

ブスターニ事件

ILO行政裁判所第2232号判決

阿部 達也

はじめに	2
1 . 事実	2
(1) 背景	2
(2) OPCWとILO裁判所の関係	3
2 . 判旨	3
(1) 裁判所の管轄権(権限及び受理可能性)	4
(2) 本案	8
3 . 分析	10
(1) 裁判所の管轄権(権限及び受理可能性)	10
(2) 本案	17
(3) 今後の対応	20
4 . おわりに	22

はじめに

国際労働機関行政裁判所(以下「ILO裁判所」という。)は、2003年7月16日、化学兵器禁止機関(以下「OPCW」という。本件の被告)前事務局長(本件の原告、ブラジル国籍のプスターニ)の請求を認め、2002年4月22日になされたOPCW締約国会議による事務局長の任期終了決定(以下「本件決定」という。)を取消す判決を下した。本件はILO裁判所にとり、国際組織の長の任期終了決定の合法性を審理する初めてのケースである。

本稿の目的は、本判決を分析することにある。本稿では、判決の分析に先立ち、まず事実関係を理解することが重要と思われるので、第一に、事実関係を紹介することからはじめる。第二に、判旨として、原告、被告及びILO裁判所がそれぞれのどのような見解を示しているかを記述する。以上を踏まえた上で、第三に、ILO裁判所の判例に言及しつつ本判決に関する筆者の分析を加えることとする。筆者の見解によれば、判決は、国際組織の権限及び国際組織の長の身分保障につき意義を有すると同時に、裁判所の人的管轄権とくにILO裁判所規程及びOPCW職員規則の適用に関して問題を残している。

なお、筆者は我が国OPCW代表代理であるが、本稿は我が国政府の見解を反映するものではない。

1. 事実

(1) 背景

OPCWは、1997年5月13日、化学兵器禁止条約(以下「CWC」という。)第8条43項に基づき、最高意思決定機関である締約国会議により、4年間の任期で原告を事務局長に任命した。締約国会議は、2000年5月19日、原告の任期を2001年5月13日から2005年5月12日まで4年間延長する決定を行った。しかし、2002年3月21日、原告の組織管理能力欠如を理由とする辞職要求動議が執行理事会第28会期に

対して提出された。右動議は採択に至らなかったが、翌4月招集された締約国会議第1回特別会期は、同月22日、次の通り原告の任命を終了する本件決定を採択した。

「締約国会議は、…現事務局長ジョゼ・マウリシオ・ブスターニの任命を直ちに終了し、すべての締約国の信任を得る後任者を任命する過程に入ることを決定する。」¹⁾原告は、7月19日、ILO裁判所に対し、被告を相手に本件決定の破棄並びにOPCWによる財産的及び精神的損害の賠償を求める訴訟を提起した。

(2) OPCWとILO裁判所の関係

ILO裁判所規程第2条5項は次のように規定する。

「裁判所は、また、この附属書に定められた基準に合致する他の国際組織の公務員(official)の任用条項(the terms of appointment)及び職員規則条項の実体又は形式における不履行に関する請求を審理する権限を持つ。当該国際組織は、設立条約又は内部行政規則に従いこの目的のために裁判所の管轄権及び裁判所手続規則を受諾する宣言を事務局長に対して提出し、且つ理事会により承認されたものでなければならない。」

OPCWは、1997年7月2日、ILO裁判所に対して、職員(staff members)の任命に係る任用条項、職員に適用可能なOPCW職員規則(Staff Regulations)及び職員細則(Staff Rules)の各不履行に関する請求を審理する権限を承認する旨通報した。それゆえ、ILO裁判所規程第2条5項の要請は充たされている。

2 .判旨

1) C-SS-1/DEC.1 dated 22 April 2002. 決定案は米国が起草し、アルバニア、豪州、ベルギー、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルガリア、クロアチア、キプロス、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、独、ギリシア、ハンガリー、アイスランド、伊、日本、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、マルタ、蘭、ノルウェー、ポーランド、韓国、モルドバ、ルーマニア、スロバキア、スロベニア、スペイン、トルコ、英及びウズベキスタンの33カ国が共同提案国に名を連ねた。

(1) 裁判所の管轄権²⁾(権限及び受理可能性)

本件の管轄権に関連する規定は以下の通りである。

ILO裁判所規程第2条5項(条文は1(2)を参照)

OPCW職員規則11.1

「職員(staff members)は、関連する職員規則及び職員細則を含む任用条項(the terms of appointment)の不履行に関する行政決定及び懲戒処分に関して請求する権利を有する。」

OPCW職員規則11.3

「職員(staff members)が職員規則11.1にいう行政決定に関して国際労働機関行政裁判所の審理を受けるために、取極を結ばなければならない。」

OPCW職員細則11.3.01(a)

「職員(staff members)は、国際労働機関行政裁判所規程の規定に従い、不服申立委員会への付託後に、当該行政決定及び懲戒処分について国際労働機関行政裁判所に上訴する権利を有する。」

OPCW職員細則11.3.01(b)

「職員は、事務局長と合意することにより不服申立委員会の管轄を放棄し、国際行政

2) 国際行政裁判所の実行上、管轄権には、権限(competence)及び受理可能性(receivability)の二つの概念が含まれる。第一に、国際的な行政裁判所の規程(ILO裁判所規程を含む。)は一般に、行政裁判所に対して、自らの権限(competence)に関する紛争を審理する権限(power)を付与している(ILO裁判所規程第2条7項、国連行政裁判所規程第2条3項、世界銀行行政裁判所規程第3条)。第二に、国際的な行政裁判所の規程には、一定の条件が満たされない場合に請求を受理しないことを明示するものが多い(ILO裁判所規程第7条、国連行政裁判所規程第7条、世界銀行行政裁判所規程第2条2項)。原告が任用条項の違反を争っており、事項的管轄に関する裁判所の権限が認められる場合であっても、行政裁判所規程によって求められる内部救済手続が完了していない場合や、期限内に提訴されない場合には、受理不可能であるとして裁判所の管轄権が認められないことになる(C.F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service*, Vol. 1, second revised edition, Clarendon Press, 1994, p.202)

