

【海外出張】

バングラデシュ出張の報告及び新規技術協力プロジェクトの概要

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、裁判所における400万件以上あるとされる膨大な未済事件の滞留・訴訟遅延（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、本年度中に新たに技術協力プロジェクト（以下「本プロジェクト」という。）の開始を予定している。当職は、当部の國井弘樹教官と共に、JICA調査団（JICA法・司法チーム所属の枝川充志氏、藤岡拓郎氏及び稲田亜梨沙氏）に同行し、本年5月21日から同月30日までの日程（移動日を除く）で、案件形成のために、他ドナーを含む関係機関から必要な情報を収集・整理するとともに、カウンターパート機関となる法司法・国会担当省法司法部門（LJD, MOLJPA。以下「司法省」という。）との間で協議を行うことを目的に、現地に出張した。

本稿では、現在、協議・検討中である本プロジェクトの概要を紹介しながら、出張の報告を行うとともに、本プロジェクトの今後の展望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。

第2 本プロジェクトの概要²

1 本プロジェクトの内容

司法省との間で協議・検討中である本プロジェクトのPDM（Project Design Matrix）案の概要は、以下の表のとおりである。本プロジェクトの活動及び成果は、従来の国別研修の枠組みと同様、①調停の利用促進と②民事訴訟実務の改善の二つの柱から構成されており、これを選定された2か所のパイロット地区で実施することを予定している。投入できる人的・物的リソースに限りがあることから、少数のパイロット地区で集中的に活動することが効果的であり、本プロジェクトでは、パイロット地区において改善策の策定に向けた調査・検討を実施した後、これを研修や実務運用改善の取組に活用し、グッド・プラクティスを確立して、他の地区への普及につなげていくことを目指している。

本プロジェクトが二つの柱で構成されているのは、バックログ解消のためには、調

¹ バングラデシュは、2013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、これまで国別研修として、バックログの解消や裁判官の紛争解決能力強化を目的に、「下級裁判所能力向上」（2017年～2019年度）及び「調停制度・事件管理強化」（2020年～2022年度）を、通算6年間にわたり実施してきた。

² 司法省との間で協議・検討中であるため、以下に紹介する内容は、あくまで現時点での暫定的なものである。

停による解決が適当な事件を調停に付すことで裁判所に係属する事件数を減らすとともに、民事訴訟実務の改善により裁判所に係属する事件を効率的に解決することを同時に実現すべきと考えるからである。バングラデシュにおけるバックログ問題の背景には、国全体が人口過密の状態、事件数が多いのに比して、裁判官の数が少ないという事情があり、以上の取組は、司法分野の限られたリソースの中で、社会内で発生する紛争を効率的に解決することを志向するものである。司法省との協議においても、バックログの解消や調停の利用促進に向けた支援に対する高い期待を感じた³。

もともと、本プロジェクトの目標には、司法アクセス（Access to Justice）の向上⁴が掲げられており、バックログの解消は直接的には記載されていない。しかし、これはバックログの問題が深刻で容易には改善が見込めない一方で、プロジェクト期間が3年間に限られているため、これ自体を目標に設定することは困難であるとの配慮に基づくものであり、最終的にはバックログの解消を目指している点において、従前の国別研修との連続性がある⁵。

【PDM（案）の概要】

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（予定）	
期間	日本人専門家着任から3年間	
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、その他司法関連機関において、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	パイロット地域において、以下の成果が認められる。	
	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組が進展する。
主たる活動	成果1に係る活動：調停制度改善策の検討、調停人の育成及び調停の普及	成果2に係る活動：実務改善策に関する調査、協議、セミナー・研修の実施

2 プロジェクト実施体制

本プロジェクトの実施体制については、後掲の概略図を参照いただきたい。日本側から、長期専門家（総括、業務調整の各1名）がダッカに常駐し、2か所のパイロット地区の裁判所及び法律扶助事務所と連携してプロジェクト活動を実施する。その他

³ 本年4月にシェイク・ハシナ首相が訪日した際、岸田文雄内閣総理大臣との同月26日発出の共同声明において、日本が提供する法制度整備支援の重要性及び進展を認識した旨の記述があったことの指摘があり、司法省において本プロジェクトの優先度が高いことがうかがわれた。

