

民主主義の制度変更

フィリピンにおける議院内閣制導入論をめぐる

かわ なか たけし
川 中 豪

はじめに

比較政治学における大統領制と議院内閣制
大統領制の歴史と背景
議院内閣制導入論の展開
議院内閣制導入の論理
議院内閣制導入をめぐる利益

おわりに

はじめに

1974年のポルトガルから始まり、1990年代までにヨーロッパ、ラテンアメリカ、そしてアジアを席卷した民主化の第3の波に直面して、比較政治学は体制変動の視点からこれまでこの民主化現象について説明することを試みてきた〔Huntington 1991〕。さらに、民主化した国が増加するに従って、比較政治学は、民主主義の定着問題を中心として、民主化後の政治体制について評価することを課題とするようになった〔Linz and Stepan 1996〕。そこでは民主主義の定着のカギとして、特に、民主化を果たした国々が民主化後の政治制度をどう設計していくのが重要な意味を持つと考えられている。その中で、1990年代から議論が集中してきたのが、政府の形態の選択、すなわち、大統領制と議院内閣制のいずれが民主主義体制にとって望ましい形態なのか、という論点である。これは制度の役割を重視する新制度論の潮流を形作ることに

もなった。

比較政治学におけるこうした議論と波長を合わせるかのように、フィリピンにおいて、大統領制を破棄し、議院内閣制を導入しようという議論が高まりを見せている。1986年の権威主義体制崩壊により、1987年憲法のもとで再び民主主義体制を復活させたフィリピンではあるが、憲法制定の2年後から議院内閣制（および一院制）の導入が議論されるようになっており、現在では主な政治指導者や政治学者の間で概ねその合意が生まれつつある（注1）。特徴的なのは、フィリピンにおいて議院内閣制導入を支える論理がこれまで比較政治学で主張されてきた大統領制の欠点をめぐるものとはほぼ合致することである。加えて、実際に憲法改正によって政府の形態を変更することは、単に論理的な思考に基づくだけでなく、それに関与する政治アクターの利益の問題とも密接に関係している。

本稿では、フィリピンにおける議院内閣制導入論を比較政治学における政府の形態をめぐる議論との関連において整理し、かつ、こうした議論の生成と推進の過程をフィリピンの事例を通して示すことを目的とする（注2）。

あらかじめ議論を整理しておくこと、フィリピンにおける議院内閣制導入論の基本は2点に絞ることができよう。一つは政治的停滞を回避し、

政策の迅速な立法化を進めるという点である。政策を実現するパフォーマンスの向上と言い換えることができよう。これは近隣諸国と比較して経済成長が今ひとつ顕著ではないという事情と関係している。もう一つは、状況に応じて政治指導者の交代を柔軟に行うことで政治的な不安定を解決しようという点である。これは特に2001年の大統領弾劾裁判とその後の大衆行動による政権交代という経験に基づいている。この政策パフォーマンス向上、政治的安定確保の前提として、ポピュリズムの排除、政党制の発達促進という効果も期待されている。そして、さらに、実際に憲法改正が政治議題とされるには、政治過程における主要なアクターの利益、特に大統領の政治キャリア延長と下院の執政府と立法府双方に対する影響力の拡大が大きな意味を持つ。その一方で、制度設計の主導権争いが憲法改正手続きの方式選択において合意形成を阻み、議院内閣制導入に向けた憲法改正手続きの進行を止めている。

以下、まず、比較政治学における大統領制と議院内閣制に関する議論を整理することから始める。その後、フィリピンの事例を取り上げ、フィリピンにおける大統領制導入の経緯、議院内閣制導入論の展開を示した上で、議院内閣制導入論の論理と議院内閣制導入をめぐる利益を整理する。そして、最後に議論をまとめたい。

比較政治学における大統領制と議院内閣制

民主化を果たした国々にとって、新しく制定する憲法において、どういった政治制度、政府の形態を選択するかは、極めて重要である。そ

れは、民主化を果たした国の政治指導者が、民主主義の定着を進めるために^(注3)、憲法に代表されるフォーマルな制度の設計を重視するというだけでなく、フォーマルな制度が政治過程に参加するアクターたちの行動の誘因を規定し、政治過程を形作る大きな要因となっているからである^(注4)。

民主化後の政治体制の安定性やパフォーマンスと政府の形態の選択の関係について、一連の論争を引きおこしたのは、Linz(1990;1994)の大統領制批判である。

大統領制と議院内閣制の特徴を整理すると、大統領制とは、執政府を支配する大統領が直接的あるいは間接的に国民によって選出され、一方、立法府となる議会(一院制もしくは二院制)も選挙によって選出されていること(二元的な民主的正統性)、そして、大統領も議会もそれぞれ固定された任期を持ち、お互いにその存在が独立していること(政治的剛性)の2つの特徴をもつ[Linz 1994, 6]。一方、議院内閣制は、執政府を支配する首相は議会によって選出されること(一元的民主的正統性)、また、議会が首相に対し不信任を表明した場合、首相は辞職するか、議会を解散するため、お互いの存在は独立せず任期は固定的でない(政治的非剛性)^(注5)。

リンスを中心とする大統領制批判の議論は主にこの政府形態を採用しているラテンアメリカ諸国の民主化後の不安定性を基に組み立てられているが、そこで提起された大統領制の欠点は以下のように整理されるだろう。すなわち、(1)大統領と議会が対立を引きおこし、政治的な停滞を発生させる確率が高い、(2)大統領が任期半ばで支持を失うことがあっても弾劾裁判のようなハードルの高い手続きを除いて交代さ

れない。(3)大統領選挙の勝者が一手に執政府の支配を確立する「勝者総取り」方式であるため、政治が「ゼロ・サム」ゲーム化し、政治的対立が深化しやすい、といったものである [Linz 1994; Lijphart 1992]。こうした点は、二元的な民主的正統性と政治的剛性という大統領制固有の制度的特徴が生み出すものとしてとらえられる。これに加え、多くの大統領制を採用している国が大統領の再選禁止を規定しているため選挙で説明責任が問われない、政治的な「アウトサイダー」(アマチュア)が大統領に選出される可能性がある、執政府の運営を政党などではなく一個人(大統領)に極端に依存した委任型民主主義に陥り易い(注6)、などの批判も提起されている [Linz 1994]。こうした議論は、例えば、大統領の任期が固定されているため政権が安定する、執政府を間接的にしか選べない議院内閣制と異なり投票者が明確に選択を示すことができる、厳格な権力分限により専制を抑止する、といった伝統的に大統領制の利点とされてきたものが、逆に欠点となっていることを主張するものといって良いだろう。さらに、実証的に、大統領制が議院内閣制と比べ「生き残る」率が低く、民主主義の定着を果たせないとする議論も出現している [Stepan and Skach 1993]。

大統領制批判の流れが強いなか、大統領制批判の議論が持つ問題点を指摘する議論もある。その主なポイントとしては、大統領制にも利点があり議院内閣制にも欠点があるという点(注7)、大統領制を一律に議論するのは無理があり、その多様性にも目をむけるべきであるとする点(特に大統領の持つ憲法上の権限の違いに注目)、そして、政府の形態については、そのみならずその他の政治制度、特に政党システムとの関

