

## 第 I 部

---

# 民主化の背景と制度改革の展開

---

# 第 1 章

## フィリピンの民主化と制度改革

### はじめに

フェルディナンド・マルコス (Ferdinand Marcos) 大統領は、1986年2月、軍内部のクーデタとそれを支持する市民の大規模な行動のなかでマラカニアン宮殿を離れ、ハワイに亡命することになった。大統領就任から21年、戒厳令布告から14年目の出来事であった。アジアにおける民主化の先駆けとなるこの政治変動はエドサ革命 (EDSA Revolution) と呼ばれ、2001年1月のジョセフ・エストラーダ (Joseph Estrada) 政権崩壊の際に顕著に現れたように、フィリピン政治において正統性を付与する基礎として位置づけられるまでになった [川中 2001a]。

本章は、このエドサ革命以後、フィリピンにおける民主化が制度改革という形で具現化していく過程の輪郭を描き出すことを目的としている。具体的には、民主化後の政権の課題を、革命政権として誕生したコラソン・アキノ (Corazon Aquino) 政権の正統性の確保、それと関連してマルコス権威主義体制の清算と再登場防止、さらに民主主義体制の強化の三つに整理し、1987年憲法制定やそれに基づく諸制度の改革がそうした民主化後の課題をどのように反映させたものであるかについて議論を進めたい。

## I 民主化過程の重点

### 1. フィリピン民主化の経緯

アメリカの植民地支配を受け、政治制度や政治的価値といった点で、フィリピンは一貫してアメリカ的な民主主義をモデルとしてきた<sup>(1)</sup>。アメリカ統治下の1907年から議会が開設され、1935年に自治政府設立に向けて憲法が制定されている。さらに、46年の独立以降も定期的に選挙が行なわれ、その実質はともかく国民党(Nacionalista Party)と自由党(Liberal Party)の2大政党が交互に政権を担当する政治が行なわれていた。

1965年に大統領に当選し、69年にフィリピン史上初めて大統領再選を果たしたマルコス大統領は、野党からの圧力や学生運動、反政府運動の高まりなど政権への抵抗が広がり、また、憲法に規定された3選禁止条項により政権延命が合法的に難しくなった状況下で、72年、戒厳令を布告した。マルコス大統領は、戒厳令布告に際して、寡頭エリートたちによる支配の打破をロジックとして用い、自らの権威主義体制を正当化した。戒厳令布告とともに議会は閉鎖され、有力野党指導者が逮捕され、それまでの政治制度は機能停止を余儀なくされた。一方で、アメリカ支配下に制定された憲法を改正しようという動きが独立後のフィリピンには継続していたが、71年に憲法制定会議(1971 Constitutional Convention)が招集されており、戒厳令布告時には憲法改正が具体的に議論されていた。戒厳令布告により政治支配を強化したマルコスは、憲法制定会議へのコントロールを強め、73年に新憲法を制定させた。ここでは大統領、首相、一院制議会によって構成される議院内閣制が採用され、しかも、暫定国民議会が招集され暫定大統領と首相が選出されるまで、大統領の権限と首相の権限を現職大統領、つまりマルコスが掌握し、かつ、大統領の命令が制定法と同等の効果をもつとの規定が盛り込まれた。これによってマルコス大統領は旧憲法の3選禁止条項をクリアし、さら

に強大な権限を手中に収めることになった<sup>(2)</sup>。

1978年に暫定国民議会（Interim Batasang Pambansa）選挙、81年に戒厳令解除、84年に国民議会（Batasang Pambansa）選挙が行なわれ、制度的民主主義の体裁を整える動きがみられ、政権の正統性確保のための努力がはられたが、83年に野党指導者ベニグノ・アキノ Jr.（Benigno Aquino, Jr.）元上院議員が亡命先のアメリカからフィリピンに帰国した際、マニラ国際空港で暗殺されるという衝撃的な事件によって、マルコス体制に対する批判は国内外から高まった。また石油危機の影響から立ち直れないまま経済が悪化傾向をたどり、政府の債務危機などにより、国民からの不満も高まっていった。

マルコス体制打倒、民主化要求が高まるなか、マルコス大統領は1986年2月に大統領選挙を実施することを明らかにし、危機打開の突破口としようとした。野党は大統領候補選定に紆余曲折したが、最終的に暗殺されたアキノ元上院議員の妻コラソン・アキノを大統領候補として立て、マルコスとの一騎打ちとなった。選挙は混乱を極め政府の選挙委員会（Commission on Elections）の集計ではマルコス優勢、民間の選挙監視団体 Namfrel（National Citizen's Movement for Free Elections）の集計ではアキノ優勢となったが、選挙結果を公式に確定する権限をもつ国民議会は、集計完了を待たず、マルコス当選を宣言した。

