

# フィリピン地方都市における権力メカニズム

—ナガ市の事例—

かわ なか たけし  
川 中 豪

はじめに

- I 分析枠組みと調査地の概要
- II 支持・忠誠調達の仕組み
- III バランガイ・住民組織のリーダー  
むすび

## はじめに

フィリピン政治を読み解く上で、地方政治研究の果たす役割は大きい。フィリピンではアメリカ統治期初期から選挙が行われたため地方での政治活動が活発であり、さらに、研究方法の点でも具体的なデータの収集が可能で、実証的研究方法としての有効性が高いことがその主な理由である。

本稿は特に都市政治に焦点を絞り、地方権力の権力維持メカニズムの解明を目的とするものである。その事例としてビコール (Bicol) 地方に位置するナガ (Naga) 市を取り上げ、権力維持メカニズムの中心的役割を果たす市政府と都市貧困層を中心とした住民組織、つまり政治マシンの運営について考察する。

ナガ市を選んだ理由は以下のとおりである。つまり、(1)歴史が長く、アメリカ統治期に植民地政府によって人工的に作られたり、開拓民によって急速に作られたといったことによる特殊事情を排除することが可能なこと、(2)首都

圏の都市が常にさらされている中央の権力者による直接介入という状況を排除できること、(3)1980年の国勢調査を基にフィリピンの60の市の都市化の度合いを比較したウィルフレド・アルス (Wilfredo F. Arce) の研究が示すように、都市化の中心的な指標である都市中心部での人口密度、職業の多様性を反映した経済的複雑さの指標において、ナガ市は他都市と比べても最も高いレベルに位置していること<sup>(注1)</sup>、(4)後述するような商業中心のナガ市の経済構造がフィリピンの都市の産業構造を典型的に表しているため、フィリピンの都市の事例としての代表性が高いこと<sup>(注2)</sup>、(5)ジェシー・ロブレド (Jesse M. Robredo) という「進歩的」、「開発指向的」、「新しい」タイプの代表的な政治家が存在し、市財政の健全化、インフラ整備の推進、行政の効率化を挙げる一方で、強固な政治マシンが並存する状況があり、フィリピンにおいて徐々に出現しつつあるこうした現象をどう説明するかが近年の関心となっていること、などである。

地方における権力維持メカニズムを説明する枠組みとしては、これまでクライエントリズムと構造・制度的アプローチの2つの枠組みが提起されてきたが、本稿ではその枠組みの違いを念頭に置きながら、後者の枠組みを支持する立場で議論を進める。

まず、事例に取りかかる前に、地方政治の分析枠組みを整理し、調査地を概観する。

## I 分析枠組みと調査地の概要

### 1. クライエントリズム

これまでのフィリピン地方政治研究の大きな柱がクライエントリズムの系譜であったことに異論を差し挟む余地はないだろう。クライエントリズムの枠組みは、社会経済的状況の時間的・地域的多様性を議論の中に組み込むことで、農村における伝統的な形態をプロトタイプとしながら、都市政治への適用可能性を模索してきた。

フィリピンにおけるその起源は、農村における互酬関係 (reciprocity) の研究である。農村での「ビッグ・ピープル」と「スモール・ピープル」の2つの階層の発見<sup>(注3)</sup>、その2つの階層間で成り立つ儀礼親族 (compadrazgo)<sup>(注4)</sup> やウータン・ナ・ロオブ (*utang na loob*, 直訳すれば、内的な債務、感謝の意と解される) といった伝統的な社会関係、文化的特性に依存した互酬関係の存在、そして、それに基づいた政治行動の指摘がこれに当たる<sup>(注5)</sup>。この伝統的互酬関係が、パトロン・クライアント関係<sup>(注6)</sup>の議論の中で精緻化されていく。

クライエントリズムによるフィリピン政治の分析として大きな影響力を持ったのが、カール・ランデ (Carl H. Landé) の「派閥の枠組み (factional framework)」である<sup>(注7)</sup>。ランデは、パトロン・クライアント関係の垂直的連鎖がフィリピン政治の構造、とりわけ政党を作りあげているととらえたが、もう一方で、地方における支持・忠誠の調達の単位として派閥の存在を指

摘している。ランデは、派閥を、比較的大きくて裕福な家族が中核に位置し、その周りにより小さくてそれほど裕福ではない家族集団が位置するという配置構成をもつ家族集団の緩やかな結合とみている。そして、中核の家族集団と周辺の家族集団は姻戚、儀礼親族関係、パトロン・クライアント関係などで結び付けられているとみる。この枠組みの重要な点は、地方権力の基礎となる政治資源が、土地所有に代表される国家から独立した個人的・私的な富の蓄積であること、そして、支持・忠誠は、パトロン・クライアント関係に代表される伝統的な互酬関係を通じて調達されることの2点である。

フィリピンにおけるクライエントリズムの議論は、このランデの議論を基礎としながら、社会経済的環境の時間的、地域的多様性を取り込み、修正を行っていく。その代表的なものが、キット・マチャド (Kit G. Machado) のクライエントリズム的政治マシンの枠組み (clientelist political machine framework) である<sup>(注8)</sup>。マチャドは、土地の集中度が低く、社会動員の高い地域という社会経済的条件のもとで、また、政治家同士の競争の激化を原因として、土地所有を背景とした裕福な階層ではなく、より社会経済的に低位の階層 (小規模農家、漁業従事者、商業従事者など) の出身者が地方政治家として出現していることを指摘し、こうした政治家をニュー・マン (new men) と呼んで、職業政治家としての性格を強調した。また、支持・忠誠の調達の形態も、ランデの言う派閥ではなくて、より政治に特化したマシンによって行われているとし、バリオ (barrio: 現在のバランガイ [barangay])<sup>(注9)</sup> レベルの「リデル」 (lider)<sup>(注10)</sup> と呼ばれる集票人の組織化によって成り立っている

とした。そしてそこでは、直接的、具体的、個人的報酬が支持・忠誠の調達の方法として出現していると指摘した。

このマチャドの議論は、ジェームズ・スコットの提示したクライエンタリズムの発展段階に符合している(注11)。スコットは、政党における忠誠の発展の3段階を想定したが、これによると、第1段階においては、政治的つながりは伝統的な服従のパターン(垂直的なつながりで、パトロン・クライアント関係と解される)によって決定されると説明される。これが第2段階となると、急速な社会経済的变化にともなって伝統的な服従のパターンが弱められ、また、リーダー間の競争の激化にともなって、具体的、短期的、物質的な誘因によって政治協力が引き出されるようになり、さらに、第3段階になると、経済成長の過程で、水平的(機能的)な階級あるいは職業による結びつきが形成され、政治支持の誘因としては政策やイデオロギーの主張が中心となる。このスコットの政治発展の議論の第2段階が政治マシンにあたり、この発展段階にそった議論がマチャドの枠組みとしてフィリピンの地方政治研究の中で主張された。

マチャドの議論の提示によって、フィリピン政治研究の中で、クライエンタリズムは都市政治への展開の可能性を開く。これは、支持・忠誠の調達の形態として、パトロン・クライアント関係とは異なった組織化されたマシンをその枠組みの中でとらえ直し、また、権力基盤として、大土地所有者に代表される私的・個人的資産を想定する議論から、国家の有する資源への注目を可能にしたためである(注12)。

マチャド自身の調査地は農村であるが、マチャドの議論と並行して都市政治を取り扱った研

究の中から、こうしたクライエンタリズムの変容あるいは発展の文脈の中で理解するものが生まれている(注13)。しかし、いずれにしても、クライエンタリズムの枠組みでは、一貫して互酬関係の存在がその本質的なカギとなっていることは変わらない。その上で、社会経済的な環境の違い(あるいは変化)によって、その形態が、私的資源への依存か、あるいは、国家資源への依存か、また、支持・忠誠の調達に関して、広範な生活領域をカバーするものか、あるいは、政治に特定されたマシンの現出か、といった多様性を持つと考えられているわけである。

## 2. 構造・制度的アプローチ

こうしたクライエンタリズムの議論の流れに対して、地方権力の支配メカニズムの説明を、伝統的社会における文化からの展開に求めるのではなく、構造と制度、特に国家をめぐる構造のあり方に見出すのが構造・制度的アプローチである。その代表的な論者であるジョン・サイデル(John T. Sidel)は、公的領域、つまり、国家に存在する資源を基礎とする特定領域における強制力と経済資源の独占が、フィリピンにおける地方権力の支配メカニズムの本質であると考え、その枠組みをボシズム(bossism)と呼んだ(注14)。

サイデルは、こうした公的領域の資源の集中が、住民の多くが生産手段の統制や生活の糧へのアクセスを失い、経済的資源、特権が公的な領域に集中する資本主義の「本源的蓄積」(primitive accumulation)段階(注15)において発生していると考え、また、こうした公的領域に集中した資源が、選挙職に就いた個人の裁量によって使用されるという制度的特徴が、特定個人による資源の独占的支配という状況を作りだし

ているとする<sup>(注16)</sup>。この議論では、大土地所有制といった富の蓄積も公的領域における資源へのアクセスによって可能になったととらえられる。さらに、住民からの支持・忠誠の調達に関しては、クライアントリズムの想定するような、伝統的パトロン・クライアント関係を起源にもつ互酬関係ではなく、暴力、選挙不正、票の買収などの形で表出する非個人的、強制的メカニズムの役割を重視している<sup>(注17)</sup>。

構造・制度的アプローチは、構造および制度の変更がない限り支配のメカニズムの本質的な変更は想定されない。都市化という社会経済的な変化も、資本の「本源的蓄積段階」、つまり公的領域における資源の集中という構造を変えるものでなければ、支配のメカニズムの変更を生み出す要因としては見なされず、そうした状況においては、農村においても都市においてもその本質は変わらないと考える。社会経済的変化とともに国家資源への依存が増えたと考えるクライアントリズムと異なり、そもそも国家資源の独占的支配を地方権力の基盤として想定しているこのアプローチは、都市における国家資源への依存もフィリピンの一貫した本質的な構造的特徴が表出したものと考え、それを基礎とした都市のマシンの出現は独占された資源の利用のひとつの形態としてとらえられている。

構造・制度的アプローチ、あるいはより狭くボジズムの議論の中で、社会経済的な変化を取り込み、都市的な形態として想定するのは、経済資源の支配のあり方である。都市における経済規模の拡大あるいは国際的もしくはマニラ・ベースの大資本の流入といった状況は、地域経済の独占的支配者としての地方権力の立場を揺

るがすことになり、そのため、地方権力が経済活動に直接介入するという形態ではなく、規制権限を梃子として資本家のブローカー的役割を担う、または、都市経済エリートと連合する存在として地方権力が描かれる<sup>(注18)</sup>。

### 3. 都市政治研究の枠組み

現代の都市政治に焦点を絞った場合、クライアントリズムにしても、構造・制度的アプローチにしても、マシンの存在とその維持の基礎として国家資源への依存という描写レベルでの特徴は、どちらも指摘するものであり、農村における議論に比べるほどの相違は見られない。しかし、(1)パトロン・クライアント関係という互酬関係の文化を前提としながら、社会経済的環境の変化の中で、住民からの要求への対応という面からマシンの成立を説明し、その維持のため国家資源の存在が重要となってきたと見るのか(クライアントリズム)、あるいは、そうではなくて、(2)構造的に国家資源への依存がそもそも本質的なものであり、マシンも、住民からの要求への互酬関係的な対応ではなく、資源の効率的配分、利用を指向する権力側の制度的選択として成立してきたと見るべきなのか(構造・制度的アプローチ)、というその理解の仕方には基本的な違いが見られる。本稿は後者を採用する。その理由と、さらに、構造・制度的アプローチに沿って本稿が提起する枠組みは、以下のとおりである。

国家資源へのアクセスの重要さは、現代の都市的状况においてのみではなく、フィリピンにおける権力獲得の歴史的過程において、継続して重要な役割を示してきたことは、サイデルに限らず、いくつかの歴史研究によって示されている。こうした研究は、アメリカ統治期にお

るアメリカ人植民地官僚の統制下にあった植民地政府の有する資源が、地方権力、あるいは、マヌエル・ケソン (Manuel Quezon) やセルヒオ・オスメーニャ (Sergio Osmeña) といった当時の代表的な政治家の出現に重大な役割を果たしたことや<sup>(注19)</sup>、富の蓄積さえも国家によってもたらされる様々な便宜へのアクセスによって可能になったことなどを指摘した<sup>(注20)</sup>。後述のナガ市の事例も、独立後ナガ市政治における権力掌握と維持が中央の政治家との関係、国家資源へのアクセスによって可能になってきたことを示すものである。そうした歴史的過程を見れば、都市政治における国家資源の重要性は、クライエンタリズムが想定するような社会経済的環境の変化によって引き起こされたというよりは、フィリピン政治がもつ構造に根差したものであり、都市化は、その構造をむき出しに表出する効果をもっていたと理解するほうが説得力をもつ<sup>(注21)</sup>。

