

ラオスにおける Access to Justice¹ の状況（総論）—国家戦略と司法統計—

前 JICA 長期派遣専門家、弁護士

鈴木 一子

1 本稿の意義

Access to Justice（以下「A 2 J」という）は世界において熱い話題であるが、ラオスの A 2 J に関する日本語の文献はほとんど無いように思われる。今回、主に国家戦略と司法統計という客観的情報に基づいて、A 2 J に関するラオス現状をまとめる。統計についてはラオスでは様々な数字に接するため、この 4 年間で収集できた出来るだけ信憑性の高い数字を掲載する。

2 ラオスにおける A 2 J の位置づけ

(1) 党大会

2021 年 1 月 13 日から 15 日まで行われたラオス人民革命党第 11 回全国代表大会（以下「党大会」という）²において、次のような方針が示された。

個人の正義や国家の権利を保護するために人民が司法過程に参加し、国家または社会の法律サービスを受けられる環境を形成する³。

脚注 3 記載の文献では「近年は土地紛争などで裁判となるケースも増えているが、司法の公正性が問題となっている。とくに集団を重視し個人主義を否定してきた体制において、これまでのような法の前の平等や社会的公正だけでなく「個人の正義」と記したことは象徴的な変化といえる。」と分析されている。

(2) 国家の 5 か年計画

党大会決議を解釈して具体化するため「2021 年から 2025 年までの第 9 次国家社会経済発展計画」（以下「国家 5 か年計画」という）が定められた⁴。これは、「持続可能な経済的成長を継続する」など 6 つの成果から成る。

「成果 3 人民の健やかな生活の向上」の「アウトプット 1 過疎地及び遠隔地における貧困が緩和され、人民の生活、文化的価値及びメディアが向上する」において「女性や子どもがより強固な A 2 J を有する」という指標が採用された。また、「法律

¹ 「司法へのアクセス」又は「正義へのアクセス」と日本語訳されるが、本稿では英語表記にする。本稿では主に司法手続及び ADR へのアクセスを念頭に置いている。

² 5 年に一度、開催される。ラオスで最も重要な会議であり、党大会で示された方針を読めば、ラオスの経済や社会の現状が分かる。

³ 「ラオス人民革命党第 11 回大会——転換期を迎える国家建設——」（アジア経済研究所、2021）29 頁
https://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Books/Jpn_Books/eBook/202111_01.html

⁴ 2021 年 3 月 22 日から 26 日にかけて行われた国会によって承認された。

扶助」という言葉が138か所も使用され、法律扶助制度の拡充が戦略として明確に打ち出された。

(3) 司法分野の5か年計画

2020年11月18日付け司法省の党委員会及び党大会における決議を実施するため、司法省は「2021年から2025年までの司法分野の発展計画（以下「司法5か年計画」という）」を策定した⁵。これは、下記7つの目標と52のプロジェクトから成る。

目標4.4「司法制度の発展と促進」の具体的内容として「村落調停委員会の人材強化」、「法律扶助事務所の人材強化」等が挙げられている。

目標4.5「弁護士」の具体的内容は、「司法省の方向性に合致させ、無料サービスといった社会のニーズに合致するように、ラオス弁護士会（LBA）の管理体制を再構築し調和させる」、「弁護士数の増加との質の向上のほか、弁護士倫理、法や規則に違反した者への懲戒処分」等とされている。

- 目標1 立法及び法改正並びに法令起草の監督及び評価
- 目標2 法律の普及
- 目標3 司法人材の育成
- 目標4 司法サービス
 - 目標4.1 経済紛争解決
 - 目標4.2 公証
 - 目標4.3 判決執行
 - 目標4.4 司法制度の発展と推進（※村落調停、法律扶助等）
 - 目標4.5 弁護士
- 目標5 司法分野の国際協力
- 目標6 組織、人事及び監査
 - 目標6.1 組織と人事
 - 目標6.2 監査
- 目標7 インフラ整備（※車両やパソコンなど）

