

## 第5章 未完の社会改革 - 民主化と自由化の対抗

|          |  |
|----------|--|
| 著者       | 太田 和宏  |
| 権利       | Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア<br>経済研究所 / Institute of Developing<br>Economies, Japan External Trade Organization<br>(IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a> |
| シリーズタイトル | 研究双書   |
| シリーズ番号   | 544  |
| 雑誌名      | ポスト・エドサ期のフィリピン   |
| ページ      | 167-216  |
| 発行年      | 2005   |
| 出版者      | 日本貿易振興機構アジア経済研究所   |
| URL      | <a href="http://hdl.handle.net/2344/00011990">http://hdl.handle.net/2344/00011990</a>  |

## 第5章

# 未完の社会改革

——民主化と自由化の対抗——

太田 和宏

### はじめに

政治的民主化が必然的に社会改革を促進するわけではない。むしろ、1980年以降アジア、ラテンアメリカで起きた民主化はあくまで政治的領域に限られ、社会経済的領域には及ばなかったとも指摘される（藤原 [1992: 326]）。いわゆる「民主化」から20年近くを経たフィリピンにおいて社会改革はどのように取り組まれ、どの程度進んだのか。それらを検討するのが本章の目的である。

一口に社会改革といってもその網羅するところは雇用、所得、教育、医療、人権など多岐にわたる。それらに共通するのは人々の日常の暮らしに直接関わる条件、つまり「生活の質」に関わる事項だということである。この「生活の質」の向上は、必ずしも民主主義制度を前提とするわけではない。過去の社会主義国家のように民主主義制度が整備されない社会においても、一定の社会生活は保障されてきた<sup>(1)</sup>。ここでは民主主義諸制度の整備が追求されたポスト・エドサ期のフィリピン社会において「生活の質」に関わる制度や手続きが具体的にどのように形成されたのか、そしてそれらが実際にどのような結果をもたらしたのか、が検討される。そこで留意しなければならない

のは、こうした改革が単に民主化という政治的文脈においてのみ取り組まれたのではなく、経済自由化の流れに大きな影響を受けながら追求されていったことである。自由化は伝統的な大土地所有構造や、政権との個人的関係を基盤にしたクローニー資本主義など旧来の経済構造に改変を迫っただけでなく、それに関わるアクターの役割の変化、またアクターそのものの多様化を招いた。このような変化が社会改革にもたらした影響は民主化と同等に重要だといえる。

ポスト・エドサ期の社会運営に関する大きな特徴は、新しい制度設計や意思決定過程に社会諸集団、いわゆる「ピープル」の「参加」を認めたことである (Magadia [2003: 5])。1986年「民主化」の原動力が21年にわたるマルコス (Ferdinand E. Marcos) 政権に対する不満を背景にした「ピープル・パワー」であり、さらに変則的な形で誕生したアキノ (Corazon C. Aquino) 政権が新体制の正統性を「ピープル」の幅広い支持に求めたため、「ピープル」がポスト・エドサ初期の意思決定や制度設計に発言力をもったのはいわば当然であった。たとえば1987年憲法は新体制に期待したさまざまな集団の利害調整の結果とみることができる。従来憲法に比して社会民生分野に関する条項が明らかに増えた。それはとくに「社会正義と人権」を具体的に規定した第13章にあらわれている<sup>(2)</sup>。これは民主的制度と改革を求める勢力の期待の反映だといえるし、憲法制定にこれらが盛り込まれたこと自体、社会改革への取り組みが制度化されたことを意味する。

しかしエドサ政変の余波のみで、「ピープル」の意見が影響力をもっているわけではない。フィリピン社会では1980年代以降 NGO 活動が以前にもまして活発になり社会的影響力をもちはじめた。近年の NGO 活動は、労働運動や農民運動などの旧来型運動形態とは異なるいくつかの側面をもつ。参加主体の生活条件の確保にとどまらず自然保護や女性問題などの「脱物質主義的価値」(イングルハート [1978]) の実現を目指していること、特定イデオロギーや政治ビジョンにとらわれない広範な主張と立場を代弁し、より広い階層から参加主体を獲得したこと、政策要求姿勢のみならず自主的目標

達成姿勢をもつこと、などが特徴である。こうした社会のさまざまな主張を表出する新しい形態こそが政府の対応や政策にも変化を迫ったといえ、「参加」の制度化を促したといえる。

実際、エドサ政変後の各政権は、つとめてこうした社会集団との関係に留意してきた。アキノ政権当初は新憲法の策定や新制度設計に市民の参加を積極的に受け入れ、人権派弁護士ジョーカー・アロヨ (Joker Arroyo) やレネ・サギサグ (Rene Saguisag) などをそれぞれ官房長官や大統領報道官として入閣させている (Clarke [1998: 72])。続くラモス (Fidel V. Ramos) 政権は、大統領選での23%という低い支持率と議会における少数与党状況を背景に、ボーク・バレルの是認など議会における譲歩を行うと同時に、NGO との連携を「戦略的同盟」として位置づけ院外における支持獲得に努めた (Clarke [1998: 77-81])。とくに「社会改革アジェンダ」 (Social Reform Agenda: SRA) を通じてそれを制度化しようとしたことが大きな特徴といえる。エストラーダ (Joseph Estrada) 大統領は「貧困者のために」 (Para sa Mahirap) をスローガンとして貧困層の支持を取りつけ当選しただけに、NGO などに対しても親和的スタンスをとった。自身が「公正・経済・環境・平和のための市民運動」 (Citizen's Movement for Justice, Economy, Environment, and Peace: JEEP) を組織したり、農地改革省長官にホラシオ・モラレス Jr. (Horacio Morales, Jr.) を、フィリピン大学学長にフランシスコ・ネメンソ (Francisco Nemenzo) を任命するなど反体制活動経験者を要職に多く登用し、社会活動家からの一定の支持も得た。実際には、具体的な貧困対策戦略に欠け、行われた政策は受益者をターゲット化した一種の「ばら撒き」に近かった (Laquian and Laquian [2002: 279-281])。アロヨ (Gloria M. Arroyo) 政権も貧困政策では住民参加型のコミュニティ開発を政策化するなど、NGO との政策連携を図っている。

とはいえ「ピープル」、市民の中身はさまざまである。経済界、新中間層、労働者、農民等々、多様な階級、階層にわたる。民主主義が人々にもたらす効果は必ずしも一律ではない。民主主義は国民一般に対して言論の自由などの諸権利、選挙における一人一票を保障するだろう。しかし、意思決定過程

に事実上の関与をどれほどなしうるかは、その集団の影響力や諸資源へのアクセスの度合による。また集団によって求める利害は異なるし、場合によっては対立することすらある。民主主義の定着は、民主主義の日常化、つまり社会的にも制度的にもまた心理的にも深く民主主義が内化することを意味し、一定のルールに基づく紛争や問題の解決姿勢を受け入れることであるとしても（Linz and Stepan [1997: 16-17]）、実際に集団間の対立や紛争そのものなくなることを意味するわけではない。社会改革の観点からみれば、社会的に周縁化されている集団、労働者や農民、貧困層、女性、障害者、先住民が新しいルール作りにどのようにかかわり、その実践のなかでどれほどの恩恵をこうむったのかをみていく必要があるであろう。

以上のような問題関心になつて、本章では労働政策、農地改革、さらに貧困政策をとりあげ、その制度設計過程と実際にもたらされた結果について検討していく。労働、農業は国民の大半の生活を左右する分野であると同時に、政治的民主化と経済自由化によってその環境が大きく影響を受けた分野でもある。労働に関しては、民主主義という論理からは労働者の権利をいかに保障していくのが課題となる一方、自由化の論理からは国際競争力獲得のための廉価な労働力の提供が課題となる。これらの課題が労働政策をめぐっていかに展開してきたのかをみていく。農地改革はフィリピン社会の不公正や不平等の原因であるとして過去の各政権がとりあげてきた課題であったし、アキノ政権以降も最重要課題のひとつであった。ポスト・エドサ期においては封建的構造を多分に残した農地所有構造に対して経済の自由化という新しい文脈がどのような変化を生んできたのかを検討する。貧困政策は労働・農業分野とは若干異なる意味をもつ。労働政策や農業政策といった生産そのものに直結する分野での政策対応ではなく、人々の生活の場を基盤とした対応である。経済自由化の文脈のなかで資本蓄積を図るためには、ネガティブな影響を受ける集団に対する政策的対応が不可欠となった。それがどのように展開し、いかなる効果をもったのかについて論じていく。

## 第1節 労使関係

エドサ政変にいたるまでの政治状況のなかで労働運動が果たした役割は小さくない。それゆえ、労働者が自らの権利保障や生活改善を新体制に期待したのは当然だったといえる。では、実際ポスト・エドサ期に、そうした労働者の期待がどのように反映され制度が構築され、政策化されていったのだろうか。また自由化の流れは雇用構造と労働界にどのような影響を与えたのだろうか。これらを検討することがここでの目的である。

### 1. 民主化直後の制度設計

労使政策の改編は、以下の三つのアクター間の利害関係が基軸となって進化した。つまり労働権確立と労働条件改善を求める「労働者」、経済の自由化およびグローバルな経営競争力を追求する「経営者・雇用主」、そしてマクロ経済運営の立場から政策的に労使関係に介入する「政府」である。これらが制度整備過程でどのように関係してきたのかが今日までの労使政策、労使関係を左右してきたといえるであろう。

アキノ体制誕生直後には、アクター間でイニシアティブ獲得をめぐる動きがあった。政府は体制転換を図る政権としてどのアクターに依拠して政治運営していくのかがいまだ確定しない状況であった。たとえば政府閣僚など要職37ポストのうち12を社会運動系活動家、3を反マルコス派経済人に配していたし、さらにはマルコス派政治家ファン・ポンセ・エンリレ (Juan Ponce Enrile) を国防長官として迎えるなどバランスに苦慮した (McCoy [1987: 17])。

労働政策に関して当初アキノは労働界寄りの立場を示し、マルコス政権下で厳しく規制されていた労働組合活動に対して、より自由な条件を整備していった。反体制人権派弁護士アウグスト・サンチェス (Augusto Sanchez) の労

雇用省長官への任命もそのひとつの現れである。また1986年には、一産業一労働組合の規制を解き自由な組織結成を認めると同時に、雇用主側との交渉権獲得のための組織率基準を全労働者の30%以上から20%以上に下げ、より労働権を保障する方向へと改正した（行政命令第111号）<sup>(3)</sup>。こうした労働界寄りの政策はピープル革命によって成立した政権の正統性を確保するためにも不可欠であったといえる。

とはいえ、雇用主側の主張を全面的に無視してこうした制度が構築されたのではなく、微妙な形で労働者管理項目も含まれていた。たとえば、労働組合活動報告の厳格化や、不当労働行為の適用範囲の制限などである<sup>(4)</sup>。運用のしかたによっては雇用主に有利に働く仕組みをもたせた。

新政権の労働界への譲歩姿勢は労働者による要求活動の加速化を促し、それが逆にアキノ政権の経営者側への傾斜を招いた。労働雇用省の統計によれば、アキノ政権発足直後の労働争議件数（ストライキおよびロックアウト）は、政権への不満から労働運動が政治化し活発化したマルコス政権末期のそれを上回っている<sup>(5)</sup>。サンチェス労働雇用省長官も、反体制労組「五月一日運動」（Kilusang Moyo Uno: KMU）との関係を深め、多国籍企業の経済活動を搾取行為として非難したり、労使間の利益分配を提案するなど労働者寄りの過激な姿勢が目立ってきた（Ofreneo [1995: 24]）。このような状況に対し財界側は危機感を募らせ、政権に圧力をかけはじめる。エドサ政変ではマカティ・ビジネス・クラブなどの財界もピープル・パワーの一翼を担いアキノ体制誕生を支えたため、政権発足後も発言力を有していた。それ以上に、財界の協力を得て疲弊したフィリピン経済の建て直しを図ることが新政権にとって急務であった。1987年10月賃上げゼネストの直後、アキノは「非合法ストライキ」の禁止とそれらに対する警察・治安維持機構の動員を宣言した。サンチェス労働雇用省長官も更迭されフィリピン経営者連盟（Employers Confederation of the Philippines: ECOP）副会長であったフランクリン・ドリロン（Franklin Drilon）を後任に据えた。ピープル政権アキノ政府の親労働者姿勢から親経営者姿勢への転換であった。

## 2. 労働政策

ポスト・エドサ期の労働政策においては、協調的な労使関係をつくることが大きな目標であった。それは低迷した経済の建て直しと外資の導入のための条件でもあった。決定的な対立を避けながら労使関係をつくっていくことで労使双方の要望も一致していた。

政府、労働者、雇用主による三者協調体制としてそれが構築されてきた。三者協調体制とは政労使が自由で民主的な協議と交渉を通じた協力関係をつくり、それぞれの利害を実現しようとするものとされる (Casuga-Cabaero [2002: 122])。比較的早い時期からそれは取り組まれている。アキノ政権成立直後の1986年5月には全国三者協調会議が開催され労使協調を前提とした「労使共生協約」が結ばれ、1987年、1990年にも全国三者協調会議が開かれ、1990年には「労使協調協約」が確認された。実施監視機関として同年に三者協調委員会 (Tripartite Industrial Peace Council: TIPC) も設置されている (行政命令第403号)。三者協調委員会は政労使代表12名と労働雇用省長官 (委員会議長) から構成されることとなった (Sandana [1998: 79])。

その他の労働法制・組織にも三者協調原則が多く取り入れられていく。最低賃金決定過程<sup>6)</sup>、国家労使関係委員会 (National Labor Relations Commission: NLRC)、労働補償委員会 (Employees Compensation Commission: ECC)、社会保険機構 (Social Security System: SSS) などの機関に三者の代表が同等の権利を有する構成員として加わっている。