国家資源へのアクセスが権力掌握にとって重要なのは、国家が資源の独占者として立ち現れているからであり、それが社会に存在する資源の希少性によって引き起こされることは、サイデルの示すとおりである。都市化という現象は、この社会における資源の希少性を本質的に変えるものではない。他の途上国同様、フィリピンにおける都市化は、産業化と並行した過程ではなく、十分な産業基盤が確立されないまま、人口流入によって大量の都市貧困層が形成されるという状態を生み出すものである。そこでは貧困の深化ともいべき現象を見ることができる。こうした都市において資源を独占する存在は、やはり国家である。

ここで権力の基盤となる国家資源と呼ばれる

ものとしては、以下のものを想定している。それらは、(1)財政 (インフラ整備・福祉サービスなど住民への分割可能 (divisible)、分割不可能 (indivisible) な物質的利益の提供や、事業契約など業者への利益の提供に関わるもの)、(2)信用供与 (政府系金融機関の融資や、地方レベルではより小口の事業資金融資)、(3)規制権限 (ビジネスに関する許可等、例えば材木伐採、鉱山開発といったものや、土地利用に関するものなど)、(4)職 (政府による雇用) であり、加えて、(5)国家の物理的強制力の中核となる暴力装置 (警察・軍) などである。

さらに、こうした国家の資源は制度によってその利用のされ方が規定される。国家資源が地方政府制度によって、中央政府の有する資源と地方政府の有する資源に大別されるのはその1つの例である。国家資源の独占が地方権力の存在にとって重要であることは、いうまでもなく、特定領域においてこの中央資源と地方資源双方の掌握が行われなければならないということである。そのため、地方権力が地方資源と並んでその領域における中央資源の独占を維持するため、大統領選挙後に、当選した大統領の政党への地方政治家のくち替えが大量に発生したり、中間選挙時に大統領の政党の候補となるか、あるいは、大統領の政党と連合を組むということが行われる。地方権力が地方資源を維持したとしても、中央から与えられる資源が維持されない場合、権力の維持に重大な問題を抱えることになり、権力の喪失につながりかねない。

この関係から派生して、中央と地方の資源の存在のバランスが制度の変更によって変化する場合、これが地方権力の構成の変化につながる。その顕著な例がマルコス戒厳令体制期であり、

中央への資源の集中が進められた結果、地方における権力の中心がコミュニティ、市、州、といったレベルから地域(Region)レベルの政治家へ移るといった変化が起こることになった<sup>(注22)</sup>。

なお、中央と地方の問題に関連して付け加えれば、長期的に継続する政党が存在しないことによって、フィリピンにおいてはマシンが政党に組み込まれる形態にならず、代わりに、地方政治家個人に全面的に依存した存在となっている。政党とマシンの結合がないことは、マシンを支配する地方権力が常に個人的に国政レベルの政治家との関係を模索しなければならない状況を生み出す。そこで形成される関係は中央政治家と地方政治家の短期的連合ともいうべきもので、選挙ごとに変わる可能性をもった不安定なものにならざるを得ない。

また、中央・地方関係とともに、首長による地方政府コントロールの権限も重要な制度として忘れてはならない。とくに幹部職員の政治任用と中堅以下における大量の臨時雇用職員の存在は、彼らに対する任免権限を通じて、首長による資源の独占的支配の基盤となっている。

このように、構造的・制度的に規定された特定領域における国家資源の独占的支配がフィリピンの地方権力の基盤である。その特徴は都市政治においても変わらず、むしろより直接的に表出していると理解される。その上で、それでは、都市における支持・忠誠の調達形態としてのマシンについてどう理解すべきなのであろうか。それは、基本的には、資源の独占的支配の維持とその効率的で有効な運営という視点から考えるべきであろう<sup>(注23)</sup>。

まず、マシンの形成をどう理解するか、ということが問題となる。クライエントリズムの議

論は、主に住民からの要求という面からその成立を説明する。そこでは、個人的利益の獲得を指向する住民から要求が突きつけられ、伝統的パトロン・クライアント関係を起源とした互酬関係の文化の論理にそって、権力者側からそれに対応するための利益の提供が図られると考えられている。都市的な社会経済的環境の中で、この互酬関係に基礎をおいた交換関係のメカニズムとして政治マシンが登場すると考えられているのである。

しかし、スティーブン・エリー (Steven P. Erie)<sup>(注24)</sup>が指摘するように、また、後述のナガ市の例やその他の事例研究<sup>(注25)</sup>に見られるように、マシンの成立を住民の要求の面から説明するだけでは不十分であろう。実際の成り立ちとして、マシンは権力者のイニシアティブによって作られており、それは、権力者が資源の独占を維持し、その効率的配分、利用を指向する中で、権力者にとって望ましい政治制度として作り出されていると見るべきである。マシンは、権力者にとって様々な問題を解決してくれる手段である。マシンの存在によって資源の一元的管理が可能になるとともに、それが住民への選挙活動の主体となり、報酬と制裁を基礎として地区ごとのリーダーを監視することが容易となる。さらに、住民の要求が容易に集約され、利益の供与が効率よくかつ政治的に効果的に行われる。また、中央レベルの政治家からの利益誘導も、選挙時のマシンの集票機能に対する彼らの期待に基づいて容易になる。こうした観点に基づけば、ここにはクライエントリズムの要素が全く無いわけではないとしても、基本的には、マシンの形成は権力者による制度的選択であると理解すべきであろう。

しかしながら、マシンの本質的な機能が「交換」(exchange)であることは間違いない。それは、地方権力と投票者の間に、利益供与と支持・忠誠の提供の交換関係が成立しているということである。しかし、交換関係のみでマシンを見ることは、マシンをめぐる諸現象の説明を困難にする。交換関係だけを前提とすれば、要求の高まりと利益供与の増大の正比例が存在しなければならないが、それでは、わずかな利益供与だけでも相当程度の支持・忠誠を調達することが可能であるという現象を説明できない。こうした問題を理解するには、地方権力による資源の独占が成立している状況と、そこから引き起こされる強制的側面に目を向けなければならない。

社会における資源の希少性を背景として、住民は資源へのアクセスの選択肢を複数もつことができない。住民は地方権力のマシンに組み込まれることで資源の分配を享受することができるが、逆に、マシンから離れることは、こうした資源の享受が不可能になるということを意味し、これは即資源の枯渇を意味する。マシンに資源という「人質」をとられた状態と表現することができる。その意味で、重要なのは資源の絶対的な量というより、その独占的支配なのである(註26)。

交換関係と強制的機能をもち合わせたマシンが維持されるためには、その資源の特定領域内での独占的な確保とその適切な運営が重要であることは自明であろう。そのために必要なのは、すでに述べた国政レベルの政治家との関係の他に、地方における資源の適切な管理、地元経済エリートたちとの関係、住民(ミドル・クラスと都市貧困層)との効果的な交換関係の維持な

どである。資源の独占にもとづく効果的な利益分配がマシン維持の根幹であり、それによって住民からの支持・忠誠の調達が可能となる。

この資源の獲得とその最大限効果的な利用というマシンにとって重要な局面が、本稿のとりあげるロブレドに代表されるような「進歩的」「開発指向的」「新しい」と言われる政治家の出現(註27)とマシンの両立を理解するカギである。フィリピンの各地で出現しつつあるこのような政治家は、資源の裏付けのない単なる「進歩運動」(progressive movement)もしくは「改革運動」(reform movement)(註28)の議論の中でとらえられるものではない。また、住民に対する精神的なアピールの問題——個人的カリスマ、高潔さといったものが、アピール力があることは認めるものの(註29)——としてのみ理解するのも適切ではない(註30)。市財政の再建、効率的行政運営、開発指向性、さらには汚職の排除といったこうした「新しい」政治家の特徴は、地域の経済活動の適正化に貢献して経済エリートやミドル・クラスの支持を集める効果を挙げるとともに、資源の確保やその最大限有効な利用をこうした行政管理の手法によって実現し、マシンの運営を強固にすることを可能にしている。

もちろん、「新しい」政治家の登場が、そうしたスタイル自体への地方権力による「良心的」指向性によって生み出されてきたことは否定しない。ここで強調したいのは、地方権力の意図の問題とは離れて、こうした「新しい」政治が、効果的資源運営のためのパトロネージや組織の「近代化」と表裏の関係にあるという事実の重要性である。

ここで、「近代化」の背景として都市特有の社会階層の存在があることを指摘しておく必要

があろう。地域経済の活性化を渴望する主に商業に基盤を置く都市経済エリート、汚職問題や行政効率に敏感な都市特有の専門職を中心としたミドル・クラス、そして、行政による社会福祉サービスを必要とする大量の都市貧困層など、こうした社会階層の存在と増大により、資源の効率的・効果的運用能力が権力維持のためにますます不可欠となっている。そうした状況のなかでマシンの「近代化」ともいうべき現象が発生しているのである。

以上のようなフィリピンの地方権力の理解に基づいて、以下、ナガ市の政治を事例として取り上げる。

#### 4. 調査地の概要

ルソン島の最南端に位置するピコール地方は、6つの州から構成される。ナガ市は、その州の1つ、カマリネス・スル (Camarines Sur) 州の中に地理的に存在している<sup>(注31)</sup>。首都マニラからの距離で見ると、約377キロメートル南に位置することになる。ナガ市は、スペイン統治期にはヌエバ・カセレス (Nueva Caceres) と呼ばれ、歴史的にピコール地方の宗教、教育、そして商業の中心として重要な役割を果たしてきた都市である。アメリカ統治期に一時、町 (municipality) に格下げされたが、1948年に市に再び昇格し<sup>(注32)</sup>、55年にはカマリネス・スル州の州都という地位から現在のよう行政的に独立した市となった。さらに、1959年からはそれまでの大統領任命に代わって、住民による選挙によって市長が選出されるようになった。

市の面積は7748ヘクタールで、1995年現在では、そのうち75.1%が農業地域、その他が住宅、商業地域等になっている。しかし、人口から見ると、全人口12万6115人、2万3632世帯 (1995年

時点)<sup>(注33)</sup>のうち約90%がポブラシオン (poblacion) と呼ばれる市の中心部に居住しており、農業地帯には10%程度しか居住していない。

ナガ市は、行政的な単位としては、さらに27のバラングイを有しているが、そのうち5つのバラングイのみが農業地域であり、残りの22は、面積からすると市全体の24.9%しかない中心部に集中している。

人口規模という点からするとナガ市は大きい部類には入らず、マニラ首都圏の都市、例えばケソン (Quezon) 市の198万9419人、マニラ市の165万4761人にはとても及ばない<sup>(注34)</sup>。また、1991年地方政府法の規定する高度都市化市となる要件の一つ、人口20万人以上<sup>(注35)</sup>にも到達していない。しかし、ピコール地方に限って言えば、レガスピ (Legazpi) 市の14万1657人に次ぐ都市となっている<sup>(注36)</sup>。

主な産業は、商業、特に卸売り・流通・小売り業であり、カマリネス・スル州、あるいはピコール地方全体の商品流通の中心地だといってもよい。1993年時点で、全部で3408の卸売り・小売り・流通業者があり、そのうち2279が従業員10人未満の小規模業者で、1129が従業員10人以上の規模をもっている。フィリピンの他の都市と同様、こうした業種には華人系フィリピン人の存在が大きい。加えて、近年では銀行の進出も多く、1995年現在で市内には30の銀行支店が存在している。一方、製造業については、ソフト・ドリンクやビールの工場があるが、地方経済にとってそれほど大きい役割をもっているとは思われない。その他は、もっぱら小規模の食品加工業、金属加工業、家具の製造業、自動車等の部品加工・修理業などに限られる。1993年時点での市内の製造業者は378に過ぎない。



近年経済規模が拡大しているとはいえ、まだまだ、ナガ市は豊かな都市になったとは言い難い。それを最も端的に現すのが、大量の都市貧困層の存在である<sup>(注37)</sup>。その人口は、1989年の時点で市政府が把握しているだけで5500世帯、市の人口の約25%であったが<sup>(注38)</sup>、95年時点で市政府の調査にいたっては、1万1000世帯に及ぶとも言われ、こうなると市人口の約半数に迫る勢いである<sup>(注39)</sup>。こうした都市貧困層は、ナガ市に職を求めて近隣の町から移動してきた住民である。建設現場の労働者、路上の物売り、小規模製造業への従事、あるいは、交通機関の運転手などが日々の生活の糧の主なものである。

1959年に市長選挙が実施されてからのナガ市の政治は、概ね3つの時代に分けられる<sup>(注40)</sup>。まず、1960年代から70年代半ばまでは、ラモン・フェリペ(Ramon H. Felipe, Jr.)、ビセンテ・シプロ(Vicente P. Sibulo)という自由党(Liberal Party)に属する2人の法律家がそれぞれ下院議員と市長をつとめ、ナガ市政治の中心的存在であった。双方とも、アテネオ・デ・マニラ大学(Ateneo de Manila University)出身の法律家であり、政府での役職を経て選挙職についた経歴をもつ。フェリペは、その父が下院議員、カマリネス・スル州の知事などをつとめた政治家であり、また、ナガ市に土地を多く所有する資産家でもある。加えて、フェリペの妻はビコール地方を代表する資産家アベリヤ(Abella)一族の出身であった。法律家としての能力、父を通じて獲得された国家へのアクセス、さらに個人資産と、政治家となるための背景を十分もっていた人物であった。彼は市長を2年つとめたあと、下院議員に選出されている。一方、シプロの父はナガ市外から移住してきた法律家で、当時と

