

Bangladesh JICA 新規司法アクセスプロジェクト開始報告（2） ー活動計画の詳細及び基礎調査の結果を踏まえた活動の進展

JICA 長期派遣専門家

藤岡 拓郎

第1 はじめに

前回報告¹では、 Bangladesh の基礎情報及び司法制度の概要を中心に報告した。後半となる本稿では、本プロジェクトの具体的な活動計画やプロジェクト開始後まもなく実施した基礎調査の結果に焦点を当て報告する。また、2024年4月の活動開始からすでに1年半程度経過していることから、第4において、上記活動計画を踏まえた現在までの活動の進展についても併せて共有したい。なお、前回報告時から現在まで、2024年8月の政変²に基づく司法改革の機運に乗って複数の法改正や制度変更がなされている³。本プロジェクト活動に関連した法改正などもあるが、これらはその都度、必要な範囲で触れていきたい。

第2 プロジェクトの活動計画

1 開始の背景及び概要

前回報告でも触れたとおり、 Bangladesh での深刻な社会課題の一つとして、膨大な訴訟の滞留（未済）件数がある。直近の報告では450万件超に上るとされ、いまだ減少傾向を見せていない。これまでの日本の法務省や JICA の協力では、訴訟以外の代替的紛争解決手続としての調停の活性化が一つの有力な手段とされ、本プロジェクト開始前の2016年以降、様々な専門的知見の提供や研修などが行われてきた。本プロジェクトは、そのような経緯を基礎に、より現地に密着した態様で継続的な人材育成や効果的な制度を実現・維持するために長期派遣専門家を派遣する技術協力プロジェクトとして発足したものである。プロジェクト開始前の2022年から23年にわたる事前調査では、主に調停制度⁴を担う調停人の不足や司法調停自体の制度的な限界、法曹関係者の利用に対する消極性といった課題がみられたため⁵、これに対応する形で研修を通じた調停人の担い手育成（幅広い人材確保と能力強化）、新たな担い手が調停人として

¹ 拙稿「 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」 ICD NEWS 第100号（2024.11）85頁以降

² 同上90頁及び脚注29参照。

³ 例えば、大きな組織構造の改革として、2025年12月の最高裁における独立した事務局の設置は、これまで司法省において下級審裁判官の人事や裁判所への予算配分を行っていたものを同事務局にその機能を全面的に委譲するものであり、一連の司法改革における画期的な改革の一つといえる。その他、同年11月に民事裁判官の肩書が一部変更され、上級判事補（Senior Assistant Judge）が上級民事裁判官（Senior Civil Judge）に、判事補（Assistant Judge）が民事裁判官（Civil Judge）に、それぞれ変更された。本稿では、前回報告の流れを踏まえて従前の肩書で記載する。

⁴ 本稿の調停制度は、特段の記載がない限り、 Bangladesh における司法調停、すなわち法律扶助事務所で実施する訴訟前調停、裁判所での訴訟提起後の調停を意味し、民間の調停とは区別する。これら司法調停制度は、前掲、ICD NEWS 第100号99頁参照。

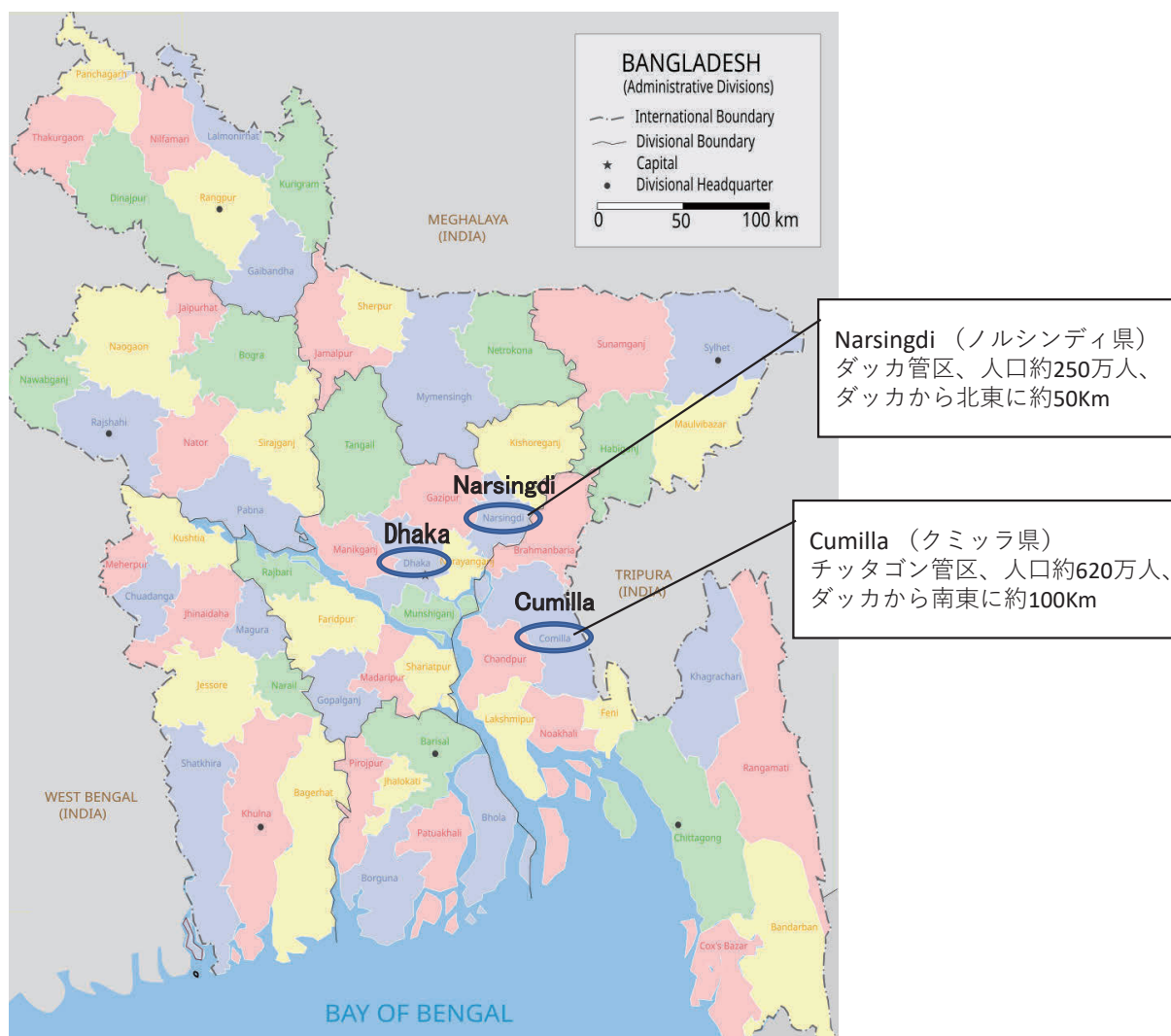
⁵ 後述するプロジェクト開始後の基礎調査でも同様の結果が得られたが、詳細は第3を参照。

活動できるための実効性のある制度構築・運用改善、市民に向けた調停利用促進のための普及などが主な活動として想定されることとなった。

なお、滞留件数に直接影響を与える民事訴訟自体に対する手続改善も視野に入れており、その改善策の検討と提案も主たる活動の一つである。

- ・ 案 件 名 : 「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 Practice for Enhancement of Access to Justice Project
- ・ 活動期間 : 2024年4月22日から2027年4月21日 (3年間)
- ・ 実施機関 : バングラデシュ司法省、パイロット県裁判所、同県法律扶助事務所
- ・ 関連機関 : バングラデシュ最高裁、司法行政研修所、国家法律扶助機構等
- ・ パイロット県 : ノルシンディ県、クミッラ県
- ・ 長期派遣専門家 : 総括 (弁護士) 1名、業務調整 1名

【パイロット県の位置関係】



2 プロジェクトの目標及び成果

開始前の事前調査を踏まえて設定された活動計画上の目標や達成されるべき成果は、以下のとおりである。

上位目標：バングラデシュにおける市民の司法アクセスが向上する	
プロジェクト目標：バングラデシュの裁判所及び法律扶助事務所等の関連機関において、市民の司法アクセス向上のための基盤整備が促進される。	
成果1：調停の利用が促進される。	成果2：バングラデシュの民事訴訟において、訴訟遅延要因に対応した実務改善に向けた取り組みが進展する。
活動1：調停制度改善策の提案・試行	活動：運用改善策のための調査と改善策の検討、関連機関との協議、改善に向けた関係者向けの研修実施
活動2：調停人の育成	
活動3：調停の普及	

(1) 上位目標 (Overall Goal)

上位目標⁶は、バングラデシュにおける市民の司法アクセスの向上であるが、司法アクセスの概念自体が抽象的であるため、その内実を多少なりとも明らかにすることにより、実際のプロジェクト活動の目指す方向性が基礎づけられるように思われる。

本プロジェクトでいう司法アクセスは、広義の司法アクセス、すなわち、裁判上の手続のみならず調停など別の代替的な紛争解決手続を含む⁷。また、司法への「アクセス」という語義から、単に入口にたどり着くまでの保障という誤解を与えるが、実質的な意味で捉えれば、単に救済方法にたどり着けばよいのではなく、そこでの正しい処理・手続、正義の実現、権利の保障・実現、適切（適正・妥当）な解決といった内実を伴わなければ、司法へのアクセスを保障する意味がないことから、このような実質的な意味での司法へのアクセスを包含するものと考えべきである⁸。なお、結果の正しさを過度に求めることは、当事者の自己決定を尊重する調停理念との間に齟齬が生じうるが、法的な正しさだけに縛られず、紛争全体をとらえて当事者の意思に寄り添いながら適切な解決を目指すという意味での結果の正しさの追求は、むしろ調停の理念にも合致するともいえる。このような正しさ＝正義をバングラデシュにおいて普遍化すること、すなわち、「司法アクセスの向上」は、小島武司教授が提唱するような、正義の総合システムに基づいた、バングラデシュにおける正義の総量の拡大⁹とも言い換えることができる。

以上のような正義の総量を拡大するための実質的な意味の司法アクセスの保障を、

⁶ 上位目標は、プロジェクト期間終了後、おおむね3～5年程度経過した後のプロジェクトの効果の波及を測るものとされ、改善策の継続や他地域へ実際にどの程度普及したか、また究極的には全国、パイロットそれぞれの調停利用者数の増加やバックログの減少によって評価されることになろう。

