

国際行政学への一試論

——国際公務員制の場合——

辻 清明

I

行政学が、国際行政を研究対象のなかに加えるべきだという指摘は、わが国では、かなり以前からなされていながら、現実には、全くといってよいほど、この要望に應えてこなかった。

その第1の理由は、いうまでもなく、日本の行政学の歴史の浅さにある。明治10年代に官房学的行政学がドイツから継受された短い時期を除き、わが国に、現代的な意味における行政学が登場したのは大正末期すなわち1920年代のことであり、それも束の間のうちに、戦時の思想的鎖国の状況に突入した。のみならず、終戦とともに諸外国とくにアメリカで発展を続けてきた行政学研究の多くの業績が、あたかも堰を切ったかのごとく大量に流入したため、その理論の消化や整理に学問的努力の大半を傾倒せざるをえない事態を迎え、到底国際行政学の樹立にまで、探求の手を伸べるだけの余裕がなかったのである。

第2の理由は、第1の場合に触れたような30年代以後の日本の政治状況が、軍事的・国益的な様相を濃厚に帯びていた事実である。こうした様相が国際行政に対する科学的研究の発達に有利な学問的環境を提供しないことは当然であった。なぜなら、そこでは、他国と対決する国家行政の必要性は認められたけれども、他国との協調を前提とする国際行政への関心は影を潜めざるをえなかったからである。戦争の終了後は、このような政治的障壁は取り去られたけれども、これに代って占領時代の

開始は、日本の国連加盟に至るまでの間、国際行政への自主的参加を拒否することになり、この分野に対する現実的要請も、停滞の域に留まらねばならなかったのである。

日本における国際行政学の貧困は、こうして、学問と現実との双方の面における理由に由来したのであり、嘗て行政の研究が、行政法学に委ねられていたのと同様に、国際行政の場合においても、もっぱら国際法学の研究領域、とくにその制度的組織論に取りこまれていたのである。

けれども、国際行政学の未成熟は、ひとり日本だけの現象ではなかった。わが国ほどではないにせよ、諸外国における国際行政学も、一般行政学に較べて、その発達は遥かに遅れていたといつてよい。試みに、行政学が異常なほど開花した30年代以降のアメリカやイギリスにおける典型的な行政学の文献を見ても、その内容に国際行政をとり上げたものは皆無に近く、筆者の手許に見るかぎり、辛うじてE・グラッデンの著わした1961年版の『行政学入門』（初版は1945年）とF・ナイグロの『現代行政論』（1965年）が、その1章を国際行政に当てているにすぎない。行政学史の上でその名を留めているL・ホワイト、J・フィフナー、D・ワルドオ、F・マークス、M・ディモック、A・リボースキー、P・セルフ等の主著ないし編者は、いずれもこの領域の検討を除外している点で共通している。のみならず、数年前に公刊されたR・ジョーダン編著の『国際行政』が、その序文のなかで、国際行政の研究を志望する若い学徒に適切な文献が乏しいことを嘆じていること¹³¹、さらに、本書の巻末に掲げられた参考文献のほとんどが、国連やその付属機関が活発な行動を始めた50年代以後の出版である事実は、諸外国における国際行政学の未発達を語る例証といつてよい。

その原因の第1は、従来の行政学が対象としてきた行政は、主として国家単位ないしこれに係わる地方自治体や公共企業体単位の活動に限定されてきた沿革による。周知のとおり、三権分立の原理とその制度化は、おのずから個々の国家における行政活動の領域を画定し、したがって議

会・裁判所と区別された大統領や内閣に属する固有の活動範囲が行政とされてきたのである。こうして議会の活動を対象とする政治学、裁判所の活動を検討する法律学と並んで、行政学はこの国家活動の一分野を担当する伝来的学風が成立した。この点において、国際行政の場合は、ECを例外として（といっても国家行政の場合と同一とはいえない多くの特徴がある）、国連にはジェームスの指摘するとおり、三権分立の原理は適用されておらず、総会・理事会は、国家における議会・内閣とは本質的に異なっており、また事務総長は大統領・首相・国王と同質的地位を持っていない。その意味で、国家行政の場合ほど明確な国際行政の制度的領域は存在していないといつてよい。

