

第3章 平和構築としての「法の支配」の確立 —東ティモールを例として—

山田 哲也

1. はじめに

明治維新後や第二次世界大戦後の日本を例にとれば容易に推察できるが、大規模な社会変動に伴って、一国の法制度も変革を遂げることがある。このような法制度整備は、紛争後の平和構築においても必要となる。それは、紛争の再発を防止し、安定した社会を築くために、その基礎となるような法制度の存在が不可欠だからである。

本章で取り上げる東ティモール民主共和国（以下、東ティモール）の事例は、その中でも特殊な存在である。四世紀に及ぶポルトガルによる植民地支配と、その後のインドネシアによる支配を経て、2002年5月20日ようやく独立を達成した東ティモールは、独自の法制を構築する必要に迫られており、憲法をはじめとする一連の法整備が国家建設の重要な課題となっているのである。

本章では、現地での聞き取り調査の結果を中心に、東ティモールにおける法整備の現状と課題について概観し、平和構築の中でも「法制度」面の分野でのあり得べき国際協力の可能性について考察するものである。本論に入る前に筆者の問題意識を記しておきたい。

第一に、法制度整備とは、単に各種の法律の条文を作成するだけのものではないということである。刑事法を作成すれば、それを解釈・適用する警察官や判事・検事・弁護士が必要となる。刑務所などの矯正施設を作れば、刑務官も必要となる。これらの体制を整えることは、平和構築の大前提である治安の維持に直結することはいうまでもなからう。本章で法制度整備という時には、そのような「法の運用の担い手の育成」という意味を含んでいる。

第二に、ところが東ティモールにおいては、立法技術はもとより、現場で法の運用にあたる「東ティモール人の」人材が欠落していたことが指摘されなければならない。1999年8月の住民投票後には国連による暫定的領域管理が、同年5月の段階から計画されていた。当時、国連平和維持活動局（DPKO）でその立案にあたった川上隆久によれば、「インドネシアの行政官、警察官、各種専門家、教師、医者などが、東ティモール人に訓練を施しつつ、漸次権限と責任を引き渡していく」こと、すなわち、「少数の国際職員による現地行政官の監督」という方式が考えられていた^(注1)。しかし、インドネシア人の多くは住民投票後の混乱によって、東ティモールから避難してしまった。このため、暫定統治期に東ティモール人を指導する役目を国連自身が負うことになったのである。その一方で、東佳史が指摘するように、インドネシア統治下の東ティモール

における東ティモール人官吏は下級の職しか与えられていなかったため、経験も能力も欠如していた。そのような東ティモール人に短期間のうちに、国際職員が訓練を施すことの困難さを誰も理解していなかったというのである^(注2)。

このような実状の下で、法を整備し、その担い手を育成する際の問題として、さらに次の点を挙げることができる。法(制度)は、言語や習慣、宗教、さらには政治などと並んで、それぞれの社会の「文化」の一部を成している。その一方で東ティモールでは、現地住民の間に「文化」と呼べるほど定着した、近代的な意味での法制度が存在していなかったのである。Smith と Dee は UNTAET による「法の支配」構築の失敗に関し、「インドネシア統治時代と同様に」東ティモール人は寛容であったと述べている^(注3)。これは、長年にわたる外部からの支配と、それに伴う行政経験の欠如によって、「東ティモールに土着の」法文化が形成されていない、あるいは、土着の文化に根ざした統治制度が欠如していることを間接的かつ皮相的に示しているといえよう。従って、現在の東ティモールが直面しているのは、単に「社会の変革に伴った法制度改革と人材育成」に留まらず、「文化としての『法の支配』を根付かせる」という、より根本的な問題なのであり、それは『『良い統治(グッド・ガバナンス)』のためには『法の支配』の確立が肝要である』ということよりも、さらに原始的な段階にあるのではないか、と考えられるのである。

以下、1999年5月の住民投票実施決定以降、今日に至るまで、東ティモールに「法の支配」をいかに根付かせようとし、そこにどのような問題点があったかを指摘した上で、現状について記し、今後の方向性を考えてみたい。

