

## 第 5 章

# フィリピンにおける司法制度改革

### はじめに

2001年1月20日、第13代フィリピン大統領エストラダが大統領府を去った<sup>(1)</sup>。

2000年10月にエストラダ氏が違法賭博の上納金を賄賂として受け取ったというスキャンダルが発覚。11月には下院で弾劾手続の開始を承認、これを受けて12月、上院で弾劾裁判が開始された。検察官役の下院議員はエストラダ氏の預金記録を証拠に採用することを請求していたが、2001年1月16日、陪審員役の上院議員は11対10でこの請求を退けた。この決定を受けて、検察官役の下院議員は11名全員が辞任。翌日上院は弾劾裁判の無期限延期を決定した。

エストラダ氏はこの決定を歓迎したが、内外の状況はこれを許すものではなかった。通貨ペソは最安値を更新。11月以来大規模な抗議行動を続けていた民衆の怒りはおさまらず、17日未明から数万人の市民が抗議行動に参加。18日には、ニノイアキノ・モニュメントからエドサ聖堂まで人の鎖 (human chain) がつながり、民衆革命の再来の様相を呈した。19日には大規模ストライキおよび抗議行進が予定されたが、まさに実施される寸前でエストラダ氏は大統領選挙の5月への繰り上げおよび自らの不出馬を表明。国軍と警察がエストラダ氏不支持を表明するに至り、20日にエストラダ氏は大統領府を去る。グロリア・マカパガル・アロヨ副大統領が第14代大統領

に就任した。

今回の事例は、「法」と「政治」の拮抗を考える上で興味深い論点を提示している。元映画俳優であるエストラダ氏は、低所得層を中心とした「民衆」の圧倒的人気を背景に1998年大統領に就任した。ポピュリスト大統領の違法賭博スキャンダルは、また「民衆」によって非難され、それを受けて弾劾裁判で法的に追及された。弾劾裁判所では、大統領の疑惑を審理するために、最高裁判所長官が裁判長、上院議員が陪審員役、下院議員が検察官役を務める。弾劾裁判所は法的機関<sup>(2)</sup>である最高裁判所と政治的機関である上下院議員・大統領によって混合的に構成されているが、その手続自体は「法の支配」の実現を目指す憲法に基づいている。そして、1月17日弾劾裁判が無期限に停止され「法の支配」による大統領弾劾が挫折した段階で、「民衆の力」は前面に出て「政治」を動かし<sup>(3)</sup>、大統領を辞任へと追い込んだ<sup>(4)</sup>。1月20日、アロヨ新大統領の就任宣誓が、ヒラリオ・ダビデ最高裁判所長官の前で行なわれたことは、象徴的である。

規範としての「法の支配」と、「民衆の力」をはじめとする「政治の現実」との拮抗は、フィリピンの司法制度および司法改革においても重要な視点であろう。1987年フィリピン憲法は、アメリカ法流の「法の支配」を規範として維持している。大統領や議員、裁判官も公務員も「法の支配」に服さなければならない。裁判所は「法の支配」を実現する機関として尊敬を集め、民主的・政治的機関である議会・大統領府に対抗している。しかし弾劾裁判同様、裁判所が「政治」に対して「法の支配」を貫徹できるわけでは必ずしもない。弾劾裁判の挫折は、「民衆の力」を動員し、最終的には国軍・警察の意思表示によって政治的に終結した。裁判所も、政治によって、また民衆によってその在り方が批判されている。さらに「良き統治」を求める国際機関も、開発援助を通じて、司法権の変革を求めている。

古典的な「権力分立」および「司法権独立」の原則に固執し、司法権の問題は裁判所が「法の支配」に基づいて自治的に解決するべきもの、との主張は説得的ではない。問題となっているのは、「裁判所の利用にくさ」「裁判

の遅れ」「裁判官の腐敗・汚職」など司法権内部の問題であり、ある意味で「司法権の独立・自治」の結果であるからである。すなわち「司法権の独立・自治」が「司法の独占」状態に転じ、民衆・政治を司法から遠ざけた結果、「司法の腐敗」をはじめとした諸問題を引き起こしているからである。

他方、議会や大統領府のような政治機関が民意を背景に、ドラスティックに司法制度改革の大鉈を振るえば良いというわけではない。権力分立、司法の独立にも一応の理由がある。すなわち、法的機関である裁判所をはじめ司法権を担う機関は、民意に左右されずに第三者の立場で紛争解決の決定を行なうところに意義があるからである。

「司法の自治」と「開かれた司法」、あるいは「司法権の独立」と「司法権の政治的・民主的統制<sup>(5)</sup>」。良き統治が存在するとしたら、これらあい対立する概念のバランスのうちに成立するであろう。

本章は、日本をはじめアジア諸国にグローバリゼーションとともに訪れた司法制度改革の波のうち、フィリピンの司法制度改革を紹介することによって、「アジア諸国の司法制度改革」比較共同研究に貢献することを目的とする。まずフィリピンの司法制度とその問題点を紹介する。そして司法制度改革の取組みを紹介する。

## I 本章の射程

まず本章で対象とする「司法制度」概念と司法制度改革の諸論点を指摘したい。

### 1. 本章で対象とする「司法制度」

最高裁判所および下級裁判所、すなわち通常裁判所が司法権を担っているのは、フィリピンにおいても例外ではない。1987年憲法第8条「司法府」第

1節は、「司法権は最高裁判所および法に基づいて創設される下級裁判所に付与される」と定めている。

司法権の運用にかかわる制度を「司法制度」と呼ぶならば、その対象は通常裁判所のみならず、検察官および司法省、弁護士および弁護士団体も含まれなければならない。また法曹養成を行なう法学教育機関や法曹専門家に研修・教育を行なう機関も、司法制度の一翼を担っていると見える。

さらに「司法」の作用に注目した場合、「司法制度」の担い手はさらに広がる。法律辞典<sup>(6)</sup>によると司法とは、「実質的な意味では、具体的事件に関して当事者から提起された争訟に対して、法を適用し、宣言することによってこれを裁定する国家作用」と定義される。民主的政治過程においては選挙を通じて選ばれた代表者によって、社会全体の一般的利益の増大が目指されるが、他方このような民主的政治過程から独立して、個別に法を適用することで紛争を解決するのが司法作用である。民主的政治過程の目的が民主主義と公共の福祉の実現であるのに対して、司法作用は、個人の人権・権利を尊重し、法の支配の実現と法秩序の維持を目指す。このような司法作用に注目すれば、特別裁判所や準司法機関も「司法制度」の対象に含まれる。

さらに、オンブズマンや人権委員会も、行政機関ではあっても、二つの理由で「司法制度」の対象から外すことはできない。第1にこれらの機関は、司法制度を適正に維持することや「法の支配」の貫徹のため従来の「司法制度」を補完する目的で設けられたからである。第2に、これらの機関では弁護士資格を有する検察官や元裁判官が指導的な役割を果たしており、その本質上政治的機関というよりも法的機関と言えるからである。

このように、本章では「司法制度」は「司法権」だけでなく、司法権の運用に不可欠な機関、司法作用を有する機関、そして司法制度を適正に運用するための機関も対象とする。

## 2. 司法制度改革の諸論点

司法制度を検討する場合、いくつかの切り口から諸論点を導くことができる。

### (1) 司法制度の構造

まず統治構造全体における、司法制度自体の位置づけ、すなわち司法組織の構造および機能が問題となる。憲法が権力の分立をデザインするなかで、裁判所に与えた役割が、統治の現実において効果的に機能しているか否か。機能していないとしたら、司法制度をどのように構造改革していくか。権力分立原理や司法権の独立は修正すべきか否か、修正するとしたらどのように修正すべきか、等が司法制度の構造にかかわる論点となる。司法行政権の問題も司法の独立・自治にかかわる論点である。

