

国連における出向制度の意義と問題点

—ヤキメッツ事件の紹介と解説を中心に—

横 田 洋 三

I はじめに

国連職員に代表される国際公務員については、一般に独立性、国際性、および効率性が要求されている。⁽¹⁾

独立性とは、国連職員が特定の加盟国政府あるいはその他の機構外の団体から独立して存在し、活動するということの意味する。このことを、国連憲章第100条1項前段は次のように規定する。

「事務総長及び職員は、その任務の遂行に当って、いかなる政府からも又はこの機構外のいかなる他の当局からも指示を求め、又は受けてはならない。」

国際性とは、国連職員は国連の目的実現のために憲章に規定された職務を忠実に履行することを任務とするということで、国際的忠誠義務ともいわれる。このことを、国連憲章第100条1項後段は次のように規定する。

「事務総長及び職員は、この機構に対してのみ責任を負う国際的職員としての地位を損ずる虞のあるいかなる行動も慎まなければならない。」

以上の二つの原則、すなわち、国連職員の独立性と国際性を一層確実に保障するために、国連憲章は、以下の三つのことを規定している。

(i) まず、憲章第100条2項は、加盟国に対して、国連職員の独立性および国際性を尊重するよう次のように規定する。

「各国際連合加盟国は、事務総長及び職員の責任のもっぱら国際

的な性質を尊重すること並びにこれらの者が責任を果すに当ってこれらの者を左右しないことを約束する。」

- (ロ) 次に、国連職員の任用に当たっては、法の定める基準および手続きに従って、事務総長が独立して行うこととされている。憲章第101条1項はこのことを次のように規定している。

「職員は、総会が設ける規則に従って事務総長が任命する。」

- (イ) また、国連職員は、その任務を特定の加盟国(ときには非加盟国)の主権の影響下で行わなくてすむように、一定の特権および免除を享有している。憲章第105条2項は、このことを次のように規定している。

「この機構の職員は、この機構に関連する自己の任務を独立に遂行するために必要な特権及び免除を享有する。」

さて、国連職員に要求されている第3の原則である効率性とは、職務を能率的、効果的に遂行することである。国連憲章はこのことを直接明文で規定してはいないが、あらゆる組織に当然に要求されている一般原則として、国連職員の場合にも前提とされている⁽²⁾。国連憲章第101条3項の次の規定は、この推定を根拠づける。

「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、能力及び誠実を確保しなければならないことである。」

ところで、この職員任用における能力主義については、いわゆる「地理的配分の原則」とのバランスが、理論的にも、また実際的にも問題にされてきた⁽³⁾。国連憲章第101条3項の後段は、この地理的配分につき次のように規定する。

「職員をなるべく広い地理的基礎に基づ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。」

以上に概観した国連職員に要求される諸原則については、これまで多くの著書、論文が出され、理論面、実際面の議論もほとんど出尽くした感がある。しかし、現実には、これらの諸原則をめぐる問題が国連の中

心とする国際機構において今でも日常的に起こっており、学会においても新たな対応の必要がでてきている。とくに、近年国際機構に関する法学的、政治学的、行政学的分析が進む中で、この古典的ともいえる国際公務員の諸原則をめぐる問題に、新たな光を当てる必要が生じてきている。

このことをはっきり筆者に認識させたものは、最近国際司法裁判所(ICJ)がだした「国際連合行政裁判所第333号判決の審査請求事件」(いわゆる「ヤキメッツ事件」)に関する勧告的意見である⁽⁴⁾。それというのもこのヤキメッツ事件は、上に見た国連職員の諸原則のすべてにかかわる問題点を含んでおり、とりわけ、国連の実践において広く行われているが、憲章上明文の根拠のないいわゆる「出向」の制度と、上にのべた諸原則との関係を考える上で興味深い論点を提起しているからである。そこで本稿では、このヤキメッツ事件の概要と裁判所の意見を紹介し、それに出向の問題を中心に筆者の若干のコメントを加えることにより、国際公務員の諸原則にかかわる新たな議論の参考に供したいと思う。

