

国名 カンボジア	法制度整備プロジェクト（フェーズ2）
-------------	--------------------

I 案件概要

事業の背景	カンボジアでは、法の支配を確立するための法・司法改革は、1991年の内戦終結後の最重要課題の一つとなっていた。しかし、基本法など法体系が未整備であり、また政府職員や司法関係者の能力・技術水準が不十分であることから、法・司法制度を自力で整備することが困難であった。このような状況の下、JICA技術協力プロジェクト「法制度整備プロジェクト」（1999年～2003年）（フェーズ1）が、民法及び民事訴訟法の起草並びに法執行手続及び司法組織の整備のため実施された。民法・民事訴訟法案の司法省への引渡しをもってフェーズ1は完了した。												
事業の目的	本事業は「法制度整備プロジェクト」の第2フェーズとして、カンボジアにおいて、主に関係者の能力強化と付随法令や解説資料の起草を通じた民法・民事訴訟法立法化の推進を図り、もって信頼性と有用性の高い民事法令の運用を目指した。												
	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になる。 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。												
実施内容	1. 事業サイト：プノンペン 2. 主な活動：民法・民事訴訟法に関連した文書（条文の注釈等）の準備、日本人専門家及び日本側の民法、民事訴訟法両作業部会（以下、「日本側作業部会」という。）から司法省の民法・民事訴訟法立法化準備委員会（以下、「コミッティ」という。）及び他のカンボジア側司法関係者への助言の提供、日本人専門家及び日本側作業部会によるワークショップ、研修、セミナーの開催、日本側作業部会による民法・民事訴訟法の適用と執行に係る付随法令や解説資料の起草、他。 3. 投入実績 <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">日本側</td> <td style="width: 50%;">相手国側</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣 6人</td> <td>(1) カウンターパート配置 コミッティメンバー12人、「裁判官・検察官養成校民事教育改善プロジェクト」カウンターパート2人、司法省サポートスタッフ2人</td> </tr> <tr> <td>(2) 研修員受入 14人</td> <td>(2) 事務室及び会議スペース</td> </tr> <tr> <td>(3) 機材供与 事務機器等</td> <td>(3) プロジェクト事務室の電気代</td> </tr> <tr> <td>(4) ローカルコスト支援</td> <td></td> </tr> </table>			日本側	相手国側	(1) 専門家派遣 6人	(1) カウンターパート配置 コミッティメンバー12人、「裁判官・検察官養成校民事教育改善プロジェクト」カウンターパート2人、司法省サポートスタッフ2人	(2) 研修員受入 14人	(2) 事務室及び会議スペース	(3) 機材供与 事務機器等	(3) プロジェクト事務室の電気代	(4) ローカルコスト支援	
日本側	相手国側												
(1) 専門家派遣 6人	(1) カウンターパート配置 コミッティメンバー12人、「裁判官・検察官養成校民事教育改善プロジェクト」カウンターパート2人、司法省サポートスタッフ2人												
(2) 研修員受入 14人	(2) 事務室及び会議スペース												
(3) 機材供与 事務機器等	(3) プロジェクト事務室の電気代												
(4) ローカルコスト支援													
協力期間	2004年4月～2008年4月 (延長期間:2007年4月～2008年4月)	協力金額	(事前評価時) 250百万円、(実績) 213百万円										
相手国実施機関	司法省												
日本側協力機関	法務省、最高裁判所、日本弁護士連合会												

II 評価結果

【事後評価における留意点】

- ・プロジェクト目標の達成度の検証：プロジェクト目標の指標では、測定する対象（指標1は理解度、指標2は法案の審議結果）は特定されているものの、それがどのように変化することが目指されていたのかが明確でない。本事後評価では、各指標はそれぞれの対象が事業前と比べて改善していることが確認された場合に「達成」とみなした。もっとも、このような判断は過大評価の可能性のあることに留意すべきである。
- ・他のフェーズの貢献：本事業の有効性の一部は「法制度整備プロジェクト」の先行フェーズ（フェーズ1：1999年～2003年）の実績に基づいている。また、事後評価時におけるプロジェクト目標の継続状況及び上位目標の達成状況には、本事業（フェーズ2）に加え後続フェーズ（フェーズ3：2008年～2012年及びフェーズ4：2012年～2017年）のアウトカムとインパクトが含まれている。本事業のアウトカムとインパクトを他フェーズのそれと切り離すことは困難であった。

