

第 II 部

制度改革の現状と課題

第 4 章

フィリピン大統領弾劾にみる政治と法

はじめに

法は、外部の影響の及ばない真空地帯で運用されているわけではない。法のシステムはそれ自体の自律性をもちながら、政治や経済など外部システムと相互に影響を与えつつ受けながら発展してゆく。法と政治発展も、異なったシステムでありながら、相互に影響を与え合っている⁽¹⁾。

法と政治発展の相互作用あるいは相克を端的にみることができるのが憲法であり、憲法に基づいた政治の運用である。憲法は、法システムと政治システムが互いにそれぞれの作動上の固有性を損なうことなく手の込んだ相互依存を發展させるための、そして両システムの混同を防ぐための「緩衝帯」とも言うべき装置の一つである⁽²⁾。

法システムと政治システムの緩衝帯である憲法には、憲法の正当性根拠を説明する民主主義の原理と、憲法の運用ルールとしての立憲主義の原理が同居している。民主主義は「民意を基礎とする統治」を意味し⁽³⁾、具体的には「現在の多数者が多数者であるという資格で支配することが正当であるという多数決主義」⁽⁴⁾を意味することが多い⁽⁵⁾。他方、立憲主義とは「権利保障と権力分立によって権力を制限しようとする原理」⁽⁶⁾であり、具体的には「権力=多数者によっても侵し得ないものとしての『人権』の観念とそれを

担保するための違憲審査制という装置」⁽⁷⁾を内容としてもったものである。この意味において多数者支配としての「民主主義」は、多数者支配に対する制限としての「立憲主義」と対立する⁽⁸⁾。

また民主主義と立憲主義は、憲法上の主権に関係をもつ概念であるが、同時に主権への関わり方も異なる。民主主義が、主権が国民に存すること（＝国民主権）を前提とすることによって政治権力の正当性を担保するのに対して、立憲主義は主権行使・権力行使の方法をルール化することで法的に拘束する。民主主義が国民主権を根拠として国民の政治参加を動員するものならば、立憲主義は主権の発動を抑制し、合法的な政治行動（選挙、請願、憲法改正など）と区別される不法な政治行動を禁止する。

フィリピン共和国憲法はアメリカ合衆国憲法をモデルに、人民主権に基づいて国会議員と大統領の選出を行なう民主主義を採用している。議会や大統領はこの意味で政治的機関と言える。他方、フィリピン憲法は人権保障とそれを担保する司法審査制度——これもまたアメリカ合衆国憲法をモデルにしている——を通じた立憲主義を採用している。さらに最高裁判所を頂点とする司法制度もやはりアメリカ合衆国をモデルにしているが、これは立憲主義の実現を目的とした法的機関と言える。このようにアメリカ合衆国に起源を有する民主主義と立憲主義は、フィリピンの憲法、政治、制度に受け継がれ、政治的機関と法的機関が並存している。

政治的機関と法的機関の区別について言及したい。佐藤幸治は議会や内閣を「政治部門」、裁判所を「法原理部門」「法原理機関」と呼ぶ⁽⁹⁾。筆者もかつて以下のように政治的機関と法的機関を区別した。「議会・大統領府が政治的機関であるのに対して、裁判所を法的機関と捉えたい。議会・大統領府はその正当性を民衆の支持と民主的選出手続きにおき、民衆の利益を追求するために活動するが、他方裁判所は、その民衆や政治的機関の利益を調整するために、権利・義務を確定しながら法的正義を実現することが期待される。その際裁判所を拘束するものは、民意ではなくて『法の支配』をはじめとする法の諸原則である。裁判所の活動は法によって正当化される。この意味に

において、裁判所は法的機関であると言える。」⁽¹⁰⁾

本稿の政治的機関と法的機関の区別もこの観点に立つが、加えて、オートポイエシスの社会システム論的な視点からも両者を区別したい。すなわち、全体社会はもろもろの社会システムを組成しているが、政治システムも法システムもそのような社会システムの一つである。ある社会システムが他の社会システムと区別されるのは、その社会システムが他の社会システムと異なったコードに基づいたコミュニケーションを通じて、自己を創出し、自己に言及しながら、システムの自律性を確保する。法システムの場合、「法／不法」の二分コードに基づくコミュニケーションから組成される。この二分コードを維持しながらプログラムを組み換えることで法システムは外部に対応しつつ、同一性を保つ⁽¹¹⁾。法システムの「中心」には、裁判(所)が位置し、「周辺」には立法や行政が位置する。法システムの「中心は、法／不法のコードとプログラムを用い、法的決定を下すことを強制される。それを拒否することは許されていない。だから、ここにおいて法システムの作動は閉じられることになる。『法のコードとプログラムを全体社会レベルでシンボリックに貫徹する』という法システムの基本的な機能は、中心が担うことになる。」「これに対して、法システムの『周辺』とは、その操作に強制が課されていない、立法や行政や契約などの領域のことである。」「この意味するところは、周辺では法／不法の区別に法／不法の区別を接続することが強いられていないということである。」それゆえ、「周辺は、政治や経済や家庭生活といった、さまざまな外部領域と法システムの接触領域として適している。」「周辺では、さまざまな社会的利益を持ち出すことができる。また、政治的影響力によってそうした利益を立法化していくことができる。」「周辺は、法システムが外部のさまざまな領域と接触し、とりわけ『構造的カップリング』を通じて結合するための重要な領域である。周辺は法システムの『開放性』のための欠くことのできない条件をなすのであり、法システムの作動を豊穡化する上で重要な役割を果たす。」⁽¹²⁾

このように、法システムは政治システムとは異なったコードと独自のコミ

ユニケーションを有している。法システムの中心に裁判所が位置し、周辺に立法や行政が位置するとの見方は、裁判所を法的機関、立法および行政を政治的機関と区別する見方に理由を与えるであろう⁽¹³⁾。

本章は、フィリピンの法と政治発展を、立憲主義と民主主義の相克と捉える視点から、2000年から2001年にかけてのフィリピンにおけるジョセフ・エストラダ (Joseph Estrada) 大統領弾劾裁判とその挫折、EDSAII と大統領交代、さらにエストラダとグロリア・マカパガル・アロヨ (Gloria Macapagal-Arroyo) の大統領としての地位と資格が争われた最高裁判所での司法審査、エストラダ対デズィエルト (Estrada v. Desierto), エストラダ対アロヨ (Estrada v. Gloria Macapagal-Arroyo)⁽¹⁴⁾に至る一連の政治過程を考察する。一連の政治過程において、法は政治を、立憲主義は民主主義を規律することに成功しなかった。弾劾裁判所は、エストラダ大統領を裁くことはできず、中断したにすぎない。そうであるにもかかわらず、EDSAII においてピープルパワー (People Power) は、エストラダ大統領をマラカニアン宮殿から追放した。副大統領の大統領就任をフィリピン憲法は四つのケースに限って認めているが、いずれにもアロヨ大統領のケースは当てはまらない。そうであるにもかかわらず、最高裁判所はアロヨ大統領の正統性を認めた。このような政治状況に対して法的な説明が困難な場合に、法的機関はどのような反応を示したか。政治発展における法の役割を、今回の政治過程における弾劾裁判所とアロヨ大統領の正統性が争われた最高裁判所判決に焦点を当てて検討する。

まず第I節においては、予備的考察として弾劾裁判所のフィリピン・日本・アメリカ合衆国の比較法的な考察を行なう。各国に共通して言えることは、弾劾裁判所はその本質として法的機関というよりも政治的機関と言える。次に第II節ではフィリピンにおける公務員の訴追を論じる。公務員の汚職・腐敗が大きな問題となっているフィリピンでは、それに対応して公務員を訴追する二つの主要な制度が存在する。すなわち、弾劾裁判所とサンディガンバヤン (Sandiganbayan) である。前者が政治的機関であるのに対し後者は法

