HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	伝統的エリート民主主義の「復権なき復活」（１）　ー戦後フィリピン政治体制変動に関するー試論ー
Author(s)	矢野, 秀徳
Citation	北大法学論集, 54(1), 336-279
Issue Date	2003-04-22
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15197
Type	departmental bulletin paper
File Information	54(1)_p336-279.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　　説

伝統的エリート民主主義の「復権なき復活」(1)

――戦後フィリピン政治体制変動に関する一試論――

矢野秀徳

目　次

はじめに
第一部　1935年憲法下のフィリピン民主主義体制
――構造、連続と変化、および崩壊――
第1章　フィリピン民主政治概観
第1節　起源と歴史
第2節　フィリピン民主政治の基本構造
（1）政治と社会
（2）配分資源
（3）大統領―議会関係
第3節　政治エリートの目的と社会的位相
（1）政治エリートの目的
（2）政治エリートの社会経済的背景
第2章　政治社会構造の変容と政治過程
第1節　クライエンタリズムの変化
第2節　大統領―議会関係の変化
（1）選挙コストの増大　（以上本号）
第3節　新政治勢力に対する議会エリートの対応
第3章　1969年―72年のフィリピン政治
――エリート民主主義の没落――
第1節　1969年大統領選挙
第2節　「第一四半期の嵐」とその限界

第3節　政治的脅威としてのマルコス
第4節　「民主主義の危機」に対する政治エリートの対応
——エリート民主主義の没落——
第二部　新政治システムの形成と崩壊、および伝統的エリートの「復権なき復活」
第4章　新社会システムの旧社会的基層
——マルコス体制：逸脱か連続か——
第1節　「立憲的権威主義」の形成
第2節　マルコス体制下の国家機構——国軍と官僚制——
第3節　クローニー資本主義と王朝化——公権力の私的利用——
第5章　マルコス型民主主義
第1節　マルコス型民主主義——バランガイ制——
第2節　伝統的エリートの生存と復帰
第6章　政治的同盟の模索と反マルコス闘争手法
——1972年～83年の伝統野党エリート——
第1節　反マルコス派エリートと戒厳令
第2節　1978年選挙における反マルコス闘争
第3節　都市武力闘争——「点火運動」と「4月6日運動」——
第4節　「正常化」以降の伝統野党エリート
第7章　マルコス体制の危機とアキノ事件
第1節　マルコス体制内における危機の深化
第2節　アキノ暗殺の背景と影響
第8章　選挙によるマルコス体制打倒へ
——政治的コンセンサスの形成と伝統的政治エリートの再浮上——
第1節　マルコス辞任か、国民和解か
第2節　転機としての1984年5月選挙
第3節　政治的野心と反エリート主義の挫折
——大統領候補擁立過程——
第4節　1986年2月選挙——選挙を通じた体制打倒へ——
結　論

はじめに

20世紀後半の世界政治における主要問題の一つが民主化であることに、おそらく異論はないであろう。1970年代半ばにポルトガル、ギリシャ、

スペインなどの南欧諸国で生じた民主化（運動）のうねりは、70年代後半から80年代にかけてエクアドル、ペルー、ボリビア、アルゼンチン、ブラジル、エルサルバドル、グァテマラなどの中南米諸国へ向かい、さらにその後はフィリピン、韓国、台湾、中国、ビルマ、タイなどのアジア諸国、旧ソ連・東欧諸国、南アフリカやザイール、ベニンといったアフリカ諸国へと波及した。通貨危機後のジャカルタ暴動を「とどめの一撃」として、32年にも及ぶスハルト独裁体制が崩壊したインドネシアの事例（98年）は、今なお記憶に新しい。

ハンチントン（Samuel P. Huntington）の言うところのこれら「民主化の第三の波（the third wave of democratization）」において、86年２月のマルコス（Ferdinand E. Marcos）体制崩壊とアキノ（Corazon C. Aquino）政権樹立（「２月政変」）によるフィリピン民主化は、比較的数少ない「体制変革（replacement）」の事例の一つである。権威主義体制内部の政治的アクターがその体制を終焉させ、民主主義体制へと移行させる「体制改革（transformation）」、いわゆる「上から・内部からの民主化」とは対照的に、「体制変革」とは、権威主義体制が、その反対派によって凌駕され転覆されることによって民主化が達成される、いわば「下から・外部からの民主化」である[1]。そして、フィリピンにおける「下からの民主化」を達成する原動力となったのは、マルコス体制に反対し、エンリレ（Juan P. Enrile）国防相ら国軍反乱分子と合流した、マニラ首都圏市民を中心とする膨大な数の人々からなる平和的街頭抗議運動、すなわち「ピープル・パワー」であった。

植民地支配の経験から、アメリカ型民主主義制度を移植したフィリピンは、72年９月の戒厳令布告を契機とする権威主義化＝マルコス体制成立と、「２月政変」による同体制崩壊＝民主化という２つの政治体制変動を経験した。アジア地域では先陣を切ってなされたフィリピンの民主化、とりわけ「ピープル・パワー」によるそれが、その後の同地域の民主化運動に与えた影響は大きい。フィリピンの「ピープル・パワー」は、政治システムの改革と開放を要求する政治勢力の活動を刺激し、そのシ

[1] S. P. ハンチントン（坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳）『第三の波：20世紀後半の民主化』三嶺書房、1995年、121頁、138頁。

ンボルとなると同時に、権威主義体制の指導者に対しては、反対派の民主化要求を拒絶することの危険性を認識させた。すなわち、岩崎が論じるように、「独裁者は、もはや民主化なしに権力にとどまることが不可能なこと、国民は、堅固に見える独裁者でも結束すれば打倒できることを」フィリピン民主化から学び取ったのである[2]。

「ピープル・パワー」の影響は、無論、民主化後のフィリピン政治にも及んでいる。第一に、「ピープル・パワー」は、今なお、重要な政治的イデオロギーでありつづけている。アキノ政権下での初の上下院議員選挙となった87年選挙後、同政権の「選挙不正」を理由に退陣を要求したエンリレとその支持者らは、自らを「ピープル・パワー」「エドサの再現（EDSAⅡ）」と呼んだ[3]。「ピープル・パワー」の掛け声はまた、エストラーダ（Joseph E. Estrada）大統領の辞任を要求する2001年1月の街頭大衆抗議行動においても登場した[4]。さらには、辞任したエストラーダの後を受けたアロヨ（Gloria Macapagal-Arroyo）大統領に対し、前大統領逮捕への不満から抗議運動を行った貧困者大衆までもが、「ピープル・パワー」を標榜したのである。このように、現代フィリピンにおいて、「ピープル・パワー」、すなわち86年2月の「政治的経験」は、「腐敗した権力」への国民による政治的抵抗を動員し正当化する「神話」となっているのである。

第二に、より重要なこととして、「ピープル・パワー」は、その後のフィリピン国民の政治意識を刺激し、政治参加を促進する重要な契機でもあった。もっとも、社会運動勢力による政治参加は、マルコス体制以

---

[2] 岩崎育夫『アジア政治を見る眼：開発独裁から市民社会へ』中公新書、2001年、183頁。

[3] David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991), p. 186. なお、「エドサ」とは、「2月政変」の際、国軍反乱分子が立てこもったアギナルド・クラーメ両基地に面し、反マルコス運動が集結した *E*pifanio *de* los *S*antos *A*venue の通称で、「ピープル・パワー」のシンボルとしてしばしば使用される言葉である。

[4] Drs. Dirk Jan Barreveld, *Philippine President Estrada Impeached!: How the President of the World's 13th Most Populous Country Stumbles over His Mistresses, a Chinese Conspiracy and the Garbage of His Capital* (Lincoln: iUniverse com, Inc., 2001), pp. 462-464.

前からすでに存在しており、同体制への政治的異議申し立ても漸進的に拡大していた。重要なのは、そうした政治史的な流れの中で、「ピープル・パワー」の政治的経験が、一般市民の政治的有効感を高め、フィリピンの政治的多元性をもたらす上で決定的な通過点となったことである。これを表す一つの指標が、「2月政変」以降の非政府組織（NGO）数の増大である。現在、フィリピンにおけるNGOの定義（したがって総数）については様々な議論があるが、ある統計によれば、その数は、86年1月の27100から92年3月の50800へと、約6年間で88％も増大したという[5]。こうしたNGOの活動の人的基盤となっているのは、比較的裕福かつ高学歴で、世代的には30代から40代に属する都市中間層である[6]。もちろん、すべてのNGOが政治的活動に関与しているわけではないし、NGOの増大には、政治制度的・社会経済的・国際的要因――政治的空間の拡大や87年新憲法および91年地方政府法によるNGO活動の公的承認と「パートナー化」、産業構造の変化にともなう社会階層的変化、海外ドナーによるNGOへの経済的支援の拡大――も考慮に入れる必要があるが、「ピープル・パワー」がもたらした政治心理的要因も見逃すことはできないと思われる。

しかし、こうした「ピープル・パワーを契機とした政治的覚醒の進展」は、マルコス以後のフィリピン民主制の一面に過ぎない。そこでは同時に、87年上下院選挙を機に、マルコス体制以前からの伝統的寡頭議会エリートが政治的復活を遂げるとともに、買票や政治暴力、パトロネージの配分やネポティズム、国家に対するレントシーキングといった伝統的

---

[5] なお、これは、「政府と私企業セクターの双方から独立した自発的結社」として、NGOを最も包括的に定義した際の数字である。G. Sydney Silliman, "The Transnational Relations of Philippine Non-Government Organizations", in G. Sydney Silliman and Lela Garner Noble (eds.), *Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society, and the Philippines State* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1998), p. 65. なお、フィリピンにおけるNGOの定義をめぐる見解の相違については、G. Sydney Silliman and Lela Garner Noble, "Introduction", in Silliman and Noble (eds.), *Organizing for Democracy,* pp. 5-6 を参照。

[6] Renato S. Velasco, "Does Philippine Congress Promote Democracy?", in Felipe B. Miranda (ed.), *Democratization: Philippine Perspective* (Quezon City: University of the Philippines Press, 1997), p. 288-289.

政治手法・行動様式が民主制の手法として再登場したのである[7]。彼らの第一目標は、公職就任を通じて、自己、一族、および支持者の私的利益を充足することにある。彼らはしばしば地方において「政治的王朝」を形成する。彼らに対する政治的支持は、政策的アピールや政治的見識ではなく、政府(国家)へのレントシーキング活動を通じて得られた政治的資源や自己資産をパトロネージとして配分したり、暴力的資源を動員することで獲得される。ここにおいて、選挙は、非人格的な制度というよりも、人格的な「儀式」という形をとることになる。

もっとも、こうした伝統的有力寡頭政治一族に属するとされる政治エリートの数(下院199名中)は、87年の169名から92年の145名へと減少する一方で、マルコス以前の民主制時代に公職経験のない中間層出身の「政治的新参者」が伝統的エリートに選挙で勝利するというケースも観察された[8]。「ピープル・パワー」を契機に(あるいはそれ以前から)政治的に「覚醒」した市民、特にマニラ首都圏の中間層は、旧態依然の伝統的政治家層を「トラポ(trapo)」として批判すると同時に、争点志向的な政治スタイルに敏感に反応する[9]。したがって、民主化後のフィリ

---

[7] Gary Hawes, "Aquino and Her Administration: A View from the Countryside", *Pacific Affairs*, vol. 62, no. 1 (1989), pp. 14-18. John T. Sidel, "Philippine Politics in Town, District, and Province: Bossism in Cavite and Cebu", *Journal of Asian Studies*, vol. 56, no. 4 (1997). Paul D. Hutchcroft, *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), chaps. 8, 9, and 10.

[8] Velasco, "Does Philippine Congress Promote Democracy?", p. 290.

[9] この例としては、民主化後初の大統領選挙となった1992年選挙で、ラモス(*Fidel V. Ramos*)に次いで7人中第2位の票を獲得したサンチャゴ(Miriam Defensor-Santago, フィリピン大学法学部教授)候補が挙げられる。サンチャゴは、弱小政党からの候補者で、有力な動員マシーンを有していないにもかかわらず、「反腐敗」を柱に争点志向的な選挙戦を展開し、学生ボランティアを選挙組織とする「新しい政治(new politics)」スタイルを採用することで、マニラ首都圏の中間層からの支持を獲得した。*Carl H. Lande, Post-Marcos Politics: A Geographical and Statistical Analysis of the 1992 Presidential Election* (Sungapore: Institute of southeast Asian Studies, 1996).「トラポ」とは、"traditional politician"の略語で、政策能力や政治的見識ではなく、パトロネージやネポティズムの配分に依存して集票を行う伝統的寡頭政治家への批判を含んだ現代フィリピンの政治的俗語である。なお、「トラポ」には、タガログ語で「ぼろ雑巾」の意味もある。

ピンに登場したのは、「旧秩序」の完全な復活でもなければ、「市民社会」の完全な到来でもなかった。それはむしろ、政治的復活を遂げた「旧民主制」時代の伝統的政治エリートと、しばしば反「伝統的政治家」を掲げる市民社会勢力との間の政治的相克状況なのである。

本稿の課題は、まさにこの点にかかわっている。戦後フィリピン政治において、このような政治的反エリート主義が出現した背景は何か。そうした反エリート主義は、後に論じるように、60年代にはすでに出現していた政治的現象であった。それにもかかわらず、伝統的政治家はなぜ、どのようにして政治的復活を果たしたのか。本稿は、戦後フィリピンの政治社会変動とそれに対する伝統的寡頭政治家の政治的応答能力、反マルコス的伝統的政治家の政治的闘争手法や社会的受容、彼らと他の政治的アクターとの合従連衡関係などに注目し、それらの問題に解答を与えた上で、戦後フィリピンの2度の政治体制変動を「伝統的エリート民主主義の政治的正当性の自壊・没落と、その『政治的復権なき復活』」として提示する。そして、フィリピン民主主義の過渡期的状況としての上記の政治的相克状況を理解する一助となることを目的としたものである。

フィリピン民主化において、「ピープル・パワー」が果たした政治的役割は疑いなく大きい。このことは、アキノ政権が、「ピープル・パワー」を根拠として自身を「革命政権」と規定したこと、すなわち、それが新体制の政治的性格を決定する重要な要因となったということからも明らかである。しかし、本稿の焦点は、「ピープル・パワー」ではなく、それ以前の、選挙を通じたマルコス体制の変革を目標とした、エリート主義的な政党政治家層の行動に当てられている。これは、以下の理由によるものである。

第一に、「ピープル・パワー」は、決して自然発生したものではなく、86年2月の大統領選挙によるフィリピン社会の政治化を背景として生じた現象であった。言い換えれば、それが「86年2月」という特定の時期に発生したことは、大統領選挙という要因を抜きには説明できないということである。この意味で、「ピープル・パワー」は、マルコス体制を打倒する「最後の一撃」であったが、それは、選挙という触媒が介在することで初めて可能になった現象なのである。したがって、マルコス体制の崩壊過程における86年2月大統領選挙は、少なくとも「ピープル・

パワー」と同程度の政治的重要性を有しているのである。

第二に、「選挙を通じた反マルコス活動」に着目することは、なぜ「ポスト・マルコス」体制が民主主義体制となったのかを説明する上で重要である。理論的にも、また現実にも、ポスト権威主義体制が民主主義体制である必然性はない（例えば、パーレヴィ体制後のイランと、ソモサ体制後のニカラグアでは、それぞれイスラム原理主義とサンディニスタによる右と左の権威主義体制が樹立された)。では、マルコス体制後のフィリピンはなぜ民主化したのか。ここでは、次の２つの段階的要因が重要であった。それは、まず、「選挙を通じて民主主義体制への復帰を目指す」伝統野党勢力が、反マルコス勢力内で中心的な地位を獲得し、次いで、「選挙による平和的な体制打倒」が、反マルコス勢力における戦術的ヘゲモニーを獲得したということである。マルコス体制は、ハンチントンの言う「体制改革」を成し遂げた他の権威主義体制とは異なり、反対派への政治権力の委譲や共有を拒否しつづけた。これは、「合法的」政治権力獲得手法としての選挙への幻滅を生み出すとともに、反マルコス勢力を、手段 —— 選挙か、(選挙ボイコットを含む) 街頭抗議行動か、暴力的手法か —— および目的 —— 権力志向（伝統野党、共産党など）か非権力志向（カトリック教会など）か —— の点で分散させた。では、こうした状況下で、「選挙による体制打倒と権力掌握」という政治手法上のコンセンサスは、どのようにして形成されたのか。また、(同じ権力志向的アクターの中でも）なぜ共産主義勢力ではなく、伝統的穏健野党が政治的主導権を獲得するに至ったのか。「ポスト・マルコス体制は、なぜ民主主義体制となったのか」、この問題を理解するには、「ピープル・パワー」現象ではなく、むしろこうした「選挙戦術と伝統野党の再台頭」過程に焦点を合わせなければならないのである。

