

Bangladesh JICA 新規司法アクセスプロジェクト開始報告（1） ー Bangladesh の基礎情報と司法制度の概要を中心に

JICA Bangladesh 長期派遣専門家

藤岡 拓郎

第1 はじめに

本報告は、2024年4月22日に開始した、JICA 技術協力プロジェクト・ Bangladesh 「司法アクセス向上のための調停・訴訟実務改善プロジェクト」（英語名：Development of Mediation and Civil Litigation Practices for Enhancement of Access to Justice Project）について、その概要とこれまでの調査結果などを述べるものである¹。

本プロジェクトの開始に至る背景や概要は、すでに過去の報告によって詳しく述べられているためそちらも参照いただきたい²。 Bangladesh では、2013年に政府の「法制度整備支援に関する基本方針」の中で法制度整備支援の重点対象国に指定されたことを受け、日本と Bangladesh の法務関係者による共同研究として、2016年に当時の Bangladesh 司法大臣³や実務担当者が来日、高等検察庁や最高裁を表敬し、法務省との間で互いの司法制度について意見交換などを実施した⁴。同訪問の成果を踏まえ、2017年から2019年にかけて下級裁判所の能力向上を目的とした国別研修を実施し⁵、2020年以降は、オンラインにて調停や訴訟実務に関連したワークショップなどを開催している⁶。

さらに、法務省の調査委託として、 Bangladesh における司法制度や基本法制に関する調査も実施されており、法務省 ICD のウェブサイトにて閲覧可能であるため、以下の本報告で触れる各制度の詳細はそちらを参照いただきたい⁷。

本プロジェクトの実施背景には、 Bangladesh における訴訟の滞留件数の増加があることはこれまでの共同研究や国別研修で示されているとおりである。1990年代か

¹ 筆者は、2024年4月22日に Bangladesh の首都ダッカに JICA 長期派遣専門家・プロジェクト総括として赴任した。本プロジェクトには他に業務調整/援助協力が1名赴任している。

² 原彰一「 Bangladesh 出張の報告及び新規技術協力プロジェクトの概要」ICD NEWS 第96号（2023.9）150頁

³ 本省庁の正式名称は、Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs であり、法・司法・国会担当省などと訳すべきであるが、本報告では、簡略して「司法省」、また、担当大臣は「司法大臣」とする。司法省は、さらに、Legislative and Parliamentary Affairs Division（立法・議会担当部）と Law and Justice Division（法・司法担当部）に分かれ、それぞれに担当次官（Secretary）が配置されている。本プロジェクトの主たる担当部は、後者である。

⁴ 松尾宣宏「第1回日本・ Bangladesh 共同研究」ICD NEWS 第70号（2017.3）162頁

⁵ 石田正範「第1回 Bangladesh 法制度整備支援研修」ICD NEWS 第74号（2018.3）146頁
高梨未央「 Bangladesh 第2回本邦研修」ICD NEWS 第78号（2019.3）

⁶ 下道良太「 Bangladesh ・オンラインワークショップ（民事訴訟の遅延解消）」ICD NEWS 第86号（2021.3）139頁等、詳しくは、法務省法務総合研究所国際協力部のウェブサイト（https://www.moj.go.jp/housouken/housouken05_00070.html）を参照されたい。

⁷ 粟津卓郎「 Bangladesh の基本法制に関する調査研究」法務省調査研究報告（2014.2）

<https://www.moj.go.jp/content/000123990.pdf>

アンダーソン・毛利・友常法律事務所「 Bangladesh 法制度調査報告書」法務省調査研究報告（2015.3）

<https://www.moj.go.jp/content/001144523.pdf>

浅野宜之「 Bangladesh における司法制度」法務省調査研究報告（2015.3）

<https://www.moj.go.jp/content/001144526.pdf>

ら滞留件数が増加の傾向を示し、その後も減少することなく、現在はおよそ400万件とされている。これまで政府は、滞留件数減少に向けて、裁判官の定期的な採用数の増加や裁判外紛争解決手続の充実化のための法改正（例えば法律扶助事務所において調停を実施可能とすること）などを実施してきたが、その効果は限定的である。このような裁判の長期化などによる紛争解決手段の機能不全は、市民誰もが等しく司法的救済を得られる機会を妨げ、とりわけ女性や子ども、貧困層など社会的脆弱層においては紛争が当人の生計手段や生活環境に直結する可能性が高く、より深刻な影響をもたらすこととなる。

本プロジェクトは、これらの事情を背景に、1) 裁判外紛争解決手続として主に司法調停に、2) 訴訟実務として主に民事訴訟手続に焦点を当て、そのシステム・手続の改善や人材能力強化を行うことを目的とする。

本報告は、2024年9月現在プロジェクトの基礎調査が進行中であるため、都合上2回に分け、今回の報告では、司法アクセス阻害の遠因となるバングラデシュの社会的な事情を含む基礎情報やガバナンスに関わる情報について触れた上で、本プロジェクトに関連する範囲となるが司法制度の概要についても説明する。次回には、本プロジェクト活動計画の詳細の他、前記実施中の基礎調査の結果及びそれに基づくプロジェクトの課題について整理し報告する。

第2 バングラデシュの基礎情報⁸

1 人口や国土

バングラデシュでは、日本の4割ほどの国土に、2022年現在約1.7億人が住み⁹、人口密度（1200人/km²）は島嶼国などを除くと世界一と言われる。国土の3分の2が海拔5m以下の低地で、国土の約8割が氾濫原により形成されている。3つの大きな国際河川（パドナ（ガンジス）川、ジャムナ川、メグナ川）の河口に位置する世界最大のデルタ地帯の一つであり、高温多湿の気候で雨期には降雨により国土の広範囲が冠水、頻繁に洪水・浸水被害が発生する他、沿岸部ではサイクロンの被害も毎年のように報告されている。こうしたことから世界的に最も自然災害に脆弱な国の1つとされる¹⁰。河岸浸食が発生することもあり、これら脆弱な地域では土地の形状が頻繁に変わることで新たな紛争を生じさせている可能性があるため、本プロジェクトでも土地紛争への影響も含め今後調査を検討していく予定である。

⁸ 以降の基礎情報は、独立行政法人国際協力機構（JICA）「バングラデシュ人民共和国JICA国別分析ペーパー」（2019年3月）、独立行政法人日本貿易振興機構（JETRO）「バングラデシュ基本情報」（https://www.jetro.go.jp/world/asia/bd/basic_01.html）、外務省「バングラデシュ人民共和国基礎データ」（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/bangladesh/data.html>）を参照した。

⁹ 外務省、前記基礎データ

¹⁰ JICA、前記国別分析ペーパー2頁



(出典：United Nations. <https://www.un.org/geospatial/content/bangladesh>)