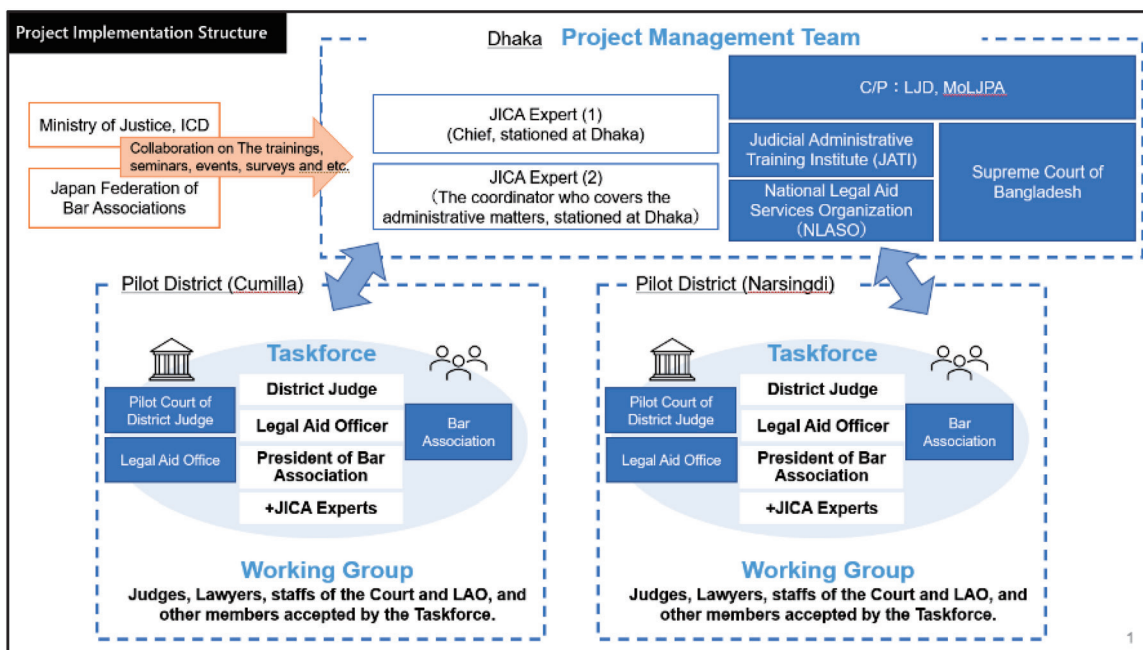
⁴ SDGsのターゲット16-3（Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all）に由来する。

⁵ ただし、PDM案の文言からは、バックログの解消を目的としない社会的弱者に向けた司法アクセスの向上を含蓄する余地があり、そのような観点でも法律扶助事務所の機能強化に向けた支援を検討することが考えられる。

にも、当部や日弁連、大学等から専門家が出張して、現地セミナーの実施等で協力することを予定している。

バングラデシュ政府関係者とは、カウンターパート機関及び関係機関と連携しながら、パイロット地区での活動を円滑に進行させるため、中央レベル（ダッカ）で、「プロジェクトマネジメントチーム」（司法省、関係機関、JICA専門家）を設置してプロジェクト全体を管理しつつ、パイロット地区レベルでは、パイロット地区での活動を管理する「タスクフォース」（District Judge、法律扶助官、弁護士会会長、JICA専門家）を設置し、その下に実働部隊である「ワーキンググループ」（裁判官、法律扶助官、弁護士等）を設置することを予定している。

【実施体制の概略図】



第3 パイロット候補地視察（ノルシンディ地区、クミッタ地区）

本出張中、司法省及び関係機関との間で協議・調査等を実施したが、パイロット候補地として司法省より推薦を受けたノルシンディ地区とクミッタ地区を視察したことが特に印象深かったことから、これを紹介したい。

1 パイロット候補地の選定

司法省から、①中規模程度、かつ、②新たな取組を前向きな姿勢で受け入れられる関係者がいる裁判所を選定すべきであるとの助言を受け、更に異なる地域、規模で比較するという観点から、パイロット候補地として、ノルシンディ地区とクミッタ地区の2か所の推薦を受けた。ノルシンディ地区は、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（車で片道約1時間30分）に位置しており、クミッタ地区は、チッタゴン管区に位置する人口約540万人の都市

であり、ダッカから南東に約100km（車で片道約3時間）に位置している。

2 法律扶助事務所（Legal Aid Office）

法律扶助事務所は、国内64地区に1か所ずつ設置され、判事補から任命される法律扶助官（Legal Aid Officer）が各1名配置されている。法律扶助官には、①法律相談、②調停、③ Panel Lawyer⁶の選任の職務があり、利用者に全て無償で提供されている。法律扶助官に対するインタビューでは、事件数が多く、多忙そうであったが、法律扶助事務所が社会的弱者の司法アクセスを確保する上で重要な役割を果たしており、いずれの法律扶助官も熱心に職務に取り組んでいる様子であった。

