

序 論

川 中 豪

1986年はフィリピンにとって大きな転換点であった。1972年の戒厳令布告以来、フィリピンはフェルディナンド・マルコス（Ferdinand Marcos）大統領のもとで権威主義体制に置かれていた。この年、マルコス体制が崩壊し、フィリピンは再び民主主義体制を取り戻したのであった。この政変は単なる権力グループの交代にとどまらず、新憲法の制定を皮切りに、政治、経済の領域にわたる制度改革を生み出し、大きな政策の方向転換も伴うものであった。本書は、エドサ革命と呼ばれる1986年の政変以降の時期をポスト・エドサ期と称し、この時代のフィリピンの政治経済を解明しようとするものである。

1. 研究の背景と目的

ポスト・エドサ期をとりあげるのには二つの意義があると考えられる。ひとつは、フィリピン研究にとっての意義であり、もうひとつは同様の民主化を経験した国・地域の比較研究にとっての意義である。

20世紀初頭からのアメリカ植民地支配、独立後の民主主義体制期、マルコス権威主義体制、そして民主化という歴史に即して、これまでフィリピン研究も進められてきた。民主化から時が経つにしたがって、今度は、1986年以後の時代をどう評価するのが大きな課題として立ち現れるようになった。紆余曲折があったとはいえ、権威主義への揺り戻しを引き起こすこともなく民主主義体制が持続しているこのポスト・エドサ期が、フィリピン政治経済

史のなかでどのように位置づけられるのか、そこでは何が変わり、何が継続しているのか、という検証が重要な意味をもつ。

一方、フィリピンは、アジア諸国においては民主化の先駆けでもあった。この地域では、フィリピンに引き続き韓国、台湾、タイ、インドネシアが民主化を経験している。フィリピンはこうしたアジアの民主化の流れのなかの先行事例として、こうした国々の民主化後をみる視点を提起することにもなる。さらには、同様の問題を抱えたラテンアメリカ諸国、さらには東ヨーロッパ諸国との対比のなかで、アジアの事例として比較の射程を広げていくことにも貢献することが期待される。

ここで、ポスト・エドサ期のフィリピンを検証していくに際し、具体的な研究対象としては二つの重要な柱があると考えられる。ひとつはいうまでもなく民主化後の政治体制の検証であり、より具体的には、民主主義の定着の程度、そしてそのパターンを検証することである。もうひとつは、民主化と同時並行してこの時期進められた自由主義的な経済改革の検証である。この二つはフィリピンにとって重要な論点であると同時に、民主化を果たした国々一般に共通して存在する問題意識であるといつてよい。

注意すべきは、民主主義の定着と自由主義的経済改革の双方が、それぞれ独立して存在するものではなく、お互いに影響を与え合う関係にあることである。民主主義は社会の諸利益が政治過程に影響力を行使する場を作り、経済改革は既存の利益関係を変更する。論理的にみれば、これは経済改革への抵抗の場が政治的に与えられることであり、また、逆に、経済改革によって生じるコストがあるとすれば、それが政権の交代、さらにはできたばかりの民主主義体制を不安定化させる可能性がある。トレードオフの関係が両者の間には想定される。しかし、一方で、(主にラテンアメリカでの事例において)民主主義体制下で自由主義的経済改革が進行する現実もあり、そこでは、民主主義体制と経済改革は両立することに対する説明が求められてきた。経済改革は長期的には合理的な選択として、民主主義に受け入れられるはずとの論理もある。いずれにしても、民主主義と経済改革の相互関係は大きな関心

を集めている。

こうした関心に基づいて、フィリピンにおいて、民主主義の定着と自由主義的経済改革がどのような展開をみせたのか、そして両者の関係はどのような特徴をもったのか、これが本書の解明すべき目的となる。