裁判所規程の規定に従い、国際労働機関行政裁判所に直接上訴することができる。」
したがって、OPCWの職員がILO行政裁判所に提訴するためには、当該職員がILO裁判所規程第2条5項にいう公務員(official)であると同時にOPCW職員規則11 . 1及び11 . 3並びにOPCW職員細則11 . 3 . 01(a)にいう職員(staff member)に該当することが必要であり(人的管轄)、また、その請求は任用条項及び職員規則条項の実体又は形式における不履行に関する行政決定に対するものであって(原告の訴えの利益の存在、事項的管轄)、不服申立委員会への付託後にはじめて提訴が可能となる(内部救済手続の完了)。

(イ) 原告の訴えの利益

原告は、2002年4月22日の本件決定が最終的な決定であり且つ自らの利益を侵害していると主張した³⁾。これに対し、被告は、原告は本件決定が任用条項及び職員規則条項の不履行となることを証明していないと反論した⁴⁾。

(ロ) 事項的管轄権

原告と被告の間における主要な論点の一つは、本件決定が「行政決定」(OPCW職員細則11 . 3 . 01(a))であるか否かであった。被告は、OPCW職員規則11 . 1及び11 . 3並びにILO裁判所第209号判決⁵⁾を引用して、本件決定が「行政決定ではなくむしろ政治的決定である」と主張し、また国際組織の意思決定機関により採択された決議の合法性につき管轄権を認めなかった事例があると指摘した⁶⁾。原告は、事務局長の任命に関する決定は、締約国会議という政治機関によるとはいえ、「行政的」決定であると主張し、その理由として当該決定が任命権者の権限において行われていることを挙げた⁷⁾。

ILO裁判所は、国際公務員の任期を満了前に終了させる決定は、たとえ当該決定

3) *Bustani*, ILOAT Judgment No.2232 [2003] (OPCW), para.B

4) *Ibid.*, para.C

5) *Lindsey No.2*, ILOAT Judgment No.209 [1973] (ITU)

6) *Bustani*, ILOAT Judgment No.2232 [2003] (OPCW), paras.C, E and 10

7) *Ibid.*, para.D

が政治的考慮に基づき締約国会議により採択されたものであっても、「行政的」決定であると判断した⁸⁾。ILO裁判所は、決定がOPCWの最高意思決定機関によるものであるという事実をもってしても、それはILO裁判所から任用条項又は職員規則の違反と主張されるすべての個別決定の審査権限を奪うものではない、という⁹⁾。

(八) 人的管轄権

既に述べたように、OPCW職員がILO行政裁判所に提訴する場合、当該職員は、ILO裁判所規程第2条5項に定義される公務員であると同時にOPCW職員規則11.1及び11.3並びにOPCW職員細則11.3.01(a)に言及される職員でなければならない。本件では、原告がILO裁判所規程第2条5項の意味での「公務員(official)」であり且つOPCW職員細則11.3.01(a)及び(b)にいう「職員(staff member)」であるか否かが大きな論点の一つとなった。

(a) 「公務員(officials)」

原告は、OPCWとオランダ間の本部協定¹⁰⁾及びOPCWによるILO裁判所の管轄権承認通報を引用して、原告がOPCWの「公務員(officials)」(ILO裁判所規程第2条5項)であることを主張した¹¹⁾。これに対し被告は、原告が職員規則と暫定職員細則のいずれにも服さないこと、また、本部協定の存在と、ILO裁判所が原告の任用条項に基づいて契約に関する紛争を審理する権限を有するか否かとは無関係であることを指摘した¹²⁾。ILO裁判所は、原告がILO裁判所規程の意味における「公務員」であること、及びILO裁判所の管轄権は原告に関する紛争にも及ぶことを結論付けた。ILO裁判所の理由付けは以下の二つである。第一に、原告は、OPCW技術事務局長

8) *Ibid.*, paras.10 and 12

9) *Ibid.*, para.10

10) 「『OPCWの公務員(officials)』とは、OPCW技術事務局の事務局長及びすべての職員を意味する。ただし、現地採用かつ時給払いの職員を除く。(化学兵器禁止機関(OPCW)とオランダ王国との間のOPCW本部協定附属書第1条(o)項)」

11) *Bustani*, ILOAT Judgment No.2232 [2003] (OPCW), paras.D and 6

12) *Ibid.*, paras.C and E

の任務にあって実際にOPCWの筆頭(foremost)公務員である。第二に、OPCW本部協定附属書第1条(o)項は、「 OPCWの公務員(officials)」を「 OPCW技術事務局の事務局長及びすべての職員」と規定するとどまり、ILO裁判所の管轄権に対して何ら影響を与えるものではないものの、本部協定署名の際「公務員」という用語は、標準的な意味において、事務局長を含むものとしてOPCWに理解されてきた¹³⁾。

(b) 「職員(staff members)」

被告は、職員規則1 .2において、職員が事務局長の權威に服し自らの権能を行使するにあたり事務局長に責任を負うことが明示的に定められていること¹⁴⁾、さらにユネスコの実行とは異なり、事務局長の任命書(letter of appointment)又は任命更新書(letter of renewal)には、事務局長の雇用契約の解釈適用に関するOPCWとの紛争を解決する場としてILO裁判所を明示していないこと¹⁵⁾の二点を理由に、原告が「職員(Staff members)」(OPCW職員細則11 .3 .01(a))に該当しないと主張した。被告はさらに、ILO裁判所の判例では、紛争解決の場の選択は推論されるものではなく、当事者間の明示の合意に基づかなければならないと主張した¹⁶⁾。

