

太田和宏 著

『貧困の社会構造分析 —なぜフィリピンは貧困を克服できないのか』

法律文化社 2018年 iii + 245頁

OTA Kazuhiro, *Poverty Reproduction Structure: Why the Philippines Fails to Overcome Poverty?*
Kyoto: Houritsu Bunka Sha, 2018

日下 渉

フィリピンでは、人口の25%ほどが政府の設定する「貧困基準」以下で暮らしている。人口の10%ほどは十分な食料も確保できない。全貧困者の生活を貧困基準にまで引き上げるのに必要な総所得を表す「貧困ギャップ」も、東南アジアで最も高い。こうした深刻な貧困は、2010年以降の高い経済成長によっても、政府やNGOによる多くの貧困政策によっても、非常に緩慢にしか改善してこなかった。なぜフィリピンにおける貧困の構造はかくも根深いのだろうか。本書によれば、その答えは、「フィリピン社会が旧来から抱えてきた偏倚的な社会制度や政治システムが、民主化と経済自由化のもたらす諸要素と『接合』した結果、貧困の新しい再生産構造を形作ってきた」(13頁)からである。以下、本書の議論を紹介しよう。

第1章「貧困の構造的把握」では、分析枠組みを提示する。エスピン-アンデルセンは、国家、市場、家族の福祉機能によって構成された各国の「福祉レジーム」を、人々が労働力を売らなくとも生きていける「脱商品化」の程度と、福祉サービスが人々を差異化して扱う「階層化」の程度によって類型化した。途上国研究者は、国家や市場が機能せず、人々が地縁・血縁関係、NGO活動などに依拠する「インフォーマル不安定レジーム」や、国家の福祉が最低限に抑えられ、人々が家族間の互助に依拠する「家族主義福祉レジーム」などを提示してきた。東アジアを対象とした、国家が社会政策を経済成長のために動員する「生産主義的福祉資本主義」や、労働力の創出に専念する「生産主義的社会開発レジーム」論もある。だが、これらはフィリピンの状況を適切に捉えられない。フィリピンでは、国家が破綻しているわけではないものの、開発国家ほど強力に経済成長を牽引したわけではない。また土着のインフォーマルな制度は、国家政策やグローバルな状況と融合して、新しい形態へと変化してきた。

そこで著者は、ポスト・マルクス主義の「接合理論」を、福祉レジーム論に統合した「グローバル接合レジーム論」を提示する。接合理論は、諸現象を生産関係に還元する経済決定論を修正するもので、社会を言説による諸要素の偶発的な接合が構成するものと捉え、因果関係の重層的な決定を主張する。フィリピンの福祉レジームは、3つの「接合」によって特徴づけられる。第一は、国家、市民社会、市場、家族の各領域における近代制度と伝統社会の接合だ。たとえば民主制度はパトロン・クライアント関係や暴力・強制を強化し、インフォーマル経済はグローバルな新自由主義を補完してきた。第二に、国内要素とグローバル要素の接合がある。国際機関やNGOなど外部から持ち込まれる制度や価値は、国内の権力関係、制度、価値によって変容を遂げてきた。そして第三に、4つの領域の相互補完的な接合である。各領域は相互補完的に貧困者の生活を支えてきたので、逆説的に1つの領域で問題解決をはかる必要がなくなり、全体として貧困の改善が進まなくなる状況を生んできたというのである。

第2章「民主化後の貧困政策」と第3章「貧困政策の展開」では、民主化後の政権による貧困政策を明らかにする。C・アキノ政権は、低所得者向け事業支援と農地改革を貧困政策の柱とするも、目立つ実績はない。だが1987年憲法と1991年地方政府法によって、住民やNGOの参加に基づく政策作成と実施を制度化した。ラモス政権は、体系的な貧困政策として社会改革アジェンダをとりまとめ、14の周縁的社会集団の代表が集う社会改革評議会を設置した。そこでは、各集団が直面する問題と必要な政策課題を表出し、担当各省庁と協議し、包括的な社会サービスを提供する法制度を構築しようとした。エストラダ政権は、社会改革評議会を発展させた国家貧困対策委員会を設置するなど、前政権の政策を形式的に引継ぎつつも、縁故人事や利権誘導でその実施を混乱させた。アロヨ政権は、コミュニティにおける住民の参加、意思決定、実施に基づく貧困対策相互扶助(KALAHI-CIDSS)を導入した。その多くは道路や橋などの基本インフラ整備に向けられた。B・アキノ3世政権は、住民主導のプロジェクト案に国家が予算を供与する「ボトムアップ予算制度」を導入し、現金をインセンティブに子供の健康と就学率向上を促す「条件付き現金給付プログラム」を本格化した。

