



# スラムの住民運動と外部者 —フィリピン・マニラ 首都圏の事例から—

木場, 紗綾

---

(Degree)

博士 (政治学)

(Date of Degree)

2010-03-25

(Date of Publication)

2010-06-28

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲4820

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1004820>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士論文

スラムの住民運動と外部者  
—フィリピン・マニラ首都圏の事例から—

神戸大学大学院  
国際協力研究科 国際協力政策専攻

木場 紗綾

## 目次

図表・地図目次	iv
凡例	v
略語・頻出語句一覧	vi
序章	1
1 問題の所在	1
2 研究の目的と仮説	6
3 研究の意義	8
4 語句の定義	10
5 本稿の構成	12
第1章 フィリピン民衆と集合行為	14
1-1 クライアントリズム批判と民衆	14
1-1-1 パトロン・クライアント・モデルとその批判	14
1-1-2 フィリピン革命をめぐるオリエンタリズム論争	15
1-1-3 政治学からのクライアントリズム批判	16
1-2 コミュニティ開発と民衆	18
1-2-1 コミュニティ・デベロップメントにおける「自助支援される民衆」	18
1-2-2 コミュニティ・オーガナイジングの今日的意義	20
1-2-3 コミュニティ・オーガナイジングの導入と広がり	21
1-2-4 外部者と当事者をめぐる議論	25
1-3 フィリピン市民社会と民衆	28
1-3-1 市民社会論	28
1-3-2 中間層をめぐる議論	29
1-3-3 2001年政変をめぐる市民社会の亀裂	30
1-4 スコット・ポプキン論争と民衆像	34
1-4-1 スコットの「モラル・エコノミー」	34
1-4-2 ポプキンの「合理的農民」像	35
1-4-3 政治的企業家	37
1-5 フィリピンの都市貧困研究における複数の外部者	38
1-5-1 パーネル論文：土地シンジケートと NGO	39
1-5-2 カラオス論文：スラムの住民運動と集合的アイデンティティ	41
1-5-3 マグノ論文：「政治利用」への警戒心と自己意識	42

1-6 問題の所在	43
第2章 スラムにおける「情報」とプリンシパル・エージェント関係	47
2-1 「情報」を扱う意義	47
2-2 プリンシパル・エージェント・モデル	49
2-2-1 委託のインセンティブ	50
2-2-2 エージェンシー・スラック	50
2-2-3 エージェンシー・スラックの防止策	52
2-3 スラムにおけるプリンシパル・エージェント関係	54
2-3-1 委託のインセンティブ	54
2-3-2 委託される業務	55
2-3-3 委託される側のインセンティブ	61
2-3-4 スラムにおけるエージェンシー・スラック	62
2-4 エージェンシー・スラック防止のための都市貧困層の行動	63
2-4-1 情報収集のインセンティブ	64
2-4-2 複数エージェントとの接触	65
2-4-3 選挙制度の転用	67
2-5 本稿の仮説	72
2-6 仮説検証の方法論：事例研究	73
2-6-1 分析単位	73
2-6-2 調査地の選定方法1：観察期間と地域	74
2-6-3 調査地の選定方法2：外部者	75
2-6-4 調査方法	79
2-6-5 調査上の制約と限界	80
第3章 エージェントの利用とエージェント変更戦略	82
3-1 パシグ川再生事業	83
3-2 政治的企業家 COM の介入と住民組織 DSOP の結成	83
3-3 住民組織 DSOP と複数エージェント	86
3-4 2004年大統領選挙を機としたエージェンシー・スラック	89
3-5 2005年の政情不安を機としたインセンティブの変化	92
3-6 新しいエージェントの選択と移転の成功	96
3-7 考察	99
第4章 エージェントの政治的競合と住民運動の膠着	101
4-1 政治的企業家 UPA の介入と住民組織連合 NASAPA の結成	103

4-2	住民組織同士の政治的対立	106
4-3	「エドサⅢ」と住民運動の進展	107
4-4	「大統領布告 96 号」の受益者	110
4-5	2004 年以降の停滞と住民組織の分断	111
4-6	2004 年大統領選挙以降の停滞と住民組織の自己規定	114
4-7	エージェントとの関係に基づく住民の自己規定	117
4-8	考察	118
第 5 章 Gawad Kalinga:2 種類のプリンシパルをもつエージェント		121
5-1	UPA による住民組織化と大統領布告の実現	121
5-2	アロヨ政権への不信と運動の停滞	123
5-3	富裕層・中間層のエージェントとしての Gawad Kalinga	125
5-4	貧困層のエージェントとしての Gawad Kalinga	128
5-5	考察	133
第 6 章 独立する住民組織		136
6-1	住民組織 SRCC とエストラダ政権末期	137
6-2	アロヨ政権下でのエージェント変更	139
6-3	2007 年中間選挙の利用	143
6-4	2007 年バランガイ選挙の利用	149
6-5	考察	150
終章		151
1	結論	151
2	本研究の貢献	156
3	今後の課題	160
文献・資料目録		163

## 図表・地図目次

図 1	情報の非対称性とエージェンシー・スラック	51
図 2	エージェンシー・スラックとその対策	53
図 3	フィリピン領土の分類	56
表 1	アロヨ政権下での大統領布告（2001-2003 年）	58
表 2	パローラ地区の住民組織	104
表 3	大統領布告 96 号受益者の属性	111
地図 1	プンタ・サンタ・アナ地区	82
地図 2	パローラ地区	101
地図 3	パローラ地区のスクワッター居住区	102
地図 4	バセコ地区	121
地図 5	ノース・トライアングル地区	136

## 凡例

- ・ 文中、英語は普通書体、タガログ語は斜体として区別する。ただし、固有名詞は英語でもタガログ語でも一律に普通書体とする。
- ・ フィリピンではアルファベットの略語が日常的に広く使用されているため、本稿に頻出し、現地でも略語で呼ばれている組織名称については本稿でもアルファベットの略語にて記載する。他方で、略語の多用による読者の混乱をできるだけ避けるため、政府機関名は基本的に日本語訳にて表記した。
- ・ 人名・地名は原則基本的には初出時のみアルファベット表記を添え、以降はカタカナ表記に統一した。カタカナ表記にあたっては現地での発音に従った。（例：Horacio Morales→オラシオ・モラレス）
- ・ フィリピン現地において一般に愛称で知られている人名については、ファミリーネームとファーストネームとの間に“”で愛称を記した。（例：Corazon “Cory” Aquino）
- ・ その他の表記については、特に統一のルールを定めず、先行研究を参考としながら、日本語論文としての読みやすさを重視した。たとえば、Non-Government Organization は「非営利組織」ではなく日本で広く知られている NGO という略語で、“Party-List Organizations” はフィリピンに固有のものであり、日本語に訳すことが困難なので“Party-List 組織”と表記し、詳細は「頻出語句・略語一覧」に掲載した。

## 頻出語句・略語一覧

※ 本稿での表記が日本語、英語・タガログ語、数字の順。

※ 団体の固有名は（O）で表した。

- ・ **エドサ I (EDSA I)** : 1986年2月、市民が幹線道路エドサ通り (Epifacio De los Santos Avenue) に結集した街頭運動。マルコスの退陣によって終結した。
- ・ **エドサ II (EDSA II)** : 2001年1月、エストラダ元大統領の公的資金流用疑惑の証拠開示を要求して市民がエドサ通りに結集した街頭運動。エストラダの退陣とアロヨ新大統領の誕生によって終結した。
- ・ **エドサ III (EDSA III)** : 2001年4月、エストラダ元大統領の逮捕を不当とする市民がエドサ通りに結集した街頭運動。5月1日午前、大統領府 (マラカニアン宮殿) に向かおうとした参加者らが鎮圧されたことにより終結した。
- ・ **オーガナイザー (organizer)** : コミュニティ・オーガナイザーの略。コミュニティを変革する意図をもって、運動の組織化、展開、促進に外部から介入する人物。
- ・ **急進左派 (Reaffirmanists)** : フィリピン共産党の毛沢東主義路線を肯定しつづける派閥の総称。BAYAN (Bayan Bagong Alyansang Makabayan) と呼ばれる連合に加盟する労働組織や女性組織、小農組織などの諸団体、Party-List 組織である BAYAN MUNA や ANAKPAWIS などが含まれる。農村で活発に活動する。
- ・ **修正左派 (Rejectionists)** : フィリピン共産党の毛沢東主義路線から 90 年代の初頭に分裂した派閥の総称。実際は修正左派のなかでもさまざまな派閥がある。Party-List 組織である SANLAKAS や AKBAYAN などは修正左派に相当する。
- ・ **省庁間協議 (Inter-agency Committee)** : 土地問題のように管轄が複数省庁間にまたがる問題を扱う場合に開催される協議会。地方自治体の首長が議長を務める場合は特別に Local Inter-agency Committee と呼ぶ。
- ・ **スクワッター (squatter)** : 非正規居住者 (informal settlers) の通称。
- ・ **選挙監視 (election monitoring)** : 選挙管理委員会の認可のもとに民間団体 (政党、NGO など) が民間人の労力を使っておこなう選挙監視活動。
- ・ **選挙監視委員** : 選挙管理委員会の認可 ID を所持して選挙監視活動を行う超党派の民間人。投票監視委員 (poll watchers) と区別して本稿ではこのよ

うに記す。

- **選挙管理委員会** (Commission on Elections) : 憲法上の独立委員会。選挙期間中、選挙の実施に関わる法や規則を執行、管理することを目的とする。
- **投票監視** (poll watch) : 選挙管理委員会の認可のもとに政党や候補者個人が有権者らを動員して投票場の様子や途中集計の様態を監視させること。超党派による選挙監視 (election monitoring) とは区別される。
- **投票監視委員** (poll watchers) : 選挙管理委員会の認可 ID を所持して投票監視活動を行う人々。
- **土地シンジケート** (land syndicate) : スペイン時代の土地権利書を根拠に、自分こそが土地の所有者であることを主張する人物をトップとした企業形態をとる組織の総称。
- **パシグ川再生計画** (Pasig River Rehabilitation Project) : 複数の国際金融機関の融資を受けてラモス政権下で開始された河川浄化事業で、河川沿い 10 メートルに居住するスクワッターの移転計画を含む。
- **パシグ川再生委員会** : (Pasig River Rehabilitation Committee) : パシグ川再生計画の事業主体。
- **バランガイ** (barangay) : 行政の最小単位。
- **バランガイ議長** (barangay captain) : 各バランガイ 1 名。全国一斉選挙により選出される。
- **バランガイ事務所** (barangay hall) : 各バランガイの事務所。通常、役員が常駐する。
- **バランガイ評議員** (barangay kagawad) : 各バランガイに 7 名。全国一斉選挙により選出される。
- **バランガイ評議会** (sangguniang barangay) : バランガイ議長、評議員に加え、議長の任命を受ける事務員 1 名と会計 1 名の計 9 名から構成される。
- **バランガイ役員** (barangay officials) : 本稿では、バランガイ評議会を構成する 9 名をさす。
- **ピープル・パワー** (People Power) : 3 回にわたる「エドサ集会」、なかでも特に「エドサ I」の異名。
- **フィリピン共産党** (Communist Party of the Philippines) : 毛沢東主義を掲げ、関連組織として新人民軍 (New Peoples Army) および民族民主戦線 NDF (National Democratic Front) を有する。2002 年より、アメリカ、オーストラリア、カナダ、EU はこれら組織を国際テロ組織に指定している。フィリピン政府と民族民主戦線との和平交渉は中断中。最高指導者のホセ・マリア・シソンはオランダに亡命中。(O)

- ・ **プロフェッショナル・スクワッター** (professional squatter) : 居住地をほかに確保していながらひとつあるいは複数のスクワッター地区に住みつづけることで行政サービスや補償金を受けようとする人々。
- ・ **有権者教育** (voters' education) : 選挙管理委員会およびその認可を受けた民間団体が、主に低学歴の有権者に対して実施する教育プログラム。単に投票プロセスや選挙関連の規則を講義するものから、「望ましい候補者の選び方」に介入するものまで、その実態はさまざまである。
- ・ **AKBAYAN** (AKBAYAN! People's Party) : 修正左派系の Party-List 組織。  
(O)
- ・ **ALAMAT** (*Alyansa Maralitang Tondo*) : パローラの住民組織。修正左派系の Party-List 組織 SANLAKAS の支援を受ける。(O)
- ・ **April 30 Working Group** : 2001 年 4 月 30 日、「エドサ III」に対抗して UPA が組織した都市貧困層の住民組織連合。(O)
- ・ **BAYAN** (Bayan Bagong Alyansang Makabayan) : 急進左派系の連合組織。合法組織ではあるが、共産党のフロント組織とみられている。(O)
- ・ **BAYAN MUNA** : BAYAN 連合下の Party-List 組織。(O)
- ・ **CD** (Community Development) : 1950 年代にアメリカの後押しを受けてフィリピン政府の国家プロジェクトとして立ち上げられた農村開発事業。反共の意味合いが強く、CIA のスタッフが決定的な役割を果たしていた。
- ・ **CO** (Community Organizing) : シカゴの公民権運動の指導者ソウル・アリンスキーの一派によって 1970 年代にフィリピンに持ち込まれた住民組織化、運動組織化の方法論。
- ・ **CODE-NGO** (Caucus of Development NGO Networks) : 10 の NGO 連合によって構成されるネットワーク。(O)
- ・ **COM** (Community Organizers Multiversity) : PECCO の流れをくみ、主にマニラ首都圏とミンダナオ地方でオーガナイザーや住民組織リーダーの訓練・育成を行う NGO。(O)
- ・ **COPE** (Community Organization of the Philippine Enterprise) : PECCO の流れをくみ、主にマニラ首都圏とビコール地方で CO を手がける NGO。  
(O)
- ・ **Couples for Christ** : フィリピン発祥のカトリック使徒団体。(O)
- ・ **DSOP** (Dikeside Organization of Punta) : プンタ・サンタ・アナ地区の住民組織。(O)
- ・ **Erap** : ジョセフ・エストラダ (Joseph Estrada) 前大統領の愛称。
- ・ **Facipulation** : Manipulation と Fasciculation を合体させ、オーガナイザ

- 一の現実の役割を表した造語（Constantino-David 1995 より）。
- ・ **FPJ**: エストラダ前大統領の親友で俳優出身のフェルナンド（Fernando Poe Jr.）候補の愛称。2004 年大統領選挙に出馬し、アロヨに惜敗した。2004 年 12 月急逝。
  - ・ **Focus on the Global South**: 途上国による NGO ネットワークで、貿易や援助のありかたの見直しなどを求める反グローバリゼーション団体としての性格が強い。本部はバンコク。（O）
  - ・ **Freedom from the Debt Coalition**: 債務帳消しを求める国際 NGO ネットワーク。（O）
  - ・ **Gawad Kalinga**: 使徒団体 Couples for Christ の社会貢献部門。貧困地区の住宅建設を支援する。2006 年、代表のトニー・メロト（Tony Meloto）がマグサイサイ賞を受賞した。（O）
  - ・ **G-CAP**（Global Call to Action against Poverty）**Philippines**: 2000年9月の国連ミレニアムサミットで採択された「ミレニアム宣言」の具体的な数値目標である「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）」の達成を呼びかけるために、2004年に途上国のNGOや社会運動組織が主体となって100ヶ国以上に広がっているアドボカシー運動のフィリピン支部。フィリピン支部は反グローバリズム運動や債務帳消し運動と親和性が高い。（O）
  - ・ **GMA/Gloria**: グロリア・マカパガル・アロヨ（Gloria Macapagal Arroyo）大統領の愛称。
  - ・ **KABALIKAT**（Kabalikat sa Pagpapaunlad ng Baseco）: バセコ地区の住民組織。（O）
  - ・ **KADAMAY**（Kalipunan ng Damayang Mahihirap）: BAYAN 連合傘下の都市貧困者組織。特にトンド地域で活発に活動する。（O）
  - ・ **KMU**（Kilusang Mayo Uno）: 5月1日運動。BAYAN 連合傘下の急進的労働団体。（O）
  - ・ **Laban ng Masa**: 修正左派系の SANLAKAS, Partido ng Mangagawa, AKBAYAN, 労働運動 Alliance of Progressive Labor などの政治組織とエストラダ派の NGO, およびその傘下の住民組織を包括する市民連合。2005年7月に、フランシスコ・ネメンソ（Francisco Nemenzo）前フィリピン大学学長を代表として結成。
  - ・ **La Lega Institute**: PRRM の元代表であるオラシオ・モラレス（Horacio Morales）が設立した政策シンクタンク。エストラダ前大統領支持者が多く、アロヨ政権には批判的。

- ・ **NAMFREL** (National Citizens' Movement for Free Elections) : 民間の選挙監視団体。COMELEC からの認証を受けて、同時並行集計や選挙監視を行ってきた。
- ・ **NDF** (National Democratic Front) : 民族民主戦線。フィリピン共産党の政治部門。(O)
- ・ **NGO** (Non Governmental Organization) : 非政府組織。
- ・ **NPA** (New People's Army) : 新人民軍。フィリピン共産党の武装勢力。(O)
- ・ **NASAPA** (Nagkaisa Samahan sa Parola) : パローラの 12 の住民組織から構成される住民組織連合。(C)
- ・ **Party-List 制度** : 下院議席の 20% を占めるとされている共通利益組織。通常の政党とは異なり、marginalized group であることが要件とされている。
- ・ **Party-List 組織** (Party-List Organization) : Party-List 制度の手続きに従って選挙管理委員会に登録された組織。
- ・ **PCCD** (Parola Council for Community Development) : パローラ地区の家主協会の連合体。(O)
- ・ **PECCO** (Philippine Ecumenical Committee for Community Organizer) : 1970 年にマニラに CO を導入するためにシカゴより訪問した宣教師らによって設立されたオーガナイザー養成機関。1977 年にその役目は COPE に引き継がれた。(O)
- ・ **PM** (Partido ng Mangagawa) : 修正左派系の Party-List 組織。労働者組織。(O)
- ・ **PMAP** (Peoples Movement Against Poverty) : エストラダ派の政治組織。「エドサ III」への民衆動員を先導した。2004 年選挙より Party-List 組織として登録。(O)
- ・ **PO** (People's Organization) : 住民組織。
- ・ **PPCR** (Parish Pastoral Council for Responsible Voting) : 民間の選挙監視団体。カトリックの司教区を基盤に活動し、COMELEC からの認可を受けて有権者教育と選挙監視を行ってきた。(O)
- ・ **PRRM** (Philippine Rural Reconstructive Movement) : 1952 年に設立された農村開発 NGO。国内外に幅広いネットワークを有し、保健や都市貧困、国際的な貧困問題にも関与している。1998 年、エストラダ政権下で当時の代表のオラシオ・モラレスが農地改革長官に任命された。(O)
- ・ **SANLAKAS** : 修正左派系の Party-List 組織。(O)
- ・ **SONA** (State of the Nation Address) : 大統領施政方針演説。毎年 7 月第 4 月曜日に下院で行われる。

