フィリピンの権威主義体制と統治構造

作本直行（さくもとなおゆき）

はじめに
I　前史
II　1935年憲法体制とその問題点
III　1973年憲法下における大統領への権限集中
IV　1981年憲法体制下の大統領権限
むすびにかえて

はじめに

ASEAN諸国の多くは，植民地統治から解放され，独立後の政治的，経済的混乱を経験したが，混乱の主な原因であった経済，社会の後進性を克服するため，急速な経済開発，政治・社会諸改革の実施をめざした。これに伴い国家の果たす役割は急速に増加し，行政は肥大化した。ところが，これとともに，政治学者が指摘するように権威主義的体制または開発独裁の問題が顕著となり，権力の集中ならびに政権の長期化ないし独裁化の傾向が一段と強まってきた。フィリピンのマルコス政権，シンガポールのリー政権，インドネシアのスハルト政権がその例であり，これは植民地から独立した他の多くの発展途上国にも共通した政治現象となっている。

このような状況のなかで，三権分立と基本的人権の保障というような近代的諸原理は一度は受容されながらも，憲法改正の繰り返しにより，「立憲主義的権威主義体制」と称されるように，大幅な修正を受けている。この意味で途上国の立憲主義は急速な変容を遂げつつあり，ある意味では外見的立憲主義とさえいえる。

かような立憲主義的権威主義体制と称される途上国の統治構造のあり方は重要な憲法現象の一つと考えられる。そこで，本論では，特に1965年以降今日まで約20年にわたり長期政権を維持してきたフィリピンのマルコス政権をとり上げ，権威主義体制との関わりにおいて，大統領への権限集中過程における制度的特質と背景につき，時期区分のうえ，検討を試みる。フィリピンは，アジアでいちはやく独立を成し遂げ，憲法を制定した国であり，アメリカ型民主主義のショーウィンドーともよばれた。しかし，統治構造面では，アメリカ型三権分立は少なくとも適合しえなかったといえる。

本論の中心的課題である大統領への権限集中というテーマは，本来，人権保障，司法権の独立，地方自治等の幅広い考察を必要とするが，ここでは原則的に大統領の権限，大統領と内閣および議会の関係に限定することにする。

なお，大統領への権限集中は，憲法の制定・改正および戒厳令公布を主要な契機としている。したがって，独立後の大統領への権限集中過程は，その展開過程から，おおよそ次のとおり三つに時期区分可能であろう(注1)。第1期　独立以後1973年憲法制定前まで。第2期　1973年憲法制定から81年憲法改正まで。第3期　1981年憲法改正以後(注2)。ただし，独立以前のマロロス憲法とコモンウェルス憲法が重要なので，前史としてこれを簡単に扱う。

（注１） 時期区分の方法は，安田信之『フィリピンの法・社会・企業』アジア経済研究所 1985年を参考にしている。

（注２） 1984年の憲法改正においては，84年の議会正常化，87年の大統領選挙および副大統領採用を予定した改正が行なわれた。しかし，マルコス大統領自身の病気に伴い，政権交替の問題が表面化してきた。1984年の憲法改正は，今後の方向とのかかわりで重要ではあるが，本稿の対象からは除くことにする。

I 前　史

スペイン統治下においては，総督の権限は圧倒的に強く，立法，行政，司法の三権を独占していたといっても過言ではない。

フィリピンでは自主憲法制定の動きが見られ，1897年11月のビヤク・ナ・バト憲法に次いで，米西戦争下で独立宣言とともに起草された98年のマロロス憲法において，当時のフィリピンの憲法思想の輪郭がかなり明瞭となった。マロロス憲法の特徴は，一院制の採用，立法府の行政府に対する優位，議会閉会中の行政権濫用を防止する常設委員会制の採用，内閣の対議会連帯責任制等である。同憲法は，制定段階でフランス革命の自由主義的影響を強く受けており，人民主権，人権保障，共和制，三権分立の諸原則について規定する。統治構造については，立法府優位型の議院内閣制が採用されている。たとえば内閣を通じて行使される大統領の行政権も，議会解散権，陸海軍指揮権，講和条約締結権については議会の事前同意を要するものとされ，大統領の法案拒否権に対する議会の再議決の道も認められている。ところが，立法府優位といえども，当時のアギナルドとマビニの植民地下の憲法制定いかんに関する対立(注1)，および戦時下における立法府または行政府優位の選択の問題に関するカルデロンとマビニの間の対立(注2)にも代表されるように，マロロス憲法制定は，フィリピン独立革命の戦時体制下のものとして位置づけられるのであり，当時の政治の基本的方向および理念は，分権主義的というよりもむしろ集権的であったと考えられる。

アメリカ統治下においては，スペイン統治下とは異なり，人権保障，自治政府などに重点を置いた統治方式が採用された。フィリピンの独立は，1916年ジョーンズ法前文にも示されたとおり，「安定的政府が確立されるや否や」承認されることになっていた。これは，最終的には，1934年にアメリカ議会で承認を受けた「フィリピン独立法」(Philippine Independence Act, 通常，「タイディングズ・マクダフィー法」)に結実した。同法は，コモンウェルスの設置とともに，共和制憲法の制定，アメリカへの忠誠義務，人権保障（それぞれ，第2条第1節，憲法付則，第3条)などを規定する。同法は，その後の統治構造の大枠を設定したものとして重要である。これを受けて，コモンウェルス憲法が，アメリカ大統領の憲法承認後，1935年のフィリピン人の国民投票により制定された。

1935年憲法は，独立に至るまでに3回の改正を経ている。1939年および40年の改正は主に，大統領と副大統領の任期短縮（6年から4年へ）と再選禁止規定の改正，一院制から二院制への変更および選挙管理委員会の設置に関するものである。1946年の改正は，フィリピンの独立にあたり，アメリカ市民への投資上の内国民待遇を認めたパリティー条項を含む憲法付則改正に関するものである。

アメリカ統治下に制定された1935年憲法は，独立後も第3共和国の憲法(注3)として引継がれている。同憲法制定の背景は重要と考えられるので，その特徴を数点指摘しておく。

第1は，同憲法が，アメリカ植民地下で，タイディングズ・マクダフィー法が示す条件の下に制定されたという歴史的経緯である。したがって，憲法制定は，アメリカからの独立承認を獲得するための前提条件として位置づけられていた。

