

マルコス新政権発足とフィリピン民主主義のレジリエンス

木場 紗綾
(神戸市外国語大学)

1 はじめに

2 フィリピンの第17代大統領に就任したフェルディナンド・“ボンボン”・マルコスは、2022年5月の選挙で、1986年の民主化以降初となる過半数票(58.77%)を獲得した¹。かつての独裁者(1965-86年に第10代大統領を務めたフェルディナンド・マルコス)の息子の当選は、国際社会からも衝撃をもって受け止められた。多くの識者は、新政権が「民主主義の後退」を加速させるのではないかとの懸念を表明している。

本稿はまず、新大統領が「あの独裁者の息子」というイメージを払拭しようと努めてきたことを指摘する。次に、フィリピンにおけるアカウントビリティの弱体化の根本的な原因を分析する。そして最後に、フィリピン民主主義にとっての「良い兆候」を、あえて3点挙げる。

フィリピン政治は、我々の理解できない謎や混沌に満ちているわけではない。フィリピンの有権者の政治的態度には、理由がある。フィリピンをただ悲観的に見下すのではなく、その民主主義のレジリエンスに目を向けたい。

2 「独裁者の息子」「ドゥテルテの同類」イメージの払拭

3ヶ月におよぶ選挙期間中、マルコスは一貫して、父や前任者のドゥテルテと自らとを、差異化しようと努めてきた。

マルコス陣営が、「父マルコスの統治時代は黄金期であった」とのフェイクニュースを流布させたことは、よく指摘される。しかしマルコス自身はむしろ、父と自分の性格の違いを強調することに腐心してきた。決して褒められたことではないが、彼は選挙期間中、公開討論会への出席を固辞し、自分に対して批判的な勢力との対立を徹底的に避けた。自らの演説会では、団結(unity)という曖昧な言葉を繰り返し、悪口は完全に封印した。ソーシャルメディア(SNS)上で対抗馬やリベラル層を貶める発言を繰り返していたのは、陣営の取り巻きや、trolleと呼ばれる匿名の「荒らし(troll)」集団であり、マルコス本人ではない。

「悪口を言わないマルコス」—これは、米国の悪口、他陣営への罵詈雑言をお家芸としたドゥテルテとは対照的であった。マルコスは、高支持率を誇った前政権の路線を肯定しつつ、無難なことしか口にしない戦術によって「独裁者の息子とは言われてるけれど、スマートで優しそう」というイメージづくりに成功したのである。有権者は、「強いリーダー」にただ憧れているだけでなく、父マルコスの復帰を求めているのでもなく、父マルコスやドゥテルテをソフト化したリーダーに期待したのである。

¹ 歴代の大統領の獲得票数は、フェルディナンド・ラモス:23.6%、ジョセフ・エストラダ 39.9%、グロリア・マカパガル・アロヨ 39.99%、ベニグノ・“ノイノイ”・アキノ 41.84%、ロドリゴ・ドゥテルテ 39.01%であった。(Commission on Elections ウェブサイト <https://comelec.gov.ph/> より)

2022年7月5日

圧倒的な支持率を誇った前任者の単なるコピーにならないことは、大統領の当面の課題の一つでありつづけるだろう。民間世論調査会社パブリクス・アジアが6月16-22日に実施した調査では、回答者の75%が、ドゥテルテ大統領の6年間のパフォーマンスを「支持する」または「強く支持する」と答えた²。この数字は歴代の大統領と比べても突出している。マルコスも、絶大な人気を維持しつつ引退した前任者のレガシーを継承しつつも、自らの個性を演出しなくてはならない。6月30日の就任演説で彼は、前政権を持ち上げつつも手放しで賞賛せず、「保健行政についてはもっと透明性を高めるべき」と述べ、「過去のどの政権も解決できなかった課題」を挙げてみせた。ジョークも軽口も言わず、笑顔すらほほ見せず、終始、凜とした表情で、さまざまな政策分野について広く浅く包括的に言及した。時折、さりげなく「父の良き時代」の話題を挟み、すぐに次の話題に移った。父と前任者の栄光にあやかりつつも、独自性を出したいとの計算が見て取れる。

