

国際機構における職員任期政策と職員の身分保障問題 －国際労働機関行政裁判所(ILOAT)の判例の意義と問題点－

阿部 達也

はじめに	2
1. 職員任期政策の導入	3
(1) 包括的核実験禁止機関(CTBTO)準備委員会	3
(2) 化学兵器禁止機関(OPCW)	6
(3) 経緯および背景の特殊性	10
2. 職員任期政策の適用をめぐる職員の身分保障問題	12
(1) 国際労働機関行政裁判所(ILOAT)への提訴	12
(2) 分析	13
おわりに	22

はじめに

今日、一定の目的を達成するために、条約または決議に基づいていくつもの国際機構が設立されており、それぞれの国際機構において多数の職員が職務に従事している。職員の任用は、国際機構の設立文書を一般的な根拠とし、職員規則および職員細則に規定される詳細な条件に従って行われる。職員規則および職員細則は国際機構ごとに作成されるため、個々の規定内容はそれぞれの国際機構の間で相違があるものの、規律事項はほぼ共通しているといつてよい¹⁾。任用の形態に関していえば、国連をはじめとする国際機構の多くは、経験、能率、地理的衡平性などを重視して、一定の職員に恒久契約を与えているのに対して、「ノン・キャリア組織」として、職員に原則として期限付契約のみを与え、在職期間を一定の年数に制限するいわゆる職員任期政策(staff tenure policy)を採用する国際機構も存在する。包括的核実験禁止条約機関（以下「CTBTO」という。）準備委員会と化学兵器禁止機関（以下「OPCW」という。）は後者の数少ない例にあたる。職員任期政策は組織の肥大化や業務の硬直化といった官僚制度の弊害を回避する手段として有効と考えられているが、その実施にあたり業務の継続性の確保や職員の採用・訓練に対するコストに配慮する必要がある、何よりも常に一定の数・割合の職員を入れ替える必要性から職員の身分保障に直結する要素を含んでいる。本稿の目的は、国際機構における職員任期政策の導入とその適用に起因する職員の身分保障問題に関し、国際労働機関行政裁判所（以下「ILOAT」という。）の判例の意義と問題を明らかにすることにある。議論の進め方として、まず、両国際機構が職員任期政策を導入するまでの過程について触れ、次に、ILOAT の二つの判例を紹介しその内容を考察することにした²⁾。

1) それぞれの職員規則において、一般的義務、任用、待遇（給与、手当、休暇、社会保障、年金等）、離職、不服申立手続等が規定されている。個別規則の詳細な内容は、さらにそれぞれの職員細則に規定されている。

2) なお、本稿は、検討の焦点を職員任期政策に直接関係のある論点に絞ったため、受理可能性、権限濫用、原告に対する不必要な困難、適正手続違反（とくに原告の勤務評定に関する情報の開示）など、契約の不更新をめぐる争いにおいて一般的に提起されうる論点は検討の対象外とした。

1. 職員任期政策の導入

(1) 包括的核実験禁止機関(CTBTO)準備委員会

CTBTO 準備委員会は、1996 年 11 月 19 日に包括的核実験禁止条約署名国会議において採択された「CTBTO 準備委員会を設立する決議」に附属する文書である CTBTO 準備委員会設立文書³⁾に基づいて設立された国際機構で、包括的核実験禁止条約の効果的な実施および同条約の締約国会議第 1 会期の準備のために必要な作業を行うことを目的としている⁴⁾。本部はオーストリアのウィーンに所在し、187 名の専門職員および 99 名の一般職員を合わせて 286 名分のポストがある⁵⁾。

(イ) 職員任期政策の採用

1996 年 11 月、準備委員会第 1 会期は、準備委員会が職員規則および細則を承認するまでの間、国連職員規則および細則を必要な変更を加えて適用すると決定した⁶⁾。

職員規則原案は 1997 年 5 月の準備委員会第 2 会期に対して提出された。職員任期政策の関連規定は複数案を併記する括弧書きのものであったが、この時点ですでに、職員には期限付任用のみが与えられるという趣旨の文言が含まれていた。その後の交渉を踏まえ、1998 年 4 月の準備委員会第 5 会期に修正案が提示された⁷⁾。同修正案は規則案 4.5 として次のように規定している⁸⁾。

「他の職員は、・・・期限付任用を与えられる。期限付任用は、・・・事務局長

3) Resolution Establishing the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization, Annex.

4) Paragraph 1, Resolution Establishing the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization, Annex.

5) CTBT/PC-29/1/Annex IX, Appendix IV (2008 Programme and Budget as adopted by the Preparatory Commission), dated 30 November 2007.

6) CTBT/PC/I/8/Rev.1, (Adoption of Provisional Staff Regulations and Rules), dated 20 November 1996.

7) CTBT/PC-5/1/Add.1 (Annex I, Report of Working Group A to the Fifth session of the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization as amended by the Preparatory Commission), dated 15 April 1998, p.4.

8) CTBT/PC-5/1/Add.1, Appendix III (Annex I, Report of Working Group A to the Fifth session of the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization as amended by the Preparatory Commission), dated 15 April 1998, p.4.

の裁量により延長または更新される。しかし、いずれの時であれ、当該任用は延長または更新の期待または権利をもつとみなされない。」

このように第5会期までに、準備委員会が「ノン・キャリア組織」であることについて署名国の間でコンセンサスが得られており、事務局長も第5会期に対する報告の中で、「職員には恒久任用が与えられない。期限付きの一時契約のみが与えられる。」ということを国連職員規則に修正を加えるべき点の一つとして指摘している⁹⁾。しかし、第5会期に提出された修正案は、ノン・キャリア原則に関する規定を明示的に盛り込むよう主張する署名国の反対を受けたことおよび職員任期政策の期間について署名国の間の意見の隔たりが埋まらなかったため、コンセンサスを得られなかった。そこで、同年8月19日、準備委員会第6会期は、「ノン・キャリア組織」への言及と職員任期政策の期間を切り離して職員規則を採択した¹⁰⁾。職員任期政策の関連規定は、準備委員会第5会期に提出された修正案の冒頭の主語を「他の職員」から「職員」に変更した上で、規則4.4として次のように明記されることとなった。