- ・ **SRCC-NTA** (San Roque Community Council North Triangle Alliance) : ノース・トライアングル地区の住民組織。(O)
- ・ **TRICOR** : PECCO の流れをくむ COPE, COM, UPA の三組織のネットワーク。(O)
- ・ **UDHA** (Urban Development and Housing Act of 1992 : UDHA) : 1992 年に成立した共和国法 7279 号「1992 年都市開発住宅法」。適切な移転予定地が確保されるまでは立ち退きを迫ることはできないこと、立ち退きには 30 日目の事前告知が必要であることが定められた画期的な法律。
- ・ **ULAP** (Ugnayang Lakas ng mga Apektadong Pamilya sa Baybaying Ilog Pasig) : TRICOR が組織化した、パシグ川沿いの住民組織連合体。(O)
- ・ **UPA**(Urban Poor Associates):PECCO の流れをくみ CO を手掛ける NGO。住民組織への助言や技術的サポートを行う。(O)
- ・ **ZOTO** (Zone One Tondo Organization) : トンド第一地区組織。1970 年代、PECCO によって組織化された住民組織。なお「トンド第一地区」はトンド南部の呼称。(O)
- ・ **1986 年政変** :「エドサ I」と呼ばれる市民運動と軍部の動きによりマルコス政権が崩壊し、アキノ政権 (1986-1992 年) が誕生した。
- ・ **1998 年選挙** : 正副大統領選、上院半数、下院全数、地方自治体全数が改選された選挙。エストラダ政権が誕生した。
- ・ **2001 年政変** :「エドサ II」によるエストラダ政権からアロヨ政権への交代。
- ・ **2001 年選挙** : 上院半数、下院全数、地方自治体全数が改選された中間選挙。「エドサ II」の 4 ヶ月後にアロヨ政権下で実施された。
- ・ **2004 年選挙** : 正副大統領選、上院半数、下院全数、地方自治体全数が改選された選挙。アロヨ大統領がフェルナンド・ポー・ジュニア候補を僅差で破って当選。
- ・ **2004 年選挙におけるアロヨ大統領の選挙不正疑惑** : 2004 年選挙でアロヨ大統領が選挙管理委員会の委員らに自らの票の水増し操作を示唆した疑惑。
- ・ **2005 年の政情不安** : 2004 年選挙におけるアロヨ大統領の選挙不正の証拠とされる当時の盗聴テープが 2005 年 6 月に公開されたことにより、アロヨ政権の支持率は一気に下落し、政権が不安定化した。
- ・ **2006 年クーデター未遂** : 2006 年 2 月の「エドサ I」記念日にあわせ、国軍改革派の将校らがアロヨ政権への支持撤回を宣言し、大統領辞任を求める市民を首都圏に結集させる計画があったが、事前に鎮圧された。
- ・ **2007 年選挙** : 上院半数、下院全数、地方自治体全数が改選された中間選挙。

## 序章

---

### 1 問題の所在

2009年9月末、フィリピンのルソン島中心部を直撃した台風16号（フィリピン名Ondoy）によって、マニラ首都圏は40年ぶりの集中豪雨に見舞われた。フィリピン全土の被災世帯数は88万世帯に及び<sup>1</sup>、特に、海岸沿いや河川沿いにスクワッター（非正規居住者）として居を構えていた都市貧困層は、多くの人的・物的被害をこうむった。

台風が過ぎ去ってから1週間が経ったある日、筆者は、ようやく電話が通じるようになったある調査地のインフォーマントの女性たちの安否を確認し、周辺の被害状況を尋ねた。彼女たちは1年前、30年以上にわたって住んでいたマニラ市のパシグ川（Pasig River）沿いのスラムを出て、そこから北へ車で1時間ほどのリサル州（Rizal）に政府が用意した再定住地に移転した。同州は台風16号によって甚大な被害を受けたことが報道されていた。

すると彼女たちからは、次のような答えが返ってきた。

自分たちはずっと川沿いのスラムに住んでいたのだから、洪水にも床上浸水にも慣れている。問題は、州内の他の地域で被災した人々が無断で私たちのコミュニティに流入し、政府がスクワッターのために用意していた未入居の住宅に入って無断で暮らしはじめたことだ。州政府や国家住宅庁にも通報したが、政府も黙認しているようだ。

彼女たちのいう「未入居の住宅」とは、家具はおろか窓枠さえ入っていないコンクリート剥き出しの箱型の建物である。緊急事態なのだから、まだ誰も居住していないその「ハコ」を、洪水で家を失った人々が雨露を凌ぐために貸しだすくらいのことをしてもらえばいいのでは、と筆者は考えたが、彼女たちはさらにこう続けた。

彼らは被災者とはいえ、もともとは家も車も持っていた人々だ。私たちがスラムからここに移転してきたとき、彼らは私たちのことを「元スクワッター」と呼んだ。家のない私たちがどこかに住んだら、スクワッターだ、汚い、と言われるのに、なぜ、彼らの行為は許されるのか。緊急事態だというけど、そんなことを言ったら私たち貧困層はいつも緊急事態だ。誰に

---

<sup>1</sup> 国家災害調整本部（National Disaster Coordination Council）の2009年10月13日付発表による。

も助けてもらったことはない。彼らこそスクワッターだ。彼らこそ真のプロフェッショナル・スクワッター（professional squatter）<sup>2</sup>だ。...いちばん腹が立つのは、NGOにそう訴えたら、NGOワーカーから「あなたたちは自己中心的だ」と一蹴されたことだ。スクワッターを支援する団体で働く人物の言葉とは思えない。彼らは、結局は私たちのことなど理解していないのだ。

彼女たちの言葉は、フィリピンの都市貧困層と「外部者」、あるいは、スラム住民とNGO（Non-Government Organization）との間に横たわる格差を端的に表しているように思われる。従来住んでいたスラムの立ち退き計画が浮上した約10年前に住民組織（People's Organization）を結成し、多くのNGOや地方政治家と関係を結び、行政機関や地方自治体とさまざまな交渉を続けてきた彼女たちは、独自の視点から「外部者」を見つめ、「外部者」には想像もつかないような論理を組み立てているのである。

1995年の国連の統計によると、フィリピンの総人口の13.7%は首都圏<sup>3</sup>に居住している。1990年から1995年の人口増加率はフィリピン全体で2.5%であったのに対し、首都圏では3.6%であった。これはいうまでもなく、60年に始まり、80年代後半以降の経済開発によってさらに加速化した農村からの移住によるものである<sup>4</sup>。移住者の多くはマニラでも安定的な生計の手段を見つけることができず「都市貧困層」となり、湾岸、線路沿い、河川敷などの公有地あるいは私有地にスクワッターとして居を構え、劣悪な環境のスラムを形成する。国家住宅庁の2000年の統計では、マニラ首都圏人口の約40%（約72万世帯）は都市貧困層であるとされている。また、大統領府都市貧困評議会（Presidential Commission for the Urban Poor）の2001年の統計では、マニラ首都圏に占めるスクワッターの割合は37%にのぼっている（PCUP 2001）。

これらの無数のスクワッター地区には、地方政治家や政治組織、あるいはNGOといった様々な「外部者」が多数介入している。マニラ首都圏では70年代から、スラム住民の当事者団体としての「住民組織」が、こうした「外部者」

---

<sup>2</sup> 居住地をほかに確保していながらひとつあるいは複数のスクワッター地区に住みつけ、スクワッターのふりをして行政サービスや補償金を受けようとする人々を指す語。言うまでもなく、この会話のなかにおけるプロフェッショナル・スクワッターという語の使い方とは、一般的なそれとは大きく異なっている。

<sup>3</sup> マニラ首都圏（Metro Manila）は、16のCity（市）と1のMunicipality（町）から構成される。

<sup>4</sup> マニラ首都圏における都市貧困地区の形成の過程と展開については Karaos（1993, 1995）などを参照。

の支援を受けつつ、中央政府や地方政府に対して居住安全の保障を求める住民運動を展開してきた。首都圏人口の4割近くを占めるスクワッターは、大統領府や地方政治家にとっても決して無視することができない重要な有権者層であり、いくつかの住民組織は、行政機関、立法府、地方自治体などとの実質的な交渉のなかで、実際に土地の権利や住宅を獲得し、スクワッターという居住形態を脱してきた。それらの成功例は、為政者の側から「政府による貧困対策の成果」として紹介されることはもちろん、1986年のフィリピン民主化以降の市民社会組織の増加という背景のなかで、また、90年代以降の国際的な居住権運動やグローバルな貧困撲滅運動の盛り上がりのなかで、フィリピン国内外の市民運動家たちから注目され、称揚されてきた。マニラ首都圏には、都市貧困問題、居住問題を専門とするNGOが多数存在し、彼らの支援を受けて「成功」をおさめた住民運動の事例について書かれた資料は数多い。

しかし、スラムの住民組織をよく観察してみると、彼らは、自分たちを支援してくれる特定の個人や団体に依存しているわけではなく、複数の「外部者」と広範かつ臨機応変につきあっていることが見てとれる。あるひとつの住民組織が、ある日には左派系の政治組織による「移転反対」を訴えるデモに参加したかと思えば、翌日にはNGOの助言を受けながら「移転計画」を作成し、その翌日にはまた別のNGOのスタッフに同行されて「土地の分配」を求めて大統領府と港湾局に陳情に向かい、そのさらに翌日には行政機関との「定例協議会」に出席し、別の日には「移転費用の補助」を求めて単独で市役所に出向き、さらに別の日には野党系の市議会議員の遊説に参列する――といった光景は、マニラ首都圏のスラムにおいては決して珍しくはない。3年に1度の選挙<sup>5</sup>が近づくと、これらの住民組織は、どの候補者を支持するかをめぐって離合集散を繰り返し、人々は競いあうようにして、複数の政党や候補者のキャンペーン要員として働こうとする。

住民運動を組織化する側の「外部者」の目には、こうした行動は、一見、何の秩序もない機会主義的なものに映り、ともすれば住民運動の成功を阻害する要因としてすら認識される。スラムを支援するNGOワーカーや政治活動家の間ですら、「貧困層は無知で政治的信条など持たず、日当によって誰にでもたやすく買収される」、「貧しく無知な大衆は選挙時の熱狂的ムードや目先の利害に流されているだけである」、「貧困層の政治参加は無節操で、彼らは政治組織に利用されているだけである」、といった声はしばしば聞かれる。「スラム住民は

---

<sup>5</sup> 6年に1度の大統領選では正副大統領、上院議員半数、下院議員全数、州・市町の長と地方議員が、3年に1度の中間選挙では、上院議員半数、下院議員全数、州・市町の長と地方議員が一度に選出される。

目先の利益に惑わされやすいので、彼らが余所見をしないよう、強制力を発動して導いてやらなくてはならない」といった意見すらきこえてくることがある。

しかし果たして、スラムの人々は、何の知識も見境もなく刹那的に外部者に追随しては引き回され、計画も戦略ももたずにその場しのぎの行動を繰り返しているだけなのだろうか。

フィリピンの貧しい民衆を政治的な集合行為に駆り立てるメカニズムは、かねてよりフィリピン研究における重要なテーマでありつづけてきた。400年におよぶスペイン、アメリカ、そして日本による植民地支配のなかで「政治・経済的エリート」と「民衆 (*masa*)」との利害が分断されてきたフィリピンにおいて、「貧しい民衆は自発的に集合行為を実現できるのか否か」という問題は、「フィリピン民衆のイメージ」という大きなテーマと結びついて、政治学、経済学、歴史学、社会学、そして人類学の分野で議論されてきた。

地方有力者であるパトロンとその庇護を受ける貧しい小作人との間の温情的で固定的な垂直関係からフィリピン政治社会のありようを説明するパトロン・クライアント・モデルを発展的あるいは批判的に検討する形で展開されてきた従来のフィリピン政治研究は、フィリピン社会における「支配の構造」を解明することに焦点をあてており、「力のある者に抑圧され、自分の意思で投票することもない、動員対象としての民衆像」を根本的に覆すことはなかった。これに対し、フィリピンにおける過去の革命や反乱といった集合行為は貧しい民衆自身の間から発生してきたとの議論を展開するのが、フィリピン人歴史学者レイナルド・イレート (Reynald Illeto) である。彼はフィリピン革命の史実を追求したのみならず、従来のフィリピン革命研究が旧宗主国アメリカの知識人およびその影響を強く受けるフィリピン人エリートのバイアスにさらされてきたとして、フィリピン史を「民衆」の視点から批判的に検討してきた。

イレートのように、アメリカおよびアメリカに従順な態度をとりつづけてきたフィリピン人エリートに強く反発し、「民衆」の側からの社会変革の可能性を強調する議論は、社会変革に深くコミットする現代のフィリピンの知識人および市民運動の唱道者 (advocates) ——両者は重なっている場合も多い——による「市民社会論」にも共通する。先に挙げた NGO ワーカーらによるスラム住民に対する批判の言葉にもみられるように、「民衆」を「組織する側」である彼らの議論は、「民衆」の集合行為の潜在的影響力に期待を向けつつも、資源もノウハウもない貧しい人々が集合行為に参加するためには「外部者」からの適切な介入が不可欠であるとする資源動員論以降の社会運動論の前提と重なるものである。

市民社会の主体は NGO や社会運動体であり、民衆は動員の対象でしかない。

住民運動の成功は NGO の成功であり、住民の成功ではない。——市民社会の担い手たちによるこのような潜在的なバイアスがフィリピン政治の文脈のなかで注目されるようになったのは、1998年、俳優出身のポピュリスト政治家ジョセフ・“エラップ”・エストラダ（Joseph “Erap” Estrada）が大統領に選出されて以降のことである。貧困層からの圧倒的な支持を受けて成立した政権は、2年半後の2001年1月、エストラダの汚職疑惑に反発する市民らによる街頭示威行動「エドサⅡ」によって終焉を迎えた。そしてその3ヵ月後には、都市貧困層を中心としたエストラダ支持派がそれを上回る規模の街頭示威行動「エドサⅢ」を行い、「エドサⅡ」を強く批判した。この「2つのエドサ集会」以降、主として中間層から構成される NGO や社会運動体などのいわゆる市民社会組織（Civil Society Organization）と、彼らに「支援」される存在である貧困層との間の利害や選好の対立が、地域レベルでも国家レベルでも注目されることとなった。「エドサⅢ」のような貧困層の集合行為を「暴動」と呼び、エストラダのようなリーダーを選出してしまう貧困層に対する「有権者教育（Voters' Education）」が必要であるとする中間層の論調に対して、貧困層の側から反発の声があがるようになってきた。こうした「富裕・中間層」と「貧困層」との政治行動の差異や道徳的対立は、ポピュリズム、選挙制度改革、民主化における中間層の役割、弱い政党システムと市民社会への期待、といった、フィリピン現代政治の抱える課題にも直結している。

こうした流れを踏まえ、現代のフィリピンを分析する上で重要なことは、イレートに代表される先行研究が追究してきた「フィリピン民衆は自発的に集合行為を実現できるのか否か」、「貧しい人々が政治行動を行ううえでは外部者の存在が不可欠なのか」という問題意識を引き継ぎつつ、さらに発展的な問いを設定することではないかと考えられる。

そのために本研究ではまず、「外部者」の概念を再検討する。「動員されること」、「利用されること」が常態化している貧しい人々の認識の上では、旧態依然としたエリート政治家であっても、NGO であっても、あるいは政治組織であっても、いずれも等しく「外部者」であることに変わりはないのではないだろうか。フィリピン民衆は、古くは地方ボスや革命指導者から、さらに共産主義組織や地方政治家から、近年では行政機関のフィールドワーカーや NGO から、様々な介入を受けてきた。であるとすれば、現代フィリピンにおいて、貧しい人々はすでに外部者との「つきあいかた」を十分に学んでいると考えられる。彼らはどのような場合に、どのような外部者に頼るのであるだろうか。彼らは外部者を「自発的に」選択しているのだろうか。そして、外部者が彼らに何かを「押しつけ」または「お仕着せ」ようとした場合、彼らはどのようにそれに

対応するのだろうか。

フィリピン民衆は、さまざまな外部者とどのようなつきあいを通じて自らの利益を達成することができるのか。——現代フィリピン政治分析においては、このような問いを設定し、仮説を示すことが求められているのではないだろうか。

## 2 研究の目的と仮説

本稿では以上のような問題関心にに基づき、フィリピンの貧困層はすでにある程度の外部者とのつきあいを経験しているとの前提のもと、研究の対象を、外部者が日常的に特に多く関与している「マニラ首都圏の都市貧困地区」に限定し、そこでの土地問題をめぐる住民運動——特に、すでにある程度組織化され、中長期化した住民運動——を分析することとする。

首都圏のスラムの住民組織のなかには、同じ時期に同じ地方行政区で同じNGOから支援を受けて運動を展開しながらも、行政との交渉に成功してスクワッターという居住形態を脱した組織と、そうでない組織が存在する。この差は何に由来するのであろうか。外部者からの介入や外部者との接触を幾度となく経験してきた都市スラムの住民組織は、いかなる条件下で構成員の目的を達成しうるのか。この問いに答えることが本研究の目的である。