### (2) 司法制度の運用

次に司法制度の実際の運用が機能しているか否かが問題となる。これは「裁判手続」にかかわる論点である。裁判の遅延や非効率的な裁判運用に対して、どのように裁判手続を改革し裁判の迅速化をはかっていくか。あるいは、民衆にとって裁判所の利用しやすさ、アクセスしやすさをどのように確保していくかにかかわる論点である。

### (3) 司法制度の担い手（法曹）の確保・養成・教育

また、実際に司法制度の運用を担う「人」をどう確保し、その能力を高めるかも重要な論点である。法曹一元を採用するフィリピンでは、大学法学部は弁護士養成機関であるため有能な弁護士を教育するという役割を担っている。また弁護士や裁判官は、良き法曹でありつづけるために継続的な法学教育が必要である。法曹は、その職務の本質上、継続的に法学を学び、実務能

力を研鑽することなしに、司法制度を効果的に運用していくことができないからである。

#### (4) 司法制度改革の目的

以上のように、司法制度にはその構造、運用の仕方、司法制度担当者にかかわる論点がある。これらの論点を総合したうえで、司法制度改革全体としてその目的、目指すべき目標、実現すべき理念が問題となる。

#### (5) 司法制度改革の進め方

さらにどの機関が、どのように司法制度改革を進めているのかも注意する必要がある。司法権は、その独立・自治を墨守して、自ら改革を行なうのか。あるいは議会や大統領、行政権が主導権を握って改革を推進していくのか。NGOや国際機関が果たす役割やそのかかわり方も、論点となる。

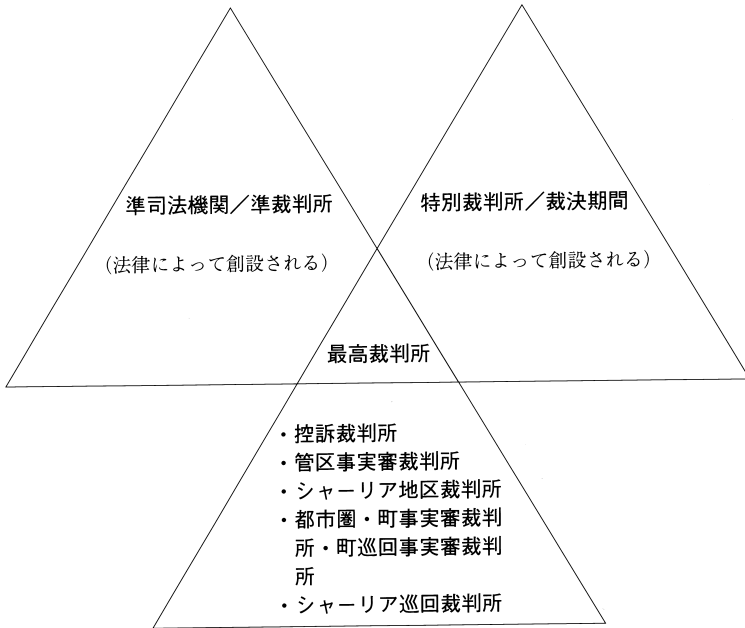
以上のような射程と論点に焦点を当てながら、フィリピンの司法制度改革を見ていく。まず、フィリピンの司法制度を概観し、続いて問題点を紹介する。

## II フィリピンの司法制度

### 1. 拡大的・総体的裁判所システム (Expanded or Total Court System)

ブエンディア (Buendia) によると<sup>(7)</sup>、裁判所システムを総体的・拡大的に見た場合、三つの下部システム、すなわち統合裁判所システム (the Integrated Court System)、特別裁判所および準司法機関から構成される。これらの下部システムの上位に終審裁判所である最高裁判所が位置している (図 1 参照)。

図1 フィリピンの拡大的・総体的裁判所システム



(出所) Emmanue E. Buendia, *Enhancing Access of the Basic Sectors to the Judiciary*, Supreme Court-United Nations Development Programme (UNDP) Technical Assistance to the Philippine Judiciary on Justice and Development Project Management Office (PMO), 1998, p.28.

統合裁判所システムには、1980年裁判所改組法 (Judiciary Reorganization Act of 1980) によって創設された通常裁判所とシャーリア裁判所 (the Shari'a Court) が含まれる。通常裁判所は民事・刑事事件を扱う。シャーリア裁判所は、ムスリム属人法法典 (Code of Muslim Personal Laws) が施行されているミンダナオの特別地域に創設され、フィリピンムスリムの家族・相続・契約問題等について管轄権を持つ<sup>(8)</sup>。

統合裁判所システムは、四つのレベルに区分される。第1レベルは都市圏事実審裁判所 (Metropolitan Trial Courts), 町事実審裁判所 (Municipal Trial Courts), 町巡回事実審裁判所 (Municipal Circuit Courts) およびシャーリア

巡回裁判所 (the Shari'a Circuit Courts) である。第2レベルは管区事実審裁判所 (Regional Trial Court) およびシャーリア地区裁判所 (the Shari'a District Courts) である。第3レベルは控訴裁判所 (Court of Appeals) であり、最高裁判所は統合裁判所システムの頂点である第4レベルに位置している<sup>(9)</sup>。

特別裁判所は、特定の事項に関する訴訟だけに管轄権を限定された裁判所であり、租税控訴裁判所 (the Court of Tax Appeals) と公務員犯罪裁判所すなわちサンディガンバヤン (Sandiganbayan) がある。

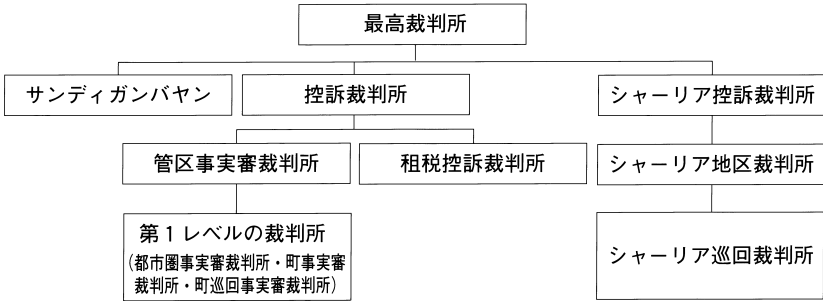
租税控訴裁判所は、同等な三人の裁判官から構成され、関税局長官および国税局長官の決定の審査につき管轄権を有する。租税控訴裁判所の判決は、控訴裁判所に上訴できる。

サンディガンバヤンは、公務員犯罪に管轄権を有する特別裁判所である。サンディガンバヤンは、もともと1973年憲法第13条第5節および大統領令1606号によって創設されたが、1987年憲法は、第11条「公務員の責任」第4節においてこれを反汚職のための特別裁判所として認めた<sup>(10)</sup>。サンディガンバヤンは汚職をはじめとする公務員犯罪を管轄するが、ここでの公務員は公選された公務員および任命された公務員の両者を含み、裁判官も含まれる。したがってサンディガンバヤンは、政治家の腐敗のみならず裁判官や司法関係者の汚職や腐敗に対しても管轄権を有する。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る。サンディガンバヤンもオンブズマンも司法制度を適正に維持するための機関であると言える。サンディガンバヤンは、メトロマニラに3カ所、セブシティとカガヤンデオロシティに1カ所ずつ設置されている。各々の地区に同等な3人の裁判官が配置されており、サンディガンバヤン全体では15人の裁判官ポストが用意されている<sup>(11)</sup>。サンディガンバヤンの有罪判決に対しては、最高裁判所に上訴できる。

