



日本による対インドネシア津波災害後アチエADR制度 支援における「自立発展性」の検証の試み：法整備 支援評価手法についての一考察

身玉山, 宗三郎

(Citation)

六甲台論集. 国際協力研究編, 12:49-85

(Issue Date)

2011-01

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCoDOI)

<https://doi.org/10.24546/81003245>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81003245>



日本による対インドネシア津波災害後アチェ ADR制度支援における「自立発展性」の検証の試み ——法整備支援評価手法についての一考察——

神戸大学大学院国際協力研究科

身 玉 山 宗 三 郎（旧姓 河田）¹

目次

- 第1 はじめに～本稿の目的と方法
- 第2 日本によるインドネシア法整備支援の経緯
 - 1 1998 年以前
 - 2 1998 年以後
 - 3 現状と将来
 - 4 支援枠組み
- 第3 法整備支援の評価枠組み
 - 1 従来の日本の法整備支援評価手法の限界～妥当性（統一性確保）・自立発展性を論じる必要性
 - 2 法整備支援の評価に関する先行研究の検討
 - 3 法整備支援の評価における政策評価理論の応用の試み
 - （1）政策評価法令における評価手法の応用の検討
 - （2）「企画」偏重への反省：政策評価法令導入の背景
 - （3）三つの評価：統一性・総合性確保評価の導入
 - （4）事後評価の重視
 - （5）政策評価法令における評価手法の法整備支援評価への応用と国際協力特有の評価項目である自立発展性（Sustainability）への配慮
 - i 政策評価法令における統一性確保評価と事後評価重視の法整備支援評価への組み込み
 - ii 自立発展性（Sustainability）への配慮
 - 4 小括
- 第4 インドネシア法整備支援における相手国政府・ドナーの評価手法についての現地聞き取り結果
 - 1 調査結果のまとめと本稿提案の「妥当性（統一性確保）」及び「自立発展性」検証手法との比

¹ 外務省専門調査員・元 JICA インドネシア司法改革支援企画調査員・法学士・総合政策修士

較検討

第5 津波災害後アチェADR制度支援の事後評価の試み

1 バンダ・アチェ市近郊村落インフォーマルリーダーに対するインタビュー結果と考察

(1) ランブン村

(2) アルエナガ村

(3) デア・グルンパン村

(4) 村落インタビューまとめと考察

2 IDLOに対するインタビュー結果と考察

3 シャリア裁判所での調査と考察

4 津波災害後アチェADR制度支援評価への妥当性（統一性確保）及び自立発展性の評価指標

の当て嵌め

(1) 妥当性（統一性確保）評価

(2) 事後評価による自立発展性の具体的測定

第6 総括と提言

1 本稿で検証できたこと

2 今後の課題

添付資料：

1 インドネシア共和国ナングル・アチェ・ダルサラーム特別州バンダ・アチェ市近郊デア・グルンパン村におけるインタビュー記録

2 アチェ・シャリア裁判所における遺産相続事件判決例要旨

写真：1－7

参考文献

Abstract

第1 はじめに～本稿の目的と方法

2004年12月26日スマトラ沖地震が発生し、津波による被害が生じた²。インドネシア一国だけで、アチェ州³を中心に17万人以上の死者行方不明者が発生した。また、約3万人の孤児が発生した⁴。この災害を受け、相続、養親子、そして、津波により不分明となった土地境界線をめぐって法的紛争が多発することが予想され、日本としては、既にインドネシア中央レベルで行っていた⁵ADR⁶の一種である和解・調停技術支援をアチェに応用しJICA-NE Tセミナーを実施した⁷。

2007年に至り、CALE News No.23において、アチェでは土地紛争はほとんど起こっていない、裁判外紛争処理(ADR)を勧める裁判所の働きかけの効果は認められない、趣旨の報告がなされた⁸。仮に当該報告が真であるとすれば、当初予想は外れ、ひょっとすると支援そのものが不要だった、したがって、支援は税金の無駄遣いであったという結論が得られるかもしれない。もっとも、仮に当該報告が真だとして、紛争が多発していないことは、生き残った住民の法知識が上記支援等により高まったことから紛争を未然に防ぐことができている(自立発展している)のかもしれない。また、当該報告の事実認定は誤りで、実際には土地紛争が発生し、村レベル・裁判所レベルで紛争処理が行われているかもしれない。ともあれ当該報告の再試を行う必要がある。そこで、2008年8月にインドネシア法整備支援の評価についての現地調査実習⁹時にアチェを訪問し、調査の一環としてアチェの村落インフォーマルリーダー¹⁰へインタビューを行った。

本稿の目的は、日本のJICAによって行われた上記対インドネシア津波災害後アチェADR制度支援における自立発展性(Sustainability)の評価を試みることである。その中でアチェの人達がアダットないし慣習法上のADRシステムと法整備支援で得られた知見を活用して法的紛争を解決している事例を紹介して比較法文化的知見を提供したい。

本稿では、法学・政策学の視点から評価論に接近する。政策評価では、経済モデル的分析が行わ

² 写真1参照。不動産の残骸に自己の氏名を記し、不当に権利が侵害されないようにアピールしている。

³ 略さず表記すれば、ナングル・アチェ・ダルッサラム特別州。

⁴ E. Harper, IDLO 2007 p.47

⁵ 支援の経緯について、KUSANO&KAWATA(2009)参照。

⁶ Alternative Dispute Resolution (代替的紛争解決制度・裁判外紛争処理)

⁷ 河田(2007)金子・香川編『法整備支援論』(以下河田(2007a))。

⁸ 島田は、CALE(Center for Asian Legal Exchange) NewsNo.23 2007.6.30において「2006年に再びアチェを訪れた際、沿岸部の村落でインタビューを行ったところ、村民あるいは復興事業の責任者のどちらに聞いても、土地所有権をめぐる紛争は起きていない、境界が不明となつていても村長などの立ち会いで話し合い解決しているとの回答を得た。また、裁判所での聞き取りでも、津波から2年間で約1万件の土地関係の事件登録があったが、実質的な争いのあるものはほぼ皆無であるとのことだった。」と述べている。同旨、島田「アチェ津波災害復興プロセスにおける法の役割」名古屋大学環境学研究科2004年北部スマトラ地震調査報告Ⅲ80ページ。同Ⅳ16ページ。同Ⅲ80ページでは、「(関東大震災後の東京の区画整理事業を示し、)アチェの村落ではそのような区画整理は行われず、災害前の家の配置を維持し、せいぜい家屋の向きを整える程度であった。」とする。

⁹ 神戸大学大学院国際協力研究科地域協力政策専攻金子由芳ゼミナール現地調査実習。アチェでの現地調査を行った者は、筆者の他、大田草佑(同大学院修士課程)、北野恵理(同左)の3名である。写真7参照。

¹⁰ 河田(2007a)155ページで示されているように、グチ等のインフォーマルリーダーは条例で国家行政組織に組み込まれてもいる場合があるので完全なインフォーマルとはいえないが、通常の公務員とは就任・退任・報酬・役割が著しく異なり、村落レベルの慣習に密着した役であるので本稿では「村落インフォーマルリーダー」と呼んでいる。

れる場合がある¹¹が、本稿では経済モデル的分析アプローチは採用しない¹²。また、評価の理論的検討については、紙幅の問題もあり、本論ではDAC¹³の国際協力事業評価 5 項目（後述）の分類にとりあえず従うことにして、その内、妥当性項目および自立発展性項目に焦点を当てている。その上で、具体的事例である津波災害後アチェADR制度支援に妥当性及び自立発展性についての本稿提案評価指標を当て嵌めてみて検証する構造をとる。

第 2 日本によるインドネシア法整備支援の経緯

1 1998 年以前

日本によるインドネシアにおける法整備は、旧くは第二次大戦中の占領統治時代に遡る。軍政監部による各種法令の制定がそれであり¹⁴、また、戦後独立に向けた準備調査会への支援¹⁵もあった。独立準備調査会は独立後すぐに必要となる憲法案を始めとする法制度案を準備した。

戦後には、国際連合アジア極東犯罪防止研修所（UNAFEI）が日本に設置されたことから、インドネシアからも裁判官等の研修員を受け入れてきた。

1990 年代では競争法、知的財産法等の分野で法整備支援が実施されている¹⁶。

2 1998 年以後

1997 年のタイ・バートの急落から始まったアジア通貨危機でインドネシア・ルピアも急落し、スハルト政権は打開政策を何度も打ち出したが下落は止まらず、1998 年に至り、政権崩壊した¹⁷。この後、民主的な国づくりをすすめるインドネシアにおいて司法改革が重要な課題の一つとして掲げられ、日本に対しても技術支援が要請された¹⁸。これまで、本邦研修の他、最高裁判所規程集改訂支援や津波災害後アチェADR制度支援（JICA-NET衛星セミナー）等が実施された。

3 現状と将来

¹¹ 中井（2005）、伊多波（1999）など。

¹² PPBS（後述）では費用便益分析を中心とする手法を用いられたが、成果はあまり芳しくなかった。

¹³ Development Assistance Committee（開発援助委員会）。Organization for Economic Co-operation and Development（経済協力開発機構）の委員会の一つ。

¹⁴ 倉沢（1984）他。

¹⁵ Sekretariat Negara Republik Indonesia（1998）。独立準備調査会は 1945 年 5 月 28 日から 7 月 17 日にかけて行われた。憲法草案も起草された。日本の関与としては、会議場としてジャカルタの Tyuuoo Sangi-in を提供したこと、初日に議長クラスとして Itibangase Yosio 氏が参加していること、その他に 7 名の日本人がメンバーとして参加していること、（第 16 師団）最高指揮官名、軍政監名、陸軍大将名でそれぞれインドネシア独立および国家基礎制度構築を明確に推進する意思表示が行われていることが挙げられる。但し本稿は日本のインドネシア占領を正当化する意図はない。実際、戦局の進捗により日本側の都合で上記調査会が中断する時期があった。インドネシア人のメンバーは 62 名である。その中に、後の初代大統領スカルノ氏、副大統領ハッタ氏、インドネシア法学の泰斗であるスボモ博士が含まれる。調査会の議論では日本の制度の検討も行われているがドイツの制度や独自と思われる理論など幅広いモデル検討が行われた。

¹⁶ ICD News 第 31 号（2007 年 6 月）。

¹⁷ スハルト政権の崩壊の過程については、当時副大統領から大統領に昇格した B.J.ハビビの著した、Detik-Detik yang Menentukan（2006）に詳しい。

¹⁸ 平石（2007）参照。

インドネシア法整備支援関連では、和解・調停制度強化支援プロジェクトが2009年3月までの計画で実施された¹⁹。本プロジェクト本体では地方への普及活動等は視野に入れられていないが、アチェ州についてはADR遠隔セミナーを実施したこととの連携を可能な限りはかるべきとされた²⁰。しかし、実際はパダンで調停人養成研修が行なわれた他に地方展開はなく、アチェでの継続的支援活動はなかった。現在は、「国別研修 法廷と連携した和解・調停実施」とのタイトルでフォローアップ活動が展開されている。この後のJICAとしてのインドネシア法整備支援活動の行方は不明である。少なくとも、国内支援委員として関与した学者、弁護士等は孤軍奮闘的にでも継続的に支援していくことを表明している²¹。なお、インドネシア法整備支援におけるプロジェクト評価報告書は本和解・調停制度強化支援プロジェクトに関するものが初出である。

JICAでは、現時点の潮流としては、「選択と集中」のスローガンのもとにインドネシア向けの法整備支援は縮小する傾向がある²²。マクロ的には、アフリカ向けの支援を増加させる一方で、ODA予算全体が増加しない²³ことから、アジア向けの支援を減少させる玉突き現象による傾向であり、政策的にインドネシア向け法整備支援が重要でないという訳ではない²⁴。私見では、将来的にODA予算全体が実質増加するか（為替等も関わる）、JICA意思決定機関によりアジアの重要性が再確認されるか、日本が首尾よく安全保障理事会常任理事国になるかすれば、インドネシア向け法整備支援の実施度合いは高まるものと思われる。

4 支援枠組み²⁵

インドネシアにおける司法改革支援は、2003年にUSAID等の支援によって策定されたブループリント²⁶に基づいて行われており、これはドナー間の常識となっている。すなわち、インドネシ

¹⁹ 国際協力機構社会開発部 『インドネシア共和国和解調停制度強化支援プロジェクト事前評価調査報告書』（2007年）。裁判所における未済事件が減少することをスーパーゴールとする。

²⁰ 同上報告書12ページ。

²¹ インドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクト国内支援委員からの聞き取りによる。

²² 2008年にJICA本部社会開発部担当者およびJICAインドネシア事務所担当者に行った聞き取り調査による。

²³ 2009年度は微増する見込みである（木寺（2009年））。

²⁴ 司法制度改革審議会意見書（2001年）、ODA大綱（2003年）、インドネシア国別援助計画（2004年）はどれも法整備支援の重要性を強調している。木寺（2009年）においても11ページで、平成21年度の重点事項として「⑤途上国への貿易・投資を促進するとの観点から、日本企業の途上国での活動の環境整備を促進する（資源・エネルギー確保、貿易・投資環境整備、法制度整備支援、官民連携）。」を掲げる。

²⁵ ここではインドネシア司法改革支援の支援枠組みを簡潔に述べている。津波災害後アチェADR制度支援は通常の要請主義のシステムによる手続によりながらも災害後緊急支援、復興支援の性格も併せ持っている。詳しくは、河田（2007a）参照。

