

～ 活動報告 ～

東ティモール調停法セミナー

国際協力部教官
辻 保彦

法務省からの出張者

法務総合研究所国際協力部教官 須田 大

法務総合研究所国際協力部教官 辻 保彦

法務総合研究所総務企画部国際協力事務部門国際協力専門官 堀 友美

他機関からの出張者

JICA 国際協力客員専門員 小松 健太 (団長)

JICA 産業開発・公共政策部法・司法課 千葉 周

大阪大学大学院法学研究科教授 仁木 恒夫

インドネシア語通訳人 呼子 紀子

期間・日程 2013年6月24日から同月28日まで（移動日は除く） 資料①日程表のとおり

1 東ティモールに対する法整備支援の経緯

21世紀初の独立国として2002年に独立を果たし、2006年の暴動などの混乱を経て平和を取り戻した東ティモールは、2007年、日本に対し、法案起草能力強化のための支援を要請した。これを受けて、日本側では、2008年にJICAが現地調査を実施した上で、法整備支援の実施を決定し、2009年度から2010年度にかけて、JICAと当部の協力により、東ティモール司法省国家司法法制諮問・立法局（以下「司法省立法局」という。）を対象に本邦研修を行い、法案起草能力向上に向けた逃亡犯罪人引渡法及び麻薬取締法の起草支援を実施した。続く2011年度と2012年度には、当部が独自で東ティモールへの法整備支援を継続した。以上の経緯については、ICD-NEWSの第42号、第45号、第48号、第53号及び第54号に関連記事が掲載されている。そのような日本の支援

の結果、逃亡犯罪人引渡法については、International Penal Codeという法律の一部として既に成立し、麻薬取締法については、起草を終えて内閣への提出準備が整うなど、一定の成果を上げることができた。

しかし、司法省立法局の法案起草能力はまだ十分とは言えず、独自で法案を起草できる水準には達していない。そこで、2013年度は、JICAと当部の協同により、東ティモール側から要望のあった調停法の起草支援を実施することとなった。

その準備段階として、当部から平石努弁護士に依頼して、東ティモールの調査研究を実施していただいた。その報告書は今回のICD-NEWS第56号に掲載されているので、併せて御覧いただきたい。

2 調停法起草の背景

東ティモールには13県の行政区画が存在するが、

地方裁判所は4県にしか存在せず、しかも交通事情が悪く隣県への移動も容易でないため、多くの国民にとって裁判制度の利用は容易ではない。加えて、裁判官の数が不足しており、旧宗主国であるポルトガルを中心に外国人裁判官を採用しているが、それでもまだ十分でない。裁判制度の拡充には、新たな裁判所の建物の建設や裁判官の増員など、多額の予算を要することから、将来的な必要性は大きいとしても、直ちにこれを改善するのは難しい。

一方、東ティモールの村落部では、地域の村長や、リアン・ナインと呼ばれる宗教的権威の主催により、地域ごとに受け継がれた慣習法に従って、伝統的・儀式的な村落調停が実施されている。例えば、出血を伴う傷害事件であれば、加害者から被害者に対して水牛一頭を渡す代わりに刑事罰を求めないといった解決が図られており、庶民にも利用しやすい紛争解決制度として機能している。

そこで、東ティモール司法省は、裁判制度の整備が完了するまでの当面の司法アクセス改善策として、これまで事実上行われてきた既存の村落調停を法制度化するため、調停法の制定に乗り出した。

3 現地セミナーの事前準備

事前に司法省立法局から提出のあった調停法のドラフトを読んでも、東ティモール側がどのような制度設計をイメージしているのか判然としなかった。その原因として、要綱作成のプロセスを踏むことなく、いきなりドラフトの起草から着手しているのではないかと想像された。そこで、法案起草能力強化という対東ティモール法整備支援の上位目標に照らし、今回の現地セミナーでは、要綱作成のプロセスの重要性を東ティモール側に理解してもらうことから始めることとした。そのためには、既存の村落調停の現状や、東ティモール側の制度設計のイメージを日本側も共有する必要があることから、現地セミナーの事前打合せの際に、司法省立法局の職員から

聴取り調査を実施した。その結果、以下のことが明らかとなった。

まず、既存の村落調停において、当事者は、建前は調停人が提示した解決案を拒絶することもできるとされているが、実際には合意せざるを得ない強制的な雰囲気があるため、実質的には調停というよりも仲裁に近い。とりわけ女性の立場が弱く、相続・離婚・DV等の事件では女性が泣き寝入りすることが多い。調停人と一方当事者が親戚である場合などには、不公平な調停がなされることがある。そのほか、調停人の能力が必要な水準に達していないことも多い。そこで、上記問題点を改善して、既存の村落調停を公平・公正な制度に発展させることも、今回の調停法制定の目的の一つである。

