

現代フィリピンにおける立法動向

矢野 秀 徳

はじめに

1986年「ピープル・パワー政変」によりフィリピンが民主化してから20年以上が経過した。この間フィリピンは、マルコス権威主義体制（1972～86年）以前同様のアメリカ型大統領制への復帰と市民的諸権利の保障を定めた新憲法を制定し、3度（92, 98, 2004年）の大統領選挙で平和裏に政権を交代し、7度（87, 92, 95, 98, 2001, 04, 07年）の上下院・地方（州および市町レベル）選挙を経験した。上下院・地方選挙とは年度をずらして実施されるバラングイ（基礎的コミュニティ）選挙を合わせれば、民主化後のフィリピンではほぼ毎年のように選挙を経験したことになる。他方で、現行政治制度の内在的構造的課題点¹⁾や軍部の政治的影響力の残存、選挙における自由度への懸念²⁾もしばしば指摘されている。この意味で、

1) この一例として、2001年のエストラダ（Joseph Estrada）大統領退陣劇以降盛んに論じられるようになった大統領制の構造的課題が挙げられる。それによると、現行憲法下でのフィリピン大統領制では、議院内閣制における不信任のようなものがなく、弾劾裁判制度も不十分であるため、無能で腐敗した大統領を交代させる法的手段に欠けている。したがって大統領への反対運動は、（エストラダを退陣に追い込んだ「エドサ2」のように）超法規的な政権交代へと向かわざるを得ないが、これは軍部の影響力の増大や政治社会の分裂を拡大する可能性があるという。こうした懸念が、近年論議を呼んでいる憲法改正による議院内閣制導入論の下地になっている。Jurgen Ruland, “Constitutional Debates in the Philippines: From Presidentialism to Parliamentarism?”, *Asian Survey*, vol. 43, no. 3 (2003). Alexander R. Magno, “Philippines: Trauma of a Failed Presidency”, *Southeast Asian Affairs 2001* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001).

2) この一例として、左翼活動家や政府に批判的なジャーナリストを標的とした国軍・警察による政治的殺人の問題が挙げられる。あるフィリピンの人権保護団体によると、そうした「超法規的殺人」の数は、2001年から06年6月の間で684人

リンツおよびステパンによる基準（大前提となる「国家」それ自体の存続は別として）自由かつ競合的な選挙の実施と政治指導者による民主的統治³⁾に照らし合わせるかぎり、現代フィリピンで政治体制（言い換えれば手続）としての民主制が定着したとは言いきれない。むしろそれはまだ移行期、あるいは定着途上過程にあると言うべきであろう⁴⁾。

民主制、あるいはより広く政治体制の業績（パフォーマンス）の考察においては、経済成長や社会経済的平等の達成、国民統合の程度、社会的政治的暴力の抑制、政治的安定性など、さまざまな指標が使用されてきた。これらの指標に、議会による立法活動の動向を加えることも可能であると思われる。民主制における議会が、（少なくとも理念的には）選挙を通じて国民各層の利益を代表し、立法という形で政策として産出（アウトプット）する制度である以上、その機能や作動の如何は、民主制のパフォーマンスや発展状況を考察する上で有効な一指標になると考えられる。それで

にも上るといふ。*Newsbreak*, July 3, 2006, pp. 16–19.

3) Juan J. Linz and Alfred Stepan, “Toward Consolidated Democracies”, in Larry Diamond and Marc F. Plattner, *The Global Divergence of Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001), pp. 93–96.

4) 例えばユーは、国軍が依然として有する政治的影響力や少数有力エリートへの政治権力の集中、それを反映してのフィリピン国民の民主主義に対する信念のゆらぎ等を指摘している。その上で、フィリピンの民主主義を、複数の政党が選挙において競合するが、個人・集団の権利の保障や軍部へのシビリアン・コントロールといった自由民主主義的条件を欠いた「選挙民主主義 (Electoral Democracy)」であるとし、自由民主主義への移行段階にあると論じている。Samuel C. K. Yu, “Political Reforms in the Philippines: Challenges Ahead”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, no. 2 (2005). またリナンタッドは、2004年（大統領・上下院・地方）選挙における選挙委員会 (COMLEC) の非効率と選挙不正の横行、国軍による人権侵害や選挙介入、政治ボスとその私兵の存在と選挙暴力などを指摘している。その上でフィリピンを、民主主義は達成されているが自由主義の進展がそれに付随していない「非自由主義的民主主義 (Illiberal Democracy)」の状態にあると論じている（同時に、こうした「古い問題」の存在と同時に、COMLEC 以外の民間選挙監視・集計組織の多様化、下院政党リスト方式（後述）導入による代表基盤の拡大など「新しい枠組」がフィリピンに出現しつつあることも指摘している）。John L. Linantud, “The 2004 Philippine Election: Political Change in an Illiberal Democracy”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, no. 1 (2005).

は、民主化以降のフィリピン議会は、どのような立法をどの程度行ってきたのだろうか。この問いに答えることが本稿の目的である。

以下、まず独立後フィリピンの議会史と、現行の87年憲法体制における議会制度を概観した後、現行民主体制における議会の立法動向を、立法数や制定した法律の種類、利益の性質およびそれらの会期間での変化などの観点から整理・考察する。

1 フィリピン議会史概観

(1) アメリカ植民地期から1935年憲法体制期

米西戦争後のパリ条約（1898年）によってスペインからフィリピンを獲得し、フィリピン革命軍によるマロロス共和国樹立（1899年）などの抵抗を平定したアメリカは、1901年までの軍政期以降、比較的早い時期に選挙や議会といった民主主義制度・自治制度をフィリピンに導入する。これは、アメリカは征服者ではなく、自由や正義などを実現する「友人」としてフィリピンを領有するという「友愛的同化」イデオロギーの反映であると同時に、原住民有産階級エリートの協力を取りつけるという政治的事情や、植民地経営の安撫化という経済的理由によるものでもあった。

フィリピンにおける議会の歴史は、1907年開設のフィリピン議会にさかのぼる。スペイン統治期の任官経験や財産、識字能力などに基づく制限選挙で選出されたこの議会が、現在の下院の原型である。上院については、1916年アメリカ議会で成立したジョーンズ法（フィリピン自治法）により、行政府であったフィリピン委員会が改組される形で開設された。なお、国家建設という観点で見ると、フィリピンでは自治の実施や議会の設置が進められることはあっても、例えばインドネシアやベトナムといった他の東南アジア植民地とは異なり、中央集権的な官僚機構が整備されることはなかった。「国家なき議会制」と呼ばれるゆえんである⁵⁾。ジョーンズ法では、

5) 藤原帰一「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，1990年。

安定政権の樹立を条件とした将来的なフィリピン独立も規定されており、34年には10年間の独立準備（コモンウェルス）期間を経ての独立を定めたダイディングス＝マグダフィー法が成立する。同法を受けて憲法制定会議が招集され、72年までのフィリピン民主体制を規定する1935年憲法が制定された。

同憲法は、議会について以下のように規定していた。上院は、全国区で選出される24名の定員からなり、6年任期で2年ごとに8名ずつ選出された。下院は小選挙区で選出され任期は4年、定数については120名を上限とすること以外には憲法には特段の規定はなかった。議会の機能・権限には立法と非立法的なものがあり、後者には条約批准権（上院のみ）、宣戦布告権、憲法改正案の提出権、正副大統領や最高裁判事への弾劾件、選挙裁判所としての機能、政府長官や国軍上級将校、外交官などに関する人事任命権などが含まれていた。

大統領との関係については、法制度的には大統領のもとに権限が集中する傾向にあった。大統領は議会に対して教書提出権や拒否権、歳出予算提出権などを有していた一方で、議会には大統領が勧告した歳出予算を増額することが認められていなかった。その他にも、大統領には、一般の立法や大統領の指定する特別議題を審議するために特別国会を召集する権限や、非常事態時の命令規則制定権も認められていた⁶⁾。しかし議会の側にも、前述の人事任命権などを通じて、大統領の権力やリーダーシップを制約する余地が残されていた⁷⁾。

