

国家資源支配の制度と過程

川 中 豪

アジア経済研究所

Institutions and Process of State Resource Control

KAWANAKA Takeshi

1 はじめに

国家論の再興に端を発したいわゆる新制度論の隆盛は、1990年代の比較政治学を大きく特徴づける出来事だった。制度が政治のパターンを決める要因であるとの見方は、制度の特徴を記述するだけのそれまでの古い制度論と明確に区別される点で斬新であるとともに、利益集団など政治過程におけるアクターの行動に目を奪われていた政治学に、新たな視点を加えるものでもあった。

ただ、こうした新制度論の議論のほとんどは、先進諸国を対象としたものに大きく偏っている。それは基本的には、先進諸国をめぐる政治学がすでに様々な理論的試みを経ているため新しい議論が転換される素地ができていた、また、その裏返して発展途上国に関する政治学的研究の蓄積が相対的に少ない、という事情によるところが多いだろう。さらに、発展途上国の国家自体も経済成長の度合いと同様に発展途上であり、国家の制度は有効に機能していないと考え、制度の政治パターン形成の力を疑問視する見方が広く流布していたことにもそうした状況を生み出す原因となっている。

フィリピン政治研究も例外とはなっていない。これまでフィリピン政治のパターンを説明するものとして、パトロン・クライアント関係によるもの、家族・血縁関係によるもの、あるいは大土地所有者などの社会のエリートに注目するもの、など、いわば社会構造（そしてそれは政治文化と密接に関わっているのだが）や階級論に依存した議論が展開されてきた。そこで描かれるのは、政治のパターンを形作る資源は、私的財産や伝統的な人間関係などに求められ、国家の資源の重要性や、さらにはそうした国家資源のコントロールの仕方を規定する国家の制度にはあまり注意が払われてこなかった。

しかし、例えばフィリピンにおいてなぜあれほど選挙が激しいものであるかを考えた時、国家資源の重要性が大きく立ち現れてくる。選挙とは公職を選ぶことであり、それはすなわち国家資源を利用する地位に誰が就くのかを決定する手続きである。それほど高い給与を得られるわけでもない大統領・副大統領、上下両院議員、州知事・州議会議員、市長・

市議会議員、町長・町議会議員、果ては最も小さい行政単位であるバラングイ関係の選挙職を選ぶまで、白熱した選挙戦が展開され、票の買収や暴力事件まで発生する。それはとりも直さず、公職に就くことで手に入れられる国家資源のコントロールが魅力的であり、重要であることを指し示すことに他ならない。

国家資源が重要だとして、それでもこれまでの社会構造による説明は、もっぱらその国家資源の利用のあり方も社会構造によって決められている、すなわち、私的な社会的関係（簡単に思い浮かぶのは血縁や地縁、あるいはパトロン・クライアント関係など）が国家資源の利用にあたって重要視されてきた、との議論を展開するだろう。公的資源の私的利用がその根拠とされる。しかし、公的資源が仮に私的に利用されてきたとして、それは国家の制度を無視して行われてきたのだろうか。むしろ、国家の制度がそうした私的利益の介入を生む枠組みを与え、そうした国家の制度を有したからこそ私的関係の反映が可能になっているのではないか。例えば、フィリピンの官僚制は、アメリカをまねて、選挙職に就いたものが多くの公務員を任命することのできるスポイルズ制を採用しているが、そうした官僚をめぐる制度的特徴が、私的な利益を反映させる素地を作っているのではないかととも考えられるのである。そうした観点に立てば、国家資源の分配や行使の仕方を決める制度が重要であることも明白になる。

以上のような問題意識を背景として、近年、国家資源の支配が政治権力維持に重要であるという議論、そして、こうした資源分配も含め、国家の制度が政治パターン形成に重要であるという議論がフィリピン政治研究においても出現しつつある¹。本論文も国家の重要性に注目する立場に立ち、国家資源の支配がフィリピンにおいて政治権力獲得、維持に不可欠であること、その資源支配のあり方は国家の制度によって決められることを主張する。そうした理解を前提に、具体的にどのような資源支配のあり方がフィリピンに存在しているかを提示したいと考える。

本論文では、まず、国家資源分配の過程を形作るフィリピンの政治制度の特徴を指摘する。それは具体的には3点である。一つは、国政レベルでの分権的な制度である。これは政治過程において重要な役割を果たす3つのアクター、すなわち大統領（President）、上院（Senate）、下院（House of Representatives）の相互関係を生み出す。二つ目は、選挙職が資源分配をコントロールする制度である。とくに官僚機構への人事権をテコとした行政府の長の支配が中心となる。そして最後に中央地方関係において、選挙職に率いられる地方政府がアメリカ植民地支配期から一貫して存在してきたという点である。これは地方政治権力の基盤と関わる。

これらの制度的特徴を明らかにした上で、次に、こうした制度のもとでの国家資源分配

¹ 社会文化的なアプローチと国家中心的なアプローチの二分法に基づき、主に地方政治研究を中心にフィリピン政治研究の理論的サーベイをしたものとして、川中（2001）。

の過程を見るため、中央政府の予算過程と地方政府財政の問題を取りあげる。前者では、主に大統領と議会の資源分配における競争が展開され、分権的な制度を背景として、政治的対立、そして政治的停滞が発生する傾向があるものの、概ね、大統領優位の中で進められていることが指摘できる。さらにこの過程において地方への資源分配のあり方を見ると、これが2つのラインによって進められていることがわかる。これはフィリピンの地方権力が2つの公的な地位、すなわち、下院議員としての地位と地方政府首長としての地位を基盤にしていることと関係する。下院議員を通じての地方への資源分配は、予算立法化の過程における獲得競争という形で現れ、地方政府首長を通じての資源分配は、予算執行の過程における大統領を中心とした国政レベルの政治家へのロビー活動という形を取る。一方、後者の地方政府財政に関しては、その資源の脆弱性から、中央からの資源の獲得が重要となっているとともに、地方政府首長が国政レベルにおける大統領と同様、あるいは場合によってはより優位な形で地方政府財政へのコントロールを掌握していることも浮かび上がってくる。

2 国家資源分配の制度

16世紀に始まるスペインの植民地支配を経て、19世紀末からアメリカがフィリピンに対する支配を開始したが、フィリピンの政治制度の原型が形作られたのは1946年の独立までのこのアメリカ植民地支配期であった。それは取りも直さず、アメリカ型の民主主義制度を理想とする政治制度である。これは具体的には、フィリピン人たちを支配機構に大きく取り込むことを可能にする制度であった²。1902年の州レベルでの選挙、そして、1907年のフィリピン議会（Philippine Assembly）選挙がこうした制度の始まりであった。

このようにフィリピンに持ち込まれたアメリカの政治制度は、フィリピン政治のパターン形成との関係から見ると3つの点で重要な特徴を有していた。一つは、厳格な3権分立が規定された大統領制の導入である。もう一つは、ジャクソニアン・デモクラシー（Jacksonian Democracy）の影響を受けた、選挙職が人事、財政、規制権限などの資源のコントロールを一手に握る選挙職重視の制度である。さらに、地方との関連で言えば、

2 アメリカ型の政治制度の導入については、その推進の理由として、「理想」（あるいは正当化の手段）と「現実」の2つが挙げられる。すなわち、フィリピン統治開始にあたって支配を正当化するために、当時のアメリカ大統領、ウィリアム・マッキンレイ（William McKinley）が表明した「友愛的同化宣言」（benevolent assimilation）に示されたように、フィリピン諸島住民の権利と自由を守ることが統治の正統性の中心にあり、アメリカの民主主義の導入はそうした主張と密接な関係にあった。一方、「現実」とは、フィリピン平定に際し、フィリピン人エリートの取り込みが効果的であり、軍事的コスト削減のための手段として、フィリピン人の参加が可能な制度を導入したというものである。こうしたアメリカ植民地支配と民主主義の関係については、Paredes (1989); Hutchcroft (2000); Owen (n.d.)など参照。

地方統治が中央政府の直接統治によるものではなく、地方政府が早くから発達し、しかも、それが公選制の首長によって運営されるという制度である。

地方政治権力の問題関心に引きつけて言うと、まず、厳格な3権分立は、地方政治権力が下院議員の立場を足がかりとして中央で国家資源分配に関与することを可能した。また、選挙職の広範な資源コントロールは国家資源と密接に関わるなかで中央、地方双方における政治権力の権力基盤を整えた。そして、公選制首長の下での地方政府制度は、下院議員職と並ぶ地方権力が足がかりとするもう一つの公的地位としての地方政府首長職を生み出すとともに、地方における資源コントロールと政治権力の関係を形作る大きな要因となっている。

以下、それぞれの制度的特徴について議論を進める。

(1) 分権的政治制度：3つのアクターの対立と大統領の相対的優位性

大統領制の導入は、フェルディナンド・マルコス (Ferdinand E. Marcos) 大統領下での権威主義体制期を除き現在に至るまで、フィリピンの政治過程の中心が大統領と議会の対抗関係であるという特徴を生み出している。この大統領と議会の対抗関係というのは、より正確に言うと、大統領、上院、下院の3つのアクターが三つどもえの競争をするなかで、政策が決められていくというものである³。

なお、この3つのアクターは、憲法の枠組みのなか、制度的に法律制定を中心とする政策策定の公式の過程に参加するアクターであるが、その議論を進める前に、その他の公式の過程に参加しない制度外のアクターの位置づけについて言及する必要がある。従来の利益集団を政治過程の考察に含めて考えるグループ理論が大きな学術的な貢献を果たしたことは疑いようがない。業界団体、労働組合、国際機関などが、政策過程に影響を及ぼしているのは確かである。フィリピンにおいては、特にマルクス主義的な階級論の影響を受けて、寡頭エリート、エリート家族といった支配階級への着目がなされてきた⁴。しかしながら、こうした利益集団などの利益は、最終的には上述の3つのアクターいずれかの利益のなかに集約される形で、実際の政策策定過程に反映されるのである。制度内の3つのアクターは、各利益集団の利益の影響を受けつつ、自ら置かれた立場（それは制度に規定

3 1986年の民主化後、1987年憲法に盛り込まれた司法の独立保障の規定と、ナショナリスト的な経済条項を基に、司法が第4のアクターとして政策過程において大きな役割を果たすようになった。特に、1990年代から進められた自由主義的経済改革などに関して、最高裁判所の違憲判決が出されたり、そこまで行かなくとも一時的な執行停止命令を出したりする例が少なからず出てきている。例えば、拡大付加価値税法への執行停止命令（1994年）、マニラホテル政府企業保有株売却に対する違憲判決（1997年）、1997年石油川下産業自由化法への違憲判決（1997年）など。Agabin (1997) 参照。こうした司法の行動が憲法改正の議論を巻き起こすことになった。しかしながら、司法の関与の仕方は具体的な訴訟、事件を基に受動的に行動を起こすという点で、他の3つのアクターからは区別される。

4 代表的なものとして、Hawes (1987)。

される部分が大きい)のなかで自らの利益として集約していく。その意味で、制度内の3つのアクターの影響力、行動、指向性に注目することが、政治過程の解明に明確な指針を与えることになると思われる [MacIntyre 2001: 90]