的な機関であり、両者が混在するところにフィリピンの統治制度の特色がある。第 III と IV 節では、エストラダ大統領に対する弾劾裁判とアロヨ大統領の正統性も争われた最高裁判所判決を考察する。最後に第 V 節では法と政治発展をめぐっての考察を行なう。

I 弾劾裁判所

法システムと政治システムの緩衝帯である憲法には、両システムが接触する地点が多数設けられている。弾劾裁判所も司法審査もその一例といえる。司法審査における法と政治の関係については、民主政治において非公選の公務員である裁判官が立法や行政を何故に違憲無効とできるかという切り口から論じられてきた⁽¹⁵⁾。フィリピンの司法審査については第 6 章で論じられているため重複を避け、ここでは弾劾裁判所について論じたい。

弾劾裁判所は、日本国憲法でも採用されている。国会は罷免の訴追を受けた裁判官を裁判するための弾劾裁判所を設けること（第 64 条）および裁判官は公の弾劾によらなければ罷免されないこと（第 78 条）を規定している。公の弾劾を必要としたのは、裁判官の罷免を公の手続きで国民の面前で行なうことによって裁判官の身分保障を行なうと同時に、国民の公務員選定罷免権を司法公務員である裁判官にも及ぼし、罷免裁判を単なる同僚裁判でなく、国民監視の下に行なわしめるためである⁽¹⁶⁾。

弾劾制度の比較法的検討を行なった数少ない憲法研究書のうち、最も早期のものである註解日本国憲法によると、弾劾とは「狭義では、公衆が一定の官職にある者の職務に関する不当行為について、その責任を追及する行為であり、広義においてはかかる訴追行為に基づき裁判をなすことを含む」⁽¹⁷⁾とされる。弾劾裁判の人的範囲については、註解日本国憲法が刊行された 1953 年当時でも、官吏に限らず広く一般人を対象とするもの（フランス）、平民の除かれるもの（イギリス）、文官すべてにわたるもの（アメリカ合衆国）、

表1 日本・米・フィリピンにおける弾劾手続の比較

	対 象	訴追機関	弾劾裁判機関
日	裁判官	訴追委員会 (衆議院)	弾劾裁判所 (両議院)
米	大統領・副大統領・公務員 (含裁判官, 除連邦議会議員)	下 院	上 院 議長: 副大統領 = 上院議長 (大統領弾劾の場合は最高裁判所長官が議長)
比	大統領・副大統領・最高裁判所裁判官・憲法で設置された委員会の委員・オンブズマン	下 院	上 院 議長: 上院議長 (大統領弾劾の場合は最高裁判所長官が議長)

(出所) 筆者作成。

大統領, 宰相, 大臣とするもの (ワイマール憲法), 大統領, 大臣, 裁判官とするもの (フィンランド), 大統領のみのもの (ブラジル), 大統領, 副大統領, 最高裁判所裁判官, 選挙委員会の委員長および委員, 会計検査院長に限るもの (フィリピン 1935 年憲法), 大統領, 副大統領, 国務総理, 国務委員, 審計院長, 法官, その他法律で定めた公務員とするもの (韓国) などであり, 高級行政官を弾劾裁判の対象に含めるほうが一般的であり, 日本国憲法のように裁判官のみを弾劾裁判の対象としているものはむしろ特異である⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾。また, 多くの国では下院が弾劾の訴追を行ない, 上院が審判機関となるが, 日本国憲法のように両議院の議員で弾劾裁判所を組織するものもやはり異例である⁽²⁰⁾。

フィリピンでは, 1935 年憲法, 1973 年憲法, そして 1987 年憲法において弾劾手続が定められている。いずれの憲法においても弾劾手続はアメリカ合衆国憲法のそれをモデルに制定されており⁽²¹⁾, 実際に弾劾手続の規定もアメリカ合衆国憲法のコピーと言ってもよい。現行憲法であるフィリピン 1987 年憲法とアメリカ合衆国憲法, さらに日本国憲法の弾劾手続を比較したのが表 1 である。比較のポイントは, 弾劾裁判の対象, 訴追機関, 弾劾裁判機関である。フィリピンとアメリカ合衆国では, 訴追機関は下院, 弾劾裁

判機関は上院であり、同一である。弾劾裁判の対象は、アメリカ合衆国では連邦議会議員を除く公務員一般であるのに対し、フィリピンでは憲法で規定される高級公務員に限定される。弾劾裁判の対象にならない公務員については、後述のように、法に基づきサンディガンバヤン（公務員特別裁判所）においてオンブズマンによって訴追される。すなわちフィリピンでは公務員の地位に応じて、管轄権が弾劾裁判所とサンディガンバヤンの二元的な構成となっている。

以上のような比較法研究を基礎に弾劾裁判所の特色をいくつか列挙する。

- ・国会議員以外の公務員を対象とする。国民にアカウントビリティを有する特定の高級公務員を対象とすることが多い。
- ・訴追および弾劾裁判は、全国民の意思を代表する立法府が担当する。
- ・権力分立、ないしは権力の抑制と均衡をデザインしている。
- ・立法府＝政治的機関で弾劾手続・裁判が行なわれるにもかかわらず、その手続きは裁判所＝法的機関で行なわれる手続きが踏襲される。
- ・弾劾裁判所は、準司法的・準政治的裁判所であるが、そのメンバーは国会議員＝政治家であって、弁護士資格を有する法曹である必要はない⁽²²⁾。

このような弾劾裁判の本質は法的なものであろうか、それとも政治的なものであろうか⁽²³⁾。大統領や議会が政治的機関であり裁判所が法的機関であるとしたら、議会と最高裁判所が合同で組織する弾劾裁判所は法的機関であろうか、それとも政治的機関であろうか。法的の意味を法／不法の二分コードに基づくコミュニケーションを指し示すならば、法的コミュニケーションの訓練を受けていない国会議員が裁判官や検察官となる弾劾裁判所は、その本質は法的と言うよりも政治的⁽²⁴⁾であると言えよう。明治憲法下の行政裁判所のような行政権の一作用としての行政裁判所同様に、弾劾裁判所も立法権の一機能に属し、純粋な司法権の作用とは言えない。言い換えれば、司法裁判所が法システムの「中心」に位置するのに対して、行政裁判所も弾劾裁判所も「周辺」に位置し、法システムと外部領域（行政・立法＝政治システ

ム)と接触する領域と言える。

アメリカ合衆国やフィリピンでは大統領弾劾裁判の場合に最高裁判所長官が議長をつとめるが、比較法的には例外的であり、司法権の関与はむしろ権力の抑制と均衡の観点から説明できる。実際に最高裁判所長官の関与は実質的というよりも象徴的である。

むしろ象徴的な意味を考える場合、弾劾裁判所において裁判官や高級行政官が国会議員に訴追されかつ判決を下されることに注目すべきである。国民の代表者である国会議員が、弁護士の資格を有しない法曹であるか否かにかかわらず、司法権・行政権の担い手を審査することは、間接的ではあるが国民が司法権・行政権を統制することを意味する。それは国民による主権の行使（人民主権）と民主主義（直接民主制）を象徴する政治的な性格をもつ。主権の発動と民主主義の行使の規律を意図する立憲主義を象徴するような法的な性格のものではない。

