提出され、さらに検討が重ねられた結果、一九二七年に、連盟総会は、その第八会期において、行政裁判所規程を採択したのである。ここでは、連盟設立当初から備えられていた既述の連盟理事会への不服申立手続が一応廃止され、一九三一年に当該手続の必要性を再検討することとされていた。⁽⁸⁶⁾ その後一九三一年になり、結局、連盟総会は、当該手続の廃止を定めていた行政裁判所規程を修正なくそのまま維持することにしたのである。⁽⁸⁷⁾

一九二九年から四六年にかけて、国際連盟行政裁判所は、三七件の事件を審理した。このうち一三件の連盟およびILO職員の解任に関する判決は、四六年になって下された。⁽⁸⁸⁾ では、国際連盟の末期に、行政裁判所はいかなる運命をたどったのか。四六年に下されたこれらの事件に沿って、いさし詳しく見てみることにしよう。

一九三九年一月に、連盟総会は、第二次大戦の勃発に伴って、連盟事務局とILO事務局の職員の規模縮小という必要に迫られた。これにより、職員は、辞職か停職の選択を迫られることとなった。前者を選択した職員には、それまでの勤務に応じて、六カ月か一年分の退職金が与えられ、後者を選んだ職員には、三カ月分の恩給と年金基金における資格の保持が約束された。これに加えて、連盟総会は、職員規則を改正し、勤務をもはや必要としない職員や、自発的に右の辞職か停職を受け入れない職員に対しては、恒久任用職員の解任通告またはその通告の代わりになされる補償金の支払いが、従来六カ月前に行われていたのを、一カ月前に行えることとした。また、解任に伴う補償金の支払いについても、一括払いの代わりに、四年の年賦で支払われるべきと改められた。この状況下で、大多数の職員が自発的に辞職か停職かという右の選択に応じたものの、そうではない少数の職員は解任され、右の

改正職員規則が適用されることとなった。解任された一二名の連盟職員と二名のILO職員は、右の職員規則の改正が任用契約違反であることを行政裁判所に申立てた(このうち、他の付随的請求がなされた一件を除く一三件につき判決が下された)。彼らの主張によれば、連盟職員規則三〇条DおよびILO職員規則一六条aに、一九三二年一月十五日以降になされた任用は、機構の決定による変更に従うとの規定があったため、彼らの任用契約は三年一月一〇日以前のものであることから、彼らには、連盟総会やILO理事会の決定によって変更され得ない既得権が存在することであった。本件につき、戦後、四六年に裁判所は、次のような判決を下した。すなわち、職員規則は、任用契約が結ばれたときに存在していた形で、任用契約の一部をなす。従って、職員は、職員規則の改正が相互の合意なく適用され得ない既得権を有する。機構側が改正職員規則の適用により職員の既得権益を奪ったことは誤りであり、機構がやむを得ない事情からそれを行ったということには、正当な根拠がない。よって、行政裁判所は、既得権を奪ったと主張するこれらの職員の請求を認めて、機構に対して賠償金の支払いを命じる判決を下したのである。⁸⁹⁾

ところが、事態はこれで収まらなかった。以上の行政裁判所判決が出された後、その履行に関する問題は、財政問題を扱う連盟総会第二委員会で議論されることとなった。そこで出された結論は、行政裁判所判決の履行を拒否するということであり、連盟総会もこれを認めたのである。⁹⁰⁾ 実質的な議論をした第二委員会の下部委員会の多数意見には、連盟(総会)と行政裁判所との権限関係について、次のような意見が見られた。すなわち、同下部委員会は、総会の決定や職員規則の適用および解釈を検討する行政裁判所の権限を問題にしてはいない。しかし、行政裁判所が総会の決定を特定の事件に適用することができるということと、総会の決定それ自体の有効性を問題にするということ、および、行政裁判所はそれを設立した総会の優越的な権限の下に服すことではないということとは異なるのである。また、連盟は、それと契約を結ぶ職員に対して主権的な権能を有する。国家から成る世界的機構がそ

の機能を適切に遂行するために必要なことは、その行政機構で任用する個人に付与された権利を、場合によっては、廃棄する権能を有すべきことである。一九二七年に総会が理事会への不服申立手続を廃止したのと同様、三十九年に総会は、行政裁判所を廃止することすらできなかったはずである。連盟には主権的権能があるのであり、行政裁判所は、改正職員規則を採択した一九三九年一月四日の総会決議の有効性を問題にすることはできない。裁判所判決に対する上訴手続はないが、行政裁判所による裁定は無効であったと宣言する権限は総会にあると考える⁽⁹¹⁾。

以上の考えには、第二次大戦という状況下で、総会がとった職員の既得権を侵害するという措置は肯定されること、また、総会と行政裁判所との権限関係においては、総会の権限は行政裁判所のそれに優位し、総会の判断は行政裁判所による有効性判断には服さないということが看取される。結局、上で述べた一三件の行政裁判所判決で裁定された賠償金は連盟によって支払われることがなかったのである⁽⁹²⁾。「かくして、行政裁判所が設置される時に、連盟は国際間の裁判制度を改善しようと目指しているのであるから、連盟内部の問題である事務総長とその部下との関係においても、法の支配を確立するのは当然である、といわれたような、輝かしい理念は影を潜め、国際連盟行政裁判所の運営の歴史は、竜頭蛇尾の結果に終わってしまったのである⁽⁹³⁾」。

(五) 連盟事務局の危機とその終焉

以上に見てきたように、国際連盟事務局は、国際労働事務局と併行して、国際事務局としての歩みを進めていった。しかし、連盟事務局が目指した理想は、せまりくる第二次大戦の足音とともに、崩壊していくことになる。

たとえば、一九二五年から一九三五年にかけて、イタリア人職員は、連盟事務局に彼らをつなぎとめていた目的の共通性から離れていった。彼らは、徐々に、国家代表、ファシスト伝道者、そして最後には、諜報員となっていた。連盟にはほとんど注意を向けず、すべての連盟の伝統や諸規則を破るイタリア人事務次長の下で、彼らは、

