

# 1998年フィリピン下院議員選挙と政党名簿制の導入

木 村 昌 孝 (茨城大学人文学部)

## 1 はじめに

1998年5月11日のフィリピン統一選挙は、1992年に続き、正副大統領、上院議員の半数、下院議員、州知事、州副知事、州評議員、市長、副市長、市評議員、町長、副町長、および町評議員が選出される大がかりなものであった<sup>(注1)</sup>。この統一選挙は、映画俳優出身のジョセフ・エストラダ副大統領が大統領に当選し、女性ニュース・キャスターのローレン・レガルダが上院トップ当選を果たし、女優のヴィルマ・サントス・レクトがリバ市長選挙に圧勝する等、日本でいう「タレント候補」の躍進を近年にもまして印象づけたことを除けば、これまでの選挙と大差はなかったと言ってよいであろう。すなわち、依然として主要政党は、政策やイデオロギーを基礎に組織されているのではなく、政治家が選挙を戦う都合だけのために一時的に形成する社会的経済的支持基盤に実質の違いのない同盟関係にすぎず、また、少数の例外を別にすれば、多額の選挙資金を調達できなければ勝ち目のない選挙であったのである。

しかし、今回の選挙にフィリピン選挙史上全く新しい制度が導入されていたことは、見落とすことができない。すなわち、それは下院議員の20%を政党名簿制により選出する試みであり、そして従来の選挙政治に意味のある変革をもたらすことを目指したものであった。その主要目的は、伝統的保守勢力に支配されてきた議会に小政党やこれまで無力であったセクターの声を反映させることであり<sup>(注2)</sup>、その基本的性格は、セクター別代表制の精神と比例代表制の仕組みという二つの側面を持つものであった。

本稿は、フィリピン下院議員選挙に導入された政党名簿制に関し、その目的、基本的性格及び制度の仕組みをその導入の経緯及び背景との関連において明らかにするとともに、それが今回(1998年)の選挙においてどのように実施されどのような結果をもたらしたかを分析することを目的とする。

以下の論述は、五つの部分から構成されている。まず、次の第2節にて、フィリピンの選挙制度と政党制度の特徴を歴史的に概観し、その問題点をフィリピンの政治的文脈において指摘する。第3節では、政党名簿制を導入した1987年憲法、第6条、5項の成立過程を憲法制定委員会の議事録を中心に明らかにし、その成立の背景および制定委員会の意図を考察する。第4節では、政党名簿制を具体化した共和国法第7941号(政党名簿制法)の立法過程を議会議事録に依拠しつつ明らかにし、本法で具体化された政党名簿制の内容を選挙の仕組みを中心に紹介する。第5節では、初めて政党名簿制が実施された1998年の選挙の分析をおこなう。そして、最後の第6節で、政党名簿制選挙結果の評価および今後の見通しについて考察する。

## 2 フィリピンの選挙制度

フィリピンにおける選挙は、スペイン植民地時代においてゴベルナドルシリョ(現在の市長に相当)等プエブロ(州を構成する当時の地方行政単位)レベルの少数の公職が特権階級に属するごく少数の有権者により選出されていたことを除けば、アメリカ統治下において始まる。それは、アメリカによるフィリピンへのアメリカ的民主制度移植の試みの一環であった。

アメリカは、1898年の米西戦争に勝利しフィリピンを領有するが、翌年、独立を宣言していたフィリピン側との間に比米戦争が勃発する。アメリカによる初の選挙は、比米戦争最中の1899年にアメリカがすでに軍事的支配を確立した一部地域でおこなわれたムニシパリティー（スペイン植民地時代のプエブロに相当）レベルの選挙であった。1901年には、フィリピン側指導者アギナルドを逮捕し民政に移行したアメリカは、全国的にムニシパリティーレベルの選挙を実施した。当時の有権者は、投票をおこなうムニシパリティーに6カ月以上居住している23才以上の男性で、(a) 1898年のアメリカ領有以前に地方の公職についていた者か、(b) 500ペソ相当以上の資産を所有しているか年30ペソ以上の税金を納めている者か、あるいは、(c) 英語ないしスペイン語を読み書き話すことができる者、に限られていた<sup>(注3)</sup>。すなわち、上流階級の男性のみが選挙権を持っていたわけである。

その後、選挙は、段階的に地方レベルから中央レベルへと広げられていった。1902年には、州知事の間接選挙がおこなわれ、1907年には、一院制のフィリピン議会が設けられ、第一回目の総選挙がおこなわれた。これらは、統治組織のフィリピン化を進め自治を拡大していくアメリカの政策を反映したものであった。さらに、アメリカは、1916年にフィリピン自治法（ジョーンズ法）を成立させ、そこで初めて将来のフィリピン独立を明確に述べた。同法は、また、上院を設けることによりフィリピン議会を二院制とした。そして、1934年にはフィリピン独立法（タイディングス＝マクダフィ法）が成立し、独立準備政府（コモンウェルス）の設立と10年後の独立が規定された。それに基づき、1935年に正副大統領選挙が実施され、マニユエル・ケソンとセルヒオ・オスメーニャがコモンウェルスの正副大統領に選出された。両者は、1941年の正副大統領選挙にも出馬し再選された。

他方、以上の選挙の拡大過程において、選挙権も段階的に拡大されていった。1916年のフィリピン自治法において、有権者は、投票をおこなうムニシパリティーに1年以上居住していたか投票日の直前まで6カ月以上居住している21才以上の男性で、(a) 現行法下の有権者で選挙権を行使したことのある者か、(b) 500ペソ相当以上の資産を所有しているか年30ペソ以上の税金を納めている者か、あるいは、(c) スペイン語、英語、ないしフィリピン言語の一つで読み書きができる者、と規定された<sup>(注4)</sup>。1935年に制定されたフィリピン憲法は、男子（21才以上）普通選挙権を導入し、3年後の1938年には、国民投票により女子も加えられ文字どおりの普通選挙権が実現した。

ところで、当初のフィリピン議会議員、そして二院制になってからの下院議員は、小選挙区制の下で選出され<sup>(注5)</sup>、この制度は、独立を経て1972年の戒厳令まで維持されてきた<sup>(注6)</sup>。一方、上院議員は、フィリピン自治法の下では12の地域別選挙区から2人ずつ選出されていた。（但し、6年任期で3年ごとに1人ずつ改選された。）1935年憲法の下では、当初議会は一院制と規定されたため、上院は一時消滅した。しかし、1940年の憲法改正により上院が復活し、上院議員は、やはり定員24人でそのすべてが全国区から選出されることとなった。（但し、4年任期で2年ごとに半数の12名が改選され、有権者は、投票用紙に候補者を12名まで記入することができた。）そして、この制度も戒厳令まで維持されてきた。

1972年9月、マルコス大統領は、共産党の反乱を主要な理由として戒厳令を布告し、議会を閉鎖した。1973年には、新憲法が施行されたが、その暫定条項により大統領に権力が合法的に集中することとなった。1978年になって、マルコスは、ようやく正常化への一歩として暫定立法議会議員の選挙をおこなった。同議会は一院制で、その議員は、最少8名から最大21名の定員を持つ13の地域別選挙区から選択的ブロック投票で選出された。

本投票方法において、有権者は、投票用紙に個々の候補者名を書くか政党名を書くか選択することができた。前者の場合、有権者は選挙区の定員の数だけ候補者の名を書くことができ、後者すなわち政党名が書かれた場合、当該政党の公認候補全員に1票が加えられた<sup>(注7)</sup>。また、1973年憲法は、有権者の年齢を18才以上としていた。1984年の立法議会議員選挙では、議員は基本的に州単位で形成される1名から7名の定員を持つ選挙区から選出された<sup>(注8)</sup>。ブロック投票は廃止され、有権者は、候補者名を投票用紙に記入することになった。但し、日本のかつての中選挙区制と違い、有権者は、複数の定員を持つ選挙区において候補者名を定員の数まで投票用紙に記入することができた。

さて、上述した選挙制度自体はフィリピンに特有なものでは全くないが、その制度の下におけるフィリピンの選挙政治には特異な性格と独自の問題があった。そして、それは、フィリピンの民主主義の性格と問題でもあった。ここでは、その詳細に立ち入った包括的議論をする余裕はないので、政党制度に焦点を当てながら概観する。

フィリピンで初めての議会選挙がおこなわれた1907年時点に存在した全国政党は、国民党と国民進歩党の2つである。国民党は、同年議会選挙を前に即時独立を主張する諸政党が合同する形で結成された。同選挙で圧勝してから第二次世界大戦まで常に多数党でありつづけた。また同党は、マニエル・ケソンとセルヒオ・オスメーニャとの間の党内主導権争いから1922年から1924年までと1933年から1937年までの2回分裂したが、2回ともケソンの国民党が優位を保った。国民進歩党は、比米戦争最中の1900年に対米戦争の不毛を悟りアメリカの主権受諾による平和を望む知識階級の融和論者達により結成された連邦党の後継である。連邦党は、フィリピンをアメリカの1州にすることを提唱し植民地行政当局との良好な関係の下で勢力を拡張していったが、議会選挙を前に国民の支持を得るため究極的独立を掲げ国民進歩党と改