(2) マルコス権威主義体制期

1972年9月、第7代大統領フェルディナンド・E. マルコスはフィリピン全土に戒厳令を布告する。いわゆる「マルコス体制」の樹立である。戒

6) 作本直行「フィリピンの権威主義体制と統治構造」『アジア経済』第26巻第10号（1985年）76頁-77頁。

7) 矢野秀徳「伝統的エリート民主主義の『復権なき復活』：戦後フィリピン政治体制変動に関する一試論」『北大法学論集』第54巻第1号（2003年）303頁-312頁。

戒厳令の布告に当たって、マルコス是国内における共産主義勢力の台頭と脅威を理由として強調した。しかし、68年に結成された（中国派）フィリピン共産党と、その軍事部門である新人民軍の戒厳令当時の勢力は、国内治安への脅威と呼ぶには程遠いのが実態であった。共産党と新人民軍の勢力が伸張するのは、むしろマルコス体制期においてである。動機に関するかぎり、戒厳令の布告は、69年に大統領再選を果たし、さらに35年憲法の大統領三選禁止規定を超えて政権を延長しようとするマルコスの政治的野心によるものだったといえる。

戒厳令下で制定・承認された73年新憲法により、従来のアメリカ型大統領制は議院内閣制に変更された⁸⁾。議会と選挙は停止され、行政権と立法権は、現職大統領・首相としてのマルコスに集権化された。すなわち、旧議会に代わる暫定国民議会が召集され（それは現職大統領の権限とされた）、そこで暫定大統領と暫定首相が選出されるまでは、現職大統領が旧憲法の大統領権限と新憲法の大統領・首相権限を保持するとともに、公布する全ての宣言や布告、命令、通達等は国内法となることが規定されたのである。

戒厳令という強権的措置を前に、多くの反マルコス派議会政治家は沈黙を余儀なくされた。しかし、暫定国民議会に関する規定が新憲法に明記されている以上、その召集を求める声が高まるのも当然の成り行きであった⁹⁾。そこでマルコスは、76年に憲法を再度改正し、78年、（暫定国民議会ではなく）暫定バタサン・パンバンサ（同じく国民議会の意）という形で議会制を再開させる。

暫定バタサン・パンバンサは、権限と構成の両面で無力な「ラバースタンブ」であった。まず、現職大統領・首相としてのマルコスの立法権は引き続き保証された一方で、首相選出・罷免権、大統領選出権、条約締結権

8) 同憲法は、1935年憲法には規定のなかったレファレンダムという手続によって「承認」された。議院内閣制への政体変更は、旧憲法の大統領三選禁止規定をクリアするための法律的措置であった。

9) 暫定国民議会は、現職正副大統領や、同議会議員となることを表明した旧上大院議員などから構成されると規定された。

など、73年憲法で暫定国民議会に与えられていた諸権限は暫定バタサン・パンバンサからは除外された。構成については、大統領・閣僚任命分35名を除く165議席が公選部分に当てられた。戒厳令下ではあったが、野党勢力にもある程度の選挙活動の自由が認められた。反マルコス陣営の筆頭と見なされ、戒厳令後に逮捕されたベニグノ・アキノは獄中から野党連合『国民の力』（ラバン）を結成し選挙戦に臨んだ。だが、政府と野党勢力の間での選挙資源、すなわちパトロネージ配分資源やメディアの利用可能度の格差は歴然としており、また政府による選挙不正・選挙干渉も手広く行われた。選挙期間中にしばしば優勢が報じられたラバン党が、マニラ首都圏選挙区においてイメルダ・マルコス率いる与党『新社会運動』（KBL）に敗北、21人の候補者全員が落選したのは、選挙不正・操作によるものと広く信じられた。マルコス側にとって「無害」と見なされたいくつかの地域政党による獲得分を除いて、150議席を KBL が獲得し、暫定バタサン・パンバンサはマルコス側の「翼賛議会」にすぎなくなった。

マルコスは81年に戒厳令を解除し、「正常化」に着手するが、共産党と新人民軍の勢力拡大、マルコス自身の健康不安と後継者問題、第二次石油危機以降の経済不況といった政治的不安定要因が顕在化しつつあった。そこに83年8月、「ベニグノ・アキノ暗殺事件」が発生したことで、既成野党や社会運動勢力による反マルコス運動が高揚し、フィリピンは未曾有の政治危機に突入する。こうした状況下で84年に選出・召集されたのが（正規）バタサン・パンバンサであった。同選挙では、与野党間の選挙資源の格差は依然として明白であったが、民間選挙監視団体『自由選挙国民運動（NAMFREL）』の活動や¹⁰⁾、選挙の公正化を求めるアメリカからの外的圧力、アキノ事件後急速に高まったフィリピン社会の反マルコス感情が、野党勢力への追い風となった。とりわけ、マルコスの「不正義」に自らの「道徳

10) 同選挙で NAMFREL は、全国に15万人にもものぼる選挙監視員を配置するとともに、政府の選挙委員会とは独立した投票集計機関を設置した。Richard J. Kessler, "Politics Philippine Style, Circa 1984", *Asian Survey*, vol. 24 no. 12 (1984), p. 1218.

的正当性」を対置し、両者を善悪二元論的に区別する選挙戦術が功を奏し、野党勢力は183の議席に対して59議席を獲得（マニラ首都圏では改選21議席に対し16対5で野党が勝利）するなど大きく躍進した。

しかし野党勢力にとって、バタサン・パンバンサは依然として政治的に無力な機関であった。そもそも76年の憲法改正において、戒厳令解除後も引き続き大統領・首相に立法権を与える旨が規定され、マルコスはこの権限を行使し続けた。81年のさらなる憲法改正により、政体がフランス第5共和制型の混合政体に改められた際には、拒否権や議会解散権など、73年憲法下での主だった首相権限は大統領に移譲された。他方、議会による不信任は首相に対してのみに限られた。大統領であるマルコスは議会を超然し、議会はそれに従属するという関係となった。このように、戒厳令解除にもかかわらず、野党勢力にとってフィリピン議会は政治改革の推進手段とはなりえなかったのである。

(3) 民主化以降

1986年2月「ピープル・パワー革命」によりマルコス体制は崩壊し、コラソン・アキノが新大統領に就任する。アキノが掲げた最重要課題の一つが、正義や民主主義の回復¹¹⁾。アキノの「民主主義」は本質的に保守的で「手続的・形式的民主主義」の枠を出るものではなかったが、¹²⁾ という意味での旧体制からの脱却であり、マルコス時代の旧憲法を廃止し新憲法を制定することはその一環であった。

同年3月、アキノは大統領布告3号により暫定憲法を公布し、バタサン・パンバンサと首相職の廃止、および新憲法下で議会が召集されるまでは大統領が立法権を行使するとした。次いで4月、同布告9号により、新

11) これは、アキノ大統領による初の執行命令（Executive Order）第1号が「大統領善政委員会（Presidential Commission of Good Governance）」の創設、同第2号が同委員会によるマルコス夫妻および一族らの不正蓄財の管理凍結処置であったこと、また布告（Proclamation）第2号がフィリピン全土での人身保護令停止措置の撤廃であったことから伺える。

憲法制定会議の創設を宣言する。憲法制定という作業の重要性と緊急性、予算・財政上の理由、およびアキノ政権が（バタサン・パンバンサにおける当選宣言という旧憲法で規定された手続を経ず）国民からの「信任」により成立したという正統性根拠を反映して、制憲議会議員は選挙ではなく、アキノ大統領による任命によって決定された。そして制憲議会は、保守派、左翼勢力、カトリック教会、社会運動勢力など幅広い勢力から構成された。これは、「オールド・エリート」と呼ばれた戒厳令以前からの保守的有力政治一族、中道の政党政治家、人権派弁護士グループ、さらには（前体制最終局面でアキノ陣営に合流した）国軍造反勢力など、「虹の連合」と呼ばれるほど多様な勢力の連合体であったアキノ政権の性格を反映したものであった¹²⁾。新憲法は、87年2月の国民投票において圧倒的多数で批准された。

その具体的な内容については、制憲議会では新たな政府形態として議院内閣制の導入も含めた議論がなされたが、最終的には1935年憲法同様のアメリカ型大統領制に復帰することとなった。ただし、議会の構成や権限についてはいくつかの変更点がある。まず、上院は定数24名、6年任期（3年ごとに半数改選）で全国区選出、下院は定数250名以内、3年任期で小選挙区選出とされ、それぞれ連続2選および連続3選までという任期規定が設けられた。これはマルコス時代の反省に立ち、公職の私物化・政治王朝化を抑止する目的で定められたものである¹³⁾。次に、下院定数のうちの20%を、新たに設けられた「政党リスト制（party-list system）」選挙区分として、全国・地域・職能政党および組織の名簿から選出するとした（得票率2%につき1議席、1党あたり3議席を上限とする）¹⁴⁾。貧困層や社会内

12) *Far Eastern Economic Review*, 5 June, 1986, pp. 16-18.

