

松元様、よろしくお願ひいたします。

報 告

「ラオス法制度整備プロジェクトの成果物の普及活動の現状と課題」

松元秀亮 JICA ラオス事務所所員



【松元】 よろしくお願ひいたします。JICAラオス事務所の松元と申します。

今日は「ラオス法制度整備プロジェクトの成果物の普及活動の現状と課題」ということで発表させていただきます。

今日はこのような機会を与えていただきまして、本当にありがとうございます。紹介にもありましたとおり、ラオスから発表ということは、専門家のいない中で事務所が主導的にマネジメントをして普及活動を行ったということがあります。実際にそういったことができるのかというような話が、皆さん思われると思いますが、やはり実際にやってみて、短所、それから長所というのはあったと思います。

この機会を通じて、そういうところの紹介をさせていただいて、今後のプロジェクトの形成等に参考になればいいかなと思っています。

それでは早速始めます。

まず、プロジェクトの概要についてなんですけれども、ラオス側の実施機関としては、司法省、それから最高人民検察院、最高人民裁判所と3機関を対象にしています。

プロジェクトの期間としては3年間で行っておりまして、延長期間として1年間、普及活動をやりました。当初は3年間ですべてを実施する予定だったんですけれども、それが十分できなかつたということで、1年間延長しています。この1年間が専門家不在の期間ということになります。

上位目標としては、法案審査及び法律適用が適切に行われるようになれると。プロジェクト目標としては、法律基礎文書の作成・活用や研修の実施を通じて、司法・立法関係職員の法律基礎能力が向上するというのでやってまいりました。

プロジェクトの成果物としては、司法省、裁判所、それから検察院とそれぞれ出しています。司法省としては、民法教科書、それから企業法の注釈書、法律辞書、それから法令データベースと、検察院については、検察院マニュアルということで、検察官の捜査マニュアルと、検察官人事組織マニュアルの2つ、それから裁判所については、判決起案マニュアルと法令集ということでやっています。

3年間でこれだけの成果物を出して、普及活動をするということで、当初の考えとしては、かなり挑戦的なプロジェクトだったんじゃないかと思っています。それで、私が担当した普及活動のところなのですが、第3にあるとおり、当初期間としては3年間、延長期間の1年間と、それからプロジェクトが正式に終了した4年の後、少し引き続き、先方からの要請がありましたので、活動を続けていました。

それで、司法省、検察院、裁判所に対する普及活動の概要というのは次の表にあるとおりなんですけれども、それぞれの成果物に対して普及活動を行っています。

司法省に関しては、延べ人数で言うと、トータルでこれは350人程度に対して実施をしています。

検察院に関しては主に検察官、それからあと警察官に対して500人程度で、裁判所については主に裁判官に対して600人弱の裁判官に対して研修を行っています。これらトータルで1,350人程度という規模の研修を行ってまいりました。

それで、今回、専門家がない中で普及活動をどういうふう to 実施してきたかということなのですが、次の第4（132頁参照）にあるとおり、まず開催方法、日数、対象者など、すべてラオス側のアイデアが基本となっています。そのラオス側から出してきたアイデアに基づいて、JICAの事務所と協議を行って最終的に決めると。

それから、計画時には、カウンターパート、ラオスのカウンターパートが自ら開催目的、それから研修内容を書いた計画書というのを提出してもらっています。もちろん講師はラオス人のワーキンググループのメンバーが実施しています。

そして、活動終了後には、カウンターパートから活動内容についての報告書を提出していただいております。

私、法整備支援以外のプロジェクトを実施していますけれども、カウンターパートがここまですべて資料をそろえて実施をしているというのは、ほかのプロジェクトでも私の担当する限りではなかなかないものであったと思います。

それで、今回のプロジェクトの普及活動の短所と長所についてなんですけれども、まず長所として、一番真っ先に挙げられるのは、やはりラオス側のオーナーシップの向上ということだと思います。資金的には、我々JICAの資金に頼らざるを得ないんですけれども、計画の立案、実施、それから報告というのを自分たちで全部行くと。逆に言えば専門家に頼ることができなかったということでもあると思うんですが、そういうことで、自分たちの活動であるということは強く認識してやっていったと思います。