第2は，同憲法が，アメリカ憲法のほかに，マロロス憲法，ドイツおよびスペインの憲法，メキシコ，コスタリカ等南米諸国の憲法等を参照して起草されたというが，アメリカ憲法が主要モデルとなった点は確かである。その特徴として，(1)三権分立制，(2)大統領制，(3)人権保障，(4)司法庁の優位と独立，(5)地方自治制の採用がある。宗主国の定めるこれら基本原理の原則的受入れは当然の成り行きだった(注4)といえる。これまで多くの途上国が独立にあたり，宗主国の法系を継受する例が多い点からも明らかである。

第3は，1935年憲法制定段階では，マロロス憲法制定時におけるような立法府または行政府優位に関する顕著な対立はみられなかった。のみならず，1934年憲法制定会議では，大統領制または議会制に関する十分な議論を経ることなく，アメリカ型大統領制を直ちに採用した(注5)。

第4に，1935年憲法の有効期間については，34年憲法制定会議でカミロ・オシアスによる独立後の同憲法適用の提案(注6)がなされたが，具体的な決定はなされず，棚上げされた。

さらに，上記以外で憲法制定過程における主要論点を参考までに指摘すると，一院制または二院制の選択，婦人参政権の付与の問題等がある(注7)。

この憲法制定の背景には，フィリピンでは，当時1901年のマッキンレー訓令および16年のジョーンズ法などの結果として，アメリカ統治下といえども，軍政が民政に移行し，議会や政治活動におけるフィリピン人化が進展しつつあったことがあげられる。もっともそれまでもアメリカ本国から指名される総督には最高の執行権限が認められていたことはいうまでもない。また，フィリピンには，アメリカの憲法制定段階とは異なる独自の歴史的，沿革的背景があることも否定できない。

日本統治時代には，第2共和国憲法が制定されるが，その後再びアメリカの統治に復帰する。

（注1） Pangalangan, Raul C., "The 1981 Amendments: The Presidency in the Wake of a Constitutional Mutation," *Philippine Law Journal*, 第56巻第2号，1981年6月，227～279ページ。

（注2） 同上論文 227～229ページ。

（注3） 浅野幸穂「フィリピン」（萩原宜之編『世界の議会 アジアII』東京 ぎょうせい 1983年 87～104ページ。

（注4） Romaini, John H., "Observations on the Philippine Presidency," Jose Velaso Abueva; Raul P. de Guzmen 編, *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics*, マニラ, Book Mark, 1969年，311ページ。

（注5） Sinco, Vicente G., "Inadequacies of the Existing Structure Organization and Operation of the Executive and Legislative Organs of Government," August Caesar Espiritu 編, *Philconsa Reader on Costitutional and Policy Issues*, ケソン, U. P. Law Center, 1979年，238ページ。

（注6） Aruego, Jose M., *Philippine Political Law*, マニラ, University Publishing 1950年，47～49ページ。

（注7） 同上書 47ページ。

II 1935年憲法体制とその問題点

1. 独立後の憲法改正の動き

フィリピンは，1946年に独立を迎えたが，政治的，軍事的，経済的には，軍事協定，ベル貿易法等を通じ，一層アメリカへの従属化を深めることになった。前述のフィリピン資源に関するアメリ

カ人の投資上の内国民待遇化はその例である。インフレ下，経済は復興せず，対米貿易赤字は増大し，貧困が蔓延し，公務員の不正，腐敗が横行した。また，1941年に結成されたフクバラハップが，50年代以降の政治，社会不安を一層増大させた。かように対米依存および不安が高まるなかで，学者，法律家および一般市民からは，同憲法が，アメリカへの服従下の制定であり，アメリカへの忠誠を定めたものだとの批判が広く盛り上がり，時代の要請に合わせた憲法改正の必要が叫ばれた(注1)。

このような状況のなかで，過去の対米依存外交を修正し，外資導入も図りつつ，民族主義的外交の方向を打ち出して登場したのがマルコス大統領であった。ところが，1969年に再選を果たしたマルコス大統領の場合にも，その金権選挙が極度の財政赤字をもたらし，その結果，ペソの暴落，工業活動の停滞，失業の増大が生じ，農民層からの不満はうっ積し，犯罪は増大し，政治・社会不安が一層これによって深刻化したとされる。当時のマルコス大統領自身にとっても，1935年憲法の3選禁止規定がその政権長期化を達成するうえで障害だった点を否めない。

かような状況下，大統領の任命を受けた320人の議員から成る憲法制定会議が1971年に新憲法制定のための審議を開始した。ところが，その翌年9月に突如戒厳令が布告され，非常事態下で各種権限が大統領に集中され，新憲法制定のための下準備が進められることになった。

つぎに，1935年憲法における大統領の位置づけを整理しておこう。

2. 大統領の権限

(1) 大統領の地位と選任方法

アメリカ型大統領制にならい，「執行権は，大統領に帰属する」（第7条第1節）とされ，大統領は「執行府の長」(Chief Executive) とされた。

大統領の選出方法は，国民の直接投票により，その任期は4年で，1回かぎり再選が可能である（第7条第2節，同第5節)。他に，被選出資格（第7条第3節)，罷免事由（第9条の定める弾劾の場合のみ)，大統領の罷免，死亡等の場合の職務の継承（第7条第8節）に関する規定がある。

(2) 大統領の権限内容

大統領の権限の多くは，アメリカ憲法をモデルにしたため，内容および表現においてきわめて近似するが，フィリピンの歴史的，沿革的理由によりいくつかの特徴を示している。バクンガン (Froilan M. Bacungan) とアルエゴ (Jose M. Aruego) 両氏の分類(注2)を参考に，フィリピン大統領の権限をアメリカのそれと対照すると第1表のとおりである。

次項以下，フィリピン憲法上の大統領権限の特色を議会との関わりでみることにする。

3. 大統領と議会の関係

フィリピンの大統領には，アメリカと同様，議会通過の法律案に対する拒否権が認められ，反対理由とともに返付して再審議を要求できる。行使の期間は20日間である。また，歳入・歳出，関税法案の特定の1項目または数項目に対する拒否権も認められる（以上第6条第20節(1)～(3))。

フィリピン憲法下では，歳出予算の提出権は大統領にあり，議会は大統領が勧告した歳出予算を増加させることができない（第6条第9節(1))。

大統領と議会の接触については，随時，国家状況について議会に報告し，必要かつ便宜的な方策につき審議を勧告できる点では，アメリカのそれと共通するが，フィリピン大統領は，いつでも一般の立法または大統領の指定する特別の議案のみ