人口構成については、やや古いですが2017年の平均年齢が26.7歳で、人口の約半数が、0～20代という¹¹。ベンガル人が98%を占め、宗教では人口の9割はイスラム教徒であり、仏教、ヒンドゥー、キリスト教徒などその他の宗教は1割程度である¹²。少数民族が1.1%ほどおり、特にミャンマーとの国境付近のチッタゴン丘陵地域に仏教徒の少数民族が居住しており、イスラム系の住民との衝突が繰り返し起き

¹¹ 同上、1頁

¹² 外務省、前記基礎データ等。宗教に関しては、憲法上の国家の基本原則として世俗主義や政教分離がうたわれている一方（憲法12条）、イスラム教を国教とする規定も併存する（憲法2条A）。前政権は、世俗主義を重視し、比較的他の少数宗教にも寛容な態度を示していたが、過去には世俗主義や政教分離の規定が削除された時期もあった（憲法第5次改正）。

ている^{13 14}。

特に地方では、イスラム法が地域社会の中に色濃く残り、特に家族法や土地の分割などにはイスラム法やその文化から影響を受けている¹⁵。その他、地方における女性の役割の固定化は根強く、夫婦関係における生活費や虐待、子どもの養育費、持参金などの紛争を持ち込み、その法律扶助に対する申請を行う多くは女性である。

2 産業と経済

主な産業は、縫製業と農業であり、輸出の8割以上を衣料品が占める¹⁶。また、労働人口が7300万人おり、そのうち約4割を15～29歳の若年労働者が占める(2022年)¹⁷。これら若年人口が縫製や他の工場産業を支えている一方で、同若年労働層の失業率は都心部で11%、全体でも8%と、年齢全体の4%前後よりも倍以上高い¹⁸。加えて、全体失業者の8割が上記若年層でもあり¹⁹、国として若年層の就業機会を十分確保できていない状況にある。なお、全体の労働人口のうち、非正規雇用が8割にのぼるため²⁰、上記失業率だけでは、労働人口の大半が実際には極めて低賃金で不安定な労働に従事し、日本でいうワーキングプアのような状態にあるはずが、これを十分捕捉できていないことに留意すべきである。このような状況下で職を求めて海外に出稼ぎに出る若者も多く²¹、皮肉なことにこれら出稼ぎに出た若者労働者からの外国送金が縫製業と並んで有力な外貨獲得手段となっており、かつ貿易赤字をこの送金で補填している。そして、このような海外に出稼ぎへ出た夫と国内で家事と子どもの世話を奔走する妻との間での生活費の不送金などの家事事件も少なくな

い。

近年の経済発展は著しく、経済成長率はコロナ禍においても6パーセントを維持し、2026年には、後発開発途上国(Least Developed Country, LDC)の卒業が予定されている。中間層、富裕層が拡大しており、これらの層を中心に国内需要の高

¹³ JICA、前記国別分析ペーパー2頁

¹⁴ 1997年の和平協定の調印によって少数民族とベンガル人入植者との間での抗争は終結したとされるが、和平協定に反対する一部少数民族組織の対立等で治安情勢は不安定になりやすい状況にある。また、いわゆるミャンマーのラカイン州からの避難民であるロヒンギャ問題については、1990年代以降、バングラデシュと国境を接する同州からイスラム教徒が国境を越え難民として流入していたが、2017年8月以降、バングラデシュに新たに約70万人の避難民が流入し、国連によれば、現在、国内に約96万人の避難民が避難している(外務省、前記基礎データ参照)。

難民コミュニティ内の保護や治安維持の他、地元住民の負担増大や難民コミュニティとの摩擦が引き続きの問題になっている。なお、バングラデシュ政府は10万人規模の居住施設をバジャンチャール島に建設し、同島への避難民の移住を推進してきているが批判も多い。JICAは2024年4月より、避難キャンプの管理や生活環境改善を担う防災救援省下の難民救援帰還委員事務所の能力強化等の支援を目的に、個別専門家として避難民支援アドバイザーを派遣している。

¹⁵ イスラム法に基づく紛争については独自の紛争解決方法も存在する(1961年ムスリム家族法規則、Muslim Family Laws Ordinance, 1961)。

¹⁶ JETRO「バングラデシュの貿易と投資」2021/22年度主要品目別輸出 <https://www.jetro.go.jp/world/asia/bd/gtir.html>

¹⁷ Bangladesh Bureau Statistics ‘Labor Force Survey 2022’ file:///C:/Users/takur/Downloads/BGD_LFS_2022_Report.pdf 81頁

¹⁸ 同上84頁

¹⁹ 同上83頁

²⁰ 同上 xxxiii (Key Indicator, 16)

²¹ JETROビジネス短信「国外での雇用機会増を捉え、2023年上半期の国外労働者数は74万人に(バングラデシュ)」(2023年8月22日) <https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/08/5719bd840c55994b.html>

まりと外資を含む多くの投資が進みつつある²²。貧困率は、20年前の約40パーセントから、20%前後へと減少した²³。一方で、所得の格差をみると、ジニ係数は2000年の33.4から2016年の32.4、2022年は、33.4と、いまだ大きいままである²⁴。また、農村部と都市部との格差も問題であり、農村部の貧困割合は都市部より依然高い²⁵。

日本との関係についても触れておくと、日本はバングラデシュに対する世界最大の二国間援助国であり、独立当初から良好な関係性が維持されてきた。最近では、2023年4月にシェイク・ハシナ前首相が来日し、2022年に外交関係50年を迎えたことを機に、2014年の包括的パートナーシップから戦略的パートナーシップに格上げすることが決定された²⁶。共同声明では、両首脳が日本の提供する法制度整備支援の重要性及び進展を認識したことにも触れられている。

その他、政府は全方位外交の方針を取っており、隣国インドとの関係も前ハシナ首相時代は良好であった。

3 ガバナンス分野と司法を取り巻く環境

(1) 政治

バングラデシュは、英領インドの一部であった1947年のインド・パキスタン分離独立時に、イスラム教がその一帯の多数を占めていたことから東パキスタン州としてパキスタンに帰属し、その後パキスタンによるベンガル語を排してウルドゥ語を公用語化する動きに市民が反発、独立運動が拡大し、1971年にパキスタンから独立、運動を主導したアワミ連盟（Awami League）のムジブル・ラーマン総裁が首相に就任した。

1975年に国軍将校のクーデターにより同ムジブル・ラーマン大統領（憲法改正で大統領制に移行していた²⁷）が暗殺されたことで、その後、長期にわたり軍政が敷かれたが、1990年、当時のエルシャド大統領が民政への圧力に耐えきれず退陣に追い込まれて以降、アワミ連盟とBNP（Bangladesh Nationalist Party）という二大政党のいずれかが政権を担ってきた。