それから、活動経費の支出等についても、カウンターパートが行いました。経費の支出をすべてJICAが直接それぞれに払うという方法も考えられたんですが、今回の普及方法については、お金を彼らの計画に従って、彼らに預けて、彼らがすべてマネジメントをすると、そういった形でやりました。

そういうことをすることによって、彼らラオス側自身が実施することでどれくらいの経費が掛かるのかということ、彼らも認識して、恐らく、その後、普及活動を彼ら自身にやってもらうことを考えた場合、彼らに大体どれくらいの規模でどれくらいの経費が掛かるのかということも彼らは認識するようになると思っています。

それで、あと、専門家がない中でラオス側だけでどこまでできるのかということもあるんですが、それについては、特に中央の職員が地方に対して研修をするというような活動だったんですけれども、中央の威信として、無責任にすることはできなかったんだと思います。

そういうことで、彼ら、計画をするときにも、実際に現地で研修を行うときにも、かなり綿密に計画を練って、しっかりとやっていたということを感じています。

また、長所の2点目としては、もちろん、少ない投入量ということで、専門家の方がいない中でやってきたということで、お金的にもそうですし、やはりこういった分野でたくさん専門家の方がなかなか来ていただけないという中でも、何とか実施していけるということだったと思います。

それからまた、3点目なんですけど、身の丈に合った活動ということで、専門家の方がいらっしゃらないので、カウンターパートにとっては日々の業務、彼らの業務にプラスでこういった研修計画を作って実施しないといけないというような状況でした。

逆に言えば、これは実際にプロジェクトが終わった後、彼らが自身で普及活動をしていかないといけない場合に、こういった環境で彼らはやっていかないといけない状況なんだと思います。そういうことで、持続性を高める活動となり得るんじゃないかということも考えられますし、それからカウンターパートが成果物をどれだけ評価しているかということにもつながるんじゃないかと思います。

やはり、余り成果物に対して評価しなければ、実施するという意識も働かないですし、やはり、これどうしても広めたいと彼らが思えば、忙しい中でもこちらに時間を割くということをしていったと思います。

次に、逆に短所についてなんですけど、これは本当にJICAの担当の技術的な不足と、それから時間的な問題というところがメインだと思っています。やはり、専門家の方が不在なので、技術的な支援というのは、現地では全く行うことができません。我々ができるのは、本当に計画立案の方法であるとか、それをどう評価するのか、それを次の研修にどうフィードバックしていくのかだと、そういったことしかできません。

ただ、そういったことしかできない、そういったことができるというふうに話しているんですけども、やはり時間がないので、深く彼らと話をし、サポートすることはできません。

技術的なところを補完するという意味では、このようなJICA-Netを通じて日本側の専門家とカウンターパートが話していただくとか、日本の研修を通じて、技術的な支援を行っていくことはできます。

ただ、今回のプロジェクトでは、JICA-Netを通じた研修のアレンジというのは、計画したんですけども、結局、私のアレンジが十分できなかったということで、実施することはできませんでした。

それで、2点目なんですけど、活動を促進することができないということなんですけれども、やはり彼らのおしりをたたいてどんどんやってくれというようなことを、日々隣に座って一緒に仕事をしているわけではないので、なかなかできないということがあります。

そういうこともあって、やはり当初計画していたよりも少し遅れた形で終わったのが現状です。

それから、後は、活動全体をモニタリングすることは不可能ということで、個々、それぞれ、3機関がいろんなところで研修を行っているんですけども、それらの活動すべてに私もしくはナショナルスタッフが参加することは不可能でした。ワークショップはたくさんやったんですけども、その中で私たちが実際にモニタリングをすべて最初から最後までできたのは、3、4回程度と。あとは、初日だけとか、途中で1日とか、そういった形でしかできていません。

こういった普及活動を担当しての考察ということなんですが、まず最初に、マネジメントに関する技術移転の重要性ということで、通常技術的な支援というのは、専門家の方からしていただけたらと思うんですけども、実際に普及活動をするといったときに必要だなと感じたのは、やはり、その研修とか、そういったことのマネジメントということです。

まず、事前準備として、必要とされている研修内容、それから、その方法の検討ということをどういうふうに進めるのかと。それで、実施中には、講義と参加型研修の配分とか、講義の方法をどういうふうにするのかと。そして、終わった後にはその研修の評価、それからフィードバックをどのように行うのかといったところが実際に普及活動をしていく上で、その活動を高めていく上で重要なことだと思っております。

