

## 第6章 引き続き開発と改革の課題

農地改革と技術普及の効能を説く  
農地改革省の全面広告

『マニラ・プレティン』  
(1991年6月29日)

前章では、期待をもつて迎えられたアキノ政権が国民和解政策でつまずき、政情安定化のゴールに近づけない過程を検討した。しかし公平に見て、アキノ政権が受けついで課題がかつてなく重く複雑なものであったことは事実である。マルコスが一九六〇年代後半から取り組んだ、改革を要するフィリピン社会の客観的現実が基本的に残されているうえに、それと重なって一三年余の独裁の過程で蓄積された「負の遺産」が存在するからである。前章で見た長期独裁政権下で肥大した二つの鬼子の問題は別にしても、アキノ政権は、巨額の対外債務に象徴される破産した経済を立ち直らせると同時に、社会経済改革を前進させなければならなかった。この課題はどこまで達成されたのであろうか。またそれがアキノ政権後に引き継がれる際の環境条件はどう考えたらよいのだろうか。

## 1 狂った経済再建のシナリオ

アキノ政権の国民和解政策の挫折による政情の不安定化は、何よりも経済回復という至上命題の達成を脅かすという点で深刻な影響を与えた。経済の不安定化はまた政情の不安定化にはね返るという悪循環の過程を呼び入れることになった。

## 経済回復過程に暗雲

アキノ政権が発足時に受けついだ前政権からの負の遺産は巨大なものであった。対外債務は一九八五年末で二六六億ドルに達し、経済は長期の不況に呻吟していた。とりわけ八四、八五年はつづけてマイナス成長であつたうえ、はげしいインフレに見舞われスタグフレーションの状態にあつた。

新政権としては、IMF、世銀など国際金融機関、パリ・クラブ（西側債権国一四カ国）、民間債権銀行（外銀四八三行）を相手に、救済融資の供与、対外債務負担の軽減、経済援助の増額という国際金融支援を取りつけたうえで、経済再建の戦略を打ち立てる必要があつた。その際とりわけ重要な点は、経済再建の路線が従来のIMFの処方であるデフレ政策でなく成長促進政策を取ることであつた。政権安定化のためには、長期不況で苦しむ国民（一人当り実質GNPは一九八一年をピークに減少していた）にこれ以上の耐乏を要求することはできなかつた。<sup>(1)</sup>

ここでフィリピンに有利だつた点は、累積債務問題の解決方式に関して国際的な機運が前年一〇月のベーカー提案に見られるように緊縮一方から成長志向に変わつてきていたうえに、二月革命を経て発足したアキノ政権には国際的な同情が集まつていたことである。独裁下でクロニー体制に固執してIMFの改革要求に抵抗した前政権に対する姿勢とはおのずからこととなつていた。

成長促進政策に関するIMFの了解取りつけは、国際的金融支援体制の構築はもちろん、国内での中長期の経済計画の策定についても必須の前提条件となつていた。金融支援体制構築、経済

計画策定は時間を要する性質のものであったが（特に前者）、IMFの了解は早くも一九八六年八月、第一九次スタンバイ・クレジット（八六年七月―八七年二月）をめぐり、IMFがフィリピン政府提出の経済調整計画（「趣意書」）に基本的合意を与えたことで満たされた（理事会による正式承認は同一〇月）。これにより表6-1のとおり、八七―八八年の成長率目標を六%内外と高く設定したのに応じ、通貨量や財政赤字の上限は大幅に引き上げられた。<sup>(2)</sup> 開発計画について言うとその最終的策定は八六年一二月の「八七―九二年中期開発計画」に関する大統領の布告第五一号で行なわれた。それに続いて政府は、世銀との間で第一次（八〇年）、第二次（八三年）（産業）構造調整借款の継続、発展である三億ドルの経済復興借款を締結した。<sup>(3)</sup>

また、国際金融支援については、救済融資は上記のスタンバイ・クレジットと補償融資制度供与決定（それぞれ一億九八〇〇万SDR、二億二四〇〇万SDR、計五億一九四〇万ドル相当）に加え、八六年末までに民間外銀団の新規融資の払出し三億五〇〇〇万ドルも実行となった。一方、対比経済援助は、一九八六年中にアジア開発銀行からの特別緊急融資五〇〇〇万ドル、米国政府からの財政赤字補填二億ドル（基地補償経済援助である経済支援基金八六年度分に二〇〇万ドルを上積み）をはじめ総額九億六四〇〇万ドルが実行され、また米国政府からの三億八八七〇万ドル（経済援助二億ドルを含む）、日本政府からの第一三次円借款四九五億円、特別円借款四〇四億円をはじめ成約額は総額一四億ドルに達した。<sup>(4)</sup>

ただ国際金融支援のうち対外債務負担軽減については特に民間外銀団との間で難航した。一九

表6-1 フィリピン経済調整計画

(1986年10月24日 IMF 理事会承認)

## (1) 1985～88年達成目標

(%)

	1985	1986	1987	1988
GNP 成長率	-3.8	1.5	6～7	5～6
消費者物価上昇率(年平均)	23.1	4	5～6	5
金融(年増加率)				
M <sub>2</sub>	9.6	13	15	15
ベース・マネー	8.7	15	16	16
財政(対 GNP 比)				
公共投資	3.5	5.0	5.0	5.0
中央政府財政赤字	1.9	4.4	2.4	2.0
公共部門借入必要額	2.6	5.5	2.9	2.6

## (2) 1986～87年国内金融政策達成目標

(単位：億ペソ)

	1986				1987
	6月30日 (実績)	9月30日 (上限)	または 10月31日 (上限)	12月31日 (上限)	3月31日 (上限)
ベース・マネー	430	460	475	510	508
公共部門借入必要額 (1986年1月からの累計)	138	274	293	345	49
比国立銀行への中銀貸付	30	30	30	30	30

(出所)『アジア動向年報』1987年版 295ページ。

八七年一月にバリ・クラブとの間で妥結したあと、七月に外銀諮問委員会と調印したが、四八三年行すべてと合意に達したのは同年末のことであった。その結果、八七―九二年の満期到来分だけでなく、前回合意済みの八三―八六年満期分、八五年に合意した救済融資分の返済条件緩和の再交渉を含め、繰り延べ総額は一三二億七〇〇万ドルに達し、利率、繰延べ期間の点で大幅に緩和された。八五年合意に比べ利払いの軽減総額は九億三一〇〇万ドルに達する。対外債務負担軽減としては、他に債務を直接投資に転換する「債務の株式化」の方式も採用され八六年から始動した。<sup>(5)</sup>

国際社会のフィリピン安定化への関心は、西太平洋での同国の戦略的地位への考慮からその後も一層募っていった。一九八七年八月クーデタでアキノ政権の脆弱性が露呈されるや、アメリカは日本、西欧を語らって「対比ミニ・マールシャル計画」を推進、結局八九年七月、二〇カ国、七国際機関が参加する「対比多国間援助構想」(略称MAI、四カ年。「フィリピン援助計画」(PAP)とも言ふ。八九年の成約は三五億ドル)として具体化された。<sup>(6)</sup>

