

ウルグアイにおける司法の政治

内田 みどり

はじめに

- 一 ウルグアイの最高裁判所
 - 二 ウルグアイ司法府と政治の関係——文民——軍事政権時代
 - 三 民政移管後の司法府——挫折した司法府改革
 - 四 拡大戦線政権の税制改革と土地税制
 - 五 土地集中税をめぐる司法府の判断
 - 六 土地集中税の修正版（「農牧業部門の」財産税）をめぐる司法府の判断
 - 七 二つの判決をどう考えるか
- おわりに

はじめに

近年、司法の政治 (Judicial Politics) という研究分野が注目を集めている。中立的で専門能力にたけた司法府は、人

ウルグアイにおける司法の政治 (内田)

身の保護や私的財産権の保障といった「ルールの明確化」や民主主義にとって欠かせない。司法の政治化の研究をリードしてきたトム・ギンスバーグは、政党間の競争が高まると、選挙で負けて野党になった際に政治的に不利益をこうむらないように、与党が司法の独立性を高める改革をする、という「保険」仮説を唱えている。⁽¹⁾一方、ラン・ハーシエは政党間の競争が司法府の独立性の強化につながらない場合を指摘している。下野する政党が司法府を利用して覇権を維持しようとする場合がそれにあたる（覇権維持理論⁽²⁾）。

ラテンアメリカのケースでいえば、メキシコで長期にわたってヘゲモニー政党だった制度的革命党（PRI）が野党・国民行動党（PAN）や民主革命党（PRD）との競争にさらされると、一九九四年にPRIのエルネスト・セデーロ大統領の下で、最高裁に違憲立法審査権を与え、司法の独立性を増大させる改革が行われたという。フィネルは、PRIは将来下野した時のために、自らの政治的地位を防衛するために脅威から自らを守るために司法の独立性を高めて「保険」を掛けたのだと指摘する。⁽³⁾

権威主義体制のメキシコとは事情が異なるものの、一九七三年から一九八四年までの軍事政権時代を挟んで、一九七一年結成の拡大戦線がコロラド党と国民党という二大伝統政党に挑戦し、政党間競争が高まり、二〇〇四年の大統領・上下両院選挙で、ついに拡大戦線が勝利（タバレ・バスケス「Tobalé Vasquez」大統領）したウルグアイではどうか。拡大戦線は二〇〇九年（ホセ・ムヒカ José Mujica 大統領）、二〇一四年の選挙でも勝利した（第二期バスケス政権）。しかし、拡大戦線の政策については、いくつかの重要分野で最高裁が違憲判決を下している。これは伝統政党によって司法府に「保険」が掛けられていたことを意味するのだろうか。しかしムヒカ政権期の土地集中に関する税の創設では、最初の「土地集中税」については違憲判決を下したが、改正版の「農村財産法」には合憲判決を下している。一見矛

盾するかのようなこの司法府の姿勢は何を意味するのか。本稿では、ウルグアイの司法と政治の関係を、軍事政権との関係や司法改革の歴史、そして拡大戦線の土地課税をめぐる二つの判決を検討することで考察する。

一 ウルグアイの最高裁判所

現在のウルグアイの裁判は三審制であり、ほかに日本の簡易裁判所に相当する治安判事の制度がある。建国後初の憲法である一八三〇年憲法にも上級裁判所に関する規定はあったが、ウルグアイの最高裁判所の歴史は一九〇七年に始まる。判事の人数は五人とされた。⁽⁴⁾ 最高裁判事は、欠員が生じてから九〇日以内に両院総会の三分の二以上で承認されなければならない（憲法第三三六条）。最高裁判事の任期は一〇年で、五年の間を置かなければ再任できない（憲法第三三七条）。任官資格は年齢四〇歳以上、出生による市民権を持つか、もしくは帰化による市民権を得て一〇年以上、二五年以上の居住歴を持つこと、弁護士歴一〇年以上もしくは裁判官一〇年以上、あるいは公共検察庁で八年以上の経歴を持つていなければならない（憲法第三三五条）。定年は七〇歳である（憲法第二五〇条）。最高裁は控訴裁判所裁判官については上院の承認を必要とするが、全ての下級裁判官の任免権を持つ（憲法第三三九条第五項）。

裁判所は法律に違憲判決を下すことができる（憲法第二五六条）。最高裁の違憲判決は具体的な事件を通じてなされ、効力はその判決が下された事件にのみ及ぶ⁽⁵⁾（憲法第二五九条）。

