

取扱注意

部内限

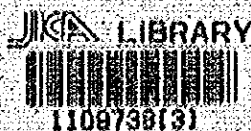
JICA関係者との法的関係等に関する  
基礎研究

(暫定稿)

(v.1.0)

平成4年7月

国際協力事業団  
総務部



GAL  
SC

平成6年2月23日

法務室（後藤）

### 法務室作成資料の送付について

ご依頼のありました資料を別添のとおり送付しますので、ご査取ください。なお、これらの資料の取扱いについては、それぞれ下記の点に留意願います。

#### 記

#### 1 契約実務の手引き

##### (1) 「第1部」

「序文」にも述べられているとおり、職員の執務参考用の内部資料として作成したものですので、部外秘であることは言うまでもありませんが、内部的にも正式な決裁を経していないものですので、現在のところは、あくまでも契約事務担当者のための覚え書きという程度の位置付けのものです。~~したがって、図書目録等への正式な登録等は、現在の段階では差し控えてください（この点は、以下の（2）及び2についても同様。）。~~事業団職員からの求めに応じて配布することは、さしつかえありません。

##### (2) 「第2部」

「第1部」が、一般職員の執務参考資料として作成されたものであるのに対し、「第2部」は、事業団の契約の在り方全体を見直すタスク関係者のための資料として作成したものであり、「第1部」同様に正式決裁を経していないものです。したがって、いまだ暫定的な試案というレベルを越えないものですので、関係職員からの強い要望があった場合には必要に応じて配布していますが、事業団内部であってもあまり一般に広く配布しているものではありません。事業団職員であれば必ずしも秘匿する必要こそないものの、その利用に当たっては、右事情を十分に踏まえていただくように、留意願います。

#### 2 JICA関係者との法的関係等に関する基礎研究

暫定的な資料としての位置付けは、上記1（1）に同じです。詳細は「序文」を参照ください。

以上

オーストラリア事務所へ送る際以上に説明をお願ひです。  
必す

## はしがき

事業団は、その事業遂行のために、極めて多岐にわたる団体や個人とさまざまな関係を取り結んでいます。しかし、それらさまざまな関係者と事業団の「法的」な地位はどのようなものか、あるいは、事業団とそれら関係者との間の関係を「法的」にどのように捉えるべきかという問題については、これまで、必ずしも明確な整理がなされてきたとはいいがたい面があります。ちなみに、この種の問題についての事業団によるまとまった取り組みとしては、平成元年度において企画部が作成した『専門家派遣の法的側面に関する基礎的研究』があるのみとなっています。

しかし、関係者との法的関係が不明確であるという現状は決して望ましいものではありません。第一に、日常的業務において、各種契約の締結を始めとして、法律上の効果を直接的ないし間接的に生じさせる行為は恒常的に行われています。したがって、事業団と各種関係者との間の法的関係と、そこから生ずる権利義務関係について、基本的な事項を整理しておくことは当然のことながら必要不可欠なことといえます。

第二に、事業団および関係者の法的地位やそれら相互間の法的関係を明確化しておくことは、緊急事態において特に重要であると思われます。すなわち、緊急事態においては、事業団自身や事業団関係者が、適切な行動を瞬時のうちに連続的に選択してゆかなければなりません。それら意思決定のための一つの基準として、関係者の法的地位等がどのようなものであるかをあらかじめ理解しておくことは死活的に重要な意味を持ちます。

第三に、事業団を取り巻く環境は国内・国外を問わず、激しく移り変わりつつあります。したがって、事業団の事業内容と組織体制も、あるいは環境の変化に対応して、あるいは環境の変化を先取りしたかたちで、あるいは望ましい環境の変化を産み出すような方向で、不断に変容をとげてゆく必要があるでしょう。そのような事業と組織のダイナミックな動きを構想し、検討し、実行するというそれぞれの段階において、法的な検討は不可欠であるといえます。

ここで取りまとめた研究は、そのような問題意識に立ち、上述の「基礎的研究」（平成元年度）を継承しつつそれを発展することを目指して作成したものです。この研究は、二つの面で「基礎的研究」を拡充することを試みています。一つは、同研究が専門家についてのみの検討をおこなったのに対し、今回はそれ以外の対象を含めることとしたこと、第二は、「基礎的研究」が専門家の「法的地位」に主眼をおいたものであったのに対し、今回は法的地位についてのみならず、そこから導かれるさまざまな権利・義務関係についても、可能なかぎり目配りすることとした点です。

しかし、本文に述べるように、この研究は幾つかの点で大きな制約を有しており、本稿はあくまで暫定稿としてお届けするものです。したがって、各部において個別の事案処理のためにこの研究を利用される場合には、暫定稿たる本研究の性格を十分考慮の上、必要に応じ、法務室ないし顧問弁護士から確認を取られるようお願いいたします。

また、本研究については、今後、各部のご叱正・ご協力を得つつ改訂を重ね、よりよいものにしてゆきたいと考えております。各位の息の長いご協力をお願いする次第です。

なお、本研究の作成にあたり協力をいただいた榊田江尻法律事務所の小泉淑子、梅野晴一郎両弁護士に対し深甚の謝意を表します。

平成4年7月1日

総務部長 高野幸二郎

国際協力事業団

25680

## 目次

はしがき	i
検討の方法	1
本研究と「基礎的研究」との関係	1
具体的手順	1
本研究の成果と今後の課題	3
本研究の構成と利用の仕方について	4
調査結果要約	6
事業団関係者ごとの整理	8
専門家（委嘱ベース調査団を含む）	8
開発調査コンサルタント	10
無償関係者	11
協力隊員	12
援助隊員	13
移住者等	14
研修員等	15
事業団役職員等	16
問題別整理	17
法的地位	17
業務管理	24
安全対策	29
福利厚生	36
知的財産権	40

一問一答の部・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

一問一答目次／ i

一問一答に含まれる用語索引／ vi

一問一答／

    専門家／ 1

    開発調査等／ 68

    青年海外協力隊／ 100

    緊急援助隊／ 115

    移住者等／ 125

    役職員／ 134

    研修員／ 160

付録・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

項目別判例リスト／ 1

項目別法令等リスト／ 3

項目別参考文献リスト／ 14

内部検討用資料／ 18

    (国際紛争下におけるJICA派遣専門家の法的地位について)

# 検討の方法

## 1. 本研究と「基礎的研究」との関係

はしがきにも述べたとおり、本研究は、「基礎的研究」を足がかりとしつつ、それを次の二つの方向に沿って発展させようとしたものである。

- 「基礎的研究」は、専門家に的を絞った研究であったが、今回は専門家以外の事業団関係者との関係も検討する。
- 「基礎的研究」は専門家との法的関係を重点的に研究したものであったが、今回は法的関係のみならず、それ以外の側面（業務管理、安全配慮義務等のあるべき姿）についても可能な範囲で検討する。

## 2. 具体的手順

(1) 検討の具体的手順は次のとおり。

- 上欄（列見出し）に事業団関係者を、また横欄（行項目）に問題項目を配置したマトリックスを設定する。
- マトリックスの各セルごとに具体的設問を設定し、弁護士からの回答を求める。
- 設問の設定にあたっては、マトリックスの縦横の二つの軸に着目し、二つの次元における体系的分析を目指す。

### ●マトリックス横軸方向の分析＝関係者を横断的に把握しての問題の検討

例えば、事業団関係者との法的地位を検討する場合、専門家なら専門家だけをとりあげるのではなく、調査団等、他の関係者とのバランスを考慮しつつ、問題を統一的に捉えることとする。

### ●マトリックス縦軸方向の分析＝特定主体についての一貫した分析

一つ一つの関係者について、その法的地位から知的財産権にいたるさまざまな問題点を統一的に捉える。

	専門家	調査団	無償ボランティア等	協力隊	役職員	研修員
法的地位	↑	←	←	←	←	←
業務管理	↑					
福利厚生	＜特定主体についての一貫した分析＞					
安全対策	↓					
知的財産権	↓					

(2) マトリックス上欄の項目（関係者の区分）にせよ、あるいは左欄の項目（問題設定）にせよ、最終的にはより細分化した設定を行う必要があると思われる。しかし、いきなり細部に入り込み過ぎて大局を見失うことの危険性を考慮し、今回はあ

えて概括的な区分にとどめた。

(3) マトリックス左欄の項目（「法的地位」「業務管理」等）の設定とその具体的な意味の概要は次の通りである。

○法的地位

- 特定の旅券（公用旅券等）を所持することの意味
- 事業団との契約関係の性格
- 配属先、所属先との関係
- 事業団との関係の開始、成立、発効、終了、中断、延長の要件等

○業務管理

- 事業団による指揮監督の有無とその範囲
- 災害等発生時の損害賠償責任の帰属
- 業務委託の制限

○安全対策

- 事業団による安全配慮義務
- 事業団による避難指示
- 事業団関係者の責任の避難権の性格
- 事業団以外の各関係者の安全配慮義務、避難指示等の性格

○福利厚生

- 事業団による療養費、生活保障金等の支給
- 事業団関係者の休日処分、移動・旅行の自由等の事業団による制限

○知的財産権

- 報告書及び各種成果品等の知的財産権の帰属、使用、収益の分配等

ただし、これらの項目がすべての事業団関係者（マトリックス上欄の項目）に一律に該当するわけではない。また個々の問題の立ち現われ方は関係者により必ずしも同一ではない。

(4) 設問は、アンケート調査の結果、各部から提出された質問を盛り込んだほか、法務室の判断により適宜追加設定を行った。

なお、設問の内容としては、現実的な状況に即したものだけでなく、理論的に整理するとどうなるかという観点から、あえて、現実には起こりえないであろう仮説的ないし極限的な状況を想定して質問を設定した場合もある（仮説的設問はすべて架空の状況に基づいたものであり、現実が発生した事象とは無関係である）。

(5) 設問への回答は江尻樹田法律事務所の小泉淑子、梅野晴一郎両弁護士によるものである。



### 3. 本研究の課題と今後の課題

(1) 今回の成果は次の2点の制約を有する。

○設問の設定について

今回の設問の設定は法務室主体の判断により行ったもので、その網羅性および内容の適切さの双方において改善の余地があると考えられる。今後、次の2つの観点から、設問そのものをより充実させてゆくことが必要である。

●各部の具体的問題意識をより適格に反映した新規の設問

●今回の回答を前提とした上で、疑問点を明確化するための追加質問

○回答の内容について

回答についても、次のような点については未解決な問題が残っている。

- ・法令の解釈等について、しかるべき当局に有権解釈を求めるべき問題。
- ・事業団の政策判断により何らかの方針について「決め」を行った上で、法律的問題点を個別具体的に更に深く追及すべき問題。

(2) 本研究の上記のような制約があることを踏まえ、今後、おおむね次のような手順により、これを漸次改善してゆくことを検討中である。

○本稿の内容についての各部のコメント・追加質問の収集

○上記コメントおよび質問を踏まえた内容の全体的改訂

○外部（外務省等）との調整（見解聴取、有権解釈の確認等）

## 本研究の構成と利用の仕方について

### ■構成■

○本研究は調査結果要約と一問一答形式の二つの部分から構成されています。

#### <調査結果要約>

○前半の調査結果要約部分は、更に二つの部分に分かれています。

●関係者ごとの整理

●問題別の整理

○先に「検討の方法」の項で、この研究においては、マトリックスの横軸と縦軸の2方向にそった検討方法を採用した旨説明しました。上の「関係者ごとの整理」と「問題別の整理」という二つの整理は、そのようなマトリックスの横軸と縦軸にそれぞれ対応した検討結果をまとめたものということができます。

○関係者ごとの整理は、基本的に一問一答形式の検討結果をそのまま要約したものです。

○問題別の整理は、弁護士からの一問一答形式の回答を踏まえ、法務室の責任において、それぞれの問題に取り組むに当たって事業団がとるべき基本方針（案）をまとめたものです。これは、今後、個別の問題への取り組みを進めるに際しての方針案の「たたき台」として利用されることを期待して作成したものです。そのような性格をもつものである以上、内容については、各位のコメント等をいただきつつ、改善・充実をはかってゆきたいと考えますのでお気づきの点があればご指摘願います。

<一問一答>

○一問一答形式の部分は、原則として一項目に一頁の割合で設問と回答が収録されています。

○設問は、先に検討の方法の項で説明したとおり、マトリックスの各セルに対応するかたちで構成・整序されています。

○関係者区分の前には、整理のためのアルファベット記号がついています（各頁のヘッダ部分をご覧ください）。

専門家	E (Expert)
開発調査等	D (Development Survey Teams)
無償（コンサルタント、ゼネコン等）	F (Non-reimbursable Finance-related Personnel)
青年海外協力隊	V (Volunteers)
緊急援助隊	A (Emergency Aid Team)
移住者（海外開発青年を含む）	M (EMmigrants)
役職員	O (Officials)
研修員	T (Training Participants)

