

～国際研修～

2006年度日本・インドネシア司法制度比較研究セミナー ー 政策提言書案の作成から新プロジェクト形成まで ー

国際協力部教官 田 中 嘉寿子

第1 はじめに

本稿は、日本・インドネシア司法制度比較研究セミナーの内容を紹介するとともに、同セミナーの成果物として研修員が作成した政策提言書案（本号125頁以下）及び本セミナー後に同政策提言書案を基に作成されたJICAインドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクト事前評価調査団の派遣を経て同プロジェクトが開始されるに至る経緯を紹介し、さらにインドネシア側において、JICAインドネシア事務所企画調査員（当時）河田宗三郎氏の現地における活動について寄稿していただき（本号135頁以下）、日本の対インドネシア法整備支援活動の日伊両国における協働状況を取りまとめたものである。

第2 セミナー実施の背景

法務総合研究所国際協力部は、2002年度から、毎年1回、JICA国別特設研修の枠組みで、インドネシアから司法関係者を招き、日本・インドネシア司法制度比較研究セミナーを実施している¹。

2006年度は、2004年度からの3年計画の「公正かつ効率的な民事紛争解決制度の運営に関する比較研究」を基本テーマとし、①小規模紛争に関する簡易裁判手続、②上訴制限、③和解・調停制度の3点を中心にインドネシアにおける効率的な民事紛争解決制度の実現に向けた政策提言書案の取りまとめを目的として研修を実施してきた最終年度に当たっていた。

2005年度までの研修の結果、当初の目的のうち、①簡易裁判手続については、インドネシアにおいて、簡易裁判所等の新規な裁判所を設置することが困難であること、②上訴制限については民事訴訟法の改正が必要であることから、いずれも実施困難であると考えられ、3年目は、主として和解・調停制度に焦点を絞りつつ、政策提言書案を取りまとめることに重点を置いた研修を実施することとした。

第3 セミナー内容

1 研修員

研修員については、政策提言書を取りまとめるため、過去の研修参加者の中から、政策提言能力があり、かつ、提言案を作成するのにふさわしい役職の者をインドネシア側の最

¹ 2002年度につきICD NEWS第8号103頁以下、2003年度につきICD NEWS第12号191頁以下、2004年度につきICD NEWS第17号28頁以下、2005年度につきICD NEWS第26号32頁以下の各教官作成のセミナー実施報告参照。

高裁判所，法務人権省，統一弁護士会から推薦させ，JICA・当部で協議の上人選した（別添1研修員名簿参照）。

その際，適切な政策提言書を作成させ，インドネシア最高裁に提出してプロジェクト形成に役立てるためには，政策決定権限のある高官にも参加してもらう必要があることから，昨年度研修に参加したインドネシア最高裁マリアナ副長官に再度参加していただいた。これが，本研修の成果を基にプロジェクト形成に至った最も重要なかぎになっていたと思われる。

2 研修内容

昨年度の研修終了時の研修員の評価において，「日本の和解・調停制度の理論面についてはほぼ理解できたが，実務状況がイメージできない，分かりにくい。」との声が多かった。

確かに，和解・調停は非公開の場で行われ，手続が柔軟であるだけにマニュアルや公刊物も少なく，海外の研修員には実務状況がなかなかイメージしにくいであろうと思われた。

そこで，別添2日程表記載のとおり，できる限り和解・調停の実務について，裁判官・弁護士という実務家から事例に則した講義をしていただくとともに，事例の代わりに経済産業省が日本弁護士連合会・社団法人日本商事仲裁協会に委託して作成した調停人養成研修教材のテキストと模擬調停のDVDを利用し，模擬調停を行った。

また，大阪簡易裁判所においては，少額訴訟及び建築調停の傍聴をさせていただいた（調停については，両当事者から特別に傍聴の御許可をいただき，少数ずつ傍聴させていただいた。）。

さらに，調停に関するインドネシア最高裁規則の改正をも視野に入れていたこと，法改正手続について知りたいとの意見が昨年度の研修評価で出ていたことから，ちょうど我が国で制定されたばかりの労働審判制度について，司法制度改革推進本部労働法制部会の会議議事録を基に労働審判制度の立法経過についての講義を取り入れた。

他方，政策提言書を作成するため，JICAがプロジェクト計画を立案する際に関係者を集めてブレイン・ストーミング的に意見を提出させて問題点を分析し，対策を考えるPCM（Project Cycle Management）手法を用いてインドネシアにおいて和解・調停制度が不活発である原因について問題分析を行い，それに基づきプロジェクトの目的を明確にする目的分析を行った（別添3の問題分析図参照）。

その上で，裁判所，統一弁護士会，法務人権省の3グループで自主的に取りまとめた政策提言書案を各グループから発表させた。

第4 政策提言書案

研修員らが発表した政策提言書案は，別掲のとおりである²（本号125頁以下）。

特徴的であったのは，裁判官グループの提言では，日本の和解制度のように，裁判官がい

² 法務人権省の参加者の発表は，裁判官グループの発表内容と重複するので割合している。

つでも和解を主催できる制度の導入を強く希望している点であった。

インドネシアの調停に関する最高裁規則 2003 年 2 号は、オーストラリアの支援を受けて作成されており、英米法の Mediation 型である。

したがって、Mediation を行う調停人は、訴訟を担当する裁判官とは別でなければならず、Mediation の秘密厳守を重視するため、Mediation において提出された証拠を訴訟で利用することは全くできないとされている。

これに対し、大陸法型の裁判官主導の柔軟な和解の在り方、特に、本研修で紹介された付調停の制度が、インドネシアの裁判官らにとっては非常に活用しやすく映ったようである。

また、インドネシアでは、司法の腐敗も深刻な問題であり、国民の信頼回復が課題であることから、司法への国民参加を高め、司法の透明性を高めるためにも、調停委員や専門委員などの形で国民の司法参加がなされていることにも着目されていた。

第5 和解・調停制度強化支援プロジェクトの開始経緯

1 事前評価調査団派遣

上記政策提言書案に基づき、平成 18 年 9 月 24 日から同月 30 日までの間、JICA インドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクト事前評価調査団が派遣された。

調査団員は、佐藤直史 JICA 国際協力専門員（弁護士）、塚本秀夫 JICA 社会開発部職員、当職、河田宗三郎企画調査員（JICA インドネシア事務所、当時）の 4 名である。

調査団は、9 月 25 日、26 日、28 日の 3 日間にわたり、午前中、最高裁とプロジェクト内容につき協議し、午後は調停人養成研修認証機関や他ドナーのインタビュー等を行って本プロジェクト案の妥当性等を検証しつつ、PDM 案を微修正し、他方、最高裁側もワーキング・グループの具体的人選等を進め、PDM 案について合意に至り、9 月 29 日（金）午前中、M/M（Minutes of Meeting）の署名に至った。

2 プロジェクトの概要

プロジェクトの概要は、以下のとおりである。

- ・ 期間 2007 年 3 月～2009 年 3 月（2 年間）
- ・ 活動 ① インドネシア最高裁規則 2003 年 2 号（調停に関する規則）の改正支援
② 調停人養成制度の改善支援
③ 新規則に基づく新調停制度の広報ツール作成支援
- ・ 長期専門家 調査団帰国後、JICA の公募で選ばれた角田多真紀弁護士（京都弁護士会）が 2007 年 3 月 31 日から 2 年間、ジャカルタに派遣される。
- ・ インドネシア側ワーキング・グループ M/M 署名時に最高裁裁判官を中心とするステアリング・コミッティー並びに最高裁判事、最高裁調査官、地裁所長及び弁護士らを中心とする改正規則作成ワーキング・グループが最高裁に設置され、長期専門家とともに各活動に従事する予定である。
- ・ 国内助言者 2004 年度の研修講師であり、かつ、「和解技術論」の著書（研修時にイ

インドネシア語訳を作成配布)で知られる草野芳郎元広島高等裁判所判事(現学習院大学法科大学院教授)及びJICA「アチェ被災民のためのADR研修」(JICA-Netによる連続5回の遠隔セミナー)を実施した弁護士の方々から、現地専門家への助言や研修への協力等を得られる予定である。

3 プロジェクトで期待される効果

このプロジェクトでは、プロジェクトの直接的な目標のほか、種々の副次的効果が期待されている。

① 最高裁の未済削減

和解/調停制度が改善され、和解/調停成立率が上がれば、上訴されず、最高裁の未済は減ることが期待される(プロジェクト目標)。

② 「腐敗防止」効果

和解/調停は、両当事者の合意に基づくため、裁判官の汚職の機会が減る³。給与の低い裁判官が率先して和解/調停を行うよう、和解/調停率の高い裁判官、すなわち、より廉潔で有能な裁判官を昇進させる人事制度を導入することにより、裁判官にインセンティブを与えることも必要であり⁴、本研修に参加されたマリアナ副長官も人事制度の改善を検討されていた。

