

G・ホーズ著

『フィリピン国家とマルコス
政権——輸出の政治学——』G. Hawes, *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*, イサカ, ロンドン, Cornell University Press, 1987年, 196ページ

永野善子

I 今日フィリピン経済と本書の意義

フィリピンでアキノ政権が誕生してから、今年2月で早くも3年が経過した。1983年8月のベニグノ・アキノ元上院議員の暗殺から86年2月のマルコス政権の崩壊にいたるまで、フィリピンでは深刻な経済危機が続いた。さらにアキノ政権が発足してからも不安定な経済状態は十分な回復を見せず、ようやく1988年あたりから外資を中心とする新規投資が活発化し、実質経済成長率も6%を超えようになった。しかし、1980年代前半に数年間続いたマイナス成長がフィリピン経済に与えた影響はきわめて深刻である。過去数年間、フィリピンの1人当りGNPは600ドルを割り込み、ASEAN諸国のなかでインドネシアについて低い水準となった。

アキノ政権は、政権発足直後に『フィリピン中期開発計画 1987~92年』を発表し、マルコス政権時代の工業化中心の経済政策を改め、農業開発に中心を置く新開発計画の実施を強く打ち出した。そもそも工業開発から農業開発への重心の転換は、マルコス政権末期に、それまでの輸出向け中心の工業化政策の失敗が顕著になった頃、世銀の勧告を受けてフィリピン農業省が策定した「農工業の均衡的発展戦略」(BAIDS)に端を発するものである。これは、諸産業への政府介入の縮小、民間部門の活性化、外資の一層の導入などを基本路線としながら、従来比較的軽視されてきた一次産品の輸出向けおよび国内向け生産の新規開拓の必要を訴えたものである。マルコス政権がこれら一連の政策に着手したのは、1984年になってからのことであるが、こうした政策の遂行は、マルコスとその取り巻き財閥(クローニー)の利害と真向から対立するものだったので、十分な成果を挙げることはできなかった。

これに対し、アキノ政権は、発足当初からマルコス政

権以上に、世銀の開発戦略にそった形の経済政策の展開を目指していた。新政権発足後3年を経た現在の時点で、実際に実施された経済政策が、農業開発と工業開発のいずれに重点を置くことになったのかを吟味することは、必ずしも容易ではない。しかし、昨年6月に制定された「新農地改革法」のなかで、新興アグリビジネスに従事する外資や国内地主に対しさまざまな優遇策が施されたことは、アキノ政権が国内経済の立て直しのために、外資や地主を担い手とする輸出向け農業を重要視していることを示すものといえよう。

ここで取り上げるG・ホーズ『フィリピン国家とマルコス政権——輸出の政治学——』は、マルコス政権の経済政策を、3つの代表的農産物輸出産業(ココナツ産業、砂糖産業、フルーツ産業——パイナップル、バナナ——)を中心に検討し、「政治経済学」(ポリティカル・エコノミー)の視点から、フィリピン研究の新分野を切り開くことを意図した著作である。著者が本書で、上記の3産業を中心に、マルコス政権下の農産物輸出産業を分析したきっかけは、1970年代に外資導入型の工業化政策が開発されつつも、依然として農産物が輸出において重要な位置を占めていたことにある。とりわけ、ココナツ産業と砂糖産業に対しては、産業の国家管理とも呼ぶべき体制が戒厳令下で確立され、それが政治的・経済的にどのような意味をもっていたのかを考察することによって、マルコス政権の、そしてフィリピン国家の性格が明らかになると、著者は考えたという。

独立後のフィリピン経済において、輸出向け農業が重要な意義をもってきたことに異論をもつ者は多くはいない。にもかかわらず、この分野の研究は十分に行なわれておらず、主な著作としては、本書のほか、Rene E. Ofreneo, *Capitalism in Philippine Agriculture*, ケソン, Foundation for Nationalist Studies, 1980年(書評, 本誌第22巻7号 1981年7月)やU.P. Third World Studies Center, *Political Economy of Philippine Commodities*, ケソン, 1983年があるにすぎない。この意味で、本書は、マルコス政権期における代表的農産物輸出産業の変容を、歴史的展開過程を踏まえて追跡した意欲的試みとして評価できる。しかしながら、他方で、政治学専攻の著者が、農産物輸出産業を土台として政治過程と経済過程の双方を、1冊の著書のなかで一挙に論じたため、ひとつの作品としてのまとまりは必ずしもよくない。この点で、本書は将来に多くの課題を残している。

