

評価調査結果要約表

1. 案件の概要

- 国名：カンボジア王国
- 案件名：法制度整備プロジェクト（フェーズ2）
- 分野：法制度整備
- 援助形態：技術協力プロジェクト
- 所轄部署：社会開発部 第1グループ 社会制度・平和構築チーム
- 協力金額（評価時点）：140,376千円
- 協力期間
（R/D署名日）：2004年4月9日
3年間（2004年4月9日～2007年4月8日）
- 先方関係機関：司法省、法制度司法制度改革評議会
- 日本側協力機関：法務省、最高裁判所、日本弁護士連合会
- 他の関連協力：裁判官・検察官養成校民事教育改善プロジェクト

1-1 協力の背景と概要

カンボジアにおいては、1991年の内戦終結以来、「法の支配」確立のための法制度および司法改革を国家の最重要課題と位置づけてきた。しかしながら、基本法などの法体系が十分整備されておらず、また、政府職員及び司法関係者の層および技術レベルが低く、自力で法令・制度の整備を行える状況に無かった。

こうした状況の下、JICAは、カンボジア政府からの要請に基づき、1999年3月から民法・民事訴訟法案の起草作業や法律執行手続き、司法関係機関の整備を目的とした法制度整備プロジェクトを開始した。以来、同国の市場経済化に適合した法整備を図るべく、日・カ合同起草チームによる両法案起草作業、法曹関係者の育成を中心に協力を実施した。同プロジェクトは、共同起草作業に遅れが生じたため、1年間協力期間を延長したが、2003年3月に最終草案が完成し、同法案を司法省に引き渡すことにより協力を終了した。

以上のようなわが国の継続的な支援を更に拡充すべく、2003年度より、民法・民事訴訟法案の立法化支援及び両法案の付随法令整備を主眼とした、フェーズ2実施による協力の継続が先方より要請された。2004年4月にRD署名・交換を行い、法制度整備プロジェクト（フェーズ2）が開始された。

1-2 協力内容

(1) 上位目標

民事法分野における法令及びその運用がカンボジア国民にとって利用しやすいものとなる。

(2) プロジェクト目標

民法・民事訴訟法の立法化を促進するための諸条件が整備される。

(3) アウトプット

- 1) ワーキンググループを含む立法過程に関わる人材の知識とキャパシティが向上し、法案審議に適切に対処できるようになる。
- 2) 法務・司法関係者の両法案に関する知識が深まる。
- 3) 民事訴訟法の経過措置（施行法など）が起草される。
- 4) 民法の経過措置（施行法など）が起草される。
- 5) 民事訴訟法の付随法令が起草される。
- 6) 民法の付随法令が起草される。

(4) 投入（評価調査期間現在）

日本側：合計118,834千円

- 長期専門家派遣：2名
（2004年4月8日から2005年1月3日までの約9ヶ月間は1名）
- 短期専門家派遣：延べ4名
- 研修員受入：延べ14名
- 機材供与：パソコン、プリンター等のOA機器ほか
- 現地活動費：26,592千円

相手国側：

- カウンターパート配置：ワーキンググループ12名（これに加えて裁判官・検察官養成校民事教育改善プロジェクトのカウンターパート2名も参加）
- 支援スタッフの配置：2名（司法省職員）
- 事務室及び会議スペースの提供
- 事務所電気代負担

2. 評価調査団の概要

調査団員

団長・総括：桑島 京子 国際協力機構社会開発部第1グループ長

法整備支援手法：稲葉 一生 法務省法務総合研究所国際協力部長

法制度整備手法：佐藤 直史 国際協力機構国際協力専門員

計画評価：井上 建 国際協力機構社会開発部第1グループ社会制度・平和構築チーム

評価分析：伊藤 史男 シー・ディー・シーインターナショナル

通訳：諏訪井 廉（財）日本国際協力センター

オブザーバー：西林 秀隆 法務省法務総合研究所国際協力専門官

調査期間

2006年10月18日～2006年10月28日

評価種類：

終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) プロジェクト実績

1) プロジェクト目標の達成

2004年のR/D及びM/Mで合意し、PDMに記載された、プロジェクト目標「民法・民事訴訟法の立法化を促進するための諸条件が整備される」については、概ね達成した。民法・民事訴訟法の立法化については、カンボジアの「NSDP（国家戦略開発計画）（2006-2010）」（2006年6月）等で優先課題として位置づけられるなど、政策的重要性は高い。また、法案審議過程において、司法省立法化準備委員会（以下、「ワーキンググループ」）からの累次の説明、質問への対応が適切に行われてきたことから、立法過程の重要な関係者である、閣僚評議会法律家委員会、省庁間会合メンバー、国民議会、上院の関係議員の法案への理解が深まり、協力的な環境が醸成されてきた。また、実際に、民事訴訟法は2006年7月に施行され、また、民法についても、2006年9月には省庁間会合を終了して

