

## 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

### はじめに

権威主義体制から民主主義体制への変動は、比較政治学のなかでも重要な研究対象であった<sup>(1)</sup>。体制変動の研究自身が多く重要な示唆を与え、また、それは、体制変動以前の政治体制の総括をも含めた業績を生み出してきた<sup>(2)</sup>。その後、民主主義体制が一定の期間を経るにつれて、今度は、この新しく登場した政治体制についての分析が関心を呼ぶようになる。新興民主主義諸国は政治的な不安定を抱える例も多く、民主主義体制がどう定着していくのか、あるいはどうして定着しないのか、といった問題関心が生まれてくる。さらに、1980年代以降民主化を経験した国々にとって重要なのは、こうした新しい民主主義のなかで市場重視の自由主義的経済改革が進められたことであった。権威主義体制の多くが採用した国家介入型の経済政策から、市場原理を重視する自由主義的な政策への改革が一気に進むことになるのである。本章は、新興民主主義国共通の課題であるこの「民主主義の定着」と「自由主義的経済改革」の同時進行という問題を通じ、1986年の政変以後のフィリピンの政治経済体制を検証しようとするものである。

フィリピンにおいて、権威主義体制への揺り戻しの可能性がほぼなくなっ

たという点で民主主義の定着は一定程度達成され、また、自由主義的改革も一連の自由化のための立法により進展がみられたと考えてよいだろう。ただ、民主主義の運営に対する信頼度は必ずしも強固なものとはならず、また、自由主義的改革の進展も国際的な比較の視点からみれば、まだ展開の余地があると考えられる。民主主義の定着、自由主義的経済改革とも急速に進行したのではなく、緩やかなものである。そして、こうした状況に影響を与えているのが、国際環境、経済環境、政治制度、社会の構成の四つであろうと考えられる。

以下、まず民主主義の定着と自由主義的経済改革をとりあげる意味を論じ、そのうえで具体的にポスト・エドサ期のフィリピンの特徴を整理したい。

## 第1節 民主主義の定着と自由主義的経済改革

民主主義の定着と自由主義的経済改革は、ポスト・エドサ期のフィリピンにおいて他に選択の余地のないものであった。それは、政治的には制限された多元主義である権威主義体制をとり、経済的には国家の介入の強い開発主義に特徴づけられたフェルディナンド・マルコス (Ferdinand Marcos) 大統領の体制が、結局、政治的混乱と経済危機を引き起こして崩壊したためである。こうした状況は、フィリピンにかぎらず、民主化の第三の波を経験した諸国にとってはほぼ共通したものであった。

### 1. 民主主義の定着と自由主義的経済改革

民主主義体制自体は民主化によってもたらされる目標であり、それは民主化後の政治にとっては所与のものである。ところが、制度的に民主主義が選択されたとしても、それが実際に機能しているかどうかは別の問題である。民主主義の制度が無視される、あるいは、民主主義自体を否定する行動が頻

発すれば、民主主義は機能していないことになる。具体的には、民主主義体制の根幹を担う選挙が混乱し、政治指導者が正統性を確保しえなかったり、クーデタが発生し、軍による権威主義的政権が成立したりすることを指す。民主主義が機能する状態となることを民主主義の定着と呼ぶ。民主化後において民主主義体制を名目上のものではなく、実際に機能させていく作業が重要な課題となるわけである。

それでは、どういった状態になると民主主義の定着が進んだといえるのだろうか。一般には、民主主義がただひとつの選択肢 (the only game in town) となった政治状況と表現される。これをさらに具体的に定義したのがリンスとステパンである。彼らの定義によれば、民主主義が特定領域において定着した状態といえるのは、(1)行動において、重要な国家アクター、社会アクター、経済アクター、政治アクター、もしくは制度的アクターが、非民主的な体制を作ることや、暴力を行使すること、あるいは外国からの介入によって国家から離脱するなどの手段で、自らの目的を達成しようとその重要な資源を用いるという状況がないときであり、(2)態度において、民主主義の手続きと制度が社会での集団生活を治めていくのにあたって最も適切な方法であると世論の圧倒的多数が信じ、また、反システムの選択肢に対する支持がきわめて小さい、あるいは多かれ少なかれ民主主義を支持する勢力によって孤立させられている場合であり、(3)憲法上、国家の領域全域において政府や非政府勢力が新しい民主的プロセスによって認められた特定の法律、手続き、制度のなかで紛争を解決することに従い、また、それに慣れた場合である (Linz and Stepan [1996: 6])。彼らの議論は主に南ヨーロッパ、ラテンアメリカ、そして共産主義体制崩壊後の東ヨーロッパ諸国の事例を中心としたものであるが、アジアを射程に入れた普遍的な性質をもつと考えてよいだろう。本書においても、このリンスらの民主主義の定着の定義を採用する<sup>(3)</sup>。

一方、自由主義的経済改革は、市場ルールに基づく経済運営を確立していくことを意味し、民営化、規制緩和などによって国家による経済介入を減少させ、また国際的に経済を開放していくものである。自由主義的経済改革は

民主化と必然的に連関するものではない。自由主義的経済改革は民主化したばかりの途上国に限らず、先進国をも巻き込んだ大きなうねりである。それは経済的な効率を高めることを目的とするものであるが、そこでは、市場ルールを導入が適正な資源配分を決定するという論理が基本にある。加えて、各国の財政危機の深刻化がこうした流れに拍車をかけていった<sup>(4)</sup>。新興民主主義国もこの国際的な自由化の流れのなかに巻き込まれていったのである。

途上国における民主化以前の経済政策のパターンは国によって差があるものの、大きな傾向として、非民主主義的な政治体制を採用する国々は、全体主義にしても権威主義にしても、限られた例を除いて政府が積極的に経済に介入していくという図式を有していた。アジアの権威主義体制がその政治体制を支える理念として、「開発」が掲げられたことは広く指摘される場所である<sup>(5)</sup>。アジアにおいては、経済自由化の流れは、開発主義が限界を露呈するにしたがって経済パフォーマンスの回復を促すための経済改革であった。

## 2. 定着と改革の並行

新興民主主義国におけるその政治体制と自由主義的経済改革の並行について、大きな関心を払ってきたのがラテンアメリカと東ヨーロッパの研究である。そこでとりあげられた問題は、民主主義と経済改革は論理的には相矛盾する関係にあると想定されるにもかかわらず、新興民主主義国において経済自由化政策が進められたのはどうしてか、ということであった。

議論の前提として、民主主義と経済改革がトレードオフの関係となる側面を持ち合わせているというのは、以下のような論理に基づく。まず、自由主義的経済改革は、短期的には経済全体に一定のコストを引き受けさせる可能性が高いと考えられる。経済の開放度が高まれば、短期的にはインフレ率が上昇し、より激しい競争にさらされるなかで競争力のない産業では合理化が進み、加えて公的セクターも縮小するため、失業が増える可能性が出てくる。また、これは、マクロレベルでの影響にとどまらず、ミクロ的な視点からみ

でも、それまでの国家介入形の経済政策のなかで与えられてきた特定の既得権益層に対する国家の保護や利益の供与が止められることも意味する。

こうした改革に対しては打撃を受ける既得権益層から抵抗を受ける可能性が高い<sup>(6)</sup>。自由主義的経済改革を行う政府は、こうした抵抗に対抗するだけの自律性の確保を行わなければならない。自由主義的経済改革は、国家の経済への介入を減少させていくことであるが、しかし、それは国家の自律性を弱めることを意味するのではない。逆説的ながら、改革実行のためにはより強力な国家の自律性が必要とされるのである。ところが、一方で民主主義政治体制においては、政策に対するさまざまなアクターの影響力行使の場が増えることになる。それは政策を進めるために必要な立法府の立法活動に、既得権益層が食い込む機会を与え、こうした既得権益層が自ら保有する資源を動員して選挙において影響力を行使することも可能にする。改革に抵抗するのはエリート層に限られない。自由化の進行によって失業や物価上昇という形で影響を受けるセクター、とくに労働者や農民も影響力行使を強めようとする。

民主主義の手続きを採用することは参加するアクターを増やし、彼らが拒否権を行使できるポイントを増やすことでもある。民主主義体制下での自由主義的経済改革とは、社会の利益関係を大幅に変更するという困難な作業を、多くのアクターの同意を得ながら行うという非常に手のかかる手続きをもって進めていくことと考えられる。それは、政権が自由主義的改革を強力に進めようとするれば、政権に抵抗する勢力を生み出すことになり、政権への支持の低下とともに、民主主義の定着に問題を引き起こす可能性があり、逆に、政権が民主主義の定着を優先させようとするれば、自由主義的経済改革に対して一定程度の限界が強えられる可能性もある<sup>(7)</sup>。

しかし、ラテンアメリカ諸国の実証的な検証からは、必ずしも民主主義体制が自由主義的経済改革の妨げになるという議論は支持されていない。むしろ、民主主義体制においても自由主義的経済改革は進行するという事例が示され、権威主義体制の方が経済改革を成し遂げられるというのは間違った認

識とする議論が多く出ている。そこでは、一見トレードオフの関係にある民主主義と経済自由化が並存できるのはなぜなのか、という問いかけが議論の中心となる。Geddes [1994] [1995] は、ラテンアメリカの諸研究を基に、(1)権威主義と経済パフォーマンス（経済改革）には親和性はない（逆にいえば民主主義と経済改革は両立する）、(2)国家の介入を止めるという改革でも国家の政治的リーダーたちの自律性が重要である、(3)国家の政策は社会の諸利益を直接的には反映しない、などの点が概ねラテンアメリカ政治研究のなかで合意されるとする<sup>(8)</sup>。

ただし、それがなぜかについての説明は議論が分かれるところである。政治制度を重視するもの、社会の対応を重視するもの、政治アクターの行動に注目するもの、あるいは経済危機に対する認識を重視するものなど、多様な説明がなされている<sup>(9)</sup>。また、そもそも、経済改革は最終的には財界にとっても労働者にとっても利益を与えるもので、経済改革を支持するのは合理的な行動であり、むしろ、こうした経済改革になぜ反対運動が起こるのかについての説明がされるべきであるとの議論もある<sup>(10)</sup>。

アジアにおいて民主主義と経済自由化の緊張関係に関心を払った研究は、ラテンアメリカに比べればそれほど多くない<sup>(11)</sup>。それは、とくに東南アジアにおいては、民主主義と経済自由化の関係について概ね同じ方向を向いた親和的な性質をもつとの理解があるからで、そこではレントシーキングの問題が前提として強く認識されている。自由主義的な経済改革は、非効率な政府による経済運営の廃止にとどまらず、そこに巣くうレントシーキングの排除をも意図したものであった。民主化が非民主的政権下で保護されたエリートたちの排除を求める点で、レントシーキングを排除する効果をもつ経済自由化と理念のうえで合致するものであり、こうした民主化と経済自由化の理念的な親和性が民主化後の経済政策の柱として経済自由化を位置づける基礎となったといつてよいだろう。

こうした民主主義と経済自由化の並存、成功にとって重要なのが分配・再分配政策であると考えられる。そもそも、経済的には発展途上国に属する国

がそのほとんどを占める新興民主主義国において、民主化とは政治的な自由の確保にとどまらず、社会的・経済的格差の是正まで含める場合が多い。一方、前述のように自由主義的な改革は社会的・経済的格差を拡大する可能性をもっている。民主化による格差是正の期待が、同時に行われる自由化のなかで悪化するとすれば、政治的な支持を大きく損なうことになる。そのためとくに選挙による代表制を基本とする民主主義制度においては、必要な政治的支持を獲得するために、政権がこうした格差に対処する動機が高まる。ただ問題は、分配・再分配政策は政府の財政負担を必要とし、構造調整の柱のひとつである均衡財政実現に影響を与える可能性が出てくることである。そうすると税収の拡大が不可避となるが、これは国民全般から反発を受ける可能性が高く、政治リーダーにとってジレンマが生み出される可能性がある。

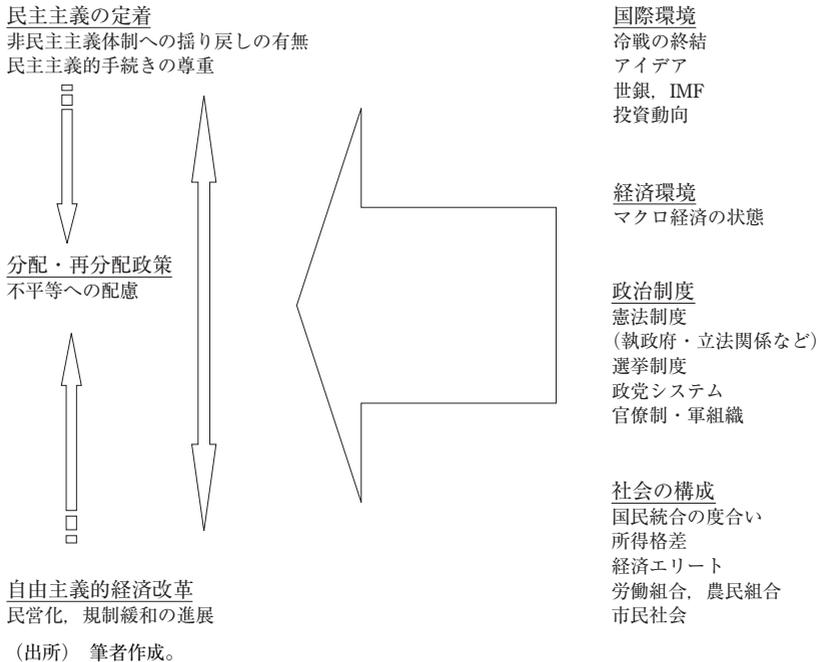
### 3. 定着と改革に影響を与える要因

それでは、新興民主主義国にとって重要な課題である民主主義の定着と自由主義的経済改革の進展（あるいは停滞）は何によって決定されているのだろうか。それを整理すると図1のようになるだろう。すなわち、国際環境、経済環境、政治制度、社会の構成の四つを指摘することができる<sup>12)</sup>。

#### (1) 国際環境

国際環境としては、まず、民主主義と自由主義経済の大枠を規定する国際的な力関係、そしてそれを支えるアイデアがひとつの柱となる。民主化と市場化を進める大きな国際的な要因としてまず指摘されるべきは、冷戦の終結であろう。冷戦の終結は、アイデアという点で社会主義の影響力を大きく後退させ、自由民主主義体制の推進に弾みをもたらした。また、大国の国際戦略を変え、途上国への支援のあり方にも大きな変化をもたらし、覇権国と周辺国との関係を変更して民主化の進展に影響を与えた。市場重視の経済政策にしても、1980年代からきわめて優位なアイデアとして影響力をもつことに

図1 民主主義の定着と自由主義的経済改革



なり、各国の経済政策担当者、専門家に共有されるものとなっていった。

加えて、国際的なアクターの存在も重要である。アクターとしてとくに途上国にとって重要なのが、ひとつにはアメリカのような主権国家、もうひとつには、世界銀行やIMFなどの国際機関である。後者はとくに構造調整など援助のコンディショナリティを通じて自由主義的な経済改革に向けた圧力を継続して与えている。

さらに自由主義的経済改革には、アクターとして国際的な投資家の動向も重要である。投資家たちが投資先拡大を求めて市場の開放を求める一方、受け手側の国において外資導入が経済成長に不可欠とする認識が高まれば、積極的に国内の市場を開かれたものにする政策を進めるインセンティブが高まる。IMFなどが大きな影響力を果たせるのも、こうした機関の評価が投資