第2の原因は、行政という活動に固有の性格である。従来、政治と行政とを区別する特徴として、前者が異質意思の同質化過程であるのに対して、後者すなわち行政は、同質化された意思の執行化過程であることが挙げられている¹⁵¹。この区別は、最近における行政の政治化、いいかえれば、国家意思の決定過程に対する大幅な行政参加という新しい現象にともなって、その境界の明確性がしだいに薄れつつあるが、それでも、行政の領域に、政治の場合以上に技術的原理が妥当しやすいという特徴を理解するひとつの基準になっていることは否定できないであろう。これに対して、異質の同質化である政治の領域には、技術よりもむしろ権力の要因がより濃厚に付着している事実も、同様に認められるところである。ところで政治と行政との間に存するこの区別は、国内行政と国際行政とを比較する際にも有効である。なぜなら、世界国家が実現しないかぎり、国際行政に及ぼす権力的要因は、国内行政に較べて、はるかに強力であり且つ多様だからである。したがって同質的秩序を前提とする国内行政に当然適用される能率・階統制・任用方法・服務基準等々の諸原理が、そのまま同じ意味をもって、国際行政の分野にも妥当するとは限らないといつてよい。国際連合憲章第101条が、国連事務局の職員採用にあたって、国内行政には見られない「地理的配分」(geographical

distribution) という基準をわざわざ定めているのは、ここでいう2つの行政の間に見られる性格上の差異を認知したものであろう。このようにして、国際行政学が単に一般行政学の1章としておさまり切れない性格を潜在せしめている事実が、これまでその発展を抑えてきたひとつの原因だといっても、決して過言ではあるまい。

以上の2つの原因に加えて、さらに第3の原因を挙げるならば、それは国際行政学の対象となるべき国際行政の実態であろう。国際行政とは、「すべての国家または多数の国家間に共通する政策を、これらの国々の行動を調和する目的のために、恒常的な組織と職員を通じておこなう集団的活動である」と、いちおう定義するならば、その萌芽は、かなり古い時代に遡って見出すことができる。いずれも国境を越えて広域的に実施しなければ、その有効性を発揮できない政策領域に属し、例えば、各国を貫流するライン河航行に関する委員会は、1815年のウィーン会議に基いて創設され、その後、1856年のドナウ河委員会を始めとして、同種の国際行政機関の先例となっている。また19世紀後半には、郵便・電信・鉄道などの分野に、万国同盟が、それぞれ成立し、さらに、公共衛生・防疫・商工業・金融・風紀・犯罪・労働等の部門においても、素朴ながら、同盟や中央委員会などの国際行政機関が出現した。

けれども、シモンズの指摘しているとおり、19世紀に実現したこれらの国際機関は、その主たる目的が情報の交換であり、処理すべき主題の規制は、加盟国政府に任せられることが多かった。¹⁷¹ そのかぎり、「これら同盟の行政は、国際連盟 (League of Nations) 体系が発展させたような国際行政 (international administration) の概念という意味では、かならずしも国際的とはいえなかった。」¹⁸¹ なぜなら、同盟の小規模な事務局は、万国郵便連合 (U P U) や万国遠距離通信連合 (I T U) の場合、1960年代までスイス政府の、商業統計局や関税統計出版同盟はベルギー政府の監督下におかれていたからである。シモンズのいう、そして今日認められている国際行政という活動体系が始めて出現したのは、そ

の意味では、国際連盟の登場とともにである。国際連盟は、周知のとおり、総会・理事会と並んで常設事務局 (The Permanent Secretariat) を設けて、恒常的な国際行政に対応する体制を整え、その職員に外交特権を与えている。のみならず、国際協力を謳った規約第24条は、既成および将来におけるすべての国際機関が連盟の「指揮」(direction)の下におかれることを定めている。国際連盟は、アメリカの不参加、日独両国の脱退、主要国による国際協力への努力の欠如、決議実行における制裁力の稀薄性などによって、けっきょく30年代末に、その目的の達成に挫折したが、同じヴェルサイユ条約に基いて設置された国際労働機関 (ILO) とともに、国際行政という見地から考えれば、連盟が社会福祉と経済協力の分野で果した成果はきわめて大きい。この実験が、今日、国際連合の国際公務員の研修などにすくなからぬ寄与をおこなったというグラッデン⁹⁾の評価も認めねばなるまい。現在の国際行政に関する研究が、国連やEC等の活動に目を奪われて、国際連盟の行政活動との関連性を過少評価している認識も反省する必要がある。

だが、同時に、国際連盟が、ヨーロッパ諸国を中心とした構成と運営に傾いていたことも事実である。四半世紀を連盟に勤務したあと、オックスフォード大学のナフィールド・カレッジで学長の地位に就いたラヴデイは、「連盟とILOの発展は、それらが、根底において、世界的な組織というよりも、むしろヨーロッパ的であり、国際社会は、ヨーロッパ文化という統一性を反映していたからである¹⁰⁾」と書いている。むろん、ラヴデイ自身が断っているごとく、連盟がヨーロッパという特定地域の文化のみを反映していたとまではいえないにせよ、言葉の正しい意味における国際行政が実現するためには、ヨーロッパ的色彩から脱皮してすべての国家に門戸を開放している国際連合と、その衛星のごとき地位を占める多くの専門機関とによる国際行政の登場をまたねばならなかった。1975年末現在で、国連の加盟国総数は144、その内、アジア19、中近東16、アフリカ47、米州29、西欧18、東欧11、オセアニア4という構成であり、