イタリア人職員の集団を形成していったのである⁹⁴。また、イタリアでは、一九二七年六月一六日に制定された法律により、他の政府の職かまたは公的国際機関 (public international agency) の職に就くことを希望するイタリア国民は、外務省または権限ある外交機関当局の許可を得ること、および、政府の命令があれば、その職をやめることを求められた (同様の政策をとっていたドイツのナチス政府でさえ、このようにあからさまには公式の政策をとらなかった⁹⁵)。ドイツ人職員の場合には、ドイツが敗戦国として一九二六年に連盟に加盟したこともあり、当初はこのようなイタリア人職員のような傾向が見られなかったものの、第三帝国の成立後には、大半のドイツ人職員が自国の主義に従ったとされる⁹⁶。

このように、国家が国際機構に従事する職員の身分を左右する事態は、とりわけ、一国の政府から職員が派遣される慣行にも見受けられた。ドイツ、イタリアおよび日本からの政府職員は、通常、七年の任期 (契約更新も可能) で、他の事務局職員と同じように任用された⁹⁷。この慣行が連盟の職務にとっては恒常的に危険が及ぶ原因となった。このような職員は、連盟での任務を果たす際には常に政府の意向を汲み、決して十分には国際的に任用されているという感情を抱くことはなかったのである。とりわけ、一九三〇年代に入り、常に政府の利益を考えるこのような職員の存在が連盟事務局にとって深刻な結果をもたらしたといわれる⁹⁸。

以上のように、時代が第二次大戦へと向かうにつれ、事務局内においては、本来連盟に忠誠を誓うべき職員が、自国政府との絆を深め、機構に対する忠誠および任務の国際的性質が脅かされていったことが分かる。結局、一九四〇年八月三十一日に、第二代目事務総長アヴノール (J. Avenol) が辞職するに至り、国際事務局たる連盟事務局はここに瓦解したのである。同年末までに、事務局職員の数は、最盛期の七分の一にも満たないわずか一〇〇名ほどまで減っていた⁹⁹。

四 国際事務局の復興——国連事務局の成立——

(一) 国連憲章の起草

第二次大戦の末期に、勝利を確信した連合国の指導者たちは、戦後世界の平和機構構想に思いを馳せた。その構想は、周知の通り、イニシアティブをとったアメリカ政府内で國務長官ハルらの手によって準備作業が進められ、その後、一九四三年のモスクワ宣言を経て、ダンバートンオークス会議へと引き継がれていった。

さて、そこで、国連憲章の起草過程について、まず最初に、ダンバートン・オークス提案まで戻ってみる。しかし、そこには職員の国際的職員としての地位や任用に関する規定は見受けられない。それらに関する現在の規定の原型は、サンフランシスコ会議で初めて挿入された。特にその萌芽は、ダンバートン・オークス提案に付されたニュージランド修正案⁽¹⁰⁾、四主催国（アメリカ、イギリス、ソ連および中国）修正案およびカナダ修正案⁽¹¹⁾に見られる。これらの提案は、憲章の起草に当たった四つの一般委員会のうち「加盟国、改正および事務局」の問題を扱った第一委員会（Commission I）の第二専門委員会（Committee I/2）が設けた下部委員会（Subcommittee）でさらに検討され、現在の100条⁽¹²⁾および101条⁽¹³⁾三項の原型がこのときから規定に挿入されることとなったのである。

注目すべきは、右の下部委員会の議論の中で、すでに国家に対する忠誠と国際機構に対する忠誠の衝突する可能性が懸念されていたことである。すなわち、そこでは次の二つの問題が提起されたのである。まず第一に、「第四項（下部委員会案で、現在の国連憲章100条の規定とはほぼ同趣旨〔筆者注〕）は、事務局の職員が機構に忠誠を誓った結果として、彼らが危険に直面し得ることを想定しているか否か」であった。これに対する回答としては、「国際連盟の経験から、ファシスト諸国の事例を除き、この点に関しては実際上の困難は生じないであろう」とされた⁽¹⁴⁾。

第二に、「同規定(右第四項〔筆者注〕)は、事務局職員が自国に対して用いられる可能性のある軍事計画の準備に参加した場合に直面する虞のある危険を包含しているか否か」という点であった。つまり、ある職員がそのような軍事計画のことを知った場合に、そのことを自国政府に明かさなないということになれば、自国の法律の下で重罰に処せられる虞があるという懸念があったのである。この点に関しては、「この高度に重要な問題は、第一〇章(現第一五章〔筆者注])で十分に扱うことのできない問題であるので、必要と思われる決定を出すためには、第四委員会第二専門委員会(Committee IV/2(法律問題担当〔筆者注]))でも検討すべき」であるとされ、また、「事務局職員の自国に対する兵役上の責任の問題は、問題が生じた際に行政取極によって解決されるであろう」とも考えられた¹⁰。

以上の議論を経た後、国連憲章一〇〇条は次のように規定されることとなった。すなわち、一項では、「事務総長及び職員は、その任務の遂行に当って、いかなる政府からも又はこの機構外のいかなる他の当局からも指示を求め、又は受けてはならない。事務総長及び職員は、この機構に対してのみ責任を負う国際的職員としての地位を損ずる虞のあるいかなる行動も慎まなければならない」と、事務総長と職員の義務が定められる。他方、二項では、「各国際連合加盟国は、事務総長及び職員の責任のもっぱら国際的な性質を尊重すること並びにこれらの者が責任を果すに当ってこれらの者を左右しようとしなことを約束する」とされ、加盟国の義務が規定されている。

(二) 準備委員会における議論

このように、サンフランシスコ会議で、国家に対する忠誠と国際機構に対する忠誠との衝突に懸念が表明されていたものの、それは限られた範囲でしか過ぎなかった。この点に関する実質的な議論がなされたのは、むしろ憲章が署名された直後の暫定協定により設けられた準備委員会(Preparatory Commission)においてである。同委員

会の報告書は、憲章の關係規定を理解する上で非常に示唆に富んでいる。同報告書は、まず、事務局の性質について、「すべての国連加盟国の信頼を得ることができらば、事務局はその性質において真に国際的」であると述べる。⁽¹⁰⁾ さらに、「事務局は、たとえ一部分であっても、政府に対して責任を負う国家の代表から構成されることはない。その任用期間中、事務総長および職員は、自国の奉仕者(servants)ではなく、国連のみの奉仕者である。暫定職員規則草案の下で、すべての職員は、その任務の遂行に当たって、機構の利益のみを心がけて、自らがその職務を遂行し、かつ、その行動を律することを誓約または宣言することを求められる。二年かそれ以上の間任用される者は、公的または私的な雇用において有しているいかなる地位も辞さなければならず、いずれの者も、この機構における任用または勤務の期間中に行つた勤務に対して、いかなる叙位、叙勲、記念品、贈物または報酬も受けてはならない」。

