

序 論

知花 いづみ・今泉 慎也

1. 本書のねらい

フェルディナンド・マルコス (Ferdinando E. Marcos) 政権による権威主義体制に終止符を打った1986年2月の「エドサ革命」から30年余りの歳月が流れた。フィリピンの総人口は2015年の人口センサスで初めて1億人を超え (1億98万人)、25年前の1990年の総人口6070万人と比較すると66%増加した (図序-1)。1986年の民主化運動から30年のあいだに人口はほぼ倍増したといえるだろう。2015年の30歳未満の人口は6017万人 (59.6%) であり、平均年齢は約25歳で国民の約6割が民主化後に生まれた世代であることがわかる (図序-2)。

エドサ革命と呼ばれたフィリピンの民主化運動は、その後の東アジアにおける民主化の波の先陣を切る政治変化として注目されてきた。しかしながら、上述のように1987年以降に生まれた市民がすでに6割を超えている今、エドサ革命の記憶は風化が進んでいるといっても過言ではない。2016年総選挙による異色の指導者ロドリゴ・ドゥテルテ (Rodrigo Roa Duterte) 大統領の登場は、時代の変化を示すものといえるかもしれない。

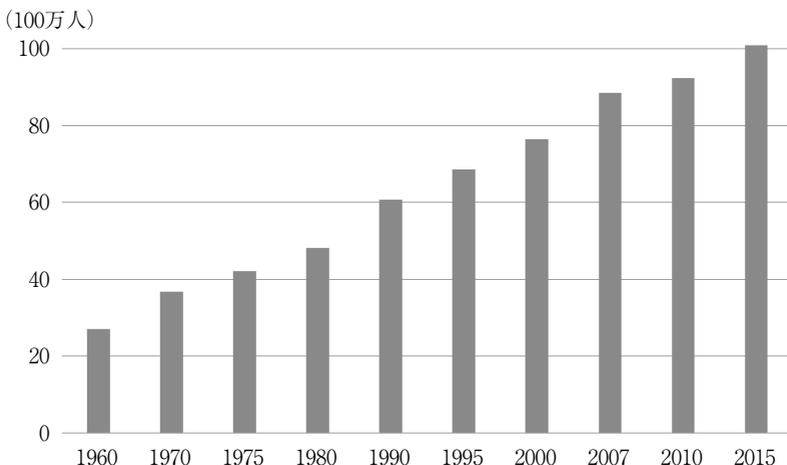
エドサ革命後に制定された1987年フィリピン共和国憲法は、マルコス権威主義体制の負の遺産の清算だけでなく、民主化後の政治体制や経済社会改革の青写真を描くものであった。フィリピンの将来を願ったさまざまな人々の思いが込められた憲法であり、さまざまな画期的なプログラムが盛

り込まれている。その憲法に描かれた絵は30年の時を経て、はたしてどれだけ実現したのであろうか。あるいは、すでに今の時代とのあいだにずれが生じているのであろうか。

本書のねらいは、この1987年憲法を軸に民主化後30年のフィリピン法の変化を素描しようとするものである。30年経った今でも1987年憲法の改正は行われていないが、それは憲法が制定時のままで止まっているということの意味しない。憲法規定は議会によるさまざまな立法によって具体化されてきたほか、司法や行政機関による憲法解釈・憲法実践を通じてさまざまな方向に展開している。時には起草者の思惑とは違う方向に発展した分野もあるだろう。1986年以降の各政権において繰り返し憲法改正論が浮上してきたことにあらわれているように、現実の政治・社会とのあいだに緊張関係をもった憲法でもある。

この30年間でフィリピンはどのように変化してきたのであろうか。政治面では、選挙による政権交代が定着し、民主化を試みたコラソン・アキノ(Corazón Aquino)大統領から現職のドゥテルテ大統領まで6人の大統領が登場した(表序-1)。