本書の章別構成は次のとおりである。

- 第1章 フィリピン政治経済学の創造
 第2章 ココナツ産業
 第3章 砂糖産業
 第4章 フルーツ産品産業
 第5章 フィリピン的文脈における国家と政権

以下では、まず章別に内容の要約を行ない、ついで本書の基本的問題点を指摘したい。

II 各章の内容要約

第1章「フィリピン政治経済学の創造」は第5章「フィリピン的文脈における国家と政権」と対を成す章であり、この2つの章が、本書の理論的部分を構成し、さらにフィリピンにおける政治過程と経済過程を結ぶ環がどこにあるのかを明らかにすることを意図した部分である。これに対し、第2章「ココナツ産業」、第3章「砂糖産業」、第4章「フルーツ産品産業」は、第1章での問題提起を踏まえた実証的検討部分として位置づけることができる。全体に目を通した印象では、確かに第1章と第5章は1つの対を成しているが、第1、5両章と第2～4章との結びつきが弱い。加えて、第2～4章はそれぞれ別個の論文として読んだ場合、示唆に富む議論が多くちりばめられているものの、1冊の著作のそれぞれに内的連関をもつべき章として見ると、議論の運びにぎくしゃくしたものを感じざるをえなかった。

第1章「フィリピン政治経済学の創造」では、大きく分けて、3つの問題が議論されている。第1の問題は、フィリピンにおける工業化政策がなぜ失敗したのか。台湾や韓国などの NICs (NIEs) 諸国の工業化と比較した場合、フィリピンでは独立後も土地所有エリートが残存し、さらにアメリカの対比経済政策が彼らの利益を温存する方向で展開されたことが、その重要な要因となっている。こうした認識に基づいて、植民地下における土地所有エリートの台頭を歴史的に跡づけ、さらに独立後の輸入代替政策 (ISI) から輸出指向型工業化への移行が台湾や韓国のように順調に進行しなかった理由として、エリート層内部での対立 (農産物輸出セクターと製造業セクターとの対立) があったことが挙げられている。

第2の論点は、エリート層の内部対立のもので、フィリピンの政治システムがどのように変わったのかである。著者は、ここで、フィリピンでは2大政党政治がパトロン・クライアント関係のもとで安定的に存在するとされてきた1960年代までの議論は、民主制政治に対する楽観論にすぎなかったとする。実際には、エリート層の

間の対立が激化したことにより、中央の地方に対する政治支配が強まり、1960年後半から70年代初めには、選挙戦の時に威力を発揮した地方でのパトロン・クライアント関係の意義は薄れ、従来地方ボスによって担われた政界では、よりプロ意識をもった政治家が台頭し、マルコスが登場する土壌が準備されていたという。

第3には、本書の議論の核心ともなるべき問題、すなわち、国家と政権の概念の違いが議論されている。つまり、国家は支配的な階級の組織であり、その支配はさまざまな形態の政府 (民主制、権威主義的制度など) によって実行される。著者は、こうした定義に照らして、戒厳令下の国家は、いかなる階級によって支配されていたのか、そして、マルコス政権は一定の階級的利害を代表しながらも、どのような特殊な条件のもとでその政治を遂行していたのかを、本書のなかで明らかにしたいとする。

第2章「ココナツ産業」では、輸出産業としてのココナツ産業の意義とその生産構造がまず概観される。そして、アメリカ植民地期から独立後のココナツ産業の変化が追跡され、さらに、戒厳令下におけるココナツ油産業の寡占化のメカニズムに焦点が絞られる。ココナツ油産業の寡占化の資金調達機関は、1973年に設立されたフィリピン・ココナツ庁であった。同庁は、大統領布告によってココナツ農民から徴収されることになった課徴金を、ココナツ産業の活性化のための資金として、いくつかの機関に分配した。この結果、エドワード・コファンコ・ジュニアらの主導のもとに、1975年にユナイテッド・ココナツ・プランターズ銀行 (UCPB) が発足し、さらに79年以降は、ユナイテッド・ココナツ・オイル・ミルズ社 (UNICOM) によって、つぎつぎと外資系を含む国内のココナツ油工場が買収されていった。