こうした三者協調体制はポスト・エドサ社会で新しく登場したわけではない。1970年代にマルコスがECOPと政府系ナショナル・センターのフィリピン労働組合会議 (Trade Union Congress of the Philippines: TUCP) を取り込んだ三者協調体制をすでに整備していた。オフレネオの整理によれば、その目的は第1に政府が経営者、労働者を管理すること、第2に権威主義体制であるにもかかわらず、当事者の主張を反映させる形式を整備し民主主義原理と



制度に則った政権であることを誇示すること、第3に国家の開発戦略に関する合意を形成するチャンネルとして利用することにあつた (Ofreneo [1995: 22])。

ポスト・エドサ期の三者協調体制はどうであろうか。ラモス期の労働雇用省長官は以下のように総括をしている。「フィリピンのWTO加盟やAPECマニラ行動計画の採択に伴い、政労使三者パートナーはそれぞれの視野を広げて革新、協力、競争力の実現と促進をしなければならなかった」(Trajano [1998: 251])。つまり、自由化、グローバル化対応の一環として位置づけられていたのである。エストラダ政権期には三者協調委員会の構成員に多くの欠員が生じたまま補充がされず、政策的な位置づけが低下したことがあつた<sup>7)</sup>。しかしアロヨ政権では政策策定、しかも労働者にとって不利な制度の協議・決定の場として三者協調委員会が位置づけられている。たとえば三者協調委員会が、雇用の柔軟化、とくに契約労働、下請け労働契約など雇用条件不安定化を招く制度作りの事前協議の場となった。このように三者協調体制はいわゆるグローバル経済に対応した蓄積体制を支える合意形成と共同行動のチャンネルとして位置づけられていた。

こうした三者協調体制を補完するものが新しく整備された紛争調停制度である。

ポスト・エドサ期には三者協調原則のもと、団体交渉権、労働協約規定など労働者の権利が法的に保障された。労働組合への干渉や制限、組合員に対する差別などは「不当労働行為」とされ政府の強制調停の対象となる。調停制度の基本はストライキ・ロックアウトのような決定的対立を可能なかぎり表面化させず、操業への支障をきたさない、さらにそれによって投資環境を悪化させないことにある。労使間交渉がデッドロックに乗り上げた場合、一方、または双方は相互、および国家調停和解委員会 (National Conciliation and Mediation Board: NCMB) に通告を行ったうえ、一定の要件を満たしていれば実際にストライキやロックアウトを実施できる。同時に、NCMBの任意調停委員の仲介を通じて双方は和解に努めることが求められる。和解不可能な

場合、NCMBは裁定を下す権限をもつ。さらに労使紛争が基幹産業で生じたり、経済全体に大きく影響するなど「国家利益」に関わると判断される場合には労働雇用省長官が強制調停をすることがある。実際に第4節でみるように、強制調停のケースは増加している。

このようにポスト・エドサ期の労働政策においては、民主化に基づく労働権の確立と経済自由化にともなう競争力の向上という二つの課題を、三者協調体制およびそれを補完する紛争調停制度によって実現しようとしてきた。

### 3. 雇用構造

経済の自由化は、フィリピンの雇用状況を大きく変えた。フィリピン経済にとってはグローバルな競争に生き残る雇用体制を構築しうるかどうかが課題であった。

まず雇用創出・促進は、ポスト・エドサ期の各政権にとって重要課題のひとつであり、さまざまなプログラムが取り組まれてきた<sup>(8)</sup>。その基本的な方針は共通している。第1に外資導入を含めた投資を促進し雇用機会の拡大を図ることである。とくにラモス期以降、「雇用サミット」、「全国雇用会議」などが政府、経済界、労働界の代表が集う形で開催され、労使協調、投資環境整備、スト・解雇の自粛などが確認されている。政府支出によるインフラ公共事業を通じた雇用創出や自営支援プログラム（Self-Employment Assistance: SEA）なども追求されたとはいえ、基本的に雇用は民間企業が創出するものであり、それに対して政労使が協力して条件整備をしていくという姿勢は一貫している。第2に人的資源の開発と職業教育の重視である。グローバルな競争力と高い生産性を実現するために各企業における人的資源開発や管理が追求されるのみならず、国家としても「技術教育技能開発法」（共和国法第7796号、1994年）などを通じてそれを支援する。第3に海外出稼ぎを含めた雇用促進を目的として、職業フェアの開催、情報提供、コンサルティングなどを、全国に設置した公立雇用サービス事業所（Public Employment

Service Office: PESO) を通じて行ってきた。1999年には主だった都市・地域への PESO 設置が法的に義務づけられ地方政府、NGO と協力しながら雇用や自営の促進を図ることになった(共和国法第8759号)。

このように政府は雇用に関する諸プログラムを実施してきたし、とくに1990年代以降はフィリピン経済が軌道に乗りはじめたように成長を始めたにもかかわらず、雇用に大きな効果をもたらされたとはいえない(表1)。たとえば失業率は1986年に11.2%と二桁であったものが、それ以降は若干の上下があるものの9%前後で推移し、1998年アジア経済危機および2000年エストラダ大統領不正疑惑以降は再び10%を超えている<sup>(9)</sup>。さらに就労時間が週40時間未満の「不完全就業率」は1986年以降はほぼ20%前後を推移し、2001年以後になって15%台へと低下している。いずれにしても、完全失業、不完

表1 労働力人口と失業率

|      | 生産年齢人口<br>(1,000人) | 労働力人口      |            | 完全失業率<br>(%) | 不完全就業率<br>(%) | 海外出稼ぎ労働者 |           |
|------|--------------------|------------|------------|--------------|---------------|----------|-----------|
|      |                    | 人数(1,000人) | 生産年齢人口比(%) |              |               | 人数(人)    | 労働力人口比(%) |
| 1985 | 32,889             | 20,743     | 63.1       | 12.6         | 22.2*         | 372,784  | 1.8       |
| 1986 | 33,469             | 21,362     | 63.8       | 11.8         | 28.4*         | 378,214  | 1.8       |
| 1987 | 34,462             | 22,563     | 65.5       | 11.2         | 23.1          | 449,271  | 2.0       |
| 1988 | 35,478             | 23,449     | 66.1       | 9.6          | 21.3          | 471,030  | 2.0       |
| 1989 | 36,520             | 24,120     | 66.0       | 9.2          | 21.1          | 458,626  | 1.9       |
| 1990 | 37,636             | 24,244     | 64.4       | 8.4          | 20.5          | 446,095  | 1.8       |
| 1991 | 38,599             | 25,631     | 66.4       | 10.6         | 20.1          | 615,019  | 2.4       |
| 1992 | 39,831             | 26,290     | 66.0       | 9.9          | 18.5          | 686,457  | 2.6       |
| 1993 | 41,004             | 26,879     | 65.6       | 9.3          | 19.7          | 696,630  | 2.6       |
| 1994 | 42,213             | 27,654     | 65.5       | 9.5          | 19.4          | 719,602  | 2.6       |
| 1995 | 43,156             | 28,380     | 65.8       | 9.5          | 18.1          | 653,574  | 2.3       |
| 1996 | 44,599             | 29,733     | 66.7       | 8.6          | 19.2          | 660,122  | 2.2       |
| 1997 | 45,770             | 30,354     | 66.3       | 8.7          | 20.2          | 747,696  | 2.5       |
| 1998 | 44,995             | 29,674     | 65.9       | 10.3         | 19.4          | 831,643  | 2.8       |
| 1999 | 46,321             | 30,758     | 66.4       | 9.8          | 19.9          | 837,020  | 2.7       |
| 2000 | 47,640             | 30,911     | 64.9       | 11.2         | 19.3          | 841,628  | 2.7       |
| 2001 | 48,929             | 32,809     | 67.1       | 11.1         | 15.3          | 867,599  | 2.6       |
| 2002 | 50,344             | 33,936     | 67.4       | 11.4         | 15.1          | 891,908  | 2.6       |

(出所) DOLE [2003] の Table2.1A, Table4.1A, Table14.1。

\*は NSCB [1993] の Table11.1。

全就業あわせて30%近くの人々が、十分な生計を立てられない状況におかれてきたといえる。

また一般の想定に反し工業部門の雇用吸収率も高いとはいえない。たとえば製造業就業者の雇用全体に占める割合は1987年に9.9%、1992年10.6%、1997年9.9%、2002年9.4%と10%前後でむしろ減少する傾向にある（DOLE [2003]）。「雇用なき成長」、「雇用喪失型成長」といわれる所以である。

1990年代以降の雇用形態の特徴としては、第1に雇用の柔軟化、多様化が進んだこと、第2に海外出稼ぎ労働とインフォーマル・セクター<sup>(10)</sup>が重要な労働人口吸収源となってきたことである（Ofreneo [1995: 9]）。

第1の特徴である雇用柔軟化についてみてみよう。柔軟雇用にはいくつかの形態がある。「雇用の外部化」は、企業や工場内作業の一部、たとえば運搬、給仕などを事業内容から切り離し、下請け労働で行わせることである。あるいは生産過程そのものを家内工業や内職形態へと外部化するものもある。こうした下請け労働の採用は1996年に10.0%であったのに対して、1999年には15.7%に増えている。「契約労働」は企業や工場が直接雇用するのではなく派遣会社などを通じて労働力を確保する形態である<sup>(11)</sup>。「短期雇用」は6カ月を超えない雇用契約を結び、必要に応じて契約の打ち切り、更新がなされる。商業、流通業で多くみられ、大手流通業者シューマート（SM）では1万1000人の従業員のうち正規雇用は1000人のみという報告もある（Macaraya [1999: 230]）。1990年時点でも契約労働や生産過程の一部外部化など何らかの柔軟化労働を採用している企業の割合は、電器産業で48%、衣料縫製関係で74%と高い割合であった（Sandana [1998: 72]）。雇用主にとっては、外部化や短期雇用を増やすことで人件費の削減が可能となるばかりか、景気の動向や市場の動きなどに応じて雇用規模を比較的容易に調整することが可能になる。一方労働者にとっては、雇用期間の短期化、昇給・昇進機会の欠如、歩合制に基づく実質賃下げ、福利厚生手当の喪失、など不安定で厳しい労働条件となることはいうまでもない<sup>(12)</sup>。

第2の特徴は、高い失業率と不安定な雇用形態を背景にして、海外出稼ぎ

労働が急増していることと、インフォーマル・セクターが肥大化してきたことである。

海外出稼ぎは失業対策や外貨獲得を目的としてマルコス政権期から奨励されていた。ポスト・エドサ期でもその政策は引き継がれ、むしろ表1にあるように実数としてもまた全体労働力に占める割合としても高くなる傾向にある。1991年には60万人を超え、1994年には70万人台、そして1998年には80万人台となっている。労働人口全体に対する割合でみると1991年に2.4%を占めそれ以降2%以上が常態となっている。アジア通貨危機直後の1998年には労働人口の2.8%までが海外で雇用されている。海外出稼ぎ労働のもつさらに大きい意義は、送金という形でもたらされる外貨である。送金総額の輸出総額に対する割合をみてみると、1990年14.1%、1995年28.1%、2002年20.4%というように非常に高い。統計数値には表れない形でもたらされる送金額を含めれば、これらはさらに大きな数字となる。フィリピンでは雇用の点からもマクロ経済の観点からも海外出稼ぎ労働が重要な意味をもっている。政府も海外出稼ぎ者を現代の「英雄」と持ち上げ、彼らの雇用条件向上や福利・社会サービスなど保護強化に乗り出している<sup>13</sup>。

もうひとつの雇用吸収源としてのインフォーマル・セクターについては正確な統計がないため、その実態は推計によらざるをえない。1995年に国際労働機関 (International Labor Organization: ILO) と国家統計局 (National Statistical Office: NSO) が行った調査によれば、メトロ・マニラの総雇用数の17.3%にあたる53万9000人がインフォーマル・セクターに従事していたという (Calibao [1997: 4])。1994年全国の労働力の51%にあたる1240万人がインフォーマル・セクターに従事していたという指摘もある (Dela Cruz [1998])。いずれの推計によっても相当の人口と割合がこの部門で吸収されている。インフォーマル・セクターの肥大化は都市における不法占拠地域の拡大や住宅問題、収入・就業機会の不安定さに起因する社会問題の誘発などの、いわゆる都市問題となっている。しかし一方で、雇用および生産において重要な役割も担っているのも事実である。

以上みてきたように、自由化が進行するなかで柔軟化が急速に進み、労働者にとっては雇用条件が安定するどころか、むしろ厳しい方向へと向かいつつある。そうした状況を緩和しているのは、雇用創出政策など政府の対応や労働条件の改善ではなく、海外出稼ぎ労働やインフォーマル・セクターへの従事など、労働者自身の生活戦略によるところが大きい。

#### 4. 労働運動

厳しくなりつつある労働環境のもとで、労働界はどのように対応してきたのであろうか。アキノ政権成立当初、労働界は政府への全面的な協力姿勢をみせていた。マルコス政権下で翼賛的組織であったTUCP、階級闘争的スタンスに立つKMU、自由主義を標榜するイエズス会系の自由労働者連盟(Federation of Free Workers: FFW)など主だったナショナル・センターが目標や戦略の相違を超えて労働者諮問評議会(Labor Advisory Consultative Council: LACC)に結集し統一戦線を組んだ。ところが親労働者路線を強めるサンチェス労働雇用省長官と親経営者路線に転換するアキノ政権の決裂が表面化すると、労働界も分裂を深めていった。反体制的スタンスを取るKMUは制度化された三者協調体制からも遠ざかっていく。一方TUCP、FFWは産業界のグローバル化対応に一定の批判をもちながらも政労使協調体制を支えていく<sup>14)</sup>。

