

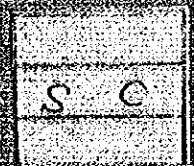
事務参考資料

新 版

国際協力事業団法の解説

1994年7月

国際協力事業団  
総 務 部



新 版

国際協力事業団法の解説

JICA LIBRARY



1114168161



国際協力事業団

26452

## はしごき

国際協力事業団法が、1974年（昭和49年）に制定されてから、今年で20年になります。この20年の歴史の中で、事業団をめぐる内外の情勢は大きく変化してきました。我が国の政府開発援助（ODA）が飛躍的に拡大していく中で、事業団の業務は量的にも質的にも急速に拡大し、日常の業務内容もますます複雑多岐にわたるものとなりつつあります。

こうした中で、本巻は、事業団の存在の根拠たる事業団法についてあらためて職員等内部の関係者の理解を深め、日常業務の効果的・効率的実施に役立てることを目的として、総務部法務室を中心としてとりまとめたものです。これまでも事業団法を解説した資料としては制定当時の『国際協力事業団法の解説』（1974年2月）がありますが、その後数次にわたる法改正があったほか、解釈運用の実績も増えてきております。そこで、事業団設立20周年のこの機会に、新しい業務実施上の要請に適切に応えたいという願いをこめて「新版」を整備し、各位にお届けすることとしました。

なお、本巻は、事業団法に関してこれまでに蓄積されてきた解釈運用に係る各種資料を体系的にとりまとめたものであり、必ずしもこれをもって事業団法の「解釈」を有権的に示すものではありません。本巻は、あくまでも事業団内部限りの執務参考用にとりまとめたものですので、その制約を踏まえ、対外的利用に際して直接の典拠とはしないように留意願います。

本巻のとりまとめに当たっては、北村大弁護士（飯柴・北村法律事務所）をはじめ、事業団関係各位の多大なご協力をいただきました。ここに、あらためて厚くお礼を申し上げます。

1994年6月

総務部長 大島賢三

## 目次

はしがき	1
第1章 事業団法概説	1
1 事業団設立の経緯	1
(1) 我が国技術協力の経緯とOTCA (1)	
(2) 事業団の設立に至るまで (2)	
(3) 事業団設立の母体 (3)	
2 事業団法の制定過程	4
(1) 法案準備 (4)	
(2) 国会審議 (2)	
(3) 公布・施行 (8)	
第2章 事業団法の構成	9
1 構成概観	9
2 OTCA法、JEMIS法との比較	12
3 他の特殊法人との比較	15
4 法改正の沿革	16
第3章 逐条解説	18
1 目的 (18)	11 役員の任期 (50)
2 法人格 (23)	12 役員の欠格条項 (51)
3 事務所 (26)	13 役員の解任 (54)
4 資本金 (29)	14 役員の兼職禁止 (56)
5 登記 (32)	15 代表権の制限 (58)
6 名称の使用制限 (35)	16 代理人の選任 (59)
7 民法の準用 (36)	17 職員の任命 (61)
8 役員 (39)	18 役員及び職員の公務員たる性質 (64)
9 役員の職務及び権限 (42)	19・20 運営審議会・委員 (66)
10 役員の任命 (47)	
21-0 業務の範囲 : 概説 (69)	
21-1-0 技術協力の実施に必要な業務 : 概説 (71)	
21-1-1 技術研修 (81)	
21-1-2 人員の派遣 (83)	
21-1-3 機材の供与 (87)	
21-1-4 技術協力センター (88)	
21-1-5 開発調査 (90)	
21-2 無償資金協力の実施の促進に必要な業務 (92)	
21-3 青年の海外協力活動の促進、助長のための業務 (101)	
21-4 開発に協力するための業務 (106)	
21-5 移住者に対する援助及び指導等を実施する業務 (118)	
21-6 緊急援助の実施に必要な業務 (126)	
21-7 人員の養成及び確保の業務 (133)	
21-8 附帯する業務 (135)	
21-9 目的を達成するため必要な業務及び認可 (137)	

22	業務の要件 (142)	33	償還計画 (182)
23	業務実施方針 (144)	34	余裕金の運用 (184)
24	業務の委託 (149)	35	財産の処分等の制限 (186)
25	業務方法書 (157)	36	給与及び退職手当の支給の基準 (188)
26	事業年度 (160)	37	外務省令への委任 (190)
27	事業計画等の認可 (162)	38	監督 (192)
28	財務諸表 (166)	39	報告及び検査 (194)
29	区分経理 (170)	40	連絡等 (197)
30	利益及び損失の処理並びに納付金 (174)	41	解散 (199)
31	借入金及び国際協力事業団債券 (177)	42	協議 (200)
32	債務保証 (180)	43	主務大臣等 (202)
		44・45・46	罰則 (204)

#### 第4章 テーマ別解説…………… 207

1	特殊法人（独立行政法人）としての事業団の性格…………… 207
	(1) 特殊法人（独立行政法人）の地位 (207)
	(2) 業務の種類 (208)
	(3) 事業団の課題 (208)
	(4) 「認可」等での主務大臣との関係 (209)
2	海外経済協力基金、日本輸出入銀行との関係…………… 210
	(1) 基金及び輸銀の目的と業務 (210)
	(2) 事業団の経済協力機関としての位置付け (211)
3	主務大臣と大蔵大臣との関係…………… 212
4	事業団の税法上の扱い…………… 213
	(1) 国税 (213)
	(2) 地方税 (213)

#### 第5章 関連法令の解説…………… 215

1	国際緊急援助隊の派遣に関する法律…………… 215
	(1) 法の沿革と概要 (215)
	(2) 事業団の役割と問題点 (216)
2	国家公務員派遣法…………… 219
	(1) 沿革 (219)
	(2) 概要 (219)
	(3) 派遣職員の身分 (220)
	(4) 派遣職員、事業団、派遣先の関係 (221)
3	地方公務員派遣法…………… 222

附録

○国による認可・承認事項等	224
○予算・法令対照表	226
○国際緊急援助隊の派遣に関する法律	250
○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	255
○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	261
○参考文献	264
○索引	266

# 第1章 事業団法概説

## 1 事業団設立の経緯

国際協力事業団 (Japan International Cooperation Agency : 略称 JICA) は、1974年 (昭和49年) に、国際協力事業団法 (昭和49年5月31日法律第62号。以下「事業団法」という。) に基づいて、海外技術協力事業団 (Overseas Technical Cooperation Agency : 略称 OTCA) と海外移住事業団 (Japan Emigration Service : 略称 JEMIS) を統合し、これに社団法人海外貿易開発協会の業務の一部を加えて、設立された。その設立までの経緯は、次のとおりである。

### (1) 我が国技術協力の経緯とOTCA

第2次世界大戦後に国際社会への復帰をはたしつつあった我が国が、政府ベースの技術協力を本格的に開始したのは、1954年 (昭和29年) にコロンボ計画に参加したときに始まる。

第2次世界大戦後に政治的独立を果たしつつあった開発途上地域に対する経済協力の重要性は、早くから国際的に認識されていた。1949年にトルーマン米大統領が発表した "Point Four Program" <sup>(\*)</sup> はその嚆矢であるが、翌1950年1月にはスリ・ランカの首都コロンボで開催された英連邦外相会議においてアジアにおける英連邦諸国の経済的な発展に関する協議委員会が設立され、その下で二国間の技術協力の枠組みとこれをめぐる情報交換が制度化された。これがコロンボ計画である。

当初我が国の技術協力は、外務省委託事業として各種の民間団体が受託して実施されていたことがあるが、コロンボ計画に参加した1954年 (昭和29年) には、経済協力を推進する民間の機関として社団法人アジア協会が設立され、技術協力事業の大宗を同協会が受託して実施するようになった。1957年 (昭和32年) からは、コロンボ計画に加え、中近東・アフリカ計画が開始された (アジア協会への委託事業)。他方、我が国の技術協力は更に拡大し、1958年 (昭和33年) からは中南米計画が開始されることとなったが、アジア協会の活動に地域的限定があるため、中南米計画についてはその受け皿として社団法人ラテンアメリカ協会が設立された。

他方、1957年 (昭和32年) から開始された国際技術調査事業は国際建設技術協会に、また1958年 (昭和33年) からのメコン河開発調査事業はメコン河総合開発調査会に、それぞれ委託されていた。しかし、このような財政的基盤の確立していない実施機関の錯綜は、技術協力事業の拡大につれてその非効率性を顕在化させ、研修員受入体制の不備等といった問題をもたらした。また、開発途上地域に対する我が国の援助努力強化の要



請が国際的にも一段と強まり、これが国内的にも国の外交上、国際経済政策上の重要な施策として認識されるにしたがい、技術協力を総合的、効率的に実施する体制を確立する必要性が生じてきた。このような要請に応えて、政府出資により特殊法人を設立して、これに技術協力事業を一元的に委託・実施させることが決定され、1962年（昭和37年）に、海外技術協力事業団が設立された。ここに後の国際協力事業団法上でのいう、いわゆる「1号業務」の体制がほぼできあがった。

なお、青年海外協力隊事業については、1965年（昭和40年）から外務省委託事業としてOTCAにおいて、「日本青年海外協力隊」事業として実施されてきた。

---

「1949年1月にトルーマン大統領は、その就任演説において次のように述べて援助への本格的取組を表明した。「第4に、我々は、科学的成果と技術進歩の恩恵を低開発地域の改革と経済成長のために活用するという、新しい大胆な計画を実行しなければならない。…他国とも協力しながら開発を必要としている地域にもっと資金を投下すべきである。」（スティーブ・ワグ『国際援助』、東洋経済新報社、1993、13頁）

---

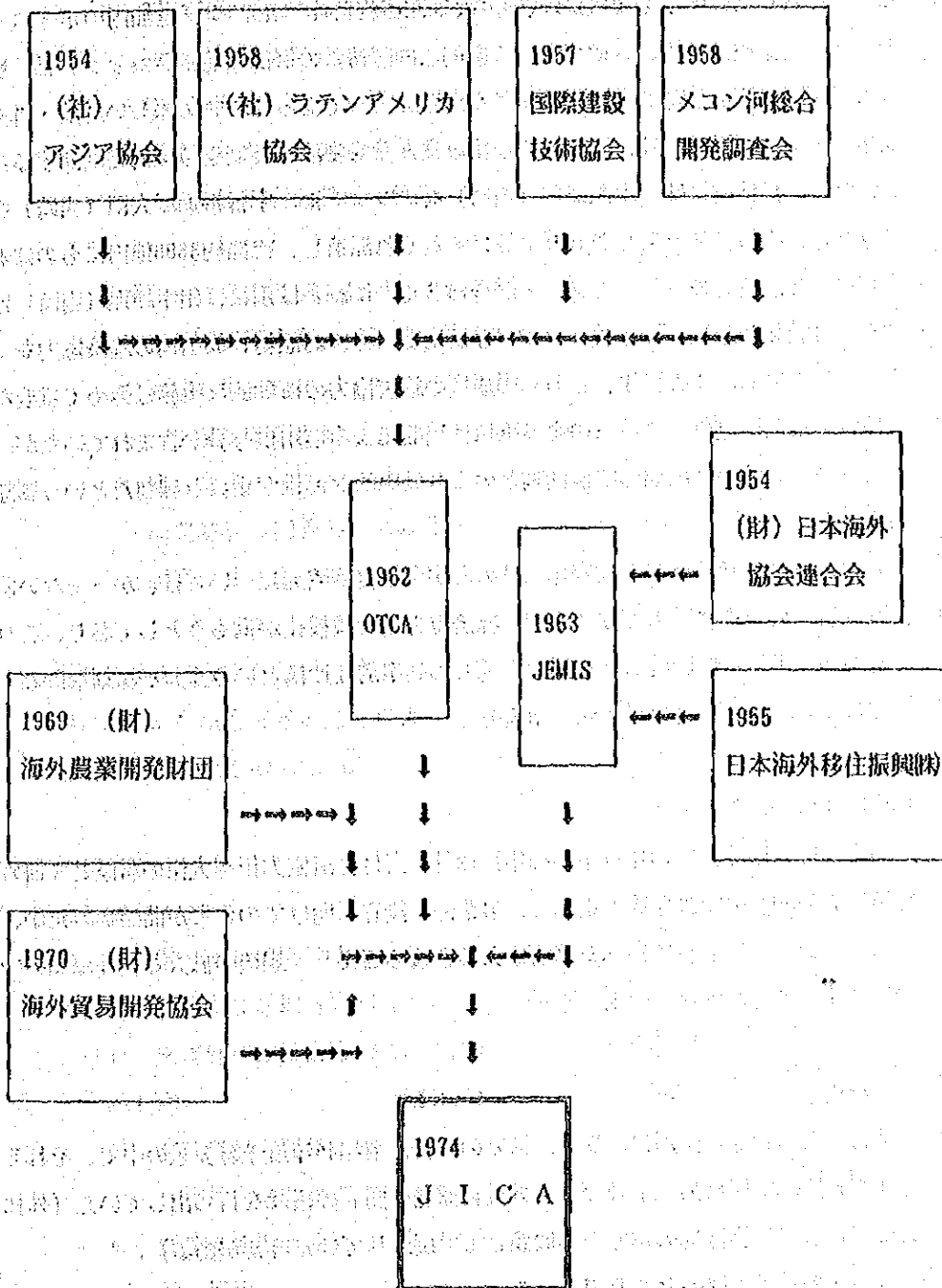
## （2）事業団の設立に至るまで

他方、移住事業の分野においては、政府・都道府県による事業が戦前から行われていたが、1954年（昭和29年）には財団法人日本海外協会連合会が、また1960年（昭和30年）には日本海外移住振興株式会社がそれぞれ設立された。海外移住事業団は、このようなさまざまな事業を統合して効率的に実施させるために、1963年（昭和38年）に設立されたものである。その後1964年（昭和39年）には、都道府県海外協会がJEMIS に吸収されたほか、外務省の神戸及び横浜の移住斡旋所がJEMIS に出資されて、JEMIS の移住センターとなった。更に、1967年（昭和42年）には、沖縄海外協会及び琉球海外移住公社もJEMIS に統合された。

このような技術協力に関するOTCAと海外移住に関するJEMIS の両事業団の時代が、以後1974年（昭和49年）の事業団の設立まで続いた。他方、1969年（昭和44年）には農林省の下で財団法人海外農業開発財団が設立され、また1970年（昭和45年）には財団法人海外貿易開発協会が通産省の下で設立されて、事業団法の3号業務の母体となる業務を行うようになった。

(3) 事業団設立の母体

以上の説明における事業団設立の母体となった組織のうち主要なものを樹系図として整理すると次のようになる。



## 2 事業団法の制定過程

### (1) 法案準備

#### ア 当時の我が国経済協力をめぐる状況

1973年（昭和48年）秋の第3次中東戦争、これに伴ったアラブ産油国のボイコット、さらには原油価格の3倍増という劇的な国際情勢の展開（石油ショック）は、戦後の我が国が直面した最大の経済・外交問題の一つであった。この厳しい経済・外交環境の中で我が国政府は、経済協力を組み込んだ対産油国外交を積極的に展開することになる。具体的には三木副総理（当時）をエジプトに、中曽根通産大臣（当時）をイラクに、小坂特使をアルジェリア等にそれぞれ派遣し、総額約3600億円にものぼる大規模な経済協力のコミットメントが行われた。これとは別に、田中総理（当時）は1974年（昭和49年）1月の東南アジア歴訪において、総額約1500億円の経済協力をコミットしている。この結果、これらの規模の経済協力の機動的な実施は極めて重要な問題となった。更に、これらの金額中には民間による信用供与分が含まれていたが、政府ベースの協力と民間の経済活動とのより効率的な連携が重要な課題だという認識もあった。

このように、1973年から1974年当時の我が国の経済協力については、かつてない困難な経済・外交環境に直面する中で、経済協力の大規模化が進もうとしており、これに見合った実施体制の確立、民間の活動との効率的な連携という課題が深刻な問題として提起されていたといつてよいであろう。

#### イ 田中総理のイニシアティブ

田中総理大臣は、1973年（昭和48年）12月、海外経済協力担当大臣の新設と「海外経済協力公団」の新設を強く指示し、事業団の設立へ向けての作業が開始されたが、このイニシアティブも右に述べた経済協力の意義の高まり・規模の拡大という脈絡の中で理解することができるであろう。

#### ウ 主要な代案

他方、右の動きとは別に、農林、通産の両省は昭和49年度予算要求の中で、それぞれ「海外農林業開発公団」及び「海外貿易開発公団」の構想を打ち出していた（外務省は主として実施体制のあり方の問題として反対していた経緯がある）。

両構想の骨子は次のとおりであった。

①「海外農林業開発公団」（農林省）

- ・飼料穀物、牛肉、木材等の開発適地調査
- ・相手国政府等による右産品の開発事業に対する投融資、技術指導及び開発事業の受託
- ・開発事業を行う我が国民間企業等への投融資、債務保証、技術指導及び関連施設整備の助成
- ・相手国政府、我が国民間企業等による共同の造林
- ・開発された産品の価格保証
- ・調査、技術者の養成・確保

②「海外貿易開発協力公団」（通産省）

- ・我が国民間企業の周辺基盤整備に対する投融資、我が国民間企業の現地における提携先に対する無利子融資
- ・一次産品の開発輸入事業への投融資、輸入資金の融資、開発試験事業に対する融資
- ・開発産品の備蓄のための融資
- ・調査、技術者の養成・確保

右から明らかなように、事業団は、これらの構想を3号業務の中に取り込みつつ、OTCAとJEMISを統合させることにより、先に述べた経済協力の実施体制の確立の要請に応えようとしたものである。

(2) 国会審議

ア 審議経過

事業団法案の国会審議は次のとおりであった。

i	衆院本会議趣旨説明	昭和49年4月4日
ii	衆院外務委員会審議（第1回）	4月5日
iii	同（第2回）	4月8日
iv	衆院外務・農林水産・商工 委員会連合審査	4月26日
v	衆院外務委員会審議（第3回）	5月8日
vi	同・採決	5月10日

vii 衆院本会議採決	5月14日
viii 参院本会議題旨説明(予備審査)	5月10日
ix 参院外務委員会審議(第1回)	5月14日
x 同(第2回)	5月16日
xi 同・採決(第3回)	5月21日
xii 参院本会議採決	5月27日

イ 審議の概要

審議の過程において指摘された問題及び答弁中事業団法の解釈に関連して注目すべきものをまとめると以下のとおりである。

条 項	質 問 ( 質 問 者 )	答 弁
1 条	①開発途上地域に共産圏が入るか(衆連合・竹内)	DACの定義で問題があるが、開発途上地域からはずすつもりはない。
	②国民所得による基準はあるか(衆外・土井)	通常DACのリストを参考としている。
	③「等」とは何か(衆外・土井)	開発途上地域以外の地域で我が国の協力が求められるものをいう。なお、この地域を業務の対象とする場合には何らかの形で主務大臣が事業団に指示する。
21条1項	①海外農業開発財団の業務との調整(衆外・石井)	農業技術者の養成・確保を実質的に事業団に移す。
	②熱帯農業研究センターの業務との調整(参外・足鹿)	センターは事業団業務のベースとなる基礎的研究を行う。

21条1項 2号	青年海外協力隊の活動と総理府の青年の船等の事業との関連	重複はない。
	いかん(衆外・石井)	
21条1項 3号	①水産業を対象としないのはなぜか(衆外・石井、衆連合・瀬野)	協力は漁業交渉と一体として行われるので海外漁業協力財団による活動で対応する方針
	②海外貿易開発協会の業務との調整(衆外・石井、渡部)	合理化資金の融資と開発試験事業融資を事業団に承継し、開発輸入金融と中小企業の海外投資の金融を残す。開発輸入金融については輸入政策との一体的な運営が必要であり、中小企業の海外投資の金融も中小企業政策の中で行うべき。
	③林業プロジェクトの受託の範囲(衆連合・稲富)	輸出のための森林の伐採及び造林を含めて受託できる。
	④受託に際しては相手国政府の保証を求めるのか(参外・羽入)	ケース・バイ・ケース。
	⑤「社会の開発」を加えた趣旨(参外・星野)	開発事業関連の社会基盤整備のため。
30条2項	繰越欠損金に限度はあるか(参外・羽入)	ない。
38条	主務大臣の監督と総裁による業務の総理との関係(衆外・土井)	主務大臣の監督は事業団の外部との関係であり、総裁の総理は事業団内における権限の問題。

ウ 採決の結果

事業団法案について賛成は自民、民社であり、社会、公明、共産の各党が反対した。

(3) 公布・施行

5月27日に参院本会議で可決された事業団法と関係法令の公布・施行の日程は次のとおりである。

- i 公布 5月31日 (法律第62号)
- ii 施行 同 (附則1条。附則の一部を除く。)
- iii 施行令制定 7月31日
- iv 附則の一部の施行期日を定める政令の制定  
同
- v 附則の一部の施行  
8月1日
- vi 財務及び会計に関する省令の制定  
12月25日

## 第2章 事業団法の構成

### 1 構成概観

#### (1) 第1章 総則 (1条～7条)

この章は、事業団の根幹をなす目的を規定するとともに、これに法人格を与え、事務所、資本金等法人の組織に関する根幹を定めている。これらはいずれの形態の法人についてもほぼ共通に法律上規定のある事項である(民法上の公益法人について民法34条、34条の2、37条、44条、45条、50条。株式会社について商法17条、166条、188条)。

#### (2) 第2章 役員及び職員 (8条～18条)

事業団の機関である役員及びその職員の権限、身分の得喪等について規定している。役員については他の形態の法人においてもその代表権限の範囲等について規定している(民法53条以下、株式会社の取締役について商法254条以下)。他方、業務の公共的性格にかんがみ職員の身分的事項についても規定されている(18条のみなし公務員規定)が、このような規定を置くのは事業団のような特殊法人法に限られる。

#### (3) 第3章 運営審議会 (19条、20条)

事業団の業務運営に関する重要事項を審議するための機関としての運営審議会の構成と委員について規定している。

#### (4) 第4章 業務 (21条～25条)

この章の中心的な規定は、21条に定める業務の範囲である。事業団の業務のカテゴリーは次のとおりであるが、同条は事業団の行う多様な業務について、1条の「目的」よりも詳細にその要件、業務のあり方等について規定している。

- ① 技術協力 (1号)
- ② 無償資金協力の実施促進 (1号の2)
- ③ 青年海外協力隊 (2号)
- ④ 開発協力 (3号)
- ⑤ 移住 (4号)
- ⑥ 緊急援助 (4号の2)
- ⑦ 養成・確保 (5号)
- ⑧ 附帯業務 (6号)
- ⑨ 目的達成業務 (7号)



その他の規定においては、輸銀、海外経済協力基金などの関連機関との調整（22条）、事業団による業務の委託（24条）、業務方法書（25条）が定められているが、特に注目すべきものは各年度に主務大臣により指示される「業務実施方針」である。事業団としてはこの業務実施方針に従って業務を行うこととなる。

これらの規定に直接関連する法令としては、上記緊急援助業務に関連する「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」があるほか、事業団法施行令において一部の業務に関連する細目が規定されている。

#### (5) 第5章 財務及び会計（26条～37条）

国から資金を受けて業務を行う特殊法人の財務・会計については、国の詳細な監督が行われるのが例である。事業団についても、事業計画、予算、資金計画の3点を作成し、外務大臣の認可を受けることとされている（27条）ほか、財務諸表の作成、区分経理、利益の処理、借入金等について規定がある。これらをカテゴリー分けすると次のように区分することができる。

- ① 年度ごとの収入・支出の予算等の認可… 27条
- ② 計算書類の整備… 28条
- ③ 会計処理上遵守すべき準則… 29条、30条
- ④ 借入金・債券等… 31条、32条、33条
- ⑤ その他… 34条、35条、36条、37条

関連法令としては、施行令のほか、37条の委任を受けて「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令」が制定され、細目を規定している。

#### (6) 第6章 監督（38条及び39条）

これらの2条は、各条ごとに規定される主務大臣の認可、承認等の個別の監督に加えて、一般的な監督権限を規定する。38条では、一般的な監督と命令権限とが主務大臣に与えられている。39条では、事業団の内容を把握するための報告・検査について規定がおかれている。

#### (7) 第7章 雑則（40条～43条）

この章で特に重要な規定は、主務大臣を決定する43条と、主務大臣が大蔵大臣等に協議すべきことを定める42条である。43条によれば、主務大臣は主として外務大臣であり、開発協力に関連する場合にのみ、これに農水大臣又は通産大臣が加わることとなっている。

協議について見ると、主として財務・会計に関する事項について大蔵大臣との協議が義務づけられており、更に業務実施方針については経済協力に携わる数多くの関係省庁に協議することが規定されている。

(8) 第8章 罰則 (44条～46条)

罰則は、主として、監督に関連して事業団の役員又は職員に適用されるものである。特に注目されるのは、21条の業務に関する規定に違反してこれ以外の業務を行った役員が罰せられることである(45条3号)。

## 2 OTCA 法・JEMIS 法との比較

### (1) 全体的構成

右に述べた章ごとの全体的な構成は、運営審議会を別として各特殊法人に一般的なものであり、海外技術協力事業団法（昭和37年法律第120号。以下「OTCA法」という。）海外移住事業団法（昭和38年法律第124号。以下「JEMIS法」という。）ともに共通である。

### (2) 目的

目的について事業団法とOTCA法、JEMIS法（各1条）を対比すると次のとおり。

項 目	事 業 団 法	O T C A 法	J E M I S 法
1 業務の対象地	開発途上地域（等）	アジア等の地域	（規定なし）
	中南米地域等（移住）		
2 業務の種類	(1) 技術協力 (2) 無償の実施促進 (3) 青年海外協力隊 (4) 開発協力 (5) 海外移住 (6) 緊急援助	技術協力の実施	移住者への援助及び指導その他海外移住の振興
3 業務実施上の根拠	（規定なし）	条約その他の国際約束に基づく	（規定なし）
4 「もって書」	これらの地域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	（規定なし）	（規定なし）

このとおり、目的のレベルでの主要な異動は次のように整理できる。

- ① 業務の対象地を技術協力等については「開発途上地域（等）」とし、移住については「中南米地域等」に限定した。
- ② 業務が拡大した。
- ③ 業務の根拠への言及が目的から削除され、業務の規定へ移された。
- ④ 「もって書」が追加された。

### (3) 業務

業務に関する変更点は次のとおりである。

- ① 技術協力の実施の業務は「国の委託」でない形で行われることとなった。
- ② 青年海外協力隊、機材供与の掲記。(OTCAの既存業務)
- ③ 新規業務として無償資金協力の実施促進、開発協力、緊急援助の追加  
無償資金協力実施促進と緊急援助は、それぞれ1978年、1987年の改正で追加された。) )
- ④ 海外移住者の事業への出資を可能とした。
- ⑤ 業務実施方針の制度が導入された。

### (4) 財務・会計

OTCA法又はJEMIS法のいずれかにあった規定が主である。いずれに比べても異なる点は、国からの交付金の交付に関して規定がなくなったこと及び債務保証について特に規定を置いたこと(32条)の二点である。

また、OTCA法と比較すると、海外移住と開発協力の業務の追加に伴い、資金供給が行われることとなったので、区分経理が導入されたことが注目される(29条)。

### (5) 関係省庁との関係

OTCA法、JEMIS法ともに外務大臣が主務大臣である。外務大臣が行うべき協議は、財務・会計に関する事項についての大蔵大臣との協議が中心であり、その他にはOTCAへの委託、JEMISの目的達成業務の認可、JEMISの基本方針の策定の3点について所管大臣との協議が定められていた。

これに対して事業団法では、開発協力の業務の追加に伴い、これに関連する限りで主務大臣が外務・農水の共管又は外務・通産の共管と改められた。

協議については、財務・会計に関する事項についての大蔵大臣との協議がある他、業務実施方針の策定、目的達成業務(海外移住関連に限る。)の認可の2点について関係

行政機関の長との協議が規定されている。また、外務・農水の共管の場合には右に加えて通産大臣との協議も規定されている。

(6) その他

特に役員の数が増加した（OTCA、JEMIS あわせて常勤の理事が8人⇒12人）ことが注目される。この点は事業団法の国会審議の際にもたびたび指摘されたが、事業の範囲が広範にわたるためと説明されている。

### 3 他の特種法人法との比較

#### (1) 相違点

事業団法を他の「事業団」及び海外経済協力基金と比較した場合、特に次の諸点が注目される。

- ① 役員の数が多いこと。常勤の理事の数は平均4.5人である。
- ② 特に技術協力の業務について「条約その他の国際約束」を根拠としていること。この要件は基金法にはないものである。
- ③ 22条で開発協力事業について業務を行い得る範囲を限定していること。ただし、基金は同様の制約を課されている。
- ④ 業務実施方針の規定があること。一律に業務全体について主務大臣の指示を定めるのは他にほとんど例を見ない。基金法にもかかる規定はない。
- ⑤ 利益の残余について国庫納付すること。
- ⑥ 業務実施方針について関係省庁の長との協議が法定されていること。

#### (2) 評価

右の諸点を評価すると、第一に業務実施方針によるしぼりが特徴的である。この点は第3章で詳述するが、事業団の「独自性」を考える上で大きなポイントであろう。

第二に、その業務実施方針が関係省庁の長との協議の対象とされていることである。これは専門的な所轄事業を持たない外務大臣が主務大臣となっていることから派生する問題であるが、業務実施方針の形骸化をもたらすおそれがある。

#### 4 法改正の沿革

##### (1) 第1次改正(1978年:昭和53年4月28日)

###### ア 改正の趣旨と背景

この改正は、事業団の新規業務として、現在の21条1項1号の2の無償資金協力の実施促進を追加したものである。その背景には、無償資金協力の規模が拡大したが、予算執行率が低く(経済開発等援助費について見ると、昭和51年度で30.7パーセント、52年度で61.9パーセント)、5年間でODAを倍増するという政府計画の達成と贈与比率の向上を図るために実施体制の強化が急務となっていたことがある。

###### イ 国会審議上の問題点

国会審議において論点となった事項のうち、重要なものは次のとおりである。

- ・無償資金協力の実施業務のすべてを移管するべきではないか(衆外・奥田、参外・小野)、他の業務を事業団に移管する考えはないか(衆外・中川)  
→現在の段階では考えていない(武藤政府委員)。
- ・経済協力を行うに当たっての原則を法制化するべきではないか(衆外・土井、参外・立木)  
→検討課題である(園田大臣)。
- ・実施体制の強化が必要であるならば外務省自らの体制を強化して当たるべきではないか(衆外・井上(一))

##### (2) 第2次改正(1978年:昭和53年7月5日)

農林省設置法の改正により、「農林省」が「農林水産省」に名称変更されたのに伴い関連条項の名称を改めたもの

##### (3) 第3次改正(1986年:昭和61年12月4日)

日本国有鉄道改革法の制定に伴い、日本国有鉄道改革法等施行法59条により、附則10条中「国家公務員等退職手当法」を「国家公務員退職手当法」に改めたもの。

(4) 第4次改正(1987年:昭和62年9月16日)

国際緊急援助隊の派遣に関する法律の制定に伴い、関連条項を改めたもの(→第5章参照)。

(5) 第5次改正(1993年:平成5年6月14日)

商法が社債の発行等について改正されたことに伴い、商法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律により、31条7項の引用条文を改めたもの。



## 第3章 逐条解説

### 1 (目的)

第1条 国際協力事業団は、開発途上にある海外の地域（以下「開発途上地域」という。）に対する技術協力の実施並びに無償の資金供与による開発途上地域の政府に対する国の協力の実施の促進及び青年の海外協力活動の促進に必要な業務を行い、開発途上地域等の社会の開発並びに農林業及び鉱工業の開発に協力する見地からこれらの開発に必要な資金で日本輸出入銀行及び海外経済協力基金から供給を受けることが困難なものについてその円滑な供給を図り、これと併せて技術を提供する等の業務を行い、中南米地域等への海外移住の円滑な実施に必要な業務を行い、並びに開発途上地域等における大規模な災害に対する緊急援助の実施に必要な業務を行い、もつてこれらの地域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とする。

#### (1) 条文の趣旨

##### ア 概説

事業団は事業団法によって設立される法人である（法人としての意義については2条の項参照）。ところでこの法人とは、人為的に設立され、何らかの目的のために存在するものであって、我が国において法人に関する基本的な規定を定めている民法の制定当時から、法人とは「法律ノ創設ニ係リ或目的ノ為メニ存スルモノ・・・」（民法立法理由）とされた<sup>(\*)</sup>。

(\*) 民法の下で設立される社団法人又は財団法人は、その定款又は寄附行為において当該法人の目的を定めなければならず（37条及び39条）、この目的は登記事項である（46条）。会社についても同様（商法63条、64条、148条、149条、166条、188条、有限会社法6条、13条）。

したがって、どのような法人の場合でもその目的が定められているわけだが、特に事業団のように特別の法律により設立される法人（特殊法人。207頁以下参照）の場合には、その法律の冒頭でまず「目的」を規定し、その存在理由を明らかにしているのである。

本条に規定されている事業団の目的を整理すると次の図のとおりである。

①開発途上地域に対する技術協力の実施	} に必要な業務を行い
②無償の資金供与による開発途上地域の政府に対する 国の協力の実施の促進	
③青年の海外協力活動の促進	
④開発途上地域等の社会の開発並びに農林業及び鉱工業の開発に協力する見地から { 必要な資金の円滑な供給を図り、 併せて技術を提供する等の業務を行い、	
⑤中南米地域等への海外移住の円滑な実施に必要な業務を行い、	
⑥開発途上地域等における大規模な災害に対する 緊急援助の実施に必要な業務を行い、	
⇒もってこれらの地域の <u>経済及び社会の発展に寄与し、</u>	
	<u>国際協力の促進に資すること</u>

ここで留意すべきことは、「もって書」以下の部分のみが「目的」であって、①～⑥の部分はそのため単なる手段であるのか、あるいは①～⑥の部分そのものもまた「目的」として観念されるのかということである。この点については、無償資金協力の実施の促進に必要な業務(21条1号の2)、緊急援助の実施に必要な業務(同条4号の2)がそれぞれ追加された際に、本条も併せて改正されていることからすれば、①～⑥の部分を含んだ本条の全体が「目的」であると解するのが妥当であろう。

#### イ 「目的」の法的効果

本条の効果について見ると、民法43条によって法人は「法令ノ規定ニ従ヒ定款又ハ寄附行為ニ因リテ定マリタル目的ノ範囲内ニ於テ権利ヲ有シ義務ヲ負フ」(同条は営利目的の法人であるか否かを問わず適用がある(最判昭和35年7月27日民集14巻10号1913頁参照)。一般には同条は法人の「行為能力」を画する規定、すなわち法人を外部に代表する代表機関の権限の範囲を画するものと考えられている。したがって、例えば事業団の代表機関である総裁が、「目的」の範囲を逸脱した契約を事業団のために締結したとしても、(民法上は代表権限を逸脱する行為であるから、当該契約が総裁の職務執

行と外形上適当な牽連関係がなく、相手方に故意又は重過失がない限り、)当然には事業団には効果が及ばない(7条の項、36頁参照)。ただし、近年の判例では必ずしも「目的」を厳格に解釈せず、取引安全を考慮して代表機関の権限をある程度幅広く認める傾向にある。

## (2) 他の特殊法人法との比較

いずれの「事業団」<sup>(\*)</sup>も、法律上目的に関する規定(ただし、動力炉・核燃料開発事業団については「設立の目的」となっている。)を有している。

<sup>(\*)</sup> 一般に特殊法人と言われるものには、その性格、機能に応じて「公社」、「公庫」、「銀行」、「基金」、「公団」又は「事業団」等の名称が付けられている。これらの名称の違いによってその性格や機能が一定の類型に明確に区別されるわけではなく、名称そのものにはあまり本質的な意味はないといえるが(207頁以下参照)、以下「他の特殊法人との比較」においては、一定の類似性の目安として「事業団」という名称を有するものを対象に考察することとする。

事業団という名称を有する特殊法人は、現在、当事業団を含めて次のとおり16法人ある(日本国有鉄道清算事業団を除く)。

- |                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| i 社会福祉・医療事業団    | ix 宇宙開発事業団      |
| ii 年金福祉事業団      | x 動力炉・核燃料開発事業団  |
| iii 環境事業団       | xi 蚕糸砂糖類価格安定事業団 |
| iv 雇用促進事業団      | xii 畜産振興事業団     |
| v 労働福祉事業団       | xiii 金属鉱業事業団    |
| vi 中小企業退職金共済事業団 | xiv 石炭鉱害事業団     |
| vii 中小企業事業団     | xv 簡易保険福祉事業団    |
| viii 新技術事業団     | xvi 国際協力事業団     |

OTCA法、JEMIS法の目的の規定ぶり(各1条)と比較すると次のとおりである。

項目	事業団法	OTCA法	JEMIS法
1 業務の対象地	開発途上地域(等)	アジア等の地域	(規定なし)
	中南米地域等(移住)		
2 業務の種類	(1) 技術協力の実施 (2) 無償の実施促進 (3) 海外協力活動の促進 (4) 開発への協力 (5) 海外移住の実施 (6) 緊急援助の実施	技術協力の実施	移住者への援助及び指導その他海外移住の振興
3 業務実施の根拠	(規定なし)	条約その他の国際約束に基づく	(規定なし)
4 「もって書」	これらの地域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	(規定なし)	(規定なし)

### (3) キーワードの解説

ア「開発途上にある海外の地域」又は「開発途上地域」<sup>(1)</sup>

この言葉が具体的に何を意味するかということについては、わが国の法令上の定義はなく、広く開発途上地域として認識されるものを含むという趣旨に解するのが妥当であろう。

もともとこの言葉は、第2次大戦直後に現在の援助活動が始まった当時、経済的な発展又は開発が進んでいない国のグループを“less-developed countries”と呼称していた(ガット36条、国際復興開発銀行協定1条等)ことに由来するもので、後にこれらを

“developing countries”と呼ぶようになって、我が国においてもその訳語として「開発途上国」という観念が定着したものである。

このように国際場裡の観念と切り離しがたいこの用語には、条約上でも類似する用語が多く、「開発の程度が低い国」(“less developed countries”、国際復興開発銀行協定1条)、「経済的発展の途上にある国」(“in the process of economic development”、経済協力開発機構条約1条)等が用いられている。我が国の法令上の類似の用語としては、「開発途上にある外国」(経済及び技術協力のため必要な物品等の外国政府等に対する譲与等に関する法律)がある。

実務上は、OECDの開発援助委員会(DAC)が作成するリストに掲げられている地域すなわち当該地域に対する援助がDAC統計上政府開発援助(ODA)として計上される地域を意味するものとして運用されている<sup>(2)</sup>。ただし、このDACリストにしてもあくまでも行政運用上の目安であって、最終的には我が国政府の判断するところによるといえる<sup>(3)</sup>。

- 
- (1) 「海外の国」ではなく、「海外の地域」であるので、我が国が国として承認していない「地域」に対しても協力することが可能である。実績としては香港に対する協力の例がある。
  - (2) 国会審議においてもこのように答弁されている。6頁参照。
  - (3) DACリストにない国を「開発途上地域」と解して事業団が事業を実施した例として、リストに掲載される以前の中国及び東欧諸国がある。
- 

#### イ「技術協力」等

→21条の項(特に78頁以下)参照。

#### ウ「国際協力」

このキーワードは国連の目的にまでさかのぼることができる(国連憲章1条3を見ると、国連の目的の一つとして「経済的、社会的、文化的又は人道的性質を有する国際問題」の解決等について「国際協力を達成すること」が掲げられている。)。これを参考とすれば、本条における「国際協力」についても、共通の目的の達成のために行われる国と国との協力という趣旨の幅広い概念と解することができる。事業団は、狭い意味での経済協力に限らず、海外移住及び(場合によっては先進国に対する)緊急援助の実施に必要な業務をも行うものであるから、まさに右の意味での「国際協力」の促進を目的としていると言えよう。

## 2 (法人格)

第2条 国際協力事業団（以下「事業団」という。）は、法人とする。

### (1) 条文の趣旨

法人とは、自然人以外の者で独立の権利・義務関係の主体となることのできるものである。そしてこのような地位を「法人格」という。どのような者に法人格が与えられるかは法令の規定によるが、我が国では民法33条において「法人ハ本法其ノ他ノ法律ノ規定ニ依ルニ非サレハ成立スルコトヲ得ス」とし、法人の成立に具体的な法律の根拠を必要とする制限主義の立場をとっている。

本条は、右にいう「其ノ他ノ法律」に当たるものであり、この規定により事業団が法人格を有し、権利・義務関係の主体となることができることになる。

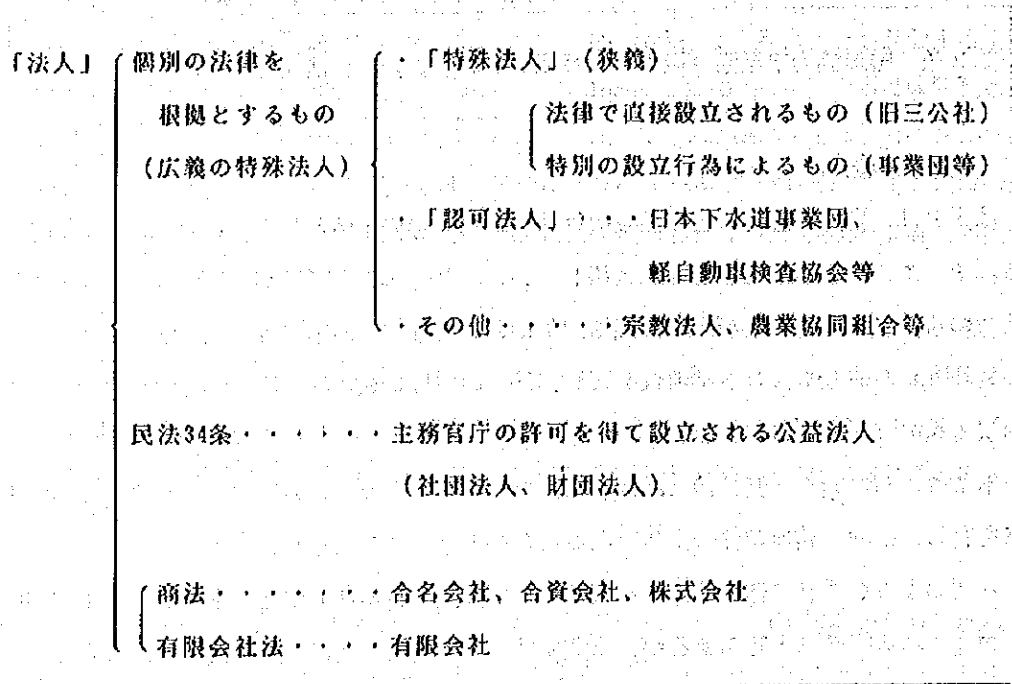
本条のような「其ノ他ノ法律」を根拠として設立される法人には、宗教法人法に基づいて設立される宗教法人等もあるが、事業団は、法の附則3条に「外務大臣は、設立委員を命じて、事業団の設立に関する事務を処理させる」と規定されているように、政府による特別の設立行為をもって設立されるのであって、いわゆる狭義の「特殊法人」<sup>(\*)</sup>の一に該当する。

---

(\*) 広義において特殊法人とは、個別の法律に基づいて設立される法人を総称する。狭義では、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を意味し、事業団は右の後者に該当する（第4章第1節、207頁以下参照）。これに対して、個別の法律に基づいて数を限定して設立される法人であっても、右のような政府の設立行為によらず、その認可を受けて設立されるものは「認可法人」と呼ばれる。

一般に「法人」は次のとおり区分される。

<「法人」の区分>



(2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」は当然ながらいずれもまったく同趣旨の規定を有している。OTCA法、JEMIS法の規定も同様である(各2条)。

(3) 「法人」の効果

法人であることすなわち法人格を有することにより可能となる行為を規定する事業団法の規定として、試験的事業等に対する資金の貸付(21条3号ロ)、事業団債券の発行(31条)、債務保証(32条)や海外技術協力事業団の権利及び義務の承継(附則6条)がある。

もともと法人でない場合であっても、我が国においては、民事訴訟法46条により、財団又は社団であって代表者又は管理人の定めのあるものは、訴訟当事者になることができ、これを名宛人とする判決(債務名義)の成立が認められている。現在では、民事法学上も「権利能力なき社団」等の概念のもとに、できるだけ法人と同様の扱いをする考え方が有力である。ただし、現在でも権利能力のない社団又は財団の名義による不動産登記は認められておらず、代表者又は管理者の名義で登記することとされている。

#### (4) 留意点：法人格と「国際法上の主体」

右の意味における法人格とは、国内法、特に民事法上の概念である。この法人格と、条約その他の国際約束を締結する主体とは別の概念であり、この意味での国際法の主体とは通常は国又は国際機関に限られる。したがって事業団は国際法上の主体とはなり得ず、事業団が主体となって作成する文書であるR/D やS/W は、国際約束<sup>(1)</sup> そのものではない(77頁参照)。

