

## 日本のADR（和解・調停）のアジアへの発信

——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ついて——

草野 芳 郎

一 はじめに

今、世界では、ADR (Alternative Dispute Resolution、裁判外紛争解決制度) が注目されており、日本でもADR基本法が制定され、多数の機関が認証を受けている。ADRには多種多様なものがあるが、司法型、行政型、民間型に分類してみると、日本では、司法型の裁判所内ADR（和解、調停）が圧倒的に優勢であるという現実がある。世界では北米型のメディエーションが成功しているといわれており、日本でも民間のADRでは、メディエーションの技法を取り入れようとしている。日本の和解、調停と比較した場合の大きな特徴は、①判決をする裁判官とメディエーターとの分離、②メディエーターの資格要件、③同席で手続を行うことが原則、④裁判とメディエーションの手続の切断などにある。

日本の裁判所内の和解と調停とは、右の点についてまさに逆のやり方をしている。日本の和解は民事訴訟法が一八九〇年に制定されてから約一二〇年の歴史があり、調停も約九〇年の歴史があり、裁判官や調停委員の努力と工夫により発展してきたものである。長く行われて来たものには、それなりの長所があるのである。もちろん、他国の長所を学び、普段に努力することを忘れてはならないが、自分の長所を否定して、猿まね的に他国の制度を取り入れようとしても成功することはないのである。自国の長所に他国の長所を加味することによって、よりよい制度として発展していくものである。

インドネシアの裁判所が日本の法制度を研究し、その過程で、日本の裁判所の和解、調停の成功を知り、これが大変に評価し、ぜひインドネシアへ取り入れたいとの希望が日本政府に寄せられた。その結果、独立行政法人日本国際協力機構が二〇〇七年三月から二年間の「インドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクト」を企画し、具体的には、法務省法務総合研究所国際協力部によって実施された。

私は、短期専門家として、本件プロジェクトに関与し、プロジェクト終了後も研究者としてインドネシアを訪問し、その後の状況を注意深く見守っている。本稿では、本件プロジェクトに焦点を当てつつ、日本の和解、調停が海外へ向けて発信して行く価値があることについて意見、感想を述べることにする。

## 二 インドネシア法整備支援の経緯

1 インドネシアの司法改革は一九九〇年代初頭から問題とされていたが、<sup>(1)</sup>具体的に顕著となったのは、一九九七年に世界銀行が「インドネシアにおける司法改革」と題する報告書を出してからである。<sup>(2)</sup>

報告書が指摘する問題点を要約すると、次の三点になる。

(1) インドネシアの法は、基本的に一九世紀オランダ法に依存しており、経済発展、経済活動の国際化、新型取引などに対応できず、これらに対応できる法整備が必要である。

(2) インドネシア最高裁の一九九一年から一九九五年の平均未済事件数は約一万三〇〇〇件にのぼり、紛争を迅速かつ適正に解決する司法制度が存在するとはいえない状態である。特に、破産事件、知的財産権、その他経済事件に関する紛争を解決する司法制度が不十分であり、商事特別法廷の設置やADRの充実が必要である。

(3) インドネシアの司法は政治や行政の影響を受けたり、法律家などの司法関係者の汚職が蔓延しているなど、そもそも法の支配、司法権の独立という基本的事項が確立されていない。そのうえ、判決や判例集の入手が困難であり透明性に問題があるため、司法に対する国民の信頼は極めて低い。

2 インドネシアは、一九九七年のアジア通貨危機により経済に深刻な打撃を受け、政治が混乱したが、そのことにより政治、経済全般に改革の必要性が強く自覚され、司法においても司法改革の必要性が強く叫ばれるようになった。

一九九九年に国策大綱（一九九九～二〇〇四年）が定められたが、その中で司法改革関連では、①法の支配の確立、②法制度の整備、③司法制度及びその機能の強化、④基本的人権の尊重が重点課題とされた。<sup>(3)</sup>

3 インドネシアは、二〇〇一年正式に、日本に司法改革についての法整備支援を要請し、日本側はこれを受諾し

た。国際協力機構（以下「JICA」という。）と法務省法務総合研究所国際協力部（以下「ICD」という。）が協力して、インドネシアに対する法整備支援を実施することになった。<sup>(4)</sup>

### 三 二〇〇二年から二〇〇六年までの法整備支援の状況

#### 1 ICDの取り組み

(1) ICDは、JICAと協力して二〇〇二年から二〇〇六年まで五回にわたってインドネシアの法律関係者を日本に招き、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きた。<sup>(5)</sup> 二〇〇四年度からは、三年計画で「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・調停制度の三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手続の実現に向けた政策提言集の取りまとめを目的とした研修が行われた。<sup>(6)</sup>

二〇〇五年までの研修の結果、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、簡易裁判所等の新た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、いずれも実施が困難であるとされ、二〇〇六年度は主として、和解・調停制度に焦点を絞って、政策提言集をまとめることを目的として研修が実施された。<sup>(7)</sup>

(2) 二〇〇六年度研修は、過去の研修員の中で提言能力がある者や裁判所内で政策決定権限のある高官（最高裁判長官）に絞って研修員に指定し、講義だけでなく、日本の裁判所の調停・和解の実務を傍聴したり、模擬調停を実施するなどした上で政策提言集を作成した。政策提言集の中で特徴的だったのは、日本の和解制度のように、

裁判官がいつでも和解できる制度の導入を強く希望していることであった。<sup>(8)</sup>

当時インドネシアのメデイエーションに関する最高裁規則二〇〇三年二号（以下「旧最高裁規則」という。）が施行されていた。旧最高裁規則は、オーストラリアの支援を受けて作成されたものであるが、アメリカ合衆国コロラド州で行われているコロラド方式とオーストラリアやシンガポールのやり方の影響を強く受けた英米型のメデイエーションであった。旧最高裁規則では、メデイエーションを行うメデイエーターは、訴訟を担当する裁判官とは別であること、メデイエーションの秘密を守るためにメデイエーションが不調で裁判に戻ったときはメデイエーションの記録はすべて破棄することと規定されていた。