II ヤキメッツ事件の概要

ヤキメッツ(Vladimir Victorovich Yakimetz)は、もともとソビエト国籍をもち、1969年から5年間、国連本部のロシア語翻訳課にP-4ランクの校閲官(reviser)として勤務したあと一旦帰国し、1977年12月27日、再び国連に採用された。このときも、ソビエト政府からの出向(secondment)の形で、5年間の期限付き契約のもとに、前と同じ課に同じP-4の校閲官として任用された(もっとも、辞令には「出向」であることは明記されていなかった)。1981年10月5日、ヤキメッツは国際経済社会局事業計画調整部事業計画課にプログラム担当官として転属した。同氏は1982年12月6日、P-5のランクに推薦されることになり、また、同8日付の辞令で、同26日に切れる同氏の任用期限が1年間延長された。同辞令には、特記事項の欄に「ソビエト政府からの出向」と記されていた。

1983年2月8日、事業計画調整担当事務次長は、ヤキメッツに同年12月26日の雇用契約期限満了後も契約を更新する意思があることを伝え、同氏の意向を尋ねた。同じ頃、ソビエト当局は、ヤキメッツの代わりに別の人を国連に派遣することを考え、同氏に対し早急にモスクワに帰ってその交替要員に必要な訓練を施すよう要請した。しかし、その目的のためのヤキメッツの休職の申請は、国連によって許可されなかった。同9日、ヤキメッツはアメリカに亡命(asylum)を申請した。同10日、ヤキメッツはソビエトの対国連常駐代表に、同国の外務省および同国政府のあらゆる役職から辞任すること、ならびにアメリカ政府に亡命を申請したことを通告した。同じ日に、ヤキメッツは国連事務総長に書簡を送り、アメリカの永住権(permanent resident status)を取得する意思があることを通告した。同氏はこの書簡において、アメリカに亡命を申請したこと、ソビエト政府のあらゆる役職から辞任したことにも言及し、「国連との雇用契約上の義務をすべて果たす希望と意思を有している」ことを確約した。

1983年2月28日、国連の人事部長はヤキメッツに対して、同年3月1日から別に通告のある日まで有給の特別休職(special leave with full pay)に処するとする事務総長の決定を伝えた。ヤキメッツは同日、同部長あてに書簡でこの特別休暇処置の明確な理由を尋ねた。同11日、人事部長はヤキメッツの上記書簡に答える形の書簡を同氏に発し、以後通告のあるまで、国連の利益のために、国連の施設内に立ち入らないよう命じた。同17日、ヤキメッツは事務総長に書簡を送り、特別休職処置の再審査を請求すると同時に国連施設内立ち入り禁止処置がどうして「国連の利益のため」なのかについて説明を求めた。同6月29日、ヤキメッツは(いかなる理由、経過によるものかは明確でないが、多分、1982年12月6日付の昇格推薦が手続き的に完了したためであろう)同4月1日にさかのぼってP-5に昇格した。

1983年10月25日、ヤキメッツは事業計画調整担当事務次長に覚書を送

り、同年12月26日をもって同氏と国連との期限付雇用契約が終了することに注意を喚起し、同氏の業務成績をもとに国連との契約が延長されること、あるいはむしろ終身雇用(career appointment)に切り替えられることを希望する旨を伝えた。同事務次長は11月8日の返書においてヤキメッツの業務成績を高く評価し、「この局の責任者としての私の見解によれば、貴殿の契約の延長を提案することには何等の問題もなく、したがって、しかるべき時になったらそう提案するつもりです」と述べた。

同年11月23日、職員課課長代理は、事務総長官房からの指示により、「貴殿との期限付雇用契約が終了する1983年12月26日以降同契約を延長する意思が国連にない」旨をヤキメッツに伝えた。11月29日、ヤキメッツはこの決定に抗議する書簡を人事担当事務次長に送った。この書簡において、ヤキメッツは、国連総会決議37/126の第IV部第5項に基づき、同氏には既得権(acquired right)があると主張した。同決議の第IV部第5項は次のように規定する。