してはナガ市における数少ない専門職の1人であった。また、兄はナガ市長(任命)を短期間つとめている。シプロは父の友人で、ラモン・マグサイサイ(Ramon Magsaysay)大統領期に司法長官をつとめたペドロ・トゥアソン(Pedro T. Tuazon)を通じて市検察官に任命され、その後副市長、市長となっていた。

この2人をナガ市政治の舞台から追ったのはルイス・ビリャフェルテ(Luis R. Villafuerte)である。フィリピン大学(University of the Philippines)法学部を卒業して投資銀行業専門の法律家となった彼が、ナガ市のみならず、ビコール地方の代表的政治家となった背景には、フェルディナンド・マルコス(Ferdinand E. Marcos)大統領の強い後押しがあった。1972年の戒厳令布告後初めての選挙である78年暫定国民議会(Interim Batasan Pambansa)選挙で新社会運動(Kilusang Bagong Lipunan)から立候補し当選、さらに79年には商務大臣(Minister of Trade)に就任している。出身地のナガ市においては、子飼いのカルロス・デル・カスティリョ(Carlos G. del Castillo)を市長の座に就け、ナガ市政治に対して大きな影響力をふるった。ビリャフェルテの父は、フェリペの父と同様下院議員、州知事をつとめたが、日本占領期に対日協力者として抗日ゲリラによって殺害されており、それ以降ビリャフェルテ一族はそれほど大きな政治的影響力をもってはいなかった。その意味で、ビリャフェルテの権力獲得は、もっぱら国家資源を背景としたマルコスの力による。

第3の時代は、1986年のマルコス政権崩壊以降、88年の選挙によって市長に当選したジェシー・ロブレドの時代である。ロブレドは、ナガ市で流通・小売り業を中心とした中小規模のビ

ジネスを行う華人の家に生まれた。デ・ラサール大学(De La Salle University)で機械工学と経営工学を学び、サン・ミゲール社(San Miguel Corp.)に就職、勤務のかたわらフィリピン大学で経営学修士を取得している。すでに、1984年にマルコスと袂を分かち、野党の民主国民連合(United Nationalist Democratic Organization)の中心的な政治家として86年の政変を生き残ったビリャフェルテは、コラソン・アキノ(Corazon C. Aquino)政権下でカマリネス・スル州知事に任命されたが、88年の選挙の際、自分と親族関係にあるこのロブレドをナガ市長候補として擁立<sup>(注41)</sup>、対抗馬であるラモン・ロコ(Ramon S. Roco)<sup>(注42)</sup>を破って当選させた。しかし、当選後まもなく、ロブレドは、ビリャフェルテの市政府への介入を嫌って、対立関係に入る。その主な原因は、フェテン(jueteng)と呼ばれる違法賭博の保護をビリャフェルテがロブレドに要求したためと見られている<sup>(注43)</sup>。1992年の市長選挙では、ロブレドとビリャフェルテの姉との一騎打ちが行われ、無風選挙だった95年選挙の後、98年の市長選挙では、ロブレドが後継指名したスルピシオ・ロコ(Sulpicio S. Roco, Jr.)<sup>(注44)</sup>とビリャフェルテの息子が争うなど、常にロブレドはビリャフェルテと政治的に対立してきた。

しかし、ロブレドは、こうした選挙戦において1992年以降、市長職のみならず、副市長、市議会全議席など市の選挙職すべてを自陣営で占めてきた。1992年以降はロブレドはフィデル・ラモス(Fidel V. Ramos)大統領と緊密な関係を築くのに成功し、中央政府の資源へのアクセスを強めている<sup>(注45)</sup>。

フェリペ、シプロは父の代からの政治家のネットワークを通じ、また、自ら公職につくこと

で、国家資源へのアクセスを可能にし、ビリャフェルテはもっぱらマルコスという存在を通じてナガ市のみならずビコール地方一帯で国家資源の支配を確立し、そしてロブレドは、独立構成都市という州政府から独立した制度的枠組みと、ラモス大統領との緊密な関係からナガ市における国家資源の独占的支配を果たしている。いずれにしても、国家資源の独占的な支配が権力掌握(交代)とその維持に重要な役割を担ってきた。

以下では、特にロブレド市政に焦点を当てる。ロブレドは就任後から市財政の立て直しを積極的に進め、フィリピンにおける市の歳入格付けで<sup>(注46)</sup>それまで第3級だったナガ市を第1級にまで引き上げたのをはじめとし、市行政の運営に関する「生産性改善プログラム」(Productivity Improvement Program)や都市貧困層対策のプログラムなどに対して、1997年の時点で国際的な賞1つの他、国レベルの25の賞、ビコール地方レベルの12の賞を受賞している。その他にインフラ整備を進め、道路のコンクリート舗装率は就任直後の23.6%から70.0%にまで拡大されている。

こうした行政手腕の良さがロブレドを「開発指向的」「新しい」タイプの政治家の代表的存在にまで押し上げているのであるが、その一方で、ロブレドは都市貧困層を徹底的に組織化し、その手法はロブレド陣営内からできても、「トラポ」(trapo)<sup>(注47)</sup>との評価を受けている。本稿では、「開発指向的」「新しい」タイプの政治家としての顔との関係を意識しながら、特にこの住民の組織化に焦点を当ててロブレドの権力維持のメカニズムを明らかにしたい。

## II 支持・忠誠調達の仕組み

大量の都市貧困層の存在は、これを票田としたマシンの運営が権力維持のための大きな柱となることを意味する。そうした状況の中でロブレドが行う都市貧困層を中心とした住民からの支持・忠誠の調達のための仕組みは2つの柱からなっている。1つは、住民に対する利益の分配と支持・忠誠の調達の一元的管理を効果的にするため、住民を徹底的に組織化すること、もう1つは、住民の組織化とその支援のために必要な部局を市政府に設置することである。前者の作業のため、ロブレドは市政府での執務時間以後、できうる限り絶えず市内を巡回し、住民との接触に努めてきた<sup>(註48)</sup>。また、後者に関しては、市長が財政・人事など市政府の運営に絶大な裁量権を有する制度的な枠組みの存在を背景としている。

### 1. リンコッド・バランガイ局と部門別住民組織

ナガ市での住民からの支持・忠誠の調達は、基本的に地区ごとの「リーダー」と呼ばれる人々の集票活動に大きく依存している。「リーダー」はバランガイごと、あるいはその下位の地区ごとに存在し、市政レベルの政治家のために選挙活動、集票活動を行う一方で、その管轄する領域において市政府の資源分配を橋渡しする役割を担っている<sup>(註49)</sup>。こうしたリーダーの社会経済的背景などについては後述するが、ナガ市政治への新参者であったロブレドは、1988年の最初の選挙戦においては、ビリャフェルテの有していた人間関係、実際には、ビリャフェルテのナガ市での代理人デル・カスティリヨの

組織した地区ごとのリーダーのネットワークに大きく依存していた。しかしながら、その後、ビリャフェルテとの対立が発生する中で独自の支持者のネットワークを構築する必要に迫られた。

ロブレドのリーダーの取り扱い方は、それまでの政治家のやり方とはやや異なる。フェリペやシプロ、そしてビリャフェルテらは、それほど組織化された方法によってリーダーを扱っていたとはいえない。むしろ、個別にリーダーと接触し、集票を依頼するという形態をとったものであった。しかし、ロブレドは、こうしたやり方を踏襲せず、リーダーたちを中心にした住民の徹底的な組織化をはかった。この背景には、都市化の進行とともに人口が大きく増大しているという事情があるが、それに加え、効率的な支持・忠誠の調達の方法の確立というロブレド自身の戦略選択が主な理由として考えられる。

組織化は大きく分けて2つの機能をもっている。まず、政治的な意味で最も重要な機能は、組織化がリーダーたちの経常的な把握と選挙時におけるその活性化を容易にするというものである。組織化をする権力側から見れば、誰が自陣営に属しているのかが組織への参加という行為により明白な形で認識でき、また、個別のリーダーの忠誠の度合いも絶えず監視することができる。ロブレドは選挙がある度に、少なくとも半年前には住民組織の役員の改選を行ってきたが、これは、忠誠度の低くなったリーダーの排除、そして、新たに登場してきたリーダーの組織への組み込みを目的とするものである。さらに、これに付随して、住民組織は情報収集の機能も担う。市政に対する住民の反応、地区ご

表1 リンコッド・バラングイ局 (Lingkod Barangay Office) の扱う住民組織 (1997年)

組織名	設立年	メンバー数
ナガ女性の力連盟 (Lakas ng Kababaihan ng Naga Federation)	1989	15,000
女性の力協同組合 (Lakas ng Kababaihan Cooperative)	n. a.	5,000
高齢市民連盟 (Senior Citizens League)	1990	10,000
ナガ市青少年連盟 (Naga City Youth Federation)	1993	3,000
ラプス・ナガ (Rabuz Naga) <sup>(1)</sup>	1994	n. a.
バラングイ住民基金 (Barangay People's Foundation) <sup>(2)</sup>	1995	6,000
パジャック経営者・運転手組合 (Padyak Operators & Drivers Association) <sup>(3)</sup>	1993	2,000
トライモービル経営者・運転手組合 (Trimobile Operators & Drivers Association) <sup>(4)</sup>	1994	4,500
カレテラ組合 (Karetela Association) <sup>(5)</sup>	1993	150
公設市場出店業者連盟 (Market Stallholders Federation) <sup>(6)</sup>	1960s	6,000
メトロ・ナガ露天商連盟 (Metro Naga Vendors Federation)	1995	1,000
野菜栽培者連盟 (Vegetable Planters Federation)	1993	4,000

(出所) Lingkod Barangay Office, Naga City Government.

(注) (1) ラプスとは地区 (zone) の意味。地区ごとの美化運動推進組織。

(2) もともと、バラングイ住民組織 (Barangay People's Organization) と呼ばれていたもの。

(3) パジャックとは、自転車の横にサイド・カーをつけた乗り物。交通手段として使用される。

(4) トライモービルとは、オートバイの横にサイド・カーをつけた乗り物。交通手段の一つ。

(5) カレテラとは、馬車。

(6) 取り扱う品目、業種によって分類される23の組織から構成される。

との状況、問題などが市長であるロブレドに伝達される。

もう1つの機能は、住民の要求への対応に関するものである。個別に住民に対応することは、市政府にとって煩雑な作業となる。例えば、ロブレドが1988年に当選し、市長に就任した直後には、市長室に直接さまざまな要求を持ち込むため住民たちが殺到する状況が発生した。リーダーを中心とした住民の組織化によって住民の要求の集約が可能となり、また、これに対応することを専門とする部局を市政府の中に設けることで住民への要求の対処が混乱なく行われることになる。簡単に言えば、利益分配のシステム化、効率化と表現することができる。

こうした目的をもって部門別に住民の組織化が行われ (表1)、それを取り扱う部局としてリンコッド・バラングイ局 (Lingkod Barangay

Office: バラングイに対してサービスを提供する局という意味) が市政府内に設置された。

ロブレドによるナガ市での住民の組織化は、女性を対象としたものから始められた。最初に結成された組織は、ロブレドの妻が中心となって組織化された「ナガ女性の力連盟」(Lakas ng Kababaihan ng Naga Federation) である。この団体の組織化は1989年から開始され、当初は5000人程度のメンバー数だったが、97年の時点では、1万5000人以上にも及ぶようになった。

ナガ女性の力連盟の組織化の過程は、その後の他の住民組織の形成のモデル的存在となっているが、その過程はもっぱら上から進められたものであった。ロブレドは、妻を表に立て、各バラングイごとに中核となるロブレド派のリーダーを選び出し、そのリーダーが下位のリーダーをリクルートする。そしてさらにその下位の

表2 ナガ女性の力連盟の組織構成

ナガ市レベル
連盟 (Federation)
会長および役員 (president and a set of officers)
バランガイ・レベル (27バランガイ)
バランガイ・コーディネーター (barangay coordinator)
ゾーン・レベル (各バランガイ7ゾーンずつ)
支部 (Chapter)
支部代表, 役員, 一般メンバー (chapter president, a set of officers and members)

(出所) 表1に同じ。

リーダーが会員をリクルートしていくという方法が取られている。

ナガ市の各バランガイは、それぞれ7つのゾーンに区分されているが、原則的にこのゾーンごとにナガ女性の力連盟は支部 (chapter) を構成する。これがこの組織の最小の単位となる。この単位は支部代表 (chapter president) によって代表される。そのうえで、各バランガイごとにバランガイ内の各支部を統括するためにコーディネーター (coordinator) が置かれる。そして、さらにこれらの支部が統合されたものとしてナガ市全体で連盟が置かれ、連盟の会長 (president)、副会長 (vice president) といった役職が置かれている (表2)。

ナガ女性の力連盟自体の日常的な活動はこれといって活発なものがあるわけではない。年に何回か行われる催しものへの参加の単位となる他は、小さな手工芸品などを作り、メンバーの家計の足しにするという程度のことである。しかし、組織としての最大の機能は、メンバーに関わる問題の発生、例えば、家族の病気や死亡