(4) 小括

以上のとおり、ラオスはA2Jの拡充を国家戦略として採用し始めたところであり、未だ初期段階、つまり法曹の増加や制度の充実といったA2Jに関する基本的インフラを整備していく段階にあるといえる。

⁵ 2021年11月23日、24日に司法5か年計画について主要ドナーから意見を聴取する会議がルクセンブルクの支援によって開催された。

3 統計

(1) 弁護士的人数⁶（2022年9月20日時点）

368名（うち女性87名）

LBA会長代行によれば、全体のうち、3割が若手、4割が中堅、3割がベテランというイメージ。

(2) 裁判官の人数⁷（2021年時点）

558名（うち女性155名）

※地区裁判所（日本でいう簡裁）の裁判官を含む。

なお、2019年に某最高裁判事は、「裁判官の人数を1800名にし、裁判官1人当たり事件を3件もつことを目指している」と発言していた。

裁判所の繁忙度を伺い知るデータ⁸として、以下のものがある。

首都裁判所（日本でいえば東京地裁）の民事部に所属しているのは16名（うち女性8名）。内訳は、3級裁判官⁹2名、2級裁判官2名、1級裁判官3名、裁判官補¹⁰6名、技術職員2名、書記官1名。

2022年9月現在の首都裁判所における民事事件数は1審事件が358件（未済350、既済8）。控訴事件は136件（未済132、既済4）。

民事部の人手が足りないので行政部の裁判官にヘルプに来てもらっている。

(3) 検察官の人数

現時点では、私の知る範囲では不明と言わざるを得ない。おそらく2016年時点で452名¹¹というのが近い数字であろう¹²。

(4) 司法分野の合計人数¹³（2022年11月23日時点）

2508名（うち女性897名）が司法部門で働いている。

このうち274名が国立司法研修所（NIJ）の講師である。

「司法部門」とは、司法5か年計画全体を見ると、法曹三者、村落調停委員¹⁴、司法省職員（管轄下にある組織を含む）などを指すと思われる。

⁶ 2022年9月20日、LBA会長代行から聴取。2022年4月4日にアジア財団を訪問した際に同財団所属の弁護士から聴取した人数は367名（うち女性86名）だったことから、信憑性の高い数字といえる。

⁷ 2022年4月18日、最高人民裁判所人事統計局長から聴取。

⁸ 2022年9月26日、首都裁判所民事部長から聴取。

⁹ 3級裁判官が立場が高く、所長クラス。次が2級、1級と続く。

¹⁰ 日本と異なり、裁判官補はアシスタントの立場であって裁判官ではない。

¹¹ 「アセアン共同体とラオス」(JICAラオス事務所、2018)148頁「第8章 ラオスにおける法曹養成制度改革」(須田大)

¹² 2019年2月時点で「検察官1679名（うち女性602名）」、2021年9月時点で「検察官1678名（うち女性609名）」という情報に接したが、その際に聞いた裁判官数が過大に過ぎたことや、本文記載の司法分野2508名という5か年計画に明記された数字を前提にすると、当該情報は信憑性が低いと思われた。

¹³ 司法5か年計画「I 6.1 組織と人事」に記載がある。

¹⁴ 村落調停は各村で2016年首相令、2016年司法省大臣令等に基づいて行われる。村落調停委員会は6名の合議体であり、①委員長（国家建設戦線）、②副村長、③村の女性会代表、④青年隊、⑤治安維持部隊、⑥尊敬される人から成る。