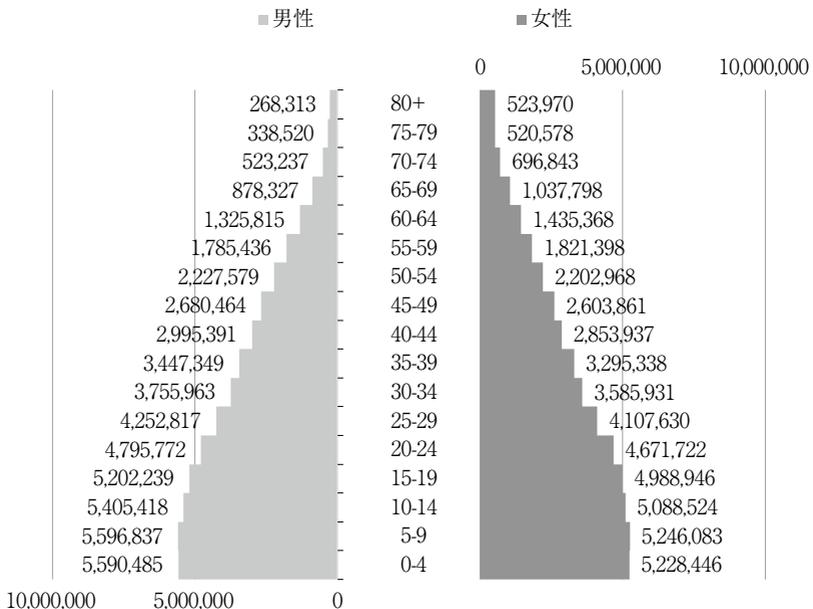
図序-1 フィリピンの人口推移



(出所) 人口センサス(フィリピン統計局)より筆者作成。

しかしながら、そのあいだもフィリピンの民主主義が幾度となく危機に直面してきた事実を忘れてはならない。エドサ革命でみられた路上における大衆運動によって政権交代を図ろうとする動きは、2001年に退陣に追い込まれたジョセフ・エストラダ（Joseph E. Estrada）政権下でも再現された。同大統領への退陣要求は、違法賭博にまつわる政治献金疑惑を理由とした弾劾裁判に端を発するものであった。この事件は、議会における審議が証拠不十分でお蔵入りになるかと思われた矢先に起きた、大統領の辞任を求める大規模な大衆行動によって混迷を深めた。市民たちが1986年の「エドサ革命」と同様にエドサ通りに集結して大統領の退陣を求めたため、この一連の動きは「エドサII」と呼ばれた。上院でのエストラダ大統領に対する弾劾手続は成功しなかったものの、市民の激しい抗議運動に直面してエストラダは大統領職にとどまることができず、「大統領が不在の

図序-2 人口ピラミッド



(出所) 図序-1と同じ。

表序-1 1986年以降のフィリピン大統領

年	大統領	議 会	最高裁長官
1986	第11代：コロン・アキノ (1933年1月25日～2009年8月1日死去) 大統領選挙 1986年2月7日 在職 1986年2月25日～1992年6月29日	第8議会 選挙 1987年5月11日 会期 1987年7月27日～1992年6月17日	クラウドディオ・ティーハンキー 在職 1987年4月2日～1988年4月18日 ベドロ・ヤップ 在職 1988年4月18日～6月30日 マルセロ・フェルナン 在職 1988年7月1日～1991年12月6日 アンドレス・ナルヴァサ 在職 1991年12月8日～1998年11月30日
1987			
1988			
1989			
1990			
1991			
1992	第12代：フィデル・ラモス (1928年3月18日～) 在職 1992年6月30日～1998年6月30日	第9議会 選挙 1992年5月11日 会期 1992年7月27日～1995年6月9日	ヒラリオ・ダビデ 在職 1998年11月30日～2005年12月20日 アーテミオ・バガニバン 在職 2005年12月20日～2007年12月7日 レイナト・ブノ 在職 2007年12月8日～2010年5月17日 レナト・コロナ 在職 2010年5月17日～2012年5月29日 マリア・ローデス・セレノ 在職 2012年8月25日～2018年5月11日 テレシタ・レオナルド・デ・カストロ 在職 2018年8月18日～2018年10月10日
1993			
1994		第10議会 選挙 1995年5月8日 会期 1995年7月24日～1998年6月5日	
1995			
1996			
1997	第13代：ジョセフ・エストラーダ (1937年4月19日～) 在職 1998年6月30日～2001年1月20日「辞任」 第14代：グロリア・マカバガル・アロヨ (1947年4月5日～) 在職 2001年1月20日(副大統領から昇格)～2010年6月30日	第11議会 選挙 1998年5月11日 会期 1998年7月27日～2001年6月8日	
1998			
1999		第12議会 選挙 2001年5月14日 会期 2001年7月23日～2004年6月4日	
2000			
2001			
2002	第13議会 選挙 2004年5月10日 会期 2004年7月26日～2007年6月8日		
2003			
2004			
2005			
2006			
2007	第14議会 選挙 2007年5月14日 会期 2007年7月23日～2010年6月9日		
2008			
2009			
2010			
2011		第15代：ベニグノ・アキノⅢ (1960年2月8日～) 在職 2010年6月30日～2016年6月30日	第15議会 選挙 2010年5月10日 会期 2010年7月6日～2013年6月6日
2012			
2013	第16議会 選挙 2013年5月13日 会期 2013年7月22日～2016年6月6日		
2014			
2015			
2016	第16代：ロドリゴ・ドゥテルテ (1945年3月28日～) 在職 2016年6月30日～現在	第17議会 選挙 2016年5月9日 会期 2016年7月25日～現在	
2017			
2018			

