

東ティモール社会における調停の発展可能性

大阪大学大学院法学研究科教授

仁 木 恒 夫

(にき つねお)

九州大学大学院博士課程法学研究科退学。1999年立教大学法学部助手，2000年久留米大学法学部専任講師，2004年大阪大学法学研究科助教授を経て現職。

1. はじめに

東ティモールは2002年に独立したまだ若い国である。ポルトガル植民地，インドネシア支配，独立前後の混乱を経験してきた東ティモールは，現在，各国の国際協力も得ながら様々な側面でのインフラ整備を進めている。法務省法務総合研究所でも東ティモールの法制度整備支援に取り組んでいる。筆者が関わったこの東ティモール法制度整備支援は，「立法能力の向上を目的とした調停法の立法支援」であった¹。

周知のとおり，調停は裁判外紛争処理（ADR）の一つである。裁判が強制的紛争解決であるのに対して，裁判外紛争処理は自主的紛争解決である。なかでも，調停は，第三者の関与のもとで，当事者間の合意を目指した対話を行う手続であり，自主的解決の特徴を色濃く持っている。また，近年，わが国で頻繁に参照される北米で普及定着した交渉促進型ミディエーションは，調停者の評価を排除し強制的契機を抑えたモデルである。当事者の自立性による秩序形成を推進する手続であるといえよう²。東ティモールがこうした当事者の自立性による紛争処理である調停手続を整備するにあたり，法務総合研究所の支援のあり方は「立法能力の向上」とされている。それは東ティモールの自律的能力の活性化をはかるものであり，調停の理念との親和性がうかがわれる。

しかし，当事者の自立性を尊重するという理念に異論はないものの，東ティモール社会に当事者の自主的紛争処理としての調停が実際に受け入れられるのであろうか。また仮に東ティモール社会に調停制度を受容する可能性があるとするれば，その可能性とはどのようなものなのか。法整備支援に携わるにあたって，こうしたことを把握しておく必要がある

¹ 法務省法務総合研究所国際協力部の東ティモール法整備支援については，江藤美紀音「東ティモール法整備支援・共同法制研究～自立へのささやかな挑戦」ICD NEWS 第53号（2012年）158-164頁，江藤美紀音「東ティモール現地調査・現地セミナー報告」ICD NEWS 第54号（2013年）5-12頁，辻保彦「東ティモール調停法セミナー」ICD NEWS 第56号（2013年）7-14頁，渡部吉俊「東ティモール共同法制研究」ICD NEWS 第62号（2015年）102-108頁，渡部吉俊「東ティモール共同法制研究」ICD NEWS 第65号（2015年）41-46頁，渡部吉俊「東ティモール調停法の制定に向けて」ICD NEWS 第66号（2016年）21-27頁，渡部吉俊「東ティモール共同法制研究」ICD NEWS 第67号（2016年）136-140頁参照。

² 当事者の主体性を前面に立てた交渉促進型調停に関する文献として，基本思想と実践指針を整理したレビン小林久子『調停者ハンドブック 調停の理念と技法』（信山社，1998年），近年の日米の実情を検討する入江秀晃『現代調停論 日米ADRの理念と現実』（東京大学出版会，2013年）がある。

のではないだろうか。本稿は、こうした関心から、若干の文献を手がかりに東ティモール社会における調停の発展可能性を展望した法整備支援のあり方について検討しようとするものである³。

2. 東ティモールの土地紛争と調停

東ティモールの司法資源は、質量両面で飛躍的に向上しつつあるようであるが、なお十分であるとはいいがたい。この稀少な司法資源がさらに都市部に集中しており、法律家不在の地域が広く存在するのである。他方で、東ティモールでは、伝統的な紛争処理として古くから用いられてきた「和解 (reconciliation)」が、複雑な東ティモール現代史を反映した紛争群にも適用されてきた。対話を主軸とした紛争処理は東ティモールに広く基盤をもっているのである。こうした背景から、東ティモールにおいて調停手続の包括的な制度化が期待されている。

