

紛争後の東ティモールにおける土地問題： ポスト・コロニアル状況との交錯

古沢 希代子

Citation	経済学雑誌. 第 121 卷, 第 2 号, p. 19-44.
Online Published	2021-06-01
Version	1. 01
Text version	Publisher
Replace	印刷出版から 3 箇所脱字訂正 p. 33 (訂正前) 土地登記のための地籍調査 (訂正後) 2. 土地登記のための地籍調査 p. 35 (訂正前) 紛争仲裁メカニズム (訂正後) 3. 紛争仲裁メカニズム p. 35 (訂正前) 移行期正義メカニズム (CAVR) における土地問題 (訂正後) 4. 移行期正義メカニズム (CAVR) における土地問題

大阪市立大学経済学会

紛争後の東ティモールにおける土地問題

—— ポスト・コロニアル状況との交錯 ——

古 沢 希 代 子

21世紀に独立を遂げた東ティモールでは、1975年にポルトガル植民地からの独立の過程で隣国インドネシアの軍事侵攻を受け占領統治されたため、1999年の民族解放によって、インドネシア占領統治由来の土地問題とポルトガル植民地支配由来の土地問題が一挙に噴出した。本稿は、東ティモールにおける土地紛争の類型と原因を分析し、独立後15年を経て成立した2017年の土地基本法「不動産所有権の決定に関する特別方式」を東ティモール版土地改革と捉え、歴史の不正を正し、国民和解を進め、土地へのアクセスを保障する土地改革の精神がどのように実現されているのか探った。結論として、同法は、人々の慣習的権利やコモンスを尊重し、過去の権利剥奪を国家補償の対象とする一方、外国支配期の権利証書を有効とし、広大な土地の使用権保有者を利した。土地権を得るために彼らに補償金を支払わねばならない貧しい現占有者の負担をどの程度軽減できるかが今後の課題である。

キーワード：紛争後の平和構築、脱植民地化、土地問題、土地改革、市民社会

はじめに

2019年12月、アフガニスタンにおいて灌漑開発事業に取り組むベシャワール会の中村哲医師が凶弾に倒れた。中村医師は聴診器を建機のハンドルと設計図面のペンに持ち変え、20年にわたって住民による建設・維持管理活動を支援した。中村医師たちの仕事は、紛争地域の平和構築において、農業の復興による生業の確保がいかに重要であるか世に知らしめた。一方、平和構築における民生分野の重要性に目を向けた時に、人々の生活の再建にとって、また様々な投資にとって、やっかいな障害として浮かび上がってくるのが紛争後の土地（不動産）問題である。紛争下において人々は軍事的脅威にさらされ、避難や移動を余儀なくされる、あるいは、暴力で強制されるため、紛争中及び紛争後において、土地や建物の現在の占拠者と以前の占有者が異なる、また、それらの者と登記者が違っていることが多々起こるからである。紛争が長期におよぶ場合はその関係は複雑化する。

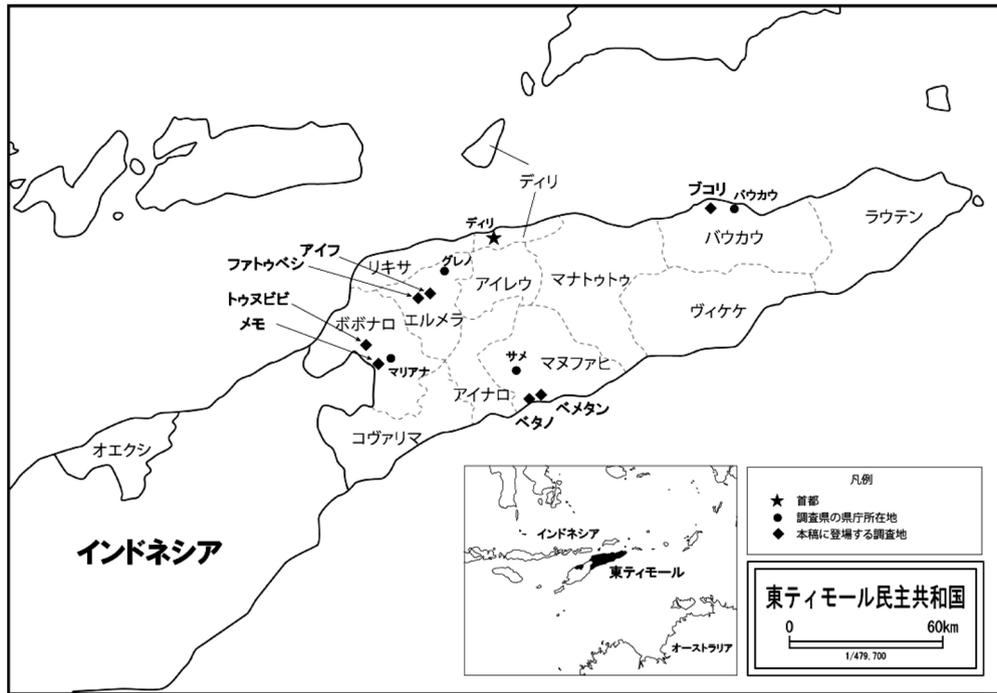
本稿の目的は、隣国インドネシアによる四半世紀の占領統治を経て、2002年に独立（「主権

回復」¹⁾) を果たした東ティモール民主共和国における紛争後の土地（一部建物を含む）問題のパターン及び土地（不動産）に関するガバナンス構築の歩みと課題を明らかにすることである。紛争後の土地問題は紛争の歴史に抜き差しがたく結びついている。東ティモールでは、1975年にポルトガルからの独立の過程で隣国インドネシアの軍事侵攻を受け、独立が頓挫したため、1999年10月にインドネシアの支配を脱し、2002年にスタートした国家建設において、ポルトガル植民地支配に由来する土地問題とインドネシアによる占領統治及び1999年の国連による住民投票時の騒乱に由来する土地問題が一挙に噴出した。その一部は独立後に発生した政治危機時の暴力につながるなど、人々の平和を脅かしている。

本稿は JICA 研究所による 8 カ国共同研究「紛争後の土地・不動産問題～国家建設と経済発展の観点から」²⁾（2011-2013 年度）の成果である Da Silva, Antero & Furusawa, Kiyoko 'Land, state and community reconstruction: Timor-Leste in search of a sustainable peace' Takeuchi, Shinichi ed., 2014, *Confronting Land and Property Problems for Peace*, Routledge 及び法務省法務総合研究所国際協力部（以下、法総研）³⁾ による「東ティモール法制度合同研究セミナー」（2018 年 12 月 18 日）での講義、Land and property problems in post-conflict Timor-Leste（紛争影響国としての東ティモールの土地/不動産問題）を基礎にしている。本稿で引用する土地（不動産）関係の法律は、テトゥン語（公用語）原文と法総研による日本語訳を対照し条文を訳出した。この間、現地では、東ティモール法務省土地財産地籍サービス局及び各県事務所、係争当事者、村落指導者、住民組織、NGO から聞き取りを行なってきた。しかし、コロナ禍により、2019 年 9 月を最後に現地調査は休止を余儀なくされているため、本稿で使用するデータは 2019 年末までのものである。

-
- 1) 1975 年 11 月 28 日、独立運動を主導した FRETILIN（東ティモール独立革命戦線）は東ティモール民主共和国の独立を宣言した。現在の東ティモール政府はこの宣言を持って独立はなされたという立場を取っているため、2002 年 5 月 20 日は「主権回復の日」とされている。
 - 2) この共同研究は、国際援助や民間投資の具体的分野を対象としたものではなく、その基層となる経済社会の制度に関する比較研究であるという点で、JICA 研究所の事業として異彩を放っている。研究対象国は、南スーダン、ウガンダ、ルワンダ、ブルンジ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コロンビア、カンボジア、東ティモールに絞られ、リーダーの武内進一氏（アフリカ研究：中部アフリカフランス語圏諸国。現在、東京外国語大学現代アフリカ地域研究センター長）を中心に国内外の地域研究者/専門家が結集した。研究の目的は、従来、軍事・治安部門の再編、パワーシェアリング（権力分有）、移行期正義といった課題が主流であった平和構築論を、人々の日常生活の安全という観点で再考することであり、紛争を経験したことによって人々の間でどのような土地（不動産）問題が発生しているのか明らかにし、それらの問題のパターンを整理し、各国で取り組まれている解決の方策を検討することであった。
 - 3) 法務省は 1994 年からアジアの国々に対する法制度整備支援を行っており、2001 年にその専従部署として法務総合研究所内に国際協力部が設置された。東ティモール司法省への支援は 2008 年に開始された。

図1 東ティモール地図（筆者作成）



第1章 東ティモールにおける紛争の歴史と土地問題

地域の歴史は土地をめぐる支配の歴史でもある。土地は重要な生産要素であり、富の源泉である。そこには、支配者の攻防（＝紛争）と組織された経済システムが立ち現れる。本章では東ティモールにおける領域支配と土地問題の関係を整理するが、まず、東ティモール独立までの歴史を簡潔に辿る（古沢・松野 1993, 松野 2002）。

東ティモールには 20 世紀の終焉まで長い外国支配の歴史がある。16 世紀にティモール島に到来したポルトガル人は、白檀交易とカトリックの布教を手始めに、19 世紀末からコーヒーやサトウキビ栽培の導入、行政機構の整備、人頭税の課税により植民地経営を本格化させ、土着の首長たちの反乱⁴⁾を招いた。一方、領域支配をめぐる対立してきたオランダとは、ティモール島の西半分をオランダが、東半分をポルトガルが支配する取り決めを行い、1916 年に植民地国境線を確定した。第二次世界大戦ではポルトガルは中立国だったが、オーストラリア

