

評価調査結果要約表

1. 案件の概要		
国名：ラオス人民民主共和国		案件名：法整備支援プロジェクト
分野：ガバナンス（法・司法）		援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：社会開発部第一グループ ガバナンスチーム		協力金額（評価時点）：約232,356千円
協力期間	(R/D) 2003年5月26日	先方関係機関：司法省、最高人民裁判所、最高人民検察院
	当初協力予定期間 2003年5月26日～2006年5月25日	日本側協力機関：法務省（法務総合研究所）、名古屋大学、等
1－1 協力の背景と概要 <p>ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）は、政府が推し進める構造改革のもと、1986年に「新経済メカニズム（New Economic Mechanism : NEM）」を導入し、それ以降「法の支配」に基づく市場経済化の進展を目指し、法律及び法制度整備を推進している。しかしながら、法案起草及び審査が効率的に実施されておらず、計画通りの法律制定が行われていない。法律実務レベルにおいては、検察官及び判事用の執務マニュアル類はほとんど皆無の状態であり、人材不足に加え、こうした法律基礎文書の不足が、迅速かつ公平・公正な事件処理を妨げている。かかる状況のもと、ラオス政府から法整備に係る要請があり、協議の結果、JICAは教材や実務マニュアル等の法律基礎文書の整備、及び法律関係者の人材育成を中心とした技術協力プロジェクトを、2003年から2006年の3年間実施することとなった。</p> <p>本プロジェクトのラオス側実施機関は、司法省・最高人民裁判所・最高人民検察院の3機関である。司法省をカウンターパート機関とした活動は、民法教科書・商法教科書（後に企業法注釈書）、法律データベース、法律用語集などの作成、最高人民裁判所をカウンターパート機関とした活動は判決起案マニュアル作成、最高人民検察院をカウンターパート機関とした活動は検察官マニュアル作成であった。日本側は、法務省法務総合研究所国際協力部、名古屋大学、法学研究者の協力を得て、各コンポーネントに対する協力体制を構築した。</p>		
1－2 協力内容 <p>(1) 上位目標</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) プロジェクトにより作成・養成された教材・教官を活用した法務・司法関連職員養成コースが関連当局により確立する。 2) 司法省における法案審査業務が改善する。 3) 中央政府機関における法案起案業務が改善する。 4) 検察官の業務遂行が改善する。 5) 地方裁判所判事の業務実施が改善する。 <p>(2) プロジェクト目標</p> <p>法務・司法関連職員の法律知識・実務向上のための、法務・司法関連機関（司法省、最高人民裁判所、最高人民検察院）の組織能力が強化される。</p>		

(3) 成果

- 1) 法務・司法関連職員のために民・商法教科書及び用語集が整備される。
- 2) 中央政府職員のために法令データベースが整備される。
- 3) 檢察官のために、検察官マニュアルが整備される。
- 4) 裁判官のために法令集及び判決起案マニュアルが整備される。
- 5) 民・商法の講義経験のある講師の数が増加する。

(4) 投入（評価時点）

1) 日本側

長期専門家派遣 4名
短期専門家派遣 16名
研修員受入れ 95名

2) ラオス側

カウンターパート配置 35名
土地・施設提供
その他

2. 評価調査団の概要

団長・総括：塚本 秀夫 JICA社会開発部第一グループガバナンス・ジェンダーチーム 職員
(現ガバナンスチーム)

法曹養成：廣上 克洋 法務省法務総合研究所国際協力部 教官

評価計画：井上 建 JICA社会開発部第一グループガバナンス・ジェンダーチーム 職員
(現ガバナンスチーム)