さて、IMFからの成長促進型経済運営へのお墨付き、国際的な金融支援体制が得られたことで経済再建活動は急速に始動した。その基本戦略である「中期経済開発計画」は、「貧困の緩和、生産的雇用の創出、平等と社会的公正(階級格差、地域格差の是正)、それらの実現のための持続的経済成長」という開発目標の構造となっていた。疲弊した国民の間に新政権の基盤を急速に固めるといふ政治的必要も一方にあり、「農村に基盤をおき雇用創出に重点をおいた開発戦略」とな

つたのである。<sup>(7)</sup>

以上は中期戦略であるが、一九八七年末までの一八カ月を対象とした短期の復興戦略ではこの傾向はもっと著しい。小規模、労働集約的な公共事業「地方雇用・開発計画」(例えば支線道路、地域灌漑施設、校舎、農村水道、その他)によって農村を中心に就業機会を作り出す、いわば失業対策事業方式の採用で景気回復を促そうというものであった。その他に低所得層向け住宅建設「全国住宅建設計画」もあった。そのための公共投資、財政投融资の大幅増額を可能ならしめたものが、IMFによる財政赤字拡大の許容と各国援助の流入にあったことは言うまでもない。<sup>(8)</sup>

これらの「呼び水」効果、金融緩和への政策転換、それに原油値下がりや金利低下など国際環境の好転も働いて、フィリピン経済は一九八六年下半期からプラス成長に転じた。八六年通年としても一・九%とマイナス成長を脱したし、インフレも鎮静化した。<sup>(9)</sup>

それ以降のフィリピン経済回復の足取りは表6・2のとおりである。緊急公共事業による政府消費、政府投資が主導した一九八六年に引きかえ、八七年には民間投資も建設投資から始動しはじめた。政情不安の滞留はあっても、国際的なアキノ政権信認は明らかであり、八七年七月には包括投資法が布告され投資環境は整ってきた。輸出も工業製品など非在来輸出を中心に回復に向かった。八七―八九年の間のGNP成長率は中期計画期間中の平均目標六・八%には及ばないまでも六%に近く、とりわけ一人当たりGNPが着実なプラスの数字を示したことが明るい印象を与えた。失業対策事業の寄与が大きい、雇用者増加は新規参入労働力を上回り、失業率、半失業

表 6-2 「2月革命」後の経済実績

	1981~85 平均	1985	1986	1987	1988	1989	1990 <sup>5)</sup>
実質 GNP 成長率(%)	-1.0	-4.1	1.9	5.8	6.7	5.7	3.1
農業 <sup>1)</sup> (%)	2.1	3.3	3.3	-1.0	3.6	4.3	2.1
製造業 <sup>1)</sup> (%)	-1.3	-7.6	0.8	6.3	9.6	6.3	1.5
1人当り GNP(%)	-3.5	-6.4	-0.6	3.3	4.3	3.4	0.6
直接外国投資(100万ドル) <sup>2)</sup>	288.9	237.1	128.9	97.1	77.3	275.8	...
貿易収支(100万ドル)	-1,702	-482	-202	-1,017	-1,085	-2,598	-4,020
経常収支(100万ドル)	-1,877	-77	1,022	-444	-390	-1,465	-2,670
対外債務残高(100万ドル) <sup>3)</sup>	—	26,643	28,331	30,052	29,448	27,616	28,549
中央政府財政収支 (100万ペソ)	-11,030	-11,158	-31,300	-16,700	-23,200	-19,600	-36,600
消費者物価上昇率(%)	21.3	23.1	0.8	3.8	8.8	10.6	12.7
実質賃金上昇率(%) <sup>4)</sup>	-3.4	-2.5	1.2	-10.2	8.1	9.0	...

(注) 1) GDP。2) 中央銀行登録ベース。3) IBRD。1989~90年は中央銀行。4) マニラ首都圏非農業労働者(1978=100)。5) 暫定。

(出所) 『アジア動向年報』各年版; NEDA, *Philippine Statistical Yearbook*, 各年版; 中央銀行諸資料; IBRD, *World Tables*, 1989-90年版。

率は着実に減少した。消費者物価は八七年前半までは比較的安定していたし、実質賃金もゆるやかながら改善に向かった。<sup>(10)</sup>

ここで回復基調に水を差したのが度たびのクーデタ未遂事件、なかでも一九八九年の「一二月反乱」事件である。すでに八七年の「八月反乱」も回復しかかった民間投資、とりわけ外国投資をためらわせ、景気の腰を折るおそれが大きかった。しかしこの時は景気が上向基調にあり、緊急「呼び水」五ヶ年経済対策や、アキノ大統領の労組対策強化言明による経営者の信認獲得などで乗り切ることができた。<sup>(11)</sup>

しかし一九八九年の場合は、国際収支が急激に悪化するとともにインフレと高金利の傾向が強まり、すでに三月には年平均成長率を六・八%から六・五%に引き下げる経済政策覚書（八九・九二年）をIMFに提出して調整に入っていた。二年余の小康のあとの大規模な反乱事件は民間投資、特に外資の意欲を一挙に冷やした。九〇年に入ると、表面化していた輸送危機や電力不足に早ばつ、大地震など自然災害も加わり、八月のペルシャ湾岸危機が経済回復に最終的に止めをさした。成長率は三%程度に落ち込んだ。<sup>(12)</sup>

#### リーダーシップの不在

経済の回復に水を差したのは政情不安だけではない。だいいち、度たびのクーデタ事件自体、背景にその時どきの経済運営上の問題がからんでいたことはダビデ調査委報告でも認めている。そこでは過去の反乱事件が、農地改革についての政府の無為や石油製品価格・運賃引上げに対す

表 6-3 貧困線以下の世帯数と割合

	1971		1985		1988*
	世帯数 (1,000世帯)	全世帯に 対する 割合(%)	世帯数 (1,000世帯)	全世帯に 対する 割合(%)	全世帯に 対する 割合(%)
フィリピン全土	3,173	49.3	5,676	59.3	49.5
マニラ首都圏	175	33.3	551	44.1	31.8
首都圏外	2,998	50.8	5,126	61.6	...
都市部	533	38.4	1,325	56.1	...
農村部	2,465	55.6	3,800	63.7	...

