

権威主義的反動と 新自由主義

ドゥテルテ政権の6年

川中豪・鈴木有理佳 著

Takeshi Kawamuka
Yurika Suzuki

Authoritarian Backlash and Neo-Liberalism: Six Years of the Duterte Administration



権威主義的反動と 新自由主義

ドゥテルテ政権の6年

川中豪・鈴木有理佳 著

Takeshi Kawanaka Yurika Suzuki

書名：権威主義的反動と新自由主義——ドゥテルテ政権の6年——

著者：川中 豪（かわなか たけし）・鈴木有理佳（すずき ゆりか）

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



本書は、第三者の出典が表示されている箇所を除き、出典を明示することを条件に、どなたでも転載・複製・公衆送信など自由に利用できます。商用利用も可能です。出典の記載例は以下をご参照ください。
※編集・加工等して利用する場合は、編集・加工等を行ったことをかならず明示してください。

〈改変せず利用するときの記載例〉

出典：「権威主義的反動と新自由主義——ドゥテルテ政権の6年——」(アジア経済研究所，2023)(該当ページの URL 表記，または該当ページURLへのリンク)。

〈編集・加工等して利用するときの記載例〉

権威主義的反動と新自由主義——ドゥテルテ政権の6年——」(アジア経済研究所，2023)(該当ページのURL表記，または該当ページURLへのリンク) をもとに作成。

・第三者の権利を侵害しないようご注意ください

第三者が著作権を有しているコンテンツや、第三者が著作権以外の権利（例：写真における肖像権、パブリシティ権等）を有しているコンテンツについては、特に権利処理済であることが明示されているものを除き、利用者の責任で、当該第三者から利用の許諾を得てください。

・免責について

アジア経済研究所は、利用者が本書を用いて行う一切の行為（本書を編集・加工等した情報を利用することを含む）について何ら責任を負うものではありません。また、本書は、予告なく変更・移転・削除等が行われることがあります。

・作品利用時の連絡について

可能であれば、本書を利用された旨を下記までご連絡ください。

アジア経済研究所 学術情報センター 成果出版課

Tel : 043-299-9538 / E-mail : aib@ide.go.jp

まえがき

2016年10月、フィリピンで政権が発足してからほどなく、ロドリゴ・ドゥテルテ大統領は日本を訪問した。連日、大きく報道され、久しぶりに日本のメディアに大きく取り上げられるフィリピンの大統領となった。

その理由はとてもわかりやすい。これまで親米・親日で、中国の南シナ海進出に強く抵抗してきたフィリピンだったが、ドゥテルテはその外交姿勢を大きく変更させ、アメリカとの関係見直しを宣言し、中国に急接近していった。アジアでの日本の地位に大きく影響するのではとの懸念が生まれた。

また、ドゥテルテ政権の国内での暴力的な麻薬取り締まりが国際的にも問題視された。民主主義を標榜する国で、大統領自らがあからさまに司法手続きを無視する行動は、いうまでもなく大きな驚きだった。こうした状況と合わせて、大統領個人のいくつもの過激な発言がメディアにとっては格好の素材となっただろう。

しかし、ドゥテルテ自身の言動の奇抜さからドゥテルテ個人にもっぱら関心が集まったことで、フィリピンの政治経済の構造的な問題や制度的特徴が生み出す影響には、部分的にしか注意が払われてこなかったようにも思う。大統領の個性に焦点を当てた理解の仕方は一般にわかりやすい一方で、複雑な現実が横に置かれてしまう。

そこで、本書は、ドゥテルテ政権をもう少し俯瞰的にみることで、1986年の民主化以降、フィリピンが抱える状況を描くことを試みる。ドゥテルテ政権が誕生し、高い支持率を維持しつづけたことは、フィリピンの政治経済がもつ特徴を大きく反映している。その特徴を明らかにしたい。

本書は2021-2022年度に実施したアジア経済研究所研究会「権威主義的反動と新自由主義——ドゥテルテ政権の6年——」(主査：川中豪)の成果である。また、一部にはJSPS 科研費JP20K01466, JP19H00582の助成を受けた。この間、アジア経済研究所の関係者をはじめ多くの方々にお世話になった。深く感謝申し上げたい。

2023年8月

川中 豪・鈴木有理佳

まえがき	i
序 ドゥテルテ政権のもたらしたものの	1
第1章 政治——権威主義的反動——	5
はじめに	5
第1節 権威主義的反動	6
1-1. フィリピンの民主主義	6
1-2. 規律と秩序の希求	9
第2節 選挙と支持	11
2-1. 大統領選挙・中間選挙	11
2-2. クライエンテリズム, パーソナリティ, ソーシャル・メディア	17
第3節 市民的自由と水平的アカウントビリティ	20
3-1. 民主主義の後退	20
3-2. 人権侵害, メディアへの圧力, アカウントビリティの低下	22
第4節 国家の統治能力	25
4-1. 汚職とクローニズム	25
4-2. 対反政府運動とバンサモロ自治地域	29
おわりに	31
第2章 経済——新自由主義の深化——	35
はじめに	35
第1節 民主化後の経済動向	37
1-1. 再建, 再生を経て成長軌道へ	37
1-2. 不均衡な経済構造	40
第2節 ドゥテルテ政権の経済運営	43
2-1. マクロ経済の安定重視	43
2-2. 投資環境の改善	46
第3節 公共の利益再考	52
3-1. 政府の不利益を是正	53
3-2. 民営化事案の見直し	56

- 3-3. 市民生活への配慮 58
- おわりに 60

第3章 社会——福祉国家の消極的受容——

65

- はじめに 65
- 第1節 民主化後の貧困対策 67
 - 1-1. 民主的手法の試み 67
 - 1-2. 社会的保護の傘 72
- 第2節 ドゥテルテ政権の社会政策 74
 - 2-1. 社会的保護の強化 74
 - 2-2. 皆健康保険制度の徹底 76
 - 2-3. 4Psの法制化 78
- 第3節 労働者保護と人材育成の模索 81
 - 3-1. 労働者保護と待遇改善の試み 81
 - 3-2. 高等教育の無償化 86
- おわりに 90

第4章 外交——米中のはざまで——

95

- はじめに 95
- 第1節 外交政策の決定要因 96
 - 1-1. 政治制度 96
 - 1-2. 価値観 98
- 第2節 民主化後の外交 100
 - 2-1. アメリカとの関係 100
 - 2-2. 高まる中国との軋轢 102
- 第3節 南シナ海をめぐる外交関係 107
 - 3-1. ドゥテルテ大統領の政策転換 107
 - 3-2. 国内の反発と親中姿勢の後退 109
- 第4節 人権問題と経済利益 110
 - 4-1. 人権問題 110
 - 4-2. 反米のドゥテルテ大統領と親米の政府 113

4-3. 経済利益 116

おわりに 118

結 転換点としてのドゥテルテ政権

121

索引

執筆者一覧

序

ドゥテルテ政権のもたらしたものの

民主化を経験しつつも不安定な政治秩序。経済成長がなかなか進まない一方で、依然として大きな社会経済的格差。大国のはざまで揺れ動く外交。発展途上国のもつ代表的なイメージは、ある程度、多くの人が思い浮かべることができる共通性をもっている。フィリピンはこうしたイメージにかなり符合しているといっただろう。そして、世界的に注目されている民主主義の後退という現象の典型的な事例として、2016年に発足したロドリゴ・ドゥテルテ政権は取り上げられてきた。

本書は、このドゥテルテ政権下でみられたフィリピンの政治、経済、社会、外交の4つの領域について、その重要な特徴を明らかにすることを目的とする。この作業は、ドゥテルテ政権そのものを理解するということに限定されず、それが生まれた背景、つまり、民主化後のフィリピンの体制を理解することに他ならない。そして、さらにフィリピン一国を超えて、同様の状況に直面している他の発展途上国や類似の問題を抱える先進国に対しても、示唆を与えるものとする。

1986年の民主化は、フィリピンにとってそれまでの時代と大きく区別される時代の始まりだった。フェルディナンド・マルコスによる権威主義体制が解体され、政治的に民主化されただけでなく、経済的には保護主義に依存するクロニズムを排除し、競争を高めるために自由化が推し進められた。一方で、農地改革に代表されるような不平等な社会経済的状況の改善が唱えられ、そしてナショナリズムの高まりのなかでアメリカ軍基地が去ったのである。

しかし、民主化によってもたらされた政治と経済のあり方は、結局のところ国民の多くを満足させることができなかった。有力な家族が世代を超えて公職を占

拠していく政治，アジア諸国の成長を横目にみながら取り残されていく経済，格差減少が進んでいるとはいえ不十分な社会政策のもとでの依然として大きな不平等，そしてアメリカに依存した安全保障や外交の継続であった。

この1986年以降の体制に変化をもたらそうとしたのがドゥテルテ政権だった。もっとも、ドゥテルテ政権は大がかりな転換を試みたというより、かなり限定された争点に手をつけようとしたというのが正確であろう。とはいえ、民主化後のシステムの根幹にかかわる規範に挑んだために、ドゥテルテ政権の試みは大きく注目された。それは民主主義の重要な基礎となる人権よりも秩序と規律を重視するということであり、フィリピンに浸透したアメリカ的価値への挑戦でもある。

その挑戦は、政治の領域では、麻薬取り締まりで被疑者を路上で射殺するという警察の行為の容認や、政府批判のメディアや野党政治家、さらには最高裁長官にまで加える圧力という形で現れた。また、外交の領域では、人権問題を批判するアメリカへの「決別」宣言と南シナ海領有権問題を棚上げして進めた中国への接近となって現れた。

その一方で、民主化後の体制のもうひとつの柱、新自由主義的な経済政策には、大統領自身はほぼ興味を示さなかった。そのため、もっぱら経済政策を担ったテクノクラートによる新自由主義の完成に向けた動きが進んだ。同様に、社会政策に深く関与する姿勢もみられなかった。政権発足時に掲げた、労働者にとって不利とされる雇用契約のあり方改善の約束や、左派活動家の政権への取り込みがみられたものの、その他の社会政策に政権自体のイニシアティブはなかった。左派系閣僚は議会の任命承認が得られないまま1年ほどで交代することになり、目玉だった雇用契約の見直しは、改善を図る法案に大統領自ら拒否権を発動したことで、成立することがなかった。

本書は、第1章「政治——権威主義的反動——」、第2章「経済——新自由主義の深化」——、第3章「社会——福祉国家の消極的受容——」、第4章「外交——米中のはざままで——」という章構成をとり、それぞれの領域における重要な論点について取り上げる。

第1章では、権威主義的反動として民主化後のフィリピン政治にドゥテルテ政権を位置づけることができることを示した上で、その支持基盤を選挙や世論調査などから探る。そして、実際にドゥテルテ政権の権威主義的反動の具体的な内容

が市民的自由と水平的アカウントビリティに対する抑圧であることを明らかにし、それが必ずしも国家の統治能力の向上にはつながっていないことを示した。

第2章では、前政権から好調な経済を引き継いだドゥテルテ政権が、その持続のため新自由主義的な枠組みで環境整備に取り組んできたことを示した。ドゥテルテ政権の経済政策は投資環境を改善し、良質な雇用創出を伴う投資の拡大と経済成長の持続を目指すというものである。背景には、貧困問題や所得格差の解決のためには社会的弱者の経済的自立につながる良質な雇用創出こそが最良の政策であるという認識があった。そのため、財政規律に配慮したマクロ経済運営を心掛け、インフラ整備を重視し、外資規制緩和や税制改革などを進めた。加えて、既得権益層の利益にメスを入れ、公共の利益が侵害されないような環境整備にも努めたことを指摘する。こうしたさまざまな取り組みは市場の機能を高めるためであり、ドゥテルテ大統領が直接関与することなく自由主義的志向と改革意識をもつ経済閣僚に経済運営を任せただけで可能となった。

第3章では、社会政策に焦点を当てた。ドゥテルテ政権では複数の社会政策が法制化されたが、その過程で政権と議会、それに社会におけるさまざまな関係当事者の立場や思惑が影響しあい、結果的に政権の選好にはむしろ反する形で政府の役割が拡大する方向に傾いていったことを示した。ドゥテルテ政権は社会的に脆弱な人々を包摂するユニバーサルな社会的保護の強化を掲げていたものの、実際には経済成長をより重視したため、社会政策に主体的に取り組む姿勢に欠けていた。皆健康保険制度の徹底（ユニバーサル・ヘルスケア法）や条件付き現金給付の法制化（4Ps法）の例のように、今日振り返ってドゥテルテ政権の功績とされる複数の社会政策は、議会主導で法制化が進められたものである。なお、ドゥテルテ大統領がこだわりをみせた非正規雇用の正規化は実現しなかったものの、大統領の政策選好が反映されて議論になった事案もあった。

第4章は外交を取り上げた。フィリピンの外交政策の柱となっている対米関係と対中関係について、民主化以降の動きをおさえた上で、ドゥテルテ政権が大きな転換を試みたことを指摘する。この外交政策のあり方については、大統領の交代に伴う政策変更の可能性が高い政治制度と、長年にわたる親密な対米関係によって定着している外交官、軍人のアメリカ的価値への共感が相まって影響していることを指摘した。アメリカからの人権問題批判への反発、中国への経済支援の

期待，そのなかでの南シナ海領有権問題の棚上げ，といったドゥテルテ政権の試みが，結局のところ対米関係を基本に据えるそれまでの外交政策に回帰したことを示した。

ドゥテルテ政権が民主化後のフィリピンの体制に突きつけた挑戦は，国民の間に大きく支持された。それは，これまでのいずれの大統領よりも高い支持率を政権終了まで維持し続けたことに表れている。その勢いは，フィリピン政治に小さくない転換をもたらした。それは2022年に発足した次の政権の性格に顕著に表れている。ドゥテルテ政権の政策の継承，さらには，かつてのマルコス権威主義体制の美化を前面に押し出したフェルディナンド・マルコスJr.とドゥテルテの娘サラのペアが，1986年以降では最も高い得票率でそれぞれ大統領，副大統領に当選した。36年前に市民の蜂起によって放逐された大統領を高く評価するその家族が大統領に復権したのである。

この2人が当選した2022年5月の選挙は，マルコス権威主義体制と1986年の民主化の評価を軸とした分極化が強く進行したのもであった。民主化から36年経って，これまで触れることがはばかれた民主化のもつ正統性に真っ向から挑む勢力が登場した。

そうした意味で，ドゥテルテ政権の6年は，今後のフィリピンの行方に大きな影響を与えた重大な分岐点といえるだろう。

©Takeshi Kawanaka and Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



政治——権威主義的反動——

はじめに

1980年代から始まるアジアでの民主化の流れのなかで、フィリピンはその先駆けとなる存在であった。そして今、民主化後に直面する課題という点で、先頭を走っている。絶対的な貧困の規模が小さくなったとはいえ、失業率や不完全就業率の割合は多く、社会経済的な格差は依然として大きい。統治の質の改善も進まず、汚職に悩まされる状況は変わらない。地方での政治権力は特定の家族に独占され、国政においてもエリートが操作する民主主義という印象が強い。統治の質の低さは、経済成長の足かせとなり、犯罪など治安の問題にも影響を与えてきた。民主化後の政治は、期待されたような社会経済的な発展を必ずしももたらさなかった。

民主化以降のフィリピンでは、前政権を否定することで人々からの支持を獲得するパターンがしばしばみられた。ラモス政権の新自由主義改革が経済成長の土台をつくった一方で、そこから取り残された貧困層への配慮がエストラダ政権の成立の基礎にあったし、エストラダ政権からアロヨ政権にかけて頻発した汚職スキャンダルへの反発が、アキノⅢ政権の政策アジェンダに色濃く表れていた¹⁾。

1) 民主化後フィリピンの大統領のタイプを分類したものとして、Teehankee(2016; 2017)。そこでは、「否定と再建」「先制攻撃」「正統派革新者」「分離型指導者」の類型が示され、とくに前政権への攻撃が強いのが「否定と再建」型とされる。ラモスは「正統派改革者」、エストラダは「先制攻撃」、アロヨとアキノⅢは「分離型指導者」、ドゥテルテは「否定と再建」に分類されている。

ドゥテルテ政権も例外ではない。同政権はそれまでの政権が対処できなかったフィリピンの深刻な問題を正面から取り上げ、人々に強烈な印象を与えた。それが違法薬物の問題であり、より一般的にいえば、規律、治安の問題だった。ただし、ドゥテルテ政権はそれまでの政権と比べかなり異質な特徴をもっている。少なくとも建前上は民主主義を前提とし、法の支配を否定することがなかったこれまでの最低限の了解にとらわれることなく、規律をもたらすためには手段を選ばず強権的な行動をとったのである。ドゥテルテの選挙運動で強烈に示された麻薬撲滅のメッセージは、治安問題を重要な争点に引き上げた。そして、ひ弱なエリートの上滑りする言葉より、直接犯罪者を懲らしめるドゥテルテのタフな姿勢は、誘拐、強盗、窃盗などにおびえる中間層を中心に強い支持を得た。任期中、一貫して高い支持率を維持したのは、フィリピンの大統領としては異例なことだが、その背景にはこうした事情がある。

しかし、法の支配がないがしろにされることは、当然ながら、深刻な悪影響をもたらす。自らの政策に対する批判を許さず、報道機関、さらには、上院議員や最高裁長官に圧力をかけ、民主主義を支える表現の自由など市民的自由への制約や、権力の監視機能の弱体化が進んだ。これは民主主義の後退に他ならない。1986年の民主化後の政治が応えることができなかった人々からの要求や解決すべき課題に取り組んだことで、人々は手段の乱暴さに目をつぶり、高い支持を与えた。いわば、ドゥテルテ政権の政治は、「支持される権威主義的反動」と呼べるものだった。

民主化後フィリピンの政治の流れのなかに、どのように位置づけられるかを考えながら、以下、ドゥテルテ政権の特徴とそれをもたらした原因について整理する。

1 権威主義的反動

1-1. フィリピンの民主主義

エリート支配 (Wurfel 1988)、カシケ民主主義 (Anderson 1988)、家産制国家 (Hutchcroft 1991)、地方ボスの支配 (Sidel 1999) といった表現が意味する

フィリピンの民主主義の特徴は、少数の政治経済エリートによる民主主義の制度のもとでの権力独占である。20世紀初頭から本格化したアメリカによる植民地統治のなかで、現地エリートが選挙、議会といった民主主義制度に取り込まれ、統治の協力者とされたことがその起源となっている。

エリートが支配する民主主義は、1972年に戒厳令を布告したマルコス権威主義体制によっても解体されることはなく、1986年の民主化後も、基本的な特徴として生き残ってきた。たとえば、2013年の中間選挙の結果をみても、下院議員の74%が、代々公職を占めてきた家族の出身だった (Tadem and Tadem 2016)。また、2019年の中間選挙では、少なくとも163の公職を継承してきた家族が再び、上下両院議員や州知事の地位を手にしたとされている²⁾。こうした政治エリートは、世代を超えて公職を独占することで、政府の資源（財政や規制権限、職など）を利用したパトロネージのネットワークをつくり、有権者から票を集めてきた。

こうした特徴のもと、フィリピンでは政党システムが制度化されなかった (Hicken 2015)³⁾。政治家が権力を獲得するためには、政党に依存する必要はなく、代わりに家族単位で政治的な動員を行うことが重要だったからである。確かに政党は存在するものの、党籍変更が頻繁に起こる。政党は選挙のための便宜的なグルーピングにすぎないため、大統領選挙の前には有力な大統領候補の数だけ有力な政党が現れ、大統領が決定されると、議員たちは大統領の政党にこぞって移籍する、あるいは、大統領の政党と協力関係を結ぶ。結果、大統領は常に議会の多数派を握ることになる。ただし、その多数派は必ずしも大統領の意向に従順なわけではなく、個別に大統領と交渉して、法案や政策への協力の見返りに、便宜（典型的なものとして公共事業などの財政的な割当）を図ってもらう。

こうした権力をめぐる枠組みのもと、1986年の民主化以降、ドゥテルテを含

2) “MAP: Major political families in PH after the 2019 elections.” *Rappler*, August 30, 2019, <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/238673-map-major-political-families-philippines-after-elections-2019/>

3) なお、政党システムの制度化は、政党間の競争の安定性、政党の社会集団との密接な関係、選挙手続きと政党の正統性、政党自体の組織化（特定政治家個人への依存排除）の4つによって構成されると定義される (Mainwaring and Scully 1995)。

めて6人の大統領が登場した。定期的に大統領が交代するのは、民主化後、1987年に制定された憲法が、大統領の再選禁止（1期6年）を規定しているからである。そして、各政権はそれぞれ固有の特徴をもっていた。

民主化をもたらしたコラソン・アキノ大統領（1986-1992）の役目は、マルコス権威主義体制の清算である。それは政治制度を民主的なものに変え、マルコス陣営の政治家たちをパージするだけでなく、増大した対外債務の処理、マルコス一族による不正蓄財の追求など、さまざまな問題への対処だった。そのなかで度重なるクーデタ未遂に脅かされることになった。続くフィデル・ラモス大統領（1992-1998）の課題は、経済成長に向けた経済改革である。規制緩和、民営化など、新自由主義的な経済改革を進めた。政府の恣意的な保護のもとで、マルコスと近い新興エリート（クローニー）たちが政治権力のみならず経済的な権益までも独占してきたという構造を壊す意味ももっていた。

アキノ、ラモスの政治は、国政レベルでみれば、反マルコスの傾向をもつ都市中間層に支持されたエリートの政治だった。そのため、下院選挙（小選挙区制）や地方政府選挙ではパトロネージのネットワークに組み込まれた所得の低い人々は、民主主義のなかで取り残される感覚を強くもっていた。ここに勝機を見出したのがジョセフ・エストラーダである。「貧困層のためのエラップ（エストラーダの愛称）」というスローガンを掲げ、映画俳優としてスクリーンで演じてきた庶民の味方のイメージを前面に押し出し、ラモスから後継者として支援された下院議長を打ち破ったのである。エストラーダの登場で、パトロネージの陰に隠れてきた社会階層間の軋轢が政治的な競争の軸として顕在化した。

しかし、エストラーダ大統領（1998-2001）は任期を全うすることができなかった。数々の汚職疑惑が浮上し、弾劾裁判にまで発展した。弾劾裁判で罷免が成立しない見込みが深まり、経済的な危機の可能性も高まるなか、マニラ首都圏の中間層や社会経済エリートたちは大規模な辞任要求行動をマニラ首都圏の中心部で展開し、エストラーダ大統領は大統領府を去ることになった。

続くグロリア・マカパガル・アロヨ大統領（2001-2010）は、政治的混乱の收拾に努めたが、次第に自身の選挙への不正介入や近親者を巻き込んだ汚職疑惑のなかで、民主化後、最も支持率の低い大統領となった。これを受けて次のベニグノ・アキノⅢ大統領（2010-2016）は、高潔な政治を掲げ、汚職の取り締まりと

ともに、民間主体の経済成長を進めようとした。かつてのアキノ、ラモス政権の路線を踏襲する立場である。経済的に好調となり、アキノⅢ大統領の支持率はこれまでの大統領と比べ高いものとなった。

1-2. 規律と秩序の希求

アキノⅢ政権は、1986年の民主化の性質を、さらにいえば、伝統的なフィリピンのエリート主体の民主主義を正直に体現したものと理解される⁴⁾。同政権は政権末期に支持率の低下がみられたものの、アロヨ政権のように大きな反発を受けず、相対的には他の大統領と比べて支持されていた。しかしロドリゴ・ドゥテルテ市長（ダバオ市）は、このアキノⅢ政権を批判し、2016年の大統領選挙に勝利した。この展開は、エストラダのときにみられた社会階層間の利益対立で説明されるというより、むしろ、エリート主体の民主主義のもとでの国家の低い統治能力が生み出す問題への関心によって説明されよう。それは秩序の確立であり（Bautista 2020）、規律ある民主主義の希求（Garrido 2021）であり、それが徹底した違法薬物取り締まりという具体的に目にみえる形で提示されたのだった。

既存政治の否定という点で、取り残された低所得者層の不满をばねにしたエストラダと類似しているようでもあるが、ドゥテルテの本質はそこではない⁵⁾。ドゥテルテが掲げたのは、本来、国家の基本的な機能である治安の確保、秩序の維持である。それは日常的な生活を送る上で必要な、人々の生命と財産を犯罪から守ることである。これまでのエリート主体の民主主義では、銀行の前に立つものしい装備をした警備員に象徴されるように、個人の責任において犯罪から

4) エリート主体の民主主義といっても、世論調査での社会階層ごとの政権支持率には大きな違いはない。むしろ政権末期に行なわれたソーシャルウェルフェアステーションズの調査では、所得の高い層での支持率の低下が著しい。中間層以上の回答者では、大統領の業績に満足と答えた率から不満足と答えた率（純満足度）は、それまでの44ポイント（2015年12月）から17ポイント（2016年4月）、10ポイント（2016年6月）に落ち込んでいる一方、低所得者層では30ポイント前後までにしか落ち込んでいない。 <https://www.sws.org.ph/swsmain/artclidispagg/?artcsyscode=ART-20160907145317> これは後述するように、ドゥテルテ政権が所得の高い層に支持されたことと表裏の関係にあると理解できるだろう。選挙期間中、ドゥテルテが治安問題を取り上げたことで、アキノⅢ政権の限界を中間層が認識したと思われる。

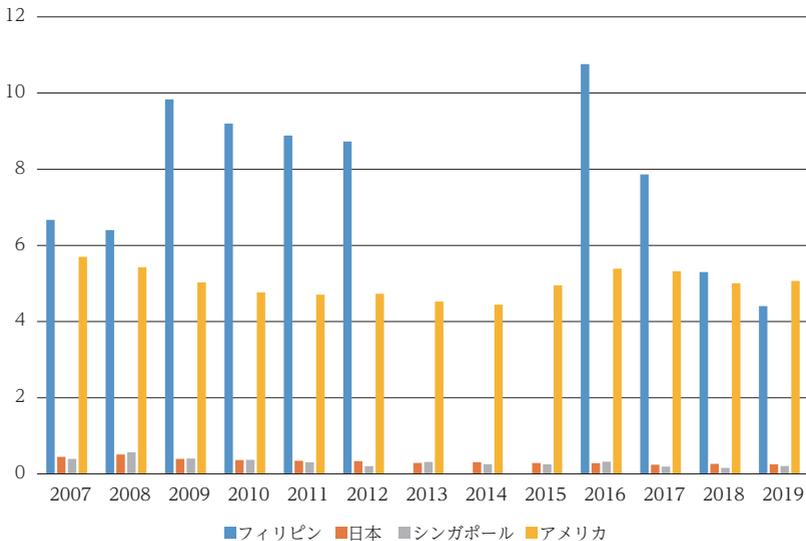
5) 2016年の大統領選挙でエストラダと類似の立場にあった候補は、ジェジョマール・ピナイ副大統領である。

身を守る状況にあった。誘拐、強盗、窃盗などの日常的な危険は、とくに中間層に強く認識されてきたが、それにもかかわらず、状況が改善されることはなかった。

図1-1は人口10万人当たりの殺人発生率をフィリピン、日本、シンガポール、アメリカで比較したものである。ここではフィリピンの治安の悪さが明らかに示されている。ドゥテルテ政権発足の2016年は犯罪が増えているが、それ以降の発生率は減少傾向にある。

また、フィリピン国家警察の公式統計では、2010-2015年（アキノⅢ政権）の5年間と比べ2016-2021年（ドゥテルテ政権）の5年間で、重大犯罪（focus crime）件数は64.45%減少し、犯罪解決効率（crime solution efficiency）は

図1-1 殺人発生率比較(人口10万人当たりの件数)



(出所) UN Office on Drugs and Crime's International Homicide Statistics database, <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>

(注) 2013-2015年のフィリピンに関するデータは欠損。

48.89%向上したと報告されている⁶⁾。

民主主義の復活、経済成長の実現、低所得者層への分配といったこれまでの政治的なスローガンとはまったく異質の、規律ある生活・秩序の維持が、ドゥテルテによって政治的競争の場に持ち込まれた。ドゥテルテの登場、選挙運動の展開のなかで、有権者はこの問題の重要性をあらためて認識するようになったのである。そして、ドゥテルテ大統領が犯罪取り締まりに真剣に取り組むであろうことは、ダバオ市長時代の実績によって裏付けられていた⁷⁾。

こうした犯罪取り締まりへの期待は、そのために民主主義的な手続きがないがしろにされ、法の支配が軽視されても、それを問わないという態度を人々に取らせた。国際的に強く批判されながらも、国内では一貫して高い支持率を維持してきたのにはそうした背景がある。フィリピンの有権者が権威主義よりも民主主義を望むことは世論調査で明らかであるが、民主主義と治安回復の間で選択が迫られときに、彼らは治安を優先したのである(川中 2021)⁸⁾。以下では具体的にドゥテルテ大統領への支持の特徴、その統治のスタイルを示す。

2 選挙と支持

2-1. 大統領選挙・中間選挙

ドゥテルテは、憲法が規定する地方首長の連続4期禁止をクリアするために1998年から2001年の1期下院議員(ダバオ市第1区選出)をつとめたことがある。しかし、彼はもっぱらダバオ市長として地方政治にかかわってきたため、閣僚や上院議員の経験もなく、国政への挑戦は2016年の大統領選挙が初めてだった。

6) Christopher Lloyd Caliwan, "PH focus crimes drop by 64% in last 5 years: PNP." *Philippine News Agency*, July 30, 2021, <https://www.pna.gov.ph/articles/1148839>

7) "22 things to know about 'Duterte Harry.'" *Rappler*, September 18, 2015, <http://www.rappler.com/newsbreak/iq/105955-things-know-trivia-rodriigo-duterte>

8) 民主主義の価値が他の目的・価値とトレードオフになったときの人々の反応について、市民が民主主義の価値に対し、党派的利益が優先することをベネズエラおよび米国での実験で実証したものとして、Svolik(2019; 2020)。

表1-1 2016年大統領選挙結果

	立候補時役職	得票数	得票率
ロドリゴ・ドゥテルテ	ダバオ市長	16,601,997	39.0%
マニエル・ロハスII世	内務自治長官	9,978,175	23.4%
グレース・ポー	上院議員	9,100,991	21.4%
ジェジョマール・ピナイ	副大統領	5,416,140	12.7%
ミリアム・ディフェンサー・サンチャゴ	上院議員	1,455,532	3.4%
ロイ・セニェレス	下院議員	25,779	0.1%
総計		42,578,614	100.0%

(出所)議会での最終確定結果。 http://legacy.senate.gov.ph/final_tally.pdf

選挙戦が正式に始まった2016年2月時点のソーシャル・ウエザー・ステーションズ(SWS)の世論調査では、大統領候補のなかで支持率が最も高かったジェジョマール・ピナイ(29%)に続き、ドゥテルテはグレース・ポーと同率で2位の支持率(24%)にすぎなかったが⁹⁾、その後、大きく支持率を伸ばし、最終的に39.0%の得票率で当選した。ただし、これまでの大統領当選者4人の得票率と比べてそれは必ずしも高いものではなく¹⁰⁾、ともにアキノIII政権支持層を基盤とする第2位のロハス、第3位のポーが、事前に候補者統一に合意することができず、票を分けてしまったという好条件によってドゥテルテの勝利がもたらされたという面もある。条件次第で異なる勝者が誕生した可能性も高かった(表1-1)。

出口調査(TV5-SWS)¹¹⁾が示すドゥテルテ支持層の特徴は、出身地ミンダナオでの支持が顕著であることに加え、マニラ首都圏を含む都市部、中間層以上の社

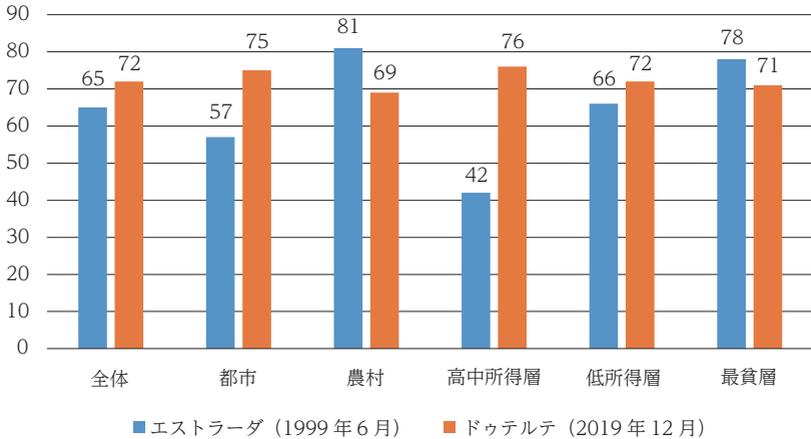
9) BusinessWorld-SWS February 2016 Pre-Election Survey,

<https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20160223095529>

10) フィデル・ラモス：23.6%，ジョセフ・エストラーダ：39.9%，グロリア・マカバガル・アロヨ：40.0%，ニノイ・アキノIII：42.1%となっている。International Foundation for Electoral Systems (IFES)のデータベースElectionGuideのデータ。

11) Mahar Mangahas, "Revelations of the TV5-SWS Exit Poll." *Philippine Daily Inquirer*, May 4, 2016, <https://opinion.inquirer.net/94736/revelations-of-the-tv5-sws-exit-poll>

図1-2 エストラダ大統領とドゥテルテ大統領の属性別純満足度



(出所) SWSのデータから筆者作成。

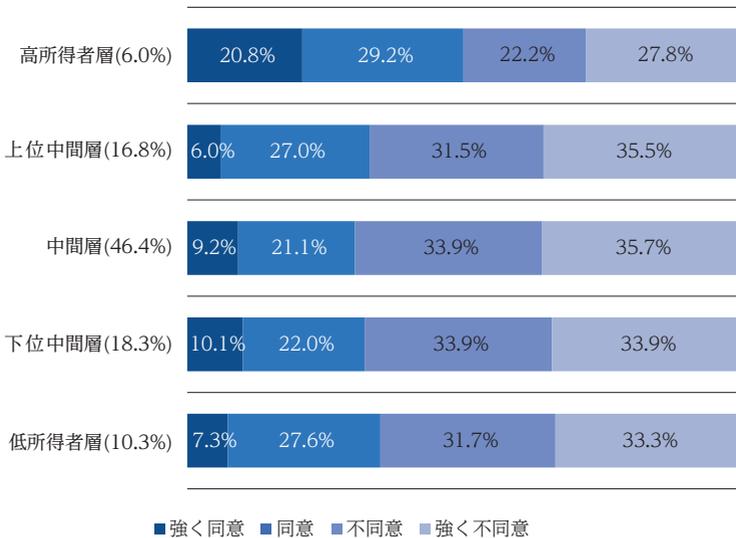
会階層、高学歴層、そして若い世代からの支持が目立つことである¹²⁾。

大統領就任後に、ドゥテルテ支持層は所得の低い層にも広がっていったが、大統領選挙でみられた都市部に居住する高学歴の中間層、そして若年層からの支持は一貫してみられる。図1-2はSWSの世論調査でみた任期途中でのエストラダ大統領とドゥテルテ大統領の属性別の純満足度（満足している人々の割合から不満足と感じている人々の割合を差し引いたもの）の比較である。低所得者層へのアピールで支持を獲得したエストラダ大統領に対して、ドゥテルテは都市部、そして高中所得層からの支持が強いことが示されている。

また、直接、ドゥテルテへの支持を問うものではないが、ドゥテルテが登場する以前の2014年に実施したAsian Barometerの世論調査では、議会や選挙を排して強い指導者が政策を決定することへの同意・不同意を尋ねたところ、所得の高い層が同意傾向を示している（図1-3）。

12) 第2位のロハスとの得票率の差でみると、ミンダナオで48ポイント、マニラ首都圏で22ポイント、都市部全体で26ポイント、社会階層でABC層と区分される中間層以上の階層で26ポイント、大卒で28ポイント、18歳から24歳の世代で33ポイントとなっている。

