

～ 国際研修 ～

東ティモール法案作成能力向上研修

国際協力部教官

森 永 太 郎

第1 本研修実施の経緯

1 東南アジア・小スンダ列島の東端に位置する東ティモールは、元々小王国が乱立する群雄割拠の土地であったが、16世紀前半に白檀を求めて来航してきたポルトガルに征服され、植民地化された。その後、第二次世界大戦中の1942年には日本軍に占領され、1945年に日本の敗戦で日本軍は撤退したものの、再度ポルトガルの支配が復活した。1974年には、民衆の間で独立運動が激化、1975年に独立を宣言したが、今度は隣国インドネシアに武力制圧され、翌1976年にインドネシアの一州として併合されたという、正に植民地主義に翻弄された歴史を持つ国である。

1990年代に入ってから独立運動が再燃し、抗争の果てに1998年にインドネシアが独立を容認する姿勢を示したが、その後も独立賛成派と反対派の闘争は続いた。しかし、国連暫定行政機構（UNTAET）を中心に、国際社会の支援の下で独立に向けた国づくりがすすめられた結果、2001年8月の憲法制定議会選挙実施を経て、2002年3月22日に憲法が発布され、同年5月20日に「東ティモール民主共和国（The Democratic Republic of Timor-Leste）」して独立を果たした。

独立後、東ティモールは、治安維持等の面では引き続き国連が設置する機関（国連東ティモール支援団（UNMISSET）、国連東ティモール事務所（UNOTIL）、国連東ティモール統合ミッション（UNMIT））に依存しながら、旧宗主国であるポルトガルや、ブラジルなどのポルトガル語圏諸国等の支援を得て、法制度の整備を進め、法の支配の確立に向けた努力を継続しているところである。

しかしながら、法律分野における絶対的な人材、情報及び経験の不足により、制度・運用体制の整備は困難を極めている。司法制度構築の分野では、国連開発計画（UNDP）の支援により、法律訓練センターを卒業した東ティモール人裁判官が徐々に数を増やすなど着実な進歩を見せているようであるが、それでも未だに自国民の裁判官が足らずに新たにポルトガル人裁判官を任用しなければならず、立法の分野では、新規立法しなければならない法律が多数あるにもかかわらず、遅々として立法作業が進まない現状にある。東ティモール政府において基本法案起草の責務を負っているのは司法省であるが、その司法省も今回来日した研修員の話によれば、組織体制が未だ半分しか整っておらず、

省内で中心的な役割を果たす国家司法法制諮問・立法局（National Directorate of Judicial Advisory and Legislation）ですら10人の局員のうち、法律的素養があるのは本研修に参加した2名のみであるとのことであった。そのため、大半の起草作業を外国人アドバイザーに頼っているが、原案起草をアドバイザーに行わせているため、法案起草の技能・技術が局員に十分に移転されているとはいえないとのことである。

このような状況下、東ティモール政府は、2008年に我が国に対し、上記国家司法法制諮問・立法局（以下単に「立法局」という。）の幹部職員の法案起草能力を向上させるための支援を求めてきた。

要請を受けたJICAでは、まずは東ティモールの法制度整備の実態、特に支援要請のあった司法省の法案起草能力の如何について把握するため、2008年9月に国際協力専門員らを現地ディリに派遣して調査を実施した。その結果、東ティモールでは法令起草にかかわる人材の層が極めて薄く、職員の能力も十分ではないことから、法令の起草を外国人アドバイザー（主としてポルトガル人）に頼っていることのほか、言語の問題が法案起草作業に影を落としていることが判明した。東ティモールは独立時の憲法において、公用語をポルトガル語と、現地語であるテトゥン語とする旨定めたものの、長くインドネシアの支配を受け、大学教育等もインドネシア語で行われていたため、ポルトガル語を解する人口は少なく、また、現地語であるテトゥン語は口語中心の言語¹で、法律用語は未発達であるため、法令起草には向かないなどの問題点があるとのことである。

法令起草能力の強化支援を実施するにしても、受け入れ側の能力に適合しない支援をしても効果が上がらないことはいうまでもない。しかし、東ティモールの司法省にどの程度の能力が備わっているのかは、このような調査のみでは十分に判明しない。そこでJICAは、とりあえず、司法省立法局の職員で法学教育を受けたことがあり、それなりに法律的素養があるとされた2名の職員、すなわち同局局長と、ナンバー2である立法政策部長を研修員とし、法案起草作業に関する初歩的なノウハウを身につけてもらうとともに、研修員らとの討議討論によって東ティモールに今後どのような支援がふさわしいかを見極めるため、2回シリーズの本邦研修を実施することとした。