「職員は、・・・期限付任用を与えられる。期限付任用は、・・・事務局長の裁量により延長または更新される。しかし、いずれの時であれ、当該任用は延長または更新の期待または権利をもつとみなされない。」

その後署名国と暫定事務局との間で「ノン・キャリア組織」への言及と職員任期政策の期間の問題に関して協議が行われた結果、職員の採用、任用、再任および任期に関する事務局長行政命令において「ノン・キャリア組織」に言及するとともに職員任期政策の期間を明示し、これらを準備委員会が認めるというアプローチが取られることになった。1999年5月21日、事務局長は行政命令第20号改正1を发出し、「期限付任用を与えるにあたり、事務局長は、委員会のノン・キャリアたる性質を考慮する。」旨の文言を含めた。同年7月8日、事務局長はさらに同第20号改正1を

9) CTBT/PC-5/1/Add.1 (Annex I, Report of Working Group A to the Fifth session of the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization as amended by the Preparatory Commission), dated 15 April 1998, p.5.

10) Paragraph 7.2, CTBT/PC-6/1/Rev.1 (Report of the Sixth session of the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization), dated 19 August 1998.

再改正して行政命令第20号改正2とし、第4.1項において、

「専門職員および幹部職員の任用ならびに国際的に採用された職員の任用は、初めに通常3年の期限付契約（更新の期待をもたない）で行われる。当該職員はさらに2回の2年間の任用を与えられる。職員入れ替えの必要性はさらなる任用を与えるか否かを決定するにあたり重要な考慮となる。最長在職期間は7年とする。」

と規定した。この結果、すべての専門職員、幹部職員および国際的に採用された職員約 190 名が職員任期政策の対象となった。同年 8 月の準備委員会第 9 会期において、事務局長はこの行政命令第 20 号改正 2 について報告した¹¹⁾。なお、同会期は職員細則を採択し¹²⁾、細則 4.4.01(c)において次の文言が盛り込まれている。

「期限付任用を与えるにあたり、事務局長は委員会のノン・キャリアたる性質を考慮する。」

（ロ）開始時期の決定

職員任期政策の開始時期の問題は、2002年9月末から10月初にかけて開催された第19会期において議論の対象となった。作業部会Aは暫定事務局に対して本件に関する法的見解を要請し¹³⁾、これを受けて暫定事務局は会期中の10月2日に次のような法的見解を提出した¹⁴⁾。

「職員任期政策が正式に決定されたのは 1999 年 5 月のことであるものの、準備委員会および作業部会Aにおける議論は、7 年の期間が組織の発足当初から開始すると加盟国に理解されていることを示している。事務局長は、この理解に

11) CTBT/PC-9/1 Annex III (Report of the Executive Secretary to the Ninth session of the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization), dated 26 August 1999, p.14.

12) Paragraph 5.4, CTBT/PC-9/1 (Report of the Ninth session of the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization), dated 26 August 1999.

13) Paragraph 11, CTBT/PC-19/1 Annex I (Report of Working Group A to the Nineteenth session of the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization), dated 10 November 2002.

14) Paragraph 13, ILOAT Judgment No.2315.

照らして職員任期政策の制限を適用する立場を取ってきた。」

この見解をもって、職員任期政策は、その採用を決定した行政命令の発出日である 1999 年 7 月 8 日からさらに 1996 年 11 月の CTBTO 準備委員会発足当初にまで遡って適用されることとなった。

(2) 化学兵器禁止機関(OPCW)

OPCW は、1997 年 4 月 29 日に化学兵器禁止条約に基づいて設立された国際機構で、「この条約の趣旨および目的を達成し、この条約の規定（この条約の遵守についての国際的な検証に関する規定を含む。）の実施を確保しならびに締約国間の協議および協力のための場を提供する」¹⁵⁾ことを目的として活動している。本部はオランダのハーグに置かれ、345 名の専門職員（査察員を含む）および 178 名の一般職員を合わせて 523 名分のポストがある¹⁶⁾。

(イ) 職員任期政策の採用

OPCW 職員規則の起草作業は、OPCW が発足する前の 1994 年後半から、OPCW 準備委員会作業部会 A の専門家グループにおいて開始された¹⁷⁾。専門家グループは、1996 年 1 月の OPCW 準備委員会第 13 会期において、職員任期政策を採用すること、最初の契約は 3 年を超えないこと、契約更新は業務成績に基づいて行われるべきことに合意した¹⁸⁾。同年 9 月に事務局長から 5 年+2 年の期限付契約に加えて例外的な場合に更に 2 年の延長を認めるという案が提示されたものの¹⁹⁾、準備委員会は時間切れで職員規則について合意できなかった。このため、OPCW 発足直後に開催された締約国会議第 1 通常会期は、1997 年 5 月 22 日に暫定職員規則を採択してこれを締約国会議第 3 通常会期まで適用する一方、第 3 通常会期において正式な

15) 化学兵器禁止条約第 8 条 1 項。

16) Table 22, C-12/DEC.4 (Programme and Budget of the OPCW for 2008), dated 7 November 2007.

17) CW Convention Bulletin No.26, December 1994, p.12. 例えば、事務局長は準備委員会第 8 会期および第 9 会期に対して職員任期政策のあり方を検討した文書(PC-VIII/A/3, dated 9 September 1994 and PC-IX/A/WP.5, dated 11 November 1994)を提出している。

18) Paragraph 5, PC-XIII/A/3, dated 24 January 1996.

19) CW Convention Bulletin No.33, September 1996, p.11.