図1-3 議会や選挙を排して強い指導者が決定することへの同意・不同意



(出所) Asian Barometer Wave 4から筆者作成。2014年の調査。

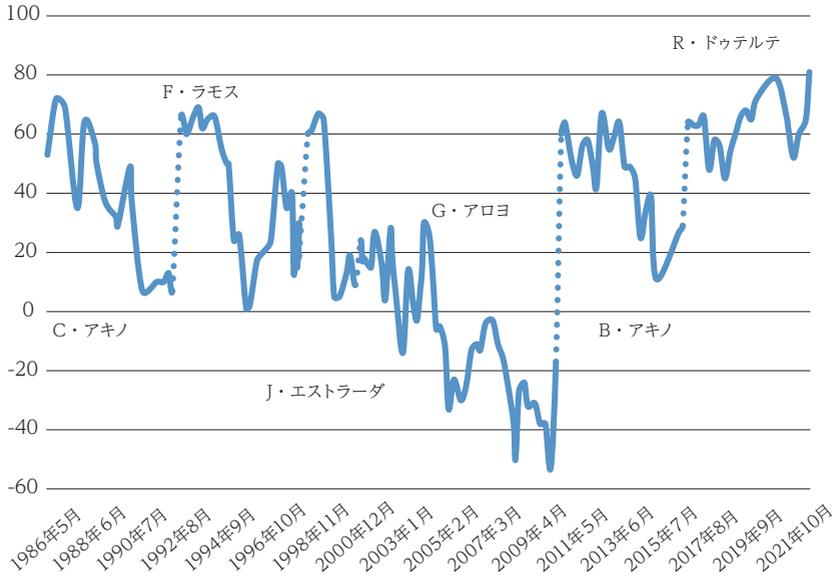
大統領選挙出口調査やその他の世論調査からみえてくるのは、ドゥテルテが中間層以上の期待を受けて権力を掌握していったことである。その後、その支持は所得の低い層にも拡大していった。SWSによる2019年12月の調査で農村居住者、低所得層、教育年数の少ない層での支持率の拡大は顕著だった¹³⁾。

支持者層の拡大を反映して、ドゥテルテは歴代大統領よりも高い支持率を獲得した(図1-4)。また、通常は任期後半に落ち込む支持率の低下も回避することができた。

ドゥテルテ政権への支持が強く示される機会となったのが、2019年の中間選挙である(表1-2)。そもそも2016年選挙の後、とくにそのときに当選した下院議員たちの多くはドゥテルテの政権であるPDP-Labanに移籍するか、あるいは連立を組むことになった。297議席中、アキノⅢの政党である自由党(Liberal

13) <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldispage/?artcsyscode=ART-20200121185102>

図1-4 フィリピン大統領に対する純満足度推移



(出所) SWSのデータから筆者作成。

Party, LP) からは116人が当選したが¹⁴⁾、大多数がPDP-Labanに移籍し、下院議会はドゥテルテ系の多数派によって占められた。また、上院議員も24名のうち20名が多数派に所属し、ドゥテルテの所属する政党PDP-Labanの党首アキリノ・ピメンテルⅢを上院議長に選出していた。2019年の中間選挙では、さらにドゥテルテの推薦を受ける議員たちがこぞって当選した。下院議会では245議席のうちPDP-Labanが83議席を得て第1党、連立を組む国民党(NP)が42議席で第2党になるなど、再び大統領を支持する議員が多数派となった¹⁵⁾。さらに上院議会では、改選された12議席に明確にドゥテルテに対抗する立場を取っていた候補は一人も選ばれなかった。

14) Records and Statistics, Comelec,

https://comelec.gov.ph/php-tpls-attachments/2016NLE/Statistics/2016NLE_Number_of_Elected_Candidates_by_Party_Affiliation_per_Elective_Position_by_Gender.pdf

15) Election Records and Statistics Department, Comelec, https://comelec.gov.ph/php-tpls-attachments/2019NLE/Statistics/Elected_Candidates_by_Party_Affiliation.pdf

表1-2 ドゥテルテ政権期の上院議員(第17・18議会)

選挙	氏名	政党
2013年改選 (アキノⅢ 政権下での 中間選挙)	1 グレース・ポー	Ind. (Team PNoy)
	2 ローレン・レガルダ	NPC (Team PNoy)
	3 アラン・ピーター・カエタノ	NP (Team PNoy)
	4 フランシス・“チヌ”・エスクデロ	Ind. (Team PNoy)
	5 マリア・ローデス・ナンシー・ピナイ	UNA
	6 フアン・エドガルド・“ソニー”・アンガラ	LABAN (Team PNoy)
	7 パオロ・ベニグノ・“バム”・アキノⅣ	LP (Team PNoy)
	8 アキノ・“ココ”・ピメンテルⅢ	PDP-Laban (Team PNoy)
	9 アントニオ・“ソニー”・トリリャネスⅣ	NP (Team PNoy)
	10 シンシア・ビリャール	NP (Team PNoy)
	11 ジョセフ・ビクター・エヘルシト	UNA
	12 グレゴリオ・ホナサンⅡ	UNA
2016年改選 (ドゥテル テ大統領選 出の大統領 選挙と同日)	1 フランクリン・ドリロン	LP
	2 エマヌエル・ジョエル・ヴィリャヌエバ	LP
	3 ビセンテ・ソットⅢ	NPC
	4 パンフィロ・“ピン”・ラクソン	Ind
	5 リチャード・ゴードン	Ind
	6 フアン・ミゲル・“ミグス”・ズビリ	Ind
	7 エマヌエル・“マニー”・パッキャオ	UNA
	8 フランシス・“キコ”・パギリナン	LP
	9 リサ・ホンティベロス	Akbayan
	10 シェルウィン・“ウイン”・ガチャリアン	NPC
	11 ラルフ・レクト	LP
	12 レイラ・デリマ	LP
2019年改選 (ドゥテル テ政権下で の中間選挙)	1 シンシア・ビリャール	NP
	2 グレース・ポー	Ind
	3 クリストファー・ロレンス・“ボン”・ゴー	PDP-Laban
	4 ピア・カエタノ	NP
	5 ロナルド・“バト”・デラローサ	PDP-Laban
	6 フアン・エドガルド・“ソニー”・アンガラ	LDP
	7 マヌエル・“リト”・ラピッド	NPC
	8 アイミー・マルコス	NP
	9 フランシス・“トル”・トレンティノ	PDP-Laban
	10 アキノ・“ココ”・ピメンテルJr.	PDP-Laban
	11 ラモン・“ボン”・レピリャJr.	Lakas-CMD
	12 マリア・ローデス・ナンシー・ピナイ	UNA

(出所)『アジア動向年報』各年版, 上院議会 <http://legacy.senate.gov.ph/senators/senlist.asp>

なお、ドゥテルテ政権が発足して以降、農村居住者、低所得者層の支持が拡大していった原因については、世論調査の結果から2019年の条件付き現金給付法制度化 (Pantawid Pamilyang Pilipino Program, 4Ps Law)¹⁶⁾ など貧困層対策の効果とみられている¹⁷⁾。ただし、実際に効果があったかどうかについては疑問も呈されている (Mendoza and Jaminola 2020; Ramos 2020)。これとは別に、規律を訴える姿勢自体にもポピュリスト的な効果があって、それが影響しているとする見方もある (Curato 2016; 日下 2018)。

2-2. クライエンテリズム、パーソナリティ、ソーシャル・メディア

規律ある社会、犯罪取り締まりといった争点を中心に据え、中間層からの支持を中心に大統領に当選したドゥテルテは、さらにその支持基盤を所得の低い層にも広げていった。そして、民主化後歴代大統領いづれよりも高い支持を一貫して受けて政権を担っていった。規律という争点のアピール力や政策実効性に対する信頼が重要であることは言うまでもないが、こうした政治の新たな展開を政治動員のパターンが変化したことを抜きにしては説明できない。そこでは、ソーシャル・メディアに代表される情報技術の進展によるクライエンテリズム (政治的恩顧主義) の有効性低下と、パーソナリティへの一層の注目が重要である。

クライエンテリズムのネットワークによる動員は地方選挙では依然として強力である一方で、国政レベルの選挙、とくに大統領選挙で徐々に効果を失いつつあることは、エストラダの大統領当選が強く示していた。その傾向は、その後も続き、ドゥテルテ政権誕生にも同様に観察された。政党が強固に組織され、国政での執政長官 (フィリピンでは大統領) から地方レベルの政治家まで政党のネットワークが拘束する度合いが高ければ高いほど、パトロネージ分配 (便宜供与) による動員の効果は高くなる。国政の候補と地方の候補が共同して、政党を主体

16) Nestor Corrales, "Duterte signs 4Ps law." *Philippine Daily Inquirer*, May 22, 2019, <https://newsinfo.inquirer.net/1122171/duterte-signs-4ps-law>

17) Janella Paris, "Duterte and the poor: What the surveys say." *Rappler*, June 30, 2019, <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/234195-analysis-public-surveys-about-duterte-from-2016-2019/>

にクライエンテリズムが維持されるためである。しかし、前述のように国政選挙での候補者と地方選挙での候補者の関係が短期的なグルーピングにすぎず、確立された政党同士の比較的安定した競争がない、つまり、政党システムが制度化されていない状況では、クライエンテリズムのネットワークは地方レベルでの個別の運営となる。とくに小選挙区制をとるフィリピンでは、候補者個人への支持に基づく個人票 (Cain, Ferejohn and Fiorina 1987) が重要であり、政治家の権力基盤は地方ごとに自律的なものになっている。

このような地方ごとに自律したクライエンテリズムが維持されるなかで、そうした組織的な動員に頼れない国政レベルの選挙は、自然と候補者個人のパーソナリティが投票行動に影響する。パーソナリティ中心の選挙運動は、かつてはテレビ、ラジオといったメディアで展開されていたが、2016年のドゥテルテが選出された選挙では、ソーシャル・メディアの利用が大きな比重を占めるようになった。とくにドゥテルテ陣営のソーシャル・メディア活用が注目された (Teehankee and Thompson 2016)¹⁸⁾¹⁹⁾。ドゥテルテ支持の選挙運動では、いわゆる「荒らし」(troll) と呼ばれる他陣営への妨害行為も指摘されている²⁰⁾。もっとも、ソーシャル・メディアでの選挙運動とは別に、実際に草の根レベルでのドゥテルテ支持の集会も盛んに実施され、オンラインと現実世界の相乗効果によって選挙運動が展開されていった (Sinpeng, Gueorguiev and Arugay 2020)。シンペンらの調査によると、2016年の大統領選挙で、もっとも効果的にフェイスブックを活用した候補はドゥテルテだった。表1-3は、各候補の投稿に関する情報をシンペンらが計測したものである。

ドゥテルテの投稿件数は最も少ない73件であるが、投稿に対する反応を図る

18) Jodesz Gavilan, "Duterte's P10M Social Media Campaign: Organic, Volunteer-Driven." *Rappler*, June 1, 2016, <https://www.rappler.com/newsbreak/podcasts-videos/134979-rodriigo-duterte-social-media-campaign-nic-gabunada/>

19) Jay Jaboneta, "10 Takeaways from Duterte's Digital Campaign." *Rappler*, May 14, 2016, www.rappler.com/move-ph/133035-lessons-duterte-digital-campaign

20) こうした「荒らし」を含め、ソーシャル・メディア中心の2016年選挙での選挙運動に関するエスノグラフィ的な報告として、Ong and Cabañes(2018); Ong, Tapsell and Curato(2019a; 2019b)。

表1-3 フェイスブック選挙運動の効率性

候補者	「いいね！」 件数	「いいね！」 変比率 ^(注1)	PTAT平均 ^(注2)	投稿件数	投稿1件当たり のコメント件数	投稿1件当たり の共有数
ロドリゴ・ドウテルテ	290万	99%	410,044	73	2,068	11,292
ミリアム・ディフェンサー・サンチャゴ	360万	9%	217,230	228	612	797
グレース・ポー	300万	40%	306,942	244	1,145	580
ジェジョマール・ピナイ	270万	42%	176,833	509	1,007	644
マヌエル・ロハス	140万	15%	152,839	199	2,907	1,989

(出所) Simpeng, Gueorguiev and Arugay(2020)

(注1) 3カ月の選挙期間内での変化。

(注2) PTAT平均とは、投稿、コメント、「いいね」、共有など何らかの反応を示した人々の数の平均。

PTAT(People Talking About This) の平均は最も高い。この傾向は、2015年11月20日から2016年4月20日の間でフィリピン選挙についての活動数1億7600万件のうち68%がドゥテルテに関するものだったとするフェイスブック社(当時)の報告と整合的である²¹⁾。

ソーシャル・メディアを利用した選挙運動の有効性が高まれば高まるほど、政党が選挙運動の中心から外れていく。党员を集め、組織をつくり、それを運営するコストは決して小さいものではない。ソーシャル・メディアの活用はそうしたコストを解消し、より効果的な選挙運動を可能にする。このような状況のもとでは、もともと政党システムの制度化が確立していないフィリピンにおいて政党を中心とした政治的競争が生まれる可能性が限りなく低くなっているとみて良いだろう。

流動的な政党システム、重要性を高めるソーシャル・メディアといった条件のもとで、国政レベルの政治的な競争に勝つカギは、候補者のパーソナリティ、そして、そのパーソナリティを際立たせる争点である。それは長期的で安定的な競争とは逆の、不安定な、そして、不寛容で分極化した競争が展開される可能性を高める。

3 市民的自由と水平的アカウントビリティ

3-1. 民主主義の後退

規律と秩序を求める人々の期待に応え、高い支持率を誇ったドゥテルテ政権だが、それは民主主義の後退を伴うものだった。ある国の民主主義のレベルを指標化し、他の国と比べるのはなかなか難しいが、参考として政治体制に関する代表的なデータセット「V-Dem」の指標の変化を示したのが、図1-5である。

ここでは公平で公正な選挙が行われているかを示す選挙民主主義、自由権の保

21) “Duterte is most talked-about presidential candidate on Facebook.” *CNN Philippines*, April 22, 2016, <https://cnnphilippines.com/news/2016/04/22/Rodrigo-Duterte-Facebook-conversations.html>

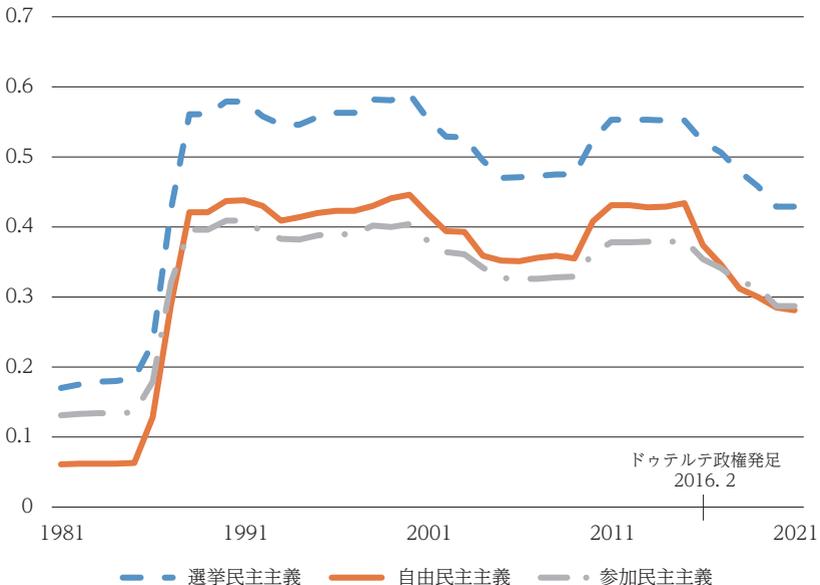
障を軸とした自由民主主義、市民の政治過程への参加を示す参加民主主義の3つの指標を示したが、いずれもドゥテルテ政権発足以降、そのレベルが低下している。とくに、自由民主主義の低下が目立つ。

自由民主主義が低下しているという評価の基礎には、政権を批判する人々へのあからさまな抑圧がある。民主化後のいずれの政権と比べても例をみないほど、大統領が「敵」とみなす人々への直接的で容赦のない攻撃が目立った。

こうした流れは、市民的自由の侵害と水平的アカウントビリティの低下と理解することができる。その本質は、政治的な不寛容である。異なる意見を許さない政治指導者の態度が強まったことが原因である。

批判的メディアへの脅迫、放映権免許更新拒否などの攻撃は、表現の自由に対する侵害と考えられ、さらに批判的な上院議員を拘束するといった行動も含め、市民的自由の侵害はかなり顕著であった。また、最高裁長官解任、人権委員会へ

図1-5 フィリピンにおける民主主義スコア(V-Dem)の推移



(出所) Coppedge et al. (2022)

の予算措置におけるハラスメント、上院議員の拘束などは、権力監視を行う機関への圧力であり、いわゆる水平的アカウントビリティを損なうことになる²²⁾。選挙など有権者が権力者を決定する仕組みは垂直的アカウントビリティと呼ばれるが、それとは別に司法や議会など、権力を監視する仕組みが水平的アカウントビリティとされる。

市民的自由と水平的アカウントビリティの代わりにドゥテルテ政権を支えるのは、高い支持率に表れている垂直的アカウントビリティである。大統領選挙に勝ち、その強権的な犯罪取り締まりを国民が支持しているというところにのみ、政治的な正統性の根拠を求めている。さらに、これまでの民主主義の手続きに従ってはいは、フィリピン社会に根深く張っている麻薬問題を解消することはできず、自分は人々が求める結果を挙げているのだ、という自負であろう。

フィリピンに限らず、近年、民主主義が後退しているという議論が多くなされるようになってきている（川中 2018）。後退のパターンのなかで、かつてみられたようなクーデタなどの露骨な暴力による権力奪取と抑圧よりも、徐々に大統領や首相など執政府の長の権力が強化され、市民的自由の制限と水平的アカウントビリティの低下が進むのが目立つ（Bermeo 2016）。ドゥテルテ政権はまさにこの後退のパターンの典型ともいえる。

3-2. 人権侵害、メディアへの圧力、アカウントビリティの低下

そもそも民主主義の後退の発端にあるのは、違法薬物の取り締まりにおいて、司法手続きを踏まず、警官が密売人を発見次第殺害することを認めたことである。ドゥテルテは選挙期間中から麻薬売人を殺害することを公言してはばからず、財界団体のマカティ・ビジネス・クラブでの演説で、「警察と軍を使って犯罪集団を逮捕し、抵抗する場合には殺害する」と述べたが²³⁾、その約束どおり、麻薬密売者は警官が容疑をかけただけで殺害されるようになった。2021年10月時点で公式の発表で6215人が殺害されている。ただし、実際の殺害件数はこれを大き

22) アカウントビリティについては、高橋（2015）参照。

23) Martin Petty and Karen Lema, “Expecting policy speech, Filipino businessmen hear Duterte’s war talk.” *Reuters*, April 27, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-election-duterte-idUSKCN0XO13B>

く上回るとみられており、3万人ともいわれている²⁴⁾。国際的な人権団体が厳しく批判するとともに、国際刑事裁判所 (ICC) は、このような殺害について「人道に対する罪」として予備的調査を始めている。

麻薬取り締まりにおける司法手続きから逸脱した殺害について、フィリピン国内においても多くの批判が提起されてきた。こうした批判に対し、ドゥテルテ政権は、批判者に攻撃的な態度で臨んでいる。

アキノⅢ政権において司法長官を務めたライラ・デリマは、2016年の選挙で上院議員として当選し、上院の正義・人権委員会委員長に就任し、麻薬取り締まりと関連するとみられる殺害、さらにはダバオ市長時代にドゥテルテが組織した暗殺集団が犯罪者を殺害したといわれる一連の事件について追及する姿勢をとった (デリマ自身は事件当時、人権委員会委員長として調査)。しかし、まもなくドゥテルテに近い上院議員たちの行動で委員長職から解任され²⁵⁾、さらに2017年には、アキノⅢ政権で司法長官だった時期に刑務所に収監されていた麻薬取引関係者から賄賂を受け取っていたとの容疑で逮捕され、拘留所に入れられた²⁶⁾。

また、2018年には、ドゥテルテの用意した麻薬に関連する公職者のリストの信憑性に疑問を呈し、マウテ・グループによるテロ行為に対して出されたミンダナオ島での戒厳令に反対したことで、ドゥテルテ政権の政策に批判的とみられたマリア・ルーデス・セレノ最高裁長官が、同僚判事たちの行動で解任された²⁷⁾。セレノ長官に対しては、すでに2017年の段階で、下院のドゥテルテ陣営議員から弾劾発議の手続きが取られていたが、その審議が遅滞していたため、彼女の任命時に提出された個人資産に関する書類の不備があったとして、長官たる資格が

24) "No let-up in Duterte's drug war in 2021." *Rappler*, December 17, 2021, <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/review-2021-duterte-drug-war-police-brutality/>

25) Cliff Venzon, "Philippine senate ousts Duterte critic as chair of drug killings probe." *Nikkei Asia*, September 20, 2016, <https://asia.nikkei.com/Politics/Philippine-senate-ousts-Duterte-critic-as-chair-of-drug-killings-probe>

26) Felipe Villamor, "Leila de Lima, Critic of Duterte, Is Arrested in the Philippines." *New York Times*, February 23, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/23/world/asia/arrest-duterte-leila-de-lima.html>

27) Felipe Villamor, "Philippines' Top Judge Took On Duterte. Now, She's Out." *New York Times*, May 11, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/11/world/asia/philippines-chief-justice-rodrigo-duterte.html>

ないとの申立て（quo warranto petition）がドゥテルテ政権から最高裁に対して提起され、8対6の票差で解任されたのである。

批判的なメディアに対しても容赦はなかった。最も目についたのが、オンラインメディアとして注目されていたラップラーへの圧力とフィリピン最大手のメディア、ABS-CBNの放送免許更新拒否である。

ラップラーはCNNで報道に携わってきたマリア・レッサが率いるメディアであり、麻薬取り締まりに関連する一連の殺害行為を批判してきた。また、ドゥテルテ陣営のソーシャル・メディアを使った情報操作についても報道している。しかし、2018年に証券取引委員会がラップラーをメディアに対する憲法上の外資規制に違反したとの疑いで司法省に告発し、2019年には元最高裁判事と実業家の癒着疑惑報道により、サイバー名誉棄損容疑でCEOのマリア・レッサが逮捕され、地裁で有罪判決を受けた。ただし、2021年に告訴自体は取り下げられ無罪となっている。その後、レッサ自身は報道の自由を守る姿勢が評価されノーベル平和賞を受賞した。

一方、ABS-CBNは、2016年の大統領選挙に際し、ドゥテルテに対し批判的であったとして、大統領からの攻撃的となってきた。ちょうど2020年にテレビ・ラジオの放送権の免許の更新手続きを行う時期となっており、議会が審議の上で立法化することになっていた。ドゥテルテを支持する議員が多数を占める下院議会では、審議が遅れ、結局、期限切れとなり、インターネットでの配信などを除きABS-CBNは放送事業を停止せざるを得なくなった（渡辺 2021）。

批判勢力に対する厳しい圧力とともに注目されるのが、2020年反テロ法の制定である。すでに成立していた2007年人間の安全保障法を改正したものが、テロ行為の定義を拡大し、有罪の場合は、仮釈放なしで終身刑に処されることになる。同法制定のそもそものきっかけは2017年のマラウィ市で発生したマウテ・グループによる反乱であり、イスラーム過激派や共産ゲリラの取り締まりに必要なだとの認識のもとに、政権によって同法制定が後押しされた。これに対し、フィリピン人権委員会や国際的な人権団体、国連人権高等弁務官などからは、テロ行

為の定義が広すぎるため、人権侵害を引き起こす可能性が指摘された^{28) 29)}。その後、2021年に最高裁は、全体として反テロ法の合憲性を認めつつ、2つの条項に関し部分的に違憲であるとの判断を示した³⁰⁾。

こうした流れの一貫として、共産主義勢力との和平交渉が頓挫した後、2018年に「国内共産主義勢力による武力紛争を終結させるための国家タスクフォース」(NTF-ELCAC)が設置された。ドゥテルテ政権が共産主義勢力関係と目されるグループや人物を特定するいわゆる「赤狩り」(red-tagging)を行なっているとされ、こうした行為は人権侵害であると批判された³¹⁾。

4 国家の統治能力

4-1. 汚職とクローニズム

政府が市民の生命と財産を守り、秩序を社会にもたらす、といったことが、ドゥテルテ政権の正統性を支える柱であるとして (Bautista 2020)、それはどれほど実際に達成されたのだろうか。

国家機構の質がどの程度向上したかを客観的に測定するのはなかなか難しいが、専門家へのサーベイをもとに各国の時系列での国家機構の質を数値化したデータセットが参考となる。

図1-6はInternational Country Risk Groupの指標をもとにヨーテボリ大学

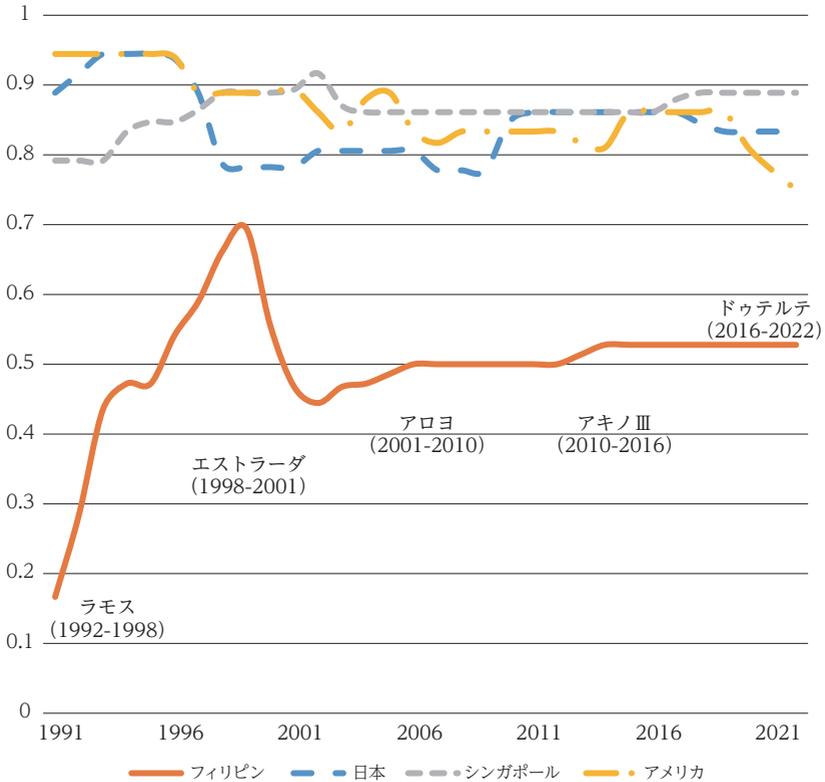
28) Cliff Venzon, “The Philippines’ Anti-Terrorism Act of 2020: Five things to know.” *Nikkei Asia*, June 10, 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/The-Philippines-Anti-Terrorism-Act-of-2020-Five-things-to-know>

29) Cliff Venzon, “Duterte signs controversial Philippine anti-terror bill into law.” *Nikkei Asia*, July 3, 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/Duterte-signs-controversial-Philippine-anti-terror-bill-into-law>

30) Tetch Torres-Tupas, “Anti-Terror Law constitutional except for two parts, says SC.” *Philippine Daily Inquirer*, December 9, 2021, <https://newsinfo.inquirer.net/1525096/anti-terror-law-constitutional-except-for-two-parts-says-sc>

31) “Senators push to defund NTF-ELCAC amid red-tagging issue.” *CNN Philippines*, April 22, 2021, <https://www.cnnphilippines.com/news/2021/4/22/senators-push-to-defund-ntf-eltcac.html>

図1-6 統治の質の推移



(出所) Dahlberg et al. (2023)

のグループが作成した統治の質の指標の推移を示したものである。統治の質指標は(1)汚職、(2)法と秩序、(3)官僚の質の3つの基準で構成されている。先述のように、日本やシンガポールなど、フィリピンでしばしば引き合いに出される比較対象と比べたものである。ラモス政権期(1992-1998)に大きく改善がみられるが、それでもフィリピンの統治の質のレベルは低位にあり、とくにエストラーダ政権の登場(1998年)とともに大きくそれは下がっている。そして、ドゥテルテ政権が成立した2016年以降、ごくわずかな改善がみられるものの、それほど統治の質が上がっているわけではない。

ドゥテルテ大統領本人が直接疑惑の対象となるものはないが、それでも政府関

係者の汚職スキャンダルは、ドゥテルテ政権においても頻発している。取り締まりを厳しくしたためにスキャンダルが発覚しているという見方もできるが、上記の統治の質に関するデータと合わせてみても、説得的であるとは言い難い。

目についた事件だけでも、たとえば、政権発足後間もなくイスマエル・スエノ内務自治長官、ロドルフォ・サラリマ情報通信技術長官が不正疑惑で解任された（鈴木 2018）。ドゥテルテ政権の最も重要な麻薬取り締まりを担う警察も汚職から自由ではなく、警察が押収した麻薬を横流しして売却していた問題で、オスカー・アルバヤルデ国家警察長官が辞任する事件があり³²⁾、汚職警官の取り締まりが大きな課題とされてきた。2021年6月時点で、ドゥテルテ政権発足以来5151人の警察官が違法行為への関与で懲戒免職処分、1万8664人がその他の懲戒処分を受けており、問題は根深い³³⁾。

他にも関税局の不正・汚職の規模が大きく、2019年に麻薬密輸への関与など複数の問題で8人の幹部が処分を受け³⁴⁾、総勢119名の関税局職員が懲戒処分・刑事訴追の対象となった³⁵⁾。出入国管理局においても汚職に手を染める職員が多く、ドゥテルテ政権発足から400人以上の職員が調査対象になる、あるいは、懲戒処分を受けている³⁶⁾。

また、公的機関の不正問題として注目されたのが、フィリピン健康保険機構

32) “Philippines police chief and Duterte drug war enforcer resigns in meth scandal.” *The Guardians*, October 14, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/14/philippines-police-chief-and-duterte-drug-war-enforcer-resigns-in-meth-scandal>

33) Christopher Lloyd Caliwan, “5.1K cops fired, 18K punished for various offenses: PNP.” *Philippine New Agency*, June 21, 2021, <https://www.pna.gov.ph/articles/1144365>

34) Lian Buan, “Ombudsman fires 7 Customs personnel, suspends 1.” *Rappler*, August 19, 2019, <https://www.rappler.com/nation/238034-ombudsman-fires-suspends-customs-personnel/>

35) Rambo Talabong, “Customs cleanup: 119 officials face administrative, criminal complaints.” *Rappler*, August 20, 2019, <https://www.rappler.com/nation/238095-customs-officials-face-administrative-criminal-complaints-august-2019/>

36) John Eric Mendoza, “More than 400 BI employees probed, sanctioned for corruption since 2016.” *Philippine Daily Inquirer*, May 27, 2021, <https://newsinfo.inquirer.net/1437582/more-than-400-bi-employees-probed-sanctioned-for-corruption-since-2016>

(PhilHealth)の抱えるいくつもの汚職スキャンダルである³⁷⁾。なかでも上院が調査対象とし注目されたのが、情報通信システム購入にかかわる価格水増し不正であり、トップを含む幹部が辞任、さらにはフランシスコ・ドゥケIII保健長官の関与も疑われた。

こうした汚職は、ドゥテルテ大統領個人と関係するものではなく、フィリピン政府の歴史的に形成されてきた構造的な問題である。そうした問題を解決するのは、強い国家を目指すドゥテルテ政権でも容易ではない。

一方、ドゥテルテ大統領個人との関係で国家の統治能力に影響を与えるような事象もみられた。それは個人的に親しい友人に対してさまざまな便宜を図るクローニズムである。公的な領域における資源配分が私的利益に利用されることは、国家の自律性を疎外し、効率的な政策の策定、実施の障害となる。

政権発足直後から、ドゥテルテの学生時代からの友人やダバオ市長時代の関係者などを政府の要職に就けることが目立っていたが、企業家との関係が目立っていたのが、ダバオ市出身でドゥテルテの選挙運動を資金面で支えた大口献金者の一人、デニス・ウィである。ダバオで燃料小売業を営むウィは、ドゥテルテ政権発足直後からそのビジネスを拡大し、通信、カジノ、不動産、エネルギーなどの業界に参入した³⁸⁾³⁹⁾。また、中国国籍の企業家マイケル・ヤンもドゥテルテとの個人的な親密な関係を報道され⁴⁰⁾、フィリピン国内でのビジネスとの関連に関心もたれている。ヤンは外国籍でありながら2018年に大統領経済顧問に任命され、彼と関係の深い企業ファーマリーは、新型コロナウイルスの拡大とともに医療関係

37) これまでの不正疑惑については、Jodesz Gavilan, "Corruption, controversies faced by PhilHealth." *Rappler*, August 5, 2020, <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/list-corruption-controversies-philhealth-philippines/>

38) Aurora Almendral, "Crony capital: How Duterte embraced the oligarchs." *Nikkei Asia*, December 4, 2019, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Big-Story/Crony-capital-How-Duterte-embraced-the-oligarchs>

39) Cliff Venzon, "Duterte's tycoon donor Dennis Uy faces new political landscape." *Nikkei Asia*, January 7, 2022, <https://asia.nikkei.com/Business/Business-Spotlight/Duterte-s-tycoon-donor-Dennis-Uy-faces-new-political-landscape>

40) Jodesz Gavilan, "Duterte and Michael Yang's friendship through the years." *Rappler*, September 14, 2021, <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/rodrigo-duterte-michael-yang-friendship-timeline/>

の備品を政府に納入していた。120億ペソにも及ぶその契約では、大規模な価格の水増しがあったとされ、会計検査院の指摘を受け、上院の調査対象となった⁴¹⁾。

4-2. 対反政府運動とバンサモロ自治地域

フェルディナンド・マルコス政権期に結成され、反政府武装闘争を継続してきた共産主義勢力のフィリピン共産党＝新人民軍＝国民民主戦線（CPP-NPA-NDF）、イスラーム勢力のモロ民族解放戦線（MNLF）とモロイスラーム解放戦線（MILF）、そして1990年代以降出現したアブサヤフなどの新興のイスラーム過激派など、反政府武装勢力と政権との関係は、民主化後、国家の統治能力に大きな脅威を与えるものだった。民主化後の政権はたびたび和平交渉を行なったり、掃討作戦を展開したり、武装反乱の鎮静化を試みてきたが、ラモス政権下、1992年にMNLFと和平合意を達成した以外には、大きな進展をみることがなかった。ドゥテルテ政権にとっても、武装反乱を解消することは、重要度の高い課題だった。

ドゥテルテはダバオ市長時代から、元共産党メンバーのレオンシオ・エバスコを側近にするなど、共産主義勢力と宥和的な関係を結び、選挙戦においても共産主義勢力との和平を唱えていた。政権発足直後には、閣僚としてこうした勢力と近いラファエル・マリアノを農地改革長官、ジュディ・タギワロを社会福祉開発長官に任命し、政策レベルでも協調を図る姿勢をみせていた（Lamchek and Sanchez 2021）。また、共産党幹部の拘束を解き、和平交渉を開始した。

しかし、4回の和平交渉を実施しながらも、政治犯の解放が進まないことを理由に共産党側は和平交渉に懐疑的となり、2017年11月にドゥテルテが共産主義勢力との和平交渉の終了を宣言したため、政府と共産主義勢力は再び敵対的な関

41) Christina Eloisa Baclig, “2021: Pharmally scandal rubs salt on pandemic wounds.” *Philippine Daily Inquirer*, December 27, 2021, <https://newsinfo.inquirer.net/1532484/2021-pharmally-scandal-rubs-salt-on-pandemic-wounds>

係となった⁴²⁾。ドゥテルテ政権はCPP-NPA-NDF関係者をテロリストとし⁴³⁾、また、先述の「赤狩り」も推進したため、共産主義勢力との和平プロセスは頓挫した。

一方、イスラーム勢力との和平プロセスは大きな進展をみせた。組織化された2つのイスラーム反政府勢力のうち、すでにラモス政権期にMNLFとは和平合意を達成し、ムスリムミンダナオ自治地域への参加を進めていた。もうひとつのより大きな組織であるMILFと政府の関係については、アキノⅢ政権時に大きな進展があり、MILFとの和平合意が成立し、本格的な和平の実現が期待されるころであった。しかし、2015年1月にフィリピン国家警察特殊部隊とMILFを含む武装集団と衝突する事件が発生、計67名が死亡したことを受け、議会を中心にアキノⅢ政権への不満とMILFへの不信が高まった。これにより、和平合意を実行するためのバンサモロ基本法の立法化が大きく遅れることとなった（鈴木2016）。

こうした状況を引き継いだドゥテルテ政権は、法案策定を担うバンサモロ移行委員会のメンバーを2017年に任命し、バンサモロ基本法策定を仕切り直した。法案の議会への再提出を経て、法律は2018年に成立した（鈴木2019）。これによってこれまでのムスリムミンダナオ自治地域より権限や財政力のあるバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域が設立されることになった。同自治地域は2019年の住民投票で承認され、正式に成立した。これによりMILFの武装解除が本格的に実施され、自治地域への統合が進められることとなったのである。

大規模なイスラーム勢力との対立を解消し、和平プロセスを大きく進展させたことで国家による統治が強化されたが、もう一方で、それほど組織化されていない過激なイスラーム主義勢力は依然として活動を続けている。アブサヤフや2017年にマラウィ市の一部を占拠したマウテ・グループ、MILFから分離したバンサモロ・イスラミック自由戦士（BIFF）などがそうした集団であり、国際的

42) Kurt Dela Peña, "Breaking the promise of peace, Duterte turns from rebel 'friend' to worst foe." *Philippine Daily Inquirer*, July 20, 2021, <https://newsinfo.inquirer.net/1462040/breaking-the-promise-of-peace-duterte-turns-from-rebel-friend-to-worst-foe>

43) Department of Foreign Affairs. Public Advisory: On the Anti-Terrorism Council (ATC) Resolutions on the Designation of Specific persons as Terrorists, <https://dfa.gov.ph/dfa-news/statements-and-advisoriesupdate/29061-public-advisory-on-the-anti-terrorism-council-atc-resolutions-on-the-designation-of-specific-persons-as-terrorists-2>

なテロネットワークとの関係も指摘されている。その意味では、国家による統治の浸透には限界がある。

■ おわりに

ドゥテルテ政権は、民主化後のフィリピンにとって政治の大きな転換点となった。マルコス権威主義体制を否定し、人権と民主的決定プロセスの尊重を中心に据えたフィリピンの民主主義は、これまで疑問視されることはなかった。ドゥテルテ政権は、犯罪、治安といった人々が日常的に感じている不安を掘り起こし、ダバオ市長時代の実績とともに直接的な解決を提示し、高い支持率を獲得するに至ったが、その過程で、これまでのフィリピンの民主主義の正統性に対して、正面から挑戦することになった。強権的な手法による規律、秩序の確保は、それに疑問を呈する野党政治家、メディア、内外の人権団体に対する容赦のない攻撃につながった。切実な問題を民主主義が解決できないところに、手段を選ばず、解決しようとするドゥテルテの姿勢は喝采を浴びたわけである。しかし、そこで法の支配や人権への配慮などを後回しにしたことが、徐々に民主主義へのダメージを顕在化させていく可能性は高い。

2022年5月の選挙において、かつて独裁者として君臨したマルコス大統領の息子、フェルデナンド・マルコスJr.が大統領に当選し、ドゥテルテの娘、サラ・ドゥテルテが副大統領に当選した。ドゥテルテ政権の継承、さらにはマルコス権威主義体制の美化を掲げるこの2人の当選は民主主義が損なわれる方向に状況が進んでいることを示唆している⁴⁴⁾。そしてそれは、フィリピン政治にドゥテルテ政権がもたらした新しい対立軸を一層明確にした。マルコスJr.とサラ・ドゥテルテを支持した動きは、1986年の民主化以降のフィリピン政治体制に対する大きな反発である。民主化、さらには、36年間の民主主義をめぐる評価が、フィリピン国民にとって中心的な対立軸となったのである。それは、世界中で進む分極化の流れと軌を一にするものである。

44) この選挙に関する解説として川中（2022）参照。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 川中豪編著 2018. 「後退する民主主義，強化される権威主義——最良の政治制度とは何か」 ミネルヴァ書房.
- 川中豪 2021. 「支持される権威主義的反動——世論調査から見るフィリピン政治の現在」『IDE スクエア』2021年1月.
<http://doi.org/10.20561/00051931>
- 2022. 「独裁者一族の復権——フィリピン・マルコス政権の成立をどう見るか」『IDE スクエア』2022年6月.
<http://doi.org/10.20561/00053064>
- 日下渉 2018. 「〈フィリピン〉 国家を盗った『義賊』」外山文子，日下渉，伊賀司，見市建編著『21世紀東南アジアの強権政治——『ストロングマン』時代の到来』明石書店.
- 鈴木有理佳 2016. 「和平プロセス停滞のままアキノ大統領退任へ」『アジア動向年報 2016』アジア経済研究所.
<http://doi.org/10.20561/00038261>
- 2017. 「型破りな大統領誕生」『アジア動向年報 2017』アジア経済研究所.
<http://doi.org/10.20561/00049011>
- 2018. 「戒厳令下でイスラーム過激派掃討めざす」『アジア動向年報 2018』アジア経済研究所.
https://doi.org/10.24765/asiadoukou.2018.0_309
- 2019. 「最高裁長官を解任」『アジア動向年報 2019』アジア経済研究所.
https://doi.org/10.24765/asiadoukou.2019.0_309
- 高橋百合子編 2015. 『アカウントビリティ改革の政治学』有斐閣.
- 渡辺綾 2021. 「強権的統治を強めるドゥテルテ政権と新型コロナウイルス対策」『アジア動向年報 2021』アジア経済研究所.

