

～ 国際研究 ～

「インドネシア法整備支援 和解・調停制度強化支援プロジェクト プロジェクト成果分析調査報告書」の掲載について

国際協力部教官

渡 部 洋 子

国際協力部における重要な活動の1つとして、法整備支援に関する調査活動が挙げられます。

これは、当部の支援活動を適切かつ円滑に進めていくために、支援対象国・共同研究実施国の法制度等や、支援活動に参画する国家や国際機関の活動状況等について、基礎情報を収集・分析する活動で、当部では、支援対象国へ赴任中のJICA長期専門家・法曹・研究者の方々のご御協力を得ながら、これら活動を行ってきております。

2009年度に当部は、これら活動の一環として、2007年3月から2009年3月まで、JICA長期専門家としてインドネシアに派遣され、日本のODAに基づく法整備支援「インドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクト」の実施に尽力された角田多真紀弁護士に、同国に対する法整備支援に関する調査を委託いたしました。

角田弁護士への具体的な調査の委託の内容は、①同プロジェクト実施までの同国ADR（裁判外紛争解決手続）制度を概観し、問題点の検討を行っていただくこと、②同プロジェクトの活動概要を整理のうえ、同プロジェクト実施により同国ADR制度において改善された点と残された問題点を検討していただくこと、③これらの検討を踏まえ、同国ADR制度の発展の方向性と、同国に対する今後の法整備支援活動の方向性に関する提言を行っていただくことからなっております。

当部では、同年3月に同プロジェクトが終了し、同年11月には国別研修「法廷と連携した和解・調停実施」が修了したことを踏まえ、角田弁護士からいただくこれら情報収集、検討及び提言を、今後、法整備支援活動を適切かつ効果的に実施するための重要な基礎資料として役立てることを調査の委託の目的としました。

角田弁護士は、2010年3月19日に、上記各調査の委託の内容に関する情報収集、検討及び提言をまとめられた「インドネシア法整備支援 和解・調停制度強化支援プロジェクト プロジェクト成果分析調査報告書」を作成され、当部に提出されました。

そこで、今回、ICD NEWSにおいて、同報告書の全文を、角田弁護士の御了解を得て掲載させていただくことにいたしました。

同報告書では、インドネシアにおけるADR制度の概要と改善の方向性が明快に整理・紹介

されているうえ、日本の法整備支援活動のうちの1つの具体例について、活動内容、成果及び今後に向けた提言が詳細に分析・言及されており、ADR制度の研究や実施に当たられる法曹・研究者の方々のみならず、支援活動の計画、立案、実施及び評価に当たられる関係機関の方々にも興味深く御覧いただける内容となっておりますので、是非御一読・御参照いただければと存じます。

当部といたしましても、同報告書を活用しつつ、特にインドネシア側に対する日本側の協力の方向性について、今後とも、引き続き検討・協議を重ねてまいりたいと考えております。

インドネシア法整備支援 和解・調停制度強化支援プロジェクト
プロジェクト成果分析調査報告書

弁護士 角田多真紀
弁護士法人 田中彰寿法律事務所
2010年3月19日

要旨

本稿では、まず、インドネシア共和国最高裁判所を被支援機関とし、2007年4月から2009年3月にかけて実施された、和解・調停制度強化支援プロジェクト（以下、「本プロジェクト」という。）について、その活動内容を改めて総括するとともに、本プロジェクトによって得られた成果および残された課題の抽出を試み、併せて、今後のインドネシア国に対する法整備支援のあり方について、若干の提言を行っている。

2007年当時のインドネシアにおいて、裁判所付設の調停をはじめとするADRは、制度としては存在しており、普及・利用の機運も一部では高まりつつあったが、関連制度が整備されたとはいえ、ADRに対する法曹、殊に裁判官の全体的な理解が不足し、またADRを推進する人材の絶対的不足から、十分に活用されていない現状にあった。

本プロジェクトは、こうした問題点を解消し、主として裁判所付設の調停および訴訟上の和解を促進するための制度を整備し、かつ、人材育成を行うことで、2003年に策定された司法改革のための最高裁ブループリントに掲げられた目標である、最高裁の未済案件の削減を達成すべく開始された。

これにより、厳格にすぎ使いづらいつの評価のあった、裁判所付設の調停に関する最高裁規則2003年2号（以下、「旧規則」という。）が改正され、新たに2008年1号規則（以下、「新規則」という。）として施行されたほか、人材育成のための講師養成研修（裁判官調停人・書記官用）等が新たに作成され、実際に裁判官・書記官を対象とした講師養成研修が最高裁司法研修所（PUSDIKLATNIS）において実施された。

本プロジェクトは、インドネシア共和国に対する法整備支援としては初めて、現地に法曹専門家を常置したプロジェクト形式で実施されたものである。また、当初より2年間のプロジェクト期間が設定される中で、関連規則の施行を含む複数の活動が計画され、実施された。また、付随して製作されたプログラムや出版物も比較的多数におよび、全体として短期集中的なものであったといえる。

こうしたプロジェクト設計のあり方には功罪あろうが、少なくとも、得られた成果について被支援機関がこれを高く評価し、普及すべく努力を続けている点は、活動の成果として評価しうるものである。

他方、本プロジェクトは、2年間の単発的プロジェクトであって複数のフェーズにわたるプログラムに基づかず実施されたものであった。その後の継続的支援は、少なくとも実施主体である国際協力機構（JICA）において想定されておらず、プロジェクト期間終了後に約半年間のフォローアップが行われた点を除き、現時点において、得られた成果を最大化するための具体的な方策は採られていない。

以上の本プロジェクトの内容ないし特徴を念頭に、本稿では、日本の法曹資格を有する者として、筆者が現地で長期専門家として任にあたった2年間の見聞および調査を基礎とし、また、本プロジェクト終了時ないし終了後の若干の継続調査によって、上記した検証を行うとともに、インドネシア共和国に対する今後の法整備支援のあり方への若干の提言を併せて行った。

目次

はじめに～インドネシアの民主化と司法改革

第1 旧最高裁判所規則（2003年2号規則）下における、インドネシアのADR制度

- 1 ADR制度概観
- 2 ADR推進の動き
- 3 裁判所付設の調停の実施状況
- 4 普及を阻害する要因

第2 インドネシア和解・調停制度強化プロジェクト活動概要

- 1 コンポーネント1：裁判所付設の調停制度に関する2003年規則の改正
- 2 コンポーネント2：調停人研修カリキュラムの改善
- 3 コンポーネント3：改正最高裁規則の広報活動

第3 支援活動の成果検証および分析

- 1 制度整備の側面
- 2 運用強化の側面①～司法研修所による裁判官および書記官研修制度
- 3 運用強化の側面②～最高裁による継続的検証および広報活動
- 4 関連する事情

第4 インドネシアに対する今後の法整備支援活動の方向性に関する提言

- 1 インドネシアADR制度の発展のための方策に関する提言
- 2 インドネシア司法改革支援全般に向けた提言

終わりに代えて～支援体制構築への提言

はじめに～インドネシアの民主化と司法改革

インドネシアは、人口2億2000万超を擁するASEANの大国であり、約180万平方キロメートル（日本の約5倍）にわたる国土と、約300といわれる民族、150ないし250もの地方言語をもつ国家である。

この多様性は、「多様性の中の統一（ビネカ・トゥンガル・イカ）」という建国のスローガンにも現れており、インドネシアの豊かな文化を形作るものであるといえるが、同時に、インドネシアが直面する、多くの困難な課題の理由として、たびたび挙げられてもいる。

司法制度に関していえば、歴史上、17世紀初頭から、オランダによる3世紀を超える植民地支配が続き、同国の司法制度を母法とする法体系が形作られた。そのころ制定された各種法律のなかには、民法、民事訴訟法など、植民地時代から抜本的な改正を経ることなく現在に至るまで使用されているものも数多く存在する。

また、1968年から実に30年にわたり続いたスハルト軍事独裁政権下では、司法権は最高裁判所と法務人権省に分属し、また、裁判所が度々政治からの干渉を受けるなど、およそ、司法権の独立、あるいは、法の支配の実現からは程遠い状態にあったが、1998年のアジア通貨危機を契機とするスハルト体制崩壊後は、民主化の波とともに司法改革が急ピッチで進められてきた。

近時では、2004年に国家開発計画システム法が制定されたことにより、それまで国家開発計画庁（BAPPENAS）が策定してきた国家開発計画に法的根拠が与えられるとともに、計画の策定方法等¹が明示された。

同法に基づき策定された、2005年から2025年の長期国家開発計画には、司法制度に関する項目が設けられている。法の支配に基づく民主的国家の実現を目標に、司法制度改革、法意識、法文化の醸成、法曹人材の活性化、司法アクセス実現、汚職や権限濫用の撲滅によるグッドガバナンスの実現などである。²

また、2004年—2009年中期国家開発計画では、公正で民主的なインドネシアの建設を目標に掲げ、そのための司法制度の整備を挙げ、より具体的な方策として、法立案、法策定といった立法過程に関わるプログラムのほか、司法機関、法執行機関の強化、法曹の質向上等が優先課題とされた。³

これに対応して、まず、インドネシア最高裁は、2004年から2009年の5年間の行動計画を定める司法改革ブループリント（「2003年ブループリント」）を策定し、以後、これを実施する形で改革を推進してきた。2004年には、司法行政は法務人権省から最高裁に移管し、裁判官、職員人事・研修、予算も最高裁が担うこととなった（司法のワンルーフ化）。

また、同年、弁護士法が制定され、それまでの既存の7弁護士会を残したままではあるが、統一弁護士会（PERADI）が設立され、同時に、それまで法務人権省の所管事項であった、

¹ 20年の長期開発計画、5年の中期開発計画、年次開発計画に分かれる。

² インドネシア長期国家開発計画第4章第2節。

³ インドネシア2004年—2009年中期国家開発計画第3部第9章。

弁護士資格試験や懲戒が弁護士会の権限となり、弁護士自治が実現した。

とはいえ、本プロジェクトが開始された2007年は、民主化からようやく10年が経過しようとするところであり、インドネシアの司法改革は未だ端緒というべき段階にあった。

第1 旧最高裁判所規則（2003年2号規則）下における、インドネシアのADR制度

1 ADR制度概観

(1) ADR制度および関連法令

インドネシアの裁判外紛争解決手続（ADR）としては、我が国と同様、手続実施主体により大別して、①司法型ADR②行政型ADR③私的ADRが、既にそれぞれ存在した。

ア 司法型ADR

裁判所に係属する訴訟事件をメディエーションに付す手続を、インドネシアにおける司法型ADRに分類した。

その根拠条文として、当事者の出頭する第1回口頭弁論期日に、裁判長が双方当事者に和解を勧誘しなければならないという、インドネシア民事訴訟法（HIR130条、Rbg154条）が挙げられる。これにより、制度上、訴訟上の和解が可能となっている。

また、その実施規定として、2003年2号最高裁規則（以下、「旧規則」という。）に基づくメディエーションの手続が、オーストラリア政府支援を受けて⁴制定された。

イ 行政型ADR

税務、労働、環境、林業、人権、消費者保護、公正競争監視委員会（KPPU: Komisi Pengawas Persaingan Usaha）の各領域において、それぞれ所管の行政機関が実施するADR制度が存在していた。

そのうち労使紛争については、2004年に制定された労使紛争解決法⁵に基づき、従来の中央・地方労働紛争解決委員会に代わる紛争解決機関として、労使関係法廷（PHI: Pengadilan Hubungan Industrial）が設置された。

労使紛争解決の手続は以下のとおりである。

⁴ プロジェクト名は、IALDF: Indonesia Australia Legal Development Facility。2004年から2009年まで実施され、司法アクセス、汚職防止、国際犯罪、人権の領域での各種支援を行った。

⁵ 2004年2号法。

① 労使二者間の協議

合意に至れば、土地管轄を有する労使関係法廷に登録する（執行力あり）。

合意に至らなかった場合は、各地方の労働担当機関に登録する。

② 調停（Konsiliasi）・仲裁（Arbitrase）・あっせん（Mediasi）

双方当事者は、合意により、各地の労働事務所に登録された調停人による調停、または、労働担当大臣が定めた仲裁人資格者による仲裁のいずれかの手続を先学できる。

制限期間内に手続が選択されなかった場合は、各地の労働事務所所属のあっせん官（Mediator）によるあっせんの手続によることになる。

③ 労使関係法廷

調停、あっせんによっても合意に至らなかった場合、当事者は労使関係法廷に提訴できる。

労使関係法廷による判決への不服申立は最高裁へ行う（二審制）。

環境問題については、改正後の環境保護法⁶により、環境省内に設置された調停機関が調停および仲裁を実施することとなった。

こうした調停機関は、地方・国家レベルで設置されたが、周知が徹底していないことから、あまり利用されていない状況にある。

消費者問題については、1999年制定の消費者保護法により、消費者紛争解決委員会（BPSK: Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen）が新たに設置された。

同法によれば、クラスアクションや適格NGOを主体とするものを除く、個人が申立人（原告）となる紛争であれば、双方当事者の選択により、BPSKによる調停によるか、訴訟によるかの手続選択ができる。

この消費者紛争解決委員会による調停は、委員会が拘束力のある判断を行う点で、仲裁に類似したものとなっている。

ウ 私的ADR

司法型・行政型の他に、民間団体ないし機関により実施される、いわゆる私的ADRがある。この私的ADRは、その設置経緯ないし母体により、①業界型、②独立型に分類されうる。

① 業界型の例

BANI: Badan Arbitrase Nasional Indonesia

⁶ 1997年23号環境法。

仲裁機関。インドネシア商工会（KADIN）が設置した。

BAPMI:Badan Arbitrase Pasal Modal Indonesia

資本市場仲裁機関。インドネシア証券取引所自主規制法人が設置した。

② 独立型の例

PMN:Pusat Mediasi Nasional

2003年設立。最高裁判所の認証を受けた、調停人資格付与機関でもある。外資融資の債務整理、ことに、アジア通貨危機の際に、そのメディエーションないしファシリテートを行った、Jakarta Initiative Task Force (JITF)を前身としており、民事・商事事件を多く扱っている。