(注) \* 暫定数字。1985年の貧困線は、月間収入で、全土2,382ペソ、首都圏3,282ペソ、首都圏外2,285ペソ、同都市部2,912ペソ、農村部2,066ペソ。88年は全土2,709ペソ、首都圏4,037ペソ。

(出所) *Medium-Term Philippine Development Plan, 1987-1992*, および *1989 Philippine Statistical Yearbook*。

る抗議行動など、広汎な社会的不満を足がかりにして仕組まれたことを指摘している<sup>13)</sup>。経済回復の停滞は、マルコス政権後期の打ちつづく国民生活の悪化（実質賃金の低下や表6-3の貧困線以下の世帯数割合の増加に示されている）に耐えてきて、新政権に期待をかけた政権支持層を幻滅、離反させているのである。アキノ政権は経済それ自体でも大きな問題点を抱えていた。大きく言って経済運営の失敗と行政の停滞である。

経済運営面では、一九八九年に問題が尖鋭化するまでに、一応順調な回復過程の背後で経済成長を制約する貿易収支、経常収支の悪化とインフレの高進が進行していたことを見のがすわけにはいかない。経済運営が巨額の債務返済負担によって重い足枷をかけられていたことはもちろんのことである。

フィリピンの経済運営が、政府、中央銀行が対外債務返済のため財務省証券(TB)発行と通貨増発に頼り、次にはIMFの四半期ごとのマネーサプライ上限規制に合わせるために過剰流動性吸収を図り、この「ストップ・ゴー政策」の過程で金利が上がり、公的債務が拡大する経過はフィリピン大学経済学部教官有志による提言が詳細に分析するところである。<sup>(14)</sup> 対外ファイナンス資金が不十分(一九八六年などは対外債務返済額が対外借入れを上廻る)なことに加えて、税収増が望めない現状では、国内経済・社会事業費は国内借り入れに頼らざるをえない。両者相まって内債、外債償還負担の急増に至ったわけである。さらに対外債務返済のための為替レート維持およびIMFの上限規制順守のため高金利維持を余儀なくされ、それが政府の内債返済負担を高めさらに内債を増やす破綻のコースとなっていた。

しかし上記「提言」は破綻の過程の分析としては正確でも、その原因を政権発足以来の「対外債務管理を不動の前提とする」マクロ政策運営に帰すことができるかどうか、では議論が分かれよう。少なくともオンピン蔵相やフェルナンデス中銀総裁が政権発足時に描いた構想は、当面、少なくとも一九八六―八八年間は、対外債務の繰延べと負担軽減、そして国際的同情による援助増額によって、経済を再建軌道に導くまでの息つきを得るということにあった。ここから、今日もまだ尾を引いている議論である債務の一部返済拒否、いわんや全面拒否の道はその目的にかなうものではなく、実務的見地からは空論に近かった。オンピンらが債権者側から獲得した緩和の条件は当時望める最上のものであったと考えられる。<sup>(15)</sup>

むしろ問題は、獲得した息つき期間を空費して経済を再建軌道にのせられなかった点に求められる。債務繰延べ交渉自体、前述のとおりオンピンらが外国債権銀行諮問委と原則合意したのが一九八七年三月末であったのに、各債権銀行との最終決着が同年末にずれ込んだのは国内のはげしい異論にぶつかったことにあった。閣内にはもともとモンソド国家経済開発長官<sup>(16)</sup>など根づよい返済部分拒否論があつたうえ、再開された議会の聴聞会では、オンピンらは繰延べ対象債務の金利がメキシコ向けより一六分の一%高いということではほとんど査問といつてよい非難を浴びた(事實は、同金利の適及適用など総合してフィリピンの方が有利であつた<sup>(17)</sup>)。これはアキノ大統領が「一般教書」演説で債権国・金融機関を非難したことに端を発するものであつた<sup>(18)</sup>。

息つき期間の空費はその他多くの部面に認められるが、成約した経済援助がフィリピン側の種々の事情から効果的に活用する条件がなくて遅れる、いわゆる吸収能力の問題が大きい。これに対応して政府は吸収を促進する閣僚級委員会を設置するなど策を講じたが、なお大きな問題として残っている。一九八九年にはブレイディ構想による債務削減の第二の対象国となり(第一はメキシコ)、パリ・クラブの第三次債務返済繰延べがまとまり、また対比多国間援助構想(MAI)も動き始めたが、MAIでは吸収能力の向上が依然論議の的となつた<sup>(19)</sup>。

また当初、経済再建の立ち上がり期に「呼び水」として採用した地方雇用・開発計画が依然として継続され、財政赤字拡大の一因と非難されているが、これはむしろ実質的に経済回復が軌道に乗っていないことの反映と言えよう。<sup>(20)</sup>

行政停滯の代表例として、(1)一九八九年一二月反乱の重大な背景となった電力不足や輸送危機など市民生活や経済活動の基本的インフラ整備のおくれ、(2)九〇年に表面化した工業団地造成や台湾資本の石油化学事業認可をめぐる紛争、の二つがとりわけ注目される。

(1)では、まず電力不足は一九八九〜九〇年の早ばつを背景に、九〇年乾季に入って首都圏などルソン島各地で一日四〜五時間の停電、学校・事業所の週四日制、に迫り込まれる深刻な事態となった。原因を考えると、水力発電量の低下や火力発電所二カ所の故障といった偶発事ではなく、近年の電力需要の急増に長期的、計画的な対処を怠ってきた構造的問題であることがわかる。特にこの点で、前政権が途上国のモデルとなるようなエネルギー行政を行ない、石油輸入への依存度を減らし電力開発を着実にこなしてきたことが好対照となった。新政権になってエネルギー省が廃止されただけでなく、建設中のバタン原子力発電所計画が安全性と汚職を理由に中止となった。さらに他の発電所計画も中止となり、しかも代替の開発は行なわれなかった。一方、首都圏の輸送危機では、人口増加に対しバス、タクシーなど公共交通機関が供給不足となった。原因は輸入規制による部品不足に料金規制による経営放棄が重なったものである<sup>21)</sup>。

また(2)では、まずカピテ工業団地は日比合弁(日本側は日本国際開発機構を含め四〇%出資)で雇用三万人を見込む工業団地を造成する事業であった。国家開発公社(NDC)が土地を提供し、一九八九年一〇月には調印が行なわれ、農地改革法発効以前に地目変更がなされているのに、農地改革省が地目変更に異議を唱えて紛争となり、大統領の裁定で解決を見たのは五カ月後であつ



セブ輸出加工区の繊維工場で働く婦人労働者たち

業」ができ上がることに反対した。一社が撤退したあと残っていたU S I ファーイースト社も、九〇年一月にB O I によるボタンガス移転の承認を裁量権限外とする最高裁判決が出たことで、同年末、最終的に撤退を発表した。二つの事例とも、新規対外借入れが困難で活路を民間投資、とりわけ外国投資に期待するフィリピン政府の真意に反して、有望投資家の意欲に冷水を浴びせる経過となった。<sup>(23)</sup>

政策の展開や行政の執行が、政争、地域間の利害対立、官庁間の縄張り争いなどで停滞するこ

た。<sup>(22)</sup> 他方、石油化学プロジェクトは、台湾を本拠とする二社が年間ポリエチレン一四万トン、ポリプロピレン一一万トンを生産するもので、待望久しい石油化学産業でもあり、三億七〇〇万ドルと最大規模の工業投資案件でもあった。しかし八九年五月投資委員会(B O I) の承認後、原料をナフサからL P G に、立地をバタアン州からバタンガス州に変更してから地元政治家の利害がからんで話がこじれた。さらにフィリピン国立銀行とフィリピン国営石油社のアロヨ会長(元官房長官) が、債務スワップの適用や国内銀行からの外貨融資などの優遇を受けて「外資の支配する独占企