13) 一方で、政治王朝化を抑制するはずの任期制限が、（例えば父に代わって息子が立候補するという形で）かえって政治王朝の出現を促進しているという指摘もある。Benjamin N. Muego, "The Philippines in 2004: A Gathering Storm", *Southeast Asian Affairs 2005* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), pp. 296-299. なお、大統領は任期6年、再選は禁止とされた。

14) ただし、当初3期（1998年）までは、そのうちの半分を労働者、農民、都市貧

の周縁的セクターなど、従来の選挙方式では国政に手の届かなかった勢力にも参加の機会を拡大しようというこの制度は、前体制末期からの市民社会の拡がりを反映したものであり、また民主主義の裾野を広げることを企図したのものである¹⁵⁾。最後に、各省庁大臣や大使、国軍上級将校の任命に際して議会の人事任命委員会の承認を要するという35年憲法の規定が再び採用されたことに加え、前体制の反省から、議会による大統領権力への抑制措置が盛り込まれた。大統領による非常時の人身保護令停止と戒厳令の布告は認められたが、大統領は布告後48時間以内に議会に対し報告する義務を負うとされ、さらに議会は過半数の票決でそれらを取り消すことができることとされた（その際大統領は拒否権を行使できず、また戒厳令および人身保護令停止の期間も60日以内に制限された）。大統領による外国借款も、通貨委員会と議会（の立法）による制約を受けることとなった。

2 現代フィリピンにおける立法動向

民主化以降のフィリピンでは、1987年5月の新憲法下最初の議会選挙から2007年3月までの間に、6会期の議会が召集・開催されている（表1）。

15) 困層、少数民族 (indigenous cultural communities)、女性、青年、その他（宗教を除く）各セクターから選出するとされた。

15) Temario C. Rivera, "Transition Pathways and Democratic Consolidation in Post-Marcos Philippines", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 23, no. 3 (2002), pp. 478-490. 他方で、1998年選挙では、新しい選挙制度であるにもかかわらず有権者や選挙委員会への教育・周知徹底が不十分であったため無効票も目立ち、また多くの参加政党・組織が2%基準を超えられず、52議席中13議席しか配分されなかった。Gabriella R. Montinola, "Parties and Accountability in the Philippines", *Journal of Democracy*, vol. 10, no. 1 (1999), pp. 136-138. また、政党リスト制による小政党の多くが、既成政党との取引や連合を行ううちに懐柔され、非党派的で改革志向的な存在であるべきという制度導入時の趣旨・期待が歪められているという問題点も指摘されている。Luz Rimban, "In Search of Alternatives", in Sheila S. Coronel, Yvonne T. Chua, Luz Rimban and Booma B. Cruz, *The Rulemakers: How the Wealthy and Well-Born Dominate Congress* (Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism, 2004), pp. 238-241.

この間フィリピン議会は、どのような法律を制定してきたのだろうか¹⁶⁾。

表1 フィリピン議会展期

議 会	会 期	備 考
第8議会	1987.7~1992.3	1987.5 上下院選挙 移行措置として大統領・議会任期延長
第9議会	1992.7~1995.3	1992.5 大統領・上下院選挙
第10議会	1995.7~1998.3	1995.5 上下院選挙
第11議会	1998.7~2001.3	1998.5 大統領・上下院選挙
第12議会	2001.7~2004.3	2001.5 上下院選挙
第13議会	2004.7~2007.3	2004.5 大統領・上下院選挙

(出所) 筆者作成。

(1) 全体の概観

同議会で制定された法律は2830件にのぼる¹⁷⁾。その内容は多岐にわたるが、本稿では各法律の分野・目的・対象領域に着目し、分類を試みた(表2)。これに従い、2830件の法律を分類したものが表3である。これによると、全立法のうちでは教育・学校に関するもの(A)、地方政府に関連するもの(B)、病院・医療に関するもの(C)、各種事業に対する操業認可とその延長に関するもの(D)の占める割合が比較的高い。これら4分野を合計すると

16) 本研究では原資料として、フィリピン下院ホームページ(HP) (<http://www.congress.gov.ph/download/ra.php>) を参照した(2007年6月12日最終ダウンロード)。ここには、第8議会から第13議会までの立法名、条文、立案した院(origin)、大統領署名日が掲載されている。ただし、特に第13議会分を中心に、下院HPに掲載されていなかった立法があり、その分については官報(Official Gazette, Republic of the Philippines) およびフィリピン大統領府HP (<http://www.op.gov.ph/directives/ra.asp>) から可能なかぎり補足した。なお、下院HPはその後更新されている。制定立法一覧の新しいアドレスは <http://www.congress.gov.ph/index.php>。

17) 下院・大統領府HP、および官報のいずれからも名称が把握できず、「番号飛び」になっているものもいくつか存在する。これらについては考察の対象から除外した。以下本稿では、少なくとも法律名が把握できたものについてのみ考察の対象とする。また、所定の手続を経て議会を通過し成立した法律のみを分析の対象としており、審議途中で廃案に追い込まれるなど不成立の法案については扱っていない。

矢野：現代フィリピンにおける立法動向

2168件となり、全立法中の76.6%を占めている。この4分野について詳細に見ると、学校・教育関連分野(A)はさらに学校の創設(A1)、学校の改組(A2)、学校の名称変更(A3)、教育政策その他(A4)にそれぞれ関連するも

表2 分野・目的による立法の分類

記号	分野	概要
A	学校・教育	学校（大学含む）の創設・改組・改名、教育政策、教員人事
B	地方政府	州市町バラングイの創設・名称・領域、自治政府、地方政法など
C	病院・医療	病院の創設・改組・改名・増床、医療政策
D	操業認可	放送局・電話通信会社・航空運輸会社等への操業認可とその延長
E	インフラ関連	橋や道路の命名・建設、通信施設・公園・水道関連
F	国軍・警察	人事組織と施設
G	司法・治安	司法制度、裁判所の設置、犯罪取締、治安維持
H	選挙	選挙制度（全国・地方）
J	労働・雇用	労働政策
K	市民権	特定個人に対する市民権の付与、人権に関する規定、勲章の授与
L	芸術文化	芸術文化、科学技術、スポーツ、娯楽
M	税制・財政	税制、予算、通貨政策
N	観光	観光政策、地方観光ゾーン指定
P	政府・国会	政府人事、行政サービス、行政手続、国会
Q	通称産業	工業地区・特別経済区創設、エネルギー、産業育成と規制、消費者保護など
R	農林漁業	農林漁業政策、農地改革、農村開発、食糧政策
S	都市・住宅	都市計画、住宅・建築政策、土地政策、交通
T	社会保障	社会福祉、災害罹災者支援
U	家族	家族法、ジェンダー
V	環境	環境政策、地方環境保護区・自然保護区等の指定
W	全国的祝日	全国的祝日・記念日の制定
X	その他・不明	

