

第3章

戒厳令下のフィリピン

——改革と挫折

議會制民主主義が定着していると見られてきたフィリピンで、一九七二年に至って戒嚴令体制が出現するのはなぜであろうか。またどうしてそれが可能になったのであろうか。マルコスが独裁制を確立させた手続きと支配の構造のなかでそれを考えてみたい。さらに、戒嚴令下で彼が行なった諸改革とその行方、その間の制度的変化を検討する。

1 戒嚴令体制の出現

(1) 政權永續化の手続き

非常大権による全土掌握が成功しても、それでマルコスの独裁制確立とは言えなかった。憲法の規定では彼の任期は八年間、つまり一九七三年一月どまりである。ここにおいて制憲會議での新憲法草案の審議が急がれた。強硬な反マルコス派代表の少なくとも一〇名が逮捕されたあと再開された同會議は、マルコスの提出した条項を受け入れて一月末には草案を採択した（表決は二七三対一五、棄権二）⁽¹⁾。

草案は政体として議院内閣制を採る。大統領と首相は一院制の国民議會から選出されるが、前者は国家の象徴的元首であり、後者が行政權を持つ。しかし実は、焦点は戒嚴令後急いで挿入さ

れた以下の経過規定にあった。

(1) 憲法承認と同時に暫定国民議会が設けられ、正規の国民議会議員の選出まで継続される。(2) 暫定国民議会を構成するのは、現職大統領・副大統領、制憲会議議長、暫定国民議会議員になることを表明した上下院議員、経過規定に賛成した制憲会議代表、である。(3) 現職大統領が暫定国民議会を召集するものとし、そこで暫定大統領と暫定首相が選出されるまでは、ひきつづき三五年憲法にもとづく権限・大権と、新憲法にもとづき大統領および首相に属する権限とをあわせ行使する。(4) 現職大統領が公布する一切の宣言、命令、布告、通達および法令は国内法の一部とされ、戒厳令の解除または新憲法の承認後もひきつづき効力をもつ。⁽²⁾

三選禁止の制約を破るために採用した議院内閣制であったが、権力集中の目的からは逆行するという矛盾をもっていた。経過規定はこれをみごとに解決した。暫定国民議会召集まではマルコスに新旧大統領および新首相の権限が集中するが、その召集は彼の胸先三寸にかかっている。彼の発する各種命令はすべて法律として有効とされる。したがって彼は、新憲法承認後も無期限に「大統領兼首相兼議会」としての存在を続けられることになる。⁽³⁾

マルコスは一九七三年一月一七日、同月一〇―一五日のレファレンダムで国民の九五%が草案に賛成したとして新憲法を公布した。同時に、やはり「国民の圧倒的意思」を根拠として、暫定国民議会は召集せず、戒厳令は続行されることを公布した。⁽⁴⁾

「合憲的、平和的措置」としての戒厳令を強調してきたマルコスは当初、一月一五日の

国民投票による承認手続きを公布、「自由で開かれた討論」のポーズをとった。しかし大々的なキャンペーンにもかかわらず、国民の低調な関心と暗黙の抵抗があつて政治的に有効な結果は覺えなくなった。一時は国民投票の日程延期が決められたが、新憲法成立で政治生命を断たれる上院側からの強硬な通常議會会期召集（憲法上一月三日）要求が起こるにおよんで、マルコスは承認手続きを急ぐ必要に迫られた。大晦日になつて、大統領令で村ごと、都市では地区ごと⁽⁵⁾にわか仕立ての「 balan gay」（市民集会）が設置され、三五年憲法でも新憲法でも改憲手続きとして規定している国民投票はここにおける「レファレンダム」に置き換えられた。全国⁽⁵⁾の三万五〇〇〇カ所で開かれたという市民集会には、最低年齢を一八歳から一五歳に引き下げて狩り出しが行なわれた。軍や官憲の警戒のうちに狭い地域社会規模の集会で行なわれる、秘密投票でない発声や拳手による採決という⁽⁶⁾ことで「草の根の意思」の質が推察できよう。そもそもが短時日の準備だけで複雑な六つの設問に答えるのである。しかも採決結果は村幹部が自分の責任で報告するだけである。「新社会」の宣伝とあわせて、「承認に失敗すれば革命政府の出現」という脅迫が陰に陽に行なわれたことも大統領演説に明らかである。市民集会結果は、九〇%以上が新憲法と戒嚴令続行を支持し、選挙を七年間行なわないことを要求したという⁽⁶⁾。

新憲法承認の有効性をめぐつては、与野党前上院議員五人が提訴したのを受け、最高裁判所も六対四で有効に承認されていないとし、「国の多くの地域でかかる市民集会が行なわれていないことは司法的に知られている」と述べた。ただ新憲法が実際上有効である⁽⁷⁾と考えることにはもは

新憲法草案を挙手で承認する首都圏バサイ市の市民集会

(*Evening Express*, 1973年1月15日)

や障害は何もない、と現状を追認した。⁽⁷⁾ 戒厳令政権は法律的基础を与えられた。

ただマルコスが正統性確保のため法律的な手続きにはあくまでも慎重であった。一九七三年七月二七日・二八日には、任期延長レファレンダムが行なわれている。これは、マルコスが新憲法承認により集中された権力を自分の胸三寸で無期限に延長できるといういわば必要条件を与えられたことにかかわる。

今回は、旧憲法下での大統領任期七三年一月三〇日を越えて「マルコス大統領が続き、戒厳令下で着手した改革を完成することを望むか」を改めて問う、政権の正統性に隙を与えないことを狙ったものである。有権者登録や秘密投票の形式は一応ふまれ、六日間の夜間外出禁止令解除も行なわれた。しかし言論・集会の自由の抑圧や締めつけ、軍・官憲の監視体制には何の変わりもなく、そのうえ未登録者、棄権者には大統領令で罰則が規定された。強圧的で複

雑な投票手続きは自由な秘密選挙からはほど遠かった。投票結果は九一%弱の賛成と発表された。この信任投票を経ることでマルコス政権はその永久政権化手続きを完了した。投票に先立つ二四日の予備討議では、「立法諮問会議」という将来の安全な正常化コースのモデルを示唆する提案も引き出すことができた。⁽⁸⁾

(2) 戒厳令の動機と条件

ここでマルコスが戒厳令を発動した動機とそれを可能ならしめた条件について考えてみよう。経過からみて、戒厳令の動機が彼の政権延長の野心から出ていることは一点の疑いもない。仮りに制憲会議の審議が順調に進み、制度変更により議院内閣制下での首相就任という形でそれがかなえられた場合、ミハレスの言うように短い期間の延長で満足していたかどうか⁽⁹⁾、は明らかでない(イメルダ夫人が首相に、自分が大統領になつて院政を布くという選択は、実現可能性も低いし、彼にも満足できないものであったと推測される)。長期政権化で権力は強化されたであろうが、彼の抱負が議院制下でどれだけ実現されたか、は疑問である。任期に制約のないなかで、あえて戒厳令に訴える名分はなかったはずであるが、制度の再改定を迫られたかもしれない。

いずれにせよ事態の進行は、一九六九年選挙の「やりすぎ」によって与野党主要指導者とマルコスとの対立を決定的なものにしていた。共通の性格と支持基盤をもつ保守二大政党間の頻繁な

政權交替、それによる支配層間の利権均霑、目先を変えることによる国民の不満解消、というこれまでの政治的安定のパターンは崩れた。人事や財政資金操作を通じた官僚や党機構への自派勢力の扶植、特に空前の国軍掌握を背景にした軍事力の行使は、マルコス独り勝ちの形態を現出した。与野党を問わずマルコス三選阻止で結束する陣営が形成され、一旦成立したマルコス派は政權が交替した場合の反動を考えて政權にあくまでも執着する衝動に駆られる⁽¹⁰⁾。

しかし単なる政治的野心だけでは、いかに「暴力による政府転覆の危険の切迫」を並べ立てても、短期間の権力集中はともかく、政權を永続的に維持できる正統性の基礎は得られまい。

だいいち、マルコスの挙げる「脅威」にはいかにも無理があった。戒厳令布告は、近年の左翼勢力の急伸とミンダナオ紛争の結果、治安が極度に悪化し、CPP=NPAは政府転覆の陰謀計画を練り上げ、その「一九七二年地方活動計画」により七月八月の「都市ゲリラ」攪乱工作」段階から、九月一〇月「決起」臨時地方革命政權樹立」の段階にあった、と述べる。CPP=NPA勢力が、大衆生活の窮迫、特に農村不安の進行を背景に、地域的にも活動範囲を広げ注目すべき発展を遂げていたことは事実であった。しかし、かりに「半年間にNPA正規軍倍増」という布告の発表をそのまま受取った場合でも、「正規兵一〇二八八人、その他合わせて七九〇〇人」程度が各地に主要戦線を開いたばかりの段階であった。権力の集中する都市でのゲリラ活動、いわんや政府転覆に走れる段階ではなかった。「切迫した脅威」を裏づけるには、前述の軍特殊工作員による連続爆発事件の仕掛けが必要となるわけであった。

マルコスの意味は、第一の標的である、戒厳令直後に逮捕、拘留された者の顔ぶれに一目瞭然であった。逮捕対象者の大部分は、アキノ、ラモン・ミトラ、ホセ・ジョクノ各上院議員ら有力政治家と批判的報道関係者、つまり反マルコス派であった。⁽¹²⁾なかでも軍の追手は九月二二日夜、真先に最大の政敵アキノ議員のところに差し向けられた。もちろん左翼勢力幹部や活動家も対象であったが、対象範囲が拡大されたあとの一九七二年末の逮捕者累計八二八一人のうち、「破壊活動グループ」は二九%にすぎなかった。⁽¹³⁾

マルコスは、三五年憲法の条項による戒厳令発動、新憲法の制定、度たびのレファレンダム、ないし国民投票実施などにより支配の正統性を築き上げるのであるが、それはいわば形式面の手続きであった。政権の永続的安定には戒厳令下でどんな事業を行なうか、という正統性の実質的な裏づけが必要であった。そのことはすでに「戒厳令布告に関する声明」の中で、「脅威の除去」「平和と秩序の維持」に加えて「社会的、経済的、政治的諸制度の改革」という「二つの目的」⁽¹⁴⁾としてマルコスが指摘したところである。

「安定の回復」と「諸改革」はマルコス自身の課題であるとともに、内外の客観情勢が要請する課題でもあった。

マルコス自身の課題という含意は、彼が第一期政権で掲げた未完の課題に、新たに確保した政権を背景にいま一度挑戦する、ということである。⁽¹⁵⁾「コメと道路」計画を中心にした第一期の政策推進は見るべき成果を挙げながら、再選達成に主眼がおかれた結果、摩擦を避けて量的拡大や

技術的処理に終わっていたものである。強行策が内外不均衡を招いた結果、政權第二期は政策の積極的展開を妨げられて一九七〇年度以降のコメ輸入再開に見るように挫折を味わっていた。再度の挑戦は改革の敵対者に対するはげしい対決姿勢を特徴とする。マルコスの著書『今日の革命——民主主義』は戒厳令一年前の日付で出され、いわば権威主義体制出現を予告するものであるが、近代化に向けて激変する社会にあつて、破壊分子でなく政府が中央から行なう民主革命を説き、変化に反対する少数特権支配層とそれに仕える政治家に攻撃の焦点を合わせている。⁽¹⁶⁾

客観的な要請という意味は、まず一九六〇年代の経済社会変動を反映して七〇年代に各種社会運動が急発展したのに対し、マルコス政權が主動的な対応ができず、治安が悪化し政情不安定となったことについて、不安定化の根本原因に対する対処が迫られていたということである。次に、輸入代替工業化政策の行き詰まりに対応した経済政策の転換の課題が政治環境の安定化を求めている。さらに、対外関係の面でも政權第一期の主動性、積極性が第二期に入つて失われた結果、ニクソン・ドクトリン—米中和解—ベトナム和平と続く国際情勢の展開に遅れがちとなっていた。フィリピンの立場からは米軍の東南アジア撤退方針の進捗が憂慮され、米比通商協定の前途についても途上国一般特惠への特惠の上積みは望み薄となっていた。他方でフィリピン国内投資環境の悪化のため六九年をピークにアメリカ民間直接投資残高は減少し始めた。対外関係では、わずかに対共産圏関係で七一年から前進が見られ、七二年に初めてユーゴ、ルーマニアとの国交が樹立され、中国とソ連に大統領特使（それぞれ大統領義弟のロムアルデス知事とイメルダ夫人）が派遣さ