(5) 訴訟事件の数¹⁵（2021年時点）

	新受	既済	未済	最も多い類型
地区裁判所 （一審事件） ※日本でいう簡裁	刑事906 民事819 家事258 労働21	刑事873 民事739 家事232 労働24	刑事216 民事752 家事185 労働18	窃盗331 消費貸借165 離婚225 未払賃金15
県裁判所 （一審事件） ※日本でいう地裁	刑事2896 民事107 商事102 家事52 少年138 労働2 軍事54	刑事2711 民事105 商事96 家事52 少年123 労働3 軍事56	刑事690 民事332 商事256 家事64 少年50 労働3 軍事8	薬物1044 消費貸借34 消費貸借99 離婚56 薬物77 未払賃金2 薬物27
高等裁判所 （二審事件）	刑事149 民事171 商事43 家事30 少年1 労働0 軍事4	刑事157 民事145 商事45 家事21 少年1 労働0 軍事4	刑事38 民事90 商事28 家事19 少年1 労働0 軍事2	薬物65 消費貸借29 消費貸借36 離婚29 交通規則違反1
最高裁 （破棄審）	刑事68 民事85 商事27 家事8 少年1 労働2	刑事64 民事77 商事24 家事10 少年0 労働3	刑事32 民事70 商事24 家事7 少年1 労働1	薬物21 消費貸借21 消費貸借165 離婚8 窃盗1 未払賃金2
再審	刑事12 民事24 商事1 家事5 少年0 労働1	刑事15 民事18 商事4 家事3 少年0 労働1	刑事10 民事28 商事0 家事5 少年0 労働0	詐欺3 消費貸借2 消費貸借1 離婚5 未払賃金1

¹⁵ 2022年4月18日、最高人民裁判所人事統計局長から聴取。

(6) 村落調停

ラオスでは村落調停が司法制度に取り込まれており、「些細で高額でない争い」について村落調停前置主義が採用されている（民訴法194条）。実際には多くの事件が村落調停に付されているようだ（刑事事件も付されると聞く。なお、村落調停の刑事事件で刑罰を科すことはできない。）。

全国的な統計は不明である。

2022年9月19日に首都ビエンチャン、シーサッタナー郡シームアン村役場から聴取したところ、同日時点で2022年になってから調停は4件のみであった（既済）。内容は、バイクの購入代金、スマホの購入代金、銀行の貸付け、個人の貸付け。同村は首都の中心部にあり調停が盛んな地域と聞いていたのだが、なぜ事件数が少ないかは不明である。

なお、今までの活動を通して弁護士等に聴取してきた結果、村落調停事件に弁護士が関与することは、全国的にほとんどないようだ。

(7) 経済紛争解決センター

経済紛争について仲裁及び調停を行う機関であり、司法省の管轄である。首都のほか14県に設置されている。司法5か年計画の目標4.1にも掲げられており、ADRを司法サービスの重要インフラと捉えていることが分かる。ラオスはニューヨーク条約及びシンガポール条約に加盟しており、外国企業の投資を呼び込む戦略の1つとして経済紛争解決センターを充実させたいようだ。

2016年から2020年までに全国で399件の新受、273件の既済。全部で4万4560米ドル相当の価値の事件を解決した¹⁶。

司法省本省内に設置されている経済紛争解決センターでは、2020年に合計20件が既済（調停13、仲裁7）。3件が執行段階に移行して2022年9月現在、係属中（調停1、仲裁2）¹⁷。

4 法律扶助

A2Jの文脈で欠かせないのが法律扶助であるから、ラオスの法律扶助の現状について説明する。

(1) 法律扶助の根拠

日本では¹⁸第2次世界大戦後、GHQの指示によって法律扶助制度を作ることになり、日弁連が無料法律サービスを行ってきた。徐々に国から補助金が出るようになり、1980年代になると国家予算による法律扶助制度を設立する機運が高まり、遂に2004年に総合法律支援法が成立し、それに基づき2006年に法テラスが設置された。このように世界の流れは弁護士の手弁当から国家の責任による法律扶助制度

¹⁶ 司法5か年計画「I 4.1 経済紛争解決」に記載がある。

¹⁷ 2022年9月19日、司法省内経済紛争解決センター副センター長から聴取。

¹⁸ 2022年6月14日開催のトヨタ財団プロジェクトによる日弁連とLBAのワークショップ「A2J」を促進するための挑戦、活動及び教訓」における亀井時子弁護士の講演を参考にまとめた。