フィリピンの場合、この3つのアクター間の関係によって引き起こされる政治過程の特徴は、一つには、それぞれが異なる利益を代表し、対立が頻発するという特徴を持つ。そして、そのためしばしば政策策定に停滞が引き起こされる。しかし、もう一方で、対立が起こりながらも、相対的には大統領のコントロールが効き、その意図にある程度沿った政策結果が生み出される傾向があるといえよう。それでは、大統領、上院、下院の3つのアクターの影響力、行動、指向性に違いを生じさせ、対立を引き起こすのはどういった要因であろうか。また、大統領の相対的優位性を生み出している要因は何であろうか。それは制度との関係で言えば、一つは、制度が各アクターに与える権限の相違、言い換えれば、制度的な権限の強弱である。もう一つは、制度が生み出す誘因である。これを具体的に説明してみよう。

まず、大統領、上院、下院の3つのアクターが対立を引き起こし、しかも、それが政治的停滞を引き起こしやすいという特徴を生み出しているのは、大統領、上院、下院の3つのアクターがすべて合意しなければ政策の形成・変更はできないという制度的な特徴(別の表現を借りれば、3つの拒否権プレーヤーが存在するということ)である⁵。これは制度に規定された権限の問題であり、かつ、アクターの行動パターンを導き出す制度的誘因としての意味を持つものとも考えられる。この制度的特徴のもとでは、アクター間で対立が発生した場合、それを解消するためには他アクターすべてを説得する必要が起こる。往々にして、大統領が上院と下院に対し、法律策定に関し自らの政策に同意するよう説得を働きかける構図となり、予算配分における大統領の権限を発揮して上院、下院に利益の供与をはかり(その最たるものがポークバレルの支出であろう)協力を引き出すという行動が行われる。

次に、この対立の要因として重要なのが選挙制度である。これは各アクターの指向性を規定する制度的誘因として理解される。特に選挙区の規定が主なポイントとなる⁶。大統領は全国区から直接投票で選出され、上院は全国区から12名ごと選出される。これに対し、

5 近年の比較政治学において、制度と政策アウトカムの関連は、拒否権プレーヤーといった概念で制度を抽象化することで理論的な展開を見せている [Cox and McCubbins 2001; Tsebelis 2002] 制度において拒否権プレーヤーが多い場合は政治的膠着と政策的安定が起こり、逆の場合は政策の柔軟性と不安定性が生み出されるとする。ここで拒否権プレーヤーとは、「政策変更を行うにあたって、あるいは(立法上の)現状を変更するにあたって、それに同意する必要がある個人あるいは集団」と定義される [Tsebelis 2002: 2]。フィリピンの場合には大統領、上院、下院がそれぞれ集合的拒否権プレーヤーとなり、政治的膠着性が生み出される構図があるが、後述のように大統領の制度的な決定権限の優位性によって膠着性が回避される傾向があると説明される。

6 選挙制度の生み出す制度的誘因に注目してラモス政権期の税制改革を説明したものとして、Eaton(2002)。

下院は地方小選挙区から選出されている。各政治家が再選を目指す、あるいはその他の形で政治家としてのキャリア上昇を指向していることを前提とすると、こうした選挙のあり方は各アクターがどういった利益を重視するか、ということに大きく結びつくことになる。1986年の民主化以後は、こうした特徴に加え、1987年憲法により任期の数に制限が設けられたが（大統領再選禁止、上院連続3選禁止、下院連続4選禁止）政治的キャリア上昇のパターンに変化が見られるものの、基本的には各アクターの行動が大幅に変化するところまでには至っていない⁷。大統領は、全国区から直接投票で選出されるため、クローニズムの問題が生じる可能性があるものの、下院議員などと比べれば個別利益との関係は相対的に弱く、むしろ適正な経済運営などによって政治的な支持を社会の各セクターから満遍なく得ることが重要になる。国際機関（特に国際通貨基金）からの支援が経済運営に重要な役割を占めるため、そうした機関の影響を受けた政策の実施を指向する。一方、再選の機会が無くなったことで、直接自らの選挙のために国家資源をばらまく誘因は無くなったものの、任期中、そして退任後の影響力確保のために、議会、地方政府などでの与党の勢力確保、あるいは大統領選挙では後任候補支援を目指して資源のコントロールを指向する。すなわち、大統領は、マクロレベルの政策とミクロレベルでの影響力保持のバランスのなかで自らの行動を決定していくことになる。上院議員は、全国区を相手にしているため、特定選挙区への利益供与というよりは、再選のため、あるいは大統領や副大統領への転出のため、国民一般に受けの良い政策を好む傾向を見せる。テレビタレントが上位当選を果たすのもこうした制度的背景から説明できる。これに対し、下院議員は地方選挙区への利益誘導がその政治的キャリアのためには最も重要である。連続4選禁止規定のもと、3選以後は州知事への移動、あるいは家族を下院に1期だけ置き、その後復帰する、というパターンが見られるが、そうした場合でも、地方選挙区における影響力を維持するためには、絶えず地方における資源のコントロールが重要な意味を持つ。いわば議員の個人票の確保である。3つのアクターにこうした指向性の相違が存在することが、制度的に各アクターが拒否権プレーヤーになれることと相まって、対立を発生させるもう一つの原因となる。

さらに付け加えれば、政党が選挙においてあまり意味を持たず、凝集性の高い政党が育たないことが、3つのアクター間の対立解消がうまく進まない原因ともなっている。民主化後は特に、大統領選挙のたびに大統領候補の数だけ政党が生まれ、大統領が選出されると政治家たちが大統領の政党に収斂していくという現象は、短期的な利益によって政党の離合集散が行われることを意味している。政党の性格を形作るものとして、フィリピンの

7 議員の任期制限制度と議員の行動に関する議論としては、コスタリカ、ベネズエラ、アメリカの事例をもとに議論したCarey (1998)を参照。ここでは、任期制限は、(1)議員の政治的キャリア上昇志向を抑えない、(2)議員の個別利益指向を抑えない、(3)政党が議員退任後のキャリアをコントロールできないとき政党の凝集性を低下させる、と結論づけられている。

場合、地方の個人票か、全国的な知名度のいずれかによって選出されるという選挙制度が果たす役割は大きい。尚、1998年の選挙から下院においては定員の20パーセントを政党名簿に基づいて比例代表的に選出するという制度が実施されるようになったが、参加できる政党を少数派のグループに限り、また、いくら得票が多くても一つの政党から最大3議席までしか代表を認めないことなどから、大規模な政党が発達する基礎とは成り得ない⁸。このようななかで凝集性の高い政党が生まれにくいことは、大統領、上院、下院の利益の調整が政党を通じて行えないということを意味し、この3つのアクターの対立が発生する背景となる。

以上のような対立と政治的停滞を引き起こす制度的特徴に対し、そうした中でも大統領が相対的優位性を保持できる状況を作り出しているのは、主に制度に規定された大統領の権限である。法律制定という観点からすれば、例えば、拒否権などがこうした権限として理解される。これまでのフィリピン政治の議論では、戒厳令体制期以前の時期については、大統領が強大な権限持つという議論と⁹、議会の側が優位な位置から資源を奪っていく傾向が目立つという議論が並立している¹⁰。一方、民主化後に制定された1987年憲法下では、大統領の権限が相対的に優位であるという議論が出てきている [de Dios 1999]。後述の予算過程の議論において具体的に検証するが、結論から言えば、大統領、上院、下院のいずれかが突出して強力な権限を持っているわけではなく、それぞれ一定程度の影響力を行使している。ただ、相対的に言えば、大統領の優位性が見られる、というのがこの制度に規定された権限から見た各アクターの関係である。これを支持する材料として、大統領の権限を国際的に比較したシュガートとカレイの研究がある。これは32カ国の事例において議会との関係のなかで大統領の権限を比較したものだが、フィリピンはこの中で比較的大統領の権限強い12カ国の1つとして挙げられている [Shugart and Carey 1992: 155-157]¹¹。また、法律制定に限って大統領の権限の比較を行ったシュガートとハガードの研究では、23の事例中、9位から11位という中位にフィリピンの事例が位置づけられており、ここからも相対的な大統領の優位が示されている [Shugart and Haggard 2001: 80]。こうした特徴を生み出すのは、議会が覆すにはハードルの高い大統領の拒否権、予算に関する一連の大統領権限（独占的予算提出権、予算上限設定権、個別の項目を対象とすることのできる部分的拒否権、支出項目間の資金移転、支出コントロールなど）、さらに閣僚に関する任命権・解任権（ただし、任命に関しては議会の承認を必要とするため大統領の排他的権

8 Republic Act No. 7941。

9 例えば、Grossholtz (1964: 107-135); Sison (1963)。

10 例えば、Anderson (1988: 10-13); Montes (1991: 24-25)。

11 ここでは比較の指標として、法律制定に関する権限（全体拒否権、部分拒否権、大統領命令、排他的法案提出権、予算関連権限、国民投票提案権）と法律制定以外の権限（閣僚任命権限、閣僚罷免権限、組閣への議会介入権、議会解散権）が用いられている。

限というわけではない) など制度的な権限である¹²。そして、民主化後は特に経済自由化、経済のグローバル化、そして工業化、という流れの中で、大統領の握る規制権限が重要な意味を持ちつつある。立法化とはことなり、行政の監督業務に含まれる諸規制は立法府の介入とは無縁なものであり、大統領がこれをテコに国内外の資本に対して利益の采配を行うことを可能にし、それによって大統領の影響力が強化されていると見ることができる¹³。

(2) 選挙職の資源コントロール：官僚機構の支配

選挙職の国家資源コントロールは、財政、人事、規制など広範囲に渡る。特に行政府の選挙職、これは中央政府なら大統領、地方政府なら首長ということになるが、最終的な行政の決定権限はこうした行政府の長たちに集中しているといえる。その中でも人事に対するコントロールは、その他の資源のコントロールと相まって行政の長が政府機構をコントロールすることを可能にする役割を持っている。この人事に関する行政府選挙職の権限の大きさがフィリピンの特筆すべき特徴であり、こうした権限は、フィリピンの持つ公務員制度によって規定されている。

フィリピンの官僚機構は自律的ではなく政治に従属しているとの議論は、アメリカ植民地支配期から一貫して広く受け入れられたものと考えて良い¹⁴。官僚機構の政治への従属という表現は、すなわち公務員の選挙職への従属であり、それは、以上のような人事制度を背景にしている。フィリピンの公務員制度では、公務員は大きく分けてキャリアとノン・キャリアに分類される。前者は、メリットシステムに沿って、競争試験を基に採用が決定される地位である。この地位は、終身雇用が保障される。一方、後者のノン・キャリアの方は、競争試験ではなく、その他の基準によって採用されるものである。これには、法律によって特別な任期が定められたもの、任命権者と同じ任期を務めるもの、任命権者が任命、解任を決定できるもの、特定の事業のためにのみ雇用されるもの、などを含む。このノン・キャリアの任命権は選挙職にある。すなわち、選挙職がその裁量によって採用等を決定することができ、選挙職による官僚機構のコントロールの基礎となるものである。また、キャリア職であっても、中央政府の幹部公務員は、後述のように、有資格者の中から大統領が任命することによって役職に就くことができる。官僚機構の中樞は大統領の裁量に大きく任されているのである。

12 なお、こうした権限は基本的にこれまでフィリピンに存在した憲法、すなわち、1935年憲法、1973年憲法、1987年憲法のいずれにも規定されている。大統領予算案の上限を超えた議会による予算策定の禁止に関して、1973年憲法では規定がないが、大統領令第1177号 (Presidential Decree No.1177) Sec.28に同様の規定がある。

13 なお、行政の規制権限に対抗として、議会は議会監視委員会を設置して、政策の実施段階に影響力を残そうと試みている。

14 代表的のものとして、Cariño (1992, pp.127-138)。具体的な事例を通じてそうした特徴を示そうとしたものとして、Francisco (1960); Francisco and de Guzman (1963)。