れた。しかしこれとて「ピンポン外交」以降の米中関係進展に追隨する程度のことであつた。自立的な外交が推進できる強力な政権立て直しは不可避の課題であつた。

では、歴代政権がなしえなかつた戒嚴令による政権永続化がこの時点で可能だつたのはなぜか。(1)豊富な資金力と権力の集中、とりわけ国軍の掌握、(2)時代の要請とそれに対応した積極的な政治プログラムの存在、(3)米国政府ないし米軍の抑止的機能の後退、の条件がマルコスには具備されてゐたことであらう。

(1)についてはこれまでたびたび触れてきたので再説はしない。ただ国軍との関連で言えば、バリーンの研究によれば、東南アジアの中では例外的に政治的に中立で「従順」な軍隊という伝統的なイメージとは違い、国軍は一九七二年以前にも民政分野での多大な権力と影響力をもつてゐた。国家社会に対する影響力、時期による、また局地的な非常措置の経験、党派的政治への介入、大統領官邸との緊密な結びつき、重要な文民ポストへの就任、その他民間活動への介入、などがその指標である。この時期、従来突出してゐたマグサイサイ期を越えて、国軍の進出が見られるに至つたのである。

(2)は支配方法の変更を迫る情勢の緊迫を前提とし、この点もフク団の脅威を過大視してアメリカが政情安定にてこ入れ介入をしたマグサイサイ期に見られるところである。逆にフク団の活動が鎮静化したあとのガルシア、マカバガル期には軍の政治性は希薄化し、非常措置の必要性は後退してゐる。⁽¹⁷⁾一九六〇年代後半に入つて現状打開を要する危機が一段と深化し、そこに打開の明

確な意志とプログラムをもった政権が出現したのである。

さて、(3)はマルコス時代に至ってはじめて現出した条件であり、決定的と考えられるので、戒厳令をめぐる米比関係を項を改めて次に検討してみたい。

(3) 戒厳令とアメリカ

戒厳令を公布した場合のホワイトハウスの反応はマルコスの最大の関心事であつた。彼の間接的打診に対しニクソン大統領は、イメルダ夫人（一九七一年一〇月）には沈黙で応え、バイロード駐比米国大使（七二年八月）には、当時の緊急事であるベトナム和平、ウォーターゲート事件、自分の再出馬などの問題に忙殺され会見の機会も与えなかつた（キッシンジャーもフィリピン問題を軽視して会わなかつた）。マルコスに届いたのは夫人の多分に願望的な報告、バイロード大使の作文した「国務省政策表明」なる一般的支持、国務省旧知からの非公式な観測（七二年春）のみで、米政府からの態度表明はなかつた。いわんやニクソンの電話による直接の「実施許可」などは存在しなかつた。⁽¹⁸⁾バイロード大使は少くとも一年前からマルコスの政権延長の企図を察知し、九月一九日には戒厳令布告のテキストをCIAを経て入手していたが、一二日にはマルコスと会談しながら戒厳令実行の日時を察知できなかつた。それどころか米議会の反対を指摘して思いとどまるよう説得し、同日の極秘電では「当分の間、恐らく今後六週間の戒厳令宣言の気配は少な

くなった」とワシントンに報告した。⁽¹⁹⁾

ただし、實際上アメリカは戒嚴令に黙認を与えた。以後数カ月、國務省はこの問題について「ノーコメント」で押し通し、国防総省も在比基地への悪影響を匂わせて沈黙した。⁽²⁰⁾

明らかにここにはアメリカの態度の大きな変化が見られる。マグサイサイ擁立時には、そのキヤンペーンにもかかわらず選出されなかった場合のクーデタ計画すらアメリカ側にあったと言う。⁽²¹⁾そこまで介入する姿勢がこの時まで続いているれば、自らの育てた民主主義の秩序を崩して安定を脅かす恐れのあるクーデタの企図がフィリピン内部から生じた場合には、同様に直接、間接の抑止の介入が働いたことであろう。

しかし今回は違った。アメリカにとってフィリピンの政情昏迷は憂慮すべきことではあったが、かと言って、ベトナムのような直接的な政治、軍事介入の愚かしさは肝に銘じていた。マグサイサイ大統領の指南役まで務めた一九五〇年代の米統合軍事顧問団(JUSMAG)の影響力も六〇年代末には衰えていた。⁽²²⁾「特殊関係の解消とフィリピンの自助努力」というニクソン・ドクトリンの原則からすれば、現地政権担当者が政情安定化を決意しそのコースが一番現実性のあるものであれば、その勢力にできるかぎりの支援を与えるということであろう。「アメリカの政策は、アメリカ民主主義を他国が採用できるし、採用すべきだという仮定にもとづく過去の理想主義から、新しいプラグマティズムへと移行する過程にあるようだ」という米上院外交委員会調査団報告の一節は、その辺の事情を伝えている。⁽²³⁾

事實、アメリカはフィリピンの自助努力による安定化に期待しながら、國際開發局(AID)の対フィリピン援助を戒嚴令前後から急速に増強した。一九六一―七〇年度の年間平均援助額二四〇〇万ドルに対し、七一年度は五割増の三八三〇万ドル、七二、七三年度はそれぞれ七二〇〇万ドル、八〇〇〇万ドルとさらにその倍増であつた。その方向も、農地改革、農業生産向上、農村民生関連項目が急増されるか新設され、農業関連が全体の大部分を占めた。他方、「公安」の項目の下に、警察力の訓練、裝備供与が増強された。両者の方向とも六五年頃からの重点が七〇年前後から一層強化されたものである。アメリカが安定化への期待をどこに示しているかを示し興味ぶかい。⁽²⁴⁾

アメリカの対比態度の変化は、変わりつつある米比関係を反映していた。米比関係の二大側面である経済と軍事のうち、前者では、一九四六年以来の米比通商協定(五五年改訂されてラウレル・ラングレー協定)が失効する七四年以降も特惠関係を維持して米国市場を安定的に確保することはマルコス政権の外交上の最大課題であつたが、この頃には情勢は変化していた。マルコス政権は主動性を回復した戒嚴令後の七三年五月、経済、軍事全協定の一括再交渉を申し入れ交渉が再開された。しかし六七、六八年の予備交渉以来フィリピンが固執する対途上国一般特惠に上積みした貿易特惠要求にアメリカ側は応ずることなく、ついに七四年七月の協定失効の日を迎えた。当初から米国内にも異論の多かった対比特惠を、途上国一般特惠が発足(七一年)した今、延長するいわれはなかつた。したがつてアメリカは、みずからもはやパリティの延長や他国の投資

家以上の特権は要求しなかった。ただパリティ期間中に得た土地所有は既得権であり、天然資源開発と公益事業の諸権利は契約の残り期間有効だと主張した。⁽²⁵⁾

フィリピン側は、「パリティによって私有地を取得、所有できない。パリティによって取得したその他諸権利は一九七四年七月に失効する」という最高裁判決（七二年八月）で立場を固めて交渉に臨んだが、アメリカの固い態度を崩すことはできなかった。協定失効直前の七四年五月大統領政策声明で、パリティ条項で取得された諸権利の失効を一年間凍結し、同時に、外国人ないし外国人所有の会社は貸借当事者間の土地契約により二五年以内の賃貸契約をさらに二五年間更新できる、という「外国人に対する私有地の賃貸期間制限令」（大統領令（PD）四七二号）を発した。一年後、フィリピン人・機関に贈与、売却を行なったうえで長期賃貸契約を結ぶというこの土地処分案に従って計画を提出した者にさらに猶予を与え、また一部土地所有継続を認めた。別に大統領令で、小売業国民化法の適用範囲の明確化、部分的国民化事業に従事する法人の外国人取締役選出を十分に比例して認める、など係争問題を米国資本に有利に解決した。⁽²⁶⁾

新しい米比通商協定が結ばれた一九七九年まで米比経済関係は無協定状態が続けたが、七四年米国砂糖法により打撃を受け、移行上最大の問題であった砂糖を除き、ラウレル・ラングレー協定失効後のフィリピンの貿易市場転換は予想以上にスムーズに進んだ。アメリカの対比投資も、戒厳令体制が安定化して外資優遇措置が動き始め、通商協定失効後の経過措置によって不透明状態が是正されるに従い、六九年を底に回復が見られた。⁽²⁷⁾

マルコス政権になってからの対米諸協定再交渉の方式は軍事、経済一括を特徴としたが、アメリカがパリティに関心をもたず特惠供与に応じないことが明らかになって以来、フィリピンの交渉の武器がもっぱら軍事基地であることが一層明確となった。以後の対米交渉は基地をいわば人質として進められる。ベトナム和平に伴いアジアの大陸部から撤退したアメリカにとって在比基地の意味は一層重いものとなっていた。

なお、ここで触れておかねばならないのは、マルコスの戒厳令発動の動機の一つが、一九七二年八月に出た二つの最高裁判決(1)パリティによる私有農地の取得、所有は違法で七四年以降は延長できない、(2)公益事業において外国人役員を選任できない⁽²⁸⁾にある、という主張である。ナシヨナリズムの高まりと治安の悪化に加えるにパリティ既得権の否定が米國資本の不安を高めたこと、戒厳令後になって石油探査をはじめ外國資本への開放が急展開し、土地処分の扱いなど一連の係争問題が米國資本に有利に解決されたこと、は事実である。しかし、パリティ既得権の移行措置は、革命政權でもない限り、アメリカとの善隣關係を続け外資の流入をねがうどの政權にせよ処理しなければならぬ問題である。フィリピン政府が戒厳令に訴えなければならぬ性質の問題でもなく、米國政府が米國資本保護を条件に戒厳令を容認する性質の問題でもなかった。⁽²⁹⁾ 最高裁判事の大部分にマルコスの息がかかっている事実を考えると、むしろ上記二判決が対米交渉の決め手を欠いたマルコスが望んだ判決ということはあるであろう。いずれにせよ、戒厳令後の開放政策が、米國資本を優遇するあまり第三國の外資に必要以上に厳しかった従来の外資政策の是正(平準化)

の面をもつていたことに留意すべきであろう。

最後に、アメリカの戒厳令黙認には、アジアにおけるその分身的存在のはずのフィリピンの体制をアメリカ型民主主義を犠牲にして守るというジレンマが、これから絶えず付きまとうことになる。戒厳令そのものは認してもマルコス政権の権力集中の荒っぽいやり方には米国内の世論は当然硬化した。米政府も一九七三年二月のアグニュー副大統領の東南アジア歴訪の際、当初はフィリピンを日程からはずすことまでした。アメリカの反応を見すかすように、フィリピン政府は「アメリカ民主主義は中産階級が未発達達のフィリピンでは形骸化していた。今度の体制こそ国情に合った真の民主主義である」と説明し、また戒厳令期間についても「恐らく二年以内」(メルチョール官房長官)、「来年末には解除を期待」(マルコス)とつとめて短期間の印象を与えようとした。⁽³⁰⁾ただしアメリカは結局、戒厳令に明確な期限を切るよう迫ることはしなかったようである。

2 改革と開発

戒厳令初期においては、支配層も大衆も政治的安定だけでなく社会的、経済的改革をマルコスに期待した。マルコスも初期段階ではかなりよくこの期待に応えた。戒厳令後の治世一三年半を概観すると、最初の七年余りは改革を推進した時期であるが、これもIMF世銀総会がマニラ

で開かれた一九七六年あたりを境に早くも改革は停滞し始める。そして後半の八〇年代に入ってから、第二次石油危機の打撃もあって急速に経済危機は深まり、施政は「延命のための延命」の性格を帯び、前向きの姿勢は全く失われる。⁽³¹⁾

(1) 戒厳令下の諸改革

「新社会」建設をスローガンとした改革は、「治安、土地改革、経済改革、新道德価値、行政改革、教育改革、社会サービス」(新社会の七基本計画)と多分野にわたった。⁽³²⁾七分野の頭文字をとると英語のプレッジズ(約束)となる。強権政治につきものの精神主義的引き締め措置(全土清掃美化運動、映画・掲示物・落書きなどのエロ追放など)も含まれているが、⁽³³⁾改革の姿勢と方向性は見ることができるといえる。

さきの改革七分野は並列的であるから、これに戒厳令後最初の開発計画である「一九七四―七七年度四カ年開発計画」が挙げる一〇項目を補って考えるなら、改革の大きな眼目は、(1)農地改革に見られる画期的な社会改革、(2)産業開発、雇用、投資、家族計画、金融制度、租税構造など経済開発政策全般にわたる方向転換、にあった。⁽³⁴⁾

実際に改革と開発がいかに展開されたかを見てみよう。

By the President of the Philippines
Presidential Decree No. 27

Decreasing The Emigration of Tenant from The
Produce of The Land Belonging To Them The Ownership
of The Land They Till and Binding The Instruments
of all Indian Tenures.