職員規則を採択することに決定した²⁰⁾。

締約国会議第3通常会期は1998年11月に開催されたが、事務局長によって提出された職員規則案につきコンセンサスを得ることができなかったため²¹⁾、翌1999年の同第4通常会期における承認を条件として、執行理事会に対して暫定実施のための新職員規則を採択するよう委任する一方²²⁾、暫定職員規則は新職員規則が暫定的な効力を発生するまで有効であると決定した²³⁾。1999年2月の執行理事会第14通常会期において、本件の議長フレンドは、職員による契約延長の濫用を回避し、事務局の官僚主義を防止し、常に人材が利用可能であることを確保すべきとする締約国の立場を踏まえ、任期を最長7年間とし、例外的な場合に1年の延長を認める提案を行った。これに対して事務局長は、OPCWの専門的効率的機能の低下、大量の職員が同じ時期に離職することによりもたらされる組織の不安定化、新規職員の採用・訓練の経費の増加などを理由に、3年の固定任用を2回まで更新可能とする最長9年の任期とし、やむをえない場合においてさらに延長を認めることを提案した²⁴⁾。しかし、執行理事会同会期では結論が出ず、さらに協議が行われることとなった。執行理事会における議論は、職員任期政策の期間をどの程度とするかを最大の焦点として半年弱の間続けられたが²⁵⁾、それでもコンセンサスは得られなかったため、本件は再び締約国会議の場で議論されることとなった。その結果、職員規則は、同年7月2日の締約国会議第4通常会期においてようやく採択された²⁶⁾。

職員規則は規則4.4(a)において、

「OPCWはノン・キャリア組織である。これは、恒久契約が与えられないことを意味する。職員は短期契約または期限付契約のいずれかの一時任用が与えら

20) C-I/DEC.68, dated 22 May 1997.

21) CBW Conventions Bulletin No.42, December 1998, p.10.

22) Paragraph 18.1, C-III/4, dated 20 November 1998.

23) Paragraph 18.2, C-III/4, dated 20 November 1998.

24) CBW Conventions Bulletin No.43, March 1999, pp.6-7.

25) CBW Conventions Bulletin No.44, June 1999, p.13.

26) OPCW Staff Regulations (C-IV/DEC.25, dated 2 July 1999).

れる。最初の契約期間は通常 3 年を超えない。契約延長は可能であるが、延長を含む契約は更新または再雇用の期待を有さない。・・・」

と規定するとともに、規則 4.4(b)において、

「事務局職員の全在職期間は、・・・7 年とする。」

と明示した。これらの規則により、全職員のうち、現地採用職員および言語担当職員を除く約 350 名の専門職員が職員任期政策の対象となることとなった²⁷⁾。

(ロ) 開始時期の決定

もっとも、職員規則の採択をもって、直ちに職員任期政策が実施に移されたわけではなかった。締約国会議第 4 通常会期は、いつの時点をもって職員任期政策の開始時期とするかという問題に結論を出すことができなかったからである。この背景には、新職員規則を 1997 年 5 月の技術事務局設立時まで遡及させるべきとする一部締約国の意向に対し、職員の一斉離職がもたらす悪影響を懸念する事務局長が反発したことがある²⁸⁾。そこで、締約国会議第 4 通常会期は、執行理事会に対して直後の通常会期においてこの問題に結論を出すよう要請した²⁹⁾。執行理事会は右要請を受けて 1999 年 9 月の第 16 通常会期において本件を検討したものの合意に至らず³⁰⁾、さらに 1999 年 12 月から 2000 年 5 月にかけて協議を重ねたもののコンセンサスを得ることはできなかった³¹⁾。その後本件に対する締約国の関心が薄れ、約 2 年半の間は議論の対象となることすらなかった。本件が再びクローズアップされるのは 2002 年後半になってからである。その契機は、職員人事に責任を有する事務局長が交代したことにありと見てよいだろう。事務局長は、2002 年 12 月の執行理事会第 31 通常会期において職員任期政策問題を取り上げて、職員任期政策が

27) 事務次長および局長も専門職員と同様に在職期間を 7 年に制限されているが、適用される規定は、職員規則 4.4(b)ではなく同 4.4(d)である。すなわち、最初の契約期間 3 年に加えてさらに 1 年の延長が 4 回まで可能となる。

28) CBW Conventions Bulletin No.45, September 1999, p.8.

29) Paragraph 12.2(j)(ii), C-IV/6 (Report of the Fourth session of the Conference of the States Parties), dated 2 July 1999.

30) Paragraph 9, EC-XVI/2, dated 24 September 1999.

31) Paragraph 20, EC-XIX/6*, dated 3 May 2000.

機関に及ぼす法律上、財政上および運営上の影響を明らかにした上で、執行理事会が確定的な決定を下すまでの間、在職期間は7年を原則とするものの、一定の場合には7年を超える契約の更新を認めることを主眼とする暫定措置の適用に踏み切る意向を示した³²⁾。このため執行理事会同会期は、本件を緊急の課題と認識し、ここに結論を急ぐモメンタムが生じることになった。2003年3月の執行理事会第32通常会期は、OPCW運営上の効率性、財政上の安定性および執行理事会が下した決定の法的堅固性を確保するという観点から、職員任期政策開始時期をOPCWが発足した1997年4月29日とする案、職員規則が採択された1999年7月2日とする案、開始時期に関する執行理事会の決定が採択される2003年3月とする案をそれぞれ検討した。2003年3月28日、執行理事会は臨時に第22会合を開催して、1999年7月2日を開始時期と決定するとともに、事務局長に対して実施状況を毎年報告することおよび、職員の入れ替えに関して考慮される規準（first in, first outの原則を含む）を提出することを要請した³³⁾。

（ハ）職員任期政策の実施

執行理事会第22会合はまた、職員任期政策の実施のあり方について、締約国会議に対して以下を勧告した³⁴⁾。

- ・2003年から開始する職員の入れ替え割合は毎年7分の1とする。
- ・OPCWの財政上の安定性および運用上の効率性を害さない例外措置として、事務局長には合計7年を超えて在職することになる契約の延長または更新を行う権限が与えられる。
- ・ただし、右権限の効力は2009年1月1日までであり、同日の時点で1999年7月2日を開始日とする職員任期政策の対象となる職員のうち職務に留まることのできる者の割合は10%以下となり、2009年12月31日までに、いかなる職員も7年を超えて在職してはならない。

32) CBW Conventions Bulletin No.58, December 2002, p.16.

33) CBW Conventions Bulletin No.59, March 2003, p.5.

34) CBW Conventions Bulletin No.59, March 2003, p.5.