第3章「砂糖産業」。ここでは、第2章と同様の手続きによって、マルコス政権による国家介入過程が分析される。はじめに、20世紀前半の製糖工場設立ブームとアメリカとの特惠的貿易関係の成立が概観され、ついで第2次世界大戦後の産業の復興、さらに、1974年に開始されたマルコス政権による砂糖貿易国家独占体制の確立とそれが砂糖産業に与えたインパクトが明らかにされている。マルコスの盟友ロベルト・ベネディクトを頂点とする、砂糖産業における「国家管理」は、製糖工場やプランターがすべての砂糖を政府に売却することを義務づける形で導入された。この制度は、マルコス政権が、「砂糖ブロック」と呼ばれた砂糖産業の寡頭的支配層を、政治的に無力化するのに威力を発揮したものの、産業にお

ける投資意欲の低下を招いた。

第4章「フルーツ産品産業」。この章では、多国籍企業がその主たる担い手となったパイナップルとバナナ産業について考察を加えている。これらの産業では、ココナツや砂糖産業とは異なり、マルコス政権による直接の介入は、生産過程においても流通過程においても行なわれなかった。著者は、巨大な外国資本をまねにした、フィリピン国家とマルコス政権の権力の限界がここに現われているとし、パイナップルとバナナ産業の展開を概観する。パイナップル、バナナ両産業が国家管理を免れたのは、ココナツや砂糖と異なり、これらの産業の国際市場を支配する多国籍企業が、フィリピン国内の政治経済に一定の影響力を行使することができたためとされている。

第5章「フィリピンの文脈における国家と政権」。本章では、本書の結論が提示されると同時に、第1～4章までの議論をさらに一歩進め、途上国の国家と政権の実体を理論的にどう捉えるべきか、フィリピンを事例とする著者の国家論が展開されている。著者によれば、マルコス政権下に展開された対農産物輸出政策の本質を理解するためには、国家レベルと政権レベルの2つに分けた議論がなされなければならない。

国家レベルで見た場合、マルコス時代のフィリピンの支配階級は次の4つの部分から成り立っていた。すなわち、(1)国家機関に基礎を置き、国家資本主義を支持する層、(2)大統領との密接な関係を持ち、私的利益のために国家権力を利用するクローニータチ、(3)国内市場向けの生産を行なうその他のブルジョア層、(4)世界市場向けの生産を行なうその他のブルジョア層、の4つである。当時のフィリピンの政治は、開発政策を展開する国家の行政的かつ強制的組織に対する支配をめぐる、これら4つの部分から成る支配層間の闘争を軸に展開された。しかし、このような支配階級の構成は、他の発展途上国にも見られるものであり、こうした支配層の分類だけから、フィリピンの工業化の失敗やマルコス政権の崩壊を説明することはできない。そこで、著者は、政権レベルの分析にその原因の究明を託すことになる。

マルコス政権は、輸出向け製造業に基盤を置く開放経済への移行を図ったが、この政策は、農産物輸出経済に従来から存在した不平等をより悪化させることになった。製造業部門はある程度成長したものの、台湾や韓国で見られたような、労働者の賃金率や生活水準の引き上げにつながる雇用の拡大は達成されなかった。農地改革の不徹底、農村から都市への大量の人口流入、政情不安

による新規投資の見送りなどのほか、マルコスの個人的な政治的意図が強く働き、テクノクラートが合理的な政策を実施することがきわめて困難であったことが、その理由として挙げられている。

とくにマルコスがココナツや砂糖産業の国家介入を促進した背景には、同政権が両産業から吸い上げられる多額の資金に依存していた事実があった。したがって、1983年のベニグノ・アキノ暗殺事件以後の金融危機のなかで、マルコスはIMFから財政再建の援助を取りつけるために、ココナツや砂糖産業への国家介入を縮小しなければならなかったが、それは、マルコス政権の基盤の弱体化に直結した。

こうして、支配層間の盟約としての国家のレベルでは、1980年代半ばにはもはや、マルコス政権ではなく、階級的支配の枠組それ自体の維持が問題になっていた。1986年2月の政変後のアキノ政権の成立は、このような支配層の要請に支えられたものにほかならない。したがって、土地所有、政治参加、経済開発における基本的構造改革がなされない限り、アキノ政権下のフィリピン国家の基本的性格は、マルコス政権下のそれと変わらないということになる。新政権発足後3年を経た現在、アキノ政権に対するこうした性格規定は定着したものになっているが、新政権発足から1年後に出版された本書で、すでにその性格が明確に規定されていることは評価したい。

