

## 国際公務員の身分保障に関する一考察

——国連行政裁判所判例と世銀行政裁判所判例の比較を通じて——

黒 神 直 純

- 一 はじめに
- 二 国際公務員の任用関係の成立とその性質
  - (1) 任用関係の成立
    - (i) 国連における職員任用関係の成立
    - (ii) 世銀における職員任用関係の成立
  - (2) 任用関係の性質
    - (i) UNATにおける解釈
    - (ii) WBATにおける解釈
- 三 国際公務員の任用関係の変更と終了
  - (1) 任用関係の変更
    - (i) UNATのアプローチ
    - (ii) WBATのアプローチ
  - (2) 任用関係の終了
    - (i) 分限免職
      - (a) UNATのアプローチ
      - (b) WBATのアプローチ
    - (ii) 懲戒免職
      - (a) UNATのアプローチ

(b) W B A T のアプローチ  
四 おわりに

三〇

## 一 はじめに

今日、国際機構は、その組織構造上各々独自の機関を備え、それらを通じて、自己の機能を果たし目的を達成する。これら国際機構に設けられた諸機関のうち、特に行政事務を司る、事務局と呼ばれるような機関においては、一般に国際公務員と呼ばれる職員が機構の任務に従事する。周知のように、国際公務員は、いかなる政府も代表せず、また、いかなる権力の影響も受けず、もっぱら機構に対してのみ忠誠を誓い、かつ責任を負う国際的な職員である。

国際機構の活動が多岐にわたるようになってくると、機構内部の組織も精緻化され、機構の任務に従事する職員も数多く必要とされてくる。円滑で能率的な運営を図りたい機構にとっては、このように様々な国家から採用される多くの職員の、特に勤務上の関係を律するために、職員の本国や赴任地の法ではない独自の共通の法があった方が望ましいであろう。しかし、このような現実的な理由のみからこの法が必要とされるのではない。国際機構と、その加盟国から独立した地位にある職員との関係を律する法は、国際公務員の法的地位の特徴ともいうべき「独立」を確保するためにもまた必要とされる。というのも、国際公務員がいかなる国家権力の影響をも受けられないようにするには、まずもって、国内法とは別個の法によって規律されることが必要とされなければならないからである。ここでは、国家の関与を排除した関係、つまり、国際機構と職員との関係において、職員を律する法が求められるの

である。したがって、国家権力が介入できない法状況を創出するために、職員を律する法は必要とされるのである。<sup>7)</sup> それでは、機構と職員との関係において、この法はいかなる意義を有しているか。いうまでもなく、この法は、機構の職員が国際公務員としての身分を獲得し、その身分を保持しながら機構の任務に従事していく上で、彼らがいかなる権利を享有し義務を負うかを定めている。つまり、この法は、国際公務員としての身分を保障するために重要な役割を担っているといえる。<sup>8)</sup> この国際公務員の身分保障において問題となるのは、機構によって職員が不利益を被る場合であろう。わけでも、国際公務員たる身分が本人の意思に反して剝奪されるなどということになると、その身分は極めて不安定なものとなる。したがって、彼らが救済を図るための制度が自ずと必要とされてくる。その場合、不服申立てのための行政的な機関による救済も有効には違いないであろう。しかし、より公平かつ実効的な救済を求めるならば、司法的な救済が望まれる。国際公務員は、機構の有する裁判権免除により、或いは、国内での裁判には馴染まない法によって規律されている以上、国内の裁判所へ救済を求めることは困難である。こうした点から、機構と職員との勤務上の関係を律する法を解釈・適用し、紛争を処理する機構独自の司法的機関が必要とされる。ここに、行政裁判所の設立が求められる所以がある。職員を律する法については、もちろん機構によって様々であり、それらを具体的に網羅することはできないが、概ね、国家間の合意による機構の設立文書、機構の議決機関によって採択される職員諸規則、行政の長やその授権を受けた者によって発行される行政命令や回書、さらには、後述するような機構と職員とが結ぶ任用契約といった成文法や、これらを解釈する上で用いられる法の一般原則のような不文法が考えられよう。したがって、行政裁判所はこれらの基準を用いて判断を下すわけである。

ところで、このような国際機構の職員を律する法は、国際機構法上、いわゆる国際機構内部法の一部を構成するものと考えられてきた。<sup>9)</sup> 思うに、国際機構内部の法構造は非常に複雑かつ多様であるがゆえ、それを明らかにするために、機構内部に生じている法現象を個別に見ていく必要があるように思われる。とりわけ機構と職員の勤務

上の関係を律する法については、機構の議決機関に直接参加しない個人がその機関によって定立された法に服し、また、機構によっては、その法を解釈・適用し、拘束力ある決定を下す行政裁判所が存在するというユニークな性格がある。さらに付言すれば、今日、職員を保障するために重要な役割を果たす行政裁判所は、徐々に増加しつつある。今後も国際機構の活動が多岐にわたり、職員の数が増加し、それだけ機構と職員との紛争も増えるならば、この傾向は一層強まってくるであろう。このような傾向は、第二次大戦後のまさに新しい現象といつても過言ではない。それぞれ異なる国際機構において別個の行政裁判所が設けられ、それぞれが機構と職員との紛争を解決すべく活動を行っている。そこには、各裁判所がそれぞれの機構の職員を律する法を解釈・適用することによって集積されてきた実行が存在する。すなわち、行政裁判所の活動によって積み重ねられてきた法が存在するのである。これら各々の法の束こそが国際公務員の身分保障に関する何らかの法を形成しているのではないか。このように考えるならば、国際機構の内部において、機構と職員との間に現に生じている法現象がいかなるものか、さらに、まったく異なる国際機構においてその法がいかなる類似性（或いは相違性）を持って生成されているのかを捉えることが、国際機構内部の法構造を、たとえその断片に過ぎないとしても、明らかにするという意味において有意義であるように思われる。

以上のような問題関心から、国際機構に設けられたいくつかの行政裁判所の判例研究を行う必要があると考える。考察に際しては、国際公務員の国際性に鑑み、多くの加盟国から構成され、かつ、世界のより広い範囲から採用された職員から成る普遍的国際機構に、ひとまず対象を限定することにする。今日、そのような普遍的国際機構に設けられた行政裁判所としては、国際労働機関行政裁判所（ILOAT）、国際連合行政裁判所（UNAT）、世界銀行行政裁判所（WBAT）及び国際通貨基金行政裁判所（IMFAT）の四つが代表的であると思われる。このうち、主として裁判所が設けられている機構の職員の問題を扱うUNATとWBATとは異なり、ILOATは、ILO

職員のみならず実に多くの機構の職員の問題を扱<sup>15</sup>うため、機構の行う人事行政とそれに対する行政裁判所の判断という関係が、前二者と比べるとやや不分明であるように思われる。また、IMFATは、設立後間もないので裁判所の実行が未だ十分に集積されていない。したがって、本稿では、行政裁判所研究の一つの過程として、以前に若干の検討を行ったことのあるUNAT<sup>15</sup>と比較的最近に設立されたWBAT<sup>16</sup>を考察の対象としたい。

最後に、考察に移る前に、国連と世銀という機構、或いはUNATとWBATの組織上の相違について若干の点を付言しておく、まず、国連と世銀についていえば、周知の通り、前者は国際の平和及び安全の維持を主要な目的とする一般的国際機構であり、後者は経済という限られた分野における協力を目的とする専門的国際機構である。相互の関係について見ると、世銀(グループ)は、国連と連携協定を結ぶいわゆる「国連ファミリー」のうちに含まれるものの、機構間の職員の勤務条件の隔たりや採用の際の競争を避け、或いは機構相互間での職員のやりとりを容易にするため、共通の人事上の基準、方法及び調整を進展させるべく各専門機関が協調を図っている、いわゆる国連の「コモン・システム」には含まれない<sup>17</sup>。したがって、職員に関する人事行政を実施する上で、世銀は、国連「コモン・システム」とは別個独自の施策を行っている。また、UNATとWBATについては、まず、裁判官の構成が異なる。前者は七人の裁判官から三人のみが出廷する(UNAT規程第三条一項)のに対し、後者においては、七人のうち五人の裁判官が審理を行う(WBAT規程第四条一項、第五条一項)ので、後者の方がより公平な判断を下すことができる構成となっている<sup>18</sup>。救済の際、職員に対して裁定される補償額の上限も、前者は原則として給与の二年分となっている(UNAT規程第九条一項)のに対し、後者は、給与の三年分とされている(WBAT規程第二二条一項)。なお、手続上、UNATにおいて裁判に不服があった場合、国際司法裁判所(ICJ)に勧告的意見を求めることができる行政裁判所判決審査請求手続は、WBATには設立当初から設けられていないが、UNATにおいても、一九九五年一二月の総会決議(五〇/五四)で、同手続に関する規定(UNAT規程第一一

条)を削除することが決定された。<sup>(15)</sup>

以上のような点を踏まえて、考察に移ることにする。考察の手法としては、国際公務員の身分保障にとって根幹を成すと思われる任用関係の成立とその性質、任用関係の変更及び終了に着目し、それぞれの裁判所での審査について検討を加えることにする。<sup>(16)</sup>

- (1) 今日用いられている意味での、加盟国から独立した機構の一機関としての事務局は、一九〇五年に万国農事協会(International Institute of Agriculture)に設けられたものが最初であると説明される。J. Gascon y Marin, 'Les transformations du droit administratif international', 34 R.C.A.D.I. 53 (1930-IV).
- (2) 高野教授によれば、国際公務員の定義は、①狭義の国際公務員(機構の一機関である事務局を構成し、機構の行政職員の長である事務総長(又は局長)の下に行政的業務組織を構成する者で、いかなる国の政府をも代表せず、かつその指揮の下に立たず、もっぱらその属する機構に対して責任を負う国際的な職員)、②広義の国際公務員(事務職員ではなく、国際機構の実質的な権能の行使に関係する者で、個人的な資格者として独立して任務遂行に当たる者)、③最広義の国際公務員(国際機構において大部分の機関の構成員である加盟国の政府代表)に分けられる(高野雄一『国際法概論上』全訂新版(弘文堂、一九八五年)四六五―八頁)。本稿で、「国際公務員」という場合、主としてこの①の定義で示される者を指すことにする。もっとも、限られた範囲ではあるが、たとえば、一国の公務員が派遣により機構の任につく場合がある。このような職員も機構の職務を遂行する限りにおいては機構の定める諸規則に従い、機構に対して責任を負うことから「国際公務員」に含めて考えることにする。
- (3) このような国際公務員の独立については、機構を設立する文書にも規定が置かれていることが多い。たとえば、本稿で対象とする国連と世銀を例にとれば、前者は国連憲章第一〇〇条、また、後者は国際復興開発銀行協定第五条五項(c)にそれぞれ定めがある。これらを含め、その他の国際機構の設立文書については、C.W. Jenks, *The Proper Law of International Organizations* 27-33 (1962)。
- (4) 第二次大戦前、国際公務員の数は一五〇〇を越えることがなかったが、今日では、八万五〇〇〇から一〇万人も存在するとされる。H.G. Schermers and N.M. Blokker, *International Institutional Law, Unity within Diversity* (3rd revised ed.) 333 (1995)。

- (5) もっとも、事務局の規模が小さく、その任務も日常業務のみに限られていた頃は、事務局の管理運営は加盟国に委ねられており、原則として、職員の法的地位は、事務所が存在する国の公務員のそれと同等であったと説明される。M.B. Akhurst, *The Law Governing Employment in International Organizations* 3 (1967).
- (6) さらに、このような法が必要とされるのは、国家の圧力から職員の独立を保つためのみならず、職員に対して、国際機構での勤務が他の種類の職とは異なることを意識させるためという、いわば心理的な側面からの重要性も強調される。Ibid., pp. 5-6.
- (7) 事実、国際公務員が一国内において機構を相手取って訴を提起する場合、国内裁判所は、機構の有する特権免除を根拠とするのではなく、機構において職員を律する法が国内の裁判所において裁判基準としては馴染まないがゆえに訴えを斥けることがある。S. Bastid, 'Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence' 92 *R.C.A.D.I.* 358-61 (1957-11).
- (8) 機構と職員との勤務上の関係における職員の身分保障に関する法は、しばしば、「国際公務員法 (Law of the International Civil Service)」(たとえば、近年この分野の研究について大部の書を著したアメリシング (Amerasinghe) は、その書名にこの語を用いる。C.F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service (as Applied by International Administrative Tribunals)* Vol. I, II (2nd ed.) (1994)。) また、「同書においては、「国際行政法」の語も互換的に用いられる。(たとえば、Vol. I, p.103-)」一九九六年に彼は、同分野の研究として、「国際行政法の将来 (The Future of International Administrative Law (45 *I.C.L.Q.* 773-95 (1996)))」という題名を付した論文も公表している。R.S. Jordan, 'Law of the International Civil Service' in C.C. Joyner (ed.), *The United Nations and International Law* 385-408 (1997)。) 或るは「国際行政法 (International Administrative Law)」(たとえば、K.S. Carlston, 'International Administrative Law' 8 *Journal of Public Law* 329-80 (1959)。) Jenks, *op.cit.*, p.25など) と呼ばれる。但し、このような機構と職員との勤務上の関係を律する法に「国際行政法」という語を用いることに対して、たとえば、同分野の研究を行ったエイクハースト (Akehurst) は、将来的には国際機構がその職員以外の個人にも広範な行政権を及ぼし得ることを示唆しながらも、「現時点において、国際行政法という用語は幾分仰々しいように思える」として、その著書で同用語の使用を避けている (Akehurst, *op.cit.*, p.268)。) ジェニングス (Jennings) は、「国際法上、その (国際行政法という) 用語は、『行政裁判所』が扱う比較的些細な (trivial) 問題に益みとられ (purloined) つまな」という皮肉的な見方を示す (R.Y. Jennings, 'The Proper Work and Purposes of the International Court of Justice' in A.S. Mullar, D. Raic and J.M. Thuranszky (eds.), *The International Court of Justice (Its Future Role after Fifty Years)* 41 (1996))。
- (9) この国際機構内部法の議論は、内部法という法秩序の存在自体を否定するパラドール・バリエリ (Balladore Pallieri) の