1 妥当性

【事前評価時・事業完了時のカンボジア政府の開発政策との整合性】

本事業は次の点においてカンボジアの開発政策と合致している。「第2次社会経済開発計画」（2001年～2005年）では、法の支配とグッドガバナンスの推進のため、適切な法・司法制度の確立及び法曹の育成が最重要課題の一つとして掲げられている。また、また、「四辺形戦略」（2004年）及び「国家戦略開発計画」（2006年～2010年）は、民法・民事訴訟法を含む基本法の整備に高い優先度を付している。

【事前評価時・事業完了時のカンボジアにおける開発ニーズとの整合性】

上記「事業の背景」に記したように、事前評価時には民事法の立法化が必要とされていた。また、民法・民事訴訟法立法化及び適切執行を推進するためには関係機関に法案を説明するとともに連携を取り付けなければならない、カンボジア側の両法及び関連法令に対する高い理解が必要であった。このようなニーズは、民法が2007年に成立し、2011年に適用される予定であったことから、事業完了時にも引き続き存在していた。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業の対象分野は「対カンボジア国別援助計画」（2002年）が掲げる「グッドガバナンスの強化」と合致している。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

プロジェクト目標は事業完了までに達成された。変化の度合いを特定することはできないが、終了時評価報告書及び司法省によれば、コミッティメンバーは本事業における法案の審議、研修・セミナー、会議などを通し、また他の司法関係者は司法省による研修を通し、民法・民事訴訟法についての理解を向上させた（指標1）。立法化プロセスは閣僚評議会、省庁間会議、国民議会、上院との協議を経て着実に進展し、民事訴訟法は2006年7月に成立し2007年7月に適用開始され、民法は2007年12月に成立した（指標2）。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事業効果は継続している。本事業完了後、司法省は技術協力プロジェクトの後続フェーズの下、民事関連法令の起草・審議を継続した。その多くは日本人専門家と共同で起草されたものだが、司法省が自力で起草した省令もある（後述「技術面」参照）。このことから、起草班（フェーズ3の下、サブコミッティが改編されて設置された）メンバーは民法・民事訴訟法への理解を着実に高めたと推察される。また、フェーズ3にて設置された司法省の講師養成（TOT）チームが普及ワークショップ・研修を継続的に行っていることから、同省は法律・司法関係者の民法・民事訴訟法への理解もさらに向上したと考えている。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は達成された。民事訴訟法を適用した民事事件の判決数は2012年から2014年の間に増加し、2015年にわずかに減少したものの全体としては増加傾向がみとれる。判決数の増減に対する説明は司法省からなされていないが、民事事件の裁判所への申立ての増加により民法・民事訴訟法の運用が向上していると考えられ、民事法制度が適切に機能していると推察される（指標1）。上述のとおり、民事訴訟法は2006年7月に成立し2007年7月に適用開始され、民法は2007年12月に成立、2011年12月に適用開始された（指標2）。司法省によれば、人々は民事事件の申立てを司法省にではなく裁判所に直接行うようになってきており、民事法制度に対する一般の認識・信頼の表れであるとのことである。裁判所に対する人々の批判も減少している（指標3）。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

自然環境その他への負のインパクトはみられない。司法省によれば、民法は、投資企業に付与される経済的土地使用権の期間を99年から50年に削減するのに正のインパクトを与えた。また、民法が男女の平等を保障すべく起草されたことはジェンダーへの正のインパクトである。例えば、民法第2条には、「この法律は、憲法が定める個人の尊厳、男女の平等及び財産権の保障の理念を具体化するものである。」と規定された。

【評価判断】

以上より、本事業の実施により、民法・民事訴訟法の立法化を促進するための諸条件の整備というプロジェクト目標は事業完了までに達成され、事後評価時まで継続している。民事法制度を信頼性と有用性のあるものにするという上位目標も、事後評価時に達成された。よって、本事業の有効性・インパクトは高い

