

事業事前評価表

国際協力機構産業開発・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：和名 法律人材育成強化プロジェクト フェーズ2

英名 The Project for Human Resource Development in the Legal Sector (Phase 2)

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における法・司法セクターの現状と課題

ラオスは、経済開放化、市場経済化を柱とした改革を実施している。1997年には東南アジア諸国連合(ASEAN)加盟を果たし、2012年にはWTOに加盟する等、国際的枠組への参加を推進している。加えて、ミレニアム開発目標(MDGs)の達成及び2020年までの低開発途上国(LDC)からの脱却などを国家目標に掲げている。

このような背景を踏まえ、ラオス政府は、2020年までに“法の支配”を確立するための計画として、“Legal Sector Master Plan”(LSMP)を策定し、法整備を進めている。

ラオスでは、これまでに約106の法律が制定されているが(2014年4月現在)、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、行政機関・司法機関における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る。ラオス国内においては、法律の運用・執行を行う立場である法律家ですら法令の内容を適切に理解していない現状があり、法の支配を確立する上で大きな課題となっている。

加えて、2015年までに民法典と刑法典を起草し、国会に提出する予定となっており、ラオスにおける「法の支配」の促進のためには民法典等の成立及び司法関係者・市民への普及が重要となっている。

JICAは、1999年より専門家派遣、研修員受入等のラオスの法・司法分野への協力を開始した。2003年5月から2008年3月にかけては、司法省・最高人民裁判所・最高人民検察院を対象とした「法整備支援プロジェクト」を実施し、法務・司法関連職員向けの教材や執務マニュアルの作成にかかる協力を行った。一方で、これら協力の成果物である教材や執務マニュアルを法務・司法関連職員は使いこなせておらず、ラオスの抱える課題の根底には、ラオスの法律を体系的に理解することができる人材、理論と実務の双方を考慮しながら裁判実務や法学教育を行なうことができる人材が不足しているという問題があるという教訓が明らかになった。

そこで、2010年7月から「法律人材育成強化プロジェクト」を開始し、支援対象機関にラオス国立大学を加え、先行プロジェクトの対象3機関と併せた4機関(以下「関係4機関」という。)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モデルハンドブックの作成や民法典起草作業をラオス側自身が行うこと通じて、関係 4 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実施中である。当プロジェクトにおいて、中核となる人材の対象法令（民法・民事訴訟法・刑事訴訟法）の基礎的な理解の向上、執務参考資料を作成する能力の向上及び法案起草能力の向上が確認されているものの、ラオスにおける法・司法の発展のためには、上述した法令以外の法令に関する理解の向上を図ると共に、執務参考資料の作成・普及や法学教育、法曹養成研修、継続的実務研修（以下、「法学教育・法曹等研修」という。）の改善を通じて関係機関職員の能力向上と立法・行政・司法実務の改善を図ることが必要となる。

このような状況の下、ラオス政府より、「法律人材育成強化プロジェクト」の成果を活用し、立法・行政・司法各実務の改善及び適切な法の運用・執行定着の促進を目指した支援が要請され、「法律人材育成強化プロジェクト フェーズ2」として、2014 年 1 月に採択された。

(2) 当該国における法・司法セクターの開発政策と本事業の位置づけ

ラオスの法セクターにおける中心的な政策枠組みとして位置づけられる LSMP では、取り組むべき主たる課題として、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・情報発信の強化及び市民の参加、⑤基本的インフラ整備が掲げられている。本事業は、このうち①ないし④に直接資するものである。

(3) 法・司法セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国は、「対ラオス人民民主共和国 国別援助方針(2012)」において、開発促進及び援助効果向上の観点からガバナンス面の強化の必要性に留意することとしており、「ガバナンス強化プログラム」として法の支配による市場経済化を進めていくという方向性が示されている。

また、「法制度整備支援に関する基本方針(2013年5月)」では、ラオスは重点国に位置付けられており、司法関係機関及び大学等の法教育・研究機関の人材育成の更なる強化及び実務の改善を目指すとともに、ラオスへ進出している日系企業からのニーズが高いラオスの投資環境整備に関する法制度整備への支援を、ラオス政府の援助受入態勢を勘案しつつ検討することとされている。

(4) 他の援助機関の対応

国連開発計画(UNDP)は、LSMP の活動内容を実施段階での具体化・タイムスケジュールの明確化、資金手当ての検討を含めた円滑実施のための方策、ドナー間の調

整を行っている。2014年1月31日、フランス、EU、アメリカと共同して、新プロジェクト「Rationale for support project for implementation of LSMP (SPLSMP)」を開始した。同プロジェクトは、LSMPの達成に向け、LSMPの5つの柱に対応する活動のほか、既存の国際法関連プロジェクトを取り込んだ活動、LSMP実施事務局機能強化の活動を含んでいる。同活動の枠組み内において、フランス国家司法学院はLSMPの活動の一つである③法・司法関係機関職員の人材育成に資するため、現在ラオスで設立準備が進められている統一司法研修所(National Judicial Training Institute: NJTI)に対し、講師の派遣や講師研修(Training of Trainers: TOT)の実施を予定している。

