

ROSEリポジトリいばらき（茨城大学学術情報リポジトリ）

Title	川中 豪編 『ポスト・エドサ期のフィリピン』（アジア経済研究所、2005年、246頁）
Author(s)	木村, 昌孝
Citation	茨城大学人文学部紀要. 社会科学論集(43): 85-89
Issue Date	2007-03-30
URL	http://hdl.handle.net/10109/410
Rights	

このリポジトリに収録されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作権者に帰属します。引用、転載、複製等される場合は、著作権法を遵守してください。

お問合せ先

茨城大学学術企画部学術情報課（図書館） 情報支援係
<http://www.lib.ibaraki.ac.jp/toiawase/toiawase.html>

書評

川中 豪編

『ポスト・エドサ期のフィリピン』

(アジア経済研究所、2005年、246頁)

木村昌孝

本書は、アジア経済研究所が組織した「民主化後のフィリピン：制度改革・政策変化とその影響」研究会の成果であり、民主主義の定着と自由主義的経済改革に焦点を当てつつ、1986年に民主化を経験したフィリピンのその後20年間の政治経済を扱っている。本書を際立たせているのは、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とを同時に関連付けながら論じていることである。ハンチントンが第三の波と呼んだ発展途上諸国を中心とした民主化とその後の民主主義の定着をテーマとした研究は数多く、自由主義的経済改革についての研究も少なくない中において、ふたつの問題を関連付けた研究は、ラテンアメリカと東ヨーロッパについては存在するようだが、アジアに関してはまだほとんどなされていない。さらに、冷戦後の米国主導による世界経済自由化の潮流に経済構造を適応させる必要に迫られたのは、民主化以前に政府主導の開発体制を取ってきた諸国にとって時代的必然であった。それは、また世界的潮流に取り残されている余裕はないという外在的意味でも、開発主義が限界に達していたという内在的意味でも、然りである。したがって、本書のアプローチは時宜を得たものといえよう。

本書の構成は、以下の通りである。

まえがき

序論 川中 豪

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

第2章 民営化——「小さな政府」のコスト——鈴木有理佳

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

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

第5章 未完の社会改革——民主化と自由化の対抗——太田和宏

以下、各章それぞれが独立した学術論文の重みを持つ内容なので、初めに各章ごとに概要を紹介し検討した上で、全体的論評を加えてみたい。

第1章は、序論で研究の背景と目的及び本書の構成を簡潔に説明したのを受けて、民主主義の定着と自由主義的経済改革との並立進行を分析するための枠組みを提示し、フィリピンの特徴を説明する。

まず、議論の叩き台として民主主義と経済改革がトレードオフの側面を持つという論理を検討している。その論理によれば、民主主

義体制下での改革は社会の利益関係を大幅に変更する困難な作業を多くのアクターの同意を得る煩雑な手続きをもって進めるため、政権が改革を強力に進めれば抵抗勢力を生み支持の低下と民主主義の定着に問題を起こす可能性があり、逆に民主主義の定着を優先させようとするれば改革に限界が強いられる。次に、この論理に合致しないラテンアメリカの事例に見られるように、民主主義体制においても改革が進行する理由、及び東南アジアにおける民主化と経済自由化の親和性を検討する。そして、民主主義の定着と自由主義的経済改革の進展を決定する要因として、国際環境（冷戦の終結、アイデア、米国等の国家、世銀、IMF、投資動向等）、経済環境（マクロ経済の状況等）、政治制度（憲法制度、選挙制度、政党システム、官僚制・軍等）、及び社会の構成（国民統合度、所得格差、経済エリート、労農組織、市民社会等）の4つを指摘する。

フィリピンに関しては、政権ごとに状況を考察した上で、ポスト・エドサ期の全体的流れを「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ト的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」として描き出す。上記4つの要因について、冷戦後の国際環境が民主主義の定着と自由主義的経済改革の推進の追い風になったこと、経済環境に関しては、危機的状況が改革への動機を高め、短期的コストがそれほど発生しなかったことが指摘される。政治制度に関しては、大統領のイニシアティブによる利益調整を経て改革が進められたことが強調されている。社会的要因として、改革に対する経済エリートの抵抗が個別的になされても凝集力を持つに至らず、改革がエリートの利益に合致する場合もあったこと、貧困層は所得

格差の継続が不満を生んだが、利益表出のチャンネルを持たなかったため改革に抵抗できなかったこと等が分析される。ただし、その不満がエストラダ大統領に代表されるポピュリスト的政治リーダーへの支持につながったとする。総合して、著者は、民主主義の定着は、全体として基本的水準をクリアしながらも、信頼度の低下をみせており、自由主義的経済改革は、国際的水準では中位レベルの達成度であると評価している。

第2章では、民営化の経緯と進捗状況、進展した要因、そして民営化の特徴が考察される。まず、民営化が民主化当初の政府所有資産及び政府系企業から電力や上下水道などの公益事業へとその対象を拡大し、単なる政府資産の売却から公共サービスの拡充と効率化のため民間資本を活用する方向に変化してきたことが指摘され、経済改革の中でも民営化の進展を積極的に評価する議論がなされる。

