



「報告書 — カンボディア王国における リーガルエイドの持続的発展のために」 について

日本弁護士連合会
国際室長 上 柳 敏 郎

以下に掲載する報告書は、国際協力事業団に対し日弁連カンボディア王国弁護士会司法支援プロジェクト法律扶助チームが、2001年度に実施した調査検討結果を報告したものである。

本報告書の構成は、日本での法律扶助制度設計の過程で財団法人法律扶助協会等が検討してきた法律扶助の理念（第2章）や制度設計上の論点（第7章）を理論的枠組みとして、カンボディア現地での法律扶助へのニーズ（第3、5章）と、法律サービス供給者（法曹）（第6章）やこれまで現地 NGO 等により実施されてきた法律扶助の実情（第4章）を調査したうえで、諸制約のなかで当面何をすべきかという視点から4つのモデル案を設定し（第8章）、日本からの当面の国際協力として持続的確保の観点から2002年秋開設予定の同国弁護士養成学校にリーガルクリニックを設置することを提言した（第9章）ものである。

本報告書の特徴は、1992年頃以来の両国の法曹の協力関係のなかで培われてきた信頼関係と対話に基づき、現地の実情を司法の病弊や弁護士の経営状況等も含め把握したうえで、ナショナルスキームとしての国選弁護や法律扶助制度という長期的目標を設定しつつ、その実現のための当面の実践的提案をしようとしたところにある。すなわち、同国においては、大多数の国民が貧困により法律サービスを必要としながらアクセスを確保できていない状況にあり、実際的にも国際人権法規範的にも国選弁護・法律扶助制度の国家的な構築が必須であるところ、現実には財政的制約と法曹の質量の制約が大きなネックであるので、制度構築とともに担い手の養成がポイントであると考えたのである。

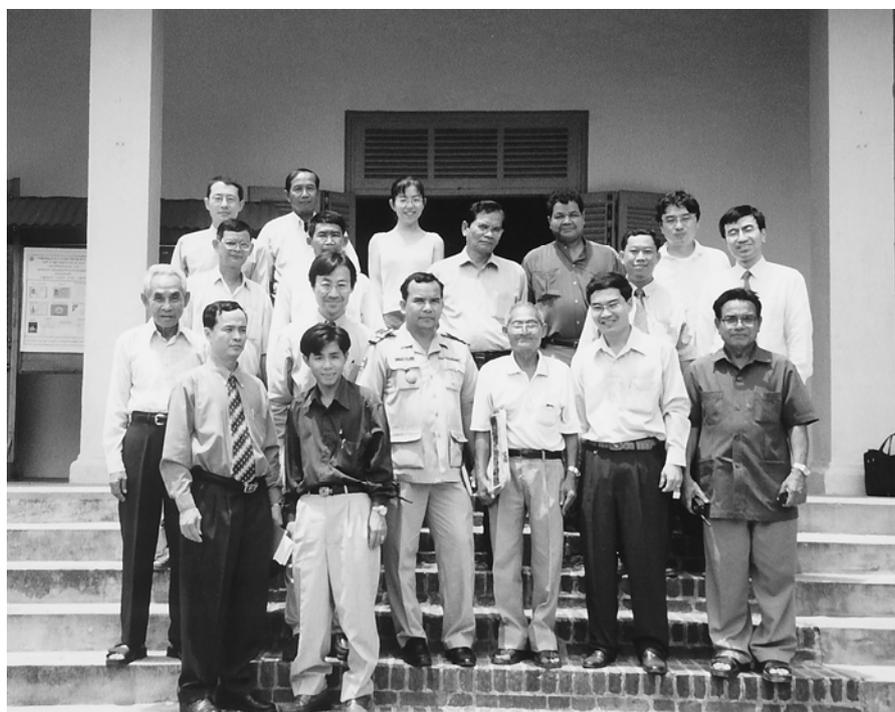
本報告書のアプローチは、一定の実績を積んできた日本の法律分野における国際協力・法整備支援の今後のあり方を考える際にも、一つの問題提起となるものではないかと思う。

幸いなことに、本報告書の提言は、国際協力事業団内外の方々に理解いただけたところとなり、2002年度から3年間実施の同事業団開発パートナーシップ事業に採択され、カンボディア王国弁護士会の弁護士養成校を2002年10月に開校し、同校にリーガルクリニックを設置できる運びとなった。すなわち、同弁護士養成校は、毎年約50人の研修生に対し約8か月の座学と約2か月の実務研修を実施することを予定しているが、同座学期間において、研修生を幾つかのグループに分けて常勤指導弁護士3名により、内外の弁護士の協力を得て、貧困者を当事者とする法律相談や訴訟実務へ関与させ、リーガルエイドの技術と精神を体得してもらおうと計画している。研修修了者について、一定の法律扶助事件受任義務を負わせることも検討されている。

同リーガルクリニックは現在設置準備中であるが、実際の活動内容を作り上げていくのは

今後の日々の課題となりますので、諸方面の方々より、ご支援とともに率直な批判や提案を賜りたく御願ひ申し上げます（日弁連国際課宛お願いします。kouhou@nichibenren.or.jp）。

末筆ながら、関係者の皆様、とりわけ本報告書の転載を承諾いただいた国際協力事業団と、掲載の場を設定いただきました法務省法務総合研究所国際協力部に、厚く御礼申し上げます。



コンポンチュナン州の裁判所前にて
2001年8月 第1回現地調査

.....

報告書

カンボディア王国におけるリーガルエイドの
持続的発展のために

2002年5月25日

日本弁護士連合会
カンボディア王国弁護士会司法支援プロジェクト
法律扶助チーム

.....

目 次

第1 はじめに 6

1. 報告の目的 6

2. 調査研究の経過 6

第2 リーガルエイドの理念・必要性 6

1. リーガルエイドの意義・内容 6

1) リーガルエイドの制度目的 6

2) 刑事法律扶助の意義 8

3) 民事法律扶助と権利保護の全体像 8

4) 法律扶助の戦略性 10

2. 法制上の根拠等 10

1) 国際人権規約 10

2) カンボディア国内法 12

第3 カンボディアにおける法律扶助の重要性 14

1. 経済, 市民生活の状態 14

1) 貧困と法律サービスに対するニーズ 14

2) 地域格差, 貧富の差の拡大 15

2. 司法制度, 法曹の状況 15

1) 法律家の絶対数の不足 15

2) 司法の質 16

3. カンボディア発展におけるリーガルエイドの重要性 17

第4 カンボディアにおけるリーガルエイドのこれまでの試みと現状 18

1. リーガルエイドの現状 18

2. UNTAC 以後の発展と国際協力 19

3. CDP の活動 19

4. LAC の活動 19

5. カンボディア王国弁護士会の法律扶助活動 19

第5 法律扶助のニーズ (需要) 20

1. 人口, 人口分布, 経済活動等 20

2. 裁判・弁護士の利用状況 20

1) 本人訴訟の実情 20

2) カンダール州の事件数 21

3) 弁護士サービスの利用状況 21

3. 要扶助事件の推計 22

1) 要扶助刑事事件の推計 22

.....

2) 扶助サービスの必要性	22
3) 司法サービス, 弁護士サービスの必要分野	23
第6 法律家・弁護士の状況	23
1. 法曹人口の現状と将来	23
2. 法律家の収支状況, リーガルエイド関与の意向	23
3. 法学生の状況	24
第7 制度設計のために…考えられる選択肢	24
1. 制度設計にあたって	24
2. 対象事件	24
1) 総合的法律扶助からの視点	24
2) 刑事法律扶助の優先性	25
3) 民事・行政事件, 行政手続	25
4) 法律相談・法律情報	25
5) 法教育	26
3. 対象者	26
1) 刑事法律扶助	26
2) 民事法律扶助	26
4. 扶助要件 (実体要件)	27
1) 刑事法律扶助	27
2) 民事法律扶助	27
5. 利用者負担	28
1) 刑事法律扶助	28
2) 民事法律扶助	28
6. 法的サービスの提供方法	29
1) 弁護士の選任方式	29
2) 他のプロフェッションとの協働, パラリーガルの活用	29
3) 臨床法学教育	30
7. 弁護士費用	30
8. 申込手続	31
9. 広報, 告知	31
10. 運営主体	31
1) 受給権と運営主体	31
2) 中立性, 自主性, 独立性	32
第8 モデル案	33
1. はじめに (モデル案考察の視点と持続可能性の重要)	33
2. モデル案1 : 現状の弁護士会法律扶助システムの改善	34
3. モデル案2 : 遠隔地における法律扶助専門弁護人事務所	35

.....

4. モデル案3：首都におけるリーガルクリニック.....	36
1) リーガルクリニックとは.....	36
2) 検討.....	36
5. モデル案4：遠隔地域における巡回キャンプ（法律相談，法教育，書類作成）.....	37
6. いわゆる公益訴訟について.....	37
第9 持続的発展のために（結語）.....	38
1. 持続性確保の方法.....	38
2. 協力関係.....	38
1) 国際協力.....	38
2) 国内協力.....	39
3. モデル案の検討ー持続性確保の観点から.....	39

.....

日本弁護士連合会カンボディア王国弁護士会司法支援プロジェクト法律扶助チーム
チームメンバー一覧

- 上柳敏郎（チームリーダー，日弁連国際室長）
外山太士（日弁連国際室嘱託）
藤井範弘（財団法人法律扶助協会専務理事）
佐川孝志（財団法人法律扶助協会東京都支部事務局長）
矢吹公敏（プロジェクトマネージャー，日弁連国際交流委員会副委員長）
田中みどり（事務監理，日弁連国際交流委員会幹事）
宮家俊治（事務監理，日弁連国際交流委員会幹事）
日弁連担当事務局
池田利亜子（日弁連国際課）
前田かおり（日弁連国際課）
なお，第2回現地調査に，佐藤裕子（第55期司法修習生）が参加した。

チーム会議・調査日程一覧

- 2001年4月17日 チーム会議（全体構想討議）
5月15日 チーム会議（文献資料検討）
6月6日 チーム会議（文献資料検討）
7月4日 チーム会議（調査項目検討）
7月13日 チーム会議（現地調査準備）
7月31日 チーム会議（現地調査準備）
8月6日－12日 第1回現地調査
8月7日 Cambodian Defenders Project 訪問調査
カンボディア王国弁護士会訪問調査
Legal Aid of Cambodia 訪問調査
8月8日 カンダール州裁判所所長面会調査
司法大臣表敬訪問
8月9日 コンポンチュナン州知事表敬訪問
コンポンチュナン州裁判所所長，同裁判官3名面会調査
同州法律扶助担当弁護士2名，検察官2名，刑務所所長面会調査
同州刑務所視察
8月10日 ADHOC 訪問調査
LICADOH 訪問調査
8月11日 廃棄物処理場視察

.....

- 9月18日 チーム会議（現地調査総括）
- 10月23日 チーム会議（現地調査準備）
- 11月19日 チーム会議（現地調査準備）
- 11月27日－12月1日 第2回現地調査
- 11月27日 バンコク・タマサート大学リーガルクリニック
- 11月28日 Cambodia Law Firm 訪問
Mr. Son Arun's Law Office 訪問
Angkor Law Group 法律事務所訪問
日本大使館篠原公使面会
- 11月29日 プノンペン法科経済大学訪問調査
裁判傍聴
Mr. Ang Oudom's Law Office 訪問調査
- 11月30日 Mr. Chung Eav Heng's Law Office 訪問調査
カンボディア王国弁護士会会長表敬訪問及び協議
Mr. Bun Savun's Law Office 訪問調査
- 12月17日 チーム会議（現地調査総括）
- 2002年1月9日 チーム会議（報告書項目検討）
- 2月18日 チーム会議（報告書レジメ検討）
- 3月23日 チーム会議（報告書案検討）
- 4月18日 チーム会議（報告書案検討）
- 5月8日 チーム会議（報告書案検討）

..... 5

第1 はじめに

1. 報告の目的

本報告は、日本弁護士連合会（日弁連）のカンボディア王国弁護士会司法支援プロジェクト（本プロジェクト）の一環として、カンボディア王国におけるリーガルエイド（法律扶助制度等）の持続的発展のために、何をすればよいか、とりわけ国際協力には何が求められているか、日本からの協力として優先されるべきものは何かについて、提言を試みるものである。

提言にいたる前提として、リーガルエイドの意義、各国での発展類型、カンボディアにおける法制上の根拠（第2章）、同国での重要性（第3章）をふまえ、同国での先行事例と現状（第4章）、ユーザーサイドに関し法律扶助へのニーズ（第5章）、サプライサイドに関し法律家・弁護士の状況（第6章）について、現地調査2回を含め調査検討した。

そのうえで、制度設計のための諸要素と（第7章）、いくつかの選択肢としてモデル案を設定して考察し（第8章）、2002年度以降の本プロジェクトの具体的なあり方を想定して提案をした（第9章）。

2. 調査研究の経過

日弁連は、2001年度国際協力事業団小規模開発パートナーシップ事業として、本プロジェクトを実施した。本プロジェクトは大きくわけて2つの分野にわたるもので、その一つが同国弁護士向けセミナー（年4回）の実施であり、もう一つが同国における法律扶助制度構築のための調査研究（本調査研究）である。