(出所) 筆者作成。

(注) 1992年以降、大統領選挙は議会選挙と同日のため省略。

場合は副大統領が自動的に大統領職に昇格する」と定める憲法上の規定に基づいてグロリア・マカパガル・アロヨ (Gloria Macapagal Arroyo) 副大統領が大統領に就任した (本書第 1 章参照)。アロヨの大統領就任が少なくとも憲法上の手続に則って進められたことの意義は大きい。街頭での大衆運動に依拠する政権交代は、権威主義体制を倒す原動力となると同時に、フィリピン人の政治的成熟の脆弱性を示唆する二面性をもつ (Gatmaytan 2017, 3)。

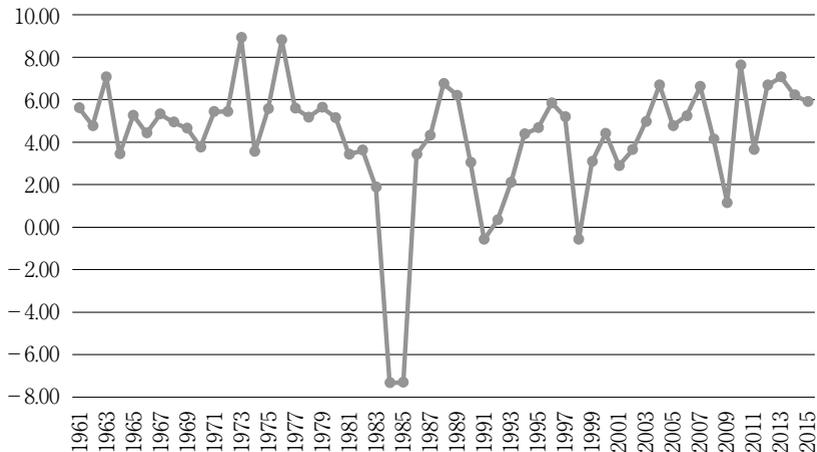
こうして2001年に政権の座についたアロヨは、次の2004年の選挙で再選されたため、その任期はフィリピン大統領としては異例の通算9年5カ月に及んだ。アロヨは在任中に積極的に経済改革を進めるなどフィリピンの経済成長に寄与したが、選挙後にアロヨと選挙委員長とのあいだで秘密裏に結果の不正操作に関する合意があったという疑惑が発覚し、市民のあいだで旧来の選挙制度に対する不信感が再燃した。こうした経緯を経て、2010年の総選挙ではかねてより導入が検討されていた自動化選挙 (Automated Election) の導入が積極的に推進された。マークシート方式による投票と自動読み取り機を利用した投開票の自動化は、迅速かつ正確な選挙結果の集計および確定に繋がり、国内外からの信頼の回復と民主主義の安定に大きく貢献したと評価された (本書第 2 章参照)。