3 なぜアカウンタビリティの弱体化が許容されるのか—穿き違えた「参加」？

ドゥテルテ政権の6年間、世界銀行のガバナンス指標、特に「アカウンタビリティ指数」は大きく低下した³。アジア経済研究所の川中が指摘するように、前政権は、最高裁人事への不当な介入や野党議員への弾圧、嫌がらせ、メディアの弾圧などを繰り返し、行政府の権力を監視する制度や主体を軽視し、弱体化させた。そしてマルコス新政権は、これらを立てなおすどころか、さらなる改悪を進める可能性もある⁴。マルコス自身が不正蓄財や相続税の不払いなど複数の不透明な問題を抱えており、今後の政権運営においても、野党や市民団体からの追及に真摯に向き合ようになるとはあまり思えない。

それに加えて懸念されるのは、新大統領が配慮すべき取り巻き（クローニー）の多さである。一般的にフィリピンの政権は、選挙後に大半が「勝ち馬大統領」の側に鞍替えする「相乗り（bandwagon）」の性格を持つが、マルコス新政権は特に「相乗り」の度合いが高い。2021年秋までは世論調査でも低迷していたマルコスが、わずか半年後に過半数票を獲得して大統領当選した最大の理由は、当初は大統領候補として圧倒的な人気を誇っていたサラ・ドゥテルテ（ドゥテルテ大統領の娘）が副大統領候補に回り、マルコスと組んだためである。サラとドゥテルテに多大な恩義を感じている大統領は、今後、マルコス家とドゥテルテ家の双方のクローニーに配慮する必要がある。現在の閣僚人事にはさほど両家のネポティズムが反映されているようには見えない。しかし、相乗り政権には今後、さまざまな利権をちらつかせたクローニーが接近し、大統領およびその周辺の人物に駆け引きを持ち掛けるであろう。

多くのフィリピンの政治家同様に、ドゥテルテもマルコスも、取引主義的な指導者である。ドゥテルテは毎回の記者会見で優柔不断な発言を繰り返し、演説は冗長で、聴衆からのヤジに嬉しそうに反応した。地方首長のような口調が特徴で、情にもろく、押せばいくらかでも柔軟に考え直してくれそうな「やわ」さが、市民に評価された⁵。

マルコス新大統領は逆に、あまり自分の言葉で語らない。裏でどのようなエリート間の駆け引きが

² PUBLICUS Asia, June 27 2022. “75% approve of outgoing President Duterte’s performance”

<https://www.publicusasia.com/75-approve-of-outgoing-president-dutertes-performance/>

³ 世界銀行のガバナンス指標(The Worldwide Governance Indicators)より、Voice and accountability index のフィリピンの数値を参照した。<http://info.worldbank.org/governance/WGI/>

⁴ 川中豪「独裁者一族の復権—フィリピン・マルコス政権の成立をどう見るか」アジア経済研究所ウェブサイト『世界を見る眼』2022年6月。https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2022/ISQ202220_026.html

⁵ 木場紗綾「コロナ禍のフィリピンにみる『国家の強さ・リーダーの強さ』再考その2:ドゥテルテ大統領の『強いリーダー』像は取引主義の偽装」笹川平和財団ウェブサイト『コロナ対応から考えるアジアと世界』2022年4月25日。

<https://www.spf.org/asia-islam/covid19/20220425.html>

行われているのか、外から伺い知ることは難しそうだ。

ドゥテルテとマルコス、パターンは異なるが、理念や原則や普遍的価値に言及しない点において共通している。2代前のベニグノ・ノイノイ・アキノ大統領（2010-2016）が、12年前に就任演説で「エリートであっても抜け駆けはすべきでない、皆が社会のルールを順守すべき」と述べたこととは対照的である。

ノイノイ政権は徐々に支持率を落とし、彼を支えたりベラル勢力が大統領候補に擁立したレニ・ロブレド弁護士は、マルコスに惨敗した。なぜ、理念や原則や価値を叫ぶベラル勢力が弱体化し、取引主義的なリーダーが当選するのか。

川中が近著『競争と秩序』⁶で指摘する通り、市民が統治に「秩序」を求めているのは確かである。しかし、ドゥテルテやマルコスの人気は、それだけでは説明できない。

キーワードは「参加」ではないかと筆者は考える。

フィリピンは、社会全体が取引によって成り立っているような国である。タクシーの運賃から市役所職員のポストまでもが運と駆け引きで決まるような現状に、市民は慣れきっている。選挙のたびに、与党派に投票した「勝ち組住民」らが地方自治体での臨時職を得て、「負け組住民」は災害時の支援物資の配布順位にさえ差をつけられるという光景が、都市でも農村でも、日常的にみられる。市民はそうした現状に絶望するのではなく、次こそはよりよい人脈（コネ）、よりよい情報を得て勝ちたい、賢い住民になってこの不公平なゲームを勝ち抜きたいとの思いを、いっそう強くする。