国連薬物犯罪事務所(UNODC)は、ラオスにおいて、①規制薬物関連プロジェクトと②犯罪防止及び刑事司法関連プロジェクトを実施している。②の主要な活動は人身取引に関するものであるが、そのほかに児童に対する性的虐待、腐敗防止、カウンターテロリズムに関する活動、証拠法のマニュアル作成を含んでいる。

ルクセンブルク開発協力庁(LUX Development)は、「Strengthening the Rule of Law through Legal University Education」を実施し、高等教育の質の改善のためにラオス国立大学法政治学部に対して、教材作成支援等を実施している。

本事業が行う関係4機関の人的・組織的能力向上支援とこれら援助機関の行う支援とは、多角的な知見の提供が相乗効果を発揮することが期待される。

3. 事業概要

(1) 事業目的(協力プログラムにおける位置づけを含む)

本事業は、ビエンチャン市及びラオスにおけるその他の地域において、ラオスの法務・司法関係機関、法学教育機関及びその所属職員・教員の、(1)法令の起草(起草のための研究を含む。)、(2)法令の運用・執行、(3)法学教育・法曹等研修及び(4)法令の普及・理解促進の改善に取り組む能力の向上を図り、ラオスにおける体系的で一貫した立法・法運用・執行並びに政府職員及び一般市民の法制度へのアクセスの向上に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

首都ビエンチャン及びラオスにおけるその他の地域

(3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

司法省(法科大学を含む)、最高人民裁判所、最高人民検察院、ラオス国立大学

(4) 事業スケジュール(協力期間)

2014年7月11日～2018年7月10日(4年間)

(5) 総事業費(日本側)

約 4.5 億円(予定)

(6) 相手国側実施機関

司法省(法科大学を含む)、最高人民裁判所、最高人民検察院、ラオス国立大学

(7) 投入(インプット)

1) 日本側

- ・ 長期専門家派遣:【192M/M】(12M/M×4名×4年):チーフアドバイザー/刑事法/法司法改革、民事法/法司法改革、民事・経済関連法/法司法改革、業務調整/援助協調
- ・ 短期専門家派遣
- ・ 国内支援委員会
- ・ 研修
- ・ 機材

2) ラオス国側

- ・ プロジェクト・ダイレクター
ラオス側合同調整委員会メンバーが担い、関係4機関の持ち回り制とする。
- ・ プロジェクト・マネジャー
ラオス側運営委員会メンバーが担い、関係4機関の持ち回り制とする。
- ・ ワーキンググループメンバー
関係4機関の職員・教員及び必要に応じて他機関の職員・教員が参加する。
- ・ プロジェクト・オフィス

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

① カテゴリ分類:C

② カテゴリ分類の根拠

本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月公布)に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性および影響を受けやすい地域に該当せず、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) ジェンダー・平等推進・平和構築・貧困削減

特になし

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

日本弁護士連合会は、東芝財団や日弁連国際司法支援基金の資金により、ラオス弁護士会に対する支援を行なっている。

また、名古屋大学法政国際教育協力センター(CALE)は、ラオス国立大学法政治学部に、ラオス日本法情報センターを2014年2月に設立。2014年9月より「日本語による日本法教育コース(仮)」を開始予定。当コースでは日本法の概要を理解し、ラオス法を客観的な視点から捉えることのできる、広い視野を持った人材育成を目的としている。

本事業では、上記の活動と、密接に情報共有を図っていく。

2) 他ドナー等の援助活動

UNDP は、LSMP 全般の実施・監理システムの構築支援と、司法関係機関に対する制度構築・改善等の活動を包括的に支援するとともに、ドナー間調整を担っている。JICA の活動も LSMP の柱及び SPLSMP の成果と密接にかかわる支援内容となっているところ、UNDP (及び NJTI に関する活動についてはフランス) と密接な連携を図っていく。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

ラオスの法務・司法機関、法学教育機関及びその職員・教員の法令の起草、運用・執行、法学教育・法曹等研修及び法令の普及・理解促進の改善に取り組む能力の向上を図り、ラオスにおける体系的で一貫した立法・法運用・執行並びに政府職員及び一般市民の法制度へのアクセスの向上に寄与する。

指標:

- ・ 民法等の基本的な法令が、ラオスにおける法の支配に基づく市場経済化に関する政策に基づき、新規に制定され又は改正される。
- ・ 新規に制定され又は改正された民法等の基本的な法令が、ラオスにおける法の支配に基づく市場経済化に関する他の施策と整合している。
- ・ 法令の執行・運用に関する公務員向けの理解促進活動(普及セミナー等)が継続的に行われている。
- ・ 法令の執行・運用に関する執務参考資料が作成され、出先機関(窓口機関)に備え付けられている。
- ・ 法令の執行・運用に関する問題点について、中央機関の担当部局による継続的なモニタリングが行われ、必要に応じ助言・指導が行われている。

2) プロジェクト目標:

ラオスの法務・司法関係機関、法学教育機関及びその所属職員・教員の、(1)法

令の起草(起草のための研究を含む。)、(2)法令の運用・執行、(3)法学教育、法曹養成研修、継続的実務研修(以下、「法学教育・法曹等研修」という。)及び(4)法令の普及・理解促進の改善に取り組む能力が向上する。

指標:

- ・ 民法起草にあたって蓄積されたノウハウ・スキルが法務・司法関係機関において他の法令の起草作業に活用される。
- ・ 民法に関する執務参考資料等が法務・司法関係機関において民法の運用・執行のために活用される。
- ・ 民法に関する執務参考資料等が法学教育・研修の教材として活用される。
- ・ 法務・司法関係機関及びその所属職員・教員向けに、民法典の内容の普及を目的とした活動(ワークショップ、セミナー等)が行われる。
- ・ 国民向けに民法典の内容の普及を目的とした広報活動が行われる。
- ・ 対象法令に関する執務参考資料等が法務・司法関係機関において対象法令の運用・執行のために活用される。
- ・ 対象法令に関する執務参考資料等が法学教育/研修の教材として活用される。
- ・ 法務・司法関係機関及びその所属職員・教員向けに、対象法令の内容の普及を目的とした活動(ワークショップ、セミナー等)が行われる。
- ・ 国民向けに対象法令の内容の普及を目的とした広報活動が行われる。

3) 成果

- ・ 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(以下「関係 4 機関」という。)の職員・教員等(必要に応じ関係機関の職員・教員等も含む。)により構成されたワーキンググループが適切に運営される。
- ・ ラオスの実体経済の状況及び国際基準が考慮され、体系的に整理された民法典の最終草案が起草され、国会に提出される。
- ・ 起草された民法典草案に基づき、民法典の統一的な運用・執行をはかるための執務参考資料等が作成される。
- ・ 民事・経済関連法及び刑事関連法分野の法令で本プロジェクト活動の対象とすることに合意したもの(以下「対象法令」という。)に関し、運用・執行の統一化その他の改善をはかるための執務参考資料等が作成される。
- ・ 本プロジェクトの前フェーズ並びに成果2及び3で作成された執務参考資料等を、(1)関係 4 機関の実務改善及び法改正、(2)関係 4 機関及び設立が予定されている統一司法研修所(以下、「法学教育・法曹等研修機関」という。)の実施する法学教育・法曹等研修のために活用(教材や実務ハンドブックとしての直接的な使用のほか、カリキュラム・教授(指導)方法の改善のた

めの間接的な活用も含む。)できるようになる。

- ・ 本プロジェクトの前フェーズ並びに成果2及び3で作成された執務参考資料等を、政府機関職員・一般市民を対象とした法令の知識の普及・理解促進に活用できるようになる。

5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

(1) 前提条件

- ・ ワーキンググループメンバーの大幅な変更が生じない。
ワーキンググループメンバーのワークロードが極端に増加しない。

(2) 外部条件

- ・ LSMP が変更されない。
- ・ フランス、UNDP の支援の成果が計画どおりに発現する。

6. 評価結果

本事業は、ラオスの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

(1) 類似案件の評価結果

ラオス「法律人材育成強化プロジェクト(2010年-2014年)」では、①ラオス法に重きを置いた支援アプローチを用いること②法律用語の正確な理解③現地語利用の重要性(ラオスの法律をラオス語の文脈で理解しようと努める)④関係 4 機関の連携の重要性等に留意した取組を行ったことで、ラオス側のコミットメントの増大が図られた。

(2) 本事業への教訓

本事業においても、上記①ないし④の教訓を踏まえ、関係 4 機関の連携をさらに深め、ラオス側の更なるコミットメント・オーナーシップの増大を図り、人材の再生産システムを構築するためにはスピード感をもった活動の実施が求められる。また、裨益者を「法律家」に留めない法整備支援の成果の拡大を図るため、本事業においては法令の普及や理解促進の達成を念頭においた活動が求められる。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1)のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始 1 ヶ月	ベースライン調査
事業終了 3 年後	事後評価

以 上