- ・本件に関する職員規則ならびに執行理事会および締約国会議の決定を実施するにあたり、事務局長の権限に 7 年を超えない期間在職している職員の契約を延長もしくは更新することまたは延長もしくは更新しないことが含まれることを再確認する。

2003 年 4 月 30 日、締約国会議は、前々日から開始された第 1 回運用検討特別会期を中断して第 2 特別会期を開催し、これらの勧告を採択した（「職員入れ替え政策(staff turnover policy)」）³⁵⁾。職員入れ替え政策は、事務局長が契約の終了を迎える職員の契約更新を行うか、行うとすればいつ行うかを決定するにあたり、その裁量権の行使に指針を与える意図を有している³⁶⁾。職員任期政策の実施により、毎年 40 ないし 50 名の職員が入れ替わることになり、OPCW 技術事務局の人事業務の活動水準および処理量は 2003 年に前年の倍となった。人事部は、職員任期政策の実施に伴う新たな要請に対して効率的かつ積極的なアプローチを取ることを確保するため、組織のあり方、業務の範囲および処理能力を包括的に検討し³⁷⁾、その結果として職員の訓練戦略が改定され、教育訓練プログラムを通じた業績ギャップの解消および業務能力の向上が図られることとなった³⁸⁾。

(3) 経緯および背景の特殊性

CTBTO 準備委員会と OPCW における職員任期政策の採用から実施までの過程

35) Paragraph 1(b), C-SS-2/DEC.1, dated 30 April 2003.

36) Paragraph 4, ILOAT Judgment No. 2407. 2003 年 10 月の締約国会議第 8 会期におけるステートメントの中で事務局長は、任期政策の適用をめぐる事件に関する ILOAT の判断がなされるまでの間、任期政策を根拠とする契約不延長の決定を中断するよう上訴委員会から求められた事実を明らかにした上で、締約国が任期政策に関する決定を修正しない限り任期政策の適用を中断することはできないとして、任期政策の実施を粛々と進める意思を表明した(paragraph 33, C-8/DG.7, dated 20 October 2003).

37) Paragraph 5.6, C-9/5 (Report of the OPCW on the implementation of the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and use of Chemical Weapons and on their Destruction in 2003), dated 30 November 2004.

38) Paragraph 5.5, C-10/4 (Report of the OPCW on the implementation of the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and use of Chemical Weapons and on their Destruction in 2004), dated 8 November 2005.

を概観してみると、両国際機構とも、職員任期政策の採用そのものについて早々に合意していながら、同政策が実際に決定されたのは国際機構の設立後のこととなり、また職員任期政策の開始時期をめぐる意見の不一致ゆえにその実施がさらに遅れるという経緯を辿ったことが分かる。そして、いずれの場合も職員任期政策の開始時期が遡及して適用されるという措置がとられている。さらに、一方で CTBTO 準備委員会の場合は職員任期政策の根拠を職員規則と 2 つの行政命令という複数の法源に依拠している点で、他方で OPCW の場合は職員任期政策に加えて「職員入れ替え政策」を決定し職員任期政策の実施を補強している点で、それぞれユニークである。

このような特殊な経緯および背景ゆえに、職員任期政策の採用、職員任期政策の開始時期、「職員入れ替え政策」の採択などが決定された日以前にすでに国際機構に採用された職員から自らに対する職員任期政策の適用可能性について不服が申し立てられる可能性のあることは想像に難くない。したがって、CTBTO 準備委員会と OPCW の職員任期政策の適用をめぐる法的な論点は、通常の訴訟で提起されうる問題と職員任期政策の実施に至る特殊な経緯および背景を起因とする問題の二種類となることが予想される。もっとも、後者の問題は職員任期政策が機構の発足直後から実施されていたのであれば争点にならなかったであろうから、本稿が考察の対象とする事例は、職員任期政策という人事制度それ自体から一般的に提起される問題というよりも、むしろ職員任期政策の実施に至る特殊な経緯および背景を踏まえた問題を扱うという意味で特殊なケースである。しかし、まさにその特殊性ゆえに、ILOAT の判断の論理的妥当性を検討することに意義を見出すことができるといえよう。そこで、以下、ILOAT への提訴に至る事実関係を踏まえつつ、特に職員任期政策の適用に関連する法的問題を中心に、当事者の主張および ILOAT の判断を概観した上で、ILOAT の判決の意義と問題を明らかにしてみたい。

2. 職員任期政策の適用をめぐる職員の身分保障問題

(1) 国際労働機関行政裁判所(ILOAT)への提訴

(イ) 第 2315 号判決 (CTBTO 準備委員会職員)

原告 A.V.は、1997 年 3 月 31 日から CTBTO 準備委員会に採用された職員で、2 回の更新を経て 2004 年 4 月 30 日までの契約を結んでいた。2003 年 3 月 31 日、原告は現行の契約を更新しない旨の決定を告げられた。4 月 2 日と 9 日に、原告は不更新決定に関する個人諮問委員会の関連文書の提供を要請したが、この要請は認められなかった。5 月 27 日、これを不服とする原告は事務局長に再審査を求めた。6 月 6 日、事務局長は、原則として 7 年以上の在職を認めないとする行政命令第 20 号改正 2 を根拠とする不更新の決定を維持した。その後原告による ILOAT への直接提訴が認められたため、8 月 8 日、原告は CTBTO 準備委員会を相手に、ILOAT に対し、2 年間の契約延長または 2 年間の給与と同等の賠償、1 万ユーロの精神的損害および裁判費用を求めて提訴した。2004 年 2 月 4 日、ILOAT は、被告 CTBTO 準備委員会による法の過誤および適正手続違反を認めて、2003 年 6 月 6 日付決定を取消す判断を示した。ただし、契約の延長をどの程度認めるかという問題は、準備委員会の利益を考慮して事務局長が決定すべきと述べるにとどまった³⁹⁾。

(ロ) 第 2407 号判決 (OPCW 職員)

原告 A.G.S.他 5 名は、1997 年から 1998 年にかけて OPCW に採用された職員で (5 名は査察局査察員、うち 2 名はその後検証局に配置換え)、1 回の更新を経て 2003 年 6 月まで (1 名は 2003 年 12 月 7 日まで) の契約を結んでいた。2003 年 5 月 16 日 (1 名は 6 月 23 日)、原告は人事部長代行より職員の入れ替えについて定めた執行理事会決定および締約国会議決定に従い、現行の契約は延長されない旨の決定を告げられた。原告は再審査を求めたものの、6 月 23 日から 8 月 21 日にかけて発せされた書簡において、人事部長代行は、契約を延長しないとの決定を維持した。(なお、5 月 16 日付決定に先立ち、期限付契約の延長または更新手続を定め

39) Paragraph 33, ILOAT Judgment No. 2315.