表1 フィリピンにおける公務員数の推移（1961 - 1999）

年	全体	(割合)	キャリア	(割合)	ノン・キャリア	(割合)
1961	361,312	100.0%	259,655	71.9%	101,657	28.1%
1962	396,462	100.0%	281,853	71.1%	114,609	28.9%
1963	398,786	100.0%	293,183	73.5%	105,603	26.5%
1964	415,103	100.0%	298,097	71.8%	117,006	28.2%
1965	455,660	100.0%	318,519	69.9%	137,141	30.1%
1966	445,891	100.0%	314,598	70.6%	131,293	29.4%
1967	458,141	100.0%	323,948	70.7%	134,193	29.3%
1968	481,320	100.0%	389,265	80.9%	92,055	19.1%
1969	506,469	100.0%	417,912	82.5%	88,557	17.5%
1970	531,615	100.0%	446,557	84.0%	85,058	16.0%
1971	530,985	100.0%	448,424	84.5%	82,561	15.5%
1972	543,132	100.0%	453,515	83.5%	89,617	16.5%
1973	569,443	100.0%	470,003	82.5%	99,440	17.5%
1974	519,995	100.0%	424,190	81.6%	95,805	18.4%
1975	533,284	100.0%	434,626	81.5%	98,658	18.5%
1976	641,787	100.0%	517,629	80.7%	124,158	19.3%
1977	992,798	100.0%	831,147	83.7%	161,651	16.3%
1978	1,028,710	100.0%	856,486	83.3%	172,224	16.7%
1979	1,064,620	100.0%	881,824	82.8%	182,796	17.2%
1980	1,097,466	100.0%	881,800	80.3%	215,866	19.7%
1981	1,154,541	100.0%	841,566	72.9%	312,975	27.1%
1982	1,179,982	100.0%	911,575	77.3%	268,407	22.7%
1983	1,205,422	100.0%	981,582	81.4%	223,840	18.6%
1984	1,310,789	100.0%	1,057,331	80.7%	253,458	19.3%
1985	1,321,698	100.0%	1,070,575	81.0%	251,123	19.0%
1986	1,364,925	100.0%	1,105,589	81.0%	259,336	19.0%
1987	1,408,151	100.0%	1,140,803	81.0%	267,549	19.0%
1988	1,451,379	100.0%	1,175,617	81.0%	275,762	19.0%
1989	1,494,606	100.0%	1,210,831	81.0%	283,975	19.0%
1990	1,257,452	100.0%	999,882	79.5%	257,570	20.5%
1991	1,445,780	92.3%	1,290,104	89.2%	276,202	19.1%
1992	1,237,435	100.0%	1,019,226	82.4%	218,209	17.6%
1993	1,200,707	100.0%	1,031,255	85.9%	169,452	14.1%
1994	1,225,676	100.0%	1,071,708	87.4%	153,968	12.6%
1995	1,328,018	100.0%	1,171,057	88.2%	156,961	11.8%
1996	1,359,660	100.0%	1,175,087	86.4%	184,573	13.6%
1997	1,378,644	100.0%	1,185,535	86.0%	193,109	14.0%
1998	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1999	1,445,498	100.0%	1,250,510	86.5%	194,988	13.5%

（出所）1961年から1992年までは、Civil Service Commission (1993)、1993年から1997年までは、Civil Service Commission (n.d.)、1999年は、Civil Service Commission (1999)。割合は筆者計算。

表1は、1961年から1999年までの公務員数（中央政府、政府系企業、地方政府の総計）の推移と、そこに占めるキャリア、ノン・キャリアの割合の推移を示したものである。ここからわかるのは、徐々にその割合が減少しているとはいえ、選挙職にその地位を委ねる

ノン・キャリア職が相当程度存在しているということである。これをさらに中央政府、政府系企業、地方政府ごとにキャリアとノン・キャリアの人員の推移を1993年から1999年の時点で示したものが表2である。

表2 フィリピンにおける公務員の各政府レベルごとの地位別内訳の推移 (1993 - 1999)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
中央政府	全体	773,349	796,795	853,982	894,056	913,951	n.a.	959,966
	(割合)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	n.a.	100.0%
	キャリア	713,410	761,409	803,011	840,710	856,842	n.a.	904,926
	(割合)	92.2%	95.6%	94.0%	94.0%	93.8%	n.a.	94.3%
	ノン・キャリア	59,939	35,386	50,971	53,346	57,109	n.a.	55,040
	(割合)	7.8%	4.4%	6.0%	6.0%	6.2%	n.a.	5.7%
政府系企業	全体	128,466	112,858	120,382	111,707	97,142	n.a.	94,971
	(割合)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	n.a.	100.0%
	キャリア	97,773	97,381	99,389	87,121	73,311	n.a.	73,239
	(割合)	76.1%	86.3%	82.6%	78.0%	75.5%	n.a.	77.1%
	ノン・キャリア	30,693	15,477	20,993	24,586	23,831	n.a.	21,732
	(割合)	23.9%	13.7%	17.4%	22.0%	24.5%	n.a.	22.9%
地方政府	全体	298,892	316,023	353,654	353,897	367,551	n.a.	390,561
	(割合)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	n.a.	100.0%
	キャリア	220,072	212,918	268,657	247,256	255,382	n.a.	272,345
	(割合)	73.6%	67.4%	76.0%	69.9%	69.5%	n.a.	69.7%
	ノン・キャリア	78,820	103,105	84,997	106,641	112,169	n.a.	118,216
	(割合)	26.4%	32.6%	24.0%	30.1%	30.5%	n.a.	30.3%

(出所) 1993年から1997年までは、Civil Service Commission (n.d.)、1999年は、Civil Service Commission (1999)。割合は筆者計算。

これを見ると、特に地方政府で選挙職の裁量によるノン・キャリアの構成割合が約30パーセントを占め、非常に多いことがわかる。これは、つまり、州知事 (provincial governor)、市長 (city mayor)、町長 (municipal mayor) など地方政府首長がそれぞれの地方政府において多くの職員の任免権を保持していることを示し、地方政府自体がこうした首長の大きな影響力下に置かれることを示している。

また、中央政府のノン・キャリアの構成比が地方政府などと比べれば比較的小さく見えるが、ここではキャリア職のなかのレベル3 (幹部クラス) の任命の仕方にも注目する必要がある。中央政府の各省の長官 (secretary) が大統領によって任命されるのは言うまでもないことであるが、それ以下の次官 (undersecretary)、次官補 (assistant undersecretary)、局長 (bureau chief)、局次長 (bureau assistant chief)、地域事務所長 (regional director)、地域事務所副所長 (assistant regional director)、省サービス長 (department service chief)、その他同等の管理役職に関しては、幹部公務員職 (career executive service position) と分類され、特別な試験に合格し、幹部公務員資格 (career executive service, CES) を獲得した者のリストの中から大統領が任命するものとされている¹⁵。つまり、幹

部公務員の人事権は大統領が一手に引き受けているということである。さらに、幹部公務員のなかでも実はこのCESを保持していない者が任命されることも多く、例えば、1999年の時点ではCESが必要とされる幹部公務員職において41.2パーセントのみがCES保持者であり、その他はCESを持たない職員によって占められている事態となっている¹⁶。これは、つまり、有資格者の中から選ばなければならないという制度的縛りが大統領の権限をそれほど制限するものとなっていないということである。中央政府の幹部公務員への人事権を通じた大統領の支配は大きく、それは取りも直さず官僚機構に対して強力なコントロールを有していることに他ならない。

(3) 中央地方関係の制度的特徴

フィリピンの地方政府制度をめぐる議論において、フィリピンの中央地方関係が集権的であるとする理解が1991年地方政府法の制定まで優勢であったといえる¹⁷。とくにフィリピン人の行政学者からそうした主張が繰り返され、それが1991年地方政府法制定につながっていったと理解して良いだろう。一方、アメリカ人政治学者の中には必ずしもそうではないとの見解が見受けられる¹⁸。集権的か分権的に意見が分かれる理由は、行政的権限にのみ注目するか、政治的影響力まで射程に入れて議論するか、その尺度の違いにあると考えられる。すなわち、行政の制度上の権限に注目すると、中央政府の権限が強く、ここに焦点を当てると集権的との議論が生まれる。一方、政治的な側面に注目すると、地方政府首長の中央への政治的影響力、あるいは地方政府首長の政治的自律性などが見られたので、そうした視点に立った場合、分権的だという評価が下されることになる。ただ、行政的な権限に限定して考えても、フィリピンの地方政府制度は、植民地支配期においては、地方の掌握という点から中央政府が大きなコントロールを持ったと言えるが、1946年の独立後の流れは地方政府の権限強化であり、分権的な特徴が進んだと考えるのが妥当であろう。1991年に制定された地方政府法はその集大成であり、大規模な地方分権化を進めた¹⁹。

15 CESのシステムは1972年の戒厳令布告直後に導入されたものである。1986年の民主化によって一時停止されていたが、2年後の1988年から再び実施されるようになった。権威主義体制下での幹部公務員に関しては、片山(1987a)、片山(1987b)参照。

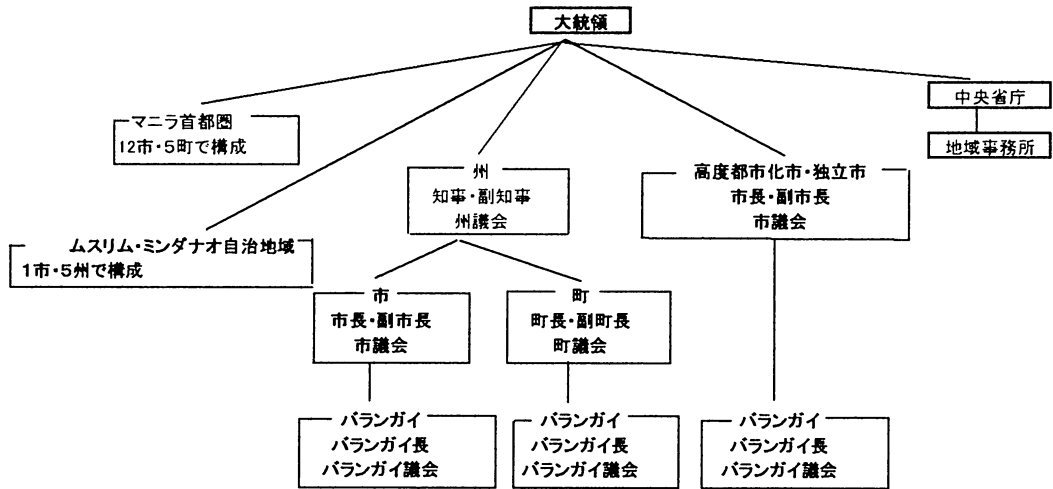
16 Civil Service Commission (1999, p.8)。

17 こうした見解をすべて列挙するのは難しいが、代表的なものとして、Ocampo and Panganiban (1985)。

18 Williams (1981); Hutchcroft (2000) など。

19 フィリピンの地方分権改革については川中(2003)参照。

図1 フィリピンの地方政府（2003年）



（注）マニラ首都圏の各市町は独立しており、マニラ首都圏開発庁は各地方政府首長が参加する中央政府の機関。2002年6月の段階で、州政府の数は79、市政府の数は114、町政府の数は1,496、バラングイの数は41,945にのぼる。National Statistical Coordination Board (2002, Table 15.16)。