〈英語文献〉

- Anderson, Benedict 1988. “Cacique Democracy in the Philippines: Origins and Dreams.” *New Left Review* (169) 1:3-31.
- Bautista, Lowell 2020. “The Ones Who Don’t Walk Away from the Philippines.” *Southeast Asian Affairs*, 275-292.
- Bermeo, Nancy 2016. “On Democratic Backsliding.” *Journal of Democracy* 27 (1) : 5-19.
- Cain, Bruce E., John A. Ferejohn and Morris P. Fiorina 1987. *The Personal Vote : Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, Nazifa Alizada, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Sandra Grahn, Allen Hicken, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Katrin Kinzelbach, Joshua Krusell, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefine Pernes, Oskar Rydén, Johannes von

- Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson and Daniel Ziblatt 2022. V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v12. Edited by Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Curato, Nicole 2016. “Politics of Anxiety, Politics of Hope: Penal Populism and Duterte’s Rise to Power.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 35 (3) : 91-109. DOI: 10.1177/186810341603500305.
- Dahlberg, Stefan, Aksel Sundström, Sören Holmberg, Bo Rothstein, Natalia Alvarado Pachon, Cem Mert Dalli and Yente Meijers 2023. The Quality of Government Basic Dataset, version Jan 23. edited University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Garrido, Marco 2021. “Disciplining Democracy: How the Upper and Middle Class in Manila Envision Democratic Order.” *Qualitative Sociology* 44 (3) : 419-435. DOI: 10.1007/s11133-021-09480-5.
- Hicken, Allen 2015. “Party and Party System Institutionalization in the Philippines.” In *Party System Institutionalization in Asia: Democracies, Autocracies, and the Shadows of the Past*, edited Allen Hicken and Erik Martinez Kuhonta, 307-327. New York: Cambridge University Press.
- Hutchcroft, Paul D. 1991. “Oligarchs and Cronies in the Philippine State the Politics of Patrimonial Plunder.” *World Politics* 43 (3) : 414-450. DOI: 10.2307/2010401.
- Lamchek, Jayson S. and Emerson M. Sanchez 2021. “Friends and Foes: Human Rights, the Philippine Left and Duterte, 2016-2017.” *Asian Studies Review* 45 (1) : 28-47. DOI: 10.1080/10357823.2020.1828273.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully 1995. “Introduction.” In *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, edited Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, 1-34. Stanford: Stanford University Press.
- Mendoza, Ronald U. and Leonardo M. Jaminola 2020. “Is Duterte a Populist? Rhetoric vs. Reality.” *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development* (15) :266-279.
- Ong, Jonathan Corpus and Jason Vincent A. Cabañes 2018. “Architects of Networked Disinformation: Behind the Scenes of Troll Accounts and Fake News Production in the Philippines.” In *Architects of Networked Disinformation: Behind the Scenes of Troll Accounts and Fake News Production in the Philippines*.
- Ong, Jonathan Corpus, Ross Tapsell and Nicole Curato 2019a. “The changing face of fake news.” New mandala: New Perspectives on Southeast Asia, August 9.
- 2019b. “Tracking Digital Disinformation in the 2019 Philippine Midterm Election.” Canberra: New Mandala: New Perspectives on Southeast Asia.
- Ramos, Charmaine G. 2020. “Change without Transformation: Social Policy Reforms in the Philippines under Duterte.” *Development and Change* 51 (2) : 485-505. DOI: 10.1111/dech.12564.
- Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Sinpeng, Aim, Dimitar Gueorguiev and Aries A. Arugay 2020. “Strong Fans, Weak Campaigns: Social Media and Duterte in the 2016 Philippine Election.” *Journal of East Asian Studies*, 1-22. DOI: 10.1017/jea.2020.11.

- Svolik, Milan W. 2019. "Polarization versus Democracy." *Journal of Democracy* 30 (3) : 20-32. DOI: 10.1353/jod.2019.0039.
- . 2020. "When Polarization Trumps Civic Virtue: Partisan Conflict and the Subversion of Democracy by Incumbents." *Quarterly Journal of Political Science* 15 (1) : 3-31. DOI: 10.1561/100.00018132.
- Tadem, Teresa, S. Encarnacion and Eduardo C. Tadem 2016. "Political Dynasties in the Philippines: Persistent Patterns, Perennial Problems." *South East Asia Research* 24 (3) : 328-340. DOI: 10.1177/0967828X16659730.
- Teehankee, Julio C. 2016. "Weak State, Strong Presidents: Situating the Duterte Presidency in Philippine Political Time." *Journal of Developing Societies* 32 (3) : 293-321. DOI: 10.1177/0169796x16654594.
- . 2017. "Was Duterte's Rise Inevitable?" In *A Duterte Reader: Critical Essays on Rodrigo Duterte's Early Presidency*, edited by Nicole Curato. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Teehankee, Julio C. and Mark R. Thompson 2016. "The Vote in the Philippines : Electing a Strongman." *Journal of Democracy* 27 (4) : 125-134. DOI: 10.1353/jod.2016.0068.
- Wurfel, David 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

©Takeshi Kawanaka and Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



経 済——新自由主義の深化——

はじめに

フィリピン経済は1980年代から1990年代にかけて成長と後退を繰り返す不安定な状態が続き、成長軌道に乗ったのは2000年代になってからである。1980年代半ばの政治経済危機は大きな傷跡を残し、そこからの再建と再生に時間を要した。1990年代は自由化、規制緩和、民営化を進めて政府の経済への介入を極力排し、2000年代半ばには再び悪化していた財政を立て直して安定成長につなげた。一方で、この間の経済社会は不均衡な状態が続いた。サービス業に偏った産業構造、経済活動が都市部に集中する地域格差、それに大きな所得格差と改善の遅い貧困率など、マクロ経済の好調さが地方経済や家計のレベルで強く実感できていない。そうしたなか、ロドリゴ・ドゥテルテ政権（2016-2022）が誕生した。

ドゥテルテ政権の施政方針を示した『フィリピン開発計画 2017-2022』（NEDA 2017）によれば、経済政策の大柱は投資環境を改善し、良質な雇用創出を伴う投資拡大と経済成長につなげるというシンプルなものである。貧困者のいない社会を目指すという長期ビジョン『AmBisyon Natin 2040』（NEDA 2016）¹⁾の実現に向けた取り組みの一環で、彼らの経済的自立につながる良質な雇用創出こそが貧困対策にもなるという認識である。投資拡大の前提となる投資環境の改善に焦点を当て、とりわけインフラ整備に注力した。他にも、外資規制の緩和や行政手続きの簡素化、税制改革などに取り組んだ。

1) アキノⅢ政権が作成したもので、ドゥテルテ政権が2016年10月に承認した（行政命令第5号）。

さらに、ドゥテルテ政権は公共の利益を優先する意識を持ち続けた政権でもあった。政府の不利益を是正し、既得権益層の利権にメスを入れるなど、政府と市場が適切に機能し、公共の利益が侵害されないような環境整備にも取り組んだ。大統領自身が個々の事案に関心を示すこともあり、利害当事者の抵抗にあいながらも押し通した。ただし、時に事前調整なしの強硬な手法には非難も高まった。

ドゥテルテ大統領をポピュリストだと指摘する向きもあるが、ポピュリスト政権はその政策志向により極端な再分配政策による財政支出の拡大や金融政策への介入によって中長期的にマクロ経済の不安定化を招くことが多いとされる (Dornbusch and Edwards 1991; Rodrick 2018; Funke, Schularick and Trebesch 2020)。強権的な政権はなおさらその傾向が強くなることが想像できよう。しかし、ドゥテルテ政権は財政規律に配慮し、マクロ経済の安定性を重視した経済運営を心掛けた。大統領による経済への関心が全般的に低かったことに加え、財政規律重視で自由主義的志向をもち、改革意識の強い経済閣僚²⁾に経済運営を任せるというスタイルを貫いたことが大きい。こうしたドゥテルテ政権の経済分野における取り組みを本稿では整理した。

構成は次のようになる。第1節では1986年民主化後の経済動向を振り返る。第2節では投資環境の改善に注力したドゥテルテ政権の経済政策を取り上げ、第3節では公共の利益を意識した政権でもあったことを、いくつかの事例とともに紹介する。ドゥテルテ政権発足前後は好調が続いていたフィリピン経済だが、政権終盤はコロナ禍で失速した。ドゥテルテ政権のさまざまな取り組みはフィリピンにとって道半ばにすぎず、政策効果が強く実感されないまま政権交代となった。

2) 本稿での経済閣僚とはおもに財務長官、予算行政管理長官、国家経済開発長官を指す。閣僚ではないが、中央銀行総裁も含む場合が多い。

1 民主化後の経済動向

1-1. 再建、再生を経て成長軌道へ

1986年エドサ政変後のフィリピン経済は、フェルディナンド・マルコスSr.政権（1965-1986）が引き起こした政治経済危機からの再建に始まった。政権を引き継いだコラソン・アキノ大統領は前政権からの「負の遺産」を抱え込み、その解消に追われた³⁾。既得権益層による国家資源の占有と巨額の対外債務はとりわけ深刻で、コラソン・アキノ政権（1986-1992）は農地改革や貿易投資の自由化に着手したが、それらは既得権益層との闘いでもあった。また、世界銀行やIMFなどの支援のもと、政権を通じて債務再編と財政・経済再建に取り組み、国際社会からの信頼回復を目指した。ただ、相次ぐクーデター未遂事件、ピナツボ火山の噴火、電力不足などにより政権終盤に経済が失速した。次のフィデル・ラモス政権（1992-1998）は、前政権から続いていた電力不足問題を解決し、自由化・民営化・規制緩和や税制改革を進めて経済再生に導いた（川中 2005）。債務再編も進み、1993年に新中央銀行法⁴⁾の制定によって金融政策の独立性が増し、1995年にはIMF 8条国に移行して為替取引が自由化されるなど、経済運営の自立性も高まった。その他、AFTA-CEPT発効（1993年）やWTO加盟（1995年）、APEC首脳会議開催（1996年）などで国際市場に参入していくが、1997年に起きたアジア通貨経済危機で再び経済が失速した。景気悪化の最中に成立したジョセフ・エストラダ政権（1998-2001）は、貧者の味方として登場するも、2001年のエドサ政変Ⅱにより短命で終わった。

ここで改めてフィリピンの実質GDP成長率を確認しよう。1980年代から2000年代初めにかけて成長と後退を短期間で繰り返し、不安定な時期が長く続いた（図2-1）。とくに1997年のアジア通貨経済危機まで東南アジアの他の国が海外直接投資の流入に牽引される形で高成長を続けるなかフィリピンのみ低迷し

3) マルコスSr.政権からコラソン・アキノ政権の経済に関する説明については浅野・福島（1988）、福島（1990）、浅野（1991）を参照している。

4) 共和国法第7653号。

た⁵⁾。

エドサ政変Ⅱで副大統領から大統領に昇格したグロリア・マカパガル・アロヨ政権（2001-2010）は、2004年の再選を経ておよそ9年間の長期政権となった。エストラーダ政権下で再び拡大した財政赤字と通貨ペソの下落で増大した公的債務、それに規模が不明確な偶発債務の存在を認知し、財政再建に取り組んだ⁶⁾。経済運営では自由化路線を継承し、フィリピンにとって最初の包括的な二国間協定となる日比経済連携協定（JPEPA）を締結した⁷⁾。政権後半は支持率の急落に直面したが、フィリピン経済が成長軌道に乗ったのはこのアロヨ政権下であるといっている。年率5%を超える経済成長が続くようになり、外生要因による一時的な落ち込みがあってもすぐに回復した（図2-1）。続くベニグノ・アキノⅢ政権（2010-2016）は、マクロ経済の安定性を重視した経済運営を優先した。財政赤字のさらなる縮小で財政の健全化を進めた結果、2013年にはソブリン債が主要格付会社より相次いで投資適格級に格上げされた。さらに、官民連携（PPP）によるインフラ整備や製造業の再興に取り組む姿勢をみせてフィリピンのイメージアップをもたらし、外資流入の増加と高成長の持続につなげた⁸⁾。その好調な経済を引き継ぐ形で、2016年にドゥテルテ政権が誕生している（Clarete, Esguerra and Hill 2018）。

以上、1986年エドサ政変後の経済政策の方向性は、政府介入の軽減に努めてきたことであるといえるだろう。もちろん、政府介入が完全になくなったわけではなく、出資規制⁹⁾や保護の度合いが強い政策、一部の産業をターゲットにした優遇制度などが残る。こうして経済自由化が進むなか、実際の投資活動を確保すると図2-2のようになる。1970年代のマルコスSr.政権時に高かった投資率は政治経済危機時に大きく減少し、1986年民主化後にやや回復するも、20%を下回

5) この時期は「アジアの病人」とも揶揄された。

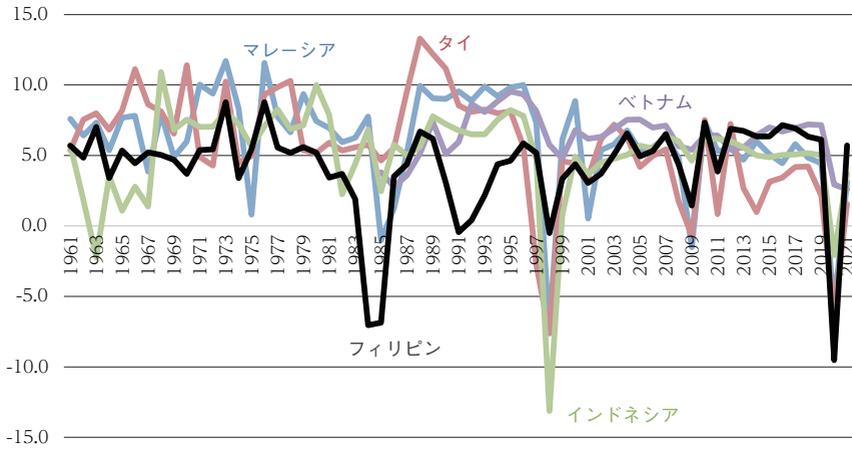
6) 2004年に「財政危機」宣言をした。財政立て直しに取り組む決意を国内外に示したもので、債務不履行に陥ったわけではない。

7) 2004年交渉開始、2006年締結、2008年に発効した。

8) 世界銀行からもフィリピンが「上昇する虎」として評価されるようになった。<https://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/02/06/Philippines-Development-Forum>

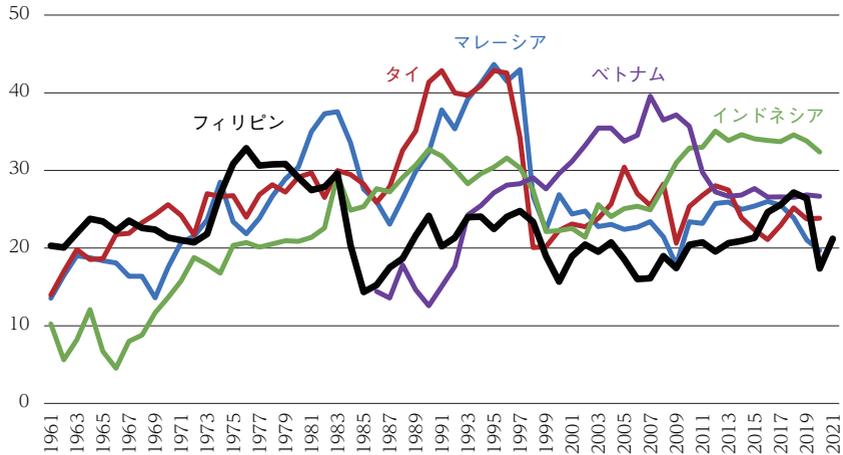
9) 1987年憲法が国民主義的かつ保護的で、一部の分野に出資規制を設けている。

図2-1 東南アジア5カ国の実質GDP成長率(%)



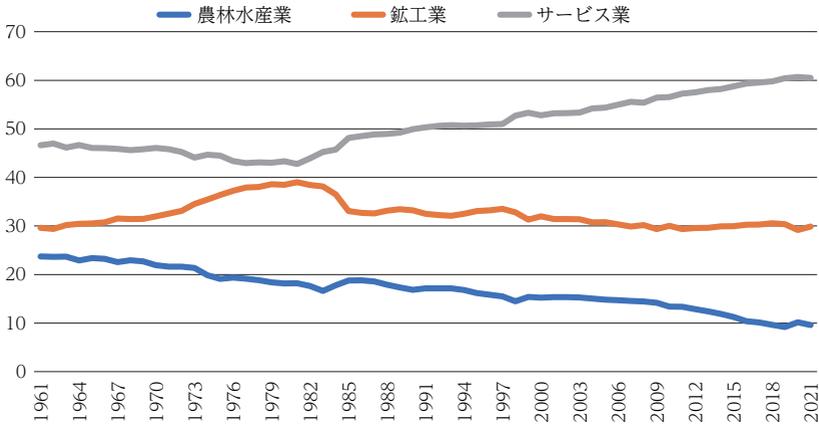
(出所) World Bank, World Development Indicatorsより作成。

図2-2 東南アジア5カ国の投資率(%)



(出所) World Bank, World Development Indicatorsより作成。

図2-3 主要産業の割合(%)



(出所) Philippine Statistics Authority, National Accountsより作成。

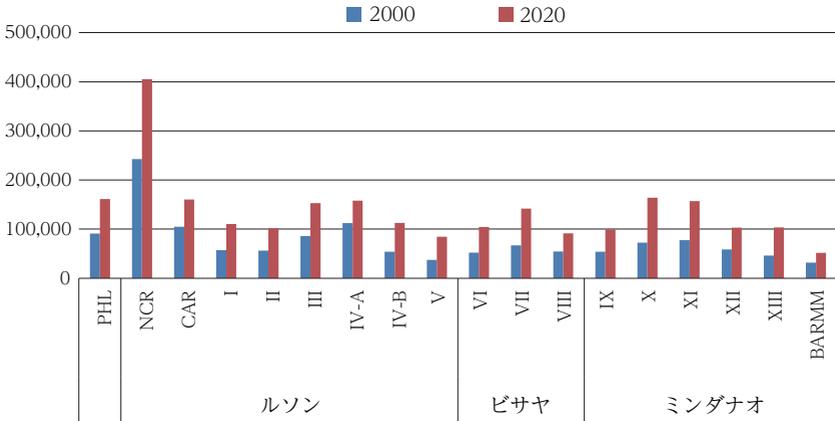
る時期もあるなど、東南アジア5カ国のなかで最も低い状態が続いた。ただ、この間にも経済成長がみられることから、フィリピン経済が消費牽引型であることを示唆している。投資率が上昇し始めるのは2010年代のアキノⅢ政権になってからで、その持続とさらなる拡大をドゥテルテ政権は模索することになった。

1-2. 不均衡な経済構造

1986年エドサ政変後のフィリピン経済は不均衡な成長を続けてきた (Balisacan and Hill 2003; Canlas, Khan and Zhuang 2009)。産業構造はサービス業の拡大、工業の停滞、農林水産業の低下が続き、結果としてサービス業偏重型になった (図2-3)。1950年代終わりに30%に達していた工業部門の割合は、当時の東南アジア諸国のなかで最も高く、マルコスSr.政権下では工業化にも取り組んでいた。ところがその工業化は持続せず¹⁰⁾、1986年民主化後は工業よりもサービス業が拡大した。上述したようにマクロ経済が不安定であったこと、6年ごとの政権交代で長期の経済政策がなく、予測不可能性の高さや投資環境の悪さが、投資回収が早くて短期的利益を得やすいサービス業の拡大をもたらしたと

10) 詳細は福島 (1990) 参照。

図2-4 地方別1人当たり実質GDP(実質ペソ)



(出所) Philippine Statistics Authority, Regional Accountsより作成。

(注)横軸は各地方。PHLは全国平均、NCRは首都圏、CARはコルディリェラ地方、BARMMはバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域を指す。

考えられる。とりわけアロヨ政権下ではIT-BPM産業が急拡大し、高学歴者に人気の就労先として定着した¹¹⁾。ただし、サービス業には生産性の低い業種もあり、インフォーマルな労働者が多い。そのため、後述するように、よりフォーマルで良質な雇用が期待できる製造業を再興しようとする取り組みがアキノⅢ政権下で開始した。

経済活動もおもに首都圏とその近郊に集中し、地域の偏りがみられる。2020年の実質域内総生産によれば32%が首都圏に集中し、隣接するカラバルソン地方(Region IV-A)が15%、中部ルソン地方(Region III)が11%で、これら3地方すべて合算した広域首都圏は58%となる。産業の偏りもみられ、サービス業の43%は首都圏に集中し、中部ルソン地方とカラバルソン地方を合算すると62%である。製造業は33%がカラバルソン地方に集中し、中部ルソン地方と首都圏を合算して71%となる。一方で農林水産業はミンダナオ地域が37%、ビサヤ

11) Information Technology and Business Process Managementの略。おもにコールセンターや医療情報管理、IT関連のエンジニアリングやソフトウェア開発など、ビジネス管理支援業務を指す。詳細は柏原(2019)参照。

地域が18%で、フィリピンの中部から南部に集中している。また、地域別の1人当たりGDP(実質値)は首都圏が飛びぬけて高く、最も低いバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域(BARMM)とでは約7倍の開きがある(図2-4)。こうした地域格差は緩慢ながらも年々解消されつつあるが、それでもまだ大きい。

その他、フィリピンは所得格差も大きく、貧困率の改善が遅い。良質な雇用が十分に創出されず、海外就労者は減る傾向にない。統計上確認されるマクロ経済の好調さが、地域経済や家計、雇用といった領域で強く実感できない状態が続いている¹²⁾。

ところで、フィリピンには投資優遇制度があり、投資拡大を目指す産業や地域向けに税優遇を付与して投資を誘導する「投資優先計画」(IPP)¹³⁾が発表されている。輸出加工を主とする多数の日系企業が享受しているフィリピン経済区庁(PEZA)による税優遇制度も当計画のひとつに含まれ、フィリピン唯一の“産業政策”といってよい。しかし、その内訳は総花的で、対象となる産業は農業やアグリビジネスからサービス業まで幅広く、効果が小さいことが指摘されてきた(Usui 2011; 2012)。加えて、上述した産業構造や地域経済の偏りを解消してきたわけでもない。そこで、アキノⅢ政権では単に投資を誘導するだけではなく、国際市場で優位性を発揮するような産業発展のためには企業ないし産業全体の国際競争力を高める必要があるとして、産業競争力や産業育成を意識した新たな政策の策定に取り組んだ。最終的に作成されたものが「包括的国家産業戦略」(CNIS)で¹⁴⁾、製造業の拡大とサービス業やアグリビジネスの競争力強化を視野に入れつつ、産業間ないし企業間の連携強化やロジスティクスの改善、人材開発や研究開発の重要性などを掲げた。同戦略を補完するものとして製造業再興プログラムを作成し、さらにその基礎となる産業ごとのロードマップも作成した¹⁵⁾。またその

12) 貧困問題や所得格差、雇用については第3章で取り上げる。

13) 根拠は1987年の包括投資法(行政命令第226号)。約3年に一度改定される。

14) 詳しくは貿易産業省のサイト参照。

<https://industry.gov.ph/comprehensive-national-industrial-strategy/>

15) 作成したといいつつも、実際には業界団体などにほぼ丸投げの状態であった。製造業ロードマップは製造業再興プログラムの基礎となった。詳しくは貿易産業省のサイト参照。

<https://industry.gov.ph/manufacturing-resurgence-program/>

一環で、自動車の国内生産拡大と部品産業の振興を意図した包括的自動車産業振興戦略プログラム（CARS）も策定された。それまで経済への政府の介入、とりわけ露骨な産業政策を避ける傾向にあったフィリピンだが、その方針をやや転換したようにもみえた¹⁶⁾。とはいえ、本格的な産業政策らしいCARSを除き、CNISや他のロードマップに沿って政府がより具体的な施策を講じた形跡はほとんどない。出そろった時期がアキノⅢ政権終盤であったことに加え、改善領域が広範囲におよびかつ政策策定を主導した貿易産業省の権限を超えること、そして、政府はあくまで調整役もしくはファシリテーターにすぎず、企業ないし産業の国際競争力を強化するための事業環境を整える役回りに徹する姿勢を堅持していたことなどが背景にある¹⁷⁾。それぞれの産業の状況と課題が集約された各ロードマップは、まさに政府が各産業を知るための情報源であったにすぎない。ただ、こうした姿勢と安定した経済運営がアキノⅢ政権の好感度を上げ、外資流入が増えたともいえる。そしてドゥテルテ政権はこれらの知見を継承したと考えられ、後述するような投資優遇制度の見直しにつながる。

2 ドゥテルテ政権の経済運営

2-1. マクロ経済の安定重視

フィリピンの各政権は発足後、半年から1年以内にフィリピン開発計画を策定し、具体的な数値目標を立てる。同計画は経済分野のみならず、社会やガバナンスのあり方まで広くカバーし、政権の施政方針を示したものである。ドゥテルテ政権も『フィリピン開発計画2017-2022』を発表したが、これまでの開発計画と違うのは、アキノⅢ政権が策定し、ドゥテルテ政権が発足直後に承認した長期

16) 自動車産業に限っては過去にも育成政策が存在した。しかし、大きな成果は出ていない（福永2016）。

17) CNIS策定の中心人物（当時の貿易産業省幹部）からのヒアリングによる。産業政策に懐疑的なフィリピン国内の学識者達に配慮したことがうかがえる話ぶりでもあった。また、CARS策定に着手した背景のひとつに、良質な雇用創出を希望する労働界からの強い働きかけがあったことにも触れていた。

ビジョン『AmBisyon Natin 2040』の実現に近づくための最初の計画と位置づけている点である。同ビジョンでは2040年までに上位中所得国入りを目指し、国民全員が「安定した、快適で、安心な」生活を享受し、貧困者のいない社会にするという方向性が示された。その実現に向けて、ドゥテルテ政権は自らの方針を、①包摂的な経済成長、②信頼できかつ強靱な社会¹⁸⁾、そして③国際競争力のある知識経済の形成のための「基盤固めをする」と定めた。長期計画が欠けるとされるフィリピンにおいて、将来展望をもとに開発計画を策定したのはドゥテルテ政権が初めてである¹⁹⁾。

経済分野に限れば、上記①と③の方針が該当する。とはいえ、政権の焦点はより前者にあり、良質な雇用創出と格差縮小を伴う経済成長を目指した。具体的な目標として、政権が終わる2022年までに上位中所得国入りし、貧困率を2015年の23.5%から2022年までに13%-15%へと引き下げること、そのためには年間の実質GDP成長率目標を7%-8%とすること、そして失業率を3%-5%に引き下げることなどを明示した。こうした開発計画から読み取れるドゥテルテ政権の経済政策の大筋は高成長を継続させ、良質な雇用を創出し、貧困削減につなげるというシンプルなものであったといえよう。その上で、最大の課題はいかに経済の高成長を継続させるかであった。投資拡大をカギとみなしたドゥテルテ政権は、投資環境の改善を政府の役割とし、マクロ経済の安定、インフラ整備、戦略的な貿易政策と財政政策、金融サービスへのアクセス強化、簡素かつ公平で競争力のある税制、競争力強化の促進などに取り組むとした。フィリピンの投資環境の劣位さは国際ランキングでも明らかで²⁰⁾、経済活動の円滑化のために政府はファシリテーターとなるという姿勢を前政権から継承したといつてよい。

18) この方針は、効率的でクリーンな行政、迅速かつ公正な司法、固有の文化や価値の尊重などを意図している。

19) 開発計画は政権途中で修正されることもある。ドゥテルテ政権もコロナ禍で状況が変わったために開発計画を修正した。

<https://pdp.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2017/01/PDP-2017-2022-10-03-2017.pdf>

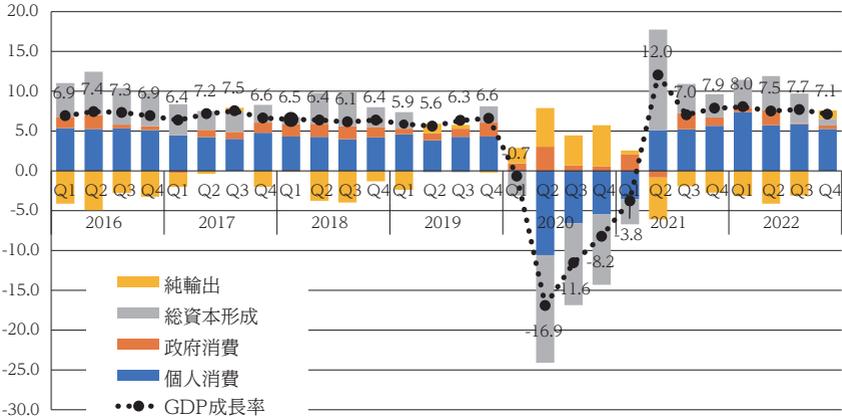
20) たとえば世界銀行のビジネスの容易さ (Ease of Doing Business) ランキングでは、2016年のフィリピンが99位でインドネシア (91位) やベトナム (82位) に劣った。また、世界経済フォーラムの国際競争力指数ランキングでもインドネシアより低く (ベトナムより高い)、インフラに限っては2016年に97位とインドネシア (52位) やベトナム (79位) より劣っていた。

好調な経済を前政権から引き継いだドゥテルテ政権は、財政規律と債務管理を意識しつつ、マクロ経済の安定性を重視した経済運営を常に心掛けた。その背景には、前政権からの継続性と投資適格国となっていた国際信用格付の維持を国内外から期待されていたとともに、安定したマクロ経済環境が投資を促進するという認識があった。実際、2020年に新型コロナウイルスの影響を受けるまで経済は安定かつ好調を維持した。コロナ禍では財政支出が拡大して政府の債務残高が急増したが、国際信用格付は維持され、経済自体は大きくバランスを崩すことなく再生に動き出した。こうしてドゥテルテ政権のマクロ経済運営がほぼ堅実であったのは、大統領の経済面における関心が低かったことに加え、腹心のカルロス・ドミンゲス財務長官を中心とした財政規律重視で自由主義的志向をもつ経済閣僚に経済運営を任せるというスタイルを貫いたことが大きい (Capuno 2020)。財政支出を伴う法案が議会で可決されると経済閣僚がその便益を精査し、ドゥテルテ大統領に拒否権を発動するよう助言することもあった。また、支出圧力が高まりやすい社会政策においては、財源確保を意識しながら慎重に対応した。そして、金融面においてはフィリピン中央銀行の独立性が維持され、健全な金融政策を実施してマクロ経済の安定に寄与した。

ここで、改めてドゥテルテ政権のマクロ経済動向と財政状況について確認しておこう。図2-5は四半期ごとの経済成長率を示したものだが、ドゥテルテ政権の任期中、2020年のコロナ禍による失速を除いて、6%-7%の成長を維持した。ただし、その経済構造は個人消費を中心とした内需主導型に変わらない。投資の寄与度はアキノⅢ政権に増加して2016年にピークに達し、ドゥテルテ政権でもプラスを維持していたが、2019年にかけて若干勢いを失った。2020年はコロナ禍で消費と投資がともに落ち込み、2021年以降は回復期で消費と投資が上向いた。

財政面では2019年まで財政赤字をGDP比3%台以下に抑え、財政規律を維持した。2020年以降はコロナ禍で支出が増え、財政赤字は2020年に7.6%、2021年に8.6%となったが、支出圧力が高まるなかで、国際信用格付維持のために財政規律を意識した。なお、経済閣僚がコロナ禍でとくに気にかけていたのが政府の債務残高である。図2-6に示したように、アロヨ政権の2004年をピークに、2019年は40%を下回るまでになっていたが、2020年以降に急増した。

図2-5 ドゥテルテ政権下の実質GDP成長率とその内訳(%)