日本国内でのフィリピン戦後政治研究を概観すると、マルコス体制の成立と崩壊、民主化といった政治体制変動を考察したものは意外に少なく、軍部や官僚制、社会運動勢力、共産主義勢力、マスメディアといった個別的アクターに焦点を当てたものがほとんどである。軍部については、田巻や藤原、伊藤の研究があり[10]、マルコス体制下の官僚制に関し

[10] 田巻松雄「フィリピン政治における軍部の役割と二月政変」『アジア研究』第35巻1号、1987年。藤原帰一「民主化過程における軍部：A．ステパンの分

ては、片山による一連の研究がある[11]。マルコス体制下で規模と役割、政治的影響力を拡大したこれら国家機構（特に国軍）は、同体制の家産制的システムに組み込まれることで凝集性を失い分裂に至ったという上記研究の指摘には、本稿も多くを負っている。

マルコス体制の構造と特質を、法制度的側面および家産制的性質に焦点を当てて論じたものに、それぞれ、作本および藤原の研究と[12]、吉川の研究がある[13]。同体制の「脱制度的」性質や人治性に着目して、その伝統的性格を指摘する点で、吉川論文は示唆に富む。しかし、吉川論文は、同体制の伝統性の社会的基層を、もっぱらフィリピン政治社会における伝統的な人的関係性に求めており、政治エリートと国家権力の関係（具体的には、レントシーキングに代表される公権力への癒着や、それを生み出す彼らの政治権力観）を看過している。本稿で論じるように、後者の政治的関係こそが、フィリピン民主制の崩壊とマルコス体制の動態、そして両体制の連続性を説明する上で重要な要因なのである。戒厳令以降の左翼勢力や社会運動などの反マルコス勢力の動向に関しては、谷川論文をはじめ[14]、いくつかの研究の中で取り上げられているが、伝統的寡頭政治エリートについて（戒厳令後の親マルコス化による政治的環境適応や政治的闘争手法の変遷、左翼勢力との合従連衡、彼らの政治社会における認知・受容まで含めて）論述する作業は行われていない。

フィリピンの政治体制変動を論じたものとしては、藤原と田巻による

析とフィリピン国軍」『年報政治学1989：近代化過程における政軍関係』所収。伊藤述史『民主化と軍部：タイとフィリピン』慶應義塾大学出版会、1999年。

[11] 片山裕「現代フィリピンの高級官僚任命にみられる地域主義」『季刊行政研究』第36号、1986年。同「マルコス政権下の官僚制：とくに幹部公務員制度に焦点を当てて」矢野暢編『講座政治学Ⅲ　地域研究』三嶺書房、1987年。同「マルコス政権下の行政官僚制度」『国際問題』第322号、1987年。

[12] 作本直行「フィリピンの権威主義体制と統治構造」『アジア経済』第26巻10号、1985年。藤原帰一「フィリピンの政治制度：法制度的側面を中心として」村嶋英治・荻原宜之編『ASEAN 諸国の政治体制』アジア経済研究所、1987年。

[13] 吉川洋子「マルコス戒厳令体制の成立と崩壊：近代的家産制国家の出現」河野健二編『近代革命とアジア』名古屋大学出版部、1987年。

[14] 谷川栄彦「フィリピン内外の反マルコス勢力とその動向」『アジア経済』第21巻3号、1980年。

研究がある[15]。藤原は、フィリピンにおける「民主化」勢力を、4つの民主主義、すなわち寡頭民主制、ブルジョア民主制(以上「制度としての民主主義」)、参加民主主義、革命的民主主義(以上「運動としての民主主義」)に分類し、これらの重層的競合の過程としてフィリピン民主化を描き出している。これに対し、(反「伝統的エリート」主義に起因する反マルコス勢力内での対立・競合関係を内包しながらも)フィリピン民主化は、伝統的政治エリート(藤原の表現に従えば寡頭民主制)の主導する政治的抵抗戦術、すなわち選挙へのコンセンサス形成という形で、彼らの政治的ヘゲモニーへと収斂しながら進展したのだというのが本稿の主張である。従属論的アプローチをとる田巻著作は、マルコス体制の成立と崩壊を、それぞれ、国家の(国内的)自律性の確立による開発体制の形成、および、開発の失敗とアキノ(Benigno Aquino, Jr.)元上院議員暗殺事件(83年)、その後の経済危機による体制の正当性の喪失(その結果としての体制内分裂と反体制運動の高揚)過程として提示している。しかし、本稿で論じるように、レントシーキングや「公権力の私的利用」というフィリピン政治エリートの伝統的権力観を基層としていたマルコス体制で、国家の自律性を論じることにはあまり意味がないし、経済的要因による正当性低下では、なぜ「86年2月大統領選挙を経て」体制変動が生じたのかという時間的・政治過程的問題を十分に説明できないように思われる(したがって、本稿では、「選挙による体制変動」という政治戦術的コンセンサス形成へ至る政治過程の説明に力点を置いている)。

最後に、本稿の構成と概要について。

本稿は、第一部(第1章～第3章)と第二部(第4章～第8章)および結論からなる。

第一部では、マルコス体制成立までのフィリピン民主主義体制を取り上げる。まず、フィリピン民主政治の起源や法的・実態的構造、政治エリートの社会経済的背景や行動様式といった基本構造を概観した上で(第1章)、社会経済的変動がそれらに与えた政治的影響を考察する。

[15] 藤原帰一「フィリピンにおける『民主主義』の制度と運動」『社会科学研究』第40巻1号、1988年。田巻松雄『フィリピンの権威主義体制と民主化』国際書院、1992年。

とりわけ、大統領および政治社会との関係における、議会エリートの政治的地位および政治的応答能力の低下について論述する（第2章）。そして、69年の第二次マルコス政権成立後の「フィリピン民主主義の危機」に対する議会エリートの対応を論述し、72年の戒厳令布告――マルコス体制成立――が、議会エリートの政治的無能力に起因する「伝統的エリート民主主義の正当性の自滅」の所産であったことを論証する（第3章）。

第二部では、マルコス体制の構造的特質と内在的矛盾、および、マルコスの前に「没落」した伝統的反マルコス政治エリートの政治的抵抗活動を取り扱う。まず、「新社会（New Society）」建設というスローガンのもと、「旧社会（Old Society）」との決別を主張したマルコス体制が、実態としては「旧社会」的特質を色濃く反映しており（第4章）、その権力基盤も同様に「旧社会」の伝統的政治エリートから形成されていたことを明らかにする（第5章）。次に、戒厳令体制時代（72年～81年）における、伝統的政治エリートによるマルコス体制への政治的抵抗活動を考察する。具体的には、彼らが、78年選挙への参加とボイコットの分裂から、その後の都市テロ活動、左翼勢力との統一戦線という紆余曲折を経た後、選挙参加によるマルコス体制への挑戦という戦術的合意形成にいたる一方で、勢力的な脆弱性や内部分裂、政治的人材枯渇に直面していたことを明らかにする（第6章）。続いて、80年代初頭に表面化したマルコス体制の内部危機と、アキノ暗殺事件による体制危機の深化を考察する（第7章）。そして、最後に検討するのは、アキノ事件から86年大統領選挙までの、伝統的エリートの復活過程である。ここでは、選挙参加という伝統野党の戦術的合意が、84年選挙を契機に社会運動勢力にまで拡大し、反マルコス運動における前者の政治的主導権が確立された一方で、反エリート主義的な試みが挫折し、コラソン・アキノ（Corazon Aquino）の大統領候補擁立と相まって、伝統的政治エリートの復活への道が開かれたことを論述する（第8章）。

第一部　1935年憲法下のフィリピン民主主義体制
―― 構造、連続と変化、および崩壊 ――

第一部では、1972年9月の、フェルディナンド・E・マルコス（Ferdinand E. Marcos）大統領による戒厳令布告までのフィリピン政治を論述する。ここで取り上げられるのは、歴代政権の政策的特色でもなければ、ある特定の社会セクター（例えば農民や労働者）の政治的役割や通史でもない。むしろ、72年の戒厳令 ―― すなわちフィリピン民主主義体制の崩壊 ―― を可能にした政治構造の分析と、その政治史的解釈に力点がおかれている。

私はここで、「戒厳令と民主主義体制の崩壊を可能にした」という表現を用いた。「可能」という、この一見肯定的な語句は、「筆者はマルコスの立場からフィリピン政治を論述しようとしているのではないか」とか、ある種の道義的関心、すなわち「筆者は独裁体制を賞賛もしくは正当化しようとしているのではないか」という印象を与えるかもしれない。しかし、これらはいずれも、本稿の意図するところではない。少なくともマルコスにとっては、戒厳令と権威主義体制の確立は、「可能であれば望ましい」ことではあっただろう。しかし、いかなる政治指導者も、望むままに意図や思想を実行に移せることなどありえないし、事実、マルコスも、野心や政治的決断をすんなりと実現できたわけではなかった。したがって、72年時点でのマルコスの「勝因」を分析するには、その乗り越えなければならなかった「相手」―― 反対派や既存の民主主義体制の正当性 ―― を考察することが、有効な手段の一つであると思われる。第一部の考察対象はまさにこの点である。

第1章では、フィリピン民主主義体制の基本構造が論じられる。1935年から72年までのフィリピン政治制度は、外観上は、大統領制と二院制を擁し、二大政党制によって運営される、まさに「アメリカ型民主主義のアジア版」であった。しかし、その実態は、東南アジア特有の伝統的政治社会構造の上に立脚した「エリート民主主義」であった。第1章では、この「アジアにおけるアメリカ型民主主義制度」の成り立ちを概観した上で、その実像、とりわけエリート支配を支える政治社会構造や権力状況、そして政治エリートの行動様式と価値観などを論じる。

第2章では、社会経済的近代化と国家機構の変化が、フィリピンのエリート民主主義に対して与えた影響を考察する。近代化という名の社会経済的変化は、政治エリートを取り巻く政治的環境の変化、具体的には、エリートが支払うべき政治的コストの増大と、エリート政治に対する社会的挑戦の台頭を引き起こした。前者の現象は、マルコスがその前任者から引き継いだ国家機構の拡大とも相まって、政治エリートのマルコスへの従属化をもたらした。他方、政治エリートは、後者の現象、すなわち自己に対する挑戦に有効に対処しえなかったため、その正当性にも疑念が生じていった。第2章では、このように、政治エリートが政治的環境の変化に対処できなかった結果、国家と社会の両面で存在理由を失っていく過程を考察する。

そして、伝統的政治エリートにとってのこうした危機的状況は、1970年から72年にかけて頂点に達した。この時期、フィリピンの民主主義を「転覆」しようとしていたのは、(マルコスの言うような)「共産主義勢力」ではなく、むしろマルコスの政治的野心であることが、次第に明らかになりつつあった。この「民主主義の危機」に対して、政治エリートは、皮肉にも「非民主主義的」な手法で対応した。その結果、彼ら政治エリートと、その活動の場であった民主主義システムの正当性は決定的な打撃を受けたのであった。第3章ではこの過程を考察する。

第1章　フィリピン民主政治概観

本章では、1935年憲法体制下のフィリピン民主主義の基本構造を考察する。これは、とりわけ1960年代に発生した同国の政治的社会的変動を理解する上で不可欠な作業である。

1972年までのフィリピン民主主義制度は、大統領制と二院制、独立した司法、権力分立、市民的自由や人権規定などの点で、合衆国の制度と共通点を持ち、しばしば「アメリカ型民主主義のアジアにおけるショーウィンドウ」「アメリカ型民主主義のアジア版」と呼ばれた。加えて、フィリピンでは、アメリカ同様、二大政党間で定期的な政権交代が行われてきた。普通選挙と競合的な政党の存在とが、フィリピンでは民主主義が機能しているという印象を与えてきた。

第1節　起源と歴史

マルコス権威主義体制までのフィリピン民主主義体制と、その法的基盤であった1935年憲法は、それぞれアメリカ型政治システムと合衆国憲法をモデルとしていた。もとより、フィリピンに民主主義政治制度を導入したのは、旧宗主国アメリカであった。

米西戦争後、パリ条約（1898年）によってフィリピンをスペインから獲得したアメリカは、「友愛的同化」という美辞麗句を正当化根拠として、フィリピンの再植民地化に乗り出した。ここには、アメリカは征服者ではなく、スペインの専制的支配からフィリピンを解放し、自由と正義、人権を実現する「友人」としてフィリピンを領有・同化するのだという論理が表れている。その後アメリカは、アギナルド（E. Aguinaldo）将軍率いるフィリピン革命軍によるマロロス共和国の樹立（1899年）と同軍による「抵抗」に直面しながらもそれを平定し、1901年までの軍政期を経て、「植民地民主主義（colonial democracy）」の確立に着手する。上記の美辞麗句の一環でもあったこの事業は、同時に、フィリピン革命の過程で台頭してきた有産階級の（革命ではなく）改革的要求に応えることで彼らの協力を取り付けるという戦略的理由からも、また彼ら原住民エリートを利用することで植民地経営をより安価なものとするという経済的理由からも、アメリカの利益に適っていた[1]。

フィリピンの「植民地における民主主義」は町長選（1901年）および

---

[1] もっとも、「植民地民主主義」は、概念的な矛盾を孕むものであった。「……民主主義とは、主権が人民の同意から生じる共和政体の政府である。こうした本質的特徴からすれば、民主主義とは、市民と国家との間の自由意志的な結合（voluntaristic association）に基づくシステムである。すなわち、権力は市民から政府へと上向きに上昇していくのでる。……反対に植民地主義は、一連の連鎖的抑圧関係に基づくシステムである。植民地国家の主権は植民権力の権威から生じる。つまり、植民地の住民は市民ではなく臣民であり、権力は中心（metropole）から……植民地政府、地方当局者へと下向きに流れるのであり、植民地国家の権力への人民による制約は存在しない。要するに、主権は植民地化された領域の外にあるわけであり、こうした状況下では民主主義は存在し得ないのである」。Ruby R. Paderes, "The Origins of National Politics: Taft and the Partido Federal", in Ruby R. Paredes (ed.), *Philippine Colonial Democracy* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1989), p.65.

知事選（02年）など地方レベルから始まり、次いでフィリピン議会選（07年）、ジョーンズ法[2]による上院開設（16年）と段階的に進められた。34年にはタイディングス＝マグダフィー法が制定され、コモンウェルス（自治政府）を樹立することと、10年間の移行期間を経て独立することが決定した。同法を受けて憲法制定会議が招集され、以後、72年までのフィリピン民主体制を法的に規定する1935年憲法が制定された。

この過程では選挙権も拡大した。1901年の町自治法では、選挙権はスペイン統治期時代の町役人経験者で、500ペソ以上の財産保有者あるいは年30ペソ以上の高額納税者、かつ英語もしくはスペイン語の識字能力をもつ者に与えられるとされていた。したがって、この時期の選挙は、ごく限られた有産階級・エリート層主体の制限選挙であった[3]。しかし、ジョーンズ法は、これを識字能力のある全成人男性へと拡大した。そして最終的に、35年憲法では、識字能力をもつ21歳以上の全成人に選挙権が与えられ、普通選挙制度が実現した。

以上はフィリピン民主主義における参加の側面である。次いで、競合の面に目を転じると、その主体は政党であった。独立後フィリピンの民主主義の歴史は、二大政党間の競合の歴史でもあった。1901年のアメリカ民政の開始から41年の日本軍政開始までの期間の大半は、連邦党（Federalista Party）とナショナリスタ党（Partido Nationalista：NP）の二党制の時代で占められた[4]。初代フィリピン総督タフト（William H. Taft）は、植民地統治には、アメリカ当局に好意的・協力的な政党の存在が重

---

[2] これは別名「フィリピン組織法」とも呼ばれ、立法機関のフィリピン化が主な内容となっている。同法の前文には、安定した政府が樹立され次第フィリピンの独立を認める旨が規定されており、時期こそ明確にされていなかったが、ともあれ独立へのレールが敷かれることになった。

[3] 池端雪浦「フィリピン」池端雪浦・生田滋『東南アジア現代史Ⅱ：フィリピン・マレーシア・シンガポール』（山川出版社、1977年）94頁。

[4] 以下、特に断りのないかぎり、Carl H. Lande, "Brief History of Political Parties", in Jose V. Abueva and Raul P. de Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics* (Manila; Bookmark, 1969) に基づいている。なお、ナショナリスタ党がNPの略称で呼ばれ始めるのは、1946年に党名をNationalista Partyと変更してからであるが、本論文では党名変更以前・以後を問わず全てNPで統一してある。

要であると考えていた。そのタフトの梃入れで1900年に組織されたのが連邦党であり、同党はフィリピンのアメリカ併合を綱領に掲げるほど親米的な政党であった。これに対し、第1回フィリピン議会選挙を翌年に控えた06年、政党に関する条件が緩和され、独立を主張する政党の結成が認められるようになったのを機に結成されたのが、NPであった。NPは独立を目標として掲げ、以後一貫して議会の多数派を形成する[5]。他方、連邦党は、その後、進歩党(07年)、民主党(17年)と名称・組織を変えて存続したが、最終的には32年、NPに吸収合併される形で解党した[6]。

その後、日本軍政期まではNPによる一党支配が継続したけれども、これはあくまで「見せかけ」にすぎない。実態としては、当時のNPはマヌエル・ケソン(Mamuel L. Quezon)派とセルヒオ・オスメーニャ(Sergio Osmena)派の二派に分かれており、したがって当時の政党政治は「一党二派閥制」とでも呼ぶべきものであった。ケソンの死後はマヌエル・ロハス(Manuel Roxas)派とオスメーニャ派に分裂し、独立後の46年、前者はリベラル党(Liberal Party; LP)を結成する。ここに、72年までの戦後フィリピン政党制を構成する二大政党が誕生し、以後、両党間で定期的な政権交代が行われた。この間、民主同盟や民主党、進歩党といった第三政党も断続的に登場するが、いずれも短命に終わっている[7]。

このように、比較的早い時期から普通選挙制が確立し、政党間の競合

---

[5] もっともこれは、連邦党=対米協力主義者、NP=民族主義・独立主義者であったということを意味するものではなく、実際には両党ともに本質的には親米的・対米協力的であり、アメリカ当局との間にパトロン=クライエント関係を構築していた。この点については、Paredes, "The Origins of National Politics" を参照。

[6] 民主党のNPへの吸収合併については、20年代後半に、当時すでに進行中の政府人事の「フィリピン人化」と自治の流れに否定的なウッド総督に対抗するため、民主党がNPと共闘関係に入ったことが契機となっている。Jean Grossholtz, *Politics in the Philippines* (Boston: Little, Brown and Company, 1964), p. 141.

