

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/artclidispape/?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。

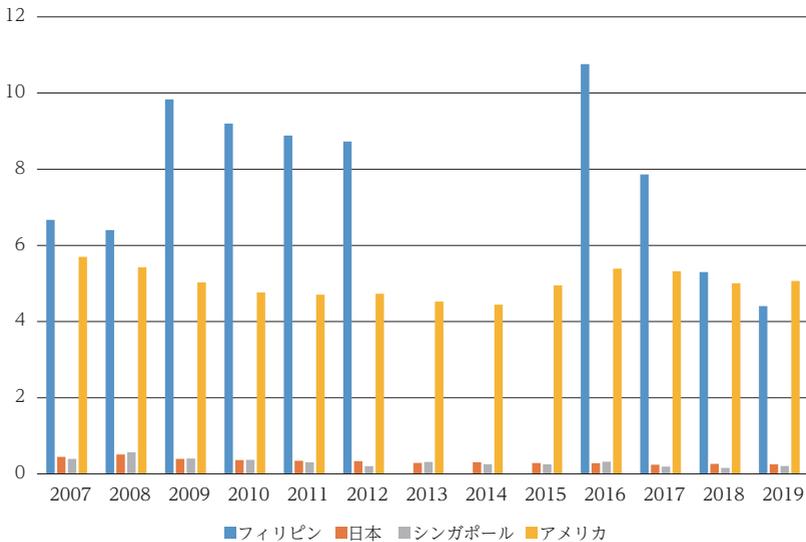
5) 2016年の大統領選挙でエストラダと類似の立場にあった候補は、ジェジョマール・ピナイ副大統領である。

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

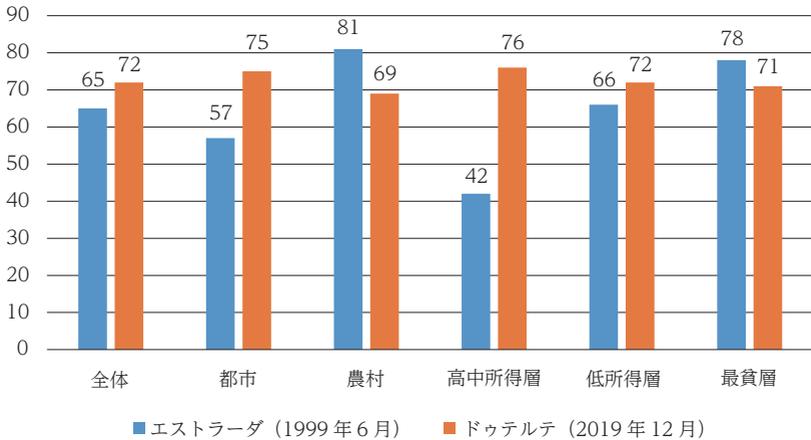
9) BusinessWorld-SWS February 2016 Pre-Election Survey,

<https://www.sws.org.ph/swsmain/artclisppage/?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。