と自体はフィリピンの歴史で珍しいことではない。しかしアキノ時代になってからの現象には新しい性格が認められる。それは広い意味でアキノ大統領の指導性の欠如といつてよいものである。それには大統領自身の経験や政治力の不足ももちろん大きい、それとも関連してより大きな問題として「ピープル・パワー革命」を背負ったポビュリズムの非実務性が指摘できる。大統領を補佐する側近には人権弁護士らポビュリストが進出し、政権の第一の課題として「民主的過程の復活」がかかげられた。言論や報道の自由の復活には目を見張るものがあつたが、反面、ポビュリズムや民族主義への対応が政治的決定や執行をおくらせた。閣議は長時間にわたる討論クラブの様相を呈し、官房長官が閣議決定の執行を握りつぶしたりした。<sup>(24)</sup>「二月革命」からほど遠くない頃のことであつたが、筆者自身、某大臣が住民団体の直訴に長時間応じているのを目撃したことがある。<sup>(25)</sup>先の工業団地の紛争の例で、少数派耕作農民の処遇の問題がからんでいたことが示すように、一事が万事、アキノ政権の体質の問題であつた。したがってよく言われる政権内の人権派對「トレント公會議」派の対立は、イデオロギー上のものと言うよりむしろ実務派對非実務派の対立という側面があつた。

しかもことはそれだけで終わらなかつた。アキノ・コフアンコ家はじめ有力家族が各種選挙を通して復活を果たすと、アキノ政権の非実務性につけ込んで実権を獲得した。大統領一族の利権獲得が取り沙汰され、議会は保守勢力のとりでとして政権による政策の決定と実施を阻む存在となつた。そもそもアキノは政党から超然としており、そのうえ大統領の人氣が低下し再出馬の可

能性が薄くなると、各政党とも大統領への忠誠心は低下した。アキノは一九九〇年六月には、やむなく議会をとり越えて地方自治体幹部と直接結びつく新組織「カビシグ」(協力)を設立してこれに対処するに至った。<sup>(26)</sup>しかしこれは、議会側から露骨な反感が示されていることに明らかのように、アキノ政権と議会の関係をこじらせる性質のもので、所期の効果も図りたい。

### 経済改革の進展度

リーダーシップの不在は経済改革の問題に入り込むととりわけ強く感じられる。それは問題の困難性から言って当然のことであった。

経済改革と言った場合、大きく言って二つの課題があった。マルコス時代に頂点に達した、マルコス一族・クロニーと癒着して発展した公共企業部門の肥大、独占、保護主義という非効率体制の刷新(構造調整)と、フィリピン農業の低生産性、農民の貧困、広く経済の非近代性を規定している伝統的な土地制度に対する改革(農地改革)である。両者の課題ともマルコス時代に始まるが、アキノ政権が引き継ぎ画期的な新展開を期待されたものである。中期開発計画が掲げる「経済効率の向上」と「平等な分配への是正」はこれを指すものである。<sup>(27)</sup>

まず構造調整政策は、アキノ政権下で二つの事情によって促進された。一つはIMF、世銀など国際金融機関が新規融資供与に当たって政策条件として強力に課したことである。マルコス期一九八〇、八三年の第一次、第二次構造調整融資(SALII、SALII)で期待を裏切られた世銀は、八七年の経済復興融資(ERL)と八八年の政府企業改革融資の供与により、アキノ政

権に市場メカニズムを中心とした経済構造への改革を求めたのである。いま一つは、政權基盤確立の要請もあり、マルコス独裁下の経済体制の歪みのは正が緊急事だったことである。<sup>(28)</sup>

構造調整の分野としては、貿易自由化（輸出入規制の撤廃、関税保護率引き下げ）、税制改革、公共部門の合理化（民営化および政府金融機関の再編など金融制度改革）、その他市場志向政策（各種規制緩和）となる。<sup>(29)</sup> これらの分野のいくつかにまたがっているが、マルコス・クロニーがらみの体制は急速に改革に移された。砂糖やココナツ産業の独占体は解体された。コプラ輸出禁止は解除され、木材を除き輸出税は廃止された。肥料輸入は自由化された。<sup>(30)</sup>

とりわけ金融制度改革と公共部門の合理化は世銀の働きかけで進展した。すなわち世銀は、政府所有非収益資産に関し、政府が引き受けた商業銀行五行の処分方針と「フィリピン開発銀行」（DBP）、「フィリピン国立銀行」（PNB）など政府金融機関四行の合理化方針などを勧告した。また「民営化委員会」と「資産民営化トラスト」の設置を待つてERL三億ドルを正式承認し、さらに一九八八年六月政府企業二九六社合理化促進に関して、前記政府企業改革融資二億ドルを付けた。<sup>(31)</sup> 脱マルコス化の風潮の中で、PNB、DBPなどが保有する非収益資産の資産民営化トラストへの移管、政府企業二九六社中二五九社を整理する合理化計画の策定、行政規律委員会によるマルコス一族等の不正取得資産差押さえ（一〇カ月で二六八社に達した）<sup>(32)</sup> が進展した。税制改革も、関税引き下げ、民間企業への誘因、負担の公平化の方向で、短期間に包括的に行なわれた。<sup>(33)</sup> しかし構造調整は、フィリピンの工業化を特徴づけてきた保護主義体質の是正の面では十分な

進展とはいいたたい。たしかに、世銀の構造調整融資という大題目があつたので、貿易政策の改革は、マルコス期の一九八五年までに関税改革、アキノ政権に入つての輸入自由化がそれぞれ第一期を終え、名目関税率、輸入規制比率は東アジア隣国の水準に近づいた。<sup>(34)</sup> 別に為替レートも変動相場制となつた。しかしいづれもその第二期は難航している。輸入自由化は、一九八九年六月中に自由化すべきA表品目、検討すべき四七四品目、残存規制品目（六七三品目）が残されて<sup>(35)</sup>いる。最終財の最高税率を五〇%から三〇%に引き下げ、逆に原材料はゼロから最低三%に引き上げるなど産業競争力の強化を狙い、税率区分を七区分から四区分に簡素化した包括関税改革令（大統領行政命令四二三号）は、実施直前の九〇年八月末に産業界の反対と議会両院合同の延期要求決議を受け実施停止となつた。<sup>(36)</sup>

脱マルコス化の段階で一定の進行を示した諸改革も本格化の日程に入ると停滞している。一九八九年五月、「経済政策覚書趣意書」の承認に当たつてIMFが要求した新税創設や補助金の廃止は、議会の反対に会い九〇年の破局的な財政赤字を招いている。同じ時期、世銀の金融部門構造調整融資三億ドル（日本輸出入銀行が同額を協調融資）承認に際して約束された改革は、役職員、株主など商業銀行利害関係者への融資規制、中央銀行の規制力強化、銀行の合併促進など金融界の既得利益に触れる法改正を伴うので議会の猛反対を受けている。これにはIMF、世銀の指図は受けぬという民族主義的反発もからんでいる。<sup>(37)</sup> また、民営化も、非収益資産や政府企業の売却、不正取得資産の回収など、いづれも実際に多大の難点がある。特に最後の点では、時間の経過