漸やく国際行政が行政学の本格的な対象とされる時代を迎えたといつてよい。こうして、国際行政の実態における変化が、国際行政学の始動を促しているのである。

国際行政学が、ひとりわが国だけでなく、世界各国においても低迷していた主な原因は、以上の3点に求められるが、今や国際行政は、国連を中心として、多様な問題を提示しはじめている。行政学も、嘗ての行政法学との関係の場合と同じく、国際行政の問題の解明に国際法学という法学的アプローチと並んで立ち向う時期に来ているとおもわれる。

このようにして、国際行政学がこんご検討の対象とすべき課題は、組織・管理・人事・財務などの分野で多様にわたっていると見えよう。けれども本稿は、こうした国際行政学の諸問題にわたって検討を試みることは困難であり、いわばこの分野の研究への緒口として、それらの問題のうち、人事行政すなわち国際公務員制に内在する若干の論点をとり上げ、その特色を瞥見することに留めておきたい。

注

- (1) 蠟山政道『政治学の任務と対象』（大正14年）、484～486ページ。
- (2) 当時における日本の行政学の発展については、辻清明「日本における行政学の展開と課題」『行政学講座』第1巻（1976年）所収、とくに321ページ以下参照。
- (3) R. Jordan ed., *International Administration*, 1971, vii.
- (4) R. James, "The Evolving Concept of the International Civil Service", in Jordan, *op. cit.*, p. 59.
- (5) 辻清明「行政における権力と技術」『思想』第309号（1950年）、65～66ページ。
- (6) 蠟山、前掲書、468ページ以下、および、E. Gladden, *An Introduction to Public Administration*, new edition, 1961, p. 217.
- (7) R. Symonds, "Functional Agencies and International Administration", in Jordan, *op. cit.*, p. 100.
- (8) Ibid.
- (9) Gladden, *op. cit.*, p. 218.
- (10) A. Loveday, *Reflections on International Administration*, 1956, p. 4.

II

まず第1の論点は、すでに触れた国連職員の採用における「地理的配分の原則」である。この原則を定めた国連憲章第101条第3号は、次のように書かれている。「職員の雇用及び勤務条件の決定に当って、最も考慮すべきことは、最高水準の能率、能力および誠実を確保しなければならないことである。職員をなるべく広い地理的基礎に基いて採用することの重要性については、妥当な考慮を払わなければならない。」私が指摘するまでもなく、この条文の前半に盛られている能率・能力・誠実の原則は、それぞれの国家における公務員法の各規定のなかに容易に見出すことができる。わが国の場合も、むしろその例外ではない。けれども、その後半に書きこまれた地理的配分の原則は、およそ国家公務員の任用基準には見られず、国際公務員制の大きい特色といってよい。この原則は、ひとり国連の職員に限らず、先例としては、国際連盟の場合にも存するから、おそらく国際公務員制に固有の特色と考えてよからう。この原則は、おそらく、憲章第1条の目的にある「差別なき国際協力」と「人民の同権」の理念を達成するために設けられたものである。もっとも、この原則が適用される職員の範囲は、主として専門職と管理職 (professional or administrative character) に限られており、⁽¹⁾単純な技能職や下級職は除外されている。1973年に国連総会へ提出された資料「事務局職員構成」という報告書によれば、地理的配分の原則が具体化されている実勢は、表Iのとおりである。⁽²⁾

右の数字から理解できるとおり、この時点では、アジア・極東地域と中東地域を除いたすべての地域で、地理的配分の適正水準 (国連予算分担金——各国の国民所得と人口数を基準として算出——に応じてその幅が決定されている) を超えている。その理由は、国連創設時における欧米諸国人の圧倒的優位に対する、新興の共産圏や第3世界の国々の不満を緩和する政治的配慮によるものである。⁽³⁾ここでいう適正水準は、年度の推移と世界の政治・経済状況の変動によって不断に修正されているが、

表 I

地 域	1963	1973	増加率	適正水準（認められた幅の中間点）
	専門・管理職員数（構成国数）	同左（同左）		
アフリカ	105人 (33)	249人 (42)	137.1%	56.0%
アジア・極東	241 (16)	362 (20)	50.2	52.7
ヨーロッパ（東）	164 (10)	254 (10)	55.0	37.0
ヨーロッパ（西）	349 (16)	532 (17)	52.4	45.1
ラテン・アメリカ	140 (20)	202 (20)	44.2	32.9
中東地域	60 (12)	108 (17)	80.0	80.4
北米・カリブ海地域	299 (4)	548 (6)	81.6	46.9
そ の 他	1,358	2,250	65.7	46.7
	31	62	100.0	
計	1,389	2,312	66.4	

いうところの地理的配分の原則は、国際行政とくに国際公務員制に大きい影響を与える「政治的要因」⁽⁴⁾とあってよい。なお、参考のためこの時点において日本に割り当てられた適正水準範囲（range）を、他の若干の主要国家と較べれば、表Ⅱの数字である⁽⁵⁾。但し、日本は、経済成長によって、その後水準範囲が増大しているが（1976年には、117人～162人）、現実に採用された職員は、ほぼ70人ほどである。