実際に、その彼らと話をしてみて、やはりこういったところの研修のマネジメントみたいところは余り考えられてなかったというのが、当初はそういった現状がありました。

我々との間で研修の前後の話合いを通じて、こういった話をやって彼らはフィードバックをするとかといったこともやっていきました。

2点目なのですが、現実的な普及活動、今回できたと思っているんですけども、これを可能にしたのは、やはりその前の人材育成が十分にできたということだと思います。今回、カウンターパートは本当に、非常に頑張ってやったと思うんですけども、これはひとえにその前に、専門家の方々から十分に技術移転が彼らにできたことと。それで彼ら自身、ある程度自信を持って地方に出ていくことができたということは重要だったんじゃないかと思えます。

3点目なのですが、普及活動のための継続的な資金の必要性ということで、ラオスのような財政基盤が弱い国においては、普及活動そのものの予算配分はなかなかできないというような状況があります。それで、一方、今回のプロジェクトの成果品はラオス側の関係者から高い評価を受けているというような状況でありますので、そういった成果物であれば積極的に支援者側が全国に普及していくということで、成果物をどんどん広めていくということを実際にやっていくのが重要じゃないかなというふうに思っています。

4点目なのですが、人材育成も長期的な取組が必要といろんなところで言われているところだと思うんですが、特にラオスの地方においては、基礎的な知識のレベルというのは非常に低いというふうに認識しています。なので、マニュアル等は、非常に多くの

ことを書いていると思うのですが、これを1度聞いただけでは理解できないと。それを実際に実務に生かせるかという、それもなかなかできないということで、やはり繰り返し、繰り返し、彼らに対して研修することは重要じゃないかと思えます。

その上にも関係するのですが、それを実際にラオス側ができるかということについては、資金的な問題もあってできないということもありますので、ここら辺をJICA、支援者側が支援していくというのは、重要じゃないかなと思っています。

そして、5番目なのですが、普及活動自身はカウンターパートの学びの場でもあったんじゃないかなと思えます。彼らはすべて自分たちでやったことなんですけど、特にラオスにおいては、中央の人が地方に行くということはなかなかなかったということもあって、地方の実情を知るという機会にも、彼らにとってはなったと思えます。

研修を通じて、やはり自分たちが説明することによって、内容を理解、十分したということもあると思えます。

最後に、今後のプロジェクトに対する提案ということなのですが、これはラオスに対して、資金的な制約があるというようなことを考えての提案なんですけれども、フェーズ1としては長期専門家、短期専門家による成果物の作成と、それからカウンターパートに対する技術移転、これはフェーズ1として考え、この期間の間に十分な基幹人材の育成が必要と、それぐらいの十分な時間を使う必要があるというふうに考えています。

そして、フェーズ2では、長期専門家に加えて、研修のマネジメントの技術を持った短期専門家を加えて普及活動を実際に一緒にやってみると。そして、フェーズ3において、長期専門家がなくなって、彼ら自身で活動を継続するというようなことができればいいのじゃないかなというふうに思っています。

ちょっと、この紙には書いてないのですが、もう1つ考えないといけないと思っているのは、プロジェクト終了後、普及活動を彼ら自身でもらうというアイデアは非常に素晴らしいと思うんですけども、それを考えるに当たって、やはり相手側の予算策定プロセスというのは十分に考えていかないといけないと思っています。

ラオスを例にとると、10月開始、10月、9月で予算プロセスなんですけれども、実際に予算が確定するのは4か月前と、実際にプロジェクトのプロポーザル提出するのは6か月前と、そういうふうな状況です。

それで、プロジェクト終了後、すぐに普及活動ができるような体制を組めるかという、なかなかその普及活動自体が最後の1年間だけだとすると、彼ら自身が具体的なプロポーザルを作って自信を持って上に提出することができるかという、そういう状況ではないんじゃないかと思っています。

そういうこともあって、フェーズ3ということで、彼ら自身、JICAの資金、日本側の資金を使って普及活動をさせて、どういった研修の方法がいいのかというようなことを彼らに学ばせてそれをもって、予算策定のプロセスにも乗せていくというような活動も必要ではないかというふうに思っています。

以上で発表を終わらせていただきたいと思います。どうもありがとうございました。