係で議論されるべきであるという点などが挙げられる [Shugart and Mainwaring 1997] (注8)。こうした議論は、その前提として、大統領制が議院内閣制に優っているという主張をするのではなく、双方はトレードオフの関係を生み出していると認識したうえで、その置かれた国の他の事情と合わせて考えるべきであるという立場を取っている。

大統領制批判への反論において特に重要なのは、その他の政治制度、特に政党システムへの配慮であろう。Mainwaring and Shugart (1997) は、大統領制との関係で、政党の数と政党の規律の2点が重要であると議論している。政党の数が多い場合には、大統領の政党が議会において少数政党となる可能性が高いため大統領制は困難な状況に直面する可能性があること、そして、政党の規律が極端に弱い場合には大統領が政党リーダーとの交渉ではなく、個々の議員との交渉を行わなければならない、また、政党の規律が極端に強いと大統領と議会の交渉の余地が無くなると主張する。すなわち、大統領制が機能しないのはこうした政党システムにおいてであって、大統領制そのものの本質的な欠陥とは異なるとしているのである。さらに、Sartori (1997, 94-97) は、規律の弱い政党システムは議院内閣制においてはさらに悲惨な結果を生むと主張している。また、必ずしも大統領制擁護派ではないものの、Lijphart (1991) は、政党システム、あるいはそれと密接に関わる選挙制度を重視し、議院内閣制とともに比例代表制の選択が「合意型モデル」を形成するため好ましいと議論している (注9)。

この論争ではいずれにしても、つまり、大統領制批判にしても、大統領制批判への反論にし

ても、その焦点は民主主義の定着にとって望ましい制度設計は何なのか、というのが根本的な問いとなっている。そして、民主主義の定着にとって望ましい制度設計の基準として、政治の安定が図られる制度であること、政策決定のパフォーマンスが良いこと、この二点が了解されていることは共通しているといえよう^(注10)。そこではいかに「民主的か」という議論よりはむしろ、民主主義体制の継続が関心を集めているといつてよい。

フィリピンにおいて現在提起されている議院内閣制導入論も、この比較政治学の関心と符号する形で生まれている。すなわち、政治の不安定が続いていること、政策決定のパフォーマンスが悪いこと、などが、フィリピンの具体的な経験に基づいて少なくとも政治指導者や政治学者の間での共通認識となっており、その上で、彼らは大統領制にその原因を求めているのである。しかし、注意すべきは、議院内閣制導入の議論がここまで高まるのは、単にこの二点だけでは説明できないことである。実際の政府形態の変更、それは憲法改正によって実現されるわけだが、そこでは参加するアクターたちの利益が大きな意味を持つ。政府の形態を進めることにより自らの利益の拡大が可能なアクターが存在することによって、変更という動きが生み出されるのである。

以下、具体的にフィリピンにおける議院内閣制論について取り上げる。

大統領制の歴史と背景

フィリピンではアメリカ型の大統領制が採用されている。その導入は、植民地支配下で自治

政府設置のために制定された1935年憲法にさかのぼる。1972年から1986年の権威主義体制期にこの大統領制は一旦中断されたが、民主化後に制定された現行の1987年憲法において復活した。アメリカの旧植民地としてアメリカの政治制度の影響を色濃く受けているフィリピンでは、歴史的にも大統領制はなじみの深い制度だということができる。

まず、議院内閣制導入の議論に取り組む前に、フィリピンにおいてアメリカ型の大統領制が導入された経緯と背景について整理しておきたい。

19世紀末からアメリカの植民地支配を受けたフィリピンは、1934年のタイディングス・マクダフィ法の成立によって10年間の準備期間の後、独立を与えられることとなった。独立準備のための自治政府を設立するにあたって、その基本法となる憲法の制定が行われた。そして、この憲法は、独立準備政府期のみならず、独立後もその効力を継続させるものもあった。これが1935年憲法である。

憲法を起草するため、フィリピン国民によって構成される憲法制定会議が1934年に招集されたが、制定された憲法において採用された政府の形態は純粋な大統領制であり、これがフィリピンの大統領制の起源となっている^(注11)。1935年憲法でのアメリカ型の大統領制の採用は極めて現実的な理由に基づいている。直接的には、自治を推進することでアメリカのフィリピン統治の転換をはかったジョーンズ法（1916年制定）の規定の延長線上に、1935年憲法の執政府と立法府の関係が位置づけられたためである。ジョーンズ法においては、立法府はフィリピン行政委員会が改編された上院とフィリピン議会が改編された下院によって構成されることになり、

また、執政府はアメリカ大統領が任命する総督によって運営されることになっていた。これは立法府が上院、下院という二院によって構成され、また、立法府から独立した執政府が一人の指導者(大統領)によって統率されるというアメリカ本国の大統領制をモデルとするものであった。この構成が1935年憲法にもそのまま受け継がれたのである [Aruego 1949, 393-397]。ただ、このようにアメリカの統治機構の継承が決定された背景には、この憲法制定会議の起草する憲法をアメリカ大統領が承認することが独立の条件であったことが重要な意味を持っている。憲法制定会議には、アメリカの政府の形態と異なる形態をとることは、当時のフランクリン・ルーズベルト米大統領から承認を獲得することを難しくする可能性があるとの認識があった(注12)。独立を確保することが至上であった状況で、リスクを伴う行動は避けられ、その結果、アメリカ型の大統領制が採用されたのである(注13)。

日本占領を経て1946年に独立したフィリピンは、いくつかの修正がほどこされたものの1935年憲法を保持し(注14)、大統領制を存続させた。しかし、植民地支配期から継続して同じ憲法が保持されていることへの批判から、1971年に憲法制定会議が招集され、1935年憲法の改正が議論されることになる。この憲法制定会議が開催されるなか、フェルディナンド・マルコス大統領が戒厳令を布告し(1972年)、権威主義体制が開始された。そして、マルコス大統領の意向を大きく反映する形で1973年憲法が新たに制定されたのである。ここでは基本的には半大統領制が採用された。ただ、実質的には権威主義体制のなか、大統領であるマルコスの支配が強かったために、この時期には、憲法の制度的特徴が現

れる形で政治過程が形成されることはなかった。

1986年、マルコス政権の崩壊とともに大統領に就任したコラソン・アキノは、新政権を「革命政権」と位置づけ、その正統性を新憲法の国民投票による承認によって確保しようとした(注15)。この時起草されたのが現行の1987年憲法である。この憲法において再びアメリカ型の大統領制が採用された。その骨子を大統領と議会の特徴に焦点を当てて整理したものが表1である。異なる選挙方法で別々に大統領、上院、下院が選出されること、それぞれに任期制限が設けられていること、権力の分立が明確となっていること、などが特徴として指摘できる。

アキノ大統領によって任命された委員で構成される憲法制定委員会は、政府の形態を決定するにあたって、大統領制採用の是非に関する意見を聴取する目的で公聴会を開催した。そこでは大統領制支持の意見が多く、議論が紛糾することなく大統領制の採用が決まっている(注16)。1987年憲法制定過程において大統領制採用が早々と決定されたのは、この憲法の作成と承認をできるだけ早く行い、それによってアキノ政権の正統性確保、さらには政治的安定の回復を急ぎたい、という事情があったと見られる(注17)。フィリピン国民にとってなじみがあり、それゆえに公聴会で支持された大統領制を採用することで、議論の紛糾を避けたといえよう。1987憲法制定過程において政府の形態という点から紛糾したのは、むしろ、一院制を採用するか二院制を採用するかの議論であった。小委員会の報告は一院制を提案していたが、本会議で覆され、結局、二院制を採用するに至った [Bernas 1995, 293-313]。この問題は1935年憲法制定時から脈々と議論されてきたものであり [Aruego 1949,