評価分析：監物 順之 中央開発株式会社 コンサルタント

通訳：チャンタソン インタヴォン (財)日本国際協力センター

調査期間：2006年3月9日～3月26日

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果1

「法務・司法関連職員のために民・商法教科書及び用語集が整備される。」

- ・民法教科書については、2005年度の本邦研修を経てWGがドラフトを改訂し、最終ドラフトが完成している。現在、その内容について司法省の承認を得るべくWGが司法省幹部及び民法学者に対し説明・協議を実施しているところである。司法省幹部の承認が下り次第、印刷及び普及セミナーを実施する予定である。
- ・商法教科書については、教科書の対象となる法律が事業法 (Business law, 1994) から企業法 (Enterprise law, 2005) に変更されたため、当初予定の作業が遅れていたが、2006年2～3月に実施されたカウンターパート本邦研修にて最終的な議論がなされ、それに基づいたドラフトが3月中にも完成する見込みである。商業省との協議、立法担当者への立法趣旨の確認による調整、完成ドラフトに対する司法省の承認をまって、印刷及び普及セミナーを行う予定である。
- ・用語集については、民・商法教科書完成後に、教科書利用の便宜のために作成される予定である。

(2) 成果2

「中央政府職員のために法令データベースが整備される。」

法律データベースはラオス語フォントと主要OSとの相性をはじめとする技術的な問題を克服する必要があり、そうした問題に対応できるようなソフトウェア技術者がラオスではなかなか得られないことが主要な原因となって進捗が遅れていた。2005年になり、外注先の業者からデータベースが納品され、司法省WGによるデータ入力作業も完了した。

(3) 成果3

「検察官のために、検察官マニュアルが整備される。」

刑事訴訟法、民事訴訟法の改正を織り込んだ検察官マニュアルは、人事組織編が2005年11月に完成し地方配布も完了している。捜査編は2006年2月に完成し、現在地方配布をまっている状況である。2006年2月22日～24日に、各県及び首都の地方組織から各2名、及び最高人民検察院からソムリット次席以下16名、合計50名の検察官が出席して検察官マニュアル普及セミナーが開催され、マニュアル執筆者（カウンターパート）及びソムリット氏による講義、討論がなされた。

(4) 成果4

「裁判官のために法令集及び判決起案マニュアルが整備される。」

法令集は2004年6月完成し、最高人民裁判所から全裁判所（61箇所）に発送された。判決起案マニュアルは2006年3月に完成し、各県及び首都の地方裁判所、南部及び首都上訴裁判所より各2名、計40名、最高人民裁判所より10名の幹部裁判官出席の普及セミナーにおいて内容が報告・説明されている。また、100名の裁判官に4日間の普及セミナーを実施し、WGが講師を務めた。近く全国の裁判所に配布される予定である。

(5) 成果5

「民・商法の講義経験のある講師の数が増加する。」

教科書作成過程を経てカウンターパート（WGメンバー）の知識・能力は向上し、作成中のドラフトを利用して講義やプレゼンテーションを経験したことで、研修講師がつとまるレベルに達したと判断される。

(6) プロジェクト目標

「法務・司法関連職員の法律知識・実務向上のための、法務・司法関連機関（司法省、最高人民裁判所、最高人民検察院）の組織能力が強化される。」

プロジェクト目標では、3機関の「関連職員の法律知識・実務向上のための組織能力の強化」をうたっているが、その意図するところは「人材育成のための研修能力」の強化である。教科書、マニュアル等の成果品が作成され、その過程でカウンターパートの知識・能力が向上し、担当部分に関しては研修の講師が務まるレベルに達したことがプロジェクトの報告書から確認されることから、「人材育成のための組織の研修能力強化」という目標はほぼ達成したと判断される。ただし、一部完成に至っていない成果物が残っており、また、カウンターパートの理解度にも個人差が見られる。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクトは、プロジェクト開始にあたり、参加型ワークショップを経て形成しており、対象地域・社会のニーズに合致し、また、ターゲット・グループたる司法・法務職員のニーズにも合致している。さらに、「法制度整備」は日本の対ラオス援助政策・JICA国別事業実施計画とも整合しており、優先度も高い。

プロジェクト目標は法制度関係3機関の「組織能力の強化」であったが、具体的に職員の能力向上のために組織として利用できる教科書・マニュアルとそれを利用する講師養成を行うとしたアプローチは基本的に適切であった。