土地紛争もまた、東ティモールの現代史を反映した、東ティモールの人々にとって重要かつ困難な問題である。東ティモールは、ポルトガル植民地時代、インドネシアの占領期、2002年の独立、2006年の危機的混乱を経験しており、土地の権利者が重複する状況が様々に生じている。すなわち、ポルトガル植民地時代の所有者と現在の占有者の間や、インドネシア占領時代の所有者と現在の占有者との間で、土地をめぐる所有権の争いが発生しているのである。しかも、現在の土地建物の占有者は特定の民族に属する人々の場合もあり、そこでは土地問題が民族問題でもあることが指摘されている⁴。

こうした複雑な歴史的経緯をもった土地問題を安定させていく方策として、土地法の新設、登記制度の整備とならんで、調停による紛争処理が指摘されている⁵。土地紛争は、UNTAET (国連東ティモール暫定行政機構) が設置した土地不動産局が、申立てを記録保管し、調停制度を監督している。この調停には、土地不動産局のスタッフとともに、Liurai (領主) や Lianain (宗教的権威)、Chefe de suco, Chefe de aldeia らコミュニティの伝統的なリーダーと一緒に携わっており、NGO が関わっている事案もあるようである。そこでは、補償問題や共有の仕方に急いで向かうのではなく、まずは当事者がそれぞれの言い分を理解できるように双方のコミュニティの歴史に傾聴するように促すことが必要であるとさ

³ 筆者は、東ティモールについては、2012年にかかわらせていただいた法整備支援を通して関心を強めてきたが、筆者の怠惰から東ティモールに対する理解は不十分なものである。本稿執筆にあたっても参照できたのはわずかであるが、東ティモール関連の文献については松野明久教授 (大阪大学) からたいへん親切にご教示をいただいた。松野先生に心より感謝申し上げます。

⁴ 島田弦「平和構築における法制度改革——東ティモールの司法制度構築を事例として」国際開発研究第20巻第2号67-69頁参照。島田は、Fitzpatrickを引用しつつ、1999年の混乱で生じた難民の多くが首都ディリに流入し空き家を「早い者勝ち」で占拠したり、Baucau地方出身者が空き家に移住し元の所有者と暴力的な争いになっていることを、東ティモールにおける複雑な政治的危機の一部として論じている。東ティモールの土地紛争につきより詳細かつ具体的に整理している文献として Antero Benedito da Silva and Kiyoko Furusawa, Land, State and Community reconstruction: Timor-Leste in search of a sustainable peace, in Sinichi Takeuchi ed. *Confronting Land and Property Problems for Peace*, Routledge, 2014, 212-241頁が有益である。

⁵ Antero Benedito da Silva and Kiyoko Furusawa, *supra* 3 at

れる。また政府は、2006年の混乱に関連し、IDP（国内避難民）が戻ってくるように対話チームをIDPキャンプや受入側コミュニティに派遣したりした。ただし、統計によると、調停がこの領域で十分に機能しているとはまだいえる状況ではないようである。

東ティモールにおいて、法の整備の必要性が意識されている土地問題も、このように複雑な東ティモールの歴史に起因する多くの紛争に対処するのに、調停という「和解」的手法が活用されているのである。

3. Nahe Biti による reconciliation

紛争や抑圧体制を経験したのち、過去の人権侵害に対応するのに、東ティモールは「受容真実和解委員会」⁶ という方法を実施した。特に1999年の国民投票後、多くの独立反対派やその家族らは難民となって西ティモールで居住している。潜在的に残存するこの対立関係を解消するために、国境を超えた「和解 (reconciliation)」が主に政治的上層部で試みられた。「真実和解委員会」はすでに同様の状況を抱える多くの国で実践されてきた方法である。東ティモールでは、国家主導者の Xanana Gusmao が特に「和解」的解決を強く支持してきたとされる。そこには、東ティモールが置かれた地政学的な地位による政治的な理由も推測されるが、この試みが伝統的な紛争処理と親和性があることもその理由の1つではないだろうか。