1でも触れたように、この問いに対する答えは、従来、資源動員論以降の社会運動論の分野において、運動を牽引する外部者の資質や能力という側面から明快に提示されてきた。運動に投入される資源の量と質が運動の盛衰を左右するとする資源動員論においても、政治的機会（political opportunity）<sup>6</sup>の状況が運動の盛衰に決定的な影響を与えるとみる政治的機会構造論においても、内外からの資源を動員し、政治的機会を読み取り、戦略を立てる有能で専門的な外部からの「オーガナイザー」の存在が前提とされる。

運動の初期段階において、資源もノウハウももたない貧しい人々が組織をつくり集合行為を実現させるためには、ある程度の外部者の介入が必要であるという点については、おそらく反論の余地はないであろう。しかし、果たして、オーガナイザーの能力が運動の成否を決定的に左右するのであろうか。これが本稿の最大の問題意識である。

マニラ首都圏においては、同じ政権、同じ地方自治体の下で、同時期に同じオーガナイザーによって組織化されながら、一方の運動は成功し、他方は失敗

---

<sup>6</sup> 政治的機会とは、「運動の成功や失敗に関する人々の期待に影響を及ぼすことによって、人々が集合行為に着手するための誘引を提供する一貫した次元（Tarrow 1994: 74）」と定義される。つまり、周囲の政治的状況を判断し、「いま行動すれば利益が得られそうだ」、「いまは時機が悪い」といった認識を行うことである。

している事例がみられる。運動の長期化と情報の蓄積にしたがって初期のオーガナイザーと決別して別の NGO や政治組織と手を結む住民組織、あるいは、外部者の助けを借りずに「独立」の道を選択する住民組織も散見される。さらに興味深いことに、「独立」した住民組織のほうが、オーガナイザーからの支援を受けている住民組織よりも先に運動を成功させてしまうことすらある。こうした状況を説明するには、既存の資源動員論や政治的機会構造論のみでは不十分であろう。

90年代後半以降、このように外部者からある程度「独立」したところで独自に活動を展開するスラム住民のしたたかな行動を指摘する論文が、マニラの都市貧困地区を研究対象とするフィリピンの社会学者によって発表された (Karaos 1998, Magno 2004)。それらの論文はいずれも、スラム住民が、外部者への懐疑心と「利用される」ことへの危機意識を常に抱きつつ、自らを組織化しようとする外部者の属性や能力について深い知識を得ようとしていること、それゆえに特定の外部者に完全に頼ることなく独自の人脈を切り開き、歴代政権の政策に翻弄されながらもしたたかに臨機応変に政治家や行政機関との交渉をおこなってきたことを鮮やかに描いてきた。

本稿は、それらの先行研究から強い示唆を受けつつ、スラム住民と外部者との間の「情報」の非対称性に着目し、プリンシパル・エージェント・モデルを分析枠組みとして用いながら、住民運動の盛衰を理論的に説明することを目指している。本稿で扱う「情報」とは、主に経済学の分野で使われている、人間が何らかの取引を行う上で必要となる情報である。プリンシパル・エージェント・モデルは、取引費用を軽減してもっとも効果的に目的を達成するためにある業務を委託する者（プリンシパル）と委託される者（エージェント）との関係を分析するモデルである。しばしば「雇用者と被雇用者」、「株主と経営者」にもたとえられるこのモデルにおいては、プリンシパルがエージェントの資質や能力、努力水準に関する完全情報を持ちえないこと（情報の非対称性）とプリンシパル・エージェント間の「目的の相違」によって、エージェントがプリンシパルの委託した仕事を適切に実施しない状況（エージェント・スラック）が想定され、それを防止するためのさまざまな個人の行動や制度が議論される。

本稿はこの概念を援用し、スラムの住民組織をプリンシパル、そこに関与するさまざまな外部者をエージェントと位置づけて分析を行い、以下の理論的仮説を導く。

- ① スラムの住民組織がいかなる外部者の力も借りずに政府との交渉を行うことは、取引費用の観点から困難である。住民組織は、NGO や社会運動

体、あるいは政治組織といった適切な外部者を見つけ、業務を委託する必要がある。それが不可能な場合、住民運動の成功する可能性は低くなる。

- ② 仮に非常に有能な業務を委託できたとしても、エージェントである外部者が住民組織の期待通りに仕事をするとはいかぎらない。住民運動に関与する外部者の側には別の目的——政治的目的、自己実現、自らの評判の向上など——が存在する可能性がある。加えて、住民組織のもつ情報量は外部者のそれに比較して圧倒的に少ない。これらの問題を解決できない場合、住民組織はともすれば外部者に騙されたり利用されたりするリスクがあり、当初の目的を達成することは難しくなる。
- ③ 運動の中長期化に伴い、住民組織の側が次第に外部者に関する情報を集め、外部者の機会主義的な行動を抑制するためのさまざまな対策を講じることができれば、彼らは目的を達成することの可能性は高くなる。

本研究では、これらの理論的仮説を事例研究によって検証する。事例として用いるのは、エストラダ政権（1998-2001年）からアロヨ政権（2001年-現在）への移行期を含む時期に5年以上にわたって土地獲得を目的とした運動を展開してきた住民組織が存在し、かつ、エストラダ派、アロヨ派、急進左派や穏健左派<sup>7</sup>といった明確な政治的差異をもつ複数の外部者が関与しているマニラ首都圏のスラム4地域における住民運動である。うち2つは運動が成功した——すなわち住民が居住安全を手に入れ、スクワッターという居住形態を脱した——事例であり、残る2つはいまだに成功していない事例である。筆者は2003年から2009年にかけてこれらの地域でフィールドワークを実施した。

### 3 研究の意義

本稿は以下の5つの点からフィリピン研究ならびに都市貧困研究に貢献できると考える。

第一に、本稿の仮説は、「民衆を動かす外部者の能力が運動の成否を決定づける」とする従来の社会運動の理論とは正反対の立場から、住民運動の盛衰の原因を説明するものである。プリンシパル・エージェント・モデルを用いて導かれる仮説とそれを裏付ける本稿の4つの事例研究は、住民運動の成否が、外部

---

<sup>7</sup> 90年代初頭以降、フィリピン左派は、フィリピン共産党の流れをくむ「急進左派（Reaffirmanist）」と、共産党から決別した「穏健左派（Rejectionist）」とに分裂している。急進左派には、共産党組織のほか、合法活動、議会活動を行うBAYANなどの市民団体も含まれる。穏健左派のなかにもSANLAKAS, AKBAYANなど多くの分派があり、一部は依然として武力組織も抱えており決して「穏健」ではなく、より正確には、Reaffirmanistは再確認主義左派、Rejectionistは修正主義左派と訳すべきであるが、本稿では読みやすさを優先して、それぞれに「急進左派」、「穏健左派」という訳語をあてることとする。

者の能力ではなく、当事者らが外部者をいかに効果的に利用することができるかに左右されることを示唆しており、従来の研究とは異なる視点を提供する。

第二に、本研究は、断片的な事例の分析ではなく、プリンシパル・エージェント・モデルという理論を下敷きに仮説を導き、それを事例研究によって裏付けるという手法をとっている。フィリピンのスラムの住民運動において、NGOがいかに洗練されたアドボカシー活動を通じて政策決定に参画していったか、社会的弱者の利害が議会へのロビイングやアドボカシーを通じてどれだけ立法に反映されたか、といった研究は、研究者と実践者の両方の立場から多く蓄積されてきたが、個別の事例をモデルを用いて一般化し、いかなる場合に貧困層の利益が達成され、いかなる場合にどのような問題が生じるのか、といったことを一般化して証明した社会科学の研究は少ない。本稿は、フィールド調査に基づく事例研究を用いながらも、それらを一般的な合理的選択論のモデルと結びつけて論じている点で意義があると考えられる。

第三に、既存の研究の多くは、外部者と貧困層の間に不均等が存在することを前提としながらも、その不均等を「権力 (power)」、「知識」、「経験」などといった曖昧な言葉でしか説明してこなかった。そのため、両者の関係はきわめて一方通行的なものとして描かれざるを得ず、両者の相互作用や貧困層の側の自律性を議論する余地が残されていなかった。これに対して本稿は、両者の不均等を「情報」という観点から整理することで、外部者もスラム住民も合理的な主体として対等に位置づけ<sup>8</sup>、両者のインセンティブや戦略を議論している。さらに、プリンシパル・エージェント・モデルをもちいることによって、先行研究では「動員の対象」として描かれがちであった貧困層を「決定の主体」として議論の中心に据えることを可能としている。

第四に、本研究は、理不尽で一貫性がないようにも見えるスラム住民のさまざまな政治的行動を論理的に説明することを可能にしている。プリンシパル・エージェント・モデルをもちいることによって、複数の選挙キャンペーンに同時並行的に参加したり、無給の選挙監視活動に加わったり、複数の外部者と接触したり、意味のあるようにはみえない行政機関との協議会に交通費をかけて足を運んだりする一見無秩序な貧困層の行動も、外部者との情報の非対称性を是正し、「だまされないようにする」、「利用されないようにする」ための合理的な選択として捉えることができる。

第五に、本稿は、フィリピンのスラムの住民運動に関与するアクターを等しく合理的な行動主体であるとの前提に立つことで、多くのフィリピン人研究者

---

<sup>8</sup> 本稿における「合理的主体」の意味するところについては、第2章 2-1にて詳述する。

が無意識にせよ意図的にせよ避けてきた「外部者の自己中心的な側面」を明確に分析する数少ない研究であるといえる。フィリピン国内における多くの先行研究は、NGO や社会運動体は利他的であるはずだとするバイアスを孕んでおり、政治的目的をもってスラムに接触したり貧困層を利用したりといった自己中心的なふるまいをする外部者の実像を描いているものはほとんど見られない。本稿は、フィリピン人研究者にとってのそうした一種の「タブー」を打ち破るささやかなこころみである。

#### 4 語句の定義

##### 【都市貧困、スラム、スクワッター】

貧困にはさまざまな定義があるが、本稿では「都市貧困」を居住形態によって定義したい。

フィリピンにおいては、住居の特徴や居住形態から階層を A, B, C, D, E の 5 つに分類する方法 (Arroyo 1990) が広く使用されている。これは、人々がもし日々の生存が脅かされるほどに貧しいのでなければ、その収入の一定程度を住居に費やすであろうという前提の下でつくられた指標であり、フィリピンの二大民間調査機関であるソーシャル・ウェザー・ステーション (Social Weather Station) とパルスエイシア (Pulse Asia) もこれを援用している。大地主や財界のトップなどの「超富裕層」を指す A、中規模地主や成功した実業家、医者、弁護士などの「富裕層」を指す B の階層は、24 時間の警備によって外界から遮断された高級住宅地やコンドミニアムに居住する。小規模経営者 (旧中間層) や専門・管理・技術職従事者 (新中間層) を指す C の階層は、ビレッジ (village) と呼ばれる分譲地や安全な住宅地に家を所有または賃貸し、十分な家具をそろえる余裕もある。そして、D と E がいわゆる「貧困層」である。D の住居は低品質の素材で作られており、人口密集地や狭い路地などに存在する。彼らは小作農、契約労働者など、持続的で安定した所得の見込めない仕事に従事している。E の住居は、トタンやベニヤ板などの間に合わせの資材で作られており、湾岸や河川沿い、橋梁の下などの「危険地域 (danger zone)」と呼ばれる環境の劣悪な地域に密集し、非正規居住であることがほとんどである<sup>9</sup>。

---

<sup>9</sup> なお、海外で就労する、あるいはすでに海外に移民した親族からの送金によって、スクワッターであってもコンクリート建ての立派な家を構えている世帯、あるいは、地方に土地と住居を所有しながら教育や就業の機会を求めて都心に移住し、スラムの親族のもとに身を寄せている個人あるいは世帯も、実際には多数存在する。スラムの居住者にはさまざまな階層があり、貧困線を越える収入を得ている住民も多い (青木 2001: 105)。本稿ではこうした人々も「都市貧困者」と呼ぶこととする。現在の居住形態が「非正規」であるかぎり、親族あるいは自分自身の居住安全のために結果的に集合的利益を追求するインセンティブを有しており、他の住民と同様、「集合行為」の当事者として行動する潜在性を

大統領府都市貧困評議会（Presidential Commission for the Urban Poor : PCUP）も、都市貧困を「安定的な生計手段を持たないがゆえに貧困ライン以下の収入しか得られず、スクワッターまたはスラム住民として鉄道、河川沿い、道路沿いなどの「危険地域」にある私有地や公有地に居住するホームレス・セクター」と定義している<sup>10</sup>。

よって本稿ではこれらに従い、DおよびEの階層に属し、かつ、土地をもたない非正規居住である人々を「都市貧困層」、そうした人々が多く居住している地区を「都市貧困地区」と呼ぶこととしたい<sup>11</sup>。

国際援助機関では、公有地や他人の私有地に許可なく居住する形態／人々を指す場合、非正規居住／非正規居住者（informal settlement/informal settlers）と表記されることが多いが、フィリピンにおいては一般的に「スクワッター」と呼ばれており、そこに住む人々自身もその呼称に抵抗を感じていないように見受けられるため、本稿でもスクワッターという語を使用する。

また、「スラム」は、都市下層の劣悪な住居環境を表す語としてフィリピンでも広く使われているため、本稿では「都市貧困地区」と同義として使用する。つまり、都市貧困層、スクワッター、スラム住民はほぼ重なる概念である。

### 【都市貧困層の利益】

都市貧困層にとっての利益とは、教育や生計、保健サービス、治安の向上、電気や上下水道の整備までさまざまであるが、本稿では、都市貧困者の利益とは、実際に多くの住民組織が集合行為の第一の目的として掲げている「居住安全」の保障を指すこととする。

### 【住民組織と集合行為】

住民組織とは、その地域に居住する人々によって構成されるあらゆる種類の当事者団体を指す。

また、革命や反乱を含む広義の「集合行為」全般を扱った先行研究のレビューを行う第1章を除いて、本稿でいう集合行為とは、スラム住民が公共財や集合財を獲得するための政府に対する組織的な働きかけを指す。具体的には、事前に当事者間で合意した上での組織的な投票、選挙キャンペーンをはじめとす

---

有していると考えられるためである。

<sup>10</sup> 公式ウェブサイトより。

<sup>11</sup> ただし「都市貧困」はきわめて主観的かつ政治的な概念であり、他者との比較が大きな意味を持っていること、北森（1998：180）の指摘するように、「貧困層」とは、外部者（非貧困層）によって規定されてきた一種のカテゴリーでもあることには特筆しておく必要がある。

る選挙期間中の組織的な行動、住民組織としての行政への陳情や交渉、デモのような街頭示威行為などである。

スラムの随所にみられる教会を基盤とした聖書研究会、同郷集団、趣味サークル、職能集団、犯罪組織などは住民組織ではあるが、本稿では、政治的でない活動は集合行為とはみなさない。それらの住民組織が選挙や選挙前キャンペーン、地域の政治紛争などに一時的に関与し、公共財や集合財のために行動した場合は「集合行為」とみなすこととする。

なお、行政の最小単位であり、立法、司法、行政機能を有する「バランガイ (*barangay*)」は、インフォーマルな共同体活動を担う面をもちつつも、行政の末端組織としてのフォーマルな機能も強い(後藤2004)ことから、本稿では住民組織には含めず、別途「バランガイ」と記述することにする。

### 【外部者】

本稿では「貧困層の視点からは政治家もNGOも等しく外部者である」との認識から、外部者とは、非貧困層でありながらある貧困地区に関与するすべての団体および個人を指す。地方政治家、政治組織、運動団体、さまざまなNGO、行政担当官など、あらゆる個人と団体が外部者として想定される。本稿の第2章以降で提示するプリンシパル・エージェント・モデルによる分析では特に、当事者団体である住民組織に対比して「外部者」という表現を使用している。

## 5 本稿の構成

本稿は、序章・終章を含めた8つの章から成る。

第1章では、革命や反乱、住民運動といったフィリピンにおけるさまざまな集合行為において「民衆」の行動がどのように位置づけられてきたかを、先行研究から振り返る。すでに述べたように、既存の研究に通底するのは、「貧しい民衆は外部者の力を借りずに集合行為を実現することができるのか否か」という論点であるが、近年の研究は、「外部者との接触は都市貧困層にどのような変化を与えるのか」という点について興味深い分析を展開している。マニラ首都圏のスラム住民らは、数多くの外部者からのさまざまな介入にさらされるなかで、一方通行ではなく双方向的な折衝を経験し、自分たちの独自の運動スタイルを確立してきた。それらの先行研究を整理した上で、問題の所在を整理する。

第2章では、本研究が対象とするスラムの住民組織と外部者との相互作用を分析するために「目的の差異」と「情報の非対称性」に注目する。分析ツールとしてのプリンシパル・エージェント・モデルを紹介し、同モデルがマニラのスラムにおける集合行為メカニズムの解明にどのように援用できるのかを説明

した上で、本稿の仮説と、仮説の検証方法としての事例研究の方法論に言及する。

第3章から第6章までは事例研究である。4つの地域の事例を各章でひとつずつ扱い、それぞれの地域の住民組織の形成から、住民組織と外部者のそれぞれの行動を、国家レベルで起こった政治的イベントとあわせて時系列的に整理する。彼らの行動の基となったと思われるインセンティブ構造を分析するため、「ある政治家や NGO がどのような意図をもってスラムに介入するのか」、「都市貧困層を支援するオーガナイザーの最終的な目的はどこにあるのか」、「スラムの集合行為への介入を通じてオーガナイザーはどのような便益を得ているのか」、「そのことを当事者である貧困層はそのことをどのように捉えて行動しているのか」といったことを具体的に裏付けるインタビュー記録もあわせて引用する。そして各章の末尾において、それぞれの住民運動の成否の原因に関する分析を行う。

