

第2章

フィリピンの選挙制度改革

知花 いづみ・今泉 慎也

はじめに

フィリピンにおいては6年に1度行われる大統領選挙にあわせて、国政および地方レベルの公職の総選挙が一斉に実施される。ロドリゴ・ドゥテルテ大統領が選出された2016年5月9日の総選挙では、全国で1万8079の公職ポストが4万4960人の候補者によって争われた(表2-1参照)。この選挙には海外で就労するフィリピン人を含む約5500万人の登録有権者が、新しい政治指導者に期待して投票した。地域別ではカラバルソン地方の登録有権者数が最も多く、マニラ首都圏、中部ルソン地方がそれに続いた(表2-2参照)。2010年および2013年の選挙の得票率がそれぞれ74.99%、77.57%であったのに対して、2016年の得票率は81.62%まで上昇し、過去最高の投票率を記録した(表2-3参照)(COMELEC 2016)。

2016年総選挙の意義は、投開票の自動化システム(自動化選挙)が全面的に導入された最初の選挙ということにある。過去2回の選挙においても自動化システムが用いられたが、一部の地方自治体で試験的に実施されたにすぎなかったことから、自動集計システムを導入した初の大統領選挙が、大きな混乱なく終えることができた意義は大きい。

3年ごとに行われる国政選挙はフィリピンにおいては国民的なイベントである。マニュアル・カウントと呼ばれた昔ながらの手作業による投票、開票、集計が行われていた時代には、そのプロセスも楽しもうと多くの見物人が夜遅くまで投票所に集っていた。また、開票作業後に投票用紙を選挙箱ごとマニラに送らなければならなかったため、最終的な結果が確定するまでに長期間を要した。たとえば、手作業による集計が行われた2004年の大統領選挙では、当選者発表までに約1カ月半かかった（NDI 2004）。さらに、従来の集計作業は得票数を操作する余地が大きく、選挙における

表2-1 選挙の対象となる公職（2016年総選挙の場合）

職名	任期等	議席数	立候補者数
国政			
大統領	6年（再選なし）	1	6
副大統領	6年	1	6
上院議員	6年	12	50
下院議員* 政党名簿方式	3年	59	115
選挙区		246	637
地方			
州知事	3年	81	276
州副知事		81	207
州議会議員		772	1,824
市長／町長		1,634	4,172
副市長／副町長		1,634	3,806
市・町議会議員		13,532	33,785
ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）			
地域知事	3年	1	4
地域副知事		1	4
地域議会議員		24	68
全国合計		18,079	44,960

（出所） 2016年3月にCOMELECにて行った筆者インタビューの資料（Presentation by the COMELEC meeting, on March 28, 2016 on the Pre-Election Assessment Mission）より筆者作成。

（注） *2018年現在、死亡者4人、辞職者1人、他の政治任命職への異動者3人により8議席減。

表2-2 2016年総選挙における登録有権者数（地域別）

	州	市	町	バラングイ	登録有権者 (人)	比率 (%)
コルディリェラ地方	6	2	75	1,176	906,162	1.7
イロコス地方	4	9	116	3,265	2,950,775	5.4
カガヤン・バレー地方	5	4	89	2,311	1,920,952	3.5
中部ルソン地方	7	14	116	3,102	6,056,392	11.1
マニラ首都圏		16	1	1,706	6,253,249	11.5
カラバルソン地方	5	18	124	4,018	7,619,272	14.0
ミマロパ地方	5	2	71	1,459	1,589,326	2.9
ピコール地方	6	7	107	3,471	3,121,662	5.7
西部ビサヤ地方	6	16	117	4,051	4,242,153	7.8
中部ビサヤ地方	4	16	116	3,003	4,375,756	8.0
東部ビサヤ地方	6	7	136	4,390	2,698,880	5.0
サンボアング半島	3	5	67	1,904	1,931,795	3.6
北部ミンダナオ地方	5	9	84	2,022	2,541,331	4.7
ダバオ地方	5	6	43	1,162	2,659,704	4.9
ソクサージェン地方	4	5	45	1,195	2,086,112	3.8
カラガ地方	5	6	67	1,311	1,547,093	2.8
ムスリム・ミンダナオ自治地域	5	2	116	2,490	1,691,250	3.1
その他特別地域					171,980	0.3
全国	81	144	1,490	42,036	54,363,844	100

(出所) 表2-1と同じ。

表2-3 総選挙における有権者・投票者数の推移

	2010年	2013年	2016年
登録有権者数	50,653,828人	51,345,478人	54,363,844人
2010年度比		1.4%	5.9%
女性比率	49.6%	49.4%	51.6%
確定選挙区 (established precincts)	329,714	344,529	369,133
散在選挙区 (clustered precincts)	76,134	77,829	92,509
投票所 (Voting Centers)	37,418	36,772	36,788
投票所1カ所当たりの有権者	154人	149人	147人
1散在選挙区あたりの投票者 (Voters per clustered precinct)	665人	660人	588人
投票率	74.99%	77.57%	81.62%