本調査研究のために、2回の現地調査、15回の本邦における本プロジェクト法律扶助チーム会議をもった。また、本チームには、財団法人法律扶助協会からも参加をいただいた。

本調査研究は、会内外の多数の方々協力によって実施したものである。

ご協力をいただきました関係者の皆様方に、感謝を申し上げます。とりわけ、国際協力事業団、同東京研修センターの皆様、カウンターパートであるカンボディア王国弁護士会の皆様、特にアン・エン・トン会長、ブン・ホン事務局長、イム・サリ弁護士の皆様には、多忙な業務のなか大変お世話になりました。改めて厚く御礼申し上げます。

第2 リーガルエイドの理念・必要性

1. リーガルエイドの意義・内容

1) リーガルエイドの制度目的

法律扶助（legal aid）は、資力や社会的地位にかかわらず全ての国民にアクセス・トゥ・ジャスティス（access to justice）を保障し、これにより法的権利実現の平等を図ることを制度目的としている。

第二次世界大戦後、福祉国家の理想の実現を目指すヨーロッパの諸国では、公的な

利益は行政が独占的に実現するものとした法政策がとられてきた。そこでは、国家は「法の下での平等」を実現する責務を有するものとして捉えられ、法律扶助は「司法における社会福祉」として理解されてきた。

一方、米国では、私人が裁判所を通じて公益の実現を図り得るものとされ、その意味で行政と私人とをパートナーとみる司法理解があった¹。前記のヨーロッパ型においては、法律扶助の目的を経済的弱者に対する無償ないし低廉な法的サービスの提供自体に置くのに比し、米国の法改革訴訟や、今日のコース・ローヤリング (cause lawyering) と称される活動は、法的サービスの提供を通じて問題の原因に迫るなどして政治的、社会的目標を達成し、法政策を実現しようというものであった²。

ところで、このような法律扶助の制度構造を区分する指標として、サービスの提供形態から分析する手法もある³。

伝統的なジュディケア・モデル (開業弁護士を法律扶助サービスの提供者とするシステム) においては、法律扶助を資力に乏しい者への弁護士費用等の援助として捉え、したがってアクセスへの主要な障害はいわば支払能力の欠如であり、この障害が法律扶助制度によって克服されるならば、アクセスの平等は実現されるとの前提があった。

一方、米国の法律扶助専門弁護士で代表されるスタッフ・モデルは、「貧困な人々は、金銭面を除いても、裕福な人々とは違いがある」という考え方を前提にし、アクセス・トゥ・ジャスティスの目的を、形式的な平等とするのではなく、実質的な社会的、経済的平等を重視した。ここでは、法的ニーズはジュディケア・モデルよりも広く定義づけられ、貧困者に影響を与えるような法改革をサービスに加えることが行われるとともに、高齢者、障害者、未成年者、女性、移民など特定の依頼者グループのニーズを専門とするモデルをも開発、登場させた。この米国のモデルは、その後の各国の法律扶助に影響を与え、今日、多くの国でジュディケア・モデルとスタッフ・モデルの混合型が採用されている⁴。

さて、世界の法律扶助は、1970年頃から、「慈善から権利へ」ともいうべき飛躍的前進の時代を迎える。特に、ヨーロッパの諸国においては、刑事はもとより民事についても受給の権利性が認められ、法律扶助に大量の公的資金が投入されるようになって

1 米国におけるこのような司法の位置付けについては、小島武司「各国法律扶助制度の基礎的条件」(財団法人法律扶助協会編『世界の法律扶助』所収、1991年) p 18

2 コース・ローヤリングについては、Louise G.Trubek「グローバリゼーションと公益的弁護活動」(財団法人法律扶助協会編、宮沢節生監修『アジアの法律扶助 Legal Aid and Public Interest Lawyering in Asia』所収、現代人文社、2001年) p 23以下

3 以下の分析は、Frederic H.Zemans, Patric J.Monahan『法律扶助の組織と方法 FROM CRISIS TO REFORM』(財団法人法律扶助協会編、一木剛太郎・大石哲夫訳、1999年) p 137以下を参考にした。

4 混合型の例としては、カナダ、スウェーデン、オーストラリア、オランダなどが挙げられる。また、ジュディケア・モデルの代表とされるイギリスでも、スタッフ制のロー・センターなどが地域ごとに設立されている。各国の法律扶助制度の現状報告としては、法務省法律扶助制度研究会発行の『報告書』(1998年)のほか、財団法人法律扶助協会が発行している各視察報告書を参照

いる。最近では、これらの国のみならず中国や韓国などにおいても、その充実が司法基盤の整備に直接寄与するものとして捉えられるようになっており、共通の制度理解が形成されてきている⁵。

今日、ソ連邦の崩壊に伴う東西冷戦体制の解消の中で、「法の支配」ないし法治国家の理念の貫徹が民主主義と市場経済の維持に決定的に重要であることが認識されるようになってきている。法律扶助には、権利行使の機会均等を保障するデュープロセス機能があるが、グローバル化の中で、各国共通の原理として、司法による公正なルールに基づいての権利実現、紛争解決が求められる時代が到来し、アクセス・トゥ・ジャスティスを担う法律扶助の役割が改めて確認されているのである。

我が国も例外でなく、現在進められている司法制度改革において、「法の下では、いかなる者も平等・対等の地位に置き、公正な第三者が適正な手続きを経て公正かつ透明な法的ルール・原理に基づいて判断を下す」という司法の役割とそのような「司法」へのアクセスを担うものとして、法律扶助の意義が確認されている⁶。

2) 刑事法律扶助の意義

法律扶助の対象領域は全ての法領域に及ぶものであり、アクセス・トゥ・ジャスティスという制度の意義は刑事、民事共通のものである。

ところで、各国における刑事手続は民事手続以上に国によって異っており、刑事法律扶助制度⁷を構想する場合には、被疑者段階に限っても身柄拘束や被疑者に対する取調べの構造、留置期間の長短などを踏まえる必要があり、刑事手続全般の構造と弁護士役割についての検討を前提とするものである⁸。

もっとも、国家の刑罰権を行使する刑事司法においては、デュープロセスの確保、被疑者・被告人の人権保障は必要不可欠のものであり、各国とも憲法などで受給権を確認し、国家資金に基づき裁判所など中立・公正な運営主体が管理、運営している。

なお、逮捕、取調べといった手続の初期段階から公的資金による弁護士依頼権を保障することは国連人権規約等の規定にも沿うものであるが、前述したとおり刑事手続には国によって特徴があり、最終的にどのような公的弁護制度を構築するかは立法政策にかかっていると云える。

3) 民事法律扶助と権利保護の全体像

イギリスやドイツなどヨーロッパの諸国では、前述したとおり民事法律扶助もまた近代法治国家が準備すべき社会的な装置の一つとして捉え、「権利としての法律扶助」

5 韓国、中国の法律扶助の現況は、財団法人法律扶助協会編、宮沢節生監修『アジアの法律扶助 Legal Aid and Public Interest Lawyering in Asia』（前掲注2）所収の論文を参照

6 司法改革審議会『司法改革審議会意見書』（2001年）p 5

7 日本における刑事法律扶助（公的弁護）を論じた論文は多い。その中では、村井敏邦「刑事法律扶助の課題」（財団法人法律扶助協会『日本の法律扶助—50年の歴史と課題』、2002年）p 265

8 財団法人法律扶助協会『刑事被疑者弁護援助・少年保護事件付添扶助の展望と課題』（1999年）及び日本弁護士連合会等『国費による弁護制度を創る—当番弁護士制度10年の実践から』（2001年）を参照

を国民に保障してきた⁹。

一方、米国では、刑事法律扶助は合衆国憲法等においてその権利性を確認しているが、民事法律扶助には権利としての位置付けは与えていない。日本では、憲法などで公的資金による弁護人依頼権の保障を定めているものの、民事法律扶助は、憲法の定める「裁判を受ける権利」を実質化するものとしつつ、受給権を付与するか否かは今後の立法政策によるとされている。その意味で、日本は、ヨーロッパとアメリカの中間的な位置にあるとも言える。

このように、民事法律扶助の権利性の理解に国別の差異があるのは、刑事法律扶助が国家の刑罰権との緊張した関係から権利内容が構成されるのに比し、民事法律扶助は私人間の紛争解決を公的に援助するものであり、この点を反映しているとも言える。もっとも、米国の場合は、法律家など個人のプロボノ活動に極めて高い社会的役割と評価が与えられており、これが民事法律扶助における国の役割にも影響を与えていることを忘れてはならない。

さて、民事法律扶助の主要な目標を資力に乏しい者への訴訟援助としつつ、権利保護の全体像を次のように分析する見方もある¹⁰。

すなわち、この間の展開を、①法律扶助の拡充としての第一の波（その最もラジカルなものの一つとしての米国のスタッフ・モデル）、②環境権などのいわゆる拡散利益の保護を目的とした第二の波（訴訟採算がとれないなど訴訟のインセンティブがない状況の中での権利保護の確保）、③ADR（代替的紛争処理）の充実を目指した第三の波（裁判中心から多元主義への展開）として総括し、トータルな権利保護の前進のためには、これらがそれぞれ不可欠の要素として一体的に統合され、把握されるべきとするものである¹¹。

今日、イギリスやカナダなど世界の各国において、限られた国庫資金と増加する制度ニーズの中で、アクセス・トゥ・ジャスティスという制度目的をどのように有効に実現するか模索が続いている¹²。

9 欧州委員会（The Commission of the European Communities）は、2002年1月18日、欧州連合理事会（The Council of the European Union）に対し、「民事手続の法律扶助等に関する最低共通ルールを定めて渉外的紛争における正義へのアクセスを高める命令案」を提案することを決定した（Proposal for a Council Directive to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid and other financial aspects of civil proceedings, COM(2002)13final-2002/0020 (CNS)）。その3条には「法律扶助を受ける権利（Right to legal aid）」が明記され、民事手続において法律扶助を受ける権利があることが確認された。民事法律扶助受給権を明記した点でも、また、これが採択されるとEU加盟国で強制力を持つ点でも画期的なものと言える。

10 この分析は、P. カペレッティ、B. ガース『正義へのアクセス』（有斐閣、小島武司訳、1981年）を参照
11 小島武司教授は、これを「総合正義モデル」と呼んでおられる。小島武司「裁判・ADRとリーガル・エイド」（財団法人法律扶助協会『リーガル・エイドの基本問題』、1992年）p 55

12 イギリス法律扶助の最近の報告は、我妻学「イギリスにおける法律扶助の転換」（財団法人法律扶助協会『日本の法律扶助—50年の歴史と課題』（前掲注7））p 355。なお、ドイツの現状は、豊田博昭「ドイツ法律扶助の近況」（同書）p 399

.....

そこで共通しているのは、

- a 法律扶助サービスの概念の拡張とサービスの多様化
- b サービスの質と効率化の追求
- c 地域的視点にたつサービス需要の計測と提供

などであり、限られた資金をより有効に使用する運営のありようこそが、真に実効的な法律扶助を約束するものとして各種の試験的な試みが開始されているのである¹³。

4) 法律扶助の戦略性

前述のとおり、法律扶助は、個々の国民の裁判等を利用する費用を公的資金により援助するという制度として整備されている。しかし、限られた資金で実効的な成果をあげようとするとき、制度設計の戦略性が課題となってくる。

前述のとおり米国では法的手段を通じて社会に存する貧困問題を解決するという考え方を重視してシステム構築がなされた。これは、限られた資金を法改革訴訟などに集中し、これを通じて問題の根源の解決を図ることにより多数の人々を救済しようというものであった。この方向性は、必然的に資金提供者である連邦政府との軋轢を生み出し、今日では、連邦政府の資金でもって法改革訴訟を行うことは禁じられた。しかし、今日でも、多くの地域プログラムは、各種の資金ソース（民間財団、弁護士会、個人寄附、自治体等）を開拓し、それらの活動を継続しているのである¹⁴。

また、早い時期から充実した法律扶助制度を展開してきたイギリスでも、長期化する不況による国家財政の窮迫と法律扶助予算の急増のアンバランスから、ブロック・コントラクトの採用による予算管理の徹底、コミュニティ・リーガル・サービスの導入による情報、助言サービスの充実と弁護士以外の機関との協働といった新しい試みが開始されている。

これらの試みもまた、法律扶助の戦略性を考える場合の重要な要素である¹⁵。

2. 法制上の根拠等

1) 国際人権規約

市民的、政治的権利に関する国際規約（自由権規約）14条は、「公平な裁判所による公正な公開審理を受ける権利」（1項）や、刑事弁護を無料で受ける権利（3項(d)）に言及している。

すなわち、同14条1項は、「・・・すべての者は、その刑事上の罪の決定又は民事上の権利及び義務の争いについての決定のため、法律で設置された、権限のある、独立

13 大石哲夫「法律扶助制度再構築への課題」（民事法情報 No.136, 1998年）p 31

14 米国の法律扶助の現況は、阿部圭太「アメリカにおける法律扶助の近況」（財団法人法律扶助協会『日本の法律扶助—50年の歴史と課題』（前掲注7)）p 375。

15 Pleasence, Pascoe., Targeting and Access to Justice : An Introduction to Legal Aid Reform in England and Wales（同論文は2001年12月に開催された法律扶助協会の「法律扶助の多元的ニーズ」と題する国際会議で配布された。）