選挙後、マルコス側による不正が指摘されるなか、国軍内の改革グループ「国軍改革運動」（Reform the Armed Forces Movement）はクーデタを計画し、それが発覚して失敗するとファン・ポンセ・エンリレ（Juan Ponce Enrile）国防相、フィデル・ラモス（Fidel Ramos）参謀総長代行らとともに国軍司令部に立てこもった。マルコス大統領は反乱軍鎮圧のため部隊を派遣するが、カトリック教会の呼びかけによって国軍司令部を取り囲む形で出現した多数の市民に阻まれた。最終的には混乱收拾をはかって乗り出したアメリカによってマルコス大統領はハワイへの亡命を余儀なくされ、ここにエドサ革命が成立したのである。

このようなマルコス政権の崩壊過程、民主化の経緯は、民主化以降の政権

の課題を規定する要因として働いている。そして、それは以下に示すように、新政権の正統性確保、マルコス権威主義体制の清算、そして民主主義体制の強化という形で現れたのである。

## 2. アキノ政権の正統性確保

制度によってではなく、クーデタと市民の直接行動、そしてアメリカの介入という条件によって政権を獲得したアキノ大統領にとって、最大の課題は政権の正統性確保であった。これがフィリピン民主化過程の第1の、そして最大の課題である（表1）。

アキノが大統領就任宣誓を行なった2月25日に出示された布告第1号（Proclamation No. 1）では、まだ、マルコスが大統領府にとどまっていたこと

表1 フィリピンの民主化と制度改革の年表

1986年	2月	政変 組閣・新政府樹立 中央省庁幹部公務員交代 大統領行政規律委員会設置 大統領行政再編委員会設置
	3月	暫定憲法の布告 地方首長の交代
	6月	憲法制定委員会の招集
	12月	1987-92年フィリピン中期開発計画の策定
1987年	2月	憲法承認の国民投票
	5月	人権委員会設置 上下両院選挙
	7月	行政法制定（施行は1989年から）
1988年	1月	地方選挙
	6月	包括的農地改革法制定
1989年	11月	ムスリミンダナオ自治地域承認の住民投票
1990年	12月	警察軍と統合警察の統合
1991年	10月	新地方政府法制定
1992年	5月	大統領選挙
1995年	3月	政党名簿制選挙法制定

（出所）筆者作成。

もあって<sup>(3)</sup>、アキノの大統領就任は2月7日に行なわれた大統領選挙において国民の信託を受けたものである、という論理で大統領就任を正当化した。しかし、その後、マルコスの亡命が確定し、政変の混乱が収拾に向かっていた3月25日に出された布告第3号(Proclamation No. 3)では、新しい政府が、1973年憲法の規定を超えて、国軍による支援の下、国民の直接行動によって示された信託によって成立した政府であるとの見解を示し、これを革命政府と位置づけた<sup>(4)</sup>。そうした位置づけに基づいて、この革命政府の正統性を確保していく計画がこの宣言によって示されたのである。それは、新憲法の制定と国民投票による承認であった。つまり、新憲法の国民投票による承認が国民による革命政権の承認の手続きとされたのである。なお、新憲法の国民投票までの間の暫定憲法として、この布告第3号が機能することになった。ここでは1973年憲法の一部を継続して暫定憲法の一部として採用しつつ、いくつかの点(大統領、副大統領の権限や新憲法制定までの暫定手続きなど)について新しい規定を取り入れている。

### 3. マルコス権威主義体制の清算

新政権の正統性確保と密接に関わるのが、マルコス前政権に対する取扱いである。国民の直接行動による革命政権樹立のそもそもの根拠は、マルコス政権の不正義、非行である。そのため、マルコス権威主義体制の清算は新政権の正統性確保問題と表裏の関係にあるとあってよい。これが民主化における第2の課題である。

マルコス権威主義体制の清算は、マルコス(および家族)自身、マルコスを支持する勢力、マルコスの作りあげた制度、の三つに対して行なわれた。マルコス自身に対する清算は、マルコスの非行を立証し、法の裁きを適用するというものであり、具体的には不正蓄財問題の追及として行なわれた。アキノ政権発足直後の2月28日に、行政命令第1号(Executive Order No. 1)が出され、大統領行政規律委員会(Presidential Commission on Good Government)

が設置された。この委員会は、マルコスやその家族、親族、クローニーと呼ばれる政商たちの不正蓄財を明らかにし、資産を接収するとともに、汚職に関する調査を行なう機関である。