(注) 分類時、数字との混同を避けるため、IおよびOは除外した。

(出所) 筆者作成。

表3 立法分野ごとの件数と比率（第8～第13議会通算）

	件数	比率		件数	比率		件数	比率		件数	比率
A	1111	39.2	G	59	2.1	N	20	0.7	U	5	0.2
B	273	9.6	H	44	1.6	P	29	1.0	V	21	0.7
C	399	14.1	J	23	0.8	Q	128	4.5	W	8	0.3
D	392	13.9	K	22	0.8	R	35	1.2	X	12	0.4
E	76	2.7	L	34	1.2	S	27	1.0			
F	29	1.0	M	61	2.2	T	22	0.8	計	2830	100.0

(注) 比率については小数点以下第2位を四捨五入。以下同様。

(出所) 筆者算出。

のに分類できる¹⁸⁾。地方政府関連分野(B)については、地方政府の新設や統合(B1)、名称変更(B2)、祝日の制定(B3)、上級政府への昇格(B4)、境界や領域の変更(B5)、自治区・自治政府関連(B6)、地方政府法など(B7)、その他(B8)に分類が可能である¹⁹⁾。病院・医療関連(C)は、病院の設立(C1)、病院の改組(C2)、病院名の変更(C3)、病院ベッド数の増床(C4)、医療政策(C5)に分類される²⁰⁾。操業認可に関するものとしては、テレビ・ラジオ局など放送局に対するもの(D1)、電話通信業に対するもの(D2)、航空・運輸業に対するもの(D3)、その他の事業体に対するもの(D4)がある²¹⁾。

18) 具体例として、A1については共和国法(Republic Act, RA)7114号「イサベラ州内ケソン町にケソン・ハイスクールを設立する法律」など、A2についてはRA8238号「ダバオ州マラグサン町内マパワ・バラングイ・ハイスクールをマパワ国立ハイスクールに転換する法律」など、A3についてはRA7795号「アルバイ州リガオ町内リガオ技術職業訓練ハイスクールをリガオ国立ハイスクールに改名する法律」など、A4についてはRA6729号「私立学校の学生と教員に対する政府支援を定める法律」およびRA7836号「教育実習に対する規制と監視を強化し教員免許試験を規定する法律」などがある。

19) 具体例としては以下の法律があげられる。B1についてはRA8470号「ダバオ・デ・ノルテ州からコンポステラ・バレー州を分離新設する法律」など、B2についてはRA8243号「イロコス・スール州バンタイ町内サラコン・バラングイの名称をサン・マリアノ・バラングイに変更する法律」など、B3についてはRA9203号「カミギン州カターマン町において毎年8月15日を『カターマン・デー』として特別休日とする法律」など、B4についてはRA8755号「ブラカン州マロロス町をマロロス市に転換する法律」など、B5についてはRA9032号「パラワン州クリオン町の領域を拡大する法律」など、B6についてはRA8438号「コルディエラ自治地方を創設する法律」およびムスリム・ミンダナオ自治地域関連法など、B7については1991年地方政府法とその改正法などがある。

20) 具体例として、C1についてはRA6852号「ロンブロン州ローク町に町立病院を創設する法律」など、C2についてはRA8255号「スリガオ市スリガオ・デル・ノルテ州立病院を地方訓練病院に転換する法律」など、C3についてはRA6771号「ベンゲット州ボコド町デニス・モリントス町立病院の名称をデニス・モリントス記念病院に変更する法律」など、C4についてはRA7174号「マニラ首都圏ケソン市キリノ記念医療センターベッド数を200から250へ増床する法律」など、C5についてはRA8503号「健康調査を促進し、この目的のために国立健康研究所を設立する法律」などがある。

21) 具体例は、D1についてはRA8195号「デスティニー・ケーブル社に対し商業

矢野：現代フィリピンにおける立法動向

これらの内訳を示したものが表4・5・6・7である。学校・教育関連分野では学校の創設と改組，地方政府関連分野では祝日の制定と上級政府への昇格，病院・医療関連分野ではベッド数の増床，操業認可関連では放送局と通信業への操業認可の占める比率が比較的高くなっている。とりわけ目立つのは，学校の創設（529件）と改組（353件），病院の増床（204件），放送局への操業認可（237件）に関する立法件数の多さであり，これらの全立法件数（2830件）に占める比率はそれぞれ18.7%，12.5%，7.2%，

表4 学校・教育関係立法の内訳（第8～第13議会通算）

小 分 類		件 数	比 率
A1	学校の創設	529	47.6
A2	学校の改組	353	31.8
A3	学校の名称変更	199	17.9
A4	教育政策・その他	30	2.7
計		1111	100.0

（出所）筆者算出。

表5 地方政府関連立法の内訳（第8～第13議会通算）

小 分 類		件 数	比 率
B1	地方政府の新設・統合	31	11.4
B2	地方政府の名称変更	23	8.4
B3	地方政府の祝日制定	117	42.8
B4	上級政府への昇格	80	29.3
B5	境界・領域の変更	4	1.5
B6	自治区・自治政府関連	6	2.2
B7	地方政府法・公職者資格・交付金関連	7	2.6
B8	その他	5	1.8
計		273	100.0

（出所）筆者算出。

目的でのテレビ放送システムの設立・建設・維持・操業免許を授与する法律」など，D2についてはRA 8198号「ユニコーン・コミュニケーション社に商業用移動・固定電話システムの建設・設立・維持・操業免許を与える法律」など，D3についてはRA 8339号「エア・フィリピン社に国内・国際航空運輸サービスの設立・操業・維持免許を授与する法律」などである。

表6 病院・医療関連立法の内訳（第8～第13議会通算）

小 分 類		件 数	比 率
C1	病院の創設	105	26.4
C2	病院の改組	34	8.5
C3	病院名の変更	32	8.0
C4	ベッド数の拡大	204	51.1
C5	医療政策	24	6.0
計		399	100.0

（出所）筆者算出。

表7 操業認可関連立法の内訳（第8～第13議会通算）

小 分 類		件 数	比 率
D1	放送局（テレビ・ラジオ）への操業認可	237	60.4
D2	電話通信業への操業認可	119	30.4
D3	航空・運輸業への操業認可	15	3.8
D4	その他	21	5.4
計		392	100.0

（出所）筆者算出。

8.4%となる。民主化以降のフィリピンでは、全立法の約3分の1（31.2%）が学校の創設と改組に向けられていた計算になる。

次いで、法律の発案が上下院いずれの議会でなされたのかを示したのが表8である。これによれば、発案の圧倒的多数は下院で行われており、その比率は9割を超えている。比率の多寡はともかく、成立した法案の多くが下院で発案されているという傾向は、戒厳令以前と同様である²²⁾。

続いて、立法の利益の「性格」に関する分析に移りたい。マルコスによる戒厳令布告以前の1935年憲法下の民主体制時代から、フィリピン議会は全国的・一般的利益にかかわる立法よりも、地方特殊的・個別的利益にかかわる立法に精力を注いでいると評価されてきた。1970年時点でのフィリピン国会議員との面接に基づく調査によれば、彼らはアメリカやカナダの

22) Robert B. Stauffer, *The Philippine Congress: Causes of Structural Change* (California: Sage Publications, Inc, 1975), p. 13, Table 1.

表8 発案元（第8～第13議会通算）

	発案数	比率(%)
上院	218	7.7
下院	2611	92.3
不明	1	0.0
計	2830	100.0

(出所) 筆者算出。

国会議員と比べて、立法活動そのものよりも、出身地域や選挙区などの各地域への個別的利益配分を自身の職務と考える傾向が強かった²³⁾。また、70年の時点では、両院で提出された法案のうち約56%、実際に議会を通過した法案のうちの約62%が特殊利益関連のものであった²⁴⁾。フィリピン議会のこうした性質は、改革をおざなりにし、全国的・長期的展望に欠けるパトロネージ配分者というフィリピン政治エリート像を形成（あるいは補強）するとともに、しばしば批判の対象となってきた²⁵⁾。

この点について、民主化以降のフィリピン議会はどうだろうか。集計・分類方法の違いから²⁶⁾、先ほど挙げた1970年時点での分類比率とは単純に

23) S. E. Frantzich, "A Comparative Study of Legislative Roles and Behavior" (Ph. D. Dissertation: University of Minnesota, 1971). Cited in Stauffer, *The Philippine Congress*, p. 12.