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績										
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	指標 1：(立法過程にかかわる)立法・司法関係者の法案の内容に対する理解の向上	達成状況：達成（継続） (事業完了時) ・コミッティメンバーは、本邦研修及び現地セミナーにおける、民法・民事訴訟法案及び関連法案の内容検討、用語確定のための会議への出席、法案審議過程での説明・対応、他省庁による関連法案（他ドナーが支援）との調整といった、立法化プロセスを進める一連の活動を実施した。 ・民事法関係者は全員、民法・民事訴訟法の内容について司法省人材育成局から研修を受けたことから、同省は、コミッティメンバー以外の司法関係者の理解度も向上したと考えている。 (事後評価時) ・フェーズ3及びフェーズ4の下、司法省は民事関連法案の起草・審議を行ってきた。それらの作業は日本人専門家の支援を受けて、あるいは一部については自力で実施された。 ・司法省は、同省 TOT チームによるワークショップ・研修（民法・民事訴訟法のさまざまな法律的側面を解説）を通し、法務・司法関係者は同法への理解を向上させたと考えている。										
	指標 2：立法過程における法案の審議結果 ※英文の指標では「立法過程におけるディフェンディング・コミッティによる法案の審議結果」とされている。同コミッティは民法・民事訴訟法立法化準備委員会（コミッティ）を指すとみなす。	達成状況：達成（継続） (事業完了時) ・民法・民事訴訟法案の審議過程において、コミッティは閣僚評議会法律家委員会、省庁間会議、国民議会、上院に対し法案の内容説明及び質問への回答を適切に行なった。このプロセスにより、これらの組織のメンバーの法案に対する理解は向上し、立法化に向け協力的な環境が醸成された。民事訴訟法は2006年7月に成立し2007年7月に適用開始され、民法は2007年12月に成立し2011年12月に適用開始された。										
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になる	指標 1：民事裁判数（申立て件数及び確定判決数）の増加	達成状況：達成 (事後評価時) 民事訴訟法を適用した民事事件の判決数 <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>2012年</th> <th>2013年</th> <th>2014年</th> <th>2015年</th> <th>2016年</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3,920件</td> <td>4,419件</td> <td>5,850件</td> <td>5,120件</td> <td>N.A.</td> </tr> </tbody> </table> 申立て件数のデータは入手できなかった。	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	3,920件	4,419件	5,850件	5,120件	N.A.
	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年							
3,920件	4,419件	5,850件	5,120件	N.A.								
指標 2：民法・民事訴訟法の成立・施行	達成状況：達成 (事後評価時) 民法は2011年12月に適用開始された。 (事業完了までに達成：民事訴訟法の2006年7月成立及び2007年7月適用開始、並びに民法の2007年12月成立。プロジェクト目標指標2を参照。)											

指標 3: 国民の民事裁判制度に対する満足の上昇。	達成状況：達成 (事後評価時) ・民事事件の司法省への申立て件数は減少し、裁判所への申立て件数は増加した(データは入手できなかった)。民事事件の申し立てを司法省ではなく裁判所に直接行う件数が増加しており、このことは民事法制度に対する一般の認識・信頼の現れである。また裁判所に対する人々の批判も減少しており、満足度も向上していると考えられる(裁判制度に満足していない場合、司法省に申立てられる)。
---------------------------	---

出所：終了時評価報告書、事後評価時における司法省への聞き取り。

3 効率性
事業費は計画内に収まったが、当初期間内に完了しなかった成果産出のため協力期間が1年間延長されたことから、事業期間は計画を上回った(計画比：85%、133%)。よって、本事業の効率性は中程度である。

4 持続性
【政策制度面】
事後評価時、「第3次四辺形戦略」(2013年)及び多くの政令や省令(例：法・司法改革委員会の設置に係る政令。2013年10月24日政令第491号)が、民事法制度を含む法・司法改革を支持している。
【体制面】
司法省の組織と機能に係る政令(2014年8月29日政令第240号)に基づき、同省は民事総局及びその下部組織として①法務民事統計局(職員数20名。役割は民事法令の起草、普及・研修、他省庁等が起草した法案のモニタリングと意見提供)、②調査局(職員数10名。役割はメディアを通じた民事法令の普及、普及の必要性状況調査・評価、民事法に関する研修)を有する。同政令では、部署の名称が変更になったが職員は旧部署から引き継がれた。これらの部署の職員数が民事法関連の責務を果たすのに不十分との問題は報告されていない。