東ティモールで伝統的に実践されてきた「和解」的な紛争処理は Nahe Biti と呼ばれている⁷。Nahe Biti とは「墓を掘る」という意味である。それは、人々が墓に座るように招かれる集会を指している。Nahe Biti には、広義の親族問題を処理するのに使用される大きな墓の Biti Boot と狭義の親族問題を処理するのに使用される小さな墓の Biti Kiit の二つがあるとされる。

この手続は、次のような手順で進められる⁸。Lianain が、見物人の応答を誘う歌と呪文を唱えながら踊って儀式を始める。Lianain は華やかなタイスで正装し、馬の毛の足飾りをつけ、胸飾りで身を飾る。そして Lianain は、敷物を掘るという厳粛な行為を行う。この行為は、手続の開始を意味し、紛争当事者双方が不一致を解決しようと一緒に座ることに同意したことを示す。この手続は通常、朝に始まり、事案の深刻さや複雑さによって深夜まで続くことがある。敷物が掘られると、藁の籠が置かれる。この籠は伝統的に歓待の象徴である。そこにはビンロウの実、ライム、キンマの葉、タバコ、ヤシ酒が入っている。紛争がうまく解決したあとで、双方当事者と Lianain が、友好の身ぶりや対立が終わった印として、そして公に双方が平和的關係に結びつけられたことを示すために、ビンロウの実、キンマの葉、ライムを齧り、ヤシ酒を飲むことになる。この儀式が終わると、当事者たち

⁶ 東ティモールでのこの実践の特徴と限界については松野明久「平和構築における真実探究——紛争後の東ティモールの事例から」城山英明 = 石田勇治 = 遠藤乾編『紛争現場からの平和構築』（東信堂、2007年）

⁷ 以下は主に、Dionisio Babo-Soares, Nahe Biti: The Philosophy and Process of Grassroots Reconciliation (and Justice) in East Timor, *The Asian Pacific Journal of Anthropology* Vol.5, No.1, 2004, pp.15-33 による。

⁸ Chega! Report Part 9:Community Reconciliation, pp7-8

は集団に対して事案を説明する機会が与えられる。通常、彼らは紛争にまつわる出来事について自分の見方を出すように勧められる。それから、裁定者や他の参加者は当事者たちに質問してもよい。その後、手続の次の段階に移る。申立人が Lianain を説得できたら加害者の処罰か被害者の補償の制裁がなされる。そこで科される処罰は共同活動からの追放や被害者が受け入れ可能な補償の支払である。この手続の特徴は、紛争及び解決についての議論に広範なコミュニティが巻き込まれているということにある。したがって、儀式を通じての和解の公開表明は、社会の安定を再生させ維持する重要な部分なのである。

この伝統的社会の儀礼的特徴をもった Nahe Biti は、ティモール人の世界観とも密接な関係をもつことが指摘されている。ティモール人にとっては、生物が住む世俗の現生と精霊や祖先が住むコスモスとから世界は構成されている。この世界の二つの側面が不均衡になったとき、不作や疫病、災害などが生じるとされている。生活の諸現象は、昼夜、男女、生死など世俗の現生とコスモスの関係として描かれる。その中に「始まり」「起源」「過去」等を表す hum と、「終わり」「先端」「未来」を表す rohan も含まれる。この hum と rohan の間にあるべき均衡が過去の過ちによって崩れている。Nahe Biti は、hum と rohan という両極のコンテキストの中におかれている。過去の過ちがプロセスの始まりを構成し、和解はその過ちを癒すのである。そして、莫蔭 (Biti) は異なる椰子の葉 (Heda) から編み上げられるが、それは異なる多様な考えが合わさって莫蔭が構成されることを表現するに止まり、合意が達成されることまでを意味するわけではない。