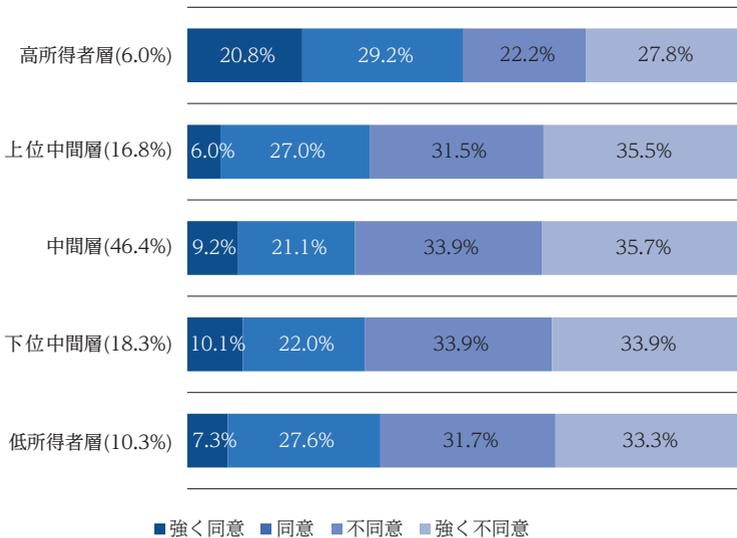
会階層、高学歴層、そして若い世代からの支持が目立つことである¹²⁾。

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。

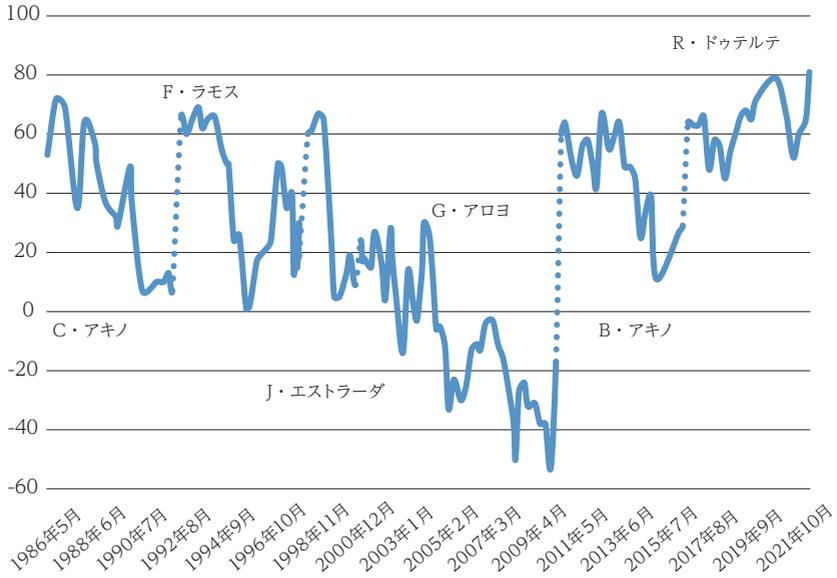
大統領選挙出口調査やその他の世論調査からみえてくるのは、ドゥテルテが中間層以上の期待を受けて権力を掌握していったことである。その後、その支持は所得の低い層にも拡大していった。SWSによる2019年12月の調査で農村居住者、低所得層、教育年数の少ない層での支持率の拡大は顕著だった¹³⁾。

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 アキリノ・“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 アキリノ・“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ティックな効果があって、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>

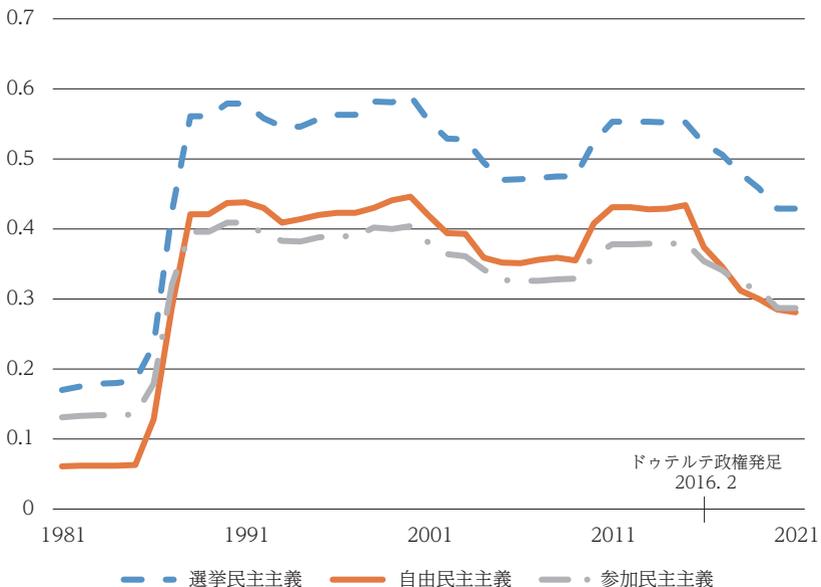
障を軸とした自由民主主義、市民の政治過程への参加を示す参加民主主義の3つの指標を示したが、いずれもドゥテルテ政権発足以降、そのレベルが低下している。とくに、自由民主主義の低下が目立つ。

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

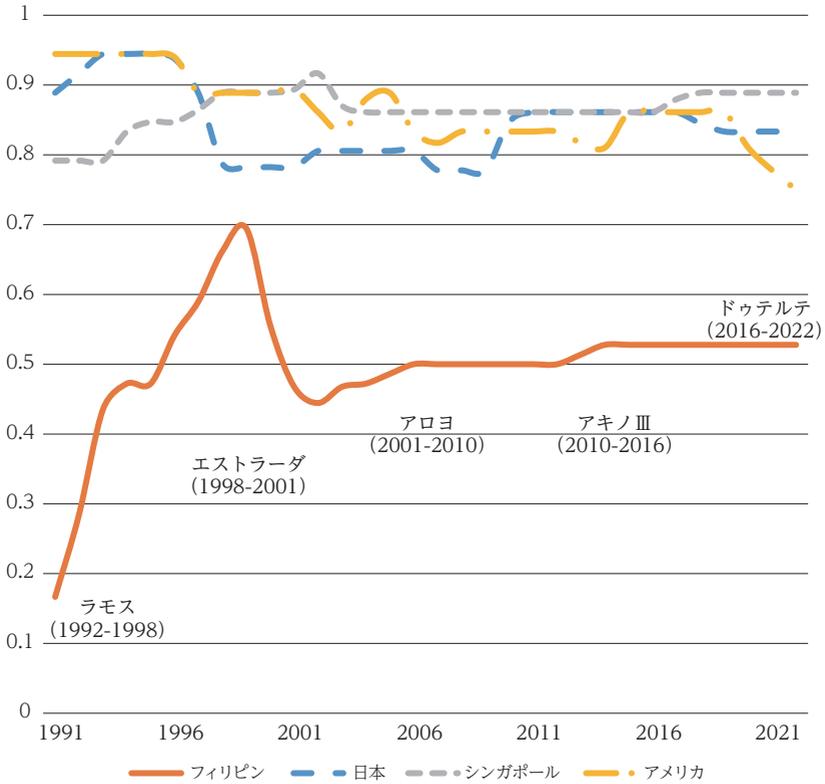
28) Cliff Venzon, “The Philippines’ Anti-Terrorism Act of 2020: Five things to know.” *Nikkei Asia*, June 10, 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/The-Philippines-Anti-Terrorism-Act-of-2020-Five-things-to-know>

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)に大きく改善が見られるが、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見られるものの、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>