に移行している。

ラオスでは、国連等の集中的な支援を受けて法律扶助の必要性が認識され始めた段階であり、前記のとおり国家5か年計画の主要な内容とされた。

法律扶助の根拠法は2018年に制定された政府令77号である。司法省は、国家5か年計画及び司法5か年計画を実施するために「法律扶助アクションプラン」を策定中であり、法律扶助制度の認知向上、サービスの質の向上などを目標としている¹⁹。

(2) 法律扶助の内容

前記政府令77号によれば、ラオスで法律扶助を利用できるのは、①貧困者、②機会に恵まれない者、③障がい者、④特別な保護を必要とする児童、⑤法律の規定による必要的弁護となる犯罪者、⑥暴力の被害を受けた女性及び児童、⑦人身売買の被害者である。

①「貧困者」とは「家族全員の平均で収入が最低賃金未満の者」、⑤「必要的弁護事件」とは法定刑に死刑がある事件、被疑者が18歳未満、障がい者、ラオス語が理解できない者といった基準も規定されているが、受給要件を満たすかという不明確な事例もしばしばあるという²⁰。また、「家族全員の平均で収入が最低賃金を下回る者」は、国家公務員も入ってしまうという。そのため受給要件を見直すべきという意見も見られた²¹。

法律扶助の対象となる法律サービスは、情報提供、法律相談、書類作成、訴訟代理である。

(3) 相談場所

法的紛争が起きたとき、市民はどこに相談すればいいのかは、大きな問題である。現在、無料で相談できる場所は主に2種類あり、司法省によるリーガルエイドオフィス及びLBAによるリーガルエイドクリニックである²²。司法省リーガルエイドオフィスでは法律の学位をもった司法省職員が相談に乗っており²³、LBAリーガルエイドクリニックには弁護士2名程度が常駐²⁴している。司法省リーガルエイドオフィスは全土にわたって134か所設置されている（県レベル及び郡レベルの司法局、司法研修所3校等の合計）。LBAリーガルエイドクリニックは首都ビエンチャン内に

¹⁹ 2022年8月23日にアクションプラン草案について主要ドナーの意見を聴取する会議がUNDPの支援で開催された。

²⁰ 2022年8月29日、30日開催のトヨタ財団プロジェクトによる日弁連の支援による司法省（LBA含む）、裁判所、検察庁、警察の4機関合同会議「法律扶助における弁護士の役割」における発言。

²¹ 脚注20の会議における発言。

²² そのほか、女性同盟やNPOであるADWLE（The Association for Development of Women and Legal Education）も相談所として機能しており、女性や子どもの相談が多い。女性同盟は各県及び各郡に設置されている。ADWLE事務所は2か所のみであるが、それぞれ弁護士が5名程度常駐し、首都ビエンチャンの司法局とMOUを締結の上、活動している（以上、2022年4月4日アジア財団から聴取）。

²³ 2022年4月4日アジア財団から聴取。

²⁴ 2022年3月18日開催のトヨタ財団プロジェクトによる日弁連とLBAのワークショップ「ラオスにおけるA2Jの改善」におけるラオス側発表。

10か所あるほか、7県²⁵に1か所ずつ設置されている²⁶。リーガルエイドクリニックに常駐する弁護士は78名である（首都に42名、その他に36名）²⁷。

(4) 課題

法律相談が担当できる人材の不足、手続の遅延、社会における法律扶助の認知度が低いことなど課題は様々あるが、最も大きな課題は予算だと考える。今のところ、アメリカ、ルクセンブルク、フランス、ドイツ、UNDP、EUといった欧米ドナーの資金による法律扶助ファンドによってまかなっているが、国家予算は投入されていない²⁸。