また、インドネシアでは司法の腐敗が深刻な問題となっており、国民の信頼回復のためにも、司法への国民参加を高め、司法の透明性を高める必要があるが、日本においては、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ということが着目された。

(3) 政策提言は以下の五点であった。<sup>(9)</sup>

① 旧最高裁規則に基づくメデイエーションは、実務上多くの問題点が指摘されている。<sup>(10)</sup>したがって、早急に当該規則によるメデイ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、日本の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イエーションを促進・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としてのメデイ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、メデイ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わかる。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、メデイ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イ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に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すような規定であってはならない。

⑤ 裁判外紛争処理のためのメデイエーションセンター設立を望む国民の要望を汲み上げる努力を続けるべきである。また、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。

## 2 JICAインドネシア事務所企画調査員の取り組み

法整備支援は、ICDが日本において行われる研修だけでなく、インドネシアのJICA事務所に勤務する企画調査員が二〇〇三年から二〇〇七年にかけてインドネシアの司法改革について何がインドネシアに有効で、何が日本側で援助できるものかどうかについて調査検討がなされていた。<sup>(11)</sup>このことが本プロジェクトの開始にも役に立っている。

#### 四 二〇〇七年から二〇〇八年の法整備支援の状況

(インドネシア和解・調停強化支援プロジェクトの実施)

前記政策提言および事前評価をもとに、二〇〇七年三月から二年間の「インドネシア和解・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。)が開始された。

#### 1 本プロジェクトの概要<sup>(12)</sup>

● 期間 二〇〇七年三月～二〇〇九年三月

● 活動 ① 旧最高裁規則の改正支援

② メディエーター養成制度の改善

③ 新規則に基づく新メディエーション制度の広報ツール作成支援

● 構成 ① 長期専門家として角田多真紀弁護士をジャカルタに派遣、短期専門家が年一、二回インドネシアに出張して本プロジェクト活動に従事する。

② 日本国内で現地派遣の長期専門家を国内でサポートしたり、具体的助言をする。

③ インドネシア側ワーキンググループとして 裁判官を中心に学者や弁護士、メディエーター養成機関のメンバーが長期専門家とともに本プロジェクト活動に従事する。

● 目標 ① 最高裁の未済削減

② 司法腐敗防止

③ 司法への国民参加の促進・司法の透明化

2 本プロジェクトで行われた概要<sup>(13)</sup>

最初の一年は新最高裁規則の完成を目標とし、残りの一年は、技術指導と広報を目的に裁判官・書記官研修の実施を柱とした。

(1) 現地セミナー(三回)

ジャカルタで、司法関係者を招き、日本の和解、調停を紹介するとともに、新最高裁規則作成の方向について議論した。これは、日本の和解・調停の良さをインドネシア側に理解してもらうことに有益だった。

(2) 本邦研修(二回)

日本において約二週間にわたって合宿して研修するもので、その間、講義だけでなく、裁判所、弁護士会等の実務の見学、模擬和解、模擬調停を体験するもので、研修の目的と連帯を深めるのに有益だった。

(3) 新最高裁規則の完成・施行

現地の角田専門家はインドネシア側のワーキンググループと最高裁規則の改正について議論を重ね二〇〇八年七月に新最高裁規則を成立させ、九月には施行された。

ワーキンググループの議論では、インドネシア側の議論を尊重することから始め、日本での研修で日本の制度の特色を詳しく説明し、インドネシア側に日本との差異や日本式の長所を理解してもらい、その後、インドネシア側でどこを取り入れるのかの議論をするという方法を取った。

#### (4) 裁判官・書記官研修の実施

ワーキンググループ以外の人に新最高裁規則を普及することと技術の向上が課題である。このために、新最高裁規則施行後、計三回裁判官と書記官の研修を実施した。

#### (5) 新最高裁規則注釈書の作成と模擬メデイエーションのDVD作成

インドネシアは、国土は広く、島も多い。研修に参加できない裁判官や書記官の数は多い。そのために新最高裁規則の円滑な実施を目的とし、注釈書を作成した。また、新最高裁規則のメデイエーションの技術指導を目的とし、インドネシアによくあるケースをインドネシア人に出演してもらって、模擬DVDを作成した。これにより、研修に参加できなかった人にも新最高裁規則を理解し、メデイエーションの技術の習得が可能になるようにした。

### 五 本プロジェクトにおいて日本側が留意したポイント

#### 1 日本側の心がけた点

本プロジェクト実施にあたって日本側が心がけたのは、インドネシアの司法関係者だけでなく、インドネシア国民にとって有益なものとなる法整備支援をしようということであった。そのためには、日本側とインドネシア側の双方が、①日本の和解・調停とインドネシアのメデイエーションの制度上の相違、運用上の相違を理解し、②日本の和解・調停が成功している原因を分析し、③インドネシアで受け入れやすいものを選択するということが前提となると考えた。

## 2 日本の和解・調停について（歴史と法令上の根拠、特色）

### （1） 和解・調停の歴史

① 日本の近代化（明治維新）は一八六八年であり、行政権から独立した裁判所が設置されたのは、一八七五年であった。しかし、当時は、近代的な法もなく、また、それに従って裁判する人材もいなかった。日本は、フランスやドイツの法律家を雇って法整備に携わってもらうとともに、優秀な人材を留学させたり、法学部を備えた大学を設立し法学士の養成に勤めたが、法による裁判を実現できないために、一八九一年に民事訴訟法が施行されるまでは、主として勸解で事件を処理した。<sup>(14)</sup>

勸解は、フランスの *conciliation* にならったものと言われているが、実際は明治以前の日本の伝統的な合意解決方式を踏襲したもので、口頭でも受理され、法律によらないで当事者の合意で解決することが可能であった。