III 解明されなかった農産物輸出産業の 国家管理

評者が本書を通じて一番不満に感じた点は、本書の議論の重要な柱である問題、すなわち、なぜマルコスは農産物輸出産業の国家管理に踏み切ったのか、しかも、ココナツと砂糖産業をそのターゲットにしたのか、両産業の国家介入の形態はなぜ異なったのか、さらにフルーツ産品産業にはなぜ介入しなかったのかという点に関し、明確な解答が出されていないことである。フルーツ産品産業については、すでに、「内容要約」において紹介したように、世界市場を制覇した多国籍企業の国内政治に対する影響力の行使が、その理由とされている。しかし、これだけでは、なぜ多国籍企業がそのような政治的影響力を行使するにいたったのかの経済的背景にまで説明が及んでいないうえに、ココナツや砂糖産業と異なり、フルーツ産品産業についてはマルコス政権が当初から国家管理を志向しなかった理由が明らかにならない。

評者の考えでは、マルコス政権は、政権維持の資金源を得るためだけに、ココナツや砂糖産業の国家管理を行なったのではない。資金源の確保が、国家管理の政治的目的であったとするならば、その経済的目的は、伝統的な輸出産業の合理化、より具体的には、各国の農産物輸出産業が急速にアグリビジネスとしての体制を整えるなかで、農業部門から加工部門にいたるまでの一貫生産体制を確立することであった。

産業の垂直統合は、著者自身が指摘するように、デルモンテのブランド名でよく知られるフィリピン・パッキング社 (PPC) によって1930年代末からミンダナオ島のパイナップル農園で着手され、独立後にはキャッスル&クック社がこれに続き、さらに60年代末から開始されたパナナ生産では、当初から垂直統合の形態が導入された。他方、ココナツ産業では、政府が合理化のイニシアティブを取るまえから、輸出品目はすでにコブラからココナツ油に移行し、アメリカ系や日系企業、そして現地資本がこの分野に進出していた。したがって、マルコス政権は、1970年代半ばに急速に進行していたココナツ産業における、付加価値の高度化の動きをいわば後追いつる形で、産業の国家介入を行なったことになる。他方、砂糖産業では、政府の資金的援助を受けて多くの製糖工場や精製糖工場が設立されていった。

このように見ると、パイナップルやパナナ産業では、産業の垂直統合という政府の経済目標をすでに達成しており、あえて政府が介入する必要がなかったと考えることができる。これに対して、農業部門に大小多数の農場を擁するココナツや砂糖産業などの伝統的輸出産業で

は、政府のイニシアティブのもとで産業の合理化を図り、国際競争力をつけることが客観的にも必要とされていたのではなからうか。実際には、各政府機関の頂点にクローニーが居座り、彼ら自身に政策の実行能力がなかったばかりか、多額の資金の着服が日常茶飯事となったため、当初高らかに謳いあげられた、産業の合理化という政策目標はほとんど達成されずに終わったのではあるが。

したがって、外資導入型工業化が進行した時期に、ココナツと砂糖産業で国家管理が実施されたのは、著者が指摘したマルコスの政治的意図のほかに、伝統的輸出産業の垂直統合の必要という経済的要請があったことを看過することはできない。多くの場合がそうであるように、マルコス政権期の政策目標とその実態には著しい乖離があった。この乖離がなぜ生じたのかを分析することによって、フィリピン政治経済学の構築への道が開かれたのではなからうか。確かに、この問題を議論する土台として、国内の地主層が堅固に残存するココナツ、砂糖産業は、恰好の材料を提供してくれる。それだけに、本書では、両産業の国家管理における政策目標と実態の乖離に関し、突っ込んだ議論がほとんどなされなかったのは残念である。

このほかにも、各章のなかにつけられている小見出しに不適切と思われる箇所や、個別の事実関係に関し疑問が生じた部分はいくつかあるが、上記の問題点に比べれば、それは些細な欠陥というべきであろう。

(光陵女子短期大学助教授)