(出所) 表2-1と同じ。

不正の蔓延は選挙結果や選挙を実施する COMELEC に対する国民の信頼を失わせるものとなっていた。このため、電子選挙制度の導入による迅速かつ円滑な集計作業の実現は、開票プロセスにおける不正を行われにくくするだけでなく、選挙制度、さらには政府の民主的正当性への信頼も強めるものとなった (SWS 2016)。

本章は、自動化選挙の導入を中心に、再民主化以降の選挙制度の改革を素描しようとするものである。選挙は民主主義の要である。フィリピンでは選挙が実施されるたびに、常に不正操作疑惑が浮上し、それへの対応で混乱が生じていた。フェルディナンド・マルコスによる権威主義的な政権への反省のもとに構築された1987年憲法は、民主的基盤の強化を課題としながら、同時に国民のあいだに多様性を確保することにも配慮するものである。はたして憲法の理念は選挙制度においてどのように実現されてきたのであろうか。

第1節 選挙に関する法と組織

1-1 概要

フィリピンの選挙制度は、1987年憲法のほか、一連の選挙関連法により規定される。おもな選挙関連法には、①1985年オムニバス選挙法典 (BP881)、②1991年統一国政地方選挙法 (RA7056)、③1995年政党名簿制法 (RA7941)、④2001年公正選挙法 (RA9006)、⑤2003年在外不在者投票法 (RA9189)、⑥2007年選挙近代化法 (RA9369) などがある。

オムニバス選挙法典は選挙制度の基本法となるもので、それ以外の法律は特別法に当たる。1995年政党名簿制法は、憲法が定める政党名簿制を具体化するための法律である。これはフィリピンにおける政党制度の新しい展開に焦点を当て、周縁化された社会階層に下院議席総数の2割を割り当てることによって、多様な層の声を議会に反映させることを目的とする。また、2003年在外不在者投票法は、約800万人の国民が海外で就労し、国内消費の下支えとなる海外送金を通して社会に貢献していることにかんが

み、在外フィリピン人労働者（OFW）に参政権を保障するものである。

表2-1は、大統領選と同時に選挙される公職の一覧、ならびに2016年総選挙において実際に選挙が実施された公職と立候補者の数をまとめたものである。国政レベルでは、大統領、副大統領、上院議員、下院議員が直接投票によって選挙される（議会は上院と下院で構成。第1章参照）。大統領の再選は禁止されており、副大統領と上院議員は連続2期（計12年）、下院議員は連続3期（計9年）までしか在職できない。上院議員の定数は24人で任期は6年とされ、3年ごとに半数が改選される。2018年現在、下院は各区1議席（いわゆる小選挙区制）から選出される238人と政党名簿方式で選ばれる59人（下院議員総数の20%）によって構成されている（政党名簿方式については後述）。

地方レベルでは、州知事（province governor）、州副知事（vice-governor）、州議会（provincial board）議員、市（city）および町（municipality）の市長・町長（mayor）、副市長・副町長（vice mayor）など、地方議会議員を含む地方選挙職（任期3年）が選出される。ただし、ARMMの地域知事（regional governor）、地域副知事（vice governor）、地域議会（regional assembly）の議員の選挙は別途実施される（ARMMについては第4章参照）。

2016年総選挙においては、全国の9万2509の投票所において民間IT会社のスマートマティック（Smartmatic）社が開発した9万5317台の票集計機（Voting Counting Machines: VCMs）が採用され、前述のすべての公職を対象に電子投票が実施された¹⁾。

1-2 選挙委員会（COMELEC）

COMELECは、憲法によって設置される憲法上の委員会（Constitutional

1) 2013年中間選挙では36万9133の投票所が設けられた。2016年選挙では、1投票区につき最大800人の登録済み有権者を受け入れられるように、全国に9万2509の投票所が配備された。また、これらの投票所の取りまとめを担当する投票センターは全国に3万6788カ所設置された（<http://pia.gov.ph/news/articles/2131460905063> 2017年3月12日付プレスリリース）。なお、それまでの選挙ではVCMsではなく、投票用紙自動読取機（Precinct Count Optical Scanners: PCOS）が採用されていた。

Commission) のひとつであり、準司法的および準立法的な機能を付与された独立機関である。COMELECの目的は、自由にして秩序のある公正で平和的かつ信頼のおける選挙を確保することにある。COMELECは、委員長および6人の委員(Commissioner)によって構成され、いずれも議会の任命委員会の承認のもと大統領により任命される。委員の資格要件として、いずれも出生によるフィリピン市民であること、任命時に35歳以上であること、学位を有することが挙げられ、直近のいずれかの選挙において候補者になったことがないことが求められる。また、委員長および半数以上の委員は、フィリピン弁護士会の会員であり10年以上法律実務に従事した者でなければならない。任期は7年とされ再任は認められない(憲法9条C節)。