最後に終章にて、4つの事例がどのように本稿の仮説を実証しているかを説明するとともに、今後の課題についても言及したい。

## 第1章 フィリピン民衆と集合行為

---

本章では、従来のフィリピン研究のなかで貧しい民衆による集合行為と外部者の関係がどのように位置づけられてきたかを概観する。具体的には、①クライアントリズムとその批判、②コミュニティ開発における民衆の位置づけ、③86年の民主化以降の市民社会論、④農民反乱の要因分析をめぐるスコット・ポプキン論争、そして、⑤近年のフィリピン都市貧困研究、という4つの異なる分野の先行研究において、革命や農民運動、住民運動といったさまざまな集合行為のメカニズムがどのように解明されてきたのかを振り返る。

### 1-1 クライアントリズム批判と民衆

過去30年間の研究においては、地方エリートであるパトロンから庇護を受ける受動的な存在として描かれてきた貧しい民衆の行動を、新たな枠組みから説明することのためのさまざまなアプローチが提案されてきた。400年におよぶスペイン、アメリカ、そして日本による植民地支配を受けて政治・経済的エリートと民衆の利害が分断されてきたフィリピンにおいて、「貧しい民衆は自発的に集合行為を実現できるのか否か」という問題は、政治学、経済学、歴史学、社会学、そして人類学の分野で長年にわたって議論されてきた「フィリピン民衆のイメージ」という大きなテーマにも直結するものである。

#### 1-1-1 パトロン・クライアント・モデルとその批判

フィリピンの政治社会は、エリート（大地主）が貧困層（小作）に対して庇護を与え、引き換えに貧困層は忠誠と政治的支持を提供する温情的な垂直関係、いわゆるパトロン・クライアント・モデル<sup>12</sup>によって説明されてきた。

スペインによるフィリピン支配（1571-1899年）は、現地の首長に大規模な農地の管理や末端行政を任せる形で進められたため、フィリピン社会は、土地と特権を与えられた一部のエリートと、生産手段を持たない大多数の民衆（マサ＝*masa*）とに二極分化した。続くアメリカによる植民地支配（1899～1934年）はエリートへの懐柔策として一定の自治権力を地方有力者に認める形で進行し、中央集権的な体制が整備されないままに「国家なき議会制とエリート支配」の構造がつけられた。第二次大戦後は、共産主義の拡大を恐れたアメリカの介入によって普通選挙、三権分立の制度が導入され「民主主義のショーケース」と呼ばれるようになったが、地方の有力家族が政治と経済の実権を掌握す

---

<sup>12</sup> パトロン・クライアント関係の基底にある温情的な人間関係は「クライアントリズム」と称される。

る実態に変わりはなく、政治的エリートと経済的エリートが同一でありつづけてきたことが、農地改革の遅れや貧困問題の根本的な原因となってきたことが指摘されている。そうして、こうした寡頭エリートの支配が継続してきたのは、弱者であるクライアントたちが垂直的かつ不均衡な体制を是正しようとすることなくパトロンからの庇護に甘んじつづけ、硬直した二者関係（*dyadic relationship*）を支えてきたためであるとされてきた。

カール・ランデ（*Carl Lande*）らによって、フィリピンの政党政治もまた、合理的アクターである政党と有権者を想定する現代政党理論とは相容れない非合理的な政治文化から説明されてきた。パトロン・クライアント関係は全階級を包括し、階級対立の形成を阻害するため、フィリピンでは階級や共通利益を基盤とする政党は意味をなさず、垂直的かつ固定的な二者関係を軸とした「派閥」やそれを基にした二大政党制の形成にまで影響を与えてきたとされてきた（*Lande 1965*）。

### 1-1-2 フィリピン革命をめぐるオリエンタリズム論争

クライエントリズムへの批判は多岐にわたるが、なかでも代表的なものは、パトロンとクライアントとの関係を静態的で友好的なものとする前提への批判である。実際のフィリピンの歴史においては、弱者である農民や労働者が、パトロンである地主や政治家に対して敵対的な行動を起こすことが散見されてきた。

フィリピン人の歴史学者レイナルド・イレート（*Reynald Ileto*）は、著作『キリスト受難詩と革命』において、19世紀後半のスペイン植民地期末期の民衆運動を牽引した秘密結社カティプナン（*Katipunan*）の機関誌を分析し、革命運動に参加した貧しい民衆らの意識を読み解いた（*Ileto 1979*）。イレートは、革命に参加した民衆がキリスト受難詩（*pasyon*）に独自の意味づけを行い自らの内面で変革志向を醸成していたさまを描き、民衆らは固定的なクライエントリズムからは自律したところで、キリスト教に基づく独自の世界観に基づいて運動に関わったのであるとしている。

この指摘は、アメリカ人研究者のジェームス・ル・ロイ（*James Le Roy*）らによる「フィリピン革命は高学歴のフィリピン人知識階級（*illustrado*）による蜂起であり、民衆はただそれに惑わされて従った」とする従来の見方（*Le Roy 1914*）に真っ向から反論するものである。イレート以前の研究では、フィリピン革命はイラストラドらが主導したものであるとされており、革命の「英雄像」も、リサールやアギナルドといった当時のエリートに求められてきた。アメリカ人の歴史学者のグレン・メイ（*Glenn May*）は、フィリピン革命後の米比戦

争について、戦いに従事した貧しい農民は、戦争にも独立にも関心がなく、ただパトロンに命令されたから従軍したにすぎないとさえ書いている（May 1984）。フィリピン革命が民衆による自然発生的な蜂起であると結論づけたイレートの論文は、メイをはじめとするアメリカ人の学者からの反論を喚起した。イレートはそれらに対し、従来のこうしたフィリピン革命理解は、フィリピン民衆を無知で無自覚な「転向させられなくてはならない」存在であると決めつけることによってアメリカによる植民地支配を正当化する「オリエンタリズム」であると反駁した。『オリエンタリズムとフィリピン政治研究』と題する論文の中で、イレートは、アメリカ人学者らが十分な証拠がないままにフィリピン民衆をパトロンに従うだけの存在とみなし、民衆が下からの「変革」を熱望していた点を軽視していることを強く批判する。

…フィリピン社会史研究に従事する学者たちの多くは、1960年代後半から70年代初頭にミシガン大学やイェール大学で学んだ人たちであるが、彼らは、垂直的なパトロン・クライアント的接合は、政治に受動的な村落民たちを町や中央政界の政治家たちと結び付けたとの見解を強調する。（イレート 2004：99）

さらにイレートは、アメリカのフィリピン介入の失敗や今日のフィリピン社会が抱える悲劇と問題を宗主国アメリカのやりかたに求めるのではなく、フィリピンの伝統的な疑似的親族制度やクライアントリズムにといたたフィリピンの伝統の頑強さに求めるアメリカ人政治学者の論調を厳しく批判し、アメリカ人研究者からの再反駁を喚起した。

こうした論争は、単に歴史研究だけでなくフィリピン研究全体において現在にも続いている。アメリカによる植民地併合以降、フィリピンが実に多面的な分野においてアメリカの「デモクラシーのショーケース」とされてきたことを鮮やかに記述した中野は、フィリピン政治の腐敗や開発計画の失敗を、スペイン植民地時代以降の負の遺産としてのフィリピンの政治文化に求め、「パターナリスティックな苛立ち」を覚えるのは、アメリカ人だけではなく、高学歴のフィリピン人エリートにも共通する傾向である同様であることを指摘する（中野 2007）。

### 1-1-3 政治学からのクライアントリズム批判

政治学の分野においては、近代化、都市化が進むにつれて、パトロン・クライアント・モデルを修正、批判する研究が蓄積されてきた。労働力の移動や労

働の多様化によって日常的互酬の基盤は弱まり、従来の「温情的なパトロン像」の見直しも迫られている。

キット・マチャド (Kit Machado) は、社会的流動性の高い社会においては、選挙前の賄賂や地方優遇策といった非日常的な便益の交換が集票過程に大きな意味をもちはじめるとし、地主層エリートに代わって中央政府から供与された資源を駆使し地方での票のとりまとめを担当する専門的で契約職じみた新興政治家 (New Man) による「政治マシン」が機能していることを論じている (Machado 1971)。

1986年の民主化以降は、多くの研究者によって政治家達の暴力や腐敗が批判されてきた (Anderson 1988, McCoy (ed.) 1993, Sidel 1995)。アメリカ人政治学者のジョン・サイデル (John Sidel) は、温情や契約に基づく互酬関係を否定し、政治的暴力を批判する「ボシズム」の議論を展開する (Sidel 1995)。フィリピンの地方社会においては、地域内で政治的強制力と経済的資源を独占的に支配する「ボス」が存在し、略奪や暴力により住民を困窮させ、民衆がボスに対して庇護を求めざるを得ない状況に追い込んでおり、国家政府はこのような地方「ボス」の略奪行為や選挙不正を黙認することで支配体制を維持している、と彼は説明し、クライアント・モデルのような温情的で友好的な二者関係に依拠するフィリピン政治理解を批判する (Hedman and Sidel 2000:6)。こうした研究は、フィリピン政治は 3G (Goon, Gun, Gold : ならず者、暴力、金) によって動かされているというジャーナリズムの論調の裏付けともなっているが、サイデルの最大の貢献は、フィリピン地方都市における支配メカニズムを、クライエントリズムという伝統的なものから説明するのではなく、国家の構造と制度から説明したことである。

他方で、パトロン・クライアント関係の存続自体は否定しないものの、都市部の分析においては、クライエントリズム論は当てはまらないとの指摘もある (藤原 1993)。労働力の移動があり、社会的流動性が高い都市部では、農村で想定されているようなパトロン・クライアント関係ではなく、より短期的、流動的、かつドライな便益供与と票の交換の方がより重要となる。便益供与の内容としては、政府職員などの職場を個人的に提供するパトロネージと、国家予算にかかわる公共事業やポーク・バレルが代表的である。

サイデルの視座を受け継ぎつつ、政治マシンを、住民の要求に対する地方首長からの応答という伝統的互酬関係ではなく、権力側の制度的選択であると論じたのが川中である。彼は、国家資源を独占的に支配する市長が、都市貧困層の組織化や都市貧困対策事業といった「進歩的」なマシンを運営している地方都市ナガ市の事例をもとに、地方首長がマシンを制度として選択し、交

換関係と強制的関係の両方に立って権力を維持していることを明らかにした（川中 2000）。

さらに、高い流動性と早い情報伝達、対立候補の多さを誇る大都市においては、契約・束縛関係はある程度断ち切れ、投票者個人の嗜好、候補のパーソナリティやイシュー、ムード、高潔さなどが投票行動に大きな影響をもつ「大衆社会化現象」が指摘されるとの指摘もある（川中 1998：164-165、五十嵐 2004：121-125）。俳優出身のエストラダ前大統領やその息子（現上院議員）、同じく俳優で 2004 年大統領選においてアロヨに惜敗したフェルナンド・ポーなどのポピュリスト候補の人气がそれに相当する。また、選挙前には候補者による派手なパフォーマンスや便益供与、現職者による特別プロジェクトが行われ、人々の関心を左右することになる。

貧しい民衆を交換関係の一部に組み込まれているとみるパトロン・クライアント・モデルを批判する形で興ってきたランダのモデルに対する以上のような批判をパトロン・クライアント・モデルの変形とみるかあるいは代替とみるか、はたまた崩壊とみるかは識者によってさまざまである<sup>13</sup>。しかし、そのいずれであったとしても、これらの先行研究においては、フィリピンの貧困層は、権力者から支配され、動員される受動的な存在と想定されており、貧しい民衆の自立的な側面はほとんど描いてこなかった。

## 1-2 コミュニティ開発と民衆

次にみるのは、50 年代以降のコミュニティ開発における民衆の位置づけられ方である。フィリピンにおけるコミュニティ開発の起源には、農村における共産ゲリラの拡大を懸念するアメリカ合衆国政府の全面的な後押しを受け、CIA から派遣された市民運動のプロの指揮で全国展開されたコミュニティ・デベロップメント（Community Development：CD）事業と、シカゴの黒人居住区の市民運動家らによってマニラの都市貧困地区に持ち込まれた居住権運動としてのコミュニティ・オーガナイズング（Community Organizing：CO）という 2 つの対照的な流れがある。どちらもアメリカの運動家によって導入されたということ以外にも、両者には、特に「貧しい民衆」をどのように捉えるかという点において共通項がみられる。

### 1-2-1 コミュニティ・デベロップメントにおける「自助支援される民衆」

1950 年代に CIA の反共プログラムとしてフィリピンに持ち込まれたコミュ

---

<sup>13</sup> たとえば木村は、穏健派の労農運動における指導者とメンバーとの関係を「特殊化したパトロン・クライアント関係」と呼んでいる（木村 2000）。

コミュニティ・デベロップメント（Community Development : CD）の起源とフィリピンにおける展開は、歴史学者の中野聡によって詳細に分析されている（中野2007）。CDは、19-20世紀のアメリカで貧しい新移民の大衆を対象に実施されたセツルメント・ハウス運動に主要な起源をもつ政府事業であり、その指揮をとるのは制度化された専門家集団であった。しかし、それと同時に、CDは民衆の参加と「自助」の拡大を呼びかける。中野はこの軸となるのは、ケネディ大統領の就任演説に代表されるアメリカの「支援された自助（aided self-help）」論であるとしている。

「支援された自助」論がアメリカに特有のものなのかどうかという点には議論の余地が残されている。開発援助の文脈ではしばしば、「飢えているものに魚を与えるのではなく、釣竿を与えよ」という中国のことわざが引用されているし、「彼らの自立を助ける」とは、政府による貧困層支援が決して買票行為やばらまき（dole-outs）ではないことを富裕層の有権者に説明する際のフレーズとしてしばしば使われる。

CDは親米派のマグサイサイ政権（1953-57年）の初期にフィリピンに持ち込まれ、CIAから派遣されたアメリカ市民運動の専門家、ガブリエル・カプラン（Gabriel Kaplan）の指揮によって、地方の事業部を拠点とした農業技術研修や衛生指導、貧しい住民自身による問題発見と提言の推奨といった「下からの開発」として演出されながら一大国家事業として開始され、注目を浴びた。しかし、1957年のマグサイサイ大統領の急逝以降、対米追従型のリーダーを失ったフィリピンにおいて、CDの予算は徐々に縮小され、「アメリカからの援助がなしにはフィリピン政府は民衆に自助を支援することができない」という奇妙な構図が浮き彫りとなった。中野は、フィリピンにおけるCD事業が大幅な予算削減を余儀なくされた際、CDに携わる高学歴のフィリピン人職員らには「開発事業は専門家が担うべき」との意識が強く、予算削減のために現地の村長や教員にその職責を委託することに消極的であったとのエピソードを詳細に紹介している。植民地時代に教育を受けた独立まもないフィリピンのエリートたちは、アメリカ人と同様、フィリピン社会の底辺の民衆を「問題だらけの他者」と見なしてしまう植民地主義の視線を受け継いでいた。

中野はさらに、鳴り物入りで始まったCDが50年代後半には徐々に精彩を失っていった理由を、「自助支援」を謳うCDがその対象である貧困者らを、「自助」の方法を知らない孤立した存在とみなしていたことに起因するとしている。

CDは、対象のコミュニティを、あたかも「支援された自助」事業により自立が可能となる独立した社会経済空間として創造する。しかし、現実

の現代農村はロビンソン・クルーソーの島ではなく、外部の工業化社会・市場経済と不断の関係を取り結び、あるいは切り刻まれている、開かれた空間であった。この誤ったコミュニティ・イメージも挫折のひとつの要因だった。そして支援対象の「最低生活線上の農民」とは、実は、すでに「自助」のみによって、そしてコミュニティの内外で取得できる乏しい資源や賃金のみによ拠して生活してきた人々であった。だとすれば、「支援された自助」が彼らにとって魅力的であり得るのは、それは彼らがよく知っている、そして機会さえあればそこから脱出したいと思っているコミュニティ内部における「自助」の方法を教えてくれるからなのではなく、「自助」の福音を説く使徒たちをもてなせば、他の方法では得られない外部のリソースを彼らが獲得できるからであった。(中野 2007 : 267)

この指摘は、独立後もアメリカからの多大な干渉を受けてきたフィリピンにおいては、アカデミズムだけでなく社会開発の現場にあっても、イレートが「オリエンタリズム」と批判したような一面的なフィリピン民衆への理解が続いてきたことを示している<sup>14</sup>。

### 1-2-2 コミュニティ・オーガナイズの今日的意義

50年代のフィリピン農村におけるこうした「上からの開発」、「米国に指揮される社会運動」、「支援される自助」としての国家開発事業に対抗する形で起こってきたのが、居住権運動としてのコミュニティ・オーガナイズ (Community Organizing : CO) であった。エリートを自認する人々が始めたCDとは異なってこちらは、「民衆派」を標榜する非貧困層が、貧困層を「被抑圧者」「近代化の犠牲者」と捉えてエリートに対峙し、改革を迫ろうとする形で始まった。CDは国家事業であったが、COは運動戦略としての組織化の方法論である。

当時も現在も、COは決して、フィリピン国内において決して広く認知されている語ではない。むしろ、実際のコミュニティ開発や住民運動の場でCOと

---

<sup>14</sup> ここで引用した中野の文章は一見、貧困層をナイーブにロマン化しているように見受けられるかもしれないが、決してそうではない。中野が「すでに『自助』のみによって、そしてコミュニティの内外で取得できる乏しい資源や賃金のみによ拠して生活してきた人々」というときの「自助」は、CDの専門家らが理想としていた「自助」ではなく、パトロンからの庇護やコミュニティ内部の伝統的な人間関係を含むさまざまな行動を指すものであろう。それを「自助」と呼ぶことは適切ではないかもしれないが、この文章は、伝統的な庇護者も新事業CDの専門家も、人々の目には同様に映るのだという重要な点を示唆している。これは、貧困層にとっては政治家もNGOも「外部者」であることには変わりないという本稿の前提と強く共鳴する。