弾劾裁判の本質が政治的であるというのは、どの機関に弾劾裁判所が設置されるかという権限配分だけの問題ではない。弾劾裁判所で適用されるルールも、裁判所で適用される法やルールとも微妙に異なっている。裁判所で適用される証拠原則と比べて、より緩和されている。法的な厳格さを欠いていても、政治的であることを理由に合理化される⁽²⁵⁾。すなわち、弾劾裁判所は、通常裁判所と判断基準が異なっている。

システム論によると、社会のサブシステムはそのシステムに固有の二分コードに基づくコミュニケーションによって組成される。法システムの場合、法／不法の二分コードを通じてコミュニケーションを行なっている。そして法システムの維持において二分コード自体を変えないことなく、社会の状況に対応しながら法／不法の配分を可変的にすることでプログラムを変更させてゆく。しかし法／不法の二分コードは不変である⁽²⁶⁾。この観点からみると、弾劾裁判で適用されるルールが法的な厳格さを要求されないことは、法／不法の二分コードを維持しておらず、法システムのコミュニケーションとは言い難い。弾劾裁判は、法システムと政治システムの緩衝帯と言えるが、実際

に発動される場合には両システムが未分化な制度と言うこともできよう。そして、法システムの法／不法の二分コードを維持しないシステムは、やはり政治的であると考えられる。

そもそも弾劾制度は、イギリスの国会主権と議院内閣制の生成過程において、下院が上院に対して大臣の議会に対する責任を、個々の大臣の刑事的責任として追及したことに起源をもつ⁽²⁷⁾。樋口陽一『比較憲法』によると、

「はじめは、法定の犯罪がおかされることが必要とされたが、18世紀の経過のなかで、その要件が緩和され、法によって定められていないものをも含めて『重大な過失』があればよいとされるようになった。」⁽²⁸⁾

このように弾劾制度は、コモンローに起源を有していたが、しだいに政治的なものとなっていった。註解日本国憲法も以下のように言う。

「弾劾制度は古くイギリスの中世に端を発し、その後欧米諸国に継受されていったものであるが、近時その制度への反省は強く、必ずしも好評をうけているものとはいえない。その母国イギリスでは、既に1805年以来、それが活用されたことなく、革命的变化のない限り憲法上の制度として存在を失っているがごときは、それを物語るものであろう。」⁽²⁹⁾

「大臣訴追制度として知られる弾劾制度は、政治的色彩が濃厚で、司法的裁判とは言えないものであったが、近来は本条に明示するような裁判としての性格を持つものになってきた。司法裁判所がその審判に関与する場合はいうまでもないが、上院が審判権を行うアメリカ合衆国においても、それは立法部としてではなく裁判所として活動するものであって、憲法上の刑事手続における人権の保障が厳守されねばならないと力説されているごときは、注目に値しよう。」⁽³⁰⁾

このように、弾劾制度は政治的なものとして発展してきており、これに対して法的に規律することが目指されてきた。実際に弾劾制度が発動されるケースも稀となり、多くの公務員に対する訴追は、司法手続に則って裁判所で行なわれる傾向にある。フィリピンにおいては公務員特別裁判所であるサン

ディガンバヤンも設けている。それでも敢えて弾劾裁判所を維持したフィリピン 1987 年憲法は、立憲主義の規律できない民主主義的、人民主権的、政治的なもの、場合によっては民衆を動員してしまう価値観を憲法の制度として抱え込んでいると言えるのではないだろうか。

II フィリピンにおける公務員の訴追

1. 弾劾裁判所

フィリピンの弾劾裁判は、どのような制度になっているのだろうか。

1987 年憲法は、第 11 条を「公務員のアカウンタビリティー」にあてており、その第 1 節で「公職は公衆から信託された職務である (Public office is a public trust.)」と宣言する。続く第 2 節では、大統領、副大統領、最高裁判所裁判官、憲法で設置された委員会の構成員・オンブズマンは、罪咎ある憲法違反、反逆罪、収賄罪、汚職および腐敗、その他の重罪、あるいは公衆の信託への背信行為に対する弾劾によって解職される。それ以外の公務員は、弾劾ではなく、法に基づいて解職されるのが原則である⁽³¹⁾。

弾劾は国会に与えられた権限である⁽³²⁾。弾劾を開始する権限は下院に排他的に与えられている。弾劾の申立てをできるのは、下院議員か下院議員の決議書あるいは推薦書に掲載された市民である。弾劾の申立ては、事務総長事務局が受理しただちに下院議長に送付され、受理から会期中の 10 日以内に適切に処理されねばならない。下院の規則では、司法委員会が市民や下院議員による弾劾の申立てが実体的形式的に十分かを明らかにし、公聴会を指揮し、その弾劾の申立てに相当な理由があるか否かを下院に勧告する権限を有している。相当な理由ありとの勧告は、全下院議員の 3 分の 1 の投票で支持され、相当な理由なしとの勧告は、やはり全下院議員の 3 分の 1 の投票で覆される。もしも全下院議員の 3 分の 1 以上が弾劾の申立てを行なった場合

は、憲法第11条第3節第4項の規定によりその弾劾は成立し、上院での公判手続に進む。

上院での弾劾公判手続において、下院は検察官をつとめる。検察官役の11人の下院議員は投票で選出される。他方上院は弾劾裁判所において公判を指揮し判決を下す裁判官役をつとめる。フィリピン大統領が弾劾裁判を受けるときには、最高裁判所長官が議長をつとめるが、議長は評決に参加できない。それ以外の場合は、上院議長が議長をつとめる。有罪を宣告するには全上院議員の3分の2の同意が必要である。このように弾劾裁判所を構成するのは弁護士資格を有する法律の専門家＝法曹ではなくて、政治家である国会議員である。

憲法はまた、議会在が弾劾の規則を公布することを命じている。しかし、現実には上院も下院も別々に規則を公布した。下院は刑事手続規則を実務に有用なかぎりで適用し、上院は裁判所ルールをやはり適用できるかぎりで採用した⁽³³⁾。

刑事手続規則や裁判所規則をできるかぎり採用したことは、それらのルールと同じということではない。実際に弾劾裁判所の証拠原則は、刑事訴訟の合理的な疑い以上の証明 (proof beyond reasonable doubt)、民事訴訟の証拠の優勢 (preponderance of evidence)、行政訴訟の実体的証拠 (substantial evidence) のどれにも当てはまらない弾劾裁判に独特な原則である⁽³⁴⁾。

このようにフィリピンの弾劾裁判所は、裁判所と言われながらも、けっして法的機関とは言えず、むしろ政治的機関である。その理由として、まず、弾劾裁判所が立法府に設置され、構成員も法曹ではなく政治家であること。さらに適用される規則も、法的厳格さを欠くばかりでなく、その厳格さの欠如が政治的であるとの理由で合理化されている。ここでは、法的な言葉と最高裁判所長官が象徴的に利用されているが、その本質は政治的と言えるであろう。

2. サンディガンバヤン

公務員の法的責任を追及する訴追手続は、弾劾裁判所だけでなく司法裁判所でも行なわれる。弾劾裁判所は、権力の抑制と均衡の観点から司法裁判所での訴追になじまない一部の高級公務員を対象としているという点で、むしろ例外的である。裁判官を含めた公務員は、サンディガンバヤンにおいて訴追される。サンディガンバヤンで公務員を訴追するのは、オンブズマンに所属する特別検察官である。

サンディガンバヤンは、反汚職、反腐敗のための公務員特別裁判所である⁽³⁵⁾。1973年憲法第13条（公務員のアカウントビリティ）第5節は、汚職や腐敗に関与した公務員の刑事および民事訴訟に管轄権を有する特別裁判所＝サンディガンバヤンを創設することを宣言した。1978年にマルコス大統領が大統領令1486号⁽³⁶⁾でサンディガンバヤンを実際に創設した。この大統領令は、大統領令第1606号⁽³⁷⁾によって改正され、さらに大統領令1629号⁽³⁸⁾によって修正された。サンディガンバヤンの合憲性については、最高裁判所によって確認されている⁽³⁹⁾。

