

第1章

フィリピンの政治過程と憲法

知花 いづみ・今泉 慎也

はじめに

本章では、1986年以降のフィリピンの政治・経済の変化を、1987年憲法を軸にたどっていく。第1節において、フェルディナンド・マルコス権威主義体制からエドサ革命を経て、1987年憲法が制定されるまでの史的展開を整理した後、第2節で1987年憲法の特徴を考察する。第3節では、1987年憲法の実施をめぐる動きや立法の動向を把握しながら、民主化後の30年間のフィリピンの政治・経済を俯瞰する。とくに過去の政権において何度も再燃する憲法改正論の変遷をたどることで現在の憲法体制が抱える課題を探る。

第1節 1987年憲法の背景と制定過程

1987年憲法は、マルコス大統領による権威主義体制を打倒した1986年の民主化運動のもとで制定された憲法である。マルコスは、第二次世界大戦後にマヌエル・ロハス（Manuel Roxas）大統領（在職1946～1948年）の補佐

官を務めた後、1949年に北イロコス州選出の下院議員となった。つづいて1959年に上院議員に当選したマルコス、上院議長職を3年間務めた後、1965年に大統領に就任し、その後、1969年の大統領選で再選を果たした。しかし、当時の1935年憲法では大統領の在職期間は1期4年かつ最長連続8年以下とされていた(1935年憲法(1940年改正)8条2節、5節)。マルコスは、共産主義反政府運動やイスラーム分離独立運動の活発化に対抗する治安維持の必要制を理由に1972年9月に戒厳令を布いたが、それは自らの任期延長をねらったものと受けとめられた。

マルコス体制は、憲法によってその政権を巧みに正当化した。憲法改正の動きは戒厳令より前に始まっていた。アメリカ統治下で制定された1935年憲法の改正を求める声が高まるなか、憲法改正案を起草する憲法会議(Constitutional Convention)選挙が1970年11月に実施され、同会議は1971年6月に招集された。この憲法草案は戒厳令のもとでマルコスに反対する議員が弾圧されるなかでまとめられた。1935年憲法の規定では、憲法が成立するためにはレファレンダムによる承認が必要とされたが、1973年1月5日、マルコスは最小の行政単位であるバラングイごとに行われる市民集会(citizens assembly)における「投票」に付すことで、レファレンダムに代え、その結果をもって新憲法は国民の承認を受けたと宣言した(1973年1月17日布告)。

1973年憲法は、大統領制および議院内閣制を組み合わせた半大統領制で、元首および執行府の長としての大統領のほか首相と内閣にも執行権が与えられる体制をとった。さらに、経過規定によって、マルコスが大統領と首相を兼任することで、マルコスへの権力集中に憲法上の基礎を与えることとなった(同憲法17条3節)。こうした動きに反発を示した市民グループは、戒厳令下では言論、報道、集会の自由はなく意見を表明できないことを理由に、最高裁判所に対して新憲法の有効性を確認する訴えを提起した¹⁾。最高裁判所は「有権者代表という原告適格を認めず、新憲法は改正

1) 「ハベリヤナ対官房長官」事件 (Javellana v. Executive Secretary, G.R. No. L-36142, March 31, 1973).

手続に従って成立した」として、1973年憲法の有効性を認めた（アジア経済研究所 1974）。戒厳令は1981年1月に解除されたが、同年4月に行われた再度の憲法改正を経て、同年6月に実施された大統領選挙でマルコス は88%の得票率で三選を果たした。

こうしてさらに6年の任期延長を実現したマルコスであったが、政権運営は自身の健康問題に加えて、国内の政情不安により投資環境が悪化する という難局に直面した。経済面では、IMFの構造調整融資のもとでコンディショナリティによるデフレ政策が進められたが、経済再建のきっかけをつかめないうまま経済危機は深刻化し、マルコス支持派からも改革を要求する声上がるようになった。マルコス支配に反発する市民は路上デモなどの反政府活動を行ったが、その主導者たちは逮捕・拘留され、消息不明となる者も少なくなかった。また、政権主導の情報統制により言論の自由への弾圧も行われた。逮捕、拘留された反政権の活動家たちの裁判が遅々として進まない状況にあるなか、1983年8月には反マルコスの急先鋒だったベニグノ・アキノ Jr. (Benigno Aquino, Jr.) 元上院議員が亡命先のアメリカから帰国した直後に空港で暗殺された。この事件をきっかけにそれまで政治に関心がなかった層にも政権への怒りが広がり、対外的にも内政の不安定さを露呈することとなった。このため、海外からの投資が冷え込み、失業率が上昇するなど、この事件は経済にさらなる打撃を与えた（福島 1984）。

事態の打開を図ったマルコスは、繰り上げて実施された1986年の総選挙に再選をめざして出馬した。しかし、権威主義体制の崩壊は必至だとみて対決姿勢を強めた野党は再結集を図り、アキノ Jr. の妻コラソン・アキノを野党統一候補に担ぎ出して選挙戦に臨んだ（野沢 1987）。大統領選挙は1986年2月7日に実施され、その1週間後に、選挙委員会（Commission on Elections: COMELEC）が集計した投票結果に基づき議会がマルコスの当選を宣言した。マルコス陣営の勝利宣言に対しては、国内外の選挙監視団より「選挙不正の疑惑がある」との主張がされたが、マルコスはこうした意見を無視し、権力を維持していく姿勢を示した。この選挙結果に市民は怒りと不満を募らせた。最初に反対の意思を示したのは反マルコス派の将校らであった。決起した彼らを支持する形で、市民は互いに支援を呼び

かけあいエドサ通りに集結し、権威主義体制への反対運動に参加した。将校らの反対行動については、アメリカも認容する姿勢を示した。後にエドサ革命と呼ばれるこの2月政変は、マルコス政権の先行きを懸念した国軍および教会に加えて、共産勢力の伸長を阻止する必要性のあったアメリカがとった危機収拾策であった（野沢 1987）。

1986年2月25日、コラソン・アキノの大統領就任宣誓が、クラウディオ・ティーハンキー（Claudio Teehankee, Sr.）最高裁判所長官の立会いのもとで執り行われた。コラソン・アキノは、同日に公布された布告第1号（Proclamation No. 1）において、自らが「フィリピン人民の名においてかつその意志に基づき」権力を掌握したことを宣言し、数多の人権侵害被害者のために正義を行うこと、政府が民主主義、自由、統治における正義・真実、道徳、良識を支持するため献身すること表明し、マルコス権威主義体制との訣別を明確にした。1986年3月25日には1973年憲法の一部を採用する暫定憲法が公布され、これには新たな議会が選挙されるまでコラソン・アキノが立法権を行使することが明記された。

コラソン・アキノ政権の喫緊の課題は、政権の正当性を確保し、政治運営の安定化を図るため早急に新憲法を制定することであった。1986年6月、コラソン・アキノは布告9号に基づいてセシリア・パルマ（Cecilia Munoz-Palma）最高裁判事を議長とする48人の委員から構成される憲法起草委員会（Constitutional Commission）を設置した。草案作成に着手した同委員会の議論では、権威主義体制を支えたそれまでの政治システムの清算およびエドサ革命を支えた諸勢力の主張を基礎とする社会改革実現のための措置を新たに憲法に盛り込むことが強調された。同委員会は全国各地で公聴会を開催し、市民から幅広く意見を聴取しつつ、約4カ月半をかけて起草作業を進めた。こうして同年10月に完成した草案は翌年の1987年2月2日に実施された国民投票で76%の賛成票を得て承認された。1987年憲法の成立は、憲法上の手続によらずに誕生したコラソン・アキノ政権が国民からの信任を得たことを意味した（野沢 1987）²⁾。

2) 1986年民主化運動前後の政治過程については、浅野（1991）、川中（2005）を参照。

第2節 1987年憲法の特徴

1987年憲法は、18条から構成され、その条文数は300を超える（章構成は表1-1参照³⁾）。この憲法の構造上の特徴は、第1に、マルコス権威主義体制の清算を掲げたコラソン・アキノ政権の方針に基づき、マルコスが採用した議院内閣制を見直し、マルコス期以前の大統領制や二院制議会などアメリカ憲法のモデルを復活させた点にある（1935年憲法体制への回帰）（川中 2003, 25）。第2に、権威主義体制への反省から、大統領の任期制限に加えて、戒厳令布告など大統領の権限および裁量権に対する議会や司法による統制が強化された。司法については第3章で詳述し、以下では大統領、議会についてその特徴を描く⁴⁾。