普通に裁判所システムという場合、統合裁判所システムと特別裁判所を合わせて指し示すことが多いが、これを図にすると図2のようになる。



図2 フィリピン司法制度



(出所) 最高裁判所の冊子 (“The Supreme Court and the Philippine Judicial System”)。

権限を憲法あるいは法によって与えられた行政機関である。準司法機関は行政機関として執行権の一翼を担っており、それは決して司法権に属するわけではない。しかしながら、政治過程からの独立と自治を享受しながら法を適用し紛争を解決するという準司法機関の機能は、実質的には司法作用に近いと言えよう。憲法によって創設された準司法機関としては、公務員委員会 (the Civil Service Commission)、選挙委員会 (the Commission on Elections)、

官の任命、司法権の独立および裁判官の身分保障等について定めている。

最高裁判所は、通常裁判所、特別裁判所および準司法機関のほぼすべての判決・決定について管轄権を有する終審裁判所である（第8条第5節）。最高裁判所長官と14人の裁判官から構成されており、彼らは全員法廷、3人法廷、5人法廷、7人法廷において審理を行なう（第8条第4節）。

最高裁判所長官および裁判官は、40歳以上のフィリピン出身の市民であって、フィリピンにおいて、下級裁判所の裁判官の経験あるいは法の実務経験が15年以上なければならない（第8条第7節第1項）。

ちなみに下級裁判所裁判官の資格については、これを規定する権限を憲法は議会に与えている。しかし同時に下級裁判所裁判官はフィリピン市民であること、そしてフィリピン弁護士会の会員すなわち弁護士であることを最低限の要件として憲法は要求している（第8条第7節第2項）。このようにフィリピンは法曹一元制を採っている。

司法権の独立は、憲法上認められている。司法の独立には、二つの意味がある。政治過程・政治機関から司法全体が独立して活動する「司法府の独立」と、裁判官が司法府内外の影響から独立してその職権を行使できることを意味する「裁判官の独立」である<sup>(13)</sup>。「司法府の独立」は「司法府の政治部門からの独立」と「裁判所の自治」によって、「裁判官の独立」は「裁判官の身分保障」によって実現される。

「裁判官の身分保障」のために、裁判官の任命に特別の手續を設けている。憲法第8条第8節は、最高裁判所長官を議長とし、法務長官、議会の代表、弁護士会（the Integrated Bar）の代表、法学教授、元最高裁判所裁判官および民間代表から構成される法曹委員会（the Judicial and Bar Council）を創設した。法曹委員会の委員は、議会の任命委員会の同意を得て大統領が任命する。最高裁判所および下級裁判所で裁判官ポストに空席が生じた場合、法曹委員会が一つの空席につき最低3人の裁判候補者リストを用意し、そのリストのなかから大統領が任命する（第8条第9節）。最高裁判所裁判官は弾劾裁判（第11条第3節）、下級裁判所の裁判官は最高裁判所全員法廷によって罷免

(第8条第11節)される以外は、原則として70歳の定年までその身分が保障される。さらに裁判官の報酬も、給与の法定主義および減給の禁止(第8条第10節)によって保障される。

身分保障を受けた「裁判官の独立」を実現するためには、「司法府の政治部門からの独立」と「裁判所の自治」が不可欠である。司法府と政治部門である議会の関係を見ると、議会は裁判管轄権を法律で定めることができる。しかし第8条第5節で列挙されている最高裁判所の管轄権を奪う立法と裁判官の終身在職権を侵害する立法は禁止されている(第8条第2節)。さらに司法府の財政上の自治(第8条第3節)や裁判官給与の法定主義および減給の禁止(第8条第10節)も、立法府に対する司法府の独立と自治を保障している。さらに裁判官を準司法機関や行政機関へ任命することも禁止されている(第8条第12節)。このように、憲法は司法府に対する立法権の限界を定めて、政治過程からの司法権の独立と自治を保障する。

「司法府の政治部門からの独立」を前提に、「裁判所の自治」が行なわれる。裁判所の自治に関して最高裁判所は指導的な役割を担う。最高裁判所は、すべての裁判所すなわち裁判官と職員に対する行政監督権を有する(第8条第6節)。また前述のように最高裁判所全員法廷は、多数決によって、下級裁判所裁判官の罷免あるいは懲戒についての決定権をもっている(第8条第11節)。このように「裁判所の自治」に関して最高裁判所は憲法上強大な権限を与えられている。この権限を背景に司法制度改革においても、最高裁判所は指導的な役割を果たしている。

### 3. 検察官・司法省<sup>(14)</sup>

検察官は、弁護士から任命される<sup>(15)</sup>。このような検察官を統括する司法省(Department of Justice)は、「法の支配を擁護し、効果的で効率的な司法行政を確保すること」を任務としている。つまり検察官は公益を代理する公務員であり、司法省も行政機関であるが、法の支配の実現のために司法制度

法律顧問や政府の代理，犯罪の調査・訴追，犯罪者の矯正，貧困者に対する無料法律援助等を行なっている。特に刑事司法において司法省は中心的な役割を果たしており，刑事法の実施，訴追，刑事裁判，刑罰の実施，犯罪者の社会復帰等について責任を負っている。

さらに司法省は，司法制度の改善・人権の擁護を目的とした特別プログラムを提供している。

#### 4. 弁護士会 (the Integrated Bar of the Philippines: IBP)

弁護士会も司法制度の一翼を担っている。法曹一元制を採用しているフィリピンでは，IBP に所属する弁護士であることは，裁判官に任命される必要条件である。弁護士は司法の最小単位としてフィリピン司法制度を支えている。

IBP は，全国的・統一的な弁護士団体である。創設は1973年。それ以前は，全国的・統一的な弁護士会は存在せず，小規模の弁護士団体が複数存在していただけだった。そのような弁護士団体を統合して IBP は創設された。71年の法律 Republic Act No.6397 は，最高裁判所に弁護士会創設のための規則制定を命じた。これを受けて最高裁判所は73年1月に Rule of Court 139-A によって IBP を創設し，同年5月大統領令 Presidential Decree

(2)弁護士の規律維持のため不良弁護士を調査し、最高裁判所へ報告すること、(3)弁護士、公務員向け法学教育、各種セミナーの開催、(4)人権問題等に関する各種キャンペーン他さまざまな活動を行なっている。

IBP が主要な役割を果たす MCLE については後述する。

## 5. 大学法学部

弁護士養成・法学教育の提供・法実務家や公務員に対する再教育という点で司法制度にかかわっているのが大学法学部である。

フィリピンの法曹養成は、アメリカ合衆国のロースクール方式に近い。法学部は大学院レベルに設置され実務弁護士養成を念頭に教育される。学生は法学部終了後に最高裁判所が主催する司法試験を受験し、合格者はIBPに登録される。

大学法学部はまた、弁護士や公務員に対してのセミナー等を開催し、実務家に対して法学の再教育を行なっている。一例としては University of the Philippines, Law Center, Institute of Judicial Administration (IJA) があるが、詳しくは後述する。

## 6. 人権委員会 (the Commission on Human Rights: CHR)

1987年憲法は、第3条「権利の章典」(Bill of Rights)とは別に、第13条「社会正義と人権」(Social Justice and Human Rights)を保障した。「権利の章典」が前国家的・消極的自由権(liberties)や平等保護、デュープロセスを中心としているのに対し、「社会正義と人権」は国家の積極的関与によって実現される人権(Human Rights)、すなわち経済的・社会的・文化的権利(economic, social and cultural rights)を中心としている。CHRは「社会正義と人権」の実現のために憲法第13条第17・18・19節によって創設され、権限を与えられた憲法上の委員会である。

CHR は、人権侵害に対する調査権、視察権、監視権、議会に対する勧告権をもつにすぎず、裁判の当事者として司法制度に参加するわけではない。しかしながら、CHR は(1)「社会正義と人権」すなわち法の支配を実現するために政治部門から独立して設けられた機関であること、(2)委員長と4人の委員のうち過半数は弁護士であることが要求されており(第13条第17節第2項)、司法的な発想で運営されていること、そして(3)その実質的機能が軍や公務員による人権侵害に対する監視機関であること、等からその法的機関としての本質上、司法制度の担い手としてCHRを位置づけたい。