（出所）筆者作成。

このような集権的か分権的かという議論が重要であることは確かであるが、フィリピンの地方政府制度において、政治過程のパターンを生み出す要因としてより重要な意味を持ったのは、実は、それ以前の問題で、地方統治が中央政府の直接的な統治ではなく、地方政府の設置によって進められたということ、そして、地方政府の首長がアメリカ植民地支配期から選挙によって選ばれていたということである²⁰。

アメリカは、その統治期初期の1901年に町政府法 (Act No. 82) および州政府法 (Act No. 83) を制定し、地方政府の仕組みを整えた²¹。そして、そこでは町長 (president) や州知事 (governor) の公選制が規定された。地方政府は廃止されることなくその後一貫して存在し、また、地方選挙は、マルコス政権下で選挙が停止されたことはあったが、定期的な実施されている。これは、他の東南アジア諸国が概して内務省を中心とした中央政府

20 ただし、いくつかの州は特別州 (Special Province) として、その知事が任命されていた時期がある。1954年の段階では、52州のうち10州が特別州であった。この多くがミンダナオのイスラム教徒居住地域である。Romani and Thomas (1954, pp.45-46)。しかし、1955年には共和国法第1205号 (Republic Act No. 1205) によって特別州が廃止されている。また、同様に、市長についても、それまで憲章市 (Chartered City) の市長が任命制であったのが、同年、共和国法第1245号 (Republic Act No. 1245) によって公選制に切り替わった。

21 フィリピンに地方自治を植え付けるのがアメリカ統治の一つの重要な目的であったと議論するものとして、Cullinane (n.d.)。

が直接地方を統治する制度を取っていることと比べると大きな違いと言って良いだろう。そして、さらに、アメリカ型の地方政府をモデルとしたために、集権 分権と並んで中央地方関係を分類するもう一つの軸である分離 融合の軸で見た場合、分離型の特徴が大きいことも注目値する²²。中央政府の機能とは分離された形で地方政府固有の機能が存在し、大統領には地方政府に対する一般的な監督権限が憲法上規定されてはいるものの、日本の機関委任事務のような大統領の指揮下に地方政府の首長が入って事務を取り扱うということはなかった²³。

第3 フィリピンにおける選挙職の数（2001年）

大統領	1
副大統領	1
上院議員	24
下院議員	209
州知事	79
州副知事	79
州議会議員	742
市長・町長	1,609
副市長・副町長	1,609
市議会議員・町議会議員	13,228
総数	17,581

（注）バランガイ長、バランガイ議員を除く。また、下院議員では政党名簿制選出議員を除く。
（出所）National Statistical Coordination Board (2002, Table 15.17)から筆者作成。

選挙職を長として頂く地方政府の発達は、地方小選挙区選出の下院と同様に、地方政治権力に政治的活動の場を与える事になる。地方政府の存在は、まず、その規模の大小の問題はあるにしろ、地方における国家資源の存在を意味する。地方の国家資源に対するコントロールを背景とした政治権力の登場が可能となるのである。そして、公選制による首長選出は、地方政府に一定の政治的自律性を与える事になる。すなわち、仮に、地方政府の首長が中央政府による任命である場合、地方首長はその政治的キャリア上昇志向を持つと

22 中央地方関係を、集権 分権、融合 分離の二つの軸で分類することを提唱した天川の研究によれば、集権 分権とは地方政府の中央政府からの自律性の問題を取り扱うもので、集権とは中央政府が地方政府の自主性を制限することであり、分権とは地方政府の自主性が大きい状態を指す。一方、分離 融合とは中央政府と地方政府の間の行政機能、政策実施の関係の観点からのもので、分離とは地方の問題であっても中央政府の機能は中央政府が担うというものであり、融合とは地方政府が中央政府の機能を担うというものである [天川 1986 : 118 - 120]

23 もっとも、アメリカ植民地支配期は、地方政府の官職任命権をフィリピン委員会（のちの総督府、自治政府設立以降は大統領）が握っており、その意味では中央の介入が大きかったことは指摘しておく必要がある。独立後しばらくするまでは、地方政府内の各部署は中央各省の出先機関的な位置づけをされていたと考えられる。しかし、徐々にこうした官職任命権が地方政府に移管され、最終的には1991年の地方政府法制定以後はそうした人事介入の余地は概ね無くなっている。財務官についてのみ、地方政府首長が推薦する3人の候補から財務長官が選任することになっている。

すれば、中央政府に対する利益供与をその活動の動機とすることになる。しかし、選挙によってその政治的キャリアが決定されるとすれば、選挙での勝利をその活動の動機とし、そのための行動のパターンが現れてくるからである。さらに地方における国家資源のコントロールが前節で見たように人事を中心として選挙職である首長に握られている制度的特徴が、こうした政治的自律性をある程度支えることになる。もちろん、これは中央に存在する国家資源と地方に存在する国家資源のバランスにより、その自律性の度合いは変化するのであり、中央に存在する国家資源が大きい場合は、こうした地方政治権力の政治的自律性は小さいものとなり、逆に地方の有する国家資源が大きい場合は、地方の政治的自律性が高くなる。

付け加えれば、この中央と地方の国家資源のバランスという点から考えた場合、地方政府が確立していることが、中央政府に対する資源分配の地方政府によるロビー活動をする際の制度的受け皿が整える効果を生み出していると指摘することができる。地方政府首長たちは、自らの地方政府への資源分配を通じて、制度的に資源分配の利益を享受するのである。そして、それは地方政治権力の中央政治権力に対する影響力行使と関係してくる。地方政府にとって中央政府、より直接的に言えば大統領（あるいは上院議員、下院議員）に対する影響力を生み出す資源とは、地方政府を通じた住民への利益供与とそれによって獲得する政治的支持である。国政レベルの政治家たちが各地において政治的支持を取り付けるためには、地方政府首長たちが抱える個人票の動員が必要なのである。こうした構図のなかで、地方政治家たちは、中央からの資源分配を獲得しつつ、中央と地方の国家資源を限定された領域のなかで独占的に支配することを指向し、それによって地方政治権力としての基盤を確立していくことになるのである。

3 財政的資源の分配過程

以上のようなフィリピン政治制度の特徴が国家資源分配において具体的にどういった役割を果たしているかを、次に、財政的資源の分配過程のなかで検証したい。ここでは、1986年の民主化以降に時期を絞り、国レベルの分配過程である予算過程を軸に地方への資源分配の過程を検証し、また、地方財政の特徴も合わせて提示する。上記の制度的特徴のなかでこうした財政的資源分配に特に重要な意味を持つのは、第1の大統領制に基づく分権的な制度と、第3の選挙職に率いられる地方政府の存在である。

国政レベルでの分権的制度は予算過程においてまさに大統領、上院、下院の三つどもえの競争を典型的な形で展開させる。そこでは、地方の利益は下院を通じて反映される。一方、地方政府の存在は地方財政を生み出すとともに、地方権力の基盤として財政に関する地方政府首長のコントロールが意味を持つ。そして、中央と地方の関係から見ると、下院

議員にしても、地方政府首長にしても地方権力にとって中央の資源の取り込みが大きな意味を持つことが指摘できる。

(1) 財政の概容と予算過程の特徴

まずフィリピンの財政状況を確認したい。フィリピンの財政規模は東南アジア諸国の中でも平均的で、国内総生産（GDP）に対する比率は20%弱をここ数年維持している（表4）。

表4 各国の中央政府歳出のGDPに対する割合（1990 - 2000）

年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
フィリピン	19.6%	19.2%	19.7%	18.5%	18.3%	17.9%	18.5%	19.2%	19.2%	19.7%	19.3%
アメリカ	22.2%	22.1%	22.6%	21.1%	20.7%	20.4%	20.3%	19.5%	19.3%	18.3%	17.9%
イギリス	37.5%	40.1%	43.0%	42.6%	41.9%	41.3%	40.6%	38.1%	36.9%	36.4%	
インドネシア	18.4%	16.5%	18.5%	16.7%	16.2%	14.7%	14.6%	18.0%	18.2%	19.5%	
マレーシア	27.7%	27.2%	26.9%	24.0%	23.0%	22.1%	22.3%	21.0%	21.2%	22.8%	
シンガポール	19.4%	18.5%	17.9%	15.3%	14.4%	14.3%	15.6%	19.6%	17.2%	17.2%	
タイ	14.0%	14.4%	15.5%	16.4%	15.9%	15.3%	17.7%	18.5%	18.2%	18.0%	17.4%

（出所）International Monetary Fund (2001a)より筆者作成。

一方、財政赤字について見ると、1990年代半ばは均衡財政を維持できたものの、1990年代後半から財政赤字が進行し、対GDP比で5%に近づきつつある（表5）。

表5 各国の中央政府歳出マイナス歳入のGDPに対する割合（1990 - 2000）

年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
フィリピン	-3.5%	-2.1%	-1.2%	-1.5%	1.1%	0.6%	0.3%	0.1%	-1.9%	-3.8%	-4.1%
アメリカ	-4.1%	-4.4%	-5.2%	-3.4%	-2.6%	-2.0%	-1.4%	0.0%	0.6%	1.7%	2.6%
イギリス	0.6%	-1.2%	-4.8%	-7.3%	-5.9%	-5.5%	-3.6%	-2.0%	0.6%	0.0%	
インドネシア	0.4%	0.4%	-0.4%	0.6%	0.9%	2.2%	1.2%	-0.7%	-2.8%	-1.1%	
マレーシア	-2.9%	-2.0%	-0.8%	0.2%	2.3%	0.8%	0.7%	2.4%	-1.8%	-3.2%	
シンガポール	9.5%	10.1%	11.6%	13.9%	12.0%	13.1%	14.2%	9.1%	15.6%	9.4%	
タイ	4.9%	4.0%	2.5%	1.8%	2.8%	3.2%	0.9%	-0.3%	-2.8%	-3.3%	

（出所）表4と同じ。

また、財政の内訳について各国と比較したものが表6であるが、フィリピンについては、対外債務利払い、人件費・維持運営費など、義務的な経費が多く、開発関連のインフラ整備などに利用される資本支出の割合が低いことが特徴として浮かび上がっている。先進国を除き、他の東南アジア諸国の資本支出割合がいずれも20%を超えている中で、フィリピンだけは9.3%となっている。

表6 各国歳出内訳の比較

	フィリピン	アメリカ	イギリス	インドネシア	マレーシア	シンガポール	タイ
人件費・維持運営費	51.4%	21.0%	29.3%	17.7%	41.5%	53.8%	55.3%
債務利払い	21.8%	12.6%	7.7%	19.2%	12.0%	1.8%	6.6%
補助金・その他の資金移転	17.4%	61.4%	59.1%	29.5%	23.5%	17.5%	12.4%
資本支出	9.3%	5.0%	3.9%	23.6%	23.0%	27.0%	25.8%
支出総額	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

