

Ⅲ フィリピンの経済成長と民主化、社会的公正★

川中豪

(アジア経済研究所)

1980年代から大きく経済成長した東南アジアの一角にフィリピンは位置している。一人当たりのGDPで見ると、隣国のシンガポール、タイ、マレーシアに比べてその成長の度合いは低いものの、近年は、5~6パーセント台の実質GDP成長率を記録している。こうした状況を反映してか、過去12ヶ月で生活の質が向上したか否かについての認識調査（ソーシャル・ウェザー・ステーション社実施）でも、今年に入って初めて生活の向上があると答えた人が、生活が悪化していると答えた人をわずかながら超えるようになった（2015年9月時点で向上したとの回答が29%、悪化したとの回答が25%）。こうした明るい兆しが見える一方で、所得格差は国際的なレベルで見てもかなり高く（2009年時点では課税後所得をもとにした推計でジニ係数は0.50）、また振り返れば、1986年の民主化以降、経済的には長い停滞の時期を経験し、政治的にもクーデタやデモによる政権交代、汚職・選挙不正などによる二人の元大統領の刑事訴追などがあり、不安定な状況を抱えてきた。

一般に、民主主義は政治的な自由、平等を実現するとともに、経済的な平等も生み出すと理解されてきた。民主主義において実施される選挙では有権者の多数の選好を実現するような政策を掲げる候補、政党が

公職に選出され、権力を行使するはずだからである。特にフィリピンのような発展途上国では、国民の多くが所得の低い階層に属しているために、こうした階層の選好、すなわち、高い再分配政策を進めるような政治家が権力を握ると予測される。しかしながら、実際のところ、所得格差の大きい国では民主化が進んでも所得格差が縮小する傾向はあまりみられない。こうした状況は、民主化が社会経済的な平等ももたらすと期待する社会階層にとっては失望をもたらし、政治的な不安定を生み出すと見られる。

どのような政策が採用され実施されるのかは、政治制度と社会構造の相互の関係のなかで決まる。社会構造は、単純に言えば、どのような社会的亀裂が重要なのかによって決まる。一般に民族、宗教、地域、所得などが重要な亀裂の原因であるが、フィリピンのような所得格差の大きい社会では所得階層が重要な社会の亀裂となる。一方、政治制度は、政府の形態（例えば大統領制か議院内閣制か）、選挙制度（例えば小選挙区か比例代表制か）、官僚制のタイプなどによって構成される。諸制度が組み合わせられて大きな体系が出来上がり、それが政治体制と呼ばれるものになる。これには大きく分けて民主主義体制と権威主義体制がある。

フィリピンは、政治制度としてはアジアでも早い段階から民主主義制度を導入し、途中、権威主義を経験するものの、1980年代にアジアでは最も早く民主化している。民主主義制度と階層社会という特徴を持つフィリピンは、しかし、高いジニ係数に表されているように、階層社会の固定化を一貫して経験してきた。そこでは抜本的な再分配政策は実施されてこなかった。フィリピンの事例は、先述のように民主主義制度が実現すると予測させる効果をもたらしてこなかったのである。その原因を読み解くことは、フィリピンの事例を通じて、新興民主主義国の持つ問題を理解していくことにつながっていく。

フィリピンにおいて社会階層という亀裂が民主主義制度という制度に組み込まれることなく、いわば「エリート支配の民主主義」が継続しているのはなぜであろうか。大きく見て二つの要因を指摘することができる。一つは低所得階層の水平的な組織化を阻む垂直的なインフォーマルな制度が存在するからであり、もう一つはフォーマルな制度が権力の「うま味」を大きくしているからである。

水平的な組織化とは、具体的には低所得階層を代表する政党が成立することと言い換えることができる。社会の亀裂にそった政策が生まれるには、社会の亀裂に沿った政党システムが制度化されている必要がある。所得階層が社会の亀裂を構成している

場合には、それぞれの所得階層を代表する政党が成立し、その政党間の競争が安定的に行われていることが重要である。しかし、フィリピンにおいては、こうした水平的な政党の成立は見られない。かわりに選挙などにおいて集票を担うのは、エリートと有権者の間の垂直的なパトロン・クライアント関係である。個人的な二者間の上下関係の連鎖がエリートから低所得の有権者まで存在し、個別利益の供与と票の交換が行われる。政党は存在するが、それは大統領候補ごとに組織される短期的な「集まり」に過ぎず、流動的である。エリート層内部での派閥が政党であり、そこにそれぞれが抱える票が存在しているという構造になっていて、選挙のたびにその構成は組み替えられる。

権力の「うま味」とは、権力に付くことで掌握することのできる裁量のことを指す。レントと呼ばれることもある。財政的な資源や規制権限を通じた経済権益、さらには政府による雇用の提供などがこうした裁量によってコントロールされる。権力の「うま味」が大きくなればなるほど、競争は激しくなり、それは民主主義制度によって規定された枠組みを超えていくことになる。すなわち、違法な選挙活動、暴力行為によって是が非でも権力を掌握しようとするインセンティブが容易に形成され、そうした行為を支える資金的な裏づけを得るために汚職が広まることになる。すでに権力を握ったエリートたちはこうしたうま味を手放

すことはなく、それを安定的に享受できるように積極的に政治に関与し、影響を与えようとする。さらにそうした状況は、政府の政策実施能力を低下させ、仮に再分配政策を採択したとしても計画通りに実施することができない。

政党システムの制度化の欠如と権力の「うま味」の高さは、歴史的な経緯のなかでもたらされたものである。スペイン、そしてアメリカによる統治のなかで土地の集積が発生し、さらに地主たちは地方有力者として、アメリカの持ち込んだ民主主義制度のなかで権力を掌握することが可能になった。アメリカは既存の社会構造を壊すことなく、むしろ、現地の有力者に権力を与えることで統治を進める方針を採り、有力

者たちは雇用関係や地主・小作関係のなかで影響を与えることのできる農民たちの票を獲得することで選挙に勝ち、権力を獲得していったのである。こうした構図は、権威主義体制期を通じても本質的に変更されることはなく、民主化後も大枠では継続してきた。

ただし、ここ数年で経済成長に明るい兆しが見え、政権への支持率もこれまでより高まっていることは注目に値する。こうした状況がどのような要因によって生み出されているのかを見極めることが重要である。それは、フィリピンは政治経済的に変化を迎えているのかどうかを知る手がかりとなる。

(2015年12月19日講演)

★本稿は、著者自身による、12月19日の講演の要約である。