⁷ 以降の司法アクセスの定義や概念の整理は、濱野亮「司法アクセスに関する論点」立教法学第98号（2018）等を参照した。

⁸ 同上142頁

⁹ 小島武司「裁判外紛争処理と法の支配」（2000年）有斐閣等。後述するとおり、「正義の総合システム」の全体像からみると、訴訟手続に極端に偏るのがバングラデシュの現状である。

アクセスする側からみると、あらゆる地域で誰もが分け隔てなく、心理的にもまた物理的にも容易に適切な解決手段にたどり着き、納得のいく解決を得られることが不可欠である。敷衍すれば、そのような自分にとって適切な方法を含む様々な紛争解決の選択肢が存在し、誰もが行為主体として一度紛争が起きれば自らの選択と決定のもと、その手続を利用することが可能な状態を整えることである¹⁰。そして、本プロジェクトで取り組む調停の促進は、後述するような訴訟手続への偏向が顕著なバングラデシュにおいて市民にとって有力な選択肢を提供するものである。紛争の深刻化に至る前の早期の積極的な利用を促進し、質の高い解決の受け皿として拡大することで、紛争の訴訟への流入を鈍化させ、ひいては滞留事件の減少に有意な影響をもたらすこととなる。

(2) プロジェクト目標 (Project Purpose)

以上の保障されるべき司法アクセスの内実を前提に、プロジェクト目標では、そのような司法アクセスの「基盤」が確立されることをうたう。「基盤」とは、制度の改善や物理的支援と人材育成双方において構成される。人材育成のみを行ったとしても制度によってそれを活用する機会がなければ画餅にすぎず、単なる協力者の自己満足に終わる。調停でいえば、育成された調停人を調停手続で採用するための機会を制度として確保することである。そして、それら両面が持続的な体制を持ち、他の地域への展開可能な程度に体系化されることではじめて「基盤」が確立されたといえる。

なお、本プロジェクトでは、まずは2つのパイロット県でのこのような「基盤」の確立を目標に据えて活動を計画する。

(3) 成果 (Output)

プロジェクト目標のもとで目指すべき成果として、1に調停活動の促進、2に民事訴訟法の改善を置く。上記内容自体は抽象的なレベルにとどまるが、開始後の現地での流動的な状況と、そのような状況に応じたニーズの変化と多様性を想定する必要があることから、計画段階ではこのような、ある程度幅を持たせた内容にすべきと考えたものである。

なお、本プロジェクトで司法調停に焦点を当てているのは、司法省が協力相手であることを離れても、民間調停は、NGOや他のドナーにより比較的支援が積極的に展開されている一方で、公的な機関における訴訟以外の選択肢としての調停が活用されていない現状とこれに対する日本のリソースとしての司法調停による応用可能性が上手く合致したことに基づく¹¹。

調停と民事訴訟の成果達成のための具体的な活動内容（改善策）については、第3の基礎調査の結果を踏まえて、第4の中で詳述する。

¹⁰ 以上の議論は、アマルティア・センによるケイパビリティ・アプローチをイメージしたものだが、学術的に検討したものではない。また、このような誰もが公正かつ平等にまた容易に適切な紛争解決手段にアクセスできることは、法の支配の前提条件であり、もとより国連SDGs（ゴール16）の達成にも貢献する。

¹¹ さらに、バングラデシュの社会的なコンテキストでは、相対的に民間よりも裁判所を含む公に対する信頼が高いことも積極要素である。

第3 基礎調査の結果

1 調査概要

(1) 趣旨

本基礎調査は、主にプロジェクト終了時において前記プロジェクト目標や成果がどの程度達成されたかを測る際の基準値を設定するために必要な事実や統計上の数値を把握する目的でプロジェクト開始後の2024年5月から7月にかけて実施したものである。プロジェクト目標は、前記のとおりバングラデシュ、とりわけパイロット県における司法アクセスの基盤の確立である。その基盤の確立においては、それぞれ調停と民事訴訟のシステム改善、人材育成の両面から考慮し、その改善結果の持続性や他地域へ展開可能な程度の体系化へと連なる一連の成果の達成を基盤確立に不可欠な要素とみなした上で、その達成度を測るために重要な指標を抽出し、別添のダイアグラムのように整理した。

(2) 調査項目及び実施方法

前記の評価枠組みを念頭に、まずプロジェクト開始時の状態を認識するため、成果1・調停の促進におけるシステム改善においては、法曹による調停システムの有効性・満足度（Effectiveness/ Satisfaction Level）や効率性（Efficiency）評価、利用者である市民の調停に対する満足度評価を中心に、調停人を育成するための人材強化においては、研修を通じた参加者の調停制度や技術に対する理解度等をそれぞれ定量的に評価し、開始時の基準を設定する（成果2・民事訴訟手続においても同様である。）。また、併せてWGなどでの議論の経過や研修の様子を観察するなどしてプロセスを記録し、調停人の質の向上やシステムの改善状況などを定性的にも評価する。

以下の調査内容は、基本的に以上のような評価指標に沿って質問を構成している。

- ・調査対象：法曹（裁判官、法律扶助官、弁護士、司法省や最高裁関係者）、市民（主に調停利用者、訴訟当事者）
- ・調査期間：2024年5月～7月
- ・実施方法：1）各パイロット県において質問票を弁護士50名、市民50名に配布回収。

2）上記調査対象に個別にインタビュー

調査後、その集計をもとに、カウンターパート（C/P）である司法省や最高裁、司法行政研修所（Judicial Administration Training Institute, J A T I）等の関係者と議論し、具体的な共通の目標値を設定する。

2 前提としての基礎的な司法関連の統計と日本との比較

調査の前提として、おおよその目安としてバングラデシュの司法に関連する統計（法曹の数や訴訟の未済件数、調停の受付件数）に触れておきたい。なお、バングラデシュの数字は、基本的に裁判所の統計記録に基づくが、一部関係者からの聴取や報道等にもよる部分もあるため正確性に一定の留保が付くことはご了承ください。

以下に示されているとおり、バングラデシュの裁判官は対人口比で日本に対し半分以下である上、民事、刑事ともに膨大な訴訟の未済件数を記録する一方、司法調停は、調停人の数も受付件数自体も圧倒的に日本よりも少なく、活用されていない実態が顕著に表れている。

【裁判官及び弁護士の数（2024年）】

	バングラデシュ ¹²	日本 ¹³
裁判官	約2,300人 (対人口比約78,000人に1人)	約3,800人 ¹⁴ (対人口比約30,000人に1人)
弁護士	約70,000人 (対人口比約2,200人に1人)	約47,000人 (対人口比約2,500人に1人)

【訴訟事件の未済件数（2024年）】

	バングラデシュ ¹⁵		日本 ¹⁶
全体	約4,516,000件	全体	約354,000件
最高裁（上訴部）	約31,000件	最高裁（上告）	約2,160件
最高裁（高裁部）	約589,000件	高裁（控訴）	約8,900件
下級裁判所	約3,895,000件	下級裁判所	約343,000件
下級裁判所・民事	約1,636,000件	下級裁判所・民事	約301,500件
下級裁判所・刑事	約2,269,000件	下級裁判所・刑事	約41,750件

【司法調停－調停人及び訴訟前調停の新規受付件数（2024年）】

	バングラデシュ		日本 ¹⁷
調停人 ¹⁸ （裁判官）	約70人	調停人（弁護士等）	約19,200人
調停件数 ¹⁹	約37,000件	調停件数（民事）	約31,900件
		調停件数（家事）	約128,400件

3 法曹に対する調査

各パイロット県の50名の弁護士に質問表を配布し、回収できたものから以下のとおり各評価の平均値を算出した。また、個別に裁判官、法律扶助官（L A O）、弁護士

¹² バングラデシュ司法省及び最高裁関係者からの聴取に基づく。

¹³ 最高裁判所「裁判所データブック2025」28頁より

https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/2025/databook2025/db2025_all.pdf

¹⁴ 簡裁判事約800人を含む。

¹⁵ 2025年11月の最高裁に対する照会結果に基づく。

¹⁶ 前掲注13）34頁以降。民事では、地裁及び簡裁における一般民事の他、行政、労働審判、少額訴訟、家裁における家事審判、人事訴訟を含み、刑事では、地裁の他、簡裁刑事、略式、少年を含む。なお、少年事件（10,080件）には、抗告審や再抗告審も含まれている可能性がある。最高裁（上告）には、高裁への上告を、高裁（控訴）には、地裁への控訴を含む。

¹⁷ 前掲注13）43、44、63頁等。

¹⁸ 全国64県の法律扶助事務所に調停を行う法律扶助官（裁判官）は原則1人ずつ（一部の県で2名）しか配置されていないため。なお、2025年7月の法改正により法律扶助官以外も調停人として選任可能となったことは後述する。

¹⁹ バングラデシュ国家法律扶助機構ウェブサイト上の年間報告より算出。<https://nlaso.gov.bd/pages/annual-reports>

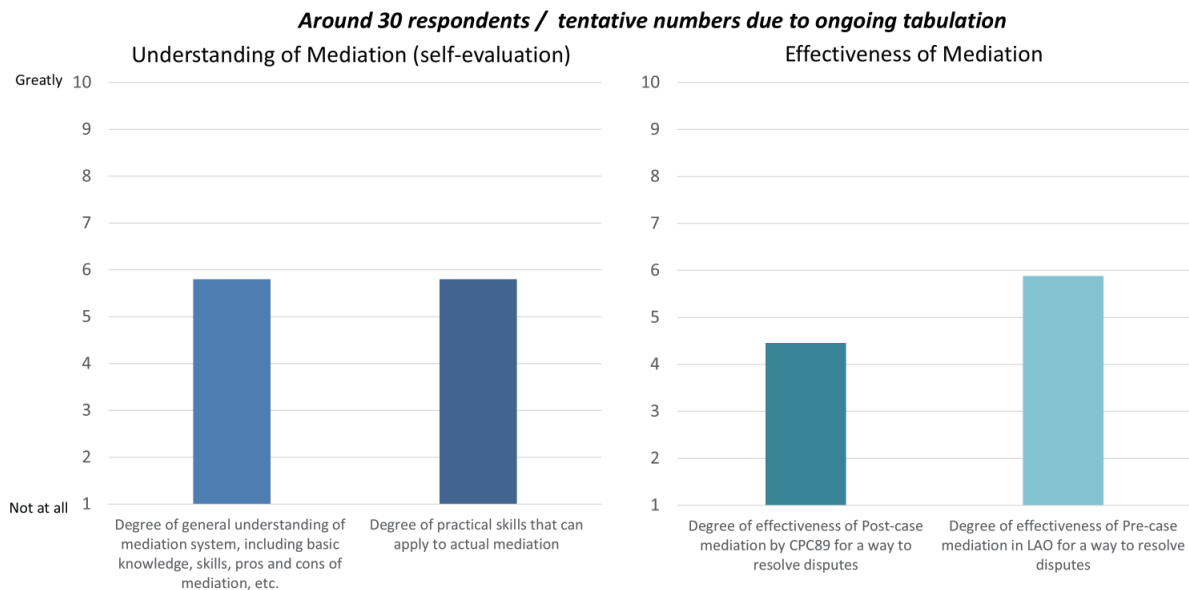
法律扶助事務所における調停（訴訟前調停）の件数であり、民事、家事双方の合計。訴訟提起後の調停（民事訴訟法89条A）については統計が存在せず、実際にもほとんど活用されていないため除外した。