る行政命令が改正され、契約延長委員会が廃止されている。) 8月21日、事務局長は職員に回書を発し、一定の条件の下で上訴委員会の管轄権を放棄するとして、職員による ILOAT への直接提訴を認めた。これを受け原告は、9月13日から翌年にかけて、OPCW を相手に、延長をしないとの決定の取消し、OPCW への再雇用または2年分の給与等に等しい額の賠償、精神的損害および裁判費用を求めて ILOAT に提訴した。2005年2月2日、ILOAT は原告の主張をすべて退ける判決を下した。

(2) 分析

これら二つの判例に関し、とくに職員任期政策に直接関係のある四つの論点、すなわち、職員任期政策の妥当性、任用書と法源、不遡及原則、および契約不更新の理由としての「職員入れ替え政策」について、以下分析を加えることとする。

(イ) 職員任期政策の妥当性

第2315号判決(CTBTO 準備委員会職員)において、原告は最初に、職員任期政策の妥当性を争った。原告がこの論点を提起しえたのは、CTBTO 準備委員会の場合、職員任期政策の採用が職員規則によってではなく、職員規則の採択後に発出された行政命令によって行われたという特殊な経緯があったためであると考えられる⁴⁰⁾。原告によれば、まず、職員任期政策を決定した行政命令第20号は「職員の採用、雇用および昇進への最大の考慮が専門的人材の最高水準を維持するために必要である。」とする職員規則4.2に合致せず、また、職員規則4.2は在職期間に制限を設けるよう意図していないので、職員任期政策を職員規則4.2に根拠づけることはできず、さらに、1999年8月25日付職員細則は「準備委員会のノン・キャリアたる性質」に言及しているものの行政命令第20号の後に効力を生じたものなので、行政命令第20号が法的基礎をもたないことに変わりなく、そもそも行政命令第20号は職員規則4.2を逸脱するものだという⁴¹⁾。これに対し被告は、職員規則4.2は

40) OPCW の職員任期政策が職員規則に明記されていることもあってか、第2407判決において OPCW 職員は職員任期政策の妥当性そのものを争ってはいない。

41) Paragraphs B and D, ILOAT Judgment No. 2315.

在職期間を制限する可能性を排除していないと主張し、また、職員規則 4.4 によれば期限付任用はいかなる場合であっても延長や更新の期待または権利を持つものとみなされず、このことは原告の任用および 2 回の延長の書類の文言により補強され、仮に原告がそのような期待を有すると考えていたとしてもそれは 1995 年 5 月の行政命令第 20 号改正 1 により消滅したであろうと反論した⁴²⁾。被告はさらに、事務局長は職員任期政策を実施する権限を持つとして、署名国が行政命令第 20 号に規定されるような 7 年の期限を認めたことを指摘した⁴³⁾。ILOAT は、職員規則 4.2 が職員の採用、雇用および昇進に関する（唯一ではなく）主要な規準を明示したものにすぎず、再任には一切言及していないので、職員任期政策は職員規則 4.2 に反しないと述べ⁴⁴⁾、また、職員規則 4.4 は契約の更新または延長に関する政策を実施するための適当な事項および条件を課することを認めているものの⁴⁵⁾、期限付契約を構成しない事項または条件を強制することまで認めるものではないと判示した⁴⁶⁾。

CTBTO準備委員会は、OPCWの場合と異なり、職員規則において職員の任用形態を原則として期限付契約のみと規定するにとどめ、職員任期政策の明記とノン・キャリア組織への言及は行政命令によって行い（その後採択された職員細則には、後者が盛り込まれているが、前者は含まれていない）、さらに、職員任期政策の開始時期の決定を「事務局の法的見解」という形式によって処理した。論者によれば、職員規則または職員細則以外にも、職員の任用関係に関するルールを設定する補助的メカニズムが存在し、その例として、行政回書、マネジメント文書、職員手引書、事務局長覚書、行政規律などが判例によって認められてきたという。そして、このような補助的な法源にはヒエラルキーがあり、職員規則および職員規則の内容を詳細にした職員細則から逸脱することはできないとされる⁴⁷⁾。CTBTO準備委員

42) Paragraph C, ILOAT Judgment No. 2315.

43) Paragraph E, ILOAT Judgment No. 2315.

44) Paragraphs 16-18, ILOAT Judgment No. 2315.

45) Paragraph 19, ILOAT Judgment No. 2315.

46) Paragraph 21, ILOAT Judgment No. 2315.

47) C.F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service, Volume I, second edition*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p.147.

会の場合に理論上問題となるのは、裁判で争われていない点も含め次の三点である。第一に、事務局長は行政命令を発する権限を有するか、第二に、行政命令は上位規範たる職員規則に合致するか、第三に、事務局は「法的見解」により行政命令を解釈する権限を有するか。第一の問題については、事務局長にどのような権限が与えられているかを確認することで足りる。CTBTO準備委員会第1会期は、暫定技術事務局を設立する決定において、事務局長の任務として「準備委員会によって承認された業務計画および予算を実施すること」、「計画および予算の実施業務にあたり暫定技術事務局を指示しおよび監督すること」、ならびに「条約の第2条50項に規定される原則に従って、・・・必要な職員を直接任用すること」を明記している⁴⁸⁾。職員の採用、任用、再任および任期に関して行政命令を発する権限は、このような一般的権限の範囲内のものと考えられる。第二の問題は、原告によって提起されている。ILOATは、職員規則4.2および4.4の解釈により、行政命令が職員規則に反しないとの結論を下した。職員規則4.2および4.4の内容は一般的なものであるので、当該職員規則の規定だけをもって特定の人事政策をアプリアリに否定することは難しいであろう。また、行政命令に規定される「ノン・キャリア組織」の実態は職員に対して期限付任用を1回から複数回与えるものであり、期限付任用という制度自体が、さまざまな国際機構において用いられてきた実行であることに鑑みれば⁴⁹⁾、ILOATの判断は妥当なものといえる。なお、「ノン・キャリア組織」の規範性は、上位規範たる職員細則に言及されたことによってより強化されたといえるだろう。第三の問題については、行政命令の発出者が事務局長であるので事務局が解釈することに手続上の問題はなく、解釈の内容が一見して不合理である場合には事務局(事務局長)の権限濫用が問題となりうるものの、本件の場合はCTBTO準備委員会に報告され、同委員会から特段の反対を受けることがなかったため、実質上の問題もないと考える。

48) Paragraph 3, CTBT/PC/I/12/Rev.2, dated 3 March 1997.