動向に直接的に影響を与えるからである。

## (2) 経済環境

二つ目の経済環境とは、マクロ経済の状態である。一般的には経済が危機的状态であれば、急進的な経済改革の動きが顕著になり、経済パフォーマンスが良いのであれば、経済改革は穏健なものと考えられる。危機の状況においてそうした状況から抜け出すのには改革が必要だという認識は、危機の程度が深ければ深いほど強くなる。ただし、これはそのまま、経済危機の状態で民主化を迎えた国が急進的な経済改革を実施できるということではない。すでに述べたように、急進的な経済改革は短期的には経済のパフォーマンスを下げるのが想定され、そのコストが認識されるようになれば、影響を受けるセクターからの抵抗が発生する可能性が考えられる。その場合、改革が進展しない事態も発生しうる。また、経済危機の継続は、政権あるいは政府全体に対する社会の諸セクターの不満を高めることでもあり、政府が政治的支持を獲得できなくなれば、既存の民主主義制度に対する信頼性を低下させる可能性が高くなる。

## (3) 政治制度

三つ目の政治制度とは、ここではとくに憲法に規定された政府の形態、選挙制度、政党システム、そして政府内の制度的アクター、すなわち、官僚・軍の組織のあり方などを指す。

憲法に代表される政治制度は、民主化以前の政治体制、そして民主化の過程の二つによって規定される。民主化以前の政治体制が重要なのは、民主化後の政治体制が民主化によって突然出現するものではなく、それ以前の政治体制を出発点として形成されているからである。一方、民主化過程で重要な要因は、誰が民主化を担ったのかという問題であろう。それは民主化後の主導権を誰が取るのかという問題である。民主化が政権内部から発生したのか、あるいは、外部主導で進められたのか、それとも双方の協力のなかで進行し

たのか、そうしたパターンは民主化後の主導権をめぐる動きを決定し、また、民主化後の政治議題も決定することになる。この二つが顕在化するのが、新憲法の制定においてである。新憲法はそれ以前の憲法の特徴が引き起こした事象を考慮しながら策定作業が進められ、また、民主化を担い主導権をとったアクターが何を憲法に書き込むかを決定する。

憲法のなかで重要なもののひとつは政府の形態であり、もっとも重要な問題として現れるのは議院内閣制を採用するか、大統領制を採用するか、という問題であろう。比較政治学のなかでは大統領制は、執政府と立法府の対立を引き起こし、政治的な停滞に陥る、とか、大統領の任期が固定されているため、大統領が信任を失った場合、政治危機が起りやすいといった議論が提起されている (Linz [1994])。これに対しては、ラテンアメリカ研究者から政府の形態の効果はその置かれた環境によって異なるため、どちらが一概に優れているとはいえないとの反論も出されているが (Mainwaring and Shugart eds. [1997])、政府の形態が政治過程に影響を与えること自体に異論が出されているとは思われない<sup>43</sup>。政府の形態は、ひとつには、政治的安定を占うものであり、それはすなわち民主主義の定着問題を左右する要因となる。もうひとつには、政府の形態が政策の変更に影響を与えるため、自由主義的経済改革の進度に影響する。それは政府の形態が拒否権ポイントの数、あるいは拒否権プレーヤーの数を規定するものであり、その多寡が政策の迅速さを左右するからである。そしてこれは、政治リーダーがどの程度自律的に政策を策定することができるかという問題と関わっている<sup>44</sup>。

一方、選挙制度、政党システムのあり方は、どういった利益が政治過程において反映されるのか、また、利益の集約がどのように行われるのかを決定する。もっとも、選挙制度は政党システムを決める要因ともなり、両者は密接に関係している。政党システムの指標として重要となるのは、有効な政党数、政党の規律の度合い、そしてイデオロギー的 (あるいは政策的) 指向性の相違であろう。有効な政党数が多く、政党の規律の度合いが高く、さらにイデオロギー的指向性の相違が大きければ、政策変更は困難になる。こうし

た政党システムの形態は、社会の亀裂の度合いとともに選挙制度によっても大きく規定される。そして、政党システムの違いによって社会のどの利益が政策過程に反映されるのかが決定される。利益の集約が比較的広範に行われるようであれば、民主主義の定着が進むが、一方で、経済改革にとって調整のコストが増えることになる。

政治制度としてもうひとつ重要なのは、官僚制と軍の組織の問題である。官僚機構や軍が相対的に自律性を保っているか、あるいは政治任用などによって政治によるコントロールが強いのか、といった点は重要である。たとえば、民主化において軍が一定の役割を担った場合、軍の自律性が確保される傾向が生じ、民主主義の定着に問題を引きおこす可能性がある。官僚機構の自律性の高さは、ある面では経済改革への抵抗を生み出す可能性がある。ただ、逆に政治リーダーによる大幅なコントロールは、政権交代における政策の一貫性に問題を引き起こすことも考えられる。官僚制の問題で重要なのは、改革にコミットする政治リーダーが効果的に官僚機構を監督しうるかどうかであろう。

#### (4) 社会の構成

最後に四つ目の要因となる社会の構成とは、国民統合の度合い、所得格差の度合い、経済エリートの権益の特徴、労働組合・農民組合の組織化・政治的利益集約能力、市民社会の成熟度といったものによって成り立っている。

多民族社会か、均一的な社会か、ということはリンスのいう国家性の問題と関わり、民主主義の定着に大きく影響する。一般に、多民族社会では民主主義の定着が容易ではないことが指摘されている。それは異なる民族集団の利益の調整の難しさに起因するものであることはいうまでもないだろう。調整に失敗すれば、国家が分裂し、民主主義の定着の前提である国家性が失われるということになる。

所得格差は、自由主義的経済改革に関するコンセンサスを生み出す基盤作りにおいて大きな意味をもつ。格差が大きければ自由化によって受ける影響

の相違が拡大する可能性があるためである。加えて、所得格差が大きい場合、分配・再分配政策への期待が高くなると見込まれる。

一方、経済エリートの権益の特徴とは、どういった領域に経済エリートが権益をもっているかということである。経済エリートの権益が厚い部門において改革への抵抗が強くなることは想像に難くないだろう。また、こうした経済エリートの権益が政府とどのような関係で成り立っているのかという点も重要である。政府の介入にレントを見いだしているのか、あるいは、政府の介入の程度が低いところで、一定程度の自律性をもって権益を保持しているのか、といった問題である。さらに、経済エリートが経済環境、国際環境の変容に合わせて権益をめぐる戦略を転換させることもあり、そうした戦略の転換が自由主義的改革に合わせたものになるのかも重要である。

労働者、農民も経済エリートと同様、自由主義的経済改革の問題ともっとも密接に関わる存在であり、さらに民主主義体制のもとでは、その定着と経済改革の関係にとって重要な意味をもつと考えられる。経済自由化によって短期的なコストが生み出されるとすれば、そのコストが降りかかる主な社会階層が労働者、農民である。かつ、発展途上国においてはその人口が多く、選挙を足がかりとして、あるいは国によって労働組合や農民組合を軸とするコーポラティズムを基に、政策策定過程への影響力を行使することがありうる。しかし、労働者、農民の利益が集約されない社会状況がある場合には、その影響力は限定されたものになる<sup>15)</sup>。

新興民主主義国でとくに注目されるのが市民社会の成熟度であろう。これは民主主義の定着と密接に関わっているのはいうまでもない。ここで注目を集めるのが非政府組織（NGO）である。NGOは政党とは別のルートで利益の集約を行い、公式の政治のルートに乗りにくい利益を政府につないでいく役割を果たす場合がある。また、それは、分配政策との関連のなかで、階層間の格差が大きい場合には、資源の分配を補完する役割も果たす<sup>16)</sup>。ただし、一方でこうした利益の表出は、公式の政治ルートの地位を低いものに固定化する可能性もある。

以上の四つの要因に関し、そのいずれを重視するのか、というのが民主主義と経済改革の関係に関するこれまでの議論の中核にあったように思われる。しかし、ここでは、いずれかの視点に集中してフィリピンの事例を検証するというより、以上の四つの視点の存在を前提としたうえで、フィリピンの民主主義と経済改革がどのような影響を受けたのかをひとつずつ検証してみる。

## 第2節 ポスト・エドサ期のフィリピン

### 1. フィリピンにおける民主主義の定着と自由主義的経済改革

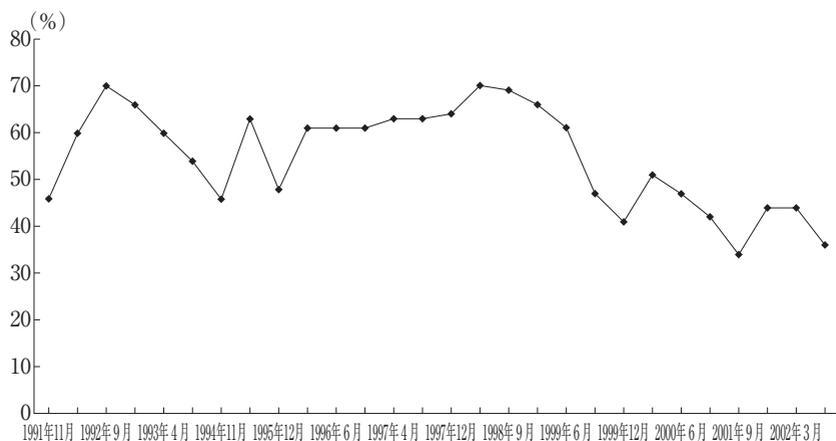
フィリピンにおいておおむね民主主義が定着しつつあるというのは、多くの研究者の間で共有されてきた。ただ、民主主義として不完全であるという議論も多く、民主主義の定着が阻害される状況も指摘されている<sup>17)</sup>。とくに1998年以後、民主主義に対する信頼性の低下傾向が顕著となっている。一方、自由主義的経済改革については評価があまり定まっていない。ただ、経済改革をとりまく政治経済的な環境が、経済改革を停滞させる要因になっているとの見方は比較的優勢といえる。代表的なものとして、たとえば Balisacan and Hill [2003: 19-20] は、フィリピンにおいて経済改革を阻害する三つの要因として、(1)政治指導者個人に依存する政治システムであること、すなわち、大統領の資質が大きく政策に反映させられる点（たとえば政府ポストが政権交代とともに大きく変更させられるなど）、(2)政策変更を止めるポイント（すなわち拒否権ポイント）の数が多く、官僚、議会、大統領府自身、さらに司法が改革に抵抗できる点、(3)社会の不平等の存在、つまり、大土地所有者やビジネス複合体の影響力が強い点、をあげている。近隣の高度成長を果たした国々と比べれば見劣りする経済パフォーマンスがこうしたネガティブな側面をさらに強調させることになる。

まず、ポスト・エドサ期のフィリピンにおける民主主義の定着はどう評価

されるだろうか。反政府勢力による武装闘争が低下している点や、選挙による政治指導者の選出が有効性をもつという点で、定着する傾向をみせているということができよう。民主主義以外の政治体制を目指す勢力はほぼ消滅し、紛争を民主主義の制度にそって解決しようという合意も概ね広がっていると考えてよい。ただ、定着が完全であるとはいえない。図2はソーシャル・ウェザー・ステーション (Social Weather Stations: SWS) が実施した世論調査の結果であるが、フィリピンにおいて行われている民主主義の運営のされ方に対する満足度の推移を示したものである<sup>18)</sup>。

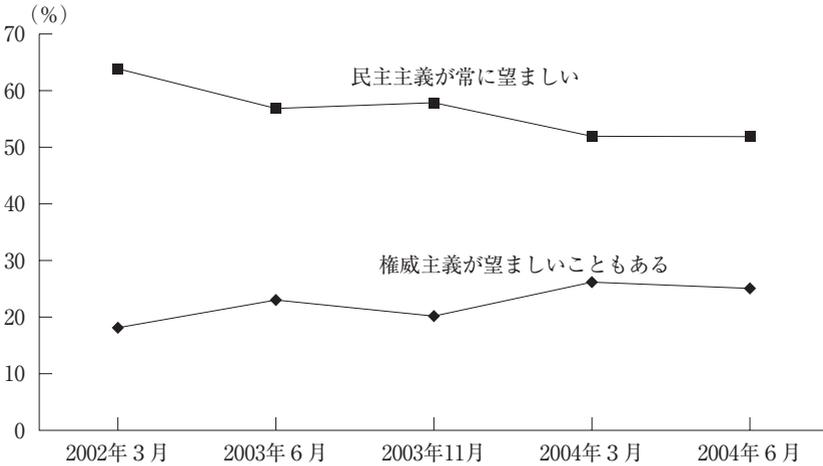
フィデル・ラモス (Fidel Ramos) 大統領が選出された直後の1992年10月とジョセフ・エストラダ (Joseph Estrada) 大統領が選出された直後の1998年7月の時点が最高の70%を示しているが、それは長くは続いていない。とくに問題はエストラダ政権期以降、低下傾向をみせ、満足度が恒常的に50%を割っていることである。民主主義に対する満足度は、政治不信や政権不信も包摂するものであり、直接、民主主義の定着の指標とはなりえない。それゆえ、こうした低下がそのまま定着の停滞を意味しているわけではないが、

図2 フィリピンの民主主義に対する満足度



(出所) Social Weather Stations [2004]。

図3 民主主義および権威主義に対する選好



(出所) Social Weather Stations [2004]。

少なくとも定着が完全でないということはこのデータから示されている。

さらに、図3は民主主義が常に望ましいか、権威主義が望ましいこともあるか、とした質問に基づいた世論調査の結果である。

民主主義が常に望ましいとする割合が少しずつながら減少し、権威主義を許容する割合が増えている。もちろん、全体からすれば常に民主主義を支持する層が多数を占めていることには変わりはない。ただ、民主主義への選好が圧倒的であるものの、その信頼性は安定したものではないということがここからわかる。

一方、自由主義的経済改革はどうであろうか。ラモス政権を中心にポスト・エドサ期を通して、概ね、こうした改革は進行したと判断してよいだろう。しかし、完全な市場開放が達成されたというレベルにはまだ達していない。一国の経済がどれほど自由化しているのかをはかる指標はさまざまであり、フィリピンの自由化の度合いを客観的に示すのは難しい。ここでは世界銀行のデータから四つの指標を提示したい。表1から表4はそれぞれ民間部門に対する国内信用供与の対GDP比、インフラ事業への民間部門の参加額、

外国直接投資の対 GDP 比， 財貿易の対 GDP 比となっている。これらは政府の役割の程度と国際経済とのむすびつきの度合いを示している。

表1は民間部門の国の経済に占める大きさを表しているが， フィリピンは， 143カ国中第54位となっているものの2002年は36.4%で， 低・中所得諸国の総計から割り出した数値（55.9%）と比べると低くなっている。しかし， 1990年と比べればわかるように傾向としては進展が明らかにみられる。

表2は公益事業に占める民間部門の参加度合いを示すものと考えよい。ここでは主要なアジア諸国， ラテンアメリカ諸国14カ国を比較しているが， 1996年から2002年の期間をみると， フィリピンは通信， エネルギー， 運輸とも中位以上の投資額を示しており， 上下水道では他の国を抑えもっとも多い。また， 傾向としてもいずれの分野においても民間部門のプレゼンスが増加している。

一方， 表3は外国からの投資の自由度を反映するものであるが， 2002年時点で， フィリピンは139カ国中第83位で， 低・中所得国の総計から割り出し

表1 民間部門に対する国内信用供与の対 GDP 比

(%)