うな論者を別とすれば、主として、その範囲と法的性質が議論されてきたように思われる。前者は、主に内部法の規律事項に関わる具体的内容について、何から何までを内部法と認めるかという問題であり、また、後者は、法的性質がいかなる法体系に属するか、換言すれば、内部法が、国内法体系か、国際法体系か或いは国内法でも国際法でもない機構独自の自立した法体系のいずれに属するかという問題である。職員勤務上の関係を律する法に關しては、特に、機構の議決機関によって採択され、制定される職員諸規則が内部法の議論の中で問題とされてきたわけであるが、前者の内部法の範囲の問題については、いずれの論者も職員諸規則を内部法に含めて考えることでは一致しており、むしろ後者の法的性質の方が問題とされてきたといえる。本文中に示した通り、この法は、国際公務員の地位の独立に鑑みれば、国内法とはまったく別個の法であることが前提となっており、問題は、その性質が国際法か、国内法でも国際法でもない機構独自の法なのかということになる。思うに、この二者択一を決めるメルクマールは、多かれ少なかれ、機構の設立文書との関係をいかに捉えるかによると考えられる。この点においては、多数の論者が考えるように、設立文書との関係を切り離しては考えられず、職員を律する諸規則の拘束力の淵源が国家間の合意である設立文書にある以上、それら諸規則は国際法に属すと考えるのが穏当であろう。もともと、機構と職員との勤務上の関係を律する法に關する限り、明白なことは、国内法とは完全に異なるということであって、それが国際法の一部として性格づけられるか否かという問題は、實際上それほど重要性を持ってはいるわけではなく無意味な問題(moot point)であるとの指摘もある(Akehurst, *op.cit.*, p.5)。国際機構内部法に關する文献については、さしあたり以下のものを参照。L. Focsaennu, 'Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies', 3 *A.F.D.I.* 315-349 (1957); G. Ballardiere Pallieri, 'Le droit interne des organisations internationales', 127 *R.C.A.D.I.* 1-38 (1969-II); J. Kolasa, 'La notion de droit interne des organisations internationales', 3 *Polish Y.Int'l L.* 95-110 (1970); P. Cahier, 'L'ordre juridique interne des organisations internationales' in R.-J. Dupuy (ed.), *Manuel sur les organisations internationales* 237-57 (1988); 桑原輝路「国際機構内部法の観念」(『政経論叢』(広島大学) 第二六卷五号(一九七七年)九一—一一頁)、篠原梓「国際連合及び専門機関における内部規則の制定」(『社会科学ジャーナル』(ICU) 第二二号(一九八二年)六五—八五頁)、田中穂積「新たな法現象としての『国際機構内部法』—その法的性質について—」(住吉良入・大畑篤四郎編『二十一世紀の国際法』(成文堂、一九八六年)二九五—三三二頁)。また、前述の『国際行政法』概念と併せて、植木俊哉『『国際組織法』の体系に關する一考察(一)』(『法学』第五六卷一号(一九九二年)一一—四頁)の注(九)も参照。なお、国際機構内部法を、国際法や国内法とは異なる機構固有の法体系、すなわち、「固有法」として捉える考え方として、横山洋三「国際組織と法」(日本国際政治学会編『国際組織と体制変化』(国際政治第七六号、一九八四年)二二八—二五七頁)。

(10) Carlston, *op.cit.*, p.341.

- (11) 一九八八年までに国際機構に設けられた行政裁判所及びそれに類する訴願審議会などの具体例については、拙稿「国連行政裁判所による行政裁量の統制」(神戸法学雑誌)第四三巻二号(四五—五五頁)の注(一)参照のこと。なお、その後一九九〇年代に入り、OECDが九一年にそれまでの訴願審議会に代えて行政裁判所を、また、アジア開発銀行(ADB)と国際通貨基金(IMF)もそれぞれ九一年と九四年に行政裁判所を設けている。Anerasinghe, *The Law of the International Civil Service*, *op.cit.*, Vol. 1, p.63, Schermers and Blokker, *op.cit.*, pp.438-9.
- (12) 本稿では、世界銀行(世銀)とは、国際復興開発銀行(IBRD)のことを指し、世銀グループとは、一般に呼ばれているように、IBRD、国際開発協会(IDA)、国際金融公社(IFC)、多数国間投資保証機関(MIGA)及び投資紛争解決国際センター(ICSID)の五機構を指すことにする。なお、WBATの管轄権を認めているのは、このうち、IBRD、IDA及びIFCの三機構である(WBAT規程第一条)。したがって、本稿で、この三機構については、同規程の用語に従い、銀行グループ(bank group)と呼ぶことにする。
- (13) UNATとWBATは、大部分が裁判所の設置されている機構の問題を扱ってきたが、前者については、国連と連携関係をもつ専門機関が国連事務総長と特別協定を結ぶことによってUNATの管轄権を認めることができ(UNAT規程第二三条(一四条))、現在ICAOとIMOがその管轄権を認めている。後者については、注(一二)に前述した通り、WBAT規程第一条により、IBRD以外にIDAとIFCに管轄権が及んでいる。
- (14) ILO以外に、ILOATの管轄権は、それを認める旨の宣言をILO事務局長に宛て、ILO理事会の承認を得た他の政府間国際機構に対して拡大され得る(ILOAT規程第二五項)。ILOATの管轄権を認めている国際機構は、国連ファミリーに属するいくつかの機構のみならず、それ以外のものにも拡大されている。参考までに、一九九七年一月現在でILOATの管轄権を認めているものは以下の通り。World Health Organization (WHO) (including the Pan American Health Organization (PAHO)), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), International Telecommunication Union (ITU), World Meteorological Organization (WMO), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), European Organization for Nuclear Research (CERN), General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), International Atomic Energy Agency (IAEA), World Intellectual Property Organization (WIPO), European Organisation for the Safety of Air Navigation (Eurocontrol), Universal Postal Union (UPU), European Southern Observatory (ESO), Intergovernmental Council of Copper Exporting Countries (CIPEC), European Free Trade Association (EFTA), Inter-Parliamentary Union (IPU), European Molecular Biology Laboratory (EMBL), World Tourism Organization (WTO), European Patent Organisation (EPO), African Training and Research Centre in

Administration for Development (CAFRAD), Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF), International Center for the Registration of Serials (CIERS), International Office of Epizootics (OIE), United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), International Criminal Police Organization (Interpol), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV), Customs Co-operation Council (CCC), Court of Justice of the European Free Trade Association (EFTA Court), Surveillance Authority of the European Free Trade Association (ESA), International Service for National Agricultural Research (ISNAR), International Organization for Migration (IOM), International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology (ICGEB), Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW). なお、以上の情報は、インターネット上のILOATLの公式ウェブ・サイト( URL <http://www.ilo.org/public/english/290trib/orgs.htm>) から入手した。

(15) 前掲拙稿参照。

(16) わが国ではあまり紹介がないが、WBA T設立の経緯は、およそ以下の通りである。従来、銀行グループは、UNAT及びILOATの管轄権を認めていなかったため、職員が自己の権利救済を求める場合、勧告的決定を下す権能しか有していない。訴願委員会 (Appeals Committee) という行政機関に申立てを行うしか道がなかった (C.F. Amerasinghe, 'The World Bank Administrative Tribunal', 31 *I.C.L.Q.* 749 (1982))。もともと、約七〇〇人という今日の職員数と比べ、もともと世界銀行は少数の専門的能力を有す職員から成る比較的小規模な機構であったため、職員規則はおろか、ましてや機構と職員との間の紛争を処理する独立した裁判所など存在せず、またそのような紛争も少なかった (*Ibid.*, pp.748-9)。しかし、世銀の活動が多岐にわたるようになると、機構の組織上及び運営上の構造が設立当初に比べて一層複雑になり、多くの職員が機構の任務に従事するようになった。このような背景の下、一九八〇年に入り、従来の税返還及び給与調整に関する制度を変えて、同年一月からの新制度導入が決定されることとなった。この新制度を導入すれば、以前よりも不利益を被る職員が統出することになる。そこで、一三〇〇人もの世銀職員が任用契約及び任用条件の違反を主張して、行政的救済を凶るため訴願委員会に訴えるという事態が発生した。同月八日に、訴願委員会は、本件について同委員会が管轄権を有さない旨を決定し、他方で、行政側の決定を争い、審査し、かつその決定が違法である場合にはそれを覆すことのできるような裁判所が存在しないことに遺憾の意を表した。その後、この事件を契機に、世銀の総務会でこの問題について審議がなされ、同年四月に行政裁判所規程が採択され、WBA Tの設置に至ったわけである (WBA T Reports (1981), Decision No.1 (de Merode et al. v. World Bank, 5/Jan./1981), p.5, para.10)。この事実に関わる申立てがWBA T設立後最初の de Merode et al 事件となった。本件の概要につ

いては、本稿二(2)(ii)も併せて参照されたい)。参考までに、銀行グループがUNAT又はILOATの管轄権を認めず、独自の裁判所を設けるという道を選んだ理由としては、第一に、銀行グループの広く行う金融活動が主として政策の協議又は勧告に従事する国連システム内の他の機構の活動と異なること、第二に、より政治化した機構からの独立を維持しようと銀行グループが望んだことと二点が挙げられる(T. Meron and E. Betty, 'The New Administrative Tribunal of the World Bank', 14 *N.Y.U.J.Int'l.L. & Pol.* 4-5 (1981))。

(17) J. Tassin, 'Administrative Co-ordination in the United Nations Family' in C. de Cooker (ed.), *International Administration (Law and Management Practices in Intentional Organizations)* 12/5 (1980).

(18) さらに、裁判官の資格要件について、WBAT規程は、「裁判官は、徳望が高く、かつ、高位の司法官に任ぜられるのに必要な資格を有する者又は有能の名のある法律家でなければならない」と定める(第四条一項)が、UNATの方には、このような規定は置かれていない。

(19) 同手続廃止の経緯については、概要以下の通りである。まず、一九九〇年の第四五会期において、国連総会は、事務総長に対し、事務局における司法の運営、特にUNAT判決審査請求委員会(この委員会は、UNAT規程第一一条四項に基き、「総会の最近の通常会期の一般委員会に代表を派遣している加盟国」で構成される。手続上、原則として当事者又は加盟国からなされた請求に対し、この委員会がICJへの意見要請の可否を決める(第一一条一項))の機能について検討することを要請し(G.A.Res.45/239B)、その後これを受けて、九二年四月の総会でも同様の要請がなされた(G.A.Res.47/226)。第四八会期では、オーストラリア、ベナン、フランス及びアイルランドの要請を受けて、総会が、UNAT規程第一一条の下に規定された手続の再検討を行うよう事務総長に要請した(G.A.Dec.48/43)。これを受けて、翌年、事務総長は、各国から寄せられた批判などを検討し、同規定の削除を結論づけた報告書(A/C.6/49/2)を提出した。この報告書によれば、各国が行った批判は、主として、(i)判決審査請求委員会の限定的な権限(UNAT規程第一一条一項によれば、UNAT判決において四つの審査請求事由(管轄権の踰越、管轄権の不行使、憲章規定に関する法判断の過誤、又は裁判手続の基本的な過誤)のいずれかに該当する根拠が存在する場合、同委員会がICJの勧告的意見を要請できるとされるのみで、それ以外の権限、たとえば、委員会が右の四つの請求事由のいずれにも該当しないような欠陥を発見した場合には、事件を再度UNATの審理に差し戻すことができるなどという権限はない)、(ii)委員会の構成(委員会は加盟国から成る政治的機関であるため、委員会によって事件が政治化されたり、政治的な決定が下されることがあり得る。また、委員会を構成する各国代表全員が必ずしも法律の専門家ではない)、(iii)ICJの役割(機構内での職員勤務上の紛争にICJを巻き込むことが果たして適切か。すなわち、そのような公務員法の問題に対し、ICJが第一義的に扱う国家間の問題と同等の重要性を付与すべきでないし、手続的にも、ICJ

