

# フィリピン地方都市における非伝統的政治のダイナミクス

—非伝統的政治家の可能性と限界—

東江日出郎 \*

Dynamics of Non-Traditional Politics in a Philippine City:  
The Possibilities and Limitations of Non-Traditional Politicians

AGARIE Hideo

## Abstract

Recent studies of Philippine local politics have a tendency to focus only on rich local bosses or strongmen, explaining its modality and shift, and political machine and violence. However, research on the reformist-oriented non-traditional local politicians needs proper academic attention to know the plural trends of Philippine local politics.

This study focuses upon a woman politician whose loose coalition of NGOs, POs, independent professionals, and labor union as a political support structure gave her a mayorship twice. The author believes it symbolizes the new style local politics in the Philippines defeating rich traditional politician. The vital factor of her victory was the new style cooperation among member groups of the coalition with clever electoral tactics including utilization of mass communication and grass-roots movement. However, the coalition collapsed because of the lack of effort to keep the coalition intact and traditional problems as graft and corruption issues, spoils system, and patronage among coalition groups.

This experience will be able to contribute to understanding of those non-traditional politicians as an alternative political trend to establish the politics based on the policy and ideology.

## 1. フィリピンの地方政治構造認識 の変遷と問題の所在

近年のフィリピン地方政治研究は、サイドル (John T. Sidel) やアビナレス (Patricio N. Abinales) など、いわゆるローカル・ストロングマン、またはボスに注目して研究し、その態様と変容を描くことが中心となっている。これらはまた、政治の動態を規定する要因として国家資源の死活の重要性を強調する。つ

まり、国家の諸資源へのアクセスが、地方ボスや寡頭の権力や富の獲得、拡大を可能にするのである (Abinales 2000: 182-185, Abinales and Amoroso: 2000 6-10, Sidel 1999: 5-12, 14, 76, 145-154)。これは、それ以前のフィリピン地方政治、または権力の社会・文化的説明を否定する。つまり、ホルンスタイナー (Mary R. Hollnsteiner) やランデ (Carl Lande) の言う、農業社会で、大地主と小作間に見られるパトロン-クライアント関係 (P-C 関係) や親族関係、儀礼親族関係などの全人格的社会・文化的関係に基づく派閥が政治の動態を

\* 沖縄大学地域研究所 特別研究員、  
沖縄キリスト教学院大学非常勤講師

規定するとの見方 (Hollnsteiner 1963: 5, 6, 86, Lande 1965: 1, 9-12, 57-69) は否定された<sup>1)</sup>。また、スコット (J. C. Scott) やマチャド (K. G. Machado) のように、都市化などの社会・経済的变化で全人格的關係は崩れ、政治の動態を規定する要因も短期的、物質的利益に基づく政治マシン派閥に変容したとの見方 (Scott 1969, Machado 1974 a, b, c) も、社会構造の変容がそのまま政治構造の変容を招く訳ではない、として否定されたのである<sup>2)</sup>。そして彼らは、ボスやローカル・ストロングマンの政治的暴力による地方政治支配を強調する。国家の制度自体を利用してボスたちは権力を獲得、拡大し、その中で暴力的手段をも用いるのであり、政治の動態を規定する要因は、社会的要因ではないのである。更に言うならば、マルコス以後のトレンドとして、国家資源を一定程度重視する一方、社会・文化的な家族といった絆を重視する A. マッコイのような折衷的な見方も彼らは否定する (McCoy 1994: 10, 14, 16, 20-24)。最近では、川中豪は、スコットやマチャドの言う政治マシン派閥という選挙に限った政治的支持構造が、彼らの言う社会・文化的要因で組織化されるのではなく、国家資源へのアクセスで組織化され、それによって市町長や州知事などの地方の要職を政治家が握ると考えている。つまり、政治マシン派閥は、もともと伝統的政治家が持つ私的資産を利用してその利害供与を行うと考えられていたものが、国家の予算、権限、許認可、プロジェクト、そしてその他の国家資源を利用して形成された私的資産と、まさに国家資源そのものを利用して物的、金銭的利益供与を行うものとして修正されたのである。だが、社会構造の変容については、選挙民の政治的選好を規定す

る上での重要性を認める。従って、国家資源の重要性に関してはサイデルやアビナレスを支持するものの、選挙における政治的支持のあり方においては、社会変容は重要な要素になるのである (Kawanaka 2002: Chapter 1)<sup>3)</sup>。これらの研究は、フィリピン地方政治の支配的側面の現実を浮き彫りにし、非常に重要な研究である。国家資源を利用して富を蓄積した階層の出身者か、そこから支持を受けた者でなければ選挙に勝てないことを浮き彫りにするからである。P-C 関係に基づく政治的支持は、農村社会の社会階層の反映であり、政治マシンは社会・経済的發展に伴って政治的支持獲得の手段が金やその他の物質的報酬で確保されるもので、それを準備できるのは、富裕層か、そこから支持を得た政治家、つまり彼らの政治的子分でしかない。また、暴力的脅迫や暗殺は、それを実行するならず者を恒常的に雇用する資金その他の利権供与が必要のため、やはり富裕層かそこから支持を受けた者、ということになる。だが、これらの研究は、それ以外の政治家、つまり非伝統的的地方政治家に光を当てる学術的地方政治研究の不在をも逆説的に浮き彫りにする<sup>4)</sup>。つまり、政治マシンを持たず、暴力に頼ることのない地方政治家の説明が未だに行われていないのである。そのような政治家の研究の不在は、現在通説的な国家中心主義的アプローチの中でどう説明出来るのか、又は出来ないのか、という問いに関しても研究されていないことを意味する。ここに本研究の問題の所在がある。P-C 関係に基づいた政治組織 (政党) が、地域や産業、階級のような共通の利害に基づいた政治組織へと変容する兆候が見えない一方、ランデは、フィリピン流の民主主義が共通の利害に基づいたものへ変容する

ことに楽観的だった (Lande 1965: 123). マチャドは、伝統的支配層の P-C 関係に基づいた派閥がマシン派閥へ変化したことは、将来のフィリピン政治でのより恒久的政治 (政党) システムの登場へのステップと見なし、政治の近代化と見なした (Machado, 1974 c: 545-546). だが、現在ではアンダーソンやアビナレスは、そのマシン政治家を批判的に見る (Anderson 2004: 224, Abinales and Amoros 2005: 282-284). サイデルに至っては、ボシズムへの潜在的抵抗や改革への道のりを見出すことが必要で、それが学術的研究対象となるべきと考える (Sidel 1999: 154). これらの指摘が出るのは、現在のマシン政治家の政治マシンを用いた不法な集票を批判的に見ているからに他ならない. 従って、本研究は、非エリート的、または非伝統的地方首長を詳細に検討し、非伝統的地方政治権力の誕生、発展、衰退の諸要因とその過程を分析する.

## 2. ジェネラルサントス市の非伝統的政治のダイナミクス

### 2.1 調査地域の概要

1986年以後のフィリピンを国家と社会に分けて考えるとき、国家、または政治構造は、マルコスの戒厳令以前の寡頭制民主主義に戻ったものの、社会の方は、NGO や PO の爆発的増殖等で大きな変化を見せた (Eaton 2003). この社会変容は、フィリピン全体として政治レベルの構造変容を引き起こすに至っていないが、部分的にそれが起こった地域は存在する. ジェネラルサントス市がその例である.