② 一八九〇年にドイツ法にならった民事訴訟法の制定により、法律による判決を原則とすることとし、勸解は廃止され、新たに近代的な裁判上の和解、仲裁、支払命令、即決和解が作られた。以後は、判決が原則とされ、和解は判決の結論が相当でないときの補充的解決法となり、即決和解と合わせても処理件数は多くはなかった。支払命令は、簡単に債務名義を取る方法として大いに利用されたが、仲裁はまったく利用されなかった。

③ 民事訴訟法施行後や民法施行後、日本の資本主義の発展に伴って、社会の矛盾が顕在化し、借地借家、小作、商事、金銭消費貸借関係、親族関係の紛争が増加した。これらの紛争を処理するのに一刀両断の判決では妥当な結論が出ないことと、訴訟を好まないという当時の日本人の意識に配慮して新たに調停が誕生した。統一した調停法は作られず、各紛争ごとの個別の立法となったが、借地借家調停法が最初にでき、一九二二年施行され、その後小作調停、商事調停や人事調停についても各調停法が作られた。

④ 第二次大戦後、民事関係の各調停は、一九五一年に施行された民事調停法に統一された。一方、人事調停は統一されず、個人の尊厳と両性の本質的平等を基本として家庭の平和と健全な親族共同生活の維持を図ることを目的とした家庭裁判所が新設されたことに伴い、家事調停となり、それを規定した家事審判法が一九四八年に施行された。

⑤ 当初は、判決の補充手段としか位置づけられていなかった裁判上の和解は第二次大戦後、積極的に利用されるようになり、現在では、完全に定着した。

民事訴訟法が一九九八年に改正施行されたが、裁判上の和解を利用しやすくするために、書面による和解や裁判官が裁定できる和解が新設され、ますます利用しやすいものとなった。

⑥ 民事調停関係では、多重債務者の事件が増加し、深刻な状況となったので、支払不能に陥るおそれのある債務者の経済的再生を資するために、より強力な特定調停法が二〇〇〇年に新たに施行された。

## (2) 和解の特色

① 条文がシンプルにできている（基本条文は二条のみ）

### ● 民事訴訟法八九条

裁判所は、訴訟がいかなる程度にあるかを問わず、和解を試み、又は受命裁判官若しくは受託裁判官に和解を試みさせることができる。

### ● 民事訴訟法二六七条

和解又は請求の放棄若しくは認諾を調書に記載したときは、その記載は確定判決と同一の効力を有する。

② 訴え提起後から判決確定前まで、いつでも何回でも可能。期間制限なし。

弁論や証拠調べの途中でもできるし、裁判所外でもできる。書面和解、裁定和解もある。

一審だけでなく、控訴審、上告審でもできるし、再審手続でも可能である。

第三者を利害関係人として引き入れられたり、裁判になっていない紛争を入れて一括解決することも可能である。

③ 成立した合意が記載された和解調書は確定判決と同一の効力を持つので、強制執行できる債務名義となる。

④ 一九八〇年以前までは、日本の裁判所では「和解判事となるなかれ」という教訓が語られ、裁判官は判決を中心に審理し、実際の法廷や和解においてはポーカーフェイスで事件を処理することが一般的だった。

一九八〇年以後は和解に熱心な裁判官が増加し、現在では積極的に和解することが当たり前の状況となっているし、判決の結論を示唆する心証開示による説得も広く行われている。

日本の地方裁判所の二〇〇八年の第一審民事訴訟事件の既済事件総数は一九万二二四七件で、既済事由の内訳は、判決が三三・三％、和解が二八・六％、取下げが三六・六％であった。<sup>(15)</sup>判決のうち、三四・八％が欠席判決で終了していること、その他の事由の中に当事者間で実質的に和解が成立して取り下げられたものが相当数あるので、当事者双方が出席の上で裁判となったケースでは和解が断然多いという結果になっている。その上、日本では前述したように、訴訟事件とほぼ同数の事件が調停で処理されていること、更に支払督促や即決和解もあることを考慮すると、最終的に対席判決にまで行くことは少ないといえる。

⑤ 日本の裁判所では、和解をする裁判官と判決をする裁判官は同一であることが原則であり、和解のやり方も当事者が対面する同席方式ではなく、交互に面接する別席方式（交互面接方式）が主流である。

### (3) 調停の特色

① 日本の裁判所付設の調停は民事調停と家事調停に分かれている。

日本では調停制度は国家が国民のために紛争解決を促すための後見的制度と考えられており、裁判上の和解と異なり、調停の申立を容易にしたり、成立を促すことができるような各種の規定がそろっていることが特徴である。調停において当事者間に合意が成立し、これを調書に記載したときは、調停が成立したものとし、その記載は、確定判決や確定した審判と同一の効力を有する。

日本の調停は、裁判所に付設されていない他の機関による調停もあるが、裁判所付設の調停が圧倒的シェアを占めている。民事調停は民事訴訟手続とは別個の手続で、判決を望まず、話し合い解決を希望する人が利用することを予定している。民事訴訟を提起しなくても調停を利用できるので、民事訴訟を減らす効果を果たしている。二〇〇八年の簡易裁判所における民事調停事件の既済事件総数は一五万八七六一件（うち特定調停事件一一万二八四二件）であり、既済事由の内訳は、調停成立が一一・三％、調停に代わる決定が六三・一％、取下げが一五・七％となっている。<sup>(16)</sup>

家事調停は、人事訴訟事件や家事審判事件を提起するために必要的に経由しなければならない手続で、訴訟事件や審判事件の減少に役立っている。二〇〇八年の家庭裁判所の家事調停事件の既済事件総数は一三万〇五四七件であり、成立が一・三％、不成立が一七・四％、取下げが二七・〇％であった。<sup>(17)</sup>