他方、国又は国際機関以外の者が(国際約束を締結し得る能動的な主体としてではないにせよ)国際法上何らかの能動的な権限や地位を有することがある。著名な例としては、自由権規約の選択議定書において、人権侵害を受けた個人が人権委員会に対して通報する権利が認められている(2条)。事業団の場合も、わが国が締結している技術協力協定のいくつかにおいて「日本国政府による技術協力の実施機関」として位置付けられており<sup>(2)</sup>、この意味では、国際法上定められた権限を有する主体であると言うこともできる<sup>(3)</sup>。

---

<sup>(1)</sup> 条約法条約2条1(a)は、「条約」を「国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される・・・」合意としているが、同条約3条では「国以外の国際法上の主体」("other subjects of international law")による国際的な合意の法的効力を認めている。

<sup>(2)</sup> タイ等12箇国との協定において言及されている。

<sup>(3)</sup> 技術協力協定のほか、無償資金協力実施に当たって締結される交換公文においても、事業団は、無償資金協力の実施の促進に「責任を有する機関」と規定されている(国際約束と事業団との関係については71頁以下参照)。



### 3 (事務所)

第3条 事業団は、主たる事務所を東京都に置く。  
2 事業団は、外務大臣の認可を受けて、必要な地に従たる事務所を置くことができる。

#### (1) 条文の趣旨

##### ア 概説

本条は事業団の主たる事務所を東京都に置くこと、外務大臣の認可<sup>(1)</sup>を受けて従たる事務所を置くことができることを規定する。事務所の所在のいかんは主務官庁による監督の上からも重要な事項であるので<sup>(2)</sup>、明文の規定によって定められているものである。

<sup>(1)</sup> 「認可」、「許可」等の行政行為の意義及び主務大臣等との関係については、209頁参照。

<sup>(2)</sup> 民法上の公益法人の場合でも、定款又は寄付行為によって定められることになっている(37条3号、39条)。

##### イ「主たる事務所」の法的効果

「主たる事務所」が伴う法的効果のうち事業団に関連するものを整理すると次のとおりである。

###### (ア) 成立の場所

事業団は設立の登記によって成立(事業団法附則5条)するが、この登記は主たる事務所の所在地においてなされる(特殊法人登記令3条)のであるから、主たる事務所は、事業団の成立の場所を表すことになる。

###### (イ) 住所

事業団法7条により準用される民法50条により、「法人ノ住所ハ其主タル事務所ノ所在地ニ在ル」とされる。住所については、事業団が債権者である債権の弁済の場所(民法484条)となる等の法律効果がある。(→5条の項参照)

#### (ウ) 事業団を被告とする訴えの管轄の決定

事業団を被告として訴えを提起する場合には、原則としてその主たる事務所の所在地を管轄する裁判所に提起しなければならない（民事訴訟法1条、4条）。

#### (エ) 消費税等の納税地

事業団が物品の販売等の「資産の譲渡等」をした場合には、消費税を納税する義務があり、その納税地は主たる事務所の所在地である（消費税法22条1号）。その他、自動車重量税及び登録免許税についても一定の場合には納税地となる（自動車重量税法6条2項3号、登録免許税法8条2項3号）。（事業団の税法上の扱いについては、213頁参照。）

#### (オ) 移転先の制約

多極分散型国土形成促進法3条により、主たる事務所の移転に際しては多極分散型国土の形成について配慮しなければならない。

#### ウ「従たる事務所」の法的効果等

一般に法人に対する訴えは、「其ノ事務所…ニ於ケル業務ニ関スルモノ」については、その所在地の裁判所に提起することができる（民事訴訟法9条。具体的には、当該事務所の業務と関係のあるすべての訴えがここに含まれると解されている。）。また、税に関しては、不動産取得税その他の地方税の課税対象とされる等の法的効果を伴う。

従たる事務所の設置については3条2項で外務大臣の認可が要件とされているが、仮に認可を受けなかった場合にも、それによって第三者を不利に扱うことは酷であるから上記の民事訴訟法9条の「事務所」であることまでは否定されないと解される。

#### (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」の該当規定を見ると、次のとおりである。

① 主たる事務所を東京都とし、従たる事務所を主務大臣の認可を受けて置くことができるとするもの… 11

② 従たる事務所についての主務大臣の認可が不要であるもの… 2（新技術事業団、畜産振興事業団。なお、新技術事業団の主たる事務所は埼玉県となる予定。）

- ③ 「事務所を東京都に置く」とのみ規定し、従たる事務所についての規定をもたないもの…2（年金福祉事業団、中小企業退職金共済事業団）

OTCA法は従たる事務所についての規定を有していなかった（3条）が、JEMIS 法にはまったく同趣旨の規定がある（3条）。

### （3）「事務所」の意義

「主たる事務所」については、いわゆる「本部」がこれに該当することは言うまでもないが、このほかの国内外の事業団の事業所や施設のすべてが「従たる事務所」としての認可を受けているわけではない<sup>(1)</sup>。

何をもって「事務所」とみなすかについては、必ずしも明示的基準はないが、一般に法人の「事務所」とは、「事業活動の中心である一定の場所をいう。商法上『営業所』という用語が主として商人の営業に関し用いられるのに対して、通常、これに準じた意味内容で、その他の事業主体に関し用いられる。1個の事業主体の事業が多くの場所で行われる場合には、その全事業を統括する中枢たる場所を『主たる事務所』といい、これに従属しながら、しかも一定の範囲内で独立性を有し事業活動の一部の中心をなすものを『従たる事務所』という。…その実質的機能からみて単純に業務執行行為又は事実行為しか行われないと認められるとか、仲介的又は単純な補助的行為しか行われないと認められる場所（例えば、工場、倉庫、売店、申込所、売渡所、代理店等）は、当然には『事務所』に入らない」と説明されている（法令用語辞典）。

事業団法の場合も、16条で従たる事務所における「代理人」の選任の規定があることから、ほぼこれと同じ立場をとっているものと考えられる。したがって、事業団のさまざまな施設が「事務所」に該当するか否かは、当該施設において業務執行行為又は事実行為が行われているにとどまるのか、あるいは事業活動の一部の中心と呼ぶにふさわしい実態があるか否かを基準として、行政の裁量によって判断されるものといえる。

なお、事業団の事務所は登記事項<sup>(2)</sup>の一とされており（特殊法人登記令2条2号）「従たる事務所」については、本条2項でいう「認可」と5条の登記は一致している。

<sup>(1)</sup> いずれの施設が事務所として「認可」の上登記されているかについては、5条の項、32頁参照。

<sup>(2)</sup> 登記の効果について、5条の項、32頁参照。

#### 4. (資本金)

第4条 事業団の資本金は、40億円と附則第6条〔海外技術協力事業団の解散等〕第4項、附則第7条〔海外移住事業団の解散等〕第4項及び附則第8条〔海外貿易開発協会からの引継ぎ等〕第5項の規定により政府から出資があつたものとされた金額との合計額とし、政府がその全額を出資する。

2 政府は、必要があると認めるときは、予算で定める金額の範囲内において、事業団に追加して出資することができる。

3 事業団は、前項の規定による政府の出資があつたときは、その出資額により資本金を増額するものとする。

##### (1) 条文の趣旨

法人の事業には物的基礎としての資産が必要であり(民法37条5号、39条参照。)、この資産について観念的な数額を定めて、会計処理上の標準としたものが「資本」である<sup>(1)</sup>。資本のこのような性格から、一般に、法人の出資者に対してその出資相当の資産を分配し、あるいは払い戻すことは自由には行えないのが原則である(株式会社の資本の減少については一定の手続を経ることとされる。商法376条)。

事業団の資本は政府が全額を出資するが、出資した政府は、事業団の資産について民事上は何らの権利も有していない。仮に事業団が解散されるような場合には、附則6条1項(海外技術協力事業団の解散に伴う権利及び義務の承継)のような法律により、その帰属について定める必要がある<sup>(2)</sup>。

2項により政府が追加出資をした場合には、3項で「事業団は…資本金を増額するものとする」と規定されている<sup>(3)</sup>。しかし、特殊法人登記令によって資本金が登記事項の一とされているほかは、資本金の増額に関する具体的な手続が法定されているわけではないから、3項は事業団に何らかの行為義務を課したというよりは、2項の効果を明確にするための注意的な規定と解すべきであろう。

(1) 事業団の経理区分については、29条の項、170頁参照。

(2) 民法上の公益法人の場合は、民法72条3項により、解散後の資産は特に処分されない限り国庫に属する。

(3) この追加出資は、外務省から「国際協力事業団事業費」として交付される資金のうち、施設取得等出資金、開発投融資出資金、及び移住投融資出資金がこれに相当し、事業団は当該金額を毎年度追加して資本金を登記している。これと附則第6条を予算科目に対応させると次のとおり。

<p>一般勘定収入  (款) 出資金収入 ⇒  (平成5年度 4,389 百万円)</p>	<p>一般勘定支出  (項) 出資金等施設整備費  (自己収入見合分除く 4,339)  開発投融資勘定収入  (款) 一般勘定より受入 (50)  移住投融資勘定収入  (款) 一般勘定より受入  (入植地勘定からの受入分除く 0)</p>
---	---

平成5年3月現在の資本金総額は、101,352,122,607 円。

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、中小企業退職金共済事業団を除き、政府の出資による資本金の額が定められている。なお、このうち政府以外の者による出資が認められ、かつ認可を受けて自己の側において資本金を増加させることができるものが3 (宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団、畜産振興事業団)、認可を受けて資本金を増加させることができるものが2 (派糸砂糖類価格安定事業団、労働福祉事業団) ある。

OTCA法、JEMIS 法について見ると、当初の資本金がそれぞれ4億円、8億円 (及び日本海外移住振興株式会社から承継したもの) であるほかは、ほぼ同趣旨の規定となっている (各4条)。

## (3) 留意点：出資金、補助金、交付金、負担金及び委託費

資本金とは、前述のように、法人の事業の物的基礎をなす資産に関する観念的な数額であって、会計処理上の概念を表すものである。これに対し、出資金、補助金、交付金、負担金及び委託費とは、いずれも国が給付する具体的な資金としての、予算上の概念である。それぞれの相違は、次のとおり。

### ア 出資金

出資金とは、資本金に充てるために給付される資金である。出資金見合いの支出は、事業の物的基礎をなすものとして有形無形の資産として残るものであるから、出資金は、事業経費に充て得るために給付される補助金、交付金、負担金、委託費とは、観念的に区別される。

### イ 補助金、交付金、負担金等

補助金とは、広義では、「国が特定の事務、事業に対し、国家的見地から公益性があると認め、その事務、事業の実施に資するため反対給付を求めることなく交付される金銭的

給付」をいい（『予算用語の手引き』）、事業経費、事務費等に充てるために給付される資金一般を指す<sup>(1)</sup>。この意味での補助金は、法令上又は予算上常に補助金と呼ばれるとは限らず、交付金をはじめとして、奨励金、助成金、負担金、給付金、補給金等をも含む概念である<sup>(2)</sup>。

この広義の補助金のうち、交付金とは、本来国（又は地方公共団体等）が行うべき事業を国に代わって行わせるために、特定の目的をもって給付される資金をいう。この場合、給付の対象であるところの事業の実施責任は、交付金の交付を受けた側に帰属することとなる。

これに対し、同じく広義の補助金のうちの負担金、助成金（狭義の補助金）等は、もともと国以外のものが実施の責任を負う事業に対して、国が奨励又は助成するために給付するものである。

#### ウ 委託費

委託費とは、国が行うべき事業を対等の関係で国以外のものに依頼して行わせるに際して、その反対給付として支給する経費をいう<sup>(3)</sup>。本来国が行うべき事業を国に代わって行わせるための給付であるという点では交付金と同様であるが、当該事業の実施責任が依然として委託側である国に存するという点で、交付金とはまったく異なる。そのため、執行に係る手続きも、交付金の場合とは大きく異なる。

---

(1) 一般に給付の根拠が法律に規定されているものを法律補助、給付の根拠が予算措置のみによるものを予算補助という。事業団の交付金は予算補助である。

(2) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律は、同法の適用のある補助金等として(1)補助金、(2)負担金（国際約束に基づく分担金を除く）、(3)利子補給金、(4)その他相当の反対給付を受けない給付金であって政令で定めるものを列挙している（2条1項）が、補助金等の正確な定義は与えられていない。同法は名称主義を採っているので、それぞれの給付の根拠法に右の(1)～(3)に該当する名称が用いられていれば同法の適用を受ける。(4)については同施行令によって助成金、委託費、交付金等のなかから74費目が指定されている。事業団の交付金は、これに含まれていないので、同法の適用はないが、その交付手続きは、国際協力事業団交付金交付要綱に規定されている。

(3) 現在事業団が給付を受けている委託費には、通商産業省所管の海外開発計画調査委託費及び資源開発協力基礎調査事業委託費がある。

5 (登記)

第5条 事業団は、政令で定めるところにより、登記しなければならない。

2 前項の規定により登記しなければならない事項は、登記の後でなければ、これをもって第三者に対抗することができない。

(1) 条文の趣旨

事業団において登記すべき事項は、特殊法人登記令によって次のとおりと定められている。

ア 名称 (2条)

イ 事務所 (同) <sup>(\*)</sup>

ウ 代表権を有する者の氏名、住所及び資格 (同)

エ 資本金 (同。別表)

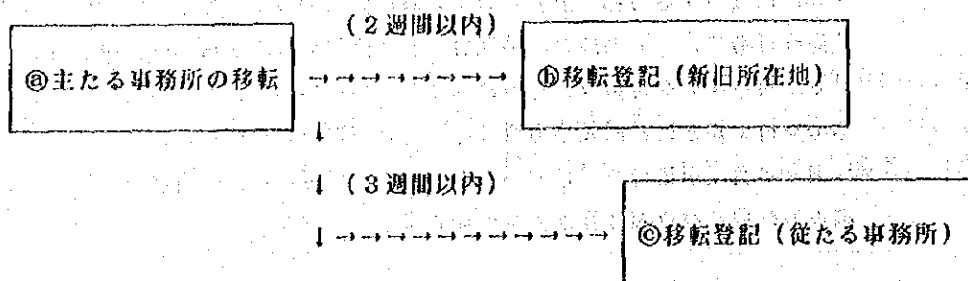
オ 代表者の職務執行停止又は職務代行者の選任の仮処分 (7条)

カ 解散 (8条)

キ 清算の終了 (9条)

ク 代理人 (10条)

登記の効果については、主たる事務所の所在地で行われる設立の登記によって事業団が法人として成立すること (附則5条) のほか、本条2項が登記事項は登記の後でなければこれを第三者に対抗できないこと (5条2項) を定めている。この規定の適用が問題となる登記事項の例として、主たる事務所の移転を取り上げて図示すると次のとおりである。



上図において㊸の移転があつてから㊹の登記がされるまでは、主たる事務所（すなわち住所）の移転を対抗できず、たとえばこの間に債務の履行を旧所在地で提供した事業団の債権の債務者は債務不履行の責任を問われて契約を解除され、あるいは損害賠償を請求されることはない。また、㊹の登記後であっても、㊸の登記がされるまでは、その従たる事務所でした契約上の債務者は、同様に債務の履行を旧所在地で提供すれば債務不履行の責任を免れると解される。

一方、在外事務所の場合には、国内の事務所と同様の登記の効果が発生するわけではない。外国で事業団が法人として認められるかどうか、在外事務所の法的な地位がどのようなものであるか等の問題は、当該国の法律の規定ぶりいかんによるからである。登記による第三者への対抗については、在外事務所において締結した契約に関する紛争を例にとって考えると、そもそもこのような渉外的な紛争において適用される法律が日本法とは限らない（法例7条2項参照。）が、当事者の意思により日本法が適用されるとすれば、（国内の第三者より不利に扱う理由がないから）外国の第三者についても本条2項の適用はありと解釈するべきであろう。

---

（注）現在登記されている従たる事務所は、9の国内支部（札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡、金沢）、沖縄国際センター（浦添）、海外移住センター（横浜）及び移住業務を担当する9の在外事務所等（ブラジル4箇所、アスンシオン、ブエノス・アイレス、ラ・パス、サント・ドミンゴ、トロント）である。

研修センターは「事務所」とはみなされていないが、そのうち沖縄だけが例外となっているのは、同センターが旧沖縄支部の業務を継承していることによるものである（3条の項、26頁参照）。

---

## （2）他の特殊法人法との比較

他の「事業団」も登記については全く同趣旨の規定を有している。OTCA法、JEMIS法ともに同様である（各5条）。



### (3) キーワードの解説

#### ア「登記」

一般に権利の保護や取引の安全のために一定の事項（たとえば不動産の所有者等）について公示をする必要がある場合には、広く閲覧することの可能な登記によって行われる。民法による公益法人の場合でも、その目的等の事項について登記する必要がある<sup>(1)</sup>。その趣旨は、法人格を有する以上さまざまな取引関係や財産関係が生じ得るので、法人の内容を明らかにし、取引の安全を図ることであると解されている。特殊法人である事業団においても、同様の見地から一定の事項について登記が要求されているものである。

---

<sup>(1)</sup> 民法45条。民法上法人が登記する事項は、目的、名称、事務所、設立許可の年月日、存立時期を定めた場合はその時期、資産の総額、出資の方法を定めた場合はその方法及び理事の氏名、住所の8項目である（46条）。

---

#### イ「対抗」

権利関係を第三者に対して主張することをいう。取引の安全を図るために、生じた権利関係について登記がない場合にはこれを第三者に主張できない（「対抗できない」）とされることが多い。たとえば、譲り受けた土地の所有権は、その移転の登記をしなければ、後から二重に買い受けた第三者に主張できないとされるのが著名な例である（民法177条）。

## 6 (名称の使用制限)

第6条 事業団でない者は、国際協力事業団という名称を用いてはならない。

### (1) 条文の趣旨

取引の安全を図るために通常置かれる規定である。民法(34条ノ2)、商法(18条)等にも同様に「社団法人」、「財団法人」、「会社」という名称を使用することを禁止する規定があるが、いずれも権利義務関係の主体を明らかにし、債務の引当てとなる財産の所在について混乱を生じさせないための規定である。

この規定に違反した者には過料の制裁がある(46条)。経過措置については附則11条及び15条の項参照。

なお、事業団が通称している外国語の名称については本条の適用はない。<sup>(\*)</sup>

---

<sup>(\*)</sup> これについては、不正の競争の目的をもって「JICA」等の名称を使用した場合には、商法21条及び不正競争防止法の適用がある。

---

### (2) 他の特殊法人法との比較

他の「事業団」も全く同趣旨の規定を有している。OTCA法、JEMIS法についても同様である(各6条)。

## 7 (民法の準用)

第7条 民法(明治29年法律第89号)第44条及び第50条の規定は、事業団について準用する。

### (1) 条文の趣旨

本条は、民法44条及び50条<sup>(1)</sup>を事業団について「準用」することを定めている。

民法44条は「法人の不法行為能力」として、一般に民法上の法人の代表機関が行った不法行為について、損害賠償責任の所在を定めたものである。同条は、条文上は明らかでないが、法人の理事その他の代表機関に不法行為(民法709条)の要件を満たす行為があった場合には、その責任を法人にも負わせるものと解されている。この場合において代表機関は、個人としての責任が解除されるわけではなく、代表機関たる個人は法人と連帯して損害賠償責任を負うと解されている。

民法50条は「法人の住所」を定めたものである。この規定により、事業団の「住所」は「主たる事務所ノ所在地」に定められる<sup>(2)</sup>。

---

#### <sup>(1)</sup> 民法第44条(法人の不法行為能力)

法人ハ理事其他ノ代理人カ其職務ヲ行フニ付キ他人ニ加エタル損害ヲ賠償スル責ニ任ス

2 法人ノ目的ノ範囲内ニ在ラサル行為ニ因リテ他人ニ損害ヲ加ヘタルトキハ其事項ノ議決を賛成シタル社員、理事及ヒ之ヲ履行シタル理事其他ノ代理人連帯シテ其賠償ノ責ニ任ス

#### 民法第50条(法人の住所)

法人ノ住所ハ其主たる事務所ノ所在地ニ在ルモノトス

<sup>(2)</sup> 住所をめぐる法律効果については3条の項、26頁参照。

---

### (2) 他の特殊法人法との比較

他の「事業団」も全く同趣旨の規定を有している。OTCA法、JEMIS法ともに同様である(各7条)。

### (3) キーワードの解説

#### (7条関連)

#### ア「準用する」

「ある事項に関する規定をそれと本質の異なる事項について、当然必要な若干の変更を加えつつ、当てはめることをいう」（法令用語辞典）。民法44条及び50条の規定は、本来民法上の法人である公益法人に関する規定であるが、これを特殊法人である事業団についても当てはめるとする趣旨である。

#### (民法44条関連)

#### イ「理事其他ノ代理人」

法人の代表機関（民法上の法人の場合は理事、56条の仮理事、57条の特別代理人、清算人をいう。）を指し、民法55条に基づいて委任を受けた代理人は含まれないと解されている（大判大正9年6月24日民録26・1083）。したがって、事業団の場合にも、事業団法9条により代表権限を有している総裁及び副総裁だけがこれに該当し、従たる事務所に関する事業団法16条の代理人はこれに含まれない。この場合の代理人の行った不法行為については、本条でなく、715条による「使用者の責任」が事業団に生じ得ると解されている。

事業団の総裁及び副総裁に事故があり又は欠員となった場合には、理事が「職務を代理し」、「職務を行う」こととなっている（事業団法9条）が、この場合の理事については、民法55条の仮理事と同様に「代理人」に該当すると解するのが相当であろう。また、事業団と総裁又は副総裁の利益が相反する事項について監事が事業団を代表する場合（事業団法15条）には、民法の特別代理人の場合と同様に、「代理人」に該当すると解するべきである。

#### ウ「其職務ヲ行フニ付キ」

判例により、外形上職務執行と適当な牽連関係に立つものを含むと解されている（大判昭和9年10月5日新聞3757・7）。したがって、本条の下で法人に責任が生じる場合には、一定の範囲で代表機関が権限のない行為をした場合を含む。

#### エ「加ヘタル損害」

損害の原因としての行為は事実行為でも法律行為でもよいと解されている。ただし、代表機関による権限外の取引については法人は原則として責任を負わないから（民法43条）、害を受けた相手方は、悪意又は重過失の場合には、法人に損害の賠償を請求できないとされる（最判昭和50年7月14日民集29・6・1012.）。（19頁参照）

#### オ「目的ノ範囲内ニ在ラサル行為」

この用語は法人の目的の規定のいかんにかかわらず、1項の下で「職務ヲ行フニ付キ」に該当しないとされた行為を意味すると解されている。

事業団においては、重要財産の処分、取得に関することを含む一定の事項が理事会に諮られることになっている（国際協力事業団理事会規程）が、理事会は事業団法に根拠を持つものでなく、民法上の法人の社員総会のような権限を有するものでない（民法53条参照）。したがって事業団において連帯して損害を賠償する責任を負う者も上記の代表機関に限られ、理事は通常は含まれないと解される。

## 8 (役員)

第8条 事業団に、役員として、総裁1人、副総裁2人、理事12人以内及び監事3人以内を置く。

2 事業団に、役員として、前項の理事のほか、非常勤の理事6人以内を置くことができる。

### (1) 条文の趣旨

本条は、事業団の「業務の執行、業務の監査等の職権を有する」(法令用語辞典)役員の種類及び員数に関する規定である。具体的には次のとおりである。

- i 総裁 1人
- ii 副総裁 2人
- iii 理事 12人以内
- iv 監事 3人
- v 非常勤の理事 6人以内(置かなくともよい。)

以下に述べるように、理事の数が他の特殊法人と比較してかなり多くなっている。この点については、OTCAとJEMISとが合併して事業団が設立されたことに加え、新規業務が事業団に加わったことを理由として説明されている<sup>(4)</sup>。たしかにこれらの多様な業務を行う特殊法人は他にあまり例を見ないところである。

---

(4) 国会審議では、「海外技術協力事業団に理事が4名、それから海外移住事業団に理事が4名おる、…それに新しい業務がつけ加わるというようなことから12名という数字がでております」と答弁されている(衆議院外務委員会)。

---

### (2) 他の特殊法人法との比較

他の「事業団」について見ると次のとおりであり、事業団は役員の数が多い。

#### ア 副理事長

副理事長(又は専務理事)を置くものは9事業団であるが、2人置くものは動力炉・核燃料事業団に限られる。

## イ 理事

理事の平均数は4.5人強であり、非常勤の理事を置くことができるとするものは4事業団に限られる（社会福祉・医療事業団、動力炉・核燃料開発事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、畜産振興事業団）。

OTCA法においては、会長1人、理事長1人、理事4人以内、監事2人以内、非常勤の理事4人以内であり（8条）、JEMIS法では理事長1人、理事4人以内、監事2人、非常勤の理事4人以内であった（8条）。

## （3）キーワードの解説

### ア「役員」

すでに述べたように、一般には事業団の業務の執行、業務の監査等の職権を有するものをいう。本条においては総裁、副総裁等のように条文上規定されたものをいう。

なお、本条の役員のうち事業団を代表する権限を有している者は原則として総裁と副総裁であって、理事又は監事が事業団を代表するのは例外的なケースに限られるので、役員がすべて事業団の代表機関であるわけではない（→9条の項、42頁参照）。

また、これら役員は、事業団との間に使用従属の関係にはない（すなわち労働者ではない）という点で、「職員」とは区別される（→17条の項、61頁参照）。

### イ「総裁」

「特殊法人、特殊会社等を代表し、その業務を執行する権限を有する常置の機関の名称」である（法令用語辞典）。一般に特殊法人の最高代表役員の名称については、「総裁」、「会長」、「理事長」があるが、「総裁」という名称は、「公庫」、「公団」等資金を扱う法人に多い。「事業団」のうち、「総裁」という名称を用いているのは本事業団のみであり、その他はすべて「理事長」という名称を用いている。

本事業団に「総裁」を置くこととなったのは、輸銀、海外経済協力基金等「総裁」を有し類似の業務を行う他の法人との横並び、さらに英文名称（President）が与える印象を考慮したためであると思われる（権限については9条の項、42頁参照）。

なお、この関連で述べると、副総裁には“Senior Vice President”、理事には“Vice President”という名称が当てられている。これらは米国会社法上の“officer”のカテゴリに含まれるものであるが、通常後者は代表権限を有していないと考えられていることからこの訳が当てられたものと理解することができよう。

#### ウ「理事」

民法上の公益法人においては「理事」は代表機関であるが、本条では原則として代表権限を有していないことに注意する必要がある（「不法行為能力」との関係については7条の項、36頁参照）。

なお、「国際協力事業団理事会規程」によって「理事会」が機関として置かれているが、事業団法では法令上総裁に原則として無制約の代表権限が与えられているのであるから、理事会の「審議」は総裁の代表権限の行使に及ぶものではない。

#### エ「監事」

「法人の業務執行を監査することを職務権限とする機関をいう」（法令用語辞典）。民法上の公益法人の場合においても同様に、監事を置くことができることとなっている（58条）（権限については9条の項、42頁参照）。

#### オ「非常勤」

国家公務員について見ると、非常勤職員には「日々雇い入れられる」と、「常勤職員の1週間当たりの勤務時間の4分の3を超えない」範囲で勤務する者との二つのカテゴリーが含まれている（人事院規則15-12、2条）。本条においては後者の意味で用いられていると考えてよいであろう。

なお、非常勤理事のうち、1人は日本輸出入銀行の理事のうちから、1人は海外経済協力基金の理事のうちから、それぞれの総裁の推薦に基づき任命されるものとなっている（任命については9条の項、42頁参照）。



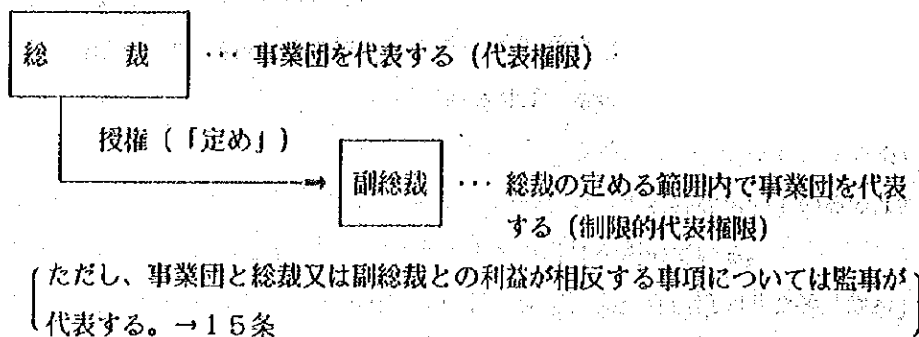
## 9 (役員)の職務及び権限)

- 第9条 総裁は、事業団を代表し、その業務を総理する。
- 2 副総裁は、総裁の定めるところにより、事業団を代表し、総裁を補佐して事業団の業務を掌理し、総裁に事故があるときはその職務を代理し、総裁が欠員のときはその職務を行う。
- 3 理事は、総裁の定めるところにより、総裁及び副総裁を補佐して事業団の業務を掌理し、総裁及び副総裁に事故があるときはその職務を代理し、総裁及び副総裁が欠員のときはその職務を行う。
- 4 監事は、事業団の業務を監査する。
- 5 監事は、監査の結果に基づき、必要があると認めるときは、総裁又は主務大臣に意見を提出することができる。

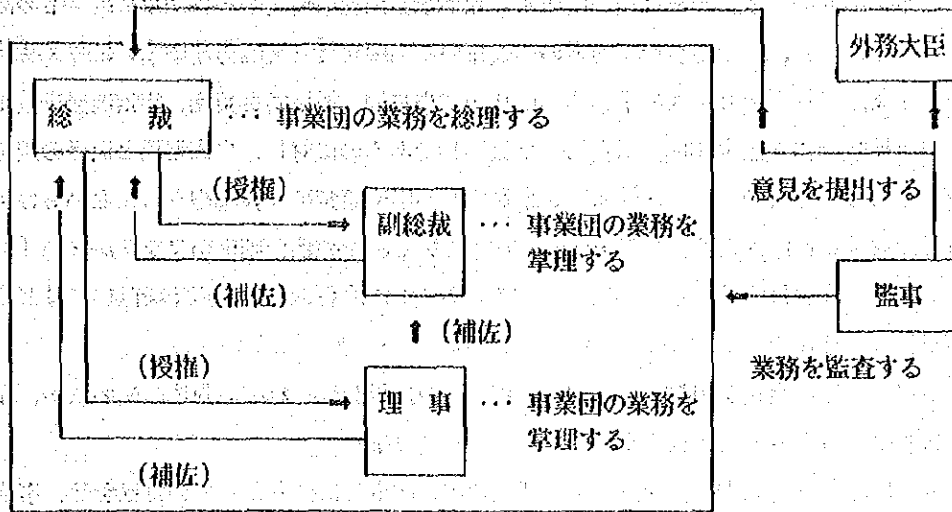
### (1) 条文の趣旨

8条に規定された事業団の役員)の職務・権限を、総裁を長として個々に分配する規定である。総裁、副総裁、理事及び監事の職務・権限の関係を図によって整理すると次のようになる。

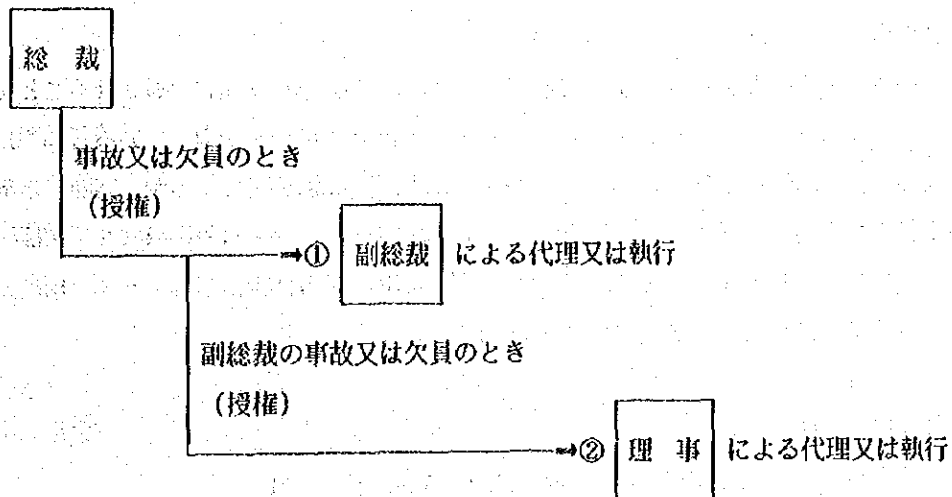
#### ア <対外関係>



イ <対内的事務分配に係る関係>



ウ <事故又は欠員の場合の仕組み>



## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」のうち、当事業団の副総裁に相当する副理事長又は専務理事を置くものは9ある。このうち、制限されない通常の代表権限を副理事長（又は専務理事）に与えるものは6事業団（社会福祉・医療事業団、中小企業事業団、新技術事業団、宇宙開発事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、石炭鉱害事業団）であるのに対し、当事業団と同様の規定を有するものは1（動力炉・核燃料開発事業団）、副理事長に代表権限を与えないものが2（雇用促進事業団、畜産振興事業団）となっている。その他、副理事長を置かない「事業団」では、代表権限は理事長に独占されていることが注目される。以上を除いてはどの規定もほぼ同趣旨である。

OTCA法では、会長が事業団の総裁に、理事長が副総裁にそれぞれ対応していたが、理事長は制限されない通常の代表権限を有していた（9条）。

JEMIS法では、副理事長を置かず、代表権限が理事長に独占されていたほかは、事業団法と同趣旨の規定がある（9条）。

## (3) キーワードの解説

### (1) 項関係

#### ア「代表」

一般に法人の機関としてある行為をし、その行為の効果を法人に帰属させることを指す用語である。民法上の公益法人においては、理事がその権限を有している（53条）。この意義が問題となるのは、通常、対外的な取引関係においてであるが、実際に事業団が契約を締結する場合には、事業団の内部規程により、個々の行為の権限を下部機関に委任して行わせるのが通例である（例えば「国際協力事業団会計規程」11条1項は契約担当役に契約を担当させている。）。

#### イ「業務を総理する」

「上級機関又は機関の長、部局の長等の上級の職員について用いられるもの」であり、「物事を総合し、おさめる」という趣旨である（法令用語辞典）。「代表」が対外関係についての権限を意味するのに対し、「総理」とは、事業団内部の事務分配という観点から総裁の権限を定めたものと解してよいであろう。なお、ここにいる「業務」には、21条に定める業務のほかに、いわゆる管理業務が含まれることは言うまでもない（43条では、21条の業務と管理業務とが区別されていることに注意。）。

「総理する」とは、第一義的には全体としての業務について指揮命令をすることであ

り、総裁は、一般的な規則（内部規程）を制定すること<sup>(\*)</sup>等によって、この権限を行使することになる。しかし同時に、総裁は代表権限をも有するのだから、総裁が個別の業務を自ら執行し、個々の業務に直接指揮命令権限を及ぼすことも妨げられないと解される。

---

(\*) 事業団において総裁が内部規程を定める根拠は、法令の明文上の規定はないが、本条にその根拠を求めることができる。内部規程の具体的な態様は、「国際協力事業団内部規程の制定及び管理に関する規程」に整理されている。

なお、各省大臣が「訓令」、「通達」を発する根拠が国家行政組織法に明確に定められている（14条2項）。

---

(2項、3項関係) ウ「総裁の定めるところにより」

この文言はそれに続くすべての文言にかかると解される。総裁の「定め」によって副総裁や理事の権限の行使の調整が行われ、範囲が画されることになる。

なお、「定め」の形式については事業団法上特に規定はない。したがって、一般的な規程によってもよく、また、その都度個別に定めることも排除されないと解される。

エ「業務を掌理し」

「掌理」とは、「一定の事務をつかさどり、これをおさめることをいう」（法令用語辞典）。「総理」との区別については、「総理等は、総合的、包括的にすべておさめるという意味があるのに対し、掌理には、事務を直接に掌握しておさめるという意味がある」とされる（同）。副総裁、理事はいずれも担当事務を所掌して、実際にその処理に当たることが想定されているが、その範囲内かつ、「総裁の定めるところ」によって指揮命令権限を行使することができることになる。

オ「事故」

通常用いられる物理的な意味での事故に限らず、「事物の正常な運行を妨げるような出来事をいう」とされる（法令用語辞典）。たとえば内閣法9条においては、総理大臣の臨時代理が職務を行うような「事故」には、海外出張も含まれという扱いとなっている。

カ「職務を代理し」、「職務を行う」

いずれも同様の趣旨であり、「代理」され、「行」われた職務は、事業団の機関である総裁が行ったものとして、これと等しい法律効果をもつ。両者を区別しているのは、前者の場合、職務を行うべき者が別に現存しているので「代理」としたということであろう。

法令上は、「事故」の場合と「欠けた」場合とを区別せずに、「職務を行う」者について定める例もある（内閣法9条、10条）。

#### (4項関係)

キ「業務を監査する」

民法上の公益法人の監事による「理事ノ業務執行ノ状況」の監査（59条2号）の場合には、その業務が当該法人の目的に合致しているかどうかまでを幅広く監査できると解する見解が有力であるが、本項においても同様に解してよいであろう。

なお、民法においては、右の「理事ノ業務執行ノ状況」の監査を、「財産ノ状況」の監査（59条1号）と区別しているが、本条における監事の監査は、事業団法4章に定める「業務」そのものに限られるわけではなく、幅広く財産状況も監査の対象に含み得ると解するのが相当であろう。この立場からすれば、28条3項の下で外務大臣に提出される財務諸表及び決算報告書への「監事の意見」とは、特に重要な文書について監事の意見を付することを義務づけた特則であり、監事の財務及び会計に係る権限は28条3項の規定に限られるわけではないということになる。

なお、監事の権限の行使については、総裁の指揮命令権限は及ばない。総裁が制定している「国際協力事業団監事監査規程」は、あくまで適切な監査のルールを定めたものに過ぎず、個々の監査の実施について制約を加えるものではない。

#### (5項関係)

ク「意見を提出する」

総裁又は外務大臣が、この「意見」に拘束されるかどうかについては、消極に解すべきであろう。事業団内部においても、役員又は職員が、この「意見」に直ちに拘束されるものではない。監査の結果を受けて具体的にとるべき措置があれば、総裁が「総理」権に基づいて、具体的指示をすることによって、初めて拘束力をもつと解される。

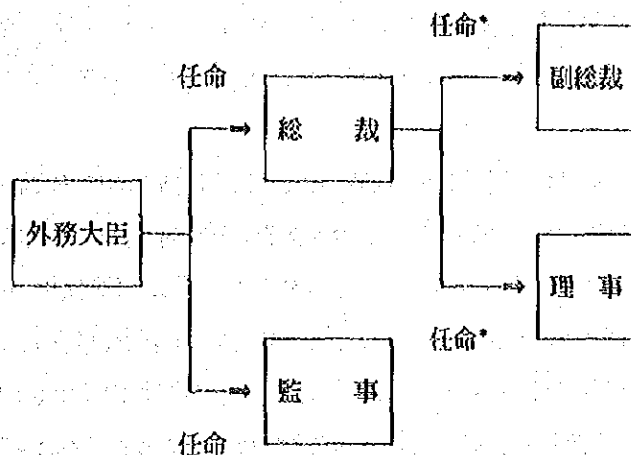
## 10 (役員の任命)

第10条 総裁及び監事は、外務大臣が任命する。

2 副総裁及び理事は、総裁が外務大臣の認可を受けて任命する。この場合において、非常勤の理事のうち、1人は日本輸出入銀行の理事のうちから、1人は海外経済協力基金の理事のうちから、それぞれ、日本輸出入銀行の総裁及び海外経済協力基金の総裁の推薦に基づき、任命するものとする。

### (1) 条文の趣旨

役員の任命権限の所在を定める規定である。具体的には下図のようになる。



(\*) 外務大臣の認可を要する。

なお、非常勤の理事を置く場合には、うち1人を日本輸出入銀行の理事から、もう1人を海外経済協力基金の理事から任命することとなっている(2項)。これは、21条3号の投融資業務が輸銀又は基金の業務と密接な関連をもつことによるものと解されるが、いずれにせよ、「…ものとする」となっていることからして、同項は訓示規定と解するべきである。

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、いずれも、理事長及び監事は主務大臣が任命し、その他の副理事長、理事等は主務大臣の認可を受けて理事長が任命するという規定となっている。

なお、宇宙開発事業団と動力炉・核燃料開発事業団については、それぞれ宇宙開発委員会と原子力委員会から、理事長の任命に関しては「同意」を得、監事の任命については「意見」をきくこととされている点が注目される。

OTCA法においては、会長、理事長及び監事が外務大臣の任命とされ、理事は会長が外務大臣の認可を受けて任命することとされていた。

JEMIS 法においても、ほぼ同様に、理事長及び監事が外務大臣の任命とされ、理事は外務大臣の認可を受けて理事長が任命することとされていた。

## (3) キーワードの解説

### ア「任命」

一般に「人のある地位又は職に就けることを」指す用語であり（法令用語辞典）、もともと官吏、吏員について用いられたものである。伝統的な行政法学においては、この意味での「任命」は被任命者の同意を要件とすることから、「公法上の契約」とする見解が有力であった（美濃部説）が、今日ではこの見解は定説とは言いがたい。

いずれにせよ、事業団の役員は、「みなし公務員」とされている（18条）ことから明らかなように、通常の法人の役員とは異なる地位にあるので、そのような特殊な地位に就ける行為を、事業団法上（相手方の同意を前提としつつも）「任命」という一方的な行為として構成し、その行為を行う特別の権限を総裁に与えたものと解してよいであろう（下記(4) 参照）。

### イ「認可」

→3条の項参照。

## (4) 留意点：役員の身分について

事業団法上、役員に任命されることによって、当然に発生する身分上の義務は次のとおり規定されている。

ア 常勤又は非常勤の区別により勤務すること（8条の当然解釈）。

イ 兼職の禁止（12条、14条）

ウ 職務上の義務を怠らないこと（13条2項2号）

オ みなし公務員としての義務（18条）

他方、役員たる地位に伴う権利、具体的には報酬請求権、休暇、退職金等についてはなんら規定がない。そうすると、これらを含め、役員の身分の詳細をどのように決定することが想定されているのかが問題となる。

理論的には、役員たる地位と「任命」という行為との特殊性を重視し、ここに一種の公法上の関係（「特別権力関係」）が成立したとする解釈も可能であろう（判例には「自立的な法規範を有する特殊な部分社会」の存在を認めたものもある（最判昭和52年3月15日判時843号22頁）。）。この立場にたてば、事業団と役員の関係は、特に規定のない限り一方的な支配従属の関係であり、事業団が自由に詳細を定めることができることになる。

しかし、国家公務員の場合ですら、給与その他の身分的事項が法律事項として定められていることからすれば、特殊法人の場合に「公法」とか「特別権力関係」というような概念を援用して理解することの妥当性は乏しいであろう。むしろ、「任命」こそ事業団法上一方的行為として構成されているが、これに伴う役員と事業団との権利義務関係の内容は、他に明文の規定のない限り、当事者間の自治に委ねられていると解するのが相当であろう。この立場からすれば、例えば役員給与を、規程の改正によって直ちに減額することは許されないことになる。（36条の項、188頁参照）



## 11 (役員任期)

第11条 役員任期は、4年とする。ただし、補欠の役員任期は、前任者の残任期間とする。

2 役員は、再任されることができる。

### (1) 条文の趣旨

役員任期を一律に4年とし、再任を可能とする規定である。補欠の役員については、その任期は前任者の残任期間であり、前任者が職を離れてから補欠の役員任命まで時間が隔たっている場合でも、後任者たる補欠の役員任期は、前任者の任期4年満了するまでと解される。

### (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、次のような類型に分かれており、本事業団の規定よりは、どちらかと言えば少数派である。

ア 理事長又は副理事長の任期のみを4年とし、理事と監事の任期を2年とするもの

・・・7 (社会福祉・医療事業団、年金福祉事業団、環境事業団、中小企業退職金共済事業団、中小企業事業団、新技術事業団、石炭鉱害事業団)

イ 理事長又は副理事長の任期のみを3年とし、理事と監事の任期を2年とするもの

・・・3 (蚕糸砂糖類価格安定事業団、畜産振興事業団、簡易保険福祉事業団)

ウ 理事長、副理事長及び理事の任期を4年とし、監事の任期を2年とするもの

・・・2 (宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団)

エ 役員任期をすべて4年とするもの

・・・2 (雇用促進事業団、労働福祉事業団)

オ 役員任期をすべて3年とするもの

・・・1 (金属鉱業事業団)

OTCA法 は、会長、理事長及び理事は4年、監事は2年の任期であった(11条1項)。

JEMIS 法でも同様に理事長及び理事は4年、監事は2年の任期であった(11条1項)。

### (3) キーワードの解説

#### 「任期」

「任にあるべき期間の意味であって、ある職、地位等への任命又は委嘱等が一定の期間を限って行われる場合に、その期間を「任期」という。」(法令用語辞典)

## 1.2 (欠格事由)

第12条 次の各号の一に該当する者は、役員となることができない。

- (1) 政府又は地方公共団体の職員（非常勤の者を除く。）
- (2) 物品の製造若しくは販売若しくは工事の請負を業とする者であつて事業団と取引上密接な利害関係を有するもの又はこれらの者が法人であるときはその役員（いかなる名称によるかを問わず、これと同等以上の職権又は支配力を有する者を含む。）
- (3) 前号に掲げる事業者の団体の役員（いかなる名称によるかを問わず、これと同等以上の職権又は支配力を有する者を含む。）