CHRは既存の the Presidential Committee on Human Rights (PCHR) を1987年に改組して設置された。CHRの職員によると、CHR設置の真の目的はマルコス時代の不正を調査することであった。PCHRからCHRへの改組にもなって権限も拡大した。人権(政治的権利、社会的権利、文化的権利、社会的権利を含む)侵害事件にかかわった公務員(主に警察および軍)だけでなく、市民も含めたすべての人々に対して調査を行なえる。調査結果は検事・オンブズマンに提出できる。起訴するかどうかは検事の権限だが、監視することはできる。

### III 司法制度が抱える問題点

フィリピンにおいて、理念としての司法制度は法の支配を実現するためにデザインされているように見える。それでは司法制度の運用の現実が、理念にそって行なわれているだろうか。残念ながらフィリピンの司法制度にはさまざまな問題が見られる。そのなかでも特に深刻な問題は、以下の2点であろう。すなわち「裁判の遅延」と「司法の腐敗」である。

## 1. 裁判の遅延

「裁判の遅延は正義の否定である」。この法諺は、迅速な裁判こそが当事者の権利・人権を保障し、同時に司法権の公的な信頼を担保するものであることを示している<sup>(16)</sup>。

しかしこの法諺にもかかわらず、裁判の増加、訴訟社会化と訴訟で取り扱われる問題の複雑化にともなう裁判の長期化は、裁判の滞留数と増加させ裁判の遅延を引き起こしている。この現象は、フィリピン一国にかぎられた問題ではなく、日本も含めた世界的な現象と言える。しかし、法の支配と政治がせめぎ合い、統治制度において裁判制度の果たす役割が大きいフィリピンにおいては、裁判の遅延は深刻な問題である。

裁判の迅速性を確保するために、1987年憲法第8条第4節第1項は最長審理期間を定めている。すなわち、最高裁判所で24カ月、下級裁判所の合議法廷で12カ月、それ以外の法廷では3カ月で判決あるいは解決されなければならない。

このような規定は、1935年憲法にも1973年憲法にも見られない。またアメリカ憲法やその他世界の憲法においてもまれなこの規定は、マルコス時代の深刻な裁判遅延の反省から1986年憲法制定委員会においてロベルト・コンセプション委員の提案によって導入されたという<sup>(17)</sup>。また、刑事事件に関しては、1998年に迅速な公判法<sup>(18)</sup>が制定された。憲法の規定や迅速な公判法は有効に機能していると言えるだろうか。

統計<sup>(19)</sup>によると、最高裁判所で裁判遅延は減少しているものの、下級裁判所では逆に増加している。表1～3は、最高裁判所、控訴裁判所・サンディガンバヤン、第1レベル・第2レベルの裁判所での受付件数と処理件数である。

憲法の規定や法律にもかかわらず、裁判遅延・滞留は依然大きな問題であるが、原因としてはさまざまなものが考えられる。裁判は、適正かつ厳格に

表1 最高裁判所の受理件数と処理件数

年	受理件数	処理件数		
		判決以外でなされた解決	判決	総計
1995	4,886	3,621	806	4,427
1996	4,545	3,925	922	4,847
1997	4,309	3,680	830	4,510
1998	4,371	3,630	750	4,380
1999	3,573	3,329	1,036	4,365
総計	21,684	18,185	4,344	22,529
年平均件数	4,337	3,637	868.8	4,505.8

(出所) Artemio V. Panganiban, *Speeding Up Quality Justice*, Supreme Court of the Philippines, 2001, pp.2, 4, 5.

表2 控訴裁判所およびサンディガンバヤンの受理件数と処理件数

年	控訴裁判所		サンディガンバヤン	
	受理件数	処理件数 (判決・解決)	受理件数	処理件数 (判決・解決)
1995	9,189	8,958	1,574	2,652
1996	6,684	6,396	443	231
1997	8,849	8,375	916	430
1998	8,578	8,606	799	636
1999	11,237	9,114	770	518
総計	44,537	41,449	4,502	4,467
年平均件数	8,907.4	8,289.8	900.4	893.4

(出所) 表1に同じ。

法の定める手続にしたがって遂行しようとするれば、その性質上時間がかかる。制度的な問題としては、裁判官不足も挙げられる<sup>(20)</sup>。また裁判遅延・滞留は、人的な問題により引き起こされる<sup>(21)</sup>。例えば、裁判官や裁判所事務官が訴訟手続を十分に理解していなかったり、適切な訴訟指揮を行わないことや、より簡便な紛争解決方法について十分な知識がないこと等が原因として挙げられる。さらに、訴訟の引伸ばし等、弁護士による訴訟手続の誤



表3 第2レベルおよび第1レベル裁判所における受理件数および処理件数

年	第2レベル裁判所		第1レベル裁判所	
	受理件数	処理件数	受理件数	処理件数
1995	148,943	170,658	363,452	303,919
1996	158,793	154,838	435,177	309,912
1997	169,992	155,076	580,951	455,174
1998	173,367	162,685	502,218	492,462
1999	197,234	171,097	445,671	441,828
総計	848,329	814,354	2,327,469	2,003,295
年平均件数	169,665.8	162,870.8	465,493.8	400,659

(出所) 表1に同じ。

用・濫用も裁判遅延・滞留の原因となっている。

## 2. 司法腐敗・汚職

フィリピンの裁判制度が抱えるもう一つの問題点は、司法腐敗・裁判官および職員の汚職である。フィリピンにおいて汚職・腐敗は政治・行政機関の公務員のみならず、裁判官および裁判所職員においても見られ、大きな問題となっている。

司法権の腐敗は、ある意味政治腐敗よりも深刻な問題である。政治・行政は民主的過程に統治の正当性を負っており、民衆がアクセスする機会も多く、汚職の起こる可能性は比較的大きい。司法権は、このような民主的政治過程の不正である汚職を防止・監視・抑制する機能が期待される<sup>(22)</sup>。法の支配や司法権の独立・自治も、このような機能を担保するための制度である。しかしながら司法権自体の腐敗・汚職にかかわってしまった場合、どの機関が司法権の公正性や高潔性を実現するべきか、という問題が生じてくる。すなわち、司法腐敗を大統領府や議会が司法権に介入によって浄化するべきか、それとも司法権自身がその独立を維持しながら自治的に解決するべ

きか、が争点となる。

1990年代に入ってから“司法危機”と呼ばれる司法腐敗スキャンダルがマスメディアを賑わせた<sup>(23)</sup>。ラモス大統領の下92年7月に設置された「反犯罪大統領委員会」(the Presidential Anti-Crime Commission: PACC)の委員長は、後に大統領となるエストラダ副大統領であったが、彼は組織犯罪撲滅キャンペーンの一貫として、司法権批判キャンペーンをマスメディアで行なった。きっかけは、PACCとフィリピン国家警察が逮捕した麻薬不法所持容疑者をマニラ首都圏地裁マカティ支部の裁判官が釈放したことである。これに怒ったマスメディアは、裁判官を名指して批判をはじめ、事実関係の調査を最高裁判所に求めた。これを受けて最高裁判所は、調査委員会を設置し、司法腐敗の調査を行なった。2カ月後、調査委員会は「1件を除いて裁判官の汚職の具体的な証拠を見つけられない」との報告を出した。しかしマスメディアはこの報告に納得しなかった。このような世論を背景に、エストラダ委員長は、テレビや新聞で疑わしい裁判官を「法服のギャング」(hoodlums in robe)、「法服の悪党」(rogues in robe)と扇情的なキャッチコピーを用いて非難した。さらにPACCへ寄せられた情報をもとに、「裁判官の10%は腐敗している」と主張した。この主張に対して最高裁判所は、PACCの情報は匿名の情報や古い苦情に基づいており根拠がないと反論している。1993年5月になって下院の司法委員会も、ラモス大統領も、司法への不介入と司法内部での自治的解決への期待を表明し、事態の收拾を図った。