ランク	国名	1990年	2002年	ランク	国名	1990年	2002年
1	日本	195.1	175.3	24	フランス	96.1	87.2
2	スイス	167.9	159.0	25	ノルウェー	81.7	86.3
3	香港	163.7	150.1	26	イタリア	56.5	82.3
4	オランダ	80.0	147.9	27	カナダ	75.9	82.2
5	ポルトガル	49.1	147.9	28	ベルギー	37.0	76.3
6	デンマーク	52.2	146.4	29	クウェート	52.1	73.8
7	マレーシア	108.5	146.1	30	ヨルダン	72.3	73.5
8	イギリス	115.8	142.6	31	チュニジア	66.2	68.6
9	アメリカ	93.5	140.6	32	チリ	47.2	68.1
10	中国	87.7	136.5	33	ギリシャ	36.3	67.1
11	南アフリカ	81.0	131.7	34	ウルグアイ	32.4	66.4
12	ドイツ	90.6	118.9	35	モーリシャス	35.6	61.3
13	ニュージーランド	76.0	118.1	36	エジプト	30.6	60.6
14	韓国	65.5	115.6	37	フィンランド	86.5	60.0
15	シンガポール	96.8	115.5	38	サウジアラビア	54.7	58.2
16	スペイン	80.2	111.1	39	アラブ首長国連邦	37.4	55.9
17	アイルランド	47.6	110.3	40	モロッコ	34.0	54.4
18	オーストリア	91.6	106.4	41	クロアチア	...	51.6
19	タイ	83.4	102.5	42	ボリビア	24.0	51.4
20	アイスランド	57.6	97.8	43	ナミビア	22.6	48.4
21	パナマ	46.7	97.6	44	スウェーデン	124.4	43.6
22	レバノン	79.4	90.8	45	ベトナム	2.5	43.1
23	オーストラリア	64.2	89.8	46	ホンジュラス	31.1	40.7

ランク	国名	1990年	2002年	ランク	国名	1990年	2002年
47	トリニダード・トバゴ	44.7	40.7	103	バブアニューギニア	28.6	13.7
48	スロバキア	...	40.6	104	ブルキナファソ	16.8	13.5
49	エルサルバドル	20.1	40.3	105	トーゴ	22.6	13.3
50	ドミニカ共和国	27.5	40.2	106	メキシコ	17.5	12.6
51	スロベニア	34.9	39.2	107	ミャンマー	4.7	12.1
52	オマーン	22.9	38.6	108	ガボン	13.0	12.0
53	ジンバブエ	23.0	37.0	109	ガーナ	4.9	12.0
54	フィリピン	22.3	36.4	110	ベニン	20.3	11.8
55	ボスニア・ヘルツェ・ゴビナ	...	36.3	111	ルワンダ	6.9	10.3
56	ブラジル	38.9	35.5	112	カメルーン	26.7	10.2
57	ハンガリー	46.6	35.3	113	ベネズエラ	25.4	9.8
58	イラン	32.5	34.3	114	マダガスカル	16.9	9.3
59	チェコ	...	33.4	115	ベラルーシ	...	9.1
60	インド	25.2	32.6	116	ラオス	1.0	8.4
61	エリトリア	...	32.4	117	ルーマニア	...	8.3
62	モーリタニア	43.5	31.7	118	グルジア	...	8.1
63	ニカラグア	112.6	30.8	119	シリア	7.5	8.0
64	ネパール	12.8	30.7	120	アルメニア	40.4	6.9
65	コスタリカ	15.8	30.1	121	アルバニア	...	6.8
66	エストニア	20.2	29.2	122	アルジェリア	44.4	6.8
67	ラトビア	...	29.0	123	カンボジア	...	6.8
68	バングラデシュ	16.7	28.9	124	ウガンダ	4.0	6.7
69	ポーランド	21.1	28.8	125	タンザニア	13.9	6.3
70	スリランカ	19.6	28.5	126	イエメン	6.1	6.2
71	エクアドル	13.6	27.9	127	ザンビア	8.9	6.2
72	パキスタン	27.7	27.9	128	中央アフリカ	7.2	5.7
73	エチオピア	19.5	26.7	129	アゼルバイジャン	10.8	5.6
74	ブルンジ	13.7	26.1	130	ニジェール	12.3	5.0
75	コロンビア	30.8	25.1	131	スーダン	4.8	5.0
76	パラグアイ	15.8	24.2	132	アンゴラ	...	4.7
77	ケニヤ	32.8	23.4	133	キルギス	...	4.2
78	ペルー	11.8	23.1	134	チャド	7.3	4.1
79	インドネシア	46.9	22.3	135	マラウイ	10.9	4.1
80	セネガル	26.5	19.6	136	ギニア	3.5	3.8
81	グアテマラ	14.2	19.1	137	シエラレオネ	3.2	3.5
82	モンゴル	19.0	18.8	138	リベリア	30.9	3.2
83	タジキスタン	...	18.8	139	ギニアビサウ	22.0	3.0
84	カザフスタン	...	18.6	140	コンゴ共和国	15.7	2.9
85	ボツワナ	9.4	18.4	141	トゥルクメニスタン	...	2.3
86	ブルガリア	7.2	18.4	142	モザンビーク	17.6	2.1
87	ハイチ	12.6	18.0	143	コンゴ民主共和国	1.8	0.7
88	リビヤ	31.0	18.0				
89	ウクライナ	2.6	18.0		世界平均	97.5	118.1
90	ナイジェリア	9.4	17.8		低所得諸国	26.5	26.5
91	マケドニア	...	17.7		中所得諸国	42.9	62.2
92	マリ	12.8	17.6		低中所得諸国	50.3	76.7
93	モルドバ	5.9	17.6		高中所得諸国	27.3	34.5
94	ロシア	...	17.6		低・中所得諸国	39.3	55.9
95	カンビア	11.0	17.3		東アジア・太平洋諸国	74	116.5
96	ジャマイカ	36.1	15.7		ヨーロッパ・中央アジア諸国	...	21.9
97	アルゼンチン	15.6	15.3		ラテンアメリカ・カリブ海諸国	28.4	24.4
98	トルコ	16.7	14.9		中東・東アフリカ諸国	39.5	50.2
99	コートジボアール	36.5	14.8		南アジア諸国	24.6	31.8
100	レソト	15.8	14.3		サブ・サハラ・アフリカ諸国	42.4	53.5
101	スワジランド	20.7	14.3		高所得諸国	107.7	133.1
102	リトアニア	...	14.2		ヨーロッパ諸国	79.8	102.8

(出所) World Bank [2004]。

た数値（2.5%）と比べるとやはり1.4%と低い。ただ、1990年と比べるとわずかながら増加傾向がみられる。

一方、表4は国際経済との関係の深さを示す指標のひとつであるが、2002年の対GDP比で、フィリピンは142カ国中第26位と上位に位置している。これを低・中所得国の総計から割り出した数値（51.8%）と比較しても、91.7%と高く、この分野での開放度は高いといえよう。この数値は、国際経済とのリンクの深さだけでなく、国内市場の大きさも影響している（たとえば、アメリカや日本のランクが低いのは国内市場が大きいため）、それを差し引いて考えなければならないが、1990年との比較においても、大きく増加する傾向をみせている。

以上のデータは政策の効果を直接示すものではないが、自由化の目標とされる政府の役割の減少と国内市場の開放度を示すものである。ここではフィリピンは国際的な水準からみて、政府の役割は中位レベルであり、その減少

表2 インフラ事業への民間部門の参加額

(単位：100万ドル)

	通信		エネルギー		運輸		上下水道	
	1990～95年	1996～2002年	1990～95年	1996～2002年	1990～95年	1996～2002年	1990～95年	1996～2002年
フィリピン	1,279.0	6,700.0	6,831.3	7,013.1	300.0	2,007.5	…	5,867.7
アルゼンチン	11,907.0	13,452.2	12,035.1	13,470.3	5,991.7	8,385.5	5,166.0	3,071.5
ブラジル	…	70,824.6	613.6	48,631.8	1,349.4	19,577.8	155.3	3,019.0
チリ	148.9	1,574.8	2,260.0	6,457.3	539.9	6,709.6	67.5	3,886.1
中国	…	13,024.7	6,113.5	14,301.6	6,219.8	15,849.8	104.0	1,992.4
コロンビア	1,551.2	1,551.0	1,813.2	5,762.2	1,008.8	1,597.4	…	330.0
インド	720.5	14,950.0	2,888.5	9,680.5	126.9	1,969.1	…	216.0
インドネシア	3,549.0	9,215.5	3,202.5	7,534.7	1,204.9	2,314.6	3.8	919.5
韓国	2,650.0	17,600.0	…	2,690.0	2,280.0	5,950.0	…	…
マレーシア	2,630.0	3,241.6	6,909.5	2,131.6	4,657.6	7,919.0	3,986.7	1,105.5
メキシコ	18,031.0	17,426.2	1.0	5,759.1	7,910.3	5,432.5	312.1	331.5
ペルー	2,568.7	5,412.0	1,207.8	3,095.7	6.6	315.8	…	56.0
タイ	4,814.0	5,116.2	2,059.6	6,981.0	2,395.9	546.4	153.0	347.5
ベネズエラ	4,603.3	6,446.7	…	133.0	100.0	268.0	…	…

(出所) World Bank [2004].

表3 外国直接投資の対 GDP 比

(%)

ランク	国名	1990年	2002年	ランク	国名	1990年	2002年
1	チャド	0.5	45.0	57	タンザニア	0.0	2.6
2	アゼルバイジャン	...	22.9	58	ウガンダ	0.0	2.6
3	アイルランド	1.3	20.3	59	コロンビア	1.2	2.5
4	スロバキア	...	16.9	60	ガボン	1.2	2.5
5	チェコ	...	13.4	61	ルーマニア	0.0	2.5
6	ガンビア	0.0	12.0	62	メキシコ	1.0	2.3
7	アンゴラ	-3.3	11.7	63	ホンジュラス	1.4	2.2
8	レソト	2.8	11.3	64	ポーランド	0.2	2.2
9	モザンビーク	0.4	11.3	65	コートジボアール	0.4	2.0
10	コンゴ共和国	0.0	11.0	66	マケドニア	...	2.0
11	カザフスタン	0.4	10.5	67	アルジェリア	0.0	1.9
12	ボリビア	0.6	8.7	68	ドイツ	0.2	1.9
13	スロベニア	0.9	8.5	69	セネガル	1.0	1.9
14	香港	...	7.9	70	バプアニューギニア	4.8	1.8
15	トリニダード・トバコ	2.2	7.6	71	イギリス	3.4	1.8
16	モンゴル	...	7.0	72	ベラルーシ	...	1.7
17	シンガポール	15.1	7.0	73	ウクライナ	0.3	1.7
18	モルドバ	0.0	6.8	74	アイスランド	0.3	1.6
19	オランダ	3.6	6.8	75	ベニン	3.4	1.5
20	フィンランド	0.6	6.2	76	エルサルバドル	0.0	1.5
21	ジャマイカ	3.0	6.1	77	ラオス	0.7	1.5
22	トーゴ	1.1	5.4	78	レバノン	0.2	1.5
23	ザンビア	6.2	5.3	79	スリランカ	0.5	1.5
24	ボスニア・ヘルツェ・ゴビナ	...	5.2	80	ウルグアイ	0.0	1.5
25	エクアドル	1.2	5.2	81	ニューゼーランド	4.0	1.4
26	リトアニア	0.0	5.2	82	パキスタン	0.6	1.4
27	グルジア	0.0	4.9	83	フィリピン	1.2	1.4
28	スウェーデン	0.8	4.9	84	カンボジア	0.0	1.3
29	アルメニア	...	4.7	85	ハンガリー	0.9	1.3
30	スーダン	0.0	4.7	86	スイス	2.6	1.3
31	ラトビア	0.6	4.5	87	トルクメニスタン	...	1.3
32	クロアチア	...	4.4	88	エチオピア	0.1	1.2
33	ドミニカ共和国	1.9	4.4	89	イタリヤ	0.6	1.2
34	エストニア	2.1	4.4	90	モリタニア	0.7	1.2
35	ニカラグア	0.0	4.3	91	モロッコ	0.6	1.2
36	ベルー	0.2	4.2	92	シリア	0.6	1.1
37	オーストラリア	2.6	4.1	93	イエメン	-2.7	1.1
38	ベトナム	2.8	4.0	94	カメルーン	-1.0	1.0
39	ブルガリア	0.5	3.9	95	ロシア	0.0	0.9
40	中国	1.0	3.9	96	アルゼンチン	1.3	0.8
41	コスタリカ	2.8	3.9	97	ガーナ	0.3	0.8
42	スワジランド	3.4	3.8	98	ウズベキスタン	0.1	0.8
43	チュニジア	0.6	3.8	99	ボツワナ	2.5	0.7
44	ブラジル	0.2	3.7	100	エジプト	1.7	0.7
45	デンマーク	0.8	3.7	101	南アフリカ	...	0.7
46	フランス	1.1	3.6	102	タジキスタン	0.5	0.7
47	ポルトガル	3.7	3.5	103	タイ	2.9	0.7
48	マレーシア	5.3	3.4	104	ベネズエラ	0.9	0.7
49	エリトリア	...	3.3	105	コンゴ民主共和国	-0.2	0.6
50	スペイン	2.7	3.3	106	インド	0.1	0.6
51	マリ	0.2	3.0	107	ヨルダン	0.9	0.6
52	セルビア・モンテネグロ	...	3.0	108	モーリシャス	1.7	0.6
53	カナダ	1.3	2.9	109	シエラレオネ	5.0	0.6
54	ナイジェリア	2.1	2.9	110	トルコ	0.5	0.6
55	アルバニア	0.0	2.8	111	グアテマラ	0.6	0.5
56	チリ	2.2	2.7	112	ギニアビサウ	0.8	0.5

ランク	国名	1990年	2002年	ランク	国名	1990年	2002年
113	ノルウェー	0.9	0.5	134	ギニア	0.6	0.0
114	パナマ	2.6	0.5	135	イラン	-0.3	0.0
115	オーストリア	0.4	0.4	136	クウェート	0.0	0.0
116	中央アフリカ	0.0	0.4	137	パラグアイ	1.5	-0.4
117	ケニヤ	0.7	0.4	138	インドネシア	1.0	-0.9
118	韓国	0.3	0.4	139	リベリア	0.0	-11.6
119	ニジュール	1.6	0.4				
120	アメリカ合衆国	0.8	0.4		世界平均	1.0	2.0
121	ブルキナファソ	0.0	0.3		低所得諸国	0.4	1.2
122	キルギス	0.0	0.3		中所得諸国	0.9	2.8
123	マラウイ	1.2	0.3		低中所得諸国	0.6	2.7
124	ジンバブエ	-0.1	0.3		高中所得諸国	1.4	2.9
125	ハイチ	0.0	0.2		低・中所得諸国	0.8	2.5
126	日本	0.1	0.2		東アジア・太平洋諸国	1.6	3.1
127	マダガスカル	0.7	0.2		ヨーロッパ・中央アジア諸国	0.4	2.9
128	ネパール	0.0	0.2		ラテンアメリカ・カリブ海諸国	0.7	2.7
129	オマーン	1.4	0.2		中東・東アフリカ諸国	0.6	0.9
130	ルワンダ	0.3	0.2		南アジア諸国	0.1	0.7
131	ブルンジ	0.0	0.1		サブ・サハラ・アフリカ諸国	...	2.5
132	ブルンジ	0.1	0.0		高所得諸国	1.0	1.9
133	ギリシャ	1.2	0.0		ヨーロッパ諸国	1.1	5.0

(出所) World Bank [2004]。

の傾向はみられること、また、市場の開放度では、投資では中位レベルに位置し、大きな進展はみられないものの、貿易では上位レベルにあり、開放度の進展傾向がみられるというものである<sup>19)</sup>。