IICT: Indonesian Institute for Conflict Transformation

2001年設立。同じく最高裁の認証機関である。

公益性の強い事件を扱うことが多く、また、調停人養成研修を積極的に実施して、能力開発を行うNGOである。

インドネシア消費者基金 YLKI:Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia:

消費者問題に関しては、行政型よりもここでのADRの方が普及しているようである。

エ 伝統型ADR

インドネシアでは、その多様な民族ないしコミュニティごとに形成され維持されてきたアダット（慣習法）が存在し、コミュニティ内で発生した紛争を解決する役割を、各コミュニティのリーダーなどが伝統的に担ってきた。こういった伝統型ADRは、時代を経ても衰退することはなく、むしろ、地方分権化の流れとともに見直され、より活性化しつつある。例えば、紛争の仲裁に対し、近時では、研修を実施して調停人の資格を付与するなどの動きもある⁷。

(2) ADR仲裁法

仲裁およびADRの手続ないし効果を定めたものとして、上記に挙げたものの他に、仲裁とADRに関する法1999年30号（以下、「ADR仲裁法」という。）がある。

しかし、同法の大部分は仲裁について定めており、ADR一般について定めた規定は第6条のみである。

⁷ EU（プロジェクト名GGIJ: Good Governance Indonesian Judiciary, 実施機関British Council）により2008年まで実施された、コミュニティレベルのメディエーション強化支援。

【ADR仲裁法 第6条抜粋】

- 1 民事事件については、当事者は、地方裁判所での訴訟によらず裁判外紛争処理手続（ADR）で解決することができる。
- 2 1項に述べたADRは当事者が直接会うことによって行われ、また、その期間は最長14日間である。ADRの処理結果は書面に記載しなければならない。
- 3 前項の方法で紛争が解決できなかった場合、当事者の書面による合意により、1人以上の専門家あるいは調停人に行わせることができる。
- 4 専門家あるいは調停人が紛争解決手続を行っても14日間で合意に至らなかった場合、当事者は1人の調停人を任命するよう、仲裁機関または他のADR機関に依頼できる。
- 5 仲裁機関またはADR機関の調停人が任命された場合、任命後7日以内にメディエーションを開始しなければならない。
- 6 前項によるメディエーション手続は非公開で行われなければならない。また、30日以内に書面での合意に達する必要がある。
- 7 書面でなされた合意は確定的であり、当事者は誠実にこれを履行するよう拘束される。また、双方当事者による署名後30日以内にその合意書面を地方裁判所に登録しなければならない。
- 8 前項による合意は登録後30日間以内に、7項に述べられた合意事項を完全に履行しなければならない。
- 9 1項ないし6項の試みが成功しない場合、双方当事者の書面による合意により常設または非常設の仲裁機関を通じた紛争解決の努力を行うこともできる。

上記のとおり、ADR仲裁法第6条は、裁判外での紛争解決が‘できる’として、特に私的ADRに法的根拠を与えるという意義⁸を有しているとはいえるものの、成立した合意を裁判所に登録するための実施規定が存在せず、また、そもそも、裁判所に登録することの意義ないし効果が不明（7項）である。そのため、成立した合意を裁判所に登録しても執行力を付与されないため、ほとんど利用されず、事実上、休眠規定となっている。

2 ADR推進の動き

ADRを訴訟に代わる紛争解決手段として積極的に採用しようとする動きは、特に今世紀に入ってから世界的潮流といえよう。

加えて、インドネシアにおいては、ADRを推進する動機づけとなっている独自の要素、あるいは、ADRの発展の上で、特に留意を要すると考えられる要素が存在する。以下に

⁸ ある事柄を行うについて、法が規制していない限りは自由に行いうる、というよりも、ある事柄を行うには法的根拠が必要、という思考が背後にあるという印象を受けた。したがって、「～できる（dapat）」という助動詞が、条文上、非常に頻繁に出現する。

簡単に紹介する。

(1) 社会的・文化的要因

インドネシアは、伝統的に、物事を話し合いと全員一致の精神（Musyawarah Mufakat：ムシャワラ・ムファカット）で決定しようとする文化を有している。これは、紛争局面か通常の合意形成局面か、あるいは、社会階層、民族を問わず、共通して見られる特徴である。議論の応酬により勝敗を決したり、あるいは多数決によるのではなく、事前の調整や説得という方法を用いた、コンセンサスを志向する行動様式は、日本人のそれと似通った面がある。

この、ムシャワラ・ムファカットの精神は、和解のメリットを説明する上で度々強調される場所である。

(2) 法の多元性

インドネシアの民族の多様性を物語るものとして、国家法（Hukum Nasional）のほかに、前述のアダット法（慣習法⁹）がある。アダット法が今に至るまで維持され、かつ機能しているほか、イスラム法の教義に基づく規範であるシャリア法が、イスラム教徒の行動を律する法規範として存在し、異なった民族、宗教について異なった規範が適用されるという状態が生じている。

こうした法の多元性は、民族の豊かな文化の形成・保持に大いに貢献してきたといえるが、他方で、国家法による統一的な法執行を阻害する要因となることも避けられない。

実際的な問題としても、国家法とアダット法の重複がある場合の優劣や、異なる民族間の紛争につき、いずれのアダット法を用いるかなど、困難な問題が生じている¹⁰。

このような問題に、後述する司法機関への不信もあいまって、判決に一定の合理性があるものと信頼して受け入れる土壌が育ちにくい現状にある。こうした現状にあって、当事者が、極めて予測可能性の低い裁判によるよりも、自身の意思決定により、合理的かつ柔軟に解決を図ることの可能な手段として、ADRを積極的に取り入れる価値があると考えられる。

(3) 紛争解決機能の分散

汚職を追放する試みは、インドネシア政府の努力、また各ドナーの支援により続けら

⁹ アダット法研究者C. Van Vollenhovenによれば、大別して全国に19のアダット法が存在する。

¹⁰ 国家法とアダット法では、アダット法が優越し、そうすると、アダット法が定める事項に関わる紛争を審理する裁判官は、任地のアダット法を知らなければ判断を下すことができず、混乱が生ずることがある。そのため、各裁判所には、必ず、その土地のアダット法に精通した者（その土地の出身者）を配置するようにしているとのことであった（筆者がインドネシア最高裁判所調査官より聴取）。

れてはいるものの、インドネシアの司法機関、法曹関係者の多くが汚職から未だ脱却できておらず、したがって、インドネシアの訴訟制度は、全体として、国民が、安心し、信頼し、また合理的なコストを支出することにより利用できるものとなりえていない。

こうした訴訟制度への不信を背景として、ADRが当事者自治による紛争の終局的な解決を図れる手段であることが、ADR推進の契機となっているという側面がある。消極的な理由によるものではあるが、無視できない要因である。

また、同じく機能の分散という観点ではあるが、裁判所の視点からのADRの利点として、訴訟外での紛争解決により、提訴ないし上訴される事件数の減少という点が挙げられる。

(4) 司法改革の一環としての動き

ア 2003年ブループリント

2003年ブループリントとは、2004年から2009年までの最高裁の司法改革のための行動計画を定めたものである。

この2003年ブループリントによれば、まず、最高裁の有する課題として9章が挙げられ、各課題別に提言がなされている。そして、そのうち第8章「事件管理」、 「E 未済事件」の項目で、特に民事訴訟において、上告事件の未済件数の多さが、取り組むべき課題として挙げられている。

最高裁の未済事件が多いために、上告ないし再審の申立事件は、判決言い渡しまでに、平均して7年ないし12年の年月を要し、正義の実現を著しく妨げているとの非難がなされていたことから、この2003年ブループリントでは、最高裁未済案件を削減するために行うべき方策として、最高裁の裁判官および職員の能力・効率性向上、未済事件の検査と並んで、上告事件の最小化を挙げた。

そのうち、上告事件の最小化の項目では、小項目として、

- ① 上告制限
- ② 上告にあたっての必要的弁護士代理の導入
- ③ 最高裁判決の一貫性の確保
- ④ 下級審裁判所の能力向上と並んで、
- ⑤ 裁判外の和解（out-of-court settlements）が挙げられている。

そして、裁判所付設の調停をはじめとするADRは、上告事件を減らして未済事件の減少に貢献するものとなることから、2003年ブループリントに示された最高裁の提言に沿うものとして位置づけられている。

イ ADRに関するドナー活動状況

① IALDF¹¹

裁判所付設の調停に関する旧規則の起草支援を核とする支援プロジェクト。

この他、調停人研修カリキュラム・シラバスを策定し、これらに基づき、4カ所（中央ジャカルタ、スラバヤ、バトゥサンカール、ブンカリス）をパイロット・コートとし、それぞれ所属の裁判官、書記官に対する、調停技法研修、書記官研修が実施された。

このプロジェクトの成果物である、5日間、計40時間の統一規格による調停人研修カリキュラム・シラバスは、現在も、最高裁や各NGOによる調停人養成研修で用いられている。

書記官研修は、コンピューターの扱い方や書式に関する比較的簡単なものが実施されたにとどまる。

② GGIJ¹²

コミュニティ・レベルの調停促進。

パダン（西スマトラ）、マカッサル（南スラウェシ）、スラバヤ（東ジャワ）、デンパサール（バリ）、ジャヤプーラ（パプア）の計5カ所を活動サイトとして、調停人およびパラリーガル¹³の養成研修を実施したほか、テレビや連続ラジオドラマ、パンフレット、DVD等による広報活動を行った。

③ JICA

2004年に発生したスマトラ島沖地震および津波による被害のため発生した極めて多数の紛争を解決するため、2006年、アチェと日本とをJICA-Net（テレビ会議）で結び、日本の法曹が強力して、アチェ被災民のためのADR研修を実施した。

3 裁判所付設の調停の実施状況

裁判所付設の調停に関する旧規則の施行に伴い、IALDFのパイロット・コートとされた4地裁を対象に、旧規則施行から約1年後、調停実施状況のモニタリングが行われた。

また、中央ジャカルタ地裁とブンカリス地裁の裁判官調停人その他に対する面談調査が実施された。

その結果は概要以下のとおりであり、総じて、モニタリング実施時点で、あまり普及が進んでいない事情が伺われる¹⁴。

① 設備

¹¹ 前掲の、オーストラリア政府資金援助によるプロジェクト。

¹² Good Governance Indonesian Judiciary。EU資金援助により、2006年から2008年にかけて実施されたプロジェクト。

¹³ いわゆる法律事務職ではなく、コミュニティにおいて法律扶助の事務を行う者を指すようである。

¹⁴ ICTのモニタリング・レポートによった。

ブンカリス地裁には空調設備を備えた調停室が庁舎内に設置されたが、中央ジャカルタ地裁には設置されていなかった。

② 登録調停人

ブンカリスでは、調停人は全て裁判官であり、非裁判官調停人は登録されていなかった。

中央ジャカルタ地裁には、非裁判官調停人も登録されていたが、非裁判官の調停人を利用すると費用がかかる（1件あたり約300万ルピア）ため、施行後1度も利用されていない。

③ 成立件数

ブンカリス地裁：施行後の新件は26件（後に取り下げられたものも含む）で、そのうち調停成立件数は4件。成功率は15.38%。

中央ジャカルタでは、新件505件のうち9件。成功率は1.78%。

バトゥサンカールでは、新件8件のうち3件。成功率は37.5%。

スラバヤでは、新件115件のうち1件。成功率は0.87%。

4 普及を阻害する要因

(1) 旧規則の問題点

本プロジェクト開始前に得られた意見、また、開始後に行った実態調査の結果、旧規則の抱える問題として、概ね以下の点が指摘された。

① 期間制限が厳しく、硬直的

例えば、調停人選定手続の期間制限が1日（4条1項、3項）、

必要書類送付のための日数は7日（8条）、

調停が成立すると否とにかかわらず、手続のための期間が、裁判所に登録された調停人を使う場合で22日（9条5項）、裁判所登録外のメディエーターを使う場合で30日（5条）と、硬直的である。

これでは、成立の見込みが相当にある場合であっても手続を延長できず、訴訟に移行せざるを得ない。

他方、当事者が出頭しないなど、不成立が明らかであっても、22日間の経過を待たなければならない。

特に、当事者が遠隔地にいる場合、外国企業であるなどの場合、調停人選定手続に1日しかなければ、事実上、選定手続が利用できない。

② 調停不成立となり訴訟に移行した場合に、調停手続実施中に提出された証拠の制限（13条）

これも同じく厳格にすぎる。

④ 手続細目を定める規定がない。

調停人の選定，呼出，費用の負担，予納など，実際に手続を実施するための細目規定がなく，現場がどうしてよいかわからないため，結局，手続を行わなくなっている¹⁵。

⑤ 全ての地方裁判所に，認証機関発行の調停人証明書をもつ調停人2名以上の登録を義務づけているが，非現実的(6条2項)

証明書付与のための調停人養成研修を了し，資格を有する調停人がいるのは，モニタリング実施時点で30地裁のみであり，全体(294箇所)の10%にとどまる。

(2) 運用上，その他の問題点

本プロジェクト関係者および各方面からの聴取，地方の裁判所を対象とする調査の結果，裁判所付設の調停の普及を阻害する要因として，概ね以下の点が指摘された。

① 裁判官のモチベーションの低さ

時間を費やして調停を成立させても，それに見合った人事評価が得られず，むしろ，多くの事件で判決を書いた方が評価される。

金銭的なインセンティブがない。したがって，裁判官の調停に対するモチベーションが低い。

また，和解・調停により事件が解決してしまうと，裁判官が判決を下すという‘権力’すなわち賄賂を受け取る機会が奪われるため不熱心である，という，司法の腐敗の側面もある。