第1表　1935年フィリピン憲法と1789年アメリカ合衆国憲法における大統領権限の対照

大統領の諸権限	1935年フィリピン憲法	1789年アメリカ合衆国憲法
1. 行政権	(1) 法律の誠実執行の監視 (§7—10(1)) (2) すべての省，部局または官署の統御 (§7—10(11)) (3) すべての地方官庁に対する一般監督権 (§7—10(11))	(1) 同左 (§2—3) (2) 行政各部省長官からの職務に関する意見聴取 (§2—2(1))
2. 軍事権	(1) いっさいの軍隊の最高司令官（軍隊召集権，人身保護令状停止権，戒厳令布告権）(§7—10(2))	(1) 合衆国陸海空軍，各州民兵の総司令官（民兵の召集，海上封鎖，人身保護令状の停止権，戒厳令公布権，軍法会議設置等，これらのうち，民兵の召集は§2—2(1)であり，他は判例その他による。また，総司令官の空軍に対する権限も憲法中の明文によってない）
3. 任命権	(1) 各省長官および各部局の長，陸軍大佐，海軍大佐，または空軍中佐以上の陸海空軍武官等別段の任命規定のない公務員 (§7—10(3)) (2) 大使，公使，領事 (§7—7) (3) 最高裁判所と下級裁判所のすべての裁判官 (§8—5) (4) 副大統領，選挙委員会委員 (§7—11(3)，§10—1) (5) 会計検査院長 (§11—1) （ただし，上記(1)～(5)の者の任命には，任命委員会の同意を要する）	(1) 全権大使その他の外交使節並びに領事 (§2—2(2)) (2) 最高裁判所の判事 (§2—2(2)) (3) その他憲法が規定する以外で，法律が設置する全ての官吏 (§2—2(2)) (4) 上院閉会中の欠員官吏の補充 (§2—2(3))
4. 外交権	(1) 条約締結権 (§7—10(7)) (2) 外交使節の接受 (§7—10(7))	(1) 上院の助言と承認を得ての条約締結権 (§2—2(2)) (2) 同左 (§2—3)
5. 立法に関する権限	(1) 議会への教書提出権 (§7—10(5)) (2) 法案の拒否権 (§6—20(1))	(1) 同左 (§2—(3)) (2) 同左 (§1—7(2)) (3) 命令制定権
6. 予算に関する権限	(1) 予算提出権 (§6—19(11)) (2) 議会で承認された歳出法案中の特定の1項目，または歳入法案，関税法案中の特定の1項目または数項目に対する拒否権の発動 (§6—20(2))	
7. 減刑に関する権限	(1) 恩赦権 (§7—10(6))	(1) 同左 (§2—2(1))
8. その他	(1) コモンウェルスの総督権限で，憲法に矛盾せず，議会によって改正変更されていない権限 (§16—2)	

（出所）筆者作成。
（注）(1) アメリカ合衆国の大統領の権限が憲法明文にかぎられていないことは言うまでもない。そこで，フィリピン1935年憲法の大統領権限と関わる主要な権限に限定した。
(2) かっこ内は条文番号を示す。

を審議するために，臨時議会を招集できる（第6条第9節，傍点は筆者による）。

次に，大統領の立法権限について，フィリピン大統領には，戦時または非常事態下の命令規則制定権を一定の制約の下に例外的に付与されることが認められている（第6条第26節）。他に，フィリピン議会は法律によって，関税率，輸入・輸出の割当て，ならびに賦税等につき，特定範囲内での大統領への権限委譲を認めている（第6条第22節(3)）。

4. 大統領への権限集中強化要請への背景

1935年憲法のフィリピン社会への不適合の問題は，すでにコモンウェルス下の1939年および40年の大統領任期の短縮と再選規定の改正，一院制から二院制に関する改正において一部表面化してい

る。これらの改正理由は必ずしも明らかでないとされるが，ケソン政権の延命，二院制による議席確保等の人的理由にもとづくものであるとされる(注3)。むしろ，フィリピンにおいて，強力な大統領が現実的に必要とされてきたのは，特に前述の独立後の政治的，経済的，社会的不安が一層深刻化したのに呼応している。なぜ，フィリピンにおいて，大統領への権限集中を図る要請が高まってきたのかを三権分立原理の導入を軸として考えてみる。

フィリピンが採用したのは，アメリカ型のチェックアンドバランスを重視した厳格な三権分立システムである。そもそも，三権分立は，「複雑・多岐にわたる国家の作用を，その性質に応じて，立法，行政，司法の三つに区別し，それらを別個の機関の独立の権限として配分するとともに，互いに抑制し，均衡を保たせることによって，国家の権力を緩和し，もって権力の濫用を防ぎ，個人の自由を守る」(注4)統治構造に関する一原理であり，自由主義的思想に立脚する。かような三権分立が成立かつ機能するための条件およびフィリピンの場合に不適合だった理由として，次の3点が考えられている。

第1は，三権分立制度の目的は，集中された国家の権力を分散して，国家権力の濫用を防ぎ，もって個人の自由を守ろうとするものである。この場合に，国家への権力集中が前提となっている。しかるに，フィリピンにおいては，スペイン統治下において中央集権化が一部試みられたが，自らの手による十分な国家統合，すなわち国家への権力の集中は達せられていなかったといえよう。国家統合を進めるうえで，フィリピンがきわめて複雑な要素を抱えた複合社会である点を考慮にいれねばならないことは言うまでもない。

第2は，かような三権分立は，国家作用に係る権限を三つに配分し，さらに各機関間の抑制均衡により，権力を分散しようとする手段であるから，必ずしもこれによって国家機能の充実または効率の積極化が促進されることを意図したものでない。ところが，フィリピンにおいては，1935年憲法の前文の「一般の福祉増進」および第1条の「すべての国民の幸福および経済的安全の確保」と国家の果たすべき役割をきわめて多様かつ多目的にとらえている。また，現実的にも，独立後間もないフィリピン社会をとりまく国際環境は厳しく，国内の不安定要因は多く，国家の役割およびその重要性は急激に増えており，国家機能の充実または効率の積極化は急務とされている。この意味では，権力分散それ自体はそもそも相容れない制度だとさえいえる。また，各機関は，国家作用の分散および各機関間の抑制均衡の下でも十分に機能を達し得るほどの充実をみていない。たとえば，議会は，コモンウェルス時代は政治活動実現の場として重要であったが，独立後に執行権がフィリピン人の手に移った後は，相対的にその重要性は低下せざるを得なかったどころか，むしろ，行政府との間のデッドロックの発生原因ともなった。これには，政党制や議会政治の経験が必ずしも豊富でなかったことの理由もあげられる。