称した。1917年には、国民党の分派を吸収合併し民主党と再び改称した。その後、民主党は、国民党の第1回目の分裂の期間を除き最大野党でありつづけたが、多数党になれないまま1932年に解散した。

1935年の大統領選挙で1933年に袂を分かったケソンとオスメーニャが正副大統領候補として手を組み共に当選を果たし、1937年に両者の国民党が正式に再統一されたことにより、それから1941年12月に第二次世界大戦が始まるまでの間、事実上の一党独裁体制が出現した。しかし、1946年7月の独立直前に行われた戦後初の大統領選挙に際し、アメリカ亡命中ケソンの死を受けて大統領に昇格していたオスメーニャに対し同じ国民党のマニエル・ロハスが対抗馬として党内にリベラル派なるものを結成したため国民党は分裂し、これを契機に国民党と自由党の二大政党時代に入った。その後、両党は、ほぼ交互に大統領を輩出することになった。そして、1972年9月の戒厳令布告は、この二大政党制に終止符を打つことになる。議会の閉鎖、選挙の停止、および反政府活動の弾圧により政府に批判的な合法的政治活動が事実上できなくなったため、主要政党は活動を停止したのである<sup>(注9)</sup>。

1978年に戒厳令布告後初の選挙として暫定立法議会議員選挙がおこなわれることになり、マルコスが与党として新社会運動党(KBL=Kilusang Bagong Lipunan)を組織すると、戒厳令前には国民党と自由党に所属していた政治家たちの多くは、このKBLに参加した。自由党内の反マルコスの指導者たちのうち、ヘラルド・ロハス元上院議員やホビト・サロンガ元上院議員等は、公正な選挙が期待できないとして選挙ボイコットを決める一方、ベニグノ・アキノ元上院議員らは、新党ラバン(LABAN=Lakas ng Bayan)を結成しマニラ首都圏の選挙区で選挙に臨んだ。その他、地域別選挙区制が採用されていたため、各地域に地域政党が組織された。いずれにせよ、選

挙は、与党KBLの圧勝であった。その理由としては、多くの選挙干渉その他の不正がおこなわれたこととKBL側が圧倒的な資金力をもっていたこと、その他、マルコス政権が軍を基盤に揺るぎないものになっていたため日和見的な政治家たちがKBLになびいていたことが挙げられる。この選挙の結果、公正かつ自由な選挙が保障されていなかったこともあるが、一党優位の政党制度が現れたのである。

その後、1980年の地方選挙もKBLの圧勝に終り、戒厳令解除直後におこなわれた1981年の大統領選挙は、主要野党がボイコットしたためマルコスの独走となった。しかし、分裂していた野党も1980年の地方選挙後に統一民主野党連合(UNIDO)の旗の下に協力体制を発展させ、1984年の立法議会議員選挙では、野党が約3分の1の議席を獲得した。この野党の躍進は、前年8月のアキノ元上院議員暗殺を契機にマニラ首都圏を中心とした全国的反マルコス運動が高揚していた結果である。マルコスは、国民の信任を得るために1986年2月に特別大統領選挙を実施せざるを得なくなるまでに追い込まれていった。大統領選挙は、KBLのマルコスとUNIDO＝ラバン連合<sup>(注10)</sup>に担がれたコラソン・アキノ未亡人との対決となったが、未曾有の不正がおこなわれ大混乱を引き起こした。そして、軍の一部の反乱を招き、それを民衆が支持した結果、ついにマルコスはアメリカ亡命を余儀なくされ、アキノが大統領に就任した。いわゆる民衆革命である<sup>(注11)</sup>。

ところで、フィリピンの政党制度の特徴は、主要政党の同質性、すなわち主要政党の間に実質的な違いがないということである。戦前の主要政党である国民党と民主党も<sup>(注12)</sup>、戦後から戒厳令布告までの主要政党である国民党と自由党も、互いに社会経済的および地理的支持基盤そして政策綱領において実質的に同じであった<sup>(注13)</sup>。いずれも各地方の名望家の連合体であり、党を牛耳る有力政治家のほとんどが大地主であった。彼らは、地

元の地方政治家の間に多くのフォロワーを持っており、そして地方政治家の多くは、中規模地主であった。さらに、地方政治家は、村レベルの顔役の間に多くのフォロワーを持っており、そして村の顔役は、小作農や零細自作農等の一般農民に影響力を持っていた。それぞれのレベルにおけるこのようなリーダー＝フォロワーの関係は、伝統的な地主と小作との間にみられた温情主義的パトロン＝クライアント関係の延長として捉えることもできる。選挙においては、大地主から小作農まで異なった社会階層を横断するリーダー＝フォロワー(パトロン＝クライアント)関係の広大なネットワークが集票組織として動員されたわけである。そして、選挙後には、当選への貢献度に応じた論功行賞がおこなわれたのである。

上述したような政党を伝統的保守政党と呼ぶことができるが、それとは異なり特定の社会階級やグループから支持を得るための政策やイデオロギーを重視した非伝統的政党がこれまで現れなかったわけではない。特に、1930年代から40年代にかけて中部ルソンの農民を支持基盤として左翼勢力が伸長したが、選挙に参加する試みもなされていた。例えば、農民運動を基盤に結成されたサクダル党は、1934年の選挙において中部及び南部ルソン地域で下院議員候補3名と州知事1名を含む多くの地方レベルの候補を当選させている。また、社会党といくつかの農民団体が組織した人民戦線(Popular Front)は、1937年と1940年の地方選挙において中部ルソンでかなりの候補者を当選させている。そして、1946年の選挙では、共産党系の組織が結成した民主同盟(Democratic Alliance)が参加し、6名の下院議員候補を当選させた。しかしながら、これらの政党は、勢力がほぼ中部ルソン地域に限定されていたうえ、短命であった。サクダル党は、1935年に武装蜂起したため政府に弾圧され壊滅した。1938年に社会党は共産党に合流し、第二次世界大戦が始まると両党の影響下にあった農民組織は、共産党の指導下で抗日人民軍(フク団)を形成した。戦後初の1946年選挙で当

選した民主同盟の下院議員候補が政府により議席を拒否されると、共産党は、武力闘争に踏み切り内戦に突入するが、1950年代半ばまでにアメリカの支援を受けた政府軍により鎮圧されてしまったのであった。そして、その後もいくつかの非伝統的政党が現れたが、ついに選挙で十分な政治的影響力を確保するだけの成功を収めることはなかったのである。

戒厳令以後においても、政治制度の変化や産業化に伴う経済社会構造の変動にもかかわらず、この状況は、実質的に変わっていなかった。この時期の主要政党であったKBLもUNIDOも基本的にはパトロン＝クライアント関係のネットワークを基礎に組織されていたし、民衆革命後には、マルコス政権下において与党KBLに身を寄せていた政治家と反マルコスの民主化を主張して野党に身を置いていた政治家とのそれまでの対立の構図が全く意味をなさないほどの政党再編が実際におこった。これは、いまだに主義主張や政策よりも政治家の個別主義的な利害関係の方が政治を動かすより大きな要因であることを物語っている。

上述したような伝統的保守勢力が支配する政党制度には固有の問題が存在した。第一は、主要政党間に主義主張や政策の実質的差異がないため、有権者は選挙において真の選択を持ち得ないということである。第二に、有権者の選択は、したがって、政党ではなく個々の候補者個人に対してなされることになるが、その選択の基準は、候補者の資質よりも個別主義的利害であることが多く、政治の腐敗や非効率に結びつく。第三に、パトロン＝クライアント関係は、支配階級の不利益となるような経済社会構造改革（例えば、農地改革）の実現の妨げとなる。さらに、第四は、非支配階級ないし社会の非特権的セクターに所属する人々の利害を十分に代表しないということである。そして、これらの問題は、合法的手段ではなく武装闘争による社会変革を目指した共産主義勢力が一定の支持を得たように、フィリピンの民主制度が必ずし

も政治的社会的安定をもたらしてこなかった原因でもあった。

1986年2月の民衆革命により大統領に就任したアキノ大統領は、マルコスの権威主義体制を一掃し新たな民主的制度を確立するため1973年憲法を廃止すると、6月には新憲法を起草させるため任命制の憲法制定委員会を発足させた。政党制度に関する上記の諸問題は、議会制度や選挙制度等を含めフィリピンの政治制度を新たに定める任務を負った憲法制定委員会の委員達にも十分認識されていたのである。言うまでもなく、一国の民主制度や政党制度の性格は、経済社会構造そして文化や歴史といった多くの要因の相互作用により影響されているのであるが、議会制度や選挙制度等、政治制度の法的枠組みも大きな影響を持つことにはかわりない。憲法の起草者達は、政治のあるべき姿に関する彼らなりの考えを念頭に置きつつそのような制度的枠組みを構想したのであった。もちろん異なった見解を持った複数の委員の妥協の産物だったとはいえ、政党名簿制の導入は、そのひとつの答えだったのである。

