

国名 カンボジア	法制度整備プロジェクト（フェーズ3）
-------------	--------------------

I 案件概要

事業の背景	<p>カンボジアでは、民法及び民事訴訟法の起草・立法化に係る日本の支援が1999年より行われてきた。その結果、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。「法制度整備プロジェクト」フェーズ1（1999年～2003年）及びフェーズ2（2003年～2008年）を通じ、司法省の民法・民事訴訟法委員会（以下、「コミッティ」という。）のメンバーとして、中核人材が育成された。しかし、両法の運用（組織体制の整備に係る検討や関連法案の起草を含む）及び司法関係者への普及のためには、主導的な役割が将来的には日本側からカンボジア側に移行されるとともに、司法省の組織が強化されることが必要であった。</p>		
事業の目的	<p>本事業は「法制度整備プロジェクト」の第3フェーズとして、カンボジアにおいて、民事関連法の起草、他省庁が提出した法令との立法化段階での連携、関連知識の司法関係者への普及を通じ、司法省が主導して民法・民事訴訟法の適切な運用に必要な施策を取れるようになることを図り、もって民事法制度が適切に機能するようになることを目指した。</p>		
	<p>1. 上位目標：民事法制度がカンボジアにおいて適切に機能する。 2. プロジェクト目標：司法省が、民法・民事訴訟法が適切に運用されるために必要な施策を取れるようになる。</p>		
実施内容	<p>1. 事業サイト：プノンペン 2. 主な活動：コミッティ内に設置された各法案起草班による起草・修正作業、他省庁の法令との調整に係る協議、民法、民事訴訟法及び関連法等の普及に係る体制構築及びセミナー実施など 3. 投入実績（2011年9月の終了時評価時点）</p>		
	日本側	相手国側	
協力期間	2008年4月～2012年3月	協力金額	（事前評価時）390百万円、（実績）295百万円
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】

- ・プロジェクト目標指標の目標値（想定される到達レベル）：プロジェクト目標の三つの指標はいずれも「日本側の関与」に言及しているが、どの程度の関与が想定されているのかは定義されていない。事業事前評価表の「4年間のプロジェクトを通じ、（中略）自立に向けた端緒を開くことを想定している」との記述に基づき、「日本側の関与」が事業完了までに、事業前よりも低下していれば（つまり、司法省が民法・民事訴訟法の運用に必要な施策を自力で取ることができるようにならなかったとしても）、指標が達成されたとみなすこととする。
- ・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、フェーズ2：2003年～2008年）における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3）に加え後続フェーズ（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。「四辺形戦略」（2004年）及び「第2次四辺形戦略」（2008年）は、法・司法改革をグッドガバナンス確立のための最重要課題の一つに位置づけている。また、「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を優先政策課題と位置づけている。

【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、司法省は事前評価時、民法・民事訴訟法の運用及び司法関係者への普及のための能力を向上させる必要があった。本事業の終了時評価報告書（2011年）は、司法省は同法の全体構造及び実用的な意味をいまだ十分理解していないため、同省が同法及び関連法を司法省が自力で運用できるように、引き続き能力強化が必要であると指摘している。民法が2011年12月に適用開始されたことで、能力強化の必要性はさらに高まった。

【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「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。司法省は前フェーズに引き続き、民法・民事訴訟法に関連した法令及び解説書・資料などを着実に起草するとともに、関連法令を起草した他省庁との協議を行った。各法令の起草班において、日本人専門家の助言は引き続き必要であったものの、カンボジア側カウンターパート職員の起草に対する関与と主体性が増大した（指標1、2）。司法省はまた、独自の活動あるいは本事業の活動として、民法・民事訴訟法を司法関係者に普及するためのセミナーを開催した（指標3）。

【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、司法省は民事関連法令の起草・審議を継続した。その多くはフェーズ4の下で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「4. 持続性 技術面」参照）。司法省はまた、民法・民事訴訟法普及セミナーも継続して開催している。日本側の支援なしで開催されるセミナーもある。

【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。民事紛争処理の手續きと質について、司法関係者から大きな問題は提起されていない（指標1）。民事関連の照会（解説書・資料などの提供依頼や質問）件数も増加した。民事事件のうち裁判所への申立て件数は増加した一方で、司法省への申立て件数は減少している。司法省によれば、裁判所に対する人々の批判も減少している（指標2）。司法省はまた、民法・民事訴訟法の実施に伴い、民事法に関し過去に行っていたような司法関係者からの照会に対する法解釈や指導は、裁判所及び憲法評議会の管轄であるため行わないこととし、司法機関の独立性が確保された。これも、民事法制度が適切に機能することで可能となったものである。