二 ウルグアイ司法府と政治の関係——文民—軍事政權時代

ラテンアメリカの司法府と政治の関係を考えるうえで重要なのが、軍事政權との関係である。ウルグアイは、一九七三年六月から一九八五年まで文民—軍事政權の下にあった。一九六〇年代初めから都市ゲリラ・ツパマロスが台頭したことは良く知られているが、それに対し強硬路線をとる行政府は、クーデターに先立つ時期に、徐々に司法の独立を侵害していったことが、独裁下の司法に関するデウフォとリコの研究から明らかになっている。以下、彼らの研究に依拠して、司法府と行政府の攻防を概観する。

リコによれば転機は一九六七年である。この年、選挙と同時に行われた憲法改正の国民投票で、緊急治安措置(Medidas Prontas de Seguridad, MPS)導入が認められた(一九六七年憲法の第一六八条第一七項)⁽⁶⁾。これは、海外からの不測の攻撃や国内の衝撃といった深刻な事態に対し、大統領が緊急措置をとる(二四時間以内に議会に諮る)ことを認められたものである⁽⁷⁾。これが公営企業の役員会への介入や、公務員の罷免、メディアへの検閲、上空飛行禁止区域の設定、付加価値税に関する規定などをめぐって発せられた。この措置と個人の権利の部分的停止とがあいまって、ウルグアイの司法権は徐々に浸食されていく。燃料・アルコール・セメント公社や電力公社、電話公社等の職員や民間銀行の職員まで軍事法廷で裁かれるようになった⁽⁸⁾。個人の権利を侵害する緊急治安措置の例を挙げると、一九六七年一〇月九日には銀行員組合の決定に対して第六八四号が発令されている(同月二三日解除)。また一九六八年六月一三日には、銀行と郵便局の職員ストに対して第三八三号が発令され、翌年三月まで続いた。こうした緊急措置の乱発に、

議会もしばしば緊急措置解除を求めており、行政府と立法府の対立も深まっていた。⁽⁹⁾

さらに一九七二年には、四月一日にツパマロスが内務次官と海軍大尉、それに「死の部隊」（右翼暗殺集団）と疑われる警官二名を殺害したことから、翌日、行政府は両院総会に「内戦状態宣言」（憲法第八五条）を求め、議会がこれを宣言（拡大戦線の議員は棄権）。一七日には「治安正常化（Ordenes de Seguridad）」が承認され、内務省と国防省に強大な権限が与えられた。⁽¹⁰⁾

こうした事態にあつて、最高裁は司法の独立と市民の自由のために抵抗した。最高裁は文民に対する軍事法廷の管轄権を認めない判決を下した。また、拘禁者に対しての拷問や非人道的取扱いに関する議会の特別調査委員会（一九六九年二月設置）が、一九七〇年一〇月に、「モンテビデオ県警では拷問と非人道的扱いが組織的に行われている」として、拷問に責任がある職員を特定する行政を通じた調査委員会の設置と、軍に裁判管轄がある文民の範囲を特定することを助言した最終報告書を最高裁に送ると、最高裁は約半年かけてこの報告を検討し七一年四月二〇日付の上院への回答で、指摘されたような拷問が繰り返されることを防ぐために、司法行政に属する司法警察の設置を繰り返し提言してきたと述べている。⁽¹¹⁾

最高裁と行政府は、緊急治安措置の下で逮捕された夫妻の釈放や出国、ヘービマス・コーパスをめぐっても対立した。とうとう同年九月、行政府は最高裁に緊急治安措置での逮捕者にはヘービマス・コーパスを適用しないと通告するに至った。⁽¹²⁾一九七二年に出された「軍・警察の反騒乱作戦に関する情報はすべて行政権に属する」という政令も最高裁が違憲性を指摘した。行政府は司法に、警察による最高裁判事への家宅搜索、予審部の部屋と書類の搜索、新聞紙上での攻撃などで圧力をかけた。⁽¹³⁾

一九七三年六月二七日にクーデターが起きるが、最高裁判事はその地位にとどまった。だが、下級裁判所のレベルでは大幅な人員の入れ替えがあったとされる。軍自身によれば二六名の司法職員が反乱罪で裁かれ、そのうち二二名は職を追われた。また二名が職務放棄で罷免され、二二名が停職となった。一九七九年には「イデオロギー的な前歴」を理由として判事二五名が解任、行政職員一五一名が処分されていた⁽¹⁴⁾。さらに司法の独立性を奪うため、一九七六年九月の制度令 (el Acto Institucional) 第三号で司法省設置が決められ、翌年二月に発足した。司法省は検察の職務を担い、さらに七七年の制度令第八号で、裁判所と行政裁判所を行政・経済的に監督することになった。同時に、「裁判官は政府の提案から国家審議会が任命する」というクーデター後の慣例が正式化された⁽¹⁵⁾。ウルグアイの司法府は、クーデターに先立って市民の権利が侵害されていく時代に、市民の権利を擁護するために戦ってきたが、ついに文民―軍事政権の専横に屈することとなった。