おり、審議の結果から、立法化が着実に進捗していると判断される。

2) アウトプットの達成

ワーキンググループのメンバーは、本邦研修や現地セミナー等における民法、民事訴訟法草案の内容検討や付属法令に関する知識の取得、現地での用語確定、法案審議過程での説明・対応、他省庁による関連法案との調整作業を通じ、両法案への理解と知識、説明能力が向上した（アウトプット1）。ワーキンググループによる用語集や第一審マニュアルのとりまとめが行われ、今後の普及のための教材整備作業が進捗した（アウトプット2）。また、民事訴訟法や民法の経過措置規定、民事訴訟法の付属法令の起草作業が進捗した（アウトプット3、4、5）。

一方で、他ドナーの支援による土地法、商事裁判所法などの他省庁の関連法案の起草、立法化作業も独自に進んでいるため、民法、民事訴訟法との調整業務は予想以上に大きく、ワーキンググループ、長期専門家、日本における作業部会などの関係者の大きな負担となった。こうしたこともあり、いくつかの活動については、進捗が遅れがあり、アウトプットの達成が難しくなっている。例えば、「アウトプット2」に関しては、裁判官・検察官・弁護士等の新法に対する理解促進のためのセミナー活動はまだ本格的に行われていない。今後の普及に向けて重要な教材でもある、民法の逐条解説がまだ進捗中であり、また、民事訴訟法の逐条解説のクメール語版の出版も来年初めを目処としている。普及のために、本プロジェクト実施中に作成することとなった教科書についても、民法の教科書は作成作業に着手したばかりであり、民事訴訟法の教科書（要説）のクメール語版の出版も2007年前半を予定している。また、「アウトプット6」の民法の付属法令には、これからの起草作業を検討すべきものが残されており、プロジェクト期間中の法案確定は難しい状況にある。

このため、当初協力期間である2007年3月までのアウトプットの達成、プロジェクト目標の達成は困難と思われるため、特に、アウトプット2に関わる活動を進捗させ、法務・司法関係者の民法、民事訴訟法に対する知識と理解を促進するためには、さらに1年の協力期間延長が必要と判断される。なお、アウトプット6に関わる活動（属法令の制定）に関しても協力期間延長の対応が必要であるが、今終了時評価時点では「活動計画」まで詳細に議論できなかったため、改めて双方で議論をする機会を持つことが必要と判断される。

(2) 実施プロセス

1) プロジェクトのマネジメント体制

(i) 日本側マネジメント体制

日本において民法、民事訴訟法両作業部会が組織され、毎月約1回のペースで開催された両部会の会合で現状分析と活動方針に係る議論が行われたが、両部会とも別に本務を抱える多忙な実務家及び研究者によるボランティアに近い形での尽力に依存していたため、作業進行に遅れが見られる場合があった。日本側プロジェクト関係者間の情報共有と意思決定のために作業監理連絡会が設置されたが、当初四半期に1回の定期開催を予定していた作業監理連絡会は諸般の事情により開催が不定期になり、期待された役割を十分に果たせなかった。

その一方で長期専門家とJICA事務所・JICA本部の間の連絡・連携、及び日本側事務局である財団法人国際民商事法センターによる日常的な作業管理は適切に実施された。

本プロジェクトでは諸般の事情で中間評価を実施しなかったために、プロジェクトの中ほどで実績を確認し、必要な方針変更を行うことができなかった。

(ii) カンボジア側マネジメント体制

イ・ダン司法省次官がカンボジア側を代表して日本側との調整を担った。ワーキンググループは週2回の定期会合を継続し、現地での活動方針、作業分担などを協議した。この会合において長期専門家とカンボジア側は情報を共有し、必要な意思決定を行った。