はただでさえ政府側に不利であるのに、ダンディン・コフアンコの帰国強行（八九年十一月）、イメルダ夫人の米国大陪審における無罪判決（九〇年七月）などが続き、マルコス一族・クロニの不正追及の世論動向に風化が見られる。最近ではむしろ和解によるなし崩しの解決の方向が強まっている。<sup>(38)</sup>

### 農地改革の現実

経済効率化のための構造調整が難航しているとすれば、長い歴史を負う土地制度の変更を企てる農地改革が一層困難であることは容易に理解できよう。

前述の一九八六年大統領選準備の際の呼びかけ人グループの態度を見るまでもなく、政権発足に当たって、農地改革実施の必要性はアキノ政権指導部の共通の認識として成立していたように思われる。地主制がフィリピン社会の最大の不安定要因であり経済近代化の阻害要因であることは、八〇年代前半の長期不況と治安の悪化でますます痛切に感じられた。何よりも、新政権に投げかける「マルコスの影」の存在があった。最終的な達成度とはともかく、マルコス政権があれだけ画期的な農地改革計画を打ち出したことは、反マルコスを掲げて後続する政権にそれ以上のものを要求する。挫折したマルコスの計画は完成され、さらに拡大発展されなければならなかった。結局、八八年六月に成立した農地改革法は、「包括」農地改革法としてマルコスの農地改革法を包摂してそれを実施の出発点とし、その対象地はコメ・トウモロコシ作付地から全作物農地へ、受益者も小作農民だけでなく農業労働者を含めて、拡大したものとなった。<sup>(39)</sup>

ただ、農地改革計画の立案、制定、実施の過程は、たえず対立する利害関係者の間で合意を形成しながら進めるというものとなった。あれだけ権力を集中したマルコス政権でも挫折したという社会制度変更上の困難性ということもあつたし、新政権としての権力基盤も弱く自信がなかったのである。ただでさえ、不決断で一貫性を欠く政権の指導性不在はこれで決定的となった。以後、政権は情勢に対応しつつ、農地改革の原則をめぐり世銀のてこ入れを受けたり、法案条文や実施上の争点で地主団体、農民団体の妥協点を探ったり、という態度に終始した。それが農地改革法の制定のおくれ、規定の複雑性、実施上の係争などに反映されている。

とは言え、「鉄が熱いうちに」大統領立法権を行使して急進的な農地改革を果断に実行すべきであつたという議論は、ピーブル・パワーへの「革命」幻想から政権の力を過大視したものであろう。当時政権が現実には非常権力を行使しえたのは、マルコスの資産追及や人事更迭など脱マルコス過程と制憲委員会代表任命など正常化手続きにほとんど限られていた、と言つてよい。

恐らく政権初期、幹部の描いた農地改革計画の構想は、「マルコスの影」が投影して対象範囲を広く取り、方法は有力家族を代表する主流派中核部分の意向を反映して大方の納得のいく穏健な方法で、というものであつたろう。オンピン蔵相が、「成功したマレーシアのモデルを土台にした農地改革」と言っているのは、同国の連邦土地開発庁(FELDA)が、公有地を使って行なう土地開発入植事業のことと思われる。自立農家育成という目的では共通しても未開発公有地が広く存在するマレーシアとの条件の差を無視して、摩擦の少ない「公有地利用」という点に目

がいったらしく、当時の政権幹部の発想が反映されている。<sup>(40)</sup> ミトラ農相は砂糖キビ、ココナツ農地への適用に反対し、「(マルコス時代の) コメ・トウモロコシ農地改革計画の完遂と遊休農地の利用」を優先して考えていた。<sup>(41)</sup> いずれにせよ、この期のアキノ政権の農地改革計画取り組みは、新憲法による委任を受けるといふ体制の法的基盤固めが先行して脇に追いやられていた。

八七年憲法は、政権の期待どおり穏健な農地改革を規定した。耕作する農民、土地なし常雇農場労働者に「直接にか集団として」土地の所有権を認め、その他農場労働者にも「土地の果実の正当な分け前」を受け取る権利を認めたが、全農地の分配は「議会の規定する優先順位と合理的な保有限度」により、また「公正な補償」によるものであった。また保有上限決定に当たって小地主の権利を尊重するとしている。その他、公有地の処分・利用、国有農地、入植、地主補償金の工業化投資奨励なども規定されている。<sup>(42)</sup>

しかし「真の農地改革」を求める農民団体側は満足しなかった。一九八七年一月の「メンジョーラ橋事件」では、デモ隊が農地の即時無償分配を盛り込むよう大統領権限による新憲法案の修正を要求して流血化した。これをきっかけに、政府は「農地改革促進計画」立案に追いこまれた。しかし立案に当たった政府作業委員会は、最終案(第一五次案)に至るまで地主側の抵抗で次々と後退を続けた。

見かねた世界銀行は、調査団を送って同案を検討、抜け穴のない簡素な案を効果的、迅速に実施し、補償はフィリピンが自前でやるよう勧告した。具体的には、全農地を対象に全プログラ

ムを同時に実施し、保有限度も一律七ヘクタールとし農地の移動、分筆は認めない、など全般に厳格なものであった。<sup>(43)</sup>

結局、政府は新議會発足直前の一九八七年七月二二日、作業委員会最終案に代えて、「包括農地改革計画」の制定とその実施要綱を定めた布告一三一号、大統領行政命令二二九号を公布した。つまり大統領立法権を行使したわけであるが、その内容は折衷的なものであり、多くの決定を議會などの機関に任せた。全農地を対象にすると規定した一方で、地主補償額は地主の申告評価額（時価）とした。優先順位、保有限度、商品作物大農園の解放時期は議會の決定に委ね、計画の具体的目標、実施細目等は大統領農地改革會議理事会がそれにもとづいて行なうことになった。

新議會は一九八八年六月、一年近くを費した末に「包括農地改革法」（共和国法律「RA」六六五七号）を成立させた。アキノ政権成立からは二年三カ月を經ていた。この間、農民団体、地主団体の猛烈な院外活動にさらされた。その結果、とりわけ地主出身議員の多い下院で地主に有利な議決がなされ、法律には後退した内容が残った。

包括農地改革法では、マルコス時代のPD二七号にくらべ、対象農地は商品作物を含めた全農地に、対象農民は小作農民だけでなく農業労働者にも広がった（法律的には六三年農地改革法以来の規定が本法に抵触しない限り包含される）。対象農民数、面積は、前者の一〇〇万人、一七七万ヘクタール（ただし当初案）から後者の三九〇万人、一〇三〇万ヘクタール（うち民有農地は三〇二万ヘクタール）に拡大した。また地主保有限度が七ヘクタールから五ヘクタールに縮小、逆に受

益農民による土地代金支払が一五年年賦から三〇年年賦に延長されたのは改善された点である。

しかし大きな問題点は、P D二七号に比し規定が複雑化し、計画が長期化したことである。P D二七号は少ない条文で規定は明快、かつ当初は三年間の計画であった。規定の複雑化は、対象範囲が広がり重層化して止むをえない面もあるが、明確なビジョンと意志の欠如、逆に言えば妥協の産物であるのは見のがせない。例えば地主保有限度は縮小されたかに見えながら、養子を含め一五歳以上の子供一人につき三ヘクタールを加算することにした。そのほか、法人農場は分割、分配しないで株式分配方式を認め、多国籍企業農場、商業用農場（家畜、家禽、養殖、果樹園など）には生産分与、利益分与方式を採用した。複雑性は不整合を生み、抜け穴になりやすい。