1987年憲法においてもサンディガンバヤンは維持されている。憲法第11条第4節でサンディガンバヤンが反汚職のための特別裁判所としてその機能と管轄権を継続すること、将来は法が制定されることを宣言している。しか

表2 弾劾裁判所とサンディガンバヤンの比較

	弾劾裁判所	サンディガンバヤン
審判者	上院議員（非法曹）	裁判官（法曹）
訴追機関	下院議員（非法曹）	オンブズマン（検察官＝法曹）
機関の設置場所	国会（立法府）	統合裁判所制度（司法府）
対象	憲法と法律で列挙された公務員	弾劾の対象とならない公務員
ルール	より厳格でない証拠原則	法的証拠原則
本質	政治的機関	法的機関

（出所）筆者作成。

し、実際に大統領令 1606 号が法律 7975 号⁽⁴⁰⁾で修正されたのは、ラモス政権下の 1995 年である。その後法律 8249 号⁽⁴¹⁾によってさらに修正されて現在に至っている。

サンディガンバヤンは、司法権の一部として、控訴裁判所と同等に位置づけられ、大統領に任命された首席裁判官と 14 人の裁判官によって構成される⁽⁴²⁾。彼らは、フィリピンで出生した 40 歳以上のフィリピン市民であり、かつ 10 年以上裁判官か弁護士の実務、あるいは弁護士資格が要求される職務に就いていなければならない⁽⁴³⁾。彼らは 1987 年憲法第 11 条第 2 節第 3 節に基づいた弾劾手続によらなければ解任されない⁽⁴⁴⁾。

また、サンディガンバヤンは、公選された公務員、任命された公務員を問わず、憲法と法律で弾劾の対象とされている公務員以外で、以下に列举された公務員の反汚職・腐敗行為法⁽⁴⁵⁾等の違反事件と、公務員の関与した民事事件と刑事事件を管轄する⁽⁴⁶⁾。

- (1) 1989 年の報酬職階法⁽⁴⁷⁾で局長 (director) 以上の、すなわち 27 級以上の地域行政官
 - (a) 県知事や副知事等
 - (b) 市長や副市長等
 - (c) 領事以上の外交官
 - (d) 陸海空軍の高官
 - (e) 国家警察の地方長官以上の高官
 - (f) 市や県の検察および検察官補、オンブズマンの検察官および特別検察官
 - (g) 政府が所有・統制する会社の社長等、公立大学・教育施設・施設の高官等
- (2) 国会議員と国会の職員で 27 級以上の者
- (3) 憲法の条項を侵害しない範囲での、司法府の構成員
- (4) 憲法の条項を侵害しない範囲での、憲法委員会の議長と構成員
- (5) その他 27 級以上の国家公務員と地方公務員

サンディガンバヤンの審理において検察官の役割を果たすのは、オンブズマン内部の特別検察庁であり、特別検察官である。サンディガンバヤンの判決は、最高裁判所に上訴できる⁽⁴⁸⁾。

このようにサンディガンバヤンは、司法権内部に位置づけられた特別裁判所であり、法システムの「中心」に近い法的機関であると言える。裁判官は、当然のことながら弁護士資格をもつ法曹であり、訴追者も弁護士資格を有するオンブズマンの特別検察官である。そこでの手続きも裁判所の規則に則っている⁽⁴⁹⁾。公務員の不正に対して、法を適用して訴追を行なうという、人の支配ではなく、まさに法の支配を目的とする機関である。

ここでもう一度、公務員の訴追が行なわれる二つの機関、弾劾裁判所とサンディガンバヤンを比較したい。両機関の大きな違いは、それぞれが対象とする公務員である。弾劾裁判所の対象とする公務員は、憲法と法律で列挙されたトップクラスの国家公務員であり、それ以外の大多数の公務員はサンディガンバヤンの対象である。そして弾劾裁判所では政治的な独特の手続きで弾劾が遂行され、サンディガンバヤンでは法に基づいて訴追が行なわれる。

この区別は、管轄権の違いだけでなく、被告人の人権・防御権についても大きな相違が存在するにちがいない。公務員に対する特別裁判所であるサンディガンバヤンを設けたフィリピンにおいて、なお弾劾裁判制度を維持する理由はあるのだろうか？ また管轄権に関して公務員に設けられた区別に何か合理的な理由が存在するであろうか？ 違いをもたらしているものは、公務員の地位であるが、なぜ一方に法的機関による法的手続きを保障して、他方に政治的機関の政治的手続きを委ねるのだろうか？ 考えられる理由は、権力の抑制と均衡の論理である。しかし、サンディガンバヤンを設けているフィリピンでは、やはり説得力が乏しいように思われる。

III エストラダ大統領に対する弾劾手続

フィリピンの歴史上、初めて弾劾裁判所で訴追された公務員が、エストラダ大統領である。それ以前は、3回ほど弾劾告発書が出されたことがある。1949年にキリノ(Quirino)大統領に、63年にマカバガル(Macapagal)大統領に、そして86年にはマルコス(Marcos)大統領に対して弾劾告発書が出されたが、いずれも下院での投票で弾劾が成立しなかった⁽⁵⁰⁾。エストラダ大統領は弾劾が成立した初めての大統領である。

エストラダ大統領の弾劾裁判の経過は以下のようなものである⁽⁵¹⁾。

2000年

10月4日 エストラダ大統領の違法賭博(フェテン)上納金スキャンダルが南イロコス(Ilocos Sur)州のルイス・シンソン(Luis Singson)知事の発言で発覚。

10月5日 上院でテオフィスト・ギングナ(Teofisto Guingona)上院議員は、エストラダ大統領が1998年から2000年までの間、違法賭博でシンソン知事から2億2000万ペソを受け取り、また南イロコス州に交付されるタバコ交付税7000万ペソを着服したと非難する演説を行なう。この問題は、フランクリン・ドリロン(Franklin Drilon)上院議長によってブルーリボン委員会(the Blue Ribbon Committee = the Committee on Accountability of Public Officers and Investigations)と司法委員会(the Committee on Justice)に付託する。

下院も公的秩序と安全委員会(the House Committee on Public Order and Security)がシンソン知事の発言を調査することを決めた。また、ヘヘルソン・アルバレス(Heherson Alvarez), エルネスト・ヘレラ(Ernesto Herrera), マイケル・ディフェンソール(Michael Defensor)は弾劾動議に向けて動きだす。

- 10月11日 ハイメ・カーディナル・シン (Jaime Cardinal Sin) 枢機卿がエストラダの大統領辞任を要求。
- 10月12日 アロヨ副大統領, 社会福祉長官辞任。
- 10月17日 アキノ元大統領とラモス前大統領がエストラダの大統領辞任を要求。
- 10月18日 下院議員 41 人が下院議会で大統領に対する大統領弾劾告発書を下院事務局長に提出。
- 10月23日 下院事務局長が弾劾告発書を下院司法委員会へ送付。
- 11月 1日 上級経済顧問評議会の 4 人のメンバーが辞任。
- 11月 2日 マヌエル・ロハス 2 世 (Manuel Roxas II) が商工長官 (the Department of Trade and Industry) 辞任。
- 11月 3日 上院議長のフランクリン・ドリロンと下院議長のマヌエル・ビリヤール (Manuel Villar) は, 47 人の議員とともに議会多数派であるフィリピン大衆党 (Lapian ng Masang Pilipino=LAMP) を離脱。
- 11月 6日 司法委員会が 77 人の下院議員による弾劾告発書を承認。
- 11月13日 下院弾劾告発書を採択, 上院に送付。最終的に 115 人の下院議員が署名。上院議長にピメンテル (Pimentel), 下院議長にフエンテベリヤ (Fuentebella) が就任。
- 11月20日 上院に弾劾裁判所設置。議長を務める最高裁判所長官ヒラリオ・ダビデ (Hilario Davide) とともに上院議員 21 名弾劾裁判所裁判官として宣誓。
- 12月 7日 弾劾裁判所開廷。下院検察団長フェリシアーノ・ベルモンテ (Feliciano Belmonte)。エストラダ大統領弁護団にアンドレス・ナルバサ (Anders Narvasa) 前最高裁判所長官, 元検事総長であり元司法長官であったエステリト・メンドーサ (Estelito Mendoza), 元下院副議長のラウル・ダザ (Raul Daza) が加わる。