Discard as the old concept of land
ownership by a few has grown with all
legitimate demands that give rise to violent
conflict and social tension.

The values of such legitimate government
being one of the fundamental objectives of the
law society.

Information must start with the
enumeration of the titles of the soil from
his books.

(Now) Charles D. Buchanan, C. Bureau,
 President of the Confederate is better of the war
 in no way than the Confederate is Confederate day
 of the Confederate of the Confederate and present
 of the Confederate No. 1081, dated October 21, 1872,
 and March 21, 1872, dated October 22, 1872,
 on October 21, 1872 and October 22, 1872,
 of all Confederate forms as of the day, October
 1872.

This shall apply to trust farmers of
private agricultural lands primarily devoted to
livestock and corn under a system of sharecropping
or lease-farming, whether changed or held
entire or not.

The tenant farmer, whether in land charged
a land estate or not, shall be deemed owner
of a portion constituting a fair share of
the estate if not irrigated and three (3)
times if irrigated.

In all cases, the landowner may retain an area of not more than seven (7) liters of land. Landowner is cultivating and area or will now cultivate it.

For the purpose of determining the cost of the land to be transferred to the trust, forgoen next to the Deceased, the value of the land shall be equated to two and one-half (2 1/2) times the average harvest of those several years immediately preceding the proclamation of the Deceased.

The total cost of the bond, including interest at the rate of six (6) percent per annum, shall be paid by the bond in fifteen (15) years of fifteen (15) equal annual amortizations.

In case of default, the co-operative does
not lose sight of the farmer's co-operative in
which the defaulting tenant-farmer is a member,
and the co-operative having a right of recourse
against him.

The government shall grantify and encourage with shares of stock in government-owned and government-controlled corporations;


No title to the land owned by the tenant-farmer under this Deem shall be actually assigned to a tenant-farmer unless and until the tenant-farmer has become a full pledged partner of a duly recognized farmer's cooperative.

Title to land acquired pursuant to the
Deeds in the Self Help Program of the Department
shall not be transferable right of another
person or to the Department - otherwise with
the provisions of the Deeds, the Act of Congress
Relating and other existing laws all regulations;

The Department of Agrarian Reform through the Secretary is closely associated to promulgate rules and regulations for the implementation of the Decree.

All laws, orders, decrees and
rules and regulations, or parts thereof, in-
consistent with the Decree are hereby repealed
and are voided accordingly.

Done in the City of Zurich the 21st
day of October, in the Year of our Lord,
1844 hundred and seventy-two.



農地改革

農地改革が「新社会」における改革の最大の眼目であることはマルコスの「新社会の成否は土地改革次第で決まる」という発言に明らかである。事実、彼はこれになみなみな意欲を見せた。彼を取り囲む政敵の少数特権者支配の経済基盤を崩すというばかりでなく、不安定化した政治情勢の根底に農村不安があり、農地改革への取り組みこそが戒厳令体制に正統性を与え自己の政治基盤を築くことを認識していたからである。戒厳令公布にきびすを接して「全国を土地改革地域と宣言する」大統領令(PD)二号が発せられ、一カ月後「小作農を土地の束縛から解放する」同二十七号が発せられた。後者は特にマルコスの手書きで発表された(写真)。

主要内容をPD二十七号についてみると、次のようになる。(1)コメ・トウモロコシ栽培の小作農は非灌漑地であれば五ヘクタール、灌漑地なら三ヘクタールの家族規模農場の所有者と見なされ、(2)地主の保有上限は自己耕作の場合に限り七ヘクタールまで、(3)小作農は直前三平年作年次の平均収穫高の二・五倍相当の土地価格を一五年間一五回均等年賦で支払う、(4)小作農は協同組合に加入し、債務不履行の場合はその組合が支払う、(5)政府は、政府が所有するか支配する公社の株券で負債償還を保証する⁽³⁶⁾。

これは、コメ・トウモロコシ作付の私有農地に限られるものの、即時、対象地域を全国に広げ、自作農創設を目的とし、地主保有上限を自己耕作に限り七ヘクタールに抑える(つまり原則はゼロ)、など画期的な本格的農地改革計画であった(もっとも三ヘクタール、五ヘクタールというのは対

象面積と小作農の数から言つて平均的にこの規模の自作農創設を約束するものではない。従来（一九六三年）の農地改革法では、農地改革指定地域でまず刈分け小作農から定額小作農への転換が行なわれ、多くはそこで終わつて自作農創設まで達せず、地主の保有上限は七五ヘクタールもあつた。⁽³⁷⁾

実施計画は、小作農一〇〇万人、農地一七六万七〇〇ヘクタールを対象に、これを当初は一九七二年一月から七五年六月までの三年間に実施する意欲的な計画であつた。これはのち七七年六月までの五年間に改められた。農地改革省は現場職員五三〇〇人を擁し、なお関係各省庁が協力した。特筆さるべきは国軍の存在で、例えば七二年一月二七日の指令書（L〇I）四一号以下は、地主の土地所有についての宣誓申告を警察軍州司令官に提出させるよう、その手配を国防長官に命じたものである（七三年一月一七日付L〇I五二号では町長経由州司令官宛提出に変更）。実施二年度に入つた七四年六月末現在、土地移転証書受領農民数は全国でみると一七・六%だが、重点とされた農村不安の中心地中部ルソンでは三一・四%、その他カヤン溪谷二五・〇%、ピコール二〇・二%に達した。⁽³⁸⁾

農地改革にも関連して、ひきつづき農業開発・農村振興政策が進められた。この点では特に一九六〇年代末、一旦自給に成功したかに見えながら七〇年代に入つてふたたび大量輸入に迫られたコメ・トウモロコシ生産のでこ入れが重点となつた。それが七三年五月に開始された「マサガナ99」全国運動である。「マサガナ」とはフィリピン語で「豊饒」を意味し、一ヘクタール一〇〇カバン（約二・三トン）の収穫をめざした。高収量品種による技術的打開が貧しい農民の

投入財不足によって十分可能性を発揮できなかったことの反省から、農業信用の拡充、農業協同組合の奨励、農村の電化、水資源の管理整備などが多面的に進められた。その結果、七六年に至って初めて安定的なコメの自給化が実現した。トウモロコシについても八一年から「マイサガナ計画」が発足した。⁽³⁹⁾

開発計画の転換

戒厳令下で高成長と開発促進がめざされたが、その根底で経済政策の枠組の再検討と転換がなされていることが重要である。「一九七二―七五年度四カ年開発計画」は、すでに戒厳令以前（七一年七月二三日採択）の時点で、伝統的政策枠組からの離脱を説いている。台湾、韓国の高成長の経験に範をとり、経済自由化を進め資源配分を市場原理に委ねること、および労働集約産業の比較優位を全面的に活用すべきこと、が強調される。その観点で、賃金、利子率、関税、外資、輸出、輸入、税制、財政支出、米価の各面が見直される。例えば、最低賃金法による人為的な高労働コストが産業の資本集約化を、金利規制が資金の非効率な配分を招き、複雑であまりに保護主義的な関税構造が輸出を妨げ、密輸、不正申告、汚職を生んでいる、と指摘している。また輸出向け企業、輸出加工区進出企業は外資一〇〇%も認めるべきことを説いている。⁽⁴⁰⁾

これは伝統的思考に慣れた議会などに対する説得の試みであったが、事態は変わり政策転換を実施する条件が成立した。「社会経済開発の環境が整備され、開発努力を妨げていた障害が除かれ、開発政策・戦略が強化、調整され、開発資源が動員されるような諸改革」が着手された、と

戒厳令後改訂された開発計画、「一九七四―七七年度四カ年開発計画（要約篇）」は言う⁽⁴¹⁾。

事実、戒厳令後、次のような主要分野にわたって急速に改革が実施に移された。⁽⁴²⁾

(1) 政府機構改革——経済関係機関は一元化、簡素化が進められ開発過程における政府の役割増大に対応した。中央計画機関として一九七三年一月国家経済開発庁（NEDA）が設立され、その他経済省庁の機構も改革された。主要産業の監督強化のため、セメント庁、肥料庁、国家電化庁、ココナツ庁、鉄鋼庁、タバコ庁、その他フィリピン国家石油会社、輸出加工区庁、フィリピン国際貿易公社などが設立され、各種業界団体の一元的整備も進められた。

(2) 工業化政策——基本的目標は雇用促進におかれ、中小企業を中心とする地域開発、工業の地方分散が重視される。特に輸出工業業種、労働集約業種、他産業との産業連関の大きい中間財・資本財業種が奨励の対象とされる。この戦略は、「過去二〇年間の仕上げ型輸入代替戦略からの明確な訣別」とされた。奨励措置は投資奨励法、輸出奨励法の改正、融資優遇などを通して行なわれた。

(3) 外資政策——内外投資奨励のための環境整備の一環として特に外国投資家誘致の諸措置をとった。投資、同利益・配当金の送金制限撤廃、銀行利益・配当送金の保障、外国ローン利子税率引下げ、コメ・トウモロコシ関連業、石油開発、公有地開発などの分野への参入条件緩和、投資会社法、ストライキ禁止など産業平和の促進、など。これに应じて、治安回復もあずかり多量の外資が流入し、外国ローンの信用格付けも高まった。特に金融改革（銀行合併促進）

とからめて行なわれた商業銀行、投資会社への外資導入が重要であった。

これらが展開された結果の実績はどうであったか。一九七三年の実質GNP成長率は一次産品ブームにめぐまれて九・六%、七四―七八年の同平均成長率も六・四%、農業は七四―七八年平均四・九%、製造業は同六・八%であった。この間、七三年の第一次石油危機の介在を考えるとかなりの達成と考えるべきであろう。とりわけ石油危機に対して政府は、権力の集中による機動性を生かして、単なる緊縮政策でない積極的な海外融資の取り入れと輸出拡大策で対処した⁽⁴³⁾。実際、マルコス批判者であるビリエガス調査情報センター(CRC)副所長なども、戒厳令初期の比較的健全な経済政策運営を認め、六九―七一年当時の動揺した政治情勢が続いていたら第一次石油危機を乗り越えることはむずかしかったであろう、と指摘する⁽⁴⁴⁾。

戒厳令下、多くの経済分野で見えるべき成果が現われたことは事実である。

まず最大の戦略重点である農地改革は、一九七〇年代末に至って改革にかげりが生じ、やがて腰砕けとなった(後述)にせよ(表3-1)、八六年「二月革命」後の実績総括数字が示すように(表3-2)、実際の地券取得に至らないまでも少なくとも刈分け小作農から定額小作農への移行が全面的に実施された事実は否定できない。米作地帯を中心に、小作農に自作地ないし定額借地関係、また新しい技術と制度金融をもたらし、農民の生活水準を高めた⁽⁴⁵⁾。

一九七六年に至ってコメが安定的自給に達したことは先にも述べた。工業面ではGNP比の総投資が、七〇年の二二%から七九年の三〇%に大幅に拡大した。投資は期待した中間財・資本財

表 3-1 土地移転証書発行累計

年 月 日	受領小作農民数	証 書 数	面 積(ha)	州 数
1973. 2.26	...	1,584
7.23	33,878	46,357	59,546	24
12.24	144,424	207,287	259,082	54
1974. 6.24	173,669	246,492	309,548	61
12.23	189,183	268,605	337,138	64
1975. 6.30	199,906	283,163	353,169	64
1977末	301,058	...	518,700	...
1978末	288,553	...	493,475	...
1979末	318,015	...	541,646	...

