

TAKAGI Yusuke

*Central Banking as State Building:**Policymakers and Their Nationalism in the Philippines, 1933–1964*

日下 渉

I 本書の議論

本書は、徹底した歴史資料の渉猟と関係者へのインタビューによって、従来のフィリピン政治研究の通説を徹底的にひっくり返していく。従来の議論によれば、フィリピンは寡頭エリートに乗っ取られた「弱い国家」や「家産的寡頭国家」の典型だとされる。寡頭エリートがパトロネージや暴力・強制によって選挙職を独占し、国家資源やレントを略奪し合った結果、自律的な官僚制度の発達が阻害され、経済成長にも失敗したというのである。だが、こうした議論は、寡頭エリート支配の継続を主張するばかりで、政策の変化を国内政治の要因から説明できない。それゆえ、1950年代の輸入代替工業化、1960年代後半の輸入代替工業化と輸出志向工業化の組み合わせ、1980年代の経済自由化といった政策レジームの変容も、もっぱらアメリカの介入によるものと説明してきた。

高木はこうした通説に対して、政策をめぐるエリート間の対立や脱植民地化を進めたエリートのナショナリズムを看過していると批判する。そして通説への反証として、ナショナリズムの理念を抱いた政策エリートが、1950年代に中央銀行を通じて経済的な脱植民地化に尽力したことを指摘する。中央銀行は、弱い国家の中に浮かぶ「強い国家の小島」

(an island of state strength) だったというのである。そのうえで、「なぜ中央銀行は1950年代に急速な工業化を達成するうえで自律性を発揮できたのか」、また「なぜ中央銀行のこの役割は1960年代に変わったのか?」と問う。

これらの問いに答えるにあたって、著者は「理念の政治」(politics of idea) という枠組みを用いる。この視座によれば、アクターは既存の構造や制度に規定された自己利益を最大化するだけの存在ではない。むしろ、不確実な状況のなか、理念によって利益とその達成手段を認識し、利益よりも広範な利益を追求するというのだ。政策エリートは、高等教育を通じて理念を共有した同世代のネットワークを駆使して特定の政策レジームを形成し、目的を追求した。それゆえ、理念を共有する同世代の政策エリート集団が交代するごとに、フィリピンの政策レジームも変化してきたというのである。

II 各章の構成

「はじめに」では、前述した先行研究批判、問い、議論を提示する。「第1章 ナショナリズムとフィリピン植民地国家」では、いかに植民地体制下で知的エリートが高等教育を通じて形成され、脱植民地化と国家建設の理念を抱くようになったのかを論じる。スペイン

植民地期に形成された知識層イラストラドは、ヨーロッパの政治思想を学んでスペインからの独立運動を展開したがアメリカの支配に屈した。次の世代のマニユエル・ケソンらは法律を学び、アメリカからの政治的独立を目指した。他方、さらに若い世代のマニユエル・ロハスらは、アメリカで経済学を学び、砂糖など一時産品の輸出に依存する植民地経済からの脱却を追求した。

「第2章 植民地国家を超えて、1933-45年」では、大恐慌の後アメリカがフィリピンへの独立付与を進めるなか、フィリピン経済協会に集った政策エリートが独立に向けて自律的な経済政策を要求したことを論じる。この動きは、アメリカとの自由貿易に権益を持つ製糖業界の影響力を強調する既存の研究では論じられていない。この世代の政策エリートは、アメリカ留学を通じて政府による経済介入の理論を学び、自律的な通貨システム、外国為替の安定化、高関税による自国産業の育成を実現するために中央銀行の設立を主張した。しかし、彼らの要求は、製糖業に既得権益を持つアメリカ人とフィリピン人実業家からの反対を呼び、ケソン大統領の支持も得られなかった。

「第3章 植民地経済からの離脱、1946-50年」では、1930年代にネットワークを形成した政策エリートがついに政府の要職を獲得し、アメリカ産製品の輸入制限と為替管理を導入したことで、工業化を目指す土台を築いたと主張する。従来の研究は、アメリカ人にフィリピンでの自由な経済活動を認めるベル通商法の締結をもって、独立後もアメリカの支配が継続したと主張する。しかしロハス大統領らはベル通商法を受け入れるのと引き換えに、アメリカから戦後復興の資金援助を引き

出しつつ、輸入制限の導入によって国際収支の改善と自国産業の育成を模索した。比米合同財政委員会でも、ミゲル・クアデルノ財務長官は植民地期の利権維持を要求するアメリカ側に対して、自律的な経済政策を主張し、ロハスもそれを支えた。その結果、フィリピンは中央銀行の設立と輸入管理政策の導入に成功したのだった。