アキノ政権成立直後までは非常に活発であった労働運動も、1990年代以降は新しい傾向をみせる(表2)。労働者の組織率は1990年代半ばにかけては上昇傾向にあり、1994年には全賃金労働者の31.0%を占めるまでになる。その後低下傾向をたどり、1998年には27.0%、2002年には26.7%にまで低下する。ポスト・エドサ期に労働権保護の一環として整備された「労働協約」の締結数も、1994年までは増加傾向にあったものの1995年以降は減少していく。そもそも労働協約の締結数やそれによってカバーされる労働者の全労働者に対する割合も高いものとはいえなかった<sup>15)</sup>。ストライキ、ロックアウトなど

表2 労働組合および労働協約の推移

|      | 労働組合   |             |            | 労働協約  |          |
|------|--------|-------------|------------|-------|----------|
|      | 組合数    | 組合員(1,000人) | 対賃金労働者比(%) | 全協約数  | 関連労働者(人) |
| 1985 | 1,996  | 2,117       | 24.1       | 2,029 | 262,090  |
| 1986 | 2,353  | 2,168       | 24.6       | 2,347 | 313,244  |
| 1987 | 2,865  | 2,119       | 23.2       | 3,112 | 354,658  |
| 1988 | 5,468  | 2,180       | 22.8       | 3,644 | 377,430  |
| 1989 | 4,084  | 2,972       | 29.4       | 4,098 | 374,631  |
| 1990 | 4,637  | 3,055       | 29.7       | 4,982 | 497,317  |
| 1991 | 5,236  | 3,113       | 29.7       | 4,409 | 537,747  |
| 1992 | 5,710  | 3,142       | 29.5       | 4,537 | 571,056  |
| 1993 | 6,340  | 3,197       | 29.6       | 4,983 | 608,876  |
| 1994 | 7,274  | 3,511       | 31.0       | 4,497 | 532,185  |
| 1995 | 7,882  | 3,587       | 30.2       | 3,264 | 363,514  |
| 1996 | 8,250  | 3,512       | 28.6       | 3,398 | 410,777  |
| 1997 | 8,822  | 3,635       | 27.0       | 2,987 | 525,007  |
| 1998 | 9,374  | 3,687       | 27.0       | 3,106 | 551,021  |
| 1999 | 9,850  | 3,731       | 26.4       | 2,956 | 529,078  |
| 2000 | 10,296 | 3,788       | 27.2       | 2,687 | 484,278  |
| 2001 | 10,924 | 3,850       | 26.7       | 2,518 | 461,559  |
| 2002 | 11,365 | 3,917       | 26.7       | 2,700 | 528,029  |

(出所) DOLE [2003] の Table17.2, Table18.1。

の労働争議はアキノ政権直後をピークとして減少傾向に入り、1990年代半ばと1990年代終盤にさらなる減少のポイントが認められる(表3)。1990年代半ばは比較的経済が好調で失業率も若干低下する時期に相当し、逆に1990年代末はアジア通貨危機の影響で多くの企業が倒産し失業者も増えた時期に相当している。労働基準違反に関する当局の臨検数も似たような傾向をたどり、1986年1441件であったのがその後急増し、1995年には7万7849件となった。以後減少しはじめ、アジア通貨危機後に激減する。2002年には3万2363件にまでなる(DOLE [2003])。

このように組合組織率、労働協約数、労働争議件数いずれの指標をみても、とくに1990年代半ば以降、労使の対立をうかがわせる要素は見当たらない。しかし労使協調が必ずしも定着したとはいえない。それは労使紛争調停の実態に現れている。任意調停は審査数、処理数ともにその増減は上にみた

表3 ストライキ・ロックアウト件数の推移

|      | 通告数   | 発生件数 | 労働者数 (1,000人) | 損失労働日(1,000日) |
|------|-------|------|---------------|---------------|
| 1980 | 362   | 62   | 20,902        | 105           |
| 1981 | 784   | 260  | 98,585        | 796           |
| 1982 | 743   | 158  | 53,824        | 1,670         |
| 1983 | 705   | 155  | 33,638        | 395           |
| 1984 | 960   | 282  | 65,306        | 1,908         |
| 1985 | 1,175 | 371  | 111,265       | 2,458         |
| 1986 | 1,613 | 581  | 169,479       | 3,638         |
| 1987 | 1,715 | 436  | 89,574        | 1,908         |
| 1988 | 1,428 | 267  | 75,848        | 1,525         |
| 1989 | 1,518 | 197  | 56,541        | 955           |
| 1990 | 1,562 | 183  | 68,412        | 1,345         |
| 1991 | 1,345 | 182  | 55,390        | 1,140         |
| 1992 | 1,209 | 136  | 47,797        | 724           |
| 1993 | 1,146 | 122  | 35,119        | 710           |
| 1994 | 1,089 | 93   | 48,849        | 568           |
| 1995 | 904   | 94   | 54,412        | 584           |
| 1996 | 833   | 89   | 32,322        | 519           |
| 1997 | 932   | 93   | 51,531        | 673           |
| 1998 | 811   | 92   | 34,378        | 557           |
| 1999 | 849   | 58   | 15,517        | 229           |
| 2000 | 734   | 60   | 21,442        | 319           |
| 2001 | 623   | 43   | 7,919         | 206           |
| 2002 | 752   | 36   | 18,240        | 358           |

(出所) DOLE [2003] の Table 20.1。

傾向とほぼ一致する一方で、より深刻な強制調停の件数は年による増減はありながら、全体として増える傾向にある。その数は任意調停の数に比べて圧倒的に多い(表4)。これはストなどの決定的対立になりうるケースに対して政府が強制的な措置をとっていることを意味し、現場における労使紛争や労働者の苦情や不満が必ずしも緩和されているわけではないことを物語っている<sup>(6)</sup>。

労働者に不満がありながらもなぜ労働組合組織率の上昇や組合活動の活性化につながらないのか。その理由をビトニオは四つあげている。第1に多くの労働組合が組合員の雇用確保を最優先課題とすること<sup>(7)</sup>、第2に雇用主の労



表4 紛争調停数

|      | 任意調停  |     | 強制調停   |        |
|------|-------|-----|--------|--------|
|      | 調停審査数 | 処理数 | 調停審査数  | 処理数    |
| 1989 | 126   | 84  | 24,796 | 15,721 |
| 1990 | 190   | 117 | 31,244 | 17,107 |
| 1991 | 241   | 132 | 34,256 | 19,140 |
| 1992 | 255   | 158 | 33,801 | 22,133 |
| 1993 | 333   | 199 | 33,400 | 21,318 |
| 1994 | 421   | 284 | 31,444 | 18,251 |
| 1995 | 435   | 301 | 32,440 | 18,154 |
| 1996 | 438   | 299 | 41,566 | 21,335 |
| 1997 | 427   | 298 | 41,529 | 21,154 |
| 1998 | 405   | 286 | 45,728 | 29,692 |
| 1999 | 325   | 222 | 43,756 | 29,693 |
| 2000 | 318   | 191 | 42,501 | 28,599 |
| 2001 | 335   | 206 | 43,684 | 26,873 |
| 2002 | 352   | 188 | 49,058 | 29,699 |

(出所) DOLE [2003] の Table 20.9。

働者へのさまざまな妨害・介入がなされていること、第3に企業側が労働者により高い便益を供与し組合活動を抑制すること、第4に法的手続きに基づく組合活動は組合選挙、行政への登録など費用がかかるだけでなく煩雑であることである (Bitonio [2000: 135-138])。これらに加え、その前提としてそもそも正規雇用労働者の割合が低下し労働組合を組織する基盤が失われつつあることが指摘されなければならない。短期雇用労働者、契約労働者は労働組合に参加し運動に加われるほど雇用条件は安定していない。さらに、労働者のなかにも労働運動の激化は投資家の投資意欲を殺ぎ経済成長や生活確保の機会を失う可能性があるのではないかという不安があることも指摘できる。逆にいえばこれまでの労働運動がそうした不安を上回るだけの実績を勝ち取ってこなかったことも意味している。

自由化が進むなかで、労働運動そのものが低迷している状態がうかがわれる。

## 5. 小 活

ポスト・エドサ期の労働政策では、労使対立を避け双方の利害を調整していくことを目的として政労使三者協調体制が制度化されていった。しかし、失業率や不完全就業率は依然として高く、雇用の柔軟化など労働条件も不安定化してきている。一方でかつて活発であった労働組合運動や労働争議も低下傾向をたどる。それは経済の自由化が進行し競争が苛烈になるなかで、企業さえも危機にさらされ、労働者の立場がそれ以上に危ういものになってきたからである。つまり、労働運動を展開することが労働者自らの雇用の機会を失うことにつながりかねない状況となってきたのである。

三者協調体制にくわえ労使紛争調停の実態は、自由化のなかで資本蓄積を進めるフィリピン国家の労働者管理の新しいあり方を示している。マルコス期のように官製ナショナル・センターに労働者を組織して直接統制・管理するのではなく、自主的に組織された労働者を制度設計と運用過程に参加させて可能なかぎり合意形成、協働関係を模索する。しかしストライキなど経済活動に支障をきたすような決定的対立に至るときには、強制的な管理手段を行使するというものである。

自由化によってもたらされた雇用構造の変化とそれに対応する国家の新しい管理形態、さらに組織労働者というアクターの退行を背景として、エドサ政変直後に労働勢力が描いた労働環境は遠いかなたに去りつつある。

### 第2節 農地改革

ポスト・エドサ期の最重要政策課題のひとつに農地改革問題があった。国民の大半が農村に住み<sup>(18)</sup>、伝統的に農地所有問題がフィリピン政治・社会構造の争点であったからである。直接的にはマルコス体制崩壊へのプロセスで

農民運動が果たした役割も小さくない<sup>19)</sup>。土地所有の不平等さは、1988年に農地改革省が実施した所有地登記報告「耕作リスト」(Listasaka)にも如実に現れている。100ヘクタール以上の土地を所有する3235家族は農業家計世帯のわずか0.21%であるにもかかわらず、全耕作地の24.19%を所有している。24ヘクタール以上の土地を所有する家族まで含めると、全体の1.61%が全耕作地の35.71%を所有していることになる(Putzel [1992a: 29])。こうしたいびつな土地所有構造は従来から農村部でのフィリピン共産党や新人民軍(New People's Army: NPA)による反政府活動の背景となっていたし、フィリピン政治動向をも左右してきた。

一般に農地改革のもつ政策的な意味として、相互に関連する以下の3点があげられる。第1に、政治権力構造に関わる問題である。フィリピンでは大土地所有を背景にした伝統的エリート層がオリガーキー支配体制を築き、政治動向全体を左右してきた。一方、小作人や農業労働者である多くの農民は、パトロン・クライアント関係を通じて伝統的エリート層を支えてもきたし、逆に不平等な土地配分への不満から反体制運動に加わるなどして、政治不安の原因ともなってきた。マルコスはこの政治権力構造の背景にある土地所有に対して、農地改革を通じてメスを入れようとした<sup>20)</sup>。農地改革の第2の政策的意味は、貧困解消手段としての位置づけである。貧困層の大半は農村に滞留している。その原因として、地主・小作関係による高い小作料、あるいは耕作する土地をもたない土地なし農業労働者の低賃金がある。農地改革を通じて、そうした農民に土地所有権を付与し、一定の経済収入と生活を保障していくことが政策目標に掲げられてきたし、またエドサ政変以降多くの農民もそれを期待した。第3は、農業生産性の問題である。耕作者に土地の所有権を保障し、あるいは小作条件を小作人にとってより有利な条件に転換することで、生産意欲の増進を図り、生産性の向上と増産につなげることである。

1986年のエドサ政変以降に社会改革が進んだか否かという観点からは、とくに第1の土地所有構造への影響と、第2の貧困解決手段としての位置づけ

が重要である。またポスト・エドサ期における特徴は制度設計や実施に関する農民や農民組織の制度的「参加」である。本節ではまず、農地改革の制度にどれほど農民がかかわり政策が実施されるようになってきたのかを検討し、次に土地分配の実施状況について、そして貧困解消の問題について考察していく。

## 1. 制度設計過程

ポスト・エドサ期の農地改革は「包括的農地改革法」（共和国法第6657号）に基づいて実施されてきている。この包括的農地改革法が1988年6月に成立するまでには、農地所有をめぐるさまざまなアクターの駆け引きがあった。農地分配を要求する農民勢力、土地保有を維持しようとする地主勢力がそれぞれに、議会内外において制度設計に影響力を行使しようとし、農民への土地分配を公約したアキノ政権はその舵取りに苦慮した。

アキノ政権成立直後、憲法が未改定、議会も未構成という段階で、あらゆる制度設計・実施の権限は大統領に付与されていた。農地改革を求める勢力は、地主勢力が大半を占めることが予想される議会の招集される前に大統領の権限で農地改革を実施することを求めている。選挙運動中、アキノは実家コファンコ（Cojuangco）家の所有する広大なルイシタ砂糖きび農園を農地改革の対象とすることを宣言していたため、その期待も大きかった<sup>21)</sup>。ところが大統領就任後アキノの農地改革に対する姿勢は消極的な方向へと後退していく。議会構成前に行使された大統領権限は限定的であった。1987年7月に農地改革に関する四つの大統領布告、行政命令が発せられた<sup>22)</sup>。いずれもマルコス期の農地改革政策の継続実施に関する手続きであり、意見調整の難局に直面した綱渡りの対応であった。行政命令第229号では、土地補償について、地主から自己申告された市場実勢価格をもとに算定することを規定するなど、それ以前に農地改革閣僚委員会（Cabinet Action Committee: CAC）によって提案されていた「土地改革促進計画」（Accelerated Land Reform Program:

ALRP) に比べても地主の意向を強く反映した内容となった (Putzel [1992a: 238])。

一方、農民や農民組織はアキノ政権初期に未曾有の団結運動を展開し農地分配の実現をめざした。フィリピン農民運動 (Kilusang Magbubukid ng Pilipinas: KMP) のような反体制農民組織からマルコス体制を支えた自由農民連盟 (Federation of Free Farmers: FFF) にいたるまでの13団体で1987年に結成された農地改革民衆会議 (Congress for a People's Agrarian Reform: CPAR) の活動がそれである。CPAR は当初議会を通じて、農民にとって有利な条件での土地分配を実現する農地改革法の制定を目指した<sup>23</sup>。しかし地主の意向を反映した「包括的農地改革法」(共和国法第6657号) が制定されると、CPAR はその廃案と独自の「民衆農地改革法」(People's Agrarian Reform Code: PARCODE) 案の議会への提出を目指して250万人署名運動へと乗り出した (Putzel and Cunnington [1989: 11-12])。しかし署名数も期待されたほど伸びないなかで、1993年にCPAR は解散することとなった。そのもっとも大きな原因は、政府との距離・関係をどうもつかをめぐって運動組織間で意見の対立が表面化してきたためである<sup>24</sup>。皮肉なことに、体制が民主化され限定的とはいえ農民の意向が政策に反映される可能性が高まったこと、あるいは政権との距離が縮まったことが生んだ分裂といえるだろう。

このように法律が制定されるまでの過程では、半ば革命政権的なアキノ大統領に超法規的権限が付与されていたにもかかわらず、抜本的な改革を望んだ農民勢力の意向は通らず、その決定は議会に委ねられた。議会での議論も主として伝統的地主の意向を反映する形で法整備が進み「包括的農地改革法」が成立している。農地改革に関する制度設計過程においては当初農民勢力が積極的に影響力を行使しようとしたものの、議会での議論では地主層が主導権を握っていった。

しかしながら、制度成立過程における主導権が地主勢力にあったことは、改革内容が必ずしも地主寄りであるということの意味するわけではない。次項ではその内容についてみてみよう。

## 2. 包括的農地改革法

議会での熾烈な議論の末、1988年6月10日に包括的農地改革法は制定された<sup>42)</sup>。その内容には従来の法律にない視点や規定が多く盛り込まれている。

改革の対象は果樹栽培地、牧畜地、商業農園を含む全農地である。歴史的にみればこれは画期的なことである。ケソン (Manuel Quezon) 大統領期の米作小作法 (1933年) 以来マルコスの農地改革法 (1972年大統領令第27号, PD27) にいたるまで、どの政権の政策においても改革対象は米・とうもろこし耕作地のみであったからである。地主の保有限度面積は5ヘクタールに定められ、15歳以上で直接耕作あるいは管理している子ども1人につき3ヘクタールが認められている。マグサイサイ (Ramon Magasaysay) 期の農地改革法 (1955年) の保有限制面積が300ヘクタール、マカパガル (Diosdado Macapagal) 期土地改革基本法 (1963年) 75ヘクタール、そしてマルコス期 PD27で7ヘクタールであるのに比較しても、個人の保有限度は低く抑えられているといえる。さらに法人農園、商業農園、多国籍企業農園をも改革対象に含め、以前には除外されていた農業労働者も受益者として認めた。また10年という期限を設定して、目標面積1030万ヘクタールを分配することを決めている。以上のように法律の内容はマルコス期以前の諸政策に比較して、農民利益をより保護し、従来の農地所有構造を大きく転換する可能性をもつものとなった。アキノ政権期には、マルコス退陣劇およびその後高揚した農民勢力の運動を背景に、彼らの利害を一定程度反映させずには政策策定は不可能であったのである。

一方で、地主の利益を実質的に保護する規定や抜け道も多く含まれている。たとえば全耕作地を対象とするものの、牧畜、養豚や果樹、野菜、切花などを栽培する商業農園、カカオ、コーヒー、ゴム栽培のプランテーションは10年後以降に適用対象とし、新たに生産を開始した場合には生産開始から起算して10年後からの接収が定められた (第11条)。さらに法人農園の場合、農

業労働者に法人のもつ株式を分配する「株式分配方式」や、土地保有者たる事業主と農業労働者との契約により、土地ではなく利益の一部を双方で分配する「利益分配方式」などの新しい形態を定め、物理的な農地分配と所有権の移転を避ける方法が準備された<sup>26)</sup>。

また実施の過程においても地主に配慮した対応が行われている。アキノ政権当初に優先されたのは包括的農地改革法自体の実施ではなく、土地保有限度のより高い（7ヘクタール）マルコス期のPD27であった。新しい法律の適用前にPD27に基づいて地主がより広い土地を確保する猶予を与えた。法律では分配対象とする土地の目標値は当初1030万ヘクタールと設定されたが、ラモス政権時1993年に目標の再設定が行われ806万ヘクタールに引き下げられている<sup>27)</sup>。さらに法律施行後10年間で改革事業を完了させる予定であったものが、事業完了の見込みがたたずに1998年に農地改革基金法（共和国法第8532号）を通過させ500億ペソの基金を準備するとともに、2008年までの事業継続を決めた。

以上のように農民、地主双方の期待や思惑が複雑に絡み合っ法律内容が決定された。地主は改革の抜け道、免除規定をある程度法律に滑り込ますこ

表5 各政権の農地改

| 収用方法     | マルコス政権<br>1972～1986 | アキノ政権<br>1986.6～1992 | ラモス政権<br>1992.7～1998.6 |
|----------|---------------------|----------------------|------------------------|
| 私有地      | 15,061              | 451,213              | 951,941                |
| PD27土地分配 | 15,061              | 340,045              | 141,620                |
| 政府系金融所有地 | —                   | 22,938               | 105,498                |
| 自発的売却    | —                   | 54,011               | 255,341                |
| 強制収用     | —                   | 13,482               | 120,828                |
| 協議売却     | —                   | 20,737               | 328,654                |
| 公有地      | 52,063              | 361,309              | 937,436                |
| 入植       | 41,022              | 193,207              | 352,497                |
| 大規模農園    | 11,041              | 25,781               | 41,201                 |
| 政府所有地    | —                   | 142,321              | 543,738                |
| 合計       | 67,124              | 812,522              | 1,889,377              |

(出所) DAR [2004]。

とに成功しているものの、歴史的に比較をすれば農民が大きく地主側からの譲歩を勝ち取っているといえるだろう。

### 3. 農地分配

農地分配の状況を統計でみると、従来の農地改革政策に比較しても、また設定された農地分配目標値に照らしてもその実績率は高い。2004年6月時点で346万ヘクタールを分配し目標値の81%を達成している(表5)。アキノの任期中には6名の農地改革省長官が入れ替わり、一貫した実施ができなかったのに対して、ラモス大統領時には任期中を通じてガリラオ(Ernesto Galirao)長官がリーダーシップを発揮しその分配実績は全体達成面積の54.7%におよぶ。エストラダ大統領期にはフィリピン農村復興運動(Philippine Rural Reconstruction Movement: PRRM)代表で反体制運動民族民主戦線(National Democratic Front: NDF)代表でもあったホラシオ・モラレス Jr.(Horacio Morales, Jr.)が農地改革省長官に任命され、農民団体の期待は高まった。しかしその実績に際立ったものはみられず、期待が大きかっただけに

革実績(1972~2004年)

(単位:ヘクタール)

| エストラダ政権<br>1998.7~2000.12 | アロヨ政権<br>2001.1~2004.6 | 総計<br>1972~2004.6 | 目標面積      | 達成率<br>(%) |
|---------------------------|------------------------|-------------------|-----------|------------|
| 228,622                   | 253,648                | 1,900,485         | 2,996,105 | 63         |
| 18,708                    | 15,296                 | 579,520           | 530,730   | 92         |
| 11,906                    | 11,824                 | 152,166           | 229,796   | 66         |
| 76,896                    | 101,924                | 488,172           | 396,684   | 123        |
| 47,767                    | 49,409                 | 231,486           | 1,505,363 | 15         |
| 73,345                    | 75,195                 | 497,931           | 284,742   | 175        |
| 104,767                   | 99,208                 | 1,294,348         | 1,554,783 | 120        |
| 35,276                    | 44,040                 | 666,042           | 566,332   | 118        |
| 971                       | 845                    | 79,839            | 70,173    | 114        |
| 68,520                    | 54,323                 | 657,843           | 808,902   | 123        |
| 333,389                   | 352,856                | 3,455,268         | 429043    | 81         |



むしろ失望感がひろがった。

この農地改革政策を通じて、土地の所有構造が変化したのだろうか。分配された土地の内訳をみてみると、以下の特徴が指摘できる。まず第1に公有地の分配率が高いことである。包括的農地改革法では国有地、公的企業所有地も分配の対象となった（第4条）。アキノ政権期1990年6月に政府機関管理下の農業に適するすべての土地の提供を指示し（行政命令第407号）、1991年2月には国有地のうち農業に適する土地を改革の対象とする指示が出されている（行政命令第408号）。そもそも分配目標全体に対する公有地の占める割合は30.2%であったにもかかわらず、2004年6月時点での実績は全体実績に対する割合も45.0%と半分近くを占め、目標を超過達成している。その理由として、公有地の分配はこれまで農地改革の実施を阻む大きな要因であった地主の抵抗を回避しつつ実績を積むことができることと、国有資産の放出が自由化の潮流のなかで目指されている「小さな政府」と方向性が一致していたことがあげられる。そうした意味では、自由化が農地改革の促進役を果たしてきたといえる。

第2に私有地の分配に関して達成率の高い土地収用方法は、私有地の自主売却（Voluntary Offer to Sell: VOS）、協議売却（Voluntary Land Transfer: VLT）だという点である。2004年6月時点でそれぞれ123%、175%と目標を超過達成している。前者は地主が自主的に農地改革省に対して売却申請を行うもので、土地補償金の現金受け取り部分が5%加算されるという方法である。協議売却は行政を介することなく地主と小作人が直接協議を行い土地の移転、補償内容を取り決める方法である。いずれもできるだけ高い価格で土地を売却したい地主の意向に沿う方法である<sup>28</sup>。

農地改革に対する地主の抵抗がなくなったわけではない。ひとつは立法を通じた農地分配回避である。たとえば1995年の共和国法第7781号ではえび・魚の養殖地を分配対象から除外している。さらに土地利用区分の変更もポスト・エドサ期に増加した農地改革回避手段である。経済成長を背景に都市近郊では農地を商用地、工業地、住宅地に合法・非合法に利用区分変更し

て、再開発、売却などの対象とするケースが増えてきた<sup>29)</sup>。さらに、手続き上いったん農民に付与された土地移転証書 (Certificate of Land Transfer: CLT) や土地所有権付与証書 (Certificate of Land Ownership Award: CLOA) が行政機関によって回収されるというケースもある<sup>30)</sup>。大規模農園や商業農園の場合に物理的に土地を分配しない株式分配方式、利益分配方式など新しい形態が導入されたことは先述した。エストラーダ大統領期にエドワルド・“ダンディン”・コファンコ (Eduardo “Danding” Cojuangco) により提案され論議を呼んだ共同耕作方式 (Magkabalikat sa Kaunlarang Agraryo: MAGKASAKA、いわゆる「ダンディン方式」) もその一種である。農民を共同経営者として位置づけ農園運営を行い、農地の分配と農園の解体を避けようというものである。

さて、農地改革によって土地所有構造が大きく変わったのかどうかという点に立ち返ってみよう。そもそもフィリピンにおける土地所有の形態は大まかに四つのカテゴリーに分けられる。ハシエンダ、伝統的プランテーション、多国籍型近代プランテーション、小作農地、がそれである (Hayami et al. [1990: 29-32])。中部ルソンを中心にみられた米作ハシエンダに関してはマルコス期の農地改革がその解体に一定の成果を収めたといえる<sup>31)</sup>。砂糖きびやココナツ生産などの伝統的プランテーションに対しては、ポスト・エドサ期に株式分配方式の実施や根強く存在する農地改革そのものへの抵抗<sup>32)</sup>などから、従来期待された土地分配が実現しているとはいえないし、近代的プランテーションに関しては多国籍企業が関わり個人や法人から借地しているケースも多く、実質的に改革は進んでいない。

問題は大半を占める地主・小作関係のある農地所有に変化がもたらされたか否かである。2004年における私有地全体の分配率は目標値に照らして63%にとどまっているものの、総面積は190万ヘクタールにのぼる。私有地に分類される政府系機関所有地を除いても175万ヘクタールである。マルコス政権が約13年かけて分配した面積1万5000ヘクタールに比較してみれば相当大きな数値であるといえる。政府統計の数値は土地所有権付与証書の発行数であり、実際に分配された土地面積はその一部であるという指摘があっ

たり (Bello et al. [2004: 46-47]), 農村現場では農民自身が分配された土地の耕作権を売却し土地を手放したり, 分配地において新たな小作慣行が進行するなど, 法的手続きなどには現れない複雑な農地構造が展開しているため (Hayami and Kikuchi [2000: 90-95]), 実態を把握するには詳細な調査検討が必要であるとはいえ, かつてない規模の政府統計数値はポスト・エドサ期に農村状況, とくに小作農地にも一定の変化がもたらされたことを示唆している。農地分配においても農民にとって有利な状況が展開してきている。