の、かつ公平な (impartial) 裁判所による公正な (fair) 公開審理を受ける権利を有する。・・・」と規定し、同14条3項は、「すべての者は、その刑事上の罪の決定について十分平等に、少なくとも次の保障を受ける権利を有する。・・・(b) 防御の準備のために十分な時間及び便益を与えられ並びに自ら選任する弁護人と連絡すること。・・・(d) 自ら出席して裁判を受け、及び、直接に又は自ら選任する弁護人を通じて、防御すること。弁護人がいない場合には、弁護人を持つ権利を告げられること。司法の利益のために必要な場合には、十分な支払手段を有しないときにはその費用を負担することなく、弁護人を付されること。・・・」というのである。

自由権規約28条による委員会が同規約40条に定める締約国の報告を検討する際、同14条についての主な論点は、一つは裁判官の独立であり、もう一つは裁判所のアクセスが真に実効的なものである。

自由権規約委員会は、一般的意見13において、裁判所への平等なアクセスに言及し、同委員会「報告マニュアル」は特に資力のない被告人に対する無料の法律扶助の利用可能性について詳細に情報を提供するように求めている。また、同委員会の審査では、「法律扶助の利用可能性が非常にしばしば質疑の対象となる。無料の法律扶助及び助言制度の有無、個人にとっての法律扶助が容易に利用できるか、法的扶助が刑事・民事双方で利用できるか否か及びその利用件数、被告人にとっての無料の法的扶助の利用可能性などがそうである」。

同委員会の見解として、申立番号377/1989、73-78事件、Anthony Currie 対ジャマイカについて、「申立人は殺人罪で有罪判決を受け、処刑を待っている者であるが、控訴裁判所が13年前に彼の控訴を口頭で棄却したのは、上訴権の侵害であると主張した。委員会は、棄却の理由を示す文書による判決の発布を不当に遅延することは14条3項(c)及び5項に反するとした。さらに、申立人の上訴理由は事実審における公正な審理の要件に関わるものであったため、最高裁に対する上訴が可能なように法律扶助を与えることを拒否したことは、司法の利益を害し、2条3項とあわせて解釈して14条1項に違反する。最後に、14条に反する裁判手続において死刑を科することは、それ自体が6条違反である。」との指摘がある。

上記14条3項の無料刑事弁護の実現のためには、国選弁護制度または法律扶助制度が不可欠である。また、公正な裁判の実現のためには民事事件についての法律扶助制度も必要である。日本では、起訴後の刑事弁護について国選弁護制度があり、また、2000年4月民事法律扶助法が制定された。

また、公正な裁判を受ける権利は、腐敗のない裁判所、つまり賄賂をとらない裁判官による裁判を受ける権利という趣旨を含むものと考えべきである。

自由権規約14条1項の公正な審理について、その最も重要な基準は、「両当事者の平等」であり、その侵害の典型例として、刑事事件の控訴審において検察官のみが出席し被告人が手続から排除されるような場合を掲げている。ここには、明示的には、賄賂をとらない裁判所とか腐敗しない裁判官による審理との明示的な指摘はないが、賄

略または腐敗は「両当事者の平等」の明確な侵害である。

そして、市民が公正な裁判所に対するアクセスを持つことは、司法が人権の最後の砦として権利を具体的に保障することであると同時に、政府の政策に対する市民からのコントロールの一手段を確保することでもある。また、近時、貧困削減のためには当該国の市民社会 (Civil Society) ないし NGO を強化すべきことが指摘されているが、良質の弁護士や弁護士会は、当該国の人権や民主主義に有益な NGO になる可能性がある。

この意味で、市民の公正な司法に対するアクセスの確保、その一手段としての法律扶助制度は、生存や健康の権利を含むいわゆる社会権を実現するものであり、いわゆる貧困削減のための社会基盤の一翼を構成すると言える。そして、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (社会権規約) 2条1項は、同規約の権利の実現のための国際協力 (経済上及び技術上の援助及び協力) を締約国に義務づけている。

2) カンボディア国内法

a. 憲法

カンボディア王国憲法には、刑事訴訟手続に関する権利として、無罪推定、強制による自白の証拠無能力、その他、「すべて市民は、裁判において自己を防御する権利を有する」(38条8項)¹⁶と防御権に関する規定が置かれているが、弁護人依頼権については具体的に触れられていない。また、裁判を受ける権利についても、国家機関または社会団体から受けた損害について賠償請求する権利が規定されているのみで(39条)、正面からこれを規定しているわけではない。このように、憲法の明文上は、リーガル・エイドの権利性には言及がなく、また、裁判を受ける権利や弁護人依頼権も明文はない。

しかし、憲法は、その31条1項で、「カンボディア王国は、国際連合憲章、世界人権宣言並びに人権、女性の権利及び子どもの権利に関する規約及び条約が定める人権を承認し、尊重する」¹⁷と、国際人権文書を包括的に国内憲法に取り込む趣旨の規定を置いており、この規定により、自由権規約等で規定されている裁判を受ける権利や弁護人依頼権、さらにその解釈としてのリーガル・エイドの権利性などがカンボディア憲法上の権利として導かれることとなる。

b. UNTAC 暫定刑事法

UNTAC 暫定刑事法¹⁸には、刑事手続における弁護人依頼権に関する規定が置かれ

16 四本健二「カンボジア王国憲法 (日本語訳)」法学セミナー 1994年8月号 p 58

17 英文では次のとおり。“The Kingdom of Cambodia shall recognize and respect human rights as stipulated in the United Nations Charter, the Universal Declaration of Human Rights, the covenants and conventions related to human rights, women's rights and children's rights.”

18 国家最高評議会1992年9月10日決定。英語名称は、Provisions relating to the judiciary and criminal law and procedure applicable in Cambodia during the transitional period といい、刑事訴訟法と刑法とを合体させた内容となっている。すでに UNTAC の統治期間は終了しているが、なお現在でもカンボディアにおいてこの法律が適用されていると言われる。

ている。すなわち、刑事訴追を受けた人は誰でも弁護人の援助を受ける権利を有し(10条1項)、弁護人の援助なしに48時間以上身柄拘束することは許されない(同条2項)¹⁹とされる。しかし、法律扶助もしくは国選弁護に相当する制度の規定は見当たらない。

c. 刑事訴訟法(1993年1月29日公布)

予審判事(an investigating judge)の下に出頭した被疑者は、初回の出頭時に、「自分で選任するかもしくは自動的に選任される」弁護人の援助がなければ黙秘できる権利があることを告げられる(75条)。予審判事は、被疑者が「政府により自動的に弁護人が選任されるよう求めた」場合には、尋問を中止し、弁護人が尋問に立ち会えるよう直ちに弁護人に連絡しなければならない(76条1項)。この弁護人の自動的選任は、被疑者が重罪(crime)²⁰の罪に問われている場合で弁護人を選任する資力がない場合に行われる(76条2項)²¹。

このように、この刑事訴訟法には、国選弁護に相当する制度が規定されている。

d. 民事手続についての指導に関する通達04/84号(司法省1984年9月8日)

民事手続については、民事訴訟法も制定されているが、実際にはあまり機能しておらず、専ら本通達に基づいて手続が行われていると言われている。本通達には、弁護士が民事訴訟手続において、証拠調べに立ち会いまた弁論する権利があることは規定しているが、法律扶助については何ら規定がない。

e. 弁護士法²²

弁護士法は、弁護士会の特別基金として、貧困者の弁護活動のための基金を設けなければならないと規定し(29条1項)、その特別基金は、寄付のほか、民間団体、国際団体、外国政府からの援助をも受けることができるとしている(同条2項)。そして、弁護士は、貧困者であっても通常の依頼人と同様の弁護活動を行う義務を負っている(同条3項)。但し、ここでいう「貧困者」とは、無収入・無資産者か、生活困窮者を指しており(30条1項)、「弁護士費用の支払により生活に著しい支障を生ずる者」²³までを含むかどうかは明らかでない。

f. 弁護士会会則

前述の弁護士法29条を受けて、貧困者に対する法律扶助提供のための手続が規定

19 但し、カンボディアにおいて弁護士の数が少ないことを考慮し、UNTAC 暫定統治期間中は、高等教育を受け終わった者もしくは家族であれば誰でも弁護人となることができると規定されている(7条2項)。

20 殺人、傷害致死、強姦、強盗、薬物取引などの犯罪で、おおむね短期3年以上の拘禁刑となるもの(UNTAC 暫定刑法31条ないし39条)。これに対比されるのが軽罪(misdemeanor, UNTAC 暫定刑法40条以下)。

21 その他、被疑者が未成年もしくは視聴覚もしくは精神障害者である場合にも、弁護人の自動的選任がなされる(同条項)。

22 1995年6月23日公布。英語名称は、“Law on the Bar”。

23 本報告書第8参照

されている。すなわち、資力について予め裁判所長もしくは主任書記官の審査を受けた者は、弁護士会長に対し法律扶助の申込みをし（申込書式も規定されている）、弁護士会長は15日以内に会員の弁護士を指名するものとされている（6条）。当該弁護士には弁護士会理事会が決定した額の報酬（実費を含む）が支払われるが、資金不足のためか、その金額は件数に比例するわけではないと明記されている（7条1項、2項）。

g. まとめ

刑事訴訟法には、重罪事件について国選弁護制度が規定されているが、実際にはこれが実施されていないものと思われる。また、弁護士法や弁護士会会則には、弁護士の義務として、貧困者の弁護活動を行うことが規定され、その手続まで定められてはいるが、実際には最低限の実費を支払うための資金もないために、これも実施されていない。

しかし、刑事訴訟において、少なくとも身柄拘束事件と重罪事件については、弁護人なしに手続を進めることができないということが、カンボディアの法律上明らかである。

また、民事事件については、弁護士法に規定された貧困者の弁護活動をする義務は、民事・刑事の区別をしていないことの反対解釈として、民事事件においても、弁護士の援助を受ける必要がある場合には、貧困な当事者は弁護士の援助を受ける権利を有すると解釈すべきであろう。それは、カンボディア王国憲法が、国際人権条約をそのまま憲法規定として取り込んでいることから考えても、正当な解釈といえよう。

第3 カンボディアにおける法律扶助の重要性

1. 経済、市民生活の状態

1) 貧困と法律サービスに対するニーズ

カンボディア王国は、面積約18万平方キロメートル、人口約1200万人の国で、首都プノンペンには約100万人が居住している。

同国の国内総生産は約31億米ドル、1人あたり260米ドルである（1999年世銀調査）。1995年の国内総生産は約29億米ドル1人あたり284米ドルであった。世界のなかでも最貧国の一つと言われている。

同国の国家歳入総額は約2億4100万米ドル（1998年）、外国からの援助は約3億3700万米ドル（1998年）である。日本はこのうち約8100万米ドル（96億7000万円）を援助するトップドナーである。カンボディア王国は徴税機能が弱く歳入不足であり、また、外国援助への依存度が高い。

なお、1995年の外国からの援助は約5億5600万米ドルに及んでいたが（うち日本から1億5200米ドル）、外国からの援助はやや減少傾向にある。国際社会の関心が薄れてきたこと、1997年夏政治勢力間の紛争により米国からの援助が停止したこと、アジア

地域の不況等が影響していると思われる。

2) 地域格差, 貧富の差の拡大

同国では, 全体的な貧困に加え, 地域格差が深刻である。また, 市場経済の浸透に伴い社会内の所得格差が広がっている。

1997年の貧困ライン(日額, 米セント)は, 首都地域で62セント, 他都市部で48セント, 農村で41セントであった。そして, 貧困ライン以下で生活する人の割合は, 全人口の9.9パーセントが居住する首都部で11.1パーセント(約13万人), 他都市部で29.9パーセント(約38万人), 農村部で40.1パーセント(約382万人)の合計約434万人(全人口の36.1パーセント)である²⁴。

このように全体的に貧困であり, また社会的格差が存在することから, 潜在的には, 司法や法律サービスへの需要は相当あると想像される。内戦状態が終結し, 市場経済化が進むなかで, 不動産をめぐる紛争をはじめ, 法律のないし司法的な公正な解決を必要とする問題がたくさんあるとの指摘は, あちこちから聞かれる。しかし, 後述するように, 全体的な貧困と, 裁判所の機能不全とがあいまって, たとえば, 弁護士への顕在的な需要はそう多くなく, 絶対数においても少ない弁護士たちはそう忙しくしているわけではない。

2. 司法制度, 法曹の状況

1) 法律家の絶対数の不足

カンボディアでは, 1975年から1979年にかけてのクメール・ルージュ(ポルポト)政権時代に多くの法律家が殺害されたり国外脱出したりし, 1979年からのヘン・サムリン政権時代にも法律家養成は殆ど行われなかったため, 1992年に UNTAC が設置された際には国内にいる法律家教育を受けた者は10名にも満たないと言われる状態であった。

裁判官の数は, 1995年ころ約50名であったが, 現在は約200名である。また, 検察官は, 1995年ころ約30名であったが, 現在は100名近い。たとえば, 首都プノンペンには人口100万人余が住んでいるが, 同地域の第一審裁判所であるプノンペン市裁判所には, 裁判官9名がいる。