Jの勧告的手続には適切な対審手続がない」ということであった(各国の批判については、A/49/258も参照)。その後、総会第六委員会での審議及び勧告を受けて、九五年二月一日に、総会は、UNAT規程第二一条の削除(第二一条を削除し、第二二、二三及び二四条をそれぞれ、第二一、二二及び二三条として繰り上げる)を決定した(G.A.Res.50/54)。ところで、ICJに勧告的意見を要請するUNAT判決審査請求手続は、UNATの補償裁定の効果に関して一九五四年に出されたICJの勧告的意見を契機として、一九五五年の総会決議(G.A.Res.957(X))によって設けられ、先の事務総長報告によれば、九二回の審査請求がなされ、そのうちわずか三件(Fasia事件(UNAT Judgement No. 158)及びYakimetz事件(UNAT Judgement No. 333))は、申立人による請求、Mortished事件(UNAT Judgement No. 273)は、加盟国(アメリカ)による請求のみがICJで扱われ、すべて原審が支持された(A/C.6/49/2, p.4, para.8)。この手続は、開始以来しばしば問題とされてきたところであり(たとえば、L.Gross, 'Participation of Individuals in Advisory Proceedings before the International Court of Justice: Question of Equality between the Parties, 52 A.J.I.L., 16-40 (1958)'; T.O. Elias, 'The International Court of Justice in Relation to the Administrative Tribunals of the United Nations and the International Labour Organisation' in C. de Cooker, *op.cit.*, V.4/1-34; J.Gomula, 'The International Court of Justice and Administrative Tribunals of International Organizations', 13 *Mich.J.I.L.* 83-121 (1991))、ICJ判事の間でも、改善策として、二審制を確保するため、現行の行政裁判所に加え新たに裁判所を設けることなども主張されてきた(これらの改善策のみならず、手続自体の特異性を指摘したものとして、杉原高嶺『国際司法裁判制度』(有斐閣、一九九六年)四二二―二六頁)が、先の事務総長報告では、各国代表は新たに経費のかかる手続の創設を欲さない旨の言及がなされている(A/C.6/49/2, p.12, para.36)。このように、新たな司法機関の設置が困難ということになれば、今後、まさに一番をもつて終審となる判決を下すことになるUNATの責任は以前にも増して重大なものとなるため、何らかの現実的な改善策が必要にならう。この点に関し、フランス代表をはじめいくつかの国家代表が指摘したように、UNATでの審査の前段階において仲裁人やオンブズマンなどの行政的機関による紛争解決手続の制度を拡充する必要もあろう(A/49/258)し、ティエリ(Thierry)の指摘するように、現行のUNATの審査手続において、七人の裁判官による全員法廷を開かず、そのうちの三人のみが審理に当たる(したがって二人の賛成のみで多数となる)という制度自体を改善すべきである(H. Thierry, 'Note sur l'abrogation de l'article II du statut du Tribunal administratif des Nations Unies', 41 *A.F.D.J.* 445-6 (1995))と認められる。また、先の事務総長報告にもあるように、UNAT規程第二一条が削除されたからとはいえ、加盟国がUNATの管轄権の踰越及び憲章規定に関する法判断の過誤を根拠にICJに勧告的意見を要請することは妨げられない。というのも、これら二つの事由は、職員と機構との間の紛争そのものに関わるのではなく、立法機関と司法機関との権力の配分という根本的な憲章上の問題に関わるからである(A/C.6/49/2, p.

- 4, para.38)。なお、参考までに、UNATにおいて特に問題とされた判決審査請求委員会のような機関を設けず、理事会的機関を通じて同請求を行うILOATにおける判決審査請求手続（ILOAT規程第一二条）の方は、依然存続している。
- (20) この考察に当たって、UNAT判決三二〇件（現在発刊されている判例集Judgment of the United Nations Administrative Tribunal [hereinafter cited, 'JUNAT']）のうち、入手可能な最新のもの（300-370 JUNAT (1992) 及びWBAT判決一七一件（毎年発行される判例集（World Bank Administrative Tribunals Reports [hereinafter cited, 'WBAT Reports']）のうち入手可能であったWBAT Reports (1997) まで）を対象とする。

## 二 国際公務員の任用関係の成立とその性質

国際機構と職員との間の任用関係はいかにして成立するか。この点に関しては、大別して恐らく次の二通り、すなわち、機構による一方的な行政行為によるか、或いは機構と職員との双方行為によるかのいずれかが考えられよう。前者は、機構がもっぱらその利益のためだけに特定個人を任務につかせるという場合であるとか、そうでないにしても、職員による受諾は、少なくとも任用関係が成立するための条件とは見なされない場合が想定される。他方、後者においては、機構と職員との間に、私法上の契約関係に類する関係、すなわち、機構からの任命のための申し出（offer）とそれに対する職員の受諾（acceptance）が存在していると考えられる。それでは、国連及び世銀においては、まず、職員の任用関係がそれぞれいかに成立し、また、各機構における職員の任用関係の性質がそれぞれの行政裁判所においてどのように解釈されているのであろうか。以下に順を追って見ていくことにする。

(1) 任用関係の成立

(i) 国連における職員任用関係の成立

国連の場合、職員規程 (Staff Regulations) によれば、事務総長が、国連憲章第一〇一条に規定するところに従い、職員を任用する。各職員は、事務総長又は事務総長の名において職員が署名した任命書 (letter of appointment) を受領する (四・二)。職員規程の附則 (II) によれば、任命書には、(i) 任用が、当該任用形態に適用可能な職員規程及び規則の諸規定及び時折時宜に適用されるべき変更に従うこと、(ii) 任用の性質、(iii) 職員が任務につくことを要請される日、(iv) 必要に応じ、任用期間、任用及び試用期間の終了を要請するための告知、(v) 任用の形態、レベル、初任給、給与の増額が認められる場合はその増額率及び給与の到達可能な最高額、(vi) 適用可能なある特別な条件」が記載されていなければならない。さらに、同附則によれば、「任命を受諾するに際し、職員は、職員規程及び規則 (Staff Rules) に定められた条件についてすでに知らされており、かつ、それを受諾する旨述べなければならない」ということになっている。

(ii) 世銀における職員任用関係の成立

世銀においては、まず、その設立条約である国際復興開発銀行協定によると、「総裁は、銀行に従事する職員の長であつて理事会の指揮の下に、銀行の通常業務を行う。総裁は、理事会の一般的監督の下に、役員及び職員の組織及び任免の責任を負う」(第五条五項 (b)) と定められており、総裁が職員の任免の責を負う。職員は、任用形態を明記した任命書によって任命される。また、その任命書に特段の定めがない限り、任用は、当該職員の任用形態に適用可能な諸原則及び職員規則並びにそれら諸原則及び職員規則の改正に従い、さらに、その他の書面による合意があればそれにも従う (世銀職員雇用原則 (Principles of Staff Employment of the World Bank) 四・一 (c))。なお、任命書には、最初に配属される地位、給与、扶養手当、任用開始の日、諸手当及びビザ等が記入されており、

この任命書が、世銀職員への任命の正式な申し出となる。これに対し、申し出を受けた者は、受諾書により、同任命を受諾する旨を述べなければならない。

以上に見た通り、国連も世銀も、機構と職員との任用関係は、機構からの一方行為によって成立するのではなく、機構からの任命の申し出と、それに対する職員側からの受諾に基づく双方行為、すなわち、契約によって成立する点で一致している。それでは、それぞれの機構と職員との任用関係の性質はまったく同一のものであるか。次に、UNATとWBATにおけるそれぞれの任用関係の性質に関する解釈を考察してみる。

(2) 任用関係の性質

(i) UNATにおける解釈

国連における職員の任用関係の性質について、UNATが初めて明確な見解を表したのは、一九五三年八月二日のKaplan事件においてであった。本件は、第二次大戦後の米ソ冷戦の深化に伴って、一九五〇年代初頭にアメリカ国内においてとられた反共政策、いわゆる「マッカーシー旋風」のあおりを受けて解任されたアメリカ人職員に関する一連の事件のうちの一つである。本件において、臨時不定期任用職員の申立人Kaplanは、五二年三月二七日に連邦大陪審での（共産党活動調査に関する）証人喚問を受けた後、同年四月二八日に、人事局より正式にその一カ月後に解任される旨の通告を受けた。解任の根拠は、「恒久任用のための試用期間にある職員を含む、他のすべての職員について、事務総長は、国際連合の利益にかなうと判断するときは、いつでもその任用を終了することができる」という同年三月一日から新たに施行されていた職員規程九・一（c）（同年二月二日総会決議五九〇（VI）で採択）であった。同申立人は、解任理由の開示を求め、当該解任決定の再考を事務総長に願ひ入れたが認められず、結局、裁判所に訴え出ることとなった。事件の争点となったのは、臨時職員の解任に関して事務総長に広範な

裁量を与えることとなった職員規程九・一(c)の規定である。従前の職員規程では、事務総長が理由もなく臨時任用職員を解任することは許容されていなかったため、たとえ職員規程が総会によって変更を受けようと、改正前から、理由もなく解任され得ない権利を既得権として獲得していたことを申立人は述べた。さらに、彼は、国連とその職員の関係の性質は契約的であるため、契約の両当事者は当該契約によって拘束され、いずれの当事者も相手の同意なくその諸規定を変更することなどできないことを主張したのである。

これに対し、裁判所は、まず、「職員と国連の関係は様々な要素を含むため、単に契約的性質のみとはいえない」とする。さらに続けて、裁判所は、「職員の法的地位を決定するに際し、契約上の要素 (contractual elements) と制定法上の要素 (statutory elements) が区別されなければならない」というのである。では、これらそれぞれの要素は何を意味しているのか。前者については、「契約上のすべての事項とは、職員各々の個人的地位に影響を与えるもの―たとえば、契約の性質、給与、等級―であり、後者については、「制定法上のすべての事項とは、国際公務員制度一般及びその適正な機能上の必要性に影響を与えるもの―たとえば、個人とは一切関係のない一般諸規則」ということであった。このような任用関係の性質の二分を行った後、裁判所は、結論として次のようにいう。「契約上の要素は、両当事者の合意なく変更され得ないが、他方、制定法上の要素は、いかなる場合においても、総会によって制定される規程を通じて、常に変更され得るし、このような変更は職員を拘束する」と。

(ii) W B A T における解釈

それでは、W B A T における理解はどうか。この点に関し、裁判所設立後最初の事件である一九八〇年九月二九日の *de Merode et al.* 事件が回答を与えてくれている。

本件で問題となったのは、世銀理事会の採択した税返還 (tax reimbursement) 及び給与調整 (salary adjustment) に関する一九七九年五月二五日決議の実施が申立人らの任用契約又は任用条件の不履行に当たるか否かということ

であった。<sup>10</sup> 前者は、自国から所得税を徴収される職員に対して税を返還する制度である。<sup>11</sup> この制度が一九四六年に設けられてから経済的事情が徐々に変化し、従来の制度で算出した場合、実際に支払った税額以上の額を返還される者が生じるという不合理が生じてきた。そこで、カフカ委員会がその不合理を是正するための新制度導入を勧告し、これを受けて同年五月に、理事会が翌年一月からの新制度の実施を決定したのである。後者は、ワシントンD.C.の首都圏における消費者物価指数 (Consumer Price Index, C.P.I.) に合わせて給与額を自動的に調整するといふ一九六八年から慣行として確立されてきた施策に代わり、一九七九年三月から一律に純給の九・五%、さらに一九八〇年三月からは八・五%を昇給させるといふものであった。<sup>12</sup> これらの税返還及び給与調整に関する制度を実施した結果、前者については、従来と比べて二三%の減額、後者についても、従来と比べ、各年それぞれ一一%及び二九%の減額が生じたのである。こうした事情を背景に、申立人ら六人（正確には、給与調整については六人全員が、また税返還についてはそのうちの四人）が、当該決定、具体的には、これらの新規施策のため発行された文書、すなわち、給与調整に関しては行政回書 (Administrative Circular) 二三/七九及び一三/八〇、また、税返還については人事手引回書 (Personnel Manual Circular) 一/八〇の取消しをそれぞれ求め、訴を提起した。<sup>14</sup>

さて、裁判所は、当該決定を一方的に行う機構側の権限を審理する前に、まず、機構と職員との関係について、「銀行による任用は、受諾を伴う申し出、すなわち、契約に由来し、……行政による一方的な任命行為によるのではない」とする。<sup>15</sup> このように、UNAT同様、WBATも、職員の任用関係の成立を、申し出と受諾に基づく契約関係と捉えていることは間違いない。しかし、この関係の性質については、やや異なるアプローチを行っている。すなわち、職員が書簡を交換して職務につくとはいえず、このようにとり交わされる契約文書が、関連するすべての権利及び義務を網羅的に記載しているわけではなく、「契約は、（機構と職員の間）関係の必須条件 (sine qua non) で有り得るが、銀行とその職員との間に影響を及ぼす任用条件全体を集合的に構成する多くの要素の一つでしかなく

い<sup>16</sup>」と裁判所は考える。さらに、裁判所は、任用条件の多くの様々な諸条件を検討した後、「若干の要素は、職員<sup>16</sup>の権利及び義務のバランスにおいて、基本的かつ不可欠(Fundamental and essential)であるため、影響を受ける職員<sup>16</sup>の同意なしに、いかなる変更も受けない。その他の要素は、このバランスにおいて、さほど基本的でもなく不可欠でもない(less fundamental and less essential)ため、……銀行によって一方的に変更され得る<sup>17</sup>」というのである。

このように、任用関係の性質として、そこに含まれている諸要素、換言すれば、職員<sup>16</sup>の有する諸権利に含まれる要素には、それぞれの裁判所の解釈で差異が見受けられた。したがって、UNATのいう「契約上の要素—制定法上の要素」とWBATの「基本的(不可欠)な要素—基本的(不可欠)でない要素」とは、同一のものか否かをも少し検討してみる必要があるように思われる。この点に関し、WBATは、UNATの行うような「契約上—制定法上」という区別に対し、次のように述べている。「本裁判所(WBAT)は、『契約上の権利』とそれに対する『制定法上の権利』という語を用いることは好まない。『契約』、すなわち、任命書及び受諾書に含まれる条件であってもそのいくつかは、基本的でもなく不可欠でもないことがあり得るし、『契約』以外の、つまり、『制定法上』の条件であってもそのいくつかは基本的かつ不可欠であり得る<sup>18</sup>」からである。では、WBATのいう「基本的(不可欠)な要素」と「基本的(不可欠)でない要素」とは何を指すのか。この点につき、WBATは、「不可欠な要素と不可欠でない要素との区別は……不可能である。それぞれの区別は、特定の事件の諸状況に依る<sup>19</sup>」と述べる。たとえば、任用条件の原則自体が不可欠の性質を有している場合もあれば、その原則の実施が不可欠の性質を有していない場合もある。また、職員<sup>16</sup>の法的地位における各要素が、原則に関するものであれ実施に関するものであれ、不可欠なものもあれば不可欠でないものもある。さらに、不可欠な性質かどうかを、量的な判断に依らなければな

