

五十嵐誠一著

## 『民主化と市民社会の新地平——フィリピン政治のダイナミズム——』

早稲田大学出版部 2011年 ix+501ページ

くさ か わたる  
日 下 渉

## はじめに

フィリピンは、東南アジアの中でも経済発展に乗り遅れ、深刻な貧困や不平等が今日まで継続し、民主制度にもさまざまな機能不全を抱えている。その意味で、フィリピンを途上国とみなす一般的な認識は間違いではない。しかし、先進諸国がおかれた今日の文脈を考慮すると、また別の角度からフィリピンをみることができよう。

今日、フィリピンのような「プレ福祉国家」と、日本のような「ポスト福祉国家」は、人びとが生の保障を国家に頼れないという点において、奇妙な隣接性をみせている。先進諸国では福祉国家の解体が進み、私たちは人が人を蹴落とし続ける過酷な生存競争を強いられつつある。他方、フィリピンでは、国家は一部のエリートによって支配され、長らく人びとの豊かさや生活を保障してこなかった。だが、その苦境に対して、多くの人びとがより良き未来を築こうとさまざまな実践に身を投じてきた。ピープル・パワーによる民主化や、NGOによる活発な社会運動もその表れである。国家が後退するなか、剥き出しの競争社会を所与とせず、多様な人びとがいかに協働してお互いの生を支え合えるのだろうか。このような問題に取り組む時、フィリピンはその苦渋も含めて「先進国」としての顔さえみせる。

本書はフィリピン市民社会の挑戦から学ぼうとする者にとって、格好の文献であろう。本書は、著者が2008年3月に提出した博士論文に基づいており、日本語で出版されたフィリピン市民社会研究のなかで、もっとも網羅的な大著である。著者自身は、

「フィリピンという現地に根ざした等身大の目線から市民社会の実像を探った総合的な地域研究」(411～412ページ)と位置づけている。前著[五十嵐2004]と比べると、理論部が大幅に加筆され、より市民社会を批判的にみるラディカルの視座が強調されている。事例部では、民主化過程、公明選挙や農地改革を目指す運動の分析がさらに深められ、都市貧困といった新たな事例も加えられた。すでに前著を読んだ者も、本書から改めて学ぶべき情報は豊富にあるといえよう。

## I 本書の内容

本書の構成と内容は以下のとおりである。

## 序論

## 第I部 理論編

## 第1章 分析概念の検討

## 第2章 分析枠組みの検討

## 第II部 事例編(1) 民主主義体制への移行過程

## 第3章 フィリピン市民社会の歴史的変遷

## 第4章 民主化移行局面における市民社会

## 第5章 民主化決定局面における市民社会

## 第III部 事例編(2) 民主主義体制の定着過程

## 第6章 アキノ政権以降の民主主義の実態(1)

## 第7章 アキノ政権以降の民主主義の実態(2)

## 第8章 アキノ政権以降の市民社会のエンパワメント

## 第9章 公明選挙と市民社会

## 第10章 農地改革と市民社会

## 第11章 都市貧困と市民社会

## 結論

本書は、フィリピンにおける民主主義への「移行」と民主主義の「定着」という2つの課題に取り組む。著者によれば、移行に関する先行研究は、フィリピンの民主化をエリート民主主義への回帰と評価するが、市民社会内部の複雑な実態を明らかにしていないという。それゆえ第1の目的は、「移行過程における市民社会の実態と動態とを改めて分析すること」であり、「市民社会はいかなる実態にあり、いかなる役割を果たし」、「民主化の帰趨にいかなる影響を与えたのか」を明らかにすることである(3ページ)。また定着に関する従来の研究は、手続

きの民主主義の導入と定着、そして民主制度を支える市民社会に着目するのみで、民主制度の改善に取り組む市民社会の役割を十分に明らかにしていないという。そのため、第2の目的は「フィリピンの民主主義体制が抱える欠陥を明らかにしながら、市民社会がいかなる手段でその改善に取り組み、民主主義体制の定着と発展を促してきたのかを実証的に検討することにある」(序論, 6ページ)。