裁判官・検察官は司法省によって, 不定期に採用されている。国内外で法律教育を受けた者もいるが, そうでない元学校教諭や元政府職員なども多い。

1995年弁護士法が制定され, 38名の会員を持つ弁護士会が設立された²⁵。そして, 1997年まで2期にわたり, フランスや米国からの援助を受けて, 弁護士養成課程が設けられ, 1998年には弁護士数は203名になった。ところが, その後は弁護士養成に対す

24 国際協力事業団国際協力総合研修所『カンボディア国別援助研究会報告書』(天川直子執筆部分)(2001年) p 57

25 安田信之『ASEAN 法』(日本評論社, 1996年), p 214 [Cambodian Times 1995. 10. 29, 11. 4を引用]

る援助金がないこと等を理由として弁護士養成課程は設けられず、外国での法律教育受講者等に対しアドホックな資格認定が若干行われたのみで（1年間は研修弁護士となる。2001年は約10名。）、現在の弁護士数は約230名である。

カンボディア王国弁護士会は、2001年8月、司法省より弁護士養成校の設立を認めるサブディクリー（省令）を取得し、2002年中には50名程度に約1年の研修を受けさせるコースを設置すべく準備を始めている。

なお、1996年以前は、弁護士資格を持たないが主に刑事弁護人として法廷で活動するディフェンダー（Defender）がおり、UNTAC時代から活動を開始した人権NGOに所属するなどして活躍した。

また、現在法科経済大学（プノンペン大学法経学部）は、4年制の法学教育を行い毎年約200名の卒業生を輩出しているが、法律実務家になる道は殆どないという状態である。

単純な人口比でみると、現在の法曹1人あたりの国民の数は2万4000人（1997年で日本は約6300人、米国は約290人²⁶）、弁護士1人あたりでみると約5万4500人となる。

2) 司法の質

一般的に、司法ないし裁判所の質を評価することは大変難しくまた誤解を招くことを恐れるが、あえて問題点として、法律によらない裁判となっていること、腐敗の噂がたえないこと、裁判所の数が少ないことを指摘することにする。

法律によらない裁判になっているというのは、一つは法律ないし法典自体が整備されていない分野があるという意味である。1992年ころ以降、外国からの投資に関する法律等は相当整備されてきたが、いわゆる民法典、民事訴訟法、刑事訴訟法などは、現在日本やフランスなどの協力により起草段階にあり、多くの訴訟が法律に基づかずに審理されている。また、1980年代の社会主義時代に任命された裁判官も相当数いるが、当時は憲法上も重要問題については政府なり司法省の指導を仰ぐことになっていたものであり、そのメンタリティの残滓もあるかもしれない。

実際の訴訟のうち、弁護士が関与する裁判は一部にすぎないが、積極的な弁護人がついた訴訟でも、裁判官は事前に判決書を作成しており、弁護人申請の証人の採用や証人尋問の結果には関心を示さないようにみえることも多い²⁷。

ただし、法律が未整備であるといっても、たとえば、殺人犯に対する拘束期間は概ね7年ないし10年くらいであることが多いとのことで、その期間自体は日本の裁判所の量刑とほぼ一致している。また、例えば刑事事件における執行猶予の運用で、それ

26 司法制度改革審議会・前掲書（注6）p57

27 カンボディアの訴訟手続の実際を記述した日本語文献は殆どないようであるが、桜木和代〔弁護士〕「カンボディア王国『重要政策中枢支援／法制度整備』民法・民訴法関係事前調査報告書（1998年3月27日-同年7月2日）」（国際協力事業団、1998年）別紙1-2、3、10〔1998年3-4月のプノンペン市裁判所の訴訟手続の例〕、同3-3〔同4月同裁判所民事和解手続〕、同3-8〔同6月同裁判所民事調査裁判証人調の例〕。なお、本調査研究の現地調査においても、若干の法廷傍聴をした。

．．．．．
なりの落ちつきどころを実現しているという面もある。現状の裁判がカンボディア社会の規範や正義の観念からまったく遊離しているというわけではないことにも留意しないと、事情を知らない外部からの批判にすぎないと受け取られ事態の改善に役に立たない危険性もあると思う。

腐敗の問題は、実態を調査することは大変難しいし、また限られた知見を記述することも躊躇する分野であるが、少なくとも噂はたえない²⁸。たとえば、裁判所への提訴手数料は7000リエル（約250円）であるが、予審判事の手元にある事件記録（捜査段階での調書等が含まれる）を閲覧する場合には、担当書記官に記録の量にかかわらず20米ドル渡してコピーしてもらうことになり、その金額を払えない人は事実上閲覧ができないといわれる。1993年ころから現在にいたるまで、裁判官の給与は月額30米ドルである。この金額でも前述の一人あたり国内総生産の数値からみると、平均より良いということになるが、首都地域でそれなりの食住をしようとする月200米ドルはかかると言われている。ところが、それ以上の贅沢品を持ったり、盛り場で毎夜のように何十米ドルか費消していると思われる裁判官もいる。また、外国の援助で作成された法案を国会に提出する際、中間関係者から支払を求められ、任期終了を間近にした外国専門家が支払をしたとの噂もある。

ある司法省高官は、腐敗の問題は裁判官の昇給では解決せず、司法部のスピリットの変革が必要であると見ており、ある弁護士会幹部は、実効的な腐敗防止法や裁判官弾劾の実行が必要であると言う。ただし、腐敗の噂が強くて更迭された裁判官もある。なお、経済的利益の1割程度の支払が行われるという話を聞いたことがあるが、日本での弁護士費用の水準を考えると、訴訟当事者の経済的負担は同水準とも観察できる。

裁判所が州の中心地域にしかなく、道路や交通機関が整備されていないことや、交通費を負担できない人が多いことにより、裁判所に行けない人が多いことも問題である。ただし、裁判官、検察官、場合によっては弁護士が、地方を巡回して、裁判を行うという努力も行われている。

3. カンボディア発展におけるリーガルエイドの重要性

カンボディアの現状を見たとき、国際協力を必要としている分野は数多くある。カンボディアの人々からも、様々な要望が聞かれる。これに対して、資金面においても人材面においても、資源は限定されている。また、国際協力をする事自体が適切かどうかについても様々な議論がある。そのような状況のもとで、なぜ、法律扶助を取りあげるのか。

28 世銀報告書は、公務員の汚職はカンボディアの最も深刻な問題の一つで、特に深刻なのは国家の中核機能を果たす機関であるとして、その第一に司法を、そのほか徴税機関、税関、営業許可機関、警察、基準認証検査機関等を挙げている。World Bank, Cambodia Governance and Corruption Diagnostic: Evidence from Citizens, Enterprise and Public Official Surveys, p.ii, May 10, 2000. 国際協力事業団国際協力総合研修所・前掲書 p 174（佐藤安信執筆部分）参照

最大の理由は、法律扶助は、その語義自体、第一義的に貧困層への直接のサービスであることである。社会のなかで最も脆弱な人々に対し、本来少数者の権利実現のために存在すべき司法へのアクセスを提供するものであるからである。

もっとも、実際には、腐敗の問題など司法制度自体が機能不全に陥っている面も多々あるが、そのような問題を解決するためにも、人々をエンパワーすることは意味がある。

つまり、前述したような貧困のもとでの問題に対処するためにも、また、その貧困を解消するためにも、さらには、司法の質の改善のためにも、法律扶助制度の確立は効果があると考えるのである。

法律扶助の一つの論点として、法律扶助において、資金は弁護士に供与されることから、依頼者だけでなく弁護士も受益者なのかという点がある。つまり、弁護士へ支払われる金額や、弁護士の仕事の質量のコントロールがうまくいかないと、依頼者へのサービスの質が悪く、弁護士を潤すだけということになりかねない。逆に、弁護士への支払が低すぎると、法律扶助を担う弁護士が確保できないおそれがある。しかし、適切なコントロールができれば、良質な弁護士及び弁護士会を育成することは、それ自体が市民社会のエンパワーメントになりうる。特に、カンボディアにおいては、弁護士会は政府や裁判所から独立した存在と規定されており、また、若手弁護士の間には欧米 NGO の影響もあって弁護士職の独立の意識が明確であるので、可能性は十分あると思われる。

なお、法律扶助について、日本とカンボディアとの協力を想定したとき、日本はいわゆる先進国として援助をするのかという論点がある。日本で、政府の責任を定めた民事扶助法が成立したのは、2000年のことにすぎない。刑事手続の国選弁護制度は、起訴後の被告人のみを対象しており、起訴前の被疑者は対象外におかれている。この点からみると、法律扶助については、遅れた国とも言える。さらに、例えば、法曹養成との連結をはかるリーガルクリニックや、パラリーガルの活用、法教育の実践などをみると、日本には殆ど実績がなく、逆に南の諸国には先進的实践例や制度が多々ある。また、いわゆる北の世界における法律扶助と南におけるそれとは、基本的に異なる面がある。つまり、一般的傾向として、北においては、法律扶助の対象者は数的には少数であるのに対し、南ではむしろ殆どの人々にとって要扶助性が認められるという点である。したがって、法律扶助制度についての日本とカンボディアの協力は、日本の資金力を活かすとともに、むしろ、どのようにして困難な状態のなかで制度構築を模索するのか、次に述べる持続可能な制度構築にむけて、連帯感をもって共に悩み作り上げていく点に、意義があるというべきであり、その点にこそ比較優位があるというべきである。

第4 カンボディアにおけるリーガルエイドのこれまでの試みと現状

1. リーガルエイドの現状

現在、カンボディアでは、二つの NGO (Cambodian Defenders Project と Legal Aid of Cambodia) とカンボディア王国弁護士会 (Bar Association of the Kingdom of Cambodia) が、主に外国政府や NGO からの資金援助を受けて、無料刑事弁護、無料民事代理・助

言, 無料法律相談などの法律扶助を提供している。

2. UNTAC 以後の発展と国際協力

1992年から, カンボディアは, 国連暫定統治機構の管理のもとで, 国際社会の協力を受けて復興をめざした。これに伴い, 人権関係や法律関係を含む外国の非政府団体(NGO)も多数カンボディアに関与するようになった。そのような流れの中で, ディフェンダーを擁する NGO が, 外国からの資金援助や外国人弁護士の指導のもとに, 法律扶助をするようになった。

たとえば, Cambodian Defender's Association (CADEAS) は, 1994年11-12月に91件(刑事事件56件, 民事事件35件)を受け付け, 34件(刑23, 民11)を終了させた。この NGO は, Cambodian Defenders Project とともに当時活発に活動した有力団体であり, かつカンボディア人中心の運営で囑望されていたが, 中心人物が政治を志したことや, 管理運営に弱点があったことなどから, 外国資金の援助が続かず, 1995年弁護士会設立の頃に活動を終えた。

3. CDP の活動

Cambodian Defenders Project (CDP) は, 米国の世界的に著名な人権・法律 NGO である International Human Rights Law Group により設立されたリーガルエイドを提供する NGO で, 外国人弁護士の指導のもとに, USAID 等からの援助を受けて活動を開始し, その後, 徐々に「カンボディア化」し, 1999年からはカンボディアの NGO となり, 現在も1億円近い年間予算規模で, 法律扶助サービスを提供している²⁹。

4. LAC の活動

Legal Aid of Cambodia (LAC) は, Cambodian Defenders Project を構成していた外国人弁護士やカンボディア人ディフェンダーが中心となって設立されたリーガルエイドを提供する NGO で, オランダ等の援助により, 1995年12月から96年7月に, 月300ないし375米ドルの給与を受ける16名のディフェンダーにより, 281件を受任し, 261件を終了した。

5. カンボディア王国弁護士会の法律扶助活動

カンボディア王国弁護士会 (BACK) は, 設立時から法律扶助部 (Legal Aid Department, LAD) を設置し, 1996年には20人の弁護士により刑事事件442件, 民事事件153件, 1997年には刑事事件74民事事件18, 1998年には刑事事件197民事事件24, 1999年には刑事事件168民事事件73, 2000年には刑事事件146民事事件80(ここまでの合計刑事事件998件, 民事事件477件) を処理したという。同会では1995年にはフランスから5万フランの援

29 Sok Sam Oeun, Legal Aid in Cambodia, (同論文は2001年12月に開催された法律扶助協会の「法律扶助の多元的ニーズ」と題する国際会議で配布された。)

助を受けて、扶助事件一件あたり80米ドルの弁護士報酬を支払ったが、その後資金不足に悩み、担当弁護士数も減り、現在では、数名が月200ないし300米ドルの給与を受けて活動をしている状態である。

第5 法律扶助のニーズ（需要）

1. 人口、人口分布、経済活動等

前述（第3，1）のとおり、カンボディア王国は、面積18万平方キロメートルの国土に約1200万人の人を有し、1人あたりの国内総生産は260米ドル（1999年世銀）である。行政区として20の州と4つの特別市があり、このうち首都プノンペン特別市には約100万人が居住している。

全国的に貧困が問題になるが、そのなかでも首都部とその他の地域、都市部と農村部との格差は大きい。農村部にいけばいくほど、法律サービスないし弁護士の利用の困難度は深刻となる。これは、農業中心の経済で貨幣保有は少ない（貧しい）ことに加え、交通インフラ（交通機関ないし道路等）が整備されていないために裁判所ないし法律事務所所在地に行くことが困難であることによる。たとえば、カンダール州裁判所は、プノンペンから自動車で約30分のところにあるが、同裁判所長によると、同裁判所に来る殆どの人たちは裁判所に来る交通費も負担できない人たちで、それはその人々の服装で判断できるとのことである。

