

## ～ ラオス ～

### JICA ラオス法整備支援プロジェクト

長期派遣専門家 小 宮 由 美

#### 1 経緯

ラオス人民民主共和国は、1986年の新経済メカニズム政策の導入後、従来の中央計画経済に代わり市場原理に基づく経済活動を推進する政策への転換を開始し、以後市場経済体制への移行を目指す諸政策が実施されてきている。しかし政治的には社会主義体制を堅持しており、司法・立法関係機関の幹部の多くも社会主義諸国での法学教育を受けていることから、市場経済体制へ向けた経済社会経済制度の変革の歩みは極めて遅く、法制度整備の方向性も明確には定まっていない。

このような状況の下、ラオス政府の支援要請に基づき、2000年から法務総合研究所総務企画部、2001年度からは同部の活動を引き継いだ同所国際協力部が、継続的にJICA 短期、長期専門家を派遣して現地調査、プロジェクト形成を行った。この間、学会、弁護士会等の協力を得て数回の現地セミナーを開催し、日本においてもラオスの司法・立法関係者を対象に7回にわたる国別特設研修実施してきた。2003年5月26日に、JICA とラオス政府との間で R/D が締結され、司法・立法関係者の法律基礎能力の向上を目的とする技術協力プロジェクトが開始された。

#### 2 現状と問題点

##### (1) プロジェクトの活動と現状

当プロジェクトはラオス司法省、最高人民裁判所及び最高人民検察院の3機関をカウンターパート機関とし、司法省では民法教科書、商法教科書、法律辞書及び法令検索データベースの作成、最高人民裁判所では法律集、判決起案マニュアル及び判例集の作成、最高人民検察院では検察実務マニュアルの作成、また、司法省を中心とする全カウンターパート機関の共同事業として民商法の講師養成に取り組んでいる。

ラオスの民商事関連法は、財産法、契約法、事業法といった単行法形式を取っており、その多くは1990年代に IBRD（国際復興開発銀行、いわゆる世界銀行）をはじめとする英米系の外国ドナーの支援によって相次いで立法された。内容的には社会主義法的特徴を残しつつ、形式的には、米国の判例を条文の形に再構成してまとめた米国コモンローの Restatement に似た部分もあり、不十分、非体系的な条文規定が目立つなど、様々な法体系の要素が意識されないまま取り込まれている。近年はラオス人自らの手によって立法、法改正作業がなされているが、場当たりの改正作業に加え、部分的にドナーの意向が強く反映されることから、法律間や条文間で規定に重複やそごが生じたり、実体法的規定、手続法的規定、組織法的規定が混在したりするなど、各法律の構成が更に崩れる傾向にあり、法律全体の体系を重視した法制度の構築の必要性はますます高まっている。

民法、商法の教科書作成作業は実務家養成のための教材制作を直接の目的としているが、執筆メンバーが各国の法制を調査し、ラオス法と比較し整合性を考えながら教科書にまとめる作業の過程で、自ら現在のラオス法の問題点に気付き、より良い法制を模索することを期待しており、もって関係者の立法能力の向上を図ることを意図している。そのため、教科書作成ワーキンググループに対しては各国法制の情報、特に法律体系の点で優れている大陸法系の情報を提供することを心がけており、これまでに日本民法典の全条文をラオス語に翻訳して司法・立法関係者に配布したほか、ドイツ民法、フランス民法等の条文資料も提供している。

民法分野では、松尾弘慶應義塾大学教授に2003年度の2回の現地セミナー及び2回の本邦研修に講師として御参加いただいたほか、本年8月の現地セミナーでも講師を務めていただく予定である。プロジェクト発足以来、松尾教授には継続、一貫した比較民法の講座を実施していただいているが、その影響力は極めて大きく、ラオス側教科書執筆メンバーは民法典や日本の法制に関する関心、知識を急速に深めている。現在、執筆メンバーはパンデクテン様式に則ってラオス民事法を構成し直し、条文が不十分な部分については海外法制なども紹介しながら民法教科書を書き進めている。

商法分野では、2003年8月には中野俊一郎神戸大学教授、行澤一人同大学教授に現地セミナー講師を務めていただき、その後の本邦研修にも継続的に御協力いただいている。本年8月の現地セミナーには須網隆夫早稲田大学教授を講師に迎え、WTOやFTA等国际取引の公法的規制についての知識を補充する予定である。商法教科書執筆メンバーは、単にラオスの法律や省令を解説するだけでなく、市場主義経済体制下で商法が担う役割や今後ラオスが整えるべき商事法制のあり方までを視野に入れながら教科書執筆に取り組んでいる。