分析概念を検討すると、欧米が重視する「手続き的民主主義」だけでは、民主制度が必ずしも機能しない途上国の実態を捉えられないため、その機能的欠陥の改善も射程に入れた「実質的民主主義」の概念が重要である。市民社会については、個人の自由、平等、独立が実現する領域と捉えるリベラルの系譜と、市民社会の抑圧性や排他性にも睨みをきかせつつ解放の契機も模索するラディカルの系譜を併用する(第1章)。市民社会という視座から民主化と民主主義の定着を分析する枠組みについては、市民社会と政治社会とを峻別し、リベラルとラディカル双方の視座から市民社会にアプローチすることが必要である。また、市民社会におけるヘゲモニー闘争が国家の性格を形成する点にも着目する必要がある(第2章)。

植民地期から1980年代までのフィリピン市民社会を概観すると、フィランソロビーから、共産主義組織、カトリック教会や財界による反共組織まで、多様な組織がヘゲモニー闘争を展開してきた(第3章)。反マルコス民主化運動では、急進派と穏健派との対立によって対抗的ヘゲモニーが低減した。だが急進派は、民主化に加えて、対米従属と社会経済的不正義の解消というテーマを野党のマニフェストの一部組み込むことに成功し、1986年の民主化の方向性にも影響を与えた(第4章)。また市民社会の動向は、体制転換後の民主制度の性格も規定した。憲法制定委員会には、少数派ながら急進派の活動家も参加し、また多くの組織がロビー活動を展開したことで、新憲法には社会正義に関する条項が盛り込まれた。その結果、民主化は保守層の意向を反映するだけでは留まらないアンビバレントな方向へ帰着していった(第5章)。

民主主義の定着過程に目を転じると、エリート支配の継続、政策を遂行する国家の自律性と能力の低さなど、民主制度の機能不全を指摘できる(第6

章)。また、大量の議員が与党への党籍変更を繰り返すなど、政党も機能不全に陥っている。とりわけ大衆社会化に伴って、政治マシンの効力が低下し、候補者のパーソナリティの影響力が増大した。これを背景に、政党の弱体化がいつそう顕著である(第7章)。このように、復活した民主主義はさまざまな課題を抱える。だが市民社会は、新憲法と1991年の地方政府法による法的地位の保障、国家と市民社会による協力関係の制度化、海外からの援助の増大によってエンパワーされた(第8章)。

市民団体は、さまざまな 이슈を取り上げて民主制度の改善に取り組んできた。まず、選挙監視、非公式集計、有権者教育といった公明選挙運動がある。だが、十分な改善は未だみられていない。しかも、選挙管理委員会の能力不足を理由に選挙ガバナンスが市民団体に依存すればするほど、貧困層の支持を受けた政治家の台頭を防ごうとする支配階級のヘゲモニーを反映して、運動の無党派性が損なわれるジレンマがある(第9章)。また市民団体の精力的なロビー活動は、エリートの抵抗によって骨抜きにされながらも、もっとも革新的な農地改革法を成立させた。この法律は、政府、NGO、住民組織の協働によって施行されている(第10章)。都市貧困についても、市民団体連合のロビー活動によって、不当な強制立ち退きの禁止や、不法占拠者への低利の土地購入プログラムなどを規定した都市開発住宅法が成立した。地方自治体、NGO、住民組織の協働は、都市貧困の解決のための有効な手段になっている(第11章)。こうした国家と市民社会との協働は、手続き的民主主義の欠陥を修繕し、実質的民主主義を実現しようとするものである。

フィリピン民主主義の今後の展望は、「欠陥民主主義」の定着かもしれない。だが、市民社会アクターが活発に活動する「アソシエティブ民主主義」によって、それを打開する可能性もある。こうした民主主義国家と市民社会の姿は、西欧の経験への接近というよりも、アジア地域における民主主義国家の多様性を示している(結論)。

## II 評価と課題

著者と同様フィリピン政治研究に取り組んできた評者にとって、本書の水も漏らさぬ文献リストと、

そこから得た詳細なデータに基づいた厚い記述には、驚嘆の念を抱かざるをえない。たしかにフィリピン政治研究者にとって、本書が取り扱った事例は必ずしも目新しいものではない。しかし、ここまで詳細に関連資料を徹底的に渉猟して、それぞれの事例に関わった諸組織とその離合集散を網羅的に調べあげ、それらが政治過程で果たした役割を分析した研究はない。類書がない理由には、その調査対象がきわめて流動的で捉えにくいという事情もあろう。