表1 1987年憲法下での大統領と議会

	大統領	上院	下院
定員	1	24	209 (小選挙区) + 最大50 (政党名簿)
任期	6年	6年	3年
再選禁止	再選禁止	連続3選禁止	連続4選禁止
選挙区	全国区	全国区	地方小選挙区 + 政党名簿制
選出方法	直接選挙	半数ずつ改選, 12名記名の 直接選挙	地方直接選挙 + 政党名記名
法令制定権	制定法の委任のもとで行政 命令等	制定法	制定法
法案提出権	予算のみ	予算, 税, 個別利益関連, 特定地方関連以外の法案提 出権	予算以外の法案提出権
先議権	・・・	なし	予算, 税, 個別利益関連, 特定地方関連
財政	1. 提出予算の総額がシー リング 2. 予算不成立の場合前年 度予算の執行 3. 支出のコントロール	予算案の修正・承認	予算案の修正・承認
条約批准権	・・・	あり	なし
閣僚任命権	閣僚任命・解任	閣僚任命承認	閣僚任命承認
非常事態権限	戒厳令布告 (議会の事後承 認)	・・・	・・・
解任手続き	弾劾 (下院1/3の発議, 上 院2/3による弾劾)	選挙法廷による失格認定	選挙法廷による失格認定

(出所) 筆者作成。

233-242], 1935年憲法も, 当初は一院制を採用したものの, のちに二院制に変更している。一方, 1973年憲法では一院制が採用されている。1987年憲法改正の議論でも議院内閣制導入とペアになって一院制の導入が主張されているが, そこにはこうした歴史的経緯も影響を及ぼしている (注18)。

議院内閣制導入論の展開

1935年憲法制定では独立を最優先させたため, そして, 1987年憲法では民主政権の確立を急いだため, 大統領制が採用されたことを示した。アメリカの植民地であった歴史からアメリカの政治制度を移植したという以外に, 大統領制を積極的に支持する議論は展開されていない。そ

れでは、そうした背景をもって採用された大統領制を議院内閣制に変えようという動きが、特に1987年憲法下でどのように生まれてきたのだろうか。以下、議院内閣制導入論の展開を整理する。

1987年憲法制定後、議院内閣制導入の議論は、波のように、高まりと治まりを繰り返してきた。大まかに言って、アキノ政権期、ラモス政権期、アロヨ政権期に符合して、3つの波があったと言えよう^(注19)。

1987年憲法制定後、議院内閣制（および一院制）の導入の主張は、2年後の1989年に下院議会から提起された。1990年には上院と下院がこの問題をめぐって意見対立を深めていった^[福島, 1991]。この時、議院内閣制導入論の中心的な役割を担ったのはラモン・ミトラ下院議長である。頻発するクーデタによる不安定な政治状況の打開、上院との勢力争いにおける下院の優位性確保などの理由からこうした提案がなされたと見られている。これが議院内閣制導入論の第1の波である。一時は上院と下院が一院制・議院内閣制導入を検討する合同委員会を設置するまでになったが、上院の反対が強く、結局、議論に打開は見られなかった。

この問題が再び政治の焦点となったのは、1992年のフィデル・ラモス大統領の当選後である。これが第2の波である。これはいくつもの小さな波によって構成されている。ラモス大統領自身は、1992年6月30日の大統領就任演説において、「時期が来たら議会に対し憲法改正を要請するつもりである」と発言し、これがラモス政権下での議院内閣制導入論開始の始まりとなった^[Ramos 1998, 5]。翌年の1993年には下院から一院制・議院内閣制導入を求める声があが

った^[川中・野澤 1994, 293]。この議論は、経済自由化を積極的に進めたいラモス政権が重要な法案の通過を優先させるため、一時棚上げされたが、1995年の中間選挙が終了した直後から再びホセ・デ・ベネシア下院議長の主導で同様の議論が再主張されるようになった^[川中 1996, 328-329]^{注20)}。また、国家安全保障会議が積極的に憲法改正を研究しているとの報道もされた^(注21)。このときも結局、議会では税制改革関連法案審議が優先されることになり、議論は下火になったが、1998年の大統領選挙が近づくとつれ、今度は、ラモス続投を望む民間のグループが憲法改正のための署名運動を始めた。「改革、近代化、行動のための市民によるイニシアティブ」(People's Initiative for Reform, Modernization and Action, PIRMA)と呼ばれるこのグループは、憲法に規定された改正手続きの一つである国民発議による改正を求め、この運動とともに下院も再び一院制・議院内閣制の導入を主張したのである^(注22)。ところが、国民発議による憲法改正手続きはそれを実際に実施するための法律がなく、最高裁が現段階ではこの手続きによる憲法改正は不可能であるとの判決を下し、最終的にこの運動は挫折した^(注23)。

一院制・議院内閣制導入議論の第3の波は、2001年のジョセフ・エストラダ大統領失脚後に現れる。エストラダ政権の崩壊はフィリピンの民主主義に対し、大きな疑問を突きつける事件だった。前任のラモス大統領が23.6パーセント(第2位の候補は19.7パーセント)の得票率でかろうじて大統領選挙に勝利したのに対し、エストラダ大統領は39.9パーセント(第2位の候補は15.9パーセント)という得票率で圧勝した。しかし、その後クローニズム問題の発生等で

徐々に支持率を低下させ、2000年には違法賭博の収益から賄賂を受領していたことが発覚したために弾劾裁判が開始された。弾劾裁判において決定的な証拠とされたエストラダ大統領の銀行隠し口座に関する証拠書類の開示が上院議員の過半数の反対で否決されると、弾劾裁判による問題の解決をあきらめた財界、市民団体、学生、左翼組合などはエドサ通りで集会を行い、辞任要求運動を強めた。そして、それに呼応した軍幹部(参謀総長および陸海空三軍の司令官)が大統領への支持を撤回するなかで、エストラダ政権が崩壊した〔川中 2001a; 2001b〕。民主主義の手続きによらない直接行動による政権崩壊の経験は、大統領制の限界を示すものとなり、議院内閣制の議論を強く刺激することになった。グロリア・マカパガル・アロヨ副大統領が大統領に昇格すると、デ・ベネシア下院議長を中心として、一院制・議院内閣制導入が再び主張されることになったのである。2002年5月に開催された主要政党による「政治サミット」において、議院内閣制導入を含む憲法改正が具体的な政治課題として合意され、2003年3月には下院本会議で現行議会による憲法改正の決議が承認(House Concurrent Resolution No.16)、そして、同年7月には上院の憲法改正問題委員会において、議会とは別に招集する制定会議による憲法改正の決議が承認されている。また、この時期、有力な政治学者たちも積極的に議院内閣制の導入を主張し始めた。アロヨ大統領にしても、2004年選挙への出馬を表明して以後、公に、そして積極的に、議院内閣制の導入を主張するようになった(注24)。