第4章「国家と貧困政策」では、貧困層を市場に巻き込む市場原理、地方分権化を基盤にした住民参加の促進といった貧困政策の特徴が、政権の交代を超えて連続してきたことを指摘する。これらの特徴は、市民社会組織の参加を促した民主化後の政治潮流と資金援助を行う国際機関の意向によって形成された。よりマクロな視点から言えば、国家は貧困政策を資本蓄積と国民統合という歴史的課題を実現するための手段として用いてきた。貧困政策は、土地と労働を商品化して市場の創出と拡大に寄与す

るし、貧困層を地方有力者の支配から引きはがして「国民」へと統合する。ただし、貧困政策は現状変革を掲げながらも、その実施過程では有力者によって骨抜きにされたり、権力基盤の強化に利用されたりするので、既存の権力関係を強化することも多い。

第5章「貧困と市民社会」では、市民社会組織が国際ドナーから資金援助を得て、貧困政策の策定と実施に関与していくと同時に、その過程で官僚化・専門化して自発性・独自性・住民密着を失っていったことを主張する。その結果、周縁的社会集団の福利を向上するオルタナティブな開発言説を国家政策に反映させていくという市民社会組織の役割も、ドナーの新自由主義的言説の再生産に陥ってきた。貧困層の声を代弁しようとする営為も、彼らの不満を脱政治化し、既存の政治体制を支える役割を果たしている。また、市民社会組織は政治資金作りのための隠れ蓑としても利用されている。それゆえ、市民社会組織は公正な社会の実現を目指しつつも、国家機能の縮小を求める新自由主義を下支えし、貧困問題の脱政治化を助長してきた。

第6章「貧困と市場」では、国内要素とグローバルな要素が、また非資本主義的な生産関係と資本主義的な生産関係が接合することで、貧困の構造を作ってきたと論じる。正規労働者の権利保護法が整えられてきたがゆえに、企業側は新自由主義のなかで競争力を維持すべく雇用の柔軟化を積極的に推し進めた。低賃金かつ不安定な雇用関係にもかかわらず、労働構造が「安定」を保っているのは、インフォーマル部門が貧困層に生業の機会を提供する緩衝的な役割を果たしているからである。海外就労の機会も、国内労働市場の矛盾に対する不満を軽減し、雇用を個人の選択の問題へと非争点化している。農業は、既得権益層による生産と流通の支配を継続させたまま、グローバル化による安価な海外製品の流入の波にさらされた。そして多くの農民を困窮化させ、低賃金の都市労働者へと変えてきた。

第7章「家族・親族の生存戦略」では、貧困者が、地主・網元・雇用主といった社会的上位者との垂直的な関係および、家族・親族、儀礼親族関係に基づく水平的な相互扶助のネットワークを柔軟に形成することで、生存の保障を図ってきたと論じる。こうしたインフォーマルな相互扶助は、互酬性と「持てるものによる支援」を重視する社会規範によって強化されている。こうした貧困者の生存戦略を支える価値と実践は、外部から与えられる貧困政策や制度を浸食して変容させ、支援者の意図とは異なる結果を生み出すこともある。ただし、インフォーマルなネットワークは、貧困のなかでも生存維持を可能にするので、根本的な貧困解決への動機を弱め、貧困を持続させるジレンマをもたらしてきた。

終章「結論」では、国家、市民社会、市場、家族の各領域において、いかに伝統的制度と近代的制度、国内要素とグローバル要素が接合してきたのか、また4つの領域がいかに接合しているのか整理する。そして、フィリピンでは統治能力の弱い国家

が競争的資本蓄積体制の構築を試みるなか、市民社会と家族が人々の生活基盤としてより重要な役割を担っている。だが市民社会も家族も、エリートの支配する政治構造や新自由主義的グローバル経済のもと、貧困を解決できるほどの資源をもたらすことができない。これがフィリピンで貧困が解決されない構造的要因だと結論づける。

本書は貧困を切り口に、政治から経済、そして文化や社会構造まで、現代フィリピンをめぐる諸問題を包括的かつ体系的に互いに関連付けて全体的な見取り図を提供することで、新たな気づきの契機を与えてくれる。民主化後の社会政策の情報と評価についても分かりやすくまとめられている。英語出版でも類書がないだけに、データベース的に活用することもできる。常に手元に置いておきたいくなる書だ。