ILO裁判所の見解によれば、事務局長は権限ある機関により任命され、当該機関は、事務局長の報酬を設定し事務局長が他の幹部職員と同様にOPCW職員規則及び暫定職員細則に基づき享受する利益を定めた。また、職員がILO裁判所に上訴する手続は事務局長の場合に明らかではないものの、そのような弱点(weakness)をもっても、事務局長から国際公務員としてILO裁判所に提訴する権利は奪われない¹⁷⁾。右を踏まえ、ILO裁判所は、CWC第8条46項に言及しつつ、事務局長は明らかに、他の職員と同様に国際公務員たる地位を有すると見なされる(is deemed)こと、そして事務局長がOPCWの管轄権受諾宣言及び職員細則11 .3 .01(a)のいずれの目

13) *Ibid.*, para.7

14) *Ibid.*, para.8

15) *Ibid.*, paras.C and 9

16) *Ibid.*, paras.C and 9

17) *Ibid.*, para.9

的にとつても、職員とみなされなければならないことを結論付けた¹⁸⁾。

(二) 内部救済手続の完了

OPCW職員細則11.3.01(a)によれば、職員がILO裁判所に上訴できるのは、「国際労働機関行政裁判所規程の規定に従い、不服申立委員会への付託後」に限られる。ILO裁判所規程第7条1項¹⁹⁾は、原告の請求を受理する要件として、「当該原告が適用可能な職員規則に従い利用可能な抗弁の手段を尽くすこと」を求めている。

本件において、原告は、内部救済手続を尽くすという規則を自らに適用する合理的な方法はなく、利用可能な内部その他の手続に訴えることはできないと主張した²⁰⁾。これに対し、被告は、原告が交渉、第三者による仲介、又は仲裁などに訴えることができたのに、これらの手段を利用しなかったと反論した²¹⁾。ILO裁判所は、本件において内部救済手続は利用されずまた利用されえなかったことを認める一方で、事務局長が特殊な地位を有していることに言及し、内部救済手続を尽くすという規則が適用されえないという事実を理由に、国際公務員から自らの請求を司法機関に付託する権利を奪うことはできないとの判断を示した²²⁾。

(2) 本案

本案において原告が争った論点は、解任の法的根拠、手続上の瑕疵、十分な動機の欠如、機関の無権限、契約違反及び適正手続原則の違反である。ILO裁判所は、一方で手続上の瑕疵及び法的根拠の欠如に関する原告の主張を認めなかったが、他方で適正手続原則の違反を肯定した。そして、本件において争われた締約国会議決定を取り消すこととし(set aside)、被告に対し、原告に財産的賠償、精神的賠償5万ユーロ及び訴訟費用5千ユーロの支払いを命じた。なお、ILO裁判所は、適正手続

18) *Ibid.*, para.8

19) 同様の規定として、世界銀行行政裁判所規程第2条2項及び国連行政裁判所規程第7条1項

20) *Bustani*, ILOAT Judgment No.2232 [2003] (OPCW), paras.B and 13

21) *Ibid.*, para.C

22) *Ibid.*, para.13

原則の違反をもって、右決定を取り消すとの結論に至ったので、原告が争った他の論点(十分な動機の欠如、機関の無権限及び契約違反)は十分に検討されなかった。

(イ)解任の法的根拠

原告は、条約は事務局長が任期中に解任されることを意図していないとし、締約国会議は二つの決定、つまり任命決定及び任期延長決定に拘束されると主張した²³⁾。これに対し被告は、CWC第19条及び第21条に基づき、締約国会議が事務局長の任期を終了させる法的根拠を有していると反論した²⁴⁾。ILO裁判所は、締約国会議がCWC第19条及び第21条の下で「執行理事会及び技術事務局の権限及び任務に関するものを含む」条約の範囲内のあらゆる問題を検討する広範な権能を有していることを認めた²⁵⁾。

(ロ)手続上の瑕疵

原告は、締約国会議第1回特別会期が締約国会議手続規則に反して開催されたと主張した²⁶⁾。これに対して、被告は、締約国会議第1回特別会期が合法的に開催されたと反論した²⁷⁾。ILO裁判所は、提出された証拠及び適用可能な文書から判断して、締約国会議第1回特別会期の開催が手続的に正当なものであったと結論づけた²⁸⁾。

(ハ)適正手続原則の違反

本件において原告は、適正手続違反があったと主張する。同手続によれば、解任の主張を告知され且つ同要求に対する反論の機会が与えられるはずであるが、右機会が与えられなかったという²⁹⁾。被告は、本件において適正手続の原則が存在することを否定していない。ILO裁判所は、適正手続に関し次のような判断を示した。「重

23) *Ibid.*, paras.B and 14

24) *Ibid.*, para.C

25) *Ibid.*, para.15

26) *Ibid.*, paras.B and 14

27) *Ibid.*, para.C

28) *Ibid.*, para.15

29) *Ibid.*, para.D

大な違反行為の場合には、例外的に、原告に対して取られたような措置が正当化されうる」が、「そのような措置は、適正手続を十分に遵守し、独立かつ不偏の機関の前で、当該個人による反論の主張を効果的とする手続に従ってはじめて行いうる」。しかし、「本件において原告には手続的保障が与えられなかったので、原告は、尚早の任期終了が任用条項を侵害し、国際公務員法の一般原則に違反すると主張するのに十分な理由を有している」³⁰⁾。

3. 分析

(1) 裁判所の管轄権(権限及び受理可能性)

