

第4章 司法の役割 - 民主主義と経済改革のはざままで

-

著者	知花 いづみ
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	544
雑誌名	ポスト・エドサ期のフィリピン
ページ	131-165
発行年	2005
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011989

第4章

司法の役割

——民主主義と経済改革のはざままで——

知花 いづみ

はじめに

本章の目的は、ポスト・エドサ期において司法が民主主義の定着や自由主義的経済改革の推進に対してどのような影響を及ぼしたか、を考察することにある。Cruz [2000] も指摘しているとおおり、フィリピンではフェルディナンド・マルコス (Ferdinand Marcos) による権威主義体制が崩壊した1986年以降、裁判所が行政府や立法府の行為に対して出す違憲判決、一方的緊急差し止め命令 (temporary restraining order: TRO)、暫定的緊急差し止め命令 (preliminary injunction) の数が増加し、司法の影響力が増大したという印象が強まっている。

1986年の政変後に進められた民主化は、社会のさまざまな層に利益を主張する機会を与え、その一部は裁判所をとおした紛争処理という形で噴出した。このため、ポスト・エドサ期には裁判所で処理される事件数が増加し、それにともない事件の種類も多様化するようになった。とくに、自由主義的経済改革が推進されたフィデル・ラモス (Fidel Ramos) 政権期には経済改革をめぐる利益の対立が表面化し、公営企業の民営化や主要産業の規制緩和などに反対する層が、憲法の経済ナショナリズムの条項を根拠に政府の規制権限や

関連法の合憲性を争い、裁判所に提訴する事例が目立つようになった。

背景には、自由主義的経済改革の推進と憲法規定との間に生じる軋轢や、マルコス期における経験、反省の影響があると思われる。フィリピンは、1972年の戒厳令布告から1986年の政変に至るまでマルコス大統領による権威主義体制を経験している。その間、形式的には立憲主義が採用されていたが、実質的にはマルコスが最高裁判所をはじめとするすべての裁判所の人事権を掌握していたため、裁判所はマルコスの長期独裁を支持する機関として機能していた。この反省をふまえて制定された1987年憲法では、民主主義の強化および権威主義体制への揺り戻し防止を目的に、他の二権力の行為の合憲性を判断する司法の独立性を保障する規定が強化された。また、実際に審理に携わる判事や法律家の間にも、裁判所が憲法の番人として憲法の最高法規性を確保することを望ましいとする考え方が広まったため、コラソン・アキノ（Corazon Aquino）政権期以降の裁判所においては明確な法的根拠がないかぎり司法判断を回避しないとする傾向が強まったと考えられる。

本章では、1987年憲法の起草過程での議論や、期待されている司法の役割に焦点を当てつつ、ポスト・エドサ期の司法の特徴を代表的判例を用いて示し、積極的な司法を生み出す要因を、制度的要因と思想的潮流の2点から検討する。次に、判例や学説などにあらわれる司法の役割に関する議論の整理を進め、最後に若干のまとめと展望を述べる。

第1節 ポスト・エドサ期の司法の特徴

1. ポスト・エドサ期における主な変化

(1) 背景

フィリピンの司法制度はアメリカをモデルとして設計され（Pangalangan [2001]）、制度の内容を規定する1935年憲法、1973年憲法、1987年憲法は、

いずれも具体的な訴訟事件を解決する司法権および法律、条例、布告、大統領令などの合憲性を審理する違憲審査権は、最高裁判所および下級裁判所に属すると定めている。

そもそも、違憲審査権とは行政府や議会の行為の合憲性を判断する裁判所の権限のことを指す (Castaneda [2001])。フィリピン大学法学部元教授のバシフィコ・アガピンは、そもそも違憲審査制度とは、アメリカの1803年「マーベリ対マディソン」事件⁽¹⁾に基づき政治的権力の再分配を目的にジョン・マーシャル (John Marshall) により考案されたもので、本来は政治的経済的改革に対する司法の拒否権として設計されたものであると説明する。背景には、アメリカ議会における派閥の対立に由来する政治的イデオロギーや⁽²⁾、アメリカ議会のエリート主義や反民主主義に対する不信任などがある。アガピンは、フィリピンの違憲審査制度は、アメリカが植民地支配期に権益保護のために導入したものであると解している。この経緯は以下のとおりである。第2次フィリピン委員会委員長および初代総督を務めたウィリアム・ハワード・タフト (William Howard Taft) は、1800年代後半から1900年におけるアメリカの司法を取り巻く風潮に基づき、最高裁判所の存在を民主主義の歯止めとして捉えていた。タフトは、初代総督就任後にフィリピン最高裁判事の定員を9名から7名に削減し、そのうち四つのポストにアメリカ人判事を任命した。これにより、アメリカ人判事が最高裁判所における多数派を占め、裁判所に提訴された事件の多くが、高度に政治的な問題については司法判断を回避すべきと定める「政治問題の法理」を理由に、判決を示されないままに却下される傾向が強まった。このため、アメリカ統治下の最高裁判所では、フィリピン国民の利益よりもアメリカの権益保護が重視されるようになり、違憲審査権の行使により裁判所も政治的機関として機能することが可能となったと解する見解がみられるようになった⁽³⁾。裁判所の違憲判決により、行政府や立法府の行為が差し止められるという事象は、政府における権力関係のみならず、パワーエリートを含めた社会全体の権力関係にも影響を与えるものであった。裁判所も違憲審査権を行使することにより政治的権力の闘争

の場において拒否権を有する積極的なアクター（active participant）として参加することができるようになったため、この時期は司法の存在感が高まった時期であったといわれている（Agabin [1996]）。

（2）ポスト・エドサ期以前の判例

過去の判例によると、1900年から1945年の植民地支配期には、違憲審査権の法的性質を問う訴訟が裁判所で争われることが多かった。この時期の代表的な判例には1936年「アンガラ対選挙委員会」⁽⁴⁾がある。本件では、違憲審査権の範囲が争点とされ、最高裁判所は判決中で「裁判所の違憲審査権は三権分立の原則に則り行使されるものであり、本権限により裁判所は行政府や議会の行為および行政府が公布した行政命令や規則の合憲性を判断することができる」との判断を示している。また、裁判所は、憲法が定めた三権間の権限分配の調停を行う機関であるとの見解も示しており、その根拠として司法の優越性をあげている。違憲審査権の法的性質については、1910年「セバリノ対総督」事件⁽⁵⁾、1915年「チャーチルおよびタイト対ラファァティ」事件⁽⁶⁾などでもとりあげられ、この時期には複数の判例をとおして違憲審査権の根拠と範囲に関する裁判所の見解が明らかにされた。

1946年から1971年の独立後民主主体制期には、前期で確立された違憲審査権を用いて裁判所が司法判断を示す事例が目立つようになった。この時期の代表的判例には、1953年「U.S.T. 対税控訴審議会」事件⁽⁷⁾、1950年「ラジオウェルス会社対アグレガラド」事件⁽⁸⁾などがある。前者は、税控訴審議会が歳入関連事件に関する第一審裁判所の司法権を剥奪すると定めた行政命令を違憲と判断した事例である。後者の事例は、最高裁判所がマラカニアン宮殿の別館で使用するための品を購入したが、1940年行政命令第302号を根拠に大統領が予算の支出を承認しなかった事件に端を発するもので、司法府の支出に関する大統領の承認権が三権分立の原則に抵触するか否かが争点となった。また、1955年「パク対教育長官」事件⁽⁹⁾では、適正手続によらずに大学、学校経営者、教師、両親の自由と財産権を剥奪することを許容する公法第2705

号が違憲と判断されている。

1972年から1986年のマルコス権威主義体制期に入ると、行政府の権限濫用に関する判例がほとんどみられなくなるという傾向がみられる。この時期の代表的判例には、フィリピン文化センターを設立するにあたって公布された行政命令第30号の有効性が争われた1975年「ゴンサレス対マルコス」事件⁴⁰⁾がある。本件で、裁判所は、戒厳令下で出された行政命令の有効性を裁判所が判断することは不可能であるとの見解を示し、司法判断を回避している。権威主義体制下では、前述したとおり、判事の人事権がマルコスに集中していた。このため、裁判所は行政府に対して従属的な機関として機能し、行政府の行為に対して違憲判決が出される判例はほとんど存在しなかった。よって、この時期は、裁判所による国民の人権保障機能や、行政府および立法府に対する権限濫用のチェック機能はほとんど果たされていない状態であったといえる。

違憲判決が示されなかったもうひとつの理由に、最高裁判事の欠員補充がマルコスによって意図的に抑制されたことがある。1973年憲法下では、最高裁判事の定員は長官1名、判事14名の計15名と定められており、違憲判決を出す要件として10名以上の判事の合意が要件とされていた。しかし、マルコスは判事の数をも11名から12名以下に抑える人事方針を採ったため、裁判所が違憲判決を出すための手続き的要件を充たすことは事実上きわめて困難な状態であった。こうした制約はマルコス期において立憲主義が形骸化した要因のひとつとなり、司法府の行動に対して行政府が影響力を強める温床となった (Bernas [1995])。