(出所) Philippine Statistics Authority, National Accountsより作成。

コロナ禍でも国際信用格付を落とさぬよう、GDP比6割程度を目安としつつ、内外借入のバランスを保った債務管理を心掛けた。

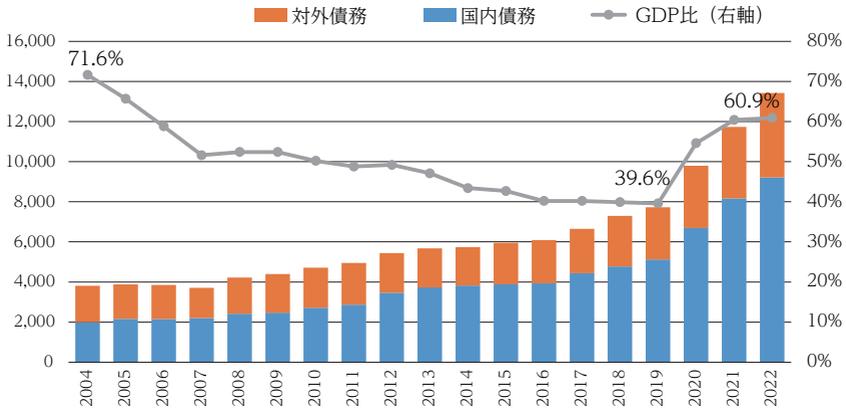
2-2. 投資環境の改善

投資拡大のためには投資環境の改善が必要であると認識したドゥテルテ政権は、インフラ整備を重視し、長らく懸案として残っていた外資規制の緩和にも取り組んだ。他にも法人税の引き下げや行政手続きの簡素化、フィリピン韓国FTAの交渉を進め、RCEP協定に署名するなど、参入障壁を撤廃しつつ市場原理を尊重する姿勢を堅持した政権でもあった。

インフラ整備重視の姿勢は、ドゥテルテ政権発足後1年近く経って発表された「ビルド・ビルド・ビルド」(Build, Build, Build) で改めて明らかになった。「インフラの黄金期」とも称し、インフラ整備に費やす資金を毎年GDPの5%以上²¹⁾に設定した。財源には主として財政資金や政府開発援助などを充て、自前で取り組む意向であった。つまり、財政規律に配慮しながら、インフラ整備には最大限支出するという姿勢である。過去の政権もインフラ整備の重要性を認識していた

21) 当初7%-8%にまで引き上げたいという野心を示していた。

図2-6 フィリピンにおける政府債務残高の推移(10億ペソ)



(出所) Bureau of Treasury データより作成。

が、財源不足のために優先的に取り組む意識が低かったといえる。たとえばアロヨ政権やアキノⅢ政権は大型案件の官民連携（PPP）による整備を掲げ、国内外の民間資本参加に期待したが、その姿勢は製造業やサービス業の海外直接投資の呼び込みとほぼ同じであった。インフラ整備が優先されるのではなく、他の産業と同列に扱われていたのである²²⁾。一方で、ドゥテルテ政権はインフラ整備を何よりも優先されるべき投資環境のひとつに位置づけ、自前での整備にこだわった。上述したように財政的余裕と債務残高比率の減少に加え、中国が早々に支援を表明し、他にも日本や国際援助機関から支援が見込めたことなどがその背景にある。公共性や外部性が大きく、案件によっては巨額の費用がかかり、さまざまな許認可も必要とするインフラ整備を市場に任せては進展しない。また、これまでの経験からPPP事業は案件発掘から事業化調査、競争入札、契約交渉、そして着工までに相当の時間を要し、政府に不利な契約が締結されて偶発債務を抱える懸念もあった。ただし、PPP事業を完全に排除したわけではなく、偶発債務を抱え

22) アロヨ政権はPPP事業を統括する「BOTセンター」を貿易産業省傘下に置き、他産業と同じ扱いにしたことが影響したと考えられる。次のアキノⅢ政権は同センターを「PPPセンター」に改称して国家経済開発庁傘下に置いたが、経済全体において民間との連携を重視していた政権の事情もあり、インフラ整備の扱いもアロヨ政権とほぼ同じであった。

込むことが懸念される民間事業者提案型のプロジェクト（unsolicited project）よりも政府提案型のプロジェクト（solicited project）を優先するという立場でもあった。

ドゥテルテ政権は2017年の「ビルド、ビルド、ビルド」発表当時、旗艦事業を75件あげていたが、政権末期までに案件を複数回修正し、最終的には119件にまで増えた。そのなかには新規追加案件もあれば、削除された案件も当初の半分近くあり、最初の計画が準備不足で野心的であったことが露呈した²³⁾。追加案件は前政権から継続していたものやコロナ禍で優先的に開始されたもののみならず、敬遠気味であったPPP案件も含む。計画当初5件ほどしか予定されていなかったPPP案件は、政権終盤に約30件²⁴⁾に増加した。このように当初計画そのものが大きく変更されたため、政権を振り返ってその成果を正しく評価することは困難である²⁵⁾。なお、119件のうち実際に完成したのは20件ほどで、大きく宣伝したわりには進展が遅かったという指摘が多い²⁶⁾。また、中国支援の案件は当初14件ほどあったが、政権末期までに終了もしくは継続しているものは3件と減少した²⁷⁾。インフラ整備は財源や方法がいかなるものであっても主導権を握るのは基本的に政府であるため、政府の実施能力が問われる結果となった²⁸⁾。

長年の課題であった外資規制の緩和も進めた。焦点は3本の法改正で、ひとつは約85年前のコモンウェルス時代の公益サービス法の改正である²⁹⁾。出資規制のある公益事業のうち、通信、鉄道、有料高速道路事業、航空、海運などにおいて

23) 実現性や採算性の低さから削除したとされる。当初案がかなり野心的であったことを、後に国家経済開発長官も認めている。

24) 政府主導事業とのハイブリッド型も含む。

25) 旗艦事業以外の案件は地方のものを含めると非常に多く、119件だけを取り上げて判断するわけにもいかないであろう。

26) 大半が終了しておらず、着工に至っていない案件も多数ある。

<https://www.rappler.com/business/build-build-build-mapping-duterte-administration-infrastructure-legacy/>, <https://www.rappler.com/business/duterte-build-build-build-program-evolving-list-moving-timelines-end-term/> などを参照。

27) 鉄道事業3件は中国との間で交渉がまとまらず、政権末期にキャンセルした。

28) 海外支援の案件は相手国政府や企業の事情に左右されることもある。

29) 公益サービス法はコモンウェルス法第146号、1936年。改正法は共和国法第11659号、2022年。

100%の外資参入を認めることとなった³⁰⁾。インフラ分野でもあるため、外資参入による良質かつ効率的な事業の拡大が期待されている。2つ目は海外直接投資法の改正である³¹⁾。100%出資可能とする基準を緩和し、中小零細企業の最低規模をそれまでの払込資本金50万ドルから20万ドルへと引き下げた。また、15人以上かつ過半数の従業員がフィリピン人である場合やスタートアップ企業ないし先端技術を活用している企業に対しても出資可能とした。3つ目は小売業自由化法の改正である³²⁾。参入可能な最低払込資本金をそれまでの1億2500万ペソから2500万ペソと大幅に引き下げた。

ドゥテルテ政権は貿易自由化に関しても前向きであった。フィリピン韓国自由貿易協定の交渉を進めて2021年10月に合意し³³⁾、RCEPには2021年9月に署名した。ただし、このRCEPの上院批准はドゥテルテ政権内で進まず、次の政権に持ち越された³⁴⁾。その他、東南アジア諸国のなかで最も高率であったとされる法人税も引き下げた。包括的な税制改革³⁵⁾の一環で、後述する税優遇制度の合理化と抱き合わせで実施されたものである。2021年に成立したCREATE法³⁶⁾で、法人税をそれまでの30%から25%（中小零細企業は20%）へ引き下げた。

経済運営にほとんど口を挟まないドゥテルテ大統領ではあったが、国民の利益に直結する領域には関心を示した。そのひとつが、財界からも常日頃不満があが

30) 1987年憲法は公益事業における外資の出資規制を40%までと規定しているが、今回の改正法で公益事業の範囲を狭めた。改正後、規制が残る事業は送電、配電、上下水道システム、石油製品の輸送パイプラインシステム、港湾、公共輸送（PUV）などである。

31) 改正法は共和国法第11647号、2022年。1991年成立の海外直接投資法（共和国法第7042号）の改正である。

32) 改正法は共和国法第11595号、2021年。2000年成立の小売業自由化法（共和国法第8762号）の改正である。

33) ただし、両政府による正式署名は遅れていて2023年前半を見込むと報道されている。

34) 農業分野で抵抗があると報道されている。農業長官を兼務するマルコス大統領も就任前から考慮する姿勢を示していた。

35) 全部で4パッケージからなり、①個人所得税・付加価値税・物品税の見直し、②法人税と税制優遇合理化（酒・タバコ税、鉱業も含む）、③資産評価システムの見直し、④受動的所得と金融仲介税の見直しである。アキノIII政権終盤にすでに準備されていたもので、ドゥテルテ政権が引き継ぎ、2017年初めから順次議会に上程された。①と②が制定され、③と④は次期政権に持ち越されることになった。

36) Corporate Recovery and Tax Incentives for Enterprises Actの略。共和国法第11534号。

り、選挙公約にもなっていた行政手続きの簡素化である。さまざまな行政手続きに日数がかかることに加え、人手を介する手続きの多さが汚職を助長しているとして改善を約束していた。議会の協力もあって2018年に「ビジネスの容易さと効率的な行政サービス提供法」が成立し³⁷⁾、官僚的手続き防止庁（ARTA）を設置して行政手続きの包括的な見直しに取り組むことになった。その内容は、単純な行政手続きは3営業日内、複雑な手続きは7営業日内、そして高度に技術的な手続きは20営業日内を目安に終了させること³⁸⁾、他に書類の署名者を3人までに限定し、電子署名の活用や機関ごとに提出していた書類形式の統一に取り組むなど、意欲的な改善になっている。その後、コロナ禍にはさらに行政手続きの効率化が望まれ、中央政府や地方政府の許認可手続きを迅速化する権限を大統領に付与する法律³⁹⁾が2021年に成立した。しかしながら、2022年半ばのフェルディナンド・マルコスJr.新政権発足後、ARTAの権限が重複しているとしてオンブズマンがARTAの廃止を主張し始め、制度の持続に不透明感が漂う⁴⁰⁾。

以上の取り組みはすべて政権主導で進められ、法改正を伴うものは議会が提案を受けて立つという具合であった。改革に積極的なドゥテルテ政権に対して、やや保守的な議会という構図であり、利害関係者のロビー活動によって審議が長引く場面もあった。こうした数々の制度変更の結果、投資の拡大につながったのかと問われれば、最低限の効果はあったといえるだろう。前掲図2-2で投資率の推移を確認すると、2010年のアキノⅢ政権からドゥテルテ政権前半の2019年にかけて上昇している。内訳は設備投資の約2倍の規模がある建設投資が好調で、コロナ禍直前まで拡大した。つまり、ドゥテルテ政権の投資はインフラ整備を背景とした建設投資に支えられていたといえる。一方で、政策の効果がそれほどみられないのは海外直接投資（FDI）の流入である（図2-7）。ドゥテルテ政権発足翌年の2017年をピークに減少し、増加したのは2021年になってからである。

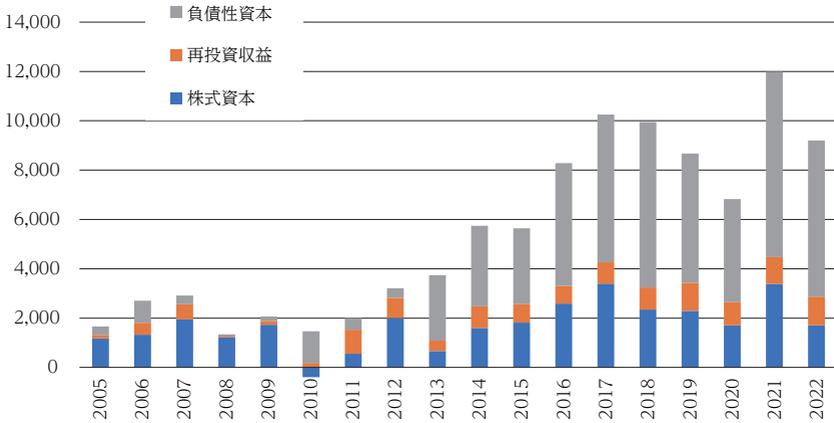
37) 共和国法第11032号。2007年に成立した官僚的手続き防止法（RA9485）の改正法である。

38) Pia Randa, “Duterte to Cabinet: Process permits in 30 days or we part ways.”, <https://www.rappler.com/nation/139845-duterte-process-permits-30-days/>

39) 共和国法第11517号。

40) ビジネス界はARTAの取り組みの効果を実感しているようで、オンブズマンのARTA廃止の主張に強く反対している。

図2-7 海外直接投資の項目別流入額(100万ドル)



(出所) BSPデータより作成。

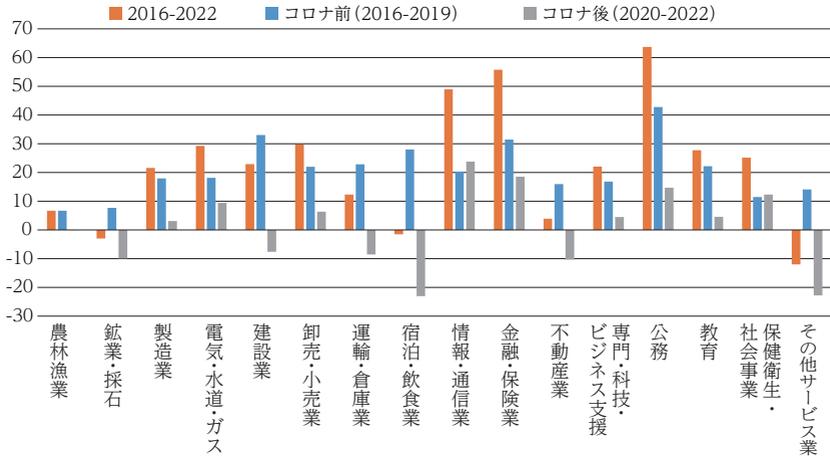
(注) 2022年は暫定値。

後述する税優遇制度合理化案の見直しが遅れ、同制度の不透明性が増していたことが主因であると推察される。内訳をみると、すでにフィリピンに進出している企業が借り手となる負債性資本の増加が目立ち、新規投資であるはずの株式資本の増加は大きくない。上述したさまざまな取り組みが効果を発揮するにはまだ時間を要すると思われる。

ドゥテルテ政権はフィリピン経済の先を見据えてイノベーションを経済成長の原動力とし、知識経済への移行するための環境整備にも着手した。とはいえ、大がかりな制度改革ではなく、後述する税優遇制度合理化案の成立を待ってそれまでの投資優先計画 (IPP) を再編し、「戦略的投資優先計画」(SIPP)⁴¹⁾として投資を誘導する形をとった。すなわち、研究開発や革新的技術を用いたモノやサービスの生産に加え、イノベーションにかかわる活動などに対して最も寛大な税優遇制度を付与した。こうして投資環境を整えつつあるが、第3章で述べるように知識経済を支える人材育成の面で課題が残っているといわざるを得ない。

41) 覚書 (Memorandum Order) 第61号, 2022年。同計画は首都圏以外の地方への投資に優遇を厚くする制度にもなっている。

図2-8 実質GDPの産業別変化率(%)



(出所) Philippine Statistics Authority, National Accountsより作成。

(注) 2022年は暫定値。コールセンターなどのBPO産業は専門・科学技術・ビジネス支援業に入る。

ここで、ドゥテルテ政権下の産業状況を確認しておきたい(図2-8)。公務を除き、政権を通して情報・通信業や金融・保険業が拡大した。ただ、コロナ前後で状況が違い、コロナ前はとりわけ建設業と宿泊・飲食業や金融・保険業をはじめとするサービス業全般が好調であった。建設業の拡大はドゥテルテ政権が注力するインフラ整備やオフィス用の不動産需要などが後押しした。コロナ後は行動規制の長期化が宿泊・飲食業や運輸・倉庫業、それに不動産業や建設業に響いた。低調な製造業も含めて、こうした産業に多く従事する低所得層への経済的打撃となった。農林漁業の低迷は食料安全保障の問題を引き起こしつつあり、製造業の拡大は良質な雇用増加のための近道である。両産業の拡大が引き続き課題として残った。

3 公共の利益再考

ドゥテルテ政権は政府および公共の利益を強く意識した政権でもあった。その意識はドゥテルテ大統領自身にもあり、改革に前向きな経済閣僚を後押しした。

フィリピンでは行政機関職員の不正や汚職、企業に対する過剰な優遇制度や脱税の見逃し、政治家による不正な利益誘導など、財政の非効率化をもたらす要因が多数認識されながら、これまでの政権は既得権益者に配慮しがちで是正できずにきた。そうしたなか、ドゥテルテ政権は財政支出のあり方や税制改革に着手し、他にも政府に不利益な条項があるとして約20年前に民営化された水道事業のコンセッション契約の改定を強硬に実施した。その他、周辺諸国に比べて高いコメ価格が市民生活に影響しているとしてコメ輸出入の自由化に踏み切った。また、自然環境保全を気にかけたドゥテルテ大統領の独断でボラカイ島を一時的に封鎖し、環境汚染をもたらす事業者に規律ある行動を求めるなど、公共の利益が侵害されないような環境整備に取り組んだ。

3-1. 政府の不利益を是正

フィリピンの財政支出は長らく発生主義ベースで管理していたが、それを2019年度予算から現金ベースへと変更した。発生主義ベースでは物品役務の契約ないし発注を予算年度内に行えばよく、実際の納品や役務提供、そして、それらに対する支払いが翌年度に持ち越されることを認めていた。つまり、当該年度の予算を複数年かけて消化していたことになる。これを原則、単年度内に完結させる現金ベース管理に変更して予算の年度内消化を徹底し、行政サービスを迅速に進めることがドゥテルテ政権のねらいであった。ところが議会、とりわけ選挙区や支持者に対する利益誘導を企図しがちな下院議員はこの突然の制度変更強く反対した⁴²⁾。議論の末、翌年度3カ月目までの支出を認めることになったが、2019年度予算成立が越年し⁴³⁾、支出開始が遅れたため、その年度の執行は緩くなった。その後もコロナ禍を理由とした予算執行期間の延期などで、単年度主義を基本とする現金ベース管理の執行はやや甘くなっている。とはいえ、予算行政管理省はそれを承知の上で現金ベースの管理を実施しており、定着を試みてい

42) 発生主義かつ年度またぎが認められていたため政府による支出管理が緩くなりがちで、下院議員が自らの家族・親族・友人らが経営する企業やNPOにも利益誘導しやすい状況になっていた。

43) 次に取り上げた道路委員会の議論と重なり、政権側と下院の攻防が長引いたことに加え、希望を通すために予算を「人質」にするような動きをみせたため、2019年度の予算成立が遅れた。

る⁴⁴⁾。だが一方で、この仕組みは法制化されておらず、政権の判断で実施されているにすぎないため、制度的にやや不安定であることも否めない⁴⁵⁾。

ドゥテルテ政権は道路委員会 (Road Board)⁴⁶⁾ を廃止した。道路委員会は自動車登録税を財源とする資金を管理運営する機関で、道路の維持管理や安全装置の整備などを任務としていた。ただ不正支出が多く、政治家や関係事業者による汚職の温床になっていたことから、ドゥテルテ大統領が廃止を提案していた⁴⁷⁾。上の例と同じく下院議員の反発を招くことになったが、そこは大統領と近い当時のパンタレオン・アルバレス下院議長が半ば強引に押し通し、道路委員会の廃止法案が2018年5月に可決された。ところが、同年7月末に交代したグロリア・マカパガル・アロヨ下院議長⁴⁸⁾ になって方針が変わり、道路委員会の廃止を下院が撤回したため、廃止に賛成な上院や大統領府と再び対立したが、最終的にはドゥテルテ大統領の主張に従い廃止に合意した⁴⁹⁾。

輸出企業を優遇する税優遇制度の合理化にも着手した。税優遇制度は14の投資誘致機関がそれぞれ付与権限を保有し、他にも123本の投資関連法と192本の非投資関連法に何らかの税優遇条項が含まれるなど制度が重複して複雑になっていた。なかでもフィリピン経済区庁 (PEZA) に登録した輸出企業は恒久的な税優遇を受けられる仕組みであったが、期待したほど全体の海外直接投資 (FDI) の流入増加と輸出拡大が実現されずに長期優遇の効果が低く⁵⁰⁾、逆に政府の損失が大きいこと、そして税優遇を享受している企業とそうでない国内企業との間で

44) 財政統計は現金ベースに統一されている。以前は発生主義ベースと現金ベースの併存であった。

45) 現金ベース管理を制度化する法案は提出されているが審議が進んでいない。

46) 2000年に共和国法第8794号で設置された。

47) Marvin A Tort. "Road (Board) to nowhere.", <https://www.bworldonline.com/editors-picks/2018/07/18/174018/road-board-to-nowhere/>

48) 元大統領 (2001-2010年)。

49) 道路委員会廃止法 (共和国法第11239号, 2019年)。徴収した自動車登録税は国庫に統合され、用途を道路事業に限定した特別会計に繰り入れられることになった。議会が支出を監視する。

50) 財務省や国家経済開発庁、そのほか学界関係者らが水面下で税優遇制度の効果を検証していたようで、同制度が良質な雇用創出、研究開発の拡大、国内企業との連関や商品多様化などに貢献していないと判断された。

規模や生産性などに大きな差がないことなどが指摘されていた⁵¹⁾ 52)。そのため、税優遇制度を統一して透明性を高め、産業別ないし投資促進地域別に優遇期間を変えろという、的を絞った時限的な制度に変更した⁵³⁾。制度改定を試みた法案は議会上程後、外資系企業を中心とする輸出企業の抵抗により審議が長引いたものの、2021年3月にCREATE法として成立した⁵⁴⁾。

政府の不利益回復のため、税金未納の企業をドゥテルテ大統領自らが名指しで非難し、納付させることもあった。偽造した納税証票（印紙）使用による脱税が疑われていたタバコ製造会社マイティー社（Mighty Corporation）は、ドゥテルテ大統領によって訴追と経営者の逮捕が示唆されたため、全事業を日本たばこに売却して約400億ペソを納付した⁵⁵⁾。また、約70億ペソの空港使用料⁵⁶⁾を政府に対する負債として抱えていたフィリピン航空は、同社がほぼ占有するマニラ国際空港ターミナル2の閉鎖をドゥテルテ大統領が示唆したため、早急に60億ペソを支払った⁵⁷⁾。こうした事例によって納税に関する規律を求めたのかもしれないが、それですべての納税未納問題が解決されたわけでもなく、その手法には強い非難もあった。

以上のような取り組みで財政の効率化が大きく前進したとはいえ、支出項目によっては依然として予算執行が大きく遅れ、政治目的による使途不明な支出が増加するなど、財政全体を見渡すと効率化への改革は途上である。改革に中心的

- 51) Ralf Rivas, “EXPLAINER: Why the government is pushing for 2nd TRAIN package.”, <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/208513-explanation-why-government-pushing-for-tax-reform-law-2nd-package/>
- 52) 財務省の税制改革を説明したサイト参照。
<https://taxreform.dof.gov.ph/>（最終閲覧日：2022年12月20日）
- 53) その他、制度の決定や優遇対象企業の決定権限が税優遇検討委員会に集中する。
- 54) 正式名称はCorporate Recovery and Tax Incentives for Enterprises Act。共和国法第11534号。法人税引き下げと抱き合わせで提案され、税収面における効果は増減なしの中立を想定している。法人税は東南アジア諸国で最も高かった30%を25%に引き下げる（MSMEsは20%）。
- 55) フィリピン史上最高額の解決金とされる。Rapplerの2017年10月6日付の記事参照。“Philippine tobacco giant Mighty Corp pays P30 billion to settle tax case.”, <https://www.rappler.com/business/184501-philippines-mighty-corp-settle-tax-case/>
- 56) 航空管制費などが含まれる。
- 57) 次の記事も参照。Miguel R. Camus, “DOTr threatens to sue PAL over unpaid fees of almost P7B.”, <https://business.inquirer.net/237570/dotr-threatens-sue-pal-unpaid-fees-almost-p7b>

な役割を果たしてきた経済閣僚は財政に関する大枠の方針を決定できても、インフラ整備に直接かかわる公共事業道路省や運輸省のように、各種事業を管轄する官庁の活動に逐一介入することはできず、行政機構の一部に根深く存在する汚職問題や不正体質などの全面排除にも至っていない。

3-2. 民営化事案の見直し

ドゥテルテ政権は水道事業の民営化に伴う政府保証や規制のあり方を見直し、官民の利害関係にメスを入れた。発端は2019年3月に発生した首都圏の水道供給の危機であった。都市部の人口増加や新たな水資源開発の遅れという問題を抱えていたところに、地球温暖化の影響と思われる少雨などで既存ダムの水量が一時不足し、水道供給が危機的状況となった。ドゥテルテ大統領は上下水道を管理運営する民間事業者の怠慢を強く非難していたが⁵⁸⁾、時同じくして水道料金改定訴訟をめぐる多額の和解金支払いが政府に発生していることを知り、民間事業者に対する不満を募らせた。そして、和解金を支払うつもりはないとしてコンセッション契約破棄に言及した。

首都圏の水道事業は1997年に民営化され、現在、2社がコンセッション契約による管理運営をしている。なおコンセッション契約とは、公共施設の所有権を地方自治体に残したまま、利用料金の徴収を含めた施設運営を民間事業者に委ねる方式を指す。民営化の背景に、当時の国営会社のサービスが最悪で政府に対する信頼も低く、民営化することへの圧力が根強くあった。ただ、漏水の多かった水道設備の改修も手掛けるというリスクの高い事業のため、入札に参加する企業の有無すら不透明であったこと、そして仮に民営化されても当時の不安定な政治経済情勢下で国際信用格付けが低く、資金調達の困難さが予想されたことなどから、コンセッション契約が民間事業者側にやや有利になるよう設計された。すなわち、民間事業者が定期の料金改定⁵⁹⁾で投下資本および諸費用を25年のコンセッション契約期間中に回収できるという仕組みである。

58) 水資源開発は基本的に政府の責任で開発・整備すべきで、水道事業会社がすべての責任を追うわけではないところを誤解していたようである。

59) 基本料金を5年ごとに改定することができ、その他、変動費用を吸収するため毎年の改定も認められていた。

その後、約20年の時が経ち、事業環境そのものや政府の立場が大きく変わった。民営化当初の水道の安定供給を最優先する立場から、サービスの質の向上や事業の効率化、それに環境対策を意識する立場へという変化である。民間事業者は自身の経営努力で利益が出せるようになり、本業である水道事業以外の文化やスポーツ振興などへの出費も目立つようになっていた。定期の水道料金改定は契約上、政府不介入としてそのまま認められることになっているが、形式上は首都圏上下水道システム（MWSS）の認可を必要とする。そのMWSSが、2013年に申請された料金引上げ改定を認めなかったため、民間事業者側は契約違反だとして第三国の国際仲裁裁判所に提訴していた。その結果2社とも勝訴し、ドゥテルテ大統領を激怒させた政府の和解金支払いが生じることになったのである⁶⁰⁾。判決はコンセッション契約をもとにしたもので、法的に疑う余地はない。しかし、ドゥテルテ大統領の怒りと契約破棄宣告を受け、両社は和解金受け取りの権利を放棄し、間を取りもった財務長官の提案で契約内容の見直しに応じた⁶¹⁾。2021年に双方が署名した新たなコンセッション契約は料金改定方式における政府不介入の条項を削除し、法人税の料金転嫁も認めず、外貨差益調整やインフレ調整も完全には認めないなど、政府に不利益となる条項はほぼ削除された。水道料金が抑えられることは公共の利益にもなり、ドゥテルテ政権の姿勢が反映された⁶²⁾。しかしながら、強引な契約改定が「契約の神聖さ」(sanctity of contract) を犯したとされ、財界や有識者から強い反発もあった。なお、同じく民営化に関して政権がBOT法⁶³⁾の運用規則（IRR）の改正を画策し、政府保証の範囲をさらに狭めようとする

60) 2社合計で約108億ペソ。1社は2017年に、もう1社は2019年のドゥテルテ大統領の契約破棄発言後に判決が出た。

<https://www.rappler.com/business/176731-government-maynilad-arbitration-win-mwss/>

61) Ralf Rivas, “Maynilad, Manila Water will no longer demand payment from gov’t.”,

<https://www.rappler.com/business/246909-maynilad-manila-water-will-no-longer-demand-payment-from-government/>

62) 財務省のサイト参照。

<https://www.dof.gov.ph/review-of-govt-contracts-meant-to-protect-public-interest-dominguez/> その後、2社に新規のフランチャイズ権を付与する法律が制定された（共和国法第11160号、2021年）。

63) 共和国法第6957号、1990年（のち1994年成立の共和国法第7718号にて改正）。

るなど、政府に有利な修正案が明らかにされた⁶⁴⁾。経済閣僚が進めた案のようで、政府の不利益是正の意識がいかに強い政権であったかがわかる。ビジネス界は強く抵抗し、議論は次の政権に持ち越された。

3-3. 市民生活への配慮

ドゥテルテ政権は、市民生活に長く影響を及ぼしてきた悪弊の是正にも取り組んだ。一例はコメ輸出入の自由化である。フィリピンは主食コメの輸入国で、輸入割当による調達を国家食糧庁（NFA）が実施していた。しかし、輸入業者との癒着や調達費用の不正などが既得権益化し、それによるコメ価格の高止まりとインフレ圧力が市民の不利益になっているとして長く批判されてきた。そこで、輸入割当制を廃止したい経済閣僚や農業長官がコメ輸入の自由化を強く押し、議会の協力も得て法改正が実現した⁶⁵⁾。コメ輸入の関税収入のうち、100億ペソ分は毎年コメ競争力強化基金に繰り入れ、農民支援に活用される。しかし、新制度への評価は分かれ、輸入コメの品質や農民支援の遅さとその内容、それに適正な在庫確保についての懸念が指摘されている⁶⁶⁾。なお、改正法に署名したものの、ドゥテルテ大統領の立場は揺らぎ、農家を保護する観点から収穫期には輸入を減らす考えを示したりしていたが、国内のコメ価格引き下げ効果を主張する経済閣僚らが反対し、新制度が維持された。

また、ドゥテルテ大統領の政策選好が反映され、通信産業に風穴を開けた。ドゥテルテ大統領は就任早々、インターネット通信速度の遅さと通信事業者の改善努力の怠慢を強く非難していたが、それが後押しとなって2社寡占の通信市場に

64) 他にも仲裁裁判所をフィリピン国内に設置すること、政府保証はおもに行政府による重大な侵害行為のみに発生すること（すなわち、司法院や立法府の行為は対象にならないこと）などが盛り込まれたとされる。

65) 共和国法第11203号、2019年。これにより、ASEAN域内からのコメ輸入には35%の関税が、ASEAN域外からの輸入には50%の関税がかかる。30年越しで実施された制度変更である。Ben O. de Vera, Jordeene B. Lagare *Inquirer* “Dominguez defends rice import liberalization law.”, <https://newsinfo.inquirer.net/1598538/dominguez-defends-rice-import-liberalization-law>

66) *Rappler*の2019年4月12日付の記事参照 “What’s inside the IRR of the Rice Tariffication law?”, <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/227730-implementing-rules-regulations-rice-tariffication-law/>

第3の通信企業が参入することとなった。市場競争による通信サービスの改善がねらいであった。入札の結果、ドゥテルテ大統領に近い地場企業と中国の通信会社チャイナ・テレコムの子会社でディト・テレコミュニティ社 (Dito Telecommunity) の参入が決定した。コロナ禍で同社のサービス展開が遅れたが、他2社も刺激されて、通信サービスの質が少しずつ向上している。

その他、自然環境保全を気にかけてドゥテルテ大統領の強い意向により、ボラカイ島の一時封鎖やマニラ湾の浄化作戦が実施された⁶⁷⁾。世界的に有名なりゾート地であるボラカイ島に関しては2018年、ドゥテルテ大統領が「汚水だめ」と称して環境悪化を憂い、島を6カ月間封鎖して自然環境の回復に取り組んだ。環境破壊は過剰な開発が原因とされ、環境規制やゴミ・廃棄物処理に関する規制を守っていない事業者が多く、地方自治体の対応の甘さも指摘されていた。ドゥテルテ大統領は省庁横断の機関間タスクフォース⁶⁸⁾を設置して対応にあたらせ、ホテルやリゾート施設など525の事業者を精査し、6カ月後にその約3割のみに対して経営再開を認めた^{69) 70)}。島の閉鎖中に下水システムの修復にも着手した。6カ月間の封鎖とはいえ、事前に何の調整もなく、この間の経済的不利益をも考慮せず、唐突に島をまるごと封鎖した強硬な手法については非難と称賛の両方あった。その後、ドゥテルテ大統領の自然環境保全に対するこだわりはマニラ湾にも向けられ、「マニラ湾のための闘い」と称して汚染対策に着手した。湾の封鎖まではしないものの、垂れ流されている汚水の排出元を取り締まるなどして水質改善を目指した。都市化が進むマニラ湾の水質悪化は長く続いてきた問題で、2008年にはマニラ湾の浄化と保全に関係機関が取り組むよう最高裁判決も出ていたが、実質的な取り組みと解決が遅れていた。しかしながら、マニラ湾はボラカイ島に比べてはるかに規模が大きく、関係する自治体や事業者の数も多い上、

67) 2016年7月の就任後初の施政方針演説でも、「環境破壊者」を強く非難した。

68) 天然資源環境省 (DENR)、観光省 (DOT)、内務自治省 (DILG) などによって構成される。

69) Aika Rey, “Cimatu lifts ECC suspension for compliant Boracay businesses.”, <https://www.rappler.com/nation/214161-denr-cimatu-lifts-suspension-boracay-businesses-environmental-compliance-certificate/>

70) Aika Rey, “Only 3 of 10 Boracay hotels, resorts allowed to reopen.”, <https://www.rappler.com/nation/215211-number-of-boracay-hotels-resorts-allowed-reopen-october-26-2018/>

流れ込む河川システムが17あるとされる。広範囲にわたって下水処理システムの不備と廃棄物の違法投棄を厳しく取り締まる必要があり、さまざまな事業者に規律ある行動を定着させるには政権を超えた中長期の取り組みとならざるを得ない⁷¹⁾。その他、ドゥテルテ大統領は政権発足当初、環境活動家を天然資源長官に任命し、環境破壊が疑われる鉱山事業者の取り締まりを強化した⁷²⁾。ただし、こうした自然環境保全に係る取り組みの一方で、インフラ整備を優先して自然環境への影響を十分精査せず半ば強引に進めようとする事案の存在が疑われるなど、経済開発と自然環境保全のバランスに揺らぎもみせた⁷³⁾。

おわりに

ドゥテルテ政権の経済政策の大筋は、高成長を持続させ、良質な雇用を創出し、貧困削減につなげるというシンプルなものであった。前政権から好調な経済を引き継いだドゥテルテ政権は、それを投資のさらなる拡大によって持続させることを目指し、そのための環境整備をおもな任務とした。最も重視したのはマクロ経済の安定である。政権後半は新型コロナ対策に追われ、財政支出圧力が高まったが、財政規律と債務管理を意識しつつ安定した経済運営に努めた。既述したよう

71) 浄化作戦の一環で、砕いたドロマイト（苦灰石）による砂浜の復元が実施されたが、在来物質ではない浮遊粒子が水質汚染の原因となる可能性があるなどの自然環境への影響が懸念され、問題視されている。また、経済開発のためのマニラ湾埋め立てが一方で進展する見込みで、開発と環境保全のバランスも問われている。

72) 一部の鉱山事業者には操業停止命令を出した。強硬な対応が議論を呼ぶなか、当のレジーナ・ロペス天然資源環境長官は議会の任命委員会で承認されず、就任後1年足らずで退任した。その後、コロナ禍で財政状況が悪化し、政府収入の増加を目的にドゥテルテ政権は2021年、およそ9年ぶりに新規の鉱物協定締結の再開を決定した。Pia Randa, “Duterte lifts ban on new mining agreements.”, <https://www.rappler.com/business/duterte-lifts-ban-new-mining-agreements/>

73) 中国支援で進められているカリワ・ダム・プロジェクトの事例がある。Rappler の2021年9月9日付の記事参照。
<https://www.rappler.com/nation/mwss-kaliwa-dam-project-lack-denr-requirements-coa-report-2020/> その他、自然環境保全活動家の殺害や、団体組織に対する圧力なども平行して存在し、ドゥテルテ大統領の姿勢が疑われ続けた。

にドゥテルテ大統領自身が経済にさほど関心がなく、腹心の財務長官を中心とした財政規律重視で自由主義的志向をもつ経済閣僚に任せるスタイルを貫いたことが大きい。加えて、ドゥテルテ大統領自身も財政に余裕がないことを根底で理解していた。そうしたことが財政規律と経済運営のバランスを保ち、マクロ経済の安定を維持することにつながったといえる。

その他の取り組みとして、第1に、政府の役割を投資促進や企業活動の円滑化のためのファシリテーターに限定し、投資環境の改善に努めたこと、そして第2に、公共の利益を優先し、政府の不利益や市民生活に影響を及ぼしてきた悪弊の是正に取り組んだことを指摘できよう。前者は、インフラ整備、複数の外資規制の緩和、法人税の引き下げや行政手続き簡素化などで、とりわけインフラ整備に注力した。市場に任せていては迅速に整備されず、政府が自前で資金を拠出できる見込みがあったことから、積極的に取り組んだ。後者は、財政支出の仕組みの変更や民営化における官民の利害関係の見直し、コメ輸入自由化や自然環境保全の取り組みなどで、いずれも積年の課題として存在していたものである。このようなドゥテルテ政権の取り組みでフィリピンの課題が完全に解決したわけではないが、一時的な経済的不利益に惑わされず、強硬な手法を非難されながらも押し通して改善に道筋をつけた。そうしたことが可能になったのも、改革意識を持ち続けた経済閣僚の姿勢と高い支持率を保ち続けたドゥテルテ大統領の政策選好が時に合致したことが大きい。

ただ、ドゥテルテ政権の取り組みは強く実感されていない。取り組みそのものが道半ばの上、政権終盤は新型コロナウイルスの影響で非常時対応を余儀なくされた。規制緩和などの投資環境の改善が効果を発揮するには時間がかかる。フィリピンでは政権が変われば政策志向も変わるため、政策そのものに揺らぎが生じやすくなる。投資拡大と経済成長が持続するためには、次のマルコスJr.政権がドゥテルテ政権の取り組みの本質的な部分をどれだけ継承し、迅速かつ適切に実行できるかが重要となる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 浅野幸穂 1991.『フィリピン——マルコスからアキノへ』アジア現代史シリーズ2, アジア経済研究所.
- 浅野幸穂・福島光丘編 1988.『アキノのフィリピン——混乱から再生へ』調査研究レポート11, アジア経済研究所.
- 柏原千英 2019.「第6章 ビジネス・プロセス・アウトソーシング産業」柏原千英編『21世紀のフィリピン経済・政治・産業——最後の龍になれるか?』アジ研選書52, アジア経済研究所.
- 川中豪編 2005.『ポスト・エドサ期のフィリピン』研究双書544, アジア経済研究所.
- 福島光丘編 1990.『フィリピンの工業化——再建への模索』アジア工業化シリーズ9, アジア経済研究所.
- 福永佳史 2016.「第5章 フィリピンの自動車・自動車部品産業」西村英俊・小林英夫編著『ASEANの自動車産業』ERIA=TCERアジア経済統合叢書第7巻, 勁草書房.

