

## ～ 出張報告 ～

### 東ティモール調停法の制定に向けて

国際協力部教官

渡部 吉俊

#### 第1 調停法起草の現状

21世紀最初の独立国である東ティモールでは、「司法部門戦略計画 2011-2030」(Justice Sector Strategic Plan for Timor-Leste 2011-2030)<sup>1</sup>に基づき、いわゆる代替的紛争解決の一つとして調停法(Mediation Law)の制定を目指しているところ、当部としても主に平成24年(2012年)頃から、他の法案の起草支援と並行しつつ、調停法の立案に向けた支援を行ってきた。具体的には、年数回の現地セミナーや日本国内での共同研究等を通じて、調停法の起草に必要な基礎知識や日本の知見に関するインプット等を行ってきたところである。しかしながら、現時点では政府としての調停法案は未だ完成されておらず、国会未提出の状態である。これは、東ティモール国内の政治上あるいは行政運営上の制約も大きな要因の一つであるが、東ティモールにおいては、現状、複数の機関が事実上の調停その他の裁判外紛争解決サービスを提供しているところ、どの分野・機関の調停を法の対象とするのか、「調停」を法制度化することによどのような意義があるのか、誰が調停人を担うのかといった基本的な事柄について、司法省内あるいは他の関係機関との間でコンセンサスが得られていないことも大きな要因の一つと思われる<sup>2</sup>。もちろん、法案に対する十分な理解やコンセンサスが伴わないままの拙速な立法は避けるべきであるし、後述するとおり東ティモール側が調停法の対象として念頭に置いている主要紛争類型の一つである土地紛争の根深さや、小規模な紛争から国全体への治安悪化に発展した東ティモールの過去の経験を踏まえれば、「紛争」の取扱いについて慎重を期することは十分に理由のあることと思われる。一方で、今回行った関係機関への訪問においても、代替的紛争解決としての調停法に対する高い期待の声が聞かれたところであり、東ティモール国内の実情に合った法制度が速やかに制定され、適切に実施されることを願うばかりである。

<sup>1</sup> [http://www.mj.gov.tl/files/JSSP\\_ENGLISH.pdf](http://www.mj.gov.tl/files/JSSP_ENGLISH.pdf)

<sup>2</sup> 東ティモール司法省側は、国内の様々な調停を対象とする基本法・通則法として調停法を制定したいとの意向を持っているが、実際のところ、村落レベルでの伝統的な調停を含む様々なタイプの調停を一つの法律で規律することは法制的にも難しいし、過度な規律は、柔軟さ、任意性、自発性といった調停の本質的要素を害することにもなりかねない。日本側としては、東ティモール側の意向を尊重しつつも、法制的な面からいくつかの代替案の提示を含むアドバイスを提供している。

今回の現地出張は、このような状況下において、調停法への適切な理解を促すため、東ティモール司法省の要請に基づき、調停関係機関への訪問・意見聴取と現地セミナーの開催を主な目的として平成 27 年（2015 年）12 月に行ったものである（当部からの出張者は、本職と由井水帆子国際協力専門官。現地セミナーについては、神戸大学大学院法学研究科の高橋裕教授にも御参加いただいた。なお通訳として、現地在住でテトゥン語が堪能な辻村直氏にほとんどの期間中御帯同いただいた。）。以下、その概要を報告するが、意見にわたる部分はあくまで筆者の個人的見解であることをお断りしておく。

## 第 2 現地セミナーの概要

現地セミナーは平成 27 年（2015 年）12 月 18 日（金）と 21 日（月）の 2 日間行われ、1 日目は本職から、司法省立法局職員を主な対象として、立法化の意義・立法技術等について説明した。以前から指摘している点ではあるが、東ティモールでは、政策レベルでの検討が不十分なままに条文化作業が行われがちであること、他の法制度との関連など法体系全体での位置づけが考慮されていないこと、不明確でありまいな用語や明確な規範として表現できていない条文が散見されること等から、今一度、法の役割や法案起草時の注意事項等について説明を行ったものである。ただし、このような立法技術は、用語の使い方や法律・政令等の各法令レベルでの規律事項など、その国における法制の在り方がある程度確立された上で、実際の立案作業を通して身につけるのでなければ習得が難しいと思われる。東ティモールにおいても、UNDP の支援により作成された起草マニュアルが存在しているようであるが、質の高い立法を自ら起草できるようになるためには、経験の蓄積が必要であろう。