COMELECは、選挙、発議(initiative)、レファレンダム、解職請求(recall)の実施にかかわる法律その他の規則の執行および管理を行い、州および市の公選の公務員の選挙、当選決定、資格にかかわる一切の争訟に唯一の管轄権を行使する。このほかにも、投票所の数や位置の決定、選挙要員としての職員・監視員の任命、有権者登録手続など選挙にかかわる一切の問題を取り扱う権限を有する。また、政党、団体、会派の登録業務もCOMELECの管轄となり、選挙協力を要請する民間組織の認定なども行う。実際の選挙戦では、ポスター等の掲示場に関する制限を設けるなど、選挙費用の軽減に向けた施策を議会に勧告し、詐欺、犯罪、不正行為および立候補者への嫌がらせを含む一切の行為を阻止、処罰するための効果的な政策も提言する。さらに、委員会が任命した雇員が、委員会の命令や決定を無視し、それに服しなかったときは、責めを負うべき雇員の罷免や懲戒処分を大統領に進言する権限も有する(9条C2節)。

COMELECは選挙関連の広範な事項に関する規則制定権を有することから(9条C2節1項)、COMELECが発する決議(resolutions)、規則(rules and regulations)、命令(orders)を含む選挙関係法令は膨大な量となる。そのため、特定の状況においてどの規定が実際に適用されるのかという判断が利害関係者には難しい場合が生じる。たとえば、2016年の総選挙では、選挙ポスターのサイズについて規定違反を問う差し止め論争が起

こり、対抗陣営のあいだで2001年公正選挙法に基づくCOMELEC決議(10049号)の解釈が問題とされた。複数の選挙法令があるなかで、どのような場合にどういった選挙運動が合法的であると認められるのかといったことを知ろうとするならば、候補者側は、関連法令や過去の最高裁判所判決に加えて、COMELECが公布する一連の規則を網羅的に調査し、規制範囲を詳細に把握しなければならない。しかし、それには専門的な法律知識や法的理解が必須となるため、選挙活動が必要以上に煩雑になり、現場での混乱の増長につながる(Azurin 2013)。

COMELECによる規制分野に、選挙資金(campaign finance)がある。フィリピンでは選挙立候補者に対する公的資金扶助は行われていない。そのため立候補者は自力で資金を調達しなければならないが、COMELECが作成する禁止対象となる選挙の資金源のリストには金融機関、政府契約締結者、公務員、軍人、外国人が含まれる。選挙活動資金関連の規則の執行および監督はCOMELECの下部組織の選挙資金事務所(Campaign Finance Office: CFO)が担当する。CFOは選挙運動を通して動く政治献金、とくに支出の規制のメカニズムを2013年の中間選挙以降かなり強化してきた。たとえば、CFOはすべての候補者および政党に対して、選挙実施後30日以内に選挙に関連して受けた寄付および支出をまとめた詳細な申告書(statements)を提出する義務を課している(オムニバス選挙法11条107節)。申告書は、国政選挙については直接CFOに提出され、地方選挙については立候補届を受理したCOMELECの地方支部に対して提出される。

COMELECによって新たに採択された規則を、とくに地方レベルに迅速に周知することも課題となる。COMELECはインターネットを利用した周知徹底を図ると説明するが、2016年総選挙の直前にはCOMELECのウェブサイトがハッキングされ、選挙に関する情報がオンラインで得られないという事件が起きた。

また、COMELECには、大統領の同意を得て、政府機関、国家警察および国軍に対して選挙協力を依頼する権限が認められている。全国規模で実施される選挙には、教育省(Department of Education: DepEd)、司法省(Department of Justice)などの諸機関からの支援が必須となる。各投票所

は3人の委員からなる選挙検査委員会 (Board of Election Inspectors: BEI) によって管理・運営されるが、その委員の多くは公立学校の教員である。

1-3 選挙監視団

自動化選挙導入後も、投票日には、公認政党や候補者陣営、メディア関係者のみならず、さまざまな超党派・非党派的な選挙監視グループが投票所となる学校に集結し、選挙プロセスの正確さを監視してきた。

選挙監視に関与する市民団体には、憲法9条C2節5項によりCOMELECに市民協力組織を認定する権限が認められる。COMELECの公認を得て選挙を支えてきた代表的な組織に、「自由選挙のための全国市民運動」(National Citizens' Movement for Free Elections: NAMFREL) および「責任ある投票のための教区会議」(Parish Pastoral Council for Responsible Voting: PPCRV) がある。

NAMFRELは、非党派のかつ非政府の任意ベースの監視人たる役割を担う組織であり、おもにカトリック教会とビジネスクラブを中心とするグループによって1983年に設立された。NAMFRELはCOMELECの公認組織として1984年の議会選挙から現在に至るまで選挙監視員 (election observer) を各投票所に派遣している。NAMFRELの名が人々に知られるようになったのは、エドサ革命のきっかけとなった1986年選挙の際に全国で約50万人のボランティアを動員して監視活動を行ったことによる。「迅速票集計作戦」(Operation of Quick Count) と名づけられたNAMFRELの活動の中心は、COMELECの公式な開票作業とは別に、平行して非公式の集計作業を行うことであった。野党統一候補のコラソン・アキノと再選をねらうマルコスが激しく対立した1986年選挙において、COMELECは先行してマルコスの勝利を公式に宣言したが、NAMFRELはCOMELECが根拠とした同じ投票所でのNAMFRELの監視員による集計は反対の結果を示していた、と指摘した。民間の選挙監視団はマルコスに退陣を迫るうえで重要な役目を果たしたのである(野沢1987)。