(3) ポスト・エドサ期の判例

1986年2月、軍内部のクーデタとそれを支持する市民による大規模な運動が起るなど、国内からの強い改革要求に耐えきれず、21年にわたるマルコス政権がマルコスのハワイへの亡命を経て崩壊した。翌年、革命政権として誕生したコラソン・アキノ政権は、憲法制定委員会を設置し、ポスト・エド

表1 ポスト・エドサ期の主な判例

年代\関連事項	行政府の行為	議会の行為	経済権	司法権
アキノ期 (1986～92年)	91年「検事総長対マニラ首都圏開発庁」事件(マニラ首都圏の交通規制の管轄権の所在が争われた事例)	92年「マラガ対ベナチヨス」事件(政府によるインフラプロジェクト関連事件に対するTROを禁止した大統領令第1818号の有効性が争われた事件。本件では、争点となったTROは正当な手続きを経て出されたものとして、有効と判断された。)	86年「土地担当行政官対控訴裁判所」事件(外資系企業の土地所有権の是非が争われた事例) 87年「サンタ・ロサ鉱業会社対レイドJr」事件(経済条項に関連する大統領令第1214号の合憲性が争われた事件。) 89年「アルバノ対レイコス」事件(公共事業の入札に関する事件) 89年「ガルシア対投資委員会」事件(外資系企業のコンピナート誘致先変更をめぐって議員が納税者の資格で投資委員会を提訴した事例。) 90年「サンミゲル会社対控訴裁判所」事件(外資系企業の土地所有権の是非が争われた事例)	89年「マントラステ・システム会社対控訴裁判所」事件(控訴裁判所が下級裁判所のTROを布告第50号第31条に反ずるとして無効とした事例) 91年「フイヴィデック対ヴェレス」事件(政府系企業の民営化政策に対するTROを禁止した大統領令第242号が違憲とされた事例)
ラモス期 (1992～98年)	92年「ハヴェリヤ対内務自治省」事件(公務員の権利保障が争われた事例) 93年「ホヤ対大統領汚職取締り委員会」事件(大統領行政報律委員会のオークション実施に関して共和国	92年「ベンソン対ドリロン」事件(92年予算法案に対する大統領の拒否権の合憲性が争われた事例)	94年「トレンティノ対財務長官および内国歳入局長」事件(付加価値税適用拡大法(共和国法第7716号)の合憲性が争われた事例) 95年「タタッド対ガルシ	

<p>エストラダ期 (1998～2001年)</p>	<p>法第4846号の合憲性が争われた事例) 93年「マカシアノ対国家住宅局」事件(92年都市開発住宅法(共和国法第7279号)の合憲性が争われた事例) 95年「マリアノ Jr. 対選挙委員会」事件(選挙に関する共和国法第7854号の合憲性が争われた事例)</p>		<p>ア Jr.」事件(高架鉄道建設に関する契約修正の有効性が争われた事例) 95年「ミナス組合対フアクトラン Jr.」事件(天然資源の開発に関する外資系企業の参入の是非が争われた事例) 97年「マニラ・ホテル対公務員保険機構」事件(外資系企業へのマニラ・ホテルの株売却契約の有効性が争われた事例) 97年「タタッド対エネルギー長官」事件(97年川下石油産業法の合憲性が争われた事例) 97年「タタッド対エネルギー長官および財務長官」事件(フィリピン国家石油公社の株売却の有効性が争われた事例)</p>	
	<p>00年「アントニオ対農地改革長官」事件(92年に農地改革省が出した農地の返還に関する決定を無効とした事例) 00年「フィロロック会社対建設産業仲裁委員会」事件(建設産業仲裁委員会の準司法機能の有効性が争わ</p>		<p>00年「ビロ対控訴裁判所、国家住宅局」事件(農地改革に関する大統領令第1315号の有効性が争われた事例)</p>	

年代\関連事項	行政府の行為	議会の行為	経済権	司法権
アロヨ期 (2001年～)	<p>れた事例)</p> <p>01年 最高裁がエストラータ氏が大統領の職にないことを確認。再審請求を却下し、辞任が確定。</p> <p>01年 「オロマンガボ市公益事業部対司法長官」事件 (執政府の電気料金の支払い状況に関して司法省が出した決定の有効性が争われた事例)</p> <p>02年 「アントニエッテ対選挙委員会、内務自治省」事件 (ハランガイ青年部選挙の延期に関するTROの有効性が争われた事例)</p> <p>02年 「アンジェリーナ対選挙委員会金融サービスの任部」事件 (選挙委員会の任命に対するTROの有効性が争われた事例)</p> <p>03年 「フランシスコ対デ・ヴェネシア下院議長およびドロン上院議長」事件 (ダビデ最高裁長官に対する下院の弾劾発議の有効性が争われた事例)</p>	<p>03年 「アーネスト対上下院議長」事件 (憲法第11条公務員の説明責任をめぐって争われた事件)</p>	<p>02年 「公有地序対アマリ港湾開発会社」事件 (アマリ公有地の埋め立てに関する契約の有効性が争われた事例)</p> <p>03年 「アギヤン対ファイリピン国際空港ターミナル会社」事件 (NAIA3の建設契約の有効性が争われた事例)</p> <p>03年 「スマートコミュニケーション対国家通信委員会」事件 (国家通信委員会の規則制定権の合憲性が争われた事例)</p> <p>04年 1月 「フロン・ミゲル対天然環境資源長官」事件 (95年鉱業法の外資参入に関する規定が違憲とされた事例)</p> <p>12月 同上 (年初の違憲判決を覆し、95年鉱業法が合憲と判断された事例)</p>	<p>04年 「パデイラ対控訴裁判所」事件 (控訴裁判所が出した公有地の認定に関する決定を、原告に訴えの利益なしとして無効とした事例)</p>

(出所) 最高裁判例集, Bernas [1997] などより筆者作成。

サ期以降のフィリピン社会の根幹を規定する1987年憲法を制定した。表1は、ポスト・エドサ期に出された主な判例の一覧である。

ポスト・エドサ期はコラソン・アキノ政権、フィデル・ラモス政権、ジョセフ・エストラダ (Joseph Estrada) 政権、グロリア・マカパガル・アロヨ (Gloria Macapagal Arroyo) 政権の四つにより構成されている。アキノ期には、外資参入に関連する経済権関連の判例が目立つ傾向にあるが、これは停滞した国内経済を再建するため、公営企業の民营化政策や主要産業の規制緩和などの自由主義的経済改革の必要性が改めて認識されたという事情による。この時期の代表的判例には、控訴裁判所が下級裁判所のTROは布告第50号31条に反し無効であると判断した1989年「マントラステ・システム会社対控訴裁判所」事件¹¹⁾、政府系企業の行為に対するTROの発令を禁止する大統領令第242号を違憲と判断した1991年「フィビデック対ベレス」事件¹²⁾、政府のインフラプロジェクト関連事件に対するTROを禁止する大統領令第1818号の合憲性が争われた1992年の「マラガ対ペナチョス」事件¹³⁾などがある。

引き続き、自由主義的経済改革が推進されたラモス期の代表的判例には、投資委員会による外資系企業の投資地変更承認手続の有効性が争われた1989年「ガルシア対投資委員会」事件¹⁴⁾、政府系企業が所有していたマニラ・ホテル株の外資系企業への売却の有効性が問題とされた1997年「マニラ・ホテル対公務員保険機構」事件¹⁵⁾、石油産業の規制緩和は外資系企業の市場独占につながるとし、憲法の独占禁止規定に反するとして争われた1997年「タタッド対エネルギー長官・財務長官」事件¹⁶⁾などがある。

エストラダ期は、違法賭博からの政治献金疑惑でエストラダが任期途中で退陣を余儀なくされたため、他の政権と比べて任期が短かった。この影響もあり、エストラダ期の代表的判例には、農地改革に関する事例や行政委員会の準司法機能の有効性が争われた事例など自由主義的経済改革関連以外の事例が目立っている。エストラダの失脚により、副大統領から大統領に昇格する形で発足したアロヨ政権下では、就任以前の政権下より係争中であった事件に対する司法判断が相次いで出された。代表的判例には、BOT（建設-運

営-移管)法に基づくニノイ・アキノ国際空港第3ターミナル(Ninoy Aquino International Airport Terminal 3, 以下NAIA3)建設契約の有効性が争われた2003年5月「アギャン対フィリピン国際空港ターミナル会社」事件¹⁷⁾, 議会によるヒラリオ・ダビデ(Hilario Davide, Jr.)最高裁判所長官弾劾発議の有効性が争点となった2003年11月「フランシスコ対デベネシア下院議長, ドリロン上院議長」事件¹⁸⁾, 鉱物資源や石油などの開発について定める1995年鉱業法の合憲性が争われた「ラ・ブガループラン・トライバル協会対ビクター・ラモス環境天然資源長官」事件¹⁹⁾などがある。以下, これらの事件の概要を概観しつつ, 裁判所がどのような論拠をもってこれらの事件を処理したのかを提示していく。