### (1) 条文の趣旨

常勤・非常勤を問わず、役員となることができない者に関する規定である。具体的には次のとおりであるが、①は事業団の業務の独立を確保し、②と③は役員職務の遂行の適正を確保する趣旨である。

- ① 国と地方公共団体の職員（非常勤の者を除く）
- ② 取引上の利害関係者
- ③ 利害関係者の団体の役員

国家公務員の場合<sup>(\*)</sup>には、欠格事由を具備する者を任命する行為は無効であり、職員が任命の後に右事由に該当するに至った場合には当然に失職する（76条）。しかし、本条では、これにより当然に失職するのではなく、13条1項により解任されるものである。

<sup>(\*)</sup> 国家公務員の欠格事由は次のとおり（国家公務員法38条）。

- ① 禁治産者及び準禁治産者
- ② 禁固以上の刑に処せられ、その執行を終わるまで又は執行を受けることがなくなるまでの者
- ③ 懲戒免職の処分を受け、当該処分の日から二年を経過しない者
- ④ 人事院の人事官又は事務総長の職にあつて、第109条から第111条までに規定する罪を犯し刑に処せられた者
- ⑤ 日本国憲法施行の日以後において、日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、ほぼ次の3つの類型に別れている。

### ① 本事業団とほぼ同趣旨の規定を有するもの

・・・7 (年金福祉事業団、環境事業団、労働福祉事業団、新技術事業団、宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団、簡易保険福祉事業団)

### ② 本条1号に相当する規定のみを有するもの

・・・7 (雇用促進事業団、中小企業退職金共済事業団、中小企業事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、畜産振興事業団、金属鉱業事業団、石炭鉱害事業団)、

### ③ その他

・・・1 (社会福祉・医療事業団。刑に処せられたこと等を欠格事由とする。)

特に注目されるのは、労働福祉事業団が政党の役員を欠格事由としていること、②の類型のうち4の事業団において国会議員、地方公共団体の長、地方公共団体の議会の議員等をも欠格事由としていることである。

OTCA法では、国務大臣、国会議員等及び政府又は地方公共団体の職員を欠格事由としていた(12条)。

JEMIS法では、政府又は地方公共団体の職員を欠格事由としていた(11条)。

事業団法になって国務大臣等を欠格事由から外したのは、特別職については職務専念義務がないという判断からと解される。

## (3) キーワードの解説

### (1号関係)

#### ア「政府又は地方公共団体の職員」

ここでいう「政府」とは、国の行政部の意味と解される。また「職員」とは、国家公務員法2条4項、地方公務員法4条1項で、それぞれ「一般職に属する」と定められているので、「政府又は地方公共団体の職員」とは、国と地方公共団体のいわゆる行政機関の職員を指すものと解される。したがって、特別職たる国務大臣、国会議員、地方公共団体の長、地方公共団体の議会の議員等は、ここに該当しない。

(2号関係)

イ「物品の製造若しくは販売若しくは工事の請負を業とする」

ここには「役務」が含まれていないので、いわゆるコンサルタントは該当しない。もっとも、コンサルタントが本条に該当しなくとも、営利目的である限り14条の兼職の禁止の対象ではあるから、役員が自由に就業できるわけではない。

「業とする」とは、営利目的の有無を問わず「社会通念上、事業の遂行とみることができる程度のものである」場合を含む（法令用語辞典）。

ウ「密接な利害関係」

特に定まった基準はないので、事例に応じて判断するほかはないであろう。規定の趣旨からすれば、少なくとも、事業団の契約競争参加資格者名簿（「契約競争参加者等資格審査要領について」10条）に記載されている業者は、「密接な利害関係」を有すると解される。

エ「職権又は支配力」

「職権」とは対外・対内の権限を指し、「支配力」とは意思決定に及ぼす権能を指すという程度の意味に解するのが相当であろう。他方、法人の「所有」については問題としていないので、例えば、単に商事会社の株主であるという場合は含まれないと解される。

### 13 (役員解任)

第13条 外務大臣又は総裁は、それぞれの任命に係る役員が前条各号の一に該当するに至ったときは、その役員を解任しなければならない。

2 外務大臣又は総裁は、それぞれその任命に係る役員が次の各号の一に該当するとき、その他役員たるに適しないと認めるときは、その役員を解任することができる。

(1) 心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認められるとき。

(2) 職務上の義務違反があるとき。

3 総裁は、前項の規定により役員を解任しようとするときは、外務大臣の認可を受けなければならない。

#### (1) 条文の趣旨

本条は、役員が12条の欠格事由に該当するに至った場合には、これを義務的に解任しなければならないこと（1項）、また、次の三つの事由の一に該当する場合には裁量により解任することができることを規定する（2項）。

- ① 心身の故障のため職務の執行に堪えない
- ② 職務上の義務違反
- ③ その他役員たるに適しない

なお、役員解任には、外務大臣の認可が必要である（3項）。これは、役員任命に外務大臣の認可が必要である（10条）こととの均衡からして、当然であろう。

#### (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」は、いずれもほぼ同趣旨の規定を有している。ただし、金属鉱業事業団と石炭鉱害事業団の場合は、上記の③の事由について、役員たるに「適しない非行」と限定している。

OTCA法及びJEMIS法では、いずれも同趣旨の規定がある（各13条）。

#### (3) キーワードの解説

##### (1項関係)

##### ア「解任」

一方的に職を解く行為であり、「任命」に対応するものである。

## (2項関係)

### イ「役員たるに適しないと認める」

主として個人的な非行や、兼職禁止（14条）の違反がこれに該当すると解されるが、そのほかにどのような事由が該当するかについては限定がない。いずれにせよ、その判断は第一義的には外務大臣又は総裁の裁量に委ねられている。

### ウ「心身の故障のため職務の執行に堪えない」

どの程度の故障がこれに該当するかは、外務大臣又は総裁が、個々の事例ごとに判断する。一般論としては、傷病による入院等のような場合に、任期中まったく回復の見込みがなければ、これに該当するであろう。

なお、総裁又は副総裁が本号に該当するおそれのある状態になった場合は、とりあえず「事故」として、代理者が職務を行うのが例であろう（9条の項、42頁参照）。

### エ「職務上の義務違反」

本号は、一般に懲戒<sup>(\*)</sup>の事由に相当する規定である。ここで「職務上の義務」とは、この法律上に明示的に規定されている義務（例えばその違反が44条、45条の罰則の対象となる義務）に限られず、総裁が制定する内部規程等をも含む幅広い趣旨である。

なお、義務違反の程度に特定の基準はないので、具体的には、外務大臣又は総裁の判断いかんによる。

---

(\*) 国家公務員の場合の懲戒事由は、次のとおり（国家公務員法82条）。

- ① 国家公務員法又はこれに基づく命令の違反
  - ② 職務上の義務に違反し、又は職務を怠ること
  - ③ 国民全体の奉仕者たるにふさわしくない非行
-

#### 1.4 (役員)の兼職禁止)

第14条 役員は、営利を目的とする団体の役員となり、又は自ら営利事業に従事してはならない。ただし、外務大臣の承認を受けたときは、この限りではない。

##### (1) 条文の趣旨

事業団の業務は公共的性格が強く、その業務の実施に誤りなきを期するため、営利事業に関する限り、役員)の兼職を禁止したものである。なお、この禁止は、役員が常勤であるか非常勤であるかを問わない。

本条と12条(欠格事由)との関係について見ると、本条が一般則であるのに対し、12条は、役員が兼ねることに特に重大な問題があるカテゴリーの職について、欠格事由という形式で、例外なく兼職を禁止したものと解することができる。

なお、本条に違反した役員がただちに解任されるという規定はないが、欠格事由に該当する役員は義務的に解任される(13条の項、54頁参照)。

##### (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、同様の規定を有しているものが8事業団、ただし書(「外務大臣の承認を受けたときは、この限りでない」)に相当する規定のないものが5事業団、ただし書を非常勤の役員についてのみ適用するものが2事業団となっている。

OTCA法、JEMIS法とも、まったく同趣旨の規定を有している(各14条)。

##### (3) キーワードの解説

###### ア「営利を目的とする団体」

「営利目的」とは、「財産上の利益の獲得を図ることをいう。必ずしも継続反復して利益の獲得を図らなくても、また、現実に利益を獲得しなくても、財産上の利益の獲得を目的としさえすれば、『営利の目的』といふことができる」(法令用語辞典)。

「団体」とは、主として法人を指すが、我が国において営利目的の法人を設立するためには、商法(及び有限会社法)の規定に基づく会社とする必要がある(民法35条)。逆に言えば、我が国で設立された「会社」<sup>(4)</sup>は、すべてこれに該当すると解される。

---

(4) 商行為を業とする会社を商事会社といい、その他の営利を目的とする会社を民事会社というが、両者には法的な差異はない（商法52条2項）。

---

#### イ「自ら営利事業に従事」

「事業」とは、「一定の目的をもってなされる同種の行為の反復継続的遂行」を言い、「業として」と同義である（法令用語辞典）。右のような意味での事業が、営利を目的として行われるときに、「営利事業」となる。したがって、一回の取引で利益をあげたとしても、それだけでは「営利事業」には該当しない。

「自ら・・従事」とは、右の「営利事業」を自己の行為として行うことを指すと解される。したがって、個人が営む営利事業の従業員となることは、本条の兼職禁止には該当しないことになるが、通常そのような事態は考え難いので、これをあえて明示的に規定してはいないということであろう。また、自ら出資するのみで営業そのものを行わない場合（例えば商法535条の匿名組合員のケース）には、株式に投資をする場合と同様に、本条に該当しないと解するべきであろう。



## 15 (代表権の制限)

第15条 事業団と総裁又は副総裁との利益が相反する事項については、総裁及び副総裁は、代表権を有しない。この場合には、監事が事業団を代表する。

### (1) 条文の趣旨

総裁及び副総裁は、事業団の代表機関である(9条)が、仮に総裁等が個人として事業団と取引する場合にもその代表権限を認めると、役員としての注意義務を尽くすことが期待できなくなるおそれがある。そこで本条は、事業団と総裁等との利益相反する事項について総裁等の代表権限を否定し、このような場合には監事が事業団を代表することとしたものである。

民法においては、民法上の公益法人における「利益相反スル事項」については、理事の代表権限を否定し、裁判所が選任する特別代理人が法人を代理することと規定している(57条)。また、商法においては、取締役が「自己又ハ第三者ノ為ニ会社ト取引」をする場合や「利益相反スル取引」をする場合には、取締役会の承認を得ることを要件としている(265条)。

本条の規定も、こうした規定と同趣旨と解される。

### (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」は、いずれもまったく同趣旨の規定を有している。

OTCA法及びJEMIS法の規定も、同様である(各15条)。

### (3) キーワードの解説

#### 「利益が相反する事項」

民法の規定と同義のものと解される。

民法57条の場合には、理事と公益法人との間の法律行為等のうち、理事が注意義務を尽くすことが期待できないものを指すと解するのが一般である。したがって、「利益が相反する」法律行為であっても、注意義務の問題が生じないようなもの、例えば理事が公益法人に対する債務を履行する場合や、理事が公益法人に贈与する場合等については、同条による代表権限の制限は、適用されないと解されている。

逆に、第三者と法人との間の取引であっても、このような注意義務上の問題を含む場合、例えば理事個人の債務について、理事が公益法人を代表して債務を引き受けるような場合には、同条は適用されると考えられている(取締役について最判昭和43年12月25日民集22巻13号3511頁)。

なお、利益が相反するかどうかについては、第一義的には法律行為の当事者たる総裁又は副総裁が、判断することになる。紛議が生じた場合には、当該法律行為をめぐる紛争として、裁判所の審査に委ねられる。

## 16 (代理人の選任)

第16条 総裁は、事業団の理事又は職員のうちから、事業団の従たる事務所の業務に関し一切の裁判上又は裁判外の行為をする権限を有する代理人を選任することができる。

### (1) 条文の趣旨

本条は、総裁、副総裁の代表権限を重視しつつ、業務を効率的に実施する観点から、「従たる事務所」について、代理人を置くことを認めたものである。ここで「従たる事務所」とは、3条の規定に従って設置されたものを意味する。また、「代理人」とは、商法上の「支配人」と同様の権限を有するものと解される。

商法は、営業の便宜と取引安全の見地から、商人の「営業ニ関スル一切ノ裁判上又ハ裁判外ノ行為」をなす権限を有する「支配人」を、本店又は支店に置くことを認めている(37条、38条)。

民法の場合は、理事の代表権限を重視し、更にその権限の行使を第三者に委任すること(「復代理」)を特定の行為についてのみ認めている(55条)。

### (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると次のようである。

- ①まったく同趣旨の規定を有するもの・・・7
  - ②従たる事務所を有していない事業団であり、本条に相当する規定を有しないもの・・・2(年金福祉事業団、中小企業退職金共済事業団)
  - ③同趣旨の規定であるが、代理人の選任権限を副理事長等に与えるもの・・・3(新技術事業団、宇宙開発事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団)
  - ④代理人の対象者について、これを職員に限り(動力炉・核燃料開発事業団)又は副理事長を含める(雇用促進事業団、畜産振興事業団)もの・・・3
- OTCA法には同趣旨の規定はなく、JEMIS法にまったく同趣旨の規定がある(16条)。

### (3) キーワードの解説

#### ア「業務に関し」

どのような場合がこれに該当するかは、商法の場合は、「営業ニ関スル」とは、取引安全の見地から外形的に判断することとされている（最判昭和32年3月5日民集11巻3号395頁）。たとえば、支配人が自己の債務の弁済に充てるために借財した場合や営業上の必要に出ないで手形の振出等をした場合でも、相手方が支配人の主観的意図について悪意であった場合を除き、営業主はその責任を負わなければならない。

本条もこれと同様に解するとすれば、代理人の権限の範囲は、（相手方が悪意である場合を除けば、）当事者の意図を問題とせず決定すべきであろう。

なお、従たる事務所が海外にあり、これをめぐる渉外的な紛争が生じた場合は、代理人の権限の範囲を画する準拠法を日本法とした場合にのみ、本条の解釈が問題となることは言うまでもない。

#### イ「一切の裁判上又は裁判外の行為」

前述した商法38条の規定にならった表現である。商法上の支配人の権限は、営業主の営業全般にわたる包括的なものである。

本条の場合でも、「裁判上」の行為とは、訴訟において事業団の代理人となることのほか、訴訟代理人を選任することも含むと解される。「裁判外」の行為には、不動産の譲渡、物品の調達を含め、法律行為がすべて含まれると考えてよい。

なお商法38条2項では、支配人は「番頭、手代其ノ他ノ使用人ヲ選任又ハ解任スル」権限を有することを規定している。この規定は、同1項で規定されている「裁判外ノ行為ヲ為ス権限」に当然含まれる権限を確認する規定と解されている。本条の場合には、これに相当する規定はないが、本条の「代理人」が商法上の「支配人」とほぼ同趣旨の権限を有すると考えられることからすれば、事業団の代理人の場合も、「使用人ヲ選任又ハ解任スル」旨の明文の規定がなくとも、（少なくとも当該従たる事務所に関する限りで）、総裁の任命に係る「職員」以外の使用人を雇い入れる権限を認めてしかるべきだと解される。

## 17 (職員の任命)

第17条 事業団の職員は、総裁が任命する。

### (1) 条文の趣旨

職員の任命権者を総裁とする規定である。役員の場合と同様に、職員となろうとする者の同意を前提として、これを職に就ける行為を「任命」という一方的行為として構成したものである。職員の身分については、これを「みなし公務員」とする規定（→18条の項参照）以外には事業団法上の規定がない。また、事業団と職員との間の法律関係は、労働法令の適用を受ける労働契約と解するべきであり、通常の民間企業における雇用関係と異なるところはない。したがって、職員たる地位に伴う権利義務の具体的内容に関しては、役員の場合にまして、当事者の自治（及び労働法令の規律するところ）に委ねられていると解される。（10条の項、47頁参照）

### (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」は、いずれもまったく同趣旨の規定を有している。

OTCA法、JEMIS法の関連規定も、まったく同趣旨である（16条、17条）。

### (3) 関連法令との関係

上述のように、事業団と職員との間の法律関係は労働契約であるから、労働基準法、労働組合法、労働安全衛生法等の労働法令の適用を受ける。（給与及び退職手当の支給の基準については36条の項、188頁参照）

### (4) キーワードの解説

「職員」

広くは「何らかの組織体において何らかの職を占める者」という意味であるが（法令用語辞典）、本条においては、役員を含まない。

また、内部規程で規定されている顧問、参与、技術参与、専門技術嘱託その他の事業団関係者についても、本条の職員には含まれない。これらの関係者は、総裁の「委嘱」を受けてその限りで何らかの業務に携わるものであり、常勤、非常勤の違いはあるに

しても、いずれも、看護婦や顧問弁護士などと同様の「嘱託」人員の旨と解してよい<sup>(1)</sup>。

なお、いわゆる「臨時職員」というカテゴリーを置いてこれらの者を使用することについては、事業団法上特に根拠はないが、正規職員以外の者を使用することは広く行われていることであり、問題はないと考えられる。

---

(1) 顧問、参与、技術参与及び専門技術嘱託は、それぞれ「顧問、参与及び技術参与に関する規程」及び「専門技術嘱託に関する達」に基づいて、「委嘱」される。その手当等の支出科目は、(項) 役職員給与ではなく、顧問弁護士等と同様に、(項) 業務管理諸費 (目) 諸謝金である。

---

#### (5) 留意点：在外職員に対する労働法令の適用

在外職員の労働条件は、基本的には本邦の事業所における場合と同様に、労使双方の合意に基づいて決定されるが、本邦においてこの条件を律する強行法規たる我が国の労働法令は、海外においては、刑事上の効力は持たないものの、民事上の効力を有する。

一般に、労働基準法は、事業が日本国内において営まれる限り、事業主が日本（法）人であるか外国（法）人であるかを問わず適用される。日本国外で営まれる事業の場合は、その事業主が日本（法）人であっても、罰則や行政機関の監督等の公法的規制については適用されないが（刑事罰則については属地主義がとられる）、当事者間の私法上の関係については、日本法が準拠法とされた場合には、損害賠償責任を生じさせる等の効力をもつ。

したがって、例えば、外国において勤務する在外職員が、我が国の労基法の基準を下回る日数の休暇しか与えられなかったとすれば、事業団が労基法に基づいて罰せられることはないが（ただし、所在国の法令に違反していれば、同国の法令に基づいて罰せられる可能性はある）、当該職員は、（日本法を準拠法とすることについて事業団と職員との間での黙示の合意を認めることができるであろうから）我が国の労基法に基づいて、休日勤務手当や損害賠償を事業団に対して請求することができる。

一方、公法的規制を含むところの労基法の適用については、労働省の解釈例規は、「日本国内の土木建築事業が国外で作業を行う場合には労働基準法はこの事業に適用される」としている（昭和25年8月24日基発776号）。一般に、国外における作業が出張作業的な

もので、国内における適用事業と包括して考えられるものであれば、これには労基法の適用があるが、海外の支店等のように独立した一の事業となっているものについては我が国の労基法は適用がない。事業団の場合、在外で勤務する職員であっても、出張しているに過ぎないような者には労基法の適用はあるが、在外事務所（登記しているかどうかを問わない）に常駐している職員については適用がないと整理することができるであろう。ただし、それは公法的規制が及ばないということであって、民事請求権までをも排除するものではない。

#### (6) 内部規程との関係

職員の労働条件は、「国際協力事業団就業規則」等の規程に定められている。

なお、一般に就業規則は、労働基準法に基づいて作成及び行政官庁（労働基準監督署）への届出が義務づけられている（89条）。

## 18 (役員及び職員の公務員たる性質)

第18条 事業団の役員及び職員は、刑法（明治40年法律第45号）その他の罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなす。

### (1) 条文の趣旨

特殊法人として実施する業務の公共性に鑑みると、何らかの形でその役員又は職員の職務遂行の適正等を確保することが必要な場合がある。そこで本条が、事業団の役員及び職員を、刑法7条1項にいう「法令ニ依り公務ニ従事スル…職員」とみなし、刑法上、例えば収賄罪の主体たりうることとしたものである。言い換えると、本条は、特殊の行政主体としての事業団の公共的性格<sup>(1)</sup>を担保するための規定であるとも言えるだろう。

なお、刑法の規定中、本条の効果として考えられるものを列記すると次のとおりである。

- ① 公務執行妨害罪、職務強要罪の客体となる（刑法95条1項、2項）。
- ② 公文書偽造・変造罪の客体となる（155条）。
- ③ 公務員虚偽文書作成罪の主体となる（156条）。
- ④ 公正証書原本不実記載・記録罪・免状等不実記載罪の客体となる（157条）。
- ⑤ 偽造・虚偽公文書行使罪の客体となる（158条）。
- ⑥ 公印偽造・不正使用罪の客体となる（165条）。
- ⑦ 公記号偽造・不正使用罪の客体となる（166条）。
- ⑧ 公務員職権濫用罪の主体となる（193条）。
- ⑨ 単純収賄罪・受託収賄罪・事前収賄罪の主体となる（197条）。
- ⑩ 第三者収賄罪の主体となる（197条ノ2）。
- ⑪ 加重収賄罪・事後収賄罪の主体となる（197条ノ3）。
- ⑫ 斡旋収賄罪の主体となる（197条ノ4）。

これらのうち、②、④、⑤、⑥及び⑦については、何人を見ず、国外で行われた行為についても日本刑法が適用されて処罰され（2条）、③、⑧、⑨、⑩、⑪及び⑫については、公務員が国外で行った行為も処罰される（4条）。ただし、本条はあくまでも「罰則の適用について」、「法令により公務に従事する職員」とみなすにすぎず、罰則以外の法令の適用とは関係がない。

また、「国家公務員」とみなすものではないことは、言うまでもない。したがって、国家公務員法上のさまざまな義務、たとえば100条1項の「秘密を守る義務」及びこれに違反した場合の109条12号の罰則は、事業団の役員・職員には適用がないと解される。実務上も、「事業団」において特に秘密の保持を必要とするものは、明文で規定を置いている（新技術事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、畜産振興事業団、石炭鉱害事業団）。

---

(1) 事業団の特殊法人としての性格については、207頁以下参照。

---

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」は、いずれもほぼ同趣旨の規定を有している。

OTCA法及びJEMIS法にも、まったく同趣旨の規定がある（それぞれ17条、18条）。

## (3) キーワードの解説

### ア「刑法（・・・）その他の罰則の適用」

主として問題となる規定は上述のとおりであるが、この他に軽犯罪法1条14号、15号、16号も問題となる。

### イ「法令により公務に従事する職員」

刑法上の解釈としては、戦前から、何らかの法令上に身分等が謳われており、これを根拠として公務を行う者とされている。

### ウ「みなす」

「ある事物と性質を異にする他の事物を、一定の法律関係につき、その事物と同一視して、そのある事物について生ずる法律効果をその他の事物について生じさせることを言う」（法令用語辞典）。したがって、同一の事物でないという反証は抗弁にならない点において、「推定する」こととは異なる。



## 19・20 (運営審議会)

- 第19条 事業団に、運営審議会を置く。
- 2 運営審議会は、総裁の諮問に応じ、事業団の業務の運営に関する重要事項を審議する。
  - 3 運営審議会は、事業団の業務の運営につき、総裁に対して意見を述べることができる。
  - 4 運営審議会は、委員40人以内で組織する。
- 第20条 委員は、事業団の業務の適正な運営に必要な学識経験を有する者のうちから、外務大臣の認可を受けて、総裁が任命する。
- 2 委員の任期は、2年とする。
  - 3 委員は、再任されることができる。
  - 4 第13条第2項及び第3項の規定は、委員について準用する。

### (1) 条文の趣旨

事業団に運営審議会を設置した意義は、事業団の業務が、政府の国際協力に関する諸政策のみならず、民間による国際協力とも密接な関係を有しており、事業団の適正な運営を図るためには、広く官民の有識者の意見を十分に反映させる必要があることに求められる。したがってまた、委員の数が40人以内(19条4項)と、かなり多数にのぼっていることについても、事業団の業務が相当多岐にわたっており、必要とされる専門知識も広範に及んでいることによるものと解される。

運営審議会の権限は、次の二つである。

- ①総裁の諮問に応じて事業団の業務運営に関する重要事項を審議すること(19条1項)
- ②事業団の業務運営について総裁に意見を述べること(同2項)

このうち、②の権限は、通常は、①の総裁の諮問に応じる形で、いわば受動的に行使することが想定される。しかし、運営審議会が自らの発意で意見を述べること、その意見の対象が①の諮問の対象である「重要事項」に限られないこと、また、法文の構成も運営審議会の権限を総裁の諮問があったときに限定する書きぶりとはなっていないことからすれば、少なくとも法文上は排除されていないと解される。

運営審議会の委員は、学識経験者の中から、外務大臣の認可を受けて、総裁が任命す

る。任期は2年であり、再任及び解任の仕方については役員と同様であるが、「公務員」とはみなされない(18条の適用はない)。

なお、総裁は、運営審議会に諮問する義務を負っているわけではない。

## (2) 関連法令との関係

公的機関における類似の組織として、総理府には対外経済協力に関する基本政策等を審議する「対外経済協力審議会」が、また、外務省には海外移住政策に関する重要策項を審議する「海外移住審議会」が置かれている。前者の答申の例として「我が国経済協力の推進について」が、後者の答申の例として「国民の海外居住に伴って生ずる諸問題への対応策について」がある。

## (3) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、次の3つの類型に分れている。

### ① このような機関を有しないもの・・・7

(年金福祉事業団、環境事業団、雇用促進事業団、労働福祉事業団、中小企業退職金共済事業団、金属鉱業事業団、簡易保険福祉事業団)

### ② 「・・・審議会」、「評議員会」のような、本事業団の運営審議会と類似した機関を有するもの・・・6

(社会福祉・医療事業団、中小企業事業団、新技術事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、畜産振興事業団、石炭鉱害事業団)

### ③重要事項に参画する「顧問」を置き、みなし公務員とするもの・・・2

(宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団)

②の類型のうち、特に注目されるのは、社会福祉・医療事業団の「評議員」が大臣によって任命されること、「新技術審議会」及び「鉱害復旧評議員会」は、それぞれ新技術開発の基本方針等や復旧基本計画の作成等について理事長に対して特に強い権限を有していることである。

OTCA法、JEMIS法においては、いずれも15名以内の委員で組織する運営審議会が置かれており、権限、委員の任命等について、事業団法とほぼ同趣旨の規定があった(それぞれ18条、19条及び19条、20条)。

なお、海外経済協力基金には「運営協議会」が置かれているが、これは、関係行政機関の職員から任命される委員によって構成され、またその審議事項も業務運営に関する重要事項で「関係行政機関の所掌事務と密接な関係があるもの」とされている。したがって、この場合は、省庁間の権限調整のための組織であるといえ、本事業団の運営審議会とは趣旨を異にしている。

#### (4) キーワードの解説

##### (19条関係)

##### ア「諮問」

「通例、一定の機関に対し、法令上定められた事項についての意見を求める意味」に用いられている（法令用語辞典）。意見を聞かれた側は通常、これに対して「答申」することになる。

##### イ「業務の運営に関する重要事項」

ここで「業務」とは、9条等という「業務」の場合と同様に、事業団法4章に規定する狭い意味での「業務」のみならず、財務・会計も含む広義の意味と解される。また、何が「重要」であるかどうかについては特に規定がなく、諮問する側の総裁の判断に委ねられていると解される。

##### (20条関係)

##### ウ「業務の適正な運営に必要な学識経験」

他の事業団では、あまり例を見ない文言である。これに代えて、例えば「経済・技術協力に関する学識経験」というような表現を用いると、協力の内容である技術職種そのものに関する学識経験というニュアンスが生じ得るので、それを避けるためにこの文言を用いたものと解される。

#### (5) 内部規程との関係

「国際協力事業団運営審議会規程」によって、運営審議会の細目が定められている。総裁が諮問する事項としては、「業務の運営方針」、「事業計画、予算及び資金計画の概要」等が定められている（3条1号、2号）ほか、「総裁が必要と認める事項」がある（同3号）。

## 2.1-0 (21条：業務の範囲・概論)

第21条 事業団は、第1条の目的を達成するため、次の業務を行う。

### (1) 概説

一般に特殊法人については、その「目的」とは別に、「業務」についても規定するのが通例である。「目的」の規定は、事業団のために役員等が行う行為の範囲を画すもので、その行為の事業団にとっての法律効果を決定する機能を有している（1条の項18頁、7条の項36頁各参照。）。これに対し、本条の「業務」の規定は、法定業務以外の業務を行った役員を罰するという取締法規の意義を持つ（45条3号）のが特色である。「目的」とは別に本条が規定されているのは、公の目的のために設立され、国の資金によって運営される事業団の活動の適正を図るためと言ってよいであろう。なお、本条違反の行為の私法上の法律効果については、判例が分れている<sup>(4)</sup>。

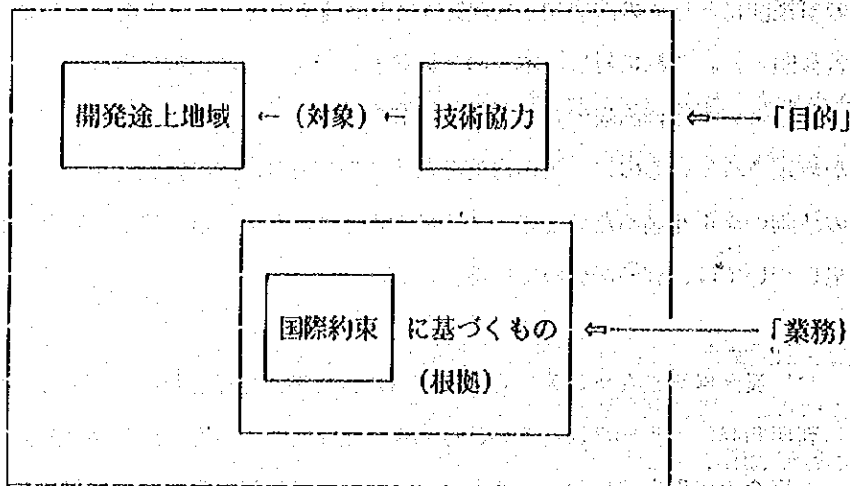
<sup>(4)</sup> 農業協同組合法10条に定める事業以外の事業を行った例について、東京高判昭和48年1月30日は、その法律効果を否定した。他方、無尽業法10条に定める資金の運用方法に対する規制について、最判昭和38年10月3日民集17巻9号1133頁は、この規制は違反行為の私法上の効力に消長をきたすものではなく、これに違反した行為であっても私法上は有効であると判断している。

「目的」と「業務」の関係は、ごく一般的には、目的と手段の関係にあるものといってよい。これを「技術協力」の場合を取り上げて対比してみると、1条では「開発途上地域…に対する技術協力」とされているのに対し、本条では技術協力が「条約その他の国際約束に基づく」ことが追加して規定されている。この趣旨は、「技術協力」という目的を達成するために、その手段として、国際約束に基づいた（「政府ベース」）技術協力という態様での業務を実施することが、事業団に具体的に求められているということであろう（下図参照）。

この結果、仮に事業団が、国際約束に基づかない独自の技術協力を開発途上国に対して行ったとすれば、それは本条違反として、45条3号により役員への処罰の根拠となる。他方、21条違反ではあっても、それは「目的」の範囲内の行為ではあるから、先にふれた最

高裁判決の法理が適用されれば、それに伴う機材の贈与等の法律行為の私法上の効果は否定されないと解する余地がある。逆に、仮に開発途上地域でない国との間の国際約束に基づいて、その国に技術協力を行ったとすれば、「目的」外の行為として、その私法上の効果が否定され、役員が連帯して損害を賠償する責任を負うことになる場合がある（7条の項、36頁参照）。

<目的と業務の関係（「技術協力」の例）>



(2) 他の特殊法人法との比較

他の「事業団」も全く同趣旨の規定を有している。なお、宇宙開発事業団及び動力炉・核燃料開発事業団は目的の条文において「平和の目的に限り」という文言を有し、業務の条文では個々の具体的な業務を列記しているにとどまることが「目的」と「業務」に関する上述の議論の点で注目される。

2.1-1-0 (21条1項1号：技術協力の実施に必要な業務・概説)

(1) 条約その他の国際約束に基づく技術協力の実施に必要な次の業務（第3号ニに掲げる業務に該当するものを除く。）を行うこと。

(1) 条文の趣旨

本号は、事業団の業務の中核をなす、条約その他の国際約束に基づく技術協力の実施に必要な業務を、次の5形態に分けて規定するものである。

(イ) 技術研修員に対する研修等

(ロ) 技術協力のための人員派遣

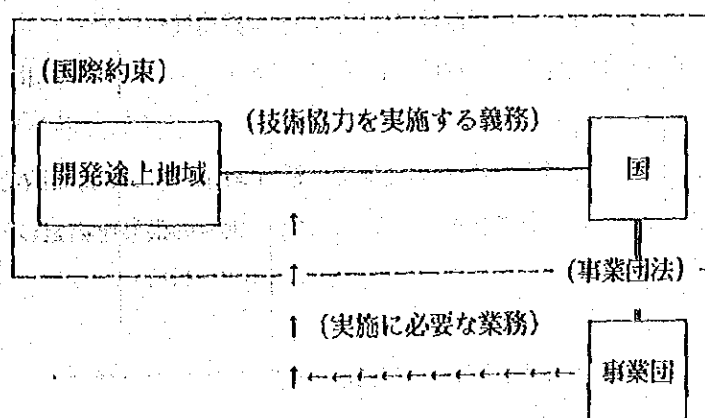
(ハ) 機材供与

(ニ) 技術協力センターの設置及び運営に必要な業務

(ホ) 公共的な開発計画の基礎的調査

一般に、条約その他の国際約束を締結する主体たり得るのは、後に述べるように国（国際機関を含む。）である。したがって、その約束の履行の責任も国にあるので、ここでいう「技術協力」を「実施」する主体は、国際約束上は、国であることになる。このため、事業団の業務は、「技術協力の実施」そのものではなく、（国の）技術協力の実施に必要な業務であるというのが伝統的な整理である（下図参照）。

<国際約束、国、事業団の関係の概念図>



この図のように、事業団が業務を行うことによって技術協力が実施され、国の国際約束上の義務が（国に代わって）履行されることになる。これがいわゆる「政府ベース」技術協力として説明されてきたものである。

しかし、現状ではこの二段構えの構造が本来の趣旨どおりに機能していない部分があることも否定できない。具体的には、国際約束の内容が相手国に対する技術協力の全体像を示すものでなく、その形式も通常は国際約束と説明されないようなものも見られるからである。（→後述の国際約束の部分参照）

## （2）関連法令との関係

業務の詳細については業務方法書に規定されている。

## （3）OTCA法との比較

OTCA法においては、1条（目的）においては「海外技術協力事業団は…条約その他の国際約束に基づく技術協力の実施に必要な業務を…行なう」と規定し、20条（業務の範囲）1項柱書においては「国の委託を受けて」列記の業務を行う旨定めていた。「目的」と「業務」の、この構造は、上述した整理と基本的に同様であると言ってよいであろう。

列記されていた業務は次のとおりであり、それぞれ事業団法の規定と、次のように対応している。

### OTCA法20条上の業務

### 21条1号中の対応規定

- ① 技術の研修（イ）及び施設の設置・運営（2号）・・・イ
- ② 人員を派遣して技術協力を行うこと。（ロ）・・・ロ
- ③ 技術協力センターの設置及び運営に必要な業務（ハ）・・・ニ
- ④ 公共的な開発計画の基礎的調査（ニ）・・・ホ

これから明らかなように、1号の業務の関連で、新事業団になって特に改められた点は、「国の委託を受けて」という条件がなくなったこと、機材の供与を掲記したことである。

## （4-1）キーワードの解説（その1）：「条約その他の国際約束に基づく」

### ア 概説

21条の業務のうち、本号の技術協力のほか、無償資金協力の実施促進（1号の2）、

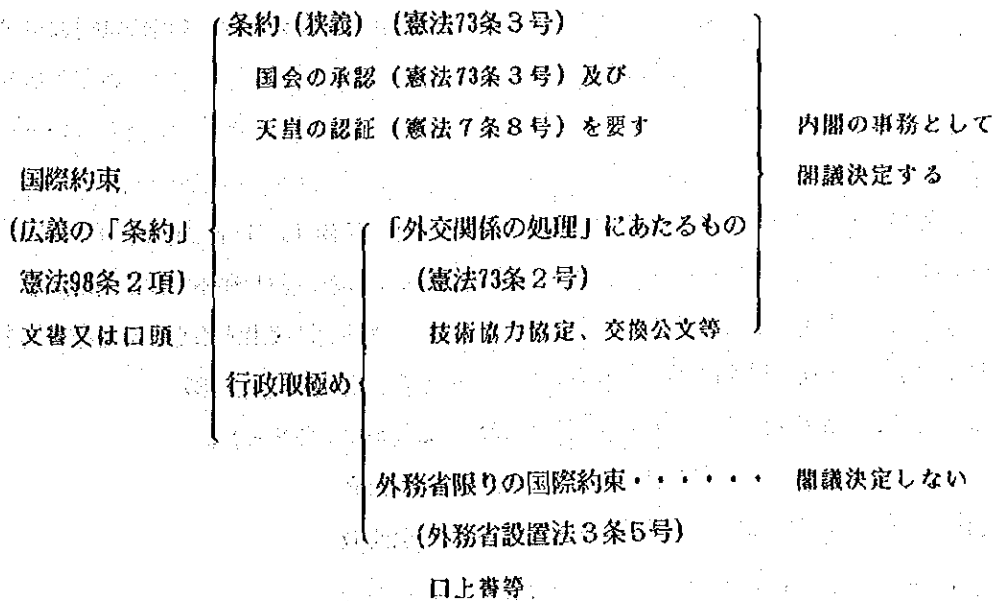
海外協力活動を行う青年の派遣（2号ロ）及び施設等整備事業（3号ハ）を実施するに当たっては、その根拠として「条約その他の国際約束」が必要である。

国際約束とは、一般に、国家（国際機関を含む。以下同じ。）間において締結され、国際法によって規律される国際的な合意をいう<sup>(1)</sup>。

我が国において「国際約束」という場合には、文書によるものに限らず、口頭の国際合意<sup>(2)</sup>及び国際機関との間の国際合意をも含め、我が国が締結する国際的な合意であって、国際法によって規律されるものという意味で用いるのが通例である。法令上は、国際約束とは、①憲法73条3号に規定する「条約」（狭義）として国会の承認を必要とするものと、②同条2号に規定する「外交関係の処理」として行政府限りで締結される行政取極めとに分類され、憲法98条2項（条約・国際法規の遵守）でいう「条約」とは、この両者を指す。国の行政事務としてのその具体的な締結事務は、外務省の任務であるとされている（外務省設置法3条5号）。

なお、後述するように（下記ウ）、国際約束を締結することは内閣の事務であるから、たとえ「条約」（広義のそれ）には該当しない行政取極めであっても通常は閣議決定を要するが、これらの正式な国際約束のほか、閣議決定を経ずに外務省限りで取り交わされるものについても、国際約束として観念されることがある。（下図参照）

<我が国の国際約束の体系>





事業団事業に関連する国際約束は、具体的には次のような形式で存在している。

- ①技術協力協定（経済技術協力協定を含み、現在21箇国と締結）
- ②青年海外協力隊派遣取極め（国ごとに締結）
- ③交換公文（無償資金協力の個別の案件ごとに締結）
- ④口上書（技術協力等の個別の案件ごとに締結）

---

(1) 条約法に関するウィーン条約（1969年作成。我が国は1981年に加入。）によれば、「条約」とは、「国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される国際的な合意」（"any international agreement concluded between States in written form and governed by international law"）と定義されている（2条1(a)）。すなわち、口頭の国際合意、国際合意であっても、国際公法により規律されないもの及び国際機関の締結する国際合意は、同条約の適用対象外となっている。しかし同時に、同3条は、「この条約が国と国以外の国際法上の主体との間において又は国以外の国際法上の主体の間において締結される国際的な合意及び文書の形式によらない国際的な合意については適用されない」ということは、それらの合意の法的拘束力について、影響を及ぼすものではないことを、とくに断っている。

(2) 口頭の国際合意については、学説上必ずしもこれを認める立場が通説とは言えないが、我が国においては、いわゆる「藤山・マッカーサー口頭了解」のように、口頭による国際約束の前例がある。

#### イ 締結権限

国際約束を締結することは内閣の事務である（憲法73条2号、3号）から、その締結権限は、原則として、内閣にある。国際約束のうち、その内容がいわゆる大平三原則に該当する場合<sup>(1)</sup>には、憲法73条3号に規定する狭義の「条約」に該当するものとして、締結について国会の承認を得なければならない。この場合、内閣は、国会の承認に基づいて批准を行い、批准書を天皇が国事行為として認証する（憲法7条8号）。

いずれの場合でも、締結方式は、書簡の交換（交換公文）によるか、同一の文書への署名等の形式により合意を表明することによる。交換公文の場合には、両政府間の合意を構

成することを明記し又は両政府に代わって了解を確認する旨が記載され、後者の方法においては、当該文書において関係政府が「次のとおり協定した」("agreed as follows")ことが明記される。

なお、合意を表明する権限を政府部内で有している者は、天皇の国事行為として行われる認証を除き、第一義的には外務大臣である。

- 
- (4) 国会の承認を必要とするものは、次のいずれかに当たるものとされている。
- ① 国会の立法権に制約を課する内容（法律事項）を含むもの（憲法41条関連）。
  - ② 既に予算又は法律で認められている以上に財政支出義務を負う内容を含むもの（憲法85条関連）。
  - ③ 国家間の基本的な関係を法的に規定するという意味で政治的に重要なもの。

---

#### ウ 「外務省限りの国際約束」

本条の「国際約束」には、上記のような正式な国際約束のほか、「外務省限りの国際約束」として、閣議決定を経ずに取り交わされるものがある。研修員の受入あるいは専門家の派遣の如く、業務形態が定型化されているものについて、外交チャネルを通ずる口上書あるいは定型様式化された書類の交換をもって「国際約束」とするものである。これは、閣議決定を経ないという点で、内閣が権限を持つところの「外交関係の処理」としての行政取極めにはあたらず、したがって国際約束ではないという議論もあるが、外務省条約局の伝統的な立場によれば、例外的な場合の行政取極めとして国際約束と観念されると説明されている。

そのメルクマールについては確定されたものはないが、軽微な内容であって、実施について他の官庁の協力を必要とせず、それなりの形式がとられているものが外務省限りで締結できるとされている。確かに、研修員や専門家に係る財政的負担は軽微と言って差支えないし、予算は外務省予算であるから他省の協力は必要でない。またこのようなものについて閣議決定を経る正式の国際約束を締結することは、事務手続上の負担が大きく、効率的でないと言いうことができよう。

#### エ 技術協力協定の意義

我が国の技術協力協定は、技術協力のメニュー、相手国の負担、特権・免除事項等を包括的に規定したものである。経済協力協定とあわせて、現在ブラジルほか21箇国との間

で締結されている。

しかし、これらの現行の協定は、それ自体では、本条でいうところの「国際約束」として、事業団の業務の根拠たり得るものとはなっていない。我が国の技術協力協定は、いずれの国とのものでも、おおむね定型的なパターンをとっているが、例えば、近年締結された技術協力協定であるジョルダンとの協定を見ると、2条で「両政府は、この協定に基づき、両政府の間で合意する個別の技術協力計画を実施するために別途の取極を文書により行う」とし、3条では「日本国政府は、日本国の現行法令に従い、かつ、前条にいう取極に基づき、…技術協力を行う」と規定している。したがって、このように規定されている限り、協定それ自体としては、「政府ベース」技術協力の枠組みを宣言するだけにすぎず、「別途の取極」が個別に締結されない限り、我が国政府が具体的な協力をする根拠は明らかにならない構成になっている。現行の規定の下では、「別途の取極」が「政府ベース」技術協力の根拠となる「国際約束」に該当すると解される。

また、これらの協定は、我が国が技術（経済）協力を行っている国のすべてではなく、一部の限られた国との間でしか締結されておらず、むしろ協定のない相手国の方が一般的である。この点は、他の援助国の場合には、原則として、まずもって基本協定を締結することにより、協力の枠組みが設定されることと対照的である。

#### オ 実務のプラクティスと問題点

事業団業務に係る国際約束は、上記アで述べたように4つの形態で存在しているが、その中でも口上書の交換（外務省限りの国際約束）を主たる形態として、業務形態ごとに国際約束形成のレベルはまちまちになっている。即ち、プロジェクト方式技術協力、個別専門家派遣、単独機材供与においては、専門家一人一人の派遣、機材一件一件の供与といった協力実施のインプットレベルにおいて逐一国際約束が形成されるのに対し、案件の採択レベル、研修員受入においては原則として年度計画レベルで、国際約束が形成されている。