また、そのような国際的な性質を有する事務局を築くために、その長である事務総長の役割が重要である。同報告書は、「事務総長が行う職員の選任……とそのリーダーシップが、全体として、事務局の性質および能率を大いに決定づけるであろう」としている。⁽¹¹⁾ また、職員の任用に関する国連憲章一〇一条三項については、能力主義と地理的配分原則という二つの原則の実施を確保することが「本準備委員会の主要な任務の一つである」と確認した。⁽¹²⁾

最後に、任用の条件、とりわけ任用期間について、同報告書は、次のように述べる。「もし、事務局において、職員が終身任用を受ける何らの保証も与えられ得ないということになれば、すべての国からの最も優れた候補者の多くが必然的に遠のいてしまうであろう。また、もし、職員が一国の行政府から単に暫定的に派遣され(detached)、その将来にわたって自国に依存し続けるならば、その職員が自国の特別の利益を国際的利益に従属させることを十分に望めない。最終的には、経験という利点が保証され、健全な行政上の伝統が事務局内で確立されることが重要である。……これらの理由から、職員の大部分は、事務局において終身任用を受ける者から構成されることが必

須である」と。

以上から、国連憲章が予定している国際的な性質を有する事務局とは、一言でいえば、事務総長の広範な裁量によって選ばれた、国連の利益のみに責任を有し、かつ、大部分が終身の職員から成るものと準備委員会で考えられていたことが分かる。それでは、政府から派遣された職員を任用する余地はまったくないのか。すでに見たように、国際連盟において、事務局職員の国際的忠誠を損なつた一因は、政府から派遣された職員が長期に任用されていたことであつた。従つて、このように自国政府と密接に関係する職員の余地が果たして認められていたのかどうか、大いに興味が沸く。

この点に関し、右の報告書は、次のようにも述べている。「一国の公務員である職員 (officials from national services) は、事務局において、二年をこえない短期間ならば費やし得るようになすべきである。そうすることで、事務局と一国の行政府との間の個人的接点が強まり、国際的経験を積んだ一国の職員団が形成され得る。一国の政府は、多くの国において共通の実行となつている派遣制度を確立することが望ましいということに注意を向けるべきである。……」。

この部分は、先述の「事務局は、たとえ一大部分であつても、政府に対して責任を負う国家の代表から構成されることはない」という箇所とは、一見して矛盾するようである。しかし、その同じ箇所の少し後で、「二年かそれ以上の間任用される者は、公的または私的な雇用において有しているいかなる地位も辞さなければならぬ」と述べられていたことも考慮すれば、憲章が予定した職員を律する制度においては、派遣制度が必ずしも完全に排除されているわけではなく、上限二年という短期間に限り、政府からの派遣職員も事務局の職に就く余地が残されていると解釈できる。また、右の準備委員会の議論から、すべての職員は、「機構の利益のみを心がけて」その職務を遂行し、かつその行動を律することを求められていることと、政府からの職員に「自国の特別の利益を国際的利益に従属さ

せること」が望めなくなるといふ懸念があったことを読み併せれば、派遣制度は、先に見たような時間的限定のみならず、あくまでも機構の利益にかなう範囲でしか認められないと理解できよう。つまり、準備委員会の理解では、このようにごく限られた範囲のみにおいて、一国の政府からの派遣職員を受け入れることが認められていたということがわかる。従って、国連設立時より、限定的に利用され得る派遣制度というものは念頭に置かれていたといえよう。⁽¹⁸⁾

この職員の派遣制度は、その運用において、後に多くの法的な問題を惹起することになる。⁽¹⁹⁾ もっとも、ここで確認しておくべきは、一国の政府から派遣された職員であれ、ひとたび国連事務局において任用されたからには、自国政府ではなく、国連の制度的枠組みの中で職務に専念し、国際的忠誠を誓うことが求められているということである。

五 おわりに

以上に考察してきたように、国際事務局は、国際機構の発展に伴い、長い年月の末に成立し発展してきたものといえる。国際事務局の発明は、国際機構の真の始まりであり、一連の「会議」を「機構」にしたのは、事務局の導入によるものであったとさえいわれる。⁽²⁰⁾ 国際事務局の成立は、国際連盟事務局によりいったんは成就したものの、第二次大戦によって瓦解した。とはいえ、連盟時代に生成された国際事務局としての遺産は、国連憲章一〇〇条へと受け継がれていった。戦後、国連事務局は、連盟事務局の経験をもとに発展してきたのである。⁽²¹⁾ その意味で、連盟事務局の成立は国際事務局の発展の歴史の中で大きな意味を持つものといえよう。また、本稿で見たように、国連憲章一〇〇条に規定される事務総長および職員の責任の国際的性質と、それを尊重する加盟国の義務は、今日、

実に多くの国際機構の設立文書に明文化されており、国際事務局の必要性が共通して広く認められるに至ったことがわかる。

国家の合意によって設立された国際機構において、国家に従属せず国際機構にのみ忠誠を誓う職員が必要とされてきたことは、以上に見た通り、国際事務局の発達の歴史それ自体が実証しているといえる。しかし、今日、現実には、とりわけ、国連のような政治的色彩の濃い国際機構において、歴代の事務総長人事に関わる東西陣営の対立や職員人事への国家の介入など国家からの様々な影響力の行使が見られた。この現実、まさに「国際公務員制度に対する脅威 (threats to the international civil service)」であった。

本来、国家の結合体が、「国家連合」ではなく、「国際機構」である以上、国際機構は、自律的であるべきである。政府間国際機構 (IGO) にあって非政府的 (NG) である国際機構の事務局について見れば、できる限り国家の影響を排することこそが、国際機構の自律性につながるものと思われる。そのためには、事務局を構成する職員の地位が、まずもって国家の影響を排したものでなければならぬ。国際機構が十全な活動を行い得るために、国際事務局が必要とされ、その発展と不可分のものとして、国際機構にのみ忠誠を誓う職員——いわゆる国際公務員——の集団が形成されてきたのである。