2-1 大統領

執行権（executive power）は大統領に属し（憲法7条1節）、大統領および副大統領は人民の直接選挙によって選ばれる（7条4節）。マルコスの長期独裁政権への反省から、大統領の任期は一期6年に限定され、再選は認められない（再選禁止）。

大統領の資格要件には、出生による市民（natural born citizen）で選挙権を有すること、識字能力があり、選挙の日に40歳以上で、選挙の直近10年以上フィリピンの居住者であることが挙げられる（7条2節）。大統領選

-
- 3) フィリピン憲法は、アメリカ憲法をモデルに章に相当する18のarticleから構成され、各articleを構成する個々の条文sectionは、articleごとに番号が振られる。本書ではアメリカ憲法の定訳に従い、articleを条、sectionを節と訳す。なお、1987年憲法の邦訳としては、中川（1987）、衆議院憲法調査会事務局（2003）、萩野（2007）がある。1987年憲法その他の改革については、神尾（1997）、安田（1996）、川中（2003）、稲・孝忠・國分（2010）を参照。
- 4) 憲法上の委員会として、公務員委員会（Civil Service Commission: CSC）、COMELEC（本書第2章参照）、会計検査委員会（Commission on Audit: COA）がおかれる。これらの委員会、委員長および委員は、議会の任命委員会の同意を得て大統領によって任命され、その任期は7年で再任が認められない（9条）。

挙は特段の定めのないかぎり、5月の第2月曜日に実施され、任期は6月30日から開始する（7条4節）。副大統領も同様の資格、任期、方法に基づき選出されるが（7条3節）、2期までは再選が認められる点が大統領と異なる（7条4節）。大統領の死亡、恒久的障害（permanent disability）、罷免または辞任の場合には、副大統領が大統領に昇格する。その他、憲法は大統領代行についての規定もおく（7条7節、8節）。

マルコス期において縁故主義が蔓延したことへの反省から、兼任禁止、利益相反行為禁止などの諸規定が整備された（7条13節2項）。

表1-1 1987年憲法の章構成

前文	Preamble
1条	国家領域 National Territory
2条	原則および国家政策の宣言 Declaration of Principles and State Policies 原則 Principles 国家政策 State Policies
3条	権利章典 Bill of Rights
4条	市民権 Citizenship
5条	選挙権 Suffrage
6条	立法府 Legislative Department
7条	執行府 Executive Department
8条	司法府 Judicial Department
9条	憲法上の委員会 Constitutional Commissions A. 総則 Common Provisions B. 公務員委員会 The Civil Service Commission C. 選挙委員会 The Commission on Elections D. 会計検査委員会 The Commission on Audit
10条	地方政府 Local Governments 総則 General Provisions 自治地域 Autonomous Regions
11条	公務員の説明責任 Accountability of Public Officers
12条	国民経済および国民財産 National Economy and Patrimony
13条	社会正義および人権 Social Justice and Human Rights
14条	教育、科学技術、芸術、文化およびスポーツ Education, Science and Technology, Arts, Culture and Sports
15条	家族 The Family
16条	一般規定 General Provisions
17条	修正または改正 Amendments and Revision
18条	経過規定 Transitory Provisions

（出所） 筆者作成。

大統領は、すべての執行部門 (executive departments, bureaus and offices) を統括する権限を有し (7条17節)、国軍の最高司令官となる (7条18節)。憲法は、大統領の責務・権限として、①戒厳令、人身保護令状の特権の停止 (7条18節)、②恩赦 (7条19節)⁵⁾、③条約、国際協定の締結 (上院の3分の2以上の同意を要する)⁶⁾、④国際借款の契約・保証 (7条20節)⁷⁾ について定める。

マルコス期には権威主義的体制維持のために戒厳令が用いられたが、1987年憲法は大統領の非常事態権限を維持する一方、その効果や手続に関する詳細な規定を設けた (7条18節)。大統領は、侵略、内乱が発生し、公共の安全のため必要がある際は、60日を超えない範囲で人身保護令状の特権を停止し、フィリピン全国に戒厳令を布くことができる。戒厳令の内容については、①戒厳状態は憲法の適用を停止するものではないこと、②戒厳令により通常裁判所や立法会議の権能は奪われず、戒厳令下で通常裁判所が機能し得る場合には、軍事裁判所および軍事機関への民間人に対する管轄権の付与は認められず、また令状特権を自動的に停止するものではないこと、③人身保護令状の特権の停止は、反乱または侵略行為にかかわる犯罪について訴追を受けた者に対してのみ適用されること、④人身保護令状の特権が停止される間に逮捕または拘禁された者は、3日以内に起訴

-
- 5) 大統領は、弾劾の場合を除き、かつ、憲法に別段の定めがある場合を除いて、有罪宣告後に「刑の執行猶予、減刑および恩赦」を与え、また、罰金刑・没収刑を免じる権限を有する。また、大赦 (amnesty) を付与する場合は、議会の全議員の過半数の同意を得なければならない (7条19節)。
- 6) 条約または国際協定は、上院の総議員の3分の2が同意しないかぎり、効力を生じない (7条21節)。上院が外交問題に影響を与えた事例として、1991年のクラーク空軍基地の返還がある。同年、ベトナム戦争時にアメリカにとって重要な出撃地のひとつであったクラーク空軍基地の使用期限に関する1947年比米軍事基地協定の見直しが行われた。しかし、条約批准権を有する上院では12対11で基地使用の期限延長が拒否され、同協定は1992年12月31日に終了せざるを得ない状況に追い込まれた (福島 1993, 297)。
- 7) 大統領は、財政委員会の事前の同意を得て、かつ法律の定める制限に服することを条件に、国際借款の契約および保証を行うことができる。財政委員会は各四半期の最終日から30日以内に、議会に対して外国借款に関する契約、保証および申請に関する決定事項をまとめた報告書を提出する義務を負う (7条20節)。

されなくてはならず、そうでないときは釈放されなければならないこと、といった点が明記された。

議会との関係については、①大統領は、戒厳令布告もしくは人身保護令状の特権の停止後、48時間以内に議会に対して自ら文書で報告を提出しなければならない、②議会は、通常会期であるか特別会期であるかを問わず、総議員の過半数により、当該布告を停止もしくは無効とすることができ、大統領はこの無効を拒否することができない。また、議会は、③侵略または内乱が収拾されず、公共の安全が脅かされるときは、大統領の発意に基づいて、同様の手続に従い戒厳令の布告もしくは人身保護令状の停止の期間を自らの意思で延長することができ、さらに、④休会中の場合、かかる布告または停止から24時間以内に、その規則に従い、かつ大統領による招集の必要なしに会合することができる。

また、最高裁判所は、市民によって提起された適切な手続に基づき、戒厳令布告または人身保護令状の特権の停止の事実的基礎を審査することができ、その司法判断をその提起から30日以内に公表しなくてはならない（7条18節）。

2-2 議会と立法過程

(1) 議会の組織

立法権は議会に属する一方、発議（initiative）とレファレンダムを通じて人民に立法権が留保されている（6条1節）⁸⁾。

議会は、上院（Senate）と下院（House of Representatives）により構成される。上院議員の定数は24人、任期は6年で、3年ごとに議席数の半数が改選され、在職期間は連続して2期に制限される（3選禁止規定、6条2-4節）。上院は定数が少ないことから1議員がもつ1票の影響力が大き

8) 具体的には、議会に、登録有権者総数の10%により署名され、かつ各選挙区の登録有権者の少なくとも3%によって代表される請願が提出された場合、人民は直接法律を提案および制定できる（6条32節）。また、後述するように、弾劾および憲法改正についても市民に発議が認められる（11条3節、17条2節）。その実施のため、「1989年発議・レファレンダム法」（RA6735）がある。

い。また、上院議員の選挙は全国区で実施されるため、一般に全国的に知名度の高い候補者が有利となる傾向があり、ニュースキャスターや俳優、有名政治家の子息が当選した例がある。さらに、これまでの正副大統領には上院議員経験者が多いことから、上院議員は次期大統領候補としても注目される。