○設問回答などで、E-3-1参照などとあるのは、専門家の項の3-1の設問・回答を参照せよとの意味です。

○弁護士回答中に、他の資料について言及している場合があります。そのような場合は、参照の便を考慮し、極力、その場に言及資料を掲載することとしました。そのような資料は、活字のポイントを小さくし、本文と区別できるようにしてあります。

○一問一答の部の冒頭に、設問の詳細目次と、一問一答の中に盛り込まれている重要用語の索引がありますのでご利用ください（索引がカバーするのは「一問一答」の部分のみであり、前半の調査結果要約はカバーしていません）。

## 調査結果要約

# 構 成

## 1. 事業団関係者ごとの整理

専門家（委嘱ベース調査団を含む）  
開発調査コンサルタント  
無償関係者  
協力隊員  
援助隊員  
移住者（開発青年を含む）  
研修員  
事業団役職員等

## 2. 問題別の整理

法的地位  
業務管理  
安全対策  
福利厚生  
知的財産権



## 専門家

### ●法的関係

○事業団と専門家の関係の法的な類型化（雇用、委任等の典型契約へのあてはめ作業）に拘泥するよりも、専門家派遣の目的達成に必要な事項は、専門家派遣契約によって詳細に法律関係を定めていき、内容の明確化を図ればよい。

○公務員たる専門家の法的地位を規律するものは団法、国際約束、派遣法および事業団からの委嘱状であるが、これらの規定のみからでは国家公務員たる専門家の法的地位を一義的に明確化することは困難である。可能であれば、法律の改正または事業団の内部規程の改正により事業団と国家公務員専門家の法的関係を明確化することが望ましい。

公務員との法的関係の明確化のために契約書を締結すべきとの考えもあるが（「基礎的研究」）、この見解には「特別権力関係論」（後述）との関係で疑問がある。所属先との関係上、契約書は整合的でなく必要性も少ないため、委嘱状の詳細化による対応（明文により事業団の指示権を定め、所属先官庁の指示権との関係も明確化する）を検討すべきであるが、その場合、委嘱行為の根拠を法的に確保することが必要であろう。今後のアプローチには、他の法人の例、内閣法制局への照会等を通じ公務員制度全体との整合性を保つ必要がある。

○専門家と所属先の関係は、民間の場合「雇用」、公務員の場合「特別権力関係」と理解される。

○専門家所属先との契約の締結を検討すべきである（この点「基礎的研究」の見解と同意見）。ただし、国または地方公共団体との間でも締結すべきかどうか（契約によらず法令により関係を規律すべきとの考え方もある）は、今後の検討課題である。

○任国における専門家は、刑事上は特権（責任の免除）がなく、民事上は、要請書に記された免責の範囲外であれば相手国の法律に基づき判断される（免責ができない合理的な理由があれば責任を負う）。

○国際約束に絡んで相手国機関との間で発生する種々の問題への対応は、一義的には外務省のmatterである。

### ●業務管理

○事業団は、団法1条を目的とし、「開発途上地域に対する技術協力のために人員を派遣する」権限を有している。事業団は、これらの目的を達成するのに必要な範囲で専門家に指示をなす権限を有していると考えられる。

○なお公務員の場合、派遣法の定めから、任期、派遣先等、身分に直接関連を有する事項については所属先官庁の任命権者に指揮監督権があると考えられる。

○専門家は、専門家派遣の目的を達成するのに必要な範囲内において、任国先機関の

指揮監督に従う場合がある（国際約束はそのことを当然の前提にしている）。

- 事業団の指示と任国先機関の指示が矛盾する場合、どのようなルートで調整すべきかを考えることが重要である。
- 任地において営利活動を営む専門家については、誠実に職務を履行すべきという債務の不履行に基づく解除をなし、早期帰国させることができる。
- 専門家による業務の第三者への委託については、民法上、専門家と事業団の関係が「雇用」の場合はできず「委任」の場合は限定的にできると考えられるが、関係の解釈により違いがあるのは望ましくなく契約書に明示した方がよい。
- 専門家派遣が相手国の事情により中止になった場合、派遣する旨事業団が確約した等の特別な事情がなければ、事業団に故意または過失は認められず、賠償責任\*はない。事業団が、派遣が決定していると専門家が了解したことに寄与している場合には、専門家が次の職業を見つけるのに必要な合理的期間の報酬相当額が損害賠償の範囲となる。
  - \* 事業団は国家賠償法上の「公共団体」に該当し国家賠償法の対象になる。
- 専門家派遣期間中の第三国への派遣は、事業団、所属先で所定の手続きを経て、本来の相手国における職務の遂行に不都合を生じなければ問題はない（ただし国際約束に反しないことが条件）。

#### ●福利厚生

- 事業団が専門家と一律に雇用契約を締結し使用者としての地位を有しているということはないため、現状では専門家に係る統一的な就業規則は作成されていない。
- 出産休暇等の整備の検討に当たっては、事業団が如何なる権限に基づいて規則を制定するのかを検討する必要がある。所属先、事業団及び派遣国と専門家との関係についての法的考察が前提となる。
- 具体的内容は、専門家派遣の目的達成のための望ましさ、派遣国の事情等を考慮し、日本国内における場合と異なった定めをする必要がある場合もある。
- 療養費等の給付の有無、水準等に関する基準、専門家の帰国後生活補償制度等をどのように定めるかは主として政策判断の問題である。
- 任国外旅行等の制限についての考え方は、基本的に「基礎的研究」に従う。

#### ●知的財産権

- 専門家が事業団に提出した報告書等の著作物の著作権は、派遣契約書等に著作権が事業団に帰属する旨定めれば勿論、そうでなくとも事業団と専門家との間に実質的な指揮監督関係にあり、その他の要件（著作権法15条等）も充足していれば、事業団に帰属する。要件を充足しない場合であっても派遣契約に別段の定めをすることにより事業団の著作権は確保することはできるのでそのような内容の派遣契約を検討する余地がある。



## 開発調査等関係者

### ●法的関係

- (1) 事業団、相手国、コンサル等の関係は次のとおり整理される。
- 相手国ー日本国：国際約束（T/R添付の要請書を承認）
- 日本国ー事業団：事業団は国際約束に基づき開発調査をする権限を有する（団法）
- 事業団ー相手国実施機関：S/W（法的性格はマニュアルの表記に同意）
- 事業団ーコンサル等：業務実施契約、役務提供契約
- コンサル等ー相手国実施機関：直接の法的関係なし（コンサル等が相手国実施機関と協議、説明、資料提出等の行為を行っているのは事業団に対する義務履行の一部として理解される）。
- (2) 事業団がコンサルタント等と締結する契約の分類
- 業務実施契約：基本的に請負契約
- 役務提供契約：委任または雇用類似の無名契約
- (3) 現在の実施方式
- 利点：S/Wに基づく法的地位を有し責任を持って開発調査を遂行しうる。
- 短所：相手国実施機関に対し、事業団が債務不履行、瑕疵担保責任等の契約上の責任を負担する可能性があり、他方コンサル等に対し、代金支払い義務等の契約上の責任、安全配慮義務等を負担する。
- T/R上の特権免除は、調査団の構成員が日本国籍であることを意味していないが、団員が外国人の場合の適用は、最終的には相手国の対応による。

### ●業務管理

- 「自社社員」や「外国会社」の定義は（法的性格からでなく）規制の目的から決定される。
- 調査業務の成果品の瑕疵担保責任は民法634条、637条及び639条により、原則として問いうるものとする。ただし、どのような場合に瑕疵ありと認定すべきかといった事項については個別具体的な事案により異なる事実認定の問題といわざるを得ない。

### ●安全配慮義務

- 事業団と開発調査実施契約を締結したコンサルタント等の個々の構成員に対して直接的な安全配慮義務を負っているのは指揮監督権を有するコンサルタント等である。ただし、事業団がコンサルタント等の現地調査において、指揮監督関係を有するような場合には、コンサルタントの個々の構成員に対しても事業団の安全配慮義務が肯定されることとなろう。

### ●知的財産権

- 開発調査の成果品等の著作権は、業務実施契約書29条2項の定めにより事業団に帰属する（ただし、著作者人格権については、この限りでない）。なお二次的著作物に関する権利についても契約書に規定することが望ましい。

## 無償関係者

(ここでの無償関係者とは、被援助国政府と契約関係にある者を指す。事業団と契約関係にあるコンサルタント等は前項の「開発調査等関係者」で整理している。)

### ●法的地位

- 国法21条1項1号の2により、事業団の役割は、無償資金協力の実施促進に必要な、イ「無償資金協力に係る契約の締結に関し、調査、あつせん、連絡その他の必要な業務を行うこと」及びロ「イに規定する契約の実施状況に関し、必要な調査を行うこと」である。したがって、事業団は相手国政府及び無償関係者と契約関係に入ることはない。他方、無償関係者は相手国政府との間で契約関係にある。いかなる契約関係にあるかは場合によって異なる。
- 認証行為とは、交換公文に基づき日本国政府が契約内容が交換公文に合致しているかどうかの認証を行うことである。事業団の認証前審査はこの外務省の権限の範囲内に限定され、外務省の認証行為により相手国政府と日本の業者の間の契約が発効するだけであり、新たな法律関係が発生することはない。事業団が認証業務を引き継いでも同様である。
- 事業団が相手国政府に提示する標準実施約款については実務上の問題点を踏まえて検討することが望ましい。

### ●業務管理

- 施設完成後に発覚した成果物の瑕疵については原則として、相手国政府と日本業者との契約によって処理され、事業団は原則として責任を負わない。
- コンサルタントの不正、過失により相手国政府が損害をこうむった場合、無償資金協力のスキームにおいては相手国政府と日本業者の契約によって処理されることとなり、事業団の責任を考慮する必要はない。ただし被援助国の入札図書等に関連して違法行為があれば、事業団が被援助国に対する不法行為責任を負担することはありうる。
- 一般的には、革命、内乱等により相手国政府の債務不履行が生じた場合、革命、内乱等は相手国政府の管理が及ばない不可抗力と考えられ、義務の不履行は原則として追及できない。

### ●安全対策

- ゼネコン等無償関係機関の個々の従業員に対して安全配慮義務を負っているのは、雇用等の役務提供契約を締結し指揮監督権を有しているゼネコン等である。事業団はこれらゼネコン等およびその従業員と直接の契約関係を有しておらず、原則として、それらゼネコン等およびその従業員に対する安全配慮義務は有しない。しかし、安全配慮義務は信義則を原則とするところ、事業団は実施促進業務の過程において、ゼネコン等と密接な関係を有するにいたる場合があり得るのであり、そのような場合、一定の安全配慮義務を負うことはあり得る。

## 協力隊員

### ●法的地位

#### 1 隊員、事業団、相手国との関係等

○隊員と事業団の関係は、一定の特別権力関係にあるといえる。(純粹に私法的な契約関係とは考えにくい。)合意書は一種の無名契約であり、契約関係にあることと特別権力関係にあることは矛盾しないのではないかと考えられる。

○隊員と配属先に直接の契約関係はないが、合意書の条項を介して、配属先の指揮監督下にも属することになる。

### ●業務管理

○隊員派遣取極には配属先機関の隊員に対する指揮監督権についての明文の規程はないが、隊員派遣の目的から当然に必要とされる範囲内における指揮監督権は当然に前提されていると考えられ、それが合意書第2項において確認されていると解釈すべきであろう。

### ●福利厚生

○休日処分の自由、移動・旅行の自由と事業団による制限の根拠については、派遣目的を達成するうえで必要最小限のものであれば、許容されることとなると思われる。ただし、ボランティアたる協力隊員の自由を制限する具体的必要性は、事業団関係者の場合より多少狭くなるのではないか。

### ●安全配慮義務

○協力隊員に対しては、業務に関する安全配慮義務は業務に関する指揮監督権を有する配属先にあると考えられる。しかし、治安の悪化等、業務以外の生活一般にわたる事項については事業団に安全配慮義務があると考えられる。安全配慮義務の不履行による債務不履行、又は国家賠償法による不法行為責任を負うことについては専門家に対する場合と同様。

### ●知的財産権

○協力隊員が配属先における職務の遂行中に知的財産権の対象となる成果物を創作した場合は、原則として、相手国の関係諸法令にしたがって知的財産権の帰属が決定される。また協力隊員が事業団の職務を遂行中に成果物を創作した場合は、日本法、例えば著作権法第15条などが適用される。このような状況を整理するために、一定の規程を合意書に盛り込むことは検討に値するが、合意書によって相手国を拘束することは出来ないから、国際約束または隊員配属先との取極の締結が必要となる。