第3は，かような三権分立は，近代の自由主義の産物である。先進国の自由主義発展の背景には，権力への不信感または個人の自由という思想的成熟のみならず，経済活動を支え得る経済的中間層または産業資本の成長があり，かような経済活動をさらに発展させるにあたり，国家の役割が後退し，消極化したものと解せられる(注5)。フィリピンにおいて，民族主義は長期間高揚したが，他国の自由主義がこれに与えた影響は大きい。し

かし，自由主義の影響は他国からの独立獲得に向けられたにすぎず，フィリピン人が自らの手によって独自の自由主義的統治原理を模索したわけではない。フィリピンにおいては，国家権力への不信感は，独立時のアメリカ13州のそれにみられたほどには強くない。むしろ，フィリピン人の伝統的価値観には強力な指導者を尊崇する傾向があるといえる。たとえば，最高権力者への忠誠心を払うフィリピン人の一般的傾向(注6)や，フィリピン国民が政治文化的に権力と責任が1人に帰属する強力な指導者に慣れ親しんでいるとして，大統領をフィリピン国民の人格化(注7)と称する意見にもあらわれている。また，経済活動における国家の役割およびその重要性は，消極化どころか，むしろ独立後の混乱過程において一層増大しつつあったことは言うまでもない。これらの意味で，国家権力からの個人の自由よりは，国家の積極的関与が必要とされていたと言い得よう。

かくして，フィリピン憲法における立憲主義的諸原理の受容は，独立後の国家統合およびこれを実現するための強い政府の確立というフィリピンの現実的要請に必ずしも適合しなくなった。

この問題は，戒厳令布告に結びつく。

（注1） Del Carmen, R. V., "Constitutionality and Judicial Politics," D. A. Rosenberg 編, *Marcos and Martial Law in the Philippines*, イサカ, Cornell University Press, 1979年, 86ページ他。

（2注） Bacungan, Froilan M., "The Constitutional Powers of the President: An Overview," F. M. Bacungan 編, *The Powers of the Philippine President*, ケソン, U. P. Law Center, 1983年, 5～9ページ; Aruego, 前掲書, 116～140ページ。

（注3） Aruego, 同上書, 57～79ページ。

（注4） 清宮四郎『憲法Ⅰ』(第3版)有斐閣 1983年 89ページ。

（注5） 樋口陽一『近代立憲主義と現代国家』勁草書房 1977年 133～147ページ。

（注6） Caballes, Manuelito O., "A Reassessment of the Presidency in the Light of the 1981 Amendments," *Philippine Law Journal*, 第56巻第2号, 1981年6月, 257ページ。

（注7） Romaini, 前掲論文, 313ページ。

Ⅲ 1973年憲法下における大統領への権限集中

1. 憲法制定の動き

戒厳令下の1973年の憲法制定により，大統領制から議院内閣制への将来の移行が決定されるが，それまでの間は移行政府とされ，現職大統領を中心とした特殊な権威主義的統治構造が形成された。マルコス独裁長期政権が確立されるためには，憲法上の大統領の3選禁止規定の問題を回避する必要があり，このためには，憲法改正において議院内閣制的要素を一部導入することが不可欠であったと言える。これは，マルコス政権の永久化を阻止する側からのマルコス王朝化反対法案の動き(注1)にもよく象徴されている。

1976年憲法改正では，これまでの暫定国民会議を暫定バタサン・パンバンサに改め，限定的ながらも議会の一部正常化が図られる。また，将来の戒厳令解除後に備えた大統領権限の平常化に関する改正であったといえる。この1973年憲法体制下では，大統領への権限集中に向けての積極的動きがみられ，81年改正に向けての基礎が確立された。

2. 戒厳令下の大統領の地位

(1) 背景

戒厳令は，1935年憲法第7条第10節(2)の戒厳令公布に関する大統領権限を根拠に，72年9月22日に布告第1081号によりフィリピン全土に対し布告された。戒厳令布告の背景として，次の3点が一般的に指摘されている。(イ)マルコス大統領がいういわゆる非常事態状況の発生であり，危機管理政府

の確立の必要性がある(注2)。しかし，その反乱状態の発生に対しては異論もある(注3)。(ロ)同大統領が主張する経済的，政治的，社会的諸改革の必要性である。「新社会の7基本計画」(注4)に代表され，新社会建設のための「中心からの改革」が強調されている。(ハ)大統領の3選禁止規定により3カ月後の1972年12月30日以降は任期満了となるという問題である。なお，当時憲法制定会議は審議継続中であった。

(2) 大統領の権限および地位

大統領は，1935年憲法の国家非常事態下の命令規則制定権（第6条第26節）にもとづき，一般命令第1号で最高司令官として，国家を統治し，関連諸機関を含む全政府の運営を指揮すると宣言した(注5)。つまり，大統領は，戒厳令とともに，最高司令官の地位で，立法権，人身保護令状特権停止権，軍事裁判所の設置(非軍人による特定の違反行為も処罰可)等の権限を自らに集中した。

この戒厳令にもとづく権限は，1973年憲法改正経過規定や76年改正により，憲法上の追認を受けるが，その地位は81年の戒厳令解除までの間，超憲法上の存在であったことは注意を要する。

戒厳令下，新旧憲法の結合 (marriage) がなされ，マルコス大統領には三権が集中され，独裁体制への道が確立した。同大統領は，戒厳令が民政優位と法の支配厳守という二つの民主主義的原則に指導されており(注6)，これは，先進国が経験した独裁制とは異なった立憲主義的権威主義体制の確立だと強調する(注7)。戒厳令は1981年憲法改正直前まで継続する。

3. 1973年憲法下の統治構造

(1) 移行政府下の議院内閣制

憲法制定会議では議院内閣制と大統領制の選択に関する大きな対立があった(注8)。大統領制の継続を主張する立場からは，その根拠として，三権分立制がフィリピン社会にいまなお妥当すること，大統領の任期がもたらす政策実施上の安定性および継続性などの理由があげられている。議院内閣制を主張する側からは，立法府と行政府の間のデッドロック解決には，首相を変えたり議会解散を行なえばよい等があげられている(注9)。