2. 東ティモール略史

(1) 正式独立までの経緯：UNTAET 派遣まで

1998年、インドネシア国内の民主化要求の高まりと共に、改めて東ティモール問題が取り上げられることになった。これに対して、国連は、インドネシアとポルトガルを仲介して、東ティモールに実質的自治を与えるか否かに関する住民投票(popular consultation)を実施することについての合意が、1999年3月11日に成立した^(注4)。この合意文書の第6条によって、住民投票が自治提案を否決した場合、「インドネシアは東ティモールのインドネシア法上の地位を1976年7月17日以前のものに戻すための憲法上の措置」を講じ、かつ、インドネシア、ポルトガル及び国連の間で「東ティモールにおける支配権(authority)を平和的かつ秩序だつて国連に移管するための措置について合意」するものとし、国連事務総長は「適切な立法上のマנדートに従い、東ティモールが独立へ向けた移行プロセスを開始できる手続きを主導する」こととされたのである。

その後、住民投票の実施を任務とする国連東ティモールミッション(UNAMET)が派遣され、住民投票が実施されたが、その過程で騒乱が生じ、とりわけ投票後の治安の悪化に対し、

INTERFET が同地に展開された。その結果として、上記の合意文書に基づく暫定統治機構としての国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）の設置と派遣が安保理で決定されたのは、住民投票実施から約 2 ヶ月が経った 1999 年 10 月 25 日になってからであった^(注5)。UNTAET は、直接には安保理決議によって設立されたものであるが、その前段階として関係当事国と国連の間で合意が成立していたのである。

(2) UNTAET から UNMISSET へ

安保理決議 1272 (1999) 第 2 項は、UNTAET の任務として次の活動を挙げている。

- ①東ティモールにおける安全の確保と法と秩序の維持
- ②実効的な統治機構 (administration) の創設
- ③市民的社会的サービス構築の援助
- ④人道援助、復興及び開発援助の調整の確保
- ⑤自らの政府の能力構築 (capacity-building) の支援
- ⑥持続可能な開発のための条件作りの援助

これらの活動は、同決議第 1 項により、国連が立法・行政・司法の全ての分野において包括的な責任を負い、かつそれを実施する権能を与えられていることを前提としている。UNTAET は、東ティモールの正式な独立へ向けて、制憲議会選挙を 2001 年 8 月に実施し、さらに大統領選挙を 2002 年 4 月 14 日に行うべく、準備を進めた。これらの選挙は独立のための必要不可欠のプロセスであるが、選挙の実施そのものは直接には決議に言及されていない。この点は、選挙実施を中心的な任務とした UNTAC と異なるところである。

UNTAET の組織構造は、同決議第 3 項によれば、統治・民生部門、人道援助・緊急復興部門と軍事部門となっている。UNTAET の活動、すなわち暫定的に東ティモールを統治するにあたっての具体的指針は、事務総長特別代表の名による「規則 (Regulation)」が作成・公布され、正に一国内における行政法 (組織法及び作用法) としての役割を果たしている^(注6)。

UNTAET に対する評価は肯定・否定のいずれもあるが、とりあえず東ティモールは 2002 年 5 月 20 日に「東ティモール民主共和国」として独立を達成し、UNTAET はその任務を終了した。また、これに伴い、国連安保理は UNTAET の後継ミッションとして国連東ティモール支援団 (UNMISSET) を派遣した (安保理決議 1410 (2002)、2002 年 5 月 17 日)。

UNMISSET の主な任務は、

- ①東ティモールの政治的安定に喫緊となる主要な行政機構に援助を与えること
- ②暫定的な法執行制度及び公共の安全の供与、並びに新たな法執行機関としての東ティモール警察機構 (ETPS) の創設を支援すること
- ③東ティモールの対外的および対内的安全の確保に貢献すること

である。当然のことであるが、UNTAETは「独立前」の東ティモールでの暫定的統治を目的としていたのに対し、UNMISSETは独立国としての東ティモールに対して、通常のPKO(特に平和構築型のPKO)として支援を行う体制となっている。

