事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 22 年 5 月

担当部・課：公共政策部法・司法課

１．案件名

国名：　ラオス人民民主共和国

案件名：法律人材育成強化プロジェクト

Project for Human Resource Development in the Legal Sector

２．協力概要

（1）　プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

ラオス国において、ラオス民法・民事訴訟法・刑事訴訟法の法理論および法の執行や運用にかかる実務上の問題が分析された「モデル教材」を作成し、法務・司法関係機関および法学教育機関関係者がその教材を活用することにより、ラオスの法学教育・研修・実務を改善するための基礎的能力を取得することを目的とする。

（2）　協力期間

2010 年 7 月～2014 年 6 月（4 年間）

（3）　協力総額（日本側）

3.1 億円

（4）　協力相手先機関

司法省（法科大学を含む）、最高人民裁判所、最高人民検察院及びラオス国立大学

（5）　国内協力機関

法務省

日本弁護士連合会

国内支援委員会（慶応義塾大学、名古屋大学、大阪大学他）

（6）　裨益対象者及び規模

ラオス国の法務・司法関係機関、法学教育機関及び所属職員・教員から構成されるワーキンググループメンバー約 60 名および所属機関関係者

３．協力の必要性・位置付け

（１）　現状及び問題点

ラオス国は、1986 年の「新思考（チンタナカーン・マイ）」政策導入後、自由化を進める政策を打ち出し、経済面では、「新経済メカニズム（New Economic Mechanism：NEM）」を導入し、経済開放化、市場経済化を柱とした改革を実施している。また、1997 年には東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟を果たし、さらに将来的には WTO 加盟を目指すなど国際的枠組みへの参加を推進している。

これに伴い、市場経済化を促進するための法整備が進められ、現在までに約 80 の法律が制定されているが、市場経済化のために必要となる基礎法は十分に整備されておらず、存在する法律も体系化されていない。また、立法手続は効率的でなく、法の運用に関しても、統一性及び迅速性に欠けるのが現状であり、これらの問題の背景には、法曹分野における人材不足が大きな課題として存在している。

ラオスにおける法曹人材の現状は、まず、大学等の法学教育においては、法律科目の講義は条文の説明が行われるだけであることが多く、法理論が体系的に説明されておらず、また、条文と実務上の問題とが関連付けられていない。この結果、学生は、法理論の裏付けがなく、かつ実務上の問題と結び付けられることのない表面的な条文を理解するにとどまっている。また、実務家は、自らの実務を法理論と結び付けて考えるための情報や機会に恵まれておらず、教育・研修機関で行う実務教育も、実務家が自らの経験に基づく独自の理解を説明することが中心となっており、ここでも実務上の問題と法理論とが結び付けられて説明されることはない。このような結果、法理論の裏付けがなく、時として条文からも乖離した実務が行われているため、一貫性のない法の運用や執行が行われているのが現状である。

本案件は、ラオスの法務・司法関係機関及び法学教育・研修機関が、法理論や実務上の課題を発見・分析する能力を向上し、ラオス法の法体系を発展させつつ、法学教育や実務研修の改善および法律実務の改善につなげることを目指すものである。すなわち、関係機関（司法省（法科大学含む）、最高人民裁判所、最高人民検察院、ラオス国立大学）がそれぞれの知見や経験を持ち寄り、組織横断的に課題の分析や共同作業を行い、法理論と実務上の問題とがリンクした教材を作成することを通じて、関係機関及びその職員・教員が法学教育・研修や実務を改善する能力を身につけることを目標としている。

（２）　相手国政府国家政策上の位置付け

ラオス国は、「社会経済開発5ヵ年計画(2006年～2010年):Strategic Plan to Develop Governance」において、法の支配の更なる促進を目標に掲げている。また、当該分野の政策として、司法省は「リーガルセクターマスタープラン」を作成しており、法・司法制度の構築を目指して、①法制度整備、②法・司法関係機関の組織能力強化、③法・司法関係機関職員の人材育成、④法令データベース・情報発信の強化および市民参加、⑤基本的インフラ整備、を実施することを掲げており、本案件は、②法・司法関係機関の組織能力強化および③法・司法関係機関職員の人材育成に資するものであ

る。

（３）我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け

2008 年 1 月の第 13 回海外経済協力会議において、法制度整備支援を援助の重要分野の一つとして戦略的に進めていくべきであることが合意され、これに基づき 2009 年 4 月に策定された法制度整備支援基本方針において、ラオス国は支援重点国の一つと位置づけられている。