第2の清算であるマルコス支持派排除は、新政府が政権運営を行なっていくにあたって、政府機構のコントロールを掌握するために不可欠であり、もう一方では、政変で功績のあった人々への論功行賞として公職を与えるという効果も狙ったものだった。マルコス支持派排除の行動として、まず、マルコス派に支配された国民議会を廃止し、新憲法の下であらためて選挙を行ない、新しい議会の招集を決定したことがあげられる<sup>(5)</sup>。次に、中央政府、地方政府双方にくだち込んでいるマルコス支持派のページが行なわれた。中央政府に関しては、大統領就任とともに出された宣言第1号において最高裁判所判事を含む政府任命職在任の公務員すべてに、辞表提出が義務として課され、アキノ政権による職員の選抜が行なわれた。また、地方政府に関しては、地方自治大臣に就任したアキノ・ピメンテル Jr. (Aquilino Pimentel, Jr.) が主導する形で、マルコス支持派とみられる地方首長らを更迭した。1986年4月の時点で、知事76.3%、市長66.7%、町長42.7%が交代させられている〔野沢1987a〕<sup>(6)</sup>。

第3の清算対象であるマルコスの作りあげた制度の破棄は、その根幹となった憲法の破棄、新憲法の制定であり、それはマルコス権威主義体制以前の1935年憲法体制への回帰が大きな流れとなった。新憲法制定のために大統領任命の委員で構成される憲法制定委員会 (Constitutional Commission) が1986年6月に発足し、87年2月に草案が国民投票にかけられた。また、一方で、行政機構の再編も制度の清算として中心的な意味をもっていた。行政機構再編の基本は、権威主義体制下で拡大していった政府の役割を縮小させていくとともに、分権化や行政府に対するチェックのシステムを確立することでもあった<sup>(7)</sup>。そうした目的を実現化するため大統領行政再編委員会 (Presidential Commission on Government Reorganization) が86年3月に設置されている。

#### 4. 民主主義体制の強化

民主化第2の課題であるマルコス権威主義体制の清算は、権威主義体制の再登場阻止の動きへとつながっていく。フィリピン民主化過程の第3の課題は、そうした権威主義体制防止策として、民主主義体制を定着させ、強化させていくことであった。民主主義体制強化の試みはいくつかあるが、政治参加の拡大、人権保障の確立、社会改革の推進などを主なものとして指摘することができる。

政治参加の拡大は自由選挙の保障を最大の柱とし、さらに民間セクターが政府の政策に参加することも含む。民間セクターの参加として特に重視されたのが非政府組織（Nongovernmental Organization: NGO）や住民組織（People's Organization: PO）の促進と政策参加である。これは一方では、NGOが反マルコス政権運動の一翼を担い、エドサ革命後、政府に影響力を行使することができたこと、アキノ政権にとって民主化を内外にアピールするのに好ましかったこと、などの事情も影響している<sup>(8)</sup>。

人権保障は、マルコス政権が軍や警察を使い野党指導者、学生活動家、左翼組織メンバーなどを弾圧し、権威主義体制維持をはかろうとした経緯から、民主主義体制確立にとって不可欠な要素と認識され、また、民主化によって実現すべき目標の目玉ともいうべきものであった。人権保障を進めるため憲法における人権規定を強化するとともに、1986年3月に大統領人権委員会（Presidential Commission on Human Rights）を設置、1987年憲法ではこれを入権委員会（Commission on Human Rights）として制度的に位置づけた。

社会改革は、マルコスの使ったレトリックと重なるところがあるが、基本的には社会の不平等の解消を目指したものであり、具体的なプログラムとしては農地改革と、イスラム教徒や北部ルソン山岳少数民族の自治権確立などがあげられよう。農地改革問題は農村の政治不安とも直接関わる、フィリピン政治にとって重要な課題であった。大土地所有制は寡頭エリートによる支



配の代表的な形態と目されており、その解体は平等な社会実現に向けた試金石とも呼べるものだった<sup>(9)</sup>。1987年憲法に農地改革に関する規定が盛り込まれ、88年には包括的農地改革法 (Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988) が制定されている<sup>(10)</sup>。一方、イスラム教徒や山岳少数民族問題も反政府運動の基盤となっており<sup>(11)</sup>、1987年憲法にムスリム・ミンダナオ自治地域 (Muslim Mindanao Autonomous Region) とコルディレラ自治地域 (Cordillera Autonomous Region) の設置を規定する条文が取り入れられた。その後、議会においてそれぞれの自治地域について基本法が制定されている<sup>(12)</sup>。

## II 制度改革の焦点

### 1. 1987年憲法の制定

新政権の正統性確保、権威主義体制の清算、そして民主主義体制の強化という民主化の三つの課題は、1986年以降の政治の焦点であり、制度改革もそうした課題に沿った形で進められていった。その最大のものが新憲法の制定である。

歴史的にフィリピンではこれまで、アメリカ統治期の1935年に自治政府設立のため作られた1935年憲法、1971年憲法制定会議の流れをくみながらもマルコス戒厳令体制下で制定された1973年憲法の二つの憲法を経験してきた<sup>(13)</sup>。87年に制定された新憲法は三つ目の憲法となる<sup>(14)</sup>。憲法の制定を民主化の三つの課題との関係で見ると、権威主義体制下の清算としてその根本規範となっていた1973年憲法の廃止、さらに民主主義体制強化のためのプログラムの規定という二つの役割を担っており、さらに革命政権として自らを規定したアキノ政権が国民の信託を明確に示すための儀式として新憲法の国民投票を位置づけたため、正統性確保の手段としての役割も担っていた。