ノルシンディ地区及びクミッラ地区の法律扶助事務所に関する統計データの提供を受けたため、それに基づいて本稿末尾に統計資料を添付した上で、これを紹介したい。これを見ると、いずれの地区においても一人の法律扶助官が担当するには相当な調停件数及び法律相談件数があり、法律扶助官が多忙であることがデータからも裏付けられた。他方で、一人の法律扶助官が担当する以上、これ以上の事件数の増加が困難であることも示唆され、全体の事件数からすると、法律扶助事務所での調停がバックログ解消にもたらす影響は限定的である可能性がある（クミッラ地方裁判所には、事件の内訳は不明であるが、2万2567件の民事事件が係属しているとのことであった。）。また、法律相談の利用者の女性割合が高いということも共通した傾向である。

もっとも、クミッラ地区では、提訴後の調停件数が極めて少なく、かつ、いずれも不成立となっていることから、提訴後に法律扶助事務所での調停を実施する運用がほとんど機能していないことがわかる。また、調停の成立率を見ると、ここ数年間は、ノルシンディ地区と比較して、クミッラ地区では低調となっている。その理由を法律扶助官に尋ねると、例えば離婚調停において男性が強制力のない調停には応じないという対応をすることが多いとの回答があった。今回の調査では、成立率の差の原因は不明であるが、ノルシンディ地区でも過去に成立率が低かった頃があることからすると、調停のノウハウを共有することで改善する余地があると推測される⁷。

⁶ 民事事件を含む国選弁護人の制度であると思われる。

⁷ 提訴後の調停件数との関係でも、今後クミッラ地区でこの運用の活性化を試みるとしても、低い成立率のままでは、効果的な紛争解決手段にはなり得ない。



【ノルシンディ地区法律扶助事務所の法律扶助官との集合写真】

左から、当職、國井弘樹教官、ノルシンディ地区法律扶助官、藤岡拓郎氏、枝川充志氏
(敬称略)



【ノルシンディ地区法律扶助事務所の事務室】



【クミッラ地区法律扶助事務所での法律扶助官へのインタビューの様子】

3 一般市民からのヒアリング

ノルシンディ地区において8名、クミッラ地区において22名の一般市民からのヒアリングを実施したが、クミッラ地区では、参加者のほとんどが女性（一部は子どもを連れていた。）であり（後掲の写真参照）、かつ、法律扶助事務所での調停を実施中であったのは一名のみで、その他の参加者は調停が不成立となっていた。しかし、調停が成立せず、法律扶助事務所での事件が解決しなかった場合でも、法律扶助事務所が弁護士を無償で選任して訴訟提起をすることができるため、法律扶助事務所が社会的弱者の司法アクセスを確保する制度として重要な役割を果たしていることを実感できた。

また、参加者の一人が、近隣住民との土地をめぐるトラブルで親の代から訴訟が続いており、「子供の代にまで引き継ぎたくない。訴訟では進展がみられないので、調停を申し立てた。」と涙ながらに述べる場面があり、訴訟遅延が深刻な状況に陥っていることを改めて思い知らされた。



【クミッタ地区での一般市民からのヒアリングの様子】

4 弁護士会

ノルシンディ弁護士会、クミッタ弁護士会で相当数の弁護士と意見交換を行ったところ（出張中、ダッカ弁護士会とも意見交換を行った。）、調停の利用促進のために代理人又は調停人として調停に関与すること、裁判官や法律扶助官と実務チームを構成して課題解決に向けて協働することなどに積極的な反応が示された。

他方で、一部の発言からは、訴えを提起した上で事件の解決を引き延ばすことが弁護士の利益につながるため（裁判所への出頭等の行為ごとに報酬が支払われ、成功報酬という仕組みには全くなじみがないようであった。）、調停による紛争解決に消極的であり、裁判所にも非協力的である弁護士の存在がうかがわれた。また、弁護士会の目的や役割に対する理解も乏しく、弁護士会で所属弁護士への研修が全く行われていないか、極めて不十分であった。

訴訟遅延の原因として、度々弁護士が高い報酬を得るために訴訟を引き延ばしているとの指摘があり、これだけが原因ではないにせよ、今回弁護士から直接話を聞いたことで、これが一部裏付けられたと考えられる。以上によれば、調停の利用促進及び民事訴訟実務の改善のいずれに関しても、インセンティブ等の問題に留意しつつ弁護士を巻き込むことが重要と考えられるところ、バングラデシュでは裁判所と弁護士会が協議して課題解決に取り組むということ自体が比較的新しい試みであり、ここに日本型司法の強みを生かす余地があると思われる。

