

ラオス法律人材育成強化プロジェクト立上げにおける共通理解の形成 －本案件形成プロセスの含意と教訓－

JICA 国際協力専門員・弁護士

佐藤直史*

JICAは、ラオス法律人材育成強化プロジェクト（以下「本プロジェクト」という。）の立上げに当たり、2009年2月に基礎情報収集確認調査、同年6月及び同年9月に協力準備調査を行い、これらの調査における協議内容及びその他の機会に行なった協議内容を踏まえ、2010年3月の詳細案件策定調査¹において、ラオス側関係機関とPDM²案及びRD³案を合意した（その後RDへの署名が行われ、同年7月に本プロジェクトは開始された。）。このような準備プロセスにおいて、ラオス側関係者及び日本側関係者との間で丁寧な協議を行いながら共通理解の醸成を図ったため、本プロジェクト開始前に明確な共通目標の設定を行うことが可能となった。本稿では、このプロセスを振り返るとともに、法整備支援プロジェクトの立上げに関する教訓を検討したい。

ラオス国政府からの要請と基礎情報収集確認調査

JICAは、ラオスにおいて、2003年から2007年に「法整備支援プロジェクト」（以下「前プロジェクト」という。）を実施し、民法や商法の教科書、法律用語集、法令データベース、判決書マニュアル、検察官マニュアル等の作成を支援するとともに、それらの普及活動を支援

* さとうなおし。JICAの法整備支援事業について、シニアアドバイザーとして、ラオスを始めとする各国のプロジェクトの計画策定・実施・モニタリング・評価に関する業務を行っている。ラオスにおける法整備支援に関しては、本文に記載したすべての調査を実施し、プロジェクトの立上げに関する業務を担当した。

¹ これら一連の調査には、法務省及び名古屋大学に多大な御協力をいただいた。また、各調査には学識経験者の方々にも多大な御協力をいただいた。御協力いただいたすべての方々に対し、ここで改めて心からのお礼を申し上げたい。

² PDMとは、Project Design Matrixの略であり、プロジェクトの概要を一つの表にまとめたものである。JICAでは、技術協力プロジェクトのマネジメントのためのツールとして、PDMを活用している。PDMの活用方法を含むJICA事業のマネジメントについては、次のサイトを参照。

http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200712_aid_04.pdf

³ RDとは、Record of Discussionsの略であり、プロジェクトに関する両国間の合意文書である。

した。⁴しかしながら、ラオスにおける法務・司法分野の課題はなお大きく、課題解決の担い手となる人材の育成に関する支援ニーズは依然として高かった。

このような状況の下、ラオス政府は、2008年度の要望調査において、日本政府に対し、「司法学校人材育成能力強化プロジェクト」に関する支援を要請した。「司法学校」（原語に忠実に訳すと「法科大学」であるので、以下では「法科大学」という。）とは法務・司法関係機関で働く人材の養成機関であり、「法の支配」に基づく市場経済化の進展を目指しているラオスにおいて、法務・司法関係機関の能力の向上が重要な政策課題であることにかんがみると、ラオス政府が、法科大学の教育内容の改善を指向し、この取組みへの支援要請を行ったこと自体は妥当な問題認識を示していた。

しかし、ラオスにおける法務・司法関係者の育成の概況や養成機関の全体像が明らかではなく、また、法科大学の位置づけや対象者、目標とするレベルなどについての情報が日本側に不足しており、法科大学への支援によりどのような課題の解決が図れるのかが明確ではなかった。そのため、JICAは、支援の対象、内容及び協力のアプローチを明確化・具体化するために必要な情報収集を行うことを目的として、2009年2月に基礎情報収集確認調査を実施した。

この調査の結果、ラオスの法務・司法分野の人材育成における課題は、教員や教材等の物理的な不足にとどまらず、むしろ、基礎的な法律学が未発達であることに根源の問題があると考えられた。すなわち、大学等における法律科目の講義は、条文の説明が行われるだけであることが多く、法理論の説明や実務上の問題と関連付けた説明が十分に行われていないものであった。そのため、学生（卒業生）の理解は、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、表面的な条文の理解にとどまっていた。一方、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機会がなく、教育・研修機関で行われている実務教育も、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かった。このような実務教育の結果、ラオスの法律実務においては、法理論の裏付けがない（時として条文からかい離した）場当たり的な実務が行われていた。

このような現状を踏まえると、ラオスの法務・司法分野の人材育成上の問題は、現在の教育・研修制度を前提として教員や教材の速成的な充実を図ることで解決されるものではなく、ラオス法の基礎理論を発展させることにより根本的に解決を目指さなければならない問題であると考えられた。そのような基礎理論の発展があつて初めて、法学教育・研修の改善及び将来的な法律実務の改善がラオスの人々の手によって自立的に行われるのではないかという