アキノ大統領は大統領就任後に出した宣言第3号において憲法制定委員会の設置を決め、5月には大統領の任命によってそのメンバーを決定し、6月から正式に憲法制定委員会が活動を開始した<sup>(15)</sup>。草案の起草には約4カ月を要し、10月には草案を大統領に提出している<sup>(16)</sup>。そして2月に国民投票に付され、76.4%の賛成票を獲得し承認された。

憲法の性格として、1935年憲法への回帰、権威主義体制再発防止のための制度設定＝民主主義の強化、そして反マルコス運動を担った勢力の主張する新しい理念の表明、の三つを指摘することができるだろう。そういった性格に沿って、1987年憲法の条文を分類したものが表2となる。

まず、1935年憲法への回帰については、1973年憲法を権威主義的な憲法と理解する立場からすれば（とはいえ、1973年憲法の規定でも1987年憲法で継続して採用されたものは少なくはない）、新憲法制定に際して民主憲法のモデルとして想定できるのが権威主義体制以前の憲法、すなわち1935年憲法であったことは自然な成り行きであった<sup>(17)</sup>。特に、その中心となったのは統治機構に関する基本的な規定であり、1973年憲法で採用された議院内閣制を破棄し、アメリカ型の大統領制に戻ること、そして、一院制議會を再び二院制に戻すことであった。アメリカ型の大統領制では三権分立が徹底することになり、行政への制限が加わる。また、二院制は立法府内部での勢力の牽制が可能となる。いずれも特定の地位に権力が集中することを嫌い、特に行政に対するチェック機能を強化する意図が明らかである<sup>(18)</sup>。大統領権限の制限は、行政に権限が集中し、権威主義体制が発生するのを極度におそれた結果でもある。

第2に権威主義体制再発防止・民主主義の強化として特に位置づけられるのが、(1)自由選挙の保障、(2)司法・憲法委員会の強化、(3)軍への統制と戒厳令の規制、(4)政治王朝の禁止、(5)人権保障、(6)汚職の防止などである。ここでも権力の集中の排除、権力のチェック機能の確立の意図が見られる。1935年憲法への回帰を指向しながらも1935年憲法が権威主義体制の発生を合法的に許容したことへの反省が込められている。

表2 1987年フィリピン憲法の特徴

1. 1935年憲法への回帰

①大統領制	
②二院制	VI 議会に関わる諸規定
VII 大統領に関わる諸規定 76年修正(9) 大統領非常時立法権限削除	

2. 権威主義体制の再発防止

①自由選挙の保障	②司法・憲法委員会の強化	③軍の統制・戒厳令の制限	④政治王朝 禁止	⑤人権保障	⑥汚職防止
II-5 平和と秩序維持、生命と財産の保護、一般的福祉の増進 V-2 投票の秘密保持と障害者等への配慮 IX-C-2(5) 政党の綱領義務づけ IX-C-6,7,8 選挙結果による政党認証の優遇措置、認証政党の特権、政党変更の禁止などに関する規定の削除	VI-30 最高裁への上告適用範囲拡大に関する制限 VIII-1 司法の普轉の保障 VIII-3 司法の財政自治 VIII-7(3)~(5) 司法の独立確保のための制度 VIII-14 再審の保障 VIII-15(3)(4) 裁判選擧に関する説明責任 IX-A-5 憲法委員会の財政自治 IX-A-6 憲法委員会の内務規定制定権限 IX-A-7 憲法委員会の決定権限 IX-C-2(3) 選挙委員会のミニシナル選挙・バラングガイ選挙での最終決定権 IX-C-2(6) 選挙委員会の提訴確立 IX-C-11 選挙、住民投票等の費用の予算措置 IX-D-1 会計検査院の委員資格厳格化 IX-D-2 会計検査院権限強化	VII-18 人身保護令停止・戒厳令布告に関する制限、議会・最高裁による介入 XVI-5 軍人の文官職兼職禁止、停年延長の禁止、軍人採用における地域偏差の解消、参謀総長任期制限、国家警察委員会統制による警察	II-26 政治王朝の禁止 VI-4 上院議員の任期制限 VI-7 下院議員の任期制限 VII-4 大統領と副大統領の任期制限 VII-13 大統領の家族・親族の公職任命禁止 VII-15 選挙2カ月前からの公職任命停止 X-8 地方政府選挙の任期制限	II-11 人間の尊厳尊重 III-11(2)~(3) 拷問の禁止 III-18 政治的理由による拘束の禁止 III-19(2) 受刑者、拘留者に対する物理的、心理的虐待の禁止 III 国民の義務に関する条文削除 IX-B-2(5)(6) 公務員の団結権保障 XIII-17~19 人権委員会の設置	II-27 汚職防止 VI-12 議員の資産公開 VI-25(6) 裁量のある資金の支出に関する規制 VII-20 外国からの資金借入れに関する議会の監視 IX-B-3 公務員の汚職防止に関する公務員委員会の役割 XI-5~18 オンブズマン規定の詳細化