2. 代表的な判例と司法審査

(1) 1989年「ガルシア対投資委員会」事件

本件は, 投資委員会による外資系石油会社の石油化学コンビナートの立地変更の承認が, 行政裁量権の濫用に該当するか否かが争われた事例である。

1969年11月29日, マルコス大統領は, 布告第630号に基づいてバタアンを石油化学産業特区に認定した。本特区は政府系企業バタアン石油精製会社(Bataan Refining Corporation: BRC)の用地として利用され, そこでは国内の粗製ガソリンの60%にあたる量が精製されていた。BRCは本特区の行政管理権を有するフィリピン国家石油公社(Philippine National Oil Company: PNOC)と共同で石油化学プロジェクトを実施しており, 後にこのプロジェクトに参加していた台湾系企業がバタアン石油化学製品会社(Bataan Petrochemical Corporation: BPC)を設立し, 新規の石油精製企業としてフィリピンに進出することになった。投資委員会はBPCの申請を承認し, 法人登録証明書を発行した²⁰⁾。

しかし, 1989年1月25日, BPCの主要投資家らが, 当時バタアンで深刻化しつつあった労使紛争による治安の悪化を理由に, バタンガス州への用地

変更を希望した²¹⁾。投資委員会は本申請を承認したが、これを不服としたバタアン州選出の下院議員らは投資委員会の承認は適正手続に基づくものではなく、裁量権の濫用に該当するとして裁判所に提訴した。

本件では、最高裁判所は、まず裁判所が専門性の高い経済政策の内容を判断することの妥当性を検討した。そして、「判事は石油化学コンビナートの立地といった経済、社会、政治的側面を有する紛争解決に必要な専門知識を有していない」との見解を示し、裁判所にはこのような事件の経済および政治状況を調査する能力はないとする見解を示した。しかし、裁判所はコンビナート建設用地の変更が承認されるにあたって適正手続を経たかという点は司法判断の対象範囲となると判断し、「新規投資が地域社会に大きな影響を与える場合は、必要に応じて公聴会を開催して地元住民と協議しなければならない」と定める1987年包括投資法第2条および公的問題に関する情報へのアクセス権は憲法上すべての国民に保障されている権利であると定める憲法第3条第7節を根拠に、当該用地変更の承認手続には不備が認められるとし、投資委員会の裁量権の逸脱に該当するとして原告の主張を認めた。

本件の特徴は、裁判所が判事は経済、社会、政治的側面を有する紛争を解決するのに必要な専門知識を有していないとして、政策の内容に関する実質的な司法判断を回避した点にある。1987年憲法は明確な法的根拠がないかぎり、裁判所は司法判断を回避できないと定めているが（第8条第14節参照）、本判決は、本規定に基づき訴訟を受理したとしても判事に事件の内容を判断する能力がない場合は、裁判所は経済政策の実質的な内容の判断に踏み込まないとする裁判所の立場を明確にしている。

(2) 1997年「マニラ・ホテル対公務員保険機構」事件

本件は、マニラ・ホテル株式の外資系企業への売却が、憲法が定めるフィリピン人優先の原則（Filipino First Policy）に違反するか否かが争われた事例である。

マニラ・ホテルの株式売却は、1986年12月8日に公布された布告第50号に

基づき、政府の民営化政策の一環として実施されたものである。当時、マニラ・ホテルの株式は政府系企業の公務員保険機構が所有しており、1995年10月23日に公開競争入札が実施された。この結果、マレーシアの企業が第一落札者となったが、後日、入札に敗れたフィリピン企業が「マニラ・ホテルはフィリピンの歴史的建造物にあたり、文化的遺産の生きた証拠としての価値を有するため、憲法第12条に定める国家遺産に該当する」と主張し、外資系企業への株式譲渡は、フィリピン人優先の原則を定める憲法に違反するとして最高裁判所に提訴した。

この件について、最高裁判所は、まずマニラ・ホテルが憲法上の国家遺産に該当するか否かを検討し、歴史的文化的事実を鑑みるとマニラ・ホテルは国家遺産にあたるとの判断を示した。次に、憲法が第12条第10節で「議会は、フィリピン法人のために一定の投資分野を留保しなければならない。また、国は国民経済および国家遺産に関する権利の譲渡に際して、有資格のフィリピン人に優先順位を賦与すべきである」と定めていることを指摘し、国家遺産に該当するマニラ・ホテルの株式譲渡は本条に違反し無効であると判断した。

本件では、判決を下す前提となる「判事は政府系企業の民営化政策の一環として行われた行政行為に対して司法判断を下せる能力を備えているか」という点については言及されていない。また、株式譲渡に関する入札手続は公正かつ適正な手続きに則って実施されていたため、本契約を無効とする手続的理由は存在しなかった。しかし、裁判所は、公務員保険機構と私企業間の株の売買契約に直接憲法の規定を適用し、違憲と判断している。その理由として、本判決中では、憲法の最高法規性を根拠に行政府による権限濫用のおそれがある場合に司法判断を下すのは裁判所の義務であるとする点が強調されている。

この判決に対しては、当時大統領だったラモスが「行政府の民営化政策が民主的基盤をもたない司法の判断により滞ることになる」として遺憾の意を表し、メディアもマニラ・ホテルの株式も国家遺産に該当するとの判断に対

して疑問を呈している。また、本件は、フィリピン市場における外国投資の予測可能性の低さを表す事例として、国外からの注目も集めた。

(3) 1997年「タタッド対エネルギー長官」事件

本件の概要は以下のとおりである。1970年以前、フィリピンには石油産業を規制する政府機関は存在しなかった。このため、シェルやエソッをはじめとする外資系企業は、フィリピン市場に自由に参入、撤退することが可能であった。1971年に深刻な石油危機を経験し、石油統制が国家安全保障上重要であることを認識した政府は、石油統制に力を入れるため、同年、石油の輸出入、海上輸送、加工処理、精製、備蓄、流通に関する監督権を有する石油産業委員会を新設し、石油産業の公的規制を開始した。当時、国内石油市場は資本や設備で優る外資系企業を中心に運営されていた。このため、マルコスは1973年11月に石油精製の市場取引、海上輸送を含めた運送一般、備蓄に関する事業を管轄するPNOCを設立し、国内企業による石油産業の活性化を目指した。

マルコスは、石油価格の本格的な統制に着手するため、1984年に大統領令第1956号を公布し、石油価格安定化基金を設立した。これは石油価格の安定化を図ることを目的としたものであったが、本基金の設立をきっかけに石油産業全体に関する管轄権を有するエネルギー省が汚職の温床と化し、当初の目的とは相反する形でフィリピンの石油産業は衰退傾向を示した。

1990年代に入ると、自由主義的経済改革を推進する国際社会の流れを受け、再度石油産業を活性化させる必要性が認識されるようになった。こうした動きを受け、議会は石油産業の規制緩和を目指すラモス主導のもと、輸出入の自由化、自動価格設定機能の導入、石油税の再編などについて定めた1996年「川下石油産業法」(共和国法第8180号)を制定した。背景には、当時、政府がIMFと締結していたスタンプ協定(融資額約5億1940万ドル)の存在があった。石油産業の規制緩和は、政府がIMFから融資を受けるにあたっての条件とされていたのである。このため、ラモスは、本法の施行にあわせて

実施細則にあたる行政命令第372号を制定・公布し、石油産業の完全な規制緩和を試みた。

しかし、本法に対しては、石油産業保護育成の立場に立つ議員らの反発を受けた。反対派議員らは、本法で定められている関税率の規定などが資本や設備で優る外資系企業にとって有利であることや、行政命令第372号に1996年川下石油産業法には定められていない規定が盛り込まれていることなどを理由に、本法の施行によってペトロロン、シェル、カルテックスなど既存の大手外資系石油会社により産業が独占されるおそれがあるとして、「国は、公共の利益が必要とするときは独占を規制または禁止する」と定める憲法第12条第19節に違反すると主張し、最高裁判所に提訴した。

これを受けた最高裁判所は、まず、行政側が主張する納税者の資格で提訴している議員らに訴えの利益はあるのか、という点を検討し、本件は広く公益に関わる事件であることから、議員が納税者の資格で提訴することを認めた。また、憲法の条文に基づき、「裁判所は憲法の番人であるため、行政府による権限濫用のおそれがある場合は、その有無を判断することは裁判所の義務である」との見解を示し、司法判断を回避しない姿勢を示した。さらに、担当判事が石油産業関連法の内容を審理する専門的知識を有しているかという点が検討されたが、最高裁判所は、法律の内容は議会での議論に付されるべきであるが、法律の合憲性については裁判所が解釈する、として石油産業関連法も司法判断の対象となると判断した²²⁾。

以上のことをふまえて、最高裁判所は、原告が指摘した石油の精製度により異なる関税率賦課の妥当性という政策の実質的内容に関する審議を進め、本件で争われている関税率賦課方式は、資本や設備などで劣る国内企業にとって不利であるとの判断を示した。また、本規定は石油産業の規制緩和の促進に資するというよりも、むしろ政府による石油産業統制につながるおそれがあるとし、よって本法は「国は、公共の利益が必要とするときは独占を規制または禁止する」と定める憲法第12条第19節に反し、違憲であると判断された²³⁾。