現地セミナーの 2 日目は、司法省職員のほか弁護士、警察官、NGO 等からも幅広く参加する中、まず司法省担当者が、現在検討している調停法案の概要について説明を行った。次に、ADR の専門家である神戸大学大学院法学研究科の高橋裕教授から、紛争解決としての裁判と ADR の性質の違い、ADR の分類と司法制度全体における位置づけ、ADR の担い手に求められる役割やその養成方法等の諸点について体系的に講義を行っていただいた後、東ティモールにおける調停制度の在るべき姿について参加者間で自由に意見交換を行う形とした。調停法案に関する質問に対しては、司法省担当者が答えるほか、日本側も適宜日本での事例を紹介するなどし、議論を通じて調停に対する理解が深まるように努めた。

これらの現地セミナーは、時間も参加者も限られる中での一つの取組にすぎないが、新たな法制度を作り上げて行く過程においては非常に重要であり、司法省担当者から

も、日本の専門家スタッフが現地赶赴してセミナーに参加してくれることで、様々な機関から参加者を集めやすいし、法案を進めて行くための大きな推進力となるといった声が聞かれた。



現地セミナーの様子



現地セミナーに参加した皆さん

### 第3 関係機関からの聴取結果等

#### (1) 訪問結果の概要

調停関係機関への訪問については、前述のとおり調停法の基本的な方針について未だコンセンサスが十分に得られていないことを踏まえ、紛争の現状や調停を実際に行う上での課題等について聴取するほか、調停法に対する要望や意見について、司法省の立法担当者が同席の上、意見交換を行うこととした。もちろん法案の作成に責任を持つのは東ティモール司法省であって、我々日本側は外部アドバイザーという立場に過ぎないため、各訪問先ではその立場を理解してもらえるよう説明に努めたつもりである。

訪問先としては、土地紛争について調停を実施している司法省土地不動産局(DNTPSC)、資力の乏しい市民等に対する民事・刑事弁護等の法的支援のほか調停サービスを提供している公設弁護人事務所(OPD)、コミュニティ内における伝統的な紛争解決機能を担っている村役場の一つとしてエルメラ県ラウアラ村(Suco Lauala)、ジェンダーに基づく暴力を含む女性や子どもの問題について法的支援を行う NGO である ALFeLa のほか、ディリ地方裁判所(裁判所では調停サービスそのものは実施していないようである。)も訪問し、意見交換を実施した<sup>3</sup>。

これらの機関からは、総じて、調停法の制定によって簡易、迅速かつ効果的な紛争解決手続が設けられることへの高い期待の声が聞かれた。他方で、調停法案の内容をまったく知らないため早く情報がほしい、調停法の制定によってどのようなメ

<sup>3</sup> これらの機関のほか、調停サービスを提供している機関としては、労働紛争調停を実施している職業訓練雇用庁(SEFOPE)等がある。

リットがあるのか分からないといった声や、調停の結果なされた合意が守られないケースがあるため法的手当をしてほしい、現場では調停人の人員不足・能力不足が課題であり調停人の養成のための仕組みが必要である等の意見も聞かれた。また、調停の場に武器を持ち込む当事者がいることから法律で禁止してほしい、調停人を保護する規定を置いてほしいといったような、日本の調停ではなかなか想定しづらい意見もあった。立法担当者には、これらの意見・要望の趣旨を適切に斟酌した上で、調停法に規定すべきもの、他の法令で手当すべきもの、法令ではなく他の措置による手当を検討すべきもの等に整理し、全体として整合性のとれた法制度を構築する能力が求められるが、これにも経験の蓄積が必要であろう。



公設弁護人事務所にて

## (2) 土地紛争調停

次に、東ティモールにおける長年の課題であり、調停法の議論においても必ず問題に取り上げられる土地紛争について、日本では文献が少ないため、簡単に概略を記しておく<sup>4</sup>。土地紛争は一般に家庭内紛争と並び開発途上国における典型的な紛争の一つであるが<sup>5</sup>、東ティモールの場合は、その歴史的要因により更に複雑な様相を呈している。すなわち、400年以上にわたるポルトガル植民地時代とその後のインドネシアによる併合時において重複・矛盾する土地権利が発行されたこと<sup>6</sup>、1999