4) なかでも、1911 年から 12 年にかけて、税の強化に反発したマヌファヒのリウライ（首長）、ドン・ボアベントゥーラによる反乱は最大のものとなった。反乱側は 3,424 人の死亡者、負傷者 12,567 人を出した。この反乱の平定によってポルトガルは東ティモールにおける支配を確立した（松野 2002: 14）。

軍と日本軍との戦場になり、敗戦までの3年半日本軍が占領した⁵⁾。戦後はポルトガルの支配が復活した。ポルトガルはスペインと同様に戦後も植民地を手放そうとしなかったため、東ティモールに民族独立の機運が高まるのは、1974年にポルトガルで独裁政権が倒され、植民地解放へと舵が切られるまで待たねばならなかった。

1974年から75年にかけて、東ティモールでも政党が結成され、独立運動が開始された。独立運動を主導するFRETILIN (Frente Revolucionaria de Timor-Leste Independent: 東ティモール独立革命戦線) は綱領に土地改革を掲げた。しかし、FRETILINを敵視する隣国インドネシアは、ティモール人政党間の対立に乗り、1975年12月、陸、海、空から全面侵攻を行ない、翌年一方的に併合を宣言した。

この侵攻を受けて、国連安保理と総会は、インドネシア国軍による侵攻を非難し東ティモール人の自決権を支持する決議を採択したが、インドネシアは拒否し、東ティモールを自国の27番目の州と宣言し、1999年まで占領統治を続けた。それを可能にしたのが当時の西側陣営(日米豪欧)によるインドネシアへの軍事的、政治的、経済的支援の実行である。それらの国々はスハルト政権を反共の防波堤とし、インドネシアの豊富な資源と市場へのアクセスを優先した。

東ティモールでは1970年代後半インドネシア軍による掃討作戦で人口の4分の1にあたる、11-18万人以上が犠牲になった⁶⁾。しかし、1980年代に山中でFRETILINの軍事組織、FALINTIL (Forças Armadas para Libertação Nacional de Timor-Lest: 東ティモール民族解放軍) が再編され、また1989年まで続いた全土封鎖が部分的に緩和されると、インドネシア支配地域での若者による抗議行動が活発化した。1992年、インドネシア軍によるサンタクルス虐殺事件が海外で報道され、東ティモールの人権状況への国際的関心が一気に高まる。1996年、東ティモール人の自決権行使の手段として国連による住民投票の実施を求めてきたカルロス・ベロ司教と、無差別テロを抑制し和平案を提示してきたCNRM (Concelho Nacional da Resistência Maubere: マウベレ民族抵抗評議会) のジョゼ・ラモス・ホルタ共同代表がノーベル平和賞を受賞すると⁷⁾、インドネシアの民主化勢力との連携も進んだ⁸⁾。そして、東ティモールでは独立派の結集が加速する。CNRMは1988年に結成され、かつて

5) 日本軍占領期に関しては『東ティモール 戦争を生きぬいた女たち～日本軍とインドネシア支配の下で』wam: アクティブミュージアム「女たちの戦争と平和資料館」(改定版/2012年)。

6) CAVR (Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor-Leste: 東ティモール受容真実和解委員会) 統計チームが実施した約3,200世帯対象の遡求的死亡(来歴)調査による推計である(CAVR最終報告書12-Annex2パラ33)

<https://www.etan.org/etanpdf/2006/CAVR/12-Annexe2-Data-and-Statistical-Methods.pdf>

7) ジョゼ・ラモス・ホルタ氏によるノーベル平和賞受賞後の来阪講演会は、1997年1月11日、大阪市立大学文化交流センターで実施された。

8) 古沢希代子「インドネシアの金融・経済危機と東ティモール和平」『軍縮問題資料』第209号、1998年3月号、宇都宮軍縮室、60-65頁。

FERTILIN と対立した UDT も加わった。CNRM は、1998 年 4 月の東ティモール民族会議で CNRT（ティモール民族抵抗会議）と改称され、UDT はシャナナ・グスマオン（FALINTIL 司令官）を民族抵抗運動の最高指導者とすることに合意した。これはレジスタンス史上画期的な出来事であった（松野：203）。

1998 年、インドネシアに 32 年間君臨したスハルト大統領が退陣すると、ハビビ新大統領は東ティモールをインドネシアの特別自治地域とすることを提案し、特別自治案への賛否を問う直接投票の実施に合意した。1999 年 8 月 30 日、UNAMET（United Nations Mission in East Timor: 国連東ティモール支援団）による「住民協議」（住民投票）が実施された。結果は、投票率 98%、その 78% が自治案を拒否し、独立が決定した。しかし、開票結果が発表されると、駐留するインドネシア軍と東ティモール人反独立派民兵の暴力が激化し、全土で殺害、放火、略奪が発生し、約 25 万の人々がインドネシア領西ティモールに連行された⁹⁾。数千人の命を奪ったこの騒乱は、安保理決議に基づく多国籍軍上陸とインドネシア軍撤退によって収束に向かい、1999 年 10 月末、UNTAET（United Nations Transitional Administration in East Timor: 国連東ティモール暫定行政機構）が発足した。UNTAET はその後、制憲議会選挙と大統領選挙を実施し、2002 年 5 月 20 日、東ティモールの独立（「主権回復」）が実現した。

1. ポルトガル植民地支配に由来する土地問題

ポルトガルとオランダに植民地化される前、ティモール島には小王国（reino）をたばねるセルビアオンとベルという二つの盟主が存在した。婚姻関係で結ばれた一族は uma-lisan と呼ばれる「祖先の家」を守り、dato（貴族）そして dato から選出される lururai（首長）が指導者として土地を分配する枠割を持っていた（Fitzpatrick 2002: 41）。しかし、19 世紀に入るとそうした王国の独立が脅かされる。ポルトガル政庁は地域の争いに介入し、例えば、南東部のルカから分離しようとしたビナブラボとの戦いでルカを軍事的に支援し自らの勢力下に組み入れた。また、19 世紀には植民地政策の中心が白檀交易からコーヒー生産に移行する。1815 年、ソウザ総督はティモールにコーヒーの木を持ち込み、続いてサトウキビ、綿花を導入した。1899 年、セレスティーノ・ダ・シルバ総督は農業商社 SAPT（Sociedade Agricola Patria e Trabalho）を設立し、土地の獲得に乗り出した（Taylor 1999: 137）。1910 年、ポルトガル政庁は、総督にすべての「永借権（aforamento）」を承認する権限を与え、2500ha までの移譲が認められた。また、各県の行政長官は「未占有地」の使用権を 100ha までポルトガル人や外国人居住者に付与する権限を得た（Gunn 1999: 197）。一方、ティモール人首長たちは権限の及ぶ土地の面積を 50ha 以下に制限された¹⁰⁾。

9) 投票直後に山間部や西ティモールに自主的に避難することができた住民も存在する。

10) 元リスボン駐在 FRETILIN 海外代表で歴史家でもあるアビリオ・アラウジョ氏が 2017 年にディリで行なった講演より。

さらに、人頭税の導入は土地の流動化を促進した。土地法制と人頭税は現地住民に対する分断支配の強力な道具となっていく。人頭税を徴税し納入できない首長は土地を接収され、住民は新しい所有者のために奴隷のように働かねばならなかった。一方、ポルトガル政庁は支配に協力する首長と私兵を募った。例えば、私兵がその働きを認められると首都ディリに土地を与えられた。また、ディリに本拠を構える SAPT に対して地方の首長が労働者を差し出すと、労働者たちは街の周辺に居住した。こうして、ディリは地方出身のティモール人や商業のために渡来した中国人やアラブ人が加わり、国際都市化していった (da Silva 2010: 10)。

一方、ポルトガル人の顔ぶれも多様化する。ポルトガルによる植民地支配はカトリックの布教を伴っており、カトリック教会はティモールにおける隠れた大地主である¹¹⁾。また、1910年のポルトガルでの共和革命が、1926年の軍事クーデターで崩壊されると、多くの者が植民地に流刑されたが、そうした流刑者がティモールにも送られ、土地を取得し、現地女性と結婚した。例えば、1974年4月のポルトガル革命の直後に保守系政党の UDT (União Democrática de Timor: ティモール民主同盟) を組織し、インドネシア支配下で東ティモール州知事を出したカラスカラオン家はリキサ県とディリのコモロ地区に、コスタ家はディリ郊外東方のヘラに、アルバノ家はコモロ川近辺の土地を与えられた。一方、1975年に FRETILIN 中央委員会のメンバーとなり、独立時の FRETILIN 政権で首相となるマリ・アルカティリはアラブ系一族の出身で、一家はイスラム寺院のあるカンブン・アロール周辺の土地を所有している。ポルトガル人の子孫はメスティーンと呼ばれ、植民地官僚やプランテーション経営者となりティモール人エリート層を構成した (Da Silva and Furusawa: 216)。

1974年のポルトガルの独裁政権崩壊後、東ティモールに誕生した三政党の一つである FRETILIN は独自の社会改革プログラムを推進し、独立後の政策として土地改革を掲げた。この政策は保守的エリート層の政党である UDT (ティモール民主同盟)、伝統的首長、そして、カトリック教会と対立を引き起こした。彼らは永借権の保持者であったからである。1975年8月、UDT が FRETILIN を攻撃し (ティモール内戦)、FRETILIN に合流したポルトガル軍のティモール人兵士たちに鎮圧されると、UDT 関係者の一部は国を離れた。