(注) (1)農地改革事業開始時点は1972年11月13日。(2)1978年から州総数は73, それまでは72。(3)1974年11月16日以降, 農地改革対象の土地所有規模は7haに。(4)1977年末の減少は計数整理, 進め方の拙速, 宣伝効果を急いだことなどの事情によるものか。

(出所) 1975年6月までは, 滝川勉『戦後フィリピン農地改革論』アジア経済研究所 1976年 153ページ。77年以降は, 『アジア動向年報』各年版。

工業にも向かった。輸出における非在来輸出品の比重が急激に高まった。その多くは工業製品で、七〇年の一〇%以下が七九年に三三%、八三年には四八%に達した。エネルギーの自給率が向上した。戒厳令後政府はエッソ社の買い取りなど一定のフィリピン化政策を進めていたが、特に一九七三年の第一次石油危機に対応して、同年フィリピン国営石油会社(PNO)を設立して原油開発、石油・石油製品の供給に当たらせ、さらに地熱発電、水力、石炭、非在来エネルギー源開発を急いだ。国産エネルギー供給率は七七年の一九・〇%から八三年の三四・六%

表3-2 マルコス政権下の農地改革の実績
(1986年6月30日現在)

	目 標	実 績	達成率(%)
1. 農地移転事業			
土地移転証書(CLT)交付			
受益農民数(人)	427,623	440,239	103.0
対象面積(ha)	716,520	755,172	105.4
解放証書(EP = 地券)交付			
受益農民数(人)	427,623	142,367	33.3
対象面積(ha)	716,520	188,531	26.3
2. 定額小作農移行事業			
借地契約			
受益農民数(人)	527,667	538,758	102.1
対象面積(ha)	562,230	567,078	100.9
借地証書(CAL)交付			
受益農民数(人)	527,667	255,195	44.9
対象面積(ha)	562,230	263,557	46.9

(注) (1) 農地改革事業は、ほかに農園収用、入植事業を含む4主要分野から成るが、ここでは農地移転事業、定額小作農移行事業に限って示した。

(2) 小作農は、小作関係や小作地の確認ののち CLT を発行されるが、土地所有権を示す EP を交付されるのは農地価格の年賦償還を終えてからである。しかし、1982年以来、償還が終わらなくても交付されるに至り、交付件数は急増した。*Medium-Term Philippine Development Plan, 1987-1992*によれば、1986年6月末現在で EP 交付受益農民数は13,590人、面積は11,087ha。

(3) CAL は借地契約が公認、文書化されたものと見られるが不明。

(出所) 野沢勝美「アキノ政権の農地改革」(『アジアトレンド』第48号 1989年Ⅳ)71ページ。

に高まった。

租税改革と戒厳令権力（特に後者）を背景に徴税能力が強化され、租税収入が急伸した。GNP比の税収は一九七〇年の一一・二％から七三年の一四・八％に高まった。しかしこれは七六年からふたたび悪化、八二年には一一・五％に後もどりした。

しかし、経済開発路線の転換にもかかわらず、経済政策の保護主義的側面の是正は不徹底に終わり、為替政策、関税政策、金融政策などを通じた市場の開放化、フィリピン産業の体質強化はほとんど手がつけられなかった。例えば総投資の伸びにもかかわらず、それに対応する生産の増加や生産性の改善が一般に見られず資本効率の低下が起こった。そのため期待した製造業雇用の成長は低いものであった。

対外関係多角化の進展

改革の一側面として、マルコス政権第一期以来の対外関係多角化の課題が戒厳令以後実質的に進展した。

その前にまず戒厳令政権が、改革のイメージ操作として、また国民の精神的動員としてナショナリズムの鼓吹を行なったことが注目される。バランガイ制度を提起するに当たって、もちろん改憲国民投票による正統性確立をねらったことだが、スペイン人渡来以前の一種の土着民主主義の歴史的伝統が想起された。⁴⁶ 官庁の名称や戒厳令下の制度改変の際の諸機構名はフィリピン語で表記されるに至った。国語奨励の影響は、戒厳令期間を経て最近では学生の急激な英語力低下

さえ指摘されるに至った事情にも見られる。⁽⁴⁷⁾

戒厳令によって外交的にもフリーハンドを得たマルコスは、対米自立化の基礎となる対外関係多角化を共産圏、中東、ASEAN、広く第三世界と思うままに展開できた。

戒厳令以前、ユーゴ、ルーマニア二国にとどまっていた共産圏との国交は、一九七三年中に東欧の残り五カ国とモンゴルに拡大した。より困難視されていた中ソとの関係は、七四年のイメルダ夫人訪中の際、折柄の石油危機に中国側が原油の供給を約束したことで対中関係が打開され、七五年六月台湾との友好親善条約を破棄して正式に国交を樹立した。ソ連とも翌年国交樹立が実現した。前者と関連して特に注目された在比華人問題の処理は、中華学校一三一校を全面フィリピン化し（PD一七六号）、在比華人はすべて中華人民共和国の国民としたうえで帰化申請資格を緩和する（LOI四九一号）、という明快なものであった。ベトナムとも七六年七月に国交が樹立された。⁽⁴⁸⁾

中東外交はミンダナオ・イスラム教徒問題打開および原油供給確保、アラブ資金導入の両面から重要性が増した。一九七三年一〇月、中東戦争をめぐる国連決議二四二号完全実施要求の立場に踏み出して以来、外交活動が広がり、エジプト（七四年）はじめ中東諸国と国交が開設された。⁽⁴⁹⁾ 一九七五年五月のインドシナ解放以降、ASEANの地域的結合を実体化する動きが強まった。このなかで特に隣邦のマレーシア、インドネシアからは、対イスラム諸国外交を進める際、ミンダナオ・イスラム教徒問題を「フィリピンの国家主権と領土保全の枠内で公正に政治解決を図

る」原則について側面的援助を得た。⁽⁵⁰⁾

個別諸国との対応にとどまらず、第三世界の一員としてのフィリピンの参加行動も強まった。マニラには、一九七六年二月に「グループ77」閣僚会議を、七九年には国連貿易開発閣僚会議第五回総会を招くなど華々しい役割を演じた。⁽⁵¹⁾

対米関係と対をなす対日関係でも、一九六〇年以来フィリン議会で棚ざらしになっていた日比友好通商航海条約が七三年一二月に初めて批准された。これはその後、二年間の改訂交渉を経て七九年五月新条約として調印され、八〇年六月には租税協定も調印された。日本は七〇年代初めにはフィリピンの貿易市場としてアメリカと互角になり、同年代末には開発援助でこれを凌駕し、さらに民間投資分野での競争に歩を移してきたわけである。⁽⁵²⁾

フィリピンの対外関係の多角化が進み、一九七四年の米比通商協定失効により二国間特惠関係が解消したことで、米比の特殊的関係は在比米軍基地をめぐる問題に絞られるに至った。六九年の再選以来マルコス的基本的姿勢は、通商協定を軍事基地協定とからめて一括交渉し有利な解決を図るというものであった。しかしこれは結局断念して七六年以来基地協定交渉が始まり、七九年一月に至って基地協定改訂の覚書が交換された。フィリピンの基地主権が確認されてその形式が一応整えられ、基地内米軍使用面積が削減されたほか、フィリン側は五年ごとの協定全面再検討を約束され、今後の交渉力を強めた。五年間の補償額は五億ドルにのぼった。⁽⁵³⁾

在比米軍基地は事実上、フィリピンの対米交渉の唯一のてことなった。マルコスは、米議会を

中心とするアメリカからの、長期の戒厳令維持や人権侵害に対する批判にもこれで対抗した。彼の娘アイミーが会長を務める「バランガイ青年団」が米国大使館にデモをかけ、基地撤去を要求する決議を突きつけたのもこの文脈からである。⁽⁵⁴⁾

(2) 挫折とその原因

一九七六年前後になると、マルコス政権の改革姿勢は微妙に変化し、改革の進行は停滞を見せる。そして経済開発では、七九年の第二次石油危機をきっかけに戒厳令下で行なわれた経済改革の問題点が一举に表面化するに至る。

退行する改革

改革の代表的事例として農地改革を見ると、一九七五年五月政府は、自己耕作原則を緩和する重大な決定を行なった。これにより、不在地主と否とにかかわりなく、またコメ・トウモロコシ以外の土地所有の有無を問わず、七ヘクタールまでのコメ・トウモロコシ作付農地は土地移転事業(OLT)対象からはずされ、ただ小作人のある場合は書面の形式をととのえた定額小作地とすることになった。この除外は、OLT対象(面積一四二万二九八八ヘクタール、小作農九一万四九一人、地主四二万六七九人)のうち、面積で四六・七%、小作農の五七・〇%、地主の九〇・四%にも相当した。つまり移転されるのは七五万九〇一五ヘクタール、小作農三九万三七七八人

にすぎなくなった。そしてOLT対象の縮小に伴い、農地改革の完了目標は七六年末と設定し直された。続いて七月には「小地主の土地保有に関する暫定ガイドライン」により、七・二四ヘクタールの地主の場合も、条件付きながら書面制の定額小作制による七ヘクタールまでの保有を認め、対象除外はさらに拡がった⁽⁵⁵⁾。

一九七六年八月末エストレリャ農地改革相は、「刈分け小作廃止と土地移転は完了した。大土地所有は解体し封建制度は終わった。残る問題は本質的には技術的なものだ」と農地改革計画の終結を宣言、九月には農地改革の次の段階は農地区画の整理統合だとも述べた。さすがにこれではあまりにも後退と見たのか、マルコス同年一〇月二一日、農地改革四周年記念日に当たり七ヘクタール以下であつても、他に同面積以上の十分に所得を得られる土地を所有する地主の所有地はふたたび移転対象に加えた(LOI四七四号)。これで移転対象は、面積で当初の六三%、小作農数の五四%、地主の二八%に回復すると見込まれた⁽⁵⁶⁾。

この経過の背景には小地主の死活を賭けたはげしい抵抗があつた。土地移転作業は、一〇〇ヘクタール以上(一九七三年一月)、五〇ヘクタール以上(同三月)、二四ヘクタール以上(同一〇月)と大規模農園から順を追って進められたが、それ以下のいわゆる「小地主」で一頓挫をきたした。小規模地主ほど経済的打撃が大きく、しかも軍人、公務員など政権を直接支える階層が含まれることが明らかとなった。そのまま農地解放を進めれば重大な社会不安を生む可能性もあつた。マルコスはこれら小地主層は「新社会」下で伸ばすべき「中産階級」の一部だとしてその実体調査

を命じた（七三年一月、LOI一四三号）。またそこでは公務員、軍人は不耕作者でも特別扱いとされている。その結果、圧倒的多数の七ヘクタール以下の零細地主に打撃が大きいことが判明した。一年後の七四年一月、解放をやっと七ヘクタール以上まで広げることが命じた（LOI二二七号）ものの、小地主を中産階級と見る以上、結局七ヘクタール以下は土地移転の対象から除外したのである⁽⁵⁷⁾。

地主の抵抗は、小作人の追い立て、裁判沙汰、定額小作契約への抵抗、小作地取り戻し、農地分割、作物転換、地目変更などあらゆる形態で行なわれた。定額小作料の決定、さらに農地価格の決定にもなかなか応じないか、吊り上げを図った。したがって一九七六年に「農地改革計画の終結」がうたわれても、その実態は形式上の土地移転証書の発行を指すだけであった。農地価格の決定、さらに農民が一五年間の償還を終えて地券を手にするという本当の課題はなおその先にあった。定額小作への移行さえ（特に書面によるものは）⁽⁵⁸⁾ 実際は簡単ではなかった。

政府の側は、一九七二年一月二五日付農地改革相宛の農地関係の現状維持に関する大統領通牒以来、地主の抵抗に対処する一連の指示を発し、特にPD五八三号（七四年一月）ではじめて違反行為に対する罰則規定を導入した。しかし地主側の抵抗は衰えず、特に七五年の政府の後退姿勢以降その勢いは強まった。さきの表3-1-1に見るように農地改革進展の中味はますます貧しいものとなった⁽⁵⁹⁾。

改革の退行は別の面でも起こっていた。一九七五年九月、戒厳令三年を経てマルコスが政府部

内の綱紀肅正による改革立て直しを図ったが、戒厳令下で力を蓄えてきた勢力の前に頓挫した。すなわちマルコスは、戒厳令記念日に公務における汚職、権力濫用がはびこっていると警告、六人の閣僚を含む「好ましからざる」公務員二〇〇〇人のパージを発表した。しかしこれは宮廷内の権力闘争と関係していたらしく、エンリレ国防相の一時休職（九—一〇月）、デベガ大統領補佐官の暗殺（一〇月）など奇怪な事件が続いた末、一月には機構改革にからめてメルチョール官房長官が辞任した。綱紀肅正を進めたテクノクラートである同長官の行動がイメルダ夫人の逆鱗に触れたとの情報もある。いずれにせよマルコス政権は有能な改革派を失った。さらにそれに先立ち、肅正の必要がもつともあると見られ、自身でもパージを予告していた国軍は、軍は戒厳令以来規律を厳守しすでに一〇〇〇人以上を排除してきたとして、これ以上のパージは不必要と発表した。⁽⁶⁰⁾