② 調停の運営主体は、民事調停も家事調停も調停委員会（裁判官＋複数の調停委員）が原則であるが、例外的に裁判官による単独調停も認められている。

③ 民事訴訟を担当している裁判所は、事件を民事調停に付することができる。管轄の裁判所でやってもらうこと（他庁調停）もできるし、自分でやること（自庁調停）も可能である。

民事訴訟を担当する裁判所が調停に付するメリットはいくつかあるが、その一つに専門家調停委員を活用する

ことがある。この場合、原則として、調停の経過、内容は民事訴訟の裁判所の資料とはならないが、専門家調停委員の意見書などは、証拠として出すように指導している。

調停が成立した場合は、民事訴訟事件は法律上当然に取り下げられたこととして処理され、別に取下手続を必要としない。

④ 民事調停で合意ができなかった場合には、裁判所は調停に代わる決定をすることができる。

人事事件のうち、離婚、離縁事件では、家事調停の合意ができない場合でも、家庭裁判所は、当事者双方のため衡平に考慮し、一切の事情を見て、当事者の申立の趣旨に反しない限度で離婚、離縁その他の審判をすることが可能である。

⑤ 調停委員は非常勤の公務員であり、国庫から報酬の支払いを受ける。当事者が調停委員の報酬を負担するといふようなことはない。

⑥ 民事調停の申立費用は、民事訴訟の申立費用の半額と軽減されている。民事調停が成立せず、民事訴訟の提起になった場合は、残りの半額の費用を追加すればよいし、時効中断の効果も失わないなど、申立人が利用しやすいように配慮されている。

家事調停の申立費用も一律一二〇〇円と安く設定され、申立人が利用しやすいように配慮されている。

⑦ 民事調停は、主に簡易裁判所で行われているが、地方裁判所でも可能である。付調停は受訴裁判所であれば、高等裁判所、最高裁判所でも可能である。

家事調停は家庭裁判所のみが可能と解されている。

### 3 インドネシアの和解 (Perdamian、プルダマイアン)、調停 (Mediasi、メディアシ) について

① Perdamian (日本の和解に相当するもので、違いはあるが、似ている面が多いので、以下は和解という言葉を使用する。)

インドネシアでは、未だに民事訴訟法が制定されておらず、オランダ統治時代のオランダ語による改正インドネシア手続法(略称HIR、一八四八年、一九四一年)、ジャワ、マドウラ地域以外のための域外手続法(略称RBG、一九二七年)のインドネシア語訳が民事訴訟法として使用されている。HIR一三〇条とRBG一五四条には、次のように規定されている(筆者による仮訳)。

ア 原告と被告が定められた期日に出席した場合、裁判所は裁判長を介して両当事者の間で和解が成立するよう試みる。

イ 両当事者の間で和解が成立したときは、その期日に和解合意書を作成し、両当事者はこれに従う義務を負う。和解合意書は和解判決されることにより執行力を取得する。

ウ 和解判決に対しては上訴することはできない。

② Mediasi (日本の付調停に相当するが、英米型のメデイエーションに類似しており、理解の便宜のために、メデイエーションの訳語を用いることとする。)

ア インドネシアでは二〇〇三年に旧最高裁規則が制定、施行され、メデイエーションを導入した。これは、オーストラリアの支援により、アメリカ合衆国コロラド州で行われている方式やオーストラリアの方式を参考にしたものといわれている。五庁のパイロットコートで試みたが、殆ど効果があがらなかった。

イ 本プロジェクトの目標の一つであった新最高裁規則が、二〇〇八年七月に成立し、九月一日から施行され

た。

#### 4 日本とインドネシアの制度及び運用の具体的相違

##### (1) 和解の執行力について

日本では、当事者間に成立した合意が書記官作成の和解調書に記載されれば、確定判決と同一の効力があり、執行力がある。調停も同様に調停調書に記載されれば執行力がある。インドネシアでは、和解が成立しても合意書だけでは執行力はなく、その後に和解判決をすることによって執行力が発生する。メデイエーションにも和解判決が必要である。

##### (2) 和解と調停の違いについて

日本では、調停は訴訟手続とは異なっており、裁判を避けるために存在している。そのために、裁判となる前に利用することが普通で、手続費用も安く、調停委員の報酬は国庫の負担で、国民に利用しやすいようになっていいる。インドネシアでは、メデイエーションは和解の一種と観念されている。メデイエーションが成立することにより和解の合意ができたことになり、その後和解判決をすることにより執行力が生じる。

インドネシアの裁判所では民事訴訟以外に紛争を解決する手続がなく、訴訟を提起しないでメデイエーションを利用することはできず、訴訟を提起した後にメデイエーションをすることになっており、日本の付調停に似ている。訴訟費用を支払った後に、メデイエーション費用(民間のメデイエーターを利用した場合の費用は当事者の負担となっている。)も加算されることになり、日本に比べ費用がかさむことになる。

##### (3) 和解勧試の時期、回数について

日本では、和解はいついかなるときでも試みる事ができるとされているが、インドネシアでは、裁判官の間では一般に和解は第一審の第一回期日に限り試みることができると理解されていた。そのため、第一審の第一回期日以後は和解は行われておらず、控訴審、上告審ではできないと解されていた。もっとも、まれではあるが当事者の希望により、第一審の第一回期日以後や、控訴審においても当事者の合意に対し、和解判決がされた例はあるとのことである。HIRやRBGの条文の上では、第一回期日以外に和解をしてはならないとの規定はないから、和解をいつ実施しても違法の問題とはならないはずであるが、インドネシアの裁判官の意識では、第一回期日以後の和解はすべきでないとの意識が強固に支配していたものと思われる。

今回の新最高裁規則では、第一回期日ではメデイエーションを原則的に実施し、それ以後は、受訴裁判所は和解を何度でも実施できることが明文で定められた。これは、日本の実情をインドネシア側が十分に理解し、それを取り入れたもので、画期的なものである。