一方、1975年12月に東ティモールに侵攻し占領したインドネシアは、ポルトガル人が去った土地を「国有化」する一方、ポルトガル時代の土地証書は有効とした。この措置は、FRETILIN の掃討と占領政策に協力した東ティモール人保守派エリートたちへの論功行賞となった。戦乱のなか自らの土地に戻った住民たちは「国有地の占拠者」とみなされる一方、1980年にカラスカラオン家に対して 521ha のコーヒー・プランテーションが返還された。インドネシア支配下でコーヒーの取引は軍系商社 DENOK 社¹²⁾ に独占されていたが、カラスカ

11) 住民とカトリック教会との土地をめぐる係争も発生している。

12) DENOK 社は当時インドネシア国軍総司令官であったベニ・ムルダニ將軍他、ダディン・カルプアディ將軍、ラジャググツ將軍、戦略国際問題研究所のクリスティアディ所員などが関与している軍

ラオン家のコーヒーには一般住民のコーヒーの倍の価格を与えた（ブディアルジョ・リオン：176）。

東ティモールの代表的コーヒー生産地であるエルメラ県はポルトガル時代に多くの永借権が発行されたため、独立後多くの問題を抱えている。例えば、世界的コーヒーチェーン店であるスターバックスが1990年代中盤から扱うようになったアラビカ種のコーヒーにも紛争の歴史がある。

エルメラ県ポエテテ村アイフ部落では、1920年代、ポルトガル人のジョゼ・バボが169haの永借権を獲得する。ジョゼ・バボは当地の首長、ベルシックから土地の使用許可を得てコーヒー等の苗木を育て始めると、獲得した証書を示して土地の所有権を主張した。住民は当初抵抗したが、税滞納のとがで南岸にあるウェベレックにある監獄に送られると脅されて、土地を放棄し、プランテーションの労働者となった（KSI: 2）。1975年8月のUDTとFRETILINの内戦が勃発する直前、バボ家はオーストラリアに逃れる。1975年12月にインドネシア侵攻が起こると、バボ家の永借権はインドネシア人弁護士に託された。戦乱のなかで元の住民は土地に戻ったが、1984年、バボ家の委託を受けた西ティモール・クーパンのインドネシア人実業家がアイフに現れコーヒープランテーションの経営を開始した。

エルメラ産のコーヒーもDENOK社によって取引を独占されたが、この体制が崩れるのが1994年である。当時、米国のクリントン政権は1991年のサンタクルス虐殺事件¹³⁾の影響を受け、東ティモールの人権問題に関与せざるをえなくなった。当時の米国では対インドネシア軍事援助をめぐる批判が高まっていた。そうしたなかで、米国政府はインドネシア政府にDENOK社による取引独占を改め、PUSKUD（Pusat Koperasi Unit Desa: 農村協働組合センター）を通じたコーヒーの米国向け輸出を認めるよう促したのである。その結果、NCBA（National Cooperative Business Association: 全国協同組合ビジネス協会）という米国の非営利団体がUSAID（US Agency for International Development: アメリカ合衆国際援助庁）の支援を受け、PUSKUDと20年契約を締結し、ティモールコーヒーの輸出を開始した。アイフ部落には加工場が建設され、スターバックスは主要なバイヤーとなった¹⁴⁾。

ㄨ系の商社であり、ポルトガルの国営商社SAPTの財産没収を目的としていたが、1980年代までにコーヒーと白檀の取引を独占するようになった（古沢・松野：61）

13) 1991年11月12日、二週間前のモタエル教会襲撃でインドネシア軍傘下の統合派覆面集団によって殺害された独立派の青年、セバスチャン・ゴメスを追悼するため、数千規模の行進が実行された。行進は独立要求のデモと化した。デモ隊がサンタクルス墓地に到着するとインドネシア軍が発砲を開始し、少なくとも70名が殺害された。遺体は全て軍によって持ち去られ、現在も戻らない。この事件の映像は海外に持ち出され、主要メディアで放送された。東ティモールへの関心は飛躍的に広がり、関係諸国は対インドネシア関係の見直しを迫られた（古沢希代子「時代の目／東ティモール・サンタクルス事件のその後、姿勢問われる最大援助国日本」毎日新聞、1992年4月14日、第4面）。

14) 当時ティモールコーヒーはブレンド用として使用されたため、消費者には認知されていない。

スハルト政権末期、インドネシア人の現地責任者は去り、PUSKUDの運営は当時地下抵抗運動のメンバーだった村長に移管された。東ティモールが解放されると、NCBAとUSAidの支援によりPUSKUDはCCT (Cooperativa Café Tmor: ティモールコーヒー協同組合)¹⁵⁾に再編され、コーヒー生産の復興が開始された。そこに現れたのがジョゼ・バボの甥である。2002年、彼らはFALINTIL除隊兵士140名を動員してNCBA/CCTのプロジェクトサイトで施設と作物を破壊し数ヶ月間土地を占拠した。2004年にNCBAとの契約が切れると、加工場は他地域へ移転したが、その後は、バボ家と土地権を主張する住民との係争となっている (Da Silva & Furusawa: 220)。

一方、大規模なコーヒー・プランテーションの事案で知られるのはエルメラ県西部のファトベシである。19世紀末、セレスティーノ総督はコーヒーの苗木を育てるために現地の首長に命じて住民を追放し、その土地をSAPTに与えた。この時抵抗した者は暴力を受け投獄された。総督は先住民を信用しなかったため、他地域から労働者を移入した。この動きはその後移住者と先住者の土地をめぐる争いを引き起こした (MBR: 56)。

インドネシア撤退後、先住者たちはUNAER (União Agricultores Ermera: エルメラ農民連合)を組織し、土地の返還を求めた。2001年、UNAERは、ポルトガル時代に土地を追われた者と残った者と他地域から連れてこられた人々のすべてと協議して土地を分配した。彼らはその行動を「民衆土地改革 (popular land reform)」と称し、独立後のFERTILIN政権が1975年の綱領で掲げた土地改革を実施し、彼らの行動を承認することを期待した。1975年の土地改革案では「プランテーションを解体、あるいはティモール人の共同管理に移行させる」方針が掲げられていた (FRETILIN: 27-34)。独立後に制定された「土地法 (法律第1/2003号)」では「外国人が放棄した土地の権利は国家に帰す」とされた。しかし、東ティモール政府は本法で国有地となったポルトガル人放棄地を農民に分配せず、シンガポールに本拠を置くTimor Global社に3000haのコンセッション (土地使用権)を与えた。その理由として、当時農林水産大臣をつとめたエスタニスラウ・ダ・シルバ氏は、東ティモールにはコーヒー生産地の開発を推進する資本と技術が必要であり、住民にも利益は及ぶはずだと述べた。2005年12月、政府の動きに反発した農民数千人とNGO活動家がTimor Global社と政府に対して抗議行動を行なった。事態が膠着するなか、Timor Global社は住民の強制退去を断行せず、コーヒーの木の植換えや土地のテラス化を支援しながら住民が収穫するコーヒーの買上げを続けた。しかし、Timor Global社はコンセッションによって土地の地上地下すべてを利用する権利を獲得したとの認識であり、住民との間で緊張が続いている (Da Silva and Furusawa: 219)。

15) CCTは、米国農務省の有機フェアトレードコーヒー認証を得て、2017年時点で4県約24,000人の会員と栽培及び加工技術の訓練、保健活動、女性の経営参加の推進に取り組んでいる。

<https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/building-partnerships-for-the-future-we-want-cooperativa-cafe-timor-15-november-830811398.pdf>

2. インドネシア占領統治に由来する土地紛争

インドネシアの占領統治下、軍事戦略としての人の強制移動と軍用及び民生用施設建設によって土地接収が実施され、今日の土地紛争の原因をつくった。本節では、いくつかのパターンに分けて、そのつながりを追ってみる。

(1) 住民管理政策と「戦略村」

インドネシア軍侵攻以降、山中を拠点とする FALINTIL（東ティモール民族解放軍）とインドネシア国軍との戦闘は続いた。1977 年から 78 年にかけて実施されたインドネシア軍による包囲掃討作戦は、米国から提供された対ゲリラ戦用兵器を投入した熾烈なものであり、人々は耕作地、家畜、農具など食料生産に必要な資源を失った。1978 年 11 月、東部のマテビアン山にあった FALINTIL 最後の拠点陥落すると、多くの支持者が投降し山を降りた。包囲掃討作戦の間、インドネシア軍は住民とゲリラを引き離すため、山から降ろした住民を登録・尋問した後、再居留キャンプに収容した。東ティモールの人々は元来山間部で分散居住し周囲で循環（休閒）耕作を行ってきた。暮らしの基盤が奪われ、補給も限られる一方、キャンプは人口過密であり、飢餓が蔓延した¹⁶⁾。CAVR はこうした強制移動により少なくとも 84,200 人が死亡したと推計している¹⁷⁾。

こうした住民管理の第二段階が「戦略村」である。「戦略村」は 1980 年代始めにキャンプの閉鎖による定住化政策として考案された。「戦略村」は東ティモール全土で平地の幹線道路沿いに配置され、住民の行動は厳しく監視された（CAVR: 83）。