らないこともあれば、質的な考慮に委ねなければならないこともある。或いは、任用の際に取り交わす書面において、不可欠な性質を有す特別な約束がなされている場合もある、とWBATはいうのである。<sup>(20)</sup>

以上のような職員の使用関係に含まれる要素に関するUNATの「契約上の要素」制定法上の要素「アプローチ」とWBATの「基本的（不可欠）な要素——基本的（不可欠）でない要素」アプローチの相違を比較する前に、まず、これらのアプローチの持つ意義は何なのかを検討しなければならない。思うに、これらの裁判所のアプローチは、機構側の行政権の行使に対して、裁判所側の裁量判断の余地を残したものと考えられるのではないか。つまり、UNATの場合の「契約上の要素」、或いはWBATの場合の「基本的（不可欠）な要素」に該当する事項があれば、機構は、それを一方的に変更することができない。他方、ある事項が、UNATのいう職員規程及び規則などの「制定法上の要素」、或いはWBATの示す「基本的（不可欠）でない要素」であると判断される場合には、機構側が一方的にそれを改廃することができることになる。この判断は、すべて裁判所に委ねられているといえよう。そのように考えるならば、UNATとWBATのアプローチの相違には、裁判所の裁量判断の範囲について差異が存在しているのではないか。つまり、UNATの場合、右に見たように、機構側が一方的に改廃できない契約上の要素として、個人的地位に影響を与える契約の性質、給与、等級などを挙げているが、実際にこのような契約上特定個人にのみ定められている権利は限られているであろうし、たとえそのような権利と見なされ得るような場合でも、実質は、制定法上の権利に含まれることも考えられるであろう。たとえば、二重国籍を有する申立人が帰国休暇手当の給付を争った事件で、申立人の任用契約に定められた二つの国籍から一方の国を申立人と密接な関係を有する国であるとして機構側が一方的に選択したことに對して、裁判所は、当該個人の国籍の選択については個人の契約上の権利と見なさず、職員規則上、すなわち制定法上の「密接な関係を有する国」の解釈として処理し、結局請求

が棄却された例がある。<sup>21)</sup>

それでは、WBATのいう「基本的(不可欠)な要素」とは、実行上どのように解釈されてきたか。給与調整方法の大幅な見直しが行われたことに対する不服が一つの大きな問題となった上述の *de Merode et al.* 事件において、WBATは、長年の実行により、職員の給与を消費者物価その他の関連要因に併せて定期的に調整する義務が機構の側にはある、と確認した後、「そのような義務は申立人の雇用条件における基本的要素であり、銀行はそれを一方的に変更する権利など有していない」とした。<sup>22)</sup> したがって、ここでは、給与を定期的に調整される職員の権利が基本的要素であるとされている。さらに、後の *Pino* 事件においては、機構改革の一環として行われた職務等級計画 (*Job Grading Program*) により、職員の地位の再評価、配置換、等級付けの見直しなどが行われた際、申立人は以前の地位よりも低い等級に格付けされてしまい、給与も減らされるという不利益を被った。本件においても、先の *de Merode et al.* 事件同様、裁判所は、給与調整を受ける職員の権利は機構により一方的に変更されない基本的な権利であることを確認している。<sup>23)</sup> 確かに、これら以外に、WBATは特に「基本的(不可欠)な要素」に言及していないため、具体的かつ網羅的に何が「基本的(不可欠)な権利かは特定できない。しかし、ここで少なくともいえることは、UNATのいうように制定法上、すなわち、職員諸規則上の職員の権利であったとしても、WBATは、機構によって一方的に変更を加えられ得ない「基本的(不可欠)な職員の権利だと判断できる余地を残している」ということである。先述の *Pino* 事件のように、機構の制度改革によって給与調整制度が変更される場合、「給与調整を受ける権利」も、個人の個別的な給与が問題ではなく、制度上の変更であるがゆえ変更可能であるといえなくもない。しかし、WBATは、右のアプローチを用い、機構によって一方的に変更され得ない職員の権利を認めるための、一定の裁量判断の余地を止めているといえる。したがって、UNATに比して、WBATは機構と職員との間の任用関係の性質から導かれる職員の諸権利について、自己の裁量判断の余地をより広く残している

と解される。<sup>(24)</sup>

これらのアプローチと関連して特に問題になると思われるのが、機構側の規則制定（改正）権とそれに対する職員の前有していた権利（いわゆる既得権<sup>(25)</sup>）保護の問題である。機構の運営上、職員に対する規則を制定（改正）する権限が、機構に付与されていると一般には理解されるが、たとえば、機構側が新制度の導入といった形でこの権限を行使するようなことになると、職員が従前より有していた権利が侵害される場合が生じ得る。したがって、機構の利益と職員の利益のバランスを図る必要がある、その任務を行政裁判所が負っているということになる。

W B A T の場合、右に見たようなアプローチによって、裁判所は自己の裁量判断の余地を止めており、したがって、機構側の規則制定（改正）権に対して、職員の同意を要する基本的（不可欠）な権利が入り込める余地を残した。さらに W B A T は、たとえ機構が一方的に変更を加え得るとされる職員の基本的（不可欠）でない権利が問題になる場合であっても、裁判所が統制を加えることのできる可能性を残している。すなわち、先の *de Merode et al.*<sup>(26)</sup> 事件において、W B A T は、「基本的でも不可欠でもない要素は、一方的に改正される。この（一方的改正という）権能は裁量的であるので、銀行の権限ある諸機関がこの権能を行使して行った判断を、本裁判所は自己の判断に代置することはできない」ことを確認した後、「しかし、不可欠でない条件を改正する銀行の権能は若干の制限の下で、……行使され得る。裁量的権能は、絶対的権能ではない」とする。では、このような機構の裁量に委ねられた規則制定（改正）権に対して、どのような制限が加えられるのか。第一に、裁判所は不遡及原則（*principle of non-retroactivity*）を挙げる。すなわち、「既に遂行された任務に対して確立された権利（*accrued rights*）を機構が一方的に奪うことはできない」のである。第二に、裁判所は、世銀が規則制定（改正）権として有している裁量が濫用される可能性に触れながら、具体的に裁量濫用を構成する要件を列挙する。すなわち、そのような任用条件の変更は、第一に、適切な事実の適切な考慮に基づかなければならないこと、第二に、意図された目的に合理的に

関連していなければならないこと、第三に、誠実になされ、かつ不当な動機によってなされてはならないこと、第四に、職員間において正当化されないやり方で、差別的になされてはならないこと、最後に、職員に対し、過度に不必要な害悪を与えないように合理的なやり方でなされなければならないこと、とされ、これらの要件を満たしていなければ機構がその裁量を濫用したものとみなされるのである。<sup>29)</sup> 現に、この de Merode et al. 事件において明らかにされた司法審査の方法は、後の W B A T の実行においても踏襲されてきており、機構が職員の権利に対して行う一方的変更に対して、職員の権利保護のための一貫した審査基準が確立されてきていると見て良いであろう。<sup>30)</sup> ここで、W B A T の行う審査のプロセスをまとめれば、職員の権利がまず ①基本的(不可欠)か否か、次に、②基本的(不可欠)でない(つまり、機構による一方的変更がなされ得る)ならば、不遡及原則又は裁量濫用審査による行政権に対する制限は可能か、というアプローチがとられていると解される。

他方、U N A T においては、既得権とは、規則の改正が効力を有する以前に遂行された任務に対して確立された利益や特権であり、その権利を保護すべきことを確認してきているので、不遡及原則は W B A T 同様認められてきていると解される。したがって、機構の規則制定(改正)権に対する U N A T の審査は、職員の権利が ①契約上の要素か制定法上の要素か、②制定法上の要素(つまり、機構によって一方的に変更され得る)ならば、不遡及原則によって統制は可能か、ということになる。しかし、U N A T の場合、W B A T とは異なり、①と②のプロセスが連動しているわけではなく、しかも、W B A T のような裁量濫用審査は行われない。<sup>32)</sup>

以上の考察により、職員の任用関係は、国連及び世銀のいずれにおいても、機構からの申し出と職員の間で受諾という双方行為によって成立することを確認するとともに、任用関係の性質としてそこに含まれる職員の権利に関する U N A T と W B A T の理解には、差異が存在することが確認された。さらに、この差異は、それぞれの裁判所が有している裁量判断の範囲にも関連しており、それぞれの実行から、W B A T の方がより広範な裁量を止め、機構に

よる規則制定（改正）という問題に對峙していることが明らかになった。また、この問題は、職員の権利保護と密接に関係しており、二つの行政裁判所がそれぞれのやり方で機構の規則制定（改正）権に統制を加え、職員の権利救済のための貢献を行っていることが分かった。それでは、次に、職員の任用関係の変更及び終了について、それぞれの裁判所がどのような判断を行い、職員の身分保障に寄与しているかを考察してみることにする。

(1) 今日の国際公務員制度は、国内の公務員制度に範をとっており、職員に身分保障に関する法は、概ね国内の行政法（公務員法）上のアナロジーに基づいておりと解される。このことに鑑みて、本稿では、機構がある者を定められた官職につける行為に、国内の公務員法上の用語である「任用」を用い、そのような行為によって成立した関係を「任用関係」とする。もちろん、「任用」の語を用いたからといって、この用語が行政側による一方的行為のみを示すわけではない。このことは、今日、公務員関係の法的性質を行政と職員との双方行為と見る説が一般的であるのが国の公務員法上の用法を見ても明らかである。また、翻訳語に関しては、通常、英語の「appointment」には「任用」が、「employment」には「雇用」が当てられる。ゆえに、本稿でも直接引用語については一応それに従うことにする。もっとも、これら二つの用語については、職員諸規則、行政裁判所及び内外の論者の中で、必ずしも適切に使分けられているとは思えないことを付言しておく。なお、「任用」と関連して「任命」の語があり、いずれも英語の「appointment」の訳として用いられ得る。これら双方はまったく相違がないが、「任用」には、「任命」に比べてはるかに契約的な、「雇用」に近い語感を持つと説明される（鶴飼信成『公務員法』新版（有斐閣、一九八〇年）七七一―七八頁）。そこで、本稿では、機構による一方行為の要素が強いと思われる場合（たとえば、機構が職員に対して最初に職の申し出を行う際の書簡である「任命書」のような場合）にのみ、特に「任命」の語を用い、それ以外には「任用」を用いることにする。

(2) わが国の公務員法上、公務員関係の成立に関し、任用行為の法的性質については、次の四通りの学説、すなわち、①絶対的一方的行政行為説、②受諾に基づく行政行為説、③双方向的行政行為説及び④公法上の契約説に分けて説明される（鶴飼、前掲書、七四―七頁）。しかし、①と②はいずれも行政側の一方行為によることに違いなく、また、③と④は、国内において訴訟を行う際には、抗告訴訟の対象となるか否かという問題があるので区別する意味もある（藤田宙靖『行政組織法』（良書普及会、一九九四年）二四八頁）と思われるが、国際機構の行政裁判所の場合このような問題はないことから、③と④の区別に特段の意味があるとは思えない。したがって、一方行為か双方行為かの区別で十分であると思われる。

- (3) *WBAT Reports* (1981), Decision No.1 (de Merode et al. v. World Bank, 5/Jun./1981), p.8, para.16.
- (4) このような関係とは異なり、たまたま EOC や OECRD における契約に基づかなければ指摘されようか? Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service, op.cit.*, Vol. I, pp.88-91.
- (5) これら一連の事件については、前掲拙稿、四八四頁、注(三)を参照。
- (6) 1-70 JUNNAT, Judgement No.19 (Kaplan v. Secretary General of the UN, 21/Aug./1953), p.72, p.73, para.2.
- (7) *Ibid.*, pp.73-4, para.3.
- (8) また、このような二分を行わないにしても、裁判所は、後の判例において、職員の使用は、個人と、機構の代わりに行なう権限を有する者との間の契約関係に基づくものであり、この契約の諸規定は当事者を拘束し、相互の合意によってのみ修正され得るべきを確認している。231-300 JUNNAT, Judgement No.273 (Mortished v. Secretary General of the UN), p.431, para.2.
- (9) 本件を詳細に検討したカシムバ、C.F. Amerasinghe, 'The Implication of the de Merode Case for International Administrative Law', 43 *Za.ä.R.V.* 1-48 (1983)。
- (10) *WBAT Reports* (1981), Decision No.1 (de Merode et al. v. World Bank, 5/Jun./1981), p.2, para.3.
- (11) この制度は、主として、専門機関特権免除条約の当事国でないアメリカ人職員に対して設けられた制度であり、一九四六年秋の総務会で採択された内規(四(b))で定められた。当時、一五〇人以上ものアメリカ人職員が自国の連邦、州及び地方からの所得税徴収に服していたといわれる。 *Ibid.*, pp.23-4, para.50-1.
- (12) この委員会は、世銀と IMF の理事会が合同して構成する職員補償問題に関する合同委員会であり、当時の IMF 理事で、同委員会の議長を務めたカフカ (Alexandre Kafka) の名を取り、「カフカ委員会」と呼ばれる。また、ここで扱う de Merode et al. 事件も、事件の発端となった勧告を同委員会が出したことから、カフカ・ケースと呼ばれるようになった。E. Jiménez de Aréchaga, 'The World Bank Administrative Tribunal', 14 *N.Y.U.J.Int'l L.& Pol.* 899 (1982).
- (13) *WBAT Reports* (1981), Decision No.1 (de Merode et al. v. World Bank, 5/Jun./1981), pp.4-6, para.7-9.
- (14) *Ibid.*, pp.4-7, para.7-15.
- (15) *Ibid.*, p.9, para.17.
- (16) *Ibid.*, p.9, para.18.
- (17) *Ibid.*, p.19, para.42.
- (18) *Ibid.*, p.20, para.44.