3. 反マルコス運動の要求・新しい理念	① ナショナルリズム	② 経済・社会の不正是正	③ 政治参加の拡大	④ 小さい政府・分権
II-7 独自の外交政策 II-8 非核政策 II-17 ナショナルリズム等を高めるための教育、芸術等の活動促進 II-19 フィリピン国民による経済運営 IV-5 二重国籍に関する制限 VII-21 条約他外国との取決め締結に關する上院の批准権強化 IX-C-2(5) 外国からの選挙援助の禁止 XII-12 ~ 15 フィリピン労働者の優先、一般的福祉に資する貿易政策、フィリピン技術者の養成、専門職のフィリピン人限定、協同組合の推進 XVIII-25 外国軍の基地撤廃	II-14 女性の地位向上 II-15 保健衛生向上 II-16 エコロジー II-21 農村開発と農地改革 XII-4,5 天然資源利用の制限、慣習法の尊重 XIII-4 ~ 8 農地改革、農民保護、漁民保護に關わる規定 XIII-11 ~ 13 保健衛生に關わる規定 XIII-14 働く女性保護 XIV-2(4)(5) 少数民族、障害者などの教育充実 XIV-4(3) 教育施設に關わる免税措置	II-23 非政府組織・住民組織の促進 II-25 通信・情報の役割尊重 VI-32 住民投票・イニシアティブ X-9 地方議会への部門別代表参加の保障 XIII-15 住民組織の尊重	II-20 民間部門の役割重視 X-3 新地方政府法制定 X-6 地方政府財政強化 X-7 地方政府資源利用権強化 X-11,12 都市化地域の自治権保障 X-14 地方自治に基づく地域開発評議会の設置 X-15~21 イスラム教徒居住地域と北部山岳地帯における自治地域の設置	

1987 Philippine Constitution	Article X: Local Government	Article XI: Accountability of Public Officers	Article XII: National Economy and Patrimony	Article XIV: Education, Language, Science and Technology, Culture & Sports
Preamble	Article XI: Social Justice and Human Rights	Article XV: The Family	Article XVI: General Provisions	Article XVII: Amendments or Revisions
Article I: The National Territory	Article XVII: Transitory Provisions			
Article II: Declaration of Principles and State Policies				
Article III: Bill of Rights				
Article IV: Citizenship				
Article V: Suffrage				
Article VI: The Legislative Department				
Article VII: Executive Department				
Article VIII: Judicial Department				
(出所) Sison (1999) を基に筆者作成。				

そして第3の反マルコス運動を担った勢力の主張・要求としては、(1)ナショナリズム、(2)経済・社会の不公正是正、(3)政治参加の拡大、(4)小さい政府・分権、などが1987年憲法に盛り込まれている。(1)および(2)についてはかならずしも新しい理念ではなく、マルコス政権もレトリックとして使っていたが、(1)の目玉は植民地支配期から長らく存在していた在フィリピン米軍基地の撤退を規定したことであり、(2)の主要な点はなかなか進まなかった農地改革を憲法の条文に明確に書き込んだことにある。(3)は非政府組織、住民組織など民間セクターの政治参加を重視したものであり、(4)は地方分権を進めるよりどころとなった<sup>(19)</sup>。

なお、新憲法の国民投票による承認によって議会開設に向けた選挙が1987年5月に実施され、88年には地方選挙も行なわれ、政治制度の正常化が進められていった。

## 2. 諸制度の改革

1987年憲法の制定とともに、その規定を具体化していく作業が、さまざまな制度の改革という形で行なわれていった。制度改革を進めていく上で、より具体的な指針となったのが、1987-92年中期フィリピン開発計画(Medium Term Philippine Development Plan 1987-1992)である。そこではより詳細な政策の方針と目標が描かれている。そのなかから制度改革に関連したものをあげれば、(1)行政機構改編・公務員制度改革、(2)地方分権改革、(3)経済自由化に向けた諸制度改革、(4)農地改革、などになる。

(1)の行政改革に関しては、先述のように大統領行政再編委員会が設置され、ここでは、民間的な創意工夫の導入、非集権化、責任体制の確立、窓口業務の効率化、費用対効果の重視、などが改革の指針として提起された〔片山1990〕。基本的には人員の削減によるスリム化と、効率性の向上(汚職防止も含めて)の二つが大きな課題として設定された。その後、行政機構については1987年行政法(Administrative Code of 1987)によって組織が規定され、人

員削減の試み（人員自然削減法 [Attrition Law of 1992]）や、汚職取締の委員会設置などが行なわれるようになった。しかし、行政改革については実効的な改革が実現されたかどうかについて否定的な見方が大勢を占めている<sup>(20)</sup>。