²⁶ The Supreme Court of Indonesia “Blueprint for the reform of the Supreme Court of Indonesia”, 2003。インドネシア最高裁判所が主体となり、USAID、PGR I（Partnership for Governance Reform in Indonesia）、TAF（The Asia Foundation）、LEIP（Lembaga Pengkajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan）の協力により作成されたブループリントは最高裁判所改革、人事管理改革、財政改革、裁判官継続研修改革および司法委員会設置の5分冊からなる（但し、商事特別法廷および反汚職特別法廷のためのブループリントも別に存在する）。各分冊は大きく分けて二つのパートからなり、前半は現状における問題の分析を文章の形式で、後半は問題解決のための活動計画を期間を区切ったマトリクスの形式で表現している。インドネシア政府にとっても関係ドナーにとっても共有の司法改革政策ペーパーとしての役割を果たしている。ブループリントは、これまで政府、ドナーともに場当たりの司法改革事業を行って長期間にわたり進歩がほとんど見られなかったという反省に基づいて作成された。実際に2003年以降に行われているドナー関与の司法改革支援は概ね当該ブループリントのメニューに則って、重複は少なく漸進的に行われている。但し、具体的なドナー協調の実施度合いはその時々各ドナー担当者のコミュ

アにおける司法改革支援は、このブループリントに掲げられているメニューを実施する形で行われている。上記最高裁判所規程集改訂支援もこのブループリントに基づいて実施された。インドネシアでは法律レベルの長期国家計画²⁷および大統領令レベルの中期国家計画が存在するが、ブループリントは中期国家計画に引用されている²⁸。要するに、日本によるインドネシア法整備支援は、インドネシアの政策ペーパーに基づいて実施され、その政策ペーパーは各ドナーにも共有されているので政策上の整合性確保およびドナー間協調も可能である。実際、筆者がインドネシアに JICA インドネシア司法改革支援企画調査員として滞在した 2004 年から 2006 年にかけては、約 2 ヶ月に一度の頻度でドナー会合が開催されていた。もっとも、ドナー会合はインドネシア最高裁が主催すべきものとされたが 2004 年の津波災害で頓挫して以降は専らドナーのみで呼びかけ合って会合を持った。故に 2006 年までは相当程度ドナー間の競合というものは避けられたようである²⁹。しかし、2008 年に行った聞き取り³⁰では 2007 年 4 月以来ドナー会合と呼べるものは開催されなかったという。但し、後日談として 2008 年 9 月にインドネシア最高裁主催によるドナー会合が開かれた模様である³¹。

第 3 法整備支援の評価枠組み

1 従来の日本の法整備支援評価手法の限界～妥当性（統一性確保）・自立発展性を論じる必要性³²

これまで JICA によって行われた法整備支援の評価では、他の分野のプロジェクトと同様な枠組み・手法で事業評価を行っている³³。即ち、上位目標、プロジェクト目標、成果、活動、投入を明示し、その後、評価結果として、DAC の評価 5 項目³⁴である妥当性、有効性、効率性、インパ

ニケーション能力等の力量に依存しているのも否定できない。

²⁷ Bappenas “Law of The Republic of Indonesia No.17 of 2007 on The Long Term National Development Plan of 2005 – 2025”, 2007.2.

²⁸ Bappenas “Presidential Regulation No.7 of 2005 on The National Medium Term Development Plan 2004 – 2009”, 2005.1. Part III Chapter 9-2.

²⁹ 但し、ここでいう「競合が避けられた」というのは主に「活動のオーバーラップが避けられた」という趣旨であり、必ずしも支援している法内容の整合性の点検と調整が行われたという趣旨ではない。インドネシアでは、ドナーが手を付ける以前に、法令の上下左右の方向（例えば、法律と地方条例間、建築に関する複数の法令間）で抵触矛盾が発生しており、それが重要な法整備支援課題となっている。

³⁰ 2008 年 8 月に行った JICA インドネシア法整備支援長期専門家に対する聞き取り。

³¹ 同上専門家からの後日のメールによる。

³² 自立発展性を論じる必要性については、本節の他第 3-3-(5)-ii を参照。

³³ 国際協力機構 『ベトナム法整備支援プロジェクトフェーズ 3 終了時評価結果要約表』2006 年、同 『カンボジア法制度整備プロジェクトフェーズ 2 終了時評価結果要約表』2006 年、同 『ベトナム・カントー大学ミニプロジェクト「農学における環境教育の拡充」終了時評価結果要約表』2002 年、同 『カンボジア・バタンバン農業生産性強化計画終了時評価結果要約表』2005 年、同 『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村開発計画終了時評価結果要約表』2001 年など。

³⁴ DAC の評価 5 項目 DAC CRITERIA FOR EVALUATING DEVELOPMENT ASSISTANCE
RELEVANCE : The extent to which the aid activity is suited to the priorities and policies of the target group, recipient and donor.

EFFECTIVENESS : A measure of the extent to which an aid activity attains its objectives.

EFFICIENCY : Efficiency measures the outputs -- qualitative and quantitative -- in relation to the inputs. It is an economic term which signifies that the aid uses the least costly resources possible in order to achieve the desired results. This generally requires comparing alternative approaches to achieving the same outputs, to see whether the most efficient process has been adopted.

クト、自立発展性について評価を行っている。その後、効果発現の原因と障害を分析して結論、提言、教訓を導き出している。

DAC評価5項目については、1986年に評価手法に関する最初の用語集が策定され、1991年に本評価5項目が採用されて以降1999年にDAC自身により評価手法に関する用語について見直しが行われたが、³⁶評価5項目自体は維持されている。DAC評価5項目に対しては、①合意から既に15年以上経過し、評価5項目は時代の変化に対応していない、②評価の基本的な視点が事業実施側にたっており、受益者の立場や視点を無視している、③DAC評価5項目の定量的な評価視点・手法では人間を中心とした事業内容の測定は困難、という批判³⁷があるが、その対案として出されている池田・林（2006）³⁸でも、結局当該5項目を内包しているのであるから当該5項目は引き続き検討しなければならないことになる。したがって、本稿ではDAC評価5項目の採用を維持する³⁹。

しかしながら、法整備支援についてDAC評価5項目の内、特に妥当性及び自立発展性を認定するためのサブ項目については現状を追認することはできない。JICAによる法整備支援の評価において妥当性のサブ項目を見てみると、他の分野の協力と同様、①日本及び相手国の政策との整合性、②支援対象者の具体的ニーズとの合致がサブ項目として検討されている。つまり、当該法整備支援と日本及び相手国の政策と整合性が認定され、当該法整備支援と支援対象者の具体的ニーズが合致すれば、DAC評価項目たる妥当性を認定できるという論理構造を有している。ここで、整合性に着目すると、かなり狭い範囲の政策面の整合性だけに着目しており、一国の法制度全体の統一性、他のドナーの法整備支援との整合性が吟味されていないという難点がある。

一方、自立発展性についてみると、国際協力機構（2007）によれば、自立発展性とは「援助が終了しても、プロジェクトで発現した効果が持続しているか（あるいは持続の見込みはあるか）を問う視点」とする⁴⁰。そして自立発展性を認定するためのサブ項目⁴¹を見てみると、プロジェクト活動

IMPACT : The positive and negative changes produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended. This involves the main impacts and effects resulting from the activity on the local social, economic, environmental and other development indicators. The examination should be concerned with both intended and unintended results and must also include the positive and negative impact of external factors, such as changes in terms of trade and financial conditions.

SUSTAINABILITY : Sustainability is concerned with measuring whether the benefits of an activity are likely to continue after donor funding has been withdrawn. Projects need to be environmentally as well as financially sustainable. www.oecd.org/dac/evaluation 2007年（1991年に策定されたものが維持されている）。

³⁵ 国際開発センター（2007）8ページによれば、DAC評価5項目は1991年に援助国間で統一的な評価の視点の必要性が認識され、カナダ国際開発庁がDAC評価上級部会で提案したものが合意された。

³⁶ DAC（2000）。

³⁷ 国際開発センター（2007）8ページ、池田・林（2006）4ページ。

³⁸ 池田・林（2006）6-7ページ。構想、実行、結果を評価の3つの柱とし、人間の安全保障、自由の広がり、計画、実践、参加、展開性、波及を7つの視点としている。計画の視点のサブ項目として、有効性、関連性、効率性が含まれ、展開性の視点のサブ項目として自立発展性が含まれ、波及の視点のサブ項目としてインパクトが含まれている。

³⁹ 評価5項目の定義についても原則としてDACのものを踏襲する。但し全く同一とすべきではなく、後に根拠とともに述べるように妥当性においては政策整合性のみならず関連法制度との統一性の確保が、自立発展性においては見込みではなく事後評価における具体的測定が必要とされる点で修正される。また、DDAC評価5項目における自立発展性では、「benefits」の継続を測定するから、必ずしもプロジェクトで発現した効果「effect」のみの継続だけでなく、正の波及「positive impact」の継続を含む概念と捉える。

⁴⁰ 国際協力機構（2007）37ページ。

の継続と効果の継続を自立発展と位置づけ、自立発展の阻害・貢献要因を①政策・制度面、②組織・財政面、③技術面、④社会・文化・環境面、として列挙している⁴²。細かく見ると①政策・制度面では、政策支援の継続性、関連法制度の整備状況⁴³等、②組織・財政面では実施機関のプロジェクトに対するオーナーシップ、予算の確保状況等、③技術面では移転された技術の定着状況、普及のメカニズムの有無等、④社会・文化・環境面では、女性、社会的弱者への配慮不足による阻害要因の有無等の視点を挙げている⁴⁴。実際の J I C A の評価結果要約表からは①政策面、②組織・財政面、③人材面の項目を抽出することができる。具体的には、①政策面では、相手国政府が当該法整備支援の内容を優先課題としていれば、自立発展性が見込まれるとし、②、③についてもポジティブな評価ができれば自立発展性が見込まれるとされているようである。

現状の自立発展性のサブ項目は、二つ問題があり、一つは、政策面で当該法整備支援の内容だけに着目し、相手政府が重視しているか否かだけを検討して他の法令との整合性を検討しない点である。この点、いくら相手政府が支援対象となった法制度を重視していると認定できても、支援対象となった法制度が関連する他の法令と明らかに不整合ならば当該支援で狙っていた効果が発現したとか、効果発現が継続したとか言えないのではないか。

現状の自立発展性のサブ項目のもう一つの問題は、自立発展性の評価が終了時評価における見込みに終わっている点である。終了時評価よりも後の事後評価についての体制は旧 J B I C⁴⁵系の円借款事業と J I C A 系の技術協力事業・無償資金協力事業で積極性が異なる。すなわち、円借款事業では 1990 年度から事後評価報告が行われ⁴⁶、2007 年の円借款事業評価報告書によれば「全ての事業について、事後評価をおこなっています⁴⁸」とする一方、J I C A 系事業では、事後評価件数は 2001 年度実施分から公開されているものの、事前評価、中間評価、終了時評価に出てくる案件名および数と比較して明らかに少ない⁴⁹。特に法整備支援の事後評価が皆無であることは非常に

⁴¹ 国際協力機構（2007）では「評価の視点」と呼んでいる。

⁴² 国際協力機構（2007）189 ページ、162 ページ、150 ページ、136 ページ、72 ページ。

⁴³ 「関連法制度の整備状況」への着目は好意的に注目できる視点である。しかし、国際協力機構（2007）は国際協力プロジェクト評価手法一般のガイドラインの性質を有しており、法整備支援評価を例にとった記述はない。「関連法制度の整備状況」は支援によって導入された法規範に関連する法制度の整備即ち、矛盾抵触を避ける作業を念頭におくものではなく、一般の技術協力事業をサポートする法制度整備、例えば母子保健プロジェクトにおいて母子手帳の導入を義務づける制度整備等を念頭におくものと思われる。しかも、国際協力機構（2007）で挙げられている自立発展性評価事例では、「最新の国家計画に関連の政策が盛り込まれている」等、政策面のサブ項目表現例の記述は見られるものの、一般の技術協力事業におけるサポート法制度整備例の記述はない。

⁴⁴ 国際協力機構（2007）189 ページ。注として、「自立発展性（効果の持続性）を担保するために不可欠な事柄は、プロジェクトの内容によって異なるので、それを見極めてから調査を行う」「事後評価では、必要に応じ、実績・実施プロセスの検証、妥当性の評価を行う」とする。

⁴⁵ J B I C=Japan Bank for International Cooperation 国際協力銀行。経済協力部門は 2008 年 10 月 1 日に J I C A と統合。

⁴⁶ J I C A ウェブサイト ホーム » 事業案内 » 円借款の事業評価 » 評価のフィードバック » 事後評価 » 1991 年度 http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/oda_loan/after/1991/index.html#mokuji 参照。

⁴⁷ 外務省国際協力局評価室（2008）によれば、事後評価活動自体は、J B I C において 1975 年、外務省が 1981 年、J I C A が 1982 年から開始したとされるが、現状では実施件数の比較等から鑑み J I C A 系事業において事後評価が重視されているとは認めにくい。

⁴⁸ 国際協力銀行 J B I C （2007）17 ページ

⁴⁹ J I C A ウェブサイト ホーム » 事業案内 » 事業評価 » 技術協力・無償資金協力の事業評価 » 評価情報・評価結果 http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/tech_ga/detail.html によれば、2001 年から 2007 年に行われた終了時評価は 219 件、事後評価は 107 件である。終了時評価にベトナムやカンボジアの

問題である。なぜなら、支援した法内容が機能し始めるのは支援後であるのが通常であるし、効果の発現が認識されるのは更にその後だからであり、安易に見込みで済ますことはできないからである⁵⁰。また、事前評価から終了時評価までは日本から評価者が出張することが多いのに比べて、事後評価は在外の現地コンサルタントが実施していることが多いのが事後評価の現状の一つの特徴である。つまり現状では法整備支援における自立発展性を事後評価によって実績検証することは重要視されていない。