⁴ 前プロジェクトの詳細に関しては、次のサイトを参照。

<http://lvzopac.jica.go.jp/external/library?func=function.opacsch.mmdsp&view=view.opacsch.mmindex&shoshibt=1&shoshino=0000252610&volno=0000000000&filename=11991395.pdf&seqno=1>

<http://lvzopac.jica.go.jp/external/library?func=function.opacsch.mmdsp&view=view.opacsch.mmindex&shoshibt=1&shoshino=0000250058&volno=0000000000&filename=11968708.pdf&seqno=1>

<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/b7daf2eabe456da849256bdf0038493d/3a914ce6fb92295b492575d10035495d?OpenDocument>

仮説に達した。

協力準備調査における認識の共有のプロセス

上述した問題認識と解決のためのアプローチ案（仮説）は、上記要望調査におけるラオス政府からの要請とは異なった内容を含むものであったため、仮説を検証し、ラオス側と日本側の認識の共有を図った上で、プロジェクト化に向けた協議を行う必要があった。さらに、このアプローチによる課題の解決への努力は、ラオスの法務・司法関係機関及び法学教育・研修機関が協力して行うことが求められた。ラオスにおいては、法理論を発展させるための情報、ノウハウ及びリソースが十分ではなく、実定法の分析や実務上の問題の洗い出しを行うためには、司法省のみならず、人民最高裁判所、最高人民検察院及びラオス国立大学（以下、これらをまとめて「関係4機関」という。）がそれぞれの知見・経験を持ち寄ることが不可欠であると思われた。また、このような作業を共同で行うことにより、法理論の発展と実務上の問題の解決との相互関係がより明確に認識され、それが教育及び実務の改善にフィードバックされることになると考えられた。

そこで、JICAは、2009年6月及び同年9月の協力準備調査、2010年3月の詳細案件策定調査の機会等を通じ、上記の問題認識及びアプローチ案についてラオス側関係機関と詳細な協議を行うこととした。この際、ラオス側との間で、関係4機関による共同作業アプローチのイメージを共有し、実現可能な実施体制を構築するために必要な事項を検討することなどを目的として、日本から学識経験者を招いたワークショップの形式で、プロジェクト活動のシミュレーションを行った。このシミュレーションを通じて、関係4機関及びJICAとの間で、活動の内容や規模、作業工程についての理解を深めつつ、これらのワークショップに引き続き、その教訓を踏まえた関係者との協議を行うことにより、プロジェクトの目的や運営管理体制についても具体的な検討が進められた。⁵

この協力準備調査を進める過程においては、「喫緊の課題への対処ではなく今更なぜ基礎理論の構築なのか」といった疑問や、関係4機関にとって初めての共同プロジェクトの試みであるがゆえに、「共同作業について具体的なイメージがつかめない」、「関係4機関合同での作業管理の方法やメンバーの人選はどうのようすすべきか」、「メンバーの業務負担が膨大になるのではないか」といった懸念が表明された。さらに、関係4機関の中には、それぞれの機関ごとのニーズを踏まえた個別の活動を期待する声もあった。

しかし、こうした懸念は、実際にワークショップを行い、その成果と反省点を協議し、次のワークショップに向けた準備を行い、再度ワークショップを開催する、といったサイクルを重ねることにより、徐々に解消されていった。そして、この新しい取組みが現在のラオスの法務・司法分野の問題を解決するために大きな意義を有することについて共通理解が醸成

⁵ 各調査の内容については、本書の渡部教官の報告を参照されたい。

され、関係4機関の指導者層を巻き込んだ認識の共有化が図られていった。例えば、ワークショップにおいて、ある具体的な問題に関して横断的に関係条文を検討することにより、条文相互間の矛盾が明らかになったり、具体的な問題を対処するために必要な規定の不存在が明らかになったりした。こうしたプロセスの中で、関係4機関に、現在ある法制度を前提とした個別の対処療法的な措置をするだけではなく、より体系的に「ラオス法」を分析し、これからの「ラオス法」を構築するためには何が必要なかを考えなければならないという「気づき」が生じた。もちろん、法律実務及び教育実務の現場では喫緊の課題に対する手当ても必要であるが、法理論の裏付けのない場当たり的な解決ではなく、解決に向けた法的な基盤を構築する努力を怠らないことが重要であるという認識が生じたことは特記すべきであろう。

