

平成21年 3月31日現在

研究種目：基盤研究（B）
 研究期間：2005～2008
 課題番号：17402006
 研究課題名（和文） フィリピン選挙政治の新展開－政党名簿制選挙と海外不在投票制度の導入をめぐる
 研究課題名（英文） New Developments in Philippine Electoral Politics:
 Focusing on the Party-List System and the Overseas Absentee Voting
 研究代表者
 木村 昌孝（KIMURA MASATAKA）
 茨城大学・人文学部・教授
 研究者番号：10240681

研究成果の概要：

本研究は、フィリピン政党制度及び選挙政治の新しい展開に焦点を当てるため、周辺化された社会層に下院総議席数の20%を割り当てることにより彼らの声を議会に反映させることを目的として1998年から実施されている政党名簿制選挙、および国民の約1割（約8百万人）が国外に滞在し、その内約3百万人が国民経済において不可欠な出稼ぎ労働者であることに鑑み、2004年選挙から導入された海外不在投票制度を調査分析する。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
17年度	500,000	0	500,000
18年度	500,000	0	500,000
19年度	2,200,000	660,000	2,860,000
20年度	200,000	60,000	260,000
年度			
総計	3,400,000	720,000	4,120,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：フィリピン政治、海外不在投票制度、在外選挙、政党名簿制選挙、選挙、政党

1. 研究開始当初の背景

マルコス独裁体制を倒した1986年のいわゆる民衆革命により復活したフィリピン民主主義は、1972年の戒厳令布告以前の状況と多くの面で類似している。特に政党制度や選挙政治に関しては、表面上の相違はともかく、主要政党間に社会経済的支持基盤及び具体的政策や主義主張において実質的差異がなく、組織的にもクライエンテリズムを基礎としたいわゆる伝統的政党が主要政党の地位にある等、基本的には連続性が多く見られる。

しかしながら、その後約20年が経過した現在、経済社会変動に伴う政治上の変化に注目させられる現象も増大している。

2. 研究の目的

本研究は、フィリピン政党制度及び選挙政治の新しい展開に焦点を当てることを目的とした。具体的には、2004年と2007年の同時選挙を視野に入れ、主に最近導入された政党名簿制選挙及び海外不在投票制度の調査分析を中心とした研究を行った。

政党名簿制選挙は、1998年選挙から導入された制度で、政党の得票率に基づいて下院総議席数の20%を選出する。一方で比例代表制の仕組みを持ちながら、他方で大政党の参加を認めず更に1政党の獲得議席に上限を設ける独特なセクター別代表制の性格を持っている。その目的は、これまでクライエンテリズムを基礎とした階層縦断的組織を持ち特権階級に率いられた主要政党の政治家が支配的な議会に、周辺化された社会層の声を反映させることであった。

海外不在投票制度は、2003年海外不在投票法が制定されたのを受け、2004年選挙から実施されている。その背景には、国民の約1割（約8百万人）が国外に滞在しているという実情がある。特に、その内約3百万人が国民経済において不可欠な出稼ぎ労働者であることに鑑み、彼らに選挙権行使の機会を与えることは、政治的にも急務であった。また、彼らの投票行動が選挙結果を大きく左右する潜在的可能性すらある。

3. 研究の方法

政党の活動に関する参与観察、及び政治家、政党職員、選挙管理委員会、在外公館の在外選挙担当官その他の関係者に対するインタビューを中心としたフィールド調査を主とし、文献研究と選挙データの分析も行う。

4. 研究成果

(1) 政党名簿制選挙

政党名簿制最大の問題は、過去4回の実施（1998年、2001年、2004年、及び2007年選挙）で明らかになったように、政党名簿制議席を常に半分も満たすことができず、また、論理的にも満たすことが不可能だということである。仮に、最高裁判所のように下院全議席数の20%は、上限であり、必ずしも満たさなくてもよいとする立場を取ったとしても、満たさない方がよいと考える者は殆どいないであろう。そこで、政党名簿制法改正も視野に入れた議席を満たすための方策が重要課題となっている。