1973年1月17日の国民投票により，大幅な憲法改正が行なわれた。新憲法体制下，これまでのアメリカ憲法に範を求めた大統領制から，いわゆるイギリス型議院内閣制への将来の移行が目指された。しかし，移行にあたり，諸々の条件の成就が必要であるとし，これに要する期間を移行期間 (transition period) と定め，その期間中，移行政府 (transitory government) を設置した（第17条)。これにより，大統領中心型の統治構造は，これまでどおり引続き維持された。確かに以降1981年憲法改正までの間，マルコス大統領が内閣総理大臣（以下，引用条文中を除き，首相と略称する）を兼任し，従来，長官 (head) にすぎなかった彼の幕僚が大臣 (minister) と称されるようになり，議院内閣制的要素が部分的に採用されていると考えられるが，ここでは，議院内閣制について簡単に紹介する。移行政府については次節でみる。

(2) 大統領と首相の地位および権限

1973年憲法上は，大統領の地位は，「国家の象徴的元首」（第7条第1節）となり，国民議会総議員の過半数の議決により議員のなかから選出される。就任後は，議員の地位を保留できず，いかなる政党にも所属できず，他の任命職に就くこともできない。その在任中には不訴追の特権(第7条第7節）があるが，弾劾により罷免される（第13条第2節)。大統領は行政上の権限を有さず，単に首相の勧告を受けて，儀礼的，象徴的行為を行なうに

すぎないことは注意を要する。

一方，首相の地位は，「政府の長」（第9条第1節）であり，内閣の補佐を得て行政権を行使する。首相の権限には，大臣等の任命権（第9条第4節，同第5節，同第13節），最高司令官の地位に伴う諸権限（第9条第12節，戒厳令の布告権は首相に属する），法律案等に対する拒否権（第8条第20節）等の各種権限がある。

(3) 立法府と行政府の関係

憲法は，立法府と行政府の関係について，首相は実質的に議会により任命され（第9条第3節），「内閣総理大臣および内閣は，その施政方針に関して国民議会に対し責任を負い，かつ国策の指針を決定する」（同上第2節）として，内閣の信任を議会に係わらしめるというイギリス型のそれを採用している。

もっともこの不信任は，後継の首相選出による方法でのみ議会に認められており（第8条第13節），イギリス型の不信任投票よりは一層徹底した方式でもある。また，首相は民意を問う必要が生じたときはいつでも，大統領に対し議会の解散を助言できる（同条第13節(2)）。

立法過程については，議会に立法権が与えられている（同条第1節）にもかかわらず，内閣に法律発案権が与えられ，内閣の事前の勧告がなければ，議事日程に記されない（同条第19節(3)）。また議会通過後の法律案は，首相に提示され（同条第20節(1)，(2)），これに対する首相の拒否権の発動が認められる（同条第20節(1)）。歳入・歳出法案，関税法案の場合にも，そのなかの特定の1項目または数項目に対して拒否可能である（同条第20節(2)）。

以上みたように，1973年議院内閣制下の首相権限には，1935年憲法下の大統領権限が引継がれており，イギリスをモデルにしたとはいえ，必ずしも議会優越＝政府弱体型(注10)に該当せず，フィリピン独自の諸条件の影響を受けて変容した型といえよう。

4. 1973年憲法下の移行政府

(1) 移行政府

移行政府は，「大統領制から議会制」への移行（第17条第5節）までの間，言い換えると「暫定大統領および暫定内閣総理大臣が本憲法により付与されたそれぞれの権限を行使するまで」（第17条第3節(1)）の間，継続する。

(2) 現職大統領の地位および権限

現職大統領は，上記移行期間中，「……引続き1935年憲法下の大統領権限および特権，ならびに本憲法にもとづき大統領および内閣総理大臣に属する権限を行使する」（第17条第3節(1)）。したがって，現職大統領は，次の五つの地位にもとづく権限を重畳的に保有する（第17条第3節(1)から明らかである）。(1)1935年憲法下の大統領権限，(2)1935年憲法下の最高司令官の権限，(3)1973年憲法下の現職大統領独自の権限，(4)1973年憲法の議院内閣制下で強化された首相権限と大統領権限，(5)1973年憲法下の最高司令官の権限。また，「1935年憲法および国内諸法によりフィリピン大統領に属し，かつ，この憲法に規定されず，またはいかなる官憲にも授権されない権限」（第9条第16節）も首相権限に含まれるのである。

次に上記以外の現職大統領に特徴的な権限を述べておく。第1は，現職大統領により発せられた命令，宣言等は，戒厳令解除または本憲法制定後においても有効とされ（第17条第3節(2)），これまでおよび将来のその立法権行使に関する疑義を払拭する役目を果たしている。第2に，官吏等の任免権に関し，現政府の公務員および被用者の留任，さらには現職裁判官の留任についてさえも，現職

大統領の裁量に係わらしめている（同条第9節，第10節）。第3に，現職大統領は，国益上必要な場合には，本憲法の承認前に締結・承認等された天然資源の探査・開発等に関するすべての契約・特許等の形式の特権を再審査できる（同条第12節）。

また，国民投票による憲法改正について，暫定国民議会による場合の提議議決数等では，憲法本体よりも要件が緩和されており，議会を経ない国民投票の道が開かれている（第17条第15節，第16節）。

暫定国民議会は，本憲法承認後直ちに設けられる（第17条第1節）ことになっており，現職大統領がこれを招集する（同条第3節(1)）ことになっていた。しかし，同議会は，開催されることがなく，後述のように暫定バタサン・パンバンサと1976年憲法改正でその名称が改められた。暫定国民議会は，大統領制から議会制への整然たる移行，政府の再編成，不正利得および腐敗行為の絶滅，平和，および治安の有効な維持，農地改革の履行，貧富の格差是正等の措置を優先的に行なう（同条第5節）とした。

5. 1976年憲法改正

(1) 背景および主要改正内容

1976年改正は，戒厳令下，憲法で定める暫定国民議会開催および戒厳令解除に対するフィリピン国民の要求の高まりに対応して実施されたもので，全体で9号から成り，1973年憲法の最後に改正条項として付加されたものである。主要改正内容は，(1)暫定国民議会の暫定バタサン・パンバンサへの名称替え，議員の選出方法の変更およびその職務・権限等，(2)現職大統領の権限拡大と地位強化，(3)バランガイ組織を通じた国民投票制度の拡充と投票事項の拡大(注11)，(4)本改正条項の憲法本体に対する優位，である。