また、協力準備調査等で協議したアプローチは、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ことを含んでおり、この作業は、関係4機関が直面している喫緊の課題に対応する際の重要な情報・資料を提供するものであることが確認された。例えば、司法省は民法典の起草を課せられているが、ラオス民法⁶に関して行う情報収集、分析等に関する作業の成果は、他法令と整合した（体系的な法理論を踏まえた）民法典の起草に大いに役立つことが期待される。同様のことは、裁判・検察実務や教育・研修実務にも当てはまるものであり、最終的には、関係4機関から、本プロジェクトの取組みがラオスの法務・司法分野全体に大きなインパクトを与えることについての高い期待が示されるに至った。

加えて、協力準備調査等においては、関係4機関の高官にも作業の具体的なイメージを認識してもらうと同時に、高官との間でも繰り返し協議を行うことにより、新しい取組みの意義を再確認し、共同作業に参画するメンバーの適切な選任やメンバーの日常業務との調整に関する配慮等について共通の理解を得た。法務・司法分野の人的リソースが極めて限定されているラオスにおいては、一部の優秀な人材に業務が偏る傾向があり、前プロジェクトの教訓からも、本プロジェクトの作業と日常業務とをどのように調整するかについては、本プロジェクト開始前に検討することが必要な課題であった。関係4機関の高官には、本プロジェクトにおいて行う実定法の分析や実務上の問題の洗い出しが、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ものであることを再度確認していただき、適切な人員配置を含む実施体制の確立を合意いただいた。

こうしたプロセスを経て、最終的に、関係4機関とJICAとの間で、関係4機関の教育・研修で活用しうるモデルハンドブックの開発（情報収集、検討及び分析を含む。）を通じた人材育成を目標とする本プロジェクトの実施が合意された。また、本プロジェクトの開始前に、作業メンバーが適切に選任され、実施体制が確立された。

⁶ ここでいう「ラオス民法」とは、財産法、契約法、不法行為法、担保法、家族法及びそれに関連する実定法及び法規範を指す。

共有のプロセスの重要性と他案件へのインプリケーション

以上のような周到な準備をした理由は、まず、ラオス側とJICAとの間で、現在の法務・司法分野の課題の改善の道筋を共有する必要があったからである。

ラオスでは、基礎的な法律学が発展しないまま外国法を受け入れたことによる混乱が生じていることに加え、上述のとおり、自国の法理論を十分に踏まえていない実務が行われており、そのような実務上の問題点に目をつぶった法学教育が行われていたため、法学教育機関と実務機関を広く巻き込んで、実務を踏まえた法理論を発展させ、それを実務及び教育にフィードバックするというアプローチを採用することが、課題を解決するために必要であると考えられた。

ただし、これはあくまで日本側の仮説であり、ラオスの課題の解決に向けた取組みを支援するに当たり、このアプローチ（仮説）の正当性の検証を行い、実現可能性を検討することが求められた。その検証に当たっては、このアプローチがラオス側にとって新しいチャレンジであることにかんがみ、具体的な問題を取り上げ、実際にワークショップを実施し、そこから教訓を得ることが重要と考えられた。そして、こうしたプロセスを実施するに当たり、ラオスでは前プロジェクトが終了してから数年が経過しており、また、現地に常駐する日本の法律専門家が不在であったことから、前プロジェクトの成果と教訓を確認しつつ、JICA本部が主導をし、時間をかけてワークショップや協議を行うことが、本プロジェクトの準備としては必要不可欠であった。

このような過程を経て、仮説の正当性が確認され、作業のイメージや協力の方向性について認識が共有されることにより、本プロジェクト開始に先立ち、実施体制の構築及び協力内容の明確化が図られた。

また、「法整備」は中長期的な見通しを立ててラオスの人々（ラオス側関係機関）において計画・実施されなければならない（なお、「法整備支援」も、その中長期的なラオス側の「法整備」の計画・実施を踏まえて、計画・実施されなければならない。）、今回の準備プロセスは、4年間で実施される本プロジェクトの準備の意味だけではなく、本プロジェクト終了後にラオス側で行っていくべき継続的な努力の道筋を明らかにする意味も有していた。

本プロジェクトの目標は、法務・司法関係機関がそれぞれ有する情報・知見・経験を共有しあい、ラオス法の理論面・実務面の体系的な分析・検討を行いながら、キャパシティ・デベロップメントを図ることであるが、ラオスの実務家及び教員が、それぞれのキャパシティを向上させ、体系的なラオス法の理解の上に立って、実務・教育内容を改善していくようになるにはなお時間がかかることが予想される。ラオスの中長期的な「法整備」との関係では、本プロジェクトで達成できる内容はごく初歩的な段階のものであり、法理論の発展を踏まえた法学教育・研修内容の改善や実務の改善は、本プロジェクト終了後のラオス側の継続的な努力があつて初めて達成されるものである。本プロジェクトの立上げに当たっては、本プロジェクトの成果が将来にわたりラオスの法・司法制度の自立的な発展にどのようにつながっ