このほかにも、マニラ市イントラムロスに本部を構えるPPCRVが1991年より選挙監視活動を行っている。PPCRVはカトリックの一般信徒を中

心に結成された組織で、全国各地にあるカトリック教会を拠点として各教区の司祭を中心に選挙監視活動を継続している。PPCRVはおもに選挙前の有権者登録および有権者名簿作成の不正操作防止のための確認作業に取り組むほか、有権者教育についても先住民国家委員会（National Commission on Indigenous Peoples: NCIP）と協力して少数派の参政権の保障に努めている²⁾。

1-4 選挙審判所

議員の選挙、再選および資格に関する一切の選挙争訟は、両院それぞれに設置される選挙審判所（election tribunal）が専属的に審判する。選挙審判所はそれぞれ9人の裁判官をもって組織され、そのうち3人の裁判官は最高裁判所長官が指名する最高裁判所判事とする。残りの6人は上院議員もしくは下院議員のなかから選任される。最先任の最高裁判所判事が選挙審判所の議長となる（憲法6条17節）。他方、正副大統領選挙に対する不服申立ては大統領選挙審判所（Presidential Electoral Tribunal: PET）が受理する。この選挙審判所は1985年オムニバス選挙法典（BP884）を根拠とするものである。

選挙結果に対する不服申立てが選挙審判所で争われた事例に、2007年の上院選挙の「ピメンテルⅢ対選挙委員会」事件がある³⁾。本件では改選対象12議席のうち、最後の12位の当選者の有効性が争点とされ、当時グロリア・マカパガル・アロヨ陣営に属していたファン・ミゲル・ズビリ（Juan Miguel Zubiri）の得票数に関して、マギンダナオ州での約2万1000票が不正に操作されたとして、アキリノ・ピメンテルⅢ（Aquilino Pimentel Ⅲ）が選挙無効の訴えを提起したものである。当初、ピメンテルⅢは最高裁判所に提訴したが、最高裁判所はズビリの当選を宣言したCOMELECの決定を支持してピメンテルⅢの訴えを退けた。ピメンテルⅢはその後、同訴

2) 2016年3月にCOMELECにて実施した筆者によるインタビュー調査より。

3) 「ピメンテルⅢ対選挙委員会」事件（Pimentel Ⅲ v. COMELEC, G.R. No.178413, March 19, 1997）。

訟を上院選挙審判所 (Senate Electoral Tribute: SET) に持ち込み、審理の継続を求めた。同審判所がCOMELECに開票および集計作業のやり直しを命じたところ、同一人物が署名したとみられる投票用紙が約4万7000枚存在し、集計から除外すべきだった無効票が30万票ほど含まれていたことが明らかとなった。これにより、上院選挙審判所は、選挙実施から4年後の2011年にピメンテルⅢがズビリに25万8000票以上の得票差で当選したと認めた。この決定を受け、任期半ばにして、ズビリに代わりピメンテルⅢが晴れて第12議会フィリピン上院議員に正式に選出されたことが宣言された (知花 2012)。

第2節 電子選挙制度の導入

次に、1987年憲法のもとでの選挙制度改革において最も重要なものとなった自動化選挙について概観する。

自動化選挙の導入は、1992年にCOMELECがModex作戦 (Operation Modex [Modernization and Excellence]) と銘打ち、選挙プロセスの現代化を中長期的目標としたことに端を発する。COMELECは1993年に選挙の現代化に関する調査を専門家に依頼し、票集計機器 (canvassing equipment) の供給業者としてアメリカ企業を選定し、契約締結まで進めようとした。しかし、自動化選挙関連の法律が議会を通過しなかったため、契約は見送られた (Schaffer 2009)。

フィデル・ラモス政権下の1997年には、1998年総選挙を見据えて、自動化選挙法 (RA8436) が議会を通過した。しかしながら、COMELECの資金不足により十分な準備ができないことを理由に、新制度の導入はラナオ・デル・スル州、マギンダナオ州、スルー州、タウイタウイ州を含むミンダナオ地域に限定された。

投開票の自動化に関する準備はその後も着々と進められ、COMELECは2003年に登録有権者のデジタル写真、指紋、署名を含む情報を集積したコンピュータ・データベースの開発を開始した。しかし、このときはソフ

トウェアの不適合という痛恨のミスが発覚したため、システムは完成に至らなかった。次の2004年5月選挙ではアロヨの再選が争点とされたが、アロヨが選挙の自動化を結果の不正操作に利用する可能性があるという疑念が指摘され、新制度の導入は再び見送られることになった。このため、2004年大統領選挙は従来の手作業による投開票に基づき実施されたが、後日、選挙結果の不正操作を疑わせるアロヨと選挙委員長の会話を録音したテープの存在が発覚し、政権を揺るがす政治スキャンダルへと発展した(知花・鈴木 2005)。こうした選挙不正疑惑の頻発は自動化選挙の導入を促す原動力となり、市民のあいだでは電子選挙制度の導入によって不正行為の余地が狭まることが期待された。