「(総会は)期限付で任用された職員については、5年の間継続的かつ円滑に職務を遂行した場合には、終身任用のためのあらゆる妥当な考慮が払われるものと決定する。」

同年12月2日、事業計画調整担当事務次長は人事担当事務次長に書簡を送り、「このような決定が担当部局の責任者に相談なくなされたことは異常である(extraordinary)」と述べた。

一方、ヤキメッツは、12月13日、上記決定を再考慮するよう書面で事務総長に要請した。これに対して、人事担当事務次長は次のように回答した。

「事務総長は、……12月13日付の貴殿の行政審査の請求を注意深く検討しました。」

貴殿は同書面において、業務成績と上司による評価に言及したうえで、かかる状況のもとでは、『ほとんどの職員は、総会決議37/126に基づき、終身任用のためのあらゆる妥当な考慮が払われることを期待す

るであろう』と述べております。

しかし、貴殿の場合は、同様の業務成績をもつほとんどの職員とは事情が異なっています。つまり、貴殿は、本国の公務員からの出向を前提として国連と雇用契約を結んでいるからです。現在の契約が締結された際、貴殿の本国は1年の期限で貴殿を出向させることに同意し、この了解は貴殿自身了知していることです。したがって、この契約の更改には、最初の契約の当事者全員の同意が必要です。

さらに、貴殿は期限付で任用されました。ということは、職員細則第104.12(b)に明文で規定するように、『更改あるいは他の形態の任用への変更の期待を与えるものではない』のであります。

以上の理由から、事務総長は、貴殿の12月13日付の覚書にあるように1983年11月23日の書簡をもって貴殿に伝えた決定を変更する必要はないと考えます。この決定は変わりません。したがって、事務総長には、行政決定を変更し、貴殿の名前を権限ある任用昇格機関に終身任用のための妥当な考慮のために回付するようという貴殿の要請に従う用意はありません。

もし貴殿が提訴を希望するのでしたら、事務総長は、貴殿のケースを行政裁判所⁽⁵⁾に付託することに同意する用意があります。」

1984年1月6日、ヤキメッツはこの件を国連の行政裁判所に提訴した。同裁判所は、1984年6月8日、概要次のような判決を下した。

- (イ) ヤキメッツと国連の間の雇用契約は、ソビエト政府からの出向に基づくものであった。この期限付雇用契約は、同氏に雇用延長の期待をもたせるものではない。
- (ロ) 総会決議37/126は、事務総長を拘束する。同決議は「あらゆる妥当な考慮」を誰がするか、また、どのような手続きですか、について明確にしていないが、何が「妥当な考慮」かについての判断権は、事務総長が持っている。そして、事務総長は、出向という条件を前提にして、明らかに(終身雇用の前提となる)試験任用

をヤキメッツに認めない決定を下す過程で、妥当な考慮を払った。ただ問題は、期限付任用契約の終了する1983年12月26日以前に、ヤキメッツの終身任用について「あらゆる妥当な考慮」を払ったことを、明文中で本人に伝えなかったことである。しかし、このことでヤキメッツが不利益を被ったという証拠はない。

- (イ) 本件に関して、事務総長は、いかなる加盟国からも指示を受けた事実はなく、また、憲章第100条1項に違反して特定の加盟国の意向を国連の利益に優先させた事実はない。

この国連行政裁判所の判決を不服とするヤキメッツは、1984年6月21日、行政裁判所判決審査請求委員会に審査を要請した⁽⁶⁾。国連行政裁判所規程第11条1項は、同委員会がICJの勧告的意見を求めることができる理由として、次の4つを明記している。

- (1) 行政裁判所が、その権限または管轄権を踰越したこのと。
- (2) 行政裁判所が、与えられた権限の行使を怠ったこと。
- (3) 国連憲章の規程に関連する法律問題についての判断を誤ったこと。
- (4) 正義を損なうような手続き上の基本的な誤謬を犯したこのと。