さて、戦略村とされた土地には元の所有者が存在した。インドネシアによる支配が続いた期間、元の所有者は移住者に住居地と耕作地に関して一定の使用許可を与え「共生」した。例えば、バウカウ県のベモリは、FRETILIN の伝説的指導者ビセンテ・ドス・レイス（サヘ）の出身地であり、独立運動時 FRETILIN による協同組合活動の拠点であった。ベモリの戦略村には村内から移動させられた者と村外から連れてこられた者がいた。前者は、道路沿いにある戦略村の家に住み、村内の別の地区にある自分の畑で耕作した。後者は、同じく戦略村に住んだが、土地がないため村人の土地の畑を耕すことが許された。しかし、収穫物の一部を所有者に分けねばならなかった。また、トウモロコシとキャッサバは植えてよいが、ジャックフルーツ、キャンドルナッツ、ココ椰子、チーク等の樹木を植えることは禁じられた（Da Silva and Furusawa: 221）。理由は、樹木は後に不動産となり、所有権をめぐる争いのもとになるからだという。

インドネシアの撤退後、村外からの移住者は村内出身者と結婚した者以外は去ったが、村内

16) 軍当局が国際赤十字の活動を許可したのは、「包囲掃討作戦」が完全に終了し、合同部隊が解散した後であり、救援活動が開始されたのは 1979 年 10 月である（ブディアルジョ・リオン：125）。

17) CAVR 統計チームが実施した遡求的死亡来歴調査による推計（脚注 5 参照）による。

からの移住者は戦略村に残った。平地の幹線道路沿いという立地は、平時では交通の便が良く店を出すにも有利である。だが、彼らの家族が増え、新たな家が建ち始めると、元の所有者の反発をかった。戦時の緊急事態下での共生の前提条件はすでに崩れ、コミュニティは揺れている (Da Silva and Furusawa: 222)。

(2) インドネシアからの移住政策

インドネシアは人口稠密なジャワ島やバリ島から他の島に移住を推進する政策を実施した。1980年代、そうした移住計画は東ティモールでも実施された。この計画は「遅れた東ティモールの農民が先進的な農業を学ぶ機会」だと喧伝された。インドネシア当局によると移住地は19箇所存在し、多くが南岸の平野部に集中している (Durand: 103)。例として西ティモールと国境を接するボボナロ県マリアナ郡の事例を見る。

マリアナは、西の国境を流れるマリバカ川と南のプロボ川、北のヌヌラ川に囲まれた平原であり 1000ha の水田が広がる穀倉地帯のひとつである。しかし、ポルトガル時代の中心は山を越えた先のボボナロの町であった。マリアナが行政と商業の中心となったのはインドネシア時代以降であり、同地は内外からの移住者によって開かれた新開地とも言える。例えば、ポルトガル時代に税を逃れて隣県のアトサベから逃れてきた人々は捕らえられてメモ村のリウライに引き渡され、村の北東端に位置するセカールで生きることとなった。1982年、インドネシア行政はメモ村北部のトゥヌビビ地区に50世帯のバリ人の家族 (Trans Bali) と50家族のティモール人の家族 (Trans Local) が混住する「モデル村」を建設した。インドネシア政府は移住者に土地と住居を与え、必要な生活物資を5年にわたって支給した。当時の県知事はインドネシアとの統合派でメモ村のリウライでもあったが、軍の圧力を使い、かつ、「一時的な措置」と偽り、補償なしに住民に土地を提供させた。しかし、後に、移住者は正式な土地証書 (Buku Tanah) を政府より与えられた。また、マリバカ川には灌漑施設も建設され、土地の生産性は高まった。 (Da Silva and Furusawa: 222)。

1999年、住民投票をめぐる動乱期、バリ島からの移住者たちは帰国した。騒乱が終息すると、トゥヌビビ地区にバリ移民が残した住居と農地は西ティモールの難民キャンプから帰還したオダマウ、マロボ、そしてセカールの出身者に占拠された。一方、メモ村の住民は1970年代最初に水路を掘り、土地を耕したのは自分たちだとし、それらの土地に対する所有権を主張した。メモの人々が土地に種を蒔き始めると、占拠者との間に激しい衝突が起こり、1名が重傷、5名が3ヶ月の禁固刑に処せられるという事態となった。この問題は法務省の県土地財産地籍サービス事務所に持ち込まれたが、土地権に関する判断は下されず、両者に土地使用に関する協議と暫定的合意を促すのみであった (Da Silva and Furusawa: 223)。

(3) 軍と行政による土地の接収

マリアナの土地問題は上記に限らない。インドネシア国軍の KODIM（県軍管区）はライフンにあるカトリック教会の土地に拠点を置いた。また、当局は中学校や県警察署を建てるために補償金を支払うことなく住民の土地を接収した。独立後、KODIM が占拠した土地はカトリック教会に戻ったが、インドネシア県警の建物と敷地は東ティモールの県警察本部に引き継がれ、職員宿泊所も建設されたため、占有面積は拡大している。土地を奪われたと主張する家族は法務省県土地財産地籍サービス事務所に補償を求めているがいまだに何の措置も取られていない (Da Silva and Furusawa: 224)。近年では警察署長が幹線道路に面する敷地の北端の一角をレストランに貸し出し利益を得るといふ挙に出ている。その土地にも権利を主張する別の住民が存在する。

3. 1999 年住民投票時の騒乱から 2006 年政治危機へ

1999 年 8 月 30 日、UNAMET は東ティモールの独立をめぐる住民投票を実施した。しかし、治安管理の態勢は脆弱であり、インドネシア軍は中立を守るとして駐留を継続し、治安はインドネシア警察が担った。国連が治安要員として派遣できたのは非武装で捜査・逮捕権のない文民警察官と軍事連絡要員のみであった。インドネシア軍は前年末より東ティモール全域で反独立派民兵を組織し、独立派への襲撃を開始していたが、9 月 4 日に開票結果が発表されると、インドネシア軍と反独立派民兵の暴力は激化し、約 25 万の住民がインドネシア領西ティモールに連行された。国境の「難民キャンプ」は武装した「負け組」の拠点となり、拘束された人々の帰還は困難をきわめ、難民帰還問題は長期化した。

一方、9 月 15 日、国連安保理は多国籍軍創設を決定し（決議 1264）、9 月 19 日 INTERFET（東ティモール国際軍）の上陸が開始された。10 月 20 日、インドネシア国民協議会による 1978 年の併合承認の無効化（＝分離承認）決議を受け、10 月 25 日、安保理は UNTAET の設立を決議した。インドネシア軍と反独立派民兵は、上陸した多国籍軍とは交戦せず、一方、撤退の過程で住民、ジャーナリスト、カトリック聖職者の虐殺を行なった後、10 月 30 日、最後の部隊を東ティモールから引き揚げた。この頃になると、焦土と化した東ティモールに人々が戻り始める。そうした人々のなかには、帰還の途中で、あるいは、家を焼失して、とりあえずディリで住居可能な住宅を占拠して住み始めた者もあり、住民投票前に退去したインドネシア人の住宅の占拠も発生した。なかには占拠した家屋を UNTAET の発足とともに急増した国連や国際 NGO のスタッフに貸し出して利益を得る者も出た。こうした者はおもに東部出身者とされた。2006 年の政治危機では彼らへの反感が暴力の引き金の一つになっていく (Da Silva and Furusawa: 224-225)。

2006 年、東ティモールは独立後最大の危機に遭遇した。発端は、国軍内で西部出身の新兵が東部（独立派最後の拠点）出身の古参兵から「民兵の子（＝インドネシア統合派）」と揶揄

され¹⁸⁾、兵器を持ったまま軍から離脱したことである。その対立は国軍と警察の対立に発展し、さらに民衆に飛び火して襲撃、放火、略奪が発生し、東部出身者と中心に約15万の国内避難民を出す事態となった。その背景には、独立闘争期に抑制されていた政治指導者間の対立がある。具体的には、シャナナ・グスマオン（元 FALINTIL 司令官、独立時は大統領）とマリ・アルカティリ（FRETILIN 書記長、初代首相）の確執であり、両者の亀裂は、1988年にシャナナが民族統一戦線である CNRM を結成し、FRETILIN を離れた時から始まっていたといわれる。（Matsuno 2009: 40-41, 松野：143）。

では、1999年から2006年にかけてディリで発生した家屋と土地をめぐる混乱を見てみたい。例えば、イスラム寺院のあるカンボン・アロールでは、ムスリムのインドネシア人移住者が多く住んでいたが、占拠したインドネシア人住宅を国連職員に「貸し出し」、彼らが去るとその家をティモール人に「転売する」者も出た。後に、こうした占拠者は東部、とくにラウテン県出身者だと言われた。2006年の政治危機では FRETILIN 支持者の多い東部出身者が標的となった。カンボン・アロールで1999年から2000年にかけて東部出身者によって占拠された家屋は、2006年の危機で別の者によって占拠された。一方、ディリの東南部に位置するベコラでは状況が少し異なる。村長によると、1999年の騒乱（焦土作戦）で家を失った者が退去したインドネシア人の家を占拠したが、占拠者には東部出身者と西部出身者の両方が存在した。だが、2006年の危機では東部出身者の家が焼かれ、略奪され、占拠されたという（Da Silva and Furusawa: 225）。

2006年の政治危機で発生した IDP（国内避難民）問題を解決するため、2007年12月、政府は IDP に帰還のための現金給付を開始した。その給付は家の再建のためであり、被害の程度に応じて500ドルから4500ドルまで支払われた。しかし、政府はこのプログラムを不動産の権利問題を処理せずに実施したため、元の住民が占拠者に退去を承諾させるために給付金の一部を渡すという結末を招いた。この「立ち退き料」支払いは現実的な方便だったかもしれないが、2006年の暴力的占拠者を利する結果となった。また、1999年の騒乱以後の占拠問題も未処理のままである。ベコラの村長は、退去したインドネシア人の資産は本来国に戻るものであり、東部出身者であれ、西部出身者であれ、インドネシア人の家と土地を使用している者は国に対して使用料を支払うべきだと述べた（Da Silva and Furusawa: 226）。