つまり市民は、駆け引きのための取引費用を取引費用と認識せず、参加だと考えているのである。ギャンブルが好きな人々が、ギャンブル参加のための取引費用を度外視するように、ハイリスク・ハイリターンへの参加が当然だと考えている人々は、その取引費用を体感しない。

だからこそ、制度を軽視して人脈や駆け引きを駆使する大統領は、悪者とはみなされない。市民は政治家のアカウントビリティに無関心なのではない。市民の関心は、もっぱら、個別のアカウントビリティ（わたしの支持に対する見返りとしてのアカウントビリティ）に向かい、アカウントビリティを担保する制度には向かわないのである。

4 良い兆候①：政治に参加し、選挙結果を受け入れる市民

しかし、悲観するのは早すぎる。

フィリピンにおいては、選挙による政権選択が依然として「唯一のゲーム」として定着している。ドゥテルテ政権下では、政府に批判的なメディアが弾圧されたり、ジャーナリストや人権活動家らが共産主義のレッテルを貼られて拘束・殺害されたりといったことが相次いだ。しかしそれでも、人々はオープンに政治を語り、1年で一番暑い時期に、混雑に耐えながらも投票の列に並ぶ。「参加は何よりも重要だ」という価値観は、国民的合意として強固に維持されている。選挙民主主義すら定着していない近隣諸国と比べれば、この政治文化はどれほど貴重なことだろう。

アロヨ政権期の2004年には、投開票プロセスにおいて大規模な不正・操作が行われ、選挙管理委員会の信頼が地に落ちたこともあった。その教訓を受け、2010年以降、マークシート式の投開票システムが導入され、選挙行政に対する国民の信頼度は大きく上昇した。今回の大統領選でも、敗北した候補者らはいちはやく「選挙結果を受け入れる」と明言した。市民社会のリーダーらも、選挙管理委員会をいたずらに批判したり、他陣営の選挙不正を根拠なく疑ったりすることは慎むべきだと呼びかけた。

2016年大統領選ではドゥテルテ陣営、そして今回の大統領選ではマルコス陣営が、SNSを組織的に

⁶ 川中豪『競争と秩序：東南アジアにみる民主主義のジレンマ』白水社、2022。

2022年7月5日

使用し、対抗馬を貶め、マルコスの父親の権威主義体制を肯定するフェイクニュースを拡散したことは事実である。しかし一方で選挙管理委員会は2016年からSNSの使用規制に関する調査と提言を行ってきた。パブリクス・アジアが6月16-22日に実施した調査によると、選挙管理委員会の信頼度は66%で、労働雇用技術教育技能教育庁と国軍に次いで3位となっている⁷。

国民が選挙結果を受け入れられないことで生みだされる不幸を、フィリピンの市民は身をもって経験してきた。さまざまな課題はあれども、この10年余りで選挙行政への信頼度が急上昇したことは、この国の民主主義にとっての最大の良いニュースであると筆者は考える。

5 良い兆候②：公共サービスおよび官僚の質の向上

この10年間、公共サービスおよび官僚の質は確実に向上してきたと言える。条件付現金給付策、国民皆保険など、「コネ」や人脈に左右されずに市民が公共サービスを平等に享受できる制度が、ようやく整いつつある。これは歴代の大統領らの功績というよりも、長年の地道な行政改革の成果の顕れとみるべきであろう。公共サービスの質や効率の向上は、大統領の人柄とは必ずしも関係しない。

2020年3月から5月にかけて、フィリピン政府は新型コロナウイルス感染症のため、2か月に及ぶ厳しいロックダウンを実施した。その2ヶ月後に民間調査機関ソーシャル・ウェザー・ステーションが実施した調査によると、回答者の72%が、政府から何らかの支援金を受けとっていた⁸。質や量、スピードはさておき、未曾有のパンデミックの下でも、公的サービスは機能していた。

背景には、2000年代後半に導入された最貧困世帯への「条件付現金給付」(Conditional Cash Transfer)事業の実施過程における社会福祉開発省の経験が生かされていることが、同省の内部からも指摘されている⁹。現金給付の対象世帯を見極めるにあたっては、同省のソーシャルワーカーが貧困地域を巡回し、面談を通じて正確な世帯収入や家庭環境、子どもの発育状況などを聴取する。こうした事業を通じ、同省の職員は確実に経験値を上げてきた。