[7] 1935年憲法体制下フィリピンの第三政党の概観については、矢野秀徳「マルコス『新社会』イデオロギーとその限界」『北大法学論集』第48巻第1号(1997年)192頁－195頁を参照。

が存在したことが、大統領制の導入と相まって、フィリピン民主主義体制に「アジア版アメリカ民主主義」という呼び名を与えてきた。しかし同時に、この呼び名は、フィリピンの民主主義がアメリカから「移植」されたものであるということも表している。したがって、フィリピンの民主主義は、固有の政治文化や政治社会構造を反映して、アメリカ（あるいは欧米諸国）のそれとは異なった性質を帯びていた。もっとも、欧米と非欧米の民主主義を比較することはこの論文の目的ではないので、かわりに、ここでは、次の3点をフィリピン民主主義の特徴としてあげておきたい。第一部の問題関心に照らし合わせれば、これらの特徴の連続と変化から生じる政治的矛盾が、フィリピン民主主義の正当性を脅かし、ついにはその崩壊を引き起こす要因となったのである。

まず、第一に、政治エリートと非エリート、言い換えれば政治と社会の関係である。フィリピンにおいては、両者の垂直的関係は、国民代表のような抽象的・非人格的な観念ではなく、具体的・人格的なものとして捉えられた。第二は、大統領と議会の間の、政治的領域における水平的な関係に関するものである。単一国家制が採用されたこともあり、フィリピンの大統領は、法制度的には強力な権限を有していた。しかし、様々な要因によって、議会エリートには大統領と取引きしたり、後者のリーダーシップを阻害する余地が残されていた。そして第三に、政治エリートの行動様式や出自、価値観があげられる。第一点を反映して、フィリピンの政治エリートは、全国的な争点よりも、個別的地方的な利益配分を重視する傾向があった。また、彼らはもっぱら「持てる階層」から輩出されていた。

以下、これら3つの特徴を考察する。

第2節　フィリピン民主政治の基本構造

（1）政治と社会

まず、フィリピン民主政治における政治と社会の関係を知る手がかりとして、ここでは政治エリートと非エリートとの間の結合関係・形態を取り上げる。

フィリピン政治において、政治エリートと非エリートとの関係を規定していたのは、パトロン＝クライアント関係（クライエンタリズム）で

あった。これは、社会経済的・政治的格差の存在を前提としつつも、ある程度の互恵性を含む垂直的な二者間関係であり、さしずめ次のように定義できる。すなわち、「より高い社会経済的地位にある個人（パトロン）が、自己の影響力や資源を用いて、より低い社会経済的地位にある個人（クライアント）に対して保護もしくは便益、あるいはその両方を与え、〔他方〕クライアントの側は、パトロンに対して個人的用役を含む全般的な支持や助力を与えることでそれに応えるという、多分に機能的な友情関係を含んだ二者間の結合」[8]形態というのがそれである。

フィリピンの政治エリート＝非エリートの関係はこうした社会制度に基づいており、ここでは、前者からの便益供与と後者からの政治的忠誠心と支持、特に選挙における票が両者間での交換物となる。もっとも、両者の関係は、必ずしもそうした「政治目的」に特化されてはいない。例えば、農村部においては、両者の関係は政治的関係であると同時に、往々にして地主＝小作人という経済的関係でもあり、友情関係でもあり、それぞれの祖先の代から引き継がれた慣習的関係やカトリック社会でのコンパードレ（名付け親）制度に見られるような儀礼的・擬似的血縁関係と重複している場合もある。加えて、両者間での交換物は、便益と票以外にも、非常時の現金・食料の世話と冠婚葬祭での労力の無償提供などにも及ぶことがあり、この点でも両者の関係は政治目的に限定されるわけではない[9]。これは要するに、政治的な上下関係は、共同体内の一般的な「有力者＝非有力者」関係の一部として現れるということであり、言い換えれば政治エリートは、支持を動員する際、実に多様な資源を利用する余地があるということである。この場合、そうした「集票」行為は、便益提供による「買収」というよりも、むしろ社会経済的・慣習的・文化的制度や感情によって強く動機づけられた「信任投票」という形をとることになる。

フィリピン政治のいわば基層を形成するのが、そうした垂直的二者間関係の集合体としての地方ファクションである。ランデ（Carl H. Lande）によれば、この地方ファクションには５つの特徴があるという。第一に、

[8] James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", *American Political Science Review*, vol.66, no.1 (1969), p. 92.

[9] Ibid., p.95.

それは全国的政党や上位エリートによって上から形成されたのではなく、地方レベルに起源をもっている。ファクションの「指導層」を形成する地方有力一族（ファミリー）は、互いに血縁・婚姻関係、コンパードレ関係で結びつき、他方、彼らと非エリートは、一定の地理的範囲内で、パトロン＝クライアント関係で結びついている[10]。これは、クライエンタリズムが、本質的に上位者と下位者の対面的（face-to-face）関係であること[11]に起因するものである。とはいえ、地方ファクションは「地方完結」的であるというわけではない。それを取り仕切る地方政治エリートは、町長や市長などの上位政治エリートと結びつき、後者はさらに、知事や下院議員といった上位エリートと垂直的な結合関係を形成する。このネットワークもまたクライエンタリズムによって成り立っており、ここでは上位エリートは下位エリートに特殊利益を配分し、後者は前者のブローカーとして集票その他の支持動員に当たるわけである。こうした垂直的ネットワークは地方から中央へ、言い換えれば「下から上へ」と形成されたのであるが、これは歴史的には、アメリカ統治時代には地方レベルから選挙が実施されたことと、政党政治が、すでにスペイン時代から存在していた地方ファクションを所与としてその上に形成されたことの反映である[12]。こうした垂直的関係を図式的に表現すると図１のようになる。

地方ファクションの第二の特徴は、その組織的「未定形さ」である。地方政治エリートと非エリート、および前者を構成する有力ファミリーは、それぞれクライエンタリズムと血縁関係のような一次集団的要素で結びついているのであって、イデオロギーや階級、成員間の共通利益といった「カテゴリー」で結びついているわけではない。したがって、地方ファクションは本質的に、組織的に緩やかな連合体とならざるをえない[13]。

---

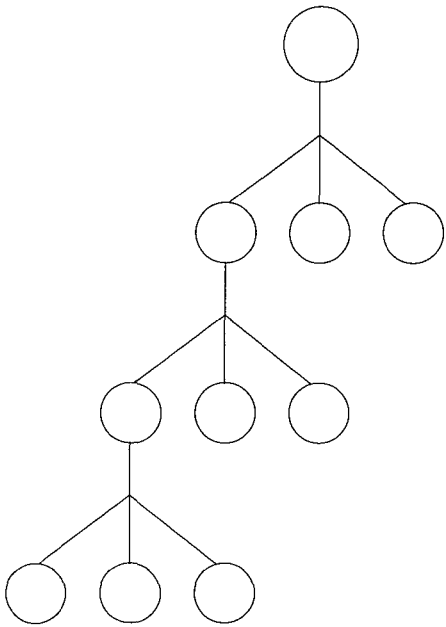
[10] Carl H. Lande, *Leaders, Factions and Parties: The Structure of Philippine Politics* (Michigan: The Cellar Book Shop, 1965), pp. 12-13.

[11] Scott, "Patron-Client Politics and Political Change", p.93.

[12] Lande, *Leaders, Factions and Parties*, p.4. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change", pp. 109-110. Mary R. Hollunsteiner, "The Development of Political Parties in a Town", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics,* pp. 174-176.

[13] Lande, *Leaders, Factions and Parties*, p.17

【図1　伝統的政治ネットワークのモデル】



第三の特徴は、地方レベルでの競合は主に2つの主要ファクション間で争われ、それらによって地方共同体の政治空間がほぼ二分されるという「バイファクショナリズム（bifactionalism）」現象が見られるということである。ランデはこれを「最小勝利連合」の原理によるものとして説明している。彼によれば、この現象は、共同体内の過半数の支持を獲得することを目指しながらも、配分されるパイの獲得量を極大化しようとする地方ファクションの合理的行動の結果として生じた。フィリピンの二大政党制は、地方レベルでのバイファクショナリズムを反映している。もっとも、「第三政党」が時折出現することにもみられるように、地方レベルでは2つのファクションしか存在しないということではない。しかしながら、地方有権者の大部分が、主要二大ファクションによって掌握されているというのもまた事実である[14]。

[14] Ibid., pp. 18-19, 34.

第四に、相互に競合する地方ファクションは、いずれも同様の人的ネットワーク・構成原理に基づいて形成されている。したがって、ファクション間の競合は、共同体内のイデオロギーや階級線といった下位文化に沿ってではなく、むしろそれを横断する形で行われる[15]。一般に、パトロン＝クライアント関係は、社会内に現存する社会経済的・政治的格差を家父長的な関係として装うものであるから、地方政治ファクション内での階級関係とそれによる政治的利害対立は、その家父長的関係によって隠蔽されることになる。そして、このように、相互に対立するファクションがいずれも同様の組織的性質を帯びることで、ファクション間競合は（地方名望家間での地位や富、威信をかけた権力闘争として現れることはあっても）階級間対立・競合として現れることはない。この意味で、地方ファクションは、フィリピンにおける階級対立を二重に覆い隠すものだといえよう。

最後に、地方ファクションは不安定性を内包している。人間関係に基づく結びつきは、ファクションや政治エリートに対する成員の帰属心を必ずしも永続的に保証するわけではない。また、クライエンタリズムに基づく支持動員に必要な分配資源の稀少化や枯渇、および地方エリートの都市移住による不在化は、地方ファクションの流動性を促進する要因となりうる。さらに、ファクションは組織化（制度化）のレベルが低く調停手段も限られていたため、その内部対立は、しばしばファクションの分裂にまで発展した。また、戒厳令以前のフィリピン政治では、大統領や上下院議員といった国政選挙よりも、知事や市長、町長といった地方選挙の方が、政治的競合は激化する傾向にあった。これは、そうした地方ポストに付随する権限や報酬が、地方ファクションにとってより身近で、直接的な関心対象となっていたからである。その争奪戦の過程では、選挙が暴力的対立にまで進展し、死傷者が出る場合もあった[16]。

---

[15] Ibid., p. 19.

[16] Ibid., pp. 20-23. Mark R. Thompson, "Searching for a Strategy: The Traditional Opposition to Marcos and the Transition to Democracy in the Philippines" (Ph. D. Dissertation, Yale University, 1991), p.100. David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991), pp. 38-39.

次に、こうしたパトロン＝クライアントのネットワークにおいて、国政レベルエリートから配分された資源についてみてみよう。

（2）配分資源

政治エリートが上記の垂直的ネットワークを維持し、有権者を動員する際に用いた資源は、主に公務員人事と国家財源であった。この意味で、フィリピンの政治エリートは、国家に癒着することで存在が可能となったといえる。

1935年憲法はアメリカ合衆国憲法をモデルとしていたが、政体として連邦制ではなく単一国家制を採用したため、中央政府（特に大統領）は地方政府の人事任命に対して広範な権限を有していた。州知事と市長・市議会議員は、それぞれ55年と59年に公選制に移行するまで、いずれも大統領による任命制であった。知事については、公選制に移行した後ですら、大統領は「正当な理由」（もちろんここには政治的配慮・画策が働く場合もある）に基づくものである限り、その罷免権を行使できた。その他にも、例えば地方政府の衛生・農業部門の技官や市の警察署長といった行政ポストは、いずれも大統領もしくは関係中央省庁による任命制であった。また大統領は、現職町長の死亡後副町長がそれを引き継いだ場合には、空位となった副町長ポストに新しい人物を任命する権限まで有していた[17]。大統領や中央省庁によるこうした人事任命・罷免権の行使は、彼らの「独断」ではなく、もっぱら地元選出の下院議員との相談・協議のもとに行われた。

人事が政治的な「食い物」にされた点では、中央省庁も同様であった。人事におけるネポティズムはすでに1920年代から出現し、独立後も継続した。64年時点での調査によれば、フィリピン上級公務員の57％は、法律で定められた正規の競争試験を経ずに採用されていたという。この傾向は特に若年層に顕著で、そうした形で採用された者の多くは、何らかの形での政治的縁故を有していた[18]。

---

[17] Rodolfo Severino, Jr. "Dependents of the National Government", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*, p.447.

[18] Gregorio A. Francisco, Jr. "Career Development of Filipino Higher Civil Servants", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*, pp. 401-403.

官職の配分は、政治エリートにとって重要な資源の一つであったが、たびたび新設されるポストは大統領や有力議員によって押さえられ、陣笠および新人議員がそこに入り込む余地は限られていた。その結果、大統領府と下院与党議員の間でポストを折半し、さらに後者が均等配分するという「密約」が、政治エリート間で交わされたりした[19]。

次に「カネ」すなわち国家財源についてみると、地方政府は中央政府に大きく依存していた。1955年制定の地方自治法によって、州や市・町といった地方政府に所得税その他の広範な徴税権が与えられた後でも、地方政府は、中央からの財政的支援なしには職務を執行できない状態にあった。63年会計年度についてみると、全地方政府の歳入合計額1億6000万ペソのうち、地方政府が独自に賄ったのはその18%程度に過ぎない。財源の国家への依存という点では特に州政府が顕著で、その歳入の65%が国庫からの補助もしくは交付金で賄われていた（市・町政府については、その割合はそれぞれ約27%と43%となっており比較的低い）[20]。ここに、上下院議員などの国政レベル政治エリートが、地方政府の財源不足を補うべく予算配分を行う余地が生まれる。その代表格が、各議員ごとに配分される地方向け公共事業予算（ポークバレル）であった。

ポークバレルは、1922年の公共事業法の成立によって制度化され、その後いくつかの改正を経た後、56年の共和国法第3101号での「コミュニティ・プロジェクト」および64年同第3846号で「短期農村開発プロジェクト」に該当する公共事業を特にポークバレルと呼ぶこととなった。したがって、全ての公共事業がポークバレルに該当するというわけではない。しかし、公共事業のうちで、ポークバレルとそうでないものとの区別は曖昧で、そうした事業の直接的「受益者」となる農村有権者のほとんどは、その両者を明確に区別していない[21]。

---

[19] これはいわゆる「50－50プラン」と呼ばれるものである。Gregorio A. Francisco, Jr. and Raul P. de Guzman, "Congress and Patronage", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*.

[20] Leonardo C. Mariano, "Local Government Finance", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*, pp. 453-455.

[21] Ledivina C. Vidallon, "Pork Barrel Financing", *Philippine Journal of Public Administration*, vol.10 (January 1966), pp.29-31.