もう一つの司法腐敗スキャンダルは、最高裁判所を舞台に起こった<sup>(24)</sup>。フィリピンの電話事業についてフランチャイズを与えられているフィリピン長距離電話会社(Philippine Long Distance Telephone Company: PLDT)は、国際電話事業についてフィリピンイースタン通信会社(Eastern Telecommunications Philippines, Inc.: ETPI)の新規参入を認めた国家通信委員会(the National Telecommunication Commission: NTC)の決定を争うために訴訟を提起した。1992年8月、最高裁判所はPLDTの主張を認める判決を下し、同社の国際電話事業の独占は維持された。ETPI側の弁護士は再審の申し立

てを行なったが、その際判決を書いたグチエレス (Hugo E. Gutierrez, Jr.) 裁判官の疑惑も追及した。ETPI 側の弁護士は、アメリカの筆跡鑑定専門家に判決文の筆跡鑑定を依頼。その鑑定によると、グチエレス裁判官は、判決文を自ら書いておらず、判決文は PLDT 側の弁護士が書いたものか、あるいはそれをコピーした可能性がある、というものである。この鑑定は、宣誓供述書として最高裁判所に提出されるとともに、1993年2月、メディアに公表された<sup>(25)</sup>。審理ではこの宣誓供述書の信頼性が争われたが、ETPI 側弁護士の戦術は成功であった。グチエレス裁判官は事件から退席させられたのみならず、93年3月に最高裁判所からも辞任したからである。グチエレス裁判官は疑惑を否定したものの、身の潔白を証明することなく最高裁判所を去った。最高裁判所は、グチエレス裁判官の調査も、ETPI 側弁護士がメディアに公表した疑惑の調査も行なうことなく、グチエレス裁判官の辞任を認めた。この事件も、司法に対する信頼を損ねた重大な事件と言える。ちなみに、94年最高裁判所は本件を取り消し、ETPI の新規参入は最終的には認められた。

1990年代の司法危機は、おおむね尊敬を受けてきた裁判官と司法権に対する信頼を損なう衝撃的な事件であった。マスメディアは司法権批判を行ない、これを受けて政治も、司法権自体も司法制度改革に着手した。政治は一時的に司法権を批判したものの、具体的な司法制度改革を行なったわけではない。他方、最高裁判所を中心とした司法権自身による司法制度改革は現在でも続いている。司法の腐敗・裁判官の汚職に対しては、司法権内部で、すなわち司法の独立・自治を損なうことなしに取り組まれている。

#### IV 司法制度改革の方法：教育と紀律

フィリピンの司法制度における深刻な問題は、上述のように「裁判の遅延」と「司法腐敗」である。これらは、当然司法制度改革の主要な課題となる。

解決の仕方についてはさまざまな方法がある。「司法の危機」キャンペーンのように大統領府が圧力をかける方法もある。また議会在主導権を握り、各種立法によって改革を行なう方法もある。しかし、1990年代後半以降の司法制度改革の傾向としては、大統領府や議会など政治的機関ではなく、法的機関である最高裁判所が中心的な役割を果たしながら、司法権内部において進められている。

司法制度改革の方法としては、教育と紀律がキーワードとなる。教育については、最高裁判所や大学法学部による司法教育、IBPによるMCLE、CHRやその他の機関・国際機関・NGOが主催する各種のセミナーが挙げられる。教育で取りあげられるのは、人権・国際人権・国際法など比較的新しいトピックから、判例法や訴訟制度・ADRなど裁判の遅延の解消と迅速な訴訟手続に貢献するもの、倫理など司法腐敗に有効なトピックである。

「司法腐敗」の克服を目的として紀律の強化も図られるが、これは政治的機関が外部から司法権を統制するのではなく、最高裁判所を中心とした法的機関が、自治的に法曹に対する統制を行なっている。

## 1. 司法教育と最高裁判所

フィリピンにおいて法曹養成・法学教育は大学の法学部において担われてきたし、現在もそうである。他方、弁護士や裁判官、検察官の法曹、および裁判所職員をはじめとする法曹関係者に対する研修、すなわち司法教育についても大学は重要な役割を果たしてきた。特に、フィリピン大学のIJAは、司法行政の調査・研究と裁判官および弁護士に対する継続的な司法教育を行なってきた。

IJAは、司法行政の向上を目的に、フィリピン大学と最高裁判所の合意に基づいて1983年9月に設置された<sup>(26)</sup>。IJAのプログラムは、当初は裁判の遅延を避け能率的に裁判を運営すること、そして裁判上の知識や技術を高めることという二つのニーズを満たすことを目的としていた。89年にIJAは、

the Law Center's Division for Continuing Legal Education (DCLE) の機能を統合し、裁判官だけでなく弁護士に対する継続的法学教育も併せて行なう司法教育機関となる。それにともなって翌年には、フィリピン大学と最高裁判所との合意を修正した。

このように IJA は、最高裁判所との合意に基づいて裁判官および弁護士に対する司法教育を行なってきたが、1990年代後半には、最高裁判所自らが、司法教育機関を創設した。最高裁判所内に設置されたフィリピン司法アカデミー (the Philippine Judicial Academy: PHILJA) がそれである。

PHILJA は、1996年3月に最高裁判所が発布した行政命令, Administrative Order No.35-96 によって最高裁判所の一機関として創設され、最終的には98年2月の法律, Republic Act No.8557によって権限を与えられた。この法律はその3節で、PHILJA は裁判官、司法職員、弁護士および司法官職への志願者にとっての訓練学校であり、司法教育のカリキュラムを提供・実施するとともに、彼らの法の知識・倫理・廉潔さ・効率・能力を向上させるために計画されたセミナーやワークショップその他のトレーニングプログラムを開催しなければならない、と定めている。

PHILJA<sup>(27)</sup> には評議委員会 (the Board of Trustees) と執行部 (the Executive Officials) が置かれる。評議委員会は、最高裁判所長官を委員長に、最高裁判所裁判官、下級裁判所裁判官、司法行政担当者、フィリピン裁判官協会会長、フィリピン法学部協会会長から構成される。執行部は、総長 (Chancellor)、副総長、事務局長、事務次長から構成される。現在のヘレラ (Ameurfina A. Melencio Herrera) 総長、マルチネス (Antonio M. Martinez) 副総長は、前最高裁判所裁判官である。総長は最高裁判官と同等の報酬と特権を、副総長は控訴裁判所裁判官と同等の報酬と特権を保障されている。

PHILJA は司法教育という最高裁判所に課せられた重要な任務を担う機関であるので、最高裁判所の完全な支持を受けており、裁判官の参加も保障されている。実際裁判官に任命された者は、その業務を開始する前に PHILJA の定めた課程を修了しなければならない。

PHILJA は、三つの主要なオフィスで構成されている。学術オフィス (the Academic Office)、調査出版オフィス (the Research and Publication Office) と司法改革委員会 (the Judicial Reform Committee) である。学術オフィスは、PHILJA のカリキュラムを起草し、学術面に関する事業計画を立案する。調査出版オフィスは、PHILJA Judicial Journal と PHILJA Bulletin を作成し全国の裁判官に送付することで、彼らに最高裁判所の新たな方針や判例、重要な行政命令・規則、および PHILJA の活動を知らしめている。

司法改革委員会は、教授・弁護士・裁判官等で構成される。委員会には、調査グループとコンサルタントグループがあり、最高裁判所に対して司法制度改革のための提案を行なう。1998年から2000年11月までに27の提案を行なっている。

