

## ～ 出張報告 ～

### モンゴル短期専門家出張

国際協力部教官

毛利 友 哉

#### 1 はじめに

モンゴルでは、2010年5月から2012年11月まで、独立行政法人国際協力機構（以下「JICA」という。）による技術協力プロジェクトとして、同国内に調停制度を導入することを目的とした調停制度強化プロジェクトが実施された。同プロジェクトでは、調停制度を導入する際の業務フローの策定、複数のパイロットコートにおける調停制度の試行、調停人養成トレーナーや調停人候補者の養成等が行われ、2012年5月には、調停法が成立し<sup>1</sup>、全国的な調停制度の導入のための法的環境も整備された<sup>2</sup>。

上記プロジェクトは、2013年4月からフェーズ2を迎え（以下、調停制度強化プロジェクトフェーズ2を「本プロジェクト」という。）<sup>3</sup>、全国の裁判所において調停が実施され、紛争解決手段の一つとして機能することを目的とした活動を展開している<sup>4</sup>。現在、モンゴル国内では、2012年5月に成立した調

停法が2013年4月から施行されているが、実際に全国で調停が実施されるのは2013年11月1日であり、各地で調停制度導入に向けた準備（調停人の養成、調停室の確保、国民へのPR活動等）が進行中である。

このような中、当職は、田邊正紀弁護士<sup>5</sup>とともに、JICA法整備支援短期専門家として、地方における調停制度導入の準備状況を視察することを主たる目的として、2013年7月1日から7月7日まで、モンゴル（ウランバートル、バヤンウルギー県ウルギー、ウブス県オラーンゴム）に出張した。

出張中、7月2日から7月3日まではJICA現地事務所の職員の方々に、7月3日から7月6日まで岡英男長期専門家<sup>6</sup>及び本プロジェクトのスタッフの方々にご帯同いただいた<sup>7</sup>。

<sup>1</sup> プロジェクトのウェブサイトにて、法文の日本語訳（2012年10月16日時点のもの）が掲載されている。  
[http://www.jica.go.jp/project/mongolia/003/materials/ku57pq00000g8jzq-att/houbun\\_01.pdf](http://www.jica.go.jp/project/mongolia/003/materials/ku57pq00000g8jzq-att/houbun_01.pdf) 参照。

<sup>2</sup> なお、モンゴルの司法制度全般については、2002年の時点のものではあるが、田中嘉寿子「モンゴルの司法制度と司法改革の状況」（ICD NEWS 第5号95頁）を参照。

<sup>3</sup> 実施期間は、2015年7月までの予定である。

<sup>4</sup> カウンターパートは、前フェーズに引き続き、モンゴル最高裁判所及びモンゴル弁護士会である。プロジェクトの柱は、①必要な規則・体制・設備等の整備、②調停人やトレーナーの養成及び裁判官や裁判所職員等の調停に対する理解の向上、③全国のモニタリング結果に基づく制度設計及び運用改善、④国民の調停制度に対する認知度向上とされている。

<sup>5</sup> 愛知県弁護士会所属。2004年から2006年まで、JICA法整備支援の個別専門家としてモンゴルに滞在されていた。当時の田邊弁護士からの寄稿が、ICD NEWS 第16号23頁に掲載されている。なお、2006年から2008年にかけては、モンゴル法務内務省（当時）及びモンゴル弁護士会をカウンターパートとするモンゴル弁護士会強化プロジェクトが実施され、弁護士会内に法律相談・調停センターが設置されるなどした。

<sup>6</sup> 調停制度強化プロジェクトが開始した2010年5月から、長期専門家としてモンゴルに滞在されており、滞在を開始された年の寄稿が、ICD NEWS 第45号209頁に掲載されている。

<sup>7</sup> 今回の短期専門家訪問については、本プロジェクトのプロジェクトニュースにも、その様子が紹介されている。  
[http://www.jica.go.jp/project/mongolia/007/news/20130714\\_01.html](http://www.jica.go.jp/project/mongolia/007/news/20130714_01.html) 参照。  
[http://www.jica.go.jp/project/mongolia/007/news/20130714\\_02.html](http://www.jica.go.jp/project/mongolia/007/news/20130714_02.html) 参照。