現行法で規定されている3議席上限と2%最低必要得票率を前提とした場合、選挙管理委員会が2001年及び2004年選挙で採用した議席配分方式（選挙管理委員会簡便方式）のように追加的1議席につき2%必要とすると、政党名簿制選挙対象議席が50である場合のみ、全議席を満たす可能性は論理的にあり得る。例えば、参加政党が50で、その全てが端数なく得票率2%を獲得した場合、又は、参加政党が17で、上位16政党が6%、17位の政党が4%を端数なく獲得した場合等である。しかしながら、このようなこ

とは、現実には限りなく不可能に近い。また、対象議席数が50を超えた現在、全議席を満たす可能性は論理的にも全くなくなった。

最高裁判所の方式を採用すると、第1位の政党は、6%以上の得票率を獲得すれば3議席獲得するが、第2位以下の政党は、どれだけ得票しようとも第1位の政党より議席数が少ないので、常に2議席か1議席しか獲得できない。したがって、これは、選挙管理委員会簡便方式より更に政党名簿制議員の議席数が少なくなる。

また、得票率2%以上獲得した政党に3議席を上限に議席を最大限配分するなら、政党名簿制選挙対象議席を満たす場合もあり得る。配分方法として、1996年選挙管理委員会議席配分方式のように最大剰余法を利用するか、あるいは最高平均法（例えばドント式）を利用すれば、比例配分の原理に反しないであろう。最高平均法を利用した場合、対象議席数が2007年選挙の55だったとして、得票率2%以上獲得した政党が19以上（但し、50を超えることはあり得ない）あれば、満たすことは可能である。例えば、上位18政党に3議席ずつ、そして第19位の政党に1議席を配分することがあり得る。しかし、得票率2%以上の政党が、18以下であれば、対象議席を満たせない。

1政党が獲得できる議席数上限の引上げ又は撤廃の提案が比例代表の原理に忠実な立場からあり得よう。実際、上限が高ければ高いほど、政党間の1議席当たりの得票数の差（不平等）が縮まる。しかしながら、あまり上限を高くすると、一部政党による寡占状態が出現し、彼らが主要政党化していく一方、他の周辺化され十分に代表されていないセクターが取り残され、広範な代表の実現が阻害される危険性がある。これは、政党名簿制導入の目的に沿わない。他方、議席獲得に要する最低必要得票率の容易な引下げや撤廃にも、批判がある。周辺化された人々の声を集約する誘引を弱め、セクター内の分裂と競争を促進させてしまう危惧である。したがって、現実には、両者の微調整の組合せで対応するのがよいのではないか。配分議席数の算出方法については、1政党の上限議席数が低く設定されている中で最大剰余法を採用する場合、1議席獲得に要する得票率の設定が不適切だと政党名簿制議席を満たせないか、逆に当選者数が議席数を上回ってしまうことが起こり得る。このことは、選挙管理委員会簡便方式で1議席獲得に要する得票率を変更しても、最高裁判所方式で第1位の政党の配分議席数決定の基礎となる得票率を変更しても、同様である。この点では、最高平均法の方が利用しやすい。但し、最低得票率を満たした政党に議席が自動的に保証される訳ではない。

過去4回の選挙結果を前提に、得票率2%以上の政党に得票率に係わりなく最大4議席まで配分する最高平均法による方式を適用すると、4回とも政党名簿制議席が満たされる。また、上限3議席のままでも、必要最低得票率を1.5%に下げると、1998年には10議席、2001年には1議席埋まらないが、2004年と2007年では議席が満たされる。これは、微調整で対応できることを示していると言えよう。

(2) 海外不在投票制度

2003年海外不在投票法（共和国法第9189号：The Overseas Absentee Voting Act of 2003）により導入されたフィリピンの在外選挙について、制度導入の背景と経緯、制度の特徴、及び2004年の在外選挙実施結果と課題について検討した。

フィリピン在外選挙研究の意義は、主に2つの文脈に位置付けられる。ひとつは、1986年のフィリピン民主化後の課題である民主主義の定着と実質化の文脈である。選挙制度について言えば、社会・経済的エリートに率いられた伝統的保守勢力が支配する議会に小政党や周辺化された社会層の声を反映させるため導入された下院の政党名簿制選挙とともに、国民の約1割を構成する在外国民に選挙権行使の機会を提供することは、大きな改革であった。