(パネル弁護士²⁰、一般民事弁護士) に対してヒアリングを実施、対象ごとに共通してみられる内容を以下に要約した²¹。

(1) 質問表の回答結果

- ・ 司法調停の理解度 (自己評価・10段階) :
 - 一般的な制度、知識 : 5.8
(10 : 十分理解している、1 : 全く理解していない)²²
 - 実務上の調停技術の活用可能性 : 5.8
(10 : 十分活用可能、1 : 全く活用できない)
- ・ 法律扶助事務所・訴訟前調停の有効性 : 5.88
(10 : 十分有効、1 : 全く有効でない)
- ・ 訴訟提起後の民訴法上の調停の有効性 : 4.46
(10 : 十分有効、1 : 全く有効でない)
- ・ (代理人弁護士として) 調停に対する態度 : 5.23
(10 : 利用に積極、1 : 利用に消極)

【パイロット県弁護士による司法調停に対する理解度及び有効性評価】



²⁰ パネル弁護士 (Panel Lawyer) は、一定の基準を満たす低所得者に対して国が弁護士費用を負担する法律扶助制度に基づき選任される弁護士である。多くのパネル弁護士は、民事弁護士として私的な事件をこなしながら、パネル弁護士としての法律扶助事件をこなしている。法律扶助の費用は私的な依頼と比べて格段に低く (例えば、家事のヒアリング1期日で700タカ、訴訟提起で1500タカなど)、パネル弁護士だけで生計を立てることは難しいようである。事件の傾向は後記(2)ウの民事訴訟で取り扱いが多い事件と概ね同じで、刑事を除けば、家事と土地事件で、内容も同様である。その他、前回報告 (拙稿前掲注1) 97頁) 参照。

²¹ 裁判官は、クミツラ地方 (県) 判事 (同裁判所所長)、追加県判事2人、共同県判事2人、上級判事補2人、判事補1人、ノルシンディ追加県判事3人、共同県判事1人、上級判事補2人に対しヒアリングを実施。法律扶助官は、各パイロット県法律扶助官1人、弁護士は、ノルシンディでパネル弁護士2人、一般民事弁護士2人、クミツラではパネル弁護士4人、一般民事弁護士3人、同県弁護士会会長及び事務局長にヒアリングを実施。

²² 調査を通じて、全体的に自己評価を含め評価を高めに回答する (出題意図を推測しそれに迎合する) 傾向があるため、個人的な感覚では、理解度などの自己評価はもう少し低めに、ある程度割り引いて考え、その場合は、高く見積もっても3~4程度とみておくべきと考える。

- ・調停を利用しない理由： 1. 依頼者が望まない、
2. 弁護士自身が調停を理解していない
- ・調停人を受任することへの態度： 7.5（10：受任に積極、1：受任に消極）
- ・民事訴訟手続改善の必要性に対する認識： 6.28（10；必要性高い、1：低い）

(2) 各法曹へのヒアリング結果

① 裁判官

ア 裁判官による調停について

訴訟提起後の調停は、主に訴状送達後、被告側の答弁提出があり出頭がなされた段階や争点整理の前に行われる²³。事件が係属したら基本的には調停を試みているが、多くの場合、当事者のどちらかが同意しない。また、裁判官が当事者に直接働きかけるものの、基本的に訴訟提起後は弁護士が付いており、弁護士が反対して結局実施できない。滞留件数削減の観点から調停をもっと活用すべきと認識しているが、弁護士の調停に対する非協力的姿勢が問題²⁴となっている。

訴訟提起後の調停のためにパネル調停人リストの作成が法律上規定され²⁵、裁判官は自らが調停を行うか、パネル調停人（主に弁護士や退官した裁判官等を想定）のリストの中から調停人を選任できるが、同パネル調停人はほとんど活用されていない。ノルシンディ県では、リストがあり20人が登録されているが（全員弁護士）、やはり活用されていない。なお、特に技術的な登録要件はなく、基本的に希望すれば誰でも登録可能である。クミツラでは、そもそもリストが作成されていない。訴訟提起後の調停が活用されない理由は、当事者が弁護士費用とは別に調停人の報酬費用を支払いたくない²⁶、一般的に調停人となりうる弁護士が市民から裁判官ほど信頼されていないことなどが考えられる。

イ 調停研修について

多くの裁判官は、裁判官になって2～3年目のJATIでの基礎研修の中に、ADR（調停）のモジュールがあり、それを受講している。しかし、それ以降は例えばドナーが提供するなどの特別の機会がなければ受講の機会はない。したがって、多くの場合、調停技術は裁判官としての自らの事件処理の経験のみに基づいている。

²³ 民事訴訟法である” The Code of Civil Procedure, 1908 (CPC) ”, Section89A(1) 参照。 <http://bdlaws.minlaw.gov.bd/act-86/section-15219.html> 同調停条項は、2003年の改正（Code of Civil Procedure (Amendment) Act, 2003）の際に挿入された。

²⁴ 弁護士の報酬体系は、日本と異なり、毎回の期日や手続ごとに発生し、訴訟を早期に終わらせる動機付けが極めて貧弱とされるため、このような調停のインセンティブが課題となる。裁判官も一様にこの点を指摘する。また、民事訴訟法上（CPC89A（3））、当事者が（裁判官以外の）調停人の報酬を支払うことになっている点もネックになっている。他方で、同時に裁判官が調停に付すことに対しどこまで当事者に説得を試みているか疑問であり、形式的な確認で終わっているという弁護士側の声もあり、手続の形骸化についての検証が必要である。

²⁵ CPC89A(10)参照。

²⁶ CPC89A(3)参照。なお、89A(11)では、調停成立の場合、訴訟提起費用が当事者に返還される旨定めるが、当事者にとっては弁護士費用が圧倒的に大きく、同費用は返還されないので、同条項は当事者が調停を利用する動機づけにはなりにくい。ただ、後述のとおり、今回の市民に対するヒアリングでは、調停人報酬は高くなければ払ってもよいという回答が多数を占めていた。

ウ 民事訴訟で取扱いが多い事件

もっとも多いのが土地紛争、中でも、共有地の分割、所有権確認の事件である。共有地の分割はイスラム法に基づく均分相続も絡むため、当事者が数十人（例えば70人等）に及ぶことも少なくない。係属年数もときに10～20年に及ぶ。不動産の登録制度が英国植民地下のインド時代、その後のパキスタン時代、現在と3度も変わり混乱が生じている上、証拠となる各種文書も散逸していることが多く、立証は証人に頼らざるを得ない。家事事件では、離婚と合わせて、持参金、子どもの養育費、別居時の生活費などが事件として多い。事件数の多い裁判官（8～10年前後のキャリアをもつ上級判事補）は、例えば、3000～5000件といった件数を常時抱えており、勤務時間も長く、自宅に事件を持ち帰って判決を作成することも日常的にある。

エ 訴訟手続上の問題

大きな問題の一つが送達手続である。訴状が提出された後、訴状及び期日の呼び出しは裁判所の職員によってなされるが、送達担当者には十分な交通費が保障されておらず、送達を嫌がることもあれば、当事者が不足分を支払った場合のみ優先される等、汚職の温床にもなっている。また相手方が受領しない、受領したとみなされても何年か後に受け取っていないとして事件を蒸し返されるといったこともあり、無駄な紛争を生じさせている。その他、証人尋問においては、双方の申請に基づき多くの証人が採用されるが、その証人が期日に来ないため延期が繰り返されることも多い。手続上の意義を見出しがたいのが、口頭弁論における文書の読み上げと裁判官がそれをすべて筆記し記録しなければいけない点である²⁷。この点は、法律上省略ができない²⁸。弁護士が提出する主張書面をいつでも変更できることも問題で、弁護士が訴訟遅延を意図したものも多くみられる。弁護士会との間で協議する機会もあるが、不定期のイベントなどであり、定期的で実質的な協議はほとんど開催されていない。

② 法律扶助官 (Legal Aid Officer, L A O) ²⁹

ア 法律扶助事務所の調停利用への端緒

通常、市民が想定する紛争解決の流れは、市民が一旦紛争を抱えると、まず自身の村のリーダーや村の集合体であるユニオンの議長などによる調停（いわゆる村調停）を経る。同調停が功を奏しなければ、その地域の弁護士に相談し、その後その弁護士に依頼して訴訟か、または弁護士費用を工面できないような場合は、弁護士から法律扶助事務所に行くよう助言される。

²⁷ 面談したクミッラの共同地方（県）判事は、面談日前に一期日で100頁を書き写したと述べていた。

なお、省略が認められるのは、土地調査審判所（Land Survey Tribunal）など限られた特別な法廷のみとされる。

²⁸ 2024年5～7月の調査時点。後述のとおり、その後法改正により省略が可能となっている。

²⁹ 同法律扶助官の役割及び法律扶助事務所の機能は、前回報告（拙稿前掲注1）97頁以降）参照。法律相談や調停（不成立）の後に当事者が訴訟を希望する場合には、法律扶助の法律に基づいてパネル弁護士の選任が可能であり、同法律扶助の資力に関する審査は、別途県法律扶助委員会が行う。

イ 法律扶助事務所の調停で扱う事件

主な事件は家事事件で、離婚と持参金、子どもの養育費などがある。離婚事件は、多くの事件で女性から夫の生計費の不払いや不貞、家庭内暴力などを理由に申し立てられるが、離婚に至らずに同居ないし別居調停で終わることが多い。また、家事事件以外では、土地関連の紛争が多い。上記のような相続も絡む土地の分割などであっても、当事者数が限られる場合など複雑でなければ調停で解決することはある。