2001年

1月16日 エストラダ大統領の隠し口座との疑いがある銀行記録の開示（第2の封筒）をめぐる、上院議員裁判官が11対10で開示を否決。

1月17日 検察官役の下院議員11人が辞任。ラウル・ロコ（Raul Roco）上院議員は下院検察官辞任問題が解決されるまでの弾劾裁判延期の動議。ダビデ最高裁判所長官は動議を認める。

1月18日 大規模な大衆抗議行動が起きる。10キロメートルの人の鎖。

1月19日 アキノ、ラモス前大統領とともにオルランド・メルカド（Orlando Mercado）国防相（Secretary of National Defense）とアンジェロ・レイエス（Angelo Reyes）国軍参謀総長（Chief of Staff of the Armed Forces of the Philippines）が、抗議集会に参加し、政府への不支持を表明。国家警察長官（PNP Chief）のパンフィロ・ラクソン（Panifilo Lacson）も同様の声明を公表。閣僚の多くは辞任。

エストラダ大統領は「5月に臨時大統領選を行ない、自分にはそれには出馬しない」と発表。

1月20日 早朝、以下のようなエストラダ氏の署名入りの手紙が下院議長、上院議長に届けられる。

「憲法第7条第11節に基づいて、私の職務上の権限と義務を執行不可能の宣言をここに伝える。法と憲法の施行に基づき副大統領が大統領代行（the Acting President）となるだろう。」

午前12時頃よりマラカニアン宮殿で平穏かつ秩序的な権力移譲のための折衝がエストラダ側の代理人とアロヨ側の代理人との間で初めて行なわれ、宮殿の外ではエストラダ支持派と反対派のデモが投石を行ない若干の怪我人がでる。交渉は正午にエドサ通りでダビデ最高裁判所長官がアロヨ副大統領の大統領就任の宣誓を司るとのニュースが流れるまで行なわれる。

正午にアロヨ副大統領が、ダビデ最高裁判所長官の前で宣誓しエドサ通りで大統領就任。エストラーダ氏、マラカニアン宮殿を去る。エストラーダ氏は、以下のような声明を報道陣に配布した。

「本日の正午、グロリア・マカパガル・アロヨ副大統領がフィリピン共和国大統領として宣誓を行なった。わが国の多くの法学者の見解と同様に、私もアロヨの大統領就任の合法性、合憲性を強く真剣に疑っているが、しかしわが市民社会の統合と秩序回復を阻害する一要因に私はなりたくない。

この理由から、そして平穏を求めかつわが国の回復への過程を始めるために私はマラカニアン宮殿とこの国の大統領の椅子を去る。」

このような経緯を経て、エストラーダ大統領は公職から去り、アロヨ副大統領が新大統領に就任した。それでは、弾劾裁判が何をもたらし、何を解決したのだろうか。

今回の弾劾裁判所は、エストラーダ大統領の罪咎を追及し、解職を求めたものであった。しかしながら、弾劾裁判は判決にいたる前に中断し、潰えてしまった。法的には、これ以上でも以下でもない。弾劾裁判は1年以内においては一事不再理が定められている⁽⁵²⁾ことから、エストラーダ大統領の弾劾は完了し、エストラーダ大統領に対する弾劾裁判は、模擬的あるいは学問的な問題となったはずである。

しかし、弾劾裁判の終結が政治的な終結をもたらすことはなく、さらなる混乱と民衆の直接行動（ピープルパワー）を引き起こし、大統領を交代させた。この事態をもたらしたものは法ではなく政治であろう。私見では弾劾裁判自体が、法的と言うよりも政治的であると言えよう。しかし、弾劾裁判の根拠は憲法であり、上院下院が採用した規則である。いくら弾劾手続が政治的であっても、それは法的言語と仕草を使って、いわば法に似せて行なわれてきた。そのような手続きは完遂することなく、むしろ民衆の直接的な行動

が、今回の政権交代の原因となった。

この政権交代が人民主権の行使の結果であり、民主主義の勝利であるとの解釈が成り立ちうるとしたら、それは同時に人民の主権を法的ルールによって統制する立憲主義の敗北を意味するかもしれない。法と政治が対抗し、政治の優位において解決がされたとも言えるであろう。

アロヨ大統領の就任宣誓に最高裁判所長官ダビデが立ち会うことで、法は政治と和解したことを示す象徴的な意味をもっていたかもしれない。しかし、法と政治の対立は解決することなく、司法審査の場で争われることになった。

IV 前大統領の地位、新大統領の正統性をめぐる司法審査

政治的に、エストラダ大統領はマラカニアン宮殿を去り、アロヨ大統領は宣誓を行ないマラカニアン宮殿に入った。しかし、法的にはなお問題が残された。エストラダとアロヨが、それぞれ自らが正統な大統領であると主張し争った事件が、エストラダ対デズィエルト、エストラダ対アロヨ⁽⁵³⁾である。この事件はもともとエストラダ前大統領に対する汚職・腐敗、略奪、収賄について、オンブズマンにより以下のような告訴が行なわれていたことに端を発している。

- (1)OMB Case No. 0-00-1629, ラモン・A・ゴンザレス (Ramon A. Gonzales) が2000年10月23日に賄賂罪、汚職および腐敗のかどで告訴。
- (2)OMB Case No. 0-00-1754, 犯罪と腐敗に反対する有志 (the Volunteers Against Crime and Corruption) により2000年11月17日に略奪、財産没収、汚職および腐敗、賄賂罪、偽証罪、深刻な不品行、政府職員の行動規定違反のかどで告訴。
- (3)OMB Case No. 0-00-1755, グラフト・フリー・フィリピン財団 (the Graft Free Philippine Foundation, Inc.) により2000年11月24日に略奪、

財産没収，汚職および腐敗，賄賂罪，偽証罪，深刻な不品行のかどで告訴。

(4)OMB Case No. 0-00-1756, ロメオ・キャプロン (Romeo Capulong) 他により 2000 年 11 月 28 日に公金の不正行為，公金および公共の財産の違法な使用，略奪他のかどで告訴。

(5)OMB Case No. 0-00-1757, レオナルド・デ・ベラ (Leonard de Vera) 他により 2000 年 11 月 28 日に賄賂罪，略奪，間接賄賂罪，PD1602, PD1892, PD46, RA7080 違反のかどで告訴。

(6)OMB Case No. 0-00-1758, エルネスト・B・フランシスコ・ジュニア (Ernesto B. Francisco Jr.) により 2000 年 12 月 4 日に略奪，汚職および腐敗のかどで告訴。

ただちにオンブズマンオフィスには，エストラダ氏への告発を調査するための特別調査団が設置された。1 月 22 日，調査団は，論駁のための宣誓供述書および証人の宣誓供述書，彼に対する訴えの答弁において彼をサポートする文書を提出する命令を出した。