【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・民事訴訟法の適切な運用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おり、民事法制度がカンボジアにおいて適切に機能するという上位目標もまた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 司法省が、民法・民事訴訟法が適切に運用されるために必要な施策を取れるようになる	指標 1: 司法省による 付属法令・運用指針 の起草実績及び日本 側の関与の変化	達成状況：達成（継続） （事業完了時） 本事業期間に司法省は計 17 の法律、省令、解説書を起草した（例：人事訴訟法。2010 年 6 月適用開始）。全体として法令の起草に着実な進展がみられた。 起草班のメンバーは、特に事業最終年には法案の協議、起草をまずはできる限り自力で行い、それから日本人専門家の助言を求めるようにしていた。しかし、司法省職員の民法・民事訴訟法の知識と理解は依然十分ではなく、日本人専門家の助言が必要な場面も多かった。 （事後評価時） 本事業完了後、司法省は計 6 の民事法令草案を発出した（例：夫婦財産契約登記省令。2014 年 9 月成立）。うち 2 省令は日本人専門家の関与なしに起草された（例：未登録財産の保全処分及び差押登記共同省令）。																		
	指標 2: 司法省による 民法・民事訴訟法関 連法案の立法プロセ スにおける調整実績 及び日本側の関与の 変化	達成状況：達成（継続） （事業完了時） 他の 5 省庁が起草した 7 法案（例：外国人に建物専有部分の所有権を与える法律。国土省提出）について、カンボジア側が調整のための協議を主導した。 （事後評価時） 他の 2 省庁が起草した 2 法律（例：担保取引法。商業省が提出。2007 年 5 月適用開始）が、民法・民事訴訟法と整合させるために改正手続中。司法省はこれら特別法の改正手続に関与している。カンボジア側カウンターパートはフェーズ 4 に派遣された日本人専門家に相談しながら、このプロセスを主導した。																		
	指標 3: 司法省による 普及活動の実績及び 日本側の関与の変化	達成状況：達成（継続） （事業完了時） 司法省による民法・民事訴訟法普及セミナーなどの実施数																		
		<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2008 年</th> <th>2009 年</th> <th>2010 年</th> <th>2011 年</th> <th>備考</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>民法・民事訴訟法の普及</td> <td>7 回</td> <td>6 回</td> <td>1 回</td> <td>N.A.</td> <td>司法省の予算にて開催</td> </tr> <tr> <td>関連法令の普及</td> <td>0 回</td> <td>0 回</td> <td>1 回</td> <td>2 回</td> <td>本事業または他省庁と共同開催</td> </tr> </tbody> </table>		2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	備考	民法・民事訴訟法の普及	7 回	6 回	1 回	N.A.	司法省の予算にて開催	関連法令の普及	0 回	0 回	1 回	2 回	本事業または他省庁と共同開催
	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	備考															
民法・民事訴訟法の普及	7 回	6 回	1 回	N.A.	司法省の予算にて開催															
関連法令の普及	0 回	0 回	1 回	2 回	本事業または他省庁と共同開催															
		セミナー講師は、初期の段階では日本人専門家が講師を務めたが、その後は司法省のカウンターパートが務めた。																		

		(事後評価時) 司法省による民法・民事訴訟法普及セミナーなどの実施数																					
		<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2012年</th> <th>2013年</th> <th>2014年</th> <th>2015年</th> <th>2016年</th> <th>2017年</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>合計</td> <td>3回</td> <td>4回</td> <td>6回</td> <td>4回</td> <td>4回</td> <td>3回</td> </tr> <tr> <td>うち、日本側の関与なしに実施</td> <td>0回</td> <td>0回</td> <td>4回</td> <td>2回</td> <td>2回</td> <td>0回</td> </tr> </tbody> </table>		2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	合計	3回	4回	6回	4回	4回	3回	うち、日本側の関与なしに実施	0回	0回	4回	2回	2回	0回
	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年																	
合計	3回	4回	6回	4回	4回	3回																	
うち、日本側の関与なしに実施	0回	0回	4回	2回	2回	0回																	
		(注：日本側の関与はフェーズ4の下で行われたもの)																					
		一般に、ワークショップは照会事項や始審裁判所における民事紛争処理（その多くは抵当権・不動産登記及び保全処分に関連）からの要求に応じて実施されてきた。司法省は州においても同じトピックについてワークショップを開催し、法務・司法関係者が参加している。 また、司法省は独自のTOTチームを有している。同チームは司法省が民法・民事訴訟法のさまざまな法律的側面を解説するのを助け、司法関係者の理解を強化・拡大するのに重要な役割を果たしている。																					

上位目標 民事法制度がカンボジアにおいて適切に機能する	指標1: 民法適用後の民事紛争解決手続及び内容の質	(事後評価時) 達成 民事訴訟法を適用した民事事件の判決数										
	指標2: 日常生活における民法の浸透	(事後評価時) 達成 民法・民事訴訟法に関連する照会（解説書・資料などの提供依頼や質問）件数										
		<table border="1"> <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>	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.								
		<table border="1"> <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>137件</td> <td>131件</td> <td>117件</td> <td>183件</td> <td>258件</td> </tr> </tbody> </table>	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	137件	131件	117件	183件	258件
2012年	2013年	2014年	2015年	2016年								
137件	131件	117件	183件	258件								
		司法省は、民事紛争処理の手続きと質は向上したと考えている。同省の年次会議報告書によれば、司法関係者から大きな問題は提起されていない。 人々の認識が向上していることは次の点にみとれる。第一に、司法省への申立て件数は減少し裁判所への申立て件数が増加した。第二に、過去には人々が裁判所を批判することがあったのがほとんどなくなり、裁判所の決定はおおむね受け入れられている。										

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

本事業は、事業費、事業期間ともに計画内に収まった（計画比：76%、100%）ため、効率性は高い。

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にまたは日本人専門家と協力しての実施が可能である。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援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。

【評価判断】
以上より、技術面及び財務面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

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。司法省は民事関連法令等を起草し、民法・民事訴訟法の普及活動を行った。作業は日本人専門家と共同で行われたが、カンボジア側の関与と主体性は増大した。事業完了後、司法省はこれらの活動を継続しており、JICA技術協力の後続フェーズの実施の下でも、一部作業はカンボジア側のみによって実施された。民事紛争処理の手続きと質並びに民法・民事訴訟法に対する人々の認識に向上がみられ、上位目標は事後評価時までに達成された。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援及

び司法省の体制は確保されている。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は非常に高いといえる。

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。



民事関連省令に係る作業グループ
(フェーズ3実施中の写真)



抵当権に係るセミナー（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。依然問題はあつたものの、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はいえないが、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。