<sup>4</sup> 土地紛争、特に土地境界紛争のための裁判外紛争解決について、調停という手法が必要かつ十分かは、検討の余地があるように思われる。また後述するように現在検討中の土地法案においても土地紛争の解決手続が定められているようであり、これらと調停法に基づく調停手続との関係整理が必要であることは従来から指摘している。

<sup>5</sup> 例えば、独立行政法人国際協力機構「法整備支援に関するプロジェクト研究『途上国のリーガル・エンパワーメント』」（2013年）5項参照。

<sup>6</sup> ポルトガル支配時には約3,000の土地権利（land title）が、インドネシア支配時には約47,000の土地権利が発行されており、またインドネシア支配時の土地権利の10%～30%は汚職により発行された可能性があるという（“Land Registration and Justice in Timor-Leste -Culture, power and justice”, Rede ba Rai, pp.24）。もっとも、多くの土地は未だ公的な権利証が発行されたことのない土地のようである。

年の混乱時に土地に関する記録の多くが破壊されたこと、人口の多くが強制移住 (displacement) させられたこと等により、土地所有者の認定や権利調整、土地境界の確定が更なる困難を極めている状況にある。これらの土地問題に対しては、アメリカの対外援助機関である USAID 及びそのパートナー機関を中心に 2003 年頃から支援が行われ、特に 2008 年頃からは「Ita Nia Rai (「我々の土地」の意) プロジェクト」との名称で、全国規模での土地所有権等の調査と記録、対立する権利の調整や紛争解決手続を含む土地法の起草等の支援が行われてきた。その成果と役割は、現在司法省土地不動産局 (DNTPSC) に引き継がれており、土地紛争調停についても同局が引き続き実施している。また、対立する土地権利の調整基準や土地紛争の解決手続等について規定する土地法その他関連法案についても、USAID 等の支援の下でまとめられた「移行的な土地法に関する技術的フレームワーク」<sup>7</sup>に基づき検討が行われ、2010 年に土地関連法案が国会に提出されたものの、大統領の拒否権行使によって制定に至らず、現在も決着がつかないままとまっている。

今回の現地調査では、司法省土地不動産局から土地紛争調停の現状についても聴取した。それによれば、現在同局に登録されている土地紛争件数は約 1 万 3 千件あり、調停に携わる人員の不足・経験不足が課題であること、同局の土地紛争調停は無料で行っていること、調停の進め方については、原則として 3 回調停期日を設け解決が得られない場合には裁判所に持ち込むこととしていること等の説明があった。

### (3) 伝統的な紛争解決手続

開発途上国における伝統的な紛争解決手続をきちんと理解するには、文化的・歴史的背景も含め相当の専門的知見が必要と思われるが、今回訪問させていただいたラウアラ村における伝統的な紛争解決手続について、(正確さに欠ける点があるかもしれないが) 概要を記しておきたい。

東ティモールでは、各コミュニティごとに構成員が守るべき規範や平和維持のための儀式等を定めた伝承であるタラ・バンドゥ (Tara Bandu) が存在しているようであるが<sup>8</sup>、ラウアラ村ではこのような伝統的な紛争解決方法 (実体規定と手続規定の両方を含む。) を 2012 年に文書化し、これに基づき紛争解決が行われている。具

<sup>7</sup> “A Technical Framework for a Transitional Land Law for East Timor”(2008) においては、最初の所有権認定プロセス (いったん認定された後は民法が規律することになる。)、様々な権原保有者や長期占有者等の間の権利調整基準、権利が与えられなかった者に対する補償、慣習地の取扱い、体系的な地籍調査や紛争解決制度等について包括的な分析・提言がなされている。

<sup>8</sup> タラ・バンドゥの定義や役割等については、“TARA BANDU: ITS ROLE AND USE IN COMMUNITY CONFLICT PREVENTION IN TIMOR-LESTE” (<https://asiafoundation.org/resources/pdfs/TaraBanduPolicyBriefENG.pdf>) 等を参照。

