

フィリピンの政治を知ろう！ フィリピンの政治のシステムと市民社会の役割

2009年度 第3回 2009年11月6日(金)

講師:五十嵐 誠一 早稲田大学 助教

【学習目標】

フィリピンの政治の基本システムについて理解を深めるとともに、フィリピン市民社会の役割について考える。

フィリピン政治の現状

フィリピンの政治には2つの特徴がある(右の囲み参照)。【特徴2】に関連して民主主義の制度面について見てみると、フィリピンは1987年の新憲法に基づき、大統領制と二院制を採用している。

- ・大統領制(直接選挙、任期6年、再選禁止)
- ・二院制(上院:定員24人、全国1区完全連記制、任期6年、3年ごとに定員の半数が改選、連続3選は禁止。下院:定員250人以内、小選挙区制、任期3年、連続4選は禁止)

再選を禁止し、エリート政治一家が小選挙区の権力を握らないようにしたこと、政党リスト制(政党名簿制:1998年導入)を導入して、市民団体が議会に代表を送り込むことができるようになったことが大きな特徴といえる。

1986年以降の民主主義の制度面の成熟度を、客観的・定量的データ(「Freedom House」データより)を参照して評価すると、一応は民主主義的制度が維持されているといえる。

フィリピンの民主主義の実態

しかし現地に行き、内発的な視座でフィリピン政治の動態をとらえると、本当にフィリピンは「民主主義」なのかと疑う状況が散見され、さまざまな欠陥が観察される。この民主主義の「欠陥」が社会経済改革にとって大きな障害になっている。途上国で広く見られる現象でもあるが、欧米諸国の民主的制度を導入したが、それが期待通りに機能していないということが、フィリピンにおいては特に顕著に表れている。こうした現象を私は民主主義の「制度」と「機能」との乖離と呼んでいる。

具体的には、「3G選挙」、「カシケ民主主義」(暴力的かつ略奪的な有力エリート(カシケ)が支配する民主主義)という概念によって表現される、選挙における金と暴力の支配が挙げられる。また「エリート民主主義」(政治が一部のエリートの権益のみを反

映する傾向があることを示した概念)が、首尾一貫した経済プログラムの実行を困難にしている。アキノ政権下で農地改革を断行できなかったことは最たる例である。

さらに政党はイデオロギーや政策によって結束が保たれていないことから、「政党なき民主主義」とも呼ばれている。加えてフィリピン政治は「不安定な民主主義」、「脆弱な民主主義」、「非自由民主主義」とも呼ばれ、不安定な状況が続いている。汚職などの問題があっても大統領を容易に解任できず、不安定な状況が継続するという大統領制の問題が大きい。また共産主義系の社会組織の台頭による、軍部が絡む政治的殺害なども容易に解消されない問題であり、民主主義の不安定性を助長させている。

特徴

【特徴1】

マルコス独裁体制の崩壊を導いた市民の結集としての「ピープルパワー」を経て市民社会が大きくエンパワメントされ、最もNGOが組織された国と呼ばれていること。

【特徴2】

ネガティブな修飾語を付けて民主主義が語られるように、民主主義がさまざまな欠陥を抱えていること。

講師紹介



五十嵐 誠一 (いがらし・せいいち)
早稲田大学助教

講師の主な著書

『フィリピンの民主化と市民社会』成文堂、2004年、『東アジアの中の日本—環境・経済・文化の共生を求めて(共著)』富山大学出版会、2008年、『民主化と市民社会の新天地—フィリピン政治のダイナミズム』早稲田大学出版部、2011年、など。

フィリピンにおける市民社会の2つの見方

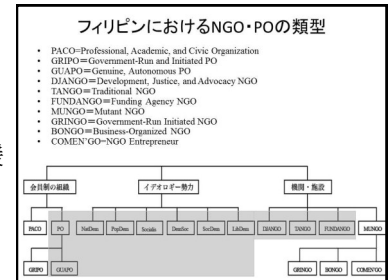
【特徴1】に関連して、フィリピンの市民社会に話を移すと、フィリピンの研究者、活動家は、大きく分けて2つの見方をしている。1つは市民社会とNGOを国家でも企業でもない領域と考える「限定的モデル」と、もう1つは国家以外をほとんど含める「包括的モデル」である。

ここでは前者の理解に立って説明するが、コンスタンティノ・ディビッド(フィリピン市民社会の概略図を紹介)は、フィリピンの

フィリピン市民社会のエンパワーメント

フィリピンでは、国家の最高法規である1987年新憲法と1991年の地方政府法に市民社会条項が盛り込まれており、市民社会の存在と役割が重要視されている。また、保健衛生や農地改革・農業開発、都市貧困などの分野で、国家と市民社会との協力関係がフォーマルな形で制度化され、さまざまなプログラムが

NGOを大きく、「会員制の組織」(住民組織(People's Organization)など)、「イデオロギー勢力」(民族民主主義(National Democracy)などイデオロギーに影響を受けている組織)、「機関・施設」(開発NGOや企業が組織したNGOなど多様な組織が含まれる)に分類している。この図は、フィリピンだけでなく広くほかの途上国の市民社会を見る上でも有効である。



フィリピンにおけるNGO・POの累計(当日配布資料より)

実行されている。加えて、海外からのODAの直接援助、間接援助も増加傾向にある。

民主主義の欠陥を補完する市民社会

こうしてエンパワーメントされたフィリピンの市民社会は、国家の「弱さ」を補完しうるほどのリソースと能力を持っている。すなわち、政治エリートからの国家の「自律性」を促進し、国家の政策実行「能力」を向上させている。これは特に選挙管理や農地改革、都市貧困の分野で顕著に見られる。このような国家と市民社会との協力関係によって、民主主義の「欠陥」が改善される方向に進んでいるように見える。

1987年新憲法における市民社会条項の一事例

第2条第23節 <国家の諸政策に関する条項>

「国家は国民の福祉を促進する非政府組織、コミュニティに基礎を置く組織、あるいは部門組織を奨励する」

質疑応答

[参加者]

農地改革について。NGOとPO(住民組織)の連合体が国家の政策実行力を補って、農業開発を含めた活動をしていくことにより、具体的に上がった成果は何でしょうか?

[五十嵐]

「農地改革共同体」(Agrarian Reform Community=ARC)ができた地域で、まず、NGOが住民組織(PO)の組織化を行う、つまり受益者の特定をすることによって、農地分配もかなり進みます。ですから、「ARCが行われていて、NGOの活動が活発なところ」ほど、農地分配が非常に進み、成果が出ている、ということが、統計的にも出ています。

ARCができる前、PhilDHRRA(フィールドラ)というNGO連合が、1989年に農地改革の手法を開発しました。それが、特にラモス政権で採用・実施したところ、ARCができたところでは農地分配がかなり進んだし、かなりの額の海外の投資も呼び込まれたことが、成果としていわれています。1992年、南カマリネス州、ブキドノン州、アンチキ州で、三者協力(TriPARRD)がつくられ、最初におよそ570人に7,250ヘクタールが分配され、達成率が43%になりました。政府単独の年間目標はわずか7%だったのに対し、非常に分配達成率が高く、成果が出ました。1993年から始まったARCは、現在も各地に増えています。