③ 司法への国民参加の促進・司法の透明化

調停人資格は、最高裁の認証する養成機関での研修修了・合格者に付与される。裁判官のみならず、民間人(弁護士、地域の伝統的指導者、医師・建築士・学者等の各種専門家など)の資格取得・参入を新制度の構築・養成制度の改善・広報というプロジェクト活動で促進していく。

④ 投資環境の改善

投資家が信頼し得る民間調停人の中での(汚職のリスクのない)調停結果を和解判決化することにより、判決と同等の執行力が付与されるため、司法の腐敗による予測可能性の低下という投資リスクを低減できる。

⑤ 司法アクセスの改善

一般市民に簡易・迅速・安価で廉潔な司法サービス提供の道を与える一助となり、貧困削減にも役立つ。

⑥ 復興支援

³ インドネシアでは、裁判官が買収されるのは常識とされ、本研修研修員の一人アンディ判事は、裁判官が当事者から賄賂を脅し取った事件の裁判長として実刑判決を下してインドネシアでニュースになったことがあった。インドネシアに進出する日本企業の団体である「ジャパン・ジャカルタ・クラブ」が平成13年に大統領に提出した10項目の要望事項の第1が「治安の維持と司法の確立」(司法関係者のモラル向上と判決の情報公開など)とされ、司法の腐敗は投資の阻害要因でもある。

⁴ 調査団がアンディ判事が所長を務める南ジャカルタ地方裁判所を訪問した際、同地裁の裁判官らは、ロ々に自己の担当事件の調停人になれないのが不便であること、調停人として努力しても調停不調になると何ら評価されないのではやりにくいこと、現行の調停人養成研修を受講したが、内容がアメリカ的過ぎて実務に余り役立たないことなどを指摘していた。

津波・地震等の災害からの復興支援に役立つ。日本で調停制度が発達した契機は、初の調停法制定の翌 1923 年に発生した関東大震災で、証拠が(書証も人証も)失われて適切な訴訟が期待できない状況下で、災害によって多発した土地紛争等の問題を簡易・迅速に解決する手段として調停制度が活用されたからである。同様に災害に見舞われ続けているインドネシアでも、土地紛争、相続、災害孤児の養親選定などの紛争が多発しており、調停制度の活用が復興支援の一環として必要である。アチェ被災民のための ADR 研修を実施した弁護士の方々との連携により、遠隔研修を更に発展させることが期待される。

⑦ 裁判所と弁護士会との連携促進

インドネシアでは設立間もない統一弁護士会 (PERADI) から 3 人の弁護士にワーキング・グループに参加してもらおう。和解/調停制度の活発化には、ユーザーである弁護士の意識改革が肝要だからである。調査団は、統一弁護士会をも訪問し、本プロジェクトへの積極的な協力を約束してもらっている。

⑧ ドナー間連携協力

調査団は、他ドナーを多数訪問調査し、本プロジェクトが他ドナーの活動と重複していないことを確認した上、他ドナーの活動による調査結果を利用できることや、コミュニティ・レベルの民間 ADR を支援しているドナーとの相互連携協力の可能性を協議することができた。今後のプロジェクトの遂行の中で、更に他ドナーとの連携を深めたい。

第 6 和解試論

1 問題意識：和解はなぜ成立するのか

私は検事なので自ら民事裁判で和解した経験はない。本研修を準備する際、昨年度までの研修経緯・研修員の感想の中で、インドネシアの裁判官・弁護士らが投げかけた根本的質問は、「なぜ日本では和解率が高いのか？」であったことから、本研修では、それに対する回答を何らかの形で提示できないか模索した。

まず、知人の裁判官や弁護士に質問したが、皆、「当事者の話をよく聞き、普通に一所懸命訴訟していたら、何割かは和解で終わ(れ)るものだ。」と言うばかりで、「なぜ」かは説明してくれないし、できないという。

米/英/豪では近時 ADR が盛んとなり、Mediator になるための各種訓練プログラムも発達している。インドネシアの裁判官らは、自分たちがその種の訓練を受けていないから和解/調停ができないのだと言っていたが、日本でもそんな訓練はしていないので、訓練だけの問題ではないはずである。

また、日本人は争いを好まないから和解率が高いのでは、という日本人の素朴な感想も友人の法曹らからは聞かれたが、実はアメリカの方が統計上は和解率が高いのであり、国民性では回答にはならない。

さらに、インドネシアでは弁護士がタイム・チャージ制だから訴訟を引き延ばした方がもうかるので和解/調停が不活発であるという意見も前の研修で出ていたが、同じくタイ

ム・チャージ制であるアメリカでは、逆にだからこそ訴訟費用の高額化を避けるために当事者が早期解決を好むので ADR が盛んであり、かつ、和解率も実は 9 割程度であると聞き、弁護士費用だけの問題でもないと思われた。

2 和解率

他方、日本の和解率が実際どの程度であるのかについても調べてみると、司法統計上は約 3 割ですが、取下げ（実質上訴訟外で和解成立している場合も多いと言われている。）を含め、かつ、欠席判決を除いて実際に争いのある事件に限ってみれば、一般の和解率は過半を超えるのが裁判官の実感であると言われている。

そして、実際に裁判所に持ち込まれる民事紛争の半分弱が民事調停にかかっており、その成立率が高いことも加味すれば、日本で裁判所に持ち込まれる民事紛争の 8 - 9 割程度は「当事者の合意」によって解決していると評価することもできると思われた。

3 和解の基底にあるもの - 司法の廉潔 -

講師予定の裁判官・弁護士の方々から、レジメを提出してもらったり、事前打合せをさせていただく中で、調停で大事なこととして講師の先生が指摘することと、インドネシアで和解が成立しない要因として挙げられているものとの比較しながら検討した結果、和解が成立するための最も重要な要因は、「判決の予測可能性」であろうと考えた。

インドネシアでは、判決は公開されておらず、最高裁判決にも判例拘束性は認められておらず、各裁判官は自由に（時には買収され、又は不十分な理由で）判決を書いても誰にも批判される機会がなく、当事者側も判決を予測する基盤がなく、裁判官に対する信頼もないので、1 審が駄目なら次という具合に最高裁や再審まで争うことが多い。裁判官と弁護士は資格が異なり、同一研修を受ける機会もないので相互の交流も協議会等もなく、弁護士にとっては裁判官の判決の見通しを立てることも難しいのではないかと思われる。

これに対し、日本では、判決の公開制度が確立し、最高裁の判例に事実上拘束力があり（インドネシアの研修員は、日本では最高裁判例の変更は大法廷しかできないと聞いて驚いていた。）、同種事件については同種判決がなされることが裁判官にも弁護士にも共通して予測可能な情報がある上⁵、裁判官と弁護士とが同一資格で共に最高裁の司法研修所で研修を受けるため、判決の予測の仕方についても皆同じ訓練を受け、同じ見通しを持つ基礎的能力を有している⁶。

したがって、まず、両当事者の代理人弁護士と裁判官とが、共通の基礎的能力を有し、

⁵ 調停委員をしている講師の弁護士の先生が、当事者を説得する最大の材料として同種事件の判例を挙げていたのが印象的であった。

⁶ 民事調停官経験者の講師の弁護士の先生が、「当事者の弁護士が見通しが悪いと調停がなかなか成立しないものだということが、調停官になって初めて痛感された。」とおっしゃっていた。

また、当事者が和解に応じる理由についてのアンケート調査結果（「当事者本人から見た和解」判例タイムズ 1008 号）でも、当事者が和解に応じた理由は、「裁判官に話を聞いてもらったという満足感」と、「裁判官及び自己の代理人弁護士に説得されたから」という回答が多く、弁護士が裁判官と共通見通しを持てるか否かが和解の成否を決めるように思われた。

法解釈や事実認定方法について共通の実務訓練を受け、共通の予測指標たる判例を自由に入手できるという前提条件（これがインドネシアではそもそも欠如している）の下に、予測する基礎材料となるべき証拠が共有される（争点整理、証拠調べが行われる）と、判決の予測に必要な材料が揃うので、和解の好機となるのだらうと思われる（他方、そのような争点整理、証拠調べの努力をしてもなお見通しが立たないような事件は和解には馴染まず、訴訟が長期化しがちなのであろう⁷）。