司法制度改革委員会は、裁判情報の電子化・コンピューター化プロジェクトにも取り組んでいる。群島からなるフィリピンでは、国中の裁判所で裁判情報を共有することが大きな課題であり、整備されるべきインフラストラクチャーである。コンピューターを備え電子データにアクセスできる裁判所自体が少数であるため、最高裁判所はフィリピン中の裁判所にコンピューターを提供するプロジェクトを行なっている。最高裁判所がハード面の整備を行なうに対して、PHILJA はソフト面の整備を行なっている。電子出版会社である CD Asia Inc. の協力を得て、最高裁判所判決・議会の立法・PHILJA のレクチャーや論文・そして裁判官や裁判所職員に対する訴追事例集を収録したコンパクト・ディスク、PHILJA Update を作成した。PHILJA Update は、裁判の基本情報の整備すなわち司法教育の教材整備であり、広い意味で司法教育を行なっていると言える。

PHILJA の学術プログラムは、12の学問分野を取りあげてカリキュラムを編成している。各々の分野では大学教授や裁判官、弁護士が部長を務めている。12の学問分野は、憲法、民法、救済法、刑法、裁判官倫理と品行、裁判所管理、商法、国際法と人権、法理学と法哲学、法学調査方法論、特殊分野、裁判所と科学技術である。

これらの分野における最新の英知と情報、そして司法制度の現状についての調査・研究は、出版物の刊行を通じて提供される。また、裁判官および裁判所職員に対するワークショップやセミナーなどの教育機会を通して直接提供される。例えば、2000年の1月から3月までに PHILJA はセミナーおよびワークショップを5回も開催している。セミナーやワークショップのトピックは、学術プログラムにある12の学問分野を総合的に取り上げるだけでなく、知的所有権や国際法、人権など新たな知識を必要とする法分野、そしてジェンダー、女性の権利、子どもの権利など個別の新たな論点についてのトピックを取りあげている。さらに、ADR をはじめとする迅速な裁判や裁判官・職員の倫理についても取りあげられており、裁判の遅延や司法腐敗の防止を指向するプログラムも提供される。

このように、PHILJA は、最高裁判所が進める司法制度改革の中心組織である。そして司法制度改革を進める方法として、研究・教育を通じて裁判官および裁判所職員の能力開発を図っている。PHILJA Update も司法教育の制度的基盤整備といえる。PHILJA は、司法教育を通じた司法制度改革を指向している。

ところで、PHILJA と IJA はどのような関係になっているのだろうか。上述の行政命令 No.35-96第11節は、最高裁判所が行なっているオリエンテーション・キャリア開発、継続的法学教育の既存のプログラムが、今後は PHILJA に割り当てられるが、必要あるいは適切なときにはいつでも IJA と調整が行なわれることを定めている。この条項にしたがって、IJA は PHILJA のための基本的・総合的計画を準備したし、また PHILJA のプログラムの行政的・技術的・財政的面について責任を負っている。現在でも IJA は裁判官向けの継続的司法教育や弁護士向けの継続的法学教育のためのセミナーやトレーニング、調査、出版等司法行政を向上させるための各種プログラムを提供している。

IJA と PHILJA は機能的に重なる部分が多いが、人的にも両機関は重なる部分が多い。IJA の諮問委員会の委員長はダビデ (Davide) 最高裁判

所長官である<sup>(28)</sup>。他方、IJA 所長のフェリシァノ (Myrna S. Feliciano) 教授は PHILJA の Academic Council のメンバーでもある。

このように、機能的にも人的にも重なる部分の大きい IJA と PHILJA であるが、実際には両機関は調整を図りながら役割分担をしている。裁判官向けの司法教育は、主に PHILJA が担当している。弁護士向けの継続的法学教育については、今後は後述の義務的継続法学教育 (Mandatory Continuing Legal Education : MCLE) のプログラムが IBP によって提供されていくだろう。IJA は司法教育も継続的法学教育も行なっていくだろうが、決して中心ではないだろう。U. P. Law Center には、IJA 以外にも Institute of Government and Law Reform, Institute of Human Rights, Institute of International Legal Studies の 3 機関が設置されている。また IJA は、Institute on Public Officers を組織し、公務員向けのセミナーも開催している<sup>(29)</sup>。U. P. Law Center は、このような裁判所職員や公務員を視野に入れた広い法学教育を指向し、裁判官や弁護士向けの法学教育は PHILJA や IBP に委ねられてゆくだらうと思われる。

## 2. MCLE と IBP

PHILJA が司法教育で中心的な役割を果たしつつある一方で、弁護士向けの法学教育については IBP が中心的な役割を果たしてゆくだらう。

2000年8月8日、最高裁判所は、全委員法廷で IBP のメンバーに対する MCLE についての規則を採用する決定<sup>(30)</sup>を下した。この決定は IBP 側で草案を用意し、IBP に対する規則制定権を有する最高裁判所が決定で出すことで権威を持たせた。草案を作成したロペス (Jim Lopez) 弁護士によると、草案はほとんど変更を加えられずに最高裁の決定に生かされた。この意味で、MCLE は IBP と最高裁判所の合作であると言える。

MCLE は、IBP 所属の弁護士に対して、そのキャリアを通じて法と判例法の新たな動向に遅れないようにし、専門家としての倫理を維持し、法実務



を向上させることを確保するために行なわれる(規則1)。この目的を達するために、弁護士は3年ごとに36時間のMCLEプログラムを受講しなければならない。36時間の内訳は、法学倫理に6時間、公判および公判準備手続の技術に4時間、ADRに5時間、実体法・手続法・判例法に9時間、法的文書作成と口頭弁護に4時間、国際法と国際協定に2時間、そしてMCLE委員会が命じる主題について6時間が充てられる(規則2)。

MCLEを実施するために、5名の委員によって構成されるMCLE委員会が設置される(規則15)。委員長は退職した最高裁判所裁判官の中から推薦される。副委員長はIBP会長が務める。3名の委員は、PHILJA, U. P. Law Center, フィリピン法学教授協会から推薦される。委員長・副委員長・委員は最高裁判所によって任命され、最高裁判所から報酬を得る。MCLE委員会はMCLEのプログラムを実施する。

このようにMCLEは最高裁判所の決定の段階で、詳細にそのプログラムが決められている。また全員法廷による決定が下されてから2カ月以内に、この規則に従いMCLEは開始されねばならないと決められている。しかしながら、筆者が現地調査に赴いた2000年11月の段階でまだMCLEは開始されていなかった。さらにMCLE委員会もまだ設置されていなかった。MCLEプログラムは、その始まりにあたってもうすでに遅延している。法の理念と現実の乖離は、ここでも生じている<sup>(31)</sup>。

MCLEの展開については今後も動向を見守る必要がある。

### 3. 訴訟手続の迅速化、ADRの導入

裁判の遅延については憲法および法律によって問題の解決が図られているが、決して機能しているとは言いがたく、むしろ訴訟の滞留・遅延は増加し、法の理念と現実の乖離が際立ってきていることは、前述のとおりである。

制度的な改革は行なったものの、裁判の遅延が解消されないとすると、問

題はむしろ運用面にあると言える。そこで、PHILJA や IBP, U. P. Law Center の司法教育・MCLE 等では、訴訟法や訴訟遂行上の技術、あるいは文書作成の講義が行なわれ、法学教育を通じた裁判官や司法職員の裁判運用面の改善を図っている。

訴訟手続の迅速化を図るためのもう一つの方法としては、ADR の導入がある。ADR は、訴訟手続の迅速化を目的に、PHILJA, IBP, U. P. Law Center 等のセミナー<sup>(32)</sup> で取りあげられている。MCLE の一科目として、ADR に5時間もの講義時間が割かれていることは、前述のとおりである。1997年民事訴訟規則は起訴前の和解などを採用し、ADR に門戸を開いた。しかし、まだまだ活発に活用されているとは言えない。