1991年の憲法改正では大統領制から議院内閣制へと移行し、概ね5年ごとに総選挙が実施されてきている（1991年、1996年、2001年、2008

²² 現地の日本企業は、2023年現在で約330社、現地邦人1100人ほどとされる（JETRO、前記基本情報）。ダッカ郊外では日本企業出資に基づくバングラデシュ経済特区（BSEZ）の開発も進み、バングラデシュ政府は100か所の経済特区の開発を目標としている。

²³ HIES 2020-21 Project, Bangladesh Bureau of Statistics (BBS), Statistics and Informatics Division (SID), Ministry of Planning ‘HOUSEHOLD INCOME AND EXPENDITURE SURVEY HIES 2022’ https://bbs.portal.gov.bd/sites/default/files/files/bbs.portal.gov.bd/page/57def76a_aa3c_46e3_9f80_53732eb94a83/2023-04-13-09-35-ee41d2a35dcc47a94a595c88328458f4.pdf 22頁

²⁴ 同上、15頁

²⁵ 同上、21頁

²⁶ 外務省、戦略的パートナーシップに関する日バングラデシュ共同声明 2023年4月26日 <https://www.mofa.go.jp/files/100496993.pdf>

²⁷ 1971年の独立後、1975年には一党独裁的傾向を強めるムジブル・ラーマン首相のもとで大統領制に移行したが、その後は、独裁への懸念から1991年に憲法第12次改正の中で議院内閣制に戻された。

年、2014年、2018年、2024年)²⁸。

2009年に発足したハシナ首相によるアワミ連盟政権のもと、2014年には、BNPら野党がボイコットするまま総選挙が実施され、与党アワミ連盟が勝利、2024年1月の総選挙においても同様に野党ボイコットのまま実施され、アワミ連盟が圧勝した。もっとも、これら選挙前には、アワミ連盟政権による野党幹部の身柄拘束や起訴、自党に有利な選挙法改正などが繰り返され、内外から度々批判されている。

2024年7月、公務員特別枠²⁹をめぐる学生による大規模な抗議に端を発した運動は、8月に入りさらに大規模化し³⁰、ハシナ首相は8月5日辞任の上、インドに出国、大統領は同日国会を解散、8月8日には大統領から任命された元グラミン銀行総裁のムハマド・ユヌス氏を首席顧問とする暫定政権が発足した³¹。

(2) 憲法と統治構造

バングラデシュの憲法は、1971年の成立以来、2018年の第17次改正まで至る。国家の基本原則（憲法第2編）として、ナショナリズム、社会主義、民主制、世俗主義及びこれら原則から派生する各原則（憲法8条から25条）が定められ、これら原則に反して憲法を改正することはできないとされる³²。

第3篇には基本的人権として、法の下での平等や精神的自由（表現の自由や宗教の自由）、経済的自由（移動の自由や財産権）、生存権などの社会権、人身の自由などが定められている³³。その他、憲法改正（第2次改正）により、非常事態宣言や基本権の停止が導入されており、現実には権力掌握の際の手段として何度か利用され、その濫用のおそれには引き続き懸念が残る。

現行憲法に基づく統治構造については、1991年から議院内閣制が復活し、行

²⁸ 外務省、前記基礎データ（内政）参照

²⁹ 1971年のパキスタンからの独立に貢献したいわゆる自由戦士（Freedom Fighter）とその家族や親族に対する優遇策で、公務員枠の割当については自由戦士の子孫のための30%の割当が導入されていた。2018年に大規模な抗議運動を受け政府が優遇策を廃止したが、それを不満とする自由戦士側から複数の請願が出され、その結果、2024年6月に最高裁高等裁判部がこの廃止を一旦停止する決定を出したことで、改めて学生から抗議運動が起きたものである。政府は全土に外出禁止令を発し、運動に対して治安部隊による発砲や装甲車を用いるなど強権的手法で鎮圧を図った。このような衝突の激化により、最終的には600人以上の死者と1万人以上の逮捕者が出たとされる。

³⁰ 最高裁上訴部は、審理予定を前倒しして7月21日には高裁部の決定を破棄し、学生の要求に概ね沿って、公務員の割当のうち93%を能力に基づいて、自由戦士の子孫には5%、その他の少数民族などのカテゴリーに2%の割当とする決定を出し、政府も同決定をそのまま受け入れたことで事態は一旦沈静化するかにみえた。しかしながら、8月に入り、政府による強権的な鎮圧や多数の逮捕者及び死者が生じたことへの不満から学生及びそれに賛同して運動に加わっていたBNPや他の政党などによる抗議活動が再燃し、ハシナ政権退陣を求める大規模な運動へと発展した。

³¹ 暫定政権は、現行憲法上には規定がない。過去、1996年の憲法第13次改正により、選挙の公正さを担保するために選挙期間のみ非政党による選挙管理内閣を認める規定が設けられたが、2011年に最高裁上訴部により違憲とされ（同内閣が選挙された代表に基づくものではないこと等が理由とされる）、同年に当時のハシナ内閣による憲法第15次改正により廃止された。以上の経緯については、佐藤、前掲書に詳しい。

したがって、この度の暫定政権の法的根拠が問題になるが、国内では、英米法体系のもと旧英領の国を中心に採用されてきた、いわゆる必要性の原理（Doctrine of Necessity）という法の一般原則に基づく見解が有力である。なお、すでに最高裁高等裁判部には、市民有志によって、選挙管理内閣を廃止した憲法第15次改正の違憲確認を求める令状請求訴訟や、選挙管理内閣を違憲とした前記最高裁上訴部の判断を見直すための再審査請求（憲法105条）が提起されている。

³² 佐藤創「バングラデシュ人民共和国：解説 憲法改正をめぐる政争と混迷」鮎京正訓他編『新版アジア憲法集』（明石書店、2021年）41頁

³³ 人身の自由では、例外として予防拘禁（Preventive Detention）が認められており（憲法33条(3)）、令状なく人身の自由を奪うものとして問題が大きい。

政権は内閣総理大臣の権限のもと行使され（憲法55条）、大統領は総理大臣の助言によって主に儀礼的な役割を行う。国会は一院制で、国会議員の任期は5年、小選挙区制の300議席と政党の得票数に応じ分配される女性議員枠が50議席ある（憲法65条及び72条）³⁴。

司法権の独立は、憲法22条に定められている。しかし、後述する司法積極主義のもとで、政府や国会など民主的な判断過程が機能しない状況に対し自ずと司法が政治的な争いの渦中に巻き込まれる（または積極的に介入する）場面が多々みられ、行政の司法への介入により司法権の独立が脅かされていることは繰り返し批判されている³⁵。司法省を通じた最高裁人事への介入や司法サービスにおける行政府の独占等も問題として指摘される。