(2) 現職大統領の地位および権限

1976年憲法改正は，76年に予定された暫定バタサン・パンバンサ開催に備えての現職大統領の権限強化のために行なわれたといえる。いわば，議会の一部正常化に対応して，大統領の非常時権限を憲法体制のなかに組み込んだこととして把えることができよう。

具体的には，現職大統領は，暫定バタサン・パンバンサ組織後も，1973年の経過規定と違い，正規の内閣総理大臣として，すべてその権能を引続き行使し（改正条項第3号前段），1935年憲法下の大統領権限および大権ならびに本憲法の大統領の権限および内閣総理大臣に付与された権限を引継ぐことになる（同第3号後段，同第4号）。これには，戒厳令解除後の立法権行使も含まれる（同第6号）。ここにおいて，現職大統領の地位は，「大統領（内閣総理大臣）」（同第4号）と一元化されたことになる。

(3) 立法府との関係

立法府との関係では，現職大統領は，自らが議員たる地位を保有し，自ら閣僚中からの議員を選出し，しかも暫定バタサン・パンバンサを招集し，議長が選出されるまでの間，その会議を主宰する（同第1号，同第3号）。このように，暫定国民議会が，暫定バタサン・パンバンサに変わることによって，大統領は立法府に対して，自ら関与できる体制を作りあげた。なお，1978年には，戒厳令下初めての議員選挙と暫定バタサン・パンバンサが開催された。

（注1） たとえば，『アジア動向年報1972』アジア経済研究所 1972年 396ページ。

（注2） Marcos, Fernand E., *In Search of Alternatives: The Third World in an Age of Crisis*, 1980年，38～39ページ。

（注3） Del Carmen, 前掲論文，89～90ページ。

（注4） Marcos, 前掲書, 35～36, 41～47ページ。

（注5） その他一般命令 (general order) および指示書 (letter of instruction) で各種戒厳令措置がとられている。

（注6） Marcos, Fernand E., "An Introduction to the Politics of Transition," 1978年, 80ページ。

（注7） Marcos, *In Search of*……, 22～28ページ。

（注8） Espiritu 編, 前掲書, 217ページ。

（注9） たとえば, Gutierreg, Hugo E., "Overview of the Theme," Froilan M. Bacungan 編, *The Government in Transition*, ケソン, U. P. Law Center, 1980年, 1～54ページ。

（注10） 清水望編『比較憲法講義』 青林書院新社 1979年 257～258ページ。

（注11） 安田 前掲書 第4章に「バランガイ自治とバランガイ司法」に関する興味深い論文が掲載されている。

Ⅳ 1981年憲法体制下の大統領権限

1. 戒厳令の解除と憲法改正への動き

長期にわたる戒厳令および諸政策の実施にもかかわらず，武装勢力の拡大，経済活動の低迷，金融危機，失業およびストライキの増大等により，フィリピン社会の混迷の度は進行し，危機的な状況を呈するまでになっていた。他方では，国民からの戒厳令解除および議会の完全正常化に対する要求が強まった。かような状況下で布告第2045号により，1981年1月17日に戒厳令が解除され，同年4月7日に憲法改正に関する国民投票が実施された。この憲法改正により，フランスのドゴール体制に範を得たドゴール型フィリピン憲法体制が形成される(注1)。

本憲法改正は，主に，第7条（大統領），第8条（国民議会），第9条(内閣総理大臣および内閣）に関するもので，外見的にも統治構造に関わる大改正であったことがわかる。これまでの議院内閣制との中途半端な混合型から明らかな訣別を示した，大統領中心型の行政優位の統治構造が完成されたのである。大統領権限は超強大化され，議会のそれは脆弱化され，首相権限の弱体化およびその大統領への補佐機能強化により，議会の大統領に対する従属化および大統領の議会からの超然性が確保された。

移行政府の終了時点は必ずしも明らかでない。1981年4月7日の81年憲法批准および81年6月16日の大統領選挙において，終了したとする見方が有力である(注2)。つまり，ビラタ首相の任命は，憲法本体の第9条第1項の規定にもとづくとの技術的理由によるものである。

2. 大統領の権限および地位

(1) 大統領の地位および選出方法

大統領の地位は，これまでの「国家の首長」から，「国家の首長および政府の長」（第7条第1節）に変わり，形式と実体が完全に一致した。

大統領の選出方法は，これまでの議会による選出から国民の直接選挙に変わり(第7条第3節)，被選出要件についても，1973年憲法とほぼ同じだが，選出時点において50歳以上の者として，当時の最有力候補者アキノ（48歳）を排除した。

大統領の任期は，1973年憲法と同じ6年だが，再選禁止規定はない。その開始時期は，1981年6月16日の大統領選挙後(注3)の宣誓日（就任式は6月30日）とされた。大統領の任期中の永続的無能力，死亡，罷免または辞任の場合には，首相が率いる行政委員会が一時的に大統領権限を行使する（第7条第7節)。

(3) 大統領の権限内容

大統領の権限を列記すると次のとおりである。(1)各省の統轄権（第7条第8節)，(2)すべての軍隊の最高司令官としての軍隊招集権，人身保護令状

の特権停止および戒厳令布告権（同条第９節），(3)各省，各部局の大臣および長，軍隊の陸軍大佐，海軍大佐または空軍中佐以上の軍武官，その他憲法に別段の定めのないその他すべての公務員の任命権（同条第７節），(4)首相の任期終了およびこれ以外の閣僚または行政委員会の罷免，(5)減刑，恩赦等（同条第11節），(6)外国債および内国債の契約，保証（同条第12節），(7)施政方針の策定（同条第13節），(8)バタサン・パンバンサ通常会議開始の演説およびいつでもこれに出席する権利（同条第７節），(9)在任中の不訴追（同条第15節），(10)1935年憲法下で大統領に付与されたすべての権限および同憲法では付与されずまたは公務員にも付与されていない諸権限（同条第16節）。

上記のとおり，1973年憲法下の首相に属した権限はほぼ大統領に吸収され，議会からのチェックが回避され，議会に対して責任を負わないという無答責の体制が完全に確立された。