本件では、裁判所は、議員が納税者の資格で訴訟を提起することを認めている。しかし、これは必ずしも先例を踏襲したものではない。1993年「マカシアノ対国家住宅局」事件²⁴¹では、公共事業道路省のコンサルタントを務めたマカシアノが納税者の資格で、公共事業に関する予算の適正かつ合法的な支出について争われた。しかし、最高裁判所はマカシアノの原告適格を認めず訴えを却下した。その際、裁判所は、(1)提訴された事件に具体的事件性および法律上の争訟があること、(2)原告に個人的実質的な訴えの利益があること、(3)合憲性の問題が訴訟手続の初期の段階で提起されていること、(4)憲法問題が訴訟提起の時点だけでなく、訴訟の進行中も継続して存在していること、(5)当該事件の判決を下すにあたり憲法解釈が不可避免的に必要であること、といった事項を、原告が納税者の資格で提訴する際の要件として提示した。先例では、とくに、原告は争点とされる行為によって直接損害が生じたことを証明しなければならない点が強調されている。しかし、本件では先例で提示された要件が充たされていることを確認せずに、原告適格を認めている。このことから、ポスト・エンドサ期においては裁判所が原告適格の範囲を以前より広く捉えて、裁判の間口をできるだけ広く解釈しようとする姿勢がうかがえる²⁴²。

(4) 2003年「アギャン対フィリピン国際空港ターミナル会社」事件

本件は、1993年にゴコンウェイ、シー、タン、ユーチェンコなどの有力財閥が、BOT（建設－運営－移管）方式によるNAIA3建設を計画し、運輸通信省と国家経済開発庁の承認を得たことに端を発するものである。

NAIA3建設計画に関する競争入札は、ラモス政権下の1996年10月に実施された。この結果、フィリピン国際空港ターミナル株式会社（Philippine International Airport Terminal Company: PIATCo）²⁴³が空港建設を担当することになり、政府とPIATCoの間でNAIA3建設契約が締結された。しかし、エストラダ政権下の1998年11月、両者間で空港ターミナル使用料に関する政府の年間保証額が変更され（1999年8月に国家経済開発庁が承認）、その後も数次の

修正利権契約が締結された。契約内容の修正、変更は、NAIA3 利用予定の航空会社や関連業者に予定外の施設利用料を課す規定を含むものであった。このため、一連の契約変更を不服とした主要航空会社の従業員や労働組合は、2002年9月にマニラ空港 - ニノイ・アキノ国際空港サービス運営局を相手取り、本契約の破棄を要求した。

事態を重くみたアロヨ大統領は、当時のヘルナンド・ペレス (Hernando Perez) 司法長官を委員長とする NAIA3 関連問題対策委員会を設置し、問題の解決を試みた。しかし、数回にわたって変更された契約にはさまざまな矛盾が生じており、事態はなかなか収束しなかった。2002年12月、最高裁判所が政府と PIATCo に和解を勧める。しかし、協議は難航し、両者の合意は得られなかった。このため、最高裁判所は2003年5月に大法廷判決を出し、PIATCo と政府間の契約を無効と判断した。

本件では、最高裁判所は、まず審理を進めるにあたって政府と PIATCo 間の調停手続が利権契約の内容にしたがって進められていることを確認したうえで、最高裁判所に本件の管轄権があることを確認している。次に、争点とされる契約の当事者は政府および PIATCo であり、原告である航空会社の従業員や労働組合自体は契約の当事者ではないと認めつつも、「原告は新ターミナルの利用予定者であり、本契約の履行にあたって影響を被る立場にある」ことを理由に、原告適格を認めた。次に、裁判所は、政府と PIATCo が締結した1997年利権契約の有効性を検討し、本契約で政府が空港ターミナル使用料に政府保証をつけたことは契約の基礎となる BOT 法の本来の目的に反するとして、無効であるとの判断を示した²⁷⁾。

本件では、前述の1996年川下石油産業法違憲判決の事例と同様、原告適格の範囲が広く解釈されている。これは、契約の当事者には含まれない航空会社の従業員や労働組合員が原告として認められている点に表れている。裁判所は本件でも、原告適格の範囲を大きく設定し、明確な法的根拠がないかぎり法的判断を回避しない姿勢を示している。本件では、マニラ・ホテルの事例とは異なり、裁判所の憲法の番人としての役割については触れられておら

ず、訴訟の争点はおそらく政府と PIATCo 間の利権契約の有効性に絞られている。この点で、本件は1989年「ガルシア対投資委員会」事件と同様の傾向を示していると考えられる。

(5) 2003年「フランシスコ対デベネシア下院議長およびドリロン上院議長」事件

本件の経緯は以下のとおりである。2003年6月、エストラダ前大統領が弾劾裁判の発議権を有する下院に対して、ヒラリオ・ダビデ最高裁長官と最高裁判事7名の弾劾告発を行った。エストラダは、告発の理由として2001年1月7日にダビデ長官らが認めた自身の大統領辞任の確定と、当時副大統領職にあったアロヨの大統領昇格認定が憲法違反にあたることをあげた。しかし、本告発は形式上の手続きは充たしているものの、実質的内容については不十分であるとされ、10月13日に下院司法委員会で却下された。

その後、エストラダ派の議員らが、最高裁判所の司法開発基金の不正使用の責任を追及する形で、再度ダビデ長官に対する弾劾発議を行った。大統領府と下院指導部は、政治的混乱を回避するため弾劾手続の進行の阻止を試みたが、事態はなかなか収束しなかった。このため、事態を重くみたアテネオ・デ・マニラ大学法学部長、統一法曹協会、フィリピン法曹協会の弁護士が「議会による最高裁長官の弾劾発議は司法の独立を脅かし、憲法が定める三権分立の原則に抵触する」ことを理由に、最高裁判所に提訴した。

本件では、まず、弾劾手続といった議会の権限に該当する事項が司法審査の対象となるか否かが争われた。この点について、最高裁判所は、まず、憲法の条文に基づき行政府や議会による裁量権の濫用のおそれがある場合に司法判断を示すことは裁判所の義務であるとの見解を示した。次に、前述の1936年「アンガラ対選挙委員会」事件を参照し、裁判所は三権間の権限の適切な配分を決定する唯一の憲法機関であることから、議会の手続事項であっても憲法第8条第2節で保障されている裁判所の穏健な権限 (moderating power) によって判断を示すことができるとした。

次に、最高裁判所は、違憲審査権を行使する際の要件として、1996年川下石油産業法違憲判決で列挙された五つの要件をあげ、本件はこれらの要件をすべて満たしていると判断した。上下院の議員からは、下院の弾劾裁判発議権および上院の弾劾裁判に関する審理および決定権は憲法上議会に保障された権限であるため、裁判所による過度の介入は不適切であるとの批判がなされたが、最高裁判所は上記の要件を満たしている場合は、提起された争訟の合憲性を判断することは裁判所の義務であるため、当該弾劾発議の合憲性については司法判断を回避しないとする姿勢を示した。次に、弾劾発議の手続面に着目し、本弾劾発議は2003年6月に続いて2度目であることを理由に「同一公務職員に対する弾劾手続は1年に1度しか開始することができない」と定める憲法第11条第3項に抵触することを理由に、当該弾劾発議は憲法上の基礎を失い無効であると判断した。

本件より、最高裁判所は、自らを三権間の権限の適切な配分を決定する唯一の憲法機関であると位置づけていることがわかる。これにより、弾劾発議といった議会の憲法上の権限であっても司法審査の対象となることが明らかとされた。しかし、判決を出すにあたっては、弾劾発議の実質的な内容には踏み込まれておらず、弾劾発議の回数といった手続面を重視し、本訴を無効と判断している。この点で、本件は1989年「ガルシア対投資委員会」事件と同様の傾向を示しているといえる。

(6) 2004年「ラ・ブガルーブラアン・トライバル協会対ラモス環境天然資源長官」事件

本件は、1995年鉱業法（共和国法第7942号）、実施細則にあたる環境天然資源省の行政命令第96-40号²⁸、政府が外資系企業と締結した鉱物資源開発に関する資金技術協力契約が憲法違反に当たるとして争われた事例である。

1995年3月30日、当時大統領だったラモスが、オーストラリア系企業フィリピン西部鉱業会社（Western Mining Corporation Philippines: WMCP）と南北コタバト、ダバオなどを含む約10万ヘクタールの土地を対象とした鉱物資源開

発に関する契約を締結した。同年4月9日には鉱業資源開発について定めた1995年鉱業法が施行され、8月15日には当時環境天然資源長官を務めていたビクター・ラモス (Victor Ramos) が中心となって作成した環境天然資源行政命令第96-40号が公布された。本令は外資系企業に鉱物資源開発に関する広範な裁量権を認めるものであった。このため、本令に対しては国内の鉱業資源開発関連企業からは多くの反対意見が寄せられた。こうした一連の行政措置を不服とした国内企業は、外資系企業による鉱山資源開発および活用を認める行政命令、資金技術協力契約の合憲性を争い、1997年1月10日に最高裁判所に提訴した。