② 調停に積極的でない・悪用する弁護士

インドネシアでは，多くの弁護士が出廷回数に応じた報酬体系を採用しており，時間をかけて調停を行って和解を成立させるよりも，訴訟で期日を重ねた方が利益につながるため，調停に積極的でない弁護士が多い。

これは，代理人弁護士だけが出席して調停を行った場合に顕著である。

また，調停が単なる時間の無駄であると考え，あるいは，調停を訴訟引き延ばし的手段として悪用する弁護士も多い。

③ 和解・調停のメリットが理解されていない

¹⁵ このような傾向は，旧規則に限らず，インドネシアの法令に頻繁に見られる現象である。それが実施のうえでの障害となり，法令そのものが形骸化したり無視されたりする原因となっている。

裁判官に対する研修・広報活動，弁護士をはじめとするユーザー，また国民一般に対する広報活動のいずれもが不足している。

そのため，皆が，慣れ親しんだ訴訟手続に固執したままである。

また，自分が有利であると考えている当事者は，紛争の平和的解決よりも，判決により勝利を得ようとする傾向にある。

④ 調停手続を実施するための，調停室などの適切な設備がない

当事者が落ち着いた心理状態で話し合いを行うためには，適切な広さの調停室や，交互面接（コーカス）を行うことのできる別室ないし待合室が必要であるが，庁舎内に専用の部屋を設けているところは少ない¹⁶。

⑤ 判決の予測可能性の低さ

日本と異なり判決の予測可能性が極めて低いインドネシアでは，紛争の内容や証拠によって事件の筋を読むことがほぼ不可能である。そのため，事案の内容にかかわらず，当事者も代理人弁護士も，「訴訟すれば勝てるかも知れないのに，なぜ和解する必要があるのか？」という考えにとらわれたまま訴訟手続を続ける傾向にある。

これは上級審についても同様であり，したがって，上訴・再審も多い¹⁷。

第2 インドネシア和解・調停制度強化プロジェクト活動概要

1 コンポーネント1：裁判所付設の調停制度に関する2003年規則の改正

(1) ワーキンググループ会合による起草作業

本プロジェクト開始直後である2007年4月から，2008年7月までの約16ヶ月間にわたり，裁判所付設の調停制度に関する旧規則の改正のための起草作業を行った。

本プロジェクト開始に先立ち，JICAとのプロジェクト合意に基づいて，被支援機関であるインドネシア最高裁側において，旧規則改正作業のための作業グループ（「ワーキンググループ」）が設置されたため，新規則の起草作業は，基本的には，このワーキンググループと長期専門家との定期的な会合の開催によって進められた。

ワーキンググループのメンバーは，リーダーである当時の最高裁民事部長（現最高裁判所長官）をはじめとして，最高裁前民事部長，最高裁調査官（現司法研修所事務局長），

¹⁶ こうした点は，一見，比較的簡単に解決しそうに思われるが，現地特有の事情に鑑みると，やはり，大きな障害の1つである。現実には，職員らの会合に用いる大きな部屋を調停室として利用しているだけのこともある（2007年メダン地裁調査）。予算措置を伴う点で，各地裁の所長が和解・調停にどれだけ理解を示しているかに左右される要素でもある。

¹⁷ 2008年PERADI（インドネシア弁護士会）訪問時の，弁護士による回答。

ADR学者（現最高裁判事）、司法研修所所長、地方裁判所判事、司法改革コンサルタント、認証調停人養成機関2機関の各代表者、弁護士、計17名の構成である。

その他、JICAとの事前協議に基づき、長期専門家との直接の窓口兼ロジ業務を担当するプロジェクト・マネジャーとして、認証調停人機関であるIICTの代表者が任命された¹⁸。

具体的には、プロジェクト開始に開催したワーキンググループ会合で年間計画を提案し、これを叩き台として協議した結果、現行規則の運用状況等の調査を行うための現地調査、また改正規則草案を作成した時点でのインプットを得るための周知セミナー開催などを計画に付加し、2008年3月に草案の一応の完成を目指した年間計画が概ね定められた。

以降、ワーキンググループ会合は、原則として隔週ペースで行われることとなった。

改正規則の起草作業を進めるにあたっては、必要な調査（現場・文献等）を行い、それに基づく議論を会合の場で行い、得られた結論を反映させる作業を行った。この調査の一環として、長期専門家が、資料を現地側に提供し、あるいはレクチャーを行うなどして、現地側の議論の参考に供した。

起草作業は、当初、調査に基づきアカデミック・ペーパー（大綱）を作成し、それを議論して必要なインプットを得た上で条文の作成に入るという手順を踏んで行われることとなっていたが、草案を一旦提出するまでに与えられた時間は約1年間と非常に限られていたこと、また、通常の作業行程を経るための十分な実働要員が確保できないことがプロジェクト開始直後に判明したため、結局、この点は、規則改正のためのアカデミック・ペーパー（大綱）を起案したタクディル・ラフマディ教授（国立アンダラス大学、当時）が、方針を転換して、直接、条文の作成に入り、これを適宜修正する形をとることで、辛うじて解決する形となった。

また、実際の起草作業を進める上で、ワーキンググループ会合での議論のみを行っていたのでは、作業のペース・質ともに限界があると考えられた。

そこで、起草作業の後半において、長期専門家と起案担当者であるタクディル教授がワーキンググループ会合前後に逐条検討を行い、個々の条文の規定や文言、条文相互の齟齬のチェックから、新たな要件や手続の追加に至るまでのあらゆる事項を検討することにより、ワーキンググループ会合を補完した¹⁹。

¹⁸ 支援国と被支援国とを、実質・ロジの両面において橋渡しすべきプロジェクト・マネジャーの果たす役割は極めて重要である。この点、本プロジェクトにおいては、理由は不明であるが、最高裁にこのような業務の担当者を置くことができず、外部NGOの代表者を庶務的業務に従事させるというイレギュラーな事態となっていた。このように、インドネシア最高裁が外部機関のリソースを、実質面・ロジ面の両面で利用するという局面はたびたび見られ、それによる副効用がないわけではないが、全体として見れば、最高裁のオーナーシップ醸成や能力開発の面では、やはり望ましくないといわねばならない。

¹⁹ ワーキンググループの各会合においては、議論に連続性を持たせ、深めてゆくための特別の工夫が必要である。本プロジェクトでは、会合にあまり参加しないメンバーが突然参加して、これまでの議論を顧慮せず意見を述べるなど、それぞれの課題点が十分な検討を加えられないまま、直接に条文化されてしまう、という傾向が見られた。そこで、こうした傾向をできる限り修正し、各会合の議論を整理する作業を、会合の前後に行うこととした。

以上の方法により起草作業が進められた結果、2008年4月に改正規則草案が一旦完成し、最高裁判所の裁判官会議に提出された。

草案の提出後も、上記裁判官会議等により数々の指摘、修正意見が出された。また、同年7月に、法務省法務総合研修所国際協力部により本邦研修が実施されたが、その際の研修員は殆どがワーキンググループのメンバーで構成されたことから、そこでも草案に関する議論が行われ、これら議論や指摘を反映した最終的な修正を経て、同月31日付けで最高裁長官署名を経て施行され、2008年1号規則として成立した。

(2) 新規則の起草段階における主な議論点

起草ワーキンググループ会議による議論を進めるなかで、旧規則の数多くの課題点が、グループないし長期専門家の指摘、あるいは、現地セミナーや地方訪問による調査の結果をふまえて議論された。

議論された点をまとめると、概ね以下のとおりである。そのなかには新規則において導入された点も、解釈により解決されるとの見解となった点もあるが、解決され、あるいは明確化されたとは言い難い点も残されている。

以下、参照条文のうち特記のないものは全て新規則である。

① 証拠調べ

日本の調停においては、調停委員会の職権で事実調査および必要な証拠調べを行うことができ（民事調停規則12条）、実務上も、建築紛争などの専門的・複雑な調停申立事件において、尋問や鑑定といった手続が実施されることが多い。こうした手続は、その後の双方の主張を整理し事案に客観的な見通しを与える点で有益であると考えられることから、インドネシアにおいても手続として定める必要があるのではないかと助言した。

しかし、これに対しては、調停はあくまで当事者の話し合いを促す場であって訴訟ではない、との認識から反対意見が出され、結局、導入されなかった。

② 手続費用（3条、10条、20条）

①に関連する。提訴時に支払う費用を除けば、調停手続に関し発生する費用は、呼出費用（3条）、非裁判官調停人の日当（10条）、および、専門家を関与させた場合の日当（16条3項）、裁判所外で調停を行った場合の費用（20条）のみが規定されているが、証拠調べ手続を付加する場合、その費用負担が問題となる。

また、新規則では、それぞれの項目を定める条文に費用の定めをおいており、費用全般に妥当する規定がない。

③ 調停人証明書（5条1項，2項）

裁判所付設の調停では，原則として，調停人証明書を有する調停人のみが調停を実施できる（5条1項）。

これにより，裁判官が調停人養成研修を積極的に受講する動機づけが得られるとともに，一定の技術やマインドを身につけた裁判官に調停を行わせることで，質の向上を図るという目的による。

他方，調停人証明書は全国的に見れば普及は極めて不十分であり，特にジャカルタないし西ジャワ以外の，地方の裁判所では，1人も調停人証明書を有しない裁判所も数多く存在する。このような状況下で，全ての場合に調停人証明書を要求すると，かえって調停の普及を阻害することから，当該地裁に調停人証明書を有する調停人が皆無である場合は，調停人証明書を要しないとする例外を設けた。

④ 調停人認証機関（5条3項）

起草中に，調停人団体や大学など，新たに最高裁の認証機関として名乗りを上げる機関が続々と現れたことから，その質の確保が課題となった。

そこで，一定の実質を伴った機関のみが認証の対象となるよう，新たに，認証機関の要件を明示した（5条3項各号）。

⑤ 当事者複数の場合の手続関与（7条）

当事者（特に被告）が複数存在し，その一部が欠席した場合の調停手続のあり方については，起草作業中を通じて活発な議論が見られる一方，そのような当事者の訴訟上の取り扱いに関する混乱もみられた。

そこで，特に議論の俎上にのぼることの多かった，準被告²⁰と称される当事者につき，その欠席が調停手続に影響しない旨，定められた（7条2項）。

また，本来は訴訟当事者として訴状に記載されるべき当事者が訴状に記載されていない場合に，調停人が当該事件を調停手続不相当と報告することが定められた（14条2項）²¹。

⑥ 手続の非公開（6条）

手続の非公開は，旧規則にも存在した。但し，例外として①当事者双方の意思表示があるとき②社会的紛争が挙げられていた（旧14条2項）。

旧規則によれば，「社会的紛争」とは，「環境，人権，消費者保護，土地，及

²⁰ Turut Tergugat。例えば土地の登記手続請求訴訟において，本来の被告に加えて，登記手続を行う機関である国土庁の長官を名宛人にして登記手続を求める場合など。

²¹ インドネシアでの共同訴訟のあり方は，日本におけるそれと異なり，通常共同訴訟の被告にあたる者，あるいは利害関係人も手続への参加が必要的であり，判決の効力もこれらの者に及ぶことがあり，実務上の混乱を来している（2007年8月南ジャカルタ地裁訪問時に聴取）。

び多数の労働者の利害に関わる労働問題に関する紛争」と定義づけられていた（旧1条9号）が、そこで示されている紛争の類型も、さらに定義が他の法令に委ねられるか、あるいは、そもそも、定義が不明瞭なものであった。

この点指摘し、または、それぞれの紛争類型を明確化・制限する作業を進めるうち、結局、上記要件が削除されるに至った。

⑦ 上訴審和解・調停手続（21条，22条）

民事訴訟法，旧規則のいずれでも明文の規定がなかったことから，訴訟上の和解・調停は，第1回口頭弁論直後の時期にしか行うことができないという解釈論が，和解・調停に消極的な態度を示す立場の者からの言い訳に使われることが多い，という意見が聞かれた。

このため，第1回口頭弁論直後に実施する調停が不成立となり，訴訟手続に移行した後の段階でも，訴訟を担当する裁判官は，判決の言い渡しまで和解を勧誘できることを定めた（18条3項）。続行期日以降の訴訟上の和解を明文化したものである。

また，上訴審段階でも和解を行うことができることを明示した。但し，インドネシアの裁判実務上，高裁・最高裁では口頭弁論が開かれず，書面審理のみが行われていることから，当事者あるいは代理人が，訴訟を担当する裁判官（体）と直接相対して弁論を行うことがなく，したがって，裁判官が直接和解を勧誘する機会もない。

したがって，実際の調停は手続を行った一審裁判所に付託して実施することを定め，そのための手続を併せて規定した。

⑧ 宗教裁判所における調停（1条）

旧規則では，宗教裁判所管轄事件（イスラム教徒の家事事件ないし一部の経済事件）の調停は適用外であり，ワーキンググループにおいても，当初，これを踏襲する方向性から，適用範囲を明確化する形での議論が行われていた。

しかし，その後の継続的議論の中で，宗教裁判所管轄事件にも調停を採用すべきであるとの方針に転換し，新規則の適用をうける「裁判所」の定義に，宗教裁判所（一審裁判所・控訴裁判所）が含まれることが明記された（1条13号・14号）。

これにより，イスラム教徒の家事事件，ことに，インドネシアでも近時増加中の離婚事件においても，メディエーションを行うべきことが明確化された²²。

ただし，和解ないし調停による離婚は現行法上不可能であり，離婚そのものについては判決によらなければならないため，メディエーションによる解決が

²² インドネシアの宗教裁判所の事物管轄は，イスラム教徒の家事事件，および，イスラム法（シャリア）に基づく経済事件である。イスラム教以外の者の家事事件は一般裁判所（Pengadilan Umum）の管轄。