逆に、インドネシアの民事訴訟では、争点整理の重要性が認識されていない様子であり、これも和解を困難にしている要因であらうと思われたものの、研修員にはその点を理解してもらうのは困難であった。

研修員からは、「判決が予測できるのなら、なぜ勝ち筋の当事者が和解に応じるのか。」と質問された。和解に関する文献は、この点については比較的充実しており、講師の判事・弁護士への答えも皆同じである。すなわち、上訴の恐れがなく、執行がより迅速・確実・円滑・柔軟（分割弁済など）に行える和解の方が真の紛争解決に資する。その上、両当事者の関係も修復や秘密の保持も可能だからである。

当部が関わる発展途上国では、いずれも、判例公開が不十分であり、それを促すための支援活動をしているが、その重要性を改めて痛感させられたのが本研修であった。

また、法曹養成の在り方として、司法修習制度の偉大さを改めて感じるとともに、現在の修習の短縮化・改革には改めて懸念を深くした。

日本の制度を外国に紹介する際、常に留意しなければならないのは、日本では、司法の廉潔に対する信頼が非常に高く、余りにも当然のこととされていてだれもそれを特別大事なこととっていない点である。文献資料や外部講師の講義を研修員に伝えるには、当部教官がその点を「通訳」しなければならない。なぜなら、当部が関わる発展途上国では、程度の差はあれ司法の腐敗は重要な問題だからである。

その端的な例が、和解/調停技法等に関する文献で必ず言及される別席と対席の是非論である。米・豪等では対席が原則で、その影響下で制定されたインドネシア最高裁規則でも別席は禁じられているが、その本音は、別席で調停人が買収されるなどの不正に対する懸念の強さにあり、幾ら日本人講師が別席の効用を説いても裁判官を監督する立場のマリアナ副長官には受け入れられない。本研修で使用した調停人養成研修教材でも、調停人に必要な訓練として、両当事者の対話を促進するための技術のみならず、調停人の公正・中立性を保持し、かつ、それを両当事者に納得してもらうための技術・倫理面にかなり配慮しており、我が国における民間ADRの発達には、調停人が裁判官と同等の公正中立性の信頼を勝ち得られるか否かにかかっているのではないかと思われた。

日本の裁判官や弁護士は、司法の廉潔を当然の前提としているので、それが和解成立の

⁷ 裁判官が書く和解についての論考は、難事件をいかに和解させるかについての裁判官の並々ならぬ手並みについて書いておられるのが数例ある程度である（例として加藤和夫「退官後のことなど（下）」『法曹』No.676 2007年2月）。これらの手法ももちろん非常に参考になるが、一般論としてここまでの努力をしていない裁判官でも高い割合で和解が成立する基礎的要因について考察された論考は寡聞にして見当たらない。

最重要要素であり、(買収されない、法と判例と証拠にのみ基づく法的客観的合理性のある)判決の予測可能性を担保し、和解の説得を容易にしていることの自覚がないのだなど改めて感じた。

第7 終わりに

インドネシアは、農耕文化圏であり、「ムシャワラ」(村落共同体で何事も話合いで解決する「合議の原則」)の伝統があるので、和解/調停制度が活発化する下地はあるはずだ、とインドネシアの裁判官らは言う。英米法系 ADR に違和感を覚えているインドネシアの裁判官が、日本型の裁判官主導+国民参加の和解/調停モデルに活路を見いだそうとし、何とか司法への信頼を向上させようと努力している姿を見れば、できるだけのお手伝いはしたい。一人でも多くの元裁判官や調停委員経験のある弁護士の方々に本プロジェクトにご協力いただきたいところである。





日本では、かつて「水と安全はただ」と言われていたが、今は両方とも高いお金を出して買うものになりつつある。司法の廉潔もただではない。先般亡くなられた矢口洪一元最高裁長官の「最高裁判所とともに」(有斐閣, 1993年)に、戦後、矢口氏が裁判官の給与制度改善にいかに関心されたかが記されている。どの国からの研修員も、必ず、裁判官の給与について質問するが、その真剣な問いかけを聞き、彼らの薄給振りを見るにつけ、「司法の廉潔もただではない」ことを実感するとともに、こればかりは決して失われてはならない日本の宝であることを痛感する。

司法制度改革においても、余りにも当然のこととして考慮されていないように思えるこの至宝を守る方策をきちんと考慮してもらいたいと心から願うのである⁸。

⁸ 本稿は、拙稿「インドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクトの開始」(「法曹」No. 674 2006年12月)を改訂したものである。

日本・インドネシア司法制度比較研究セミナー参加者名簿

LIST OF PARTICIPANTS FOR COMPARATIVE STUDY ON JUDICIAL SYSTEM, 2006 (EFFICIENT LEGAL AND JUDICIAL SYSTEM FOR CIVIL DISPUTE SETTLEMENT)

1		マリアナ・スタディ (マリアナ) Ms.Marianna Sutadi,S.H. Vice Chief Justice, The Supreme Court 最高裁判所副長官
2		アンディ・サムサン・ガンロ (アンディ) Mr.Andi Samsan Nganro Chief Justice, District Court of South Jakarta 南ジャカルタ地方裁判所長
3		スハディ Mr.Suhadi,SH,MH. Chief Justice, District Court of Tangerang タゲラン地方裁判所長
4		イ・グスティ・アグン・スマナタ (アグン) Mr.I Gusti Agung Sumanatha,SH Assistant to the Deputy Chief Justice of Commercial Affair, The Supreme Court 最高裁商事部副長官付調査官
5		ムルティニンディア・エリ・マリアニ (エリ) Ms.Multiningdyah Ely Mariani.SH Judge, Court of Central Jakarta 中央ジャカルタ裁判所判事
6		アルタ・テレシア・シララヒ (アルタ) Ms.Artha Theresia Silalahi,SH.MH. Judge, District Court of Bandung バンドゥン地方裁判所判事
7		クルニア・ヤニ・ダルモノ (ヤニ) Mr.Kurnia Yani Darmono,SH.M.Hum. Judge, District Court of Medan メダン地方裁判所判事
8		ワヒドゥディン・アダムス (ワヒド) Mr.Wahiduddin Adams, SH.MA. Director of Fasilitation of Local Rule Drafting , Ministry of Justice and Human Rights 法務人権省地方条例起草部長
9		ムアリミン・アブディ (ムアリミン) Mr.Mualimin Abdi,SH.MH. Head of sub Directorate Preparation and Litigation, Directorate of Litigation of Legislation, Ministry of Justice and Human Rights 法務人権省法制局憲法訟務部憲法訟務課長
10		ムハンマド・ルットフィ・ハキム (ルットフィ・ハキム) Mr.Muhammad Luthfie Hakim,SH. Secretary General of IPHI (Indonesian Conselors at Law Assosiation) IPHI 弁護士会所属弁護士
11		フィルマンシャ (フィルマン) Mr.Firmansyah,S.H.,LL.M Attorney-at-law, Managing Partner, KarimSyah Law Firm 弁護士
12		タヒール・ムサ・ルットフィ・ヤジッド (ルットフィ・ヤジッド) Mr.Tahir Musa Luthfi Yazid,S.H.,LL.M Attorney-at-law, Managing Partner, Luthfi Yazid & Partners Law Firm 弁護士

【研修担当/Officials in charge】

教官/Senior Attorney 田中嘉寿子(Kazuko TANAKA), 教官/Attorney 関根澄子(Sumiko SEKINE)

主任国際協力専門官/Administrative Staff 西林秀隆(Hidetaka NISHIBAYASHI), 国際協力専門官/Administrative Staff 小岩憲一郎(Kenichiro KOIWA)