なお、司法の政治的な影響が政権交代時にも顕著に現れ、この度のハシナ首相辞任から暫定政権発足への過程においても、最高裁上訴部裁判官は全員が辞任し、最高裁高裁部も同様に多くが辞任に追い込まれるなどしている。

(3) 地方行政³⁶

バングラデシュの地方行政体は、8つの管区（Division）、64の県（District）、495の郡（Upazila）、4544のユニオン（村の集合体）により構成される。また、地方自治体には、農村部では前記各レベル（県、郡、ユニオン）に設置された評議会があり、都市部では、中核都市（City Corporation）と地方都市（Paurashava）が設置されている。さらに、それぞれの自治体レベル（管区、県、郡）では、中央政府から派遣される行政官のもとでの中央政府地方事務所も行政運営を担う。

このうち、ユニオンを構成する各村（グラム、徴税単位ではモウザと呼ばれる）には、マタボールと呼ばれる村落リーダーがおり³⁷、村落の秩序を維持し村民の民事から刑事までの紛争解決を行う。これはシャリシュと呼ばれる寄合の村落調停でもあり、住民にとってもっとも身近な紛争解決機能を有する。ここで解決ができない場合、ユニオン評議会に持ち込まれ、そこで村法廷（Village Court³⁸）や議長による調停などが実施される³⁹。

³⁴ 暫定政権発足前のハシナ政権時代は、国会議員は、アワミ連盟が圧倒的多数を占めており、基本的に国会の内閣に対するコントロールはほとんど機能していなかったと言われる。

³⁵ 後述する司法積極主義を象徴する制度として令状請求訴訟（憲法102条）がある。制度的に司法が自ずと政治に近接し、政争に利用される危険性を内在している。そのため、むしろ政治の多元化や民主制の根幹である熟慮や議論の多様性の確保、少数意見の配慮など、民主主義政治を成熟させていくプロセスが司法積極主義のもとにおいても司法の政治化を防ぐために必要である。

³⁶ JICA他「全世界行政分野における包括的な支援アプローチの実証研究（プロジェクト研究）」（2024年4月）における「ケーススタディ」のうち「バングラデシュ」（36頁以降）を参照した。<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000052612.pdf>

³⁷ 杉江あい「村落のリーダー『マタボール』」大橋正明他編「バングラデシュを知るための66章」（2019年）明石書店、340頁

³⁸ 村法廷法（Village Court Act, 2006）。軽微な民事および刑事事件を扱い、民事の訴額は、2万5000タカを超えない事件。ユニオン評議会議長が議長となり、各当事者からそれぞれ2名ずつ委員が選出される。公開の法廷で行われ、弁護士を付けることはできない。民事では土地関連の他、持参金や児童婚等、旧来の文化や慣習に基づいた紛争が未だに多い。詳細は、浅野、前掲書37頁。

³⁹ 詳細は次回に譲るが、当プロジェクトの調査における市民へのヒアリングでも、ほとんどのケースで、法律扶助事務所の法律相談や訴訟提起の前に、これらマタボールのシャリシュやユニオンでの調停を経ている。

(4) ガバナンスの指標

World Justice Project が提供する法の支配インデックス⁴⁰では、バングラデシュは142か国中、127位で、南アジアの6か国では下から140位のアフガニスタン、130位のパキスタンの次の4位である（2023年）。指標となる政府の権力統制、汚職、人権、刑事司法などは軒並み低評価で、民事司法も例外ではなく、とりわけ裁判の遅れに関する項目は、139位まで後退する（南アジアでも最下位となる）。世界銀行による東南アジアを含めたガバナンス指数でも、アジア諸国の中では評価は低く、ミャンマー等に次ぐ低評価である⁴¹。

汚職に関しては司法も無縁ではないというのが筆者の実感である。現地での身近な事例として、裁判所の法廷の職員や訴状等の送達職員に対する個別の金銭供与により期日調整や送達が優先的に対応されることなどは本プロジェクト調査中、頻繁に耳にした。

他方、ジェンダーギャップ指数（高いほどジェンダー平等を達成している）、世界146か国中59位と比較的高く、南アジアではトップである⁴²。

第3 司法制度の概要

1 裁判所の構成

(1) 最高裁判所の構成

裁判所は、最高裁判所と下級裁判所に分けられ、最高裁判所は、さらに上訴部（Appellate Division）と高等裁判部（High Court Division）に分けられる。高等裁判部は、通常、下級裁判所からの上訴事件の審理を、上訴部は、高等裁判部の判断に対し、憲法解釈に関する法律上の重大な問題を含む場合や、上訴部が許可した場合に審理を行う（憲法103条）。

高等裁判部は、日本の高等裁判所に相当するが、首都ダッカに一か所のみである。もとはインド及びパキスタンの一部であった際にバングラデシュの領域を含むベンガル州の高等裁判所であったものが独立後もそのまま残ったものである⁴³。

最高裁上訴部の判断に高等裁判部は拘束され、また、最高裁（上訴部及び高等裁判部）の判断に下級裁判所は拘束される（憲法111条）。したがって、最高裁の判断は法源の一つとして認識される。

最高裁において、これらの具体的な争訟事件の審理とは別に、司法積極主義のあらわれともいえるのが、令状請求訴訟の制度である（憲法102条）。高等裁判部は、自己の法的利益が侵害された者の申し立てに基づき、憲法上保障された基本権

⁴⁰ World Justice Project ‘Rule of Law Index 2023’ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Bangladesh/>

⁴¹ Daniel Kaufmann and Aart Kraay ‘Worldwide Governance Indicators’ World Bank (2023) <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

⁴² World Economic Forum ‘Global Gender Gap Report 2023’ file:///C:/Users/takur/Downloads/WEF_GGGR_2023.pdf 26頁等、1991年以降、30年以上首相が女性だったことが影響していると思われる。

⁴³ 1988年憲法改正で、全国6か所に最高裁高等裁判部を設置する改正を行ったが、翌年に憲法の基本構造に関わるとして違憲とされた（粟津、前掲書28頁）。

の実現のために必要な指令や命令を発することができる。その起源は英国の人身保護令状や職務執行令状などの大権令状に遡り、隣国インドでも同様にこのような令状発出権が発達し、いわゆる公益訴訟に活用されているという⁴⁴。バングラデシュにおいても、これまで人権団体やNGOなども制度を活用して画期的な成果を残している⁴⁵。

また、上訴部は、同令状請求訴訟の上訴審を行う他（憲法103条）、上訴部に係属中の事件に対し、公正な裁定を行うために必要な指令や命令を発することができる（憲法104条）⁴⁶。さらに、大統領は、最高裁上訴部に対して、いつでも必要な助言を求めることができる（憲法106条）⁴⁷。

また、憲法改正に対しては、この令状請求訴訟に基づいて改正の違憲性を問う訴訟が提起されており、実際に軍事政権による戒厳令下の憲法第5次改正や、公平な選挙を意図して非政党による選挙管理内閣を定めた憲法第13次改正などが最高裁上訴部により違憲と判断されている⁴⁸。