### 3 1986年憲法制定委員会と政党名簿制

非民主的制度から民主的制度への移行は、必ずしも民主的手続きによっておこなわれるものではない。マルコスの失脚とアキノ大統領の実現も、特別大統領選挙を契機としたものであれ合法的手続きに従ったものではなく、軍の一部の反乱とそれに呼応した民衆による一種の革命であり超法規的なものであった。アキノは、革命的状況における独裁的権限により1973年憲法を破棄し、短期間ではあるが大統領布告（Proclamation No. 3）による統治をおこないつつ、48名<sup>(注14)</sup>の委員からなる任命制の憲法制定委員会を組織し新憲法制定を急がせたのである。この1986年憲法制定委員会は、任命権者であるアキノ大統領を支えていた当時の幅広い政治諸勢力のバランスを基本的に反映したものであった。それは、大統領選挙でアキノ

を支持した諸勢力であり、また、アキノ元上院議員暗殺から民衆革命に到るまでの反マルコス闘争を（主導権争いを演じながらも）協力して闘ってきた諸勢力から最後の段階で大統領選挙をボイコットした共産党系の極左勢力を除いたものであった。もし公選による憲法制定議会であったならば、それまでの選挙の経験からして伝統的保守勢力が支配的となることは必至で、このような構成となることは全くあり得なかったであろう。しかし、伝統的保守勢力は、その大多数がマルコス体制下で与党KBLに参加していたがゆえに、民衆革命直後の時点で相対的に影響力を失っていたのである。

事実、48名の委員の背景は多様である。アキノが最も多く任命したのは、夫の暗殺後マニラ首都圏を中心に巻き起こった反マルコスの抗議運動において中心的役割をはたした人々であった。その中でも、実業家や専門職のグループに属する者は、特に重用された。例えば、MANINDIDAN! と呼ばれるグループのリーダーたち<sup>(注15)</sup>や自由選挙のための国民運動（NAMFRELE=National Movement for Free Elections）のリーダーであったクリスチャン・モンソッドである。彼らは、どちらかと言えば保守的だが、伝統的保守政治家とは異なっていた。抗議運動の中でも中道左派に属する者には、青年代表でもあるホセ・ルイス・ガスコン（当時フィリピン大学学生）や学者代表の一人であるウィルフリド・ヴィリヤコルタ（デ・ラ・サール大学教授）等がいた。また、抗議運動を支持してきた教会関係者からは、テオドロ・バカニ（司教）、ホアキン・ベルナス（神父）そしてクリスティン・タン（修道女）が任命されていた。さらに、様々なセクターからの代表も含まれていた。労働運動からは、ユーロヒオ・レルム、農民運動からは、共産党影響下の団体（KMP=フィリピン農民運動）の総裁ハイメ・タデオ<sup>(注16)</sup>、そして芸術家からはリノ・ブロッカ（映画監督）である。もっとも、ホセ・ラウレル二世元下院議長（サルバドル・ラウレル副大統領の実兄）の様に反マルコス派の伝統的保守政治家の範疇に属

するものも少なくないが、多数を占めるには至らなかった。なお、野党代表として、民衆革命後KBLを離れフィリピン国民党（PNP）を結成していたブラス・オブレ（前労働大臣）他3名が任命された。

政党名簿制は、以上のような性格を持った憲法制定委員会の産物であるが、その制度の意図と基本的性格は、当委員会の審議過程をたどることにより伺い知ることができる。

立法府に関する条項の起草を担当した立法府担当小委員会が本委員会の審議に提出した当初の草案において、政党名簿制に関する規定を含む条項は、次のようなものであった。

「議会は、住民の人口に比例して各州及び各市に配分される小選挙区から選出される議員と法律の規定にしたがいセクターおよび政党名簿から選出される議員により構成され、議員数は250名を超えない。セクターおよび政党名簿選出議員数は、いかなる場合も議会の全議員数の20%を超えてはならない<sup>(注17)</sup>。」

この草案には、本委員会においていくつかの実質的改正が加えられる。政党名簿制以外で最も重要なものは、一院制議会を否定し二院制議会を採用したことと、定員を法律により改正できるように柔軟化したことであろう。政党名簿制に関する部分も、質疑応答及び審議の過程で微妙な改正がおこなわれることになる。

まず、政党名簿制に関する審議の冒頭で、セクター別代表制の最も熱心な提唱者の一人であったヴィリヤコルタ委員は、立法府担当小委員会委員長に説明を求められたのを受けて、セクター別代表制について次のように述べている。

「特に農民や労働者に意味のある代表権を与える考えは、通常の立法の審議において適切な配慮を

受けていない彼らの利益に保護を与えようとする本委員（ヴィリヤコルタ委員）の意志表示である。セクター別代表は、特に人々が民主的過程に最後のではないにせよもう一度の機会を与えようとしている今、必然である。周辺化された（marginalized）セクターが彼らの代表を議会に選出する機会を促進する仕組みを提供することは、平和的变化の原則に対する彼らの希望をつなぎ止めるであろう。この急務は、本憲法制定委員会が二院制議会を採用した今<sup>(注18)</sup>、さらに緊急なものになっている。我々は、上院が金持ちセクターに独占され彼らの既得権益を守るかもしれない、といった懸念を耳にする。したがって、私は、議会まかせにすることにより彼らのセクターが議会に代表されるまで民衆を不必要に長く待たせるのではなく、多くの政党とセクターが代表される仕組みを明確にすることを立法府担当小委員会が考慮するであろうか知りたい<sup>(注19)</sup>。」

つづけて、ヴィリヤコルタ委員は、フィリピン大学ロー・センターの意見に依拠しつつ、セクター別代表制の利点を次のように説明している。第一に、現行のシステムにおいては満足のいく代表を選出する機会がないと感じている大勢の市民の政治に対する関心を増進する。結果が前もってわかっている時に投票しない多くの人々も、彼らの票が結果に影響するであろう保障がある時には投票するであろう。第二に、すべての市民が実質的に代表され、すべてのグループの間の協力感が発達するので、少数グループが彼らの利害を表明し政府の政策に影響を及ぼすために議会外的手段に訴えなくてもすむ。特に、周辺化されたセクターがその直接の代表者達をととして立法に影響を及ぼすことができる限り、民衆が非合法的な制度ややり方に訴えようとする必要はないであろう。さらに、セクター別代表制は、よりダイナミックで活力に満ちた民主主義に導くであろう。それは、非伝統的政党の勃興と民衆組織のより大きな参加を引き起こすであろう。同様に、真に草の根レベルの協議がおこなわれるであろう。セクター別代表制は、

直接民主制と代表民主制の両者の特徴と動態を融合させるので、人々は、選挙過程を直接経験するであろう<sup>(注20)</sup>。

上に引用したヴィリヤコルタ委員の考えは、セクター別代表制を主張する他の委員にも多かれ少なかれ基本的に共有されていた。しかし、セクター別代表制を選挙制度として具体化するには、3つの大きな難点があった。第一は、セクターの選択、すなわち、どのセクターに代表権を認めるか（そして、どのセクターには認めないか）という問題である<sup>(注21)</sup>。第二は、誰が特定セクターにおいてセクター別代表を選出するための投票権を持つ当該セクターの構成員であるかという問題である。これには、所属セクターは本人の申告により決定するのか、二つ以上のセクターにまたがる人をどの様に扱うのか等、意外と厄介な問題がある。そして、第三は、一部の有権者には2票（セクター別代表選挙と小選挙区）与え、他の有権者には1票（小選挙区）しか与えないことから生じる不平等という問題である<sup>(注22)</sup>。

政党名簿制は、同制度の基本的枠組みの起案者であるクリスチャン・モンソッド委員が説明するように、上記の問題を回避するために提案された。そして、同委員が描いていた当初の構想は、次のようなものであった。政党名簿制の下において、特定セクターのための指定席はない。例えば、農民や労働者は、セクター政党ないしセクター組織を結成し、候補者を立てればよい。すべての有権者は、差別なく2票を与えられる。有権者は、まず小選挙区の候補者に投票し、次に議会に代表させたい政党ないし組織に投票する。有権者は、どの政党に投票してもよい。例えば、農民でなくても農民の政党に投票することができる。選挙管理委員会は、各政党の得票を集計し、得票率を計算する。下院の議員定数が250名で政党名簿制選出議員が50名とした場合、1つの政党が獲得できる最大議席をその30%（15議席）とする。各政党は、選挙管理委員会に登録する時、15名の候補者の名