2 法整備支援の評価に関する先行研究の検討

日本における法整備支援の評価に関する議論（先行研究）は少ないながらもいくつか存在する⁵¹。その内、金子（2006）は、問題の所在として「橋や学校は複数作れても、整合的な法体系は一つしか作れない。いかなる法体系を作るかの政策判断に、法整備支援は演繹的・折衷的に関与していくことになる。⁵²」としており、この点、筆者の問題意識と同一である。また法整備支援の評価のありかたは政策評価のありかたとしており⁵³、この点も筆者の認識と袂を一つにする。ただし、金子（2006）では、上位目標、プロジェクト目標、期待成果を主な比較検討対象としており、結論としてロジカル・フレームワークの再構築を提言している⁵⁴。つまり金子（2006）は、法整備支援評価の総論部分に当たるロジカル・フレームワークを問題にしており、DAC評価5項目の採用の是非、5項目を認定するためのサブ項目⁵⁵についての検討は行っていない。また法整備支援の立案時点においてすでに事後評価へ至る評価項目の明示化が必要であると主張するものの、そのような事後評価の具体像を示してはいない。

砂原（2005）では、スウェーデンのSida（Swedish International Development Cooperation Agency）によるベトナム法整備支援を例にとり、政策評価の観点から各論である有効性に重点を置いて論じている。問題意識は支援目標としての「民主化」達成評価が困難であるという点にある。議論の導入としてUSAIDが開発した事業管理手法であるロジカルフレームワークアプローチの評価項目として上記DAC評価5項目と同一の評価項目を挙げている⁵⁶が、有効性以外の評価項目については検討を行っていない。一方、法整備支援の効果発現のタイムラグについては、Sidaの対ベトナム法整備支援の評価文書からの引用として「国家の法制度の変革には、少なくとも50年以上の歳月と一貫した取り組みを必要とする。したがって、わずか7年間の基本的取り組みで、

法整備支援が含まれるが、事後評価には法整備支援関連のものはない。

⁵⁰ この点、法整備支援と他の分野の支援、例えば天然痘撲滅のための種痘支援とを同じ時間軸で評価することが適切でないことは明らかである。天然痘撲滅のための種痘支援は方法によっては、支援終了時に既に相当な最終成果が達成されたことを確認することが可能である。法整備支援の成果発現には性質上必ずタイムラグが生ずる。

⁵¹ 金子由芳「法整備支援における政策判断に資する立案・評価手法の検討」『国際協力機構報告書』2006年、同「アジア市場経済化のコーポレート・ガバナンスの制度構築の評価手法」『国際協力論集』2005年、砂原美佳「スウェーデン開発協力政策の理念と評価システム：ベトナム法整備支援を事例として」『国際開発フォーラム』2005年9月など。

⁵² 金子（2006）1ページ。

⁵³ 金子（2006）48ページ論旨。

⁵⁴ 金子（2006）6-9ページ、68ページ（立案・評価サイクルと呼んでいるが閉じておらず、ロジカル・フレームワークと思われる）。

⁵⁵ 本稿における用語。DAC評価5項目を認定するための要件となる項目。

⁵⁶ 砂原（2005）151ページ。

法の支配の確立にむけた何らかの測定可能な影響が生み出されるとの期待は持たない」⁵⁷として有効性判断の注意点として着目しているが、事後評価の必要性を論じるには至っていない。⁵⁸

3 法整備支援の評価における政策評価理論の応用の試み

(1) 政策評価法令における評価手法の応用の検討

法整備支援の評価の在り方は政策評価の在り方である一方、現状の法整備支援の評価の在り方は非法整備支援の評価と同様であり、法整備支援特有の問題⁵⁹が解決されていないところ、法整備支援の評価に、政策評価の研究の成果を活用できないか。

この点、日本では法律レベルで政策評価システム⁶⁰（以下政策評価法令）が構築されており、政策評価理論の研究⁶¹とともに、政策評価法令の詳しい注釈も行われている⁶²。本稿では、政策評価理論の研究一般に論点を拡大せず、専ら政策評価法令における評価手法の応用を検討してみたい。

(2) 「企画」偏重への反省：政策評価法令導入の背景

政策評価法令導入の契機の一つとしては、企画偏重の行政活動への反省が挙げられる。戦後欧米先進諸国へのキャッチアップを課題とした時期に形作られた制度は、総合性、機能性、効率性、透明性、国際性との各側面において様々な機能不全を生じているとされ、問題点の一つとして客観的評価機能の欠如が指摘された⁶³。企画偏重との表現には、本当に公的部門が関与して行う必要があったのか、実施した政策によっていかなる効果があがったといえるのか、効率的に政策を実施することができたかについて、十分なアカウンタビリティが果たされてこなかった⁶⁴という反省が含まれる。アカウンタビリティ（accountability）は、「説明責任」と訳される場合が多いが、「結果責任」を含まないわけでも、「結果責任」を回避するために用いられるべきでもなく、むしろその本質は、「結果責任」の所在を明らかにすることにある。

政策評価制度は、日本に先行して諸外国で導入されてきた。例えばアメリカでは 1960 年代の P P B S（Planning, Programming and Budgeting System）の反省から、N P M（New Public Management）や R B M（Result Based Management）の考え方が用いられ、1993 年に G P R A（Government Performance and Results Act）制度が導入された⁶⁵。この制度は実際の政策実施結果を把握した上で次の政策を改善するマネジメントを狙いとしている。いいかえれば、見込みの把握に基づくのではない。

⁵⁷ 砂原（2005）161 ページ。

⁵⁸ 但し、砂原（2005）159 ページで、同評価文書では、S i d a の対ベトナム法整備支援フェーズⅡの「目標」は事業完了から 1、2 年後に達成されるべきものと明記されている、とする。

⁵⁹ 金子（2006）、「整合的な法体系は一つしか作れない」の問題。

⁶⁰ 行政機関が行う政策の評価に関する法律、同施行令、政策評価・独立行政法人評価委員会令。

⁶¹ 山田（2000）、ハリー・ハトリ（上野訳・2004）など多数。

⁶² 行政管理研究センター（2008）など。

⁶³ 行政改革会議（1997）。

⁶⁴ 行政管理研究センター（2008）3 ページ。

⁶⁵ 外務省経済協力局評価室（2003）1-5 ページ、行政管理センター（2008）4 ページ。

（３）三つの評価：統一性・総合性確保評価の導入

政策評価法律⁶⁶では①自己評価、②統一性・総合性確保評価、③客観性担保評価が組み込まれている。①は文字通り、各省による政策の自己評価であり、③は自己評価をチェックするための客観性担保の仕組みである。②は、政府全体の統一性や総合性を確保するための仕組みである。これは総務省が行う。本稿では特に②、とりわけ統一性確保評価に着目したい。

政策評価法律第12条では、「総務省は、二以上の行政機関に共通するそれぞれの政策であってその政府全体としての統一性を確保する見地から評価する必要があると認めるもの、または二以上の行政機関の所掌に係る政策であってその総合的な推進を図る見地から評価する必要があると認めるものについて、統一性又は総合性を確保するための評価を行うものとする」とし、ある行政目的を達成するために全政府的に共通するような制度、行政手法等を活用する政策などを対象とする⁶⁷。本条項に係る政策評価に関する基本方針⁶⁸によれば、政府全体としての取り組みが求められている主要な行政課題に係る各行政機関の政策等について、重点的かつ計画的に評価を実施するものとしているものの、政策の抵触矛盾を避けるといった表現はなされていない。これは、矛盾抵触の回避の点は「政府全体としての取り組み」の中に読み込まれ、自明のこととして特記されていないものと解釈できる。また、統一性・総合性確保評価には各行政機関が担い得ない、あるいは各行政機関による政策評価だけでは十分に達成でき得ない評価を効果的かつ効率的に行う⁶⁹狙いがある。

（４）事後評価の重視

政策評価法律では、全22条のうち、第7条、第8条に事後評価に関する規定を設け、第9条で事前評価に関する規定を設けている。これは、条文の順番からも事後評価を基本として重視していることが伺われる。このことは、第9条（事前評価）が評価の対象を限定しているところからも伺われる⁷⁰。基本方針⁷¹では、政策の効果を把握することが事後評価の基本であるとする。政策の効果の見込みを把握することではない⁷²。

（５）政策評価法令における評価手法の法整備支援評価への応用と国際協力特有の評価項目である自立発展性（Sustainability）への配慮

ⅰ 政策評価法令における統一性確保評価と事後評価重視の法整備支援評価への組み込み

上記のような政策評価法令の考え方、手法を法整備支援の評価に応用できないか。この点、法整

⁶⁶ 行政機関が行う政策の評価に関する法律 平成13年6月29日法律第86号。

⁶⁷ 行政管理センター（2008）146ページ。

⁶⁸ 内閣（2005）前文、Ⅲ2（3）ア。

⁶⁹ 内閣（2005）Ⅲ2（3）。

⁷⁰ なお、施行令、省令による事前評価除外対象参照。

⁷¹ 内閣（2005）Ⅰ5ア。

⁷² 政策評価に関する基本方針（平成17年12月16日閣議決定）

Ⅰ5 事後評価の実施に関する基本的な事項

ア 「事後評価は、政策の決定後において、政策効果を把握し、これを基礎として、、、」
→政策の効果の見込みを把握することではない

Cf

Ⅰ4 事前評価の実施に関する基本的な事項

ア 「事前評価は、政策の決定に先立ち、当該政策に基づく活動により得られると見込まれる政策効果を基礎として、、、」

備支援評価の前提となる日本の国際協力の評価において「事業サイクル」を想定し計画、実施、実施後、計画のサイクルの中で評価を位置づけ⁷³、他方政策評価法令でも基本方針で、「政策評価は、企画立案（Plan）、実施（Do）、評価（See）を主要な要素とする政策のマネジメントサイクルの中に制度化されたシステムとして明確に組み込み⁷⁴」としており、同様のモデルにあることが見て取れる。したがって、政策評価法令の考え方、手法⁷⁵が日本の国際協力の評価になじむと考えられる。

ここで再び現状の法整備支援評価の問題点を振り返ると、①整合的な法体系は一つしか作れない、②法整備支援の成果発現には性質上タイムラグが生ずるというものがあった（上記第3の2）。まず、①については、政策評価法令にいう「統一性確保評価」の考え方、手法の導入が有用と考えられる。但し、政策評価法令で念頭に置かれている「統一性確保評価」は政府全体の行政目的の達成確保であるから、一国の法体系全体の整合性確保と重なり合いはあっても同一の射程ではない。故に法整備支援評価に組み込むためにはモディファイが必要となる。法整備支援評価における具体的なチェック項目としては、「支援対象法令等に関連する法令との整合性の有無」といったものが考えられる。さらに、法整備支援評価における「統一性確保評価」では、支援ドナーの活動の統一性確保評価も重要であり特徴的である。例えば、X国でドナーAが民法起草支援を行い、ドナーBが不動産登記法起草支援を行っているという場合、民法草案上の不動産物権規定では登記は対抗要件であり公信力はないと規定しており、不動産登記法草案では登記に公信力があることが規定されているとすれば、このような法体系は整合的とはいえない。従って、事業実施面ではこのような事態を避ける調整が必要である一方、評価面ではチェックすることが必須の事項となる。このように、法整備支援の統一性確保評価の局面では、相手国の上下左右の法システムにおける整合性、現に支援を行っている他ドナーの活動との整合性をチェックする必要がありその対象は広範複雑である。

法整備支援における統一性確保評価の具体的な評価手法として、支援対象国の法制度に精通した現地法学者、現地法律家、日本の比較法専門家の採用が重要となろう⁷⁶。

「統一性確保評価」の法整備支援評価システムへの組み込みはDAC評価5項目では「妥当性」のサブ項目として採用することが適切と思われる。現状でも「妥当性」評価において、自国の援助政策と当該支援事業、相手国の政策と当該支援事業との整合性が検討されているからである。

次に、②については、政策評価法令の「事後評価」重視の考え方の導入が必須である。政策評価法令でも政策実施から効果発揮までのタイムラグを意識している規定⁷⁷がある。事後評価は、支援実施後に行われるものであるが、評価のタイミングはいつが適切か。この点、抽象的には支援した法令等が制定適用された後で、支援との因果性が認められなくなるよりも以前といったタイミング

⁷³ 国際協力機構企画・調整部事業評価グループ（2007）22 ページ。

⁷⁴ 内閣（2005）I 1（1）。

⁷⁵ 法令の直接適用の趣旨ではない。なお、ODA（政府開発援助）についても政策評価法令に基づく事前・事後評価は行われている。その評価指標として、①目的の妥当性（ニーズの有無）、②結果（インパクト）の有無、③プロセスの適切性（透明性・ステークホルダーの関与）が検討されている。DAC評価5項目に依存しておらず注目に値する。ただし、根拠法令が異なるという理由で、別建てで行われており、同一の事業について二重に評価することがあり得る。この点、評価に要する費用面、労力面、矛盾の回避から可能な限り、統合化、効率化するのが望ましいのではないかと。

⁷⁶ 金子（2006）66 ページは、「政策評価は現地事務所に委ねることなく、基本的に評価専門部署が主導して行っていくことが望まれ、特に政策評価の必要性を理解する法と開発研究の専門家などの採用を進めることが必要である」とする。

⁷⁷ 行政機関が行う政策の評価に関する法律第7条第2項二ロ参照。

になると考えられる。具体的には、立法支援であれば早くとも制定後で、政府が予算を投じて当該法令を実施した後である制定後1年後以降で、現在では社会経済状況の変化する速度も速いことから5年経過よりも前といったところであろうか。

ii 自立発展性（Sustainability）への配慮

では、政策評価法令の評価システムをそのまま法整備支援評価ないし国際協力事業評価へ応用すれば、過不足のない評価が可能になるかというところではない⁷⁸。国際協力には特有の性質があり、特有の評価項目がある。その一つは、DAC評価5項目でいう、自立発展性（Sustainability）評価項目である。国際協力とりわけ援助活動は、国内政策の実施と根本的に異なる点がある。即ち、被援助国は永遠に被援助国であり続けるわけではない点である。仮に被援助国が被援助国であり続けるならば、それは援助の失敗を意味する。援助は援助を不要とする段階に被援助国が到達することを目的とするからである。一方、国内政策の実施は当該国が永遠に存立することを前提としている。つまり、国内政策の評価は常にその後の政策実施が見込まれており、その見直しや改善を目的に行われている一方で、国際援助の評価は将来的な援助終了を目的としている。だから、国内政策評価では独り立ちできているか否か（自立発展性）の評価の視点は欠けていて、国際援助評価では自立発展性評価の視点は必須である。現状では、自立発展性の評価は、終了時評価における「見込み」によることが多い⁷⁹が、事後評価重視の観点から事業実施後に具体的にを行うことが必須と思われ、また、自立発展性評価は事後に直接測定する方法によることが最もふさわしい⁸⁰。

