

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

法務総合研究所国際協力部

教官 田中嘉寿子

プロジェクト経緯

インドネシアは、司法が腐敗しているのが有名です(裁判官が買収されるのは日常茶飯事であると言われているのみならず、裁判官が当事者から賄賂を脅し取った罪で実刑判決を受けた事件まであります。)。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年にメガワティ大統領に提出した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)とされているとおり、司法の腐敗は投資の重大な阻害要因にもなっています。インドネシア側も国家中期開発計画(2004年～2009年)の三本柱の一つに「民主的で公正なインドネシアの創造」を掲げ、「司法機関・法執行機関の能力向上プログラム」を設定し、インドネシア最高裁判所の「ブループリント」(最高裁判所改革大綱、2003年)にも「(最高裁における)未済事件の減少」のための活動として「裁判外紛争処理制度(ADR)の推進」を挙げるなど、様々な司法改革を模索中です。

そこで、インドネシア最高裁判所は、オランダ植民地時代のままの現行民事訴訟法の「両当事者が指定期日に出廷した場合、第1審裁判所は、裁判長を介して当事者を和解させる。」との規定(HIR130条/RBg156条)に基づき、最高裁規則(2003年2号)で、第1回期日に同条に基づき裁判官は和解勧誘を形式的に行った上、和解しなければ調停に付すという調停前置主義を定めて和解・調停を活発化しようとしてきました。しかし、第1回期日後3週間しか調停期間がないこと、調停人のなり手が少ないこと、周知されていないなどからほとんど利用されませんでした。しかも、この規則は、主として米・豪等のドナーの支援を受けて制定されたため、調停人は受訴裁判所の裁判官以外でなければならない、調停の秘密が厳守されるなどの特徴があり、裁判官らには「使いにくい」と不評でした。

一方、日本は、平成14年度にインドネシアから司法制度改革への支援要請を受け、現地調査や国別研修「司法制度比較研究セミナー」を実施し、インドネシアの司法制度を研究したり、研修員に対して日本の司法制度を紹介したりしてきました。当初、インドネシアの司法制度改革課題は多岐にわたっていた上、従来日本が支援してきたベトナム・カンボジアに比べ、腐敗しているとはいえ一応司法制度ができているインドネシアに対し、どのような支援が効果的かは日本側も模索状態だったといえます。

しかし、次第に、インドネシア側の要望が、和解・調停制度改善に絞られ、平成18年7月の国別研修の成果品として、研修員たる裁判官らが、「インドネシアにおける和解・調停制度の改善の政策提言（案）」を作成し、それに基づき、同年9月、技術協力プロジェクトの事前評価調査団が派遣され、インドネシア最高裁と合意文書を締結し、平成19年3月から2年間の予定で和解/調停制度強化支援プロジェクトが実施されることが決定しました。



マリアナ最高裁副長官と当職(副長官室にて)

和解はなぜ成立するのか

和解/調停に焦点を当てつつ実施した平成16-18年度の本邦研修で、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？」でした。

私は検事なので自ら和解した経験はありませんが、平成18年7月の研修を準備するため、知人の裁判官や弁護士に質問しましたが、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」かは説明してくれませんでした。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ます。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ました。日本でもそんな訓練はしていません(最近は司法研修所で一部行っているようですが。)から、訓練だけの問題ではないはずだと思いました。

平成16年度の研修では、広島高裁の草野芳郎判事(当時)に「和解技術」について講義していただき、御著書の「和解技術論」(信山社、1995年)をJICA予算で英訳・インドネシア語訳し、以後の研修でも使用させていただきました。これは、インドネシアでは類書がなかったこともあり、研修員のみならず、他の裁判官の間でもかなり読まれ、評判が高かったです。

しかし、草野判事のように和解技術を自ら研鑽されていない場合であっても、統計的に約3割は和解が成立し、取下(実質上訴訟外で和解成立している場合も多い。)も含め、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ます。では、技術の訓練なしでもなぜ和解が一定割合は成立するのでしょうか？

そこで、過去の研修資料や、日弁連がJICAに協力して実施されたアチェ被災民のためのADR遠隔セミナー(合計5回のTV会議システムによるもの)のための事前現地調査結果等を参照し、講師予定の裁判官・弁護士の方々と打合せをさせていただき、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日本とを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」であろうと考えました。

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上、弁護士側も成功報酬制ではなくタイム・チャージ制のため訴訟が長引く方が報酬が上がるので早期解決を望まず、誰も和解/調停などしないと言われていています。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ありません。

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ました。)、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、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(はず)です。したがって、和解勧誘に適切な時期とされる争点整理直後・証拠調べ直後などの機会には、判決の予測可能性が飛躍的に高まる時期、すなわち、裁判官及び両当事者の代理人弁護士が判決についての共通見通しを醸成できる時期であるからこそ、和解の好機となるのだらうと思われました。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ろうと思われたものの、その点を理解してもらうのは困難でした。