こうした伝統的な和解の手法が、西ティモールの難民がコミュニティに戻るために取られたのである。難民は、自分のコミュニティと対面することが期待されており、人々の面前での出会いはその告白を聞くために開かれる。難民の告白は、政治過程の受容と破壊に関与したことの公表を含んでいる。この告白は、通常は東ティモールへの帰還者の代表者が集団のために行う。その後、人々は不満を述べるように促される。年長者は、それを聞いて評価判断をおこなう。罪人には罰金から奉仕活動までの処罰が課され、深刻な犯罪の場合には UN Civilian Police に引き渡されるのである。

深刻な抑圧や暴力を経験した間柄で、伝統的な和解の手法を活用して平穏と安定を回復させるというのは理想主義的な試みと感じさせる面がある。この手法が東ティモールで広く採用されているとしても、この手法のみで複雑な歴史的背景をもつ紛争をすべて処理することができるわけではない。そこで、東ティモールでは、深刻な犯罪は刑事事件として国家法手続により処理されることになっている。受容真実和解委員会は、主に重大犯罪を調査する一方で、略奪や放火など軽微な犯罪とされるものについてはコミュニティ和解で処理することになっている。こうした振分けを行うことによって、深刻な犯罪に関与していない西ティモール在住の難民は戻ってきても訴追されないということが伝えられ、他方で深刻な犯罪には国家司法による処理が妥当することで地元の人々の満足を確保することができるのである。

4. 公的紛争処理制度と伝統的紛争処理制度の混成的利用

東ティモールには、広く伝統的紛争処理として *Nahe Biti* のような手法が存在する。そして、*Nahe Biti* による紛争処理の背景には、東ティモールの人々に共有されている固有の世界観がみてとれた。ここに、調停制度が整備される基盤があるのではないかと推測されよう。しかしながら、東ティモールの伝統社会に根づく世界観には西洋近代的な価値にはそぐわないものがみられるという。特に女性に対する人権侵害が深刻であるとされ、伝統的紛争処理においても女性に対する抑圧が問題視されているのである⁹。それでは、伝統的紛争処理の資源を生かしながら、女性の不利益に対処する方策はどのように構想されるのであろうか。ここでは、東ティモールで開始された *Legal Aid* プログラムの、NGO 団体所属弁護士およびパラリーガルが家庭内暴力案件に取り組む実践を見てみる¹⁰。

東ティモールにおける女性の抱える問題が顕在化し法的救済にたどり着くのは難しい。東ティモールでは、女性が家庭内暴力を引き起こすのだと非難され、そのため女性は事件処理の間ほとんど声を出さず、裁判所の裁定が執行できない不利益を被る。そして、国家の権威に事件を持ち込むことで女性は追放される可能性がある。さらに、多くの女性は自分の権利に気づいておらず、自分の保護よりも親族の統合を上置くコミュニティに住んでおり、深刻な傷害を私的な問題と考えているのである。また、婚姻にあたり、女性はしばしば親族への依存を夫とその親族への依存と交換する。家庭内暴力が発生すると、コミュニティの優先的関心事は両者の親族を和解することであり、それによって、両者間の価値の流れが回復し祖先を鎮めようとするのである。多くのコミュニティで、和解文書に、補償の支払や同じことを繰り返さないように犯罪について詳述する。ただし、補償はしばしば被害者本人ではなく親族の手元に渡る。

近年、家庭内暴力防止法が制定され、法は家庭内暴力案件については国家当局に知らせるように *Suco* (村) や *Legal Aid* 機関に求めてきた。それにより、コミュニティ内で、家庭内暴力について議論する機会を増やし、地域の権威者に国家に報告する義務を気づかせ、被害者が *Legal Aid* 機関に接触することを促している。しかしまた、被害者は、訴訟などに訴えることでコミュニティから追放されたり、夫から離婚を求められたりすることもある。こうした家庭内暴力案件に、*Legal Aid* 弁護士やパラリーガルは、より実効性のあがる関与のあり方を見出してきている。もともと *Legal Aid* 機関利用者の調停利用率は高い。*Legal Aid* 弁護士らも、自分たちは平和的に当事者を和解させよう解決を求めているという。その弁護士らは、依頼者に裁判官へ和解文書を提出するように助言する。和解文書には、当事者が地域の権威者を招き、加害者が変わることを約束して、和解儀礼を行うというよ