ヤキメッツは、これらすべての理由を根拠としてICJの勧告的意見を求めるよう審査請求委員会に要求したが、委員会は、議論の末、1984年8月28日、上記(1)および(4)については本件判決に問題はなく、(2)および(3)については、申請にもっともな理由があるとして、ICJに勧告的意見を要請することを決定し、下記の内容の同日付書簡をICJに送付した。

「……行政裁判所判決審査請求委員会は、以下の諸点につき国際司法裁判所の勧告的意見を要請する。

- (1) 国連行政裁判所は、1984年6月8日の判決第333号において、1983年12月26日の契約終了以後請求人(ヤキメッツ)の雇用を継続する上で法的障害が存在したかどうかという問題に答えなかったことにより、裁判所に与えられた権限の行使を怠ったか。
- (2) 国連行政裁判所は、同判決において、国連憲章の規程に関連する

法律問題についての判断を誤ったか。」

ICJは、1987年5月27日、上記いずれの点についても否定的勧告的意見を下した。第1点については全裁判官一致で、第2点については11対3で、判断が下された。なお、この意見には、ラックス(Manfred Lachs)判事が宣言を、エライアス(T. O. Elias)、小田 滋、アゴー(R. Ago)の3判事がそれぞれ個別的意見を、そしてシュウエーベル(Stephen M. Schwebel)、ジェニングス(Robert Y. Jennings)、エベンセン(Jens Evensen)の3判事がそれぞれ反対意見を付している。

III ICJ勧告的意見の要旨

ICJはまず第1点、すなわち「国連行政裁判所は、1984年6月8日の判決第333号において、1983年12月26日の契約終了以後雇用を継続する上で障害が存在したかどうかという問題に答えなかったことにより、裁判所に与えられた権限の行使を怠ったか」につき、概要次のように判断した。

「行政裁判所は、『法的期待』の主張を検討した上で、請求人(ヤキメッツ)の第1の主張とは異なり、『国連勤務中請求人は出向であった』と判示した。また、同裁判所は、被告(国連)が、1983年12月21日の書簡において、『この契約の更改には、最初の契約の当事者全員の同意が必要であるから、現状においては、契約の更改はありえない』と述べたことに留意した。また、同裁判所は、被告が職員細則第104.12(b)の『期限付任用は更改あるいは他の形態の任用への期待を与えるものではない』という規定に依拠したこと、および請求人が、かれの期限付任用の期間終了後も継続して任用されるということを期待したことにつき十分な証拠を提出しなかったことを確認した。そして、さらに同裁判所は、『請求人がソビエト政府からの出向である以上、同氏のいかなる行為も任用更改の法的期待を生み出すものではない』と判示した。」

「行政裁判所は、『雇用を継続する上で法的障害が存在したかどうか』については明確にせず、『任用更改の法的期待を生み出すものではない』と判示したが(そしてこのことがある意味において『法的障害』となるが)、終身任用のための『妥当な考慮』は払われた、とした。別の言い方をすれば、事務総長は総会決議37/126によって『あらゆる妥当な考慮』を払うよう義務付けられており、そのうえでかれが自身に与えられた裁量権を行使して適当と判断すれば、終身任用のための法的障害はなくなる、と同裁判所は判示した。そして、出向という事実によって、請求人の雇用の継続の『法的期待』は断たれた(したがって、出向という事実が法的障害となった)と判示した。」

「要するに、本裁判所は、行政裁判所の判決第 333 号の内容を適切に分析した結果、同行政裁判所は、1983年12月26日の契約終了以後請求人の雇用を継続する上で法的障害が存在したかどうかという問題に答えなかったことにより、裁判所に与えられた権限の行使を怠ることはなかったと判断する。」

次に、ICJは、勧告的意見を求められている第2の問題、すなわち、「国連行政裁判所は、同判決において、国連憲章の規定関連する法律問題についての判断を誤ったかどうか」について検討し、次のように判示した。