3. 大統領と立法府および内閣との関係

(1) 議会との関係

大統領の立法権については，戒厳令解除後も，前述1976年改正第６号により，事実，行使されてきている。1973年憲法下の首相の法案等に対する拒否権も大統領に引き継がれている（第８条第20節(1)，(2)）。

第２に，議会の内閣に対する不信任は，首相に対してのみで，バタサン・パンバンサの５分の１以上の不信任投票による動議を総議員の過半数で可決した場合に，可能である（同条第13節(1)）。

第３に，議会の解散権の所在は大統領にあり，民意を問う必要がある場合は，いつでも首相からの文書による解散に関する助言にもとづき，大統領は解散を行なうことができる（同条第13節(2)）。ただし，解散時期には，1973年憲法以上に厳格な要件が付されている。

その他，大統領の閣僚中からの議員の選出（同条第２節），大統領の指定案件または立法審議のための議会招集（同条第６節）に関する規定がある。

(2) 内閣との関係

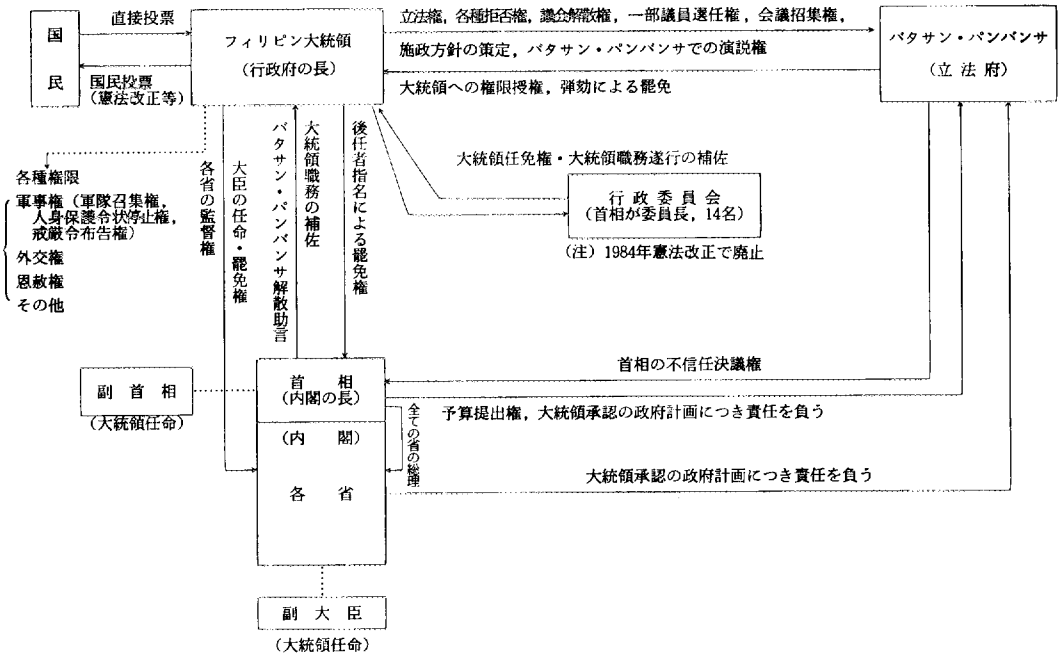
首相の地位は，1973年憲法の「政府の長」から81年の「内閣の長」に変わり，大統領が承認した政府の計画について，内閣とともに，議会に対し責任を負う（第９条第２節）。

首相は，議員のなかから，大統領の指名にもとづき，総議員の過半数で選出される（同条第１節）。任期消滅は(注4)，大統領が指名する後任者名の議会提出が条件となっている。他の閣僚も大統領が任命する（同上）。1973年憲法下で首相に属していた主な権限は大統領に移譲してしまい，首相の各省に対する権限も単なる監督権限に縮小し，首相の地位は，議会に対する責任の受け皿となり，行政委員会の規定にもみられるように「大統領の権限および職務の実行，並びに大統領が指示する任務の遂行を補佐する」（同条第３節）にすぎなくなった。以上を図式化するとおよそ第１図のとおりである。

4. フィリピン1981年憲法とフランス第５共和制憲法との比較

1958年のフランス第５共和制憲法は，ドゴール憲法とも言われ，議会中心主義に対する大統領中心主義を打ち出して，アルジェリア戦争から生じた重大な危機を乗り切った憲法として注目されている。特に1962年の憲法改正で大統領直接公選制と人民投票制を導入して，独裁制に道を開く「プレビシット体制」との批判を受けた。しかし，この重大危機を乗り切らせた大統領中心主義型憲法は，エジプト，スリランカ，韓国，フィリピンをはじめとする多くの危機状況にある発展途上国の

第1図　フィリピンの1981年憲法統治機構図（司法府を除く）



（出所）　筆者作成。

統治構造に強い影響を与えた(注5)。M・デュベルジェは，「政府と議会の不安定が，西欧的諸制度の危機のもっとも目立った形態」(注6)と述べ，かような西欧の制度的危機は，社会的危機（経済的，社会的危機の激しさと政治的自由主義の定着の浅さとの結びつきのこと）により惹起されると説明する(注7)。このような危機の生み出した体制であるからこそ，それ以上に大きな危機のなかにある途上国の憲法体制に大きな影響を及ぼしたといい得るのである。

フランスのそれとフィリピンの1981年憲法の間の主要な共通点は，大統領権限の強化，議会権限の縮小，人民投票制・大統領公選制の導入である。ドゴール憲法下において強化された大統領権限としては，(1)一定の法律案を大統領が人民投票に付託する権限（第11条），(2)下院解散権(第12条)，(3)非常事態措置権（第16条），(4)その他，首相および関連大臣の副署を要しない大統領固有の権限としての首相および大臣の任免権（第8条)や閣議の主宰権限（第9条）等がある。また，議会権限の縮小に関しては，(1)国会運営の規制（第48条～第50条），(2)法律所管事項の限定（第34条），(3)政府による委任立法の制度化（第38条），(4)憲法院の設置等がある(注8)。とりわけ，大統領公選制と人民投票制は，それまでのフランスの伝統的な議会中心主義から大統領中心主義に移る際に，直接民主主義原理的基礎を与えるとして，重要な役割を果たしたのみならず，実際上も機能した(注9)。議会から行政府優位の統治構造に移り，人民投票制・大統領公選制を拡大した点でフランス第5共和制憲