同市は、ミンダナオ島ダバオ市の 150 キロ

南西に位置し、南コタバト州の下院議員選挙第1区に属する. 同市は1988年当時には、18、現在では26のバラングイで構成される. 人口は、1980年に14万9396人、1990年に25万389人、2004年には50万5千673人で、人口増加率は一貫して5%を越えており、フィリピン全土でも最も都市化の著しい地域である. 1990年の人口構成を母語毎に見ると、セブアノ61.38%、ヒリガイノン19.4%、タガログ5.57%、マギンダナオ3.04%、ブラアン2.36%が上位5位を占め、セブアノ語が主流となっている. 宗教別に見ると、カトリック74.95%、イスラム5.46%、イグレンシア・ニ・クリスト3.67%、統一教会 (United Church of Christ) 3.11%が上位4位を占める. 識字率は、1990年センサスで96.32%と非常に高い. この高い識字率は、市内の教育施設の充実を示す. 労働力人口と雇用を見ると、1989年第一四半期の総労働力は12万2259人で、産業別の雇用状況は、農業部門での雇用が約49%で、非農業部門は40%、そして失業者が10%だった. つまり、同市の主要産業は、農業、漁業、林業などの第一次産業とその加工業である. だが、同時に製造業なども大きく成長し始めた. 中央政府の産業の拡散 (Industrial Dispersal) 政策に基づき、第12地域は同市を地域の成長センターと位置づけたことや、諸外国からの援助の受け皿になったためである. 1990年当時、市内には43の銀行とノン・バンクがあり、小型、中型機が離発着可能なブアヤン空港もあった. 港湾施設も充実していて、アジア地域で最も優れた設備の1つと言われる公立のマカール埠頭以外にも、3つの企業所有の埠頭があった. 更に、同市は、この地域の情報の中心で、ラジオ放送局が7局、テレビ局が1局あった<sup>5)</sup>. マ

チャドは、社会的動員の指標として、識字率、人口増加などに見られる都市化、非農業部門の労働力の割合の増加、電力消費、住民の自動車の保有台数、ラジオの所有状況を挙げるが、同市で起こった変化は、明らかにマチャドの言う社会的動員の増大を示すものである。その社会的動員の増大は、地方政治の政治的支持構造をスコットの言うマシーンの派閥に変容させたはずである。しかし、そのマシーン派閥が最も繁栄するはずの同市では、それとは全く異なる政治的支持構造が誕生し、その支持で市長となった政治家が存在する。

## 2.2 86年以降の地域的政治状況

ジェネラルサントス市の政治的文脈は、88年選挙以前と以後で大きく変化した。89年に同市が高度都市化市となり、南コタバト州管轄下から脱し、州と同格の市となったからである。つまり、州レベルの政治家の影響を受けなくなったのである。国政レベルでは、同市は南コタバト州の下院選挙区の第1区に属する。国政レベルの政治と市長の変化を見ると、同市が明らかにアントニーノ家の牙城だと分かる。アントニーノ家は、アデルバート・アントニーノ (Adelbert Antonino) の父母が共に上院議員を務め、彼自身は林業界の大物で、現在のサラングニ州に大きなロギング・コンセッションを持つ典型的マシーン政治家である。彼は、87年下院選挙で当選以来、夫人のルアルハティ (Luwarihati) と共に同選挙区の議席を守り続け、現在はその長女が議席を継いでいる。だが、同市の市長選挙では、88年と95年に、ロザリータ・ヌニェス (Rosalita Nuñez) に敗れた。これは、地方レベルの首長は国政レベルの政治家の政治的子分に過ぎないというフィリピン政治の一般

常識とはかけ離れている。ヌニェスは貧しい農民とお針子の父母に養育され、国立大学の助教授を務めた専門家だが、富裕層でなく、アントニーノのようなマシーン政治家の政治的子分でもない。どのように彼女は、マシーン政治家から2度も市長の座を奪うことが出来たのだろうか。

## 2.3 民主化後の地域における国政レベルの政治的文脈と88年選挙

87年、南コタバトの下院議員選挙第1区では、アデルバート・アントニーノが勝利した。彼は親マルコス派の過去を持つ実業家で、国政レベルではラカス・ナン・バンサ (Lakas ng Bangsa) に属し、地元では個人政党 AIM (Achiever's Independent Movement) を持つ。彼は、下院議員として、ジェネラルサントス市も支配しようとしていた。他方、戒厳令以後にマルコスが見せかけの民主主義の体裁を整えるために78年に創設した一院制議会のバタサン議会議員で、労働副大臣だったPDP-Laban側のロゲリオ・ガルシア (Rogelio Garcia) は、反マルコス派として共闘した南コタバト州副知事ヴィセンテ・ミラブエノ (Vicente Mirabueno) と袂を分かつことで87年の下院選には敗れたものの、アキノ大統領の南コタバトの選挙対策本部長だったため、アキノから同市の市長任命権限を与えられていた。そのため、当時任命市長でミラブエノを支持したドミナドル・ラガレ (Dominador Lagare) を市長職から降ろし、任命副市長だったヌニェスをその後任にした。88年選挙でも彼は、行政能力を示し、人気のあったヌニェスをPDP-Labanの候補者に指名した (Clamor 1993: notes no. 3)。アントニーノも彼女の人気を知っており、選挙前にはヌ

ニュースに対して、市長に推薦する代わりに副市長候補にはルアルハティをつけ、市議候補も彼の推薦する者を7人、ヌニュースの推薦する者を5人とするよう取引を持ちかけた。だが、ヌニュースは断った。支持グループが貧困層の味方として独立して選挙戦を戦うよう彼女に迫ったこと、彼女自身PDP-Labanの政治哲学を共有していたこと、何より、かつてのマルコスの取り巻きで富裕層のトラポ(traditional politician)の代名詞とも言うべきアントニーノと共に彼女自身が戦いたく無かったためだった。だが、彼女のその決定は、明らかに不利な条件で選挙を戦うことを意味した。彼には豊富な財力があり、その政治マシンは強力だったからである。実際、彼は貧困層向けの教育・医療基金を創設し、多くの貧困層が彼の基金から利益を受け、名声を得ていた。更に、ヌニュースが支持グループとの会談に時間を割く間に立候補届出期間が終わりに近づき、アキノ大統領からの公認も得られなかった<sup>6)</sup>。

#### 2.4 アントニーノ家、ヌニュースのプロフィールと88年選挙時の政治的支持構造

アントニーノ家の政治的支持構造は典型的政治マシンである。1988年選挙でヌニュースと戦ったのは、夫人のルアルハティ・アントニーノだが、当然マシンは同一である。アデルバートはジェネラルサントス市の出身ではなく、所有する企業も市外にあり、自分の会社の労働者の票を当てにすることが出来ないため、アントニーノ医療基金(Antonino Medical Foundation)を創設し、それで住民に無償の医療を提供し、奨学金を拠出して人気を獲得、更に政治マシンを形成

して市内の隅々にまで私的リデルのネットワークを張り巡らせ、お金の物を言わせて支持を獲得していった。また、アデルバートは市内の主要産業を支配してはおらず、P-C関係による支持も期待できなかった。彼の政治マシンの構造は堅固に制度化されており、バランガイ3つを1つにまとめて地域レベル(District Level)とし、その下にバランガイレベル(Barangay Level)、更にその下に、地区レベル(Purok Level)、そして最小単位として投票所レベル(Precinct Level)となっており、末端のレベルに多くの投票監視員を雇っている。各レベルに1人のリデルと1人の助手がいて、そのレベルの全てを統括する。彼らの票の動員方法は、選挙直前の買収ではなく、選挙のはるか以前から毎月賃金を与え、選挙直前には毎週それを供与する間接的買収である。また、リデルには、バランガイ長か評議員やその役職もない者もいる。このマシンは、選挙の度により堅固になっている<sup>7)</sup>。彼のマシンは、この地域の選挙費用を大幅に引き上げた。だが、彼はならず者による政治的脅迫はしていない。

88年選挙でヌニュースを支持した社会勢力は、殆どが下層から中間層の地域住民組織や知識人、専門職、教会関係者、公務員労働組合だった。それらの中で有力なものには、第1に、同じ教会に通う住民の組織、第2に、市内の小さな漁民グループ、第3に、再教育を受けた自警団組織、第4に、都市貧困層の住民組織、第5に、大学の教員や弁護士などの専門家、神父、実業家、第6に、市の公務員労組があった。

ヌニュースを支持した第1の社会勢力のバランガイ・ラガウのバリテ地区(Purok)の教会共同体(Gagmay'ng Kristohanong Katili-

ngban: GKK) が形成されたのは、1987年12月である。それは、隣接する40の家族から構成される組織で、ナザレのイエス (Jesus the Nazarene) に奉仕する目的で形成された。88年地方選では、GKKは何の報酬も求めずにヌニェースを支持し、他の政治家と違って彼女が誠実であると訴え、その居住地域や近隣に戸別訪問を行った。また、GKKは、票の買収への反対運動も行った。他にも、教会に通う住民コミュニティの会長達も同様の動きを見せた。