第1回目の研修は、名古屋大学が主たる実施機関として平成21年3月に実施し、そこでは、参議院法制局や愛知県庁法制課などの見学も含めて、日本の法規範制定過程全般についての基礎知識の提供を中心とした研修プログラムが組まれた²。

JICAは、この第1回研修の結果を受けて立法局と協議し、第2回目の研修を、東ティモールにおいて今後起草が必要となる具体的な法律を題材として、1回目の研修で学んだ内容を基に、講義・演習、意見交換等を組合せて起草のトレーニングを行い、立法に当たってのノウハウをまとめた資料を作成することを目指して実施することとし、当国際協

1 研修員の話では、テトゥン語も多くの方言にわかれ、未だ「標準テトゥン語」は形成されておらず、現在教育省で標準語の策定作業中であるとのことであった。

2 この第1回目の研修においては、筆者もJICAの依頼を受け、「法令の体系的整合性」をテーマに日本の法案起草実務について若干の講義を行った。

力部にその実施を依頼してきた。そして、題材とすべき法律として、立法局は、東ティモールにとってその立法が緊急課題となっている「逃亡犯罪人引渡法」、「違法薬物取引取締法」及び「調停法」を挙げ、さらに、法案起草作業を行う場合に、司法省内部において必要な部内規範の制定についても学びたいと希望してきた。

このような依頼及び希望を受け、当国際協力部においては、JICAとも協議の上、検討した結果、要望に対応しうる国内の人的リソースの有無に加え、研修期間の長さや研修員への負担等も考慮し、東ティモール側が希望した法令のうち、「逃亡犯罪人引渡法」、「違法薬物取引取締法」を題材として研修を実施することとし、法案起草作業に必要な部内規範の制定については、研究者の助力を得てこれを研修内容の一部に盛り込むことで対応することとした。

第2 本研修の概要等

- 1 本研修は、「逃亡犯罪人引渡法」、「違法薬物取引取締法」の起草を題材とし、これらの法律に相当するわが国の逃亡犯罪人引渡法及び麻薬特例法の概要について学ぶとともに、特に、国際条約の国内法化の側面を有するこれらの法律の起草に際して留意すべき点などについて講義及び意見交換等を通じて習得し、その結果を参考資料（起草作業計画—アクションプラン）としてまとめるとともに、起草作業に際して必要な立法局部内の規範を制定するための基礎知識を得ることを目的とした。言語は、通訳を介して両研修員が堪能なインドネシア語を使用した。なお、研修員との協議の一部については、第1回目の研修を担当された、名古屋大学・島田弦准教授にも御参加いただいた。

研修プログラムについては、題材とした2つの法律に相当する日本の法令（逃亡犯罪人引渡法と麻薬特例法）に関する説明とその実際上の運用についての講義を行ったほか、麻薬取締りに関しては、水際対策やコントロールド・デリバリー捜査の実際について横浜税関の御協力をいただき、見学及び講義を実施した。また、研修員から特に希望のあった、起草作業の際の部内規範の点については、松尾弘慶應義塾大学法科大学院教授からお話をいただいた。

なお、この研修には、平成21年度の霞が関インターンシップ（第1回目）のインターン生3名も、一部のプログラムの傍聴・討議に参加した。

- 2 研修の概要は以下のとおりである。

- (1) 研修期間

平成21年7月27日～8月7日

- (2) 研修場所

- ① 法務総合研究所国際協力部（大阪中之島合同庁舎4階）
- ② 法務総合研究所本所（赤れんが棟3階共用会議室）
- ③ JICA東京（東京国際センターセミナールーム）

- (3) 研修員

- ① 司法省国家司法法制諮問・立法局局长

マルセリーナ・ティルマン・ダ・シルヴァ 氏

(Ms. Marcelina Tilman da Silva, Directress of the National Directorate of Judicial Advisory and Legislation, Ministry of Justice)

② 司法省国家司法法制諮問・立法局立法政策部長

ヴァスコ・ソアレス 氏

(Mr. Vasco Soares, Chief of Legislative Policy of the National Directorate of Judicial Advisory and Legislation, Ministry of Justice)

(4) 研修内容

① 研修員発表・討議

「司法省司法法制諮問・立法局の業務概要と法案起草作業に伴う諸問題」など

② 講義

- ・「日本の逃亡犯罪人引渡法の概要」(森永)
- ・「日本の違法薬物取締関係法規の概要」(森永)
- ・「逃亡犯罪人引渡の実務」(法務省刑事局国際課・大谷潤一郎局付検事)
- ・「麻薬特例法事件捜査の実際」(法務省刑事局公安課・小玉大輔局付検事)
- ・「国際条約締結に伴う刑事関係立法作業の留意点」(法務省刑事局法制管理官室・津田尊弘局付検事)
- ・「立法手続策定の際に留意すべき事項」(慶応義塾大学法科大学院・松尾弘教授)

