

バングラデシュ出張の報告

国際協力部教官

原 彰 一

第1 はじめに

バングラデシュ人民共和国（以下「バングラデシュ」という。）では、裁判所での膨大な民事未済事件の滞留（バックログ）が深刻な問題となっており、JICAは、これまで調停制度・事件管理強化を目的とする国別研修を実施してきたところ¹、本年度4月より、新たに技術協力プロジェクト「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」（3年間。以下「本プロジェクト」という。）が開始され、長期専門家として藤岡拓郎弁護士（統括）及び藤原扶紀氏（業務調整）が派遣された。

当職は、川淵武彦法務総合研究所総務企画部副部長を筆頭に、当部の山下拓郎教官及び磯井美葉調査員、梶谷昌昭統括国際専門官と共に、本年5月27日から同年6月5日までの日程（移動日を含む。）で、バングラデシュに出張し、本年プロジェクトの立上げに際し、プロジェクト活動の円滑な実施に向けて、カウンターパート機関である法務・司法・議会担当省法司法局（LJD、MOLJPA。以下「司法省」という。）、最高裁判所、2か所のパイロット地区裁判所（ノルシンディ・クミッラ）²、法律扶助事務所³（Legal Aid Office。以下「LAO」という。）などの関係機関を訪問して今後の活動の進め方につき協議するとともに、ローンチングセレモニーに参加した。

本稿では、出張の報告を行うとともに、本出張及び本プロジェクトの課題について若干の所感を述べたい。なお、本稿中の意見にわたる部分は当職の私見であり、所属部局の見解ではない。なお、本プロジェクトの詳細については、本号及び次号に掲載又は掲載予定の藤岡専門家の記事を参照されたい。

第2 本出張の結果概要

1 司法省・最高裁

司法省や最高裁との協議（司法省では事務次官ら、最高裁では事務局長らが出席した。）において、プロジェクト開始に係る協力への感謝や今後のプロジェクト活動への協力を求めることを伝えた。また、本年12月に実施予定の本邦研修のメンバー等について、本プロジェクトに多くの機関を巻き込む観点から、司法省だけでなく、最

¹ バングラデシュは、2015年の「法制度整備支援に関する基本方針」（改訂版）で新たに重点支援対象国の一つに指定され、これまで2017年から3年間及び2020年から3年間、それぞれ国別研修の枠組みで、バックログの解消を目的に本邦研修やオンラインセミナー等が実施されてきた。

² ノルシンディは、ダッカ管区に位置する人口約220万人の都市であり（ダッカから東に約50km、片道約1時間30分）、クミッラは、チッタゴン管区に位置する人口約540万人の都市である（ダッカから南東に約100km、片道約3時間）。

³ 全国64県に1か所ずつ設置されており、各1名の法律扶助官（Legal Aid Officer。以下「LA Officer」という。）が配置されている。LA Officerは、Senior Assistant Judgeから任命され、貧困者を対象に、①法律相談、②調停、③パネルロイヤー選任の業務を行っている。

高裁やパイロット地区の裁判官、LA Officer、弁護士らが参加することにつき概ね了解を得た。

また、司法省では、調停を担当する人員の不足への対応として、調停人となる LA Officer の増員が検討され、最高裁では、裁判官や LA Officer などへの調停人養成の研修を実施する以外にも、国際基準を満たす ADR センターの設置が必要であると指摘しており（実際にも昨年、最高裁内に調停センターを設置したとのこと）、調停の利用促進のために人的・物的両面での LAO の機能強化が必要であることがうかがわれた。他にも、調停での紛争解決への信頼を作り出すことや調停による紛争の早期解決に協力的でない弁護士のマインドセットを変えることが重要であるなどの指摘があった。



【司法省での協議の様子】

2 ノルシンディ地区裁判所

- (1) District Judge ら裁判官や LA Officer との協議において、パイロット地区でのタスクフォース及びワーキンググループ（WG）活動への協力を求めるとともに、今後の具体的な活動につき協議することができた。LA Officer からは、昨年 1,000 件を超える調停を実施したとの話があり、LA Officer をサポートする必要が改めて確認された。
- (2) 弁護士会への訪問では、参加した弁護士からプロジェクト活動には協力したいが、報酬の問題（調停により事件が早く終わった場合、事件での活動に応じて計算される弁護士の報酬が減ってしまうがどうするか、弁護士が調停人になる場合にその報酬をどうするかなど）や当事者の問題（当事者はどんな手段を使っても勝訴し

ようとするので相手への譲歩となる調停には同意しないし、弁護士が調停に反対することもあるなど）があるなどの発言があった。これまでも弁護士が高い報酬を得るために訴訟を引き延ばしたり、調停での紛争解決に消極的であったりすると聞いていたが、改めて率直な意見を聞くことができた。