49) C.F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service, Volume II, second edition*, Clarendon Press, Oxford, 1994, pp.12-13.

(ロ) 任用書と法源の連関

第 2315 号判決 (CTBTO 準備委員会職員) において ILOAT は、任用書と法源の関係について、行政命令第 20 号改正 2 に職員任期政策を具体化することは任用事項または任用条件を明示するものとみなされるものの、そのような具体化のみをもって任用事項または任用条件を課するように作用するわけではなく、この種の任用事項または任用条件は契約に含まれていなければならないと指摘して⁵⁰⁾、職員任期政策を定めた行政命令の内容が契約に記載または言及されていないことをもって本件に関する法の過誤を認めた⁵¹⁾。

判決文を読む限り原告はこの論点を提起していないので、ILOAT は自らこの問題を取り上げて審理を行った模様である。ILOAT の判断は非常に形式的と思われるものの、職員の任用が国際機構と職員の双方行為によって成立するものであり⁵²⁾、職員は任用契約によってはじめて権利を付与され義務を課されることになるので⁵³⁾、任用条件に関する法源関係がいかに複雑になろうとも、職員が基本的に任用書に記載されない事項に拘束されないとした ILOAT の判断は妥当である。このような基本的事項が確認されたことは第 2315 号判決の意義といえよう。ただし、ILOAT の論理に従えば、必要に応じて改正される性質を有する行政命令に関して、契約への未言及ゆえにその効果が阻害されてしまうため、この点は何らかの形で解決する必要がある。なお、第 2407 号判決 (OPCW 職員) において ILOAT はこの論点に言及して、2000 年または 2001 年に延長された原告 OPCW 職員の契約は職員規則 (1999 年 7 月 2 日に採択) に基づいて行われており、契約が延長された時点において職員任期政策(職員規則の採択日に遡って適用)はすでに任用事項の一部として適用されていたと指摘して、CTBTO 準備委員会の場合と状況が異なるとの立場を示した⁵⁴⁾。

50) Paragraph 20, ILOAT Judgment No. 2315.

51) Paragraph 21, ILOAT Judgment No. 2315.

52) 黒神直純「国際公務員法の体系について」『岡山大学法学会雑誌』第 54 巻第 3 号 (2005 年 3 月)、394 頁。

53) 黒神直純、前掲 396 頁。

54) Paragraph 4, ILOAT Judgment No. 2407.

(ハ) 不遡及原則

第 2315 号判決（CTBTO 準備委員会職員）において、原告は、採用時の 1997 年に在職期間を制限する政策はなく、当時適用されていた国連職員規則および細則にも 1998 年 8 月 21 日付職員規則にもそのような言及はなく、行政命令第 20 号は職員任期政策が準備委員会創設時に遡って適用されると明記していないと主張し、自らが 2001 年に署名した契約はそれが最後の延長であることを示していないともいう⁵⁵⁾。これに対し被告は、行政命令第 20 号改正 1 によって、最初に 3 年その後 2 年ずつ 2 回の更新の可能性を伴うという契約上の地位が変更されるものではないことを理由に、不遡及原則違反にあたらないと反論する。被告によれば、7 年の開始時期が 1997 年であるか 1999 年であるかは遡及の問題と関係なく、1999 年の行政命令は準備委員会の既存の政策を確認したにすぎないという⁵⁶⁾。ILOAT は、第 1589 号判決を先例として引用しつつ、「ある規定は、その宣言された日以前から存在している法的地位、権利、責任または利益に何らかの変更をもたらす場合は遡及するが、そのような地位、権利、責任または利益に関して将来実施される手続に影響を与える場合は遡及しない」との一般的な定式を示した上で⁵⁷⁾、本件の場合、原告は期限付契約の下で延長や更新の期待または権利なく雇用されているので、職員任期政策が任用を更新するか否かの判断に適用可能であるとしても既存の権利、責任または地位に影響せず⁵⁸⁾、7 年の期間が職員任期政策の宣言される以前から計算されたとしても職員任期政策は遡及しないと判示した⁵⁹⁾。

第 2407 号判決（OPCW 職員）においても、原告は不遡及原則違反を主張した。もっとも、この主張は、職員入れ替え政策を不更新の理由とすることが不遡及原則に違反するというものであって、原告によれば、職員入れ替え政策は契約終了のわずか 2 ヶ月前に導入されたのであり状況を根本的に変更するものだというのが、説得

55) Paragraph B, ILOAT Judgment No. 2315.

56) Paragraph C, ILOAT Judgment No. 2315.

57) Paragraph 23, ILOAT Judgment No. 2315.

58) Paragraph 24, ILOAT Judgment No. 2315.

59) Paragraph 25, ILOAT Judgment No. 2315.