可能なのは、親権や財産分与などの付随する紛争に限られる²³。

⑨ 即決和解制度の導入（23条）

訴訟外で当事者が合意に至った場合に、これを地方裁判所に登録する制度は存在していたが、こうして登録された訴訟外の合意に執行力が付与されていなかったため、これまでほとんど利用されてこなかった²⁴。

しかし、紛争が提訴前の段階で和解により解決された場合に、和解合意に執行力を与えることは、訴訟外のADRを促進し、また、裁判所に持ち込まれる事件数の削減に資するものとなる。

そこで、日本の起訴前の和解ないし即決和解（民事訴訟法275条）を参考に、新たに、訴訟外の合意という条文を設け、証明書を有するメディエーターの仲介により、訴訟外で合意に達した場合に、地方裁判所に一種の訴え提起の形式をとることによって和解判決を得る制度が新設された。

(3) 日本側の支援体制

本プロジェクトに関し、日本からは、長期専門家が現地に派遣されて前記助言ないし作業を行ったほか、支援を行うための委員会（アドバイザーグループ）が設置された。

アドバイザーグループは、

草野芳郎 学習院大学法学部・法科大学院教授（元裁判官）、

稲葉一人 中京大学法科大学院教授（元裁判官）、

矢吹公敏 日弁連国際交流委員会副委員長、

平石 努 弁護士（元JICA企画調査員）、

法務総合研究所国際協力部のインドネシア担当教官

により構成された。

このアドバイザーグループと、現地に派遣された長期専門家との間で、JICAのテレビ会議システムを使用した会合を、ほぼ隔月のペースで行い、日本からの知見や助言を得るとともに、現地の議論・作業状況に関する情報を共有した。

また、2007年8月、2008年3月に、アドバイザーグループの一員である草野教授、および、国際協力部インドネシア担当教官が短期専門家としてインドネシアを訪問し、ジャカルタおよびバンドンで開催された、起草作業中の改正規則に関する広報および一般のコメントを得るためのセミナーに参加したほか、現地ワーキンググループの会合に出席し、議論されている項目について助言を行った。

そして、2007年11月、2008年7月に、法務総合研究所国際協力部がJICAに協力して

²³ 但し実質的には離婚も含めた調停を行い、形式的には離婚判決によるということも不可能ではないと思われる。

²⁴ 前掲仲裁ADR法6条。

本邦研修を実施した。

このうち、2007年度に行われた研修では、主として改正規則起草作業の一環としての、草案に関する集中的な議論と論点の整理が行われた。2008年度に行われた研修では、改正規則草案に関する最終的な議論がなされたが、参加した研修員の殆どがワーキンググループのメンバーであったことから、非常に活発な議論が行われた。また、新規則に基づく裁判官調停人および書記官研修を中核とする、新たな調停制度普及のための、模擬和解やロールプレイといった実践的な演習が行われ、その後の現地での活動に直接利用することができた。

2 コンポーネント2：調停人研修カリキュラムの改善

(1) 実施期間

準備期間を含め、2008年1月から2009年3月にわたって実施された。

(2) 実施方法：プロジェクトチーム立ち上げ、及び、パイロットコートの指定

本プロジェクト開始後間もなく、当初のプロジェクト設計に示されたものと異なり、最高裁は、自身のカリキュラムにより調停人研修を実施しているのではなく、外部機関に認証を与えて実施させる方法をとっていることが判明した。そうすると、外部機関に対し、直接に働きかけて、その有する調停人研修カリキュラムを改善させる形での支援を行うことは不可能である。

そのため、最高裁を被支援機関として、調停人研修の充実を図るために可能な方策を改めて検討した結果、最高裁自身のイニシアチブで実施する、今後の裁判官に対する調停人研修を実施することを可能とするための講師養成研修（TOT: Training of Trainers）のためのカリキュラムを作成することが最適であると考えられた。

具体的な内容は以下のとおりである。

- ① インドネシア最高裁司法研修所（BALITBANGDIKLATまたはPUSDIKLATと称される。以下、単に「司法研修所」という。）による調停研修（講師養成研修）の実施を目指した講師養成研修のカリキュラムを作成する。
- ② ①に基づく講師養成研修を実施する。
- ③ 裁判官に対する研修と併行して、書記官に対する調停事務の研修（講師養成研修）を目指した研修カリキュラムを作成する。
- ④ ③に基づく講師養成研修を実施する。
- ⑤ それぞれ、関連する教材として、
新規規則の注釈書およびQ&A集
調停技術研修のためのDVD を製作する。

これらのカリキュラム作成、研修実施、各種教材の製作は、いずれも、裁判官・書記官に対する研修に関する点で、本来、司法研修所の所管事項であるが、司法研修所は、実際にそれを担当するだけの人的資源に乏しく、想定される作業の質・量に対応しえないであろうことが容易に想像され、最高裁の認証を受けた調停人養成機関であり、調停実務および研修につき豊富な知見と経験を有するIICTとPMNの全面的な協力を得ることが不可欠であった。

そこで、司法研修所、PMN、IICT、長期専門家で構成する、最高裁による調停人研修カリキュラム作成・研修実施のためのプロジェクトチーム（以下、「PT」という。）を立ち上げ、PTによる協議によりカリキュラムその他を作成することを最高裁に提案し了解を得た。

また、併せて、ジャカルタ近郊に複数のパイロット・コートを設置し、そこから裁判官および書記官を数名ずつ選定し、作成されたカリキュラムに基づく講師養成研修を実施すること、パイロット・コートに対する継続的調査の実施を提案したところ、これについても了解を得た。

最終的に、ジャカルタ近郊の4地裁（南ジャカルタ、デポック、ボゴール、バンドン）がパイロット・コートとして指定され、各地裁所属の裁判官（各5名、計20名）および書記官（各3名、計12名）が選定され、研修受講者となった。

(3) 裁判官に対する調停人（講師養成）研修シラバスの作成および研修の実施

PTによる定期的な協議を重ねた結果、裁判官に対する調停人講師養成研修シラバスが、概要、以下の方針に基づき作成された。

- ① 講師養成研修は、同一の受講者に対する、以下の3度の研修により構成する。

第1回研修：5日間、計40時間。従来の調停人養成研修に相当する部分となる。

第1回研修の修了後は調停人資格を得る。

第2回研修：3日間、計24時間。第1回研修の内容よりも実践的な内容を含み、いわば応用編となる。

第3回研修：3日間、計24時間。継続的・応用的内容を含むほか、講師養成のための実践的プログラムを含む。

これを修了し最終テストに合格することで、調停人研修講師資格が得られる。

- ② 特に、第2回・第3回研修においては、第1回研修を了し和解・調停実務にあたった経験をもとに、その成功事例ないし困難を感じた事例を発表し、受講者間で共有する時間を設けること。

こうして作成されたシラバスに基づき、以下の日程・場所で、計3回、88時間の裁判官調停人（講師養成）研修を実施した。

- ①2008年8月25日～29日（5日間） デポック（ジャカルタ郊外）
- ②同年11月3日～5日（3日間） ジャカルタ市内
- ③2009年2月16日～18日（3日間） 最高裁司法研修所

また、各研修に先立ち、各パイロット・コートに対する継続調査を実施した。各パイロット・コートでの和解・調停の実施状況を把握し、それぞれの研修のシラバスないしプログラムの検討資料とするためのものである。

(4) 改正規則に基づく書記官事務（講師養成）研修シラバスの作成および研修の実施

裁判官研修と同じく、書記官についても、和解・調停を円滑に進めるための書記官事務に関する講師養成研修のためのシラバスが、概要、以下の方針に基づき作成された。

- ① 裁判官研修と同時期に、同じく計3回の構成で実施する。
- ② 裁判官研修と異なるのは、書記官研修は、調停人を養成するための研修ではなく、和解・調停に係る書記官事務を充実させるための研修である。したがって、研修内容は、主として、和解・調停の手続フロー、および、書式に関するものとなる²⁵。

こうして作成されたシラバスに基づき、裁判官研修と同時期、同場所で、計3回、合計40時間の書記官（講師養成）研修を実施した。

- ① 2008年8月25日～27日（3日間、計24時間）
- ② 同年11月3日（1日間、8時間）
- ③ 2009年2月16日（1日間、8時間）

以上の全ての研修を実施したのち、裁判官および書記官に対する講師養成研修のため作成した各モジュール・教材を、本プロジェクト終了にあたって最高裁司法研修所に引き渡し、適宜利用してもらうこととした。

なお、上記の活動のうち、研修の運営・実施、および調査は、一括して、IICTに委託する形で実施した。前述のとおり、司法研修所にこれらの調査および研修実施のための人的体制が未だ整っていなかったことから、限られた期間での計画実施を優先したためである。

²⁵ 書記官事務の研修は、新しい手続に関するものであり、書式もこれに対応して新たに検討しなければならなかったことなどから、講師選定から困難を極めた。作成されたシラバスに基づき、具体的にどのような研修を行うかを事前に詳細に検討し、必要に応じてシラバス自体の改訂も行うなどの必要があり、かつ、こうした作業は、書記官研修の本来の実施者である司法研修所のイニシアチブで行うべきであった。

しかし、最高裁の、ことに司法研修所の能力開発という点では、このような方法で主要な活動を実施したことは、やはり望ましい形ではなかったといえる。

この点、2009年2月に実施された、第3回（最終）研修が、新たに建設された、司法研修所施設内において行われたこと、それに伴い、司法研修所が研修プログラムの作成および研修実施・管理に関し、ある程度のイニシアチブを示したことは、やや遅きに失した点はあるものの、歓迎すべき変化であった。

(5) 調停技術習得DVD，注釈書，Q&Aの製作

調停人養成研修のためのビジュアルな教材として、調停技術習得のためのDVDを製作することが計画され、現地の訴訟手続および訴訟事情を反映した、インドネシア版調停人養成研修DVDが製作された。

このDVDは、全体的構成、各スキット、スクリプトの作成の全てにわたり、日本の経済産業省調停人養成DVDの製作に携わった稲葉教授のご協力を得て、現地側のPTとの共同作業により製作された。

また、新規則の文言上明確でないものの解釈をできる限り明らかにし、実務の現場の負担をできる限り軽減して普及を図るためのツールとして、注釈書およびQ&Aを作成した。これらも、調停人養成研修の教材として用いられた。注釈書の末尾には、新たに必要となる書式も掲載した。

3 コンポーネント3：改正最高裁規則の広報活動

(1) 実施期間

改正規則が施行された直後である、2008年8月から2009年3月にかけて実施された（準備期間含む）。

(2) 広報セミナーの実施等

以下の内容にて、それぞれ開催地周辺の地方裁判所、高等裁判所、宗教裁判所、宗教高等裁判所、弁護士会、調停機関、仲裁機関、医療、経済などの各分野の専門家等を招いて、計4回の広報セミナーを実施した。

- ① 2008年10月21日 ジャカルタ
- ② 同年11月3日 バンドン
- ③ 同年11月5日 ジャカルタ（保健省、医療メデイエーションについて）
- ④ 2009年3月24日 ブキティンギ（スマトラ島西スマトラ州）

このうち、バンドンおよびジャカルタ(保健省)で行われた広報セミナーにおいては、日本より、アドバイザーグループのメンバーである稲葉教授、平石弁護士が短期専門家として派遣され、日本の調停実務に関する講義を行った。

その他、長期専門家が、新規則に関連する手続についての情報提供を各所に行った²⁶。

(3) 広報資材の作成および提供

調停人・書記官養成研修にあたり作成された、注釈書、Q&A集、調停技術習得DVDが、広報活動の資材としても用いられたほか、改正最高裁規則ブックレット(インドネシア語・日本語版)が作成され、上記各セミナー実施の際に参加者に配布されたほか、最高裁および全国の高等裁判所、その他に配布された。

第3 支援活動の成果検証および分析

本プロジェクトは2009年3月をもって終了した。以下に、本プロジェクト終了後の、裁判所付設の調停制度の実施状況につき、本プロジェクト成果の利用状況、および、関連する活動状況を中心に検証しつつ、観察された課題点を示す。

1 制度整備の側面

(1) 2008年1号規則について

① 上訴審段階における和解・調停

上訴審段階で、第一審裁判所に付託して行う調停手続は、起草時にも手続細目規定に課題を残している点を含め様々な議論があったところであり、予想どおり、これを実施する上訴審裁判所、また実際に調停を行う第一審裁判所の両方で、主に事件管理の側面で混乱が見られた。

事件は上訴審に係属したままで、調停手続のみを第一審裁判所に付託して行うにつき、手続上見いだされる混乱の原因を特定し、これらを解消できるような手続規定、ないし実務ガイドラインを早急に定め、全国に普及させる必要がある。

また、前述のとおり、インドネシアの民事訴訟において、高裁・最高裁では口頭弁論が開かれないという慣行があるため²⁷、上訴審の裁判官が、直接、和解を当事者に勧誘することができない。

²⁶ ジャカルタ・ジャパン・クラブ(JJC, 日本の商工会議所に相当する現地機関)、在ジャカルタ日本大使館、インドネシア弁護士会(PERADI, KAI)への情報提供など。

²⁷ 訴訟手続上、不可能であるとの意見も聞かれるが、根拠規定は不明である。

事件を審理する裁判官が、上訴審裁判所において、直接、和解を行うことの効用は大きいので、インドネシアでもそうすべきであるとの意見が聞かれたが、その実現のためには、口頭弁論を開かず書面審理に限っている現在の上訴審審理の現状を変える必要がある。

② 即決和解の導入に伴う手続

同様に、新設された手続であり、裁判所にとって全く新しい手続であるため、受理から和解判決言渡までの一連の事務手続を行う上で、混乱が生じている。

したがって、これについても手続を整備し、ガイドラインの作成・普及を進める必要がある。

③ 資格を有する裁判官調停人の不足

資格を有する裁判官調停人は未だ不足しており、また、訴訟事件の審理で多忙であることから、調停手続の多くの過程を調停委員に委ねる、日本の調停委員会類似の仕組みを整備する必要性が挙げられている。