しかしながら、実質的に ADR と同様な手続が、バランガイと呼ばれる地方行政機関の最小単位で行なわれている。1978年以來、バランガイには、その管轄圏内の軽微な民事および軽犯罪事件について紛争処理の権限が与えられている<sup>(33)</sup>。紛争処理にあたるのは公選されたバランガイ長（弁護士資格は必要ない）であり、解決ができない場合は調停委員会に回される。和解・調停が不調の場合は正式な裁判所に訴訟を提起できる。

バランガイでの紛争処理は、ADR の一種である。この制度は民衆にも法曹関係者にも好意的に受け入れられているが、同時に問題点も指摘される。まず、管轄権が日本でいう町内会程度の規模であり、管轄圏をまたぐ事件は審理できない。また、バランガイは地方の顔役が選ばれることが多く、法的というよりも政治的に紛争が解決される傾向も指摘される<sup>(34)</sup>。

また、労働・建築・行政などの仲裁制度も ADR の一種と言える<sup>(35)</sup>。

#### 4. 国際機関の関与

フィリピンの司法制度改革は、運用面での改革を図るために、研究・教育によって改善が図られているが、司法制度の現状調査や改善の提案は、最高裁判所からいくつか出されている。例えば、最高裁判所の *Blueprint of*

*Action for the Judiciary* や *Enhancing Access of the Basic Sectors to the Judiciary* などがそうである。PHILJA も1998年から2000年までに27の提案を出している。これらの調査・研究・報告書の公刊,あるいはセミナーやワークショップの開催には財政的な負担が伴う。最高裁判所は財政的自治権があるが,決して十分なものではない。IBP でも状況は同様である。

そこで,司法制度改革の調査・研究・教育・セミナーやワークショップの開催にかかる費用につき国際機関からの助成金を得ることが最近の傾向である。最高裁判所は, the United Nations Development Program, United States Agency for International Development, Australian Agency for International Development あるいは World Bank から助成金を受けている。

これらの支援は,ドナーの意向とは無関係ではないだろう。すなわち,ドナーは「良き統治」「法の支配」のための技術援助として司法制度改革を行なう。司法制度は,グローバルな基準に合致するように改革される可能性は高い。

司法制度は統治機関の一部門である。司法制度によって利益を受けるのも損失も被るのも,当該国の国民である。したがって司法制度改革は本来,当該国の国民に委ねられるべきものである。これは国民主権の要請である。しかし,国際機関が助成金や技術援助を通じて司法制度改革に影響を及ぼすとしたら,複雑な問題を生じさせるだろう。グローバルな基準がフィリピンの現状に合致するとは限らない。さらに,政治機関から独立した司法権およびIBP が主導権を持って司法制度改革を進めているフィリピンでは,一方で司法制度改革に民主的な手続を通じての国民の統制が難しく,他方国際機関のアクセスが容易という矛盾を抱えている。法の理念と現実の乖離が問題となっているフィリピンでは,国際機関の関与と司法制度改革の動向に注意する必要がある。

## 5. 紀律：最高裁判所・オンブズマン・サンディガンバンヤン・IBP

以上、研究や教育を通じた司法制度改革を見てきた。この方法は、人的能力を高めること、司法制度運用面の改善を図ることを通じて「裁判遅延」と「司法腐敗」の解決を図るものである。他方、「司法腐敗」が生じた場合は、法的機関が主体的に法曹に対して懲戒屋訴追を行ない、紀律の維持を図る。

ここでも最高裁判所は裁判官に対する統制について重要な役割を果たしている。1987年憲法第8条「司法府」第11節は、「最高裁判所のメンバーおよび下級裁判所の裁判官は、素行の良い間は70歳に達するまで、あるいは公務を遂行することができなくなるまで官職に就く。最高裁判所全員法廷は、審議と投票に実際に参加した最高裁判所メンバーの過半数の投票を通じて、下級裁判所裁判官を懲戒し、あるいは下級裁判所裁判官の免職を命じる権限を有する」と定める。この権限を根拠に、最高裁判所は1999年から2000年の間に、40人以上の下級裁判所裁判官を汚職、はなはだしい職権濫用、不正行為、犯罪等を理由に免職とした<sup>(36)</sup>。

最高裁判所による紀律維持の目的は、司法汚職に關する裁判官、裁判所

## おわりに

フィリピンの司法制度改革は、司法権自身によって行なわれている。改革の課題は「裁判遅延」「司法腐敗」という深刻な問題であるが、研究・教育そして紀律の強化によって、運用で改革を図っている。政治によるダイナミックな改革は一時の劇薬にはなり得ても、長期的な効能は期待できないことは、1990年代はじめの司法危機の時代に得た教訓であろう。制度的な改革を模索しながら、司法教育やMCLEによって、継続的に法曹関係者の力量を向上させ、運用面での改革を図っていくこと。継続には多大な努力を要するが、実は司法制度改革にとって最善策なのかも知れない。

裁判官や弁護士に対する教育を重視する司法制度改革。弁護士や裁判官を孤立させずにセミナー等の機会を設けて、むしろネットワークを構築することが目指されている。

フィリピンにおいては法と政治が対抗している。司法制度改革においては、司法の危機の時代に始まった「政治からの司法制度改革」は結局挫折し、最高裁判所主導の司法制度改革は活発に行なわれている。国民の関与および「開かれた司法」は課題となるものの、日本で見られるような政治主導の改革と比べ、実際的な司法制度改革となっていると言えよう。

フィリピンの司法制度改革は現在進行中であり、その評価は今後の展開を待つ必要がある。

### 〔注〕

- (1) 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』第70号 2001年7月) 7～10ページを参照。
- (2) 本章において、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

出手段におき、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。この意味において、裁判所は法的機関であると言える。

しかしながら、このことは裁判所が非政治的な機関であることを意味しない。裁判所は民意に縛られることなしに法の諸原則を遂行するという「政治的」役割が期待されている。あらゆる政府機関はその本質上非政治的ではないられない。無論、法的機関も例外ではない。

- (3) 「民衆」には、エストラーダ氏辞任を要求する側だけでなく、エストラーダ氏を支持する側も当然存在し、1月20日にはマラカニアン宮殿近くで集会を開いた。
- (4) しかし「民衆の力」が政変の直接的な力となったことは、「法の支配」にほころびをもたらしている。例えば、エストラーダ大統領の辞任およびアロヨ副大統領の大統領就任の合憲性が、Estrada vs. Desierto, Estrada vs. Gloria Macapagal-Arroyo [G.R. Nos. 146710-15. March 2, 2001]において争われた。最高裁判所はアロヨ大統領就任の合憲性を認めたが、憲法上の疑義は拭いがたい。
- (5) 民主的統制は、直接民主的統制と間接民主的統制の両者を含む。
- (6) 『図解による法律辞典』(全訂版)自由国民社 1998年 145ページ。
- (7) Buendia, Emmanuel E., *Enhancing Access of the Basic Sectors to the Judiciary*, Supreme Court-United Nations Development Programme (UNDP) Technical Assistance to the Philippine Judiciary on Justice and Development Project Management Office (PMO), 1998.
- (8) 安田信之『東南アジア法』日本評論社 2000年 134ページ。また以下のURL, <http://www.chanrobles.com/shariadistrictcourtsofthepilipines.htm> を参照。
- (9) Supreme Court of the Philippines, *Blueprint of Action for the Judiciary*, 1999, p.33.
- (10) 安田『東南アジア法』133ページ；田中康郎「フィリピンの犯罪情勢と刑事司法改革の動向」(『ジュリスト』第870号 1986年10月) 98ページ。
- (11) Republic Act No.7975 (1995).
- (12) 1987年憲法第9条。
- (13) 佐藤幸治『憲法』(第3版)青林書院 1997年 326ページ。
- (14) 司法省については以下のURL, <http://www.asti.dost.gov.ph/doj/> を参照。