ハリントン（2007）は、1999年の騒乱収束後に発生した家屋の占拠は主に東部出身者によるものと言われているが、行政による実態解明が行われたことはなかったと指摘する。ハリントン、フィッツパトリック、マンソンといった東ティモールの土地問題の研究者たちは、UNTAET が土地問題を扱う資金と権限を欠いていたこと、ティモール各界代表者からなる協議組織である NC（国家評議会）がルールと制度の構築に対して後ろ向きであったことが、

18) 西部はインドネシア領に近く平定は早かったが、インドネシア軍に養成された統合派民兵の勢力も強く、1999年は犠牲者も多数出たため、こうした表現は看過できないものだった。

暫定行政期の家屋・土地の占拠と取引を放置し、2006年の政治危機における民衆暴力の一因になったと述べている (Harrington 2007, Fitzpatrick and Monson 2009)。

4. 開発下の土地問題

2006年の政治危機はアルカティリ首相の辞任、2008年2月の離脱兵グループによる大統領襲撃とリーダーの射殺を経て収束に向かい、2007年の選挙で勝利し首相となったCNRT党 (Congresso Nacional de Reconstrução do Timorense: 東ティモール民族再建会議) のシャナ・グスマオンによって「開発の時代の幕開け」が宣言された。しかし、多くの開発プロジェクトにおいて土地問題が発生しており、社会的なコストとなっている。

例えば、筆者が灌漑開発の研究で長年調査を続けている地域にマヌファヒ県ベタノがある (古沢 2018)。ベタノは、東ティモールの南岸に面し、ティモール海で採掘される原油の精製及び石油化学産業基地の建設予定地である。このベタノで様々な土地問題が起きている。まず、海岸に近いベメタン部落では火力発電所建設のための土地収用をめぐり、その土地を使用してきたが証書を持たない住民と政府の間で対立が発生した。住民は、重機による整地の開始に抗議してデモを組織し、逮捕者が出た。

また、ベタノはカラウルン川の河口近く東側に広がる村であり、カラウルン川から村の水田約600haに水を供給する灌漑施設がインドネシア支配の末期、1996年に建造された。独立後の2006年、世銀/EUの資金で東ティモール政府による修復が行われ、アカディルオアン水利組合の倉庫及び事務所がロロ部落に建設された。しかし、この組合倉庫及び事務所の土地を含む地区の203haの土地に対し、ポルトガル時代に永借権を獲得したマテウス・フェレイラの息子がインドネシア支配期から権利を主張している。マテウス・フェレイラはロロでヤシ酒の醸造所を経営し、1974年にUDTに入党、1975年8月の内戦でFRETILINに殺害された。

村の西端にあるプムダ・タニ部落にはインドネシア時代にゲリラ支援防止のためにサメのカブラキ山中から移住させられた人々の家と農地がある。こうした「新村」への移住政策も前述した80年代の住民管理政策の一形態である。しかしそこはポルトガル時代に聲泰號 (Sang Tai Hoo) という中国人実業家が永借権を取得した土地であり、彼の一族が今後どのような主張を行うのか住民は不安を抱いている (Da Silva and Furusawa: 226-227)。

ベタノで起きていることは一例であるが、東ティモール全土で起きていることの縮図と言えるかもしれない。さらに、現地紙にコンスタントに報道されるのが土地の相続や分配をめぐる親族内の争いから起る暴力事件であり、殺害に至る事案も発生している。

第2章 独立後の土地に関するガバナンス構築

第1章で概観した紛争の歴史と土地問題から、以下のポイントが浮かびあがる。

東ティモールにおいて土地に対する権利の主張の根拠は二種類ある。一つはポルトガル政府とインドネシア政府が発行した権利証書であり、もう一つは慣習的権利である。しかし、状況は複雑である。強制的に土地を奪われた者にとっては、両政府が発行する証書のみが権利の源泉であること、また、両国政府及び国民が残した不動産が自動的に東ティモール政府のものとなるという考え方には同意できない。一方、慣習的土地権はこれまで明確に定義され法的に承認されたことはなかった。証書を持たない者を一律に「不法占拠者」として排除することは、その者が強制的な移動の被害者であった場合、不当である。さらに、元の占有者と現在の使用者間の紛争を収めるためには「慣習的土地権」の捉え方も検討せねばならないこと等である。こうした課題を処理するためには、過去の体制における土地法制を根本から見直した上で、不動産に関わる権利を包括的に網羅した法律、登記手続き、紛争解決に関する制度構築に着手せねばならないが、1999年の騒乱によって全ての行政機関を焼失し、人材も不足する東ティモールにとっては超難関のミッションとなった。

UNTAETに立ち上がったのは、土地（不動産）問題の重要性を熟知し、よって自らの利害に拘泥するティモール人政治指導者であった。結局、彼らの反対によってUNTAETは土地権請求裁定委員会（Land Claim Commission）を設置できなかった。UNTAETに設置された土地財産局（Land and Property Directorate）の機能は、訴えを記録・保管し、土地紛争を仲裁し、公的及び放棄された建物や土地の暫定的な使用許可の割り当てを実施することのみであった。

1. 東ティモール憲法と法律第1/2013号「土地法」

さて、2001年の制憲議会選挙に勝利したのは1974年より一貫して独立運動を率いたFRETILINである。このFRETILINの反対により制憲議会は閉会後に通常の議会選挙を実施しないことを決定したため、制憲議会がそのまま独立後の議会に移行することになった。制憲議会によって制定された「東ティモール民主共和国憲法」¹⁹⁾は、「経済的、社会的、及び文化的権利及び義務」の下、第54条において私有財産の権利を規定した。具体的には、法に基づく私有財産の権利と贈与・相続の権利を認め（1項）、ただし、私有財産の利用は公共の利益を損なってはいけないこと（2項）、しかしその場合も、財産の接収／収用は法律による補償を伴わずに実行されてはならないとし（3項）、土地の所有権が認められるのは国民のみである（4項）と規定した。また、第58条において適切な規模で衛生基準を満たし個人と家族のプライバシーが守られる住宅への権利が謳われている。しかし、土地改革に関する言及はない。土地については、「経済・金融組織」の「一般原則」の141条で「経済的生産要素の一つである土地の所有権、利用、開発については法律で定められる」と記載されたのみである。

19) 東ティモール民主共和国憲法（英語訳）<http://www.moj.go.jp/content/000110035.pdf>

一方、第 165 条において「従前の法律 (Previous Law)」に関して、「憲法及びその原則に反する場合を除き現在効力を持つ法律と規則はすべての事項に今後も適用される」と規定された。そもそも UNTAET はインドネシア法と UNTAET 令によって暫定行政を運営した。刑法及び民法をはじめ全ての法律を独自に制定していかねばいかなない独立国にとって移行措置は必要であるが、二つの外国支配を経て新しい土地レジームを打ち立てるためには、土地改革に関する方針の決定と新たな土地 (不動産) に関する法律の制定は喫緊の課題であった。

東ティモールが独立すると、法務省に土地財産地籍サービス局 (DNTPSC: Direcção Nacional de Terras e Propriedades, Serviços Cadastrais) が設置された。DNTPSC の任務は、不動産に関する政策立案、法案作成、登記手続き、法的裁定によらない紛争解決 (政府が紛争当事者である事案の仲裁を除く) などである。翌年には 2003 年第 1 号法として「不動産に関する法的方式: Part 1 不動産所有権」²⁰⁾ が成立した。同法は、東ティモール政府の所有となる財産の規定を行なってその活用を開始すること及び 1999 年の騒乱以降の不動産占拠と不正取引に対処することを主眼としたが、土地に関する権利全般について定めたものではなかった。

2. 土地登記のための地籍調査

「土地三法 (権利法, 収用法, 補償法)」の制定作業が本格化したのは、2006 年の政治危機を経て、2007 年の議会選挙で成立したシャナナ・グスマオン率いる新政権である。CNRT 党が与党となった新政権では、法案作成と並行して、土地登記のための地籍調査のパイロットプロジェクトが実施された。Project INR: Ita Nia Rai (「我らが土地」プロジェクト) は、法務省と USAID の委託企業によって 2007 年から 4 年間実施され、全県庁所在地の市街地を対象に地籍調査と土地登録の手続きを行なった。その方法について以下に述べる。

まず、対象地域の土地を GPS と空撮によって特定し、次に、権利請求者を面接して土地の来歴と係争の有無に関する聞き取りを行い、全請求者が合意すれば測量が実施される。そうした地籍調査の結果は、地区の決められた場所に一定期間²¹⁾ 掲示され、一区画ごとに権利請求者の氏名と写真と係争の有無が明らかにされる。係争がある土地は赤い斜線が引かれ、権利を主張するすべての者の氏名と写真が掲載される。掲載された情報に対する反対意見 (objection) 表明期間も設けられた。ここまでの手続きを完了した者には「登録番号」が発行された (Da Silva and Furusawa: 229)。

このプロジェクトではジェンダー平等を推進する首相府平等推進局とともに女性が自らの名前で土地を登記することを推進するキャンペーンが実施された。東ティモール憲法の 17 条で