第2の社会勢力は、カルンパンの漁民グループである。このグループのメンバーは、ヌニェースが行ったPDP-Labanのオリエンテーションセミナーを受けた者たちだった。このオリエンテーションは、彼らの貧困の理由を説き、組織化を促した。彼らは85年に69家族から始め、最終的には500家族を擁するカルンパン協同組合開発基金 (Calumpang Cooperative Development Foundation) を組織し、89年には漁業者連合 (Fisher Folk Association) として機能し始めた。幾度もの会議の結果、ヌニェース支持を決定したこの組織は、彼女が任命市長時代の実績を評価していた。

第3の社会勢力は、民間の自警団組織アルサ・マサ (Alsa Masa) である。この組織は悪名高い自警団だったが、ヌニェースからイデオロギー的再教育を受け、名称変更を行っていた (Hedman and Sidel 2000: 54)。アルサ・マサは、軍の下士官や警察官から成る組織だったが、選挙期間中はヌニェースを支持した。ヌニェースが彼らの支持を必要とした理由は、彼らの組織票以上に対立候補からの暴力抑止への配慮があった。彼らは、ヌニェースの当選後、夜間の見回りを行い、市内の治安を支えた。彼らの活動の効果は、窃盗や不

法賭博、組織犯罪、共産主義的反乱の抑止に貢献した。このような一種の軍民関係の改善は、ヌニェースのイデオロギー的再教育の成果だった。彼らは自分達の居住する地域で、公に、または目立たない形でヌニェースを支援したが、その数は4千人から7千人に上ったと考えられており、彼女の政治的支持構造の中で大きな位置を占めた (Clamor 1993: 12.)。選挙期間中、ヌニェースは彼らを警護につけて演説会などに同行させた<sup>8)</sup>。

第4の社会勢力は、都市貧困層の住民組織、KPS (Kamatuoran, Panaghiusa ug Serbisyo) である。この組織は、ヌニェースとは一定の距離を置きながら彼女を支援した組織で、80年代半ばからその活動を開始し、都市貧困層の自助努力による土地取得と住宅建設を支援するために様々な活動を展開し、国際的にも報道される程有名な組織だった (Stark 1996: 45-57, Akazawa 1998)。KPS代表ロドリゴ・オラルテ (Rodrigo Olarte) は、市議会議員に立候補すると同時に、元任命市長のラガレ市議候補を支援していた。だが、直接ラガレとヌニェースが対立しなかったため、都市貧困層の票はヌニェースに流れた。ヌニェースが任命副市長から任命市長に昇格した後の実績は、彼女の有能さを十分示していたし、88年選挙での彼女の政策は、より貧困層を益する政策だった。また、彼女の当選後創設された都市貧困層委員会にオラルテが議長として入り、KPSが貧困層の土地取得と住宅建設の実施機関となったことは、実質的にヌニェース政権を支えたことを意味する。

第5の社会勢力には、大学の教員や弁護士などの専門家、神父、実業家などがあつた。ヌニェースを支持した弁護士には、エドウィン・トーレス弁護士 (Atty. Edwin Torres) と

サミュエル・マトゥーノグ弁護士 (Atty. Samuel Matunog) がいる。国立フィリピン大学卒の2人は、80年代に反マルコス運動を行った人権派弁護士である。トーレスはマルコス時代に最大勢力を誇った全国労働者連合 (National Federation of Laborers) に属し、マトゥーノグはマルコスの頭痛の種となった抵抗する法律家の連盟 (Protestant Lawyers League) に属していた。彼らは、進歩的運動をしていたが、家族の生活のために運動から身を引いてマニラからジェネラルサントス市に移住、共同の弁護士事務所を経営していた。だが、再びその移住先で運動を始め、当初はKPSに合流した。トーレス弁護士は、次に社会民主主義的組織のBISIGのメンバーになり (Boudreau 2001: 36-42)、その後、当時は未だ社会運動だったAKBAYANのジェネラルサントス支部議長と、「負債からの自由同盟 (Freedom from Debt Coalition: FDC)」という対外債務免除を求める運動のメンバーになった。マトゥーノグ弁護士もこのFDCに参加した。彼らは、ヌニエースの選挙運動に様々な助言を与えた。また、カトリック教会の神父は、ヌニエース陣営に、教会に併設されているラジオ局を自由に活用させた。更に実業家たちは、資金的にヌニエースを支援した。大学の教員達は、反マルコスの学生運動に加わった経験を持つ者たちで、KPSに参加していたが、そこから出てヌニエースを支持すると共に、独自にNGOを設立した。これらの者たちは、神父以外は皆、社会民主主義的イデオロギーを持つ点で共通していた。これらの知識人や専門家、神父達は、一貫して88年選挙以降ヌニエースを側面からの支援し、参謀的役割も担った。これらの政治的支持構造の特徴は、彼等の間に明確な指揮系統

はなく、緩やかな同盟を形成していたことである。

## 2.5 88年市長選挙の過程と民衆のヌニエース支持

88年の選挙戦でのヌニエースは、資金も政治経験もなかったため、洗練された選挙戦術はなかった。何より、フィリピンの選挙で最も重要な要素となる政治マシーンがなかった。実際の選挙要員を見ると、1バラングイに1人の運動要員しかおらず、その運動要員を中心に市全体で800人の選挙のリーダーを集めた。また、彼らは700人の投票監視員をリクルートすることがやっとだった。彼らは選挙以前にPDP-Labanの掲げる社会民主主義的イデオロギーをヌニエースに教え込まれた者たちで、その中には、カルパン協同組合開発基金の者やアルサ・マサ、GKKの者達がいた。当時のジェネラルサントス市でも、約800の投票所があり、投票監視員の数も運動要員も全く不十分だった<sup>9)</sup>。彼女の武器は、地元の国立大学の助教授の経歴から来る専門的知性とカリスマ、そして理想主義者のイメージ、そして何よりも現職の市長だということだった。彼女の選挙戦術は、貧困層の味方というイメージを強調し、お金に左右されない人々の善意に依存するものだった。それを支えたのが、現職市長としての実績だった。特に、公設市場Bの建設プロジェクトは、一時的に退去させられる市場の商人の強い反対で実施には至っていなかったが、それをヌニエースは強行し、市民の人気を博していた。また、選挙戦出馬表明集会では、通常、壇上には地域の有力者が座る所、ヌニエースの集会では農民や漁民、労働者、そして都市貧困層のような周辺化された人々の代表が座った。

また、選挙の初期段階から資金不足に悩まされていたが、70万ペソを何とか集めることが出来た。このような献金は、何人かの企業家からその多くが集まったものである。それは、企業家達の一種の投資で、有望な候補者全てに献金して、新市長が商売に害を及ぼさぬよう取り計らっていたのである。だが、遂に資金の慢性的不足状況は選挙戦半ばにしての資金を枯渇させ、自動車キャンペーン用のガソリン代もなくなった。その状況を知ったラジオ局 DXCP を所有する教会の神父は、対立候補のアントニーノが市内にある5つのラジオ局で金に物を言わせて放送時間を買っていたこともあり、ヌニエースに自由にそのラジオ局を使わせた。その神父は、アントニーノの政策に対して批判的で、ヌニエースの政策を支持してもいた。ヌニエース陣営の支援の訴えはそれなりの成果があった。個々の住民だけでなく、多くのバラングイから、カモテヤ干し魚、ビーフン、コーヒーなどが届けられたのである。

## 2.6 ヌニエースの業績と92年選挙での敗北

市長に就任したヌニエースは、市長職を勤めた殆どの期間、高い人気と高い市政への評価を受けた。1990年の内務地方自治省の調査によれば、115の州・高度都市化市の中で、基本的サービス提供において、第11地域(Region)の中でジェネラルサントス市は最高の満足度を誇る地域で、全国で見ても8番目に良い運営を行っており、制度的革新も行われた(Clamor 1993: 97)。その中には、インフラプロジェクトの迅速な実施や基本的サービスの迅速な提供のための政府とNGOとの協力関係の強化、外国や国内の投資家の便宜を図るために、許認可やその書類作成を