各議員ごとのその配分額については、与党議員は野党議員よりも、上下院役職者(議長や院内総務)は陣笠議員よりも多額のポークバレルを支給されるのが一般的であった。1962年の時点では、下院議長に165万5000ペソ、支給最少額の野党議員に15万5000ペソ、上下院議員一人あたり平均でそれぞれ45万ペソおよび25万ペソが支給されている[22]。戦災でフィリピン経済が壊滅的な状態にあった46年でさえ、上院議員には最低でも7万5000ペソ、下院議員には一人あたり5万ペソが支給されていた[23]。

しかし、その社会経済的効果は、ほとんどの場合疑問視されていた。ポークバレルによる公共事業は、もっぱら、選挙目当ての短期的な政治的効果を狙ったものであった。選挙実施年度にはポークバレル配分への要求が高まり、結果として財政支出が増大するという傾向が見られた[24]。しかし、巨額の予算をつぎ込みながらもその経済的効率性は低く、しかも政治的配慮が優先される余り、効率性や効用が考慮されること自体が稀であった。公共事業はほとんどの場合、事業対象地域(下院議員の場合は一般的に選挙区、上院議員の場合は地元の州)内で「広く薄く」配分され、しかもその地域の必要性や実情を無視して実施された。そのため選挙が済むとそれは忘れ去れ、建設途中の未完成のまま放置された道路や橋もしばしば見かけられた[25]。ある役人による次のような不満は、ポークバレルの公共事業の実態を浮き彫りにしている。

> いったん道路や校舎、病院が完成してしまうと、〔以後それらを〕維持する資金はない。政治家が望んでいるのは、自分は〔そうした事業や物資を〕調達できるということを選挙民に示すことだけだ。彼は継続可能

---

[22] Ibid. p. 31.

[23] Robert B. Stauffer, *The Philippine Congress: Causes of Structural Change* (Beverly Hills: Sage Publications, Inc, 1975), p.15.

[24] Harvey A. Averch, John E. Koehler and Frank H. Denton, *The Matrix of Policy in the Philippines* (New Jersey: Princeton University Press, 1971), pp. 99-101.

[25] Caridad C. Semana, "Philippine Politics and Economic Development", *Philippine Journal of Public Administration*, vol.11, nos.1-4 (1967), p. 37.

なプロジェクトになど関心はない。投資すること自体が重要なのだ[26]。

したがって、ポークバレルによる公共事業は、「フィリピンにおける経済発展の資源の稀少性を考えると……〔フィリピンのような〕貧しい発展途上国には行う余地のない贅沢品」[27]と評価されていたのである。

（3）大統領－議会関係

コモンウェルス（アメリカ植民地下の独立準備自治政府）時代から1972年までのフィリピン民主主義体制の立憲的基盤が、1935年憲法である。この憲法の最大の特徴は、大統領制や三権分立、人権規定にみられるように、アメリカ式の統治原理を採用している点にある。一般に、植民地が自治権や独立を獲得する際に旧宗主国の統治原理を採用する、あるいはそれをモデルに憲法を制定するという現象は珍しいことではなく、フィリピンもそれに該当する事例の一つであった。この点をより深く理解するために、同憲法の制定過程を簡潔に概観しておこう。

1934年、アメリカ議会はタイディングス＝マグダフィー法（フィリピン独立法）を制定する。これを受諾した植民地下フィリピン議会は、同法に基づき、選挙を経て選出された憲法制定会議を召集し、ここで憲法案が審議・作成された。アメリカは制憲会議に直接的な圧力を行使することはなかった。もっとも、これは、アメリカ当局がフィリピンの憲法制定に関して何の要望も示さなかったということではない。というのも、タイディングス＝マグダフィー法では、新憲法に人権条項と信仰の自由、それに共和政体の3点を盛り込むことが、フィリピン独立の条件として規定されていたからである。他方、フィリピン側に目を転じると、制憲会議代表の約半数は、ジョーンズ法（フィリピン組織法）下植民地政府の公職経験者であり、したがって、アメリカ憲法の理念や運用に慣れ親

---

[26] Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Country* (New York: John Wiley, 1974), p. 118. Cited in Thomas C. Nowak, "The Philippines before Martial Law: A Study in Politics and Administration", *American Political Science Review*, vol.71, no.2 (1977), p.525.

[27] Semana, "Philippine Politics and Economic Development", p. 37.

しんでいる者たちであった。また制憲会議代表の中には、少数ではあるが、投票権のない駐米フィリピン人委員（resident commissioner）としてアメリカ下院議会への出席経験を持つ者もいた[28]。彼らにとっては、アメリカ憲法とその原理が、憲法案作成におけるほとんど唯一の準拠基準であった。加えて、制憲会議で審議された憲法草案は、最終的にはアメリカ大統領の承認を得ることになっていたから、タイディングス＝マグダフィー法の「要件」以外にも大統領制や権力分立といったアメリカ的原理を草案に盛り込むことは、制憲会議にとって政治的に当然の成り行きであった[29]。このように、アメリカによる直接の介入や圧力がなかったという意味では、35年憲法は形式的には「フィリピン人の手によるもの」であったといえる。しかし実際には、「思想的影響」や「政治的配慮」という形で、アメリカ的原理はフィリピン憲法に反映されたのである[30]。

次に、35年憲法の具体的規定を、議会からみていこう。上院は、全国区から選出される定員24名からなり、任期は6年で、2年ごとに8名ずつ改選される。下院議員は任期4年で、小選挙区制から選出される。各州への議員数の割り当ては人口比によって変化するので、下院は地域代表としての性格が強くなっている。その定員については、120名を上限とする旨以外には憲法には別段の定めはないが、100名程度の議員から構成されていた。

議会の権限には立法的なものと非立法的なものとがある。35年憲法第1条は、「立法権は上下院議員からなるフィリピン議会に属する」としており、三権分立の下、立法権が議会の排他的権限であることを規定している。非立法的権限としては、条約批准権（上院の3分の2以上の賛成が必要）、宣戦布告権（上下院それぞれ3分の2以上の賛成が必要）、憲法改正案の提出権（上下院それぞれ4分の3以上の賛成が必要）、正

---

[28] David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1988), p. 75.

[29] John H. Romani, "Observations on the Philippine Presidency", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*, pp. 311-312.

[30] 1935年憲法のそうした性質は、のちに民族主義的な観点からの改憲論を引き起こすこととなる。70年の新憲法制定会議については第3章で論じる。

副大統領や最高裁判事の弾劾権などがある。また、こうした制度上の権限に加えて、議会は事実上の司法的・行政的役割を果たすこともあった。両院はそれぞれ個別に選挙裁判所（Electoral Tribunal）を持ち、選挙結果や公職者の被選挙権の有無といった選挙関連事項について判断を下す権限を有していた。また、議会は、人事任命権や政府機関改編権を通じて行政的機能も果たしていた[31]。

大統領は国民の直接選挙により選出される。任期は4年で再選は一度限り認められており、したがって最長8年である。35年憲法では、大統領は次のような役割を負うとされている。第一に、「執行権は大統領に属する」（第7条1項）との規定により、大統領は執行政の長（Chief Executive）としてその任務に当たる。また、国軍最高司令官として人身保護令および戒厳令を布告する権限を有していた。第二に、大統領は行政機関の長（Chief Administrator of the Government）として、閣僚をはじめとする政府職員の人事任命権、地方政府に対する一般監督権、政府機関再編権を有していた。第三に立法的機能があげられる。大統領は、通常国会開催時の議会への教書提出権や法案への拒否権を有し、これらを通じて立法に影響を与えることができた。最後に、大統領は外交における長（Diplomatic Chief）であり、国家元首として条約を締結する権限を有していた[32]。

35年憲法下では明確な権力分立性が採られていたものの、法制度的には大統領に権限が集中する傾向があった。大統領は議会に対して、上記の教書提出権や拒否権に加えて、歳出予算提出権と議会の歳入出法案への拒否権も有していた。他方で、議会が大統領の勧告した歳出予算を増加させることは認められていなかった。また大統領は、一般の立法または大統領の指定する特別議題を審議する目的で、いつでも特別国会を召集できた。さらに大統領は、非常事態の場合には、一定の制約の下で、

---

[31] Gabriel U. Iglesias and Abelardo Tolentino, Jr., "The Structure and Functions of Congress", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*, pp. 253-6.

[32] Alex B. Brillantes, Jr., "The Executive", in Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma (eds.), *Government and Politics of the Philippines* (Singapore: Oxford University Press, 1988), pp. 115-116.

命令規則制定権を行使することも認められていた[33]。

35年憲法におけるこうした「強い大統領」は、制憲会議代表の意向を反映していた。その代表たちは、「……いかなる、そしてあらゆる状況下でも統治できる強い執行者を確立したいと考えていた。〔彼らの考えでは〕大統領は、システムの残りの部分がその回りを取り囲むような中心的存在でなければならなかった〔し、また〕……人民による直接選挙によって応答的にされねばならなかった」[34]。制憲会議のこうした考えは、一つには20世紀に出現した行政国家化の流れや、当時の大恐慌の中でのニューディール政策による行政府の拡大といった政治経済的情勢を反映したものである。同時にそこには、フィリピンの経済事情をめぐる考慮も働いていた。すなわち、国民の福利が向上しなかった場合には新生独立フィリピンが深刻な社会的政治的不安に直面する可能性があり、またフィリピンが独立後に経済的に生き残るためには国家主導の経済システムが必要であるという見解が、当時の政治指導者の間に存在していたのである[35]。

さらに、フィリピンには大統領の権力を押し上げる政治文化的要因も存在していた。アグパロ（Remigio E. Agpalo）によれば、フィリピンの伝統的政治観では、政治システムおよび政治的共同体は、人間の身体にも似た「有機体的階層制（Organic Hierarchy）」として捉えられるという。このような「有機体」すなわち「身体」においては、「頭」がその全体的調和、言い換えれば秩序の維持に絶対的な役割を果たすものとされる。この政治システム観は、「頭」すなわち「頭領・首長」（「パングロ」）としての大統領による強い政治指導を正当化するのである[36]。またフィリピンでは、大統領は行政府および政治システムの頂点として、その資源や能力を超えた、あるいは本来であればその権限や職務には含まれないような仔細な問題（例えば公立学校への机の調達）にまで介入すること

---

[33] 作本直行「フィリピンの権威主義体制と統治構造」『アジア経済』第26巻10号（1985年）76頁－77頁。

[34] Romani, "Observations on the Philippine Presidency", p. 313.

[35] Semana, "Philippine Politics and Economic Development", p. 26.

[36] Remigio E. Agpalo, *Adventures in Political Science* (Quezon City: University of the Philippines Press, 1996), chap. 8 and chap. 9

をしばしば期待されていた[37]。こうした期待もまた、大統領の地位を強めると同時に、その地位・職務の「人格化」ないしは「脱制度化」を促進する要因となっていた[38]。

しかし、先に述べたような「強力な大統領」という憲法規定は、当然のことながら、現実の政治システムの作動様式を完全に描写し尽くすものではない。実際には、大統領の権力は、公式・非公式の様々な制度やアクターによって制約された。ここでは特に、議会による大統領権力の制約要因を見ていきたい。

その第一は、議会による大統領決定への介入を認める法制度である。大統領は行政府の長として広範な人事任命権が与えられていた。しかし、政府長官、大佐以上の国軍将校、外交官や裁判官といった役職については、上下院それぞれ12名づつからなる人事任命委員会の承認を必要としており、ここで議会は大統領の人事任命に介入することができた[39]。また、政府提出法案に対して議員立法の審議が優先されていたため、大統領教書で力点の置かれていた法案の多くは先送りもしくは廃案となっていった[40]。こうして、議会は、大統領主導の政策決定に抵抗することができた。加えて、上院の性質も大統領のリーダーシップに影響を与えた。すでに見たように、上院議員は大統領同様全国区から選出されるため、しばしば大統領に匹敵する社会経済的地位や支持基盤を持っていた。そのため、大統領は、上院議員とリーダーシップをめぐる競争にさらされた。彼らはいわば「潜在的大統領候補」なのであり、事実、ケソンからマルコスまで35年憲法時代の９人の歴代大統領中、上院議員を経験していないのはマグサイサイ（Ramon Magsaysay：1953～57年）とマカパガル（Doisdado Macapagal：1961～65年）の２名にすぎない。またガルシア（Carlos P. Garcia：1957～61年）は、上院の大統領に対する政治的抵抗力を削ぎ落とすことを狙って、上院の選挙区を全国区から地方区に変更しようという提案すら行っていた[41]。

---

37 Timberman, *A Changeless Land*, p. 42.

38 Grossholtz, *Politics in the Philippines*, p. 114.

39 Igresias and Tolentino, "The Structure and Functions", p. 255.

40 藤原帰一「フィリピンにおける『民主主義』の制度と運動」『社会科学研究』第40巻１号（1988年）42頁。

41 Grossholtz, *Politics in the Philippines*, p.111.

こうした議論をすると、「それでも大統領は所属政党を通じて議員の行動を統制できたのではないのか」という反論が提起されよう。しかし、事実はその反対で、フィリピンの二大政党はいずれも、所属議員の行動を統制できるような組織ではなかった。これが大統領の行動を制約する第二の要因であった。

一般に、大統領制のもとでは、明確な権力分立制によって「議会対大統領」という政治的対抗図式が形成されるため、政党の凝集性と求心力は低下する傾向がある。しかしそれ以前に、そもそもNP(ナショナリスタ党)とLP(リベラル党)というフィリピン二大政党は、いずれも共通の政策的理念やイデオロギーによって統合された組織ではなかった。両党間には政策やイデオロギーをめぐる相違は存在しなかったし、仮に選挙時に政策的相違が現れたとしても、それは議員や候補者にとって何の意味も拘束力を持つものではなかった。大統領とその所属政党の議員、あるいは同一政党の議員同士が異なる政治的政策的見解を持つことも珍しくなかった。また政党には、所属議員の忠誠心や帰属心をつなぎとめておけるだけの財源もなかった。こうした事態は、フィリピン二大政党がいずれも基本的には地方有力者の寄り合い所帯・集合体であったという組織的構造的性質に由来する。

フィリピンの政党には全国的な党組織というものは存在せず、それを実質的に肩代わりしていたのは、大統領や上下院議員といった国政政治エリートを頂点とし、地方政治ファクションを底辺とする垂直的・個別的なネットワークであった。これは歴史的には、スペイン統治下でごく少数の「原住民」に開放されていた地方レベルの公職をめぐって競合する地方名望家層(プリンシパリア)が、アメリカ植民地支配下の選挙制度の導入以降、一方では選挙権の拡大、他方ではより高位への漸進的な公職開放に対応して、それぞれ下方・上方にネットワークを広げていく過程で形成されたものである[42]。政党の凝集性や拘束力の低さは、集票＝動員組織がエリートごとに形成されていることと、中央レベルの政治エリートが集票をそのような個別的ネットワークに依存していることの反映である。さらに、NPおよびLPの両党がいずれも上記の個別的ネット

[42] Lande, *Leaders, Factions and Parties*, pp. 27-30.

ワークから構成されていたという事実は、両党ともに（地方ファクション同様）特定の社会集団や階級、地域、産業を代表するのではなく、むしろそれらを横断していたことを示している[43]。理論的観点からみれば、NPとLPの政策的類似性は、両党ともに広範な社会的カテゴリーを横断するという組織的類似性に由来するのであって、ダウンズ（Anthony Dawns）[44]やサルトーリ（Giovanni Sartori）[45]の論じるような政党空間における「求心的競合」によるものではない。

フィリピン二大政党の上記の性質は、選挙のあり方にも大きな影響を与えた。選挙における当落選は、候補者自身の動員可能な資源量や人格的要素によって大きく左右されることになった。また、明確な争点が存在しない結果、選挙戦はしばしば、候補者個人間の「無能」「腐敗」といった人格攻撃的な批判合戦に終始したのである[46]。

第三に、大統領の権力行使は、フィリピン政治の「地方遠心化」傾向によっても制約を受けた。フィリピンにおける地方への権力分散の状況について、フェガン（Brian Fegan）は次のように述べている。

フィリピンの国家が、村落レベルにまで到達する中央

---

[43] Ibid., pp.38-42. もっともこれは、NPとLPが各階級の利益を等しく代表していたということではない。フィリピンの二大政党を上層階級の政党とみなすのは誤りで、それらは実際にはあらゆる階級の利益を代表しているというランデの評価（Ibid.,p.42）に対して、ワーフェルは、それを実態の説明というよりは潜在的可能性を指摘したものに過ぎないと論じている。Wurfel, *Filipino Politics*, pp. 97-98. どの階級の利益を代表していたのかという問題に限っていえば、フィリピン二大政党はやはり「持てる者」の利益を代表する傾向が強かったことになる。このことを示す一例は歴代の農地改革の不徹底さで、政治エリートは農地改革法案の審議過程で法律的抜け穴を作るとか財政的裏づけを与えないなどの方法で抵抗を試み、それらを骨抜きにしてしまった。戒厳令以前のフィリピン政治エリートの行動様式については、次節でより詳しく取り上げる。

[44] A・ダウンズ（古田精司監訳）『民主主義の経済理論』成文堂、1980年、第8章。

[45] G・サルトーリ（岡沢憲芙・川野秀之訳）『現代政党学』早稲田大学出版部、1980年、第6章および第10章。

[46] R. S. Milne, "The Filipino Party System", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*, p.183.