24) *Ibid.*, pp. 13-14. 比率については、p. 14の Table 1 から筆者算出。

25) フィリピンでは、政策能力や政治的見識ではなく、パトロネージやネポティズムの配分によって集票を行う伝統的寡頭政治家は、批判的意味合いをこめて「トラボ」と呼ばれる。「トラボ」とは“traditional politician”を略した政治的俗語で、タガログ語では「ぼろ雑巾」の意味もある。

26) 本稿では、制定された法律の表題をもとに、当該法律が個別の地方（州・市・町・バランガイ）およびそこに位置する諸機関（行政機関や学校、病院など）にかかわるものである場合（注18でのA1～A3、注19でのB1～B7、注20でのC1～C4など）、あるいは個別の業界や企業にかかわるもの（注21で示したD分野すべて）である場合、その法律を地方特殊利益志向と分類した。反対に、当該法律が特定の地域や業界を対象とするのではなく、全国一律な適用を目指したものである場合（例えば注18でのA4と注20でのC5の他、1991年地方政府法や刑法改正、知的所有権法、大気汚染防止法など）を一般的利益志向として分類した。注23で挙げたスタウファールの研究では、個別特殊利益（particularistic）と普遍的利益（universalistic）の相違について明確な記述はないが、筆者と概ね同様の意味で使

比較できないが、表9が示すように、地方的あるいは個別的な特殊利益に関する立法の占める割合は依然として高く、全体の8割を超えている。この範疇に分類される法律のうちで数が多いものは学校の創設（529件）や改組（353件）、放送局への操業認可（237件）、病院増床（204件）などである

表9 一般利益と地方特殊利益の比率
(第8～第13議会通算)

	立法数	比率(%)
一般	456	16.1
地方特殊	2368	83.7
不明	6	0.2
計	2830	100.0

(出所) 筆者算出。

表10 一般利益と地方特殊利益の比率
(上下院別, 第8～第13議会通算)

	法律の性質	法律数	院内比率	全体内比率
上院	一般利益	179	82.1	6.3
	特殊利益	36	16.5	1.3
	不明	3	1.4	0.1
	小計	218	100.0	
下院	一般利益	276	10.6	9.8
	特殊利益	2332	89.3	82.4
	不明	3	0.1	0.1
	小計	2611	100.0	
不明	不明	1		0.0
合計		2830		100.0

(出所) 筆者算出。

- ↘ われていると思われる。もっとも、全ての法律が上記の二分法で明確に分類されるというわけではないし、スタウファーも指摘するように、法律の表題をもとに分類するという方法は信頼性に欠ける要素もあるが、全体的・一般的な傾向を示す上ではある程度有効なのではないかと思われる。Stauffer, *The Philippine Congress*, pp. 12-15 and nn. 9.

(表4～7参照)。フィリピン議会が全体的に、一般的・全国的利益よりも地方的・個別的利益を志向しているという傾向は、民主化以降も継続しているといえる。この点をより詳細に、上下院別に検討したものが表10である。上院が発案した法律については、その約8割が一般的・全国的利益を志向したものとなっているのに対し、下院が発案した法律の場合、約9割が地方的・個別的利益を志向したものとなっている。上院（全国区から選出）、下院（大部分が地方選挙区から選出）ともに、選出方法から期待される利益代表のあり方を概ね果たしていると言えよう。

以上、民主化以降の第8議会から第13議会までの間、フィリピン議会が制定してきた法律について、量、発案元、代表的な種別、代表する利益の性質を概観してきた。次は、会期間での連続や変化について論じる。

(2) 連続と変化

まず、会期ごとの立法数についてみると（表11）、第8議会制定のそれが最も多い。戒厳令以降自律性を失い、抑圧されていた利益表出機能が反動として一気に噴出した感がある。この第8議会だけで民主化以降の全立法のうちの約3分の1（2830件中974件、34.5%）を制定している。その後はほぼ一貫して減少傾向にあり、第13議会になるとその比率は5.7%（同161件）であり、第8議会の6分の1程度しかない。第8議会の立法数が例外

表11 立法数の推移
（第8～第13議会別）

議 会	立 法 数	比 率 (%)
第8議会	974	34.5
第9議会	536	18.9
第10議会	573	20.2
第11議会	415	14.7
第12議会	171	6.0
第13議会	161	5.7
計	2830	100.0

（出所）筆者算出。

表12 分野別立法数の推移（第8～第13議会別）

分野	第8議会	第9議会	第10議会	第11議会	第12議会	第13議会	計	第8～第13議会間の差異
A	354 36.3	217 40.4	289 50.4	217 52.3	17 9.9	17 10.5	1111 39.2	-337 -25.7
B	73 7.5	40 7.5	43 7.7	63 15.2	15 8.8	39 24.2	273 9.6	-34 16.7
C	329 33.8	33 6.2	25 4.4	0 0.0	6 3.5	6 3.7	399 14.1	323 -30.1
D	52 5.3	128 23.9	128 22.3	41 9.9	30 17.5	13 8.1	392 13.9	-39 2.8
E	23 2.4	10 1.9	2 0.3	8 1.9	16 9.4	17 10.5	76 2.7	-6 8.2
F	14 1.4	3 0.6	3 0.5	1 0.2	5 2.9	3 1.9	29 1.0	-11 0.5
G	5 0.5	10 1.9	9 1.6	1 0.2	19 11.1	15 9.3	59 2.1	10 8.8
H	14 1.4	7 1.3	5 0.9	8 1.9	4 2.3	6 3.7	44 1.6	-8 2.3
J	6 0.6	8 1.5	3 0.5	2 0.5	1 0.6	3 1.9	23 0.8	-3 1.3
K	3 0.3	4 0.7	5 0.9	2 0.5	3 1.8	5 3.1	22 0.8	2 2.8
L	7 0.7	5 0.9	8 1.4	6 1.4	5 2.9	3 1.9	34 1.2	-4 1.2
M	16 1.6	14 2.6	9 1.6	9 2.2	5 2.9	8 5.0	61 2.2	-8 3.4
N	2 0.2	13 2.4	1 0.2	0 0.0	0 0.0	4 2.5	20 0.7	2 2.3
P	18 1.8	3 0.6	3 0.5	1 0.2	2 1.2	2 1.2	29 1.0	-16 -0.6
Q	25 2.6	23 4.3	18 3.1	35 8.4	24 14.0	3 1.9	128 4.5	-22 -0.7
R	11 1.1	6 1.1	6 1.0	3 0.7	3 1.8	6 3.7	35 1.2	-5 2.6
S	5 0.5	4 0.7	5 0.9	5 1.2	5 2.9	3 1.9	27 1.0	-2 1.4
T	5 0.5	6 1.1	4 0.7	2 0.5	2 1.2	3 1.9	22 0.8	-2 1.4
U	1 0.1	1 0.2	2 0.3	0 0.0	1 0.6	0 0.0	5 0.2	-1 -0.1
V	3 0.3	0 0.0	1 0.2	10 2.4	4 2.3	3 1.9	21 0.7	0 1.6
W	2 0.2	0 0.0	1 0.2	1 0.2	3 1.8	1 0.6	8 0.3	-1 0.4
X	6 0.6	1 0.2	3 0.5	0 0.0	1 0.6	1 0.6	12 0.4	-5 0.0
計	974 100.0	536 100.0	573 100.0	415 100.0	171 100.0	161 100.0	2830 100.0	-813