また、法整備分野での支援は、JICA の対ラオス国別事業実施計画の援助方針において、重点課題の一つである「行政能力の向上および制度構築」に寄与するものであり、本プロジェクトは特に市場経済化に向けた法制度整備のための人材育成および組織能力強化に資する案件として位置づけられている。

４．協力の枠組み

（1）　協力の目標（アウトカム）

① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

プロジェクト目標：

ラオスの法務・司法関係機関、法学教育機関および所属職員・教員が、ラオス民法・民事訴訟法・刑事訴訟法についての理論と実務を体系的に分析し、分析結果を法学教育・研修・実務に活用する基礎的能力を取得する。

指標：

・法務・司法関連機関及び法学教育機関の講義や研修、又は実務において、モデル教材が活用される。
・ 理論と実務を関連付けて分析することを理解している法務・司法関連機関及び法学教育機関関係者の数が増加する。

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

上位目標：

ラオスの法務・司法関係機関、法学教育機関および所属職員・教員が、理論と実務の体系的な分析を踏まえた法理論研究を発展させ、法理論に基づいた実務の改善に取り組む。

指標：

・体系的に法理論及び実務が記述された法律書の数が増加する。
・体系的に法理論及び実務が記述された法律書が法学教育の教材として活用される。
・法務・司法関係機関が行う研修において、体系的に法理論と実務が記述された法律書が教材として活用される。
・実務上の問題を踏まえて成立した法案が増える。
・実務上の問題が生じたときに参照できる執務参考資料の数が複数冊増加する。
・法律問題に関する事例集の数が各機関において複数冊増加する。

（2）　成果（アウトプット）と活動

成果０：

司法省（法科大学を含む)、最高人民裁判所、最高人民検察院及びラオス国立大学の職員・教員により形成されたワーキンググループが適切に設立される。

活動：

(0-1) ワーキンググループが、モデル教材開発・教訓とりまとめ活動を進める。

(0-2) 司法省（法科大学を含む)、最高人民裁判所、最高人民検察院及びラオス国立大学が、協調してモデル教材開発・教訓とりまとめ活動の進捗を管理する。

成果１：

ラオス民法（1－1)、民事訴訟法（1－2)、刑事訴訟法（1－3）について、法理論と実務上の問題が体系的に分析され、その結果をまとめた「モデル教材」が、ワーキンググループによって開発される。

活動：

(1-1-1) 民法ＷＧが日本人専門家とともに、民法の代表的な論点から構成された問題及び回答例（関連する条文の指摘・趣旨・要件効果と論点説明・実務例説明）から構成される「問題集」（仮称）を作成する。

(1-1-2) 民法ＷＧが日本人専門家とともに、モデル教材開発に関する具体的計画及び執筆要項（①作成趣旨、②執筆項目抽出・整理、③調査研究・執筆分担、④対象者、⑤調査研究・執筆上の留意点等）を作成する。

(1-1-3) 民法ＷＧが日本人専門家とともに、執筆項目ごとに法令の沿革及び裁判例等実務に関する基礎情報を収集する。

(1-1-4) 民法ＷＧが日本人専門家とともに、執筆項目ごとに法令に関する基礎的な法理論を研究する。

(1-1-5) 民法ＷＧが日本人専門家とともに、執筆項目ごとに基礎的な法理論に基づき、裁判例等実務に関する問題を分析・検討する。

(1-1-6) 民法ＷＧが日本人専門家とともに、モデル教材を執筆する。

(1-1-7) 必要に応じてワーキンググループメンバー以外の法務・司法関係機関、法学教育機関の所属職員・教員に情報収集もしくは意見交換を行なう。

(1-1-8) 上記活動により抽出・整理された教訓が取り纏められ、モデル教材に反映される。

(1-1-9) 必要に応じ、編纂委員会[1]が行う「モデル教材」の編集作業に協力する。

(1-2-1) 民事訴訟法ＷＧが日本人専門家とともに、「手続・法令チャート」（仮称）を作成する。

[1] 編纂委員会とは、司法省、最高人民裁判所、最高人民検察院、ラオス国立大学の有識者で構成される、関連書籍や冊子等の内容承認を行うためのアドホックな委員会である。