法整備支援評価における自立発展性評価の具体的な指標としては、①支援によって導入された法令ないし法技術が実施されているか否か、②支援によって導入された法令ないし法技術が再改正（改善）されていること等が考えられる⁸¹。

4 小括

以上、本稿が提案する法整備支援評価における「妥当性」及び「自立発展性」検証手法試案を纏めると次の通りである。

(1)「妥当性」評価のサブ項目として「統一性確保評価」の導入（なお、「統一性確保評価」については、法整備支援の評価手法が外国ドナーでも確立していない⁸²ことから英訳がない。本稿では「統一性確保評価」の英訳として **Consistency test** ないし **Synthesis test** の用語を提案したい。）

具体的な指標表現例：「支援対象法令等に関連する法令との整合性の有無」

本サブ項目評価者例：「支援対象国の法制度に精通した現地法学者、現地法律家、日本の比

⁷⁸ ここで述べた点の他、政策評価法令では行政部の各省の政策の評価を対象としており、立法部、司法部の評価も射程に入っていないので、法整備支援で対象となる立法部、司法部への支援事業の評価も考案される必要があるからモディファイは必須である。

⁷⁹ これには、DAC評価5項目英語原本においても効果が「likely to continue」であるか否かが問題とされ、見込みが認容されていることも影響していると思われる。

⁸⁰ 自立発展性の事後評価における実績測定を勧めるものとして、国際協力機構（2007）127ページ参照。

⁸¹ 支援によって導入された法令ないし法技術が関連する法令と整合的であることは「自立発展性」評価と関わるが、ここでは、同時に「妥当性」評価において「統一性確保評価」が実施されていることを前提としている。

⁸² 金子（2006）および本稿の現地調査参照。

較法専門家」

(2) 事後評価の必要的実施

事後評価のタイミング:「支援した法令等が制定適用された後で、支援との因果性が認められなくなるよりも以前」

(3) 「自立発展性」評価の事後評価における具体的測定

具体的な指標表現例:

「支援によって導入された法令ないし法技術が実施されているか否か」

「支援によって導入された法令ないし法技術が再改正（改善）されていること」

第 4 インドネシア法整備支援における相手国政府・ドナーの評価手法⁸³についての現地聞き取り結果⁸⁴

⁸³ 2008 年 8 月 4 日から 8 日にかけてのジャカルタでの聞き取りに基づく。世銀等主要ドナーの一部が漏れているのは、調査実施期間中のアポイントメントの調整の理由による。

⁸⁴ 1 BAPPENAS（インドネシア国家開発企画庁）の回答

法整備支援についてはドナー毎に評価は行っている。指標については現状では、「研修を受けた裁判官の数」といった定量的評価指標を用いている。一般人の裁判所のサービスに対する満足度を評価するためには、サーベイが必要だと思うが、現在は行っていない。評価手法については現在研究中である。各ドナーの支援活動の評価結果は非公開である。

2 法務人権省の回答

現状では、法整備支援の評価メカニズムはない。含意は、法自体を評価はしないということである。法整備支援活動については、活動の評価は行う。活動計画が実際に行われたかどうかを確認する。

3 UNDP の回答

法整備支援分野の評価指標の基準はまだない。リアリスティック・パフォーマンス・インディケーター確立の要求がある。法整備支援分野の評価基準設定では、①その法整備支援の文脈を知ること、②一般人の満足度を測ることができること、が必要と考える。法整備支援の効果を測ることはある程度時間が経過した後に可能になると思う。

4 オランダ大使館の回答

法整備支援の評価指標は検討中である。オランダ本国での裁判所評価（Council for Judiciary (2002)）はインドネシア法整備支援にはとりあえず活用しない。評価はプロジェクトレベルで行っている。量と質両方とも評価する。例えば、未済事件数が 4000 から 0 になった場合（量）や、研修で提供される情報（質）を測定する。よりマクロのレベルでは、ブループリントに対する評価がある（神戸大学調査団未受領）。プロジェクト毎に評価手法は異なる（テラーメイド）。

5 USAID の回答と入手資料の検討

最も高いレベルの評価指標は、一応ワシントンで決定される。しかし、その割合は低い。レベル毎にインディケーターを設定する。①ミレニアム目標レベル、②世界中の USAID 共通レベル、③プロジェクトレベルがある。プロジェクトレベルの指標は、（評価実施のコンサルタント）契約に明記される。法整備支援全般を評価する指標は確立していない。評価時期は日本の評価実施時期とほぼ同様。内部評価と外部評価を併用している。法整備支援分野では事後評価が重要だと認識する。現状では事後評価は教育分野で行っているが、法整備支援では行っていない。評価指標について現状では、「協力分野で何本法律が成立したか」などが指標となっている。ログフレームの実例があるのでメールで送る（未受信）。被援助国の規模が大きい場合（インドネシアはこれに該当する）は現地事務所に評価・モニタリング専門の部署が設けられる。

6 EU の回答

評価指標については DAC の評価 5 項目を挙げる。裁判官等の行動の変化を測定することは難しいと考えている。（インパクトに特化した）評価報告書（EU-PGRI (2006)）があるから提供する（受領済み）。評価はプロジェクトごとのテラーメイドだった。現在は DAC 評価項目を基準にしている。後日、法整備支援担当者との議論の中で、評価基準はドナーによる合議で投票によって決定するという案が出された（2008 年 8 月 22 日のこと。当初訪問時は EU 法整備支援担当者が夏期休暇中で不在であったのでガバナンス改革支援担当者に対してインタビューを行った）。

1 調査結果のまとめと本稿提案の「妥当性（統一性確保）」及び「自立発展性」検証手法との比較検討

インドネシア法整備支援関係者においては法整備支援の評価手法は未だに確立されていないものの、その確立の必要性は認識されつつあるのが確認できた。EU法整備支援担当者が提言した、当該国関与ドナーによる投票によって評価指標を定める提案は独創的だが、あまり理論的とも言えない。各ドナーとも合意したのは、事後評価の必要性・重要性である。法整備支援ないし司法改革支援の効果が発現するのは、支援実施後に、裁判所が機能した時に現れるのであり、そもそもタイムラグが生じる他、定量的評価が可能になるまでに相当な事件数を重ねなければならないためである。また、「一般人による司法部への信頼の向上」といった効果を測定するには更に時間が必要と思われるからである。この点、本稿の提案する事後評価重視の姿勢と一致する。

他ドナーに対する聞き取り調査で不思議なくらい配慮がないのは「統一性確保」の視点である。EUの担当者は、法整備支援を行うにあたって、ドナー間の協調と司法関連省庁（最高裁判所、法務省、検察庁、警察庁、BAPPENAS等）の連携が不可欠とし、現状を危惧していた。しかしながら、法令間の矛盾抵触についての配慮はなかった。この点本稿提案の検証手法は新規性を有している。

第5 津波災害後アチェADR制度支援の事後評価の試み

1 バンダ・アチェ市近郊村落⁸⁵インフォーマルリーダーに対するインタビュー結果と考察

（1）ランブン村

自分自身（村長）は津波災害後アチェADR制度支援によるセミナー（以下JICAセミナーとも呼ぶ）に参加しなかったが、参加した同村民から知見を得て役立てている。土地をめぐる遺産相続の紛争をコーカス技術も用いて解決した。別の村にまたがる事案については、例えば、自動車事故の場合、村長同士の合議と加害者の属する村の村長と被害者、被害者の属する村の村長と加害者が話し合って解決した。

当事者が合意に反する場合は制裁があり得る⁸⁶。しかし、制裁を執行したケースはまだない。当事者の満足を得るように努力すること。調停人が当事者から信頼を獲得することが肝要だと考える。

（2）アルエナガ村

JICAセミナーに参加しなかった。村民同士の紛争よりは、行政サービスの確保に関心がある。災害復興時の村内の土地区画整理に際して村民同士の紛争は顕在していないという。むしろ、土地所有権の確認を政府にしてもらいたい、村民が町まで申請しにいかなければならないこと等に対して不満を持っている。

⁸⁵ ランブン村とデア・グルンパン村の位置関係については写真4を参照。アルエナガ村はこの図の北側に接している。

⁸⁶ 添付デア・グルンパン村のインタビュー記録を参照。

（３）デア・グルンパン村

JICAセミナーに参加した。草野芳郎『和解技術論』を熟読。当村における調停事案に適用した。復興プロジェクト実施に伴い、車道建設用地の収用と補償をめぐって所有者が争う場合がある。補償に対するクレームではない。6つ以上の解決事案を示した⁸⁷。

例：ある父親が、津波で亡くなった。この父には、3人の女子と1人の男子があった。この1人の男子が、相続財産である一筆の土地を独占しようとしたため、紛争が発生。アチェの慣習上相続順位が高いのは長女である。居住可能な土地85のうち、道路に面した土地のうちの20を長女が、25を長男が取得した。次女と三女はそれぞれ、20ずつを内側で取得して、公道に達する道を設けた。ここでは、JICAセミナーで得た、「ケーキ分割」のアイディアを応用したという。

制裁についていうと、合意が守られない場合は相当シビアな制裁が待ち構えている。例えば、合意事項不履行者の結婚式がある場合にその家の前で村の青年がこぞって祭り騒ぎを行い、招待者が誤ってそちらへ向かうようにするなどがある。また、事案のレベルにより犠牲を捧げて調停の締めを行う。

（４）村落インタビューまとめと考察

調査を行った3村の内2村について土地紛争が存在することが明らかになった。紛争が存在する村においては、その解決に対して村落インフォーマルリーダーが積極的な役割を果たしていることが分かった。特に、デア・グルンパン村の村落インフォーマルリーダーは、JICAのセミナーで受けた刺激、知見を高く評価し実践していた。主観的には、とても知的水準の高い人物のようであった。様々な問題に関心を持つ。例えば、バンダ・アチェ中心地の土地高騰により一般人による居住用土地の入手が困難になっている問題の解決法をタイの土地制度（土地は一応王様の所有物であり、取引する場合は一旦王様にもどし、これにより価格の異常な高騰は抑えられているという）に求めたりする。また、調停が成功する傾向を当事者の経済レベルから割り出している。即ち、極端に金持ちや貧乏な者が当事者の場合、不当な利益を得ようなどという目的があり、簡単な事案でも解決しにくい、反対に経済レベルが中間の者の調停は纏めやすい傾向があると分析している。

土地区画整理については、ランブン村で土地区画整理前と後の状況を示す図⁸⁸の提示を受けた他、アルエナガ村ではその実施があり、デア・グルンパン村では土地区画整理に伴う道路用地収容に伴う補償金が法的紛争の一つの焦点であることが明らかとなった。

2 IDLOに対するインタビュー結果と考察

JICAセミナー後、JICAの提供した参加者名簿に基づいて、トレーナーのトレーニングを行い、12名の者（シャリア裁判所の裁判官を中心とする）が、調停人資格を取得した。これらの者がトレーナーとなり、アチェの他の村落における1000人以上の村落インフォーマルリーダーに調停の研修を行っている。

これを総合するとJICAセミナーから1000人以上の村落インフォーマルリーダーの調停研修への因果性が認められる。JICAセミナーとIDLOの調停研修事業との連携が、IDLOの報

⁸⁷ 添付デア・グルンパン村のインタビュー記録を参照。

⁸⁸ 写真5および6参照。

告文書⁸⁹の中で明示的に記載されていない点は残念であるが、日本側の文書⁹⁰及びIDLO担当者とのインタビュー⁹¹では確認できる。

また、IDLOから入手した資料によれば、アチェの人々が、法的紛争に直面した場合に、村落におけるインフォーマル手続を利用して解決する傾向が強く、フォーマル手続の利用が進んでいない理由として、単に裁判所等のフォーマルシステムへの不信が強いというのではなく（本稿でこの点を積極的に否定する意図はない）、フォーマル手続についての不知が示唆されており、特に後見人指定に関してシャリア裁判所の積極的関与を要請している村落インフォーマルリーダーの姿が映し出されている⁹²。

3 シャリア裁判所での調査と考察

アチェ・シャリア裁判所で聞き取り調査を行った際、津波災害後アチェADR制度支援によるJICA遠隔セミナーに参加した裁判官から、「JICAセミナー修了後、IDLOのトレーナー研修に参加し、現在まで各地での研修講師として活動している。JICAからはセミナー修了認定証を受領したが、IDLO（認定証はICT⁹³が発行）からは調停人資格認定証を受領していない。IDLO等に問い合わせた上で催促の協力をお願いできないか。」との依頼の発言があった。

また、アチェ・シャリア裁判所での調査の際、入手した統計資料⁹⁴によれば、津波災害前後の民事事件受理数は次の表の通りである。津波災害のあった2004年を境にして、普通民事事件受理数は控えめにいって倍増している。遺産分割協議確認事件等・養親子事件等の受理数については、2004年以前のデータはないが、津波災害後2年目の2006年に合計1124件であることを平準としても、津波災害後1年目の2005年に合計10341件と約10倍であることは2004年津波災害による死者行方不明者17万人以上という事実との因果関係を優に認めることができるのではないかと。つまり津波災害後アチェADR制度支援を構想したときに予想した紛争多発事態がある程度発生しているといえる。また、UNDPの報告書によれば、アチェでは地方裁判所の建物が津波で破壊されており、係属事件数調査の時点で臨時の建物で裁判が行われており、このことが裁判所に持ち込まれる事件数へ影響を及ぼしている可能性がある⁹⁵（潜在的な訴訟数よりも実際の訴訟係属数は少なくなっている）とする。

⁸⁹ E. Harper (2007).