一括して行う許認可発行センター(One-Stop Licensing and Documentation Center)、そして貧困の緩和や効率的経済的配分、継続的経済発展を担う市経済運営室(City Economic Management Office)、都市住宅開発プロジェクトの開発や市政府の土地保有の効果的管理を担う市住宅土地管理室(City Housing and Land Management Office)創設があった。この制度改革は、市職員達にも歓迎された。誰も再編後に職を失わず、収入は増えたからである<sup>10)</sup>。この時期、ジェネラルサントス市はブーム・シティと呼ばれ始めたが、それは彼女の手腕による所も大きかった。包括的開発計画策定のために、市内のあらゆるセクターから意見聴取を行い、その中で提起される意見を開発計画に反映させ、成長のエンジンとなるべき国内外の投資家や企業を誘致するため、市に関する情報や市の優遇措置を明記した小冊子を作り、市の概要や住民の情報を開示し、市の提供する投資機会なども示したし、行政資料のコンピュータ化も行われた<sup>11)</sup>。実際、88年から90年にかけて、市への投資は約4倍に拡大した<sup>12)</sup>。更に、フィリピン援助プログラムでアメリカ国際開発庁からインフラ整備などのために推定7600万ドルの援助を受けた<sup>13)</sup>。この時期には、政府と民間の協調関係構築も進められた。彼女は、市議会でNGOの参画をより組織化するために、市開発評議会、市災害調整委員会、麻薬被害防止対策委員会、反汚職評議会、治安委員会、市生態系開発委員会、市栄養委員会、都市貧困層委員会などの委員会を創設した<sup>14)</sup>。同市の治安委員会と栄養委員会、警察、消防局、土木課、資産評価課、会計課などはその中でも表彰される程の業績を示した<sup>15)</sup>。また、都市貧困層委員会設置で、ホーム・シーカーズ・

アソシエーションの代表が委員会に入り、都市貧困層の具体的な問題を議論できるようになった。KPSが都市貧困層委員会の実施機関となり、代表のオラルテは委員会の代表となった。貧困層の自助努力による土地取得で、KPSは、家を持たない都市貧困層家族の土地取得や地主との交渉を代行し、中間搾取から保護した。また、彼女はミンダナオ地域知事・市町長・NGO連合（Confederation of Mindanao Governors, City and Municipality Mayors and Non-Government Organizations）の代表にも就任した。彼女が代表になってからは、州知事や市町長の反対を押し切って、オブザーバー参加のみ許容されたNGOの正式参加を認めた。彼女の当選で、市の政治や行政で阻害されていたNGOやPOが政策決定過程に参画が可能になったのである。

このような業績と評価にも拘らず、彼女は1992年市長選では落選した。この選挙でアントニーノはAIMを作り、LDP-AIMとして自分の市議候補と共に出馬した。ヌニエースの場合、最終的にはラモス大統領候補の政党ラカス（Lakas）から出馬したものの、その過程で迷走を繰り返した。その迷走が選挙での敗北の大きな要因になった。彼女の敗北の理由は2つあり、第1に彼女自身の変質で彼女の持つ緩やかな同盟が崩壊したこと、次にアントニーノの政治マシンが強化されたことだった。彼女の支持基盤の崩壊の要因は幾つかあった。第1は、92年選挙で彼女は、サロンガとピメンテルを正副大統領候補者として戦ったPDP-Labanと自由党の連合からラモスを候補として立てたラカス（Lakas）に支持を変更し、次に、マルコスの取り巻きだったエドゥアルド・コファンコ（Eduardo Cojuangco）のNPC（Nationalist People's Coali-

tion）に移り、またラモスのラカスへと舞い戻った。そのような迷走の理由は、第1に、彼女が、国政レベルの有力政治家と同盟しなければパトロネージュを受けられず、地域開発プロジェクトが行えず、支持者を増やせないと考えたこと、第2に、何よりも市長選で勝つために必要な資金を調達出来ないということだった。当時、コファンコは支持者にかなり気前よく資金を拠出したと言う。ヌニエースの迷走を止めたのは、アキノ政権の支持者でダバオ市の任命市長だったサップ・レスピシオ（Sap Respicio）で、その説得で彼女はラモス陣営に戻った。しかし、彼女のこの迷走、特にコファンコの政党に一時的にはあれ、移籍しようとしたことは、彼女は「政治的浮気者」という印象を支持者に与えて貧困層からの支持が大きく薄れただけでなく、彼女の主要な政治的支持構造となっていた市職員労組の中核的メンバーの支持も失わせた。92年選挙の頃には、市職員幹部レベルや課長レベルは、PDP-Labanに属する草の根の社会民主主義者の残余で占められていた。ヌニエースが任命市長に就任した87年から92年までに彼らを市行政の中に招聘したからである。当時の労組書記長、ファクリブ（Resstituto Facurib, Jr.）は、ジェネラルサントス市職員労組を進歩的組織に変容させたPDP-Labanの党员だった。91年には、無所属の社会民主主義者たちで結成されたBISIGは、地方政府内部に彼等の同士を募り始めていたが、市職員達幹部の中には、彼らにリクルートされる者もいた。BISIGは、市職員の中にいた同士を通して職員労組の中核的グループに政治教育を施していたのである。その内容は、フィリピンの分析やガバナンス、社会運動、社会主義、組織開発、地方政府法など多岐に

渡るものだった。このような市職員労組の中に入り込んだ社会民主主義的、民族民主主義的イデオロギーは、政治家への忠誠のみが職の安定の手段というフィリピンの官僚組織全体に共通する考え方を、ジェネラルサントス市で変えた。市職員労組が、市長選挙に介入することになったからである。だが、支持を決めていたヌニエースの見せた迷走は、彼らのヌニエース支持を撤回させてしまった。例えば、BISIGの戦略は、社会運動と公務員労組による内部からの改革圧力で、政府を革新することだった。そのため、BISIGは行政内外の諸勢力の調整を図る会議を開き、改革主義の人間を選挙で勝利させ、政府に送り込もうとしていたのである。だが、選挙への介入を決定した中核的グループは結局彼女を支持せず、市長選では中立的立場を取り、KPSのオラルテの副市長としての擁立を筆頭に、8人の市議候補達を擁立した。また、国政レベルではサロンガとピメンテルを支持した。その結果、8人の市議候補は惨敗したものの、全国的に惨敗したサロンガとピメンテルをジェネラルサントス市では、最多得票に導いた。このような国政レベル、市レベルの運動では、市の職員が選挙対策本部長を務めていた。市の職員達は、伝統的な政治 (TRAPO or Traditional Politics) とは対照的に、真のオルターナティブ政治 (GUAPO or Genuine Alternative Politics) に取り組んでおり、投票監視や選挙運動の講習なども行った。その目的は、人々に意味のある選挙への参加を促すためだった。更に、それらを訴えるため、都市貧困層の住むバランガイを行進した。市民や官僚機構が彼ら自身の問題を解決するためには、選挙のノウハウを獲得すべきと彼らは考えたのである。

落選の第2の理由は、アントニーノ陣営がアデルバート自ら市長選に出馬し、マスコミを金の力で動員してヌニエースの汚職を裁判所に告発したことである。そして、当時起きた1つの事件が、彼女に対するマスコミや市民の見方に致命的打撃を与えた。それは、彼女の選挙集会で手榴弾が爆発し、5人が死亡、52人が怪我をした事件だった。両陣営は当然事件への関与を否定したものの、当時のラジオ、テレビ、新聞の全てのメディアがアントニーノ陣営を支持し、彼女を攻撃した。アントニーノがマスコミをコントロールし、彼女が市民から同情票を獲得するために自作自演の事件をでっち上げたとの論調を流させたのである。これは彼女には大きな打撃で、市民の彼女への支持を損い、数少ない武器だったマスコミでの宣伝を不可能にし、遂には彼女の投票監視人をわずか2人にしてしまった<sup>16)</sup>。現在でも真相は判っていない。

第3の要因は、彼女自身が質素な女性から華美な雰囲気をもとう女性に変貌したために人気を失ったことである。任命副市長から出発して任命市長、そして88年選挙当選後の行政的実績は、彼女に自信を植え付けた一方、選挙民が好む「近づきやすさ」を彼女から奪ってしまった。