#### 4. 農村部の貧困解消

これまでみてきたように, ポスト・エドサ期の農地改革はかつてない実績をみせている。それでは実際にそれが農地改革のもうひとつの重要な目的である農村部の貧困解消には, どのような効果もたらされたのだろうか。結論的に述べれば, 農村部の貧困人口率は2000年で54.0%と依然高く, マルコス政権末期とほとんど変わっていない。都市部での貧困率が低下する傾向をみせているのでその格差も広がる一方である (次節表8参照)。以前ほどの影響力を有していないもののNPAによる武力闘争が依然続けられていることの背景にはこうした貧困がある<sup>33</sup>。土地分配は一定程度進んだものの, それを通じた貧困の解消という点では必ずしも奏功しているとはいえない。こうした認識は政府も持ち合わせており, とくにラモス政権期以降重点化されてきたのが, 土地を配分された農民受益者を組織し, 生産支援を行う農地改革コミュニティ (Agrarian Reform Community: ARC) プログラムである。1993年にNGO/POとの共同で始められ, 2003年段階で1525コミュニティを組織している。基本的社会サービスの提供, 農業インフラの整備, 技術・生産性向上指導, 信用供与などの支援をパッケージで行う。いわば限られた地域に資源を集中し成果をあげようとするもので, 住民参加, インフラ整備, 開発と女性 (Gender And Development: GAD) など国際機関で議論されている概念をうまく取り込んでプログラム構成がされており, 日本の国際協力機構 (JICA),

国連開発計画（United Nations Development Program: UNDP）はじめ多くの海外援助機関の資金が流入している（DAR [2003b: 10-21]）。2000年における貧困基準（全国）は1万2823ペソであるのに対して（表8参照），ARCに所属する農家の年間平均所得は2003年で6万7180ペソであり（DAR [2003b: 24]），はるかに高い所得を得ているといえる。またARCプログラム実施後に受益者の所得が向上する傾向にあることも報告されている（Reyes [2002]）。ARCにかぎっていえば，貧困解消で一定の成果を収めているといえる。しかしARCに組織された農民は全体のごく一部でしかない。また，外国支援を背景に潤沢な資金投入を前提としたこうしたプログラムを全国に一般化して普及することは容易ではないため，それはモデル・ケースの域をこえない。

## 5. 小 括

ポスト・エドサ期の新しい農地改革政策をめぐって，分配を求める農民勢力とそれに抵抗する地主勢力との対抗のなかで，法律成立過程では地主に主導権があったものの，双方の意向が折衷された形で法律が成立した。歴史的にみれば，全耕作地を対象にしたり，地主の保有限度を5ヘクタールに下げるなど，農民に対して大きく譲歩したものといえる。そして土地分配に関しても過去に例をみないほどの実績をあげている。その背景にピープル・パワーへの配慮があることはいうまでもない。しかし一方，経済の自由化が伝統的土地所有構造の改変を促す追い風になってもある。たとえば農漁業近代化法（共和国法第8435号）ではWTOなどで求められる市場原理の適用や，グローバルな競争に対応できるよう農業の近代化を目指している。こうした環境で封建的な農地所有に基づく伝統的土地経営ではなく近代的経営へと転換を図るという選択肢，あるいは，そもそも土地資本から商工業資本への転換を図るという選択肢に，よりメリットが見いだされるようになってきた。実際地主は土地所有にばかり固執しているわけではなく経済活動の多角化を図ってきている<sup>34</sup>。こうした条件のなかでポスト・エドサ期の農地改革は一定の

前進をしたといえる。しかしながら、受益者たるべき農民に生活の向上が直接もたらされたとはいえない。政策上は土地分配が進みながらも農村の貧困状況は改善されないという事態を生んだ。政府は政策執行に NGO などを巻き込んで ARC を組織し、所得支援政策などに取り組み一定の成果をあげている。逆にいえばこのことは土地分配のみならず ARC のように政府による積極的な政策介入が必要であることを物語っている。

### 第3節 貧困対策

自由化は新しい経済的機会を生み出し、それをうまく利用し利益実現する集団が出現する一方で、機会をつかめず期待に沿う結果を享受できない層を生み出した。自由化のしわよせは常に社会的弱者に集中的に現れる。従来フィリピンでは労働運動、農民運動という形で、社会的弱者が明確な形で権利要求をしてきたし、統治の側からすればそれらが社会の不安定要因とならぬように一定の対応を迫られてきた。しかし、自由化が進行するなかでは社会政策や社会改革はそうした政治的安定実現の手段である以上に、労働者、農民など生産の重要な担い手に一定の福利を保障することによって安定的な資本蓄積を図るという役割を担わされている (Gough [2002])。一方、民主化が進み社会的意見表明は、労働組合や農民団体などの伝統的な運動によってなされるにとどまらず、女性、先住民、障害者、子どもなど多様なカテゴリーに依拠した NGO を通じてなされるようになってきた。経済状況の大きな変化を伴う自由化政策を追求する際には、同時にこうした社会的弱者集団に対する譲歩や政策を整備することが重要な課題といえる。本節ではそのなかでもポスト・エドサ社会において中心的な位置を占める貧困政策について論じていく。

## 1. アキノ、ラモス期の貧困政策

フィリピンでは「貧困」が社会問題、政治問題として論じられながら、意外なことに長らく政策的対応が体系化されることはなかった。それが実質的に整備されるのはラモス政権以降のことである。伝統的に貧困はもっぱら政治不安、NPAなどの反体制運動との関連で論じられ、それへの対策としては分配すべきパイの規模を拡大すること、つまり経済成長を促進すること、および農村部貧困の元凶とされる大土地所有制の転換、つまり農地改革の実施が叫ばれていたにすぎない。ところが1980年代以降、貧困問題に二つの新しい文脈が付け加わる。ひとつは経済の自由化である。経済自由化による社会的格差の顕在化は、問題が単に農村部の伝統的構造にだけあるのではなく、労働分野、都市、先住民等々のさまざまな分野でも存在することを示してきたし、彼らの要求、主張がNGOを通じて明確に表明されるようになってきた。第2の文脈は、貧困をめぐる国際的議論動向である。冷戦構造の崩壊をうけて国際社会は深刻な人類的課題を共有するようになってきた。そのひとつとして貧困問題が浮上し、1990年には世界銀行が貧困をテーマにした『世界開発報告』を発表している。1995年国連社会開発サミットにおいても貧困への対策がひとつの重要議題であった。フィリピン政府としても本格的な貧困への対策を迫られた。

ポスト・エドサ期のフィリピンの貧困対策に関しては、政権ごとに政策の特徴や重点が現れているので、それに沿ってみていこう。

アキノ政権期はピープル・パワーへの配慮から、国民の半数を占める貧困層に向けて「貧困削減」という政治的言説がレトリカルに繰り返された。『中期フィリピン開発計画1987-92』では、「ピープル・パワー開発」、「人間中心の開発」、「参加型問題解決方式」などの言葉がちりばめられ貧困対策が語られた。1989年に「貧困層再焦点化プログラム」として低所得ミニシュパリティを対象に社会的サービスの提供やマイクロ・クレジットなどが提唱さ

れた（行政命令第170号）。また1990年には協働運動（KABISIG）が提唱され参加型民主主義の推進と貧困層向け政治姿勢がうたわれもした<sup>35</sup>。しかし実際に貧困削減、貧困対策という独自の政策領域が設定されたわけではない。政権の基本的なスタンスとしては市場機能を重視し可能なかぎり政府の政策的介入を避けるというものであったし、貧困問題への取り組みは前節で論じた農地改革をめぐる議論として焦点化されていた（Balisacan [2003: 314]）。

貧困対策に関して制度的整備がなされるのはラモス期である。ラモスは大統領就任早々、国内反体制勢力との和平交渉を進める一環として1992年9月に国民統合委員会（National Unification Committee: NUC）を設置し関連諸組織との対話を進めていった。そのなかで、反体制勢力との和平は単に軍事的対決や休・停戦協定のみで実現するわけではなく、その背景にある貧困や長年の不平等などの社会問題に対する政策的対応が不可欠であるとの認識をもちはじめた（Monsod [1998: 213]）。さらに経済の自由化を進めるなかで、労働市場の流動化や農業構造転換による都市人口の増大とインフォーマル・セクターの肥大化、さらに経済的不平等の拡大などの新しい状況が事態を複雑化させていたことも要因としてあげられる。

ラモス大統領は国民経済サミットなどの諸会議の開催、大統領貧困対策委員会（Presidential Commission to Fight Poverty: PCFP）の設置、国際会議への参加などさまざまな取り組みを積極的に行った。1993年国民経済サミットにおいては経済界、市民セクターを含めて「経済開発強化のための社会協約」（Social Pact for Empowered Economic Development: SPEED）を採択し、それを基礎として1994年6月に行政命令第213号によって「社会改革アジェンダ」（Social Reform Agenda: SRA）を打ちだす（Republic of the Philippines [1995]）。SRAが提唱されたことの意義は大きい。なぜなら、それまでSRAのような貧困に対する体系的政策はほとんどなかったし、それは以後の政権にも基本的に継承されていくことになったからである。さらに、SRAは社会改革の推進にNGO/POを「参加」させることを制度化した。たとえばSRAを協議、推進する組織として設置された社会改革評議会のメンバーは、政府代表およ

び基礎セクター<sup>36</sup>代表から構成された。SRA はラモス政権末期の1997年12月には「社会改革・貧困削減法」（共和国法第8425号）として立法化された。

## 2. エストラダ、アロヨ期の貧困政策

エストラダは現職副大統領であった強み、元映画スターの人気に加え、「貧困層のために」（Para sa Mahirap）をスローガンに掲げて票を集め大統領選に勝利した。それだけに政権就任後、貧困層のための政策実施が期待された。しかし政権発足後まもなく発表された十大課題、つまり統治、財政、金融、輸出と投資、インフラ、農業、セーフティ・ネットと社会サービス、科学技術、環境保護のなかに、「貧困」をキーワードとする領域は設定されなかった。貧困政策にもっとも関連するセーフティ・ネットに関してエストラダが強調したのは自助努力の重要性であり、国家政策や社会への依存体質の助長をむしろ否定している<sup>37</sup>。つまり貧困解消は貧困者自身が取り組むべき課題であり、政府はそれを補完するにすぎないというスタンスである。貧困対策プログラムとして「貧困層のためのエラップ」を打ち出し、安定的食料提供、農漁業の近代化、低コスト住宅の供給、犯罪・暴力からの保護、地方政府への参加の五つを柱とした。一方、ラモス政権期に制定された社会改革・貧困削減法が発効したのはエストラダ期になってからである。エストラダは施行細則整備にはすばやく対応したものの、国家貧困対策委員会（National Anti-Poverty Commission: NAPC）の構成では、その人選と NGO との関係のこじれから手間どった<sup>38</sup>。エストラダ大統領のまとまった貧困政策としては政権発足後2年以上たった2000年11月に発表された「国家貧困対策行動アジェンダ」（National Anti-Poverty Action Agenda: NAAA）である。そこでは失業者への職業訓練、貧困世帯への医療サービス提供など10大プロジェクトがうたわれた。なかでもその柱として位置づけられたのは「貧困ケアプログラム」（Lingap Para Sa Mahirap）である。78州83都市各100家族を対象に、食料・医療の援助、生計補助、住宅供給、水道サービス提供などを行うもの



である (Republic of the Philippines [n.d.])。総計 1 万 6100 家族へのサービス提供は、全国で 500 万戸以上の貧困世帯が存在するフィリピンの貧困問題の構造的解決にはほど遠い。それ以上に、モノ・サービスを提供する「ばら撒き型」の基本姿勢は、SRA で重視されてきた参加型の貧困対策とは方向性が異なっており、貧困に対する国際的対応からも後退してしまったといえる。エストラダ大統領は賭博疑惑によってほどなく政権を去っており、その意味でも政策上、貧困対策に進展があったとはいえない。

アロヨも重要政策のひとつに貧困対策を掲げた。前政権との違いを顕示するため、エストラダ期に構成された NAPC の編成の是非をめぐって疑義を呈し、少々もたつきをみせたが、ほどなく貧困削減戦略の五つの柱が発表された。(1)農地改革、水産資源改革、社会住宅などの資産改革、(2)水道、電気、健康などの基本的社会サービスを提供する人間開発、(3)小農漁民らへのセーフティ・ネット提供、(4)参加型ガバナンス、(5)インフォーマル・セクター住民の暴力からの保護、がそれである。これらの戦略を具体的に実施するプロジェクトとして 2001 年 6 月に貧困対策共同プログラム (Kapit-Bisig laban sa Kahirapan: KALAHI) が発表されている。それはエストラダ政権の貧困政策 NAAA に替わるものとして位置づけられた (Balisacan [2003: 315])。基本的な考え方は、ラモス政権時に SRA を通じて追求されたミニマム・ベーシック・ニーズ充足を目標とした社会サービス提供プログラム「総合社会保障提供」(Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services: CIDSS) を引き継ぎながら、農村電化などのインフラ整備に重点をおくことである。さらにそれを個人や家族のレベルで実施するのではなく、コミュニティ・レベルで取り組もうとする点に特徴がある。全国の貧困な 42 州を選定し、各州の低所得 25% のミニシュパリティを対象として、バラングイ単位で組織化するものである。その狙いはコミュニティに主導権を与え参加型運営を通じて貧困問題を解決することであり、同時に住民の帰属意識、主体性、市民としての自覚の形成機会とすることにある。主務官庁は社会福祉開発省である (DSWD [n.d.])。アロヨは財界に経済の振興と雇用創出への協力を求めたばかりか、

貧困対策に関する財政的な支援をも引き出そうと努力をした<sup>99)</sup>。2002年には KALAHИ プログラムに対して世界銀行から1億ドルの融資がつけられてその取り組みも本格化した。

以上みてきたアキノ大統領以降の各政権の対応の大まかな特徴は次のようになる。アキノ期は体系だった貧困対策はほとんどなかったのに対して、ラモス政権がそれらを基礎セクターの参加を前提として整備する。エストラダ大統領期は貧困者へのばら撒き政策に後退するものの、アロヨ政権になると基本的にはラモス期の政策を継承する形で取り組んでいる。総じてポスト・エドサ期を通じ貧困政策が住民や NGO の参加を前提として制度化されてきた。