こうして，裁判所のステージがセットされた。

2 月 5 日，申立人エストラダは，最高裁判所に GR No. 146710-15 仮差止め令状の請求趣旨申立てを伴った禁止令状の申立てを行なった。この申立てで，事件番号 OMB Case No. 0-00-1629, 1754, 1755, 1756, 1757, 1758 およびオンブズマンに今後提出されうるその他の刑事申立て（請願）についてオンブズマンに今後の手続きの指揮を，申立人の大統領としての任期が終了しかつ合法的にその任期が保障されるまで差し止めることを求めた。2 月 6 日に別の協議を通じて，申立人は GR No. 146738 の権限開示訴訟 (Quo Warranto) を提起した。申立人は以下の判決を懇願した。すなわち，申立人はフィリピン共和国の合法的かつ在職の大統領であり，一時的にその職務上の義務を果たすことができなくなっているにすぎないことを確認すること，そして被告は大統領としての宣誓を行なったことと大統領の職務に在ることは憲法の条文に従えば代行としての資格においてでしかないことを宣言すること。最高

裁判所は、同日2月6日、被告に2月12日までの期限内にコメントすることを要求した。2月13日に、最高裁判所はGR No. 146710-15とGR No. 146738の併合を命じ、2月15日朝8時まで被告にコメントを提出することを命じた。

2月15日、4時間の審理で口頭弁論が行なわれた。審理前にダビデ最高裁判所長官とアルテミオ・パガニバン (Artemio Panganiban) 裁判官は申立人の弁護士レネ・A・サギサグ (Rene A Saguisag) の申立てに基づき自ら忌避した。

2月20日の決定において、GR No. 146738で申立人の弁護士が提起したオンブズマンの決定および記者声明および gag order 発表禁止命令への緊急申立てを決定しつつ、最高裁判所は以下のような決定をした。

- (1)最高裁判所は、大統領の空職を宣言した1月20日の決定を發布していないし、最高裁判所長官は申し立てられた決定を正当化する記者声明も出していないことを両当事者に告げた。
- (2)両当事者および特に侮辱罪に対する刑罰を加えられる裁判所の職員である弁護団に、公共の場で事件——それらは最高裁判所によって判決を止められているが——のメリットについてコメントしたりディスカッションすることを慎むことを命じた。
- (3)申立人エストラダと事件の対象に対してのオンブズマンが調査を一時停止した刑事事件を決定したり判決したりすることを被告オンブズマンに効果的かつただちに差し止める30日の現状維持命令を出した、というのは申立人エストラダに対する事件をオンブズマンが2月15日の審理後7日ですぐに解決するとニュースが明らかになったが、そのような行為は事件を模擬的かつ学問的なものにしてしまう。

2月24日両当事者は、回答を提出したことで、判決を出す準備ができた。根本的な争点は、以下の4点である。

- (1)申立ては司法判断可能な争いか？
- (2)司法判断可能と仮定して、エストラダは休暇中の大統領であり、ア

ロヨは大統領代行なのか？

- (3)弾劾手続の有罪判決は、申立人エストラダの刑事訴追に先行する条件か。先行する条件でなくまた申立人がまだ大統領と仮定したら、彼は刑事訴追から免責されるか？
- (4)エストラダへの訴追は、偏見を抱かせるような宣伝活動のゆえに差し止められるべきか。

以下、各々について論じる。

1. 司法審査の可否：政治的問題

エストラダ氏は公選によって選ばれた大統領であったのに対して、アロヨ氏は、大統領就任に際して選挙という手続きを経ていない「公選されていない大統領」である。また、1987年憲法第7条第8節は、副大統領が大統領にとって代わって大統領になれるのは、大統領が死去、永久的な障害を負う、弾劾裁判による解職、あるいは自ら辞任するという四つの場合のみ限定している。エストラダ氏は、この四つの場合のいずれにも当てはまらないので、現在でも正統な大統領であると主張する。

他方アロヨ氏側は、アロヨ氏が大統領に就任したのは、ピープルパワーを通じてであること、もうすでに第14代大統領として宣誓を行なったこと、すでに大統領としての権限を行使し、外国の政府にも認知されていること、これらの事実は、司法審査の限界としての政治的問題を構成する、と主張し、アロヨ氏の大統領就任の正統性に対する司法審査を拒絶しようとした。

これに対し、最高裁判所は、政治的問題を退けて、司法審査が可能であると判決した。その際に強調されたのは、EDSAIとEDSAIIの違いである。たしかにEDSAIは一種の革命であり体制の変換であって、司法審査の対象にはならない。しかし、EDSAIIでは大統領の不正をただすことを要求した言論の自由および結社の自由が、ピープルパワーとして行使された。言論の自由および結社の自由の行使は、憲法内の問題である。さらに、1987年憲法

の下で、EDSA Shrine で宣誓を行ない大統領に就任したことは、政治的問題ではなくて法的な問題である、と判断した。

2. 大統領辞任と新大統領就任の正統性

前述のように憲法が認める、副大統領が大統領にとって代わって大統領になれるのは、大統領が死去、永久的な障害を負う、弾劾裁判による解職、あるいは自ら辞任するという四つの場合のみである。

エストラーダ氏によれば、エストラーダ氏のマラカニアン宮殿からの退去は、この四つのケースのいずれにも当たらない。死去もしていないし、永久的な障害も被っていない。弾劾裁判は中断したため解職もされていない。そして自ら大統領を辞任していない。一時的に職務遂行不能になったために、アロヨ副大統領を大統領代行に任命したにすぎない。したがって、アロヨ氏の宣誓時に大統領は空席ではなく、エストラーダ氏が大統領の職にあった。ゆえに正統な大統領はアロヨ氏ではなく、エストラーダ氏である。

この主張に対して最高裁判所は、総体性のテストを採用し検討した結果、エストラーダ氏は大統領を辞任していた、と判断した。したがって、アロヨ大統領の就任は憲法に従ったものである。

3. エストラーダ氏の職務不能は一時的か否か

エストラーダ氏は、自分自身を一時的に休暇中の大統領であり、アロヨ氏は大統領代行にすぎないと主張する。したがって、エストラーダ氏が大統領に復帰すれば、アロヨ氏は大統領代行を解職される、と主張する。

最高裁判所は、2001年1月20日以降の上院と下院の文書を検討する。その結果、上院下院は共にアロヨ氏を大統領と認識し、職務を行っていた。暗黙のうちに明らかなことは、議会在エストラーダ氏の職務不能は一時的ではないと認識していたことである。議会は、職務不能についてのエストラー

ダ氏の申立てを明らかに拒絶している。

ここでの問題は、最高裁判所によれば、最高裁判所がエストラダ氏の一時的な職務不能の申立てについて審査する管轄権を有するかどうか、またアロヨ氏を大統領と認識している議会の決定を修正する管轄権を有するかである。これは議会の裁量に任された政治的問題であり、司法審査の対象外である。エストラダ氏が辞任していないことをたとえ証明できたとしても、彼が一時的に統治を行なえないという理由で休職中の大統領であるとの申立てに成功していない。その申立ては議会の判断によっており、対等な機関である議会が行なったアロヨ氏が大統領であるという判断は、最高裁判所でも審査できない。

4. 訴追免責は認められるか？

エストラダ氏は、まだ弾劾裁判所で有罪を宣告されていないので、オンブズマンは彼を訴追できないし、また大統領なので訴追免責の特権があり、民事事件でも刑事事件でも訴訟を免責される、と主張する。