「行政裁判所が判断を誤ったと請求人によって主張された憲章の関連条文の第1は、憲章第101条1項の『職員は、総会が設ける規則に従って事務総長が任命する』という規定である。請求人は、(事務総長に職員任命の権限があることは認めるが)事務総長の職員任命の権限は憲章第101条1項の規定によって『総会が設ける規則』に制約を受けているとした上で、『行政裁判所は、過去に自らが下した判決で明確にした事務総長の(人事)裁量権の妥当性の法的基準およびその裁量権の制約を本件に適用しようとはしなかった』と申し立てた。……しかし、本裁判所は、行政裁判所の判決を正しく理解すれば、憲章第101条1項の問題はまったく生じないと思料する。行政裁判所の(過去の

判決で述べられた)『本件においては、被告(国連)が“妥当な考慮”の唯一の判定者である』という文言は、『事務総長の決定が妥当かどうかの唯一の判定者が事務総長である』ということの意味するものではない。むしろ、『いかなる手続きをとることが“妥当な考慮”をしたことになるか、ということの決定者が事務総長である』ということの意味している。」

「行政裁判所が法的判断を誤ったと請求人によって主張された憲章の関連条文の第2は、憲章第100条1項の『事務総長及び職員は、その任務の遂行に当って、いかなる政府からも又はこの機構外のいかなる他の当局からも指示を求め、又は受けてはならない。事務総長及び職員は、この機構に対してのみ責任を負う国際的職員としての地位を損ずる虞のあるいかなる行動も慎まなければならない。』という規定である。……請求人は、事務総長からの書簡は、請求人を引き続き任用するためにはソビエト政府の同意を必要とするということを示唆するが、これは、被告自身がのちに誤りであることを認めたように、行政裁判所もこれが憲章第100条1項からの逸脱であることを認定すべきであったのにそれを怠ったと主張した。(しかし)本裁判所はこの請求人の主張を認めることはできない。……請求人は、事務総長が請求人の本国の同意がなければ同人の雇用の継続はまったくありえないといっている、と想定しているが、本裁判所はそうは判断しない。……これは、行政裁判所が事実について下した決定にかかわる性質の問題であるから、ここでこれ以上検討する必要はないように思われる。」

「請求人は、次の点でも憲章第100条との関連で法的判断の誤りがあったと主張した。すなわち、『……行政裁判所は、判決第333号において、ある加盟国に対する攻撃を回避するために一人の職員が国連の施設内に立ち入ることを禁止されたことの不当性を認定することを怠った』という主張である。……しかし、行政裁判所は、同裁判所規定第2条によって『雇用契約』または『任用条件』の不履行の申し立てに

つき管轄権を有しているが、国連施設内への立ち入り禁止はこの種の問題とはいえ、同裁判所はこの点に関して判断を要求されない。……したがって、本裁判所は、この点につき行政裁判所が憲章の規定に関連する法律問題についての判断を誤ることは、まったくありえないと思料する。」

「次に請求人が問題にする条文は、憲章第101条3項の『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、能力及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づ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。』という規定である。……請求人は『業務評価において十分に能率、能力および誠実を有することが示され、上司から無条件の支持を得た職員は、外部の副次的、不当な要素の介入により、(採用の)考慮から排除されてはならない』と主張する。……しかし、憲章第101条の『最も考慮すべきこと』という文言は『唯一の考慮』と同義ではない。それは、通常、それ以外のものより重い比重をもつ『考慮』ということを意味するにすぎない。」

「(以上の理由から)審査請求委員会が意見を求めた第2の点につき、本裁判所は、国連行政裁判所は、(判決第333号において)国連憲章の規定に関連する法律問題についての判断を誤らなかつたと判断する。」

IV 本勧告的意見の問題点

以上多少詳しく見たように、ICJは、審査請求委員会が求めた二つの点につきいずれも否定的判断を示し、ヤキメッツの請求を斥けた国連行政裁判所の判決(第333号)を結果として支持する勧告的意見を下した。