⁹ Carolyn Graydon, "Local Justice Systems in Timor-Leste: Washed Up, or Watch This Space?" *Development Bulletin* No.68, 2005, pp66-77, Graydon によれば、東ティモールでは、処罰として科される収監は、農業に従事する多くの人々から見れば、仕事もせずに1日3食付で無料で宿泊ができるというのは特権と考えられたり、家庭内暴力の加害者が収監された場合、被害者や子供の援助手段を完全に奪ってしまうその苦境は収監よりもずっと酷いとされるようである (p.67)。

¹⁰ 以下は主に Tom Kirk, *Taking Local Agency Seriously: Practical Hybrids and Domestic Violence in Timor-Leste*, *International Journal on Minority and Group Rights* Vol.22, 2015, 435-458

うな条件が記されている。すると、裁判官は、それを活用して執行猶予や罰金を正当化し、加害者が親族のところへ戻っていくことができるのである。弁護士らは、事件処理過程を通して依頼者にカウンセリングを提供したり、執行猶予後には約束が守られているのか監視を行ったり、コミュニティ構成委員に対して執行猶予の意味を説明したりしている。

こうして、通常、伝統的紛争処理である親族間の和解によって扱われる家庭内暴力案件を、Legal Aid 弁護士やパラリーガルは、そこに裁判所の関与を組み込みつつ、加害者の暴力再発を抑える合意を取りつけたうえで共同生活を回復させるとともに、履行確保のための監視体制をつくるのである。女性が依存的な地位にあることに由来する家庭内暴力を、それにまつわる紛争処理でまったく考慮しないというわけにはいかない。他方で、被害者を取りまく関係を考慮すれば、伝統的紛争処理を非合理的なものとして、近代法による被害救済を貫徹させようとするのは、多くの場合に現実的ではない。Legal Aid 弁護士たちの活動は、伝統的紛争処理と公的紛争処理との「実践的混成」により、女性に対する人権侵害をできる限り抑制しつつ、親族コミュニティ間の和解を達成しようとするものなのである。

調停を制度化するにあたり、伝統的な紛争処理を基礎において普及をはかる戦略は、この制度を東ティモールの人々に根づいたものにしていくのに有効であるように思われる。ただし調停によって適正な当事者間の自律的秩序形成を指向することは不可欠である一方で¹¹、それを即座に実現しようというのは現実的ではないだろう。根づよく残る伝統的な価値意識や習慣から、一定の当事者が不当な不利益を受ける可能性がある場合には、そうした不利益を可能な限り摩擦の少ないかたちで是正していく必要がある。ここでみた調停と裁判所の実践的混成は、まさに東ティモール社会で女性が被る不利益を是正するものといえよう。しかし、調停と裁判所の実践的混成は運用上の工夫の一つにすぎず、それ以外にも調停利用上の実践的な工夫が現場において具体的に創発されているかもしれない。そうした実践的工夫を発掘し、紛争処理過程を包括的にみた中での調停の機能を考え、その制度化を検討すべきではないだろうか¹²。仮にそのような視点で考えるべきであるとする、公的紛争処理制度と伝統的紛争処理制度を媒介する専門機関だけでなく、さらに当事者やその周囲の関係者が制度を活用する仕方についても明らかにすることが有用である