### 3. 社会改革アジェンダ

先にみたようにポスト・エドサ期の貧困政策はラモス期の SRA が基礎となっている。ここでは SRA の内容と特徴についてみてみよう。SRA の基本的な目的は、(1)パッケージ・サービスの提供によって社会的不平等を是正すること、(2)周縁的で脆弱な社会集団の参加を通じて課題を決定すること、(3)ミニマム・ベーシック・ニーズの充足を目指すこと、(4)政府と民間の協力によって実践すること、(5)持続的な社会改革促進のための政策環境を創出すること、である。そして具体的には表6にあるような九つの分野における政策が発表された。

SRA のもつ意義の第1は、貧困問題を単に経済的な分配の問題に還元しなかった点である。経済が成長すればそれに伴い所得の再分配も促進されるという期待のみでは現実の貧困問題が解決しないという認識に立って、資産改革、社会サービス提供、制度設計と当事者のガバナンス参加を戦略として立てている。これはモノやサービスを提供するいわゆる「福祉的アプローチ」から踏み込んで、当事者の参加を前提として所有や制度を含めた社会構造の改変を通じた生活の質の改善をめざすアプローチである。社会運営への

表6 社会改革アジェンダ (SRA) の概要

|         |  |
|---------|--|
| 策定年月日   | 1994年6月17日   |
| 法的手続き   | 行政命令第213号 EO213  |
| 主要原則    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・統合的・調整的社會改革パッケージによる根底的な社会的な不平等の是正</li> <li>・多くの基礎セクターとの対話と参加を通じたアジェンダ決定</li> <li>・脆弱なセクターのミニマム・ベーシック・ニーズの充足</li> <li>・政府と民間部門の協力による実践</li> <li>・持続的な社会改革を促進する政策環境</li> </ul>   |
| 9大プログラム | <ul style="list-style-type: none"> <li>①農業開発 (主要対象: 農民, 土地なし労働者)<br/>農地改革政策 CARP の推進。とくに受益者の農地改革コミュニティーARC の充実</li> <li>②水産資源管理・保護・開発 (主要対象: 小漁民)<br/>漁業法など法規則の施行徹底。融資事業</li> <li>③先住民地域保護 (主要対象: 約110の先住民)<br/>コルディリエラ, 東ミンドロ, 南ダバオ, 南アグサン, ブキドノン地域の土地領有権確保</li> <li>④包括的社会保障政策 (主要対象: 女性, 子ども, 学生・青年, 高齢者, 障害者, 被災民など)<br/>ミニマム・ベーシック・ニーズ (衣食住, 医療, 水, 秩序, 教育, 参加, 家族ケアなど) 充足</li> <li>⑤社会住宅 (主要対象: 都市部貧困層)<br/>共和国法第7279号 (都市開発住宅法) の実施。社会住宅 (廉価住宅) の供給</li> <li>⑥労働者保護 (主要対象: インフォーマル・セクター労働者)<br/>不定期雇用の削減, 労働条件改善, 社会保障制度への参加, 適正技術指導</li> <li>⑦信用供与 (主要対象: 全般)<br/>基礎部門への融資</li> <li>⑧生計プログラム (主要対象: 全般)<br/>生計事業のための支援。Kabuhayan Center (生計支援所) を各地域に設置</li> <li>⑨制度構築とガバナンス参加 (主要対象: 全般)<br/>トレーニング・プログラムや技術指導によるケーパビリティ開発</li> </ul> |
| 協議推進組織  | 社会改革協議会 SRC。行政命令第203号 (1994年9月27日) により設置。政府代表および基礎部門代表から構成される。   |

(出所) Republic of the Philippines [1995]。

直接関与という意味で民主主義の定着に関連するものといえる。貧困に関する国際的議論潮流にも沿ったものでもある。

政策の策定過程だけでなく、実施過程においても参加を前提とした。1994

年9月に行政命令第203号を通じて社会改革協議会（Social Reform Council: SRC）を設置し、政府代表のみならず基礎セクターの代表も参加させSRAの推進を支えた。そして社会改革・貧困削減法では、政策調整、実施機関としてNAPCが設置され、基礎セクター代表も委員として位置づけられている。

第2に、社会集団（基礎セクター）ごとの課題を明確化し社会改革の枠組みのなかに位置づけたことである。たとえば農民、土地なし労働者を対象とした農業開発では、農地改革政策の積極的推進と受益者に対する農地改革コミュニティの充実を政策目標に掲げた。約110の先住民族を対象にした政策では、先住民居住地域保護のために土地所有権を付与するという課題を明確にし、実際1997年先住民権利法（共和国法第8371号）を成立させた。水資源管理開発分野では1998年フィリピン漁業法（共和国法第8550号）を成立させ、都市貧困層対象分野ではマルコス期以来の反不法占拠者法を廃止し（共和国法第8368号）、女性分野では1997年レイプ防止法を通過させている。このように政府がイニシアティブを握り社会諸集団・諸領域とその課題を可視化して統合的な対応を行っている。国家がNGOや基礎セクターという新しく登場したアクターを通じて社会領域を包摂する過程が進行しているといえる。

第3に、ミニマム・ベーシック・ニーズの充足を打ち出した点である。生存、安全、能力といった3分野の基本的ニーズを設定し、さらにそれらのみたす要件を指標化している（表7）。衣食住に限定されるような従来のベーシック・ニーズ論を超えて、安全や秩序、さらには社会参加による制度設計へのかかわりを取り入れている点で画期的といえる。その発想はUNDPの提唱する「人間開発」に基づいている。このミニマム・ベーシック・ニーズはCIDSSの実施のなかで具体的指針として組み込まれている。

以上のようにSRAや社会改革・貧困削減法は単に貧困政策を体系化したのみならず、従来と異なる視点からの政府対応である。制度的には権利保障や「参加」など、民主主義の定着や、国家と社会との新たな関係をもたらす可能性があるものとしてとらえることができるであろう。

表7 ミニマム・ベーシック・ニーズ (MBN) とその指標

|        | 基本的ニーズ      | 充足指標   |
|--------|-------------|--|
| 生<br>存 | A. 食料と栄養    | 1. 新生児体重2500グラム以上<br>2. 5歳以下乳幼児の低体重<br>3. 妊婦への鉄分、ヨウ素の供給<br>4. 4カ月以上の母乳   |
|        | B. 健康       | 5. 専門家の付き添いのある出産<br>6. 0歳児の予防接種<br>7. 妊婦への2回以上の破傷風予防薬投与<br>8. 5歳以下幼児の下痢発病が平均1回以下<br>9. 予防可能な病因による死亡者が家族にいないこと<br>10. 家族計画へのアクセス<br>11. 過去半年間における家族計画の実践<br>12. 寡婦・夫の医療サービス利用 |
|        | C. 水と衛生     | 13. 飲料可能な水の確保<br>14. 衛生的なトイレの利用  |
|        | D. 衣料       | 15. 最低3着の被服  |
| 安<br>全 | E. 住居       | 16. 住居に居住<br>17. 5年以上の耐久性のある住居   |
|        | F. 平和と秩序・安全 | 18. 家族に対人犯罪による犠牲者がいない(殺人、強姦など)<br>19. 家族に物的犯罪の被害者がいない(強盗、盗難など)<br>20. 家族に自然災害による犠牲者がいない<br>21. 家族に武力抗争による犠牲者がいない   |
|        | G. 雇用と所得    | 22. 世帯主に仕事がある<br>23. 生存貧困基準以上の所得がある  |
| 能<br>力 | H. 基礎教育と識字  | 24. 3～6歳児が幼稚園に通う<br>25. 6～12歳児が小学校に通う<br>26. 13～16歳児が高等学校に通う<br>27. 10歳以上の子どもが読み書き計算ができる   |
|        | I. 参加       | 28. 家族員のうち少なくとも1人が住民組織や地域開発に参加<br>29. 選挙に投票できる   |
|        | J. 家族扶養と心理  | 30. 18歳以下の子どもが危険な仕事をしていない<br>31. 家庭内暴力がない<br>32. 扶養されない7歳以下の子どもがいない  |

(出所) Bautista [1999:6] の Table1-1。

#### 4. 貧困状況の変化

体系だった政策が取り込まれるなかで、フィリピンの貧困状況はどのように変わってきたのであろうか。MBN 戦略に基づけば、本来貧困は経済面の

みならず教育、医療、家族状況、参加という多角的観点から評価されねばならない。しかしここでは数値として比較しやすい経済的所得の観点からみることにする(表8)<sup>(40)</sup>。統計によれば、1988年の貧困人口は全体の49.5%であったのに対して、その後徐々に低下し、1994年には40.6%、1997年には36.8%まで改善する。しかしその後、アジア通貨危機とエストラダ大統領賭博疑惑による混乱などで、2000年には39.4%にまで再び上昇する。

特徴的なのは都市と農村における格差である。都市部人口の貧困率は1988年34.3%から2000年24.4%と約10ポイント低下しているのに対して、農村部では52.3%から54.0%と約2ポイント近く上昇している。地域による格差も広がる傾向にある。1988年と2000年の貧困人口の割合はマニラ首都圏が16.7%から12.7%に低下しているのに対して、最貧困地域のひとつであるムスリム・ミンダナオ自治地域は56.0%からむしろ73.9%にまで18ポイント近く上

表8 貧困基準と貧困率

|      | 貧困基準<br>(1人当たり年間所得, ペソ) |        | 貧困率 (%) |      |
|------|-------------------------|--------|---------|------|
|      |                         |        | 世帯      | 人口   |
| 1985 | 全国                      | 3,744  | 44.2    | 49.3 |
|      | 都市部                     | 4,365  | 33.6    | 37.9 |
|      | 農村部                     | 3,353  | 50.7    | 56.4 |
| 1988 | 全国                      | 4,777  | 40.2    | 49.5 |
|      | 都市部                     | 5,893  | 30.1    | 34.3 |
|      | 農村部                     | 4,094  | 46.3    | 52.3 |
| 1991 | 全国                      | 7,302  | 39.9    | 45.3 |
|      | 都市部                     | 8,327  | 31.1    | 35.6 |
|      | 農村部                     | 6,276  | 48.6    | 55.1 |
| 1994 | 全国                      | 8,885  | 35.5    | 40.6 |
|      | 都市部                     | 9,831  | 24.0    | 28.0 |
|      | 農村部                     | 7,946  | 47.0    | 53.1 |
| 1997 | 全国                      | 11,319 | 31.8    | 36.8 |
|      | 都市部                     | 12,577 | 17.9    | 21.5 |
|      | 農村部                     | 10,178 | 44.4    | 50.7 |
| 2000 | 全国                      | 13,823 | 33.7    | 39.5 |
|      | 都市部                     | 15,524 | 19.9    | 24.4 |
|      | 農村部                     | 12,187 | 46.9    | 54.0 |

(出所) NSCB [2000] [2001]。

昇しているのである。

さらに所得階層別にみても、低所得世帯20%の所得割合は1991年4.7%、1994年4.9%、1997年4.4%、2000年4.4%と微減しているのに対して、高所得世帯20%のそれはそれぞれ、53.9%、51.9%、55.5%、54.9%と微増傾向を示しており、所得格差は広がっているといえる。さらに高所得層10%の平均所得と低所得層10%のそれとの差も、1991年20.6倍、1994年18.9倍、1997年23.4倍、2000年22.8倍と広がる傾向にある(表9)。

こうした統計上の格差は当事者にはより過大に認識される。民間調査機関(Social Weather Stations: SWS)による「主観的貧困意識」の調査では、自分を貧困状態にあると思う人々の割合は、アキノ就任初期1986年5月で66%、ラモス政権初期1992年9月で65%、エストラダ政権初期1998年7月で61%、アロヨ政権初期2001年3月で59%である(Mangahas [2004])。15年間で7ポイントの低下である。統計上の貧困人口率はマルコス末期の5割前後から2000年には4割弱まで低下しており遅いペースながら一定の改善をみているのに対して、当事者の主観的貧困意識は若干の低下があるものの、依然とし

表9 世帯別所得分布

(単位: ペソ)

|       | 1991    |        | 1994    |        | 1997    |        | 2000    |        |
|-------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
|       | 平均所得    | 割合 (%) | 平均所得    | 割合 (%) | 平均所得    | 割合 (%) | 平均所得    | 割合 (%) |
| 第1分位  | 11,937  | 1.8    | 15,622  | 1.9    | 20,702  | 1.7    | 24,309  | 1.7    |
| 第2分位  | 19,179  | 2.9    | 25,262  | 3.0    | 33,090  | 2.7    | 39,182  | 2.7    |
| 第3分位  | 24,702  | 3.8    | 32,719  | 3.9    | 42,633  | 3.5    | 50,650  | 3.5    |
| 第4分位  | 30,450  | 4.7    | 40,631  | 4.9    | 53,134  | 4.3    | 63,482  | 4.4    |
| 第5分位  | 37,211  | 5.7    | 49,800  | 6.0    | 66,335  | 5.4    | 79,284  | 5.5    |
| 第6分位  | 45,764  | 7.0    | 61,161  | 7.4    | 83,253  | 6.8    | 99,533  | 6.9    |
| 第7分位  | 57,084  | 8.8    | 75,898  | 9.1    | 106,977 | 8.7    | 127,026 | 8.8    |
| 第8分位  | 74,225  | 11.4   | 98,234  | 11.8   | 141,441 | 11.5   | 168,082 | 11.7   |
| 第9分位  | 104,942 | 16.1   | 136,715 | 16.4   | 200,019 | 16.2   | 235,632 | 16.4   |
| 第10分位 | 246,363 | 37.8   | 295,542 | 35.5   | 484,114 | 39.3   | 553,220 | 38.4   |
| 全世界帯  | 65,186  | 100.0  | 83,161  | 100.0  | 123,168 | 100.0  | 144,039 | 100.0  |

(出所) NSO [2000] Table C, D より。

て6割もの人々が自分が貧困であると認識している。これは都市・農村間、地域間、また階層間の格差が広がっていることを反映している。実質的な経済生活の向上があっても、格差が広がれば相対的に取り残された意識が生まれるからである。ある意味ではそうした主観的貧困感、生活、経済状態、社会構造に対する不満の指標ともいえるだろう。