3. 現行法システムの状況と課題

東ティモールにおける「法の支配」確立は、同国の「国家開発計画」の中にも記されている^(注7)。またドナーにとっても、達成されるべき目標として常に指摘されている^(注8)。では、現在の東ティモールは、現実にもどのような問題を抱えているのだろうか。

(1) 法「体系」を巡る問題

現行の「東ティモール法」には、それぞれ文化的背景の異なる三種の法が混在している^(注9)。第一がインドネシア法であり、これは大陸法系に属しつつもイスラム教の影響を受けたものである。第二が、UNTAET規則である。UNTAET時代から引き続いてUNMISSETでも法律顧問(Legal Advisor)を務めるAlexander Nicholas(アメリカ人)は、UNTAET規則^(注10)が英米法(Common law)の考え方を一部に採用していることを認めている^(注11)。そして第三が、独立後に東ティモール憲法が定める手続きに従って作成された法律である。この第三の法、すなわち狭義の東ティモール法は、ポルトガル及び旧植民地諸国(ブラジル、モザンビーク、ギニア・ビサウなど)の影響を受けているという点で大陸法系に属することになるが、それに加えて、宗教的にはカトリック法(Canon law)の影響を受けているといえる^(注12)。

これら三種の法は同列であり、互いに「上位法は下位法を破る」、「後法は前法を廃する」、「特別法は一般法を破る」という法の一般原則が適用される関係にある。このように三種の法体系が混在しているとはいえ、法律の存在そのものは比較的容易に確認できる。それよりも問題なのは、法律は存在するものの、それに基づいて行政事務を行う官公署が体制の変化に伴って消滅している事例があるということであろう。今後、インドネシア法やUNTAET規則は必要に応じて、狭義の東ティモール法に置き換わっていくことになるが、次にその整備状況を見ることにしたい。

(2) 法の整備状況

現在、東ティモールではポルトガル及びその旧植民地によって構成される「ポルトガル語圏諸国(Comunidad Países de Lengua Portuguesa : CPLP)」が中心となって立法作業に関する支援・人材育成を行っている。東ティモールの公用語(official language)がポルトガル語とされたことにはさまざまな反応があり得るが、法制度の構築に限って言えば、過去の支配や文化的・宗教的理由からもポルトガル法やその影響下にある他のCPLP諸国法を基本に

据えることは理解できるし、その関係でポルトガル語が公用語とされたこともうなずける（但し、独立後、長期の内乱に陥ったモザンビークの支援を受けることへの感情的反発も耳にした）。また、土地の所有・利用に関する法制度も未整備であり、これについては USAID が支援を行っている。

独立後の東ティモールは、ティモール・ギャップの天然ガス資源が主たる財源となることが期待されている一方で、基本的には農業国であり、土地の所有・利用に関する法制度の充実、農民が安定して農業に従事するための前提条件となる。USAID の援助を受けて行われた東ティモールの「慣習的土地所有権 (customary property right)」に関する調査によれば^(注 13)、調査対象となった二つの村落では、土地所有者の比較的多数が 30 年以上、土地を継続的に所有しており、これはそれぞれの共同体の中に土地所有を巡る紛争を回避するメカニズムが存在する証左であることが指摘されている^(注 14)。また、そこにおける所有権概念は、共同体による所有と個人による所有の両者がある。共同体所有の対象は稲作地のような平地だけではなく、山や川にも及ぶ一方、個人所有は主として稲作地であるという^(注 15)。また個人所有地の権利の移転は、遺贈を原因とするものが主であって、売買を原因とするものは極めて少ない。

これらのことからこの調査では、少なくともこの二つの村落での調査からの結論として、土地の共同体所有と個人所有が権利として確立しており、仮に紛争が発生したとしても村落内部に解決メカニズムを持ち、所有権の安定性が確保されていると結論づける。と同時に、土地が売買や取引の対象となることが少なかったため、それを制度化するとともに所有権に関する法制度を国家レベルで整備することが必要であることを提言している^(注 16)。

共同体による土地所有は、日本の入会権のようなものと考えられるが、これと個人所有をあわせて法制度化する場合、民法のような一般法に加え、登記・公示制度も必要となつてこよう。このような民事法の分野での支援は、一見すると「平和構築」や「グッド・ガバナンス構築」からは遠いようにも見えるが、法の支配の確立を生産手段の基礎である土地にまで広げることは、安定した社会を創る際には極めて重要なことであると考えられる。