下院は、法律に別段の定めのないかぎり250人以下の議員で構成される(2016年総選挙時は232人)、下院議員選挙は、いわゆる小選挙区制と政党名簿制に基づき実施される。小選挙区制のもとでは州、市、マニラ首都圏において住民数に応じた議席が割り当てられる一方で、政党名簿制は、多様な層の民意を国政に反映させることを目的とする。下院議員総数の20%は政党名簿方式によって選出された議員で構成されなければならない(6条5節)。下院議員の任期は3年で、在職期間は連続して3期に制限される(4選禁止、6条7節)。上下両院の通常選挙は、原則として5月の第2月曜日に実施され(6条8節)、両院それぞれに選挙にかかわる争訟を扱う選挙審判所(Election Tribunal)が設置される(本書第2章参照)。選挙権は、法律によって資格を喪失しないかぎり、フィリピン国内に1年以上居住する18歳以上のすべての市民に認められる(5条1節)。

大統領の任期が厳格に1期6年に制限される背景には、寡頭エリートによる長期支配を防止し、政治王朝の誕生を阻止するねらいがある。このほか、上院・下院議員にも任期制限が課される。再選に関連する任期制限規定の見直しは権力の座にとどまりたい政治家が憲法改正を求めるひとつの理由となってきた。

大統領は議会の通常会期の開会にあたって施政方針演説(State of the Nation Address: SONA)を行い(7条23節)、通常会期の開会から30日以内に、議会に対して一般歳出法案の基礎となる歳出および財源の予算を提出しなければならない(7条22節)。また、大統領は議会の特別会期をいつでも招集することができる(6条15節)。

(2) 立法過程

上院と下院は同等の権限を有するが、一定の法案については下院に先議権が認められる。憲法は、「すべての歳出、歳入または関税法案、公的債

務増額授權法案、地方適用法案および私法案」は下院において先議すると定め、上院は下院案に対して修正を提案、または修正を付して同意することのみができる（6条24節）。予算について、憲法は、議会は大統領が要求および勧告する歳出を増額することはできず（6条25節1項）、また、一般歳出法案には、当該法案により定められた特定の歳出と明確な関係がないかぎり、いかなる規則または法規も包含されてはならないと定める。議会のための歳出の承認手続は厳格でなければならず（6条25節2項）、法案はすべて、その法案の名称に付された主題のみを含むものとされる（6条26節1項）。

原則として、議会により可決されたすべての法案は、法律として成立する前に大統領に提出され、承認を受ける必要がある。大統領には法案を承認しないことで拒否する権利があり、大統領が拒否権を行使した場合には、当該法案は異議を付され先議院に差し戻される。この場合、法案は当該議院の再議において改めて全議員の3分の2により承認されたとき、自動的に法律として成立する（6条27節1項）。

アメリカをモデルとする大統領制・議会制を採用するフィリピンの立法手続は、アメリカと同様の特徴をもつ。そのひとつが法案は議員によってのみ提出され、大統領・政府には法案提出権がないことである。大統領および政府にとって政策の実施に必要な法律を成立させるためには、議会の協力が不可欠となるが、それは法案を作成・提出するには議員である提案者（author）が必要だからである。議会において大統領の支持基盤の政党が多数をもたないねじれ現象が生じた場合、大統領は重点政策の実施に大きな制約を受けることになる。また、大統領の支持基盤が議会の多数派を占めていたとしても、議員に対する拘束力が弱い場合は、大統領が進めたい法案に与党議員が協力的ではない状況が生じ得る。一般に、フィリピンの政党は、所属議員に対する統制が弱いといわれる⁹⁾。

9) この点に関連して、川中（2010）は、フィリピンにおける政策帰結は、予算策定など大統領の権限の強い政策領域と一般的な立法過程など議会の権限の強い政策領域の2つの領域における「妥協の交換」によって生み出されるとする（川中 2010, 61）。

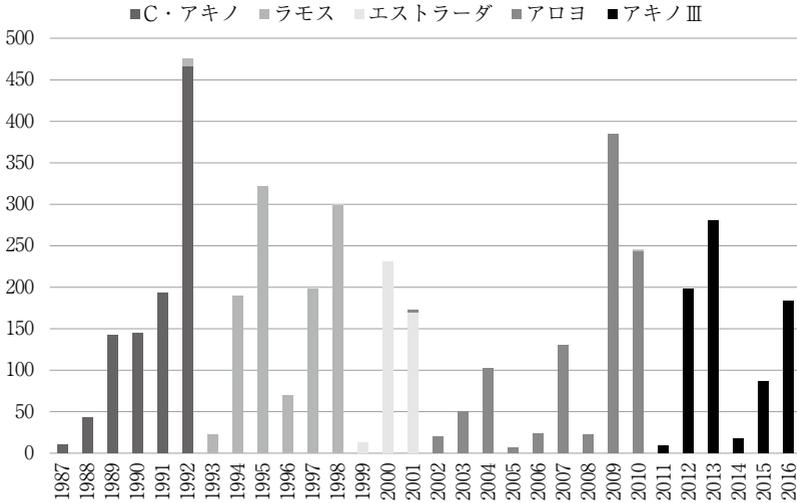
こうした状況のもとで政権が必要とする法案の成立を円滑に進めるための制度が模索されてきた。代表的なものにフィデル・ラモス政権期の1992年12月に立法執行開発諮問評議会設置法(RA7640)によって設置された「立法執行開発諮問評議会」(Legislative-Executive Development Advisory Council: LEDAC)がある。LEDACは、大統領、副大統領、上院議長、下院議長、大統領が指名する閣僚7人、上院議長が指名する上院議員3人、下院議長が指名する下院議員3人、地方自治体代表1人、青年部門(youth sector)代表1人、民間部門代表1人の20人により構成される。立法過程におけるLEDACのおもな機能は、政府・大統領が成立させたい法律案と議会側が通過させたい法案とを勘案して、優先法案(共通立法アジェンダ: Common Legislative Agenda)を策定することにある。優先法案に指定された法案は、議会に早期に提出され、かつ早期に審議される可能性が高くなる。また、LEDACの場で大統領府、上院、下院のあいだの見解の相違を事前に調整できるため、そこで検討された優先法案は議会における意見調整が停滞せずに進む傾向にある。なお、LEDACの事務局は国家経済開発庁(National Economic Development Agency: NEDA)におかれ、大統領側の法案の準備は大統領府の大統領立法リエゾン室(Presidential Legislative Liaison Office: PLLO)が事務局となる。

(3) 立法の推移

フィリピンにおける立法はどのように推移してきたのであろうか。図1-1は、1986年以降の各議会におけるRAの制定数を大統領の承認を受けた制定年ごとに示したものである。この図から、各議会の活動の初期においては可決される法律の数が少なく、その後半に制定数が増えることがわかる。後述するように2001年の政変が起きた第11議会を除き、すべての議会において最終年の制定数が最も多い。グロリア・マカパガル・アロヨ政権のように、たとえ大統領の任期が2期目(2004~2010年)に入ったとしても他の政権の場合と同じようなパターンが生じることがわかる。選挙によって大統領の議会における支持基盤が変化するため、新たに発足した議会との調整が必要だからであろう。

フィリピンにおいても行政機関による行政法規の役割は高くなっている

図1-1 立法の推移（大統領別）

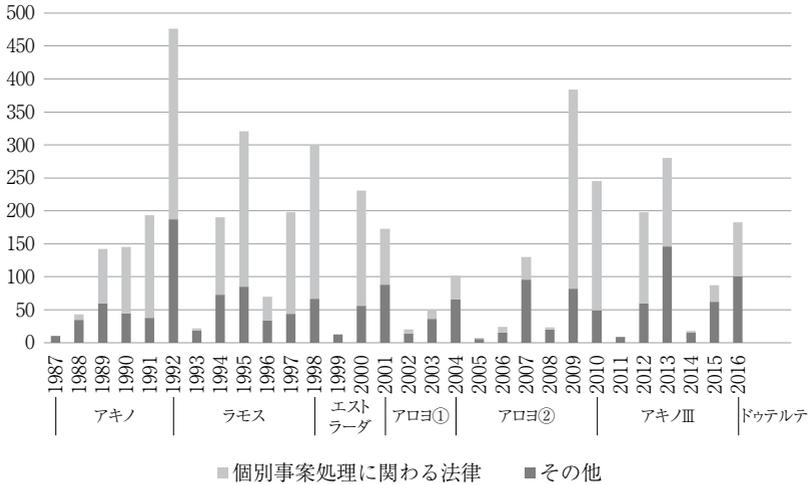


(出所) 筆者作成。

が、一般に議会制定法でどこまで定め、どこまで下位の行政法規に委ねるかは国によって異なる¹⁰⁾。フィリピンの立法の特色として興味深い点は、日本では下位の行政立法などに委ねられる事項が、共和国法によって定められることが多いことである。①特定の道路の名称の変更、②特定の小学校、高校、カレッジの新設や名称の変更、③特定の病院のベッド数の増加といったものが共和国法で定められている。これらは概して地元密着的な内容といえよう。また、このほかに特定の組織・事業者等への④事業権設