それでは、経済改革そのものはどう評価されるだろうか。表5は主観的な判断となるが、構造調整の柱であるいわゆるワシントン・コンセンサスの項目ごとに評価したものである<sup>20)</sup>。

議論はあろうが、ワシントン・コンセンサスをひとつの基準としてみれば、フィリピンの自由主義的経済改革の柱は多くは概ね実施されている、あるいは少なくとも進展途上といってよいだろう。ただ、重要ないくつかの点で改革が進まないものが見受けられる。

フィリピンにおける民主主義の定着と自由主義的経済改革の現状をみると、前者、すなわち、民主主義の定着は全体として基本的な水準をクリアしながらも、信頼度の低下をみせている。一方、自由主義的経済改革は、政府の役割、経済の開放度という指標では、国際的な水準からみると中位レベルの達成度であり、政策の実現という点では進展したものと、改革途上のものが混在した状況といえる。

表4 財貿易の対GDP比

(%)

ランク	国名	対GDP比		対GDP(財)比		ランク	国名	対GDP比		対GDP(財)比	
		1990年	2002年	1990年	2002年			1990年	2002年	1990年	2002年
1	シンガポール	307.6	277.8	---	921.3	79	ドイツ	46.5	55.8	108.8	161.3
2	香港	221.5	252.8	772.3	2020.6	80	ギリ	53.1	55.2	100.5	111.2
3	マレーシア	133.4	182.4	232.3	347.4	81	セルビア・モンテネグロ	---	54.8	---	---
4	ベルギー	120.4	177.2	321.7	542.2	82	モロッコ	43.3	54.2	86.5	116.8
5	リベリア	374.1	159.3	---	---	83	アルジェリア	36.6	53.5	55.0	82.2
6	エストニア	---	156.7	---	361.6	84	ポルトガル	58.3	52.7	140.8	151.0
7	レソト	119.3	149.8	---	---	85	メキシコ	32.1	52.4	78.9	148.7
8	スワジランド	138.2	144.6	217.1	195.5	86	ナイジェリア	67.5	52.0	90.8	95.0
9	スロバキア	110.8	130.2	192.1	302.5	87	セネガル	34.7	51.9	90.0	141.8
10	タジキスタン	---	119.9	---	152.7	88	シリア	53.7	51.8	102.4	90.0
11	ベラルーシ	---	119.4	---	232.0	89	インドネシア	41.5	51.1	68.1	82.6
12	アイルランド	93.9	114.1	186.7	255.2	90	ポーランド	43.9	50.9	75.2	121.0
13	チェコ	83.6	113.9	---	232.4	91	パラグアイ	43.9	50.8	82.8	106.6
14	オランダ	87.6	111.1	230.9	332.6	92	ノルウェー	52.8	50.3	126.6	112.9
15	ハンガリー	61.5	109.3	102.4	---	93	中国	32.5	49.0	47.4	73.8
16	モルドバ	---	105.9	---	191.0	94	ニュージーランド	43.3	49.0	121.0	---
17	タイ	65.7	105.6	132.2	205.0	95	ロシア	16.5	48.3	35.0	105.1
18	コンゴ共和国	57.2	81.7	107.0	141.9	96	インド	27.2	48.0	54.9	84.7
19	モンゴロ	---	101.5	---	227.6	97	エクアドル	44.2	47.1	---	---
20	アンゴラ	53.5	101.3	91.0	133.4	98	フランス	37.1	46.2	101.6	148.5
21	ベトナム	79.7	101.3	129.7	---	99	トルコ	23.4	45.9	44.5	105.5
22	リトアニア	---	96.4	---	212.0	100	マダガスカル	31.5	44.0	53.7	91.2
23	カンボジア	22.4	94.9	33.6	---	101	ケニア	38.1	43.6	68.5	100.6
24	パプアニューギニア	73.6	94.2	123.9	147.6	102	ラオス	30.5	43.4	40.2	---
25	スロベニア	102.4	102.4	196.5	236.2	103	バングラ	106.5	43.3	---	---
26	フィリピン	47.7	91.7	84.7	194.1	104	イラン	32.9	43.1	61.8	86.0
27	トリニダード・トバゴ	65.9	89.7	149.7	214.8	105	ギニア	49.5	42.7	85.5	63.6
28	ブルガリア	48.9	88.1	70.8	185.9	106	スペイン	28.1	41.9	70.6	117.3
29	ナミビア	95.6	87.7	190.3	182.7	107	イタリア	32.0	41.7	83.3	121.1
30	リビア	64.2	87.1	---	---	108	ハイチ	17.2	41.0	---	---
31	モーリシャス	118.0	86.6	219.8	193.5	109	ベネズエラ	51.1	41.0	90.8	86.3
32	ボツワナ	98.4	84.6	---	---	110	イギリス	41.2	39.9	102.6	123.9
33	ボツワナ	84.6	77.7	---	---	111	ブルネー	44.2	39.2	---	---
34	ウクライナ	---	84.3	---	145.7	112	ポリビア	33.1	39.5	57.0	77.6
35	ヨルダン	91.1	82.8	205.2	221.3	113	カメルーン	30.5	38.6	---	---
36	マケドニア	103.8	80.0	168.9	150.4	114	ジンバブエ	40.7	38.5	74.5	97.5
37	ウズベキスタン	---	80.0	---	130.5	115	コンゴ民主共和国	43.5	38.4	74.5	50.6
38	ボスニア・ヘルツェ・ゴビナ	---	78.1	---	---	116	バハリア	29.0	38.2	34.5	69.4
39	トーゴ	52.1	78.0	92.6	126.4	117	ベニン	30.0	37.8	60.8	65.1
40	チュニジア	73.5	77.7	161.6	196.2	118	ウガンダ	10.2	36.7	---	---
41	オーストリア	35.9	76.8	140.5	209.0	119	ネパール	24.1	35.8	---	---
42	モリタニア	84.1	76.8	134.0	133.9	120	バキスタン	32.6	35.8	---	---
43	ラトビア	---	75.4	---	202.6	121	グアテマラ	36.8	35.7	---	---
44	ガーナ	35.7	75.2	58.0	129.3	122	ニジェール	27.0	33.8	49.9	57.2
45	コスタリカ	60.2	73.8	---	---	123	アルゼンチン	11.6	33.7	27.0	74.4
46	ガボン	52.5	73.2	97.7	---	124	オーストラリア	26.3	33.5	68.7	96.5
47	トゥルクメニスタン	---	70.4	---	---	125	エチオピア	16.0	33.2	25.5	62.0
48	クロアチア	88.8	69.6	164.8	140.3	126	ウルグアイ	32.7	31.5	85.0	104.6
49	ルーマニア	32.8	69.3	45.2	117.7	127	ギリシャ	33.2	31.3	83.5	89.1
50	クウェート	59.8	68.9	112.9	---	128	パナマ	35.4	31.1	---	---
51	ガンビア	69.1	67.3	134.4	116.3	129	グルジア	---	30.9	---	66.7
52	カナダ	43.7	67.1	115.1	---	130	コロンビア	30.7	30.6	---	---
53	キルギス	---	67.1	---	99.3	131	ハンガラデシュ	17.6	29.4	---	---
54	韓国	53.4	66.0	102.7	152.0	132	タンザニア	31.9	27.3	47.8	43.0
55	ガザフスタン	---	65.8	---	128.9	133	ペルー	22.3	26.9	---	---
56	スリランカ	57.3	65.2	---	---	134	スウェーデン	4.1	25.5	---	---
57	ドミニカ共和国	73.2	65.0	163.2	146.0	135	中央アフリカ	18.4	25.1	26.4	37.7
58	ホンジュラス	57.9	64.1	106.4	126.7	136	ブラジル	11.7	24.3	---	---
59	スイス	58.4	64.1	---	246.7	137	ブルキナファソ	22.0	23.8	43.3	46.4
60	コートジボアール	47.9	63.9	86.0	137.1	138	ブルンジ	27.0	22.1	35.1	---
61	アルメニア	---	63.3	---	94.9	139	日本	17.1	18.9	44.1	64.2
62	アゼルバイジャン	---	62.9	---	---	140	エジプト	36.8	18.8	72.9	35.6
63	アイスランド	55.0	62.7	---	---	141	ウリカ合衆国	15.8	18.3	44.8	66.8
64	デウマール	52.6	61.9	144.1	171.2	142	ルワンダ	15.4	14.9	26.9	23.6
65	ギニアビサウ	43.0	61.6	53.3	86.1	---	世界平均	32.5	40.3	80.2	116.0
66	スウェーデン	45.5	61.3	112.0	167.8	---	低所得諸国	26.9	37.3	---	---
67	マリ	39.7	60.7	63.4	87.4	---	中所得諸国	35.2	54.9	74.6	116.8
68	マラウイ	52.7	60.6	70.6	108.9	---	低中所得諸国	30.6	49.2	63.2	98.0
69	ザンビア	76.9	60.6	102.3	113.2	---	高中所得諸国	45.0	66.2	86.4	146.8
70	エリトリア	37.6	60.4	65.0	104.4	---	低・中所得諸国	33.4	51.8	74.5	115.0
71	オーストラリア	---	59.9	---	138.9	---	東アジア・太平洋諸国	47.0	63.1	78.5	104.6
72	フィンランド	39.0	59.6	86.3	141.0	---	ヨーロッパ・中央アジア諸国	28.8	64.3	53.3	132.1
73	ジャマイカ	67.2	58.5	162.2	174.2	---	ラテンアメリカ・カリブ海諸国	23.1	41.2	66.4	132.0
74	イエメン	46.9	58.4	90.0	97.1	---	中東・東アフリカ諸国	46.6	50.5	84.0	90.9
75	エルサルバドル	38.4	57.3	87.6	146.9	---	南アジア諸国	16.5	24.2	---	---
76	南アフリカ	37.4	56.6	73.6	136.6	---	サフ・サハラ・アフリカ諸国	40.8	55.3	77.1	119.7
77	サウジアラビア	58.6	56.4	107.5	99.8	---	高所得諸国	32.3	37.6	80.9	117.2
78	モザンビーク	40.8	56.2	68.9	93.3	---	ヨーロッパ諸国	44.9	56.3	112.6	141.9

(注) ランクは財貿易の対GDP比(2002年)による。

(出所) World Bank [2004]。

表5 「ワシントン・コンセンサス」とフィリピンの経済改革

「ワシントン・コンセンサス」	フィリピンの改革	評価
1 政策目的全般	マクロ経済の安定確保（インフレ率10%未満を維持）。	実施
2 財政政策	公共セクターの支出抑制、しかし歳入不足（政府支出のGDPに占める割合は1986年以降減少傾向にあり、1994年以降は20%を切っている。また、1994～97年には黒字を記録。支出の抑制には一定程度成功している。しかし、収入面の問題により支出が支えられず、1998年以降は赤字拡大）。	途上
3 公共支出の優先度	社会セクターへの支出割合増加（1996年以降社会セクターへの支出が政府支出のトップを占める）。	実施
4 税制改革	ラモス期の税制改革。1997年以降の税効果低下（ラモス政権期に改革は推進されたが、エストラダ政権以降税効果〈税収の対GDP比〉は低下。現在税制改革を推進中）。	途上
5 為替政策	競争的な為替レートの維持	実施
6 金融自由化	市場に基づく金利水準。加えて、外国銀行の参入を認める。一方で、銀行に対する監督強化。	実施
7 貿易自由化	関税引き下げの実施。	実施
8 外国投資の自由化	規制の撤廃は推進されたが、憲法のナショナリスト的条項の存在により公益事業などへの外資参入が制限される。	途上
9 民営化・市場経済化	政府系企業の売却、民活事業の推進。	実施
10 制度改革	中央銀行、司法などの強化は進められるが、徴税機関をはじめとして官僚機構の汚職問題は継続。	途上

（出所）末廣 [2004] および筆者評価。

## 2. 政権ごとの進展状況

民主主義の定着と経済改革の進展についてより具体的にその特徴を検証するには、政権ごとの区分でみるのが有効な方法であろう。以下、各政権におけるこの二つの課題の展開をみとめる<sup>(21)</sup>。

## (1) アキノ政権期 (1986~92年)

コラソン・アキノ (Corazon Aquino) 大統領の政権期は民主化直後の混乱のなかで、政治や経済政策についていくつかの流れが錯綜した過渡期であった。ひとつはマルコス体制の清算、すなわちクローニズムの解体で、これは民主主義と経済自由化を合致させる基盤となっていた。もうひとつは、成立した民主主義体制の制度固めであり、政治制度を確定していく作業、そして三つめには民主化の成果として経済的社会的不平等の是正、すなわち農地改革を代表とする再分配政策の推進であった。

以上の三つが明示的に現れたのが新しく制定された1987年憲法である。ここでは、権威主義体制の再発防止が規定され、政府の形態、選挙制度などや、新政府の実施すべきプログラム、たとえば農地改革や地方分権、少数民族の自治権確保なども定められた。加えて、NGOや住民組織の政策過程への参加の拡大、また、人権保障の強化なども定められた。ここでは民主化は単に代表制の復活というだけでなく、より広い政治参加を実現するものと想定された。これは民主主義の定着の前提として民主主義の形が決められていったものと理解してよいだろう。ただ、その一方で、実際の政治においては、国軍内部の反乱グループによるクーデタ事件を繰り返し経験し、また、反政府武装闘争を展開している共産主義勢力およびイスラム反政府勢力との対立も深化した。これは民主主義の定着を阻害する要因となった。

経済改革という面からみると、アキノ政権成立当初は、農地改革 (1988年包括的農地改革法〈共和国法第6657号〉) を最大の焦点とする分配・再分配政策と、マルコス政権によって残された対外債務の処理に多くのエネルギーが費やされたといっただけでよい<sup>29</sup>。とくに債務処理については閣内で対立を引き起こすなど深刻な問題であった<sup>29</sup>。さらに、新憲法には、土地の所有を外国人に禁じたり、公益事業、天然資源開発などに対する外資の出資規制をしたりするナショナリスト的な経済条項が盛り込まれている。そこでは経済の全面的自由化は国民の経済活動にとって望ましくないものと考えられ、1950年代

からの保護主義的な思想が色濃く盛り込まれた。この1987年憲法における排他的経済条項は、その後、自由化を進める政府の政策に対し司法が違憲判決を出す法的根拠を与えることになった。こうした条項が外国からの投資奨励の障害と次第に考えられるようになり、本格的に自由化政策を進めた次政権以降、憲法改正のひとつの重要な論点となっていく<sup>24)</sup>。

自由主義的経済改革は、すでにアキノ政権当初に作成された中期フィリピン開発計画(1987~92年)でも示されている。ただ、自由化が本格化したのは1990年以降、アキノ政権後半になってからとみられる。その意味で、1990年に経済政策の大きな転換があった。1988年に包括的農地改革法が制定されたため、政策の重点を移行することが可能となったという背景もあろうが、この時期からの一連の自由化政策の推進は、1989年に国家経済開発庁長官に任命され、翌年財務長官に横滑りしたヘスス・エスタニスラオ(Jesus Estanislao)を軸に政権の経済政策をめぐる方向性がひとつの流れに収斂することができたためともみられよう<sup>25)</sup>。

アキノ政権下での自由化政策の柱は貿易と投資についてであった。投資については、すでに1987年7月に議会が再開されるまでの間、大統領の命令が制定法と同等の地位をもつなかで、大統領の行政命令として1987年7月に包括投資法(行政命令第226号)が出されている。新しい政権における投資政策の基本がこれによって提起され、その後本格的な自由化を進める外国投資法(共和国法第7042号)が1991年に制定された。一方、貿易政策における関税引き下げの動きは、1990年の行政命令第413号によって大幅に実施されることになったが、議会を中心とする反対が強く、結局、より穏健な引き下げを規定した行政命令第470号に取って代わられることになる。