産業構造をみると、第一次産業が43パーセント（うち米12パーセント、畜産12パーセント）、第二次産業17パーセント（うち工業7パーセント）、第三次産業40パーセント（うち商業13パーセント）である。産業別実質成長率について1994年から5年間の平均伸び率は、第一次産業2.3パーセント、第二次産業7.8パーセント、第三次産業5.6パーセントとなっている³⁰。

ここ数年、人々の経済活動は着実に旺盛になってきており、また、おそらく統計にでない地下経済的な部分も相当増大してきていると思われる。したがって、たしかに最貧国の一つではあるものの、経済活動の全体的な活発化とそのなかでの格差の拡大にともない、法律サービスへのニーズは少なくとも潜在的には確実に増大していくと考えられる。

2. 裁判・弁護士の利用状況

1) 本人訴訟の実情

プノンペン市裁判所の実情をみても、殆どの事件が本人訴訟で、刑事事件の一部に弁護人が付いているといった状態である。

カンダール州裁判所では、当事者のいずれかに弁護士が付いている事件は、全体の

30 1999年経済財政省。国際協力事業団国際協力総合研修所・前掲書（注24）（廣畑伸雄執筆部分）p 42, p 45

1 割程度ではないかということである。

2) カンダール州の事件数

カンボディアでの裁判の現状を検討し今後の法律扶助への需要を予測しようとするとき、カンダール州の現状が参考になると考えられる。同州は、首都プノンペンに隣接した州で、農業を中心しつつも市場経済化の波を受けており、同国全体の状況を押し量りうると思われる。また、同州裁判所所長であるヒーソピア裁判官は、同国裁判官のなかでも最も現状を把握している人であるように思われ、また、弁護士利用にも積極的である。

カンダール州の人口は約95万人、都市中心部には経済的に余裕がある人も若干おり、周辺部になればなるほど貧しい人が多い。

現在、一年間に、刑事事件1000件余、民事事件1000件以上が裁判所に持ち込まれており、2001年8月の聞き取り調査の時点で、刑事事件で勾留されている者が112名いるとのことである。罪名としては、窃盗、強盗、傷害等が多い。

同裁判所には、現在裁判官が5名、検察官が3名配置されている。

同裁判官の概算では、刑事事件のうち、被疑者被告人が勾留される者が10ないし15パーセントで、少なくともその半分は貧困者で弁護士費用を負担することができない者であると思われる。同裁判官は、全刑事事件ではなくそのうち勾留事件のみについて、しかも被疑者段階ではなく起訴段階で初めて弁護人を選任させるとして、少なくとも裁判所管内に刑事扶助事件を担当する弁護士が2ないし3名、できれば4名必要である、と希望していた。

同州では、1997年ころ以降、Legal Aid of Cambodia の弁護人が3名配置されていたが、現在は1名に減員となっている。同裁判官は、カンボディア王国弁護士会にも弁護人派遣を要請しているが、派遣は実現していないとのことであった。

3) 弁護士サービスの利用状況

カンボディア王国弁護士会は、同国における実働弁護士を約200名としている。

このうち、50ないし60名は、Cambodian Defenders Project, Legal Aid of Cambodia 及びカンボディア王国弁護士会で、法律扶助業務に従事（専従）している。

そのほか、40ないし50名が、法律事務所を開設して、弁護士業務を中心に生計をたてている開業弁護士と推測される。

この開業弁護士がどれほどの事件を取り扱っているかはさらに調査が必要であるが、おそらく、2割程度は外資系企業の相談助言業務をし、その余の弁護士が一人当たり年間10-30件程度の民事刑事事件を、一件あたり典型的には300ないし500米ドルの弁護士費用で受任しているのではないかと推測される。

全体的にみると、年間約1000ないし1500件の訴訟事件（刑事事件、民事事件）に弁護士が関与しているのではないかとということになる。

3. 要扶助事件の推計

1) 要扶助刑事事件の推計

前記 1 (2) に述べたカンダール州の事件数とヒーソピア裁判官の観測に基づく、次のような推計が可能である。前述のように、これは、被疑者段階では弁護人を選任せず、勾留された被告人段階のみに対し貧困者扶助をすることを想定し、扶助弁護人はほぼフルタイムで扶助事件を担当することを想定したものである。

	カンダール州	全 国
人 口	約95万人	約1200万人
年間刑事事件数	1000件	12000件
うち勾留者数	140名	1680名
うち貧困者数	70名	840名
要扶助弁護人数	4名	48名

この推計でみると、弁護人は一人あたり17.5人の被告人を担当することになる。この一人あたり担当者数は、これまでリーガルエイドを実施してきた諸 NGO の実績と、ほぼ同等の業務負担と言える。コンポンチュナンの弁護士は、もっと多数の事件を担当していた様であるが、その弁護活動が十分なものかどうかは不明である。

ちなみに、これら NGO で勤務している弁護士の月給は300米ドル前後（年俸3600米ドル前後）であると思われる。弁護士給与のみ一人300米ドルとして48人分計算すると、総額年間17万2800米ドル（1米ドル140円換算で2419万2000円）となる。

そして、被疑者段階から弁護人を選任するとなると、この試算の1.5ないし2倍の弁護人が必要となる。さらに、対象事件を非勾留事件にまで拡大すると、必要数は、3ないし5倍に増加すると思われる。

他方、必要弁護士数を、裁判官や検察官の数から推計・想定するという手法も考える。おそらく、あくまでも現行の弁護実務を前提としてであるが、裁判官1人（民事刑事両方を担当）に対し、検察官1ないし2名、刑事弁護人2ないし4名（うち半分扶助事件）といった必要数比率であると思われる。

2) 扶助サービスの必要性

法律扶助サービスが必要な事件は、本来、勾留された刑事事件だけでなく、刑事民事を問わず貧困な当事者が関与する事件全般である。

カンボディアにおいては、全人口の36.1パーセントが一日50セント前後の貧困ライン以下で生活している³¹。そして、この貧困者割合は、2005年までの8年間国内総生産成長率が6.1パーセントで増加する高度成長であっても2005年に15.8パーセント、成長率3.5パーセントの低成長の場合は28.3パーセントであるという³²。

この貧困ライン以上の人であっても、弁護士費用を負担できる人は、それほどいな

31 1997年。国際協力事業団国際協力総合研修所・前掲書（注24）（天川直子執筆部分） p 57

32 世銀スタッフ推計，Ministry of Planning。国際協力事業団国際協力総合研修所・前掲書（注24）（天川直子執筆部分） p 60

いと思われる。

当チームの現地調査では、9割方の方は、要扶助と観測された。

3) 司法サービス、弁護士サービスの必要分野

司法による紛争解決ないし権利救済、弁護士サービスが求められている分野は、企業法務及び生活関連法全般にわたり、あらゆる分野であると言わざるをえない。

少なくとも、カンボディア憲法も、同憲法が引用する国際人権法上も、刑事被告人への扶助（国選弁護）は必須である。

また、民事関係においても、司法による紛争解決ないし権利救済、弁護士サービスが求められていることは言うまでもない。とりわけ、土地をめぐる紛争の解決は、関連法規・土地登記登録制度の確立とあわせ、重要な問題である。

また、市場経済の導入や開発にともない、環境汚染をはじめとする社会問題に、司法及び弁護士が的確に対応することは、権利保護の面からも社会安定の面からも、重要である。この意味から、特定分野に力点をおく法律扶助の必要性も高いというべきである。

第6 法律家・弁護士の状況

1. 法曹人口の現状と将来

前述したとおり、国連暫定統治機構（UNTAC、1992年3月から1993年3月）が設置されたころ、カンボディアには、法曹教育を受けた者は数名しか残っていないと言われる状態であった。1995年6月に弁護士法が制定され、同年10月に弁護士会が設置されて以来、海外で法曹教育を受けた者や、2回実施された弁護士養成コースの修了者を中心に、1998年までに弁護士数は203名となり、その後弁護士養成は行われていないが、現在約230名の弁護士会員がいる。裁判官は、現在約150名、検察官は、約100名である。

カンボディア王国弁護士会は、2002年秋に弁護士養成校の設立をめざしており（JICA及び日弁連などの協力を求めている。）、同校により、これから3年間毎年50名の新規弁護士養成を期している。

他方、カンボディア王国司法省は、フランスの協力を得て、司法官（裁判官・検察官）養成校の設置を計画しており、同校により年間数十名の新規司法官の養成を検討している。

2. 法律家の収支状況、リーガルエイド関与の意向

前述（第5、2.3）したとおりの弁護士の経営状況をみると、カンボディア王国の開業弁護士がリーガルエイドに関与する条件としては、プロボノ意識の高揚とともに、一件あたり80米ドルないし100米ドルの支給がないと積極的な受任には至らないのではないかと推測される。

3. 法学生の状況

.....

プノンペン大学法経学部は、一学年200名余の学生を擁している。現在のところ、この卒業生が新規法曹になる道は閉ざされている。

しかし、学生のなかには、法律扶助サービスないし公益活動に関心をもっている者も少なくなく、現に、リーガルエイドNGOの活動に関与している者もいる。

新規法曹の供給源であるとともに、法律扶助事業の担い手としても、これら法学生の活用ないし機会付与が検討されるべきである。

第7 制度設計のために…考えられる選択肢

1. 制度設計にあたって

法律扶助の制度設計にあたっては、制度理念の実現のためにどのような制度内容を準備すべきか、具体的には対象事件、対象者、扶助要件、利用者の負担、サービスの提供方法、運営主体などについての論点別の検討が必要となる³³。なお、この作業にあたっては、実体法の内容、法律家・弁護士の状況、既存の法律扶助事業などの検討も併せて要するものである。

ところで、大量虐殺などの不幸な歴史をもつカンボディアにおいては、まだ刑事、民事に関する実体法、手続法も十分整備されていないこと、貧困者の刑事事件の謄写費用などの弁償すら行えていないこと、サービスの提供者たる弁護士が全国で230名程度しかいないことなど制度設計上の困難がある³⁴。

したがって、日本や欧米の基準や到達点を踏まえつつも、それをそのまま持ちこむのではなく、カンボディアの現実、伝統的な習慣等に適合する制度を構想することが必要であり、また、制度を支え、育てていくのは結局のところカンボディア側の関係者であるので、その自立的発展と持続に少しでも参考になればという問題意識で、以下検討していきたい³⁵。

2. 対象事件

1) 総合的法律扶助からの視点

法律扶助は本来全ての法領域を対象とするものであり、刑事、民事を包摂した総合的法律扶助制度の構築という視点を必要としている。もっとも、国家が法律扶助に提供しうる資金には自ずと限界があり、また受給権の有無など権利内容を異にする場合もあり、どのような領域の事件の援助にプライオリティを与えるか、そのための予算

33 我が国の民事法律扶助法は2000年10月に施行された。法務省は、これに先駆けて日本弁護士連合会、法律扶助協会、学者などの協力を得て、法律扶助制度研究会を設置し、約3年半の検討期間を経て、1998年に『報告書』をまとめた。本稿が設定している検討項目は、『報告書』が制度設計上の論点として掲げたものである。

34 カンボディアの現状等については、国際協力事業団国際協力総合研修所・前掲書（注24）、特に第2章第1節（グッド・ガバナンス、佐藤安信、Koung Teilee、山田洋一、櫻木和代執筆部分）参照

35 カンボディアなどの開発途上国へ法律扶助の国際協力については、佐藤安信「法律扶助と国際開発協力」（財団法人法律扶助協会『日本の法律扶助—50年の歴史と課題』（前掲注7））（2002年）p455

管理はどうあるべきかという政策判断が必要となる。

また、カンボディアの場合、国家財政が窮迫しており、当面、資金の一部又は全部を国とは別の機関（国際機関、先進国、弁護士会など）によらざるを得ず、この場合、その額や援助期間には自ずと制約があり、この判断は重要なものとなってくる。

2) 刑事法律扶助の優先性

刑事事件が対象事件の中でも高いプライオリティを付与されるのは、各国共通である³⁶。一般論であるが、私人間の紛争解決の公的な援助スキームである民事法律扶助と、国家の刑罰権行使・適正手続保障との関係で準備される刑事法律扶助は、その権利内容において差異があり、そこに刑事法律扶助の優先性の根拠がある。なお、被疑者段階も、その基本的性格からして、刑事法律扶助の対象となるべきものであり、特に少年の刑事事件は、被援助者が少年であるだけに最も高いプライオリティが与えられていることが多い。

3) 民事・行政事件、行政手続

民事に関する法律扶助の対象としては、民事・行政事件の裁判手続に限らず、示談交渉や各種のADR（もっとも、ADRの実態の調査を要するが）も加えるべきである³⁷。行政上の手続は、日本では法律扶助の対象とされていないが、アメリカやイギリスなどでは援助対象に含めている。カンボディアの場合、国民の法的知識の普及が充分でなく、弁護士の助力を要するケースが少なからず存在すると考えられるので対象とすべきである。

なお、援助の優先順位は、事案の複雑性・困難性、紛争性の高さ、緊急性、代替措置の有無などを基準に具体的に定めていくことになる。

なお、イギリスでは、1999年のアクセス・トゥ・ジャスティス法のもとで、未成年者法（Children Act）関係の手続、社会保障、ドメスティック・バイオレンス、公権力の行使に関する司法審査などが援助の上で高い優先順位が与えられている。