簿を提出する。投票後、2.5%以上の得票率を獲得した政党の間で、50議席を得票率にしたがい比例配分する。これは、全国に50万人の有権者の支持を持つ政党は、議席を得ることができることを意味する。(小選挙区は、下院議席数とフィリピンの有権者数から計算して、20万人の有権者に対し1つの割合で配分されることになっていた。)全国的あるいはセクターを基盤とした支持者を持つ政党は、小選挙区で勝てなくても、議席を獲得できる機会が保証される<sup>(注23)</sup>。モンソッド委員は、さらに選挙方法を明確にするため、憲法草案の政党名簿制に関する条項のうち「セクターおよび政党名簿から選出される議員」という部分を「登録された全国的、地域的およびセクター別政党ないし組織の政党名簿制により選出される議員」に改正するよう提案している<sup>(注24)</sup>。

モンソッド委員が提案したこの政党名簿制の基本的枠組みには、何人かの委員が反対意見を表明した。その1人である労働運動代表のレルム委員は、次のように述べている。「投票するのがフィリピンの有権者全体であるなら、労働セクターが代表されない可能性がある。セクター別代表は当該セクターの構成員により選出されるべきである<sup>(注25)</sup>。」農民運動代表のタデオ委員は、「小選挙区制で議席を獲得する政党が政党名簿制でも支配的になり、セクターがなくなってしまう<sup>(注26)</sup>。」との危惧を表明し、議席を周辺化されたセクターに与える必要を訴えている。さらに、ヴィリヤコルタ委員は、全下院議席の30%をセクターと政党名簿との間で平等に配分する改正案を提案した。同委員は、セクターに優先権が与えられない限り、セクター別候補が伝統的保守政党と競合して同様な勝ち目があることに疑問を抱いていた。したがって、選出手続きを決定するのが困難だという理由で、セクター別代表の考えを棚上げすべきではないと主張したのである<sup>(注27)</sup>。

以上の反対意見に対し、モンソッド委員は、具体的にどのセクターが周辺化されていて議席を与

えられるのかを決定する問題の困難を再び強調した上で、次のように反論している。「1つの政党が獲得できる議席数に上限を設ければ、主要政党は2つか3つで、他の(セクター別ないし地域的)グループが議席を獲得するために開かれていることを意味する。1議席を獲得するのに全国で40万票(最低必要得票率を2%とした場合)要求されるだけである<sup>(注28)</sup>。」

上述した意見対立は、一時暗礁に乗り上げたかのように思われたが、他の委員も巻き込んだかたちで両者の立場を妥協させる改正案が本委員会に提出されることになった。それは、次のようなものであった。

当初の憲法草案の政党名簿制に関する条項にある「セクターおよび政党名簿から選出される議員」という部分を「法律の規定にしたがい、登録された全国的、地域的およびセクター別政党ないし組織の政党名簿制により選出される議員」と改正し、つづけて「政党名簿制選出議員は、下院全議席の20%を構成する。そして、本憲法批准後最初の2期については、政党名簿制に配分される議席のうち25議席は、労働、農民、都市貧民、および青年セクターから、法律の規定にしたがい、選出(selection)あるいは選挙(election)により充足される<sup>(注29)</sup>。」という文言を付け加える。

要するに、限定された期間(憲法批准後最初の2期すなわち6年)、特定のセクター(労働、農民、都市貧民、および青年の4セクター)に政党名簿制に配分される議席の半数(25議席)を優先的に与え、議員の選出方法は、議会の定める法律に委ねる、ということであった。

しかしながら、この妥協案にしても、ほとんどの委員に直ちに受け入れられるというわけにはいかなかった。論争点は、主に3つに分けることができる。第一は、セクターの指定席、すなわち政党名簿制に配分される議席のうち特定のセクター

に優先的に与えられる議席は、その期限を限定するべきかどうかという問題であった。第二は、指定席を与えられるセクターの選定の問題であり、そして、第三は、指定席に座るセクター別代表議員の選出方法の問題であった。

第一の問題は、最も激しい議論を引き起こした。タデオ委員は、すでに表明していたのと実質的に同じ理由で、指定席は期限を設けず永続的にすべき旨を主張し<sup>(注30)</sup>、レルム委員も同調した<sup>(注31)</sup>。さらに、ブロッカ委員は、民衆のセクターが指定席を与えられるのは彼らが民衆革命で勝ち取った権利であるとまで言い切った<sup>(注32)</sup>。これらと対極をなしたのが、妥協案の支持者のひとりであるオペレ委員の意見であった。その要点は、周辺化されたセクターが指定席を与えられている間に組織化を進め勢力を結集することにより、指定席の期間が終了した後は選挙で十分戦えるようになっていであろう<sup>(注33)</sup>、ということであった。そして、両者の間には、様々な意見の分布があった。例えば、ベルナス委員は、「非特権階級が2期の間に優先的扱いを必要としなくなる見込みはない。指定席を永続的なものとするにより、立法過程と経済状況を向上させなければならない多くの民衆との接触を保つことができる。そして、極端な経済的不平等がなくなった時点で憲法を改正することにより純粋な政党名簿制に移行すればよい<sup>(注34)</sup>」との意見を述べている。デ・ロス・レイエス委員は、指定席の期間が2期に限定されればセクター別グループは伝統的保守政党に飲み込まれてしまうとしながらも、もし「ハンディキャップ」が永続的に与えられるならば、彼らは、強くなろうとする誘因がなく、永遠に弱いままにいると考えた。そして、指定席の数を徐々に減少させていくことを提案したのである<sup>(注35)</sup>。この指定席の期限に関する議論は、最後まで平行線をたどったが、永続的指定席の立場は、最終的には票決により22対19で退けられたのである。そして、最終的妥協案として指定席の期間を3期とすることで決着をみたのであった。

第二の指定席を与えるセクターの選定についても、いくつかの実質的内容に関する提案がなされた。ベナゲン委員は、少数民族（indigenous cultural communities）を加えるよう提案した。その理由として、彼らが周辺化されているというよりも、彼らが慣習法を持っており、それが先祖伝来の土地のように彼らの中心的関心事に関係しているからであり、また、彼らを加えることが土着の法制度を組み込み真にフィリピン的な法制度を発展させる機会を提供するであろうからである、としている<sup>(注36)</sup>。その他、女性<sup>(注37)</sup>や老人<sup>(注38)</sup>や退役軍人<sup>(注39)</sup>をそれぞれ別個のセクターとして追加すべきだ等の意見が出され、一時収拾がつかなくなりかけたが、最終的には、憲法に列挙するのは当初の4セクターに少数民族と女性を加えるのみとし、他のセクターの追加は法律の定めるところに委ねる旨の規定を置くことで合意に到った。

第三の指定席に座るセクター別代表議員の選出方法に関しては、実質的問題と技術的問題が微妙に絡み合った議論がなされた。実質的問題とは、具体的選出方法を憲法に規定せず議会の立法に委ねても良いのかということであり、フェリシタス・アキノ委員等の選挙によって選出すべきであると主張する立場<sup>(注40)</sup>から提起された。技術的問題とは、憲法に具体的規定を書くだけの時間的余裕があるのかどうか、また、法律に委ねる場合、まだ議会の存在しない憲法批准後第一回目の選挙はどうするのかということであった。具体的選出方法に関しては、指定席の期間が最終的に3期に限定されたこともあり、選挙によることを憲法に明記する立場は盛り上がり、結局法律に委ねることが認められた。最後の点に関しては、第一回目の選挙に限らず法律による規定がなされていない期間は、各セクターにより推薦された候補者のリストの中から大統領が任命することを経過規定に書き入れることとなった。

上述した審議過程をたどり最終的に採決された政党名簿制に関する憲法の規定は、以下のように

なった。そして、その規定を含んだ憲法は、翌1987年2月の国民投票において批准されたのである。

第6条(議会), 5項。(1) 下院は、住民の人口に比例して各州、各市およびマニラ首都圏に配分される小選挙区から選出される議員と、法律の規定にしたがい、登録された全国的、地域的およびセクター別政党ないし組織の政党名簿により選出される議員により構成され、議員数は、法律により別に定められない限り250名を超えてはならない。

(2) 政党名簿選出議員は、政党名簿選出議員を含む下院議員総数の20%を構成する。本憲法批准後連続する3期の間、政党名簿選出議員に配分される議席の半数は、労働、農民、都市貧民、少数民族、女性、青年、そして法律が規定することができる宗教以外のその他のセクターから、法律の規定にしたがい選出(selection)あるいは選挙(election)により補充される。

第18条(経過規定), 7項。法律が成立するまでの間、本憲法第6条, 5項の(2)において指定されたセクター別代表議席は、各セクターにより推薦された候補者のリストの中から大統領が任命する。

#### 4 政党名簿制と政党名簿制の具体的内容

憲法に規定された政党名簿制は、1995年2月28日に議会を通過し翌3月3日大統領の署名により成立した政党名簿制法(共和国法第7941号)において具体化された。本節は、議会議事録に依拠しつつ政党名簿制法の立法過程を明らかにし、政党名簿制の具体的内容を選挙の仕組みを中心に紹介することを目的とするが、議論を簡潔に進めるため、後者を先に記述し、前者については、そのような具体的内容が最終的に落ち着くまでに闘わされた本制度の本質に関わる論争点に限定すること