〈英語文献〉

- Balisacan, Arsenio and Hal Hill eds. 2003. *The Philippine Economy: Development, Policies and Challenges*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Canlas, Dante, Muhammad Ehsan Khan and Juzhong Zhuang eds. 2009. *Diagnosing the Philippine Economy: Toward Inclusive Growth*. Mandaluyong City: Asian Development Bank.
- Capuno, Joseph J. 2020. “Dutertenomics: Populisms, Progress and Prospects.” *Asian Economic Policy Review* 15(2), Japan Center for Economic Research.
- Clarete, Ramon L., Emmanuel F. Esguerra and Hal Hill eds. 2018. *The Philippine Economy: No Longer the East Asian Exception?* Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards 1991. “The Macroeconomics of Populism.” In *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. 7-13, edited by Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, Chicago: University of Chicago Press.
- Funke, Manuel, Moritz Schularick, Christoph Trebesch 2020. “Populist Leaders and the Economy.” Kiel Working Paper (2169), Kiel Institute for the World Economy.
- National Economic and Development Authority (NEDA) 2016. *AmBisyon Natin 2040*. Quezon City, NEDA. <https://2040.neda.gov.ph/>
- 2017. *Philippine Development Plan 2017-2022*. Quezon City: NEDA. <https://pdp.neda.gov.ph/>
- Rodrik, Dani 2018. “Populism and the Economics of Globalization.” *Journal of International Business Policy*, 12-33
- Usui, Norio 2011. “Transforming the Philippine Economy: ‘Walking on Two Legs.’” Asian Development Bank Economics Working Paper (252), Asian Development Bank. <http://dx.doi.org/10.2139/>

ssrn.1858503

—— 2012. *Taking the Right Road to Inclusive Growth: Industrial Upgrading and Diversification in the Philippines*. Asian Development Bank.

〈ウェブサイト〉おもに統計資料

Bureau of Treasury, <https://www.treasury.gov.ph/>

Department of Budget and Management, <https://www.dbm.gov.ph/>

Philippine Statistics Authority, <https://psa.gov.ph/>

World Bank, Data Bank, <https://databank.worldbank.org/home.aspx>

©Takeshi Kawanaka and Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



社会——福祉国家の消極的受容——

はじめに

フィリピン社会にはさまざまな格差が存在する。所得格差は大きく、教育格差や健康格差、就労格差などがある。こうした格差を縮小することがフィリピンの社会政策における最大の目的であり、とりわけ最下層の人々を社会に包摂すること、すなわち貧困対策がこれまでの政権の国策でもあった。また貧困対策と並び、経済の高成長と豊かな暮らしを実現するための人的資本開発も長らく課題として存在してきた。過去のいずれの政権も保健や教育の充実化による人材育成や労働雇用対策などに取り組み、2000年代以降はMDGsやSDGsへのコミットメントが具体的な数値目標として加わって国際援助機関による社会政策支援も増えた。しかし、それでもまだ不十分な予算と政府の執行能力の問題などで成果は小さく、貧困率の低下や格差縮小のスピードは緩慢である。フィリピンの人間開発指数のランキングは2021年時点で116位と東南アジア5カ国（フィリピン、ベトナム、インドネシア、タイ、マレーシア）のなかで最も低い。

2016年に発足したロドリゴ・ドゥテルテ政権（2016-2022）は、貧困者のいない社会を目指すとした長期ビジョン『AmBisyon Natin 2040』（NEDA 2016）¹⁾の実現に向けて、貧困削減を目標に据えた。そして、政権の施政方針を

1) アキノⅢ政権が着手・制定したビジョンで、2016年10月にドゥテルテ大統領によって承認された。国家経済開発庁（NEDA）のウェブサイトに掲載されている。
<https://2040.neda.gov.ph/about-ambisyon-natin-2040/>

示した『フィリピン開発計画2017-2022』(NEDA 2017)では、社会分野の取り組みとして人的資本開発とユニバーサルな社会的保護 (social protection) の強化を掲げた。社会的保護は従来の社会福祉や社会保険のみならず、社会的セーフティネットの整備や雇用対策なども含む広義の社会保障政策ともいえるアプローチで、2000年代終盤より導入されたものである。ドゥテルテ政権は貧困者に限らず、他の社会的に脆弱な人々もフォーマルな制度に組み込んでいく方策を描いた。

そのドゥテルテ政権の任期が終了し、今日改めて振り返ると、同政権の功績とされる社会政策が複数ある。たとえば保健分野における皆健康保険制度の徹底(ユニバーサル・ヘルスケア法)、貧困対策分野における「貧困者のための大憲章」の制定や条件付き現金給付の法制化(4Ps法)、そして教育分野における高等教育無償化法の制定などである。その他、労働雇用分野では民間部門の失業保険制度や産前産後休暇の拡大も整備した。こうした結果のみでドゥテルテ政権の社会政策を論じることできるが、本稿ではそれらが成立した経緯にも目を向ける。実際のところ、法制化された社会政策の多くは先に議会主導で進み、政権側が追認したものである。ドゥテルテ政権が当初打ち出していた施策は前政権から継承した事業の拡充が多く、新規性や主体的な取り組みに欠ける傾向にあった。その上、経済成長重視の姿勢が貧困者軽視の印象を与えたため²⁾、その反動で議会が社会政策の法制化に積極的になった。一方で、政府の資源や執行能力が限られる政権側にも各政策に対するそれなりの立場があった。とくに予算面における持続可能性、政府介入の経済合理性、それに政策の公平性やSDGs達成状況とコミットメント度合いなどを考慮しつつ、社会政策の効果を慎重に検討していたとみられる。こうして他に法制化されない事案も含め、ドゥテルテ政権の社会分野における取り組みは、政権と議会、それに社会におけるさまざまな関係当事者の立場や思惑が互いに影響しあい、結果的に政権の選好にはむしろ反する形で政府の役割が拡大する方向に傾いていった。

2) ドゥテルテ政権が経済成長重視の政権で、社会改革へのアプローチが貧困・低所得層に必ずしも恩恵をもたらすものではないことを指摘した論文もある (Ramos 2020; 2021)

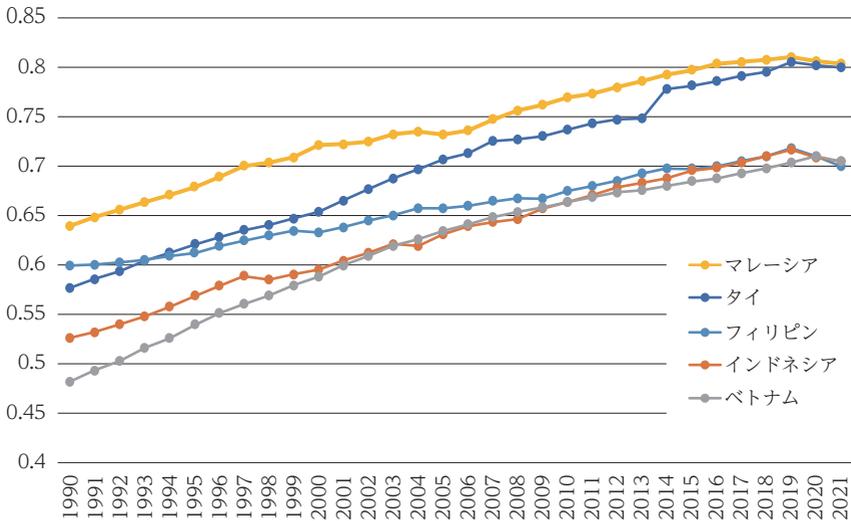
以下、本稿の構成は次のようになる。第1節は、社会政策の中心に据えられてきた貧困対策を民主化後から振り返る。第2節は、ドゥテルテ政権の社会政策の方針を紹介し、その後、おもにユニバーサル・ヘルスケア法と4Ps法の内容と成立の経緯について述べる。両法とも議会主導で成立したが、前者は財源確保を条件に政権側も前向きに受け入れたのに対し、後者は必ずしも積極的でなかった政権が貧困者に配慮する形で追認した。第3節は、失業保険制度や産前産後休暇の拡大が整備されて労働者保護が進んだ一方で、ドゥテルテ大統領が個人的にこだわった非正規雇用の廃止が失敗したことを紹介する。さらに、人材育成に係る教育分野についても簡単に取り上げ、高等教育無償化法が経済閣僚の強い反対にもかかわらず、ドゥテルテ大統領のほぼ独断で成立したことも紹介する。そして、最終節で社会政策全般の課題を提示しつつまとめる。

1 民主化後の貧困対策

1-1. 民主的手法の試み

はじめに、冒頭で触れたフィリピンの人間開発指数（Human Development Index: HDI）や貧困率、所得格差の変化について改めて確認しておきたい。HDIは人間開発の度合いを示した包括的な経済社会指標で、各国の達成度を、①長寿、②知識、③生活水準の3つの分野について測ったものである（国連開発計画2007）。フィリピンのランキングは2021年に116位で、ベトナム（115位）、インドネシア（114位）、タイ（66位）、マレーシア（62位）よりも低い。ところが遡って1990年のフィリピンは、マレーシアに次ぐ高さであった（図3-1）。人間開発の緩慢さが明白で、保健や教育の拡充と生活水準の改善が遅いことを示している。

図3-1 人間開発指数(HDI)の推移

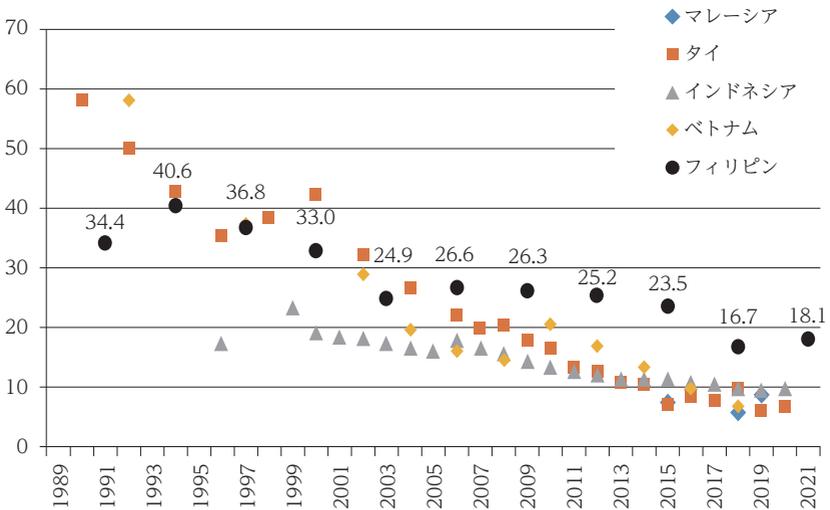


(出所) UNDP, Human Development Data Centerより作成。 <https://hdr.undp.org/en/data>

(注) 0と1の間の数値で表され、1に近いほど人間開発が進んでいることになる。

フィリピンの各政権すべてが貧困撲滅を国策として掲げてきたにもかかわらず、実際の貧困率の低下が緩慢で、現在では東南アジア5カ国のなかでも最も高い(図3-2)。その背景に、経済が成長と後退を短期間で繰り返し、雇用創出が不十分であったことに加え、貧困対策に割り当てる財政資金の不十分さがあった(Clarete 2018)。他にも政権交代による貧困対策のアプローチの修正や政治的介入、治安維持を視野に入れた目的の二重化、さらには既得権益が優先される政治経済構造などが指摘されている(太田2018)。図3-2で示したように貧困率の低下はベニグノ・アキノⅢ政権終盤の2015年(23.5%)からドゥテルテ政権半ばの2018年(16.7%)にかけて観察されたが、コロナ禍で再び上昇し、2021年は18.1%

図3-2 東南アジア5カ国の貧困率の推移(%)



(出所) World Bank, World Development Indicators; Philippine Statistics Authority, Official Poverty Statisticsより作成。

(注) 貧困率は各国の貧困線以下の人口の割合。

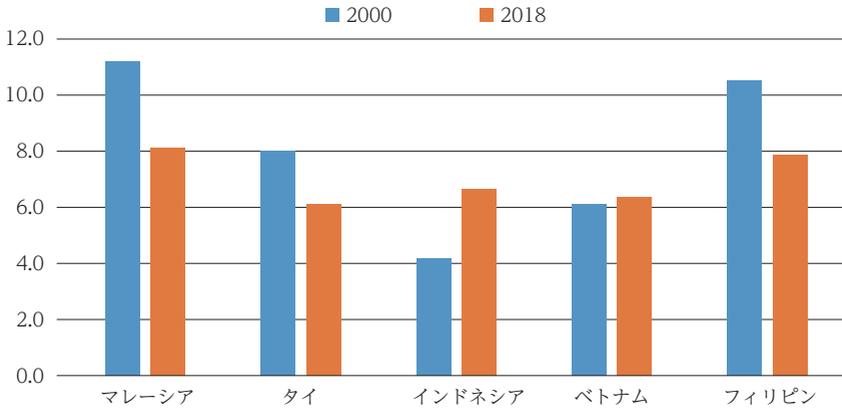
であった³⁾。民間世論調査会社の自己認識調査でも、ドゥテルテ政権末期の2022年6月時点で約48%が自ら貧困だと認識しており、政権発足直後の調査(2016年9月)の42%から上昇した⁴⁾。さらに、所得格差も少しずつ改善しているとはいえ依然大きい(図3-3)。所得格差は教育格差や医療格差をもたらしているだけでなく、所得が低いために保険料が負担できず、健康保険や社会保険などに加入できない人々も多く存在する。

3) 公式の貧困率はフィリピン統計庁が3年に一度実施する家計調査で明らかになる。ただし、貧困率の定義を後年見直すことがあり、1991年と2003年については当初45.3%と30.0%と発表されていたが、修正後はそれぞれ34.4%と24.9%に引き下げられた。その間の調査年(1994年, 1997年, 2000年)については修正値が明らかになっていない。

4) ソーシャル・ウェザー・ステーション(SWS)の世論調査参照。

<https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldispape/?artcsyscode=ART-20221020090405>

図3-3 東南アジア5カ国の所得格差(%、所得階層上位20%と下位20%の所得比率の推移)



(出所) World Bank, World Development Indicatorsより作成。

(注)統計の都合上、マレーシアは2003年と2015年、ベトナムは2004年と2018年の比較である。

ここで、民主化後の貧困対策を簡単に振り返っておきたい。コラソン・アキノ政権（1986-1992）は雇用提供やマイクロファイナンスを通じた自立支援と、農地改革によって貧困削減を進めようとした（太田 2018）。雇用提供は小規模インフラ整備などのコミュニティレベルの取り組みによるもので、地域住民やNGOの主体的参加を促した⁵⁾。しかし、政変後の政治経済の混乱が続かなかでこれらの事業は体系的に実施されず、限界があった。

貧困対策を体系化し、制度化したのは次のフィデル・ラモス政権（1992-1998）である。1994年に「社会改革アジェンダ」(Social Reform Agenda: SRA)としてまとめられたその取り組みは、①社会的弱者に対する基本的社会サービスの提供、②土地を含む資産改革と収入向上のための機会提供、③住民参加型統治の実現の3つの方針から構成された（太田2018）。そして、これらの方針を9つのプログラムに落とし込み、各プログラムは主務官庁と責任者を明確化して執行体制

5) こうした取り組みは市民社会組織が政策に参画する端緒を拓いたとも指摘されている（太田 2018）。

を整備した。また、支援対象となる社会的弱者を14の基礎部門⁶⁾に組分け、各部門の代表者を政策立案と実施過程に関与させた。その後、SRAの基本内容と執行体制は1997年に社会改革貧困対策法⁷⁾として正式に制度化され、貧困対策をとりまとめて社会改革の実効性を高めることを目的とした国家貧困対策委員会 (National Anti-Poverty Commission: NAPC) が設置された。こうした取り組みにおける特徴として、次の2点が指摘されている。ひとつは、貧困者の生活実態を総合的に把握する独自の貧困指標「ミニマム基本ニーズ」(Minimum Basic Needs: MBN) を採用したことである。ニーズ把握が主目的だが、貧困地域における政情安定化のため、地域の実情にあった対応を迫られたことも背景にあった。もうひとつは、「包括的な社会サービスの提供」(Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services: CIDSS) に取り組んだことである。SRAの9プログラムのひとつでもあり、基本ニーズを充足していく過程で社会的に脆弱な立場にある家族やコミュニティをエンパワーしていくことを目的としたこの取り組みは、家族を単位に住民を組織し、事業に参画してもらうというアプローチをとった。このように、政府が貧困者の実態把握につとめ、逆に貧困者側も政策に関与するという民主的な方法で生活水準の向上に取り組んだが、実際には期待されたほど貧困率削減につながらなかった。

「貧困者の味方」として大統領に当選したジョセフ・エストラーダ政権 (1998-2001) は、ラモス政権の貧困対策枠組みを引き継いだものの、貧困者に対する金銭やサービスのバラマキ手法に依存した。その上、縁故主義や利権が絡んだNAPCの政治利用などで政策執行は混乱した (太田2018)。政権自体はエストラーダ大統領の追放により短命となり、当時の副大統領であったグロリア・マカパガル・アロヨが後を継いだ。

アロヨ政権 (2001-2010) はラモス政権のアプローチ、すなわち住民やコミュニティの主体性を高める参加型アプローチを引き継ぎ、NAPCを再編して、貧

6) 農民、漁民、都市や地方の貧困層、女性、若年層、高齢層、障害者などを基礎部門としてグループングした。

7) 共和国法第8425号。発効は1998年6月30日で、ラモス政権から次のエストラーダ政権への政権交代日。

困対策相互扶助事業 (Kapit-Bisig Laban sa Kahirapan-Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services: KALAHI-CIDSS) を実施した (太田2018)。当時、世界銀行が進めていたコミュニティ主導の開発 (Community-driven development: CDD) に沿ったものでもある。社会福祉開発省が主体となって貧困地域を選定し、住民のニーズに見合った小規模インフラ整備を実施するなど、雇用提供と生活環境向上を目指した⁸⁾。この取り組みは国際支援を受けてアロヨ政権の旗艦事業に位置づけられたが、貧困削減の効果を強く実感できないこともあり、並行して他の取り組みも開始した。すでにブラジルで効果をあげ、世界銀行も推奨しはじめていた条件付き現金給付事業のフィリピン版 (Pantawid Pamilyang Pilipino Program: 4Ps) である。学齢期の子どもがいる貧困世帯に対しては就学の継続と健康管理を条件に、また妊婦に対しては検診を受けることや保健施設での出産などを条件に、一定額の現金を給付する人間開発プログラムである⁹⁾。アロヨ政権下の2007年に試験的に導入され、2008年から本格実施となった¹⁰⁾。

1-2. 社会的保護の傘

4Psの導入とともにアロヨ政権内では貧困対策のあり方が大幅に見直され、改めて社会的保護 (Social Protection) の名のもとに既存の社会事業が整理統合された (Villar 2013)¹¹⁾。2007年に社会福祉開発省が定義化したフィリピン版社会的保護戦略は、「貧困とさまざまなリスクに対する脆弱性を軽減し、周縁化された人々の社会的地位と権利を高める」ための政策とプログラムのことで、次の4分野から構成される——①社会福祉、②社会保険、③社会的セーフティネット、④労働市場への介入である (Villar 2013, Diokno-Sicat and Mariano 2018;

8) ラモス政権の取り組みと同じく民主的な手法であり、治安維持を目的とする面もあったとされる (太田 2018)。

9) プログラムの詳細は社会福祉開発省の専用サイト参照。 <https://pantawid.dswd.gov.ph/>

10) アロヨ政権の4Ps導入経緯はSaguin and Howlett(2019) やKim and Yoo(2015) などに詳しく記されている。

11) ほぼ同時期にインドネシアでも類似の取り組みが実施されており、体系的に整理された社会的保護プログラムはその後、コロナ禍で機能を発揮したようである (Sri Mulyani et al. 2022)。

2021)。③の社会的セーフティネットは自然災害や経済危機時における緊急支援策などを含み、④の労働市場への介入は最低賃金の決定や雇用対策などを含むことから、社会的保護は従来の社会福祉や社会保険の範囲を超えた広義の社会保障政策とも理解できよう (ADB 2001)。こうした見直しの背景にはそれまでの貧困対策が大きな効果をあげていなかったこと、MDGsのコミットメント期限 (2015年) が近づきつつあったこと、さらに社会的保護を提唱しはじめていた国際機関の取り組みに歩調を合わせたことなどがある。その上、後述するように4Psは支援対象者が限定されることから、それ以外に広く存在する脆弱な人々を包摂する必要性も生じていたと推察される¹²⁾。旗艦事業として進行中であったKALAHI-CIDSSや新たに導入された4Psは、社会的保護の一事業にそれぞれ位置づけられた¹³⁾。

この社会的保護の枠組みは次のベニグノ・アキノⅢ政権 (2010-2016) に引き継がれ、社会政策の方針として『フィリピン開発計画2011-2016』(NEDA 2011) で公にされた。2012年には社会福祉開発省によって運用体制が整備されている。ただし、傘下事業はKALAHI-CIDSSや4Psなどアロヨ政権から継続したものがほとんどで、それも規模を拡大して実施された。なかでも4Psはコミュニティ主導の開発に比べて対象世帯数が多く、政府の支援が各世帯に直接届くことからアキノⅢ政権の旗艦事業になった。

4Psが貧困対策の中心事業となり得た要因は、その基盤となるデータベース構築にある。2009年より社会福祉開発省が主導する世帯識別システム¹⁴⁾によって整備されたデータベースは、低所得世帯の構成員や収入状況などを把握したもので、そのなかから就学児童のいる貧困世帯が選定されて4Psの支援対象となる。このデータベースはアキノⅢ政権下において他の貧困対策事業にも活用されるよ

12) アロヨ政権の支持率低迷も背景にあったのではないかという指摘もある (Kim and Yoo 2015)。Villar (2013) では、当時の社会福祉開発省が貧困対策について真剣な (no-nonsense) 取り組みが必要だと、これまでの政策の効果のなさを強い言葉で批判していたことを記述している。

13) 両事業は社会福祉開発省が所管しているため社会福祉に位置づけられるようだが (Diokno-Sicat and Mariano 2021)、KALAHI-CIDSSは雇用対策でもある。

14) 行政命令第867号 (2010年) によって整備された「貧困削減のための世帯識別システム」(National Household Targeting System for Poverty Reduction: NHTS-PR, 別称 Listahanan)。

うになり、たとえば健康保険制度に順次加入させる困窮世帯の選定、社会年金の支給対象となる困窮高齢者の選定、さらには貧困世帯の生計と自立を支えるマイクロファイナンス事業「持続可能な生計プログラム」(Sustainable Livelihood Program: SLP¹⁵) や高等教育修学支援制度 (Unified Student Financial Assistance System for Tertiary Education: UniFast) へ優先的に誘導される世帯の選定などに利用された。後述するようにデータベースの精度や更新頻度に課題があるが、これにより対象者を選定して政府が直接支援する仕組みが拡大したと見てよい。それまで進められていたコミュニティ主導かつ参加型の民主的手法による貧困対策は、やや後退する形になった。こうして特定の対象者に的を絞って支援を展開する一方で、社会的保護はその概念上、全国民を対象とし、他の脆弱な地位にある人々も視野に入る。その取り組みの延長線上にドゥテルテ政権がある。

2 ドゥテルテ政権の社会政策

2-1. 社会的保護の強化

ドゥテルテ政権が描く社会政策は、政権発足から約11カ月経って公表された『フィリピン開発計画2017-2022』にみることができる。それによれば、社会政策の目的は公平性、社会団結、国家建設、紛争管理、減災と管理、人的資本形成にあり、その柱は①人間開発 (第10章)、②社会的保護の強化 (第11章¹⁶)、③安心かつ安全なコミュニティ形成 (第12章) の3本からなる。①の人間開発は、保健・教育・労働雇用の3分野におけるレベル向上と格差縮小を目指し、保健分野は国民の栄養と健康の改善を、教育分野は生涯学習機会の確保を、そして労働雇用分野は所得獲得能力の強化を図るとした。②の社会的保護の強化は、ユニバーサルで社会に変革をもたらす社会的保護の構築を提唱し、個人ないし家族が直

15) 前身はSelf-Employment Assistance Kaunlaran (SEA-K) で、1970年代から名称を変えながら続いてきた。1993年に社会福祉開発省の国家事業として再編され、2011年からSLPに名称変更された (Diokno-Sicat and Mariano 2021)。専用サイトもある。

<https://livelihood.dswd.gov.ph/>

16) 実際の章タイトルは「個人と家族の脆弱性の軽減」である。

面するさまざまなリスク¹⁷⁾の軽減を目指すとした。前節で紹介したように社会的保護の範囲は社会保障や社会福祉を超え、技能開発ないし職業訓練などによる雇用対策や労働者保護の拡充、さらには自然災害や経済危機時の緊急対策も含む。そして、③の安心かつ安全なコミュニティ形成は、住居整備などを軸とした住環境の改善である。この3本柱のうち、「ユニバーサルな社会的保護」を打ち出したことがドゥテルテ政権の最大の特徴であるといつてよい¹⁸⁾。これまでの取り組みはカバレッジと恩恵が限定的かつ不十分であったと認識した上で、社会的弱者をフォーマルな制度に包摂して全国民に恩恵をもたらすような取り組みに変えていくことを表明した。こうした方針のもとで検討すべき法整備案件として、さまざまな社会的弱者¹⁹⁾に対する支援強化、失業保険の整備、インフォーマルセクター従事者への社会保険の拡大とそのため整備支援、産前産後休暇の拡大、災害時の避難所設置などをあげ、焦点はもはや貧困対策のみではないことを明らかにした²⁰⁾。

ただし、具体的な実施事業についてはアキノⅢ政権からの事業の継承とその充実化を掲げる程度で、たとえば経済政策面で「インフラの黄金時代」などと新しい取り組みを喧伝したことに比べると、新規性や主体的な取り組みに欠けた。貧困対策に関しても、4Psを拡充して困窮世帯を支援するとしつつ、政府の戦略は彼らの経済的自立を視野に入れつつ、「雇用創出もしくは雇用を伴う経済成長と資産改革（配分）に注力すること」にあると述べるなど²¹⁾、経済成長重視の政権であることが透けてみえる。今日振り返ってドゥテルテ政権の最大の成果ともされるユニバーサル・ヘルスケア法や4P法の制定は『フィリピン開発計画2017-

17) 個人的リスク、経済リスク、自然環境リスク、政治リスクなどがある。

18) アキノⅢ政権は3分野をまとめて「社会開発」とし、同政権の『フィリピン開発計画2011-2016』ではひとつの章に集約して論じていたが、ドゥテルテ政権は別々に扱っている。また、それまで貧困対策の中心的事業のひとつであったコミュニティ主導の開発は、事業そのものは継承されたが、ドゥテルテ政権の『フィリピン開発計画2017-2022』ではまったく触れられていない。

19) とくに要支援の子どもや高齢者、女性、障害者、ひとり親世帯、海外就労者の家族などを挙げている。

20) それまで貧困対策の中心的事業のひとつであったコミュニティ主導の開発は、事業そのものは継承されていたものの、ドゥテルテ政権の『開発計画』ではまったく触れられていない。

21) 『フィリピン開発計画2017-2022』第11章10-11頁。

2022』で明示されておらず、当初意識していなかったことがわかる。

2-2. 皆健康保険制度の徹底

ドゥテルテ政権が掲げた「ユニバーサルな社会的保護」を実現したものが、2019年に成立したユニバーサル・ヘルスケア法²²⁾による皆健康保険制度の徹底であろう。同法は全国民を既存の健康保険制度に自動加入させるというもので、貧困対策の一翼も担う。それまでの健康保険制度は1995年に整備され、全国民をカバーすることを提唱していたものの、実際にはインフォーマル労働者や保険料負担能力のない貧困者はほとんど恩恵を受けられず皆保険からほど遠かった。インフォーマル労働者や保険料負担能力のない貧困者は事実上恩恵を受けられなかったからである。そのため、アロヨ政権以降は公的負担で加入者を増やしていく策をとり、次のアキノⅢ政権は2013年の法改正で貧困世帯や困窮高齢者の加入を優先的に進めていった²³⁾。健康保険制度の執行機関であるフィリピン健康保険公社(Philippine Health Insurance Corporation: 略称 PhilHealth)が推定する全人口に占めるカバー率も2007年に73%、2013年に79%、2016年に91%と上昇したことになっている。そこで、ドゥテルテ政権も前政権にならい、カバー率100%を目指して加入者増加に努めるとしていた。ところが、現実には政府と国民の間に認識の乖離があった。フィリピン統計庁による人口保健調査(National Demographic and Health Survey: NDHS)の推計によれば、PhilHealth加入の恩恵を実感している人々の割合は2008年に38%、2013年に60%、2017年に66%でしかなく、医療機関における自己負担額も依然として大きかった。こうした実情を深刻に捉えた議会の一部議員らが、皆保険の実現を強制化する法案を提案し、審議を開始した²⁴⁾。そこへ、もともと国民の健康向上に関心のあったドゥテルテ大統領と皆保険の実現を目指すとした政権の意向が重なり、法案審議過程において政権側が懸念していた財源確保の見通しが立ったことでユニバーサ

22) 共和国法第11223号。

23) 共和国法第10606号。財源に2012年に改正された酒・タバコ税が充てられた。加入対象者は世帯識別システムで整備されたデータベースを活用して選定された。

24) アキノⅢ政権でも法案が提出されていたが、成立しなかったとされる。

ル・ヘルスケア法が最終的に成立した²⁵⁾。保険料負担能力のない貧困者等は公的負担で被保険者となり、その財源は政府からPhilHealthに配分される補助金以外に、酒・タバコ税、フィリピン娯楽ゲーム公社 (Philippine Amusement and Gaming Corporation: Pagcor) や慈善宝くじ事務局 (Philippine Charity Sweepstakes Office: 略称 PCSO) からの上納金が充てられることとなった。実際、2021年末時点において被保険者と被扶養者を合算した全加入者のうち、約37%は公的負担によって支えられている²⁶⁾。

なお、このユニバーサル・ヘルスケア法は医療サービスの供給面における改善、すなわち医療保健体制の合本の見直しを含む法律となっている。地方自治体の各レベルの医療保健機関の役割を明確化し、垂直的な連携強化と体系的な統合を図ろうとするものである。その上、人口に見合った医療従事者の確保にも取り組むことになった。しかしながら、執行面に多くの課題が残る。都市部と地方で医療サービスの水準に大きな格差がある上、公的・民間問わず、医療機関の間でも格差がある。そのため、政府と地方自治体の間で、また公的と民間の医療機関の間で連携がスムーズに進むかは不透明であり、医療従事者の確保と配置にも時間を要すると思われる。さらに、健康保険制度についても、受益者負担の格差是正や給付内容の再検討の必要性に加え、執行機関であるPhilHealthの診療報酬支払の遅さや不正体質の解決などに取り組まなければならない。良質な保健サービスが全国民に公平に行き渡るまでの道のりは長いといえよう。

保健分野では他にも複数の法律が議会主導で提案され、政権側が追認する形で成立した。たとえば、医療費に係る手続きを一括して行える窓口 (ワンストップ・サービス) を国立病院や保健省認定病院に設置する法律²⁷⁾ が、上述したユニバーサル・ヘルスケア法と同じく2019年に制定された。手続きを簡素化することで、医療費等にかかるさまざまな補助金を受給するために複数の政府機関を訪れなくてよく、貧困層や低所得層に対して医療サービスへのアクセスを容易にする制度

25) 法案審議の過程で政権側は財源確保を条件に同法案を優先法案に指定し、議会の動きを後押しした。また並行して審議されていた税制改革法案の一部である酒・タバコ税引き上げにつながったとされる。

26) PhilHealthの統計より試算。

https://www.philhealth.gov.ph/about_us/statsncharts/snc2021_v1.pdf

27) Malasakit Center Act. 共和国法第11463号。

が形なりにも整備された。また、子どもの栄養不良改善のための補助給食プログラムも法制化された²⁸⁾。栄養不良児の多い地域の公立保育園や公立小学校の3歳から小学校6年生までが対象となる。福祉政策でもあるこの取り組みは、0-5歳児の発育阻害 (Stunting) の割合が3割以上と高くして問題視されていた上²⁹⁾、MDGs達成のため、公立小学校では2010年から、保育園では2011年から実施されていた。ただし、予算不足により対象児童すべてに届かず、数カ月間で終了することもあるなど、持続性に問題があったとされる。こうしてユニバーサル・ヘルスケア法制定と同様に既存の取り組みを法制化することで、政府の主体的関与と恒久的な財源確保を義務づけた。

2-3. 4Psの法制化

保健分野での法整備に加え、貧困対策の中核事業であった4Psも法制化され、恒久的な制度となった。法制化を目指した市民組織や議会が消極的な政権を押し通した結果である。既述したように、ドゥテルテ政権の貧困対策は前政権から継承した4Psによって貧困世帯を支援しつつも、最終的には彼らの経済的自立を促すことであった。すなわち、4Psの役割と重要性を認識していたが法制化までは予定しておらず、投資拡大による雇用創出が何よりの貧困対策だという立場である。しかし、雇用はただちに創出されるものではなく、日々困窮する貧困者は公的支援に頼らざるを得ない。そうしたなか、新しく就任したジュディ・タギワロ社会福祉開発長官が4Psの継続に疑問を投げかけ、予算制約により新規受給者を当分受け付けないと発言した³⁰⁾。その上、4Psは貧困世帯にとって一時しのぎにしかならないこと、識別された対象者リストの精度に問題があること、さらにデータベースの更新に多くのスタッフと時間を費やすことから、4Psの法制化に消