4) 法律相談・法律情報

法律相談は、紛争の早期解決に寄与し、時には紛争の予防ともなるものである。また、法律相談の態勢を整備することは、利用者が裁判等の手続援助を必要とする場合のアクセス網の整備にもつながるものであるだけでなく、国民の法的ニーズの顕在化にもつながるものでもある。

また、近時、各国で、法律相談を制度の重要部分として位置付け、拡充するとともに、法律情報の提供を法律扶助の出発点として重視し、整備していることも見逃して

36 イギリスでは、2000/2001年度において17億3680万ポンドの国庫支出のうち8億7240万ポンド（約50.3%）が刑事法律扶助に使われており、近年この比率は年毎に上がっている。Legal Services Commission, Annual Report 2001/2002

37 ADRへの法律扶助の提供については、小島武司「訴訟援助と訴訟外援助—法律サービスの多様化と法律扶助の対象」、長谷部由起子「法律扶助とADR」（いずれも、財団法人法律扶助協会『日本の法律扶助—50年の歴史と課題』（前掲注7））p473

はならない³⁸。

5) 法教育

法教育は、「力の支配」が続き、法制度そのものが激変したカンボディアにとっては、とりわけ重要な分野である³⁹。法教育の対象としては、各種の学校教育をはじめ広く一般国民を対象としたものの他、身障者、高齢者、女性など社会的弱者にターゲットを絞ったものなど多様に展開されるべきであり、後者は直接的に法律扶助の課題となるものである。また、農村部や山岳部など未だ封建的、伝統的な慣習によって規律されている地域の住民、少数民族を対象にしたものも検討されるべきである。

3. 対象者

対象層をどのように設定するかは、その国の法律扶助制度の目的とも関連する問題である。また、刑事と民事とでは、基本的に対象者の設定を異にする場合も多い。

1) 刑事法律扶助

各国とも経済的理由により弁護人を依頼することができない者を対象としている。しかし、民事の場合と異なり、刑事について具体的かつ詳細な資力基準を設けている国は殆どない。受給の権利性との関係で、弾力的に運用されている国が圧倒的に多いものとみられる。また、大半の国で、重罪事件などの場合、必要的弁護の制度をもうけ、請求があれば公費で弁護人を付す制度をもっている。

なお、日本でも、具体的な資力基準は設定されておらず、求めれば原則として（貧困その他の理由があれば）援助を受けられるという運用がなされている。実際にも、刑事事件の7割近くが援助されている。また、イギリスでは、1999年のアクセス・トゥ・ジャスティス法で代理援助については資力要件が撤廃されている。これは、資力要件を設定することの是非というより、資力認定に要する事務コストが、これにより節約される援助費用よりも多額になりかねないという実際的判断に基づくものと言われている。

2) 民事法律扶助

イギリスやドイツなどヨーロッパ諸国では、この間、中間所得層までを制度の対象とする運用が継続されてきた。これは、これらの国においても、弁護士の利用コストが国民にとって決して安価なものでなく、法律扶助は国家が国民に準備すべき社会的システムであり、司法へのアクセスが全ての国民にとって不可欠であるとの社会的合意があったためである。

もっとも、米国では、貧困者（ポバティ・ライン以下、国民の約18%）を対象とす

38 イギリスのコミュニティ・リーガル・サービス (community legal service) は、法情報、助言・援助へのアクセス改善を目的に、従来の民事法律扶助 (civil legal aid) にかわるものとして開始された。アクセス・トゥ・ジャスティス法4(2)(a)

39 アメリカの法教育の現況などにつき、鈴木啓文、村野和子「法教育の必要性」(財団法人法律扶助協会『日本の法律扶助—50年の歴史と課題』(前掲注7)) p.579

るものとして制度が構築されてきた。これは、米国の民事法律扶助が国家的なシステムとして準備されたものではないことに起因する。米国の民事法律扶助は、法律家の貧困者に対する職業上の責務として出発し、それを当初は福祉団体が、近年は国家も加わって助成していくものとして成長してきたのである⁴⁰。

ところで、カンボディアでは、国民の多くが貧困であり、しかも裁判費用や弁護士費用の支出が困難という点では大半の国民が該当すると考えられ、対象層に関する高いレベルでの政策選択が問題になるということにはならないと考えられる。

むしろ、限られた資金と限られたマン・パワーという現実的条件の中にあって、どの対象者に援助の優先順位を与えるかの選択が、ここでも重要な課題となると思われる。そして、その選択にあたっては、資力障害だけでなく社会的障害やアクセス障害への配慮も当然必要となってくるのである。

なお、オーストラリア、カナダ、イギリスなどでは、最優先に未成年者を置き、それに準ずるものとして女性、高齢者、障害者などが設定されている。そして、これに加えて少数民族などの地域独自の課題が掲げられることも最近では増えつつあるが、不適法滞在の外国人を援助対象とするか否かは、国により運用が分かれている。

4. 扶助要件（実体要件）

扶助要件（実体要件）は、刑事と民事では区分して検討するのが一般的である。

1) 刑事法律扶助

具体的な要件としては資力のみとし、公的弁護人の選任・公的弁護の諾否の判断を裁判所又は運営機関に委ねている国が多い。この場合の実体要件は、「司法の利益」（例えばイギリスでは、*interest of justice*）とでもいうべきものとして設定されている。また、被疑者・被告人の請求による選任のほか、裁判所による必要的・裁量的選任の規定を置くのが一般的であり、これが実質的に刑事法律扶助の機能を果たしているとも言える。

なお、当番弁護士については、当番弁護士自身が援助の諾否の審査を行うのが通例である。

2) 民事法律扶助

伝統的には、「勝訴の見込み」として運用されてきたが、近年、示談交渉など裁判以外の手続への援助対象の拡大により、「弁護士の援助を受けることの利益」を加える国もある。また、民事法律扶助の実体要件として、「対費用効果」（例えばイギリスでは、*cost of benefit*）や「法律扶助の利益」といった要件を加える国もある。

なお、法律相談については、初期サービスであり、実体要件を課さないのが一般的

40 各国の国民全世帯における対象者層比率は、イギリス約50%、フランス約50%、ドイツ約40%、スウェーデン約93%、アメリカ約18%、韓国約50%、日本約20%である（法律扶助制度研究会『報告書』（前掲注33）p 16）。

である。

5. 利用者負担

法律相談は、法律扶助スキームのインテイクの部分であり、無料で行われるのが通例である。手続の援助は、刑事と民事では利用者負担の内容を異にすることが多い。

1) 刑事法律扶助

国連非拘禁者人権原則の第17の1で、「抑留された者は弁護士 (legal counsel) の援助を受ける権利を有する」とされ、同第17の2で「資力のない場合には無料で司法もしくはその他の官憲によって弁護士の選任を受ける権利を有する」と定められるなど、国が公的費用をもって弁護人を付する義務があることが、国際人権法上、明らかとなっている。

国別では、アメリカでは連邦憲法修正6条により弁護人選任権が保障されており、これは無料で弁護人の援助を受ける権利を含む意味で理解されている。イギリスでは、マジストレート・コート (magistrate court) までの手続は全て無料であり、クラウン・コート (crown court) 以上の手続も原則として無料であるが、裁判所が一定以上の資力があると判断する場合には、判決の言い渡しに際し、費用の償還を求めることができるとされている。なお、日本では、国選弁護人費用は原則として被告人の負担とされているが、刑事手続の終了後に被告人が無資力の場合には、支払が免除されることとなっている。

このように、刑事法律扶助は、公的費用により無償で行うことが望ましく、実際に多くの国でそのように運用されている。

カンボディアの場合、公的費用の原資確保が当面困難であり、弁護士会や国際機関からの限られた資金を有効に使うためには、①援助事件を選別する(例えば重大事件、少年事件、無罪を争う事件など)、②援助対象を実費等に限定する、などの方策が必要となる可能性もある。

2) 民事法律扶助

資力に乏しい者への援助スキームである以上、民事についても無料ないし免除の規定を置くのが通例である。

米国では、対象を貧困者に限定しているだけに全てのサービスが無料である。イギリスやドイツなどでは、利用者の資力に応じて一定額を負担する制度が採用されているが、利用者の多くは負担を求められない資力層のものとなっている。これらの国では、中間所得層も法律扶助の対象に取り込んでおり、負担金制度は援助を受けられない所得層との公平感を担保するために導入されていると言われている⁴¹。

なお、カンボディアでは、援助の対象者の殆ど全てが米国などで設定されているポ

41 法律扶助の対象層と負担の関係を論じたものとして、佐川孝志「日本的ジュディケアの再編成」(財団法人法律扶助協会『リーガル・エイドの基本問題』(前掲注11)) p 375

.....
バティ・ライン以下であり、負担を求めても実効性が期待されないので、刑事と同様、無料にするしかないと思われる。

6. 法的サービスの提供方法

1) 弁護士の選任方式

法的サービス提供の主力が弁護士である点は各国共通しているが、大別すると①ジュディケア・モデル（一般の開業弁護士が利用者の選択により受任するシステム）と②スタッフ・モデル（法律扶助の運営主体に雇用された、法律扶助を専門に取り扱う弁護士が法的サービスを提供するシステム）に分けられる。なお、裁判所などが予め作成した開業弁護士名簿から選任していくシステムもあるが、これはジュディケア・モデルの変型と言える。

ジュディケア・モデルを採用している国としては、イギリス、ドイツ、日本などがあり、スタッフ・モデルを採用している国として米国がある。もっとも、カナダやオーストラリアなど、両者を併用する混合型を採用している国も多い。

ジュディケア・モデルの長所としては、利用者の弁護士選択が可能なこと、弁護士層全体の支持を得やすいことなどが指摘されており、スタッフ・モデルの長所としては、予算管理がしやすいこと、サービスの効率化が図りやすいこと、弁護士過疎地区への戦略的配置などが可能なことなどがあげられている⁴²。

なお、カンボディアにおいては、既にいくつかの NGO や弁護士会がスタッフ・モデルで法律扶助を担っている。なお、これとは別に、一般の開業弁護士がボランティアで貧困者の事件を扱っているケースがあるが、その数は僅かなものにとどまっている。

ところで、ジュディケア・モデルがその本来の長所を生かすには、弁護士の選択を可能とする相当数の弁護士の存在が必要だが、カンボディアはその人的基礎を欠いている。したがって、スタッフ・モデルを軸に必要なに応じて開業弁護士の協力を求めていく混合型を採用することが現実的と考えられる。

なお、法曹全体のパワーが未だ弱いカンボディアにおいては、弁護士会全体の支持を得やすいシステムづくりに配慮すべきであり、その意味で、強制加入団体であるカンボディア王国弁護士会の協力のもとでのサービス提供方式を構築することが選択肢の一つとなろう。この方式には、現在、設置が検討されている弁護士養成校における臨床法学教育と法律扶助の連動を容易にするというメリットもある。

2) 他のプロフェッションとの協働、パラリーガルの活用

法律扶助サービスを効率的に実施するためには、他のプロフェッションや行政との協働態勢の構築を図ることも重要である。何故なら、被援助者の多くは、法的問題の解決だけを求めているのではなく、貧困、病気、家庭の不和・暴力、住宅問題などを

42 Frederic H.Zemans, Patric J.Monahan, 前掲書（注3） p 137

も抱えているのであり、問題の全体的解決のためには、弁護士による法的問題の処理だけでなく、より広範な協働的スキームの構築が有効と考えられるからである。

もっとも、カンボディアにおいては、弁護士だけでなく他のプロフェッションもクメール・ルージュ時代に多大の人的犠牲を被っており、行政組織も十分に機能していないので、このようなスキームの構築には相当の困難が予想される。しかし、人的資源が乏しいだけにサービスの効率化は急務であり、その意味で協働的スキームは不可欠の課題である。

また、パラリーガルの活用も選択肢に加えるべき課題である。既に、先進諸国の多くではパラリーガルを積極的に活用しているが、カンボディアでは、弁護士数の絶対的不足があり、弁護士の管理の下でのパラリーガルの活用が求められていると言える⁴³。

3) 臨床法学教育

近年、米国などではロースクールの学生などによる臨床法学教育が取り入れられる。法曹養成における専門教育の一部として実務研修が行われ、法律扶助サービスの提供が行われることは、法曹教育の基礎的カリキュラムとして必要だけでなく、法曹の公益性や倫理への理解、社会的関心の醸成といった観点からも不可欠なものである⁴⁴。

現在、カンボディアで設立が検討されている弁護士養成校で法律扶助サービスを行うことは、弁護士養成課程における実務教育の実施という観点だけでなく、法律扶助サービスの担い手が不足しているという現状からして、法律扶助サービスの貴重な供給源ともなるものである。

7. 弁護士費用

法律扶助の費用基準は、サービスの提供者たる弁護士、資金供給者（多くの場合、国。あるいはその背後にいる納税者。弁護士会、民間財団、国際機関などのドネイターも含まれる。）そして利用者の理解を得るものとして設定しなければならない。

かつて、ジュディケア・モデル、スタッフ・モデルのいずれの場合においても、一般的な費用・報酬水準からして極端に低く設定する例も見受けられた。しかし、弁護士の職業的使命感を強調し、その犠牲的恩恵に依拠していた時代は既に終わっている。適正な弁護士費用の水準の設定は、良質なスタッフ、適正なサービスを確保する前提となるものである。

重要なのは、費用基準が明確かつ客観的なものとして作成され、それが資金供給者のもとより広く国民に対して公開されていることである。また、公的資金を使用している以上、サービスの質についての検証が不断に行われなければならない。

カンボディアの場合、かつて法律家や知識層が政治的迫害の対象となった。また、公

43 調査団が訪問したプノンペンの法律事務所の一部では、研修中のパラリーガルを雇用し、活用していた。

44 ニナ・カミック「コミュニティへのサービスと法学教育を結びつける」（財団法人法律扶助協会編、宮沢節生監修『アジアの法律扶助 Legal Aid and Public Interest Lawyering in Asia』（前掲注2））p 257

.....