## 緊急援助隊員

### ●法的地位

- 援助隊法5条1項の規定により、隊員の派遣主体は事業団であり、その点、派遣法の適用による国家公務員たる専門家等を派遣する場合と異なる。なお、援助隊に派遣される国家公務員および地方公務員については、それぞれ派遣法の適用はない。
- ただし、隊員に対する業務上の指揮監督権限は、一般公務員および都道府県警察職員および市町村消防機関職員の場合、それぞれの命令権者が指揮監督権を有し手いる。この場合事業団からの委嘱はなされない扱いとなる。民間人の場合のみ、事業団が指揮監督権を有していると考えられる。
- 相手国にとっての立場は、基本的に調査団と同一である。

### ●業務管理

- 公務員たる援助隊員に対してはその所属先機関が指揮監督権を有する。民間人隊員については事業団が指揮監督権を有する。

### ●安全配慮義務

- 公務員についてはその所属先が、民間企業等の嘱託については事業団が、指揮監督権及び安全配慮義務を負うことになるが、事業団が現地において事実上各公務員等に指示する等一定の関係がある場合には、事業団にもその程度は別として、信義則上一定の安全配慮義務が生じ得る。(警察職員、消防職員等はその本来の役割から事業団に安全配慮義務はない。)

## 移住者等

### (1) 移住者

#### ●法的地位

○事業団が移住者に対して援助・指導等を行うに際して、事業団と移住者は一定の特別権力関係に入るといえる。

#### ●安全配慮義務

○事業団と移住者が一定の関係を保つことにより信義則上安全配慮義務が生じる場合はあるが、基本的には、移住者自らが自己責任の原則により、自らの生命身体等の安全を確保すべきもの。

○事業団は、移住先のあっせんに当たっては、移住先国の治安状況等について、その時点において善管注意義務を尽くした上で、移住者にその情報を開示する必要がある。そのうえで、移住者が移住するかどうかは移住者の自己責任により決断することとなる。

○事業団が移住者に対する責任を問われる期間は、移住者と事業団の間に存在する種々の法律関係のいずれに基づき責任追及がなされるかにより異なる。

### (2) 海外開発青年

#### ●法的地位

○海外開発青年と事業団の関係は、一定の特別権力関係が成立するといえるが、本質的には「合意書」という無名契約によって規律されると解すべき。

#### ●安全配慮義務

事業団の開発青年に対する安全配慮義務は、専門家に対する場合と比べ、低くなるといえる（一義的な安全配慮義務は雇用者たる受入れ機関が負担する）。

### (3) 移住者専門家

#### ●法的地位

○移住者専門家には公用旅券が発給されるが、査証や相手国にとっての法的存在は相手国次第。租税は国際約束による規定がなければ一般の邦人と同様。

## 研修員

### ●法的地位

- 事業団と研修員の関係は一般的には公法上の営造物の利用関係（特別権力関係）とすることができる。さらにA3フォームにおいて研修員が一定の約束を行い、そのフォームが事業団に交付される結果、研修員はその約束を遵守する義務を負う。
- 第三国研修の場合、基本的には、ホスト国が研修を実施し、事業団は資金援助をするというスキームであるので、研修員に関してはホスト国が安全配慮等の責任を負担する。
- 研修委託先との契約書の内容は基本的な方向としては現行の内容でよいが、細かな点で修正の余地はある。
- 研修委託先と研修員の関係については、研修員が国及び公共団体の機関に配属される場合、特別権力関係が生じ、研修員は研修委託先の一定の指示に従う必要が生ずる。それ以外の場合には、研修員と委託先との間には直接の法律関係は存在しないが、A3フォームにおいて、研修員は研修委託先の指示に従うことを約束しており、そこから研修員が研修委託先の指示に従う義務を導くことができる。
- 研修員が行方不明になった場合、あるいは、研修員が傷害事件を起こした場合等において、事業団は原則として何らの法的責任を負わない。
- 研修委託先の過失により研修員に損害が生じ、研修員が委託先を訴え、判決等により委託先に損害賠償が命ぜられた場合、研修委託契約書7条の規定により、研修委託先は事業団に求償しようと考えられる。ただし研修委託先に過失があった場合の刑事責任については委託契約書は何ら関係しない。

### ●安全配慮義務

クーデター、内乱等により帰国不能となった研修員をどのように取り扱うべきかは、法律上の問題というよりも、政策判断の問題であるといえる。

### ●知的財産権

- 研修員が研修委託先の職務上作成した著作物は、著作権法15条1項の規定により、研修委託先が著作者となる場合が多いであろう。
- 事業団と委託先の関係については委託契約書6条に規定があるが、規定ぶりが曖昧であり、より明確化するという方向も考えられる。

## 事業団役員職員等

### ●法的地位

- 事業団は国家賠償法1条の公共団体に該当し、事業団が不法行為を行った場合、国家賠償法の対象となる。
- 「みなし公務員規定」の効果は、刑法の関係では公務執行妨害罪、職務強要罪の客体となること、および公務員職権乱用罪、収賄罪の主体となることである。

### ●業務管理

- 事業団に働く役員職員以外の人に対する廉潔性を確保する方法としては、事業団との契約中に、廉潔性を保持するための一般的な義務を定め、その違反の場合に契約の解除及び損害賠償を事業団が請求する等の民事的制裁を図り、もって予防的効果を期すべきであろう。

### ●福利厚生

- 休日処分の自由、移動・旅行の自由と事業団による制限については、事業団関係者が相手国に派遣された目的を達成する上で最小限必要なものであれば許容されると思われるが、この問題については場合分けをした上でより詳細に検討する必要があるであろう。

### ●安全配慮義務

- 在外事務所ローカルスタッフは、職務とは関係なしに現地に居住しているのから、原則として事業団は内乱等の事態に関してまで安全配慮義務はないと考えるべきであろう。

## 問題別の整理



## 1. 問題の所在

(1) 国際協力事業団は、開発途上地域等の「経済及び社会の発展に寄与し、国際協力の促進に資することを目的」に、人造りを中心とした広範かつ多様な業務を担当しており、その業務を実施する上で、多くの人や組織と関係を有している。しかも、それぞれの種類は広範多岐にわたり、事業団との関係も極めて多様である。（「人」として専門家、協力隊員、移住者、調査団員等、「組織」として、専門家所属先、研修委託先、機材調達先、調査業務のコンサルタント、外務省を始めとする主管官庁や関係省庁、地方公共団体、相手国援助窓口機関、プロジェクトの実施機関等がある。）

(2) これら関係者をめぐる法的地位、法的関係の考え方は、それぞれの人や機関との関係が始まった時点で一度は整理されたものと考えられるが、当時の整理が十分継承されていない面があるほか、専門家に対する指揮命令権の所在などあいまいなままの部分も多く、また、多種多様な関係相互間で一定の整合性をとることが望ましい事柄も増えてきている。さらに事業団の場合、関係者が海外において社会的な混乱に巻き込まれる等の極限的な状況の発生も否定しえないが、このような場合、事業団と関係者・機関との間で法律上の権利・義務関係が厳格に問われる事態も考えられ、事業団としては、関係者の法的地位、法的関係を踏まえ適切に対処することが求められる。

(3) このため、関係者の法的地位、法的関係については、海外での地位、関係を含め、従来の整理を再度確認するとともに、必要に応じ新たな検討も加えて、現制度下の関係者に適合する「法的地位・関係」を、いま一度、整理、明確化することが必要である。事業団と人・組織との関係は、当該関係成立時から現在に至る経緯の中で形作られてきたものであるが、個々の関係の細部については、十分吟味されて定められたとはいえない部分もある。法的地位・関係を整理することは、その法的地位・関係から事業団と人・組織の関係の「あるべき姿」を演繹的に導き出すことにもつながり、将来これらの関係のあり方を見直し、現在の関係を「あるべき」関係に変えていく上でひとつの重要な指針となることが期待されよう。

## 2. 基本的な考え方

### (1) 法的関係を形成する根拠

相手国、相手国実施機関、我が国政府、事業団関係人員、関係人員所属先等事業団を取り巻く関係者・機関の法的関係を律する根拠としては、次のようなものがある。

①国際協力事業団法（関連政・省令を含む。）

②国際緊急援助隊の派遣に関する法律

- ③国際約束（技協協定、移住協定を含む。）
- ④実施機関間の合意文書（R/D、S/W等）
- ⑤関係人員・機関との間の契約等法律行為（各種契約書・委嘱状等）
- ⑥事業団内部規程
- ⑦国家公務員派遣法  
（国際機関等に派遣される一般職の国家公務員の処遇等に関する法律）
- ⑧地方公務員派遣法  
（外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律）
- ⑨その他関係法令（各省設置法、特殊法人登記令等）及び一般法令（民法等）

## （2）国内における法的地位・関係の基本的枠組

### ア 団法

事業団の基本的な法的地位は、設立根拠たる国際協力事業団法により定められる。同法により、事業団は法人として設立され、その組織、役職員、運営のあり方、担うべき業務、監督官庁との関係等が規定されている。事業団という法人の性格については後述の補足説明のとおりであり、特殊の行政需要のために設立される公法上の法人として、事業団とその役職員について、一般の私法人の場合とは異なる法的地位が団法により定められている。事業団をめぐる関係者、機関との法的関係については、監督官庁との関係等一部を除き団法に直接的な規定はなく、団法からその関係を整理することは困難であるが、それぞれの関係が、そもそも団法の定める業務の遂行上生ずることから、団法は、間接的ながらその根拠としての意味合いを有している。

### イ 契約等法律行為

事業団が他者と具体的な関係を持つのは、業務遂行に当たり事業団が各種の法律行為（意思表示がかなめとなり、その内容に従って権利関係の変動を生ずるのを通例とする行為。契約、単独行為、合同行為がある。）を行うことによる。法律行為の典型が「契約」であり、事業団における例として、専門家との派遣契約、開発調査におけるコンサルタントとの業務実施契約、協力隊員との合意書等がある。事業団と関係者・機関との法的関係は、直接的にはこれら契約を始めとする法律行為の内容により規定されると考えてよい。このため、関係者との法的地位・関係の考慮では、法律行為の有無、適否の検討がひとつの重要な柱となる。なお、事業団の法律行為も当然一般法令により制約を受けることから、その検討に当たっては民法の典型契約の規定や労基法など関係法令の定めにも十分注意し、当該関係が法令上どのように類型化されるものかを踏まえる必要がある。

### ウ 内部規程

現在事業団が関係者・機関との間で行っている契約等法律行為の内容は、精粗まちまちとなっているのが実情であり、調査団員の中には委嘱状1枚でその関係を規定している例もある。多くの場合、契約上直接定められていない内容は、事業団の内部規

程の定めが両者の関係を律するように合意されている。事業団の内部規程は、当該関係者との関係上内部規程の適用がうたわれ、規程制定が適正な方法でなされ、その規定内容が団法その他の法律が実現しようとする内容に反しない限り、関係者との法的関係を律する根拠となる。

#### エ その他

事業団関係者の法的地位を考える上で重要な意味を持つのが派遣法と国際緊急援助隊法である。前者は、公務員が国際協力に携わる上で国家・地方公務員法の職務専念義務の制約を取り除き、当該公務員の身分を保障する目的で制定されたものであり、事業団の専門家制度を支える意義を有する。後者は緊急援助隊活動に係る法的関係を定めるものであり、事業団は緊急援助隊の派遣を実施する役割が与えられている。両法は、上記ア～ウと相まって事業団の業務の法的関係を構成しているが、派遣法においては、各省庁が派遣主体として定められ、法文上事業団が位置付けられていないこと、後者においては、派遣の実施を事業団が行なうこととなっているが、消防職員等の活動が各省庁の本来業務とされていることから、両法律と事業団の制度上の指揮命令関係との整合性をどう考えるのかという問題が存在する。

### (3) 海外における法的地位・関係の基本的枠組

ア 海外における事業団及び事業団関係者の法的地位、特に当該国における行為及び当該国自然人や法人との法的関係については、当該国の法令の定めに従うという原則において一般の外国人滞在者と変わりはない。

イ ただし、当該国に裨益する経済協力という事業の特殊性及び広義の外交の一翼を担うという組織の公共性から、事業団及び事業団関係者に対しては、日本政府と相手国政府との国際約束に基づき、相手国から一定程度の有利な取扱いが与えられている。これが一般に特権・免除と呼ばれているものであり、その具体的内容は事業団関係者の種類や相手国との国際約束の形態等によってそれぞれに異なっているが、個人物資や業務用機材に対する関税の免除、日本からの送金に対する税金の免除などがその代表的な例である。これらの優遇措置は上述のように政府間の国際約束にその根拠があり、在外事務所や所員の場合であれば、事務所や所員のステータスを定める技術協力協定や協力隊派遣取極、大使館と相手国政府との口上書が、事業にかかる関係者の場合は、当該事業にかかる各種の国際約束がこれに当たる。