ウ 法律扶助官（L A O）による調停の特徴

法律扶助事務所での調停では、弁護士が付かず（仮に弁護士が付いても同席せず）、当事者同士の同席調停が基本である。当事者が感情的になり、喧嘩になりそうときなどは状況に応じて別席にすることもある。1日に平均して4、5件、多いときで10件近く調停を行うこともある。その他の業務も合わせると毎日何件もの調停を実施するのは負担としてそれなりに大きい。1回の調停で30分程度のときもあれば、2、3時間かかるときもある。なお、訴訟提起後も裁判官は調停を試みるが、その代わりにL A Oの調停に回付することも可能である。訴訟提起後のパネル調停人の選任はほとんどないが、それに比べてL A Oへの回付は比較的裁判官により使われている。しかし、回付がランダムで調停に馴染むかはっきりしない事件も回付され、当事者がL A Oのもとに来て全く調停に応じないということがある。参考までに、ノルシンディにおける法律扶助事務所の調停処理件数を以下に示す。

【ノルシンディ県法律扶助事務所における過去3年間の訴訟前調停の統計】

Year	Pending from Previous year	The number of new acceptances of Pre-case mediation	The number of new acceptances of Post-case mediation	Total	Disposed of	The number of Disposal cases (Pre-case)		The number of Disposal cases (Post-case)		Pending to Next year
						Successful	Unsuccessful	Successful	Unsuccessful	
	前年からの繰り越し	訴訟提起前の調停	訴訟提起後に裁判所から回付された調停	合計	処理件数	成立	不成立	成立	不成立	翌年繰り越し
2021	62	173	46	281	155	34	92	19	10	126
2022	126	385	92	603	353	136	135	48	34	250
2023	250	880	124	1130	966	315	534	47	70	164

課題は、調停に付しても相手方が調停に来ないこと（相手方が調停を十分理解していないことも要因である。）や、調停合意に法的拘束力がないため、合意をしても当事者が守らないことが多く、その場合もう一度調停をするか訴訟をすることになり、それまでの手続が無駄になることなどである。

法律扶助官の調停技術は、他の法曹と比べて高いと思われる。他のドナー支援も法律扶助を中心とするものがあり、おのずと法律扶助官には研修を受ける機会が比較的多く与えられる。今後研修を受ける機会があれば、当事者のニーズ発見や当事者の納得を引き出すための技術を学びたいとの意見が多くあった。

③ パネル弁護士

ア 調停人の経験について

ベテラン弁護士（弁護士経験が20～30年）になれば、調停人としての経験はそれなりにあり、1人で200件近く経験していることもある。他方、若手のパネル弁護士（5～10年）では、調停人としての経験はあまりなく、経験があっても平均して10件程度にすぎない。この場合の調停は、弁護士が私的に当事者から依頼を受けて行うケースや、裁判官から個別に依頼を受けて行うケース、法律扶助事務所からパネル弁護士として選任された際に、独自に調停を試みる（相手方と交渉する）ケース³⁰がある。前記のパネル調停人として名簿に登録されて訴訟手続の中で選任されたり、公的な調停制度の下で調停人として選任されているわけではない。そのため、現状、調停の仕事は、ほとんどボランティアで行われており、仮に調停をして事件を解決しても当事者に対して費用を請求することもない（謝礼として当事者が自発的に支払いたいという場合は受領することもある）。調停人の報酬については、1つの調停事件で報酬として5000タカ（単純な事件）～10000タカ（複雑な事件）程度が妥当との意見が一部で出ている。

イ 調停技術に関する研修について

調停研修については、（20年近く前に弁護士会で受けたというベテラン弁護士以外を除き）、ほとんどの弁護士は受けたことがない。調停人になることには大いに関心があり、研修の機会があれば多数の者が受講を希望する。

ウ 民事訴訟手続上の問題について

民事訴訟では、訴状等の送達手続の問題が大きい。送達を担当する裁判所職員に対して、政府から報酬がほとんど出ていないので、遠隔地などへの交通費も自己負担である。彼らは費用を当事者に要求し、先に支払いがあった事件の送達を優先する。パネル弁護士の場合、依頼者に資力がなく払えないので、自分で出すこともある。

④ 一般民事弁護士及びパイロット県弁護士会

ア 調停人の経験について

パネル弁護士と同様、ベテラン弁護士の中には、地方の村などでの自主的な調停を多くこなしている者もいる。裁判所からの個別の調停の依頼に基づき公的ではないが調停を行うことも多い。このような自主的な調停の成功率は高いが、地方の村などでは、その地域社会からの当事者に対するプレッシャーも影響している。調停研修は、ほとんどの者が受けたことがない。調停人の経験は基本的に自らの弁護士経験に基づくものである。

³⁰ 弁護士の中には、調停というとき、単に当事者の代理人として相手方と交渉して訴訟前に合意をする場合も、調停として一括りに認識している傾向がある。

イ 弁護士における調停の意義・有効性

弁護士の中で調停をよく理解し肯定的な者は一部であり、ほとんどの弁護士が調停の意義、また調停制度そのものを十分に理解していない状況にある。調停により早く事件が解決できることのメリットがあると考える弁護士は、おそらく県全体の2～3割程度ではないか。調停人の立場からすれば、当事者に弁護士が付いている場合、当事者がその弁護士の意見に左右され調停で解決することが難しくなる。訴訟提起後の調停は、裁判官が形式的に調停に付すかを当事者に確認するだけでほとんど機能していない。多くの当事者は、訴訟提起後はすでに感情的で訴訟で決着をつけたい気持ちになっており、同意を得るのは難しい。調停促進のためには、L A O 以外に調停を専門で行う裁判官の任用、訴訟提起前の調停に関する事前相談の実施や調停に関する適切な期間内での処理を含む調停管理のガイドラインの作成が有用と思われる。なお、弁護士の報酬に対する懸念を払しょくする必要もある。

ウ 民事訴訟手続上の問題について

送達手続の問題がやはり大きく、送達を担当する裁判所職員に対して、政府から報酬がほとんど出ていないので、遠隔地などへの交通費も自己負担となっている。例えば、ユニオンなど地域レベルでユニオン議長らの協力を経て送達や呼び出しを行うといった方法も検討すべきである。裁判官が指摘するような弁護士が訴訟の遅延を意図的に行っているということは、ごく一部の弁護士にすぎず、基本的に大半の弁護士は裁判所の訴訟手続に協力的であり、裁判官ともよくコミュニケーションをとっている。当事者によっては、頻繁に主張が変わることもあり、弁護士として当事者の意向に沿った結果、そのような遅延が起きるので、一概に弁護士だけが原因とはいえない。

4 市民に対する調査

質問票を各パイロット県で主に裁判所を訪れている市民を中心にそれぞれ50部ほど配布し、回収できたものから集計した。また、裁判所を訪れていて、すでに訴訟を提起した当事者³¹、法律扶助事務所に相談に来た者³²それぞれからヒアリングを実施した。以下は要約である。

(1) 質問票の回答結果

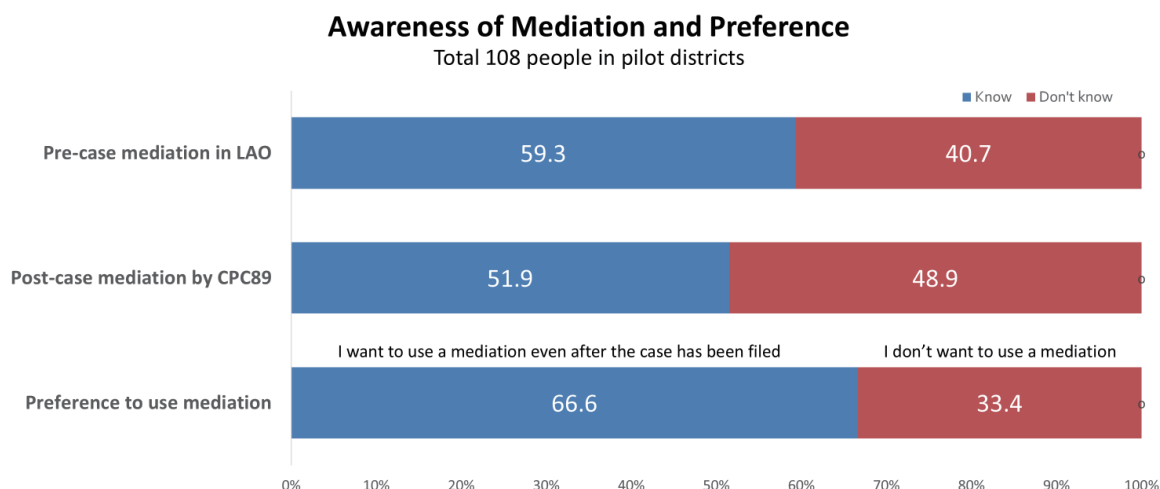
- ・法律扶助事務所の訴訟前調停の認知度：知っている59.3%、知らない40.7%
- ・訴訟提起後の調停：知っている51.9%、知らない48.9%
- ・訴訟提起後の調停利用の意向：利用を希望する66.6%、希望しない33.4%

³¹ ノルシンディ県3人、クミツラ県4人

³² ノルシンディ県2人、クミツラ4人

- ・ 訴訟前調停の満足度：平均 3.5 程度（5 段階評価、5：満足、1：不満）³³

【パイロット県における市民の調停認知度及び利用に関する意向】



(2) 市民へのヒアリング結果

ア 事件の種別・各手続の端緒

今回ヒアリングを実施した当事者が訴訟提起した事件は、いずれも土地に関連した紛争である。具体的には、20名近い相続人のいる共有地分割や所有権確認訴訟である。法律扶助事務所に来た者の事件は、家事事件（離婚後の子の養育費や持参金）、土地事件（共有地の分割）である。（ヒアリング対象の）訴訟提起者のうち8割は、法律扶助事務所の存在を当初知らなかった。訴訟の提起に至るルートは、村の集合体であるユニオン議長のもとで村調停を行い、不成立後、弁護士に相談し、訴訟という流れである。法律扶助事務所の存在は、上記の村調停後に、弁護士に相談しても費用が工面できないため弁護士から法律扶助事務所に行くように教えられたり、家族や近隣に相談して教えられた。当事者に所得がそれなりにある場合、弁護士相談後にそのまま訴訟に行くことが通常である。訴訟提起した当事者の中には、法律扶助事務所について名前は知っているが何をするとところか知らないという者もそれなりに多い。

