

Albert F. Celozza,

Ferdinand Marcos and the Philippines: The Political Economy of Authoritarianism.

Westport: Praeger, 1997, vii + 144 pp.

鈴木 有理 佳

I

フィリピンの権威主義的体制の象徴であるマルコス政権が、「エドサ革命」(EDSA Revolution, または「ピープルパワー革命」)により崩壊したのは今から12年前の1986年である。マルコスが1965年に政権の座についてから、実に約20年間の長期政権であった。

フィリピンでは米国統治下において制定された1935年憲法により、米国に模した大統領制をとっている。マルコスが大統領になるまでは、大統領選挙は4年ごとに実施され、2大政党間(ナショナリスト党とリベラル党)の政権交代がみられた。一応「民主的」な政治体制が定着しつつあったのである。では、そのようなところになぜマルコスの権威主義体制が誕生したのか。そしてその政権はどのようにして維持され、また崩壊したのか。

本書は、このような疑問のうち、マルコスが長期政権をどのようにして維持したのかを考察したものである。特に1972年の戒厳令公布後に焦点をあて、フィリピン政治の歴史的、経済的分析を試みている。また、フィリピン社会の根底にあるパトロン・クライアント関係に注目して、マルコスがどのように戒厳令体制を正当化し、権力集団を形成していったのか、その過程を史的事実の記述、憲法や大統領令の条文、最高裁の判決文や当時の政府高官の証言文の

引用などを随所に散りばめながら、ドキュメンタリー風に読みやすくしていることが本書の特徴である。

なお、著者はフィリピン大学、サンフランシスコ大学、クレアモント大学院で学位を取得し、現在はフェニックス・カレッジ社会科学部の教員であり、かつアリゾナ州立大学東南アジア研究プログラムの一員である。

II

本書の構成は以下のとおりである。

第1章 序説

第2章 分裂した国家

第3章 戒厳令と体制の正当化

第4章 政府の完全支配

第5章 権威主義体制の支持ネットワーク

第6章 独裁政権の衰退と崩壊

エピローグ フィリピン, 1986~96年

本書の結論を先に述べてしまうと、マルコスが権威主義体制を維持しえたのは、抑圧的な支配に加えて、国軍、官僚機構、ビジネスエリート、地方政治家、そして米国政府からの支持を得たからである。特に権力エリートの要求を満たし、彼らの支持を得たことは重要であった。そしてそれらの支持は、マルコスが形成した中央集権的な行政機構を政治的資源とするパトロン・クライアント関係によって得たものである。マルコスは支持者への報酬として彼らに利権を与えるため、政府の権限を拡大した。またそのための政治的コストを低くするため、法的根拠にもとづいた、形式的な民主主義を守り、体制の正統性を「新社会」の形成、すなわち経済開発に求めたのである。

この結論自体は、もう周知のことであって、今更新しいものではない(注1)。ただ、マルコスがこのような体制を築くことによって、体制に抵抗するには大きな社会的コストを払わざるを得ないことが、体制維持につながったのだと著者は指摘している。

III

本書の内容は以下のとおりである。

第1章では、著者が適用しようとする「経済学的分析」の概念を2つ紹介している。ひとつはオルソン (M. Olson) の集合行為論に依拠しており、ある体制のもとで人がその体制に抵抗する際のコストが非常に大きければ、人間は敢えて抵抗を試みないというものである。その概念に従えば、マルコスが国軍による抑圧的な支配に加えて、メディアの統制、賄賂、パトロネージ、官僚機構の権限拡大などさまざまな方法で体制に抵抗する側の経済的、社会的、政治的コストを大きくし、体制を維持しえたのである。

もうひとつは、政治家のサービスと支持者の票に需給関係を見出した分析である。両者の関係を、政治家は支持者にサービスを提供し、支持者は政治家に支持（または票）を提供する間接的なものであるとし、さらに著者はその概念を拡大する。サービスは無形なものであるため、体制維持を望む政治家が確実に支持を得ようとするならば、集団のある一部に彼らの要求を満たす明確な利益を与えるのが好ましい。そしてその他全体に対しては、あまり彼らの負担を増やさないようなサービスを提供する。そうすることで、社会全体は抵抗せず、体制は維持されるのである。フィリピンの場合、歴史的に地方を支配する有力家族が存在しており、マルコスは彼らに依拠せざるをえなかった。国家資源を使って地方有力者や一部の権力エリートの要求を満たすことで彼らの支持を得た、という相互依存関係がマルコス体制を理解する時の鍵であり、彼らの支持が得られなくなった時点でマルコス体制は崩壊したのだと著者は述べている。

では上述した体制や、体制を支持する権力集団がどのように形成されたのか。それは第2章以下に説明されている。

第2章は、フィリピンの地理、歴史、1965年のマルコス政権の誕生、69年の再選、72年にマルコスが戒厳令を発動する直前までを叙述している。統一性に欠けた多層的な社会、スペインの教会組織を基盤