この意見には、ラックス判事の宣言、エライアス判事、小田判事、アギー判事らの個別意見にも見られるように、「審査請求委員会の質問の立て方が明確あるいは適当であるか」、「行政裁判所の判決を審査するICJの役割は、いわゆる『上訴審』かどうか」といった手続き上の重要かつ

興味深い問題が含まれているが、本稿の主たる関心は国連職員に関する憲章上の諸原則との関連において本勧告的意見を検討することにあるから、この点についてあまり深く言及しない。

また本勧告的意見には、エベンセン判事の反対意見が最後に指摘するように、ヤキメッツの個人の人権あるいは労働者としての身分保障という重要かつ興味深い問題も潜んでいるが、この点については、本勧告的意見はまったく言及しておらず、また、本稿の当面の関心からも外れるので、ここでは立入った議論は行わない。

さらに、本意見には、ヤキメッツがアメリカに亡命を申請した直後、かれの国連施設内への立ち入りを禁止する措置を国連がとったが、この措置の適法性、妥当性についても、ICJは直接判断を示さなかったし、本稿の関心から外れるので、ここでは深く扱わないこととする。

さて、本稿において、ヤキメッツ事件に関するICJの勧告的意見が重要な問題提起をしていると思われるもっとも中心的問題は、「国連において広く行われている政府からの出向⁽⁷⁾と憲章が要求する諸原則とのかわり」である。

いいかえると、出向は、関係政府の了解ないし協力がなければならぬが、これは憲章が要求する独立性および国際性の原則と調和するかどうかという問題である。また、出向は、関係政府の推薦する候補者を国連が受け入れることを意味するが、このことは憲章が要求する職員採用の際の能力主義の原則と矛盾しないかという問題もある。

ヤキメッツ事件に即して、これらの原則上の問題がどのように提起されるかを見てみると、次のようになるだろう。

- (i) 出向という形で期限付きで任用された国連職員は、本国の了解がなければ任用の更新あるいは終身任用への切り替えは行えないか。もしそうだとしたら、それは憲章第100条1項が規定する独立性の原則に反しないか。また、このような了解を与えない本国政府は、憲章第100条2項の要求する国連職員の独立性尊重の義務に

違反しないか。

- (ロ) 出向という制度は、それに基づいて任用される職員の本国政府に対する忠誠を残したまま国連の職務に従事することを前提とするが、そうすると、亡命を申請した職員はこの本国政府への忠誠の条件を欠き、国連職員としてのふさわしい条件を欠くことになるか。また、そうだとすると、この制度は、憲章第 100 条 1 項後段の国際性の原則とどう調和するか。
- (ハ) ヤキメッツの業務成績および上司の評価はきわめて高かったが、それにもかかわらず、本人の希望および関係部局の責任者の強い推薦に反して任用期間の延長ないし終身任用への変更が認められなかったのは、憲章第 101 条 3 項の能力主義の原則に反しないか。

これらの諸点に関する ICJ の意見は、すでに III で見たので繰り返さない。ただ、本勧告的意見が結論的にヤキメッツの審査請求を斥けたことにより、本国政府の帰国命令に従わず、外国に亡命を申請した国連職員が、出向という特別の任用制度のもとで、本人が希望し、十分能力があると客観的に示されているにもかかわらず、国連職員の身分を失ったという事実は残る。そして、このことは、これまで、国際公務員制度について論じられてきた一般的見解、すなわち、国際公務員は、機構外のプレッシャーから独立して職務を行い、機構に対してのみ忠誠を誓い、能力にしたがって任用される、という原則が、〈国連行政裁判所→審査請求委員会→国際司法裁判所〉という司法手続きによっては、完全に守られえないということを、われわれに教えてくれている。