一九世紀に萌芽した国際機構は、「国際機構の世紀」と呼ばれた二〇世紀をこえ、いまや新しい世紀を迎えている。今日、国際機構の活動が多岐にわたるようになり、国際公務員の数も増えた結果、彼らを規律する規範も精緻化してきている。そこには、「国際公務員法」と呼ぶべき法の束が存在し、また、それを解釈・適用する機構独自の行政裁判所の数が増え、その管轄も広がりを見せている。このように、新世紀に入り発展を続ける法現象を理解する上でも、本稿で得られた歴史的な視点は、まずその前提的考察として重要であるように思われる。

- (1) 最上敏樹『国際機構論』（東京大学出版会、一九九六年）九一—一〇頁。
- (2) 国際機構の定義については、さしあたり、植木俊哉「国際組織の概念と『国際法人格』」柳原正治編『国際社会の組織化と法』（内田久司先生古稀記念論文集）（信山社、一九九六年）二八一—四〇頁。
- (3) この概念は、わが国においてはほとんど馴染みがないものであるが（もともと、この語自体は用いられないことがまったくないわけではない。たとえば、高野雄一『国際組織法』（有斐閣、一九七五年）一一頁、最上『前掲書』注（一）二八—二九頁など参照）、欧米ではしばしば用いられる。とりあえず、体系書の中で触れられているものと書物の標題になってくるものとして、Schemers, H. G. and Blokker, N. M., *International Institutional Law*, 3rd revised ed. (Martinus Nijhoff, 1995), pp. 300-302, Ranshofen-Wertheimer, E. F., *The International Secretariat: A Great Experiment in International Administration* (Carnegie Endowment for International Peace, 1945), reprint ed. (Kraus Reprint, 1972) など参照。
- (4) Meron, T., "International Secretariat," in Bernhardt, R. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II (Elsevier, 1995), pp. 1376-1379.
- (5) Gerbet, P., "Rise and Development of International Organization: A Synthesis," in Abi-Saab, G. (ed.), *The Concept of International Organization* (Unesco, 1981), p. 32.
- (6) 最上『前掲書』注（一）一七頁。
- (7) Bowett, D. W., *The Law of International Institutions*, 4th ed. (Sweet & Maxwell, 1982), p. 2.
- (8) Langrod, G., *The International Civil Service: Its Origins, Its Nature, Its Evolution* (A. W. Sythoff, 1963), pp. 34-35.
- (9) Chamberlain, J. P., *The Regime of the International Rivers: Danube and Rhine* (Columbia University, 1923), p. 155.
- (10) Parry, C. (edited and annotated), *The Consolidated Treaty Series* (Oceana, 1969), Vol. 57, pp. 465-491.
- (11) 条約の違反に関わる訴訟は、まず、事務局長とそれを補佐する二名の監督官の前で提起される。その判断は多数決でなされる。この上訴機関として委員会が用いられ得ることになっている（同一二二条）。
- (12) 条約七三条によれば、事務局長、徴税官、監督官、検札官、検査官および簿記官に付与される給与その他の手当の四パーセントを控除し、それを退職または遺族年金基金として蓄えておく制度が整えられている。
- (13) Parry, *supra* note 10, Vol. 64, pp. 453-493.
- (14) Parry, *supra* note 10, Vol. 64, pp. 13-26.
- (15) もともと、同附属書九条によれば、訴訟当事者は、上訴機関として中央委員会を用いずに、第一審が提起された国の上訴裁判所を用いることができる。

- (16) 附属書一三条によれば、監督長官の選挙に当たっては、フランス代表委員とオランダ代表委員がそれぞれ全体の六分の一の票を有し、プロシア代表委員とドイツ諸侯（一部プロシア含む）がそれぞれ三分の一の票を有する。ここには、今日にいう加重票制に類した票の配分が見られるように思われる。
- (17) Parry, *supra* note 10, Vol. 81, pp. 307-349.
- (18) Meisner, F., "Rhine River," in Bernhard, R. (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Vol. IV (Elsevier, 2000), p. 237.
- (19) 同条約九五条によれば、監督長官の任命に当たって、中央委員会の票配分は全部で七二とされており、その内訳として、プロシア二四票、フランスとオランダが各一二票、ドイツ諸侯が二四票——そのうち、バーデンが一一票、ヘッセリタムシュタットが六票、ババリアが四票およびナッサウが三票——と加重された票数が具体的に規定されている。
- (20) とはいえ、監督長官のもとに配置された四名の監督官の給与と年金は彼らを任命した国（フランスおよびバーデンが一名、ババリア、ヘッセリタムシュタットおよびナッサウが一名、プロシアが一名ならびにオランダが一名をそれぞれ任命する）が責任を負う（同一〇一条）し、その他の職員の給与と年金についても、彼らを任用する国が責任を負う（同一〇三条）。
- (21) Parry, *supra* note 10, Vol. 138, pp. 167-179.
- (22) マンハイム条約では、監督長官に関する規定はない。監督長官ポストが廃止された理由として、中央委員会の会議事項の準備がさほど重要とされなくなったこと、議事妨害 (obstructions) が減ったこと、個別の政府とは異なる共通の利益代表たる監督長官の地位が重要ではなくなったこと、さらには航行税が廃止されたことでその監督が不要になったことが挙げられる。なお、各国の航行の利益のもとに置かれる四名の監督官は維持された（同条約四一条）。Chamberlain, *supra* note 9, p. 241.
- (23) Mangone, G. J., *A Short History of International Organization* (McGraw-Hill, 1954), p. 70. 種々の河川の管理行政については、Winiarski, B., "Principes généraux du droit fluvial international," *R. C. A. D. I.*, Vol. 45 (1933-III), pp. 205-211. また、*そのほか* 主要な国際水路の航行制度に関する包括的なレビュー、Viányi, B., "The Regime of Navigation on International Waterways, Part I: The Beneficiaries of the Right of Navigation, Part II: The Territorial Scope of the Regime of Free Navigation and Part III: Substantive Rights and Duties," *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 5 (1974), pp. 111-166, Vol. 6 (1975), pp. 3-58 and Vol. 7 (1976), pp. 3-90 を参照（そのほか、タニエー河に関して付言すれば、一八五六年三月三〇日に署名されたパリ条約 (Parry, *supra* note 10, Vol. 114, pp. 409-420, esp. pp. 415-416) により、沿岸国のみならず非沿岸国も含む委員会（以下、ヨーロッパ委員会）（同条約一六条）と沿岸国から成る委員会（以下、沿岸国委員会）（同条約一七条）の設置が規定された。前者は暫定的な機関であるのに対し、後者は、河川の航行および警察に関する規則制定権限を