といった際に、市政府からサービスの提供を受けるルートとなることである。メンバーに問題が発生したとき、各支部の代表やバランガイのコーディネーターは、こうしたメンバーを市政府の担当部局に紹介し、適切な行政サービス——その多くは医薬品や葬儀費用の補助の供与であるが——を受けられるよう市政府に働きかける。さらに、ナガ女性の力連盟のメンバーは、メンバーとしての身分証明書の発行を受けており、例えば、市立病院などでこの身分証明書を提示すれば、市政府担当部局の紹介がなくても無料の診察を受けることができるなどの特典ももつ。そして、ひとたび選挙となれば、草の根レベルの選挙運動の主体として働く。

このナガ女性の力連盟と対になって住民の組織化の柱となったのが、バランガイ住民組織 (Barangay People's Organization) である。原形は1988年の選挙時から存在していたもので、その性質を簡単に述べれば、選挙時の監視人の団体である。フィリピンの選挙では、各候補は各投票所1人ずつ集計作業を監視する監視人を置くことができる<sup>(注50)</sup>。これは投票や集計作業において不正がないよう監視するためのものであるが、正式な監視人の他に各投票区 (precinct) ごとに何人かの監視人が置かれ、選挙運動を進める上で実際の行動の中核にすえられている。こうした人々は、例えば、対抗陣営の票買についての情報を集めたり、それを阻止したり、あるいは、自陣営の候補の名の印刷された投票参考用の模擬票 (sample ballot) を配るなどの行為を行う。ロブレドの場合、各投票区ごとに平均して10人程度のこうした監視人を置いてきた。ナガ市では、例えば1992年の選挙の時点では全部で321の投票区が存在したため、このバラ

ガイ住民組織のメンバー数は、およそ3200人となる。この組織は、ロブレドの有するリーダーたちの中でも最も忠誠度の高いと見られるリーダーによって構成され、ナガ女性の力連盟のメンバーとの重複も多い。

バランガイ住民組織は、1995年にそれまでの排他的な組織からメンバーシップを広げ、「バランガイ住民基金」(Barangay People's Foundation)としてその構成を変更した。これは、それまでロブレドのリーダーとして働いてきた住民たちが小規模事業の運営を行えるように組織改変をしたためである。バランガイ住民基金となってからは、その支部はバランガイ単位になり、各支部は支部代表の他25人の役員で運営されるようになった。さらに、その支部が集まってナガ市全体での組織を構成している(表3)。しかしながら、依然として選挙時には、このバランガイ住民基金のメンバーの核となっている旧バランガイ住民組織のリーダーたちによって、

表3 バランガイ住民基金(バランガイ住民組織)の組織構成

ナガ市レベル
連盟(Federation)
会長および役員(president and a set of officers)
バランガイ・レベル(27バランガイ)
支部(Chapter)
支部代表、役員および一般メンバー(chapter president, a set of officers and members)
ゾーン・レベル(各バランガイ7ゾーンずつ)
投票区(ナガ市全体で320ほど)
監視人(watchers)
1投票区あたり約10人ずつ

(出所) 表1に同じ。

投票区ごとの選挙監視人団が構成される。バランガイ住民基金のメンバーも、ナガ女性の力連盟のメンバーと同様の利益を市政府から受けられることは言うまでもない。

この2つの住民組織を軸として、その他の部門別の住民組織が形成されたが、それらの組織化・維持を行うためリンコッド・バランガイ局が市政府に設置されている。その公式の設置は1992年だが、これは、それまで市長事務局にあった住民組織担当グループが、新たに市長事務局本部から分かれて独自の局を作ったものと考えてよい。この部局の基本的な機能は非選挙時と選挙時に大別される。非選挙時の機能は、さらに以下の2つに整理される。

- (1) 組織の形成を主導し、また、維持のためのサポートを行う。
- (2) 組織のメンバーである住民の要求の市政府における受付窓口となり、様々なサービスの提供を行う。

(1)に関して、表1に掲げた住民組織のほとんどは、リンコッド・バランガイ局(あるいはその前身のグループ)の職員が、各バランガイの関係者と調整しながら組織化を行ったものである。また、その維持に関しては、組織化された住民組織のさまざまな運営に関わる雑事、例えば会計、ビラ印刷、会議の日程調整などに加えて、住民組織の参加する催しものについても、同局が計画、実施を行う。(2)については、局自体で解決できることは局内で処理するが、応えることのできない要求に対しては、市政府の関係部局へ紹介する。住民の要求の多くはいわゆる「貧困者へのサービス」(indigent service)に含まれるものだが、これは、先述のように薬や医療の無料提供、あるいは、葬儀に関する金銭

的な補助である。これらは市長事務局の会計から支出されるか、市立病院や社会福祉開発局へ紹介され対応される。

一方、選挙時の機能としては、通常の住民組織との関わりを通じた以下のようなものが挙げられる。

- (1) 組織を動員し、ロブレドの候補者たちへの支援、集票活動を行わせる。
- (2) 住民組織のメンバーとなっているリーダーの抱える問題、特にロブレドへの忠誠を揺るがせるようなものの存在について情報を収集し、対抗陣営に移りそうなリーダーの引き止め工作を行う。
- (3) 新しく頭角を現しているリーダーを獲得し、忠誠を失ったリーダーを組織から排除する。
- (4) ロブレド陣営の候補者たちの選挙活動のスケジュールを設定し、各地域のリーダーと連絡を取りながら、各地域ごとの集会や、住民の家々を訪問して回る運動を計画、実行する。
- (5) 市政府の運営、住民へのサービスの提供などについて、住民組織の構成員からフィードバックを得る。

このうち(1)から(3)の機能こそが、このリンコッド・バランガイ局の中心的な、住民組織の形成、維持、監視の根幹に位置するものといえる。(4)は草の根レベルでのロブレド陣営の事実上の選挙運動本部を同局が担うことを意味している。ロブレドは、選挙前、地区ごとに候補者の支持率に関するサーベイを定期的に行う。それに基づいて、どの地区を重点的に回るかということが決定され、リンコッド・バランガイ局がその調整を行うのである。(5)に関しては、選挙前の

行政サービスの強化と連関したものである。選挙直前になると、住民からの行政サービスの要求が急増する。市政府はロブレド陣営の選挙戦を有利に進めるため行政サービスの強化をはかるが、基本的には増大する住民の要求への対応に追われるというのが実状である。選挙直前は、非常に短期的であるが、他陣営からの利益供給の可能性が出てくるため、利益供与の機会が拡大する中、住民の利益要求がその機会をうまくとらえて大きくなる傾向がある。そのほとんどは水不足解消のため井戸を設置するといった物質的利益の提供であるが<sup>(註51)</sup>、住民は、選挙直前が自分たちの要求を最も実現できる機会と認識していることをこの現象は如実に表している。こうした要求を吸い上げ、手当ての方策を講じるのが、リンコッド・バランガイ局の選挙時における機能の大きな柱となる。

## 2. 都市貧困層問題局と都市貧困層組織

リンコッド・バランガイ局およびそれに関連する住民組織が極めて政治的な役割を担うのに対して、都市貧困層問題局(Urban Poor Affairs Office)とナガ市内の各地区を基礎として組織化された都市貧困層組織は、支持・忠誠の調達とは直接関わらない。その中心的な活動は、都市貧困層特有の問題の解決、特に土地所有権の獲得である。また、その形成・運営についても、リンコッド・バランガイ局の住民組織が市政府の全面的なイニシアティブに依存しているのに対して、ここで取り上げる都市貧困層組織は、市政府、民間団体、住民組織の共同関係に基礎を置いている点が特徴として挙げられる。しかし、市政府の都市貧困層問題局の行う事業が、結果として、都市貧困層に対する支持・忠誠の調達のための利益提供の役割を果たしているこ

とは見逃せない。

ナガ市における都市貧困層の問題は、デル・カスティリョ市長の時代から顕在化していた。ただ、当初は、土地の所有権問題というよりも、基本的な生活基盤、特に飲料水の確保が切実な問題だった。こうした問題を解決するステップとして都市貧困層の組織化が、市政府ではなく、カトリック教会ベースの民間のグループである COPE 財団 (Community Organization of the Philippines Enterprise Foundation) によって開始されている。マルコス体制の崩壊したいわゆる「エドサ革命」(EDSA Revolution) と呼ばれる1986年の政変直後に、都市貧困層の居住する各地域ごとに組織化が始められ、最初は5つのバラングイにそれぞれ都市貧困層組織が作られた。各地域ごとに結成された都市貧困層住民組織は、その連合体として1987年にナガ市都市貧困層連盟 (Naga City Urban Poor Federation) を設立させた。しかし当時のデル・カスティリョ市長はこうした組織化に敵対的な態度をとり、そのため活動はなかなか進まなかった。

こうした状況が大きく転換したのは、1988年にロブレドが市長に就任してからである。ロブレド市政下においては、市政府、COPE 財団、ナガ市都市貧困層連盟の三者間で友好的な関係が築かれ、都市貧困層対策事業が開始された。そうした中で、ナガ市都市貧困層連盟に所属する組織は増加し、98年の時点で70余りに及ぶようになった<sup>(注52)</sup>。

ロブレドは都市貧困層に対する市政府の窓口として、1989年に都市貧困層問題局を設置し、土地所有権の獲得事業を中心とする「開発におけるパートナー計画」(Kaantabay sa Kauswagan) と呼ばれる都市貧困層対策を行ってきた。

土地所有権の獲得が最大の課題であるとの認識は当初から市政府にあったものではなく、事業を進めるうちに認識されるようになったのだが、そこには土地所有権を有している住民がナガ市全人口の30%でしかないという事情がある<sup>(注53)</sup>。1997年時点の市政府の報告によれば、89年以降の都市貧困層対策の成果は、

- (1) 49.6ヘクタールの私有地・公有地に関して4668世帯の都市貧困層住民による所有権の獲得。
- (2) 都市貧困層住民2700世帯が居住する27の地域の生活向上のための事業。
- (3) 将来の住宅事業のための25.4ヘクタールの土地確保。
- (4) 1990年に9しかなかった都市貧困層組織が97年までに73まで増加。

の4点とされている<sup>(注54)</sup>。

なお、土地所有権獲得の方法としては主に以下の5つの方式が取られている<sup>(注55)</sup>。

- (1) 直接購入＝すでに都市貧困層が居住する私有地を市政府が購入し、住民が市政府に対して費用を割賦償還。
- (2) 土地交換＝すでに都市貧困層が居住する土地と同価値の他の土地を交換し、住民が新しい土地所有者（通常は市政府）に割賦償還して土地の所有権を獲得。
- (3) 土地分有＝土地の所有者とそこに居住する住民が双方とも満足する条件をさぐり、土地を分有。
- (4) コミュニティー抵当融資＝中央政府の国家住宅抵当融資公社 (National Home Mortgage Finance Corporation) のコミュニティ抵当計画 (Community Mortgage Program) を利用し、都市貧困層組織による土地の購



入。

- (5) 移動場所の設置＝直接購入あるいは土地交換方式を利用して、市郊外に都市貧困層住民の居住地域を設け移動。

こうした都市貧困層対策の事業は、限られた市政府の資源を最大限利用し、事業を継続するため、単なる市政府からの無償の土地の提供ではなく、住民自身が最終的には対価を支払う仕組みをとっている。その意味で、必ずしも都市貧困層がすぐに利益を得る事業とは言い難いが、しかし、他に土地所有権の獲得の手段のない都市貧困層にとってみれば、こうした方法でも多大な利益をもたらしていると認識されることになり、これによってロブレド市政が住民から支持を得る結果となっている。ナガ市都市貧困層連盟自身は、党派活動を行わないことを方針の1つに掲げているため組織的にロブレド支援の選挙活動等を行うことはないが、都市貧困層組織のメンバーのほとんどが前述のナガ女性の力連盟やバランガイ住民組織、その他リンコッド・バランガイ局が運営する住民組織のメンバーでもあり、都市貧困層対策事業が住民のこうした組織への参加を促し、選挙戦でのロブレド支援が実質的に行われることにつながる。

### 3. 支援部局——DOLECOM と社会福祉開発局

リンコッド・バランガイ局と諸住民組織、都市貧困層問題局とナガ市都市貧困層連盟という市政府と住民組織のラインがロブレドの住民からの支持・忠誠の調達の柱となっているが、こうした柱を側面から支援する市政府の部局がDOLECOM (Development Office for Livelihood, Employment, Cooperatives and Manpower) と社会福祉開発局 (City Social Welfare and Develop-

ment Office) である。

DOLECOM とは、「生計、雇用、協同組合、人的資源のための開発局」の略称で、その名のとおり、小規模事業への融資、雇用の斡旋、協同組合への支援、職業訓練の4つの機能を果たす部局である。住民は市政府、特に市長に対して職と生活の糧を求めて殺到する、という認識のもとに、これに対処するための部局として作られた。1988年のロブレドの市長就任と同時に市政府においてこの機能は働き始めた。当初は、市の計画開発局内に担当官がいるという状態だったが、1992年から独立の部局となっている。資金は、市政府の財政から支出されるものの他に、上院議員、下院議員のポークバレルからも拠出されている。

DOLECOM の機能は上記の4つにわたるが、この中で、特に、住民の小規模事業への融資は、支持・忠誠の調達と関連する重要な役割を果たす。この融資の対象は、個人、組織、協同組合、いずれの形態でも構わないが、最も多いのが個人である。そのほとんどが貧困層であり、雑貨商 (sari-sari store)、路上の時計修理や野菜売り、屋台などのごく小規模の事業によって占められる。融資にあたっては担保は要求されず、ナガ市内での事業であること、融資額が上限を超えないこと、事業の実行可能性があることなどがDOLECOM によって審査され、認められれば資金が交付される。融資額は、初回が1000から3000ペソまで、更新時には3000から5000ペソまでであり、最終的に最大限1万5000ペソまで融資されることが可能となっている。利息は、1カ月あたり1%で、民間の金融機関が年率30%となっている中では非常に低い率に押さえられている。

表4 DOLECOMによる小規模事業融資の実績

年	融資総額 (ペソ)	融資総額 増加率 (%)	回収総額 (ペソ)	回収総額 増加率 (%)	回収効率 (%)	被融資者 総数 (人)
1990	108,000	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	127
1991	638,000	490	44,253.81	n. a.	6	1,009
1992	531,900	(16)	79,725.00	80	14	1,063
1993	2,036,625	282	676,522.44	748	33	1,681
1994	3,753,202	84	1,394,613.27	106	37	2,261
1995	4,376,500	16	2,257,465.60	61	51	2,824
1996	3,526,125	(19)	2,499,660.00	10	70	2,843

(出所) 1997 *Updated Office Briefer*, Development Office for Livelihood, Employment, Cooperatives, & Manpower (DOLECOM).