三 民政移管後の司法府――挫折した司法府改革

一九八〇年の国民投票で、軍の政治関与を恒久化する憲法改正が否決されて以来、軍と政治家が交渉し、一九八五年三月に民政移管が行われ、その六月には司法省が廃止された⁽¹⁶⁾。しかし独裁下で司法は建物や仕事道具にも事欠き、給与も安く深刻な人材不足に陥っていた⁽¹⁷⁾。良い人材を確保する意味でも、司法改革が急務となった。

司法改革にはさまざまな改革が含まれる。訴訟法改正もその一つで、時代の変化への対応や法的公正さとともに、裁判の迅速化や裁判官の負担軽減といった背景がある。二一世紀初頭に南米南部諸国の司法改革を研究したスカーに

よれば、ウルグアイでは一九四〇年来の悲願であった民事訴訟法改革は成功したが、刑事訴訟法改正は、司法府内の一部が反対し、経済危機で財源がなく、議員たちの政治的合意も形成できなかったたのでこのときは失敗したという。

最高裁については二つの改革が提案された。一つ目は司法府の財政的独立を保障するために、「行政府が切り詰めに切り詰めた予算を立法府でさらに切り詰める」(スカーがインタビューしたウルグアイ人研究者の言)のではなく、行政府の手を経ずに予算案を立法府に提出するよう憲法改正を求めるというものである。これは一九九九年一〇月の国政選挙と同時に国民投票にかけられたが、過半数を得られず改正はできなかった。⁽¹⁸⁾

もう一つは二〇〇〇年三月に提案されたもので、最高裁判事の人数を五人から九人に増員し、チリのように三部に分けるという改革案である。これは専門家の間ではすでに一九八五年頃から議論されてきた問題で、改革賛成派は、最高裁は小さすぎ、判事はオーバークなので、増員して専門に応じて分割すれば効率が上がると主張した。だが元判事のなかでは意見が割れ、結局この改革も実現しなかった。

改革はなぜ失敗したのか。スカーは予算をめぐる改革について、判事たちは予算がないことで手を縛られ任務が果たせないと考えていたかもしれないが、ウルグアイでは司法は周縁的存在で、メディアの関心も引かずほとんど改革に言及しなかったたので、したがって大衆の関心も引かなかった。また改革を支持する政治家たちも十分なキャンペーンを張らなかつた、と指摘している。最高裁判事増員については、一九九六年の憲法改正(選挙制度を改正した)の時に最高裁はこの問題を真剣に議論しなかつたことをまず指摘する。次に、一九九九年の選挙で上院三〇議席中の一二議席、下院九九議席中の四〇議席を獲得した⁽¹⁹⁾拡大戦線の台頭を目の当たりにした二大伝統政党の政治家たちの思惑に言及する。任期一〇年の最高裁判事の任命には両院総会で三分の二以上の賛成が必要だが、二大伝統政党だけでそれ

を確保するのは不可能になったのだ。ここで判事の人数を増やす改革をしよう、裁判所の構成が変わってしまう。したがって改革は議会で必要な支持が、特に国民党とコロラド党の支持が得られなかった。⁽²⁰⁾この時の伝統政党的姿勢は、ハーシエルのいう「覇権維持説」に当てはまるといえよう。

四 拡大戦線政権の税制改革と土地税制

一九九九年の大統領選挙では、一九九七年憲法で導入された決選投票の制度によって、第一回選挙で一位だったにもかかわらず過半数に達しなかった拡大戦線のタバレ・バスケスは、伝統二大政党の「談合」によって当選を阻まれた。だが二〇〇四年の選挙では、第一回の投票で五〇・四五%の過半数を得て、史上初の拡大戦線の政権が誕生した。国会選挙は拘束名簿式の比例代表制を採用しているため、拡大戦線は上院三〇議席中の一六議席、下院九九議席中五二議席を獲得し、過半数を制した。⁽²¹⁾

バスケス政権は、二〇〇一年末からのアルゼンチン経済危機のあおりを受けて「百年に一度の危機」に見舞われ、貧困層が二倍（九〇年代の約一五%から二〇〇三年には三〇%以上）⁽²²⁾になってしまったことに対して、貧困解消と格差是正のため、①（経済全体のパイを拡大し安定成長をはかる）輸出先の多様化、②貧困層への緊急措置 P A N E S（二〇〇七年一月からは「公平のための計画 Plan de Equidad」）とともに、③税制改革を行った。二〇〇七年より実施された改革でまず導入されたのは、直間比率是正を目指す個人所得税（Impuesto a la Renta de las Personas）である。これにより給与所得だけでなく不動産・金融の資産所得にも課税されるようになった。⁽²³⁾