にする。

ここで、議論を分かりやすくするため、以下のことを前もって述べておこう。議会は、当初1995年5月の議会選挙から適用するための立法を目指していたが、政党名簿制法は、結局1998年の選挙から適用されることを前提に成立した。したがって、憲法が発効してから実施された最初の3回の議会選挙、すなわち、1987年、1992年、および1995年の選挙では、政党名簿制による選挙は起こわれなかった。そして、憲法の経過規定にしたがって、政党名簿選出議員に配分される議席の半数は、大統領による任命の対象となったのである。

##### (1) 政党名簿制の具体的内容と選挙の仕組み

a. 政党名簿制による選挙に参加することを望む全国的、地域的およびセクター別政党ないし組織およびその連合体は、選挙管理委員会に対し選挙に参加することを望む旨の請願をおこなう(政党名簿制法, 第4条および第5条)。

b. セクターは、労働者、農民、漁民、都市貧民、少数民族、老人、障害者、女性、青年、退役軍人、海外出稼ぎ労働者、および専門職を含む(同, 第5条)。

c. 選挙管理委員会は、選挙の60日前までに、政党名簿制による選挙に参加することを望むことを表明した全国的、地域的およびセクター別政党ないし組織およびその連合体のリストを準備し、投票日に掲示するため全ての投票所に配布する。政党の候補者名は、リストに記載されない(同, 第7条)。

d. 登録された政党、組織およびその連合体の各々は、選挙の45日前までに、必要票数を獲得した場合議員に選出される5人以上の候補者名の名簿を選挙管理委員会に提出する(同, 第8条)。

e. 有権者は、小選挙区の下院議員候補者に1

票を投ずる他に、政党、組織、あるいはその連合体に1票を投じる（同、第10条）。

f. 政党名簿制選出議員は、政党名簿制選出議員を含む下院議員総数の20%を構成する（同、第11条）。

g. 1998年の選挙においては、第10議会の初めにおける下院議員数で5番目までの政党は、政党名簿制選挙に参加することはできない（同、第11条）。この条項により参加資格を失った政党は、1995年下院議員選挙での上位5政党、すなわち、ラカス＝キリスト教民主連合（Lakas-NUCD）、自由党（LP）、民主フィリピンの闘い（LDP）、民族主義民衆連合（NPC）、そして新社会運動党（KBL）であった。

h. 少なくとも投票総数の2%を獲得した政党、組織、ないしその連合体は、各々1議席を与えられる。2%以上獲得した政党、組織、ないしその連合体は、各々の得票総数に比例して議席を追加される。ただし、いずれの政党、組織、あるいはその連合体に与えられる議席も最大限3議席を超えない（同、第11条）。

i. 政党名簿制選出議員は、各政党、組織、ないしその連合体が選挙管理委員会に提出した候補者名簿に記載された候補者の中から記載された順位にしたがって決定される（同、第13条）。

j. 政党名簿制選出議員の任期は、1期3年で、連続して3期を超えてはならない（同、第14条）。この規定は、小選挙区選出議員と同じである。

k. 所属政党ないし組織を変更した政党名簿制選出議員は、議席を失う。所属変更後6カ月は、新たに所属した政党ないし組織の候補者となることはできない（同、第15条）。

l. 欠員が生じた場合は、同一政党の候補者名

簿の中から名前の記載順位にしたがって補充される（同、第16条）。

m. 政党名簿制選出議員は、小選挙区選出議員と同一の給与と手当の支給を受ける（同、第17条）。

n. 選挙管理委員会は、政党名簿制法の諸目的を実施するのに必要な規則を制定する（同、第18条）。

## （2）政党名簿制法の立法過程

ところで、憲法に盛り込まれた政党名簿制は、政党名簿制法により上述した具体的内容を与えられるわけであるが、議会において政党名簿制法案の審議が始まるのは、1994年になってからのことであった。上院では、同年10月選挙改革および民衆参加委員会が起草した法案（上院法案第1913号）が委員会報告第583号として本会議に上程され、下院では、やはり同年11月選挙権および選挙改革委員会が起草した法案（下院法案第3043号）が委員会報告第865号として本会議に上程された。それぞれ審議の結果、上院法案は、同年11月にその修正案が可決され下院に送付され、下院法案は、12月にその修正案が可決され上院に送付された。そして、翌年（1995年）1月に上下両院協議委員会が設置され、協議の結果、その二つの法案を妥協させる修正案が作成され、2月28日に両院の本会議で可決された。ここで、上院、下院、および両院協議委員会での審議過程をたどってみよう。

### a. 上院法案と上院審議

選挙改革および民衆参加委員会が起草した上院法案は、20条より構成されていたが、政党名簿制の性格に本質的に関わる4つの点で政党名簿制法と異なっていた。第一に、政党名簿制選出議員の議席は、その30%を全国的政党ないし組織に、また30%を地域的政党ないし組織に、そして残り40%をセクター別組織に割り当て、セクター別組織に割り当てられた40%は、労働者、農民、都市貧民、少数民族、老人、障害者、および在外フィリ

ピン人の7セクターからの候補者に可能な限り平等に配分されなければならないこと(法案第11条)、第二に、一つの政党、組織、あるいはその連合体が獲得できる議席は最大5議席(ただし、1995年選挙においては3議席)を超えないこと(法案第12条)、第三に、過去2回の選挙においてその選挙民の投票総数の少なくとも10%<sup>(注41)</sup>を獲得できなかった政党は登録を取り消されること(法案第5条、7項)、そして第四に、小選挙区に候補を擁立した政党は、政党名簿制選挙に参加できないこと(法案第5条、8項)である。これらの点は、当然上院審議で議論の対象となるのだが、当時の上院は1992年の選挙の結果すでに伝統的保守勢力が支配的となっていたことを留意しておかなければならない。

まず、周辺化されたセクターや小政党の声を反映させることを促進するための仕組みに関しては、ヘヘソン・アルバレス上院議員より1政党の獲得できる議席数制限を廃止すべき主張がなされた。その理由は、政党名簿制はすでに下院全議席の20%に限定されており、得票数をそのまま議席数に反映させるべきであるということであった<sup>(注42)</sup>。また、アーネスト・マセダ上院議員は、小選挙区に候補者を擁立した政党の政党名簿制選挙への参加禁止条項を廃止することにより、主要政党の政党名簿制選挙への参加を認め、その代わり一定数のセクター別代表者を主要政党の候補者名簿に加えることを義務づける提案をした。そして、直前の1～2回の選挙における総投票数の10%獲得を選挙参加資格とすることを支持した<sup>(注43)</sup>。

以上の点に関しては、特にウイグベルト・タニヤダ上院議員から政党名簿制の目的に反するとして強い反対が表明された<sup>(注44)</sup>が、1政党の獲得できる最大議席数は10に増加され<sup>(注45)</sup>、小選挙区と政党名簿制の両者への同時参加が認められた<sup>(注46)</sup>。ただし、参加資格に要する最低得票率は、2%に設定された<sup>(注47)</sup>。

次に、セクター別組織に割り当てられた議席を配分されるセクターをめぐって、まずウイグベルト・タニヤダ上院議員が憲法に女性と青年が挙げられているのにもかかわらず本法案に挙げられていない理由を質した<sup>(注48)</sup>のを初めに、ロドルフォ・ピアゾン上院議員(元国軍参謀総長)から退役軍人<sup>(注49)</sup>を、アガピト・アキノ上院議員からは漁民<sup>(注50)</sup>をそれぞれセクターとして追加する提案がなされた。そして、これら4セクターが新たに加えられるのが認められたため、当初案の7セクターから最終的には11セクターが列挙されることとなった<sup>(注51)</sup>。この影響を受けて、セクター別組織への議席の割当を増加する提案がなされ、政党名簿制選出議員の議席は、その30%を全国的政党ないし組織に、20%を地域的政党ないし組織に、そして残り50%をセクター別組織に割り当て、列挙されたセクターは、それぞれ最低1議席を配分されることが採択された<sup>(注52)</sup>。

#### b. 下院法案と下院審議

下院選挙権および選挙改革委員会が起草した下院法案は、以下の特長を持っていた。まず第一に、政党名簿制選出議員は、国民全体により選出され、有権者は、小選挙区の候補者に1票と、政党に1票投じる。第二に、参加政党、組織ないしその連合体は、10人以上の候補者のリストを選挙管理委員会に提出する。第三に、議席は、得票数に比例して配分される。そして第四に、最低5%以上の票を獲得した政党のみに議席が配分される<sup>(注53)</sup>。この当初の下院法案は、当初の上院法案と比較して、議席獲得に要する最低得票率こそ低く設定されているが、1政党の最大議席数に制限が設けられていない等、大政党に有利なものであった。これは、下院でも上院と同様すでに伝統的保守勢力が支配的になっていたことの反映でもあった。しかし、当時の下院では、憲法の経過規定にしたがってセクター別代表議員が大統領により任命されており、彼らが法案審議過程に少なからぬ影響力を行使し、法案には本会議において大幅な修正がおこなわれることになる。