力に乏しい議論であることは否めない。被告は、不更新の理由は不遡及原則と関係なく、原告が有する職員の地位は任用の更新に関する権利を持たないものであり、このような地位は職員任期政策が職員規則に盛り込まれた 1999 年 7 月 2 日以前からそうだったのであって、その後も変更はないと反論した⁶⁰⁾。本件の審理進行中に先に見た第 2315 号判決が下され、職員任期政策の不遡及原則違反の主張が認められなかったため、原告はその後不遡及原則違反の主張を取り下げている⁶¹⁾。ILOAT は、不遡及に関し、確認の意味で第 2315 号判決を引用してその見解とした⁶²⁾。

不遡及原則とは、国際機構が職員に対して職員にとって不利な規則を遡及させて適用しないことを内容とする法の一般原則であり⁶³⁾、これまで個別具体的な事件において多数援用されている⁶⁴⁾。第 2315 号判決において ILOAT は、職員任期政策の前提となる期限付契約の性質に着目し、原告の任用が更新の権利のない期限付契約だったという事実に依拠して、原告は不遡及禁止の対象となるような「権利」を有していないのであり、それゆえ遡及の問題は生じないという立場をとった。職員任期政策がその採用の決定からさかのぼって適用されるという一見した「遡及」を問題視する原告の主張に対して、そもそも「遡及」にあたらないという趣旨である。このような更新の権利のない期限付契約であることへの強調は、職員任期政策の開始時期が職員任期政策の決定時にとどまることなく、さらに職員任期政策の決定前まで遡ることを許容する根拠にもなっている。たしかに、CTBTO 準備委員会と OPCW の職員規則はいずれも期限付契約が更新の期待を有しないものであることを明記しているので、このような期限付契約の性質のみに着目すれば、職員任期政策が「遡及」して適用されることになるとしても、それは不遡及原則の意味での遡及にはあたらないという結論を導くことが可能であろう。しかし、期限付契約の性質のみをもって不遡及原則の問題が解決するわけではないことに留意すべきである。

60) Paragraphs B and D, ILOAT Judgment No. 2407.

61) Paragraph D, ILOAT Judgment No. 2407.

62) Paragraphs 12-13, ILOAT Judgment No. 2407.

63) Paragraph 5, ILOAT Judgment No. 1979.

64) C.F. Amerasinghe, *supra* note 47, pp. 416-419.

なぜなら、職員任期政策は期限付契約の更新回数を制限するという効果を内在しているからである。

CTBTO 準備委員会職員の場合、1996 年 11 月 19 日の CTBTO 準備委員会発足当初は、職員の任用形態や職員任期政策に関する明文規定は存在しなかった。1998 年 8 月 19 日に採択された職員規則は、職員の任用形態を更新の期待のない期限付契約であるとする明文規定を盛り込んだものの、職員任期政策が正式に採用されたのは 1999 年 7 月 8 日に発出された行政命令第 20 号改正 2 を待たなければならなかった。さらに、職員任期政策の開始時期が明確となるのは 2002 年 10 月 2 日のことであった。OPCW 職員の場合も同様に、1997 年 4 月 29 日の OPCW 設立当初は、職員の任用形態や職員任期政策に関する明文規定は存在しなかった。両者に関する明文規定は 1999 年 7 月 2 日に作成された職員規則によって定めたものの、職員任期政策の開始時期が決定されたのは 2003 年 3 月 28 日のことであった。職員任期政策は、その開始時期が決定されてはじめて、法的にも実務的にも適用可能となったのである。このような特殊事情の下、両機構の発足から職員任期政策の開始時期が決定されるまでの間は CTBTO 準備委員会と OPCW の職員には期限付契約の更新回数に制限が課されていないという状況であったといえる。視点を変えれば、両機構の職員は、期限付契約の更新回数に制限を課されないという既存の「権利」を有していたと解することができるのではないだろうか。このような理解に基づけば、期限付契約の更新回数に制限を課す効果を持つ職員任期政策を「遡及」させて適用することは、期限付契約を与えられた職員の既存の「権利」を侵害することにつながるので、不遡及原則の意味において禁止される「遡及」に該当するものと考えられることができる。したがって、期限付契約の性質のみをもって不遡及原則の問題を処理した ILOAT の手法には疑問が残る⁶⁵⁾。

65) もっとも、更新回数の制限の有無と更新・不更新の決定は別個の問題であるので、職員任期政策の開始時期を決定した日以前に契約した職員の期限付契約を不更新とすることは、職員任期政策以外に正当な理由を示しさえすれば可能であると考ええる。

(二) 契約不更新の理由としての「職員入れ替え政策」

第 2407 号判決 (OPCW 職員) において、原告は、職員入れ替え政策は契約不更新の理由として法的に援用できないので、契約不更新の決定には法の誤りがあると主張した⁶⁶⁾。つまり OPCW が契約終了以前に職員入れ替え政策を雇用契約の新たな事項または条件として加え、さらに契約不更新の理由とすることは違法であるといい⁶⁷⁾、このような立場から、原告には契約不更新の理由が説明されず、契約不更新を決定するにあたって用いられた規準も明らかにされなかったという⁶⁸⁾。これに対し被告は、契約不更新は職員任期政策を実施する事務局長の義務に基づいたものであることを指摘しつつ⁶⁹⁾、職員入れ替え政策は契約の条件ではなく、雇用の根本的な条件に何ら影響を与えないと反論した⁷⁰⁾。被告はまた、不更新決定の理由が十分に立証されなかったという原告の主張を否定し、不更新は職員任期政策を実施する義務からもたらされたと述べた⁷¹⁾。ILOAT は、まず職員入れ替え政策に関し、同政策は職員任期政策と区別されるものであって職員の契約事項ではなかったこと、ただし職員任期政策がいったん契約事項の一部になるとその実施には機関の政策的決定が必要となること、どのような実施政策が採用されたとしても一定の職員および OPCW の双方にとって問題となる結果が生じるであろうこと、を縷々指摘しつつ、職員入れ替え政策は明白に非合理的であるとはいえないとの立場から、職員入れ替え政策の妥当性に立ち入ることを回避した。そして、ILOAT は再び期限付契約の性質に着目して、いずれの職員も契約の更新の権利や正当な期待を有しないので、職員入れ替え政策の実施により損害を蒙る者はいないと判示した⁷²⁾。ILOAT は、次に契約不更新の積極的な理由に関し、不更新の理由の立証は職員入れ替え政策それ自体にあり、それ以上の理由は必要とされないとして原告の主張を退けた。

66) Paragraph D, ILOAT Judgment No. 2407.

67) Paragraph 21, ILOAT Judgment No. 2407.

68) Paragraph B, ILOAT Judgment No. 2407.