イ 調停に対する意識

いずれの訴訟提起者も、調停については利用したい意向を持っていた（すでに調停に付されて相手方が不同意だったケースを除く）。訴訟提起後の調停で調停人の費用を支払うことでもよい。また、調停に付されることの懸念のうち、調停人費用を支払うことには抵抗はそれほどなく、むしろ相手方が調停を理解しておらず応じないこと、弁護士が調停に消極的で反対することの方に問題がある。弁護士費用は

³³ 以上も回答者が出題意図に引きずられて、高く評価している可能性があるため、ある程度割り引いて、5段階中、中間値（2.5～3）ぐらいにみておくべきで、4程度を目指していく場合には、3割から5割程度の上昇に向けた努力が必要となる。また、終局的には、結果への満足度、手続の迅速さ、調停人の中立性や丁寧さなどを総合的に評価する必要がある。

高いという印象を持っており、1回の期日出席で5000タカ払うこともあり、1年で50,000タカかかったこともある。これまでの調停人について、村レベルでは、調停をする能力があるとは考えているが、中立ではなく、利用には不安がある。問題はお金（賄賂）や関係者との繋がり（親戚関係等）、政治的理由や汚職である。

(3) 調査結果に対する所見

ア 法曹に対する調査

法曹への調査を通じて、訴訟前・訴訟提起後の調停それぞれが未だ十分に活用されていない実態が浮き彫りとなった。とりわけ弁護士の非協力的姿勢が指摘されており、当事者の調停の意向に対する消極的な影響も無視できない。調停自体の制度改善や質の向上を図ることはもとより、弁護士をいかに巻き込むかが課題であり、調停が弁護士や当事者においても利益となること、その有用性を十分に弁護士間に浸透させることが必要である。さらに、質問票への回答の結果のように一部の弁護士において調停人の受任に積極的であることは評価できる一方、協力的な弁護士であっても技術的には研修がほとんど実施されていないので、人材として活用するには調停の基礎的な研修から始めることが求められる。法律扶助官や裁判官による調停は、一定程度の努力はみられ、評価に値するが、やはり裁判官のみによる調停では処理件数に限界がある上、個々人の取り組みの度合いに依存する構造にとどまる。弁護士による現状の調停に対する有効性評価も中間値であり、いまだ改善余地があることを示している。調停人として範囲を広げるための制度的な改善及び潜在的な人材を含め調停人を系統的かつ効率的に育成できるような体制づくりが重要となる。訴訟手続では、送達の問題が多く指摘されたが、電子化や送達担当者の教育など改善の余地がある他、裁判官から多く指摘されていたような弁護士の訴訟態度に対する対処も課題となる。もっとも、弁護士側からは否定する意見も出ており、双方の意思疎通自体が根本的に不十分であるように感じられる。実態はどうあれ、何が訴訟遅延を招く原因であるのかといった共通認識を築くところから始めて、改善に向けて双方が一致した方向性を導けるような体制づくりを目指す必要がある。

イ 市民に対する調査

質問表の回答やヒアリングの結果が示すとおり、訴訟提起後であっても調停を利用したいという意向は比較的高いが、一方でそのような訴訟提起後の調停自体が広く知られていない（質問票への回答では5割近くは手続を知らない）。また、法律扶助事務所の訴訟前調停は、認知度は6割程度と訴訟提起後の調停より高いものの、一方で、残り4割が同訴訟前調停を利用せずに直接訴訟を提起している可能性も意味する。法律扶助事務所を単なる低所得者層向けの扶助機関としてみるのではなく、資力を問わず誰もが利用可能で、コミュニティレベルから訴訟手続へ至る前の紛争解決の拠点としての位置づけがこれまで明確にされてこなかったと思われ、

村・地域レベルでこのような存在意義の周知が重要と思われる。一般的な広報を強化し認知度の割合を高めつつも、実際の訴訟提起前の利用率を増加させる手続上の工夫（訴訟窓口での法律扶助事務所の調停への誘導や家事事件窓口の法律扶助事務所への一本化等）なども必要となろう。なお、単なる周知活動ではなく、市民の調停手続及び調停人に対する信頼形成のための工夫も併せて検討すべきである。

以上を踏まえて、現在取り組んでいる具体的な活動について最後に紹介する。

第4 現在の活動内容とその進展

1 WGによる現地活動

プロジェクト活動開始後、前記の基礎調査、その後の政変を経て、2024年10月に各パイロット県で上位の意思決定組織としてのタスクフォース（TF）、パイロット県での実際の活動を担うワーキンググループ（WG）³⁴が結成され、具体的なプロジェクト目標と成果の達成に向けた活動が開始された。これらは各パイロット県で1か月に1度のペースで実施されている。なお、TFは、県裁判所所長と弁護士会会長を中心に構成されるが、現在までWGと同時開催し、TFメンバーもWGに参加しており独自の開催がないことから、以下では、WG活動についてのみ言及する。

WGでは、まず成果1の調停促進について、前記第2の2の活動枠組みに基づいて、短中期目標（概ね半年から1年以内）と長期目標（プロジェクト期間に相当する3年程度）を設定した。

短中期目標は主に、

- ① 法律扶助事務所の訴訟前調停（Pre-case mediation）の手続改善に向けた新たな制度設計を行い（調停人要件、手続、報酬、場所など）、早い段階で試行的に調停を行うこと
- ② Post-case mediation（訴訟提起後の調停）の活性化として、パネル調停人リストの整備と手続の改善
- ③ 調停人増員のためのWG主催のパイロット県での独自の調停研修実施
- ④ 継続的な普及活動を念頭にWGメンバーによる地方訪問と調停の普及

であり、また、長期目標は、

- ① 改善された調停手続のガイドライン策定
- ② 調停技術や指導方法に関するマニュアルやガイドラインの策定

³⁴ <タスクフォース（TF）の構成>

- 県判事・県裁判所長（District and Session Judge）
- 県法律扶助官（District Legal Aid Officer）
- 県弁護士会会長
- 県弁護士会事務局長

<ワーキンググループ（WG）の構成>

- 民事裁判官各1名（県追加判事（Additional District Judge）、県共同判事（Joint District Judge）、上級判事補（Senior Assistant Judge）、判事補（Assistant Judge））
- 県法律扶助官（Legal Aid Officer）※TFと兼任
- パネル弁護士4名
- 民事弁護士2名
- 裁判所職員2名

- ③ 調停人の資格化を視野に調停人の就任要件（T O R）、行動規範の作成
- ④ 数値目標として、パイロット県の調停件数と調停人の人数増加（具体的な目標値を事後に設定予定）
- ⑤ 各パイロットモデルと必要な法改正を司法省や最高裁に提案すること

などである。成果2の民事訴訟手続改善については、引き続きWGで議論を続けながら、検討対象と具体的な活動内容を特定していく予定である。

以上の短中期目標に合わせてWG内でさらにグループ分けを行い、グループA：訴訟前調停（Pre-case mediation）改善、グループB：訴訟提起後の調停（Post-case mediation）及び民事訴訟手続改善、グループC：研修・人材育成、グループD：普及活動とし、毎日WG前に各グループを中心に上記目標に沿って議論の上、WGにおいて議論結果を共有、次の方向性を決定する。

【パイロット県WGにおける活動の枠組み】

Establish the Basis of access to justice in Mediation and Civil litigation process	System Improvement	Output 1 Mediation	Group A	Pre-case mediation In LAO	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Consider how panel lawyers/advocates can commit and support in each stage of mediation process (before mediation, mediation itself, after mediation, etc.) ➢ Create a plan for improved process (requirement of mediators, remuneration, etc.) and put the ideas discussed in WGs into practice
			B	Post-case mediation in CPC89	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Consider how to promote the panel mediator list ➢ Make the qualification to register the list ➢ Make the flow and guideline to send cases to them
			D	Dissemination	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Plan visiting remote areas (union, village, etc.) to have an event for legal aid with mediation activity.
		Output 2 Civil litigation	B	Service Summon	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Discuss what process should be improved in civil litigation ➢ Shortlist the targets of litigation process ➢ Set the trial period and implement a measure discussed during such period.
				Trial Process	
				Stakeholders, meeting, etc..	
	Capacity development	Output 1 Mediation	C	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Plan the mediation training in WGs (target, program, dates, etc.) ➢ Implement the training in WGs ➢ Establish how to teach to other members (training method) ➢ Make a guideline and a materials to sustain these training outcome. 	
Output 2 Civil litigation		C	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Same as above 		

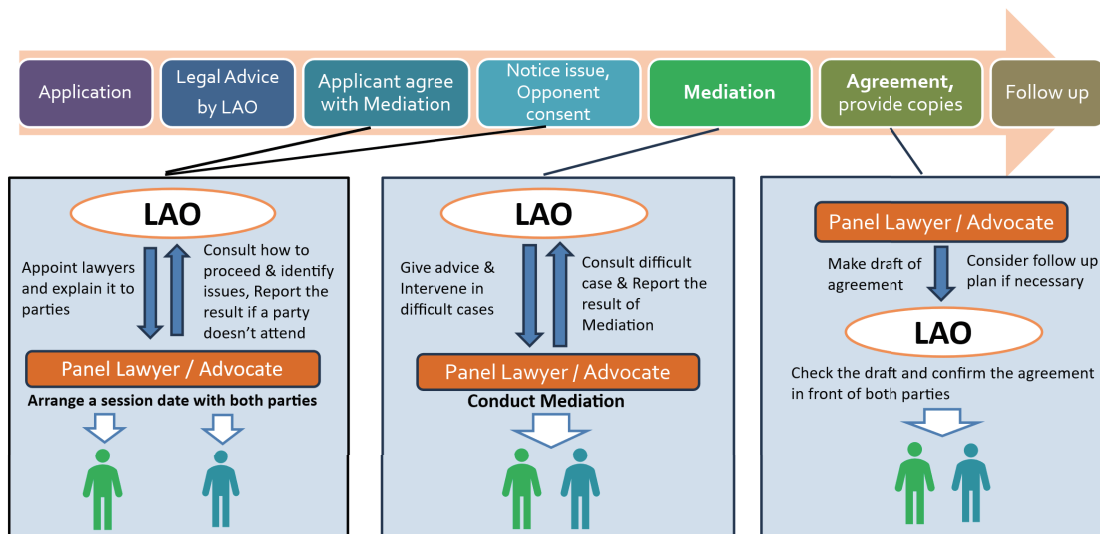
2 訴訟前調停の新たな制度設計—どのように改善するか（成果1調停促進・活動1）

以上の活動枠組みの下で、成果1の調停促進のうち、法律扶助事務所での訴訟前調停の改善を活動開始後の中心的な課題として扱っている。WGでの議論を経て、同調停の改善方法として、これまで調停人を各県に1人ずつ配置される法律扶助官（裁判官）のみが担っていたことから、その人材不足を補うためパネル弁護士や民事弁護士を対象に調停研修を実施し、これらの弁護士を調停人として選任し、複数の調停人により同時並行的に調停を実施することで、法律扶助官の負担軽減とともに事件処理の効率化と配点件数の最大化を図る方法を採用することとした。