10) 執行府および司法府が憲法によって付与された権限のみを行使することができるのに対して、議会の権限は、憲法によって課される制約を除いて、無制限かつ実務上絶対的 (unlimited and practically absolute) なものとされる (議会主権)。また、権力分立の原則から議会は立法権を委任できないとされる (Santiago 2016, 283-285)。行政機関への授権は非立法的権限の委任としてのみ認められるのであって、行政機関の裁量が広すぎることなどを理由に、不当な委任 (undue delegation) として授権する法律が違憲と判断されることがある (Santiago 2016, 285)。最高裁の判断基準として、委任が完全であること (completeness) や受任者の権限の範囲について十分な基準を定めることなどがある (Santiago 2016, 286-287)。

図1-2 立法の推移（法律の性格）



(出所) 筆者作成。

定（フランチャイズ）も法律の形式によって行われる。図1-2は、毎年制定される共和国法のなかで上述の①～④に該当するものの比率を試算したものである。①～④以外にも個別事案に関する法律があるので、これは控えめな試算である点は注意されたい。この図からは、個別事案に関する法律が一定程度占めていること、そして、任期の最終年になり、選挙が近づいてくるほど個別事案に関する立法が増えることも各期に共通することがわかる。重要法案が優先されるため、個別事案にかかわる法律が任期後半に集中することも考えられるが、議員が個別事案の方が地元へアピールできると認識し、選挙が近づくにつれて、そのような法案を増やす可能性も高いように思われる。

(4) 弾劾制度

弾劾（impeachment）は、憲法上、高い身分保障が認められる公務員を罷免する唯一の手段である。憲法が定める弾劾の対象となるのは、大統領、副大統領、最高裁判所長官・判事、憲法上の委員会の委員長および委員、オンブズマンであり、これ以外の公務員の罷免は弾劾によらず、法律の

定めに従って行われる。対象者は「憲法の有責的違反 (culpable violation), 反逆, 贈収賄および汚職その他の重罪または公の信託に対する背信行為」を理由とする弾劾およびその有罪決定に基づき罷免される (11条2節)。

弾劾事件の審理および決定は上院の専権であり (11条3節6項), 弾劾手続の開始は下院の専権とされ (11条3節1項), 弾劾は司法手続ではない。弾劾告発状 (article of impeachment) は, 下院議員総数の少なくとも3分の1の賛成を要する (11条3節3項)。また, 下院議員による認証決議を得ることで市民による弾劾を申立てることも認められる (11条3節2項)。大統領に対する弾劾手続の場合, 最高裁判所長官が弾劾裁判を主宰するが, 投票には参加できない。有罪認定には上院議員総数3分の2以上の同意を要する (11条3節6項)。有罪認定の効果は, 当該官職からの罷免と共和国の官職への資格喪失にとどまり, 刑事責任を問う場合には別途刑事訴追が必要となる (11条3節7項)。

後述するように, 2001年にジョセフ・エストラダ大統領に対して正式に弾劾手続が開始されたことによって, 弾劾のもつ「威力」がフィリピンにおいて広く認識されるようになり, その後の政治過程において弾劾を利用しようとする試みがしばしば生じた。2012年にはベニグノ・アキノⅢ政権下で親アロヨ派とされたレナト・コロナ (Renato Corona) 最高裁判所長官が弾劾手続により罷免され, また, 2018年にはロドリゴ・ドゥテルテ政権下でコロナの後継のマリア・ローデス・セレノ (Maria Lourdes Sereno) が最高裁判所長官としての任命資格を問われ辞任に追い込まれた (本書第3章参照)。

このほか, 議会と大統領との関係の要となる制度として, 議会に設置される任命委員会 (Commission on Appointments: CA) がある。憲法は, 大統領が一定の官職の任命を行う場合に, 任命委員会の承認を必要とすると定める。任命委員会は上院議長を委員長とし, 上院議員12人, 下院議員12人の合計25人から構成される。委員長は, 可否同数の場合を除いて投票権を有しない。委員会は提出されたすべての任命事案につき, 提出の日から会期中30日以内に審理を行い, 過半数によって決定を下す (11条19節)。このほか議会には国政調査権¹¹⁾が認められる。

表1-2 1987年憲法の3条「権利章典」

1973年憲法に含まれていたもの

生命、自由、財産権の保障（1）、令状なしの逮捕、搜索の禁止（2）、通信の秘密（3）、言論、表現、出版、集会の自由（4）、宗教の自由と差別の禁止（5）、居住、移転の自由（6）、結社の自由（7）、補償のない収用の禁止（9）、黙秘権と拷問等の禁止（12）、適正手続の保障・罪刑法定主義原則（14）、一事不再理原則（22）

1987年憲法で新設されたもの

自由意思を抑圧する拷問の使用禁止の明示、隠し房、独房、隔離房での留置など監禁の禁止（12②）、拷問などの被害者とその家族たちに関する補償と復権のための法律の制定要求（12④）、何人も自己の政治的信条や政治的希求によってのみ拘禁されることはない（18）。

（出所） 筆者作成。

（注） カッコ内の番号は憲法3条の節を示す。

2-3 人権保障の強化

マルコス政権期において、体制維持のため国軍や警察により反対勢力が弾圧された経験から、1987年憲法では人権保障が強化された。その特徴として、第1に、3条「権利章典」の規定が拡充されたこと（表1-2参照）、第2に13条「社会正義および人権」が設けられ、そのなかで人権委員会（Commission on Human Rights: CHR）が設置されたことがある。

権利章典に追加された条項のひとつに死刑廃止条項（3条19節1項）がある。ただし、死刑廃止が条件つきであることには注意が必要である。憲法は、「凶悪犯罪を含むやむを得ない理由のために以後に議会が定めなにかぎり、死刑は科されてはならない。すでに科された死刑は、終身刑（*leclution perpetua*）に減ぜられる」と定める。議会による死刑制度の復活

11) 各議院および各議院の委員会は、適正な手続規則に従って、立法の補助となる国勢調査を行う。各省の長官は、大統領の同意のもと、議院の要請により当該議院に出席し、その省に関係する事項につき聴聞を受けることもあるが、国勢調査のために召喚される者の個人の権利は尊重されなければならない。ただし、国家の安全や公共の利益にかかわると判断され、かつ大統領が書面をもって通告したときは、秘密会にて長官の出席および意見陳述を行わせることができる（憲法6条21-22節）。

を認めている点は、この規定が制定過程における妥協の産物であることを示唆する。実際に、死刑制度の復活を求める動きは憲法制定直後からも根強く、1993年には議会で死刑制度を復活する法律（RA7659）が制定された¹²⁾。この法律は、重罪に死刑を科すため、1930年改正刑法典（Act 3815）および他の特別刑事法令を改正するものであった。実際に死刑は復活したものの、大統領によって刑の執行が猶予される（7条19節）など、その運用には慎重な姿勢が示された事例があり、また、死刑の適用による問題点も顕在化したため¹³⁾、2006年6月に死刑法は廃止された¹⁴⁾。

13条「社会正義および人権」は、憲法上の政策規定のひとつである。13条1節は、すべての人民が人間として尊重される権利の保障、社会的・経済的・政治的不平等の追放などは議会と国の責務であると定める。具体的には、労働（13条3節）、農地および天然資源改革（13条4節）、自給自足の漁民の保護（13条7節）、都市部の土地改革（13条9節）、健康増進のための包括的かつ総合的な施策（13条11節）、実効性の高い食品および薬品規制の制度の確立（13条12節）、障害者のリハビリテーション、自立、社会統合を目的とする専門機関の設置（13条13節）、働く女性の保護（13条14節）といった分野がこれに当たる。

憲法上独立した機関である人権委員会はコラソン・アキノ政権成立後の1986年3月に設置された大統領人権委員会（Presidential Committee on Human Rights: EO8）をその母体とする。人権委員会は委員長および4人の委員からなる。その資格要件として、出生による市民であること、その過半