（注）フィリピン、アメリカ、シンガポール、タイは2000年、マレーシアは1997年、イギリス、インドネシアは1999年の歳出。

（出所）International Monetary Fund (2001b)より筆者作成。

こうしたことからフィリピンの財政の特徴を整理すると以下になるだろう。まず、財政規模から言えば、アメリカを代表とする小さい政府の部類に入り、そのレベルは極めて平均的である。その意味で、様々な利益の表出に応えるために財政支出がコントロールできなくなるという状況にはなっていない。一方、財政赤字という点からは、その規模が拡大する傾向にあり、問題が徐々に深まっていると言える。しかし、歳出規模が他の国々と比べ突出してはいないことを考えると、赤字の主な原因は歳入面での問題と見られる。歳入面での問題を引き起こしているのは、基本的には2つの問題、一つは税制の不備、もう一つは徴税行政の能力不足、つまり、税を徴収する官僚機構の問題であると考えられる²⁴。さらに、歳出面のその内訳から見れば人件費、維持・運営費、債務利払いなどの割合が多いため、予算過程で分配を決定できる余地は他国と比べれば相対的に小さい。特に政治的な利害関係、利益の表出と密接な関係にあると見られるインフラ関連の財政（これは資本支出に含まれるが）は他国と比べて余裕がないことが明らかである。

それでは、こうした財政状況を生み出す予算過程はどういった特徴を持っているだろうか。1994年度から2002年度予算までの各年の予算過程の特徴をまとめたものが表7である。

²⁴ フィリピンの財政赤字に関して、国際通貨基金は歳入面の問題、特に徴税効率の悪さが大きな原因であると指摘している [Kostial and Summers 1999]。本稿は主に歳出面を取り扱うため、歳入面の議論は取り扱わないが、税制改革を含めて、歳入面の考察も政治学的には興味深い。フィリピンにおける徴税能力の低さを国家の弱さという視点から論じたものとしては Sta. Romana (1989) がある。

表7 一般歳出法制定の期間と焦点

	1984	1985	1986	1987
1. 大統領による予算案	1983/7/24 1983/7/30	1984/7/25 1984/7/30	1985/7/24 1985/7/29	1986/7/22 1986/7/27
2. 大統領による予算案	大統領の削減に際する拒否権行使 上院が反対、また、議員に選挙決定の 権限を付与する協定案(Consensus Development Fund, CDF)予算への関与 見込み無し。フィリピン憲法学会からの提 議も無し。	上下両院による削減案(削減と大統領 の削減案の削減。1984年公務員削減 案)が承認され、1985年予算案 から4年削減案が承認される。大統領は案 内削減の項目に対し拒否権行使。	予算行政管理(Department of Budget and Management, DBM)が削減案を本 案として提出、上下両院から削減 案を提出する。しかし、以後次第々 々削減案が承認される。削減案が 削減の項目について拒否権行使。 上院が反対、また、議員に選挙決定の 権限を付与する協定案(Consensus Development Fund, CDF)予算への関与 見込み無し。フィリピン憲法学会からの提 議も無し。	地方における予算案に際して、下院議員の 関与を大統領が制し、地域別削減案のメ ンバーに関する行政改革案(1985年)を 議員をメンバーから出す。メディアを通じて メキシコに削減案が承認される。削減案 (Congressional Incentive Allocation, CIA)の 承認。上院はボーターレラの案を、下院は 削減案を承認する。削減案の承認は、削減案 が削減の項目について拒否権行使。 上院が反対、また、議員に選挙決定の 権限を付与する協定案(Consensus Development Fund, CDF)予算への関与 見込み無し。フィリピン憲法学会からの提 議も無し。
3. 予算過程での焦点				

	1989	1990	2001	2002
1989/7/14 1989/7/24	1990/7/20 1990/7/25	2001/7/24 2001/7/29	2002/7/22 2002/7/27	
1989/7/14 1989/7/24	1990/7/20 1990/7/25	2001/7/24 2001/7/29	2002/7/22 2002/7/27	

1989年7月14日(第1回): 大統領は、1989年の歳入増進法(第131号)を提出する。この法律は、1989年の歳入増進法(第131号)を提出する。この法律は、1989年の歳入増進法(第131号)を提出する。この法律は、1989年の歳入増進法(第131号)を提出する。

1990年7月20日(第2回): 上院は、1989年の歳入増進法(第131号)を承認する。この法律は、1989年の歳入増進法(第131号)を提出する。この法律は、1989年の歳入増進法(第131号)を提出する。

2001年7月24日(第3回): 大統領は、2001年の歳入増進法(第131号)を提出する。この法律は、2001年の歳入増進法(第131号)を提出する。この法律は、2001年の歳入増進法(第131号)を提出する。

2002年7月22日(第4回): 上院は、2001年の歳入増進法(第131号)を承認する。この法律は、2001年の歳入増進法(第131号)を提出する。この法律は、2001年の歳入増進法(第131号)を提出する。

(引用)フィリピン年報「アジア経済発展誌、各年」。Business World, Philippine Daily Inquirer

フィリピンの会計年度は1月から12月であり、次年度の予算は12月末までに制定されるのが通常のスケジュールである。1994年度から2002年度にかけて、このスケジュール通りに制定されたのは全9回のうち4回であり、残りの5回は年度を超えてようやく制定されたか、あるいは予算自体が制定されなかったかのいずれかである。このうち、予算が制定されなかった2001年度予算については、当時のジョセフ・エストラダ（Joseph Estrada）大統領に対する弾劾裁判が上院議会で行われていたため、予算審議の時間がとれなかったことが原因となっており、必ずしも予算をめぐる政治的膠着状態が発生したわけではない。また、2002年度予算は1月にグロリア・マカパガル・アロヨ（Gloria Macapagal-Arroyo）大統領が署名しているが、これは2001年初頭に政変によって発足した新政権が予算をあらためて策定するのに時間がかかったことや、12月末に議会が一般歳出法を制定したものの大統領の署名が遅れたため年を越してしまったためであり、これも予算をめぐる政治的膠着状態が生じたとは言いがたい。その意味で、政治的膠着状態が発生したのは、1997年度、1998年度、2000年度の3回ということが言える。

この3回の政治的膠着状態発生の原因を見ると、1997年度は、一つには、当時、メディアを通じて急速に批判が高まっていたポークバレル資金（議員がそれぞれの裁量で使途を指定できる予算）をめぐる、大統領の提案した予算に基づき下院がこのポークバレル資金の存続を前提とした予算案を作成したのに対し、上院がこれを廃止することを盛り込んだ修正案を作成したためである²⁵。もう一つには、自動支出項目である債務利払い項目に関して、これも大統領の予算案に基づき下院がこれまで通り一般歳出に含める予算案を作成したのに対し、上院が債務利払いについて議会が金額を決定することができないことからこれを除外する修正を行ったことが原因となっている。債務利払い項目の一般予算計上はポークバレル資金の調整と密接に関わるため、結局、いずれにしても地方への利益誘導をポークバレルで行おうとする下院、そして、優先法案可決のためにポークバレル資金を通じて下院をコントロールしようとする大統領と、国民の批判に敏感な上院との対立構造となったのである²⁶。1998年度については、1997年の通貨危機時に財政を安定させるため予算行政管理省（Department of Budget and Management）が支出を制限したことに下院が反発し、予算をいわば人質にとったこと、そして、上院が通貨危機の影響を予算に反映

25 ポークバレル資金と予算に関しては、Parreño (1998); Gutierrez (1998) 参照。

26 自動支出費目である債務利払いを予算に盛り込むのは、ポークバレル資金確保のためのテクニックである。債務利払いはマルコス政権下、大統領令第1177号（Presidential Decree No.1177）により自動的に支出することが決められた。大統領の提出予算案の総額を上回る予算を作成することができないという憲法上の制約のなかで、議会は、自らの裁量で使途を指定できるポークバレル資金の額を増額するため、債務利払いを削減し、その削減分をポークバレル資金項目に回す。大統領は、大統領令第1177号をたてに、議会の作成した予算案のなかで、債務利払いに関する項目に部分的拒否権を行使し、当初の金額を復活させる。しかし、ポークバレル資金は手つかずのまま残る、というわけである。その結果、予算の総額が大統領の提出した予算案を上回るという現象が発生する。

させるためインフラ予算を削減しようとしたところ、下院がそれに反発したことによって発生している。ここでは大統領と下院の対立、上院と下院の対立の2重構造ができています。さらに2000年度についても、再びポークバレルの予算計上問題と、1999年度のポークバレル資金支出制限をめぐる大統領と下院の対立、そして、緊縮財政を指向する上院とこれまで通りの資金配分を求める下院の対立という、対立の2重構造で停滞が発生しました。いずれも予算過程停滞が大統領、上院、下院の対立によるものであることがわかる。特に上院がマクロの均衡財政への意識や、ポークバレルに対する国民一般の批判への敏感な反応、さらには大統領のコントロールできる資源の減少を意図して、予算規模を大きく削減しようとするのに対し、下院は各議員が自由に事業を選ぶことのできるポークバレル資金まで削減されることに抵抗する。そして、自らの財政上の手段を縛られたくない大統領がこの対立構造に加わる、という構図が共通している。ただ、ここで特徴的なのは、実際、時間的な停滞が発生するのは上院と下院の対立であり、それは、下院が審議し作成した予算案が上院に回され修正された後、下院版の予算案と上院版の予算案が調整される両院協議会（bicameral conference committee）において顕著であるということである。このことから上院案と下院案の調整が最も困難な過程であることがわかる。上述のように大統領と上院あるいは下院の対立が審議の遅れを引き起こすこともあるが、最終的には拒否権の行使で大統領側からの一方的な解決がなされる。

ここで、議会での審議によってどの程度大統領提出の予算が書き換えられるのか、あるいは書き換えられないのか、という問題がある。マナサンが1994年度から1996年度までの3年分の大統領提出予算案と最終的に制定された予算を比較した結果が以下の表8の通りである [Manasan 1996]

表8 一般歳出法と大統領提出予算案のセクター別変更率(1994 - 1996)

項目	1994年	1995年	1996年
総額	0.99	1.03	1.04
行政に関する支出全体	0.94	1.02	1.03
行政への支出	0.94	1.03	1.04
治安関連	0.93	0.99	0.98
国防費	0.98	1.01	1.01
社会サービス全体	1.01	1.03	1.00
教育	1.03	1.02	1.07
社会サービス、労働雇用	1.00	1.11	0.61
住宅・コミュニティ開発	0.65	0.93	1.41
経済サービス全体	1.08	1.22	1.20
農地改革	1.22	1.11	1.07
農業	0.94	1.27	1.35
天然資源	0.98	0.91	0.97
産業	0.70	0.90	1.08
流通・貿易	0.54	1.00	1.03
観光	0.92	1.00	1.33
エネルギー	0.99	1.21	1.32
水資源	1.00	1.19	1.16
運輸	1.18	1.29	1.20
その他の経済サービス	0.80	0.85	0.95
その他	0.95	0.94	0.96

(注)計算の基礎となる数値は新規支出のみ。
 変更率＝一般歳出法／大統領提出予算案。
 1995年、1996年は債務利払いへの拒否権行使で、総額が増加。
 (出所)Manasan (1996)。

これを見ると、経済サービスにおける増額、特に運輸関連での増額が目立つ。全体としてのコントロールを大統領が効かせることができているとしても、個別項目については、議会による書き換えがある程度行われていることがここから伺い知ることができよう。運輸関係の支出での最大の柱は道路であり、議会によって道路整備への予算書き換えが行われていることがここからわかる。こうした変更が主に下院で行われたのか、上院で行われたのかに関しては、詳細な検証が必要となるが、少なくとも下院が道路整備を地元選挙区への利益誘導として重要視する傾向を持つことを考えれば、下院における予算審議がこうした変更を推進したことを推測することは的はずれではない。ここで一般歳出法とは大統領の拒否権行使が行われた後の最終的な予算額であり、大統領、上院、議会の予算策定、立法化の合意点であると位置づけられる。ただ、実際の実施については、後述のように、予算行政管理省を通じて大統領がコントロールしており、この一般歳出法通りの予算執行がされているとは言えない。