いう語が使われることは少数である。それでも本稿が敢えて CO を取り上げるのは、70 年代にマニラのスラムで CO の手法を学んだフィリピン人のコミュニティ・オーガナイザー（以下オーガナイザー）<sup>15</sup>らが、マルコス政権下での地下活動、民主化要求運動に身を投じるなかで CO の概念と手法をさまざまな運動に応用し、さらに、後にも述べるように、民主化後はそうした CO 卒業生らが政権に入ったり教壇に立ったり、あるいは NGO の幹部に就任したりしつつ、「フィリピン市民社会」の有力な論者となっているためである。CO のルーツやその展開を分析することは、今日の彼らの主張を分析する上で非常に重要であると考えられる。

### 1-2-3 コミュニティ・オーガナイジングの導入と広がり

マニラ首都圏に地方からの人口流入が始まり、首都圏各地に都市貧困地区が形成されるようになったのは 1960 年代のことである。60 年代後半から 70 年代にかけては、他のいくつかのアジア諸国と同様にフィリピンでも、国家開発プロジェクトのために、スクワッター（非正規居住者）の強制撤去は頻繁に行われた。しかし、地方から都市への人口流入は増加の一途を辿り、海岸沿いや川沿いの工業地帯に近接した私有地や公有地のスクワッター人口は増大を続けた。

そんななか、60 年代に米国シカゴの黒人居住区の住民およびニューヨークの労働運動を組織化した犯罪学者ソウル・アリンスキー（Saul Alinsky）のグループが、彼らがコミュニティ・オーガナイジングと呼ぶ組織化のスキルをフィリピンに導入しようと試みていた。1970 年、ニューヨークでアリンスキーと共に組織化に従事していたヘルベルト・ホワイト牧師（Rev. Herbert White）やデニス・マーフィー神父（Fr. Denis Murphy）らが、当時も現在も首都圏で最大規模の都市貧困人口を擁するマニラ市トンド（Tondo）地区を訪問し、オーガナイザーと住民リーダーの育成機関として、Philippine Ecumenical Committee for Community Organizer (PECCO) を設立した。そして、ここで養成された人々<sup>16</sup>を中心に、Zone One Tondo Organization (ZOTO)<sup>17</sup>とい

---

<sup>15</sup> 本稿ではオーガナイザーという語を「運動の組織化、展開、促進に外部から介入する人」として使用している。ただし、特定のコミュニティを一次的な対象としない選挙運動やイデオロギー運動のいわゆる「ポリティカル・オーガナイザー」との区別は非常に困難である。なお、参加型開発の分野においては、オーガナイザーは、*animator, change agent, activist, facilitator, catalyst, group organizer, development worker* などと呼ばれることもある（オークレー 1993 : 178）。

<sup>16</sup> PECCO はカトリック教会を基盤としていたものの、プロテスタントの牧師、知識人、地域住民、学生など、さまざまな属性の人々が参加していた。

<sup>17</sup> 設立当初の名称は“Zone One Tondo Temporary Organization (ZOTTO)”であった。Zone One はトンド最南端の地区の通称で、現在では本稿第 4 章の事例であるパローラ地

う住民組織が誕生し、スクワッターの強制撤去に対する反対運動や、適切な補償や移転地の環境整備を求める運動が展開された。

この時期に CO のトレーニングを受けたオーガナイザーの中には、フィリピン最大級の農村開発 NGO である Philippine Rural Reconstructive Movement (PRRM) の創設メンバーでありマルコス政権下の民主化運動の旗手であったエドシオ・デ・ラ・トーレ (Edcio de la Torre) やイサガニ・セラノ (Isagani Serrano)、フィリピン大学社会福祉地域開発学部で教鞭をとり、エストラダ政権下で住宅都市開発調整評議会議長を務めたカリーナ・コンスタンティーノ・ダビッド (Karina Constantino-David)、農民運動 (Federation of Free Farmers : FFF) のリーダーであり下院議員や農業長官を務めてきたレオナルド・モンテマヨール (Leonardo Montemayor)、アテネオ・デ・マニラ大学人類学部教授でフィリピンにおける都市貧困研究の第一人者であるマリー・ラセリス (Mary Racelis)、第一次アロヨ政権下で社会福祉開発長官に登用されたコラソン・”ディンキー”・ソリマン (Corazon “Dinky” Soliman) など、現在も市民運動の唱道者 (advocate) として知られる人々が多く含まれている。

デニス・マーフィーはフィリピン滞在中に聖職を辞し、ビコール地方出身のオーガナイザーと婚姻してフィリピンにとどまり、Community Organization of the Philippine Enterprise (COPE Foundation) を設立した。COPE Foundation は現在もマニラ首都圏およびビコール地方で活動を続け、特にナガ市の都市貧困層の生活改善におけるめざましい成果が注目されている。また、COPE Foundation の姉妹団体であり本稿の第 3 章以下の事例研究で挙げる Community Organizers Multivesity (COM) や Urban Poor Associates (UPA) も、ラセリスやソリマンら、PECCO でトレーニングを受けた CO のパイオニアらの設立した組織である。

フィリピン CO の特徴を論じたデビッド・リード (David Reed) は、フィリピン CO は、アリンスキーの運動理論に加え、南米に大きな影響を与えたブラジルの識字教育者パウロ・フレイレ (Pauro Freire) の教育学、そして 70 年代以降のフィリピンの社会運動に決定的影響を与えた「解放の神学」という三つの異なる理論の「融合」であると指摘する (Reed 1971 : 54-55)。

アリンスキー理論では、犯罪の原因は貧困や”power”<sup>18</sup>の剥奪にあると考え、社会には「持つもの」と「持たざるもの」が存在し、前者が”power”を握っていることが問題であるとされる。CO の目的は持たざるものが”power”を勝ち取

---

区やイスラ・プティン・バト地区が Zone One に該当する。

<sup>18</sup> Power (権力) の概念をめぐってはさまざまな定義が考えられるため、本稿では原語のまま使用する。

ることとされる。彼はストやピケ、企業への圧力行動などの急進的な方法を用いて、黒人への教育の充実や労働条件の改善を実現させ、「資源を持たざるものが”power”を得る唯一の方法は、数（number）を集めることである」（Alinsky 1971：19）と、具体的で身近な課題をもとにできるだけ多くの人の関心をひきつける戦略を強調し、ストやピケ、企業への圧力行動などの急進的な方法を用いて、黒人への教育の充実や労働条件の改善を実現させてきた。

現在もフィリピンの NGO ワーカーから強い支持を集めるフレイレもやはり、社会を抑圧者と被抑圧者に二分する。彼は、第三世界の民衆が長年の植民地支配を通して旧宗主国や国内の少数エリートに抑圧され、現状を所与のものと感じてあきらめている状態を「沈黙の文化」と表現し、それを打破するためには、大衆自身が自分たちの現状を批判的に直視し、それに対する自分たちの意思を表明し、行動することが必要であると説いた。このプロセスは「意識化」と呼ばれ、識字教育はその具現型である。知識を持つ者がそれを一方的に伝達する抑圧的な「詰め込み型教育」に代わる「対話型教育」の実践を通して、抑圧者も被抑圧者もない平等な社会を実現することが最終的な目的である（Freire 1998）。フレイレの方法論は、資本中心型の開発に代わる新しい開発戦略パラダイムが模索されていた 70 年代半ばにおいて欧米の援助関係者の注目を集め、「参加型開発」の基本概念ともされている。現在も、彼の教育論は世界中の開発教育の分野で頻繁に取り上げられている。

解放の神学とは、従来のカトリック教会がとってきた「聖書解釈から導かれた主張を現実社会に当てはめる」方法を改め、先ず自分たちの生きている現実社会を分析し、それを聖書にあてはめて、キリストの行いを、抑圧された民衆を解放するためのものとして読み直そうとする試みである。聖書研究会を中心とした地域の小グループを基盤として、70 年代のラテンアメリカで広まり<sup>19</sup>、やがてはアジア・アフリカの各地に波及した。フィリピンのカトリック教会は 67 年、聖職者の政治行動を容認する”National Secretariat for Social Action”を設置した<sup>20</sup>。その後、マルコス政権下においては、CO 卒業生であったエドシオ・デ・ラ・トーレ（Edcio de la Torre）をはじめとする「赤い神父」と呼ばれた聖職者たちによって全国各地に組織化されたキリスト教基礎共同体（Basic Ecumenical Community）を通して、この試みはフィリピン国内に浸透した。そこでは、貧困層自身による社会分析のツールとして従属論的アプローチを用

<sup>19</sup> 乗（1998：132）は、ラテンアメリカの解放の神学運動にはフレイレの教育論も一定の影響を与えたと記述している。

<sup>20</sup> もっとも、フィリピンの場合には、解放の神学よりもずっと以前から、社会運動とキリスト教とが結びつく下地があったとも考えられる。フィリピン大学社会福祉地域開発学科のアンヘリト・マナリリ（Angelito Manalili）教授は、イレートが論じたフィリピン革命期の「パシオン」がフィリピン CO の原型であると講じている。

いる進歩的な学習会が実施され、貧困の原因を「階級格差」や「外国資本による支配」に求める、マルクス主義的な価値観が強調された。

いずれの理論においても、社会を抑圧者と被抑圧者とに二分する世界観、「抑圧されているがゆえに無力な人々」を意識化し、組織化するためには外部者としてのオーガナイザーが必要であるという認識は共通して基底にある。そしてこの外部者は、非貧困層ではあるがエリートではなく、「民衆の側」に立つ存在として想定されている。異なるのは、オーガナイザーと民衆の関係である。

フレイレ理論においては外部者と貧困当事者が完全に平等であることが求められるが、アリンスキー理論においては、オーガナイザーによる一定の住民「操作」や両者の上下関係は認められる<sup>21</sup>。彼の71年の著作は資源動員論<sup>22</sup>の代表的論文にも引用されている（ファイアマン&ギャムソン 1989：117,119,123）。そこでは、オーガナイザーが個人を「動員」することが前提とされる。解放の神学ではさらに一步進んで、アリンスキーのように個別の 이슈に焦点を当てた短期決戦型の運動ではなく、社会分析を通じた長期的なイデオロギー教育をもとに、社会変革をめざす階級闘争への動員が肯定される（Socio-Pastoral Institute 1995）。この過程においてオーガナイザーは、長期的な社会ビジョンを持って大衆を導くべき前衛であり、指導者となる。

フィリピン CO は、表向きにはフレイレ流の「オーガナイザーと住民との平等」を強調する一方、実際の戦略においてはオーガナイザーが貧困層を「教え導く」ことを当然とする、一種のダブル・スタンダードを用いた運動を展開してきた。デビッド・コーテン(David Korten)の有名な「NGO4 段階説(Strategies of Development-Oriented NGOs: Four Generation)」の議論(Korten1990:114)はまさにこのフィリピン CO から強い示唆を受けていることをうかがわせる。コーテンによると、第一世代の NGO は緊急援助やチャリティといった物質支援型の援助団体であり、第二世代の NGO は自助を支援する――魚を与えるのではなく釣竿を与えて魚の捕り方を教える――組織であり、第三世代の NGO は、貧困者自身が貧困の根本的原因――エリートによる財やサービスの独占――に気づき、パトロン・クライアント関係のような世俗的な慣習を打破して運動を始められるような「エンパワーメント」<sup>23</sup>の手伝いをする触媒であり、第

<sup>21</sup> Alinsky (1971: 92)は、オーガナイザーが住民リーダーに誘導的な問いかけをして意思決定を図る場面の描写の後、「これは操作だろうか？確かに。それだけだ。そんなことはソクラテスも行ったことだ。」と述べる。

<sup>22</sup> 社会運動論の一潮流。「運動の根源は大衆の不満の爆発である」としたスメルサーらの「集合行為論」に対峙するものとして、60年代の学生運動を経験したギャムソン、マッカーシー、オーバーショールらによって確立された。資源動員論では、運動の前線に立つ挑戦者（オーガナイザー）がいかに効率的に市民を運動に動員するかによって運動の成否が左右されるかが論じられる。

<sup>23</sup> この定義はさまざまだが、たとえば斉藤（1998：25）では、「NGOが民衆を組織化し

四世代の NGO は、さらに進んでシステムや社会の変革にコミットするとされている (ibid : 111-128)。この理論は現在も、世界中のさまざまな国や地域で活動する開発 NGO によって引用されているが、実は、コーテン論文において「第 4 世代の NGO」の方向性を示すモデルとして紹介されているのは、マグサイサイ政権初期 (1953-55 年) に国家の農村開発事業をめぐって主導権争いを繰り広げ、CIA の後押しを受けて CD 担当大統領補佐官に就任したラモン・ビナミラ (Ramon Binamira) に敗れた Philippine Rural Reconstructive Movement (PRRM) <sup>24</sup> のイサガニ・セラノの「もうひとつの開発パラダイム」を主張する発言であった (ibid : 123-124)。PRRM は 70 年代にトンドで CO のトレーニングを受けたフィリピン人 CO のパイオニアであるイサガニ・セラノやエドシオ・デ・ラ・トーレらによって支えられてきた NGO であり、なかでもセラノは、現会長であるとともに市民社会論の代表的な論客の一人である。セラノのものちに、コーテン論文を繰り返し引用している (Serrano 1993, 2003)。

#### 1-2-4 外部者と当事者をめぐる議論

CO がフィリピンに導入されたのはマルコス政権期であった。72 年には戒厳令が敷かれて結社・集会・言論の自由が統制されるなか、トレーニングを受けた一部の CO のオーガナイザーらはしだいに居住権運動ではなく左派の政治活動に傾倒するようになり、オーガナイザー自身らの間から、CO の実践者らがその手法を用いてスラム住民をデモに動員したり、マルクス主義的な思想教育を行ったりすることに対する懸念の声があがった<sup>25</sup>。CO 実践者のあいだでは、「CO とは住民の自立への手助けなのか、動員なのか」、「オーガナイザーとはある特定の政治的意図を CO の実践に持ち込んでもよいのか」といった議論が交わされ、CO の方法論そのものが政治的組織の動員手段に転用されることが危惧された (Jurgette 1984)。オーガナイザーが住民を「操作」することはどこまで許されるのか、CO の手法は共産党の武装勢力である新人民軍 (New People's Army : NPA) のゲリラ獲得の手法とどこが異なるのか、といった議論が繰り返され、PECCO は分裂した<sup>26</sup>。

CO を学術的に分析しつつこれらの内部の論争にも関与してきたカリーナ・コンスタンティーノ・ダビッド (Karina Constantino-David) は、外部者であ

---

て、生活上の問題を自分たちで克服する運動の機会を彼らに与えること」とされている。<sup>24</sup> この経緯については中野 (2007 : 239-240) に詳しい。

<sup>25</sup> 政治的イデオロギーをめぐる PECCO の分裂については、Annie and Percival 1994 および Jurgette 1984 などに詳しい。

<sup>26</sup> 85 年の TAGISAN では PECCO の分裂に関する考察もなされた。政治的イデオロギーをめぐる CO 界の分裂については Jurgette (1984) に詳しい。

るオーガナイザーと当事者である貧困層は平等であるはずがないと明言し、「貧困層の声を代弁しファシリテートする」という名目とは裏腹に、組織する者の論理に沿った方向に貧困層を教え導き、ときには操作せざるを得ないオーガナイザーの実態を”facipulation”<sup>27</sup>という言葉で表している（David 1995：163-164）。彼女はまた、いかにオーガナイザーが住民組織の「同志」であると主張しても、NGO や中産階級のロマンチズムのために住民にある種の押し付けをしてしまい、エリートの呪縛から貧困層を解放するはずであったオーガナイザーが新たなパトロンとして民衆の行動を固定化してしまう危険性を指摘している。

エリートによる「上からの開発」であった CD からこぼれおちたところで「下からの開発」を実現したいと考える非エリートのフィリピン人らによって始められた CO は、貧しい民衆は自助を知らない孤立した存在であるとみなしていた CD とは異なり、民衆の潜在能力を尊重することに重きをおいていた。しかし CO も「民衆の自助を『我々が』支援しなくてはならない」という立場に立っていた点では CD と変わりはない。

PECCO 分裂の際、オーガナイザーによる住民への積極的な政治的操作を肯定したグループは PEACE Foundation として独立し、それを容認しなかったグループは現在もデニス・マーフィーが理事を務める COPE Foundation あるいは TRICOR と呼ばれる同系列の NGO ネットワークにとどまっている。ただ、マーフィーらのグループが政治から距離をとっているわけではない。マーフィーはここ数年、CO の手法を用いて都市貧困層らによる政党をつくることを提案しているし<sup>28</sup>、2004 年大統領選挙においては TRICOR の多くのスタッフは COPE Foundation の主要な活動地域であるビコール地方の出身であるラウル・ロコ（Raul Roco）候補を支持し、日頃より支援を行っているマニラ首都圏のスラムの住民組織に支持を呼び掛けた。また、2005 年以降はアロヨ大統領辞任を求めるデモや憲法改正反対の集会に貧困層を動員している。また、スラムにおいて反グローバル化のセミナーを開催し、マニラのスラム住民を世界社会フォーラムに出席させるなど、運動団体に近いような活動も行っている。

フィリピンでもっとも可視的かつ活発な社会運動とも呼べる都市スラムの運

---

<sup>27</sup> 造語。facilitation（誘引、促進）と manipulation（操作）の合体。

<sup>28</sup> 2004 年 4 月 30 日および 2006 年 2 月 15 日インタビュー。Poor People's Party (PPP) という政党の結成を目指している由。また、同氏がごく最近に執筆した 2009 年 2 月 16 日 Philippine Daily Inquire 紙コラム“*How to win an election*”でも、Community Organizing の手法を選挙に生かした米国のオバマ大統領の例にフィリピンも倣うべきだとの主張が展開されている。

動を牽引してきた 70 年代以降の CO の理論と実践は、従来の政治過程において軽視されてきた貧困層に一定の光を当てた。エリートからの「押し付けられる自助」である CD に強く反発していた彼らは、民衆のもつ力に希望を託し、貧しい民衆が従来のパトロンから独立できるような社会を確かに目指していた。そして、そのために使われた CO という手法の主体は、貧困層ではなく、運動を演出し組織化するオーガナイザーであった。