ところで、立法作業においては、立法を通じていかなる政策目標を実現するかが明確でなければならぬ。この点に関して、UNDP の Xu 副代表は、法整備についてドナー側が東ティモール政府にあまりの迅速さを求める結果、政策目標が明確にならないまま法制度だけが作られている現状があると指摘した^(注 17)。

4. 法執行を巡る問題

(1) 警察制度

平和維持・平和構築における文民警察官の重要性は改めて繰り返すまでもない。東ティ

モールにおいても UNTAET の下に置かれた文民警察が現地警察官に訓練を施し、先に紹介した東ティモール警察 (ETPS) を補完し、彼らに訓練を行う UNCIVPOL が UNMISSET の下に設けられている。

この UNCIVPOL の司令官であるピーター・ミラー (カナダ人) は、ETPS の現状での問題点として、訓練不足と装備不足を挙げる^(注 18)。その原因としてミラーは、UNTAET 時代、警察の現地人化 (Timorization) を早急に進めるべしとの国際的圧力が強く、とりあえず 3 ヶ月間の訓練で現場に送り出し、必要に応じて再訓練を行うという体制をとったところにあると指摘する。武器の使用や人権教育を十分に行おうとすれば、最低 6 ヶ月の初期訓練が必要であろうとのことであった。

その一方でミラーは、ETPS に訓練を施す側の問題として、警察要員の派遣国数の多さ (現在 31 ヶ国) からくる、警察内部の「文化」の差と、個々の警察官の能力の問題を挙げ、要員提供国の中には能力に問題のある要員を選んで派遣する国もあるという。この点は、要員派遣国側の平和構築への取り組みに関する意識の問題であろう。

ところで、日本の警察においてユニークな制度として交番制度がある。国連も東ティモール政府も、交番制度の導入には積極的であり、日本も既に交番制度を採用したシンガポールと共同で交番研修プロジェクトを実施している。その一方でミラーは、東ティモール政府も住民も、この交番制度に対する懐疑的な見方を捨て切れていないという。それは、東ティモールは、これまでの歴史の中で暴力的な事件が絶えず、警察とは (事件の加害者でない限り) それを鎮圧するための十分な装備と職務規程 (Rules of Engagement) を持つべきだという考え方が根強いからである。そのため、地域・共同体との信頼関係に根ざす交番制度では「手ぬるい」という評価を住民の側からも受けることになってしまうのである^(注 19)。

(2) 重大犯罪の捜査・訴追

重大犯罪部 (Serious Crimes Unit、以下 SCU) は、安保理決議 1272 (1999) によって設置され、現在も UNMISSET の下で、東ティモールにおける住民投票後の混乱の中で発生した殺人、拷問、強姦及び人道に対する罪の事案について捜査・訴追を行う部署である。この任務からも明らかなように、SCU は独立前の重大犯罪を捜査・訴追することを通じて、今後の東ティモールにおける刑事分野での捜査・訴追システムを定着させる役割を負っている。

「不処罰の文化 (culture of impunity)」を抑制、克服するためにも、実行犯を逮捕して訴追することは極めて重要であり、東ティモール人への訓練機関としての役割も負っている SCU であるが、次席検事 (Deputy General Prosecutor) の Siri Frigaard は、現在 SCU が直面している問題点として、人的及び財政的資源の不足を挙げていた^(注 20)。この種の資源不足は、単に東ティモール側への権限委譲を遅延させるだけではなく、犯罪の実行、ひいては判決言

い渡しまでの期間が長期化する^(注21) ことにより、東ティモール国民の司法不信を増長させることになりかねない。とすると、限られた人員を捜査か訴追へ集中させる必要が生じるが、SCU では当面、捜査部門の充実を優先させることとし、捜査要員の 25% を訴追部門に異動させるとの計画を当初より半年遅らせて、本年 7 月からにしたという。

東ティモールの事例でユニークと思われるのは、捜査・訴追を UNMISSET の一部門である SCU が担当し、裁判そのものは東ティモール自身の司法が行う点である（法廷では、二名の外国人判事と一名の東ティモール人判事が審理にあっている由）。