> 集権的で規律的な公務員制度を持ったことなどこれまで一度もない……。スペイン植民地〔支配〕が高度に中央集権化された国家〔を残したという見解〕は大部分幻想である。戒厳令までは、農村の部落には教員を除いて中央政府の役人は明らかにほとんど存在しなかった。州や町、村落は、求心的で〔政府から〕俸給を支給された国家官僚ではなく、在職・収入・政策・規律〔といった点で〕自律的で地方遠心的な公職者によって支配された……。〔地方エリートは〕町政府の自律性、町警察、裁判所を用いて、地方の慣習法と農村オリガーキー〔すなわち少数支配層〕としての特権を維持した。彼らエリートの目標は、中央の国家役人を締め出したり弱体化したり支配下に置き、国家が彼ら地方エリートのクライアントや従属者を国家的市民に転化するのを妨げることで最もよく達成された。……私兵を擁する地方公職者は警察に対するかなりの程度の支配権と刑事裁判への介入権を持っており……国家の刑事法を無視した。
>
> 要するに、中央国家にはその法と政策を領域全体に施行する能力がなかった。国家はまた、「平時」においてすら暴力装置を独占できなかったのであり、〔このことは〕村落から州に至るあらゆるレベルで地方公職者の私兵が存在していたことにも表れていた[47]。

フィリピン政治社会構造の特徴の一つは、政治権力の地方分散化傾向であり、各地方における「政治王朝」もしくは「ボス支配」の存在である。彼らは単に有権者への便益供与(パトロン=クライアント関係)だけではなく、時には地域の経済的支配(国家的資源へのアクセスや土地・

[47] Brian Fegan, "Entrepreneurs in Votes and Violence: Three Generations of a Peasant Political Family", in Alfred W. McCoy (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1994), p.93.

株式の所有、企業経営、公共事業との癒着、闇クジその他のアングラ的経済活動）と暴力行使・脅迫を織り交ぜることによって、地方を政治的に支配してきた[48]。本質的にこうした地方政治王朝を基盤とするフィリピンの国政政治エリートは、そのネットワークを確立する中で、垂直的には統合されているが水平的には分散的・競合的な政治状況を作り出す。アンダーソン（Benedict Anderson）はこれを「カシケ民主主義（cacique democracy）」と呼んでいる[49]。政党の組織的脆弱性とも相まって、そうした状況下では、大統領による中央集権化の試みは、議会からの抵抗を受けることとなった[50]。

第四に、大統領のリーダーシップは、その個人的な政治的資質によっても左右された。これを、大統領の予算転用権限の変化を事例としてみてみよう。ケソン、オスメーニャ、ロハス各大統領の時代には、大統領は、それが彼の定める「公共の利益」に適うものである限り、額に関係なく予算をある分野から他の分野に転用できる権限を与えられていた。言い換えればこれらの大統領は、予算成立以降であっても、「公共の利益」という名目によって、無制約的に予算配分を変更する権限を有していた。これは憲法上の規定ではなく、ケソン政権期に確立した権限を後の２人の大統領が前例として踏襲した慣例であった。しかし、ロハスの死去に伴い副大統領から昇格したキリノ（Elpidio Quirino：1948～53年）大統領は、与党LP内で強力な指導力を持つ人物ではなかったため（そもそもキリノが大統領になれるとは誰も考えていなかった）、議会は50年度の会計についてその転用額を50％にまで制限した。その額は52－53年を通じてさらに制限され、54年には25％にまで減少した。これ以外にも、キリノはアベリーノ（Jose Avelino）上院議長との激烈な権力闘争に直面しなければならなかった。現職のキリノを破り当選したマグサイサイ大統領は、大統領選挙直前にLPからNPへと党籍変更した人物であり、NPメンバーにとっては「よそ者」「アウトサイダー」に他ならなかっ

---

[48] *Far Eastern Economic Review*, Sept.14, 1989, pp. 36-39.

[49] Benedict Anderson, "Cacique Democracy in the Philippines: Origins and Dreams", *New Left Review*, no.169 (1988).

[50] Roman Dubsky, *Technocracy and Development in the Philippines* (Quezon City: University of the Philippines Press, 1993), pp. 77-78.

た。そのためマグサイサイのNPおよび議会における権力基盤は脆弱で、農地改革や行政府再編をめぐって議会からの支持を取り付けるのに失敗した。また予算転用権の額も、25%ないし50%に制限された[51]。

最後に、議会エリートは、法案審議を意図的に遅らせることで大統領の希望する法案の成立を妨害したり、彼らの提出する法案について大統領から妥協を引き出すことができた。ここでは、議会欠席による議事進行停止、演説時間の引き伸ばし、大統領との駆け引きと交渉、議会での審議差し戻し、重要法案（税制など）の審議を先送りにした上で重要度の低い法案（町名変更など）に不相応な時間をかける、国政とはおよそ無関係なスキャンダルの暴露など、およそ考えられうるあらゆる手段を用いて時間稼ぎが企てられた。そのため、100日間の通常国会では法案を審議しきれず、引き続いて特別国会が召集されるというのがありふれた光景となっていた。

以上のように、35年憲法体制下では、フィリピン大統領は法的には強力な権限が与えられていたにもかかわらず、それは実際には様々な制度的・非制度的要因による制約を受けていた。もっとも、このことは、議会が大統領を常に押し切っていたとか、大統領の権力行使や政治指導が常に議会に依存していたということを意味しない。ここで重要なことは、議会エリートが自己の目的を達成するために、個人あるいは集団で大統領に影響力を行使する余地があったということである。

それでは、彼ら政治エリートの目的は何で、その目的を達成するために彼らはいかなる手段を用いたのか。そしてそもそも、彼らはフィリピン社会内でどのような位置にいたのだろうか。次節ではこうした問題を取り上げる。

第3節　政治エリートの目的と社会的位相

（1）政治エリートの目的

大統領や国会議員、さらには各地方政治家を加えた（広義の）フィリピン政治エリートの第一目標は、公的な目標の達成というよりも、むしろ、公職就任を通じて自己あるいはそれを取り巻く支持者たちの私的な

[51] Caridad S. Alfonso, " Executive-Legislative Relations", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*, pp. 343-345.

利益を保護・増進することにある。具体的には、ポークバレルに代表される公共事業予算の地方（地元）への配分とそのからのキックバック、身内や支持者の公務員への登用や就職斡旋、特定人物・企業への各種許認可の供与とそれにまつわる金銭授受、権限を利用しての国立銀行からの資金調達や流用などがある。また古くは、第二次大戦の戦災補償支払いにおける便宜提供があった。

もとより、政治エリートにとっては、大統領あるいは上下院議員の座それ自体が魅惑的な「収入源」であった。法的にはその年間報酬は（国会議員の場合）7200ペソと定められていたが、実際には、議員の国会出席用の旅費や秘書・助手雇用費（これには家族や親戚が登用されるのが一般的であった）その他の諸手当を「収入」とすることで、議員は正規の報酬の約5倍もの年収を得ることが可能であった[52]。

政治エリートは、公職を通じての私的利益獲得という行為を、半ば自分の当然の責務もしくは権利として捉えていたようである。例えば、ジャーナリストからその「腐敗」疑惑の真偽を問いただされたアベリーノ上院議長は、半ば開き直って、「一体我々は何のために権力の座にいるというのか……我々は実際には聖人君主でも何でもないのに、なぜそうであるふりをしなければならないのか」と答えていた[53]。またテイラー（George E. Taylor）は、より直截に次のように指摘している。

> フィリピン人にとって、政治は重要な産業なのである。つまりそれは生活様式なのである。政治は権力への主要なルートであり、続いて富への主要なルートなのである。権力は、それが富を維持するのに重要であるのと同様、富を生み出すのにも重要である。政治権力を持つものは租税や関税の支払いを逃れることができる

---

[52] Jose V. Abueva, "Social Backgrounds and Recruitment of Legislators and Administrators in the Philippines", *Philippine Journal of Public Administration*, vol. 9 (1965), p. 21, nn. 30.

[53] Wurfel, *Filipino Politics*, p. 100. Mark M. Thompson, *The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines* (Quezon City: New Day Publishers, 1996), p. 19.

> し、また査察を妨害し、競争相手を打ち破り、政治的敵対者にダメージを与えることができる。政治権力の助けがあれば、それ以外の手段に頼るよりもより短期間のうちに多くの富を生み出せるのである[54]。

欧米的な政治的価値観・規範では通常「腐敗」とされるこれらの行動は、従来、社会経済的近代化に伴う一種の「副産物」であり、程度の差こそあれ、発展途上国全般に共通する現象であると考えられてきた[55]。しかし、より重要な問題は、フィリピン政治エリートにとって、「政治権力を用いた私的利益充足」という行動がなぜ重要視されるか、あるいは「政治権力は富を獲得する手段である」という政治観はどこから生じたのかということである。そうした行動や政治観は、フィリピンにおいては決して目新しいものではなく、例えば人事におけるネポティズムという現象は、ジョーンズ法による行政機関の「フィリピン化」の開始とともに出現し、独立時にはすでに確立されていた[56]。さらに、地方公職ポストを私的利益獲得の手段とみなす地方ファクションは、すでにスペ

---

[54] George E. Taylor, *The Philippines and United State: Problems of Partnership* (New York: Praeger, 1964), p. 157.

[55] 例えば、ハンチントン (Samuel P. Huntington) は、腐敗は急速な社会経済的近代化とかなりの相関性をもつと指摘し、近代化が腐敗を助長する理由として次の3点を挙げている。第一に、近代化によってその社会の基本的価値に変化が生じ、従来は伝統的規範に適い、正当であると考えられていた行動が、近代的価値観からすると腐敗したものと見なされるようになる。「近代化途上社会における腐敗は……ある程度までは、承認された規範から行動が逸脱した結果ではなくて、既成の行動型から規範が逸脱したものなのである。善悪に関する新しい基準および標準によって、少なくともいくつかの伝統的行動型を腐敗だと非難する行動が出てくる」。第二に、近代化によって新しい富や権力源が出現し、それが腐敗を助長する。例えば、近代化の過程で巨額の富を獲得するに至った人々の中には、金の力で政治権力を入手しようとする者が出現する。最後に、社会経済的近代化の進展に伴う政府の権限や規制活動の増大は、政府の決定から不利益を被る集団による法の不正な操作を生み出す。S・ハンチントン (内山秀夫訳)『変革期社会の政治秩序：革命と安定の政治学』サイマル出版会、1972年、上巻55頁－58頁。

[56] Wurfel, *Filipino Politics*, p.79.

イン統治末期の時点で存在していた[57]。

政治エリートの上記の行動様式・政治観を形成した要因としては、まず、スペイン・アメリカ領植民地統治の影響が挙げられる。

スペイン統治下バタンガス地方の選挙研究で、メイ（Glenn A. May）は、当時の地方政治エリートが公職を公的目標ではなく私的利益の達成手段と考えていたことと、それについては彼らエリートの当時の政治的経験によるところが大きいということを指摘している。「スペインによる支配の中で、フィリピンの地方共同体の指導者たちは、いかに政府に仕えるかではなく、いかにそれを利用するかを学んだ。公職への就任それ自体が目的ではなく、むしろ特殊利益を促進するという目的の手段と見なされたのである」[58]。実際、彼ら原住民エリートの上位に位置し、原住民一般とは政治的に隔絶した存在であったスパニャード（フィリピン生まれのスペイン人）からなる官僚制上層部には、植民地行政という名目の下、私的利益への欲望と個人的行動が広がっていた[59]。彼らスペイン人支配層は、官僚制およびその職を、（宗主国および国王に仕えるという意味での）「植民地主義的搾取」にとどまらず、官吏個人の私服を肥やす手段としても利用していた[60]。スペイン支配末期の町長選挙では、「私的利益ではなく町民の福利と適切な町行政を重視し、国王と教会に奉仕するに最も相応しい人物を選出すべきである」との宣誓が行われていたが、これは実際の町長選挙や町行政が私的利益追求に彩られていたことを反映していた[61]。こうした傾向はアメリカ統治期にも継続した。ここでは、国家に対して自律的な市民社会による政治の支配というアメリカ流民主主義理念によって、政治・国家という公的領域と社会という

---

[57] Glenn A. May, "Civic Ritual and Political Reality: Municipal Elections in the Late Nineteen Century", in Paredes(ed.), *Philippine Colonial Democracy*, pp.24-25.

[58] Ibid., p.36.

[59] Onofre D. Corpuz, "Evolution of the Bureaucracy in the Philippines", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*, p.381.

[60] これについては、もう一つの支配勢力であった修道会にも同様のことがいえた。レナト・コンスタンティーノ『フィリピン民衆の歴史Ⅰ』井村文化事業社、1978年、67頁－73頁および第6章。

[61] May, "Civic Ritual and Political Reality", pp. 16-17.

私的領域の境界が曖昧になると同時に、後者の論理が前者に「浸透」したことが重要であった[62]。言い換えれば、そうした理念は、フィリピン政治エリートが私的関心事を公的領域に投影することを正当化したのである[63]。

第二に、政治文化的要因が挙げられる。フィリピン政治において、公的領域と私的領域の区別を曖昧にする文化的要因としてしばしば指摘されるのが、家族主義的相互扶助原理の強さである。この原理によって、単に政治エリートのみならず、その支持者や一般有権者までもが、政治あるいは公職者を個別的な特殊利益の充足手段とみなすように動機づけられる。「家族関係や〔そこでの〕義務は、フィリピン人の知る関係や義務の中で最も明確で重要なものであるから、彼らは家族内で求められるのと同様の行動と義務を、親族集団以外の領域にも移植」しようとする。こうして、フィリピン人は、就職斡旋のような有力者の「口利き」

---

[62] 川中豪「『寡頭支配の民主主義』：その形成と変容」岩崎育夫（編）『アジアと民主主義：政治権力者の思想と行動』アジア経済研究所、1997年所収、119頁－121頁。アメリカにおける民主主義理念と国家観が、フィリピンの政治エリートに与えた思想的影響は無視できない。アメリカは、独立にいたる過程で、専制への懸念に基づく「反国家主義」的な思想を生み出していた。そこでは、自然権や抵抗権、人民との契約に基づく政府という観念は自明なものと見なされた（C・E・メリアム（中谷義和訳）『アメリカ政治思想史』御茶の水書房、1982年、Ⅰ巻第2章）。これらは、国家・政府の強大化に抵抗する、自律的な市民社会による政治の支配という観念を生み出した。しかし、独立直後の政治的経済的混乱による「思想的反動」を経て、アメリカ憲法はむしろ行政府優位の立場をとる（同第3章。佐藤功『比較政治制度』東大出版会、1967年、209頁－214頁）。しかし、ジェファーソンの時代には再び「革命時代」への思想的回帰が見られた（メリアム同書第4章）。また、ジェファーソンは、専制的政府の抑制策の一環としてタウンミーティングを評価したが（同139頁）、ここでは、私的な利害関心がそのまま公的領域に流れ込むという現象が起こっていた（福田歓一『近代民主主義とその展望』岩波新書、1977年、53頁－54頁）。これに、ジャクソニアン・デモクラシーのスポイルズ・システムが重なる。これらのアメリカの国家観・政治観のフィリピンへの浸透も、フィリピン政治エリートの行動様式を規定した。

[63] アメリカは植民地期「原住民」政治エリートのそうした行動の実例については、コンスタンティーノ『フィリピン民衆の歴史Ⅱ』208頁以下を参照。

を必要とするものから、本来家族や血縁集団、地域的共同体内で処理されるべき日常生活上の些細な問題に至るまで、雑多な事柄について助力や支援を政治エリートに期待するのである[64]。

こうした伝統的行動様式は、一方では政治エリートに対する圧力として働くが、他方では「選挙目的」としてみた場合、エリートが有権者を動員する上で不可欠の要素となりうる。後者の場合、クライエンタリズムと並んで、それを補強しレシプロシティ（互恵性）と関わる伝統的規範が重要である。なぜなら、政治エリートは、それを利用することで有権者からの支持を引き出せるからである。その筆頭格が「ウタン・ナ・ロブ（utang na loob）」である。いわば「恩義の念」ないしは「義理」とでも呼ぶべきこの伝統的価値は、異なる社会経済的・政治的地位にある二者間に生じるものであり、フィリピン社会では特に重要な価値とされている。「フィリピン人ならだれもが、ウタン・ナ・ロブをわきまえているものとされている。恩恵を受けている人々の恩義に感じ、できるだけのことをしてその恩に報いなければならない」[65]のである。政治エリートは選挙をにらんで、選挙区や集票ネットワーク内に、就職斡旋や祭事への寄付その他を通じて自身に恩義を感じる者を作っておく。すると、上記の伝統的規範に基づいて、「恩義を感じる者」からの「返礼」として、集票動員が期待できるというわけである。「金銭的な負債はいったん支払えば返済したことになるが、恩義の負債は支払った後も負債であり続ける」というビザヤ地方の諺にも表れているように、恩義に対する返済は永続的な義務関係となる[66]。この関係には極めて強い社会的圧力が伴っており、この恩義に対する返礼を怠った場合、その人物は「ワラン・ヒヤ（walang hiya）」すなわち「恥知らず」と呼ばれ、強い非難と社会的制裁が待ち受けている。このような政治文化は、政治エリートが特殊利益の充足を（選挙での当選という目的の）手段として用いるよう

---

[64] Grossholtz, *Politics in the Philippines*, pp. 160-161.