政治の安定性という観点からみると、島嶼国家であるフィリピンは、全国各地に散らばる共産勢力や独立を求めるイスラーム系の武装勢力と政府の対立という宿痾からまだ完全には抜け出せていない。ホセ・マリア・シソン (José Maria Sison) が率いるフィリピン共産党 (Communist Party of the Philippines: CPP) に代表される共産勢力と政府との対立は今なお続いており、これまでに幾度も和平交渉が繰り返されてきた。また、ミンダナオ島などイスラーム教徒 (ムスリム) 人口が多い南部フィリピンでは1970年代以降から分離独立・自治拡大を求める反政府運動が展開され、政府にとってはモロ民族解放戦線 (Moro National Liberation Front: MNLF) や MNLF から分派したモロ・イスラーム解放戦線 (Moro Islam Liberation Front: MILF) との和平合意が長年の課題とされてきた。さらに、1990年代初め以降はイスラーム系過激派組織アブ・サヤフのテロ活動への対応も

迫られている。1987年憲法には「ムスリム・ミンダナオ自治地域」(Autonomous Region in Muslim Mindanao: ARMM)に関する規定がおかれ、反政府勢力との和平交渉が各政権下で着実に進められてきた。MNLFとのあいだでは1996年にフィデル・ラモス (Fidel V. Ramos) 政権下で和平合意が成立したほか、MILFとも2014年にベニグノ・アキノ三世 (Benigno Simeon Cojuangco Aquino III) 政権下で包括和平合意の枠組みに関する協定が締結された。しかし、その合意内容を具体化するための法案への違憲性の疑いなどが制約となり、合意の実現は必ずしも順調には進んでこなかった。そうしたなか、2016年に成立したドゥテルテ政権のもとでは、ARMM組織法の改正という形で新たな自治政府の樹立に向けた道筋が示されたことで、南部フィリピン問題の和平と開発がどのように進むのかが注目されている。(本書第4章参照)。

経済面では、20世紀後半のフィリピンはほかのASEAN原加盟国のインドネシア、タイ、マレーシアと比べると、高度成長の波から取り残されてきたといっても過言ではない。それは前述した国内の政治対立や紛争に加えて、台風や火山噴火といった自然災害の影響により経済成長の波に乗り

図序-3 GDP成長率推移



(出所) 筆者作成。

切れない時期が長く続いた影響が大きい。マルコス政権の負の遺産を引き継いだコラソン・アキノ政権以降、政府は巨額の財政赤字や債務問題の解決に悩まされ、長期にわたりIMFの管理下におかれた。この時期の経済政策は国際化、自由化、規制緩和を基調とするものとなり、そうした変化を支える経済法改革も課題となった。各政権下で優先重要政策とされた税制改革などを通して財政基盤の改善が図られ、さらには出稼ぎ労働者による堅調な送金による下支えや、規制緩和・民営化等の諸改革などが経済成長につながり（柏原 2010）、世界不況の影響を受けた2009年を除き、2002年以降は着実に堅調な経済成長がみられるようになった。とくにアキノⅢ政権以降の経済成長は顕著であった。株式市場をみるとフィリピンの株価は過去10年間で約4倍に上昇し、長らく「投資不適格」とみなされていたフィリピン国債の格付も「投資適格」へと引き上げられた。

2. 本書の構成

本書の構成は次のとおりである。第1章「フィリピンの政治過程と憲法」では、アメリカ憲法をモデルとするフィリピン憲法がどのような政治制度を採用し、それが現実の政治過程においてどのように機能してきたかを考察する。1987年憲法はいまだ改正に至っていないが、歴代政権下では繰り返し憲法改正論が浮上し、そのたびに多くの論争が積み重ねられてきた。ここでは憲法改正論議の変遷をたどることで、現在の憲法体制が抱える課題や政治過程と憲法との緊張関係について検討する。

第2章「フィリピンの選挙制度改革」では、民主主義政治の安定化の鍵を握る選挙制度の改革について考察する。本章はとくに2010年の総選挙から本格的に導入された電子投票ないしは自動化選挙に着目する。電子投票は、ドゥテルテ大統領が当選した2016年総選挙でも2日程度で選挙結果が判明するなど、それまでの手作業による投票および開票プロセスと比較すると飛躍的な効果をもたらした。迅速で透明性の高い票集計が可能になったことは、選挙プロセスへの信頼を高めることにつながった。以上に加え