なお、本年8月の暫定政権発足後には、市民有志によって、選挙管理内閣を廃止した憲法第15次改正の違憲確認を求める令状請求訴訟が最高裁高等裁判部に提起されている⁴⁹。

(2) 下級裁判所の構成

下級裁判所は、64の各県に一か所ずつ地方（県）裁判所（District Court）が設置されている。その構成は、民事と刑事で異なる。民事では、県判事裁判所（District Judge Court）、追加県判事裁判所（Additional District Judge Court）、共同県判事裁判所（Joint District Judge Court）、上級判事補裁判所（Senior Assistant Judge Court）、判事補裁判所（Assistant Judge Court）により構成される。県判事裁判所は、刑事事件を扱うセッション判事裁判所も兼ねる。下級裁判所のうち、第一審裁判所は、判事補裁判所、上級判事補裁判所、共同県判事裁判所であり、第二審（控訴審）裁判所は、追加県判事裁判所、県判事裁判所である。上級判事補裁判所は、県に家庭裁判所がない場合、その機能も兼ねる。事物管轄は2021年に変更され、下記の図のようになっており、第一審の判事補、上級判事補各裁判所の扱える事件が拡大している。

⁴⁴ 浅野、前掲書9-10頁及び25頁

⁴⁵ 例えば、民間組織として全国で法律扶助や公益訴訟を手掛ける巨大なNGOであるBLAST（Bangladesh Legal Aid Services Trust、全国19か所に支部があり、協力弁護士は2600人、資金提供はUNHCR等の国連機関やアジア財団、米国大使館など幅広い）は、他のNGOや人権活動家とも協働し、2003年にチッタゴン管区における少数民族の多いチッタゴン丘陵で司法アクセス拡大を求めた令状請求訴訟を提起し、同丘陵での独立した家庭裁判所の設置や女性・子どもへの暴力審判所の設置、法律扶助の拡大といった画期的な判断を得ている。なお、BLASTは、独自の調停も実施しており、家事事件を中心に2023年までで約6200件を扱ったとされる。

⁴⁶ ハシナ政権退陣のきっかけとなった公務員特別枠に対する抗議運動も、この令状請求訴訟に基づく最高裁高等裁判部の判断が契機となっている。

⁴⁷ 本年8月の暫定政権発足前に大統領は、同条文に基づき最高裁上訴部に暫定政権の正当性について意見を求め、最高裁上訴部は他に選択肢がないとして設置に賛同する旨回答したと報道されている。

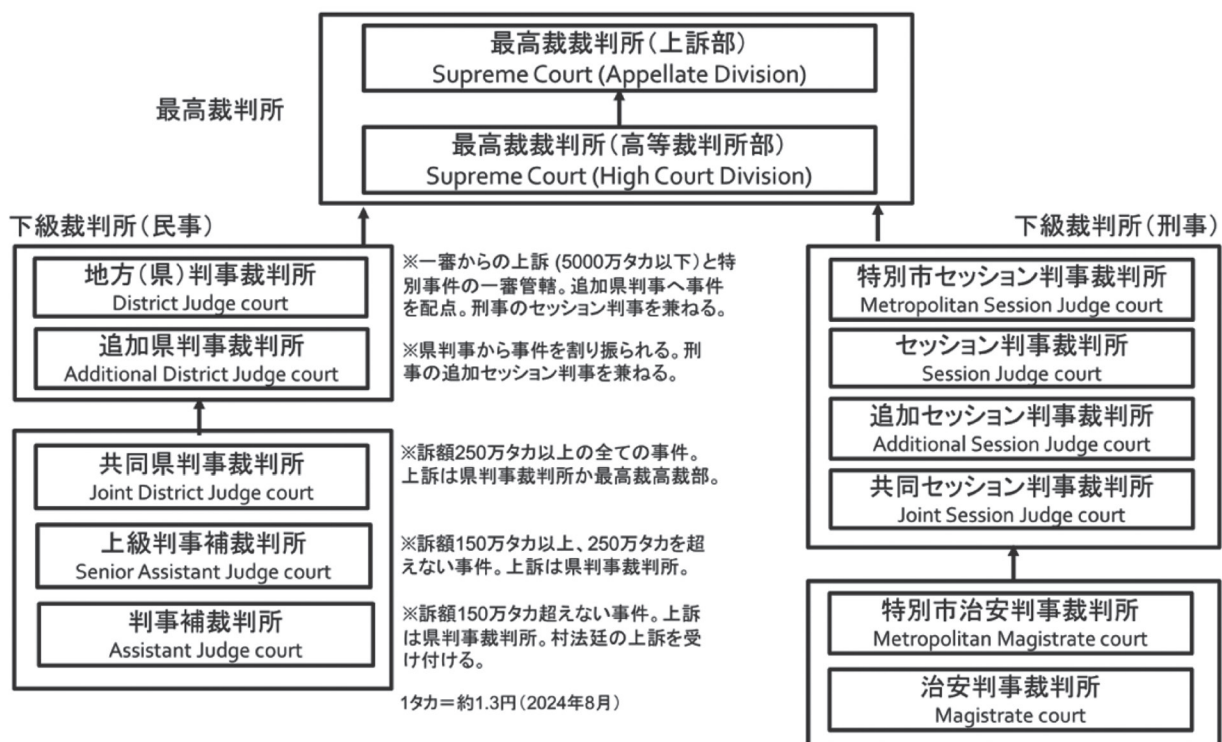
⁴⁸ 佐藤、前掲書38-41頁

⁴⁹ その経緯は脚注31を参照されたい。

刑事の下級裁判所では、民事と異なり、セッション判事裁判所を頂点に、追加セッション判事裁判所、共同セッション判事裁判所が、その下に治安判事裁判所として、上級から下級までがあり、それぞれ扱える量刑や罪名が異なる。また、ダッカなどの特別市は別途裁判所が構成され、特別市セッション判事裁判所及び、特別市治安判事裁判所が設けられている⁵⁰。

その他に、特別裁判所や審判所も県によって設置されている。例えば、家庭裁判所、労働裁判所、貸金裁判所、少額裁判所、土地調査審判所、子どもと虐待に関する審判所などである⁵¹。ただし、これらは全ての県に設置されているわけではない。

【裁判所の構成と民事事件の事物管轄】



最高裁の判決などは、最高裁のウェブサイトを確認できる。最高裁の判決は英語が基本であるが、下級審では、ベンガル語がほとんどで、裁判官によっては英語で判決を書く場合もあるという。また、国内の法律は、司法省の立法・議会担当部による法律検索サイト「Laws of Bangladesh」で確認が可能である⁵²。