もうひとつは、比較研究の文脈である。多くの先進諸国において何らかの形で在外選挙制度が導入されていることは、広く知られており、日本の制度を議論する上でもよく比較検討の対象とされている。発展途上諸国に関しては、日本でまだほとんど研究が出されていないが、すでに在外選挙制度を導入している国（フィリピンの他、タイ、インドネシア、ウクライナ等）もあり、民主主義の拡散及び定着が進むにつれ今後さらに増加することが予想される。フィリピンは、その興味深い事例のひとつである。

2004年選挙における海外不在投票は、初めての試みとはいえ、多くの問題を露呈した。在外有権者に政治参加の機会を平等に提供するという基本目的に照らせば、最大の問題は、海外不在投票者として登録した者が全世界で359,297人、実際に投票した者は233,092人に止まったことである。これらは、フィリピンの投票者登録人総数約2,940万人の1.2%、投票者総数約1,280万人の1.8%に相当する。フィリピン国民の約1割が在外人口であること考慮すると、これらの数値は、非常に小さいものである。

日本においては、登録者が9,366人、投票者は4,120人であった。これらの数字は、2004年末時点の在日フィリピン人口推計値353,253人（18歳未満人口を含む）の2.7%

と1.2%に当たる。全世界の登録者数と投票者数は、在外フィリピン人口推計値8百万人の4.5%と2.9%に相当する訳であるから、日本での実績は、世界平均をかなり下回ったことになる。

以下は、期待を大幅に下回る低登録率と低投票率の問題をめぐる原因分析と残された課題である。

①時間的制約

2004年選挙では、ふたつの理由により、海外不在投票者登録期間が2003年8月1日から9月30日までの2ヶ月間と非常に短かった。ひとつの理由は、選挙が2004年5月に固定されていたため、9月30日以降に設定するのが困難であったことである。もうひとつは、登録を始める前に十分な公示期間が必要なことである。すなわち、国政選挙の日時および選挙参加の要件は、中央選挙管理委員会が、在外公館を通して、海外不在投票者登録期間の6ヶ月前までに現地の新聞で公表するとともに、同委員会と外務省のウェブサイトに掲載されることが、法律に定められている。しかしながら、海外不在投票法の成立が2003年2月だったため、諸般の準備に手間取ったこともあり、実際の公示は、中央選挙管理委員会の決定により7月1日までに行われればよいこととされた。これは、登録期間を短くせざるを得なくしただけでなく、公示期間も短かったことを意味する。今後は、期間を設けない継続的登録制度の導入が検討されて然るべきであろう。

②地理的制約

有権者本人が在外公館に出向いて登録と投票をおこなう制度になっているため、在外公館から遠距離に滞在する者にとっては、時間的にも経済的にも非常にコスト高になるため制度を利用し難い場合が多い。フィリピンの在外公館がない国に滞在する者は、兼轄公館所在国まで国境を越えて行かなければならない。出張登録サービスもおこなわれるが、費用の関係で、在外人口が集中している地域以外にはほとんど及ばなかった。

日本では、北海道から沖縄までの各地で出張登録サービスが行われ、カトリック教会、フィリピン・コミュニティー、日本のNGO等のネットワークが活用された。ただし、日本全国を隈無くカバーすることは到底不可能である。茨城県では、つくば市天久保のみが出張登録サービスの対象となった。ここでは、約600人が海外不在投票者登録をしたが、以前からコミュニティー・リーダーが中心となり旅券の更新等の出張領事サービスを受け入れていた経緯がある。

カナダ、イギリス、及び日本においては、郵便による投票が認められ、有権者の負担が軽減された。ただし、比較的短期の雇用契約で働くエンターテイナーが多い日本では、転居のため登録時の住所に郵送された投票用

紙が本人に届かない問題が多く発生した。

厳格な個人認証を前提とした登録の負担軽減には、出国前の登録制度の活用が最も有効であろう。2007年選挙では、マニラ国際空港及び海外雇用庁での登録が可能となっている。また、郵便投票は、他の国でも最大限利用されるべきであり、2007年選挙では、64ヵ所に拡大された。