⁹⁰ 河田 (2007a)。

⁹¹ E. Harper (2007)の提出者であるE. Harper本人との2005年から2006年にかけての対話等。

⁹² E. Harper (2007) 53ページ。

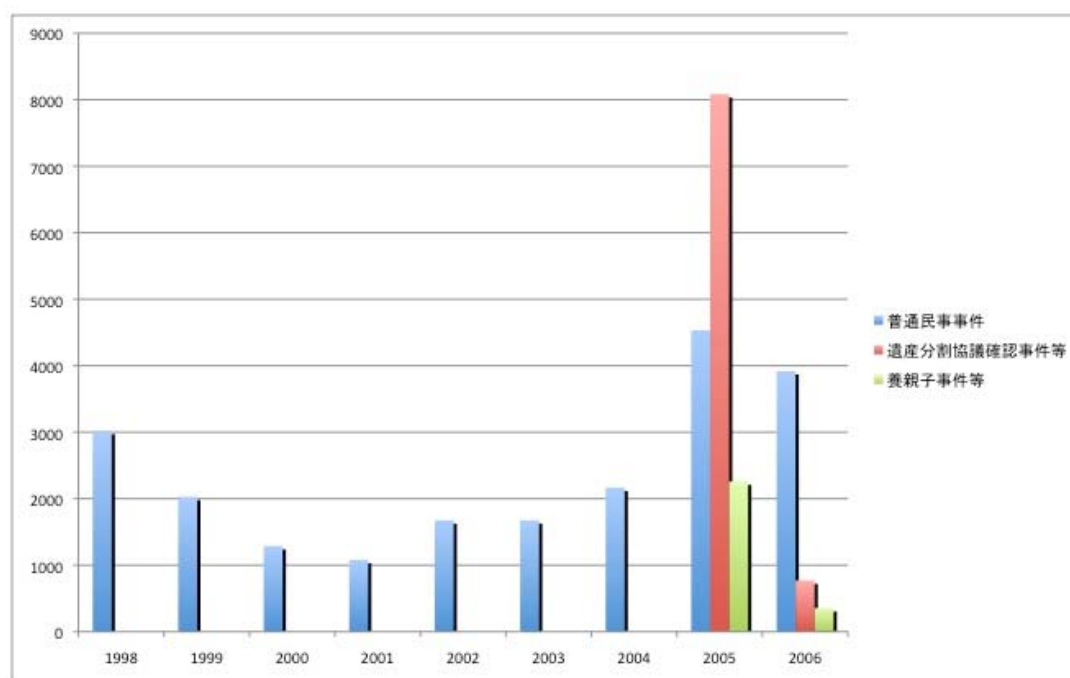
⁹³ Indonesian Institute for Conflict Transformation。インドネシア最高裁判所から調停人資格認定権限を授与された機関（2008年8月現在三団体）の一つ。現在進行中の「インドネシア和解・調停制度強化支援プロジェクト」においてもインドネシア最高裁及びJICAと密接に協力している。なおICD News第26号46ページ参照。

⁹⁴ Soufyan M. Saleh (2007)

⁹⁵ Saifuddin Bantasyam and Henny Ngu (2008) Capacity Building Programme for Formal and Informal Justice Providers 9ページ。表紙にDraftと記されているが、インターネット<http://www.acehjustice.org/?page=content&cid=17>で公開されている。

表：2004 年津波災害前後におけるアチェ・シャリア裁判所受理事件数（州内合計）⁹⁶

	普通民事事件 ⁹⁷	遺産分割協議確認事件等	養親子事件等
1998 年	3020		
1999 年	2029		
2000 年	1288		
2001 年	1078		
2002 年	1675		
2003 年	1676		
2004 年	2167		
2005 年	4535	8083	2258
2006 年	3919	770	354



2004年津波災害前後におけるアチェ・シャリア裁判所受理事件数（州内合計） 出典：Soufyan M. Saleh (2007)

更に、津波災害後アチェADR制度支援においては、日本の阪神大震災後の弁護士会による被災者のための法的サービスについての講義（複数の被災地点へ法律相談所を設けた活動についての講

⁹⁶ Soufyan M. Saleh (2007).

⁹⁷ アチェ・シャリア裁判所は原則としてインドネシアにおけるいわゆる宗教裁判所と同じ管轄（家事事件）を有しているが、特別に一定の刑事事件（飲酒、淫行、賭博）についての管轄が認められている他、財産事件についても通常は普通裁判所が扱っている事件の一部についても裁判する権限が、最高裁判所長官令 KMA/070/SK/2004 等の根拠により認められている。だから相続に関わる財産権紛争事件を扱うことができる。

義)を行った⁹⁸ところ、アチェにおいても特に被害が甚大であった、①バンダ・アチェ、②ジャント、③チャラン、④ムラボ、⑤ピディ、⑥ムルドゥ、⑦ビレン、⑧ロクスマウエの各州市の現地において、巡回裁判所審理⁹⁹を行い、特に養親子事件解決の促進を実施している¹⁰⁰という。養親子事件が紛争化する場合とは、本稿添付資料1に示されている通り、財産を有した両親を津波で失った遺児をめぐる養親子事件である場合と目される。だから身分事件たる養親子事件も実態は財産権事件を多く含み、それには当然土地権利関係の紛争も含まれると見るのが自然である。

添付資料2は、津波災害後に土地権利関係が相続紛争の対象となり、ADRを活用した上、シャリア裁判所が和解合意を裏書きする判決を下した例である。ここに村落インフォーマルADR手続と国家フォーマル訴訟手続の連携を見ることができる。

4 津波災害後アチェADR制度支援評価への妥当性（統一性確保）及び自立発展性の評価指標の当て嵌め

本稿「第3 法整備支援の評価枠組み」で検討したところに基づいて、法整備支援評価項目である妥当性（統一性確保）及び事後評価によって自立発展性が津波災害後アチェADR制度支援に認められるかを検討すると次の通りとなる。

（1）妥当性（統一性確保）評価

インドネシアのADR制度の内、和解・調停制度は、民事訴訟法第130条等に基づいて最高裁判所規則によって実施されている。従前の調停に関する最高裁規則2003年第2号に代わり、日本が協力して策定された調停に関する最高裁規則2008年第1号は、インドネシア司法関係者と日本の司法関係者が密接に協力したので日本の和解・調停制度の考え方がふんだんに盛り込まれている¹⁰¹。他ドナーの類似分野での活動を見てみると、EUが司法官研修事業の一環として調停に関する支援を行っているが、現地機関(I ICT)との協力によるインドネシアの制度を前提とした調停教材の作成にとどまり、EU内の調停制度モデルの移植ということは行われていない。アチェにおける他ドナーの類似分野での活動は、UNDPのアセスメント活動およびIDLOの研修支援であり、UNDPもIDLOもインドネシア制度の研究に基づいて現地機関と協力して支援を実施しており、特定の外国モデルを移植するものではない。但し、支援の視点として人権の尊重、例えば、アチェのアダットの制裁で従来行われることがあり得た、汚物のふりかけといった行為の禁止の提案¹⁰²、法的紛争解決における両性の平等¹⁰³といったことが強調されている。

日本がアチェで行った支援についてはインドネシア法研究を専門とする河田（2007a）に詳しいが要点を再述すれば、評価型と促進型の具体的な和解・調停技術についての講義を行い、その際比較参考のモデルとなったのは関東大震災後に発達した日本における和解・調停制度である。

⁹⁸ 河田（2007a）参照。

⁹⁹ “Sidang Mobile Court “ Soufyan M. Saleh (2007) 34 ページ。

¹⁰⁰ Soufyan M. Saleh (2007) 34 ページ。

¹⁰¹ 例えば、即決和解制度。Mahkamah Agung Republik Indonesia (2008)参照。

¹⁰² UNDP (2008) 26 ページ。

¹⁰³ E. Harper(2007)10 ページ等。

したがって、立法支援のような法制度を打ち立てることが支援内容ではないからそもそも法的統一性を阻害しない。また、支援では日本法の考え方が日本側専門家の念頭にある¹⁰⁴が、従前の最高裁規則と矛盾しなかったばかりか、現行の最高裁規則との親和性は非常に高いものとなっている。最高裁規則は上位の民事訴訟の枠内で制定されている。他ドナーの活動とは連携を重視した¹⁰⁵。

ゆえに、津波災害後アチェADR制度支援に評価項目の妥当性のサブ項目である統一性確保は認められる。

（２）事後評価による自立発展性の具体的測定

本稿において法整備支援評価における自立発展性を認定するための具体的な指標としては、支援によって導入された法令ないし法技術が実施されているか否か、が提示された¹⁰⁶。そして自立発展性評価は事後評価において行われることが適切とされた¹⁰⁷。タイミングとしては、抽象的には支援した法令等が制定適用された後で、支援との因果性が認められなくなるよりも以前という試案が出された。

これを津波災害後アチェADR制度支援についてみると、JICAセミナー参加者であったシャリア裁判所裁判官がアチェの各地で調停技術を普及しており、同じく参加者であったデア・グルンパン村の村落インフォーマルリーダーがJICAセミナーで得た調停技術を具体的法的紛争に直接に活用しているというのであるから、支援によって導入された法技術が実施されているといえる。そしてこの事実は、支援後2年経過した時点における事後評価において関係者への直接のインタビューにより具体的に測定された。IDLOへの聞き取り調査等で示された通り、JICAの支援と現在の村落における調停の実施ないし調停技術の普及との間に因果関係が認められる。また入手した統計資料により法的紛争の発生状況が具体的に測定された。

したがって、自立発展性を認定するための要件充足に欠けるところはないので、津波災害後アチェADR制度支援においては評価項目である自立発展性が認められる。

第6 総括と提言

1 本稿で検証できたこと

(1) CALE NEWS No.23 の提示した示唆に対しては、まず、デア・グルンパン村におけるインタビュー結果が示している通り、土地所有権をめぐる法的紛争は起きており、JICAセミナーで得た知見に刺激を受けた形で村落インフォーマルリーダーによる調停が成功しており、また、IDLOとのインタビュー結果が示している通り、裁判外紛争処理を勧める裁判所の働きかけ（JICAセミナーを修了した裁判官がトレーナーとして村落インフォーマルリーダーに調停を勧める活動）によりアチェ全体での村落インフォーマルリーダーの調停知識が高まっている。アチェ・シャリア裁判所提供の統計が示すとおり、対立する当事者による民事訴訟事件は津波災害後控えめにい

¹⁰⁴ また、日本法の知見を活用しないのならば日本による技術支援の意味が半減すると思われる。

¹⁰⁵ 河田（2007a）。

¹⁰⁶ 本稿第3-3-（5）-ii

¹⁰⁷ 本稿第3-3-（5）-i

っても倍増しており、実質的な争いのあるものはほぼ皆無であるというには程遠い。実際、添付資料2で明らかな通り、津波災害後の対立する当事者による民事訴訟事件は存在する。

他方、アチェ・シャリア裁判所およびIDLOとのインタビュー結果が示しているとおり、日本（JICA）が行った津波災害後アチェADR制度支援のセミナー受講者が発展的にアチェ州の村落インフォーマルリーダーに調停技術を伝播していることが確認され、デア・グルンパン村におけるインタビュー結果が示している通り、上記支援における講義で得られた知見が具体的紛争解決に役立っている事実も確認できた。だから法整備支援によって導入された法技術が実施されているといえる¹⁰⁸。

したがって、上記津波災害後アチェADR制度支援における「自立発展性」は認められる。また、紛争が、すべてシャリア裁判所に持ち込まれるのではなく、多くが村落レベルで解決されており、裁判所がパンク状態に陥っていない現状は、支援の狙い通りの結果である。

(2) 法整備支援の評価手法はいまだ確立されていないが、他の分野との大きな違いとして統一性確保評価を導入すべきことおよび必要的事後評価による自立発展性評価を重視すべきであることが指摘できた。

(3) 本論文を通して日本ではあまり知られていないアチェにおけるアダットを適用した紛争解決の一端およびその問題点を紹介することができた。

2 今後の課題

法整備支援の評価への政策評価の研究成果の結びつけ、両者の相違点と法整備支援評価理論の精緻化は本稿でカバーしきれなかった課題であり、かつ、法整備支援の評価手法の開発一般における課題である。今後の研究課題としたいし、JICA等法整備支援ドナーの評価手法開発における課題とすべきである。