旧ユーゴスラビアやルワンダでは、安保理決議に基づくアド・ホックな国際法廷が活動し、そこには現地人の関与がないのに対し、カンボジアでは法廷の構成や適用法規を巡って同国政府と国連の協議が未だに決着していない。内戦・内乱に際して行われた犯罪を司法の場に訴追し、責任ある者を法に基づいて処罰することは、平和構築の前提としての正義の実現に資するものであって極めて重要である。その意味で、東ティモールの方式は、現地要員の訓練と技術移転、国内的及び国際的要請の調和の双方が可能となるという意味で、今後の同種の状況においても参考とされるべきものであろう^(注22)。

5. 今後の展望：法制度を支える「文化」の構築を目指して

東ティモールにおける、グッド・ガバナンス構築支援の一環としての法制度構築支援においては、これまでに見たように、問題は孕みつつも、一定の肯定的評価が下せるであろう。その一方で、今回の現地調査で印象的だったのは、「現地住民（土着の東ティモール人）にとっての独立の意味」を巡る、全く正反対の評価である。例えば、イサックソン世界銀行東ティモール事務所副所長は、セルビア系住民がいなくなったコソボの自治と同様、インドネシア人がなくなった東ティモールでも東ティモール人自身の能力構築（capacity building）が問題となるが、地方あるいは下層の住民にとっては独立後も変化はなく、従来と同様だと述べていた。

これに対し、独立後も政治が不安定であり、失業率が高いままであることに対する一般住民の不満が根強いことを、現地で活動する NGO メンバーが述べていた。さらに、国連をはじめとした国際的な要員が大挙して東ティモールに来たため、物価の高騰はもとより、東ティモール人の中にも拝金主義的風潮が生まれ、伝統的価値観が損なわれつつあるとも指摘される。このように考える東ティモール人にとって、国連などの諸機関の東ティモールでの活動は望ましいものではなく、早期の撤退を望んでいるというのである。

このようにドナー側は住民に対して、また、住民は政府やドナーに対して、互いに冷めた見方をしているのである。

現在、日本を含むドナーは「法の支配」構築のための支援を盛んに行っているが、その際に留意すべき点あるいは今後の方向性をどのように考えるか、ということについて提言的なことを記

して本稿を閉じることにしたい。

第一に「法の支配」構築において、制度およびその担い手となる人材の構築 (mechanism and capacity building) が必要であることはいうまでもない。しかし、法制度は、既に指摘した通り、それぞれの国・地域に固有の文化に根ざしたものである。従来存在しなかった制度 (例えば、土地登記制度) を導入するにあたっては、ドナー側の意向や経験がより多く反映されることになるのはやむを得ないにせよ、それであっても固有の制度・文化との整合性を可能な限り確保する必要がある。その意味では、各ドナー間で十分な調整と連携が図られなければならない。

第二に、どのような制度をどのような順番で整備するかについても、慎重な検討が必要となる。当初は細部にわたる規定を持つ、技術的性格の法規則より、基本的一般的な内容の法規則を広い範囲にわたって整備し、後に必要と実情にあわせた改廃を行うことが合理的であろう。

第三に、「上からの制度作り」とあわせて、「下からの制度作り」を行うことの必要性である。交番制度導入に対する東ティモール人の懐疑的見解については、既に紹介したが、交番制度についての一般住民の理解を促進することも必要となろう。例えば、東ティモールでは村落における村長の伝統的権威が今なお村落レベルでのガバナンスにおいて有効であるとされる。従って、村長が任命する各村落出身者を交番要員として警察官に任命し、首都で訓練を受けさせ、地元へ戻す、といった方法が考えられるであろう。

最後に、第三の点とも関連するが、土着の共同体法に関する基礎調査を法人類学・法社会学的な見地から広範囲に行い、それをドナー間で共有することも考えられよう。

いずれにせよ、東ティモールは生まれたばかりの国家であり、現地も国際社会も期待と不安、不信を抱えている。それを解消し、平和で安定した国造りを行うためには、「いかなる制度が必要か」という点とともに、「いかなる制度であれば住民が受け入れやすいか」という視点を持つ必要があるのである。