(1-2-2) 民事訴訟法WGが日本人専門家とともに、モデル教材開発に関する具体的計画及び執筆要項を作成する。
(1-2-3) 民事訴訟法WGが日本人専門家とともに、執筆項目ごとに法令の沿革及び裁判例等実務に関する基礎情報を収集する。
(1-2-4) 民事訴訟法WGが日本人専門家とともに、執筆項目ごとに法令に関する基礎的な法理論を研究する。
(1-2-5) 民事訴訟法WGが日本人専門家とともに、執筆項目ごとに基礎的な法理論に基づき、裁判例等実務に関する問題を分析・検討する。
(1-2-6) 民事訴訟法WGが日本人専門家とともにモデル教材を執筆する。
(1-2-7) 必要に応じてワーキンググループメンバー以外の法務・司法関係機関、法学教育機関の所属職員・教員に情報収集もしくは意見交換を行なう。
(1-2-8) 上記活動により抽出・整理された教訓が取り纏められ、モデル教材に反映される。
(1-2-9) 必要に応じ、編纂委員会が行う「モデル教材」の編集作業に協力する。
(1-3-1) 刑事訴訟法WGが日本人専門家とともに、「手続・法令チャート」(仮称)を作成する。
(1-3-2) 刑事訴訟法WGが日本人専門家とともに、モデル教材開発に関する具体的計画及び執筆要項を作成する。
(1-3-3) 刑事訴訟法WGが日本人専門家とともに、執筆項目ごとに法令の沿革及び裁判例等実務に関する基礎情報を収集する。
(1-3-4) 刑事訴訟法WGが日本人専門家とともに、執筆項目ごとに法令に関する基礎的な法理論を研究する。
(1-3-5) 刑事訴訟法WGが日本人専門家とともに、執筆項目ごとに基礎的な法理論に基づき、裁判例等実務に関する問題を分析・検討する。
(1-3-6) 刑事訴訟法WGが日本人専門家とともにモデル教材を執筆する。
(1-3-7) 必要に応じてワーキンググループメンバー以外の法務・司法関係機関、法学教育機関の所属職員・教員に情報収集もしくは意見交換を行なう。
(1-3-8) 上記活動により抽出・整理された教訓が取り纏められ、モデル教材に反映される。
(1-3-9) 必要に応じ、編纂委員会が行う「モデル教材」の編集作業に協力する。

<u>指標：</u>
モデル教材に以下の内容が含まれている。
・ 実際の事例や裁判例等の具体的なケースが、条文及び法理論に関連付けられて分析されている。
・ 不明確な条文について、その適用される場合が分析されている。
・ 不明確な適用した場合にどうなるかが明確でない条文について、その適用された結果がどうなるかが分析されている。
・ 関連する条文同士の関連性が分析されている。

・ 適切に適用できる条文がない（法律が実務に追い付いていない）場合について、分析がなされている。
・ 実務家向けに、正確な手続の説明がある。
・ モデル教材開発過程で得られた教訓がまとめられている。

成果２：

ラオスの法務・司法関係機関、法学教育機関及び所属職員・教員に対し、「モデル教材」の基礎的な活用方法が共有され、内容が普及される。

活動：

(2-1) ＷＧが、日本人専門家とともに、モデル教材の内容及びモデル教材の作成過程で抽出・整理された教訓を、法務・司法関係機関及び法学教育機関各職員に対して紹介するワークショップを開催する。

(2-2) ＷＧが、日本人専門家とともに、モデル教材を活用した模擬講義セミナーを開催する。

指標：

・モデル教材が法務・司法関係機関、法学教育及び所属職員・教員に関係機関に最低１セットずつ配布されている。
・法務・司法関係機関、法学教育及び所属職員・教員向けに、モデル教材の内容及び活用方法の共有及び普及を目的としたワークショップやセミナーが年に複数回開催されている。

（3） 投入（インプット）

①日本側（総額約 3.1 億円）

長期専門家（法・司法分野人材育成、民法/民事訴訟法、業務調整/援助協調）
短期専門家（民法、民事訴訟法、刑事訴訟法他）
アドバイザリーグループ（民法、民事訴訟法、刑事訴訟法）
本邦研修等

②ラオス国側

プロジェクト・ダイレクター
プロジェクト・マネジャー
マネージング・コミッティメンバー
ワーキンググループメンバー
プロジェクト・オフィス
ワークショップ、セミナー、会合用の会議室
その他日本側の負担しないプロジェクト経費