(注) 上段は立法数、下段は会期内全立法数に占める割合。
(出所) 筆者算出。

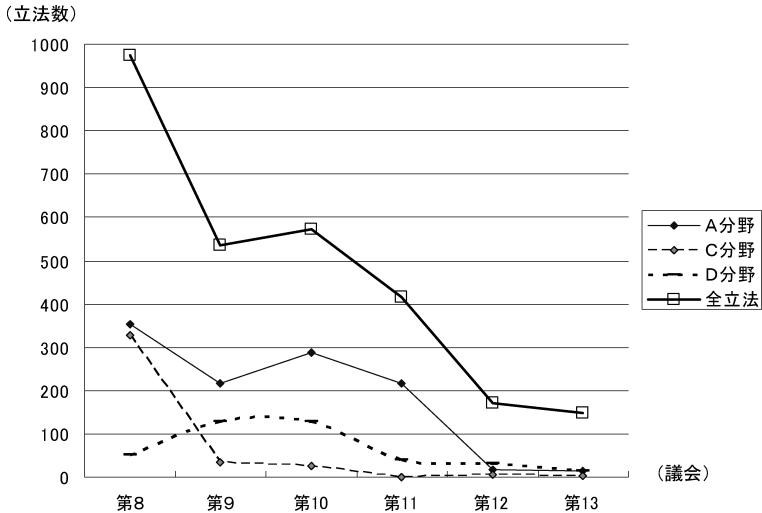
的に多いということを勘案しても、数的観点からすると、フィリピン議会の「仕事量」は減少しているということになる。

だが、その減少の仕方は必ずしも単純ではない。表2で挙げたA～Zの全ての立法分野が、一様・均等に立法数と全立法中に占める比率とを減少させたわけではない。つまり比較的大きく立法数を減らした分野とそうでない分野があるということなのだが、では、立法数の漸減は、主にどの立法分野での減少によるものなのであろうか。この手掛かりとなるのが、分野ごとの立法数と全立法におけるその比率との会期間変化をまとめた表12である。これによると、第8議会から第13議会にかけて立法数が特に大きく減少している上位5分野はA（学校・教育、337減）、C（病院・医療、323減）、次いでD（操業認可、39減）、B（地方政府、37減）、Q（通商産業、22減）である。とりわけA・Cの両分野における減少は大きく、第8議会から第9議会にかけて、および第8議会から第13議会にかけてはそれぞれ合計して433減と660減となっている。前者の数字は、第8議会から第9議会にかけての全立法の減少数（438減）とほぼ同数であり、後者は、第8議会から第13議会にかけてのそれ（826減）の約80%に相当する。したがって、民主化以降のフィリピン議会における立法数減少という現象の相当部分は、これら2分野での立法数の減少によって説明されうると思われる。

これに対して、立法数を（比較的目立つ形で）増加させたのは、全期間について見るとG（司法・治安関連、10増）のみである。短期的に立法数を増加させた分野もあるが（第8議会から第9議会にかけてのD分野（76増）、第9議会から第10議会にかけてのA分野（72増）、第10議会から第11議会にかけてのB分野（20増）など）、その全てが全期間中では立法数を減少させている。

このように、ほとんど全ての分野が全会期にわたって立法数を減少させているが、その「減り方」のペースは一様ではない。表13は、全分野の中でも比較的立法数の多いA、C、Dの3分野の立法数と全ての立法数とに

表13 立法数の推移 (A・C・D) 分野, 第8～第13議会



(出所) 筆者算出。

ついて、第8議会以降の推移をグラフ化したものである。このうち、Aの増減パターンは全立法数のそれとほぼ連動している（相関係数 $r \approx 0.94$ ）のに対し、Cは第8議会から第9、10議会にかけて急減した後は「低値安定」化している（全立法数の増減との相関係数は $r \approx 0.85$ ）。またDの立法数は、第8議会から第9議会にかけて全体の立法数が急減するなかでも増加している（相関係数 $r \approx 0.43$ ）。

次いで、各会期における立法の内訳の増減や変化について論じよう。表12に戻り、単純に第8議会と第13議会を比較すると、全立法において占める割合（表中下段の数値）の変動が比較的大きいのはC（病院・医療、30.1%減）、A（学校・教育、25.7%減）、B（地方政府関連、16.7%増）、G（司法・治安維持関連、8.8%増）、E（インフラ関連、8.2%増）である。A分野は第8議会から波上の増減を繰り返した後の第11議会から第12議会にかけて、C分野は第8議会から第9議会にかけて、それぞれ比率を大きく減少させている。B分野は第10議会以降、Q分野は第11議会以降、D分

野は全期間にわたって波上の増減を経験し、E分野は第11議会以降に比率を急増させている。その他の分野の占める比率は、立法数同様「低値安定」の状態にある。

こうした増減の結果、第12議会以降は、それ以前と比較して、突出して大きな割合を占める立法分野が減り、全体として比率が「平準化」される傾向にある。第8議会ではA・Cの両分野で会期内全立法の70%以上を、第10・第11議会ではA分野だけでその50%以上を占めていたのに対し、第12議会になると上位2分野（D・Q）で約29%、第13議会では上位3分野（B・A・E）でも約45%を占めるに過ぎない。

立法の発案元の変動については、若干ながら上院の占める割合が増大しつつある（表14）。第8議会以降、4～8%台で推移してきた上院発案立法の比率は、第12議会で大きく上昇している。その裏返しとして、下院発案立法が占める比率は、第12議会において急落している。しかし第13議会にはそれは第10議会とほぼ同程度の水準に戻っており、下院発案立法の比率の減少がトレンドになっているとまではいえない。むしろ、第12議会を例外と見なすべきといえよう。

表14 発案元の変化（第8～第13議会）

	第8議会	第9議会	第10議会	第11議会	第12議会	第13議会
上院	60 6.2	36 6.7	50 8.7	18 4.3	37 21.6	17 10.6
下院	913 93.7	500 93.3	523 91.3	397 95.7	134 78.4	144 89.4
不明	1 0.1	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
合計	974 100.0	536 100.0	573 100.0	415 100.0	171 100.0	161 100.0

（注）上段は発案数、下段は会期内に占める割合。

（出所）筆者算出。

立法の性質、すなわち一般的・全国的利益を志向した法律か、あるいは地方的・特殊利益を志向した法律かに関しても、同様に第12議会に変化が

表15 一般利益と地方特殊利益の比率の推移（第8～第13議会）

	第8議会	第9議会	第10議会	第11議会	第12議会	第13議会
一般	140 14.4	96 17.9	81 14.1	47 11.3	56 32.7	34 22.4
地方特殊	830 85.2	439 81.9	492 85.9	368 88.7	115 67.3	124 77
不明	4 0.4	1 0.2	0 0	0 0	0 0	1 0.6
合計	974 100.0	636 100.0	673 100.0	515 100.0	271 100.0	259 100.0

（注）上段は法律数，下段は各会期に占める割合。

（出所）筆者算出。

見られる（表15）。一般的・全国的利益を志向した法律が全立法に占める割合は、第11議会（11.3%）から第12議会（32.7%）にかけて20%以上増加した。第13議会ではその比率は低下したものの、第11議会以前と比べても高い水準にある。地方特殊利益志向法律はその逆の状態にある。

では、このような変化は、上院と下院のどちらの「仕事」によるものなのであろうか。これを明らかにするのが、立法の発案元と志向する利益（一般的全国的利益か地方特殊利益か）との関係をより詳細に整理分類した表16である。第12議会においては、会期内全立法における上院発案・一般利益志向立法の比率が増加している（第10議会の6.8%、第11議会の3.4%から第12議会の17.5%へ）。しかしこれは、上院が一般利益を志向する傾向を強めたということではない。これは、同会期全立法における上院発案立法の比率自体が増加したことに伴う「見せかけ」の上昇と解釈すべきである。上院発案立法において一般利益志向法律が占める割合は、第10議会の78.0%、第11議会の77.8%に対して第12議会では81.1%となっており、その差は3%程度で特筆すべきほどの大きな変化とはいえない。上院発案立法の内部での一般利益志向法律の比率に大きな変動がない以上、上院の傾向に変化が生じたとは言えない。そうした変化はむしろ、下院発案の立法数が減少した（すなわち上院発案立法の比率が増加した）ことの帰結であ