(イ) 原告の訴えの利益

学説によれば、原告の請求が受理されるのは、依拠する根拠が十分に明白である場合、または原告の権利が侵害されている場合である³¹⁾。一般的な要件として、たとえ原告が行政裁判所の人的管轄権を認められたとしても、原告には、行政決定が任用条項等の不履行を構成し、それゆえに直接の侵害を被っているという「訴えの利益」がなければならない³²⁾。行政裁判所規程の中には、当該行政裁判所に提起された作為又は不作為が原告の利益を侵害していることを明示的に要求するものもある³³⁾。

本件において「不履行」又は原告の利益に関するILO裁判所の立場は必ずしも明

30) *Ibid.*, para.16

31) C.F. Amerasinghe, *op.cit.*, note 2, p.227

32) *Ibid.*, p.209

33) *Ibid.*, p.233; "An appeal may therefore submitted to the Tribunal against a decision by any authority which a complainant accuses of having infringed the terms of his appointment or the provisions of the Staff Regulations." (*Tevoedjre*, ILOAT Judgment No.580 [1983] (ILO), para.2)

確でない。しかし、Tevoedjre事件³⁴⁾において、ILO裁判所が職員規則条項の不履行の主張を審査する権限を有しているとされていること、及び原告が職員規則11.3から導かれる規則の違反を争っていることを理由にILO裁判所の管轄権が認められ³⁵⁾、また本件において、「不履行」に言及した職員規則11.1の適用可能性が検討されていることからすれば、ILO裁判所は、本件決定が任用条項及び職員規則条項の「不履行」を構成し原告の利益を侵害したものであることに肯定的であると思われる。

(ロ) 事項的管轄権

ILO裁判所はTevoedjre事件において、65歳の年齢制限規定の適用可能性を取り扱った。原告は、同規定が行政決定であるとの前提の下でILO事務局長に対する同規定の適用可能性に異議を唱えたのに対して、被告は、当該決定は一つの政策でありILO裁判所の審査になじまないと主張した³⁶⁾。同事件においてILO裁判所は、ILO裁判所規程第2条1項が定めるのは、ILO裁判所が公務員の任用条項及び職員細則規定の不履行に関する請求を審査するというにすぎず、それゆえILO裁判所に対する上訴は、原告に対して任用条項又は職員細則規定の侵害を与えたいかなる機関の決定についても提起できる、と判断した³⁷⁾。

ILO裁判所規程第2条1項に基づいて請求が審理される場合、ILO裁判所にとって重要なのは、決定の主体が誰かではなく、原告の請求がいなかるものか、にあるように思われる。したがって、本件決定が行政的決定であるか否かはILO裁判所の管轄権に対する障害とはならないであろう。

(ハ) 人的管轄権

行政裁判所規程には、明示的又は黙示的に自らの権限が及ぶ者を「職員」に限定しているものが多い³⁸⁾。行政裁判所規程の規定ぶりはさまざまであるので、管轄権が

34) *Tevoedjre*, ILOAT Judgment No.580 [1983] (ILO)

35) *Ibid.*, para.4

36) *Ibid.*, para.C

37) *Ibid.*, para.2

38) 世界銀行行政裁判所規程第2条、国連行政裁判所規程第2項

認められるか否かはそれぞれの裁判所規程の解釈に委ねられる。多くのケースにおいて、原告が「職員」、「元職員」又はその他特に明示されたカテゴリーに含まれるか否かが論点となっている³⁹⁾。

ILO裁判所は、本件において元国際組織の長たる原告の人的管轄を認めた。事務局長の解任という事態はそれほど容易に発生するものではなく、OPCWと同様に、他の国際組織もその長が行政裁判所に対して自らの地位に関する訴訟を提起できるという明示規定を有していない。ILO裁判所は「国際公務員の地位」に依拠することにより、事務局長が裁判所規程及び職員規則に基づいてILO裁判所に提訴できることを認めた。本判決に従えば、内部規則により明示的に排除されない限り、国際組織の長は一般に、当該機関がその職員に対してILO裁判所への提訴を認める規定に基づいて、自らの解任決定につきILO裁判所の場で争うことが可能となる。したがって、本判決は、国際組織の長の身分保障に意義を有すると共に、他の国際組織に対して影響を与えるものである。もっとも、ILO裁判所が原告に人的管轄を認めた根拠はあまり説得的ではない。

第一に、ILO裁判所は、職員規則及び職員細則が事務局長に適用されないとする被告の主張に反論していない。被告の主張に見られるように、職員細則0.0.1は「職員細則は事務局長に任命されるすべての職員に適用される。」と規定し、さらに職員規則1.2は「職員は事務局長の権威に服する。」と規定している。すなわち、職員細則及び職員規則はいずれも、「職員」の文言を、事務局長以外の職員に限定して使用しているのである。ILO裁判所は、原告の任用条項が職員規則及び暫定職員細則の下で享受する報酬条件や利益を規定していることに言及しているが⁴⁰⁾、右言及は、職員規則及び職員細則が事務局長に適用されるか否かの問題とは関係がない。任用条項において職員規則及び暫定職員細則に認められるものと同じ報酬条件や利益が規定されているということと、右報酬条件や利益を職員規則及び暫定職員細則に基づい

39) C.F. Amerasinghe, *op.cit.*, note 2, pp.207-208

40) *Bustani*, ILOAT Judgment No.2232 [2003] (OPCW), para.8

て享受するということは別である。したがって、ILO裁判所が原告に対して、職員規則1.2及び職員細則0.0.1にも拘わらず、職員規則及び職員細則上の提訴を認めた根拠は明らかではない⁴¹⁾。