こうしてみると、ラモス政権以来制度的に社会改革に取り組んできたものの、貧困の解消と格差の是正における実質的効果は非常に限定的であったし、むしろ所得階層格差や地域格差などは悪化しているといえる。

## 5. 小 括

ポスト・エドサ期、とくにラモス政権以後は貧困対策を中心とする社会的弱者に対する政策が制度化され取り組まれてきた。しかもそれは単なるモノやサービスの提供だけではなく、当事者集団が政府と協力をしながら制度設計や執行にも参加できるものとして取り組まれてきた。

制度的に社会的弱者集団の存在やその課題を基礎セクターごとに可視化して、意思決定過程や政策実施過程にまで参加させる仕組みを構築しつつあることの意味は小さくない。貧困層に対して選挙時の政治参加のみならず、直接政策に関与する機会を与えたという意味で、民主主義的制度の定着へ向けての歩が進められたといえる。NGOなど基礎セクターと政府とが協力して問題解決に当たろうとする新しい枠組みができ、今後の改善の可能性も秘めている。

しかし、実際にこうした仕組みや関与を通じて所得分配の公平化に大きな成果がもたらされたとはいえない。逆に所得格差は広がり、人々の貧困感も依然高い。そうしたなか、人々の不満や期待は労働運動や農民運動といった旧来型の社会運動ではなく、数多く活動する草の根NGO/POが吸収しているといえる。草の根レベルの身近な活動に自ら関わることによって生活の改善を実現できるだろうという期待が、旧来型の運動への参加や政府に対する



要求運動の進展を阻んでいるといえるだろう。

ポスト・エドサ期に貧困政策が体系化されてきたとはいえ、その他の政策以上の位置づけがそれに与えられたわけではない。実際精力的に整備をしたラモスでさえ政策的優先度は経済改革や工業化にあった（Magadia [2003: 167]）。貧困政策をスローガンに掲げたエストラダも十大課題として掲げた内容のほとんどは経済政策であった。政府は自由主義的な市場活動から排除されるこうした集団を制度的に取り込み、資本蓄積を効率的に図ろうとしてきたにすぎない。いわば自由化で生じる矛盾の「安全網」として位置づけしており、構造的な要因に立ち入って対策を行うわけではない。そうした意味では、自由化が貧困政策の体系化を促したにもかかわらず、自由化の波そのものが貧困対策の成果に制限を加えているといえる。

## むすび

民主化は権力と意思決定の分散を要求する。諸集団の主張と利害の対立、紛争のあり方によっては不安定を生む。一方で、自由化は一般に市場原理を機能させるためのルール作りに小さいながらも強力な権力を要求し、経済活動の前提条件として安定を求める<sup>(4)</sup>。この民主化と自由化のディレンマのなかでポスト・エドサ期のフィリピンでは社会改革が進められてきた。

民主化の流れのなかで労働者、農民、そして貧困層を代表する組織やNGOなどの要求が限定的ながら政策に反映されるようになってきた。労働権の保障、農地改革法の従来にない広範囲な適用、そして貧困政策の体系化などの制度整備にそれをみることができる。また制度実施過程においても、関連各層の「参加」が制度化された。労働政策における三者協調体制への労働組合の参加、ARCへの受益農民の組織化、社会・貧困対策に関連するSRA、のちのNAPCへの基礎セクター代表の関与などである。

自主的に組織された集団や基礎セクターが国家政策やその運用に関わるこ

とはエドサ政変以前にはみられなかったことであり、それは民主化のもたらした大きな成果といえるであろう。その背景として、労働運動、農民運動がエドサ政変にいたるまでの政治状況のなかで果たした役割があり、さらに革命的性格をもつアキノ政権が社会勢力に依拠して正当性を確保する必要性があったことが指摘できる<sup>49</sup>。一方、貧困政策の制度化と関連する基礎セクターの参加は、民主化の文脈を土台としつつも、むしろ自由化の文脈のなかで展開してきた。その直接の契機は反政府地下活動の背景にある貧困や社会問題への対応を通じて治安維持と政治的安定を図り、経済発展の条件整備をすることにあった。加えて、自由化の進行にともない顕在化してきた格差への対応として迫られたものでもあった。

このように諸階層の利益実現のための手続きが整備されてきたにもかかわらず、実際の「生活の質」の向上は限定的であった。労働界では雇用の不安定化、労働条件の悪化が進行し、国家による強制調停の対象となる労使対立は増加している。労働者を組み込んだ三者協調体制はむしろ政府の経済政策執行のためのひとつのチャンネルとして位置づけられ、労働条件改善のツールではなかった。農地改革では土地所有構造を大きく変えるような分配が進行しながらも、農村部における貧困率はポスト・エドサ期の20年間を通じて大きな改善がみられない。都市貧民、小漁民、先住民などの基礎セクターに対しては貧困削減対策が整備されその利益を実現する可能性が与えられたものの、全体として貧困率の低下はゆるく、地域間、階層間の所得格差はむしろ拡大させた。このようにポスト・エドサ期の社会改革への取り組みによってもたらされた成果は限定的であった。

「生活の質」を向上させるための制度整備が進んだ一方で、「生活の質」の向上という実質の結果にはつながっていない状況が生じている。それはなぜか。基本的には民主化を背景に構築されてきた各制度・政策が自由化進行のなかでもった意味と、それに関わるアクターの状況によって規定される。労働関係では自由化にともなう経済競争激化のなかで、経営側に低廉な労働力確保を追求する状況がある一方で、労働者側には組織的運動が低迷するとい

う実態がある。労働条件改善を要求する主体である組織労働者というアクターが弱体化し、整備された制度が労働者保護という点で機能しえていないことが大きい。海外出稼ぎ労働やインフォーマル・セクターなどが不満を直接発現させない緩衝的役割を果たしていることも重要である。農地改革分野では政策上の課題が指摘できる。自由化の流れのなかで土地所有構造に関しては一定の変化を生み出してきたが、農民生活の改善は限定的である。ARCのような政府の積極的介入政策は所得向上に成果を生みながらも、それが適用される範囲は狭い。農村部の貧困解消という観点からは更なる政策の整備・関与が課題であるといえる。貧困政策は体系的に整備されたものの、経済自由化遂行のための「安全網」以上の位置づけを与えられたわけではない。自由化を前提とした蓄積体制の一環として組み込まれた貧困政策は、あくまでも自由化によって生じた矛盾への対症療法でしかなく、それらの構造的な原因にまで立ち入る対応とはいえない。関連する社会集団の不満が突出した形で現れないのは、民主化後隆盛となってきたNGO/POなどの問題解決型草の根運動によってそれが一定程度吸収されているからである。このように「生活の質」に関わる制度整備と成果のずれは、自由化という経済環境の変化、そのなかでのそれぞれの制度のあり方、そして関連するアクターの変容によって、生じてきているといえる。

しかしポスト・エドサ期に社会改革が進まなかったと結論するのは早計であろう。「生活の質」の向上が限定的だとはいえ、社会諸集団や基礎セクターの要求や主張を政治決定に反映させる制度が整備された。そのこと自体が構造的な転換をもたらす契機をひめている。実際、エストラダ期にNAPCの構成をめぐる基礎セクター側から裁判が起こされたように、いったん制度化された社会勢力の政策への関与は利益実現のチャンネルとして機能しうる。社会勢力にとって実効ある結果を招来できるか否かは、整備された制度の今後の運用、およびそれを通じた国家と社会との関係、さらにそれを取り巻く自由化の進展状況にかかっているといえるだろう。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) たとえば、所得、教育、寿命の3要素を指標化した「人間開発指標」でみると、中国、ベトナム、ポーランドなど(旧)社会主義国は経済レベルに比較して国際順位が相当程度上がる。国連開発計画『人間開発報告』(各年版)やハク [1997] 参照。
- (2) 第13章「社会正義と人権」第1条では「議会は、富と政治権力を公共目的のために配分し、すべての人々の尊厳を保障し、政治経済的および社会的格差を縮小し、文化的不平等をなくすための諸制度構築を最優先する」と規定し、具体的に労働権の保障(第3条)、農地改革および環境政策(第4~8条)、都市政策(第9、10条)、健康保健(第11~13条)、女性(第14条)、NGOの権利と役割(第15、16条)、人権(第17~19条)に関する制度整備と政策的位置づけを明確にした。
- (3) これらは1989年に新労働法第5分冊・労使関係法(共和国法第6715号)として法制化された。
- (4) 新労働法第241条では労働組合の定期的な財政報告が義務づけられ、それが履行されない場合には組合登録が取り消されると規定された。また「不当労働行為」規定(第248条)は主として労働組合への干渉や制限、組合員・非組合員に対する差別に適用され、労働協約違反に関しては、経済条項の悪意の不履行を例外として、基本的に除外している。
- (5) 1985年に371件であったのに対し、アキノ政権成立直後の1986年にはその数は581件に跳ね上がり、1987年には若干減少するものの426件が起きている(DOLE [2003])。
- (6) たとえば1989年に制定された「賃金適正化法」(共和国法第6727号)においては、最低賃金を「地域別賃金・生産性三者協議委員会」において決定し、その実施状況を「国家賃金・生産性委員会」が監視することを規定している(第3条)。地方、国家いずれのレベルの委員会でも労働雇用省、国家経済開発庁(National Economic Development Authority: NEDA)、および労働者、雇業者の代表各2名から構成される。
- (7) こうした状況に対して1998年行政命令第49号で労使代表を増員する形で立て直している(*Business World*, December 30, 1998)。
- (8) まとまった雇用政策として、ラモス期の「総合雇用計画(Comprehensive Employment Program: CEP) 1995-98」やエストラダ政権の「中期総合雇用計画1999-2004」がある。
- (9) 具体的な成長率と失業率との関係でみると、1988年、1989年は6%台の高い経済成長をみせたにもかかわらず失業率は前年比0.8%減、0.1%増であった。1995年、1996年にはそれぞれ4.8%、5.7%の成長を遂げるのに対して失業率はそれぞれ前年比±0%、1.0%減であった。

- (10) 露天商、屑拾い、靴磨き、日用品修理など低資本、低技術で可能な生業で、公式統計に把握されない。収入は低く不安定である。
- (11) 契約労働者は1994年19万7000人で全雇用者の7.9%を占めていたのに対して、1997年には40万1000人、14.0%へと急増している。また一時雇用労働者は1994年10万8000人から1997年には13万4000人へと増えている（Casuga-Cabaero [2002]）。
- (12) 経済自由化、競争激化のなかでより廉価な労働力利用という傾向は強まり、雇用の柔軟化と並んで女性労働、児童労働の増加も指摘される。前者はとくに輸出加工区における労働集約産業に携わる安価な労働力として多く雇用されている。後者は中小、家内工業や農村、炭鉱における単純労働の担い手として増加している。児童労働の実態把握は困難であるものの、推定では500万人以上いるという。国際的に児童労働が問題化したこともあり1992年には「虐待、搾取、差別に関する児童特別保護法」（共和国法第7610号）を制定している。
- (13) 1995年フィリピン移民出稼ぎ労働者法（共和国法第8042号）を通じて海外フィリピン人の人権や雇用上の安全の確保が目指されている。
- (14) 労働運動の動向に関しては以下を参照。Dejillas [1994]、Casuga-Cabaero [2002]。
- (15) たとえば組合組織率の一番高かった1994年時点で労働協約にカバーされていた労働者は全国組織労働者の15.2%であり、未組織労働者をも含めた全賃金労働者に対しては4.7%でしかなかった。2002年ではそれぞれ13.5%、3.6%である。
- (16) 実際に強制調停されたケースには、電力、交通、通信などの公共性の高い産業もあれば、一方で1994年9月 Tarlac Central Azucarera（製糖）、1995年11月 Magnolia Nestle（飲料、食品）など「国家利益」と直接結びつけるのが難しいケースもある。ちなみに後者への適用理由は、砂糖・食品など広範な関連産業に支障をきたすことであった。
- (17) これと関連してアルダバは、企業が構造改革を進めるときに労働者の要求を突きつけることは企業そのものを倒産に追い込み、それが法規上「不当労働行為」にあたるばかりか、自らの雇用を失う可能性すらあるため、ストライキなどの決定的対立を避けるのだと指摘する（Aldaba [1996: 34]）。
- (18) センサスによれば農村人口は1980年で62.6%、1990年で51.5%である（1995 *Philippine Yearbook*）。
- (19) Putzel [1992a]、とくに第5章参照。
- (20) たとえば Marcos [n.d.] やマルコス政権で長らく農地改革省長官を務めた Estrella [1978: 8] など参照。
- (21) アキノは1986年1月16日の選挙演説で優先的政策の第1に農地改革をあげ、

次のように述べている。「おそらく皆さんはそれ（農地改革）を私の家族のルイシタ農園に適用するのかと問うでしょう。それに対して私はイエスと答えます。砂糖きび農園は（マルコス期の）土地改革法の対象とはなっていませんが、私は家族とともに二つの目標、つまり生産性を最大化することと土地所有権や便益を分配することの両立達成を、どのように全国にむけてルイシタ農園から示していくのかを話し合うつもりです。」(Schirmer and Sholom eds. [1987])