第4の要因は、アントニーノの政治マシンが88年選挙時よりも強力だったことである。88年市長選でひどい敗北を喫したアントニーノは、そのマシンを強化していた。

## 2.7 アントニーノと市職員労組の対立

92年選挙でのヌニエースの敗北は、その政策やプロジェクトの終焉を意味した。アントニーノが市行政を再編し、彼女が作った組織を解体したからである。市職員たちは、労組

を中心にこれに強く反発し、その中で次第に労組自体が進歩的な社会運動体的色彩を帯びていった。その過程で形成されたのが、ジェンサン救済運動 (Save GenSan Movement) だった。この運動は、様々な社会勢力との調整を図って反アントニーノ運動を展開した。ヌニェスが市長に返り咲けた理由はここにあった。

彼女はその現職時代に市職員に融和的に臨み、職員も彼女に順応できたが、対照的にアントニーノは厳しい態度で臨んだ。それが、市職員労組の展開する反市長運動へとつながったのである<sup>17)</sup>。特に、89年に彼女が行った行政機構の再編で、市職員達の雇用保障は強化された。また、月500ペソ程度だった市職員給与は、中央政府、政府系企業、銀行その他の民間企業などの中で最低だったが、それが月4000ペソに引き上げられた。これはアキノ政権の改革の一環だったが、職員の間でのヌニェスの人気を高めた。

アントニーノが市職員と対立した時、2つの問題があった。第1に、市の行政構造の再編と新しい職員配置問題、第2に、これまでの市職員村の廃棄とその移設問題である。行政内の反アントニーノ派は、この問題を利用して彼と対立して行政内部でシンパを増やし、その上市民の支持をも勝ち取ることが出来た。

第1の組織再編と職員の再配置問題に関して、労組側は、アントニーノが再編を口実にヌニェス派の行政からの追放を画策していると考えていた。第2の職員村移設問題に関しては、1992年の条例で、市職員は住宅用地提供を受けることになっていたし、彼が市長になったとき、土地は既に宛がわれていた。そのため労組側は、一度決定された契約を一方的に破棄することは法律に反する、と主張

した。アントニーノと市職員達のこの対立は、市職員を一連の抵抗運動へと駆り立てた。

市職員労組の抵抗運動は、ニノイ・アキノの暗殺日と同日の92年8月21日に始まった。テレビやラジオ出演、小規模な会議の後、最初の反アントニーノ市長集会在市役所前の公園で市職員の85%以上の参加で行われた。そこでは痛烈な市長批判が展開され、多くの市民がラジオでそれを聴いた。更にその集会には、KPSなども参加した。KPSは、その後も市職員労組の集会に代表を送り、側面から支援を続けた。その集会は、ほぼ1日おきに繰り返され、集会、祈り、ポスターの張り出し、ピラ配りなどが勤務時間の前後に行われた。そのため、警官隊が役所前に配置されることもあった。そして時にはDXCPのディレクターのアントニオ・マグバナア (Antonio Magbanua) 神父がその警官隊の中に入ってミサを執り行うこともあった。市庁舎や議場前には、ポスターや黒いリボンが毎日飾られた。更に職員達は、アントニーノが市長になる以前に決定された職員住宅用地に仮の小屋を建てて所有権を誇示するため、93年10月10日の夜明けに職員住宅用地に向けて、資材と道具を持って行進、住宅用地に着くと、警察官が放水する中、小屋を造った。そのため、警察に逮捕連行される者も出た。彼らの作った小屋は翌日には警察が取り壊したが、この活動で職員たちは団結を強化し、市民の共感を得ることが出来た。彼らの活動が新聞やテレビなどで完全に好意的に報道されたためである。このような闘争は、彼の在任期間中ずっと継続された。成功はしなかったものの、労組は彼に対するリコール運動も展開した。このような市職員労組の運動に対してアントニーノは、警察やNBIを動員して対処し、行

政訴訟を起こして 18 人の労組のメンバーを逮捕させた。この逮捕で労組側の弁護をしたのが、ニュースの支持者だった人権派の弁護士二人だった。彼らは、市職員労組がアントニーノと対立したとき、殆どの案件で労組の顧問として助言を与えていた。また、労組に対して、対アントニーノの闘争戦略やプロパガンダの方法なども助言していた。実際、アントニーノが訴えた職員達は裁判で勝訴し、逆に彼を告訴してマスコミを煽り、市民の見方をより労組に有利にすることにも成功した。メディアの報道は、92年から95年の期間継続的に市職員労組を取り上げ、労組の動向を伝えた。特にマグバヌア神父がラジオでの論説で、アントニーノ市政の市職員労組に対する対応を徹底的に批判し、それが1日10回、1週間放送され続けるということが続いた。このようなマスコミによる報道は、市の職員労組の運動を市民だけでなく、国民全体に伝えた。市民からの支持と理解こそが最大の武器だった市職員労組にとって、これは大きな後押しとなった。それが、市庁舎前の公園で千人規模の集会を全国の労働組合組織や都市貧困層組織、農民組合組織、マスコミを集めて行うことにもつながったのである。この事例は、国内外の会議で紹介され、フィリピン中の労組がこの事例を現在でも模範としている<sup>18)</sup>。また、反アントニーノ運動の過程で、彼らは組織活動を円滑にするために、ネットワーク構築の重要性を認識するようになった。それで彼らは BISIG の助言の下、国内の様々な団体とネットワークを作り、国際的ネットワークをも構築していった。市の職員労組は、国内では、SOCKSARGEN (South Cotabato, Sarangani, General Santos) 地域の地方政府で労組を組織した。この組織化は、市職員労組

が危機にある中、同盟関係の拡大がより有利な立場につながるかの判断からだった。

労組は、更に国政レベルの政治家への陳情も行った。93年には、下院議長のホセ・デベネシア (Jose de Venicia) に対して、約 300 人の市労組メンバーがピケを張って彼等の主張を書面で手渡した。デベネシアは彼らの主張を聞き届け、その主張をオンブスマンや内務地方自治省に通した。同年の市の創立記念日には、当時副大統領のジョセフ・エストラダ (Joseph E. Estrada) が招待されたが、そこでも彼らはその主張をぶつけた。元副大統領で当時大統領府官房長官 (Malacañang's Executive Secretary) だったテオフィスト・ギンゴナ (Teofisto Guingona) は、ジェネラルサントス市が高度都市化市になった記念日に招かれたが、労組は同様の抗議活動を展開した。そして彼らは、当時大統領のフィデル・ラモス (Fidel V. Ramos) にも抗議を行おうとした。アメリカ国際開発庁の援助でサラランギニ州とジェネラルサントス市間を結ぶ道路ネットワークが完成し、その開通式にラモス大統領が招かれたからである。だが、マラカニアンが事前に彼らに特使を送って大統領側と市職員労組の会談を持つことを約束して、それは回避された。ラモスの訪問の2日前、当時ミンダナオに関する大統領補佐官だったポール・ドミンゲス (Paul Dominguez) と労組代表は、元下院議員ジェームズ・チョンビアン (James. L. Chiongbian) の自宅で会談した。その結果、労組側がラモス訪問中のデモを見合わせる代わりに、内務地方自治省はその訴えを取り上げ、公聴会を開くことになった。ピメンテル上院議員も、ジェンサン救済運動に要請されて、同市でのフォーラムに参加した。それは、91年地方政府法が都市や辺境

の開発に与える影響、また地方自治の民主化に与える影響を考えるものだったが、彼らがピメンテルを招待した真の理由は、有力政治家の支持を獲得してアントニーノに圧力をかけ、あらゆる社会勢力や中間層からの支持を得ること、また運動参加者の士気高揚をはかることだった。