ウ 事業団と相手国又は事業団関係者と相手国カウンターパート機関との関係は、原則的には両国の国際約束に基づき発生するものであり、直接的な権利義務関係は有しないと考えることができる。即ち、事業団も事業団関係者も政府が形成した事業実施に係る国際約束に基づき、日本政府の指示により又は事業団との契約関係によって当該国における経済協力活動を行うものであり、活動に対する最終的責任は日本政府や事業団に対して負うことになる。勿論、事業団としては実施機関間の合意文書としてR/DやS/Wの締結等を行っており、これら文書の規定する範囲で相手国実施機関と一定の権利義務関係に入るといえるし、事業団関係者はそれぞれ相手国機関との間で

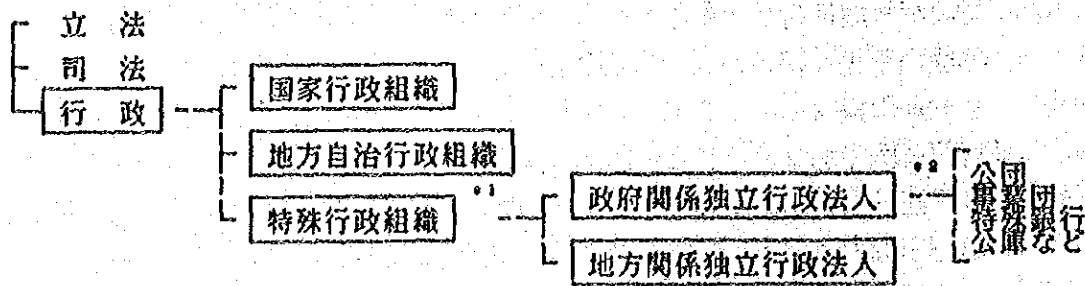
(国際約束において当然の前提とされている)業務達成のために必要な指揮命令関係に入ることになるが、いずれも法的関係の根拠は日本における法律・契約関係であり(相手国と直接の関係を有する移住者及び無償におけるゼネコン等並びに国際約束に基づかない開発協力事業関連を除く。)、これら日本における法的関係から間接的に相手国との関係を生じさせていることになる。従ってこれらの中で業務に関連して何か問題が発生した場合には、国際約束に定めるそれぞれの関係を基に外交チャンネルを通じてその解決が検討されることになる。

エ. なお、相手国等における関係者の地位を考える際よく問題となるのが公用旅券を携行することの意味であるが、原則的には、①事業団関係者に公用旅券を発給するかどうか、すべきかどうかは外務省の政策判断による、②公用旅券保持者の法的地位を一義的に確定することは困難、③公用旅券保持者が相手国でどう取扱われるかは当該国次第であり、各国別の検討が必要となる、④公用旅券上の官職名の差異による法的地位の異同はない、ものと考えられる。

(補足説明) 事業団の法的地位

1 事業団は、特殊の行政需要を満たすために、国(国の行政機関たる府、省、委員会、庁等)とは独立して設立された組織であり、一般に「特殊法人」と呼ばれる政府関係法人として、広義の行政組織の一部を構成している(下図「行政組織の構成イメージ」参照)。総務庁設置法は、「法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立されるべきものとされる法人」という表現で特殊法人を表し、その新設・目的変更等に関する審査を行うことを総務庁の所掌事務と定めている。

[行政組織の構成イメージ～田中二郎著「新版行政法」の分類を基に作成～]



\* 1 特殊の行政需要を満たすために、国又は地方公共団体から独立して設けられる行政組織のうち、政府関係の組織として、法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立されるべきものとされる法人を指す。  
 \* 2 特殊行政組織は、一般に「特殊法人」と呼ばれる法人を指す。

2 特殊法人は、①その業務の目的が公共性が強く、私人に行わせることが不適當である、②その業務の内容からみて、行政機関に処理させるよりも適切な運営が期待できる、③業務の能率的な運営を図るため、財務、会計又は人事面で行政機関に対するよりも弾力性を与える必要がある、といった理由がある場合に設立されるが、行政組織の一部をなす公的な法人として、一般の私法人との比較では特殊な法律的取扱いがその根拠法によって定められている。この特殊な法律的取扱いで、特殊法人に共通して認められるのは次のようなものである。

- ア 設立は国の意志にかかり、解散の自由は認められない（別に法律によって定められる）。
- イ 業務は公共性が強く、国の一種の代行機関としての立場でこれを行うもので、このため、しばしば国がその資金の全額を出資したり、一定の法令の適用についてその職員を公務に従事するものとみなしたり、予算・決算について国に準ずる制約を加えたりする。
- ウ 役職員について、法律上種々特別の定めが設けられている。
- エ 取支予算・資金計画・事業計画・業務方法書等は政府の認可を要するものとしているほか、政府はその業務について監督上必要な命令を発し、種々報告を徴し、立入検査をする権限を有する。
- 3 これを事業団について取り纏めると次のとおり。
- (1) 権限  
事業団は、本来国が自ら行うべき技術協力他の業務について、より効果・効率的な実施を確保する等の目的から、国が設立し、これに業務の実施を任せているものであり、事業団は、団法 1条に謳われた目的を達成するために、同21条に掲げる業務を行う権限を有しているといえることができる。
- (2) 役職員  
事業団の役職員は、事業団と一定の特別権力関係にあると理解され、役員については、民間会社の役員が商法に規律されるのに対し、もっぱら団法に基づきその権利義務が規定される。職員に対する労働法関係の適用は民間の場合と同様であるが、事業団の公共性から、役員、職員とも、刑法その他の罰則の適用については公務員とみなすという「みなし公務員規定」が置かれている。
- (3) 事業団運営及び業務  
事業団の一般的運営について、主務大臣は監督し、必要な場合命令をすることができる。また、業務及び資産につき事業団に報告をさせ、または、検査を行うことができる。業務の実施については、主務大臣の指示する「業務実施方針」に基づくことが必要であり、その実施方法は、「業務方法書」として主務大臣の認可を受けることとなっているほか、事業計画、予算及び資金計画の作成、変更が外務大臣の認可、会計規程の基本的事項の制定・変更が同承認事項となっている。こうした種々の手続きや制約を通じて、（本来国が行うべき）事業団の業務の公共性を確保する仕組みとなっている。
- (参考) 「特殊法人」は、国の特別の監督に服すべきもので、一定の事項について、主務大臣などから命令を受け、許認可等を受けなければならないが、これらの命令・許認可に不服がある場合については、私法人同様行政上の不服申し立て及び抗告訴訟の提起をすることができるという説と、形式上は独立した法人であるが、実質上は行政組織の一環として国の代行機関たる地位を占めており、それらを一体と見て、命令・処分は行政組織内の一種の内部的行為の性格を持つもので、法律上、機関訴訟に関する具体的な定めがある場合を除き、これを訴訟の対象とすることはできないとする説とがある。

### 3 重要な個別課題

#### (1) 多様な形態の海外派遣者に関する整理

事業団から海外へ派遣される人員は、大別すると、職員、専門家、調査団、協力隊、移住者他に分けられるが、専門家の範疇には、一般の技術協力専門家のほか、長



団に移管し、効率化を図ることが期待されよう。

エ このため、今後の業務委譲等を検討するに当たっては、現在大使館が行っている「国際約束」と事業団が行う実施機関間の合意の形態、内容を再点検し、事業団関係者の法的地位の安定、身分の保障を確保するために必要な事項については、その形式はどうあれ「国際約束」として担保しておく一方、個々の案件の実施通報等事業実施上の細かい意志確認等は、事業のより効率的かつ機動的な実施のために事業団が積極的に担当していくという仕組みが考えられよう。例えば、関係者の身分保障の部分については相手国との間で期限を定めない包括的な国際約束を形成すること、また、案件実施の意志の確認については、援助の大枠を政府間で合意し、その際に、個別の要請及び実施通報の部分は実施機関である事業団が担当するという国際約束形成行為の授權についても政府間で了解しておくというやり方が今後のひとつの方向としてあり得よう。

#### 4 今後の取組み

1～3でみたように、事業団の関係する人員、機関をめぐる法的地位・関係の整理は、今後の事業団運営にとっても重要な意義を有する。問題の性格上、事実関係の認識や関係法令の解釈等によって結論は異なってくることから、万人が一律に納得する結論を導くことは困難なことも予想されるが、関係各課による継続的検討体制と弁護士等外部専門家の参加を得て、一定の期限内に、次の各項目についての検討・見直しを行い、現時点での事業団としての基本的な考え方を取り纏めることが望ましい。

- (1) 各事業における関係者の法的地位、事業団との法的関係の再整理
- (2) 各事業における国際約束の再整理
- (3) 各事業における各種合意、契約行為のあり方の再検討

### 1. 問題の所在 (問題設定の意義)

(1) 業務の一層の合理化と質的向上を図り、公正さを維持していくためには、ハード面での実施体製造りとともに、かかる体制を効率的に機能させるソフト、即ち、業務管理面での体制整備が不可欠である。特に、業務量の急速な拡大と事業内容の多様化が著しい昨今の状況の下では、業務の進め方、あり方に関する基本方針の欠如やルールの未整備、業務に関わる内外関係者の多様化と関係の複雑化が顕著となっており、これら課題に対応する業務管理のあり方が問われ始めている。

(2) 業務管理の目的は、組織としての目的達成のため、如何にして最も効果的・効率的な業務実施の仕組みを構築するかにある。こうした点からいえば、業務管理に関する様々な課題に対処する場合、考慮すべきことは、事業団の基本政策、戦略との整合性であり、何よりも先ず「事業団の目指す援助」の実現に少しでもプラスとなる業務管理のあり方を主体的に模索すべきことはいうまでもない。

(3) 一方、業務管理の対象となる問題の範囲は極めて広く、関与する人々の数も多い。内部的には、各種事業実施に関わるルールの整備から、人事、予算等組織全体にまたがる管理上の問題までを含み、外部との関係に目を転じれば、専門家、協力隊員等事業団関係者に対する指揮監督関係の明確化、各種業務委託に伴う事業団と受託者の間の権利・義務の規定振り等問題は多岐に亘っている。それだけに、公的資金を用い、多くの外部関係者との接触をもちつつ事業を実施せざるを得ない事業団の立場を考えた場合、事業団の戦略を重視するあまり、公法人としての責任や社会通念を無視した業務管理のあり方を追及することは、社会的な批判を惹起し、ひいては、効果的・効率的な事業実施にマイナスとなるケースも予想される。

(4) 法的見地から業務管理の問題を検討する意義は、まさに上記の視点に集約される。即ち、これまでのように無手勝流で業務管理の諸問題と対峙するのではなく、法的見地からの検討を通じ、最低限「知っておくべきこと」、「守るべきこと」、「やってはならぬこと」を明らかにし、一方においては、「積極的にやるべきこと」、「利用できること」を把握することによって、より効果的・効率的な業務管理のあり方を検討する必要性が生じている。



## 2 基本的な考え方

### (1) 独立行政法人としての立場

事業団は、形式的には国から独立の別個の公法人としての形態をとっているが、政府開発援助という極めて公共性、国家性の高い業務を実施していることから、実質的には行政組織の一環として、国の代行機関としての地位と性質を強く有している。このため、事業の実施にあたっては、様々な場面で国の監督、介入を受けるとともに、予算会計制度、契約事務、職員の廉潔性等については、中立・公正性確保の見地から、官公庁に準じた取扱いが強く求められている。一方、そもそも公共性、国家性の強い社会的・経済的・企業的性質をもつ行政機能を事業団のような独立行政法人によって行わせようとした理由の一つは、独立採算性のもとに合理的、効率的、弾力的な運営を可能とするためであり、官公庁に準ずる制度を厳格に貫き通すあまり、効率的運営が損なわれるようでは、逆に事業団設立の趣旨に反することとなる。業務管理に当たっては、こうした立場を踏まえ、中立・公正と効果・効率のバランスを常に意識することが必要である。

### (2) 援助実施機関としての特殊性

事業団の業務をめぐる当事者の関係は、援助の実施主体（事業団）、援助の担い手（専門家、コンサルタント等）、受益者（被援助国）からなる三者関係が基本構図となっており、相互の権利・義務は複雑に絡み合っている。このため、業務管理に関する個々の課題処理にあたっては、常に全体の構図の中で問題の所在を明らかにすることが肝要である。第二に、事業団の事業の主たる活動の舞台が海外であることから、当然のことながら国際的な法慣習や当該国の法令に対する理解と尊重の精神が求められる。第三に、政府開発援助という社会性の高い業務から期待される人道的・道義的側面での配慮義務、社会的責任である。法的な義務の履行に加え、援助業務の人道性に応じたきめ細かい配慮が、社会から暗に求められていることに留意すべきである。

### (3) 関係者の法的地位に応じた対応

指揮監督権の範囲等に関する業務管理の問題は、関係者の有する法的地位から演繹的にその答えが導き出される場合が多い。このような場合、法的地位に従い規定される権利義務に基づき適切な業務管理が行なわれるべきことは当然である。他方、法的地位は、関係の実情に応じてその性格が明確化される面もあり、法的地位と業務管理の問題は、表裏一体の関係にあることを認識する必要がある。