（4）　外部要因（満たされるべき外部条件）

1）前提条件

・ワーキンググループメンバーが変更されない。

2）成果（アウトプット）達成のための外部条件

・ワーキンググループメンバーのワークロードが適切に調整される。

・ワーキンググループメンバーの大幅な異動がない。

・活動に必要となる判例等の情報が関係機関から入手できる。

3）プロジェクト目標達成のための外部条件

・教育省等の他機関との関係で、「モデル教材」を活用できない事態が生じない。

4）上位目標達成のための外部条件

・リーガルセクターマスタープランが変更されない。

５．評価５項目による評価結果

（1）　妥当性

本案件は、以下の理由により妥当性が高い。

本件は、法・司法関係機関および教育関係機関の職員・教員が、法理論および実務上の課題を分析する能力を向上させ、その結果を教育・行政・実務に活用することを目標としたプロジェクトであり、これは、ラオス国が「リーガルセクターマスタープラン」で掲げている「法・司法関係機関職員の人材育成」の目標と合致している。

一方、日本の援助政策としては、ラオス国・国別援助計画（2009年10月）およびJICA国別事業実施計画における援助重点分野の一つとして「行政能力の向上及び制度構築」を掲げており、また、2008年1月の第13回海外経済協力会議において策定された法制度整備支援基本方針では、ラオス国が支援重点国の一つとされている。

ラオス国は、法・司法分野の課題として、不明確・統一性に欠ける法体系、不十分な紛争解決処理、統一性及び迅速性に欠ける法執行、司法及び立法へのアクセスの困難等の問題を抱えているが、その背景には、法曹人材が不足しているという事情が存在しており、本件は、そのニーズに対応するプロジェクトである。

なお、本プロジェクトの立ち上げに際しては、ラオス側の自立性を重視し、活動の成果品である「モデル教材」の内容や、ラオス側自身が事業を運営管理できる実施体制につき、参加型ワークショップやJICA-netセミナーを通して協議を重ねており、ターゲットグループである関係4機関のニーズに合致した案件形成が行われている。

（2）　有効性

本件は、以下の理由により有効性が見込まれる。

本プロジェクトは、法案起草や法の運用を担う司法省職員、研修を実施する法・司法関係機関職員、法学教育を行う教員等が、法律を十分に理解し、研究し、運用していく基礎的能力を取得できるよう、モデル教材の作成およびそのプロセスによる能力向上を行い（成果１）、モデル教材を作成する過程によって得られた知識や教訓を普及セミナーや模擬講義を通して関係者へ発信・普及する（成果２）仕組みとなってい

る。モデル教材は、実務や法学教育に携わる関係者の課題やニーズからテーマを選定し、協同研究された内容をまとめたものであり、普及セミナーや模擬講義を開催することで、法曹関係者により自発的に活用される見込みであり、プロジェクト目標は達成できる可能性が高い。また、本プロジェクトの目標は、モデル教材作成の過程を通じて法・司法制度の構築に必要となる能力を獲得するところにあるが、得られるべき能力については、ラオス側と協議を重ね、①裁判例等の具体的なケースが条文及び法理論に関連付けられて分析される、②不明確な条文について、その適用される場合が分析されている、③実務家向けに正確な手続の説明がある等、モデル教材に含まれるべき内容として、成果の指標に整理されている。

（3）　効率性

本案件は、以下の理由により効率性が高いと見込まれる。

4年の協力実施期間内に得られる成果品としては、民法・民事訴訟法・刑事訴訟法に関しての法理論や実務の課題分析や作成過程における教訓が記載されている「モデル教材」が想定されている。本成果は、ラオス国の教育・研修・実務のニーズに合わせ、法理論の分析や判例研究、また具体的なケーススタディ等の多様な要素を含むものであり、法・司法関係機関および法学教育機関広く普及されるものである。この他に、年間約25～40名に対する本邦研修を行う予定であり、プロジェクト終了時には通算で約150名の人材が育成されることとなる。また、本プロジェクトは、本邦研修や短期専門家派遣に加え、国内支援会とのJICA-netセミナーによる活動が重要となっており、低コストで高い質のインプットを行なえるよう、多様な投入を活用する効率的な活動デザインとなっている。

また、我が国は1990年代から、アジア諸国における法案起草、法曹人材育成、実務改善等の支援を行っている。ラオス国と社会・政治体制が類似するベトナムにおいては、1990年代半ばより法整備支援を実施しており、ラオス国においても、2003年から2008年に「法整備支援プロジェクト」を実施し、法学教材作成への支援をしていたことから、その経験・教訓を効果的に活用することが期待できる。

他ドナーとの連携に関しては、SIDA が 2000 年より 2011 年まで、ラオス国立大学法政治学部を対象に、カリキュラム及び教材開発、法律研修及び教授法研修等の支援を行なっており、2011 年度以降は United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) が本活動を引き継ぐこととなったため、その教訓や成果品を共有することが期待される。