本件では、まず、前件と同様に違憲審査権を行使する際の要件が提示され、個人的かつ実質的な訴えの利益を有する原告は、前述の要件をすべて満たしていると認めたとうえで審議が進められた。次に、最高裁判所は争点とされている1995年鉱業法および実施細則と「すべての公有地、鉱物資源、石炭、石油その他の鉱油、すべての潜在的エネルギー資源などの所有権は国に属する」と定める憲法第12条第2節との整合性を検討し、外資系企業に広範な天然資源の開発、利用の裁量権を認める本法および細則は違憲であるとの判断を示した。また、政府がWMCPと締結した資金技術協力契約は、1987年憲法下で禁止されているサービス契約⁹⁹⁾に該当するため無効であるとし、原告の主張を全面的に認めた。

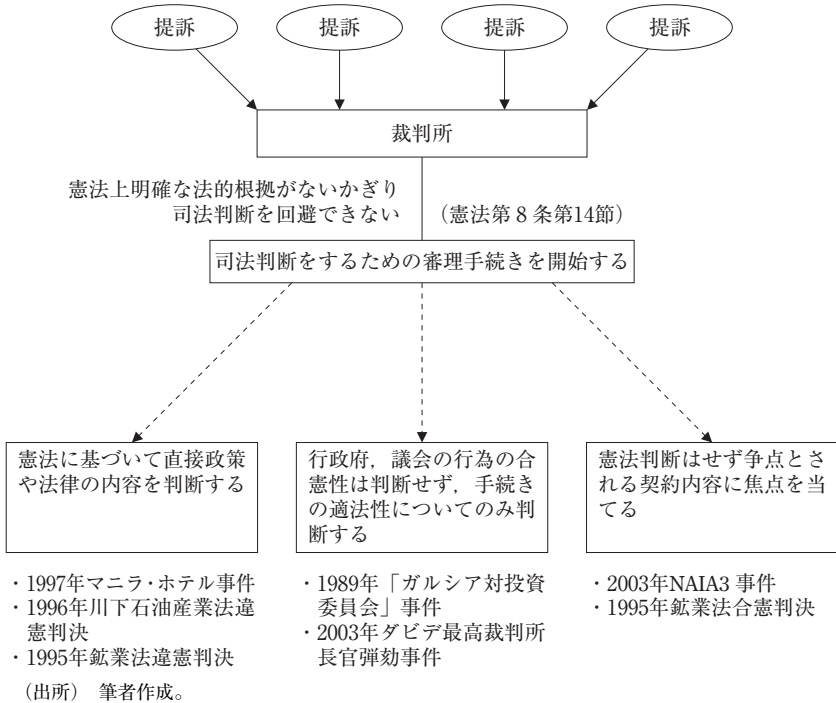
本判決を不服とした行政側は、2004年1月29日に口頭弁論を実施し、再審の申し立て⁹⁹⁾を行った。この再審請求を受理した最高裁判所は、憲法上の原則に関する指針を提示するのは裁判所の義務であるとして審議を進め、2004年12月3日に年初の判断を覆す合憲判決を出した。この判決では、政府がWMCPと締結した資金技術協力契約の有効性を検討するにあたって、WMCPが当該契約締結後に自社株の60%をフィリピン法人サギッタリアスに売却したことを理由に、契約の相手方は外資系のWMCP⁹⁹⁾から国内企業のサギッタリアスに変更されたとされ、これにより本契約を無効と判断する基礎が失われたとされた。

次に、最高裁判所は、天然資源開発に関する国籍要件を定めた憲法第12条の立法目的を、憲法制定議事録をもとに解明することを試みた。この点について、裁判所は、まず憲法においては「すべての天然資源は国により所有され、資源の探査、開発および活用は国家の完全な統制・監督の下にある」と規定されていることを確認した。次に、憲法の規定上、政府は天然資源開発を単独、もしくは他の私企業との共同事業により進めることができるとされ、小規模の鉱物、石油資源開発についてはフィリピン法人が、大規模の開発については外国法人が、政府と資金技術協力契約を締結できると憲法上保障されていることが確認された。よって、大統領が外国法人と資金技術協力契約を締結することは違憲ではなく、外資系企業に鉱物資源開発に関する広範な裁量権を認める1995年鉱業法とその実施細則にあたる環境天然資源行政命令第96-40号は、双方ともに合憲かつ有効であるとの判決が出された。

本件は、同じ事件を取り扱っていながら、年初と年末の判決で内容が異なるという点が特徴的である。最高裁判所は、1月の判決では前述のマニラ・ホテル事件や1996年川下石油産業法違憲判決の場合と同様、憲法第12条の経済ナショナリズム的な条文を文言どおり解釈し、外資系企業に対して広範な天然資源の開発、利用の裁量権を賦与することを認めなかった。しかし、12月の判決では、ほぼ同じ判事で構成された大法廷での審議だったにもかかわらず、ダビデ長官を含む判事15名全員が1995年鉱業法、その実施細則および外資系企業との資金技術協力契約は合憲であるとの見解を示している。本判決では、第12条の経済ナショナリズム的な条文を憲法起草者の立法目的を汲みつつ解釈する方式（*verba legis approach*）が採用され、大規模な鉱物資源開発に関しては大統領が外資系企業と資金技術協力契約を締結することを憲法が許容していること、また、大統領の行為については議会がチェック機能の役割を果たしていることなどを理由に³²、外資系企業に鉱物資源の開発、利用に関する裁量権を賦与することが認められた。本判決中では、司法は行政の経済政策を判断する能力を有しているか否かといった議論や、憲法の番人としての裁判所の役割に関する議論はされていない。また、1月の違憲判決

図1 ポスト・エドサ期における主な判例の傾向

マルコス権威主義体制の崩壊によりさまざまな層の利益が表出
訴訟数の増加, 種類の多様化



を覆す合意に至った具体的な理由については直接述べられていないため、判決文からその理由をくみ取ることは困難だが、本判決からは行政の経済政策に対して介入しないとする裁判所の姿勢をうかがうことができる。

(7) 小括

図1はポスト・エドサ期における主な判例の傾向をまとめたものである。ポスト・エドサ期以降、裁判所が行政府や立法府の行為に対して躊躇なく司法判断を示すようになった背景には、「憲法上明確な根拠がないかぎり司法判断を回避することはできない」と定める条文が1987年憲法において新設さ

れたこと、また、裁判所が原告適格の範囲を広く解釈し、訴訟の間口を広げるようになったことなどがあると考えられる。

本章で扱った判例の傾向は、以下の三つに大きく分けられる。第1の傾向は、マニラ・ホテル事件、1996年川下石油産業法違憲判決、1995年鉱業法違憲判決などにみられるように、争点とされる事件に憲法規定を直接解釈、適用し、行政府の経済政策や関連法の合憲性を判断するものである。第2の傾向は、1989年「ガルシア対投資委員会」事件、2003年ダビデ最高裁判所長官弾劾事件などにみられるように、裁判所は行政府や立法府の行為の合憲性を直接審議せず、手続きの適法性のみに着目して司法判断を示すものである。第3の傾向は、2003年NAIA3事件、1995年鉱業法違憲判決などにみられるように、争点とされている事項に対して直接憲法規定を解釈、適用することはせず、問題とされる契約の内容のみに焦点を当て、司法判断を示すものである。直近の2004年1月に出された1995年鉱業法違憲判決と、同年12月に出された1995年鉱業法合憲判決が、同一事件でありながら異なる傾向を示していることを考えると、この傾向には時系列的な影響はないと考えられる。しかし、あえて指摘するならば、ラモス政権期には憲法規定を直接解釈、適用するという第1の傾向に沿った判例が目立ち、アキノ政権やアロヨ政権では手続きの適法性や、争点となっている契約の有効性に焦点を当てて司法判断が示される判例がみられるようになった点に特徴があるといえる。判決文中には高度に政治的な問題や専門知識を必要とする問題については、裁判所は司法判断を示すことを回避すべきなのではないかと解する少数意見もみられるが、ポスト・エドサ期において裁判所は行政府の経済政策や議会の立法行為に対して司法判断を示す事例が増加したといえる。以下、この点を制度的要因と思想的潮流の2点から検討する。

第2節 積極的な司法を生み出す要因

1. 制度的要因

アキノ政権期以降に裁判所が積極的に司法判断を示すようになった要因のひとつに、1987年憲法下で司法権の独立保障規定が強化されたことがある。前述の判例においても述べられているとおり、1987年憲法には、司法権とは権利義務関係に関する現実の紛争を解決する機能のことを指すと定義され、政府による重大な裁量権濫用のおそれがある場合はその有無を判断することは司法府の義務にあたとされている。これは、マルコス権威主義体制のもとで政府による権限濫用事件が多発し、結果として多くの人権が侵害された際、裁判所が政治問題の法理を用いて司法判断を回避したため社会正義が実現されなかったという経験に基づくもので、民主化以前にすでに法曹の間で共有されていた認識を1987年憲法制定の際に反映させたものと考えられる。ジョアキン・ベルナス (Joaquin G. Bernas) がまとめた1987年憲法制定議事録では、司法委員会の委員長を務めたロベルト・コンセプション (Roberto Concepcion) が、戒厳令下で、裁判所が行政府の権限を越えた行為に対して司法判断を示すことを回避したことは、さらなる人権侵害を助長したと指摘している。こうした背景のもと、司法委員会の委員らは、ポスト・エドサ期における民主主義制度の強化、定着を目的に、1987年憲法において紛争の最終解決者としての司法の役割を強調し、司法の独立を保障する規定を制度的に定めることに合意したと考えられる (Bernas [1995])。以下、司法の独立保障関連規定を財政、違憲審査権の対象範囲、判事間の合意形成方法、判事の任命方法の変更の四つの面から検討する。