ジェンサン救済運動での市職員労組の役割に見られるように、この時期、市の職員労組は、既存の社会構造からの解放を目指す社会運動を牽引していた。

## 2.8 ジェンサン救済運動の形成と95年選挙でのヌニェースの勝利

市職員労組の組織化は、88年選挙以降に始まり、92年に初めて選挙で労組書記長を選出したが、執行部は様々な運動の経験者で占められ、社会運動形成の素地は既にあった<sup>19)</sup>。最初の書記長は学生運動を指導した経験を持ち、民主国民戦線(National Democratic Front)の合法組織バヤン(Bayan)とも交流があるとされる。当時の副書記長は、市内のバラングイのGKKの中心だった。GKKは、マルコスの戒厳令体制下で解放の神学を信奉し、国民解放運動(National Liberation Movement: NLM)の影響下にあった「国民的解放のためのキリスト教徒(Christian for National Liberation: CNL)」の影響を強く受けていたと言われるが、ジェネラルサントスでも同様だった。だが、当初の市職員労組は、社会運動ではなく、市職員の権利擁護運動として誕生した。

アントニーノが市職員労組と対立を深めてきたため、任期の半ば頃から市職員労組は、KPSやPDP-Labanのリーダーなどの同盟者を集めてアントニーノ市政を分析し、多様な

団体からなるジェンサン救済運動(Save Gen-San Movement)を組織した。この運動の形成が、アントニーノに対する市職員労組の運動を強化し、外部の支援を増やし、マスコミの応援を取り付け、最終的には市民の支持をも勝ち取ることができた理由だった。

選挙が迫る中、ジェンサン救済運動は独自の候補者擁立を合意した。ジェンサン救済運動への参加の際に行われるセミナーは、アントニーノとも関係のあった警察の地域指令官(Regional Police Commander)が担当し、痛烈なアントニーノ批判を行ったが、それは警察の地域指令官が運動に加わったことである種の権威をこの運動に与えた。そのため、すぐに多くの軍人や警官など治安関係の中間層が集まった。また、それはすぐに一般の人気拡大につながった。一時は、市職員労組の決定過程は、ジェンサン救済運動の決定過程に吸収されたこともあったが、後に両者は各々が別の運動主体であることを確認した。ジェンサン救済運動のセミナーの後、運動の大衆的ネットワークはより拡大したが、市職員労組はこの運動の中核であり続けた。市職員労組は、バラングイの選挙に立候補予定の同盟者のバラングイ長や評議員、その他のリーダーに対して選挙運動のノウハウや戦術、投票監視などの研修を行った。そして何人かは、新たな同盟者を募るためにバラングイ選挙に介入もした。市の職員達はまた、アントニーノの税制政策にも反対し、住民投票実施の署名活動を行って、彼の条例案の撤回を目指した。この運動は成功しなかったが、人々の関心を呼び、アントニーノに対する市民の反感を誘導することに成功し、条例案を廃案に持ち込んだ。この問題は、95年の市長選の選挙運動で大きな争点となった。ジェンサン

救済運動は、アントニーノ市長とレイエス (Reyes) 副市長、そして市議に対するリコール運動も展開した。この運動を主導した市職員労組のファクリブ (Jongjong Facurib) は刑事、行政訴訟でアントニーノに訴えられたが、法廷では無罪となった。また、ファクリブのリコール運動は成功しなかったものの、市長にショックを与え、現職市長アントニーノの「罪」を衝撃的に伝えることになった。選挙運動期間が近づくと、市職員労組の全国ネットワークへの代表も参加した会議が開かれ、彼らの市長候補擁立が決定された。初めに候補者として名前が挙がったのは、市内で会社を経営するミセス・アゼラ・シュウ (Mrs. Azela Chiew) だった。彼女は、86年の民衆蜂起以後、任命の市長や副市長が誕生した時にも政府の役職を引き受けることは無かったが、人望があり、88年選挙ではヌニエースの支持者でもあった。だが、彼女は立候補を断った。次に名前が挙がったのは、マグバナア神父だったが、彼も出馬を断った。そして、遂に彼らはヌニエースの名前を挙げるようになった。92年選挙の落選後、教育文化スポーツ省の副大臣となってマニラにいたヌニエースも一度はこれを断ったが、再三の要請に彼女はそれを受諾し、95年選挙出馬を決定した<sup>20)</sup>。その会議では、当初オラルテと市職員のベン・スモゴイ (Ben Smog-oy) も市議候補で擁立の予定だったが、結局オラルテだけとなった。スモゴイは、ヌニエースの選挙対策本部長就任が決まったからである。彼はそのため、アントニーノに任命された市のバラングイ担当課長職を辞した。95年選挙では多くの市職員が、ヌニエースの主要な政治的支持者、かつリデルとなった。

95年選挙では、市職員労組がヌニエースを

支持する他の社会勢力をまとめる中心的な役割を担った。労組は、職員各々がジェンサン救済運動の横断幕やポスターを作って家や柵に張ること、親戚、家族、友人、隣人から50票を確保することを決め、実際に彼らはそれに従った。95年選挙でも、ヌニエースはラモスのラカスNUCDから出馬した。また彼女の陣営は、88年と92年選挙時に無かった本格的選挙マシンをこのとき初めて構築した。彼女は、市の職員労組を中心に7821人を選挙要員として動員し、全ての投票所に監視員を置き、300人の機動部隊を選対本部に用意した<sup>21)</sup>。その中には、KPSや72の都市貧困層のPOもいた。彼らがヌニエースを支持した理由は、彼らもジェンサン救済運動に参加していたので当然ではあるが、もう1つ、彼女が失った近づき易さを取り戻していたことも大きかった。彼女は、その運動組織を維持するため、少なくとも2500万ペソの資金を用意した。その中には、ラモスからの500万ペソの援助もあった<sup>22)</sup>。それ以外は、彼女の資産を抵当に入れた借り入れや支持者からの献金で賄っていた。現在、彼女の住む屋敷は銀行の抵当に入っている。また、市職員労組やジェンサン救済運動が盛んに反アントニーノ運動を展開し、彼等の市長候補者としてヌニエース擁立の情報をマスコミに流し続けたことは、アントニーノの印象を悪くした。92年に彼がヌニエースを訴え、マスコミにヌニエースの汚職の疑いを流していたことも、全て敗訴したため、市民の頭からは消えていた<sup>23)</sup>。

ヌニエースはこの選挙戦に僅差で勝利し、市の職員住宅の問題は裁判所の調停を通じて解決され、行政機構の再編問題に関しても、アントニーノの出した案を棚上げにし、彼女

が新たな再編案を作って実施することで解決された。

## 2.9 その後のヌニェース市政とその政治的支持構造の崩壊

当選したヌニェースの施政そのものは、以前と変わらぬ評価に値するものだった。その行政手腕は、市を確かに成長軌道に乗せ、内外からの新規投資獲得にも成功し、大型機就航が可能になるようブアヤン空港拡張も決定した。港湾施設も同様に拡充の目途をつけた。NGO などの協力も以前同様だった。

だが、問題もあった。特に、彼女を支えた政治的支持構造自体が、その活動を停滞させ、汚職をし始めたのである。それはメディアに取り上げられる程だった。95年から98年の彼女の在任期間中、労組は清廉さを失い、多くの人々を落胆させた。機会主義者達の行政への参入を妨げられず、彼らは行政機構内でより良い地位を手に入れるべく、何人かの労組のリーダーと伴に駆けずり回った。ジェンサン救済運動も停滞し、分裂した。運動の会議は、運動に参加した者への職の斡旋の場となった。行政内で職を得た者は政治的に不活発となり、親戚をより多く雇用させるべく動いた。彼らは、ガバナンス改革の政策を考えはせず、誰がより多くのパイを獲得するかに関心を示すようになった。ジェンサン救済運動のリーダー達は、職を求めてロビー活動を行う者たちの格好の的となり、あざけりの対象となった。実際、7881人の選挙運動要員が職を求めて殺到したが、その内雇用された者は約300人だった。そして、それが次の選挙での敗退につながるのである。ジェンサン救済運動と共に、その他の進歩的勢力も分裂した。公職についた者は、急に羽振りがよく

なって批判され、他の者は行政内部で仕事のストレスから不活発になった。それに対してヌニェースは、彼女の政治は彼女の統治行為である、と言ってその政治的支持構造を維持する努力を怠った<sup>24)</sup>。そして、市内にあるマグサイサイ公園売却に関する汚職問題が起こり、彼女の政治、つまり統治行為すら問題視されるようになったのである。それが98年選挙における直接的敗因となった。