農民セクター代表のレオニー・モンテマヨール議員は、憲法の意図ができるだけ多くの政党や組織が代表される機会を提供することにあるとの立場から、1政党の獲得できる最大議席数を可能な限り少なく限定することを主張し、さらに、周辺化されたセクターの代表を確保するため、各政党が提出する候補者の名簿に特定セクターからの候補者を一定割合（例えば、20%）含めることも提案した<sup>(注54)</sup>。そして、労働セクター代表のテミストクレス・デホン議員は、議席獲得のための最低得票率を2～3%に引き下げることが提案した<sup>(注55)</sup>。また、アルバイ1区選出のエドゥセル・ラグマン議員は、小政党が議席を獲得できる機会を拡大するために、政党名簿制法成立後3回の選挙において三大政党の参加を禁止する修正案を提起した<sup>(注56)</sup>。もう一人の農民セクター代表議員のヴィック・タグレも、同様の意見を表明している<sup>(注57)</sup>。

以上の論点は、法案修正にかなり取り入れられる。まず、法律発効後3回の選挙において五大政党の参加を禁止し、その後は五大政党の獲得できる議席を最大3議席に制限することとなった。そして、政党名簿制選出議員の50%は、労働、農民、都市貧民、少数民族、女性、および青年の6セクターから選出される（ただし、1995年選挙においては憲法の経過規定が適用される）ことが書き加えられた<sup>(注58)</sup>。

### c. 上下両院協議委員会

上院法案と下院法案の相違点をめぐって、上下両院協議委員会で妥協案作成のための議論がおこなわれるが、最大の対立点は、主要政党の政党名簿制参加制限問題であった。第一に、下院が五大政党の政党名簿制選挙への参加を初めの3回禁止し、その後も最大獲得議席を3議席に制限することを主張していたのに対し、上院は参加制限に反対していた。妥協案は、初めの1回（1998年）だけ5大政党の参加を禁止することで決着した。これとの関連で、1政党が獲得できる最大議席数を

一律3議席とし、議席獲得に要する最低得票率を2%とした<sup>(注59)</sup>。

その他、両院協議委員会での審議中にアーネスト・ヘレラ上院議員より政党名簿制選挙の実施を1995年ではなく1998年まで延期する新たな提案がなされ、受け入れられることとなった。その理由は、時間が限られているため、小さな組織が選挙に参加するための準備ができず、大政党との連合を強いられ、結果として大政党に飲み込まれてしまうというものであった<sup>(注60)</sup>。

## 5 1998年下院議員選挙と政党名簿制

さて、1998年に初めて実施された政党名簿制選挙は、どのように闘われ、どのような結果になったのであろうか。以下、参加政党および組織、投票結果、そして議席配分について考察する（表参照）。

### （1）参加政党および組織

最も特筆すべきことは、123の政党ないし組織が参加したことである。セクター別参加組織は69で、その内訳は、労働セクター13、農民セクター9、漁民セクター3、都市貧民セクター8、少数民族セクター6、障害者セクター2、老人セクター2、女性セクター6、青年セクター7、退役軍人セクター3、海外出稼ぎ労働者セクター6、そして専門職セクター4であった。他の54について、選挙管理委員会は、17を政党、残りの37を組織（organization）として分類している<sup>(注61)</sup>。以上の数字が意味することは、単に政党ないし組織が乱立しただけでなく、ほとんどすべてのセクター内で分裂と競合が起きていたことである。その中には、例えば農民組織であるSANDUGUAN（血盟）のように、1政党最大3議席の制限を迂回しより多くの議席を獲得する目的で意図的に3つの組織<sup>(注62)</sup>に分かれて参加したケースもあるが、多くは、主導権争いによる対立の結果である。

表 1998年政党名簿制選挙における上位52政党ないし組織の得票数および得票率

政党, 組織, 連合体の名称	得票数	得票率	政党, 組織, 連合体の名称	得票数	得票率
1. APEC	503,487	5.50%	27. BANTAY BAYAN	95,233	1.04%
2. ABA	321,646	3.51%	28. AFW	95,138	1.04%
3. ALAGAD	312,500	3.41%	29. ANG LAKAS OCW	93,628	1.02%
4. VETERANS FEDERATION	304,902	3.33%	30. WOMENPOWER INC.	92,891	1.01%
5. PROMDI	255,184	2.79%	31. FEJODAP	90,404	0.99%
6. AKO	239,042	2.61%	32. CUP	87,772	0.96%
7. SCFO	238,303	2.60%	33. VETERANS CARE	86,689	0.95%
8. ABANSE! PINAY	235,548	2.57%	34. 4L	81,298	0.89%
9. AKBAYAN!	232,376	2.54%	35. AWATU	80,527	0.88%
10. BUTIL	215,643	2.36%	36. PMP	78,465	0.86%
11. SANLAKAS	194,614	2.13%	37. ATUCP	75,505	0.82%
12. COOP-NATCCO	189,802	2.07%	38. NCWP	73,796	0.81%
13. COCOFED	186,388	2.04%	39. ALU	73,145	0.80%
14. SENIOR CITIZENS	143,444	1.57%	40. BIGAS	69,524	0.76%
15. AKAP	136,650	1.49%	41. COPRA	69,135	0.76%
16. AKSYON	132,913	1.45%	42. GREEN	69,045	0.75%
17. PINATUBO	128,122	1.40%	43. ANAKBAYAN	68,708	0.75%
18. NUPA	122,183	1.33%	44. ARBA	65,051	0.71%
19. PRP	121,436	1.33%	45. MINFA	64,911	0.71%
20. AMIN	111,396	1.22%	46. AYOS	64,847	0.71%
21. PAG-ASA	102,977	1.12%	47. ALL COOP	63,820	0.70%
22. MAHARLIKA	102,064	1.11%	48. PDP-LABAN	62,172	0.68%
23. OCW-UNIFIL	101,739	1.11%	49. KATIPUNAN	61,873	0.68%
24. PCCI	101,147	1.10%	50. ONEWAY PRINT	60,982	0.67%
25. AMMA-KATIPUNAN	100,895	1.10%	51. AABANTE KA PILIPINAS	59,068	0.65%
26. KAMPIL	100,269	1.10%	52. NACUSIP	58,668	0.64%

出所: フィリピン選挙管理委員会

政党に関しては、五大政党が参加できなかったため、必然的に比較的小さな政党の乱立になった。その中には、かつての大政党国民党のように伝統的保守政党に分類できるものや反マルコス闘争で大きな役割を果たしたPDP-Labanも含まれており、また、左翼系の政党では、AKBAYAN! (Citizens' Action Party) とSANLAKASが、中道左派系では、フィリピン民主社会党 (PDSPP = Philippine Democratic Socialist Party) が、そして、地域政党としてはセブ州を本拠とするPROMDI (Progressive Movement of Devolution of Initiatives) 等が

参加していた。その他、組織と分類されたものの中では、各種協同組合系の団体が特に目立っていた。

## (2) 投票結果

まず、投票率の低さが指摘される。1998年選挙時点での有権者の登録数は、約3千4百万人で、投票率は、約80%と高水準であったのに対し、政党名簿制への投票率に限ると、約26% (投票数約9百万票) であった。すなわち、投票した者の約3分の2が政党名簿制に関しては棄権したわけである。その最大の理由は、フィリピンの選挙史上

初めての経験であったことや政府（特に、選挙管理委員会）による広報・教育活動が不十分であったため、多くの有権者がまだ政党名簿制について十分な理解を持っていなかったことに尽きる<sup>(注63)</sup>。また、参加政党ないし組織の数が極端に多く、そのリストが異なったカテゴリーに分類されず単にアルファベット順になっていたため、セクター別に支持政党をさがすのが困難だったこともある。

次に、123の政党ないし組織が参加したため、票が広く分散したことが目立つ。最高得票を得たAPECの得票率でさえ5.50%であった。そして、政党名簿制法が規定する1議席獲得の必要条件である得票率2%を超えたのは、13政党のみであった。これら13政党は、カテゴリー別にみると以下のようになる。農民セクターからは、第二位のABA (Alyansang Bayanihan ng mga Magasaka Mangagawang-bukid at Mangangisda)、第七位のSCFO (National Federation of Small Coconut Farmers Organizations)、および第十位のBUTIL (Luzon Farmers Party)の3つが入っている。ABAは、自由農民連合(FFF=The Federation of Free farmers)が中心となって結成したいくつかの農民組織の連合体であり、その第一位の候補者は、レオニー・モンテマヨール農民セクター代表任命議員であった。SCFOは、フィリピン南部のミンダナオ地方を中心としたココナツ農民を組織した団体であり、BUTILは、SANDUGUAN (血盟)がそのルソン地域の組織を母体として結成したものである。都市貧民セクターからは、第三位のALAGAD (Partido ng Maralitang Lungsod)と第六位のAKO (Adhikain at Kilusan ng Ordinaryong Tao para sa Lupa, Pabahay, Hanapbuhay at Kaunlaran)の2団体が入った。ALAGADは、特にイグレスシア・ニ・クリスト<sup>(注64)</sup>の支持を得て上位に食い込んだといわれる。AKOは、それまでの地道なNGO活動により支持を固めてきたとみられ、その第一位の候補者は、アリエル・ザルティガ都市貧民セクター代