弱化した経済体質

戒厳令後の積極的開発政策のもとで好調なスタートを切ったかに見えた経済成長は長く持続できなかった。GNP成長率は第一次石油危機を乗り越え六%前後を維持していたが、製造業の成長は一九七七年の七・五%をピークに低落し始める。財政は七五年から赤字に転じてその幅は拡大をつづけ、経常収支赤字も同年から巨額になっていく。そしてこれらの指標は七九年以降は急速に悪化の道をたどる。これにはもちろん第二次石油危機の影響が大きいが、見のがせないのは、これまでの手厚い保護によってひよわになったフィリピン経済の体質が戒厳令下の政府介入によ

つて一層増幅されていたことである。七九年以降長引く世界不況のなかで、八一年末の「デューイ・ディー事件」が経済危機の引き金になった事情がそれを物語る。巨額の負債を抱えたひとりの「クロニー・ビジネスマン」(クロニーについては後述)の海外逃亡によって金融恐慌が発生し、マルコスを取り巻く新興実業家群のディシニ、クエンカ、シルベリオらはたちまち経営が行きづまって相次いで倒産したのである。さらにこれらに融資と融資保証を与えていた政府金融機関も巨額の不良債権を抱えて危機に陥り、民間商業銀行の経営状態も悪化した⁽⁶¹⁾。

戒厳令後の経済政策の実際の運営を見ると、テクノクラートたちが開発計画で描いたような経済自由化や市場原理の尊重で動いたのではないことがわかる。たとえば一九七三年の関税合理化計画の実施に当たっても基本的な保護的性格は変わらず、かえって大統領の関税率設定の自由裁量権が強められた。六九年の経済危機に当たって導入された輸入管理は七〇年代には拡大した。七〇年前後以来の各種奨励法により、工業製品の輸出拡大、中間財・資本財の国内生産には奨励と保護が加えられた⁽⁶²⁾。

戒厳令下の権限強化で政府の介入は飛躍的に高まった。機構整備による各業種ごとの政府の役割強化は前に述べたが、それら機関は肥大して各業種で独占的役割を演じた。特に、一九七〇年代前半に合わせて輸出の四四%を占めたフィリピンの代表的一次産品、ココナツと砂糖の場合が顕著である。前者では、七四年の大統領令(四一四号)で農民は生産したコブラ販売の際、課徴金の支払いを義務づけられ、その資金でココナツ・ココナツ油の構造改善事業が行なわれた。後

者では、七四年の米比間特惠の失効に伴う砂糖産業の再編が大統領令（三八八号）で行なわれ、創設された三機関で流通、金融などあらゆる分野を独占した。すなわち、砂糖政策立案・実施一切の権限をもつフィリピン砂糖委員会、流通会社 N A S U T R A、金融機関リパブリック・プラントーズ・バンクである。同様に戒厳令直後、設立された国家穀物庁（N G A）は国家食糧庁（N F A）に発展し、米価の統制から始まって小売直営店までもつに至った。⁽⁶³⁾

しかも公共機関による独占は、それら機関が大統領の關係者に委ねられることにより私的独占に転化した。先のココナツの場合、大統領側近のエドワルド（ダンディン）・コファンコは、改良品種の独占的供給者として自分の農場を使い、自分の銀行ユナイテッド・ココナツ・プランターズ・バンクで課徴金を無利子で預かってその運用を任され、同行とココナツ油搾油業者の共同事業の形で民間搾油会社を統合して八〇%のシェアを握り、さらにココナツ化学会社を設立した。ココナツ産業独占にはエンリレ国防相もあずかった。砂糖の場合も、同じく側近のロベルト・ベネディクトが大統領令による前記三機関の長を兼ねた。⁽⁶⁴⁾

純粹に民間ビジネスの分野でも、大統領令による保護や奨励が与えられることによって独占の形成が行なわれた。特定の人物、企業に輸入原料に対する独占的減免税措置、政府金融機関の融資・融資保証などが与えられ、競争者は輸入規制や関税で排除された。こうして産を成しコングロマリットの形成に進んだ事例は、イメルダの実弟、ベンハミン（通称ココイ）・ロムアルデス、ヘルミニオ・ディシニ、ロドルフォ・クエンカ、リカルド・シルベリオなど枚挙にいとまがない。⁽⁶⁵⁾

戒厳令下の八一家族四五三社の調査をもとに、主要財閥の消長をドハティーが表3-3のように分類しているのが参考になる。伝統的エリートで戒厳令後もかなりの成長をした第二グループ、伝統的エリートであるがマルコス政権と密着せず生き抜いた第三グループに対し、第一グループは戒厳令以前はほとんど無名の存在でそれ以降蓄財したものである。⁽⁶⁶⁾このグループがいわゆる「クロニー」(取り巻き)に相当する。

一九七〇年代の民間プロジェクトにはただ政府融資や融資保証を得るために起こされたものも多かったが、公共部門は公共部門で、開発計画にない非生産的で浪費的な巨大建設プロジェクトが上から持ち込まれることに悩まされた。それはイメルダ夫人が音頭をとる「国際文化センター」、「映画宮殿」、専門病院群、大学などで、開発計画の本来のプロジェクトを排除し、海外の信用格付けを低下させた。⁽⁶⁷⁾

さらに重大なことに、政府介入の拡大と大統領との直接交渉の盛行(大統領に立法権が集中していることから起きやすい)により、せっかく簡素化、一元化されたはずの計画立案、協議、意思決定の機構が崩壊して非効率なものとなった。それは一九七八年、イメルダ夫人の居住環境省の出現により頂点に達した。予算が同省に集中し同省内に各省と重複する機構が次々に作られた。⁽⁶⁸⁾

改革と開発の意図が挫折していった経過から、その原因を抽出してみよう。

第一に、戒厳令を実施するうえでの各種条件の制約である。白紙の上に設計図を描くこととは違い、少数家族支配の政治風土、改革と開発の担い手(官僚層、いわんや近代的な経営者層)の不在、

表 3-3 マルコス政権期の主要財閥

マルコス派財閥グループ		非マルコス財閥グループ
クロニー(新興財閥)	伝 統 財 閥	伝 統 財 閥
<ul style="list-style-type: none"> ・マルテル(ハイアライ, ホテル) ・ディシニ(産業機械, タバコ・フィルター) ・ベラヨ ・ベネディクト(砂糖, マスメディア) ・ベラスコ(石油, 畜産) ・ピリャフエルテ ・エンリレ(ココナツ, 木材) ・クエンカ(建設) ・シルベリオ(自動車, 産業機械) ・アペーリョ(電力, 金融) ・タンセーコ ・タントーコ(デパート, スーパー) ・オサエタ(金融, パナナ) ・オレータ ・フロイレンド(パナナ) ・サラメア(保険) ・オローサ 	<ul style="list-style-type: none"> ・シシップ=ユーチェンコ(保険, 金融) ・ユーロ(砂糖, 畜産) ・エリサルデ(製糖, 鉱業, 醸造) ・アボイテス(海運, 不動産, 貿易) ・アルカンタラ(セメント, 流通) ・ヌブラ(金融) ・パランカ(鉱業, 醸造, ガラス) ・コンセプシオン(電器, 食品) ・S・バルデス ・シキオン=レイナ ・J・B・フェルナンデス(金融) ・エドワルドおよびラモン・コフアンコ(砂糖, ココナツ, 金融, 電話) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ソベル=アヤラ(金融, 不動産) ・ソリアーノ(食品, 鉱業) ・マドリガル(金融) ・オロンドリス ・オルティガス(建設, 金融) ・ラウレル ・プヤット(金融, 保険, 鉱業) ・砂糖ブロック

(出所) 図 2-1 に同じ (161ページ)。

短期間に遂行しなければならぬ時間的制約、のもとで行なわれたということである。

急進的改革の宣言にもかかわらず、マルコスには依拠する支持層である小地主層や国軍との妥協や譲歩を迫られた。少数家族支配の打破と言っても少数支配家族全体を敵に廻すわけにはいかなかったし、戒嚴令初期の一律の火器没収などはともかく、実際には各地の有力家族とも妥協して味方にせざるをえなかった。否むしろ、人一倍實際的政治家であるマルコスは迷うことなくそうした。伝統的な少数家族支配の「人気とりの、人格的、個人的」政治手法⁽⁶⁹⁾に結局は拠らざるをえなかったのである。

マルコスが登用した、改革の意志にあふれたテクノクラートといえども、歴史的に形成された弱体な官僚機構をすっぱり代位するわけにはいかなかった。同様に、地主的要素が強いうえに手厚く保護されて企業家精神に乏しいフィリピンの経済土壌の上に経営者層の早急な育成を図れば、たちまち新しい特権者層を生み出すだけであった。

これらに時間的要素が加わる。農地改革計画の当初日程がそうであったように、急進的改革はやはりせいぜい三年間が持ち時間であった。その間に妥協が行なわれたことで、十分な制度的裏付けを欠く改革はたちまち腰砕けとなった。一九七五年以降は、戒嚴令解除に向けた政治的正常化の過程が始まることにより、旧政治勢力が復活を始め改革の条件は決定的に失われる。

第二に、経済の部面で特に著しいことであるが、政府による統制が改革の過程をゆがめ意図と反対の結果をもたらした。早急な改革結果を生むための政治介入、体制の経済基盤(担い手)を

作り出すための一族、側近者への利権供与、の意味をもっていたが、統制経済の通弊に加え、特に私的利益優先の社会的風土が作用して混乱と腐敗の因となった。時とともに当初もっていた合理性さえ薄れた。「抑制と均衡」の原則を欠く絶対的権力の存在により、不公正と不均衡は自己増殖して、戒厳令体制は意図とは逆の非効率の体系となった。

第三に、これまた強権体制が通有する泣き所として、絶えず目に見える成果を求められた。政治的自由を奪った引きかえに、また正統性維持のために、国民に最低限の生活の安定と向上を保障しなければならなかった。世界経済の悪化という条件のなかでも、経済調整政策ではなく経済成長促進政策が維持された。第二次石油ショック後これが完全に裏目に出た。

最後に、改革挫折の原因とも関連して、型破りの改革者の面と表裏するマルコスの行動の暗黒面を見ないわけにはいかない。それは仮借ない反対派の弾圧と桁はずれの蓄財である。両者は、改革と開発が推進された時期にはその蔭に隠され、必要悪として見のがされていた面もあったが、停滞するとともに誰の目にも明らかとなった。蓄積された怨念のエネルギーは、政権行きづまりとともに反政府運動として放出されることになる。

絶対的権力を背景にした反対派弾圧は、左翼などの反政府運動を中心に一九七七年半ば頃までに六万人を逮捕している。大部分は順次釈放されたが、中核部分は長期間、起訴もされず未決で拘留され、残酷で陰惨な拷問の対象となった。そればかりではない。軍・警察に逮捕され、ひそかに処刑（「サルベージ」と称された）された者は、七三〇八五年央の間に二二五五人、闇から闇に

葬られた「失踪者」は七四一八五年央の間に六三四人であつた。⁽⁷⁰⁾これらの人権侵害は絶えずアムネスティなど国際的救援運動から非難を受け、それを記録した文献も枚挙にいとまがない。⁽⁷¹⁾

弾圧は、政権に不利な情報を明るみに出したマルコス的身近の者にも向けられた。マルコスに背いたかのミハレスは在米中行方不明となり、累は息子にも及んだ。一九八五年一月、マルコスを治療した腎臓専門医バックイ博士が誘拐、刺殺された事件は、マルコスの腎臓手術の事実がもれたことにかかわっているものと信ぜられた。⁽⁷²⁾

さらに注目すべきこととして一九八三年のアキノ暗殺に見られるように、相互依存関係にある狭いトップ・エリート家族同士の間でこれまで不文律としてなかった直接暴力による抹殺行為が見られるに至った。ここにも伝統を破るマルコス流の政治手法が見られるが、エリート家族間の対立を決定的なものとして、長く尾を引くことになる。