しかしながら、憲法改正論議が再び高まったものの、2004年5月の総選挙がせまってきたた

め、上院と下院は双方の決議を調整することができず、結局、選挙後に議論を持ち越した形となった。

議院内閣制導入の論理

1987年憲法体制下において、議院内閣制導入をめぐる議論を積極的に主張するグループは、まず下院議会であり、ラモス政権以降、大統領もこうした議論を推進する側に行っている。加えて、2001年以降は政治学者のグループも同様の主張を積極的に行うようになった。

議院内閣制導入の議論は、これまで3つの大きな波のなかで、概ね一貫した論理を展開していたと考えてよい。その論理を整理するため、特に第3の波期にこの議論を強く推進した2つのグループ、すなわち、デ・ベネシア下院議長を中心とする下院議会と、ホセ・アプエバ元フィリピン大学総長を中心とする政治学者のグループ、この2つのグループの主張から、フィリピンにおける議院内閣制導入の論理を拾い上げてみよう。

下院議会の主張を整理したものとして、議会計画予算局の報告書がある。ここでは議院内閣制の利点として、(1) 執政府の閣僚が議会から選ばれることによって国民の要求に敏感な政策運営が可能となる、(2) 執政府と立法府の対立による政治的停滞を回避できる、(3) 政治指導者の柔軟な交代を可能にする、(4) 統治における継続性を確保でき、クーデタや執政府による非常大権の行使(例えば戒厳令)が防げ、さらに凝集性の高く規律の強い政党を育てる環境が生まれる、(5) 政治家の個性に依存するのではなく、政策中心の政治が生まれる、などが挙げら

れている [Congressional Planning and Budget Department 2003, 9-11]。一方、政治学者たちの議論はアプエバの編書にまとめられている。そこで挙げられている議院内閣制導入の利点は、(1) 政治的停滞を回避し政策決定過程における執政府と立法府の協力が進められる、(2) 統治の継続性の確保と軍のクーデタや執政府の非常大権行使を防ぐ、(3) 政府運営において説明責任の確保が図られる、(4) 凝集性の高い規律的で強い政党を育む環境が整う、(5) 多党制に好ましい環境となり、より開放的で多元的な政治を実現できる、などである [Abueva 2002, 86]。一方で、現在の大統領制は、(1) 憲法上、大統領の権限が制限されている上に、政治基盤の弱い大統領が選出される可能性のある選挙制度に基づいており、(2) これまでの2回の政変(1986年と2001年)において示されたように軍が大きな役割を果たす余地があり、(3) 権力分立の制度が政治的対立を深化させ、(4) 大統領選挙に資金がかかることが汚職への誘因となっている、と指摘する [Abueva 2002, 86-87]。

様々な点について議院内閣制の優位性が示されているが、このなかでも、双方に共通し、かつ、特に重要視されているのは2点である。一つは政策パフォーマンスの向上、もう一つは政治的安定の確保である。前者の政策パフォーマンスの向上は、より具体的に言えば、執政府が必要と考える政策の立法化を迅速に行うことである。それは近隣諸国に経済成長という点で遅れをとっているフィリピンにおいて、その原因の一つは、政策が政治的駆け引きに巻き込まれなかなか実現されないことにある、と理解されているためである。もちろん、経済成長が政策の迅速な立法化のみによって達成されるもので

ないことは明らかであるが、少なくともこの迅速な対応の確保が、経済成長にとってネガティブな要因を排除するという点で意味があると考えられているのである。フィリピンの立法過程は3つの制度的アクター、すなわち、大統領、上院、下院の三つどもえ競争によって生み出されている。その背景には政党が脆弱であること、主に選挙制度の相違を反映してこの3つのアクターが異なる利益を代表していること、さらに大統領制の枠組みによって3者がそれぞれ拒否権プレーヤーとしての立場を確保していること、などが原因として存在している[川中 2004]注25)。こうした三つどもえ競争は、立法過程に時間をかけ、かつ、例えば大統領が必要な法案を成立させるため、政府財政からの資金の支出を通して各議員に便宜をはからなければならないなど、コストがかかる状況を創り出す(注26)。そうしたなかで執政府と立法府の一体化が図られる議院内閣制は、少なくともこれまでの三つどもえ競争を解消すると期待される。同じ理由で、すなわち、議会の2つのプレーヤーを1つに減らすという意味で、現行の二院制を一院制に変更しようという議論が提唱されており、そのため一院制と議院内閣制導入が対になって主張されているのである(注27)。

もう一つの理由、すなわち政治的安定とは、政治指導者の柔軟な交代と密接に関わっている。現行の大統領制のもとでは任期が固定されているため、大統領が国民の信任を失ったとしても、ハードルの非常に高い弾劾裁判の手続きをとらないかぎり交代させることができない(注28)。そのため大統領が信任を失った場合、自発的に辞任しないかぎり、国民からの辞任要求運動の高まりを誘発することになる。そうした場合、軍

がクーデタを起こす、あるいは、大統領の側から民主主義制度を停止するという事態が発生する可能性が出る、というものである。こうした議論は、2001年のエストラダ政権崩壊という事件を通じた実体験に裏付けられている。少なくとも政治学者たちが積極的に議院内閣制導入を主張し始めたのはエストラダ政権崩壊以後であり、それ以前はむしろ消極的であった^(注29)。大統領への信頼を大きく損なう事件の発生により大統領辞任要求運動が起こり、政治危機と経済危機がスパイラル的に深化した。この危機の打開のため、エストラダ大統領辞任要求派は、弾劾裁判の手続きを待たず、1986年のマルコス政権崩壊時と同様、マニラ首都圏の中心部で大規模な集会を行った。そこに大統領への支持を撤回した軍幹部が登場することでエストラダ政権は崩壊した。こうした形での政治指導者の交代は様々な意味でコストのかかるものであり、民主主義制度の役割を低下させる副作用も持っていた。エストラダ政権崩壊後数ヶ月して、今度はアロヨ大統領辞任を叫びエストラダ支持の群衆が大規模な集会を行う事件が発生した。こうした経験を通じ、政治危機を深める要因として大統領制の持つ任期の固定性（政治的剛性）が目立つようになったのである。

加えて、特に政治学者や市民団体の間では、そもそも映画俳優としての人気をもとに大統領選挙で勝利したエストラダ大統領の資質を疑問視する姿勢が見られ、執政府の長が直接選挙によって選出される大統領制は政治的アマチュアの選出を可能にし、結局、政治的不安定を引き起こす種を最初からまくものであるとの認識も強いように思われる。アマチュアの排除も同様に議院内閣制の重要なポイントとして認識さ

れており、その裏返しとして、議院内閣制が政党の成長、政策中心の政治の出現に資するという言い回しが使われている。政治学者のグループは、議院内閣制の導入とともに選挙制度改革も重要なポイントとして位置づけており、比例代表制度の積極的な導入などが主張されている [Rocamora 2002]^(注30)。政党の成長促進と候補者個人に依存する投票行動の排除というのは、政策パフォーマンスの向上と政治的安定の確保の双方を視野にいれたものと位置づけられる。さらに、これと関連して、政府の国民に対する説明責任が確保されるとも主張されている。大統領制、特に再選禁止の大統領には、再選を意識して説明責任を果たす誘因がないが、議院内閣制であれば政党を軸として、次の選挙を意識した説明責任の誘因が発生するという主張である。また、大統領制では議会は政策の失敗をもっぱら大統領の責任とするが、議院内閣制においては少なくとも与党は責任を負わざるを得ないということも重要とされている。