- 付与された恒久的機関であることが予定されていた。しかし、現実には、ヨーロッパ委員会の必要性が高まり、沿岸国委員会が設置されることはなかった。Chamberlain, *supra* note 9, p. 57. その後、一八六五年一月二日のヨーロッパ委員会による航行公法 (public act) 七条では、タニェー河の航行が、ヨーロッパ委員会によって制定される「航行および警察規則」によって規律されることとなった。Parry, *supra* note 10, Vol. 131, pp. 408-409. さらに、一八七八年七月十三日のベルリン条約 (五三条) により、ヨーロッパ委員会が管轄権を拡大し、かつ、沿岸から完全に独立して職務を遂行することが定められた。Parry, *supra* note 10, Vol. 153, p. 188. タニェー河の航行制度の歴史については以下も参照。Costa, P., "Les effets de la guerre sur les traités relatifs au Danube, dans le cadre d'une étude globale du droit conventionnel du Danube," in Zaacklin, R. and Cafilisch, L. (eds.), *The Legal Regime of International Rivers and Lakes* (Martinus Nijhoff, 1981), pp. 203-245.
- (24) Gerbet, *supra* note 5, p. 36.
- (25) Parry, *supra* note 10, Vol. 130, pp. 198-217.
- (26) Parry, *supra* note 10, Vol. 136, pp. 292-317. 署名国は、北ドイツ、オーストリア・ハンガリー、フランス、バーデン、ババリア、ベルギー、デンマーク、スペイン、イギリス (インドを含む)、ギリシア、イタリア、ルクセンブルグ、ノルウェー、オランダ、ベルシア、ポルトガル、モルタヴィア・ワラキア公国、ロシア、セルビア、スウェーデン、スイス、トルコおよびヴェルデンベルグ。
- (27) Mangone, *supra* note 23, p. 75.
- (28) Coddling, Jr., G. A., *The International Telecommunication Union; An Experiment in International Cooperation* (E. J. Brill, 1952), reprint ed. (Arno Press, 1972), p. 24.
- (29) Parry, *supra* note 10, Vol. 147, pp. 136-143. See also, "Detailed Regulations for the execution of the Treaty," *ibid.*, pp. 146-157.
- (30) Parry, *supra* note 10, Vol. 152, pp. 235-244. 署名国は、オーストリア・ハンガリー、アルゼンチン、ベルギー、ブラジル、デンマーク (およびその植民地)、エジプト、フランス (およびその植民地)、ドイツ、イギリス (およびその植民地)、インド、カナダ、ギリシア、イタリア、日本、ルクセンブルグ、メキシコ、モンテネグロ、オランダ (およびその植民地)、ノルウェー、ベルシア、ベルト、ポルトガル (およびその植民地)、ルーマニア、ロシア、サルバドル、セルビア、スペイン (およびその植民地)、スウェーデン、スイス、トルコならびにアメリカ。
- (31) Langrod, *supra* note 8, p. 41. See also, "Règlement de détail et d'ordre pour l'exécution de la Convention," Parry, *supra* note 10, Vol. 152, pp. 245-270.

- (32) 詳しうは' Woolf, L. S., *International Government* (George Allen & Urwin, 1916), pp. 221-242 参照。
- (33) Parry, *supra* note 10, Vol. 194, pp. 294-349.
- (34) Parry, *supra* note 10, Vol. 206, pp. 31-34.
- (35) *Ibid.*, pp. 34-37.
- (36) Goodman, N. M., *International Health Organizations and Their Work*, 2nd ed. (Churchill Livingstone, 1971), p. 88.
- (37) 著名国は次の通り。イギリス、イタリヤ、モンテネグロ、ロシア、アルゼンチン、ルーマニア、セルビア、ベルギー、サルバドル、ホルトガル、メキシコ、ルクセンブルク、スイス、ベルジア、日本、エクアドル、ブルガリア、デンマーク、スペイン、フランス、スウェーデン、オランダ、ギリシア、ウルグアイ、ドイツ、キューバ、オーストリア、ハンガリー、ノルウェー、エジプト、グアテマラ、エチオピア、ニカラグア、アメリカ、ブラジル、コスタリカ、チリ、ペルー、中国、パラグアイ、おまじゃトルコ。
- (38) Parry, *supra* note 10, Vol. 198, pp. 355-360.
- (39) Gascon y Marin, J., "Les transformations du droit administratif international," *R. C. A. D. I.*, Vol. 34 (1930-IV), p. 53.
- (40) Langrod, *supra* note 8, p. 42.
- (41) Schermers and Blokker, *supra* note 3, p. 301.
- (42) 同上『前掲書』注(一)二五頁。
- (43) Langrod, *supra* note 8, p. 38.
- (44) Walters, F. P., *A History of the League of Nations* (Oxford U. P., 1952), Vol. 1, p. 20.
- (45) Miller, D. H., *The Drafting of the Covenant* (G. P. Putnam's Sons, 1928), Vol. 2, pp. 3-6. なお、厳密に言えば、フイリモア委員会がイギリス政府に提出したこの草案は、イギリス政府提案として提示されることなく回覧された。*Ibid.*, Vol. 1, p. 3.
- (46) *Ibid.*, Vol. 1, pp. 10-12.
- (47) *Ibid.*, Vol. 2, pp. 7-11.
- (48) *Ibid.*, Vol. 1, p. 15.
- (49) *Ibid.*, Vol. 2, pp. 12-15.
- (50) *Ibid.*, Vol. 2, p. 43.
- (51) *Ibid.*, Vol. 2, pp. 43-44.