12) フィリピンの死刑復活をめぐる議論については辻本・辻本（1993）を参照。

13) 死刑の適用について裁判所に裁量がない犯罪、つまり、必ず死刑を適用しなければならない犯罪に近親者による強姦が含まれたことには議論がある。この場合、死刑の適用が必須となると、父親による性的虐待の事例において、被害者による告発が父への死刑の宣告を意味することとなり、被害者本人が告発すべきかどうか葛藤に陥るだけでなく、ほかの家族との関係の悪化、その世帯の稼ぎ手である父親の死がその家族にさらなる被害をもたらすといった点が指摘された（Kandelia 2006）。

14) このほか2015年には女性の早期婚姻（premature marriage）を処罰する改正刑法典351条が廃止された（RA10655）。

数が弁護士会の会員であることを要する（13条17節）。人権委員会は、職権または当事者の申立てに基づいて市民的および政治的権利に対する一切の追及を調査する権限および運営基準と手続に関する規則制定権を有し、フィリピン国内のすべての市民および在外フィリピン人の人権保護に必要な法的手段を提供する。とくに、人権を侵害され、または保護を必要とする機会に恵まれない層に、委員会は侵害に対する予防手段と法的扶助を提供する。また、監獄、拘置所、その他の拘禁施設への立入権限や人権の至高性の尊重を増大する（enhance）研究、教育および啓蒙の継続的プログラムの策定および継続も委員会の管轄となる。さらに、人権の伸長および人権侵害の被害者またはその家族への保障の提供のための実効的措置を議会に勧告し、フィリピン政府の人権に関する条約上の義務が遵守されているかどうかを監視することも、その所管事項とされる（13条18節）。

2-4 憲法上の政策指針

1987年憲法のなかには経済・社会政策に関する多くの規定が盛り込まれた。政策規定を憲法に入れることは1935年憲法から始まるが、1987年憲法ではそうした規定が従来の憲法に比べて爆発的に増加した。その背景には、エドサ革命を支えた諸勢力の要求・主張が起草過程において盛り込まれたという事情がある。

2条「原則と国家政策の宣言」では、一般的な福祉の発展（2条5節）、健康権（2条15節）、生態環境権（2条16節）、教育の優先（2条17節）、労働者の権利の保障と福利の増進（2条18節）、農地改革の促進（2条21節）などが国の責務として明記されたほか、社会改革の主体として非政府団体（NGO）が果たす役割の重要性が強調された（2条23節）。

また、経済政策、社会正義、人権や国民経済など社会生活における国家が果たすべき責務も書き込まれた。12条では「国民経済および財産」のなかにフィリピン人優先など経済ナショナリズムを重視した規定が設けられ、13条「社会正義および人権」、14条「教育、科学技術、芸術、文化およびスポーツ」、15条「家族」などが新設された。これらの規定はその実施のための法律の制定が必要な場合もあるが、自力執行的（self-execu-

tive) と解される場合には直接憲法判断の根拠とされることがある（本書第3章参照）。

2-5 憲法改正

1987年憲法は、憲法改正の発議に関して3種類の手続を定める。第1は、議会の議員総数の4分の3の賛成によるものである（17条1節1項）。この場合、議会は代表者議会（constituent assembly）として行為するものとしてとらえられる。第2は、憲法会議（constitutional convention）によるもので（17条1節2項）、議会は、3分の2以上の多数の賛成により憲法会議の召集をするか、または総議員の過半数の賛成により憲法会議の召集の問題を選挙民に問うことができる（17条3節）。第3は、人民による直接の発議であり、これは1987年憲法によって新設されたものである。人民発議の場合は、全国の有権者総数の少なくとも12%以上およびすべての選挙区において有権者の3%の署名を集めることが必要とされる。人民による発議は、憲法の効力発生から5年間は禁止されるほか、その後は5年に1度に制限される（17条2節）。また、発議の実施方法は議会が定めるとする（17条2節¹⁵⁾。いずれの手続による場合にも、最終的には国民投票（plebiscite）による過半数の承認が必要とされる（17条4節）。

次節でみるように、1987年憲法に対しては、コラソン・アキノ政権時代から、幾度となく憲法改正が試みられてきた。

第3節 1987年憲法体制の展開

1987年憲法体制のもとで、その理念やプログラムを具体化するための法整備はどのように進められてきたのであろうか。また、憲法は、政治過程や経済運営においてどのような役割を果たしてきたのであろうか。本節で

15) 後述するように、人民発議による憲法改正の試みは、ラモス政権期およびアロヨ政権期にあったが、最高裁判所はいずれも違憲と判断した（Gatmaytan 2011）。

は、憲法を軸にフィリピンの政治・経済の変化に留意しながら、歴代政権ごとに憲法をめぐる論争や憲法規定の具体化のための法整備の流れを概観する。とくに、憲法の規定との関連性が高い立法や、それぞれの政権期において政策課題として注目され、または論争となった立法を主としてとりあげることとする。ただし、必ずしも各分野における立法を網羅的に扱うものではない。

3-1 コラソン・アキノ政権（1986～1992年）

革命政権として樹立されたコラソン・アキノ政権は、新憲法の制定および承認によってその正統性を確保した。1987年7月27日に新議会が招集され、政権発足から1年5カ月で正規議会が始動することになった。しかし、軍将校らによるクーデタ未遂事件が繰り返されるなど、政権の安定化には多くの時間が必要とされた。コラソン・アキノ政権下では国軍改革が優先課題となり、この改革は憲法規定に従い¹⁶⁾、1988年頃から進められた(野沢・浅野 1989, 321-322)¹⁷⁾。

国内治安維持のための法整備も模索され、1989年12月に起きたクーデタ未遂に対応して、非常事態宣言と大統領への治安維持のための授権を内容とする法律(RA6826)が制定された。また、1990年1月にはクーデタ未遂調査委員会が設置されたほか(RA6832)、同年10月には、反乱、クーデタの首謀者等に保釈が認められない終身刑を科すことなどを内容とする改定刑法典の改正(RA6968)が行われた。

16) 憲法は、「文民の権威は、つねに軍に優越する。フィリピン国軍は、人民と国の擁護者である。その目標は、国の主権および国家領域の保全を確保することにある」(2条3節)とする。軍の規律を強化するため、憲法16条一般規定のなかに、高官優遇の廃止を目的とする軍のプロフェッショナリズム・適正な報酬の強調、国軍の党派政治からの隔離(16条5節3項)、政府所有会社における現役軍人雇用の禁止(16条5節4項)、退役軍人の役務の延長の禁止(16条5節5項)、参謀総長の任期3年の制限(16条5節7項)に関する規定がおかれた。また、軍上層部の不正除去のため、資産報告の対象に軍の将官も含まれた(11条17節)。

17) たとえば、マルコス政権は身内びいきにより軍からの忠誠を得てきたため、定年を過ぎた居座り将軍の解任は政権の支持基盤を覆すことになり容易に進まなかったが、国軍改革の推進により退任が進んだ(野沢・浅野 1989, 321-322)。

コラソン・アキノ政権期には1987年憲法の規定を具体化するための多くの立法が行われた。たとえば、地方自治の分野では「1991年地方政府法典」(RA7160)が制定されたほか、憲法が予定する南部フィリピンのムスリム・ミンダナオと北部ルソンのコルディリエラ地方といった2つの自治地域 (autonomous region) の発足に向けた取り組みが進められた。1989年には8月に制定されたムスリム・ミンダナオ自治地域組織法 (RA6734)に基づき、住民投票がフィリピン南部の13州9市で実施され、そのうち賛成多数の4州を対象とした自治地域 ARMMが成立した (本書第4章参照)。他方、コルディリエラ地方については、1989年のコルディリエラ自治地域組織法 (RA6766)に基づいて住民投票が行われたが、賛成多数となったのはイフガオ州のみであったため、自治地域は成立しなかった。

多くの大地主を抱えるフィリピンでは、農地改革も社会開発の推進のための重要課題となる。国は、包括的な農村開発と農地改革を進めなければならないと宣言されており (2条21節), 「国民経済および財産」について定める12条でも、政府は国内および外国市場において競争力ある産業を通じて、健全な農業開発および農地改革に基づく工業化と完全雇用を促進しなければならないとされる (12条1節)。また、13条「社会正義と人権」では農場労働者には正当な労働の対価および報酬を受けとる権利があるとされ、農地改革を通じて農民の権利保護を進めていく重要性が確認された¹⁸⁾。これらの規定の実現をめざした法令として、「1988年包括的農地改革法」(RA6657) (2009年改正, RA9700)がある。