20) Lei No. 1/2003, De 10 de Março, Regime Jurídico dos Bens Imóveis i Parte 1: Titularidade de Bens Imóveis. その後、2004 年 12 月 29 日に、国家の私有財産の利用及び処分 (特別賃貸及び譲渡) に関する政令第 19/2004 号が成立した。

21) INR の地籍調査では 30 日間、現在実施されている地籍調査では 90 日間となっている。

写真1: デイリ市内に掲示された地籍調査の結果の一部



〔2011年9月15日 筆者撮影。実際の写真で赤色で表示されている部分を白色に変えて掲載。上の写真の白い斜線部は権利請求者が重複し係争が存在する区画。画面の下半分には、各区画の権利請求者の写真と氏名が掲載されている。白色は係争があることを示し、政府マークの右側に白色が付いている場合は国有地に権利請求者が存在することを示している。〕

は男女同権が謳われているものの、現実には女性の権利が尊重されているとは言い難い状況であったからである。キャンペーンの結果、女性の名前で登録された土地が21%、男性の名前で登録された土地が40%、夫婦共同名義で登録されたものが12%、政府による登録が23%となった（USAID: 39）女性名義の登録は女系相続地域で多く見られたが、他国では母系地域の女性が登記の手続きを逸する問題もあり、また、共同名義での登録が一定数見られたことはポジティブな兆候と考えられる。

2011年3月、内閣は土地三法（不動産所有権決定のための特別方式、土地収用法、不動産財務基金法）の最終案を決定し、2012年2月に同法案は議会で承認された。

2011年7月には政令（Decree Law）で係争のない土地に関して登記証書を発行することが定められた。しかし、当時のジョゼ・ラモス・ホルタ大統領は「本法案では人々の権利が十全に配慮されていない」と異論を唱え、拒否権を発動した。そのため、法案は議会で差し戻され、2017年の成立までその後4年の歳月を要することとなった。

3. 紛争仲裁メカニズム

2003年には法律第1/2003号「土地法」とともに「仲裁法」が成立し、法務省土地財産地籍サービス局による仲裁手続きが規定された。仲裁担当者への訓練はUNTAET期の2001年と独立後の2005年に集中的に実施された。地域における仲裁には伝統的首長から村長、NGOまで多様なアクターが関与している。2006年の政治危機では社会連帯省が「対話チーム」を組織し、チームは国内避難民キャンプとコミュニティの間を往復して帰還を支援した。また、2013年には防衛治安省コミュニティ紛争防止局がコミュニティで発生する様々な紛争に対処するため、伝統的なリーダーを含め地域のあらゆる指導者と関係機関を組織して仲裁機能の強化を目指した²²⁾。

INRプロジェクトも調査と登録手続きの過程で仲裁に関与し、重要なデータを残している(USAID: 41)。例えば、2011年6月の時点で、全登録数46,784件のうち4258件の係争が存在し、2579件が裁判所に持ち込まれ、79件が親族内の話し合いで解決され、仲裁にかかったのが66件、270件が仲裁調整中、アプローチを必要とするのが1005件、不成功が102件、全体で解決されたのが157件という結果である。興味深いのは、政府との係争が2381件もあり、すべてが裁判に持ち込まれていることである。そのうち2013年6月までに判決が出たのは28件のみである。政府は土地紛争の主要な係争相手になっているが、政府が当事者である事案は仲裁では解決されえない。

4. 移行期正義メカニズム(CAVR)における土地問題

アパルトヘイト体制後の南アフリカでは、アパルトヘイト体制下の土地権剥奪問題に関して土地権申立裁判所(Land Claims Court of South Africa)が設立された。では東ティモールの移行期正義のメカニズムでは土地問題はどのように扱われたのだろうか。独立前の2002年1月に東ティモールで設立されたCAVR(Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor-Leste: 受容真実和解委員会)は、南アフリカの真実和解委員会と異なり、重大犯罪の裁きは正規の司法トラックに委ね、その役割を、紛争時の人権侵害に関する真実追究(調査)と分かちあい(公聴会開催)、コミュニティでの集会を通じた下級犯罪(傷害、略奪、破壊)の和解と定めた(CAVR: 19-20)。

一方、CAVRは土地・財産問題を扱う権限を与えられていない。しかし、強制退去を生活権の侵害として「強制移動と飢餓」に関する調査を実施し、2005年の最終報告書において「議会と政府は政治的紛争の期間に行われた大規模な移住プログラムの結果として発生した土地紛争に関する調査を組織する」ことを勧告している(CAVR: 164)。この「調査(inquiry)」に期待されるのは、土地の強制収用や権利の侵害を特定し、政府が責任を持って問題解決のた

22) ただし、従来の方法では軽視される女性や弱者の意志、人権、参加に配慮することが条件とされた。

めに返還あるいは賠償を行うデータベースを作ることである。この間現地の人権団体とアドボカシー NGO は広域的に土地問題を調査し、報告書²³⁾を出版し、土地改革に関する発言を行ってきた。彼らの知見はこうした取り組みが実現可能であることを示している。

第3章 土地基本法の成立と課題

国連暫定行政以降に発生した土地（不動産）問題は、官民の様々な関与によって何らかの仲裁が行われた事案も存在するが、所有権に関する基本法が不在であるため、それは暫定的な措置でしかなく、あるいは、プロセス自体が停止してしまった事案も多かった。長い外国支配を経験した東ティモールにとって公平公正な土地権を設定することは国家建設と持続可能な平和の基礎であり、コミュニティは土地紛争を解決するために一貫かつ公平な土地政策（governance）を必要としている。その際に、外国支配下で権利を剥奪された人々を救済するために過去の人権侵害に取り組む何らかのメカニズムを包含することが必要である。

2011年に議会を通過した土地三法案は、「不動産所有権決定に関する特別方式（Special Regime for Determination of Ownership of Immovable Property）」「不動産財務基金（Real Estate Financial Fund）」「土地収用法（Expropriation Law）」²⁴⁾のパッケージであった。「不動産財務基金」は「特別方式」で特定された権利の重複事案を処理する際、また、国家による土地収用時に権利を喪失する者への補償を行うための財政的基盤とするために計画された。しかし、このパッケージは大統領から拒否権を発動され、法案は国会に差し戻された。その後さらなる検討が行われ、土地（不動産）基本法たる「不動産所有権決定に関する特別方式」²⁵⁾

23) 一例として *Matadalan ba Rai, 2013, Komunitade Nia Lian Konaba Rai: Resultadu Husi Konsultasaun Matadalan ba Rai* (土地に関するコミュニティの声：MBRによる協議の成果), Fundasaun Haburas Research Project. Haburas Foundation. Dili, Timor-Leste.

24) これら三法案は政策モニタリング NGO である Lao Hamutuk の HP で閲覧できる。

25) 成立した法律は憲法を含めて「官報 (*Jornal da República*)」に掲載されている。

(<http://www.mj.gov.tl/jornal/>)

「不動産所有権決定に関する特別方式 (Regime Especial Para Definição da Titularidade Dos Bens Imóveis)」

http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2017/traducao/TRADUSAUN_REJIME_ESPECIAL_BA_DEFINISAUN_TITULARIDADE_BEIN_IMOVEL_Lei_NO_13_2017_2.pdf

「公用収用法 (Expropriação Por Utilidade Pública)」

http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2017/traducao/Tradusaun_expropriasaun_Biling_Lei_N_8_2017.pdf

「国土計画基本法 (Bases do Ordenamento do Território)」

http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2017/traducao/Traducao_LEI_No_6_2017_Bases_do_ordenamento_territorial.pdf

が2017年6月5日に法律第13/2017号として成立した。それに先立つ2017年の4月17日に「国土計画基本法」が法律第6/2017号として、4月26日に「公用収用法」が法律第8/2017号として成立した。2011年の「不動産財務基金」は「公用収用法」に統合された。「国土計画基本法」の制定はインフラ建設による経済開発を推進するシャナナ・グスマオン政権の政策を反映したものと思われる。

一方、当初は政府の権限強化が懸念された「公用収用法」は、公共の利益のために私有の不動産を収用する際の条件と手続きを詳細かつ厳密に規定するものとなった。特に、地籍調査が未完了の物件に関して、「特別方式」で規定された地籍調査を行なった上で手続きを行うことが明記されたことは意義がある。独立前後のインフラ建設事業の過程で発生した多くの混乱に鑑みて、本法の存在は人権擁護の点から有用だと思われる。両法とも重要な法律ではあるが、本稿では「不動産所有の決定に関する特別方式」にフォーカスし、外国支配の清算への効果という観点から検討を試みる。

理念・目的

「特別方式」は前文でその立ち位置を明らかにしている。冒頭、本法律の目的として、「憲法54条1項に規定された私有財産の権利を様々な局面において有効にするため（下線部筆者）土地に対する所有権の法的地位を明らかにする」とし、その理由を「本法が規定する不動産所有権の合法化手続きは国家の平和と社会的経済的發展を強固にする基盤である」とし、その方法について「採用した解決策は、過去数十年の東ティモールの歴史に鑑み、（中略）東ティモール社会に存在する異なる立場の間の均衡を見出すために採択された」と述べている。そのため、「憲法とその他の法令が、過去の統治の期間に有効とされた過去の正式な諸権利を保護するよう命じていること」を掲げる一方、「独立以前に権利の形式化の欠如による不公正な実施を是正するために、非公式な権利の規定を行う」としている。