また、当プロジェクトで作成している民商法分野の法律辞書は、ラオス語法律用語のラオス語による定義集であり、ラオス初の取り組みとなる。ラオス法は条文上法律用語の定義が明確でなく、学術的研究や判決における解釈も進んでいない。そのため、法律により同じ意味に異なる単語を使う、逆にひとつの単語をあまりに多義的に使う、ということは頻繁に見られる。法律辞書作成はラオスの法律用語の統一化へ向けて大きな貢献が期待されるが、同時に最も困難な作業でもある。法律用語の定義に何かの概念を持ち込むためには、新たにラオス語を作らなければならないことも多く、言語が近似しているタイ語の法律辞書などを参考にしながら、最適な定義の選定、決定に日々悩んでいる。

前述のような法律間の条文内容、法律用語の不統一の問題を改善することを意図して、当プロジェクトでは検索エンジン機能の付いた法令データベースを開発している。完成の暁には法案審査を担当する司法省職員、中央各省庁の法案起草担当者、国会職員にも活用方法を習得させて法令データベースの普及を図り、統一性のある立法を側面支援する予定である。

最高人民裁判所に対する支援は、裁判官の実務能力の向上を目的としている。手始めに2003年3月時点でのラオスの全法律を網羅した法律集を作成し全国の全裁判官に配布

した。これまで地方の裁判官には法律条文が行き渡っておらず、裁判官が検察官に法律条文を借りて裁判を行ったり、当事者に訴状に法律条文を添付させたりして対処しており、今回の法律集の配布によりこの状況は当面は劇的に改善されるはずである（今後ラオス側が新法や改正法をどこまで自力で配布できるかが課題である）。なお、途上国にありがちな「成果物の横流し」を防止するため、末端の郡裁判所に至るまで個々の職員の法律集の受領サインを提出させることを徹底している。

また、裁判官の実務能力向上に直接貢献する教材として、一審判決起案マニュアルを作成中である。本年7月、元大阪高等裁判所部総括判事の井関正裕関西大学法科大学院特別任用教授と関根澄子法務総合研究所国際協力部教官を現地に迎え民事第一審判決書起案セミナーを実施し、一審判決起案マニュアルの作成を支援していただく予定である。ラオスでは判決の様式さえ裁判所によってまちまちであり、事実認定や判決理由の内容も明確ではないため、控訴率は非常に高い。ベトナム判決改善支援の御経験を有する井関教授には、ラオスの現状に合わせながらもより明確で透明性の高い判決書の構成を御提案いただいております。これを基にラオスの判決様式の統一と内容の向上を是非とも実現したい。

判例集については、2003年度のワーキンググループ向け本邦研修でもテーマとして取り上げたものの、ラオス側が判例公開の意義をまだ十分に認識できずにいる。今後ラオス側と協議を続けながら実施の可否を見極めていきたい。

なお、ラオス最高裁支援に関しては、タイ中央知的財産及び国際通商裁判所の Vichai Ariyanuntaka 副所長判事を中心に、タイ司法界からも力強い支援をいただいている。Vichai 判事には2003年9月に実施したカウンターパート3機関によるタイ司法機関視察の実現に奔走いただいたほか、本年3月には刑事一審判決起案セミナーの講師も務めていただいた。タイ最高裁判所長官からも御理解を賜り、本年1月にはラオス最高人民裁判所判事5名のタイ裁判官研修への参加が実現したほか、現在タイがホスト国を務める ASEAN LAW ASSOCIATION を通じて近隣諸国の司法関係者との交流を取り持っていただいている。ラオス・タイの2国関係は政治的外交的には微妙な問題を残しているが、タイが地域先進国に成長する間に経験した様々な法律分野での困難や努力は、ラオスにも大いに参考になるものである。また、タイはラオスにとって最大の投資国であるため、両国間の経済紛争解決に向けた司法協力は今後重要になってこよう。当プロジェクトがタイ司法界との関係を取り持ったことに対してラオス司法関係機関の高官からは深い感謝が示されている。