民営化についても法的整備はアキノ政権期になされた。民営化は、アキノ政権発足直後の1986年12月に布告第50号によって民営化委員会(Committee on Privatization)および資産民営化トラスト(Asset Privatization Trust)の設置を決め、取り組むこととなった。ただし、この民営化の動きは市場原理の導入というよりは、債務処理の問題と同じ関心から、すなわち財政赤字の

削減を主たる目的として行われたと考えた方が適切である。そのため貿易・投資の自由化とは異なり、政権発足直後の早い段階から優先課題として着手された。ただし、民営化の効果が現れ売却額が多くなったのは次政権を担うフィデル・ラモスが大統領に就任してからであった。民活事業についても、BOT法が1990年に制定されているが（共和国法第6957号）、実際にこれが推進されたのはラモス政権期にBOT法の改正（共和国法第7718号、1994年）が行われてからである。

## (2) ラモス政権期（1992～98年）

ラモス政権期は、民主主義の定着、自由主義的経済改革のいずれにおいても大きな進展がみられた時期とってよい。

民主主義の定着の前提として重要だったのが、反政府勢力との和平交渉であり、ラモス大統領は部分的な成功を取めた。大統領に就任した直後から、ラモス大統領は、国軍内部の反乱グループ（国軍改革運動およびマルコス忠誠派）、共産主義グループ（フィリピン共産党＝新人民軍＝民族民主戦線）、イスラム反政府勢力（モロ民族解放戦線）と和平交渉を開始した。1995年に国軍の反乱グループと、さらに1996年にモロ民族解放戦線との間で和平合意を成立させ、政権への武力による反乱の一部を解消することに成功している。その他にも下院選挙において政党名簿制度を実施するなど（共和国法第7941号、1995年）、制度の改革もみられた。

一方、自由主義的経済改革は以下のように展開した。民営化の枠組みについてはすでにアキノ政権である程度用意されていたが、さらに法律の整備を行い、これを実際に推進していった。ラモス政権は、民営化により総額にしてアキノ政権期の約3倍の収益を上げている。また民活事業にしても、インフラ整備、公益事業において民間企業の参入を進め、電力危機解決のために発電所の建設を民間企業に認めたのを皮切りに、道路建設、マニラ首都圏水道事業、空港建設などで進展をみせた。

各産業の規制緩和については、通信、運輸（海運と航空）、金融、石油産業

などで市場の開放がみられた。通信についてはそれまでフィリピン長距離通信会社（Philippine Long Distance Telephone Company）1社の独占状態であったが、行政命令第109号（1993年）によって独占の解消を進め、実際に他の電話会社の参入を可能にした。海運については1994年の行政命令第185号、航空に関しては1995年の行政命令第219号によって、通信部門同様、新規参入が可能となっている。金融については1994年に外国銀行自由化法（共和国法第7721号）を成立させ、限定された数ながらも外国銀行の参入を進めた。石油産業については、川下石油産業が3社（カルテックス、シェル、ペトロン）による寡占状態だったのを、独立系の企業が参入することを促進する川下石油産業規制緩和法（共和国法第8479号、1998年）を制定することに成功した。ここでは同時に、財政赤字の原因のひとつだった石油価格安定を図るためのバッファー基金を廃止し、市場による石油価格決定を進めた。

また、貿易関係で特筆されるのは、1994年のGATTウルグアイラウンド協定の批准であろう。これに関しては、農民グループからの強固な反対があったが、条約の批准権をもつ上院において、ラモス政権は翌年の中間選挙をうまく利用しながら野党の協力を取り付け、批准に成功した。

この時期、もうひとつの大きな課題が均衡財政の確保であった。税制改革についてはアキノ政権期末期に手が付けられていたが、本格的な改革はラモス政権によって行われている。いくつかの改革のなかでもとくに争点となったのが、付加価値税の適用範囲拡大（共和国法第7716号、1994年）、政府予算に組み込まれていた前述の石油価格安定化基金の廃止（共和国法第8479号、1998年）、そして包括的税制改革法の制定（共和国法第8424号、1997年）であった。財政改革は全体としてみれば大きく進展したといえよう。ただし、改革の初期段階では、拡大する石油価格安定化基金の赤字を解消するために石油税の導入を決めたものの（行政命令第115号、1993年）、NGOや労働組合などの抵抗で撤回するといった後退もあった（行政命令第160号、1994年）<sup>26</sup>。

こうした自由主義的改革を民主主義の枠組みのなかで進めていくため、ラモス政権は、諸利益の調整をするための制度を確立していった。立法・行

政サミット、国民経済サミットなどを開催し（1993年）、議会リーダー、市民社会、各セクター代表といわゆる社会協約（social pact）を結び<sup>27)</sup>、合意形成に積極的に取り組んだ。また、立法行政開発諮問評議会（Legislative-Executive Development Advisory Council）を設置し（1992年）、恒常的に議会リーダーと立法課題について調整する場も設けている。こうした諸利益を調整する制度の確立は、民主主義の定着に寄与するとともに、自由主義的経済改革を進めるのに大きな役割を果たした。ラモスの手法は、一面では政権の自律的な政策遂行という側面をもちながら、参加型アプローチによる経済改革の実施という特徴をも合わせもっていたといえよう。加えて、予算執行における裁量など大統領の権限をバックに議会に対し、巧みに影響力を行使したことも重要である。

民主主義の定着と自由主義的的改革が進められるなかで、ラモス政権期にこの二つがぶつかる事態も発生した。それは司法によって引き起こされたものだった。政権の政策や制定された法律について最高裁が違憲判決を出す、あるいはそこまで行かなくても判決が確定するまで効力を停止する一方的緊急差し止め命令（Temporary Restraining Order）を出すケースが現れたのである。とくにこうした判決、命令は経済改革関連の事案に関して出された。代表的な事例は、付加価値税の適用範囲拡大を規定した法律に対し、その制定手続きの合憲性をめぐる野党議員の提訴に基づき一方的緊急差し止め命令が出された事件、川下石油産業規制撤廃・石油価格安定化基金廃止を規定した共和国法第8180号について、それが実は寡占状態を強化するとする訴えに基づき違憲判決が出された事件、そして、政府系企業の保有するマニラ・ホテルの株式売却に際し、落札した企業がマレーシア資本であったことが競争に負けた企業から問題とされ、国民の遺産に関する憲法の条文を根拠としてマレーシア資本との契約を無効とする判決が出された事件などである。こうした一連の動きは、司法の独立の問題とともに、1987年憲法に書き込まれたナショナリスト的条項と自由主義的的改革の軋轢をも表面化させることになった。

民主主義の定着と自由主義的経済改革を進展させたラモス政権だが、社会

経済的に弱い立場にあるセクターに対しては、1994年に作成された社会改革アジェンダに基づく伝統的な分配政策を行い、政治的配慮を示している<sup>28)</sup>。しかし、基本的には自由化による経済成長によってこうしたセクターの抱える問題の解決を進めるという方針を採用した。すなわち、投資拡大、経済成長による雇用創出が不平等解消の柱と位置づけられたのである。

### (3) エストラダ政権期（1998～2001年）

ラモス政権の示した民主主義の定着と経済改革の流れに変化をもたらしたのがジョセフ・エストラダ大統領である。エストラダ政権の最大の問題は、クローニズム、汚職などの問題から政権への信頼を失墜させ、憲法の手続きによらない形で、つまり、民主主義の手続きをバイパスして政権が崩壊に向かったことであろう。これは民主主義の定着に大きなダメージを与えた<sup>29)</sup>。経済改革については、小売り部門が自由化されるなどの改革が行われたが、この政権の特徴は、むしろ、自由化の流れのなかで、取り残されるセクターに対する保護を進める政策の採用、また、ポピュリスティックな分配政策への傾斜が大きな特徴として指摘できよう。

前任のラモス大統領が23.6%の得票率で2位の候補（得票率19.7%）を僅差でかろうじて破って当選したのに対し、エストラダ大統領は、得票率39.9%（2位が得票率15.9%）で選挙に大勝した。「エラップ・パラ・サ・マヒラップ」（貧困者のためのエラップ）を標語とし、貧困層からの支持を受けたうえでの当選であった。もっぱら俳優としての人気に依存し、いわば、「アマチュア」として伝統的政治家への挑戦を掲げたエストラダ大統領は、ポピュリスティックな性格を色濃くもっていた。そして、政権運営が進められるに従い、特定の友人の重用、露骨な権益の供与が明らかになり、クローニズム的性格を示しはじめた<sup>30)</sup>。そうしたなか、違法賭博の収益からエストラダ大統領に献金があった疑惑が発覚すると、急速に大統領辞任要求運動が展開され、上院において弾劾裁判が開催されることになった。証拠開示をめぐる審理は紛糾し、学生、中間層を中心とする群衆がエドサ通りにおいて大規模な大

統領辞任要求集会を行い、最終的に、エストラダ大統領は大統領府を離れて政権は崩壊することとなった（「エドサⅡ」と呼ばれる政変）。政治的な不安定は継続し、グロリア・マカパガル・アロヨ（Gloria Macapagal-Arroyo）副大統領が大統領に昇格した後、今度は、エストラダ前大統領の逮捕をきっかけとして貧困層を中心とした群衆がアロヨ大統領に対し辞任要求集会を開き、これを新政権が鎮圧する事件が発生した。この一連の動きは、民主主義の手続きへの信頼、民主主義を通じての紛争解決という民主主義の定着の重要な部分で大きな問題を引き起こした。

自由主義的改革については、多くの立法化作業をラモス政権期で行ったこともあって、エストラダ政権においては、小売り部門の自由化（共和国法第8762号、2000年）が目立つ程度だが、懸案の電力産業民営化については先送りすることになった。しかし、一方で、自由化の流れのなかで影響を受ける部門に保護を与える政策が立法化されることになる。代表的なのが、相殺関税強化法（共和国法第8751号、1999年）、反ダンピング法（共和国法第8752号、1999年）、セーフガード措置法（共和国法第8800号、2000年）であろう。また、エストラダ大統領は元左翼のリーダーたちも政権の中に取り込み、分配・再分配政策を進めている<sup>91</sup>。なかには、ばらまきとしか呼べないものもあった。リングアップ・パラ・サ・マヒヒラップ（貧困者のための保護）計画がそうである（Balisacan [2003]）。これは各州・市において最も貧しい100世帯にさまざまな保護を提供するものであった。

#### （4）アロヨ政権期（2001年～）

政変によって政権についたアロヨ大統領にとって最初の課題は、ダメージを受けた民主主義の修復であった。その柱は、ひとつはエストラダ政権を崩壊させることになった、財界や中間層を中心として関心の高い、政府の運営の適正さの確保であり、もうひとつはエストラダ政権が火をつけた分配・再分配政策への期待への対応であった。一方、自由主義的経済改革に関しては、電力産業の民営化を規定した電力産業改革法（共和国法第9136号、

2001年)を成立させたものの、ラモス政権以来の自由化路線の結果、より特定していえば、自由化で失敗したケースへの対処を求められることになった。さらに財政赤字が深刻化し、税制改革が大きな課題として立ちはだかった。

アロヨ政権は電力産業の民営化には道筋をつけたものの、折からの財政赤字拡大のなかで、民営化の前提条件である国営電力会社の債務の政府による引き受けが大きな問題となった。民活事業も問題が噴出しつつある。マニラ首都圏の水道事業を請け負っていたロペス財閥系のマイニラッドが赤字拡大のため事業から撤退を表明、加えて、BOT方式によって建設されたニノイ・アキノ国際空港の第3ターミナルに関し、政府と受注企業間の契約が無効とされ、開港のめどが立たなくなるという事件も起こっている。さらに政府が民活事業での投資家のリスクを回避するため政府保証をつけ、それがアロヨ政権期になって偶発債務問題として急速に浮上し、財政赤字の拡大をさらに進めるといふ深刻な問題も引き起こしている。

### 3. 定着と改革の関係を規定する要因

過渡期のアキノ政権における、政策の錯綜と1990年からの自由化路線の確定、ラモス政権の民主主義の定着と自由主義的経済改革の推進、エストラダ政権のポピュリスティックな行動と民主主義へのダメージ、そしてアロヨ政権における経済自由化にからむ問題の表面化、というのが、これまでの大きな流れであろう。

民主主義が経済改革を進めるにあたって利益調整のコストを引き起こすという状況は、アキノ政権期から発生している。次のラモス政権はこうした状況に直面し、利益調整に積極的に取り組まなければならなかった。大統領の命令によって済ませられるものについては比較的容易に早く処理することができたが、立法作業を必要とするものは、さまざまな手段を講じて立法作業を進める努力がなされた。ラモス政権はこうした調整に成功したといえる。ただ、とくに困難なものについては後回しにされる傾向もみられた。

一方、逆に経済改革が民主主義に与えた影響はそれほど明確ではない。貧困層に広まった支持でポピュリスト的政治リーダーが大統領になったことを、特定の社会階層が経済改革による短期的なコストの影響を受けたため、とまで言い切ることはできない。また、経済改革の効果によるものかどうかについては議論のあるところだが、1997年のアジア通貨危機を近隣諸国ほどは大きな打撃を受けることなく乗り切ることができたことは、むしろ、政治の安定を確保する効果をもったということもできよう。

しかし、経済改革によって経済が悪化することはなかったものの、不平等が解消されることもなく、それによって貧困層に不満がたまっていたということは指摘できる。さらに、民主主義の信頼低下は、貧困層の利益集約、表出の制度の欠如、政府の汚職・腐敗問題などによっても生み出されたと考えられる。

こうした状況をさらに、先に示した四つの要因に即して検証してみよう。

### (1) 国際環境

国際環境は民主主義の定着にとっても、自由主義的経済改革にとっても追い風となった。

冷戦の終結はフィリピンにとってアメリカ軍基地の撤退という形として現れたが、間接的には国内の左翼勢力の分裂を引き起す効果を生んだ。国際的に共産主義運動が力を失うなかで、国内の共産主義勢力は1993年に表面化した内部分裂により大きく後退することになった。多くの活動家たちが合法的な活動のなかで民主主義を強化していく運動に関心をもつようになる。その結果、左翼活動家の多くがNGO活動や政府の役職に就くようになった。民主主義の制度的枠組みのなかに多くの元反政府運動家たちが合流し、民主主義の定着に貢献したといえよう。

経済改革に関しては、経済専門家、経済学者らに広く支持されるようになった市場重視の経済運営というアイデアが、国際的な援助機関、とくにIMFと世界銀行によってフィリピン政府に対する圧力として効いたことが

重要である。アキノ政権発足後、経済危機回避のための国際的支援が提供され、債務返済の繰り延べとともに、IMFからはスタンバイ協定と拡大信用供与、世界銀行からはセクター別の構造調整融資が与えられた。これがポスト・エドサ期の経済安定に重要な役割を担った。そこでIMFや世界銀行は、自由主義的な改革を融資の条件としてきたのは他の国と変わらない。自由主義的な改革のアイデアそのものは単にIMFや世界銀行のイニシアティブによってフィリピンに導入されたわけではなく、フィリピン大学経済学部を中心とする経済学者が提唱していたものであったが<sup>32</sup>、そうしたアイデアはIMFや世界銀行の後押しを受け、政策に反映される効果をもった。加えてアメリカの影響も大きい。自由主義的な政策策定に関し、必要な法案の作成など、技術的な支援をアメリカ政府は間接的に行っていった<sup>33</sup>。