もっとも、前記調査結果が示すとおり、弁護士は調停人の経験に乏しく、また市民からの信頼形成も十分でないため、最初から調停人として単独で調停を実施させることには躊躇が伴う。そのため、日本の民事・家事調停における調停委員会を一つの参考にし

ながら、下記図のとおり、調停の申請がなされ相手方が調停に応じる場合には、裁判官たる法律扶助官が弁護士を調停人として選任し、その後、日本の調停官のような立場で調停をモニタリングし、弁護士は適宜法律扶助官に相談しながら調停を進め、合意に至った場合には、弁護士が合意条項をドラフトし法律扶助官が合意条項を適宜修正し、最終的には当事者の面前で法律扶助官が合意条項を確認するなど、法律扶助官の関与を手続全体で確保することとした。

【新たな手続として法律扶助事務所で弁護士を調停人として選任する流れ³⁵⁾】



このような新たな手続のためには、弁護士調停人への事件配点フローの確立とともに、選任要件、対象事件、報酬、事件負担（配点割合）や処理の目安、また実現までのタイムラインも課題となる。WG発足後、2024年10月から5か月ほどかけてこれら課題を議論し、2025年4月から、弁護士調停人の法律扶助事務所での選任手続を各パイロット県で試行的に開始した。

3 弁護士調停人の活動開始

訴訟前調停の手続において弁護士を調停人として選任する試みは、パイロット県であるノルシンディ、クミツラで、それぞれ2025年4月下旬から始まった。この試行開始までに、各パイロット県の法律扶助事務所において、弁護士10人ずつが同事務所に登録された。

登録者は、民事弁護士としての業務経験5年以上で、基本的に本プロジェクトのJATI研修（基礎又は応用編）、本邦研修に参加した者で構成されている³⁶⁾。目安として、

³⁵⁾ 図中のLAOは、法律扶助官（Legal Aid Officer）の略。

³⁶⁾ 各パイロットで登録された女性弁護士は、それぞれ3名にとどまり、求められるジェンダー比率としても、また家事事件でのニーズが高いことから、今後より多くの女性弁護士の登録が課題となる。なお、2025年10月から、各パイロット県で10名ずつ弁護士を増員し（うち女性弁護士はそれぞれ3名）、現在（2026年1月時点）、20～21名の弁護士調停人が各法律扶助事務所に登録され、調停活動を行っている。



ノルシンディ県弁護士調停人による調停の様子

各人が週に1～2件程度の割合で事件の配点を法律扶助事務所から受け、自身の個人事件と並行して調停をこなしていくことが想定されている³⁷。対象事件は、家事及び比較的単純な民事が中心で、1件あたり、3000タカの報酬をプロジェクトにおいて支払うこととし³⁸、調停期日は3期日を目安に終了することを共通ルールとしている。

2025年4月末から10月末までの6ヶ月間の配点件数等の統計は以下のとおりである。

	ノルシンディ	クミッタ
新規配点（4月末～10月末）	323	368
家事事件	109	274
民事事件	83	94
刑事事件 ³⁹ （ノルシンディのみ）	131	－
終了（10月末まで）	277	226
成立（終了件数のうち）	99	77
次月へ持ち越し	46	142

- ・1ヶ月あたりの弁護士への平均配点件数：52～53件
- ・1件あたりの平均調停期日数：約2期日
- ・事件種別ごとの成立率：ノルシンディ：家事47%、民事3.7%、刑事40.6%
クミッタ：家事40.7%、民事4.7%
- ・不成立事件のうち、相手方の不出頭により不成立とされた割合：44%⁴⁰

³⁷ このような配点ベースの想定のもと、一つのパイロット県の弁護士調停人のみで、年間500～600件程度の調停事件の配点と処理を想定している。なお、受け皿としての調停人数が増えることで、さらなる増加を見込むことも可能である。

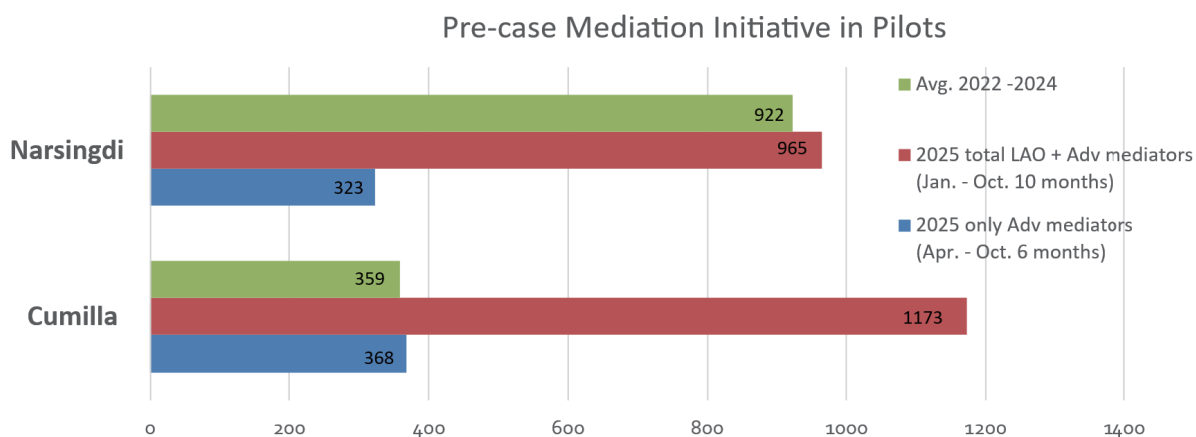
³⁸ 調停人の報酬は、プロジェクトの継続中はプロジェクト予算から支出する予定であるが、終了後は、カウンターパート（C/P）による予算の確保及び自立的な調停運営へと円滑に移行できるよう継続的に協議を行っている。C/Pにおいても、後記の法改正により規定された新たな調停人枠（特別調停人）の報酬予算確保のため政府の財政担当省庁と折衝している段階にある。

³⁹ バングラデシュでは、一定の犯罪（窃盗や傷害等）について起訴前に調停に持ち込まれることがある他、起訴後においても裁判所が調停に回付し、被害者と加害者による調停を行うことが可能である（刑事訴訟法345条）。日本における民事上の不法行為に基づく損害賠償事件の調停に近く、本調停手続で扱うことに違和感はない。

⁴⁰ クミッタ県からの提出済み調停事件報告書から算出した。ローカルレベルでの調停の普及などを通じて相手方となる者の応諾率の向上が求められる。

下記図は、各パイロット地区の法律扶助事務所の訴訟前調停（Pre-case mediation）の新規受付件数について、過去3年間の年平均（2022～2024年）を緑で、2025年1月～10月末までの法律扶助官（裁判官）を含む各パイロット地区の法律扶助事務所での全ての訴訟前調停の受付件数を赤で、2025年4月末から10月末までの6ヶ月間の当プロジェクトの弁護士調停人への調停配点件数を青で、それぞれ示している。

【弁護士調停人による6か月の調停件数と過去の訴訟前調停との比較】



これを見ると、6か月間における弁護士調停人の調停は、クミッラでは、過去3年の平均件数を超えるペースで進んでおり、また、ノルシンディでは2025年10か月間における同法律扶助事務所全体の新規受付及び過去3年平均の3割程度に至る。なお、クミッラの2025年の法律扶助事務所全体の件数が突出しているのは、後記のとおり法律扶助法改正による調停前置制度がクミッラを含む12県に先行して適用されていることが要因として大きいと思われる。

以上のように弁護士調停人に対する配点・受任はおおむね当初の想定のとおり進んでおり、今後調停人数の増加によりさらなる件数を見込むことも十分に可能であるが、一方で、拡大に伴い調停を実施する際の物理的な限界も課題として浮上している。これまでは基本的に法律扶助官による法律扶助事務所での調停のみであったため、本活動における弁護士調停人が調停を行う際の調停室がなく、法律扶助事務所では部屋の空きを待ったり、各人の弁護士事務所や弁護士会の共有スペースに当事者を連れていくなどして対応している。しかし、弁護士事務所は当事者からみて未だ信頼が十分でないと思避される傾向もあり、必ずしも当事者にとって良好な環境とは言い難い。現在、プロジェクトの予算を通じて、新たな調停室の増設と備品提供の支援を計画しており、早期に当事者が安心して利用できる場所の確保に努めていく必要がある。

4 プロジェクト活動の成果としての法律扶助法改正

2025年7月、当プロジェクトの弁護士調停人の活動を念頭に、改正法律扶助法に

において「特別調停人」(Special Mediator)が規定され、退官した裁判官の他、調停経験があり研修を受けた弁護士が法律扶助事務所に登録し、同事務所より選任の上、調停を実施することが可能となった。

同改正法律扶助法での大きな改正は3点ある。

① 特別調停人の導入

法律扶助事務所での訴訟前調停を実施するため、「退職した地方判事や調停の経験と専門の訓練を受けた弁護士の中から特別調停人を任命する。また、そのためのリストを法律扶助事務所で作成する」とされた。