労働分野では「1974年労働法典」(PD442)が改正され、1989年新労働関係法 (RA6715)が成立した。本法により、労使関係委員会の権限が強化されるとともに、労使間の労働協約の期限を3年から5年に延長する措置がとられた。また、1989年11月には在外フィリピン人労働者 (Overseas Filipino Workers: OFW) などに旅行税の免除など優遇措置を提供するバリクバヤン (Balikbayan [帰国移民]) プログラムを提供する法律が制定され

18) 農地改革についてはコラソン・アキノ自身がタルラク州に大農園を抱える大地主の一族出身であるため、積極的に改革を断行できなかったという経緯がある。

た (RA6768)。

さらに、喫緊の課題である外資導入のための法整備として、投資優遇措置を整備する「1987年包括投資法典」(EO226)が暫定憲法のもとで制定されたほか、「1991年外国投資法」(RA7042) (1996年改正, RA8179)でネガティブリスト方式による出資比率制限などの範囲が定められた。このほか、経済開発の分野では民間企業の協力のもとインフラストラクチャー整備を進めるため、1990年7月に他のアジア諸国に先駆けて「BOT法」(RA6957)が制定され¹⁹⁾、同年9月には従価税から重量税への変更を定めた歳入法典改正 (RA6965)が行われた。

1987年憲法のもとでの最初の政権であったコラソン・アキノ政権期には、さまざまな分野で立法作業が着手され、実際に多くの関連法の整備が進められた。とくに、国民統合、治安維持、社会改革、経済発展といった課題の解決に向けた努力が行われたが、国民生活のなかで経済政策の実効性が実感されることは少なく、課題の多くは次政権のラモスに引き継がれることとなった。

1987年憲法の制定を担ったコラソン・アキノ政権期においても、すでに憲法改正を求める議論は始まっていた。コラソン・アキノ政権期の下院議長は、執行府が立案した政策が議会で立法化される際に骨抜きにされることへの懸念を表明し、政治的安定を図るために、憲法改正を通して政府形態を一院制の議院内閣制に変更するよう提案して両院合同委員会の設置を検討した。この動きに対しては、そもそも議院内閣制は成熟した政党制度を前提とし、かつ、強力な官僚制度のもとで機能しなければ成功し得ないとの反対意見が出された。また、改正が政治体制の変更のみにとどまらず、地主層の反発の強い農地改革や外国の軍隊・基地の禁止などに関する条項を廃止する途を開きかねないとの懸念も示されたため、議論が議会で

19) フィリピンはアジアで最初にBOT手法を活用した国として知られる。BOT手法が用いられた例としては、1999年に開通したMRT 3号線 (マニラ首都圏の都市交通)、2008年に開通したSTAR (Southern Tagalog Arteria Road バタンガス州の高速道路)、2011年に開通したMetro Manila Highway (マニラ首都圏の高速道路)の整備がある。

具体的に進展することはなかった。

3-2 ラモス政権（1992～1998年）

コラソン・アキノ政権の後継を決する1992年大統領選挙を制したのはマルコス期に国軍参謀次長、コラソン・アキノ期に国防長官を歴任したラモスだった。複数の候補者が乱立したため、ラモスは23.6%という低得票率で辛勝した。ラモス政権は、コラソン・アキノ政権の経済自由化および開放政策を引き継ぎ、経済の回復と発展をめざした。また、引き続き外資誘致の障害となる反政府勢力との和平交渉を進めることによって政治の安定を回復すると宣言した。

前政権が民主化後に表出するようになったさまざまな階層からの利益の調整に翻弄されたのとは対照的に、ラモスは国軍での経験を生かして強いリーダーシップを発揮して議会と行政の協調関係を堅調に保ちながら、重要法案を成立させ、安定的な政権運営を進めた。ラモス期にはLEDACにおける優先重要法案の決定に基づき、歳入の拡大、投資の増大につながる規制緩和が積極的に進められた。経済成長を基盤とした支持率の高さは政権の強みとなった²⁰⁾。

経済面では、自由化・規制緩和を目的とした法整備が進められた。この時期に制定された関連法には「1993年新中央銀行法」(RA7653)、「1994年外国銀行参入・事業範囲自由化法」(RA7721)、「1994年反ダンピング法」(RA7843) (1999年改正, RA8752)、「1994年輸出促進法」(RA7844)、「1995年経済特区法」(RA7916) (1999年改正, RA8748)がある。とくに、景気の低迷のなかでインフラ整備の遅れに伴う電力やエネルギーの問題に悩まされ続けたことを受けて、「1993年電力危機法」(RA7648)が制定された。

他方、石油産業の自由化は、「1996年石油下流産業規制緩和法」(RA8180)

20) 歴代政権によって、LEDACの活用程度は異なる。たとえば、エストラダ政権期に入ると、とくにその後半は大統領が出席して評議会を開催する頻度は少なくなり、優先法案の立法化は停滞していった(川中 2004)。また、アキノⅢは個人のもつネットワークを重視し、LEDACを活用しなかった(2016年9月にNEDAにて実施した筆者ヒアリングより)。

が最高裁判所の違憲判決（本書第3章参照）によって無効とされるなど順調には進まなかった。しかし、ラモスは政権中に同法を修正した「1998年石油下流産業規制緩和法」（RA8479）の制定にこぎつけた。歳入不足脱却のため税制改革も課題になったが、これについては、石油製品の消費税運用規定に変更を加えた1996年石油製品に対する課税形式再編法（RA8184）および「1997年租税改革法」（RA8424）による1977年歳入法典（PD1158）の改正に加えて、「1994年付加価値税（VAT）適用範囲拡大法」（RA7716）（2005年改正，RA9337）および「1994年証券取引税法」（RA7717）（2009年改正，RA9648）が議会を通過し、成立した。

政府が進めようとする経済政策が最高裁判所の違憲判断を受ける事例が続き、政府と最高裁判所との対立が顕著となったラモス期において、憲法改正を求める主張が顕在化した。ラモス期の下院憲法改正委員会では、執行府と立法府の軋轢を減少させる目的で、一院制および議院内閣制への変更や経済開発を優先するため司法の権限を制限する規定の改正が提言され、法律、とくに経済開発関連法案の迅速な制定を促進する必要性がその理由として強調された。しかしながら、この憲法改正法案には議員の任期条項が入っていたため、上院、野党議員、カトリック教会などは、「改正は独裁政権の復活につながり、議論が政情を不安定にし、経済に悪影響を及ぼし得る」として反対した。実際にマカティ・ビジネス・クラブ等の経済団体が改憲に反対する声明を共同で発表し、カトリック教会とコラソン・アキノが主導した改憲反対集会に約60万人の市民が集合するなど、議会以外の場においても反対の声は大きかった。それでも、改正推進派は「改革、近代化、行動のための国民発議」（PIRMA）という市民団体を通してCOMELECに改憲発議請願を申請し、改憲運動を進めようと試みた。しかし、最終的には、最高裁判所が人民による発議については、それを実施するための手続規定を定めた関連法がまだ制定されていないとして、実質的には実行不可能な状態にあるとの判断を示したため、議論は下火になった²¹⁾。

21) 「サンチアゴ対選挙委員会」事件（Santiago v. COMELEC, G.R. No. 127325, March 19, 1997）。

3-3 エストラダ政権（1998～2001年）

(1) 概要

貧困層対策を最優先課題に掲げて選挙運動を進めたエストラダは1998年の大統領選で39.9%という高い得票率で圧勝した。元俳優で上院議員（1987～1992年）、副大統領（1992～1998年）を経て大統領選に当選したエストラダの最初の課題は自身の政治基盤を強固にすることであった。このため、就任後は選挙の論功行賞として行政機関におけるラモス前政権の勢力を一掃する一方、議会では多数派工作を通して掌握を試みた。