[65] メアリー・ラリセス・ホルンスタイナー「平地フィリピンにおけるレシプロシティ」メアリー・ラリセス・ホルンスタイナー（編）（山本まつよ訳）『フィリピンのこころ』めこん、1977年所収、106頁。

[66] Justus M. van der Kroef, "Patterns of Cultural Conflict in the Philippines", *Pacific Affairs*, vol. 39, nos. 3-4 (1966-67), p. 327.

に作用するのである。

（2）政治エリートの社会経済的背景

フィリピンの政治エリートはどのような社会経済的階層から輩出されていたのか。ここではこの問題を、上下院議員という国政レベル政治エリートに絞って論じることにする。

その前に、彼ら政治エリートの社会内での相対的な位置づけを理解する手がかりとして、フィリピンにおける富の全般的な配分状況を見ておくことも有益であろう。その特質を一言で表現するなら、フィリピン社会は「二重社会」とでも呼ぶべきものであった。35年憲法体制時代の（そして現在でもかなりの程度）フィリピン社会は、社会経済的に全く異なる2つの階層から構成されていた。まず、都市部にその大部分が居住し、欧米的生活様式を身につけた、人口的にはごく少数の高所得者層がいた。他方で、人口の大部分を構成していたのは、伝統的生活様式を送る農民層および都市スクオッター（不法土地占拠者）で、その多くは貧困層に属していた[67]。

こうした状況を、世帯ごとの所得配分を指標として表したのが表1である。この表からは、農村と全国では若干の差はあるものの、全世帯の

【表1　所得層ごとの総世帯所得に占める割合（全国・農村、単位%）】

世帯グループ	1957年		1961年		1965年		1971年	
	全国	農村	全国	農村	全国	農村	全国	農村
最上位10%層	39.4	30.1	41.0	31.1	40.0	30.0	39.6	34.4
最上位20%層	55.1	46.1	56.4	46.9	55.4	47.2	53.9	51.0
第二20%層	19.8	21.1	19.3	21.9	20.2	23.0	21.0	21.8
第三20%層	12.4	14.7	12.1	13.5	12.8	15.3	13.2	13.9
第四20%層	8.1	11.1	7.9	11.8	8.0	9.5	8.2	8.9
最下位20%層	4.5	7.0	4.2	5.9	3.5	5.0	3.7	4.4

（引用）Russell Cheetham and Edward Kenneth Hawkins, *The Philippines : Priorities and Prospects for Development* (Washington D.C.: World Bank, 1976), p.95 を一部修正。
（原典）The Bureau of the Census and Statistics, *Family Income and Expenditure Survey* 各年度版。

67 Wilfredo F. Arce and Richard G. Abad, "The Social Situation", in John Bresnan (ed.), *Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986), pp. 56-58.

うちの10%という少数者が社会全体の富の約3分の1を保有し、同じく上位20%の世帯だけで約半分の富を支配していることが伺える。他方で、各階層ごとの「取り分」は下層に向かうにつれて減少し、特に最下位20%層は、社会内の富のわずか5%を所有しているにすぎない。このようにフィリピン社会は、持てる者と持たざる者の格差が明瞭で、かつ中間層の薄い社会であった。この傾向は戒厳令布告直前までほとんど変化していない。

次に、フィリピン上下院議員の社会経済的地位に目を転じると、その多くはもっぱら「持てる」階層の出身者であった。これは、言い換えれば、社会経済的地位と政治的地位の間には強い相関性が見られるということである。表2は、フィリピン上下院議員の親の富裕度、すなわち彼らの出身階層を表したものである。これによれば、独立後初の選挙である46年選挙においては、経済的にそれほど裕福ではない階層からも全議員の約4分の1に当たる部分が選出されていたことがわかる。62年および70年では、その割合は46年と比べて減少している。他方で、経済的に非常に恵まれた階層出身の議員の割合は一貫して増加傾向にある。このように、フィリピンの政治エリート、特に上院議員の多くは、高い社会経済的階層からの出身者なのである。このことを反映して、彼らの教育レベルも高かった。60年代初頭時点での調査では、上院議員の95%と下院議員の90%が大学卒であり、その約半数が国立フィリピン大学卒となっていた[68]。

社会経済的な意味における上院議員の一般社会との「隔絶度」は、67

【表2　フィリピン国会議員の親の富裕度（単位%）】

富裕度	下院議員			上院議員		
	1946年	1962年	1970年	1946年	1962年	1970年
非常に	21.5	49.9	50.9	45.8	70.8	71.0
中程度	46.3	40.3	27.7	29.1	20.8	16.6
限定的	23.5	8.6	21.3	25.0	8.3	12.4

（引用）Robert B. Stauffer, " Philippine Legislators and Their Changing Universe", *Journal of Politics*, vol.28 (1966), p.568およびRobert B. Stauffer, *The Philippine Congress: Causes of Structural Change* (California : Sage Publications, Inc., 1975), p.27.

[68] David Wurfel, "Elites of Wealth and Elites of Power, the Changing Dynamic: A Philippine Case Study", *Southeast Asian Affairs 1979*, p.235.

【表3　フィリピン上院議員の年収（1967年、単位ペソ）】

(議員名)		(議員名)	
1. Alemendras	523,838	13. Osmena	529,024
2. Antonino	(注1)	14. Padilla	464.944
3. Aquino	301,023	15. Pelaez	161,541
4. Aytona	111,075	16. Peraz	25,433
5. Benitez	26,034	17. Puyat	130,041
6. Diokno	166,090	18. Roxas	43,493
7. Ganzon	42,200	19. Roy	56,700
8. Kalaw	347,222	20. Salonga	34,512
9. Lagumbay	37,500	21. Tanada	157,974
10. Laurel	104,286	22. Tevas	54,633
11. Liwag	103,000	23. Tolentino	53,953
12. Magsaysay	23,000	24. Ziga	26,600

平均年収　153,396.34（注2）

（注1）Antonino議員は500,000ペソを所得税として納入しているが年収記録はなし。

（注2）Antonino議員を除く23名の平均。

（引用）Pat Duffy Hutcheon, "Power in the Philippines: How Democratic Is Asia's 'First Democracy'?", *Journal of Asian and African Studies* vol.6, nos.3-4 (1971), pp. 209-210 に一部加筆。

年時点での上院在職者24名の所得を表した表3からもうかがえる。当時のフィリピンにおける国民一人あたり平均年収は約100ペソであったから[69]、上院議員はその約230倍から5300倍、平均して約1530倍もの年収を得ていたことになる。

また、彼ら議員の社会経済的地位の上昇度も注目に値する。63年時点で、上院議員24名中19名、下院議員104名中29名を対象として、親の社会経済的地位と議員本人のそれを比較したものが表4である。これによれば、社会経済的に「中の下」または「下」に属する階層からの出身者は、両院でそれぞれ20%と45%程度を占めていたのに対し、議員になってもなおその階層にいる者の割合は激減している（上院議員に至っては0である）。他方、同じく「上位」層からの出身者の占める割合は、上下院でそれぞれ約26%と13%であったが、63年の時点でその階層に属する議員の割合はそれぞれ3倍と2倍になっている[70]。調査対象者の中に

[69] Pat Daffy Hutcheon, "Power in the Philippines: How Democratic is Asia's 'First Democracy'?", *Journal of Asian and African Studies*, vol.6, no.3-4 (1971), p.210.

[70] ここでアブエバ（Jose V. Abueva）は、「上位（upper）」「中の上（upper middle）」「中の下（lower middle）」「下位（lower）」という概念区分に関しては、

【表4　国会議員の社会経済的階層（父親との比較、単位%）】

（　）内は父親の割合

社会経済的階層	上院議員	下院議員	全国
「上位」	79.8 (26.3)	27.6 (13.8)	0.1
「中の上」	21.1 (47.4)	62.1 (41.1)	6.9
「中の下」	0.0 (10.5)	10.3 (24.1)	21.0
「下位」	0.0 (15.8)	0.0 (20.7)	72.0

（引用）Jose V. Abueva, "Social Backgrounds and Recruitment of Legislators and Administrators in the Philippines", *Philippine Journal of Public Administration*, vol. 9 (1965), p. 22.

「新人議員」がどの程度含まれているか不明なので早断はできないが、フィリピンの政治エリートの中には、すべてが「政治的役得」によるものではないにせよ、議員在職中に社会経済的上昇を果たした者が少なからず存在したということを、このデータは示している。そして、このことは、先ほど述べた「政治は富への近道である」というフィリピンの一般的政治観をより真実味あるものにしている。

ところで、国政レベル政治エリートのうち、「政治エリート一族」出身者の占める割合は意外に少ない。父親もしくは近親者に国会議員の経験がある「二世議員」の議会に占める割合は、上院議員の場合46年時点で約50%、54年で35%、62年で約50%、下院議員の場合46年で約40%、54年で約25%、62年では約50%となっている。これは逆に言えば、国会議員職の約50%から75%程度は、非政治エリート一族にも開放されていたということであり、したがって、古くからの特定の家系・一族だけが

キャロルの分類に従っている。ここではそれらは次のように定義されている。上位＝主要企業の所有者、150㌶以上の土地保有者。中の上＝（小学校教師以外の）地位の確立した専門職、大企業の管理職、政府職員、貿易商・卸売業・大規模小売業の所有者、25ないし150㌶の土地所有者。中の下＝ホワイトカラーもしくは技術職、初等レベルの管理職、数名の従業員を雇用する小売業主、所有地は25㌶以下であるが数人の小作人を抱える地主。下位＝非熟練および半熟練労働者、（行商人やサリサリストア所有者といった）従業員を持たない自営業者、小作農、小作人を持たない自作農。なお、サリサリストアとは、個人零細経営の万屋・雑貨屋である。John J. Carroll, "Filipino Entrepreneurship in Manufacturing", *Philippine Studies*, vol.10 (January 1962). Cited in Abueva, "Social Backgrounds and Recruitment", p.17.

議員の座を独占してきたとはいえない。だが、これを、政治エリートへの道がおよそあらゆる市民に開かれていたと解釈することもできない。というのも、すでに見たように、政治エリートの多くは「非常に裕福な階層」の出身者なのであり、ある議員がたとえ「政治エリート家系」の出身者でなくても、経済エリート家系の出身者である可能性が高いためである。それゆえ、「政治的非エリートから政治エリート」という移動は垂直的であるというよりも、実際には「経済エリートから政治エリートへ」という水平的な移動なのである[71]。

このように、フィリピンでは、より持てる者が政治権力の座についていたのであり、政治権力と社会経済的地位とは密接に関連していた。この意味で、彼ら政治エリートは、機能的に専門分化した集団ではなく、政治権力と経済権力の融合した「前近代的」なエリートであった[72]。そして、フィリピンの政治システムは明らかにエリート主義的で、エスタブリッシュメント優位のシステムであった。もっとも、小作農の長男として生まれながらも、有力者の支援を受けながら司法試験に合格し、大統領の地位まで登りつめたマカパガルのような例もないわけではない。それゆえ、「カースト制のように」「古いプリンシパリア」が政治権力を独占していたというわけではなく、「新しいプリンシパリア」が政治システムに参入する余地も残されてはいた。しかし実質的には、「下から上へ」の政治的移動はやはり限定的なものでしかなかったのである[73]。

以上、本章では、フィリピン民主主義の基本構造とでも呼ぶべきものを論じてきた。しかし、この構造は、いうまでもなく不変的なものではない。いわゆる近代化によってこの構造のある部分は変化し、その変化があるアクターを政治の舞台に押し上げ、別のアクターに新しい環境へ

---

[71] Robert B. Stauffer, "Philippine Legislators and Their Changing Universe", *Journal of Politics*, vol. 28 (1966), pp. 568-570. Joseph W. Dodd "Legislative Adaptability in Developing Areas: The Case of the Philippine Congress", *Asian Survey*, vol.16, no.7 (1976), p.647.

[72] Hutcheon, "Power in the Philippines", pp. 210-211.

[73] Dante C. Simbulan, "A Study of the Socio-Economic Elites in the Philippine Government and Politics" (Ph. D. Dissertation: Australian National University, 1965), pp. 124-125. Cited in Dodd, "Legislative Adaptability in Developing Areas", p.648.

の適応を迫るのである。

では、フィリピンにおける政治社会の構造上の変化はどのような形で現れたのか。次章ではそれを検討する。

第2章　政治社会構造の変容と政治過程

本章では、前章で論じたフィリピン政治の「基本構造」における連続と変化を取り上げる。まず、変化面は、特にフィリピンの政治社会構造と議会－大統領関係に現れた。他方、連続性が最も顕著に表れていたのが、政治エリートの行動様式であった。この連続性は、議会エリートが政治的環境の変化に対応できなかったことを意味していた。その結果フィリピンは「議会制の危機」と呼ぶべき現象に直面することとなった。

第1節　クライエンタリズムの変化

フィリピンにおけるクライエンタリズムの変動はしばしば指摘されてきた。以下で取り上げる諸見解は、いずれも、農村や町といった地方レベルでのパトロン－クライアント関係の変化を実証的に検討したものである。しかし、一口に「変化」「変動」といっても、その内容は一様ではない。そこで本節では、まず、パトロン－クライアント関係の変容に関する議論を大きく2つに整理する。ここでの目的は、これらの諸見解の真偽や妥当性それ自体を検討することではない。むしろ、フィリピンの政治構造や政治エリートの行動様式への影響を考察する準備作業として、クライエンタリズム変容に関する議論を紹介・整理することに力点がおかれる。

まず、マチャド（Kit G. Machado）[1]とウォルタース（Willem Wolters）[2]

---

[1] Kit G. Machado, "Changing Aspects of Factionalism in Philippine Local Politics", *Asian Survey*, vol.11, no.12 (1971). Kit G. Machado, "Continuity and Change in Philippine Factionalism", in Frank P. Belloni and Dennis C. Beller (eds.), *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective* (California: ABC-CLIO, INC., 1978).

[2] Willem Wolters, *Politics, Patronage and Class Conflict in Central Luzon* (Quezon City: New Day Publishers, 1984).

の農村政治社会論を検討する。両者はともに、ランデの描き出したパトロン－クライアント関係モデルは古典的で現在では当てはまらないとしながらも、パトロネージと票を交換するというエリート－非エリート間の垂直的な政治的交換関係それ自体は有効であるとしている。それゆえ、マチャドとウォルタースの見解は、ランデの提示したモデルの延長線上にあると位置づけられ、この意味でクライエンタリズム「変質」論と呼ぶことができよう。

マチャドはランデに倣い、その伝統的形態においては、フィリピンの政党政治の基盤は地方有力家族を中核とした地方ファクションにあったとしている。すなわち、一方では地方ファクションを基底とした垂直的ネットワークの同盟がNP（ナショナリスタ党）およびLP(リベラル党)の二大政党を形成している。他方、地方ファクション間の競合が、二大政党間の競合の原動力となっている。ここでファクションの有力家族と非エリートを結び付けていたのが、パトロン－クライアント関係に基づく人格的忠誠心と相互義務であった、というモデルである。伝統的段階においては、これら地方ファクションの機能は政治領域のみに限定されておらず、日常生活面にも及んでいた。ファクション指導者の第一義的目標は、共同体内における威信の獲得にあり、彼らの政治への関与は、この目的を達成する手段のひとつに過ぎなかった。この意味で、政治とその他の領域は未分化的であった[3]。

しかし、マチャドによれば、大衆の政治参加の増大と（国・州といった）上位レベル政治エリート間競争の激化とともに、伝統的地方ファクションの構造やリーダーシップの性質に変化が生じ、政治マシーン的な性質を帯びた新しいファクションが登場した。1930年代に始まったこの変化は、社会的流動性および土地所有集中の程度によって差はあるが、独立後ほぼ全国的に拡大したという。政治参加の拡大とエリート間競合の激化によって、選挙における集票の必要性、したがって地方レベルでのより専門化された集票担当者の必要性が増大した。そこで従来の有力家族に代わり、地方ファクションの指導者として登場したのが、「ニュー・マン」と呼ばれる政治的新参者であった。彼らの関心は、古

[3] Machado, "Changing Aspects of Factionalism", pp. 195-199.