以上

¹⁰⁸ 本稿、第3-3-(5)-ii参照。

添付資料 1

インドネシア共和国ナングル・アチェ・ダルサラーム特別州バンダ・アチェ市近郊

デア・グルンパン村におけるインタビュー記録¹⁰⁹

日時：2008 年 8 月 10 日 16 時 30 分から 2 時間程度

場所：デア・グルンパン村のキオス¹¹⁰

質問者：北野 恵理、河田 宗三郎、大田 草佑（神戸大学現地実習調査団）

質問相手：Herman Hasballah 氏 当村の前事務局長（今はトハパット¹¹¹に参加する立場にいる）

質問一覧（予め用意した質問事項のみでなく聞き取りの中で話の展開に応じて質問事項を追加した）：

Q.どんな紛争が多く持ち込まれるのですか？

Q.以前より信頼感が薄れたということで、持ち込まれる紛争の数が増えたなどの影響はありますか？

Q.紛争解決については調停役などへの信頼感が重要であると感じられますが、村役場への信頼が薄い状態でも、持ち込まれた紛争はきちんと解決されているのですか？

Q.各々どのような事件だったのか詳しく説明してください。

Q.独立紛争が原因となって発生したような法律問題は持ち込まれたことがありますか？

Q.メディエーション手続きにルールはありますか？

Q.先ほどの遺産相続の問題は、対席に至らずにシャリア裁判所にいったということですか？

Q.当事者の話し合いが行き詰まったとき、調停人としてはどう打開しますか。

Q.調停技術についてはどうですか。JICAセミナーでは、例えばケーキの分割方法のような技術が紹介されましたが。

Q.紛争解決に適用される規範はありますか。

Q.各々の事件で調停料はもらいますか？

Q.当事者同士が合意に至るまで、メディエーション手続きが始まってからどれくらいかかりますか？

Q.合意形成が難しいとき、どうするのですか？

Q.一方当事者のみが紛争を持ち込んだ場合はどうするのですか？

Q.合意に適用される規範はありますか？文書など。（再）

Q.村民以外の人との紛争はどのように解決しているのですか？

Q.当事者が合意内容に従わなかったときの罰則はありますか？

¹⁰⁹ 本インタビュー記録は、村落インフォーマルリーダーへ半構造型の質問をして、インドネシア語による回答を筆者が通訳（筆者は名古屋地方裁判所登録法廷通訳人でもある）し、北野が録取したものがベースとなっている。インタビュー記録は本村の他に、ランブン村、アルエナガ村の分もあるが本稿では紙数の制限から掲載しない。また北野の関心は平和構築にもあり本記録の質疑応答にも平和構築に関わるものが含まれていたが、本文と関連性が薄いと見られる部分は削除した。

¹¹⁰ 雑貨と軽食を供する小商店。写真 2 参照。

¹¹¹ 河田（2007a）155 ページ、「アチェの慣習法上の行政組織図」参照。

Q.調停の利点は何だと思いますか？

Q.調停の欠点は何だと思いますか？

Q.セミナーで習ったケーキ分割法で解決した事件について教えてください。

Q. JICAセミナーで得た知識や草野教授の本で得た知識は役に立っていますか？

備考：デア・グルンパン村は津波の被害が大きかった地区である。質問相手は、日本のメディエーション技術研修¹¹²に参加し、『和解技術論』¹¹³も読んでいる。村の中を真新しい自動車道¹¹⁴が通っている。調査団が到着した時、若い夫婦が一緒にお茶を飲んで話をしていた。後で聞くと彼らも法的紛争事案を持ち込んだ人たちであり、提示された和解内容に合意していたところであった。

インタビュー：

Q.どんな紛争が多く持ち込まれるのですか？

土地の問題が最も多い。かつ家族内で争われることが多い。次に多いのが養子の問題である。当事者を同じ場所に座らせて、話し合いをする。土地の問題で一番難しいのは、その土地の所有者がわからないことが多いことである。個人の土地なのか共同体の土地なのかわからないこともある。関係者が亡くなっていて証拠が少ないせいもある。

村人の中で信頼感が薄れてしまった問題がある。それは紛争の影響でもあるし津波の影響でもある。たとえばこのキオス商店の隣にある広場についても、公園にして事務所などは後ろの方に建てるという村の政策がなかなか実現しにくかった(事件 1)。なぜなら、村役場に対する信頼が低下しており、女性のための集会場と村役場の建物を建てようという声があったからである。津波から3年経ち、今のように公園にして裏に村事務所を作った後に、村人によりやくこの方がよかったとわかってもらえるようになった。

Q. 以前より信頼感が薄れたということで、持ち込まれる紛争の数が増えたなどの影響はありますか？

ある。単に村役場に対する信頼が低いというだけでなく、村人同士の間・政府に対する信頼もなくなった。より信頼されているのは、NGOや外国の援助である。

村人同士の信頼感が低いので、紛争が多く発生し、村役場に持ち込まれる割合が前より多くなったと言える。

Q. 紛争解決については調停役などへの信頼感が重要であると感じられますが、村役場への信頼が薄い状態でも、持ち込まれた紛争はきちんと解決されているのですか？

津波後の支援政策の実施については、事前に村人の意見を聞くと一致した意見がとれないが実施してしまえば理解が得られることが多い。普通の民事事件については、この3年半で15件くらいの事件があり、ほとんど調停で解決できたが、そのうち2件が解決できずシャリア裁判所に持ち込まれた。それらは養子縁組と遺産相続の問題で、いずれも2007年に発生し、いまだ終わっていない。養子の方は解決しそうだが、遺産相続はシャリア裁判所では裁判によらずに、和解で解決する

¹¹² 河田 (2007a) 参照。

¹¹³ 草野 (2003)。

¹¹⁴ バンダ・アチェ市の津波被害の甚大であった海岸地域では復興に伴って土地区画整理が行われている。この点写真5と6を参照。日本はモデル地域を設定して、生活道路や津波災害避難施設の建設事業等を行っている。補償も行われている。

ために今村に事件を差し戻しているところである。しかし当事者同士のエゴが強いために解決の目処がたっていない。

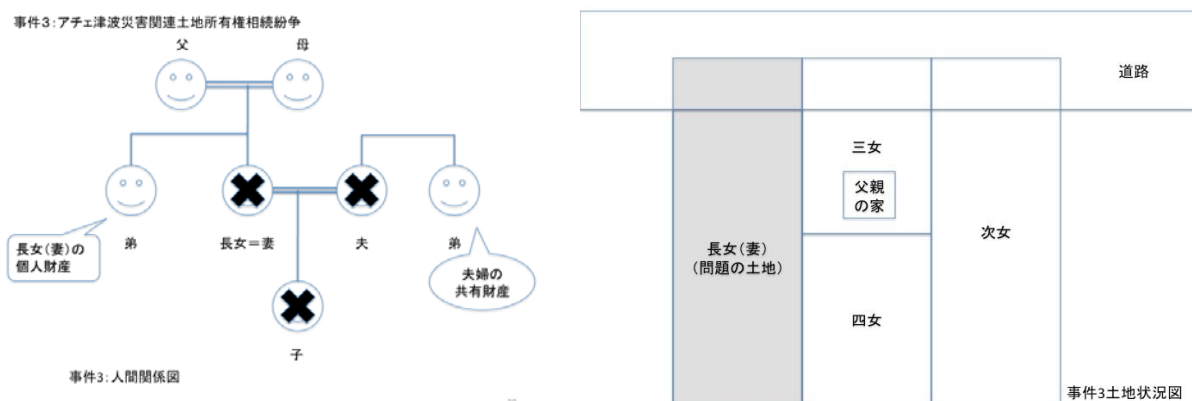
Q.各々どのような事件だったのか詳しく説明してください。

養子の事件（事件 2）は以下の通りである。ある夫婦がいて、子供（16 歳）がいる。夫婦が両方とも死に、子の親権をめぐる母親の叔父と母親の弟が争っていて解決していない。この子が両親所有の土地建物と父親の年金受領権を相続している。

（図 省略）

遺産相続の事件（事件 3）は以下の通りである。

夫婦と子がいて、三人とも死んだ。妻と夫にはそれぞれ弟がいて、妻の父親は土地を持っていた（事件 3 関係図参照）。津波後に建設された道路が土地に少しかかっており、土地収用に対する補償金も問題に関わっている。妻の弟は、その土地は結婚に際して妻（姉）が父親からタダでもらっているため、妻の個人財産であると主張している。夫の弟は、その土地は結婚後に夫婦で妻の父から買い取ったものであり夫婦の共有財産であると主張している。土地の価値は不明だが、道の補償金は 13 百万～15 百万ルピアくらいであると言われている。この事件でメディエーションがうまくいかないのは、夫の弟のエゴが強いためである。妻の弟は交渉のテーブルにつく意思があるが、夫の弟はこのような事情であるにもかかわらず 100%の所有権を求めているからである。



JICAの研修に参加し、草野教授の本を読んで、日本の和解・調停のやり方とアチエのメディエーションはよく似ていることがわかった。草野教授の著書は、村内の紛争解決に重要な役割を果たすトハパットにも活用されている。話し合いで終わらせることがよく、国家の裁判所に持ちこむと解決が得られるとはいっても実体的には紛争は継続すると思う。話し合いで終わらせた方が、心理的には当事者が満足して蒸し返しが少ないといえると思う。

Q.独立紛争が原因となって発生したような法律問題は持ち込まれたことがありますか？

1 件ある。独立派の村人が隣家に盗みに入り、その家の少女に性的な虐待をくわえた事件（事件 4）である。被害者が訴え出て、その独立派の人（構成員ではない、プロボケーター）をメディエーションのテーブルに誘ったが、もう逃げてしまった。今も逃げているのでメディエーションはできない状態であるが、アダットによる解決としては次のことを考えている。被害者としては、和解のテーブルにのる前に殴りたいと言っており（アダットとしてこのような方法も存在する。ただし刑事罰にならない程度におさめなくてはならない。公開の場でアダットのやり方に沿った形で殴らす）、

一度殴らせた上で和解のテーブルを用意するつもりである。

Q.メディエーション手続きにルールはありますか？

事件を聞いたときに、その事件を深いところから解決しようとする。例えば夫婦間の紛争の場合、まずトハパットが当事者そのものよりも当事者の親などに話を聞き、次に当事者の近所の人、次にその他の目撃証人に話を聞き（その際証言の援用許可も得る）、最後に書類や証拠を調べる。このようにしてまず事件についての印象を持つ。その上で当事者の一方ずつに話を聞き（コーカス）、合意に至りそうならば対席にして解決する。このとき、既に事前に証拠を集めているので、どちらの当事者が真実を語り、嘘をついているか判定できる。この方法でほとんどの問題は解決できている。

Q.先ほどの遺産相続の問題は、対席に至らずにシャリア裁判所にいったということですか？

妻の弟は病院で働く看護師であり、夫の弟は電力会社の会社員である。二人とも裕福で金に困っていない。私を感じるのは、このように経済的に余裕がある人同士の紛争ほど解決しにくいということである。実際の経験上、彼らよりずっと貧しい人たちの紛争はより簡単に解決できた。平均よりも貧乏な人は、エゴが少なく、社会性が高いので、経済的な利益が必要なのはお互い様と考えているので、妥協しやすい。反対に、平均よりも裕福な者は、経済的余裕がある上、エゴが強いため長期間にわたり争う傾向がある。お金持ちの人の方が、財産があろうがなかろうが自分の生活に影響を受けないので譲りそうな感じがするが、実際は違う。経済的に余裕がある方が欲深いようである。先ほどの遺産相続の問題の当事者である、電力会社の会社員は対席の期日を定めると拒絶する一方、事件を放置すると、いつ話し合うのかと問い合わせてくるので、延々解決に至らなかった。

道路を拡幅する場合も、平均よりも貧乏な人は社会の必要や宗教上の寛容性から簡単に同意してくるが、平均よりもお金持ちの人は自分の利益・不利益を長々と聞いてくるし経済的利益を重視する傾向にある。

Q.当事者の話し合いが行き詰まったとき、調停人としてはどう打開しますか。

行き詰まった場合の一つの打開方法は、事件を郡レベルにあげることである。その場合はムキムが事件を扱う¹¹⁵。この郡レベルでも解決されないとき、シャリア裁判所へ事件を持ち込む。しかし、わたしの観察するところでは、上のレベルの機関へいくほど、紛争解決は難しくなるようである。なぜなら、問題の原因は最も下のレベル（村）に存在するからである。

Q.調停技術についてはどうですか。JICAセミナーでは、例えばケーキの分割方法のような技術が紹介されましたが。

先ほどの看護師と電力会社社員の紛争ではコーカスの手法を使用して、それぞれの当事者にどのような分割の仕方、どのような処理の仕方を希望するか尋ねた。この事件では、まだ同席させるには至っていない。

しかしながら、別の事件では調停技術を活用して解決に成功した経験がある。

Q.紛争解決に適用される規範はありますか。

その点、以前アチェ王国が存在した頃は、(成文の)規範があった。現在は同様の規範はまだない。例えば、消滅時効類似の制度がある。この村では、土地の所有権に関する紛争が発生して調停が開始して3年経っても解決しない場合、当該土地の所有権は村に帰属するという不文の規範がある。

¹¹⁵ 河田 (2007a) 155 ページ参照。

例えば、2007年に土地所有権の紛争が発生して、2010年になっても解決しない場合、土地所有権は村に帰属する。近隣の村では、このような時間的余裕をもたずに直ぐに村の所有とする例があるようだ。しかし、これは妥当でない。なぜなら、人間は時間的余裕が与えられると、考え直して紛争解決のための話し合いに応ずる場合が多いからである。但し、この規範の運用にも例外が全くないわけではない。以前、他の村で紛争が解決しないので、紛争対象土地を村の所有とした際、土地の値段が高騰していたため、当事者により村が訴えられたというケース(事件5)があった。

この規範の考え方は、法を適用しているというよりは、当事者が村への帰属を認容している、当事者の考え通りに処理したというものである。

Q.各々の事件で調停料はもらいますか？

村のレベルで問題を解決するときはもらわない。ただし村より上のレベル、ムキムや群レベルまで話が持ち込まれた場合は、メディエーターになった人たちに対象財産の2%~5%が手数料として支払われる。

Q.当事者同士が合意に至るまで、メディエーション手続きが始まってからどれくらいかかりますか？

経験上紛争当事者を経済的に中間から上と下で分けると、経済的に中間から下の人は長くとも1ヶ月~3ヶ月で解決し、お金持ちは1年~2年かかる。

先ほどすれ違った夫婦がいるが、あの人たちも新しい事件(事件6)を持ち込んできた。彼女は、津波の当時はグルンパン村に住んでいたが、その後、南アチェに嫁いだ。一筆の土地に2件の家があって、姉と妹(先ほどの人)が半分ずつ土地を所有していた(事件6関係図参照)。姉が自分の土地を売った際、無断で妹の土地まで一部売ってしまった。これについて相談にきた。ここで話し合いをして、この人たちは貧乏な家の人たちなので、先ほどの妹に対して侵害された土地の半分というところで片がつくのではないかと話した。妹の方は納得している。これが最低ラインで、私としては完全に妹の土地が戻るように努力したいしそうなっている。しかし形の上では妹が妥協するように提案して、妥協は成立している。