## 2 日程

現地での主な日程は、以下のとおりである<sup>8</sup>。

7月2日（火）

ウランバートルにて、モンゴル弁護士会、LGLセンター<sup>9</sup>、名古屋大学日本法教育研究センター、裁判所評議会、法務省及び在モンゴル日本大使館を訪問。

7月3日（水）

ウランバートルからウルギーに移動（空路）。  
ウルギーにて、調停人養成研修及び市民向けセミナーに出席。

7月4日（木）

ウルギーからオランゴムへ移動（陸路）。

7月5日（金）

オランゴムにて、関係者（裁判官、弁護士等）へのインタビュー、調停人養成研修及び市民向けセミナーへの出席。

7月6日（土）

オランゴムからウランバートルへ移動（空路）

## 3 報告事項

### (1) ウランバートル

モンゴル弁護士会訪問では、バトスフ会長から、LGLセンターの今後の活動や2013年4月15日に施行された法曹ステータス法が弁護士に及ぼす影響についてご説明いただいた<sup>10</sup>。また、本プロジェクトの活動に対する弁護士会の協力的な姿勢も、確認することができた。

LGLセンターでは、同センターの調停と裁判所の

<sup>8</sup> 7月1日と同月7日は、日本・モンゴル間の移動日である。

<sup>9</sup> モンゴル弁護士会調停センター。脚注5参照。

<sup>10</sup> なお、法曹ステータス法に基づき、2013年9月には、モンゴルの法律家（裁判官、検察官、弁護士、その他の司法試験に合格した法律家）が所属する法曹協会（Bar Association）が設立され、同協会の初代会長にバトスフ氏が選任されている。  
<http://www.jica.go.jp/project/mongolia/007/news/20130911.html> 参照。

調停との棲み分け<sup>11</sup>やセンターの運営<sup>12</sup>について、所員の方々と意見交換を行った。

名古屋大学日本法教育研究センターでは、15名弱の学生を相手に、田邊弁護士から法律相談について、当職から我が国の裁判官の職務について、いずれも日本語で講義を行った<sup>13</sup>。

学生たちの日本語能力の高さには驚かされたが、謙虚かつ勉強熱心な姿勢も強く印象に残った。

裁判所評議会<sup>14</sup>では、ダグバ事務局長から、同評議会の活動、調停制度導入に向けた地方の準備状況、今後の課題について、ご説明いただいた。

法務省では、まず当職から今回の短期専門家派遣の背景事情等を説明させていただいた。続いて、バイエルツェツェグ事務次官から、調停制度導入に関する岡専門家とモンゴル側の担当者との協力体制を高く評価されている旨のコメントをいただいたほか、今後も法務分野について我が国との協力関係を構築していきたい旨の意向が表明されるなどした。

在モンゴル日本大使館では、まず当職から、本プロジェクトの進捗状況と今回の短期専門家派遣の趣旨について説明をさせていただき、その後、林伸一郎参事官から、モンゴルの司法・行政・経済の実情等についてお話をうかがった。

### (2) ウルギー

バヤンウルギー県は、モンゴルの最西端に位置し、その県庁所在地に相当するウルギーは、ウランバ

<sup>11</sup> LGLセンターの調停は、裁判所の調停と異なり、強制執行をするために訴訟提起が必要であり（調停法27条参照）、執行力及び費用の面では、裁判所の調停の方が利用者にとってメリットが大きい。

<sup>12</sup> LGLセンターの活用について多数の弁護士の協力を得るための運営上の工夫等。

<sup>13</sup> 同センターの澤田宗佑特任講師に、アレンジいただいた。

<sup>14</sup> 裁判所及び裁判官の独立を保障する機関として司法行政を担うが、調停制度導入に関しても、マネジメント、人事、予算の面で重要な役割を果たしている。調停法においても、調停委員会（調停手続に関する規則の作成、調停人の養成研修や再研修のプログラムの作成・実施、調停人の選考等を行う権限を有する。）の設置、調停申立書や調停成立後に作成される和解契約書等の書式の策定等を行うものとされている（同法10条）。