弁護士が無料相談を実施しても報酬を請求する手続が明確ではない上、審査に時間がかかるため、多くは請求できていないようである。これには弁護士の役割が関係者の間でもあまり理解されていないことにも原因がある²⁹。現状は、弁護士の自腹、支払われても低額で、せいぜいガソリン代程度のような。例えば、ボリカムサイ県の裁判所が首都ビエンチャンにいる弁護士を選任した場合、自腹で弁護士がボリカムサイに行かなければならない³⁰。

ラオス政府は、今のところ国家が立て替える方向ではなく、プロボノ活動を増やそうという方向に動いているようだ³¹。そのため、弁護士業や他の事業で成功した一部の弁護士がプロボノとして無料法律相談や受任をしている状況のようである³²。

5 まとめ—A2Jと法整備支援

(1) 欧米

ラオスでは、アメリカ、ルクセンブルク、フランス、ドイツ、UNDP、EUのほか、アメリカ系のNPO（アジア財団、BABSEACLE³³、メノナイト）がA2Jに関する援助を行っている。前記司法省によるリーガルエイドオフィス及びLBAによるリーガルエイドクリニックの設備や職員の育成は各ドナーの支援によるものであるし、前記のとおり法律扶助の資金もドナーが拠出している。2021年8月26日からUSAID及びアジア財団の支援による法律扶助のウェブサイトが運用開始となり、24時間、法律相談を受け付けている³⁴。また、USAIDなどは村落調停も支援している。

²⁵ ウドムサイ、ルアンプラバン、サイニャブリ、ビエンチャン、サワンナケート、サラワン、チャムパーサックの7県。
²⁶ 司法省リーガルエイドオフィス及びLBAリーガルエイドクリニックの数について2021年12月9日にUNDP及びEUの支援によって開催された司法省主催の法律扶助ワークショップにおける発表。

²⁷ 脚注23に同じ。

²⁸ 脚注19、20記載の会議における司法省や各ドナーの発言。

²⁹ 脚注20は司法省、裁判所、検察庁、警察が初めて一同に集まって弁護士の役割について議論した場となった。参加者からはこのような会議を今後も行いたい旨の発言があった。

³⁰ 脚注20記載の会議における発言。

³¹ 2017年LBA内規72条では弁護士にプロボノとして年1件の代理又は40時間の活動を義務づけている。

³² 2022年8月31日首都ビエンチャンチャンタブリー郡LBA事務所における聴取結果。

³³ 例えば、BABSEACLEは法律扶助の啓発動画を制作した。

³⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=Sb1M11Y6vfk&list=PL1eai2MJF5FoadNh0E2Nj9Em9yj-j9YPS&index=3>

³⁴ <https://legal-aid.moj.gov.la/index/>

(2) 日本

日本弁護士連合会はLBAをカウンターパートとし、脚注20の会議を開催するなど、A2Jについて支援している³⁵。

JICAプロジェクトについては、他国から「A2Jに関してどのような活動をしているか？」と聞かれる機会が増えた。この質問に対する説明は、少々ロジックが必要となる。欧米系ドナーは一丸となって、例えば無料法律相談などAccessの部分支援しており、A2Jの文脈で分かりやすい。これに対して、JICAプロジェクトは少々、毛色が異なっていて、民法、民訴法、刑法などの理論の発展を支援している。A2Jの文脈ではJusticeの部分、司法制度の根幹を支援していると考える。

最近、「JICAプロジェクトの成果物を利用したい」、「コラボレーションしたい」という他ドナーからの要望が増えた。例えばプロジェクトが作成した刑訴法の手続チャートを使いながら、他ドナーがDV事件で配慮すべき手続は何かを考えるセミナーを行うといった具合である。JICAプロジェクトは独自の路線で司法制度の肝を支援しているから、他国とコラボレーションできるところはしながら、世界のトレンドに流され過ぎずに、今後も法解釈の発展を支援し続けるべきだと思う。

以上

³⁵ パンデミックの前には、日弁連とLBAは村落調停のパンフレットを印刷して配布する計画を立てていた。