マルコスの蓄財について言えば、長期間にわたって絶対的権力を握った結果、諸種の便宜供与（許認可権限、政府金融機関の融資・融資保証、各種奨励・補助金措置）に伴うリベート、公共事業の入札操作、水増し契約などを通して行なわれ、その多くはダミー、秘密代理人を介したものであつた。コミッションの割合は通常二〇%とも言われる。⁽⁷³⁾蓄財の規模は、「二月革命」以降、五〇億ドルとも一〇〇億ドルとも言われてきたが、⁽⁷⁴⁾本当のところはつかみにくい。前記のような手段で蓄財するには巨額過ぎるとも見られるが、シーグレーブのように「山下將軍の財宝」の発見に帰するには証拠薄弱のようである。⁽⁷⁵⁾ただいずれにせよ、それを単なる私財と考えるのは単純にすぎ

よう。多くの途上国権力者と同様、万一の際の亡命対策の狙いは当然あったが、その主目的は権力の維持、特に政権後半は後継問題に対処する政治資金ということにあったと見られる。はでな浪費、散財で知られたイメルダ夫人と違い、マルコス自身の日常はイロカノ風の食事に象徴される質素な生活であつた。⁽⁷⁶⁾

3 戒厳令下の政治情勢

(1) 戒厳令体制の構造

戒厳令による権力集中は、再選過程でみせたマルコスの政治手法の完成された姿を示している。こうして成立したマルコス政権の構造は、権力中枢、フィリピン国軍、官僚組織、バランガイ組織の四点から構成されている。

権力中枢は、マルコス大統領とイメルダ夫人を中心に、マルコス家、ロムアルデス家、それらの取り巻き（「クロニー」）から成っている。ただし、大統領と夫人の間を含め、これら相互間は決して一体ではなかった。

一九七〇年代初め身代り立候補が広く取沙汰されたように、イメルダ夫人の政治的野心は以前

から目立っていたが、戒厳令以降はそれが時とともに肥大した。大統領特使としての海外訪問（七一年イラン、七二年ソ連、七四年中国、七六年リビアでのMNLFとの和平交渉）に始まり、七八年マニラ首都圏知事就任―暫定国民議会議員選出―居住環境相就任によって実質上、副大統領的存在となった。夫人の勢威を背景に、居住環境省はその広い所管範囲によって関係各省の権限を侵食した。さらに文化、社会福祉の保護者をもって任じた夫人の手でいくつかの巨大プロジェクトが推進された。何よりも大統領の人事や決定に関与して「拒否権」をもった。まさに「夫婦独裁制」（ミハレスの造語）であつた。マルコス夫人に、権力の頂点に立つまでの寄与に対する負い目から権力への参加を許した。両者間には局面により微妙な利害の対立・抗争があり、また相互に独自の派閥を形成した⁽⁷⁷⁾。

マルコス家、ロムアルデス家はそれぞれ官職や利権に浴したが、なかでもイメルダ夫人の実弟ココイ・ロムアルデスの活躍が目立った。一九六七年レイテ州知事に当選するや知事市長連盟会長となつて全国地方自治体を掌握、一方駐米大使として知事在職のまま夫人を助けて国内紛争や米比関係の処理に当たつた。後述のとおり利権取込みでも辣腕をふるつた。

クロニーには政府の主要な歳入機関、金融機関首脳などの部署や重要産業業種の利権が与えられた。例えば、フィリピン国立銀行（PNB）頭取であつた、マルコスの学友ベネディクトは、鋭い政府批判で有名なフィリピンのマスコミ界支配のため、同行の資金で日刊紙『デイリー・エクスプレス』とラジオ・テレビ放送網を作り、これは政府資金の支援を受けた⁽⁷⁸⁾。戒厳令で全面閉

鎖された報道機関のうち、まず再開されたのはこれであった。のち駐日大使を務めたほか、特に砂糖産業で独占的地位を占め、ほかの二人のクロニー、ダンディン・コファンコ（ココナツ）、アントニオ・フロイレンド（バナナ）と並んで代表的な輸出産業を支配していることで知られた。

マルコスら本人、家族、クロニーによる接收企業資産の取得も進んだ。

マルコスの掌握下に政治化した国軍は、戒厳令後はその執行者として政治の表舞台に登場、治安維持、政治犯弾圧、経済事犯摘発、国民の精神動員などあらゆる面に進出した。これらに対応して広汎な犯罪分野を軍事裁判所が審理した。これらの貢献に対して利権供与や待遇改善も進んだ。国家機関、公益事業、接收民間企業の経営陣への高級軍人の天下りは日常的となった。四軍司令官、地方・州司令官には管轄内で広範な権限が与えられ密輸などの利権を享受した。兵力は、準軍組織を加え戒厳令以前の六万五〇〇〇人から一九七六年末には二七万人に四倍増となった。戒厳令以来軍人給与・手当の大幅増額、昇進、退役軍人援助措置などが矢継ぎ早に行なわれた。⁽⁷⁹⁾

特に戒厳令以前の大統領警護大隊は、警察軍・陸軍・海兵隊・空軍の各一大隊と私服警備隊から成る最精鋭の大統領警護司令部（PSC）となり、その司令官であるマルコス腹心のファビア・ベルは、秘密警察である国家情報公安局（NIS A）長を兼ねた。⁽⁸⁰⁾

戒厳令以来の「腐敗、不誠実、無能」の公務員追放の諸通達、一九七三年初めからの行政機構改革で追われた者は数万人に達した。積年の汚職、腐敗に対する非難に応える改革の形をとって、反対派公務員の大量追放と官僚機構の掌握が進んだのである。⁽⁸¹⁾

特に見のがせないのは、戒厳令後、全裁判官に対し儀礼上の辞表の提出を命じたこと（L O Ⅰ第一一〇号）、大統領の意に反する判決を行なえば辞表を受理される恐れがあるという威圧を受けることになった。さらに裁判官は最高裁からの行政的監督を受ける制度となったが、マルコスが大統領就任以来任命した最高裁判事は戒厳令時点ですでに一人中八人に達していた。人身保護令停止有効判決（一九七一年）以来の最高裁判決の流れはこの文脈から考える必要がある⁽⁸²⁾。

行政機構改革と経済統制、外資導入など政府行政権限強化によつて、いわば新官僚である「テクノクラート」の地位は高まった。懸案であつた一元的な開発・産業行政の基礎が成立したかのようであつた。しかしその沿革からフィリピンの行政機構は、政治に対して常に従属的で上層部を除き十分な権限も与えられず、有能な人材にも恵まれていない。それは改められず独裁制のもとは法治でなく「人治」の傾向が強まつたので、結局は「腐敗、不誠実、無能」の現象はこれまで以上に悪化した。初期の段階で上層部に登用され、改革の熱意にあふれていたテクノクラートたちは、後半期には幻滅と失望のうちに次々とその職を去つていった。

バランガイは従来は「バリオ」と呼ばれ、行政機構の末端組織ではあつたがその権限は限られていた。しかし新憲法承認に見られたように、戒厳令の下ではレファレンダムなど民意を代表（Ⅱ政権に正統性を付与）する単位であり、また上意下達する政治単位と位置づけられた。制度的にもこれを基礎単位に、町・市―州―一三地方―中央という系列で中央と直結された。各級地方自治体首長等は、一九八〇年に地方選挙が復活されるまで政府の任命制となり中央の意向に忠実

となった。このようなバランガイの存在は、戒厳令下でマルコス政権が最重点とした農地改革と併せて、伝統的な地方有力家族の支配をその直接的基盤から切り離す意図をもつものであった。さらに七八年の暫定国民議会選挙を前に、旧NPを中心に、LPも参加した与党組織「新社会運動」(KBL)が作られるとそのネットワークはバランガイ組織と重なることになった。

しかし短かい期間に各級における庇護―従属の關係が中央―バランガイの一元的支配で代位できるわけがない。戒厳令解除に向けて国政正常化過程が始まり、特に地方選挙が再開されると地方的利害が重味を増した。延命のためマルコスを支持しKBLに加わった地方有力家族も、自分たちの利益が侵されれば自己防衛のため反逆せざるをえなくなる、という様相が見られた。

(2) 反マルコス勢力の動向

戒厳令体制出現を前に、その矢面に立たされたマルコスの敵対者たちはどういう状態におかれたのか。

一九七〇年代初め、内外の環境は、安定、そしてさらに改革をさえ求めて戒厳令を必要悪として容認する方向に変わってきていた。それでこそ、マルコスも「中央からの革命」「新社会」「規律」を説くことができたのである。支配層だけでなく知識人、一般大衆も、必ずしも強制や大勢順応の気持からでなくこれを受け入れる態度であった。のちマルコスに背いたミハレスやルーベ

ン・カノイも、自己の行動合理化の意味もあろうが、戒厳令の理想に共鳴してその執行官たらんとしていたことを隠していない。⁽⁸³⁾ 国際社会も政情安定化に期待した。戒厳令の主要な反対者は、左翼や一部の批判的知識人を別にすれば、むしろ特権層、つまり「少数特権家族」と名指しで戒厳令政権の攻撃目標とされた経済人や旧政治家であった。

かと言って戒厳令権力がお手柔らかであったわけではない。軍事力を背景に、逮捕・拘留、軍事裁判、火器押収、私兵団解散と峻厳さを誇示し、たとえ経済事犯の摘発であろうと的は敵対者の制圧におかれていた。特に戒厳令初期段階で行なわれた麻薬密造の一華人商人の公開銃殺刑執行は引締めに十分の効果を発揮した。⁽⁸⁴⁾

戒厳令の緩和が始まった一九七七年段階で、前述のとおり累計六万人が逮捕され、政府発表で五〇〇〇人が獄中に残っていた。政府はこれを政治犯と認めず、あくまで治安・破壊活動の犯人であった。彼らの多くは拷問を受け、起訴されないまま長期に拘留された。火器所持携帯の禁により七二年一月三十一日までに提出された火器は四八万二四八丁と発表された。⁽⁸⁵⁾

反マルコス派政治家の投獄、一部海外脱出のなかで政治家の多くは屈服するか沈黙した。少数残っていたLP下院議員団は「改革の広汎な目的」を支持、改憲国民投票にも協力を約束した。制憲会議はマカパガル議長（前大統領）のもとで審議を再開して圧倒的多数でマルコス案を受け入れた。ただ大統領を掣肘できる強大な政治力を持っていた旧上院勢力は執拗な抵抗を続けた。⁽⁸⁶⁾

とりわけ、マルコスの最大の政敵であるアキノ上院議員は、逮捕の一年後殺人、火器不法所持

破壊活動などの訴因で軍事裁判所に起訴されたがこれを拒否、一九七五年四月には抗議のハンストに入った。アキノは軍事裁判を不当として審理に参加しなかったけれども、同裁判所は七七年一月、CPPNPA幹部との共犯として彼に銃殺刑の判決を下した。ただマルコスはその直後、裁判の再開を命令した。⁽⁸⁷⁾

少数特権家族支配への攻撃は、戒厳令体制の改革性を強調するための旗幟となった。社会的平等化のシンボルは、税金特赦や新紙幣への切換えの形による隠し財産摘発、偽善的な「富や浪費の誇示の禁止」令に見られる（一般命令（GO）一五号）。財閥には没収令状（未発表）が向けられたが、これは財閥一般への攻撃と言うより、直接の政敵、批判者ないしビジネス・ライバルに向けた選別的なものであった。エリサルデ家やソリアノ家などは、株式公開やフィリピン化の政府方針に協力した。⁽⁸⁸⁾

なかでもロペス家所有財産の処分は峻烈をさわめた。マルコスが政敵の経済基盤の破壊だけで満足しなかった。『マニラ・クロニクル』紙の施設は閉鎖後、ココイ・ロムアルデスの『タイムズ・ジャーナル』紙に「リース」され、放送網は社長ユーヘニオ二世の逮捕後閉鎖されてベネディクトのKBS放送の傘下に入り、マニラ電力社（資産三億ドル）の株は一九七三年一月、ユーヘニオ二世の釈放約束と引換えにわずか一九〇〇万ドル、事実は頭金一五〇〇ドルでココイのメラルコ財団に「譲渡」された。ユーヘニオは釈放されなかった。⁽⁸⁹⁾

またフィリピンにおける鉄鋼業の創始者ハシント家はイリガン製鋼社など傘下二六企業を国軍

に接收され、海外に逃避した。エスピノ参謀総長が同企業集団の会長に就任した。⁽⁹⁰⁾

大衆運動ははげしい政府側の弾圧の前に無力化した。戒厳令後一週間のうちに、主要労働団体は、全国労組連合（NATU）のような左翼系も含め、経済団体とともに戒厳令支持を表明した。学生生活家は徹底した左翼狩りのうえに、再開された学園できびしい監視体制のもとにおかれた。大衆運動からの集団転向、帰順が相次いだ。⁽⁹¹⁾