今後、タスクフォース及びWGでも同様の活発な議論がされることが期待されるが、弁護士の理解・協力を得ながら、活動を進めていく必要を改めて感じた。特に代理人として弁護士が関与している場合の問題解決は容易でなく、成功報酬制の導入など報酬の算定方法を変更したり、弁護士が代理人として関与していない事件（典型的には提訴前の事件）に注力したりすることなどが考えられた。



【ノルシンディ地区の District Judge ら裁判官との記念撮影】

3 クミッタ地区裁判所

- (1) クミッタでも、District Judge ら裁判官や弁護士会長らとの協議において、パイロット地区でのタスクフォース及びWG活動への協力を求めるとともに、今後の具体的な活動について協議することができた。
- (2) LA Officer 及び裁判官との間で、バングラデシュ全体やクミッタでのバックログの問題について意見交換をしたところ、まず、全体として、事件処理を担当する裁判官が不足しており、バングラデシュ全土に裁判官が約 1,800 人いるが、最高

裁や司法省などで現場にいない裁判官も多く、人員を増やす必要があり、クミッラについても、バングラデシュで最も大きい裁判所の一つであり、管轄の範囲が広く、人口過密の地域であり、裁判官の人数に比して事件数が多いとのことであった⁴。

また、事件類型について、土地紛争、家族紛争が多いが、クミッラには、ダッカのように独立した家庭裁判所がなく、民事の裁判官が家族紛争も担当しているため、土地紛争に集中できるよう家庭裁判所を設置するのが望ましい、弁護士について、訓練や規律が不足している者が多く、短時間で事件を終わらせたがらないことが問題であるなどの指摘があった。

さらに、バックログの改善のためには、L A Oの機能強化が重要であり、デジタル化（事件登録のための中央センターの設置やオンライン申立て、電磁的方法による送達など）や調停の利用促進（調停前提）に向けた法改正の必要性を指摘していた。他にも、Miss Case⁵と呼ばれる事件への対応として、送達の受領を確実に証明できる手段（受送達者のほ印を取るなど）を導入すべきであるとの指摘があった。

- (3) パネルロイヤー（LA Officer より選任され、費用を負担できない当事者のために民事事件の国選弁護を担当する弁護士）の業務を引き受けている弁護士との協議では、パネルロイヤーの報酬はL A Oより名目的な報酬⁶が支払われるのみであるため、他の一般事件で報酬を得ながら、プロボノ活動として引き受けているとのことであった。

本プロジェクトの活動として、パネルロイヤーがLA Officer による調停等をサポートする可能性について尋ねたところ、概ね前向きな意見であり、協力を得られそうであったが、サポートに係る報酬の問題や協力へのインセンティブを確保する必要があるように思われた。

- (4) 裁判所を訪れていたL A Oの利用者及び訴訟当事者へのインタビューでは、調停と裁判では、どちらによる解決が良いか尋ねたところ、解決の迅速さと費用対効果を理由に皆調停による解決が良いと回答していた。続けて、調停では妥協しなければならないがそれでも良いかと尋ねたところ、それでも紛争から解放されることによる精神的な安定が重要との回答があった。もっとも、現実には調停が成立しないこともあると指摘すると、弁護士が裁判では全て取れるから妥協すると言われることがあったり、金額面で妥協できないことがあったりするなど話していた。

⁴ Land Survey Tribunal では、専門の Joint District Judge が事件を担当しているが、事件が9,000件もあり、処理しきれないことから、本来担当ではない裁判官にも事件が配点されているとのことであった。

⁵ 被告が裁判に出席しないまま裁判が確定した後、同被告が訴状を受領していないことを理由に裁判の再開を求める事件であり、訴状を受領していないことが証明されると確定した裁判が再開されるというもの。実際に裁判が再開されることが多く、これが生じる原因として原告が職員に賄賂を渡して訴状を送達させないこともあるという話を聞いた。

⁶ 民事事件一件当たり1,800から2,000タカ程度とのことであった。

4 J A T I（司法研修所）、N L A S O（国家法律扶助機構）

- (1) J A T Iでは、現地セミナーの実施等今後の活動への協力を求めるとともに、バングラデシュでの裁判について意見交換をしたところ、嘘の訴え（false claim）をする当事者が多く（その場合、話し合いによる解決が困難）、それに対するペナルティもないか、あっても重くないため抑止になっていないこと、そのような当事者に弁護士も協力しているなどの問題があり、特に土地紛争については、土地管理システムが古く、統合されていないという問題があり、嘘の主張と相まって非常に複雑であると述べていた。

また、裁判官が不足しており、一人あたり2,500から3,000件くらいの事件を抱えている、改善するには当事者や弁護士のマインドセットを変えることが重要であるなどと指摘していた。

- (2) N L A S Oでは、「Smart Legal Aid」というデジタル化の取組を掲げており、市民によるアクセスを容易にするために、オンラインでの法律相談やオンラインでADRを実施するODRに関心があると述べていた。また、多数の事件に対応しているLA Officerをサポートするため、その数を増やし、法律相談と調停の担当を分けるなどの構想があるとのことであった。