③制度的制約（移民、永住者）

他国において移民又は永住者としての地位を得た者は、登録が承認されてから3年以内にフィリピンに居住することを宣言しなければならないことが登録要件とされている。在外人口が多いにも拘らず永住者の割合が大きい米国において、登録者が非常に少なかった理由である。実際、移民が選挙権行使のためにフィリピンに永住帰国するとは考えにくい。また、3年以内のフィリピン居住を宣言した後に、それを実行しなかった場合の問題が生じる。本制限を廃止する意見もあるが、数が大きいだけにフィリピン本国との関係が薄い有権者により政治が左右されることに対する不安を抱く者もある。投票者と本国とのつながりを重視するのであれば、出国後の年数で登録資格を制限している外国の制度に倣うことを検討してもよいであろう。

④行政事務上の問題

行政上の問題もいくつか発生した。中央選挙管理委員会は、登録申請が承認された者に対し海外不在投票者登録証及び海外不在投票者身分証明書を発給することを義務付けられているにも拘らず、時間的制約のため、前者についてはウェブサイト上に掲示することで替え、後者にいたっては、登録者の92%にしか発給されなかった。インターネットにアクセスを持たないが故に登録を確認できなかったり、身分証明書が届かなかったため、本来ならば投票した可能性のある者が投票しなかったことが指摘されている。また、登録申請が、市または町の選挙管理委員会において合計2,598件処理しきれなかったことが判明し、中央選挙管理委員会が、中央で集中処理を行う専任選挙登録委員会を設置した。票の集計さえ手作業により行われ、票数の多い投票所では徹夜の作業となった。これは、政府調達不正疑惑により当初予定していた自動集計装置を導入出来なかったためである。

上記のような事務処理上の問題の多くには、IT技術活用による対策が見込まれている。事実、海外不在投票法は、その第16条11項にて、「投票におけるeメール、インターネット、その他の安全なネットワーク使用の研究」を中央選挙管理委員会に義務付けている。しかしながら、デジタル・ディバイド、個人認証、不正防止等、IT技術導入までに解決

すべき問題は多い。

⑤滞在国内による制約

これまで主にフィリピン側の制度の問題を中心に考察してきたが、フィリピン人が滞在する国の事情による制約も見逃せない。例えば、中東諸国では、在外選挙の広報活動が制限され、公館以外に登録及び投票場所を設置することが出来なかった。中国では、新聞に登録と投票の公示を掲載する許可を得られなかったと報告されている。非民主主義諸国では、外国の民主的選挙が行われていることが国民に知れ渡るのが不都合なのである。

また、出稼ぎ労働者の場合、雇用主の理解が登録や投票に大きく影響する。シンガポールや香港で働く家事労働者は、登録に必要なパスポートを雇用主に保管されていたり、外出を制限されていることが少なくない。日本でも、エンターテイナーが雇用主にパスポートを取り上げられている事例が報告されている。他方、ブルネイでは、工場主が工場労働者の登録及び投票のために大使館館のバスを自前で手配するほど協力的であった。そのため、国土が狭いことにも助けられ、在ブルネイ人口23,488人に対し、登録者数と投票者数は、それぞれ9,599人(40.9%)及び6,413人(27.3%)と非常に高くなっている。

1980年代及び90年代に多くの先進国で一般国民を対象とした在外選挙制度が導入された。2000年の衆議院議員総選挙から実施されている日本の在外選挙制度も、1980年代初めから海外在留邦人の選挙権行使を実現する気運が政府内外で高まり、1998年に成立した公職選挙法の一部を改正する法律により導入されたものである。米国を初めいくつかの国は比較的早くから在外選挙制度を持っていたが、当初は外国に勤務する軍人と公務員及びその扶養家族等に対象を限定しているのが一般的であった。在外投票主体の一般国民への拡大の背景としては、外国に滞在する国民の数が着実に増大し、情報・通信技術が飛躍的に進歩したことが大きい。海外で自国情報を入手するのが容易になり、同時に海外での投票及びその行政事務上の対応が技術的にも困難でなくなった。また、民主主義の原理に照らせば、海外在住の国民に選挙権行使の機会を与えることは理にかなっており、彼らからその要求が高まるのも当然である。