(1) 財政

1987年憲法の主な改革のひとつに、財政自律権が裁判所に憲法上の権利と

して制度的に保障されたことがあげられる。これは行政府が司法府に対して毎年自動的定期的な支出を行うことを前提とし、毎年一定額の予算を配分すると定めたものである。条文上、行政府は司法府に対して昨年度を下回る予算を組んではならないとされている⁸³。財政自律権の規定は1935年憲法、1973年憲法には存在せず、1987年憲法で初めて新設されたものである。本権により、裁判所は行政府からの干渉を受けず、主体的に司法判断を示していく制度的基礎を得た。

(2) 違憲審査権の対象範囲

違憲審査の対象範囲に関する規定は、憲法ごとに異なる。1935年憲法では条約、法律が対象範囲に含まれ、1973年憲法はこれに行政協定が追加された。1987年憲法では、この三つに国際協定、大統領令、布告、命令、通達、条例、規則が追加され、対象範囲が拡大されている。1987年憲法における追加事項のほとんどは、議会の承認が不要、かつ行政府が裁量権の範囲内で公布することが可能なものである。起草委員会の委員らは、これらを違憲審査権の対象範囲に含めることで、問題が生じた際には裁判所による権限濫用の有無のチェックが可能となるよう配慮した。これにより、ポスト・エドサ期の裁判所では、以前と比較し多様な訴訟を取り扱うことが可能となったと考えられる。

(3) 判事の定員、違憲判決の要件

1935年憲法では、最高裁判所の定員は長官1名と判事10名とされ、全判事の3分の2の合意を得なければ違憲判断を示すことはできないとされていた。1973年憲法では、定員が長官1名と判事14名に増員され、また、違憲判断を出す要件として全判事のうちの10名以上の合意が必要とされた。1987年憲法では、1973年憲法と同様に最高裁判所の判事の定員は長官1名、判事14名とされている。当初、憲法制定委員会では、1935年憲法への回帰を目指して判事の数を10名に削減する案を検討していた。しかし、最終的には裁判所にお

ける訴訟遅滞の問題が慢性化する傾向にあったことや、訴訟の迅速な処理が必要とされている状況に配慮し、定員に関しては1973年憲法の規定をそのまま引き継ぐこととなった。

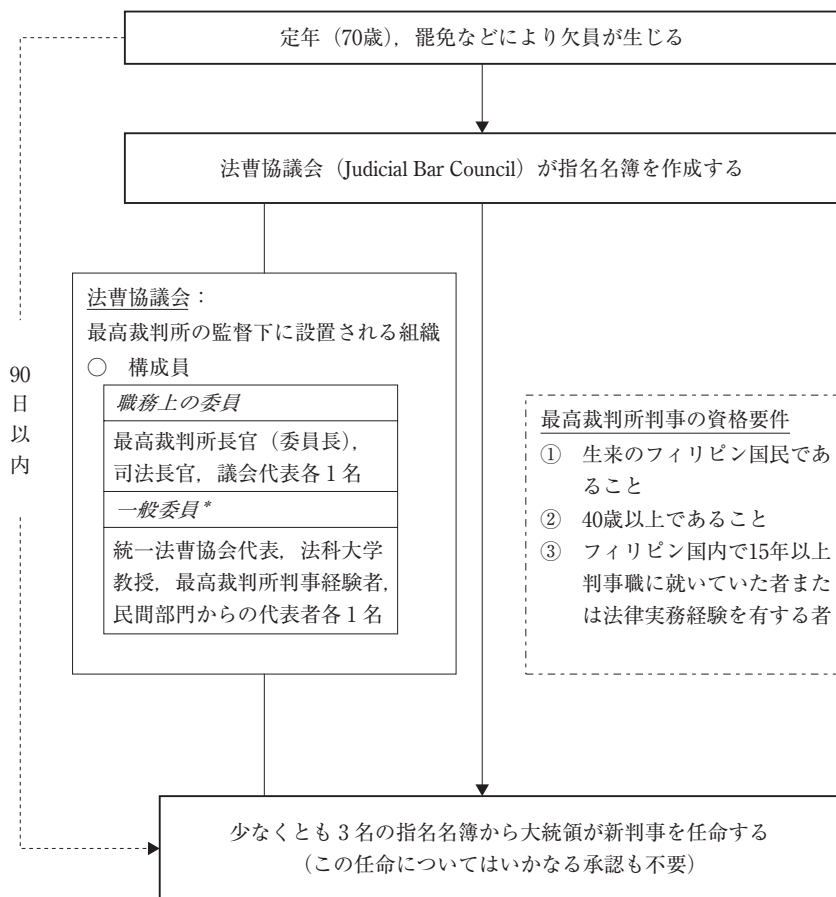
その一方、違憲判断を示す基準は緩和されている。1987年憲法では、違憲判決を出す要件が当該審理に参加し、かつ投票を行った判事の過半数の合意を得ることと改正されている。この点について、起草案の段階では全判事中心8名以上の判事の合意を必要とするか否かが検討されていた。しかし、過半数以上の判事の合意が必要となると合意形成の調整に時間がかかり、さらに深刻な訴訟遅滞の問題を招くおそれがあることや、少人数のグループで審議を進めた方が、より迅速な紛争処理が可能となるといった反対意見により、現行規定が採用されたという経緯がある（Bernas [1995]）。

(4) 判事の任命方法の変更

迅速な紛争処理を可能とするには、常に一定数の判事を確保しなければならない。1987年憲法では判事の欠員補充期間は90日以内であるとの規定が新設されたため、マルコス期のように任命権者が故意に定員不足の状態を維持することが制度的に不可能となった。

そもそも、1935年憲法下では、判事の任命権は大統領が有し、本任命に対しては議員により構成される任命委員会の承認が必要とされていた。また、1973年憲法下では、前述したとおり任命委員会の承認は不要とされたため、大統領が直接判事を任命することが可能であった。この規定は司法の独立、法の支配の徹底を形骸化させる遠因となったため、1987年憲法では、判事の欠員補充期間を法定する必要が認識された。また、同時に司法委員会では判事の任命方法の変更も検討され、最終的に法曹協議会（Judicial Bar Council）が独自に作成した指名名簿に基づき、大統領が新判事を任命する方法が採用された。同協議会は、最高裁判所の監督権のもと、約2200ある判事のポストに対する任命候補者を予備的に選別する組織で、最高裁判所長官が務める委員長を筆頭に、司法長官、上下院代表各1名からなる職務上の委員と、統一

図2 最高裁判所判事任命手続き



* 任命委員会の同意に基づき大統領が任命（任期4年）。

（出所）筆者作成。

法曹協会代表，法科大学教授，最高裁判事経験者，民間部門からの代表者各1名からなる一般委員により構成されるものである。起草委員らは，同協議会を新設するにあたって，大統領の任命権の範囲を同協議会が作成したリストの範囲内に限定することにより，大統領の政治的影響力をできるだけ排除する効果を期待していた。この点については，法曹協議会の委員7名中，一

般委員4名が大統領によって任命されるため、大統領の影響力排除が必ずしも徹底されるわけではないのではないかと指摘がされた。このため、一般委員の任命に関しては、任命委員会の承認を必要とする規定があわせて新設された³⁴⁾。

2. 法曹家の思想的潮流

近年、フィリピンの法曹界で、司法が行政府や議会の行為に対して積極的に判断を示すことを望ましく考える思想が主流となった背景には、マルコス権威主義体制下で司法が消極傾向に陥った反省が影響していることは、憲法制定議事録のコンセプション委員長の発言からもみてとれる(Bernas [1995])。1935年憲法および1973年憲法では、司法権は最高裁判所および下級裁判所に属するとされるのみで、その具体的な内容については明らかにされていなかった。このため、マルコス権威主義体制期には検事総長を中心に政治問題の法理が主張され、裁判所が行政府の行為の合憲性を判断する機会はほとんどなかった。コンセプション委員長は、マルコス期において政治問題の法理を多用したことにより、紛争処理を通じて社会正義を実現する裁判所の義務が省みられなかった点を指摘し、1987年憲法では、司法権の定義を明確にし、とくに「行政府による裁量権の濫用のおそれがある場合はその有無を判断することは裁判所の義務である」との文言を置くことを主張した。これを受けた委員の間では、1987年憲法でそのように明定することについて反対意見は出なかった。このため、裁判所の紛争の最終解決者および憲法の番人としての役割に対する認識が共有されていたと考えられる。

ポスト・エドサ期において司法が違憲判決やTROを出す事例が目立つようになった背景には、1987年憲法が、紛争の最終解決者として社会正義を実現する司法の役割を重視して制定された影響がある。また、裁判所も判例をとおして憲法の番人としての司法の役割を確立していったため、法曹家の認識もさらなる拡がりをみせるようになった。