(注) カッコ内は減少

DOLECOMは各バラングイの関係者と連絡を取り合いこの融資プログラムを住民に宣伝しているため、DOLECOMの事務所に直接訪れる借り手が多いが、リンコッド・バラングイ局や市長事務局からの紹介も多い。特に、ナガ女性の力連盟は協同組合をもち、手工芸品作成事業なども行っているが、その資金はDOLECOMからの融資でまかなわれている。その融資総額は前年比で減少する年もあるものの、概ね年々増加し、1990年に10万8000ペソに過ぎなかったのが、6年後の96年には352万6125ペソと実に30倍以上になり、被融資者総数も90年の127人から96年には2843人と、20倍以上になっている(表4)。

この小規模事業への融資プログラムは、住民にとって生活の糧を確保するために必要とされていることは事実である。しかしそこには支持・忠誠の調達のための利益提供の一形態としての役割もあり、政治的文脈から切り離すことはできない。その政治的意味合いが強く表れたのが1992年の市長選挙である。この時ロブレドに

対抗したピリャフェルテ陣営は「共同体の団結」(Bunyog Banuaan)なる組織を作り、地区リーダーたちに、ピリャフェルテ陣営勝利時には返済しなくてかまわないという条件で融資を行った。これに対抗するために、ロブレドも、特に重要と考えられたリーダーたちに対してはこの小規模事業への融資を利用している。

一方の社会福祉開発局は、もともと中央政府の機関である社会福祉開発省(Department of Social Welfare and Development)のナガ市地方事務所であったものが、1991年地方政府法によって、92年10月に市政府に移管されたものである。社会福祉開発局の機能は、(1)小規模事業支援、(2)家族問題への対処、(3)緊急時の支援、(4)貧困層への支援の4つである。

(1)は、DOLECOMとほぼ同様の小規模事業への融資プログラムがあり、市政府の資金のみでなく、中央政府の資金も調達している。ただ、規模としては、人員が限られていることもあり、DOLECOMほどは大きいものではない。(2)は、青少年問題、結婚に関するカウンセリングなど

を行う、社会福祉の基本的なプログラムである。

(3)は、具体的には災害時の復旧活動である。ピコール地方は台風の通り道であり、ナガ市はその水はけの悪さもあって、しばしば洪水に襲われる。特に被害者となるのは排水設備等整っていない都市貧困層居住地域の住民である。こうした災害時に救援物資を供給したり、被災者に金銭的な補助を与えたりする。

しかし、社会福祉開発局の機能の中で最も政治的な意味合いを強くしているのは(4)の貧困層への支援である。これは、都市貧困層に対して、病気・障害、火事、死亡などが発生した際、薬の購入や住居修復、あるいは葬儀のために金銭的な補助を与えるものである。平均して1カ月に70件のケースに対して補助が行われ、総額は1カ月に1万ペソ程度になる。1件あたりの額は小さいが、緊急時に、他にこうした手当てを頼むすべのない都市貧困層住民にとって、このサービス提供は大きな意味を持つ。多くのケースはリンコッド・バランガイ局から、あるいは市長事務局や各市議会議員から紹介されてくるもので占められる。社会福祉開発局が中央政府の管轄下にあったときでも市政府から紹介されるケースは多かったが、市政府への移管に伴ってその機能は拡大した。社会福祉開発局は、その意味で、DOLECOM と並んで住民、特に都市貧困層への利益供与の資源を扱う部局である。

以上、都市貧困層を中心とした住民の組織化、そして、それを担う市政府の部局の整備について見てきた。これに関しては、リンコッド・バランガイ局、都市貧困層問題局、DOLECOM、社会福祉開発局といった市政府の部局と都市貧困層を中心とした住民組織の接合がロブレドの権力維持の根幹をなしていると要約することが

できるだろう。

ここで、市政府部局と住民組織のこうした関係において、インフラ整備など不可分な利益供与は別として、個人的な利益については実は金額的にはそれほど大量の供与が行われているわけではない、ということが指摘できる。都市貧困層の土地所有権獲得事業にしても、DOLECOM の融資にしても、市政府は最終的には住民に対価を払わせる、あるいは返済をさせる仕組みを作っている。また、社会福祉開発局の貧困層への支援プログラムにしても、大きい金額が与えられているわけではない。こうした仕組みについて、市政府の担当職員は「施し(dole out)は住民の自立を妨げる」ためと説明するが、しかし、こうした仕組みは少ない資源を最大限効果的に利用することを可能にしている点で重要である。入手可能な資源を、最小限の支出で最大限の効果을上げ、そしてそれによって住民からの支持・忠誠を効果的に引き出す。それが、ロブレドの「近代的」「専門職的」「進歩的」な市政府運営、言い換えればマシン運営の本質である。

### III バランガイ・住民組織のリーダー

以下では、市政府資源の分配と住民の組織化による支持・忠誠の調達をつなぐ結節点ともいうべきリーダーを対象に、その役割、社会経済的特徴、リクルートの形態、支持動機などについて整理する。担い手を通じて権力のメカニズムを描きだすことがその目的である。

#### 1. 役割

住民からの支持・忠誠の調達において最前線に立つリーダーは、バランガイ関係者、住民組

織の役員たちなどである。このうちリーダーの代表的存在はバラングイ・キャプテンであり、また、バラングイ議員 (barangay kagawad) である(注56)。

ナガ市の27のバラングイでは、1995年時点で最も人口が多いのが1万5615人のコンセプション・ペケーニャ (Conception Pequeña)、最も少ないのが714人のディナガ (Dinaga) である。この両者は極端な例で、概ね人口2000人から7000人の範囲の中にナガ市のバラングイのほとんどが入っている(注57)。

バラングイ・キャプテン、バラングイ議員らは、こうした規模のバラングイにおける公的な立場を基盤に市長、市政府部局との関係を持ち、住民と市政府の間に立つ。その最大の役割は、自らのバラングイの整備、特に道路の舗装や排水設備の整備、飲料水の確保などの事業の実施を市政府に働きかけることである。こうした整備事業によってリーダーたちは住民の支持を獲得し、そのバラングイにおける立場が確保される。一方で、選挙の際は、そのバラングイでの選挙運動の先頭になって市長候補と住民の橋渡しの役割を果たす。例えば、市長候補がバラングイを回る時、随行して各住民に候補者を紹介するとともに、候補者に対しては各地域の事情を説明する。バラングイごとの集会もバラングイ・キャプテンやバラングイ議員とリンコッド・バラングイ局の調整で計画され、実施される。また、地区レベルのリーダー（住民組織のリーダーたち）のリクルートも、その仕事のうちに数えられる。

1997年のバラングイ選挙によって選出されたナガ市のバラングイ・キャプテン27人のうち、ロブレドのリーダーでないことがはっきりして

いたのは1人のみだった。残り26人の中でも立場の不安定な者はいたが、公にロブレド不支持を表明することはなかった。バラングイ・キャプテンが市長支持でないときには、市長はバラングイ議員の中から1人をバラングイ・コーディネーターに任命し、バラングイ・キャプテンを孤立させる形で当該バラングイにおける市政府の事業をすべてコーディネーターを通じて実施する。また、選挙時の運動もそのコーディネーターを使って行う(注58)。そうした場合、バラングイ・キャプテンは資源へのアクセスが絶たれることになり、他に入手可能な資源が無いか、バラングイにおけるその立場が危うくなる。

これに関連して、ロブレドはバラングイ・キャプテンの忠誠をあらゆる機会を利用して試している。具体的な例としては、1998年の選挙前に、自陣営のハイメ・ハコブ (Jaime DLS. Jacob) 市議を下院議員に推薦する声明書 (Manifesto) をバラングイ・キャプテンらに回し署名させるということを行った。声明書を目の前にしたバラングイ・キャプテンそれぞれの反応を見ながら、その立場を監視したわけである。

一方、各住民組織の地区支部代表やバラングイごとのコーディネーターは、住民組織をその存在の基盤としてリーダーの役割を果たす人々である。その役割は、すでに述べたように、住民組織のメンバーに問題が発生した場合、関連する市政府部局に付き添い、行政サービスが的確に受けられるよう便宜をはかることと、選挙時に、地区ごとの票の取りまとめの中心となることの2つによって成り立っている。彼らは、こうした役割ゆえに、地方権力から見れば、一般の住民と直接接するいわば最前線のリーダーたちである。

バラングイ・キャプテンは非党派が建前となっていることもあって、リンコッド・バラングイ局の運営する住民組織の代表にはなっていないが、バラングイ議員の中にはナガ女性の力連盟の地区支部代表やバラングイ・レベルのコーディネーターをつとめる人も多い。筆者がインタビューしたナガ女性の力連盟のバラングイ・

コーディネーター8人のうち、5人はバラングイ議員の職に就いていた。

## 2. 社会経済的特徴

リーダーの中でも、その中心的な存在であるバラングイ・キャプテンの社会経済的な特徴は表に示したとおりである(表5)。この表から、バラングイ・キャプテンたちの多くが比較的低

表5 バラングイ・キャプテンの社会経済的特徴(総数27人, 1997年)

1. 年齢		3. 出身地		5. 職業 <sup>(3)</sup>		6. 親族に公職経験者 <sup>(5)</sup>	
20~30歳	1	ナガ市	17	自営業	11	有	3
31~40歳	4	ナガ市以外	10	民間企業従業員	4	無	24
41~50歳	11			農業	4		
51~60歳	9			技師	3		
61~70歳	2			バラングイ関係 <sup>(4)</sup>	3		
				政府職員	2		
				教師	2	有	15
				看護師	1	無	12
				運転手	1		
				主婦	1		
2. 経済的地位 <sup>(1)</sup>		4. 教育 <sup>(2)</sup>				7. バラングイ議員の経験	
富裕層	3	小学校卒	5				
中流層	7	高校卒	2				
貧困層	7	大学中退	8				
非常に貧困な層	10	大学卒	11				
		修士単位取得	1				

(出所) 筆者によるインタビュー。

(注) (1) 経済的地位の分類については、Dennis M. Arroyo, *The Usefulness of the ABCDE Market Research System: A Means to Check Social Welfare and Class Attributes*, Social Weather Bulletin 90-11/12 (Double Issue), June 1990, Social Weather Stations, Inc. に沿って行った。これは、居住する住宅を判断の基準としており、「富裕層」は、重厚で上質の材料によって作られており、良く維持されていて修理の必要性がない住宅に住み、庭があり、高級な家具が置かれ、この住宅は高級住宅地にあるか、もしくは、近接する住宅から際立った存在となっているもの；「中流層」は、重厚・軽量な材料で作られ、良く維持されている住宅に住み、適切な家具が置かれていて、混在した地域、もしくはミドル・クラスの住宅地に居住するもの；「貧困層」は、軽量で安価な材料で作られ、概して粗末な外見をした住宅に住み、庭はなく、貧弱な家具が置かれ、家々が密集した地域に住むもの；「非常に貧困な層」は、小さく、荒れた、一時的な当座しのぎの構造の仮小屋のような非常に狭い住宅に住み、家具がわずかで、スラム地域に居住するもの；といった分類になっている。

(2) フィリピンの教育制度は、小学校6年制、高校4年制、大学4年制となっている。

(3) 職業については、基本的にバラングイ・キャプテンに就任する直前のもの。1人で複数の職業に従事しているケースもあるため、総計は27より多くなっている。なお、バラングイ・キャプテンに就任してからも、こうした職業活動を並行して行っているのは14人である。