次に、民営化進展の要因として、行政権限で実施できる制度が整っていたこと、及び民営化を進めたい政府と経済基盤拡大を模索する国内外の民間資本の利害が一致したことの2点が挙げられている。また、マルコス政権下でのクローニーによる経済支配が経済を悪化させたため、政府と企業の癒着を排除しようとする誘因が強かったことが民営化開始時の環境として指摘されているが、これも初期段階の進展要因と位置付けることが出来よう。

民営化の特徴としては、政府が参入企業のリスクを軽減する様々な政府保証を付与したり、公益サービス（電気等）の料金設定に介入したりすることが強調されている。これらは、一方で民営化を促進するための企業に対する誘因であり、他方で民主主義が要求する国民の政治的支持を得るための対策である。但し、その結果、政府の偶発債務が増加し、著者も指摘している通り、政府負担の増加が中長期的には国民の負担になるわけである。

民営化を「市場原理を重視する自由主義的思想を背景とした『小さな政府』を指向する政策」とする本章冒頭の定義に厳格にしたがうなら、むしろフィリピンの民営化は不徹底にならざるを得なかったと言い切ってもよかったのではないだろうか。

第3章は、金融・銀行業の構造変化、及び金融・銀行業政策の変化を明らかにし、その変化をもたらした諸要因を考察する。まず、フィリピン金融システムは銀行業が中心であり続けていることを確認し、その変化は、マルコス時代の圧倒的資産規模を持つ国営銀行中心のシステムから競争力のある複数の民間銀行が競合するシステムに移行したことに特徴付けられるとする。さらに、外国銀行の新規参入等の自由化や規制緩和により競争が激化していることが指摘される。また、国営銀行の再建（縮小・民営化）、中央銀行改革、プルデンシャル規制の強化、規制緩和・自由化を中心とする改革の結果、マルコス政権末期の危機的状況から脱却し、現在では多くの課題も残るが一定の安定性を維持していると評価する。

変化をもたらした諸要因については、既存研究に多く見られる米国を中心とした援助供与国やIMF・世銀の政策圧力、業界を支配するエリート階層の利害等の国際的・社会的要因を強調する議論に対して、本章は、大統領・議員・官僚（政策エリート）の利益と相互関係、及びそれらに影響を及ぼす政治体制・制度の変化を重要視する。著者は、政治家と官僚が業界エリートから一定の自立性を有し異なった利益を持っていることを前提としている。政治家であれば次の選挙に勝つ、官僚であれば現在の地位を守り昇進を目指すというように、彼らは、自己の職業上の利益を追求し、それは業界エリートの利益とは必ずしも一致しない。（例えば、外国銀行の新規参入を認める改革は、業界の強い反対にもかか

わらず断行された。）そして、政治体制・制度の変化は、政策エリートの利益追求の戦略に大きな影響を及ぼすという訳である。

上記の観点から、本章の後半は、マルコスからアロヨに至る各政権下における状況について詳細な分析をおこなう。特に、ラモス政権時代の著しい改革進展の理由は、大統領が議会との協調関係を築くことに成功し、金融改革の重要法案（外国銀行自由化法、新中央銀行法）を成立させ得たことに求められている。1987年憲法下で大統領の任期が6年1期に限定され（したがって、大統領と次期大統領を目指す有力議員とのライバル関係が生じない）、選挙における大統領からの支持の重要性が認識されたことが、協調関係構築を容易にしたとの分析がなされている。

第4章は、司法が民主主義の定着と自由主義的経済改革の推進に及ぼした影響を考察する。本書全体の文脈における本章の重要性は、積極的司法の流れの中で起こっている自由主義的経済改革と憲法の経済ナショナリズム的条項の衝突という論点にある。

民主化は、さまざまな社会層に利益主張の機会を与え、その一部は、裁判所をとおした紛争処理という形を取った。裁判所は、違憲審査権を含め積極的に司法権を行使するようになった。これは、マルコス権威主義体制期に独立性を失い法の番人としての役割を十分果たせなかった反省から、1987年憲法では司法権の積極的定義が明確に記述され、法曹界でも裁判所の積極的行動を推奨する思想が広まったためだとされる。このような状況下で、自由主義的経済改革に反対する層が、憲法のナショナリズム的条項を根拠に行政府の行為の合憲性を争い裁判所に提訴する事件が増加した。

著者は、いくつかの代表的判例を具体的に検討し、(1) 憲法規定を直接解釈、適用し、行政府の行為や関連法の合憲性を判断するも

の(例えば、マニラ・ホテルが憲法の定める国家遺産に該当すると認定し、政府系企業が所有するマニラ・ホテル株式の外国企業への売却を違憲とした判決)、(2)合憲性を直接的に審議せず、手続きの適法性のみに着目して司法判断を示すもの、そして(3)問題とされる契約内容のみに焦点を当てて判断するものの3つに分類した上で、裁判所が行政府の経済政策や議会の立法行為に対し司法判断を示す事例が増加したことから、司法が民主主義の定着と自由主義的経済改革推進のはざままで相反する役割を担うようになったと評価する。