とした「分断と統治」(divide and rule) 政策、米国統治下で成立した三権分立にもとづく大統領制と、近代的な官僚制の導入、議会の設置などについて述べている。しかし権力へのアクセスは富の有無に左右され、選挙では不正や汚職が多発するなど、その実状は「不完全な民主主義」であった。

1965年にマルコスが大統領に当選し、さらに69年の大統領選では大量の選挙資金を投入して再選を果たした。憲法によって3選は禁止されていたため、マルコスは憲法制定議会を招集し、任期延長への道を模索していた。その最中の1972年に戒厳令を発動したのである。それまでの間、マルコスは国軍の権限拡大を図り、掌握していたことがその後の戒厳令体制を実現させる要となった。

ところで、著者はフィリピンの政治社会を分析したランデ (C. H. Lande) やホルンスタイナー (M. R. Hollnsteiner) を引用しながら、フィリピンの社会的価値観について触れている。フィリピン社会にはウタン・ナ・ロオブ (utang na loob, 恩義を中心にした報酬関係) と呼ばれる価値体系が古くからあり、パトロン・クライアント関係もこれに裏づけられている。そしてフィリピンの政治システムもこの価値体系の上に成立しているとし、「フィリピン史における植民地時代から現在に至るまでこの価値体系は浸透している。そして(マルコスの——引用者) 権威主義システムは、正道からはずれたものではなく、むしろこの価値体系の進化がピークに達したものである」(p. 22) として、フィリピン社会における価値体系を重視している。

第3章は、マルコスが戒厳令体制の政治的コストを下げるために、いかにして正統性を確保したかを述べている。マルコスは自分の任期延長のため、大統領制から議院内閣制への変更を盛り込んだ新憲法成立を目的に戒厳令を発動した。しかし発動にあたっては、共産党勢力の脅威やミンダナオにおける政情不安などをあげ、国家の安全保障が脅かされていることを理由にしている。

新憲法は戒厳令体制下で成立し、政体は大統領を元首とする議院内閣制になった。ここで著者はマルコスに立法権が集中するような経過規定と、新憲法

の承認過程に疑問を投げかけている。マルコスはいわゆる自らの体制を「立憲的権威主義」と称したことで、体制の正統性を民意によって確保しようと、しばしば国民投票（レフェレンダム〔referendum〕）を実施した。これは大統領令により設置された行政の最小単位であるバランガイ（barangay、市民集会）で行われ、秘密投票ではなく、市民は挙手によって投票する形となっていた。また、未登録者や棄権者にたいする罰則規定が大統領令によって発動され、かなり強圧的でもあった。マルコスの任期延長や地方自治体役員の任命制の是非、暫定国民議会の形成に伴う憲法修正なども、このレフェレンダムによって承認されており、不正も多発した。1978年には戒厳令体制下で初めて暫定国民議会選挙、80年には地方選挙を実施したが、しかし結果は当然のようにマルコスが組織した政党「新社会運動」（Kilusang Bagong Lipunan: KBL）が圧勝している。マルコスはこのような形式的に「民主的な」手続きによって体制の正統性を確保したのである。

第4章は、マルコスがいかにして国軍や官僚、権力エリートなどの権力集団を形成したかを説明している。マルコスは1981年1月に戒厳令を解除し、憲法修正によって首相が存在するフランス型の大統領制に政体を変更し、大統領選挙を実施して当選したが、その頃までにはすでに権力集団によるマルコス支持体制ができあがっていた。まず体制維持の主力となった国軍は、マルコスが政権についた直後から拡大し、戒厳令体制下においてさらに影響力を増した。マルコスは国軍に治安維持や政治犯弾圧、民生活動への参加や独自の裁判機能を認め、退役軍人を行政ポストや公・民間企業に登用するなど、その政治的役割を強化したのである。また、行政機構に関しては、戒厳令布告後に社会経済開発のためとして機構改革により中央集権化を図ったが、それは官僚機構の拡大、権限強化を伴うものであった。そして地方に関しては、有力家族などを通じて、より下部の地方自治体役員を任命したため、広く地方政府の支持を得ることができた。

マルコスは国軍や官僚の権限を拡大する一方で、司法や立法府の権限を制限した。裁判官を大統領に

よる任命制にしたことにより、司法への影響力を強め、立法府である議会は1978年まで活動を停止した。

さらに、マルコスは寡頭支配体制の打破を掲げて一部有力家族が所有する企業を没収し、一方でいくつかの有力家族を優遇して経済界を支配した。これらの富が体制を維持するための資源になっていたのである。このように巨大で中央集権的な行政機構を形成したことが、体制維持の根底にあったのである。

第5章は、国内と国外の支持をどのようにして得たかについて述べている。国内に関しては、前章と関係しているが、まず国軍についてはマルコスと同族のイロカノ（Ilocano）族出身者を主要ポストに多く登用することにより、軍の忠誠を得たとしている。また経済界ではクローニー（crony）と呼ばれる家族を優遇し、地方の有力家族にはKBLの指導者として政治的ポストを与えるなど、国政に取り込むことによって国家資源へのアクセスを可能にした。マルコスはフィリピン社会の根底にあるパトロン・クライアント関係を利用して、新たな寡頭支配体制を築き上げたのである。