すなわち、ICJ は、出向職員の任用更新あるいは終身任用への切り替えは、本国政府の許可が必要であるとは明言しなかったが、現に本国政府が許可しなかったヤキメッツの任用更新あるいは終身任用への切り替えを認めなかった事務総長の決定を黙認することにより、結果として本国政府の許可を条件とする慣行を容認した。そして、そのことは、憲章が要求する職員の独立性とのかかわりで、大きな法律上の問題を残すこ

とになる。

また、ICJは、許可を与えなかった本国の行為が憲章第100条2項の独立性尊重の義務に違反しないか、という問題については、とくに言及もせず判断も示さなかった。これは、ヤキメッツの本国であるソビエトの義務違反が本件の論点ではなく、そもそもソビエトは本件の直接の当事者でもないから、この点の判断をICJに求めることは初めから無理があることから、むしろ当然のことといえよう。しかしいずれにしろ、事実上、本国の意向を反映する事務局の決定を黙認することによって、本国にこの点でフリーハンドを容認したことになり、憲章の規定との調和の問題が残る。

次に、ICJは、憲章が要求する国連職員の国連への忠誠の問題については、ほとんど明確な判断を示さなかった。しかし、事実の経過を見ると、アメリカへの亡命の申請がヤキメッツの本国の同氏に対する決定のもっとも重要な理由となったことが推察でき、それをそのまま受け入れた事務総長の決定を容認したICJの意見は、出向身分の職員については、本国への忠誠を結果として重視したことを意味することになろう。そして、そのことは、憲章が要求する国際性の原則との齟齬が問題として残ることを示している。

最後に、ICJは、能力の面でまったく問題のないヤキメッツを最終的に任用しなかったことにより、能力を第1の基準として任用すべきとする国連憲章第101条3項の規定から外れた慣行を黙認することとなった。

本件に関するICJの勧告的意見は、手続き的制約という問題はあるが、出向という事実上広く行われている慣行を黙認するという結果を生じた。そして、このことは、理論的に国連憲章の職員に関する諸原則に決定的影響を与えるものである。このことを踏まえて、出向と憲章上の諸原則との関係を、もう一度検討し直す必要がある。ICJの勧告的意見は、この点につき、解決はなにひとつ示さなかったが、問題のありかと重要性をわれわれに示したという点で、その意味は大いにある。

注

- (1) たとえば、高野雄一『国際組織法(新版)』、有斐閣、昭和50年、250-254頁、辻清明「国際行政学への一試論——国際公務員制の場合」『社会科学ジャーナル』第15号、1977年、15-34頁、Theodor Meron, *The United Nations Secretariat*, Lexington, Lexington Books, 1977, Chapters 4-6; Henry G. Schermers, *International Institutional Law*, Vol. 1, A. W. Sijthoff, 1972, pp.201-221 など参照。
- (2) 最近、ユネスコや国連の場で、組織の効率が論じられるようになったことは周知の通りである。
- (3) 明石 康「国際連合——その光と影」、岩波書店、1985年、272-275頁。
- (4) “Application for Review of Judgement No.333 of the United Nations Administrative Tribunal—Advisory Opinion of 27 May 1987,” *ICJ Reports*, 1987, pp.17-174.
- (5) 国連行政裁判所設置の経緯、存在理由、審査請求手続きなどについては、太寿堂鼎「国際公務員の身分保障と行政裁判所」『法学論叢』第71巻4号、昭和37年、1-28頁参照。
- (6) 「裁判所の判決は、もともと最終審としての効力をもっていたが、1955年の規定改正により、国際司法裁判所に勧告的意見を要請するという形式で、実質的に上訴の手段が設けられた。しかし、個人は勧告的意見を要請する資格をもたないので、とくに設置された行政裁判所判決審査請求委員会を通じて行く。この委員会が、判決に不服な加盟国、事務総長、または個人による審査請求に、実質的根拠があると決定したならば、意見を要請する。」(太寿堂鼎「国際連合行政裁判所」『国際法辞典』、国際法学会編、鹿島出版会、昭和50年、238頁)。なお、行政裁判所の判決に不服な当事者が国際司法裁判所の勧告的意見を求める手続きに関しては、Leo Gross, “Participation of Individuals in Advisory Proceedings before the International Court of Justice: Question of Equality between the Parties,” *The American Journal of International Law*, Vol.52, 1958, pp.16-40 参照。
- (7) 出向については、加盟国政府からの出向のほかに、企業や団体からの出向もあるが、本稿では、加盟国政府からの出向を問題にしている。なお、出向の問題は、人によっては、臨時職員の問題として論じている。例えば、Schermers, *op.cit.*, pp.209-212.
- (8) 本稿脱稿後、筆者は、ジュネーブにおける国連関係の会議(人権委員会差別撤廃および少数者保護小委員会)に出席し、ソビエト政府が出向の制度を見直し、ソビエト国民が国連の恒久職員となる可能性を一定の範囲で容認する方向に政策を転換しつつあることを耳にした。そのような政策転換によって、ヤキメッツ事件のようなケースは少なくなるだろうが、日本を含め、多くの国が出向制度を活用している現状においては、ヤキメッツ事件が提起した問題点は、そのまま残されているといえよう。