第二に、ILO裁判所の論理に従い、事務局長が職員規則及び職員細則にいう「職員」であるとする場合、「職員」について二つのカテゴリーが設定されることになる。つまり、事務局長を除く職員というカテゴリーと、一職員としての事務局長というカテゴリーである。このとき、両者の中で職員規則及び職員細則の適用に差が生じる。職員細則11.3.01(a)は、職員がILO裁判所へ提訴する条件として「不服申立委員会への付託後」であることを規定している。事務局長を除く職員は右条件を課されるのに対して、事務局長の場合、自ら組織する不服申立委員会に自らの不服を申し立てることは不当であるので、事実上右条件は課されない。また、職員細則11.3.01(b)は、事務局長との合意があれば不服申立委員会を経ずにILO裁判所に直接提訴することができる規定する。ここでも、事務局長を除く職員は「事務局長との合意」を要求されるのに対して、事務局長は自らとの間で合意を結ぶことはありえず、事実上この要件も適用されないことになる。このように、職員細則の適用に差が設けられるならば、そもそも職員細則に右条件を規定した意味がなくなるであろう。

第三に、ILO裁判所は、CWC第8条46項に言及しつつ、事務局長が他の職員と同様に国際公務員たる地位を持ち、それゆえ、原告がOPCWの管轄権受諾宣言及び職員細則11.3.01(a)にいう「職員」だとみなされなければならないと述べた⁴²⁾。しかし、原告が国際公務員としての地位を有していることと、原告がOPCWの管轄権受諾宣言及び職員細則11.3.01(a)にいう職員であるかということは別である。原告が

41) *Tevoedjre*事件において、ILO裁判所は、年齢制限条項が事務局長に適用されるか否かという論点に関し、「起草者の意図が、年齢制限条項を事務局長を含む職員全体に適用することにあつたなら、起草者は同条項を異なる方法で起草したであろう。つまり、起草者は任命権者に権限を付与し、理事会は事務局長に関して当該権限を行使したであろう。」との見解を示した。(*Tevoedjre*, ILOAT Judgment No.580 [1983] (ILO), para.11)

42) *Bustani*, ILOAT Judgment No.2232 [2003] (OPCW), para.8

国際公務員としての地位を有しているということが、なぜ原告が管轄権受諾宣言及び職員細則11.3.01(a)にいう「職員」であるとの結論を導くのだろうか。ILO裁判所は必ずしもこの点を明確にしていない。なお、Chadsey事件⁴³⁾においてILO裁判所は、国際組織の職員規則には国際公務員法の一般原則を法典化した条項が含まれており、これらの原則は当該国際組織と結びつきのあるいかなる被用者にも適用可能とみなされなければならない、との見解を示した⁴⁴⁾。国際組織の長に対して適用可能な国際公務員法の一般原則というものが存在する余地はあるだろう。しかし、問題は、国際組織の長が「当該国際組織と結びつきのあるいかなる被用者」に含まれるか否かであり、この点が明らかにならない段階で適用可能性の議論を行うことは適当でない。

(二)内部救済手続の完了

OPCW職員細則11.3.01(a)及びILO裁判所規程第7条1項に従い、原告は、ILO裁判所に上訴する前に、利用可能なすべての内部救済手続を尽くすことを求められる。しかし、内部救済完了の原則には、学説上一定の例外が認められてきた。つまり、原告は、(a)内部救済手続が明示的に要求されない場合⁴⁵⁾、(b)内部救済手続を尽くすという要件に明示的な例外が設けられている場合⁴⁶⁾、又は(c)内部救済手続が存在しないか若しくは尽くせない場合⁴⁷⁾、ILO裁判所に直接不服申立てをすることができる。

(a)内部救済手続が明示的に要求されない場合

OPCW職員規則及び職員細則は内部救済手続として不服申立委員会を設置してい

43) Chadsey, ILOAT Judgment No.122 [1968] (UPU)

44) Bustos, ILOAT Judgment No.701 [1985] (PAHO) paras.1 and 2; Giussi, ILOAT Judgment No.702 [1985] (PAHO) paras.1 and 2

45) C.F. Amerasinghe, *op.cit.*, note 2, p.236; cf. Da, ILOAT Judgment No.873 [1987] (CIPEC)

46) *Ibid.*, p.240

47) *Ibid.*, p.236

るので、本件はこの場合に該当しない。

(b)内部救済手を尽くすという要件に明示的な例外が設けられている場合

OPCW職員細則11 .3 .01(b)⁴⁸⁾によれば、職員は、「事務局長と合意」することによりILO裁判所に直接上訴することができる。

職員と国際組織の長との間の合意の存在は明示的に証明されなければならない⁴⁹⁾。Gaba事件⁵⁰⁾において、原告は、ユネスコ事務局長に対して合意を求めたが、これに回答がなかったとし、無回答をもって合意が存在すると主張した。しかし、ILO行政裁判所はこの原告の主張を斥けている。本件においてILO裁判所は、OPCW職員細則11 .3 .01(b)に基づく直接提訴が原告にとって唯一利用可能な救済手段になるとの見解を示した⁵¹⁾。しかし、本件の場合、原告は事務局長との間に合意を結んでおらず、また、原告が事務局長である以上、そのような合意を結ぶこと自体そもそも不可能である。したがって、原告がOPCW職員細則11 .3 .01(b)を援用して直接提訴することはできないはずである。

(c)内部救済手が存在しないか又は同手を尽くせない場合

ILO裁判所の判例は、原告が決定を得るのに最大限の努力を行った場合、及び内部不服申立機関が合理的期間内に決定できない場合(行政上の遅延)に直接上訴を認めている⁵²⁾。最大限の努力を行うとは、規則又は実施規定に定められた手続を遵

48) cf. ユネスコ職員細則111 .2(b)