日本・インドネシア司法制度比較研究セミナー日程表

研修実施場所：法務省法務総合研究所国際協力部

月 日	曜	10:00	12:30	14:00	16:00	16:00～ 17:00	
7 / 3	月	国際協力部長 歓迎あいさつ	オリエンテーションと 部内見学	自己紹介と 目標設定	政策提言書作成グ ループ分け	講義 調停委員の活動内容について 講師 弁護士 須知 雄造(調停委員)	翌日の発表のグ ループ別準備
7 / 4	火	研修員発表 政策提言書骨子案について (3グループ別。各グループ：発表30分間・質疑15分間) 司会 国際協力部教官 田中 嘉寿子			講義 民事調停官制度の概要と活動内容 講師 弁護士 宮崎 陽子(元民事調停官)		Discussion & Drafting by each group
7 / 5	水	見学 大阪弁護士会民事紛争処理センター 講義 弁護士による各種ADRの活用 講師 弁護士 小原 正敏(民事紛争処理センター運営委員長)			大阪弁護士会館別館会議室		Discussion & Drafting by each group
7 / 6	木	見学 大阪簡易裁判所(少額訴訟の傍聴を含む。) 引率 国際協力部教官 田中 嘉寿子, 関根 澄子					
7 / 7	金	座談会(10:00-11:30) 国際協力部教官 田中 嘉寿子, 関根 澄子		講義 和解技法(1:00-4:00) 講師 大阪地方裁判所判事 小久保 孝雄(調停部長)		Discussion & Drafting by each group	
7 / 8	土						
7 / 9	日						
7 / 10	月	講義 労働審判制度概要 講師 国際協力部教官 田中 嘉寿子			講義 労働審判制度の立法経過について 講師 法務省民事局付 森岡 礼子		Discussion & Drafting by each group
7 / 11	火	調停人養成研修DVDによる調停技法の実習とインドネシアの事例でのロールプレイ DVD紹介と進行 国際協力部教官 田中 嘉寿子/コメンテーター 同教官 関根 澄子(裁判官)・池田 崇志(弁護士)					Discussion & Drafting by each group
7 / 12	水	模擬PCM ー和解・調停等のADRが低調である問題を分析し、活性化方策を検討する参加型プロジェクト計画策定ー モデレーター 国際協力部教官 田中嘉寿子/特別参加者 弁護士 平石 努(元インドネシア派遣JICA専門家)					Finalization of Drafting of the Policy Recommendation
7 / 13	木	政策提言書(案)発表会 (3グループ別。各グループ：発表1時間・質疑30分間。全体講評30分間) 講評 弁護士 平石 努, 国際協力部長 稲葉 一生, 研修員代表					
7 / 14	金	政策提言書とりまとめ 研修員 自主作業		資料整理 研修員 自主作業		評価会(14:30～) 閉講式(15:30～)	

政策提言書案 (Policy Recommendation)

I. 日付	2006年7月14日
タイトル	メディエーション：紛争解決における実践的戦略 日本とインドネシアのメディエーションの比較研究
メンバー氏名	<ol style="list-style-type: none"> 1. アンディ・サムサン・ガンロ 2. スハディ 3. イ・グスティ・アグン・スマナタ 4. ムルティニンディヤ・エリ・マリヤニ 5. アルタ・テレシア・シララヒ 6. クルニア・ヤニ・ダルモノ 7. ムハンマド・ルトフィ・ハキム 8. タヒル・ムサ・ルトフィ・ヤジド 9. フィルマンシヤ 10. ワヒドゥディン・アダムス 11. ムアリミン・アブディ
メンバーの職業	地方裁判所所長／裁判官，インドネシア共和国最高裁判所民商事担当準長官付き調査官 インドネシア弁護士連合会(PERADI)所属弁護士 法務人権省法制局職員
II. 目次	<ol style="list-style-type: none"> 1. はじめに 2. メディエーションの重要性 3. 日本におけるメディエーションの制度及びその実務 4. 裁判所におけるメディエーション手続に関する最高裁判所規則 2003 年 2 号に基づく， インドネシアのメディエーションの運用実体 5. メディエーション政策 6. おわりに

<p>III. 活動要旨 (Executive summary)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 田中嘉寿子教官によるセミナーの目標に関するオリエンテーション。 2. 東京大学・稲葉一人氏による講義（ビデオ会議方式）、テーマ：ADR の技法について・メディエーションに関するセミナー第2回 <ul style="list-style-type: none"> - タイトル：ADR を担う人材育成について・調停技法トレーニング - 紛争が激化した場合の紛争処理における ADR の考え方及び第三者が関与した場合の紛争解決の方法について説明。 - 議論の中心テーマは、結果に対する影響と調停と仲裁の違い。交渉・調停・仲裁の技法及び紛争の分野と調停モデルとの整合について説明。 - 後半で、紛争の大きなフロー及びとるべきアプローチについて説明。 3. 法総研国際協力部部長歓迎あいさつ。 4. 講義：調停委員の選任手続について。講師は須知雄造弁護士。日本の調停委員について講師自身の経験、選任の手続、活動内容について説明。 5. 講義：民事調停官制度の概要と活動状況について。講師は宮崎陽子弁護士。民事調停官として紛争を調停によって解決してきた経験を説明。 6. 大阪弁護士会民事紛争処理センター見学。講義：裁判外紛争処理手続の各種制度について。講師は小原正敏弁護士。弁護士会が運営している裁判外紛争処理の制度について説明。 7. 講義：関根教官による簡易裁判所に関する説明。簡易裁判所における調停や和解及び少額訴訟について詳説。 8. 講義：和解技法。講師は小久保孝雄判事。大阪地方裁判所判事として調停や和解により紛争解決をしてきた経験に基づいて説明。 9. 講義：労働審判制度の概要及び立法経過について。講師は田中嘉寿子教官・森岡礼子氏。新しく立法によって制度化された労働紛争処理制度について説明。 10. 調停人養成研修 DVD による調停技法の実習。具体的な事例を用いて研修員がロールプレイを行う。 11. 模擬 PCM。研修員が PCM 手法により実際にプロジェクトの立案や活動の評価を行う。 12. 各グループによる政策提言書案の作成及び最高裁判所副長官マリアナ・スタディー氏による指導。 13. 政策提言書案の発表 14. 政策提言書案作成にむけたグループディスカッション。
<p>IV. 問題分析 (Problem Analysis)</p>	<p>現在、インドネシアの裁判所が直面している重大な問題の一つは、司法権に関する法律（2004 年 4 号）に明記されている、簡易・迅速で費用負担の小さい紛争処理制度の導入をどのように実現できるかということにある。ここには一つのジレンマがある。なぜなら、日常に生じる紛争の数が年々増加し、その複雑さも年々増している一方で、それらの紛争事件を審理し裁定して解決する任務を負う裁判所は、その能力に限界があるからである。</p> <p>このような状況を打開する方法の一つが、裁判外紛争処理制度の促進である。インドネシアで裁判外紛争処理を促進する必要性を基礎付ける要素として以下の5つを挙げることができる。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 海外からの対インドネシア投資を誘致するために必要な、わが国の競争力の向上を図る手段のひとつであること。効率的で信頼できる紛争処理制度

の整備を含め、法の確定性を確保することは、投資家がインドネシアを投資の対象とするか否かを決定する際の重要な要素となる。専門技術性に裏打ちされた ADR の存在は、信頼性のある（あるいは公平性の保証された）紛争処理の機会の存否についての投資家の不安を解消するであろう。

2. 効率的で、かつ、国民の公平性に対する要求を満たすような紛争処理機関を、国民が求めていること。
3. 紛争処理への参加要求を伴うような国民の批判意識の高まりにこたえる必要があること。
4. 司法機関に健全な競争の環境が生まれること。ADR 機関や準司法的機関（審判機関）が選択肢の一つに加わることにより、紛争処理に当たって国民がどの機関を選択するかはそれぞれの機関に対する信頼度を反映することになる。ADR 機関という競争相手が登場することによって、紛争処理機関のイメージや信頼度が向上することが期待される。
5. 代替の選択肢があることによって、多くの事件が裁判所に持ち込まれる流れをせき止めることができる。

インドネシアでは、アメリカ、韓国、オーストラリア、日本及びシンガポールなどの諸外国と同様に、裁判の過程におけるメディエーションが行われてきた。特に、2003 年 11 月 3 日以降は、すべての民事訴訟事件が第一審の審理においてメディエーションを試みなければならないとされた。このことは、現行民事訴訟法 HIR130 条/RBG156 条の規定をより実効的なものとするために定められた裁判所におけるメディエーション手続に関する最高裁判所規則 2003 年 2 号に規定されている。

日本の裁判所におけるメディエーションの制度としては、訴訟とは関係なく（訴えが提起される前に）申立てにより行われる調停がある。簡易裁判所を管轄とするこの調停は 3 人のメンバーからなる調停委員会が担当する（1 名は調停を主宰する裁判官であるが、近時、裁判官が多忙であるため、弁護士を調停官に選任する制度が採用されている。任期は 2 年で再任が可能である。ほかの 2 名は調停委員として、弁護士のほか専門技術職にある者などから選任されるが、事件の特殊性に応じて任命される）。

一方、付調停という制度もある。すなわち

- 訴訟の手続の過程で、紛争の両当事者が承諾をした場合に行われる調停で、調停委員が関与する。
- 訴訟で審理をしていた裁判官が紛争の概要及び争点についてメモを作って調停委員に伝えることにより、調停委員は事件を把握することが容易になる。
- 調停委員は解決案を示すことができる。その解決案に対して当事者双方から異議申立てがなく 2 週間を経過したときは、その解決案が裁判における判決と同様の決定となる（民事調停法 18 条）。

