

# 東ティモールに対する法制度整備支援活動を振り返って

国際協力部教官

川野 麻衣子

## 1 はじめに

東ティモール民主共和国（以下「東ティモール」という。）は、インドネシアの南東にあるティモール島の東側に位置する国で、2002年に独立を回復した比較的新しい国である。独立回復後、国際機関や各国の力も借りながら国づくりを進めており、法分野については、2011年に策定された「東ティモール司法分野戦略計画2011-2030」（以下「戦略計画」という。）に基づいて法制度の整備や人材の育成等様々な取組が進められている。

本稿では、ICD創設20周年という節目に当たり、ICD NEWS 英語版（2019年3月）に掲載された東ティモール司法省法律諮問立法局のヴィタル局長の論文<sup>1</sup>から、東ティモールの法制度の現状及び課題をご紹介するとともに、東ティモールに対する当部の法制度整備支援活動について簡単に振り返ることとしたい。なお、本稿中、意見部分は、当職の私見である。

## 2 東ティモールの法制度の現状と課題

### (1) 東ティモールの歴史的経緯

東ティモールは、16世紀から長くポルトガルの植民地となっており、第二次世界大戦中には一時日本が占領していたこともあったが、大戦後には、再びポルトガルが支配を回復している。1975年に一度独立が宣言されたものの、その翌年に今度は隣国のインドネシアに併合された。

1999年8月には、インドネシアからの独立を問う住民投票が行われたが、そのわずか9日後に、国内の反乱軍等による暴動が発生し、同年10月からは国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）により統治されることとなった。その後、2002年5月20日によりやうく独立を回復したが、独立回復後も、2006年に内紛が起こるなど不安定な状況が続いていたところ、現在では治安も安定している<sup>2</sup>。

### (2) 法制度の現状と課題

憲法は2002年に制憲議会により制定され、刑法は2009年に、民法は2011年にそれぞれ成立し、その他様々な法令が既に制定されている<sup>3</sup>が、ヴィタル局長からは、法制度について次のような課題が挙げられている。

<sup>1</sup> Nelinho Vital “Legal Assessment and Challenges of the Judicial Reform in Timor-Leste” ICD NEWS 英語版（2019年3月）pp.31-38

<sup>2</sup> 外務省ホームページ。https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/easttimor/kankei.html（最終閲覧日：2021年5月9日）

<sup>3</sup> 東ティモールでは、国民議会と政府が立法の権限を有する（憲法95条及び115条）。

まず、歴史的な背景から、東ティモールの憲法及び法令は、ポルトガル法を基礎としており、現在でも有効な UNTAET の規則やインドネシアの法律もあって、法制度が複雑であり、法令の理解や分析が困難となっている<sup>4</sup>ということである。

また、制定された法令が必ずしも東ティモールの実情を反映していないという問題もある。人材不足により、特に独立回復直後に起案された法令は他国の法令を「コピー＆ペースト」することが通例となっていた。また、法令の起草作業に携わった者がほとんど外国人だったことから、東ティモールの人々や文化といった社会学的な観点が考慮されなかったことも問題となっている。つまり、多数の法令が、起草者が思い描いていたようには執行されておらず、慣習に反するために適用できないものさえある。例えば、民法はカトリック婚、慣習婚及び民事婚について規定しているが、その他の宗教に基づく婚姻が存在するにもかかわらず、そのような婚姻についての規定が置かれていない<sup>5</sup>。

さらに、東ティモールにおける法制度の発展の大きな障壁の一つとして、言語の問題がある。法の分野で使用されている言語はポルトガル語であるにもかかわらず、ポルトガル語を使用できる者はごく限られている<sup>6</sup>。そのため、法令の起草について、海外、特にポルトガル語を使用するポルトガル、カーボベルデ、アンゴラなどの専門家に頼らざるを得ない。ほぼ全ての国民がポルトガル語の十分な知識を持っていないことで、国民が法令の起草作業に参加できないという問題もあり、言語が、法の起草者と国民とのギャップを作り出している<sup>7</sup>。

これらの課題を踏まえ、ヴィタル局長は、東ティモール人自身によって、法制度に関わるすべてのことを決定し、実行し、評価するという法制度の「ティモール化」が行われるべきであると述べている<sup>8</sup>。