#### (4) 実施期間の制限

日本では、裁判迅速化法により、民事事件をできるだけ二年以内に終了しなければならないとする規定はあるが、和解や調停の実施期間に制限を定める規定はない。

インドネシアでは、裁判は六ヶ月以内に終了しなければならないとする原則規定があり、メデイエーションにも細かい期間制限がある。そのために旧最高裁規則においては、二二日間（例外的に三〇日間）と期間制限がきびしく、実施が困難であるとの意見が裁判官側から出されていた。新最高裁規則では、この期間が四〇日間（一四日間延長可能）と緩められたが、制限は依然として残っている。真面目に、メデイエーションを実施しようとしている裁判官は、この制限を余り気にすることなく、行っているとのことである。

(5) メディエーターの資格

① 日本の調停委員は適任者であること以外に、特段の資格要件はなく、身分は非常勤の公務員となっている。また、裁判官は当然に調停を担当できる。

インドネシアではメディエーターの資格が定められており、民間人だけでなく裁判官であっても原則として最高裁の認証を受けたメディエーター養成機関の研修を終了したものでないとメディエーションを担当できないことになっている。新最高裁規則においても、裁判官の場合は、当該裁判所にメディエーター資格を持っている裁判官が一人もいない場合は、資格を持っていない裁判官もメディエーションができるとの例外規定はあるものの、資格が必要であるとの原則は維持されている。

② 当事者は以下の選択肢の中からメディエーターを選ぶことができる。

ア 事件を担当する裁判官

イ 事件を担当しない同一裁判所の裁判官

ウ 弁護士又は法律学者

エ 事件についての専門的知識・経験を有する者

\* 旧最高裁規則では訴訟を担当する裁判官はメディエーターになれないと規定されていたが、新最高裁規則では可能になった。また、第一回期日後の和解の場合は、訴訟を担当する裁判官であれば、訴訟のどの段階でも和解を勧誘できることになった。これは、英米型のメディエーションから日本型への転換であり、今回のプロジェクトの大きな成果である。

\* 前述したように、裁判官をメディエーターにした場合は、費用はかからないが、それ以外は日当等の費用

が当事者負担となるので、裁判官以外のメディエーターが利用される可能性は乏しい。

#### (6) メディエーションの原則的前置

日本では、調停前置となっているものは、人事事件（家事審判法一八条）、借地、借家の賃料の増減事件（民事調停法二四条の二）などに限定されているが、インドネシアでは、例外を除いて全民事事件にメディエーションが前置されている。そして、メディエーションを経ないでなされた判決はHIR一三〇条若しくはRBG一五四条違反となり無効とされている。

例外とされているものは、商事裁判所、労働紛争裁判所で処理される訴訟事件、営業競争監視委員会の決定に対する異議事件である。

#### (7) メディエーションと裁判の関係

日本では、裁判事件が付調停となった場合、不調となっても、できるだけ調停での資料を裁判においても有効に活用すべきだとされ、書記官が調停手続についての調書を作成している。受訴裁判所の裁判官は、当然に調停記録を読んで、裁判事件の進行に役立てているし、特に、専門家調停委員の意見書は重宝されている。

インドネシアでは、メディエーションは非公開とされ、書記官の立会いも許されず、メディエーションが成立しなかった場合、記録は破棄され、何も無かった状態で裁判に戻るようになっていた。

しかしながら、書記官の協力があることが、日本の和解、調停の成功原因の一つであり、インドネシアにおいても書記官研修を実施し、能力を向上させ、これを活用しないと新最高裁規則は成功しないと日本側が力説したことが、新最高裁規則の施行に当たり、裁判官と書記官の合同研修が初めて実施される契機となった。なお、メディエーションに書記官立ち会いは認められないが、メディエーション後の和解では、非公開ではないので、書記官の立

会いは許されるとのインドネシア側からの説明を受けた。

### (8) 和解の技術

インドネシア最高裁では、未済事件の増加に苦しみ、かねてから和解を使って事件を処理し、判決を減らしたいとの希望を持っていた。そのために、二〇〇二年に、和解を奨励し、成果を上げた人には昇進も含めて優遇する旨の通達を出したが、効果はなかった。

一般の裁判官の反応は、和解のやり方も分からないし、やる気がしないというものであったようである。そこで、インドネシア最高裁は、どうしたら和解の技術を一般の裁判官に習得させることができるかに関心を持ち、本プロジェクト以前の本邦研修においても、日本の裁判官はどのようにして和解技術を習得しているかの質問があり、ICDの講義を通じて、筆者の「和解技術論」<sup>(8)</sup>の存在を知り、そのインドネシア語訳を希望するということがあった。そこで、筆者は、外国人には理解しづらい箇所を削除した簡略版を作り、二〇〇八年八月に「WAKAI」<sup>(9)</sup>というタイトルでインドネシア語版を出版した。

### (9) メディエーターに対する倫理規定と裁判官に対するインセンティブ

日本では、公務員の一般的な倫理規定以外に調停委員に対する倫理規定はないし、裁判官が和解、調停を多数成立させ、成果をあげても、このことはなすべきことをしただけであって、最高裁判所から褒美が出たりするようなことはない。

今回の新最高裁規則では、メディエーターに対し倫理規定を置くことが定められており、また、メディエーションに成果があった裁判官には、インドネシア最高裁は褒美としてインセンティブを与えたとの規定が定められている。どのような、倫理規定やインセンティブになるかは、インドネシア最高裁が別に定めることになっており詳細

は不明だが、日本とは異なるなど実感したところである。

#### (10) 裁判官の専門性と事務分配

日本では、小さな裁判所以外は、裁判官が担当する事件は民事と刑事で専門化している。大きな庁では、民事、刑事の中でも更に専門化している。このことが事件処理の効率化と裁判官の専門事件の習熟に効果を上げている。そして、事件の配点は予め定められた事務分配規定に従って機械的に行われており、裁判所長が関与することはありえない。このことが公正を担保すると日本では考えられている。