② 調停前置主義（一定の場合における強制的な訴訟前調停）

家事事件、住宅家賃に関する紛争、持参金や親の扶養に関する紛争などについて、紛争はまず法律扶助事務所の訴訟前調停を申し立てなければならないとされた。

③ 調停合意の効力

当事者と調停人の署名及び主任法律扶助官(LAO)により認証されたすべての調停合意は、最終的なもので、執行可能であり、当事者を拘束すると定められた。

以上の法改正は、現状ではクミッタ県を含む12県で2025年10月から先行して適用されており、今後20~30県へと順次適用県を拡大していく予定とされる。「特別調停人」は、本プロジェクトにおける弁護士調停人が基礎となっていることから、具体的な選任プロセスや選任のための要件などについて、同法下の規則作成を担う国家法律扶助機構(National Legal Aid Service Organization, NLASO)と協議し、統一的な運用を目指していく予定である。弁護士を含む調停人枠の拡大や調停前置制度、法的拘束力を含めて、いずれも日本の司法調停、とりわけ家事調停の制度上の根幹部分に相当程度接してきたように思われる。引き続き日本の同調停制度の運用面や好事例をさらに共有しながら改善を図っていく。

5 人材育成・研修の継続的な実施（成果1 調停促進・活動2）

調停人の育成においては、日本の司法研修所に相当するJATIを利用して、年2回ほど中央レベルで、主にパイロット県の裁判官、法律扶助官、弁護士や他県の法律扶助官に対し、日本の教授⁴¹による基礎・応用研修を実施し、その後、フォローアップを含め各地方(県)レベルで、JATIで研修を受講した者を講師に研修を実施してきた。このような中央と地方を交互に行いながら、将来的にJATIを中心としたバンングラデシュ側のみによる研修サイクルの確立を目指していく。

これまで中央でのJATIを会場とした調停研修を4回(基礎2、応用2)、本邦研

⁴¹ これまで、調停を専門とする稲葉一人弁護士(元大阪地裁判事)、入江秀晃九州大学大学院法学研究院教授、宮武雅子慶應義塾大学大学院客員教授に登壇いただいた。

修⁴²2回、地方（パイロット県や他県）研修を6回実施した。参加者の割合は、弁護士が半分近くであり、女性法曹は4割近い。司法省及びJATIによれば、これまで弁護士と裁判官の双方が同時に参加者となる研修は、前例がないという。本プロジェクトの研修はその実施自体が弁護士の巻き込みや法曹の協働関係の構築にも一定程度貢献しているものと思われる。



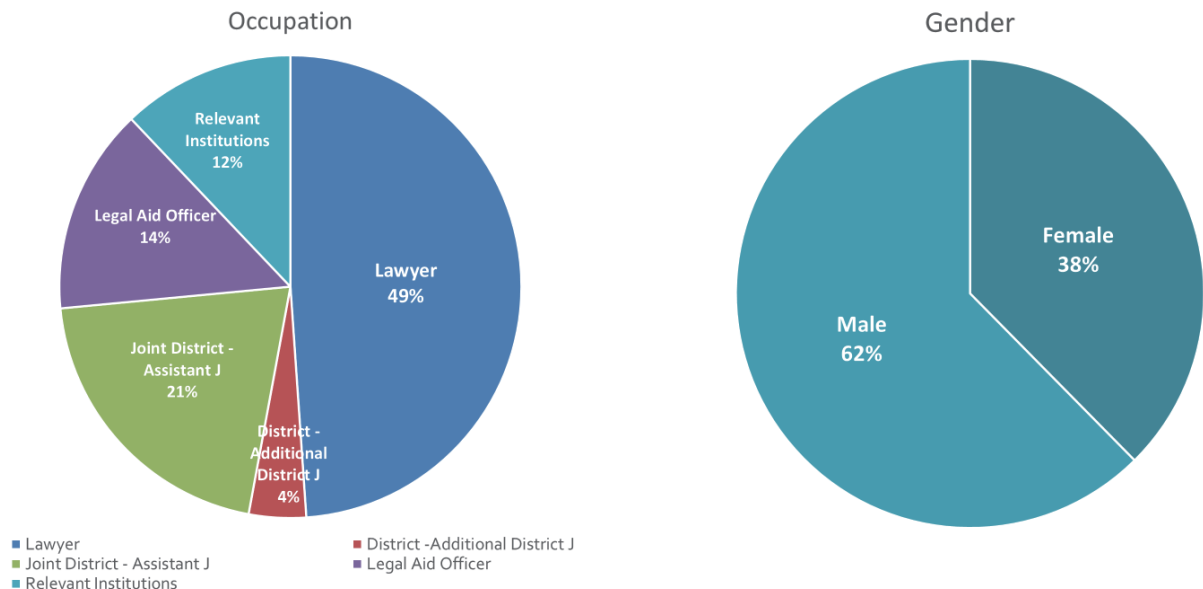
JICAによる
弁護士調停人への感謝状授与



2024年11月
JATI調停研修（基礎）の様子

【プロジェクト主催の研修参加者の構成】

Total Participants = 319 (Apr. 2024 – Nov. 2025)



これまでの研修を通じて、前記長期目標で掲げているものの他、

- ・パイロットにおける持続的な研修制度の構築 – 調停人登録要件と接続した体系

⁴² プロジェクト予算のもと、研修員としてバングラデシュ司法関係者（司法省、最高裁、JATI、NLASO、パイロット県の裁判官、弁護士）を日本に招いて、2週間程の期間を通じて、日本の地裁や家裁、弁護士会を訪問し、また大学教授や法務省などの専門家による講義を実施する。

的な研修制度の設計

- ・同研修制度の確立のための調停研修講師（マスタートレーナー）の確保⁴³
 - ・調停人の資格化、認証制度の導入⁴⁴
 - ・退官裁判官やパラリーガルなど弁護士以外の調停人の確保と研修対象の拡大⁴⁵
- などが課題として浮上しており、WGなどで議論を継続していく予定である。

6 民事訴訟手続の改善（成果2）

(1) WGにおける議論状況

事前調査や前記の基礎調査を踏まえ、民事訴訟手続上、様々な課題が明らかになり、プロジェクト活動においてもこれらの手続上の課題を念頭に改善に取り組むべく、WGにおいて議論を行っている。具体的には、訴状等の口頭陳述と裁判官の筆記による記録、送達や期日設定の遅延、繰り返される期日の延期、不十分な争点整理と度重なる主張変更、弁護士による訴訟遅延と裁判所の対応不全、無制限な証人採用などについてである。これに対し、改善にあたっては、法体系の違いと手続そのものへの介入の難しさもあるように思われる。英米法の伝統を受け継ぎ、直接主義により当事者の議論に重きを置きつつ、裁判官は中立性の観点から職権行使に消極的である⁴⁶。遅延に対する制裁規定があっても弁護士の抵抗を恐れて行使しないことも間々ある。他方で、法体系の違いを超えて共通する手続も多く、かかる違いのみで説明できないような手続上の遅延原因もあり（例えば、送達や期日管理等）、単に長年続いた慣習にすぎない場合や裁判官自体の先入観が新たな手続を妨げている場合もあるように感じられる。

引き続き、日本の知見共有も並行して実施しながら⁴⁷、制度の運用レベルを含め、どの手続でどのような改善が可能か、WGにおいて議論を進めながら更に見極めていく必要がある。また、以上の前提として、第3の所見でも触れたとおり、裁判官・弁護士間の意思疎通の円滑化と訴訟上の課題に関する共通認識の形成が不可欠であり、そのための体制づくりも重視していく予定である。

⁴³ 各パイロットの数名の裁判官と法律扶助官（L A O）は、すでに講師を担うレベルにある。これらの者に対しては、T o T（Training of Trainers）として、指導方法を習得するための別途の研修を企画する。他方、バングラデシュにおいても裁判官は2、3年での転勤が常であり、地域に定着している弁護士の講師育成が必須である。これまでのJ A T I研修や本邦研修に参加した弁護士の中から、講師候補を各パイロット3～4人程度に絞り、今後の研修で講義を担当させつつ弁護士会向けの調停研修を企画実施できるよう育成していく予定である。

⁴⁴ 調停人の資格化や認証は、利用者の制度への信頼感を高め、制度の普及に資する他、調停人自身の意欲増進にも結び付く。一定の技術を有することを裏付けるため、取得には調停人としての経験数、模擬調停による調停技術の観察等を経ることを想定する。認証制度は、宮武雅子慶應義塾大学教授のご助言に基づく。将来的には講師として育成された者らが認証手続に貢献することが期待される。

なお、以上の前提として、15～20件程度の調停事件の処理を終えた弁護士に対しては、J I C Aより感謝状を授与し、報酬によらない内発的動機の形成維持にも継続的に取り組んでいる。

⁴⁵ より長期的な視野で、本プロジェクト期間を超えて考慮していくべきものであり、当面は、弁護士調停人の育成、同調停人制度の確立に注力する予定である。

⁴⁶ 日本で活発な裁判官による訴訟上の和解についても、中立性を害するとみられるためか活用されていない。

⁴⁷ 2025年7月には、法務省法務総合研究所国際協力部（I C D）の協力により、I C D教官の出張のもと、J A T Iにて、日本の民事訴訟手続上の迅速化に向けた様々な取り組みをバングラデシュの最高裁や司法省高官向けに実施した。

(2) 民訴法改正による前進と引続き残る課題

2024年8月の政変後に様々な改革が進み、司法改革も大きなテーマとなった。最高裁が主導して、前記のような最高裁における独立した事務局機能の設立や汚職撲滅に向けた人事の一新など様々な取組がなされている中で、滞留件数の削減も重要な課題として取り上げられ、その中で民事訴訟手続においても無駄な手続を省き、より効率化を図るための改正が行われた(2025年5月)。以下は、本プロジェクトの活動にも関連する主な改正点を取り上げる。

- ① 訴状・答弁書、主張書面を口頭陳述する必要はなくなり、また、証人尋問における主尋問は宣誓供述書によることとし、反対尋問及び再主尋問を実施することとなった。
- ② 虚偽訴訟と判明した場合の制裁金が20,000タカから50,000タカに増額された。
- ③ 訴訟に係る文書(呼出し状)の送達が、SMSやInstant Messaging Services等により可能となった。訴状に原被告の電話番号、国民識別番号(National ID)、Emailアドレスも記載することが必要となった。
- ④ 被告の不出頭等により裁判所から出された一方的な命令に対して被告が不服を申し立てて争う場合、これまで不出頭等について合理的な理由があれば、裁判所はその命令を無効にすることが可能であったところ、このような不出頭等が出された命令の無効を争う方法は、一つの審理で一回限りとされた。
- ⑤ 一当事者による期日の延期は、これまで最大6回だったが、最大4回までとなった。
- ⑥ 一つの裁判所における審理(ヒアリング)は、1日5件が上限だったが、10件まで1日にできるようになった。
- ⑦ 判決に対する控訴で、控訴審において当事者及び代理人が審理(ヒアリング)で呼び出されたにも関わらず不出頭の場合、判断できるだけの理由と証拠がそろっていれば、速やかに判決を出すことができるようになった。
- ⑧ 執行における金銭支払義務の不履行における債務者の拘留に関する規定の改定。
- ⑨ 執行関係について、申立てがあれば速やかに裁判所が手続を取ることができるよう手続を簡略化。