トルから 1600 キロメートル以上も離れている<sup>15</sup>。カザフスタンと近接しており、県の住民（約 9 万人）も大半がカザフ族である<sup>16</sup>。市内は、車道はアスファルトで舗装され、コンクリートの低層建物が並んでおり、田邊弁護士は、10 年前のウランバートルに近い状況であるとの感想を述べておられた。

移動日当日は、飛行機が予定時刻より 2 時間ほど早く出発することとなったため<sup>17</sup>、午前中のうちにウルギーに到着することができた。

到着後は、まず、裁判所見学をさせていただいた。裁判所の様子は、以下の 2 枚の写真のとおりである。



ウルギーの裁判所の建物



調停室

昼食後、調停人養成研修を一部見学させていただいた。研修では、岡専門家から、調停の種類（評価型、妥協要請型、自主交渉援助型）の紹介、モンゴ

<sup>15</sup> ウランバートルとは、1 時間の時差がある。

<sup>16</sup> 8 割とも 9 割ともいわれる。

<sup>17</sup> このような連絡が、前日の夜、電話で各乗客になされた。悪天候（強風）が予想されたため、出発が早まったそうである。

ルの調停法が自主交渉援助型を採用していることの説明、DVD 教材を用いながらの上記各類型の調停の進め方の比較がなされた。当日は、5 名の研修員が参加していたが、躊躇せずに自らの意見を述べたり、岡専門家に質問をしたりするなど、積極的に研修に取り組んでいた。

その後、本プロジェクトの前フェーズにおいて調停制度が試行されたパイロットコートの裁判官 2 名から調停の進め方について、裁判所評議会の専門官から調停と人間関係のトレーニングについて、それぞれ講義が行われた後、ロールプレイが実施された。ただし、当職らは、次に述べる国民向けセミナーに出席する必要があったため、上記講義やロールプレイの見学はできなかった。

国民向けセミナーには、40 名から 50 名程度の市民が参加した。はじめに、エンフバートル裁判所評議会人事部長から、11 月 1 日からの調停制度の全国の実施に備え、全国を回ってセミナーを行っていること、当日も調停人養成研修が行われていること、本プロジェクト及び前フェーズの概要、調停委員会が設立されたばかりであること、裁判所が調停室を備えていることなどの説明がなされた。



国民向けセミナーの様子

続いて、JICA モンゴル事務所の岩井次長より、ハードインフラ整備も含めた JICA の活動内容の紹介と本プロジェクトの前フェーズから長期専門家としてモンゴルで活動している岡専門家の紹介が行われた。

岡専門家からは、モンゴルの調停法が成立した経緯と紛争解決手段としての調停のメリットについて説明があり、さらに、前記パイロットコートの裁判官2名から、裁判所の調停の対象となる事件、調停の期間・手数料、調停を実施する裁判所、裁判所の調停とそれ以外の調停との執行力に関する相違点、調停人の資格、家事事件についての調停前置主義、調停申立てと消滅時効との関係等について、順次説明がなされた。



岡専門家による講義の様子

その後、田邊弁護士から、モンゴルの調停は同席調停を原則とする点が日本とは大きく異なる特徴である旨の指摘がなされた。当職からは、本プロジェクトの前フェーズにおいて高い調停成立率が認められたことを紹介し、今般導入される調停がモンゴルの人々に適した紛争解決制度と思われる旨コメントさせていただいた。

質疑応答では、県の中心から離れた場所にある郡における調停人養成研修の有無、行政事件における調停の利用の可否、パイロットコートにおける調停成立率の具体的なデータ等について質問がなされ、市民の調停に対する関心の高さがうかがわれた。国民向けセミナーの後は、調停人養成セミナーに再度合流し、5名の研修生に対する証書の授与に立ち会わせていただいた。