最高人民検察院に対しては、検察実務マニュアル（組織・人事、捜査編）作成に対する支援活動を実施している。2003年11月には、山下輝年法務総合研究所国際協力部教官（当時）を講師に招き、マニュアル執筆のための現地セミナーを実施し、本年3月にはそのフォローアップとして JICA-Net を活用した遠隔講義を実施した。今後はマニュアルをより実務に有益なものとするため、地方での検察官からのヒアリングやセミナーを通して内容を充実させていく予定である。

民商法の講師養成については、司法省の民商法教科書執筆メンバーに加え、最高裁、検察院からも各2名の講師候補者を選定した。本年8月には作成中の民商法教科書を使って

試行的なセミナーを実施する。教科書の第1版が完成する2年目終盤から本格的な講師養成に取り組む予定である。

## (2) プロジェクト実施上の問題点

### <日本側実施体制の問題>

現地専門家は当職及びプロジェクト調整員の2名体制であるが、法律専門家一人でカウンターパート3機関における多分野、多数の活動を指導しなくてはならず、非常に無理がある体制である。部会制を採用していないため日本国内の専門家による支援体制が確立されているわけではなく、短期専門家の投入に関しても現地専門家が自ら企画し日本の専門家に個別に交渉をして現地に誘致をしなければならないことがしばしばある。活動報告書作成を含め日本に向けての業務やロジ業務が多すぎ、現地専門家が本来行うべきカウンターパートに向けての活動時間をほとんど取れない状態が生じている。

分野別に見ると、民法は松尾教授が、判決指導については井関教授が積極的に関わってくださっており、検察マニュアルに関しては山下輝年国際協力部教官（当時）に進捗を大いに助けていただいた。商法分野については、会社法や有価証券法、国際取引法など、細分化された分野ごとに多くの先生方から御指導をいただいているが、これらを総括し、同時に、商法の役割や各国法制の比較など「商法総論」とでも言うべき内容を教えられる人材を求めている。

本邦研修の持ち方も検討が必要である。2003年度は2回の国別特設研修を実施したが、1回目はプロジェクト開始前の方法を踏襲し、プロジェクトに直接関係していない多数の政府職員を対象とした一般的内容の研修を行った。この種の研修は、現地専門家の送出手間は大きい反面、成果として計測することが困難な分野である。2回目はワーキンググループ向けの研修であったが、カウンターパート機関と活動の数が多いためから複数機関を対象に複数のテーマを扱わざるを得ず、十分な研修時間が取れなかった上、成果の活用について研修実施機関と現地専門家との連携が十分ではなかった。本年度はこれらの点を改善し、現地の活動と本邦での研修がより有機的にリンクするよう努力していきたい。

また、プロジェクト形成上の問題が実施段階にも影響している。そもそものPDMが法曹の一般的な底上げに力を注ぎ、教科書等の成果を中心に考えたものではなかったことに加え、プロジェクトの開始までに時間がかかったことから、他ドナーに同様の活動を先に実施されてしまった。そのため目標とする法律教科書や実務マニュアルは、広く深い内容のものが求められることになった。当プロジェクトの投入と成果のアンバランスが生じないよう関係者には現状を理解いただき、より一層の積極的な関与と業務分担をお願いしたい。フェーズ2を実施する場合は、支援対象の選択と集中を行い、現地及び本邦でのプロジェクト実施体制を確立した上で臨むべきであろう。

### <ラオス側の問題>

支援に対するラオス側カウンターパートの受容能力は、以下の理由から高いとは言えない。ラオスの司法・立法分野にはアジア開発銀行、国連開発計画、スウェーデン、フラン

ス、タイ、ベトナムなど数多くのドナーが個々別々に支援を展開しており、アメリカも参入を検討している。現在、法整備支援分野でのドナー調整はなされておらず、個々のドナーがそれぞれの支援方針に基づいて活動している。その結果、ラオス側カウンターパート機関の優秀な職員が一人で複数ドナーを同時に担当する、あるいは同じ時期に複数ドナーが同じようなテーマでセミナーを企画するということが生じており、明らかに支援過多、支援重複の状態が見て取れる。また、優秀な職員には各省庁の本来業務や党の仕事も集中しており、海外や地方への出張も多い。ワーキンググループの中心的メンバーには、定期的指導どころか、顔を合わせるのもやっとという状態である。