## 3. 結びにかえて

フィリピンの地方政治では、物質的かつ短期的利益に基づく政治マシーンなしでの当選は不可能と言われる中、伝統的支配層や富裕層に属さず、彼等の支援も受けず、そして政治マシーンも持たずにヌニェースが2度市長になったことは、地方政治の新しい形だった。彼女の政治的支持構造の特徴は、神父、弁護士、大学教員などの専門家、NGO、PO、何よりも市職員労組が中心となって緩やかな同盟、またはイデオロギー的派閥を形成し、それが政治マシーンに代わる政治的支持構造となったことだ。それらを結び付けたのは、警察官や自警団も含めて、社会民主主義的イデオロギーだったが、これはまさに政策やイデオロギーに基づく近代的政治にフィリピンの地方政治が近づいたことを意味する。更に、政治マシンはエリートの戦略的選択として形成されるものだが、ヌニェースの2期目は、ジェンサン救済運動が独自で候補者選定を行い、彼女を擁立した経緯があった。これは、近代的政党政治の萌芽とも言える。この現象は、ジェネラルサントス市の一定の社会変容が、新たな社会勢力を生み出し、それが、国家資源へのより良いアクセスを求めた運動を

展開し、独自で政治家を擁立したことを意味する。また、その中で市職員労組が主要な役割を果たしたことは、これまで地方ボスや寡頭の下僕でしかなく、主体性を発揮し得なかった地方官僚が、彼ら自身を組織化し、マシン政治家に対抗する力をつけ、一定の自律性を獲得したことを意味する。これは、これまでのフィリピンの地方政治研究の中で全く報告されていない新しい現象である。この現象は、官僚たちがマシン政治家の国家資源の独占を制限しただけでなく、改革派の社会勢力の側に立ち、エリートによる国家資源の独占を排して非マシン政治家にそれを渡し、それによって、民衆の国家資源へのアクセスを容易にしたものである。

だが、この事例はマシン政治打破を目指す社会勢力の運動の問題点も浮き彫りにした。先ず、ヌニエースの2度の勝利は決してマシン政治と無縁ではなかった。ラモスやデベネシアなどの国政レベルのマシン政治家のパトロネージュを受けたことがその例である。次には、ヌニエースの支持者が選挙後に分裂しただけでなく、彼ら自身がヌニエースに対して論功行賞を求め、汚職を行うことすらあったことだ。それは、新しい政治を求めた彼等の運動の正統性を損うだけでなく、運動の参加者も利益を求める古い体質を残していたことを示す。これらは、マシン政治とそれに伴う汚職などを排してイデオロギーや政策中心の政治に転換し、公正な政治を行ってフィリピンの国家的発展を達成し、国民全体が豊かになる道のりが、いかに困難なものかを示している。

ジェネラルサントス市の事例を一般化して考えると、この事例がより普遍的の意味を持ちうるもので、フィリピンの他の地域にも十分

適用可能性をもち、一定の条件が揃えば、同様の現象が他の地域でも起こり得るものだと解る。

その理由は、ジェネラルサントス市がフィリピンで有数の都市化の著しい地域であることにある。先ず第1に、現在のフィリピンの地方政治構造についての認識は、ホルンスタイナーやランデの社会・文化的関係を含むP-C関係に基づく派閥から、スコットやマチャドの選挙に限定された政治的マシンの派閥へ変容して来た。

ジェネラルサントス市では、他の地域以上に急速な都市化を遂げており、スコットやマチャド、川中氏が政治的支持のあり方に影響を与えると考えている社会的条件を、他の地域以上に急激に整えている、という意味で、フィリピン全体を代表する地域と言える。実際、ジェネラルサントス市では、強力な政治マシンを持った伝統的政治家が存在する。だが、同市では、その伝統的政治家の誕生の大きな背景となる都市化の急激な進展にあって、新しいタイプの首長、政治家をも誕生させたという意味で、新しい現象が起きた地域であることも事実である。つまり、フィリピン全体で典型的な社会的条件の中で、それに適合した政治的支持構造を持つ伝統的政治家とは異なる、別の政治的支持構造を持つ、新しいタイプの非伝統的政治家が誕生したのである。従って、ジェネラルサントス市で起こった新しい政治現象は、フィリピンの他の地域にも適用しうるものであると考えられる。実際、このような新しい政治現象を引き起こす上で重要な役割を果たした社会勢力は、88年選挙時は、NGO、PO、教会関係者、専門家の個人で、95年選挙時では、それに公務員労働組合が加わっている。これらは、フィリ

ピンの他の地域にも見られうる社会勢力である。NGO、PO、教会関係者は既にフィリピン全土に増殖を遂げた社会勢力であることは勿論、公務員労組も、未だそれ程一般的な勢力とは言い難いものの、公務員制度自体がフィリピン全土に渡って展開されるまさに国家を代表する組織であることに鑑みると、条件さえ整えば、組織の拡大が期待できる勢力である。この公務員労組の政治的支持のあり方は、伝統的政治家とは異なる形で国家資源を利用して、非伝統的政治家が権力を握ったことを意味している。従って、非伝統的政治家の政治的支持構造を構成する諸勢力もフィリピンの至る所で見られる典型的なものであり、他の地域にも適用可能なものなのである。

また、都市化にはもう1つの重要性がある。フィリピンの都市化は、スクウォッター問題などの都市的問題を引き起こしがちだが、このような問題の発生自体、その解決を望むNGOやPOを生み出し、それに対して真剣に取り組まない政治家、取り分け私的利益を蓄積する伝統的政治家を排除しようとする結果を生むことが考えられる。実際、ジェネラルサントス市でもスクウォッター問題の発生とその解決を目指すNGO、POが誕生して非伝統的政治家に対する政治的支持構造の重要な担い手となっていた。つまり、都市化に伴って必然的に新たな社会勢力としてNGOやPOが出現することになるのである。マルコス体制崩壊後、フィリピンは民主化され、社会勢力が政治に対して公に意見を述べ、関与することのできる民主的空間が一定程度存在する。少なくとも、これらの条件は、21世紀の現在もほぼ変わらずに存在しており、この現象の普遍性は、1980年代後半以降、90年代に止まらず、21世紀を迎えた現在でもその意義を失

わないものと考えられる。

最後に、この事例から考えられるより一般化可能な非伝統的政治家の誕生、発展、衰退の要因を抽出する。先ず、非伝統的政治家が地方の権力を握るためには、当然のことながら、伝統的政治家の政治的支持獲得の手段に取り込まれることの無い、イデオロギーや政策を重視する強力なNGOやPOその他の勢力が当該地域に存在することである。これらの社会勢力が、政治的支持構造として、非伝統的政治家に対して政治的支持獲得や選挙戦略上必要な諸資源獲得に協力することが最も重要な鍵となる。政策の宣伝、支持者の組織化と運動への動員、そして投票監視活動などのノウハウをもって非伝統的政治家を支持することが重要となる。そして、第2に、これらの勢力が分裂することなく、結束を固める必要がある。そのためには、様々な改革派の勢力が当初緩やかな連合、もしくはイデオロギー的派閥を形成していたものを発展させて、より制度化された組織に纏め上げていくことが重要となる。それは、彼等の統一候補擁立につながり、より多くの票を獲得することに役立つだけでなく、一端当選した後も、多選の可能性を高め、これらの勢力の発展につながる。第3に、これらの勢力が汚職を行うことのないよう、より堅固な制度化の下、内部での規律の徹底化に務めることである。非伝統的勢力の中での汚職は、規模に関わらず、大きな打撃を非伝統的政治家とその政治的支持構造に与え、非伝統的政治家とその支持勢力の衰退につながる。