ところで、この地理的配分の原則という政治的要因は、先きに引用した憲章第101条の規定の前段に定められた最高の能率・能力・誠実の原則と果して一致するのだろうか。論者によれば、能率概念に内在する弾力性から見て、両者は決して背馳しないという⁽⁶⁾。例えば、「ある人間が

表Ⅱ

	1963	1973
日 本	30人 - 24人	103人 - 74人
アメリカ	412 - 276	599 - 398
ソ 連	193 - 131	270 - 183
カナダ	41 - 31	60 - 40
イタリア	29 - 24	68 - 50
フランス	77 - 55	115 - 80
イギリス	98 - 69	113 - 79
中 国	59 - 43	76 - 56

能率的か否かは、単純には決められない。能率は、所与の目的に対する関係において定められる。例えば、イギリスの外交機関と交渉する場合には、イギリス外交官の体験を有するものが能率的だが、

もし、エジプトの政府と交渉することになれば、おそらく、かれは甚しく非能率だといってよい¹⁷⁾といった発言は、その典例といってよからう。通常、国内行政において理解されている能率概念は、客観的能率 (objective efficiency) と規範的能率 (normative efficiency) に区分されているが、おそらく、この論者は、規範的能率の概念をもって、能率概念一般を表現しているように思える。だが、国際行政の場合にも、一般行政の場合と同様、能率の概念は、それほど単純には決められない。地域差に対する配慮も、能率基準を充足する有効性を有しているが、同時に与えられた専門的・管理的職務を遂行するのに必要な客観的能力と資格も無視できない。憲章が、「最高の能率・能力・誠実」を具えた国際公務員を求めている以上、地理的配分の原則との間に、矛盾が生じうる可能性はすくなくない。

とりわけ、この矛盾は、採用方法や給与体系との関連において露呈しやすい。国際公務員の採用に、「競争試験制」を導入する方針は、すでに1921年に国際連盟が勧告して以来、若干の例外を除いて認められており、第6回国連総会もこれを継承することにした。けれども、競争試験の現実的適用は、語学能力を必要とする職務や書記・秘書などに限られ、専門・管理職には及んでいない。その理由は、「構成各国における教育体系間に見られる著しい格差¹⁸⁾」に求められる。競争試験制は、獵官性 (spoils system) や推薦制 (patronage) などに代る近代公務員制の重要な指標であり、実績制 (merit system) の実現に不可欠の前提条件と広く解されているが、国際公務員制の世界では、未だその実現には、各国の教育体系やその背景となる文化的環境の多様で大きい格差が、その障碍となっている。さらに、地理的配分の原則に重大な関係を有する制度に、給与体系の問題がある。おそらく教育体系以上に著しい格差が、各国の公務員の給与体系の間に存することは周知のとおりである。だが、こうした事実は認めながらも、国連は、嘗て「国連難民救済事業機関」に、職員の国籍による差別給与体系を実施して（例えば同一の職務に従事し

ていながら、アメリカ人の職員はフランス人より年に1000ドル多く、フランス人の職員は、インド人の職員より年に1000ドル高い給与をうけるといった例)、職員の勤労意欲を甚しく低下した経験に鑑みて、⁹¹⁾ こうした国籍による給与差別を採っていない。しかしながら、この方式にも問題がないわけではない。すなわち、国連職員の給与水準は、一般の国内公務員の給与水準に較べて高額である。そのことは、国連職員が、母国からの海外赴任と異国における居住という経済的負担を荷う以上、当然の措置といってよい。けれども、こうした措置の結果、経済発展の低い母国においてえられる給与金額の倍もしくは3倍にも上る給与を受ける多数の国連職員も生じている。これらの国際公務員は、その心情として、ひとたび獲得した国連職員の地位を、容易に明け渡そうとはしない。また、地理的配分の原則が存在するため、かりに同一の業務において著しい能力差が認められても、なお高額の同一給与を、すべての職員に支給せざるをえないのである。この事実は、真の意味における「給与の公平」(equal pay for equal work) を損い、組織能率を阻害する可能性も生まれる。1975年に、国連で発足した国際人事委員会 (International Civil Service Commission - ICSC) は、1975年に、地域給の一部増大分を基本給にくり入れたり、家族持ち職員と独身職員との間に給与差を設けるなど、実質的公正化の途を歩みはじめているが、地理的配分の原則による基本問題には触れていない。⁹²⁾

このように、任用方法や給与体系における現行制度は、地理的配分の原則と結びついて、人事行政における適材適所の実現に難しい問題点を提供している。そのため、ナイグロ教授は、「地理的配分による任用は、国際的組織における政治的要請にこたえるものであり、実績制(メリット)原則の確立を妨げるものである⁹³⁾」という論断を下している。もしラヴデイのいうとおり、「国際行政の全過程における最初の課題は、有能な職員の採用であるが、同時に最も困難で重要な問題である⁹⁴⁾」ならば、この問題に対する解決は、近い将来、なんらかの方式の案出を迫るであろう。