評者は、著者の言う通り司法の積極的役割が民主主義の定着に重要だと考える。しかしながら、行政府の迅速な政策実施に対する影響については、手続き面はともかく、実体的には憲法の規定そのものに依っていると見るべきであろう。(もし憲法に経済ナショナリズム的条項がなく自由主義的原則のみが謳われていたなら、司法は逆の効果を持ったであろう。)また、本章の議論と扱われている事例は、個々の国に現われるグローバリゼーションと経済ナショナリズムのせめぎ合いの文脈に置き直しても興味深く読める。

最後の第5章では、民主化と経済自由化が絡み合う文脈において、社会改革がどのように取り組まれ、どの程度進んだのかが検討される。民主化が貧困層の格差是正の期待を高める一方、自由化は格差を拡大させる可能性を持つため、人々の日常の暮らしに直接関わる社会政策は、民主主義の定着にとって不可欠となる。著者は、労働政策、農地改革、及び貧困対策の3点に絞り、社会的に周辺化されている諸団体の新しいルール作りへの関わり方及び彼らが手にした恩恵に留意しつつ考察する。

結論から言えば、生活の質を向上させる制度整備が進んだ一方、実質的結果にはつながっ

ていないとの評価が下されている。具体的には、民主化の流れの中で、労働権の保障、農地改革法の広範囲な適用、及び貧困政策の体系化などの制度整備が進み、政労使三者協調体制(三者協調体制自体は、すでにマルコス期に政府が経営者、労働者を管理する等の目的で存在した)への労働組合の参加、農地改革コミュニティへの受益農民の組織化、及び社会改革評議会への基礎セクター代表の参加等、政策実施過程への関連各層の関与が制度化された。しかしながら、労働界では雇用不安、労働条件悪化が進行し、農地改革も農地分配が進みながらも農村部の貧困率は改善されず、階層間及び地域間の所得格差は拡大しているのが現実である。ただし、著者は、社会政策の制度整備が構造転換をもたらす可能性に期待しているようである。

以上で各章ごとの紹介を終えるが、以下は全体に関わるコメントである。まず、民主主義の定着と自由主義的経済改革との関係であるが、本書は、民主的制度が経済改革の進展とそのパターンにおける大きな規定要因であることを具体的かつ明確に示している。他方、民主主義の定着に関しては、経済改革が持つ効果はかなり限定的であり、他の諸要因を求める必要性を間接的に証明しているように見える。政権交代が再びピープル・パワーあるいは軍の関与にて超法規的に行われる可能性がまだあるかもしれないとしても、新しい政権の正当性は民主主義以外にその根拠を求めることは出来ないであろう。第1章も指摘するように、民主主義の運営に対する世論の不満が高まっているも、民主主義は唯一の選択肢になっている。共産主義が崩壊しマルコスの権威主義体制が経済的にも失敗した経験を所与とすれば、どのような非民主的制度も現実的選択肢となり得ないということだろう。

本書が詳細に分析した具体的問題は、第2章から第5章の4つである。限られた資源の

中で、「民営化」と「金融・銀行業」を取り上げたのは自由主義的経済改革の中心として当然としても、「司法」と「社会政策」の問題を含めたことは、本書の幅を広げている。しかしながら、民主主義の定着との関連では、「選挙と政党制度」及び「市民社会」の2つが独立の章として含まれていたなら、更に充実したものになっていただろうという気がしてならない。序論に「ポスト・エドサ期は1972年の戒厳令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」との記述があるが、特に選挙と政党制度には連続性と変化の両者が観察され、前者を強調する議論も少なくない。他方、NGO等の中間集団からなる市民社会の展開は、まさに変化の代表例である。さらに、選挙と市民社会において自由主義的経済改革がどのように議論されたか（されなかったか）の分析は、本書の問題意識とも大いに関連するはずである。

いずれにせよ、本書は、民主制度の下での改革について、多くの知見を提供している。他のアジア諸国における同様な研究を刺激し、比較研究の道を開くことも期待されうる。さらに、本書で扱われた論点には、新興民主主義諸国だけでなく、成熟した民主主義諸国にもそのまま当てはまるものが少なくない。「自由主義的経済改革は、短期的には経済全体にコスト（インフレ、合理化、失業等）を生じ、改革に打撃を受ける既得権益層の抵抗を受ける。民主主義の手続きは既得権が拒否権を行使するポイントを増やすため、改革に対し一定の限界が強いられることになる。（第1章14～15ページから評者要約）」日本においても、バブル崩壊後の失われた10年では改革が実行され得なかったが、小泉政権の5年余りにおいて大きく前進した。その理由を本書の提供する知見との比較で考察しても飛躍しすぎということはないであろう。

(注)

マルコス独裁体制を打倒した1986年の政変がエドサ革命とも呼ばれることから、本書は、政変以降の時期をポスト・エドサ期と呼んでいる。なお、エドサ（EDSA）とは政変の舞台となった大通りの名称である。