以上の中でも、訴状や準備書面の陳述が書面によることができるようになり、また主尋問も宣誓供述書に代えることができるようになった点は、裁判官の筆記による記録も不要となり負担が軽減された上、時間の短縮に想定程度貢献しているとの実感が裁判官にあるようであり、対する弁護士側も基本的に協力しており支障は見られないという。一方で、上記書面の中での証拠の引用の仕方など、書きぶりに混乱が見られるため、より統一的な書式や内容の整理が必要との指摘があり、そのための弁護士会

と裁判所によるワークショップ等の提案もWGの中でなされている。さらに、期日の連絡や書面送達に関して、デジタル化を前提に訴状に相手方のメールアドレスや電話番号の記載が求められるようになったものの、実際には、原告側が相手方の情報を把握していることは少なく、実態としてはあまり機能していないようであり、今後より実効性のある送達方法の検討が求められる。

第5 終わりに

1 動的平衡としての技術協力

これまで述べてきたとおり、調停の開始からすでに1年半ほどが経過し、弁護士調停人の活動が開始され、調停研修の継続的な実施により講師となりうる人材も育成されつつある。他国に対する技術協力はそれ自体、外部事情による影響もさることながら、内在的にもプロセスが動的であり⁴⁸、当初の想定に固執することなく、本プロジェクトでいえば司法アクセス向上に向けた理念とプロジェクト目標を念頭に置きつつも、現地WGや当事者の声に耳を傾けながら柔軟かつ真摯に活動内容を形成していく試みが求められているものと思われる。

技術協力が動的のプロセスであると同時に、活動上検討すべき対象について様々なベクトルが多面的かつ同時性をもって存在する。すなわち、裨益対象となる政府・国（中央組織）⇔地方（パイロット）、政府⇔市民・コミュニティ、対象国政府⇔日本⇔JICA⇔関連当事者、司法省⇔最高裁、裁判官⇔弁護士⇔当事者、全体課題（分野横断、ときに司法を超える）⇔個別課題（特別分野）、人的支援⇔物的支援等であり、活動を通じて、これらベクトル間でその平衡を保つことに留意しながら目標へと適切な道筋を描いていくことが肝要であろう。

2 課題解決の困難性とアプローチの違い

本プロジェクトのような課題解決においては、根本原因へのアプローチと直近課題へのアプローチの違いを認識することも意義があるように思われる。前述のような Bangladesh における滞留事件の多くを占める土地紛争は、そもそもの未整備な登録制度に端を発している。また、家事事件では女性の立場が十分に考慮されずに女性の自己決定権が尊重されない状態は、地域に定着した社会的文化的な要因に影響を受けている可能性がある⁴⁹。調停制度を制度的にも質的にも改善し、妻側の立場を尊重し公正で平等な解決を図ったとしても、紛争の根本的に解決につながらないかもしれない。将来的には直近課題のみに取り組むのではなく、何らかの形で根本部分にある原因にアプローチす

⁴⁸ 佐藤仁「開発協力のつくり方－自立と依存の生態史」（2021年）東京大学出版会、4頁等。

⁴⁹ Bangladesh のジェンダー問題、とりわけ農村地域の社会文化的背景を踏まえGBVに対する調停による解決を具体的な事例を基に詳細に分析したものとして、池田恵子「Bangladesh における『調停』を用いたジェンダーに基づく暴力（GBV）への介入」（2017年3月）静岡大学教育学部研究報告、人文・社会・自然科学編67巻1-16頁。これによれば妻側は、調停を申し立てても社会的な自立の困難性や地域での孤立を恐れて離婚自体ではなく同居か別居による婚姻継続を求めることが多いとされる。パイロット県での筆者による実際の調停観察においても解決の大半が同様のものである。

る方策を検討すべきように思える。

3 将来の方向性に関する幾つかの視点

他方、調停のような紛争解決機能の強化は汎用性が高く、分野横断的な展開可能性を示唆する。例えば、ロヒンギャ避難民⁵⁰への支援を考えた場合、キャンプ内の紛争（家事や居住場所を巡る問題が多い。）に対する協調的な解決を提供できる上、ホストコミュニティ（コックスバザール県）への支援により避難民との間の緊張緩和に取り組むことも可能である。また、他のNGOや国際ドナーがコミュニティレベルで多層的にパラリーガルによる調停やコミュニティリーダーによる村調停の強化に取り組んでおり、一つの地域で本プロジェクトの司法調停の促進と同時並行で行うことで、その地域全体の紛争解決機能が相乗的に強化され、司法アクセスの向上という目標を達するためにより効果的である。さらには、地域社会全体の強化のための包括的アプローチとして、その地域の行政、教育、人権、その他の関連分野との連携も有用であり、一つの地域社会に重点的に多方面から取り組むことでその効果は前述のような女性など脆弱な立場の改善を始めとした紛争の背景となる社会的課題の解決へと広がりをもたせられるものと思われる。

本プロジェクト自体は、2つのパイロット県で3年間という限られた期間の中で、取り扱う範囲はおのずと限定されたものとなるが、上位目標である司法アクセス、正義の総量の拡大を全国に限らず実現するには、プロジェクトの限界と効用に関する上記のような発想も考慮しながら柔軟にその展開方法を検討していくべきである。同時に、小さく生んで大きく育てるとの言葉があるように、足元の2つのパイロット県での司法アクセスの基盤づくりに着実に取り組んでいくことが最優先であることはいうまでもない。

今後の更なる活動の進展のほか、より具体的に、バングラデシュでの典型的な紛争の実態やそれに対する各調停手法（評価型、対話促進型等）の適合性、それぞれの研修内容など、本稿で十分触れることができなかつた点は、別の報告の機会に譲ることとした。

⁵⁰ 拙稿前掲注1) 88頁、脚注14等。ロヒンギャ避難民問題は様々な文献が出ており、詳細はここでは触れない。

別添・プロジェクト計画評価指標

上位目標 (PJ終了後3~5年)

バングラデシュにおける 司法アクセスの促進	調停利用者数の増加	パイロット ●●% 全国 ●●%
	バックログの減少	パイロット ●●% 全国 ●●%
	調停改善策の継続と必要に応じた改訂 (終了後)	
	他地域への波及 (終了後)	

プロジェクト目標

基盤	基盤	評価	成果	取組	留意点	
司法アクセスの基盤確立 (パイロット地域での確立)	人的基盤 成果1, 2の達成を測る指標 (調停の促進と訴訟手続改善それぞれ)	人材育成・能力向上	定量的評価	成果1、2 研修の実施回数 (JATI, Pilot, Japan)		
			成果1 研修参加者の理解度の向上 (●●%)	知識習得→実務で活用→他者に教える		
			成果1 調停利用者の調停人技術に対する満足度(●●%)			
			成果2 研修参加者の訴訟手続改善の必要性、重要性の理解度向上 (●●%)			
			定性的評価	成果1、2 研修参加者やWGの発言、態度等 (プロセスの記録)		
			成果1、2 紛争解決の質 (公平性等) の向上 (観察)	Gender視点、中立性や解決の妥当性		
		持続的研修体制の構築	定量的評価	成果1、2 各研修の参加者数 (JATI, Pilot, Japan)	Gender割合 (女性比率40~50%)	
			成果1、2 TOT実施と研修参加者による講師数の増加	同上		
			成果1 調停人養成方針・定期的な研修体制の確立			
			成果1 研修教材やマニュアルの作成			
			定性的評価	成果1、2 研修参加者やWGの発言、態度等 (プロセスの記録)		
			他地域への展開	定量的評価	成果1 パイロット以外の研修実施場所、回数、参加者数	
成果1 パイロット以外の研修の満足度						
定性的評価	成果1 パイロット以外の研修の評価 (プロセスの記録)					
物的基盤	制度変化 (改善)	成果1, 2の達成を測る指標 (調停の促進と訴訟手続改善それぞれ)	定量的評価	成果1 調停フローの改善案策定と実施	Pre: 弁護士調停人選任フローと試行 Post: 調停回付・実施フローと試行 調停人費用の改善策とその実施	
			成果1 調停人数の増加 (●●%)	弁護士ら裁判官以外の調停人の人数 Panel Mediatorリストの登録人数		
			成果1 調停人補助者数の増加 (補助者が必要となる場合)			
			定性的評価	成果1 調停フロー改善の質に対する評価 (プロセスの記録)		
			成果2 訴訟手続改善に向けた課題と対策が特定される	中央 (最高裁等) での協議、承認		
			成果2 特定された課題・対策に基づき、研修トピックが特定され、研修が実施される			
		成果2 訴訟手続の改善に向けた課題と対策をまとめた提言が関係機関 (最高裁等) に共有される				
		改善効果の発現	定量的評価	成果1 調停件数の増加	Pre-case における調停実施件数 Post-case における調停実施件数	
			成果1 関係者の満足度上昇 (裁判官、LAO、弁護士) ●●%	調停の有効性 (紛争解決への貢献度) 調停の効率性 (利用のしやすさ) 調停への積極性 (弁護士のみ) 調停人就任への意欲 (弁護士のみ)		
			成果2 訴訟手続の効率性が上昇 (●●%)	主に訴訟手続の手続、時間の評価		
			成果1、2 市民の満足度の上昇 (●●%)	上記に同じ		
			持続的な体制の構築	定量的評価	成果1 市民の認知度の上昇 (Pre/Post) (●●%)	Upazila, Union, Litigant people
				成果1 調停フローに関する基準、ガイドラン等の作成		
		定性的評価		成果1 改善フローの継続的利用 (プロセスの記録)	中央レベルでの改善フローの承認	
		成果1 財政的な安定性の確保に向けた進展		調停人報酬システム確立へ向けた進展 財源の確立に向けた進展		
		成果2 訴訟実務改善の提言が関係機関 (司法省、最高裁) で検討、確認される				
		成果2 訴訟手続改善の対策が継続的に実施される		※対策に有効性が認められた場合		
		他地域への展開	定性的評価	成果1 他地域でのパイロットモデルの応用	パイロットでの改善効果確認 必要に応じ改正、承認 (PMT)	