28) 共和国法第11037号。2018年に成立した。

29) とくに5歳以下の栄養不良は知能発達への影響が懸念されている (Mbuya et al. 2021)。

30) Patty Pasion, "No new beneficiaries under 4Ps, says Taguiwalo.",
<https://www.rappler.com/nation/140902-dutert-sona-2016-4ps-beneficiaries/>

極的な見解を示した³¹⁾。そうした発言と平行して当時、ドゥテルテ政権の強硬な違法薬物取り締まりによって多くの貧困者が相次ぎ犠牲となり、またインフラ整備に財源を手厚く配分する経済成長重視の姿勢が明らかになるなど、政権が貧困者を軽視しているかのような印象を与えるようになっていた。こうした動きに強く不満を示したのが当の4Ps受給者たちである。4Psの継続と拡大を願って組織化し、議員を巻き込んで法制化に動き出した³²⁾。政権交代による政策変更で将来的に貧困者支援の規模が縮小ないし中断されることを危惧した議員らも大勢同調して法案を審議し、可決した。そして当初、積極的ではなかった政権側も最終的には貧困者に配慮する形で承認し、ドゥテルテ大統領が法案に署名して2019年に4Ps法³³⁾が成立した。

ここで、4Psの基盤となる世帯識別システムについて再び言及したい。データベースは2009年導入時よりこれまで3回作成・更新され、最新の2021年末時点では約559万世帯が支援対象に認定された³⁴⁾。これまで4Psの受益者は最大時点で約440万世帯とされる。このデータベースは有効性と課題の両面を抱える。支援対象者を明確にすることで事業の透明性の確保や予算の効率化が期待でき、事後検証も可能になることは有効的である。既述したように他の事業との連携や危機時の迅速な支援も容易になる。たとえばコロナ禍の貧困・低所得世帯約1800万世帯を対象にした所得補助政策では、4Ps専用のキャッシュカードを保持している対象者への迅速な現金給付が可能となった。税制改革における砂糖税導入や

31) Yuji Vincent Gonzales, “Taguivalo: 4Ps not anti-poverty, just stop-gap.”, <https://newsinfo.inquirer.net/821983/taguivalo-4ps-not-anti-poverty-just-stop-gap>

他にも当時の農業長官が4Psのあり方に否定的な発言をするなど、議論があった (Ralf Rivas, “Piñol open to debate over abolishing 4Ps program.”, <https://www.rappler.com/nation/203564-emmanuel-pinol-open-debate-4ps-program-conditional-cash-transfer/>)。なお、タギワロ長官はドゥテルテ大統領が登用した左派の人物で、その後、議会の任命委員会で不承認となり、就任後約1年で退任した。

32) 4Ps受給者たちが組織化し、議員に働きかける経緯についてはINCITEGov(2020) 参照。

33) 共和国法第11310号。

34) 第1回は2009-2010年に実施し、約520万世帯が支援対象に認定された。第2回は2015-2017年に実施し、約525万世帯が支援対象に認定され、第3回は2019-2021年に実施し、約559万世帯が支援対象に認定された。その第3回の結果によれば、2020年全世帯数の約21%が貧困世帯ということになる。

石油燃料の付加価値税引き上げに伴う物価高への救済策として実施された無条件現金給付においても、同様であった。逆に4Ps対象者ではない低所得層への給付は手間取り、一部で混乱した。このように世帯を識別化することは政策効率の面で利点である。その一方で、課題は彼らを既得権益化してしまい、他の脆弱な世帯への支援が後回しになりかねないことである。また、データベースの精度と更新のあり方も課題として残る。データベースからの漏れや誤登録を排除できず、更新には時間と労力と費用がかかる。更新間隔が大きくなるとデータベースの精度が下がり、その間の支給の正当性に疑義が生じる。上述した4Psに不信感を示す社会福祉長官の発言は、当時約7年間更新されていなかったデータベースの精度の問題が背景にあった。こうした有効性と課題を抱える4Psだが、その効果については賛否両論がある。厳しい評価として注目された会計検査委員会の2022年の報告は、プログラム開始後7-13年間にわたって給付金を受給してきた世帯の約9割が依然として貧困から抜け出せていないと指摘した³⁵⁾。4Ps法は3年ごとにフィリピン開発研究所 (Philippine Institute of Development Studies: PIDS) がインパクト評価を実施することを義務づけており、今後の報告に注目が集まる。

4Ps法とほぼ同時に議会主導で成立した貧困対策関連の法律がもうひとつある。貧困者の社会権の保障を明示した「貧困者のための大憲章」³⁶⁾である。貧困者に対し、①食、②住宅、③勤労、④教育、⑤保健の5分野における権利保障を規定し、そのための各政府機関による優先的な予算確保や政策における地方自治体、基礎部門、住民組織、民間部門等の関与などを明記した。また、地方自治体には貧困削減計画の策定も義務づけた。後退したかと思われたコミュニティ主導で民主的手法による貧困対策の仕組みを維持するような法律でもある。

さらに、上述した社会福祉開発省主導の世帯識別システムとは別に、自治体主導で貧困者の世帯構成や生活環境の調査を行う「コミュニティによるモニタリン

35) COA, “Follow-up on the Performance Audit on the Pantawid Pamilyang Pilipino Program.”, <https://www.coa.gov.ph/reports/performance-audit-reports/2022-2/follow-up-on-the-performance-audit-on-the-pantawid-pamilyang-pilipino-program/>

36) 共和国法第11291号。アキノⅢ政権でも一度提案されていた法律で、長い期間をかけての成立となった。

グシステム法」も成立した³⁷⁾。科学的根拠に基づく効果的な政策策定と実施のために、各自治体がフィリピン統計庁とともにデータベースを作成するというものである。第1節で触れた、1990年代半ばに貧困者のニーズを把握するために実施されたものが基礎にあり、その後、内務自治省主導で一部の自治体に順次採用されていたのを法制化したとされる³⁸⁾。もし法律どおりに実施されるならば、2つのデータベース・システムが存在することになる。それらが互いにどう補完しあい連携するのかは法律内で触れておらず、定かではない。

以上のように、貧困者の地位向上と経済支援を恒久化する法律が議会主導で相次ぎ成立した。ただ前項のユニバーサル・ヘルスケア法と違い、いずれの法律も華々しい法律署名式や成立を称える大統領コメントの発出は一切なく、署名後1カ月以上経て成立の事実を大統領官邸が静かに公表した。政権の意図したアプローチに必ずしも沿うものではないという微妙な立場を示したとみることもできよう³⁹⁾。

3 労働者保護と人材育成の模索

3-1. 労働者保護と待遇改善の試み

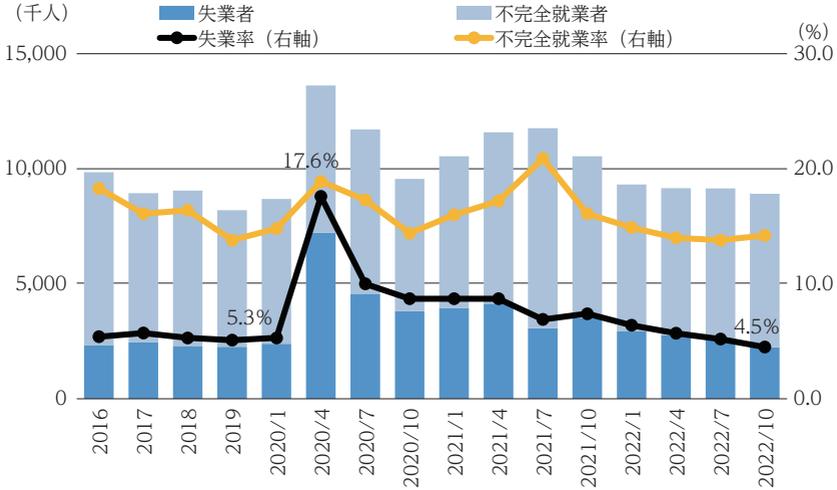
雇用創出を目指したドゥテルテ政権は、政権終了までに失業率を3%-5%へ引き下げ、とくに若年失業率を8%へ引き下げること、そして、雇用の質を改善して不完全就業率を引き下げること政策目標としていた。政権最後の約2年間はコロナ禍による経済失速の影響を受けたこともあり、政権が終了した2022年6月時点での失業率は6.0%、若年失業率は11.8%でいずれも政策目標に届いていない。不完全就業率は12.6%と政権発足当初に比べてやや下がったものの、2022年6月時点で約589万人存在する（図3-4）。同時点での失業者約299万人

37) 共和国法第11315号で、成立は4Ps法と同時期の2019年4月である。

38) 明示されていないが、上述した「貧困者のための大憲章」を支援するようなデータベースのようにもみえる。

39) 法律署名日が2019年中間選挙直前であるため、政治的動機が多少働いたのではないかという見方もできるが、実際に公表されたのは5月の中間選挙後であった。ただし、関係者に法律署名の事実が事前に伝わっていた可能性は拭えない。

図3-4 失業者・不完全就業者・失業率・不完全就業率の推移



(出所) Philippine Statistics Authority, Labor Force Surveyより作成。

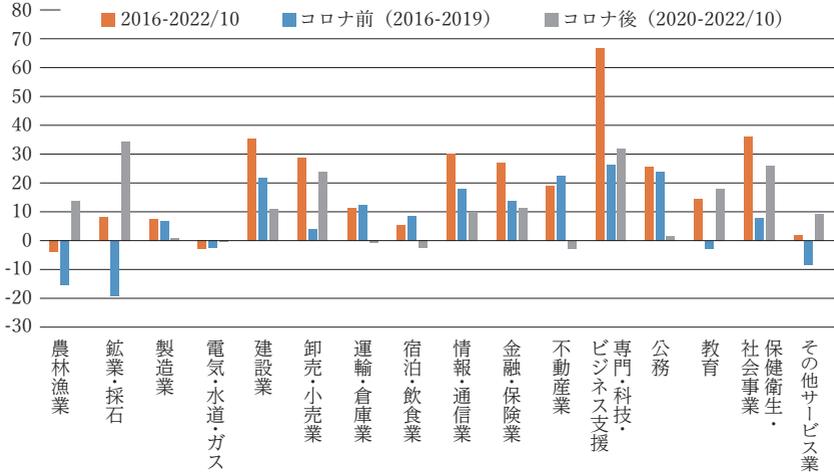
(注) 2020年以降はコロナ禍の影響を把握するため、四半期ごとの統計を掲載した。2022年は暫定値。

を合わせると、労働力人口の約5人に1人が良質な職に就いていない計算になる⁴⁰⁾。失業者は都市部の中高学歴者かつ若年層が多い。彼らは高待遇を求めて海外就労者にもなりうる人々である。そのため、失業対策は彼らを意識した政策ともいえる。その一方で、不完全就業者は農漁業や小売業、建設業などに就く低中学歴者が多く、貧困世帯を生み出している。従って、良質な雇用を生み出して不完全就業者を減らすことが貧困対策にもなる (ILO 2017)。

ドゥテルテ政権における就業者の産業別変化率を確認すると、政権を通して増加率が大きかったのが、専門・科学技術・ビジネス支援、保健衛生・社会事業、建設業、情報・通信業、金融・保険業などである (図3-5)。建設業はインフラ整備の効果で増加し、その他はコロナ禍でも増加した労働需要の大きい産業といえるだろう。肉体労働者が圧倒的に多い建設業を除き、他の産業は公務や教育も含めて大卒を中心とした高学歴者の多い産業である。すなわち、ドゥテルテ政権を通して高学歴者の雇用がある程度進んだとみてよい。一方で、運輸業や宿泊・飲

40) 2022年6月の労働力人口は約4958万人で、不完全就業者と失業者合計の割合は約18%となる。

図3-5 就業者の産業別変化率(%)



(出所) Philippine Statistics Authority, Labor Force Survey各年版より作成。

(注) 2022年は暫定値。

食業などでコロナ禍における行動制限の影響を大きく受け、職を失った一部の人が小売業に移ったと推察される。そして、最も良質な雇用創出が期待された製造業は政権を通して大きく増えず、第2章で触れた投資（とくに外資）の低迷が一因にあるといえるだろう。これらの産業は低中学歴者が多く、彼らの教育やスキルのレベル向上と良質な雇用の拡大が引き続き課題として残った⁴¹⁾。

ドゥテルテ政権は労働者の待遇改善に取り組んだ。ドゥテルテ大統領の政策選好が反映された事案もあれば、社会的保護の観点から政権主導で進展したものもある。まず、賃金面では、①軍人や警察官など「制服組」基本給与の2倍近い引き上げ⁴²⁾、②一般公務員（教員含む）給与の引き上げ⁴³⁾、③最低賃金の引き上げ、

41) なかでも低学歴者は農漁業に多く、貧困世帯の割合も大きい。彼らの地位向上のために成しえることは多く、フィリピンにとって最も大きな課題といえるだろう。農漁業従事者に関しては鈴木(2023)参照。

42) 両院決議第1号、2018年。フィリピンでは軍人や警察官、消防士などを広く「制服組」と呼んでいる。

43) 給与標準法の改正（共和国法第11466号）。2020年から2023年にかけて4段階で引き上げる。最低月額給与は11,068ペソから13,000ペソに上がる。

の3つを実施した。①はドゥテルテ大統領の選挙公約であり、予算行政管理省に財源捻出を指示して実現にこぎつけた⁴⁴⁾。②はアキノⅢ政権から継続した給与改定である。ドゥテルテ大統領は当初、教員の給与を2倍に引き上げることを公約にしていたが、経済閣僚が教員数の多さ⁴⁵⁾と財政負担増の観点から給与引き上げを認めず、一般公務員と同じ扱いになった。③の最低賃金は地域ごとに政労使の三者協議で決定されるため⁴⁶⁾、全国統一の動きではないが、たとえば首都圏では2017年、2018年、2022年の3回引き上げられた。

次に、失業保険制度が整備された。『フィリピン開発計画2017-2022』で言及していたとおり、政権の意向が強く働いた。公務員が加入する公務員保険機構（Government Service Insurance System: GSIS）には失業手当が整備されているが、民間企業で働く労働者が加入する社会保険機構（Social Security System: SSS）には整備されていなかった。そこで、SSS法の改正が議会の支持を得て進み、2019年に成立した⁴⁷⁾。条件を満たしている加入者に対して平均月額給与の2分の1の額が2カ月間支給される。ちなみに、この失業手当はコロナ禍で最低限の効果を発揮したとされる。

さらに、有給の産前産後休業を改善し、ASEANのなかで最短とされる60日間⁴⁸⁾の休業期間を105日間へと拡大した。1992年以来とされる制度変更で⁴⁹⁾、休業期間中の手当につき、SSS加入者もしくは過去にSSS加入期間があればSSSや雇用主から支給される。なお、本制度で特筆されるのは、インフォーマル

44) 制度上、現役軍人は年金保険料を納めなくてよく、退役後の年金は毎年一般歳出から支出されている。年金額は現役軍人の給与水準と連動しており、今回の改定で2018年度の年金額のみ一時的に据え置かれたものの、2019年度より引き上げられた。退役軍人の年金給付総額は年々増加しており、隠れた財政問題として存在している。

45) 公立小学校と高校の教員数は全国で約90万人と推定される。一方で、軍人と警察官は合わせて約29万人である。この人員の差が給与改定可否の決め手となり、ドゥテルテ大統領の強い意向もあって軍人と警察官が優先された。

46) 国家賃金・生産性委員会が管轄している。https://nwpc.dole.gov.ph/

47) 改正SSS法（共和国法第11999号）。

48) Patty Pasion, “PH has shortest maternity leave in ASEAN-labor groups.”, https://www.rappler.com/nation/187835-philippines-shortest-maternity-leave-asean-labor-groups/

49) 改正法は共和国法第11210号、2019年。30日間まで無給で延長可である。ILO母性保護条約の提言14週98日間を超える措置。アキノⅢ政権でも上院が拡大案を可決していたが、最終成立に至らなかったという経緯がある。

労働者でSSS未加入者の場合でも手当がPhilHealthから支給されることである。こうしたインフォーマル労働者を公的制度に包摂する取り組みは、上述した皆健康保険制度と同様に、ユニバーサルな社会的保護を実現した一例である。とはいえ、産前産後休業というひとつの休業制度に適用されたにすぎず、そもそも生計維持すら難しいインフォーマル労働者を社会保険制度に自発的に加入させることは難しく、公的資金でカバーするのも財源確保が見通せないかぎり困難である⁵⁰⁾。ドゥテルテ政権が目指した社会保険制度のカバレッジ拡大は容易ではない⁵¹⁾。

その他、ドゥテルテ大統領が強くこだわっていた非正規雇用⁵²⁾の廃止を求める動きが政府や議会、財界、それに労働界を巻き込んだ騒動となったものの、最終的に実現せずに終わった。大統領選挙前からドゥテルテ大統領は非正規労働者の収入が不安定で彼らが社会保険の恩恵も受けられず、家族も十分に養えないこと、その上、雇用期間が短期のためスキル形成も満足にできないことを指摘し、短期の契約労働や派遣労働に頼る事業者の行動を強く批判していた⁵³⁾。労働雇用省も非正規労働者が労働者全体の約2割は存在すると推定しており、その規模は小さくないことを認識していた。しかし、実際には労働法⁵⁴⁾や判例によって限定的に容認されている雇用形態であるため違法ではなく、そこに当事案解決の難しさが存在した。以前より非正規雇用の全面廃止を訴え続けていた労働組合側は、ドゥテルテ大統領の後押しを得たとみて働きかけを強めるようになった。また、ドゥテルテ大統領の意向を受けた労働雇用省も、行政命令や省令で非正規雇用の条件

50) アキノIII政権時に成立した2013年の家内労働者法（共和国法第10361号）で、インフォーマル労働者である家内労働者の最低賃金や他の労働条件の順守、社会保険への加入を義務付けた例があるが、これは雇い主が存在するからこそ可能であった。

51) 社会保険のカバレッジ（世帯の少なくとも1人が加入している）は、2020年にSSSが48.9%であった（Philippine Statistics Authority, 2020 Annual Poverty Indicators Survey）。カバレッジを所得階層別にみていくと低所得層ほど加入率が小さくなる（Human Development Network 2021）。なお、インフォーマル労働者も含めた統合失業保険プログラムの整備が議員の一部で検討され続けているが、実現していない。

52) 現地では“contractualization”といわれ、正式な定義はないが、短期の有期雇用や人材派遣会社を通じた派遣労働などで、正規の無期雇用ではない労働者を指す。

53) Editha Caduaya, “Duterte on contractualization: Not for a country like PH.”, <https://www.rappler.com/nation/elections/114276-duterte-contractualization-not-good/>

54) 大統領令第442号、1974年成立、1989年改正。

整理や厳格化を試み、企業側に非正規雇用の正規化を働きかけ、違法な雇用契約が常習化している企業を摘発すべく監視の強化にも乗り出した⁵⁵⁾。

その後、企業側の自発的な取り組みもあって多少は改善されたが⁵⁶⁾、それでも労働法を盾にした財界の反発は根強く、行政措置のみでは限界があった。そこで労働雇用省は労働法改正が必要だとして議会に働きかけた。就任後2年経ち、まだこだわり続けていたドゥテルテ大統領が労働法改正を優先法案に指定したため、議会は審議を進めて改正法案の可決に至ったが、その内容は経済や企業の実態を考慮して契約労働の全面廃止まで踏み込まず、非正規雇用の条件可否等を改めて整理する現実的な内容になった。その結果、当初の希望が通らなかった労働界は強い不満を示し、財界も改正前と大差ない法律をあえて制定することは規制強化のイメージを与えるとして反発し、加えて経済閣僚も財界に寄り添う形で反対を示したことから、ドゥテルテ大統領は法案に拒否権を発動し、廃案となった。こうしてドゥテルテ大統領のこだわりによる雇用慣行変更の試みは、経済の実態にそぐわないばかりか、大統領派が圧倒的多数であったはずの議会（とくに上院）の同調も得られず、失敗に終わった。

3-2. 高等教育の無償化

非正規労働者の多さの問題は雇用する側の事情のみならず、労働者の能力ないしスキルの程度も背景にあると考えられる。2019年の労働力人口を最終学歴別にみると、基礎教育⁵⁷⁾を修了していない者は全体の約4割である（図3-6）。2018年と2019年に参加した国際学力テストではフィリピンの児童が最下位に

55) 違法な雇用契約が疑われる企業名を公表するなどした。日系企業も含まれる。

“DOLE reveals Top 20 companies found or suspected to be engaged in labor-only contracting.”,

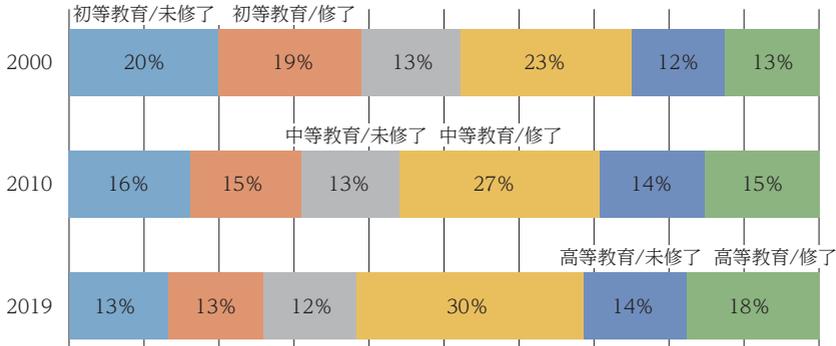
<https://www.cnnphilippines.com/news/2018/05/28/DOLE-labor-only-contracting-companies-contractualization.html> (最終閲覧日：2023年1月20日)

56) 2021年半ばまでに約70万人の非正規労働者が正規化されたと報告されている。

<https://www.pna.gov.ph/articles/1147754> その時点でまだ5-6万人が残っているとされていたが、そもそも非正規労働の全容が把握されておらず、全体で700万人から1000万人存在するという説もあり、その実態は不明である。

57) フィリピンの場合、基礎教育とは初等教育と中等教育のことを指す。

図3-6 労働力人口の最終学歴別割合



(出所) Philippine Statistics Authority, 2000年から2010年はYearbook of Labor Statistics 各年版, 2019年はLabor Force Surveyより作成。

(注) 2019年の中等教育はジュニア・ハイスクールとシニア・ハイスクールの合算。それ以前は旧制度の4年制。中等以降高等以前教育(Post-Secondary education)は高等教育未修了者に含めた。

近いレベルであることが判明し、将来の労働力となる若者の学力の低さが大いに懸念されることとなった⁵⁸⁾。加えて、コロナ禍における行動制限の強化と対面授業の中止が長引き⁵⁹⁾、その間の学力低下も懸念されている。こうした実情を鑑みても、教育や技能訓練を通じた人間開発の重要性が高まっているといえるだろう。

フィリピンの教育は初等教育から高等教育のレベルまで多くの課題に直面し、中長期的な取り組みが必要となっている。ドゥテルテ政権は『フィリピン開発計画2017-2022』で基礎教育の拡充、2013年に制定されたK-12⁶⁰⁾の完全実施と児童の就学継続支援、そしてカリキュラムの見直しや教員の能力強化による質の向上などを目指すとしていた。しかし、実際は過去の政権と同じように質の向上

58) 2018年のPISA(OECD生徒の学習到達度調査)と2019年のTIMSS(IEA国際数学・理科教育動向調査)では読解力、数学、理科の学力調査でいずれも参加国中ほぼ最低であった。他にも2019年のSEA-PLM(東南アジア初等教育学力評価、小学校5年生の読み書き能力と算数に関する学力調査)では、マレーシア、ベトナム、カンボジア、ミャンマー、ラオス、フィリピンの6カ国中、読解力5位、筆記力4位、算数4位で、すべての平均得点が6カ国平均以下であった。

59) ドゥテルテ大統領が許可せず、学暦2020年度と同2021年度の2年間は対面授業を実施していない。

60) それまでの4年制の中等教育を2年間延長して6年制とし、キンダーガーデン(就学前児童)から12年生まで義務教育とする制度。基礎教育拡大法(共和国法第10533号)。

よりもアクセス機会の拡大や就学継続の支援が優先された。教員の質の向上の一環として給与を2倍に引き上げることが模索されたが、実現しなかったのは上述したとおりである。他に教室や教員が充足していないことや教材の質の問題なども残っている。こうしたさまざまな問題の根源に、財源不足に加えて利害関係者を交えて本格的な教育改革を議論しかつ実施する意志と司令塔の不在があるといえるだろう。

高等教育では国公立の高等教育無償化が制度化された⁶¹⁾。ドゥテルテ政権は高等教育へのアクセス機会の拡大のため、当初はアキノⅢ政権中の2015年に整備された高等教育修学支援制度(UniFast)⁶²⁾の拡充や働きながら学べる環境整備に取り組むことを目指すとしていた。しかし、経済政策の一貫でインフラ整備に多額の財政資金を投入する余裕があるなら高等教育にも資金を充てるべきと主張する一部の議員らによって高等教育を無償化する法案審議が進展し、可決された⁶³⁾。ただ、経済閣僚は法案審議の段階から財源制約のために制度の維持が困難であること、UniFastを充実させればよいこと、低所得層を必ずしも利するものではなく逆進的であること、私立大学の学生が流出するおそれがあることなど、さまざまな理由で強く反対していたが、最終的には可決に至った⁶⁴⁾。その後、法案は大統領府に送付され、大統領の署名を待つのみとなるが、その段階でも経済閣僚は強く反対していた。当のドゥテルテ大統領はさまざまな費用よりも社会的便益が勝ると判断して反対意見を押し切り、法案に署名して高等教育無償化法を成立さ

61) 「良質な高等教育へのユニバーサルアクセス法」(Universal Access to Quality Tertiary Education Act), 共和国法第10931号, 2017年。

62) 「高等教育のための金融支援統一システム法」(Unified Financial Assistance System for Tertiary Education Act), 共和国法第10687号, 2015年。

63) 背景のひとつに大学に進学したものの、授業料を払えなくなって中途退学する学生の多さがあるとされる。

64) Jee Y. Geronimo, “Economic managers: Tuition-free policy in SUCs to benefit ‘non-poor’ students.”, <https://www.rappler.com/nation/160940-economic-managers-unifast-free-tuition-sucs/>; “What to expect if Duterte signs law on free college tuition by June.”, <https://www.rappler.com/nation/171516-congress-ratifies-bill-free-tuition-public-colleges/>

せた⁶⁵⁾。国公立大学だけではなく、技術教育・技能開発庁（Technical Education and Skills Development Authority: TESDA）が管轄する国公立の技術職業学校においても授業料免除となった。

なお、高等教育においても質の向上が大きな課題として残っている。ドゥテルテ政権はグローバルな知識経済で活躍する競争力ある人材を輩出するためのカリキュラムや教育プログラムの構築、そのための環境整備や研究開発・イノベーションの促進を掲げていたが、そのための実質的かつ包括的な改革に向けた論議はみられなかった。教育改革は政府がほぼ一方的に実施する社会福祉政策と違い、産官学との連携や各教育レベルとの調整など、さまざまな利害関係者との協働作業となる。上述した医療保健体制の見直しと類似し、改革の司令塔が不在では前進が見込めない。この点に関し、ドゥテルテ政権の任期終了間際に議会で可決され、大統領府に送付されていた教育審議会（EDCOM II）設置法案が、次のフェルティナンド・マルコスJr.政権になって成立した⁶⁶⁾。教育審議会の設置は約30年ぶりで、3年間を期限に教育全般を見直すことになる。フィリピンの教育制度は基礎教育、高等教育、職業訓練等を管轄する3つの政府機関があるが、これら教育全般を統括する上部機関が存在しない⁶⁷⁾。そのため、一貫した教育改革の議論が事実上実施されてこなかった。今回、上述した国際学力テストの悪い結果を受けて教育改革の要望が財界から強く示され、教育分野に関心の高い上院議員らが応じたことで、教育審議会の設置に至った。改革の司令塔としての役割とともに、

65) 本法律成立に関しては、ポピュリスト的な対応だという指摘が多い。なおドゥテルテ大統領は署名後、財源は議会で考えてほしいと表明し、ほぼ独断で決めた様子がうかがえる。Pia Randa, “Duterte on how to fund free tuition law: ‘Ewan ko’.”, <https://www.rappler.com/nation/178015-duterte-funding-free-tuition-law-state-universities-colleges/>

66) Second Congressional Commission on Education (EDCOM II) Act. 共和国法第11899号。大統領府に送付された法案は、大統領が署名しなくても30日後に自動成立する。本法案はドゥテルテ大統領が署名せず、そのまま次のマルコス政権に引き継がれ、マルコス氏が署名も拒否権発動しなかったため、2022年7月23日に自動成立した。
<https://www.pids.gov.ph/details/news/in-the-news/bill-creating-edcom-ii-lapses-into-law>

67) 前回の教育審議会はコラソン・アキノ政権下の1990年に設置され、議論の結果、教育の3焦点化が導入された。基礎教育（当時10年制）は教育文化スポーツ省（当時DECS、現在の教育省DepEd）が、高等教育は高等教育委員会（CHED）、職業訓練等は技術教育・技能開発庁（TESDA）が管轄することになった（柏原（2023）なども参照）。

デジタル革命や人工知能技術に対応する人材育成なども視野に入れているようで、実効性ある改革議論が期待される。

■ おわりに

ドゥテルテ政権は包摂的な社会を目指し、ユニバーサルな社会的保護の強化を意識した政権であったが、その取り組みは前政権から継続したものが多く、経済政策に比べて主体性に乏しかった。その背景に、投資拡大を通じた雇用創出によって社会的弱者の経済的自立を促すことが最良の政策だと考えていたことがあるだろう。また、社会政策は政府に支出圧力がかかりやすいため、予算面における持続可能性、政府介入の経済合理性、それに政策の公平性などを考慮しながら政策効果を慎重に検討していたとみられる。なお、政権といえども一枚岩ではなく、すでにみえてきたようにドゥテルテ大統領の個人的関心が経済閣僚の立場と一致しない場合もあった。本稿では事例に限られたが、強権的な大統領とはいえ、その政策選好が必ずしもすべて反映されたわけではない。

ドゥテルテ政権を振り返ると、皆健康保険制度の徹底（ユニバーサル・ヘルスケア法）や貧困世帯に対する条件付き現金給付の法制化（4Ps法）に代表される複数の社会政策が整備されている。政府の当初の思惑に反して議会主導で法制化されたものが目立ち、両法のように既存事業をあえて法制化することで、将来にわたって政府の主体的関与と財源確保を義務付けた例もある。こうして社会政策の領域では政権の選好に反する形で政府の役割と負担が拡大する方向に傾いていった。

ドゥテルテ政権6年間のうち、最後の2年間はコロナ禍で非常時対応を余儀なくされたため、本稿で紹介してきた取り組みの効果は目にみえる形で表れていない。政権発足当初は経済が好調で減少していた貧困率は、コロナ禍で逆に上昇した。政策効果はともあれ、ドゥテルテ政権のさまざまな取り組みのなかで社会的弱者の存在を認識し、彼らに支援が直接届く仕組みを形成してきたことに一定の意義があったといえるだろう。皆健康保険制度や失業保険制度は平時でも必要かつ有効な制度である。4Ps法は運用面で効果を発揮し、コロナ禍の救済策として

実施された現金給付が登録世帯に迅速に届いた。これまでも社会包摂を意識した取り組みがなされてきたが、6年ごとの政権交代による政策選好の違いが予算配分や政策執行当事者のコミットメントの強弱に影響し、取り組みそのものが不完全であった。

今後、政策効果が表れるまで時間を要すると思われ、さらに不透明感も依然としてある。政権幹部をはじめとする政策執行当事者の理解や関心の強弱に加え、執行機関に十分な予算と人員などの能力が備わっているかどうかなど、制度が整備されても執行体制が整わなければ政策を適切に進めることが難しい。とりわけ予算は議会で決定されるため、その時々々の政治経済情勢と政治的思惑によって限られた予算枠のなかから各事業に十分な配分がなされるとは限らないのがフィリピンである。すなわち、政策執行のための予算確保と迅速かつ適切な執行が課題として解消されずに存在している。とはいえ、人口増加を背景に社会政策面における公的負担の増加が見込まれることから、政府が経済成長と社会支出のバランスをとることの難しさが一方で現実味をおびてきた。経済成長に資するインフラ整備の財源確保をどうするか、それが次のマルコスJr.政権で開始した政府系ファンド⁶⁸⁾ 設置案の議論につながっている。

そして人間開発面でも課題が残っている。皆健康保険制度や高等教育無償化などはサービス需要者である受益者への金銭的支援である。第2節と第3節で述べてきたように、保健・教育の供給サイド、すなわち普及の徹底と質の向上が遅れている。さらに、貧困者や低所得者が良質な職を得て自立できるような職業・技能訓練など、ヒトとシゴトを結びつける雇用対策や起業支援の強化も欠かせない。マルコスJr.政権が雇用創出のみならず、職業訓練などの雇用対策に焦点を当てているのは、こうした課題を強く認識してのことであろう。フィリピン社会が抱えるさまざまな課題の解決には、政権を超えた継続的な取り組みが必須である。

68) 別称「マハリカ投資ファンド」として議論されている。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 太田和宏 2018. 『貧困の社会構造分析——なぜフィリピンは貧困を克服できないのか』法律文化社.
- 柏原千英 2023. 「教育課程およびTVET制度改革の進展」柏原千英・鈴木有理佳『フィリピン過渡期の人材育成——職業訓練は「仕事」と結びつくのか』アジア経済研究所.
- 国連開発計画 2007. 「人間開発ってなに？——ほんとうの豊かさをめざして」国連開発計画駐日代表事務所. http://www.undp.or.jp/publications/pdf/whats_hd200702.pdf
- 鈴木有理佳 2023. 「フィリピンの農漁業とTVET」柏原千英・鈴木有理佳『フィリピン 過渡期の人材育成——職業訓練は「仕事」と結びつくのか』アジア経済研究所.

〈英語文献〉

- Asian Development Bank (ADB) 2001. “Social Protection Strategy.”, <https://www.adb.org/documents/social-protection-strategy>
- Clarete, Ramon L. 2018. “Economic Growth and Poverty Reduction.”, In *The Philippine Economy: No Longer the East Asian Exception?* edited by Ramon L. Clarete, Emmanuel F. Esguerra and Hal Hill, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Diokno-Sicat, Charlotte Justine and Maria Alma P. Mariano 2018. “A Public Expenditure Review of Social Protection Programs in the Philippines.” Discussion Paper Series No. 2018-31, Quezon City: Philippine Institute of Development Studies.
- 2021. “Public Expenditure Review of Social Protection Programs in the Philippines.” Research Paper Series No. 2021-01, Quezon City: Philippine Institute of Development Studies.
- Human Development Network 2021. Philippine Human Development Report 2020/2021, Human Development Network (HDN) Foundation Inc.
- International Center for Innovation, Transformation and Excellence in Governance (INCITEGov) 2020. *Iisang Pangarap: Ang Kwento ng Samahan ng Nagkakaisang Pamilya ng Pantawid*. Quezon City: International Center for Innovation, Transformation and Excellence in Governance.
- International Labour Organization (ILO) 2017. “Decent Work Country Diagnostics: Philippines 2017.”, International Labour Organization Country Office for the Philippines.
- Kim, Eunju and Jayoung Yoo 2015. “Conditional Cash Transfer in the Philippines: How to Overcome Institutional Constraints for Implementing Social Protection.” *Asia & the Pacific Policy Studies* 2(1): 75-89, DOI: 10.1002/app5.72
- Mbuya, Nkosinathi V.N., Gabriel Demombynes, Sharon Faye A. Piza, Ann Jillian V. Adona 2021. Undernutrition in the Philippines: Scale, Scope, and Opportunities for Nutrition Policy and Programming. International Development in Focus, Washington, DC: World Bank.
- National Economic and Development Authority (NEDA) 2011. Philippine Development Plan 2011-2016: Quezon City: NEDA. <https://pdp.neda.gov.ph/>
- 2016. AmBisyon Natin 2040: Quezon City, NEDA. <https://2040.neda.gov.ph/>
- 2017. Philippine Development Plan 2017-2022: Quezon City: NEDA. <https://pdp.neda.gov.ph/>

- Ramos, Charmaine G. 2020. “Change without Transformation: Social Policy Reforms in the Philippine under Duterte.” *Development and Change* 51(2): 485-505.
- . 2021. “The Return of Strongman Rule in the Philippines: Neoliberal Roots and Developmental Implications.” *Geoforum* 124, 310-319.
- Saguin, Kidjie and Micael Howlett 2019. “Policy Transfer and Instrument Constituency: Explaining the Adoption of Conditional Cash Transfer in the Philippines.”, *Asia & the Pacific Policy Studies* 6(3): 352-366. DOI: <https://doi.org/10.1002/app5.280>
- Sri Mulyani Indrawati, Suahasil Nazara, Titik Anas, Candra Fajri Ananda, Kiki of the Verico eds. 2022. *Keeping Indonesia Safe from the COVID-19 Pandemic: Lessons Learnt from the National Economic Recovery Programme*. Ministry of Finance of the Republic of Indonesia and ISEAS-Yusof Ishak Institute. Singapore: ISEAS Publishing.
- Villar, Florita R. 2013. “The Philippine Social Protection Framework and Strategy: An Overview.” Paper presented during the 12th National Convention on Statistics (NCS) , October 1-2, Mandaluyong City, Philippines.