「第4章 経済的脱植民地化と大論争、1951-57年」では、ラモン・マグサイサイ政権期に先鋭化した政策エリート間の大論争に焦点を当てる。クアデルノのもと中央銀行は、外国為替管理と強い通貨政策による輸入代替工業化を促進し、植民地経済からの脱却を図った。これに対して、砂糖の輸出に権益を持つエリートとアメリカ人は、自由主義に基づくペソの切り下げと為替管理外の取引を主張して無関税貿易を維持しようとした。ただし、製糖業界の代表とされるサルバドール・アラネタも、単に自己利益を追求したのではなく、雇用問題を解決するためのケインズ主義的な財政積極主義を主張した。他方、クアデルノは開発経済学の構造学派に基づき、インフレを抑えるために通貨の安定性を主張した。結局、この異なる経済理論に基づく理念の衝突では、中央銀行の経済政策がマグサイサイとカルロス・ガルシア大統領の信任を得て継続されたのだった。

「第5章 中央銀行と経済ナショナリズム、1958-61年」では、フィリピン人企業家を優遇したガルシア政権のフィリピン第一主義を再検討する。従来、この政策はフィリピン商工会議所に代表される実業家のナショナリズムに支えられたとされる。しかし、フィリピン第一主義は、中央銀行が製糖業界と国際金融機関の圧力に抗して、為替管理による工業

化を維持している間のみ可能だった。1955年に比米貿易協定が見直されると対米貿易に対する関税の導入が可能になり、フィリピン政府は為替管理ではなく、関税による国内市場の保護によって輸入代替工業化を進めていった。この文脈のなか、中央銀行が為替管理を徐々に撤廃すると、フィリピン第一主義はそれを支える政策手段を失なって収束した。50年代の経済ナショナリズムを支えたのは企業家ではなく、中央銀行の為替管理政策だった。

「第6章 新世代と新政策、1962-64年」では、ディオスダド・マカパガル大統領とシクスト・ロハスら次世代の政策エリートが、60年代に形成した新たな政策レジームを分析する。彼らは、中央銀行の主導した為替管理による輸入代替工業化が腐敗と経済発展の阻害をもたらしていると批判し、冷戦の文脈で自由主義的な経済改革を志向した。1962年、マカパガルは、製糖業を基盤とする議会の政敵に利益を与えると知りつつも、すでに段階的に縮小されていた為替管理の撤廃に踏み切った。為替管理の廃止に伴い、経済政策の実権は、中央銀行からロハス率いる新設の「計画実施庁」（後の国家経済開発庁）に移った。しかし、重要産業への外資参入を規制すべきと考えたロハスと、自由市場を信望したマカパガルの対立が顕在化し、ロハスは辞任に追い込まれた。1960年代には、政策エリートが経済自由主義を志向する政策レジームを形成したため、逆説的にも彼らは経済政策の主導権を握らなくなった。

「結論」では、3つの知見を整理する。まず、フィリピン国家は、寡頭エリートに支配された略奪国家や「弱い国家」ではなく、歴史的な文脈のなかで特定の理念を信じた政治ア

クターによって利権の構造から自律的に建設された。次に、フィリピン国家は、構造に規定された静態的な存在ではなく、政策エリートの理念によって変容する動態的な存在である。そして、政策エリートの理念は世代によって共有されており、新世代の理念が旧世代の理念に挑戦することで、政策レジームの変化が生じた。

Ⅲ 「信念」の危うさと可能性

フィリピン政治研究において1960年代から様々なかたちで繰り返されてきた寡頭エリート支配の理論は、変化や動態を説明しないので、閉塞感を漂わせていた。だが、本書は政策エリートの動態的な「理念の政治」に光を当てることで、清々しい風を送り込んだ。全ての章で通説に対する反論が加えられた後、新たな知見を支える資料が提示され、緻密に議論が組み立てられている。読み物としても魅力的だ。強い信念と現実的な対応でもって、アメリカや製糖業界からの圧力に抗していく政策エリートの姿は歴史小説の主人公のようであり、思わず感情移入した。数年後には、フィリピン政治研究を変えた画期的な作品として世界的に評価されているだろう。ただし、理念の政治という枠組みにはいくつかの疑問も抱いた。

まず、政策の実施過程に焦点を当てず、政策の決定過程のみだけで「強い国家の小島」を論証できるのか、という疑念である。フィリピンが「弱い国家」と論じられてきたのは、寡頭エリートが国家を喰い物にしたとされるからだけではない。国家が政策や法制度を社会の隅々まで貫徹させ、人びとを統制できないからである。不法占拠者や街頭の露天商から、違法伐採業者や違法漁業者、脱税を