こうしたフィリピンにおける議院内閣制導入の論理を見ると、すでに述べた比較政治学における大統領制批判と軌を一にしていることに気づかされる。議院内閣制導入の主張を論理的に整理し、その後の議論の基礎を提供しているアバッド（パタネス州選出の下院議員でもある）の論文が、リンスラ大統領制批判派の論文を下敷きにしているため、その影響がその後も色濃く出ていると考えて良い [Abad 1997]。ただ、ここで重要なのは、論理的な議論のみに依存して議院内閣制導入論が主張されているわけではない点である。実際に政策パフォーマンスの悪さが経済成長の停滞とメディアで報道される立法過程の停滞という形で実感され、政治的不安定性

が2001年の政変によって実体験されたことの意味は大きい。

一方、大統領制擁護、あるいは議院内閣制の批判の議論は、特にアロヨ政権期には現れていない。また、半大統領制についても主張が見られない。大統領制の修正によって問題の解決を図るという議論も見あたらない^(注31)。これはフィリピンの抱える具体的な問題、経験によって封殺されてしまっていると考えられよう。

議院内閣制導入論の第2の波期であるラモス政権期には、前述のように、憲法改正が政治指導者たちの個別利益に資するのみであるとして、政治学者たちの間では議院内閣制の導入に慎重な議論が大きかったが^(注32)、第3の波期においてこの手の議論は姿を消している。また、慎重な態度があったとしても、議院内閣制導入そのものより、むしろ憲法改正を進めること自体を問題とする議論が目立ち、時間と労力のかかる憲法改正より優先法案の制定が重要であるという政策遂行上の現実的問題がほとんどである。大統領制を積極的に擁護する議論としては、第2の波期に出されたボロンガイタの論考が代表的と見られる。そこでは、1935年憲法時から執政府に強大な権限を与えてきたフィリピン政治において、議院内閣制を採用した場合、チェック・アンド・バランスの機能が無くなり、独裁的な政治体制が生まれると主張されている [Bolongaita 1995]^(注33)。これはもっぱら民主主義における多元性確保という観点から出される議論であり、議院内閣制導入論者の取り上げるパフォーマンス、安定といった論点は取り上げられていない。

こうした点から見ると、民主化から時間が経つにつれて多元性の確保という議論が後退し、

代わって経済成長に結びつく政策パフォーマンスの議論、そして、エストラダ政権の経験とむすびついて政治的安定の問題が出てきたと見ることができよう。

しかし、議院内閣制導入への積極的反対がないとはいえ、国民レベルにおいては依然として大統領制支持が多数派を占めている。例えば民間の世論調査機関パルス・アジアが行った世論調査(2002年7月13~27日実施、対象1200人)では、議院内閣制導入に賛成は34%であり、反対の45%を下回っている [Pulse Asia 2002]。また、もう一つの世論調査機関ソーシャル・ウェザー・ステーションの世論調査(2003年5月28日~6月14日実施、対象1200人)でも、72%が大統領制維持を支持し、議院内閣制への変更を支持するのは28%にとどまっている [Mangahas and Abueva 2003]。ソーシャル・ウェザー・ステーションでは、1990年から8回ほど議院内閣制導入に関する世論調査を行っているが、いずれも大統領制が70%から90%台の支持を得ている [Gelvezon 2002, 18, 47]。

議院内閣制導入をめぐる利益

以上のような大統領制の欠点と議院内閣制の利点についての議論が示されるなかで、実際に議院内閣制導入が具体的な政治アジェンダとして登場している理由は、政治過程に参加するアクターの利益拡大が議院内閣制導入によって進められると認識されているからである。具体的には、下院議会と大統領の利益が重要である。

下院は、議院内閣制の導入により執政府を自ら構成することになり、立法のみならず行政においてもその主導権を握れるのではないかと期

待する。また、同時に、議院内閣制とペアとなって主張されている一院制の導入によって、上院を廃止することも期待されている。前述のように、上院はその選挙制度において全国区から選出されるため、地方小選挙区選出の下院とはその代表する利益が異なる。それゆえ、二院間で利益衝突が頻発し下院の利益がなかなか直接的に法律に反映されないとの不満が下院議会には存在している^(注34)。上院を廃止することで、立法過程における障害を取り除く効果を期待しているのである。

一方、大統領にとって重要なのは、憲法によって課せられた再選禁止規程によって引き起こされる問題の解消である。大統領にとって再選禁止は任期の終了とともに政治的キャリアの終了も意味する。議院内閣制の導入は、この再選禁止の問題をクリアする効果を持ち、少なくとも、こうした制度について変更を加えることに大統領として積極的に反対する誘因は働かない。むしろ、ラモス政権下で起こった憲法改正論議の中心は、大統領の再選禁止規程撤廃を軸にしていたのであり、議院内閣制の導入による政治的キャリアの延長は現職大統領にとっては好ましい。前述のアロヨ大統領の積極的な議院内閣制導入の主張も同様の文脈でとらえることができる。

国民レベルでは大統領制が根強い支持を受けているとはいえ、以上のように憲法改正に関わるアクターたちには議院内閣制を推進する利益が存在し、政治指導者たちは議院内閣制をほぼ支持している。有力な政治学者たちのなかでも議院内閣制を支持する流れが主流となっている。ところが、実際に議院内閣制の導入が迅速に実施されるには至っていない。それはなぜである

うか。それは議院内閣制導入そのものについて合意が形成されないからというよりは、議院内閣制導入に際して行われる制度設計の指導権争いが、憲法改正手続きの選択において発現しているためである。

1987年憲法に規定されている改正手続きは表2で示した3つである。一つはConstituent Assembly (Con-Ass)方式、もう一つはConstitutional Convention (Con-Con)方式、そして最後に国民発議である。このうち、国民発議については、それを実施する法律が不在であるとの最高裁判決により実際上死文化している^(注35)。Con-Ass方式は現行の上院と下院がConstituent Assemblyを構成し、憲法改正を行うというものであり、Con-Con方式は、現行の議会とは別に憲法改正のための会議を招集(参加する代議員は選挙によって選出)し、これによって憲法改正作業を進めるというものである。もちろん、いずれの場合でも最終的には国民投票による承認という手続きは必要とされる。

国民発議が事実上不可能な状況において、憲法改正手続きは、上院と下院がCon-Ass方式、Con-Con方式のいずれかで憲法改正を行うかを合意することから始まる。言い換えれば、上院と下院という2つのアクターが制度変更の開始について決定的な役割を担うことになるわけである。

下院の主張はこれまで一貫して、Con-Ass方式による改正である。余分な選挙を行わないのでコストがかからないこと、また、議員以外の人材から見識のある代議員を選ぶことへの不安などがCon-Ass方式を主張する根拠になっている(Congressional Planning and Budget Department 2003)^(注36)。しかし、実際は、Con-Ass方式

表2 1987年憲法における憲法改正手続き

	Constituent Assembly (Con-Ass)	Constitutional Convention (Con-Con)	国民発議
手続き	1. 上院・下院双方がCon-Ass方式による憲法改正を決定(決議) 2. 上院と下院でCon-Assを構成 3. 上院と下院それぞれで3/4以上の賛成で発議 4. 国民党投票により承認	1. 上院と下院それぞれで2/3以上がCon-Con方式による憲法改正に賛成、もしくは、それぞれの過半数の賛成に基づく国民投票への提起によるCon-Con方式承認 2. 上院・下院とは別にCon-Conを選挙で選出 3. Con-Conの発議(決定方法はCon-Conで決定) 4. 国民投票により承認	1. 有権者総数の12%による請願、もしくはすべての下院選挙区においてそれぞれの有権者の3%による請願 (現段階において実施する法律が制定されていないため、不可能)
推進者	下院	上院・政治学者	...
メリット	選挙コスト削減	現職政治家の個別利益の排除	...
デメリット	現職政治家の個別利益の反映	選挙コストの大きさ	...