いファクションとは異なり具体的な利益の獲得にあり、そのため彼らは上位エリートとの関係をより一層深めていく。他方、非エリートたる一般有権者との関係も変容した。エリートから非エリートに配分される便益は、もっぱら集票という特定目的の手段となり、この意味で新しいファクションは「政治目的」に専門特化したものといえた。非エリートの側から見ても、ファクション指導者に対する支持は、同様に実利を獲得するための手段になっていった。要するに、マチャドの議論においては、古典的なパトロン－クライアント関係は、従来の人格的忠誠関係から、よりビジネスライクでドライな「取引」関係へと変質したのである[4]。

次に、ウォルタースは、人口（すなわち労働力）増加と農業の資本主義化（商業化）、および農地改革が農村政治社会に与えた影響という観点から中部ルソンの実証研究を行い、地方名望家に代わる新しい政治ブローカーの登場と農村内の階層分化、およびパトロン－クライアント関係の「変質」を明らかにしている[5]。

ウォルタースによれば、20世紀初頭の中部ルソンには地主と小作農、それにカサマ（kasama）と呼ばれる刈分小作農という３つの社会経済階層が存在していた[6]。このうち、地主－小作農の関係は、経済的な契約関係であると同時に、より包括的な便益－助力を交換する相互義務的なパトロン－クライアント関係であった。すなわち、両者間には、経済的な契約にとどまらず、生活の大部分を包摂するより広範な相互扶助関係が存在していた[7]。このような全人格的で温情的な関係は、地主の土地所有量に対して労働力が相対的に不足していたことによって成り立っていた[8]。地主は、地方・国政両レベルの政治エリート間の政治的媒介者としても機能したが、その役割も政治的に専門特化していたわけではなかった[9]。

---

[4] Ibid., pp. 199-203.

[5] もっともウォルタースは、そうした傾向は必ずしも一般化できるものではないとしている。Wolters, *Politics, Patronage and Class Conflict*, p.185.

[6] Ibid., p.186.

[7] Ibid., pp. 24-25, 51, 92.

[8] Ibid., p. 26

[9] Ibid., p. 187.

しかし、1920年代から独立期にかけて、こうした関係に変化が生じる。従来、地主は土地支配を基にパトロン－クライアント関係を維持し、政治的動員機能を果たしてきた。しかし、人口増と選挙権拡大による大衆の政治参加の増大は彼ら地主の資本蓄積上の負担を増し、彼らの多くは政治的役割を果たすのを止めた。地主層の中には都市へ移住（不在化）したり、農地改革の対象から逃れることを目的として小作人を追放し、農業の機械化を導入する者も現れた。これに土地に対する労働力の相対的過剰という要因も加わり、地主－小作農関係は、従来の包括的なクライエンタリズム的性質を失っていった[10]。

そこで、従来の地主層の「政治的撤退」の穴を埋めたのが、リデル（lider）と呼ばれる、より専門分化した政治的ブローカーであった。リデルは従来の地主層もしくは自作農から身を起こした小規模実業家で、上位エリートへの集票の見返りに私的利益を獲得することを目的とした[11]。彼らリデルと有権者の関係においても、リデル－上位エリート間同様、私的利益と票が交換された。しかし、その関係は、もはや従来の地主－小作人間のようなパトロン－クライアント関係ではなく、より一時的な「取引」としての性格が強いものとなっていた。「リデルと有権者の間に形成された新しい政治的関係は村落ネットワークでは限られた範囲しか持たず、また取引的で短期的な性質を帯びたものである。……パトロン－クライアント関係は永続的で多面的な性質によって特徴付けられる〔のに対して、〕リデルと有権者の間の手段的契約においてはそうした特徴は見られない」[12]。そしてウォルタースは、パトロン－クライアント関係と、ポークバレルに代表されるパトロネージとを混乱してはならないとしている。パトロネージ配分はパトロン－クライアント関係によらずとも行われるのであり、前者による有権者動員は、「短期的で非人格的、かつ手段的で、特定の取引に基づいている」[13]のである。

マチャドとウォルタースによる農村政治社会論は、ランデの提示する垂直的なパトロン－クライアント関係は（少なくとも）有権者レベルで

[10] Ibid., pp. 187-189, 193.

[11] Ibid., pp. 178-180, 188, 190-191.

[12] Ibid., pp. 181-182.

[13] Ibid., p. 199.

は適用されないということを強調している。だがそれは、階級や利益集団のような共通の利害に基づく水平的な動員メカニズムにとって代わられたわけではない。より実利志向で非人格的な形ではあるが、垂直的な動員メカニズム自体は依然機能しているということを、両者のモデルは示しているのである。

これに対して、「日常政治（everyday politics）」という観点からパトロンークライアント関係の崩壊と農村政治社会構造の変容を提示したのが、カークフリート（Benedict J. Kerkvliet）の農村政治社会研究である[14]。

カークフリートによれば、従来の政治研究は、政府や選挙のような全社会的な権威的決定の行われる制度か、あるいはそれに反抗・抵抗する集団に対象を限定してきた。しかし、「制度」と「集団」という両極の間にも「政治的現象」は存在する。つまり、そうした両極的事象でなくとも、資源の配分・利用・支配をめぐる個人もしくは集団間での対立・協力・決定はすべて政治的事象といえるのであり、日常生活の一部としてのそうした政治的行為が「日常政治」に他ならない[15]。ここでは、持たざる者は政治的立場が弱く、また資源獲得をめぐって相互に競合しており、あるいは生活上の理由から持てる者ともある程度の良好な関係を築く必要があるために、階級的敵意はさほど表面化しない（したがって大規模な反乱には至らない）。しかし、その代わりに、陰口やこそ泥のような、持たざる者から持てる者へのささやかな「日常型抵抗（everyday resistance）」[16]が行われているのであり[17]、従来の垂直的な政治社会観

---

[14] Benedict J. Kerkvliet, *Everyday Politics in the Philippines: Class and Status Relations in a Central Luzon Village* (Quezon City: New Day Publishers, 1991).

[15] Ibid., pp. 9-14.

[16] スコットは、農民による「日常型の抵抗」を次のように定義している。「農民における下層階級の抵抗とは、支配的階級（たとえば地主、国家、機械の所有者、金貸し）が、下層階級に対して行う要求（たとえば地代や税金）に対して、その要求を和らげ、ないしは拒否することを意図し、あるいはこれら上層に対して、その下層階級の構成員の要求（たとえば労働、土地、施し、尊敬など）を意図した、下層階級構成員の行動すべてを指す」。従って第一に、こうした抵抗は集団的行動の形をとるとは限らず、個人的に行われる場合もある。第二に、（「行動すべて」という点からも伺えるように）この定義ではゴシップや中傷のようなシンボリックな抵抗もその構成要素として考えられている。

では捉えきれない新しい動向が農村社会に出現していることが明らかにされている。

カークフリートによれば、中部ルソン農村における伝統的な地主－小作人関係は伝統的パトロン－クライアント関係であり、両者間には政治的領域を含め、日常生活をほぼ包摂する便益と助力の交換関係が成立していた。小作人は地主の要求や両者間の関係を、搾取的ではなく温情的で正当性を持つものと認識していた[18]。

しかし1920年代に入ると、こうした関係に変化が生じる。人口増加(土地に対する労働力の相対的過剰と、それによる地主側の小作人に対する地位と交渉権の相対的優位)と農業の資本主義化(これはフィリピンの世界経済システムへの編入、すなわち一次産品商業作物の輸出増大に伴うコメの需要増に刺激されたものである)、アメリカ植民地主義のインパクト(例えば法治主義)といった要因は、従来の温情的な地主―小作人関係を、よりビジネスライクで搾取的なものへと変質させた。具体的には、地主は以前からの慣習であった小作人へのコメの前貸しを停止し、労働内容を契約として明文化し、小作人の借金に金利を科すようになった[19]。加えて、独立後の農地改革に対して、地主は、その対象から除外されることを目的として、小作人を農業労働者に転換したり農業の機械化を導入するという形で対応した。この過程で土地なし農業労働者層が出現し、農村社会は彼らと資本家的地主、それに小規模自作農という3つの階級から構成されるようになった[20]。カークフリートは、こうした過程を経て農村内の伝統的パトロン－クライアント関係が崩壊するとともに階級・階層間の不平等が増大したとし[21]、大規模かつ組織的な抵抗にも発展しかねない「日常型の抵抗」の社会的素地が形成されたとす

ジェームス・C・スコット「日常型の抵抗」(坂本義和編『世界政治の構造変動　3・発展』岩波書店、1994年所収) 155頁－157頁。

[17] Kerkvliet, *Everyday Politics*, pp. 14-18.

[18] Benedict J. Kerkvliet, *The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in the Philippines* (Quezon City: New Day Publishers, 1979), pp. 6-8.

[19] Ibid., pp. 17-23.

[20] Ibid., Chap.2.

[21] Ibid., Chap.3.

る[22]。

とはいえ、選挙動員についてみると、農村内のそれは依然として血縁や（ウォルタース的な意味での）パトロネージ配分に基づいていたのであり、階級・階層線に沿って行われていたのではない[23]。しかしながら、カークフリートの議論は、ランデあるいはマチャド、ウォルタースらが想定する垂直的なネットワークを無条件的に肯定できないほどの階級・階層間対立が農村社会で生じていることを表しているのである。

このように、恩恵と忠誠心の交換に基づく伝統的な垂直的動員メカニズムは、独立時には変容・流動化しつつあった。この現象はそれ以降も伝統回帰することなく進展したといってよい。このことは、政治エリートにとって2つの重要な政治的帰結をもたらした。第一に、人口増とともに増大し、かつ流動化しつつある有権者をつなぎとめておくために、政治エリートはますます多額の政治資金を必要とするようになった。この過程で、政治エリートが国家資源への依存度を高めたことは、大統領と議会の間の政治力学に影響を与えた。第二に、伝統的なパトロン－クライアント関係の流動化は、有権者の側での新しい政治意識と同時に、伝統的なネットワークの枠外から政治参加する新しい勢力を生み出す一因となった。これは特に都市部において顕著であり、そこではより争点志向的な新しい社会集団の政治的台頭が見られた。これらはパトロネージ配分という旧式の政治手法によっては動員・対処できない勢力であり、

[22] カークフリートは、フク団に代表される農民反乱の原因について、小作制の存在それ自体よりも、むしろ伝統的な地主－小作人関係の変化による両者間の格差の拡大と、後者の生活条件の悪化が重要であるとしている。Ibid. pp. 23-25.

[23] これについてカークフリートは、バリオキャプテン（村長）選挙の観察を踏まえて、3つの理由を提示している。第一に、階級・階層線の強調は持たざる者にとっては危険である。そうした行動は持てる者の反感を買い、その結果持たざる者は今後の仕事にあぶれ、より一層貧困化するかもしれない。第二に、持てる者は少数派であり、彼ら自身で連合しても選挙には勝利できない。最後に、有権者はバリオ政府を、階級的利益ではなく共同体全体の利益を促進するものと認識している。加えて、この目標を実現するには、より上位のエリートとの結びつきを持つ人物を公職者に選ぶ必要がある。かくして、階級や階層といった水平的ネットワークに基づく選挙動員は阻止されるのである。Ibid., pp. 227-229.

したがって政治エリートがこうした新勢力にいかに対応したのかが問題となる。

次節では、マルコス政権期を中心にこれらの問題を検討する。

第2節　大統領ー議会関係の変化

(1) 選挙コストの増大

伝統的パトロンークライアント関係の流動化は、まず、選挙コストの増大という帰結を引き起こした。この現象は、地方レベルでの「古い政治的ブローカー」であった地方名望家(主に地主)と、彼らにとって代わった「新しいブローカー」であるリデルとの性質の相違に関係している。クライアントにとって、伝統的パトロンは、その生活の大部分を包括的に依存する全人格的存在であったのに対し、リデルは選挙という特定目的のために特定のサービスを提供する機能的に特化した存在でしかなかった。有権者に伝統的パトロンの要求を拒む余地はほとんどなく、投票も事実上の「信任投票」であった。それに対して、有権者がリデルの提供するサービスを不十分とみなし、また「投票価格」に不満をもった場合には、リデルの要求を拒否した。一人の有権者が互いに競合する複数のリデルから同時に現金を受け取るという光景も頻繁に見られた[24]。こうして、選挙は、候補者間の買収・利益誘導合戦さながらの様相を深めていく[25]。

フィリピンにおける国政レベルの選挙資金は、候補者自身の私財とポークバレルとに大別される。私財・自己資金についてみると、選挙法は、候補者の選挙資金の上限を立候補役職の年間報酬と定めており、これに従えば、上院議員の場合、選挙費用上限は7200ペソとなるはずであった[26]。しかし実際の選挙費用はそれをはるかに上回り、1953年・55年・

---

[24] David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1988), pp. 98-100.

[25] これは、NPとLPの二大政党がいずれも社会経済的エリート主体でパトロネージ配分に依存した「幹部政党」から争点志向的な「組織政党」への脱皮できなかったことの裏返しでもあった。これについては本章第3節参照。

[26] E. R. Kinisala, "Illegal Spending and Partisanship in Elections", in Jose V. Abueva and Raul P. de Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics* (Manila: Bookmark, 1969), p. 76.

61年の各上院選挙では、候補者一人あたり平均でそれぞれ５万ペソ、20万ペソ、50万ペソが費やされていた。下院選挙でも、その額は候補者一人あたり平均で、53年では３万ペソ、61年では15万ペソに達していた[27]。わずか７年の間に、上院選挙で10倍、下院選挙で３倍にまで増加したことになる。こうした資金は買収だけでなく、新聞・テレビ・ラジオといったメディアでの広告費や祭事への寄付、物品配布にも当てられた。しかし、後者の諸費用と有権者数の増加を考慮しても、この時期に「一票の価格」が増加したことは間違いない。加えて、買票価格の増大に伴い、リデルは次第に暴力や脅迫による強制的動員への依存度を高めていった。戒厳令以前のフィリピン選挙がしばしば「３Ｇ」、すなわちカネ（gold）、銃（gun）、やくざ者（goon）と形容されたように、選挙時の暴力も次第に増加していった[28]。フィリピンでは政治エリートが私兵を所有することも珍しくなく、その維持にも費用がかかっていた。

さらに、伝統的クライエンタリズムの流動化は、政治資源としてのポークバレルの重要性を増加させることで、大統領－議会間の政治力学にも影響を与えた。

その第一の局面が、ポークバレル配分における、大統領の議会に対する交渉力の増大であった。公共事業財源としてのポークバレルは、再選を試みる政治エリートにとって重要な「選挙対策資金」であり、その獲得の多寡は、当落選を左右する重大な関心事であった。ここで重要なことは、選挙資源としてのポークバレルの重要性、言い換えれば議会エリートの国家財源への依存度が高まった一方で、それが相対的に稀少であったということである。68年の時点で見ると、わずか25億ペソの政府歳入に対して、議会はその３倍にあたる75億ペソもの予算を要求していた[29]。ポークバレル配分に関する最終的決定権は大統領にあったから、議会エリートは、大統領と「良好」な関係を築く必要に迫られた。したがって、大統領は、ポークバレル割当てを、議会エリートの統制手段として利用

[27] David Wurfel, " The Philippines", *Journal of Politics*, vol.25, no.3 (1963), pp. 758-761.

[28] 浅野幸穂「フィリピン」（萩原宜之編『世界の議会　アジアⅡ』ぎょうせい、1983年所収）102頁。

[29] Wurfel, *Filipino Politics*, p.86.