エストラダ政権は短命ではあったが、多くの経済関連法案が議会を通過した。エストラダはコラソン・アキノ、ラモスといった旧来の政治エリートとは異なる経歴や支持層をもつ大統領であったため、新興の経済テクノクラートや革新派などを含む複数のグループが大統領顧問やコンサルタントとして政策立案に参加した。エストラダ期に成立した重要法案には、「1999年大気汚染防止法」（RA8749）、「1999年相殺関税法」（RA8751）、「1999年反ダンピング法」（RA8752）、「1999年民営化委員会の任期延長法」（RA8758）、「1999年公職対策室法」（RA8759）がある。また、2000年代には「2000年小売取引自由化法」（RA8762）、「2000年住宅保証公社法」（RA8763）、「2000年一般銀行法」（RA8791）、「2000年電子商取引法」（RA8792）、「2000年車両利用者税法」（RA8794）、「2000年証券規制法典」（RA8799）、「2000年セーフガード措置法」（RA8800）、「2000年インフラ整備事業促進法」（RA8974）、「2000年政府インフラプロジェクトへの仮差し止め令禁止法」（RA8975）、「2000年専門職規制委員会近代化法」（RA8981）、「2001年公正選挙法」（RA9006）が相次いで成立した。

一方で、エストラダは、実業家エドゥアルド・コファンコ（Eduardo Cojuangco, Jr.）に代表されるマルコスと親しかった「旧勢力」との距離が近かった。そのため、政権発足当初は、イメルダ・マルコス（Imelda Marcos）の有罪判決の撤回、コファンコのサン・ミゲル社会長への就任、マルコス一族の取り巻きである企業家の不正蓄財にかかわる訴訟の取り下げの認容など、マルコス関係者の政治、経済の場への復活を示唆する出来事が目立った（川中・鈴木 1999, 296）。そのうえ、エストラダ自身が自分に近

しい友人や取り巻きを重視する縁故主義だと批判されるようになり、友人の株不正取引をめぐるスキャンダルが発覚するなど諸問題が噴出するにつれて、高い支持率にも陰りが見え始めるようになった。このほかにも、アブ・サヤフによる外国人観光客誘拐事件や、和平交渉のねじれから生じたモロ・イスラーム解放戦線（MILF）との大規模な武力衝突も不人気の一因となった。

支持率回復をねらうエストラダは、上級経済顧問評議会（Council of Senior Economic Advisory: CSEA）や経済調整評議会（Economic Coordination Council: ECC）などの経済問題担当機関を新設して経済政策推進への意欲をアピールし、汚職や行政効率の低下を引き起こす要因と指摘された70を超える大統領顧問、補佐官、コンサルタントのポストを削減するなど、汚職問題に対処する姿勢をみせた。しかし、支持の回復にはつながらず、大統領支持率は低下する一方であった。

(2) エストラダ大統領に対する弾劾手続

2001年のエストラダに対する弾劾手続はフィリピン史上初めて大統領に対して弾劾が発議された事例である²²⁾。この事件は、エストラダが違法賭博の上納金から政治献金を受けたという疑惑の発覚に端を発する。上院は下院からの弾劾発議を受理すると弾劾裁判所を設置して審理を開始した。当時、アメリカにおいてクリントン大統領に対する弾劾手続が行われたため、この弾劾裁判ではアメリカの手続規則が参照された。弾劾裁判所における審議は白熱したものの、疑惑の真相究明に必要なエストラダの銀行口座情報の開示要求が却下されたことで審議は混迷し、最終判決には至らなかった。真相究明が実現せず、曖昧なままに政治不正が見逃されることに不満を抱いた民衆がエストラダの辞任を求める大規模な抗議デモ（エドサII）を起こした。議会主導の弾劾裁判による罷免は実現しなかったが、彼の失脚を通して弾劾発議自体に政権を揺るがす効果があるこ

22) 過去には、1949年にエルピディオ・キリノ（Elpidio Quirino）大統領（在職1948～1953年）、1963年にディオスダド・マカパガル大統領（在職1961～1965年）、1986年にはマルコス大統領に対する弾劾告発状が提出されたがいずれも成立しなかった（村山2003, 113）。

とが判明した。この反対運動を受けて支持率が急速に低下したエストラダは大統領としての職務を継続できなくなり、辞職に追い込まれ、2001年1月、当時副大統領であったアロヨが憲法の規定に則り大統領に昇格した。

(3) エストラダ政権における改憲論争

エストラダ政権期においても改憲に関する議論が再燃した。エストラダ政権下の改憲審議の特徴は、土地や天然資源、公益事業、教育機関、メディアなど外国法人の投資に対する制限を撤廃する点に焦点が当てられたことにある。背景には、政権発足以降続く政情不安のために、急速に減少傾向にあった外国からの投資を回復・拡大しようというねらいがあった。また、憲法12条の経済条項が自由化推進を阻む要因として認識されていたこともある。一方で、カトリック教会やコラソン・アキノなどの改憲反対派は、改正の対象範囲が経済等関連条項のみでなく、正副大統領や議員を含む公職の在職期間制限の撤廃にまで拡大される恐れがあると指摘して強い懸念を表明した。エストラダは、1998年11月に行政命令43号(EO43)を公布して、コラソン・アキノ政権末期からエストラダ政権初期まで最高裁判所長官を務めたアンドレス・ナルバサ(Andres R. Narvasa)を委員長とする憲法改正準備委員会を設置した。同委員会は1999年12月には自由貿易経済の推進および経済状況の改善に焦点を当てた改憲案を大統領に提出するところまでこぎつけた。しかし、全国各地で憲法改正に反対する集会が相次ぎ、さらなる支持率低下を懸念したエストラダは憲法改正を見送らざるを得なくなった。

3-4 アロヨ政権(2001~2010年)

エストラダの失脚を受けて大統領に就任したアロヨは、第9代大統領のディオスダド・マカバガル(Diosdado Macapagal)を父にもつ伝統的な政治家一族の出身で、1998年の総選挙ではトップ当選で副大統領に選出された。1987年憲法は大統領の在職期間を1期(6年)に限定するが、副大統領から昇格したアロヨの1期目は4年に満たなかったため、次の大統領選への出馬が可能となった(憲法7条4節)。2004年総選挙では、与党連合が上下両院で勝利し、再選を果たしたアロヨは盤石な政治基盤を確立し

た（第2次アロヨ政権）。

想定外の政権交代により成立した第1次アロヨ政権（2001～2004年）は、発足当初、エストラダの釈放とアロヨの辞任を要求する抗議者が引き起こす政治的混乱の収拾に苦慮した。しかし、アロヨは反乱状態の宣言（state of rebellion）を公布するなど、就任当初より積極的に治安の維持に努めたこともあり、2007年の第2次アロヨ政権への国民からの評価を示す中間選挙では与党連合が多数を確保するに至った。アロヨ政権は、和平交渉、憲法改正、女性の社会的地位の向上、選挙制度改革、経済改革、インフラ整備などの分野に注力した通算9年5カ月にわたる長期政権となった。

アロヨ政権期に成立した重要法案には、「2001年マネーロンダリング防止法」（RA9160）、「2003年在外不在者投票法」（RA9189）、「2003年人身売買防止法」（RA9208）、「1992年子ども虐待・搾取・差別特別保護法」（RA7610）（2003年改正、RA9231）、「2004年証券化法」（RA9267）、「2004年水質浄化法」（RA9275）、2004年の租税控訴裁判所の管轄権の拡大に関する改正（RA9282）などがある。このほか、「2001年電力産業改革法」（RA9136）は電力産業の自由化を進める起爆剤となった。

第2次アロヨ政権（2004～2010年）では、汚職撲滅を中心としたガバナンス強化、貧困対策、国軍・警察の改革が進められ、経済面では雇用創出、財政均衡、インフラ整備が主要政策として重視された。また、フィリピン経済が抱える財政赤字および債務問題も引き続き喫緊の課題とされた。2期目には2004年に租税改革法（RA8424）の改正が行われ、これは一般に酒・たばこ税法（RA9334）と呼ばれる。また、内国歳入局・関税局の徴税能力を高めるための「2005年人員漸減法」（RA9335）、「2008年所得税簡素化法」（RA9504）、「2008年信用情報制度法」（RA9510）といった法律が成立した。さらに、2006年9月には日本とフィリピンのあいだで経済連携協定が調印され、フィリピン人看護師、介護士を含めた人の移動の促進が合意された（2008年10月批准、同年12月発効）。このほか人権関連では2009年に「女性のマグナカルタ」（RA9710）も制定された。