以上のほかに、裁判上の和解の制度がある。すなわち、訴訟の審理を担当している裁判官がメディエーターとなって行われるメディエーションである（調停委員の関与はない）。和解は、それぞれの事件の管轄にしたがって、簡易裁判所でも地方裁判所でも行うことができる。

調停及び和解の特徴。申立てによる調停、付調停、裁判上の和解とも、メディエーターの役割は非常に積極的で、当事者の話し合いを促進するという範囲にはとどまらず、和解案・調停案を提示することもできる。

調停・和解の技術

(和解技術論・草野芳郎著)

- 当事者の主張に基づく事案の評価。
- 当事者の言い分を聞く能力。当事者と同じ目線に立つ能力。
- 当事者に対する共感を示すことのできる能力。
- 紛争の原因を理解する(紛争のサイクルを理解した上で、仮説をたててメディエーションを試みる)。
- 紛争当事者双方の有利・不利を明らかにしない。利害に基づくメディエーション (*interest based mediation*) では、一方が有利であるとか不利であるなどの発言は、メディエーターとしての要件である公平性を損なうことになる。公平性とは、偏向のないこと、当事者に対して好き嫌いなどの好みを持ったり当事者の主張する利益や解決策を支持するなどをしていないことである (Moore 2003)。

労働紛争解決の制度として、日本で新しい制度が導入された。すなわち、新たなADRによる紛争処理制度である。このようにして、労働紛争に関して当事者には数種類の紛争処理手続が用意されている。

以上のような調停・和解による紛争処理制度の規定を、最高裁判所規則2003年2号が規定するインドネシアの裁判所におけるメディエーション手続と比較することにより、今後検討すべき課題として、以下の点を指摘することができる。

1. 最高裁判所規則2003年2号の規定の改正の必要性について。すなわち、裁判上の和解の制度と同様に、受訴裁判所裁判官にメディエーターとしての権限を与えるとする改正の必要性。また、将来的に、インドネシアのメディエーション制度に司法委員や専門委員のような制度を導入する必要性や可能性。
2. 国民の司法に対する信頼を確保するために、調停委員、司法委員、専門委員のような制度によって国民の司法参加を積極的に推進することの必要性。仮に必要であると判断した場合に、インドネシアの民事訴訟法と抵触せず、かつ、効果的に機能するためには、どのような制度として導入すべきか。
3. インドネシアのメディエーションに調停委員会のような制度を導入することの可能性。
4. 労働紛争についてメディエーションで解決を図る場合に、どのようなシステムがより効果的か。
5. 民間のADRを促進する目的でメディエーション制度の改革を検討する場合に、1999年30号法律6条の規定を改正することで足りるか、あるいは新しいADR法の立法が必要か。
6. メディエーションが最大限の効果を発揮できるよう弁護士の貢献も必要であるが、どのようにしてその貢献を引き出すことができるか。
7. 紛争処理において正義を求めるといった価値観や法意識が時代とともに変化して、今や人々は紛争で勝つことを求めるようになっているといわれるが、それは正しいのかどうか。

メディエーションを訴訟手続の中に組み込むことは、争いについて裁定し解決するという裁判所の役割にもかからない、その機能を強化・最大化するものであることは、広く認められている。しかしながら、裁判所におけるメディエーション手続に関する最高裁判所規則2003年2号の制定にもかかわらず、裁判所におけるメディエーション及びその結果である和解による解決が効果的に機能しているとは

いえないこともまた事実である。

以上のような問題点からは、最高裁判所規則 2003 年 2 号の改正の必要性が認められる。すなわち、審理を担当している裁判官がメディエーターとなれるようなオプションを用意すべきである。ここでは、裁判上の和解が、裁判官がそのまま当事者双方の話し合いのメディエーターになる制度であることが参考となっている。この場合、判決が言い渡されるまで、訴訟がいかなる段階にあるかを問わず話し合いを試みることができるが、簡易・迅速で費用負担の小さい訴訟手続という理念に常に留意しなければならない。当事者双方が和解的な解決を望んでいるという確かな兆候が見られた場合には、訴訟の審理をいったん中止して、場所をメディエーション室に移した上で、民間人の関与を得て、裁判官がそのまま和解のための話し合いをすすめることができるようにする。

その他に、財政制度及び財政状況に鑑みつつ、調停委員、司法委員、専門委員の導入を検討する。これらの制度は、国民の司法参加を具体化するものであり、司法の透明性を求める国民の要求にもかなうものである。これによって国民の裁判所に対する信頼を確保することができる。その実現のためにすぐに着手できる方策として、最高裁判所が弁護士組織 (PERADI) 及び退官した元判事・その他職能団体などに協力を仰ぎ、裁判官が行うメディエーションを支援する役割を担ってもらうようにすることが考えられる。このような司法への国民参加を実現するには、人選等について注意深く行わなければならない。司法への参加という義務からその者に不利益が生じることを避ける必要があること及び汚職の発生を防止する必要があるからである。

調停委員、司法委員、及び専門委員の役割は、紛争を処理するための提案をしたり和解のための話し合いを促進することに限定されることを理解しなくてはならない。意思決定を行うのは、あくまでも裁判所の権限であるということである。したがって、当事者による合意が効果的に履行されるために、その合意には判決によって法的な効力が付与される必要がある。これらのことから、調停委員、司法委員、専門委員等の関与によって和解の合意が成立した場合に、その合意が終局的な拘束力を有する判決となる必要があるが、そのためのメカニズムに関する明確な規定を設けなければならない。

同様に、長期的には、調停制度もインドネシアのメディエーション制度に取り入れることが可能であるが、これは立法によることが必要である。しかし、いずれにしても、裁判所における紛争解決の手段としてこの制度が非常に効果的であることは明らかである。

労働紛争に関しても同様である。インドネシアでは労働紛争裁判所という特別法廷が設けられるようになったが、これは、労働者と企業側との紛争が増加している一方で、これに対応する労働紛争解決に関する法律 1957 年 22 号の問題点が多く指摘されるようになってきたことが背景となっている。

その結果、労働紛争解決に関する法律 2004 年 4 号が立法され、この新法に従って特別法廷である労働紛争裁判所が設置されたのである。

この法律の特徴は、紛争の解決に関して労使双方が合意した場合に、合意内容を記して双方が署名した書面は裁判所に届け出ることができ、それによって執行を申し立てることができる点にある。

民間 ADR 機関促進のための制度改革として、1999 年 30 号法律第 6 条を改正する必要がある。1999 年 30 号法律第 6 条は、裁判外のメディエーションに関する規定であるが、裁判所に届け出ると規定しているのみで、どのようなメカニズムで執行できるのかが明らかにされていない。将来的には、仲裁に関する法律とは別個に ADR (メディエーション) に関する法律を制定することが望ましい。