本研究で検討してきたフィリピンの在外選挙制度も、基本的には、先進諸国の状況と同じ流れの中で実現したものである。その制度の特徴及び抱えている課題には、先進諸国の制度を含め一般的に見られるものも多い。例えば、選挙人資格（特に長期滞在者及び永住者の扱い）、選挙人登録地、在外選挙の対象となる公職の範囲、選挙区、投票方法、情

報技術の活用等の論点である。

しかしながら、それは、同時に発展途上国のひとつの事例としての性格をも示していた。出稼ぎ労働者たちが置かれているしばしば困難な境遇、財政的制約、人的資源の調達の問題等である。行政側の人的資源不足を在外フィリピン人組織のボランティアが補うことがなければ、在外選挙の運営は困難になるであろう。また、現地のカトリック教会やNGOの協力が大きな助けとなった場所もある。そう考えると、受入れ国政府による協力の可能性を模索してもよいかも知れない。これまで、選挙は主権に関わる事柄であり、他国政府の関与は論外であったが、少なくとも地方自治体組織（例えば、国際交流課の窓口ないし相談員）による側面援助などは、検討の余地がある。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 6 件）

①木村昌孝、書評 R. Michael Alvarez & Thad E. Hall, “Electronic Elections: Perils and Promises of Digital Democracy” 『茨城大学人文学部紀要社会科学論集』（査読無）、第 47 号、pp. 115-119、2009 年。

②Masataka Kimura, “The Information and Communication Technology and Electoral Modernization: Lessons from the Philippines,” *Philippine Political Science Journal* (査読有), Vol. 30, No. 53, pp. 59-88, 2009.

③木村昌孝、「フィリピン下院議員選挙における政党名簿制の諸問題」、『茨城大学地域総合研究所年報』（査読無）、第 41 号、pp. 51-65、2008 年。

④木村昌孝、「フィリピンの選挙における ICT の導入」『茨城大学政経学会雑誌』（査読無）、第 78 号、pp. 53-75、2008 年。

⑤木村昌孝、書評：川中豪編「ポスト・エドサ期のフィリピン」『茨城大学人文学部紀要社会科学論集』（査読無）、第 43 号、pp. 85-89、2007 年。

⑥木村昌孝、「フィリピンの在外選挙制度」『茨城大学政経学会雑誌』（査読無）、第 77 号、pp. 27-36、2007 年。

〔学会発表〕（計 6 件）

① Masataka Kimura, Chair & Organizer, “New Developments and New Theories in Philippine Political Parties and Elections: Toward Democratic Consolidation and Development,” The 8th International Conference on Philippine

Studies, Quezon City, 2008/7/23-26.

② Masataka Kimura, Workshop Reporting, “Election Modernization Technology,” The 2007 National Electoral Reform Summit on Electoral Modernization, Imperial Palace Hotel, Quezon City, 2007/12/7.

③ Masataka Kimura, Research Presentation, “Recent Developments in Philippine Electoral System: ICT and Electoral Modernization, Overseas Absentee Voting and Party-List System,” Round Table Discussion, Asian Center, University of the Philippines, 2008/05/28.

④ Masataka Kimura, Paper Presentation, “The ICT and Electoral Modernization: Lessons from the Philippines,” The Second International CIO Conference (ICT and Sustainable Development: Leadership, Governance, and Innovation in the Knowledge Society), Makati City, 2008/04/25.

⑤ 木村昌孝、研究報告、「在外投票制度—日本とフィリピンの事例—」、茨城大学地域総合研究所例会、平成 19 年 7 月 25 日。

⑥ Masataka Kimura, Chair & Organizer, “Issues and Challenges of Political Reform in the Philippines and Japan,” Philippine Studies Conference Japan 2006, Tokyo, 2006/11/12.

6. 研究組織

(1) 研究代表者：

木村 昌孝 (KIMURA MASATAKA)
茨城大学・人文学部・教授
研究者番号：10240681

(2) 研究分担者：なし

(3) 連携研究者：なし