私は、一方において、国際公務員の研修活動を強化充実するとともに、他方においては、職務分類 (position classification) を再検討し、地理的配分の原則を適用する職務と非適用の職務を区別し、研修による能力の均衡化と並行して、非適用職を徐々に解消する漸減主義を実施してゆくのが適切な対策であると考えている。

注

- (1) F. Nigro, *Modern Public Administration*, 2nd ed., 1970, p. 467.
- (2) U. N., *Composition of the Secretariat*, 1973, p. 17.
- (3) 明石康『国際連合』第2版、1975年、225～226ページ。
- (4) Nigro, *op. cit.*, p. 469.
- (5) *Composition*, *op. cit.*, p. 14.
- (6) 明石、前掲書、225ページ。
- (7) Nigro, *op. cit.*, p. 465.
- (8) *Ibid.*, p. 471.
- (9) *Ibid.*, p. 475.
- (10) 外務省国際連合局『インターナショナル・リクルートメント・ニュース』第26号、1977年2月、2ページ。
- (11) Nigro, *op. cit.*, p. 470.
- (12) Loveday, *op. cit.*, p. 68.

Ⅲ

第2の論点は、国際公務員の「¹¹⁾独立的立場」(independent status)である。すでに、国連憲章第100条は、その第1項において、「事務総長および職員は、その任務の遂行にあたって、いかなる政府からも、または、この機構外のいかなる他の当局からも指示 (instructions) を求め、または受けてはならない。事務総長および職員は、この機構に対してのみ責任を負う国際的職員としての地位を損ずるおそれのあるいかなる行動も慎まなければならない」と、この原則を明示し、あわせて第2項に、「各国際連合加盟国は、事務総長および職員の責任のもっぱら国際的な性質を尊重すること、並びにこれらの者が責任を果すに当って、これらの者を左右しようとしなことを約束する」と定めて、国際公務員と加

盟国政府との双方の側に、かれらの独立性を保障することを求めている。この規定の趣旨にしたがって、国連の職員は、国際連盟の場合と同様に、「いかなる政府その他の当局からの指示を求め、または受けない」ことを宣誓する義務を負っている。したがって、すべての国際公務員は、恒久職になろうと、任期の限られた臨時職にあろうと、たとえ母国の政府に対しても、その指示を求めたり受けたりすることはできないのである。もとより、国際公務員は、かれの母国に対する愛国心や好意を放棄するように期待されているわけではない。けれども、ひとたび国際機関の職員に就するとともに、かれは、その唯一の雇用者である国際機関に忠誠を尽す自制義務を荷うことになる。この義務を遂行するために、国際公務員はいかなる資格を求められるのであろうか。この点に関して、最も明白な内容を盛った綱領は、『国際公務員の行動基準に関する報告』(*Report on Standards of Conduct in the International Civil Service*)である。そこには、国際公務員に必須な資格要件として、誠実 (integrity)、国際的見識 (international outlook)、独立 (independence)、公正 (impartiality) の4原則が掲げられているが、次の1節は、第2の原則、すなわち国際的見識に関する部分である。

「この見識は、国連憲章 (Charter) または専門機関の組織法 (constitution) のなかで述べられた国際組織それ自身の方針と目的に対する理解と忠誠から生まれる。就任に際しておこなう宣誓と、国際組織の利益に対する献身的且つ完全な奉仕義務を受け入れた以上、それは多方面で発揮されねばならない。この義務には、進んで異なった見解、異なった文化形態、異なった作業慣行に対する理解と寛容が含まれている。また、この義務は、すべての民族性・宗教・文化をもつ人々と、偏見や好悪感なく協働する積極性をも伴っている。それは、提案や事件や意見の発表が、広汎な範囲の異なる国民にどのように映ずるかを、不断に意識する心構えが必要なことを意味している。そこには、公私を問わず、あらゆる見解の表明における最高の形の行動、および判断と自製の行使が

ある。偏見や不寛容と解される表現は、慎重に回避されるべきであり、とりわけ、国際組織が当面している国家的利益や政治的問題の場合にはそうである。けれども、同時に、明らかなことは、職員が、いかなる方法においても、かれ自身の個人的且つ政治的見解や、その国民的性格の放棄を求められたり、あるいは期待されてはならない点である。事実、国際公務員の最高の忠誠は、かれの抱く個人的見解がなんであれ、進んで国際的な義務の遵守と、かれの属する国際組織の決定に対する支持に従うことのうちに存する。…基本的なことは、個人的・政治的・国家的な見解の否定ではなく、勤務時間の内外におけるそのような見解の表明にあたって、必要な自制である。⁽²⁾」