二〇〇九年の選挙では、拡大戦線の大統領候補ホセ・ムヒカは第一回投票で四七・九六%と過半数に及ばなかったが、決選投票を制した。拡大戦線の議席は上院で三〇議席中一六議席（前回と変わらず）、下院で九九議席中五〇議席（二議席減）といずれも過半数を制した。⁽²⁴⁾

「世界一貧しい大統領」としてすっかり有名になったムヒカの悲願が、大土地所有者への課税だった。ラティフンデイトと呼ばれる土地の集積の問題はラテンアメリカ共通の問題であり、貧富の格差の点では他国よりは平等といわれるウルグアイでも実は根が深い問題である。拡大政権下の土地なし農民への土地分配・入植政策について考察した中沢知史によれば、農牧産業省の年次統計によればGDPに占める農牧セクターGDPの割合は、二〇〇七年〜一三年の平均では八%、関連産業のGDPまで含めると一三%で、林業や漁業まで含めると七五%に達するという。一方、農村部で農牧業を専業とする労働者は二〇一一年時点で人口の三・五%にすぎないという。さらに中沢は、二一世紀初頭のコモディティブームが土地価格の上昇と外国資本による急激な土地取得をもたらしたことを指摘している。その結果、二〇一一年時点でウルグアイに存在した全耕作地のうち、二〇〜四九ヘクタールの小規模耕地が全耕作地数の一五・四%を占めるにもかかわらず全耕地面積に占める割合は一・四%、逆に耕作地数では全体の九%に過ぎない、一、〇〇〇ヘクタールの大規模耕地が全耕地面積の六一%を占めていたとい⁽²⁵⁾う。土地所有が一握りの主体に集中していることがわかる。

そもそも土地の分配は、独立の父といわれ尊敬されているホセ・アルティガス(José Artigas)が一八一五年に出した「土地に関する規則 Reglamento provisorio de la provincialoriental para el fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados」⁽²⁶⁾に源流をもつ。この中でアルティガスは、独立の敵である「現在まで赦免されていない」全ての外国

人、悪いヨーロッパ人、さらに悪いアメリカ人の土地」(第二項)を「最も不幸な人々、すなわち自由黒人、黒人と先住民の混血、先住民、貧しいクリオーリヨ(第六項)、子どもを持つ未亡人(第七項)に分配せよ」と言っている。さらに、第二の建国の父と呼ばれ、アルティガスとともにウルグアイ政治で常に正統性の源泉となるホセ・バッジエ・イ・オルドーニェスにとっても、土地への課税は懸案の課題だった。だが、土地集中税には拡大戦線の経済政策を一手に担ってきたアストリ(Danilo Astori)副大統領をはじめ、反対も多かった。ムヒカは「土地集中税は、もともとはバッジエ(イ・オルドーニェス)のアイデアだ。土地問題はトゥバ(注…トゥバマロスのこと)にとつて非常に重要なんだ。ホセ・バッジエ・イ・オルドーニェスは、二〇世紀の初めに、土地の一部は社会のものであり、それについては税金を納めなければならないと主張していた。地主は何らかのかたちで社会に還元しなければならない」と述べて、⁽²⁷⁾課税の正当性を訴えている。

五 土地集中税をめぐる司法府の判断

法令一八、八七六号(土地集中税 Impuesto a la concentración de Inmuebles rurales、ICIR)は、二〇一一年二月二九日に成立した。この法律は第一条で、農村の不動産で生産性がCONEAT指数⁽²⁸⁾で二〇〇ないしそれと同等である計二、〇〇〇ヘクタール以上の土地に課税すると言っている。第二条は納税主体の規定で、自然人、夫婦(内縁含む)、共同相続人、外国法人その他であり、非居住者は代理人を立てて納税しなければならない。共同所有者、共同出資者、株主は持分に応じて税を負担する(第三条)。第四条では、一ヘクタールにつき、五、〇〇〇ヘクタールまでは六七統

一指数、一万ヘクタールまでは一〇〇統一指数、一万ヘクタール以上は一三五統一指数を適用する、と定めて、面積が広いほど重く課税される仕組みになっている。法令一五、九三九号第三九条、第四三条に定める、自然林と現在並びに将来の人工林への免税は適用されない(第七条)。徴税は、その不動産が所在する県政府が行い(第一〇条)、集められた税は、商工業施設へ通じる県の道路の補修に使われる(第二条)。