法とフィリピン1981年憲法体制に共通性がある。

しかし，すでにみたフィリピンの場合と第５共和制とでは，大統領への権限集中の方法に違いがないであろうか。たとえば，フランス憲法第34条の法律所管事項の限定は議会権限の縮小を意味すると考えられるが，これはフィリピンにはない。内閣と国会との関係では，大統領に対して有する臨時議会請求権，法律発案権，国会の委任立法権（それぞれ，フランス同憲法第29条，第39条，第38条）等がある。また，今回の検討から外した司法権独立の問題もある。さらに前述のデュベルジェの政治的自由主義の定着の点からも，フィリピンの場合との違いがあると考えられる。

（注１） Marcos, *An Introduction*……，の57～59ページにおいて，西欧諸国における行政府による立法府コントロールの例として，ドゴール体制をとり上げ，強力かつ安定的政府が効率的政府の鍵になると指摘する。

（注２） Tan, Silverio Benny J., "Philippines after Lifting Martial Law," *Philippine Law Journal*, 第55巻第４号，1980年12月，434～437ページ。

（注３） これは，1969年11月以来11年ぶりの大統領選挙であり，バランガイ選挙の結果は，選管によると支持率81.1㌫，反対18.9㌫であった（『アジア・中東動向年報1972』アジア経済研究所　1982年　282，294ページ）。

（注４） これ以外の首相の任期消滅事由として，(1)バタサン・パンバンサ議員の不信任決議，(2)首相の議員たる地位の消滅，がある。

（注５） Wilson, A. Jayaratnam, *The Gaullist System in Asia*, ロンドン, Macmillan Press, 1980年，xiii ページ。

（注６） モーリス・デュベルジェ著　宮島喬訳『ヤヌス 西欧の二つの顔』木鐸社　1972年　148ページ。

（注７） 同上書　156ページ。

（注８） 樋口陽一『比較憲法』（改訂版）青林書院1984年　228～235ページ。

（注９） 同上書　235ページ。

むすびにかえて

これまで，フィリピンの1981年憲法が確立されるまでの間の統治構造の特質を中心にみてきた。そこで，ここでは，なぜ，このように急速に大統領に権限を集中し，大統領中心主義型統治構造を形成する必要性が生じてきたか，その背景につき，途上国における国家の積極的役割の増大という機能的な側面から考えてみる。

三権分立制度が，各国の政治，経済，文化社会事情により，また議員内閣制，政党制の影響を受けて変化するのは広く見られる現象である。たとえば，アメリカ型三権分立が独立後間もないフィリピン社会には必ずしも適合しなかったと言える。「エトスは，アメリカ憲法にみならったが，それがフィリピンに巡り着いたときには，アメリカ人にとってごく自然の主張および革命の産物である精神的伝統と歴史的環境が脱落してしまった」(注1)。つまり，すでにみたように，アメリカ型三権分立が機能するためには，自由主義的伝統とこれを取りまく諸環境が必要とされたのである。

独立後のフィリピンでは複雑かつ多様な問題が増大し，深刻な社会的混乱が生じ，今日に至っている点は前述した。かような背景のなかで，憲法改正への動きが徐々に盛り上ってきたのである。途上国の独立後の混乱期において，またその後の国家の形成期において，国家に期待される役割はきわめて多い。たとえば，政治的には，暴動，公務員の腐敗等を除去し，安定的政府を作ること，経済的には，貧困を撲滅し，経済発展を達成し，新旧財閥を排除すること，社会・文化的には，言語・文化的統合を早めることなどである。かように，達成すべき国家の課題は多くかつ解決困難

なものである。このために，フィリピン憲法は，前文その他で国家の積極的役割を国家の責務として位置づけている。そこでは，国家が積極的役割を果たすことが要請されている。その役割に応じた権力を集中させることにより，フィリピン社会における課題を解決しようとする。しかも，その課題が深刻であり，これが危機的状況に至る場合には，国家の指導的役割を発揮するために，強力な権力の集中を行なうことが必要となる。フィリピンの1973年以降の憲法改正によって作られた統治構造は，この国家の積極的役割を導出し，これを正当化するための仕組みであり，先進国であるフランスのドゴール体制にヒントを得て形成された立憲主義的権威主義体制であろうと考えられる。

権力分立概念は，かつての先進国において，国家の権力を分散しさらに国家の権力を経済活動から後退させるための原理として役立った。途上国において，国家の統合および近代化を図るためには，国家の役割強化および積極性を導出する以外の方法の発見は困難である。そこに，程度の差はあれ，危機的状況下のドゴール体制にみられた政府の積極的役割を重視した積極的国家観(注2)との共通性がある。フランス第5共和制においては，アルジェリア独立戦争があり，フィリピン社会においては，独立後の政治的，経済的，社会的混乱および今日における種々の問題という共通の危機的状況がある。

しかも，国家の役割を機能的，効率的かつ強力に推し進めるにあたり，議会よりも行政府優位として，すなわち，議会における民主主義の実現の選択よりも「行政までの民主主義」(注3)として，その積極的実現の場を行政の場に移している点が特徴的である。これは，国家目標の達成にあたり，議会よりもむしろ行政の役割が有効だと認められた点において共通する。なぜならば，議会は，行政府との間にデッド・ロックを生み出すことが多く，政治的危機を惹起することさえあるからである。

しかし，かような危機的状況と積極的国家観があれば必然的にかような体制が生まれるわけでないことは言うまでもない。フランスではドゴール大統領がおり，フィリピンではマルコス大統領という一個人がおり，国民に対する威信が高まったために大統領に権力が集中したという社会文化的背景も考えられよう。

最後に，フィリピンの大統領への権限集中が極端な独裁制に陥らないという保障はない。フィリピンの現実はむしろ独裁に近い。ここにおいて，近代的立憲主義が十分に定着していない場合の制度面と機能面のひずみが明らかとなる。これは，同時に権力集中によるひずみでもあり，これをいかに調整，排除するかは，これからの多くの途上国の統治構造の変容に課せられた課題である。

（注1） Espiritu 編，前掲書，36ページ。

（注2） 樋口『比較憲法』23～48ページ。

（注3） 樋口陽一『議会制民主主義の今日的課題』（『法律時報』 第46巻第2号 1974年2月）8～17ページ；樋口 同上書 209～251ページ。

（アジア経済研究所経済協力調査室）