【技術面】
本事業のカウンターパートのほとんどは引き続き司法省に勤務している。同省への聞き取りによれば、本事業の作業グループ(コミッティ、起草班、TOT)のメンバーは、フェーズ4におけるそれぞれのグループで活動を続けているが、その多くは民事法と関連のない他部署に異動になっており、民事法に関わるのはフェーズ4の活動に参加する時(1週間に1~2回)のみである。作業グループは司法省内で制度化されていないため、JICAの支援が将来終了した後の技術レベルの持続性には懸念がある。
一部のトピック(ほとんどが不動産登記及び抵当権の分野)については、司法省の職員は法令の起草を主体的に行う能力を有しており、それ以外のトピックでは、同省とフェーズ4の日本人専門家が共同で法令を起草している。法令の普及については、司法省の職員は主体的または日本人専門家と協力して実施が可能である。例えば、司法省は抵当権など土地に係る事項に関し、州で司法関係者向けの各種普及ワークショップを実施している。

【財務面】
司法省から入手したデータ(表参照)及び情報に基づく、司法制度に対する政策的支持を反映して同省予算は漸増傾向にあり、予算配賦額をわずかに下回る額を支出している。このように、予算は増加し、法令の起草及び民法・民事訴訟法の普及活動が着実に行われている状況ではあるが、司法省は予算水準がまだ限定的であり同法を十分普及するためには不足していると考えている。

司法省の予算配賦額と支出額
単位：百万リエル

	2014年	2015年	2016年
予算配賦総額			
計画	55,031.9	66,631.0	96,162.9
実績	47,038.0	57,564.5	N.A.
支出総額			
実績	44,718.2	53,008.4	N.A.

出所：司法省

5 総合評価
本事業は、事業完了時までプロジェクト目標を達成した。民法・民事訴訟法の整備は進展し、法・司法関係者の理解度は向上した。本事業完了後、司法省は民法制度の発展に向けた活動を後継フェーズを通じても継続しており、カンボジア国民にとって民法制度が信頼できかつ有益なものになるとした上位目標は事後評価時まで達成された。持続性については、実施機関の技術面及び財務面に一部問題がみられたものの、民事法制度の整備に係る政策的支持及び司法省の体制は確保されている。効率性については、事業期間が計画を上回った。
以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：
・人々の認識が向上しているとはいえ、民法・民事訴訟法は理解するには複雑な法律である。よって、司法省は同法のさらなる普及をテレビやラジオなどを通して行い一般の理解を促進することが望まれる。
・司法省は講師として養成された人員を民事関連の役割を持つ組織に配置するべきである。
・これらの措置は、本事業の効果の持続性を高めるために、できるだけ早く実行されるべきである。

JICAへの教訓：
・新たな作業グループの形成を伴うプロジェクトの計画時、JICAは、実施機関が作業グループメンバーの機能を組織の職員の通常業務として確実に組み込むように留意するべきである。このような制度化が行われない場合、事業効果の持続性が損なわれる可能性がある。



民法及び民事訴訟法並びに関連の注解書、解説書、付属省令の冊子
(フェーズ3実施中の写真)

有識者による詳細分析について

JICA 評価部

本事後評価実施にあたっては、事務所による DAC 評価 5 項目に沿った事後評価に加え、より専門的・多様な視点が反映されるよう有識者に意見を求めた。有識者は評価部が選定し、弁護士、かつ、創価大学法科大学院 教授（2018 年 2 月現在）本間佳子氏からの協力を得た。

本間氏は、本事後評価の対象案件の前身である、対カンボジア技術協力「法制度整備プロジェクト」の専門家として赴任経験があり、かつ、事後評価現在、JICA の事業評価外部有識者委員会委員の一人としてご協力いただいている。そのため、その専門性・経験を生かした観点からの詳細分析を依頼した。