務員の給与水準が低く、今も汚職が絶えず、必ずしも社会的尊敬を集めていない現状がある。それだけに、法律扶助の弁護士費用水準を適正なものに設定し、その必要性和意義を社会的に明らかにし、それを保障しうる公的な資金の内外に求めていく姿勢を続けることが必要である。

8. 申込手続

法律扶助制度が国民に広く利用されるためには、法的紛争に直面した国民が容易に法律扶助を利用できる体制を全国的に整備することが必要となる。このためには、申込手続を簡素化するとともに、法律相談のネットワークを全国的に整備することが有効である。イギリスの法律扶助制度は、グリーン・フォーム（法律相談制度）と当番弁護士制度の普及により爆発的に広がった。

ところで、民事法律扶助では、申込—資格審査—援助決定というプロセスにおいて、貧困等を証明する官公署等の発行する書面の添付を求めるのが通例である。しかしながら、これが制度利用のバリアーになるのなら、司法へのアクセスを担う法律扶助がインテークの段階で機能不全となるのであり、弾力的な運用が必要である。少なくとも、法律相談の段階では担当弁護士の判断で援助できるスキームとすべきである。

また、カンボディアでは、弁護士事務所や法律扶助の運営主体の支部組織も地方には殆どない状態にあり、これの解決には、かなりの期間を要するので、郵便による申込み、需要を喚起するための地方への巡回法律相談、サーキット・カウンセリング等の実施が検討されるべきである。

9. 広報、告知

法律扶助の利用を促進することはとりもなおさず司法を国民に身近なものとし、「法の支配」の実現に寄与するものである。

ところで、法律扶助制度の普及にとって制度の告知がどのように実施されているかは、制度の普及に決定的な影響をもたらすものである。受給権が保障されている場合には、制度の告知が適正に行われなければ、法的な問題ともなるものである。

この意味で、司法機関（運営主体、弁護士、裁判所）による制度の告知は極めて重要であるが、併せて、各種の行政機関とのネットワークづくりも制度の普及のためには重要な課題である。イギリスなどでは、行政などが支援する市民相談所が法律扶助を含む司法サービスのネットワークの拠点となりつつある。

10. 運営主体

1) 受給権と運営主体

制度設計上、受給権が認められているか否かは、運営主体と財政構造のありかたに影響を与える。

刑事法律扶助は、殆どの国において裁判所（一部の国では公共的な法人）が運営主

体となり、受給要件を満たす者であれば予算上の制約なく援助を提供するいわゆるオープン・エンドが採用されている。

他方、民事法律扶助についても受給権を認めているドイツでは刑事法律扶助と同一の機関（裁判所）が民事法律扶助の運営を担っているのに比し、受給権を認めていないアメリカや日本では、刑事法律扶助の運営を担当する機関（大半が裁判所）とは別個の法人が民事法律扶助の運営を担い、財政面でもオープン・エンドはとられていない。もっとも、受給権を認めていても、オープン・エンドをとっていない国⁴⁵もあり、受給権＝オープン・エンドではない。

なお、カンボディアのような国家財政が極度に窮乏している国では、法律上受給権を認めても、実際問題として国家資金を投下する余裕のない場合もあり、その場合は、国以外の資金提供者の意向をも付度して制度設計していかざるを得ないこととなる。

法律扶助は公的資金によるアクセス保障を制度の基本とするが、特に刑事法律扶助の整備は法治国家の最低限の責務であり、裁判所ないしその管理下の機関が運営主体となるべきものである。従って、カンボディアにおいても刑事法律扶助については、その方向での制度構築が焦眉と課題となるが、当面、資金の多元的なリソースを確保する努力を継続することと、それを可能とする運営主体を構想していくという柔軟な発想も必要と言える。民事法律扶助については、裁判所以外の公共的な法人が運営している例が圧倒的に多い。

また、活動資金を公的資金によらない団体が、裁判所ないし公共的な法人が行う法律扶助と連携ないし補足する役割を担うことも当然予測され、この場合総合的なネットワークづくりも課題となる。

2) 中立性，自主性，独立性

法律扶助が少数の者に対する弁護士の慈善的恩恵であった時代には、その犠牲的サービスの提供者である弁護士が中心となって運営主体が構成されていた。しかしながら、今日の法律扶助は、大半の国で基本法その他の法律に基づき多額の国家資金が投入されて運営されており、受給資格、援助要件はもとより、運営主体についても法定されている場合が多くなっている。今日では、弁護士が中心となって運営している団体がその国の中心的な法律扶助運営団体である例は殆どなくなっている⁴⁶。

一般に、法律扶助の運営主体には、資金の提供者である国、サービスの提供者である弁護士（会）、受給者のいずれからも中立性、独立性、自主性を確保することが望ましいとされる。

45 イギリスは従来、民事法律扶助についてもオープン・エンドであったが1999年のアクセス・トゥ・ジャスティス法でオープン・エンドは廃止された。イギリスの法律扶助については、Legal Services Commission, 前掲書（注36）参照

46 日本の法律扶助を担っている法律扶助協会は、民事法律扶助法の定める「指定法人」であるが、弁護士会が中心となって運営を担っている実態をもっている。なお、一昨年から理事の過半数以上を弁護士以外とするなど、「開かれた運営」のための組織改革が継続されている。

刑事法律扶助はその性格から特に中立性が求められ、前述のとおり裁判所又は裁判所が管理する公共的な法人（米国の public defender office など）が運営主体となっている。民事法律扶助は、刑事と同様裁判所が管理している国（ドイツなど）もあるが、特別法に基づく公共的な法人を運営主体とする国（イギリスなど）が多い。また、運営に利用者の参加を得る国（米国の地域プログラムなど）もあるなど、国の一般的監督のもとであっても自主的、独立的運営が行われるのが一般的である。

ところで、カンボディアにおける法律扶助は、弁護士会ないし NGO が国際機関や先進国からの拠出と僅かな自己資金を財源として実施されているものにとどまっている。裁判所は、民事はもとより刑事法律扶助すら殆ど行えていないという状況にある。

今後、各国と同様、裁判所ないし公共的な機関など中立性、自主性、独立性を保持する運営主体のもとで運営されるよう改善されることが望ましいし、そのための努力がなされるべきであるが、それが実現するまでの間、弁護士会が運営に直接的にかかわらざるを得ないものと思われる。なお、弁護士会は、各国の援助機関のカウンター・パートナーになりやすいという利点があるが、本来はサービスの提供者であり、報酬の受け手でもあるので、資金提供者はもとより広く国民に運営の現状を報告し、理解を得ていく説明責任があることは言うまでもない。

第8 モデル案

カウンター・パートであるカンボディア王国弁護士会が中心となって本格的な法律扶助事業を構築しようとした場合、まず手始めとしてどのようなパイロット事業を行うのが適当であろうか。ここでは、いくつかのモデル案を提示し、検討してみることとする。

1. はじめに（モデル案考察の視点と持続可能性の重要）

カンボディアでの法律扶助への需要を考えるに当たり、まず、同国における扶助対象者層を考えてみる。カンボディアでは、全人口の約4割が貧困層だと言われるが⁴⁷、法律扶助対象者層は貧困者層だけではない。貧困層とは、人間の生存にとって最低限必要な食料及び財さえまかなえない人のことを指しているが⁴⁸、法律扶助の資力要件は、「訴訟への費用を支出することによりその生活・生存が脅かされること」であるから⁴⁹、訴訟費用の支出がなくても常に生活が脅かされている人（貧困層）はもちろんのこと、通常の生活は賄えていても訴訟費用の支出までは困難な層も非常に多い。明確な調査に基づくものではないが、前述のような意味での資力要件に該当する層が、国民全体の9割以上という推定も、あながち間違いではないと思われる。そうすると、法律サービスを

47 国際協力事業団国際協力総合研修所・前掲書（注24）（天川直子執筆部分） p 56

48 国際協力事業団国際協力総合研修所・前掲書（注24） p 56

49 民事法律扶助法（平成12年法律第55号）第2条では、「自己の権利を実現するための準備及び追行に必要な費用を支払う資力がない……又はその支払により生活に著しい支障を生ずる国民等を援助する」（下線筆者）と定められている。

希望する人の9割以上が扶助の対象者ということになり、扶助制度に対する需要は膨大な量に上ることとなる。

他方、法律扶助サービスの供給面はどうか。まず資金については、外国からの援助がない限り、その獲得は極めて困難な経済状況にある。さらに、人的資源、すなわちサービスの提供者である弁護士も、現在約230名しか存在せず、さらにその多くが必ずしも十分な法的トレーニングを受けていない現実にあることから、必要な量の良質なサービスを提供できる体制にあるとは言えない。しかも、弁護士の多くは首都及びその周辺に存在しており、地方には弁護士が全く存在しない場合もあるなど、地方におけるサービス供給体制はさらに貧弱である。

本来であれば、パイロット事業モデル案は、長期的に見て、カンボディアにおけるアクセス・トゥ・ジャスティスのレベルを、少なくとも現在の欧米諸国並へと引き上げるための道筋を示すものでなければならない。

しかし、現在のカンボディアの状況に鑑みると、アクセス・トゥ・ジャスティスを改善するための前提条件たる、①資金面においても、②人材面においても、③社会システム面（実効的かつ公正な司法制度）においても、いずれも低いレベルに止まっており、これらを総合的に引き上げていくことは並大抵のことではなく、したがって、同国における正義へのアクセスを欧米諸国並に引き上げるための明確な道筋を現時点で描き切ることは困難がある。

そこで、次善の策として、中長期的な目標を睨みつつも、短期的にも一定の成果を収めることができるモデル案を考えることとした。すなわち、①短期的にも一定の成果を狙えるものであるとともに、②中長期的な発展によりつながりやすいものとするのである。

とすれば、モデル案を考えるに当たっては、①膨大な需要の中で最も切迫した需要に応える、②扶助提供システムやその人材などの育成を進める、という2つの視点が重要であることが自ずと明らかになる。

2. モデル案1：現状の弁護士会法律扶助システムの改善

前述したように⁵⁰、カンボディア王国弁護士会においては、法律扶助部を設けて無償の法律サービスの提供を行っているが、近年は資金不足によりその活動は低下している。

運営の透明性についても、改善の余地が多々あるように観察される。年度毎の処理件数、予算などの統計資料が十分に整備されておらずその活動の実態がつかみにくい。また、扶助事件として申請を受理してから、扶助要件の審査をして扶助を決定し、受任弁護士を選任し、同弁護士から事件の終了の報告を受け、弁護士費用の決定と支払を行い、当該扶助事件を終了させる、という一連の手続が、必ずしも書面化されファイルされていないように思われる。

50 本報告書第4、5「カンボディア王国弁護士会の法律扶助活動」参照

そこで、このような運営の透明性を高めることにより、外国や国際機関からの資金援助を得やすくして、カンボディア王国弁護士会の現状のシステムを改善するというモデル案が考えられる。

このモデル案は、既存のシステムと人材を利用できることから、直ちに効果を上げやすく、獲得できる資金の規模にもよるが、扶助事件の処理件数を直ちに相当程度増加することが可能だと思われる。扶助の対象事件を、①社会的弱者など弁護士の援助を最も必要としている依頼者の事件、②他の同様の事件や社会全体にプラスの影響を与えられと思われる事件、に重点を置くようにすることにより、短期的には一応の成果を上げられる可能性がある。

しかし、人材育成という面では、このシステムに直接携わるスタッフが育成される以外に、あまり大きな成果が望めない。かつてもそうであったように、外国から一時的に資金援助を得ても、その資金が枯渇すると活動も終了するということの繰り返しになるおそれがある。

3. モデル案2：遠隔地における法律扶助専門弁護人事務所

現在、最も緊急の対応が必要と考えられるのは、地方における刑事事件である⁵¹。

前述したように、法律扶助サービスを提供している団体はカンボディアに3団体あるが、どの団体も事務所を有していない地域が首都から遠隔の地に広範に存在し、しかもそれら遠隔地域には弁護士も存在しない。そして、遠隔地域の住民はそのほとんどが弁護人を依頼する資力を有していない。そのため、法律上、国選弁護人の選任が義務づけられる刑事被告人について⁵²、弁護人が選任されない事態が相当数存在していると推定される。このような刑事事件については、弁護人が選任されないままに手続が行われているのか、UNTAC 暫定刑事法を準用して被告人の家族を弁護人として選任しているのか、あるいは弁護人が選任されるまで長期間手続が事実上停止しているのかのいずれかの処理がなされていると推測されるが、当該被告人に対する人権問題であるだけでなく、当該地域における司法制度の適切な運営、グッド・ガバナンスの観点から見ても、放置することのできない事態である。

このような遠隔地域における緊急の問題に対応するため、当該地域に法律扶助専門の弁護人事務所を設置するというモデル案が考えられる。すなわち、遠隔地域で、弁護士の援助を受けることが困難な地域を選んで法律事務所を設置し、弁護士会が給料制で雇用した弁護士を当該事務所に派遣して、主として当該地域の刑事事件を担当させるのである。

このモデル案によれば、最も切迫した法律扶助への需要に応えることができ、その意味で、アクセス・トゥ・ジャスティスをもっとも直截に向上できると言える。これまで

51 筆者らによる法律扶助サービス提供 NGO からの聞き取り調査による。

52 カンボディア刑事訴訟法76条。本報告書第2. 2. 2). c 参照。

.....