5 ローンチングセレモニー

ローンチングセレモニーは、ダッカ市内のホテルで開催され、バングラデシュ側からは、ホック司法大臣、サルワー司法省事務次官、クルスム司法省法司法局長などが参加し、日本側から、岩間駐バングラデシュ特命全権大使、市口JICAバングラデシュ事務所長、藤岡専門家などが出席し、ICDも参加した。各参加者よりスピーチがされたが、ホック大臣から司法に関する制度改革の必要性が訴えられていたほか、総じて日本の支援に対する高い期待を表明するものであった。司法省や最高裁の職員、各パイロット地区のLA Officerや弁護士らを含めて、全体で80名程度の関係者が出席しており、本プロジェクトを開始するに当たり、関係者全体で共通理解を深め、プロジェクト活動の実施に向けた機運を高めることができた。



【ローチングセレモニーの様子】

左から、藤岡 JICA 専門家、市口 JICA バングラデシュ所長、岩間駐バングラデシュ特命全権大使、ホック司法大臣、サルワー司法省事務次官、クルスム司法省法司法局長（敬称略）

第3 所感

出張結果を踏まえ、本出張及び本プロジェクトの課題に関する所感を若干述べたい。

- 1 当部は、昨年度の案件形成のための調査段階から本プロジェクトの準備に関与しており、この度、本プロジェクトが開始されるに至ったことは非常に感慨深い。また、関係機関はいずれも本プロジェクトの開始を歓迎しており、現地専門家が関係機関との間で良好な関係を構築していることがうかがわれ、当部も本プロジェクトに積極的にコミットする旨を関係機関に伝えることができた。ローチングイベントへの出席を含め、本プロジェクトの立上げにおいて、今後のWGや現地セミナーなどのプロジェクト活動の実施に向けた機運を高めることができ、本出張はその目的を達成したと考える。
- 2 他方で、これから具体的な活動を実施していくに当たり、本プロジェクトが対処しようとするバックログの問題の解決は容易ではないことが予測される。そのためには、単に調停人への研修を実施するだけでなく、制度・運用の改善につながる取組が必要となるが、従前の調査から明らかになっているように、事件数（人口）に対して

裁判所の人的・物的リソースが不足している、民事訴訟法が訴訟遅延に対処できていない、当事者や弁護士が事件を引き延ばすなど、短期的に解決することが困難な問題があり、本プロジェクトは、このような現状を前提として改善に向けた活動を行わなければならないため、難易度が高いといえることができる。

その中で、本出張では、複数の関係機関より、L A Oを人的・物的にサポートして機能強化を図る必要性が指摘されており、そのための取組として、パネルロイヤーを活用する、すなわち、パネルロイヤーに LA Officer による法律相談や調停を補助する役割を担ってもらうという案であれば、ある程度実施可能であるように思われた（例えば、パネルロイヤーが聞き取った上で、LA Officer に報告し、何か問題があれば、LA Officer が修正し、最終的な決定を LA Officer が行う仕組みを構築するなど）。そのために、パネルロイヤーに調停人養成の研修を実施したり、調停人の資格や行動規範、調停のガイドラインなどを整備したりすることなどが考えられる⁷。

もっとも、以上を実施する際には、パネルロイヤーの報酬が問題となり（L A Oからパネルロイヤーに支払われる。）、その額は、民事事件の国選弁護報酬と同様に非常に低額になることが想定されるため、若い弁護士やプロボノ活動に興味のある弁護士を巻き込むために、どのようなインセンティブを付与するのが適切か検討する必要がある。なお、いずれは裁判官の数、特に LA Officer の数を増やす必要があると考えられるが、たとえそうだったとしても、LA Officer を補助する仕組み自体のニーズはなくならないため、共存可能と思われる。

以上はあくまで一つの案であるから、今後、試行錯誤しながら、パイロット地区のタスクフォース及びWGにおいて、改善策の実施に向けて課題と対策の調査・検討を進める必要がある。当部としても、引き続き現地専門家と連携しながら、本邦研修や現地セミナーの実施等を通じて、プロジェクト活動を支援していきたい⁸。

- 3 最後に、今回の出張では、若手裁判官らが制度改善に向けて積極的な意見を述べていたことが印象的であり、J I C A 専門家が若手裁判官らの意見を吸い上げて、司法省に改善策を提言することを期待しているとの発言があった。本プロジェクトで実際に実施できるかはともかく、現地専門家が現場の声を吸い上げて改善策の提言を行うことも重要な役割であるように思われた。

⁷ ただし、ノルシンディのL A Oはスペースが非常に狭いため、他に調停等を行う場所がない場合には、施設面での支援が必要になる可能性がある。

⁸ 本出張後の令和6年8月5日、バングラデシュのシェイク・ハシナ首相（当時）が反政府デモの激化を受けて首相を辞任し、本記事執筆時点では、モハマド・ユヌス氏が暫定政府首席顧問を務めており、ホック氏も司法大臣の職を追われる事態になっている。今後のプロジェクト活動については、事態の推移を注視しながら実施することになると思われる。