49) C.F. Amerasinghe, *op.cit.*, note 2, p.239

50) *Gaba*, ILOAT Judgment No.458 [1981] (UNESCO), para.3

51) *Bustani*, ILOAT Judgment No.2232 [2003] (OPCW), para.13

52) *Ido*, ILOAT Judgment No.588 [1983] (WHO), para.2; *Klajman*, ILOAT Judgment No.791 [1986] (UNESCO), para.2; *Singh (Birendar) 2*, ILOAT Judgment No.1243 [1993] (PAHO), para.16; *Angius 2*, ILOAT Judgment No.1344 [1994] (EPO), para.11; *Wassef 8*, ILOAT Judgment No.1486 [1996] (FAO), para.11; *Gosselin*, ILOAT Judgment No.1674 [1998] (EPO), para.6; *Forte*, ILOAT Judgment No.1684 [1998] (EPO), para.3; *Muller-Engelmann*, ILOAT Judgment No.1829 [1999] (EPO), para.6; *White*, ILOAT Judgment No.1970 [2000] (IFAD), para.2; *Bousquet 5, 6 and 7*, ILOAT Judgment No.2039 [2001] (EPO), para.4

守ること⁵³⁾及び原告が期限内に内部救済を提起すること⁵⁴⁾を意味する。内部不服申立機関の行政上の遅延が認められるためには、単に手続が適正な速さ及び注意をもって進められなかっただけでは不十分であり、遅延が過度で説明や弁解できない状態である必要がある⁵⁵⁾。なお、ILO裁判所によれば、ILO裁判所規程第7条に基づき、問題とされる決定は最終的な決定でなければならない⁵⁶⁾。

ILO裁判所規程第7条1項は適用可能な職員規則以外の内部救済手続を求めず、またOPCW職員細則11.3.01(a)は不服申立委員会への付託後にILO裁判所に提訴することを規定している。本件において、原告は、自らの地位を終了させる決定に関し、事務局長の権威の下に組織された不服申立委員会を利用することは困難である。それゆえ、内部救済手続を尽くすことなく直接提訴することを認めたILO裁判所の見解には一定の合理性がある。しかし、人的管轄の箇所指摘したように、そもそ

53) ILOAT Judgment No.146; *Agbo*, ILOAT Judgment No.995 [1990] (UNESCO), para.2; *Filatkin*, ILOAT Judgment No.1230 [1993] (IAEA), para.3; *Popineau 5*, ILOAT Judgment No.1244 [1993] (EPO), para.1; *Tallon*, ILOAT Judgment No.1256 [1993] (UPU), para.5; *Lochner*, ILOAT Judgment No.1301 [1994] (ILO), para.8; *Pissarev*, ILOAT Judgment No.1469 [1996] (IAEA), para.16; *Effeian*, ILOAT Judgment No.1653 [1997] (UNESCO), para.6

54) *Fournier d'Albe*, ILOAT Judgment No.364 [1978] (UNESCO), para.8; *Schulz*, ILOAT Judgment No.575 [1983] (EPO), para.2; *Grant*, ILOAT Judgment No.603 [1984] (EPO), para.3; *Theuns*, ILOAT Judgment No.882 [1988] (EPO), para.11; *Agbo*, ILOAT Judgment No.995 [1990] (UNESCO), para.2; *Fabiani*, ILOAT Judgment No.1011 [1990] (ITU), para.4; *Bakker (Tjerk) 2*, ILOAT Judgment No.1132 [1992] (EPO), para.3; *Filatkin*, ILOAT Judgment No.1230 [1993] (IAEA), para.3; *Popineau 5*, ILOAT Judgment No.1244 [1993] (EPO), para.1; *Tallon*, ILOAT Judgment No.1256 [1993] (UPU), para.5; *Lochner*, ILOAT Judgment No.1301 [1994] (ILO), para.8; *Pissarev*, ILOAT Judgment No.1469 [1996] (IAEA), para.16; *Effeian*, ILOAT Judgment No.1653 [1997] (UNESCO), para.6

55) *Wassef 8*, ILOAT Judgment No.1486 [1996] (FAO), para.11

56) *Benze*, ILOAT Judgment No.697 [1985] (EPO), para.1; *Parkinson 3*, ILOAT Judgment No.905 [1988] (CIPEC), para.9

もOPCW職員規則及び職員細則が事務局長たる原告に適用されることの根拠が不明確である。本件において、原告にILO裁判所への直接提訴が認められるとすれば、それはOPCW職員細則11.3.01(a)及びILO裁判所規程第7条1項の解釈に基づき、内部救済手続が存在しないか又は同手続を尽くせない場合だからである。しかし、右理解は、原告がOPCW職員細則及びILO裁判所規程の適用を受けることを前提としており、この前提に疑問がある以上、原告に内部救済手続を尽くすことなくILO裁判所への直接提訴が認められたことに関し論争の余地があるだろう。

(2) 本案

(イ) 法的根拠の欠如

ILO裁判所はたしかに、国際組織の長を含む「国際公務員の独立性」及び独立性の保全の必要性を強調しているが、「重大な違反行為の場合には、原告に対する措置が例外的に正当化される可能性を排除できない」ことを認めた⁵⁷⁾。ILO裁判所は、本件決定が「重大な違反行為の場合」にあたるか否かという実質問題を検討しなかった。これは、ILO裁判所が原告の主張を認めるための理由を他に見出していたため、本件決定の違法性を判断する必要がないとの結論に至ったからであろう。

職務態度を理由とする固定任期の中途終了は当該職員にとって重大である⁵⁸⁾。右問題に対し国際行政裁判所は、一方で国際組織が任期終了について裁量を有していることを認めつつ、他方で右裁量は無限定ではなく職員は任期終了に関して一定の権利を有するとの立場をとっている⁵⁹⁾。国際行政裁判所はこれまで、職務態度を理由

57) *Bustani*, ILOAT Judgment No.2232 [2003] (OPCW), para.16

58) C.F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service, Vol. II, second revised edition*, Clarendon Press, 1944, p.18