(出所)筆者作成。

であれば自らが憲法改正作業を行うことができるため、執政府の構成や選出方法、執政府と立法院の関係、立法院の構成(一院制の導入)、選挙制度、任期制限など重要な制度設計において、自らの利益を反映させることが可能である。

これに対して上院議員のなかには、現職の下院議員が憲法制定作業に参加することが個別利益を反映させることになるとする声が少ないから出されている。そのため、上院では議院内閣制導入に反対する明確な議論は提起されないものの、憲法改正手続きをCon-Con方式で行い、幅広いセクターからの参加を促す必要があるとする議員が多数を占めている(注37)。また、そもそも上院議会の廃止による一院制の導入が進む可能性に対する危惧から上院では憲法改正に消

極的な態度が生まれ、下院との手続上の合意を避けようとする傾向も見られる。上院と下院がそれぞれの利益を背景として憲法改正の方式において合意がなされないため、改正手続が進行しない状況となっているわけである(注38)。

2004年の総選挙が近づくにつれ、このまま上下両院の対立のなかで憲法改正が実施されないよりは改正手続きにおける妥協をはかっても改正作業に着手すべきと考えた下院は、Con-Con方式の受け入れを表明したが(注39)、選挙が近づいていることを理由に上院はこの議論を凍結し、結局、憲法改正問題は選挙以後に先送りされた(注40)。

おわりに

民主化直後は権威主義体制の出現防止が最大の関心事であり、権力の集中を阻む議論が大きな意味を持っていた。しかし、時間が経つにつれ、そして経済パフォーマンスが上向かないなかで、徐々に関心が政策パフォーマンスに移ってきた。さらに大統領制の機能不全を示すような事件（エストラダ政権崩壊）が発生し、政治的安定や民主主義の定着の問題も浮上してきた。こうした具体的な問題の発生に際し、大統領制批判の比較政治学の理論が導入され、ある種「お墨付き」を与えることになったため、フィリピンにおいては議院内閣制導入論が大きな説得力を持って受け入れられるようになった。現在の民主主義に何かしらの不満を持っている状態において、他に改革の手がかりがなかなか見出せないなかでは、こうした政府の形態の変更が魅力的で期待を集める対象となっていると言えるだろう。そして、こうした動きと、政治過程の主要アクターの利益が合致することで、政府の形態の変更が現実味を帯びてくるようになったのである。

しかし、主要アクターの利益は完全に合致することが困難で、その利益の食い違いがこうした制度の変更を阻害する結果を生み出している。これはまさに政府の形態によって解消しようとしている政治的停滞に、この制度変更が巻き込まれてしまったという皮肉な状況であろう。ただし、政府の形態変更、すなわち憲法改正の発議に関わるアクターが、政府の形態変更後と現在の利益を計測し、その上で、ある程度の妥協を行っても政府の形態変更が利益にかなうと考

えれば、制度変更が進む可能性がある。

（注1）ただし、現在フィリピンにおいて提起されている憲法改正の議論の柱は議院内閣制導入のみに限らない。他にも、連邦制の導入や、外国資本に対し排他的な経済条項の削除などが議論されている。

（注2）なお、「フィリピンにとって議院内閣制が望ましいかどうか」という問題の立て方は、本稿の問題設定とは異なることをあらかじめ確認しておきたい。本稿ではあくまで、「フィリピンで議院内閣制導入論がどうして生まれ、推進されているのか」に関心を払っている。

（注3）本稿において民主主義については、Dahl（1971）のポリアーキー、すなわち、多元性と参加の2点が保障された政治体制と定義する。

（注4）政治学における新制度論の隆盛についてはここでは踏み込まない。憲法制度の重要性については、Linz（1994）参照。

（注5）Lijphart（1992, 2-4）は、任期の固定性、執政府の長の選出方法、執政府の集団性の3点から大統領制と議院内閣制の区別をはかっている。

（注6）委任型民主主義に関しては、O'Donnell（1994）参照。

（注7）大統領制の利点、議院内閣制の欠点としては、以下のものが挙げられる。すなわち、（1）大統領制は投票者に対し大統領選出と議会選出の2つの選択の機会を与えることになる、（2）大統領制は直接に大統領を選ぶので説明責任は確保でき（再選禁止の場合は政党を通じて説明責任の確保）、かつ、投票行動と執政府の選択の関係が明確に認識される、（3）大統領制において議会は政権維持という要因に抑制されることがないため立法趣旨に基づいて立法に関与できる、（4）大統領制では頻繁な内閣の交代による不安定性を回避できる、（5）「勝者総取り」は議院内閣制でもウエストミンスター型であれば同様であり、かつ、大統領制では権力分立の制度が一定程度これに制限を加えられる、などである。なお、加えて、Shugart and Carey（1992）は、競合する政府の選択肢から選択をするという効率性と異なる利益を反映させる代表性のバランスを議院内閣制が取るのは困難としている。

(注8) 大統領制を採用しているのがラテンアメリカに集中しているため、大統領制批判の議論は憲法上の制度以外の変数を無視している可能性がある、というのが大統領制批判への反論に見られるが、その意味ではフィリピンの事例を取り上げることは議論の広がりには貢献するものと解されるだろう。

(注9) ウェストミンスター型モデル(あるいは多数派型モデル)と合意形成型モデルの分類による政治制度の分析についてはLijphart (1994) 参照。

(注10) 政府の形態および選挙制度と政策パフォーマンスの関係について取り扱ったものとして、Lijphart (1991)。

(注11) 19世紀末にスペインからの独立を掲げたフィリピン革命のなかで、フィリピンにおいて初めて制定された1899年マロロス憲法は、ヨーロッパの影響を受け、議院内閣制の要素の強い政府の形態を規定した。

(注12) Santos (1997, 23) が引用した1971年憲法制定会議代表の発言を参照。

(注13) なお、当時のルーズベルト米大統領によるニューディール政策の推進などから影響を受け、執政府の権限を強化する方向で憲法の起草が行われた。1935年憲法における執政府の強化を検証したものとしてde Dios (2002)。

(注14) 本報告の関心と関係のある点で言えば、大統領職を1期6年再選禁止から1期4年三選禁止に変更したこと、一院制議会を二院制に変更したことが重要である。

(注15) Proclamation No. 3, March 25, 1986.