③ 訪問・見学等

- ・法務総合研究所長表敬
- ・横浜税関見学・講義(「水際対策とコントロールド・デリバリー」)

④ 研究

- ・逃亡犯罪人引渡法(仮称)及び違法薬物取引取締法(仮称)の起草作業計画(アクションプラン)試作作業

(5) 研修日程 別添研修日程のとおり

(6) 使用言語 日本語—インドネシア語 (JICE山田敦子氏)

第3 研修実施結果・所感

両研修員は、2週間にわたって行われた本研修の期間中、講義等には熱心に耳を傾け、多くの知識を吸収して帰国した。また、横浜税関の見学では、違法薬物等の輸入禁制品の取締体制について説明を受け、感銘を受けたようである。

しかし、本研修については、日本の逃亡犯罪人引渡法や麻薬取締関係法令について見聞を広めることもさることながら、主たる目的は、立法局の指導的立場にある両研修員に、およそ法案起草という作業をするにあたっては、どのような注意が必要で、どのような計画を立てていかなければならないかを十分に理解してもらうことにあった。さらに、今後東ティモールに対する支援を継続することが適切であるのか、あるとすれば、どのような観点からいかなる支援をすべきなのかを検討する材料として、両研修員から、可能な限り立法局の作業の実情につき話を聞かせてもらうことも副次的な目的となっていた。そこで、本研修を企画した筆者としては、可能な限り研修員らとの討議と研修員らからの情報

の収集の時間を多く取ることとし、筆者が担当した講義セッションにおいても、一方的な日本法の解説を行うのではなく、可能な限り対話形式のセッションにすることにより、東ティモールの実情を把握するように努めたつもりである。

このような姿勢で臨んだわけであるが、その結果、研修員らとのやりとりからは、極めて深刻な東ティモール司法省の法令起草能力の不足が見えてきたのである。

能力改善のためには検討しなければならない論点は多々あると思われるが、筆者が今回の研修で注目したのは、東ティモールでは、法案を起草しようとする際に、何のために当該法律を制定しなければならないのかという立法目的と、その前提となる立法事実についての議論がほとんどなされないままにさまざまな法律の起草作業を行っているらしいことである。法律を制定するには、まずもってその理由が明確にならなければ、いかなる内容のものを起案すればよいのか明らかにならないはずであるが、どうやら、立法局は、司法大臣などから「〇〇法を起草せよ」というだけの指示を受け、それが何のためであるのか検討することのないまま—立法事実・立法目的には頓着せず—いかなる法案を作るのか右往左往するというのが実情であるらしいのである。

これではよい法案ができるはずもなく、法案起草能力の強化など到底おぼつかない。そこで、本研修では、できる限り対話形式でのセッションを続け、立法事実・立法目的の検討を十分にすべきことを強調した上で、最終日のロードマップ案試作については、研修員に自らの考えでやるべきことを整理してもらうことを主眼とした。

それで研修の成果が上がったか、といわれれば、かなり心許ない、というのが正直なところである。しかし、植民地支配と騒乱の中で、自国に確固たる法制度を構築する余裕などまるでなかった東ティモールで、いまだ体制整備すら半分しかできていない司法省において懸命に日々の業務に取り組んでいる立法局に、いきなり高度な課題を突きつけるのは酷であるし、能力強化にもつながらないと思われる。支援する側も、忍耐強く、少しずつ助言をしていくしかないであろう。したがって、筆者としては、今回の研修では、両研修員が、「法律をつくるということは実は大変な作業で、さまざまな観点からの調査研究が必要なのだ。よくよく計画を練って、必要な調査をしたうえでないと起草作業は不可能なのだ。」ということをあらためて認識してもらえば、一応成功であったと考えている。



最終日、研修員は、「シミュレーション・ワークショップ」として、丸一日をかけて、帰国したらまず違法薬物取引取締法案の起草に向けて何をすべきか、懸命にアイデアを出し合った。筆者は、若干議論の整理はしたものの、基本的には研修員らがあれこれと考えては口にする必要事項を書き留める役割に徹し、批評を加えることはしなかった。その結果は次のとおりである。テーマは今回の題材となった2つの法律のうち、違法薬物取引取締法のみであり、逃亡犯罪人引渡法についてまで同様のセッションを実施する余裕はもはや

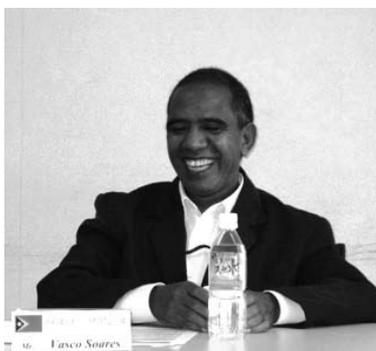
なかった。

「東ティモールの違法薬物取引取締法案起草にむけたロードマップ案の作成」

(研修員の結論)

