

## 序

# ドゥテルテ政権をもたらしたものの

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ことで可能となった。

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>