この点、新規則8条によれば、現在でも、裁判官・非裁判官の組み合わせの、複数の調停人による、いわば調停委員会類似の制度は可能である（コ・メディエーション）。しかし、非裁判官調停人を利用する場合、その日当を当事者が負担しなければならないとされており、それが高額であるなどの点が障害となり、現状として、そのような体制での調停はほとんど実施されていない。

そのため、現在、裁判官候補生（Cakim: Calon Hakim）²⁸に対して積極的に調停人研修を受講させ、調停人資格を付与したのちに、裁判官と調停委員会を構成する調停人として調停手続を担わせるという案が浮上し、一部には既に実施が始められているようである²⁹。

このような運用は、裁判官調停人の不足を補完するという効用のほか、いずれ裁判官として登用される裁判官候補生に、早期に調停人としての技術と認識を得させる点において有益であるが、他方、明文の規定がないことから、地域間の運用の格差や不徹底の危険を生ずる。また、未だ候補生にとどまる者を、形式的には裁判官に準じて扱う点で問題とならないのか、疑問を生じうる。

この点をクリアにするためには、新規則8条をさらに改訂し、新たな項目を設ける必要があると考えられる。

²⁸ 最高裁の実施する裁判官採用試験に合格し、正式な裁判官（Hakim）になる前の研修を受けている段階の者をいう。最高裁司法研修所で約2ヶ月間の研修を受けた後に、全国の地方裁判所に配置され実務経験を積む。

²⁹ 2010年6月、司法研修所により、裁判官候補生を対象とする調停人養成研修が実施された。

④ 立法化の要請

新規則は、旧規則の問題点が解消されたものとして、概ね好意的に受け止められている。

しかし、これは、法令として比較的劣位にある最高裁規則の形式で定められているにすぎないことから、裁判官・国民に従わせる契機が不足している、より強力なものとし普及を推進するためには、立法化すべきであるとの意見がある。³⁰

仮に立法化する場合、国会（DPR）での議決が必要であり、最高裁の権限から外れることから通過は不透明となるが、可能であれば、現在も改正作業中が進められている民事訴訟法に盛り込むか、あるいは、日本の民事調停法類似の特別法として制定することが検討される。

その場合、前記した課題点、および、起草段階で議論されたが未解決の問題につき、手続規定を中心に整備するとともに、新規則の起草段階で議論されていたが未だ解決されていない点等につき、再度のフィードバックを行うことが有益であろう。

(2) 関連する制度の整備状況

ア 最高裁による調停人養成機関認証の透明化

本プロジェクトの開始当初、最高裁が認証した調停人証明書発行機関、すなわち、認証調停人養成機関は、認証制度の開始時に認証を受けたPMN、IICTの2機関のみであった。

その後、最高裁内部に設置された認証機関Badan akreditasi nasionalが新たにジャヤバヤ大学、タルマヌガラ大学、BAMIなどを認証した。こういった認証機関は、今後も増えることが予想される。

この点、新規則の起草作業中にも、調停人の質の確保の観点から、講師陣の質の標準化を図る趣旨で、認証に関する条項（5条3項）が設けられ、認証を受ける機関として同項bないしdの要件が課された。

しかし、現実には、機関内に講師が在籍しておらず、明らかに上記要件を充たしていない機関であっても、新たに最高裁の認証を受けたものが複数存在する。そして、こうした新参の認証機関は、自身の人的リソースでは調停人養成研修を実施するに十分でないことから、PMNないしIICTの講師陣に依頼し、研修をいわ

³⁰ チチュット・スティアルソ最高裁判所総合裁判局局長ほか複数名の意見。なお、同氏によれば、旧規則下におけると同様、新規則下においても、形式的に調停を実施したことにし、記録上もそのように記載しているが、実際は、規則を無視し調停を全く実施しない裁判所がある。これは地方のみならず、ジャカルタ市内の裁判所でも見られる現象であるとのことである。

ば‘外注’する形で実施しているとの現状にある。³¹

このように、実質的に調停人養成研修を支えることのできる人材が極めて乏しいにも関わらず、無制限に認証機関が増えてゆけば、必然的に、調停人の質の確保は極めて難しくなる。

これを解決するためには、最高裁による認証手続の透明化、および、認証要件を充足するかどうかの客観的検証が求められる。

この点、認証機関に最高裁への定期報告を義務づけることで質の確保を図るべきであるとの意見が出された。具体的には、証明書を保有する登録調停人（裁判官・非裁判官）の数、認証機関による活動内容を報告させることで継続的な検証を行うことができるとの提案であり、傾聴に値するが、実効性ある報告制度の実施、殊にその継続が可能かどうかについては検討を要するであろう。

イ 調停人倫理規定の制定

新規則において、調停人倫理規定を定めるべきこと、調停人はこの調停人倫理規定に従うべきことの定めがある(24条)にもかかわらず、本プロジェクト終了時点において、この調停人倫理規定は未だ制定されていなかった。しかし、同規定は、2010年2月10日、ハリフィン・A・トゥンパ長官の署名を経て成立した。

ここでは、守秘義務や利益相反などの一般的な義務のほか、調停手続の円滑な実施のための各義務（7条）、成功報酬の禁止（8条2項）、管轄を有する一審裁判所所長によるモニタリングおよび評価の権限（10条）、調停人の倫理規定違反の場合の懲戒手続（11条ないし13条）が定められている。

上記懲戒手続によれば、管轄を有する第一審裁判所所長が、当該地裁の調停人名簿に登載された調停人に倫理規定違反事実があるとの、当事者からの報告を受けた場合、違反事実の有無を調査するため、調停人3名で構成される調査チームが編成される。

報告の対象となった調停人には弁明の機会が与えられるが、違反事実ありと認定された場合は裁判所長から懲戒処分を受ける。

懲戒処分は段階的であり、まずは口頭による戒告が行われ、これが2度続いた後は、書面による戒告となる。2度の書面による戒告が続いた後に、重ねて違反事実があった場合は、名簿から除名され、除名後は二度と調停人として登録できない³²。

2 運用強化の側面①～司法研修所による裁判官および書記官研修制度

³¹ スリ・マムジIICT代表、インドネシア大学法学部講師から聴取。

³² 規定上は、違反事実の内容や悪質性にかかわらず、段階的な処分が行われるようである。

(1) 本プロジェクト実施中の研修実施状況

前述のとおり、本プロジェクトの活動として、裁判官および裁判所職員の研修を所管する、司法研修所（PUSDIKLAT）³³および、研修を委託した機関であるIICTにより、それぞれTOT（講師養成研修）として計3回の研修を実施した。

特に最終回の研修は、新たに建設された最高裁の研修施設を使用できたことを直接の契機として、司法研修所の研修・教材開発担当者との直接の連携による研修が初めて実現した。

研修プログラムそのものは、上記連携のため、司法研修所が研修実施直前に研修プログラムを変更ないし付加し、それらが予め作成されたシラバスとの間で整合性に欠けるなど、むしろ、混乱を生じ、また内容面でも大いに改善の余地があった。また、運営上の側面においても、IICTの講師陣、あるいは、長期専門家と、司法研修所の担当者との間での調整は困難をきわめた。

しかし、少なくとも、司法研修所による主体的な関わりを促進することができたこと、また、そのことが、プロジェクト終了後の最高裁のイニシアチブによる継続的な研修実施へとつながった点は評価しうるといえる。

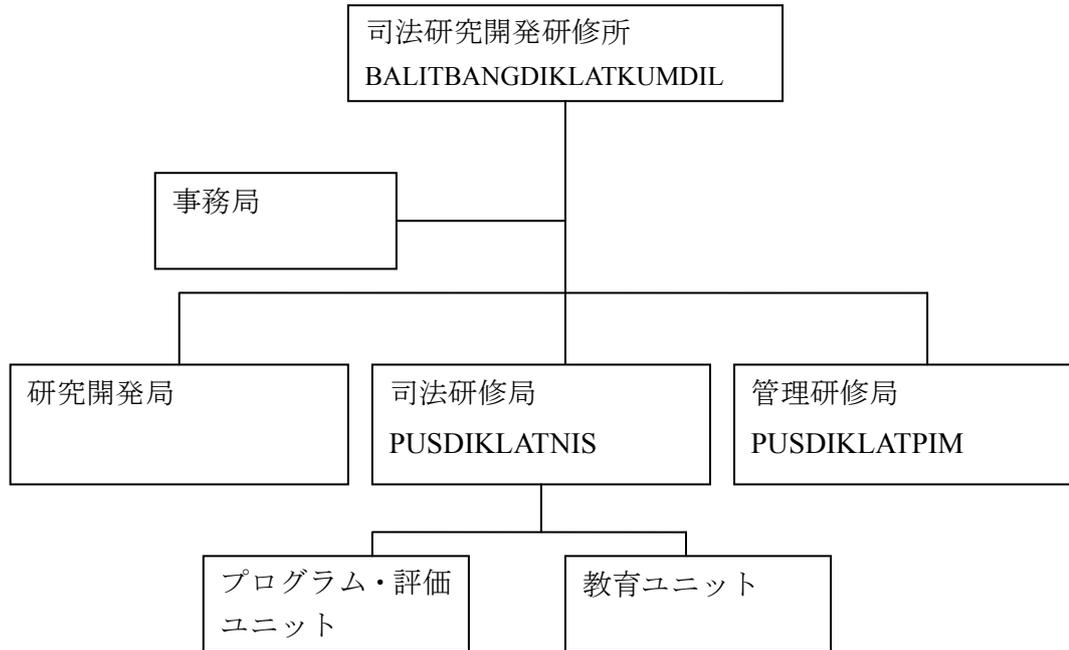
(2) 司法研修所の組織概要

2006年に人事行政部門が法務人權省から最高裁に移管し、最高裁のワンルーフ化が実現したことにより、司法研究開発研修所（BALITBANGDIKLATKUMDIL³⁴）が設置された。

³³ 正式名称Pusat Pendidikan dan Pelatihan Teknis Peradilan。PUSDIKLATNIS、さらにPUSDIKLAT、またはDIKLATと略称される。

³⁴ 正式名称Badan Penelitian dan Pengembangan dan Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilanの略称。さらに短縮してBALITBANGDIKLATまたはBALITBANGとも呼ばれる。

【司法研究開発研修所の組織図】



4 部局のうち、事務局は管理運営面全般、
 研究開発局は研究開発とそれによる最高裁への提案、
 司法研修局（PUSDIKLATNIS）は、裁判官、書記官、執行官に対する研修、
 管理・人事研修局（PUSDIKLATPIM）は、その他の裁判所職員のためのリーダーシ
 ュップおよび管理の研修を行う。

2008年、最高裁は西ジャワ州ボゴール郊外チアウィに司法研修所施設を建設した。

これは、全研修生が宿泊できる施設、1000名を収容できる大講堂、模擬法廷や多くの
 教室、さらに政府公認の全ての宗教の礼拝施設を備え、全国の裁判官・書記官・研修生
 を一堂に集めて研修できる初の施設である。

【近時の司法研修所による研修実績】

2008年

内容	人数	期間
研修生初期研修	500名	2 ヶ月
裁判官研修	1200名	9 日
証明書付与研修		
・ 汚職法廷	428名	14日
・ 商事特別法廷	30名	14日
・ 調停人	32名	13日

書記官研修	520名	9日
TOT	120名	3日
倫理研修	2133名	2日
銀行システム	200名	2日
検察官との合同研修	120名	30日

2009年(但し予定)

内容	人数	期間
研修生初期研修	約400名	3ヶ月
漁業・違法伐採	100名	14日
商事特別法廷	100名	14日
労使特別法廷	100名	14日
その他の裁判官研修	540名	不明

近時の研修を見ると、ドナーの支援により実施された、比較的大規模な研修が多く見られる。例えば、商事特別法廷裁判官研修、汚職法廷裁判官研修、倫理研修はUSAID支援である。

また、前掲のEU支援プロジェクトであるGood Governance Indonesian Judiciary (GGIJ)の活動コンポーネントの1つとして、2008年には、5年目ないし10年目の若手裁判官および書記官に対する継続研修(Continuing Judicial Education:CJE)が実施された。その際、裁判所・書記官の研修マニュアルが作成され、このマニュアルに基づいて、各地で研修も実施されている。そして、同プロジェクト終了時には、作成された研修マニュアル、教材等一式(モジュール)は司法研修所に引き渡され、今後は司法研修所がこれを適宜改訂しながら研修を実施することとなっている。

(3) 本プロジェクト終了後の調停人・書記官養成研修実施状況

本プロジェクトの終了にあたり、司法研修所が、作成された研修モジュールを用いて、自身の運営および予算による調停人養成研修(TOT)を実施するほか、裁判官、裁判官候補生に対する研修のプログラム中に、調停に関する講義を取り入れることが計画された。そして、2008年度中に実施された裁判官候補生を対象とする研修において、早くも、調停に関する講義が実施されている。

しかし、2009年度中に実施することが予定されていた、本プロジェクトの研修モジュールによる調停人研修ないし講師養成研修は、裁判官・書記官いずれも、結局、実施されなかった。

2010年4月に、地方裁判所・宗教裁判所の裁判官それぞれ100名に対する証明書研修

が実施される予定であるが、これは調停に特化した研修ではなく、様々な分野を統合した研修であり、その中に調停に関する項目も含まれている。

また、合計240名の裁判官に対して講師養成研修が実施される予定であるが、これも調停に特化した研修ではなく、総合型の研修に調停に関するプログラムを含むものである。

司法研修所は、本稿執筆時点で、これらの研修のためのモジュールを作成しているところであり、調停に関しては、本プロジェクトのモジュールを使う予定である。³⁵

内容は、25%理論、75%実践で、教授法、モジュールの起案法、ロールプレイ、カリキュラムの作成法などである。また、研修前後に、それぞれ、試験が実施される。

こうした研修モジュール作成にあたり挙げられている課題点として、宗教裁判所に特有の事件・争点に関する研修プログラム、および、専門事件の調停に関する研修プログラムの開発が不足しており、これを補充する必要などがある。また、インドネシアの東部と西部、特にジャワ島とそれ以外との地域格差が存在するので、各地域での習熟度に応じたカリキュラムの作成が必要である³⁶。