- (1) ① 立法作業にあたって、大臣指示の内容を明確に理解するため、司法大臣と再度協議をし、法律制定のみならず、法執行能力強化、教育、医療措置を含む薬物乱用及び取引の取締りに関する全体的な政策の枠組みの中で制定されるべき法律がいかなる位置を示すのかを検討すること
- ② 保健省、国防・治安省との共同責任体制とすることの可能性について大臣と協議をすること
- (2) ① 流通している違法薬物は何か、違法薬物が流通するとどのような結果が生じることかなど、違法薬物に関する問題点について、科学的な調査研究、学者、検察、警察、税関、入国管理局、空港、国境警備隊その他の関連機関並びに、薬物常用者、病院、教育施設及び学校に対する質問やインタビューにより情報の収集と分析を行うこと
- ② 外国の法制度の比較研究を行うこと
- (3) ① 法案起草作業にどの省あるいは機関を参加させるべきかについて検討し、大臣に意見及び関連情報を上げること
- ② 大臣に対し、横断的作業グループ（例えば、関連省庁、学者、国際機関、弁護士、外国専門家などからなるもの）を設置するよう要請すること
- ③ 大臣に作業グループの座長を指名するよう要請すること
- ④ 論点毎の小部会を設置し、その作業内容を決定すること
- (4) ① 制定されるべき法律の適用範囲を画定すること
- ② 制定されるべき法律の運用にあたって、いかなる下位の規範が必要となるか検討すること
- (5) 縦及び横の整合性を確保するため、憲法、条約、法令の該当条文を確認すること
その他やるべき作業はたくさんある・・・。

このようにして振り返ってみると、まだまだ抜けているところは多々ありそうである。



しかし、研修員は、初めて自分たちの考えでこのような検討作業に挑んだらしく、我々の眼から見ると体系的な整理もされておらず、まだまだ欠けているところの多いこの「試案」を作った後は、ひどく満足そうであった。研修最後の評価会で、ダ・シルヴァ局長は、「最後の日に助けてもらいながら私たちが作ったこのペーパーは、英文の箇条書きでたった3枚の紙に過ぎませんが、私たちにとっては、ものすごく重いものです。」と述べたのが印象的であった。

このたった3枚の紙が、研修員らの帰国後も、彼ら自らの手により何度も何度も練り直され、より重たいものとなることを切に期待する。

東ティモール法案作成能力向上研修日程表

月 日	曜	10:00 12:30	14:00 17:00
7 / 26	日	関西空港到着	
7 / 27	月	JICAオリエンテーション	14:30 国際協力部長表敬 国際協力部オリエンテーション
7 / 28	火	研修員発表 「司法省立法局の業務概要と法案起草作業に伴う諸問題」	質疑応答・討論
7 / 29	水	研修員発表・質疑応答 「逃亡犯罪人引渡に関する立法の見通しと想定される問題点」	研修員発表・質疑応答 「違法薬物取引取締に関する立法の見通しと想定される問題点」
7 / 30	木	講義 「日本の逃亡犯罪人引渡法の概要」 国際協力部教官 森永	講義 「日本の違法薬物取締関係法規の概要」 国際協力部教官 森永
7 / 31	金	協議 「逃亡犯罪人引渡法及び違法薬物取引取締法の起草作業を題材とした司法省立法局の起草能力強化の在り方とこれに対する支援について」 名古屋大学 島田弦准教授, 国際協力部教官 森永	
8 / 1	土		
8 / 2	日	東京へ移動	
8 / 3	月	11:30～12:00 所長表敬	講義 「立法手続策定の際に留意すべき事項」 慶應義塾大学 松尾弘教授
8 / 4	火	講義 「国際条約締結に伴う刑事関係立法作業の留意点」 法務省刑事司法制管理官室 津田尊弘局付	講義 「逃亡犯罪人引渡の実務」 法務省刑事局国際課 大谷潤一郎局付
8 / 5	水	講義 「麻薬特例法事件捜査の実際」 法務省刑事局公安課 小玉大輔局付	訪問・見学 横浜税関(「水際対策とコントロールド・デリバリー」)
8 / 6	木	研究 逃亡犯罪人引渡法(仮称)及び違法薬物取引取締法(仮称)の起草作業計画(アクションプラン)試作作業	
8 / 7	金	9:30～10:00 評価会	10:15～ 試作アクションプラン発表・総括質疑応答
8 / 8	土	成田空港出発	