弁護士が存在しなかった地域に法律事務所ができることにより、当該地域の住民にとっては、弁護士の援助が必要な場合にいつでも依頼できる体制が整うことになるから、その意味でもアクセス・トゥ・ジャスティスの程度を制度的に高めることとなる。

ただ、中長期的な人材育成の観点からは、モデル案1と同様の弱さがあり、法律扶助を支える人材を多数育成するには適当ではない。また、遠隔地域で活動するため、その活動を支援したり、監督したりすることにも困難が伴う。この点から、若手の弁護士を派遣することが困難となる。

4. モデル案3：首都におけるリーガルクリニック

1) リーガルクリニックとは

リーガルクリニックとは、法学部の学生に対する教育の一環として、学生に実際の依頼者からの相談を受けさせ、無償で法的アドバイスをしたり、場合によっては資格ある弁護士の監督の下で当該案件を受任し、訴訟活動を行うプログラムである。米国で19世紀末に始まり、とりわけ1960年代以降に同国で発展し、現在では米国のほとんどのロースクールでこの種のプログラムを有している。その後、途上国にこの制度を持ち込む試みが多くなされ、当初南米諸国で一定の成果を上げたと言われた。その後、社会主義崩壊後の東欧でも行われ、アジアでもバングラデシュ、スリランカ、インド、ネパール、中国などですでに行われている⁵³。

このリーガルクリニックのねらいは、法曹（弁護士）養成教育と、貧困者への法律サービス提供との両面にある。教育面において、このようなオン・ザ・ジョブ・トレーニングが有用であることは論を待たない。さらに、リーガルクリニックにおいてその国の社会の抱える問題に直接触れ、法律扶助制度の重要性を体験する機会を提供することにより、そのような問題意識を持った法曹がだんだんと社会に送り込まれ、将来の社会改革の基礎となるという利点も指摘されている⁵⁴。

現在、カンボディアにおいては、弁護士養成学校の設立準備が進められているが、同学校にこのようなリーガルクリニックを付設し、専門指導弁護士の指導・監督の下、同校の学生に実際の事件を担当させて処理するモデル案が考えられる。

2) 検討

このモデル案は、言うまでもなく、将来の人材育成という点で優れている。さらに、法律扶助の重要性を理解する人材を多く社会に送り出すことができる点で、法律扶助に対する社会の理解を深め、政府からの支援や民間からの寄付などを受ける上でも役立つであろう。

他方、教育的観点が必要となることから、法律的に複雑な事案や、解決に困難な事

53 Aubrey McCutcheon, *University Legal Aid Clinics: A Growing International Presence with Manifold Benefits, Many Roads To Justice*, The Ford Foundation (2000) pp268-270.

54 Stephen Golub, *From the Village to the University: Legal Activism in Bangladesh*, Many Roads To Justice, The Ford Foundation (2000) p 127, p 145.

案については取扱いが困難であろう。また、学業との兼ね合いから、遠隔地域におけるサービスの提供も困難な場合が多いと思われる。もっとも、運営を工夫すれば、多数の学生の参加を得ることにより、質的にはあまり高度でなくても、量的にはある程度の法律サービスを提供できる可能性がある。

5. モデル案4：遠隔地域における巡回キャンプ（法律相談，法教育，書類作成）

タイのタマサート大学に見られるように、大学の休暇期間を利用して、学生が指導教授とともに遠隔地域に数週間滞在し、そこで法律相談，法教育，書類作成援助などの活動を行う例が見られる。

このような活動では、遠隔地域での刑事事件の弁護活動を担当することは困難であると思われるが、地域における法への意識を高め、法律に関する情報を広める意味においては大変有効と考えられる。また、学生を参加させることにより、人材育成の点でも有効である。

6. いわゆる公益訴訟について

公益訴訟（public interest litigation）とは、社会の特定のグループの権利が歴史的・構造的に侵害されている場合に、これを訴訟という形態を通じて社会に訴え、被害回復と平等促進をめざすものであり、主として1960年代以降の米国において用いられるようになった概念である⁵⁵。米国においては、貧困者、女性、人種的または宗教的少数者などの権利状況改善に一定の成果を上げたとされている。わが国においても、1970年代の水俣、四日市、サリドマイドなどの各種公害訴訟、薬害訴訟などが、この公益訴訟に該当すると言われることもある。必ずしも当該訴訟において勝訴することだけが目的ではなく、訴訟を通じて問題を社会に訴え、社会構造的改善を図ることが目的とされていることから、影響力訴訟（impact litigation）と呼ばれることもある。

この公益訴訟の手法を、途上国にも持ち込み、アクセス・トゥ・ジャスティスの改善に役立てようとする試みがこれまでも多数行われてきたが、その限界を指摘する声もある。すなわち、途上国における“アクセス・トゥ・ジャスティス（正義へのアクセス）”は、訴訟というよりそれ以前の問題—例えば、単に手続を知らないとか、そもそも自分に権利があることを知らないといったもの—が中心であるとか、途上国（とりわけコモンローでない国）においては判例の拘束力がないために、公益訴訟において勝ち取った判決の社会的影響力が減殺されるといった点である⁵⁶。また、刑事事件においても、途上国においては、起訴後の公判での弁護よりも、起訴前弁護に重点を置くべきであると

55 Helen Hershkoff and David Hollander, Rights into Action: Public Interest Litigation in the United States, Many Roads To Justice, The Ford Foundation (2000), p 89

56 Michael William Dowdle, Preserving Indigenous Paradigms In An Age Of Globalization: Pragmatic Strategies For The Development Of Clinical Legal Aid In China, 24 Fordham Int'l L.J. S60 (2000)

指摘されている⁵⁷。当然のことながら、訴訟という手法には費用と時間がかかるし、また事案の性質上、勝訴の確率は必ずしも高くない⁵⁸。

カンボディアにおいて、公益訴訟がどの程度役立つかについては、未知数の面が多いが、司法制度そのものがうまく機能しているとは言えない現状に鑑みると、これが直ちに有効であると結論づけることは困難である。公益訴訟は、ともすれば、社会の支配層との間での衝突を起こしかねないという側面も有しており、そのことが未だ揺籃期にあるカンボディアの法律扶助制度の発展に障害となる虞もある⁵⁹。

もっとも、カンボディアには、農民の土地所有権問題、大規模労働紛争、子どもの人身売買、多数の HIV 患者問題など、公益訴訟に適すると思われる課題も多く存する。したがって、法律扶助制度の設計にあたっては、公益訴訟の可能性についてもその視野に入れておくべきである。

第9 持続的発展のために（結語）

1. 持続性確保の方法

法律扶助制度を維持・発展させるためには、需要を満たすだけの資金が必要不可欠な要素であることは論を待たないが、これを毎年継続的に確保することは先進諸国においても容易なことではない。まして、自国内においての資金獲得が絶望的な現状に鑑みると、法律扶助制度を持続的に発展させるというのは、ある意味で不可能な課題である。

しかし、①資金獲得のためにドナーを説得しやすい制度で、②資金が不十分・不安定であってもそれなりの活動ができ、③制度を支える人材が育成されるものであるならば、持続的発展につながっていきやすいと考えられる。そのためには、制度の公正性・透明性・説明責任、資金規模に対応できる柔軟な制度、人材育成や若手の教育の重視、社会の理解を高めるための努力、などが重要であろう。

2. 協力関係

1) 国際協力

カンボディアにおける法律扶助制度を考える際に、資金面においてだけでなく、システムの構築、管理といった技術面においても、国際協力は欠かすことができない。

資金面については、現在のカンボディアの経済状況に鑑みると、短期的に国内での資金調達が可能となることは予想しにくく、いきおい、中長期的な国際的資金援助に頼らざるを得ない。しかし、そもそも資金獲得というものは、資金提供者（国内であれ外国であれ）への説得・説明の結果である。透明・公平なシステムと会計基準、明確な目標設定と期間評価といったよりよいシステムのための要素は、資金獲得のた

57 Michael William Dowdle, 前掲書（注56） at S62

58 HelenHershkoff and David Hollander・前掲書（注55） p 111

59 米国においては、1996年の共和党ギングリッジ下院議長による一連の改革として、連邦政府からの法律扶助事業への補助金を公益訴訟に使用することが禁じられた。

めにも重要であるが、これに関する知識・技術はカンボディアには不足している場合が多い。したがって、技術面の国際協力は、事業計画の立案や事業報告など、資金獲得のための技術にも当然及ばなければならない。

2) 国内協力

国内における資金的な協力は当面期待できそうにないが、カンボディア社会における法律扶助制度への理解を高め、法律扶助制度が将来にわたってカンボディア社会全体で支えられる制度であるためにも、国内資金の調達の努力を怠ってはならない。仮に金額としては些少であったとしても、公的資金や民間からの寄付金を継続的に獲得していくことは非常に重要である。

技術面においては、現状で法律扶助サービスを提供している他の2つの NGO からの協力が期待できる。これらの団体は、カンボディアにおける扶助サービスの提供にノウハウと人材を有しており、適切な友好関係を保ちながら、技術的協力を得ていくことが望ましい。

3. モデル案の検討ー持続性確保の観点から

第8で述べた4つのモデル案、モデル案1（現状の弁護士会法律扶助システムの改善）、モデル案2（遠隔地における法律扶助専門弁護人事務所）、モデル案3（首都におけるリーガルクリニック）、モデル案4（遠隔地域における巡回キャンプ）について、カンボディア王国弁護士会に日本の弁護士会等が協力してパイロット事業を行う場合、どの案が最も適するかを検討してみる。

持続性発展ないし持続性確保の観点から考えると、人材育成という点で優れるモデル案3が最も適当であると考えられる。

内戦の際に多くの知識人が殺害され、現在においても弁護士も約230名しかいないというカンボディアの特殊事情に鑑みると、人材育成は中長期的と言うよりはむしろ喫緊の課題である。

もっとも、特に首都から遠い地域において、刑事事件に弁護人を付すことが極めて困難であるという現実がある。このような緊急に対応を要する現実を目を背けることは、法律扶助制度自体への信頼を失うことになりかねないという問題もある。しかし、設立が予定されている弁護士養成校にリーガルクリニックを付設するならば、法律扶助のトレーニングを通じて志と技術をもった若手弁護士が、毎年数十人も社会に輩出されていくことを展望できるから、これら現実の課題に対応できる時が来るのもそれほど先のことではない。また一定の範囲では現行の法律扶助 NGO により遠隔地の刑事事件に法律扶助サービスが提供されている。したがって、より優先すべきなのは、優れた人材の育成だと考えるのである。

モデル案4（遠隔地における巡回キャンプ）については、数週間程度の短期間に実行することも可能であるから、リーガルクリニックのプログラムと組み合わせて、弁護士養成校の研修生とともに実施することも可能である。貧困層の多くが法律や裁判所の存

在すら十分知らず、法教育は法律扶助制度が取り組むべき重要な課題の一つである。若い学生たちに、遠隔地における社会・法律問題についての理解を深めてもらい、問題意識を持ってもらう点でも、これをリーガルクリニックと組み合わせて実施することが望まれる。

なお、リーガルクリニックを運営していく上では、研修に適した事件を選定して学生に適時に配点することが必要となる。そのため、裁判所その他の公的機関や、人権 NGO など、事件を紹介する機関との恒常的な連携が不可欠である。しかし、紹介を受けた事件の全てが研修に適しているとは限らず、内容の難易、時間的、場所的条件などから、リーガルクリニックで取り扱うことが不適当な事件も必ずあるから、これらの事件について、適切な弁護士を選任したり、他の法律扶助 NGO へ紹介したりするシステムが必要である。

このような事件の振り分けシステムは、各法律扶助団体がそれぞれ個別で行うよりも、統一的な窓口があった方が、扶助制度の公平性、利便性の点からは望ましい。そして、法律で認知され、かつ政府からの独立性も有しているカンボディア王国弁護士会がその任に当たるのは良い方法である。リーガルクリニックの経験で培われた事件振り分けのノウハウと、振り分け後の事件管理のノウハウをカンボディア王国弁護士会の法律扶助部門に蓄積することによって、将来的には、外部からの扶助事件の依頼についてカンボディア王国弁護士会が窓口となり、研修に適した事件はリーガルクリニックへ、そうでない事件は弁護士会所属の弁護士や他の法律扶助 NGO へと振り分けるシステムが構築できるものと期待できる。