(4) バラングイ関係とは、バラングイの役職、例えば、バラングイ自警団 (barangay tanod)、バラングイ保健委員 (barangay health worker) 以外には職をもたなかった人を指す。

(5) 市議会議員およびバラングイ・キャプテン経験者。

い社会経済的地位に属しているということがわかる。27人中、半分以上の17人（63.0%）が貧困層以下に属し、教育は、大卒が多いものの半分以上は大学中退以下の学歴である。職業は自営業がトップだが、いうまでもなく小規模事業ばかりである。バラングイ・キャプテンの大半は、都市貧困層を中心とする住民の多数とほぼ同様の社会経済的地位にあると見てよい。付け加えて、社会経済的地位が全体として低いということは、必ずしも彼らが都市貧困層ばかりが居住するバラングイに属していることを示すものではなく、彼らの中にもミドル・クラスが多数居住するバラングイに属する者がいる。裏返せば、バラングイの運営に対するミドル・クラスや富裕層の無関心さが示されている。

ここから、バラングイ・キャプテンとしてリーダーとなる基盤が、個人的な資産の多さといった社会経済的な優位さとはあまり関係がないことがわかる。さらに、ナガ市以外の出身者が過半数とはいかないまでも意外に多いこと、そして親族に公職経験者がいるケースが少ないと

いうことから、例えば親族の多さや、世代間での地位継承があるとは考えられず、親族関係の果たす役割は彼らの地位とは関係が薄いことがわかる。

そうすると、バラングイ・キャプテンの地位を規定する要因としては、市政府との関係のあり方、市政府から住民に対する利益をどれだけ引き出せるか、という点が残る。これが如実に現れるのはバラングイ選挙においてである。選挙が間近になるとバラングイ・キャプテンの候補らは盛んに市政府を訪れ、市長からの推薦を取り付けることに必死になる。なお、バラングイ・キャプテンにはバラングイ議員の経験者が多いが、それは市政府と住民の間を取り持つリーダーとしての役割をすでにバラングイ議員として経験しているということを示す。

一方、住民組織のリーダーたちに関しては、代表例として、ある1つのバラングイのリーダーたち16人を選んで特徴をまとめた(表6)<sup>(注59)</sup>。これを見ると、彼らはバラングイ・キャプテンと同様に貧困層以下に属する割合が多いことに

表6 住民組織のリーダーたちの社会経済的特徴（サンプル数16人，1997年）

1. 年齢		3. 出身地		5. 職業		6. バラングイ官職との関係	
20～30歳	1	ナガ市	7	主婦	6	バラングイ議員	1
31～40歳	3	ナガ市以外	9	民間会社従業員	2	バラングイ保健委員	3
41～50歳	5	4. 教育		自営業	2	バラングイ自警団員	1
51～60歳	3			政府職員	1	家族にバラングイ	4
61～70歳	4			助産婦	1	官職	
				小規模事業従業員	1	関係なし	7
2. 経済的地位		小学校卒	1	電気工	1		
富裕層	0	高校卒	8	学生	1		
中流層	4	職業訓練校	1	無職	1		
貧困層	7	大学中退	2				
非常に貧困な層	5	大学卒	4				

(出所) 表5に同じ。

容易に気づく(16人中12人, 75.0%)。こうしたリーダーたちとその他の住民との間に、経済的な格差はない。つまり、バランガイ・キャプテンと同様に、経済的地位の優位さといったものによってリーダーたちの存在が規定されるものではないということが明らかである。これは教育面でも同じである。また、ナガ市以外の出身の方がナガ市出身者よりも多いことも、親族関係が彼らの地位を確立するためにそれほど働いてはいないことを示している。

一方、住民組織のリーダーの特徴としてバランガイ・キャプテンと対比して際立つのは、職業の項目で主婦が多いことである。これは、ナガ女性の力連盟の役職者へのインタビューが多いことから当然とも言えるが、しかし、ここで特筆すべきことは、そもそもナガ女性の力連盟が住民からの支持・忠誠の調達を行う住民組織として最有力であることに示されるように、地区レベルの支持・忠誠の調達において女性の組織化が重要であるということである。主婦が住民組織活動に積極的であることに関してリンコード・バランガイ局の職員やナガ女性の力連盟の役員らは、主婦は住民組織への活動参加の時間が多く取れるためと説明する。具体的には、市政府へ足を頻繁に運ぶことのできる、あるいは、市政府によって組織される集まりに容易に参加できるということでもある。バランガイ官職と何らかの関係があるリーダーが半分を超えていることと合わせて、このことは、市政府との関係の密接さがリーダーたちの立場にとって重要であるという議論に通じる。

### 3. リクルートと支持動機

バランガイ・キャプテン、住民組織のリーダー双方を含めたリーダーのリクルートの形態に

はいくつかのパターンが見られる。大まかな分類でいえば、ロブレドのリーダーたちはそのリクルートの形態から大きく3つのタイプに分けられる。1つは、ビリャフェルテの代理人的存在であったデル・カスティリヨから引き継がれたリーダーで、ロブレドとビリャフェルテとの対立が発生した後もロブレド支持を続ける者、もう1つは、ロコやビリャフェルテのリーダーとしてロブレドに対抗した経験を持つがその後ロブレド派に移った者、そして、ロブレドの市長就任以降に出現し当初からロブレドのリーダーだった者である。

1997年のインタビュー時点で、27人のバランガイ・キャプテンのうち、バランガイ・キャプテンとしてデル・カスティリヨから引き継がれたのは1人、他の陣営のリーダーからロブレドのリーダーとなったものは8人、リーダーとして活動し始めてからロブレドのみを支持してきたのが17人、ロブレドのリーダーではなく中立的立場をとるのが1人となっている<sup>(注60)</sup>。一方、住民組織のリーダーたちについては、残念ながらリーダーとなった時点がはっきりしない者が複数いたため正確な数字が提示できないが、少なくとも、先述の16人のリーダーのうち2人はデル・カスティリヨから引き継がれたリーダーで、その他の大半はロブレドが市長に就任して以降リーダーとなっている。

バランガイ・キャプテンやバランガイ議員は選挙によって選出され、バランガイをまとめるこうした地位に関してロブレドは任命権をもたない。そのため、特に、バランガイ・キャプテンに限って言えば、元々ロブレドのリーダーだった者がバランガイ・キャプテンとなることはもちろんあるが、ロブレドとバランガイ・キ

ャプテンらの役職を基礎とした具体的な関係は、概ねバラングイ選挙後に形成されることになる。1997年のバラングイ選挙では候補者のほとんどすべてがロブレドの推薦を求めたのに対し、ロブレドは中立的な立場を取るとしてどのバラングイにおいても特定の候補者を支援することは行わなかった。すべての候補者は基本的にロブレドの市政を支持し、事実上、ロブレド派の候補同士の闘いの様相を呈した。選挙の後、当選者が就任し、その上でロブレドとバラングイ・キャプテンらとの間に先に述べたような市政府の事業と選挙での支援の交換関係が具体的、実態的なものとして成り立つ。

一方、住民組織のリーダーの選定は、もっぱらロブレド自身の選択、任命によるものであるため、より安定したリーダーとしての関係が維持される。特にリンコッド・バラングイ局の任命によるナガ女性の力連盟のバラングイ・コーディネーターや、選挙監視人としてロブレド自身が選んだバラングイ住民組織（バラングイ住民基金）の結成時からのメンバーはロブレドへの忠誠度の高いリーダーであるといえる。こうしたリーダーの属する住民組織は選挙の半年前には役員の変更を行うが、その際、すでに忠誠を失ったとみなされるリーダーは排除され、リンコッド・バラングイ局の事実上任命したリーダーが組織の役職につく。こうした作業を通じて、特に選挙に向けて強固な組織固めが行われている。

ロブレドが1988年に市政に登場してから調査の時点でわずかに9年程度しか経ていないことを考えると、バラングイ関係、住民組織関係双方の各リーダーとロブレドとの関係はまだ長期的なものとは言い難い。そうした状況において、

リーダーとなったきっかけは、前市長のデル・カスティリョによる紹介、上位のリーダーによる推薦などであるが、筆者のインタビューに応じたリーダーたちのほとんどが、ロブレドを支持する理由として「(市政) 運営が良い」(*Maganda ang pamamalakad*) ためと述べた。親族、姻戚、儀礼親族などの関係、あるいは使用者と被雇用者、地主と小作といった関係によってという理由を挙げた者はいない。

市政運営が良い、という言葉は、1つには、市政を司る政治家を評価する型にはまった「公式」の答えであるという面を持っているものの、その具体的内容をつめていくと、効率的な市官僚の管理、あるいは市財政の健全さといったことよりも——事実としてこうした意味でのパフォーマンスの良さはあるが——、住民の問題、特に貧困層の問題への対処であったり、あるいは個人的な利益供与でないとしても排水設備の整備、道路の舗装など、少なくとも具体的な利益の供与を意味している。これはインタビューに対し、それぞれの地域の抱える問題として特に都市貧困層の問題を掲げ、その対応を市政府に要請しなければならないという事情を説明するリーダーたちの姿勢からも明らかである。さらに、ロブレドが頻繁にバラングイの行事を訪れる、あるいは、問題が生じた場合リーダーたちは市政府にロブレドを訪ねるという話に関して、インタビューを通じて頻繁に聞かれたロブレドに対する「近づき易い」(*Madali siyang lapitan*) という評価は、こうした物質的利益の供与を要求し易い、と読み替えることができる。

以上の議論を要約すると、市長による資源の独占的支配を背景として、そこへのアクセスを獲得するということが、バラングイ・キャプテ



ン、住民組織のリーダーたちにとって、自分たちの立場を保持する上で重大な意味をもつということである。そこでは、政治エリート、リーダーなどが独自の資源をもち、ロブレドとの連携のなかで権力のメカニズムを形作っているのではなく、ロブレドを頂点とする一元的な権力メカニズムが存在し、それがマシンとなって現出しているということが言えよう<sup>(注61)</sup>。そうしたメカニズムの中で、特にリーダーたちは報酬と制裁によってマシンの枠のなかで監督される存在なのである。

## む す び

ロブレドの市長出馬が憲法の連続4選禁止規定によって阻まれたことで、1998年5月に行われたナガ市の選挙はさまざまな思惑が交錯したものとなった。ピリャフエルテが擁立した2人の息子（カマリネス・スル州第2選挙区下院選およびナガ市長選）の他にも、ロブレドの後継指名から外された副市長、市議は、それぞれ自らのグループを形成しロブレドに反旗をひるがえす形で選挙に挑んだ。かつてロブレドの腹心だった別の前市議も、前回の下院議員選挙においてロブレドの支持がなかったために落選したことへの復讐として、市長選に出馬し、ロブレドへの攻撃を行っている。しかし、ロブレドが、選挙戦を通じて一貫してナガ市の勢力図の中心に位置し、結局、下院議員から市議に至るまで自らの推す候補すべてを当選させたことは、ロブレドの権力維持の方法の有効性の高さを明らかにしている。

本稿の議論を振り返ると、以下のようにまとめることができるだろう。

権力維持メカニズムの中心的存在である都市貧困層を中心とした住民の組織化には、市政府主導によって行われ、資源の最小の支出で最大の効果を狙い、住民からの支持・忠誠を効果的に引き出す「近代的」「専門職的」「進歩的」なマシン運営の特徴が確認される。ここではロブレドが、ナガ市における国家資源の独占的支配者であることを背景として、交換関係と強制的関係のバランスのうえで、各リーダーたちをマシンの担い手として統制しており、各レベルのリーダーは、それぞれ個人の有する政治資源ではなく、市政府との関係、市長との関係を基盤としてその地位を維持することが可能となっている。そこでは、マシンを、都市という環境の中で地方権力によってなされた制度的選択として理解することができる。

ここで、このようなマシン運営が可能となっている背景として、大量の都市貧困層の存在に象徴される社会における資源の希少性のもとに公的領域に資源が集中する構造、そして、市政府の頂点に立つ市長が中央の政治家との連携の中で特定領域においてその資源の独占的支配を達成する制度的枠組みの存在が重要な点はいまでもない<sup>(注62)</sup>。構造、制度、権力者による戦略選択の3点が、マシンの理解、さらには地方権力メカニズムの理解のポイントだといえよう。なお、ここで運営されるマシンは、票の買収といったあまりに短期的な誘因などが対抗陣営によって提示されても、その政治的影響力は侵食されない<sup>(注63)</sup>。

また、「開発指向型」「効率の良い行政」といった面については、ロブレド自身がこれを市政府運営の理想として追求してきたということは厳然として否定されるものではない。しかし、

以上のようなメカニズムに即して考えれば、これも利用できる資源の拡大とその有効な活用としての意味を持ち、さらに本稿で描いたマシンの強化につながっている。こうした「進歩的」な行政運営を精神的なアピールというレベルだけで議論することが問題であることは、ロブレド自身の次のような言葉によく表されている。

「…我々は最も良く組織化されている。思うに、我々の本当の [成功の] 秘訣は我々のパフォーマンスのみではない。それは組織だと思ふ。我々は良いパフォーマンスを示しているけれども、良い組織がなければ全議席をとるなどということはできない。」<sup>(注64)</sup>

付け加えれば、ロブレドのような行政の運営能力に長け、マシンの「近代化」を進める地方政治家の登場は、多分に地方都市の有する状況を背景として理解される。地域経済の発展を指向する都市経済エリート、納税者として汚職への嫌悪感を持ち行政の効率化を求めるミドル・クラス、行政からの福祉サービスに依存する都市貧困層、といった社会階層の存在は、限られた資源を有効に運営する能力を持つ地方政治家を生み出す背景にあり、これがロブレドのような政治家が登場する素地となっているのである。

以上のように理解される地方権力がその座を危うくすることがあるとすれば、それは、国家資源の独占的支配が難しくなる時、つまり、大統領など中央権力との関係が損なわれ中央政府の掌握する国家資源の利用が不可能になり、さらに、それが他の対抗勢力につながれ、資源の独占的支配という状況が揺るがされる時であるか、あるいはまた、利益分配の仕方がまずく、資源と要求の交換関係のバランスが強制的側

面によってさえも補われないほど不均等になり、住民に不公平感などの不満が高まる時である<sup>(注65)</sup>。

最後に、都市政治研究あるいはより広く地方政治研究が、特定の地域における政治を描くことだけに終わらないことを強調したい。地方政治研究を見る枠組みは、結局は、フィリピンの政治体制をどう見るかということにそのままつながっていく。本書で示したクライアントリズムと構造・制度的アプローチの枠組みの違いは、支配のメカニズムの本質的な理解に関して、地方政治に限らず、中央の政治を含めた政治体制全体に関する議論に対し重要な示唆を与えると行って良いだろう。

(注1) Wilfredo F. Arce, "Urbanism and Selected Correlates in Philippine Cities in the 1980s," *Philippine Sociological Review* 35, nos. 3-4, pp. 1-14.