民衆の状況改善のためには外部者の果たす役割が決定的であるとされるのは、開発援助の分野ではもちろん、欧米の社会運動論においても同様である。

重富は、70 年代以降に登場した社会運動理論の主流をなす諸理論——すなわち、資源動員論、政治機会構造論、政治過程論、新しい社会運動論——に 3 つの共通点を見つけ、一見対立しているかのように見える諸理論をすべて「マーケティング理論」という語で一括した（重富 2007）。3 つの共通点とは、①社会運動組織の資源が社会運動を左右するとする「供給側の重視」、②社会運動の 이슈が「売れる」あるいは「売りやすい」環境でこそ運動は成功するという「機会論」、③運動の原動力となる「不満」や「動機」は意味づけや見方しだいで変化する「主観主義」である。同論文では、社会運動は企業活動になぞらえ、その発生と展開を以下のように説明する。社会運動組織（企業）は、人々の不満（需要）を発掘して 이슈（商品）をつくり、それに付加価値をつけたり新しい意味づけを行ったりといったフレーミング<sup>29</sup>（広報）を行って、政治機会（市場）のあるところで 이슈の普及と賛同者の獲得（商品の売り込み）をする。

「マーケティング理論」は、社会運動の主体は一般大衆ではなく社会運動組織であるという点を明確にしている。企業活動の主体が消費者ではなく企業体であるように、社会運動を担うのは、運動を演出する社会運動組織なのである。重富は、この理論は「先進国の理論」であって、基本的な物質的要求が満たされなかったり、生存の安全が脅かされていたりと「意味づけ」としてのフレーミングが意味をなさないような現実が存在している途上国にはこの理論は当てはまらないとしている。しかし、社会運動組織や NGO が、本来の政治過程から取り残された市民の利害を表出し集約するだけではなく「掘り起こす」役割をも担っているという説明は、「先進国の議論」でありながらも、フィリピン

---

<sup>29</sup> フレーミングとは社会運動論において使用される用語で、不特定多数の人々に対して複雑な状況を単純化して説明し、問題の概要を理解しやすいものに作りかえるさいに使用される大枠を指す。スノーとボンフォードの定義によると、「個人の現在、過去の環境における対象、状況、イベント、経験、連続した行為を選択的に強調しエンコードすることで、それを取り巻く世界を単純化し要約する説明図式」と定義する（Snow and Benford 1992:137）。代表的な例は、選挙活動や社会運動におけるスローガンやキャッチコピーである。

ンにもそのまま当てはまるように思われる。

このように、フィリピン CO に用いられている手法は一般の社会運動理論と共通項が多く、それ自体は何ら珍しいものではない。また、CO はマニラのトンド地区の限定的なエリアでのみ起こった運動であり、それ自体を議論することにあまり意味はない。フィリピンに特徴的なのは、70年代の CO のパイオニアらがマルコス政権下で次々と「社会運動家」となり、アリンスキー理論や解放の神学といった要素をさまざまな運動に持ち込み、さらに民主化後はそれらの人々が政界や学界に次々と進出し、市民社会の主要な論者となっていったことである。次節ではその点について具体的にみてみたい。

### 1-3 フィリピン市民社会と民衆

「ピープル・パワー」と呼ばれる未曾有の街頭示威行動によって実現した 1986 年政変は、フィリピン民衆のイメージを大きく変えた。民衆の動員に長け、マルコス政権下で民主化運動に身を投じてきた CO の卒業生らは、ピープル・パワーの中心的な担い手となった。彼らの多くは民主化後、大学教員や NGO 幹部として、または政権に入ったり国際機関のコンサルタントを務めたりしながら、「市民社会論」の主要な論者となり、「市民社会のスポークスマン」として、伝統的なエリート政治家による支配に風穴をあける「市民社会」や自律的な「中間層」の可能性に期待を寄せる議論を、国内外に向けて発信してきた。他方で、フィリピン市民社会は「隘路」（日下 2008）に陥っているとの指摘もある。

本章では、市民社会の論者でありリーダーでもある人々と、実際の「民衆」との間の政治行動の差異に焦点をあててみたい。

#### 1-3-1 市民社会論

70年代に CO のトレーニングを受け、マルコス政権下での投獄経験をもちつつ、NGO 指導者、文筆家として多大な仕事をおこなってきたセラノは、“Civil Society in the Philippines: Struggle for Sustainability”と題する論文において、市民社会を、大衆運動、労働組合、コミュニティ組織などをすべて包括するものとして論じ、社会変革に一石を投げようとする「開発 NGO」や「活動家」が市民社会の歴史の中で果たしてきた役割の大きさを強調し、そのような高い“Civil Spirit”をもつ人々が貧しい人々を組織化、支援、あるいは仲介することで社会変革を実現する、というイメージを描いている（Serrano 2003）。こうした論調は、シリマンとノーブル（Silliman and Noble 1998）やフェレル（Ferrer 1997）など、フィリピンの代表的な市民社会論の文献にもみられ、五十嵐（2004, 2008）においても整理されている。

データを基にした実証研究も行われている。粕谷らのグループは、フィリピンにおける市民社会の活発さと市民の制度遵守の態度の相関についても計量分析を行い、「市民社会への参加の程度が高い人ほど憲法手続き遵守の傾向が強い」と結論づけている（粕谷2007）<sup>30</sup>。

民主化後も根強く残る根強い寡頭支配に対する不信感から、既存の政治制度外の結社活動への期待が相対的に高くなっている点は指摘できよう。

これらの市民社会論は、市民社会をアクターまたは社会勢力とみなしている点で「トクヴィルの的」といえる。そしてこれらを牽引し、積極的に流布させてきたのが、マルコス政権下の民主化運動を担い、民主化以降もいわゆる「NGO界（NGO Community）」や社会運動に深くコミットしてきた人々であった。英語による情報収集、情報発信を不自由なく行うことができ、運動のノウハウを知り、さらには欧米の財団や政治組織から資金を得る手段にも明るいこうした立場の人々による市民社会論は、フィリピン CO の理論と同様、民衆を啓発して導く NGO や社会運動家といった外部者を議論の中心に据える傾向があり、市民社会内部のさまざまな勢力の対立や貧困層の側の多元性を捨象しがちである。

### 1-3-2 中間層をめぐる議論

市民社会論と並んで、90年代後半からは、新興民主主義諸国における中間層をめぐる議論が注目を集めてきた。伊藤は、「中間層」を一定の教育を受けた上で専門的な技能を有し、伝統的・世襲的な富や特権を持たず、労働者、農民、貧困層などとは区別された階層と定義したうえで「経済成長→中間層の形成→民主化」<sup>31</sup>という公式を検討し、民主化における中間層の役割を論じている（伊藤 2002）。

フィリピンにおいても中間層の政治行動や民主化に与える役割が注目されてきた。ピンチェスは、社会と階級構造の変化に影響を与える”New Rich”という階層がフィリピンにも存在するとし、かつての寡頭エリートや財閥とは別のところから新しく誕生してきた資本家、高学歴の専門家、技術者、経営者などが、今後のフィリピンの政治・経済の分野で大きな影響力をもつだろうと述べている（Pinches 1996）。リベラは政治的に活動的な中間層の分析から、彼らの政治的嗜好は政治指導層からリベラル、左派にまで大きく影響していると論じる

<sup>30</sup> 粕谷が扱っているのは超憲法的な政権交代に対する政治態度であるが、これを一般化すれば、団体での活動を活発にしている人ほど制度を遵守する、という結論が導かれる。

<sup>31</sup> 一般的に、この公式の検討は非常に難しい。中間層には民主化や自由化を支持する可能性が期待される一方、彼らが既得権益化すれば、権威主義体制や寡頭制を支持する存在となるかもしれない。

(Rivera 2000)。田巻は資本家階級、新中間層、旧中間層を職種によって分類し、中間層は NGO などの社会運動を通して構造問題に対峙するとしている(田巻 2001)。これに対して木村は、フィリピンにおける中間層の政治行動は伝統的な支配-被支配関係ではない個人的なネットワークを基盤にしており、通常は凝集性が低く政治的影響力は低いが、危機においては高い人的・物理的動員力を発揮してアドホックに政治に参加し、民主制度の安定化に一定の役割を担っていると述べている(木村 2002: 182-193)。これらの議論はいずれも、自律的な中間層が寡頭エリートの支配を越えた社会変革をもたらす、「貧困層」を解放するという、ある種の前提を含んでいる。

### 1-3-3 2001年政変をめぐる市民社会の亀裂

コミュニティ開発や運動に強くコミットする当事者的研究者らがフィリピン市民社会をトックビルの的に捉えているのに対して、市民社会をヘゲモニー闘争のアリーナと捉えるグラムシ的市民社会論の立場からフィリピン市民社会を説明する議論もある。五十嵐はこちらのアプローチにも言及し、市民社会においては中間層がヘゲモニーを行使する可能性を示している(五十嵐 2004)。アメリカの政治学者ヘドマン(Eva-Lotta Hedman)は、教会や財界、米国と親和性の高い政治改革勢力といった支配ブロックのヘゲモニーが、主に選挙監視(election monitoring)や選挙改革を通じた「道徳的市民」の育成を支援してきたことが、労働運動や大衆運動を弱体化させてきたことを指摘する(Hedman 2006)。日下はグラムシ的市民社会論に基づき、市民社会の内部で中間層と貧困層との間の道徳的対立がみられることに注目した分析を行っている(日下 2008)。

日下が指摘するように、この10年間、フィリピンにおいては、「中間層」への期待よりも、「富裕/中間層」と「貧困層」との政治意識や政治行動、規範意識の差異が注目されるようになっている。その契機となったのが、1998年に貧困層に圧倒的な支持を集めて誕生したエストラダ前大統領の公的資金流用疑惑に端を発する2つの大規模な街頭示威行為であった。

1998年大統領選において当選した俳優出身のジョセフ・エストラダ(Joseph Estrada)は、特に都市部の貧困層から圧倒的な支持を集め、ポピュリスティックな政策を展開した。エストラダ政権を批判するフィリピン大学の政治学者エドナ・コー(Edna Co)は、エストラダ政権と都市貧困層の関係を分析したアテネオ・デ・マニラ大学の社会学者カラオスの研究を引用しつつ、フィリピンのポピュリズムは、利益表出のための制度あるいは制度的チャンネルを排除し、貧困層にとって唯一の接点である政治家の取り巻きグループにのみ依存させて権

力関係を強化させようとする点で、クライエントリズムと共通していると述べている。

貧困層を組合や政党に組織化し、動員してきたラテンアメリカのポピュリズムやアジアの民主化の担い手たちとは異なり、フィリピンのポピュリズムは「解体型 (demobilizing)」である。(Co 2007 : 181)

すでに選挙キャンペーン中より、学歴の低さや元俳優としてのポピュリスト的な人気取りの手法をビジネス・セクターやカトリック教会の関係者から糾弾されてきたエストラダであるが、大統領の座を追われる直接の契機となったのは、違法賭博フエテンの上納金の横領などの汚職問題であった。汚職疑惑が暴露されるとたちまち下院にて大統領弾劾が発議され、2001年1月には、上院における弾劾裁判の進行を不当とする市民が幹線道路エドサ (Epifanio de los Santos Avenue: EDSA) を埋め尽くして大統領の退陣を求める集会を開催した。このときの参加者の中核を占めたのは都市の中間層であったといわれている。ビジネスマンや知識層、公務員、専門職、学生、聖職者が参加を呼びかけあい、左派や NGO の活動家たちが動員力を発揮した。彼らが携帯電話のショート・メッセージで互いを集会に誘い合ったという逸話は、これが「中間層の政治行動」であったことを印象づけるエピソードとして語られている。集会の圧力に、エストラダ派の閣僚は次々と辞任を表明し、最終的には国軍も市民の側についた。最高裁判事は大統領の不在を宣言し、当時副大統領であったグロリア・マカパガル・アロヨ (Gloria Macapagal-Arroyo) が大統領に昇格した。この出来事は、同じ場所で繰り広げられた 1986 年の「エドサ革命」の再現として、「エドサ II」、「ピープル・パワー II」と呼ばれている。

しかし、エストラダを「民衆の父」<sup>32</sup>、「貧者のためのエラップ」<sup>33</sup>として支持していた貧困層のなかには、この政変に強い不満を抱き、「中間層」によって組織された集会が「ピープル・パワー」という美談で語られることにも、典型的エリートであるアロヨ新大統領の誕生にも強い不満を抱く人々も存在した<sup>34</sup>。そして、「エドサ II」から 3 ヶ月後の 4 月 25 日にエストラダが逮捕されると、首都圏の都市貧困地区の住民を初めとするエストラダの支持者たちが、3 ヶ月前と同じエドサで抗議集会を始めた。集会は 5 日間続き、のべ参加者数は 30

<sup>32</sup> “*Ama ng Bayan*” エストラダのキャッチコピー。

<sup>33</sup> “*Erap para sa mahirap.*” エストラダのキャッチコピー。エラップ (Erap) はエストラダの愛称。

<sup>34</sup> もっとも、エストラダ政権もまた、マルコス・クローネーヤルシオ・タン (Lucio Tan)、ダンディン・コファンコ (Eduardo “Dandin” Cojuangco) といった財界エリートからの資金援助を受けていたことはすでに多くの識者が指摘している。

万人を越えた。これは「エドサⅡ」を上回る数である。そして5月1日未明、参加者たちはエドサから大統領府のあるメンジョーラ (Mendiola) 地区に向かってデモ行進を始め、メンジョーラ橋で警官と衝突した。デモ隊は数時間で鎮圧されたが、両者に死傷者が出る流血事件となり、アロヨ大統領は「反乱事態宣言 (State of Rebellion)」を発令するに至った。この事件は「エドサⅢ」と呼ばれている。同集会の首謀者はエストラダ派の閣僚や上院議員らであり、貧困層を実際に集会に動員したのは、ロナルド・ルンバオ (Ronald Rumbao) を代表とする Peoples Movement Against Poverty (PMAP) というエストラダ擁護派の政治組織であった<sup>35</sup>。この事件に対し、NGO や知識人からは、PMAP および集会参加者に数々の非難の目が向けられた。参加者の多くは入れ墨だらけの貧しい失業者で、食べ物や日当やドラッグに釣られて PMAP に買収されたのだという批判、彼らはエドサにゴミを散らかす無作法者であったという批判<sup>36</sup>、そもそもエストラダのような無能なポピュリストを大統領に選んでしまった貧困層に問題があるのだから、今後は貧困層への徹底的な投票前教育が必要であるという意見などが、英字紙のコラム欄を飾った。あるコラムニストは、「民衆は唾者であった<sup>37</sup>」つまり、民衆は単に利用されたのだと指摘した。「頭の悪いエストラダ」を揶揄したコミックやジョーク集も出版され、目の前の利益のみを求める無知な貧困層のイメージが描かれた。いくつかの左派組織や NGO は「エドサⅢ」への対抗集会を企画した<sup>38</sup>。左派知識人であるベローは、「エドサⅢ」を「暴動」と呼んで批判する。

メンジョーラ暴動は、「エドサⅡ」に尽くした中間層と民衆 (masses) との間の政治的な価値の差異を強調した。(Bello 2001 : 295)

同様に左派系の政治組織の活動家であるジュードは、組織の会報に、次のような論考を寄せている。

4月の最終週にエドサ広場に集まった群衆は、左派が奉仕してきたはずの「ピープル」や「民衆」を代表してはいなかった。”EDSAⅢ masa”<sup>39</sup>は、

<sup>35</sup> PMAP は、貧困層のための NGO 的な性格と、政治組織としての性格の両面を持つ。

<sup>36</sup> メディアは「エドサⅢ」を大きく報道せず、貧困層がエストラダ派の議員や PMAP の陰謀に「乗せられた」ことをほのめかして批判したり、集会参加者が街頭に捨てたゴミばかりを大写しにしたりした (Neal H. Cruz “Did gov’t pressure TV not to cover People PowerⅢ?” *Philippine Daily Inquirer* 2001.5.7.など)。

<sup>37</sup> Conrado de Quiros, “Again, the ‘dumb’ masa” *Philippine Daily Inquirer* 2001.4.30.

<sup>38</sup> “Anti-Erap Leaflets rain on Erap turf” *Philippine Daily Inquirer* 2001.5.4.