なお、調停に特化した書記官研修は残念ながら行われておらず、書記官研修に調停事件の事件管理の項目が設けられているかは不明であった。

和解・調停に限らず、書記官事務の充実の必要性については、本プロジェクト期間中を通じて、日本側から何度も強調してきたところであり、書記官研修の実施も、そうした過程を経て実現したのであったが、一般的な傾向として、書記官事務は裁判官の業務に比して軽視され、統一的、合理的、正確な処理がなされているとはいえない状態にあるのが現実である。

3 運用強化の側面②～最高裁による継続的検証および広報活動

(1) モニタリング活動の実施

ア 新たなワーキンググループの設置

2009年3月の本プロジェクト終了にあたり、インドネシア最高裁は、本プロジェクトの活動によって得られた成果を継続し、また最大化するため、新規則に基づく制度の継続的検証を行うための委員会（新ワーキンググループ）を設置した。

³⁵ 本プロジェクトで作成されたモジュールは、調停人資格付与から講師養成までを、計88時間、3度の研修を全て修了することで完了するものである。このモジュールを、司法研修所で実施予定の統合研修の中で、そのまま使用することは難しいが、どのように変更ないし編集して用いられているか、特に留意して観察する必要がある。

³⁶ アグン・スマナタBALITBANGDIKLAT事務局長、PUSDIKLATNIS所属のアブドゥラ判事からの回答による。

活動の趣旨は、本プロジェクトで作成された調停人研修（TOT）のモジュールおよび教材の改訂およびモニタリングである。

併せて、プロジェクト期間中に日本側で設置されていたアドバイザーグループを、当面、継続して設置し、新ワーキンググループとの定期的な連絡を行うことで情報の共有を図るほか、適宜、日本側からのインプットも行うこととなった。

2009年3月に開催された新ワーキンググループ会合により確認された、同グループの行動計画概要は以下のとおり。

- ① 本プロジェクトのパイロット・コートを含む、12カ所のパイロットコートを指定し、これらを継続的なモニタリングの対象として調査を行う。

具体的には、最高裁の費用負担によりパイロット・コートのサーベイを行い、パイロットコートに月次報告を提出させ、併せて、成功・失敗両方の事例を報告させることで、研修教材として活用する。

- ② 新規則において別途細目を定めるとしている、倫理規定とインセンティブに関する規定を定める。

新ワーキンググループのメンバーは、規則改正のためのワーキンググループにおいて主要な役割を果たしたメンバーのほか、新たに、本プロジェクトで実施されたTOTの修了者、司法研修所の教材開発・研修担当者である。

また、最高裁に設置された民事部作業部会が、後述するパイロットコートの他、全国各地を訪問する形での、広報ないしモニタリング活動が行われている。

しかし、新ワーキンググループの活動自体は、当初、期待されたほど活発ではなく、停滞気味であり、必要な各地からのデータ・事案収集は、残念ながら、あまり進んでいない状況にある³⁷。

イ パイロット・コートの設置

前述のとおり、新規則に基づく調停制度を根付かせるための方策の1つとして、本プロジェクトでパイロット・コートに指定された4地裁を含めた12の地裁（西ジャカルタ、中央ジャカルタ、南ジャカルタ、北ジャカルタ、タンゲラン、ボゴール、バンドン、デポック、スラバヤ、ブンカリス、バトゥサンカール、スマラ

³⁷ 2010年2月、筆者の現地聴き取り調査による。筆者の観察したところでは、新ワーキンググループと最高裁、特に司法研修所との連携が不十分であるため、ワーキンググループでの議論が具体的な活動につながらない点、また、最高裁が活動に最低限必要な予算執行を行っていないことが、活動停滞の要因のようである。最高裁が予算措置をとらず、事実上、無償で関係者に作業をさせることは、本プロジェクト実施機関中にも見られ、そのために関係者のパフォーマンスが低下して活動が滞ることは、残念ながら頻繁に見られる現象である。特に、全ての作業は、実働要員となる各NGOや比較的若手の司法研修所職員に負うところが大きい。同時に、彼らの財政基盤は脆弱である。この点につき相応の手当てができるかどうか、全体的なパフォーマンスを左右している。

ン) が、パイロット・コートとして指定された。

新ワーキンググループによる当初の計画では、各パイロット・コートから月次報告により調停成立件数などのデータ収集が行われるはずであったが、現状、これは殆ど行われていない。また、データ収集は、グループのメンバー個人による聴取によっているか、あるいは、広報活動での訪問時に調査票に記入させる方法で行われているにすぎず、全パイロット・コートにおける統計の把握には至っていない。

2009年9月に、JICAと法務省法務総合研究所国際協力部により共同実施された現地調査によれば、パイロット・コートのうち、以下の各地裁における、新規則が施行された2008年8月から調査実施時までの、調停成立件数は以下のとおりである。

西ジャカルタ	25件
中央ジャカルタ	8件
南ジャカルタ	8件
バンドン	11件
スラバヤ	11件
ボゴール	16件
デポック	5件
スマラン	5件前後
ブンカリスおよびバトゥサンカール	いずれも0件

調停成立件数に関する、その後の更新されたデータは今のところ把握されていないが、2010年1月から2月にかけて、パイロットコートの訪問による普及活動と併せ、モニタリングが実施され、その際にはデータ収集も行われているようである。

その報告によれば、訪問された6地裁（バンドン、ボゴール、北ジャカルタ、中央ジャカルタ、タンゲラン、デポック）は、全て調停室を設置していたが、コーカス（交互面接方式）が可能な部屋まで設置されているのは、バンドンとボゴールのみであった。

(2) 地方広報活動の実施

2009年4月13日付け最高裁長官令³⁸に基づき、最高裁内に設置された民事作業部会（Kelompok Kerja:POKJA）により、新規則の全国広報活動が実施された。

民事作業部会の構成員は以下のとおりである。

³⁸ 長官令番号048, 049/KMA/SK/III/2009。

H. Abdul Kadir Mappong, SH. 最高裁副長官
Atja Sondjaya, SH. 最高裁民事部長
H. Muh. Daming Sunusi, SH. MH. 民事部書記官 (Panitera Muda Perdata)
Budi Santoso, SH. チームF書記官
Prof. Dr. H. Muchsin, SH. 最高裁判事
Prof. Dr. H. Takdir Rahmadi, SH. , MH. 最高裁判事
I made Tara, SH. 最高裁判事
H. M. Taufiq, SH. , MH. 最高裁判事
Dr. H. M. Saleh, SH. MH 最高裁判事
Soewardi, SH. , MH. 最高裁判事
Djafni Djamal, SH. 最高裁判事
Sareh Wiyono M, SH. , MH. 最高裁書記官
Anton Soejatno, SH. , MH 最高裁事務局
Fahima Basyir, SH. 判事
Edy Pramono, SH. MH 判事

Atja Sondjaya (アチャ・スンジャヤ) 民事部長以下の部会員に数名を加えたメンバーを各地方に派遣し、2009年5月から7月にかけて、全国10地域(ジャカルタ周辺4地域、マナド、メダン、スマラン、スラバヤ、ランブン、ブンクル)で、周辺地域の裁判官を招集して、広報活動が実施された。

その後も、前記したパイロット・コート訪問などのモニタリングおよび広報活動が継続されている。

この訪問によるモニタリングおよび広報活動に際しては、新ワーキンググループのメンバー³⁹が同行し、新規則の概念や手続に関する講義を行い、また、質疑応答を行うなどして上記部会員を補助している。モニタリングおよび広報活動にあたっては、メディアエーションに限らず書記官事務全般の改善に意欲的なアチャ民事部長により、訪問の都度、熱心な事件管理の指導が行われている。

他方、東西の格差は新規則に基づく調停制度の普及に関しても該当し、特に東部地方での実施状況は把握できていない。

(3) プロジェクト作成による広報ツールの利用状況

ア 規則条文ブックレット、注釈書、Q&A集

³⁹ ディア・スラストゥリ・デウィ西ジャカルタ地裁判事、グスリザルボゴール地裁所長が主な同行者。グスリザル所長は本プロジェクトで実施された裁判官調停人養成研修(講師養成研修)の最優秀修了者であり、2009年11月に実施された本邦研修の研修員でもある。

プロジェクト実施中に製作された、条文のブックレット、注釈書、Q&A集については、ほぼ全部が、セミナーや研修に利用されたほか、各パイロット・コート、および、全国の高裁・宗教高裁に配布された。

また、後述の調停技法研修DVDのデータと併せ、これらのデータが最高裁ウェブサイトから自由に閲覧・ダウンロードできるとのことである（但し確認できず）。

しかし、印刷部数は、全ての地方裁判所・宗教裁判所への配布には不十分であるところ、その後最高裁が増刷して配布するには至っていない。

また、こうした広報資材の配布は、それだけでは情報の周知・共有には極めて不十分であり、内容が全国の地方裁判所・宗教裁判所に周知され、情報として共有されているというには程遠い状況である。

さらに、注釈書およびQ&A集は、執筆および編集のための時間が非常に限られていたこと、IICTの研究者が主な執筆陣であったことから、やや理論に偏りがちな記述となっており、必ずしも、実務レベルで生じうる疑問に答えるものとはなっていない。

したがって、今後の調停実務の標準化と全国への普及を図るためには、実務家を執筆陣に配し、現場からの疑問をできる限り吸い上げたうえで、これに応える内容の注釈書を新たに作り、より利用しやすいものにする必要があると思われる。

イ 調停技術習得DVD

本プロジェクトで製作された調停技術習得DVDは、司法研修所、および、IICTによる調停人研修において使用されているとのことである。

特に、最高裁による広報イベントにあたっては、アチャ民事部長による概要を説明した冒頭部分を放映するなど、各裁判所への調停の実施を促す面で、よく利用されている。

他方、各論の調停技術に関する各スキットは、これを使用する講師側にも、比較的高い技能が求められることもあり、当初の製作趣旨に従い、十分に活用されているとは言い難い。

例えば、各スキットのうち、困難な局面を示した場面が全部で14編存在する。これらはいずれも、困難な場面に直面したところで映像が止まり、問いかけが投げられて終わる、という形となっている。当初の製作趣旨によれば、こうした様々な課題について映像が回答を与えているわけではなく、正解も用意されていない。研修のなかでは、受講者が自由に意見を出し合うなかで対処能力を身につけることが期待され、講師役には、いずれかの発言に偏することなく、これを促すことが求められるといえる。即ち、いわば1つの場面を想定した論点につき、参加者によるフリーディスカッション、それによる気づきを促すことが目的となっている。

しかし、現実には、そうしたディスカッションを促し、気づきを引き出すには講師の高い技能が必要となる。そうした技能を習得する過程を助けるものとして、ある程度の回答が用意されていなければ使いづらい、との声が聞かれた。

(4) 小括

以上のとおり、本プロジェクト終了後も、最高裁は、そのイニシアチブにおいて、

- ① 調停に関する講義を研修制度に組み込み、あるいは、調停人養成研修を司法研修所において実施することを具体的に計画しており、
- ② 自身の費用負担において、比較的大掛かりな広報活動を各地で行うほか、パイロット・コートへのモニタリングも一応は行っている

ことが観察された。

ここで、「一応」と言ったのは、それぞれの活動が、特に全国的な普及に向けた、戦略的な内容のものになっているか、現状のままでは甚だ疑問だからである。また、そのために必要と考えられる調査やデータ収集等、立案のための活動も充分とはいえない。

そして、インドネシア最高裁による、そうした継続的活動を、特に技術的な側面から支えるものと考えられた新ワーキンググループの活動は、本プロジェクト終了後、日本側の関与が減ずるにつれて停滞していることは否めない。当初、示された行動計画のうち、特に各地裁・宗教裁判所、各高裁のデータ収集および教材の素材収集・分析については、わずか1名の担当者が置かれたが、それでは、およそ実現不可能である。

この点については、最高裁内ないし研修所内にユニットを設置してデータ収集を行うべきであるとの意見が出されており⁴⁰、少なくとも必要性は認識されているようである。

4 関連する事情

(1) 宗教裁判所の積極的関与

宗教裁判所は、新規則の施行以降、司法研修所による研修を待たず、研修機関に依頼して、独自に調停人養成研修を実施するなど、ジャカルタ周辺を中心に、積極的に調停の普及のための活動を行っている。

最高裁も、宗教裁判所に対して、家事紛争に関し調停を積極的に利用するようにとの指導を行っている。

後述する、ナフダトゥル・ウラマが調停への積極的支持を表明したことも相まって、イスラム教徒の家事事件等を扱う宗教裁判所における、調停の普及は、今後ますます進むのではないかと思われる。

⁴⁰ 新ワーキンググループのメンバーのうち、タクディル・ラフマディ最高裁判事、スリマムジICT代表者の回答による。

(2) ADR全般に対する社会の関心の高まり

ア イスラム組織による調停推奨

インドネシア最大のイスラム教組織である、ナフダトゥル・ウラマ (NU: Nahdlatul Ulama)⁴¹が、調停による紛争解決への積極的支持を表明した。これに対し、東ジャワ州知事が既に、NUのメディエーター研修への資金援助を提案した。

イ 各種立法による調停の導入

人権法、オンブズマン法、環境、報道法、医事法など、新しく制定された各種立法に、メディエーションに関する条文が設けられた。

ウ 各機関と最高裁との連携強化

国立イスラム大学 (UIN)、警察等から最高裁に対し、メディエーションに関する講義依頼があるなど、最高裁と他機関との連携が進んでいる。

特に、大学は、講義科目としてADRを採用するだけでなく、自身が調停人研修実施機関として最高裁の認証を得るといった目的も有しており、連携のメリットを有していることが、積極的に連携を進める一因となっていると考えられる。