(注2) フィリピン全体で、GDPに占める商業部門の割合は1997年で43.4%であり、工業部門(35.9%)、農業部門(20.7%)を引き離している。National Statistical Coordination Board, 1998 *Philippine Statistical Yearbook*, Table 3.4を基に筆者計算。

(注3) Frank Lynch, S.J., *Social Class in a Bikol Town*, Research Series no. 1, Chicago, Philippine Studies Program, Department of Anthropology, University of Chicago, 1959.

(注4) カトリックの宗教儀礼に基づいた関係を作る制度で、洗礼、堅信、結婚という3つの儀礼においてスポンサーの役割を果たした者が、儀礼の当事者の宗教儀礼上の親となるとともに、その両親とも儀礼上の兄弟姉妹関係をもつことを指す。

(注5) Mary R. Hollnsteiner, *The Dynamics of Power in a Philippine Municipality* (Quezon City: Community Development Research Council, University of the Philippines, 1963) / —, "Reciprocity in the Lowland Philippines," in *Four Readings on Philippine Values: Fourth Edition*, IPC Papers no. 2, ed. Frank Lynch and Alfonso de Guzman II (Quezon City: Institute of Philippine Culture, Ateneo de

Manila University 1973)／Remigio E. Agpalo, *Pandango-sa-Ilaw: The Politics of Occidental Mindoro* (Athens, Ohio: Southeast Asia Program, Ohio University Center for International Studies, 1969)／—, *The Political Elite and the People: A Study of Politics in Occidental Mindoro* (Manila: College of Public Administration, University of the Philippines, 1972).

(注6) パトロン・クライアント関係の代表的な定義は、ジェームズ・スコットによる以下のものである。「パトロン・クライアント関係——役割間の交換関係——は、社会経済的に地位の高い個人（パトロン）が、低い地位にある個人（クライアント）に対して、その影響力と資源を用いて、保護もしくは利益、あるいはその双方を与え、クライアントの側は、パトロンに対して個人的なサービスを含む一般的な支持と援助で報いるという、道具的な友情関係と関連する、特別な2者間のつながりと定義されうる」。James C. Scott, “Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia,” *American Political Science Review* 66, no. 1 (1972), p. 92.

(注7) Carl H. Landé, *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics* (New Haven: Yale University, 1965).

(注8) K. G. Machado, “Changing Aspects of Factionalism in Philippine Local Politics,” *Asian Survey* 11 (1971), pp. 1182-1199／—, “Leadership and Organization in Philippine Local Politics,” Ph. D. dissertation, University of Washington, 1972／—, “From Traditional Faction to Machine: Changing Patterns of Political Leadership and Organization in the Rural Philippines,” *Journal of Asian Studies* 33, no. 4 (1974), pp. 523-547／—, “Changing Patterns of Leadership Recruitment and the Emergence of the Professional Politician in Philippine Local Politics,” in *Political Change in the Philippines: Studies of Local Politics Preceding Martial Law*, Asian Studies at Hawaii no. 14, ed. Benedict J. Kerkvliet (Hawaii: University Press of Hawaii, 1974). 同様の議論は、Luis Paul Benson, “Political Leadership through Political Leaders: A New Approach for the Analysis of Philippine Provincial Leadership Positions,” Ph. D. dissertation, University of Hawaii, 1970／—, “A Research

Note on Machine Politics as a Model for Change in a Philippine Province,” *American Political Science Review* 67, no. 2 (1973), pp. 560-566／—, “Changing Political Alliance Patterns in the Rural Philippines: A Case Study from Camarines Norte,” in *Political Change in the Philippines . . .*, ed. Kerkvliet.

(注9) バランガイは、フィリピンにおける最小の行政単位。市、もしくは町の下に置かれる。

(注10) ホルンスタイナーは、バリオにおいて多くの従者を有し、選挙運動などにおいて、特定候補のためにその従者の支持を利用する人物を英語の「リーダー」がタガログ語化した「リデル」(lider)と呼んでいる (Hollnsteiner, *The Dynamics of Power . . .*, p. 41)。また、ルイス・ベンソンも「リデル」に焦点を当てた調査を行っているが、彼のとらえる「リデル」はより上位レベル、つまり町長 (municipal mayor)、町議会議員 (municipal councilor) たちを州レベルの「リデル」ととらえて議論しているため注意が必要である。Benson, “Political Leadership through . . .” 等。

(注11) James C. Scott, “Corruption, Machine Politics, and Political Change,” *American Political Science Review* 63, no. 4 (1969), pp. 1142-1158／Scott, “Patron-Client Politics and . . .”

(注12) ただ、マチャドの関心は政治家の出自の変容とマシンの出現であったため、資源に関してはそれほど明確に触れていない。外的資源という表現が見られる程度である。Machado, *From Traditional Faction to . . .*, p. 527.

(注13) Tomas Nowak and Kay Snyder, “Urbanization and Clientelist Systems in the Philippines,” *Philippine Journal of Public Administration* 14, no. 3 (1970), pp. 259-275／—, “Clientelist Politics in the Philippines: Integration or Instability?” *American Political Science Review* 68, no. 3 (1974), pp. 1147-1170／—, “Economic Concentration and Political Change in the Philippines,” in *Political Change in the Philippines . . .*, ed. Kerkvliet／Howard M. Leichter, *Political Regime and Public Policy in the Philippines: A Comparison of Bacolod and Iloilo Cities*, Special Report no. 11 (DeKalb: Center for Southeast Asian Studies, Northern Illinois University, 1975)／Francisco A. Magno, “Politics, Elites and Transformation in Malabon,” *Philippine Studies* 41, Second Quarter (1993), pp. 204-216. また、マー

ク・ターナーはマチャドの枠組みを評価しているが、そこで描かれている地方政治家はむしろ後述のボシズム (bossism) に当てはまる。Mark M. Turner, "Elites and Power in a Philippine Town Under Martial Law, 1972-76," *Philippines Studies* 37 (1989), pp. 283-300.

(注14) John Thayer Sidel, "Coercion, Capital, and the Post Colonial State: Bossism in the Post-war Philippines," Ph. D. dissertation, Cornell University, 1995/—, "Philippine Politics in Town, District, and Province: Bossism in Cavite and Cebu," *Journal of Asian Studies* 56, no. 4 (1997), pp. 947-966. ボスという概念に関しては、サイデル以前にも、ジェームズ・スコットがパトロンと区別されるべき存在として提示している (Scott, "Patron-Client Politics and . . .," pp. 95-96)。また、ボス、カシケという表現を用い、アメリカ統治期のフィリピンにおいて地方権力が国家資源の利用を基礎に支配を行っていることを提示したのは、Joseph Ralston Hayden, *The Philippines: A Study in National Development* (New York: Macmillan, 1942)。その他、クライエンタリズムと区別する形で国家資源の役割を強調するのは、Willem Wolters, *Politics, Patronage and Class Conflict in Central Luzon* (Quezon City: New Day Publishers, 1984)/—, "Rise and Fall of Provincial Elites in the Philippines: Nueva Ecija from the 1880s to the Present Day," *SOJOURN: Social Issues in Southeast Asia* 4, no. 1 (1989), pp. 54-74.

(注15) サイデルはこれを、「(1) 住民の多くが生産手段に対する直接的統制や生活の糧へのアクセスを失って、経済的に不安定な状況に置かれ、希少な賃労働に依存するようになる一方で、(2) 経済的資源や特権が公的な領域に独占され、(私有) 財産権が国家によって保証されない状況」と定義している。John T. Sidel, "Siam and its Twin?: Democratization and Bossism in Contemporary Thailand and the Philippines," *IDS Bulletin* 27 (1996), p. 57.

(注16) こうしたフィリピンの構造的特徴を示した先駆的研究として、Benedict Anderson, "Cacique Democracy in the Philippines," *New Left Review* 169 (1988), pp. 3-31がある。また、同様の議論として家産制国家論があるが、この議論の代表的な主張者であるポール・ハッチクロフトも「国家装置へのアクセスが私的蓄積の主要な道筋でありつづけてきたのであ

り、『レント・シーキング』の機会の存在が、特別な配慮を受けたエリート、あるいは、そうした配慮を受けたいと考えるエリートたちが大統領府へ殺到する状況を生み出し続けている」と指摘している。Paul D. Hutchcroft, "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder," *World Politics* 43 (1991), pp. 414-415.

(注17) ボシズムは、暴力、選挙不正などを強調するがゆえに、支配メカニズムの構造的な理解という本質的な議論ではなく、暴力行為などの現象面の問題を取り扱ったものとして誤解されやすい。また、枠組みの名称として「ボシズム」という言葉を使用する点では、多分に分析に価値判断が混入している傾向が見られる。ボシズムに問題点があるとすればこうした点であろう。本稿で構造・制度的アプローチという言葉を使用したのは、こうした問題点を排除する意図に基づいている。

(注18) サイデルの提示する都市のボスの例、カビテ (Cavite) 州のフアニト・レモリャ (Juanito Remulla) とセブ (Cebu) 市のオスメニャ (Osmeña) 一族はこうした存在として描かれている。Sidel, "Coercion, Capital, and the . . .," pp. 369-387, 448-490。また、John T. Sidel, "Take the Money and Run?: 'Personality Politics' in the Post-Marcos Era," *Public Policy* 2, no. 3, pp. 27-38.

(注19) Hayden, *The Philippines* . . ./Ruby R. Paredes ed., *Philippine Colonial Democracy* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, Paredes 1989)/Michael Cullinane, "The Politics of Collaboration in Tayabas Province: The Early Political Career of Manuel Luis Quezon, 1903-1906," in *Reappraising an Empire: New Perspectives on Philippine-American History*, ed. Peter W. Stanley (Cambridge: Harvard University Press, 1984).

(注20) Alfred W. McCoy, "Sugar Barons: Formation of a Native Planter Class in the Colonial Philippines," *Journal of Peasant Studies* 19, no. 3/4 (1992), pp. 106-141/—(ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippine* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1994).

(注21) なお、関連して、フィリピンの国家は「弱い」との議論が一般的にされるが、国家の強弱という議論の立て方は、その基準の設定が困難であるなど問題をはらんでいる。その基準は、権威主義的な中央集権体制の存在の有無だけでは不十分である。

(注22) Turner, "Elites and Power in a Philippine Town. . ." / Wolters, "Rise and Fall of Provincial Elites in the Philippines. . ."

(注23) こうした視点は Judith Chubb, *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982) / Steven P. Erie, *Rainbow's End: Irish-Americans and the Dilemmas of Urban Machine Politics, 1840-1985* (Berkeley: University of California Press, 1988) の議論に沿ったものである。

(注24) Eire, *Rainbow's End. . .*, pp. 191-235.

(注25) Resil B. Mojares, *The Man Who Would Be President: Sergio Osmena and Philippine Politics* (Cebu: Maria Cacao Publishers, 1986).

(注26) その意味で、チュブの以下の指摘はマシンのメカニズムを理解する上で示唆的である。「このように、利用可能な資源の量がマシンの生き残りを決定する要因なのではなくて、それは、むしろ政治的、経済的なあらゆる決定的な資源へのアクセスのチャンネルに対するマシンによる支配能力なのである」(Chubb, *Patronage, Power, and Poverty. . .*, p. 6)。

(注27) 地方における「新しい」政治家の登場を指摘するものとしては、例えば、"Focus: RP's New Breed of Local Bosses: All Politics is Local," *Politik* 3, no. 2 (Nov. 1996), pp. 38-41.