<sup>39</sup> 「エドサⅢに参加した民衆」の意。直前の「民衆 (原文では mass という英語が使われている)」、「ピープル」という語との対比であえて”masa”というタガログ語が用いられて

左派が神話としていたような、道徳的な政治勢力ではなかった。”*EDSA III masa*”をマラカニアン宮殿に近づけまいと集まった活動家たちが、ツッカケ履きの人間的な群集に追いかけて殴られたのは、まったく皮肉なことであった。(Jude 2001 : 22)。

「エドサⅢ」の2週間後に実施された2001年中間選挙におけるアロヨ派与党連合は「ピープル・パワー連合 (People Power Coalitoon)」と名づけられていた。市民社会の論者らは、「エドサⅡ」は「ピープル・パワー」であるが「エドサⅢ」は「暴動」であるとの二重スタンダードを用いて、自分たちの意図した通りに動かなかった「民衆」を「ピープル」から除外したのである。

「エドサⅡ」と「エドサⅢ」は、中間層の形成と市民社会の活性化にもかかわらず、民主主義制度の運営が揺るがされ、政治が不安定化することを如実に示した。日下はグラムシ的的市民社会論をもちいてこの要因を分析し、従来の市民社会論者やヘドマンによっても看過されてきた「民衆」の側の意識を解明する方法として、市民社会の内部で流通する言説に注目する(日下 2008)。「エドサⅡ」とそれに対峙した「エドサⅢ」に対する各階層の評価には中間層と貧困層の間の「善悪をめぐる道徳的対立」がみられる、と日下は述べている。フィリピン市民社会は、言語、メディア、居住地などの差異によって階層的に分断されており、民主主義やあるべき政治家像についての政治的な言説は、英語に堪能な中間層から成る「市民的公共圏」と、タガログ語タブロイド紙やラジオからの情報に依拠する貧困層から成る「大衆的公共圏」のそれぞれの内部のみで流通する傾向が強いという。「エドサⅡ」と「エドサⅢ」のあとに英字紙のコラムを飾った「(エストラダを支持するような)教育水準の低い貧困層には選挙権を与えないほうがよい」といった意見は、「我々(一方の公共圏に属する人々)」のなかで語られる理想の政治像や民主主義像が現行制度のもとで「彼ら(もう片方の公共圏に属する人々)」によって歪められていると感じた「我々」が、民主空間から「彼ら」を排除しようとする動きであり、制度的民主主義の不安定化を招く可能性があるという。

以上みてきたように、2001年以降のフィリピン市民社会の現実、フィリピン市民社会の論者が描いてきた「高い *civil mind* をもった人々が民衆を導いて寡頭エリート支配に風穴をあける」といった理想とは大きく異なるものであった。エストラダを追放した NGO、オーガナイザー、運動家といった「エドサⅡ」の演出家らは、エストラダ支持層の民衆からみれば「民衆派」ではなかった。

---

いると推測される。

中間層の牽引する「エドサⅡ」によって実現した政権交代は、上院における弾劾という憲法に定められた制度のステップを無視したものであった。そして、貧しい大衆が「エドサⅢ」に赴いたことに対する中間層の側からの強い不満は、日下がいうように、民主主義制度の根幹を揺るがしかねないリスクをはらんでいた。

#### 1-4 スコット・ポプキン論争と民衆像

次にみるのは、東南アジアの貧農の反乱をめぐるジェームス・スコット (James Scott) とサミュエル・ポプキン (Samuel Popkin) の論争である。両者の議論はいずれもフィリピンを事例としたものではないが、貧しい人たちは合理的に行動する経済主体なのか否か、農民反乱の発生には外部者が必要なのか否か、といった論点を包括しており、これまでみてきた議論との比較において大いに参考になる。

##### 1-4-1 スコットの「モラル・エコノミー」

スコットは、20世紀前半に東南アジアで発生した農民反乱の原因を分析する (Scott 1976)。外部からの指導が介在しないところに農民革命は実現しないとしたムーア (Moore 1966) やウルフ (Wolf 1969) の議論、農民はいくら現状に不満を抱いていても革命はおろか交渉にすら及ばず、革命組織から個人的な利益を得られる場合にしか革命的運動に参加しないとしたミグダル (Migdal 1974) の議論とは異なり、スコットは、前衛組織の介入なしに起こる自然発生的な反乱や、反乱にまで至らないような農民の日常的な収奪状況に注目する。スコットの論理は以下のとおりである。

農民は、すべての成員に最低限の生存が保障されるべきであるとの道徳的規範を有している。彼らは、自らの農産物の収穫高が低く生存水準以下に陥った場合にも救済され生き延びることを優先する「安全第一 (safety-first)」 (Scott 1976: 5) の行動基準をもとに人間関係を取り結ぶ。こうした社会では、誰かが困窮した場合に互いに援助すること、あるいは地主が小作に援助をすることが「公平」であると考えられており、個人の生存が脅かされないかぎり、社会的不平等は受容される。しかし、そうした倫理の上で保障されていた最低限の生活水準がひとたび侵害された場合は、農民は「地主や金貸しは農民に対して何も請求する権利はない」、「土地からの生産物は最低限の生存を保障されるために配分されるべきである」といった倫理観に基づいて反乱を行う。つまり農民反乱とは、生存が決定的に脅かされた場合に起こる防御反応なのである。

スコットの議論の軸にあるのは、「貧しい人々の行動原理がエリートのそれと

は異なる」という強い主張である。農民は「利益の最大化」を行動原則とする合理的経済人ではなく、「シュンペーター風の企業家に準じて農民を扱うこと」(ibid : 4) は間違いであり、古典派経済学が教える利潤極大化の定式から農民の行動を説明することは不可能である、と彼は述べる。

農民が自分たちの文化を洗練し明確にする自由は、彼らの社会改造の能力よりはつねに大きいので、農民がもつモーラルな宇宙がエリートのそれとどれほど異なっているのかを知るためには、農民の文化に着目しなければならないのである。(ibid : 238-239)

スコットはまた、農民反乱以外に、地方的な自助や相互扶助についても記述している。地域の葬式組織、社会保障の集団、無尽などは生存維持の手段であり、他の方法がうまくいかない場合のために残された選択であるという。

下層階級の共同社会性 (communitarianism) はそれ自体では有効な戦略たりえないけれど、この面での失策や失敗も、別の観点からは意味をもちうる。というのは、それらは農民相互の水平的な結びつきを生み出したり、強化することを助けるからである。それは、かつてしばしばエリートによって作られた地方的な事前と儀礼を、下からのイニシアティブで組織することを意味する。(ibid : 207)

このようにスコットは、農民反乱も農村における日々の集合行為もともに、インセンティブや合理的選択論ではなく、「安全第一」、「リスクの最小化」の原則に基づいて彼らの行動原理 = 「モラル・エコノミー」から説明することを試みている。

#### 1-4-2 ポプキンの「合理的農民」像

ポプキンは、スコットの「モラル・エコノミー」に真っ向から対峙し、農民の相互扶助関係は、方法論的個人主義の上にたつ「ポリティカル・エコノミー」の手法によっても十分に説明できるとした (Popkin 1979)。たとえ貧しくとも、農民はリスク回避だけではなく所得の向上をも願っており、彼らはその点で合理的な経済主体であるというのがポプキンの主張である。

ポプキンは農村社会を、スコットが想定したような「共同体」ではなく、意思決定に参加したり制度にアクセスしたりできる有力な農民とそうでない農民とが混在する「企業 (corporation)」のようなものであると説明する。農民は、

困窮している隣人に寛大に自分の儲けを分け与えるような利他主義者であるはずがない。自らの収穫高を少なめに申請して他人から必要以上の援助を受けようとしたり、他人への援助の義務を逃れるために嘘をついたりするようなフリーライダーの発生は避けられないであろう。それにもかかわらず「相互扶助」や「抵抗運動」といった集合行為が可能になっているとすれば、それは、「規範」を強制したり強化したりできるような何らかの外部の力が介在した場合のみである、とポプキンは主張する。具体的には、宗教的指導者や共産主義の指導者などが農民らに「選択的インセンティブ」を提供し、フリーライドすることが損であることを農民に気づかせるような仕組みをつくることができた場合のみ、農民らは集合行為に参加するとされる。

いうまでもなくこれは、マンカー・オルソン (Mancur Olson) の古典『集合行為論』(Olson 1965) を下敷きとした議論である。オルソンは、「合理的な個人は、集合的利益の利益の達成を目指して行動するよりも、フリーライダーになることを選択する」ことを論理的に証明した。その理由は、①集団が大きいほど一人一人の努力の効果は小さく、かつ、②財が非排他的であれば、自分が努力しなくとも、他の人の努力で達成された成果を享受することが可能であると各人が考えているからである。いくら集合行為のコストが「相対的に」低いとしても、そしていかに集合行為の便益が「相対的に」高そうに見えたとしても、集合行為に参加するには一定の取引費用 (transaction costs) を負担しなくてはならない<sup>40</sup>。その費用を集団の構成員全員で分担できるのであれば問題はないが、合理的個人は、自分の負担コストを最小限にするために、他人にその負担を押し付けると考えられるからである。人々が合理的であればあるほど、こうした「フリーライダー問題」は多く発生する。

オルソンによると、フリーライダー問題が回避されるのは、①集団が小さく、一人一人の貢献が可視的かつ決定的な影響力をもつ場合、②強制力や貢献したもののみが報酬を得られるなどの「選択的インセンティブ (selective incentives)」(Olson 1965 : 61) が存在する場合、のいずれかの場合である。

---

<sup>40</sup> 上田 (1999) は、オルソンの理論に則れば、集合行為以前に、そもそも、運動体を組織しようとの合意形成すらも理論上は起こりえないことを指摘している。集団を構成する個人がすべて合理的な経済主体であると仮定するならば、コミュニティ内で情報を伝達し、合意を取り付ける交渉コストを負担する者が現れず、合意コスト<sup>40</sup>そのものがすでに公共財的性質を帯びるためである。集団の中には当然、「参加したくない」「関わりたくない」と考える人々も存在する。こうした人々を説得して回ったり、あるいは、こうした隣人たちから「余計なことをするな」と批判されたりすることに付随するコストはたいへんなものがある。よって、集合行為のコスト問題はもちろんのこと、それ以前に、「集合行為を行うことに皆が合意しているという状態を作り出すこと」にもコストが発生し、そのコストを誰もが他者に押し付けようとするため、合意形成すらも困難になる。その観点からも集合行為形成に政治的企業家の存在は必須なのである。

参加しないものには罰則が課される、運動に参加したものだけが利益が得られる、といった制度が存在すれば、個人の合理性と集団の利益の衝突を回避することができるはずである。しかし、こうした条件が自然に満たされることは難しい。集合行為が可能となるのは、強制や選択的インセンティブを提供し、フリーライダーの発生を防ぐ人物が、集団の「外部」から立ち現れるからである。この論理は、近年の社会運動研究、特に資源動員論の基礎となっている。

### 1-4-3 政治的企業家

ポブキンも同様に、村落内で集合行為が実現するメカニズムを「村落の外部からの動機付け」によって説明するため、合意形成のコストを引き受け、集合行為を可能にするためにある集団に介入する「政治的企業家 (Political Entrepreneur)」なる人物を想定する。

政治的企業家とは、シュンペーターの企業家論を下敷きとしたフローリックとオープンハイマーの造語であり、事実上は、集団の指導者を意味する (Frohlich and Oppenheimer 1978)。政治的企業家は、集合行為による便益の高さを認識しており、誰もが避けたがる合意形成のためのコストを自分が肩代わりしてでも集合行為を実現することで最終的にはそのコストを上回るだけの便益を得ることができると考えている人々、つまり集合行為に投資することに意味を見出している人々である。政治的企業家自身も、集合行為の成功から一定の利益を得る。つまり、政治的企業家とは決して慈悲深い英雄ではない。彼らは、集合行為に投資することでより多くの利益を得ようと考えている点で「企業家」なのである。負担するコストを上回るだけの便益があると信じているからこそ、彼らは運動に介入する。政治的企業家もまた、非常に合理的な個人なのである<sup>41</sup>。シュンペーターは、「実業家たちは、私が票をかき集めるのは彼らが金銭をかき集めるのに腐心するのとまったく同じことだということを理解しない」という政治家の言葉を引用し、政治的企業家がいかに合理的であることを示している (Scumpeter 1950 : 285)。彼によると、政治活動から職業的な色彩を剥奪する理由はなく、政治という職業そのものがまた独自の集団的利害をもっているという (ibid)。

政治的企業家の役割は、合意形成のための交渉コスト (negotiation costs) を肩代わりし、合理的な個人である集団の構成員に対して、集合行為にかかる

---

<sup>41</sup> オープンハイマーらも指摘しているように、「自己中心的でない政治的起業家」を想定することは可能であるが、そういった政治的企業家であっても、最終的には完全に利他的な活動をしているわけではなく、何らかの便益を求めているという点では合理的である。この点については、第5章で触れる Gawad Kalinga という NGO の事例研究でも再度検討したい。

個々人のコスト負担がかぎりなく小さいということを認識させ、強制力を発動したり、選択的インセンティブを絶えず提供したりする——具体的には、フリーライダーが出ないように罰則を設けたり、集合行為に参加することで得られる「連帯感」や「達成感」などの付加的な便益を強調したりする——ことである。フローリックとオッペンハイマーは主に職業政治家を想定した議論を展開しているが、現実の政治的企業家には、政治家、政党指導者、職業的運動家、官僚、NGO ワーカーなど、さまざまなタイプの人物が想定される<sup>42</sup>。

ポプキンはこうした政治的企業家論を下敷きに、下層農民による集合行為を可能にするのは「モラル」などではなく、政治的企業家によって提供されるインセンティブに反応する合理的農民の利得計算であると結論付けたのであった。

原は、スコット対ポプキンの一連の論争を、人類学者クリフォード・ギアツ（Clifford Geertz）と経済学者シュルツ（Theodore William Schultz）との論争に重ね合わせた上で、両者の対立点は、モデルの立て方にあるとしている。つまり、スコットがギアツのように「農民の価値体系からモデルを立てた」のに対し、ポプキンはシュルツと同様、「農民は合理的経済主体である」との前提をもとに仮説を導いているという（原 1999）。しかし見方を変えれば、スコットの描く「リスク回避」を最優先とする農民も、当事者のコンテクストからすればじゅうぶんに目的合理的である。またポプキンも「選択的インセンティブ」を経済的なものに限定せず、「倫理や熱情」も含んでいる<sup>43</sup>。

### 1-5 フィリピンの都市貧困研究における複数の外部者

以上に挙げてきた先行研究にはいずれも、「民衆」の自律性と「外部者」の役割をどのように捉えるかという問題意識が通底している。

では、「外部者」とはいったい誰であろうか。

社会運動論や市民社会論は、貧しい人々がすでに有している、地方エリートとしてのパトロンに連なる人間関係を悪として否定し、NGO や市民社会組織

---

<sup>42</sup> まだ誰もが手をつけていない分野を機会とみて投資し、改革を掲げて国民からの支持獲得を一気に狙うタイプの新興政治家が政治的企業家と呼ばれることもある。最近の例では、米国のオバマ大統領がメディアの評論において政治的企業家と呼ばれることがあった。ブキャナンとタロックは、票の交換や、貧困層と富裕層の間での票の交換やそれに付随する取引に介入する「票ブローカー」と「政治的企業家」を並列に扱っている（Buchanan and Tullock 1962）。また、アフリカの現代政治分析の文脈では、個人的関係の間に立ち、従来パトロンとクライアントの間で交換されてきた権益や便益、忠誠や金銭を分配することで相手に応じてパトロンにもクライアントにもなりうるタイプの政治家や官僚が政治的企業家と想定される。そこでは、開発というアリーナで政治的企業家とそれに類似する外部からの開発専門家が相互にせめぎあい、政治的企業家が開発専門家の無知に乗じてプロジェクトを私物化したり、NGO をフロントにしたりする可能性が議論される（近藤 2007）。

<sup>43</sup> このことは「合理的」手法からの逸脱として批判を受けることもある（加納 1994）。

があたかもそれらの代替となりうるかのような前提を内包する傾向にあるが、すでに論じたように、NGO や運動組織であっても、パトロン・クライアント関係のなかに組み込まれてしまう可能性がある。そもそも、移動の機会が限定されている貧しい人々の認識の上では、ランダの論じたパトロンも、あるいはパトロンの票のとりまとめのために地域を歩き回る人々も、革命の前衛組織も NGO も、「外部からやってくるもの」であることに変わりはないのではないだろうか。CD の受益者である農民にとっては、伝統的エリートも自助の福音を説く CD の専門家とともに「外部からリソースをもってくる人物」であったのと同じように、民衆は実は、私たちが想像以上の「外部者」とすでに接触し、外部者に「慣れて」いるのではないだろうか。中野が 50-60 年代のフィリピン農村を指して、「現実の現代農村はロビンソン・クルーソーの島ではなく、外部の工業化社会・市場経済と不断の関係を取り結び、あるいは切り刻まれている、開かれた空間であった。」と書いているように（中野 2007：267）、実際の貧困層というのは、政治的企業家や革命家を待ち望んでいる孤立無援の存在ではなく、すでに外部者との「つきあいかた」をよく知っている人々ではないだろうか。だとすれば、そもそも、まったく外部者と接触や交渉の機会をもたない集合行為というものを想定することは不可能なのではないだろうか。情報の氾濫する現代フィリピンの特にマニラ首都圏においてはなおさらであり、NGO や政治組織といった外部者とまったく接触や交渉の経験をもたない貧困地区を探すことはきわめて困難である。

本節では、大都市マニラにおいては外部者は常に「複数」であることを前提とし、そのなかで貧困層の行動そのものに着目することで、貧困層が複数の「他者」とどのようにつきあっているのかを分析している近年のフィリピンの都市貧困研究を紹介したい。

### 1-5-1 パーネル論文：土地シンジケートと NGO

インディアナ大学の犯罪学者フィリップ・パーネル（Philip Parnell）は 86 年のフィリピン民主化直後、当時、マニラ首都圏のスラムに広く根を張っていた「土地シンジケート（land syndicate）」に関する人類学的調査を行った（Parnell 2003）。土地シンジケートとは、スペイン時代から先祖代々引き継がれるとされる土地権利書<sup>44</sup>を根拠に、自分こそが土地の所有者であることを主張する人物をトップとした企業形態をとる組織であり、「登記上自分のものである土地」をスラム住民に配分するとして住民に接触し、測量費や活動費と称す

---

<sup>44</sup> Parnell 論文で挙げられているケソン市 NGC 地区の場合は、1989 年発行の Titulo de Propiedad Numero 4136。

る費用を回収し、書類を作成する。多くの場合、彼らの所有する権利書は偽物であり、さらに仮に本物であるとしても、スペイン時代の土地権利書の有効性はすでに現行法で否定されているため、シンジケートは事実上、住民を欺いているわけであるが、シンジケートのリーダーは行政関係者や弁護士などの豊富な人脈を有する人物であり<sup>45</sup>、私兵も有しているため、住民にとっては心強い存在である。シンジケートの行動は一見すると詐欺・略奪行為のように見受けられるが、私兵は、政府や「真の土地の所有者」による立ち退きから住民を保護し、住民に「居住権 (right of occupancy)」を保障してきた。パーネルは、仮に土地の権利書が偽物であったとしても、シンジケートは住民に対して実質的な居住安全を提供していた点を強調し、大統領府都市貧困委員会の委員がシンジケートのリーダーを指して「彼はどんな政府機関よりも、貧困層への住居提供に成功してきた」と発言したことを紹介している。