計画日程を対象農地と目標の両面から見ると（表6-4、6-5）、一九九二年までの第一期ではP D二七号未実行分の完遂が主体であつて、民有農地で九二年までに行われるのは五〇ヘクタール超だけ、実施の完成には一〇年を要する。これは、当初三年間を予定したマルコスの農地改革の挫折を想起するまでもなく竜頭蛇尾に終わる危険性をはらんでいる。

農地改革計画の有効性への疑問は実施過程の検証により現実裏づけられている。表6-5のようにこれまでの実施状況は少くとも第一期に関しては順調のようであるが、これも農民への解放証書の濫発や、実績をあげるために行なわれた、多国籍企業に賃貸していた政府所有地の移転促進という要素も多いであろう。農地改革法の規定の複雑さが示唆する、名義変更や地目変更などによる法律逃れ、株式分配、生産分与、利益分与などによる改革効果の減殺などの報告も多い。

表 6 - 4 包括農地改革計画の対象農地

## 第1段階(1988～92年)

- (1) コメ・トウモロコシ農地(大統領令27号の対象農地)。
- (2) 遊休地, 休耕地。
- (3) 政府金融機関の抵当流れの農地。
- (4) 自主的売却申請の民有農地。
- (5) 大統領行政規律委員会(PCGG)が差押えた農地。
- (6) 公有農地。
- (7) 多国籍企業が経営する農地(1988～91年)。

## 第2段階(1988～92年)

50ha を超える民有地はその超えた分。

## 第3段階

- (1) 24ha を超え50ha までの民有農地(1992～94年)。
- (2) 保有限度(最低5ha)を超え24ha までの民有農地(1994～97年)。

## 農地改革優先地域

大統領農地改革評議会(PARC)は、州農地改革調整委員会(PARCOM)の勧告にもとづき、上記計画に優先し特定の州、地方の農地改革実施を決定する。

(注) 商業的農場(家畜, 家禽, 養豚, 養殖<塩田, 魚・エビ養殖池>, 果実農園など)は包括農地改革法発効の日から10年後に強制収用の対象となる(包括農地改革法11条)。

(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)76ページ。

制度の複雑性、微温性は現実の力関係で避けられないことであるが、計画の実効性には実施の体制や担当者熱意がそれ以上に重要であろう。この点、農地改革相が一九八九年七月以来一年以内に三回交替し、しかもその理由が農地売買汚職絡みや議会による事実上の忌避であったことは、農地改革実施

表 6-5 包括農地改革計画の実績

(1988年12月現在)

	計画目標 (1987～97)	1987～88実績	計画に対する 達成率(%)
第1段階 <sup>1)</sup>			
農地面積(ha)	1,054,800	203,073	19.3
受益農民数(人)	631,674	153,142	24.2
第2段階 <sup>1)</sup>			
農地面積(ha)	7,659,803	76,341	1.0
受益農民数(人)	2,742,600	6,169	0.2
第3段階 <sup>1)</sup>			
農地面積(ha)	1,280,997	0	0
受益農民数(人)	526,997	0	0
合 計			
農地面積(ha)	10,295,600	279,414 <sup>2)</sup>	2.7 <sup>2)</sup>
受益農民数(人)	3,901,271	159,291 <sup>2)</sup>	4.1 <sup>2)</sup>

(注) 1)表 6-4 の区分には対応している。2)農地改革省新聞広告によれば、1990年末現在の累計実績は、それぞれ1,187,225ヘクタール、640,647人であった。したがって達成率は11.5%、16.4%となる(*Manila Bulletin*, 1991年6月14日)。

(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)87ページを補正。

体制に内外の不信を招き寄せるものであった。そのうえ資金計画の不確実性はおおいがたいものがある。一〇年間総額二二一億ペソ(一九八七年中央政府歳出予算の一・四倍)のうち収入計画のあるのは五二六億ペソ(二四%)にすぎない。もっともこれは後半期(九三～九七年)の見込みがつかないためであるが、前半期(八八～九二年)だけでも五七%にしかない。国内か

らの収入はもっぱら「民営化収益」をあてこんでいるが、その不確実性は前述のとおりである。外国援助二四八億ペソは既約束分で、これは前半期をカバーするだけだから、今後の増加が見込める。しかしいずれにせよ、外国援助は主として支援事業にあてられ、地主補償支出七七四億ペソ（総額の三五%を占める）はそれにはなじまないから自助努力によるしかない。そして外国援助の流入はかかってフィリピン政府の実施努力と熱意次第である。

もちろん農地改革は経済再建の万能薬ではない。一〇〇%実施がなければ破滅というわけではなく、要は経済開発計画全体として農村の雇用と所得の増大を促し、それにより経済安定化が実現することである。先の工業団地造成計画と農地改革法実施の競合の事例などはこの文脈から考えてよからう。しかし農村安定化の単一の方策として農地改革がもつとも有効であることに変わりはなく、この点でアキノ政権のリーダーシップが問われていることはたしかである。

## 2 フィリピン情勢の前途

マルコス時代を中心として、フィリピンが直面する課題にいかに対処してきたか、を考察してきた。最後に、アキノ政権が五年余を経、政権交替まで余すところ一年弱となった時点に立って、マルコスの残した課題をどう受け継いだかという観点から、フィリピン情勢の中期的展望を試み

てみよう。

### アキノ政権の役割

マルコスのとを承けたアキノ政権は何を達成し、何をし残したであろうか。

二月革命によって長期の独裁権力を打倒して登場した政権として、まずアキノ政権は新秩序を作り出し根づかせるという過渡期政権の任務を帯びていた。怨念で引き裂かれていた国民を和解させたうえで、民主的政治過程を復活させ、経済を再建軌道にのせるという課題である。

しかしアキノ政権は、国民和解という最初の段取りでつまづいた。政権がピープル・パワー勢力（ポピュリスト）とマルコスに追いやられていた有力家族（アキノ・コファンコ一族が中心）を中核として成立した連立政権で、そのうえアキノ大統領は実際政治面のリーダーシップを欠いた。決定的なことは、苛酷なマルコスの反対派圧迫のあとに「ピープル・パワー革命」が実現したという状況であった。この事情が、早い段階でラウレル、エンリレ勢力を反主流派、さらに野党化させ、広く連合に取り込むべき国軍と左翼を追いやることになった。

アキノ政権は民主的過程復活という課題に努力を集中しここでは成功した。改憲―諸選挙を通して法制的整備と正常化が実現した。同時に多数派与党の政治基盤が成立した。しかしこれは結局、有力家族が望む三五年憲法体制の復活にはかならない。ピープル・パワー勢力の要求は広く憲法の諸条項には反映されたが、政治的果実を手にしたのは有力家族たちである。脱マルコスが両者の一致点であったが、有力家族支配復活のなかで旧マルコス派も今やそこに取りこまれて