2. 本書の構成

こうした目的のために、本書は、枠組みを議論する第1章と、具体的な自由主義的経済改革を政治経済学的に検証する第2章、第3章、民主主義と経済改革の軋轢と密接に関わる司法をとりあげる第4章、そして、民主主義と経済改革の間で相互の関係をつなぐ役割を果たす社会政策を検討する第5章によって構成される。できれば、より多くの論点を基に民主主義と経済改革の議論を深めたいところであるが、残念ながら限られた人的資源のなかでトピックを絞らざるをえなかった。しかし、本書の目的にそった中核的な議論は展開されていると考える。それぞれの章の議論は以下のように要約される。

第1章「ポスト・エドサ期のフィリピン—民主主義の定着と自由主義的経済改革—」（川中豪）は、民主主義の定着と自由主義的経済改革の並立進行という現象がフィリピンにおいてどのような政治経済のあり方を生み出したのか、そのパターンを生み出す要因は何だったのか、という本書の根本的な問いに対し、分析の枠組みを提供することをその役割としている。民主主義と経済改革の関係、民主主義体制下での経済改革進行についての議論を整理したあと、フィリピンの事情を説明する。フィリピンにおいては、民主主義の定着と自由主義的な経済改革が一定程度進展したこと、しかし、民主主義にとっては、民主主義体制の運営についての不満とポピュリズムをめぐる不安定化という問題が存在し、経済改革については国際的なレベルからみるとまだ中位レベルにとどまっていること、などが示される。民主主義は経済改革に関して利益調整のコストを生み出しつつも、その制度のなかで経済改革

を進めたが、一方の経済改革は、直接的には民主主義を不安定化させなかったものの、所得格差、貧困問題が改善されない状況はポピュリズムを育んだと評価される。そのうえで、こうした進展と問題を生み出す要因として、国際環境、経済環境、政治制度、社会の構成の四つが重要であることが示されている。

第2章「民営化—『小さな政府』のコスト—」（鈴木有理佳）は自由主義的経済改革の柱のひとつである民営化をとりあげ、これが民主主義体制のもとで、どのように進められたのか、その進展のパターンを整理するとともに、そのパターン形成の基になった要因を指摘する。フィリピンにおいて民営化の過程はそれほど困難なものではなく、政府が意図した民営化は概ね達成されたとの評価がされる。こうした民営化の進行が可能だったのは、民営化に関して大統領が決定する権限が強く、議会の関与が少なくすんだという事情が大きい。しかしながら、とくに公益事業の民営化に際して二つの問題が指摘される。ひとつは投資を呼び込む目的で（また、一部では特定企業への便宜供与として）、投資家のリスクを回避するために政府が保証を付ける事例が多いということ、もうひとつは、国民への直接的な負担を増大させないように料金設定に関して政府が規制をかけ、料金上昇を抑えるということである。後者は選挙を意識したものであり、民主主義体制下での政治支持調達の問題と密接に関係してくると理解される。そこでは、偶発債務の発生にみられるように、最終的に政府が民営化のコストを引き受けるという特徴が認められる。

第3章「金融・銀行業の安定化—構造・政策の変化とその要因分析—」（美甘信吾）は金融・銀行業改革についてとりあげる。他の国と同様、金融・銀行業はフィリピン財界の中心であり、その改革は既得権益と密接に関わる。ここでは国営銀行民営化、中央銀行改革、外国銀行参入自由化、通貨危機後の対応などを軸として、各政権でこうした改革がどのように進められたかを提示し、その改革の要因が探られる。改革は概ね進展した、というのが本章の評価である。その際、改革推進の要因として重視されるのは、政治家の利

益とその利益の調整を果たす政治制度である。民営化の場合は大統領の権限で進められるものが多かったが、金融・銀行業改革が進められるためには、議会での立法作業が必要であった。それゆえ、この立法過程をめぐる制度的枠組みの果たす役割が重要と考えられる。とくに改革の進展が著しかったフィデル・ラモス (Fidel Ramos) 大統領の政権下では、大統領が議会運営を効果的に進めるため、こうした政治制度が有効に活用されたと指摘される。