- (19) *Ibid.*, p.20, para.43.
- (20) *Ibid.*, p.20, para.43.
- (21) 1-70 *JUNAT*, Judgement No.62 (Juthiard v. Secretary General of the UN, 3/Dec/1955), pp.340-50.
- (22) *WBAT Reports* (1981), Decision No.1 (de Merode et al v. World Bank, 5/Jun./1981), p.56, para.112.
- (23) *WBAT Reports* (1988), Decision No.56 (Pinto v. IBRD, 26/May/1988), pp.15-6, para.40. 本件以外にも、類似の事件においっ、同様のことが確認されている。 *WBAT Reports* (1988), Decision No.66 (Gavida v. IFC, 26/May/1988), pp.7-8, para.25-6; *WBAT Reports* (1988), Decision No.70 (Chakra v. IBRD, 7/Nov./1988), pp.9-11, para.29-30. *WBAT Reports* (1988), Decision No.71 (Cardenas v. IBRD, 7/Nov./1988), pp.9-10, para.30-1.
- (24) また、UNATのような「契約上の要素—制定法上の要素」という二分自体に対する批判もいくつかある。たとえば、本文中に上述した通り、国連の場合、任用の際に取り交わす任命書には、「任用が、当該任用形態に適用可能な職員規程及び規則の諸規定及び時折時宜に適用されるべき変更に従うこと」と記載されるが、このような規定が契約に挿入されることにより、結局、職員の契約上の権利はいつでも機構による変更に従わねばならないことになるため、そのような契約上の権利は本質的に既得権とはならないとの批判 (H.W. Baade, 'The Acquired Rights of International Public Servants', 15 *A.J. Comp.L.* 298 (1966-7))や、そもそも契約中に職員規程及び規則上の権利について言及がなされることにより、UNATのこのような二分を行うならば、すべての契約上の権利が制定法上の権利に含まれ、また逆にすべての制定法上の権利が契約上の権利になるという一種の循環論法に陥ることになるとの批判 (J. Lenoire, 'Tribunal administratif [O.I.T.]: 8 A.F.D.I. 416 (1962))がある。
- (25) 「既得権」の概念は、必ずしも明確ではなく、たとえば、フランス行政法においては、過去に獲得された権利のみを指すことがあるため、その場合適及的な法改正のみを排除するという効果があるのに対し、通常は、将来にわたって獲得された権利も含むため、あらゆる望ましくない法改正を排除する効果を持つと説明される。Akehurst, *op. cit.*, p.208. 私見では、本文中に後述する通り、UNATにおいては、主として過去に獲得した職員の権利を保護するために「既得権」という語が用いられているように思われる。他方、WBATは、「既得権」の語を用いる際に、非常に慎重な態度をとっており、たとえば本文中に示した、機構の一方的変更を受けない「基本的(不可欠)な権利を「既得権」の語を用いて表現しようとはしない。つまり、WBATにおいて、機構によって一方的に変更を受けない職員の権利を正当化するためには、その権利が「既得権」なのではなく、あくまでもそれが任用条件のうちの「基本的(不可欠)な権利であると強調される。また、そのように正当化された一方的変更がなされ得ない性格を表すために、「既得権」の語は便利な表現であるに過ぎない」とされる (*WBAT Reports* (1981),

- Decision No.1 (de Merode et al. v. World Bank, 5/Jun./1981), pp.20-1, para.44. もともと、本文中に後述するように、WBATも「既得権」という語は用いないものの、UNAT同様、過去に獲得した職員の権利を保護する必要を認め、変更が遡及して影響を及ぼさないことを定文化している。
- (26) 国連職員の関係を規律する諸規則を制定する総会の権能はICJでも確立されたものである。Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, 1954 I.C.J. Reports 61 (Advisory Opinion of July 13th, 1954). # 6 したが、職員に関する諸規則を採択する機構の権能には、既に制定された規則を改正する権利が含まれることを確認した行政裁判所判例と比べ、71-86 J/UNAT, Judgement No.82 (Puyrez v. Secretary General of the ICAO, 4/Dec./1961), p.85, para.V' WBAT Reports (1981), Decision No.1 (de Merode et al. v. World Bank, 5/Jun./1981), p.15, para.31.
- (27) WBAT Reports (1981), Decision No.1 (de Merode et al. v. World Bank, 5/Jun./1981), p.21, para.45.
- (28) Ibid., para.46.
- (29) Ibid., para.47.
- (30) 職員が定期的に給与調整を受ける権利があります。基本的(不可欠)か否かを判断し、結局それが基本的(不可欠)な権利であると決定して職員の権利を保護した例と比べ、WBAT Reports (1988), Decision No.56 (Pinto v. IBRD, 26/May/1988), pp. 15-6, para.40, WBAT Reports (1988)' Decision No.70 (Chakra v. IBRD, 7/Nov./1988), pp.9-11, para.29-30, WBAT Reports (1988), Decision No.71 (Cardenas v. IBRD, 7/Nov./1988), pp.9-10, para.30-1, para.31. 請求は認められなかったものの、機構側による給与調整の「方法」の変更の決定に「裁量」の濫用があったか否かの審査が行われた例と比べ、WBAT Reports (1987 Part I) Decision No.38 (von Stauffenberg et al. v. World Bank, 27/Oct./1987), pp.75-7, para.124.
- (31) Powell 事件 (231-300 J/UNAT, Judgement No.237 (Powell v. Secretary General of the UN, 8/Feb./1979), p.68, para. XVII)' Molinier 事件 (301-370 J/UNAT, Judgement No.370 (Moliner v. Secretary General of the UN, 6/Jun./1986), p. 625, para.XLIII).
- (32) たとえば、国連ではなくICAO職員の申立てであるので、あくまでも参考であるが、Puyrez 事件では、申立人が、その扶養手当及び地域調整給に関して制度の変更を受けたため、既得権を主張して新制度適用の除外を求めたが、UNATは、これらの事項は申立人の契約に記載がなかったため、契約上の権利ではない(したがって、機構による一方的変更を受ける)ことを確認した後、同新制度導入について事務局長はその権限内において行動した旨簡単に述べただけで、詳細な裁量濫用の審査に立ち入ることはしていない。71-86 J/UNAT, Judgement No.82 (Puyrez v. Secretary General of the ICAO, 4/Dec./1961, pp.78-89.

### 三 国際公務員の任用関係の変更と終了

#### (1) 任用関係の変更

国際機構の職員の任用関係が変更する場合、しばしば職員からの不服が生じ得る。ここでは、各行政裁判所において、特に問題とされてきた配置換及び昇任を取り上げる。それでは、以下に、UNATとWBATのアプローチに分けて考察してみることにする。

#### (i) UNATのアプローチ

国連の職員規程には、「職員の任命権は、憲章第一〇一条に規定するところに従い、事務総長にある……」(四・一)、さらに、「職員の任用、配置換又は昇任に当たって最も考慮すべきことは、最高水準の能率、能力及び誠実を確保しなければならないことである……」(四・二)との規定がある。裁判所によれば、配置換及び昇任については機構側の裁量行為と見なす旨明言されており、機構側の裁量を尊重し、その裁量を統制するという形で裁判所も審査を行ってきたようである。

配置換については、たとえば、*Engel* 事件で、長年マラウイで勤務したUNDP職員である申立人は、一九七三年からセネガルでの勤務を経た後、その二年後のニューヨーク国連本部へ配置換されることとなった。彼は、セネガルでの自己の官職の等級付けやニューヨークへの配置換を不服として争った。特に後者の配置換に関して、申立人は、配置換の権限は職員規程上行政側にあるものの、当該配置換が職員に不利益をもたらす場合(本件で申立人は、配置換を強いられたために昇任の機会を逸したと主張)、この行政の権限は濫用されたことになると主張した。裁判所は、この配置換決定に関して、「職員が事務総長の権限に服し、事務総長によってなされる国際連合のいかな

る活動又は部局への割当てにも従うものとする」と定める職員規程一・二(及びこの規定を援用する一九六八年の UNDP 回書)から、行政側の決定に従う職員<sup>3</sup>の義務を確認した後、機構の側に不当な動機がなかったかを審査し、結局当該配置換の決定は機構の権限の枠内で行われたことを確認した。

昇任についても、職員を昇任するか否かは機構の裁量行為とされる。一九八三年の Roberts 事件で、UNIDO の購買契約局 (Purchase and Contracts Service) の契約部 (Contract Unit) に P4 レベル職員として勤務する申立人は、同じ部の長が定年退職することに伴い、P4 より上位の P5 レベルに相当する同部長職への昇任希望を申請した。申立人は、それまで十分に良好な勤務成績をおさめていたが、結局、同じ部の別の職員が同職に選出される<sup>4</sup>ことが決定されたため、その決定が偏見や差別によるものであるとして不服を申立てた。裁判所は、事務総長の昇任権を定めた職員規程第四条及び同規則五条に言及し、昇任が事務総長の裁量に委ねられていることを確認した後、裁判所の任務は、「偏見、手続違反又は無関係の要因 (extraneous factors) があつたかどうかを判断すること」にあるとして審理を行った結果、手続違反があつたことを理由に請求を認め<sup>4</sup>た。

(ii) W B A T のアプローチ

世銀において、配置換については、世銀職員雇用原則によると、「機構は、世銀……の必要に見合うよう職員を組織、配属及び配置換する」(五・一(a))との定めがある。判例を見れば、Einhoven 事件において、申立人は、一九七六年に世銀本部から世銀グループの独立した部局である活動評価局 (Operation's Evaluation Department) への配置換の後、同局内での対人関係がうまくいかず、再三にわたり配置換を希望したところ、一九八三年になつて、西アフリカ地域への配置換決定を知らされた。申立人は同配置換を不服とし、裁判所に訴えた。本件において、裁判所は、「被告(機構)が何らかの義務的な銀行の政策又は手続を侵したか否か、さもなければ、恣意的であり、差別的であり、不当に動機づけられており、公正かつ合理的な手続に違反して実施された行為を行うことにより、

裁量を濫用したか否か」を決定しなければならぬとし、結局銀行側の決定が通常のやり方で行われ、そのような違反はなかったと判示した。<sup>5)</sup>

また、昇任については、職員雇用原則に、機構は「あらゆるレベルにおける外部からの採用を損なうことなく、職員昇任のための手続を制定する」(五・一(e))と規定されている。裁判所の実行を見てみると、たとえば、一九八七年の機構再編(reorganization)時に、アフリカ地域における中央アフリカ局(Central Africa Department)への職の申し出を受けた申立人が同申し出に対し不服を申立てた *Apergis* 事件で、申立人は、自分の現在の地位がレベル二五であるため、申し出を受けたレベル二四は下位に格付けされることになると主張した際、裁判所は、申立人の現在の地位を判断するために提出された種々の証拠を検討した後、確かに、申立人は、新しい職の申し出を受けた後、昇任するか否かを判断するため、一定の期間試験的にレベル二五に付けられたことがあったものの、結局、機構側は昇任をしないことに決定したという経緯があった(したがって、現在の地位は依然としてレベル二四のままである)ことに触れ、「裁判所は、裁量の濫用があったという証拠がなければ、申立人を昇任させないという決定に介入することはしない」と述べている。<sup>6)</sup> さらに、*Mr. X* 事件では、二年間の期限付任用職員である申立人が、恒久任用職である普通任用(regular appointment)職に切り替えてもらえなかったことを不服として申立てを行った際、裁判所は、「期限付任用職員は、普通任用に対する絶対的な権利を有しているわけではなく、同職員が当該普通任用職に適しているか否かについては銀行の裁量行使に必ず委ねられる」とし、さらに続けて、「自分の職務遂行は十分満足のいくものであるという申立人の主張に関しては、裁判所は被告(機構)の判断に自己の判断を代置することはしない。銀行側の申立人に対する評価は最終的である。但し、銀行の裁量行使を審査した結果として、銀行の行為が、恣意的であり、差別的であり、不当に動機づけられており、或いは公正かつ合理的な手続に違反して実施された行為を行うという点において、銀行による(裁量の)濫用があったと裁判所が判断する場合は、その限

りでない」としている。<sup>17)</sup>

以上に見たように、UNATとWBATのいずれも、配置換及び昇任については、その判断において行政側の裁量が存在することを認め、UNATの場合は、「偏見、手続違反又は無関係の要因 (extraneous factors)」がその裁量判断の中に含まれたか否か、また、WBATの場合には、機構の裁量行為が「恣意的であり、差別的であり、不当に動機づけられており、或いは公正かつ合理的な手続に違反して実施された」か否か、という基準を設定しているといえる。これらについて、機構が行う判断過程のうち、①事実・要件、②目的・動機、③手続・形式及び④内容・効果という四つの要素に着目して分類してみると、UNATの場合、「偏見」が②に、「手続違反」が③に、「無関係の要因」が①にそれぞれ対応すると考えられる。また、WBATの場合、まず、「恣意的」は②に対応するようであるが、考慮すべき事実を考慮しなかった際にとられた決定を「恣意的」であるとした例もあり、①も含まれると解される。また、「差別的」は④に、「不当に動機づけ」は②に、「公正かつ合理的な手続に違反」は③にそれぞれ対応すると考えられ、したがって、UNATでは、機構側の行う判断過程において、④の内容・効果の審査を除く主として①、②及び③について、また、WBATは、①から④の各要素についてそれぞれ統制を及ぼし得ることを示しているということになる。それでは、次に、任用関係の終了について考察を行うことにする。