ていくのかを明確にするために、本プロジェクトの期間を越えた中長期的な発展の全体的なイメージ及びその全体像の中における本プロジェクトの位置づけに関し、ラオス側との間で共通理解を形成することが非常に重要であると考えられた。

今回の準備プロセスにおいて、ラオス側との間で、中長期的なラオスの「法整備」における本プロジェクトの位置づけが明確化され、ラオス側関係者の間に本プロジェクトの終了後も引き続き努力を継続することが必要であるとの認識が生じたことは、極めて重要な成果であったと言える。

上記の協力のアプローチの共有（仮説の検証）及び中長期的な見通しの共有（中長期的な「法整備」の中における技術協力プロジェクトの位置づけの確認）は、今後の法整備支援プロジェクトの立案においても、現在行われている法整備支援プロジェクトの展開を考える上でも、重要な示唆を含んでいるものと思われる。

JICAは、新たな協力の立案に当たり、現地事務所による調査・コンサルテーションに加え、今回のような調査団の派遣や、個別専門家・企画調査員の派遣といったスキームを活用し、現地のニーズを踏まえ、相手国のキャパシティ・デベロップメントに配慮したデザインを行っているが、これまでは、時として、プロジェクトの開始に先立って中長期的な目標とプロセスを明確に示すことに困難が伴う場合も多かった。しかしながら、JICAがODA実施機関として行う国際協力は、各分野の専門性を踏まえながらも、JICA自身が、国際協力に関する専門的な見地から、最終的な目標と支援のプロセスを決定しなければならない。このような協力内容のデザインに当たっては、相手国のキャパシティを考慮し、支援終了後の自立発展性までを見据えた上で、相手国関係者と協議をし、共通認識を図らなければならない。⁷本プロジェクトの立上げのプロセスは、このようなJICAの取組みを法整備支援の立案において実現に移したという側面からも、特筆すべき重要な意義を有する。

もちろん、対象国の状況や、当該分野におけるこれまでの日本の協力との関係から、準備プロセスは多様であることが当然であり、すべての案件に本プロジェクトの準備プロセスをあてはめることが必要ということではない。⁸また、昨今の日本のODAを取り巻く厳しい状況の下、予算と人員には制約があることも考慮に入れなければならないであろう。しかしながら、本プロジェクトの準備プロセスにおいて行った共通理解の形成、アプローチの共有、実施体制の確立等に関する教訓は最大限に活用されなければならない。その上で、様々な条件を考慮しつつ、より効果的・効率的な法整備支援プロジェクトの立案・実施を行なっていくことはJICAの責務である。

⁷ この点については、筆者「法整備支援実施機関の近年の取組みと法律家（法整備支援専門家）の役割」（法律時報2010年月号）参照。

⁸ 例えば、現行プロジェクトが実施されている国においては、本文中の「仮説の検証」や「アプローチの共有」は、長期専門家が日々の業務として行っていることであり、それとは別に、仮説の検証や認識の共有のためのワークショップをJICA本部が開催することは不要であろう。プロジェクトが実施されている国において新たな協力の展開を検討する場合に重要なことは、長期専門家の現地における知見と経験の蓄積を踏まえて、JICAが長期専門家と適切に連携しつつ、より適切なデザインを検討することであろう。

最後に

今回の準備プロセスにおいて、ここで強調されるべきことは、本プロジェクトに対するラオス側の参加意欲の高さと積極的な姿勢である。ワークショップにおいても協議においても、特に若手の参加者から、ラオス法それ自体の体系的な法理論を作っていくこと、理論と実務を関連づけて考え分析すること、といった新しいチャレンジに対する大きな期待感が示された。そして、たとえ困難な仕事であっても自分たちがやり遂げたい、という高いオーナーシップが示された。このような取組みは、ラオスにおいて初めての試みであり、様々な障害にぶつかることが予想されるが、本プロジェクトにおいては、こうした若手を積極的に取り込み、エンカレッジしながら活動を進めることが重要であり、それができれば、本プロジェクトは成功が期待できよう。

本プロジェクトは、キャパシティ・デベロップメントを目的とするプロジェクトであり、本プロジェクトを通じて育成された人材は、将来にわたり、ラオスの法務・司法分野の改善に取り組んでいく中核となることが期待される。本プロジェクトが支援する取組みは、ラオスの法務・司法分野の今後の発展のための小さな一歩ではあるが、その第一歩を踏み出す後押しができることを大きな喜びとして受け止めつつ、本プロジェクトの進展を今後とも適切にサポートしていきたい。

以上