(2) 制度と予算過程

以上のような財政状況と予算過程の特徴が生み出されるのはなぜか。

大統領制および二院制議会をとるフィリピンでは、予算過程の4つの段階うち最初の3つの段階は政治過程としては、それぞれ行政府内での利益調整(予算作成過程)、立法府

内での利益調整と拒否権を通じた行政府による影響力行使（予算立法化過程）、行政府の裁量による資源分配の組み替え（予算執行過程）と理解することができる（表9）。

表9 予算過程の概略

1. 予算作成 (budget preparation) = 行政府内での過程 10月～7月
 - (1) 開発予算調整委員会 (Development Budget Coordination Committee, DBCC) によってマクロ経済目標と予算枠組みの設定 10月～12月
 - (2) 予算行政管理省 (Department of Budget and Management, DBM) がbudget call (予算枠組み、財政目標、優先項目、ガイドライン、手続き、技術的指示、予定等の提示) 3月
 - (3) 各省庁による予算作成とDBMへの提出 4月
 - (4) 各省庁とDBMとの間で予算折衝 4月～6月
 - (5) 各省庁の予算案確定と提出 4月～6月
 - (6) DBCCによる予算案承認 6月
 - (7) 大統領と閣僚による予算案承認 6月
 - (8) 大統領による予算案の議会提出 7月

2. 予算立法化 (budget legislation) = 立法府内での過程 7月～12月(くらい)
 - (1) 下院歳出委員会 (Committee on Appropriation) および各小委員会での審議・聴聞会
 - (2) 下院本会議での審議
 - (3) 上院財政委員会 (Committee on Finance) および各小委員会での審議・聴聞会
 - (4) 上院本会議での審議
 - (5) 両院協議会 (Bicameral Conference Committee) での協議
 - (6) 両院協議会案の上下両院での承認
 - (7) 大統領の承認 (署名) および拒否権行使

3. 予算執行 (budget execution) = 行政府内での過程
 - (1) DBMが各省ごとのagency budget matrix (ABM、各省への支出計画) を作成
 - (2) DBMがAllotment Release Program (ARP、支出全体計画) を作成
 - (3) 各省の支出許可であるGeneral Allotment Release Order (GARO) およびSpecial Allotment Release Order (SARO) をDBMが各省に送付
 - (4) 各省の利用可能な金額の上限を示したNotice of Cash Allocation(NCA)を、DBMが各省に月ごと、もしくは四半期ごとに送付。(各地方政府への内国歳入割当の支出は月ごとに自動的に)

4. 予算監査 (budget accountability)

会計報告書を、大統領、DBM、下院歳出委員会、上院財務委員会、会計検査委員会に提出。

出所) Department of Budget and Management (2002a; 2002b)より筆者作成。

すでに述べたように、財政赤字はあるものの歳出に関するコントロールが比較的効いていること、大統領、上院、下院の三つどもえの対立が発生するが、政治的膠着状態が生じるのは主に上院と下院の対立においてであり、大統領と議会の対立が予算過程の遅延を引き起こすことはそれほどないこと、などは予算過程における大統領の影響力が相対的に大きいことを示していると考えて良い。一方、議会による書き換えが道路などインフラ事業に関して見られることは、議会が予算過程において一定程度影響力を行使していることを示している。以上のような状況を生み出す原因をどう考えるのか、という問いを立てた場合、以下のような制度的特徴による説明が可能であると考えられる。

総額として財政支出が大統領のコントロールにあるのは、3つの理由によると思われる。まず、大統領の提出する予算案の総額を超えて議会は一般歳出法を策定することはできな

いという憲法の規定がシーリングとして働くことを指摘する必要がある²⁷。これで大枠でのコントロールを図ることができる。さらに、関連して、大統領に予算案の提出権が排他的にあることで、予算に対する枠組み設定が大統領の専管事項となり、その後の審議の出発点を規定するという点でも重要である。つまり、大統領が議事設定者としての優位性を持つということである。

次に、大統領の拒否権が重要である。これは予算を規定する一般歳出法全体に行使することもできるが、個々の条項や項目に対しても行役することができる²⁸。そのため大統領の権限を制限する条項を排除したり、大統領にとって望ましくないと考える項目を削除したりすることが可能となる。仮に大統領と議会の対立が発生した場合、この拒否権行使によって大統領としては自らの意向を大きく反映させる形で決着を図ることができる。しかも、拒否権を議会が覆すためには、上下両院それぞれで3分の2を必要とするため、現実的にはそうした行為は非常に困難となっており²⁹、議会の側からの影響力行使は限定的にならざるを得ない。

第3に、予算執行に関する大統領のコントロールがある。一般歳出法が歳出を規定しても、実際の支出は予算行政管理省によってコントロールされる。予算行政管理省の許可がなければ実際の支出は行われず、また、仮に許可が出ても各省庁の判断で実際の支出が行われる。つまり、各議員の裁量に任されているポークバレル資金に関しても行政側が実施を左右することができる。さらに、大統領は各省庁に対して一定割合の支出抑制（reserve）を指示することができ、これを他の項目の支出に移転することができる³⁰。これは大統領によるある程度の予算書き換えが実施段階で可能であることを意味する³¹。この制度は2つの重要な効果を生み出す。一つは、大統領がいよいよ赤字がひどくなるといった状況が発生した場合歳出全体を押さえることができ、かつ、議会によって書き換えられ支出項目として盛り込まれたものであっても実際に支出せず、自らの意図する他の項目の支出に回すことで議会の書き換えを実質的に無効にすることができるということである。もう一つは、特にポークバレル資金の支出をコントロールすることで、優先法案の制定など立法過程において議会、特に下院に対し影響力を行使することが可能になることである。

27 1987 Philippine Constitution, Art. VI, Sec.25 (1)。ただし、先述のように、債務利払い項目の調整から結果として大統領の提出予算を上回る歳出を規定する予算が策定されることもあった。

28 1987 Philippine Constitution, Art.VI Sec. 27 (1)(2)。

29 1987 Philippine Constitution, Art.VI Sec.27 (1)。

30 1987 Philippine Constitution, Art. VI, Sec. 25, (5); Executive Order No. 292, Book VI, Chapter 5, Sec. 37。

31 ラモス政権下では、人件費に関し最大25%の支出停止を命令したことがある。Leotes Marie T. Lugo "Gov't need not save more funds- DBM" *Business World*, February 20, 1998。

一方、ときおり予算過程において対立が生じること、そして、それが結局大統領主導のなかで解決されていく、というパターンを生み出しているのは、これも2つの制度的理由によると考えられる。まず、上院と下院の対立から政治的膠着状態が発生するのは、どちらかが優越するという制度的な仕掛けがないためである。予算を含め、法律が制定されるには上院、下院とも了承しなければならず、どちらかが同意しない場合は法律の制定が果たせない。これは議会内において上院、下院双方が政治的に決定的な拒否権を有することを意味する。しかし、予算に関しては、法律の不成立が前年度予算の再実施となるため、大統領に対する議会からの決定的な拒否権限にならない。ここでは、諸利益の調整に失敗し、予算が制定されなかった場合、議会より大統領の方が手にする利益が大きいことが重要である。予算策定がされなかった時には前年度の一般歳出法が再び効力を持つことになるが³²、その際、新規事業は盛り込まれず、通常であれば、議会での審議過程で上下両院の利益の挿入が行われるところが、そうした部分がなくなるため大統領の裁量が拡大するのである³³。そのため、これは議会のサボタージュを抑制する効果を持つ。

また、上院と下院の利益調整、そしてその際の大統領による介入という点で重要なのが、両院協議会の存在である³⁴。憲法の規定上、予算に関しては下院に先議権があり、大統領が提案した予算案をまず下院で審議、修正し、可決した後、上院に回される。上院で修正が施されたあと、下院の案と上院の案の調整が行われる。この調整の場が両院協議会である。両院協議会は予算に限らず、あらゆる立法において利用される仕組みであるが、憲法上、両院協議会に関する規定はない。しかし、二院制の当然の帰結として両院の調整の必要があるということから設置が認められている [Bernas 1996: 702]。両院協議会の設置については、上下両院それぞれの運営規則によって決められているが、その運営は慣行によるところが多い。そこで重要な点は、まず、両院からそれぞれを代表して両院協議会に参加するメンバーは、関連する委員会のメンバー、つまり、予算であれば予算委員会から、両院の議長がそれぞれ任命することである。また、通常の議会での議事と異なるのは、両院協議会を秘密会で行うことができることである。そして、両院協議会が合意に達し作成した最終報告書については、各院で承認の手続きを取ることになるが、その際修正を施すことは許されていない。付け加えれば、ごく例外的なケースを除いてこの最終報告書はほ

32 1987 Philippine Constitution, Art. VI, Sec.25, (7).

33 議会は前年度予算の繰り越しが議会の予算過程における影響力行使の機会を大きく奪うため大統領に有利に働くと認識しており、できるかぎり毎年、一般歳出法を制定したいという指向性を持っている。下院歳出委員会メンバーの下院議員(与党連合所属)へのインタビュー(2002年10月2日)。「Lawmaker: No budget means 'very powerful' Macapagal,」 *Philippine Daily Inquirer*, November 10, 2002.

34 両院協議会の重要な役割にもかかわらず、これに関する研究はほとんどない。戒厳令体制以前の両院協議会に関しては、Rivera (1962, pp.194-196)が簡単な記述をしている。二院制の利益調整に関してゲーム理論を用い分析したものとしてTsebelis and Money (1997)が重要な示唆を与えている。アメリカの両院協議会を研究したものとして、Longley and Oleszek (1989)。

ば承認されることになっている。こうした両院協議会の秘密性、絶対性は、少数の代表による利益調整を可能にし、そのため上下両院全体の利益調整の円滑化に効果を持つ。両院協議会では様々な取引が行われ、時には上院、下院いずれの案にも含まれないものが挿入されることもある³⁵。また、立法過程における大統領の介入も最終的にはこの両院協議会で行われる。官房長官 (Executive Secretary) や予算行政管理省長官が両院協議会に出席し、大統領側の意向を伝え、取引を行うことが頻繁に行われる³⁶。

なお、こうした中央政府の予算過程に公式に参加する地方権力は下院議員であるが、地方政府首長たちの影響力行使の場がないわけではない。一つは、行政府内での予算作成過程における地域別予算策定過程においてである。もう一つは予算執行過程における大統領あるいは議員に対するロビー活動である。

地域別予算策定が制度として開始されたのは、マルコス政権期であるが、そこに地方政府首長が参加することになったのはコラソン・アキノ (Corazon Aquino) 政権期以降のことになる。これはアキノ政権期に導入された「同時進行計画事業予算システム」 (Synchronized Planning and Programming and Budgeting System, SPPBS) によるもので、各地域において地方政府首長が参加する地域開発評議会 (Regional Development Council, RDC) に対し中央政府の各省庁がその地域での予算計画について協議をするという制度である³⁷。これがフィデル・ラモス (Fidel Ramos) 政権下でより地域開発評議会の権限を強める形で改められ、地域予算割当計画 (Regional Budget Allocation Scheme, RBAS) が導入された。これは閣僚で構成される開発予算調整委員会 (Development Budget Coordination Committee, DBCC) が地方に割り当てる資金をあらかじめ用意しておき、その使用について各地域開発評議会の提案する優先事業に割り当てていくというものである³⁸。地域評議会での優先事業の策定、そしてその中央政府省庁事業への反映という形で地方政府首長の影響力が及ぶということになっている。しかし、

35 代表的な事例が拡大付加価値税法制定における両院協議会の修正である。最高裁はこのとき、法律の主旨に沿ったものであれば元の法案に無い新しい条項を挿入することは合憲であると判断している。Tolentino vs. Secretary of Finance, October, 1994.