ただし、理論面ではいくつかの疑問も抱いた。まず、グローバル福祉レジーム論を用いると、他国との比較研究はどのように広がるのだろうか。本書では各国の比較分析に用いられてきた福祉レジーム論を、一国の貧困分析に援用したので、比較の視座が後退している。グローバル福祉レジーム論における伝統的制度と近代的制度、国内要素とグローバル要素の接合という議論は説得的だが、これはフィリピンに固有の現象ではないはずだ。各国における様々な接合のあり方に着目することで、新たな類型論が可能になるのだろうか。

次に、「接合理論」の援用は、本書の議論に本当に必要だったのだろうか。接合理論は頑迷な経済決定論を相対化するために、文化が世界を構築していく役割を重視する。アルチュセールがイデオロギーを、ラクラウとムフがグラムシのヘゲモニー論を発展させたのはそのためだ。しかし本書は、政治の文化分析を全面的に展開しているわけではないので、接合理論の導入は誤解を招くのではないかと危惧した。むしろ接合理論がなくても、三つの接合という議論は十分説得的に成功していると思われた。

それから些細なことだが、英語の略語が多用されており、読解に難儀する箇所もあった。略語の一覧表を添付したり、初出の略語に正式名称を添えたりしていれば、フィリピンで一般的に使われる略語に馴染みのない読者にもより分かりやすい内容になったであろう。

本書の提示した議論のなかで評者にとって最も魅力的かつ刺激的だったのは、貧困政策は国家による資本蓄積の手段であり、新自由主義の先鞭になっているという批判的な視座である。貧困層の多くは、フォーマルな近代資本主義の外部で生計を立ててきた。貧困政策は、封建的農業による搾取、インフォーマル経済の低賃金と不安定、貧困地域の相互扶助のなかから貧困層を救い出し、自立的な経済アクターへと「エンパワー」しようとする。だが、それは新自由主義経済のなかで、エリートのビジネスにとって都合の良い労働力を生み出すように機能してきた。また、営利的なマイクロファイナンスは、フォーマルな労働市場で雇用を得られない者に自助努力を促して公

的福祉の負担を低減させるだけでなく、貧困層を BOP (Base of the Pyramid) ビジネスの市場へと変えてきた。

新興国における貧困政策は、かつてイギリスで農民を都市労働者へと変えていった「囲い込み」の現代版ともいえる。ただし、初期資本主義の「囲い込み」では暴力と強制が行使された。他方、現代の貧困政策では、関恒樹 [2013] が論じるように、新自由主義の統治性が、貧困層の欲望、希望、信念を鑄造し、彼らが「自発的」に「責任ある自由な主体」へと「主体化／臣民化」されていくよう促している。本書や関の議論は、都市スラムや農村部でフィールド調査を行ってきた評者自身の観察と共鳴するところも多く、思考を触発し、読書中にいくつもの問いを想起させた。

まず、貧困政策が新自由主義と結びつくのはなぜなのか。これは貧困政策の策定と実施過程において、有力アクターが影響力を行使しているからなのか。それとも、資本主義社会における貧困政策の必然的な帰結なのだろうか。今日、新自由主義によらない貧困政策はありうるのだろうか。たとえば無条件の現金給付やベーシック・インカムはどうなのか。

次に、新自由主義的な貧困政策は、貧困層の生活基盤にどのような影響を与えているのだろうか。本書は貧困の再生産を強調するが、おそらく単なる同じ状況の再生産ではなく、何らかの変化ももたらしているはずだ。貧困政策は貧困層に自助努力と勤労のエートスを植え付けようとし、彼らの一部にフォーマルな労働市場を介した社会上昇や生活様式の変革といった契機を与える。その結果、貧困層の相互扶助を浸食したり、分断したり、不安定化したりしているのではないだろうか。

最後に、「貧困」はこれからもフィリピン政治を規定するテーマであり続けるのか、それとも周縁的なイシューとなっていくのか。従来の選挙では、政治家はこぞって「貧困の改善」という言説を有権者に投げかけ、「豊かさ」を約束することで支持を得ようとした。しかし2016年大統領選挙では、こうした従来からの言説を用いた候補は惨敗し、悪しき他者を処罰する「規律」を掲げたドゥテルテが圧勝した。これはなぜなのか。新自由主義のヘゲモニーが、ついに貧困というイシューを非政治化してしまったからなのか。それとも、経済成長と海外出稼ぎ者からの送金を通じて、貧困層の一部が下位中間層へと社会上昇してきた結果なのだろうか。

本書から得た着想をもとに、評者もこれらの問いに取り組んでいきたい。

参考文献

関恒樹. 2013. 「スラムの貧困統治にみる包摂と非包摂：フィリピンにおける条件付現金給付の事例から」『アジア経済』54(1): 47-80.

(くさかわたる 連絡先: kusaka@gsid.nagoya-u.ac.jp)