重ねる企業家や農地改革を回避する大地主まで、様々な社会勢力が末端の行政官を買収し、法制度を形骸化してきた。本書でも為替管理政策が腐敗の温床となったことが言及されている。国家と社会の接点では、賄賂や縁故に基づく非公式な制度が形成され、公式の制度を支える政策の実施を侵食する。政策エリートの理念が社会の末端まで届く保証はない。それゆえ、「弱い国家」論に反駁するためには、政策形成過程だけでなく、政策の実施面からも議論を展開する必要がある。

次に、本書は「理念」を私的な利益から自律的なものとして議論するが、実際の政治の世界で両者がきれいに分離することは少ないのではないか。理念でもって自らの利益を正当化するのには、政治の常套手段だからだ。本書は、政策エリートが理念のために、あえて自らの利益を損なう決定をした事例を紹介するものの、それが本当に自己利益から自律的だったのかは必ずしも厳密に検討していない。たとえば、うがった見方をすれば、マニユエル・ロハスがあえて自らの経済基盤である砂糖の輸出に悪影響を及ぼす経済政策を実施したのは、彼がライバルに先駆けて経済基盤の多角化に成功していたからかもしれない。美しい理念を浮遊するものとして過度に自律的に扱うよりは、利益と権力欲といった「汚い政治」との絡まり合い、軋轢、妥協のなかで論じた方が、懐疑的な読者も説得できるかもしれない。

概念的にも、理念と利益の関係に混乱があるように思える。本書では、理念によって利益は認識されるという理念の政治が紹介される一方で、社会経済構造や制度に埋め込まれた利益も想定されている。それゆえ、利益が理念による社会構築なのかどうか判別できな

い。この問題を解決するには、構造や制度に規定された「私的な利益」と、理念によって認識される「公的な利益」を分けることが有効かもしれない。それから、高木は新世代の政策エリートが旧世代の政策レジームを既得権益と批判し、異なる理念に基づく改革を迫ると主張する。このことは、理念が制度化されることで利益の構造を生む、すなわち理念が利益に転化したことを意味するのだろうか。あるいは、新世代は彼らの理念ゆえに、旧世代の理念を「利益」と認識するのだろうか。

そして、なぜ政策エリートのナショナリズムが貧困層の困窮と深刻な不平等に冷淡だったのかについて分析が弱い。これはエリート集団の排他性を反映した結果なのだろうか。大土地所有などに規定された寡頭エリート集団に比べれば、たしかに高等教育の共有に基づく政策エリートのネットワークはより閉鎖的でないが、依然として極めて限定的なサークルであることは間違いない。あるいは、冷戦下でのアメリカの反共政策の下、共産主義に対する嫌悪が社会政策への関心を失わせたのだろうか。自由主義の理念のもと、工業化によるトリクルダウンが貧困を解決すると信じたのだろうか。それとも、土地なし農民のミンダナオ島入植など代替政策で十分だと考えたのだろうか。いずれにせよ、不平等と貧困に対する政策エリートの理念の限界についてもより踏み込んだ分析が必要だろう。

ただし、本書が議論するように、理念の限界は不断に更新されていく。本書では「理念」(idea)と同時に、「信念」(conviction)という言葉も多用される。国家建設という近代主義のプロジェクトを取り扱っているながら、それを完遂させるものとして、近代合理性で

はなく、理念や信念に信頼を寄せているのだ。合理性は最終解を想定するが、理念は常に偶発性と不確実さを伴い、不断の闘争と更新に開かれている。この視座は、現代政治にも重要な含意を持つ。今日、世界各地で自由民主主義の理念が急速にヘゲモニーを失いつつある。その最大の原因は、自由民主主義の理念が巨大な既得権益の構造を形成する一方、そこから排除された多くの大衆が「茶番さ」を露呈した理念にルサンチマンを抱くようになったからだろう。エリート of 合理性や道徳的市民のポリティカル・コレクトネスを

支持する立場からすれば、情念の政治の台頭は、近代の合理性や理念に対する危機に他ならない。しかし、信念の政治は可謬的で、起こるであろう失敗や問題の発生に対する柔軟な対応と修正を重視する。この立場からすれば、現在の世界政治の変動は、理念の政治の劇的な世代交代が進んでいることを意味しており、政策レジームを更新させる新たな契機として捉えることも可能だろう。

(National University Press and Kyoto University Press,
2016年10月、paperback、236 ページ、
22.9 cm×15.2 cm、\$36 SGD)

(くさか・わたる 名古屋大学)