### (3) オラーンゴム

ウブス県<sup>18</sup>は、バヤンウルギー県の北東に位置している。人口は約9万人であり、ドルボド族(約40パーセント)、ババド族(約35パーセント)、ハルハ族(約15パーセント)、ホトン族(約10パーセント)が居住している。ウルギーからウブス県の県庁所在地に相当するオラーンゴムまでは、途中、何度か休憩をはさみつつ、車で6、7時間ほどを要した。この移動は、モンゴルの雄大さを実感する機会となったほか<sup>19</sup>、市街地では見られない風景にも多数接することができたという点で、貴重な体験となった。



移動中の風景の一コマ

移動日翌日、オラーンゴムの裁判所を訪問した。裁判所の様子は、以下の写真のとおりである。



オラーンゴムの裁判所の建物

<sup>18</sup> オブス県と表記されることもある。

<sup>19</sup> モンゴルの面積は、約156万4100平方キロメートルであり、我が国の面積の約4倍に相当する。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mongolia/data.html>  
参照。

裁判所では、まず、県裁判所長官より、ウブス県の第一審裁判所（郡間裁判所及び県行政裁判所）の新受事件数、裁判官・書記官の人数<sup>20</sup>、調停制度導入に向けての準備の状況<sup>21</sup>等についてご説明いただいた。また、県弁護士会長からは、弁護士及び調停人養成研修修了者の人数<sup>22</sup>についてご説明いただいた。この他、県裁判所長官からは、年内に弁護士会等と協力して複数回の事例研究会を開催するつもりである旨のご発言があったほか、調停制度導入後に課題を話し合う機会を裁判所が設けるなどフォローアップに関するご発言もあり、調停制度導入に向けての意欲的な姿勢がうかがわれた。

続いて、調停室や法廷等を見学し、職員向けセミナーに参加した。



法廷

セミナーでは、県裁判所長官の挨拶後、エンフバートル裁判所評議会人事部長から調停制度導入に関する現状の簡単な説明があり、岡専門家からは前フェーズの基本データの紹介と本プロジェクトの4つ

の柱<sup>23</sup>についての説明がなされた。続いて、調停委員会<sup>24</sup>のメンバーでもあるバヤスガラン裁判官から、調停の特徴、常勤調停人と非常勤調停人の違い、調停委員会の役割、弁護士が調停人を務める場合の留意点（利益相反の問題等）、調停成立後に作成される和解契約書と執行力等についての説明があった。

その後、調停人養成セミナー及び国民向けセミナーに参加した<sup>25</sup>。なお、各セミナーの内容は、ウルギーとほぼ共通であったことから、報告は割愛する。

#### 4 所感

ウルギー及びオラーンゴムのいずれの裁判所も、調停制度の導入に向けて概ね順調に準備を進めており、国民も調停制度に高い関心を有しているように思われた。また、中央・地方を問わず、モンゴル側の裁判所・弁護士会関係者からは、調停制度をモンゴルに必要な制度であると認識し、これを普及させようとしている姿勢が感じられた。

また、今回、当職らが訪問した地方都市は、2013年4月に開始した調停制度導入のための一連の地方セミナーがフィナーレを迎える地点であった<sup>26</sup>。一連のセミナーを通じて、講義等を担当した裁判所評議会やパイロットコートなどの関係者と岡専門家をはじめとする本プロジェクトのスタッフとの間には、チームとしての強い連帯感が形成されていたように感じられた。

もともと、調停制度の全国的導入に際しては、調停規則の制定や調停条項集の作成等、検討を要する

<sup>20</sup> なお、モンゴルの裁判所全体の受事件数、裁判官や裁判所職員の人数等については、Heike Gramckow and Frances Allen, 'Justice Sector Reform in Mongolia: Looking Back, Looking Forward' (The World Bank, 2011) 7頁を参照。[http://siteresources.worldbank.org/EXTLAWJUSTINST/Resources/659900WP00PUBL0ngolia0Paper01602011%5B2%5D.pdf?resourceurlname=659900WP00PUBL0ngolia0Paper01602011\[2\].pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLAWJUSTINST/Resources/659900WP00PUBL0ngolia0Paper01602011%5B2%5D.pdf?resourceurlname=659900WP00PUBL0ngolia0Paper01602011[2].pdf)