59) *Ibid.*, p.19

とする固定任期の中途終了に関する裁量について、実体的瑕疵⁶⁰⁾、動機の欠如⁶¹⁾、目的の濫用及び手続的瑕疵⁶²⁾の観点から制限を加えている。本件では、右論点につき原告と被告の間で論争があったが、ILO裁判所は、十分な動機の欠如、機関の無権限及び契約上の権利の違反について判断を示さなかった。

(口)適正手続原則の違反

国際行政裁判の文脈において、「片訟ヲ聴カズ(*audi alteram partem*)」という法格言に由来する反論の権利(right of defence)は、懲戒処分だけではなく、勤務評価を理由とする雇用終了、期限契約の不更新、仮採用の不承認、異動、昇格、昇進に関する裁量的決定にも関係がある⁶³⁾。勤務評価を理由とする雇用終了又は仮採用の不承認の場合、当該職員には評価報告書が示され、同報告書に対する反論の機会が与えられる⁶⁴⁾。Milous事件においてILO裁判所は、原告に自らのケースを口頭又は文書で説明する機会が与えられれば十分であると判断した⁶⁵⁾。

60) 具体的要素の例として、法的根拠(authority of law)、機関の権限(competent authority)、事実評価の態様(evaluation)、定義の権限に関する制限(limitations on the power of definition)、法の瑕疵(error of law)、誤った結論(mistaken conclusion)、無関係の事実(irrelevant facts)、事実の見落とし(omission of facts)及び事実誤認(error of fact)を列挙できる。(C.F.Amerasinghe, *op.cit.*, note 58, pp.21-31)

61) 具体的要素の例として、手続の濫用(détournement de procédure)、無関係の動機(extraneous motives)及び目的に合致しない手段(means not related to the objectives)を列挙できる。(C.F.Amerasinghe, *op.cit.*, note 58, pp.31-34)

62) 具体的要素の例として、評価報告書(appraisal reports)、反論の機会(opportunity to defend)、内部検討機関(review body)、警告の発出(warnings)、異動又は降級(transfer or demotion)、理由の明示(statement of reasons)、及び通告(notification)を列挙できる。(C.F.Amerasinghe, *op.cit.*, note 58, pp.34-44)

63) C.F. Amerasinghe, *op.cit.*, note 2,p.379

64) *Ibid.*, p.381

65) *Milous*, ILOAT Judgment No.42 [1960] (WHO), para.1; C.F. Amerasinghe, *op.cit.*, note 2, p.382

国際公務員法において適正手続原則が確立していることは疑いないであろう。ILO裁判所は、ILO裁判所が決定の合法性を審理する際の一つの要素として「権限、形式及び手続が遵守されているか否か」を挙げている⁶⁶⁾。判例によれば、適正手続原則に含まれる事例は、「適時に見解を付す機会」⁶⁷⁾、「聴聞の権利」⁶⁸⁾、「主張に反論する機会」⁶⁹⁾、「自己防御の権利」⁷⁰⁾、「提訴の機会」⁷¹⁾、「審理に出席する機会」⁷²⁾、「決定に反論し又は見解を付す機会」⁷³⁾、「出席し面談する権利」⁷⁴⁾、「初期調査における平等な扱い」⁷⁵⁾、「候補者間の平等な扱い」⁷⁶⁾、「罰則との比例性」⁷⁷⁾、及び「国際組織による適正な解釈」⁷⁸⁾に及ぶ。

問題は、本件において原告に反論の機会が与えられたか否かである。反論の権利は、内部上訴手続において当事者双方に聴聞の機会が与えられることを意味する。職員に対して、解任前に解任要求の不当性に反論する適正な機会を与えなければならぬというのは法の一般原則である⁷⁹⁾。Morier事件においてILO裁判所は、万国郵便連合が、事務局長が最終的な決定を下す前に原告に対して自らの見解を述べる

66) *Amira*, ILOAT Judgment No.1317 [1994] (ITU), para.24

67) *Everts*, ILOAT Judgment No.1741 [1998] (FAO), para.16

68) *Gusten*, ILOAT Judgment No.1496 [1996] (FAO), para.11; *Morier*, ILOAT Judgment No.1418 [1995] (UPU), para.20

69) *Walter*, ILOAT Judgment No.1395 [1995] (EMBL), para.6

70) *Wadie*, ILOAT Judgment No.1384 [1995] (WHO), para.15

71) *Guyen*, ILOAT Judgment No.1354 [1994] (CERN), para.9

72) *Manaktala*, ILOAT Judgment No.1133 [1992] (WHO), para.7

73) *Kunicke 2*, ILOAT Judgment No.1248 [1993] (Eurocontrol), para.4

74) *Gupta 8*, ILOAT Judgment No.2051 [2001] (WHO), para.11

75) *Gonzales-Montes*, ILOAT Judgment No.1763 [1998] (IAEA), para.17

76) *Giordano*, ILOAT Judgment No.1990 [2000] (Eurocontrol), para.7

77) *Serriere*, ILOAT Judgment No.1975 [2000] (Interpol), para.7

78) *Salard 2 and 3*, ILOAT Judgment No.1814 [1999] (Eurocontrol), para.8

79) *Walter*, ILOAT Judgment No.1395 [1995] (EMBL), para.6

機会を与える義務を果たしたと結論付けた⁸⁰⁾。さらに、決定が下される前に職員に対して反論の権利を与えなかったことは、この権利を内部上訴手続で認めることによって治癒される場合がある⁸¹⁾。