できた。いまやポークバレルは、「大統領が議会と取引を行う際の重要な武器」であり、「議会による大統領への強硬姿勢に対し、〔大統領の持つ〕ポークバレル資金の供与停止権限は、反抗的な議員に『重要な』政府法案を通過させるための必要不可欠な手段となった」[30]のである。

これと関連して、ポークバレルはまた、議員の大統領与党への党籍変更を促し、大統領が議会多数派を形成する手段としても利用された。ある議員は、「……党籍変更するまで〔ポークバレル〕資金を配分してもらえなかった」という[31]。NPの大統領であったマルコスが、67年、野党LP議員のNPへの大量党籍離脱を促して下院多数派の形成に成功した[32]際にも、ポークバレル配分が誘引として働いていた。実際、この年、LPからNPへの党籍変更組は、ポークバレル配分について比較的優遇されていた[33]。

ポークバレルを議会内多数派形成に利用することはマルコスに始まったことではない。また、パトロネージ獲得を目的とした議会エリートの党籍変更は、戒厳令以前の民主制時代には頻繁に見られた現象である[34]。

---

[30] Caridad C. Semana, "Philippine Politics and Economic Development", *Philippine Journal of Public Administration,* vol. 11, nos. 1-4 (1967), p. 37.

[31] Ledivina C. Vidallon, "Pork Barrel Financing", *Philippine Journal of Public Administration*, vol.10 (January 1967), pp. 33-34.

[32] Jean Grosshotlz, "The Philippines: Midterm Doldrums for Marcos", Asian Survey vol.8, no.1 (1968), p.55.

[33] Steve Frantzich, "Party Switching in the Philippine Context", *Philippine Studies*, vol. 16, no. 4 (1968), pp. 767-768.

[34] もっとも、議員の党籍変更は必ずしも大統領野党から与党へと向かうわけではなく、その逆のパターンも存在する。分配可能な資源量には限界があるため、大統領与党に所属もしくは移籍しかたらといって、議員は望みどおりのパトロネージを獲得できるわけではない。そこで野党陣営は、そこで不満をもった与党議員を吸収すべく、次期大統領選挙で自党が勝利した暁にはより多くのパトロネージを配分するとその議員に「公約」する。こうした「公約のせり上げ」による与党から野党への党籍変更は、大統領与党の定期的交代を生み出す要因であった。James A. Curry, "Continuity and Change in Philippine Electoral Politics: A Re-Evaluation", *Journal of Southeast Asian Studies,* vol.7, no.2 (1976), p.228. Mark R. Thompson, *The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines* (Quezon City: New Day Publishers, 1996), p.21.

【表5　選挙と政府支出】

年		総勘定（単位100万ペソ）	総勘定の前年との変化（単位100万ペソ）
1957	選挙有	−123.4	
1958		17.8	141.2
1959	選挙有	−60.7	−78.5
1960		46.9	107.6
1961	選挙有	−159.2	−206.1
1962		88.8	248.0
1963	選挙有	−110.0	−198.8
1964		75.3	185.3
1965	選挙有	−208.2	−283.5
1966		−86.7	121.5
1967	選挙有	−120.8	−34.1
1968		−85.3	35.5

（注）1957・61・65年は大統領・上下院選挙が実施。
1959・63・67年は上院選挙のみ実施。
（引用）Harvey A. Averch, John E. Koehler and Frank H. Denton, *The Matrix of Policyin the Philippines* (New Jersey: Princeton University Press, 1971), p.101.
（原典）Central Bank of the Philippines, *Statistical Bulletin* 各号。

しかし、第一次マルコス政権下での重要な変化は、議員にとってのポークバレルが相対的に不足していた一方で、政府主導のそれが拡大していったということである。これがマルコス政権下で生じたポークバレルに関する政治力学変動の第二の局面であり、その中心が「コメと道路（R&R）」と呼ばれるフィリピンの国内開発政策であった。

マルコスは、インフラ整備への投資による経済発展という政策方針に基づき、この分野に大規模な資本投入を行った。マカパガル政権期（1962～65年）では2億9800万ペソであった同分野への投資は、第一次マルコス政権期（1966～69年）では4億3600万ペソに増大した（いずれも年平均額）。この予算は主として借款によって賄われ、その結果、65年末から69年末までの間に、国内債務は31億ペソから58億ペソに、対外債務は4億9100万ドルから8億2800万ドルへと膨れ上がった[35]。

マルコス政権下での財政支出には、他の歴代政権には見られない新し

[35] Amando Doronila, "The Transformation of Patron-Client Relations and Its Political Consequences in Postwar Philippines", *Journal of Southeast Asian Studies*, vol.16, no.1 (1985), p. 111.

い特色があった。それは、選挙の有無にかかわらず過大な財政支出が実施されたということである。これは、選挙と財政赤字の関係を表した表5からも明らかである。マルコス以前の歴代政権（表4では1957年から65年）においては、選挙実施年には選挙対策目的の積極財政政策がとられながらも、選挙非実施年度には財政引締めに転じるというパターンが見られた。しかし第一次マルコス政権（表では66年から68年）になると、選挙非実施年度にはその額は若干減少しているものの、引き締め政策による財政的バランスを考慮することのない積極財政政策が一貫して行われている。

もっとも、過大な財政的負担との引き換えではあったが、マルコスによるプロジェクトの成果は目覚しかった。66年7月から69年7月までの期間中、1338キロメートルのコンクリート舗装道路が建設され、22万5000ヘクタールの農地に灌漑設備が施された。62年7月から66年6月までのそれらの実績が、それぞれ321キロメートルと9万ヘクタールであったことを考慮すると、その伸びは歴然であった。また、校舎建設数を見ても、63年から65年までの実績が約5000戸であったのに対し、66年から69年2月までの間に約4万戸が建設されていた[36]。加えて、第一次マルコス政権は新品種導入によるコメの増産にも成功し、68年から70年にかけて初のコメの完全自給を達成した[37]。

マルコスによる政府主導のポークバレル配分は、「コメと道路」にとどまらなかった。マルコスは68年、「バリオ基金（Barrio Fund）」の名目で、総額1億ペソにのぼる予算を議会で通過させることに成功した。これは、各バリオに、それぞれに見合った用途・目的に使用できる「開発資金」として、2000ペソを大統領から直接手渡すという内容のものであった。これには強硬な反対論もあり、野党LPはそれを予算の浪費であると攻撃した。なかでもベニグノ・アキノ（Benigno Aquino, Jr.）上院議員はそれを「大統領による『バリオ』バレル」と呼んで批判した[38]。

---

[36] Ibid., pp. 111-112.

[37] 浅野幸穂『フィリピン：マルコスからアキノへ』アジア経済研究所、1992年、66頁。

[38] Jean Grosshotlz, "The Philippines: New Adventures with Old Problems", *Asian Survey*, vol.9, no.1 (1969), p.55

実際、アキノの批判は的を射ていた。政府による開発プロジェクト推進とバリオ基金の政治的な核心は、まさにそれが政府、具体的にはマルコスによる巨額のパトロネージであるという点にあった。従来、大統領を頂点に、議会エリート―地方レベルブローカー―有権者という垂直的ネットワークを通じて配分されてきたパトロネージやポークバレルは、いまやそうした「仲介者」の頭越しに、大統領から地方末端レベルへと直接交付されるようになった。これらは、開発プロジェクトの名を借りながらも、マルコスの「個人的な贈り物」として供給された[39]。当時のフィリピンでは、伝統的クライエンタリズムは流動化しつつあったものの、有権者が大統領をはじめとする政治エリートを必要物資の「供給者」とみなす傾向は依然存続しており[40]、これは上記プロジェクトの「政治的効果」を増幅させた。他方、道路や学校といったインフラ整備は、従来、議会エリートがポークバレルによって供給した代表的な特殊利益であったが、この点でもマルコスは議会エリートの領域に侵入した。また、パトロネージ配分における議会エリートの「バイパス」は、集票メカニズムの「バイパス」も意味した。つまり、マルコスは、地方バリオとの間に直接的なパトロネージ配分関係を確立したことによって、69年の次期大統領選挙の集票において、議会エリートを介した従来の垂直的なネットワークへ依存する度合いを低下させたのである（議会エリートは、ポークバレルの獲得と引き換えに、バリオ基金という自らの政治的重要性を低下させる法案を自ら成立させてしまったということになる）。ポークバレル獲得を目的とした大統領への従属の必要性とあわせて、上記の事態は、議会と議会エリートの大統領に対する政治的地位を相対的に低下させたのであり、当の議員の３分の２までが、今や大統領は議会よりも優位にあると認識するようになっていた[41]。

---

[39] Doronila, "The Transformation of Patron-Client Relations", pp. 112-113.

[40] Tito C. Firmalino, "Political Activities in the Barrio", in Abueva and De Guzman (eds.), *Foundations and Dynamics*, pp. 135-136.

[41] R. J. Jackson, "The Dynamics of the Congressional Committee System in the Philippines" (unpublished, 1971), p.90. Cited in Robert B. Stauffer, *The Philippine Congress: Causes of Structural Change* (California: Sage Publications, Inc, 1975), p. 33.

ところで、議会の政治的地位の相対的低下という現象は、マルコスとの関係においてのみでは十分に捉えることはできない。国軍やテクノクラートといった国家機構の動向も重要である。後にみるように、この2つのアクターは、政治エリートが従来果たしてきた役割に否定的であるか、あるいはその役割を侵食した。この意味で、国家機構の役割と影響力の増大は、政治エリートに対する重大な政治的挑戦であった。そこで次に、マルコス政権下におけるこれら国家機構の変質と、議会エリートに対するその政治的意味を検討する。

Revival without Legitimacy

—— Traditional Elitist Democracy in the Philippines, 1946-1986 ——

Hidenori YANO

Introduction

Part 1 Elitist Democracy under 1935 Constitution, 1946-1972

Chapter 1 General View of Democracy in the Philippines.

Chapter 2 Transformation in Socio-Political Structure and Political Process

Chapter 3 "Suicidal Ruin" of Elitist Democracy, 1969-1972

Part 2 Democratization with the Revival of Traditional Political Elites, 1972-1986

Chapter 4 "Old Society" in the "New Society" Regime

Chapter 5 "Democracy" in the Marcos Regime

Chapter 6 Searching for Political Alliance

Chapter 7 Crisis of the Regime after the Assassination of Aquino

Chapter 8 Electoral Struggle against the Marcos Regime

Conclusion

Postwar Philippines experienced two transformations of political regimes, first, from American-style democracy to authoritarian Marcos Regime in 1972, and second, democratization through "People Power Revolution" in 1986. On the other hand, under Aquino government after democratization, there was a revival of pre-authoritarian traditional political elites, which emerged into the political rivalry between these elites and socio-political movements that opposed to them. In spite of such anti-elitism, which had originated and existed in 1960s, how and why did they succeed in reviving politically? The purposes of this article are, first, to consider the political and socio-economic changes in postwar Philippines, the traditional politicians' responsibility to such changes, the form of political struggle of anti-Marcos traditional oppositionists, and the conflict and coalition with other oppositionists, and to answer

the question above, and second, to present Philippines' two political transformations as "a 'suicidal ruin' or 'self-destruction' of traditional elitist democracy and its 'political revival without legitimacy'". The author hopes that this article will help understand the political rivalry in modern Philippine and the transitional character of Philippine democracy.

This article consists of Introduction, Part 1 (from chapter 1 to Chapter 3), Part 2 (from Chapter 4 to Chapter 8), and Conclusion. In Part 1, the author describes the emergence of the authoritarian Marcos Regime as a result of the self-destruction of the elitist democracy ruled by "oligarchy".

The following points characterized the pre-authoritarian elitist democracy in the Philippines. Firstly, the political relationship between the candidates and the electorate was prescribed by clientalism or patron-client relationship, which depended on distributing national resources and nepotism. Secondly, the centrifugal Philippine congress, not based on the political parties but ruled by local dynastic politicians, prevented the leadership of presidents. Thirdly, such politicians tended to exploit public power to bring about their private and particular interests, rather than the common good (Chapter 1).

By the latter half of the 1960s, when the first Marcos administration was established, however, the change in traditional clientalism had caused various socio-political dynamisms. On the one hand, the more difficult it became for congressional elite to hold the electorate's political loyalty, the more they would depend on the president, in order to obtain more patronage resources. On the other, state patronage controlled by the president increased, as the size and function of armed forces and technocrats expanded. Also, student movements rose as a new form of political participation that bypassed traditional patron-client network, and insisted on issue-oriented politics and anti-traditional politics/politicians. Traditional political elites, however, showed no adaptation to these demands and criticism, and continued to distribute particular interests. Thus, the raison d'etre of traditional elitist democracy was challenged from the president (that is, state power) and the political society (Chapter 2).

Although opposition's incompetence and Marcos' corruption in the 1969 presidential election deteriorated the legitimacy of traditional elitist democracy, traditional politicians persisted in obtaining and distributing particular interests as before.

Moreover, when Marcos' dictatorial intent to continue his presidency beyond 1973 (provided by Constitution) came to the surface after 1969 election, traditional oppositionists would try to resist him by means of political violence and patronage which had been criticized among society. It was such "non-democratic resistance" or "anti-democratic reaction" to "the crisis of Philippine democracy (caused by Marcos' ambition)" that damaged the legitimacy of elitist democracy decisively. Therefore, the emergence of the authoritarian regime in 1972 should be understood not as turnover by Marcos, but as "a suicidal ruin" of traditional elitist democracy (Chapter 3).

In Part 2, the author discusses the continuity and the discontinuity between pre- and Marcos' "New Society" Regime (Chapter 4 and 5), its internal split (Chapter 7), the transition of political resistance and the re-rise of traditional oppositionist (Chapter 6 and 8).

On the one hand, the discontinuity in the Marcos Regime was that President Marcos concentrated legislative, executive and judicial power to himself, while excluding other political actors (especially oppositions) from political power. It was "the Revolution from the Center", an ideology of the Marcos Regime, that would justify such exclusion and repression. On the other hand, the continuity in the Marcos Regime was shown by the followings. First is that Marcos would expand the role of armed forces and the bureaucracy and make these institutions his own political base through personalized loyalty. Second, the Marcos Regime was based on the political norms of "Old Society" elites to exploit public power for private or particular use. In this sense, Marcos' "New Society" Regime was based on the political culture of the "Old Society"(chaps 4). Third, many of the "Old Society" elites would make their political survival successful, by entering into Marcos' party, "New Society Movement (KBL)", that is, by "pro-Marcosizing" themselves, the incentive being patronage from him. Since KBL's ability to integrate depended almost entirely on patronage distributed by him, not on ideology or institutions, however, it would contain probability to divide internally due to the competitions and conflicts for such patronage or political influence (Chap.5). In 1980s, such traditional characteristics of the Marcos Regime would cause internal conflicts concerning the distribution of national resources between "traditional elements" and "modern/rational element (technocrats)", the succession struggle, and the "Reform the Armed Forces Movement", and finally, alienate some elements from

the regime (Chapter 7).

How about political struggle by traditional oppositionists? They wandered in the process from the conflict and competition on the strategy of political struggle to the consensus for participating in the elections. Supplementing the decline of political mobilization, owing to the exclusion from patronage, by allying with Catholic Church and urban communists, they demanded the return to congressional democracy (provided in 1973 Constitution), and succeeded in making Marcos promise it in 1978. Hence, they would continue to wander and divide without realizing the return to democracy; from the division between participants (that organized the united front with urban communists) and those who boycotted the election, to the former's urban terrorism, and another united front with communists in the presidential election in 1981. With the breakdown of this united front, however, traditional oppositionists would reach a consensus on political strategy, that is, political struggle through participating in election. However, it was not that they would unite internally, because, within them, there existed distrust to former Marcos' allies and competition for political leadership, and there existed no integrative leadership. Public estimation of them was no better than what it was in the democratic era. Therefore, it could not be said that their political legitimacy recovered (Chapter 6).

The assassination of ex-senator Aquino (in August 1983) raised anti-Marcos social movements called "cause-oriented group" to whom traditional oppositionists did not influence. The political process from this assassination, to the presidential election in February 1986, was where traditional oppositionists would recover political initiative by "pulling" these new movements into a strategic consensus for participation. Such recovery and consensus would be attained with national assembly election in May 1984. However, distrust to traditional oppositionists was still alive. Therefore, it could be said that they could revive political initiative but not political legitimacy which was lost in democratic era; it was "political revival without legitimacy". The climax was the Cory Aquino-Laurel coalition in "snap" presidential election in February 1986. Cory's "justice, moral and religious appeal" concealed the elitist characteristic of this coalition. However, the recognition that electoral struggle was legitimate, and more rise in Filipino's political consciousness through campaign, combined to awaken anger and dissatisfaction with Marcos' corruption in the election, therefore, to make the

political base of "People Power", which would lead to the revival of traditional oppositionists (Chapter 8).