IMFや世界銀行の圧力が力をもったのは、こうした機関自身の影響力が増大したためだけではない。むしろ外国投資を引き入れるため、これらの機関の「お墨付き」が不可欠であった、という事情も重要であろう。1985年のプラザ合意以降、日本の資本はアジア各国に進出することになったが、1990年以降、外国資本の導入が経済成長にとってカギとなるという理解が、近隣諸国の成功事例によりフィリピンにおいて優位な地位を占めることになった。そうしたなか、外資の活動領域を広げることも急務となり、規制緩和、民営化がいつそう進められていった。

## (2) 経済環境

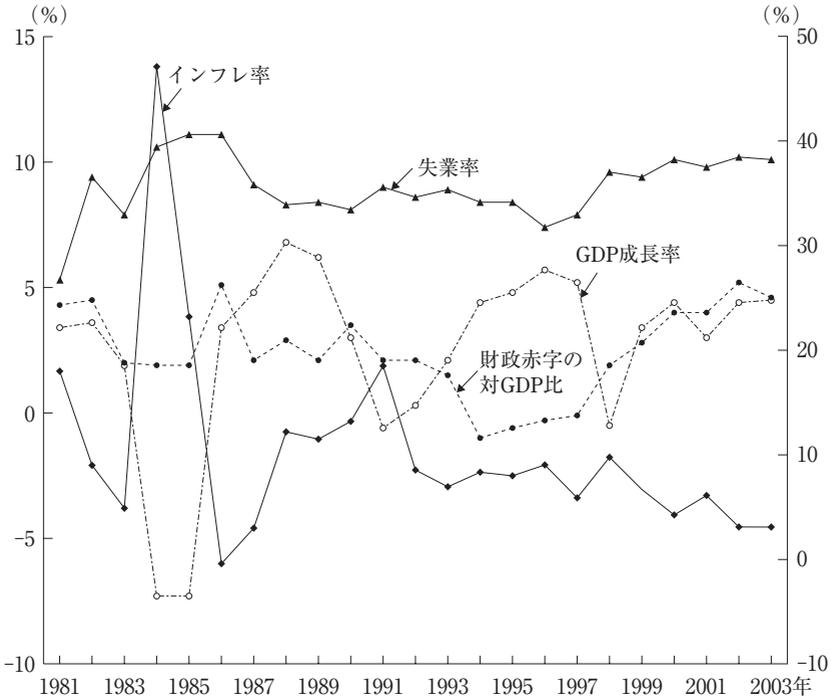
経済環境は、その危機的な状況が自由主義的経済改革を進める動機を高めた。一方で、経済改革によって想定されるような短期的なコストは、少なくともマクロ経済に限っていえば、目立って発生はせず、経済改革への大規模な抗議、抵抗は発生しなかった。その意味で、民主主義の定着を阻害する役割も担ってはいない。

フィリピンは経済危機のなかで民主化を迎えた事例である。図4はフィリピンの経済指標を示したものであるが、マルコス政権末期の1984年、1985年

とマイナス成長を示し、インフレ率にしてもこの2年間はそれぞれ47.1%と23.2%を記録して、経済が不安定な状況となっていることが明らかである。経済危機がマルコス政権崩壊の原因のひとつであったが、こうした状況の克服がアキノ政権発足当初の最重要課題であった。

しかし、こうした経済危機の度合いは、同様に経済危機のなかで民主化を経験したラテンアメリカの事例と比べれば相対的にはマイルドなものだった<sup>34)</sup>。たとえば、アルゼンチン、ボリビア、ブラジルなどは、民主化前後で数百パーセントの高いインフレ率を経験し、経済成長も停滞している。フィリピンが相対的に経済危機をコントロールできたのは、債務の処理などに関

図4 フィリピンの主要経済指標推移



(注) インフレ率は右目盛、他は左目盛。

(出所) 川中 [2004], National Statistical Coordination Board [various years]。

し、国際的な支援が十分に受けられたことにもよるだろう<sup>35)</sup>。経済危機がそれほど深化しなかったことは、社会の諸セクターからの要求をマイルドなものにする効果はあった。しかし、自由主義的経済改革を一気に推し進めるインセンティブを弱めたところはあるだろう。自由主義的経済改革への大きな転換が図られたのが、民主化から4年のタイムラグをもって1990年であったのは、前年のクーデタ未遂など政情不安の影響を受けてこの年GDP成長率が下がり、インフレが高まり、経済危機の懸念が増大したからにほかならない。これが自由化によって外資を呼び込む必要性を切実なものとし、経済改革の推進を進める重要な要因となった。

ただ、その後の経済パフォーマンスをみると、自由主義的経済改革が引き起こすと考えられる短期的なコストが目につかない。その理由が、経済改革が急進的でなかったからなのか、効果的な対策が打たれたからなのか、あるいは国際的な経済環境によるものなのかは判断できないが、少なくとも自由化が政権への抵抗を激化させるような状況は避けられた。

### (3) 政治制度

政治制度は、民主主義の定着、自由主義的経済改革双方にとって重要である。民主主義の定着との観点でいえば、社会の諸利益の集約は政府の形態によって決定されるところが多く、それがうまくいけば民主主義制度に対する信頼が深まり、そうでなければ定着は揺るぐ。一方、経済改革をめぐる政策策定も政治制度によって規定されるため、そのスピードや改革の内容の決定も政治制度に依存している。フィリピンの政治制度は大統領の権限の強さ、大統領と議会の利益調整の制度の存在などによって、自由主義的経済改革を進めるのに有効な枠組みをもっているが、一方で、行政と立法の厳格な分権を背景とする議会を通じた直接的なロビー機会の存在と、政党制システムの弱さによって、不均衡な利益集約メカニズムがあり、それが民主主義の信頼性に対するダメージを生み出している。

ポスト・エドサ期のフィリピンでは、大統領制が1987年憲法によって採用

された<sup>36)</sup>。大統領制は執政府と立法府がそれぞれの選挙で選出されるため正統性が二重に存在していること、大統領の任期が固定されていること、などが民主主義の定着の問題と関連して議論されているが、エストラーダ政権崩壊事件は、とくに任期固定を背景として発生した部分も多い(川中 [2001])。

フィリピンの大統領制は、大統領、上院、下院が異なる選挙制度のもとで、異なる利益を代表し、かつ、3者が拒否権プレーヤーとして存在しているため、往々にして政治的停滞が発生しやすいという認識がある<sup>37)</sup>。ただ、大統領、上院、下院の3者間の利益調整の制度も整っており(川中 [2004])、経済改革が大統領制の枠のなかで常に挫折するということにはならない。実際、ラモス政権は、予算執行に関する大統領の裁量を背景として、各議員に割り当てられたボークバレル資金を通じて議会に影響力を行使し<sup>38)</sup>、また、利益調整の制度を利用し、政治的停滞の解消、経済改革法案の立法化に成功している。また、立法によらず大統領の命令権の範囲で処理される事項も多く、自由主義的改革の進展においては、大統領の出す行政命令によって解決された問題も多い<sup>39)</sup>。

しかし、大統領制は、もう一方で、立法過程での利益調整が必要であることによって社会の要求を公的な場面で表出させる。自由主義的経済改革の過程でさまざまなロビーが可能となるのであり、こうした制度のもとではロビー活動への対応が政治コストとして生じてくる。政治コストは政府の財政的手当という形で現れる場合もあるし、改革自体が妥協によって緩やかなものになる可能性も出てくる。これは大統領の命令だけでは改革できない案件、つまり立法作業を必要とする案件に如実に表れるのであり、国営電力会社の民営化、税制改革などがこうしたものの代表的な事例であろう。

なお、政府の形態の一部に位置づけられるが、民主化とともに独立性を高めた司法の役割は、訴訟が比較的頻繁に提起されるフィリピンにおいて、第4の拒否権プレーヤーともいえる存在となっている。この司法の行動の背景にはナショナリスティックな憲法上の経済条項が存在しているのはすでに述べたとおりである。

政府の形態と並んで重要なのは政党システムであるが、これは選挙制度と密接に関係している。そもそもマルコス権威主義体制以前の二大政党システムも、党員が相互に頻繁に入れ替わり、また、社会経済的背景からみた党員の構成もほとんど同じであり、政党としての凝集性が少なかったが、ポスト・エドサ期には政党の数も増え、選挙のたびに大統領候補の数だけ政党が生まれ、選挙後はとくに下院において大統領の政党にこぞって入党するという現象が生まれている<sup>(40)</sup>。政策やイデオロギーを基礎とした政党は下院の政党名簿制議席に少数存在するのみである<sup>(41)</sup>。上院は全国区において12名連記投票で選出されるため個人のイメージを高めようとし、一方、下院は地方小選挙区でほとんどが選出されるため、地方への利益誘導が最大の関心となっている。政党システムが弱いということは、恒常的に社会のセクター、たとえば労働者や農民の利益の集約が行われ政策過程に定位置を与えられるという状況を生み出さない。

最後に、官僚機構と軍の問題であるが、フィリピンにおいては、一般に官僚機構は政治に大きく依存している。それは、大統領が交代すると主要なポストの人事が大きく入れかわる制度によってもっぱらもたらされている<sup>(42)</sup>。大統領のリーダーシップが全面に及ぶ効果をもつ一方、大統領の交代とともに政策の重点が変わり、政策の一貫性を失わせる危険性ももっている。これまでの政権交代において自由主義的経済改革の大きな流れに変化はなかったものの、実施面において、民営化に関して政権交代とともに新しい政権と受注企業とのトラブルが発生することも珍しくなく、自由主義的経済改革に対する投資家の不信を引き起こすことにもなっている。

一方、軍は、マルコス政権崩壊の立役者であり、また、近年ではエストラダ政権崩壊にも貢献したことから、政権に対し一定の自律性をもち、このことが民主主義の定着に問題を引き起こしている。アキノ政権期に頻発したクーデタ騒ぎはその典型である。国軍出身のラモス大統領のもとではある程度コントロールが効いたものの、国軍の支持により権力を掌握することができたアロヨ政権では、大統領の国軍への介入が難しくなっている。ただし、

軍の関心は経済政策には向いていない。

#### (4) 社会の構成

フィリピンでは、南部フィリピンのイスラム教徒が例外であるものの、民族や地域に根ざした社会の亀裂はそれほど顕著ではない。フィリピン全体を覆う亀裂として重要なのは、むしろ所得格差であろう。この所得格差が民主主義の定着と経済改革の間で大きな意味をもつ。突出した存在である経済エリートの権益は多様化し、また、経済改革の流れのなかで新たな戦略を展開するようになっており、経済改革に凝集力をもって抵抗する存在ではなくなっている。一方、貧困層は格差の解消がないことへの不満をもつが、その利益集約のシステムがないことで、既存政治への不信感を高めていると考えることができる。

表6は、ジニ・インデックスを基に各国の所得格差の度合いを比較したものである。フィリピンをみると127カ国中第34位と国際的な水準に照らし合わせても格差が大きいことがわかる。これは、経済エリートと貧困層の亀裂が大きいことを示している。

経済エリートはこれまで、一般に経済改革を阻止する存在としてとらえられてきた。しかし、マルコス政権期を経て、民主化後、経済エリートの権益は多様化しており、経済政策に対し一枚岩となって政治的圧力を行使するような凝集性はみられない<sup>(43)</sup>。マルコス政権期にクローニーとして権益を支配していた経済エリートは一部であり、また、こうしたクローニズムへの抵抗も経済エリートの間で共有された理解であった<sup>(44)</sup>。自由化がエリートの既存利益を侵害するケースあり、個別の産業に関係する自由化には抵抗が起きるのは珍しくはないが、それが経済エリートの多数を巻き込む抵抗とはなかなかならない。経済自由化がマクロ経済の安定に必要なとの理解は受け入れられているといってよいだろう。加えて、自由化によってエリートたちの経済活動の場が増えることも期待される。規制緩和によって外資と提携しながら新たな事業の展開が可能になり、また、民営化も投資の機会を拡大する

表6 各国のジニ・インデックス

ランク	国名	統計年	ジニ・イン デックス	ランク	国名	統計年	ジニ・イン デックス
1	ナミビア	1993	70.7	41	ケニア	1997	44.5
2	レソト	1995	63.2	42	モンゴル	1998	44.0
3	ボツワナ	1993	63.0	43	エクアドル	1998	43.7
4	シエラレオネ	1989	62.9	44	香港	1996	43.4
5	中央アフリカ	1993	61.3	45	ガイアナ	1999	43.2
6	スワジランド	1994	60.9	46	タイ	2000	43.2
7	南アフリカ	1995	59.3	47	イラン	1998	43.0
8	ブラジル	1998	59.1	48	ウガンダ	1999	43.0
9	コロンビア	1999	57.6	49	セント・ルシア	1995	42.6
10	チリ	2000	57.1	50	シンガポール	1998	42.5
11	パラグアイ	1999	56.8	51	セネガル	1995	41.3
12	ジンバブエ	1995	56.8	52	トゥルクメニスタン	1998	40.8
13	パナマ	2000	56.4	53	アメリカ合衆国	2000	40.8
14	ニカラグア	2001	55.1	54	カンボジア	1997	40.4
15	ホンジュラス	1999	55.0	55	ギニア	1994	40.3
16	メキシコ	2000	54.6	56	トリニダード・トバコ	1992	40.3
17	エルサルバドル	2000	53.2	57	トルコ	2000	40.0
18	ザンビア	1998	52.6	58	チュニジア	2000	39.8
19	アルゼンチン	2001	52.2	59	モザンビーク	1996~97	39.6
20	バプアニューギニア	1996	50.9	60	モロッコ	1998~99	39.5
21	ナイジェリア	1996~97	50.6	61	モリタニア	2000	39.0
22	マリ	1994	50.5	62	ポルトガル	1997	38.5
23	ニジェール	1995	50.5	63	タンザニア	1993	38.2
24	マラウイ	1997	50.3	64	ガンビア	1998	38.0
25	ベルー	2000	49.8	65	アルメニア	1998	37.9
26	マレーシア	1997	49.2	66	ジャマイカ	2000	37.9
27	ベネズエラ	1998	49.1	67	エストニア	2000	37.2
28	グアテマラ	2000	48.3	68	ラオス	1997	37.0
29	ブルキナファソ	1998	48.2	69	グルジア	2001	36.9
30	マダガスカル	2001	47.5	70	ネパール	1995~96	36.7
31	ドミニカ共和国	1998	47.4	71	アゼルバイジャン	2001	36.5
32	ギニアビサウ	1993	47.0	72	ヨルダン	1997	36.4
33	コスタリカ	2000	46.5	73	モルドバ	2001	36.2
34	フィリピン	2000	46.1	74	ニュージーランド	1997	36.2
35	ロシア	2000	45.6	75	ベトナム	1998	36.1
36	コートジボアール	1998	45.2	76	イタリア	2000	36.0
37	ボリビア	1999	44.7	77	イギリス	1999	36.0
38	中国	2001	44.7	78	アイルランド	1996	35.9
39	カメルーン	2001	44.6	79	アイスランド	1997	35.5
40	ウルグアイ	2000	44.6	80	ギリシャ	1998	35.4