**SOME PROBLEMS OF SECONDMENT
IN THE UNITED NATIONS SECRETARIAT**
— With a Particular Emphasis on the Recent I. C. J.
Advisory Opinion on the *Yakimetz* Case —

« Summary »

Yozo Yokota

This paper analyzes the widely-practiced system of secondment in the recruitment of the United Nations staff. It has been argued by many authors that secondment from the government of the U. N.'s member States is derogative of the principles of independence, internationality, and merit required under the Charter. It seems to conflict with the independence of the U. N. Secretariat because it gives away autonomy of personnel administration to a particular member State concerned. It seems to contradict the principle of internationality because a seconded staff remains faithful to his/her home government whilst he/she is required to be loyal only to the U. N. under the Charter. Furthermore, the secondment system does not seem to stand together with the principle of recruiting the staff on the basis of merit.

In 1987, the International Court of Justice delivered an advisory opinion on the *Yakimetz* case which gives light on this question of secondment and the principles of the U. N. staff. Mr. Yakimetz has served in the U. N. Secretariat for almost ten years in total, on the basis of secondment from the Soviet Government, first as a Russian language specialist and later as a program officer. In 1983, his second five-year fixed-term contract with the U. N. (which had been extended by one year) was due to expire. Mr. Yakimetz wanted to continue to work in the U. N., but his government was considering replacing him with another

government official. He applied for asylum in the United States. A few months later, the Secretary-General of the U. N. informed Yakimetz that he did not consider it possible to extend the contract with Yakimetz because the support of the Soviet Government was lacking. Mr. Yakimetz brought his complaint to the U. N. Administrative Tribunal, which rejected his claim. Mr. Yakimetz, through the "Review Committee," requested for an advisory opinion of the I. C. J., insisting, among others, that the Administrative Tribunal erred in the interpretation of the provisions of the Charter.

The I. C. J. found that the Administrative Tribunal did not misinterpret the Charter provisions. It said that Mr. Yakimetz was on secondment from the Soviet Government when he was serving in the U. N. Secretariat, but did not agree with the claimant's view that the Secretary-General did not extend the claimant's contract because the home government did not support. It further said that there was no convincing evidence that the Secretary-General had received a direct instruction from the Soviet Government on the Yakimetz case and therefore that a question of independence of the Secretariat would not arise. It finally said that the Charter does not stipulate that a staff member should be recruited only on the basis of merit. Hence, there was, according to the I. C. J.'s opinion, no problem in rejecting Yakimetz's application for an extension of his contract even though he was well-qualified.

Although the I. C. J.'s opinion was the only possible answer because it was acting under very limited authority, it could have dealt with the question of secondment and the Charter principles of the U. N. staff more directly and in more detail because this is a very important theoretical and practical question that has not so far been treated properly by the scholars or by other tribunals.