⁵⁰ 詳しくは、浅野、前掲書16-20頁参照。

⁵¹ アンダーソン・毛利・友常法律事務所、前掲書57頁以降に整理されている。

⁵² ただし、ベンガル語しか掲載していない法律も少なからずある。

2 法曹と司法官僚

(1) 裁判官

現在（2024年8月）の裁判官の数は、約2100名で女性の割合は、3割ほどである⁵³。

一般的な下級裁判所の裁判官になるためには、高等司法官（Bangladesh Judicial Service, BJS）試験を経る必要がある。バングラデシュ司法委員会（Bangladesh Judicial Service Commission）が、筆記や口頭試験を実施し、その成績に応じて同委員会が大統領に推薦し、大統領が任命する。裁判官の不足が長年の懸案であることから、政府は毎年一定数の確保を念頭に推薦及び任命を続けてきたが、日本と比較するとその数はまだ少ない⁵⁴。裁判官は、上記の裁判所の構成において示したような階級（民事では、地方（県）判事、追加県判事、共同県判事、上級判事補、判事補）があり、一定の年数で昇進する（例えば、判事補を8年程度経ると上級判事補に上がる）。また、日本と同様に2、3年程度で異動があり、各地方（県）裁判所を転々とする。

なお、BJSは、司法省の主要ポストも占めており、BJSたる裁判官は、司法省（主に法・司法担当部）と裁判所にそれぞれ配置され、人事異動により双方を行き来する。他の省庁では、バングラデシュ上級公務員（Bangladesh Civil Services, BCS）⁵⁵といわれるエリート公務員が主要ポストの多数を占めるが、司法省は、上記のとおり司法官僚たるBJSにより主に構成され、BJSは司法省行政官全体の7割を占めるとされる。

(2) 弁護士

バングラデシュにおける法曹システムの大きな特徴として、裁判官と弁護士とで資格取得ルートが異なることがあり、弁護士は、高等司法官とは別の弁護士資格試験（Bar Exam）を経て、いわゆる Advocate になる。このような異なる法曹への道のりが実は滞留事件の増加や訴訟実務上の各種弊害、法曹間の非協力的関係の遠因となっているようにも感じられる。

現在約6万人の弁護士の登録があるとされており⁵⁶、弁護士会は、最高裁弁護士会（上訴部、高等裁判部）、県弁護士会に分けられる。最高裁弁護士会の弁護士になるには、一定の弁護士経験と試験を経る必要があるとされる。また、資格の認定や試験、倫理規定作成などを行うバングラデシュ弁護士評議会（Bangladesh Bar Council）がある。実務上、民事や家事を主に扱う民事弁護士（Civil Advocate）、刑

⁵³ 司法省への照会に基づく。他の法曹人数や滞留件数などの詳細は次回に述べる。

⁵⁴ 日本は、2024年7月時点で簡裁判事約800人を含めて約3800人（対人口比約3万人に1人）であり（女性裁判官は約800人）、バングラデシュの場合は、対人口比で約8万人に1人である（日本については、最高裁判所「裁判所データブック2024」https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/databook/index.html 22頁参照）。

⁵⁵ バングラデシュでは、公務員は4段階に分けられ、最上位クラスは公務員全体12%であるが、BCSは、全体の3%にあたる約5万人がいるとされ、58ある省庁で課長級以上の7割を占め、権力を一手に掌握し、地方の人事にも大きな影響力を持つとされる（JICA他、前掲「全世界行政分野における包括的な支援アプローチの実証研究」参照）。

⁵⁶ 本プロジェクトにおける司法省への照会結果に基づく。

事を専門とする刑事弁護士（Criminal Advocate）に大きく分かれており、割合に関する統計はないが、調査の上での感覚では、刑事弁護士の方が民事よりも多いか同程度で存在するように思われる。実際にも裁判所全体で刑事事件の方が新規及び滞留件数で民事事件より多い⁵⁷。

なお、検察官（Public Prosecutor）及び政府側申立人といわれる主に政府を代表して訴訟を遂行する者（Government Pleader）は、主に弁護士から政府によって任命される。

3 法曹養成システム（司法行政研修所）

日本の司法研修所に相当する司法省傘下の機関として、1995年に司法行政研修所（Judicial Administration Training Institute, JATI）が設立された⁵⁸。主に新任裁判官向けに2か月から4か月ほどの基礎研修を行う。研修部、研究部、総務部などに分かれており、複数の裁判官が専任で配置される。最高裁長官や複数の最高裁判事、法務総裁を中心とした Management Board が研修を監修する（司法大臣が顧問となる）。

主な活動は新任裁判官向けの研修であるが、上級判事補などの他の裁判官や司法省配属の高等司法官、裁判所職員、検察官なども研修対象とする。研修の講師には、主に最高裁の裁判官や大学教授、司法省から招聘される。

その他、研修カリキュラムの作成、法律や訴訟実務に関する調査研究活動、研究成果の発表なども行う。同活動の成果は、定期的に論文集（JATI Journal）にまとめて公刊されている。また、施設内には、図書館もあり、各法律に関連した2万冊以上の文献が収納されている。活動には、国際機関（開発ドナー）との協力の上、研修コースを開発することも含まれている。

通年で研修予定が組まれており⁵⁹、新任裁判官向け基礎研修以外では、県裁判所長（県判事、District and Session Judge）向けの裁判所運営に係る司法行政研修、特別裁判所の裁判官向けオリエンテーション、上級判事補・共同県判事・追加県判事（及びこれらと同等の地位にある司法省の高等司法官）などに昇進した際のリフレッシュコース（判決の書き方や訴訟手続の進め方等）などがいずれも1～2週間程度で設定されている。

新任裁判官向けの基礎コースでは、法曹倫理から始まり、各実体・手続法、メモの取り方やプレゼンテーションの方法、ストレス管理など幅広いが、調停（ADR）に関する研修も2～3日程度組まれており、過去のJICA本邦研修でのモジュールなどが取り入れられている。

なお、後述の法律扶助官（Legal Aid Officer）向けの調停研修も他のドナーが支援を

⁵⁷ 黒木宏太「バングラデシュにおけるバックログの解消に向けての事件管理強化（1）」ICD NEWS 第90号（2022.3）60-61頁。直近の各事件の滞留件数などは次回に報告したい。

⁵⁸ Judicial Administration Training Institute Act, 1995.