- (52) 第二卷' *Ibid.*, Vol. 2, p. 67 および第三卷' *Ibid.*, Vol. 2, pp. 98-99.
- (53) *Ibid.*, Vol. 2, pp. 61-63.
- (54) *Ibid.*, Vol. 2, p. 133.
- (55) "staff" の訳語は、後に見るように正文では「属員」であるが、この語は今日一般に通用している「職員」を主に用い、特に連盟規約に直接関わる引用部分にのみ「属員」を用いることにする。
- (56) Annex I to Minutes of First Meeting, *Ibid.*, Vol. 2, pp. 232-233.
- (57) *Ibid.*, Vol. 1, pp. 131-472. なお、参考まで、この用語の変更は一九一九年二月一日に始まる第八回国際連盟委員会会議におこなわれた (*ibid.*, Vol. 1, p. 214) また「総務」および「理事会」への用語の変更は、同年四月一日および二日に開かれた国際連盟委員会の本部機関である起草委員会 (Drafting Committee) によりなされた。 *Ibid.*, Vol. 1, p. 410.
- (58) Wilson, F., *The Origins of the League Covenant: Documentary History of Its Drafting* (Hogarth Press, 1928), p. 40.
- (59) Drummond, E., "The Secretariat of the League of Nations," *Public Administration*, Vol. 9 (1931), pp. 228-229.
- (60) Walters, *supra* note 44, Vol. 1, pp. 77-79.
- (61) "Report Presented by the British Representative, Mr. A. J. Balfour," League of Nations, *Official Journal*, No. 4, June, 1920, pp. 136-139.
- (62) A. 3, 1921 (X), "Organisation of the Secretariat and of the International Labour Office, Report of the Commission of Experts appointed in accordance with the Resolution adopted by the League of Nations at its Meeting of December 17th, 1920 [hereinafter cited as "Noblemaire Report"]." in *League of Nations Documents and Serial Publications (micro)*. See also International Labour Office, *Official Bulletin (micro)*, Vol. III, No. 20 (1921), pp. 1-54.
- (63) 最終版は「理事会と総務のこの文書番も付されたこと以上のものと強むる。 C. 424 M. 305, 1921 X/ A. 140 (a), "Organisation of the Secretariat and of the International Labour Office," in *League of Nations Documents and Serial Publications (micro)*.
- (64) Langrod, *supra* note 8, p. 113.
- (65) Noblemaire Report, *supra* note 62, paras. 18-22.
- (66) Ranshofen-Wertheimer, *supra* note 3, pp. 28-29. もともとこの報告書には「国際公務員制度の基本概念を維持し、かつ多くの多数意見とは対照的に、自国の世論を代表する者から成る事務局の設置に関心を抱く少数グループの報告書も付されていた。」 *Ibid.*, pp. 29-31.

- (67) Noblemaire Report, *supra* note 62, para. 40.
- (68) Ranshofen-Wertheimer, *supra* note 3, p. 256. 著者によれば、これら異なる説明と「一九二二年以来の改正を含んだ完全版が二六年に発行され、後に三〇年と四五年度の発行されたもの説明もある。その二六年版のものも併せて以下を参照。Knipping, F. (ed.), *The United Nations System and Its Predecessors* (Oxford U. P., 1997), Vol. II, pp. 243-269. 著者は、一九四五年版を再考したと云う。Aufrecht, H., *Guide to League of Nations Publications: A Bibliographical Survey of the Work of the League, 1920-1947* (Columbia U. P., 1951), pp. 440-472.
- (69) 上記の著者によれば、Alcock, A., *History of the International Labour Organization* (Macmillan, 1971), pp. 18-46 参照。
- (70) International Labour Office, *Official Bulletin (micro)*, Vol. I, (April 1919-August 1920), p. 505.
- (71) 以上の根拠によれば、起草過程からなるこの議論は「たゞ」起草過程の詳細については、Shotwell, J. T., *The Origins of the International Labor Organization* (Columbia U. P., 1934), Vol. I, pp. 127-450 参照。
- (72) International Labour Office, *Official Bulletin (micro)*, Vol. II (September-December 1920), p. 7.
- (73) International Labour Office, *supra* note 70, p. 507.
- (74) Langrod, *supra* note 8, pp. 145-146. 彼の基本的な考えには、彼自身があらゆる職員と個人的な (personal) 関係を持つことにより、国際労働事務所への真の忠誠が築かれるという発想があった。Phelan, E. J., *Yes and Albert Thomas* (Cresset Press, 1936), p. 116.
- (75) Noblemaire Report, *supra* note 62, para. 120.
- (76) *Ibid.*, paras. 121-123.
- (77) 国際連盟行政裁判所の成立の経緯およびその活動に関しては、一九五四年に国際司法裁判所に提出された国際労働事務局からの覚書 (Memorandum by the International Labour Office, Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion of July 13th, 1954, *ICJ Pleadings 1954*, pp. 46-90) に載っている。
- (78) League of Nations, The Records of the First Assembly, Plenary Meetings, pp. 663-664 cited at Memorandum by the International Labour Office, *ibid.*, p. 50.
- (79) 著者は申すに「C. 45, 1925, V. in *League of Nations Documents and Serial Publications (micro)*」事実の概要は「この文書にも参照せよ」。*League of Nations, Official Journal (micro)*, 6th Year, No. 10, Minutes of Thirty-fifth Session of the Council, pp. 1442-1446.