### 3 重要な個別課題

#### (1) 関係の開始、成立、発効、終了、中断、延長の要件及び留意事項

この課題は、関係者との権利・義務関係の発生と内容の変化及びその要件を、業務の時系列の中で明確化するという視点と、適切な業務管理を行う上で、関係の折りめ節目でどのような点に留意し、いかなる対応が必要かという視点に分けられる。例えば、派遣予定専門家との関係、帰国不能となった研修員との関係、技術補完研修中の協力隊員との関係等については、業務の流れの中でその法的関係が明確にされていないため、対応に苦慮したり、不適切な対応が行われる恐れがある。専門家派遣を例にあげれば、相手国の事情により派遣直前で急きょ中止となった場合でも、事業団の担当者が当該専門家に対し、派遣が絶対に行われる旨確約したなどで、当該専門家が「派遣が事実上決定しているものと了解」してしまったことに寄与している場合には、事業団の損害賠償責任が発生する余地があり、常に業務全体の流れと法的関係を十分考慮した対応が必要である。

#### (2) 事業団関係者に対する指揮監督関係の明確化

関係者に対する指揮監督関係については、専門家派遣業務を初めとして、その法的位置付けの曖昧さゆえ、一体誰が指揮監督権を有するのかすら明確でない場合がある。一方、指揮監督関係の実態は、援助事業実施主体としての事業団の実質的地位に大きな影響を及ぼすだけでなく、損害賠償に関わる使用者責任の問題、安全配慮義務、知的財産権等他の重要な法的問題を検討する上でのキーファクターともなっている。したがって、指揮監督関係の明確化に際しては、関係の法的類型から答を導くといったアプローチよりも、援助の効果的効率的実施にとって、いかなる指揮監督関係を構築するのが望ましいかをまず主体的に明らかにした上で、必要な事項を法律関係に定めていく方向が必要である。なお、職員とともに業務に従事しているジュニア専門員や派遣員等の身分関する種々の問題も、実質的な指揮監督関係の有無が、事業団の立場を決める上で非常に重要な要因になる。

#### (3) 業務委託

この課題は、事業団業務の外部委託の推進を団法24条、18条との関係で、どのように整理するかといった問題と、専門家、コンサルタント等による業務の再委託をどの程度まで認めるかという問題に分けられる。前者については、条文のみからみた文理解釈に従えば、24条の安易な拡大解釈は慎むべしとの結論も導き得るが、業務量が飛躍的に増大した現在においては、この解釈は実質的な妥当性を有していないところに最大の問題がある。また、解釈上も、本質的でない業務は外部委託可能、下請け的に第三者を使うことは可能といった主張が成り立つところ、これら考えを総合して、早急に事業団としての基本的立場を整理する必要がある。一方、専門家、コンサルタント等に対し、業務の再委託をどこまで認めるかといった問題については、契約の法的類型から明らかになる部分もあるが、むしろ業務実施のあるべき姿、進め方に関する方針に基づき、これを契約の中で明確に定める方向が望ましい。

#### (4) 契約締結及び管理

業務委託の推進、民間活力の積極的活用の流れを受け、事業団が締結する契約数、契約内容は年々増大、多様化が進んでいるが、昨今、契約内容が不適切（規程違反）であったり、不備（権利・義務が曖昧）なものが目立つようになっている。また、業務の内容、性質に応じた契約が締結されていなかったり、実際は契約内容を全く無視した業務管理が行われている場合もあり、契約行為の適正化が急務となっている。事業団の締結する契約は私契約であって民法の適用を受けるが、一方、公的資金を使うことから、会計法、予決令の定めにした会計規律が内部規程で定められており、官公庁の契約理論（例えば、請負契約であっても任せっぱなしは許されない等）に対する一定の理解と配慮に基づく対応が求められている。なお、業務管理に関連する契約上の重要課題としては、次のようなものがあり、業務形態毎に基本的考え方、取り扱いを検討する必要がある。

(イ) 契約解除（要件の明確化）

(ロ) 債務不履行（延滞金、違約金の扱い等）

(ハ) 危険負担（不可抗力に伴う損害、追加的費用発生時の対応、取扱い方針）

(ニ) 監督・検査（基準作り）

(ホ) 瑕疵担保責任（解釈の明確化、調査業務における「瑕疵」の概念明確化）

## 4 今後のとりくみ方

### (1) 総論

業務管理に関する課題の範囲は広く、内容もまちまちである。従って、具体的な行動計画の策定は個々の課題レベルでの検討に委ねざるを得ないが、共通的なアプローチとしては、

(第1段階) - 全体レベル

業務管理における法的諸問題の重要性認識（法的センスのある業務管理の必要性PR）

(第2段階) - 以下個別課題レベル

効果的効率的な業務実施の見地からみた対応案の策定（事業団の基本政策との整合性）

(第3段階)

関係法令、対象者の法的地位、類似の公法人の取扱い例からみた、上記対応案の妥当性検討。特に不適切な点、不備な点の洗い出し（法的側面でのチェック）。

(第4段階)

第2段階での検討結果を踏まえ、必要に応じ第1段階での対応案を修正。

(第5段階)

上記対応案の実行と成果のモニター。不都合がある場合は第2段階に戻り、関係法令、関係者との法的地位の見直しを検討。

が考えられる。

## (2) 重要な個別課題

### (イ) 関係の開始、成立、発効、終了、中断、延長の要件及び留意事項

- ・関係マトリックス、早見表の作成
- ・周知徹底

### (ロ) 事業団関係者に対する指揮監督関係の明確化

- ・法的地位の明確化
- ・指揮監督のあり方の検討（個別事業毎に、目的達成に必要な範囲での合理的な指揮監督権の内容を検討。譲れない一線の確認）
- ・法的地位へのフィードバック

### (ハ) 業務委託

- ・外部委託の概念整理と基本方針の策定（本来業務と委託しうる業務の整理）
- ・外部委託する場合の契約上の留意事項整理（廉潔性確保等の措置）
- ・必要に応じ外務省との協議、認可

### (ニ) 契約締結及び管理

- ・民法における典型契約の性格把握
- ・官公庁契約理論・実務の要点整理
- ・事業団版契約理論と実務詳解マニュアル作成

## 1. 問題の所在と方法論

### (1) 安全対策＝安全配慮義務の履行

関係者の安全を確保するためにJICAがとるべき安全対策の内容を具体的に検討するためには、関係者に対するJICAの安全配慮義務の範囲及び内容に関し、明確に理解する必要がある。安全対策のあるべき姿は、社会通念を踏まえた法的視点から、可能な限り客観的に定義づけられる安全配慮義務を、JICAが遺漏なく遂行することにより実現されるものである。

### (2) 対象の多様性

JICA関係者と同人をとりまく諸法主体を含む構図は複雑多岐にわたるため、その全体像を把握せずに個別の問題にいきなり着手することは、それぞれの対応策の間の整合性を欠くことになる惧れが多分にあり、安全対策に対する差し迫ったニーズに鑑みても、必ずしも適切な対応とは言い難い。

### (3) 演繹的な方法論の必要性

従って、まず第一に、JICAの安全配慮義務の本質を理解するために必要な法学上の切り口ないし基本的な考え方を明らかにした上で、第二に、個別具体的な状況における安全配慮義務の実像に少しでも接近するための概念整理を行うという方法論が、より望ましい課題解決策として想定される。

## 2. 基本的な考え方（JICAの安全配慮義務の本質）

### (1) 自助努力第一の原則

個人の自助努力に期待することが社会通念上可能な部分については、基本的には、他の法主体は安全配慮義務を負わないものと考えられる。（ただし、業務中の事故による災害等、個人の自助努力と指揮監督者の安全配慮義務が重複して存在する部分もある。）自らの生命・身体等を守る基本的な権利が個人にあり、またいかなる場合でも危険に遭遇し直接対処を迫られるのが各個人である以上、JICAの安全対策についても、まず関係者個人の自覚と対処能力の向上を促すことが最も重要なことである。関係者の自助努力を促すことなしに安全対策を行うことは、徒らに関係者のJICAに対する依存心を助長するのみであり、問題の本質的な解決に結びつかないだけでなく、公法人による資金及び人的物的資源の適正かつ効率的な使用を求める財政法上の理念・原則にも反することにもなる。

要すれば、JICAの安全配慮義務は、関係者の自助努力を促し各人の対処能力の最大化を図ると同時に、特に関係者の自助努力のみでは対応が困難な部分について適切な措置をとることにその意義を見いだすものである。

## (2) 信義則(\*)に基づく安全配慮義務

判例によれば、安全配慮義務とは、「ある法律に基づいて特別な社会的接触の関係に入った当事者間において、当該法律関係の付随義務として当事者の一方又は双方が相手方に対して信義則上負う義務として一般的に求められるもの」と定義づけられているが、JICAの負う安全配慮義務も同様である。

(義務違反の原因を不法行為に求めるか債務不履行に求めるかについて、あるいは不法行為の場合、国家賠償法によるべきか民法によるべきかについては、個別の事例により議論のあるところであるが、これらの議論はJICAの果たすべき安全配慮義務の内容を規定するのに特に影響を及ぼすものではないので省略する。)

\*信義則とは、民法1条2項に掲げられている原則で、一般に社会生活上一定の状況下において相手方のもつであろう正当な期待に沿うように一方の行為者が行動することを意味し、法律や契約条項に規定されている権利義務関係を具体的事情に応じて調整する機能を果たしている。

## (3) 安全配慮義務の範囲(指揮監督関係の実効性と危険の予見可能性)

JICAの関係者に対する安全配慮義務の範囲(程度)は、JICAと関係者との間の契約関係等の有無あるいは契約関係等の内容から、公式のように導き出されるものではなく、個別の具体的な状況において、①JICAが関係者に対し有するところの何らかの実効的な指揮監督関係の程度と②関係者が置かれている状況の危険度あるいは危険発生の予見可能性の2つの基準により決定される。(ちなみに、JICAの関係者に対する現地での指揮監督がほとんど実効的でなかったとしても、当該関係者が危険な状況に置かれることが予想しえたような場合には、JICAは、危険存在の通報義務等の安全配慮義務を免れない。)

## 3 JICAの安全配慮義務の周辺

### (1) 個人の避難権とJICAの指示

自らの生命・身体等を守ることは、個人に与えられた最も基本的な権利であり、緊急事態におけるJICAの指示は、たとえ予め契約等により規定されていたものであっても、このような個人の権利に優越する効力を有するものではない。しかし、瞬時において臨機応変かつ統率されたオペレーションを要求される安全対策の性格に鑑み、各人が思いつくままに行動することは決して望ましいことではない。従って、各地の個別具体的な状況に応じ、緊急時の行動計画を確立し、個人の勝手な行動による混乱を極力回避する必要がある。

なお、合理的な理由に基づきJICAの指示と異なる行動を関係者がとった場合、当該関係者は契約違反等の責に問われることはない。他方、JICAの指示と異なる行動により関係者が、損害を被ったとしても、JICAには損害

賠償責任は存在しないか、又は（他所にJICAの過失が認められる場合でも）過失相殺の結果その責任を減殺される。

## （2）わが国政府の安全配慮義務

わが国政府は、領事関係に関するウィーン条約、外務省設置法等により、海外における邦人に対する安全配慮義務を有するが、憲法上の平等の原則に基づき、義務の内容は特に邦人の身分等により異なるものではない。JICA関係者の多くは、国際約束に基づき実施される国際協力に関する業務の遂行にあたる者であるが、このことにより直接的にJICA関係者に対するわが国政府の特別な安全配慮義務が発生するものであるとは必ずしも理解されない。

他方、相手国政府との関係において、わが国政府は、邦人保護の立場から、相手国政府に対し、同国内に居留する邦人の保護を求める権利を有する。

## （3）相手国政府の安全配慮義務

国際法に基づき、主権国家の政府は同国内に居留する外国人を保護する義務を有するが、具体的な義務の内容については必ずしも明確な基準なるものが確立されておらず、また義務履行を担保する強制力も現在の国際社会には存在していない。JICAの実施する業務に関し、一般に相手国政府及び関連機関は、国際約束ないし実施機関レベルの取極等に基づき、JICA関係者を保護すべく一定の義務を負っているものと理論的には想定しうるが、現実問題として、このような義務は、多くの場合実効的でないと考えるのが妥当であろう。

（ただし、当然のことながら、外交ルートによる交渉等を通じて相手国のより一層の理解と自覚を促すことの必要性を否定するものではない。）

## （4）避難指示等の競合

### ① 主務官庁とJICAの指示

団法38条により、主務官庁は、JICAに対し「その業務に関し監督上必要な命令をする」権限を有し、更に外務省は、一般的な邦人保護の権限（及び義務）を有する立場から、在外公館等を通じ、自宅待機や国外退避勧告等の指示を出すことができる。JICAの指示と外務省等の指示が異なるという事態は極力避けなければならないことはいうまでもないが、指示のタイミングや具体性に関し微妙な齟齬をきたす可能性を完全に否定することはできない。