36 Ronaldo F. Jabal, et.al. "Place may intervene to resolve budget row," *Business World*, December 27-28, 1996; Yasmin Lee G. Arpon, "Solons 'compromise' on budget items," *Business World*, December 17, 1998; Leotes Marie T. Lugo et. al. "Bicameral body meets today on budget cuts (Malacañang amenable to 'minimal' reduction)," *Business World*, December 14, 1999; Leotes Marie T. Lugo et. al. "Budget cuts presented for Congress OK today," *Business World*, December 22, 1999; Norman P. Aquino et. al. "Prospect of big deficit derails budget accord," *Business World*, December 23, 1999.

37 地域開発協議会はもともとマルコス政権期に地域開発の調整組織として各地域に設置されたが、アキノ政権成立後、1987年憲法 (Art. X, Sec. 14) にその設置が規定された。大統領に設置に関する権限が付与されているが、現在の地域開発協議会に関してはラモス大統領が1996年4月に出した行政命令第325号 (Executive Order No. 325) に規定されている。メンバーには該当地域の地方政府関係者 (州知事、市長、各州都の町長、各州の町長連盟代表、地域の中心と指定された町の町長)、各中央政府省庁地域事務所代表、民間部門代表があたる。議長は大統領によって任命される。

現実には、中央省庁のリーダーシップによって各地域の割当が決定されており、地域開発評議会の役割の低さが指摘されている [Mercado 2001: 104-108]

そうした状況のなかで、より実地的な地方政府首長の予算過程への参加は、中央政府予算において裁量を持つ大統領、そして自ら用途を決定できるポークバレル資金を持つ上院議員、下院議員へのロビー活動ということになる。下院議員については日常的にロビーを行い、大統領や上院議員に対しては、自らの地域を訪問するたびにいわば「お土産」として資金の支出を要求することになる。これは非公式の資源分配制度と考えて良いだろう。地方政府首長としては、地方で自らコントロールする個人票の動員をロビーの際の影響力資源として利用する。

(3) 地方への割当と地方財政の特徴

大統領、上院、下院の三つどもえのなか、地方利益を代表する下院の影響力が見られるものの、相対的には大統領主導で予算過程が進められていく、また、地方政府首長による中央政府予算過程への影響力行使は執行過程でのロビーが主なものであるという、以上のような財政的資源の分配過程のなかで、地方に割り当てられる財政的資源はどの程度の規模のものなのか整理したい。

中央から地方への財政的資源分配の流れは概念的に言えば大きく分けて2つに分類される。一つは、地方政府に対する分配の流れ、もう一つは中央政府管轄の地方事業への分配の流れである。前者の範疇に入るのが内国歳入割当と呼ばれる交付金と、その他の補助金である。後者の範疇に入るのが省庁の地方事務所への予算配分である。また、ポークバレル資金は、地方政府へ流すこともできるし、中央政府の地方事業に利用することもできる。

表10は、公的部門の支出における中央政府、政府系企業、地方政府といった主体別割合の推移を示したものである。

38 開発予算調整委員会とは、予算の大枠を決定する権限をもった委員会、予算行政管理省長官を議長、国家経済開発庁長官 (Director-General of the National Economic and Development Authority) を副議長とし、官房長官、財務長官 (Finance Secretary)、中央銀行総裁 (Governor of the Bangko Sentral ng Pilipinas) がメンバーとなる。

表10 公的部門支出における政府レベル別割合の推移（1994 - 2001）

年	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
中央政府	45.0%	50.8%	52.3%	54.8%	51.0%	54.8%	54.9%	58.5%
政府系企業	39.0%	33.9%	31.3%	27.4%	32.9%	28.9%	31.9%	23.3%
地方政府	16.0%	15.3%	16.4%	17.8%	16.1%	16.2%	13.3%	18.2%
総計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(注) 中央政府支出額は政府系企業、地方政府への資金移転後の金額。利払いなどを除外した生産的支出レベルでの比較。
(出所) Department of Budget and Management (various year) から筆者作成。

これを見ると、公的部門における中央政府の支出割合が大きいことが指摘されるとともに、地方政府の財政的な役割の小ささが明らかになってくる。ここから中央政府での資金コントロールが相対的に重要な意味を持つことが理解できよう。それでは、中央政府予算における地方への資金配分はどの程度のものだろうか。それを表したのが表11である。

表11 中央政府予算の実施レベル別割合の推移（1988 - 2003）

年	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
国レベル事業への割当	76.0%	76.6%	71.4%	69.2%	76.6%	74.1%	68.0%	62.9%
本省事業への割当	-	-	-	-	-	-	0.8%	1.5%
地方事業への割当	24.0%	23.4%	28.6%	30.8%	23.4%	25.9%	31.2%	35.7%
総額	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	59.3%	53.0%	44.7%	47.1%	63.5%	17.3%	18.6%	16.5%
	2.6%	5.7%	11.5%	7.5%	10.0%	31.5%	36.1%	42.2%
	38.1%	41.3%	43.9%	45.4%	26.5%	51.2%	45.4%	41.4%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(注) 数字の基礎は大統領提出予算案。本省事業への割当てが項目として登場したのは1994年度以降。それ以前は国レベル事業に含まれていた。地方事業への割当は、各省庁の地域事務所への予算割当と地方政府への割当・補助金を含む。いわゆるポークバレル資金は国レベルの事業に算入。
(出所) 表10と同じ。

民主化直後は、国レベルの事業、各省本省の事業の占める割合が大きかったものの、徐々に地方事業への分配が増えてきていることが傾向として現れている。これは1991年地方政府法による分権改革を反映し、地方政府への割当、補助金などが増大したことを反映している。2003年を例にとると、地方政府への割当や補助金が中央政府支出全体の18.3パーセントを占めている。これを全体から差し引いて、純粋に中央政府の事業のなかだけで地方事業への割当を計算してみると、28.7パーセントがこれに当たることがわかる³⁹。議員の裁量に任されているポークバレルなどが実際には地方事業に支出されることを考え合わせればさらに地方への支出が増えると思われる。

ここで、中央政府予算のなかで地方権力にとって重要なポークバレル資金について見てみよう。ポークバレル資金の概容を正確に把握するのはこれまで非常に難しかった。それ

³⁹ 地方への資金の割当は大統領提案予算でしか数字を把握できない。当然、一般歳出法制定過程や、実際の予算執行過程で修正が加えられていることが推測される。これに関して、Mercado (2001, p.47)は、会計検査委員会のデータに基づく検証から、この点についてはそれほど大きな変化がないことを確認している。

は、既存の項目に潜り込む形でポークバレル資金が計上されていたことによる。戒厳令体制期以前のポークバレルは基本的には予算とは別に制定される公共事業法によって規定されていた⁴⁰。民主化後のポークバレルは予算そのもののなかにポークバレル資金が項目として登場するようになり、1990年からは整理された形で全国開発資金（Countrywide Development Fund）となり、その他に公共事業法に規定された公共事業割当（Public Works Allotment）、一般の歳出項目に潜り込んだ議会主導割当（Congressional Initiative Allotment）が存在してきた。エストラダ政権時にポークバレル資金廃止がエストラダ大統領によって提案されたが、結局、名前を変えて再編成されるに終わった。アロヨ政権からは、ポークバレル資金が公共事業における一定の割当と、優先開発支援資金の二つに整理されて今日に至っている。また、この他に大統領は自らの裁量で支出を決定できる、いわば大統領のポークバレルとも言える資金を持っており、緊急資金（contingent fund）、災害資金（calamity fund）などがこうしたものの代表である。

表12 2002年度の上下両議員ポークバレル資金の概要

		優先開発支援資金	公共事業道路省予算の割当	総計
下院	上半期	2,025,313,574	4,592,685,000	6,617,998,574
	下半期	719,138,220	2,321,422,730	3,040,560,950
上院	上半期	354,885,393	1,656,428,200	9,658,559,524
	下半期	208,700,000	624,050,000	832,750,000
総計		3,308,037,187	9,194,585,930	12,502,623,117

（出所）Department of Budget and Management websiteから筆者作成。

http://www.dbm.gov.ph/dbm_releases/summary_2002.htm（2002年8月23日ダウンロード）

http://www.dbm.gov.ph/dbm_releases/summary_2002_2nd_tranche.htm（2003年6月11日ダウンロード）

2002年度の議員のポークバレル資金支出総額は、125億262万ペソ余りであり、これは2002年度予算の1.6%を占める。これを、ポークバレル資金の多くを構成する公共事業道路省予算の議員割当に焦点を当て、公共事業道路省予算全体に占めるポークバレル資金の割合を見てみると、実に19.1パーセントに達する⁴¹。こうした金額を各議員ごとに分配するわけだが、上院議員1人当たり最高で1億5000万ペソ、下院議員は1人当たり5000万ペソの配分となっている。ポークバレル資金の用途は議員によって異なるが、下院議員については、地方政府あるいは中央政府の地方での事業への補助（優先開発支援資金）と道路整備（公共事業道路資金）がほとんどである。一方、大統領の裁量資金である緊急資金と

40 戒厳令体制期前のポークバレルに関しては、Cariño (1966)参照。公共事業法は予算の公共事業費目の支出の仕方を規定するもので、これをテコに議員の介入が可能となった。

41 公共事業道路省の予算には人件費を含むため、純粋な事業費における割合からすればその数字をより高いものになる。

災害資金の総額は、2002年度予算においてそれぞれ10億ペソと8億ペソとなっている⁴²。議員と比べ、大統領の裁量資金は桁違いに大きい。

公的部門予算における中央政府の役割の大きさ、中央政府予算に占める地方事業予算の割合の多さ、大統領、上院議員、下院議員の裁量資金の大きさなどから考えると、中央政府の地方事業へのアクセスが地方政治権力にとって重要なものとなっていることが明らかになってくる。

それは、また、地方政府の財政を見ることから浮かび上がってくる。表13は地方政府全体の歳入と歳出の内訳の推移を表したものである。

表13 歳入・歳出内訳から見た地方政府財政の推移（1992 - 2000）

歳入／歳出	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
歳入									
税	84.2%	86.3%	85.9%	86.9%	85.5%	86.2%	87.2%	87.1%	87.6%
運営／雑収入	11.1%	9.1%	8.6%	8.2%	8.9%	8.5%	8.4%	7.4%	6.8%
資本収入	1.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.4%	0.7%	0.3%	0.1%	0.1%
補助金	2.0%	1.5%	1.0%	1.1%	0.5%	0.5%	0.7%	0.3%	0.6%
特別収入	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.3%	0.6%	0.1%	0.1%	0.6%
借入れ	1.5%	3.0%	4.4%	3.7%	4.5%	3.4%	3.3%	4.9%	4.2%
歳入総計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
歳出									
人件費	53.5%	48.5%	47.4%	48.5%	50.5%	49.5%	53.0%	49.9%	47.2%
維持運営費	32.7%	35.0%	35.3%	34.5%	34.5%	34.1%	33.9%	35.3%	36.9%
資本支出	13.8%	16.5%	17.3%	17.0%	15.0%	16.5%	13.1%	14.8%	15.9%
歳出総計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(出所)National Statistical Coordination Board (2002)から筆者作成。

歳入の柱が税収であることがわかるが、この税収のうち最も大きな部分を占めるのが内国歳入割当、つまり国税として徴収した税の地方への配分金からなっており、これが税収の70パーセント以上を占める⁴³。この内国歳入割合は自動的に、しかも単純な計算式で算出されるため、裁量が入る余地はない⁴⁴。もう一方、歳出の方を見ると、その多くが人件費や維持運営費に回されており、インフラ整備などに回す資本支出の割合は、国レベルの割合よりは大きいものの、なおその他の分野と比べれば相対的に少ないことがわかる。歳出をサービスの種類ごとに分類し、分配割合を見ると、2001年度実行額レベルでは、一般サービスが48.5パーセント、経済サービスが22.4パーセント、社会サービスが21.0パーセント、その他が8.1パーセントとなっている。こうした地方財政の形から見られるのは、地方政府の財政的資源は地方政府での雇用と、住民に対する一般的・日常的なサービスへ

⁴² General Appropriation Act of 2002.