インドネシアでは、裁判官は民事と刑事の双方を負担することになっており、専門化されていない。このことが、裁判官の意識を刑事事件処理の方に向けさせており、メデイエーションに意識を集中することができない原因の一つとなっている。そして、事件の具体的配点は、事件の難易や裁判官の事件処理状況等を勘案し、裁判所長が決めることになっている。このことは、その時の状況に応じて柔軟に配点できるように裁判官の仕事量の実質的公平が確保できるようにも考えられるが、事件により金になる事件とならない事件を分けることが可能になること、所長自らが事件処理をすることも可能であること、インドネシアでの汚職の実体を考慮すると、公正を担保するためには日本の制度の方が優れている。将来的には機械的配点へ改善することが望まれる。

#### 5 本プロジェクトの成果<sup>(20)</sup>

本プロジェクト実施により具体的成果があったといえるのは以下の点である。

##### (1) 和解が裁判中はいつでも、一審だけでなく上級審でも、再審でも可能であるとされたこと

これは、受訴裁判所の裁判官自身が和解を行うことを原則とする日本に近づいたものである。メデイエーション

後の和解は受訴裁判所の裁判官がやることが当然の前提だからである。

(2) 事件を担当する裁判官がメディエーターになれること

旧最高裁規則では、受訴裁判所の裁判官はメディエーターになれなかった。これは、メディエーションが不調に終わった場合に、メディエーションで得た心証等を受訴裁判所に引き継がせないことを目的としたもので、理由がないわけではない。しかし、このようなことは、裁判官の意識、努力で、不当な事例は避けることができるのであり、この危険を過大に意識するよりも、事件の処理は本来受訴裁判所の裁判官自身が努力する必要があることを自覚することの方がより重要であると日本側が主張したことにより、実現したものである。

(3) メディエーションの期間制限が緩和されたこと

メディエーションの期間が二二日(例外的に三〇日)から四〇日(五四日まで延長可能)に伸びただけであるが、六ヶ月以内に裁判を終了させなければならぬとするインドネシアの実情を考慮すると評価できるものである。

(4) 即決和解の発想が導入されたこと

民間のADRの合意証書が簡易に債務名義を取る方法ができたとして、その発展が期待されている。具体的には、民間のADRで合意証書が出来た後に、裁判所に訴訟を申し立ててもらおうが、第一回口頭弁論期日にメディエーション手続をすることなく、合意書に和解判決をするというものである。

(5) 裁判官、書記官研修が実施されたこと

インドネシアでは書記官の地位が低く、裁判官から信用されていないという状況があるようである。日本側が書記官の能力を向上させ積極的に活用すること、そのためには研修の必要性があることを強く主張したところ、当初は必要性を理解してもらえなかったが、最終的には受け入れられたことは喜ばしい。

## (6) 模擬メデイエーションのDVDが完成したこと

これにより、研修に参加できない多数の裁判官やメデイエーターのために、メデイエーションのイメージを掴むと共に、技術向上の糸口となることが可能となった。

## (7) 本プロジェクト期間内で達成できなかったもの

上級審での和解のあり方、メデイエーションや和解の調書の作成方法、裁判官・書記官研修のやり方や技術指導の全国普及、広報活動などは将来の課題として残った。この点は二〇〇九年一月に日本で実施したフォローアップ研修で、和解やメデイエーションのロールプレイや調書の作成などの技術指導は行われたが、全国普及や広報活動には手がつけられない状態で、JICAのインドネシアに対する法整備支援そのものが終了した。

## 六 JICAのインドネシア法整備支援の評価

### 1 本プロジェクトの評価

計画した二年のプロジェクト期間内に、日本式の長所を取り入れた新最高裁規則を完成、施行させ、裁判官・書記官研修を実施し、模擬メデイエーションのDVDを完成させるところにまで漕ぎ着けたことは、この種の法整備支援としては良くやったと言えるものであり、成功したと評価できるものである。本プロジェクトが成功した最大の要因は、現地に滞在した長期専門家の熱意と努力によるものである。

しかし、やり残したものもあるし、本当に日本の良さを取り入れた和解やメデイエーションがインドネシアに定着するには関係者の更なる努力と年月が必要であると思われる。この作業は目に見える成果をあげることが難しく

地道なものとなるが、日本型法整備支援の意味が問われるものとなるはずである。今後を成功させるためには、更なるフォローアップが必要となるが、容易なことではない。本プロジェクト自体は、二〇〇九年三月に終了し、一月にフォローアップ研修が一回なされたが、JICAのインドネシアへの支援は完全に終了となった。

## 2 法整備支援をした個人的感想

### (1) 法整備支援自体の難しさ

法整備支援ということは、被支援国の法を実質的に効果が出るように整備された状態にすることが目標であるが、実質的に効果が出るということが難しい。

法律や規則という形のあるものを作るということだけが目先の目標となってしまう、それができたところで支援国の仕事が終わったと一般に見られがちである。その後の運用状況を長い目で見ながら、育てて行く必要があるが、JICAの予算執行という形での支援ではこのことが一番難しい。

### (2) 被支援国の対応のもどかしさ

司法権は主権の行使であるから、独立国であれば、他国の援助に頼らず、自前の予算でやるのが筋である。日本の近代化にあたっては、お雇い外国人から多大な協力を得ているが、その費用は日本自身で負担している。インドネシア側も自ら出費して少しでも司法の質を高めようとしないと、援助漬けでは独り立ちできなくなってしまふ。とはいえ、今、直ちに援助を打ち切るのは早計である。

現地からは、日本側の提案に対して、カウンタートパートから手応えのある反応がかえってこないということをよく聞く。国民性の違いだと言ってしまうはそれまでだが、現地担当者のフラストレーションを生む原因となってい