弁護士がメディエーションによる話し合いの促進に関与することに関して、インドネシア弁護士連合会 (PERADI) と最高裁判所が紛争処理のためのメディエーシ

	<p>ョンについて理解を共有することができるよう、両者で協力関係を構築する。また、弁護士会による裁判外紛争処理機関であるメディエーション・センターの設立支援を行っていく必要がある。国民がメディエーションによる紛争解決の支援を無料で受けられるような仕組みや制度を確立していく上でも、弁護士の役割は重要である。</p> <p>メディエーションの技術やメディエーターとしての裁判官の姿勢について、小久保判事による講義及び草野芳郎元判事の著書「和解技術論」から学んだ内容は、インドネシアの裁判所でメディエーションを行う裁判官が指針として実践することができるものである。</p> <p>最後に、メディエーションを成功させる上で重要な事柄のひとつに、国民の法意識や価値観がある。裁判所における紛争解決の努力が単に勝ち負けを争うだけのものではなく、法と正義に基づいて行われるのだという意識を高めるよう、広報活動を行わなければならない。</p>
<p>V. 日本の制度で、インドネシアに適用できる有用な要素</p>	<p>日本のメディエーション制度の諸原則は、インドネシアの民事訴訟制度や法文化に適合させて適用することが可能であり、またインドネシアのメディエーション制度改革にとって有用である。</p> <p>裁判上の和解の方法によるメディエーション。すなわち、訴訟の審理を行っている裁判官がメディエーターとなって当事者双方の話し合いをすすめるメディエーションである。その際、弁護士や退官した判事が話し合いの支援に加わる。この方法は、最高裁判所規則 2003 年 2 号を改正することにより、すぐに導入することが可能である。ここでは、裁判官が弁護士や元判事の支援を受けながら、積極的に話し合いの機運を醸成することができる。当事者双方が話し合いをしやすい雰囲気や状況を作り出すだけでなく、裁判官自身の判断により当事者に和解案を提示することもできる。草野芳原著「和解技術論」や須知雄造弁護士の講義は、メディエーター研修実施の際の参考資料とすることができる。</p> <p>長期的には、民事訴訟法の改正やその他法律の改正などにより、付調停の制度を導入することが可能である。</p>
<p>VI. 政策提言 (Policy Recommendation)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 最高裁判所規則 2003 年 2 号に基づくメディエーションは、実務上多くの問題点が指摘されている。したがって、早急に当該規則によるメディエーション制度の見直しと改正のためのチームを立ち上げる必要がある。それによって、裁判上の和解のような制度を導入するとともに、国民の司法参加を充実させることも可能となる。 2. インドネシアで裁判外紛争処理制度としてメディエーションを促進・充実させることは、裁判所に提起される訴えの数を減らすための方法として、適切かつ賢明な選択肢である。そのため、ADR としてのメディエーション制度について、任官前の研修から、任官後の技能研修に至るまで、あらゆる段階で判事に対して周知・理解を図ることが極めて重要である。 3. インドネシアの文化に照らして考えると、メディエーションによる紛争解決は現在も頻繁に機能していることが分かる。実際、この方法による解決は、裁判による解決に比べて、多くの利点が認められる。したがって、大学の法学教育のカリキュラムに加えるべきである。 4. 今後、具体的に、メディエーションに関する規定の基礎となる法律を制定する。また、その立法の中で、日本で成功している調停制度を導入する。しかし、その立法は、インドネシアに固有の伝統的なメディエーションの原理や特徴を否定するものであってはならない。したがって、協議による全会一致 (ムシャワラ・ムファカット) の伝統を重視するインドネシア社会の文化に

	<p>適合するものでなければならず、また、多様な解釈を許したり、その結果実務上の論争を巻き起こしてしまうような規定であってはならない。</p> <p>5. 裁判外紛争処理のためのメディエーション・センター設立を望む国民の要望をくみ上げる努力を続けるべきである。また、1999年30号法律第6条の改正により、民間ADR機関の介入によって成立した当事者の合意が債務名義となり得るような制度改正が必要である。</p> <p>メディエーターとなるにふさわしい知見や専門性を有する人材を養成できる研修を行えるようになることが非常に望まれる。そのためには、最高裁判所は各方面との協力を強化しながら、メディエーションの充実を図っていくべきである。</p>
<p>VII. 行動計画 (Action Plan)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 最高裁判所規則2003年2号の改正について研究・検討する特別チームを、早急に立ち上げる。そして、裁判上の和解の制度の導入等を検討することによって、既に指摘されている問題点の改善を図る。 2. 将来的には、立法により、調停制度を民事訴訟手続に導入する。 3. メディエーション制度の運用を直接担う人々を中心的な対象として、研修、セミナー、ワークショップ、実地研修などを行い、メディエーションの更なる普及を図る。これらの研修はインドネシアが単独で、又は他国の支援などを受けながら実施する。 4. インドネシア弁護士連合会（PERADI）など各種職能団体との協力関係を構築する。特に、大学法学部との関係を強化することにより、法学部学生がメディエーションに関する情報や資料を入手できるようにしたり、学生に対する講義などを行う。 5. 裁判所の関与のあるメディエーション及び裁判外の紛争処理としてのメディエーションの充実を図るためのディスカッションを関係者を対象に実施し、その普及を図る。 6. 今後もADR及びメディエーションに関する文献収集や制度の研究を行い、民事訴訟制度の完成を図る。

政策提言書

ムハンマド・ルトフィ・ハキム
タヒル・ムサ・ルトフィ・ヤジド
フィルマンシャ

I. 関係者分析 (1/6)

A. 受益者

1. 裁判官
2. 弁護士
3. 法的救済を必要としている人々
4. 司法機関(下級裁判所および最高裁判所)
5. 投資家(とくに、インドネシア市場で経済活動を行っている諸外国の投資家)
6. インドネシアおよび諸外国の商工会議所

I. 関係者分析 (2/6)

B. プロジェクト実施者

1. 第一審および控訴審の裁判官
2. 第一審裁判所・控訴審裁判所
3. 弁護士
4. インドネシア弁護士連合会(PERADI)
5. NGO
6. 学者・専門家

I. 関係者分析 (3/6)

C. 決定権者

1. 短期的計画
 - a) 最高裁判所
 - b) インドネシア弁護士連合会
2. 長期的計画
 - a) 政府
 - b) 議会
 - c) 最高裁判所

I. 関係者分析 (4/6)

D. 財源

1. 国家予算
2. 国内外の援助機関(ひも付き援助でないもの)
3. インドネシア弁護士連合会

I. 関係者分析 (5/6)

E. 潜在的反対者

1. 一部の弁護士(自分の利益を優先してADRを支持しない者)
2. 一部の裁判官(極端に訴訟を志向する考え方を持つ者)

I. 関係者分析 (6/6)

F. 支持者

1. 投資家(特にインドネシア市場で経済活動を行っている海外の投資家)
2. 退官した元裁判官
3. 裁判官および弁護士
4. 全国メディエーションセンター
5. JICA
6. マスコミ

II. 問題点 (1/2)

A. ADRが最大限有効に機能していない

1. 最高裁判所規則が十分に普及していない
2. 最高裁判所規則には欠点がある
3. 法整備が不十分である
4. 訴訟のはじめの段階での和解の話し合いは、あまり効果的ではない
5. 裁判官や弁護士がADRの実施にあまり熱心ではない
6. 裁判官や弁護士が和解の技能を備えていない
7. Win-winよりもwin-loseを求める気持ちが強い
8. 未来志向ではなく、過去を重視する
9. ADRは訴訟に比べて弁護士報酬が少ない、というイメージがある
10. ビジネス環境に悪影響を与える

II. 問題点 (2/2)

B. 無料の法律相談や法律支援を必要としている国民が大勢いる

- 一 弁護士に関する法律2003年18号は、弁護士に対して、無料弁護の訴訟を引き受けるべきことを義務付けている

III. プロジェクトの目的 (1/3)

A. ADRが効果的・効率的に運用され、国民からも法曹関係者からも信頼されている

1. 最高裁判所規則が普及する
2. 最高裁判所規則を見直す
3. 1999年30号法律のADRに関する規定である第6条を見直す。また、可能であれば、ADRに関して包括的に規定する法律を立法する(仲裁、和解、調停をすべて統一的に規定する)
4. 最高裁判所規則に、日本の裁判上の和解の要素を取り入れる。すなわち、控訴審で判決ができるまでは訴訟のすべての段階で和解を試みることができるとする制度を導入する
5. 裁判官や弁護士が、ADRによる紛争解決に熱心に取り組む

III. プロジェクトの目的 (2/3)

6. 裁判官や弁護士のADRスキルが向上する
7. 当事者の双方が満足できる解決策(Win-win solution)を志向する傾向が醸成される
8. 関係者が過去にこだわるのではなく未来を志向するようになる
9. ADRによる紛争解決は訴訟の場合に比べて弁護士報酬が少ないという誤った見方が改まる
10. JICA, 商工会議所, 日本メディエーションセンター, インドネシア商工会議所, 日本弁護士会連合会, インター・パシフィック・バー・アソシエーション, インターナショナル・バー・アソシエーション等との連携により、投資を促進するビジネス環境の整備がすすむ

III. プロジェクトの目的 (3/3)

B. 国民が無料の法律相談や法律支援を受けることができる

- 一 弁護士に関する法律2003年18号が実行される

IV. プロジェクトの提案

1. 裁判所におけるメディエーション手続に関する最高裁判所規則2003年2号を改正する
2. 1999年30号法律でADRに関する規定である第6条を改正する。また、可能であれば、仲裁・和解・調停をすべて網羅したADR法を立法する
3. インドネシア弁護士連合会により、民間ADR機関を設立する
4. インドネシア弁護士連合会により、無料の法律相談センターを開設する

インドネシア司法改革支援中間報告

前 JICA インドネシア司法改革支援企画調査員

河 田 宗三郎

第1 はじめに

インドネシアは1万以上の島から成り、アメリカ合衆国のカリフォルニアからワシントン DC までがすっぽり入るほどの大きな領土を有しており、人口も2億2千万人以上を擁する ASEAN 最大の国です。日本との関係も深く、日本の ODA の累積供与額は世界第1位です。政治面では北朝鮮と交流のある国として知られ、日本人拉致被害者の引渡しにも一役を買った日本にとって外交上重要な国の一つです。世界最大のムスリム人口を抱えることから、世界の平和と安定にも重要な位置を占めています。