ストリートレベルの官僚を含む公務員らの能力構築は、非常に明るいニュースである。フォーマルな制度に従う優秀な公務員によって財やサービスが公平に分配される経験を重ねれば、そしてその快適さを知れば、市民は徐々に、人脈や駆け引きによって運命が左右されるようなインフォーマルな制度に懐疑的になるだろう。GrabやUberの普及により、運賃交渉の煩わしさから解放された人々が、もう二度と交渉制のタクシーを選択しなくなるのと同じである。

まだまだ時間はかかるかもしれないが、公共サービスの恩恵を実感する機会が増えれば増えるほど、市民は、取引主義的な政治家のせいで引き起こされる「取引費用の高いハイリスク・ハイリターンへの参加」を敬遠し、サービスの制度化に関心を向けるのではないだろうか。

6 良い兆候③：手堅い閣僚人事とテクノクラートの活用

マルコス新政権の閣僚は、過去の政権でも入閣した経験をもつ人材やテクノクラートで固められている。マナロ新外務大臣は、国連大使や欧州の国々での大使を務めたキャリア外交官で、西側民主主義国の価値観を体現するような人物である。新国防大臣も、留学経験を持ち陸軍参謀長まで務めた経験豊富な退役将校である。前政権下で揺らいだ米比同盟は、完全に通常トラックに戻るであろう。

地域の安全保障環境も激変している。ウクライナ情勢、そしてミャンマー情勢をめぐって、ASEAN

⁷ PUBLICUS Asia, June 28 2022. "Executive Summary 2022 PAHAYAG Second Quarter Survey" <https://www.publicusasia.com/executive-summary-2022-pahayag-q2/>

⁸ Social Weather Stations. August 7, 2020. <http://www.sws.org.ph/swsmain/artclidispagg/?artcsyscode=ART-20200807142142>

⁹ 木場紗綾「フィリピン—共助から公助へ」日下部尚徳、本多倫彬、小林周、高橋亜友子編『アジアからみるコロナと世界 我々は分断されたのか』毎日新聞出版、2022。120ページ。

2022年7月5日

加盟国の間でさえ、機微な空気が張り詰めている。ドゥテルテのような無責任な放言は、もはや許されまい。マルコス新大統領は、外交・安全保障分野で迂闊な発言をすることはなく、外務省と国防省の官僚、専門家アドバイザーらの意見を最大限に尊重するであろう。

皮肉なことに、ドゥテルテによる米比同盟の軽視は、フィリピン外務省と国防省の官僚の同盟強化への使命感を促進した。訪問軍基地協定を一方的に破棄するという2020年2月の大統領発言を受け、フィリピンの外務・防衛両省は対応に追われたが、一方で、米比の閣僚級・次官級の対話、往来は緊密に維持された。ドゥテルテ政権下で6年間国防相を務めたロレンサナは、政権末期の22年4月に、日本との2プラス2（外務・防衛担当閣僚会議）に出席した。

大統領の発言がどれだけふれたとしても、フィリピン側の外務・防衛当局の官僚らは、実直に米比同盟を支持し、地域の安全保障協力を推進しようと尽力してきたのである。

7 終わりに

国際社会の視線は、個性の際立つ大統領の言動に向けられがちである。そして、国のトップに立つ政治家本人が自分の言葉で国民に語り掛けることが、あたかもアカウンタビリティと同義のように語られることがある。しかし、自分の言葉で自由奔放に語ったドゥテルテは、政府のアカウンタビリティを低下させた。

公共事業にせよ、福祉にせよ、外交にせよ、大統領の匙加減によって政策や事業が歪められそうになったとしても、公式の制度とルールを尊重する官僚やテクノクラート、あるいは現場の公務員らが、粛々とそれを修正することができれば、アカウンタビリティの制度は維持される。

フィリピンの有権者らは、決して、権威主義的なリーダーにただ支配されることを望んでいるわけではない。彼らは現状の選択肢の中で最良の「参加」の形態を選択した。そして彼らの生活は、決して、耳目を集める大統領の言動によってのみ左右されるわけではない。

だからこそ、本稿ではあえて、3つの「明るい兆し」を指摘した。ストレスを受けてもそこからしなやかに復元する、フィリピン民主主義のレジリエンスに期待したい。