全国規模での自動化選挙が初めて実現したのは、ベニグノ・アキノⅢが圧勝した2010年総選挙であった。要となる電子投票機器については、2009年7月の競争入札に応札した7社のなかから技術的要件を満たし、応札価格が最も低かったロンドンに本部をもつIT企業のスマートマテック社がハードウェアおよびソフトウェアの供給業者に選定された。新制度の導入にあたっては、地方で頻発する停電がシステムに悪影響を与えるのではないかと、集計結果がマニラにあるCOMELECのメイン・コンピュータに適切に送信されないのではないかと、内蔵されるSIMカードの改ざんによって大規模な不正が発生するのではないかと、といったインフラやシステム管理の脆弱性などが引き続き不安視された。また、マークシート方式による投票用紙の利用に際し、不慣れな有権者によって多くの無効票が発生するのではないかと、といった人為的なミス(human error)も危惧された。さらに、選挙検査委員会(BEI)の訓練不足により、当日の投票所における混乱発生の可能性などを含めて、選挙直前まで選挙自体の延期や従来の手作業による集計の必要性を指摘する声が上がっていた⁴⁾。しかし、実際には投票日に多少の混乱は生じたものの、選挙の正当性に影響を及ぼすような深刻な問題は起きず、投開票の過程は実にスムーズなものとなった(Azurin 2013)。選挙の自動化は2013年中間選挙においても継続して実施さ

4) 2016年3月にCOMELECにて実施した筆者によるインタビュー調査より。

れたが、とくに支障は生じなかった。

その後の2016年総選挙では、むしろ投開票作業が速やかに進み、投票日の翌日には新大統領の当確が発表されるという画期的な結果をみせた。自動化選挙の導入は、選挙プロセスの不正の排除を可能とし、また、結果の正確さを通してCOMELECに対する市民の信頼が回復するという相乗効果を生んだのである⁵⁾。

今後も自動化選挙の継続を望む声は多いが、いくつか問題も残されている。第1は、全国規模の自動化選挙を可能とするための十分な予算をCOMELECが継続して確保できるかという点である。第2は、COMELECが投票用紙の自動読み取り機のシステム開発に関して民間会社であるスマートマティック社に全面的に依存していることから、技術的専門性が欠如しているCOMELECにチェック機能を期待できるのか、という点である。後者については、COMELECは不作為抽出による投票内容の監査(random manual audit) および並行して手作業による開票、集計作業(a parallel manual count)を実施することによって、投票用紙読み取り機のみにも頼ることなく選挙結果を複眼的に検査していく方法が対応策となり得るとしている⁶⁾。

第3節 政治参加の拡大のための取り組み

フィリピンでは、政治参加の拡大のためのさまざまな制度や政策が策定、実施されている。憲法が定める在外投票制度のほか、女性、障害者、先住民など少数者の政治参加の拡大のための制度や政策がそれに該当し、いくつかの分野ではその具体化のための立法が進展した。

5) 世論調査においても、COMELECに対する市民の信頼度は2015年のマイナス6ポイントから2016年にはプラス12ポイントに急上昇した。COMELEC教育・情報部プレス・リリース参照 (<https://www.comelec.gov.ph/php-tpls-attachments/2016/NLE/PressRelease/06Oct2016pr.pdf> 2016年10月6日)。

6) 2016年3月にCOMELEC本部にて実施した筆者によるインタビュー調査より。

表2-4 在外フィリピン人有権者数および投票率の推移

	2004年	2007年	2010年	2013年	2016年
在外有権者総数	359,269人	504,124人	589,830人	737,759人	1,376,067人
増加率（前年比）		40.32%	17.00%	25.08%	86.52%
投票者数	233,137人	81,731人	153,323人	118,823人	432,706人
投票率	64.89%	16.21%	25.99%	16.11%	31.45%

（出所）表2-1と同じ。

3-1 在外不在投票制度

世界有数の労働力送り出し国であるフィリピンは、海外に多くの自国民が居住しており、その数は約800万人に上る（2015年、フィリピン外務省統計）。多額の仕送りを通して存在感を示してきた在外フィリピン人にも政治参加の機会を保障することは重要政策のひとつであるほか、主要政党は海外のフィリピン人も票田ととらえて、その取り込みに力を入れている。

憲法は、議会に在外投票のための制度整備を義務づけている（憲法5条2節）。この規定を実施するため、2003年に在外不在者投票法（RA9189）が制定された。この在外投票制度は、国政レベルの選挙のみに投票を認めるもので、具体的には正副大統領選挙、上院選挙、政党名簿制に基づく下院議員選挙が対象となる。