2) カンボジア側実施機関のオーナーシップ

カンボジア側実施機関である司法省は、特に人員配置の面で積極的にプロジェクト実施体制を整備し

た。イ・ダン、ヒー・ソピア両次官がワーキンググループに参加し、イ・ダン次官がマネジメント、ヒー・ソピア次官が法律内容についての責任者となった。このほか司法省はワーキンググループメンバーに最も重要な人材を任命するとともに、司法省職員を同委員会の書記として配置するなどプロジェクト実施体制を強化した。ワーキンググループには司法省幹部職員に加え、有能な現職裁判官も数名配置された。

司法省は民法・民事訴訟法の立法過程において、省庁間会合等の審議の場で両法案の趣旨を主体的に説明するとともに、抵触の可能性がある関連法との調整に努めた。その結果、関連法間調整の必要性和司法省職員の優秀さが政府内に広く認識され、他省庁、閣僚評議会などの立法関係者から調整協議を申し入れられることが多くなった。この点は司法省が法制度整備活動に対するオーナーシップを確立したことを示唆する。

3) プロジェクトの効果発現に影響を与えた要因（貢献要因、阻害要因）

民法・民事訴訟法の制定がカンボジア政府の重要な目標として位置づけられ、そのことが他ドナーにも承認されている事実は、全体としてプロジェクトの効果発現に貢献したといえる。その一方で、プロジェクトの結果として法令間調整の必要性和司法省職員の優秀さが認知され、ワーキンググループの司法省職員メンバーの業務負担が増大したこと、及び同委員会の判事メンバー数名がクメール・ルージュ裁判の判事に任命され、プロジェクト活動に参加できなくなったことは、プロジェクト活動の遂行の観点からみるとすると大きな阻害要因だった。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

以下の諸点から、本プロジェクトは妥当なものであったと判断される。

1) カンボジアの開発政策及び日本の援助政策の両方に合致している。

(i) カンボジア政府が発表した開発政策に関する一連の文書で司法改革と民法・民事訴訟法制定は重要課題とされている。「四辺形戦略」（2004年6月）で司法改革が同戦略の中心命題であるグッド・ガバナンス確立のための優先課題の一つとされ、「法制度司法制度改革短期・中期行動計画」（2005年4月）、「国家戦略開発計画」（2006年6月）では民法・民事訴訟法制定が優先課題とされている。

(ii) 日本の「国別援助計画」（2002年）ではカンボジア政府が取り組むグッド・ガバナンスの強化を支援する方針の下、民法・民事訴訟法早期成立のための支援を実施する方針が確認され、JICA国別事業実施計画（2003年、2006年ドラフト）でも「法による統治の強化」に関する基本法整備プログラムの推進が明記されている。

2) ワーキンググループメンバーを含む立法過程に関わる人材の知識と能力を向上させることは主要な法律の早期制定を目指すカンボジア政府のニーズに合致していたとともに、法律用語集、解説書、付随法令起草等についてプロジェクト事前調査で政府関係者から支援要請があったこと、現職法律実務家の間に新法普及活動への期待が高いことはプロジェクトがカンボジア側のニーズに合致していたことを示す。

3) 本プロジェクトが採用した「共同作業」型手法は起草から立法化過程まで全てのプロセスにカンボジア側の法律専門家を深く関与させることを通じて、カンボジアの現状に合致した法律が策定され、カンボジアの人材育成に貢献する点で適切だった。

(2) 有効性

プロジェクト目標の達成状況及びプロジェクト目標とアウトプットの関連から見て、プロジェクトの有効性は相当に高いと判断できるものの、当初予想されていなかった外部条件へ対応するための業務負担が増大した。

プロジェクトは、プロジェクト目標の達成に向けた軌道に乗り順調に進捗している。計画されたアウトプット中、アウトプット1及び3～5は適切に産出されプロジェクト目標の達成に向けて貢献した一方で、アウトプット2（法務・司法関係者の両法案に関する知識が深まる。）については新法普及セ

セミナーが本格的に行われておらず、アウトプット6（民法の付属法令が起草される。）についてもプロジェクト期間内での起草完了は困難な状況である。

プロジェクト目標と設定されたアウトプットは適切に関連し、アウトプットに過不足はなかった。

当初設定された外部条件「プロジェクト活動に関与する職員が、立法・司法関係機関で勤務し続ける。」に変化はなかったが、「カンボジア政府の体系的法律整備のための政策方針が明確である。」ことが重要な外部条件であったことがプロジェクト実施中に明らかになった。立法スケジュールが進捗するにつれて、他ドナーが支援する他省庁所管の関連法案との調整業務が当初予想を超えて増大したが、これはカンボジア政府に体系的な法律整備を行うための一貫した方針がない、または当該方針が明確化されていないためであることが明らかになった。