この法令の第一条、第二条、第一〇条、第一条に対して、違憲であるという訴訟が起こされた。原告によれば、①第一条は同じ対象への二重課税を禁じた憲法第二九八条第一項に違反し、②第一条と第二条は納税主体が明確に定められていない点で憲法第一〇条の「私人の行為は公共の秩序と第三者を害さない限り裁判の権威に服さない」「共和国の住民の何人たりとも、法の命じないことをする義務はなく、禁じられていないことを妨げられることはない」に反する。③第七条は法に抛らずして基本的人権を奪われないことを定めた憲法第七条に反する。④第一〇条と第一条は、「農村不動産税は立法府によって決定されるが、徴税並びにその税の全額は、付随税を除いて、県政府に属する。国が課することができる付随税は、県に入る税額を上回ってはならない」という憲法第二九七条序文ならびに第一項に反する⁽²⁹⁾。

これに対して最高裁は、二〇一三年二月一五日付判決第七一号で次のように述べた。まず、この法律が県の自律性を侵害しているという議論に関しては、県が自律性を侵害されたと訴えることができるのは県知事と県議会だけであるとしてこれを却下。また当該法令第七条についても、原告が森林を所有していないので訴えの資格がないとして却下している⁽³⁰⁾。農村の不動産への課税について、判決は次のように指摘する。不動産所有への課税には三つの解釈がある。①土地を所有することへの課税、②土地の評価額への課税、③固定資産税(古典的解釈)である。土地集中税は

土地の大きさに比例して課せられているので固定資産税ではない。また、課税対象の土地の評価と無関係に課税されて累進課税されているので、土地の評価額への課税とも違う⁽³²⁾。固定資産税は毎年一月一日付で所有していることが発生意実であり、土地の広さも質も問わず、価値の二％に固定されているのに対し、土地集中税は一定程度以上の面積と質の土地を所有していることが発生意実になっている点も異なる⁽³³⁾。

次に、二重課税を禁じた憲法第二九八条について検討する。二重課税とは同一の税源・課税対象となる物体に二つの税がかけられることである。土地集中税も固定資産税も同じものにかけている。

憲法に反しないで農村の不動産に課税するにはどうしたらよいか。一つはその県にある不動産に対して県税を創設し、県政府が徴収・管理する。もう一つは、県税に付随する形で、ただし、額は県税を超えない範囲で税を創設するのである。土地集中税は①にも②にも合致しない⁽³⁴⁾。付随税の定義はないが、(税法専門家の)バルデス・コスタ (Valdes Costa) は、付随税であるためには「先に立つ税があり、かつ、①その税と課税の理由が同じであること、②主たる税の決定、決算、支払いと関連があること」が必要であると言っている⁽³⁵⁾。

最終的に最高裁は、法令一八、八七六号の第一条と第二条に違憲判決を下せば十分であり、第一〇条、第一一条まで広げる必要はないと判断し、四対一で第一条と第二条を違憲であると判断した⁽³⁶⁾。ただしマンリケ (Ricardo C. Perez Manrique) 判事は、アメリカ合衆国連邦最高裁や旧西ドイツ最高裁判例などを援用し、異なる解釈が二つあって、その片方が合憲判断なら、合憲のほうを取るべきであるとして、この税は二重課税ではなく新たに税源を拡大したもので、二、〇〇〇ヘクタール以上という規定は課税可能なレベルを示していると解すべきだ、と合憲判断をした⁽³⁷⁾。

六 土地集中税の修正版「(農牧業部門の) 財産税」をめぐる司法府の判断

土地集中税への違憲判決を受けて、ムヒカ政権は違うアプローチで同じ効果をもつ新たな法を成立させた。二〇一三年六月一四日付で成立した法令第一九、〇八八号「財産税(農牧業部門への課税の修正) Impuesto al Patrimonio ajustes a la tributación del sector agropecuario, IP」である。この法律は一九九六年に成立した財産税に関する整理文書の修正という形をとっているので大変わかりにくい³⁸が、農業・牧畜用に開発された土地で一千二〇〇万統一指数を上回る価値を持つ土地とそれに付属する動産・家畜等に課税する(第二条)。納税義務があるものは第四条に定められている。毎年、一月三〇日に国家統計機関が公開する農業・牧畜・狩猟・植林価格指数に従って、一月三十一日に評価を調整する(第六条)。第八条、第一〇条、第一三条は、自然人、夫婦、共同財産相続者が所有する農牧業用に開発された不動産・動産・家畜の評価額を政府が減価できる規定である。第一四条は政府の課税権限についての定めである。税率は一律ではなく、第一七条で、資産価値が上がれば上がるほど税率が高くなる仕組みがとられている(一千二〇〇万~三千万統一指数までは〇・七%、三千万~六千万までは、一・〇%、六千万から一億五千万までは一・三%、一億五千万以上は一・五〇%)。また、分筆によって資産価値を減じて課税を逃れるものがないように、第一六条で「経済経営統一体 (Unidad Económico Administrativa)」という概念を導入し、法的形態がいかなるものであっても、同一の意思決定のもとにあることが明らかになったものは経営的に同一の統一体として扱うこととしている³⁸。徴収された税は、一〇%を技術大学の資金、残りを都市部以外の県道以下の道路網の補修・維持にあてる(第二〇条)。