また、近時の刑事訴訟法改正により、修復的司法の一環としての調停が可能になったこと、従前より、特に交番勤務の警察職員は、しばしば交番に持ち込まれる夫婦間の紛争や家庭内暴力 (DV) について、交番連絡評議会 (FKPM : Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat) その他の市民団体の協力を得て、紛争の話し合いによる解決を図っており、紛争の仲裁にあたり必要な調停技術の習得は有益であることから⁴²、今後、警察ないし関係機関との連携による調停の普及が進められる可能性がある。

エ 調停人研修受講者の増加および多様化

紛争解決手段としてのADRへの社会の関心は急速に高まっており、2008年8月に施行された新規則も広く認知されつつあるといえる。

前出のIICTによれば、新規則が施行された2008年8月から2010年1月までの期間

⁴¹ 全インドネシアのイスラム教徒のうち60%、約8000万人を擁するイスラム最大組織であり、ムハマディアと並ぶ、インドネシアの二大イスラム組織の1つ。伝統主義的、穏健・寛容を特徴とする。

⁴² 2009年3月、JICAインドネシア国家警察支援プロジェクト事務所を訪問した際の聴取、および、その後の継続調査によった。なお、現在、最高裁認証機関により発行されている調停人証明書を、調停人研修を修了したFKPMの会員に発行することは、よい動機付けとなりうる。

に実施した研修は以下のとおり（但し、司法研修所に協力して実施した、最高裁判所、宗教高裁、地裁の裁判官向けの2度の研修は除く）。

- ① 本プロジェクト活動としての3度の調停人・書記官研修（前掲）
- ② ナフダトゥル・ウラマのスラバヤ地方支部の支援による一般向け研修，2度
- ③ プンチャック（ジャカルタ郊外），宗教裁判所職員への研修
- ④ バンダ・アチェ，アジア財団と現地NGOプトル・カンデ（Putroe Kande）の支援により，全アチェ・ナングロ・ダルッサラムのシャリア法裁判所裁判官に対する研修
- ⑤ ジャカルタ，一般向け研修，2度
- ⑥ ジャカルタ，TOTおよびフォローアップ研修

その他，最高裁の認証機関であるタルマヌガラ大学からの講師要請を受け，同大学での研修に講師として参加している。

IICTによれば，その研修を終了し調停人資格を得た受講者は，2010年2月の調査時点で約600名に達し，また，受講者の属性も，裁判官（地裁，宗教裁判所，宗教高裁，シャリア法裁判所），学者，医師，公証人，弁護士，医療機関の法務担当者，事業家，教師，学生，心理学者，アダットないし宗教指導者，婦人組織代表，国家公務員などと，近時，非常に多彩化した点が，特筆すべき変化である。

以上の実績および変化から，新規則の施行前と比較した場合の，ADRに対する需要の飛躍的増加が見て取れる⁴³。

(3) 弁護士会への普及状況

弁護士会は，全体的傾向として，ADRに対し相変わらず消極的な態度が目立ち，弁護士会によるADRの実施ないし拡充には，なお時間を要するといわざるを得ない。

その理由としては，従前より指摘されているとおり，弁護士の訴訟志向が依然として強いこと，そして，紛争のADRによる早期解決が報酬の減額につながるとの危惧があるようである。

さらに，以下に述べる統一弁護士会の分裂は，弁護士会全体としての統一の方針や行動を阻害し，弁護士会を挙げてのADRの普及にとり，マイナス要因となっていることが危惧される。

⁴³ IICT代表者であるスリ・マムジ氏からの回答。

【統一弁護士会の分裂経緯および現状（概要）】

統一弁護士会（PERADI）は、2003年弁護士法の制定に伴い、その定める期限内に設置する必要があったことから、2004年に設立された。しかし、PERADIと並存する形で、既存の7弁護士会も存続した。

設立時に統一弁護士会で設置された執行部は暫定的なものであり、その後も、会員による民主的運営はなされなかったため、執行部への不満が高まったことから、2008年11月、既存の最大手弁護士会であったIKADINがPERADIから脱退する形で、新たな統一弁護士会としてKAIを設立した。現在、これら2弁護士会が並び立つ状態となったうえ、統一以前から存在しPERADIの母体となったPERADINも統一弁護士会としての正当性を主張しており、事実上、弁護士会の統一は失われ従前の状態に逆戻りした。

この紛争は憲法裁判所での判決が出されたことにより一応の解決ないし先送りとなった。要旨は以下の2点である。

- ① 分裂後の各弁護士会のいずれも、それぞれが司法試験を実施することができ、各管轄の高等裁判所は、これを合格し研修を経た候補者による宣誓を、いずれの弁護士会の試験を経た者であるかにより別異に取り扱ってはならない。
- ② 本判決後2年以内に（再度の）弁護士会統一が達成されないときは、当該紛争は地方裁判所で審理される⁴⁴。

第4 インドネシアに対する今後の法整備支援活動の方向性に関する提言

1 インドネシアADR制度の発展のための方策に関する提言

(1) 総論

新規則が2008年7月31日付施行されて以降、本プロジェクトによる支援が2009年3月に終了してからも、前述のとおり、被支援機関であるインドネシア最高裁、および、その関係者により、新規則に基づく調停制度を普及させるための努力が続けられている点は喜ばしいことである。

しかし、そのあり方を具体的にみていくと、様々な困難や課題も看取された点、前項に示したとおりである。

そのうちには、最高裁による予算執行や管理運営など、最高裁のオーナーシップを促すべきものもある。しかし他方で、主として技術的側面、能力開発に関する多くの点で、将来の最高裁による自立発展を助け、本プロジェクトの成果を最大化するための支援が引き続き必要と思われる。以下に詳述する。

⁴⁴ 2009年12月30日憲法裁判所判決No. 101/PUU-VII/2009 Tentang Pengajian Pasal 4 ayat (1) UU Advokatによる。

(2) 継続的な検証作業への支援, および, 支援効果をあげるためのスキーム

メディエーションの現場である各地方裁判所・宗教裁判所からの実績データが, 新規則に基づくメディエーションの実施状況を最も明確に表す指標であるから, 理想的には, 全ての地方裁判所・宗教裁判所のデータが収集され, 司法研修所に集められるべきである。

しかし, 各裁判所のデータの全てを把握し最高裁が管理する体制が必ずしも整っていない現状の下では, 少なくとも, パイロット・コートならびにその他の裁判所を選定し, それらのデータを収集することが先決である。

新ワーキンググループ立ち上げの際には, これらを, 同グループのメンバーの1人がその担当者として指定されたものの, その作業の規模に鑑みて, そのような作業を個人に負担させることは, およそ現実的でなく, 実際に機能していない。

また, データ収集の作業と併行して, 現場からのフィードバックを得て, 制度その他を継続的に改善してゆく必要があると考えられるが, 現状では, 各所との活発な対話により, そうした指摘を得る機会こそ多いものの, それらを集積・分析・議論する, という過程につながっていないようである。

結果として, 多くの意見を得ても, それらを有効に反映した成果につながらず, 実務の現場に生かされていない。

特に, 和解・調停はインドネシアの殆どの裁判所にとって新しい文化であるといえ, 裁判官のみならず関係者の固定概念を変える必要があるが, そのための説得的な材料を示しているかは, 疑問である。

この点を解決するためには, 現地からの意見にもあったように, まずは, 最高裁に, 調停の普及を担当する委員会を置くべきである。

その目的は, 調停制度普及のための, 戦略的な行動計画を立案することであり, 具体的な活動としては,

- ① 各地の裁判所のデータ収集を含む, 必要な調査を継続的に行うこと
- ② 必要な行動を洗い出し, 提言を行うこと
- ③ 研修制度の改善, モジュールや教材の作成・改善を含む活動が実行されるよう, 最高裁の関連機関, 特に, 司法研修所との連携

が不可欠である。

そして, その場合の日本側の支援のあり方としては, 上記各活動が実行されるためのスキームが確立されることを前提とし, 特に③の調査・提言の過程で, 実務上の課題点に関するインプットを行うことが中心となるであろうし, また, そうするのが望ましいのではないかと考えられる。

(3) 研修体制充実のための支援

本プロジェクト中に作成された研修モジュールの、最高裁司法研修所による実施・利用状況は前記したとおりである。

ただ、上記モジュールは、あくまでプロトタイプとみればよく、実際、そのままの形では利用されていないし、利用される必要もない。少なくとも、これまでに観察された、インドネシア側のニーズによれば、地域、紛争種別、裁判官の習熟度等に応じ、また、今後の司法研修所での裁判官候補生、裁判官、あるいは書記官への研修のそれぞれに対応できるようなシラバス構成が必要である。

特に注釈書は、先に示したとおり、課題点が最も多い。実務家を執筆陣に配し、かつ、現場の疑問をできる限りくみ上げた、新たな注釈書の作成が急務である。

これにより、また、併せて、調停実施のためのマニュアル、あるいは、実際の事案を用いた演習問題など、研修を了した者の現場での実践に直結する教材の作成が、研修シラバス・プログラムと併せて、実務面の強化につながり、普及に貢献するといえる。

こうした研修のためのシラバス、教材等の改善にあたっては、日本の裁判官、書記官研修に関するノウハウを応用した支援が有効であると考えられる。

(4) 継続的な広報活動の支援

広報活動の点においては、最高裁は現段階でもイニシアチブを示して行っており、それに対する支援は側面から行えば足りると考えられる。

具体的には、上記支援スキームの枠内での、

- ① 普及体制の構築のための技術的な観点からの助言
- ② 広報ツールの製作支援、ないし、その助言

などの手段を採りうるであろう。

(5) 支援関連領域への関与のあり方

ア 弁護士会その他の機関への拡充

前述のとおり、これまで、裁判所付設の調停、あるいは、ADR全般に関する、弁護士会ないし個々の弁護士の意見は概して消極的であり、弁護士のこうした傾向は、調停を実施する上での障害として語られることが多かった。

その理由は、一部には、前述した、弁護士の訴訟志向傾向や出廷回数に応じた報酬請求システムにあることは否定できない。しかし同時に、弁護士の果たす役割が調停制度を推進する上で軽視できない要素であるにも関わらず、弁護士に対する調停普及のための努力が、少なくとも制度的にはほとんど行われず、一部の熱心な弁護士個人の努力に委ねられてきた点にもあるのではないかと考えられる。

この点につき、まずは、現状よりも多くの弁護士に調停人研修を受けさせるべ

きである、との意見が出された。これについては、研修実施の側面で最高裁との連携を強化する方法が、最もニーズに合い、実施可能性が高いといえる。

但し、実際に支援活動を行う際の障害となるのは、前述した分裂問題であろう。現在、分裂したインドネシアの弁護士会の再統合への道筋は今のところ見えていない。

特に、現在、法的根拠のみならず、最高裁や法務人権省との関係等の点で、それぞれが自身の優位を競いあっている状態であり、これら弁護士会の間で、不平等を感じさせないよう配慮した上で支援を行うことは、極めて困難である。

イ 警察、行政機関との関係強化

前述のとおり、関係法整備が進んだことにより、各種調停の実施が今後進んでゆくことが考えられる。

司法研修所は、現在でも、検察官との合同研修を実施するなど他機関との連携を行っており、今後は、警察（DV、修復的司法）、保健省（医事ADR）、労働省（労使関係調停）などの機関に協力して研修を行うなど、それぞれとの連携を強めることで、調停制度全体の強化を図ることが考えられる。

2 インドネシア司法改革支援全般に向けた提言

(1) 被支援機関に関する基本的方針

司法改革の分野に関し、中長期的には法務人権省、弁護士会、検察庁への支援も考えられようが、日本がこれまで行ってきた支援の経緯に鑑みると、まずは、最高裁との間で得た関係を継続し、最高裁を直接の被支援機関とする支援を行うのが、連続性ある支援として望ましいと考える。

(2) 2010年ブループリントおよび戦略計画（RENSTRA）に沿った支援

インドネシア最高裁は、2009年全国裁判官会議（RAKERNAS）において、司法改革が目指す目的として、

- ① 司法の透明性
- ② 良質な司法サービス
- ③ 社会からの信頼
- ④ 投資環境の整備

を挙げ、また、その使命として

- ① 司法の独立

- ② 正義の探求と公平な司法サービスの提供
- ③ 司法におけるリーダーシップの改善
- ④ 司法に対する信頼と透明性

という目標のもと、これまでに行ってきた司法改革の課題点をふまえた、2010年から2035年の25年間の長期計画を示した、新たなブループリント(「2010年ブループリント」)を策定した。

したがって、最高裁に対する支援は、この2010年ブループリントに沿ったものであることが必要となる。

ア 2010年ブループリント概要

現時点で2010年ブループリントの詳細は明らかではないが、2009年全国裁判官会議での提言によれば、

- ① コミュニケーション過程
- ② システムおよび人員の能力強化
- ③ インフラの整備

が、最高裁が取り組むべき計画として挙げられている。

このうち①は、

- i 進歩を一般に周知させるためのプログラム
- ii 裁判所利用者一般からの広い意見収集、

②は、

- i 裁判官の人事評価(報奨・懲戒含む)の継続
- ii IT技術の利用による裁判手続の改善(例:裁判所ウェブサイト、事件管理システム、データベースの構築など)
- iii 司法の透明に関する研修の標準化
- iv 技術面・ソフト面の能力開発のためのカリキュラム・モジュール全体の標準化

③は、

- i 既に開発された既存のシステムおよびインフラの維持
- ii 他の裁判所でのインフラ整備

を内容としていることから、2010年ブループリントは、上記各項目を中心に策定されるであろうと思われる⁴⁵。

この2010年ブループリントは、2003年ブループリントに基づく司法改革の成果が芳しくなかったことへの反省から、より実効的なものとして、全ての階層に浸透させる目的で、オランダ政府の資金援助によるプロジェクトである、