(2)の地方分権改革は、1987年憲法の新地方政府法設置規定に基づいて分権化を進めるための立法作業が進み、1991年に新しい地方政府法が制定された。その柱は主に四つに整理される。すなわち、①行政サービス（人員の移転を含む）の中央から地方への移管、②地方官吏の任命権および規制権限の移管、③地方財政の拡充、そして、④住民組織、非政府組織の地方における政策策定過程への参加などである。

(3)の経済自由化に向けた諸制度の改革は、さまざまな立法措置によって進められている。1987-92年中期フィリピン開発計画においても、政府の役割は民間を支援するもので、民間と競合してはならず、経済活動への関与は最小限にとどめるべきだと述べられている [RP 1986, 38]。そうした基本的な立場に立って政府系企業の民営化、政府資産の売却が進められ<sup>(21)</sup>、もう一方では、金融部門、通信部門などをはじめとする規制緩和と政策が推進されていた。特にこうした経済自由化の動きは次のラモス政権で実現化されている [RP 1992]。

(4)の農地改革については先述のように1988年包括的農地改革法が制定され、10年間の包括的農地改革計画が政府の農地改革省が中心となって進められることになった。それ以前の農地改革がコメとトウモロコシ農地のみを対象にしていたのに対し、この包括的農地改革計画では、サトウキビやココナッツを含むすべての農地が対象にされた。ただ、その実施状況は必ずしも順調とはいえず、10年の期限を超えてもまだ当初目標の67%しか実施されていないと報告されている<sup>(22)</sup>。

## むすび

以上、フィリピンの民主化過程について制度を軸に議論してきたが、最後にフィリピンの民主化と制度をめぐる問題点を指摘してむすびとしたい。

アキノ政権の6年間は、先に述べた民主化の三つの課題に対処することに費やされた。アキノ政権期は政治的混乱がありながらも、民主化以降のフィリピンの制度を整え、次政権以降の政策課題を明確にしたという点では、過渡的な役割を果たしたと言えよう。だが、制度改革がすべてうまくいったというわけではなく、行政改革や農地改革のように目立った効果がみられず、当初の目標も達成できないというものはむしろ多かった。

1992年に大統領に就任したラモスは、アキノ期に形成された制度と計画を基に政策を進めていった。しかし、皮肉なことに、ラモス政権が政策を進めていくにつれ、民主化過程の根幹を規定する憲法との軋轢が顕在化することになった。それが最も顕著に現れたのが、(1)権威主義体制再発防止措置として憲法が導入した行政に対するチェックの強化と行政の迅速な政策策定・実施との間での軋轢、そして(2)憲法のもつナショナリズム的傾向と経済自由化の対立であった。前者は後者とも関連するが、民営化や規制緩和、さらには税制改革など主要な経済政策に関して訴訟が提起され、司法が頻繁に暫定的な差し止め命令を出すことにより、政策の遂行が阻まれるという形で起こった。後者については、外国人の土地所有禁止などによって経済開発を進める上で行政が必要と考える外国からの投資が阻害されているといった問題として現れた<sup>(23)</sup>。そのため憲法改正論議が繰り返し提起されている。

さらに2001年のエストラダ政権崩壊の過程は、フィリピンの民主主義制度の機能に大きな疑問を投げかける事件であった。大統領が違法賭博の利益を掠め取ったという疑惑に直面して、市民はフィリピンの制度は機能しないと認識し、直接行動によって大統領を辞任させた。しかも、これは民主主義において正統性の基礎となる選挙において圧倒的な得票率で当選した大統

領の辞任である。市民の直接行動を民主主義と呼ぶかどうかという問題はあ  
るものの、少なくともフィリピンの民主主義制度はこの政治危機を乗り越え  
る手だてとはならなかったことは確かである。