(3) 効率性

本プロジェクトは投入と活動のタイミング・規模が概ね適切であったことから、効率性は一定程度確保されたと判断できるが、投入の規模について長期専門家の業務負担の大きさが目立つ。またワーキンググループの人手不足は今後のプロジェクト進捗に関する懸念材料となっている。

民事訴訟法逐条解説及び民事訴訟法教科書（要説）の作成作業は適切な時期に実施された。また民法経過規定及び民事訴訟法付属法令の日本語草案作成も適切な時期に実施された。また法令用語集の正式な出版はまだであるが、すでに原稿は編集済みでワーキンググループをはじめとする一部実務家に活用され始めている。

その一方で普及セミナー開催のために現地から短期専門家派遣の要請が寄せられていたにもかかわらず、日程調整が大幅に遅れ、専門家派遣が実現しなかったこともある。

業務調整／法整備支援長期専門家は、日本側で作成されたさまざまな文書をクメール語に翻訳し、あるいは翻訳を確認するとともに、日常的にワーキンググループに対して助言・指導を行うなど過重な業務を負担しているために、プロジェクト活動の一部は遅れ気味になっている。

すでに実施プロセスの項で述べたように、立法過程関係者の間に関連法間調整の必要性和ワーキンググループメンバーの有能さが認識され、司法省職員である委員会メンバーが法令間調整業務に忙殺されるようになったこと、判事である委員会メンバーの中からクメール・ルージュ裁判の判事に任命される者が出たために調査実施時点で3名のメンバーが委員会活動への参加が困難になっている。

(4) インパクト

民事訴訟法は2006年7月にすでに施行され、2007年7月に適用される予定であり、民法案についてもすでに省庁間会合における審議が終了している。これらは上位目標達成に向けた第一歩であり、プロジェクト実施によるインパクトが発現しはじめたといえる。

妥当性の項で述べたように本プロジェクトは「共同作業」型手法を採用し、起草から立法化過程までの全プロセスにカンボジアの法律専門家を深く関与させ、カンボジア側から高い評価を受けた。その結果、他ドナー支援による法制度整備においても同手法が採用され始めている（フランス支援による刑法起草、オーストラリア支援によるテロ対策法起草等）。カンボジア政府は現在作成中の立法ガイドラインに「共同作業」型手法を取り入れる予定であり、プロジェクトのインパクトとして日本の支援アプローチがカンボジアにおける法制度整備の標準となりつつある。

(5) 自立発展性

政策面、組織・財政面、人材面の観点から、自立発展性については以下の点が指摘できる。

政策面では、カンボジア政府が民法・民事訴訟法の制定を優先課題としていることから自立発展性は高いと考えられる。

組織・財政面では、まず司法省の予算獲得努力にもかかわらず十分な予算措置がとられないため、法制度整備活動はドナーからの支援を前提として計画・実施されており、財政面での自立発展性は低いことが指摘できる。その一方で司法省は組織能力を向上させつつある。ワーキンググループは予定される民事訴訟法普及活動について具体的な地方セミナー開催案を検討中である。地方セミナー開催の

前に上級審の裁判官を対象に日本から作業部会委員を迎えてセミナーを実施したいとする案も上級審の裁判官に新法を効果的に普及し、新法の円滑な運用を図るもので、司法省が新法普及を主体的に検討していることを示唆するものである。

人材面では、ワーキンググループメンバーが調整業務の増大やクメール・ルージュ裁判判事への任用でプロジェクト活動に継続して参加できなくなっている現状が最も憂慮される。プロジェクト活動を維持するための短期的方策と法制度整備活動を将来にわたって継続できるような人材の長期的育成の検討が求められている。

3-3 プロジェクトの効果発現に影響を与えた要因（貢献要因、阻害要因）

（1）貢献要因

既に述べられているとおり、実施プロセスの面では民法・民事訴訟法の制定がカンボジア政府の重要な目標として位置づけられ、そのことが他ドナーにも承認されている事実は、全体としてプロジェクトの効果発現に貢献したといえる。加えて、司法省ワーキンググループメンバーの知識と能力の向上は、今フェーズにおける活動の成果だけでなく、フェーズ1からの蓄積であり、フェーズ1に引き続き枢要なメンバーが継続的に関わっていたことが効果発現に貢献したといえる。