だが、多くの論者が、そしてこの報告自体も認めているとおり⁽³⁾、上に記されている国際的見解に基く義務の順守は、それほど容易ではない。たとい、個々の国際公務員の理性が、この原則を受け入れても、かれらの母国への感情は、理性と同一歩調をとるとは限らない。また母国の国益を拒否するかれらの態度に対して、将来母国の政府や国民がとるであろう反応や接遇も無視できないであろう。そこに、いわゆる「国家的忠誠 (national loyalty) と国際的忠誠 (international loyalty) との葛藤 (conflict)」⁽⁴⁾が生ずる可能性が出てくる。とりわけ、国際機関の決定が、母国の利益に明らかに反する場合、さらには母国が政治的危機ないし戦争状態におかれた際には、この2つの忠誠をめぐる葛藤は、おそらくその緊張度を高めるであろう。ラヴディは、かれ自身の国際連盟における長い体験から、ナチ、ファシズム、 Kommunismus の国の公務員、さらには単独政党をとる国々から採用された国際公務員には、こうした忠誠の分裂が起りやすい事実を指摘している⁽⁵⁾。国際連合の創設以来30年余の歴史を見ても、冷戦や第3世界の登場によって、国際的忠誠の危機が生じた事例もすくなくない⁽⁶⁾。ここにも、忠誠の対象が確定している国家公務員の服務状況とは異なった国際公務員制の勤務環境が見られる。

では、国際公務員におけるこうした忠誠の分裂を防ぎ、上の「行動基

準」が期待している国際的見識を育成するには、どのような保障が必要であろうか。まず第1は、いうまでもなく、こうした期待にこたえる能力と論理の育成である。その課題は長期にわたる努力を必要とし、この目的に対応する職務体験の集積と綿密な計画に基く研修とによって、理想的な国際公務員像の形成に近付くことが可能となろう。とくに、上の「行動基準」にも述べられているごとく、「国益の正当性 (legitimate national interests) は、世界の平和と繁栄との推進ならびにこれらの目的を成功せしめる国際組織の発展によってのみえられる。この見解を受け入れない職員は、国際公務員の地位を辞職するほかない¹⁷⁾」という格率の理解が、不可欠の要件となる。この格率によれば、国際的利益が、とりも直さず真の国家的利益を意味するのであり、この含意の下においてのみ、忠誠の分裂は回避できることになる。この理念の理解は、ひとり国際公務員の要件であるのみならず、国連に加盟している国家にとっても無視できない課題といえるだろう。けれども、K・ドイッチュが指摘しているとおり、次の50年あるいは80年にもわたって、世界は、依然として民族国家から成る世界であり、理想とする国際政府に必要な行政能力が、いまのところ急速に体得されるとは思われない¹⁸⁾。だが、民族国家は、公共政策の管理や国民の要望への解答やさらには国民の支持をとりつけることには成功しても、ドイッチュの適切な表現を借りれば、たといそうした能力を身につけた民族国家でも、国民の生命を完全に保護することはできない。国際間の戦争は、こうして、自らの国民を死の落とし穴に追いこむ結果を招来するのである¹⁹⁾。その意味において、国際的忠誠は、正に国家的忠誠、より正確にいえば国民への忠誠と一致するといってよい。

だが、理念の昂揚だけでは、国際的忠誠の保障は難しい。そこに現実的な保障手段の案出が必要となる。そのため、第1の方法と並んで、第2に、私の提案を述べてみたい。それは、すべての加盟国が、自国民である国際公務員の「国際的見識」に基く言動を、国内法によって保護す

る措置である。いいかえれば、かれらの「国際的人権」を、国内法における基本的人権と同等に尊重するように、必要な立法を講じることである。それは、あたかも、国会議員が、国会内での言動について外部から責任を問われない免責特権を有している（例えば日本国憲法第51条）ごとく、国際公務員が国際機関でおこなう言動について、母国から責任を問われない身分と特権をかれらに認めることが、国際的見識の育成と忠誠分裂の回避を達成する最も現実的な保障といってよい。おそらく、こうした提案の実現は、容易におこなわれないうちかもしれない。けれども、国際公務員の独立性と国際性を確保し、過剰な国益主義の横行を防ぐために、各国に課せられた重要な努力目標であることにはまちがいなからう。