(注28) フィリピンにおける改革運動の例としては、例えばバコロド市の Brotherhood for a Better Bacolod (BBB) (Leichter, *Political Regime and Public Policy. . .*, pp. 63-65) や、ケソン市の Quezon City Citizens League for Good Government (Aprodicio A. Laquian, *The City in Nation-Building: Politics and Administration in Metropolitan Manila* [Manila: School of Public Administration, University of the Philippines, 1966], pp. 171-195) がある。

(注29) Mark M. Turner, "Politics During the Transition in Zamboanga City, 1984-1988," in *From Marcos to Aquino: Local Perspectives on Political Transition in the Philippines*, ed. Benedict J. Kerkvliet and Resil B. Mojares (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1991).

(注30) フィリピン政治を理解する上で、モラル・アピールを強調するのは、Benedict J. Tria Kerkvliet, "Toward a More Comprehensive Analysis of Philippine Politics: Beyond the Patron-Client,

Factional Framework," *Journal of Southeast Asian Studies* 26, no. 2 (1995), pp. 401-419 / Mark R. Thompson, *The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines* (New Haven and London: Yale University Press, 1995).

(注31) 以下で示すナガ市の概要については、特に注のないかぎり、*A Comprehensive View of Naga City*, Naga City Government, n. d. に基づく。

(注32) これは市憲章(Naga City Charter: Republic Act No. 305)による。現行の地方自治を規定する1991年地方政府法(Local Government Code of 1991: Republic Act No. 7160)では、市(city)は構成市(component city)と高度都市化市(highly urbanized city)に分類され、さらに前者は通常の構成市と独立構成市(independent component city)に分けられる(Sec. 451)。ナガ市は独立構成市にあたり、カマリネス・スル州の中に地理的には位置するものの、行政的には州政府の監督を受けない。法的な地位としては高度都市化市と同様とされる。

(注33) *1995 Census of Population: Report No. 1-E: Population by Province, City/Municipality and Barangay, Bicol Region*, Republic of the Philippines, National Statistics Office, Manila.

(注34) *1995 Census of Population: Report No. 1-M: Population by Province, City/Municipality and Barangay, National Capital Region*, Republic of the Philippines, National Statistics Office, Manila.

(注35) Local Government Code of 1991, Sec. 452 (a).

(注36) *1995 Census of Population: Report No. 1-E: . . . .*

(注37) ここで都市貧困層とは、正当な権利を持たず未使用の公有地、私有地を占拠、居住する人々で、特にいわゆるスラムと呼ばれる劣悪な生活状況にある地域に住む人々を指す。

(注38) *Restoring Pride in the Nagueño: The State of the City Report*, Naga City Government, n. d.

(注39) ナガ市都市貧困層問題局長(Chief of Urban Poor Affairs Office)のナサン・セルヒオ(Nathan Sergio)へのインタビュー(1997年4月8日、ナガ市庁舎にて)。

(注40) 以下の歴史的背景についての記述の基礎となっているのは、主にナガ市の地元紙、全国紙・雑誌、

関係者へのインタビューである。インタビューに関して、フェリペ、シプロ時代についてはピセンテ・シプロへのインタビュー（1997年10月28日、パシッグ [Pasig] 市の人権委員会 [Commission on Human Rights] 事務所にて）、ピリャフエルテ時代については、側近のアルフレッド・トリア (Alfredo R. Tria) へのインタビュー（1997年8月3日、ナガ市の自宅にて）に依っている。

（注41）ロブレドの父方の祖父とピリャフエルテの母は異母兄妹。ジェシー・ロブレドへのインタビュー（1997年8月19日ナガ市庁舎にて）。

（注42）ラウル・ロコ (Raul S. Roco) 上院議員の弟。

（注43）ジェシー・ロブレドへのインタビュー（1997年8月19日ナガ市庁舎にて）および市政府関係者複数へのインタビューに基づく。ピリャフエルテの違法賭博への関与に関しては、Benjie Guevarra, "Senate probes AFP coddling of Bicol gambling rings," *Malaya*, September 2, 1989/"Military, Bicol officials hit on gambling," *Manila Chronicle*, September 2, 1989/Michael Dueñas, "Maceda exposes 'unholy alliance' in Bicol: PC Top Brass Coddling Gambling Lords?" *Philippine Free Press*, September 19, 1989, pp. 6-7.

（注44）ラウル・ロコ、ラモン・ロコの弟。

（注45）1992年の大統領選挙に際して、ロブレドは当初からラモスを支持し、ラモスの政党ラカス (Lakas-NUCD) の設立メンバーとなっている。これは、対抗するピリャフエルテが、ラモン・ミトラ (Ramon V. Mitra, Jr.) の選挙本部長だったため、ミトラの政党ラバン (Laban ng Demokratikong Pilipino) から離脱しなければならなかったという事情とも関連している。ラモスのロブレドとの親密な関係は、ラモスが、ロブレドを市連盟 (League of Cities) やピコール地方の地域開発評議会 (Regional Development Council) の議長に推したこと、さらに、国民体育大会 (Palarong Pambansa) のナガ市開催を決定したことなどに顕著に現れており、インフラ整備などでさまざまな便宜を受けることが可能となっていた (ジェシー・ロブレドへのインタビュー、1997年8月19日ナガ市庁舎にて)。

（注46）全部で6等級に分類されている。歳入の多い方から第1級となる。

（注47）トラポとは、ネガティブなイメージを持つ

伝統的政治家 (traditional politician) を省略したもので、タガログ語のトラポ (=ぼろきれ rag) にかけての言葉である。

（注48）ここでの記述は、筆者が市政府関係者、バラングイ関係者、住民組織関係者など約90人に対して行ったインタビューと実際の観察に基づいている。以下、注の煩雑さを避けるために、記述の基礎となるインタビュー等については特に必要と思われる場合を除いて明記しない。なお、ナガ市における調査では、市政府関係者へのインタビューは英語、バラングイ関係者や住民組織関係者などへのインタビューには、タガログ語を使用した。ナガ市をはじめピコール地方では、ピコラノ語 (Bicolano) が使用されているが、タガログ語による住民のコミュニケーションはスムーズである。ただ、観察においてピコラノ語の理解が必要なときは、同行者に通訳してもらった。

（注49）ホルンスタイナー、ベンソン、マチャドらはこうした「リーダー」に関して「リデル」という用語を使用しているが、筆者が調査したナガ市においては、「リデル」よりも英語の「リーダー」がより一般的に使われていた。本稿ではこの「リーダー」を、以下、単にリーダーと表記する。

（注50）Omnibus Election Code of the Philippines (Batas Pambansa Blg. 881 as modified/amended by R. A. Nos. 6636, 6646, 6734, 6766, 6679, 7166, 7941, 8189 and the 1987 Constitution), Sec. 178-180.

（注51）1998年5月の選挙に関する筆者の観察では、例えば、選挙運動期間中に、水不足を訴える地域に対して井戸の設置を行うため、手動式ポンプが市庁舎前に山積みされていた。また、各候補者の選挙事務所には、薬を買いたいと費用を求めてくる人々や、要請 (solicitation) と称して、スポーツ大会に使用するボール、トロフィー、Tシャツなどを要求してくる人々などがひっきりなしに訪れる。こうした要求に対応するため、リンコッド・バラングイ局の職員が動員され、物資の分配の段取りや実際の分配作業を行っていた。

（注52）ナガ市の都市貧困層組織に関するものとしては、Myrna Alejo, "The Construction of Civic Community," Mimeograph, n.d./Jocelyn Vicente Angeles, "The Role of the Naga City Urban Poor Federation in the Passage of Pro-Poor Ordinances and Policies," in *Philippine Democracy Agenda*, vol. 2: *State-Civil Society Relations in Policy Making*, ed. Marlon A. Wui, MA. Glenda S. Lopez (Quezon

City: Third World Studies Center, University of the Philippines, 1997) がある。

(注53) 土地所有権者の割合については、1997年時点で都市貧困層問題局の把握する数字。ただ、所有権をもっていない者が必ずしも貧困層に属するとは限らない。

(注54) *Restoring Pride in the Nagueño...*

(注55) Urban Poor Affairs Office, *Kaantabay sa Kauswagan Program (Partners in Development)*. Naga City, n.d.

(注56) フィリピン地方制度の最末端組織であるバランガイは、バランガイ・キャプテン、7人のバランガイ議員 (sangguniang barangay member, 日常的には barangay kagawad と呼ばれる), 青年組織代表 (sangguniang kabataan chairman), バランガイ書記官 (barangay secretary), バランガイ財務官 (barangay treasurer) を中心に通常は運営されている。なお、バランガイ議会 (sangguniang barangay) は、書記官と財務官を除くメンバーによって構成され、このうち、バランガイ・キャプテンとバランガイ議員は住民選挙によって選出される。

(注57) *1995 Census of Population: Report No. 1-E...*

(注58) このバランガイ・コーディネーターとは、ナガ女性の力連盟のバランガイ・コーディネーターとは異なる。

(注59) ナガ市での住民組織のリーダーたちの調査は全部で28人に対して行った。ここでリーダーとは、ナガ女性の力連盟、バランガイ住民基金 (バランガイ住民組織) のコーディネーター、支部代表、支部役員などである。表のサンプルとなったリーダーたちの居住するバランガイは市の中心部を構成するバランガイの1つで、1995年時点で人口は5740人、世帯数は1043戸である (*1995 Census of Population: Report No. 1-E...*)。サンプル16人の内訳は、ナガ女性の力連盟バランガイ・コーディネーター1人、同支部代表7人 (うち1人はバランガイ住民基金のバランガイ支部代表、もう1人は支部役員を兼任)、バランガイ住民基金のバランガイ支部役員8人である。

(注60) デル・カスティリヨから引き継がれたバランガイ・キャプテンが1人のみというのは、他のバランガイ・キャプテンがロブレド支持を行わなかった、あるいは選挙で敗れた、ということではなく、むしろ、そのほとんどが高齢であったため引退してしまったと

いう事情による。

(注61) ルイス・ベンソンは、リーダー (論文ではリデルと呼ばれている) が特定の票をコントロールすると議論し、住民の忠誠が政治家に対してというより、リーダー自身に向けられているといった認識を示しているが (Benson "A Research Note on Machine Politics...", pp. 562-563), 少なくともナガ市の例では、本稿で示したように市レベルの政治家と住民の間のパトネージ分配と忠誠の取り付けの仲介人にすぎない状況が観察される。こうした認識の相違は、ベンソンのいうリーダーが町長、町議会議員レベルを想定しているために発生していると考えられる。

(注62) 本稿では触れることができなかったが、市政府の約半数の職員が雇用・解雇の裁量を市長が持つ終身任用保障のない臨時職員であるため、市政府自体がマシンとなっており、また、工事請負業者に代表される公共事業へ依存するグループも選挙時には動員される。ここにも市長に資源が独占される制度の大きな役割が認められる。

(注63) 1998年5月の選挙においては、反ロブレド陣営による票の買収行為が観察された。買収が最も激しく行われるのは投票日前夜であるが、この時、家々を回って金や食料品 (米、コーヒー、ミルク、麺類など) が配られていた。ロブレド陣営にしても、こうした行為をそのまま放置するわけにはいかず、住民組織のリーダーを動員して、買収行為を監視する巡視グループを一晩中市内で巡回させて、警察と協力しながら取り締まりを行った。

(注64) ジェシー・ロブレドへのインタビュー、1997年8月19日、ナガ市庁舎にて。

(注65) ナガ市でそうした例を探すとすれば、1998年選挙では、ロブレド派が市内で1つだけ首位を獲得できなかったバランガイが存在したことであろう。ここでは、大規模なショッピング・モールの建設をめぐる、建設予定地に居住する不法占拠住民と市政府の間で軋轢が生まれていた。1995年の選挙で、該当する住民に対して居住地から移住させることはしないと約束したロブレドが、その後、同じバランガイ内とはいえ、移住させることに同意したことが原因となっている。この地域で反ロブレドの先頭に立ったのは、かつてロブレドのリーダーとしてこの地域のとりまとめを行っていた男性であった。

[付記] 本稿の基になったナガ市に関する調査は、筆者がアジア経済研究所の海外派遣員としてフィリピンに滞在していた1996年6月から1998年6月の間に行った。滞在中、客員研究員として受け入れていただいたフィリピン大学社会科学哲学学部政治学科のテマリオ・リベラ、マラヤ・ロナス両教授をはじめとするスタッフの方々、筆者の調査に快く応じてくださったナガ市の方々、特にジェシー・ロブレド氏、故ペンプス・バリエンテ

氏、ビック・ピリャフロア氏らの協力と励ましなしには筆者の調査は成り立たなかった。また、ジョン・サイデル氏、片山裕氏、美甘信吾氏、鈴木伸隆氏、川村晃一氏、匿名のレフェリー諸氏には調査および本稿に関して大変有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

(アジア経済研究所地域研究第1部)