(2) 任用関係の終了

ここでは、任用関係の終了を意味するいわゆる離職 (separation)<sup>18)</sup> の例を考察の対象とする。その中でも、しばしば問題となりやすい免職 (職員の意に反する退職) である分限免職と懲戒免職につき、UNATとWBATのアプローチを比較してみようと思う。

## (i) 分限免職

## (a) U N A T のアプローチ

国連の職員規程においては、まず恒久任用職員について、「事務総長は、官職の廃止又は職員削減が必要であるとき、当該職員の勤務成績が不良であるとき、又はその者が健康上の理由で引き続き勤務することができないときは、試用期間が終了し恒久任用を受けている職員の任用を終了させることができる」(九・一(a))。また、期限付任用職員については、「事務総長は、期限付任用職員を、その任期終了前に、右の(a)(職員規程九・一(a))に定められているいずれの理由によっても、又は、任命書に特定されている他の理由によっても、その任用を終了させることができる」(九・一(b))とされ、さらに、その他の任用形態の職員については、「恒久任用のための試用期間にある職員を含む、他のすべての職員について、事務総長は、国際連合の利益にかなうと判断するときは、いつでもその任用を終了することができる」(九・一(c))とされている。

さて、右の規定に従えば、職員の分限免職事由としては、原則として、過員整理、勤務成績不良及び健康上の理由が考えられる。まず、過員整理については、たとえば官職の廃止に關していうと、機構の経済的利益及び能率を考慮して官職の廃止を行う権限が行政側に存在すると *Aubert and 14 others* 事件で確認されている<sup>13)</sup>。また、恒久任用職にある U N I C E F 職員が職の廃止に伴って解任され、当該職の廃止決定を争った一九六二年の *Catson* 事件において、裁判所は、当該決定が悪意からなされたものでもなく、偏見によって動機づけられたものでもないことを確認した<sup>14)</sup>。他方、裁判所は、官職の廃止に伴って職員を解任する場合、恒久任用職員に対しては優先して他の職を探す義務が機構の側にあるとする職員規則一〇九・一(c)に照らし、本件申立人を解任する際、その恒久任用職という地位に鑑みて申立人が別の職につくことができるか否かが十分に考慮されなかったことを挙げ、機構側の義務の不履行を判示して申立人の請求を認めている<sup>15)</sup>。

次に、勤務成績不良による解任については、Vanhove 事件において、一九四七年に臨時不定期任用職のフランス語通訳として採用された申立人が、五年に、向こう一年間勤務成績が向上しない場合には解任される旨の通知を受け取った後、その四ヶ月後になって、結局翌五二年には解任されるとの事前通告を受けた。申立人が同解任決定の取消しを争った際、裁判所は、「職員の能力の基準を決定することは、裁判所ではなく、行政側の決定事項である。裁判所は、職員が要請される基準を下回っているという被告（機構）の決定のみを考慮に入れる」と述べている。<sup>15</sup>

また、恒久任用職員の解任を扱った Restrepo 事件でも、裁判所は、「申立人の勤務成績が良好か否かという点に関しては、事務総長の評価は最終的であるため、裁判所はそれ自身当該問題について判断を下す権限を有していると思なさない」としている。<sup>16</sup>このように、職員がその勤務成績を理由に解任される場合、主として機構側が行う職員の勤務成績評価が問題とされ、裁判所は、その評価そのものには立ち入ることができないことを確認しているといえる。しかし、これに対して、裁判所は次に示すような形で実際には審査を行い申立人の救済を図ってきた。まず第一に、Gliman 事件に見られるように、申立人の勤務能率の低下が公務遂行中の交通事故に起因していたという事実を機構側が考慮せずに解任決定を行った場合には、事実誤認を理由に当該決定を取消し得ることを裁判所は示した。<sup>17</sup>第二に、一九五〇年代初頭に共産党活動を根拠にして生じたアメリカ人職員の一連の解任事件のうち Crawford 事件におけるように、申立人が特定政党の党员であったことを理由として解任することは、不正な動機に基づくとされる。<sup>18</sup>第三に、Nelson 事件では、勤務成績を判定する際の補助パネルの構成に欠陥があり、さらに、同パネルでの審議も不十分であったことから完全、公正かつ合理的な手続がとられなかったとして、申立てが認められた。<sup>19</sup>以上のように、機構が勤務成績の判断に対して有している裁量に対して、裁判所は、その裁量を統制するというやり方で一定の関与を行っていることが分かる。

最後に、健康上の理由による解任については、Coutiss 事件において、裁判所は、医師の診断の正確さについて見

解を表明できないことを述べている<sup>20</sup>、Mauch 事件では健康状態そのものの判断のみならず、健康診断の実施などを含む健康基準の決定も事務総長の裁量に委ねられていることを明らかにしている<sup>21</sup>。一九六一年の Miss Y 事件では、恒久任用職につく申立人が精神疾患を理由に職務遂行が不能であると判断され、解任通告を受けた。しかし、国連医務局の医師による診断が申立人の職務遂行を十分に示してはならず、また、医師による診断が解任通告の四ヶ月も前に行われたものであり、解任通告直前には何ら健康診断が行われなかったことから、当該解任決定に際し、完全、公正かつ合理的な手続がとられなかったと裁判所は判断し、再度適正な手続を踏むよう事件を差し戻した<sup>22</sup>。

(b) W B A T のアプローチ

世銀の職員雇用原則によれば、「……離職は、機構の能率的な管理行政及び水準維持のための必要性に基づく。機構の主導によって離職させられる職員は、その決定及び理由を書面にて通知される権利を有する。当該離職の決定及び理由は次に掲げるいずれかの事項に基づかなければならない。(i) 試用期間が終了したか又は試用期間中の職員の任用を正式に認めない決定、(ii) 健康上の理由、(iii) 一又は二以上の官職がもはや必要とされなくなったか、又は、官職の責任が変更されたことによりその地位にある職員がその責任を果たすことができなくなると機構が決定した場合。但し、当該職員に適しておりかつその職員が要求された能力を有していると機構が決定する同じ任用形態の官職が存在している場合か、又は、当該職員が合理的な期間内に再訓練を受けることができるような同じ任用形態の官職が存在する場合は、その限りでない。(iv) 勤務成績不良、私的又は職務上の非行、義務の放棄、職員の属す機構の世評及び一体性に対して有害な影響を及ぼす行為」と規定されている(七・一(b))。なお、国連の場合と異なり、職員の離職をその任用形態に応じて取扱うことはしていない。

さて、右の規定から、試用職員の不採用、健康上の理由、過員整理及び勤務成績不良その他による解任が考えられる。但し、これら四つの理由のうち、本稿で対象とする判例の中で、健康上の理由を直接争った事件は未だ見当

たらないこと<sup>23</sup>から、ここでは、それ以外の三つの要件に関する判例を取り上げて考察することにする。

まず、試用職員の不採用については、Buranavanichkit 事件を取り上げると、一九七九年に農業開発局の秘書として試験的任用職についた申立人が、一年間の試用期間を過ぎた後半の延長を認められたものの、結局正式採用されなかった。裁判所は、申立人の勤務成績を考慮した結果として機構が下した判断には踏み込めないことを明らかにした後、機構の側に裁量の濫用がある場合は別である旨を述べ、本件においてはそのような濫用がなかったことを確認している。<sup>24</sup> さらに、最近の Mcneil 事件においては、試験的任用職員の適性判断が、「恣意的であり、差別的であり、不当に動機づけられており、或いは公正かつ合理的な手続に違反して実施された」場合には、機構側の裁量の濫用を構成するとされている。<sup>25</sup>

次に、過員整理については、de Raet 事件で、一九八七年の機構再編のあおりを受けて解任された普通（恒久）任用職員がその機構再編計画の実施をめぐり不服を申立てたが、裁判所としては、機構による再編計画実施決定そのものについて再検討し裁判所独自の判断を代置するという任務を負っておらず、「裁判所の義務とは、銀行の決定が裁量の濫用を構成するか否か、すなわち、恣意的であり、差別的であり、不当に動機づけられており、或いは公正かつ合理的な手続に違反して実施されたか否かを決定するために——機構の決定の内容とその決定がなされた方法に関して——評価を下すことである」とした。結局、本件においては、申立人への過員整理による解任通知を行う際に手続上の瑕疵があり、請求が認容された。<sup>26</sup>

最後に、勤務成績不良による解任については、Sabari 事件において、裁判所は、勤務成績の評価は機構の裁量事項であり、この点に関して機構の決定は最終的であることを確認した後、「但し、当該決定が、裁量の濫用を構成する場合、すなわち、恣意的であり、差別的であり、不当に動機づけられており、或いは公正かつ合理的な手続に違反して実施された場合にはその限りでない」として、結局本件においては裁量の濫用などなかったとして請求を棄

却している。<sup>27)</sup>

以上に見てきたように、分限免職についても、配置換及び昇任の場合と同様、原則として、両裁判所とも、機構側の判断に存在する裁量を尊重し、裁判所は機構の行う決定に対し独自の判断を行う権限を有していないことを認める。UNATの場合、必ずしも、裁量統制の基準については明らかにされていないが、配置換及び昇任の際に用いた基準で分類すると、やはり主として、機構の判断過程における①事実・要件(Giman事件)、②目的・動機(Carson事件、Crawford事件)、③手続・形式(Nelson事件、Miss Y事件)の諸点において裁量統制の審査を行っていることが分かる。他方、WBATの場合、裁量の統制については、配置換及び昇任の際に見た審査と同様、一貫して、「恣意的であり、差別的であり、不当に動機づけられており、或いは公正かつ合理的な手続に違反」してなされた決定は、裁量の濫用を構成し、裁判所もその限りにおいて審査を行うという立場をとっており、右に見てきたように、判断過程の四つの要素について審査を行っていると解される。それでは、最後に、懲戒免職について、考察してみることにする。

(ii) 懲戒免職

(a) UNATのアプローチ

国連職員規程においては、「事務総長は、職員としてふさわしくない行動をとる職員に対し、懲戒処分を課することができる。事務総長は、重大な非行 (serious misconduct) を理由として、職員を即時免職することができる」(一〇・二)との規定がある。ここでも、懲戒処分をいかなる判断に基づいて行うか否かについては事務総長の裁量に委ねられている。元来、懲戒処分の取扱いについては、UNAT規程の起草の際に、裁判所の管轄権の問題と関連して議論された経緯がある。その起草の準備作業の中で、懲戒処分に関する事務総長の決定に対し、裁判所が

事実を再審議し、かつ事務総長の決定を取消すことについてはかなり消極的な見方があったのである。<sup>28</sup>

六四

Reid 事件によれば、国連ビル玄関の守衛であった恒久任用職につき申立人は、一九七三年一月一〇日に、国連見学の切符をあらかじめ密かに入手し、友人二人のために国連見学の切符を購入したが結局その友人が予定を変更したためその切符が必要でなくなったとの嘘をついて、切符売場から払い戻しを受けていたこと、さらに翌日も同様の企みを試みたことが発覚し、懲戒免職処分に付された（本件で対象となった事実以外にも以前に、同様の行為を行っていたふしもあった）。申立人は、これを不服とし、決定取消しを求めて裁判所に申立てた。まず、裁判所は、事務総長は、非行が存在したか否かを決定するに当たり、広範な裁量を有していることを認める。<sup>29</sup>しかし、他方で、裁判所は、懲戒処分が裁判所の管轄権に該当しないということではなく、同処分が裁判所規程第二条一項にいう「職員の任用条件の不履行」に該当する場合や、適正手続に違反する場合には、裁判所は管轄権を有すると考える。さらに続けて、「もしそのような（懲戒処分の）決定が事実誤認に基づくか、恣意的であるか、偏見によって動機づけられるか、又は、他の無関係な考慮（extraneous considerations）による場合には、裁判所は被告（事務総長）の決定を審査する権限を有する」としている。<sup>30</sup>

このように、UNATにおいて、懲戒免職処分の決定は、広範な機構の裁量に委ねられていると考えられていることから、裁判所は、まず自己の管轄権を確認し、次いで、行政裁量を尊重する反面、裁量の濫用がないかを「事実誤認、恣意性、偏見による動機づけ、他の無関係な考慮」の有無により判断するというアプローチをとる。それでは、次に、WBATのアプローチについて見てみることにする。

(b) WBATのアプローチ

職員雇用原則を見ると、「この原則に従って確立された行動基準を遵守できない職員、非行を行う職員、又は、合理的な理由もなく割当てられた職務の遂行を怠る職員は、懲戒処分に付され得る」（八・一）との規定がある。同規

定には、いくつか挙げられた処分内容の中に、「……第七章に規定された機構の任務からの職員の離職」と規定されており、これが懲戒免職を意味していると解される。

Carew 事件において、申立人は、一九九二年一月から翌四月までの間に度重なる虚偽の超過勤務時間申請を行い、その手当てを受け取っていたことを理由に、懲戒免職処分が付された。本件審査に際し、裁判所は、次のようにいう。「そのような（懲戒問題の）場合において、裁判所は、(i)（非行があったという）事実の存在、(ii) その事実が法の下での非行に該当するか否か、(iii) 課された処罰が銀行における法で定められたものか否か、(iv) その処罰が当該非行と均衡を逸しないものか否か、(v) 適正手続からの要請が遵守されたか否か、を検討する。したがって、……懲戒問題における（機構側の）決定を審査する際、裁判所は、裁量の濫用があったか否かの決定に限定されない<sup>(41)</sup>」として審理に入る。裁判所は、これらの基準に基づいて詳細な検討を行い、申立人が虚偽の申請を行っていたという事実はあるものの、一四年という長い勤続の間、任務を全うし、勤務成績も良好であったこと、さらに、事実を偽って得ていた額も大した額ではない（約半年の間に十七回にわたり約三七時間分）ことから、懲戒免職という措置は、申立人の犯した行為と均衡を逸するとして、請求を認め<sup>(42)</sup>た。