具体的には、例えば専門家派遣に係るA1フォーム及びB1フォームを取り上げて見ると、A1フォームは、“APPLICATION FOR EXPERT”というタイトルの下で、相手国の担当者が相手国政府に代わって署名する要請書であるが、その中には、プロジェクトの詳細、専門家のつく職種等に加え、“Terms and conditions of appointment”として住居の提供の有無（c）、出張の際に支給される日当及び宿泊費（d）、（e）、無料の医療の提供の有無（g）、所得税の免除の有無（h）、身回品の輸入に対する関税の免除の有無

(i) )及び任務の遂行から生じる損害に対する民事責任に係る保証の有無(j) )という特権、免除、便宜に関する項目について記載することとなっている(ただし、これらの記載を相手国政府が実施するとは記載されておらず、厳密な意味で約束のための意思表示がされているとは言い難い)。また、B1フォームは"DISPATCH OF EXPART"というタイトルの我が国政府の回答書である(内容は専門家の名前、年齢等に限られている)。したがって、A1フォームとB1フォームを裸で交換しても、それだけでは何らかの「約束」が形成されたことにはならない。国際約束を成立させるためには、これらのフォームに併せて、両国政府が口上書を添え、そこで両国政府間の合意であることを明記する必要があるだろう。(研修のためのA2フォーム及びA3フォーム、機材供与のためのA4フォームについても、いずれも単なる要請書であり、これを受け取っただけで約束が成立するとは言えない。国際約束の成立のためには、回答する口上書において同様に明記する必要がある。)

もうひとつの代表的な例として、プロジェクト方式技術協力のR/D、開発調査のS/Wを見ると、これらもまた、日本側の主体が我が国政府ではなく事業団であるという点で、いずれも単なる実施上の取極に過ぎず、国際約束としての法的拘束力を有するものではない。両者とも、実態的には、個別の案件ごとの特権・免除、便宜供与等の条件を規定し、協力実施上の基礎文書として機能しており、協定(交換公文を含む。以下同じ。)に準ずる効果を有するものであるとされたり(R/Dの場合)、調査の当事者である双方の実施機関の間で調査実施に関する技術的細目や便宜事項等を確認した文書であったり(S/Wの場合)してはいるが、いずれにしてもこれらの文書は、あくまでも、我が国と相手国政府との間の外交ルートによる合意を補強するものに過ぎない。

#### カ 他の援助国における国際約束の体系

政府開発援助に関する他の援助国の国際約束の体系をみると、ほとんどの国においてほぼ同様に、わが国のそれとは異なった体系を有している。その特徴は、次の三点に整理できる。

##### ①基本協定の締結により協力の枠組みを設定

多くの援助国は、主要な被援助国との間で、援助の枠組みに関して一般的な協定を締結している。これらの協定は、国によって内容の違いはあるが、概ね、主要な協力の形態、派遣される援助国側の人員の特権・免除など、一定の取扱いをあらかじめ定めておくことが望ましい基本的事項について規定するものとなっている。

## ②プロジェクトごとの取極めは国際約束として締結

具体的な協力の実施については個々のプロジェクトごとに取極めが締結されるのが一般的である。この取極めは、多くの場合、政府レベルで締結され、その法的性格は国法にいうところの「国際約束」に該当するものと考えられる。ただし、これらの取極めの締結権限は、米国の国際開発庁のように、援助の実施機関に授権される場合もある。

## ③実施細目は実施機関相互のやりとりで決定

実施細目ごとの実務上の文書（我が国のコロンボプランフォームに該当）は専ら実施機関の間で交換されるのが通例であり、我が国のように、これらに口上書を添付して「国際約束」形成の手段と観念している例は、みられない。

### (4-2) キーワードの解説(その2) : 「基づく」

「根拠とする、基礎とする、原因とするの意味に用いられる」。(法令用語辞典)。前述の「政府ベース」技術協力は、まさに国際約束を根拠とするものである。

### (4-3) キーワードの解説(その3) : 「技術協力」

**ア 概説**  
開発途上にある地域の人々に対する技術の普及あるいはその水準の向上を目的として技術の提供を行う経済協力の一形態や、人と人との接触を通じて技術の移転を行い人的資源の開発に資すること等と、従来は説明されてきた。人から人への技術の移転と要約してよいであろう。

「技術」の内容については、自然科学的な技術の他に人文科学的なもの、たとえば経営管理、経済計画等のノウハウも技術に含まれると解されている。ただし、条文上定義されている概念ではない。もともと我が国の二国間技術協力は、昭和29年にコロンボ計画に参加したことを嚆矢としており、技術協力の概念も同計画に由来する国際的な概念を取り入れたものと考えられる。

ところが、「技術協力」概念は時代により、また国により一様ではない。たとえば、我が国が参加した当時のコロンボ計画に関する報告書では、技術協力として、研修員、専門家、機材の3つのカテゴリーのみが掲げられている。(The Colombo Plan Technical Cooperation Scheme: Report for 1956-57 by The Council for Technical Cooperation in South and South-East Asia)。我が国においても開発調査事業を開始したのが昭和32年

度、技術協力センター事業を開始したのは昭和33年度である。このように見ると、本条における技術協力についても、必ずしも既存のスキームに限られず、多様な形態があり得ると考えるべきであろう。

#### イ 第三国の利用

しばしば問題となるのは、提供され、移転される技術が我が国のものでなければならないかどうか、すなわち、第三国において研修を行ったり、第三国の人員を派遣することが可能かどうかである。結論から言うと、「技術協力の実施に必要な業務」の中に第三国のエレメントを入れることは、法文上は可能であると解される。

本条の「技術協力」を、1条のそれとの関連で考えてみると、1条の場合は「開発途上にある海外の地域（以下「開発途上地域」という。）に対する技術協力の実施」と規定されているのみで、「国際約束に基づく」という文言は付されていない。この、1条の条文のみでは「技術協力の実施」の意味する範囲は必ずしも明確でない。しかし他方では、後にふれるように、21条7号の目的達成業務として現在認可されている業務の中に、「国際連合及び関係機関その他の国際機関の行う技術協力に対する協力業務」が存在している。このことからすると、1条にいう「技術協力の実施」には、開発途上地域に対して直接に我が国政府の義務として技術移転を行う技術協力に加え、我が国以外の国や機関が主体となって実施する技術協力に対する協力業務も含まれていると解するのが妥当であろう。

これに対し本条の場合は、「条約その他の国際約束」という文言が付されている。これは、本条の「技術協力」が、開発途上地域に対して我が国政府が義務として実施する「技術協力」、すなわち政府ベース二国間（場合によっては多国間）技術協力でなければならないことを指していると考えられる。そうすると、本条にいう「技術協力」は、協力自体が我が国政府の義務として実施されるものであればよく、「技術協力の実施に必要な業務」の中に第三国のエレメントが入っているか否かということは問題にならないといえる。実際にも、1号の業務として、第三国研修が昭和48年度（OTCAの最終年度）から実施されているほか、調査業務においても外国人コンサルタントが活用されている等の状況がある。

結局、「技術協力の実施に必要な業務」の中に第三国のエレメントを入れるか入れないかは、法文上の問題ではなく、個々の業務の内容に照らして判断されるべき問題といえるであろう。

(4-4) キーワードの解説(その4) : 「…に必要な…業務」

国と事業団の関係の概念的な整理については、すでに述べたとおりである。国際約束が業務の根拠となっているので、通常、業務は国際約束が締結された後に生じるはずであろう。イからホまでの具体的な業務を見ても、その主たる部分は国際約束の締結後に行われるものと考えられる。しかし、これは観念的に業務の根拠が国際約束にあるということであって、その締結前に事業団の業務があり得ないということではないと解するべきである。附帯業務とされる情報の収集(6号の項、35頁参照)等はその典型例である。

## 21-1-1 (21条1項1号イ：技術研修)

イ 開発途上地域からの技術研修員に対し技術の研修を行い、並びにこれらの技術研修員のための研修施設及び宿泊施設を設置し、及び運営すること。

### (1) 条文の趣旨

開発途上地域の技術研修員に対する技術研修の実施と研修・宿泊施設の設置、運営を規定するものである。

研修とは、一般には、「法令上の用語としては特定の職務に必要とされる知識、技術、技能等を習得させるための教育訓練の意味」（法令用語辞典）と解されている。他方、事業団の業務は、単に研修を行うことよりも幅広く、渡航費用や滞在費用の負担等も含む（「技術研修員に対する手当支給基準」）ものであって、このような業務は本号が当然に想定しているところであろう。

### (2) OTCA法との比較

OTCA法においては、本号の業務は、国の委託を受けて行う業務としての「技術の研修を行くこと」（20条1号イ）と、研修・宿泊施設の設置、運営（20条2号）とが、別々に規定されていた。事業団法においてこの両者が一本化して規定されることになったわけだが、それは、OTCAにおいては予算措置が前者については委託費、後者については交付金であったものが、事業団になってから交付金に統一されたことによる。

### (3) キーワードの解説

#### ア「開発途上地域からの」

「からの」という以上は、第一義的には、開発途上地域の研修員を本邦に招いて、本邦において研修を実施することが想定されていたと思われるが、技術協力の効果的な実施の態様は、固定的なものではなく、むしろそれぞれの具体的な環境の中において変化し得るものであろう。事業団法の制定当時から第三国研修が実施されていたことからすると、開発途上地域の研修員に対する技術研修の実施という趣旨の範囲内であれば、「からの」といっても、研修の実施場所が本邦に限られるわけではないと解される。



#### イ「技術の研修」

「技術」の内容については、前項で述べたとおり、条文上は定義されてはおらず、自然科学的な技術のほかに人文科学的なものも含まれる。「技術の研修」を行うという場合には、そのような何らかのノウハウを移転することが含まれていれば足り、特定のノウハウの移転だけを目的とするものには限られないと解される<sup>(\*)</sup>。

---

(\*) たとえば、青年招へい事業は、「ASEAN 及びその近隣の諸国から将来の国造りを担う青年を我が国招聘し、21世紀に向けて日本とこれらの諸国との間の確固たる友好親善関係の基礎を築かんとする」（平成5年度業務実施方針）ことを目的としており、いわゆる技術的なノウハウの移転を主たる目的としているものではないが、相手国の国造りを担う人材育成に資するという点で、その実施の根拠は、本号に求めることができる。

---

## 21-1-2 (21条1項1号ロ:人員の派遣)

ロ 開発途上地域に対する技術協力のため人員を派遣すること。

### (1) 条文の趣旨

いわゆる「専門家派遣」業務を規定するものである。

「派遣」とは、人員を差し遣わすことをいうが、単に送り出すだけでなく、帰国までの過程全体を指す概念である。ここには派遣先での生活を確保するための派遣手当の支給等（「専門家の派遣手当等支給基準」）も含まれる。

なお、「技術協力のため」といっても、技術研修員受入の場合と同様に、特定の技術的ノウハウの移転だけをもっぱらに目的とする必要は必ずしもなく、派遣される人員のボランティア活動としての側面に重点を置くこともあり得る<sup>(\*)</sup>。

たとえば、シニア協力専門家派遣事業は、本号の規定に基づき派遣する人員のうち「奉仕の精神に富み、かつ、実務経験の豊富な中高年者」を派遣するものであり（「シニア協力専門家派遣事業実施要綱」1条）、その待遇は、いわゆる「専門家」よりも、むしろ青年海外協力隊隊員のそれに近いものとなっている。

### (2) OTCA法との比較

OTCA法においては、本号の業務は、「人員を派遣して技術協力を行うこと」（1号ロ）と規定されていたが、事業団法においては「技術協力のため人員を派遣すること」に改められた。これは、単に法文上の整理の結果である。すなわち、事業団法においては、柱書で「技術協力の実施に必要な次の業務」として「技術協力」の概念規定を置き、その具体的業務としてイからホまでの業務を列記したので、このロの業務においても、他との横並びで、人員の派遣がその具体的業務のひとつであるという形に整理したものである。

### (3-1) 留意点(その1)：派遣される人員の地位及び任務

#### ア 国家公務員の場合

一般職国家公務員についての「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」では、任命権者が部内の職員を「派遣することができる」とされている。こ

こでの任命権者による「派遣」とは、一定の地位を与える人事上の処分であり（したがって人事異動通知書が交付される）、本号の「派遣」とは趣旨を異にする（事業団の業務はこのような一般職国家公務員を実際に送り出すものである。）。

この場合において、派遣された国家公務員は本来の職務に従事しない（3条）。これにより国家公務員法 101条1項の職務専念義務から免除され、また所属先の指揮命令にも服さない。この意義での「派遣」は、「公務のための旅行」である「出張」とは異なる。事業団は、事業団法1条を目的とし、「人員を派遣する」権限を有していることからすれば、「派遣」中の国家公務員に対しては、これらの目的を達成するのに必要な範囲内で、指揮監督をなしうると解される。ただし、任期を短縮する等、国家公務員の身分に直接関連を有する事項については、その身分措置に係る権限は所属先の官庁に存していると思われるべきである。

これに対して、仮に技術協力の内容が情報提供等であって本来の職務として行い得るようなものであれば、国としては、国家公務員に出張を命じて職務を遂行させることもできる。出張の場合には、所属先の指揮命令に服することは言うまでもない。この場合の旅費は国が支給するのが原則であるが、この出張が技術協力の実施として行われるという整理の下で事業団が出張を依頼し、その実費に相当する旅費を支給しても差支えない（昭和26年11月7日人事院事務総長回答）。以上の派遣法に基づく「派遣」と「出張」との間の法的差異については下図参照。

なお、いずれの場合でも、事業団又は所属先官庁の権限は、当然ながら相手国政府との国際約束の範囲内においてのみ及ぶものであって、正当な理由がない限り、相手国の了解なしに一方向的に専門家を帰国させたりすることは許されない。

#### <「派遣」と「出張」の比較>

	派遣中の業務の性格	所属先の指揮命令権
「派遣」	非職務	及ばない
「出張」	職務	及ぶ

### イ 地方公務員の場合

一般職地方公務員については、「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」があり、一般職国家公務員の派遣とほぼ同様の規定がある。また、国家公務員にはない条例による職務専念義務免除の制度もある（地方公務員法35条）。

### ウ 民間人の場合

公務員でない者の地位及び任務は、もっぱら事業団、所属先と当該人員との間において定めるところによる。

#### (3-2) 留意点(その2)：派遣先機関との法的関係

派遣された人員と派遣先機関がどのような法的関係にたつかは、派遣先機関の受入体制のいかんによるところであって、その法的関係と上述の地位及び任務との関係との間に適合性があるかどうかはこれとは別の問題であろう。そしてその受入体制の態様は、第一義的には、当該派遣の根拠となっている相手国と我が国との間の国際約束によって決定されると考えられる。

しかし、現行の国際約束においては、派遣先機関の指揮権までを明確に定めているわけではなく、そこから一律に結論を導くことは困難である。結局、派遣された人員は、その派遣の目的を達成するのに必要な範囲内において、派遣先機関の指揮監督に従う場合もあると解するほかないであろう（事業団の指示と任国先機関の指示とが異なる場合には、ケース・バイ・ケースでの調整を図る必要がある。）。

#### (3-3) 留意点(その3)：民間所属先との法的関係

本号の業務は「人員」を中心とする概念であり、事業団とその所属先との法的関係は、法文上は前面に出てこない。しかし、実際には、「人員」個人との関係にとどまらず、その所属先との間においても、契約関係に類した一定の法的関係が形成されている。

実務においては、事業団は、派遣される人員たる「専門家」の所属先に対して、「専門家の提供を受ける期間」について（「専門家所属先に対する人件費の補てん等に関する要綱」5条1項、「専門家所属先に対する諸経費の支給に関する要綱」4条）人件費及び一般管理費を補てんすることとしている。補てんとは、文字どおりに解すれば補助金的な性格を有しているものであろうが、ここに引用した文言では、「専門家の提供」という一種

の役務に対して所属先に支払う対価としての趣旨が認められてもいるようである。また、本号ニ（技術協力センター）の業務のための人員の派遣については、所属するコンサルタント企業等に対し、契約に基づいて技術費を支給することとしているものがある（「農林業協力費、開発協力費及び産業開発協力費による専門家派遣に係る技術費の取扱いについて」）。

言い換えれば、自然人である「人員」との関係から進んで、その所属先の団体等との間に法的関係を形成し、これにより技術協力の実施に必要な業務を行うという形態の発芽がここに見られる。「プロジェクト」の外部委託という問題を考えるに当たり、考慮すべきポイントであろう。（24条の項、149頁参照）

### 21-1-3.(21条1項1号ハ：機材の供与)

ハ ロに掲げる業務に係る技術協力その他開発途上地域に対する技術協力のための機材を供与すること。

#### (1) 条文の趣旨

技術協力を補完するために、機材を供与することを規定するものである。

「ロに掲げる業務〔人員の派遣〕に係る」という文言が付されているのは、技術協力の本則は人間の交流にあって、機材供与はこれを補うものであり、機材の供与は人との結びつきが要求されることによるものと考えられる。しかし、「その他開発途上地域に対する技術協力」は、イ、ロ、ニ、ホに列記されている業務に係るものに限られないから、機材を単独で供与することも法文上は可能である。

#### (2) OTCA法との比較

OTCA法においては、本号の業務は、20条の業務に明示されておらず、同条4号に基づく目的達成業務（「アジア等の地域に技術協力のために行う機材の供与に関する業務」）として認可を受けていた。これが事業団法で明示されたのは、帰国した研修員が我が国で習得した技術を普及しようとするとき、専門家が現地で効果的な技術指導を行おうとするときなどに、適切な機材の存在が必要不可欠な要素であるという認識によるものと考えられる。

#### (3) キーワードの解説：「機材を供与すること」

機材の内容や供与の相手方については特に限定はなく、国際約束によって決定されるところに従うものと解される。

第三国製の機材の供与については、あくまで人間の交流を補完するものであるという立場からすれば、特にこれが妨げられる理由は何らない。

「供与」とは、「金銭、物品その他の便益を提供する」ことをいう（法令用語辞典）。贈与することの他に、無償で使用を認める（使用貸借）ことも含み得る。

#### 21-1-4 (21条1項1号ニ:技術協力センター)

ニ、開発途上地域に設置される技術協力センターに必要な人員の派遣、機械設備の調達等その設置及び運営に必要な業務を行うこと。

##### (1) 条文の趣旨

我が国から機械設備及び指導要員を送り、相手国側は所要の土地建物及び運営資金を提供して技術訓練施設を設置し、これに技術の指導を行うことを念頭においた業務を規定したものである。いわゆる「プロジェクト方式技術協力」として観念されている協力が該当するものである。

なお、この場合に相手国が設置する施設は、我が国の無償資金協力によるものであることが多い。

##### (2) OTCA法との比較

OTCA法においては、「アジア等の地域に」となっていたのが、本号においては「開発途上地域に」となったほかは、まったく同じ規定である。

##### (3) キーワードの解説

###### ア「機械設備の調達」

「設備」とは、一般に、「機械、器具その他の建設物に備えられるものを意味するのに多く用いられているが、場合によりこの範囲よりも広く…建設物等をも含む意味に用いられること」もある(法令用語辞典)。

本条にいう「機械設備」も、ハの業務で規定されている「機材」よりもやや広く、プラントのような土地の定着物をも含む意味に解し得る。したがってまた、単に動産である機材を供与する(据付けを含む。)ことにとどまらず、技術協力センターに必要なインフラストラクチャーを整備する業務についても、ここに根拠を求めることができる。

###### イ「…等設置及び運営に必要な業務」

事業団は、技術協力センターの「設置及び運営に必要な業務」を行うのだから、その限りで事業団は相手国と協力して「設置及び運営」の主体になると言ってもよい。そうすると、事業団がセンターの運営費用(いわゆるローカル・コスト)を負担することも、法の

明文上は排除されていないことになる。ローカル・コストをどの程度負担するかという点は、国際約束の内容いかんによる問題である。

なお、この業務は、研修員の受入れ（イ）、専門家の派遣（ロ）、機材の供与（ハ）という形態を組み合わせたものという側面はあるにしても、そのすべてをこの三つのエレメントに分解し切れるものではない。これが仮に、三つのエレメントの単なる組合せに過ぎないものであるなら、あえてイ、ロ、ハの業務とは別途にこの三つの規定を置いていることの意味はなくなってしまふ。本号の規定をわざわざ置いていることからすれば、「技術協力センター」の設置及び運営とは、法文上もイ、ロ、ハの協力形態とは明確に区別された形態の協力が想定されていると考えられる。したがって、本号の業務に係る国際約束も、現行の実務ではイ、ロ、ハの三つのエレメントに分解されて形成されているが<sup>(1)</sup>、法文の本来の趣旨からすれば、少なくともプロジェクトごとにパッケージとして形成することが想定されていると解すべきであろう。

---

<sup>(1)</sup> 国際約束形成に係る実務のプラクティスと問題点については、76頁参照。



## 21-1-5 (21条1項1号ホ：開発調査)

ホ 開発途上地域における公共的な開発計画に関し基礎的調査を行うこと。

### (1) 条文の趣旨

相手国政府からの要請に応じて、必要な専門技術者による調査団を編成・派遣し、現地調査の結果を調査団の報告書としてまとめ、相手国政府に提出する方式による協力を規定するものである。

無償資金協力に係る基本設計調査も、1号の2（無償資金協力の実施の促進）ではなく、本号の規定に根拠を置いている。

### (2) OTCA法との比較

前述のハ業務と同様に、OTCA法においては「アジア等の地域に」となっていたのが、本号においては「開発途上地域に」となったほかは、まったく同じ規定である。

### (3) キーワードの解説

#### ア「公共的な開発計画」

相手国の経済、社会の発展に寄与するもので、相手国の政府、準政府機関、地方公共団体その他の公共的団体が推進する種々の計画を指しており、相手国政府の要請として出て来る開発計画は、通常この要件を満たしていると考えられる。しかし、実際には、開発途上国において公共と民間を厳密に区別することには困難がある。また、両者を区別する基準は、先進国における場合とは、異なる部分があろう。たとえば、都市再開発のマスタープラン作成のような場合において、直接に民有の商業建築物に係るものは、先進国における場合には「公共的」とは言いがたいであろうが、開発途上国における場合には、その社会的な作用の程度からして「公共的」とみるべき場合もあろう。結局、個々の具体的状況に応じて判断するほかない。

具体的な業務の中で、実際に取り上げられているものは次のとおりである。

- ① マスタープランと呼ばれる長期計画・基礎データに係るもの
- ② フィージビリティ・スタディと呼ばれる個別プロジェクトの策定に係るもの
- ③ 個別プロジェクトの実施設計に係るもの

#### イ「基礎的調査を行う」

「基礎的調査」とは、プロジェクト形成調査、事前調査、マスタープランの作成、フェーズビリティ・スタディ、実施設計、基本設計等各段階にわたっており、それぞれ開発計画の基礎として必要な調査を意味する、と考えられる。資金協力につながるプロジェクトについては、その詳細設計前の段階を意味する。

「調査を行う」とは、単に調査するのみならず、その結果を報告書（事業収支計算、設計図等を含む。）にとりまとめて提出することまでを含んでいる。一般に、政府による調査については、外部の者に委託して実施するケースが多い。開発調査について見ても、業者に請け負わせて行うことが通常であって、事業団の職員が直接に専門技術者として調査にあたるのが想定されているとは考えられない。したがって、「調査を行う」といっても、調査そのものを業者に委託することを排除する理由はないと解される（24条の項、149頁参照）。

なお、開発調査においてコンサルタントの役務の調達をアンタイト化することについては、開発調査の枠組全体が我が国の技術協力であれば、前述のように、第三国の技術の利権そのものを妨げる法文上の問題はないと考えられる。

#### （4）留意点：目的達成業務との関連

1条で規定されている開発調査事業のうち「工業（電力を含む。）及び鉱業の分野におけるもの」については、本号の業務とは別に、7号に基づく目的達成業務（「『海外開発計画調査委託費』による開発調査に関する業務」）として認可を受けている。この認可業務の予算は、外務省からの交付金ではなく、通商産業省からの委託費によって措置されている。

本号の業務とこの認可業務の相違を見ても、後者においても「条約その他の国際約束に基づく」という文言はあるが、「公共的な」及び「基礎的」という文言が付されていない。法文上は、本号でいう「調査」から、工業の分野におけるものが当然に除外されているとは考えられないから、工業の分野であっても、「公共的」かつ「基礎的」調査であれば、本号に基づいて（すなわち外務省交付金で）実施することが可能である。それに対して、認可業務としての開発調査においては、「公共的」でない営利目的の開発計画に係る詳細設計をも実施し得るということになる。（139頁参照）

21-2 (21条1項1号の2：無償資金協力の実施の促進に必要な業務)

(1) の2 条約その他の国際約束に基づき開発途上地域の政府に対して行われる無償の資金供与による協力（資金を贈与することによって行われる協力をいい、以下この号において「無償資金協力」という。）の実施の促進に必要な次の業務を行うこと。

イ 条約その他の国際約束に基づく技術協力又はこれに密接な関連性を有する事業のための施設（船舶を含む。以下この号において同じ。）の整備（当該施設の維持及び運営に必要な設備及び資材の調達を含む。）を目的として行われる無償資金協り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。

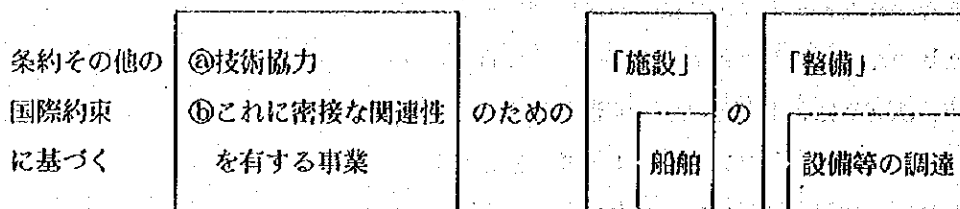
ロ イに規定する契約の実施状況に関し、必要な調査を行うこと。

(1) 条文の趣旨

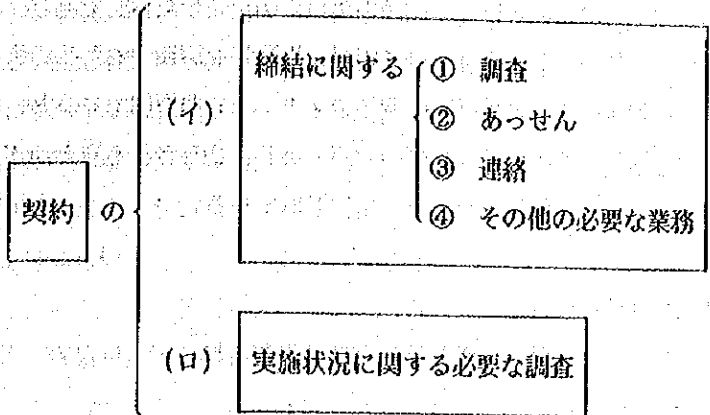
本号は、昭和53年4月の改正で追加された規定である。

無償資金協力は、農業、医療・保健、教育等の住民の生活水準の向上に直結する分野を中心としている場合が多く、その援助効果を高めるためには技術協力和一体的に供与するか技術協力を補完する形で実施することが望ましい。そこで、本号により、無償資金協力の対象のうち、「技術協力又はこれに密接な関連性を有する事業のための施設の整備」については、その「実施の促進」を、事業団が行うこととなった。事業団の業務は、下図のとおり規定されている。

<本号の業務>

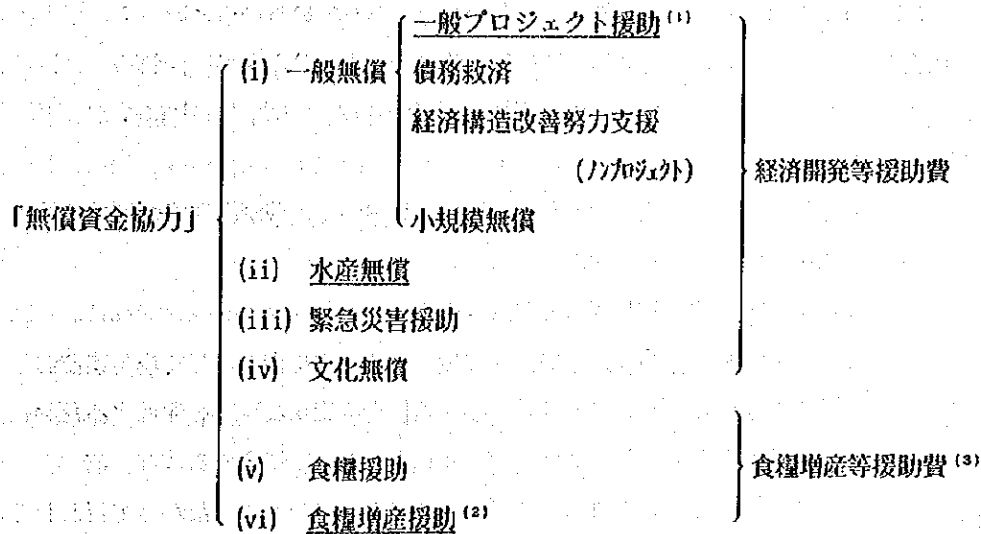


を目的とする無償資金協りに係る (→次頁へ続く)



我が国の無償資金協力の全体は、次のように構成されているが、これらのうち、本号が規定する「技術協力又はこれに密接な関連性を有する事業のための施設の整備」に該当するものとして事業団の業務の対象になっているのは、現在のところは、一般プロジェクト援助、水産無償及び食糧増産援助の3つのカテゴリーである。

<我が国の無償資金協力の構成>



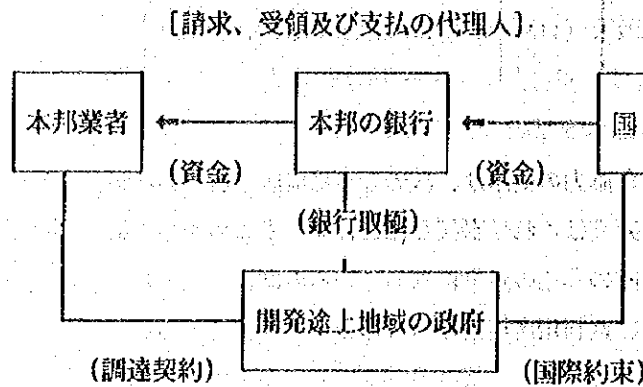
(1) 特別資機材援助については、その一部について、平成3年5月に事業団に業務委譲された。

(2) 昭和59年4月に、事業団に業務委譲された。

(3) 平成2年度に、大蔵省予算から外務省予算へ移管された。

無償資金協力とは、我が国においては戦後の賠償に端を発した事業であり、条約その他の国際約束に基づき、我が国が相手国政府に資材、役務等を調達するための資金を贈与する援助である。この資金の流れと資材等の調達のスキームを典型例で見ると、次の図のとおりである。資金を贈与する主体は我が国の政府であり、贈与される資金を用いて調達契約を締結する（発注する）主体はあくまで相手国政府である。

<無償資金協力の法的構成>

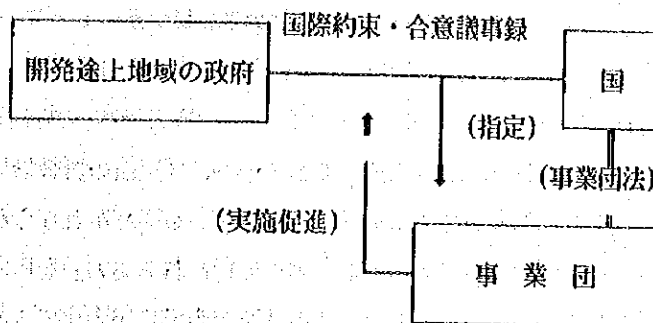


したがって、事業団が我が国の国内法上業務を与えられているからといって、相手国政府が当然に事業団の業務、たとえば調達契約に附随するあっせんを受け入れることにはならない。そのため、相手国政府との間で次のような手続がとられることになる（下図参照）。

- ① 無償資金協力の前提となる国際約束において、我が国政府が調達契約の適格性を認証することを規定する。
- ② 国際約束の締結に際して"Agreed Minutes on Procedural Details"（調達の細目に関する合意議事録）を作成し、その中で次のことを規定する。
  - (i) 我が国政府が事業団を「無償資金協力の適切な実施を促進するために必要な業務について責任を有する機関」として指定すること。
  - (ii) 調達事業は事業団が作成する「調達ガイドライン」にしたがって行われること。
  - (iii) 入札図書を事業団が事前に審査すること。
  - (iv) 落札前に入札評価報告書を事業団が審査すること。
- ③ 上記②(ii)の「調達ガイドライン」で、入札図書、開札、入札評価、落札、契約、認証等についての細目を定めておく。

このような手順を踏むことによって、事業団は、相手国との関係においても、認証前審査を含めての役割を認知されたものになると解される。ただし、このような措置によってもなお、相手国の立場から見れば、事業団は、国際約束上我が国が行使できる権限（調達契約の適格性の認証等）の範囲内で業務を行っていることにはかわりはない。したがってまた、国際約束に言及のない事項についてまで、事業団の役割が、相手国政府によって認知されるわけではない。

#### <我が国、事業団、相手国政府の関係>



なお、1条では無償資金協力が「国の協力」であることが明記されているのに対して、本号では「条約その他の国際約束に基づき…行われる」協力という表現になっている。これは、1号（技術協力の実施に必要な業務）の表現と平仄をあわせたものであると思われるが、本号でいう「無償資金協力」もまた国の協力であることは当然である。

#### (2) 関連法令との関係

無償資金協力の実施主体は、上述のように国である。外務省がこれを所掌している法令上の根拠は、外務省設置法4条（所掌事務）26号の「経済協力に関する協定に関すること」又は同条31号の「外交政策上の経済協力に関すること」に求められる。

#### (3) OICA 法との比較等

上述のように昭和53年の事業団法の改正によって新たにつけ加えられた業務である。

#### (4) キーワードの解説

##### (柱書関連)

ア「開発途上地域の政府に対して行われる」  
政府とは、第一義的には中央政府のことを意味し、これが資金供与の相手方である。したがって、①地方公共団体やNGOに対して資金供与を行う小規模無償、②緊急災害援助のうち国際機関の救済活動に充てられるものは、「政府に対して行われる」ものではないから、本号の業務には該当しないことになる。ただし、案件の性格や相手国政府の制度によっては、交換公文締結後の契約の実施が地方政府、特殊法人、国際機関その他の者に委託されて、これらの者が契約の主体となる場合もあり得るから、そのような場合には事業団が「実施の促進」を行うことは排除されないと解される。

##### イ「無償の資金供与による協力」

無利息の金銭消費貸借（貸付け）も「無償」であるから、「無償の資金供与」というだけでは、いわゆる無償資金協力を意味するかどうかは必ずしも明らかとならない。このため、カッコ書きにおいて「資金を贈与することによって行われる協力」を指すことが定義されている。この場合において「資金」とは、「金銭及び容易に現金化できる預金等の財産を指す」（法令用語辞典）と解される。

無償資金協力は、通常、相手国の経済・社会開発のために行われるものではあるが、緊急災害援助及び文化無償のような例もあり、法文上資金の用途について限定はない。したがって、相手国政府との間の国際約束の内容いかんで、いわゆる施設案件はもちろんのこと、リカレント・コストに対する資金の供与<sup>(1)</sup>も「無償の資金供与による協力」に含まれ得ると解される。

---

<sup>(1)</sup> 実際に供与後のフォローアップ事業として、案件の部品の補給等を行っているが、これらは資金供与としてではなく、6号業務として事業団が直接に実施しているものである。

---

なお、「無償の資金供与による協力」が「資金を贈与することによって行われる協力」を指すという定義は、本号で初めて与えられており、1条では単に「無償の資金供与」と書かれているだけである。この形式だけからすれば、贈与以外の無償の資金協力、すなわち貸付についても、事業団の「目的」の範囲内のこととして7号に基づく目的達成業務の対象たり得るかのようでもあるが、1条全体の構成を考慮すると、そのようには解されな

い。

1条の「目的」と21条の「業務」との関係について、何らかの限定的な要件が必要であれば、いずれの場合もカッコ書の定義によってではなく、本文においてその旨明示されており、1条においてカッコ書による要件の付加又は定義付けはひとつも行われていない。たとえば、1条に列記されている項目のうち、技術協力の場合もまた「条約その他の国際約束に基づく」という、1条にはない文言が21条で付されているが、この場合の21条の記述は、カッコ書の定義として付されているものではなく、具体的な業務における追加的な要件であることが明らかである。また逆に、開発協力に係る資金供給の場合は、「日本輸出入銀行及び海外経済協力基金から供給を受けることが困難なもの」という文言が1条にあって、21条ではこの限定はないが、この場合の1条の文言は、カッコ書の定義ではなく、「目的」そのものに対する限定となっている。

こうしてみると、本号において与えられている「資金を贈与することによって行われる協力」という定義は、純粹に形式的な順序からすれば本来1条に置かれるべきところであったものが、1条における他の項目に関する記述との均衡からして、本号に置かれたものと解すべきであって、贈与以外の資金協力についても事業団の「目的」の範囲内にあるものとは解すべきではないと考えられる。

#### ウ「実施」

無償資金協力は「国の協力」であり、国際約束に根拠を有するものであるから、その実施の主体も（技術協力と同様に）国である。

この場合、国が「実施」するものは主として資金を贈与することであるが、その内容は国際約束に定められることである。たとえば、契約の認証の主体についても、現行の交換公文では日本国政府が認証することになっているが、法文上は、その主体の帰属は国際約束のいかんによるものと解される。

なお、主として施設案件について実施される基本設計調査は、本号の業務ではなく、1号ホ（開発調査）の業務として行われている。

#### エ「促進」

「政府ベース」技術協力と異なり、無償資金協力は国の直営事業として実施され、事業団が行う業務は、あくまでこれを促進することにとどまるという趣旨である。これは、第一義的には適切なデンスパースの促進ということであろう。しかし、相手国政府と業者との契約に関して、その締結手続（予算執行）の適正化を目的として事業団がこれに関与し



ていることからすれば、「実施の促進」とは単にディスパースの促進のみならず、適正な実施の促進ということをも含む意味で用いられていると理解してよいであろう（下記クの項参照）。

（イ関連）

オ「密接な関連性を有する事業」

一般論としては、「密接な関連性」とは、政策的判断に基づき、我が国が行う技術協力の実施と積極的に関連づけられることをいうと解される。また、「事業」とは、文化、交通、通信、医療、生活環境、農林水産業、鉱工業等の面での公共的活動をいうと解されている。もっとも、明文上は「公共的活動」に限定されるとは言えず、事業主体も限定されていない。

なお、食糧増産援助は、本号に係る事業団法の改正当初には事業団の本号の業務の対象とはされていなかったが、技術協力との結び付きを強化することによってより大きな効果が期待できることから、昭和59年1月以降、対象となっている。

これまでの運用を見ると、次のようなカテゴリーが、この「密接な関連性を有する事業」に該当するとされている。それらの共通点は、「技術協力により移転された技術を活用する事業」と整理できるであろう。

- ① 開発調査により計画が作成された事業（例えば病院整備計画における病院）
- ② 技術研修員の研修技術を活用する事業（例えばテレビ放送技術研修におけるテレビ放送）

カ「施設…の整備」

「施設」の一般論については、3号の項（110頁）参照。本号においては、船舶が含まれることが明記されているが、これは、本号に係る事業団法の改正当時には、一般無償として船舶を供与することが多かったということを背景とするものである。また、船舶が含まれることが明記されていることとの均衡上、航空機は含まれないと解されている。「整備」とは、一般には「内容や形式を充実し、整ったものにする」という意味である（法令用語辞典）が、本号においては、「当該施設の維持及び運営に必要な設備及び資材の調達」が含まれることが明記されている。本号でいう「設備」には、車両が含まれると解されている（「設備」の一般論については88頁参照）。また、「資材」とは、原材料、用品等を意味するものであり、一般に消耗品もここに含まれると解される。前項で述べたように、「事業」の主体は限定されていないが、「整備」（及び調達のための契約の締

結)の主体は、無償資金協力により資金を贈与されるのが相手国政府である以上、やはり原則として当該政府である。ただし、相手国政府の制度によっては、特殊法人が整備する場合もあり得るし、さらには国際機関その他の者に委託して整備させる場合も排除されないと解される。

#### キ「契約」

「契約」の形態は国際約束の中で規定されているが、通常は、①相手国政府と我が国の外為銀行との間で締結される銀行取極、②相手国政府と我が国の民間業者との間で締結される生産物及び役務の購入契約、の二つである。その典型例を取り上げて主な内容を整理すると以下のとおりである。

##### ① 銀行取極

- ・銀行に対する無償資金の請求、受領及び支払に関する代理権の授与
- ・銀行における相手国政府名義の口座の開設

##### ② 調達契約(施設工事)

- ・工事の内容、期間、金額及び支払
- ・発注者の責任
- ・受注者の責任
- ・完成検査及び引渡し
- ・瑕疵担保
- ・完成保証
- ・我が国政府の認証が発効要件

#### ク「調査、あっせん、連絡その他の必要な業務」

「調査、あっせん、連絡」とは、あくまで「必要な業務」の例示であり、たとえば何が「あっせん」に該当するかを詳細に検討する実益はない。具体的には、①相手国政府と民間企業との間の契約締結促進のための調査、あっせん、連絡その他の必要な業務(相手国政府との連絡、相談、民間企業との連絡・相談、民間企業の紹介、供与施設、設備、機材等の仕様の検討、契約書の検討及び助言、生産物、役務の原産地の確認等)、②相手国政府と銀行との間の銀行取極締結等の促進のため、調査、あっせん、連絡その他の必要な業務(相手国政府との連絡・相談、銀行との連絡、相談、銀行取極内容の検討及び助言、銀行紹介、支払授權書の内容の検討及び助言)と考えられる。

契約の締結の前提として業者の選定が必要である場合には、その選定手続、特に入札手

続に対する関与も、「必要な業務」から排除されない(事業団による「調達ガイドライン」の作成や入札図書の審査等の根拠はこの点に求められるであろう)。もっとも、これらの関与の直接の目的は、厳密には契約の締結手続(予算執行)の適正化であるから、これが「必要な業務」に該当するとする以上、「実施の促進」とは単にディスパースの促進のみならず、「適正な実施の促進」を含む意味で用いられていることになる。

(口関連)

ケ「必要な調査」

当該案件が契約の規定どおり行われているかどうかを調査することであり、その目的は、工期の遅れ等があれば、これを是正することによりディスパースの促進を図るとともに、手ぬき工事等を防ぐことと解される。

(5) 内部規程との関係

業務方法書においては、2章の2に法文とほぼ同一の規定がある。

## 21-3 (21条1項2号：青年の海外協力活動の促進、助長のための業務)

(2) 開発途上地域の住民と一体となつて当該地域の経済及び社会の発展に協力することを目的とする海外での青年の活動（以下この号において「海外協力活動」という。）を促進し、及び助長するため、次の業務を行うこと。

イ 海外協力活動を志望する青年の募集、選考及び訓練を行い、並びにその訓練のための施設を設置し、及び運営すること。

ロ 条約その他の国際約束に基づき、イの選考及び訓練を受けた青年を開発途上地域に派遣すること。

ハ 海外協力活動に関し、知識を普及し、及び国民の理解を増進すること。

### (1) 条文の趣旨

海外協力活動は、奉仕の精神に基づいて開発途上国の人々と生活と労働をともにしつつ、その技術をもって相手国の経済及び社会の発展に協力するものであり、従って協力隊活動は、「技術協力」としての意義と、青年の奉仕の精神に基づく「国際親善の活動」としての意義を併せ有するものであると解されている。この活動の主体はあくまで「青年」という自然人のカテゴリーであり、事業団は青年の活動を促進し、助長するための業務を行うのであるが、これもボランティア活動としての性格を反映するものと言ってよいであろう。

### (2) OTCA 法との比較

この業務は、OTCA法においては特別のカテゴリーとして規定されておらず、「人員」の派遣の業務（20条1項1号ロ）に含まれるものとして扱われていた<sup>(4)</sup>。事業団法ではその特性に鑑みて特記したものと解される。OTCA法の1号ロの業務が「技術移転」を前提とするものであったとすれば、本号では明文上は「経済及び社会の発展に協力する」というだけで特に技術移転を前提とした規定とはなっていないので、以下に述べるように、本号においては業務の内容は拡大されたと解される。

(4) 昭和45年5月12日付けで外務省経済協力局長からOTCA理事長あてに「日本青年海外協力隊要綱について」という文書が発出されているが、これはOTCA法20条

2項に基づく認可ではなく、単なる「通知」である。その中では「協力隊事業は外務省の所管とし、海外技術協力事業団に委託実施せしめるものとする」と記されている。

### (3) キーワードの解説

#### (柱書関連)

ア「住民と一体となって当該地域の経済及び社会の発展に協力する」

奉仕の精神に基づいて開発途上国の人々と生活と労働をともにしつつ、その技術をもって相手国の経済及び社会の発展に協力するという青年海外協力隊のイメージを現す表現である。

「経済及び社会の発展に協力する」という抽象的な表現を用いているが、文言上は、いわゆる技術協力として想定されているものとは異なった協力も含まれ得る。たとえば、農村の住民と協力して灌漑施設の拡充をするといったような役務提供の色彩の濃い協力であっても、明文上は排除されないと解される<sup>(4)</sup>。