る。

### (3) 個人の活動の限界

専門家の仕事としては、依頼された仕事をこなせば役目を果たしていただけるのであるが、法整備支援の効果が出ることが目標であるから、全体としての視点も必要になる。全体が見えてくると、プロジェクトの期間や予算、JICAのシステムなどに不備がある点が見えてくる。しかし、このような点は専門家の判断で変えられるものではない。専門家が自由に使える人材と資金があれば、と思うのであるが、それができないのが残念である。

## 七 JICA支援終了後のインドネシアに対する法整備支援

JICA支援終了後、どうなるかということがプロジェクト実施に現実携わった専門家、ICDの担当者やインドネシア最高裁の関係者の不安であったし、JICAの資金という裏付けがないという状況で、どうするのが最善かというのが関心事であった。

とにかく、どうするのが最善かを話し合おうということで、二〇一〇年三月にICDの予算で、インドネシア最高裁の関係者三人（最高裁判事二人、地裁判事一人）をICDへ招待し、日本の専門家（筆者を始めとする大学関係者ら）やICD教官らと協議をした。その結果合意されたことは、①日本側から毎年一回インドネシアに訪問すること（大学関係者が自分の研究費で出張し、ICD教官等の関係者が随行しロジを担当すること）、②日本で毎年一回一二月にインドネシア側が希望する事項について研修をし、最低一人はICD予算で招くこと（当初の計画では一人だが、一二月はインドネシアの最高裁の会計の締め切り月であるので、余裕がある場合はインドネシア側

予算で追加するし、日本側の締め切りは三月であるが、予算に余裕が見込まれる場合は招待人数を追加する」ということであった。

この合意に基づき、二〇一〇年八月に、大学関係者四人とICD関係者一人が、ジャカルタとメダンを訪問し、最高裁判所、普通裁判所、宗教裁判所、行政裁判所、司法研修所や大学を訪問し、日本の和解や調停の長所、特色、新最高裁規則の内容について講演、意見交換を実施したり、一二月に予定されている日本での研修についての要望や資料を調査した。

JICA抜きの法整備支援が始まったばかりだが、資金がないために現地専門家を置けないので、ロジ面で苦勞したということ、通訳費用が高額で支払いに苦勞したということがあるが、プラス面もあった。それは、インドネシア最高裁が一部ではあるが、費用を負担したということで、これまで当然のようにJICAに全額負担を要請していたときと姿勢に変化が見られたことである。これは、自立への一歩として評価できることであるし、負担しても日本との関係を維持したいという意欲は、日本への期待の現れであると感じたものである。

ただ、このようなボランティア的なことで安定した支援が継続できるかには危惧がある。また、ICDがJICA予算の裏付けがなく支援を実施したのは今回が初めてであるが、ICDとしては変則な活動であり、少ないICD予算の中でインドネシア関係の支出が増えるということは、他の支出との関係でバランスを崩し、内部で批判を浴びる危険もある。近い将来、JICAと相談し、新しい枠組みでのインドネシア支援を計画する必要があることは間違いないと思われる。

## 八 法の移植について

新最高裁規則と旧最高裁規則の違いは、メデイエーションについては、期間遵守など厳格な規定を緩和しているが、それほど旧最高裁規則との差は大きくない。もっとも大きいのは和解の復権である。いつでも、何回でも受訴裁判所の裁判官が和解を試みることができること、和解は、地裁だけでなく、上訴審でも再審でも可能とされたことである。これは日本の裁判官の和解方式の本質を取り入れたものであり、この点は大きい改正である。

インドネシアが二〇〇三年に導入した英米式のメデイエーションを、二〇〇六年には日本式に変えるようにインドネシア側を政策提言させた要因はどこにあるのであろうか。公式に表現されているのは、旧最高裁規則が使いにくい、インドネシアの実情に合わないというようなものであるが、わずか三年で変えようとするというのは、あまりに性急に過ぎるように思われてならない。まずは、旧最高裁規則の理念の範囲内でインドネシアの実情に合わせて改良するという方式をとるべきであろう。

この点については、①インドネシアの法律関係者が日本で研修した際に、実際に日本の調停、和解を裁判官が生き生きとして実施し、それを当事者が満足的に受け入れているという現実を自分の目で見たこと、②日本と同じキャリア裁判官制度を採っているインドネシアとしては、裁判官が士気を向上して事件処理するには裁判をする責任ある者が和解をやるべきであるという日本の裁判官の姿勢に共鳴したこと、③もともとインドネシアの村落共同体には全員一致(ムファカット)で話し合っ解決するムシヤワラという伝統があり、判決よりは和解を好ましいものとする文化があるので、国民からも和解は受け入れられると考えたことによるものと思われる。

日本も過去に、ドイツ、フランスの制度を範として、一二〇年前に民事訴訟法、民法等を制定して、法による判決を原則として近代化し、それ以前の日本独特の合意中心のスタイルは、少なくとも地上からは姿を消したのである。しかし、それは消滅したのではなく地下水となって脈々とながれつづけ、時には法による解決が妥当しない場合に、清水となってわき出でて、法を乗り越えた和解決を提供することで国民の喉を潤したし、やがて清水は大きくなり、日本独特の調停制度という大きな湖を作るまでになったのである。

日本の提供する和解、調停には、欧米の他のドナーと違ってささやかであるが乾いた喉を潤すものであり、やがては大きな湖になるという可能性をインドネシア側が感じたために、旧最高裁規則施行後三年立たないうちに日本式をインドネシアに導入したいとの結論になったのではないかと考えている。

大きな湖とまでなるかは、将来の課題であるが、予想しなかったところで清水が湧き出ている。今回のプロジェクトは地方裁判所を念頭に置いたもので、ワーキンググループの裁判官も全員地方裁判所の人で、宗教裁判所の裁判官は参加していなかった。インドネシアでの婚姻、離婚、相続等の紛争はイスラム教徒同士の場合は宗教裁判所が、その他は地方裁判所が管轄を持っているというタイプの司法多元主義であったので、宗教裁判所の反応が気にはなっていた。ところが、新最高裁規則施行後、宗教裁判所において熱心にメデイエーションを取り入れようとして努力しているという知らせがインドネシアから届いたのである。合意により解決することは本来あるべき望ましい解決方法なので、新最高裁規則がインドネシアの法制度の悪しき司法多元主義を克服する有力な手立てになつてくれたらと思うものである。