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。」と質問されましたが、ここまでくれば法曹の答えは皆同じで、「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良いから。」であり、これに、両当事者の関係修復・秘密の保持等の要素も加わり、和解の利点が数多挙げられることとなります。

本研修を通じ、判例公開の重要性、司法修習制度の偉大さを改めて感じるとともに、司法の廉潔に対する信頼の高さとその重要性を痛感しました。

和解/調停に関する研究論文は余り多くなくて研修準備には苦勞したのですが、和解/調停技法等に関する資料・文献には、必ず別席と対席の是非論が展開されています。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ますが、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があるようでした。

しかし、本研修で講師をしていただいた裁判官や調停委員の弁護士の方々は、皆、対席の効用を一定程度認めつつも、別席を原則とする日本の慣行の方が当事者の本音を聴取することができ、やりやすいと話されました。そこには、裁判官の廉潔性に対する信頼の有無という彼我の重大な違いが暗然と横たわっておりました。

本研修では、経済産業省作成の調停人養成研修教材(平成 16 年に公布された裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の施行準備として民間調停人養成のために作成されたもの)も使用したのですが、そういう目でこの教材を見直すと、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いることが分かりました。

また、本研修では、平成 18 年から新たに実施された労働審判制度の創設経緯についても紹介したのですが、創設経緯での議論を調べると、従来の労働裁判について種々批判がある中でも、裁判官の公正/中立さについては労使双方から高く評価されていたのも印象的でした。

さらに、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」という回答が多かったです。

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)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、と改めて気付いた次第です。

逆に、日本で裁判外の ADR が今後活発化していくか否かは、それらの機関が裁判所並に信頼を得られるか否かにかかっているのではないのでしょうか。

一粒で5度美味しいプロジェクト

腐敗で有名なインドネシアで果たして和解/調停制度の改善ができるのか、難しいところですが、しかし、インドネシア最高裁のマリアナ副長官は、ADR の専門家でもあります。自ら日本での研修に2度も参加し、日本の和解/調停制度について深く研究され、

英米法の **Mediation** とは異なる大陸法型の和解の在り方、裁判官が自ら調停を行い、訴訟に戻ることもできる付調停の制度、専門家を調停委員として活用する制度など、採り入れたい制度が満載であると評価され、2年以内に最高裁規則を改正するという強い決意に基づき、インドネシア最高裁にワーキング・グループを設置されました。

新プロジェクトでは、長期専門家として弁護士(現在公募中)が派遣され、このワーキング・グループとともに規則を改正し、日本の制度をうまくインドネシアに適合するよう採り入れてもらい、ADRの促進を図ってもらう予定です。

このプロジェクトでは、5つの効果が期待できます。①まず、和解/調停制度が改善され、和解/調停成立率が上がれば、上訴されないのですから、最高裁の未済は減ることが期待されます(プロジェクト目標)。②それだけではなく、和解/調停は、両当事者の合意に基づくものですから、裁判官の汚職の機会が減るという「腐敗防止」効果も期待されます。この点、給与の低い裁判官が率先して行うよう、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も導入して裁判官にインセンティブを与えることも予定されています。

③また、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のですが、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)にも与えられ得るので、司法への国民参加を促し、司法の透明化にも資するのみならず、投資家が信頼し得る民間調停人の下での(汚職のリスクのない)調停結果に判決と同等の執行力が付与され得るため、投資環境の改善にも繋がります。

④さらに、司法へのアクセスが極めて不十分な一般市民に対して簡易・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、貧困削減にも役立ちます。⑤特に、津波・地震等の災害からの復興に役立ちます。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した。同様に災害に見舞われたインドネシアでも、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なのです。JICA・日弁連が本年度実施したアチェ被災民向けのADR遠隔セミナーも非常に好評に終わりましたが、本プロジェクトではそれと連携しながら発展させることが期待されています。

本プロジェクトでは、インドネシアで設立されて間もない統一弁護士会(PERADI)からも3人の弁護士にワーキング・グループに参加してもらいました。ユーザーである弁護士の意識改革が重要だからです。統一弁護士会では、ADR促進に積極的で、本プロジェクトへの協力を約束してくれました。



統一弁護士会にて，調査団と弁護士会役員の方々

終わりに

インドネシアは、農耕文化圏であり、「ムジャワラ」（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。費用の軽減、紛争解決サービスの民営化等の傾向に基づいて活発化している英米法圏での ADR に違和感を覚えているインドネシアの裁判官が、これらとは異なる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出そうとし、何とか司法への信頼を向上させようと努力しておられる姿を拝見すると、是非お手伝いしたいと思います。

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す。

日本では、かつて「水と安全はただ」と言われていましたが、今は両方とも高いお金を出して買うものになりつつあります。司法の廉潔もただではありません。先般お亡くなりになっ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）で戦後矢口氏が裁判官の給与制度改善にいかにか努力されたかが記載されています。どの国からの研修員も、必ず、裁判官の給与について質問しますが、その真剣な問いかけを受けるたび、そして彼らの薄給振りを見るたび、「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全ての国民に知ってもらいたいと心から願うのです。