フィリピンでは社会運動を担う諸組織がきわめて多く、個人的確執やイデオロギー的対立などによって離合集散を繰り返してきた。また短い期間で解体する組織も多いし、同じ組織が継続しても中心メンバーの脱退などによって性格はすぐが変わっていく。しかも、組織名や政党名には「ラカス」(力)、「ラバン」(闘争)、「バヤン」(国民・祖国)といった言葉が頻繁に用いられるので、名前や略称が似ており見分けるのも容易ではない。私自身、こうした諸組織の運動についてはある程度知っているつもりであったが、本書を読んで実はわかっていないことも多かったと反省させられた。対象を捉えがたいからこそ、予断で論評をしてしまうことを避けるためには、著者のように執拗なまでに事実関係を追い求めることが重要だと改めて痛感させられた次第である。

ただし、本書には非常に多くの組織の略称が羅列されるが、フィリピンに馴染みのない者にはかなり読み難いのではないだろうかと危惧した。傘下を束ねる統括組織を強調するなどして、覚えねばならぬ組織名を限定するなどの工夫があった方が読みやすかったかもしれない。また資料的価値を考えれば、人名や組織名に誤植が散見されたことも残念である。とはいえ、フィリピン政治に関心を抱く者にとって、特定の組織や人物、社会運動について事実関係を確認したり、関連資料を調べようとした時、本書の網羅的な記述がきわめて有用であることは間違いない。私自身、自分の論文を執筆する際に、本書で事実関係や文献リストを確認した回数は計り知れない。改めて著者の労力に感謝したい。

さて、本書評では評者と著者の「批判的対話」が期待されているということであるため、3つの論点を提示してみたい。第1の論点は、市民社会と民主主義の関係である。本書は「いかなる実態」、「い

かなる役割」、「いかなる影響」という問いを設定し、市民社会の「実態」と「動態」を明らかにしようとする。そのうち、「実態」に関する網羅的な記述は、十分に成功している。だが「役割」と「影響」に関する説明は、必ずしも明解ではなかったように思う。本書は、市民社会を独立変数に、民主化と民主主義の定着・深化を従属変数とみなしている。そして、市民社会が民主主義に与える正と負の両義的な影響と役割は、諸組織の合従連衡やヘゲモニー闘争の結果次第であると主張しているようである。とりわけ市民社会の階級的・イデオロギー的党派性が、民主主義を阻害すると強調している(329~332ページ)。だがラディカルの立場からすれば、市民社会の党派性は自明のことであろう。なぜ、市民社会における運動は、その党派性にもかかわらず、時に民主主義に寄与し、時には阻害するのだろうか。

第2の論点は、市民社会に対する評価である。たしかに民主化後、NGOや住民組織の参加する「民主的空間」が拡張され、制度化された。これに伴い、社会経済的不平等の改善を企図した法案もいくつか成立した。脆弱な民主制度を市民社会からの参加によって改善し、新たなフィリピンを創出していくというのは、アキノ、ラモス両政権期に高まった変革への希望であった。しかしその希望は、エストラダ政権期以降、急速に衰退していったように思う。新法のほとんどは適切に実施されぬまま、有名無実化している。貧困層がNGOを通じて国家にアクセスする代替的な回路は、勢力拡大を目論んで競合するさまざまなNGOと貧困層との間で、新たなクライエントリズムの形成を助長しているようにさえ思える。政治権力を獲得するため、社会変革を語りながら貧困層を利用しようとする点では、エリート政治家もNGOもあまり変わらない。

私はスラムや農村で貧困層と暮らしつつ、彼らの視座からフィリピン政治を再検討してきた。本書も先行研究におけるエリート偏重を批判し、市民社会に着目する「ボトムアップ」アプローチを提唱する(13, 15~16, 76ページ)。しかし私からすれば、本書が可能性を見出す市民社会は依然としてエリート的であり、市民社会の排他性に対する認識も不十分だと言わざるをえない。フィリピン市民社会で「市民」の名の下にヘゲモニーを握るのは、大卒で流暢な英語を駆使する中間層出身の活動家である。他