- (22) 包括的農地改革計画（Comprehensive Agrarian Reform Program: CARP）を政府主要政策のひとつに位置づけ、農地改革基金（Agrarian Reform Fund: ARF）を準備し（布告第131号）、行政命令EO第129-A号では農地改革省の権限強化や、州農地改革調整委員会（Provincial Agrarian Reform Coordinating Committees: PARCC）やバランガイ農地改革委員会（Barangay Agrarian Reform Committees: BARC）設置などの執行組織の整備を打ち出している。当面マルコス期に実施された大統領令第27号の継承と推進を決め（行政命令第228号）、土地登記、私有地の収用と補償などに関する行政手続きを整備した（行政命令第229号）。
- (23) 下院でギリエゴ（Bonifacio H. Gillego）議員らに働きかけ親農民的な農地改革法案（HB400）を提案し討議に付した。しかし、新しく構成された議会議席の多くが大土地所有者で占められ、フィリピン農業生産者会議（Council of Agriculture Producers of the Philippines: CAPP）などの地主層の精力的活動を通じて（Riedinger [1995: 129-131]）、HB400は骨抜きにされた。
- (24) フィリピン農民の力（Lakas ng Magsasakang Pilipino: LPM）、フィリピン農業労働者・漁民の力（Lakas ng Magsasaka Manggagawa at Mangingisda ng Pilipinas: LAKAS）などラモス政権成立前後から政府協力を志向する団体、農民連盟全国運動（Pambansang Kilusang ng mga Samahang Magsasaka: PAKI-SAMA）や民主的フィリピン農民運動（demokratikong Kilusang Magbubukid ng Pilipinas: dKMP）など代替案を提示しながら部分的批判的に政府に協力する団体、そして政府政策に対抗するKMPなどに分裂したためである。CPARの詳細についてはRiedinger [1995] やMacasaet [1999] を参照。
- (25) 議会に提出された法案の議論状況については以下を参照。Hayami et al. [1990]、Putzel [1992a]。
- (26) 株式分配方式に関してはPutzel [1992b] を、ルイシタ農園における具体的実施状況に関しては太田 [1995] を参照。
- (27) その内訳は農地（農地改革省管轄）約429万ヘクタールと森林地・荒廃地（環境天然資源省管轄）約377万ヘクタールである。
- (28) 目標面積では半分以上を占めていた強制収用の達成率は15%であり、全体分配面積の6.7%にすぎない。

- (29) 司法省判断 (DOJ 見解44号) に基づく区分変更が1990年から1999年までに3万8908ヘクタール、農地改革省認可の区分変更が2002年6月までに3万5697ヘクタール、さらに非合法の区分変更は1994年までに20万ヘクタールに及ぶという推計もある (Homerès [2004])。
- (30) 政府は証書回収の理由として、非対象地への誤った適用、地主・小作関係のないケースへの発行、証書受取人による所有権売却・償還不履行などの規定違反などをあげている (Galirao [n.d.])。農地改革省管理情報部 (Management and Information Service, DAR: MIS) の2000年5月のデータによると証書回収された土地面積は37万4266ヘクタールにも及ぶという (Homerès[2003])。
- (31) マルコス期農地改革の成果は全国レベルで見れば限定的ながら、中部ルソン地域においては大きなインパクトを与えた。以下を参照。Hayami et al. [1990: 69], 太田 [1994]。
- (32) 地主層の抵抗に関しては以下を参照。Aquino and Homerès [2000]。
- (33) 近年では社会改革行政や、さまざまな草の根レベルの NGO/PO などの参加型活動が活発となり、農民の不満のはけ口が多様化してきたため、必ずしも不満が反体制運動や社会不安に直結するわけではない。そうした状況下でなお武力闘争が継続していること自体注目に値する。
- (34) たとえばポスト・エドサ期に限定された議論ではないが Rivera [1994] 参照。
- (35) これはもともと議会における主導権が伝統的政治家層によって握られはじめたことへの対応として、アキノ大統領が議会外での支持を取りつけようとする政治的目的をきわめて濃厚にもった運動であったため、具体的な貧困対策が打ち出されることはなかった。 *Philippine Free Press*, July 21, 1990参照。
- (36) Basic Sectors。NGO や PO (住民組織) など社会的目的をもって活動している組織、部門をさす。
- (37) *Philippine Development*, July–August 1998。
- (38) 当初世界銀行出身のオルランド・サカイ (Orland Sacay) を議長に任命しながらまもなく更迭し、農地改革省長官モラレス Jr. を据えた。14の基礎セクター代表の任命をめぐっても大統領と NGO が対立し裁判にまで発展している。実質的に委員会が構成されたのは1999年3月である (Tordesilla [1999])。
- (39) *Business World*, May 10, 2001。
- (40) その他の貧困に関する統計としては川中 [2004], および *Republika ng Pilipinas* [2003] を参照。
- (41) たとえば、1980年代以降の自由主義的改革に取り組んだイギリスの例としてギャンプル [1990] を参照。
- (42) 大統領選挙時の公約で社会改革に関連して労働権の回復と農地改革の二つをあげていたことはそれを如実に物語っている (Schirmer and Sholom eds.

[1987])。

### 〔参考文献〕

#### 〈日本語文献〉

- イングルハート, ロナルド (三宅一郎ほか訳) [1978] 『静かなる革命—政治意識と行動様式の変化—』 東洋経済新報社 (Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Politics Styles among Western Publics*, Princeton University Press, 1977)。
- 太田和宏 [1994] 「フィリピン, マルコス政権下の農地改革—農業構造展開の一過程—」 (『アジア研究』第40巻第4号)。
- [1995] 「フィリピン農地改革の新形態—ルイシタ農園にオ稀有株式分配方式の実態—」 (『アジア経済』第36号第10号)。
- 川中豪編 [2004] 『民主化後のフィリピン政治経済資料集』 アジア経済研究所。
- ギャンプル, アンドリュー (小笠原欣幸訳) [1990] 『自由経済と強い国家: サッチャリズムの政治学』 みすず書房 (Andrew Gamble, *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*, Macmillan, 1988)。
- ハク, マブール (植村和子ほか訳) [1997] 『人間開発戦略: 共生への挑戦』 日本評論社 (Mahbub ul Haq, *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, 1995)。
- 藤原帰一 [1992] 「『民主化』の政治経済学」 (東京大学社会科学研究所編『現代日本社会3 国際比較〔2〕』 東京大学出版会)。

#### 〈英語文献〉

- Aldaba, Fernando T. [1996] “Industrial Peace: Finally Achieved?” *POLITIK*, 3(1).
- Aquino, Claros and Geiah Homeres [2000] “Dark Clouds Looming Ahead: A Sobering View of the Sugar Industry’s Prospects under a Liberalized Trade Regime,” *Farmnews and Views*, 4th Quarter, Philippine Peasant Institute (PPI).
- Baldoz, Rosalinda Dimapilis [1996] “The Challenge of Growth and Its Impact on Industrial Relations,” *Philippine Labor Review*, 20(2).
- Balisacan, Ascenio M. [2003] “Poverty and Inequality,” in Arsenio M. Balisacan and Hal Hill eds., *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*, Oxford University Press.
- Bautista, V. [1999] *Combating Poverty through the Comprehensive and Integrated Delivery and Social Service (CIDDS)*, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines (NCPAG-UP).



- Bello, Walden, Herbert Docena, Marissa de Guzman, and Marylou Malig [2004] *The Anti-Development State: The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines*, University of the Philippines Press.
- Bitonio, Benedicto E. R. Jr. [2000] "Unions on the Brink: Issues, Challenges and Choices Facing the Philippine Labor Movement in the 21<sup>st</sup> Century," in Jose Gatchalian, Maragtas S. V. Amante, and Gert A. Gust eds., *Philippine Industrial Relations for the 21<sup>st</sup> Century: Emerging Issues, Challenges and Strategies*, Quezon City: School of Labor and Industrial Relations, University of the Philippines (UP-SOLAIR) and Philippine Industrial Relations Society (PIRS).
- Calibao, Mayet [1997] "Fast Facts on Metro Manila's Informal Sector," *INTERSECT*, September .
- Casuga-Cabaero, Merla A. [2002] "Social Adjustment in Globalization: The Role of Social Actors," *Philippine Labor Review*, 26.
- Clarke, G. [1998] *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*, Routledge.
- Dela Cruz, Rosevelt [1998] "A Ray of Hope for the Informal Sector," *INTERSECT*, April-May.
- Dejillas, Leopoldo [1994] *Trade Union Behavior in the Philippines 1946-1990*, Ateneo de Manila University.
- Department of Agrarian Reform (DAR) [2003a] *Annual Report 2003*, DAR .
- [2003b] *Agrarian Reform Communities Situationer Report As of December 2003*.
- [2004] "Accomplishment in Land Acquisition and Distribution by Land Type, by Region, by Administration."
- Department of Labor and Employment (DOLE) [2003] *2003 Yearbook of Labor Statistics*.
- Department of Social Welfare and Development (DSWD) [n.d.] *KALAHI-CIDSS Primer*.
- Estrella, Conrado F. [1978] *Tenant Emancipation in the Philippines*, Quezon City: Ministry of Agrarian Reform.
- Galirao, E. [n.d.] *The Ramos Legacy in Agrarian Reform: A Transition Report*, Department of Agrarian Reform.
- Gough, Ian [2002] "Globalization and National Welfare Regimes: The East Asian Case," in R. Sigg and C. Behrendt eds., *Social Security in the Global Village*, Transnational Publishers.
- Laquian, A. and E. Laquian [2002] *The Erap Tragedy: Tales from the Snake Pit*.
- Linz, J. J. and A. Stepan [1997] "Toward Consolidated Democracies," in *Consolidating The Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Johns Hopkins University

- Press.
- Hayami, Yujiro, Ma. Agnes R. Quisimbing, and Lourdes Adriano [1990] *Toward an Alternative Land Reform Paradigm*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- and Masao Kikuchi [2000] *A Rice Village Saga: Three Decades of Green Revolution in the Philippines*, London: McMillan Press.
- Homeres, Geiah [2003] “Caucus on Agrarian Reform Implementation in Ricelands,” *Farmnews and Views*, 2<sup>nd</sup>–3<sup>rd</sup> Quarter, PPI.
- [2004] “Agrarian Reform: Priority Development Areas,” *Farmnews and Views*, 2<sup>nd</sup> Quarter, PPI.
- Macaraya, Bach M. [1999] “The Labor Code and the Unprotected Workers,” in Jose Gatchalian, Maragtas S. V. Amante, and Gert A. Gust eds., *Philippine Industrial Relations for the 21<sup>st</sup> Century: Emerging Issues, Challenges and Strategies*, Quezon City: UP-SOLAIR and PIRS.
- Macasaet, Sixdon C. [1999] *Situationer on the Peasant Movement in the Philippines: 1992–1998*, Philippine Development NGOs for International Concerns and Stichting Agri Terra.
- Magadia, Jose J. [2003] *State– Society Dynamics Policy Making in a Restored Democracy*, Ateneo de Manila University Press.
- Mangahas, M. [2004] *The SWS Survey Time Series on Philippine Poverty and Hunger, 1983–2003*, Paper for the 2004 Regional Conference on Poverty Monitoring in Asia
- Marcos, Ferdinand E. [n.d.] *Revolution and Ideology*.
- McCoy, Alfred [1987] “After the Yellow Revolution: Elite Factions and the Struggle for Power,” in Perer Krinks ed., *The Philippines under Aquino*, Austrian Development Studies Network.
- Monsod, Toby C. [1998] “Social Reform,” in Filomeno S. Sta. Ana III ed., *The State and the Market: Essays on a Socially Oriented Philippine Economy*, Ateneo de Manila University Press.
- National Statistics Office (NSO) [2000] *2000 Family Income and Expenditure Survey*.
- National Statistical Coordination Board (NSCB) [1993] *Philippine Statistical Yearbook 1993*.
- [2000] *Philippine Poverty Statistics 2000*.
- [2001] *Philippine Statistical Yearbook 2001*.
- Ofreneo, Rene E. [1995] *Philippine Industrialization and Industrial Relations*, State of the Nation Report, University of the Philippines Press and the Center for Integrated and Development Studies.

- Putzel, James [1992a] *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- [1992b] “Can Corporate Stock-Sharing Lead to Social Justice?” PPI Research Paper, Quezon City: Philippine Peasant Institute.
- and John Cunningham [1989] *Gaining Ground: Agrarian Reform in the Philippines*, W.O.W. Campaigns Limited.
- Republika ng Pilipinas [2003] *2000 Philippine Provincial Poverty Statistics*.
- Republic of the Philippines [1995] *The Social Reform Agenda: Winning the Future*.
- [n.d.] *ERAP PARA SA MAHIHIRAP Breaking Free from Poverty; National Anti-Poverty Action Agenda*.
- Reyes, Celia M. [2002] “Impact of Agrarian Reform on Poverty,” *Philippine Journal of Development*, 43(2), pp. 63-131.
- Riedinger, Jeffrey M. [1995] *Agrarian Reform in the Philippines: Democratic Transitions and Redistributive Reform*, California: Stanford University Press.
- Rivera, Temario [1994] *Landlord & Capitalists: Class, Family, and State in Philippine Manufacturing*, Quezon City: Center for Integrated and Development Studies—University of the Philippines Press.
- Sandana, Ma. Concepcion [1998] “Globalization and Employment Relations: The Philippine Experience,” *Philippine Labor Review*, 22(1).
- Schirmer Daniel. B. and Stephen Rosskamm Sholom eds. [1987] *The Philippines Reader: A History of Colonialism, Neocolonialism, Dictatorship, and Resistance*, KEN Inc.
- Soriano, Ma. Teresa M. and Ma. Luisa Gidgette S. Imerial [2001] “Philippine Labor Market Trends,” *Philippine Labor Review*, 25.
- Tordesilla, Ellen [1999] “Poor Grade for a Pro-Poor President,” *POLITIK*, 5(4).
- Trajano, Cresenciano B. [1998] “Labor and Employment,” in Jose Abueva ed., *The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998)*, University of the Philippines Press.
- Vasquez, Noel D., S. J. and Reuel R. Hemoso [1994] “Trade Union Rights,” in Reuel R. Hemoso ed., *Development & Democracy: A People’s Agenda*, Ateneo de Manila Center for Social Policy and Public Affairs.