在外投票制度は2004年の総選挙より運用が開始され、これによって在外フィリピン人にも政治参加の機会が等しく保障されるようになった。COMELECは選挙を実施するにあたり、在外不在有権者（Overseas Absentee Voters: OAV）のために、2014年に9000万ペソ、2016年には1億9300万ペソの予算を確保した（在外投票の協力機関である外務省の予算は除く）⁷⁾。在外フィリピン人の登録有権者総数は2004年の約36万人から2016年には約140万人に急増し、その増加率は86.52%であった。ただし、投票率は2004年の64.89%から2016年には31.45%と半減しており、実際に在外公館へ足を運ぶ有権者はそう多くはない（表2-4参照）。

7) <http://www.dfa.gov.ph/dfa-releases/12036-overseas-voter-registration-sets-new-record> 参照（2018年10月10日最終アクセス）。

2016年の総選挙では、外務省の協力を得て約70カ国で在外投票が実施された。85カ所の在外公館で行われた投票は、本国での選挙日の1カ月前に当たる4月9日より開始され、5月9日午後5時に締め切られた。登録有権者数が多かったのはUAE、レバノン、カタール、サウジアラビア、クウェート、バーレーン、イスラエルを含む中東地域の約59万人で、それに香港、マレーシア、日本、韓国、シンガポールを含むアジア太平洋地域の約34万人が続いた。このほか、北米・南米地域では約28万人が、欧州は約16万人が有権者登録を行った（表2-5参照）。なお、この登録有権者には海上生活を送る船員も含まれる。

機械による読み取り方式の投票用紙を用いての投票は、北米、欧州、アジア太平洋、中東の30の投票所で実施された。ただし、在外フィリピン人有権者が郵便投票を希望した場合は、機械による読み込みができない手書きの投票用紙を用い、26の投票所で期日前投票を受け付けて集計結果に加えた⁸⁾。

国内における不在者投票制度も整備されているが、これは軍人、警官、学校教員、メディア関係者など選挙当日に公務に当たる政府の職員および雇員を対象とするものである。原則として、該当者は期日までに有権者登録を済ませなければならず、名簿に名前が記載されている者しか利用できない。これは不在者投票が選挙不正に用いられることが多いためである。2016年の総選挙では、4月27日からの2日間にCOMELECが指定した場所で不在者投票が実施され、期日前に票集計が行われた⁹⁾。

3-2 政党名簿方式と少数者の政治参加

(1) ジェンダー

1987年憲法は2条「原則および国家政策の宣言」で国家建設における女性の役割を認め、法の下における男女の基本的平等を保障することを宣言

8) <http://www.cfo.gov.ph/~comfil/news/from-overseas-filipinos/3086-1-38-million-overseas-voters-in-2016-comelec.html> 参照（2018年10月12日最終アクセス）。

9) <http://newsinfo.inquirer.net/735115/local-absentee-voting-set-on-apr-27-to-29>（2018年10月12日最終アクセス）。

表2-5 在外フィリピン人有権者（地域別）

（単位：人）

地 域	陸上勤務	船 員	登録有権者
アジア太平洋（香港、マレーシア、日本、韓国、シンガポール）	334,224	10,633	344,857
欧州（UK、スペイン、イタリア）	138,724	22,963	161,687
中東・アフリカ（UAE、レバノン、カタール、サウジアラビア、クウェート、バーレーン、イスラエル）	590,503	3,331	593,834
北米・南米（USA、カナダ、グアム）	263,277	12,412	275,689
合 計	1,326,728	49,339	1,376,067

（出所）表2-1と同じ。

（注）2016年1月12日当時。

している（2条14節）。また、2009年には「女性のマグナカルタ」（RA9710）が制定され、政府の意思決定および政策形成を含む社会のすべての場面で、女性の社会参加と公平な代表制を奨励することは国の責務であることが確認された。なお、フィリピンが1979年12月に女性差別撤廃条約（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW）を他のアジア諸国に先駆けて批准したことは、フィリピンのジェンダーの分野における先進性を示すものであったといえる。

女性の政治参加の促進の面で注目されるのは、下院における政党名簿代表制が女性を含む少数者の政治参加を促すことも含めて制度として設計され、運用されていることである。憲法は、「この憲法の承認後の連続3期については、政党名簿代表に割り当てられた議席の半分は、法律の定めるところにより、宗教部門を除く、労働、農民、都市貧困者、固有文化共同体、女性、青少年およびその他法律で定める部門からの選出または選挙により充当される」（6条5節2項後段）と定める。また、必要な法律が制定されるまでのあいだ、大統領は、部門別代表に留保された議席を、各部門の指名された者の名簿から任命することができるとの規定もある（18条7節）。これらに基づき、現行憲法制定後の1987年、1992年、1995年の選挙においては、各部門別の代表が選出された。