次に、ディリのような都市部では、既存の村落調停が次第に廃れてきており、代わって弁護士会やNGOが主催する現代型の調停が、紛争解決手段として利用されている。今回の調停法では、そういった都市型の調停制度も併せて法制度化する予定であり、調停制度全体を管理・監督するための調停センターを設置することも検討している。

既存の村落調停でも、都市型の調停でも、合意が成立したにもかかわらず、当事者が合意内容を履行しない事案が目立つことから、今回の調停法では、合意内容に何らかの拘束力を付与することも検討している。

以上のような聴取り調査の結果を踏まえ、現地セミナーで議論すべきポイントを明記した要綱のたたき台を作成し、通訳人の協力を得てインドネシア語に翻訳して、東ティモール側に配布した（資料②）。

4 現地セミナーの概要

現地セミナーは、1週間の出張日程の後半2日間にわたり、司法省立法局のメンバーのほか、労働省・地方警察・弁護士会・オンブズマン・NGOなど関係各機関から参加者を招いて実施された。日本側

参加者は7名、東ティモール側参加者は10～15名程度であった。総合司会は司法省立法局のネリーニョ・ビタル局長にお願いし、議論の進行役はJICAの小松専門員が務めた。

最初に、東ティモールの調停制度をめぐる現状を再確認した後、調停法の立法目的に議論が進んだ。つまり、既存の村落調停を法制度化することだけに限定するか、都市部で行われている現代型の調停も対象に取り込むかという点である。コミュニティ調停の専門家である仁木教授からは、村落調停の法制度化だけでも大変な労力を要する作業であるから、都市型の調停はひとまず現状に委ねておいて、今回の調停法では村落調停だけを対象とした方が現実的であるとのコメントがなされた。もともと、東ティモール側では、村落調停だけでなく都市型の調停も取り込み、すべての調停制度に横断的に適用される通則的な規定を目指したいとの意見が強いため、この問題は今後も検討を続けることとなった。

次に、調停の適用対象事件については、民事事件・家事事件・軽微な刑事事件・労働事件を対象とすることで、おおむね合意が得られたようであった。

その後、調停人の資格要件の点に話題が進み、活発な議論がなされた。日本側からは、「仮に、村落調停だけでなく都市型の調停も調停法の射程に含める場合、それぞれ調停人の位置付けが異なるから、各別の資格要件を規定する手法も考えられる。」といった観点を指摘し、引き続き検討してもらおうとした。なお、一定のトレーニングを受けることを調停人の資格要件とすることについては、参加者全員が賛成であった。

次に、具体的な調停の手続の点に議論が及んだ。参加者の発表によれば、村落調停においても、都市部の調停においても、双方当事人から別々に話を聞く方法で調停が進められているようであった。そのようなやり方について、仁木教授からは、調停人が相手方当事者に肩入れしているのではないかと

不安を抱かせるおそれがあるとの指摘があり、その対応策として、双方当事人から事前に別々に話を聞くコーディネーターと、双方当事人の立会いの下で調停を執り行う調停人とを分離する方法の紹介があった。

次に、調停合意の拘束力の点に議論が移った。東ティモール側には、調停合意に拘束力を持たせるべきとの意見が多いように見受けられたが、仁木教授からは、東ティモールの現状を考えると、現時点では調停合意に拘束力を持たせない方がよいとの指摘があった。また、日本側からは、拘束力の議論の前提として、調停合意内容の履行率、不履行の理由、不履行に対する制裁の現状について調査すべきと提案した。

最後に、調停センターの位置付けと役割について議論がなされた。司法省立法局としては、司法省や内務省など、何らかの官庁を調停センターの監督機関とする方針のようであるが、関係機関の参加者からは、監督官庁を持たない独立の機関とすべきとの意見も出た。調停センターの役割については、調停の申立ての受理、調停人の選定、監督、トレーニング、調停費用の管理などの機能を持たせるべきとの意見が出て、参加者の間でおおむねイメージが共有できているように見受けられた。仁木教授からは、日米の調停制度における調停センターの位置付けと役割について紹介があった。

以上、2日間の現地セミナーでは、事前に準備したポイントについて、おおむね議論をすることができた。本来であれば、日本側において、議論の結果を踏まえた本格的な要綱を作成して見せることで、東ティモール側に対して要綱作成のプロセスを示し、今後の参考にしてもらいたいところであったが、時間の関係でそれは困難であった。また、本格的な要綱を作成するためには、更なる調査と検討を要する課題が多く残っていた。そこで、次回の現地セミナーまでに調査・検討すべき課題をまとめたメモを日

本側で作成し、東ティモール側に交付した。

加えて、法案起草能力向上という上位目標を達成するため、東ティモール側に対し、今回の現地セミナーの議事録を作成するように依頼して、調停法の起草プロセスを後々に振り返ることができるようにするための措置を講じた。