〈ウェブサイト〉おもに統計資料

Philippine Statistics Authority, <https://psa.gov.ph/>,

Yearbook of Labor Statistics; Labor Force Survey; Census of Population; Family Income and Expenditure Survey; Official Poverty Statistics; Annual Poverty Indicators Survey; National Demographic and Health Surveyの各サイト。

World Bank, Data Bank, <https://databank.worldbank.org/home.aspx>.

United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Data Center, <https://hdr.undp.org/en/data>.

©Takeshi Kawanaka and Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



外交——米中のはざままで——

はじめに

フィリピンの対外関係において最も重要な軸は、対米関係と対中関係の2つである。フィリピンを取り巻く2つの重要な国際関係の領域、すなわち、安全保障、とくに南シナ海の領有権問題、そして、貿易投資、人の移動といった経済的な問題において、米中両国との関係が与える影響は決定的である。

経済的な関係においては、フィリピンにとって日本が米中と並ぶ、あるいはそれ以上の存在となっているが、良好な関係が安定的に継続しているため大きな争点が生じることはなかった。また、東南アジアの近隣各国との関係、そうした国々との多国間交渉の場となる東南アジア諸国連合（ASEAN）での行動も重要であることは間違いないが、これは対米関係や対中関係によって大きく影響を受ける。

フィリピンの外交政策は、しばしば変化するアメリカや中国の外交政策に対応する形で、協調と軋轢の間を常に揺れ動いている。ただし、フィリピンの対米関係、対中関係に対する姿勢に影響を与えるのは、相手国の行動だけではない。外交政策のパターンを規定するフィリピン国内の要因も重要である。それは、憲法に規定された政治制度、そして、歴史的に形成されてきた政府関係者・軍人・国民のもつ価値観である。フィリピンの政治制度のあり方は政権ごとに政策が変化する状況を生み、政府関係者の価値観は政策の継続性をもたらす。

ドゥテルテ政権は前政権の親米、反中という傾向を大きく転換させ、安全保障面でも経済関係でも中国へ積極的に歩み寄ろうとした。しかし、結局のところフ

フィリピンの外交政策が本質的に変化することはなく、政権末期には、アメリカとの同盟関係維持に回帰し、中国に対する警戒を深めていった。

1 外交政策の決定要因

外交政策の決定過程に関する理論にはかなり膨大な蓄積があるが、ここではそうした議論には立ち入らず、フィリピンの事例のなかで特徴的な要因を具体的に指摘するにとどめたい。

フィリピンにとっては、海外での就労者の多さから、その雇用に影響を与える国際的な政治経済情勢が重要な意味をもつが、ここに政府に政策選択の余地はあまりなく、受け身な対応にならざるを得ない。政治的、経済的な外交政策にとって、注目すべきは、アメリカおよび中国の東南アジアへの関与のあり方である。とくに、安全保障では両国の南シナ海問題への対応、経済的な関係では、それぞれの国との貿易・投資の規模が重要である。

外的要因として、アメリカと中国の動きがフィリピンの取りうる外交政策の選択肢に影響を与える一方で、フィリピン国内の要因も外交政策に効果をもつ。なかでも重要なのが政治制度と価値観である。政治制度は、誰が大きな影響力をもつのかを決めるとともに政策の一貫性の可否にも影響する。一方、社会全体や特定の集団（とりわけ政府関係者）が共有する価値観は一定程度の安定性を生む。言い換えると、政治制度と価値観は外交政策の変化の機会を生みながらも、制約を課すのである¹⁾。

1-1. 政治制度

フィリピンの外交政策で最も特徴的なのは、大統領の交代によって大きく政策が変化することである。とくに2000年代に入ってから3つの政権、すなわち、アロヨ政権（2001-2010）、アキノⅢ政権（2010-2016）、ドゥテルテ政権（2016-

1) Tran(2019) はフィリピンにおける政権ごとに变化する対中国政策を、国内要因、とくに各政権それぞれにとっての自由に行動できる機会、および、その行動に対する制約によって説明した。

2022) では、政権交代とともにアメリカと中国に対する姿勢に大きな変化がみられた。その特徴を単純化していえば、親米・親中のアロヨ、親米・反中のアキノⅢ、反米・親中のドゥテルテということになる。

外交政策が頻繁に変更される背景には、大統領の裁量権の大きさと憲法に規定された任期制限（1期6年、再選禁止）がある。

フィリピンでは政治任用の範囲が広く、大統領は、自らの政策選好に近い政府関係者を幅広く任命することができるため、外交政策に大統領個人の意向が大きく影響する仕組みになっている。もっとも、条約の批准には上院の3分の2以上の賛成が必要であり、あるレベル以上の政府高官の任命には上下両院の議員によって構成される任命委員会の承認が必要とされる。したがって議会による一定の監視があるものの、大統領が決定できる範囲は基本的に広い。また、大統領自身が直接選挙で選ばれることで、外交政策を含めて、自らの政策判断に政治的正統性を強く主張しやすい。

加えて、大統領の任期が6年に固定され保障されているため、途中で解任されるおそれが低い（弾劾裁判を成立させる要件は厳しい）。そして、再選の機会がないことは、大統領の行動を世論から解放する効果ももつ。つまり、大統領は比較的自由に政策を決められるのである。こうした制度的な枠組みによって、大統領個人の政策選好が外交政策に大きく反映する状況が作り出されている。

一方で、再選禁止の規定は、政策の継続性を阻む効果ももっている²⁾。6年ごとに大統領が必ず交代する、しかも、大統領の個性が外交政策に大きく影響するのであれば、それは6年ごとに外交政策に大きな転換が生まれる可能性が高くなる。

もちろん、大統領が6年ごとに必ず交代することが必ず政策変更をもたらすわけではなく、同じ政策選好をもつ大統領が連続して選出されれば変更は起こらない。しかし、フィリピンで、現職大統領の推薦を受けて次期大統領選挙に当選した事例は、1992年に就任したラモス大統領のみである。そのラモス政権でも、前政権に比べ、経済自由化を一気に進めたことからわかるように、政策が完全に

2) アロヨ政権が9年に及ぶのは、2001年にエストラダ大統領の辞任に伴い副大統領からの昇格で大統領に就任したためである。憲法ではこうした場合、次の大統領選挙に立候補することが認められている。アロヨ大統領の場合、エストラダ大統領の残り任期3年の後、再選され6年間、政権を担うことになった。

継承されたわけではない。そして、1998年の大統領選挙以降は、現職大統領の推薦した候補がことごとく落選している。

大統領選挙では、現職大統領を批判し、現状を打破することを唱えて支持を集めるといった傾向が続いている。そうなれば、新しく発足した政権が前政権とは異なる政策を主張する見込みが高くなる。アロヨ大統領の汚職スキャンダルを強く批判したアキノⅢ大統領、アキノⅢ大統領の政策が治安を含め有効でないと批判したドゥテルテ大統領、という流れのなかで、外交政策についても前政権の政策を変更する傾向が認められた。

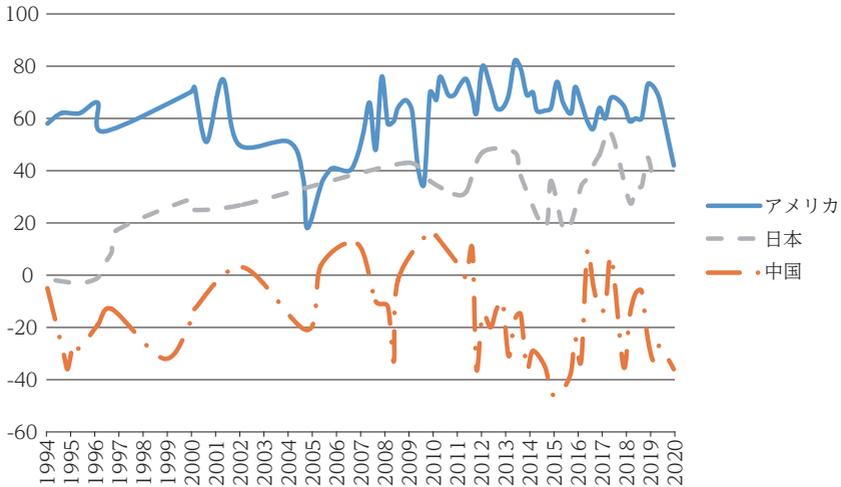
1-2. 価値観

憲法上の規定が大統領個人の政策選好を外交政策に強く反映させる機会を与え、6年ごとに大きな政策変更を生む可能性をもたらす一方で、20世紀初頭のアメリカによる植民地支配、アメリカ型制度のもとでの自治権の拡大、独立後の冷戦における密接な同盟関係の継続、といったフィリピンとアメリカとの歴史的に積み上げられてきた特殊な関係のなかで、フィリピン政府にはアメリカとの関係を優先する規範が強く浸透している。とくにアメリカ軍から訓練や武器供与など支援を受けてきた国軍にとっては、アメリカ軍への親近感とアメリカ軍の支援が不可欠という理解が根強く共有されている。

フィリピン国民一般のレベルでも、アメリカに対する親近感は強い。2019年時点でアメリカ在住のフィリピン系市民は約300万人に上り³⁾、家族や親族などを通じてアメリカを意識することも多い。他方、実質的には対等ではないアメリカとの非対称的な関係に反発するナショナリズムの流れも存在し、それが1992年のアメリカ軍基地撤退につながった。しかし、全般的にみればアメリカに対する友好的な感覚、信頼は安定的に高い。図4-1はソーシャルウェザーステーションが実施した他国に対する信頼調査の結果である。数値は「信頼する」と答えた割合から「信頼しない」と答えた割合を引いた「純信頼度」を示している。

3) American Community Survey by the United States Census Bureau,
<https://data.census.gov/cedsci/table?q=Filipino&tid=ACSSPP1Y2019.S0201>

図4-1 アメリカ, 日本, 中国に対する純信頼度(%)



(出所) Social Weather Stations, Third Quarter 2019 Social Weather Survey: Net trust for China falls to “Bad” -33; Net trust stays “Excellent” for the United States, “Good” for Australia and Japan, and “Moderate” for Singapore.

<https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=A RT-20191120154738>

SWS July 3-6, 2020 National Mobile Phone Survey - Report No. 4: Net trust of Filipinos is “Good” +42 for the United States, “Moderate” +27 for Australia, and “Bad” -36 for China.

<https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=A RT-20200719141007>

(注) 純信頼度とは「信頼する」と答えた割合から「信頼しない」と答えた割合を引いたもの。

一見してわかるように、アメリカへの信頼は一貫して高い。一方、中国に対しては時代によるブレがみられるものの、ほとんどの期間で負の値となっていて、信頼度は低いといえよう。

国民のなかで共有されたこうした価値観は、大統領の交代に伴う個別の争点への対応に変化があったとしても、アメリカとの基本的な政府間関係が断絶することなく続く基盤を形作っている。

2 民主化後の外交

2-1. アメリカとの関係

すでに述べたように、これまでの歴史的経緯から、アメリカとの関係はフィリピンの対外関係において極めて大きい比重をもっていた。1992年にアメリカ軍基地が撤退したものの、その後も相互防衛条約（1951年締結）⁴⁾に基づき、同盟国として安全保障上の強い協力関係が維持されてきた。

民主化以降、ドゥテルテ政権が誕生するまで、このアメリカとの同盟関係が大きく揺らぐことはなかった。1986年の民主化では、アメリカ政府がマルコス政権を見限ったことが政変の決定打になり、1989年のアキノ政権に対するクーデタの試みに際しては、米軍戦闘機がマニラ上空に展開して反乱軍の制圧に貢献した。民主化直後のアキノ政権にとってはアメリカ政府の存在は重要な後ろ盾であった。アメリカ陸軍士官学校卒のフィデル・ラモス大統領はいうまでもなく、さらには、ポピュリストとして貧困層から圧倒的な支持を得たジョセフ・エストラダ大統領にとっても、アメリカとの関係が最も重視すべき同盟関係であることには変わりなかった。

エストラダ政権下では、アメリカとの地位協定（Visiting Force Agreement, VFA）⁵⁾が調印され（1998年）、フィリピンにおけるアメリカ軍関係者の行動に関する手続き、ガイドラインが明確に規定された。これは1992年のアメリカ軍基地の撤退後、相互防衛条約に基づいた短期的なアメリカ軍のフィリピンでの展開

4) Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America, August 30, 1951, <https://www.officialgazette.gov.ph/1951/08/30/mutual-defense-treaty-between-the-republic-of-the-philippines-and-the-united-states-of-america-august-30-1951/>

5) Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America Regarding the Treatment of United States Armed Forces Visiting the Philippines, February 10, 1998, <https://www.officialgazette.gov.ph/1998/02/10/agreement-between-the-government-of-the-republic-of-the-philippines-and-the-government-of-the-united-states-of-america-regarding-the-treatment-of-united-states-armed-forces-visiting-the-philippines-f/>

にとって必要な協定であった。この地位協定の締結により、バリカタン(Balikatan)と呼ばれる合同軍事演習やその他の軍同士の共同行動が可能になったのである。

続くアロヨ政権では、中国との協調関係が大きく進展したが、それでも、アメリカとの関係が反比例する形で悪化することはなかった。この時のフィリピンとアメリカの関係を支えたのは、アメリカ同時多発テロ(2001年)の後に展開されたアメリカの対テロ行動である。フィリピン南部で活動するイスラーム過激派グループ、アブサヤフがアメリカ政府のテロリスト集団のリストに含まれることになり⁶⁾、フィリピンで掃討作戦が実施された。アメリカ軍が実際に駐留して、フィリピン国軍に対し武器の供与と兵士の訓練を行ったのである(川中 2002)。

アロヨ大統領の支持率に大きな打撃を与えた選挙不正疑惑、中国企業がらみの汚職スキャンダルを強く批判して政権の座を獲得したベニグノ・アキノⅢ大統領も、対米関係という点においては、これまでの政権と同様、その同盟関係を重視する姿勢をとった。ただし、アロヨ政権が対テロ作戦を基礎にアメリカからの支援を獲得したときは状況がやや異なり、アキノⅢ政権では、対テロ作戦に加え、南シナ海をめぐる中国との関係が急速に悪化し、中国に対抗するための支援を受けることがアメリカとの関係強化の軸となった。後述する2012年のスカボロー礁における中国船とフィリピン船の2カ月にわたるにらみ合いと、その後のフィリピン側の実効支配喪失が大きなきっかけとなった。

アキノⅢ政権下で対米関係上特筆すべきは、2014年に調印された防衛協力強化協定(Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA)⁷⁾である。この協定により、フィリピン国軍基地内の施設をアメリカ軍が巡回ベースで使うことができるようになった(鈴木 2015)。

ただし、スカボロー礁事件で、アメリカは仲介に入ったにもかかわらず深く関与することなく中国の実効支配を許してしまった。これがフィリピンとアメリカとの関係に影を落とした。アメリカに対する不信任感、つまり、結局のところアメリカはフィリピン防衛を真剣に考えていないのではないかという疑念が生まれ

6) Executive Order No.13224, <https://www.state.gov/executive-order-13224/>

7) Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America on Enhanced Defense Cooperation, <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2014/04apr/20140428-EDCA.pdf>

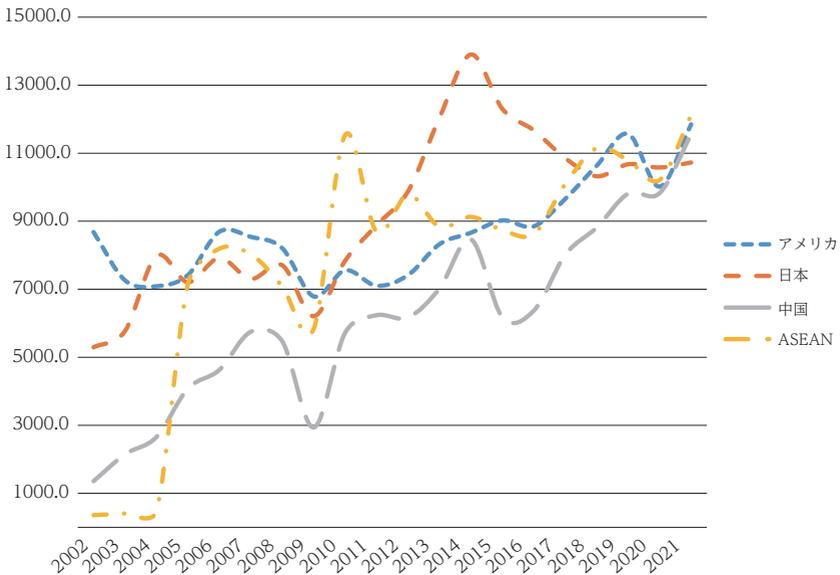
たのである (Zhao 2020)。

2-2. 高まる中国との軋轢

歴史的な経路、安全保障上の同盟関係という制度的枠組み、そして、フィリピン人、とくにエリート層の共有するアメリカ的価値への親近感、フィリピンのアメリカに対する期待を支え、それが基礎となって歴代政権は親米的な外交政策をとってきた。これに対し、中国に対する関係は、経済的な関係の深化と南シナ海での領有権問題をめぐる軋轢とのはざままで揺れ動き、政権ごとに異なる対応がみられた。

経済的な関係をみると、2000年代に入って、フィリピンにとって中国の存在は急速に大きなものになった。図4-2はフィリピンの輸出先を国・地域別にみたもの、図4-3は輸入先の国・地域別のデータをグラフにしたものである。2002年時点では、アメリカが最大の輸出先で、その額は87億ドル (全体の24.7%) ほどだった。EU, 日本, ASEANが続き、中国は14億ドル (3.9%) にすぎなかった。

図4-2 フィリピンの国・地域別貿易(輸出, 100万USドル)



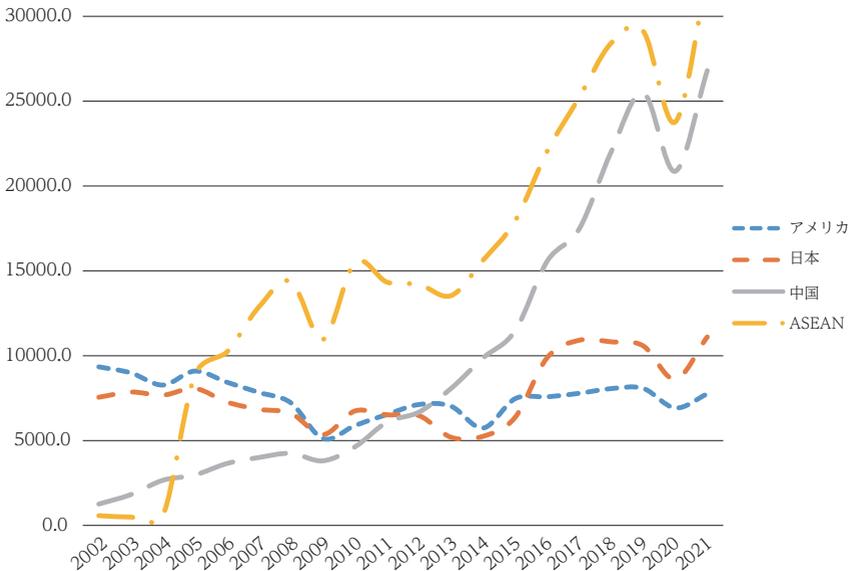
(出所)『アジア動向年報』各年版掲載のフィリピン中央銀行のデータから筆者作成。

しかし、2021年のデータではASEAN、アメリカ、日本とほぼ同じ規模の116億ドル（15.5%）を中国に輸出している。さらに、中国の比重増加は、輸入でみた場合より顕著であり、輸入先として中国との取引は、2002年の13億ドル（3.2%）から2021年には268億ドル（22.7%）に大きく増加している。ASEAN全体の324億ドル（27.5%）に次いで2番目に大きな比重を占めている。

このような経済関係の深化のなかで、積極的に中国と二国間で友好な関係を築こうとしたのが、2001年に発足したアロヨ政権である。中国は政府援助（借款）、投資、貿易、そして観光といった経済的な面で、フィリピンへの関与を深めていった。代表的な事例が、北部ルソン鉄道事業（North Rail）であり、また、政府機関を通信ネットワークで結ぶ国家ブロードバンド・ネットワーク事業（NBN）、そして、フィリピン、中国、ベトナム3カ国による南シナ海での石油・天然ガス共同探査事業であった。

北部ルソン鉄道事業は中国輸出銀行からの借款、国家ブロードバンド事業は

図4-3 フィリピンの国・地域別貿易(輸入, 100万USドル)



(出所)『アジア動向年報』各年版掲載のフィリピン中央銀行のデータから筆者作成。

中国のZTE社が請け負うことになっていた。しかしながら、前者は中国側から債務返済を求められるものの事業自体の実施が大幅に遅れ、結局、アキノⅢ政権下で契約破棄、2017年の国際調停手続きによる双方の請求権放棄となった⁸⁾。後者はアロヨ大統領の夫の関与が疑われる汚職スキャンダルとなってキャンセルされた⁹⁾。南シナ海での共同探査事業もアロヨ政権の終了とともにフィリピンと中国の関係が悪くなり、実現されずに終わっている¹⁰⁾。

このようにアロヨ政権のもとで中国政府が支援するフィリピン国内のインフラ事業がうまく進まず、次のアキノⅢ政権では、こうした事業の失敗と南シナ海問題の深刻化によって両国が対立することになった。しかしながら、貿易の面では、フィリピンにとって中国の存在はますます大きくなっている。また、人の交流という点でも、その傾向は顕著だった。中国からの来訪者の数はアキノⅢ政権期に増加し、ドゥテルテ政権発足の2016年には日本からの訪問者数を抜き、その後の急増につながっていった(図4-4)。

中国と経済的には関係が深まる一方で、南シナ海の領有権をめぐる対立は、本質的に解決されることなく、棚上げと表面化を繰り返してきた。

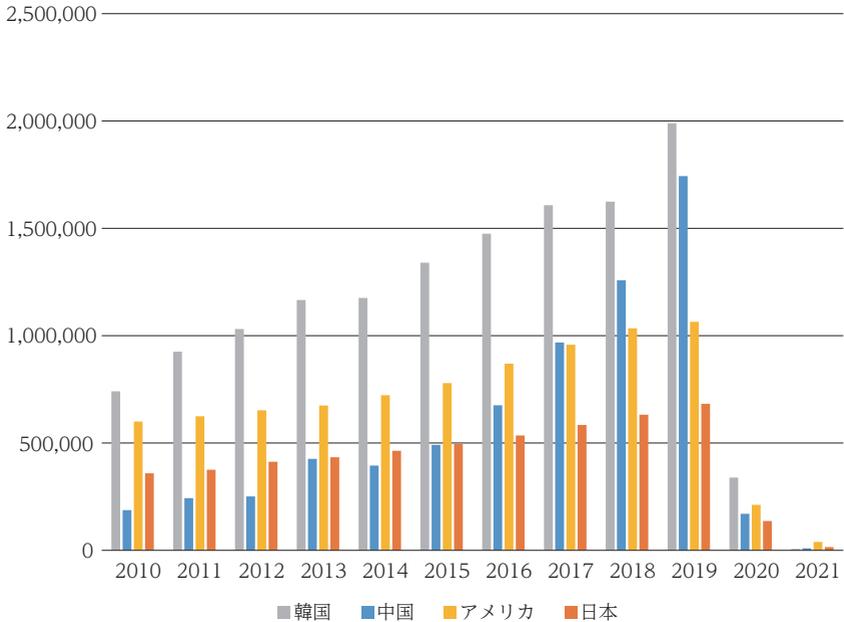
南シナ海をめぐる対立は、ラモス政権期の1994年にミスチーフ礁に中国が建造物を設置したことから始まった。1996年には、フィリピンと中国の具体的な対立が発生した。ミスチーフ礁においてフィリピンによって中国漁船が拿捕されたのである。ただし、このときは、政府間の交渉によって緊張が高まることにはならなかった(野沢 1997)。その後、アロヨ政権時代には、中国側の歩み寄りもあり、法的拘束力はないものの「南シナ海に関する関係国の行動宣言(Declaration on the Conduct : DOC)」(2002年)が発表され、フィリピンを含むASEANと中国との間で紛争の平和的解決の動きがみられた。

8) Aerol John Pateña, "Gov't settles dispute with Chinese firm over Northrail project." *Philippine News Agency*, November 6, 2017, <https://www.pna.gov.ph/articles/1015015>.

9) "What went before: NBN-ZTE deal." *Philippine Daily Inquirer*, January 12, 2018, <https://newsinfo.inquirer.net/959499/what-went-before-nbn-zte-deal>

10) その後、2023年1月にこの事業に関する中国、ベトナムとの合意が違憲であるとの判決が最高裁によって出された。Jairo Bolledo, "SC voids Arroyo-era joint exploration deal with China, Vietnam." *Rappler*, January 10, 2023, <https://www.rappler.com/nation/supreme-court-decision-only-philippines-can-supervise-exploration-petroleum-resources/>

図4-4 海外からのフィリピン訪問者数(国別, 人)



(出所) Philippine Statistics Authority Philippine Statistical Yearbook, various years.

2010年に誕生したアキノⅢ政権は、当初、中国との間に友好的な関係を求めていたとみられる。2010年のノーベル平和賞に中国の民主化活動家である劉暁波が選ばれたときも、中国に配慮してフィリピン政府関係者の受賞式出席を見合わせた。翌年にはアキノⅢ大統領、ガズミン国防長官が中国の梁光烈国防部長と会談し、南シナ海問題で、両国間の緊張関係を高めないことを確認している。

しかし、2012年に、中国との対立が本格化する事件が発生した¹¹⁾。スカボロー礁において、中国監視船とフィリピン海軍船が対峙し、にらみ合ったまま一歩も引かない状態が続いたのである¹²⁾。中国はフィリピンに対し経済制裁を行う。フィリピンへの観光ツアーの停止、バナナの輸入を差し止めるなどの措置をとっ

11) 2012年以降の一連の流れについてはZhao(2020)の整理が有用である。

12) スカボロー礁での対峙に関してはGreen et al.(2017)が詳細に整理している。

た。アメリカの仲介でフィリピン海軍が撤退したが、その後も中国船はその海域にとどまり続け、中国の実効支配が確立することになった。

この事件を契機として、アキノⅢ政権は中国との対決姿勢を強め、多国間の枠組みのなかで国際社会を巻き込みながら中国と対決する立場を鮮明にした。中国側も強硬な姿勢を緩めず、2012年11月に習近平の最高指導者としての立場が確立されるとともに、その姿勢は一層強まることになった。

アキノⅢ政権は、先述のEDCAに調印し、アメリカ軍の存在感を高めるとともに、ASEANの枠組みのなかでは2002年のDOCを格上げして、法的拘束力のある「行動規範」(Code of Conduct : COC) の策定を目指した。また、2012年のASEAN外相会議では、共同声明にスカボロー礁を盛り込み、中国へのけん制をはかった。しかしながら、中国と関係の深い当時の議長国カンボジアが、中国への配慮からそれを取り上げず、最終的に共同声明自体を出すことができないという異例の結果に終わった。

国際社会において国際法に依拠してフィリピンの領有権を主張するアキノⅢ政権は、国連海洋法条約 (UNCLOS) に基づき中国と共同して調停を求める提案をしてきたが、中国の拒否にあうなか、2013年、単独で仲裁を求める行動に出た。これに対し中国は強く反発した。このような外交上の動きとともに南シナ海において両国の船舶間でのトラブルはたびたび発生し¹³⁾、また、中国側はスプラトリー諸島で岩礁埋め立てと施設の建設を進行させていった¹⁴⁾。

2016年、フィリピンの提訴を扱うハーグの常設仲裁裁判所は、フィリピン側の主張を認め、中国が主張する管轄権に歴史的な権利を主張する根拠はないとした。しかしながら、このときすでにアキノⅢ大統領は退任しており、中国に宥和的な後任のドゥテルテ政権のもとでフィリピンにとってこの重要な切り札が積極的に使われることはなかった。

13) 2014年では、スカボロー礁で中国船のフィリピン漁船への放水、セカンド・トーマス礁のフィリピン海兵隊への物資輸送に対する中国船の妨害、ハーフムーン礁付近での中国漁船拿捕、2015年では、スカボロー礁付近でのフィリピン漁船と中国警備艇が衝突、フィリピン海軍偵察機へのスピ礁付近での中国船からのレーダー照射、などが報告されている。

14) アメリカ政府の報告では、2013年から2015年の間に限定しても3200エーカー (12.94994km²) ほど埋め立てられたとされる (Congressional Research Service 2021)。

3 南シナ海をめぐる外交関係

3-1. ドゥテルテ大統領の政策転換

2016年に誕生したドゥテルテ政権は、フィリピンの外交政策に大きな変化をもたらした。すでに述べたように、民主化後フィリピンの外交関係の軸は、対米関係と対中関係であった。この2つの関係をめぐって、ドゥテルテ政権は大胆な政策転換を図ったのである。対米関係では、自政権の目玉である麻薬撲滅政策の暴力的な実施に対するアメリカからの批判に強く反発した。一時期は、ドゥテルテ大統領がアメリカとの決別を宣言するほどの関係悪化がみられた。一方、中国に対しては、アキノⅢ政権の対決姿勢から一転して、協調関係を積極的に求めていくことになった。

ドゥテルテ政権の対米、対中関係を決定づけた重要な問題は、南シナ海の領有権問題、フィリピン国内での人権問題、そして経済開発に向けた投資・経済協力の3つであった。そのなかで、南シナ海問題は以下のような経緯をたどった。

2012年のスカボロー礁でのにらみ合い事件以降、この海域で実効支配を進める中国に対し、フィリピンが大きな反撃を加える足がかりとなるはずだったが、2016年7月に出された常設仲裁裁判所の判断だった。南シナ海における島嶼を中国が領有しており、その周囲の排他的経済水域および大陸棚に主権を有するといういわゆる「九断線」と呼ばれる主張を中国はしつづけてきたが、裁定は、そうした主張が国際海洋法条約に基づく法的効力をもたないと結論づけた。さらに、中国が「島」と主張するスカボロー礁その他を、いずれも排他的経済水域および大陸棚に対する権限を有しない「岩」と認定した。結果として、南シナ海における排他的経済水域および大陸棚に関するフィリピン側の主張を全面的に認めたのである（稲本 2017）。

しかしながら、この判断が出される直前に大統領に就任したドゥテルテは、南シナ海の領有権問題を棚上げし、中国と協力的な関係を構築しようとした。アキノⅢ政権下で進められた多国間の枠組み、国際社会の規範に基づく権利の主張という方針を放棄し、中国と二国間での取引にシフトしたのである。

大統領就任後、まず、ラモス元大統領を特使として香港に派遣し、中国政府関

係者と協議したのち、2016年10月にドゥテルテ大統領自身が国賓として中国を訪問した。この訪問においてドゥテルテ大統領は仲裁裁判所の裁定を棚上げし、その見返りに総額240億ドルの投資・経済協力の約束を中国から取り付けた（鈴木 2017）。

こうした南シナ海問題をめぐる中国との関係の転換は、ASEANでのフィリピンの行動に急激な変化をもたらした。ドゥテルテ政権成立直前に開催された中国・ASEAN特別外相会議（2016年6月）では、フィリピンやベトナム、インドネシア、シンガポールを中心に南シナ海での中国の行動を強くけん制する共同声明が準備されていた（カンボジアとラオスの反対で撤回）（湯川 2017）。しかし、ドゥテルテ大統領の就任とともに2017年にフィリピンがASEAN議長国となると、ASEANのなかで対中批判の先頭に立っていたフィリピンは、その立場を180度変更し、ASEAN内での中国批判を抑える行動をとるようになった。

2017年4月の首脳会議では、ベトナムとインドネシアが、中国の南シナ海での埋め立て行為、軍事拠点化を非難する文言や、2016年の仲裁裁判所の判断で中国の主張に法的根拠がないことを指摘する文言を、議長声明に含めることを主張したのに対し、議長国フィリピンは、カンボジア、ラオス、ブルネイとともにそれに反対し、議長声明のトーンは大きくやわらいだ。8月の外相会議共同声明でも中国批判のトーンをやわらげ、さらに11月の首脳会議における共同声明では従来示してきた中国の行為に対する懸念の表明さえも含めないこととなった。フィリピンに加え、ベトナムに対しても中国が二国間でのアプローチをかけていることが背景にあるとみられた（湯川 2018）。

こうしたなか、行動規範（COC）の策定は遅れている。2012年のスカボロー礁事件以来、フィリピンは、ベトナムとともに、積極的にASEANのイニシアティブで法的拘束力をもつCOCを策定しようと進めてきたが、あくまで紛争は二国間で解決することを主張する中国の消極的な態度によってその作業は大きく遅れてきた。2016年の仲裁裁判所の裁定によって国際的に批判を受ける立場になったこともあって、中国は枠組み合意を目指す歩み寄りの立場を示し、2021年に原案を完成させる予定となった。しかし、コロナウィルス感染症の影響などもあり、予定通りには成立させることができなかった。

南シナ海問題をめぐるASEAN内での立場の不一致と協調行動の停滞は、それ

までASEANを中心に据え大国を交渉の場に引き込んで多国間で問題解決を進めようとするASEANの中心性に対し、損害を与えている。アメリカと中国の競争の激化、中国の自国中心の秩序形成の試み（「一帯一路」、アジアインフラ銀行）、トランプ政権が進めたアメリカの国際秩序への関与減少（多国間の貿易協定からの撤退）などがその傾向を強化した（Acharya 2017）。

アメリカとの関係は、国内の人権問題をめぐる対立から悪化したが、南シナ海をめぐる問題においても、ドゥテルテ政権発足前からアメリカとの対立の火種はすでに存在していた。2012年のスカボロー礁でのにらみ合い事件の際、アメリカの仲介で双方の船が撤退すると見込んでいたものの、最終的にフィリピン側だけが撤退し中国船は撤退しなかった。このとき、アメリカは中国船の行動を結果として容認したため、将来的に危機的な状況が発生したときに、アメリカが、相互防衛条約に基づいてフィリピンを支援するのだろうかという疑念を引き起こすことになった（Baviera 2016, 2020）。この疑念は、ドゥテルテ政権が、いざというときに頼りにならないかもしれないアメリカと距離を取り、自ら中国と二国間で交渉するという動機を与えた。さらに、ドゥテルテ政権で国防を担当するロレンザーナ国防長官は、米中対立がエスカレートした際に、フィリピンが一方的に巻き込まれる危険性を示唆して、2018年には相互防衛条約を見直す意向を表明した。こうした動きに対し、アメリカのポンペオ国務長官が、南シナ海でのフィリピンへの攻撃は相互防衛条約の適用対象になると発言し（2019年）、懸念払拭に努めたこともあった。

3-2. 国内の反発と親中姿勢の後退

以上のように、ドゥテルテ政権は南シナ海問題に関して中国に歩み寄りをしたが、結果として、二国間の交渉で実のある成果をもたらすことはなく、政権後半には、むしろ再び両国の対立が深まっていった。

フィリピンが常設仲裁裁判所の裁定を棚上げし、中国との対決姿勢を止めたものの、南シナ海での中国艦船とフィリピン艦船のトラブルは引き続き発生した。2018年には中国艦船によるフィリピン漁船に対する航行妨害やフィリピン国軍哨戒機への敵対的な行動が発生、2019年にはリード堆においてフィリピン漁船と中国トロール船が衝突し、フィリピン漁船が沈没、乗組員がベトナム漁船に救