CPP・NPAの軍事組織は、北部ルソンのイサベラ州（一九七一年までに大衆基盤一五万人と呼号）を根拠地に七〇年代に入って、ピコール、ビサヤ、ミンダナオの各地方に戦線を開き始めた段階であった。戒厳令直前から政府軍の圧倒的な軍事力によって包囲攻撃、通信連絡網の遮断、支持基盤からの隔離を受けて二年のうちに壊滅、山中を敗走した。イサベラ州には七〇〇〇人、その他北ルソンには一万人の政府軍が集中され、北ルソンの五〇〇〇人に足りないCPP・NPAは七〇〇七八年に三〇〇人⁽⁹²⁾を失った。

失敗にかんがみシソンは、一九七四年末『わが人民戦争の特徴』で「指導は集中、作戦は分散」という、中国の経験からも旧派共産党（PKP）の伝統からも脱した闘争方式を提起した。地続きに社会主義後方をもたない島嶼国のフィリピンでは、各戦線が自立的に持久戦を戦うことで政府軍の集中を妨げ、これを利点に転化できるといふものである。七〇年代初期の合法的大衆運動の発展で強力となった首都圏の党地下組織は比較的無傷で残っていたが、多くの学生、労働者、専門職は各地方に再配置され、各地で徐々に組織の回復や新戦線の開拓が進んだ。⁽⁹³⁾また七一

年から準備が進められていた統一戦線組織、民族民主戦線（NDF）が七三年四月に結成され、戒厳令以前にMDPの傘下にあった大衆団体はこの下に地下組織として結集された。⁽⁹⁴⁾

一方PKPは別の道をたどった。マルコスが戒厳令以前からPKPへの融和的態度を見せていた。一九七〇年にはラバ兄弟ら幹部の相次ぐ無罪判決と出獄を見ていた。戒厳令後も早くも七三年二月、共産党員などへの条件付き恩赦布告（PD一二四号）が出され、タルク、オラリアらは釈放されて農地改革計画の側面的協力者となった。PKP本体としても七四年十一月、マカパガル書記長ら幹部がマルコスの「新社会における国家統一」の呼びかけに応じて投降、協力を申し入れた。マルコスはこれを受け入れ、PKP、フク団、MASAKAなど農民、青年団体の幹部にも特赦を決めた（PD五七一号）。特赦は三〇〇〇人に及んだ。⁽⁹⁵⁾

反政府勢力の動きで特に重大だったのは、ミンダナオの情勢が戒厳令を境に性格を変えたことである。イスラム教徒が政府軍勢力の強化とコレヒドール島事件を通してマルコス政権に対して募らせていた不信感、戒厳令後の火器提出命令によって爆発点に達した。これまで政府軍が部族紛争でキリスト教徒に肩入れすることを不満としていたイスラム教徒は、政府軍の銃口が自分たちに向けられたものと認識した。⁽⁹⁶⁾ 地域政治抗争がからんだ部族紛争は、今や政治目標と組織を持つ反政府の運動に転化した。⁽⁹⁶⁾ 武器提出期限一九七二年一〇月二五日の直前に起こったマラウイ市の暴動は、五〇〇人内外が参加し二日間続いた。政府はその組織性のゆえにこれを「毛沢東主義者」と断じた。これは実は元警察署長ら不満分子が指導するあまり組織的でない局地的暴動に

すぎなかったが、以後はミシアリのモロ民族解放戦線(MNLF)本体の反乱が、変化したイスラム教徒の意識を背景にミンダナオ、スルー、バシラン一帯に発展した。特に七三年二月にはコタバト、七四年二月にはスルー州都ホロに全面攻撃をかけ内戦の様相となった。ホロ町は一時は一〇〇〇人内外のMNLFに占拠され、戦車、航空機、軍艦による政府軍の反撃で灰燼に帰した。市民一〇〇〇人、MNLF一五〇〇二〇〇人の死者に対し政府軍は二大隊を失い、またF86戦闘機を二機、ヘリ四機を撃墜された。⁽⁹⁷⁾

新段階のイスラム紛争では、公式推定でMNLFは一万四〇〇〇〇一萬六〇〇〇人、政府側は国軍一七大隊一万人、他に武装民間部隊二万五〇〇〇〇三万人を動員した。コタバト攻勢はイスラム外相会議(ベンガジ)、ホロ攻勢はイスラム首脳会議(ラホール)に照準を合わせたことが明らかとなり、毛主義者の反乱としてきた政府も、国際的支援を受けたイスラム分離主義の存在を認めざるを得なくなった。石油危機のさなか、リビアを先頭としたイスラム諸国の非難で国際化したことにより紛争は新しい性格を帯び、フィリピン政府は窮地に立った。マルコスは一九七三年一月末、スルーに飛び反徒指導者と話し合い、復興・開発とイスラム教徒の地位向上について合意に達した。しかし事態は、MNLFが要求するイスラム諸州分離独立の問題に取り組むことを迫るものであった。七五年一月マルコスは、完全自治を約束、七六年一月イメルダ夫人をトリポリに送りMNLFとの和平会談に臨んだ。⁽⁹⁸⁾

戒厳令体制によって、障害物となってきたのはカトリック教会である。人口の八五%をその信

徒としてもつこの組織は、支配層とのつながりが深く当然に保守的であつた。戒厳令発動に対する教会の公式の立場は、シン大司教の「教会は政治制度に超越する」という批判的協力の立場である。⁽⁹⁹⁾この点ではむしろ、マルコスの第一回大統領当選に力のあつた新興宗派「イグレシア・ニ・クリスト」(「キリストの教会」、INK)の方が、戒厳令公布の際、同教会系の放送局閉鎖に向かつた軍に抵抗して死傷者を出すなど反抗的であつた。⁽¹⁰⁰⁾しかしカトリック教会には、同時に庶民のなかでの長い社会活動の伝統もある。一九五〇年代にイエズス会は、労働団体自由労働者連合(FFW)、農民団体自由農民連合(FFF)を組織した。これらは反共の意図の強いものであつたが、六〇年代には急速に急進化した。六五年のバチカン第二回公会議における「第三世界における社会正義」呼びかけが大きな駆動力となつた。各教区に社会活動センターが作られたが、その微温性にあきたりない少数の聖職者は左翼との共闘、さらにそれへの参加に走つた。七二年ハランドニ神父はネグロス糖業労働者を組織し、デラトーレ神父は「民族解放キリスト者同盟」(CNL)を結成した。後者はのち民族民主戦線(NDF)創立に参加した。⁽¹⁰¹⁾

政権の脅威となつたのは、もちろんこれら少数の突出部分ではなく、政権との不協和が拡大して教会が組織として反対に回ることであつた。公式の立場とは別に、中堅・若手聖職者、特に社会的活動に従事して大衆との接触の多い部分では根強い戒厳令反対の意向があつた。カトリック司教会議(CBCP)の中でも少くとも数人の司教が戒厳令権力は福音に反するという声を挙げた。とりわけ軍の権力濫用が広がるのは黙視できなかつた。「新社会」のもとで進められたギャ

ンブルの公営化、宗教機関の所有する財産・団体への課税、離婚の合法化、家族計画などの政策措置は教義に抵触した。ただしこれらはマルコス側から教会の動きを封ずる牽制の意味が強かった。課税は度たび延期されたし、離婚、家族計画政策も協議が長引き実施に至らなかった。⁽¹⁰⁾

教会系学校や修道会に対する手入れや聖職者の拘留は早くからあったが、政府と教会の対立が表面化したのは、一九七四年八月、一修道院寮が軍の手入れを受け司祭ら二人（大部分学生）が反乱謀議容疑で逮捕された時である。マルコスは間もなく釈放を命じ、シン・マニラ大司教との会談の末、宗教機関の捜査、立入りにはその長による事前許可と立会いの要件を課した。のち教会軍連絡委員会も作られた。しかし硬化した教会の側はシンの呼びかけで徹夜の抗議ミサを行ない、司教会議は段階的戒厳令解除を要求した。同じ性質の紛争はその後も続き、軍は「教会内への共産主義者の浸透」を指摘し教会側はこれに反駁した。七六年枢機卿に叙任されたシンは「批判的協力」の立場を崩さなかったが、同年末にはイエズス会系二週刊紙の発行所が閉鎖された。七九年一〇月になると二五年ぶりに開かれたマニラ教会会議が戒厳令の早期解除要求を決議するまでになった。⁽¹¹⁾

(3) 戒厳令解除に至る政治制度の変転

強固な戒厳令体制の創出に成功したマルコス政権ではあったが、独裁政権であるだけに、みず

から言う「立憲的權威主義」としての正統性を維持するにはたえざる民意確認の形式を履む必要があった。實際的脅威から言うと、左翼の反政府運動は一時総崩れとなり、ミンダナオ・イスラム地域の情勢は、重大化したものの中央からは遠く局地問題という側面もあった。しかし長く政治的自由を享受してきたフィリピン人の間から、特に旧政治家からは、少し情勢が落ち着くとすぐ人権回復、国政正常化の要求が頭をもたげてきた。マルコス政権は、客観情勢や民意の動向に細心の注意を払いながら、度たび（一九七三―八四年の間に九回）の民意確認レファレンダム、ないし国民投票や小刻みな自由化措置で国民の不満をなだめ、強権を手放すことなく正統性の保持と政権の長期安定化を図った。その結果が戒厳令から政権崩壊まで一三年半の間のめまぐるしい政治制度の改変である。一九七六年からは、立法諮問議會（七六―七八年）、暫定国民議會（IBP、七八―八四年）、「新共和制」ないし「第四共和制」（八一―八六年）の順で制度変更が行なわれた。

立法諮問議會（バタサン・バヤン）

戒厳令後二年を経た一九七四年になると、教会と国軍の摩擦に見るように反政府の底流が表われてくる。第一次石油危機に伴う経済悪化があり、ミンダナオ情勢の重大化もあった。政治犯長期拘留への内外からの批判も高まった。七五年になると学生自治会再建の動きが始まり、七六年になると学生、労働者、スラム住民の反政府活動は止めようがなくなってくる。

さらに重要なことは暫定国民議會開会や地方選挙の要求が出てきたことである。前者は七三年

憲法により構成員まで決まっています、マルコスがレファレンダムにおける民意として停止しているだけのことでいつ開かれてもおかしくない。後者は各級自治体役員が一九七五年末に任期切れになることからこれまた当然の要求である。

マルコスが一九七四年九月に下だした解決は、中国との国交正常化、MNLFとの和平交渉という大胆な打開策とともに、地方自治体問題を足がかりに正常化のきっかけをつかむことであった。すなわち、まず七五年二月、マルコスの戒厳令継続執行への信任と地方自治体役員の大統領による任命の承認（マニラ首都圏では首都圏委員会への地方行政再編の承認）がレファレンダムにかけられた。政権への信任を得たうえで、地方自治体役員任命制により各級自治体への政府の統制権は一段と強化された。特に四市一三町の首都圏委員長（＝知事）にはイメルダ夫人が就任した。そのうえで balan-gay を基礎にして地方自治体組織を再編し、次のような複雑さきまる手続きで、信頼に足る人物から成る「民意代表機構」たる立法諮問議会につなげた。

まず、一九七五年一月、各級自治体の評議会をそれぞれ、地方、州、市・町の市民議会（SB）として再編することを命令した（PD 八二六号）。市・町SBは従来の評議員に同数の balan-gay 代表や職能代表を加え、州、地方SBも同様に下級からの代表を加えて成立したものである。さらに一三地方ごとに州知事、市町長、各級SBにより地方市民議会連合（PKS）、そして各PKSそれぞれ七人、合計九一人の代表により全国執行委員会が構成された。七六年九月布告された立法諮問議会の構成は、このPKS全国執行委員九一人を主体に、閣僚一九人、同ランクの公

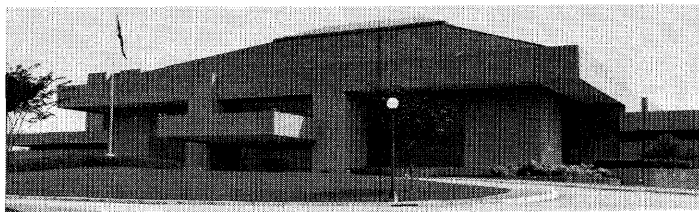
務員九人、大統領の指名する一三地域代表各一人、計一三二人から成っていた（PD九九五号）⁽¹⁰⁴⁾。