⁴⁵ 2009年全国裁判官会議提出の提出資料による。

NLRP(National Law Reform Program)の支援のもと、最高裁内に設置されたブループリントチーム⁴⁶により策定された。

イ 2010年—2014年戦略計画 (RENSTRA)

2010年ブループリントは、長期計画(25年)、中期(5年)、短期(1年)の目標を設定し最高裁の威信と信頼性を高めることを目的とし、同時に、中長期計画を示すことで、適切な予算措置を得ることを目的として策定されている。⁴⁷

25年の長期計画の策定にあたっては、裁判所における10の普遍的価値(法の下での平等、公平、中立、司法の独立など)と7の優先項目(管理面におけるリーダーシップ、司法政策、人的資源、財政、施設、司法手続、利用者の満足、司法サービス)が挙げられている。そして、その各々について、5年ごとに策定される戦略計画(RENSTRA: Rencana Strategi)を5段階にわたって実施することで目標達成を目指すものとなっている。

すなわち、25年計画を定めたブループリントは、専ら基本方針や理念を謳ったもの、5年計画としての戦略計画が、より具体的な課題設定を行う、2003年ブループリントに類似した構造のものとなるようである。

なお、最高裁のブループリントおよび戦略計画の策定と併行して、司法研究開発研修所が、2010年から2014年までの優先項目を定めた5カ年計画(こちらもRENSTRAである。最高裁の戦略計画と区別するため、以下、「研修所戦略計画」という。)を策定した。

そのうち、司法研修所(PUSDIKLATNIS)のセクションの内容を簡単に紹介する。

1) 達成目標:

良質な人材(裁判官、裁判所職員)の提供

2) 達成指標:

- ① 需要に基づく研修カリキュラム、シラバス、教材が開発される。
- ② 裁判官、裁判所職員に対する研修が実施される。
- ③ 研修システムと裁判官および最高裁職員の監督、人事評価、異動システムとが連携される。

3) 主要な活動:

- ① 教育・研修カリキュラム、シラバスの作成

⁴⁶ チームのリーダーはWidayanto Sastrohardjono最高裁研修部長。

⁴⁷ ドナーから見れば、司法改革のあらゆるプロジェクトにおいて、最高裁の何らかの予算措置を必要とする場合、その申請手続にかかる時間と見通しの不透明性は常に頭痛の種であろうことから、この点が最も重要と考えられる。但し実効性は別検討を要するであろう。

- ② 研修モジュールの作成
- ③ 技術的能力の向上
 - a. 裁判官候補生に対する教育・研修
 - b. 汚職法廷裁判官の研修
 - c. 裁判官の継続研修
 - 1年目から5年目, 6年目から10年目, 11年目以上
 - d. 証明書付与研修
 - 商事特別法廷, 調停, 漁業, 労使関係法廷, 環境, 人権, 少年法廷, 汚職
 - e. 裁判官・検察官合同研修
 - f. 書記官研修
 - g. 執行官研修 など⁴⁸

(3) 人材育成・能力開発支援

ア 司法研修所（PUSDIKLATNIS）による裁判官・書記官研修

① 現状

組織概要および研修実績については前述した。

全体的な研修の体制は、EU支援プロジェクト（Good Governance Indonesian Judiciary:GGIJ）により作成され引き渡された研修マニュアルに基づいて行う方針のようである。

研修構成：

裁判官候補生の初期研修, 実務研修

5年目・10年目の裁判官の研修

専門訴訟に関する証明書付与研修

② 要請

上記のとおり、研修マニュアルに基づく各種裁判官研修の整備、事件管理効率化のための書記官研修

研修カリキュラム開発などが要請されている⁴⁹。

③ 私見

資格付与・研修については法曹一元が実現している我が国の制度を、そのまま導入することはできないが、我が国の司法研修所での修習を適宜紹介し、それを参考に研修制度の充実を図ることは有意義であると考えられる。

⁴⁸ その他, IT技術やリーダーシップに関するものなど, 極めて多岐にわたる研修が網羅的に挙げられている。

⁴⁹ 2010年2月最高裁アチャ民事部長の回答。

イ 事件管理

① 現状

書記官その他の裁判所職員スタッフの能力開発、インフラ整備など、多くの課題を抱えた領域である。

そのため、司法研修所戦略計画でも、書記官事務の研修が優先項目として挙げられている。

この点、筆者が2010年2月に中央ジャカルタ地裁を訪問した際に、同地裁における事件管理の現状の一端を見聞したので、参考までに示す。

【中央ジャカルタ地方裁判所の例】

中央ジャカルタ地方裁判所は、つい最近まで、USAID資金援助のプロジェクト⁵⁰により、事件管理の分野において集中的に支援が行われていた。

事件管理の向上は、2003年最高裁ブループリントで優先項目に挙げられており、また、2010年戦略計画でも引き続き優先項目に挙げられているようである。

中央ジャカルタは、人的・資金的に、集中して支援が行われたところであり、書記官室の設備も他と比較して非常に良く整っており、電話回線数も十分である。また、事件データ保管のためのサーバーも自身で保有・管理している。

事件管理IT化の支援が行われた成果として、従前の事件管理システムを改善したプログラム（第2バージョン）が製作されたが、第2バージョンでは古いデータを流用できず使いづらいという欠陥があった。そこで、既に自前で第3バージョンを開発して使用を開始しているとのことである。

結局、職員らは第3バージョンが最も使いやすいという感想を持っているが、第2バージョンをすぐに放擲するわけにもゆかないため、第2・第3バージョンを併行して稼働中である。

このように、複数の事件管理システムを併行して稼働させていることが原因と思われる事件情報の入力混乱を招き、結果的に、専ら、昔ながらの手書きの事件管理簿に頼っている状態であった⁵¹。

この手書きの事件管理簿は、近時、調停が手続に加わったことにより書式変更されたが、変更された書式は、全地裁に共有されるに至っていない。また、記載漏れや誤記、

⁵⁰ プロジェクト名：Indonesia-Anticorruption and Commercial Court Enhancement Project (In-ACCE) ， USAID 拠出資金、受任者ブーズ・アレン・ハミルトンBooz Allen Hamiltonによるプロジェクト。

実施期間：2006年1月～2009年9月。活動のうち、中央ジャカルタ地裁・商業裁判所等をパイロット・コートとして、裁判所のIT化を支援。中央ジャカルタ地裁のウェブサイト設置、事件管理ソフトウェアの開発、関連する事務機器の提供のほか、事件管理や知財・倒産事件、書面起案など、多岐にわたる研修が、合計300名以上の裁判官および職員に実施された。

⁵¹ インドネシアでは、事件管理簿の全ての事項を職員が手書きで記載することが法律上要求されているとのことである（ただし根拠条文は未確認）。そのため、事件管理のIT化が進んでも、必ず別途手書きによる事件管理簿が作成される。この事件管理簿は、事件毎に事件記録とは別に作成されるA3大の冊子であり、当事者、各期日、訴訟費用管理等の管理情報のみならず、訴状の内容（概要）や答弁の内容といった事件内容の情報までが全て手書きで記録されている。

訴訟費用計算の誤りなど、一見して明らかな過誤が数多く見られ、全体として、当該分野において支援が奏功しているとはいえ、むしろ混乱を招いている部分があった。

② 要請

日本の事件管理・書記官事務を見聞した最高裁関係者からは、これに学んで採り入れたいという意見が出された。但し、その多くが、専ら電子事件管理システムなどの技術的側面に注目している傾向にある。

③ 私見

上記した中央ジャカルタ地裁の例からもわかるとおり、IT技術の導入を急ぐよりも、各種事務手続の過誤を防止し、効率化・迅速化を図るための標準化された研修と、その定期的な検証・評価を行う方が先決である。

そうした地道な方法が、最高裁ないし書記官・裁判所職員研修を行う司法研修所に受け入れられれば、支援を行う意義は高いと考えられる。

(4) ドナーとの調整による支援

2010年ブループリント、戦略計画が策定されたことから、今後、最高裁への支援を予定する各ドナーは、これらに沿った分野ないし項目での支援を行うことが予測される。

最高裁の司法改革を支援するドナーのうち、比較的継続的に支援を行っている主なドナーは、AUSAID（オーストラリア）、USAID（米国）、EU、オランダ、GTZ（ドイツ）、UNDP、UNODCである⁵²。

このうち、AUSAIDは、2009年3月まで実施された司法アクセスのためのプロジェクトにおいて、宗教裁判所の事件管理等の改善支援を行ってきたが、同年7月、新たに覚書を締結し、引き続き宗教裁判所への支援を行う。

また、オランダ資金援助、IMF運営によるプログラム（プログラム名 NLRP: National Legal Reform Program）は、2008年から2010年9月まで実施されるプログラムである。同プログラムは、前掲ブループリントの策定の支援や能力開発などの支援項目を挙げ、司法研修所にも、専門家を派遣するなどの支援を行っている。

ドナー間の調整は、最高裁司法改革チームにより主催されるドナー調整会合（Donor coordination meeting for judicial reform）によるほかは、各ドナー間でインフォーマルに個別の会合が行われているにとどまる。また、上記ドナー調整会合も年1度の開催にとどまり、ドナー間で十分な調整がなされ、支援の効率化が図られているとは言い難い

⁵² インドネシア最高裁2009年版年次リポート。
<http://www.mahkamahagung.go.id/images/LTMARI-2009.pdf>

状況である⁵³。

したがって、最高裁に対する支援を行うにあたっては、上記ドナーを中心としたドナー動向を調査し、支援分野や内容の重複のないよう留意しなければならない⁵⁴。特に、司法研修所への支援を行う場合、司法研修所への直接の支援を行うものと、各分野での支援に研修が含まれるものの両方につき注意が必要である。

⁵³ 但し2009年3月時点での情報。

⁵⁴ 例えば、本プロジェクトと同時期に実施されたEUのプロジェクト（GGIJ）による裁判官の継続研修の研修モジュールの一部には、調停に関するものも含まれている。これは本プロジェクトのモジュールと齟齬するというほどのものではないが、予め調整することによって、重複を避け、ないしは連携することで、より効率化を図れた可能性がある。

終わりに代えて～支援体制構築への提言

インドネシアは、民主化10年という一つの節目を迎え、目覚ましい発展を続ける技術・経済分野と比べ、汚職に支配され立ち後れた司法という負のイメージを払拭し、近代化を図るため、懸命の努力を続けており、まさに、変革期のただ中にある。

それだけに、インドネシアの司法改革を支援することの意義は大きく、また、そのインパクトも非常に大きいものとなろうと考える。

そして、司法改革への支援を行うにあたっては、いわゆる‘法’整備だけでなく、それを動かす人、すなわち、実務の現場の改革を同様に重視した行動設計を行うべきである。‘法整備支援’は‘法’のみの整備で得られる成果は非常に限定的であり、制度の本質は、‘人’への支援にあるからである。

その意味で、本プロジェクトは、改正規則という‘法’の整備については概ね十分な設計がなされていたものの、それを実際に動かすための、人の整備については不足していたと言わざるを得ない。プロジェクト終了後に観察された様々な事実が、そうした問題点を如実に示している。

また、法整備支援活動は、他の支援分野に比して、特に長期的なビジョンと継続的関係が、その活動成果を最大化する上で肝要である。これは、インドネシアに対すると否とに関わらず妥当するであろうと思う。

殊に、筆者が関わったインドネシア支援プロジェクトは、2年という、極めて限られた期間で全てを完結させるというものであり、予定された活動は概ね実施できたとはいえ、支援の核ともいえる、‘人’への支援については、誤解を恐れずに言えば、緒に就いたばかりの段階で時間切れとなったとの印象を強く持った。

このような筆者自身の経験から感じたことは、法整備支援のためのプログラムないしプロジェクト、そして、それらを構成する活動のいずれも、一部の数値的検証の可能なものを除き、その都度の短期的・数量的分析に基づく評価になじまないものであることを念頭に置いた上で、明確なビジョンに基づき策定されるべきであるということである。継続的な信頼関係に基づく、‘人対人’の支援が、まさに求められている。

以上

参考文献

- 1 インドネシアハンドブック 2008年版
- 2 ジャカルタジャパンクラブ JETROジャカルタセンター
- 3 インドネシア最高裁ウェブサイト
<http://www.mahkamahagung.go.id/>
- 4 同 司法研修所ウェブサイト
<http://litbangdiklatkumdil.net/>
- 5 ASEAN法（インドネシア部分） 安田信之著 日本評論社
- 6 Pengembangan RENSTRA&Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035
- 7 2008 Donor Coordination Meeting For Judicial Reform, インドネシア最高裁配布資料
- 8 BALITBANGDIKLAT FACT SHEET (2008年版)
- 9 KAIウェブサイト
<http://www.dppkai.org/>
- 10 2007年版 KITAB ADVOKAT INDONESIA (PERADIの定期刊行物)
- 11 Mas Achmad Santosa, Development of Alternative Dispute Resolution(ADR) in Indonesia
- 12 Hikmahanto Juwana, Dispute Resolution Process in Indonesia, IDE, JETRO, 2003
- 13 インドネシアの不動産利用制度 ジェトロ・ジャカルタセンター 平成21年度海外制度調査
- 14 Blueprint for the Reform of The Supreme Court of Indonesia, Supreme Court of Indonesia 2003
- 15 作本直之, インドネシア法の多元性と法制度改革—多様性の中の統一に向けて 早稲田比較法研叢書No. 30
- 16 M. Yahya Harahap, S. H., Hukum Acara Perdata
- 17 Gatot Soemartono, Arbitrase dan Mediasi di Indonesia
- 18 Hasil Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan dari Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2008
- 19 小林昌之, 今泉慎也 編 アジア諸国の司法改革（インドネシア部分）アジア経済研究所
- 20 作本直之, Hikmahanto Juwana編 Reforming Laws and Institutions in Indonesia: An Assesment IDE, JETRO