国外とは主に米国のことである。フィリピンは独立後も米国に依存しており、歴代政権は米国の支持を得ることが何よりも重要であった。マルコスが政治的、軍事的、経済的に米国の利害を満たすかぎり、米国はマルコスの抑圧的な権威主義体制を黙認した。

第6章は、戒厳令体制下における経済状況と体制の崩壊について論じている。「新社会」の形成をスローガンとした体制であったはずだが、経済状況は悪化した。不平等な所得分配は改善されず、実質賃金は下がり、インフレ、財政赤字、国際収支赤字などが拡大し、1980年代初めには経済危機に見舞われた。マルコス体制は、体制を維持するための十分な資金を獲得することができなくなったために崩壊したとしている。

IV

以上本書の内容を紹介したが、本書に対して評者が気になった点をいくつかあげたい。第1に、本書は副題に「権威主義体制の政治経済学」と表記して

いるが、著者は政治経済学的アプローチについての先行研究を紹介しているのでもなければ、著者独自のアプローチを提示しているわけでもない。フィリピン経済に関しては、マルコスがビジネス界をどのように巻き込み、その結果、経済はどうなったのかという現象把握をしているだけである。つまり本書は、第1章で紹介したようなマルコス権威主義体制の「経済学的」分析を試みているものの、体制と経済政策との関連については分析がなく、体制の成立過程を説明した歴史書に近い。したがって、副題の「政治経済学」には多少疑問を感じる。

また、著者はマルコス体制が崩壊した原因のひとつに、政権末期の経済の悪化をあげている。マルコス体制がパトロン・クライアント関係の上に成立していたため、パトロンとしてクライアントに与える報賞の源泉が枯渇したとき、体制が崩壊したのである。ではなぜ経済が悪化したのか。マルコスは戒厳令体制の正統性を経済開発に求め、農地改革をはじめとする経済改革や、外国資本導入による輸出志向型政策を実行しようとしたのではなかったのか。それらがなぜ失敗し、経済が順調に発展しなかったのか。前述した政治経済学的分析に関連して、マルコス政権下における経済政策に関しては、他の文献で補填する必要がある（注2）。

第2に、すでに上述したように、著者はマルコス体制の崩壊を経済的要因に求めている。しかし、マルコスがフィリピン社会の根底にあった制度的な継続性を打破しようとしたところに、その限界が生じていたのではないだろうか。バラングイを末端組織とする中央集権的な行政機構は、単に民意の確認を有利に運ぶためのものではなく、農地改革とあわ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し（注3）、行政機構の再組織化を図ろうとしたものであった。また戒厳令体制下における議会停止も、ある意味では地方有力家族の勢力を封じ込めるためであったといえる。しかし、マルコスは有力家族支配の強い政治風土を変えることはできず、結果的に彼らに依拠した統治を行わざるをえなかった。そのようなところに実施された1978年の暫定国民議会選挙をはじめ80年の地方選挙は、彼らの政治

的復活の足がかりとなったのである（注4）。

そもそもフィリピンでは米国統治下で制定された1935年憲法によって、国民の要求に不完全ながらも応じることのできるシステムが定められていた。ところがマルコスの戒厳令体制は、国民の要求を吸い上げることがしなくなったのに等しい。その結果、政治的不安定性を内包することになったのである（注5）。この点に関連して、著者はマルコスが民主的過程を二の次にしてしまったことを指摘している。そして「経済発展は政治的安定の上に成り立つものであり、政治的安定は政権交代が予期されるシステムの上に成り立つ」（p. 131）と述べており、この件は一考に値するだろう。

（注1）たとえば、浅野幸徳著『フィリピン——マルコスからアキノへ——』アジア現代史シリーズ2 アジア経済研究所 1991年、は歴史的な観点からマルコス政権を包括的に分析しており、本書の内容もすでに網羅されている。

（注2）たとえば、同上書や浅野幸徳・福島光丘編『アキノのフィリピン——混乱から再生へ——』アジア経済研究所 1988年／Gary Hawes, *The Philippine State and Marcos Regime: The Politics of Export* (Ithaca: Cornell University Press, 1987) などがある。

（注3）浅野『フィリピン……』140ページ。

（注4）フィリピン政治の標準的文献ともされている David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay* (Ithaca: Cornell University Press, 1988) 参照。マルコスの戒厳令体制を「家産的官僚主義」(patrimonial authoritarianism) ないし「新家産的」(neopatrimonial) という用語で表している。またこのワーフェルの文献を含めた他のフィリピン政治に関する文献の書評論文, Paul D. Hutchcroft, "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder," *World Politics*, vol. 43, no. 3, April 1991, pp. 414-450 では、「家産制」の概念がフィリピン政治経済を理解するのに有益であることを述べており、体制変更後も、フィリピン国家における家産的特徴の継続性を指摘している。本書ではこれらのマルコス政権崩壊後に発表された文献がほとんど紹介されておらず、非常に残念である。

（注5）Wurfel, *Filipino Politics*..., p. 335.

（アジア経済研究所地域研究第1部）