- (86) Council Resolution of 9 March 1925, League of Nations, *Official Journal (micro)*, 6th Year, No. 4, Minutes of Thirty-third Session of the Council, p. 436 and Council Resolution of June 8th, 1925 cited at League of Nations, *Official Journal (micro)*, 6th Year, No. 10, Minutes of Thirty-fifth Session of the Council, p. 1338.
- (87) League of Nations, *Official Journal (micro)*, 6th Year, No. 10, Minutes of Thirty-fifth Session of the Council, pp. 1441-1447.
- (88) *Ibid.*, p. 1338.
- (89) Memorandum by the International Labour Office, *supra* note 77, p. 51.
- (90) *Ibid.*, pp. 51-52.
- (91) A. 6. 1927. X, in League of Nations, *Official Journal (micro)*, Special Supplement No. 58, Records of the 8th Assembly, Meetings of Committees, Minutes of the Fourth Committee, pp. 250-257. 行政裁判所規程は「この文書や参照の」。
- (92) A. 72. 1927. V, in League of Nations, *Official Journal (micro)*, Special Supplement No. 54, Records of the 8th Assembly, Plenary Meetings, p. 478 and p. 201.
- (93) League of Nations, *Official Journal (micro)*, Special Supplement No. 97, Records of the 12th Assembly, Meetings of the Committees, Minutes of the Fourth Committee, p. 112.
- (94) Memorandum by the International Labour Office, *supra* note 77, p. 59.
- (95) *Ibid.*, pp. 59-61. その判決は「同趣旨の」。「その」の「」事件は次に掲載がある。 Annex II to the Memorandum of the International Labour Office, *ibid.*, pp. 80-83.
- (96) League of Nations, *Official Journal (micro)*, Special Supplement No. 194, Records of the 20th Assembly and 21st Sessions of the Assembly, p. 61.
- (97) *Ibid.*, pp. 261-263.
- (98) 「」第二「委員会」の報告により、「訴訟費用分のみが恩恵として (ex gratia) 申立人らに支払われた。 Memorandum by the International Labour Office, *supra* note 77, p. 69-70.
- (99) 大寿堂鼎「国際公務員の身分保障と行政裁判所」『法学論叢』七一巻四号（一九六二年）九頁。
- (100) Ranshofen-Wertheimer, *supra* note 3, pp. 250-251.
- (101) *Ibid.*, pp. 245-246.
- (102) *Ibid.*, pp. 251-253. 「」は「」ナチス・ドイツは「一九三三年一〇月に国際連盟に対し脱退通告を行ったので、実質的には

(97) このような異常な事態は短期間のみで終わった。Ibid., p. 253.

(97) もっとも、たとえばスカンジナビア諸国の外務省職員が派遣されることもあったが、彼らは、外務省の職を「停止」して連盟事務局に任用されたし、彼らの本国の政策と連盟の目的が衝突することはなかったので、彼らが本国政府と連盟に対して誓う二重の忠誠が問題になることはなかった。Ibid., p. 344.

(98) Ibid., pp. 343-344.

(99) Walters, *supra* note 44, Vol. II, p. 809.

(100) 参考までに、ダンバートン・オークス提案第一〇章は以下の通りである。

「第一〇章 事務局

一 一人の事務総長及び必要な職員からなる事務局が設けられる。事務総長は、この機構の行政職員の長である。事務総長は、この憲章に定められる任期及び条件の下で、安全保障理事会の勧告に基づいて総会によって選挙される。

二 事務総長は、総会、安全保障理事会、及び経済社会理事会のすべての会議において事務総長の資格で行動し、かつ、この機構の事業について総会に年次報告を行う。

三 事務総長は、国際の平和及び安全を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促す権利を有する。」

(原文、四主催国修正案との対照表およびその他各国修正案等関連事項の索引も含め) Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945, reprint ed. [hereinafter cited as "U. N. C. I. O."] Vol. 3 (William S. Hein & Co., 1998), pp. 698-699 参照。なお、邦訳については、香西茂・安藤仁介編集代表『国際機構条約・資料集(第二版)』(東信堂、二〇〇二年)二〇頁参照。

(101) ニュージーランド修正案は、ダンバートン・オークス提案第一〇章に、次の二項を加える。

「四 この機構の事務総長及び機構の責任は、もっぱら国際的な性質を有する。彼らは、その責任を果すことに関し、この機構外のいかなる他の当局からも指示を求め、又は受けてはならず、国際的職員としての地位を損なう虞のあるいかなる行動も避けなければならない。」

この機構の加盟国は、事務総長及び職員の責任の国際的性質を十分に尊重すること並びにその国民が責任を果すに当ってこれらの者を左右しようとすることを約束する。

五 職員を任用するに当って、事務総長は、最高水準の能率及び専門的能力の確保を最も重要な条件として、なるべく広い地理的基礎に基づいて採用された職員を銜衡することの重要性について、妥当な考慮を払わなければならない。」U.N.C.I.O., Vol. 3, pp. 490-491.

(102) 職員の責任の国際的性質および任用に関わる修正部分としては、次の規定を挿入することであった。

「四 事務総長及び職員は、その任務の遂行に当って、この機構に対してのみ責任を負う。その責任は、もっぱら国際的性質であり、彼らは、その責任を果すことに關し、この機構外のかなる他の当局からも指示を求め、又は受けるべきではない。加盟国は、事務局の責任の国際的な性質を十分に尊重すること及びその国民が責任を果すに當ってこれらの者を左右しようとしないうことを約束する。」*Ibid.*, pp. 627-628.

(103) カナダ修正案は、前二者の修正案よりもかなり詳細なものであり、三項から成るダンバートン・オークス提案第一〇章に、さらに次の三項を新たに加えるというものであった。

「四 事務総長及び他の国際連合の職員 (Personnel) は、その責任を果すことに關し、いかなる政府からも又はこの国際連合機構外のかなる他の当局からも指示を求め、又は受けてはならない。事務総長及び他の職員は、自国又はそれ以外のいずれの場所においても、いかなる公的発言をも含む、国際的職員としての地位を損ずる虞のあるいかなる行動も慎まなければならぬ。各加盟国は、事務総長及び他の職員の責任の国際的な性質を十分に尊重すること並びにこれらの者が責任を果すに當ってこれらの者を左右しようとしないうことを約束する。」

五 国際連合の職員の任用及び勤務条件は、最高水準の能率、能力及び誠実を備えた真の国際公務員制度 (truly international civil service) の確立を可能にするようなものでなければならぬ。職員は、総会が設ける諸規則に従って事務総長が銓衡する。職員の地位は、男女に平等に開放されるものとする。最高水準の能率、能力及び誠実を求めることを最も重要な条件として、職員をなすべく広い地理的基礎に基いて採用することの重要性について、妥当な考慮を払わなければならない。

六 国際連合、公的国際機構又は国際連合と関係をもたされる機関並びに国際連合及びその関係機関の職員の独立を確保するために、その法的地位及び国家管轄権からの適切な免除は、総会が採択し、国際連合加盟国に提示される条約によって定められなければならない。加盟国は、国際連合の職員がその公的資格において遂行した行為に關して、当該職員を決して法的手続に服させないことを約束する。但し、国際連合がこの免除を放棄した場合は、その限りではなす。*Ibid.*, pp. 594-595.