矢野：現代フィリピンにおける立法動向

る。

その下院の動向に目を向けると、第12議会においては、従前と比較して全立法に占める下院発案立法の比率が減少している（第10議会の91.3%、第11議会の95.6%から78.4%へ）。同時に、全立法における下院発案・一般利益志向法律の比率は増加している（第10議会の7.3%、第11議会の8.0%

表16 一般利益と地方特殊利益の比率（上下院別、第8～第13議会での変化）

発案元	法律の性質	第8議会	第9議会	第10議会	第11議会	第12議会	第13議会	合計
上院	一般利益	51 5.2 (85.1)	32 6 (89.0)	39 6.8 (78.0)	14 3.4 (77.8)	30 17.5 (81.1)	13 8.1 (76.5)	179 6.3 (82.1)
	地方特殊利益	8 0.8 (13.3)	3 0.6 (8.3)	11 1.9 (22.0)	4 1.0 (12.2)	7 4.1 (18.9)	3 1.9 (17.6)	36 1.3 (16.5)
	不明	1 0.1 (1.6)	1 0.2 (2.7)	0 0.0 (0.0)	0 0.0 (0.0)	0 0.0 (0.0)	1 0.6 (5.9)	3 0.1 (1.4)
	小計	60 6.1 (100.0)	36 6.9 (100.0)	50 8.7 (100.0)	18 4.4 (100.0)	37 21.6 (100.0)	17 10.6 (100.0)	218 7.7 (100.0)
下院	一般利益	88 9.0 (9.6)	64 12.0 (12.8)	42 7.3 (8.0)	33 8.0 (8.3)	26 15.2 (19.9)	23 14.3 (16.0)	276 9.8 (10.6)
	地方特殊利益	822 84.5 (90.0)	436 81.2 (87.2)	481 84.0 (92.0)	364 87.6 (91.7)	108 63.2 (80.1)	121 75.1 (84.0)	2332 82.4 (89.3)
	不明	3 0.3 (0.4)	0 0.0 (0.0)	0 0.0 (0.0)	0 0.0 (0.0)	0 0.0 (0.0)	0 0.0 (0.0)	3 0.1 (0.1)
	小計	913 93.8 (100.0)	500 93.2 (100.0)	523 91.3 (100.0)	397 95.6 (100.0)	134 78.4 (100.0)	144 89.4 (100.0)	2611 92.3 (100.0)
不明	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 0.0	
合計		974 100.0	536 100.0	573 100.0	415 100.0	171 100.0	161 100.0	2830 100.0

(注) 各欄の上段は立法数、中段は全立法におけるその比率、下段（カッコ内）は上下院それぞれにおけるその比率。

(出所) 筆者算出。

から15.2%へ)。上院の場合とは異なり、下院発案の枠内で見ても、一般利益志向の法律が占める比率は比較的大きく増加している（第10議会の8.0%、第11議会の8.3%から19.9%へ）。下院発案立法の比率自体が減少している中でのこれらの増加は、下院の志向が（単なる「見せかけ」ではなく）実質的に変化していることを意味している。他方、下院発案立法自体の比率が減少していることとも相まって、下院発案・地方特殊利益志向の法律の全立法における比率は第12議会において大きく減少している（第10議会の84.0%、第11議会の87.6%から63.2%へ）。したがって、比率の上では、第12議회를境にして下院では一般利益を志向する傾向が高まりつつあると言える。第13議会では「ゆり戻し」も観察されるが（下院発案・一般利益志向法律の比率は、全立法においては第12議会の15.2%から14.3%へ、下院発案の枠内では19.9%から16.0%へ減少）、それでも第8～第11議会と比較するとその割合は依然として高い²⁷⁾。

第12議会前後の下院におけるこうした変化の直接の原因は、下院発案・地方特殊利益志向として分類される法律の数が、他のカテゴリーのそれと比べて大きく減少していることにある。そしてその減少の最大の要因は、学校・教育関係（表2におけるA分野）の立法数、なかでも学校の改組や創設、名称変更に関する立法（表4におけるA1, A2, A3）の数が大きく減少したことにある。表17は、学校・教育分野の全立法について、会期ごと

27) フィリピン下院で制定・可決された全国的法案 (national bills) と地方的法案 (local bills) の数や比率について触れたものとしては、コロネルとチュアによる研究がある。両者の研究によれば、全国的立法と地方的立法の比率は第8議会で19%対81%、第9議会で35%対65%、第10議会で26%対74%、第11議会で16%対84%、第12議会で59%対42%となっており、本稿（表16）よりも地方的立法の比率が抑えられ、全国的立法の占める割合が高くなっている。コロネルらは「全国的」「地方的」の分類基準や定義については言及していないが、本稿の数値との間でそのような違いが出るのは、コロネルらが特定の（地域ではなく）業界を対象とした法律を「全国的立法」として分類したためではないかと思われる（本稿ではそうした法律は「地方特殊利益志向」として分類した。注25参照）。Sheila S. Colonel and Yvonne T. Chua, “The Perks of Lawmaking”, in Colonel, Chua, Rimban and Cruz, *The Rulemakers*, pp. 120–123.

表17 A分野立法数の会期別変動

	小分類	第8議会	第9議会	第10議会	第11議会	第12議会	第13議会	計
A 1	学校の創設	176	95	146	108	4	1	530
A 2	学校の改組	21	90	120	105	9	7	352
A 3	学校の名称変更	148	26	14	1	2	7	198
A 4	教育政策・その他	9	6	9	3	2	2	31
	計	354	217	289	217	17	17	1111
内訳	一般利益志向	7	7	7	2	1	0	24
	地方特殊利益志向	347	210	282	215	16	17	1087
	うち下院発案・地方特殊利益志向 (a)	346	210	282	215	16	17	1086
	a/Σ	42.1	48.2	58.6	56.0	14.8	14.0	46.1
	全ての下院発案・地方特殊利益志向法律 (Σ)	822	436	481	384	108	121	2352

(出所) 筆者算出。

の種別 (A1~A4) の内訳、立法の性質 (一般利益志向、地方特殊利益志向、後者のうち下院発案のもの) の内訳、全ての下院発案・地方特殊利益志向法律において学校・教育分野のそれが占める比率をまとめたものである。これによると、その比率は第8議会で42.1% (822件中346件)、第9議会で48.2% (436件中210件)、第10議会で58.6% (481件中282件)、第11議会で59.1% (364件中215件) にも上っていた。つまりこの期間、下院が発案した地方特殊利益志向法律のうちの4割から6割が、学校の改組や創設、名称変更に関する法律で占められていたことになる。これらは、(第8議会における病院・医療関連法律と並んで) 民主化後しばらくの間、有権者への「目に見える利益誘導・サービス」として、議会政治家から重宝されてきたわけである。ところが第11議会から第12議会にかけて、同分野の立法数は全体で217件から17件へ、下院発案・地方特殊利益志向のものに限ると215件から16件へと、199件も減少している。これは同期間での全ての下院発案・地方特殊利益志向法律の減少数256のうちの77.7%に相当する。そしてその比率も第12議会で14.8% (108件中16件)、第13議会で14.0% (121件中17件) にまで低下した。下院発案・地方特殊利益志向法律を占めるカテゴリーの数と比率が大きく減少したこと、これが下院の傾向の変化を促