(2) 有効性

教科書、マニュアル等の成果品が作成され、その過程でカウンターパートの知識・能力が向上し、担当部分に関しては研修の講師が務まるレベルに達したことから目標は達成したと判断される（ただし、作成された成果品の普及面における達成度はやや不十分であり、これが十分といえるレベルに達するためには、今後ラオス側関係3機関それぞれが本プロジェクトにより作成された教科書・マニュアルを教材として、本プロジェクトにより能力が向上したカウンターパートを講師とする内部研修を継続的に実施して講師としての経験を積み上げるとともに、研修の結果をモニターすることにより、教科書・マニュアルの内容改善をすすめることが望まれる。）。

(3) 効率性

本プロジェクトにおいてはすべての投入・活動は成果の達成に直接貢献しているといつてよく、このため比較的少ない投入によって大きな成果が得られている（成果の達成に直結する度合いは小さいが、広い意味で目標達成に貢献する種類の投入・活動は少なかつた。）。本プロジェクト実施の効率性は非常に高い。反面、長期専門家をはじめとするプロジェクト関係者は多大な業務をこなさなければいけない状況にあったといえる。

(4) インパクト

本プロジェクトでは「1-2(1) 上位目標」の5項目の上位目標が掲げられているが、そのうち「2) 司法省における法案審査業務が改善する。」「3) 中央政府機関における法案起案業務が改善する。」「4) 檢察官の業務遂行が改善する。」「5) 地方裁判所判事の業務実施が改善する。」については、「1) プロジェクトにより作成・養成された教材・教官を活用した法務・司法関連職員養成コースが関連当局により確立する。」が達成され、関係3機関による職員研修が実施されてはじめて達成が期待されるスーパーゴールである。上位目標1)が達成されるための教材の作成、講師の養成は本プロジェクトによりおおむね達成されたということができる。問題は上位目標達成に向けた活動が、関係3機関によって継続的に実施されるかどうかであり、そのためには関係機関が必要な予算を確保することが条件となる。

なお、本プロジェクトによるマイナスのインパクトはないものと判断される。

(5) 自立発展性

本調査のインタビューにおいて、最高人民検察院の次席検事から「年に1回、全国の検察院関係者を集める総会を実施するが、本プロジェクトの成果品である検察官マニュアルをその総会を利用して普及させたい」という発言や、成果品完成後、カウンターパートが

主体的に地方の実態にマニュアルが適合しているか調査し、リバイスをしようとしていることにみられるように、ラオス側関係機関には、本プロジェクトの成果品を基に自立的に活動を継続していく意思が見受けられる。

ただし、ラオス側が本プロジェクトの成果を活用して、上位目標達成に向けて努力を継続するうえで、各機関における予算の確保が課題となり得る。

3-3 実施プロセスに係る特記事項

3-3-1 複合プロジェクトとしての性格

本プロジェクトは、法務・司法関連職員により、現行法が適切に適用・執行されることを上位の目的として、そのために職員の能力向上体制が関係機関によって確立することをプロジェクト目標としている。対象となるカウンターパート機関が複数であるためにプロジェクト活動は以下の3つにわかれれる。

- (1) 司法省を実施機関として、法令データベース並びに、民法・商法の教科書及び用語集を作成し法務・司法関連職員に配布する。
- (2) 最高人民検察院を実施機関として、検察官マニュアル（総務・人事編及び捜査編）を作成し、全国の検察官に配布する。
- (3) 最高人民法院を実施機関として、法令集及び判決起案マニュアルを作成し、全国の裁判官に配布する。

さらに、4つ目の横断的な活動として、上記成果物の執筆に携わったカウンターパートを中心として、講師を養成するという活動が含まれている。上記3項目の活動は本プロジェクトにおいて同時並行的に行われているが、それぞれが独立した別個のプロジェクトであってもおかしくない規模と内容を有しているといえる。そのため、本プロジェクトではその実施プロセスにおいて、以下に述べるような特徴をもっている。