---

<sup>(4)</sup> 「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」に規定する「人道的な国際救援活動」は、「人道的精神」に基づき紛争によって被害を受ける被災民の救援を含む概念である（3条2号）。内容によっては海外協力活動とオーバーラップする部分もあり得よう。

#### イ「青年」

一般的に「青年」と観念できる層はすべて含まれると解される。法の明文上から具体的な年齢の基準を得ることは困難である。

なお、総務庁が取り纏めている統計においても、「青年」という場合の一律の年齢基準は存在せず、それぞれの統計の内容による必要に応じて、基準を設定している。

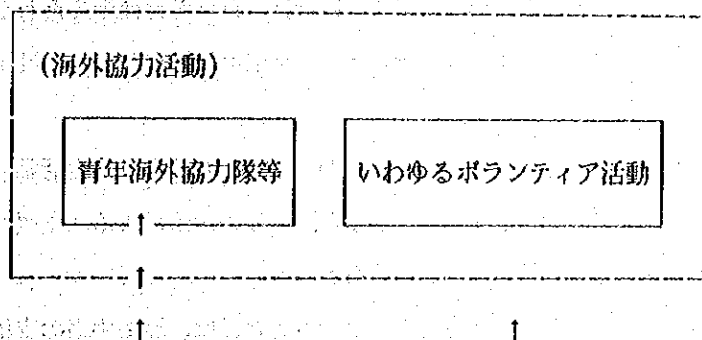
#### ウ「促進し、助長する」

この文言とイの「志望する」という文言とに、海外協力活動のボランティア性が現われている。海外協力活動とは、狭い意味のいわゆる「ボランティア活動」に限られない広い概念であり、事業団はこのような意味での青年の活動を「促進し、及び助長する」ため

に、そのサブカテゴリーである青年海外協力隊等に関連する業務を行うものと解される（下図参照）。

イとロの規定は、国と事業団が派遣先国や活動の分野等をあらかじめ選定し、事業団はこれを前提として青年を選考し、国際約束を根拠に派遣することを定めている。つまり、青年海外協力隊隊員としての活動の枠組は国と事業団によって与えられるのであるから、仮に、「海外協力活動」が青年海外協力隊隊員として活動とまったく同値であるとすれば、青年自身のボランティア性は、事業団の募集に応じ「志望する」という、青年の発意の面に限られることになる。あえて「促進し、助長する」と記されていることからすると、本号で配慮されているボランティア性がその程度のものであるとは考えにくい。

#### <海外協力活動と本号イ、ロの業務との概念整理>



イとロの「業務」の対象 「促進し、及び助長する」対象

(イ関連)

エ「志望する」

条文上は「奉仕の精神」の文言は出てこないが<sup>(\*)</sup>、強いて言えば「住民と一体」となって協力をすることを志望するのであるから、ここには何らかの奉仕の精神が読み込めるといえることになる。

---

<sup>(\*)</sup> 本号の草案では、青年の海外協力活動の理念として「奉仕の精神に基づく」ということを明記しようという向きがあったが、「奉仕」という文言は、法文と整合性がとれないので、削除された経緯がある。

(ロ関連)

オ「条約その他の国際約束」

→1号の項(72頁)参照。

カ「基づき…派遣する」

1号の技術協力の実施のために必要な業務と異なり、国際約束を根拠とするのは海外協力活動そのものではなく、青年の派遣に限られる。これは、海外協力活動が青年のボランティア活動であるという前提からすれば、条文上の整理としても筋が通っている。

また、1号においては、国際約束を根拠として国の技術協力を実施する義務が生じ、これを事業団が代わって履行するという「政府ベース」技術協力の仕組みが想定されていた。これに対し、本号においては、協力活動の主体は国ではなくて、あくまで青年自身であるから、そのような国と事業団の二段構えの構造は、ただちには読み取れない。何らかの国際約束が存在して、そこに事業団による青年の派遣が言及されていれば足りると言えるだろう<sup>(4)</sup>。

「派遣する」という文言は1号と同じであるが、そもそも「海外協力活動」が青年のボランティア活動であることを考慮すると、派遣が所属先の命令による「出張」として行われることがあるとすれば、趣旨に反する場合もあろう。

なお、1号の場合と同様に、「派遣する」ということには、派遣手当の支給等が含まれる。しかし本号の場合ではさらに、技術指導委員による指導等も含み、近年実施されるようになった任国外の研修旅行についても、これはあくまで協力活動の一環として行われるという整理であるから、「派遣」とは、本号の場合では、このような旅行も含む広い概念であることになる。

---

<sup>(4)</sup> 国連ボランティアの派遣が、7号の下でなく本号の下で行われているのは、ここに根拠があると考えられる。

---

(ハ関連)

キ「知識を普及し、及び国民の理解を増進する」

前述したように、海外協力活動を広義に解釈するならば、この業務の対象は、青年海外協力隊に限らず、広くボランティアとして行われる海外協力活動全般を含むことになる。

政策的当否は別として、民間の団体の活動についても法文上は協力する余地があろう。

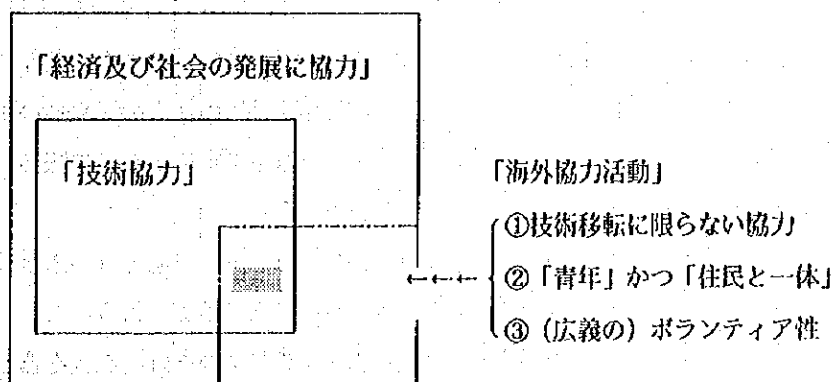
なお、附帯業務（6号）として行われる広報活動との関係については、6号が一般規定であるのに対し、特に重要性に鑑みて特則を設けたものと理解できるであろう。

#### （4）留意点：「専門家」と海外協力活動との相違

1号の業務の人員（専門家）との相違について考えると、次の三点が指摘されるが、一部オーバーラップする部分もある。（下図参照）。

- ① 専門家の協力のキーワードは技術の移転としての技術協力であったが、海外協力活動の協力の内容は必ずしも技術移転を前提とせず、役務提供的色彩の強いものまで含んだ幅広いものとしてとらえることが可能であること。
- ② 「青年」でありかつ「住民と一体」となることが要件である点において専門家にはない要件が加えられていること。
- ③ ボランティア性を前提としていること。

#### <技術協力と海外協力活動>





21-4 (21条1項3号：開発に協力するための業務)

(3) 開発途上地域等の社会の開発並びに農林業及び鉱工業の開発に協力するため、次の業務を行うこと。

イ 開発途上地域における住民の福祉向上のための文化、交通、通信、衛生、生活環境等に係る施設の整備事業又は開発途上地域等における農林業若しくは鉱工業に係る開発の事業（以下次条までにおいて、「開発事業」と総称する。）に付随して必要となる関連施設であつて周辺の地域の開発に資するものの整備（次条において「関連施設の整備」という。）に必要な資金を貸し付け、又は当該資金の借入れに係る債務を保証すること。

ロ 開発事業のうち試験的に行われる事業（石油（オイルサンド及びオイルシェールを含む。）、可燃性天然ガス及び金属鉱物に係る鉱業並びに工業に係るものを除く。）であつて技術の改良又は開発と一体として行われなければその達成が困難であると認められるものその他これに準ずる事業として政令で定めるもの（次条において「試験的事业等」という。）に必要な資金を貸し付け、若しくは当該資金の借入れに係る債務を保証し、又は当該資金を供給するための出資をすること。

ハ 条約その他の国際約束に基づき、開発途上地域の政府又は地方公共団体その他の公共的団体からの委託を受けて、当該開発途上地域の社会の開発並びに農林業及び鉱工業の開発に資する施設等の整備事業（政令で定めるものに限る。次条において「施設等整備事業」という。）を行うこと。

ニ イ又はロの規定による貸付け、債務の保証又は出資の対象となる事業及びハの規定により事業団が行う事業に必要な調査及び技術の指導を行うこと。

ホ 開発事業に従事する本邦法人（本邦法人が出資している外国法人を含む。）又は本邦人からの要請に基づき、第1号及びニの業務の遂行に支障のない範囲内で適当と認める場合に、当該開発事業に必要な技術の指導を行うこと。

(1) 条文の趣旨

本号は、政府ベース経済協力と民間ベース経済協力の結びつきを拡大し、資源確保や海外進出という観点からの支援にとどまらず、相手国の民生の安定・向上にも資するような民間プロジェクトをも支援することを目的として新設された業務である。沿革的には、本

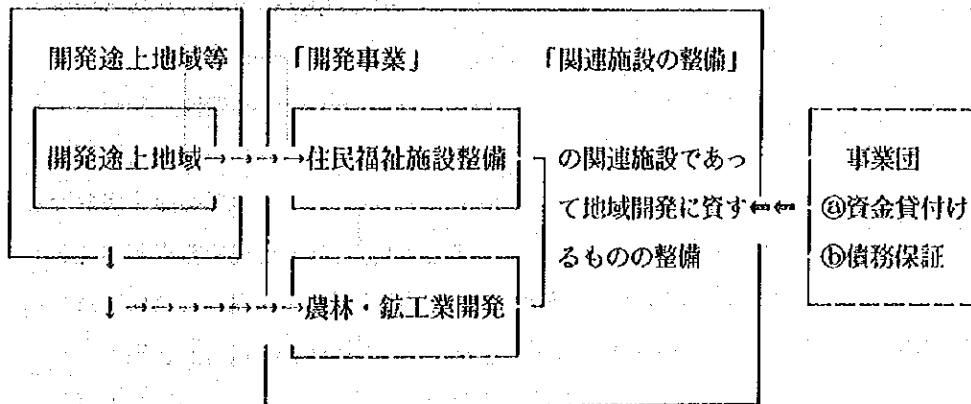
号イ及びロの業務は、財団法人海外貿易開発協会が実施していた「合理化施設資金」（一次産品開発輸入事業の施設用資金の本邦企業への貸付）と「開発試験事業資金」（開発途上地域における新規商品開発に必要なデータ収集のための資金の本邦企業への貸付）を引き継いだものである。具体的には次の5つの形態がある。

- ① 開発事業の関連施設の整備に必要な資金の貸付又は債務保証（イ）
- ② 試験的的事业等に必要な資金の貸付、債務保証又は出資（ロ）
- ③ 委託を受けてする開発に資する施設等の整備事業（ハ）
- ④ これらの事業に必要な調査及び技術の指導（ニ）
- ⑤ 本邦人の開発事業に必要な技術の指導（ホ）

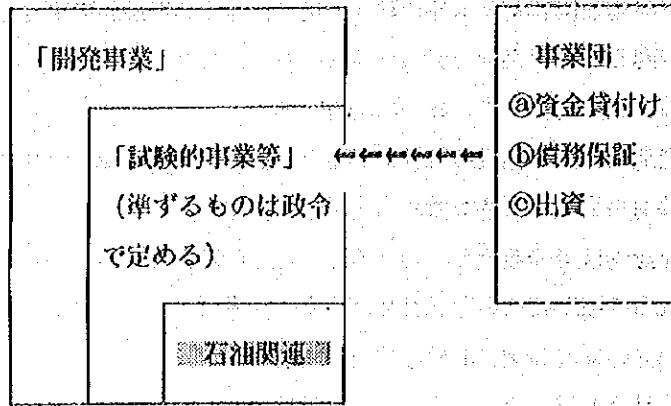
これらのうち、農林業と鉱工業に係るものの対象地域は、必要物資の増産を確保する見地から、開発途上地域に限られていない。また、③の整備事業は、国際約束の根拠を必要とするが、その他の業務は法文上国際約束の根拠が必要でない。（下図参照）

なお、③の業務は、現在までのところ実績がない。

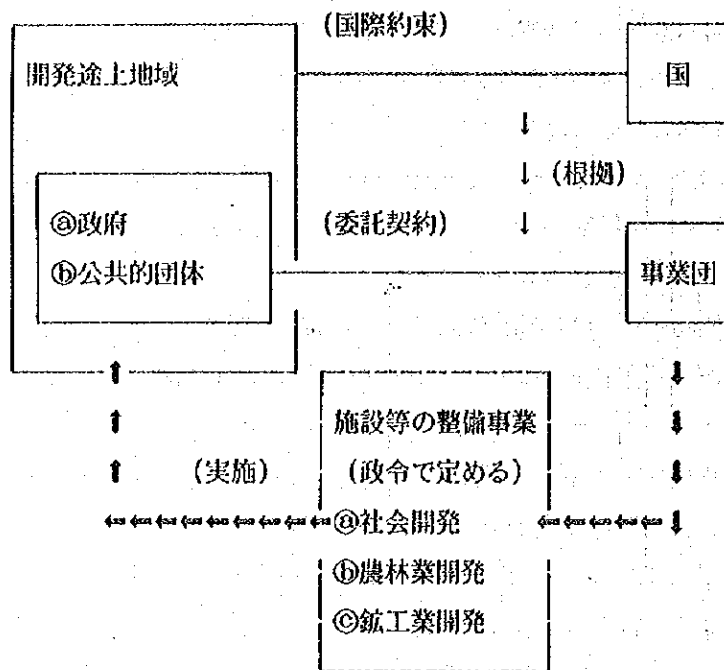
<イの業務>



<ロの業務>



<ハの業務>



(2) 関連法令との関係

ロの業務中に、試験的事業に準ずる事業として政令で定めるものがあるが、これは事業団法施行令1条において「技術の改良又は開発と一体として行われなければその経営の基礎を安定させることが困難であると認められる事業」と定められている。

また、ハでは、施設等整備事業の対象を政令で定めるものに限定しており、これは施行令2条で農用地造成、公共用施設の整備等4カテゴリーとされている。(業務の要件について22条の項、142頁参照)

業務方法書には次のとおり業務の細目を規律する規定がある。

- ① 総則・・・17条(業務の実施範囲)
- ② イの業務・・・20条(貸付け条件)、21条(保証に係る債務の債権者)、22条(保証条件)、23条(保証基金の設置)
- ③ ロの業務・・・26条(貸付け条件)、27条(保証に係る債務の債権者)、28条(保証条件)、29条(出資と貸付け及び債務保証との関係)、30条(出資の限度)、31条(出資の方法)、32条(株式の処分)
- ④ ニの業務・・・36条(調査及び技術指導)
- ⑤ ホの業務・・・37条

### (3) OTCA 法との比較

上記のとおり、本号の業務は事業団法の制定により、新たに追加されたものである。

### (4) キーワードの解説

(柱書関連)

#### ア「開発途上地域等」

「等」には先進国も含まれ、事業団法の制定当時にはオーストラリア、カナダ等が念頭に置かれていた。一次産品の開発輸入を念頭に置いていたためであろう。

なお、業務方法書17条においてイ、ロ、ニ及びホの業務は原則として開発途上地域で行うこととされている。

#### イ「社会の開発」

イで規定している「住民の福祉向上のための文化、交通、通信、衛生、生活環境等に係る施設の整備」を念頭においた用語である。具体的には鉄道、道路、河川施設、住宅、上下水道、放送施設、公園、学校、病院、公民館、文化センター、職業訓練センター等がこの「施設」の例として考えられる。これらの施設の例に共通する特色は、社会的なインフラストラクチャーであるということになろう。したがって、社会の開発とは、そのような社会的インフラストラクチャーの整備であると言える。

#### ウ「協力する」

1号の場合の「政府ベース」技術協力のような国と事業団の二段構えの構造は、本号にはないので、1号の場合よりも広い意味で、協力し、貢献するという趣旨と解すべきである。

#### (イ関連)

#### エ「…における」

柱書では「開発途上地域等」とされているのに対し、ここでは「開発途上地域（等）における」が用いられている。これは、「の」という場合には、開発事業の実施の主体が「開発途上地域（等）」であることを意味することになると解し得るからであろう。「における」という場合には、開発事業がこの地域（等）で行われれば足り、実施の主体が誰であるかは問題とならないと解される。特に本邦法人が主体となるのを妨げないことを含意しているものであろう。

#### オ「施設」

「施設」とは、一般に、「多くの場合一定の目的のために設けられた土地、家屋その他の建設物（場合によっては従業員等の人的要素をも含む。）」（法令用語辞典）を指すと理解されている。本号においては、人的要素よりも、主としてハード面を意味する用語と理解される。

#### カ「整備」

「内容や形式を充実し、整ったものにするをいう。」（法令用語辞典）

#### キ「農林業若しくは鉱工業」

一般的には、「統計調査に用いる産業分類並びに疾病、傷害及び死因分類を定める政令」に基づく「産業に関する分類の名称及び分類表」が参考になる。

#### ク「開発の事業」

第一に、すでに述べた本号の趣旨からしても、民間の営利目的の事業が含まれるものである。

第二に、ここでの「事業」は、主として無償資金協力の対象となる施設等のハード面の事業を指すと考えられる。他方、試験研究や育林サービスのようなソフト面の事業も、そ

の重要性に鑑みれば含まれると解すべきである。

第三に、未開発地での植林や鉱脈の探査が「開発の事業」に該当することは疑いが無いが、このような全くの新規事業でなくとも、土壤改良等さまざまな形態のものが「開発の事業」に含まれるであろう。

第四に、「事業」にはある程度の具体性が必要であろう。少なくとも開発を目的としていても支店を設置しただけでは「事業」に至っていないというべきであろう。

ケ「付随して必要となる関連施設であって周辺の地域の開発に資するもの」

本来公共施設であって地域住民の生活、福祉のために必要な施設であるところの学校、病院等や当該事業あるいは従業員やその家族のみならず、一般に開放され周辺地域の開発及び地域住民の利便に寄与する道路、港湾施設、上下水道等が考えられる。

「周辺の地域の開発に資する」ことは「開発事業」に対する加重要件であるから、「周辺の地域の開発」は「開発事業」そのものと同義であってはならないことになる。ところが、「住民の福祉向上のための…施設の整備」について考えてみると、学校、病院、道路等はいずれも「開発事業」そのものとして行われ得るものであり、明文上も「開発事業」の一部として規定されている。そうすると、両者は区別しがたいものとなって、加重要件の意義が分りにくい。この点については、本号は「開発事業」（プロジェクトと言ってもよい。）と観念できる具体的なものがすでに存在していることを前提として、このような具体的な事業に付随して必要となる関連施設について規定していると整理すべきであろう。

コ「貸し付け」、「債務を保証」

条文上は明記していないが、これらの資金供給の対象となる者は、関連施設の整備を行う事業主体である。運用上は、原則として本邦人又は本邦法人を対象としている（「関連施設整備資金及び試験的事業等資金の貸付要綱」4条）が、現地法人への直接貸付けも、法文上は妨げられないと解される。

貸付けとは、通常、有価証券に対する投資とは区別され（銀行法10条等参照）、したがってここには社債の取得は含まれない。

なお、当然ながら、貸付けは当該開発事業の成果等によって返済が可能となる場合に貸付けを行うことが方針とされている。（→22条の項、142頁参照。）

また、業務方法書において、貸付け及び債務保証の細目が定められているが、特にその21条では、保証に係る債務の債権者が「銀行その他の金融機関」に限定されている。

(口関連)

サ「試験的に行われる事業」

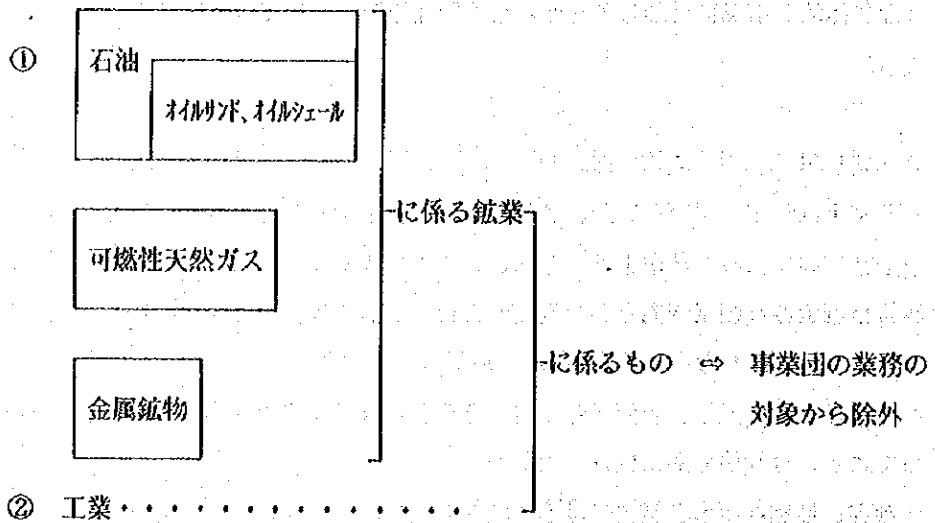
「試験的」とは、先駆的に行われ、リスクが大きいものと考えられる。ここで問題となるのは当該事業のリスクであって、貸付け等の相手方となる事業主体自体の信用リスクではない。

「リスクが大きい」という場合には、通常、単にリスクが大きくて成功の見込みが少ないという場合も含まれるが、「試験的に行われる」という趣旨は、むしろ採算ベースにのるかからないかが不明な程度にリスクがあり、とりあえず試験として採算ベースにのるかどうかを確認・実証することを含め、事業の展開に有用なさまざまなデータの収集のために行われるという趣旨に解するべきであろう。

なお、社会開発事業のうちの試験的事業等としては、上水用井戸の試験に係る事業、熱帯モンスーン地域における道路の舗装に係る事業等がある。

シ(除外事業)

「石油(オイルサンド及びオイルシェールを含む)、可燃性天然ガス及び金属鉱物に係る鉱業並びに工業に係るもの」は、本号の「試験的事業等」からは除外されている。これを図によって整理すると次のとおりである。



これらの石油等に係る鉱業が除外された理由は、石油公団等の専門機関による融資等が行われていることから、業務の重複を避けるためである。

工業が除外された理由は、立地的、技術的に地域差がなく、試験的事業の要件に該当する事例が乏しいことと考えられる。

ス「技術の改良又は開発と一体として行われ[る]」

試験的に行われる事業は、どんなものでも技術の改良や開発をある程度は伴うのが通常であるから、これをあえて加重要件とする以上、技術の改良又は開発ということが事業の趣旨・目的の重要なエレメントとなっていなければならないと解される。

セ「その達成」

「試験的に行われる事業」を行うのであるから、これについて「達成」されるべきものは、主に試験として事業の展開に有用なさまざまなデータを収集することである。ただし、すでに述べたように、試験的事業には採算ベースにのるかどうかを確認・実証するためのものも含まれるから、右の確認や実証も、「達成」するべき目的に含まれると解される。

ソ「これに準ずる事業として政令で定めるもの」

すでに述べたように、ここでいう政令は、事業団法施行令である。その1条に規定があり、これに定められているものを含めた「試験的事業等」とは次のとおりである。

「開発事業」のうち

- ① 試験的に行われる事業であって技術の改良又は開発と一体として行われなければその達成が困難であると認められるもの（本号ロ）
- ② 技術の改良又は開発と一体として行われなければその経営の基礎を安定させることが困難であると認められる事業（施行令1条）

ここで「経営の基礎を安定させる」とは、営利目的の事業について損益計算上損失が継続して発生しないことをいうと考えることが相当であろう。

タ「資金を供給するための出資をする」

「出資」とは、一般に、「事業を営むための資本として金銭その他の財産」等を出捐す



ることと解されている（法令用語辞典）。社債等の債券の取得は、ここには含まれないと考えられる。また、試験的事業等は、もともと事業自体のリスクが高いので、事業団が出資することによって事業主体の確立に協力することも必要であると考えられる。

運用上は、業務方法書によって次のように規定されている。

- ① 貸付け及び債務保証との関係について、出資は「資金の貸付け又は債務の保証に代えて出資しなければ当該事業の達成が著しく困難であると認められる場合」に限る（29条）。
- ② 出資の限度は、「充当される資本金の50%以内」とする（30条）。
- ③ 出資の方法は、「原則として、株式の引受け、払込みの方法による」（31条）。

なお、試験的事業等を行うことを目的とする法人の設立に際して出資することがこの業務に該当することは疑いないが、既存の本邦法人が試験的事業等を行うために新たに株式を発行する場合には、「必要な資金を供給するため」であることを別途確保する必要があるであろう。（22条の項、142頁参照）

#### （八関連）

##### チ「条約その他の国際約束に基づき」

本号では、いわゆる「政府ベース」事業とは異なる構造になっている。

1号の場合には「条約その他の国際約束に基づく技術協力の実施に必要な…業務」と規定されており、技術協力の実施の国際約束上の義務は、国際約束の締結主体である国に存することになっていた。つまり、そこでは、国際約束上の国の義務を、事業団法のこの規定に基づいて事業団が国に代わって履行するという、「政府ベース」技術協力の、国と事業団との二段構えの構造が規定されている（71頁参照）。

これに対して、本号の場合は、「条約その他の国際約束に基づき、…[事業団が]公共的団体からの委託を受けて…整備事業…を行う」と規定されており、事業団自身が受託の主体すなわち事業の実施主体となるという構造になっている。したがって、「条約その他の国際約束」が規定すべきものは、事業の実施義務そのものではなく、事業団が当該国において事業を実施することについての両国政府の了解が定められていなければならないことになる。

こうした国際約束が、3号の業務のうちハの業務に限って必要とされているのは、我が国政府の特殊法人たる事業団が、相手国の領域内で直接事業を行うものである以上、当該国の政府の意向を十分尊重し、我が国と当該国の政府間の了解を前提条件とすべきという認識によるものと考えられる。

### ウ「公共的団体」

およそ公共的活動をする団体（法人に限らない）をすべて含む意味と解されるが、実際に委託契約の相手方となり得るのは、主として相手国の法制上、公共的と認められているものであって、農業協同組合等の産業経済団体までとなろうと考えられる。

### テ「委託を受けて」

委託契約を締結することを意味し、条文上は有償であるか無償であるかを問わないが、通常有償として行うことが想定されている。その場合、委託契約の中には、金額、工期その他の条件が盛り込まれることになろう。

### ト「開発に資する施設等」

開発のためになればよいのであるから、かなり幅広い施設等が含まれる。具体的には、政令で定められることになっており、事業団法施行令2条がそれである。そこで定められているものは、次のとおりハード面を念頭に置いた規定となっている。

- ① 農林業生産の基盤の整備（1号）
- ② 森林の造成（2号）
- ③ 鉱工業生産の基盤の整備及び産業公害を防止するための施設の整備（3号）
- ④ 住民の福祉向上のための施設であって公共の用に供するものの整備（4号）

このうち、②の「造林」には、伐採も含むと解されている（第1章第2節国会審議の項参照）。

### ナ「整備事業……を行うこと」

事業団が自ら事業主体となって、これらの事業を行うという趣旨である。その範囲は、施工の段階までで、整備後の生産活動や事業の運営、管理を含むものではないと考えられる。

## （二関連）

### ニ「貸付け、債務の保証又は出資の対象となる事業」

ロについて「対象となる事業」とは「試験的事業等」であることが明白であるが、イについては貸付け又は債務保証の「対象となる事業」は「関連施設の整備」であって、「開発事業」そのものではないことに注意する必要がある。

なお、「事業」は、事業団による「貸付け、債務の保証又は出資」の対象となる可能性

があれば足り、現実にそれらを行っているものである必要はない。

ヌ「必要な調査及び技術の指導」

この業務を行うに当たっては、上述のように実際に資金の供給が行われることや委託契約が行われていることは要件でない。また、1号の業務とオーバーラップする部分については1号の業務から明示的に除外されており、本号の業務は国際約束に根拠を置く必要はない。

イ及びロの投融資業務に係るものについて調査を事業団が行う趣旨は、プロジェクト・フォーメーションの段階から事業団が関与し、調査費を代替することによって民間企業のインセンティブを高めるためと考えられる。

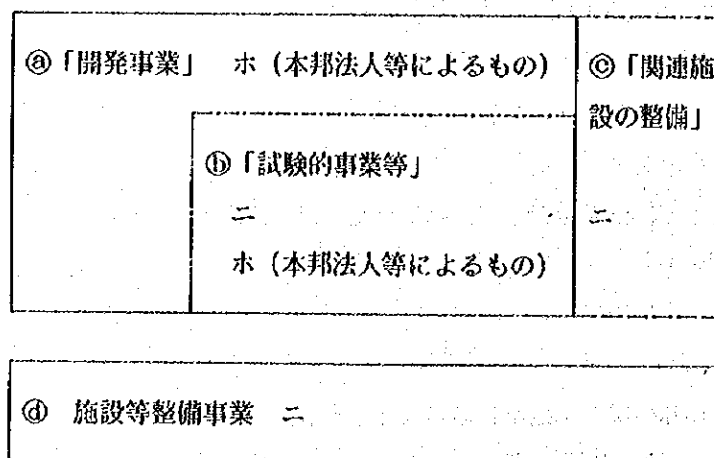
技術指導は、字義どおり指導すれば足りると解され、その内容、相手方等は特に定められていない。技術指導を本邦人又は本邦法人に対して行うことも可能である。

したがって、これらの調査及び技術指導は必ずしも無償で行われる必要はない。運用上は、業務方法書36条によって、所要経費を原則として徴収するものとしている。

(ホ関連)

ネ (二の業務との関係)

二の業務との関係を整理すると下図のとおりである (→22条の項、142頁参照)。



〔二の業務の対象は②、③及び④、  
ホの業務の対象は③ (⑤を含む) のうち本邦法人等によるもの。〕

このように、両者の業務には一部重複している部分があるが、二の場合の開発事業は、イの定義に該当するものであれば足り、事業団が資金の供給等を行うことは要件となっていない。二の規定に加えてこのような規定を置いているのは、事業団が資金の供給等の対象としてない事業についても、事業団が技術指導を行い得るようにするためである。それは、一般に、我が国民間企業等が開発途上地域等において行う開発事業は、当該地域の開発にも寄与するものであるが、この場合特に農林業開発等の分野においては、民間企業等が自力では対処し得ない技術的問題が多く、公的機関による技術指導の途を開いておくことが望ましいという認識によるものと考えられる。

#### ノ「本邦法人」

外国法人と対置される概念であるが、通常は設立準拠法のいかんにより国籍を決するとされる。本号においても、我が国の法令（商法等）によって設立された法人を意味すると解される。

#### ハ「技術指導」

ニと同様に解される。原則として有償であることについて業務方法書37条のとおり。

#### (5) 具体的業務との関係

本号の業務の細目は、前述のとおり、業務方法書及び（資金供給について）「関連施設整備資金及び試験的事業等資金の貸付要綱」に規定がある。

21-5 (21条1項4号：移住者に対する援助及び指導等を実施する業務)

(4) 移住者に対する援助及び指導等を国の内外を通じ一貫して実施するため、次の業務を行うこと。

イ 海外移住に関し、調査及び知識の普及を行い、相談に応じ、並びにあつせんを行うこと。

ロ 移住者に対して、訓練及び講習並びに渡航費及び支度金等の支給を行い、並びに渡航のための宿泊施設の提供、引率その他の援助及び指導を行うこと。

ハ 海外において、移住者の事業、職業その他移住者の生活一般について、相談に応じ、及び指導を行うこと。

ニ 海外において、移住者の定着のために必要な福祉施設の整備その他の援助を行うこと。

ホ 移住者が入植するための土地の取得、造成、管理及び譲渡並びに取得のあつせんを行うこと。

ヘ 移住者若しくはその団体が海外において農業、漁業、工業その他の事業を行うものに対して当該事業に必要な資金を貸し付け、若しくは当該資金の借入れに係る債務を保証し、又は当該事業のうち政令で定めるものに必要な資金を供給するための出資をすること。

ト 海外において農業、漁業、工業その他の事業であつて移住者の定着及び安定に寄与すると認められるものを行う者（移住者及びその団体を除く。）に対して当該事業に必要な資金を貸し付け、又は当該事業のうち政令で定めるものに必要に資金を供給するための出資をすること。

(1) 条文の趣旨

海外移住とは、我が国の観点からは、他国への移住を志す人びとがその幸福追求の手段のひとつとして自らの意思により行う行為と考えられる。

本号の業務は言うまでもなくJEMIS から引き継いだものであるが、JEMIS の時代にすでに業務の中心が、移住者の送出国もさることながら、既移住者の生活を援護することへと次第に変化してきていた。新事業団法の制定に当たっては、このような実情を勘案して、1条の「目的」にあった「海外移住の振興」の文言を削り、「海外移住の円滑な実施」の文

言に整理された。

本号においては、「移住者に対する援助及び指導等を」実施するため、次の各業務を行うものと規定されている。

- ① 海外移住に関する知識の普及、あっせん等（イ）
- ② 移住者の訓練及び助成並びに渡航の援助（ロ）
- ③ 海外における移住者に対する指導（ハ）
- ④ 海外における移住者に対する定着の援助（ニ）
- ⑤ 入植地の確保等（ホ）
- ⑥ 移住者の事業への資金の供給（ヘ）
- ⑦ 移住者の定着に資する事業に対する資金の提供（ト）

事業団法制定から20年を経た今日では、既移住者に対する各種支援業務及びこれを通じた相手国の経済・社会の発展への寄与が、これまでも増して、ますます重要な課題となってきている<sup>(\*)</sup>。本号の業務を1条の精神に照らしつつ見直してみると、移住事業といっても「移住」それ自体で完結するわけではなく、「移住」を通じて相手国の「経済及び社会の発展に寄与し、国際協力の促進に資する」ものでなければならない。とすれば、本号の業務の具体的態様が、時代の要請に応じて変化していくのも、しかるべきであるとも言えるだろう。

---

(\*) こうした中で、平成6年度予算においては、今後の移住事業の方向について、新規の移住者に対する訓練・送りに係るサービス（イ及びロの業務）を段階的に整理・縮小し、既移住者に対する支援・協力（ハ及びニの業務）をより強化するという基本方針が策定されるに至っている。

## (2) 関連法令との関係

外務省設置法4条（所掌事務）15号には「海外移住に関するあっせん、保護、促進その他必要な措置に関すること」と規定されており、外務省の事務が事業団の業務と重複する面がある。

へとトの業務のうち出資の対象は政令で定めるとされており、これは事業団法施行令3条において「農林水産物の加工、貯蔵又は運送の事業であって移住地の発展に寄与すると認められるもの」と規定されている。

また、海外移住に係る業務の細目については、業務方法書5章に次のとおり細目が規定されている。

- ① イの業務・・・38条（相談、知識の普及、相談及びあっせん）、
- ② ロの業務・・・39条（訓練、講習、渡航費等の支給、宿舍施設の提供等）
- ③ ハの業務・・・40条（相談、指導等）
- ④ ニの業務・・・41条（援助）
- ⑤ ホの業務・・・42条（総則）、43条（入植地の取得）、44条（入植地建設基本計画の作成及び造成）、45条（入植地の管理）、46条（入植地の分譲）、47条（分譲契約の解除）、48条（遅延損害金）、49条（入植地の取得のあっせん）
- ⑥ ヘ、トの業務・・・50条（総則）、51条（貸付資金の種類）、52条（貸付け条件）、53条（保証に係る債務者及び債権者）、54条（保証条件等）、55条（出資条件等）、56条（認可業務）

### （3）JEMIS法との比較

JEMIS法と比較すると、次のような修正があった。

- ① 先に述べたように、業務の内容の変化を考慮して、JEMIS法1条の目的にあった「海外移住の振興」の用語が削除された。
- ② 事業団が広く開発途上地域に対する業務を行うこととの均衡を考慮し、海外移住の対象が「中南米地域等」であることを1条で明記した。
- ③ 移住者の関連する事業に対する貸付け等の対象となる事業について、その要件を「海外移住の振興に寄与する」から「移住者の定着及び安定に寄与する」に改めたほか、出資を行う途を開いた（4号ヘ、ト）。

### （4）キーワードの解説

（柱書関連）

ア「移住者」

永住する目的で海外に移る者という意味に解される。言うまでもなく、海外移住そのものは本人の意思に基づいて行われるものであり、このため事業団の業務も移住そのものではなく、「援助及び指導等」が中心となる。したがって、「移住者」とは、厳密には、自

己の意思で移住したものに限られ、移住者の子孫（日系人）は、日本国民であっても己の意思で移った者ではないから、「移住者」には含まれないと解される。

また、三国間移住協定で「日本人移住者」という用語が用いられている（アルゼンティンとの協定3条、ブラジルとの協定10条、ボリヴィアとの協定1条、パラグアイとの協定1条）ことから、移住者とは日本国民に限られると解される。

しかし、移住事業の課題として、移住者の新規送出国よりも、既移住者に対する支援と相手国の発展へ寄与することがますます重要となっている今日において、これを効果的に実施するためには、おのずと、広く移住者・日系人全般を対象とした事業展開が必要であろう。

なお、移住先での職業や事業形態は問わない。場合によっては、本邦法人の被用者であっても差し支えない。

#### イ「国の内外を通じて一貫して実施する」

JEMIS法にもあった表現であるが、かつて外務省、日本海外移住振興株式会社、財団法人日本海外協会連合会等により実施されてきた海外移住に係る業務について、国内におけるあっせん、援助から海外における定着、安定までを一つの実施主体によって総合的かつ整合性をもって行うという趣旨である。

#### （口関連）

#### ウ「訓練及び講習」

この文言に続いて「渡航費及び支度金の支給」、さらに「渡航のための」という文言があることを考慮すると、ここで念頭にあるのは移住前の訓練等であると解される。いったん海外に移住した移住者に対する研修を本邦で行うことは、本号では読み切れない部分がある。現に実施している移住研修員の受入は、本号に附帯する業務（6号）として整理される。

#### エ「宿泊施設の提供」

法文上は単に提供すればよく、有償としても差し支えないと解される。



(ハ関連)

オ「指導」

業務方法書40条では、指導のために必要に応じて農業試験場等を設置することができるとしており、かなり広い意味に解されている。

(ニ関連)

カ「定着のために必要な…援助」

「福祉施設の整備」が例示されていることからすると、かなり幅広く移住者の生活環境の整備のための業務が含まれると解される。業務方法書41条では、診療所の設置、巡回診療、教育施設の整備、公共施設の整備、共同利用施設の整備等が掲げられている。

(ホ関連)

キ「入植するための土地」

移住及び植民に関する日本国とブラジル合衆国との間の協定は「植民者」("colonó")について「農村地帯に定住し、又は定着して農村特有の活動を行うすべての農業者」と定義している(24条)。

本号における「入植」とは、これと同様に、農業に従事するために行うものと解される。したがって、「土地」の範囲も、直接に営農活動に必要なものに限られず、定着し、生活するために必要なものを含む。

ク「取得、造成、管理及び譲渡」

業務方法書に詳細が定められている(42~49条)。

土地の取得及び譲渡をめぐって相手方当事者との間で法的紛争が生じた場合、当該土地に係る物権につき準拠法として適用される法律は、我が国裁判所では、所在地法とされる(法例10条)。

なお、土地分譲に係る契約については「国際協力事業団会計規程」7章(契約)の特則が適用される(58条)。(重要な財産の処分との関連について35条の項、186頁参照。)

(へ関連)

ケ「団体」

「移住者」が構成する団体を意味するが、団体運営の主導権を移住者が失なわない範囲内で、移住者以外の者が構成員となることは差支えないと考えられる。

コ「その他の事業」

農業、漁業、工業は例示であり、事業内容のいかんを問わない。

ク「必要な資金」

資金の範囲に特に限定はなく、業務方法書51条では、設備資金、長期・短期の運転資金等を幅広く貸付けの対象としている。

ク「政令で定めるもの」

事業団法施行令3条で、「農林水産物の加工、貯蔵又は運送の事業であって移住地の発展に寄与すると認められるもの」と規定されている。

政令によって対象事業を限定した趣旨は、危険負担が大きく、また長期間資金が固定されることになるので、財政資金を使用して出資する場合は特に慎重を期する必要があるからと考えられる。

ク「出資をする」

「出資」については3号の項（113頁）参照。

なお、詳細は、貸付け、債務の保証と併せて業務方法書細則で定められている（50～55条）。

(ト関連)

セ「移住者の定着及び安定に寄与すると認められるもの」

移住者の生産する農林水産物の加工、貯蔵、運送事業等移住地の発展に直接寄与する事業及び移住者の雇用機会の増進に直接役立つ事業（企業）を意味する考えられる。

ソ「行う者」

ここに規定されている事業を行う主体であればよく、法文上はその国籍を問わない。

(5) 具体的業務との関係

ア 移住者訓練・講習

海外移住センターにおいて実施されている。

イ 海外開発青年事業

この事業は、もともと、我が国の青年を政府等の被用者として海外で一定期間活動させて、定着する基盤造り（体験移住）と受入国の事業に貢献すること（移住者・日系人に対する支援協力）の双方を目的とするものであったが、平成6年度から、移住者の新規送出の原則的停止に伴って、後者に主要な重点を置くものとなっている。

事業団は海外開発青年の希望者を募集し（海外開発青年事業実施要綱5条）、受入機関を決定する（同6条）上に、青年に対して滞在期間中海外手当等を支給する（同10条）こととされている。これを青年海外協力隊と比較すると次の表のとおりである。

	海外開発青年	青年海外協力隊
派遣先	海外移住先	開発途上地域
活動の目的	移住者援助	発展への協力
定住の意思	問わない	なし

ウ 移住研修員受入れ

移住者及びその子孫、日系人を対象にその者の属する地域社会の発展に必要な技術を研修させる制度である。要綱によれば、この制度は移住者に対する援助（本号ニ）と指導（同八）のためであり、事業団法21条1項6号のいわゆる附帯業務と位置付けられている（移住研修員受入要綱1条）。

エ 移住者指導専門家

移住者に対する指導及び援助等のための専門家である（移住者指導専門家派遣要綱1条）。

オ 移住シニア専門家

移住者やその団体が実施する日本語教育、社会福祉事業の振興等に資するため派遣される専門家である（移住シニア専門家の派遣実施要領1条）。

カ 農業、漁業、工業等への資金の供給

貸付け及び出資について、「国際協力事業団の海外移住に係る資金の出資に関する業務方法書細則」という形式の内部規程で、詳細が定められている。

なお、出資の対象は、本部法人に限られている（同細則4条）。

キ その他

「定着のために必要な福祉施設の整備その他の援助」（二）の業務として、移住者団体に対する助成金の交付等の業務が行われている（「移住者の団体に対する助成金の交付要綱」）。

21-6 (21条1項4号の2 ; 緊急援助の実施に必要な業務)

(4) の2 開発途上地域等における大規模な災害に対する緊急援助の実施に必要な次の業務を行うこと。

イ 国際緊急援助隊の派遣に関する法律(昭和62年法律第93号)に基づき、国際緊急援助隊を派遣すること。

ロ 国際緊急援助隊の派遣に関する法律に基づき、国際緊急援助活動に必要な機材その他の物資の調達、輸送の手配等を行うこと。

ハ 外務大臣の指示に基づき、イの業務に係る国際緊急援助活動その他の緊急援助のための機材その他の物資を備蓄し、又は供与すること。

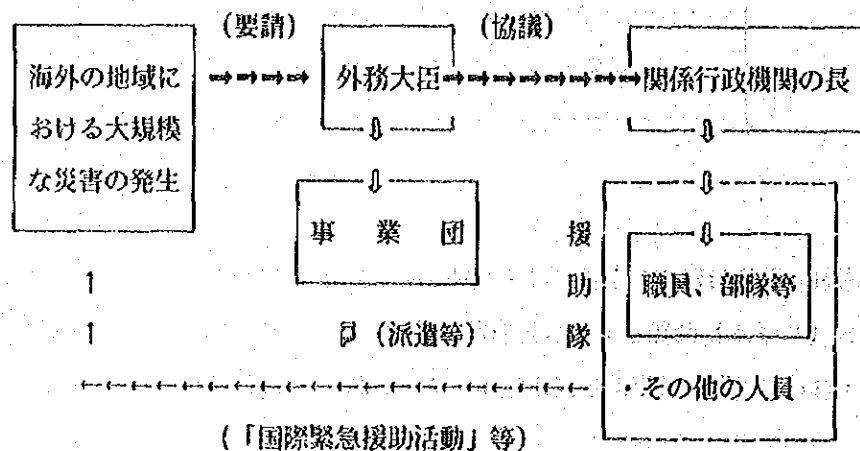
(1) 条文の趣旨及び関連法令

本号は、昭和62年に、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」(以下「援助隊法」という。)の制定に伴って、追加された規定である。

援助隊法は、海外における大規模な災害の発生に際し、被災国政府や国際機関から要請を受けて我が国政府(各行政機関)がその職員等に救助活動、医療活動等の「国際緊急援助活動」や輸送を行わせるものである。同法においては、事業団の業務として、次の二つが規定されている(下図参照)。