「血は水より濃い」ことを示唆している。彼らは主として議會に拠り、行政府と対立して施政の展開を困難にしている。

經濟を再建軌道にのせることには失敗した。国民和解政策の失敗から国軍と左翼武装勢力を取り込めず、政情不安が引き続いていることが致命的だが、經濟運営上、行政上の不手際も大きい。一九八七―八九年と回復軌道に乗ったかに見えながら、「呼び水」政策から本格的投資の始動に向かう前に、財政と經常収支の赤字が急増して湾岸危機で止めを刺された形である。

アキノ政權には、マルコスが着手して挫折した、經濟効率の向上、社会的平等の是正を主眼にした經濟、社会改革の課題をめぐり、穩健であれ着実な一歩が期待された。しかし脱マルコス化推進や対外的なナシヨナリズム主張の側面を除き、フィリピン社会の秩序に大きな変更をもたらす行動には臆病であった。議會を中心とした有力家族支配が復活したことで、改革の推進はマルコス時代よりむしろ困難となっている。

### 社会、經濟的改革の可能性

マルコスが着手した社会、經濟的改革は、彼自身の野心や与えられた政治的基盤の制約のために無理な形で強行され挫折を招いたが、改革の課題そのものは客觀的に存在し、フィリピン民族の共通の事業と言つてよい。いわば「マルコスの影」として今後の政權をも規定しよう。アキノ政權はこれを引きついで十分に展開するにはあまりに非力であった。一九八〇年代後半からの ASEAN 經濟飛躍の時期に、フィリピンはまたもやこれら諸国から水をあけられた。九〇年代に

は必ずしも高成長の世界経済環境が期しがたいだけに、次期政権には一層大胆で精力的な事業の推進が求められるであろう。

他方、左翼の側からの別の形の社会変革の可能性はどうであろうか。一九七〇年代後半から八〇年代にかけてのCPPNPAの急伸長は、いわば体制の側の改革の遅れや弾圧が生み出した、つまりネガティブな形の発展であった。現に二月革命の直後、アキノ人気最高潮の時には、その運動は混乱し方策に迷った。その後、情勢は有利に転換したはずであるが、新しい条件下の運動路線は探りあてられていない。最近の都市ゲリラ、テロなどの軍事行動も確たる戦略に裏づけられたものとは見られない。

政府の社会、経済的改革が軌道に乗り、経済回復が進んで、国民生活がゆっくりではあれ着実に向上きに転ずれば、軍事的解決の比重は減じ、運動参加者の社会復帰、幹部、活動分子の孤立化の過程も動き出すものと考えられる。

フィリピン社会で、左翼の生命力が発揮される可能性ありとすれば、それはカトリック教会などと協力した都市における社会政治活動の分野であろう。ちょうど、一九七八年当時、CPPマニラ・リサール委員会がニノイ・アキノの「ラバン」と協働したように。

逆に、かりに軍事的権力の出現を仮定してみても、二月革命後のフィリピン社会にマルコス流の急進的改革は期しがたい。すべては政府の改革努力、しかもゆっくりでも着実にそれにかかっている。その際、経済危機の救援に関与する国際機関、友好国の側面的な助言が大きなイ

ンパクトとなろう。なかんずく、フィリピン社会の近代化にとっては、海外からの民間投資が実体化することが大きな役割を果たすことになる。

#### 開かれた国際関係へ

アキノ政権は、成立とその後の政権安定化の経緯上、アメリカの支援を必要としてきたが、フィリピンを取り巻く国際環境の変化はこの国の対米依存的関係の是正に働きそうである。

一九九〇年の米比基地交渉では、九一年九月における四七年米比軍事基地協定の満期失効と四基地の返還は決まったが、アメリカの関心事であるクラーク空軍基地とスービック海軍基地の二主要基地については、段階的縮小ながら一〇年前後の存続の方向となった（その後九一年六月のピナツポ火山爆発の被害を受け、クラーク基地はアメリカが放棄を決めた）。

一九七四年に米比通商協定が満期失効して以降、アメリカの軍事的プレゼンスこそが米比間の紐帯の根幹であった。マルコス政権もアキノ政権も基地交渉にアメリカの援助引き出しの唯一の突破口を見出した。この文脈を考えるだけでも、基地供与の関係を断つことはともすれば目立つフィリピンの自力救済欠如の体質を改めるのに決定的な意味をもったであろう。第二次大戦後の荒廃期にほとんど選択の余地なく受け入れた不幸な関係に終止符を打つ、四四年ぶりにめぐってきた機会を逸したとも言える。

しかし一九九一年に結ばれる関係は、米軍駐留は続いてもやはりフィリピン自立化の里程標となる。それはニクソン・ドクトリンと通商協定満期失効でブラグマチックな米比関係の第一歩

を踏み出した時以来、ほとんど二〇年ぶりの新しい段階と言つてよい。

アメリカは在比基地について、ひとところのような、他に代替物がない存在としてでなく相対的なものとして見るようになってゐる。冷戦の終焉や技術進歩は大基地の展開を必ずしも必要としなくなった。在比基地が確保できればそれに越したことはないが、東アジア全体、あるいはアラスカへの散開でもカバールという認識である。アキノ政権の政情安定化能力への不信も重なつて、今回の協定では、有事駐留権を確保したうえで比較的短期の段階的撤退や将来の商業的使用を受け入れる方向のようである（さらにその後クラーク基地放棄もためらわなかった）。

これに対し、予想されたことではあるが、フィリピン側は基地提供によつて支えられている米比関係の構造を無視することができなかった。単に基地供与に伴う補償援助、駐留経費の支出と雇用など直接的なものだけではない。アメリカの対比援助全体を支える濃密な関心が基地受入れ国に対するものであることを改めて顧みざるをえなかった。とはいえ、経済の窮境によつて対米依存が強まれば強まるほど、フィリピン政府は一層国内のナシヨナリズムに配慮する必要が生じる。現に交渉過程でもそれをむしろ利用した。

基地交渉過程では、米比両国とも実務的態度を鮮明にした。新協定による両国関係は一層その色彩を強めるであろう。フィリピン側に今後期待されるのは、ナシヨナリズムの熟成ということである。アメリカに対して代償を求めることを基本としネガチブな形で発現してきたナシヨナリズムを、広く国際的に開かれた方向に発展させることであろう。アメリカに対してのみ過度に開

スービック海軍基地に碇泊する米空母  
「コーラル・シー」

放的であつたことが、第三国からの投資に対する態度を閉鎖的にさせ、積極的に外国からの資本、技術を取り入れたASEAN隣国に後れをとらせた事実はまぎれもない。変わる米比関係はその点で好影響を与えるかもしれない。

近年、特に一九八〇年代後半以降の国際情勢の発展は、フィリピンの国際的位置づけを東アジアの中に置いて見ることを可能にしている。

一九八五年のプラザ合意以降の国際経済の変動は、東アジア地域諸国に蓄積されていた潜勢力を一挙に解放した。価格面でも品質面でも競争力をもつに至ったNIEsの産業は、製品を世界市場に急進出させるとともに、豊富な労働力を求めて生産拠点をASEANに展開している。ASEANの工業製品は、その衝撃も加わって輸出を強めている。もちろんその間にあって日本産業のNIEs、ASEANへの生産展開が、東アジア全体の分業ネットワーク成立を促進させる軸となっている。