- 1) 少数の長期専門家が膨大な数のカウンターパートに対応したこと。

本プロジェクトのカウンターパートは上記各成果物の作成担当者35名である。このように多数のカウンターパートに2名（2004年12月から3名に増員された。）の長期専門家が対応した。

- 2) 短期専門家の役割

本プロジェクトの短期専門家は現地セミナーにおける講師にとどまらず、カウンターパート本邦研修においても講師としてテーマごとにほぼ付き切りに近い状況で指導を行い、またJICA-Netを活用したワークショップやメール等による質問にもその都度対応するなど、実質的には当該成果物の執筆に関して一貫して指導にあたった。

- 3) 長期専門家の役割

日本側有識者と現地カウンターパートの間の情報共有、各機関が作成した成果品の当該機関を超えた活用促進において、長期専門家が大きな役割を果たした。

- 4) JICA本部及び現地事務所の役割

本プロジェクトにおいては、実施機関が複数にわたり、現地で対応する長期専門家は膨大な業務量を最少人数でこなしていることもあり、JICA現地事務所の役割が重要であった。

プロジェクトの延長期間においては、後述のように、常駐の長期専門家を置かず、C/P主導による普及活動を実施する予定であるが、その際に現地事務所がハブとなり、各種の連絡調整・進捗管理を実施する予定である。

5) 国内支援体制

本プロジェクトにおける国内支援体制は、法務省法務総合研究所国際協力部、名古屋大学が中心となり、それ以外に個別の研究者の協力を仰いだ。他の法整備支援プロジェクトのように、国内支援委員会・国内作業部会等の組織は設置せず、それぞれの活動分野ごとにゆるやかな支援グループを結成する形をとった（支援体制については、本文第1章「1-1 プロジェクトの概要」の〈日本側協力体制〉を参照）。

3-3-2 その他の特記事項

本プロジェクトの成果物（教科書、マニュアル）作成に際しては、まず日本人専門家により、現地セミナー等の講義を通じて、指導あるいは情報の提供がなされ、その後はカウンターパート自身にドラフトを作成させ、そのドラフトに対し専門家がコメントを提出し、その後カウンターパート（WG）間で討議してドラフトを修正していくという手法をとっている。成果物を早く作成することだけを目指すのであれば、日本人専門家が直接ドラフトを起案するほうが短期間に達成できると思われるが、質疑応答や討議を通じたカウンターパートの能力強化が図られたこと、そして成果物の内容は自らが書いたものであるという事実がカウンターパートの意識の向上に有効であったと思われる。このような支援方法は、ラオス側からも高く評価されている。

3-4 提言

本プロジェクトの目標を十分に達成するためには、成果品の普及等をさらに行うことが適当であるため、プロジェクト期間を1年間延長する必要性について、調査団とラオス側各実施機関で合意し、その旨をMinutes of Meetings（M/M）に記載した。

延長期間の普及活動については、プロジェクトの残り期間（2006年4月～5月）に別途協議を行うことで合意した。ただし、調査団及びJICA事務所の案としては、以下の内容を延長期間で行うことを見定している。すなわち、各成果品について、①普及セミナーを実施（既にセミナーを実施しているものについては、対象者を拡大して実施）する、②セミナー参加者から聴取したコメント等を踏まえた改訂作業をラオス側WGにて行う、③改訂版の説明会・セミナー等を開催する。

延長期間においては、現地での業務は、セミナー実施のアレンジ・作業進捗管理・現地活動費管理等が中心になると想定されるため、必ずしも日本人長期専門家が常駐する必要はなく、現地事務所・プロジェクトオフィスの現地スタッフによって対応可能だと考えられる。よって、延長期間においては、現在の長期専門家の任期は延長せず、ラオス側各機関の主体的な普及・改訂活動を、JICA事務所がハブとなって支援する体制をとることとした。なお、各成果品の改訂作業の際に専門的知見が必要な場合は、本邦の有識者から短期専門家派遣やJICA-Net等を通じて協力いただくことで対応する。