69) Paragraph C, ILOAT Judgment No. 2407.

70) Paragraph E, ILOAT Judgment No. 2407.

71) Paragraphs B and D, ILOAT Judgment No. 2407.

72) Paragraph 21, ILOAT Judgment No. 2407.

ILOAT の見解によれば、職員入れ替え政策は職員任期政策の論理的かつおそらく必要な帰結であって、必然的に、職員任期政策がなければ契約が延長されていたであろう職員の契約不更新をもたらすという⁷³⁾。

ILOAT は従来から、期限付契約には更新の期待や権利がなく、不更新の決定は国際機構の長の裁量に委ねられているとする一方で、不更新の理由は、職員規則および職員細則に明示の規定がなくとも、示されなければならないとの立場をとってきた⁷⁴⁾。このような立場は OPCW 職員に対する判決の中でも維持されている。ILOAT は、立証が不十分であるとする OPCW 職員の主張を退けて、職員入れ替え政策それ自体が理由になると述べたからである。しかし、職員入れ替え政策をもって契約不更新の唯一の理由とすることには疑問を抱かざるをえない。ILOAT の論理に依拠すれば、事務局長は、職員の在職期間が7年を超えているか否かにかかわらず、すべてのケースについて他の理由を示すことなく職員入れ替え政策それ自体を理由として職員の契約を不更新としようるのであって、職員の契約不更新について実質的に白紙委任を持つことと同義となるからである。先に見たように、OPCW 執行理事会は職員任期政策の開始時期を決定した際、事務局長に対して職員の入れ替えに関して考慮される規準を提出するよう要請している。また、加盟国の一部は、技術事務局と加盟国が共同して、採用プロセスおよび職員任期政策の実施に関する客観的な規準を透明な方法で確立すべきだと主張している⁷⁵⁾。職員任期政策の実施にあたって問題となるのは個別具体的な契約の不更新であることから、職員入れ替え政策という一般的な理由のみで不更新とするのは十分でなく、勤務成績や勤務態度のように契約不更新の場合に通常考慮される要素に基づく個別具体的な理由も必要とされるべきである。

73) Paragraph 20, ILOAT Judgment No. 2407.

74) C.F. Amerasinghe, *supra* note 49, pp. 99 and 116.

75) たとえば、OPCW 締約国会議第9通常会期におけるスーダン代表（アフリカ連合を代表）ステートメント(<http://www.opcw.org/docs/csp9/sudan.pdf>)。

おわりに

本稿の目的は、国際機構における職員任期政策の導入とその適用に起因する職員の身分保障の問題に関し、ILOAT の判例の意義と問題点を明らかにすることにあった。筆者の分析によれば、一方で、職員任期政策そのものにつき同政策が職員規則に合致していると判断したこと、および、任用書と法源との連関につき契約事項または契約条件を定めた法源が任用書に言及されていなければならないと確認したことに意義があり、他方で、不遡及原則につき契約の更新回数を制限するという職員任期政策の効果を捨象して専ら期限付契約の性質という観点からのみ検討したこと、および、契約不更新の理由につき職員入れ替え政策が契約不更新の唯一の理由となると認めたことに問題が残る。CTBTO 準備委員会と OPCW のいずれの場合も、職員任期政策の採用そのものについて早々に合意していながら、実際に決定されたのは国際機構が設立された後となり、また職員任期政策の開始時期をめぐる意見の不一致からその実施がさらに遅れるという経緯を辿った。このような職員任期政策の実施に至る過程の特殊性ゆえ、本稿で検討された両判例はどちらかという特殊なケースであったが、意義として指摘した二つの点はこのような特殊性を超えて一般性を有する ILOAT の見解となっている。

いずれにしても、両判決を通じて、両国際機構の職員任期政策の適用をめぐる法的問題には決着がついたことになる。もっとも、これで職員任期政策に関する問題がすべて解消されたというわけではない。職員任期政策の導入は、必然的に職員の採用および訓練に対する費用負担や業務の継続性の確保など避けて通れない現実の問題を伴うからである。国際機構には、その重要な利益の一つとして、職員の入れ替えによる影響をできる限り小さくすることが求められる。従って、そのためのメカニズムを構築し適宜改善してゆく必要がある⁷⁶⁾。また、OPCW と CTBTO

76) たとえば、OPCW技術事務局は「人材管理戦略」を採用して実効的な人事管理システムの維持を図っている(paragraph 5.1, C-10/4 (Report of the OPCW on the implementation of the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and use of Chemical Weapons and on their Destruction in 2004), dated 8 November 2005)。

準備委員会が、いずれもきわめて専門的な特定の事項を扱う国際機構であることにも留意する必要がある。行財政や国際協力などの分野であれば他の国際機構と共通する部分もあるので職員任期政策が機構に与える影響は小さいと考えられるのに対して、検証や査察の分野は高度な専門性を有する性質の業務であり職員任期政策が機構に与える影響は大きいと思われる⁷⁷⁾。従って、職員を一律に職員任期政策の対象とすることは必ずしも合理的ではなく、たとえば将来において、高度な専門性を必要とする職種とそうでない職種との間の職員任期政策の適用に区別を設ける可能性は排除されるべきではないだろう。

なお、2006年12月7日、OPCW 締約国会議第11 通常会期は、「職員入れ替え政策」に関する同第2 特別会議決定を修正して、同入れ替え政策の適用期間を延長した。すなわち、合計7 年超の在職期間を認める契約を付与する事務局長の権限の効力が2009 年1 月1 日から2012 年4 月29 日までに延長され、同日の時点でいかなる職員も7 年を超えて在職してはならないこととなった⁷⁸⁾。「職員入れ替え政策」の適用が再び延長される可能性は必ずしも否定できず、今後 OPCW における議論の動向が注目される。

(筆者は前在オランダ大使館専門調査員)

77) Robert J. Mathews, “The First Review Conference of the Chemical Weapons Convention: A Drafter’s perspective”, *The Chemical Weapons Convention: Implementation, Challenges and Opportunities*, edited by Ramesh Thakur and Ere Haru”, United Nations University Press, New York, 2006, p.50.

78) C-11/DEC.7, dated 7 December 2006.