緊急事態における避難指示等を「その業務に関すること」に含まれると解釈する限りにおいて、外務省を含む主務官庁による指示が優先すると考えられるが、他方、安全配慮義務が信義則より派生していることから、例えばJICAが主務官庁の命令を待たずして（あるいは命令に反して）独自の立場から最も望ましいと判断される指示を関係者に出すことが、関係者に対する安全配慮義務の履行となる場合も理論的には生じうる。（例えば、外務省の不作為（退避勧告を躊躇）に対しJICAが自らの判断に従い退避勧告を出そうとすることは、ありえないことではない。）

少なくとも現時点においては、この矛盾を一般論としては解決しえないと推定されることから、むしろ、ここで与件とされている指示の競合を避けるために予めいかなる対応が望まれるかについて主務官庁との協議を含む具体的な検討が期待される。

なおJICAが主務官庁の命令に従って行った指示により、関係者が損害を被った場合は、その賠償責任は、JICAが負うことになる。(ただし、理論的には、共同不法行為が成立する場合、主務官庁が共同して責任を負う可能性もある。)

## ② 相手国とJICAの指示

相手国の意思に反しJICA(あるいはわが国政府)が関係者に対し国外への避難等を指示することは、相手国の立場からは、外交的に望ましくない行為に映るのみならず、国際約束等に基づき開始された国際協力を頓挫せしめる行為つまり債務不履行と解釈されてもやむを得ない面があると考えられる。

他方、自国の治安悪化等を公式に認めたがらない相手国の了解を待っている、避難の時機を失することになりかねない。

現状では、関係者の生命・身体の安全の確保を優先し、相手国政府の了解を待たずして避難指示を出すことが、JICAとしては、より信義則に適った安全配慮義務の履行方法であると考えられるが、今後の課題としては、緊急事態における関係者の国外退避等に関し、相手国政府の事前の了解なしに通報のみで出国できるよう(相手国の心証を害さない方法で)何らかの規定を相手国との取極の中に予め設けておくことを検討すべきであろう。

## 4 今後のとりくみ方(具体的な行動計画策定に向けて)

### (1) 安全対策に関する資源の合理的配分

JICAの安全配慮義務の範囲と内容は、上記2(3)の2つの基準すなわち実効的な指揮監督関係の存在と危険の予見可能性に照らし決定されるが、両基準とも、個別の状況下における具体的な事実関係の積み重ねにより構成されるものであり、アプリアリにJICAが誰に対しどこまで安全配慮義務を有するのかという疑問に具体的に答えるものではない。(ただし、これは信義則に派生する諸義務に内在する問題であり、判例上確立された両基準が個別具体的事例における安全配慮義務の内容を決定するために無力であることを示唆するものではない。)

他方、安全対策は、JICAの本来業務に附帯する業務に過ぎず、このために使用できる資金及び人的物的資源は、今後若干の増大が予想されるとはいえ原則として極めて限られたものとならざるをえないだろう。

要すれば、信義則から派生する安全配慮義務の対象及び内容を事前に限定することは不可能であり、また、すべての不測の事態に対応すべく完璧を期して準備するには莫大な資源が必要とされるが、これに対して実際に活用しうる資



源が過少である以上、可能な限り合理的な資源配分を行い、費用対効果の高い安全対策を達成することが、信義則に適う義務履行と認められ、かつ結果的に不幸な被害を最小限に抑えることになると考えられる。

## (2) 危険認定の客観化と退避等意思決定過程の標準化

JICAの業務が本邦より危険度の高い海外の開発途上地域を主たる対象とする以上、僅かな危険に逐次過剰に反応しては円滑な業務の実施は望めない。他方、すべて個別具体的状況に鑑み慎重に判定するとの対処方針のみでは、信義則上の義務を十分に果たしているか疑問である。従って予め危険認定に資する複数の基準を設定した上で、退避等の意思決定過程を標準化しておくことが望まれる。更に上記3(4)でも述べたが、主務官庁(特に外務省)や相手国による指示との矛盾が生じないように、しかるべく調整を図る必要がある。

これまでの例に鑑み、特に退避勧告の発令に対しては、一部の現地関係者の抵抗が予想されるが、この調整によって時機を失することなきように緊急時の対応について予め関係者と十分な議論を尽くしておくことが望まれる。またJICAとの契約関係等を前提とする関係者については、契約条項に避難指示等の実効性確保に必要な規定を整備すべきである。(ただし、例えば専門家の派遣契約書において、個人の避難権や指示に従わない場合の措置あるいは複数の指示が交錯する場合の対応等について明記することは、そのデメリットも併せて考慮した上で慎重に検討する必要がある。)

## (3) 生命・身体保護の優先

安全対策の対象としては、関係者の生命・身体の保護が絶対的に優先されるべきであり、経済的な諸法益との比較衡量に拘泥するあまり、回復不可能な生命財産の喪失を結果することは決してあってはならない。

関係者の財産等に関する危機管理は、自助努力の原則を最大限に適用しつつ、共済組合や保険制度の充実による対応策を検討すべきであり、他方、安全対策の核心は、あくまで生命・身体の保護にあることを周知すべきであろう。

## (4) 関係者の法的地位に応じたJICAの安全配慮義務の定式化

信義則に派生する安全配慮義務の性格に鑑み、関係者の法的地位に応じたJICAの安全配慮義務の具体的内容の定式化が法理論上は困難であることについては、すでに述べてきたところであるが、あえてこのような定式化を試みることは、視点を変えれば、<JICAの安全配慮義務の限界を関係者に周知することにより、関係者及び同人の所属先の側の危機管理意識を喚起し、自助努力を促進する誘因となる>可能性があるだろう。例えば、JICAと直接の契約関係を有しない無償資金協力案件のゼネコン・調達業者や、JICAと契約関係があっても本来的に自己目的の成就をJICAが側面から援助するに過ぎない移住者等に対し、JICAの安全配慮義務の限界を予め定式化すること

は、ある程度は容認されるであろう。(ただし、このような定式化によって、個別具体的状況においてJICAに求められる信義則上の義務履行の範囲が限定される結果には必ずしもならない点には留意すべきである。)

#### (5) 救出・保護義務の限界

JICA事務所員等が関係者の救出を試みるべきか否かの判断を迫られることは、現実的な問題として今後も十分に起こりうることであるが、道義的見地からの議論はさておき、法的には、自らの生命・身体を危険に晒してまで救出・保護活動を行う義務はJICA側にはないと考えられる。本来不作為による義務違反が認められるには、作為能力を前提とする作為義務が成立していなければならないが、外交特権もなく、また自らを守る手段を持たないJICA事務所員等が関係者の救出・保護に係る能力を十分に有しているかは甚だ疑問である。(この議論は、外交特権が正常に保証されえない状況下における在外公館の職員についてもある程度あてはまる。)

ただし、JICA側が、ごく僅かな危険負担を伴う行為により、関係者を生命・身体侵害の危機等から容易に救出しうる場合に限り、JICAの救出・保護義務は、信義則上の安全配慮義務の一部として肯定されるであろう。

要すれば、極限の状況下でミイラとりがミイラにならぬためにも、特に救出・保護義務については、予め限界を明確にすべきである。

#### (6) 賠償義務と補償

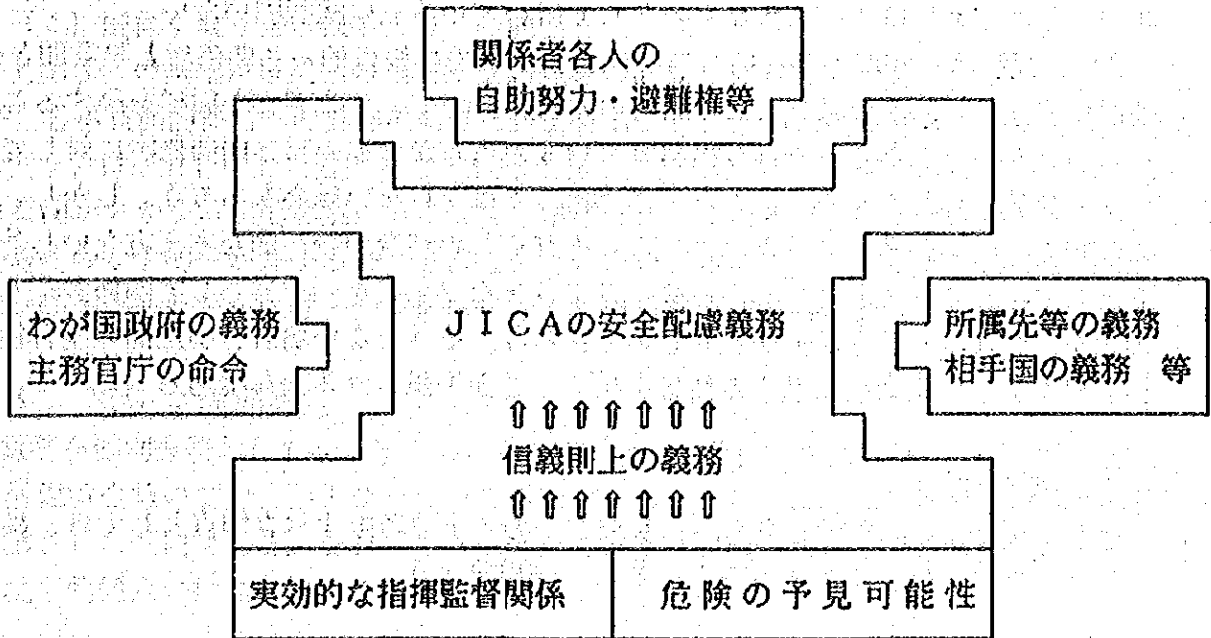
JICAの安全配慮義務の履行に瑕疵があった場合、JICAは、その瑕疵と損害の相当因果関係の範囲において、損害を賠償する義務を負う。

他方、義務履行に瑕疵がなかった場合でも、適当な補償をすることができるが、これは安全配慮義務等から反射的に発生する法的な義務ではなく、国や公共団体の立場から被害者を救済するためにとられる政策的な措置の一環として理解される。補償の適正水準については議論のあるところであるが、JICAの業務の公共性と対象地域の危険度に鑑み、原則として国家公務員に対する補償と同程度ないしそれ以上の補償制度の確立が望まれる。ただし、このためにJICAがすべての費用を負担すべき必然性はなく、むしろ共済組合や保険制度の充実を図ることがより現実的であるとも考えられる。

以上

# 安全対策の構図

安全対策のあるべき姿 == 社会通念・法的に客観化された安全配慮義務の履行



## 行動計画策定指針

- 安全対策のための資源の合理的配分・各人の対処能力の強化  
(信義則上特定できない義務の範囲 vs 限られた資源量)  
(派遣前研修、実地訓練等の中で費用対効果の高い対策の優先実施)
- 危険認定の客観化と意思決定過程・指揮命令系統の標準化  
(複数の基準・情報資源の確保)  
(国別・地域別指揮命令・連絡系統の確立、在外公館等とのデマケ)  
(任国政府・実施機関との事前調整、脱出手段の確保等)
- 生命・身体保護の優先、適正な補償制度の整備  
(財産権の保護は原則として、共済・保険等に対応)

## 福利厚生

### 1. 問題の所在

ここでの問題は、事業団が関係を取り結ぶ各関係者に対して、いかなる福利厚生制度を構築すべきかという問題である。なお、ここでいう福利厚生制度の範囲には、待遇や休日の取り扱い等、労働条件に係わる問題をも包含しており、通常、福利厚生用語で意味するところよりはやや広義なものとして用いている点に注意願いたい。

さて、福利厚生制度の具体的な内容は、事業団の事業目的、各関係者と事業団との法的関係等により、その種類および給付の水準において、さまざまな態様を呈することとなる。いうまでもなく、それら福利厚生制度の内容が全ての事業団関係者に対して一律である必要はもちろんなく、また一律であってはならない場合もあろう。しかし、よしんば制度の内容が同一ではないにせよ、それぞれの制度が統一的な考え方ないし基準に立脚して設計されており、しかる後、さまざまなファクターを考慮して関係者ごとに差別化が行われるという状態が望ましいであろう。そうでない場合、制度間の整合性の欠如を招き衡平の原則に抵触する結果を招くことが予想されるからである。