〔付記〕

本稿は学習院大学東洋文化研究所一般研究プロジェクト「インドネシアの司法制度」及び民事紛争処理研究基金の個人研究「インドネシアにおけるADRの現在と課題」の成果の一部である。

注

(1) インドネシアの司法制度、司法改革、事情についての全体的な状況については、山下輝年「インドネシアの司法制度と司法改革の状況」ICD NEWS三号一七頁(二〇〇二年)、山下輝年「インドネシア司法事情」ICD NEWS二二号一五七頁(二〇〇三年)参照。

(2) 国際協力事業団アジア第一部「インドネシア共和国司法改革支援要請背景調査団報告書」三一頁。

(3) 山下輝年「インドネシアの司法制度と司法改革の状況」ICD NEWS三号一四五頁。

(4) 香川孝三・金子由芳編「法整備支援論」第八節「インドネシアの司法改革支援」ミネルヴァ書房一三九頁(平石勉執筆部分)。

(5) 森永太郎「二〇〇三年度日本・インドネシア司法制度比較研究セミナー」ICD NEWS二二号一九一

頁(二〇〇三年)。

(6) 関根澄子「二〇〇五年度日本・インドネシア司法制度比較研究セミナーインドネシア最高裁判所規則二〇〇三年二号によるメディアアシ制度の考察を中心に」ICD NEWS二六号三二頁(二〇〇六年)、田中嘉寿子「二〇〇六年度日本・インドネシア司法制度比較研究セミナー政策提言書案の作成から新プロジェクトの結成まで」ICD NEWS三〇号一四頁(二〇〇七年)、モハンマド・ファフルディン、ポチュット・エリザ、ハルニアティ「民事紛争解決のための効率的な司法制度」日本・インドネシア司法制度比較研究セミナー カントリールレポート発表会 ICD NEWS一七号三五頁(二〇〇四年)。

(7) 田中嘉寿子 前掲ICD NEWS三〇号一一四頁(二〇〇七年)。

(8) 田中嘉寿子 前掲ICD NEWS三〇号一一五頁

(二〇〇七年)。

(9) 政策提言書案 ICD NEWS 三〇号一二五頁(二〇〇七年)。

(10) 関根澄子「二〇〇五年度日本・インドネシア司法制度比較研究セミナー」(インドネシア最高裁判所規則二〇〇三年二号によるメディアアシシ制度の考察を中心に)「ICD NEWS 二六号三三頁(二〇〇六年)、特に三七頁から三八頁にかけて、セミナー参加者から①規定の不備、②制度設計の不備、③メディアトルの問題、④弁護士の問題、⑤当事者の問題、⑥広報の問題、⑦設備の問題など多数の点が指摘されている。セミナー参加者プレゼンテーション(同NEWS四五、一八三頁)、政策提言のためのディスカッション(同NEWS 一八四頁)。

(11) この間のことは、前掲平石勉執筆部分、河田宗三郎「インドネシア司法改革支援中間報告」ICD NEWS S 三〇号一三五頁(二〇〇七年)参照。

(12) 田中嘉寿子「二〇〇六年度日本・インドネシア司法制度比較研究セミナー」政策提言書案の作成から新プロジェクトの結成まで「ICD NEWS 三〇号一一六頁(二〇〇七年)。

(13) 田中嘉寿子「インドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクト 第一回現地セミナー報告」ICD NEWS 三二号二一九頁(二〇〇七年) 田中嘉寿子「イ

ンドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクト 第一回本邦研修」ICD NEWS 三四号一四六頁(二〇〇八年)、渡部洋子「インドネシア」ICD NEWS S 三七号五一頁(二〇〇八年)。

(14) 日本法の近現代史については園尾隆司「民事訴訟法・執行・破産の近現代史」弘文堂(二〇〇九年)が簡明で、史料が添付されており分かりやすい。勸解については一一三頁、調停については二六七頁。

(15) 最高裁判所事務総局民事局「平成二〇年民事事件の概況」法曹時報六一巻一一号一〇六頁。

(16) 前掲法曹時報一一五頁。

(17) 最高裁判所事務総局家庭局「家庭裁判所事件の概況(1)」法曹時報六一巻一一号一一五頁。

(18) 草野芳郎「和解技術論第二版」信山社(二〇〇三年)。

(19) Yoshio Kusano "WAKAI" GRAFINDO 2008.

(20) 本プロジェクトの具体的な実施活動については、角田多真紀「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の概要——現地滞在長期専門家の視点から——」(東洋文化研究本号掲載)参照。

# Dissemination of the Japanese ADR systems (WAKAI-Settlement and CHOTEI-Mediation) in ASIA

KUSANO Yoshiro

Key words: legal assistance (法整備支援), Indonesia (インドネシア), settlement (和解), mediation (調停), ADR

I had taken part from 2007 till 2009 in the technical legal assistance “Project for strengthening Settlement and Mediation in Indonesia” by Japanese Government (Japan International Cooperation Agency) as a short term expert. Because Indonesian Settlement and mediation system did not work. Indonesian Supreme Court offered to reform old Supreme Court Regulation by introducing the strong points of Japanese Wakai and Chotei system and to lead judge’s skill improved. We, the experts who involve the project, made the new Supreme Court Regulation which introduced the strong points of Japanese system and provided training system of Judge and court clerk. But the project term was ended at this point. The person related to the Japanese side and Indonesia side who had actually taken charge to this project hoped for the continuation of this project. But this hope was not admitted. This paper is the report on the outline and the problem of this project.