表任命議員であった。女性セクターでは、Abanse! Pinay,そして、退役軍人セクターでは、Veterans Federation (Sectoral Party of the Veterans Federation of the Philippines)のそれぞれ1組織が入った。

また、政党名簿制法に列挙されたカテゴリーにはないが、協同組合の組織がかなりの得票率をあげており、農村部を中心に全国的組織を持つ電力供給協同組合の連合であるAPEC (Association of Philippine Electric Cooperatives)は、第一位の5.50%、各種協同組合の全国的連合組織であるCOOP-NATCCO (Cooperative Natcco Network Party)は、第十二位の2.07%を獲得していた。協同組合系の組織全体では、得票率約11%をあげていた。その他には、左翼系の政党AKBAYAN!が、2.54%で第九位、SANLAKASが、2.13%で第十一位に入った。そして、セブ州を本拠とする地域政党PROMDIが2.79%で第五位、ココナツ生産者の団体であるCOCOFED (Philippine Coconut Producers Federation, Inc.)が2.04%で第十三位に入っていた。

以上から分かるように、政党名簿制法に列挙されている12セクターのうち、労働、漁民、少数民族、老人、障害者、青年、海外出稼ぎ労働者、および専門職の8セクターにおいて2%の得票率を達成した組織はなかった。しかし、これらのセクターそれぞれの総得票率がすべて少なかったわけではない。労働セクターは、全体で約7%も獲得しているし、青年セクターと海外出稼ぎ労働者セクターがそれぞれ約4%、少数民族、老人、障害者、および専門職の4セクターがそれぞれ約2%、そして、漁民セクターが約1%獲得している<sup>(注65)</sup>。(因に、農民、都市貧民、女性、および退役軍人セクターそれぞれの総得票率は、約13%、約10%、約6%、そして約5%であった。) 上述したように、同一セクター内の分裂や対立がこれらセクター

からの参加政党ないし組織の低得票率の原因である。

### (3) 議席配分

1998年下院議員選挙では、小選挙区選出下院議員の議席数が法律により208に定められたため、政党名簿制選出下院議員の議席数は52であった。選挙管理委員会が開票結果に基づき当選者を確定したのは、6月26日、すなわち議会が召集される4日前になってからのことであった。この時点で確定した当選者は13名のみで、その内訳は、第一位のAPECが2議席、そして第二位から第十二位までの11政党がそれぞれ1議席であった<sup>(注66)</sup>。そして、7月にミンダナオの一部地域でおこなわれた特別選挙の結果、選挙管理委員会は、9月9日に第十三位のCOCOFEDの候補者1人の当選を追加し、当選者は、この段階で14人となった<sup>(注67)</sup>。その根拠は、APECの得票率が4%以上6%未満、他の12政党の得票率が2%以上4%未満であったことである。ただし、テレシタ・フローレス選挙管理委員は、政党名簿制法第11条に基づき13政党の候補者をそれぞれ1名ずつ追加当選させるべきとする小数意見を表明しており、また、ルスヴィミンダ・タンカンコ選挙管理委員は、得票率2%を達成した13政党すべてに3議席与えるというまた別の小数意見を述べている<sup>(注68)</sup>。

いずれにせよ、問題は、憲法が下院全議席の20% (1998年選挙では52議席に相当) を政党名簿制選挙によって選出することを定めているにもかかわらず、政党名簿制法の規定にしたがって52名の当選を確定することができない状況が生じたということである。9月9日時点において38名の欠員があり、第一の小数意見にしたがって27名を当選させても25名の欠員が、そして第二の小数意見にしたがって39名を当選させても13名の欠員がまだ残るということであった。同法を制定した議会は、123もの政党ないし組織が参加し、これほど薄くかつ広く票が分散するような可能性を全く想定していなかったのであろう。

この事態に直面して、参加政党の1つで第二十一位となったPAGAASA (People's Progressive Alliance for Peace and Good Government Towards Alleviation of Poverty and Social Advancement) は、7月6日、選挙管理委員会に対し憲法の規定にしたがい52名を当選させるよう請願した。その具体的内容は、その時点で得票率2%を達成している12政党に1議席ずつ追加配分し、残り27議席を第十三位から第三十九位の政党に1議席ずつ配分するというものであった<sup>(注69)</sup>。そして、翌月には、これら27政党ないし組織による共同意見書が提出されている。(特別選挙の結果第十三位のCOCOFEDの得票率が2%を超えることが判明する前のことである。)

それに対し、選挙管理委員会第二部会 (Second Division) は、10月15日付けで、それまでに当選していた14名に加えて、新たに第十四位から第五十一位の38政党ないし組織の第一順位の候補者を当選させるという決定を下した<sup>(注70)</sup>。その根拠は、以下であった。まず、憲法は、52名の下院議員を政党名簿制選挙によって選出することを要求しており、法律の技術的規定が選挙民の真の意図を決定する障害になる場合は、政党名簿制の本質に基づいて決定すべきであるということであった。そして、その本質に関し3つの要素を挙げた。第一に、周辺化された諸セクターが下院に代表されること、第二に、フィリピン社会が最も広範に代表されること、そして第三に、多党制を促進することである。同第二部会は、その決定を、この制度が想定する全ての周辺化されたセクターを代表し、フィリピン社会をもっとも広範に代表し、そして、公平性と正義を損なわない範囲内で最も多くの政党、組織、およびセクターを許容するものであると正当化した<sup>(注71)</sup>。しかし、この決定は、すでに当選している政党名簿制選出議員及びその所属政党ないし組織の多くと議会からの強い反発を引き起こし、本稿執筆時点 (1998年末) において、議会ではまだ14名の政党名簿制選出議員しか議席についていない。

## 6 おわりに

政党名簿制の目的は、政党名簿制法の第2条（政策の宣言）にも謳われているように、周辺化され十分に代表されていないセクター、組織、および政党に属する人々が、下院に代表を持つことができるようにすることであり、それはまた、彼らが競争し議席を獲得できる機会を増進することにより、可能な限り広範な政党、セクター、ないしグループの利害が下院において代表されるようにすることでもあった。それでは、以上の観点から、1998年の政党名簿制選挙の結果および今後の見通しは、どの様に評価されうるであろうか。

まず、今回が参加政党ないし組織にとっても有権者にとっても初めての経験であったとはいえ、期待されたほどセクター別政党ないし組織がそれぞれのセクターに所属する人々を動員できず、票がのびなかったことが指摘される。そして、それぞれのセクター内の分裂と競合のために、結果はさらに思わしくなかったわけである。特に次回選挙から主要政党が参加することを考えれば、リーダー・フォロワー関係のネットワークを個別主義的利益提供によって動員するという伝統的保守政党の主要選挙戦術に対抗しうる明確な政策綱領に基づいた選挙運動をどれだけ展開できるかが、今後の重要な課題になるであろう。

次に、議席配分に関し、もし最終的に選挙管理委員会第二部会の決定どおりになれば、フィリピン社会が最も広範に代表される一方、得票率5.50%で第一位のAPECが2議席、同3.51%で第二位のABA以下同0.65%で第五十一位のABANTE KAPILIPINASまでがそれぞれ1議席と、上位の政党ないし組織と下位との間の一票の重みの差が余りに大きすぎることになる。6月26日付けの選挙管理委員会決定の第一の少数意見にしたがい得票率2%を超えた13政党にそれぞれ1議席追加配分するか、第二の少数意見のように13政党すべてに3議席ずつ追加配分した後に、

残り議席を第十四位以下の政党ないし組織に比例配分（票が拡散しているので、現実には1議席ずつ配分）する方がより合理的と考えられる。

次回選挙からの制度改革論は、すでに始まっている<sup>(注72)</sup>が、その中には、下院議員総議席20%選出の障害にならないよう1議席獲得のための最低得票率の引き下げないし撤廃の提案がある。しかし、これにも問題点がある。政党名簿制法の立法過程の分析で明らかにしたように、最低必要得票率は、有意義な支持基盤を持たない政党ないし組織を排除すると同時に、各全国的、地域的、およびセクター別政党ないし組織の更なる組織化を促し、周辺化された人々の声を集約することにあつた。最低必要得票率の安易な廃止は、今回の選挙で明確に表れた各セクター内の分裂と競合をさらに激化させる可能性が強い。結局は、参加政党ないし組織による有権者の組織化と動員の努力が不可欠だと言えよう。そして、さらには、異なったセクター別政党ないし組織のセクターを越えた連携が重要となつてこよう。それなくしては、下院議席の20%という限られた数を満たしたとしても、立法過程に十分な影響力を行使することはできないであろうし、フィリピンの政治のあり方に有意義な変化をもたらすことなど望み得ないであろう。