（2）阻害要因

ワーキンググループメンバーの優秀さが認識されたことは喜ばしいことであるものの、反面、この限られた人数の故にメンバーの法令間調整業務が増大し、プロジェクト活動に集中することを阻害することになった。またワーキンググループの判事メンバー数名がクメール・ルージュ特別法廷の判事に任命されたことで、プロジェクト活動に参加できなくなったことも阻害要因として挙げられる。

3-4 結論

プロジェクトの実施によって、下記のような成果が達成された。

- 民事訴訟法は2006年7月に施行され、2007年7月に適用見込みである。また、民法草案も作成され、2006年9月に省庁間会合を通過し、当該国での両法案の立法化が着実に進捗した。
- 本邦研修や現地セミナー等における民法、民事訴訟法草案の内容検討、付属法令に関する知識の取得、現地での用語確定、法案審議過程での説明・対応、他省庁による関連法案との調整作業を通じ、司法省ワーキンググループメンバーの両法案への理解と知識、説明能力が向上した。
- ワーキンググループによる用語集や第一審マニュアルのとりまとめが行われ、今後の普及のための教材整備作業が進捗した。
- 民事訴訟法や民法の経過措置規定、民事訴訟法の付属法令の起草作業が進捗した。

プロジェクトの妥当性は高く、「共同作業」型手法を採用したことにより、起草から立法化過程までの全プロセスにおけるカンボジアの法律専門家の能力向上にもつながることから、本プロジェクトを実施した意義は大きい。更なる成果達成に向けて実施すべきことは次項に示す。

3-5 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

（1）プロジェクト期間の1年間の延長

プロジェクト期間中にアウトプット2、アウトプット6の達成が困難なところ、プロジェクト期間を1年間延長することが必要となる。延長期間において、カンボジア側・日本側双方は、カンボジアの法務・司法関係者の民法・民事訴訟法に対する理解と知識を向上させる活動に注力すべきである。

特に、カンボジア側・日本側双方による議論を踏まえて、普及セミナーの具体的計画案（ターゲット、教材、講師アレンジ等を含む。）が2007年1月までに作成されるべきである。

また、民法の逐条解説及び教科書は普及活動に不可欠であるところ、日本側は、逐条解説を可及的速やかに、教科書の日本語版は2007年3月までに作成すべきである。

なお、今終了時評価時点で「延長期間中の活動計画」まで詳細に議論できなかった付属法令の制定に関しては、改めて双方で議論をする機会を持つことが必要である。

(2) カンボジア側が実施すべき方策

他省庁が起草する法案との調整、クメール・ルージュ裁判への関与等により、ワーキンググループメンバーが極めて多忙であるところ、司法省は、ワーキンググループの活動を維持するための方策をとるべきである。また、中長期的には若手人材の育成が課題となるところ、司法省としての対策を検討すべきである。

(3) 日本側が実施すべき方策

日本人長期専門家（特に、業務調整/法制度整備専門家）の業務が過重であるところ、JICAは、現地体制を強化するために、専門家の増員を含む方策を検討すべきである。

プロジェクト活動が適切なタイミングで実施されるために、JICAは、現地及び本邦の日本人関係者間の会議を定期的実施するなどして、より緊密な協議を実施すべきである。

3-6 教訓

- 運営指導調査・中間評価等が行われなかったため、終了時評価調査の時点でこれまでのあらゆる経緯・進捗・実績・課題等を洗い出す作業を行うこととなり、これまでのレビューが中心となった。この背景には、本部・作業部会・現地との間の情報共有のみならず、全体方針や課題や問題意識の共有、これらに基づく適切なアクションの仕切りが不十分だったことが挙げられる。今後は作業監理連絡会の有効活用を含め、JICA本部の役割をさらに強化する必要がある。
- 本プロジェクトで作成される教科書や逐条解説等は、若手人材の養成を目的とする裁判官・検察官養成校民事教育改善（RSJP）プロジェクトでも活用されることになっており、ワーキンググループにはRSJPの教官を務めるメンバーも含まれていた。このことは、起草・立法・普及のプロセスと、新規人材の育成を有機的に連携させる仕組みとして有効である。

以上