(注16) 政府の形態に関する公聴会については、憲法制定委員会のメンバーであったホセ・ノレドが自書において触れている。Nolledo (1990, 601)。この問題は1986年6月3日、4日の憲法制定委員会本会議で議論されたが、公聴会実施が合意され、その後は本会議で討議された形跡がない [Constitutional Commission of 1986 n.d., 24-33, 51-57]。

(注17) こうした事情については、憲法制定委員会のメンバーであったホアキン・ベルナスが明らかにしている (Santos 1997, 41)。

(注18) なお、フィリピンの歴史的文脈のなかにおいて、一院制の議論は、上院を設置するか否かの議論

と同義となっている。

(注19) ここで取り上げたものの他に、エストラダ政権下の1999年にも憲法改正論議が活発になったが、このときの焦点は議院内閣制導入ではなく、外国人の権利を制限する排他的経済条項の削除であった (川中 2000, 291-292)。

(注20) 下院議員の任期は3年であり、また、上院は3年ごとに半数を改選するため、大統領の任期に合わせて6年ごとに実施される総選挙の間に上院(半数)と下院の選挙が行われる。これを中間選挙と呼ぶ。

(注21) Wilfredo G. Reyes and Myrna V. Lopez. "Shift in form of gov't takes backseat, stresses Ramos." *Business World* September 7, 1995. 国家安全保障会議が作成したとされる改正憲法草案については、Santos et al. (1997, 196-214)。国家安全保障会議は大統領直属の安全保障問題を審議する場であるが、当時これを運営する立場にあったホセ・アルモンテ国家安全保障担当大統領顧問は、ラモス政権の政治的イデオログとしての役割を担っており、国家安全保障会議が憲法改正草案を作成したということは、アルモンテがこの作業を主導したことを意味する。

(注22) 1995~1997年間の憲法改正論議については、Florentino-Hofileña (1997) が詳しい。PIRMAの背後にラモス大統領、あるいはその意向を受けた政府関係者がいると見られることもあったが、その点については定かではない。

(注23) Norman P. Aquino. "SC slams door on moves to amend constitution." *Business World* March 20, 1997; Carlo B. M. Santos and Cecille M. Santillan. "High Court drives final nail on PIRMA coffin." *Business World* October 15, 1997.

(注24) Felipe F. Salvosa and Carina I. Roncesvalles. "Arroyo: Charter Change to solve country's woes." *Business World* October 7, 2003; "Parliamentary system is better, says Macapagal." *Philippine Daily Inquirer* October 10, 2003; Juliet L. Labog-Javellana. "RP needs parliamentary system, says Macapagal." *Philippine Daily Inquirer* October 25, 2003; Juliet L. Javellana and Carlito Pablo. "Macapagal to fight for shift to parliamentary gov't."

Philippine Daily Inquirer January 6, 2004.

(注25) なお、3者の行動をその社会経済的背景によって説明しようとする伝統的な手法もあるが、ここでは大統領制との関連で制度的枠組みとアクターの行動の関係に注目している。上院議員、下院議員の社会経済的背景については、例えば、Gutierrez et al. (1992), Gutierrez (1994), Coronel et al (2004) 参照。

(注26) ポークバレル資金と呼ばれる議員の裁量によって使用できる資金がこの代表である。

(注27) 実際には、この3者の利益を調整する制度も存在し、一定程度機能していると見られるが [川中 2004]、ただ、そうした点には議院内閣制導入論者の関心は向いていない。

(注28) フィリピンにおいて大統領の弾劾裁判は、下院議員総数の3分の1以上の賛成で弾劾発議が行われ、弾劾裁判を実施する上院議員総数の3分の2以上の同意で弾劾が確定する、という手続きになっている。

(注29) エストラダ政権崩壊が憲法改正問題に大きなはずみをつけたとアブエバは認めている。Jose V. Abuevaへの聞き取り (Kalayaan Collegeにて、2003年10月28日)。アブエバは、少なくともラモス政権下での憲法改正については時期尚早として反対していた (Leadership, Citizenship and Democracy Program 1995; Abueva 1995)。

(注30) アブエバらの改正憲法草案には、政党についての規定が盛り込まれており、また、議会の30パーセント程度を比例代表制で選出するという規定も入られている [Abueva 2003]。

(注31) 一方、ラテンアメリカにおいては様々な試みが行われているが、問題の根本的な解決は図れないと指摘される [Lijphart 1992, 15-18]。

(注32) 憲法制定からまだ時間が経っておらず、政権に就く政治家たちの個人的な利益実現 (最も端的なのは選挙職の任期制限条項の削減) が主要な目的であると見られていたので、議院内閣制導入を含めて憲法改正には反対の声が大きかった (Leadership, Citizenship and Democracy Program 1995; Abueva 1995)。

(注33) 議院内閣制では、議会は法案に対する投票が、純粋に立法への賛否だけではなく、内閣の信任と

の問題とも関連するため、反対票が多い場合、内閣の危機を生み出し、それが議会の危機をも引き起こす。そのため、執政府の議会に対する支配を強めるとの議論がある [Lijphart 1992, 13-14]。また、行政と一体化した「政府党」の出現と議院内閣制の親和性の可能性も指摘されている [藤原 1994]。

(注34) 最も顕著な例は、下院議員に割り当てられるポークバレル資金が上院の予算審議で削られたり、下院が各選挙区の利益を実現するために提案する地方関連法案 (Local Bill) が上院において無視されるケースが多いということであろう。Carlito Pablo. "Congressmen vow revenge on senators." *Philippine Daily Inquirer* February 8, 2004; Jeffrey O. Valisno and Felipe F. Salvosa. "Only 76 of 1,000+ House bills enacted into law in three years." *Business World* February 12, 2004.

(注35) ラモス政権下で進められた前述のPIRMAに対して下された判決 [Santiago et al. vs. Commission on Elections, et al. G.R. No. 127325 March 19, 1997]。

(注36) 下院では2003年3月20日に本会議において合同決議第16号が採択されたが、これはCon-Ass方式による憲法改正を定めたものであり、発声投票によって圧倒的多数を持って採択されている。Juliet Labog-Javellana. "House OKs Charter change, sends resolution to Senate." *Philippine Daily Inquirer* March 21, 2003.

(注37) 上院においては、2003年7月15日に、上院憲法改正法律改正委員会で、Con-Con方式による憲法改正の決議が承認された。Con-Con方式賛成が14人、Con-Ass方式賛成が2人、国民投票にかけて方式を決定すべきとする意見が3人という結果だった。Christine O. Avendaño and Carlito Pablo. "Committee favors Constitutional Convention: Senate to seal Charter change issue after vote." *Philippine Daily Inquirer* July 16, 2003. なお、上院のものとの明示はないが、下院の文書にCon-Con支持の上院の主張がまとめられている [Congressional Planning and Budget Department 2003, 40]。政治学者たちも、上院と同様、下院議員の個別利益の反映を懸念して、Con-Con方式を支持している [Abueva 2003, 15-16]。

(注38) 上院廃止の主張に対する上院からの強固な反発は時折表面化している。"Senate abolition." *Business World* October 3, 2003; Christine O. Avendaño. "Anti-Senate ad blamed on Consa." *Philippine Daily Inquirer* October 3, 2003.

(注39) Carlito Pablo. "Constitutional convention polls pushed by Speaker." *Philippine Daily Inquirer* January 7, 2004.; Jeffrey O. Valisno and Carina I. Roncesvalles "Con-con proposal gains ground as 50 lawmakers now support it." *Business World* January 8, 2004; Carlito Pablo and Jerome Aning. "Speaker's call for Con-con elections gains supporters." *Philippine Daily Inquirer* January 8, 2004.