この法令について、ソリアノ県に合計三、四一三ヘクタールとなる二五の地所をもつ地主が「第二条、第六条、第八条、第一〇条、第二三条、第一四条、第一六条は違憲である」と訴えを起こし、払った税の返還と同法の適用によって被った被害の賠償を求めた。原告側の主張によれば、①納税義務を負うものや税の発生事実、課税総額や税率は法律によって正確に定められなければならない、行政府の裁量ではないので、行政府に減価や税率の設定を委ねている同法は、三権分立を定めた憲法第八三条、第一六八条、第二三三条に違反する。②この税は固定資産税の支払い能力に対する課税なので、二重課税を禁じた憲法第二九八条に違反する。③「経済経営統一」を創設した第一六条は、家族の価値や親の義務、財産の相続権、家族の幸福について定めた憲法第四〇条、第四一条、第四八条、第四九条に違反する。④「経済経営統一」という表現は誰が課税されるのか明確にしていけないので、司法の保護を受ける権利を定めた憲法第七條、第七二條に違反する。⑤この税はそれ自体では押収にならないかもしれないが、社会保障費の雇用者負担や、農村の不動産が経済活動収益税（I R A E）⁽³⁹⁾や固定資産税の対象となっていることを考慮すると、押収につながるので、財産権の保障に反する。⁽⁴⁰⁾

これに対し最高裁は四対一の多数意見で、違憲の申し立てを却下した。⁽⁴¹⁾ まず同法第一四條については、立法府が税法についての権限を不当に行政府に委任しているわけではない。立法府は行政府に税の構造・実在・義務の総額といった税の基本要素の決定を委任しているのではなく、立法府が行政府に委任しうる、税の二次的な側面、すなわち課税できるもの、支払期間、法で定められた範囲内での税率の設定について委ねているに過ぎない、として違憲であるという主張を退ける。第八條については、行政府がさらに減価できるといふ規定なので、納税者にとっては利益となる。したがって、申し立ては真の損害を含んでいない、として違憲の主張を退ける。

二重課税に当たるといふ主張に対しては、以下のようにそれを否定する。まず、土地集中税との違いについては、土地集中税は農村の不動産を所有することで発生するが、当該法によるこの税は、農牧業用に開発された土地を持つ一定の主体（自然人、法人、共有財産相続人、夫婦、経済経営統一）に課税される。したがって土地集中税を違憲とした議論をこの税に適用することはできない。憲法第二九八条で禁じられている二重課税とは、同じ税源ないし同一物に対して二つの税がかけられることである。県が課税する固定資産税は、一定の領域に存在し、住民台帳によつて個別化できる具体的な不動産に対してかけられる。固定資産税はどんな活動にあてているかという用途や見かけにかかわりなく、不動産の所有に対して課せられる。それに対しこの税は、不動産の所有ではなく、その経済活動に対して課せられる。不動産の所有者でなくても、それを借りて活動して経済的利益を得ていると課税されるのである。⁽⁴²⁾

経済経営統一という形態を創設することが、憲法に定めた家族の価値や家族の幸福追求権等を侵害するという主張に対しては、その違憲性は家族の絆に課税することによって絆を損なっているという点に根差しているとし、まず、原告は経済経営統一体を構成しているからではなく、さまざまな農村不動産を所有しているから訴えているという点で、原告適格を欠いている、とする。それは別として、相続権や子どもの養育・教育権や家族の幸福についての憲法の規定が、この法改正でどのように侵害されるのか理解しえない。⁽⁴³⁾ 経済経営統一体は誰が納税主体であるかを定義するにあたって不確実性をもつので法的安定性を損なう、という主張についても、原告は直接かつ個人的な利害を欠いているので、原告適格を有しない。⁽⁴⁴⁾

最高裁は、「この税それ自体は押収ではないが、農村不動産の所有者が固定資産税、経済活動収益税、社会保障の雇用者負担の対象となつていふことから押収につながり、財産権の侵害である」という原告の主張も退ける。判決は

バルデス・コスタの次のような主張を援用している。「税が極端に累進的で高い額になっている場合を財産権の侵害であると考える多数説には次のように反論する。税は財産権を侵害していない。正当な補償をせずに所有権を奪うという意味で財産を押収しているのではなく、金銭的な経済余剰をささげるように仕向けているのである」(略)。次に：憲法は原則を確立しているのではなく、尊厳ある生存の権利に影響するほどの、支払える限度を超えた課税をすることを禁止している：(略)」。私有財産権の尊重と課税は何の関係もない。課税によって個人の所有権を国家が取得するわけではない。納税者は税の債務者であり、：(中略)：税とは金銭的な賦役であり、国家の財政上の必要をカバーするものである。検討対象の税は、法外でも不合理でも納税者にとって支払い不能なものでもない⁽⁴⁵⁾。