⁵⁹ JATI自体は、大きな施設でなく会場も限られていることから、1回の研修で30名程度しか呼ぶことはできない。研修所には、40人ほどが滞在可能な宿泊施設が併設されている。

していた当時は存在したが、現在は実施されていない。

これに対し、一般の弁護士に対しては、バングラデシュ弁護士評議会や各弁護士会にて独自の研修が実施されているが、司法研修所のように毎年計画的に実施されているかは不明である。

4 関連組織（法律扶助事務所）

司法アクセスの中核となる法律扶助制度について、バングラデシュでは、もともとNGOによる私的な法律扶助が盛んに実施されていたが、2000年法律扶助法（Legal Aid Service Act, 2000）により、司法省傘下に中央組織として、国家法律扶助機構（National Legal Aid Service Organization, NLASO）が設置された。さらに、その下位組織として、各県の県法律扶助委員会（District Legal Aid Committee）及び県法律扶助事務所（District Legal Aid Office, DLAO）が県裁判所に付設してその構内に設置された。なお、最高裁には別途最高裁法律扶助委員会と同法律扶助事務所がある。また、県レベルの他に、郡、ユニオンにそれぞれ法律扶助委員会（Upazila and Union Legal Aid Committee）が設置されている。

県法律扶助事務所には、裁判官である法律扶助官（Legal Aid Officer, LAO）が原則各県に1人配置されている。

NLASOは、主に法律扶助の受給資格等のガイドラインや指針の作成、扶助に関する事例研究、各法律扶助委員会の監督、扶助委員会委員向けの研修などを行う。また、NLASOには、ヘルプライン（コールセンター）が2016年より設置されており、電話による無料での法律関連の情報提供を行っている。

県法律扶助委員会（DLAC）の役割は、もっぱら扶助申請に対する審査と普及活動であり、郡やユニオンの法律扶助委員会は、扶助申請の受付けとサポート、県法律扶助委員会への事案回付と普及活動である。

県法律扶助事務所（DLAO）は、扶助サービスの実施主体であり、法律扶助官（LAO）は、扶助制度に基づき費用の支給を受けて扶助申請者のために活動するパネル弁護士⁶⁰の選任、法律情報の提供、法律相談、調停（Pre-case Mediation）、法律扶助に関する普及活動を実施する。法律相談及び調停は無料で、資力を問わず誰でも利用できる。

法律扶助の主な内容は、弁護士費用である。各費目は事件ごとではなく、弁護士の活動ごとに定められている。一例をあげると、下級裁判所における民事事件では、訴状の作成・提出で1500タカまで、証人尋問の実施で1500タカまで（家事になると700タカ）、中間命令の申立てやそれに対する異議で800タカまでといった具合に細かく設定されている。なお、刑事事件と民事事件とで対象となる活動や金額

⁶⁰ パネル弁護士は、5年の弁護士経験があれば各県法律扶助事務所に登録が可能である（法律扶助法15条）。その活動実態は次回に詳しく触れるが、扶助金額が安価なため比較的若い層の弁護士が主な登録者であるか、また、仮に登録しても専任ではなく、個人で事件を受任することと並行して扶助事件を受任するといった形態が多い。

は異なる。

扶助を受けられる資力要件や扶助の対象者は、Legal Aid Services Guidelines, 2014 に明示されている⁶¹。

なお、前記の調停（Pre-case Mediation）は、2015年の法律扶助法（Legal Aid Act）改正及び Legal Aid Service（Legal Aid and Alternative Dispute Resolution）Rules, 2015により実施されることとなったが、本プロジェクトでも重要な協力対象の一つであるため、制度の詳細について後述する。

5 民事訴訟の第一審手続

過去の報告書等⁶²でも触れられているとおり、バングラデシュの司法制度は、英領インドの一部であったことから、英国の司法制度が基礎となっており、また法体系もコモンローが採用され、その特徴が現在の各訴訟手続にも反映されている。このような特徴は隣国インドやパキスタンとも共通し、これらの国の判例もしばしば引用される。民事訴訟法（Code of Civil Procedure, CPC）は、英領インド時代の1908年に制定され、独立後も自国法として採用され、数度の改正を経て今に至る。なお、証拠の取り扱いは、民事及び刑事共通で、証拠法（Evidence Act, 1872）に準拠する。

民事における一審手続は主に以下のような経過をたどる⁶³。以下で述べる補足説明の詳細は、次回に調査結果と合わせて具体的に報告したい。

- ・ 訴えの提起

- ・ 被告への召喚状の送達

 - ※ 召喚状には指定期日に出頭し答弁すべき旨が記載されている。裁判所職員による書留郵便の送達がなされるが、ここでの遅れや再訴、汚職の問題は次回にて詳述する。

- ・ 被告側の第1回期日までの答弁書の提出

- ・ 第1回期日及び調停

 - ※ 被告が出頭した場合、双方の同意があれば裁判官は事件を調停に付す⁶⁴。この場合の調停方法については後述する。実態は、当事者の同意が得られず調停に回付されることは係属する事件数に比して極めて少ない。

- ・ 争点の画定

 - ※ Framing of Issues といわれるが、コモンローの影響もあるためか、実態は、明確に争点が画定されて証明すべき事実や必要となる証拠調べが整理されるこ

⁶¹ 例えば、下級審であれば、年間10万タカ以下の収入である者や障がいを持つ者、子ども、無職者、人身取引の被害者、DV被害者などが挙げられている。

⁶² 浅野、前掲書、アンダーソン・毛利・友常法律事務所、前掲書に詳しい。

⁶³ アンダーソン・毛利・友常法律事務所、前掲書の他、司法省によるバングラデシュの訴訟手続を市民向けに解説するサイト Judiciary Bangladesh Center of Judicial Services ‘Civil Suit’ (<https://judiciary.gov.bd/en/menu/page/civil-suit>) を参照した。

⁶⁴ 民事訴訟法（CPC）89条A～C

とはなく、各当事者からの主張や証人申請が何度も五月雨に行われ、手続が遅滞する要因の一つとされる。

- ・証拠開示
- ・トライアル

※証人尋問では、一事件で10人といった多く証人が申請され採用される。証人が誰であるか裁判官も当日にならないと分からないといった事態もある上、証人が出廷しないために期日が延期されることもしばしばである。