1998年選挙以降、政党名簿方式によって選出された下院議員は、1995年政党名簿制法（RA7941）に則り、通常選挙の手續に基づいて選出されてきた。この方式で議席を得るには有効投票総数の少なくとも2%を獲得することが必要であり、また、各党に配分される議席は3議席を上限とする（1995年政党名簿制法11条3項（b））。本制度は、あくまで少数者の政治参加の機会促進を前提とするため、主要政党は政党名簿リストに登録することはできない。部門別代表の在職期間を三期のみに限定するという意見も出たが、最高裁判所は主要政党の参加を認めないとする解釈を支持する判決を下した¹⁰⁾（Gutierrez 2010）。このようにフィリピン下院における政党名簿代表は、比例代表制と部門（セクター）別代表の考え方が組み合わせられたものである点に特徴がある（Gutierrez 2010）。政党名簿比例代表は、日頃疎外され、過小評価されがちな市民たちが国政レベルの政治的恩恵を受けられるように、彼らの意見を立法過程に反映させるため下院議員としての選出枠を設ける制度である¹¹⁾。

フィリピンはこれまでにコラソン・アキノ、アロヨといった女性の大統領を輩出してきた。2015年に世界経済フォーラムが発表したジェンダーギャップ報告書（Gender Gap Report）によると、フィリピンにおける女性の社会進出度（political empowerment）は世界で17位、アジア域内では3位であった。2016年総選挙で当選した女性議員の割合は21.4%（国政選挙職28.8%、地方選挙職21.4%）となっており、1998年に16.15%、2004年に16.63%、2010年に18.56%、2013年に19.92%であったことから着実に増加傾向にあることがわかる。議会（第17議会）では、上院24人中6人、下院238人中68人、政党名簿制選出議員61人中18人が女性議員であり¹²⁾、議会

10) 「BANAT 党対選挙委員会」事件（Barangay Association for National Advancement and Transparency (BANAT) v. COMELEC, G. R. No. 179271 & 179295, July 8, 2009）。

11) 「国は、登録された全国的、地域的、分野別の政党もしくは組織またはその連合体の政党名簿制を通じて下院議員選挙における比例代表を促進する。それは、周縁化され、かつ代表されていない部門、組織および政党に所属し、明確な政治代表を欠くが、国全体に有益で適切な立法の形成および制定に貢献し得るフィリピン市民が、下院議員になることを可能とするものである（後略）」（政党名簿制法2条）。

の女性議員の割合は28.48%となる。2016年総選挙では、内務自治大臣在任中にヘリコプター事故で急逝したジェシー・ロブレド (Jesse M. Robredo) の妻レニ・ロブレド (Maria Leonor Gerona Robredo) が自由党の公認候補として副大統領選に立候補し、当選を果たして話題を集めた。

(2) 先住民の参加

政党名簿による比例代表制の対象者には固有文化共同体 (indigenous cultural communities) に属する先住民も含まれる (憲法 6 条 5 節 2 項)。憲法は国家の連帯と開発の構造に関連して先住民の権利を認め、先住民の経済的および社会的権利を確保するために、固有文化共同体がその文化、伝統および制度を保存し発展させる権利を尊重しなければならないと定める。国は、国家計画および政策の策定において彼らの権利に配慮しなければならないが (14条17節)、この規定を具体化するための施策はまだ十分に進んでいないのが現状である。

ラモス政権期の1997年に「先住民権利法」(RA8371) が議会で可決された。本法では、先住民が自らのコミュニティ内で継続的に慣習法を適用することが認められ、先住民にとって自治権は固有の権利であることが確認された。また、辺境に追いやられやすい先住民は地方から国政まですべてのレベルにおける意思決定に参加する権利を十分に保障される必要があるため、1997年先住民権利法 (RA8371) 16条で定める地方立法評議会 (Local Legislative Council: LLC) に先住民セクターから代表者を立てることを原則とする義務的代表的制 (compulsory representation) を採用することが2010年の内務自治省の覚書119号で確認された。

2016年総選挙の登録有権者約5400万人のうち、先住民による有権者登録は全体のわずか0.18%の約10万人であった (表 2-6 参照)。たとえば、選挙後に成立した第17議会の下院には政党名簿制に基づき選出された議員が59人いるが、先住民代表としては全国先住民行動連合 (National Coalition

12) <https://www.comelec.gov.ph/?r=2016NLE/Statistics/2016NumberofCandidatesElectedCandidates/NumberofElectedCandidatesbyPartyAffiliationPerElectivePositionByGender> (2018年2月18日最終アクセス)。

of Indigenous Peoples Action: ANAC-IP) が1議席を獲得したのみで、選挙に候補者を出したミンダナオの「フィリピン部族共同体協会」(Tribal Communities Association of the Philippines: TRICAP) は議席を得られなかった。先住民議員が少ない理由のひとつに、先住民の居住地は有権者登録を行う COMELEC 地方支部や実際の投票所から遠距離にあり、選挙に関連する情報の入手や投票所への地理的アクセスが困難なことが挙げられる¹³⁾。

(3) 障害者と選挙

1987年憲法は、障害者の権利保護にアジアで最も早く取り組んだ憲法である。13条「社会正義および人権」では、健康増進のための包括的かつ統合的な施策を講じることが国の責務とされ、疾病者、老人、女性、子どもに加えて障害者も優先的保護を受ける対象に含まれることが明記されている(13条11節)。国は、障害者のためリハビリテーション、自己開発およ