第4 プロジェクト活動に関する所感

1 調停の利用促進について

今回の出張では、司法省や関係機関において、調停の利用促進への支援に対する高い期待を感じた。もっとも、現時点では、調停の利用促進によるバックログ解消には、以下2点の課題を指摘できる。

まず、バックログ解消には、調停の事件数を劇的に増やす必要があるが、担い手となる調停人を増やすことが容易ではないことが懸念される。調停を行う場として、①法律扶助事務所での調停（訴訟提起前後いずれも可能）と②裁判所での調停があるが、法律扶助事務所での調停では、各1名の法律扶助官しか調停を担当できないと解されているため、法律扶助事務所での調停件数を増やすことには限界があり（現時点でも1名の法律扶助官に対して相当な事件数がある。）、無闇に事件数を増やして機能不全を起こしてしまうと、かえって社会的弱者の司法アクセスを悪化させるおそれがある。他方で、裁判所での調停では、民事訴訟法89条に基づき、事件を担当する裁判官の他に、弁護士や元裁判官が調停人となれるが（Panel Mediator）、これがほとんど活用されていない。Panel Mediatorを調停人に活用する余地はあるが、この場合には当事者が調停人に報酬を支払わなければならないため（担当裁判官による調停や法律扶助事務所での調停は無償）、当事者から敬遠されるおそれがある（調停人にとっても受け取れる報酬の額が不透明である。）。

次に、調停の担い手の問題の他にも、代理人弁護士の問題がある。すなわち、調停は双方の当事者が合意しない限り事件が解決しないが、弁護士は、高額な報酬を得るために訴訟を提起したり、訴訟を遅延させたりするインセンティブがあるため、調停で事件が解決することに抵抗し、当事者にも調停しないよう説得して、調停の利用や成立を阻止することが懸念される。

過去に実施された研修と同様、調停人を養成する研修を通じて、効率的な調停の進行や成立率の上昇に寄与することは可能であり、それ自体非常に重要な支援ではあるが、現状を前提にする限り、調停の利用促進によるバックログの解消効果を過度に期待することはできず、いずれは調停の制度自体を変えることも検討されるべきである。

2 民事訴訟実務の改善について

バックログの解消を目指すためには、調停の利用促進だけでは足りず、民事訴訟実務を改善する必要があると考えられる一方で、民事訴訟実務の改善には、課題の特定と効果的な対策の実施を要するが、今回の出張では、パイロット地区における民事訴訟実務を具体的に調査するまでの時間はなく、現時点では、課題の特定に至っていない。これには、プロジェクト開始後にワーキンググループでの活動等を通じて、バン格拉デシュにおける実際の事件記録を基に、各手続のどの部分に時間を要しているか、どのような主張・立証活動がされているかなどを詳細に調査して、実務慣行等を

含めて、非効率な部分を特定する必要がある（今回の出張でも被告への送達に時間が掛かっているとの指摘があり、これをIT化により短縮できる可能性がある。）。したがって、民事訴訟実務の改善については、詳細な調査を通じてこれから内容を具体化していく必要がある。

もっとも、今後の考えられる方向性として、以下2点を指摘する。まず、事件を担当する裁判官が、紛争の実相を見極めて、審理に当たることが重要である。紛争において何が真に重要な問題かを見極めることで無駄な審理を避けられ、事件を調停に付すなどの適切な選別が可能になるからである。バングラデシュでは、裁判官になってから短期間の研修を受けてすぐに一人で裁判を担当するため（地裁では、単独事件しかない。）、研修等を通じてそのようなスキルを鍛えることに対するニーズは高いと考えられる。

次に、裁判官の訴訟指揮と弁護士の訴訟活動について、適切なバランスを取ることが重要である。バングラデシュにおける裁判官の訴訟指揮がどの程度有効か調査を要するが、効率的な審理を実現するには、裁判官による積極的な訴訟指揮が不可欠である。これに対し、弁護士は、自らの報酬がかかっているため、裁判官による効率的な審理の進め方に容易には協力しないことが懸念されるが、弁護士会との対話を通じて、争点整理や手続選別に関する裁判官の考えを理解してもらうことが手続に協力してもらう第一歩と考えられる。