事件6土地状況図

太線: 本来の姉妹の土地境界線
 細線: 姉が売ってしまった土地の境界(図のグレー部分が妹の土地でありながら、無断で姉が自分の土地とともに売った部分)
 破線: メディエーターが提案して妹が妥協した土地境界線

Q.合意形成が難しいとき、どうするのですか？

先ほどの遺産相続の問題に関して言えばなかなか難しく、ケーキの分割をするところまでいかなかった。夫の弟が話し合いの席に着かないからである。この事件に関して言えば、ムキムや郡の

レベルを通して、またシャリア裁判所のレベルまで話をあげるといふ手法を使ってみたが、解決しなかった。なぜなら問題の根っこは村にあり、先に行くほど事情知らない人が判断することになってしまうからである。現在村のレベルに話が差し戻されているが、両当事者は時間がないなどで話が進まず、今はムキムや他のシャリア裁判所に持って行こうと考えている。別の事件でケーキの分割のテクニックを使ったことがあり、それは成功した。

Q.一方当事者のみが紛争を持ち込んだ場合はどうするのですか？

調査などを始める。

Q.合意に適用される規範はありますか？文書など。(再)

津波の前に自分の親も村のインフォーマルリーダーだったので、親から聞くことが一番多い。その他に、村の村長経験者に聞いたりもする。読んだりもするが、読み物で残っている物は相当少ない。オランダが入ってきたときに、ほとんど持って行ったからである。オランダは地元の文化や倫理的な意識を消し去るためにわざと持って行ったのだと思う。アダットを適用するのに文書から引っ張った方が正確だとはわかっているが、少ないのである。だから、正確でないわかっているけどほとんど口伝によるものに依存している。

Q.村民以外の人との紛争はどのように解決しているのですか？

今問題になっているのは以下のものである。隣にあるランブン村との境界線の問題（事件 7）である。1970 年代まではこの村とランブン村は離れていたが、70 年代にランブン村がこの村に少しかぶさるくらいの領土を主張した。その時は私たちは認容したが、津波の後さらに深くこの村にくいこんだ土地の広さを主張してきた。これについて、群長と相談した。ただしそれは郡長を通して話し合ったのではなく、個人として話し合った。郡長の解決案としては 2004 年の主張している線の半分ではどうかという案であったが、それは断った。なぜなら 2 回目の妥協になってしまうからである。私個人としてはどちらでもいいが、村の役を持っている者として従うことはできない。こういう問題は、村長や役員が話し合っただけで決めることになるだろう。この場合の解決は個人の問題と似たような解決の仕方をする。A と B という当事者がいて、けんかをして A はけがをせず B が血を流したとする。すると A は山羊を 1 匹殺して償い、和解をする。この村の境界の問題の場合は牛を 10 頭つぶしてお祭りをしてすませるというやり方が考えられる。費用は始めに問題を提出したランブン村の人たちがより多くを負担するということになるだろう。

個人でやる場合も同じで、山羊をつぶしたりする。問題になるのは祭りの場所をどこでやるかであり、所属している A の村か B の村か第三の場所でやるかである。

和解自体は村長同士が協力して解決する（ランブン村で聞いたのと同じ手続きである）。小さい問題に関しては椰子の実を持って行ったりして片付けるし、けんかで血を流したなどの中くらいの問題は山羊で片付ける。人が死んだりなどは牛をつぶしたりする。問題の規模によって、犠牲にされるものが違う。

Q.当事者が合意内容に従わなかったときの罰則はありますか？

土地に関していえば、合意に至らなければ第三者のものにするという規程がある。これは津波の前からあり、村のものにしてしまうということである。他の村でもこの方法をとることが多い。ただこれには問題があり、村の土地にするという宣言をしたときに土地の値段があがっており、とりあげられた当事者から訴えられるということがある。この村での運用は、直接とりあげるといふ宣

言をするのではなく、たとえば 2007 年から 2010 年までにこの問題が解決しなかったら村のものにするという経過をおくようにしている。

村の決めたことに従わない家族がいたとして、2 つの方法がある。一つめは、そこに住むことができるが無視される(村八分)方法。2 つめは村から追い出されることである。ただし、追い出すのは最終手段で、窃盗や姦通の場合に適用される。普通、経済上の問題、例えば、土地の問題でルールに従わないといった問題は村八分の方法が適用される。そのやり方は以下の通りである。たとえばルールに従わない家で結婚式があったとする。結婚式のお祭りをその家ですが、その家の前に空き地があるとするとその空き地で村の青年が別のお祭りを開催する。するとその家の結婚式には招待客は来ず、結婚式に招待された人もたくさん人のいる広場の方のお祭りに引き寄せられてしまう。このようなことをわざとやる。これを自然の法と呼んでいる。自然の法が彼らの行為に適用されているのである。これをやることで、皆が安全である。つまり、ルールに従わない家はこの嫌がらせについて誰にもクレームできない(青年がやっているお祭りは村長その他が承知して行われている)し、勝手にやっている訳ではないのでやっている青年達も、復讐される恐れがなく、安全であるということである。

Q.調停の利点は何だと思えますか？

当事者同士では解決できない問題もメディエーションによって解決することができる。やり方次第では携帯電話で終わらすことができることもある。中間層の人に対してはかなりの割合でメディエーションで解決することができる。

Q.調停の欠点は何だと思えますか？

問題の原因を探求することが難しい、また証人を探すのが難しい。経済的な層として当事者が金持ちすぎたり貧乏すぎると解決が難しい。特に出頭させることが難しい。

他のメディエーターについて言えば、話をする技術が問題になったりする。アチェ人は感情的になりやすいので、本当は中立でなければならないのに紛争に直面して感情的になったりする。言葉を丁寧に、わかりやすく、また賢明に話す技術が必要であると思う。

Q.セミナーで習ったケーキ分割法で解決した事件について教えてください。

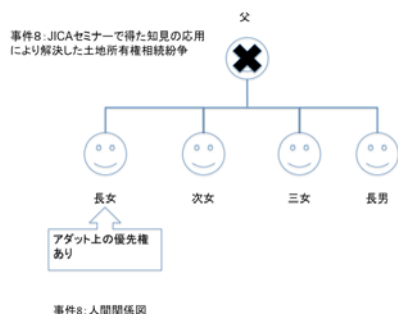
四人の遺産相続人が亡くなった父親の土地(事件 8 関係図のグレー部分)をめぐる争っていた(事件 8)。もとは長男が当該土地を全部支配しようとしていた。私のところに問題が持ち込まれ、事件 8 関係図のように解決した。アチェでは、ミナンカバウ族¹¹⁶同様、女系相続がアダットでの原則となる¹¹⁷¹¹⁸。この事件の場合は、長女が全土地を支配するのがアダット上の原則的解決となる。しかし、この事件では女性側が相当妥協し、模式的にいうと墓地と公道へ出る通路を別とした分割対象土地を 85 としたら、公道に面した土地の 20 を長女が得て、次に奥まった土地 20 を次女が得

¹¹⁶ スマトラ島の一部族。女系社会として有名である。なおミナンカバウ族でもハルタ・プサカ・ティンギーでは共同相続原則があるとされる(Yuniarso (2007) 149 ページ)。

¹¹⁷ E.M.ローブ (1944) 167 ページによれば、著名なオランダの法学者 Van Vollenhoven を初めとして、オランダ民族学者達の通説によれば、アチェ人の親族法及び婚姻法は父系制と母系制との名残を留め、回教法の加味した双系家族制を基礎としているという。

¹¹⁸ アピラート (2006) 170 ページでは、Hooker(1978)を引用しつつ、「各〔固有の〕慣習法は、併存可能なイデオロギーを自由に選択するのみならず、それらの宗教的及び法的概念の成立に合致するように変形されたのであった。」という。本件でもアダット(長女による優先的相続)、およびシャリア(男子 1 名の相続分と女子 1 名の相続分の比は 2 : 1)との調整努力が観察される。

て、最も奥まった土地 20 を三女が得て、長男に公道に面した一番いいところかつ他の各土地より 5 ほど広くした 25 という土地を分割する案で全員の満足が得られた¹¹⁹。



事件8土地状況図・解決後

境界紛争については、津波によって土地の境界線がわからなくなった場合があり隣土士の当事者が自分勝手な境界線を主張すること（事件 9）がある。この場合どのように解決するのかというと、当事者の主張する証拠、たとえば水道管を土地の境界線上に埋設したはずだと主張するので掘って水道管が出ればそのようにする。もし出てこなければ当事者同士が主張する境界線の真ん中あたりをとって境界線を決めてそれに合意させるという方法をよくとる。

テクニックとして注意している点は、当事者のエゴからなるべく離す、ある日に説明をしたらその日には結論を出さず次の日に一晩寝て考えさせて合意に至る、呼び出すのではなく自分が当事者のもとに出向く、当事者同士を冷静にさせるためには小さい贈り物（椰子の実、山羊、牛を殺して食べる）をすることがよい。

Q. JICAセミナーで得た知識や草野教授の本¹²⁰で得た知識は役に立っていますか？

非常に役に立っている。遺産相続の問題を解決するのに、草野先生の本に書いてあることやセミナーで聞いたりしたことは、日本の調停のやり方とアチェでの調停のやり方が似ているということもあって非常に参考になる。基本的に、裁判など上級のレベルに持ち込むのではなく下のレベルで話し合っ解決するのが一番適切であると考えている。裁判では結論は出るが、4 年後 5 年後に問題が再発するということがよくある。村の下レベルに地区があり、地区の問題をまず地区長が解決するというやり方も忘れてはいけない。

以上

（議事通訳：河田 宗三郎）

（議事録執筆：北野 恵理・河田 宗三郎）

¹¹⁹ この解決方法は、セミナーで講義されたケーキの分割技法と同一の方法ではないが、質問相手は応用であるとしている。このことは、質問相手がセミナーの講義内容にとどまらず自立的に日本の和解・調停技術について学習を進めたことを推認させる。即ち、JICA・NETセミナーではケーキの分割技法についてはそれほど応用についての講義は行っていない一方、草野（2003）では、95 ページから 97 ページ（ケーキの分割技法およびその応用）、124 ページから 130 ページ（不動産の取得におけるケーキの分割技法の応用）にわたり詳しい応用技法の解説を行っており、「道路が一面にしか接しておらず、面積を平等に分けただけでは公平とはいえないような場合（95 ページ）」や「宅地については進上路というのは大変重要（127 ページ）」として、相当具体的な場合への応用技術を示唆しているからである。

¹²⁰ 草野（2003）。

添付資料 2

アチェ・シャリア裁判所における遺産相続事件判決例要旨

バンダ・アチェ・シャリア裁判所 2006 年 12 月 19 日判決

事件番号：140/Pdt.G/2007/¹²¹Msy-BNA 訴訟種類：遺産相続事件

原告：X (x1-x5) 原告訴訟代理人：L

被告：Y (y1-y5)

事案の概要：

2004 年 12 月 26 日¹²²に相当な財産を有する夫婦（妻 A 夫 B）が死亡した¹²³。X は A の相続人、Y は B の相続人である。夫婦は共有財産として、①バンダ・アチェ市内の土地約 557 m²、②バンダ・アチェ市内の家広さ約 80 m²、③夫名義の銀行預金、④3 名の子名義の生命保険金、⑤夫婦及び 3 名の子に対するアチェ州政府からの弔慰金、⑥夫名義の公務員死亡給付金を残した。

上記①-⑥の遺産を実効支配しているのは Y であった。XY 間で紛争となり、2006 年 12 月 4 日に、上記家所在の村落¹²⁴リーダー2 名が証人となり、L 同席のもと、裁判外で和解合意に達した（ADR）。

和解条項として上記①-⑥の財産価値を合計 200 百万ルピア相当とした上、二分し各々原告 X 被告 Y の相続持分とすること、上記①-⑥の財産は Y の支配下あるため Y は X に対して 100 百万ルピアを現金の形で 2007 年 3 月 1 日に引き渡すこと、5 日間経過しても財産引き渡しが無い場合は X は相当な価格および方法で上記家を売却の上、代金の中から X 相続財産持分を受領すること、L は和解合意に必要とされる限度で適当な行為を行う権限を有することが合意された。

判決：

バンダ・アチェ・シャリア裁判所は、クルアーン Al-Hujarat 章第 9 項¹²⁵、Al-Maidah 章第 1 項¹²⁶、民法（KUHPerdata）第 1851 条¹²⁷、外領民事訴訟法（R.Bg）第 154 条¹²⁸他関連法規に鑑みて、XY 間で上記和解が合意に達したことを宣言し、両当事者が上記和解合意を履行することを法的に義務づけること、訴訟費用は両当事者が折半し支払うべきことを 2006 年 12 月 19 日に判決した。

以上（翻訳・要約：河田 宗三郎）

¹²¹ 判決本文中の事件番号では「/2006/」となっている。

¹²² 2004 年スマトラ沖地震・津波災害発生当日。

¹²³ 判決文からは明示的ではないが、恐らく当該夫婦の子 3 名も同時に死亡しており、当事者の氏名から推定すると、X は妻 A の兄弟姉妹、Y は夫 B の父及び兄弟のようである。

¹²⁴ ヌス・アチェ村。前出のインタビュー実施村落とは異なる。

¹²⁵ クルアーン第 49（部屋（アル・フジュラート））章。調停を命ずる預言。

¹²⁶ クルアーン第 55（食卓（アル・マーイダ））章。契約遵守を命ずる預言。

¹²⁷ Kitab Undang Undang Hukum Perdata=Burgelijk Wetboek 第 3 編（債権債務）第 18 章（和解）は、第 1851 条～第 1864 条（14 条）からなる。第 1851 条は日本民法第 695 条に相当する。しかし、和解は書面によらなければ無効（要式行為）とする点異なる。