以上の考察から、懲戒免職処分の審査について、UNATでは、まず管轄権を設定すること自体が必要とされ、併せて、適正な手続がとられたかが審査される（先の分類で見た③手続・形式の審査）。次に、管轄権が認められるとしても、事務総長の裁量を広範に認め、処分を判断するに際し、「事実誤認、恣意性、偏見による動機づけ、他の無関係な考慮」が存在する場合にのみ、裁量の濫用があるものと認める。つまり、ここでは、「事実誤認」と「他の無関係な考慮」が先に見てきた①要件・事実に関し、また、「恣意性」と「偏見による動機づけ」が②目的・動機に関する限りにおいて、内容の審査そのものには関与しないという消極的な姿勢が窺える。もっとも、処分内容の合

理性につき裁判所が簡単に付言することはある。たとえば、国連郵政部に送付されてきた切手代金の入った封筒を盗んでいたことが理由で、懲戒免職に付された職員が申立てた Archibald 事件で、裁判所は、問題の額が少額であったこと及びその金額は既に返済されたことをたとえ申立人が主張したとしても、罪の重さが軽減されることはない、と述べ、事務総長の決定が恣意的又は不合理ではないとしている。ここでは、処分内容の合理性に触れてはいないものの、事務総長の裁量を尊重して、結局その合理性を追認しているに過ぎない<sup>33</sup>。しかも、この Archibald 事件をはじめ、UNAT が機構の行う処分の内容に深く立ち入って審査したことはないのである。

他方、WBAT では、裁判所の任務は、機構の側に裁量の濫用があったか否かの決定に限定されないことを明言している。その審査基準は、(i) (非行があったという) 事実の存在、(ii) その事実が法の下での非行に該当するか否か、(iii) 課された処罰が銀行における法で定められたものか否か、(iv) その処罰が当該非行と均衡を逸しないものか否か、(v) 適正手続からの要請が遵守されたか否か、ということであった。ここでは、UNAT の行う裁量統制とは異なり、裁判所自身が、事実の認定、法への包摂、処分内容の合法性及びその比例性について独自に判断を下すことを明示的に示していると思われる。したがって、懲戒処分に関する審査の場合、WBAT は、UNAT のように機構側の裁量判断を尊重する一方でその裁量の統制を行うというやり方ではなく、裁量濫用の審査に止まらず実体により深く立ち入って審査を行い、必要であれば、自己の判断を機構の判断に代置するというアプローチをとっているといえる。私見であるが、懲戒免職という処分は、機構の秩序維持のために職員に科される罰の中でも最も厳しいものであるため、より慎重な判断が必要とされるように思われる。この点からすれば、WBAT のアプローチの方が職員の身分保障にとってより望ましいと考えることができよう。

(1) わが国の公務員法上、公務員関係の変更とは、昇任、転任、配置換、降任及び休職である(鶴飼、前掲書、一〇六一頁)。



- IBRD, 26/May/1988))。Papinchak 事件 (WBAT Reports (1988 Part I), Decision No.63 (Papinchak v. IBRD, 26/May/1988))。Witty 事件 (WBAT Reports (1988 Part I), Decision No.64 (Witty v. IBRD, 26/May/1988))。Berg 事件 (WBAT Reports (1988 Part II), Decision No.73 (Berg v. IBRD, 7/Nov./1988))。Rae 事件 (WBAT Reports (1988 Part II), Decision No.74 (Rae v. IBRD, 7/Nov./1988))。
- (2) Kahale 事件 (114-166 J/UNAT, Judgement No.165 (Kahale v. Secretary General of the UN, 20/Oct./1972), p.418, para. XIII)。この場合、ラテンアメリカ経済社会計画研究所 (ILEDES) の職員がラテンアメリカ経済委員会 (ECLA) への配置換えにより、自己の望まない職につけられたことを不服として争われた Rodriguez 事件で、裁判所は、職員規程 11.1 は事務総長に広範な裁量があるとする機構側の主張に対し、本件は ILEDES と ECLA 間の合意に基づく配置換えであるので、同規定は妥当でないとして争うことから、このような特殊な取極がある場合は例外である。167-230 J/UNAT, Judgement No.167 (Rodriguez v. Secretary General of the UN, 23/Mar./1973), p.5, para.II。
- (3) 231-300 J/UNAT, Judgement No.241 (Furst v. Secretary General of the UN, 17/May/1979), pp.108-13, para.IV-XIX。この他にも、なされた配置換えが、機構側の不正な動機によるものと争われたものとして、結局中立人がそれを実証できず、請求が棄却された例として、Kahale 事件 (114-166 J/UNAT, Judgement No.165 (Kahale v. Secretary General of the UN, 20/Oct./1972), pp.406-22。Karlik 事件 (301-370 J/UNAT, Judgement No.308 (Karlik v. Secretary General of the UN, 6/Jun./1983), pp.38-47。また、これは別に、ICAO 職員的事件ではあるが、パリの地域事務所からモンテリオールの本部への配置換えを争った Delière 事件で、ICAO 勤務法規 (Service Code) 第三部四条七項に「事務局長は、局長及び主事職並びに専門職に属す職員に対し、関係職員の個人的利益に妥当な考慮を払って、機構のいかなる事務所におけるいかなる同等の地位にも配置換えることができる」という規定に鑑み、当該配置換の決定が、その手続の過程において中立人本人の個人的利益を全く考慮せられなかったことを理由に、裁判所は請求を認め、114-166 J/UNAT, Judgement No.136 (Delière v. Secretary General of the UN, 29/Oct./1970), pp.205-16。
- (4) 301-370 J/UNAT, Judgement No.312 (Roberts v. Secretary General of the UN, 17/Oct./1983), pp.84-92。この事件以外に機構側の手続違反があったとして中立人が勝訴した例として、Khan 事件 (301-370 J/UNAT, Judgement No.354 (Khan v. Secretary General of the UN, 4/Nov./1985), pp.454-66, para.57。偏見による昇任拒否が争われ、結局請求が棄却された例として、Karlik 事件 (301-370 J/UNAT, Judgement No.308 (Karlik v. Secretary General of the UN, 7/Jun./1983), pp.47-60。
- (5) WBAT Reports (1985), Decision No.23 (Einhoven v. IBRD, 22/Mar./1985), pp.14-5, para.40-3。
- (6) WBAT Reports (1989), Decision No.83 (Apergis v. IBRD, 22/Sep./1989), pp.17-8, para.57。

- (7) *WBAT Reports* (1984), Decision No.16 (Mr. X v. IBRD, 5/Jun./1984), p.14, para.38-9.
- (8) 筆者は、以前にも同様の手法を用いて分類を行った(前掲拙稿、四七二—五〇九頁参照)。参考までに、わが国の行政法において、伝統的に、行政裁量は、訴訟の対象となる法規裁量と、訴訟の対象とはならない自由裁量に二分(さらに、その区別の基準をめぐって、代表的な要件裁量論と効果裁量論が対立する)として考えられてきた。しかし、法規裁量と自由裁量の区別の相対化に伴い、今日では、このような区別はむしろ古典的なアプローチとされ、行政側の行う各判断過程に存する裁量を検討することこそが有意義であると考えられる(阿部泰隆『行政裁量と行政救済』(三省堂、一九八七年)六一—九頁、塩野宏「行政法Ⅰ」(有斐閣、一九九二年)九三—一〇四頁)。したがって、本稿で行う分類も、基本的にはこのような考え方によるものである。
- (9) *WBAT Reports* (1988, Part II), Decision No.70 (Chakra v. IBRD, 7/Nov./1988)。本件申立人 Chakra は、一九七二年一月から世銀で二か国語のタイピストとして普通任用職を付与された後、行政業務局 (Administrative Services Department) の言語サービス部 (Language Services Division) アラビア語翻訳課 (Arabic Translation Unit) で職員補佐として勤務していた。その後八二年の機構再編により、予想より下級に格付けされた際、等級付けを行う際に語学能力を考慮されなかったことを不服として、裁判所へ申立てがなされた。裁判所は、申立人の語学能力を考慮しないことは、裁量の濫用であることを認め、結局、決定が恣意的であったと結論付け、当該行政決定の取消し及び申立人の地位の等級について新たな決定を下すよう被告に命じた。また、スペイン語の技能を有する職員が不服を申立てた Cardenas 事件も、Chakra 事件とはほぼ同じ内容でも(事件である)。*WBAT Reports* (1988, Part II), Decision No.71 (Cardenas v. IBRD, 7/Nov./1988)。
- (10) わが国の公務員法上、離職とは、職員がその身分を失うことを指す。また、離職には、①失職(職員が一定の事由により、何らの行政処分が行われることもなく、当然に離職すること)、②退職(失職及び懲戒免職の場合を除いて職員が離職すること)、③免職(職員をその意に反して退職させること)、④辞職(職員が自分の意思により退職すること)、⑤その他(ア)臨時的任用期間が満了した場合、又は臨時的任用が取消された場合、(イ)法令により任期が定められている場合において、その任期が満了した場合、(ウ)右のアとイの場合を除くほか、任期を定めて採用された場合においてその任期が満了した場合)であると説明される。田中館照橋『公務員法』(有斐閣ブックス、一九八六年)五二—三頁参照。国連の場合、離職には、懲戒処分が含まれていないことを以前に確認した(前掲拙稿、四六二頁、注(二五))が、世銀の場合は、本文中に見るように、離職の中に懲戒処分も含まれているようである(職員雇用原則七・一(b)(v)及び八・一)。
- (11) わが国の公務員法上、免職には、分限免職と懲戒免職とがあり、分限免職は、職員の身分保障を前提として安定した行政を確保することを目的とするため、職員がその職責を十分に果たすことが期待できない場合に行われるのに対し、懲戒免職は、

公務秩序を維持し、併せて本人の責任を問ふことを目的とする点に異なると説明される。田中館、前掲書、九〇—一頁。

- (12) 1-70 *JUNAT*, Judgement No.2 (Aubert and 14 others v. Secretary General of the UN, 30/June/1950), p.4.
- (13) 71-86 *JUNAT*, Judgement No.85 (Carson v. Secretary General of the UN, 14/Sep./1962), p.117, para.5.
- (14) *Ibid.*, pp.117-18, para.7-11.
- (15) 1-70 *JUNAT*, Judgement No.14 (Vanhove v. Secretary General of the UN, 26/Jan./1952), p.41, para.VIII.
- (16) 114-166 *JUNAT*, Judgement No.131 (Restrepo v. Secretary General of the UN, 10/Oct./1969), p.171, para.VII.
- (17) 87-113 *JUNAT*, Judgement No.98 (Gillman v. Secretary General of the UN, 11/Mar./1966), pp.98-109.
- (18) 1-70 *JUNAT*, Judgement No.18 (Crawford v. Secretary General of the UN, 21/Aug./1953), pp.65-9.
- (19) 114-166 *JUNAT*, Judgement No.157 (Nelson v. Secretary General of the UN, 26/Apr./1972), pp.348-55.
- (20) 1-70 *JUNAT*, Judgement No.69 (Coutsis v. Secretary General of the UN, 22/Aug./1957), pp.413-8.
- (21) 1-70 *JUNAT*, Judgement No.54 (Mauch v. Secretary General of the UN, 2/Jan./1954), pp.266-73.
- (22) 71-86 *JUNAT*, Judgement No.83 (Miss Y v. Secretary General of the UN, 8/Dec./1961), pp.90-8.
- (23) 但し、病気を患った後期限付任用職に復職し、恒久任用職を得るためには医療診断を受けることが義務付けられているにもかかわらず、機構から診断を受ける機会を与えられず解任された例 (*WBAT Reports* (1990), Decision No.98 (Arelano v. IBRD, 28/Sep./1990)) や、健康上の理由による解任決定を不服として申立てたが、当該決定から九十日を過ぎても申立てたため、*WBAT* 規程第二條二項(ii)「いかなる申立ても次の場合には受理されない。……申立てが、以下のうち最も遅い日から九〇日以内に登録されない場合。(a) 申立の原因となった事件の発生。(b) 申立人が銀行グループ内で利用可能な他のすべての救済を尽くした後、求められたか又は勧告された救済が将来与えられない旨の通知。(c) 求められたか又は勧告された救済が与えられる旨の通告の受理後三〇日以内のその救済が与えられなかった場合」その救済が将来与えられる旨の通告の受理。」により、裁判管轄が認められず請求が却下された例 (*WBAT Reports* (1996), Decision No.151 (Yousufzi v. IBRD, 22/Oct./1996)) がある。
- (24) *WBAT Reports* (1983), Decision No.7 (Buravanichkit v. IBRD, 25/May./1982).
- (25) *WBAT Reports* (1997), Decision No.157 (Mcneill v. IBRD, 11/Apr./1997), pp.13-4, para.30.
- (26) *WBAT Reports* (1989), Decision No.85 (de Raet v. IBRD, 22/Sep./1989). 機構再編による解任のことで、裁判所は後述の通り、機構側の裁量と雇用が問題となる場合には「本件と同様の基準を用いようとする。ただし、Montasser 事件 (*WBAT Reports* (1997), Decision No.156 (Montasser v. IBRD, 11/Apr./1997))、Tefferra 事件 (*WBAT Reports* (1997), Decision