このように日本が大きな関心を持たざるを得ないインドネシアの法システムが整備され、かつ、法が公正に運用されることは両国民及びインドネシアとかかわる諸外国にとって必要なことです。特に、1997年の経済危機以降、インドネシアが他の ASEAN 諸国と比べ緩慢な経済復興を示している原因の一つに法システムの未整備及び不公正な法運用が挙げられ、司法改革に対する支援は焦眉の課題です。

日本からのインドネシアに対する司法改革支援の試みが本格的に始まったのは2002年の山下輝年法務省法務総合研究所国際協力部教官(当時)を中心とする調査団派遣からであるといえ、同氏編纂による詳細な調査報告書は現在もその重要性を変じていません。その後、2003年から2004年にかけては、東京の平石努弁護士が企画調査員として派遣され、多くの司法改革案件を発掘立案されました。2004年から2006年までは筆者が企画調査員としての業務を引き継ぎました。そして2007年3月末からはインドネシア司法改革支援において長年の懸案であった長期派遣専門家を伴う技術協力プロジェクトが開始され、京都弁護士会の角田多真紀弁護士が派遣されました。

以下の節では、企画調査員業務の概要に触れ、筆者が派遣された期間に行われた具体的な業務について活動ごとに報告させていただきたいと思います。

第2 インドネシア司法改革支援企画調査員の業務の概要

本稿の読者の中には法整備支援の長期専門家の業務には詳しいが企画調査員の業務がどういものであるかはよく知らないという方もおられるかもしれませんが。一般に JICA 企画調査員の業務は国際協力の企画立案を中心になんでも屋的に多岐にわたりますが、私の場合は次のようなものでした。

1 派遣の目的

広範囲かつ複雑な司法制度の概要、その問題点、改革の動向を把握した上で、協力の戦略及び具体的な案件を形成する。

2 活動内容

- (1) 以下の項目に係る詳細な情報収集・整理
 - ・ 「イ」国司法制度の現状と課題
 - ・ 「イ」国司法改革の現状と動向・課題
 - ・ 司法改革分野における他ドナーの支援内容・動向
- (2) 上記(1)に基づく司法改革支援に係る中長期的支援戦略（ポジション・ペーパー）の形成
- (3) 上記(2)に基づく具体的案件の形成
 - ・ 訴訟手続及び裁判所運営ガイドライン（ベンチブック）改正
 - ・ 司法研修所・施設及び制度改善
 - ・ 汚職特別法廷の裁判官選定プロセス支援
 - ・ 法令 Web データベース構築
 - ・ 統一弁護士会形成，他
- (4) 司法改革分野における現行案件の実施促進・調整と支援
- (5) 「イ」国関係機関，JICA，日本大使館等関連機関との連絡，調整
- (6) （在外専門調整員が配属された際の）共同した案件形成，実施促進支援
- (7) 司法改革にかかわる他ドナーとの連絡，協議

3 期待される活動の成果

- (1) インドネシアの司法制度及び司法改革の現状と課題について、また、司法改革分野における他ドナーの支援内容・動向について情報が収集・整理される。
- (2) 上記(1)に基づき、司法改革支援に係る中長期的支援戦略（ポジション・ペーパー）が形成される。
- (3) 上記(2)に基づき、具体的な案件が形成される。
- (4) 司法改革分野における現行案件が実施促進，調整される。

と、以上が業務の概要です。上記のうち、在外専門調整員というものが配属されなかったことを除いては概ね実施できたように思います。この他に、派遣当初には予想だになかったアチェの津波災害後の法関連の支援業務や短期間ではありましたが国家警察改革支援の業務調整等もさせていただきました。

第3 「イ」国司法制度及びその改革の現状と課題，他ドナーの支援内容・動向に関する情報収集・整理

この点につきましては、筆者の研究専門分野がインドネシア法でありますので、元々有し

ていた知見に最新の動向を加味するという形で行いました。量的には紙ベースでは、A4版の8cmのファイルで32冊、電子データでは約60GBの情報を収集しました。分類については、日伊両国の政策に関するもの、イ司法改革支援全般に関するもの、イ法令に関するもの、地方条例、特にアチェ州シャリアに関するもの、他ドナーに関するもの、司法関係人物に関するもの、支援事業（汚職特別法廷裁判官選定・研修支援、ベンチブック改訂支援、ADR強化支援、司法研修所関連、アチェ津波ADR支援、統一弁護士会支援、検察改革支援等）に関するもの等に整理しました。長期派遣専門家及び関係者の間で共有、活用していただけたらと存じます。

第4 中長期的支援戦略（ポジション・ペーパー）の形成

A4版15ページほどのポジション・ペーパーを作成いたしました。内容につきましては、インドネシアの立法、行政、司法における課題を明らかにした上で、司法改革分野における課題は、緊急性の順に、①司法部における汚職の撲滅、②民事訴訟規程の詳細化、③裁判官の能力向上、⑤法曹三者育成、⑥法学教育の強化としました。これらの課題は、インドネシアの2005年—2025年の長期開発計画（2005年6月時点で法案）、及び2004年—2009年の中期開発計画（2005年大統領規則第7号発効済）と整合のとれたもので、日伊両国にとっての必要性及びインドネシア政府の法令根拠上実施可能性の高いものとなっております。

本ポジション・ペーパーについては、平成19年1月13・14日の名古屋大学で開催された「法整備支援戦略の研究全体会議」の関心の一つが支援戦略であったこと、JICAにおいて課題別支援戦略が目下作成中とのことから、拙文ではありますが、広く参照していただければと存じます。

第5 ベンチブック改正

インドネシアの裁判所では、訴訟運営を円滑に進めるためベンチブック（訴訟手続及び裁判所運営ガイドライン）を定めて使用しています。このベンチブックは、民刑訴訟法、裁判所法、国家公務員法等、制度面、設備面、人材面等における細則としての性質を有しています。インドネシアの民事訴訟法は現在もオランダ植民地時代のものが正文として施行されていますし、その他の法律も内容的に多くを下位規範に委任している場合が多いため、ベンチブックのインドネシア司法制度改革に果たすインパクトは非常に広範、かつ、深いものでした。例えば、インドネシアの司法で非常に問題となっている裁判官の汚職についていうと、汚職の手法として有名なやり方に、事件の恣意的配分の方法があり、これは裁判所長が受理した事件のうち、訴額が大きいものなどを自分自身が裁判長を務める裁判体に配分し、そうでないものは他の裁判体に配分するというようなやり方で、その原因は事件配分に関する細かいルールが定められていなかったことも挙げられます。

そのような汚職に限らずとも、スハルト政権崩壊以後のインドネシア法制全体の変革を反映し、より公正で効率的な訴訟を実現するための細則作りの必要性は非常に高いものであります。特に、民刑行政下級裁判所、宗教裁判所、軍事裁判所がそれぞれ、法務人権省、宗

教省、国防省から最高裁判所のワンルーフへ移行したことから整合的な裁判所運営ルールの制定が必要でした。

このようにインドネシアの訴訟制度全体にかかわるルール作りに関して日本に技術協力が求められ、専門家派遣を含むインドシナ諸国に対する立法支援に比して劣らない規模の技術協力の実現が期待されていました。しかしながら、日本における本分野の人材確保の困難さを主な理由として、ベンチブック改正についての専門家派遣は実現されませんでした。

ただ、本件の重要性に鑑み、日本国最高裁判所においては、日本国最高裁判所規則集の必要箇所の複写、翻訳及び参照を快諾していただき、また裁判実務経験のない著者の東京地方裁判所における研修を受け入れてくださいました。また、法総研工藤教官（当時）のご紹介で宮田法律事務所での弁護士業務の研修もさせていただきました。これらの協力から、例えば事件配点の具体的な改善点について日本の知見をインドネシアベンチブック改正に役立てることができました。

ベンチブックそのものは、インドネシア大学法学部や、退職裁判官、現職裁判官等からなる調査チームとともに改正作業を進め、2006年に完成しました。旧版は全3巻でしたが、改正版は全11巻（インドネシア語版のみ）となり規定が詳細化されました。インドネシアで約1万6千冊（全巻同数ではなく割合的）を印刷し、日本の協力関係者にも配布しました。また、ベンチブックの電子データも引渡し、インドネシア最高裁自身による増刷、公開、再改正に役立ててもらえるようにしました。