現地の翻訳業者の不足も深刻で、本邦研修前に多数の成果物を一斉に英訳する時など業者がパンク状態になり翻訳が間に合わない。また、法律の専門性を持った翻訳者がほとんどいないので、業者のいい加減な翻訳を現地専門家が長時間かけて修正しなくてはならない。幸い現在の現地専門家はラオス語で業務ができるので何とかなっているものの、今後現地専門家が交替すれば不十分な通訳・翻訳を通じて仕事をせざるをえず、業務効率の面で問題が生じることが予想される。法律分野の支援は他分野と比較して言語に負う比重が非常に高いため、通訳・翻訳の人材が育っていない国については、長期専門家候補者は派遣前に十分に現地の言語を学習できるような派遣制度の整備が必要である。

カンボジアのように法律をゼロから作る場合と比べると、ラオスでの法整備支援はすでに存在する法律を前提としなければならないが、前述のような言語の問題から、法律のまともな翻訳が揃っておらず、ラオス法の研究も十分に行われてきたわけではない。今フェーズではせめてラオス法の英訳・和訳をきちんと整備し、将来のラオス法整備支援の礎としたい。

当プロジェクトは、日本による法律の起草・改正の支援を経ないまま教科書やマニュアルを作成しているが、結果的に問題の多い不十分な内容のラオス法律の普及、強化を助けることにならないようにしなければならない。今後、教科書、マニュアル作成の過程で、司法・立法関係者にどれだけ近代法のエッセンスを伝え、彼ら自身がラオス法の問題に気付き、将来彼らとその知見をどれだけ立法や実務に生かせるようになるか、そこが当プロジェクトの真の成否の分かれ目と言えよう。

### 3 今後の方針及び活動

プロジェクト1年目は、PDM修正を含む日本側のプロジェクト実施体制の再構築と、ラオス側各カウンターパートの作業チームの立ち上げに精力を傾注し、比較的良い形でプロジェクトの滑り出しを迎えることに成功した。ラオス側カウンターパートの意欲は高く、各教科書、マニュアルの執筆は、少ないものでも120頁、多いものでは350頁のボリュームにまで達している。短期専門家の先生方には現地、本邦を通じ継続的にプロジェクトに関わっていただいていることで、ラオス側と互いに“顔の見える”人間的交流が進み、日本の法律知識、技術を移転する上で基盤となる信頼関係を形成することができた。ラオスにおける他のJICAプロジェクトと比較して当プロジェクトのカウンターパートのやる

気、オーナーシップが極めて高いと評価されているのは、ひとえにこれらの短期専門家の方々の真摯な取り組みの賜である。

プロジェクト2年目の本年は、もっぱら知識・技術の移転に力を注ぐべき年である。本邦研修の実施機関である法務総合研究所、名古屋大学、また、現地での指導を御担当いただく短期専門家の先生方には、引き続き強力な御支援をお願いするとともに、JICA に対しては現地専門家が技術移転に集中できることを可能にする実施体制の確立・強化のための対策を求めている。

プロジェクト最終年である3年目は、2年目までに作成した教科書やマニュアル、法令データベース等の仕上げを行いながら、これらを使って知識の普及に当たる講師を育成することに活動の重心を移していく。また、それら成果物がプロジェクト終了後も継続的に活用されるような制度、体制作りをラオス側に働きかけていくことも必要である。

ラオスは、司法・立法の基本的機能の確立に向けた努力と同時に、グローバル化が進む国際情勢に対応するための現代的な課題にも取り組まなくてはならない。しかし人口500万人のこの国には有能な政府職員も少なく、市場経済化を支える法制度改革に対する政府機関幹部の問題意識や理解は決して高いとはいえない。当プロジェクトでは日本民法典、本邦研修や現地セミナーの報告書等、様々な法律関連情報をラオス語で印刷配布し、ラオス司法・立法関係者や政府幹部の意識向上に努めてきたが、この活動をさらに一歩進め、本年8月の民商事法セミナー期間の1日を利用して、ラオス法整備支援の方針に関する関係機関幹部との協議会を実施することとした。この機会に松尾教授、須網教授、当職から関係機関の幹部職員にラオスのより良い法制度の構築に向けた提言を行い、将来の日本によるラオス法整備支援の方向性をラオス側関係機関幹部と共に探るつもりである。

なお、当プロジェクトでは JICA-Net を活用した遠隔講義や国特研修の現地への中継、CD-ROM による汎用的視聴覚教材の開発、現地セミナーの契約ベースでの実施、第三国研修の実施や第三国専門家の活用など、法整備支援の手法の多様化にも積極的に取り組んでいる。これらの成果が将来の法整備支援活動の更なる発展と充実に貢献することができれば幸いである。