- No.169 (Tejera v. IBRD, 10/Jun./1997))。このように、裁判所は、官職の廃止について機構の裁量行為である旨を明らかにしているものの、実際にはかなり機構の判断に立ち入った審査を行う傾向も見受けられる。たとえは、官職の廃止により、新たな職を与えられなかったことを不服とした Branningan 事件を見てみると、裁判所は、機構再編のために官職を廃止しかつ新たな官職を設ける場合、廃止前の職と新しい職との実質的な違いがあることを機構側がはきりと示さなければ、官職廃止の憂を自ら遭った職員を新しい職に専任しないこと、ひいては能率的な管理行政の利益においてなされたことを正当化できなから追認すべき<sup>28</sup>。WBAT Reports (1997), Decision No.165 (Branningan v. IBRD, 10/Jun./1997), p.7, para.23. また、本件以外にも、Fabara-Núñez 事件 (Decision No.101 (WBAT Reports (1991), Fabara-Núñez v. IBRD, 20/Jun./1991, p.19, para.44) Arellano 事件 (WBAT Reports (1997), Decision No.161 (Arellano v. IBRD, 10/Jun./1997), p.11, para.33) と同様の審査がなされている。
- (27) WBAT Reports (1982), Decision No.5 (Saberi v. IBRD, 27/Nov./1981)。本件以外にも、成績不良による解任を扱う事件については、しばしば裁量濫用が問題とされた。裁判所は、同様の指標を用いようとする。たとえば、Shaffer 事件 (WBAT Reports (1992), Decision No.117 (Shaffer v. IBRD, 13/Nov./1992))、Lopez 事件 (WBAT Reports (1996), Decision No.147 (Lopez v. IBRD, 14/May/1996))、Lewin 事件 (WBAT Reports (1996), Decision No.152 (Lewin v. IBRD, 22/Oct./1996))。
- (28) 前掲拙稿、四六七一頁。
- (29) 167-230 JUNAAT, Judgement No.210 (Reid v. Secretary General of the UN, 26/Apr./1976), pp.406-7, para.II。
- (30) *Ibid.*, p.407, para.III, 後の実行をうけて同様のレポートをよび、たとえば Archibald 事件 (167-230 JUNAAT, Judgement No.222 (Archibald v. Secretary General of the UN, 25/Apr./1977), p.527, para.VI)。
- (31) WBAT Reports (1995), Decision No.142 (Carew v. IBRD), p.13, para.32。
- (32) *Ibid.*, p.19, para.44-5. (i) Carew 事件と同様、超過勤務時間の虚偽申請を行って懲戒免職処分が付された原告が決定の取り消しを争った Planthara 事件でも、裁判所は同様の審査を行っている。WBAT Reports (1995), Decision No.143 (Planthara v. IBRD, 19/May/1995)。
- (33) 前掲拙稿、五〇三頁。
- (34) 懲戒問題を扱った事件ではないものの、裁判所は Courtney 事件の審理の傍論で、裁判所による審査の範囲は、事件の性質によって異なり、機構側の裁量行為に関わる事項については、裁量の濫用を審査するに止まる旨述べた後、「他の懲戒処分のような事件の場合には、裁判所は機構側の決定の实体を審査できるという点で、裁判所の管轄権は広い」と述べている。したがって、裁判所は、懲戒問題の審査に関して、裁判管轄権の範囲の問題と関連させて考えているようである。WBAT Reports (1996),

#### 四 おわりに

国際機構の任務に従事する職員の身分保障に関する法を明らかにするため、まさに職員の身分保障の根幹をなすと思われる任用関係の成立とその性質、任用関係の変更と終了に着目し、さらにそれぞれの問題について、国連と世銀という二つの異なる国際機構に設けられた行政裁判所であるUNATとWBATの判例を比較することにより考察を行った。最後に、以上の考察の結果を検討し擲筆したい。

まず、双方の相違点について検討する。職員の任用関係については、いずれの機構においても、機構と職員との間の双方行為、すなわち、契約によって関係が成立する。しかし、その性質に関するそれぞれの行政裁判所の解釈には相違が見受けられた。さらに、このような相違は、機構の規則制定(改正)権に対して裁判所の側が有している裁量判断の範囲に関する差異につながることも明らかになった。このことから、本稿での考察による限り、機構の有する規則制定(改正)権に関しては、国連と比べ世銀の方がより行政裁判所の統制を受け易いということになる。もともと、WBATがUNATに比べより広範な裁量判断の余地を止めていることはいわば両刃の剣であり、今後WBAT自身が機構の規則制定(改正)権を大幅に尊重するということになれば、機構による規則制定(改正)権限は著しく広がり、職員の従前から有している権利が脅かされることも起こり得ると思われるので、この点については注意して見ていく必要があるだろう。

次に、職員の任用関係の終了の考察で明らかになったように、懲戒免職処分に関する審査においては、双方の裁

判所のアプローチはまったく異なる。UNATでは、そもそも、設立当初から懲戒処分が管轄権に入らないものとされてきた経緯もあり、裁判所が管轄権を有しているかがまず問題とされ、長い実行の中で、行政裁量の統制という形で一定の関与を行ってきた。他方、WBATにおいては、そのような管轄権に関する議論はなく、行政裁量の統制という枠を越えて、かなり実体に踏み込んだ判断を行っていることが分かった。制度上、国連においては、離職問題一般につき、恒久任用職員及び期限付任用職員以外の職員は「機構の利益のために」いつでも解任され得る（職員規程九・二（c））し、懲戒処分として、恒久任用職員及び期限付任用職員も含めすべての職員は「重大な非行」を理由として即時解任され得る（職員規程一〇・二）こと、さらに、UNATの実行においても、常に機構の裁量が尊重されることから考えれば、懲戒免職についての国連の有する裁量は世銀と比べ、かなり広範であるといえよう。職員の身分保障という観点からは、職員にとって最も厳しい罰として実施される懲戒免職に対して、WBATの行うように、裁量統制というのではなく、処分内容自体について独自の实体判断を行う方が望ましいことはいうまでもない。では、世銀の場合、WBATが懲戒問題についてこのように思いついた判断を行えるという根拠は何なのか。私見では、機構の人事政策に何らかの関係があるのではないかと思われる。そもそも、専門的能力を備えた少数の職員から今日のような大規模な機構にまで発展した、経済分野における専門的国際機構である世銀は、今日においても、全職員の約三分の二が高度の専門職についている。このような機構の運営を支える専門職員を機構の一方的な免職処分による不利益からできる限り救済するため、機構自身も、職員にとって最も厳しい処分である懲戒免職に対しては、WBATがより実体に立ち入った詳細な審査を行う必要を暗に認めているのではないか。このことは、WBAT設立の際、勝訴した職員に対する救済としての補償額の上限を、原則として中立人本人の純基本給の二年分と定めるUNAT（UNAT規程第九条二項）に比べ、専門職につく任期の長い多くの職員に対して手厚い保護を与えるという理由で、それより一年分多い三年分として、WBAT規程に定めた（WBAT規程第

二条一項<sup>(2)</sup> ことから推察できるのではなからうか。

しかし、このように機構や行政裁判所の違いから相違点が生じ得るにもかかわらず、より重要なのは双方の類似点であろう。というのも、まったく異なる国際機構及び行政裁判所において、それぞれ別個に設けられた職員を律する諸法が、何らかの同じやり方によって解釈され適用されているという実行を採求することこそが、国際公務員の身分保障に関する法を構築していく上で重要であると思われるからである。

国連と世銀における類似点としてまず重要な点は、職員の任用関係の性質の考察から明らかになったように、機構の規則制定(改正)権が無制限ではなく、一定の制約の下に服しているという点である。国連においては、職員規程に「これらの規則は、職員の既得権を害することなく、総会が追加し又は改正することができる」(一一・一一)という規定があるため、このような規定が一つの制約になると解される。他方、世銀においては、職員雇用原則に機構の規則制定(改正)権を制約する規定は置かれていない。それにもかかわらず、職員の有している権利のうち基本的(不可欠)な要素は一方的に変更を受けないとされるし、一方的に変更を受ける基本的(不可欠)でない権利であっても、機構の有する裁量に一定の統制が加えられる。さらに、いずれの裁判所においても、新たな規則の制定(改正)が遡及して適用され得ないとされているのである。ゆえに、行政裁判所は、機構の規則制定(改正)権を統制するという重要な機能を果たしており、換言すれば、職員問題に関して機構が有している立法権に対して、行政裁判所は司法的統制を及ぼしていると考えることができよう。

次に、特に職員の任用関係の変更及び終了の考察で明らかになったように、いずれの裁判所においても、先に見た懲戒処分の場合を除けば、一方で行政側の裁量を尊重しながら他方でその行政裁量を統制するという形で職員の身分保障がなされていることが分かる。その基準としては、若干の差異はあるものの、主として、機構の行う決定の各過程、すなわち、事実・要件、手続・形式、目的・動機及び内容・効果<sup>(3)</sup>という各要素について司法統制がなさ

れているということが明らかになった。したがって、本稿での考察により、主にこのような行政裁量の統制という形で、機構の利益と職員の利益とのバランスを保ちながら、職員の身分保障を図っていくことの有用性が示されたように思われる。さらに、特筆すべきは、W B A T判例の中で、行政側の裁量決定に対し行政裁判所が独自の判断を代置せず行政裁量を尊重するという司法審査は、W B A T及び他の行政裁判所によって確立された原則であると明言されている点であろう。U N A Tをはじめ他の行政裁判所における今日までの実行の集積は、比較的新しいW B A Tに対しても、少なからぬ影響を与えているのである。

このように、たとえ異なる国際機構及びそこに設けられた行政裁判所においても、類似した職員諸規則が設けられ、それらを同じようなやり方で解釈・適用することにより、何らかの共通の法が生成されてきているように思われる。今後、国際機構の発展とともに、行政裁判所が担う役割もより重視されてくるであろう。様々な目的や機能を担った国際機構において、その任務を果たしている国際公務員の身分保障に関する共通の法を研究する意義は決して少なくないと思われる。今回は、国連と世銀に設けられた行政裁判所を考察の対象としたが、他の異なる機構に設けられた行政裁判所の研究を通じ、国際公務員の身分保障に関する法の形がより鮮明に見えてくるのではないかと思われる。

- (1) 参考までに、一九九六年六月三〇日現在で世銀職員六四五九人中専門職（レベル一八以上）と呼ばれる地位につく者は四三〇六人である（世銀東京事務所より聴取）。因に、国連の方は、一九九六年八月現在で、全職員三万三二五七人に対し、専門職員は四九〇九人である（A/51/421）。
- (2) Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 898.
- (3) 通常、申立人が機構側の目的及び動機の瑕疵を主張する場合、申立人の側に当該瑕疵の存在に関して举证責任が問われるため、その証明は極めて困難であり、その請求はほとんど認められない（前掲拙稿、四八二頁）。しかし、W B A Tの実行をみる

と、場合によっては、機構が申立人に対して公正に行動したことを実証すべきであるとして、挙証責任が機構の側に逆に課されることもある (WBAT Reports (1989), Decision No.81 (Bertrand v. IBRD (22/Sep/1989), p.8, para.20) WBAT Reports (1989), Decision No.85 (Rael v. IBRD (22/Sep/1989), p.18, para.5) 参照)。このように、従来主張を行う申立人の側に負わされてきた挙証責任が、被告である機構の側に移されるということは、目的・動機の審査によっても職員の救済の道が開かれ得るという点で注目すべき傾向といえよう。

(4) 内容・効果の審査については、主として、意図された目的実現のためにとられた処分と当該処分の要件となった行為との間で著しい不均衡がないか (比例原則) 及びとられた処分が平等な取扱いかどうか (平等原則) が問題となると考えられる。UNATの場合、本稿の考察では、配置換、昇任及び分限免職の審査には内容・効果審査の例が見出されず、懲戒免職処分の審査の場合のみに見受けられた (Archibald 事件) が、そこでは処分内容の合理性に言及されたに過ぎない。これ以外にも平等原則違反が裁量濫用を構成し得ると述べられることもあるが、裁判所は、概して、これらの統制手段を用いて機構側の裁量の濫用を結論づけることには消極的である (前掲拙稿、五〇—一九頁参照)。WBATの場合も、本稿で見たように、内容・効果審査としては、差別的な決定が裁量濫用の構成要件に含まれていることから、平等原則のみが明示されていると解され、実際にも、他の職員との関係での不平等取扱い (WBAT Reports (1988), Decision No.56 (Pint v. IBRD (26/May/1988)) や性による差別 (WBAT Reports (1985), Decision No.26 (Mendaro v. IBRD (4/Sep/1985)) などの申立て事件において、審査が行われてはきているものの、やはり平等原則違反により申立人が認容された例はない。このように、いずれの裁判所においても、処分の内容・効果を審査することに対しては消極的な態度が見られる。思うに、内容・効果について厳格に審査を行えば、処分の実体にならり踏み込んだ審査を行うことになり、機構側に与えられた裁量が著しく狭められてしまうことになる。そうなるもはや裁量濫用審査の域を越えることにならう。したがって、このような裁判所の実行は、いわば裁量統制の限界を示しているようにも思われる。このことは、裏を返せば、本稿で見たように、WBATが、懲戒処分に対する審査はもはや行政裁量の統制に止まらない旨を明示して、積極的に機構側の比例原則違反を指摘している実行からも読みとれよう。

(5) WBAT Reports (1984), Decision No.17 (Poiak v. IBRD (5/Jun/1984), p.16, para.43.

(一九九八年一月)