### 2. 基本的考え方

そのような統一的な考え方ないし基準を定める上で考慮すべき観点としては、抽象的なレベルでいえば、次の4点を上げることが出来よう。

#### (1) 事業団としての政策判断

事業団は上記の二つの基準の範囲内において、国際協力事業団法をもって事業団に与えられた事業目的を遂行するために必要かつ十分な福利厚生制度を構築する必要がある。この点に関して付言すべきは、現行の制度と外務公務員に係る諸制度との関係についてである。すなわち、現行の専門家等（事業団職員を含む）に関する福利厚生制度は、基本的に外務公務員のそれに準拠すること（ただしそれを上回ることはないこと）との方針が考え方の出発点になっていると考えられるのであるが、そこに一定の合理性は認めるとはいえ、上記の事業目的遂行のために良質の援助関係者人材を大量に確保しなければならないとの政策判断がある場合には、事情により、外務公務員への下方準拠の原則に再検討を加えることが必要となることもありえよう。このような点も含めて、政策判断にてらした場合の望ましい福利厚生制度のあり方について、政策官庁との間で建設的な議論を喚起してゆくような方向づけが望ましいと思われる。

#### (2) 法的根拠

問題の内容によっては、労働基準法等の法律に準拠しなければならない場合があり、そのような場合は、当然これに準拠しなければならない。これは、制度の内容の下限を規定する基準であるといえる。

### (3) 公法人として準拠すべき規範

公的資金を執行する公法人として準拠すべき規範。すなわち、公法人たる事業団の設ける福利厚生制度は、わが国政府等による公的な社会保障制度等と間に一定の整合性を保つ必要があり、それとの関係で突出するような制度は、それを正当化しうる合理的根拠がないかぎり、事業団としてこれを取りえないであろう。この規範は、上記(2)とは反対に、事業団の定めうる制度の内容の上限に影響を与える基準であるといえる。

### (4) 関係を取り結ぶ相手方等との関係

上記3つの基準が事業団の福利厚生諸規程のあり方を検討する際の基本的観点であるが、各事業団関係者への具体的給付等は関係者ごとに個別に決定され、最終的には就業規則またはそれに準じた規則として形成されることになる。その際の重要なポイントは、事業団がいかなる規則を定めるにせよ、事業団はいかなる権限にもとづいてその制度を定めるのかを明らかにすることである。そのためには関係者のわが国における所属先、相手国配属先及び事業団との関係について、慎重な法的考察が必要である。

## 3. 重要な個別課題

重要な個別課題としては、休日処分の自由・旅行の自由、災害補償、療養費等の給付、生活保障金等の支給、およびその他の問題がある。これらは各部からの要望調査の結果抽出された問題である。なお、これ以外にも重要な問題が漏れている可能性はあり、引き続き問題点の把握に努める必要がある。

### (1) 休日処分の自由・旅行の自由

専門家等(家族を含む)の任国外旅行等に関して、各種の制限を設けている現行規程が法的に見て問題ないか(制限に合理的根拠があるか)という点は、事業団内外からつとに指摘されてきた問題であり、事業団内部においても、業務会等で一定の範囲の検討が進められている。今後は、ひとり専門家のみならず、協力隊員および在外職員等も視野に収めた上で、事業実施上の配慮および各関係者との法的関係等を総合的に考慮しつつ、検討を行う必要がある。なお、具体的な方向づけについては、今回の検討においてもおおむね「基礎的研究」のラインと同様の結論が出されており、これを個別具体的なレベルに落として規程化してゆくことが課題となっている。

なお、各部から、この問題に関連して提起されている問題を参考までに下に列挙しておく。

専門家随伴家族の渡航制限

専門家随伴家族のみの旅行制限の撤廃

専門家の任国外旅行の制限(公用旅券)

協力隊調整員家族のみの旅行を可能とする対応

### (2) 災害補償

災害補償に関連しては、問題は大きくいて二つに大別されると思われる。一つは、

現行の制度下にあつては災害補償制度の対象とならない、あるいはなつたとしても不十分であるという問題であり、個別の問題例としては、海外長期研修員に対する災害補償（人事部提起）や大使館出向職員に対する災害補償の問題（同）などがある。今一つは、補償制度の横ならびの問題であり、援助に携わるさまざまな関係者の出自が異なることにより補償の額に多寡が生じるという問題をいかに処理してゆくかという問題である。

第一の問題については、制度の「すきま」をいかに埋めるかということになるが、新規予算の獲得等により現状が改められるまでの間においては、少なくとも、当該本人に、現行制度の欠陥を明示的に通知し、同意を取付けることが必要であろう。

第二の問題については、（ア）基本的な考え方を整理する、（イ）給付額の相違が残る場合には、当該本人にその旨説明し、同意を取付けること（ウ）現状の給付に何らかの改善すべき不均衡がある場合には、個別の給付額の年ごとの改訂に当たり常に類似の給付制度とのバランスを考慮して調整に努めてゆくこと、等が重要な配慮項目であろう。

### （3）療養費給付等

専門家等の療養費給付に関係して各部からの要望として、私費一時帰国中の療養費支給を可能とするべきであるとの指摘がなされている。これは、共済会の規程に照らしても、基本的に給付が可能と考えられるので、前向きに対応すべきと考えられる（本研究一問一答の部60頁参照）。

### （4）生活保障金・失業補償

専門家等として派遣されるさまざまな人材のなかでも、帰国後の社会復帰に際して特に問題となるのは無職の人材の場合である。現行制度においては、無職者を派遣する場合でも雇用関係は存在しないとの整理に基づき、厚生年金、雇用保険等には加入していないが、この現行制度に再検討の余地はないかにつき中長期的に検討すべきではないかとの指摘が事業団内部から提起されている。この問題を検討する場合には、現行の生活保障金制度についてもあわせて検討を加えるべきであろう。

### （5）その他

その他、事業団内部から要検討として提起された個別具体的問題には次のようなものがある。

#### ・ 専門家関係

女性専門家の出産休暇への対応

専門家の配偶者呼び寄せ制度

専門家の忌引見舞一時帰国の制限再検討

#### ・ ローカルスタッフ関係

在外ローカルスタッフへの福利厚生

プロジェクトローカルスタッフへの福利厚生対応

## 4. 今後の取り組み方

福利厚生関係の問題は、事業ごとの各部・局に分散していること、予算と密接に関連しており事業団のみによる自己完結的な意思決定が困難であること等の問題がある。したがって、タスクフォース等を組織し、一定の期間内に特定の問題にエネルギーを集中して片付けてしまうといったアプローチは問題になじまないものと考えられる。よって、当面、各部による個別的な取り組みをすすめてゆくことが現実的であろうが、その際、本稿の冒頭にのべた4つの観点を常時チェックすることとし、中長期的に、整合性のある制度群を構築してゆくことが望ましい。

## 1. 問題の所在

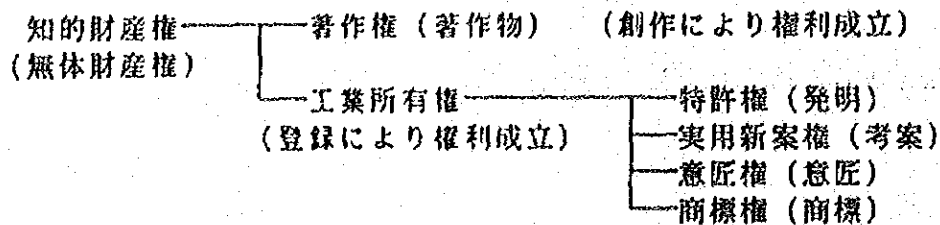
国際協力事業団以外の特殊法人等政府関係機関の設立法・省令を調べてみると、宇宙開発事業団、理化学研究所等では、その設立の趣旨と業務の性格上、国の予算によって事業を実施し、その過程で生じた知的財産については当然に国の財産として取り扱われるべく、設立法と省令で定める「重要な財産」として、不動産とともに特許も指定されており、その処分については主務大臣の認可を必要とする旨規定されている。さらに、宇宙開発事業団を例にとれば、組織的にも工業所有権を扱う部門（調査国際部・技術情報課）を設け対処している。

国際協力事業団では、設立当時は知的財産権が発生することを予定していなかったためか、団法や省令で定める「重要な財産」としては土地建物等の不動産とその他特に外務大臣が定めるものと規定しており、特許などは規定されていない。

しかしながら、技術革新や援助内容の高度化・多様化や知的財産権をめぐる国際的な枠組みの変化に伴い、国際協力事業団の事業の中でも技術協力における先端技術の技術移転の際に、専門家の派遣先や研修員の受け入れ機関で工業所有権が生じたり、事業を外部委託した場合の成果品（報告書、広報映画・ビデオ）の著作権の所在について議論になったりするケースがでてきた。

このような状況の中で、これら知的財産の取り扱いについて統一的な考え方がないために、R/Dの規定が不統一であったり、知的財産権に関わる問題が生じた場合に、場当たりの対応になっている現状であり、早急に当事者の法的地位に基づき知的財産権の扱いについて整理・検討する必要がある。

「知的財産権」の分類と対象は次のとおりである。



## 2. 基本的な考え方

### (1) 事業実施における成果物にかかる権利の帰属

事業団の実施する事業の中から生じた知的財産権に該当する成果物については、原則として事業団に帰属するよう規定すべきである。その場合、著作権法、特許法、実用新案法及び意匠法等の規程を踏まえ、知的財産権を保護、あるいはその帰属をめぐる日本側・相手国側の相克を回避する観点からあらかじめ契約等により規



定しておくことが望ましい。また、技術協力による成果といえども、わが国国民の税金の負担の結果であり、できるだけ事業団に有利なかたちで定めておくことが国民に対する責任とも替えよう。

## (2) 国有財産としての知的財産権の適正管理

国際協力事業団も国の予算で事業を実施している公法人として、当然に財政法、会計法上の趣旨を尊重すべきものと考えられる。公的資金の適正利用の観点から、知的財産権は公の財産として適正に管理されなければならない。したがって、特許権やそれに基づく収益権を安易に放棄したりすべきではなく、関与度・貢献度に応じて権利の分配を受けるものとすべきである。

## (3) 成果の公表について

開発途上国の技術の発展に貢献することを目的とする技術協力の趣旨に照らし、プロジェクトの研究成果の公表をむやみに規制することは好ましくない。関係者による学会や論文への寄稿により研究成果を公知のものとすることができ、さらにはわが国の援助活動の成果の宣伝ともなる。当然ながら原則的に公開とはいえ、出願前の発明等を発表してしまった場合には、他人が先に製品化するなど関係者が不当な不利益を被ることもあり得るので、公表に当たっては事前に承認が必要である。また、この件は「情報公開」という事業団としての大きなテーマともからむが、ここでは触れない。

## 3. 重要な個別課題

### (1) 国際約束等の規定における知的財産権の帰属に関する規定の不備

現在、技術協力における知的財産については、事業団と相手国機関の間の権利義務関係を明示した法的拘束力を持った取極あるいは契約関係になっていない。そのような状況下で権利の帰属は、予め国際約束等により明確に定められること望まれる。かかる取り決めがない場合、権利の帰属は、準拠する国内法により規定されるが、一般に開発対象についての主体的意思によると言うことができる。相手国が一定の技術情報を背景に希望技術の新規開発のために専門家派遣を要請した場合は、技術協力の成果は相手国に帰属する。他方、相手国がそのような特定技術の開発に具体的意志を有しておらず、日本側が相手の資源等を利用した技術の新規開発を提案して実施した場合には、開発経費、施設機材、周辺要員等についての分担の程度によって成果の帰属が決定される。ただし、要請主義の建前から考えると、要請を相手国の主体的意思の表明と解釈すれば、前者と同様に成果は相手国に帰属する。

## (2) R/D記述の不統一

プロジェクト方式技術協力の実施にともなって発生する特許権等の知的財産権について、その権利の取扱いに関し事業団及び先方機関の共有とする旨R/Dに規定されている場合がある。このように事業団への権利の帰属を確保するためには、関係者の明示の合意の取り付けを含む措置をしかるべく行っておくことが望まれるが、現実には、R/D等の規定ぶりの不統一や、まったく規定していないものが存在している。

## (3) 契約相手方による知的財産権の取り扱い方の相違

著作権については、契約書で著作権が事業団に帰属する旨定めればもちろん、そうでなくても事業団と相手との間に実質的な指揮監督関係があり、著作権法15条1項のその他の要件\*1も充足していれば当該著作物の著作権は事業団に帰属する。

また、特許権、実用新案権及び意匠権については、「職務発明\*2（考案、意匠も同様）」と称し特許法等に特別の規定を設け、事業団が使用者である場合でも特許等を受ける権利は従業者等に属することになる。（そしてこれら職務発明等においては、使用者等は、それらが特許、実用新案、意匠登録がなされた場合に無償で通常実施権を有する。また、使用者等はあらかじめかかる職務発明等に限って、契約または勤務規則等で、特許権、実用新案権、意匠権または特許ないし登録を受ける権利の「予約承継」、あるいはこれらの専用実施権の「予約設定」を有効に定めうる旨規定されている。）