不動産に対する外国人の権利

外国人は所有権を持つことができない。外国人の従前権利は国家に返還される。しかし借用契約は可能とされた（第7条：個人及び海外法人、2項及び3項）。

ポルトガル政府とインドネシア政府が発行した権利証書の効力

第1章で見たように、ポルトガル植民地期とインドネシア統治期に発生した強制移動と土地の収奪は重大な人権侵害であるが、両政府が発行した権利証書はその正当性を検証されることなく一律に有効とされた。また、ポルトガル時代に設定された広大な「永借権」に面積の制限が課されることもなかった。（第3条：従前権利）。過去に承認された権利には、「一次的権利（所有権）」に関するものと「二次的権利（使用权）」に関するものに分類された（第3条2項）。

二次的権利として認められるのは、1975年11月28日以降に失効する永借権と1999年8月30日以降に失効するインドネシア時代の建設使用权（hakguna-bangunan）及び農業用借地権（hakguna-usaha）であり（第3条3,4項）、権利人が東ティモール国民である場合である。一次と二次の権利保有者の間で係争が起きた場合は、前者に権利が付与され、同次の権利が重複した場合は現在の占有者に権利が付与されるとされた（第6章第2節：係争がある場合 第40, 41, 42条）。

土地の国有化と民衆の権利

ポルトガル政府やインドネシア政府、及び両国の民間人が残した財産は東ティモール政府に返還され、「国家が管轄する私的領域（private domain）の不動産」と規定された。一方、大陸棚から沿岸、領土空中層、河川、ダム、鉱床、公共施設と周囲、治安軍事施設区域などは「国家の公的領域（public domain）の財産」と規定された。これらに対する権利申請者（元占有者）は条件により補償を受けられる可能性が規定され（第8条：国有公的財産6項、第9条 国有私的不動産2-3項）、救済の途が開かれた。

伝統的慣習的権利と「特別時効取得」

前文にある「非公式の所有権」として「伝統的かつ永続的であり所有権の本質的性質を持つ不動産占有」が「従前権利」の筆頭に規定された（第3条1項a）。また、特定の時期以前に所有を開始した占有者に対して「特別時効取得（Special Adverse Possession）」が認められるとした。「特別時効取得」とは「ある一定期間維持された占有に対して要件の検証によって特別に所有権を付与するメカニズム」（第3章：特別時効取得 第19条 概念）のことである。具体的には、権利申請者が権利証書を有していなくとも、その土地をめぐる係争が存在しない（＝他の申請者が存在しない）場合に、一定の条件を満たせば、所有権を認めるという規定である。インドネシア支配期、首都ディリや他の市街地等で不動産を取得し登記した中産階級は存在する。しかし、「特別時効取得」は大多数の住民が暮らす農村地域で伝統的に個人占有されてきた土地の権利を認定することを意図した措置である。認定の要件としては1998年12月31日より以前に開始され、その取得が平和的に行われたものでなければならないとされた（21条b項）。本法律はこうした措置を国民への土地の「分配」と位置づけている（前文）。

過去に侵害された権利の回復/補償

まず、「特別時効取得」申請者と証書保有者との関係である。占有者である申請者と一次的従前権利の保有者が係争になった場合は、申請者が要件を満たしていても不動産の所有権は一次的従前権利の保有者に付与される（43条）。現在の占有者である「特別時効取得」申請者が二次的従前権利の保有者と係争になった場合は、不動産の所有権は「特別時効取得」の要件を

満たす占有者に与えられる（44条）。権利を失った者に対する補償については後述する。

次に、「特別時効取得」と国有財産との関係である。「特別時効取得」は国家の公的財産内に存在する区画には適用されない（20条1項）。しかし、自らの財産が国有公的財産に組み込まれたことにより権利を喪失したと認定される者は補償を受ける可能性がある（8条6項）。一方、「特別時効取得」は国有私的財産には適用される。ただし、国家が現在占有しており、そこで行政又は公共の利益に係る業務に関連する活動を行なっている不動産については、所有の権利は認められないが、補償を受ける権利は存在する。（9条1項c及び3項）。

第三に、「特別時効取得」はインドネシア統治下での強制移動によって取得された財産には適用されない（20条1項）。しかし、現在の占有者が強制移動の被害者である事案も存在する。こうした事案は「土地財産委員会」の仲裁に委ねられる（75条）。

補償

「特別方式」には、権利の申請が重複した際の解決法として、貧困層に配慮した補償と返済に関する条項が存在する。例えば、ある区画をめぐる現在の占有者と二次的従前権利の保有者が争う場合、現在の占有者に所有権が与えられる。しかし、この場合、権利を失った方は権利を得た方から補償を受けることができる。この補償は最初に政府によって支払われ、後に所有者から政府に対しその資力に応じた返済が行われる（51-52条）。また、インドネシア統治の間に生じた国民の強制移動の結果占有された不動産に関する係争が「土地財産委員会」に持ち込まれた結果、現在の占有者が当該不動産から立ち退かねばならない場合は、国や法務省土地財産地籍サービス局を介して補償又はその代償としての可能な代替案を受けるための調停を行い（75条2項）、その場合の補償は国が行うとされた（75条3項）。

コミュニティの共有資源や自然資源の保護

独立後、東ティモール人はTara Banduという慣習的規制を、伐採や放牧の禁止、禁漁/禁猟期の設定、そして、水源の保護のために復活させた。自然資源の保全は一次産業で生計を立てる大多数のティモール人にとって死活問題である。そのため、「特別方式」には、地域の水源、入会地、聖地などコミュニティの共有資源を保護するための「コミュニティ保護区域（Community Protection Zone）」の条項が規定された（第4章：共同保護地域及び共同不動産）。「コミュニティ保護区域」の定義は「地域コミュニティの共通の利益を保護する目的のために国家によって保護される区域である。その区域には、居住区域、農地（作物が植えられている土地と休閑地を含む）、森林、文化的場所、神聖な場所又は地域の伝統に関連する場所、牧草地、水源、共同で使用し生活に必要な天然資源の存在する区域を含む」とある（23条）。ただし、同区域は、国有公的財産と個人所有地には適用されない（26条）。また、コミュニティ保護区域とコミュニティ財産の範囲は別法で定められるとされた（28条）。

では、「特別方式」の規定によって第1章で取り上げた事案はどのように解決されるのか推論を試みたい。

- 広大な「永借権」保有者と現在の占有者が争っているエルメラ県ポエテテ村アイフ部落のコーヒー生産農家とマヌファヒ県ベタノ村コロ部落の農民の場合、1998年12月までに平和的占有を開始した占有者は「特別時効取得」によって所有権を得る。しかし、権利を喪失する「永借権」保持者に対して現占有者の農民は補償金を支払わねばならない。この補償金は政府が立て替え払いを行うが、その後、現占有者は資力に応じて政府に支払いを行わねばならない。また、「永借権」保有者は、第37条の規定によって現在まで継続使用してきた不動産に関しては所有権も認められる。例えば、フェレイラ家の側から見ると、これまで利用してきた家や田畑の所有権が認められ、南岸開発の拠点に広大な土地の「使用权」を認められ、「特別時効取得」で所有権を得る農民たちから補償金を得ることになる。

独立後に Timor Global 社が獲得したフォトベシの3,000haのコンセッションに本方式は遡求適用されないため、同社の借地権は維持される。しかし、「特別時効取得」が適用される土地が国有地化される際に国が行うべき補償がまだ実施されていない。政府はすでに Timor Global 社からコンセッション料を受領しているため、住民と Timor Global 社双方の権利を尊重した解決法を見出すため三者間で調整が必要であり、本件は「土地財産委員会」で扱われるべきである。ただし、1999年の騒乱収束後に故郷に戻り「民衆土地改革」を指導した人々は、規定により「特別時効取得」の対象外となった。

ベタノのプムダタニ部落の事案は、もし聲泰號氏の家族が土地権を申し立てるなら、「特別時効取得」により権利を認められる住民から補償を受けることになるが、住民は過去にインドネシア当局によって強制移住させられた経緯があるため、「土地財産委員会」の裁定によって補償は国が行うことになる可能性がある。

- インドネシア県警の財産を接収した東ティモール政府（県警）に対してインドネシア支配期にインドネシア県警によって土地（慣習法的占有地）を強制的に奪われたと主張する住民の訴えは、県警庁舎が第8条3項oに規定された国の「公用地」であるため土地の返還は叶わないが、元占有者は補償を受けられる可能性がある。
- 元の占有者と現在の占有者（移住者）が争っている元「戦略村」の場合、インドネシア支配下の強制移住によって獲得された土地に「特別時効取得」は適用されないため、現在の占有者は権利を付与されない。こうした事案は「土地財産委員会」の仲裁に委ねられ、調停が行われる。その結果、権利を失う者への補償は国家が行う。ただし、現在の占有者が移動前に居住していた土地が現在利用可能かどうかが勘案されねばならない。
- 過去の慣習法的占有者と現在の占拠者が元インドネシア民間人の家屋及び土地をめぐる争っているマリアナの元インドネシア人移住地の場合、後者が現在使用している家屋と土地は国家に帰属するため、後者は第11条で規定された「単なる占拠者」とみなされる。「単なる占

図2：OXFAM Timor-Leste のポスター



「女性は土地に対する権利を持っている。私たちの権利は同じ。私たちが地権者になるのを否定しないで。女性も土地の所有者になろう。」

「抛者」とは、「賃借契約なしに不動産を使用する者、法律上定められた占有者の許容を単に利用している者、占有者の代理人あるいは受任者として使用する者」であり、「単なる占拠者」には「特別時効取得」の権利は認められない。後者は占有を続けるならば、国と契約を結び賃貸料を払わねばならない。一方、インドネシア政府によって移住者に提供するために土地を奪われたと訴えている元占有者の権利が認められるかどうかについては、「土地財産委員会」に事案が持ち込まれ、その裁定をまたねばならない。