- (15) 安田『東南アジア法』136ページ。
- (16) Bakker, Jan Willem, *The Philippine Justice System, Lieden, the Netherlands*, 1997, p.157; Supreme Court of the Philippines, *Blueprint of Action...*, pp.29-30; 片山 裕「現代フィリピンにおける司法制度問題——裁判官の腐敗と裁判の遅延を中心に——」(『神戸法学雑誌』第44巻第1号 1994年) 118ページ。
- (17) 片山「現代フィリピン……」119ページ。
- (18) Speedy Trial Act of 1998, Republic Act No.8493.
- (19) Panganiban, Artemio V., *Speeding Up Quality Justice*, Supreme Court of the Philippines, 2001. また, Bakker, *The Philippine...*, p.157 によると, 控訴裁判所以下の下級裁判所において係争中あるいは未決の訴訟数は, 1992年末で29万2094件, 93年末で36万6349件, 94年末で45万6057件, 95年末で49万3028件である。
- (20) Panganiban, *Speeding Up...*, p.9 によると, 事実審裁判所の裁判官ポストのうち約33%は空席である。有能で倫理的かつ勤勉な弁護士は, 報酬が低くかつ僻地での勤務の可能性が高い下級裁判所裁判官への任命を避ける傾向にある。また, Bakker, *The Philippine...*, p.9 参照。1999年の裁判官欠員については, Supreme Court of the Philippines, *Blueprint of Action...*, p.28の以下の表を引用したい。

裁判所の統計上のプロフィール (1999年12月31日現在)

裁判所	裁判官 ポスト数	在職数	空席数	パーセンテージ (空席数/在職数, %)
最高裁判所	15	14	1	6.67
控訴裁判所	51	46	5	9.80
サンディガンバヤン	15	14	1	6.67
租税控訴裁判所	3	3	0	0
計	84	77	7	8.33

下級裁判所の統計上のプロフィール (1999年12月31日現在)

管区事実審裁判所	950	727	223	23.47
都市圏事実審裁判所	82	66	16	19.51
町事実審裁判所 (市部)	141	99	42	29.78
町事実審裁判所	425	263	162	38.12
町巡回事実審裁判所	476	237	239	50.21
シャーリア事実審裁判所	5	2	3	60
シャーリア巡回裁判所	51	19	32	62.74
計	2,130	1,413	717	33.66
総計	2,214	1,490	724	32.70

- (21) Panganiban, *Speeding Up*..., pp.9-10.
- (22) “Combating Corruption in the Philippines,” *World Bank Report*, No. 20369-PH, May 3, 2000, p.26.
- (23) Bakker, *The Philippine*..., pp.142-152；片山「現代フィリピン……」112～118ページ；安田信之「外国法はいま〔フィリピン〕：裁判所の腐敗」(『法学セミナー』No.462 1993年) 110～111ページ。
- (24) Bakker, *The Philippine*..., pp.97, 141；片山「現代フィリピン……」115～118ページ；安田「外国法はいま……」110～111ページ。
- (25) *Philippine Free Press*, 13 February 1992.
- (26) フィリピン大学と最高裁判所の両方から監督・統制される研究所は, U. P. Law Center 内に IJA, Institute of Government and Law Reform, Institute of Human Rights, Institute of International Legal Studies と 4 機関が設置されている。
- (27) PHILJA の情報は, 最高裁判所が作成したパンフレット, “An Introduction to the Philippine Judicial Academy” に負っている。
- (28) その他に裁判官 2 名, さらに IBP の National President であるリム (Arthur Lim) 弁護士も名を連ねている。
- (29) 筆者は, 2000年11月14, 15日の Institute on Public Officers に幸運にも参加することができた。セミナーの内容は, 公務員判例の新たな動向など, 実務的な内容であった。
- (30) Bar Matter No.850, Resolution: Adopting the Rules on Mandatory Continuing Legal Education for Members of the Integrated Bar of the Philippines, August 8, 2000.
- (31) 理念が先行している MCLE であるが, 問題はどこにあるのだろうか。筆者は2000年11月11日に IBP ケソン支部で開催された MCLE のセミナーに参加する機会を得た。セミナーには, 最高裁判所からヴィツ (Jose C. Vitug) 裁判官, IBP 会長のリム (Arthur D. Lim) 弁護士, U. P. Law Center からフェリシアノ (Myrnas. Feliciano) 教授そして MCLE の草案を起草したロペス (Lopez) 弁護士が報告を行なった。セミナーの報告者・参加者 (IBP ケソン支部所属の弁護士がほとんどであった) は MCLE の必要性・意義については認めつつも, 実施面での問題点を指摘した。具体的には, 以下のような問題点が指摘された。①資金の問題。MCLE の参加者からは参加費用を徴収する予定であるが, まかなえない部分について IBP が資金を負担することが予定される。その資金をどのようにまかなうか。② IBP の制度的基盤として, コンピューターを導入すれば MCLE プログラムを効率的に提供できるし, 法的扶助にも有用である。さもなければ IBP の負担だけが増加する。コンピューター化をそのように実現するか。③どの



ようなMCLEプログラムを誰が提供するか？もうすでに弁護士は専門家である。専門家である弁護士を誰がどのように、どのような教育プログラムを提供できるのか？さらに最高裁判所の規則に盛り込まれた科目（国際法やADR）は必要か？④MCLEへの参加・不参加や成績をどのように活用するのか？弁護士の力量を図る客観的な方法は存在しない。するとMCLEでの評価はいかなる意味を持つのか？MCLEは義務的に実施されるが、不参加や怠惰な弁護士に対してどのような処置をとるべきか。⑤いつMCLE委員会が組織されるのか？

セミナーにおいて、筆者はMCLEを推進する側と当事者である弁護士の意識のギャップがMCLEの推進の障害になるのではないかと懸念を持った。ロベス弁護士が報告を始めるにあたって、まず「MCLEがよいアイデアであると思っている参加者」に挙手を求めたところ、ほとんどが挙手をした。さらに「この中でADRとは何か知っている参加者」に挙手を求めたところ、2名しか挙手しなかった。ロベス弁護士によれば、ADRという名称は初耳でも、バランガイや各種の仲裁・調整ですでに弁護士が行なっていることであると指摘した。このやりとりをみると、以下のようなことが推測される。すなわち弁護士は経験的にADRを知っているはずであるが、世界的な傾向としてどのようにADRが位置づけられ、どのように活用されているかについて十分な知識があるとは言えない。また知識・情報を共有する場や機会が十分に与えられておらず、弁護士は自己流のやり方で業務を行なっているのだろう。

もう一つの例として、セミナーで参加者から「MCLEのプログラムとして国際法は必要か？」という質問があった。フェリシアノ教授は「グローバル化の時代に、なぜ国際法を無視できるのか？」との反論が行なわれたが、問題はやはり国際法学習の必要性に疑問を持つ弁護士の意識であろう。専門家である弁護士は自らの技術と経験にたけているとしても、決して広い知見を持っているとは言えないのではなからうか？だからこそ、MCLEが必要とも言えるのであるが、MCLEの障害となる可能性もある。

(32) 例えば、PHILJA主催のワークショップとしてThe Seminar-Workshop for Prospective Mediators/Conciliators, on June 25, 1999 at the Subic International Hotel, Olongapo Cityが開催された。*The PHILJA Judicial Journal*, Vol.2, Issue No.6, pp.2-10参照。

(33) 安田『東南アジア法』134～135ページ。

(34) 同上。

(35) Lopez, Jim V., *Private Justice*, Manila, Ohilippines, Rex Book Store.

(36) Panganiban, *Speeding Up...*, p.12.