第6 司法研修所・施設及び制度改善

既に少し述べたとおり、下級裁判所の行政権はこれまで最高裁判所になかったことから、ワンルーフ化以前は新任裁判官の研修は各省で行われてきました。しかしながら、ワンルーフ化後は各省も研修の部分だけ負担を担うことはなく、必然的に最高裁自前の研修施設が必要となりました。この点につき、司法研修所の施設及び制度改善に関する協力が日本に対して要請されました。日本としては、無償資金協力・技術協力の両面から検討を行いました。ユドヨノ政権がインフラ面での最重要課題の一つである司法研修所について自前の国家予算での設置検討を本格化させたことから国際協力は当面見送ることになりました。

第7 汚職特別法廷の裁判官選定プロセス支援

インドネシアでは、立法部、行政部、司法部ともに汚職が行われており、その撲滅が叫ばれています。この問題に対して既存の機関によって更正させることは不可能と判断され、インドネシアでは、汚職撲滅委員会や汚職特別法廷の新設が定められました。この汚職特別法廷の裁判官の民間人材からの選定に関して日本に対して協力が求められました。選定作業は主にインドネシアのNGOを中心に進められ、インドネシアにおいて廉潔な人材を求めることの困難さを反映して、当初計画よりも少ない9名（3審でそれぞれ3名）だけが選定されました。この新設の汚職特別法廷では、州知事や大臣レベルの汚職事件に対して有罪判決が出されるなど、少しずつですが改革の成果が現れてきているように思います。

第8 法令 Web データベース構築

インドネシアでは、オランダ植民地時代より法制度が一応存在し、法令の名称だけを通覧すると先進国で見られるような法制度がほとんどあるかのような印象があります。しかしながら、それらの法令を詳細に検討してみると、法律レベルでは重要な規定が下位規範にほとんど委任されていて、内容的にスカスカであったり、法律と下位規範が矛盾抵触していたり、法律相互、下位規範相互で規定が矛盾抵触していたりする例が多く見られます。この問題は、法令制定時に、関係各規範を十分に参照していないことから起こると考えられます。インドネシアの法令は冒頭に関連法規の引用がなされているのが通例ですが、実際は名称のみの参照で、内容が十分検討されていません。このことは投資家にとっても頭が痛い問題で、インドネシアで事業展開する場合にどの規定に拠っても、何かしら法的な不具合が生じることを意味し、これを逆手にとって行政機関が投資家に難題を吹っかける（多くは賄賂とひきかえに規定違反を見逃す等）ことの温床にもなっています。

この点、法令データベース構築の試みはインドネシア政府、インドネシア大学法学部等、不統一に行われており、日本の電子政府の技術も生かせる分野ではありますが、技術協力計画は検討中ですが具体化しませんでした。

第9 統一弁護士会形成

裁判所のワンルーフ化とともに行われたのが、統一弁護士会の形成でした。インドネシアには以前は思想信条に基づいた8つの弁護士会があり、弁護士はどの弁護士会に所属するのも自由でした。そうすると、ある弁護士が不正行為を行い、弁護士会の倫理規定に基づいて除名されたとしても、その弁護士は別の弁護士会に入って再び弁護士業務を行うことができ、制裁が実効的なものに成りませんでした。8つの弁護士会から成る統一弁護士会は、弁護士試験を実施し、弁護士を一元的に登録管理するため、上記の問題を解決することができます。全国規模の統一弁護士会の運営全般に関する技術協力が日本に対して要請されましたが、公的セクター（裁判所・検察庁）への支援へ資源を集中させるため、まとまった協力は実現していません。ただし、本邦研修事業へは弁護士会幹部を参加させていますし、実施予定のADR強化支援事業にも運営メンバーに弁護士が参加しています。

第10 アチェ津波災害後の法関連の支援業務

1 アチェ土地権利台帳修復支援

2004年12月26日に起きた北スマトラ沖大地震で発生した津波によりインドネシア単独で17万人以上の死者が出ました。多くの人が被災し明日の生活もままならないという状況でした。これに対して日本を始め世界各国が生活支援の手を差し伸べました。そんな中で、インドネシア国立公文書館館長及び日本人文書修復専門家がアチェ被災地入りし、津波により多くの文書が浸水被害を受けていることを確認しました。特に、土地権利台帳については、人口が集中していた海岸沿いの土地境界線が軒並み津波にかき消されている状況で、今後予想される、遺産相続等土地にまつわる法的紛争を防止、解決する上で決定的に重要

な役割を担うと見込まれ、その保全の必要性が認められました。土地台帳修復に関する技術協力の要請に対して日本政府が応答し、早速修復支援が開始されました。長期専門家の派遣、文書用真空凍結乾燥機の導入により、多くの被災土地台帳の修復を実現しましたが、苦勞の多い案件の一つでした。

2 アチェ津波 ADR 支援

津波災害では、一時に多くの人々が亡くなった結果、多くの相続人と孤児を生じました。アチェの慣習上の服喪期間である一年を過ぎると多くの法的紛争が発生されることが予想されました。家事事件を扱うシャリア裁判所だけでは処理することが不可能と思われ、ADR による解決に関する技術協力の要請が日本に対してなされました。日本においても津波災害の様子は広く報道され、関心も高く、法的に支援できないかと心を痛めていた日弁連が協力要請に対して手を挙げてくださいました。その後、JICA-NET によるアチェ津波被災民のための衛星セミナーが実施され、またアチェ支援も視野に入れた ADR 強化技術協力が実施される運びとなりました。本件について詳しくは、ミネルヴァ書房『法整備支援論』の著者執筆部分及び『法曹』2006 年 12 月号の田中教官執筆部分を参照いただければと存じます。本件は地理的にも、文化背景的にも、また内紛の和平プロセスの最中という政治状況の上でも様々な困難がありましたが、日弁連、法総研を始めとする日本側の関係者の打てば響くような力強い協力が得られ、また、現地のシャリア裁判官をはじめとする多くの人々に深い悲しみの中にあっても非常に喜ばれ、大変やりがいのある仕事でした。身体がばらばらになりそうでしたが、充実していました。

第 1 1 本邦研修とのリンク

JICA インドネシア事務所は JICA の在外事務所のうちで最大のものであり、稼働人員も多く、業務の細分化が行われています。これは効率的な大量業務処理が可能になる一方、比較的縦割りの弊害も生じやすい状況であったといえます。要するに日々の担当業務に追われ、隣の同僚が何をしているかは十分に注意していないと失念されやすいということです。特に、本邦研修は相手国側の参加者にとって非常に思い出深いものであり、相手政府の幹部との人的信頼を醸成するのに適する、効果の高い協力ですが、ともすると相手政府のだれが選ばれたのか、関連する業務を担当する所員が知らなかったり、既に参加した者を相手国における協力事業実施にかかわらせたりすることは非常に効果的であるにもかかわらず、知らないで一から人的ネットワークを構築するはめになりかねません。この点、著者は所内の本邦研修担当者、日本側受入先とも連携を取り、事業の相乗効果が高まるような人選を目指しました。具体的には、ADR 強化事業に関連して、キーパーソンである超多忙な最高裁判所副長官を 2 回本邦研修に参加させたり、いわゆるアジ研 (UNAFEI) での汚職防止に関する研修に JICA 事業で選定支援した汚職特別法廷の裁判官を参加させたりしました。このような効果的な本邦研修員の人選は自然に都合良くなるわけではなく、現場担当者が横に目を光らせて周到に仕組まなければ実現しないのです。

第12 おわりに

このICDニュースへ提出する拙稿のタイトルが「中間報告」とできましたのは、望外の喜びです。といたしますのは、インドネシア司法改革支援に関しましては、主として日本国内の人的リソースを問題として長らく下火状態が続いており、一時はインドネシアに対する当該分野の支援中止が真剣に検討されたほどだったからです。この状態が直接的に打破されたのは、『法曹』2006年12月号に掲載されたとおり、法務省田中嘉寿子教官、JICA専門員佐藤直史弁護士、JICA社会開発部塚本秀夫氏からなる調査団が派遣され、上記ADR強化プロジェクトの開始が決まったことに拠ります。そして日本の貴重なリソースである法曹の中から角田弁護士が長期専門家として手を挙げてくださいました。今後のICDニュースのインドネシア関連の原稿執筆をバトンタッチさせていただくことができます。

上記諸氏を始め、インドネシア司法改革支援を支えてくださった方々、これから支えてくださる方々にこの場を借りて感謝の意を表したいと思います。ありがとうございました。

以上