(注40) Michael Lim Ubac, Cynthia Balana and Celina Ribeiro. "Senate kills Charter change initiative for lack of time." *Philippine Daily Inquirer* January 14, 2004. 2004年の総選挙において議院内閣制導入問題は争点とはならなかったが、アロヨ大統領のみならず対立候補も議院内閣制導入の検討を公約に含めており(Poe 2004), そこでは議論の対立が見られない。

文献リスト

<日本語文献>

- 川中豪 1996. 「1995年のフィリピン ラモス政権, 問題に直面しつつも折り返し点通過」『アジア動向年報 1996年版』アジア経済研究所 .
2000. 「1999年のフィリピン 支持率低下に悩むエストラダ政権」『アジア動向年報 2000年版』アジア経済研究所 .
- 2001a. 「2000年のフィリピン エストラダ政権崩壊への過程」『アジア動向年報 2001年版』アジア経済研究所 .
- 2001b. 「フィリピン / エドサ の政治過程」『アジア研究ワールド・トレンド』第70号 6-10 .
2004. 「フィリピンの大統領制と利益調整」日本比較政治学会編 『比較のなかの中国政治』早稲田大学出版部 .
- 川中豪・野澤勝美 1994. 「1993年のフィリピン 開発に向けた合意形成の一年」『アジア動向年報

1994年版』アジア経済研究所 .

福島光丘 1991. 「1990年のフィリピン 再び経済・政治危機の淵に」『アジア動向年報 1991年版』アジア経済研究所 .

藤原帰一 1994. 「政府党と在野党 東南アジアにおける政府党体制」萩原宜之編 『講座現代アジア 3 民主化と経済発展』東京大学出版会 .

<英語文献>

- Abad, Florencio 1997. "Should the Philippines Turn Parliamentary: The Challenge of Democratic Consolidation and Institutional Reform." In *Shift*. Soliman M. Santos, Jr., Florencio Abad, Joel Rocamora and Chay Florentino-Hofileña. Quezon City: Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs.
- Abueva, Jose V. 1995. *Issues in Changing Our 1987 Constitution*. LCDP Reprint Series. Mimeograph.
2002. "Towards a Federal Republic of the Philippines with a Parliamentary Government by 2010." In *Towards a Federal Republic of the Philippines with a Parliamentary Government: A Reader*. eds. Jose V. Abueva et al. Marikina City: Center for Social Policy and Governance, Kalayaan College.
- Abueva, Jose V. ed. 2003. *Draft Constitution for a Federal Republic of the Philippines with a Parliamentary Government: Revised September 18, 2003*. Mimeograph.
- Aruego, Jose M. 1949. *The Framing of the Philippine Constitution*. Manila: University Publishing Co., Inc.
- Bolongaita, Emil P. 1990. "Presidential versus Parliamentary Democracy." *Philippine Studies* 43(1): 105-123.
- Bernas, Joaquin G. 1995. *The Intent of the 1986 Constitution Writers*. Manila: Rex Book Store.
- Congressional Planning and Budget Department 2003. *A Reader on Charter Change*. Mimeograph.
- Constitutional Commission of 1986 n.d. *Record of the*

- Constitutional Commission Vol. 1.*
- Coronel, Sheila S., Yvonne T. Chua, Luz Rimban and Booma B. Cruz 2004. *The Rulemakers: How the Wealthy and Well-Born Dominate Congress*. Pasig: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- de Dios, Emmanuel S. 2002. "Nationalism and the Strong State in the 1935 Philippine Constitution." *Philippine Review of Economics* 39(1): 1-19.
- Florentino-Hofileña, Chay 1997. "Tracking the Charter Amendment Debates (1995 Mid-March 1997)." In *Shift*. Soliman M. Santos, Jr., Florencio Abad, Joel Rocamora and Chay Florentino-Hofileña. Quezon City: Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs.
- Gelvezon, Maria Aurora V. 2002. *Surveybook on the Philippine Constitution: 1986-2001*. Quezon City: Social Weather Stations.
- Gutierrez, Eric 1994. *The Ties that Bind: A Guide to Family, Business, and Other Interests in the Ninth House of Representatives*. Pasig: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Gutierrez, Eric U., Ildefonso C. Torrente and Noli G. Narca 1992. *All in the Family: A Study of Elites and Power Relations in the Philippines*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Leadership, Citizenship and Democracy Program 1995. *Charter Change Untimely*. Mimeograph.
- Lijphart, Arend 1991. "Constitutional Choices for New Democracies." *Journal of Democracy* 2(1): 72-84.
1992. "Introduction." In *Parliamentary versus Presidential Government*. ed. Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press.
1994. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1(1): 51-69.
1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" In *The Failure of Presidential Democracy*. eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart 1997. "Conclusion: Presidentialism and the Party System." In *Presidentialism and Democracy in Latin America*. eds. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nolledo, Jose N. 1990. *The New Constitution of the Philippines Annotated*. Manila: National Bookstore.
- O'Donnell, Guillermo 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.
- Ramos, Fidel V. 1998. *Developing as a Democracy: Reform and Recovery in the Philippines 1992-98*. London: Macmillan Publishers LTD.
- Rocamora, Joel 2002. "Political Parties in Constitutional Reform." In *Towards a Federal Republic of the Philippines with a Parliamentary Government: A Reader*. eds. Jose V. Abueva et al. Marikina City: Center for Social Policy and Governance, Kalayaan College.
- Santos, Soliman M., Jr. 1997. "History of the Debate: Parliamentary versus Presidential in the Philippines." in *Shift*. Soliman M. Santos, Jr., Florencio Abad, Joel Rocamora and Chay Florentino-Hofileña. Quezon City: Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs.
- Santos, Soliman M. Jr., Florencio Abad, Joel

- Rocamora and Chay Florentino-Hofileña 1997. *Shift*. Quezon City: Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs.
- Sartori, Giovanni 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Second Edition. New York: New York University Press.
- Stepan, Alfred and Cindy Skach 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism." *World Politics* 46(1): 1-22.
- Shugart, Matthew Soberg and Scott Mainwaring 1997. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate." In *Presidentialism and Democracy in Latin America*. eds. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- <インターネット>
- Mangahas, Mahar and Jose V. Abueva 2003. *SWS June 2003 Survey*.
<http://www.sws.org.ph/pr071003.htm>. (2004年4月26日ダウンロード)
- Poe, Fernando Jr. 2004. *Mahal Kong Mga Kababayan*.
http://www.fpj2004.com.ph/fpj_platform.doc
 (2004年5月17日ダウンロード)
- Pulse Asia 2002. *Ulat ng Bayan National Survey (Second Quarter, July 2002)*.
[http://pulseasia.newsmaker.ph/main.asp?mode=&page=article&articleID=310314351370§ion=Press Releases](http://pulseasia.newsmaker.ph/main.asp?mode=&page=article&articleID=310314351370§ion=Press%20Releases). (2004年3月10日ダウンロード).
- 本稿は、日本比較政治学会2004年度研究大会分科会4「執政の変容：新興大統領制民主主義国における制度改革の政治」(2004年6月27日、法政大学にて)に提出した報告論文を加筆修正したものである。
- (アジア経済研究所地域研究センター、2004年6月30日受付、2004年8月3日レフェリーの審査を経て掲載決定)