方、貧困層は、さまざまな違法行為に基づく生計、票の売買、無秩序な暴動などによって、いわゆる市民的規範を裏切り続けている。そのため中間層の活動家は、貧困層を組織化し、教育し、遵法精神をもち「正しく」政治参加できる「市民」にしようとする。だが、この試みは序列権力に基づいており、たやすく包摂的なものから排他的なものへと転化しかねない。そのため拙著では、正しき「市民」の名の下に政治改革を訴える道徳的言説と運動が、むしろ階層間の善悪をめぐる道徳的対立を先鋭化させ、民主主義の定着と深化を阻害する危険性を主張した〔日下 2013〕。

第3の論点は、市民社会という概念で、本当にフィリピン政治の実態と可能性を捉えられるのかという疑念である。リベラルは肯定的に、ラディカルは否定的にみる点で異なれど、市民社会は人びとが公式の民主制度を道徳的に支えていく領域である。しかしフィリピンでは、必ずしも合法的ではない非公式の制度が、公式の民主制度を侵食し、政治と社会秩序の姿を規定してきた。たとえば貧困層の多くは、既存の民主制度を迂回して非公式の制度を通じて自らの生計を維持し、問題の解決を図ってきた。クライエンタリズムや売買票による短期的利益の確保、不法な生活基盤を役人に黙認させる集団的な贈賄などがそうであり、こうした実践は非公式ながら高度に制度化されている。また貧困層に限らず、官僚組織における手続きや国家への陳情も、非公式な人的ネットワークに頼った方がはるかに容易である。

一般に民主主義の定着とは、民主主義が「街で唯一のゲーム」になることだとされる〔リンス、ステパン 2005〕。だがフィリピンでは、選挙の実施、選挙民の利益集約、法の実施など、あらゆる政治過程において、公式の制度と非公式の制度が共存・競合してきた。これをフィリピン政治の欠点と非難することは容易だし、また実際にそうされてきた。だが、逆に可能性と解釈することも可能かもしれない。単一のゲームが社会を支配する時にこそ、安定と発展が達成されるという想定は、決して自明ではない。唯一の制度は、いったん機能不全に陥ってし

まえば、人びとの強い不満に直面して脆弱なものになろう。だが複数の制度があれば、代替的な制度を通じた問題の解決も可能になるかもしれない。そのため非公式の制度をもつ社会の方が、たとえ公式の制度が破綻したとしてもさまざまなリスクに対してより柔軟に対処することができ、復元力をもつのではないか。しかも、公式の制度は既存の不平等な権力関係に基づいて設立されるが、非公式な制度によって争われるからこそ、絶えず改善と変革を迫られる。フィリピン政治には、困難な生活を生き抜こうとする人びとの実践によって、国家の法秩序が侵食され破壊されると同時に、新たな変革の契機が生まれる非決定性の領域がある。それは市民社会というより、「非市民社会」的に思えてならない。

もちろん、これらの論点は、本書との対話の中で得た着想とはいえ、本書の射程を超えた無責任な放言にすぎない。フィリピンは気まぐれにいくつもの顔を見せる鶴のような存在である。それを理解するためには、本書のような誠実かつ真面目な取り組みが絶対的に必要である。だが同時に、私自身も暗中模索し続けているのだが、既存の理論をうち破るような、非市民的かつ野蛮でアナキーな着想力もまた必要かもしれない。多様な勢力間の闘争が制度を作りつつ壊していくような、危うさと可能性を同時にみせる不断の過程をなかなか言葉にできないところが、フィリピン政治研究の苦しさであり、また魅力だと私は感じている。

#### 文献リスト

- 五十嵐誠一 2004.『フィリピンの民主化と市民社会——移行・定着・発展の政治力学——』成文堂。  
 日下渉 2013.『反市民の政治学——フィリピンの民主主義と道徳——』法政大学出版局。  
 リンス, J., A. ステパン 2005.『民主化の理論——民主主義への移行と定着の課題——』荒井祐介・五十嵐誠一・上田太郎訳 一藝社。

(名古屋大学大学院国際開発研究科准教授)