- ① 外務大臣の命令を受けて国際緊急援助隊を派遣すること(5条、7条)
- ② 国際緊急援助活動に必要な物資の調達、輸送の手配等の業務をすること(7条)

<緊急援助隊のスキーム>



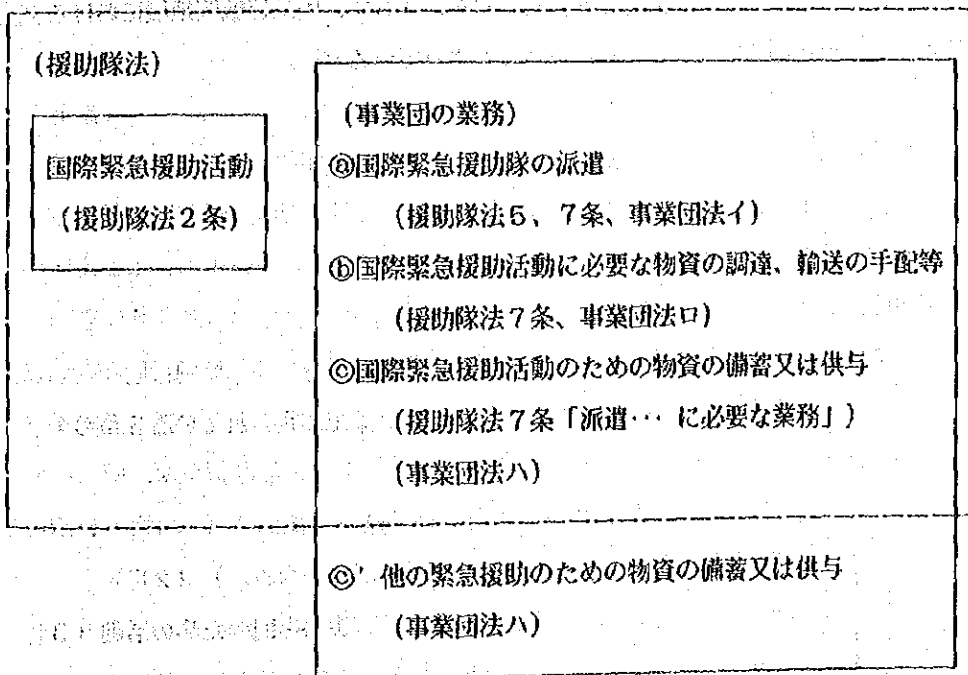
本号はこれを受けて、事業団の業務を次のとおり規定している。

- ① 国際緊急援助隊を派遣すること（イ）
- ② 国際緊急援助活動に必要な物資の調達、輸送の手配等（ロ）
- ③ 緊急援助のための機材その他の物資を備蓄し、又は供与すること（ハ）

このうち③は、援助隊法には、明文上は言及がない業務である。

なお、注意する必要があるのは、援助隊法においては事業団の職員が国際緊急援助隊に加わることを想定している（5条）にもかかわらず、本号で規定されている事業団の業務の中には、国際緊急援助活動そのものが含まれておらず、あくまでも国際緊急援助隊の派遣、物資の調達・供与等、「緊急援助の実施に必要な業務」にとどまることである。（下図参照）

<援助隊法と本号の業務との概念整理>



(2) 関連する法令との関係

「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（以下「PKO法」という。）

においては、国際平和協力隊、海上保安庁職員又は自衛隊部隊等が行う「国際平和協力業務」の中に「人道的な国際救援活動」のための医療、復旧等が含まれている。

この業務は、紛争に直接又は間接に起因する被害を対象とするものであるが、PKO法の制定により、国際緊急援助隊法上の業務はこのような被害を対象としないこととなった。

### (3) OTCA 法との比較

前述のとおり、この業務は昭和62年の改正により追加されたものである。

### (4) キーワードの解説

#### (柱書関連)

#### ア「大規模な災害」

「大規模な」とは、「被災国の住民の生活や経済に著しい影響を与える災害で、通常その国独自には対処できない規模という程度」のもので説明されている<sup>(1)</sup>。

また「災害」とは、天災と人災の双方を含むが、「戦争、内乱等戦闘地域における武力の使用による直接の被害」は含まれないこととされている<sup>(2)</sup>。

<sup>(1)</sup> 昭和62年8月19日、衆議院外務委員会、外務大臣官房審議官答弁。

<sup>(2)</sup> 同上、外務省経済協力局長答弁。

#### イ「緊急援助」

イとロに係る「国際緊急援助活動」に加え、ハの物資の供与による緊急援助を含む概念である。ここで「国際緊急援助活動」とは、援助隊法2条で規定されている3つのカテゴリーである。

- |  |                      |                          |
|--|----------------------|--------------------------|
| 緊急援助   | 国際緊急援助活動<br>(援助隊法2条) | ① 救助活動(1号)               |
|  |                      | ② 医療活動(防疫活動を含む。)(2号)     |
|  |                      | ③ 災害応急対策及び災害復旧のための活動(3号) |
| その他の緊急援助… 国際緊急援助隊の派遣を伴わない機材・物資の供与<br>(事業団法ハ) |                      |                          |

具体的には、「救助活動」とは、被災者の捜索・発見、救出、安全な場所への移送等を意味する。「医療活動」とは、被災者の診療と診療補助活動であり、「防疫活動」とは疫病の発生・蔓延を防ぐための消毒等の活動である。「災害応急対策」と「災害復旧」は、それぞれ災害の拡大を防止し、又は発生を防禦するために行う応急的な活動、被災した施設、人員等を被災前の正常状態に戻すための活動という通常の意味と解されている。

1号の業務との関連について見ると、先進国が対象に含まれていることのほか、特に救助活動では、実際に人を救助するという役務の提供の色彩が強いことが指摘されている。

#### ウ「実施に必要な」

技術協力の実施に必要な業務（1号）とは異なり、国際緊急援助隊の派遣等の緊急援助は、法文上国際約束を前提とするものではない。しかし、事業団の業務に国際緊急援助活動そのものは含まれないこと、物資の供与も国による援助の性格を有していることに鑑みて、事業団の業務の性格を、緊急援助の「実施」ではなく、（国の）緊急援助の「実施に必要な業務」と位置付けたものと考えられる。

#### （イ関連）

#### エ「派遣」

1号の場合と同様に、人員を差し遣わすことをいう。ただし、国家公務員、都道府県警察の職員及び消防機関の職員は、いずれも本来の職務として国際緊急援助活動に従事するものであるから、1号の場合と異なり、いわゆる「派遣」の形態<sup>(9)</sup>でなく、「出張」の形態のみで赴くことになる。このために、当該公務員は援助活動に従事している間も職務専念義務を有しており、各隊員に対する指揮命令権限は（職務遂行に係るものであるから）所属先に属すると解される。（下図参照）

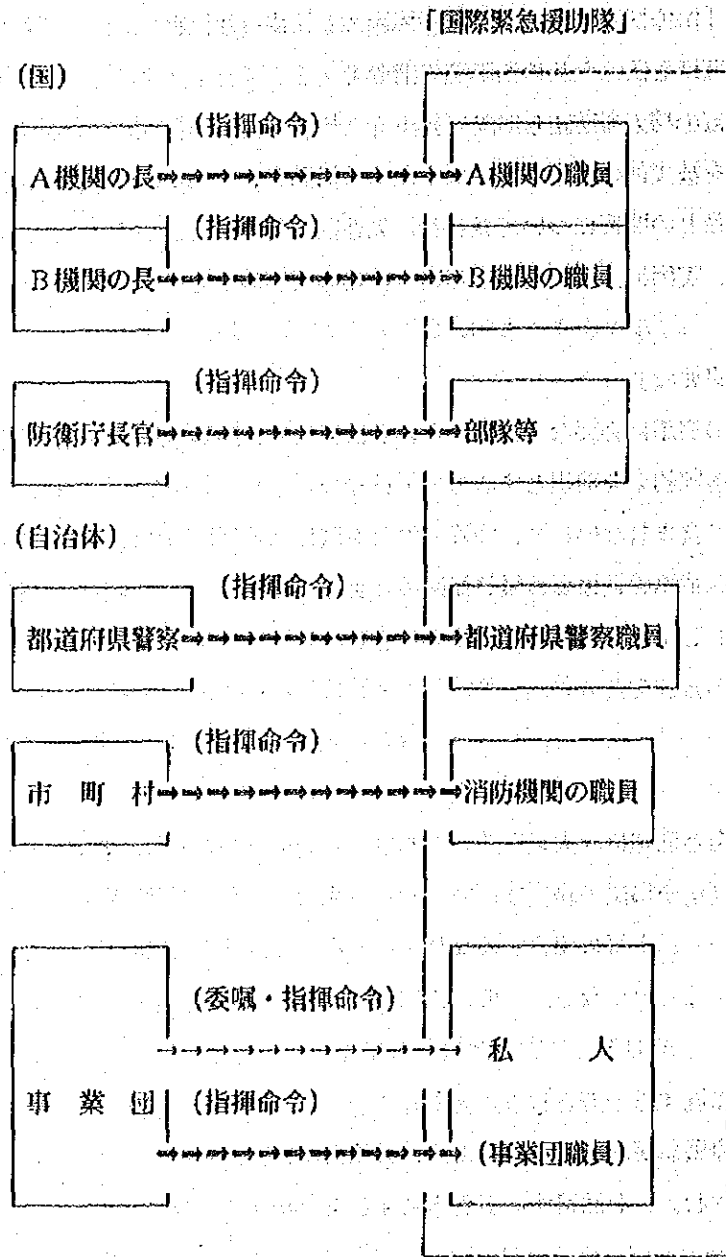
なお、国際緊急援助隊法5条により、外務大臣には、事業団に対してこれらの人員（事業団職員を含む。）を派遣するよう命令する権限が与えられている。

---

<sup>(9)</sup> 1号の場合の公務員の「派遣」は、「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」又は「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」に基づく身分措置である。



<国際緊急援助隊の指揮命令関係>



隊員に対して事業団がどこまで安全を確保する義務があるかという点については、「派遣」という文言をどう解釈するかにかかっている。一般論として言えば、安全配慮義務は指揮命令関係の態様に依りて生じるものであるから、所属先の命を受けて職務遂行に当たる公務員たる隊員に対しては、安全配慮義務を負うのはその所属先機関であり、私人たる

隊員に対しては、事業団が指揮命令権と併せて安全配慮義務を負うということになる。

(216頁参照)

(ロ関連)

オ「機材その他の物資」

「機材」には救急医療キット、テント等が含まれ、「その他の物資」には食料品が含まれると解されているが、この他に特に限定はない。ただし、行政機関はその事務として職員を国際緊急援助活動に従事せしめるのであるから、行政機関が管理する関連機材等を当該機関の職員が用いることは可能であることに注意する必要がある。

カ「輸送の手配等」

援助隊法7条では、「調達」と並んで「国際緊急援助隊の派遣…に必要な業務」の一部として整理されている。本号ではこれを別の項目に書き分けているが、その理由は、事業団の業務をできる限り明確にするため、と考えることができるであろう。

なお、「等」には物資の通関、保存、管理等が含まれると考えられる。(下記(5)の項参照)

(ハ関連)

キ「外務大臣の指示に基づき」

21条1号ハの機材供与の業務については、「条約その他の国際約束に基づく」こととなっており、その実施主体は国であるという整理であった。

本号における「機材その他の物資を…供与すること」という業務に関しても、1号業務としての機材供与との横並びを考慮して、「供与」の意思決定は国にあるという整理のもとに、外務大臣の指示を要件として加えたものと考えられる。

ク「その他の緊急援助」

ここで主として想定されているのは、国際緊急援助隊の派遣を伴わずに単に機材・物資を相手国に供与する援助である。

なお、「緊急援助」については、すでに述べたとおり。

(5) 留意点：平成4年の援助隊法改正

平成4年の援助隊法改正により、自衛隊の部隊等が国際緊急援助隊に参加する途が開かれるとともに、自衛隊部隊又は海上保安庁の船舶・航空機によって国際緊急援助隊の人員、機材・物資を輸送することが可能になった(3条2項、3項の追加)。同時に、自衛隊部隊又は海上保安庁の船舶・航空機によって輸送が行われる場合には、その輸送に関連する業務は、国際協力事業団の業務から除外されることになった(7条の改正)。

(215頁以下参照)

## 2.1-7 (21条1項5号「人員の養成及び確保の業務」)

(5) 第1号、第3号ニ及びホ並びに第4号の2の業務の遂行に必要な人員の養成及び確保を行うこと。

### (1) 条文の趣旨

本号の業務は、技術協力の実施に必要な業務（1号）、開発のための協力に係る調査及び技術指導の業務（3号ニ、ホ）及び緊急援助の実施に必要な業務（4号の2）の遂行に必要な人員の養成及び確保を行うものである。

条文上は「人員」とは、以上の業務すべての遂行に必要な人員であり、開発途上地域等に実際に派遣されるいわゆる「専門家」に限られない。

### (2) OTCA 法との比較

この業務は、OTCA法上は明記されておらず、附帯業務として行われていた。

この業務が事業団法になってから明文に規定された背景としては、事業団法の制定当時に技術協力の要である人材の不足がその隘路となって、専門家ないし技術者の養成及び確保の重要性が認識されるようになり、また新規業務の円滑な実施ためにも、専門家・技術者の養成・確保が不可欠であるという認識があったことが指摘される。

### (3) キーワードの解説

#### ア「業務の遂行に必要な人員」

「人員」には、広く1号、3号ニ及びホ、4号の2の遂行に必要な人員が含まれる。したがって、たとえば機材の供与のためのノウハウが必要とされる場合には、そのようなノウハウを有する人員を養成することも本号の業務となる。

これらの人員は、必ずしも事業団に所属している必要はない。政府の職員、民間企業の従業員等が幅広く含まれ、これらの人員と事業団の法律関係も多様であり得よう。

#### イ「養成及び確保」

「養成」とは、この場合、「人員」として必要な能力を備えさせることをいうと解され

る。通常問題となる能力としては、技術者としての専門能力の他に、語学力、プロジェクト・マネジメントの能力等、事業団の業務の特性上求められるものが含まれる。将来に「人員」たり得る者を長期的に養成することも排除されないから、いわゆる開発教育を行うことも「養成」としてとらえ得る部分があろう。

他方、すでに述べたように、「人員」は政府等の団体の職員であっても差し支えないので、事業団が養成することによって、事業団の業務に必要な能力の向上ばかりでなく、結果的に当該人員の所属する団体における職務上の能力の開発に資する場合があるが、「養成」とは、そのように間接的に人員の所属する団体に利益をもたらす場合を含む意味に解される。

「確保」とは、これらの人員を事業団の各業務において用いることができるようにするという趣旨と解される。そのために必要な場合には、事業団の委嘱を受けた人員として、事業団がその生活を確保することも含まれるであろう。また、当該人員の所属する団体との間で何らかの取極を締結したり、これを助成することも法文上は排除されていない。

#### (4) 具体的業務との関連

具体的には次のような業務が行われている。

- ・ 専門家の研修（派遣前研修、第三国語学研修、養成研修）
- ・ 帰国専門家等の国内長期技術研修
- ・ 海外長期研修
- ・ 派遣専門家の登録・募集
- ・ 専門技術囑託
- ・ 国際協力専門員（「ライフワーク専門家」）
- ・ ジュニア専門員
- ・ 緊急援助隊員募集・訓練

## 21-8 (21条1項6号：附帯する業務)

(6) 前各号に掲げる業務に附帯する業務を行うこと。

### (1) 条文の趣旨

本条の7つの業務に「附帯する業務」を規定するものである。附帯業務の例としては、協力を実施するための情報の収集、アフターケアのための業務、事業団として実施している業務に関するPRなどや、「統計資料の作成、機関誌の発行、広報活動」(業務方法書58条)などがあげられる。さらに、援助の質を高め、その効果的・効率的実施を図るための調査・研究等を行う援助効率促進事業も、本号の業務に含まれる。

具体的な業務の中で附帯業務であることが明確にされているものには、移住研修員受入れがある(「移住研修員受入要綱」1条)。

すでに述べたように、1条の「目的」については、法人の外部との間の取引等における行為能力を画す概念であり、その解釈は厳格でないこと、また不法行為能力を画する「職務」については外形的に判断することが判例上確立している(→19頁、38頁参照)。これに対して、21条が罰則によって担保される取締法規である(45条3号)という点を重視するならば、外部との間の取引の安全に留意する場合に比較して、より限定的に解釈すべきであることになろう。

また、附帯業務とは、あくまで21条の他の各号の業務に附帯して行われるものであって、5章に規定する財務及び会計や管理業務それ自体はここに含まれない<sup>(1)</sup>。上記の業務方法書58条の規定は管理業務的なものを中心となっているが、これらに限られるものではない。

<sup>(1)</sup> 43条1項(主務大臣等)では、「財務及び会計その他管理業務」と21条1項の業務とを区別している。

### (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、いずれについても全く同趣旨の規定がある。

OTCA法及びJEMIS法いずれにも、附帯業務について同様の規定がある(20条1項3号、21条1項10号)。

(3) キーワードの解説：「附帯する」

一般に、「主なものに伴うことをいう」（法令用語辞典）と説明される。

(4) 留意点：各号の業務、附帯業務及び目的達成業務の関係

すでに述べたように、21条は取締役法規としての意義を有するから、その点からすると、21条1項各号の業務を、営利目的の法人の「目的」のように、緩やかに解釈することには問題がないとは言えない。ところが厳格に解釈すると、各号の業務に附随して行われることが当然考えられる行為、特に前提・手段である行為を当該各号で読めるかどうか、判断に迷う場合もでてくる。たとえば、技術協力のための機材の供与（1号ハ）という業務を行う場合には、その前提として事業団が機材を調達する必要があることは明らかであるが、このハの項の条文には「機材を供与すること」としか規定されていない。そうすると各号の業務を厳格に解釈するならば、機材を調達することがここに含まれると言えるかどうか見解の別れる余地も出てくる。そして1号ハを狭義に解する立場に立った場合には、このような曖昧な領域の行為を、事業団の「業務」として明確に取り込む条項として、本号の意義があることになる。

しかし、この例での機材の調達のように、明文に規定されていなくても、その行為の前提・手段である行為は、各号の業務（例の場合でいえば1号ハ）に含まれるという解釈をとることも可能である。この場合には、本号の意義は、より広いカテゴリーを（附帯するものである限りにおいて）事業団の業務に含めることにあるということになろう。上に述べたこれまでの説明であげられる情報の収集、アフターケア等の附帯業務の例は、むしろこの考え方に立つものとも考えられる。もっとも、そう言っても何が各号の本体の業務であり、何が附帯業務に該当するかの厳密なメルクマールを定めることは困難であろう。

他方で、本号をこのように広く解する立場に立つと、本号による附帯業務と7号の目的達成業務との区別が問題となる。この点については、目的達成業務は1条に規定される要件は満たすが21条の業務の要件の一部を満たさないもの（たとえば条約その他の国際約束に基づかない技術協力の実施に必要な業務）が中心であり、附帯業務とは区別されると考えるべきであろう（7号の項、137頁参照）。逆に言うならば、ある行為について附帯業務か目的達成業務かを考えるに当たっては、各号の業務の要件との齟齬があるかどうかをまず検討し、齟齬がない限り、目的達成業務と考える必要は必ずしもなく、附帯業務として説明ができるかどうかを考えるべきであろう。

21-9. (21条1項7号及び2項：目的を達成するため必要な業務及び認可)

(7) 前各号に掲げるもののほか、第1条の目的を達成するため必要な業務を行うこと。

(1) 条文の趣旨

21条の業務に係る条項に明記しえない業務であって本事業団が実施するのに適当なものがある場合、必要に応じ主務大臣の認可を受けて、事業団がこれを実施するための規定である。主務大臣がこの認可をするには、大蔵大臣との協議を要し、4号の業務に係るものについては他の関係行政機関の長との協議も必要である(42条2項1号、同条3項2号)。したがって、21条の業務の要件を満たさない業務であっても、本号の対象になり得る。

(2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると同趣旨の規定を有しているものは、社会福祉・医療事業団、中小企業事業団、宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団、金属鉱業事業団及び石炭鉱害事業団の6に限られている。

OTCA法及びJEMIS法においては全く同趣旨の規定がある(それぞれ20条1項4号及び同条2項、21条1項11号及び同条2項)。

(3) キーワードの解説

ア「第1条の目的」

1条における「目的」とは、「もって書」のみならず、その前に置かれている具体的な業務に関する記述も含んだ、全体を指す(19頁参照)。

イ「達成するため必要な業務」

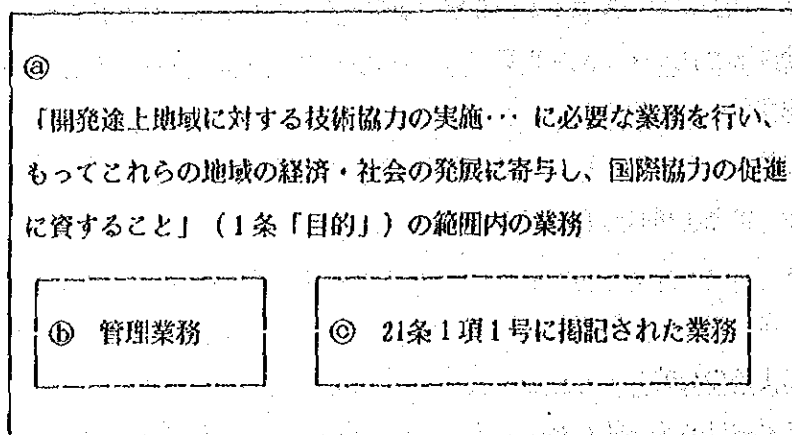
1条の「目的」とは、上述のように、「もって書」のみならず、その前に置かれている具体的な業務に関する記述も含んだ全体を指すから、これを具体的な表現に即して見ると、①たとえば「開発途上地域に対する技術協力の実施に必要な業務」を行い、②これにより「これらの地域の経済及び社会の発展に寄与」し、③「国際協力の促進に資」するこ



と、である。ある行為がこのような「目的」を「達成するため必要な業務」であるかどうかは、（通常②と③は満たされるであろうから）その行為が、①の「開発途上地域に対する技術協力の実施に必要な業務」に該当するかどうか重要なポイントとなる<sup>14)</sup>。ただし、そのような業務が、国際約束に基づいて国が実施の義務を負ういわゆる「政府ベース」技術協力として想定されているものとは、隔たった形態をとることもあり得ることは言うまでもない。（下図参照）

①) このように解すると、「開発途上地域に対する技術協力の実施に必要な業務」を行い云々（1条）という「目的」を「達成するため必要な業務」（21条1項7号）とは、「開発途上地域に対する技術協力の実施に必要な業務」それ自体であることになり、トートロジーになる。しかし、このトートロジーは21条1項自体にあるのであって（柱書参照）、やむを得ないであろう。

#### <2項の認可の対象となり得る業務：「技術協力」関連の場合>



④の領域から、①と③を除いたものが、2項の認可の対象となり得る。

#### (4) 具体的業務との関連

現在までに認可された業務は7つある。それぞれの概要並びに「目的」及び1項掲記の業務との関連は、次のとおりである。

ア「東南アジア漁業開発センターの必要とする船舶及び機材の調達に関する業務」

(昭和49年8月1日認可)

同センターの委託を受けて船舶・機材の調達・送付を行う業務である。調達のための準備、契約、契約の履行が含まれる。

同センターは、我が国と東南アジア・インドシナ諸国政府によって構成される地域国際機関であり、1967年(昭和42年)に設立された。

「条約その他の国際約束」を前提とする協力ではない点で1号の業務とは異なる。

本認可業務はOTCAにおいて昭和43年に認可されたものを引き継いだものであり、同センターに対する技術協力は、1号に基づいて実施している。

イ「『海外開発計画調査委託費』による開発調査に関する業務」

(昭和49年8月1日認可)

通商産業省の委託を受けて「条約その他の国際約束に基づく技術協力に係る開発調査事業のうち工業(電力を含む。)及び鉱業の分野におけるもの」について、実施計画の作成、調査の実施及び報告書の作成を行う業務である。

この業務は、「条約その他の国際約束に基づく技術協力」に係る開発調査として実施されるものであり、それが「公共的な開発計画」に関する「基礎的調査」であれば、1号ホの業務として行い得るであろう。しかし、1号ホとは異なり、この業務は「公共的な開発計画」に関する「基礎的調査」である必要はない。したがって私企業により営利目的のため計画されるものの詳細設計を行うことも可能である。

(91頁参照)

本認可業務はOTCAにおいて昭和37年に認可されたものを引き継いだものである(ただし、「経済開発調査」という文言が「開発調査」に変わった)。

ウ「国際連合及び関係機関その他国際機関の行う技術協力に対する協力業務」

(昭和49年8月1日認可)

国際機関の行う技術協力に対し、専門家の派遣・推せん、機材調達の調査等の協力を実施するために必要な業務である。

この業務も、1号の業務とは異なり、条約その他の国際約束に基づく必要はない。またこの業務の対象地域は、「開発途上地域」に限られる必要はない。したが

って、専門家を先進国へ派遣することも可能である。ただし、その場合でも1条に定める開発途上地域に対する「技術協力の実施に必要な業務」でなければならないことは言うまでもない。この観点からすると、この業務を行う理由は、「国際協力事業団が国際機関による技術協力に対する協力業務を行うことは、わが国の行う技術協力を円滑かつ効率的に実施するのに役立つ」ということよりは、むしろ国際機関の要請を受けてたとえば専門家を派遣することが、我が国の「技術協力の実施に必要な業務」であるということであろう。

なお、本認可業務はOTCAにおいて昭和49年に認可されたものを引き継いだものである（ただし、OTCAにおいては、下記エの認可と一体であった）。

エ「開発途上国の政府が独自の計画で招請する専門家又は調査団の推せんに関する業務」（昭和49年8月1日認可）

開発途上国の政府からの要請により、専門家等の推せん、資料の収集等の協力を  
行う業務である。

上記ウの業務と同様に、これも条約その他の国際約束に基づく技術協力ではないが、我が国の「技術協力の実施に必要な業務」と解される。

本認可に基づく具体的業務としては、財団法人シルバー・ボランティアーズが実施している中国及びスリ・ランカへの専門家派遣に対する支援業務がある。

本認可業務は、上記ウと一体のものとしてOTCAにおいて昭和49年に認可されたものを引き継いだものである。

オ「『理科教育海外協力委託費』による指導講師の派遣及び理科教育機材の供与に関する業務」（昭和49年8月1日認可）

文部省予算による開発途上国に対する指導講師の派遣・機材の供与を委託を受けて  
行う業務である。

これも条約その他の国際約束に基づく技術協力ではないが、我が国の「技術協力の  
実施に必要な業務」と解される。

本認可業務は、OTCAにおいて昭和41年に認可されたものを引き継いだものである  
が、現在は実施されていない。

カ「牧場経営に関する業務」（昭和49年8月1日認可）

ブラジルにおいて牧場を営み、移民者の営農に必要な優良肉牛の展示・補給を行う業務である。

4号ハの「相談」、「指導」の具体的業務として、業務方法書には「農業試験場等を設置することができる」と規定されている（業務方法書40条3項）こととの均衡を考慮すると、この業務を4号で読むことも不可能ではないであろう。これを認可業務としたのは、所有する不動産を活用して行う相当な規模の事業性に富んだ活動であることから、本号の業務として位置付けを明確にするべきであるという判断によるものと思われる。

本認可業務は、JEMIS から引き継いだものであるが、現在は実施されていない。

キ「倉庫経営に関する業務」（昭和49年8月1日認可）

パラグアイ及びボリビアにおいて移住者の生産する穀物を保管する倉庫を営み、現地の農協等に賃貸する業務である。

この業務についても、業務方法書には4号ニの「援助」の具体的業務として「倉庫その他の共同利用施設の整備及び機械等の貸与について援助すること」が掲げられている（41条4号）ことからすれば、4号で読むことも不可能ではないであろうが、上記カの場合と同様の理由で認可業務とされたものと思われる。

本認可業務は、JEMIS から引き継いだものであるが、現在はパラグアイ（バラクア）における業務のみ実施されている。

以上のように、現在認められている本号の業務はいずれも事業団設立時に認可されたものであるが、その趣旨はそれぞれ異なっている。これらを類型に分類すると、次のように整理することができよう。

- ① 「条約その他の国際約束」に基づかない技術協力に係るもの… ア、ウ、エ、オ
- ② その他のもので、財務・会計上重要なもの… イ、カ、キ

なお、いわゆる管理業務は「目的を達成するため必要」であることは当然であるが、これは21条1項の業務（したがって目的達成業務）に含まれないことは既述のとおり。

## 22 (業務の要件)

第22条 次の各号に掲げる業務については、事業団は、当該各号に定める要件を満たす場合に限り、当該業務を行うことができる。

- (1) 前条第1項第3号イに掲げる業務 次のイ及びロのいずれにも該当すること。
  - イ 当該開発事業につき、日本輸出入銀行、海外経済協力基金、事業団その他政令で定める機関からの資金の貸付け、債務の保証又は出資（以下「貸付け等」という。）があること。
  - ロ 当該関連施設の整備につき、日本輸出入銀行及び海外経済協力基金から貸付け等を受けることが困難であると認められること。
- (2) 前条第1項第3号ロに掲げる業務 当該試験的事業につき、日本輸出入銀行及び海外経済協力基金から貸付け等を受けることが困難であると認められること。
- (3) 前条第1項第3号ハに掲げる業務 当該施設等整備事業につき、当該開発途上地域及び我が国に事業団以外の適当事業主体がないと認められること。

### (1) 条文の趣旨

本条は、21条3号の開発に協力するための業務について、日本輸出入銀行（輸銀）、海外経済協力基金（基金）等の業務との重複を避ける観点から、その実施の要件を課すものである。

具体的には次のとおりである。

- ① 開発事業の関連施設の整備に対する資金の供給（3号イ）  
開発事業について輸銀又は基金、事業団等からの資金の供給があり、他方関連施設の整備については輸銀又は基金から資金を得ることが困難であると認められること。
- ② 試験的事業等に対する資金の供給（3号ロ）  
輸銀又は基金から資金を得ることが困難であると認められること。
- ③ 施設等整備事業（3号ハ）  
他に適当事業主体がないと認められること。

### (2) 関連法令との関係

1号イは、いずれの機関が開発事業に対して資金を供給するべきかを政令に委任しており、この委任を受けた事業団法施行令4条は、この機関を、石油公団、金属鉱業事業団、農林中央金庫及び商工組合中央金庫としている。

### (3) 他の特殊法人法との比較

「事業団」の中で同様の規定としては、環境事業団の場合に、特定の業務について関係機関等との連絡を一般的に義務づけているものがある(18条の2)。

他方、経済協力や海外との取引に関連する特殊法人について見ると、次のとおり、関係機関とのより具体的な調整規定がある。

①輸銀・貸付け等について銀行等が通常の条件により資金を供給することが困難であること等を要件とする(輸銀法18条の2)。

②基金・開発事業に対する貸付け等は輸銀等から貸付け等を受けることが困難であること等(基金法21条1項)、物資の輸入のための貸付けについても輸銀等から貸付けを受けることが困難であること等(同条2項)が要件となっている。

この取扱いの理由は、海外、特に経済協力に関わる案件については分野調整が深刻な問題となり得ることと求められよう。

OTCA法においては、開発に協力するための業務が規定されていなかったため、本条のような規定はない。JEMIS法についても同様である。

### (4) キーワードの解説

#### (1号関連)

「貸付け等を受けることが困難であると認められること」(ロ)

例えば事業団からのこの資金の貸付は、輸銀、基金からの貸付が困難であると認められればそれで足りる。出資、債務保証が困難と認められることまでをも要件としているものでない。また、対象事業の内容、性質あるいは採算性に照らして客観的に貸付等を受けることが困難であると認められれば足りると説明されている。

「認められる」かどうかの判断は第一義的には輸銀及び基金の意見を踏まえつつ事業団が行うが、最終的には主務大臣の判断に従うことになる(38条の項、192頁参照)。

#### (5) 内部規程との関係

業務方法書においては、右の関係機関との調整についても規定されており、特に輸銀及び基金との間では「事前に両機関の意見を徴する等その調整に努める」とされている(16条)。「関連施設整備資金及び試験的的事业等資金の貸付要綱」においても同様である。

## 23 (業務実施方針)

第23条 主務大臣は、毎事業年度、第21条第1項各号に掲げる業務につき業務実施方針を定め、当該事業年度の開始前に、これを事業団に指示するものとする。

2 主務大臣は、前項の規定により指示した業務実施方針の内容を変更したときは、その都度、その変更に係る指示をするものとする。

### (1) 条文の趣旨

#### ア 概説

本条の業務実施方針は、主務大臣が、毎事業年度ごとに定め、その事業年度の開始前に事業団に指示するものである。その趣旨は、政府ベース技術協力その他政府が実施を約束した事項、あるいは、政府として事業団が実施することが望ましいと判断する事項について、政府の意向を正確に事業団に伝え、その実施を確保するためのものと解される。

こうした指示は、国による監督の方法のひとつであると言えるが、このような形での国の指示を年度ごとにうけるという仕組みは、後述するように、他の特殊法人にはあまり例をみないものであり、わが事業団に特徴的なことである。これは、国による事業実施の監理の程度が事業団の場合にあっては、他の特殊法人に比して、特に強いということを意味している。

なお、主務大臣が業務実施方針を定め、又は変更しようとするに当たっては、大蔵大臣(42条2項2号)、関係行政機関の長(外務大臣が主務大臣となる場合。同条3項1号)、通産大臣(外務及び農水大臣が主務大臣となる場合。農林業の開発に係るもののみ。同条4項1号)との協議を要する。

#### イ 必要性

特殊法人一般の中で見ると異例な制度である業務実施方針が、事業団に導入された理由については、次のように説明されるのが通例である。

① OTCA法には「国の委託を受けて」という規定(20条1号)があったが、新事業団法からはこれが除かれることになり、国との間の委託契約は原則として締結しないこととなった。しかし、「政府ベース」技術協力の枠組みは変わらないので、国の国際

約束上の義務の実施を担保するための仕組みが別途必要となった。

- ③ OTCAの委託費について外務大臣は、財政法34条の2、1項の下で、「支出負担行為の実施計画」を作成して大蔵大臣の承認を受けていた<sup>(1)</sup>。新事業団では新規業務も含めて「交付金」となったため、従来の「実施計画」に代わる何らかの行政上の制度が必要とされた。
- ④ JEMIS 法23条には外務大臣による毎事業年度の「基本方針」の指示の規定があり、これと同じ制度を新事業団へ移した。

このうち、①の国の国際約束上の義務の実施を担保するという点については、すでに国際約束が締結されている協力に関することであれば、理解できる。しかし実務においては、国際約束は、あくまでも単年度ごとの政府予算の枠内で行うことになっている。そうすると、当該事業年度の開始前に国際約束を締結して、これに基づいた業務実施方針を事業団に指示することは不可能ということになる。また、集団コースの研修員受入、専門家の派遣、機材の供与等、単独で実施されているプロジェクト性の低い協力の場合、その実施の根拠となるべき国際約束は、現在の実務の構造では、一人ひとりの研修員や専門家、一つひとつの機材ごとに、行われている(76頁参照)。これらの逐一の国際約束すべてについて、国の義務の履行の確保に遺漏なきを期そうとすれば、業務実施方針の内容はもはや「方針」とは言い難いほどに詳細なものにならざるを得ず、現実には作成困難になる。国際約束の構造を現状のままとしつつ、業務実施方針を事業年度開始前に指示するという手段でその実施を担保しようとするのだとすれば、そのような方法には、そもそもの無理があると言えるかもしれない。

また、②の点について、一般に交付金とは、本来国が行うべき事業を国に代わって行わせるために特定の目的をもって給付される資金をいい、交付金の給付においては、給付の対象であるところの事業の実施責任もまた、交付金の給付を受けた側に属することになるのが原則である(30頁参照)。このことからすれば、事業団の予算が交付金化されたにもかかわらず、引き続き国からこのような強い監督を受けるといふ制度は、「交付金事業」の実施の典型的な仕組からの若干の乖離を意味してもいる<sup>(2)</sup>。

(1) 財政法34条の2、1項の規定に基づいて、大蔵大臣は、「支出負担行為の実施計画につき大蔵大臣の承認を経なければならない経費」を毎年度指定す



る。外務省の経済協力費のうち「海外技術協力実施委託費」は、この指定を受けていた。

(2) 業務実施方針導入の理由がどのようなものであったとしても、これによって国が業務実施内容の詳細に逐一指示を行うことになってしまうとすれば、特殊法人に事業を実施させることのそもそものメリット、すなわち事業のより一層の効果的・効率的実施を確保するという観点からは、そのような監督の在り方は必ずしも望ましいものであるとは言い難い。事業団の予算が「交付金」として給付されていることの意義を踏まえれば、それは尚更のことである。主務官庁としては、特殊法人による事業実施の主体性を極端に減衰させることのないように、「指示」の態様について十分に配慮すべきことが望まれる。

#### ウ 業務実施方針の指示の法的拘束力

業務実施方針は事業団に「指示」されるものであるが、一般に「指示」とは、「ある機関が関係の機関又は者に対して、その所掌事務に関する方針、基準、手続、規則、計画等を示し、これらを実施させることを」いい、「その拘束力は、実際的には、指揮又は命令に準ずるもの」（法令用語辞典）といわれている。業務実施方針の趣旨からすると、もともと法的拘束力を認める意図だったものと思われる。

業務実施方針に係る指示に違反しても、それによって直接に罰則が課されるわけではなく、指示違反があった場合には、主務大臣としてはまず、38条2項に基づき「この法律を施行するため必要があると認め」て、「監督上必要な命令」をすることとなる。右命令の違反については45条5号において罰則が定められている。（38条の項、192頁参照）

#### (2) 他の特殊法人法との比較

すでに述べたように、主務大臣から毎事業年度の指示（又は認可）を受けるという点で、この業務実施方針に相当する制度は、他の特殊法人においては、ほとんどみられない。

唯一の例外は、金属鉱業事業団の場合である。同事業団法においては、次のように規定されている。

「事業団は、毎事業年度、通商産業省令で定めるところにより、当該事業年度にお

いて精密調査を行おうとする地域ごとに精密調査の実施計画を作成し、通商産業大臣の認可を受けなければならない」（20条の2）。

これは、精密調査に伴う私権の制限や公用負担があるので、事業の公正な実施を期するという観点から、あらかじめ「実施計画」を公表して、利害関係者にヒアリングの機会を与えるという趣旨が含まれているものと解される。

他の「事業団」について見ると、毎事業年度の指示（又は認可）を規定したものではないが、これに類似する何らかの「計画」または「方針」の仕組みとしては、次のようなものがある。

①環境事業団… 公害を防止するために実施する、工場を集中させる建物の設置、譲渡等の業務については、「事業実施計画」を作成し、主務大臣の認可を受ける。（21条）。

②宇宙開発事業団… 業務を宇宙開発委員会の議決を経て内閣総理大臣が定める「宇宙開発に関する基本計画」に基づいて行う（24条）。

③動力炉・核燃料開発事業団… (i) 動力炉開発業務は、原子力委員会の議決を経て内閣総理大臣が定める「基本方針」及び「基本計画」に従って行い、(ii)核燃料物質の再処理等は、原子力委員会の議決を経て内閣総理大臣が定める「基本計画」に基づいて行う（25条）。

これらのうち①と②は、複数の主務大臣を有する「相乗り」法人であることが注目される。「計画」は関係省庁間の権限調整を図る法技術として意義があるかもしれない。また、②と③は、「平和の目的」というセンシティブな問題を抱える法人であることから、その業務について対外的に明らかにされる「方針」や「計画」を定めることが望ましいという判断があると解される。

いずれにせよ、これらの特殊法人における「方針」や「計画」は、わが事業団の場合と比較して、趣旨を大きく異にするものと言えよう。

他方、事業団と同様に経済協力に関与している海外経済協力基金について見ると、このような「方針」又は「計画」に係る規定はない。これには、基金の場合、その業務について法文上国際約束の締結が要件となっていないことが背景として指摘できよう。

なお、JEMIS 法には、前述したように、外務大臣による基本方針の指示に関する規定があった（23条）。

### (3) キーワードの解説：「主務大臣」

「内閣総理大臣及びその他の國務大臣が、法律の定めるところにより、特定の行政事務を分担管理する大臣とされた場合に、ある事項に関する行政事務の遂行について権限をもつ大臣を、その立場において抽象的に『主務大臣』という」（法令用語辞典）と言われている。

事業団については、管理に関しては外務大臣、業務に関しては外務大臣、外務大臣及び農林水産大臣又は外務大臣及び通商産業大臣とされている。（43条の項、202頁参照）

### (4) 留意点：「別途指示」の位置付け

実際の業務実施方針を見ると、「開発調査」、無償資金協力の実施の促進、開発に協力するための業務のうちの調査の3業務に関して、個別案件については「別途指示する」との記述がある。ところが本条は、業務実施方針を事業年度の開始前に指示することを規定しているのであって、「別途指示」が単にその「指示」を先送りしているだけであるならば、法的に問題なしとしない。

もっとも、業務実施方針の内容について事業団法は何ら規定しておらず、個別案件には常に流動的な面があることを考慮すれば、個別案件についてあらかじめ明記する代わりに「別途指示」という形をとることがあったとしても、それがただちに問題であるとは言いきれない面もあろう。このような場合には、当初の業務実施方針は概要にとどめ、後で案件ごとに具体化するという方法も、形式的には許されるとの見方もある。

しかし、そもそも、そのような個別の案件についての指示が、「業務実施方針」と一体を成すものとして逐一行われるとすれば、前述したように、業務実施方針の内容はもはや「方針」とは言い難いものになり、国と事業団の間の、政策立案と事業実施という機能分担の意義に照らして、問題なしとしない。また、前述したような政府予算の成立が国際約束の締結の前提となるという関係の故に、事業年度開始前の時点では、およそ別途指示しなければならないというのであれば、それは本条の規定と国際約束の締結とを両立させるための技巧と評するほかない。

## 2.4 (業務の委託)

第24条 事業団は、次の各号に掲げる業務については、主務大臣の認可を受けた場合限り、当該各号に定める者に対し、当該業務の一部を委託することができる。

(1) 第21条第1項第3号イ及びロに掲げる業務その他の貸付け等の業務 金融機関

(2) 第21条第1項第1号、第2号及び第4号に掲げる業務（前号に掲げる業務に該当するものを除く。） 地方公共団体その他の者

2 前項第1号に掲げる業務につき同項の規定による主務大臣の認可があつた場合においては、同号の金融機関は、他の法律の規定にかかわらず、当該認可に係る業務を受託することができる。

3 第1項第1号の規定により業務の委託を受けた金融機関（以下「受託金融機関」という。）の役員又は職員であつて当該委託業務に従事するものは、刑法その他の罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなす。

### (1) 条文の趣旨

この条項は、事業団が主務大臣の認可（大蔵大臣との協議を要する。42条2項1号）を受けて、次のとおり業務を委託することができるとするものである。

① 21条1項3号イ（関連施設の整備に対する資金供給）、ロ（試験的事業等に対する資金供給）その他の貸付け等の業務

⇒業務の一部を「金融機関」に委託。

② 21条1項1号（技術協力の実施に必要な業務）、2号（海外協力活動の促進、助長のための業務）及び4号（移住者に対する援助及び指導等を実施するための業務）（①に該当するものを除く。）

⇒業務の一部を「地方公共団体その他の者」に委託。

①の委託を受けた金融機関の役員職員で当該委託業務に従事するものは、事業団の役員職員と同様に、刑法その他の罰則の適用について「法令により公務に従事する職員とみな」される。（3項⇒18条の項、64頁参照）。

①の場合の資金供給業務について、技術的な業務をある程度包括して金融機関に委託できるようにした趣旨は、事業団の業務の効率的運営の見地から、特に金融機関の専門技術

性を活用することにあると考えられる。

また、②の場合の地方公共団体等への委託については、研修員の受入の業務、協力隊員の募集選考訓練の業務、海外移住に関する知識の普及及び移住者に対する相談、あっせん、指導、援助の業務等に関し、これをある程度包括的に委託することにより、事業団の業務をより効率的に運営しうる場合があるとの見地からのものと考えられ、これには、国内における業務の受け皿を確保しようとする配慮がうかがえる。

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、主として金融機関を対象とする委託の規定は多くの事業団に共通するが、全く委託に関する規定を有しないものが1（簡易保険事業団）、金融機関に対する委託の規定を有しないものが2（新技術事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団）、あることが注目される。逆に業務の実施の方式として幅広く委託を認め、対象となる業務に限定を加えないものが2（宇宙開発事業団及び動力炉・核燃料開発事業団。これらには本条2項、3項に相当する規定もない。）、本条3項に相当する規定を有しないものが1（畜産振興事業団）ある。

OTCA法には、貸付け等が規定されておらず、また、そもそも業務が国の委託を受けて行われるものであったため、その再委託に関する条項はなかった。

JEMIS法では、その業務の一部を「地方公共団体その他の団体」に対して委託することができた（22条）。

## (3) キーワードの解説

### (1) 項柱書関連

#### ア「業務の一部」

委託の対象について特に限定はなく、業務の一部であれば個々の行為、たとえば貸付けでもよいし、また、貸付けの審査を包括して委託しても法文上は問題がないと解される。ただし、運用上は前記のとおり、ある程度包括して委託することが想定されていると考えられる。