¹¹ Kay Rala Xanana Gusmao, "On the occasion of the International Conference on Traditional Conflict Resolution & Traditional Justice in Timor-Leste," *East Timor Law Journal*, 2012, <http://easttimorlawjournal.blogspot.jp/2012/05/on-occasion-of-international-conference.html> (2016年8月18日アクセス)も、伝統的紛争処理の構成要素の組み替えの必要性を説いている。

¹² 運用上の工夫は法的規律を避けたところで編み出されるものでもある。したがって、法の監視をはずれて不当なものになる危険性にも慎重でなければならない。実際、Tom Kirk, *supra*10 at では、Legal Aid 弁護士が、当事者たちの合意に関与して署名をするというようなことはないインタビューで答えている。そうすることで合意は、弁護士らの強制を含んだものになり当事者の自主的解決という要素が失われてしまうことを危惧しているのである。

う¹³。そもそも、Nahe Biti は、合意の有無を超えた、当事者双方をとりまく社会関係の安定化を指向しているのであるから、調停手続を終えた当事者たちがどのような状況にあるのかは調停のあり方を考えるうえで重要な示唆を与えるのではないだろうか。

5. おわりに

法整備支援活動に理論的視角を提供する「法と開発」は、発展途上国への近代法の移植というアプローチが挫折し消滅した後、市場の確立という「経済開発」から貧困の削減という「社会開発」へと課題を移して再生している。この「社会開発」問題では、「主要開発機関は、「法の支配」を貧困者の側へと拡大し、新しく「貧困者の法的エンパワーメント」(LEP) という概念のもとで、法整備支援を」行っており、「それまで司法改革のいわば改革の対象でしかなかった「慣習法」などの「非公式法・制度」を認知し、これを開発プログラムのなかで積極的に取り入れていこうとするものとして特徴づけることができる」とされる¹⁴。東ティモールの調停法の法制化の基盤となる Nahe Biti は「法と開発」のいう「貧困者の法的エンパワーメント」に有効な資源であろう。

2012年、はじめて東ティモール法制共同研究でお会いし、日本の交渉促進型調停について簡単な紹介をさせていただいたとき、司法省国家法律諮問立法局長 Nelinho Vital 氏は「交渉促進型メディエーションというのは reconciliation と関係があるのか」と筆者に質問をされた。当時は、reconciliation が東ティモールの受容真実和解委員会の実践のことを指すのだという理解から、近年は交渉促進型メディエーション論者が真実和解委員会の手法を調停と関連させて議論している¹⁵と回答するに止まった。それが東ティモールの人々の世界観と密接に結びついた伝統的紛争処理、Nahe Biti から貫かれた関心であることは後になってから気がついたのである。もう少し早くから東ティモールの人々の世界をより広くそして深く知ることで、「貧困者の法的エンパワーメント」に少しでも役に立てる議論が、東ティモールの人々との間で可能になったのではないかと反省される。

¹³ 本論と直接の関係はないが、辰巳慎太郎「略奪婚——ティモール南テトゥン社会における暴力と和解に関する一考察——」文化人類学 72 巻 1 号 (2007 年) 44-67 頁は、東ティモールの住民投票後の騒乱のなかで起こった少女の連れ去りの事件をめぐって、広く流布した西洋近代的な人道主義や人権運動の言説と少女が属していたコミュニティ・メンバーの言説のズレを示しながら、共同体での「異常な暴力で高まった社会的な緊張をどのように鎮めるか」というプロセス、つまり和解を巡る理解を明らかにする。調停が扱う案件についても、こうした人類学的なアプローチによる東ティモール社会の人々の「実態」を丁寧に把握することが必要なのではないだろうか。

¹⁴ 安田信之「開発法学の新しい動き 貧困者のエンパワーメント (LEP) 概念を中心に」政策創造研究第 4 号 (2011 年) 9 頁。

¹⁵ Carrie J. Menkel-Meadow, “Remembrance of Things Past?: The Relationship of Past to Future in Pursuing Justice in Mediation” *Cardozo Journal of Conflict Resolution* Vol.5, 2004, pp.97-115.