（4）　インパクト

本案件は、以下の理由により大きなインパクトが見込まれる。

本プロジェクトにおいては、理論と実務を融合した教材を作成する過程において、法学理論の研究や実務改善をするため能力を向上させることを目的としており、ラオスにおける法制度整備や司法機関の能力向上の基盤となる人材を育成することに対して非常に大きなインパクトが期待できる。本プロジェクトは、民法・民事訴訟法・

刑事訴訟法を対象としているが、これらの基礎法において基本的な分析能力を習得することは、他の法律の理論や実務を改善させる能力を得ることにも通じることであり、上位目標であるラオス法理論研究を発展および法理論に基づいた実務の改善につながる案件である。

また、基礎的な法理論を体系的に扱うモデル教材を作成する過程では、ラオスの実定法の分析や実務上の問題の洗い出しを行う作業が必要となるが、法案起草や実務改善等それぞれの機関が直面している喫緊の課題に対応する際の重要な資料となるため、プロジェクト以外の業務にも活用される可能性は高い。更に、異なる 4 機関を巻き込んだ活動を実施するため、教育や研修においてはより実務が反映され、検察や裁判所においてはより理論に沿った実務が行なわれるなど、機関横断的なインパクトが見込まれる。なお、ワーキングループ活動には、弁護士会や公安も参加することとなっており、直接的な裨益集団だけでなく他関係機関に対してもインパクトを与えることが期待できる。

また、本プロジェクトのワーキンググループメンバーの約半分は女性であり、また、ワーキンググループのリーダー6 名のうち 2 名は女性であることから、ジェンダーへのプラスのインパクトが見込まれる。

（5）　自立発展性

本案件は、以下の理由により自立発展性があると見込まれる。

技術面：プロジェクトによって開発された「モデル教材」が、教育・研修・実務において活用され、また、その過程で得られた法学研究、課題解決の能力が一定の質を保ち続けられることが鍵であるが、この点に関し、プロジェクト活動の成果品として、ラオス側の課題に対応したモデル教材を作成・製本し、参加型ワークショップ等を通じて関係機関の職員・教員に普及する活動が含まれているため、モデル教材を活用した法学教育や研修、また実務におけるモデル教材の活用の可能性は高く、このような活用を通じて理論と実務を結びつけた研究能力、課題解決能力が維持・発展される可能性が高いと判断される。

政策・制度面：人材育成はリーガルセクターマスタープランにおいて重要な政策として掲げられている。4 年間のプロジェクトを通して、将来中核となる法曹人材の育成が見込まれるため、プロクト終了後も、本プロジェクトのカウンターパートを中心として、更なる立法、法制度の整備、人材の育成体制などが自立的に発展されていくことが見込まれる。

組織・財政面：モデル教材の普及や配布に関しては、改定や増刷にかかる費用がラオス側にて確保されること、また、プロジェクト終了後も機関横断的な協力体制が維持されることに留意する必要がある。

６．貧困・ジェンダー・環境への配慮

特になし。

７．過去の類似案件からの教訓の活用

（１）実施体制

ベトナム国「法・司法制度改革支援プロジェクト」(2007 年 4 月～2011 年 3 月）において、司法省/司法学院・最高人民裁判所/地方裁判所・最高人民検察院/地方検察院・弁護士会をカウンターパートとし、法曹・法学関係者が多岐に渡る情報を共有し、連携を強化できる体制を取ったことを参考にし、本プロジェクトのカウンターパート機関選定においては、法務・司法関係機関および法学教育機関である司法省・最高人民裁判所・最高人民検察院・ラオス国立大学を対象機関とすることとした。

また、本プロジェクトでは、協力準備調査を通じて、関係 4 機関の責任体制や連絡体制につき協議を重ね、ラオス側のオーナーシップを高めることができた。

（２）成果品のイメージ

「ラオス国法制度整備支援プロジェクト」(2003 年 5 月～2006 年 5 月）では、活動の成果品についての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。そこで本プロジェクトでは、関係 4 機関の代表者およびワーキンググループメンバーと共に、参加側ワークショップや JICA-net セミナーを実施し、成果品となる「モデル教材」のタイトル、ターゲット、構成、内容、作成プロセス等のイメージを事前に共有することで、関係 4 機関の主体的な参加を促す取り組みを行った。

８．今後の評価計画

2010 年 12 月	運営指導調査
2012 年 7 月	中間レビュー
2013 年 10 月	終了時評価
2018 年	事後評価（予定）