ただしチャラル判事 (Julio Cesar Charar) は、同税は固定資産税との二重課税の疑いが払拭できない⁽⁴⁶⁾、財政目的以外の税、例えば大土地所有を根絶するための税を創設することは禁じられていると解すべきで、現行憲法の規定は県に財源を与えるための規定である、⁽⁴⁷⁾として同法の合憲性に対する反対意見を述べた。

七 二つの判決をどう考えるか

二つの判決は、同じ判事たちによって下されている。いずれも拡大戦線政権下で任命された判事だが、法曹としてのキャリアは軍政期にスタートさせている。五人の判事のうち、土地集中税 (ICIR) も農牧業部門の財産税 (IP) も違憲であったのはチャラル判事、逆にどちらも合憲であったのはマンリケ判事である。ルイバル判事 (Jorge Ruibal Pino) 、ラリユー判事 (Jorge T. Larrioux Rodriguez) 、チェディアック判事 (Jorge O. Chediak Gonzalez) は、土地

集中税は違憲だが農牧業部門の財産税は合憲であると判断している。チャラル判事は大土地所有制解消のような財政的理由以外の目的で税を創設してはならないという立場をとっており、判決の中でムヒカの目指すところとは相いれない考えを打ち出したといえる。逆にマンリケ判事は合憲とし得る解釈が一つでもあればそれをとる、という立場をとって、立法の意図をできる限り尊重しようとしているかにみえる。残り三裁判官の法解釈は保守的に思われる。いずれにせよ、財産の証明書が添付されていないといった形式的な要件で原告適格を判断することはしないが、明らかに原告が所有していない種類の土地（土地集中税における森林）についての申し立てには原告適格を有さない、としてこれを退け、農牧業部門における財産税が家族の諸権利を侵すといったように、原告の主張の根拠があいまいである場合には憲法判断をしないという立場をとっている。⁽⁴⁸⁾

おわりに

司法改革という点ではウルグアイは道半ばである。本稿では扱わなかったが、刑事訴訟法は二〇一四年一二月公布の法令第一九、二九三号によって改正された（二〇一七年六月より施行）。しかし司法部が切望する財政的独立は達成されていない。また、拡大戦線と司法部は、二〇一〇年から判事の給与問題を巡って対立を続けている。

第二期バスケス政権は、副大統領の学歴詐称や前政権時代の放漫経営、改善が見られない治安問題等で批判の矢面に立たされており、二〇一九年の選挙では下野する可能性もある。

一方、最高裁判事五人のうち、二〇一六年秋以降三人の判事が定年により交代する。拡大戦線は下野した時に備え

て、判事の人事を利用して覇権を維持しようとするだろうか。昨秋定年の判事の後任について、拡大戦線はジェンダーバランスを考慮し、女性の判事を推したが、野党は控訴裁判所の最古参判事から順に昇任させるべきだとして合意しなかった⁽⁵⁰⁾。拡大戦線は上院では一五議席もっており、これに副大統領が議長として加わるため、辛うじて過半数を取れるが、下院の五〇議席のうち一名が離党してしまったため、過半数を割ってしまった。この点も含めて、最高裁判事選出をめぐる与野党の攻防は、本年の大きな政治争点となろう。

- (1) Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge University Press, 2003.
- (2) Ran Hirschl, *Towards Judicialocracy: The Origins and Consequence of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, 2004. 岡部恭宜「民主化、執政府の抑制、制度」日本比較政治学会二〇一五年度研究大会共通論題「執政制度の比較政治学」報告論文。
- (3) 岡部恭宜前掲論文、八頁。Finkel, Jodi, "Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s," *Latin American Politics and Society*, 2004, 46(4): pp. 87-113, 102-108.
- (4) ウルグアイ最高裁ウェブページ
http://www.poderjudicial.gubuy/institucional/poderjudicial/historia 二〇一七年一月二二日アクセス。
- (5) Cumbrejudicial, *Estructura y Competencia de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en Iberoamerica*, 2016, p. 974.
- (6) Nicolás Duffau y Álvaro Rico, *El Poder Judicial bajo la Dictadura*, CIEJ-AFJU, 2012, p. 12.
- (7) *Ibid.*, pp. 13-14, nota 7.
- (8) *Ibid.*, pp. 14-15.
- (9) *Ibid.*, pp. 16-18.
- (10) *Ibid.*, pp. 18-21.