### \*1 著作権法第15条1項

「法人その他の使用者（以下この条において「<sup>務</sup>法人等」という。）の発意に基づきその法人等の業務に従事するものが職務上作成する著作物（プログラムの著作物を除く。）で、その法人等が自己の著作の名義のもとに公表するもの」の著作者は、その作成のときにおける契約、勤務規則、その他に別段の定めのない限り、その法人等とする。」

### \*2 職務発明（考案、意匠）

使用者の業務範囲に属し、かつその発明、考案ないし意匠の創作をなすに至った行為が従業者等の現在または過去の職務に属するがごとき従業者等の発明、考案ないし意匠を職務発明と称して特別の規定を設けている。ここにおける使用者概念も実質的な指揮監督関係があれば良いとされている。

一方、事業団と相手との間の関係が委任等指揮監督関係にない場合は、それぞれのケースで扱いは異なることとなる。

### ① 研修員、研修委託先との関係

研修員が研修委託先の職務上作成した著作物の著作権は、使用者に当たる研修委託先に原始的には帰属することになる。事業団と研修委託先との関係では、まず現在の委託契約書中に「著作権等の権利の帰属については協議による」旨の記述

があり、その意味するところは、著作権自体は原始的に委託先に帰属することになるため、その後の譲渡等については協議するということと解釈される。また、事業団は研修を委託しただけであり著作物の製作を委託したものではないことから著作権は委託先に帰属すると解釈される。事業団が著作権の取得を希望する場合は、相当の対価を支払うこと等により譲渡を受けることになる。

#### ②コンサルタント従業員、コンサルタントとの関係

次に、事業団とコンサルタントとの関係では、コンサルタントの従業員が業務上作成した著作物の著作権は、まず使用者であるコンサルタントに原始的に帰属するが、業務実施契約書中で、「成果品の著作権は、発注者に帰属」と規定しているため、コンサルタントが作成した成果品の著作権は、事業団に帰属することとなる。

\*3 このように将来著作権が発生すると同時に譲受人に移転することとする条件付準物権契約も有効とされている。

#### ③青年海外協力隊員、配属先との関係

第3に、青年海外協力隊員の場合は、まず、隊員の配属先における職務の遂行中に知的財産権の対象となる成果物を創作した場合は、原則として、相手国の関係諸法令に従って知的財産権の帰属が決定されることとなる。

#### (4) 研究成果の公表等に関する規程の不備

プロジェクト関係者がそのプロジェクトの成果及び関連情報を外部で発表する際の規程がない。専門家については、技術協力専門家派遣契約書第10条で守秘義務と寄稿、出版、講演の際の事前承認の義務を規定しているが、カウンターパート等の現地の関係者については規定しているものがない。また、専門家の場合においても発表や寄稿の希望を打診された場合にその可否を判断する根拠や承認する主体も明確でなく、必要な手続き等の規定がない。このような状況で許可なく研究成果（知的財産）にかかわる情報を発表し知的財産権がらみの問題が生じた場合には、事業団としての財産の適正管理に反するうえに相手国との友好関係にも影響が出ることとなる。

## 4. 今後のとりくみ方

### (1) 国際約束における知的財産権の帰属についての規定整備

知的財産権の扱いについての基本的な考え方に準拠し、技術協力協定や協力隊の派遣取極等の国際約束、あるいは相手国（機関）と国際協力事業団との間の契約中に知的財産権の扱いについて明示的に規定することにより法的根拠を明瞭にする。

このときの記述内容のガイドラインとして、技術協力の性格に鑑み以下の対応

(案) が考えられる。

- ① 特許等の知的財産権の発生が予見される案件のうち、その権利がわが国に帰属することをあらかじめ担保しておかないと、わが国が著しい不利益を被ると考えられる場合にのみ「当該知的財産への貢献の程度に応じた権利の帰属」を求めるとを契約し積極的利益保護を図る。
- ② ①以外の場合でも、わが国の費用負担によって開発された成果にもかかわらず、わが国の法人、個人が使用料を支払うという不利益を避ける消極的利益保護が必要となろう。この場合は、特許権等を相手国の帰属と認めるとともに、再実施権付無償実施権<sup>\*4</sup>を事業団が取得する旨の契約を交わす。

<sup>\*4</sup> 再実施権付無償実施権

第三者に実施権を与えることができる再実施権が付与されている実施権で、実施権者が無償で得たもの。

## (2) R/Dの規定の標準化の検討

開発途上国に対する経済協力政策の観点を基本に据えた上で、他の特殊法人等の先例を参考にし、専門家のリクルートに対する影響も考慮しつつR/Dの規定の標準化を図る。記述内容のガイドラインについては上記(1)と同様。

## (3) 契約書の見直しの検討

### ①技術協力派遣契約書の見直し

国際約束、R/Dで知的財産権の帰属について相手国との関係が整理され、成果物が事業団に帰属（相手国との共有も含む）することにした場合、技術協力専門家派遣契約書中に、3.(3)で記したように特許権等の「予約継承」の規定を加え、事前に専門家の同意を取りつけることが必要である。このとき、譲渡にかかる対価については今後の検討による。

### ②契約書の規定の統一

事業団と研修委託先との関係では、委託契約書で「権利の帰属については協議による」とのみ記述され、一旦は委託先に帰属し、それを事業団が必要に応じて譲り受けることとなっている。一方、コンサルタントとの業務実施契約では、将来著作権が発生すると同時に譲受人に移転することとする条件付物件契約となっているため、成果品の著作権は事業団に帰属する。研修委託契約においてもコンサルタント業務実施契約と同様の契約にし、事業団として統一的な対応にすることも検討に値しよう。

### ③二次的著作物に関する権利に関する規定の追加

著作権が事業団に帰属することになった場合でも、著作権のうち翻訳権・翻案権等の二次的著作物に関する権利については、譲渡の明確な特約がない限り譲渡

人に留保される旨著作権では定めているので、この点についても契約書に明確に規定する。

#### (4) 無体資産の取扱の検討

工業技術院等、類似のケースを多数扱っている政府関係機関の規程、事例、「国有特許」の取扱について研究し、基本的な対応のしかたを検討・整備する必要がある。

#### (5) 知的財産権取扱のための予算的措置の検討

##### ①工業所有権を出願等に要する予算的措置

特許等の工業所有権を出願、登録、設定、維持するために費用が必要となる。事業団が出願する場合、これらの費用について予算措置する必要があるので関係部と協議・検討を要する。

##### ②相手国の特許法の内容等の検討のための組織的・予算的措置

#### (6) 外部リソースの活用の検討

JICA内の対応について、相談の頻度、工業所有権の出願の頻度、要する費用等を総合的に考慮して検討する必要がある。現状を見るかぎり、日常的に発生する性質のものとは考えられないので、知的財産を扱う部門を新規に作ったり、弁理士または特許事務所と顧問契約を結ぶなどの専用の体制を整備するほどのものとは考えない。当面、法務室が窓口となり当該部と共同で、必要に応じて既存の顧問弁護士や発明協会及び特許事務所等の外部リソースを使い分けて対処することで対応可能であろう。

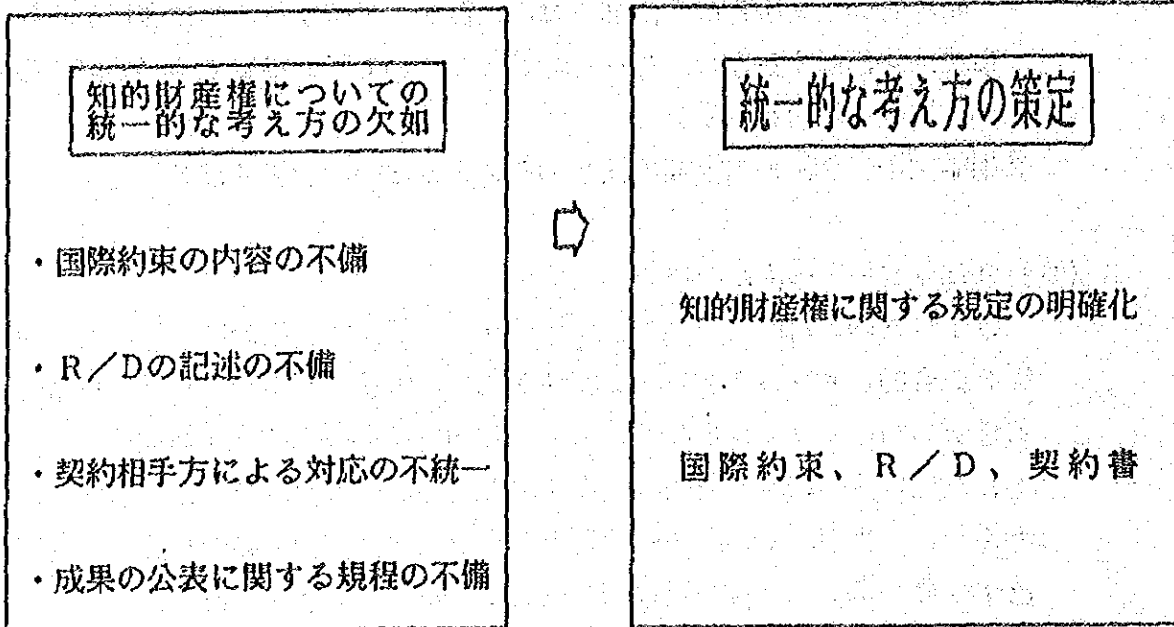
#### (7) 成果の公表に関する規程整備

プロジェクト関連情報の公表にあたっては、事前に事業団のしかるべき審査が必要であろう。そのために承認の可否の判断根拠、公表できる情報の範囲等のガイドライン及び審査承認する主体、書類等の手続きを定める必要がある。

また、公表に当たって事前の承認が必要であることは、相手国実施機関との契約書、プロジェクト関係者との契約書等で規定する必要がある。

# 国際協力事業団における知的財産権問題

基本的な考え方	原則として事業の成果は事業団に帰属する 国有財産としての知的財産権の適正管理
---------	---



## 行動計画指針

- 国際約束における知的財産権の帰属についての規定整備
- R/Dの規定の標準化
- 契約書の見直し
- 無体資産の扱いの検討
- 知的財産権取扱のための予算措置の検討
- 外部リソース活用の検討
- 成果の公表に関する規程整備

<知的財産権>

中項目	内容	対応方針	担当	緊急度
1. 各事業の成果品、報告書等の知的財産権取り扱いの整理	① 研究協力プロジェクトの成果品の知的財産権取り扱いの明確化、規程の整備	総論として、事業の成果は基本的にJICA帰属（共有も含む）するよう規定ぶりに調整 専門家関連）職務発明に関する規程の検討 相手国実施機関との契約での記述 R/D、技術協定での規定 調査関連）コウカク外 契約書での規定 研修関連）研修委託先との契約書での規定 協力隊関連）派遣取極、合意書での規定	企画	緊急
	② 各種調査における成果品の知的財産権取り扱いの明確化、規程の整備		企画	緊急
	③ 研修員または研修委託先に関係する知的財産権取り扱いの明確化、規程の整備、研修員の報告書の事業団による出版		研修	緊急
	④ 協力隊員の活動の結果として生じた知的財産権取り扱いの明確化、規程の整備		育協	緊急
2. 無体財産の資産管理	① コンピュータ・プログラム等の知的財産権に関する規程の整備、資産管理上の処理方法について未整備	①開発費を繰延資産として扱う ②無体財産の資産管理 ③使用料等の収入の取り扱いの検討	経理	緊急
	② 1. の各成果物のローマ字の扱い			
3. 成果の公表	① 情報公開のルールの確立	①公表できる情報の範囲、内容似についての取り決め策定 ②公表の可否に当たっての審査体制、判断根拠の検討整備 ③申請に要する形式の作成 ④事前了解の必要性につき、70%が関係機関・関係者との契約書での書き振り検討	総務	中長期
	② プロジェクトの成果等、関連情報の公表、知的財産権の取り扱いの明確化、規程の整備		企画	緊急
4. その他	① 著作権法上、複写が許される図書館として、JICA図書館の認定を検討	文化庁へ確認後、文化庁長官の指定が必要であれば、所定の手続きにより申請 不要であれば現状のまま	国総研	急
	② 調査団員の報告書執筆に関する規程の見直し（調査報告書の原稿料等の支払いに関する基準昭和51年達5号）	原稿謝金支払いに係る考え方を整理し同基準の改正検討 ①対象報告書の範囲の再検討 ②原稿料単価の引上げ検討 ③原稿の著作権はJICAに帰属する旨規定	経理	緊急
	③ 規程で把握できない資料管理のルール確立	現状での問題点を踏まえて規程を改正	総務	中長期
	④ 寄稿・講演等に関する就業規則の改正	問題点を踏まえて規程の改正（専門家等が業務に関連した内容について発表する場合においても規程化の要あり）	総務	緊急