## 注

- 1 これは、定期的に選挙で選ばれる公職のうち村（barangay）レベルのものを除く全てである。
- 2 政党名簿制法（共和国法第7941号）第2条（政策宣言）
- 3 法第82号、第6条、および、Luzviminda G. Tancangco, *The Electoral System and Political Parties in The Philippines*, in Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma, ed., *Government and Politics of the Philippines*, Oxford University Press: Singapore, 1988, p. 84.
- 4 The Philippine Autonomy Act, Sec. 15.
- 5 ただし、1916年に新設された9選挙区の議員は、

- 1919年の総選挙まで総督による任命議員であった。
- 6 但し、1941年選出の議員の任期は、形式上1946年の選挙までとして扱われるが、日本占領中は当然のことながら全く異なった制度が敷かれていた。
- 7 Republic of the Philippines, Commission on Elections, *Report on the Manner the Elections of Representatives to the Batasang Pambansa Were Held on April 7 and 27, 1987*.
- 8 マニラ首都圏と一部の市は、州とは別の選挙区を形成した。
- 9 戒厳令下でも共産党は、地下活動を続け勢力を拡大した。
- 10 UNIDOがその総裁であったサルバドル・ラウレル元上院議員を大統領候補としていたため、アキノ未亡人の擁立を求めている野党勢力がUNIDOから離れラバン (LABAN=Laban ng Bayan) を結成した。選挙直前にラウレルが譲歩し副大統領候補となり、両者の連合が実現した。
- 11 1972年の戒厳令布告から1986年の民衆革命までのフィリピン政党制度に関しては、拙著、*Elections and Politics Philippine Style: A Case in Lipa*, Manila: De La Salle University Press, 1997の第3章を参照。
- 12 1907年以前における独立問題をめぐる戦前の主要政党間の相違も次第と意味の無いものとなっていった。
- 13 戒厳令前におけるフィリピンの政党制度に関する古典的研究は、Carl H. Lande, *Leaders, Factions and Parties: The Structure of Philippine Politics*. New Heaven: Yale University, Southeast Asia Monograph, Series, No. 6, 1965.
- 14 憲法制定委員会の定員は50名であった。アキノは当初マルコス支持派から2名の任命を望んでいたが、任命を受ける適任者が得られなかったため48名となった。
- 15 アドルフォ・アスクナ委員、ホアキン・ベルナス委員、およびフロランヘル・ロザリオ・ブレイド委員は、マニンディガンという市民グループの指導者であった。
- 16 タデオが任命された理由の一つは、非共産党系の主要な農民団体のすべてが特別大統領選挙でマルコスを支持していたことであろう。
- 17 Republic of the Philippines, The Constitutional Commission of 1986, *Record of the Constitutional Commission, Proceedings and Debates*, Vol. 2, p. 41.
- 18 憲法制定委員会は、その下位委員会である立法府担当委員会が当初一院制の議会を構想していたにもかかわらず、上下両院からなる二院制議会を採用した。
- 19 Republic of the Philippines, The Constitutional Commission of 1986, *Record of the Constitutional Commission, Proceedings and Debates*, Vol. 2, p. 84.
- 20 同上。
- 21 憲法制定委員会の設置を規定した大統領布告第9号は、農民、漁民、労働者、学生、専門職、企業経営者、軍人、学者、少数民族集団の9セクターを同委員会に代表されるべきセクターとして列挙している。
- 22 Republic of the Philippines, The Constitutional Commission of 1986, *Record of the Constitutional Commission, Proceedings and Debates*, Vol. 2, p. 85.
- 23 前掲資料, p. 86. さらに、モンソッド委員は、「実質的にセクター別政党は政党名簿に含まれるので、セクターに言及する必要さえもなくなる。」と述べている。
- 24 前掲資料, pp. 252-253.
- 25 前掲資料, p. 254.
- 26 同上。
- 27 前掲資料, p. 256.
- 28 前掲資料, p. 259.
- 29 前掲資料, p. 561.
- 30 前掲資料, pp. 561-563.
- 31 前掲資料, pp. 563-566.
- 32 前掲資料, pp. 568-569.
- 33 前掲資料, pp. 567-568.
- 34 前掲資料, pp. 566-567.
- 35 前掲資料, pp. 565-566.

- 36 前掲資料, p. 567.
- 37 前掲資料, p. 574.
- 38 同上。
- 39 Republic of the Philippines, The Constitutional Commission of 1986, *Record of the Constitutional Commission, Proceedings and Debates*, Vol. 5, p. 665.
- 40 Republic of the Philippines, The Constitutional Commission of 1986, *Record of the Constitutional Commission, Proceedings and Debates*, Vol. 2, p. 574.
- 41 投票数を全国的、地域的、及びセクター別の3つのカテゴリーに分けて集計し、当該政党が属するカテゴリーの投票総数の10%を意味する。
- 42 ただし、アルバレス上院議員は、小選挙区で議席を獲得できない社会民主党を例に挙げており、必ずしも伝統的保守政党の政党名簿制支配を念頭に置いていたわけではない。Congress of the Philippines, Senate, *Record of the Senate, Third Regular Session*, October 3, 1994 to December 5, (A.M.) 1994, Volume II, Nos. 28-45, p. 126.
- 43 前掲資料, pp. 127-128.
- 44 前掲資料, pp. 344-346.
- 45 前掲資料, p. 352.
- 46 前掲資料, p. 342.
- 47 前掲資料, p. 349.
- 48 前掲資料, p. 121.
- 49 前掲資料, p. 337.
- 50 前掲資料, pp. 338-339.
- 51 前掲資料, p. 194, 337, and 339.
- 52 前掲資料, p. 352.
- 53 Republic of the Philippines, House of Representatives, Committee Report No. 865.
- 54 Republic of the Philippines, House of Representatives, Record of the House of Representatives, November 22, 1994.
- 55 同上。
- 56 同上。
- 57 前掲資料, December 5, 1994.
- 58 前掲資料, December 7, 1994.
- 59 Congress of the Philippines, Senate, Bicameral Conference Committee on Electoral Reforms and People's Participation, Feb. 28, 1995, 12:51 p.m.-1:01 p.m. ただし、最大獲得議席数および最低必要得票率の部分については、オフレコでおこなわれたので、上院法案と下院法案との相違点および両院協議委員会の最終妥協案から判断した記述であることを断わっておく。
- 60 前掲資料, 1:31 p.m. 事実、上下両院協議委員会が開催されていたのは1995年2月であり、次の選挙は、同年5月に予定されていた。
- 61 Republic of the Philippines, Commission on Elections, List of Sectoral Party/Organizations/Coalitions/Political Parties Granted by the Commission to Participate Under the Party-List System for May 11, 1998 Elections. したがって、リストからは全国的なものか地域的なものか、あるいは連合体なのかを確定することはできない。
- 62 この3つの組織の内、BUTILが2.38%の得票率で10位に入ったが、他の2つは、2%を獲得できなかった。
- 63 そのため、投票用紙には政党ないし組織の名称を書き入れるべきなのに、セクターの名称を書き入れた者もかなりあったそうである。
- 64 フィリピンのキリスト教の一宗派で、その信者は選挙において特定候補に投票することを指示される。
- 65 Agustin Martin Rodriguez, Djorina Verasco, and Jessie Dimaisip, *The Triumphs and Failings of The Party List Elections: The First Votes Cast*, The Institute of Popular Democracy, 1998 (Pre-publication Copy).
- 66 Republic of the Philippines, Commission on Elections, Resolution No.3047-B, June 26, 1998.
- 67 Republic of the Philippines, Commission on Elections, Supplemental Resolution No.3047-C, September 9, 1998.
- 68 同上。
- 69 People's Progressive Alliance for Peace and Good Government Towards Alleviation of Poverty and Social Advancement(PAG-ASA), Petition to

Proclaim Full Number of Party-List Representatives Provided by Constitution, July 6, 1998.

70 Republic of the Philippines, Commission on Elections, Second Division, Resolution, Election Matter 98-065, October 15, 1998. ただし、この決定には、一人の委員の反対意見があった。

71 前掲資料, pp. 5-9.

72 例えば, Agustin Martin Rodriguez, Djorina Verasco, and Jessie Dimaisip, 前掲論文。

[付記]

本稿は、平成10年度日本学術振興会特定国派遣研究者事業の助成を受けて実施した現地調査から得られた研究成果の一部である。