最高裁判所は、以下のように判断した。現職の大統領は訴追免責の特権を在職中はもつが、在職期間が終了してからもこの特権を有するものではない。弾劾手続が中断し、大統領職を失ったエストラダ氏の状況を勘案するに、彼が弾劾手続で有罪とされたかもしれない事案のオンブズマンによる刑事訴追からの免責を彼は要求できない。また免責の射程を考えても、エストラダ氏は略奪罪（最高刑は死刑）、収賄罪、汚職および腐敗で訴追されている。訴追免責を拡張することに共感できないもう一つの理由は、1987年憲法が「公職は公衆から信託された職務である」と定めていることである。

最高裁判所は結論として、エストラダ氏の申立てを棄却した。争点としてアロヨ大統領の正統性に関しては、賛成意見13で全員一致の判決であった。しかしながら大統領の訴追免責に関しては、賛成意見が9、反対意見が4であった。

訴追免責は、1973年憲法が明文規定をおいていたのに対し、1983年憲法では削除されたという経緯がある。しかし学説では、たとえ現行憲法で明文規定を削除しても、大統領の訴追免責はなくなったわけではないとの解釈もある⁽⁵⁴⁾。

また判決理由のなかで、EDSAIとEDSAIIの比較が行なわれている点も興味深い。判決はEDSAIによる大統領の追放を革命＝ピープルパワー、すなわち人民主権の発動と位置づけているのに対して、EDSAIIでの大統領に対しての辞任要求・抗議行動を1987年憲法体制内の市民活動と位置づけている。確かにEDSAIと違ってEDSAIIでは、体制の変更はなく、憲法改正も行なわれなかった。その意味で非常時での政治的問題であるとの主張を退け、司法審査を行なった最高裁判所の立場は理解できる。しかし、民衆を直接抗議行動に動員したことが政権交代の原因となったことも確かであって、今回の判決は人民主権の発動にお墨付きを与えてしまったのではなからうか。

政治的問題の法理の使い分けも釈然しない。判決は、アロヨ大統領の大統領就任について政治的問題を適用しないで司法審査の対象とし、その合法性を判決する一方で、エストラダ氏の職務不能の判断について、議会の決定を尊重し、政治的法理の原則を利用して司法審査を差し控える。たしかに政治的法理の原則は憲法訴訟上の論理であろう。しかし、この使い分けに関して説得力のある理由を感じるができない。法的言説を用いて最高裁判所が政治を行なっているかのようにみえる。

この判決は、EDSAIIの番外戦のように位置づけられる。すなわち、政治的な流れのなかで大統領の職を失ったエストラダ前大統領が失地回復を意図して、法廷闘争に持ち込んだともみることができる。争点は、文脈をみればいずれも政治的ではある。背後の政治的意図は明白である。しかしながら、ここで主張されているものは、生の政治的主張ではなく、事実を法の言説に乗せ、自らの合法性と合憲性、相手方の違法性と違憲性を主張する法的議論である。法システム内のコードは維持しながらも、実体として政治的なインパクトもねらっているのかもしれない。

V 法と政治をめぐる

2001年末から2002年初頭にかけてフィリピンで生じた弾劾裁判, EDSAIL, 大統領辞任と新大統領就任は, 法と政治発展を考える上で多くの材料を提供してくれる。この一連の流れを突き動かしたのは, 法の原理(法の支配や立憲主義)というよりも, 民衆動員を背景にした政治の力であろう。政治が民衆を動員しながら政権を交代してゆく様は, やはり憲法政治の予定しているものとは異なる。憲法や法, あるいは既存の制度を一部突き破りながら発展してゆくからである。

他方, 法の側からは, エストラダ対デズイェルトとエストラダ対アロヨの最高裁判所判決でみられたように, 可能なかぎり法的な説明を与えて, 法システムの自己同一性を保とうとしている。しかし, その理由づけは恣意的であり, 背後には最高裁判所自体の政治的意図が感じられる。

弾劾裁判所は, 法の言説と仕草を用いる政治的機関である。そこでは, 政治家が法律家の言葉と仕草を用いて, 裁判所のように振る舞う。しかし, 弾劾裁判所は法の原理=立憲主義・法の支配というよりも, 行政官や裁判官に対して民衆へのアカウントビリティを問う, 民衆への責任=民主主義原理に基づくことを本質としている。その意味で人民代表機関である国会に設置されることは合理的である。弾劾裁判所は, 裁判所のような法的機関ではありえず, むしろ政治的機関である。弾劾裁判所での証拠原則も裁判所での証拠原則よりも緩く, 政治的な機関でのみ成立する。

弾劾裁判所は民主化を実現するために採用された新たな制度であるとの誤解がある。しかし弾劾制度の起源は, 法と政治が分化していなかった中世イギリスにある。人民主権を根拠にした民主的な制度との見方は正しいかもしれない。しかし, 民主主義の意味が歴史的に変遷していることと, 民主主義と立憲主義の対抗関係には留意すべきであろう。弾劾制度は, 法と政治が未

分化な社会でこそ民主的であるのかもしれない。フィリピンでは1935年憲法以来弾劾裁判所が採用されてきたが、実際に設置されたのは今回のエストラーダ大統領のケースが初めてである。これは、弾劾裁判所がけっして現代的な意味での民主化と結びついていないからではなかろうか。

さらに、公務員に対する特別裁判所であるサンディガンバヤンと訴追手続を備えているフィリピンにおいて、弾劾裁判をあえて行なう必要があるのだろうか？ 司法機関で訴追したほうが立憲主義や法の支配の要請にも適うのではないだろうか。

弾劾裁判からエストラーダ対デズリエルトとエストラーダ対アロヨ判決にいたる最高裁判所の役割に注目してみると、政治へ過度に関与していたと思われる。弾劾裁判ではダビデ最高裁判所長官が議長をつとめ、またアロヨ大統領就任の宣誓にも立ち会っていた。エストラーダ前大統領の地位とアロヨ新大統領の正当性が争われたエストラーダ対デズリエルトとエストラーダ対アロヨにおいて、最高裁判所には第三者として裁判を司る資格が疑わしいほど関与していたと言えよう。

今回の最高裁判所判決は、最高裁判所の審判者としての当事者適格だけでなく、その判決の議論においても疑問がある。EDSAIIの位置づけや政治的問題の適用をめぐる、裁判所は首尾一貫していないように思われる。

ここにおける最高裁判所の意図は、法を適用して法の支配を貫徹することよりも、社会の混乱を治めて、安定した社会秩序を回復することにあるのかもしれない。最高裁判所は、その法適用以外に、政治的争いから距離をおくことによってかえって、尊敬を勝ち得るといった象徴的な作用があるのかもしれない。その場合、非政治的な振る舞いが政治的な意味をもつ。フィリピンにおける最高裁判所の役割は、そのように社会の安定に資するという政治的役割があるのかもしれない。

政治発展における法の影響を考察するための本稿は、最後にまた問いかけで結ぶことになってしまった。法と政治発展の相互作用を前提とした最高裁判所および司法権の役割とはなにか？ 今後の課題にしたい。