次の事実は注目に値する。第一に、プスターニ氏は、締約国会議第1回特別会期開催に先立ち、全締約国に向けて61項目に及ぶ「事務局長に対する要求への反論」を配布することにより、予算不足、査察活動の縮減、職員雇用費用、人事問題、契約更新、及び職員の士気などの論点に対する見解を述べた⁸²⁾。第二に、プスターニ氏は、第1回締約国会議特別会期の席上で声明を行うことにより、自らの見解を主張し自らの立場を弁護した⁸³⁾。

適正手続原則との関係で、被告がこの事実を本件において提起しなかったことは非常に奇妙である。学説上、適正手続の瑕疵を証明することは難しく、原告には適正手続の不遵守を明らかにする強い挙証責任が課されると言われている⁸⁴⁾。締約国会議が「独立且つ不偏の機関」とみなされるかどうかという問題は残るものの、被告がこの重要な事実を指摘していれば裁判所が異なる結論に至ったかもしれない。

(3) 今後の対応

ILO裁判所は原告の主張を認め、被告に対して実体的及び精神的損害並びに訴訟費用の支払いを命じた。OPCWは本件を、ILO裁判所規程附属書第12条1項に基づいて国際司法裁判所(以下「ICJ」と略)に付託し勧告的意見を要請することができ、ICJによる意見は拘束力を有する⁸⁵⁾。ただし、ICJに付託される問題は、管轄権又

80) *Morier*, ILOAT Judgment No.1418 [1995] (UPU), para.18

81) C.F. Amerasinghe, *op.cit.*, note 2, p.383

82) Annex 4, C-SS-1/DG.1 dated 17 April 2002

83) C-SS-1/DG.7

84) C.F. Amerasinghe, *op.cit.*, note 2, p.397

85) ILO裁判所規程第12条2項

は手続上の根本的な瑕疵に限定される⁸⁶⁾。ICJを利用する他の選択肢も存在する。締約国会議及び執行理事会は、ICJに対してOPCWの活動の範囲内にあるいかなる法律問題についても勧告的意見を要請できるので、いずれの機関も、管轄権又は手続上の根本的な瑕疵に限定されることなく、要請事項を定式化することが可能である。締約国会議及び執行理事会は、ICJに対して個別に勧告的意見を要請することができるが、いずれも本件をICJに直接要請することはできない⁸⁷⁾。関連する規定によれば、締約国会議又は執行理事会は国連総会からの許可を得る必要がある⁸⁸⁾。

ILO裁判所の実行では、判決が履行されない場合、原告が判決の執行を求める新たな裁判を提訴するケースが多い⁸⁹⁾。したがって、OPCWが判決を無視するようなことがあれば、OPCWは、元事務局長との間に、判決の執行をめぐる新たな法律問題を抱えるリスクを負う。また、判例において示された要件⁹⁰⁾に合致すれば判決の再審 (review) を求めることも可能であるが、ILO裁判所が実際に再審を認めた例はきわめて少ない。なお、本判決を巡る問題を検討する機関に関し、執行理事会はCWC第8条31項に基づき技術事務局の活動を監督する権限を有するので、本件を検討することも可能であるが、原告によって争われた本件決定は締約国会議により採択されたものであるので、右問題を扱う機関としては執行理事会よりも締約国会議の方が適当であろう。

86) 国際司法裁判所「ユネスコに対する不服申立てに関するILO行政裁判所判決」勧告的意見、ICJ Report 1956, pp.98-99

87) CWC第14条5項

88) CWC第14条5項、OPCW・国連間協定第7条2項、国際連合憲章第96条2項

89) ILO行政裁判所にはこれまで約40件の判決執行訴訟が提起されている。

90) 再審が認められるのは、実体的瑕疵、請求に関する手続きの見落とし、新しい事実の発見の場合であり、法の瑕疵、事実認定の誤り、証拠不十分、裁判所の見解不表明を理由とする再審請求は認められない。(*Villegas 4* ,ILOAT Judgment No.442[1981] ILO), paras.2 and 3)

4 .おわりに

本件はILO裁判所にとって、国際組織の長の任期終了決定の合法性を審理する初めてのケースであった。以下、本判決の注目すべき点として三つを指摘する。

第一に、元国際組織の長の当事者適格が認められたことである。ILO裁判所は、事務局長たる原告が「国際公務員の地位」を有することを根拠に、裁判所規程及び職員規則に基づいてILO裁判所に提訴できることを認めた。国際組織がILO裁判所の管轄権を認めていれば、その長は、本判決を先例として、自らの解任決定につきILO裁判所に提訴することができる。したがって、本判決は国際組織の長の身分保障という観点から意義を有する。

第二に、国際組織の意思決定機関による国際組織の長の解任可能性が認められたことである。ILO裁判所の定式によれば「重大な違反行為の場合には、原告に対する措置が例外的に正当化される可能性を排除できない」。

第三に、ILO裁判所は、適正手続原則の内容を具体化させ、原告に対して制裁的措置が取られる場合に、「独立かつ不偏の機関の前で当該個人による反論の主張を効果的とする手続に従う」よう求めた。

事務局長が解任されることは、条約並びに職員規則及び職員細則の起草過程において、およそ想定されていなかった事態であろう。本件において、条約その他の規定の解釈に関する当事者間の見解は大きく対立した。ILO裁判所は、両見解のうちのいずれかを採用するよりも、むしろ「国際公務員の地位」や「国際公務員法の一般原則」に依拠するアプローチをとった。しかし、既に述べたように、人的管轄に関する裁判所の判断には疑問の余地がある。「国際公務員法」は、条約や職員規則だけでなく、国際行政裁判所の判例法として確立してきたという側面があり、個別の判決によって更に発展してゆくものである。したがって、国際行政裁判所が特定の事項を初めて審理する場合には、個人の権利を救済する裁判所としての役割と、判決が先例として扱われることの重みとのバランスに配慮する必要があるだろう。

(筆者は在オランダ大使館専門調査員)