数々の重要法案を成立させたアロヨ政権であったが、強硬な政治運営を

進めたことでアロヨへの支持率は低迷し、とくに、2004年大統領選挙における不正疑惑やアロヨの親族の収賄疑惑が浮上したことをきっかけに批判が強まった。2009年11月にミンダナオ地方マギンダナオ州で起きた選挙関連の殺人事件の首謀者とされる現地の有力政治家とアロヨが長年協力関係にあったことも批判を強める一因となった。この事件は、互いに対立関係にあるふたつの政治家一族が州知事選挙をめぐる衝突したもので、立候補届提出の途上で、候補者の妻や支持者、マスコミ関係者30人を含む57人が殺害され、実行犯は私兵といわれる（鈴木2010, 288-289; Co et al. 2013, 68）²³⁾。疑惑の絶えないアロヨに対して、2005年以降、議会では大統領の罷免を求める弾劾請求が毎年提出された。しかし、アロヨを党首とする与党連合が主導権を握る下院で弾劾発議は毎回否決され、弾劾による罷免は実現しなかった。憲法により同一公務員への弾劾請求は1年に1回に制限されており、その規定が足かせとなった（11条3節5項）（鈴木 2006, 316-317; 2007, 308-309; 知花・鈴木2008, 302-303; 川中・鈴木 2009, 286）。

アロヨ政権期においても憲法改正を進めようとする動きがあった。アロヨは大統領施政方針演説のなかで、憲法改正による一院制、議院内閣制、連邦制導入の必要性を強調し、憲法改正に前向きな姿勢を示していた。憲法改正を推進するおもな理由として、大統領と議会の立法過程における対立の解消に加えて、南部フィリピン紛争の打開のため地方分権改革推進の必要性が表明された。2005年8月、アロヨは行政命令453号（EO453）によりホセ・アブエバ（Jose V. Abueva）元フィリピン大学総長を委員長とする憲法改正諮問委員会を設置した。彼らがまとめた提言には、議院内閣制の導入や連邦制の導入による地方分権化の推進、外資参入規制の見直しが含まれていた（鈴木 2006, 319-320）。

2006年には憲法改正の進め方をめぐって上院と下院の対立が厳しくなったため、アロヨ政権は約890万人の署名を集めて国民による改正発議を試みた。しかし、最高裁判所は、同署名は憲法が定める発議の要件を満たし

23) フィリピン国内に地方の有力者の私的武装集団は、2010年時点で107組織3779人存在するとの調査結果もある（Rivera 2011, 54）。

ておらず、また、大統領制から議院内閣制への変更や上院の廃止といった政府形態の変更を含む憲法改正は、人民による発議によっては行えないとして棄却した²⁴⁾。このほか、下院が進める憲法会議を招集する案も上院などの反対により成功せず（鈴木 2007, 309-310）、憲法改正は、政治スキャンダルが絶えなかったアロヨの政治生命の延命措置として利用されるだけにすぎないのではないかという懸念が払しょくされなかったことから、結局、憲法改正は実現しなかった。

3-5 ベニグノ・アキノⅢ政権（2010～2016年）

2010年の総選挙ではフィリピンでは史上初となる自動化選挙が実施された（本書第2章参照）。この選挙を制して第15代大統領に就任したベニグノ・アキノⅢは、1983年に暗殺され民主化運動の英雄となったベニグノ・アキノJr.元上院議員を父に、エドサ革命の象徴となったコラソン・アキノ大統領を母にもつサラブレッドで、国民からの高い人気を誇る人物であった。1998年から下院議員を3期務め、2007年からは上院議員を務めたアキノⅢであったが、就任当初は上院議員時代に1つも法案を通過させることがない、海外に行くのを好まずパスポートを所有していない、独身のため夜型の生活が中心であるため、はたして肝心の執務を遂行できるのかといった記事がメディアを賑わせた。しかしながら、結果をみると再民主化後の30年間で最も支持率が高く、高い経済成長を実現させた大統領となった（美甘 2011）。

アキノⅢ政権期における重要法案のなかでも、カトリック教会からの反対を受けて長年成立することのなかった「人口抑制法」（RA10354）の成立は画期的な成果であった。この法律により、カトリックの教義上これまでタブー視されてきた避妊に関する情報提供や性教育の実施などを公的医

24) 「ランビノ対選挙委員会」事件（Lambino v. COMELEC, G.R. No. 174153 & 174299, October 25, 2006）。最高裁判所は、COMELECの決議が最高裁判所の1997年の判決（前掲（注21））に従うもので管轄権の濫用にあたらなかった。また、国民発議による憲法改正は修正（amendments）のみが認められ、改定（revision）は認められないとする解釈を示した。

療機関が行うことが可能となった（鈴木 2016, 335）。このほかにアキノⅢ期の重要な法律としては、「2011年政府系会社・金融公社合理化法」（RA10149）、「2012年国軍近代化法改正」（RA10349）、「2015年フィリピン競争法」（RA10667）、「2014年フィリピン国有鉄道設置法改正」（RA10638）、「2012年気候変動法改正」（RA10174）がある。また、税制改革の一環として、2012年に酒・たばこといった嗜好品の増税を内容とする1997年租税改革法（RA8424）および2004年酒・たばこ税法（RA9334）の改正が再度行われ（RA10351）、2015年には租税優遇措置管理・透明性法（RA10708）が成立した。規制緩和の分野では、「2011年電力産業改革法改正」（RA10150）、「2013年国家電化庁改革法」（RA10531）、「2013年外国銀行全面参入法」（RA10641）が議会を通過し、「2014年内国海運法」が成立した（RA10668）。また、通信分野では、「2012年データ・プライバシー法」（RA10173）、「2012年サイバー犯罪防止法」（RA10175）、「2015年情報通信省設置法」（RA10844）が成立した。さらに、教育・厚生分野では、中等教育を4年から6年に延長する「2013年拡大基礎教育法」（RA10533）、職業教育や高等教育との連関を強化する階段的教育プログラムの推進を目的とする「2014年階段的教育法」（RA10647）に加えて、「2012年児童養護法」（RA10165）、「2012年国家健康保険法改正」（RA10606）、たばこによる健康被害防止のための「2014年凶形健康警告表示法」（RA10643）が制定された。

国内の治安維持および国民統合に関連するものとしては、2014年にはフィリピン政府とモロ・イスラーム解放戦線（MILF）とのあいだで締結された和平合意を具体化するための協定書がある（鈴木 2015）。この包括的和平合意枠組みの達成は、約40年にわたる南部フィリピン紛争に終止符を打つものとして期待された。しかしながら、現行のARMMよりも広い自治を認めるバンサモロ基本法案は違憲性の疑いもあり、アキノⅢの任期中には成立しなかった（鈴木 2016, 328）（本書第4章参照）。

おわりに

本章では、1987年憲法の制定過程、制度設計の特徴を確認し、1987年憲法体制の30年間でフィリピンの政治社会がどのように変化し、そのなかで憲法や法律がどのようにかかわってきたかを素描した。

最後に、ドゥテルテ政権は本書の主たる対象ではないが、ドゥテルテ政権下でも改憲論が活発化していることを指摘しておこう。初のミンダナオ出身の大統領となるドゥテルテは、就任当初より地方分権の推進につながる連邦制への制度変更に積極的な姿勢を示し、強い指導力を発揮してすでに政府案はもとより、下院においても草案が準備された。

しかし、改正手続を進める方式については、いまだ合意をみておらず、上院と下院の合同による憲法議会での合意を基に憲法改正を実現するか、選挙によって選ばれた代表から構成される憲法制定会議を審議の場にするかという点については明らかにされていない。このほかにも、現行の議会によって憲法改正会議を構成し憲法改正を進めることは、長期的な国家や人民の利益よりも、現職議員たちの任期など議員の個別的な既得権益の保護を優先させる危険を招くのではないかとの批判があり、上院から強く反対された。上院が改憲に対してつねに反対の立場をとる背景には、小選挙区選出のもとでの一院制議会への変更は事実上、上院の廃止につながるという事情がある。また、議院内閣制の枠内で議員のなかから首相を選出するとすると、下院議員の影響力が増大するという下院勢力にとっては有利な思惑も指摘される。ドゥテルテに対しては強力な政治基盤を通じて政策を遂行し、構造改革を推し進めてほしいとする国民の大きな期待がある。ドゥテルテの強いリーダーシップをもってすれば、これまでつねに先送りされてきた改憲論議にも進展がみられる可能性がある。今後の展開を注視していきたい。