他方、委託できるのは業務の全体ではなく、あくまで「業務の一部」であるから、当該業務の主要な部分は事業団が自ら行うことが前提である。しかしまた、委託の規定を置いた趣旨として専門技術性の活用や国内における事業の受け皿の確保といったことが配慮されていたわけであるから、何が「業務の一部」であり、どこまで委託できるかと

いことについては、ケース・バイ・ケースで判断するほかないであろう（「留意点」の項、152頁以下参照）。

#### イ「委託する」

「委託」とは、公法関係では、「ある機関が本来その権限に属する事務又は業務を対等の関係に立って他の機関又は一般人に依頼して行わせる場合に用いられる」用語である（法令用語辞典）。したがって、比較的単純な作業に類するものを個人に依頼することは通常は想定されていない。

他方、私法関係では、「受託者は、通常相当の範囲で自己の裁量で事務を処理する権限を有する」（同前）。しかし、本条の委託は、3項の「みなし公務員」規定からしても、業務執行手続の適正を確保することの重要性が配慮されていると考えられるから、受託者の裁量により事務を処理することには制約があり、また必ずしも代理権の授与を伴うわけではないものと解される。（したがって、委託された業務の実施における手続の適正に着目してみると、その「委託」契約の私法上の位置付けは、仕事の完成を約する「請負」とは異なるということになる。）

委託の期間については限定がないが、予算単年度主義の見地から制約があるのは当然である。

#### （1号関連）

#### ウ「その他の貸付け等の業務」

ここには、移住者の事業に対する貸付けを含め、移住者関連の業務における貸付け等（4号へ、ト）が広く含まれる。

#### エ「金融機関」

「金融機関」の用語は、法令にはしばしば用いられるが、その意義は必ずしも慣熟したものではなく、その都度、法令において定義が下されるのが通例である。一般には、「金融業を営む公的、私的の機関の総称」（法令用語辞典）とされている。事業団法上は特に限定はないが、34条3号で「金融機関への預金」と「郵便貯金」を書き分けていることから、郵便局は該当しないということになる。

なお、2項の規定により、受託金融機関は、当該機関の設立法その他の法律の受託禁止等の規定にかかわらず、受託することが可能になる。たとえば、海外経済協力基金に

対して移住者の事業に対する貸付けを委託することも、その業務に関する規定のいかんにかかわらず、法的には可能である。

#### (2号関連)

##### オ「地方公共団体その他の者」

「その他の」という場合、その前に列記されている語は、その後の語の例を示すのが通例である。本条の場合でも、ここに明記されている「地方公共団体」とは、「者」の例示に過ぎないと解されるから、「その他の者」には、法文上なんら限定はない。したがって、他の特殊法人、公益法人のみならず、営利法人、任意団体や個人まで含まれることになる。ただし、この規定の趣旨を考慮すると、運用上は自ら制約があり、委託先の業務の執行の適正を図り難いような者には委託できないことになる。

#### (3項関連)

##### カ「役員」

→8条の項(39頁)参照。

##### キ「法令により公務に従事する職員」

→18条の項(64頁)参照。

##### ク「みなす」

本項の場合については、受託した業務に従事する場合に限ってその範囲内で「みな」されるのであって、その職務すべてに公務員性を帯びるわけではないと解される。

#### (4) 留意点：本条によらない「業務委託」の可能性

本条は、一定の業務の一部について外部に委託できることを明記したものであるが、事業団が本条に基づかずに業務の一部を委託することができるかどうかについては、一般論としては、事業団も民法上の行為能力を有する以上、個別の委託について、主務大臣の認可を受けなくても行いうることは当然であると考えられる。少なくとも、「役務提供契約」や「委託費」の対象となるような事項、たとえば施設等の保守、コンピュータ・サービス、調査、研究等についてまで、外務大臣の認可を受けなければ「委託」ができないとするのは現実的でなく、本条の趣旨とするところでもないであろう。

問題は、このようなどちらかと言えば管理業務の執行に当たって請け負わせるカテゴリーのものにとどまらず、21条の業務の執行に当たって、事業団独自の判断による委託が可能かどうかである。事業団の業務内容は極めて複雑多岐にわたっているが、その中には開発調査のように民間企業に委託することが当然と考えられているものもあり、研修員受入のように必ずしもそうでない分野もある。現時点であえて整理すると、次のように考えられる。

#### ア 本条の規定の趣旨

本条が外務大臣の認可を受けた上での委託を規定している趣旨は、前述のように、資金供給業務の専門技術性を考慮し、また国内における業務の受け皿を確保して事業団の業務の効率的運営を図るためと考えられている。このことからすると、このような目的のために外部に委託しようとする場合には、本条のルートで認可を受けて行うべきということになる。認可を受けない業務委託を行うのであれば、本条が委託の対象として想定していない事項についてでなければならないと解するのが自然だからである。

#### イ 個々の業務の根拠規定の趣旨

他方、一般論としてどの範囲で業務委託が可能かを判断する手がかりは、右に述べた以上には条文上存在しない。したがって、具体的な検討はケース・バイ・ケースで個々の業務ごとに根拠規定の趣旨・目的を考慮しながら、本条のルートによらない業務委託の余地があるかどうかを考えなければならない。

たとえば、開発調査業務の大宗をしめるプロジェクト策定（F/S）について見ると、その業務（21条1項1号ホ、「公共的な開発計画に関し基礎的調査を行うこと」）の内容は、事業収支計算、設計、事業費算定が中心である。一般にこのような作業は、発注者が設計業者（「コンサルタント」）に請け負わせるのが通例であり、まさにそのような形で外部に発注すること自体が、「公共的な開発計画に関し基礎的調査を行うこと」という業務そのものであると解することは、むしろ自然である。これはたとえば、人員の派遣に当たって、事業団が自ら飛行機を運航するわけではなく、運送を航空会社に請け負わせるのと同様であると言えるだろう。

これに対して、プロジェクト方式技術協力の場合に、プロジェクトの運営業務そのものを大学にすべて委託するとすれば、そのような外部発注が、21条1項1号ニ（技術協力センターの設置及び運営に必要な業務を行うこと）に当然に含まれるとは言い切れ



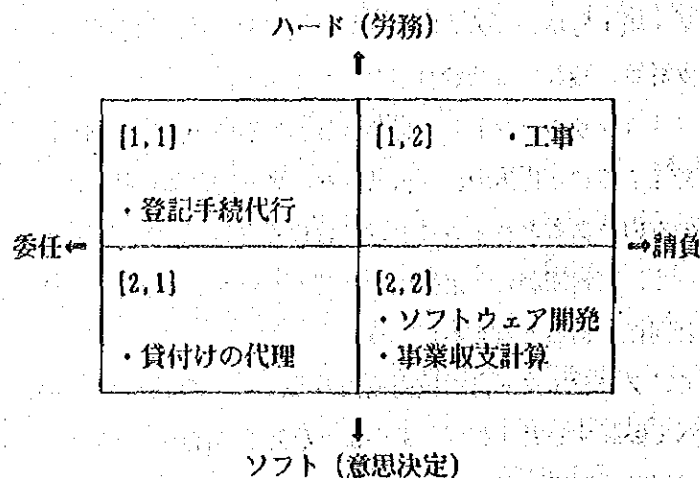
ないところがあることも否定できないであろう。上述のように、専門性・技術性や効率性という点だけでは、本条のルートを経ないで委託を行う理由には必ずしもならないからである。

#### ウ 留意すべきポイント

右の検討において留意すべきポイントを抽出すると、まず第一に、開発調査に関する議論を一般化して、委託が請負契約と観念できる場合には、その範囲内で当然に業務委託ができるという方向が考えられる。このアプローチは本条で認可を要する「委託」を、「委任」（この場合には、委任を受けた者がその委任の限度において委任者を代理することになる。）と読み替えることになる。ただし、後に触れるように、国の場合の「委託費」による委託行為の中には、厳密には請負に相当するものも含まれていることからすると、委任か請負かという基準だけでは整理しきれないところもある。

第二のポイントとして、その業務が、意思決定を伴わない単純な作業であるかどうかということが考えられる。確かに、単純な作業の場合には、業務委託が当然に可能な場合が多いと思われる。しかし、翻って、意思決定を伴うものがすべからず認可を受けなければならないと解する必要もないであろう。たとえば、業務の成果を評価するといった場合には、このようなものこそ、客観性を担保するために外部に委託するのが当然という考え方も成り立ち得るからである。以上の二つのポイントを図示すると、下図のようになる。

#### <委託の法律関係と対象事項の相関>



上述のことからすると、図において[1,2]と[2,2]に相当する業務は本条のルートによらないでも外部に委託することが可能だという推定が働き、[1,1]は微妙、[2,1]は原則として本条のルートによる認可が必要であると考えられることもできる。

しかし、いずれにしても、業務の効率的・効果的実施の観点からは、業務の一定部分を外部に委託していくことは必要であり<sup>(\*)</sup>、これをどのように行うかについては、事業団本来の責任と主体性を確保することとの兼ね合いで、個別具体的な事案ごとの検討に委ねるほかないであろう。

---

(\*) 委託の必要性については、たとえば、行政監察は次のように指摘している。

「事業団の業務の一層の合理化及び民間のノウハウの利活用を図るため、事業団業務については積極的に民間委託を進めること。」(総務庁行政監察局、『ODA(政府開発援助)の現状と課題』、昭和63年、317頁)

---

## エ 国における外部委託の実例

本条によらない委託の可否を検討するに際して、参考となり得るものの一つに、国における所掌事務の範囲内での外部委託がある。その実例は次のとおりである。

### ① 役務契約の例

一般に決算検査報告において「役務」とされる業務等については、国等が所掌する事務並びに事業を実施するに当たって、一部の事務等やそれらに関連する業務を、国等以外の者に処理させることがある。この「役務」の例としては、次のとおりである(松本正「役務契約のポイント」4頁以下)。

- i 機器、施設等の保守(修理を含む)、維持管理
- ii 業務の管理運営
- iii 物品等の運送(収集、配送等の作業を含む)、保管
- iv 調査、研究、測量、観測
- v コンピュータ、通信等のサービスに係る業務
- vi 電気、ガス、上水の供給
- vii 荷役、印刷、清掃
- viii その他

## ②委託費による委託の例

また、国等の「委託費」の対象である委託の内容を整理すると、次のとおりとされる(増島俊之「行政管理の視点」180頁以下)。

- i 業務執行上必要な基礎的研究又は調査
- ii 新たな施策を行う場合の検討資料等の作成
- iii 基本計画等を策定するための資料等の作成
- iv 経営、管理、計算事務等
- v 広報・公聴及び施策推進のための啓もう事業等
- vi 研修・講習・試験
- vii 新しい技術の開発
- viii 行政の統一性、確実性を担保するための調査等
- ix 企画、基準、指針、マニュアル等の作成
- x 統計調査
- xi 行政の執行の効果の把握
- xii 対外政策上必要な調査等
- xiii 監査・検査
- xiv 指導
- xv 許可・認可・裁定・認定等
- xvi 許可・認可等の進達及びそれに伴う調査等
- xvii その他

## 25 (業務方法書)

- 第25条 事業団は、業務の開始の際、業務方法書を作成し、主務大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。
- 2 前項の業務方法書に記載すべき事項は、主務省令で定める。

### (1) 条文の趣旨

業務方法書とは、業務の方法の公正かつ妥当性を確保するために、その大綱について事業団が自ら定める成文の規則であり、業務の通則と言ってもよいものである。本条は、事業団が業務の開始の際に業務方法書を作成して主務大臣の認可を受けること、及びこれを変更するときにも主務大臣の認可を受けることを規定している。この認可については、一般に大蔵大臣と協議すること（同項1号）、また、外務大臣及び農水大臣が主務大臣である業務に係る部分については通産大臣と協議すること（42条4項2号）が、それぞれ法定されている（43条の項、202頁参照）。業務方法書に記載すべき事項は、大蔵大臣との協議のうえ（42条2項3号）、後述の主務省令で定められる。

業務方法書と23条の「業務実施方針」との関連について考えてみると、第一に、前者は事業団が業務を行うに当たって自ら作成する通則的な規程であって、毎事業年度ごとに制定されるものではない。これに対し後者は、主として政府が実施を約束した個々の技術協力の内容を中心として、毎事業年度指示されるものであるから、両者の間には、通常は直接の関連はないであろう（23条の項、144頁参照）。ただし、「業務方法書」は法令そのものではなく、国を拘束するものではないと解されるから、政府として（事業団法の枠内であることは当然として）現行の業務方法書の規定に反した国際約束を締結することは、法的には可能である。そのような場合には、右を内容とする業務実施方針を受けて、事業団において業務方法書を変更することも考えられる。

第二に、業務実施方針は多年度にわたる内容を含むことも排除されていないので、政府が業務実施方針によって、業務方法書の変更を指示することもあり得るだろう。

### (2) 関連法令との関係

本条2項にいう「主務省令」が、外務、農水、通産の共同省令である「国際協力事業団の業務方法書に記載すべき事項を定める省令」である。これによって、業務方法書は、21

条1項各号の業務に関する事項及び24条による業務の一部の委託に関する事項を定めるものと規定されている。

### (3) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、宇宙開発事業団と動力炉・核燃料開発事業団を除き、いずれも業務方法書に関するほぼ同趣旨の規定がある。このなかで特に異例であるのは、雇用促進事業団が特定の業務についてのみ業務方法書の作成を義務づけられていること及び労働福祉事業団が「労働大臣の指示する方針に従って」作成するものとしていることである。

OTCA法及びJEMIS法においては、いずれの場合もまったく同趣旨の規定があった（それぞれ21条、24条）。

海外経済協力基金も業務方法書を作成することになっている（22条）が、これに記載すべき事項は、別途省令で定めるのではなく、「資金の貸付けの方法、利率及び期限、出資の方法、元利金の回収の方法並びに事務の委託の要領等」を記載すべきことがここで直接に法定されている（同2項）。

### (4) 留意点：業務方法書の拘束力

業務方法書は国が定める法令ではないから、外部との法律関係を規律する効力を当然に有するものではない。しかし、主務大臣の認可を受けなければならないと規定されていることを考慮すると、少なくとも事業団内部では、各役職員がこれによって業務を実施すべき内規としての効力を有することが予定されているものといえるだろう（総裁の内部規程制定権限については45頁参照）。

それでは、業務方法書に則らないで業務を行った場合、例えば、21条1項3号イの業務である関連施設の整備に必要な資金の貸付けを、職員が、業務方法書20条に規定する利率（年率2パーセント以上）未滿で実行したとしたら、その貸付けの私法上の効果はどう理解されるべきであろうか。業務方法書を主務大臣が「認可」することを考えれば、右のような規定に従わない法律行為は無効であるという結論に傾くかもしれない（「認可」については209頁参照）。しかし、この認可は、あくまで事業団が行う業務の適正を確保することを目的として、「業務方法書」を作成させてこれをチェックするためのものであり、外部の第三者との間の法律行為に係る認可ではない。このことからすると、役職員の行う

た法律行為が業務方法書に違反していたとしてもただちに無効となるわけではなく、民法110条以下の表見代理の規定によって、相手方が善意・無過失である場合には、相手方は事業団に対して有効な代理行為としての効果を主張できると解することが、適当であろう（ただし、これは準拠法が日本法である場合であることは言うまでもない。）。

#### (5) 内部規程との関係

全60条からなる「国際協力事業団業務方法書」が、「規程」として制定されており、その中で業務の方法に関する基本的な規則が定められている。特に、開発に協力するための業務（21条1項3号）、移住者に対する援助及び指導等の業務（同4号）における資金提供に関して、その利率、償還期限等資金提供のための法律行為のもっとも重要な内容は、ここに規定されている。

なお、事業団の内部規程には、「規程」、「達」、「通達」の3つの形式があり、これらは「管理」と「業務」に大別されて整理されている。この現行の内部規程の体系の中で、「国際協力事業団業務方法書」は、「業務」に関する唯一の「規程」であり、業務関連規程の位階の頂点に位置するものとなっている。

## 26 (事業年度)

第26条 事業団の事業年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わる。

### (1) 条文の趣旨

特殊法人の業務、財務、会計等については、一定期間ごとに区分して処理し、その状況を明らかにすることが例であり、この期間(1年間)を事業年度という。本条は、事業団の事業年度を、国の会計年度と同じく、4月1日から翌年の3月31日までとするものである。

### (2) 関連法令との関係

事業団の財務及び会計については、「国際協力事業団法施行令」に定めがあるほか、外務省令に委任されている(35条、37条)。この規定による委任を受けて制定された「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令」においては、事業年度に関連する規定が次のとおり見られる。(35条の項186頁、37条の項190頁参照)

- ① 債務負担行為は、毎事業年度、予算をもって外務大臣の認可を受けた金額の範囲内とされること(8条)。
- ② 支出予算の翌事業年度への繰越しは、一定の場合には外務大臣の承認が必要であること(10条1項)。
- ③ 繰越計算書を翌事業年度の6月30日までに外務大臣に送付すること(同条3項)。

### (3) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、いずれも全く同趣旨の規定を有している。OTCA法及びJEMIS法についても、同様である(22条、25条)。

### (4) キーワードの解説

「事業年度」

その趣旨はすでに述べたとおりであるが、事業団法上、事業年度ごとに行わなければ

ならないものを整理すると次のとおりである。

- ① 主務大臣による業務実施方針の指示 (23条)
- ② 事業計画、予算及び資金計画の作成及び外務大臣の認可 (27条)
- ③ 財務諸表 (財産目録、貸借対照表及び損益計算書) の作成及び外務大臣の認可 (28条1項)
- ④ 事業報告書、決算報告書及び監事の意見の提出 (同条3項)
- ⑤ 積立金の積立て又は繰越欠損金の整理 (30条1項、2項)
- ⑥ 残余の国庫納付 (同条3項) <sup>(1)</sup>
- ⑦ 長期借入金及び債券の償還計画の作成及び外務大臣の認可 (33条) <sup>(2)</sup>

---

<sup>(1)</sup> 同条の、積立金の積立ての基準及び残余金の国庫納付に関し必要な事項は政令で定めることとなっているが (1項、4項)、これらの政令は制定されていないので、いずれも行われていない。

<sup>(2)</sup> 借入金も債券発行も、現在までのところ行われたことはない。

---

#### (5) 内部規程との関係

関連する内部規程のうち重要なものには、「会計規程の基本的事項」(これは、財務及び会計に関する省令22条の規定に基づいて外務大臣の承認を受けている)、「国際協力事業団会計規程」及び「国際協力事業団会計細則」がある。



## 27 (事業計画等の認可)

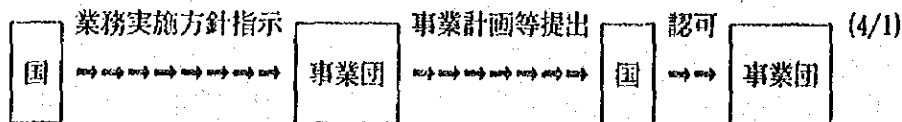
第27条 事業団は、毎事業年度、事業計画、予算及び資金計画を作成し、当該事業年度の開始前に、外務大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

### (1) 条文の趣旨

特殊法人として、主として国の資金により業務を行う事業団は、業務実施方針の指示等に加えて、財務・会計面からも国の監督に服している。本条は、この監督のメカニズムとして、事業団が毎事業年度ごとに事業計画、予算及び資金計画を作成し、外務大臣による認可(大蔵大臣との協議を要する。42条1項1号)を受けるべきことを規定するものである。

予算、資金計画の基礎となるべき事業計画、主務大臣による業務実施方針の指示、の三者の関係について見ると、次のとおりである。

- ① まず政府が、事業団の行う業務について業務実施方針を定め、これを当該事業年度の開始前に事業団に指示する。
- ② 事業団は、この指示に基づいて、当該事業年度の事業計画を作成する。
- ③ 併せて事業団は、この事業計画と一体をなすものとして、予算及び資金計画を作成する。
- ④ 事業団は、事業計画、予算及び資金計画について、当該事業年度の開始前に、外務大臣の認可を受ける。(下図参照)



もともと、事業団の事業のうち、収入があり得るものはごくわずかであり<sup>(1)</sup>、その他には余裕金の運用益程度しか想定できないので、国からの助成<sup>(2)</sup>の額が決まらない限り事業計画等も作成できない。したがって、以上のプロセスは、実際には国の予算の編成と一体をなして進められることになる。

(1) 事業団の自己収入の主なものは、職員住宅家賃、研修施設利用収入、開発投融資貸付金手数料及び利息、移住投融資貸付金利息、農場収入、倉庫経営等である。

(2) 事業団法には、国からの交付金の交付に係る規定はない。一般に国から給付される資金のうち、給付の根拠が法律に規定されているものを法律補助、給付の根拠が予算措置のみによるものを予算補助という。事業団の交付金は、予算補助である。

なお、OTCA法及びJEMIS法においては、いずれにも、交付金の交付に関する規定があり、国は予算の範囲内で業務のための経費の「一部に相当する金額を交付することができる」と定められていた。法文上はこの方が、事業団の会計・財務の全体像は、より明確であろう。

## (2) 関連法令との関係

### ア 事業計画等の内容

「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令」において、事業計画等で記載すべき事項等が次のとおり定められている。

#### (7) 事業計画 (11条)

技術協力の実施等、21条の各業務ごとの計画、その他必要な事項

#### (4) 予算

① 事業団の予算は、予算総則及び収入支出予算とする (3条)。

② 予算総則には、次の規定を設ける (4条)。

- ・収入支出予算に関する総括的規定 (柱書)
- ・債務負担行為の限度額等 (1号)
- ・相互流用又は予備費の使用について外務大臣の承認を必要とする経費の指定 (2号)

・支出予算の繰越しについて外務大臣の承認を必要とする経費の指定 (3号)

・長期借入金の借入及び事業団再建の発行限度額 (4号)

・その他必要な事項 (5号)

③ 収入支出予算においては、収入についてはその性質、支出についてはその目的に従って区分する (5条1項)。

④ 認可の申請に当たっては、前事業年度及び当該事業年度の予定貸借対照表及び  
予定損益計算書等を添付する（6条）。

(9) 資金計画（12条）

資金の調達方法（1号）、資金の用途（2号）、その他必要な事項（3号）。

イ 予算に関する規律

同省令においては、予算に関して次のとおりの規定が置かれている。

(7) 予備費

予見することができない理由による支出予算の不足を補うため、収入支出予算に予  
備費を設けることができる（7条1項）。

(4) 債務負担行為<sup>(\*)</sup>

事業団法21条の業務を行うために必要な「債務負担行為」は、予算をもって外務大  
臣の認可を受けた金額の範囲内で行わなければならない（8条）。これは、後々支出を  
する時に、予算が認可されていないと債務不履行になるので、そのような事態を避け  
るためである。

---

<sup>(\*)</sup> 「債務負担行為」とは、広義では「金銭納付を内容とする債務を負担する行  
為」（法令用語辞典）を指し、契約の締結等の行為がこれに該当する。この中  
には、当該年度に支出を終わらない予定の債務負担行為（たとえば土地の賃  
借）もあるが、そのようなものがここでいう狭義の「債務負担行為」に相当す  
る。

---

(9) 支出予算の流用

支出予算は目的に従って区分される（5条1項）が、実施上適切かつ必要であると  
きは、この区分にかかわらず相互流用することが認められている（9条1項）。

(1) 支出予算の繰越し

当該年度内に支出決定を終わらなかった支出予算の経費の金額について、予算の実  
施上必要であるときは、翌事業年度に繰り越して使用することができる（10条）。

### (3) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、12の事業団はいずれも全く同趣旨の規定を有している。これに対して、予算についてのみ作成と認可を規定するものが1（年金福祉事業団）、予算と事業計画についてのみ作成と認可を規定するものが1（中小企業退職金共済事業団）、主務大臣の指示する方針に従って作成するとしているものが1（労働福祉事業団）ある。OTCA法及びJEMIS法のいずれについても全く同趣旨の規定がある（23条、27条）。

### (4) キーワードの解説

#### 「予算」

「いわゆる形式的な意味の予算であって、一定の手続、形式により形成された収入支出の見積りで、金銭上の経理について一種の規範をなすもの」をいう（法令用語辞典）。特に支出については、経費を支出することと、その根拠となる支出の債務を負担する行為を行うことの双方が、この「予算」によって承認される。

### (5) 留意点：認可を受けない事業計画等の効果

まず、認可を受けないことは45条1号により処罰される（45条の項、204頁参照）。問題は、たとえば認可を受けない予算に基づいて行った法律行為が、第三者との間でどのような法律効果をもつかである。一般に「認可」とは、法律行為の効力要件である場合が多い。これを第三者との間の法律行為についてまでその効力要件とすると、当該法律行為が認可を受けているかどうかについて確認することを、第三者に要求することになる。しかし他方で、総裁の代表権限など、5条で規定する登記事項の場合には、登記の後でなければこれをもって第三者に対抗できないこととの均衡を考慮すると、この解釈はいささか酷であり、取引の安定を害する懸念がある。したがって、この場合には、認可を受けない事業計画等は、事業団内での法律効果がないというにとどまり、第三者との間の法律行為の効果まで否定する趣旨ではないと解すべきであろう。

### (6) 内部規程との関係

「会計規程の基本的事項」、「国際協力事業団会計規程」23条から28条までに関連規定がある。

## 28 (財務諸表)

第28条 事業団は、毎事業年度、財産目録、貸借対照表及び損益計算書（以下この条において「財務諸表」という。）を作成し、当該事業年度の終了後4月以内に外務大臣に提出し、その承認を受けなければならない。

2 外務大臣は、やむを得ない事情があると認めるときは、事業団の申出により、2月を超えない範囲内において、前項の期間を延長することができる。

3 事業団は、第1項の規定により財務諸表を外務大臣に提出するときは、これに当該事業年度の事業報告書及び予算の区分に従い作成した決算報告書を添え、並びに財務諸表及び決算報告書に関する監事の意見を付けなければならない。

### (1) 条文の趣旨

本条は、事業年度の終了後4月以内に、財務諸表すなわち、①財産目録、②貸借対照表及び③損益計算書を作成し、外務大臣の承認（大蔵大臣との協議を要する。42条1項2号）を得なければならないことを規定したものである。①と②は、事業年度末の時点のストックを示し、③は、事業年度におけるフローを示す。

27条が事業年度の開始前に事業計画、予算等について外務大臣の認可を受けることを義務づけていることと同様に、本条もまた、特殊法人に対する国の監督の方法の一を定めたものである。

「承認」すべき事項には法文上限定がないが、一般的には、財務諸表の記載が真実であるかどうか、そして会計上の処理がルールに従って適切に行われているかどうかという点が、「承認」すべき事項の具体的内容と考えられる。また、承認が得られるまでは、財務諸表として確定しないから、仮に利益を生じていたとしても、国庫納付の義務（30条3項）は具体的には発生しないと解される。

財務諸表の提出期限が、事業年度の終了後4月以内とされている理由は、在外事務所の存在等を考慮したためであり、また、2項で期間の延長が認められているのは、ブラジルにあった現地法人(\*)の決算に係る事務処理を考慮したものと解される。

なお、財務諸表を提出するときは、事業報告書及び決算報告書を添え（これはあくまで「添え」るものであるので、承認の対象ではないと解される）、更に財務諸表と決算報告書については監事の意見を付する必要がある（3項）。

(9) 移住事業に関連してブラジルに置かれていた現地2法人(ジャミック移住民有限持分会社及びジェミス金融株式会社)の財務決算は、現地通貨表示でかつ暦年決算(1月～12月)であった。

## (2) 関連法令との関係

「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令」に、決算報告書と事業報告書についての規定がある(14条から17条まで)。

## (3) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、財務諸表の提出及び主務大臣の承認は共通である。ただし、その時期についてはそれぞれ異なっている。事業年度の終了後3月以内の提出とするものが6(環境事業団、中小企業事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、金属鉱業事業団、石炭鉱害事業団、簡易保険福祉事業団)あるのに対して、決算期を規定し(5月末が4、6月末が1、7月末が4)、その完結後一定期間内の提出とするもの(2月以内が6、1月以内が3)が9ある。

提出書類の内容は、財務諸表と決算報告書については共通であるが、事業報告書が必要なものは6にすぎない(社会福祉・医療事業団、環境事業団、中小企業事業団、宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団)。また、財務諸表等を事務所に備え付けることを求める規定のある例が注目される(社会福祉・医療事業団、環境事業団、中小企業退職金共済事業団、中小企業事業団、新技術事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、石炭鉱害事業団、簡易保険福祉事業団の8事業団)。

OTCA法には、ほぼ同趣旨の規定があるが、財務諸表の提出期限の延長に関する規定がなく、事業報告書の添付も求められていない(24条)。

これに対してJEMIS法は本条と全く同趣旨である(28条)。

## (4) キーワードの解説

### ア 「財産目録」

一定時期におけるストックとしての営業財産を個別的に価額を付して記載した明細表をいい、一般の営利目的の法人においては、昭和49年の商法改正以後は、清算等の特別の場合にのみ作成されることとなっている(商法419条、破産法189条、会社更生法

178条)。この場合において、「財産」には「積極財産」(資産)と「消極財産」(債務)を含み、これらを網羅するものが財産目録とされているが、本条においても同様に解するべきであろう。

事業団の実際の財産目録は、「資産の部」と「負債及び資本の部」に区分されて記載されている。

#### イ「貸借対照表」

一般に、資産、負債と資本の部に分けて決算期のストックとしての財務状況を示す表という趣旨で用いられる(「株式会社の貸借対照表、損益計算書、営業報告書及び附属明細書に関する規則」(「計算書類規則」と呼ばれることが多い)4条以下、「企業会計原則」第三等参照)。事業団においては、「会計規定の基本的事項」第4以下と「国際協力事業団会計規程」6条以下において、貸借対照表勘定による経理の原則が定められ、これを受けて「国際協力事業団会計細則」別表2に貸借対照表科目が定められている。

#### ウ「損益計算書」

営業又は事業の年度における費用と収益とを記載して損益を算出し示すものである(計算書類規則37条以下、企業会計原則第2等参照)。事業団においては、「会計規定の基本的事項」第4以下と「国際協力事業団会計規程」6条以下において、損益勘定による経理の原則が定められ、これを受けて「国際協力事業団会計細則」別表2に損益計算書科目が定められている。

#### エ「事業報告書」

事業計画の実施結果を明示した業務の報告で、商法でいう営業報告書に準じたものといえる。「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令」15条によって、事業計画と資金計画の実施の結果を示すことが規定されており、実際には「事業計画及び事業実績報告書」及び「資金収支計画及び資金収支実績」が記載されている。

#### オ「承認」

→209頁参照。

#### カ「決算報告書」

収入予算、支出予算等の区分に従い、収入又は支出実績を示す、いわゆる事実対比決算報告書及び債務に関する報告書である。具体的には、前記の省令14条1項により「収入支出決算書」と「債務に関する計算書」とからなることが規定されているほか、同2項において、決算報告書は予算総則に規定した事項についての予算の実施の結果を示すものとされている。これらの書類の記載内容は次のとおり。

##### ① 収入支出決算書（予算と同一の区分により作成）

- ・収入予算額
- ・収入決定済額
- ・その差額
- ・支出予算額
- ・前年度からの繰越額
- ・予備費
- ・流用
- ・支出予算現額
- ・支出決定済額
- ・翌年度への繰越額
- ・不用額

##### ② 債務に関する計算書

債務の事項ごとに前年度末の債務額、負担した債務額、償還した金額、残額を記載する。

#### キ「意見」

一般に行政機関が外部の意見を聞く場合には、仮に意見を聞くことを義務づけられていても、「特に法令の規定がなければ拘束されない」（法令用語辞典）と言われている。本条の場合でも、監事の意見は外務大臣の参考として付されるものであり、外務大臣を拘束するものではないと解される。（9条の項、42頁参照）

#### (5) 内部規程との関係

すでに述べたとおり、「会計規定の基本的事項」、「国際協力事業団会計規程」、「国際協力事業団会計細則」に、重要な関連規定がある。



## 29 (区分経理)

第29条 事業団は、次に掲げる経理については、政令で定めるところにより、それぞれその他の経理と区分し、特別の勘定を設けて整理しなければならない。

- (1) 第21条第1項第3号イ及びロに掲げる業務並びにこれらに附帯する業務に係る経理
- (2) 第21条第1項第3号ハに掲げる業務及びこれに附帯する業務に係る経理
- (3) 第21条第1項第4号ホに掲げる業務及びこれに附帯する業務に係る経理
- (4) 第21条第1項第4号ヘ及びトに掲げる業務並びにこれらに附帯する業務に係る経理

### (1) 条文の趣旨

「区分経理」を行うメリットは、一般に次の三点にあると説明される。

- i 独立した採算性のある事業について損益を明確にする(旧専売公社など)
- ii 投融資事業について原資の動きを明確にする(資金運用部特別会計など)
- iii 公共事業のように長期間にわたるものについて、継続的に収支を明確にする(国有林野事業など)

しかし一方で、会計事務の繁雑化、硬直化等を招くという指摘がされることもある。

本条においては、次の4の業務についてそれぞれ区分した経理をすることが規定されている。

- ① 関連施設の整備及び試験的的事业等に対する資金供給(21条1項3号イ、ロ)とその附帯業務
- ② 施設等整備事業の受託(同号ハ)とその附帯業務
- ③ 入植地の取得、造成、譲渡等(4号ホ)とその附帯業務
- ④ 移住者、その団体その他の者の事業に対する資金供給(4号ヘ、ト)とその附帯業務

これらのうち、②は上記iに対応し、その他はiiに対応するものと言えよう。

## (2) 関連法令との関係

「政令で定めるところにより」という規定により、事業団法施行令5条が授權を受けて区分経理に関する細則を規定している。具体的には、それぞれ上記(1)の①から④に対応するかたちで、次のように勘定を設け、それぞれ該当する業務に関する資産、負債、収益及び費用を経理しなければならないこととされている。

- ① 開発投融资勘定
- ② 施設等整備勘定
- ③ 入植地勘定
- ④ 移住投融资勘定

## (3) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、次のとおり分れている。

- ① 区分経理に関する規定を持たないもの・・・8
- ② 業務について一括して区分経理とするもの・・・1（年金福祉事業団）
- ③ 業務をいくつかのカテゴリーに分けて区分経理とするもの・・・4（社会福祉・医療事業団、中小企業事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、簡易保険福祉事業団）、
- ④ 一部の業務について採用しているもの・・・2（動力炉・核燃料開発事業団は動力炉開発業務と核燃料物質の再処理業務について、金属鉱業事業団は精密調査等について）

このうち④のカテゴリーについては、産業投資特別会計（30条の項、174頁参照）の資金の受け入れとの関連があるであろう。また、動力炉・核燃料開発事業団においては施行令7条で資産、負債、収益及び費用を勘定ごとに整理することとされている。

なお、海外経済協力基金には該当条項はない。

OTCA法には該当規定はない。

JEMIS法においては、入植地の取得等と移住者等への資金供給について区分経理が規定されていた（26条）。

(4) キーワードの解説

ア「経理」

「直接金銭又は財産に関する処理の手続関係を総体的に言い表す用語」として用いられる（法令用語辞典）。具体的には帳簿の記帳、伝票の作成から財務諸表の作成までを含む処理の全体が該当すると解される。

イ「勘定」

「事業収支の経理をする場合においては、その性質、種類等を同じくする事業収支ごとに分類し、同種類、同性質のものごとに集約して経理することが一般により合理的であるが、その経理上の分類の単位を『勘定』という」と説明される（法令用語辞典）。国の特別会計における「勘定」について見ると、その特別会計の中にある程度経理を分離して行うことを妥当とする単位があるときは、これを何々勘定と称して、各勘定ごとに収支計算を行い、損益計算書と貸借対照表も勘定ごとに作成するのが例である（労働保険特別会計法9条等）。

(5) 内部規程との関係

関連規程の規定は、法令の規定と次のとおり対応している。

法29条	施行令5条	会計規程の基本的 事項 第4	会計規程6条
1号	開発投融資勘定	一般勘定 国内研修施設勘定 開発投融資勘定	一般勘定 国内研修施設勘定 開発投融資勘定
2号	施設等整備勘定	施設等整備勘定	施設等整備勘定
3号	入植地勘定	入植地勘定	入植地勘定
4号	移住投融資勘定	移住投融資勘定 受託等事業勘定	移住投融資勘定 受託等事業勘定

このほかに「国際協力事業団会計細則」7条に基づく別表第2が、会計規程6条の委任を受けて、会計規程に規定する7つの勘定のそれぞれについて科目を整理する「勘定科目表」を定めている。この「勘定科目表」を見ると、「損益計算書科目」において「開発投融資収入」、「入植地事業収入」、「移住投融資収入」はあるが、施設等整備勘定に対応する収入の科目が掲げられていない。また、費用の科目には「入植地事業費」はあるが、その他は予算上の区分が用いられている。

事業団はこれまで、法28条が規定する財務諸表を、会計規程及び会計細則の規定する勘定科目の整理にしたがって（ただし「施設等整備勘定」は、実際にこれに該当する予算が全くないことから、あえて設けていない。）作成し、これを外務大臣に提出して、現にその承認を受けている。このことからすれば、どの程度まで厳密に経理を「区分」すべきかという点については、監督する立場にある外務大臣が承認する程度のものであれば足りるものと解されるであろう。

### 30 (利益及び損失の処理並びに納付金)

第30条 事業団は、毎事業年度、損益計算において利益を生じたときは、前事業年度から繰り越した損失をうめ、なお残余があるときは、その残余の額のうち、政令で定める基準により計算した額を積立金として積み立てなければならない。

2 事業団は、毎事業年度、損益計算において損失を生じたときは、前項の規定による積立金を減額して整理し、なお不足があるときは、その不足額は、繰越欠損金として整理しなければならない。

3 事業団は、第1項に規定する残余の額から同項の規定により積立金として積み立てた額を控除して残余があるときは、その残余の額を国庫に納付しなければならない。

4 第1項の利益金の計算の方法及び前項の納付金の納付の手続その他同項の納付金に関し必要な事項については、政令で定める。

#### (1) 条文の趣旨

事業団は、収益の財源のほとんどを国の交付金に依存しており、その会計は行政会計的性格を有しているが、そのような公共的な性格にかかわらず、事業団の会計においても必ず毎事業年度、損益計算上の差額、即ち「利益金」又は「損失金」が生ずるので、その処理が必要となる。

本条は、事業団に利益が生じたときにはまず、繰り越した損失をうめ、残余を（政令の基準に従って）積立金とすること、欠損が生じたときには積立金を減額して充て、残った不足は繰越欠損金とすることを規定している（1項、2項）。その上で利益から積立金を控除した残りは国庫に納付することとしている（3項）。

この趣旨は、利益は原則として内部留保し、欠損は資本金の減額をせずに将来補填するということと解される。

#### (2) 関連法令との関係

本条4項の委任を受け、事業団法施行令6条に、利益金の計算の方法に関する規定がある。これによれば、利益金は次の益金から損金を差し引いて計算される。

##### ① 益金

交付金、貸付金利息、債務保証料、出資配当金、売上収入、受託事業収入、貸倒準備金からの戻入額、雑益

## ② 損金

事業費、支払利息、委託手数料、売上原価、受託事業費、管理費、固定資産減価償却費、貸倒準備金への繰入額、雑損

これに対して、積立金の基準（本条1項）や納付金の納付手続等納付に必要な事項（4項）に関する政令は制定されていない。これは、この納付金の規定がもともとJEMISに対して産業投資特別会計<sup>(\*)</sup>から出資されていた資金を、事業団が承継したことに由来している（下記（3）の項参照）一方で、事業団になってからは産業投資特別会計からの資金を受け入れていないので、財政当局も事業団法の制定当時には国庫納付を考えていなかったためと思われる。いずれにしても、この政令が制定されていないため、本条の規定に基づく「積立金」は観念的には存在しないことになっている。

---

(\*) 「産業の開発及び貿易の振興のために国の財政資金をもって投資（…）を行うことにより国民経済の発展と国民生活の向上に資する」（産業投資特別会計法1条）ことを目的として、昭和28年に設立された特別会計。この特別会計からの出資金を受け入れる場合には、その出資金に対する成果（利益）に一定の基準を設け、これを上回るものについては納付させることにより、投資に対する利益金の回収を図ることとされている。

---

## （3）他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、利益の残余の国庫納付を規定しないもの（したがって繰り越した損失をうめた残余はすべて積立金となる）が13あり、これが圧倒的に多い。その例外は次のとおりである。

①金属鉱業事業団… 積立金を立てずに国庫に納付する。

②簡易保険福祉事業団… 運用業務勘定に残余が生じた場合には、政令で定める基準に従って積立金とし、残りを簡易生命保険特別会計に納付する。

その他の特殊法人について見ると、一般に国庫納付が定められるのは、採算性がある金融業務を行う場合（輸銀法38条4項等）と産業投資特別会計からの出資金を受け入れている場合（石油公団法24条3項等）であるとされる。ちなみに海外経済協力基金には該当の条項はない。

OTCA法には該当の条項はなかった。

これに対してJEMIS 法では、全く同趣旨の規定があった(29条)。沿革的にもこの規定は、JEMIS に対して産業投資特別会計から出資されていた54億円の出資金を事業団が承継し(事業団法附則7条4項)、関係省庁にも同会計から出資を受ける途を開きたいという希望があった等の理由から、JEMIS 法を踏襲する形で置かれたものと思われる。

#### (4) キーワードの解説

##### ア「損益計算」

会計学上は損益取引と資本取引とは区分されているが、この場合は前者についての損益の計算をいうものと解される。

##### イ「利益」

施行令6条に定められた計算方式により「益金」から「損金」を差し引いて算出されるフローとしての観念的な数字である。現実の手元の現金等のストックの額とは関係がない。営利目的の法人においては、「収益」から「費用」を差し引くことによって算出される(計算書類規則3章)。

この計算方式は、事業団の内規において具体化されている。まず「会計規程の基本的事項」第11及び第12に、収益の区分と費用の区分が細目化され、収益は経常収益と特別利益に、費用は経常費用と特別損失に分けられている(なお「国際協力事業団会計規程6条1項参照）。これは、ほぼ営利法人と同様の規定である。そして計算の結果は「国際協力事業団会計細則」7条に基づく別表2の「勘定科目表」中の「貸借対照表科目」で「当期利益金(当期損失金)」として計上される。

##### ウ「損失」

上記の「利益」に対応する概念である。

##### エ「積立金」、「繰越欠損金」

いずれも経理処理上「資本の部」に計上される観念的な数字であり、具体的なストックの金額とは関係がない。

#### (5) 内部規程との関係

すでに述べたとおり、「会計規程の基本的事項」第11及び第12、「国際協力事業団会計規程」6条1項、「国際協力事業団会計細則」7条、別表2に関連事項が規定されている。

### 3 1 (借入金及び国際協力事業団債券)

- 第31条 事業団は、外務大臣の認可を受けて、長期借入金若しくは短期借入金をし、又は国際協力事業団債券（以下「債券」という。）を発行することができる。
- 2 前項の規定による短期借入金は、当該事業年度内に償還しなければならない。ただし、資金の不足のため償還することができないときは、その償還することができない金額に限り、外務大臣の認可を受けて、これを借り換えることができる。
  - 3 前項ただし書の規定により借り換えた短期借入金は、1年以内に償還しなければならない。
  - 4 第1項の規定による債券の債権者は、事業団の財産について他の債権者に先立つて自己の債権の弁済を受ける権利を有する。
  - 5 前項の先取特権の順位は、民法の規定による一般の先取特権に次ぐものとする。
  - 6 事業団は、外務大臣の認可を受けて、債券の発行に関する事務の全部又は一部を銀行又は信託会社に委託することができる。
  - 7 商法（明治32年法律第48号）第309条、第310条及び第311条の規定は、前項の規定により委託を受けた銀行又は信託会社について準用する。
  - 8 第1項及び第4項から前項までに定めるもののほか、債券に関し必要な事項は、政令で定める。

#### (1) 条文の趣旨

本条では、長期借入金、短期借入金（当該事業年度内又は借換え後1年以内に償還する借入金）又は国際協力事業団債券の発行を、外務大臣の認可を受けてすることができること及び債券に係る先取特権、発行事務の委託等について規定する。この場合において、外務大臣の「認可」は、借入れや発行行為の効力要件と解するべきであろう（209頁参照）。また、外務大臣は、借入れ及び発行、借換え、発行事務の委託の認可について大蔵大臣に協議することが義務づけられる（42条1項1号）。

実際には、財政投融資計画に係る資金の借入れ又は債券の発行は、当面は、行わないことが関係省庁の間で申し合わされている。また、7項については平成5年施行の商法改正に伴う改正があった（17頁参照）。

本条が置かれた実際の理由は、他の特殊法人との横並びにあったようであるが、そのほかに、特に新規業務あるいは移住業務の拡大に伴い、国の財政事情から見てその資金を一般会計のみに依存するのでは十分対処し得ないことをも予想して、独自の資金調達を法文上開いておくことをねらいとしていたものといえるだろう。