一方で、裁判所が行政府や議会の行為に対して違憲判決やTROを出す行為については、結果として、裁判所が政策決定機関と同じ効果を果たすことになるため、憲法が定める三権分立の原則に反するのではないかとの批判がなされている（Castro and Pison [1993], Fernandez [1993]⁶⁶, Tate [1992]）。1996年川下石油産業法違憲判決にみられるように、高度に専門的な事項を含む経済政策に関連する問題を、民主的基盤を有さない判事が判断することについては疑問を呈する見解があり、一部では、行政府や議会の裁量権の範囲内に属する事項については司法判断の自粛が必要なのではないかとの見解も示されている⁶⁷。しかし、アイリーン・コルテスやエンリケ・フェルナンドなどの法学者は、こうした意見に対して、違憲審査権は司法府が行政府や議会よりも優位に立つことを示すものではなく、最高法規である憲法に基づいて法律を解釈し、適用するという裁判所の本来の機能を表すものにすぎないと説明する。また、司法判断の内容は、憲法や法律の範囲内で決定されるため、判事が恣意的な判決を出すことは不可能であることを根拠に、制度的に社会正義の実現が担保されているとし、司法が行政府や議会の行為に対して司法判断を示せるのは、政治または行政過程が機能不全を起こしている場合に限定されているため、司法府の過度の介入にはあたらないと説明している（Cortes [1993], Fernando [1993]）。

おわりに

アメリカは、フィリピンに民主主義制度を確立することを目的に、アメリカの司法制度をモデルとして現行の司法制度の枠組みを設計した。裁判所が行政府や議会の行為の合憲性をチェックする違憲審査権もそのひとつで、この規定は1935年憲法、1973年憲法を経て、1987年憲法に引き継がれている。違憲審査権の意義、機能、目的は、1935年憲法下の判例をとおして明らかにされており、この時期の裁判所は、違憲審査権をとおして社会正義を実現す

る紛争の最終解決者としての役割を果たしていた。

マルコス権威主義体制下の1972年以降は、マルコスが最高裁判所をはじめとするすべての裁判所の人事権を掌握していたため、実質的な司法の独立は形骸化した。この時期は、裁判所が行政府の行為に対して判断を示す事例がほとんどみられなくなったが、その一方で、ポスト・エドサ期においては、とくに行政府の経済関連行為に対して出される違憲判決、TRO の数が増加するという傾向がみられるようになった。背景には、1990年代以降に推進された自由主義的経済改革の影響があると思われる。ポスト・エドサ期には、自由主義的経済改革に反対する層が、憲法のナショナリズム的条項を根拠に政府の規制権限や関連法の合憲性を争い、裁判所に提訴するといった事件が増加した。これは、マルコス期の経験と反省をふまえて制定された1987年憲法において、司法の独立を強化する規定が置かれたため、これにより裁判所は行政府や議会から干渉されずに他の二権力の行為に対して判断を示す足がかりを得た。同時に、法曹界において裁判所の積極的な行動を推奨するような思想的な流れが広まった影響も大きいと考えられる。こうした要因に加え、裁判所が原告適格の範囲を広く解釈するなど、手続き上、多様な事件を裁判所で取り扱うことが可能になった影響も大きいと考えられる。1987年憲法制定当初に目的とされた民主主義制度の強化、定着は、その後、権威主義体制への揺り戻しがないことから、一定程度達成されたと評価することができる。しかし、司法の独立保障規定の強化により、積極的に司法判断を示す基盤を得た裁判所の行動が、行政府の迅速な経済政策の策定、実施に影響を与えるという結果を招いたことも事実である。以上のことより、ポスト・エドサ期において司法は民主主義の定着と自由主義的経済改革推進のはざまに相反する役割を担うようになったと考えられる。

[注] _____

- (1) William Marbury vs. James Madison, Secretary of State of the United States, 5 U. S. (1. Cranch) 137; 2 L. Ed. 60 (1803). 本件は、1801年にアメリカ合衆国2代目大統領ジョン・アダムス (John Adams) が、任期終了の際に、すでに

ウィリアム・マーベリ (William Marbury) 他 3 名の治安判事を任命し、上院の承認を得ていたにもかかわらず、辞令を公布しないまま政権が交代したことに端を発するものである。この件を不服としたマーベリらは、國務長官ジェームス・マディソン (James Madison) に対する辞令の交付を強制する職務執行令状の発給を、アメリカ最高裁判所に請求した。これを受けた最高裁判所は、法令の違憲審査権は裁判所に属すると解したうえで、1789年裁判所法を解釈、適用し、最高裁判所には職務執行令状を発する権限は賦与されていないため、本請求を却下するとの判断を示した。これは裁判所の違憲審査権に関して初めて公的に示された裁判所の見解で、違憲審査権がその後の諸判決をとおして裁判所の権限として確認され、定着する先例となった。

- (2) アガピンは、当時アメリカ議会で勢力を弱めつつあった連邦主義党が、行政府に対抗する手段として違憲審査制度を利用していたと説明している。
- (3) この時期の主な判例には、外国人の国外追放の排除が争点となった「イン・レ・アレン」事件 (In Re Allen, 2 Phil. 630 (1903)) や、公務中の行為により生じた民事上の損害に関しては行政府は責任を負わないと判断した「チュオコ・ティアコ対フォレス」事件 (Chuoco Tiaco vs. Fores, 16 Phil. 534 (1910))、公益関連のビジネスの規制が争点となった「デビリヤタ対スタンリー」事件 (De Villata vs. Stanley, 32 Phil. 541 (1915)) などがある。
- (4) Angara vs. Commission on Elections, 63 Phil 139 (1936).
- (5) Severino vs. Governor-General, 16 Phil. 366, 381 (1910).
- (6) Churchill and Tait vs. Rafferty, 32 Phil. 580 (1915).
- (7) U.S.T. vs. Board of Tax Appeal, 93 Phil. 376 (1953).
- (8) Radiwealth, Inc. vs. Agregalado, 86 Phil. 429 (1950).
- (9) Pacu vs. Secretary of Education, 97 Phil. 806 (1955).
- (10) Gonzalez vs. Marcos, 65 SCRA 624 (1975).
- (11) Mantruste Systems, Inc. vs. Court of Appeals, G. R. No.86510-41, 6 November, 1989, 179 SCRA 136.
- (12) Phividec vs. Velez, G.R. No. 84295, July 18, 1991.
- (13) Malaga vs. Penachos, Jr., G.R. No. 86695, September 3, 1992.
- (14) Enrique T. Garcia vs. Board of Investments and Department of Trade and Industry, G. R. No. 88637 & 92024, September 7, 1989.
- (15) Manila Prince Hotel vs. GSIS, G. R. No. 110223 & 122156, February 3, 1997.
- (16) Francisco S. Tatad vs. the Secretary of Energy, G. R. No. 124360 & 127867, November 5, 1997.
- (17) Salacnib F. Bateria and others vs. Philippine International Air Terminals Company, Inc., Manila International Airport Authority, and the Department of Transportation and Communications, G.R. No. 155547, May 5, 2003.

- (18) Ernesto B. Francisco, Jr. vs. The House of Representatives, Speaker Jose G. De Venecia and Senate President Franklin M. Drilon, G. R. No. 160261; Integrated Bar of the Philippines vs. The House of Representatives, Speaker Jose G. De Venecia and Senate President Franklin M. Drilon, G. R. No. 160343; and Philippines Bar Association vs. The House of Representatives, Speaker Jose G. De Venecia and Senate President Franklin M. Drilon, G. R. No. 160403, November 10, 2003.
- (19) La Bugal-B'Laan Association, Inc. vs. Victor O. Ramos, Secretary, Department of Environment and Natural Resources, G. R. No. 127882, January 27 and December 3, 2004.
- (20) 本申請認定により、台湾系企業には免税など複数の投資インセンティブが賦与された。
- (21) バタングス州にはすでにシェル石油会社 (Pilipinas Shell Corporation) の大規模な LPG 貯蔵庫があり、石油産業を展開するのに適切な素地があったといわれている。
- (22) 本判決では、行政府が憲法により賦与された範囲を越えて裁量権を行使しているおそれがある場合は、専門的手続事項を重視しない場合もありうる、との見解も示されている。
- (23) 本判決後、ラモスは違憲とされた条項のみを直ちに改正し、1998年川下石油産業規制緩和法を成立させ、最終的な石油産業の規制緩和を図った。
- (24) Macasiano vs. National Housing Authority, G.R. No. 107921, July 1, 1993.
- (25) 本判決は、11名中6名の判事の賛成票により決定されたものである。反対判事は4名、不参加者は1名であった。反対票を投じたアルテミオ・パンガニバン (Altemio Panganiban) 判事は、少数意見として「裁判所が経済政策に対して司法判断を下すことは司法権の範囲を越えている。本件は政治問題の法理を用いて、立法府の裁量に任せようが賢明なのではないか」との見解を示している。
- (26) PIATCo の所有権は、フィリピンのチェン財閥が60%、ドイツ系の Fraport AG が30%、日商岩井が10%ずつ保有している。
- (27) その後、政府は PIATCo に対して3億5000万ドルの支払いを申し出たが、PIATCo はこの金額では不十分であるとして国際商工会議所 (International Chamber of Commerce) に仲裁の申し立てをした。シンガポールで開催されたこの公聴会で、PIATCo は政府に対して5億3500万ドルの支払いを要求した (『ビジネス・ワールド紙』2004年10月7日)。
- これに対して、政府は2004年12月に一時金として30億ペソ支払う代わりに NAI3 の政府取用を認めるようバサイ地域裁判所に申請した。申し立てを受理した裁判所は、2004年1月4日に政府に対して Fraport に6200万ドルを支払うよう命じ (『ビジネス・ワールド紙』2004年1月5日)、あわせて NAI3 の