- 注(1) これはニコラス・ルーマンのシステム論に基づいた見方である。佐藤 勉 監訳『N.ルーマン 社会システム理論(上)(下)』恒星社厚生閣(上巻 1993年, 下巻 1995年); 村上淳一・六本佳平訳『N.ルーマン 法社会学』岩波書店, 1977年; 土方 透訳『N.ルーマン 法システムと法解釈学』日本評論社, 1988年; 村上淳一『システムと自己観察』東京大学出版会, 2000年; 福井康太『法理論のルーマン』勁草書房, 2002年; 中山竜一「20世紀法理論のパラダイム転換」(『岩波講座現代の法 15 現代法学の思想と方法』岩波書店, 1997年) 参照。
- (2) 福井, 前掲書, 151 ページ。
- (3) 樋口陽一「民主主義・民主制・デモクラシー」(大須賀明・栗城壽夫・樋口陽一・吉田善明編『三省堂 憲法辞典』2001年) 455 ページ。
- (4) 阪口正二郎『立憲主義と民主主義』日本評論社, 2001年, 12 ページ。
- (5) 前掲『三省堂 憲法辞典』によれば, 民主主義の理解の型には二つの型があり, 第1の型は決定方式の問題として理解し, 第2の型は実現される価値内容(人権保障, 憲法の最高法規性, 法の支配, 裁判の独立, 人によっては違憲審査制)を含めて考える。後者の見方によれば, これらの価値は民主主義に不可欠な要素であるのに対し, 前者の見方によれば, これらの価値は民主主義とは別の諸要素であり, 場合によっては民主主義の貫徹を妨げる。民主主義=多数決主義との見方は, 憲法辞典でいう第1の理解の仕方である。
- (6) 樋口陽一「立憲主義」(前掲, 『三省堂憲法辞典』) 473 ページ。
- (7) 阪口, 前掲書, 2 ページ。
- (8) 阪口, 前掲書は, アメリカ合衆国の司法審査制の正当性と憲法改正論議に焦点をあてながら, 立憲主義と民主主義の対立を描いている。この対立において阪口は「民主主義よりも立憲主義を」という「どぎつい」選択を行なっている。
- (9) 佐藤幸治『憲法(第三版)』青林書院, 1995年, 291-292 ページ。
- (10) 村山史世「フィリピンにおける司法制度改革」(小林昌之・今泉慎也編『アジア諸国の司法改革』アジア経済研究所, 2002年) 157-158 ページ。
- (11) 福井, 前掲書, 5-9, 55 ページ。
- (12) 同上, 80-81 ページ。
- (13) なお, 政治システムからみれば, 逆に立法や行政が中心であり, 裁判所は周辺に位置するにちがいない。すなわち, 裁判所といえども完全に「非政治的な機関であることは意味しない。」「あらゆる政府機関はその本質上非政治的ではいられない。無論, 法的機関も例外ではない。」村山, 前掲論文, 158 ページ。

- (14) Estrada v. Desierto (En Banc G. R. Nos. 146710-15. March 2, 2001), Estrada v. Gloria Macapagal-Arroyo (En Banc G. R. Nos. 146738. March 2, 2001)
- (15) 阪口, 前掲書をはじめ多数の研究がある。松井茂記『司法審査と民主主義』『二重の基準論』; 長谷部恭男『比較不能な価値の迷路』東京大学出版会, 2001年等を参照。
- (16) 法学協会『註解日本国憲法下巻』有斐閣, 1954年, 963ページ。
- (17) 同上, 1167ページ。
- (18) 同上, 965ページ。ただし, スウェーデンは最高裁判所裁判官を弾劾裁判の対象としている。
- (19) なお国家公務員法第9条は, 人事官の弾劾訴追権限を国会に与え, 弾劾裁判所を最高裁判所に設置することを定めている。
- (20) 同『註解日本国憲法下巻』965ページ。
- (21) Sison, Carmelo V. and Florin T. Hilbay, *Impeachment Q & A*, University of the Philippines Law Complex, Queson City, Philippines, 2000, pp. 1-2; Tupaz, Antonio R. and A. Edsel C. F. Tupaz, *Fundamentals on Impeachment 2001 Edition*, Central Professional Books, Queson City, Philippines, 2001, pp. 4-11.
- (22) エストラダ大統領への弾劾裁判所を構成したフィリピン上院議員22人のうち弁護士資格を有したのは7人であった。
- (23) 弾劾制度の比較法的・法制史的研究を行なった佐藤立夫は述べる。「弾劾を評価するに当って我々は政治的動機や政治的カラーから目をそらすことは出来ない」(『弾劾制度の比較研究(上)』原書房)1996年, 13ページ。また, 佐藤立夫『弾劾制度の比較研究(下)』原書房, 1996年; 同『新版 弾劾制度の研究』前野書店, 1979年参照。
- (24) Tupaz and Tupaz, *op. cit.*, pp. 7-8, 19-20は, 弾劾手続を刑事でも民事でもない, 独特な政治的なものと位置づけている。また Sison and Hilbay, *op. cit.*, pp. 3-4は, 弾劾手続を政治的かつ法的手続きとしているが, 純粋な法的手続きでなく政治的考慮が影響を及ぼす手続きは, 本質的に政治的手続きであり, 法的手続きとは言えないであろう。
- (25) Tupaz and Tupaz, *op. cit.*, p. 23は, 政治的判決は, 法的判決とちがって, 事実と意見, あるいは意見にのみ基づいて下されうる, と指摘している。
- (26) 福井, 前掲書, 53-55ページ。
- (27) 樋口陽一『比較憲法(改訂版)』青林書院, 1984年, 113ページ。
- (28) 同上, 113ページ。
- (29) 法学協会, 前掲書, 964ページ。
- (30) 同上, 966ページ。
- (31) 大統領令1606号によると, サンディガンバヤンの裁判官も弾劾によって解職される。

- (32) 1987年憲法第11条第3節
- (33) Tupaz and Tupaz, *op. cit.*, pp. 20-21; Sison and Hilbay, *op. cit.*, p. 4.
- (34) Tupaz and Tupaz, *op. cit.*, pp. 22-23; Sison and Hilbay, *op. cit.*, p. 10.
- (35) Pamaran, Manuel R., "Sandiganbayan: Creation, Practice and Procedure," *San Beda Law Journal*, Vol. XXIII, Oct. 5, 1982; Fernandez, Bernardo P., "Practice and Procedure before the Sandiganbayan," *Journal of the Integrated Bar of the Philippines*, Vol. 8 First Quarter, 19, 1980 を参考にした。前掲, 村山, 136 ページ。
- (36) Presidential Decree No. 1486, June 11, 1978.
- (37) Presidential Decree No. 1606, December 10, 1978.
- (38) Presidential Decree No. 1629, July 18, 1979.
- (39) Nunez v. Sandiganbayan, GR No. 50581-50617, Jan. 30, 1982.
- (40) Republic Act No. 7975, March 30, 1995.
- (41) Republic Act No. 8249, February 5, 1997.
- (42) Section 2 of the Republic Act No. 8249.
- (43) Section 1 of Presidential Decree No. 1606.
- (44) Section 1 of Presidential Decree No. 1606.
- (45) Republic Act No. 3019 (Anti-graft and Corrupt Practices Act, August 17 1960)
- (46) Section 4 of the Republic Act No. 8249.
- (47) Republic Act No. 6758 (Compensation and Position Classification Act of 1989)
- (48) 村山, 前掲論文, 136 ページ。
- (49) Rules of Procedure in the Sandiganbayan.
- (50) Tupaz and Tupaz, *op. cit.*, p. 8.
- (51) 前掲 Estrada v. Desierto, Estrada v. Gloria Macapagal-Arroyo; 川中 豪 「エストラダ政権崩壊への過程」(『アジア動向年報 2001 年版』2001 年) 292-302 ページ; 川中 豪 「フィリピン/エドサ II の政治過程」(『アジア研ワールド・トレンド No. 70』2001 年 7 月) 6-10 ページを参考にした。
- (52) 1987年憲法第11条第3節。
- (53) 前掲 Estrada v. Desierto, Estrada v. Gloria Macapagal-Arroyo (En Banc G. R. Nos. 146738. March 2, 2001)
- (54) Tupaz and Tupaz, *op. cit.*, pp. 17-18.