- (11) *Ibid.*, pp. 30–31.
- (12) *Ibid.*, pp. 32–34.
- (13) *Ibid.*, pp. 42–43.
- (14) *Ibid.*, pp. 64–65. Elin Skaar, “Un análisis de las reformas Judiciales de Argentina, Chile y Uruguay,” *América Latina Hoy*, Vol. 34, 2003, pp. 147–186, 174–176.
- (15) Rico y Duffau, pp. 5–59.
- (16) *Ibid.*, p. 82.
- (17) *Ibid.*, p. 79.
- (18) Skaar, op. cit., p. 174. Santos, Carlos, Verónica Iglesias et al., *Aguas en movimiento*, Ediciones de la Cañilla, p. 110.
- (19) 拙稿「新選挙制度によるウルグアイ一九九九年選挙——左派の歴史的勝利と伝統政党の派閥政治『ラテンアメリカ・レポート』第一七巻第一号、二〇〇〇年、二四—三三頁。
- (20) Skaar, *Ibid.*, pp. 175–176.
- (21) 佐藤美季「ウルグアイにおける左派政権誕生——脱ネオリベラルを目指すバスケス政権」『ラテンアメリカ・レポート』第二三巻第一号、二〇〇五年、四二—五二頁、四三頁。
- (22) 同右、四七頁。
- (23) 佐藤美季「ウルグアイ・バスケス政権の中間評価——左派政権の挑戦」『ラテンアメリカ・レポート』第二四号第二号、二〇〇七年、三九—四八頁、四五頁。
- (24) 拙稿「二期目に入ったウルグアイ左派政権——二〇〇九年大統領・国政選挙の経緯」『ラテンアメリカ・レポート』第二七巻第一巻、二〇一〇年、二七—三五頁、三二—三三頁。
- (25) 中沢知史「ウルグアイ左派連合・F A 政権における土地政策の理念と実体／国家植民公社 (ENOC) を中心に」ラテンアメリカ政経学会報告ペーパー、二〇一六年一月六日、於東京大学駒場キャンパス、二—四頁。
- (26) ウルグアイ公教育管理局 La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) のサイトより <http://www.unc.org.uy/di000c.htm> 二〇一七年一月三〇日アクセス。

- (27) Danza, Andrés y Ernesto Tulbovitz. *Una oveja negra al poder: Confesiones e intimidaciones de Pepe Mujica*, 2015. Montevideo: Penguin Random House/Sudamericana, p. 67. 大橋美帆訳『悪役 世界でいちばん貧しい大統領の本音』、二〇一五年、汐文社、六九―七〇頁(引用はバッジエの表記を改めている)。
- (28) CONEATは農牧省傘下の農業経済土地調査国家委員会 (la Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la Tierra) の略称で、CONEAT指数はヘクタール当たりの生産性を示す。平均は一〇〇。
- (29) 2013/Sentencia No. 17. 15/02/2013, pp. 1-7.
- (30) *Ibid.*, pp. 9-11.
- (31) *Ibid.*, pp. 12-13.
- (32) *Ibid.*, pp. 16-17.
- (33) *Ibid.*, pp. 35-36.
- (34) *Ibid.*, pp. 29-30.
- (35) *Ibid.*, p. 33.
- (36) *Ibid.*, p. 41.
- (37) *Ibid.*, pp. 42-51.
- (38) ただし、法令一八、四〇七号(二〇〇八年一月二四日)に定める農業協同組合や政令一四、三三〇号(一九七四年二月九日)に定める農業振興会社は経済経営統一体とはみなさない。
- (39) Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas. ウルグアイ国内での経済活動の収益に対する税。税率二五%。
- (40) 2014/Sentencia No. 738. 13/08/2014, pp. 1-3.
- (41) 原告が土地の価値を証明するに足る証明書を提出していないから原告適格を欠く、という経済財務省の抗弁は退けた。
Ibid., pp. 4-8.
- (42) *Ibid.*, pp. 17-22.
- (43) *Ibid.*, pp. 22-23.
- (44) *Ibid.*, pp. 23-24.

- (45) Ibid. pp. 24-28.
- (46) Ibid. pp. 43-44.
- (47) Ibid. pp. 53-58.
- (48) この主張もそうだが、課税が財産の押収につながるという原告の主張にも、かなり無理があると思われる。
- (49) 着任の順番が遅くても昇進した例はあるので、労働法が専門の判事の昇任を企業が嫌ったのだろうというのが与党の見方である。*El Observador* 16/02/2017 <http://www.elobservador.com.uy> 二〇一七年二月一七日アクセス。
- (50) 結局最古参のトゥレル判事が昇進した。ウルグアイ最高裁ウェブサイト <http://www.poderjudicial.gub.uy/autoridades.html> 二〇一七年三月一五日アクセス。

(和歌山大学教育学部教授)