

## はしがき

「フィリピンは政治が不安定な国だ」という言葉をしばしば耳にする。民衆の街頭デモや反政府武装勢力の活動が活発であることに加え、より耳目を集める国軍将兵によるクーデタ事件の多発が、そうした言葉が発せられる背景にあるように思う。実際、2001年から2010年まで続いたアロヨ政権期には、複数のクーデタ事件が発生したほか、日常的にクーデタ計画の噂が巷を賑わせ続けた。2010年7月に発足したベニグノ・アキノ3世政権下では、現在のところまでクーデタ事件はないが、国軍大佐が政権打倒を訴えるビデオ映像がインターネット上で公開されたり、前政権派の国軍将校がクーデタを計画しているとの憶測が飛び交ったりするなど、きな臭い情報が絶えることはない。フィリピンの政治が不安定であるとの印象は、メディアを賑わす国軍の政治介入（憶測や噂も含め）に多くを帰すことができるだろう。

フィリピンにおいて国軍は、組織的暴力を保持する国内最大の集団である。メディアを賑わすだけではなく、状況によっては、その一挙一動がフィリピンの政治や民主主義のあり方に影響を与え得る存在である。1980年代後半以降多発した、国軍によるクーデタ事件はすべてが失敗に終わったが、他方で1986年2月のマルコス政権と2001年1月のエストラダ政権の崩壊劇において、国軍が政権崩壊の決定的な役割を演じた。また、アロヨ政権が相次ぐクーデタ事件を凌ぐことができたのは、国軍上層部が離反を拒否し政権を支持したからである。

国軍が独裁者のパートナーとなったマルコス政権が崩壊し、フィリピンが民主化して20年以上経ったが、新たな民主主義体制と民主政治に国軍がどのように関わっているのか、国軍と政治の関係を形作る要素は何かなどという問題は、現代のフィリピン政治研究において依然として重要なイシューであるといえる。しかし既存の研究でこうした問題が十分に検討されてきたとは言い難い。本書は、文民優位のあり方という観点からこの問題に光を当て検討し回答

を模索することで、フィリピン政治研究への貢献を目指している。

もちろん、このような問題に直面しているのはフィリピンに限ったことではない。

ある国の国内で最大の武装組織である軍部（例外はあるが）の動向は、その国の政治情勢を左右し得る。権威主義体制から民主化した国においては、民主的社会の構築という観点から、武力を背景とした軍部の政治的影響力の行使は減少させていかなければならないものである。しかし、世界中で軍事クーデタが発生した1960年代、70年代のみならず、民主化が世界的な潮流となった1990年代以降も、軍部を政治から遠ざけておくことの困難に悩まされている国は多い。

権威主義体制を経験した多くの途上国は、1980年代以降、次々と民主主義体制へと移行した。しかし、そうした国における民主主義の定着は順風満帆とはいかず、多くの場合、制度・手続き面における定着でさえも困難に直面した。なかでも、長年にわたり軍部が権威主義体制の中核を占めてきた国においては、軍部を脱政治し、民主的に統制すること、そして、政治・経済・社会の各分野で軍部のプレゼンスを減少させることなどが重要な課題となった。

他方で、冷戦の終焉、経済の自由化やグローバル化の進展などは、軍部が国内において様々な役割を担う正当性を減少させている。米ソ両超大国間の対立の終焉は地域の緊張を緩和し、国際的な軍事衝突が生じる可能性を劇的に低下させ、途上国の軍部の役割にも重大なインパクトを与えた。冷戦の終焉にともなう世界レベルでの共産主義の衰退、とりわけ大国から各地の共産主義勢力への支援の減少は、一般的に、国内における反政府共産主義勢力の武装闘争を鈍らせ、その結果、脅威としての逼迫性を激減させた。それにともない、軍部が反乱鎮圧任務をはじめとした国内的任務を担う必要性は低下し、軍部の役割拡大はその正当化の根拠を失った。

さらに冷戦の終焉は途上国の軍部の利益に冷淡な国際社会を創出した。途上国への経済援助を推進する先進諸国や国際金融機関は、冷戦時代とは異なり軍部が大きな影響力を保持し続ける政治体制をもはや容認せず、援助や融資の条件として軍事費の抑制などを含む「良い統治」を要求するようになっていた。

こうしたなか、多くの新興民主主義国では、民主主義体制への移行以来、曲がりなりにも機能し続けている制度的、手続き的民主主義により、権威主義体制の残滓である軍部の特権や影響力は一般的に減少している。また国内でも、権威主義体制の強権性の象徴であった軍部の政治関与には批判的な見方が強まっており、政治社会や市民社会の諸アクターが、軍部による非合法的な異議申し立てを積極的に容認することはほとんどない。このような状況の変化を無視して、軍部が異議申し立てをしたり、政治関与を繰り返したりすることはもはや容易ではない。