民主化後の制度改革は、アキノ、ラモス政権を経て一段落したものの、新  
たな問題に直面し、次の改革の段階をむかえつつある。

- 注(1) 以後、「民主化」、「民主主義」という用語を使用するが、本稿では分析の  
便宜上、ダールのポリアーキーを念頭において議論を進める [Dahl 1961]。  
フィリピンにおける民主主義がいかなる思想的文脈で語られてきたか、実際  
どういった運動や形態を伴ったか、といった議論自体非常に興味深いが、本  
稿の目的が民主化過程を制度から捉えるということに限定されているため、  
そうした議論にはここでは立ち入らない。なお、フィリピンの民主主義を議  
論したものとして代表的なのは、藤原 (1988)、中野 (2000) など。また、  
フィリピンの民主主義を概観したものとして、川中 (1997) 参照。
- (2) マルコス政権下の政治については、Wurfel (1988)、浅野 (1992) 参照。  
エドサ革命の分析としては、Javate-de Dios et al. (1988) が包括的である。
- (3) この日、マルコスも就任宣誓を行なったが、宣誓後マラカニアン宮殿を脱  
出し、翌日に出国している。
- (4) 2001年1月のエストラダ政権崩壊とグロリア・マカバガル・アロヨ副  
大統領の大統領昇格のケースは、1986年の政変になぞらえられて、第2の  
エドサ革命 (EDSA II) と称されている。現象的には、市民の直接行動と軍  
の離反のなかで政権が崩壊したという点で、政治のパターンとしては共通点  
が多くみられるが、制度との関係では性格の大きく異なるものと言えよう。  
アキノ政権が自らを革命政権とし、マルコス体制下の制度を超えて成立した  
との論理をとったのに対して、アロヨ政権は1987年憲法の規定に基づいて、  
エストラダ大統領の辞任が確定し、空席となった大統領職に副大統領が昇  
格するとの手続きをとった。弾劾裁判という手続きを超えた市民行動があっ  
たが、新政権発足は憲法の枠内の行動として正統性を確保したのである。
- (5) 新憲法下で議会が招集されるまでの間、立法府が存在せず、法律の制定が  
できないという状況が発生したが、布告第3号において新議会が招集される  
まで大統領が立法権限を有すると規定され、行政命令 (Executive Order) と  
して制定法と同等の効果をもつ立法が行なわれた。議会招集後も行政命令と  
いう同じ名称の命令が継続して出されているが、これは議会の制定する共和  
国法 (Republic Act) の委任を受けた事項について大統領が出すことのでき



- る命令であり、性格が異なる。行政命令の名称を使用したのは、マルコスの使った大統領令 (Presidential Decree) という名称を嫌ったためだと考えられている。
- (6) ピメンテル地方自治相に対しては、地方首長更迭と代行任命に当たって、自らが属する政党 PDP ラバン (PDP-Laban) の党員を優遇させているとの批判が上がり、1986 年 12 月に更迭された。
  - (7) アキノ政権下での行政改革については、片山 (1990)、藤原 (1990) 参照。
  - (8) NGO の政策策定への参加の過程については、Clarke (1998)、川中 (2001b) 参照。
  - (9) 農地改革の試みはアキノ政権下で初めて開始されたのではなく、それ以前にもラモン・マグサイサイ (Ramon Magsaysay) 大統領、ディオスダド・マカパガル (Diosdado Macapagal) 大統領、そしてマルコス大統領の下で進められていた。
  - (10) アキノ政権下での農地改革法制定過程については Putzel (1992) 参照。
  - (11) イスラム教徒の間ではモロ民族解放戦線 (Moro National Liberation Front) やモロ・イスラム解放戦線 (Moro Islamic Liberation Front) などが結成され、分離独立運動が展開されており、一方、北部ルソン山岳少数民族の間では、大規模なダム建設計画による少数民族の土地収奪問題から共産主義勢力が大きな影響力をもっていた。
  - (12) しかしながら、自治基本法に関する住民投票の結果ムスリム・ミンダナオ自治地域には当初 4 州のみ (2001 年の再投票で 5 州 1 市に拡大) が参加し、コルディレラ自治地域については自治基本法が承認されず、設置されない状態が続いている。
  - (13) 1935 年憲法、1973 年憲法双方とも修正は行なわれている。
  - (14) フィリピン革命期にはマロロス憲法がフィリピン最初の憲法として存在したが、アメリカとの戦争およびその後のアメリカ植民地支配によって実効的に機能する機会が失われてしまった。
  - (15) 憲法制定委員会メンバーの社会地理的背景と政策指向の関係について議論したものととして、Paez-Hidalgo et al. (1987)。
  - (16) 憲法制定過程については、野沢 (1986 および 1987b) 参照。また、憲法制定過程における審議の記録として、Bernas (1995) および Constitutional Commission (1986a and 1986b)。
  - (17) 1987 年憲法の 1935 年憲法回帰を論じたものとして、中川 (1992)。なお、1935 年憲法および 1973 年憲法の歴史的意義を議論したものととして中川 (1993) 参照。
  - (18) 近年、比較政治学において大統領制は政治的不安定や政策の停滞を引き起こすものとして旗色が悪いが (Linz and Valenzuela 1994)、1987 年憲法の制

定はそうした議論とは逆の指向性をもっている。ただ、大統領制への回帰を果たしたフィリピンではあるが、その後、絶えず議院内閣制への変更の動きが、特に下院を中心として継続している。こうした動きは行政と議会の対立を避け、迅速な政策策定を行なうことを大義として掲げているが、下院議員が自らの政治的影響力を拡大することを目的としているともみられる。