助される事件が発生した。こうした事件に対し、ドゥテルテ大統領は鎮静化を図る発言をしたものの効果はなく、フィリピン国内で中国に対する反感がこれまでになく強くなった (Bautista 2020)。

2017年に就任したロクシン外務長官は、当初、中国との関係悪化を抑えようとしていたが、その後、南シナ海問題に関してははっきりと対抗的な姿勢をとるようになった。また、ロレンザーナ国防長官も同様の姿勢に転じている。2021年の中国海警法改正による南シナ海でのさらなる中国の軍事的プレゼンス強化に抗議し、またウィット堆に200隻余りの中国船が停泊していることについて強く非難している¹⁵⁾。

この間、ドゥテルテ大統領もフィリピン国内の対中感情悪化に抵抗することができず、2019年の訪中の際には習近平国家主席との会談で常設仲裁裁判所の決定とその法的効力について言及した (習近平主席は認めない立場を強調)。さらに2020年9月の国連総会演説、11月のASEAN首脳会議でも常設仲裁裁判所の決定の重要性を主張し、フィリピンの主権は国際法によって確立されたものと発言した。さらにCOCの策定が遅れていることについて懸念を表明した (渡辺2021)。国内世論の中国に対する反発とともに、約束された経済援助が一向に実施されないことへの不満もその背景にある。

4 人権問題と経済利益

4-1. 人権問題

前節でみた南シナ海をめぐるドゥテルテ政権の外交政策の転換とその後の変化は、先に述べた問題の残りの2つ、すなわち、人権問題をめぐるアメリカとの関係、そして、経済的な利益をめぐる中国との関係と相互に関連していた。

ドゥテルテ政権の暴力的な統治に対する国際的な人権団体とオバマ政権からの批判が、ドゥテルテ大統領のアメリカへの反発を生み、また、中国への経済的利

15) Associated Press, "Philippine defense chief in verbal tussle with China on reef." *Asahi Shimbun*, April 4, 2021, <https://www.asahi.com/ajw/articles/14324613>

益の期待が中国に対する宥和的態度を生み、この2つが組み合わせさり、南シナ海問題の棚上げにつながった。

ここで注意すべきことは、従来のアメリカとの友好関係から離脱しようとする動きや、中国に対する対決姿勢から宥和的な姿勢への転換が、もっぱら大統領の個人的な意向を強く反映したものだということである。外務省や国防省、あるいは貿易産業省など関連機関が組織として外交政策の転換を準備したわけでもなく、異なる外交政策を主張する政党間の競争の結果として転換があったわけでもない。このように外交政策（他分野の政策にも共通するところがあるが）が、大統領の個人的な選好に強く規定される傾向は、先に述べた大統領制という枠組み、とくに外交に関する決定が大統領の裁量に大きく委ねられるフィリピンの大統領制がもつ特徴によってもたらされているところが大きい。さらに、政党システムが十分制度化されていないため、制度的な政策形成の場がないことも政治制度の観点から重要な点となる。加えて、犯罪取り締まりによる治安維持の実績をもとに、圧倒的な支持率を誇るドゥテルテ政権だったからこそ、しばらくは国民からの大きな反発もなく外交政策を転換できたともいえる¹⁶⁾。

ドゥテルテ大統領のアメリカに対する不信は、人権問題で批判される以前からあったといわれる。1960年代から70年代にかけてマニラで過ごした大学生活で目の当たりにした学生運動の影響も言及されるが、関係者が指摘するドゥテルテ大統領のアメリカ不信の原点は、彼がダバオ市長だった2002年に同市内で発生したホテル爆破事件だった。被疑者のアメリカ人が現地警察の取り調べを受けることなくアメリカ大使館の手助けで国外に逃れたといわれ、これによって大きな不信感をもったとされる¹⁷⁾。

もともとダバオ市長時代から暴力的な犯罪取り締まりで有名だったドゥテルテは、ヒューマン・ライツ・ウォッチなど国際的な人権団体から批判されていた

16) Destradi and Plagemann (2019) は、ドゥテルテ大統領を含め、ポピュリスト的指導者は、国際社会の枠組みを尊重せず、外交政策は集権的に、かつ指導者の個人的意向にそって決定される傾向があると主張する。

17) Richard C. Paddock, "Mysterious Blast in Philippines Fuels Rodrigo Duterte's 'Hatred' of U.S." *New York Times*, May 13, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/05/14/world/asia/philippines-president-rodrigo-duterte.html>

が¹⁸⁾、2016年の大統領選挙の際にオーストラリア国籍の犯罪被害者に関する彼の発言がゴールドバーグ米大使によって批判されたことに強く反発した。これがその後のオバマ政権に対する攻撃的な態度につながる直接のきっかけとなった¹⁹⁾。

2016年、大統領就任から間もなく開催されたASEAN首脳会議でドゥテルテ大統領とオバマ大統領は二者会談をもつはずだった。しかし、麻薬撲滅戦争によってすでに3000人の死者を出していたドゥテルテ政権に対し、オバマ大統領は、国際的な規範と法の支配に従うべきとし、これにドゥテルテ大統領が激しく反発して、会談は結局、キャンセルされた。その後、同じ年の10月の中国訪問の際には、ドゥテルテ大統領は軍事的にも経済的にもアメリカと「決別」と発言し、物議を醸した²⁰⁾。また、フィリピン国内からアメリカ軍は完全に撤退することになる、あるいはアメリカ軍との合同軍事演習は今後実施しない、とも発言していた²¹⁾。実際のところ、安全保障上の関係は維持されることになったが、活動は縮小し、合同軍事演習バリカタンも人道支援活動など非軍事的活動に重きを置くものになると発表された。またフィリピン領海内でのフィリピンとアメリカの合同パトロールは停止することになった²²⁾。

18) “‘You Can Die Any Time’: Death Squad Killing in Mindanao.” *Human Rights Watch*, April 6, 2009, <https://www.hrw.org/report/2009/04/06/you-can-die-any-time/death-squad-killings-mindanao#>

19) “Philippines’ Rodrigo Duterte insults US envoy with homophobic slur.” *The Guardian*, Aug 10, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/10/philippines-leader-calls-us-ambassador-gay-son-of-a-whore-prompting-summons>

20) Emily Rauhala, “Philippines’ Duterte called for a ‘separation’ from U.S. He is now backtracking.” *Washington Post*, October 21, 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/10/21/the-backtracking-begins-duterte-ally-softens-philippines-separation-from-u-s/>.

21) Leila B. Salaverria, “Duterte: Foreign troops out in 2 years.” *Philippine Daily Inquirer*, October 27, 2016, <https://globalnation.inquirer.net/148108/duterte-foreign-troops-out-in-2-years>

22) “Philippines scaling back, not scrapping, military work with U.S.-minister.” *Reuters*, November 8, 2016, <https://www.reuters.com/article/philippines-usa-military-idINKBN1331DZ>

4-2. 反米のドゥテルテ大統領と親米の政府

2017年にトランプ政権が誕生し、オバマ政権の人権問題に関する姿勢が継承されなかったことで、ドゥテルテのアメリカに対する対決姿勢は緩んだ。さらに2017年5月に発生したミンダナオの都市マラウィ市でのイスラーム過激派マウテ・グループとの戦闘に際し、アメリカ軍の特殊部隊の技術支援、装備品供給を受け、さらには戦闘後の復興に関してもアメリカ国際開発庁（USAID）から人道的支援が提供されて、フィリピンとアメリカの同盟関係が再び相互に確認された（Manantan 2019）。

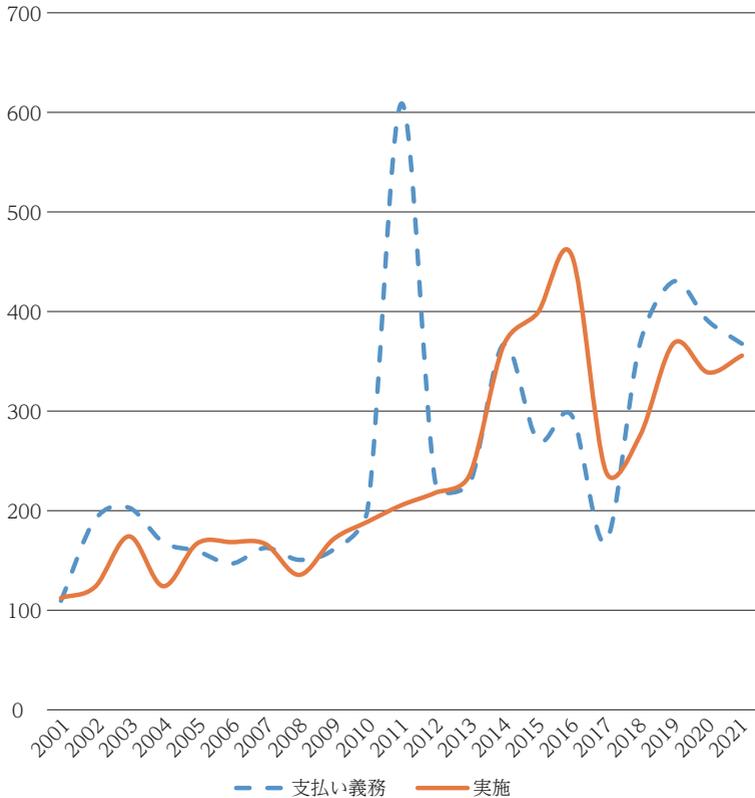
マラウィ市での戦闘は、フィリピン軍将兵が親米感情を強くもっていることを、ドゥテルテ大統領自身にも認識させたといわれる。将校たちはアメリカでの訓練を経験し、合同軍事演習を繰り返し、アメリカから提供される装備品を使用するなかで、アメリカ軍への信頼は厚い²³⁾。

この後もドゥテルテ大統領自身のアメリカへの反発がたびたびみられたが、実際に関係が大きく変更されることはなかった。ドゥテルテ大統領の反発が最も深刻化したのは、麻薬取り締まりの先頭に立って実施してきたデ・ラ・ロサ上院議員（元国家警察長官）のアメリカ渡航に際し、アメリカ政府がビザ発給を拒否したときだった（2020年）。これに強く憤ったドゥテルテ大統領はロクシン外務長官に、地位協定（VFA）の破棄をアメリカに通告するよう命じた。これを受けて、ロクシン外務長官はアメリカ政府とVFAの継続・破棄について交渉に入った。

しかしながら、南シナ海での中国の埋め立てや軍事拠点化の進行、とくに中国海警法の改正やウィット堆での200隻あまりの中国船停泊などによる中国との関係悪化、また、バイデン政権の成立とともにオースティン国防長官がフィリピンを訪問するなど、アメリカとの交渉も新たな環境に置かれて、VFAの破棄は延期され、実質的に維持されることになった。そもそも、ロクシン外務長官は破棄の交渉には入ったものの、VFA破棄がフィリピンの国益を損なうと発言して

23) Pia Ranada, “Duterte: No denying it, PH soldiers are pro-U.S.” *Rappler*, June 12, 2017, <https://www.rappler.com/newsbreak/inside-track/duterte-philippine-soldiers-pro-united-states>

図4-5 アメリカからフィリピンへの政府開発援助額推移(100万ドル, 名目額)

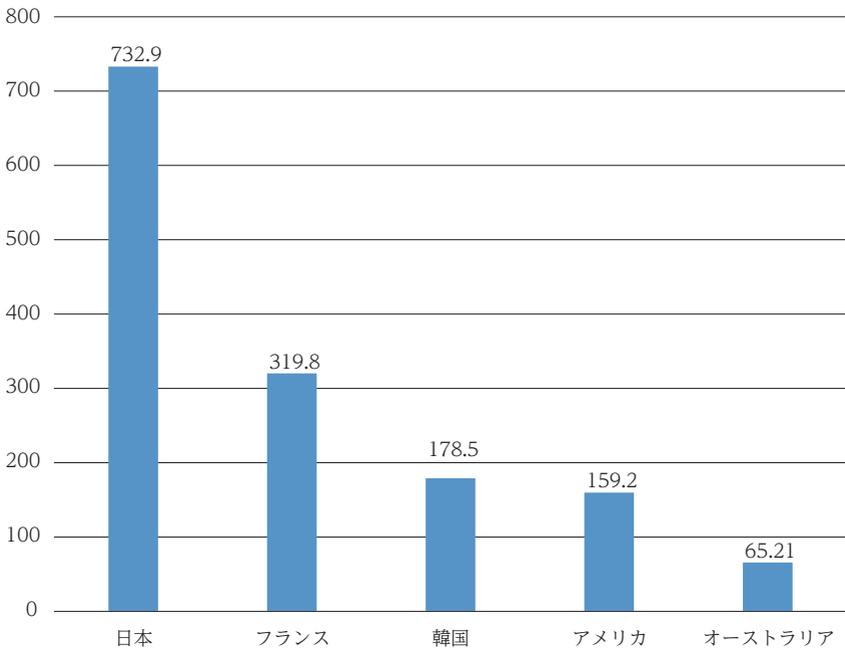


(出所) USAID <https://www.foreignassistance.gov/data>から筆者作成。

いた²⁴⁾。中国との関係悪化、国内での反中感情の高まりのなかで、アメリカとの関係は従来の状況に戻っていった。合同軍事演習バリカタンは新型コロナウイルスの影響で2020年は実施されなかったが、2021年には再開され、2022年には

24) Sofia Tomacruz, “Locsin: Risky for PH to terminate visiting forces agreement with U.S.” *Rappler*, February 6, 2020, <https://www.rappler.com/nation/locsin-risky-to-terminate-visiting-forces-agreement>

図4-6 フィリピンに対する政府開発援助上位5カ国(2019年純実施額, 100万ドル)



(出所) USAID <https://www.foreignassistance.gov/cd/philippines/2023/obligations/0> から筆者作成。

従来通りの軍事演習として実施されることになった²⁵⁾。

ドゥテルテ大統領のアメリカへの強い反発が続いたにもかかわらず、アメリカからフィリピンへの援助は大きく変化しなかった。図4-5は2001年からのアメリカからの政府援助の推移をグラフにしたものである。アキノⅢ政権期に大きく増大した援助額が2017年にいったん以前の水準に戻ったものの、すぐに再び増額の傾向をみせている。

また、国別でも2019年段階の純実施額 (net disbursements) では、アメリカは、日本などに続いて4番目に多額の援助を実施している (図4-6)。

25) Jairo Bolledo, "PH-US Balikatan Exercise back in 'full scale' for 2022." *Rappler*, October 14, 2021, <https://www.rappler.com/nation/philippines-agrees-hold-military-activities-with-united-states-2021>

ドゥテルテ政権の反発にもかかわらず、アメリカ側は着実にフィリピンとの関係を維持してきたといえよう。

4-3. 経済利益

アメリカとは、ドゥテルテ大統領と外務省、国防省（国軍）の姿勢が異なり、そのため、表面的な関係悪化は実質的な関係の劇的な変化を伴わず、同盟関係が維持されてきた。

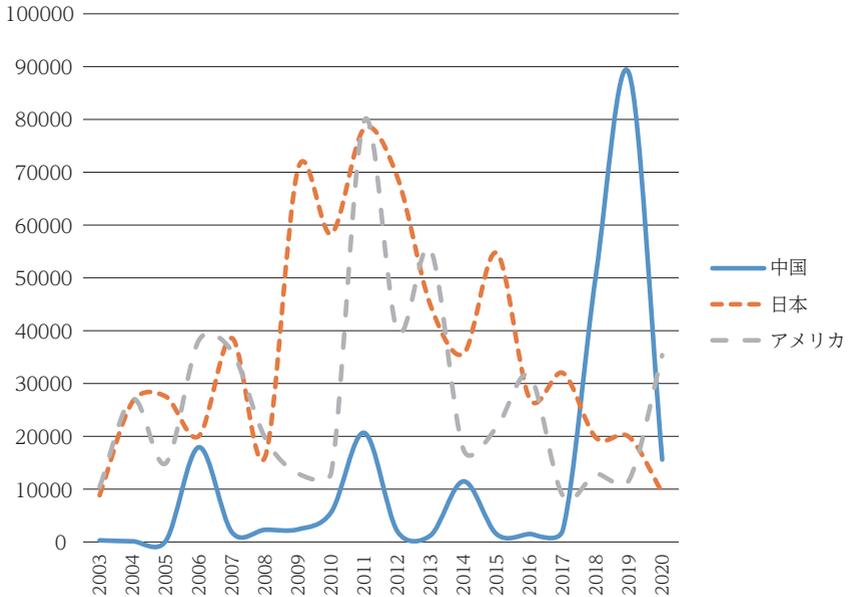
これに対して、ドゥテルテ大統領はアキノⅢ政権の敵対的な対中国政策の大きな転換を図ろうとしたが、それは、中国との貿易投資の拡大、インフラ事業援助獲得など、経済的な利益を求めたアプローチだった。

2016年の就任後、中国への訪問では、習近平主席に歓待され、総額で240億USドルに及ぶ投資・経済協力が約束された。このうち90億USドルがソフトローン、150億ドルが投資という内訳になっていた。ドゥテルテ政権発足時に打ち出された“Build, Build, Build”呼ばれるインフラ整備事業に、中国からの支援が期待されてのことである²⁶⁾。さらに、「一帯一路」構想への参加によってこのインフラ整備を進めようという思惑もあった。2018年の習近平国家主席のフィリピン訪問の際に署名された「一帯一路」協力に関する覚書において、インフラを含む複数の分野での協力が確認された。2019年の第2回「一帯一路」フォーラムでは、122億ドル余りの投資（エネルギー、工業地区、空港拡張、観光施設、インターネット接続、新しい都市センターの開発）に関する19の合意が成立した。そして75あるフィリピン政府のインフラ事業計画のうち18の事業が中国政府の支援を受けると報道された（Baviera and Arugay 2021）。

しかし、中国からの支援は大きく遅れた。たとえば2016年に合意された90億USドルのソフトローンのうち2019年までに実施されたのは5億9000万ドル（6.6%）、150億USドルの投資のうち2020年までに承認されたのが32億USド

26) Amy R. Remo, “Itemized list of PH projects covered by China’s \$15-B investment pledges to Duterte.” *inquirer*, Oct 23, 2016, <https://business.inquirer.net/217269/itemized-list-ph-projects-covered-chinas-15-b-investment-pledges-duterte>

図4-7 日米中からの直接投資(承認ベース,百万ペソ)



(出所) Philippine Statistics Authorityのデータから筆者作成 (Philippine Statistics Authority various years)。

ル (21.3%) にすぎなかった²⁷⁾。

すでに図4-2～図4-4で示したように、中国からのフィリピンへの来訪者の数は増え、貿易も大きく増えている。また、図4-7でみられるようにドゥテルテ政権期、2018年と2019年の2年間だけは中国からの投資も多い。

しかし、とくに投資はかなり限定された期間だけの現象であり、累計でみれば、日本やアメリカからの投資には遠く及ばない。こうした投資も、ドゥテルテ政権が期待したインフラ事業の進展にはつながっていない。中国政府の経済協力対象となった事業のなかでルソン島北部のチコ川灌漑用水事業とカリワダム建設事業

27) Andreo Calonzo, "China Yet to Deliver Promised Billions Despite Duterte's Pivot." *Bloomberg*, July 5, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-04/duterte-s-pivot-to-china-yet-to-deliver-promised-billions-in-infrastructure>

の2つの工事が開始されているだけである（渡辺 2021）。

中国からフィリピンへの資本進出では不動産事業の占める割合が最も高く、その多くはオフショアゲーミング（Philippine Offshore Gaming Operator, POGO）、つまり、オンラインでの賭博を運営する場所に関係したものとみられる（Rabena 2019）。フィリピン政府は総粗収益（GGR）によって財政的な利益を受ける一方、不動産価格の上昇や、さらには、不法滞在、違法賭博、サイバー詐欺などの犯罪の増加も報告されている（Rabena 2019）。また、以前からフィリピンに居住する華人との軋轢の発生を指摘する声もある（See and See 2019）。

このように経済開発に向けたインフラ整備、それに対する中国の支援という期待は、大きく外れ、ドゥテルテ政権がもたらそうとした対中関係の変化は結局のところ実らなかった。

■ おわりに

アメリカ、中国という2つの大国のはざままで揺れ動くフィリピンの外交政策は、ドゥテルテ政権によって大きな転換が試みられた。それまでの確固として築かれてきたアメリカとの同盟関係の軽視と、中国との経済協力を中心とした新たな友好関係が、その目指すところだった。南シナ海の領有権問題について、アキノⅢ政権が獲得した常設仲裁裁判所のフィリピンに有利な判断を保留し、領有権問題を棚上げして経済協力を進めようとする試みがその中心に据えられた。また、政権への高い支持の核にある超法規的な麻薬取り締まりに対し、人権の観点から批判を行うアメリカへの対抗がもうひとつの軸となった。

このような劇的な変化を可能にしたのは、大統領個人の政策選好をかなり強く実際の政策に反映させられる政治制度（大統領の裁量の大きさ、任期保障）、そして何よりもドゥテルテ政権への高い支持率だった。

しかし、フィリピン政府やさらには広く国民に共有されたアメリカへの親近感と中国への不信、反発を受けながらも関係維持のために援助や軍事演習の継続を進めたアメリカ政府の対応、そして中国からは期待したほどの支援が受けられず、逆にさらに進展した南シナ海での埋め立てや施設建設などによって、政権末期に

は再びアメリカとの関係回復と中国への対抗という前政権の外交姿勢に回帰していった。

そして、再選禁止を定めた憲法の条項により、ドゥテルテ政権は終了し、新たな政権が自由な立場で外交政策をあらためて決めることになる。後継政権のフェルディナンド・マルコスJr.大統領は、外交に関しては、専門家である外交官や軍関係者への依存を高め、どの国とも敵対的となることを避ける意向を示し、国際的に注目されたドゥテルテ政権の外交姿勢は、ひとつの政権で終了したといえる。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 稲本守 2017.「南シナ海紛争に関する仲裁裁判所裁定」東京海洋大学研究報告 13, 65-75.
- 川中豪 2002.「アロヨ大統領, 政権安定化に向け苦闘——2001年のフィリピン」『アジア動向年報 2002』アジア経済研究所.
- 鈴木有理佳 2015.「モロ・イスラーム解放戦線と和平合意——2014年のフィリピン」『アジア動向年報 2015』アジア経済研究所.
- 2017.「型破りな大統領誕生——2016年のフィリピン」『アジア動向年報 2017』アジア経済研究所.
- 野沢勝美 1997.「イスラーム反政府勢力との和平協定——1996年のフィリピン」『アジア動向年報 1997』アジア経済研究所.
- 湯川拓 2017.「ASEAN共同体2025の土台作りと南シナ海問題における亀裂——2016年のASEAN」『アジア動向年報 2017』アジア経済研究所.
- 2018.「50周年を迎えたASEAN——2017年のASEAN」『アジア動向年報 2018』アジア経済研究所.
- 渡辺綾 2021.「強権的統治を強めるドゥテルテ政権と新型コロナウイルス対策——2020年のフィリピン」『アジア動向年報 2021』アジア経済研究所.

〈英語文献〉

- Acharya, Amitav 2017. “The Myth of ASEAN Centrality?” *Contemporary Southeast Asia* 39(2): 273-279.
- Bautista, Lowell 2020. “The Ones Who Don’t Walk Away from the Philippines.” *Southeast Asian Affairs*, 275-292.
- Baviera, Aileen 2016. “President Duterte’s Foreign Policy Challenges.” *Contemporary Southeast Asia* 38(2): 202-208.
- 2020. “Is the Philippines Transitioning to Middle-Power Diplomacy?” *East Asia Forum Quarterly* Jan-Mar, 28-29.

- Baviera, Aileen S. P. and Aries A. Arugay 2021. "The Philippines' Shifting Engagement with China's Belt and Road Initiative: The Politics of Duterte's Legitimation." *Asian Perspective* 45(2): 277-300.
- Congressional Research Service 2021. "China Primer: South China Sea Disputes." Ver. 8, Washington D.C.: US Congress.
- Destradi, Sandra and Johannes Plagemann 2019. "Populism and International Relations:(Un) predictability, Personalisation, and the Reinforcement of Existing Trends in World Politics." *Review of International Studies* 45(5): 711-730. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0260210519000184>
- Green, Michael, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus and Jake Dougkas 2017. "Counter-Coersion Series: Scarborough Shoal Standoff." Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Manantan, Mark Bryan F. 2019. "Pivot Toward China: A Critical Analysis of the Philippines' Policy Shift on the South China Sea Disputes." *Asian Politics & Policy* 11(4): 643-662. DOI: <https://doi.org/10.1111/aspp.12498>
- Philippine Statistics Authority various years. *Philippine Statistical year book*, Manila: Philippine Statistics Authority.
- Rabena, Aaron Jed 2019. "The Chinese Wave in the Philippines." Manila: Asia Pacific Pathway to Progress Foundation.
- See, Teresita Ang and Carmelea Ang See 2019. "The Rise of China, New Immigrants and Changing Policies on Chinese Overseas: Impact on the Philippines." *Southeast Asian Affairs*, 275-294.
- Tran, Bich T. 2019. "Presidential Turnover and Discontinuity in the Philippines' China Policy." *Asian Perspective* 43(4): 621-646. DOI: 10.1353/apr.2019.0026.
- Zhao, Suisheng 2020. "East Asian Disorder: China and the South China Sea Disputes." *Asian Survey* 60(3): 490-509. DOI:10.1525/as.2020.60.3.490.

©Takeshi Kawanaka and Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



結

転換点としてのドゥテルテ政権

政治体制に沿った区分でいえば、1946年に独立したフィリピンは、1972年までの民主主義期、1972年の戒厳令布告から1986年のエドサ革命と呼ばれる民主化までの権威主義期、そして1986年から現在に至る民主主義期の3つの時代に分けることができる。

本書で取り上げたドゥテルテ政権は、この第3の時代にとって転換点となった。再びあからさまな権威主義に戻る可能性は今のところみられないが、民主化、そしてその後の民主主義を担ってきた自由主義的な政治エリートたち（その代表がアキノ家であり、彼らに近い政治家たち）に対する反感が表出したことで、民主化がもつ政治的正統性が相対化されたといえよう。

自由主義を掲げ、人権や法の支配を主張する指導者や知識人に対して、それでは人々が日々直面する犯罪の脅威には対抗できないとし、秩序と規律をもたらすためには即効性の高い手段、すなわち、暴力による取り締まりを進めるべきという主張が、大きな支持を得た。これまで政治的な争点としては、経済成長や貧困層への対応にもっぱら政治家たちの公約が集中してきたところに、人々が常に懸念を抱えながら真正面から主要な問題として取り上げられることがなかった犯罪、とくに違法薬物の問題をドゥテルテ大統領は全面に押し出した。潜在的に問題視されていた犯罪を政治争点として浮上させ、政治的な適切さよりも実質的な利益を提供することを掲げた。そのダバオ市長時代の実績が、彼に対する信用に裏付けを与えた。

こうした姿勢は、外交にも影響した。アメリカに対し、民主主義や人権の尊重についてアメリカによるフィリピンの植民地支配を引き合いに出し、激しく反発

した。そして、「一帯一路」を標榜し、近隣諸国との経済的な結びつきを強化しようとしていた中国に急速に接近した。中国との間には長年にわたって南シナ海の領有権が深刻な問題として存在し、前政権のアキノⅢ政権では東南アジアで最も中国への非難を強めていたが、貿易・投資での利益拡大を見込み、この問題を棚上げした。

ドゥテルテ政権による民主化以降の体制に対する挑戦は、政治的には変化をもたらした。しかし、外交については、外交官や軍人の親米的な態度と国民の中国の南シナ海進出への反発によって、結局のところ、以前の親米と中国への警戒という方向に戻った。

一方、経済や社会に関しては、むしろこれまでの政策の継承が特徴的である。民主化後の経済は、それまでのマルコスSr.政権の権威主義期の反省から、政府の過度な介入を排する自由主義経済を標榜してきた。ドゥテルテ政権もその延長線上にあり、財政規律重視で自由主義的志向をもつ経済閣僚らが経済運営を担った。彼らは前政権にならってマクロ経済の安定を最優先し、投資環境の改善に主体的に取り組んだ。経済面におけるドゥテルテ政権独自の取り組みをあえて挙げるなら、公共の利益を優先する意識が強く、既存の仕組み、すなわち既得権益層の利権にメスを入れることを恐れなかったことであろう。いずれも積年の悪弊もしくは課題として存在し、過去の政権は強い対応をとれなかった。こうした取り組みが可能であったのは、高い支持率を維持しかつ強権的なドゥテルテ大統領の政策選好が経済閣僚らの改革意識と重なったからだともいえる。

ドゥテルテ政権は社会政策でも過去の政権からの取り組みを継承し、社会的に脆弱な人々を包摂するユニバーサルな社会的保護の強化を掲げた。ただし、実際は経済成長を重視し、投資拡大を通じた雇用創出によって彼らの経済的自立を促すことが最良の政策だという立場でいたため、貧困者軽視の印象を与えた。今日振り返って、ドゥテルテ政権の成果と評される複数の社会事業の法制化は、そうした政権の姿勢に反して議会が社会政策に積極的になった結果でもある。総じてドゥテルテ政権の社会分野における取り組みは、大統領個人の政策選好や政権の方針が前提にありつつも、主に議会や社会におけるさまざまな関係当事者の立場や思惑の影響を強く受けたもので、結局のところ政府の役割を拡大させる方向に傾いていった。

以上の経済や社会の領域における取り組みは、市場の機能を高めるための環境整備と社会的弱者に支援が直接届く仕組みの形成に寄与してきた。ただ、まだ道半ばであり、政策執行能力の弱さもあって、その成否は今後を待たなければならない。そして社会政策における公的負担の増加が見込まれるにつれ、政府が経済成長と社会支出のバランスをとることの難しさが一方で現実味を帯びつつある。とくに経済成長に資する財源確保の懸念は政権を超えて共有され、それが次のマルコスJr.政権で開始された政府系ファンド設置案の議論につながっている。

1986年の民主化によってもたらされた民主主義は、30年にわたってフィリピン政治において正統性の柱であった。しかし、この民主主義のもとで生じていた政治、経済、社会の領域での不満や不安は、そこに光を当てる指導者の登場とともに顕在化し、徐々に民主化によって与えられた正統性にも影響するようになってきた。なかでもドゥテルテ大統領は極めて大きな影響を与えた。自由、人権といった価値よりも秩序を重視し、アキノ家に象徴される1986年民主化で中心的役割を担った政治エリートの流れに対抗するその姿勢は、国民の多くから支持された。それは民主化で否定されたマルコス権威主義体制への肯定的な評価の復活を容易にし、ドゥテルテ本人の意向とは関係なく、結果として2022年のマルコスJr.政権の誕生が可能になる素地を整えた。

今後のフィリピンの政治、経済、社会、外交がどの方向に向かっていくのかを見極める手がかりは、ドゥテルテ政権を深く理解することから得ることができるだろう。

©Takeshi Kawanaka and Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



索引

【英略語／アルファベット】

K-12(幼稚園年長から12年生までの教育期間) 87
RCEP(地域的な包括的経済連携) 46, 49

あ行

アカウントビリティ
垂直的—— 22
水平的—— 22
「赤狩り」(red-tagging) 25
アキノ、コラソン政権 8, 37, 70, 100
アキノⅢ政権 5, 8-9, 38, 40-43, 45, 47, 50, 68,
73, 75-76, 84, 88, 104, 105-106
アロヨ政権 5, 8, 38, 41, 45, 47, 71-73, 76, 101,
104
イスラーム勢力 29, 30-31
エストラーダ政権 5, 8, 9, 26, 37-38, 71, 100
エドサ政変 37-38, 40
エドサ政変Ⅱ 37-38
エリート支配 7

か行

海外直接投資法 49
開発計画 43-44
『フィリピン開発計画2011-2016』73
『フィリピン開発計画2017-2022』35, 43, 66,
74-75, 84, 87
格差
教育—— 65, 69
所得—— 35, 42, 65, 67, 69
地域—— 35, 42, 49, 53
官民連携(PPP) 38, 47
規制緩和 8, 35, 37, 61
教育審議会 89
共産主義勢力 29-30
規律と秩序 6, 9-11
犯罪 10
クライエンテリズム 17-18
パトロネージ 7, 8, 17
健康保険 3, 66, 69, 74, 76-77, 85, 90-91
公益サービス法 48
高等教育無償化法 66-67, 88, 91
小売業自由化法 49

国際刑事裁判所 23

さ行

最高裁長官(セレノ、マリア・ルーデス)解任 23
財政規律 3, 36, 45-46, 61, 122
債務管理 45-46, 61
失業保険 66-67, 75, 84, 90
社会改革アジェンダ(SRA) 70-71
社会保険 66, 69, 72-73, 75, 84-85
自由化 1, 35, 37-38, 49, 53, 58, 61, 97
コメ輸入の自由化 53, 58
自由主義 2-3, 5, 8, 36, 45, 61, 121-122
条件付き現金給付(4Ps) 72-73, 75, 78-80
——(4Ps)法 3, 13, 66-67, 79-80, 90
税制改革 3, 35, 37, 79
税優遇制度 42, 49, 51, 54-55
CREATE法 49, 55
製造業再興プログラム 43
政党
自由党 14
政党システム 7
PDP-Laban 14-15
世帯識別システム 73, 79-80
ソーシャル・メディア 18-19

た行

対中関係
一帯一路 115-116
支援 115
投資 117
貿易 102-103
大統領職の制度的特徴 97, 101, 111
対米関係
親米価値観 98-99, 113
対立 111-112, 113
地位協定 100, 113
防衛協力協定 101
長期ビジョン『AmBisyon Natin 2040』 35, 44, 65
デリマ、ライラ 16, 23
投資優先計画(IPP) 42, 51
戦略的投資優先計画(SIPP) 51
統治の質 26
汚職 27-29, 101, 104

ドゥテルテ

——の経歴 11-12, 111

——の支持層 12-14

東南アジア諸国連合(ASEAN) 104, 106, 108-110

ドミンゲス, カルロス 45

な行

日比経済連携協定(JPEPA) 38

人間開発 67, 72, 74, 87, 91

——指数 65, 67-68

農地改革 1, 37, 70

は行

パーソナリティ 18

非正規雇用 3, 67, 85-867

非正規労働者 85-86

ビルド・ビルド・ビルド 46, 48

貧困

貧困削減 44, 60, 65, 68, 70, 72

貧困者のための大憲章 66, 80

貧困対策 35, 65-68, 70-76, 78, 80, 82

貧困対策相互扶助事業(KALAHI-CIDSS) 72-73

包括的国家産業戦略(CNIS) 42-43

包括的自動車産業振興戦略プログラム(CARS) 43

包括的な社会サービスの提供(CIDSS) 71

ポピュリスト 17, 36, 100

ボラカイ島の一時封鎖 53, 59

ま行

マニラ湾の浄化作戦 59-60

マラウィ市での反乱 23, 24, 113

マルコス権威主義体制 7-8, 31

マルコスJr.政権 4, 50, 61, 89, 91, 123

マルコスSr.政権 37-38, 40, 122

南シナ海

行動規範 106, 108

常設仲裁裁判所 106, 108, 110

スカボロー礁事件 101, 105, 109

ミスチーフ礁建造物 104

南シナ海に関する関係国の行動宣言 104

民営化 8, 35, 37, 53, 56-58, 61

民主主義のレベル 20-21

メディアへの圧力 21-22

ラップラー 24

ABS-CBN 24

や／ら行

ユニバーサル・ヘルスカケア法 3, 66-67, 75-78, 81, 90

ラモス政権 5, 8, 26, 37, 70-71, 100, 104

レッサ, マリア 24

ロクシン, テオドロ 110, 113

ロレンザーナ, デルフィン 109-110

執筆者一覧

かわなか たけし
川中 豪

亜細亜大学国際関係学部教授・アジア経済研究所連携研究員

すずき ゆりか
鈴木有理佳

アジア経済研究所 企業・産業研究グループ長

—執筆順，所属は刊行時—

〈表紙写真〉

File Philippines Election Campaign

(写真：EPA=時事)

権威主義的反動と新自由主義——ドゥテルテ政権の6年——

EPUB版 2023年12月1日発行

オンデマンド版 2023年12月5日発行

著者 川中 豪・鈴木有理佳

発行所 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア経済研究所

〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3丁目2番2

(電話) 043-299-9735

ISBN 978-4-258-04658-4

©Takeshi Kawanaka and Yurika Suzuki 2023



9 784258 046584



權威主義的反動と新自由主義

Authoritarian Backlash and Neo-Liberalism:
Six Years of the Duterte Administration

IDE-JETRO