表18 B・C・D・Q分野立法数の会期別変動

法 律		第8議会	第9議会	第10議会	第11議会	第12議会	第13議会	計
B	内 閣							
	地方政府関連（計）	73	40	43	63	15	39	273
	一般利益志向	6	0	5	2	0	0	13
	地方特殊利益志向	67	40	38	61	15	39	260
	うち下院発案・地方特殊利益志向（b）	67	40	38	61	15	38	259
	b/Σ（%）	8.2	9.2	7.9	16.8	13.9	31.4	11.1
C	内 閣							
	病院・医療（計）	329	33	25	0	6	6	399
	一般利益志向	6	6	5	0	4	3	24
	地方特殊利益志向	323	27	20	0	2	3	375
	うち下院発案・地方特殊利益志向（c）	323	27	20	0	2	2	374
	c/Σ（%）	39.3	6.2	4.2	0	1.9	1.7	16.0
D	内 閣							
	操業認可（計）	52	128	128	41	30	13	392
	一般利益志向	0	0	0	0	0	0	0
	地方特殊利益志向	50	128	128	41	30	13	390
	うち下院発案・地方特殊利益志向（d）	50	128	128	41	30	13	390
	d/Σ（%）	6.1	29.4	26.6	11.3	27.8	10.7	16.7
Q	内 閣							
	通商産業（計）	25	23	18	35	24	3	128
	一般利益志向	19	15	4	8	4	1	51
	地方特殊利益志向	6	8	14	27	20	2	77
	うち下院発案・地方特殊利益志向（q）	2	7	6	24	16	1	56
	q/Σ（%）	0.2	1.6	1.2	6.6	14.8	0.8	2.4
下院発案による全ての地方特殊利益志向法律（Σ）		822	436	481	364	108	121	2332

（出所）筆者算出。

した最大の要因であった。

これに対して、他の立法分野の増減具合は、第12議会前後の下院におけるこうした変化を説明する要因にはなっていない。表18は、立法数が比較的多い分野（B＝地方政府関連、C＝病院・医療、D＝操業認可、Q＝通商産業）のそれぞれについて、表17同様に会期ごとの立法数、その性質（一般利益志向、地方特殊利益志向、後者のうち下院発案のもの）の内訳、

および全ての下院発案・地方特殊利益志向法律において当該分野のそれが占める比率をまとめたものである。上記4分野のうち、第11議会から第12議会にかけての期間でその比率が比較的高いのはB・D・Q分野であるが、これらの分野での下院発案・地方特殊利益志向の法律数の減少が、全ての分野でのその増減に与えた影響はそれほど大きくない。B分野での増減数(46減)は後者の増減(256減)の18.0%、D分野(11減)とQ分野(8減)についてはそれぞれ4.3%、3.1%にしか相当しない。

同時に、表18からは、下院発案による地方特殊利益のトレンドの変化も掴むことができる。上述のように、第8議会ではA・Cの両分野が、第9議会から第11議会まではA分野が下院における地方特殊利益志向型法律の主流であったが、第12議会になるとD・Q・(Aに次いで)B分野の順に多くなり、第13議会ではB分野が約1/3を占めるようになっている。また、表12において、第11議会から第12議会にかけて立法数を増加させている数少ない分野であるインフラ関連(E)と司法・治安関連(G)についてはどうか。この2分野における立法動向を、表17・18と同じ要領で分類したものが表19である。これによると、下院発案・地方特殊利益志向法律におけるE分野の比率は高まり、第12・13議会ではともにB分野に次ぎそれぞれ5番目と2番目となっている。他方、立法数の増加具合は顕著であるものの、G分野の法律が下院発案・地方特殊利益志向法律に占める比率は、第12議会に関するかぎりそれほど高くはない。分野の性質上、地方特殊利益よりも

28) 司法・治安関連(G)分野において、筆者が地方特殊利益志向として分類したものの全てが、地方(州・市)における裁判所の設置に関するものである。ところで、国内におけるイスラム武装過激派組織アブサヤフ(Abu Sayyaf)問題を抱えるフィリピン政府は、特に2001年9月のアメリカ同時多発テロ事件以降、アメリカとの政治的・軍事的関係を強化してきた。フィリピン政府が、同年末の米軍によるアフガニスタン攻撃に際しフィリピン空軍基地を中継地として使用することを認めたこと、2003年3月のイラク攻撃に際して即座に全面的支持を表明したこと、同年後半にはイラクへの平和維持活動・復興部隊を派遣したこと、そしてこれらの「見返り」としてアメリカからフィリピンへの軍事・経済援助が増額されたことなどがその事例である(ただしイラクでフィリピン人出稼ぎ労働者誘拐事件が発

表19 E・G分野立法数の会期別変動

法 律		第8議会	第9議会	第10議会	第11議会	第12議会	第13議会	計
E	インフラ関連	23	10	2	8	16	17	76
	内 一般利益志向	5	4	0	2	2	0	13
	内 地方特殊利益志向	18	6	2	6	14	17	63
	内 うち下院発案・地方特殊利益志向 (e)	18	6	2	6	14	17	63
	e/Σ (%)	2.2	1.4	0.4	1.6	13.0	14.0	2.7
G	司法・治安	5	10	9	1	19	15	59
	内 一般利益志向	5	10	9	1	11	5	41
	内 地方特殊利益志向	0	0	0	0	8	10	18
	内 うち下院発案・地方特殊利益志向 (g)	0	0	0	0	8	10	18
	g/Σ (%)	0	0	0	0	7.4	8.3	0.8
下院発案による全ての地方特殊利益志向法律 (Σ)		822	436	481	364	108	121	2332

(出所) 筆者算出。

全国的・一般的利益を志向した法律の割合が他分野よりも高いからである²⁸⁾。そのため第11議会から第12議会にかけてのG分野の立法数増加は、むしろ同会期間における一般利益志向法律の数と比率を押し上げる方向に作用しているといえよう。

む す び

以上本稿では、民主化以降のフィリピン議会の立法活動について、法律

- 生したため、フィリピン政府は2004年8月で部隊をイラクから撤退させている)。フィリピン軍と米軍の合同軍事演習(「バリカタン」)も実施され、フィリピンはアメリカ主導の「テロとの戦い (the War on Terrorism)」の一翼を担っているといえる。こうしたことから、第12議会以降に司法・治安関係の立法が増加したのは、テロ対策に関連する立法が増加したからではないかと予想されたが、同分野の法律を検討したところ、そのような結論は得られなかった。第12議会以降に制定された同分野の全ての一般利益志向法律(上下院発案、16件)のうち、テロ対策関連のものは第13議会制定の RA9372「テロリズムを定義し、その活動を防止制圧する制度的メカニズムを構築し、刑罰を規定する法律」(上院発案)1件のみであった。

の種類（分野）と数量，利益の方向性，発案元，およびそれらの会期間での連続と変化に焦点を当て分析してきた。それをマクロ的・ミクロ的という2つの比較の視点からまとめると，次のようになる。

まずマクロ的視点で，すなわちマルコス体制以前と以後という2つの民主主体間について比較する。民主化以降の第8議会から第13議会において，法律の主たる発案元は下院であり，全立法における下院発案のその割合は9割にも上っている。また，法律の多く（約8割）は個別の地方・業界・企業への適用や利益配分を目的とした地方特殊利益志向型のものである。これらの傾向については戒厳令体制以前の1935年憲法民主主体制下と基本的に同様であり，連続性が指摘できる。

次にミクロ的な視点，すなわち民主化以降の第8～第13議会における会期間について比較を行うと，第一に指摘できるのは，立法数が第8議会を頂点としてほぼ一貫して減少傾向にあるということであった。本稿では全立法を22の分野に分類したが，そのほとんどが立法数を減少させていた。しかし減少のペースは決して一様・均等ではなく，学校・教育や医療・病院といった立法数の多い分野ほど減少の幅は大きかった。その結果，第12議会以降は，それ以前と比較して，各分野間での比率の均衡化が進んだ。第二に，第12議会以降，下院発案による一般利益志向型法律の比率が高まりつつある。もっともこれは，下院が一般利益を志向し始めたというよりも，地方特殊利益志向型法律を制定する傾向を減じたことの帰結であり，この意味で反射的・間接的なものであった。したがって，少なくとも第12議会の時点では，下院の利益の志向性が変化しつつあるとまでは言えず，第14議会以降の動向も視野に入れながら検討する必要があるだろう。