3-5 教訓

3-5-1 長期専門家の体制

第2章、第3章でも述べているように、本プロジェクトは、当初、日本人長期専門家は2名体制の構想であったが、プロジェクトの途中から、法曹資格を有する長期専門家を1名増員する形となった。プロジェクト形成時においては、本プロジェクトでは法律の起草という多大な労力を必要とする活動ではなく、既存の法律を前提とした教科書・マニュアル類の作成支援を活動対象とするため、日本側の投入は比較的少なくてよいという認識があったものと思われる。

しかしながら、本プロジェクトの実施過程を通じて、既存の法律を前提とする教科書作成支援のような活動であっても、必要とされる業務量は決して小さくないことが明らかになった。すなわち、既存の法律が存在しても、その条文の解釈が必ずしも明らかでない場合や、解釈が当該国関係者で統一的に共有されていない場合があり、そのような場合は、教科書・逐条解説等の作成支援を行う過程で、当該法律の解釈を関係者と確認する作業が不可欠になり、その解釈が不明確な場合は、条文を起草するのと同等の業務量が必要となるということである。

また、本プロジェクトの場合は、カウンターパート機関が3機関にまたがっているが、個々の機関は相互に独立した機関であるため、一つのプロジェクトとして進行を管理するためには調整業務が重要であることは言を俟たない。それに加えて、法律を専門とする専門家も複数配置することが望ましいといえる。

3-5-2 成果イメージ

本プロジェクトでは、各機関ごとに設定された成果品の作成に向けた活動を行ってきたが、その「成果品」の最終的なイメージが関係者間で共有されておらず、プロジェクトの進行過程で混乱が見られることがあった。具体的には、民法教科書の作成過程において、日本等のような「パンデクテン形式」とするかどうか、関係者間の認識に差が見られた。

また、最高人民法院をカウンターパートとする活動は、当初、判例集の作成が議論されたが、プロジェクト中盤から、判例集は活動対象外とし、「判決起案マニュアル」の作成に注力することとした。その理由の一つは、ラオスにおいては「判例集を作成・公表する前に、判決の内容自体をプラスシュアップする必要がある」と日本側が判断したことにあったが、ラオス側は判例集の作成に固執する局面も見られた〔最終的には、合同調整会議（JCM）におけるPDMの変更で公式に了承された〕。この点、「判決集」という言葉で、日本側とラオス側がイメージしているものが異なっている部分もあったと思われる。ラオス側はただ判例を集めたものを出版するというイメージを有していたと思われるが、日本側では「ただ判例を集めただけでなく、判例の選択方法や判例がなぜ先例的意味を有するのかといった理解を踏まえなければ意味がない（現在のラオスでは時期尚早と思われる）。」と考えていた。

このように、法整備支援を行う場合、同じ用語を用いていても、イメージする内容が異なる場合があるので、注意が必要である。

3-5-3 「共同作業型」の支援方針

本プロジェクトの成果品の作成過程では、上述のとおり、日本側は助言役に徹し、実際の執筆作業はラオス側カウンターパートが行った。このような支援方法は、他ドナーとの比較において、日本の支援方針の際立った特徴だといえる。国際機関や欧米の二国間援助機関の中には、ドナーが傭上したコンサルタントが法令等を起草し、相手国と十分な協議を行わないまま、完成してしまう例が散見される。一方、日本の支援では、相手国の主体性や作成の過程を重視した支援を行っている。終了時評価において、ラオス側から、「日本のこのような支援方針について、当初は時間がかかりすぎるという不満ももっていたが、結果的にラオスにとって最も効果的な支援方針であったと確信している。WGメンバーの能力向上がその証拠である。」という発言があったように、ラオス側からは高く評価されている。

このような日本の支援方針は、他国の法整備支援プロジェクトにおいても、相手国から評価されており、日本の優位性として認識しておく必要があろう。