て、本章では約800万人（2015年、フィリピン外務省統計）の在外フィリピン人のための在外投票制度の整備の動きなど、選挙制度をめぐる他の改革も概観する。

1986年以降のフィリピンでは、政治過程や政策形成過程において司法判断の影響力が拡大する「司法化」現象が顕著となっている。第3章「フィリピンの司法化」では、司法化現象を促してきた制度的な基盤を検討する。フィリピンはアメリカ統治のもとでコモンローの法伝統を継承したほか、1987年憲法のもとで司法の独立や司法審査・違憲審査の強化のための改革が図られた。他方、政治への司法の影響力が高まることは、同時に政治の側からの司法への圧力も強まることも意味する。本章では弾劾裁判による最高裁判所長官の罷免が成立した事例の分析を通じて、フィリピンにおける政治と司法との軋轢を探る。

第4章「南部フィリピン紛争と憲法」では、1970年代以降から活発化したイスラーム教徒の分離独立運動を背景とする南部フィリピン紛争と憲法との関係について考察する。1987年憲法でARMMの創設が定められて以来、MNLF、さらにはMILFとの和平合意とその実現が模索されてきたものの、紛争の完全な解決には至らなかった。2008年には和平合意実現に向けて政府とMILFが先祖伝来地に関する覚書を締結する直前に最高裁が同覚書は違憲であると判断し、交渉がいったん頓挫した。また、2014年にはARMMに代わる自治制度の構築を内容とするバンサモロ基本法案が提出されたが、同法案についても憲法との適合性が疑問視され、議会を通過するには至らなかった。本章では主として和平合意の実現と憲法との緊張関係を考察するが、ドゥテルテ政権のもとで顕在化してきた連邦制論やARMMの改組によって合意内容を実現しようとする動きについても紹介する。

第5章「フィリピンにおける市場と法——競争法を中心に——」では、2015年に制定されたフィリピン競争法について解説する。フィリピンでは、1987年憲法に含まれるフィリピン人の優先を掲げる経済条項がしばしば政府の外資導入政策の足かせとなってきたものの、総じていえば、市場メカニズムを重視した自由化・規制緩和・民営化を基調とする政策が着実

に進められ、個別分野の自由化を促す立法が行われてきた。競争法は、市場における競争ルールの構築と競争委員会による監視メカニズムを導入するもので、いわば経済分野における憲法というべき性格をもっている。競争法の制定により、フィリピンにおける法と市場の関係は新たな局面に向かおうとしている。

3. 法令等の表記について

最後に、本書を読むうえで、フィリピンの法律資料の引用方法について整理しておくことが有用であろう。

現在のフィリピン議会が制定する法律は、「共和国法」(Republic Act: RA)という法形式をとる。共和国法には通し番号がつけられているので、本書で共和国法を参照する場合、「RA + 番号」と表示する。ただし、その法律に略称が定められている場合や通称がある場合には、文脈に応じてそれも併記した。なお、RAは、1946～1972年(RA 1～RA6635)と1987年以降(RA6636～現在)の2つの時期に分かれる。過去には、共和国法以外の議会制定法としては、(1)国家法(Batas Pambansa (National Law): BPと略記)、(2)コモンウェルス法(Commonwealth Act)、(3)法律(Act)がある。BPは、1973年憲法のもとで1978年から1985年までに制定された法律で、番号もRAとは別の系統となっている。コモンウェルス法は、1935年憲法の成立によってフィリピンがコモンウェルスに移行した後、1946年の独立までの時期に制定されたものである(ただし、日本軍政期を除く)。アメリカ統治が始まってからコモンウェルスに移行するまでの時期には法律(Act)が用いられ、1900年9月の法律1号から1935年11月の法律4275号まで確認できる。

1987年行政法典(Administrative Code of 1987: EO292)第3編第1部第2章「規則制定権」(ordinance power)によると、大統領によって発せられる法規(presidential issuance)には、Executive Order (EO)、Administrative Order (AO)、布告(Proclamation)などがある。このうち行政命令

(EO) は憲法上または制定法上の権限行使のため一般的または恒常的性格のルールを定めるものである。なお、一般に「行政命令」と訳されることが多いので本書でもそれに従う。これらと区別すべきは、マルコス政権期の大統領令 (Presidential Decree: PDと略記) とエドサ革命後から1987年制定まで (暫定憲法期) のコラソン・アキノ政権期の行政命令 (AO) である。これらは大統領に付与された立法権に基づくものであり、制定法としての効力が認められる点に注意が必要である (Santos 2013)。