### (3) 法制度改革の現状

上記のような問題を背景に、2011年には、司法省が作成した戦略計画が東ティモール政府により承認された。この計画は、法・司法分野の組織改善、改革及び法的枠組、人材開発、インフラ及び情報技術、司法アクセスの5分野について、現状を分析して課題を洗い出し、その課題に対処するための短期・中期・長期の目標や行動計画を定めるものとなっている<sup>9</sup>。

この戦略計画に沿って、2015年には、司法改革の調査と評価を主要な任務とする司法改革委員会（以下「委員会」という。）が設置された。委員会は、司法省と協

<sup>4</sup> 前掲1, p.31

<sup>5</sup> 同上, p.32

<sup>6</sup> 東ティモールの公用語は、憲法においてポルトガル語及びテトゥン語と定められているが、ポルトガル語を解する者はごくわずかである。また、テトゥン語は口語中心の言語であることから、語彙に乏しく法律を起草するのに適さないとされている。森永太郎「東ティモール法案作成能力向上研修」ICD NEWS 第42号 p.11, 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 p.159参照。

<sup>7</sup> 前掲1, pp.32-33

<sup>8</sup> 同上, p.33

<sup>9</sup> [http://www.mj.gov.tl/files/JSSP\\_ENGLISH.pdf](http://www.mj.gov.tl/files/JSSP_ENGLISH.pdf) (最終閲覧日：2021年5月9日)

力して、様々な法令の起草及び施行の過程や法令の内容についての評価を実施し、例えば、刑法、刑事訴訟法、民法（婚姻法）等について、社会の実情に沿って改善すべき点が分析されたほか、法令の起草作業の標準化や法的文書のポルトガル語・テトゥン語の2言語による作成を実施すべき旨の勧告等も行われた。この勧告を含む報告書は、国民議会及び政府に承認されたが、フォローアップがないままとなっており、さらに委員会も2017年8月にその役目を終えてしまっている<sup>10</sup>。

また、2018年6月には、第8次連立政府が組閣され、司法改革・議会事務省が設置された。同省は、法制度や司法を改善する政策に関して、評価等を行うことが任務とされたが、こちらも2020年5月に廃止され、現在、法制度改革の業務は閣僚会議長に引き継がれ、政府内の法制度改革の取組は司法省により行われている<sup>11</sup>ようである。

このように、東ティモールの法制度改革は試行錯誤が続けられている最中であるが、ヴィタル局長は、今後の課題として、法案起草作業や法令の適用に関する指針の策定、法案の整合性を監視する組織の構築、法案起草者及び法律翻訳家の能力の強化等が必要であると述べている<sup>12</sup>。

### 3 東ティモールに対する法制度整備支援活動

#### (1) これまでの法制度整備支援活動

我が国では、東ティモールの要請に基づき、2009年から、独立行政法人国際協力機構（JICA）の枠組みによる支援又は当部の独自支援により、司法省の職員等を対象とする法制度整備支援を行ってきた。

上記のとおり、東ティモールの法令は、ポルトガル等の影響を受け、外国人のアドバイザーが法令起草にも携わっていたことや、国連開発計画（UNDP）等の他ドナーも法・司法分野の支援を既に実施していたこと等から、具体的な法案ごとに、日本の法制度や法的な考え方等の情報を提供して議論することによって、司法省の職員等の法案起草能力の向上を図ることを目標に活動を実施している。

具体的には、年に2回程度、当部の教官等を現地に派遣して、テーマとして取り上げた法令案に関するセミナーを実施するほか、1年に1回、約一週間程度、司法省の職員等を日本に招へいして本邦研修を実施してきた。

これまでに起草を支援した法案は、逃亡犯罪人引渡法、違法薬物取締法、少年法、調停法、婚姻法、国籍法など多岐に渡り、逃亡犯罪人引渡法は、国際刑事司法協力法（Cooperação Judiciária Internacional Penal）の一内容として2011年に、違法薬物取引取締法（Lei de Combate ao Tráfico Ilícito de Drogas）は、2017年にそれぞれ成立している。

<sup>10</sup> 前掲1, pp.33-35

<sup>11</sup> 東ティモール政府ホームページ。http://timor-leste.gov.tl/?p=24880&n=1&lang=en（最終閲覧日：2021年5月7日）