ランク	国名	統計年	ジニ・イン デックス	ランク	国名	統計年	ジニ・イン デックス
81	アルジェリア	1995	35.3	105	ルーマニア	2000	30.3
82	オーストラリア	1994	35.2	106	オーストリア	1997	30.0
83	タジキスタン	1998	34.7	107	エチオピア	2000	30.0
84	エジプト	1999	34.4	108	ガーナ	1999	30.0
85	スリランカ	1995	34.4	109	クロアチア	2001	29.0
86	インドネシア	2002	34.3	110	キルギス	2001	29.0
87	イエメン	1998	33.4	111	ウクライナ	1999	29.0
88	ブルンジ	1998	33.3	112	ルワンダ	1983~85	28.9
89	カナダ	1998	33.1	113	スロベニア	1998~99	28.4
90	スイス	1992	33.1	114	ドイツ	2000	28.3
91	パキスタン	1998~99	33.0	115	アルバニア	2002	28.2
92	フランス	1995	32.7	116	マケドニア	1998	28.2
93	オランダ	1994	32.6	117	フィンランド	2000	26.9
94	インド	1999~2000	32.5	118	ウズベキスタン	2000	26.8
95	スペイン	1990	32.5	119	ボスニア・ヘルツェ・ゴビナ	2001	26.2
96	ラトビア	1998	32.4	120	ノルウェー	2000	25.8
97	ブルガリア	2001	31.9	121	スロバキア	1996	25.8
98	リトアニア	2000	31.9	122	チェコ	1996	25.4
99	バングラデシュ	2000	31.8	123	ベルギー	1996	25.0
100	韓国	1998	31.6	124	スウェーデン	2000	25.0
101	ポーランド	1999	31.6	125	日本	1993	24.9
102	カザフスタン	2001	31.3	126	デンマーク	1997	24.7
103	ルクセンブルグ	2000	30.8	127	ハンガリー	1999	24.4
104	ベラルーシ	2000	30.4				

(出所) World Bank [2004]。

のである。自由主義的改革はエリートにとってむしろ新たな戦略を展開させるきっかけとなった。ただ、個々の経済改革については、直接具体的な影響を受ける個別の業界、企業は、抵抗することを止めたわけではない。個別利益をめぐるミクロレベルでの抵抗は依然として続いていたし、それに関係するロビー活動もなくなっていない。重要なのは、マクロレベルで自由化は流れとして受け入れられ、また、権益の多様化で、経済エリートの反応も多様であったということである。

一方、貧困層はどうであろうか。表7は、フィリピンの貧困層人口の全人口に占める割合とジニ係数の推移を示したものである。貧困層の割合は大きな低下傾向をみせているが、ジニ係数については若干の拡大傾向が認められ

る。

政治的な行動を考えた場合、実際に実感として経済的な問題がどう認識されているかが重要となる。図5はSWSが実施した世論調査において、自分が貧困であると評価する回答者の割合の推移である。概ね60%前後で振れていて、大きな変化はみられない。

図6は、同じSWSが実施した調査で、12カ月前と比べて生活が向上したと感じるか、悪化したと感じるかについて尋ねたものである。ここでは、1997年9月以降、悪化したと感じる回答者の割合が増えており、向上したと感じる回答者は減少している。

世論調査の対象者は、各階層から人口比に合わせて抽出されているが、その多くが貧困層に属することを考えれば、概ね低所得者層の意見が多く反映されていると考えてよい。ジニ係数に現れる所得格差は民主化、経済改革によって解消されず、生活実感で悪化していると感じる人口が多いことは、潜在的にとくに貧困層に不満感が存在していることを示している。ただ、経済改革の短期的コストによってこうした状況が生み出されているとは言い難いため、自由主義的改革への抵抗は貧困層において大きな抗議として現れてはいない。貧困層の不満は経済改革というより、政治システムのあり方に向かっていく。

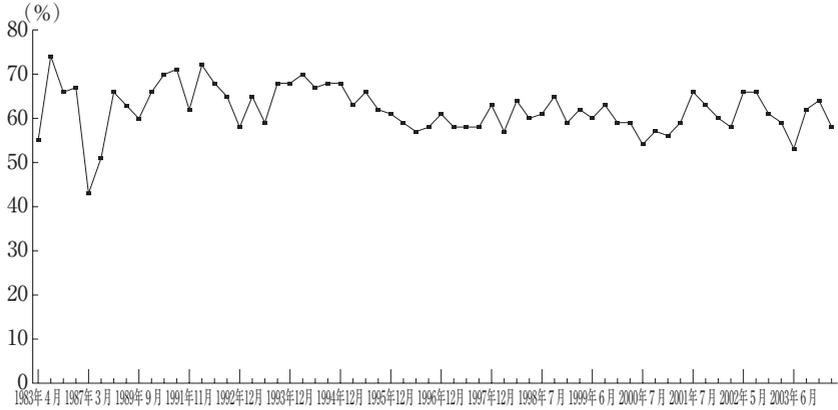
こうした潜在的な不満について、労働組合、農民組合といった組織は政策過程への利益表出のチャンネルとして機能しているとは言い難い。もともとフィリピンにおいて、ラテンアメリカにみられるようなコーポラティズムは存在していなかったが、1986年のマルコスとアキノの一騎打ちとなった選挙に際して、とくに共産党系の組合が選挙をボイコットし、民主化の立役者としての立場を逃したため、ポスト・エドサ期において発言権が確保できなかった。組織自体も、立場、方針の違いにより、統一した組織に収斂していない。たとえば、労働組合に関しては、三つのナショナル・センターが対立しながら存在していたが<sup>(45)</sup>、1990年代の共産党の分裂にともない組合の分裂もいっそう進んだ。

表7 フィリピンの貧困層人口割合とジニ係数

	1985	1988	1991	1994	1997	2000
貧困ライン以下人口比率 (%)	59.0	45.5	45.3	40.6	33.0	34.0
ジニ係数		0.4446	0.4680	0.4507	0.4881	0.4814

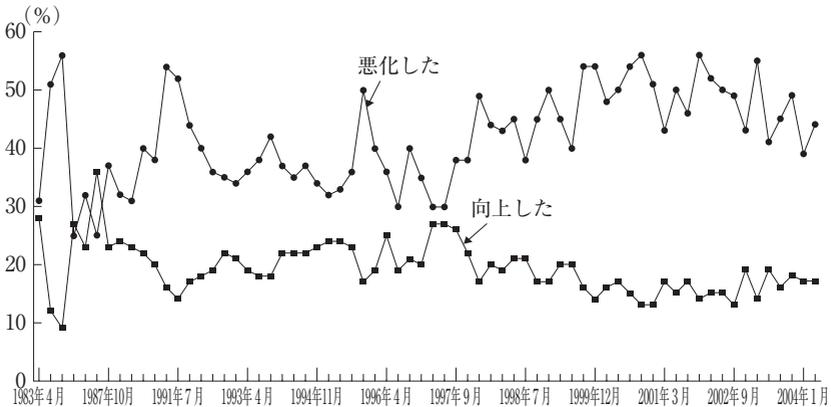
(注) 貧困ラインとは生存するのに必要な食料とその他必需品取得のために必要な金額。  
 (出所) National Statistics Coordination Board [various years]。

図5 フィリピンにおける自己評価貧困度推移



(出所) Social Weather Stations. <http://www.sws.org.ph/ind-pov.htm>, 2005年1月5日ダウンロード。

図6 フィリピンにおける生活向上実感推移



(出所) Social Weather Stations. <http://www.sws.org.ph/ind-gl.htm>, 2005年1月5日ダウンロード。

労働組合、農民組合に代わって社会のアクターとしてポスト・エドサ期の政治に影響を与える存在として注目されるのが、NGOや住民組織であろう。そもそもこうした組織はマルコス政権下で急速に拡大したものであるが、ポスト・エドサ期には、憲法にも明記されているように、これらの政策への参加を促す制度的な枠組みが整えられていった。また、NGOや住民組織自体にしても、マルコス政権下でのように政府と敵対して活動するという形から大きく転換して、積極的に政府と協力、あるいは政府に影響力を行使しようとする姿勢がみられるようになった<sup>46)</sup>。こうした組織の存在は、既存の政党、あるいはセクター別組織が利益集約の機能を果たせないなか、社会の利益を集約するルートとして重要な役割を担っているといえよう。NGOや住民組織は、既存の民主主義を前提として行動しており、民主主義の定着を阻害する行動は取りにくい。自由主義的経済改革に対しても、これに反対するグループはあるものの、概ね傾向としては分配・再分配政策の実施の方に関心が高い。また、NGOや住民組織といっても指向性が多様で、数も多く、開発NGOの連合体が形成されることはあっても、全体として強固な凝集性を誇るということはない。そのためマクロレベルの政策にまともな影響力を行使するという状況にはなっていない。

民主主義の定着と自由主義的経済改革について、以上の議論をまとめると表8のように整理されよう。

## むすび

フィリピンは経済パフォーマンスの高いアジアの近隣諸国と比べられることが多く、また、フィリピン人研究者は現状を改善したいという意識を強くもつため、全体的に悲観的な評価が多いように思われる。しかし、フィリピンの民主主義の定着、経済改革の進捗は、より広い範囲を比較対象とした場合、すでに述べたように中位に位置しているとみてよいだろう。フィリピン

表8 フィリピンにおける民主主義の定着と自由主義的経済改革を規定する要因

	民主主義の定着		自由主義的経済改革	
国際環境	推進	民主化支援の流れ	推進	自由主義のアイデアとしての優位性、国際機関などの推進
経済環境	推進	民主主義体制の維持	推進	改革の弾み
政治制度	推進と阻害	民主主義制度の信頼性をある程度保持、ただし、政治的停滞・政変の発生。	推進と阻害	一定程度の政策の実現、ただし、利益調整のコストも発生。
社会の構成	阻害	不平等感の大きさが社会的亀裂、政治不信を生み出す。	推進と阻害	影響を受ける業界、セクターの抵抗あり。ただし、広範な抵抗にはつながりにくい。

(出所) 筆者作成。

において、民主主義は唯一の政治体制の選択肢となっているとあってよい。ただ、民主主義以外の選択肢がないとしても、その運営のされ方に対しての不満は根強く、民主主義制度の信頼性は浸食されている。現在進行している議院内閣制導入の議論はそうした状況に対する対応のひとつである(川中[2005])。一方、自由主義的経済改革については、政策課題とされたものは進展したものと途上のものが混在しながら、結果として国際的には中位のレベルの市場重視、市場開放度を実現した。

民主主義と経済改革の関係についていえば、民主主義の制度が利益の調整を必要とするという状況はフィリピンにおいても発生し、その意味で政治的なコストを政府が担うことで経済改革は進められた。逆に経済改革自体は短期的なコストを明示的には引き起こすことがなかったため、経済改革をめぐって社会を二分するような政治の深い対立、政権への急速な支持低下、ということにはならなかった<sup>49)</sup>。ただ、所得格差が民主化直後の高い状況のまま継続したことは、とくに貧困層を中心に潜在的な不満のため、これがエストラダ政権に代表されるポピュリズムにつながった面は指摘されよう。

民主主義の定着と自由主義的経済改革という二つの課題に対し、国際環境、経済環境は双方ともその推進に好都合な状況を示していた。政治制度に関しては、利益調整の必要性を高めたが、概ね執政府の長である大統領のイニシアティブで改革が進められる構図となっていた。社会については、経済エリートは経済改革に対し個別の抵抗をすることはあっても、凝集力をもった抵抗にはならず、また、経済改革が利益に合致する場合もあった。貧困層は所得格差の継続が不満を生み出す背景となったが、利益表出のチャンネルをもちえなかった。そのため経済改革には抵抗するという事にならなかったが、ただ、これが逆にポピュリスト的政治リーダーへの支持を培うことになった。一方、ポピュリスト的政治は、経済エリート、あるいは中間層から民主主義の否定的な側面とみられ、それぞれ異なる論理ながら、社会の各層に政治不信、民主主義への信頼低下を生み出す原因となったといえるだろう。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) フィリピンの政変については、たとえば Javate - de Dios et al. eds. [1988], 浅野・福島編 [1988], 清水 [1991], 浅野 [1992], 藤原 [1992], Thompson [1995] など。
- (2) フィリピンにおけるそうした研究の代表として、たとえば, Wurfel [1988], Hawes [1987] など。
- (3) リンスらはさらに、民主主義の定着がはかられるためには、国家性 (state-ness) の確立 (分離独立の動きなどがなく、国家として共通の帰属意識があること) を前提として、以下の五つの要件が満たされなければならないとする。すなわち、①自由で活発な市民社会、②自律的で評価のある政治社会、③個人の自由と独立した結社活動を保障する法の支配、④民主政府が使用する官僚、⑤制度化された経済社会、である。ここでは前3者が定着した民主主義に不可欠な必要条件であり、後の2者が定着をより安定させていく条件と考えられている (Linz and Stepan [1996: 7-15])。加えて、民主主義の定着を左右する変数として、先の国家性に加え、民主化以前の政治体制のタイプをあげ、さらに、国家エリートのタイプ、環境 (国際環境、正統性と強制に関する政治経済、憲法制定をとりまく環境) が重要だと考えている (Linz and Stepan [1996: 55-83])。
- (4) 日本の自由主義的経済改革の政治過程については、大嶽 [1994] 参照。
- (5) 開発主義、開発主義体制については、東京大学社会科学研究所編 [1998]

- 参照。自由化の問題を政治経済学的に議論したものとして、末廣 [2004]。
- (6) 東ヨーロッパとラテンアメリカの事例をベースに、自由主義的経済改革の引き起こす短期的なコストとその政治に与える影響を論じたものとして、Przeworski [1991: 136-187]。プシェヴォスキは経済改革のコストが政治に大きな影響を与えるととらえ、その後の著作においても、民主主義下での経済自由化は漸進的なものにならざるをえないと考える (Pereira et al. [1993])。
- (7) 経済改革と民主主義の双方向の影響の仕方については、Nelson [1994] の整理参照。
- (8) *Journal of Democracy*, 5(4), October 1994は、「経済改革と民主主義」との特集を組み、両者の関係について多角的にとりあげている。
- (9) こうした議論の整理としては、Weyland [2002: 18-36] を参照。
- (10) Rodrik [1996]。こうした抵抗運動に関し、近視眼的行動、あるいは非合理的行動という説明は説得力がないと主張されている。
- (11) ただし、たとえば、木宮 [2004] は韓国のケースを念頭におきながらこの問題を丹念に整理している。
- (12) 経済的な危機状況の有無と政治制度を重要な独立変数として、民主主義の定着と自由主義的経済改革の問題を説明したものとして、Haggard and Kaufman [1995] が重要。また、Haggard and Kaufman eds. [1992] は、国際、国家、そして分配をめぐる政治的・制度的セッティングの三つのレベルから構造調整をめぐる途上国の政策策定を議論している。
- (13) 政府の形態をさらに抽象化して、その同意が得られなければ政策を変更することができないアクター、すなわち拒否権プレーヤーをカギとして、その数によって制度を説明し、この拒否権プレーヤーが多ければ政策は継続するが、少なければ、変更されやすいという議論も出されている (Tsebelis [2002])。東南アジアの事例について拒否権プレーヤーを用いて比較したものとして、MaCintyre [2003] 参照。
- (14) ただし、社会の諸利益を抑え政治家が自律的である方が自由主義的経済改革を成功させやすいという考え方 (自律型アプローチ) と、社会の諸アクターが参加して行う政策決定の方が適正な自由主義的改革と民主主義の定着の進行が確保されるという考え方 (参加型アプローチ) と、対立する二つの立場があることは留意すべき点である (Rodrik [1996: 31-38])。
- (15) Kurtz [2004] は、自由主義的経済改革そのものが経済構造を変化させ、社会セクターの政治的凝集性を薄める効果があり、それゆえ、自由主義的経済改革に抵抗する社会の影響力を殺いでいるとの興味深い議論を提起している。
- (16) とくにアジアのNGOに焦点を当て、市民社会の役割を議論したものとして、重富編 [2001]。
- (17) ポスト・エドサ期において民主主義の定着が困難であるとの議論は、たと