－ 注 －

1. 川上隆久「国連平和維持活動再考」日本国際連合学会編『人道的介入と国連 (国連研究第2号)』(2001年) 142頁。
2. 東佳史「東チモールにおける国際連合の平和維持活動」広島市立大学広島平和研究所編『人道危機と国際介入：平和回復の処方箋』(2003年) 205頁。また東は、東ティモール人の「勤労意欲の低さ」を指摘する。
3. Smith, Michael G. and Moreen Dee, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence* (International Peace Academy Occasional Paper Series) (2003), p. 89.
4. 合意文書については、UN Doc. S/1999/525 (22 May 1999), Annex 参照。

5. 安保理決議 1272 (1999) (1999年10月25日)
6. 1999年11月27日に公布された「東ティモールにおける暫定統治の権限に関する規則 1999/1」は、安保理決議 1272 (1999) によって事務総長特別代表に与えられた権威により、必要に応じて規則の制定が認められると定めている。理論的な問題として、なぜこれらの規則が東ティモール「住民」を拘束し得るのか、という点を指摘しておきたい。伝統的な国際法・国際機構論からは、安保理が国連憲章によって認められた権能を行使して UNTAET を設立し、その安保理決議に基づいて作られた規則が国連自身と加盟国を拘束するところまでは説明可能である。しかし、依然として独立国家ではなく「形成途上の国家 (*State in statu nascendi*)」である東ティモール (当然、国連加盟国ではない) とその住民への規則の拘束力は説明できないのである。なお、この点についての詳細は、拙稿「国際機構による領域管理の法的側面」横田洋三・山村恒雄編『現代国際法と国連・人権・裁判—波多野里望先生古稀記念論文集』(国際書院、2003年) 111-130頁で検討した。
7. National Development Plan, Planning Commission, Dili, May 2002.
8. 例えば、2003年2月12日のイサックソン世界銀行東ティモール事務所副所長や同日の長谷川祐弘・UNMISSET 事務総長副特別代表 (DSRSG) の発言。
9. 2002年3月22日に公布された東ティモール民主共和国憲法 165項は、「憲法及びそれに含まれた原則に反しない限り、東ティモールにおける現行の法 (law) 及び規則 (regulations) は引き続き効力を有する」と規定している。
10. UNTAET 規則の法的性質については、国連安全保障理事会の補助機関である UNTAET が、国連の権威に基づいて一方的に制定したものであって、通常の「国内法」とは性質が異なるという理解も可能であるが、UNMISSET 法律顧問も法務副大臣とも、UNTAET 規則は「暫定統治期間中に、立法権を認められた UNTAET が作成した東ティモールの国内法」であるとの見解を示していた。
11. 2003年2月13日の同人へのインタビューでの発言。
12. この点について、法務副大臣によれば、現行民法はイスラム教の教義を反映したインドネシア法であるが、できるだけ早期にカトリック的民法を制定したいと述べていた (2003年2月14日のインタビューでの発言)。
13. East Timor Study Group, *Customary Property Rights and Agricultural Production: A tale of two sub-districts in East Timor*, 25 October 2002.
14. Op. cit., p.14.
15. Op. cit., p.16. また、個人が土地所有者となるのは、共同体所有地の一部を数年にわたって耕作したことが多いとされる。
16. Op. cit., p. 38.

17. 2003年2月12日の同人へのインタビュー。
18. 2003年2月13日の同人へのインタビュー。
19. この点について長谷川 DSRSG も、東ティモール警察には問題を平和的に解決するのではなく、暴力に頼るという文化が根強いとの見解を示していた（2003年2月12日のインタビュー）。
20. 2003年2月13日のインタビュー。
21. これは単に SCU だけの問題ではなく、司法部門の処理能力の問題でもある。他方で、Frigaard は、例え司法部門の問題で訴訟が遅延しても、国民からの非難が SCU に向けられることもある旨指摘していた。
22. Frigaard 自身も、目の前の司法プロセスに現地人が関与することの重要性を指摘していた。