第4章「司法の役割—民主主義と経済改革のはざままで—」(知花いづみ)は、民主主義と経済改革の間で、その役割を急速に増大させてきた司法について検証する。ポスト・エドサ期において、とくに政府の経済関連行為に対し最高裁が判断を下すことが多くなり、違憲判決も目立つようになった。こうした司法の積極的な姿勢の背景には、まず、経済改革を軸に利益の対立が増加し、これが裁判所に持ち込まれる傾向があること、1987年憲法が経済ナショナリズムの条項を採用し、自由主義的な改革と軋轢を生み出していることがある。そうしたなか、1987年憲法が民主主義の確立のため権力をチェックする司法の制度的独立性を強化したことが司法の積極性の足場を用意し、加えて、法曹界において、司法が積極的に判断を示すことを望ましく考える思想的流れが大きくなっていることが、こうした司法の積極性を生み出している」と指摘される。

第5章「未完の社会改革—民主化と自由化の対抗—」(太田和宏)は、民主主義と経済改革の間でバランスをとる役割を担うべき社会政策に関してとりあげる。1986年の政変にあっては民主化の効果として不平等、貧困の解消も期待されるものだった。しかし、一方、自由主義的経済改革は、短期的なコストを引き起こす可能性があり、その負担を課せられる社会階層は労働者や農民層であるとみられる。そのため、民主主義の定着にとってこうした社会階層への手当が重要である。本章ではとくに労働政策、農地改革、貧困対策の三つの政策領域に焦点をあて、ポスト・エドサ期の社会政策を検証した。1987年憲法体制下での政治制度においては、こうした社会階層の利益表出を促すような枠組みが形成され、社会政策にも一定程度進展があったこと

は認められる。しかしながら、流動的な雇用形態の出現、農業セクターの経済的位置づけの変化など労働市場や農地問題の変容のなかで、労働者、農民は実質的には政治的影響力を減少させていると考えられる。そのため、社会政策の効果にも限界があることが指摘される。

フィリピンの事例は研究者にとって悩ましい。比較の対象にされるのが近隣アジア諸国であることが多く、こうした国々と比べてとき経済成長率が相対的に低いこと、また、政治的な不安定が目につくことなどから、政策パフォーマンスの悪さが強調されてきた。しかし、近隣諸国は国際的にみても突出して経済成長しているのであり、他の地域を含めた比較になるとフィリピンは経済成長にしても、政治的な安定にしても必ずしも低いレベルにあるわけではない。もちろん、だからといって顕著に良いわけでもない。こうしたいわば中位レベルにある状況を説明することは、パフォーマンスの良さを説明することやパフォーマンスの悪さを説明することに比べると困難な作業である。

そうした難しさのなかで、各章の議論を通じて、少なくとも以下のことは確認されたといえよう。ひとつは、ポスト・エドサ期は1972年以前の民主主義への回帰としてとらえるのは正確ではない、ということである。民主化に伴う制度改革は新たな政治のダイナミズムを生み、また、政策の転換は社会の構成や社会勢力の生存戦略も変更させている。国際的な環境の変化や経済環境の変化はこうした動きを支えている。社会的に優位な寡頭エリートによる支配という伝統的なフィリピン政治経済をみる枠組みだけではとらえきれない。

そうしたなかで、ポスト・エドサ期の課題である民主主義の定着と自由主義的改革は、一定程度進展したことは確かであろう。民主主義の手続きは正統性をもっているし、経済改革にしても政府の意図した改革はある程度達成できたとみられる。ただ、民主主義の定着にしても、自由主義的経済改革にしても、それぞれ限界を抱えたままのものであり、不十分さが残っていることも見逃せない。ラモス政権期には、経済的なパフォーマンスの良さにも

後押しされ、民主主義の利益調整のコストと短期的な経済利益の変動の関係はおおむねコントロールされた。しかし、ジョセフ・エストラダ (Joseph Estrada) 大統領の登場以後のポピュリズムの顕在化は、こうした関係のコントロールを難しくし、政治的支持の調達と改革の遂行という政治家がかかえる古典的なジレンマを先鋭化させている。