<sup>12</sup> 前掲1, pp.37-38



さらに、当部では、2018年度から、上記の活動に加え、法曹人材育成の観点から、東ティモール法律司法研修所と協力し、裁判官や検察官、弁護士を対象とした司法制度に関する現地セミナーを開始したほか、同じく2018年度から、国連極東アジア犯罪防止研修所（UNAFEI）においても、司法省矯正社会復帰局に対する刑務所の運営に関するセミナー等が実施されている。

## (2) 最近の活動状況

2017年以降は、司法省からの要請に基づき、主に土地関連法を対象とした起草支援を実施している。東ティモールの土地については、複雑な歴史的経緯から、伝統的に使用してきたもの、ポルトガル植民地時代に使用を認められたもの、インドネシア占領時代に使用を認められたもの、独立回復後に取得したもの等があり、所有権をめぐって紛争が日常的に発生し、深刻な問題となっている。戦略計画においても、土地関連法の整備が目指されており、2017年には、土地の所有権を確認するための「不動産所有権の定義のための特別措置法」が施行されたが、土地の所有権を確認するに当たり、土地の現況の把握や土地に関する権利を公示するための制度等が必要であり、地籍調査に関する法律や不動産登記法等の制定が急がれている。

残念なことに、東ティモールでは、2018年以降、政局が混乱したことによって、全ての法案が閣僚会議及び国民議会で審議されないという事態が生じていたが、2020年に入って事態が改善し、現在は、過去に起案した法案の見直しも含め、土地に関する様々な法令についての起草作業が加速している。

他方で、2020年度以降は新型コロナウイルス感染症の影響により、本邦研修等



オンラインセミナーの様子。画面右がヴィタル局長

の従来の法制度整備支援活動が実施できていないが、昨年11月から、約1ヶ月に1回、1～2日間のオンラインセミナーを実施して、日本側の知見を提供し、東ティモールの法案についての協議を続けている。

ヴィタル局長が課題として述べていた法案の「ティモール化」が図られることを少しでも目指すことができればと思い、例えば、法案と民法などの他の法令との整合性について検討したり、法案施行後のイメージを持ってもらうために、日本や他国の法律の運用状況を紹介したりして、法案についての協議を重ねている。

#### 4 おわりに

今回は、紙幅の都合により、簡単なものとなってしまったが、東ティモールの法制度の現状と課題及び当部における東ティモールに対する法制度整備支援活動についてご紹介した。それぞれの活動の詳細については、ぜひ過去のICD NEWSをご覧ください。

なお、今回、過去の支援を振り返るためにICD NEWSを読んでいたところ、司法省では立法事実・立法目的に関する議論をしないまま法案起草作業に着手している<sup>13</sup>との記述があった。しかし、先日のオンラインセミナーで取り上げたある法案では、司法省の職員がどのような目的でどういう規定が必要なのかをきちんと把握し、自分たちの言葉で説明しており、支援開始当初から比べると明らかに司法省職員の法案起草能力は上がっているものと思われる。

また先日のオンラインセミナーで、司法省の職員から、「私たちの法案について私たちと同じ目線に立って、私たちと一緒に研究してくれることに大変感謝している。専門家にアドバイスをいただく機会がなかなかないので、日本とのセミナーは貴重な機会である。」という言葉をいただいた。当職は未だオンラインセミナーを数回担当したにすぎないが、これまでに支援を担当してこられた方々の着実な活動により、司法省との間で確かな信頼関係が結ばれていることを強く感じた言葉であった。

今後も当面は、オンラインセミナーを続けていくことになると思われるが、オンラインを活用できるようになったことから、従来に比べてセミナーの頻度も上がったので、工夫を重ねながら、東ティモールの法制度がよりよいものとなるよう支援を続けていきたい。

最後に、東ティモールにおいては、本年3月29日から4月4日にかけて発生した豪雨により洪水が発生し、死者や多数の行方不明者が発生しているほか、司法省を含む建物等にも多くの被害が生じた。幸いカウンターパートの職員は無事であり、オンラインセミナーも続けられているが、亡くなられた方のご冥福をお祈りするとともに、被災された方の一日も早い復興を祈念している。

<sup>13</sup> 森永太郎「東ティモール法案作成能力向上研修」ICD NEWS 第42号 p.14