5 今後の予定等

次回の現地セミナーは、本年10月上旬に予定され

ており、調停法の要綱の確定と、それに従ったドラフトの検討まで進む予定である。

最後に、今回の現地セミナーに御協力くださった仁木教授、JICA 東ティモール事務所及び在東ティモール日本大使館の皆さん、通訳人の呼子氏並びに JICA 本部のお二人に、心から感謝申し上げます。ありがとうございました。



セミナーの様子



司法省立法局の皆さんと



ディリの夕焼け

2013年6月 東ティモール出張 日程表

月 日	曜日	10:00	12:30	14:00	17:00	備考
6 /	日	移動日				
6 /	月	JICA東ティモール事務所との打合せ	司法大臣表敬訪問	土地問題担当副大臣訪問	司法省立法局との打合せ	
6 /	火	UNDP訪問	東ティモール弁護士会訪問		JSMP (Justice System Monitoring Program) 訪問	セミナー準備
6 /	水	司法省立法局との打合せ		統一省社会紛争予防局 (NDPCC) 訪問	ポルトガル大使館訪問	
6 /	木	現地セミナー		現地セミナー		
6 /	金	現地セミナー		現地セミナー	日本大使館訪問	JICA東ティモール事務所報告
6 /	土	移動日				

1 現状把握

(1) 村落調停

東ティモールの地域コミュニティでは、Suco や Alderia といった行政機関の長や、Lian Nain といった慣習上の宗教的権威が調停人となって、伝統的な村落調停が行われている。

そのような村落調停は、裁判所に訴訟を提起するための知識も手段も十分に持たない地域住民のための簡易な紛争解決手段として機能している。

村落調停では、調停人と双方当事者のほか、村議会のメンバー、警察、慣習上の長老会、族長会のメンバー、調停法の家族、当該地域の高貴な家系の人（ラジャ）も関与して行われる。

村落調停では、調停費用として、当事者から調停人に対して現金や品物を直接納付している。

村落調停では、民事事件、家事事件のほか、軽微な刑事事件も対象としている。

村落調停には、以下のような問題点がある。

- ・事実上の強制的な雰囲気の中で行われるため、当事者が納得しないまま合意せざるを得ない場合がある。特に、相続問題、DV 問題、離婚時の親権問題などでは、女性など社会的弱者の権利が侵害されるケースがある。
- ・調停人が一方当事者の親戚である場合など、不公平な調停がなされる場合がある。
- ・調停人の能力が必要な水準に達していない場合がある。
- ・調停費用を多めに払って、つまり調停人にワイロを渡して、自分に有利に調停を進めてもらうように依頼するケースがある。
- ・合意内容を履行しないケースがある。

今回の調停法では、既存の村落調停のメリットを維持して活かしながら、上記の問題点を改善して、国民にとってより使いやすい制度にすることが、主要な目的の一つである。

① これら以外に問題点はないか？

(2) 都市部

ディリのような都市部では、村落調停の制度が利用されなくなっていることから、都市部においても、村落調停のように国民が簡単に利用できるような調停制度を設ける必要がある。

① 都市部で調停制度を必要とする理由はなにか？

2 調停法の立法の目的

今回の調停法の目的は、裁判所の紛争解決機能を補うため、既存の村落調停の法制度化や改善、また事案の性質に応じた各種調停制度の新規導入などにより、簡易性・迅速性・公平性・実効性を備えた調停制度を整備することである。

3 適用対象事件

今回の調停法では、以下の事件を適用対象とする。

- ・民事事件全般
- ・家事事件（離婚・相続など）
- ・親告罪の刑事事件
- ・労働事件
- ・交通事件

① これら以外にあるか。

② 例示列挙にするか、限定列挙か、あるいは適用対象とならない事件を列挙するか。

4 調停人の資格要件

① 資格要件は、どのようなものにするか。

- ・調停の種類ごとに資格要件を規定するか
- ・村落調停を含めた全類型に適用できる資格要件を規定するか
- ・監督機関による認可制にした上で、詳細な資格要件は監督機関内部のガイドラインで規定するか。
- ・その他

② 具体的にどのような資格要件にするか。

③ 調停人が利害関係を有する場合、どうするか。

5 当事者

① 当事者となるための要件を規定するか。

② 代理人について規定を置くか。

6 調停の手續

① 具体的な手續まで調停法の中で規定するか。

② どのような手續を規定するか。

③ 調停人と当事者以外に、どのような者を調停手續に関与させるか。

7 調停費用

8 拘束力

- ① 調停の合意内容に拘束力を持たせるかどうか。
- ② どのような形で拘束力を持たせるか。

9 調停センター

- ① 調停センターにどのような機能を持たせるか。
 - ・ 全類型の調停人の登録の管理
 - ・ 調停の申し立ての受付と，調停人の人選
 - ・ 調停費用の徴収・支払
 - ・ 調停人に対する助言等
 - ・ 調停記録の管理
 - ・ 調停人のトレーニング
 - ・ その他