表2-6 有権者の年齢別構成、先住民、障害者の有権者数

年齢	有権者数 (人)	比率 (%)	先住民 (人)	障害者 (人)
18-19	3,048,777	5.6	11,466	4,725
20-24	7,983,146	14.7	18,146	12,731
25-29	7,368,799	13.6	11,335	10,420
30-34	6,333,374	11.6	10,925	16,968
35-39	5,764,454	10.6	9,849	21,415
40-44	5,100,654	9.4	8,677	23,655
45-49	4,680,205	8.6	7,618	26,420
50-54	4,025,162	7.4	6,164	27,229
55-59	3,366,510	6.2	5,052	27,208
60-64	2,595,567	4.8	3,756	29,147
65歳以上	4,097,196	7.5	6,776	118,095
合計	54,363,844	100	99,764	318,013
有権者数に占める比率			0.18	0.58

(出所) 表2-1と同じ。

13) 2016年3月にCOMELECにて実施した筆者によるインタビュー調査より。

び自助、社会の主流（Mainstream）への統合を促進する特別機関を設置しなければならず（13条13節）、市民教育、職業的効率性およびその他の技能の研修もあわせて提供する責務を負う（14条2節）。

しかしながら、これらの規定は国の政策目標を定めるのみで、現状をみると障害者の権利保障は十分であるとは言い難い（森 2010）。こうした憲法の政策的規定を具体化するため、1992年に制定された「障害者のマグナカルタ」（RA7277）では、雇用、教育、公的サービスへのアクセスなど諸分野における権利保護が重視される。また、2008年には障害者権利条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）が批准された。

障害者の投票について憲法は、「議会は、障害者および識字能力のない者が、他人の援助なしに投票できる手続を設計しなければならない。それまでは、かかる者は既存の法律およびCOMELECが投票の秘密を保護するために制定する規則に従って投票することが認められる」（5条2節）と定める。

また、「障害者のマグナカルタ」は、7条「政治的市民的権利」で、障害者は、国政または地方選挙における投票の際に、自ら選択する支援者を通して補助を受けることができると規定する。COMELECはこの選択をした者に対して障害者有権者（disabled voter）のための投票用紙を準備し、支援する者は投票の内容を公表しない旨誓約書を提出し、不正操作を行わないよう投票者の指示に厳格に従って投票用紙に必要事項を記入しなければならない。この規定に違反した場合は選挙犯罪（election offense）とみなされる。また、憲法は、COMELECに対して、国政および地方選挙期間中に障害者が容易に投票所にアクセスできるようにしなければならないと定める（7条29節）。この規定を受けて、議会は2013年に障害者および高齢者にとってアクセスが容易な投票所を有する選挙区設置の認可権をCOMELECに付与する法律（RA10366）を制定した¹⁴⁾。本法により、選挙の際は投票所を地上階に設置すること、支援者、介護者、車いす利用者

14) Act Authorizing COMELEC to Establish Precincts Assigned to Accessible Polling Places Exclusively for Persons with Disabilities (PWDs) and Senior Citizens (RA10366, 2013).

を含めて少なくとも10人の有権者を収容する投票所を確保しなければならないことが定められた。

おわりに

フィリピンにおいて3年に1度実施される選挙は市民生活に大きな影響を与える。とくに、州や市レベルの地方選挙の結果は庶民の生活に密接に影響するため、誰が首長に選ばれるかは人々の重大な関心事となる(川中2005)。これまでフィリピンの選挙といえば、選挙期間中に、政治家一族のあいだの熾烈な対立関係によって暴力事件や殺人事件が引き起こされることが指摘されてきた(本書1章参照)。現在でも選挙のたびに重点警戒州が指定され、銃火器類の携帯禁止措置がとられるなど国家警察を中心に治安の維持が図られる。

フィリピンにとって、自由かつ公平な選挙の実施は民主主義の自発性と健全性を制度的に保障する役割を果たすとして期待されてきた。画期的だった2010年の自動化選挙におけるコンピュータシステムを通じた選挙結果のデータ送信技術の導入は、手作業による開票集計作業により生じる時間的なコストの削減や人為的ミスを減らし、平和で秩序ある選挙(peaceful and orderly election)の実現を可能とした。選挙過程における透明性の確保は、政治への信頼回復を促すひとつの要因となると同時に、フィリピンに対する国際社会からの信頼度も高めるものとなった。

また、再民主化後に制定された憲法は、女性、障害者など少数者のエンパワーメントの一環として政治参加の拡大を重視し、議会におけるセクターの代表枠の確保や、少数者の投票環境の改善などを含む選挙手続の改革に関するプログラムを定める。このように、選挙に関しては各領域において憲法上のプログラムの具体化が漸進的ではあるが着実に進められてきた。もっともこうした改革が実現した背景には、当事者運動による強い働きかけが存在した(森2017)。選挙制度にまつわる憲法上のプログラムは、当事者運動のいわばバックボーンとしても機能してきたといえるだろう。