市場価値を評価する評価委員会の委員を任命した。この任命に不満をもったアルフレド・ベニパヨ（Alfredo L. Benipayo）検事総長は、最高裁判所に対してこの支払い命令の撤回を求め、審議の場を地裁から最高裁判所に変更するよう申し出ている（『ビジネス・ワールド紙』2005年1月14日）。

- (28) 本行政命令は、1987年7月25日にアキノ大統領が公布した行政命令第279号に基づくもので、これにより、環境天然資源長官は外資系企業や海外投資家から提出された鉱物資源開発に関する提案書の承認権限を有することが認められた。
- (29) サービス契約とは、石油が発見された場合の運営、開発、生産の統制権を含む資源開発の排他的な管理統制権を外資系企業に授与する契約のことをいう。
- (30) フィリピンでは、裁判所規則第37条において、判決の基礎となった証拠などに重大な瑕疵が発見された場合は2回まで再審を請求することができるものと定められている。再審請求について取り扱った判例については、Siy v. Court of Appeals, L-39778, September 13, 1985; 138 SCRA 543, Bayan V. Morfe, 27410-R, July 13, 1960, Mendozav. Bautista, L-45885, April 28, 1983; 121 SCRA 768などがある。
- (31) WMCP は、オーストラリアの上場株式会社である Western Mining Corporation Holdings Ltd. (WMC) が所有する会社であった。
- (32) 1987年憲法第12条第2節は、外国法人と資金技術協力契約を締結するにあたって、大統領は議会にその旨を報告する義務を負うと定めている。これにより、議会が大統領の行為に対してチェック機能を果たせることを理由に、最高裁判所は、本契約の締結は行政府の裁量権の濫用には当たらないと判断した。
- (33) 司法委員会では、当初、予算総額の最低2%を司法府の予算として確保するという案が検討されていた。2%という具体的な数値をあげたりカルド・ロムロ（Ricardo J. Romulo）副委員長は、社会正義の実現は予算の適切な支出なしにはありえないとし、司法府の予算の自動的充当の制度化を主張した。しかし、委員会が実際に1986年の予算に基づき司法府の要求額を概算してみたところ、総予算額の2%は当時の司法府の予算の3倍の額にあたるということが判明した。このため、クリスチャン・モンソッド（Christian Monsod）憲法制定委員会委員の「原則として予算の手続きや優先順位の決定権は行政府に属する」という意見により、具体的な数値の設定は行政府の裁量権に委ねられることとなった（Bernas [1995]）。
- (34) アキノ期やラモス期では、控訴裁判所主席判事、裁判所行政官が最高裁判事に任命されており、また、アロヨ政権下ではアントニオ・カルピオ（Antonio T. Carpio）元大統領首席法律顧問、レナト・コロナ（Renato C. Corona）元

大統領首席補佐官、アドルフォ・アズクナ (Adolfo S. Azcuna) 元大統領主席顧問兼元報道長官といった大統領と比較的距離の近い人々が最高裁判事に任命されている。この点については、人事に関する大統領の影響力は未だ小さくないのではないかと指摘がされている。

- (35) リカルド・ロムロは、裁判所による違憲審査は権力分立原理に反すると解しており、マルコス期後期に経験した権威主義体制に対する深刻な反省から、人権は法律から保障されなければならないとして、提訴された紛争を処理することが裁判所の義務であることを改めて強調している (Romulo [1993])。
- (36) ペルフェクト・フェルナンデスは、1971年「ランサング対ガルシア」事件で示された解釈に基づき、違憲審査権の行使は侵略、反乱、暴動など切迫した危険が存在する場合、または治安や秩序の維持、国家権威の保護の必要性があると判断された場合のみ認められるとする政治問題の法理の意義を改めて提起し、裁判所の自製の必要性を強調する立場に立っている (Fernandez [1993])。
- (37) この点について、マルコス政権期から1993年まで最高裁判事を務めたヒューゴ・グティエレス Jr. (Hugo E. Gutierrez, Jr.) は、裁判所は憲法が行政府と立法府に賦与した職務上の権限を行使する権利を尊重すべきであると主張する。同氏は「行政府や議会の背後にある動機などを裁判所が後知恵で批判してはならないし、そもそも裁判所はそのような権限を有する機関ではない」と発言しており、同じくマルコス政権期から1994年まで最高裁判事を務めたイサガニ・クルス (Isagani A. Cruz) も「違憲審査権の行使が可能となるのは行政府または立法府による裁量権の濫用が明白な場合のみであり、裁判所が原則として違憲審査に積極的であることには賛同しない」との見解を表明している。

〔参考文献〕

- Agabin, Pacifico A. [1989] “The Politics of Judicial Review over Executive Action: The Supreme Court and Social Change,” *Philippine Law Journal*, 64 (3&4), September – December.
- [1996] *Unconstitutional Essays*, Quezon City: University of the Philippines Press.
- [1997] “Judicial Review of Economic Policy under the 1987 Constitution,” *Philippine Law Journal*, 72(2), December.
- Arcellana, Emerenciana [1993] “Judicial Review of Political Acts,” *Philippine Law Journal*, 67(3), March.

- Bakker, Jan Willem [1997] *The Philippine Judicial System*, Leiden: PIOOM.
- Bernas, Joaquin G. [1995] *The Intent of the 1986 Constitution Writers*, Manila: Rex Book Store.
- [1996] *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines: A Commentary*, Manila: Rex Book Store.
- [1997] *Constitutional Structure and Powers of Government*, Manila: Rex Book Store.
- [2000] *A Living Constitution: The Cory Aquino Presidency*, Pasig City: Anvil Publishing Inc.
- Castaneda, Anna Leah Fidelis T. [2001] "The Origins of Philippine Judicial Review, 1900-1935," *Ateneo Law Journal*, 46.
- Castro, Solomon Ricardo B. and Martin Israel L. Pison [1993] "The Economic Policy Determining Function of the Supreme Court in Times of National Crisis," *Philippine Law Journal*, 67(3), March.
- Cortes, Irene R. [1993] "The Supreme Court and the Political Departments," *Philippine Law Journal*, 67(3), March.
- Cruz, Isagani A. [1999] *Separate Opinion*, Manila: Rex Book Store.
- and Cynthia Cruz Datu [2000] *Res Gestae*, Manila: Rex Book Store.
- De Dios, Emmanuel S. [2002] "Nationalism and the Strong State in the 1935 Philippine Constitution," *The Philippine Economic Review*, 39(1), June.
- Fernando, Enrique M. [1993] "The Supreme Court and the Constitution: the Function of Judicial Review," *Philippine Law Journal*, 67(3), March.
- Fernandez, Perfecto V. [1993] "Judicial Overreaching in Selected Supreme Court Decisions Affecting Economic Policy," *Philippine Law Journal*, 67(3), March.
- Magallona, Merlin M. [1997] "Philippine Experience in Judicial Independence: General Context and Specific Problems," *Philippine Law Journal*, 72(2), December.
- Mendoza, Vincente V. [1989] "The Constitution According to the Supreme Court: A Review of Cases in 1989-1990," *Philippine Law Journal*, 64 (1&2), March-June.
- [2003] *Sharing the Passion and Action of Our Time*, Manila: Rex Book Store.
- Pangalangan, Raul C. [2003] "Law and Economic Choice in Philippine Constitutional Law," in Naoyuki Sakumoto, Masayuki Kobayashi and Shinya Imaizumi eds., *Law, Development and Socio-Economic Changes in Asia*, Chiba: IDE-JETRO.
- ed. [2001] *The Philippine Judicial System*, Chiba: Institute of Developing Economies (IDE-JETRO) .
- Rodriguez, Rufus B. [1999] *The History of the Judiciary System of the Philippines*, Manila: Rex Book Store.
- Romulo, Ricardo L. [1993] "The Supreme Court and Economic Policy: A Plea for

- Judicial Abstinence,” *Philippine Law Journal*, 67(3), March.
- Sison, Carmelo V. [1993] “The Supreme Court and the Constitution,” *Philippine Law Journal*, 67(3), March.
- [1999] *The 1987, 1973, and 1935 Philippine Constitutions: A Comparative Table*, Quezon City: University of the Philippines Law Center.
- Tate, C. Neal. [1992] “Temerity and Timidity in the Exercise of Judicial Review in the Philippines Supreme Court,” in C Neal Tate ed., *Comparative Judicial Review and Public Policy*, Westport: Greenwood Press.
- その他, 現地新聞紙 *Business World*, *Philippine Daily Inquirer* など。