⁴³ 2001年の実行額からの計算だと、税収の77.3パーセントが内国歳入割当である。

⁴⁴ その算出は、徴収した内国税総額のうち40パーセントをこの内国歳入割当とし、そのうち州政府、市政府にはそれぞれ23パーセント、町政府には34パーセント、バラングイには20パーセントを割り当てるものである（Republic Act No. 7160 Sec. 284）。個々の地方政府（バラングイを除く）がその中から割り当てられる資金の計算は、人口（50パーセント）、土地面積（25パーセント）、同等分配（25パーセント）を基礎に行われる（Republic Act. No. 7126 Sec. 285）。

の提供でその多くが使われることがわかる。そして、それは、インフラ整備などでは中央からの資金の移転が重要であることを示す。すなわち、地方権力がその領域において政治的影響力を高めるためには、中央からの資源の取り込みが重要となることを意味している。

なお、地方政府の財政については、大統領が中央政府の財政について有しているのと同様の権限を地方政府首長が持っている。予算は地方政府議会で制定されるが、首長は予算に関して拒否権（部分的拒否権を含む）を有し⁴⁵、また、実施段階においては、資金の支出制限や項目移転を行うことができる⁴⁶。地方議会の構成にもよるが、一院制でかつ地方議員の少なさ（マニラ市など大都市を除いて、通常は10数名）を考えれば、地方政府首長による地方議会掌握は大統領の議会掌握より容易であり、地方財政に関する裁量は首長の手が大きく握られている。首長の地方政府公務員に対する人事権限と考え合わせると、地方政府首長の地方政府資源への支配力はほぼ絶対的なものと言っても良いだろう。

3 おわりに

本論文では、フィリピンの政治過程を特徴づける政治制度と、具体的な事例として財政的資源の分配を見てきた。要約すれば、以下のようになる。

フィリピンの政治過程を形作る制度として重要なのは3つである。そしてこれらはいずれも20世紀初頭のアメリカ植民地支配のなかで導入されたものであった。第1の制度的特徴は、大統領、上院、下院相互の独立性の高い分権的政治制度である。第2の特徴は、選挙職、特に行政府の長が人事を中心として国家資源に対する広範な裁量をもっていることである。そして第3に、公選制首長に率いられる地方政府の存在である。第1の制度的特徴は大統領、上院、下院の三つどもえの競争を生み出し、政治的停滞さえも引き起こすものの、制度的権限において比較的優っている大統領が優位性のある程度享受できるという特徴を生み出す。第2の制度は、官僚機構の発達を阻害し、政治権力の基礎として選挙職を通じた国家資源の分配の重要性を高める。第3の制度は、一定程度の政治的自律性を地方政府首長という立場を基に地方権力者に与えるとともに、中央政府との資源をめぐる協力・対立関係が発生する基盤ともなっている。

こうした制度のなかで財政的資源の分配を見ると、中央レベルにおける大統領の優位と地方レベルにおける地方政府首長の裁量がそれぞれ明らかになった。大統領はその制度に規定された権限をもとに他の2つのアフター、すなわち上院と下院に対し、相対的な優位性を持って予算過程をリードしていくことができる。一方、中央からの資源動員が地方に

⁴⁵ Republic Act No. 7160, Sec. 55.

⁴⁶ Republic Act No. 7160, Sec. 336.

としては重要な意味を持つこともわかる。中央資源の地方への分配という過程では、地方代表としての下院議員の国政レベルでの予算過程への参加が一つのラインとなり、もう一つには、地方政府首長から大統領を中心とした国政レベルの政治家へのロビーが重要であることが明らかになってくる。地方政治権力の側からこの財政的資源分配の問題を見るとすれば、国政における下院と地方における地方政府という2点が権力基盤を規定する重要な制度であると考えて良い。

参考文献

- Agabin, Pacifico A. 1997. "Judicial Review of Economic Policy under the 1987 Constitution," *Philippine Law Journal* 72-2 (December). pp.176-194
- 天川晃 . 1986 . 「変革の構想 : 道州制論の文脈」大森彌、佐藤誠三郎編 『日本の地方政
府』東京大学出版会 .
- Anderson, Benedict. 1988. "Cacique Democracy and the Philippines: Origins and
Dreams." *New Left Review*: 169. May-June. pp.3-31.
- Bernas, Joaquin G. S.J. 1996. *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines:
A Commentary*. Manila: Rex Bookstore.
- Carey, John M. 1998. *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge: Cam-
bridge University Press.
- Cariño, Ledivina V. 1966. *The Politics and Administration of the Pork Barrel*. Manila:
Local Government Center, College of Public Administration, University of the
Philippines.
- , 1992. *Bureaucracy for Democracy: The Dynamics of
Executive-Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*. Quezon City:
College of Public Administration, University of the Philippines, International Center
for Economic Growth, and Philippine Institute for Development Studies.
- Civil Service Commission, Research and Statistics Division, Office for Planning and
Management. 1993. *Government Personnel Statistics 1993*.
- , 1999. *1999 Inventory of Government
Personnel*.
- , n.d. *Inventory of Government
Personnel*.
- Cox, Garry W. and Mathew D. McCubbins. 2001. "The Institutional Determinants
of Economic Policy," in Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins ed. *Presi-
dents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cullinane, Michael. n.d "Implementing the 'New Order': The Structure and Supervision
of Local Government During the Taft Era," in " in Norman G. Owen et al.,
Compadre Colonialism: Philippine-American Relations: 1898-1946, Manila: Soli-
daridad Publishing House.
- Department of Budget and Management. 2002a. *Primer on Government Budgeting*.
- , 2002b. *Fiscal Year 2002 Budget Calendar*.
- , Various years. *Budget of Expenditures and
Sources of Financing*.

- de Dios, Emmanuel. 1999. "Executive-Legislative Relations in the Philippines: Continuity and Change" Colin Barlow ed. *Institutions and Economic Change in Southeast Asia: The Context of Development from the 1960s to the 1990s*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Eaton, Kent. 2002. *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Francisco, Gregorio A. Jr. 1960. "Career Development of Filipino Higher Civil Servants," *Philippine Journal of Public Administration*, 4:1, January. pp.1-18.
- Francisco, Gregorio A. Jr. and Raul P. de Guzman. 1963. "The 50-50 Agreement," in Raul P. de Guzman, ed. *Patterns in Decision Making: Case Studies in Philippine Public Administration*. Manila: College of Public Administration, University of the Philippines.
- Grossholtz, Jean. 1964. *Politics in the Philippines*, Boston: Little, Brown and Company. pp. 107-135.
- Gutierrez, Eric. 1998. "The Public Purse" in Sheila S. Coronel ed. *Pork and Other Perks: Corruption & Governance in the Philippines*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Hawes, Gary. 1987. *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hutchcroft, Paul D. 2000. "Colonial Masters, national Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913," *Journal of Asian Studies*, 59-2 (May) pp. 277-306.
- International Monetary Fund. 2001a. *International Financial Statistics Yearbook 2001*.
-----, 2001b. *Government Finance Statistics Yearbook 2001*.
- Kostial, Kristina and Victoria Summers. 1999. "Public Finances: Sustainable Fiscal Adjustment." in Markus Rodlauer and Prakash Loungani ed. *Philippine: Selected Issues*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- 片山裕 . 1987 a . 「マルコス政権の行政官僚制度」『国際問題』322号、1月、pp.53-66。
----- . 1987 b . 「マルコス政権下の官僚制：とくに幹部公務員制度に焦点をあてて」矢野暢編『講座政治学、地域研究』三嶺書房 .
- 川中豪 . 2000 . 「フィリピン地方政治研究における国家中心的アプローチの展開」『アジア経済』、2月、pp.45-58。
----- . 2003 . 「フィリピンの地方分権改革」作本直行、今泉慎也編『アジアの民主化過程：フィリピン・タイ・インドネシアの比較』アジア経済研究所。
- Longley, Lawrence D. and Walter J. Oleszek. 1989. *Bicameral Politics: Conference*

- Committees in Congress*. New Haven: Yale University Press.
- MacIntyre, Andrew. 2001. "Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia," *International Organization*, 55-1 (Winter), pp.81-122.
- Manasan, Rosario. 1996. "Effects of Congressional Budget Realingsments on the Social Sector." *Policy Notes*. Makati: Philippine Institute for Development Studies. July.
- Mercado, Ruben G. 2001. "Regional Budget Determination and Allocation: A Policy Revisited." In Rosario G. Manasan. *The President's Budget for 2001: Setting Priorities Amid Depleted Choices*. Makati: Philippine Institute for Development Studies.
- Montes, Manuel F. 1991. *Financing Development: The Political Economy of Fiscal Policy in the Philippines*, Makati: Philippine Institute for Development Studies. pp.24-25
- National Statistical Coordination Board. 2002. *2002 Philippine Statistical Yearbook*. Makati:
- Ocampo, Romeo B. and Elena M. Panganiban. 1985. *The Philippine Local Government System: History, Politics, and Finance*, Manila: Local Government Center.
- Owen, Norman G. n.d. "Introduction: Philippine Society and American Colonialism," in Norman G. Owen et al., *Compadre Colonialism: Philippine-American Relations: 1898-1946*, Manila: Solidaridad Publishing House.
- Parreño, Earl. 1998. "Pork" in Sheila S. Coronel ed. *Pork and Other Perks: Corruption & Governance in the Philippines*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Paredes, Ruby. 1989. "Introduction: Paradox of Philippine Colonial Democracy," in Ruby Paredes ed., *Philippine Colonial Democracy*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Rivera, Juan. 1962. *The Congress of the Philippines: A Study of Its Functions and Powers and Procedures*. Manila: Pedro B. Ayuda & Company.
- Romani, John H. and M. Ladd Thomas. 1954. *A Survey of Local Government in the Philippines*. Manila: Institute of Public Administration, University of the Philippines.
- Sta. Romana, Elpidio R. 1989. "The Philippine State's Hegemony and Fiscal Base, 1950-1985." *Developing Economies*. 27:2. pp.185-205.
- Sison, Jesus C. 1963. "The Power and Functions of the Presiden," in Jose Veloso Abueva and Raul P. de Guzman ed., *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics*, Manila: College of Public Administration, University of the Philippines.

- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and Stephan Haggard. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential System," in Stephan Haggard and Matthew D. McCubbins ed. *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Russell Sage Foundation.
- Tsebelis, George and Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, Arthur Ross. 1981. *Center, Bureaucracy, and Locality: Central-Local Relations in the Philippines*, Ph.D. Dissertation, Cornell University.