しかしながら、これはあくまで一般論であり、さらに言えば、1990年代当時に湧き上がった期待であった。近年、いくつかの国でみられるように、軍部は依然として政治の表舞台で重要な役割を演じている。

長らく軍事政権が続いていたビルマ（ミャンマー）では、2010年に軍事政権から軍部主導で「民政移管」が行われたが、新政権に軍部が大きな影響力を残す仕組みが埋め込まれた体制移行であった。軍事政権時代と比べ「民主的」になった部分もあるが、軍部が権力を手放す気配は今のところない。1990年代に軍部が政治から退いたタイは、東南アジアの民主化の優等生とみなされるほどの国になっていた。しかし2006年にクーデタによってタクシン政権が崩壊し政権交代が行われ、その後も軍部が政治的影響力を保持している。2011年のエジプトにおけるムバラク政権崩壊劇では、軍部の行動が体制崩壊過程の帰趨を左右した。軍部はその後の暫定政権を担い、選挙によって成立した政権に権力を移譲したが、新政権との対立を深めた結果、民主的に成立した政権を事実上のクーデタで崩壊させた。

また、民主化したいいくつかの国では古典的なクーデタではない、より複雑な形での政治関与による軍部の介入や影響力行使がみられる。クーデタのようなあからさまな政治介入が国内外の批判を呼ぶことを想起すれば、以前ほどクーデタは発生しないだろうが、しかし、これをもってして軍部の政治介入の問題がなくなったとは言えない。むしろ、軍部の政治介入や権限の保持が、民主化の過程で、より複雑化、巧妙化、制度化されたと考えて見極めを進める必要がある。また、軍部の政治介入がたとえ直接的な武力行使によるものでない圧

力であっても、組織の性質上、武力を背景とすることが暗黙のうちに関係者の間で認識されていることを軽視してはならない。

たとえ民主主義体制であっても、また、たとえクーデタが発生していなくても、軍部と政治の関係は存在するため、ポスト権威主義国における民主主義体制と軍部の関係の再編をめぐる問題は重要な研究課題である。本書は、長年同様の問題に直面してきたフィリピンの事例研究から、民主化後の政軍関係再編に取り組む他の途上国の政治研究に示唆を提供することができよう。

加えて、現代の途上国の政軍関係の問題を、軍部のみならずその他の治安機構や暴力装置を取り巻く問題として幅広く捉えた場合、目を向けるべき問題や取り組むべき課題は多岐にわたる。冷戦終焉後の内戦、武力紛争の多発や、平和構築活動の活発化、9.11事件後の世界情勢の混沌化、一部途上国での国家建設の失敗や民主主義的統治の危機などは、途上国の「軍」に関連する問題や課題を多様化・複雑化した。例えば、ポスト権威主義体制における軍部の民主的文民統制の確立や脱政治に加え、紛争後社会の平和構築における軍部・治安機構の改革、国家の暴力装置による人権侵害、民主化後の国家暴力の変容にともなう暴力の拡散の問題など、政治社会のみならず市民社会の領域へも問題は広がりを見せている。

なかでも近年注目を集めるのは治安部門改革であろう。ポスト紛争国やポスト権威主義国では、一方で、社会秩序を維持し人々に安全を提供するための治安部門および監督機関の「能力強化」、他方で、人間の安全保障、法の支配、人権擁護、政治への不介入などの価値観を備えた治安部門にするための「体質改善」のふたつを含む治安部門改革が求められる。

こうした治安部門改革に関する研究は近年増加しているが、平和構築の文脈でポスト紛争国の治安部門の能力強化を念頭に置いた研究が多く、ポスト権威主義国の文脈で治安部門の体質改善、監視機関の能力強化などに焦点を当てたものは少ない。ポスト権威主義国であるフィリピンに焦点を当てる本書の考察は、国軍の体質改善や監視機関の強化を妨げるものは何かという問題を、地域研究および比較政治学の視点から明らかにすることで、治安部門改革の研究・実践に貢献することができよう。

軍部の政治介入や治安部門改革などいずれの問題も、途上国における民主主義の発展・深化において重要な課題となるものである。すなわち、途上国においていかにして民主的な社会を構築し発展させていくかを考える際、依然として、政軍関係は無視することができない問題領域なのがある。

本書の目的は、民主化後のフィリピンにおける国軍と政治の関係について文民優位のあり方という観点から考察し、その実態を明らかにすることである。また、本書におけるフィリピンの事例の考察が、上述した多様な問題群のすべてに解答を与えることにはならないが、類似する境遇に置かれる途上国が直面する問題を把握、検討し、さらに理論的な研究へと発展させる際の知見を提供するものになると考える。