具体的には、本事後評価対象事業を含む、対カンボジア技術協力「法制度整備プロジェクト」（フェーズ 1：1999 年～2002 年、フォローアップ協力：2002 年～2003 年、フェーズ 2：2004 年～2008 年、フェーズ 3：2008 年～2012 年）、「民法・民事訴訟法普及プロジェクト」（本事業のフェーズ 4。2012 年～2017 年）、「民法・民事訴訟法運用改善プロジェクト」（本事業のフェーズ 5。2017 年～2022 年予定）、「裁判官・検察官民事教育改善プロジェクト」（フェーズ 1：2005 年～2008 年、フェーズ 2：2008 年～2012 年）、「弁護士会司法支援プロジェクト」（2007 年～2010 年）、を中心とする、約 20 年に及ぶ対カンボジアの法制度整備支援の一連の事業のインパクトについて考察いただいた。

上記コメント結果を本評価報告書末尾に添付する。

法制度整備支援の社会に与えたインパクト

本間 佳子

カンボジアにおける一連の法制度整備支援事業（以下、「本支援」という。）は 1999 年の開始から、約 20 年に及ぶ長期協力になっている。異例ともいえる長期プロジェクトに批判もあるかもしれない。しかし、私は、本支援がカンボジアの国及び国民に与えた正の影響を目に見える形で実感している。

最も大きな成果は、人材育成であろう。私が長期専門家として同国に滞在した 2002 年から 2004 年（法制度整備プロジェクトフェーズ I）当時、30 代・40 代の若手裁判官がカンボジア側作業グループの中心メンバーとして民法典・民事訴訟法典の起草とともに汗を流した。彼らは、今や、カンボジア司法省の次官、同次官補、最高裁判所判事、控訴裁判所の長官などになって、カンボジアの司法改革の中核を担っている。また、当時の私の助手・通訳は、その後、JICA の奨学金で名古屋大学にて博士号を取得し、現在は、カンボジアの大手金融機関の法務部長として活躍している。

また、フェーズ I の途中で初めてカンボジアで司法試験が実施され、王立裁判官検察官養成校や弁護士養成校が開校した。その後、両養成校も JICA の支援対象となり、法曹教育を受けた新しい法曹が毎年誕生した。その新しい法曹が、使い込んだ民法典及び民事訴訟法典を手にして、生き生きと仕事をし、後輩を教育・育成している。

人を育てるには時間がかかる。しかし、人材育成に費やしたエネルギーは決して無駄にならない。一定数の核となる法曹を養成すれば、その人々がリーダーとなって次の人材群を教育することができる。そして、次第に法の支配の担い手たる法曹の層ができてゆく。カンボジアにおいて、そのような現象が支援開始から約 20 年の間に現実のものとなっている。

一般社会の様子も確実に変わってきた。2002 年当時、プノンペン市内でさえ道路が未舗装で、赤土が舞う状態だった。人々は貧しく、特に貧しい地域では、裸足で走り回る子どもたちも少なくなかった。しかし、今や、道路は舗装され、子どもたちは靴を履いて学校に行き、高層ビルが建ち、日本資本の大手スーパーマーケットが出店している。依然問題はあつものの、本事後評価で確認のとおり、人々は、暴力によらずに裁判所に訴えて紛争を解決しようとし、不動産の権利を登記して確保しようとしている。わずか 15 年の間に目に見えて豊かになったカンボジア。もちろん、そのすべてが本支援の成果ということではないが、その影響も少なくないと確信している。なぜなら、個人の権利が守られ、紛争は暴力によらずに法によって解決できるという期待は、社会の安定の基本だからである。

今後、事業ごとの評価にとどまらず、一連のカンボジアにおける法制度整備支援が全体として同国社会に与えたインパクト

についても評価することが望まれる。また、類似の事業で長期的な支援が予想されるときには、長期的なインパクトとして想定される内容を参考指標として設定し、長期にわたってモニタリングすることが望まれる。なぜなら、それは、一つの社会的実験結果として、他の地域の法整備支援、さらには、日本を含む支援国における法整備や法の国際調和の方向性を考えるためにも生かすことができるからである。