立法諮問議會（バタサン・バヤン）は、その構成から言つてもバランガイから何段階ものふるいにかけられた絶対に忠実な者から成り、その議長は大統領が務め、実体的にもマルコス⁽¹⁰⁵⁾の提案に協賛するなど、全く大政翼賛会的な大統領の私的諮問機関にすぎなかった。同議會は一九七六年九月戒厳令記念日の第一回から七八年一月の第五回まで一年半近くの間、旧政治家を中心とした暫定国民議會開会要求をはぐらかす全く安全無害の代替物として機能した。いやもつと重要な仕事があつた。それは、七三年憲法経過規定によつて決められた構成の暫定国民議會に代えて、マルコスの手足となる「新」暫定国民議會（IBP）制を作り出し、しかもマルコスの強大な権限が侵されないよう、改憲国民投票（七六年一〇月）実施決議や、IBPの構成と選挙実施方法（七八年選挙法）の決議をすることであつた。

暫定国民議會（IBP）

一九七八年四月、フィリピンは戒厳令以来はじめて（ほぼ六年半ぶり）に国政選挙を行ない、六月一二日の暫定国民議會の開会を期してマルコスの言う「大統領制・議院内閣制混合政体」に移した。七三年憲法経過規定とは異なる暫定国民議會の創出というマルコスの意図（そのために同じ意味のフィリピン語「バタサン・パンバンサ」の名称をあえて選んだのである）は達せられた。

マルコスは政権の安定的維持のため幾重にも安全装置を施し、万全の態勢をとつた。一九七八



1978年6月12日の暫定国民議会開会に合わせて竣工した新議事堂

年二月に創設された与党「新社会運動」(KBL)には、NPPを中心にバスに乗りおくれまいとするLP黨員も多数参加した。LP本体は一〇カ条の要求を提出して、ブロック投票方式撤廃など三カ条が大統領から拒否されたため公平、清潔な選挙は望めないとしてボイコットを決めた。実際、公選一六五議席のうちKBL以外の当選者は、地方政党の「ピサヤ連合」(PB)一三、「ミンダナオ同盟」(MA)一、「国民の良心」(KB)一、だけであった。しかもこれに職能別選出議員、閣僚からの任命議員(計三五名以内)が加えられ与党の優位は圧倒的である。七八年選挙法がすでに五年に一旦廃止された連記式政党ブロック制投票を採用したうえ、財政資金使用、メディア利用などあらゆる点で与党に有利であった。特に天王山となったマニラ首都圏で、LP黨員であるが個人として立候補した獄中のアキノの野党連合「国民の力」(略称ラバン)チームが、イメルダ夫人のKBLチームを人気で圧倒したにもかかわらず、二人が全敗したのは広く選挙干渉のためと信じられた。不正選挙抗議デモでは参加者五〇〇人が逮捕された^(註)。

議院内閣制は名のみにとどまった。一九七六年の改憲により、現職大統領マルコス、首相を兼ねてその権限を行使するとともに、三五年憲

法による権限と大権をひきつづき行使する（憲法修正三号）、戒厳令が解除されるまで立法権をひきつづき行使する（同四号）、その判断で重大な緊急時などの際、暫定ないし正規国民議會が適切に行動しないか、できない場合には立法権を行使できる（同六号）、のである。バランガイ、S B、レファレンダムを活用する道も残されている（同七号）。反対にI B Pは、七三年憲法にある条約承認権を奪われた（同二号）ばかりでなく、審議が順調でないと大統領令による立法をちらつかせて圧力をかけられた。マルコスは一応立法権をI B Pに譲った形であるが、I B P開会前夜に実に約二一〇本の大統領令を発し、そのリストは公表されないので、事実上ブランクの大統領令が用意されたわけである。いずれにせよ大統領に立法権が残されたので、のちにはためらいなく自由に発令した。⁽¹⁰⁾

マルコスはI B P移行に万全の措置をとったようでも事態は決して万全ではなかった。彼は一九七七年七月九月、「新社会の社会経済目標達成にはあと五年間を要する。南部分離運動の危機が続く現在、戒厳令の即時解除でなく、漸進的に正常化に復帰する」という意味のことを語っている。しかし情勢は彼の希望する日程を待たなかった。⁽¹¹⁾

限定的な自由化であっても、緩和措置はそれだけの効果をもってくる。すでに一九七七年八月には、夜間外出禁止令や海外渡航禁止令が解除されたが、七八年には軍事裁判の普通裁判への移管が行なわれ、政治犯の恩赦も一層進んだ。自由化に応じて反政府活動も拡大した。七七年には授業料値上げ反対運動が八大学の共闘に発展し、大規模な反政府デモも始まった。⁽¹²⁾

重要なことに、旧政治家たちはIBP移行だけでは決して満足しなかった。LP系は、マカパガル前大統領が一九七六年一月暫定国民議会召集要求の声を挙げて以来、マルコス批判を徐々に強め、IBP選挙ボイコット後の七八年九月、「民主・自由要求国民連合」の結成を発表した。さらに七九年二月頃、アキノ、マカパガルら一人のLP指導者は戒厳令解除を条件に大統領選挙を要求する公開状を発表した。KBLの主体となったNPの中でさえ、ラウレル家ら有力党派に不満が強かった。ホセ・ラウレル二世は早くも七八年一〇月、「KBLは諸政治グループの暫定的同盟として結成されたが、IBPが機能し正常化に向かっている以上存在理由がない」と政党的復活を唱え、翌月弟のサルバドール（IBP法務・政務委員長）は大統領制復活を求める決議・請願案を提出し七〇人も署名を集めた。サルバドールは七九年三月には正規国民議会選挙の八一年実施を求める共同決議提案にも加わった。同八月ホセ二世は戒厳令即時解除を要求した^(註)。

一九八〇年一月地方選挙が実施されると、KBLとNPの対立は深まった。マルコスは一九七九年二月、KBLを与党政党と決定、NPはすでに吸収合併されて政党資格なしと主張した。旧政治家の側では公認争いとも絡み自己の地盤を守るためにNPの独立性を主張、NPは独自候補を公認して多くの地方支部が分裂した。KBLの大勝にもかかわらず、野党諸党はラウレル家地元のバタンガス州など四州で知事を獲得した^(註)。

新共和制

一九八〇年一二月、マルコス大統領は八一年一月に戒厳令を解除すると発表、事実、八一年一

月一七日、戒厳令を解除する布告二〇四五号を発した。前年一二月、制憲議会として招集されていたIBPが起草した憲法修正案は、八一年四月国民投票で批准され、六月には新大統領制による一年半ぶりの大統領選挙が実施された。「民主野党連合」(UNIDO)ボイコットのなか、マルコスは一八八%の圧倒的得票率で選出された。⁽¹³⁾

経済危機とミンダナオ分離運動の状況改善を条件として地方選挙の実施すら慎重に構えていたマルコスの行動からすると、奇異にも感じられる迅速な展開である。ここはむしろマルコスが、客観情勢が決定的に悪化しない前にみずからの主導権のもとに新しい体制への移行を図ったと考えることができる。

一九七九年以来、第二次石油危機とその後の長期世界不況はフィリピン経済を直撃、経済成長率低下と二桁インフレが続いた。経済悪化を背景に、反政府運動も七九年以来新しい段階に入った。新しい戦闘的學生団体「フィリピン學生同盟」(LFS)が指導する授業料値上げ反対、八〇年教育法案反対、さらに政治要求まで掲げる學生運動が拡大し、反インフレ、賃上げを要求する労働者、市民の運動も活発化した。CPPNPAもサマール島やミンダナオ地方など辺境で勢力を伸ばした。また在米反マルコス運動が支援する「四月六日運動」(または「放火運動」)。七八年四月のIBP選挙運動にちなむ)が七九年から首都圏で連続爆発事件の心理作戦を仕掛け、八〇年一〇月にはマニラで開催された米國観光業協会大会場でも爆発させた。⁽¹⁴⁾

前述のとおり、一九七九年に入ると教会もLP、NPなど既成政治家も反戒厳令の姿勢を強め

た。ただLP、NPPの間には八〇年八月のUNIDOの成立後も内部対立が続いた。

一方で、「戒厳令」の語が伴う「抑圧的なひびき」(マルコス)はマルコスにとって次第に重荷となっていた。前述の客観情勢の展開は、戒厳令が反政府運動の焦点となり、不安定化の要因となつてゐることを示していた。また戒厳令体制は、一九七九年央に始まるマルコス健康悪化説台頭と併せ、「マルコス以後の不透明性」という最大の政情不安要因を形作ろうとしていた。⁽¹⁵⁾

したがつて戒厳令を解除しても基本的に同様な権力が維持できれば、これらの悪印象を拭い、むしろ反政府勢力結集の争点を奪うことができる。これにより、一九八一年から登場する、マルコスと親しいレーガンの新政権とより強固な米比関係を構築できるし、同じく二月の法王パウロ二世来訪にもよい環境作りとなる。

事実、戒厳令解除後もマルコスは次のような権限を保持した。緊急時の立法権(七六年憲法修正六号)、一九八〇年九月の国家治安法(PD一七三六号)と公共秩序法(同一七三七号)による予防拘禁、逮捕、捜査、押収の権限、通常の憲法規定による国軍最高司令官としての指揮・命令権と人身保護令停止の権限。しかも一切の立法権は議会にのみ存するとしながら、現実には戒厳令解除前夜の一月一六日付けで五一本の大統領令を発し(その多くは後日発表か未発表)、その後も修正六号に基づき大統領令が出された。KBLがIBPのなかで絶対多数を占めながらである。⁽¹⁶⁾

戒厳令解除は、それによりマルコスがほとんど何も失わなかったという消極的意味にとどまらない。三五年憲法から断絶するために止むなくとつた議院内閣制の衣裳を、一九八一年四月の

憲法修正により、次のように形式的にも脱ぎ棄てることができ、より権力を集中したフランス型大統領制に移ることができた。⁽¹⁷⁾

(1) 大統領は元首、最高行政官で、資格年齢は五〇歳以上（当時四八歳のアキノは排除される）、(2) 大統領は任期中も任期後も、自らまたはその命令で他の者が行なった行為につき訴追を免れる、(3) 大統領は閣僚を任命。首相は大統領の指名を経て国民議会が議員中から選出、(4) 大統領は、首相を委員長とする一五人から成る行政委員会を任命する。同委員会は大統領を補佐し、大統領が欠けた場合、次期大統領が選出されるまで大統領の権限、任務を代行する。(5) 国民議会議員の任期は六年で、最初の定例選挙は一九八四年五月第二日曜日、(6) 大統領は首相の勧告に基づき議会を解散できる。

新大統領就任に伴い、七月マルコスは大閣改組にわたる新体制作りを行なった。首相にはセサル・ピラタ財務相が就任し、内閣改組と機構改革が行なわれた。⁽¹⁸⁾ 特に国軍人事では、エスピノサ参謀総長の後任に腹心のベル大統領警護司令官をあて、経歴、人望から順当と見られたフィデル・ラモス警察軍司令官は副参謀総長となった。⁽¹⁹⁾

もちろん戒厳令解除に伴い自由化は進んだ。軍事裁判所・軍拘置所の廃止、文民機関に派遣した軍人の召還、マスメディアの許認可制から登録制への移行、海外旅行の自由化などである。前年五月には心臓病手術を理由にしたアキノのアメリカ行きも認められた。⁽²⁰⁾

しかしマルコスが自分のペースで強引に新制度の構築を進めたことは成功とは言えなかった。

彼のアキノ排除の意志は一九八〇年の出国許可や八一年大統領選挙の年齢資格制限に表われている。しかし、みずから選挙の前後を通して国内外の野党に呼びかけたことから見ても、穏健野党との和解は図りたかつたはずである。新制度の定着というばかりでなく、恐らく彼の健康状態や後継問題も視野に入れて正常化への移行を考えればそれが必要であつた。改憲に反対したUNIDOも大統領選挙参加には乗り気であつたが、マルコスは自分の設定した政治日程から運動期間の延長要求には応じなかつた。UNIDOはボイコットを決め、共通の土俵は成立しなかつた。八三年には早くから和解の道を探っていたアキノという存在を失うことになった。