えば, Rivera [2002]。

(18) SWS の世論調査はサンプル数1200で, 地域, 社会階層別に割合を配分して実施されたもの。

(19) なお, 参考までに, アメリカのシンクタンク, ヘリテージ財団 (The Heritage Foundation) は世界各国の「経済自由度」(economic freedom) を指標化してランク付けを行っている。2005年度の報告では, フィリピンは155カ国中第90位にランクされ, 「概ね自由化されていない」(mostly unfree) というカテゴリーに入れられている。ただ, 1995年からの毎年の評価では, 「概ね自由化されていない」と「概ね自由化されている」(mostly free) の間を移動しており, 自由化の境界線付近に位置しているとみられている。

<http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Philippines> (2005年2月14日ダウンロード)。

(20) ワシントン・コンセンサスについては末廣 [2004] の整理に基づく。ただし, 末廣は第1世代のワシントン・コンセンサスと第2世代のワシントン・コンセンサスを区別するが, 本章では, 双方を合わせて検討項目とした。なお, 関連して, アキノ政権期の構造調整の柱については, 当時のマリア・セシリア・ソリアノ財務次官が整理している (Soriano [1992])。そこでは大きな柱として, ①財政的に安定した政府 (税制改革, 政府系企業の改革), ②民間投資の拡大 (政府系企業の民営化, 投資誘因), ③より競争的な輸出指向型産業 (輸出税の廃止, 輸入自由化, 関税改革, 為替自由化), ④金融機関の効率化 (フィリピン・ナショナル銀行・フィリピン開発銀行の復興, 中央銀行・フィリピン預金保険会社の強化, 銀行の参入・撤退自由化), ⑤適正な公共インフラ (公共投資の再活性化, BOT方式, 運輸部門の自由化), ⑥民主的な農業活動 (農業部門での独占排除, 農地改革), ⑦適正な管理をされた天然資源・環境 (エコシステムの復興, 公害・汚染のコントロール) が示されている。

(21) 以下の記述については, 川中編 [2004] の各章のデータ, Abueva and Roman eds. [1992] [1998], 各政権の中期フィリピン開発計画を参考にした。自由主義的経済改革については鈴木有理佳氏に多くをご教示いただいた。なお, 一連の動きに関しては付録の年表を参照。

(22) アキノ政権期の社会改革に関する政策過程の分析として, Magadia [2003] 参照。

(23) de Dios [1990] 参照。債務返済を制限し, 国内経済回復を優先させるべきとするソリタ・モンソド (Solita Monsod) 国家経済開発庁長官と, 国際的な信用確保を優先すべきとするハイメ・オンピン (Jaime Ongpin) 財務相, ホセ・フェルナンデス (Jose Fernandez) 中央銀行総裁の間の対立が指摘される。

(24) エストラダ政権において起こった憲法改正の動きはもっぱらこの経済条

- 項の削除を中心としたものである。
- (25) アキノ政権期の関税引き下げをめぐる政治過程については、Montes [1992] が詳細に記述している。なお、関税引き下げに関しては、マルコス政権期に大統領命令によって、大統領の裁量によって決定することができる法的な根拠が作られていたため、行政命令によって実施することが可能となった。大統領命令第1464号（1978年）。
- (26) 連合体「引き下げ運動」（Kilusang Rollback）の行動。“Oil levy repealed,” *Business World*, February 24, 1994.
- (27) Social Pact for Empowered Economic Development（SPEED）と呼ばれる。経済改革において社会協約の重要性を指摘したものととして、Pereira et al. [1993]。
- (28) これについては、農業開発をはじめとする九つのプログラムを掲げ、これを推進する組織として社会改革評議会を設置している。さらには、社会改革・貧困対策を制度化する社会改革・貧困削減法（共和国法第8425号）を1997年に制定させている。また、これとは別に、自由化の推進にともなう国内産業への打撃を緩和するための政策もとられている。反ダンピング法（共和国法第7843号）、輸出開発法（共和国法第7844号）の制定がそれにあたり、また、もっとも影響を受ける農業セクターの競争力強化のために農業漁業近代化法（共和国法第8435号）が制定された。
- (29) 加えて、イスラム反政府勢力との対立が深刻化したことも定着の阻害要因となった。
- (30) 典型的な例は、実業家ダンテ・タン（Dante Tan）の株式不正取引問題に関連し、当時の証券取引委員会委員長に目こぼしするよう圧力をかけた事件。
- (31) 代表的な例は元民族民主戦線のリーダーだったホラシオ・モラレス（Horacio Morales）を農地改革省長官に据えたことである。
- (32) 代表的なのが、de Dios ed. [1984]。
- (33) アメリカ国際開発庁から支援を受けたAGILEと呼ばれるコンサルティング・グループが法案作成に深く関わっていたことが明らかになっている。*Philippine Daily Inquirer*, March 19-23, 2003連載記事。
- (34) ラテンアメリカとの比較でこうした状況を提示したものととして、Haggard and Kaufman [1995: 175]。
- (35) 債務の繰り延べ、フィリピン支援国会議、ブレディ計画の適用など。この問題に関しては、Dohner and Intal [1989] 参照。
- (36) フィリピンにおける大統領制の採用に関しては、Santos [1997] が簡潔にまとめている。
- (37) この二つの問題から、憲法改正を行い、一院制議院内閣制を導入しようとする動きが高まっている。政府の形態変更を中心とした憲法改正問題については、川中 [2005] 参照。

- (38) たとえば, Gutierrez [1998] 参照。
- (39) フィリピンの大統領制では大統領の権限が相対的に強いとみられている。他国との比較のなかでフィリピンの大統領のもつ権限の相対的な強さを示したものとして, Shugart and Carey [1992] および Shugart and Haggard [2001]。また, de Dios and Esfahani [2001] も同様の議論を提示している。
- (40) 選挙制度と政党システムからアルゼンチンとの比較のなかでフィリピンの経済改革の「失敗」を説明しようとしたものとして, Eaton [2002]。
- (41) 下院全議席のなかで5分の1以下の議席数が割り当てられている。
- (42) やや古くなるが, フィリピンの官僚機構については川中 [1996] を参照。また, こうした政治制度が自由化を阻止していると主張するのが, de Dios and Hutchcroft [2003]。
- (43) たとえば, 石油化学製品の輸入関税撤廃に関して, 川上産業の業界団体 (Association of Petrochemical Manufacturers of the Philippines) は保護を求め, 川下産業の業界団体 (Philippine Plastics Industry Association) は自由化を求めるといったことが, 典型的な例であろう。
- (44) ポスト・エドサ期の経済政策策定過程の変化の要因としてエリートの権益の多様化をあげたものとして, Tiglao [1992]。
- (45) フィリピンの労働組合については, Dejillas [1994]。
- (46) NGO や住民組織の政策への関与については, Clarke [1998], Silliman and Noble eds. [1998] 参照。
- (47) ただし, 全くないわけではない。前述したとおり, ラモス政権下での1994年の石油税撤回という事件は, 広範な社会運動の圧力によるものであり, その点では経済改革が生み出す短期的なコスト (石油価格の上昇) によって抵抗を受け, 挫折するという経験をしている。この件に関しては, 1995年5月に控えた中間選挙が政権にとって抵抗に左右されやすい状況を生み出していた。経済改革に関しては, 分野によって抵抗の発生の仕方が異なり, その差違がどうして生み出されるのかについて今後より詳細に検討する必要がある。

### 〔参考文献〕

#### 〈日本語文献〉

- 浅野幸穂・福島光丘編 [1988] 『アキノのフィリピン：混乱から再生へ』 アジア経済研究所。
- 浅野幸穂 [1992] 『フィリピン：マルコスからアキノへ』 アジア経済研究所。
- 大嶽秀夫 [1994] 『自由主義的改革の時代—1980年代前期の日本政治—』 中央公論

社。

- 川中豪 [1996] 「フィリピンの官僚制」(岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所)。
- [2001] 「フィリピン／エドサⅡの政治過程」(『アジア研ワールド・トレンド』第70号)。
- [2004] 「フィリピンの大統領制と利益調整」(日本比較政治学会編『比較のなかの中国政治』早稲田大学出版会)。
- [2005] 「民主主義の制度変更—フィリピンにおける議院内閣制導入論をめぐって—」(『アジア経済』第46巻第3号)。
- 編 [2004] 『民主化後のフィリピン政治経済資料集』アジア経済研究所。
- 木宮正史 [2004] 「経済的自由化と政治的民主化」(藤原帰一・李鐘元・古城佳子・石田淳編『国際政治講座3 経済のグローバル化と国際政治』東京大学出版会)。
- 重富真一編 [2001] 『アジアの国家とNGO—15カ国の比較研究—』明石書店。
- 清水展 [1991] 『文化のなかの政治—フィリピン「二月革命」の物語—』弘文堂。
- 末廣昭 [2004] 「経済自由化の政治経済学」(関根政美・山本信人編『現代東アジアと日本4 海域アジア』慶應義塾大学出版会)。
- 東京大学社会科学研究所編 [1998] 『20世紀システム4 開発主義』東京大学出版会。
- 藤原帰一 [1992] 『「民主化」の政治経済学—東アジアにおける体制変動—』(東京大学社会科学研究所編『現代日本社会3 国際比較 [2]』東京大学出版会)。

〈英語文献〉

- Abueva, Jose V. and Emerlinda R. Roman eds. [1992] *The Aquino Administration: Record and Legacy (1986-1992)*, Quezon City: University of the Philippines Press.
- and —— eds. [1998] *The Ramos Presidency and Administration: Record and Legacy (1992-1998)*, Quezon City: University of the Philippines Press.
- Asia Development Bank [2003] *Key Indicators 2003*.
- Balisacan, Arsenio M. [2003] "Poverty and Inequality," in Arsenio M. Balisacan and Hal Hill eds., *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*, New York: Oxford University Press.
- and Hal Hill [2003] "An Introduction to the Key Issues," in Arsenio M. Balisacan and Hal Hill eds., *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*, New York: Oxford University Press.
- Clarke, Gerard [1998] *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*, London: Routledge.
- de Dios, Emmanuel S. [1990] "Philippines: A Political Economy of Philippine Policy-

- Making,” in John W. Langford and K. Lorne Brownsey eds., *Economic Policy-Making in the Asia-Pacific Region*, South Halifax: Institute for Research on Public Policy.
- ed. [1984] *An Analysis of the Philippine Economic Crisis*, Quezon City: University of the Philippines Press.
- and Hadi Salehi Esfahani [2001] “Centralization, Political Turnover, and Investment in the Philippines,” in J. Edgardo Campos ed., *Corruption: The Boom and Bust of East Asia*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- and Paul D. Hutchcroft [2003] “Political Economy,” in Arsenio M. Balisacan and Hal Hill eds., *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*, New York: Oxford University Press.
- Dejillas, Leopoldo J. [1994] *Trade Union Behavior in the Philippines: 1946–1990*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Dohner, Robert S. and Ponciano Intal, Jr. [1989] “The Marcos Legacy: Economic Policy and Foreign Debt in the Philippines,” in Jeffrey D. Sachs and Sudan M. Collins eds., *Developing Country Debt and Economic Performance: Vol. 3 Country Studies — Indonesia, Korea, Philippines, Turkey*, Chicago: University of Chicago Press.
- Eaton, Kent [2002] *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Geddes, Barbara [1994] “Challenging the Conventional Wisdom,” *Journal of Democracy*, 5(4), October, pp.104–118.
- [1995] “The Politic of Economic Liberalization,” *Latin American Research Review*, 30(2), pp.195–214.
- Gutierrez, Eric [1998] “The Public Purse,” in Sheila S. Colonel ed., *Pork and Other Perks: Corruption and Governance in the Philippines*, Pasig City: Philippine Center for Investigative Journalism, Evelino B. Javier Foundation and Institute of Popular Democracy.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman [1995] *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press.
- and — eds. [1992] *The Politics of Economic Adjustment*, New Jersey: Princeton University Press.
- Hawes, Gary [1987] *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*, Ithaca: Cornell University Press.
- Javate – de Dios, Aurora, Pertono BN. Daroy, and Lorna Kalaw-Tirol eds. [1988] *Dictatorship and Revolution: Roots of People’s Power*, Manila: Conceptus.

- Kurtz, Marcus J. [2004] "The Dilemmas of Democracy in the Open Economy: Lessons from Latin America," *World Politics*, 56(2), January, pp.262-302.
- Linz, Juan J. [1994] "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- and Alfred Stepan [1996] *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MacCintyre, Andrew [2003] *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*, Ithaca: Cornell University Press.
- Magadia, Jose J. [2003] *State-Society Dynamics: Policy Making in a Restored Democracy*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart eds. [1997] *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Montes, Manuel F. [1992] "The Politics of Liberalization: The Aquino Government's 1990 Tariff Reform Initiative," in David G. Timberman ed., *The Politics of Economic Reform in Southeast Asia: The Experiences of Thailand, Indonesia and the Philippines*, Makati: Asian Institute of Management.
- National Statistical Coordination Board [various years] *Philippine Statistical Yearbook*.
- Nelson, Joan [1994] "Linkages between Politics and Economics," *Journal of Democracy*, 5(4), October, pp. 49-62.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser, Jose Maria Maravall and Adam Przeworski [1993] *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam [1991] *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rivera, Temario C. [2002] "Transition Pathways and Democratic Consolidation in Post-Marcos Philippines," *Contemporary Southeast Asia*, 24(3), pp. 466-483.
- Republic of the Philippines [1986] *Medium-Term Philippine Development Plan 1987-1992*, Manila.
- [1995] *Medium-Term Philippine Development Plan 1992-1998*, Manila.
- [1996] *Updated Medium-Term Philippine Development Plan 1996-1998*, Manila.
- [1999] *Medium-Term Philippine Development Plan 1999-2004*, Manila.
- [2001] *Medium-Term Philippine Development Plan 2001-2004*, Manila.
- Rodrik, Dani [1996] "Understanding Economic Policy Reform," *Journal of Economic Literature*, 34, March, pp.9-41.
- Santos, Soliman M., Jr. [1997] "History of the Debate: Parliamentary versus

- Presidential in the Philippines,” in Soliman M. Santos, Jr., Florencio Abad, Joel Rocamora and Chay Florentino–Hofileña, *Shift*, Quezon City: Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs.
- Social Weather Stations [2004] *2nd Quarter 2004 Social Weather Report*.
- Shugart, Matthew Sobreg and John M. Carey [1992] *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- and Stephan Haggard [2001] “Institutions and Public Policy in Presidential System,” in Stephan Haggard and Mathew D. McCubins eds., *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Silliman, G. Sidney and Lela Garner Noble eds. [1998] *Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society, and the Philippine State*, Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Soriano, Ma. Cecilia [1992] “Philippine Structural Adjustment Measures,” Working Paper Series No. 92–10, Philippine Institute for Development Studies.
- Thompson, Mark R. [1995] *The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines*, New Haven: Yale University Press.
- Tiglao, Rigoberto [1992] “The Dilemmas of Economic Policymaking in a ‘People Power’ State,” in David G. Timberman ed., *The Politics of Economic Reform in Southeast Asia: The Experiences of Thailand, Indonesia and the Philippines*, Makati: Asian Institute of Management.
- Tsebelis, George [2002] *Veto Players: How Political Institutions Work*, New Jersey: Princeton University Press.
- Weyland, Kurt [2002] *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton: Princeton University Press.
- World Bank [2004] *World Development Indicators 2004*.
- Wurfel, David [1988] *Filipino Politics: Development and Decay*, Ithaca: Cornell University Press.