3 出張中に感銘を受けた出来事について

出張中、ダッカ地方裁判所の Chief Magistrate Judge である Syed Mashifiquel Islam 判事にインタビューする機会を得たが、Syed 判事は、2018年度の本邦研修に参加した経験があり、それに触発されて現行法の下での実務運用改善により先進的な取組を行い、滞留事件を順調に処理しているとのことであった。同判事が例として挙げた取組を紹介すると、例えば、通常であれば複数機関を経て呼出状を送付して行う被告の呼出しに関し、スマートフォンのアプリケーションを利用して簡易な手続で実施したというものがあつた⁸。

また、例えば、近隣者同士が土地境界確定に関して紛争にある場合に、相手から脅迫されたとか、騒音により安眠を妨害されたなどと、両当事者が事実に・法律的根拠を欠く訴えを複数提起し合うなど、いわば嫌がらせ目的による濫訴が繰り返されるようなケースも少なくなく、このようなケースでは、訴訟一つ一つを順に処理していくのでは解決にならず、紛争の根本原因を除去することが一気に複数の事件を処理することにつながる。そこで、Syed 判事は、根本原因となっている紛争が、裁判よりも調停における話合いの解決になじむと判断した場合に、弁護士会に民間調停を依頼して（民事訴訟法に明文の規定はないが、禁じられているわけではない。）、当事者間の

⁸ バングラデシュにおけるスマートフォンの普及率は相当高いとのことであった。

話合いで根本解決を図るなどして、長期未済事件を次々と処理しているとのことであつた。

このように、現状においてもバックログ解消に向けて実施可能な取組は存在しており、Syed 判事を J I C A 支援の好事例として、実務運用改善の取組やそれに向けたマインドセットを他の裁判官に普及させることが重要である。そのためには、例えば、先輩裁判官のスキルや経験を共有できるような研修を実施することも効果的であると考えられる。

第5 終わりに

以上に述べたとおり、本プロジェクトの二つの柱である調停の利用促進と民事訴訟実務の改善は、いわば車の両輪であつて、いずれか一方では本プロジェクトの目標を達成することは困難であり、相互に補完し合うとともに、相乗効果を生み出すことが重要であると考えられる。

他方で、プロジェクト期間の3年間でできることには限りがあり、当面はパイロット地区でのワーキンググループ活動を軌道に乗せることが最重要の課題になると思われるが、中・長期的には、パイロット地区での活動等を通じて、グッド・プラクティスを確立し、これを他の地区に普及させることを通じて、バングラデシュにおける重要な課題である司法アクセスの向上やバックログの解消に貢献できることを目指したい。本稿執筆時点で、司法省と J I C A との間で協力枠組み合意に向けた協議・手続を進めているところであるが、本プロジェクト開始後は、当部においても、本邦研修や現地セミナーの実施等を通じて、可能な限り協力していきたい。

以上

ノルシンデイ地区法律扶助事務所													
年度（7月～）	調停新受件数 （提訴前）		調停新受件数 （提訴後）		調停既済件数（提起前）			調停既済件数（提訴後）			法律相談件数		
	成立	不成立	成立	不成立	成立	不成立	成立率	成立	不成立	成立率	女性	男性	女性割合
2017	77	63	44	23	66%	39	20	66%	385	72	385	72	84%
2018	130	53	16	83	16%	41	20	67%	361	67	361	67	84%
2019	208	91	37	162	19%	46	41	53%	401	90	401	90	82%
2020	173	46	64	86	43%	24	16	60%	298	83	298	83	78%
2021	165	44	34	92	27%	19	10	66%	123	24	123	24	84%
2022	385	92	136	135	50%	48	34	59%	362	112	362	112	76%
2023（～4月）	383	104	165	203	45%	49	44	53%	431	141	431	141	75%

クミツラ地区法律扶助事務所													
年度（7月～）	調停新受件数 （提訴前）		調停新受件数 （提訴後）		調停既済件数（提起前）			調停既済件数（提訴後）			法律相談件数		
	成立	不成立	成立	不成立	成立	不成立	成立率	成立	不成立	成立率	女性	男性	女性割合
2017	216		87	42	67%				500	300	500	300	63%
2018	334		88	145	38%				635	298	635	298	68%
2019	492	2	127	323	28%	2	0%		665	237	665	237	74%
2020	412	2	100	269	27%	2	0%		605	230	605	230	72%
2021	422		65	238	21%				470	240	470	240	66%
2022	354	3	64	325	16%	3	0%		477	59	477	59	89%

※法律扶助事務所での調停には、提訴前に調停を実施する場合と提訴後に裁判所から事件が送られて調停に付す場合とがある。