¹²⁸ Rechtsreglement voor de Buitengewesten 第 154 条。内領民事訴訟法（HIR=Het Heziene Inlandsch(Indonesch) Reglement)第 130 条と同様に裁判官に和解勧誘を義務づける条項。これらの民事訴訟法律に基づいて調停に関する最高裁規則が制定されている。和解合意判決に対しては上訴することができない。最高裁の未済事件問題解決の切り札として注目されている（KUSANO&KAWATA(2009)参照）。

日本による対インドネシア津波災害後アチェADR制度支援における「自立発展性」の検証の試み
——法整備支援評価手法についての一考察——

写真 （撮影：大田 草佑）

1 津波災害直後の様子



2 デア・グルンパン村でのインタビューの様子



3 津波の威力で内陸 3km まで流された発電船



4 発電船が流されてきた軌跡に建つ住宅群



5 ランブン村 （津波災害当時）



6 ランブン村（区画整理後）



参 考 文 献

<日本語文献>

E,M,ローブ 東亜研究所訳『スマトラの民族（下巻）』 東亜研究所、1944年（5月）。

Yuniarso K Adi 後藤 武訳 「インドネシアの相続法の多様性」『東洋法学』第51巻第1号 東洋大学法学会、平成19（2007）年（10月）。

アピラート・パッチシリ 齋藤 洋訳 「法の支配と伝統社会—ASEANの法文化に関する覚書—」『東洋法学』第49巻第2号 東洋大学法学会、平成18（2006）年（3月）。

池田 晶子・林 径子 「新たな評価手法を求めて～人間を中心に据えた視点～」『日本評価学会資料』 www.twinklar.com/ako/21ca/documents/hyokagakkai-thesis-final.pdf、2006年。

伊多波 良雄 『これからの政策評価システム：評価手法の理論と実際』中央経済社、1999年12月。

今井 弘通 「紛争解決を通しての法形成とその正統性—東アジア法形成論のための準備的考察—」

安田 信之・孝忠 延夫 編集代表 『アジア法研究の新たな地平』 アジア法学会、2006年（6月）。

太田 勝造 『民事紛争解決手続論』 信山社、1990年（5月）。

外務省経済協力局評価室 『ODA評価ガイドライン』、2003年（3月）。

外務省国際協力局評価室 『ODA評価ガイドライン（第4版）』、2008年（5月）。

金子 由芳 「アジア市場経済化のコーポレート・ガバナンス制度構築の評価手法」『国際協力論集』第13巻 第2号 神戸大学国際協力研究科、2005年（11月）。

金子 由芳 『法整備支援における政策判断に資する 立案・評価手法の検討』独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所、2006年（8月）。

金子 由芳 「土地法改革における法的多元主義の克服—日本・インドネシア・カンボジアの比較検討—」『国際協力論集』第16巻 第3号 神戸大学国際協力研究科、2009年（3月）。

河田 宗三郎 「インドネシア津波災害後アチェADR制度支援」金子 由芳・香川 孝三 編『法整備支援論』 ミネルヴァ書房、2007年（3月）。

河田 宗三郎 「インドネシア司法改革支援中間報告」法務省法務総合研究所国際協力部『ICD NEWS』 第30号、2007（3月）。

河田 宗三郎 翻訳・要約「アチェ・シャリア裁判所における遺産相続事件判決例要旨」アジア法学会発表添付資料、2009年（6月）。

北野 恵理・河田 宗三郎 「インドネシア共和国ナングル・アチェ・ダルサラーム特別州バンダ・アチェ市近郊デア・グルンパン村におけるインタビュー記録」 アジア法学会発表添付資料、2009年（6月）。

木寺 昌人 「国際協力の現状と課題」『外務省国際協力局長講義（於神戸大学）資料』 外務省国際協力局、平成21（2009）年6月。

行政改革会議 『最終報告書』、1997年12月3日。

行政管理研究センター 『詳解 政策評価ガイドブック：法律、基本方針、ガイドラインの総合解説』 ぎょうせい、2008年（4月）。

行政管理研究センター 『政策評価バンドブック』 ぎょうせい、2006年（12月）。

行政機関が行う政策の評価に関する法律、平成13年6月29日法律第86号 最終改正平成15年4月9日法律第23号。

行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令、平成13年9月27日政令第323号 最終改正平成20年8月27日政令第259号。

草野 芳郎 「和解手続において裁判官と当事者が果たすべき役割」新堂 幸司 編集代表『紛争処理と正義（竜寄喜助先生還暦記念）』大学図書、1988年（9月）。

草野 芳郎 『和解技術論』 信山社出版、2003年（6月）。

倉沢 愛子 「日本軍政下におけるインドネシア地方行政官の変容と展開」『東南アジアの政治と文化』東京大学出版会、1984（3月）。

国際開発センター 国際協力NGO『クリエイティブ評価』研修事業資料プログラムPDF
<http://www.idcj.or.jp/shakaikouken/hyoukakenshu.html>、2007年。

国際協力機構 企画・調整部 事業評価グループ 『プロジェクト評価の手引き』、2004年。

国際協力機構 企画・調整部 事業評価グループ 『プロジェクト評価の実践的手法』 国際協力出版会、2007年（4月）。

国際協力銀行 『円借款事業評価報告書2007』、2007年。

国際協力事業団 企画・評価部評価監理室 『実践的評価手法』国際協力出版会、2002年。

国際協力事業団・国際協力機構 評価結果要約表

小島 武司 「調停適合事件の選別基準-アメリカ合衆国における代替的紛争解決の一面とその示唆するもの-」新堂 幸司 編集代表『紛争処理と正義（竜寄喜助先生還暦記念）』大学図書、1988年（9月）。

島田 弦 「アチェ津波被害復興の現場から」『CALE NEWS』 No.23 2007.6.30号、2007年。

島田 弦 「アチェ津波被害復興における国家法・宗教法・慣習法の役割」『名古屋大学環境学研究科2004年北部スマトラ地震調査報告Ⅱ』名古屋大学環境学研究科、2006年（2月）。

島田 弦 「アチェ津波災害復興プロセスにおける法の役割」『名古屋大学環境学研究科2004年北部スマトラ地震調査報告Ⅲ』名古屋大学環境学研究科、2007年（2月）。

島田 弦 「津波災害後の社会における法律問題への取り組み-2007年12月バンダアチェ市における調査から-」『名古屋大学環境学研究科2004年北部スマトラ地震調査報告Ⅳ』名古屋大学環境学研究科、2008年3月。

新堂 幸司 「日本における調停制度の評価」新堂 幸司 編集代表『紛争処理と正義（竜寄喜助先生還暦記念）』大学図書、1988年（9月）。

砂原 美佳「スウェーデン開発協力政策の理念と評価システム：ベトナム法整備支援を事例として」『国際開発フォーラム』、2005年9月。

政策評価・独立行政法人評価委員会令、平成12年6月7日政令第270号 最終改正平成18年2月24日政令第25号。

内閣 「政策評価に関する基本方針」『閣議決定』、2005年12月16日 2007年3月30日一部変更。

中井 達 『政策評価：費用便益分析から包絡分析法まで』ミネルヴァ書房、2005年（10月）。

ハリー・P・ハトリー 上野 宏・上野 真城子訳『Performance Measurement』、2004年（7月）。

平石 務 「インドネシアの司法改革支援」金子 由芳・香川 孝三 編 『法整備支援論』、ミネルヴァ書房、2007年（3月）。

廣田 尚久 『紛争解決学』信山社、1993年（10月）。

廣田 尚久 『弁護士の外科的紛争解決法』自由国民社、1988年（11月）。

法務省法務総合研究所 ICD News 各号。

山田 治徳 『政策評価の技法』、2000年（8月）。

竜崎 喜助 「義理的思考と裁判」新堂 幸司 編集代表『紛争処理と正義（竜崎喜助先生還暦記念）』大学図書、1988年（9月）。

ウェブサイト

外務省 『インドネシア国別評価』

<http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/report/indness8.html> 2008

<外国語文献>

英語

Arie Brouwer & Nurdin Husin, *Broadening and Backing Local Justice in Aceh : Options Paper Aceh Justice Project – Adat*, UNDP, 2008 .

Bappenas, *Presidensial Regulation No.7 of 2005 on The National Medium Term Development Plan 2004 – 2009* , 2005.1.

Bappenas, *Law of The Republic of Indonesia No.17 of 2007 on The Long Term National Development Plan of 2005 – 2025* , 2007.2.

Council for Judiciary Netherland, *Rechtspraak : A Quality System for the Courts* , 2002.

DAC, *GLOSSARY OF EVALUATION AND RESULTS BASED MANAGEMENT (RBM) TERMS*, 2000.

E. Harper, *Post – Tsunami Legal Assistance Initiative for Indonesia : Monitoring and Evaluation Report (February 2006 – September 2007)*, IDLO, 2007.9.

EU – PGRI, *Report on the Impact of EU Contribution to the Partnership for Governance Reform Towards Promoting Democracy and Good Governance in Indonesia* ,2006.

KUSANO Yoshiro & KAWATA Sozaburo, “ A case in Indonesia: Project for Strengthening Reconciliation and Mediation (ADR) system,” *Beyond Legal Pluralism: Lessons for Technical Legal Assistance Programs from the Japanese Experience of Modernization Law and Society Association Annual Meeting Denver, Colorado*, 2009.

M.B. Hooker, *A Concise History of Southeast Asia*, Clarendon (Oxford University) Press, 1978.

Saifuddin Bantasyam and Henny Ngu, *Capacity Building Programme for Formal and Informal Justice Providers: Need Assessment Report and Action Plan 2008 – 09 Aceh Justice Project* ,UNDP, 2008.

The Supreme Court of Republic Indonesia & USAID, *Blueprint for the Reform of the Supreme Court of Indonesia*, 2003.

USAID, *Millennium Challenge Corporation Indonesia Control of Corruption Project Annual Report April 11 2007 – April 10 2008*, 2008.

インドネシア語

Arskal Salim, *PRAKTEK PENYELESAIAN FORMAL DAN INFORMAL MASALAH PERTANAHAN, KEWARISAN DAN PERWALIAN PASCA TSUNAMI DI BANDA ACEH DAN ACEH BESAR*, IDLO, 2006.6.

B.J. Habibie, *Detik – Detik yang Menentukan : Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, THC Mandiri, 2006.

Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008*, 2008.7.

Mahkamah Syariah Banda Aceh, *Putusan Nomor 140/Pdt.G/2007/Msy-BNA Tanggal 19 Desember 2006 dalam Perkara Gugatan Kewarisan*, 2006.

Mahkamah Syariah Banda Aceh, *SEKILAS TTG. MS DI ACEH*, 2008.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha- Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, 1998.

R. Wirjono Projodikoro, *Hukum Acara Perdata Di Indonesia*, Sumur Bandung, 1992.

Soufyan M. Saleh, *Profile Mahkamah Syariah Aceh 2006*, 2007.1.

UNDP, *Pedoman Peradilan Adat di Aceh*, 2008.5.

A Study on Verification of Sustainability
in the Assistance for Indonesia to Strengthen ADR System in Aceh
After The Great Tsunami Disaster
: An Examination of the Evaluation Method in Legal Technical
Assistance

Sozaburo MITAMAYAMA KAWATA

Abstract

This paper examines the sustainability of legal technical assistance in strengthening ADR system which was conducted by JICA for people in Aceh after the great tsunami disaster. This paper also provides some examples of how Acehnese people have solved legal disputes among them by utilizing both the knowledge they have acquired through the legal technical assistance and their own *Adat* ADR systems.

Among the DAC criteria for evaluating development assistance by 2008, sustainability would be approved if the recipient government regarded the assistance important for them. However, this indicator seems to be inappropriate since it allows sustainability to be approved even if the newly introduced legal system is apparently inconsistent with other related laws. In this case, the inconsistency should constitute an obstacle to the application and enforcement of the law. Also, there is a fault in the evaluation of sustainability because the evaluation of sustainability becomes the evaluation of prospects or expectations at the time of termination of assistance activities.

This paper attempts to apply and modify policy evaluation methods, which are taken by the Japanese ministries in implementing their domestic policies, to evaluate legal technical assistance to developing countries. The examination has concluded a set of necessary conditions for approval of sustainability as follows. 1) In principle, the implementation of invariably/regularly Ex-Post Evaluation of sustainability is necessary. In other words, the Terminal Evaluation is not enough to approve sustainability of legal technical assistance. 2) The Direct Sustainability evaluation in the Ex-Post Evaluation is necessary. In this study, the paper suggests “Whether legal techniques introduced by the assistance is applied/implemented or not” as an indicator to approve sustainability.

On 26 December 2004, the Sumatera Earthquake occurred and its Tsunami resulted in a great matter of damages. Japan provided legal technical assistance on ADR. Shimada (2007) made an argument that there were few legal disputes caused by the Tsunami damage in Aceh. However, through the direct field research conducted in 2008 (above 2. condition) and examining the materials we obtained from Syariat Courts in Aceh such as legal statistics and judicial judgments, it is inevitable that there are a great matter of legal disputes related to tsunami disaster such as disputes on inheritance, child adoption, guardianship and land

disputes occurred by the lack of border lines washed out by tsunami.

Informal leaders in Aceh villages do utilize the ADR techniques provided by the JICA assistance getting along with their own mediation methods well after 2 years from the completion of the assistance (above 1.condition). The author observed the probability of execution of their unique sanctions such as a kind of *ostrakizein* to ensure fulfillment of the agreement made through mediation as well.

Therefore this paper concludes that sustainability is approved in the evaluation of the legal technical assistance by applying the method/indicator mentioned above.

END