(104) なお、職員責任の国際性には直接触れないまでも、たとえば、ウルグアイは、事務局が広く国際的に代表するものとなることや、事務局の職員が国際社会のより高次の利益のみを銘記して活動を統制しかつ行動を律することを誓い、いかなる政府または事務局外の当局からも指示を求め、または受けることはできないという趣旨の提案を行っており (*ibid.*, p. 37)。また、メキシコも、事務局ができる限り十分に国際的な代表となることを修正案に盛り込んでいる (*ibid.*, p. 187)。¹⁾ ノルウェーも、ダンバートン・オークス提案第一〇章に、職員の国際的地位を補足することが望ましいとしている (*ibid.*, pp. 374-375)。

(105) ニュージーランド修正案や四主権国修正案を包含するカナダ修正案第四項は、職員規則で規定され得るが、事務局はいかな

る政府からもまたはこの機構外のいかなる他の当局からも指示を求め、または受けるべきではない、という規定は、国連憲章に含まれるべきであり、また、このような規定は、事務局および総会の助けとなり、かつ、事務局の地位を強化するということが下部委員会で合意され (U. N. C. I. O., Vol. 7, pp. 556-557)、その後、上位の第二専門委員会でも合意された (*Ibid.*, pp. 393-394)。

(106) この原型となったカナダ修正案 (第五項、前述注(103)参照) は、下部委員会において全会一致で採択された (*Ibid.*, p. 558) 後、第二専門委員会では、過度に詳細なので当該規定を憲章に含むべきでないとの議論も出たが、結局、挿入されることとなった (*Ibid.*, pp. 394-395)。

(107) *Ibid.*, p. 394.

(108) *Ibid.*

(109) *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*, PC/ 20, 23 December, 1945, p. 85.

(110) *Ibid.*

(111) *Ibid.*, p. 86.

(112) *Ibid.*, p. 85. さらに「職員の銓衡について、同報告書は、別の箇所において、「能力ある者を銓衡する方法は、良好な公務員制度の創造に多大な重要性を有する」ことを確認した後、同報告書は、各国の大学制度が異なることから、筆記試験を完全に標準化することは無理であることと、筆記試験を補うための評価を行う人事局が必要であることについて触れている。そこで、筆記試験に馴染まない高位の職や他の特定の任用があることから、「すべての職員が筆記試験で選ばれてくることは望ましくなく」とし、「従って、広範な裁量が事務総長とその助言者に認められるべきである」としている。 *Ibid.*, pp. 91-92.

(113) *Ibid.*, p. 92.

(114) *Ibid.*, p. 93.

(115) 職員と加盟国との関係について特筆すべきは、この準備委員会の議論の中でユーゴスラビア代表の提案である。同代表は、能力ある候補者のより良い確保のために、「事務局職員の任用は、自国から候補者を出す加盟国政府の同意をもってなされるべきである」と提案したのである (PC/ AB/ 54)。この提案の理由として、同代表は、多くの場合、政府が候補者の能力を評価するのに最良の地位にあることを挙げ、国連は政府間機構であるため、事務局に任用される者が事務局にとって真の価値を有すためには、彼らが政府からの信頼を集めなければならないと説明した。とはいえ、職員がひとたび任用されれば、当然、政府が彼らのもっぱら国際的な性質を尊重することも、同代表は同時に認めた。しかし、多くの代表は、この提案が、国連憲章一〇一条の下での事務総長の排他的な責任と衝突し、事務局の自由、独立および真に国際的な性質を脅かし、かつ、その精神

- を破壊すると同時に、国連憲章一〇〇条の文言に違反するものとして反対した。職員はできる限り加盟国政府に受け入れられるべきであり、事務総長がしばしば政府または民間の団体から候補者に関する情報を求めるということも常識とされているが、この点に關し、多くの代表は、「特定の権利を一国の政府に与えたり、事務総長に対する政治的圧力を許すようなことを文書にとどめることは、極めて望ましくない」とした。さらに、政府は、必ずしも候補者の適格性について発言するにふさわしいとは限らないし、候補者が偶然にも政府反対派に属している場合、政府は、当該候補者を推薦することには躊躇するということがあり得る、とされ、結局、このユーゴスラビア提案は否決された (PC/AB/66)。確かに、本文中で見た通り、準備委員会において派遣制度がごく限定的に認められてはいたものの、やはりこの議論を見る限り、各国代表は、原則として、国家が自国職員の任用に決定権を有するということが憲章規定に反するという強い姿勢を明らかにしていたといえる。
- (116) 詳しくは、拙稿「国連における派遣制度の今日的意義と問題点」『岡山大学法学会雑誌』四九卷三・四号(二〇〇〇年)九二七-九七九頁。なお、本稿における国連憲章起草および準備委員会での議論の考察も右拙稿に依るものである。
- (117) Claude Jr., I. L., *Swords into Plowshares*, 4th ed. (McGraw-Hill, 1984), pp. 191-192.
- (118) たとえば、本稿で見たノーブルメール報告書に述べられた給与に関する諸原則は、今日も国連コモンシステムに属する職員に適用されている重要な原則の一つである。Goossen, D. J., "The International Civil Service Commission," in de Coaker, C. (ed.), *International Administration: Law and Management Practices in International Organisations* (Martinus Nijhoff, 1990), pp. II, 16-20.
- (119) これら多くの国際機構の設立文書に設けられた規定については以下に詳し。Jenks, C. W., *Proper Law of International Organisations* (Stevens & Sons, 1962), pp. 27-31.
- (120) 事務総長の人事および職員の人事に対する国家のコントロールについては、位田隆「国際連合と国家主権——国際機構の实效性と国家主権によるコントロールの対峙——」『国際法外交雑誌』九〇巻四号(一九九一年)二二二-二二二頁参照。
- (121) Baqdeder, Y., *Threats to the International Civil Service* (Pinter, 1988).
- (122) 最上『前掲書』注(一)七七-七八頁。
- (123) 最上『前掲書』注(一)一頁。

(二〇〇三年二月)