**謝辞：**本稿は、国際交流基金「小淵フェロウシッププログラム」にて、ハワイ東西センターの客員研究員として行った調査、研究に基づく。記して、感謝の意に代えたい。

## 注

- 1) ホルンスタイナーとランデは、基本的に同様な見方をするため、ここでは、ランデの「パトロン・クライアント関係 (P-C 関係)」でフィリピンの地方政治構造認識を述べて、用語を定義する。P-C 関係とは、農村社会の伝統的社会的関係や価値に基づく異なる地位にいる (垂直的) 2 者間の全人格的互酬関係であり、二大政党のナショナリストもリベラルも、垂直的 P-C 関係の連鎖として成立する。地方レベルでは、派閥が基礎的政治単位で、地方権力は派閥を通して維持される。派閥の定義は、緩やかな諸家族のまとまりで、中心に有力な家族が座り、周辺に比較的有力でない家族がいる構造である。それぞれの家族は、婚姻関係や儀礼親族関係、上位者と下位者との厚意の交換から育まれる個人的忠誠と相互の義務である P-C 関係によって結び付けられる。そのため、派閥は純粋に政治的目的だけのために組織されるのではなく、非政治的な地域的名声と影響力獲得のために存在する。アメリカがフィリピンに選挙制度を導入したため、選挙でも派閥が票獲得で重要な意味を持つようになった。従って、選挙での派閥間競合は、地域での派閥の社会的活動から分離し得る政府、政治過程ではない。このような派閥に根ざした政治では、土地所有権に基づく個人的富がものを言う。そのため、大土地所有者は、国家による圧力から相対的に独立している。
- 2) スコットの議論は以下の様に要約できる。彼によれば、ランデの言う社会・文化的派閥の 1 側面としての政治的忠誠、支持は、政治的支持獲得が唯一の活動である政治マシーン派閥へ変容したと言う。また、その誕生にはそれに適した社会的文脈が重要で、それは都市化である。政治マシーンとは、パトロネージュや汚職のシステムの受益者の政治的結合を目的とする。そして、それは階級や共通の政策を求める紐帯で結び付けられるイデオロギー的集団ではなく、派閥内部の一貫性を保つためにリーダーのカリスマが必要な集団でもない。その特徴は、政治的原則よりも、リーダーが公選職を得ることやマシーン運営に従事する者達に所得を分配する非イデオロギー的組織であることにある。政治マシーン派閥は、それに絡む全ての者が利害関係者で、配当が投資した分だけ帰るビジネスに喩え得るもので、政治的エリート個人が主導して組織される。またそれは、エリートによる諸

資源の独占を維持するため、またこれらの諸資源や草の根のリーダー達、そして有権者に対する効果的コントロールを維持するために適した政治的組織として作られる。そのため、マシーンを維持する紐帯は、金銭、就職斡旋、ライセンス、食料、パトロネージュ、猟官制、その他の個別的、物質的報酬が組織の維持、発展に必要なになり、汚職がマシーン維持のためには必然的に伴う。

- 3) 川中はサイデルが研究したボスも暴力的手段のみで支配してはいないと言う。
- 4) 伝統的政治家 (Trap: Traditional Politician) とは、農地改革等の貧困層の持つ要求実現に反対し、政府から不正な利得を得る機会主義的富裕層の政治家 (エリート) や何世代も公選職を独占する政治家一門 (Political Clan) のこと。これらのトラボが略奪的政治を行うことを「伝統的政治」と言う。トラボが公選職を獲得する手段として使うのが、政治マシーンや 3 つの G (Guns, Goons, and Gold)、つまり票の買収やヤクザ者による脅し、そして暗殺である。これに対して、非伝統的政治家 (Non-Trapo: Non-Traditional Politician) とは、トラボのような手段を用いない改革を求める政治家で、比較的低い階層出身の政治家のこと。また、非伝統的政治とは、非伝統的政治家がトラボの用いる不正な手段と異なるより合法的かつ健全な手段を用いて政治権力を獲得しようとする政治のこと。Abinales and Amoroso 2005: 2, 179, 231, 235, 236, 237, 239, 242, 244, 251, 267, 275, 278, and 281.
- 5) General Santos City 市役所作成諸資料から。
- 6) ニュース支持派市議 5 人への聞き取りより。2005 年 3 月、ジェネラルサントス市にて。なお、以下の聞き取り調査の全てはジェネラルサントス市で行ったもの。
- 7) バランガイ評議員への聞き取りより。2005 年 2 月。
- 8) Benjamin Sumog-oy との複数の聞き取りより。
- 9) Benjamin Sumog-oy への聞き取りより。2005 年 3 月。
- 10) Benjamin Sumog-oy, 1992, *GSCGEA: A Continuing Odyssey Towards Greatness — Recounting Experiences. Highlighting Lessons. Building Narratives*—。
- 11) General Santos City 市役所作成諸資料から。
- 12) Clamor 1993: 98.
- 13) *PAP Update* September 1991: 18, 24, and 25.
- 14) General Santos City 市役所作成諸資料から。

- 15) “Mayor Nunez bags outstanding gov. exe. Award”, *The Southern Review*, 1-7 September 1990.
- 16) Benjamin Sumog-oy と市の副支配人 Garcia Gonzalez への聞き取り。2005年9月, 2006年2月。
- 17) アントニーノ, ヌニェース双方を知る市職員への聞き取りより。2006年2月。
- 18) Benjamin Sumog-oy への聞き取りより。2005年9月。
- 19) Benjamin Sumog-oy, *ibid.*
- 20) ヌニェースの自宅での聞き取りの際に彼女から渡された履歴書参照。2006年2月。
- 21) Benjamin Sumog-oy への複数の聞き取りより。
- 22) Benjamin Sumog-oy への聞き取りより。2006年2月。
- 23) Benjamin Sumog-oy への複数の聞き取りより。
- 24) Benjamin Sumog-oy への複数回の, ヌニェースへの2006年2月の聞き取りより。

## 引用文献

- Hollnsteiner, Mary R. 1963, *The Dynamics of Power in a Philippine Municipality*, Quezon City: Community Development Research Council: University of the Philippines.
- Lande, Carl H. 1965. *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics*. Southeast Asian Studies Monograph Series 6. New Heaven: Yale University.
- Scott, James C. 1969. Corruption, Machine Politics, and Political Change. *The American Political Science Review*. 63 (4): 1142-1158.
- Machado, K.G. 1974 a. Changing Aspects of Factionalism in Philippine Local Politics. *Asian Survey*. 11 (12) : 1182-1200.
- . 1974 b. From Traditional Faction to Machine: Changing Patterns of Political Leadership and Organization in the Rural Philippines. *Journal of Asian Studies* 33 (4): 523-547.
- . 1974 c. Changing Patterns of Leadership Recruitment and the Emergence of the Professional Politician in Philippine Local Politics. *Political Change in the Philippines: Studies of Local Politics Preceding Martial Law*. Benedict J. Kerkvliet ed. Honolulu: University Press of Hawaii, 77-129.
- McCoy, Alfred W. ed. 1994. *An Anarchy of Families—*

- State and Family in the Philippines —*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Abinales, Patricio N. 2000. *Making Mindanao — Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Abinales, Patricio N. and Donna J. Amoroso 2005. *State and Society in the Philippines*. Pasig: Anvil Publishing, Inc.
- Sidel, John T. 1999. *Capital Coercion, and Crime — Bossism in the Philippines*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Hedman, Eva-Lotta E. and John T. Sidel 2000. *Philippine Politics and Society in the Twentieth Century — Colonial Legacies, Post-Colonial Trajectories —*. New York: Routledge.
- Kawanaka, Takeshi 2002. *Power in a Philippine City*. Chiba: Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization.
- Anderson, Benedict 2004. *Spectre of Comparisons — Nationalism, Southeast Asia, and the World —*. Manila: Ateneo de Manila University Press.
- Clamor, Ana Maria O. 1993. *NGO and PO Electoral Experiences: Documentation and Analysis*. PULSO Monograph No.12. Manila: Institute on Church and Social Issues.
- Starke, Kevin 1996. *Leaving the Slums: The Challenge of Relocating the Urban Poor*. Manila: Institute on Church and Social Issues.
- Akazawa, Akira 1998. *Dynamics of Local Initiatives in Land Acquisition: The Case of General Santos City, the Philippines*, Submitted to the Department of Urban Studies and Planning In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master in City Planning at the Massachusetts Institute of Technology.
- Eaton, Kent May 2003. Restoration or Transformation? — Trapos Versus NGOs in the Democratization of the Philippines — . *The Journal of Asian Studies* 62 (2). 469-496.
- Boudreau, Vincent 2001. *Grass Roots and Cadre in the Protest Movement*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Benjamin Sumog — oy 2004. *GSCGEA: A Continuing Odyssey Towards Greatness — Recounting Experiences. Highlighting Lessons. Building Narratives—*.