なお、本条6項により委託を受けた銀行又は信託会社は、24条1項の委託を受けた金融機関とは異なり、「受託金融機関」に該当しない。(→24条の項、161頁参照)

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると次のとおりである。

① 銀行等に対する委託の範囲を別として、ほぼ同趣旨の規定を有するもの…

9 (社会福祉・医療事業団、環境事業団、雇用促進事業団、労働福祉事業団、中小企業事業団、動力炉・核燃料開発事業団、金属鉱業事業団、石炭鉱害事業団。なお、年金福祉事業団は長期借入金の借入れ先を政府に限っている。)

② 債券の発行を認めないもの… 5

(新技術事業団、宇宙開発事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、畜産振興事業団、簡易生命保険福祉事業団。なお、新技術事業団及び宇宙開発事業団は、短期借入金のみを認める。)

③ 借入れを認めないもの… 1 (中小企業退職金共済事業団)

これらの例を見ると、本条の規定は、他の多くの事業団の規定にほぼ沿っているといえることができる。

OTCA法においては、まったく同趣旨の規定がある(30条)。他方、JEMIS法は短期借入金のみを認めている(26条)。

## (3) キーワードの解説

### (1項関係)

#### ア「長期借入金」・「短期借入金」

一般には、「『借入金』には広狭2義があり、広義においては、一時の資金不足調整のための一時借入金及び財源不足を補うための借入金をいい、狭義においては後者のみを指す」。このうち、狭義の借入金を「長期借入金」と称し、一時借入金に相当するものを「短期借入金」と称していることがある(法令用語辞典)。

本条においては、このような区別はせず、単に短期借入金を当該事業年度内又は借換え後1年以内に償還すべきことを規定しているのみである。したがって厳密には、短期借入金とは、そのようなスケジュールで償還される借入金を指し、それ以外のものが長期借入金にあたるということになろう。もっとも、この意味での短期借入金は一時的な資金不足調整のためであり、それ以外の長期借入金は財源不足を補うためであろうから、上述の一般的区分と特に矛盾はしないであろう。

なお、国際協力事業団会計規程では、短期借入金を「流動負債」に計上し（19条2項）、長期借入金を「固定負債」に計上している（同3項）。一般に、借入金であって「流動負債」に計上されるものは、「履行期が決算期後一年以内に到来するもの又は到来すると認められるもの」である（計算書類規則28条）から、事業団での処理は、この区分に沿っていると言える。

#### イ「債券」

本条においては、金銭債務を表章する有価証券の意味と解される。弁済の相手方が特定人又はその指図人である場合には指図債権（民法469条等）となり、証券の所持人に弁済すべきものは無記名債権として動産とみなされる（86条3項）。いずれも通常の債権と異なり、証券の交付が権利移転の対抗要件となる（178条、469条）ほか、権利の善意取得（192条）、人的抗弁の切斷（472条、473条）等の特則が適用される。

なお、事業団債券は、商法501条4号の「商業証券」には、当然には該当しないであろう。

#### （4項関係）

#### ウ「先取特権」

先取特権とは、担保物権の一種であり、債務の種類に応じて当然債務者の財産に発生するものである。民法上は、一般先取特権（306条以下）、動産先取特権（311条以下）、不動産先取特権（325条以下）に分れているが、いずれも「債務者ノ財産ニ付キ他ノ債権者ニ先チテ自己ノ債権ノ弁済ヲ受クル権利ヲ有ス」（303条）ものである。

本条の先取特権は、民法上の一般先取特権の次の順位であるから、担保物権を有しない債権者には優先するが、他の担保物権を有する債権者には劣後する（329条2項、334条、336条）。なお、本条により先取特権を有する債権者は、債務者の財産に対する担保権の実行（民事執行法181条4号）、配当要求（51条等）によって債権の満足を得ることができる。

#### （7項関係）

#### エ「商法・第309条、第310条及び第311条」

社債の募集の委託を受けた会社はその償還を受ける権限を当然に与えるものである。受託会社を通じることによって集团的な処理を図り、社債権者、発行者双方の便宜となるものと説明されている。

### 3.2 (債務保証)

第32条 政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和21年法律第24号）第3条〔保証契約の禁止〕の規定にかかわらず、国会の議決を経た金額の範囲内において、事業団の長期借入金又は債券に係る債務（国際復興開発銀行等からの外資の受入に関する特別措置に関する法律（昭和28年法律第51号）第2条〔外貨債務の保証〕の規定に基づき政府が保証契約をすることができる債務を除く。）について保証することができる。

#### (1) 条文の趣旨

「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」（以下「財政援助制限法」という。）3条は、大蔵大臣の指定するものを除き、会社その他の法人の債務について国が保証契約を締結することを禁止している。この禁止に対する例外が、法律の形式によって制定される場合があるが、本条は、そのような例外を定め、事業団の長期借入金及び債券について例外的に保証することができることとすることによって、借入れ又は発行の便宜を図ろうとするものである。

他方、本条はカッコ書きで、「国際復興開発銀行等からの外資の受入に関する特別措置に関する法律」（以下「特別措置法」という。）2条によって国が認められている債務保証を、この例外から除外している。それは次の二つである。

- ① 日本開発銀行等7法人（本事業団は含まれていない。）が国際復興開発銀行又は外国政府金融機関から資金を借り入れたことにより負う外貨建ての債務。
- ② 地方公共団体と日本開発銀行等6法人（本事業団は含まれていない。）が発行する外貨建ての債券上の債務。

この特別措置法によるこれらの二つの国の債務保証にしても、財政援助制限法による一般的禁止に対する例外であるわけだが、本条がこの二つを除外しているのは、特別措置法によって国が保証することが認められている債務についてはあくまでも同法に基づいて債務保証することとした上で、同法によってもなお保証できない債務について、本条によって保証する途を開くという趣旨であろう。

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」で同趣旨の規定を有しているものは、5事業団（社会福祉・医療事業団、中小企業事業団、動力炉・核燃料開発事業団、畜産振興事業団、金属鉱業事業団）に限られている。

OTCA法及びJEMIS 法には、本条に対応する規定はない。

## (3) キーワードの解説

### ア「国会の議決を経た金額」

政府による債務保証契約の限度額は国の予算総則に定められており、これによって国会の議決を経るものである。

### イ「保証する」

債務者（「主たる債務者」）の債務について第三者（「保証人」）がその履行を債権者に保証することをいう。通常は保証人が主たる債務者の依頼を受けて債権者との間で法律行為（「保証契約」）を行うことによって成立する。

### 33 (償還計画)

第33条 事業団は、毎事業年度、長期借入金及び債券の償還計画を立てて、外務大臣の認可を受けなければならない。

#### (1) 条文の趣旨

本条は、31条に基づいて長期借入金をし、又は債券を発行した場合には、毎事業年度その償還計画を作成して外務大臣の認可を受けることを規定する。この認可に際して外務大臣は大蔵大臣に協議しなければならない(42条1項1号)。

なお、短期借入金がここに言及されていないのは、もともと短期借入金は原則としてその事業年度内に償還すべきものであるからである。

「償還計画」の内容等については、「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令」19条に規定されている。これによれば、償還計画は、事業計画、予算及び資金計画の認可(27条)の後1月以内に次の事項を記載して外務大臣に提出しなければならない。

- ① 長期借入金の総額及び当該事業年度における借入見込額並びにその借入先
- ② 長期借入金の償還の方法及び期限
- ③ その他

右の①中の「当該事業年度における借入見込額」は、すでに認可を受けた予算総則中の借入金の限度額(4条4号)の範囲内で行われることになる。これはまた、資金計画に記載された「資金の調達方法」(12条1号)の一部に相当するであろう。

②は、当年度中の分についてはやはり資金計画に記載されるべきものと考えられる(いづれにしても、その詳細は、借入れを受ける相手方との間の契約によって決定されている)。したがって、償還計画の意義は、主として今後多年度にわたる借入金の額と償還の見通しを整理することにあるといえる。この観点からすれば、償還計画に関する認可は、相当程度形式的なものとなろう。少なくとも借入れに係る法律行為の効力要件とは解されない。

## (2) 関連法令との関係

上述のように、償還計画の詳細については「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令19条に規定されている。

## (3) 他の特殊法人法との比較

「事他団」について見ると、償還計画に係る規定を有しているものは4事業団（社会福祉・医療事業団、中小企業事業団、動力炉・核燃料開発事業団、金属鉱業事業団）に限られ、少数派である。これらの規定は、いずれもまったく同趣旨である。

JEMIS 法には、まったく同趣旨の規定がある（32条）。

## (4) キーワードの解説

### 「償還計画」

本来の趣旨は、借入金及び債券に係る金銭債務の弁済の計画であろう。本条においては、上述のように、当該事業年度における借入金の借入先までを含めて記載する、償還に関連する事項の計画を意味している。

### 3.4 (余剰金の運用)

第34条 事業団は、次の方法による場合を除くほか、業務上の余剰金を運用してはならない。

- (1) 国債その他外務大臣の指定する有価証券の取得
- (2) 資金運用部への預託
- (3) 銀行その他外務大臣の指定する金融機関への預金又は郵便貯金
- (4) 信託業務を営む銀行又は信託会社への金銭信託

#### (1) 条文の趣旨

事業団の資金の流れにおいては、交付金その他の収入時期と業務に要する支払時期とが一致する保証はなく、両者の間には、むしろ通常いくらかのずれが想定されるので、当面支払を予定しない余剰金（現実の手元資金）が発生することとなる。この場合において、安全・確実な運用を行うことは事業団の財務の充実に資するので、本条は次を対象とする運用を認める（なお、指定に際しては大蔵大臣との協議を要する。42条1項3号）。

- ① 国債その他外務大臣の指定する有価証券
- ② 資金運用部への預託
- ③ 銀行その他外務大臣の指定する金融機関への預金又は郵便貯金
- ④ 信託業務を営む銀行又は信託会社への金銭信託

これらのうち、外務大臣が指定するものについては、「国際協力事業団の余剰金運用に関する有価証券及び金融機関の指定について」（昭和50年3月31日外務大臣通知）において、①の有価証券に関しては地方債証券等8種の証券が指定され、③の金融機関に関しては農林中央金庫及び商工組合中央金庫が指定された。

#### (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」の該当の規定を見ると、次のとおりである。

- ① 同趣旨の規定を有するもの… 2  
(社会福祉・医療事業団、金属工業事業団)
- ② 資金運用部への預託を認めないもの… 7  
(中小企業事業団、新技術事業団、宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、畜産振興事業団、簡易保険福祉事業団。なお、預金や郵便貯金の制約を伴うものが多い。)
- ③ 資金運用部への預託と金銭信託を認めないもの… 3  
(年金福祉事業団、雇用促進事業団、労働福祉事業団)
- ④ その他… 3

(環境事業団〔金銭信託を認めない〕、中小企業退職金共済事業団〔不動産の取得を認める〕、石炭公害事業団〔預金は銀行のみについて認める〕)

OTCA法では、預金先が銀行に限定されていた(27条)。

JEMIS法では、預金先が「銀行」又は「外国銀行」であり、金銭信託先としても「外国銀行」、「外国信託会社」が加わっていた(33条)。

### (3) キーワードの解説

#### ア「業務上の余裕金」

すでに述べたように、現実には発生した、当面支払を予定しない余裕金(現実の手元資金)をいうと解される。「業務上の」という表現を加えているのは、会計処理上の観念的な係数科目としての「剰余金」との混同を避けるためと考えられる。

なお、手元資金中の手元現金を含めるかどうかについては見解が分れるが、現金については支払に備えるものとして、「余裕金」には含めないとする方が、文言上すっきりしている。

#### イ「有価証券」

刑法上は商品券、テレホンカード等まで含まれ得るが、ここでの用法は「私法上の財産権を化体する証券で、その権利の行使が証券によってされるべきもの」(法令用語辞典)という意義に解して差し支えないであろう。

なお、前述した有価証券の「指定」においては、「日本国有鉄道が発行する鉄道債券」や「日本電信電話公社が発行する電信電話債券」が含まれているが、日本国有鉄道清算事業団債券は前者に該当せず、また、日本電信電話株式会社社債は後者に該当しないと解される。

#### ウ「銀行」

事業団は在外事務所を有するので、余裕金が海外で発生する可能性がある。JEMIS法では「外国銀行」と「外国信託会社」を明記してこの点を手当てしていた。本条には、かかる規定が明記されているわけではないが、本条の「銀行」とは、銀行法上の銀行にとどまらず、外国銀行、輸銀、日本開発銀行、外国為替銀行、長期信用銀行をも含む一般的な概念と解されている。

もっとも、仮に「銀行」が我が国の銀行法上の銀行に限られるとしても、45条で処罰されるのは役員であり、かつ同条が国外犯を処罰する趣旨とは解されないので、在外事務所において外国銀行への預金または金銭信託を行ったとしても直ちに処罰の問題は生じない。



### 35 (財産の処分等の制限)

第35条 事業団は、外務省令で定める重要な財産を譲渡し、交換し、又は担保に供しようとするときは、外務大臣の認可を受けなければならない。

#### (1) 条文の趣旨

事業団が有する重要な財産は、通常は国の資金によって取得したものと考えられるので、その処分についても外務大臣の認可（大蔵大臣との協議が必要。42条1項1号）に係らしめるものである。ここで「重要な財産」とは、事業目的のために所有している財産のうち重要と認められるもの、たとえば事務所の土地及び建物等を指すと解される。

なお、本条において明記されていないが、次のような財産は、本条による認可を必要としないものと考えられる。

#### ① 21条の規定に基づき、事業団の業務として処分される財産

- i 技術協力のための機材（1号ハ）及び技術協力センターの機械設備  
（同ニ）
- ii 委託を受けて整備する施設等（3号ハ）
- iii 移住者が入植するための土地（4号ホ）
- iv 緊急援助のための機材その他の物資（4号の2ハ）

#### ② 業務上の余裕金の運用により取得した有価証券等（34条）

これは、「財産」ではあるが、あくまでも一時的に取得するものである。

#### ③ 21条3号（開発に協力するための業務）イ又はロによる貸付金又は出資及び同4号（移住者に対する援助及び指導等の業務）へ又はトによる貸付金又は出資

これらは、「財産」ではあるにせよ、そもそも処分することは想定されていない。

いずれにせよ、本条の対象となるかどうかは、外務省令の規定（これは、大蔵大臣との協議を経て定められる。42条1項4号。）いかんによる。「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令」20条は、「重要な財産」として、「土地（入植地形成のため譲渡する土地を除く。）及び建物並びに外務大臣が指定するその他の財産」を規定している。

なお、本条における外務大臣の「認可」は、処分する法律行為の効力要件と解してよい

であろう。

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」を見ると、本条と同様の趣旨の規定を有するものが8（ただし、年金福祉事業団、雇用促進事業団、労働福祉事業団、宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団及び簡易保険福祉事業団は財産の「貸付け」も認可の対象）、有しないものが7ある。

OTCA法では、重要な財産を「譲渡し、又は担保に供しようとする」ことを認可に係らしめていた（28条）。

これに対し、JEMIS法は事業団法とまったく同趣旨である（34条）。

## (3) キーワードの解説

### ア「譲渡」

「権利、財産、法律上の地位等を、その同一性を保持させつつ、他人に移転することをいう。有償の場合も無償の場合もある」（法令用語辞典）。本条では、主として売買（代金を払う）又は贈与（無償）を指すものであろう。

### イ「交換」

民法上は、「当事者カ互ニ金銭ノ所有権ニ非サル財産権ヲ移転スルコト」とされている（民法586条）。

### ウ「担保に供【する】」

「担保」とは、「債務者の債務不履行によって債権者が不利益を受ける危機を考慮して、あらかじめ、その債務の弁済を確保し、債権者に満足を与えるために提供される手段をいう」（法令用語辞典）。そして「担保に供する」とは、法律行為によって担保権を設定することを意味する。不動産については、不動産質権、抵当権又は仮登記担保契約に基づく権利（「仮登記担保契約に関する法律」1条）が問題となろう。

### 36 (給与及び退職手当の支給の基準)

第36条 事業団は、その役員及び職員に対する給与及び退職手当の支給の基準を定めようとするときは、外務大臣の承認を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

#### (1) 条文の趣旨

役員、職員の給与及び退職手当の支給の基準は、通常は事業団において独自に定め、役員、職員がこれを承諾することによって、両当事者間の関係が契約として成立することになる(10条の項47頁、17条の項61頁参照)。特に職員との関係では、右基準が労働契約のもっとも重要な一部をなすと言ってもよい。

他方、この基準に基づいて支給される給与等は義務的な経費であるが、これは事業団の予算の一部になる。このため、予算について年度ごとに外務大臣の認可が必要であること(27条)との均衡上、給与等の支給の基準についても、あらかじめ外務大臣の承認(大蔵大臣との協議を要する。42条1項2号)を受けることとなる。

なお、職員については、その労働組合と事業団との間で労働協約が締結されれば、個々の職員との間の労働契約はこれに反することができない(労働組合法16条)。したがっていったん労働協約に合意すれば、これに反する基準を定めることが不可能になることに注意する必要がある。この場合、仮に外務大臣の承認が得られなくとも、事業団は労働協約に定める給与等を職員に支給する義務を負うと解するべきであろう。(罰則については45条1号、204頁参照)

#### (2) 他の特殊法人法との比較

いずれの「事業団」も、ほぼ同趣旨の規定を有している。

OTCA法、JEMIS法ともに、まったく同趣旨の規定がある(29条、35条)。

#### (3) キーワードの解説

##### ア「給与及び退職手当」

「給与」とは、本俸、職務手当等の諸手当、在外職員給与等「名称のいかんを問わず、労務に対する対価を意味する」(法令用語辞典)。一般には、退職手当、恩給等を

「給与」の中に含む用例と含まない用例があるが、本条においては退職手当を給与とは区別している。

また、旅費、在外職員健康管理費等の、実費弁償の性格のものは、「給与」には含まれないのが通例であり、本条の場合も、こうした実費弁償の性格のものは含まないと解するべきであろう。ちなみに、公務員の場合は、「公務について生じた実費の弁償は、給与には含まれない」と明示されている（「一般職の職員の給与等に関する法律」3条3項）。

#### イ「支給の基準」

「基準」とは、右の給与等の支給の決定、計算及び支払の方法、昇給等に関する準則を意味する。労働基準法上、職員に係るこれらの基準は、就業規則又は別の規則として定められなければならない（89条1項2号、3号の2、同条2項）。

#### (4) 内部規程との関係

本条に関連する内部規程は次のとおりである。

- ① 国際協力事業団役員給与規程
- ② 国際協力事業団役員退職手当規程
- ③ 国際協力事業団職員給与規程
- ④ 国際協力事業団職員退職手当規程
- ⑤ 国際協力事業団在外職員給与規程

### 37 (外務省令への委任)

第37条 この法律及びこれに基づく命令に規定するもののほか、事業団の財務及び会計に関し必要な事項は、外務省令で定める。

#### (1) 条文の趣旨

5章の規定及びこれにより個別に委任を受けた政令、省令によって、事業団の財務及び会計の主要事項について規定される。しかし、事業団法を施行するに当たり、更に細かな手続規定等についても定めを置く必要があり得るので、その場合には、外務省令に規定（この規定を定めるに際しては大蔵大臣との協議を要する。42条1項4号）させることとしたものである。

そもそも省令は、法律の委任がなければ、「罰則を設け、又は義務を課し、若しくは国民の権利を制限する規定を設けることができない」（国家行政組織法12条4項）ものである。本条の委任は、かなり包括的であるが、罰則を設けたり、国民の権利を制限したりすることまで委任しているものではないと解される。同時に、文言上も、委任を受けた外務省令によって事業団法や政令の規定を変更することはできない。ただし、事業団がこの法律によって設立された特殊法人であることに鑑みると、省令で事業団の義務を創設的に規定することが、まったく排除されているわけではないであろう。

#### (2) 関連法令との関係

本条の委任を受けて制定されている省令は、「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令」である。同省令は、種々の手続規定のほか、事業団が会計規程を定めるべきこと、及びその基本的事項について外務大臣の承認を受けるべきことを規定している（22条2項）。しかしながら、これはあくまでも省令の規定であって、事業団法の規定そのものではないから、この承認を受けなくとも、それ自体では罰則の対象にはならない。

なお、同省令のうち、20条（重要な財産）は、事業団法35条（財産の処分等の制限）を根拠とするものであり、厳密にはここでいう「外務省令」に当たらない。

### (3) 他の特殊法人法との比較

「事業団」は、いずれもまったく同趣旨の規定を有している。

OTCA法及びJEMIS 法においても、ほぼ同趣旨の規定があった(30条、36条)。

### (4) キーワードの解説

「この法律・・・に基づく命令」

「命令」とは、一般に「国の行政機関によって制定される法形式を総称」していうものであり(法令用語辞典)、それを制定する行政機関の種類によって、政令、省令、規則等に分れている。

「この法律・・・に基づく」とは、事業団法により個別に委任を受けたことを指している。これに該当する規定は具体的には、「国際協力事業団法施行令」の一部及び「国際協力事業団の財務及び会計に関する省令」20条である。該当部分及び根拠規定を整理すると次のとおりである。

- ① 施行令5条(区分経理)・・・事業団法29条
- ② 同6条(利益金の計算方法)・・・同30条4項
- ③ 財務及び会計に関する省令20条(重要な財産)・・・同35条

なお、他の条項で規定されているもののうち、積立金に関する政令(事業団法30条1項)及び国際協力事業団債券に関する政令(31条8項)は、実際には制定されていない。

第38条 事業団は、主務大臣が監督する。

2 主務大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、事業団に対して、その業務に関し監督上必要な命令をすることができる。

#### (1) 条文の趣旨

本条は、事業団が「主務大臣」の監督に服すること、主務大臣は監督上必要な命令を出すことができることを規定する（主務大臣については23条の項、144頁参照）。

事業団が実施する技術協力等の事業は、本来国が実施すべきものであるから、特殊法人を設置して、国が直接に事業の実施に当たらないこととしても、その適正な実施を確保するという義務までも、国が免れるわけではない。そこで、国が当該事業実施の全般にわたって、事業団を「監督」することになる。

1項の「監督」とは、「ある人又はある機関…が、他の人又は他の機関の行為について、その行為がその人又は機関の遵守すべき義務に違反することがないかどうか、又はその行為の目的を達成するのに不適當でないかどうかを監視し、必要に応じ指示命令等を出すことをいう」（法令用語辞典）とされる。本条においても同様に、監督の内容は、業務の合法性のみならず、その当・不当についても及ぶと解するのが相当であろう。

2項で主務大臣は、「監督上必要な命令」を出すことができる。ただし、この命令は、合法性の確保のために必要と認められる場合に限り出すことができるものである。「監督上必要な」という限りでは、上述のように監督が業務の当・不当にまで及ぶとすれば、この命令の内容は極めて幅広いものとなり、個別の業務についてまで命令を発することができるという解釈が可能になる。しかし本項では、「この法律を施行するため必要があると認めるとき」という限定が加えられている。ここで「施行する」とは、「実施する」と言い換えてもよく、事業団法の規定を現実に行うということであるから、合法性の確保（この場合、合法性の問題には、1条の「目的」の範囲内であるかどうかということも含まれる。）のために必要と認められる場合に限り、命令を出すことができるということになる。しかしながら、「必要と認める」のは主務大臣であるから、たとえば、仮にある業務が不当であって、当該業務の合法性にまで問題が及ぶ可能性があるとして主務大臣が判断する場合には、その是正のための命令を出すことも可能であると解することができる<sup>(4)</sup>。

なお、民法上の公益法人の場合でも、その業務は「主務官庁ノ監督ニ属ス」ものとされ(67条1項)、主務官庁は「監督上必要ナル命令ヲ為ス」ことができる(同2項)こととなっている。

(1) 本条に基づく主務大臣の監督権限は、このように形式的には個別の逐一の業務の当・不当にまで及び得ると解されるが、もとより特殊法人が特定事業の効果的・効率的実施を旨として設立されていることの意義を鑑みれば、その妥当な程度は自ずと限られたものとなるであろう。たとえば、第二次臨調答申は、「経済協力行政の運営の改善」として、次のように指摘している。

「海外経済協力基金、国際協力事業団等実施機関に対する主務官庁の監督は、極力、基本的、政策的な事項にとどめ、その他の事項はこれらの実施機関にその権限を大幅に委譲し、事業の迅速かつ円滑な実施に努める。」(昭和57年7月、第二次臨時行政調査会第三次答申、第二部第一章8)

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」について見ると、いずれもほぼ同趣旨の規定を有している。

OTCA法、JEMIS 法は、いずれも同趣旨の規定を有している(31条、37条)。

## (3) キーワードの解説

### ア「業務に関し」

ここで業務とは、4章に規定する狭義の業務にとどまらず、財務・会計等、広い意味で事業団の行為全般を含む趣旨と解される。したがって、たとえば37条により委任を受けた外務省令の規定に違反する事態が生じたとすれば、この場合にも、本条の命令によって是正させることは可能であることになる。

### イ「命令」

一般的な法令である「命令」とは異なり、本条においては、具体的な処分としての意義である。(191頁参照)

なお、本条の命令に違反した場合には、罰則が適用される(45条5号)。



### 39 (報告及び検査)

- 第39条 主務大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、事業団若しくは受託金融機関に対してその業務及び資産の状況に関し報告をさせ、又はその職員に、事業団若しくは受託金融機関の事務所その他の事業所に立ち入り、業務の状況若しくは帳簿、書類その他の必要な物件を検査させることができる。ただし、受託金融機関に対しては、当該委託業務の範囲内に限る。
- 2 前項の規定により職員が立入検査をする場合においては、その身分を示す証明書を携帯し、関係人にこれを提示しなければならない。
- 3 第1項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

#### (1) 条文の趣旨

主務大臣は、事業団又は受託金融機関に対し、業務及び資産に関して報告をさせ、又は立入検査をすることができるが、それは、38条(監督)と同様に、事業団法を施行するために必要があると主務大臣が認めるときに限られている。

38条が事業団の行為の是正を直接に命令する趣旨であるのに比較し、本条は情報を提出させ、又は検査をして実情を把握するという監督行為について規定するものである。この報告等の結果として、38条の命令が出される場合もあるであろう。ただし、報告を求めるだけであれば、38条の「監督上必要な命令」によって提出させることも不可能ではないであろうから、本条の主要点は、むしろ立入検査にあると言えよう。

立入検査に際して、身分証の携帯・提示が義務付けられるとともに、「犯罪捜査のために認められたものと解してはならない」という規定が設けられているのは、事業団が、国の監督を受けるべき立場にあるとはいえ、あくまでもひとつの法人として、独立した人格をもった存在である(2条)からである。一般に、「行政機関の職員が、行政上、監督上の必要があるとはいえ、私人の営業所、住居等に立ち入ることは私権の制限になる」(法令用語辞典)のであって、これがみだりに行われれば、憲法上の問題(下記(3)キの項参照)すら生じ得ることになる。

## (2) 他の特殊法人法との比較

「事業団」は、いずれもほぼ同趣旨の規定を有している。当事業団と異なるところは、報告の対象として「業務」のみを掲げ、「資産」を明記しないものが多いという点である（社会福祉・医療事業団、環境事業団、中小企業事業団、新技術事業団、宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団、畜産振興事業団、金属鉱業事業団、石炭鉱害事業団の10事業団）。これは、財務諸表の提出等により資産状況は把握できるという考えであろう。

OTCA法においては、同趣旨の規定がある（32条）。

JEMIS 法の関連規定は、資産を報告の対象に含めていなかった（38条）。

## (3) キーワードの解説

### (1) 項関係

#### ア「受託金融機関」

24条1項1号により貸付け業務の委託を受けたものであり、31条6項により債券の発行の委託を受けた銀行又は信託会社を含まない（24条3項）。（151頁参照）

#### イ「業務及び資産の状況」

ここでいう「業務」とは、38条の場合と同様に広く解すべきであり、これと「資産」とをあわせて、およそ事業団の活動と財務状況をすべて含むものと解するのが相当であろう。なお、「資産」とは、通常積極財産の意味であるが、消極財産に関する報告も「業務及び資産の状況に関する報告」に該当することになる。

#### ウ「事務所その他の事業所」

「事務所」も「事業所」も、法令上特別な意義に用いられることがあるが（→事務所について3条の項参照）、本条の趣旨に鑑みると、何らかの特別な意義というよりは、業務又は事業を行っている場所を幅広く含む意義に解すべきであろう。

#### エ「帳簿、書類」

帳簿等が事業団又は受託金融機関のものであれば、問題は生じないが、仮にこれが第三者の秘密に関わるものであった場合には、事業団又は受託金融機関が検査を拒絶できるかどうかという点が問題となる。事業団も受託金融機関も、法令上の守秘義務がないことを考慮すると、このような場合でも検査を拒絶できないと解される。

#### オ「その他の必要な物件」

検査の目的に必要な範囲で、動産・不動産を問わない。

#### (2項関係)

#### カ「関係人」

一般に、「立入検査を受けることについて関係を有する〔者〕、代理人、使用人その他の従業者等をいい、必ずしも直接これに利害関係をもつ者であることを要しない」（法令用語辞典）とされる。事務所を賃借している場合には、家主もこれに含まれるであろう。

#### (3項関係)

#### キ「犯罪捜査のために認められた」

強制的な立入検査を行うに際して、憲法上の問題を回避するための注意規定である。憲法35条（住居侵入・搜索・押収に関する保障）は、「搜索又は押収は、権限を有する司法官憲が発する各別の令状により、これを行ふ」と規定している（2項）。憲法のこの規定は、「刑事責任追及のための資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有するもの」に適用があると解されている（最判昭和47年11月22日刑集26巻9号554頁）。したがって、本条による立入検査によって得られた情報は、刑事手続において用いることは許されない。

#### 40 (連絡等)

第40条 事業団は、第21条第1項第1号、第2号、第4号及び第4号の2に掲げる業務の運営については、地方公共団体と密接に連絡するものとする。

2 地方公共団体は、事業団に対し、前項に規定する業務の運営について協力するよう努めるものとする。

##### (1) 条文の趣旨

本条は、一部の業務の運営について、事業団が地方公共団体と連絡し、地方公共団体はこれに協力するよう努めるという訓示規定である。

ここで対象となっている業務は、次の4つである。

- ① 技術協力の実施に必要な業務 (21条1項1号)
- ② 海外協力活動を促進し、助長する業務 (同2号)
- ③ 移住者に対する援助及び指導等の業務 (同4号)
- ④ 緊急援助の実施に必要な業務 (同4号の2)

これらの業務は、緊急援助の実施に関する業務を除いて、24条2号(業務の一部の委託)に掲げられているものと同じものである。その趣旨は、専門家の募集、研修員受け入れ、青年協力隊業務に係る隊員の募集、選考、訓練、移住業務に係る移住者に対する相談、斡旋、指導、援助等につき、全国的な視野に立ち、広く都道府県市町村の理解と協力を得て、一体化した円滑な業務の遂行を図ることである。

緊急援助の実施に関する部分については、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」において都道府県警察と市町村の消防機関が参加することが規定されたことから、これに伴う改正の際に追加されたものである。

##### (2) 他の特殊法人法との比較

OTCA法にはかかる規定はなく、JEMIS法に同様の趣旨の規定がある(39条)。

##### (3) キーワードの解説

「ものとする」

一般に、厳密な意味での法的義務を定めるのではなく、訓示としての規定を置く場合に用いられる。「…すべきである」という程度の趣旨である。

#### (4) 留意点：地方公共団体が行う国際協力事業

本条に基づいて事業団と地方公共団体が連携を図るとしても、地方公共団体は、本条のみに基づいて、国際協力事業を行うわけではない。国際協力に関する事務は、地方自治法2条3項で例示的に列挙されている事務の中には掲げられておらず、従前は必ずしも地方公共団体の主要な事務であるとは考えられてこなかった。しかし、いわゆる「国際化」の潮流の中で、国際的な事務を、住民の福祉を増進するものとして地方公共団体の固有事務と見る見方が、現在では、ほぼ定着している。この見方は、「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」1条において、地方公共団体の職員が「国際協力等の目的で、外国の地方公共団体の機関、外国政府の機関等に派遣される」ことを前提とした規定が置かれていることによっても、裏づけられる（地方公務員派遣法について 222頁参照）。

#### 41 (解散)

第41条 事業団の解散については、別に法律で定める。

##### (1) 条文の趣旨

事業団法という特別の法律によって設立される特殊法人たる事業団は、その解散についても、別に特別の法律で定められなければならないというものである。

民法上の公益法人の場合には、解散の事由として、①定款又は寄付行為に定める解散事由の発生、②目的とする事業の成功又は成功の不能、③破産、④設立許可の取消し、の4つが、定められている(68条)。これに対して本条が、事業団の解散が特別の法律によるべきことを規定しているのは、この別の法律がない限り事業団は存続し、その解散について民法68条は適用がないことを明確にする意義がある。

##### (2) 他の特殊法人法との比較

ほとんどの「事業団」には、まったく同趣旨の規定がある。このうち、政府以外の者からの出資を認める特殊法人には、解散の際に残余財産を出資者へ分配することについてあらかじめ定めている例がある(宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団、畜産振興事業団)。

また、石炭鉱害事業団の場合には、そもそも「石炭鉱害賠償等臨時措置法」が平成14年までの時限立法であるので、解散に係る規定は特に置かれていない。

OTCA法、JEMIS法には、いずれもまったく同趣旨の規定があった(33条、40条)。

##### (3) キーワードの解説

###### 「解散」

一般に、「団体がその本来の活動をやめて、残務の整理をすべき状態に入ることをいう」(法令用語辞典)。民法上の公益法人の場合は、上述した解散事由が発生すれば、それによって当然に法人格が消滅するのではなく、「清算ノ目的ノ範囲内ニ於テハ…尚ホ存続スルモノト見做」されることとなっている(73条)。

## 42 (協議)

第42条 外務大臣は、次の場合には、大蔵大臣に協議しなければならない。

(1) 第27条、第31条第1項、第2項ただし書若しくは第6項、第33条又は第35条の規定による認可をしようとするとき。

(2) 第28条第1項又は第36条の規定による承認をしようとするとき。

(3) 第34条第1号又は第3号の規定による指定をしようとするとき。

(4) 第35条又は第37条の規定により外務省令を定めようとするとき。

2 主務大臣は、次の場合には、大蔵大臣に協議しなければならない。

(1) 第21条第2項、第24条第1項又は第25条第1項の規定による認可をしようとするとき。

(2) 第23条の規定により業務実施方針を定め、又は変更しようとするとき。

(3) 第25条第2項の規定により主務省令を定めようとするとき。

3 主務大臣（次条第1項第2号の規定により外務大臣が主務大臣となる場合に限る。）は、次の場合には、関係行政機関の長（大蔵大臣を除く。）に協議しなければならない。ただし、第1号の場合にあつては、その協議は、第21条第1項第1号、第3号、第4号の2若しくは第5号に掲げる業務又は同項第4号に掲げる業務（これに関連する同項第7号に掲げる業務を含む。）に関する事項に限られるものとする。

(1) 第23条の規定により業務実施方針を定め、又は変更しようとするとき。

(2) 第21条第2項の規定による認可（同条第1項第4号に掲げる業務に係るものに限る。）をしようとするとき。

4 主務大臣（次条第1項第3号の規定により外務大臣及び農林水産大臣が主務大臣となる場合に限る。）は、次の場合には、通商産業大臣に協議しなければならない。ただし、その協議は、第21条第1項第3号イに掲げる業務に関する事項に限られるものとする。

(1) 第23条の規定により業務実施方針を定め、又は変更しようとするとき。

(2) 第25条第1項の規定による認可をしようとするとき。

### (1) 条文の趣旨

協議の対象事項は、付録「国による認可・承認事項等」（223頁）のとおり。

大蔵大臣との関係については、第4章第3節（212頁）参照。

## (2) キーワードの解説：「関係行政機関」

本条でいう「関係行政機関」とは、以下のとおり、国の行政機関を指し、ある事柄が各省等の設置法に定めるそれぞれの所掌事務の範囲内にある場合、当該府、省、委員会及び庁であると解される。

「行政機関」とは、一般に、「行政組織を構成し、それぞれの所掌事務を有し、それぞれの権限に基づいて行政権の行使に携わる機関」（法令用語辞典）をいい、国の機関であっても国会及び裁判所関係の機関は含まれない。「関係」とは、「特定の国の機関からみて、ある一定の事柄について、権限又は所掌事務の上で関係のある他の国の機関」を指す（「法令用語辞典」）。

国家行政組織法は、「国の行政機関は、府、省、委員会及び庁とし（3条）、「行政機関の所掌事務の範囲及び権限は、別に法律で定める」（4条）と規定している。そして、各省等の設置法により、それぞれの所掌事務の範囲及び権限が定められている。したがって、それぞれの府、省、委員会及び庁のうち、ある事柄について具体的にいずれの機関が「関係」することになるかはケース・バイ・ケースで主務大臣が判断するほかない。

また、もとより地方公共団体にもその行政組織を構成する行政機関があるが（地方自治法155条、156条）、地方公共団体との「密接な連絡」が別途規定されている（40条）こと、またOTCA法及びJEMIS法においては「行政機関」ではなく「大臣」という文言であった（下記(3)参照）こととの均衡からしても、本条でいう場合には、地方公共団体のそれは含まれず、地方公共団体に関連する事柄については自治大臣が該当するものと解される。

## (3) 留意点：目的達成業務に係る「関係行政機関」との協議

本条3項の規程では、外務大臣が関係行政機関の長に協議しなければならない場合のうち、目的達成業務については移住関連業務のみが、その協議対象事項となっている。これは、JEMIS法において、監督大臣たる外務大臣が目的達成業務を認可しようとするとき又は業務についての基本方針を定めようとするときには「あらかじめ、関係各大臣に協議しなければならない」（41条2項）と規定されていたものを、そのまま引き継いだものである。

OTCA法においては、国の委託業務を委託しようとするときにだけ、外務大臣が、その「対象となる事業を所管する大臣と協議しなければならない」（34条2項）こととなり、目的達成業務に関しての協議の規定はなかった。



#### 43 (主務大臣等)

第43条 この法律における主務大臣は、次のとおりとする。

- (1) 役員及び職員並びに財務及び会計その他管理業務に関する事項については、外務大臣
  - (2) 第21条第1項第1号から第2号まで、第4号及び第4号の2に掲げる業務に関する事項並びに同項第3号及び第5号から第7号までに掲げる業務に関する事項(次号及び第4号に定める事項を除く。)については、外務大臣
  - (3) 第21条第1項第3号に掲げる業務及びこれに関連する同項第5号に掲げる業務であつて、農林業の開発に係るもの並びにこれらの業務に関連する同項第6号及び第7号に掲げる業務に関する事項については、外務大臣及び農林水産大臣
  - (4) 第21条第1項第3号に掲げる業務及びこれに関連する同項第5号に掲げる業務であつて、鉱工業の開発に係るもの並びにこれらの業務に関連する同項第6号及び第7号に掲げる業務に関する事項については、外務大臣及び通商産業大臣
- 2 この法律における主務省令は、前項各号に定める事項に関し、それぞれ同項各号に定める主務大臣の発する命令とする。

##### (1) 条文の趣旨

事業団の主務大臣は、業務ごとに次の3とおりに区分されている。

- ①外務大臣
- ②外務大臣及び農林水産大臣
- ③外務大臣及び通商産業大臣

それぞれの区分は、次の図のとおりとなっている。

<主務大臣の区分>

	農林業の開発	鉱工業の開発	そ の 他
管理業務	外務大臣		
1 号	外務大臣		
1号の2	外務大臣		
2 号	外務大臣		
3 号	外務及び農水	外務及び通産	外務大臣
4 号	外務大臣		
4号の2	外務大臣		
5 号	外務大臣		
3号関連	外務及び農水	外務及び通産	
6 号	外務大臣		
3号、5号 (農水)	外務及び農水	外務及び通産	
7 号	外務大臣		
3号、5号 (通産)	外務及び農水	外務及び通産	

#### 44 (罰則)

第44条 第39条第1項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した場合には、その違反行為をした事業団又は受託金融機関の役員又は職員は、5万円以下の罰金に処する。

第45条 次の各号の一に該当する場合には、その違反行為をした事業団の役員は、3万円以下の過料に処する。

- (1) この法律により外務大臣又は主務大臣の認可又は承認を受けなければならない場合において、その認可又は承認を受けなかつたとき。
- (2) 第5条第1項の政令の規定に違反して登記することを怠つたとき。
- (3) 第21条第1項に規定する業務以外の業務を行つたとき。
- (4) 第34条の規定に違反して業務上の余裕金を運用したとき。
- (5) 第38条第2項の規定による主務大臣の命令に違反したとき。

第46条 第6条の規定に違反した者は、1万円以下の過料に処する。

##### (1) 条文の趣旨

44条は、事業団又は受託金融機関の役員又は職員が、検査、報告に関する義務に違反したときは、5万円以下の罰金に処することを定めたものである。

45条は、事業団の役員が、役員としての義務に違反したときには、3万円以下の過料に処することを定めたものである。

また、46条は、「国際協力事業団」という名称の使用制限の違反に対して、1万円以下の過料に処することを定めたものである。

民法上の公益法人の場合でも、その義務を担保する手段として登記を怠った場合等について50万円以下の過料の罰則があり(84条)、また「財団法人」や「社団法人」でないのにこの名称を使用した者には10万円以下の過料の罰則がある(84条の2)。

以下、各条ごとに民法と対比しつつ検討すると次のとおりである。

##### ア 44条(39条の報告、検査に関する違反)

対象は、事業団又は受託金融機関の役員又は職員。5万円以下の罰金。民法84条3号に対応するが、本条では刑法及び刑事訴訟法が適用されるいわゆる刑に相当する罰金という重い制裁を規定している。このゆえんは、事業団が国の資金によって運営されていることに求められるであろう。

イ 45 条 1 号 (認可又は承認を受けないこと)

対象は、事業団の役員。3万円以下の過料。民法上対応する規定はない。公益法人については認可、承認等がそもそも求められないから、対応する規定がないのは、当然である。

ウ 同 2 号 (登記を怠ること)

対象は、事業団の役員。3万円以下の過料。民法84条1号に対応する。

エ 同 3 号 (規定されない業務を行ったこと)

対象は、事業団の役員。3万円以下の過料。民法上対応する規定はない。公益法人は定款又は寄付行為によって「目的」が規定されるにとどまる。

オ 同 4 号 (余裕金の運用違反)

対象は、事業団の役員。3万円以下の過料。民法上対応する規定はなく、公益法人の財務は自主的な処理にゆだねられている。

カ 同 5 号 (監督上の命令違反)

対象は、事業団の役員、3万円以下の過料。民法84条3号の2に対応する。

キ 46 条 (「国際協力事業団」という名称を使用したこと)

対象は、名称を使用した者。1万円以下の過料。民法84条の2に対応する。

(2) 他の特殊法人法との比較

ア 44 条関係

「事業団」では、中小企業退職金共済事業団が、罰金でなく過料を規定する以外は、いずれもほぼ同趣旨の規定を有している。罰金の額は3万円とするものが5、10万円とするものが3、20万円とするものが6、30万円とするものが1となっている。

OTCA法、JEMIS 法ともに同趣旨の規定があり、罰金の額は3万円とされていた(36条、42条)。

イ 45 条関係

「事業団」では、本事業団と同様に、役員のみを過料の対象とするものが5(環境事業団、中小企業事業団、宇宙開発事業団、動力炉・核燃料開発事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団)、職員も過料の対象とするものが10となっている。職員について過料を課す場合には、内部での責任の所在を明確にすることが厳格に求められよう。

なお、過料の額は、3万円とするものが5、10万円とするものが3、20万円とするものが7となっている。

OTCA法、JEMIS法ともに、同趣旨の規定があったが、本事業団とは異なって、職員についても過料を課していた(37条、43条)。

#### ウ 46条関係

「事業団」は、いずれも同趣旨の規定を有しているが、過料の額は、1万円とするものが5、5万円とするものが2、10万円とするものが8となっている。

OTCA法、JEMIS法とも、まったく同趣旨の規定を有している(38条、44条)。

### (3) キーワードの解説

#### (44条関係)

##### ア「拒み、妨げ、若しくは忌避した」

一般に、行政庁の職員が権限をもって立入検査等の職務を行う場合に、その職務の職務に対する妨害行為を指す。「拒み、妨げ」と「忌避」という言葉をあえて並べているのは、その区別として、「前者は、行為者が行政庁の職員の職務執行に対して何らかの積極的行動に出た場合を押さえているのに対し、後者は、そういう積極的行動がない場合を指す」ものと考えられる(法令用語辞典)。

#### イ「罰金」

罰金とは、死刑、懲役等と並んで、いわゆる刑事罰の一種である。刑法総則が適用され(刑法8条)、刑事訴訟法の定める手続きによって科せられるが、通常は略式手続によって処理される(刑事訴訟法461条以下)。

#### (45条関係)

#### ウ「過料」

「過料」は、行政処分のひとつであって、行政上の罰則の一種として「秩序罰」とされるものである。刑事罰ではない。したがって、その賦課については刑事訴訟法は適用されず、強制力をもった捜査は行われない。非訟事件手続法206条以下に規定がある。

#### (参考)

#### エ「科料」

刑罰の一種であり、行政処分たる上記の「過料」とは異なる。