同様に、1999年の騒乱で退去したインドネシア人の住居を占拠した者も、2006年の政治危機でその家屋を奪取し占拠した者にも「特別時効取得」の権利は付与されない。彼らもまた国と契約を結んで賃貸料を払わねばならない。

結びにかえて～脱植民地化と市民社会の構築

植民地独立後の土地改革には、歴史的な不正を正し、国民和解を促進し、生業の基盤である土地へのアクセスを保障することが期待される。東ティモールでは、独立後15年をかけて不動産所有権に関する基本法が成立した。「不動産所有権の決定に関する特別方式」は東ティモール独立運動の宿願であった「土地改革」への結論である。しかし、この「方式」は、過去の支配者が発行した証書の正当性と保有者の権利を前提とする一方で、重複する権利の請求 (claim) において平和的永続的占有者と暴力的に不動産を奪われた者の救済を行うという矛盾をはらんだものであった。外国支配の不正と慣習的権利やコモンズの尊重に取り組みつつも、権利の規定という点では、折衷的なものにならざるをえず、その矛盾を補正する国の、イコール政治の

役割は大きく、執行には多くのハードルが残っている。

まず、「特別方式」では決着がつかない多くの事案が「土地財産委員会」に委ねられた。委員会は規約、資金、人材を得て早急に組織されねばならない。委員会の役割は重大である。係争事案において、申告書に記載された事実を確認するために申告者、証人、管轄当局から聞き取りを行い（第59条）、所有者及び区画の識別、補償義務の有無、払い戻し義務の有無、及び補償又は払い戻される金額を審決する（第61条）。委員の選任は資格主義で、委員会は法務大臣が提案し首相が任命する法律家6名と法務省土地財産地籍サービス局の提案を受け法務大臣が任命する技術専門家3名から構成される。委員に対する弾劾や忌避の条項があり、一定の中立公平性は担保されている。また、不服申し立ては裁判所が決する。

次に、本方式の適用によって生じる補償を実施するための「不動産財政基金」のキャパシティである。「基金」も十分な人材と資金の確保が必要である。でなければ、かつて不当に土地を接収/奪取された者への補償も、公用収用の対象者への補償も遅々として進まないだろう。今回の「特別方式」は「永借権」の正当性を問うことをせず、「永借権」の保有者は「特別時効取得」によって権利を得た現在の占有者から補償金を受け取ることが可能になった。第48条で定められた補償額は、最初に政府が支払い、のちに占有者が資金力に応じて政府に返済されるとあるが、支払い期間やどの程度減免されるのかなどは明記されていない。現金収入に限られる農民が支払える額や期間にするには国の援助が必要である。一方、国は国の不動産を不当に売却した者から補償を受ける権利があるとされているが（82条）、こうした者を摘発するにもコストがかかる。固定資産税は累進課税とされたが（第77条）、徴税実務の構築も大きな課題である。

さらに、多くの細則が別法や政令（decree law）の制定に委ねられている。例えば、国家の私有財産の利用及び処分（特別賃貸及び譲渡）については政令により規定されるとある（9条5項、49条2項、50条2項、73条）。また、共同保護地域及び共同不動産の範囲は別法で定めるとある（28条）。不動産登記の細則に関する別法、また、土地財産委員会と不動産財政基金には規約が必要である。あわせて、人材育成のために法学部の教育も司法修習センターの研修も強化されねばならない。

東ティモールは2022年に独立20周年を迎えるが、製造業が発達しておらず、歳入はティモール海の石油・天然ガスに依存し、若者の失業が深刻である。首都ディリは急激な人口増加により市内の土地利用は極限に達している。地域経済がまわらなければ、貧困世帯は土地の所有権を手放すことになる。

東ティモールのNGO、住民組織、研究者は、土地問題の調査、Tara Banduの実践、紛争の仲裁を行いながら「特別方式」の成立に関与してきた²⁶⁾。この間のTara Banduへの取り

26) Rede ba Rai (Network for Land) は土地問題に取り組む専門団体である。自然資源保全の活動を行う Haburas や人権団体 HAK は土地問題の調査を、Belun は紛争解決を、アドボカシー団体 A

組みは今後「コミュニティ保護地域」認定申請につながっていくことが期待される。東ティモールの市民社会は現在「特別方式」の執行過程の監視に取り組んでいる。例えば、「特別方式」の制定後に開始された新たな地籍調査（SNC: Sistema Nasional de Cadastro）に関して、OXFAM Timor-Leste や Rede ba Rai 等の現地 NGO は SNC の実施チームによる住民への情報公開/広報の不足を指摘している。具体的には、「特別方式」の第4条で権利の男女平等、第5条で社会的に脆弱な集団への配慮（適切な情報、協議、参加の保障）が謳われているにも関わらず、住民の権利、つまり、男女が平等の権利を持つこと、先祖伝来の土地に権利があること、強制退去から守られていることが住民に知らされておらず、土地登記にとって必須の手続きである地籍調査の手続きに関する情報が不十分で、説明会の日時が事前に伝えられず、90日の地区の地籍調査結果の公表期間が守られなくなりこともあり、こうした情報は官報に掲載されるべきだと指摘している²⁷⁾。

東ティモールが真の脱植民化を果たせるかどうかは、政府のガバナンスの強化と市民社会が足腰を鍛えることにかかっているのである。

引用文献：

- 古沢希代子・松野明久（1993）『ナクロマ - 東ティモール民族独立小史』日本評論社。
- 松野明久（2002）『東ティモール独立史』（アジア太平洋研究選書3）早稲田大学出版部。
- 古沢希代子「東ティモールにおける水利システム改革とジェンダー～インフラ事業民主化への道」『大阪経大論集』第68巻第5号，2018年1月，大阪経大会発行，67-92頁。
- Budiardjo, C and Liang, Liem Soei, 1984, *War Against East Timor*, London: Zed Books. (邦訳：栗野鳳監修，東チモールの独立に連帯する会訳，C. プディアルジョ，リム・S・リオン『地図から消された東ティモール～インドネシアの侵略 続く抵抗』ありえす書房，1986年)
- CAVR, 2005, 'Chega!: the report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation Timor-Leste (CAVR) Executive Summary.'
- Da Silva, A. B., Perreira, A., De Oliveira, D., Savio, L. J. and Nunes, A. C. N., 2010, 'Reforma agraria no modelu de desenvolvimento: agenda IFIs ho Donor sira iha Post-Okupasaun Timor-Leste', in *Understanding Timor Leste*, ed. M. Leach, et al., Victoria: Swinburne Press, 9-12.
- Da Silva, Antero & Furusawa, Kiyoko, 2014, 'Land, state and community reconstruction: Timor-Leste in search of a sustainable peace' Takeuchi, Shinichi ed., *Confronting Land and Property Problems for Peace*, New York: Routledge, 212-241.
- Durand, G., 2002, *Timor Lorosa'e - pays au carrefour de l'Asie et du Pacifique: un atlas geo-historique*, Paris: Presses Universitaires de Marne-La-Vallee, and Bankgkok-IRESEC.
- Fitzpatrick, D., 2002, *Land Claims in East Timor*, Canberra: Asia Pacific Press, the Australian National University.

↘Lao Hamutuk (Walk Together) は HP に政策や法律のデータベース構築を行ってきた。KSI (Kadalak Sulimutuk Institute) は土地問題を抱えるエルメラの農民を支援し、Oxfam Timor-Leste は土地問題への取り組みを持続可能な開発のための活動の一環と位置付けている。

27) Timor-Leste: Fighting for a fair land registration for all (July 24, 2019)

<https://asia.oxfam.org/latest/blogs/timor-leste-fighting-fair-land-registration-process-all>

- Fitzpatrick, D. and Monson, R., 2009, 'Balancing rights and norms – property programming in East Timor, the Solomon Islands, and Bougainville', in *Housing, Land, and Property Rights in Post-conflict United Nations and Other Peace Operations – A Comparative Survey and Proposal for Reform*, ed. S. Leckie, New York: Cambridge University Press, 103-135.
- FRETILIN, 1974, *Manual e Programa Politicos*, FRETILIN, Dili, Timor-Leste.
- Gunn, G. C., 1999, *Timor Lorosa'e 500 years*, Macau: Livros de Oriente.
- Harrington, A., 2007, 'Ethnicity, violence, and land and property disputes in Timor-Leste', *East Timor Law Journal*, available online at <http://easttimorlawjournal.blogspot.com>.
- Matadalan ba Rai, 2013, *Komunidade Nia Lian Konaba Rai: Resultadu Husi Konsultasaun Matadalan ba Rai*, Fundasaun Haburas Research Project. Haburas Foundation. Dili, Timor-Leste.
- Matsuno, A., 2009, 'Security and democracy in post-conflict East Timor: the political system and the crisis in 2006', in *Still Under Construction: Regional Organisations' Capacities for Conflict Prevention*, ed., H. Wulf, Essen: Institute for Development and Peace, Universitat Duisburg.
- USAID, 2011, 'Strengthening property rights in Timor-Leste project', available online at [http://www.activoca.org/site/Lookup/East-Timor-Sheet/\\$file/East-Timor-Fact-Sheet.pdf](http://www.activoca.org/site/Lookup/East-Timor-Sheet/$file/East-Timor-Fact-Sheet.pdf)