注

- (1) International Civil Service Board, *Report on Standards of Conduct in the International Civil Service*, 1954, p. 8.
この勧告委員会は、1946年2月13日の国連の第1回総会で認められた決議に基づいて設立された。その目的は、国連およびそれと関係のある国際専門機関における職員の採用と、これに関係のある人事行政の諸方法を勧告して、各国際機関の行動の間に調整をもたらすことにある。この委員会は、この報告よりも前に、「部内研修」(In-Service Training)に関する報告もおこなっている。
- (2) *Ibid.*, p. 4.
- (3) Nigro, *op. cit.*, p. 476; Loveday, *op. cit.*, p. 33; *Report*, *op. cit.*, p. 8; 明石、前掲書、217～221ページ。
- (4) *Report*, *op. cit.*, p. 8.
- (5) Loveday, *op. cit.*, p. 33.
- (6) 明石、前掲書、217～223ページ。
- (7) *Report*, *op. cit.*, p. 8.
- (8) K. ドイッチュ『ナショナリズムとその将来』(勝村・星野共訳) 1975年、192～193ページ。なお、国際平和と国益の達成のために、国家は現代世界でいかなる位置を占め、どのような機能を行行使するかについて、私は次の論文のなかで、4つのモデルを挙げておいたので参照されたい。辻清明、「現代における国家の位置」(講座・『現代』第8巻所収) 1964年。
- (9) K. ドイッチュ、前掲書、193ページ。

IV

第3の論点は、国際公務員の「政治的・社会的中立」という問題である。

まず、政治的中立から始めよう。国際公務員の政治活動に関する規制は、アメリカのハッチ法や日本の公務員法・人事院規則のような体系的な形では存在しない。一般的には、すでに引用した「行動基準」のなかに示されている一般方針が、それに該当するといつてよい。そこで、この綱領にしたがって、国際公務員の政治活動に関する規制を見てみよう。綱領は、「国際公務員が、その時々¹¹⁾に生じる公的問題について、強い関心を抱くことは、許されるのみならず、むしろ奨励すべきことだ」と述べ、規制が国際公務員をして「政治的宦官」¹²⁾(political eunuch)に転化する意味でないことに注意を促したあと、投票権を除く他の政治活動に対する制限が、かれらにとって基本的原則であることを示している。したがって、特定政党に対する支持の表明、政治的性格をもつ公職への立候補や就任、演説・報道機関への声明・論文等による政党への支持活動、党役員職の保有、政治的キャンペーン委員会への参加、政治目的に必要な寄金の授受、政治的立候補や政治問題に係わる署名運動の実行などは、いずれも国際公務員に不適切な行動として、拒否している。

こうした政治行動の規制が、国家公務員の場合にも、程度の差こそあれ定められていることは、ハッチ法や日本の人事院規則の示すとおりである。だが、国家公務員の場合と異なり、政党への所属は、国家によって、必しも同一の意味を有するとは限らない。それは単独政党の存在のみを認めている国家の例を考えれば明白であろう。強いていえば、その国家において非合法と指定された政党への所属のみが、こうした規制の対象となるといえそうである。だが、非合法の政党への所属という基準も、ここではあまり明白でない¹³⁾。例えば、政治的変革が1国内で生じたときである。国際公務員への採用時点において合法的政党の党員でありながら、政治的変革によって、新しい政治体制が成立し、従来かれの所

属していた政党が逆に非合法化した場合、この事実だけでは、そのままかれの国際公務員としての不適格性を証明することにはならない。かれに必要な義務は、新しく成立した政治体制を破壊する政治活動への参加を拒否する態度をとることであろう。国連自身⁽⁴⁾が本国からの政治的追放者を採用した例のあることも伝えられている。そこには国家公務員の場合には生じないであろう政治的状況が、国際公務員の地位をとり巻いている。したがって、個々の国際公務員の行動が、綱領の定める政治活動の規制に触れるかどうかの判断は、それぞれの「国際機関の長」の裁量に委ねられることが多い。総じて国家公務員の政治的中立は、「行政公務員の非政治化であり、その職務執行過程における無党派性・無政治性をいうのであるが、消極的意義においては局外中立性となる⁽⁵⁾」が、国際公務員の政治的中立においては、こうした「非政治性」と並んで、各国の多様な政治的特徴の理解の上に立つ「超政治性」が求められることになろう。

ところで、政治的中立の原則は、国際公務員にも国家公務員にも共通して適用される面が多いが、社会的中立——この表現が適切か否かは別として——という特徴は、両者を区別するひとつの基準となるだろう。もちろん、「行動基準は、国際公務員が、その勤務地における住民ないし国民と不断の接触をはかり、かれの属する国際機関の象徴として行動すべきことを要請している。そのため、勤務地の文化・慣行・習俗に対する理解の深化、臨機応変・自制・寛容の能力の強化を求め、住民との間に誤解や反感の生ずる機会の極少化を計っている⁽⁶⁾。だが、このような接触は、同時に国際公務員が現地住民の不断の批判の前に立たされている事実をも語っている。したがって、行動基準は、報道機関との不用意な交流、勤務地の政府や民間団体からの栄養や贈品の收受をかれらに厳しく禁じている。またかれの公的活動のみならず、私的生活における行動が、その属する国際機関の声望を傷け、住民の不快感を招かないよう、強く自粛を求めている。とくに、最近における政治的変動の激しい地域