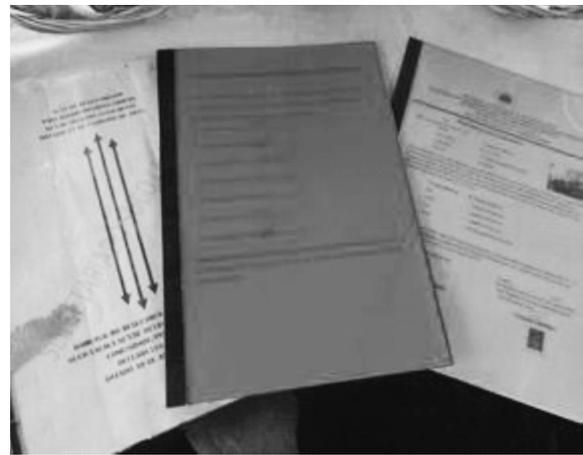
体的には、何らかの紛争が発生した場合、まず地域の担当員や地区長が解決に当たるが、解決ができなかった場合は、紛争当事者がお酒など伝統儀式に必要な物品・金銭等を用意した上で、村長や長老らが参加する紛争解決のための儀式が行われ、最終的な解決が導かれる（この解決について、紛争当事者の合意を必須とするのか、村長ら第三者が解決策を決定できるのかは不明）。

同村で発生する紛争類型としては、男女間・夫婦間の問題と、境界紛争等の土地紛争が多いが、傷害・殺人事案や性的暴行、コミュニティ内で解決できない問題の場合は、警察や裁判所等の機関に連絡し、処理を委ねているとのことであった。紛争解決の記録は事件ごとに文書で保管されており、想像していた以上に手続が制度化されているような印象を受けた<sup>9</sup>。

なお、土地境界紛争について、日本においては、売買や相続等により所有者の入れ替わりがあった際に境界紛争が顕在化しやすい。この点、土地の売買もなく人の移住もほとんどないラウアラ村ではどういうきっかけで土地境界問題が起こるのか尋ねたところ、やはり日本と同様に所有者の入れ替わり時に発生しやすいとのことであり、一例として、父親が娘婿に対して、結納品に対する答礼として所有地の半分の譲渡したが、その後父親が死亡した際に、相続人との間で譲渡の事実や範囲をめぐって争いが生じるといった例を挙げていた。



ラウアラ村での協議



文書化された紛争解決手続と事件記録

#### 第4 終わりに

以上のほか、今回の現地出張では特に予定していなかったが、同時期に、テトゥン語とともにポルトガル語を公用語とする東ティモールが属している「ポルトガル語圏

<sup>9</sup> 聴取した事例の中には、例えば、調停の結果合意された金銭の支払いがなされない場合に、支払いがなされるまで家族の身体を拘束するといったものもあり、近代法の観点から見ると種々の問題もありそうであるが、このような伝統法・慣習法をどのように近代国家法に組み込んでいくべきかは、なかなか難しい課題である。

諸国共同体 (CPLP)<sup>10</sup> の土地・不動産に関する会議が行われていたところ、東ティモール司法大臣の御厚意により本職らも開会式典等に参加させていただく機会を得た。また、ちょうど我々が帰国する 12 月 22 日に、司法省が職員の家族や孤児らを招いて行う年末のイベントが開催されるということで、司法省側の招待により同イベントにも一部参加させていただいた<sup>11</sup>。

東ティモールは、人口わずか 120 万人程度の小国であるが、国連はじめ各国ドナーの進出、上記 CPLP 加盟国とのつながり、更にはキリスト教を通じた各国との交流関係等により、国際感覚の豊かさは日本をはるかに上回っているように思われる。言語問題はたしかに大きなネックではあるが、司法省職員らが話す相手によってテトゥン語、ポルトガル語、インドネシア語、英語を巧みに使い分ける姿を見ていると、将来的にはむしろ強みになるのではないかとさえ思われる。とはいえ、長年にわたる紛争、虐殺の歴史を経てようやく独立を達成した東ティモールにおける国づくりはまだ始まったばかりであり、国づくりの礎となる法制度の構築や司法機能の強化あるいは人材の育成に向けて、今後とも長期的な視点で、少しでも役に立つ支援ができれば幸いである。



司法省年末イベントへの参加



サンタクルス虐殺事件(1999年11月)の記念モニュメント

<sup>10</sup> 加盟国は、ポルトガル、ブラジル、アンゴラ、モザンビーク、ギニアビサウ、サントメ・プリンシペ、カーボヴェルデ及び東ティモールの8か国。なお日本も平成26年(2014年)からオブザーバー参加している。

<sup>11</sup> 国民の99%がキリスト教徒(大半はカトリック)である東ティモールでは、やはりキリスト教が国民生活の基盤となっており、(政教分離の問題はともかく)本イベントもクリスマス・ミサのような雰囲気であった。またこの時期は街の至る所に馬小屋やツリーの飾りが見られた。