- ・判決

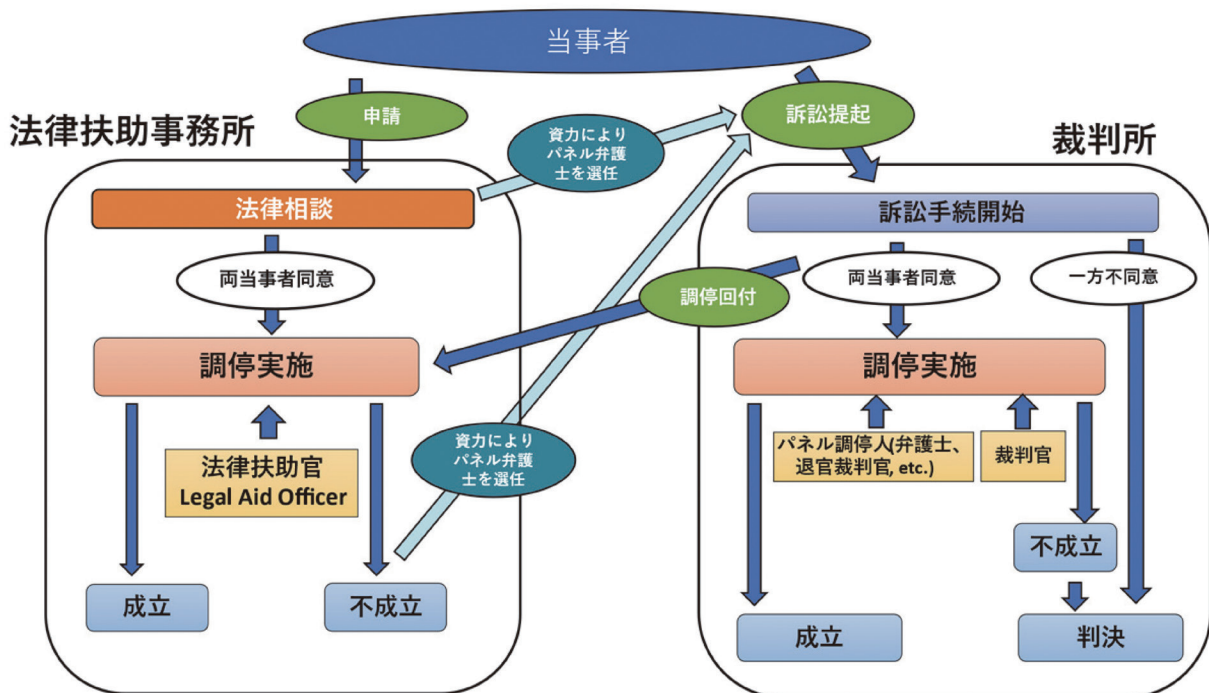
※判決前の調停、訴訟上の和解はいつでも可能とされるが、実際にはあまり実施されていない。

6 司法調停制度（ADR）

(1) 全体

バングラデシュには、各裁判所や県法律扶助事務所などの公的機関で行う調停や紛争解決手続として、主に2つの調停制度があり、一つが民事訴訟手続内の調停（Post-case Mediation, 民事訴訟法89条A）、さらに一つが法律扶助事務所での調停（Pre-case Mediation, 法律扶助法21条）である。本プロジェクトでも主にこの2つの調停制度に焦点を当てている。

【バングラデシュの主な司法調停】



なお、その他にも、貸金訴訟における調停（2003年貸金裁判所法）、家庭裁判所、労働裁判所での調停などがあり、刑事訴訟においても法律で規定された一部の犯罪については、裁判所の許可を経た上で調停を行うことが認められている。また、自治体において紛争解決委員会を組織し、調停等を行うことも認められている⁶⁵。

さらに、前述したBLAST（脚注45参照）のような政府機関以外のNGOや民間組織により法律扶助や家事事件を中心とした調停が活発に行われており、公的調停における裁判官ら人材やリソースの不足を補完している（ただし、開発ドナーの資金協力やプロジェクトが途絶えると活動が停滞することもあり、また協力する法曹も多くはボランティアであるため持続性が常に課題である）。

(2) 訴訟提起後の調停

訴訟提起後の調停（Post-case Mediation）は、民事訴訟法（CPC）89Aによる。その規定によれば、訴訟提起後、第1回期日に被告が出頭した場合、双方の同意がある場合には調停に付すことになる。この場合、主に裁判官自らが調停を行う方法と、裁判所にあらかじめ登録されたパネル調停人から調停人を選任する方法がある⁶⁶（パネル調停人については、当事者の指名がなければ裁判官が指名することができる）。また、これらの選択肢以外にも、法律扶助事務所に事件を調停のために回付することも可能であり、また、調停人を付けずに代理人同士での和解交渉や、パネル調停人以外の第三者（弁護士など）を調停人とすることも認められている。

調停人選任後、調停は60日以内に終了しなければならないとされる（30日を超えない期間延長は可能である）。

調停に関する費用（主にはパネル調停人への報酬）は、当事者と調停人との間であらかじめ合意して決める必要があり、基本的に当事者負担である。また、金額が決まらない場合は裁判所が決めることができ、その金額に当事者、調停人は拘束される。なお、同調停が成立すれば、訴訟提起に係る費用は返還される。裁判官及び法律扶助官が調停を行う場合は、費用は無料である。

裁判官が調停を実施し、調停が不成立で終わった場合には、同裁判官がその後同事件を扱うことはできない。合意に至った場合、調停人はその合意内容を報告し、裁判所が調停調書を作成、同内容に基づいて命令を発する。同合意には法的拘束力があり、これに対して上訴するなど争うことは認められない。

⁶⁵ 下記サイトにADRの各制度が整理されている。

Judiciary Bangladesh Center of Judicial Services, 'Alternative Dispute Resolution (ADR) in Bangladesh
<https://judiciary.gov.bd/en/menu/page/adr-in-bangladesh->

⁶⁶ パネル調停人は、CPC89に基づき、各県裁判所にあらかじめ登録される調停人のことであり、各県裁判所の所長が県弁護士会の会長と協議の上、設置する。主に退官した裁判官や弁護士などが想定されている（実際は、ほとんどが弁護士である）。登録に特に要件はなく、希望があれば登録可能である。こうした訴訟手続内の調停やパネル調停人の活用状況は、次回に調査結果として詳しく報告したい。

(3) 訴訟提起前の調停

これに対し、訴訟提起前の調停（Pre-case Mediation）は、県法律扶助事務所にて法律扶助官が行うものであり、資力を問わず利用でき費用は無料である。法律扶助官は、法律相談の後、話し合いによる解決に適すと考えた場合、相談者の希望に基づき調停に付することができる。また、前記のとおり、訴訟提起後の事件が係属裁判所から調停のために回付されるため、このような訴訟提起後の調停（Post-case Mediation）も法律扶助官は扱う。

調停に付することとなった場合、まず申立人との間で調停期日を設定し、相手方に呼び出し状を送る。郵便だけでなく、SNSや電話を活用することも認められている。

調停は、通常当事者双方が同席のもとで実施し、弁護士は選任されていないケースがほとんどだが、選任されていても同席しない。調停場所は、基本的に法律扶助事務所であるが紛争の現場など事務所外で行うことも可能である。

相手方が呼び出しに応じなかったり、調停を実施しても合意に至らなかった場合には、調停終了となる。法律扶助官は、申立人に資力がなく希望があれば、訴訟提起のためのパネル弁護士の選任手続へと案内する。裁判所から回付された事件について調停が不成立となった場合、事件は、そのような記録を付して再び裁判所に戻される。

なお、合意に至った場合、法律扶助官のもとで合意内容に基づいて合意文書が作成されるが、裁判所における調停と異なり、法的拘束力がない。

（次回に続く）