で勤務する国際公務員は、かれらに対する現地の政府や人民のもつ警戒心について、十分な配慮の必要なことを強調する。この点では、国家公務員に求められる行動基準より複雑、高度な内容を有していることを、この「行動基準」が指摘しているのも当然といえよう。⁽⁷¹⁾ 国家公務員や地方公務員においては、国民や住民との間に頻繁なる接触を保持促進する努力が、その責務であるが、国際公務員にあっては、その接触にも限度があり、ある種の社会的距離の設定が要求されているようである。ラヴデイは、20年にわたる長いジュネーブ勤務の体験に基いて、こうした距離を、国際公務員の立場から見て「社会的孤立性」(social isolation)と呼んでいる。「それがどの国家であれ、国際公務員は、その居住している社会の外側にいる。そこではかれは共働者ではないし、その国や地方の政治に役割を果すこともない。好かれあしかれ、与えられた社会組織を、かれは受け入れねばならない。かれは、最終的に見て、常に客員(guest)⁽⁸¹⁾である。客員として、かれは慎重に言動する義務をもっている」と、ラヴデイは社会的孤立性の本質を描いている。この特色の類似性は、1国の外交公務員の場合にも看取できるが、こうした孤立性は、国際公務員の行動に対する紀律や勤務評定にあたって、国家公務員の場合と異なった処置が必要となる。私は公務員の行動と社会環境との関係に「接触の論理」と「隔離の論理」という2つの基準を設定しているが、両者の均衡点をどこにおくかは、国際公務員と国家公務員とによって同じでないことを、ラヴデイの言葉は示している。同時に、こうした孤立性や隔離の論理の解消が、国際行政の発展に寄与するのではないかという問題もこんごの重要な研究対象といえるだろう。

注

- (1) *Report*, op. cit., p. 11.
- (2) *Nigro*, op. cit., p. 477.
- (3) *Ibid.*, pp. 477~478.
- (4) *Ibid.*, p. 478.
- (5) 田中守『行政の中立性理論』1963、70ページ。

- (6) *Report*, *op. cit.* pp. 12~13.
 (7) *Ibid.*, p. 15.
 (8) *Loveday*, *op. cit.*, p. 4.

V

以上は、国際公務員制の当面している主な3つの論点である。「良き国家公務員が、常に良き国際公務員になるとは限らない⁽¹⁾」のであれば、それはいかなる職場環境によって生じたのであるか。その理由の考察に重点をおいたため、主として、こうした論点を拾い上げるようになった。いうまでもなく、このほか、給与の適正配分、採用における能力基準、管理職と専門職との分類、恒久職と任期職との比率、客観的な勤務評定、昇進の方法と資格、国際公務員の身分保障、公務員組合の位置付けなど、多様な問題が、国際人事行政の分野だけでも堆積している。ましてや、組織論や管理論や責任論の分野を加えれば、国際行政学の当面する課題は龐大な量になるだろう。けれども、本稿では、私の能力と紙数の制約から、いわば国際行政学への緒口として考えられる基本的論点の叙述だけにとどめることにした。

本稿の冒頭に述べたごとく、国際行政学は、行政学の新しい研究領域である。その開拓によって、国家や地方自治体の組織と行動に、その対象を指向していた従来の行政学は、その理論構成と資料蒐集の両面における充足が見られることになろう。国際行政学と一般行政学との間に見られる類似性と異質性の発見、その統合化の可能性への探求を、個々の行政分野において比較検討することは、行政学の理論的發展にとって、無駄な作業ではない。のみならず、国際行政に必要な原理の漸進的な形成によって、国際間の緊張緩和、過剰な国益主義への抑制、国家間の無用の猜疑の解消などが可能になれば、国際行政学の発展は、ひとり理論の面だけでなく、実践の分野においても、有効度を高めるであろう。こうした淡き期待を抱きながら国際行政学が未だ緒についていないわが国

において、この領域に対する知的関心の必要性を指摘するために、本稿を草することにした。

(1977年3月24日)

注

- (1) R. Van Wagen, "Observations on the life of an International Civil Servant," in Jordan ed., *op. cit.*, p. 6.

A PRELIMINARY ESSAY ON INTERNATIONAL ADMINISTRATION
—Some Considerations on the International Civil Service—

《Summary》

Kiyooki Tsuji

This article consists of the chapters as follows.

The first chapter is to describe why the science of international administration has hitherto not been developed either in Japan or in other countries. In the three chapters from the second to the fourth, the author examines the difference between international administration and national administration, considering the problems of the international civil service. The characters of the international organizations around the United Nations contribute much to this. Namely, “the principle of geographical distribution” in the first place (Chapter II), secondly the conflict between “the international loyalty” and “the national loyalty” (Chapter III), and the political and social neutrality in the third place (Chapter IV) are those analyzed to which the general principles of the administrative science are hardly applicable in varied phenomena.

The last chapter suggests that the development of the science of international administration will go a long way toward practical subjects of international peace and harmony as well as the development of the theory of the administrative science.

(Translated by Akio Moriyama)