- (19) 1973年憲法においても新しい地方政府法を制定するとの規定があり(1973 Constitution Art. XI Sec. 2), それによって1983年地方政府法(Local Government Code of 1983)が制定されている。1987年憲法の地方政府法制定規定は1973年憲法の規定と同様の規定と理解されるが[Bernas 1995: 681], 1983年地方政府法の改正を指示している点で、実質的にはより分権化した地方政府制度を想定していることは明らかである。付け加えれば、1973年憲法の条文にはなかった分権化(decentralization)が1987年憲法の条文には付け加えられている(1987 Constitution Art. X Sec. 3)。
- (20) アキノ政権期の行政改革の不十分さから次のラモス政権においても行政改革が絶えず課題となっていた[川中1994]。
- (21) フィリピンの民営化についてはPatalinghug(1996)参照。アキノ政権は1986年に民営化全体を監督するものとして民営化委員会(Committee on Privatization)を設置し、また、民営化委員会の監督の下で政府の管理する不良債権を処理する機関として資産民営化トラスト(Asset Privatization Trust)を設立した。
- (22) Marissa de Guzman and Marco Garrido, "CARP: An orphan program in an unlucky year (1) (2)," INQ7. net. January 9 and 10, 2002.
- (23) ラモス政権期からこうした問題への行政側の危機意識が表明されていたが、それを引き継ぐ形で、エストラーダ政権になってから憲法改正を議論するための憲法改正準備委員会(Preparatory Commission on Constitutional Reform)が設置され、経済条項改正を柱とした改正案が大統領に提出されている(1999年12月)。

#### (参考文献)

##### (日本語文献)

- 浅野幸穂 1992. 『フィリピン：マルコスからアキノへ』アジア経済研究所。  
 片山 裕 1990. 「アキノ政権下の行政改革」『比較行政研究』25。  
 川中 豪 1994. 「ラモス政権下の行政改革：開発の土台形成に向けた試み」『アジアトレンド』第68号。  
 ——— 1997. 「フィリピン：寡頭支配の民主主義——その形成と変容」岩崎育夫編『アジアと民主主義：政治権力者の思想と行動』アジア経済研究所。

- 2001a. 「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。
- 2001b. 「フィリピン：代理人から政治主体へ」重富真一編『アジアの国家と NGO：15 カ国の比較研究』明石書店。
- 中川 剛 1992. 「東南アジアの憲法状況②：フィリピン」『ジュリスト』第 1004 号。
- 1993. 「フィリピン憲法の歴史的展開」『広島法学』第 16 巻第 4 号。
- 中野 聡 2000. 「民主主義と他者認識：選挙制度をめぐる米比関係史に関する試論」大津留（北川）知恵子・大芝 亮編『アメリカが語る民主主義：その普遍性、特異性、相互浸透性』ミネルヴァ書房。
- 野沢勝美 1986. 「フィリピン：新憲法審議の焦点」『アジアトレンド』第 35 号。
- 1987a. 「1986 年のフィリピン：アキノ政権安定化への苦闘」『アジア動向年報 1987 年版』アジア経済研究所。
- 1987b. 「フィリピン新憲法草案の特色と意義」『アジアトレンド』第 37 号。
- 藤原帰一 1988. 「フィリピンにおける『民主主義』の制度と運動」『社会科学研究』40：1。
- 1990. 「フィリピン政治と開発行政」福島光丘編『フィリピンの工業化：再建への模索』アジア経済研究所。

〈外国語文献〉

- Bernas, Joaquin, S. J. 1995. *The Intent of the 1986 Constitution Writers*. Manila: Rex Book Store.
- Clarke, Gerard. 1998. *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*. London: Routledge.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Javate-de Dios, Aurora, Petronilo Bn. Daroy and Lorna Kalaw-Tirol eds. 1988. *Dictatorship and Revolution: Roots of People's Power*. Manila: Conspectus Foundation Incorporated.
- Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Paez-Hidalgo, Ma. Victoria, Dan A. Saguil and Gina C. Israel. 1987. "Socio-Demographic Profile of the Members of the 1986 Constitutional Commission." *Philippine Journal of Public Administration*. 31: 1.
- Patalinghug, Epictetus E. 1996. *Philippine Privatization: Experience, Issues, and Lessons*. Quezon City: University of the Philippines Press and the Center for

Integrative and Development Studies.

Putzel, James. 1992. *A Captive Land : The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*.  
Quezon City : Ateneo de Manila University Press.

Republic of the Philippines, the Constitutional Commission of 1986 (Constitutional  
Commission). 1986a. *Record of the Constitutional Commission* Vol. 1-5.

——— 1986b. *Journal of the Constitutional Commission* Vol. 1-3.

Republic of the Philippines (RP). 1986. Medium-Term Philippine Development Plan  
1987-1992.

——— 1992. Medium-Term Philippine Development Plan 1993-1998.

——— *Official Gazette*, various issues.

Sison, Carmelo V. 1999. *The 1987, 1973, and 1935 Philippine Constitutions : A  
Comparative Table*. Quezon City : University of the Philippines Law Center.

Wurfel, David. 1988. *Filipino Politics : Development and Decay*. Ithaca : Cornell  
University Press.