政情不安が可能性を十分に活かすことを妨げているとは言え、フィリピンももとよりその例外ではない。台湾、香港、韓国などの活発な対比資本進出は、フィリピンをめぐる経済関係を日、米の競争からだけ考える視点を修正させつつある。輸出拡大を至上命題とするフィリピンは、A

SEAN、NIEsに中国、ベトナムを加えた域内との相互経済関係、さらにソ連との関係を強めつつある。この動きは経済面でも、外交面でもフィリピンの対外的地位を健全なものにしよう。とは言え、経済協力関係で日本が独自の役割をもつことはもちろんである。アキノ政権の経済回復努力を援助するうえで、日本が国際機関、アメリカなどとの連携のもとに主役の役割を果たしてきたことは周知のことである。この面で今後期待されていることは、援助の量的拡大だけでなく、債務返済負担の軽減、社会、経済改革努力への後押しと助言、雇用創出への側面援助としての技術協力など、フィリピンによる自立努力の鍵となる側面への重点的投入である。

ただ債務返済負担増大を避ける意味からも、民間企業中心の開発戦略から言っても、期待されているのは日本からの民間投資である。これはまったく、政情安定度やその他投資環境改善度にかかっており、現にASEAN隣国と比して投資額は見劣りがしている。フィリピン政府の大きな課題である。

#### 次期政権の条件

一九九二年はアキノ政権の任期とともに過渡期が終わる時である。憲法上も大統領が任期を終えるだけでなく、本来は三年ごとに二分の一ずつ改選となる上院議員も、三年任期の下院議員も、今回は一斉に改選となる。

フィリピン政界は一九九〇年後半以来、アキノ人気の急落と再選不出馬表明を受けて九二年五月選挙をにらんだ動きが活発になっている。特に次期首班の下馬評として、与党連合内からラモ

ス国防相、サロンガ上院、ミトラ下院両議長、オルボス前官房長官、野党からラウレル副大統領、エンリレ上院議員、職業政治家以外から大衆的人気のあるエストラダ上院議員とサンチャゴ元農地改革長官、さらにマルコスの盟友だったダンディン・コファンコらが挙がっている。候補者乱立のなかで、アキノ再出馬を求める声も、当然のことながらアキノ・コファンコ家からのその期待もあるが、本人にその意欲は認められないようである。

次期指導者としてこれから誰が抜け出すかは単純でないが、施政の中で国民を失望させたアキノ大統領を引き継ぐ者としての資格要件は指摘できよう。彼女が失敗した国家再建の課題、つまり国民和解と経済復興を改めて軌道にのせ、着実な社会、経済的改革を押し進められる見識、政治力、決断力をもった人物と言うことになろう。

これらの資質はともかくラモス国防相の下馬評が高いのは、国軍に対する統制力を保持することができ、国軍反乱分子、左翼との和解に有利だという期待からであろう。本人もクーデタの脅威を阻止してアキノの任期を全うさせることが政権への道を開くものと捉え、職業軍人としての立場を守ってきた。収まらない政情不安に苦慮してきたアメリカが彼を受け入れる条件がありそうに見えるが、実は、彼のこれまでの国軍統制については失望も深いようである。与党勢力の中で候補の指名が受けられる可能性についても樂觀を許さない。

既成政治家に落ち着く場合、誰をとってみても現状を大きく打開できるかどうか疑問がつきまとう。アキノ大統領への失望から、より強力な指導力を期待してマルコス派のダンディン・コフ

アンコなどへ、振り子が反対に振れる可能性も排除できない。また復活した政争への嫌気から既成政治家以外のエストラダ、サンチャゴなどが、大衆民主主義的雰囲気に乗って一種の革新運動として善戦する事態も考えられる。しかし前者の場合でも、マルコス時代の権威主義的な権力集中が再現する条件は失われているように思われる。そしていずれの場合も、選挙の帰趨は多党間の合従連衡によって決せられよう。

いずれの場合にせよ、国軍の支持を受けた有力家族の支配という政治の構図に変わりはないであろう。しかし有力家族支配といっても、先にも触れたようにエリート層の間の亀裂が拡大していることは、彼らの期待した三五年憲法体制下の安定した二大政党制への回帰が実現せず、多党分立となっていることに端的に表われている。また、有力家族の内外で商工ビジネス、専門職といった中産階級部分の拡大が進んでいることは紛れもない。そこに、なだらかではあれフィリピン社会近代化の進行が見られる。マルコスは、兆していた社会変動に乗じて出現し、そしてその野心によってこの社会変動の過程を決定的に後戻りのきかないところまで推し進めたのである。

## 追記

本書原稿が筆者の手を離れたのちに、軍事基地をめぐる米比の關係は新段階に入った。ピナツボ火山噴火被害の復旧困難を理由にクラーク空軍基地放棄を決めたアメリカは、スービック海軍基地のみ一〇年間存続させるという新しい要求をフィリピン政府に受入れさせた。しかし、この「比米友好協力安全保障条約」は、フィリピン上院が九月一六日、その批准案を否決した。一旦、レファレンダムに訴えて上院議決をくつがえすことを考慮したアキノ政権も、結局これを断念、「整然たる米軍撤退のための移行期間」として三年間の猶予を与える、という行政協定の線で上院側と妥協を成立させ、アメリカ側と折衝の運びである。

この成行きは、フィリピン支配層、米政府双方にとって不本意なものだったと見られる。事態をそこに導いたのは、急速な国際情勢の展開とアキノ政権の弱体であった。東アジアの軍事緊張緩和を背景にしてアメリカのとったドライな措置（クラーク基地放棄とそれに伴う基地見返り援助の大幅な減額）は、在比基地が依然代替不能の存在と認識してきた上院には、弱り目につけこんだ、思いがけない忘恩行為と映じたようである。また基地問題処理に当たつてのアキノ政権の指導力不足は、米政府当事者のかねてからの危惧が不幸にも的中した形である。

ただし、経済危機がひきつづくフィリピンが三年間で「移行期間」を完了できるかどうかは予断を許さない。今回、条約批准の審議に当たって上院がとったきわめて原則的な立場は、多分に翌年の改選期を控えて引くに引けない事情を反映するものであった。そのことを考慮すれば、この問題は一九九二年の選挙で大統領、議会が一新された後に持ち越される最大の宿題となろう。今後考えられるいくつかの代替策のなかで、例えば艦船修理機能などは、緊張緩和後は民間商業ベースの運営で継続可能になるかもしれない。

いずれにせよ、さらに一〇年間、以前ほどでないにしても制約の少ない形での基地維持を望んだ米側のもくろみは大きく狂った。そしてフィリピンにとっては、真の自立という長期目標のためには、現在の苦難に耐えることができるかどうか、問われているものは大きい。

(一九九一年一〇月二七日)