<sup>21</sup> 県内の地方の郡へ赴いて広報を行ったこと、県民向けイベントを行ったところ多数の参加者が認められたこと、地方テレビ局が調停に関する番組を報道したことなどの紹介がなされた。

<sup>22</sup> 調停人養成研修修了者が複数名おり、いずれも非常勤調停人として勤務することが可能との話であった。

<sup>23</sup> 脚注4参照。

<sup>24</sup> 構成員は、裁判官2名、弁護士2名、研究者1名の合計5名とされている（調停法10条参照）。

<sup>25</sup> 各セミナーの参加者数は、ウルギーとほぼ同程度であった。

<sup>26</sup> モンゴル国内の他の19の県でも今回と同様のセミナーを実施した上で、バヤンウルギー県及びウブス県でのセミナーに臨んだそうである。先に述べたとおり、モンゴルの面積は我が国の約4倍もあることに加え、市街地とその周辺を除けば、舗装された道路はわずかしかなかく、地方セミナー中の移動は、相当大きな体力的負担を伴ったものと推測される。

事項が多数存在する。また、調停制度の円滑な実施には、必要な人的・物的リソースが適時適切に投入されることも不可欠であり、以上の各点について、引き続き注視していく必要がある。

なお、調停制度導入後も留意すべき事項としては、国民の調停に対する正確な理解の形成という点が挙げられる。調停制度が良い制度であるという抽象的な印象だけが浸透してしまうと、自主交渉援助型というモンゴルの調停制度の特徴が置き去りにされ、国民が、調停を申し立てさえすれば調停委員が紛争を解決してくれるといった誤解を抱くおそれがある。現在は、国民に調停制度の存在を認知してもらい、利用を促す段階にあるため、提供する情報の範囲や優先順位等の関係で難しい部分があるのかもしれないが、制度導入後は、手続説明等の早い段階で、利用者が制度に対する正確な理解を形成できるような手当を講じる必要がある。

この他、裁判所の調停が全国的に導入された場合の検討課題として、LGLセンターの調停の存続可能性という問題がある。先に述べたように<sup>27</sup>、裁判所の調停は、執行力及び費用の点で、LGLセンターの調停よりも利用者にとってメリットが大きい。そのため、裁判所の調停が全国的に導入された場合、国民の多くが紛争解決手段として裁判所の調停を選択し、LGLセンターの調停が活用されなくなるおそれがある。しかし、同センターの調停人には、こうした問題意識が欠如しており<sup>28</sup>、同センターの調停が今後も存続できるのかどうかという点は、不透明である。

## 5 おわりに

今回の短期専門家派遣に際しては、田邊弁護士、岡専門家、JICA 本部及びモンゴル事務所並びに本プロジェクトのスタッフの方々に、様々なご協力をいただいた。また、名古屋大学日本法教育研究センターの澤田先生からは、当職らのウランバートル滞在中<sup>29</sup>、モンゴルの司法事情等について有益な情報をご提供いただいた。その他のお世話になった方々を含め、関係者の皆さまに、心より感謝申し上げます。

最後に、モンゴルにおける調停制度導入の成功を祈念しつつ、本稿を終えることとしたい。

<sup>27</sup> 脚注 11 参照。

<sup>28</sup> 田邊弁護士のお話では、本文で述べたような問題状況は、これまでも日本側から繰り返し指摘されているが、LGLセンターの意識に大きな変化は見られないとのことである。

<sup>29</sup> 7月1日及び2日。なお、この時期、岡専門家は地方セミナー中であり、ウランバートルにはいらっしやらなかった。