パーネルによると、貧困層にとっては、シンジケートも NGO も「外部からのリソースをもたらしてくれるもの」であることに変わりはない。実際、彼が調査を行った首都圏北部のケソン市パヤタス地区において 80 年代に COPE Foundation 系列の NGO に組織化され、リベラル派のカトリック教会グループからも支援を受け、1986 年 2 月のピープル・パワー革命にも参加した同市最大級の住民組織 SAMA-SAMA (Samahan Maralita para sa Magkatao at Makatarungang Paninirahan) の成員の多くは、もともとはシンジケートの受益者であったという。シンジケートも、NGO に組織化された住民組織も、文化的にはさほど目立った相違点はなく、外部との関係性のもち方によって差異化されたにすぎない。パーネル論文では、利益を求めてシンジケートから NGO へ、あるいは NGO からシンジケートへと「手を組む相手」を変え、または両方にコンタクトを保ちつつ両者を使い分けてきたたかな住民組織の姿が描かれる。

同時に、同論文の後半部分では、民主化後、シンジケートを違法化するための審議が上下院で行われ、1993 年には行政命令 (Executive Order) No.129 により、「国家シンジケート・プロフェッショナル・スクワッター対策委員会 (The National Committee against Squatting Syndicates and Professional Squatters)」が発足したことにより、マルコス政権下では住民の居住安全を保

---

<sup>45</sup> NGC のシンジケートのリーダーの一人は、ガルシア政権下で大統領府掃除人としての勤務経験があり、27 人の弁護士を雇い、フィリピン全土に 250 の企業を持ち不動産ビジネスを運営していると主張していた。また別のシンジケートのリーダーは、1980 年に、土地の半分は政府の所有に、そしてもう半分は、保有している土地の半分を政府に寄付し、残り半分を大統領と二分するという約束で土地関係書類をマルコス大統領 (当時) に渡したと主張していた。彼らは土地局 (Bureau of Land) や土地権利登録所 (Registry of Deeds) に知人を有し、弁護士まで有していた。(Parnell 2003)

障していたシンジケートが弱体化し、反対に、それまではシンジケートから迫害されていた住民組織 SAMA-SAMA が NGO の支援を受けてアキノ政権下で土地を獲得するようになった経緯が説明されている<sup>46</sup>。つまり、NGO についての住民が「勝ち組」、シンジケートについての住民は「負け組」、というように、どの外部者につきあうかによって住民の命運が決定されたというのである。また、シンジケートが犯罪化されるにしたがって、住民たちは、かつては組織名で呼んでいた組織を、外部から持ち込まれた「シンジケート」という名称で呼ぶようになったという<sup>47</sup>。

### 1-5-2 カラオス論文：スラムの住民運動と集合的アイデンティティ

アテネオ・デ・マニラ大学の社会学者で、同大学の教会活動を通じて長年マニラ首都圏の都市貧困者運動に関わってきたアナ・マリー・カラオス (Ana Marie Karaos) は、都市スラムにおける複数外部者の存在に注目する論者の一人である。彼女は次のように述べる。70年代から80年代にかけてのマルコス政権の圧制の下では、毛沢東主義を掲げる左派勢力が都市貧困層の組織化にも積極的に介入したが、そこでは、資本家に支配される社会を解体する「革命勢力」としての労働者階級および小農の役割が重視される。都市のインフォーマル・セクターには二次的な関心しか払われず、闘争の手段として、文字通り周縁化されてきた。民主化以降はさまざまな市民社会組織の影響力の拡大と多様な NGO の出現によって、より個別的(issue-based)かつ地域限定的(parochial)な都市貧困層の運動が実現するが、90年代初頭のフィリピン共産党の党内対立以降、分裂を重ねる左派と、濫立する各種の市民社会組織が都市貧困層を重層的に包摂しようと試みるようになった。もはや都市貧困層の共通利益なるものはどこにも存在せず、個別の市民社会勢力によって組織化された人々は互いに分裂し、組織化されない人々、組織化されることを拒む人々は永遠に市民社会勢力の一部に入ることはできず、さらに周縁化されてきた (Karaos 1995)。

カラオスはさらに、実際のコミュニティではスクワッター同士の利害や運動

---

<sup>46</sup> 現在もマニラ首都圏およびその郊外には複数のシンジケートが存在しており、住民組織と対立する例が各所で見られる。たとえばケソン市パヤタス地区ゴールデン・シャワー (Golden Shower, Payatas, Quezon City) においては、ADB に設けられた日本貧困削減基金による Philippines On-Site Integrated Urban Upgrading for Vulnerable Slum Communities of Payatas Project を受けて私有地の購入を計画する住民組織が、「シンジケートによる土地供給の可能性しか信じない」と主張する他の住民組織と対立してケソン地裁で係争中であり、事業開始から8年が経過した2009年3月現在も土地購入のための支払いを開始できない状況にある。筆者が2006年2月1日から23日にかけて実施した両住民組織リーダーらへのインタビューより。なお、シンジケート支持派の住民らは自分たちをシンジケートとは認めず、住民組織と呼んでいる。

<sup>47</sup> SAMA-SAMA は現在もケソン市内のスクワッター地区を中心に活発な土地獲得運動を展開している。

戦略の相違によって、都市貧困層は互いに分裂（fragment）しており、貧困層の共通利益を見出すこと自体が非常に困難となっていることを指摘し、そうしたなかで住民運動のよりどころとなるのがメルッチ（Alberto Melucci）のいう集合的アイデンティティであると述べる（Karaos 1998：153-155）。

集合的アイデンティティとは、メンバーの共通の利害、経験、連帯に由来する、共有された集団の定義である（Melucci 1995）。人・金・物が移動し、政治的立場に至るまで様々のレベルで「アソシエーション」を結成して参加する時代には、人々のアイデンティティはきわめて多元的かつ重層的であり（山口 2004：285）、問題ごとに可変的（野々垣 2001：142）である。

大衆社会理論では、社会との関係が絶たれ孤立した諸個人が運動に動員されると主張されるが、そのようなことは決してない。動員の過程では、すでに存在している社会的関係のネットワークが触媒となり、集合行為における諸個人の投資費用を軽減するのである。（メルッチ 1997）

カラオスはメルッチの議論を援用しつつ、都市の住民組織の構成員らは、どの組織に入るか、どの外部者に業務を委託するか、すなわち「誰と組むか」に注意を払い、多様な集合的アイデンティティを確立していると述べる。住民組織のメンバーらは、日々、さまざまなエージェントと折衝する中で経験と人脈を蓄積しており、「スラム住民」、「貧困層」という限定的なカテゴリーを越えたアイデンティティを有している。人々は、自分の居住するスラムの文字通り内外でさまざまな組織と交渉し、多様な人脈とアイデンティティを、時と場合によって使い分けるのである。

### 1-5-3 マグノ論文：「政治利用」への警戒心と自己意識

アテネオ・デ・マニラ大学ジョン・J・キャロル研究所（John J. Carroll Institute on Church and Social Issues）においてカラオスのもとで研究員を務めたのち、インディアナ大学犯罪学部でパネルとともに教鞭をとっているフィリピン人社会学者のクリストファー・マグノ（Christopher Magno）は、このようなカラオスの問題意識をもとに、貧困層に対する外部者の言説をより批判的に検討した上で、外部者に組織化されているように見える住民の戦略、あるいは組織化されることを拒む住民の戦略を描いている（Magno 2004）。

都市貧困層がエストラダを支持したのは、彼が俳優だったから、あるいはスラムにばらまきをしてくれるからというだけの理由からなのか。2001年4月末にエストラダの逮捕に異議を唱えて「エドサⅢ」と呼ばれる集会に参加した人々

は、はたして本当に、政治的信条や長期的な利害を見越した視点をもたないままにエストラダ派の政治家に買収され (*bayaran*)、無判別にトラックで運ばれていった (*hakot*) だけなのだろうか<sup>48</sup>。こうした素朴かつ根本的な問いに答えるため、マグノはエストラダ派の住民が多く居住するマニラ首都圏の2つのスクワッター地区の住民組織 (SANAPA および SRCC-NTA) を調査し、これら2つの住民組織がエストラダ政権との戦略的な契約関係にあったことを明らかにした。「エドサⅢ」に参加したことによって「エストラダ派」とのレッテルを貼られたこれらの住民組織は、エストラダ政権発足よりもずっと以前に左派やカトリック教会によって組織化されており、さまざまな外部者の支援を受けながら住民運動を展開してきたという。つまり彼らは、ポピュリストであるエストラダのばらまきにつられて集まってきた無判別な群衆ではなく、すでに組織化された人々であり、1998年のエストラダ政権発足にともなって、手を組む相手を、左派やカトリック教会から、エストラダ派の政治組織 Peoples Movement Against Poverty (PMAP) に変更したのであった。同論文によると、これらの住民組織のリーダーらは、制度内では国家貧困対策委員会 (National Anti-Poverty Commission) と大統領府都市貧困評議会 (Presidential Commission for the Urban Poor) という行政機関を通して、制度外では PMAP を通して、大統領府とさまざまな取引を行い、土地の譲渡を条件に、エストラダ政権と「連携 (*makipag-ugnay*)」していたという。同論文の中でこうした戦略は「相互利用 (*makipag-gamitan*)」という言葉で説明されている。人々は、俳優出身のエストラダを無条件で信奉していたわけでも、政治組織 PMAP に動員されて感情的に「エドサⅢ」の集会に向かったわけでもなかった。

政党制や運動や市民社会が排他的で脆弱な (フィリピンのような：筆者訳注) 社会においては、エストラダのようなポピュリスト大統領の出現ばかりが際立つわけではない。SANAPA と SRCC-NTA のような、左派運動や市民社会に依らず、自分たちのコミュニティに提供される政治的機会と引き換えに利益を手に入れる都市貧困者組織の存在もまた際立って注目されよう。(Magno 2004 : 275-276)

彼の描いた2つの住民組織の構成員は、政治的機会をうかがいながら、政治家や外部者と「日和見主義的な相互利用」(*pulitika ng gamitan*)<sup>49</sup>を行う、主体的な都市貧困層であった。

<sup>48</sup> これら *bayaran*, *hakot* という表現は、「エドサ 3」以降、メディアで多用されてきた。

<sup>49</sup> "*pulitika ng gamitan*"は直訳すると「利用の政治」という意味である。

マグノは、住民へのインタビューを通じて、住民運動が長期化するにつれ、住民組織のリーダーらが NGO や政治組織といった外部者の性質や能力を見きわめ、「アロヨ派の政治組織だったらお断りだ」、「私たちは外部者に利用されたくない」といったふうに、外部者を選択的に捨象している点に注目する。外部者から利用されているように見えた彼らは、逆に、外部者のオーガナイザーに動員されるだけの「従来型の運動」を敬遠してさえいたのである。同論文の膨大なインタビュー記録から浮かび上がるのは、「誰と組むか」よりも、「誰をいかにうまく使うか」に価値を見出して行動するスラム住民の姿である。

第 6 章で詳述するが、筆者はマグノ論文に取り上げられているスラムのひとつで調査を行った際、バランガイ選挙<sup>50</sup>の前夜に、同論文で取りあげられている住民組織の会長がスラムのバスケットボール・コートに設置された臨時ステージに立ってマイクを握り、近隣住民に向かって、「利用されるのはもう終わりだ！」と強く呼びかける姿を目撃した。同氏はまた、土地問題をめぐって対立するケソン市の市長からコンサルタントの職を斡旋されたとき、「そんな飴玉で我々を黙らせられるとでも思っているのか。」とも発言している。

## 1-6 問題の所在

本章では、「寡頭支配の存続するフィリピンにおいて貧しい民衆はどのようにして現状を打開して利益を得ることができるのか」というテーマを論じた先行研究を紹介してきた。そこに通底するのは、「民衆」の自律性と「外部者」の役割をどのように捉えるかという問題意識である。

アメリカ人研究者であるメイやサイデルの議論は「貧しい人々は外部者の力を借りないかぎりには現状を変革するための集合行為を実行することができない」との前提に根ざしており、イレートやスコットの議論は「貧しい民衆による自発的な集合行為は発生しうる」との立場に基づくものである。そして、「集合行為」の内容を細分化し、どのような場合に——どのようなタイプの集合行為のどのステージにおいて——民衆の自律性が発揮され、どのような場合になぜ外部者の介入が必要となるのかを厳密に論じてきたのが、オルソンの命題に答えるべく洗練されてきた社会運動論、ポプキンの「ポリティカル・エコノミー」や政治的企業家論である。合理的選択論を取り入れたこれらの研究は、「集合行為」の範囲とステージをより厳密に限定することで、そのメカニズムを説明しようとしてきた。農民運動だけをとって、いわゆる「農民反乱」と、スコットが論じたような日常的な相互扶助、制度化された村落組合のような活動、

---

<sup>50</sup> バランガイ評議会の役員のうち、バランガイ議長と 7 名の評議員は、全国一斉選挙によって選出される。

あるいはイレートが分析したような大規模な革命は、それぞれ性格を異にしている。農民運動や革命といったリスクの高い集合行為の発生にはたしかに外部からの指導者や「政治的企業家」と呼ばれる人物による選択的インセンティブの付与が必要となるかもしれないが、作付け共同体や葬式講のような相互扶助組織は自生的に起こる可能性がより高いかもしれない。また、あるひとつの集合行為をとってみても、「組織化」から「運動の展開」、「運動の継続」まで複数の段階が存在する。「政治的企業家」は、ばらばらの個人を組織化する過程に決定的な役割を果たす存在であるし、資源動員論や政治的機会構造論のオーガナイザーは、ある程度組織化された運動を牽引する役割を担う人々である。

集合行為の多義性、多様性に焦点を当ててきたこれらの研究に対して、「外部者」と呼ばれる人々の多様性を徹底的に追及することでフィリピンの都市における集合行為のメカニズムを解明しようとしたのが、パネルやカラオス、マグノらの研究である。それらはいずれも社会学的・人類学的な調査手法をとりながらも、フィリピン市民社会を論じるうえではともすればロマン化されがちな NGO や社会運動体の行動を客観的に分析し、貧困層の論理を丁寧に描き出すことで、外部者と貧困層のそれぞれの「合理性」を説明している。

こうした流れを受けて、現代のフィリピンを分析する上では、イレートに代表される先行研究が追究してきた「フィリピン民衆は自発的に集合行為を実現できるのか否か」、「貧しい人々が政治行動を行ううえでは外部者の存在が不可欠なのか」という問いのなかの、「自発的」あるいは「外部者」といった概念を精鋭化し、さらに発展的な問いを立てることが求められている。外部者が複数であることを視野に入れつつ、外部者が多数介入する現代フィリピンの都市において、貧しい人々はどのような場合にどういった理由でどんな外部者を必要とし、それぞれの外部者は集合行為のいかなるステージでどのような役割を果たすのか、貧困層はさまざまな外部者とどのような「つきあいかた」をしているのかを議論する必要がある。「動員されること」、「利用されること」が常態化している貧しい人々の認識の上では、旧態依然としたエリート政治家であっても、新興の地方政治家であっても、NGO であっても、いずれも等しく「外部者」であることに変わりはない。民衆は、古くは地方ボスや革命指導者から、さらに共産主義組織や地方政治家から、近年では行政機関のフィールドワーカーや NGO から様々な介入を受けてきた。だとすれば、現代フィリピンにおいて、貧しい人々はすでに外部者との「つきあいかた」を十分に学んでいると考えることができる。

フィリピン民衆は、さまざまな外部者とどのような「つきあい」を通じて自らの利益を達成することができるのか。彼らはどのような場合に、どのような

外部者に頼るのであろうか。彼らは外部者をどの程度「自発的に」選択しているのだろうか。そして、外部者が彼らに何かを「押しつけ」または「お仕着せ」ようとした場合、彼らはどのようにそれに対応するのだろうか。

これらの問題意識をもとに、本稿では以下、次の2つの立場から議論を進めたい。第一に、貧しい人々の集合行為は何らかの形でさまざまな外部者からの影響を受けていると仮定し、それが直接的なものであれ間接的なものであれ、積極的に意図されたものであれ偶然的なものであれ、貧しい人々は外部者とのつきあいをすでにある程度経験しているとする。第二に、「集合行為」の範囲を、特に外部者の介入が著しいと思われるマニラ首都圏のスラムの土地問題をめぐる住民運動に限定する。さらにそのなかでも、住民組織結成直後のものではなく、3年以上にわたって継続されている運動のみを分析対象とする。

その上で、本稿が直接に答えようとする問いは以下のとおりである。

外部者からの介入や外部者との接触を幾度となく経験してきたマニラ首都圏のスラムの住民組織は、いかなる条件下で構成員の目的である居住安全の獲得を達成しうるのか。同じ時期に同じ地方行政区で同じ NGO から支援を受けて運動を展開しながら、行政との交渉に成功してスクワッターという居住形態を脱している住民組織と、そうでない住民組織の差は何によって生じているのか。

次章では、この問いに対する本稿のアプローチと仮説を示すこととしたい。

## 第2章 スラムにおける「情報」とプリンシパル・エージェント関係

---

本章では、本研究の分析ツールとして、プリンシパル・エージェント・モデルを紹介し、同モデルがマニラのスラムにおける集合行為メカニズムの解明にどのように援用できるのかを説明した上で、本稿の仮説と、仮説の検証方法としての事例研究の方法論を述べることとしたい。

### 2-1 「情報」を扱う意義

マグノが描いたように、さまざまな情報が氾濫するマニラ首都圏においては、特定の外部者に依存することなく、かなり自律的に運動を展開している。それを可能にしているのは、住民の予想外に高い情報収集能力と豊富な経験である。

スラムにおける「情報」に注目してきたのは社会学者や人類学者だけではない。マニラ首都圏の都市スラムにおいて長年にわたってフィールドワークを続けてきた経済学者の中西徹は、スラムの路地にびっしりと並ぶ小規模商店 (*sari-sari store*) を頻繁に訪れ、ごく少量の品物を「つけ」で購入しては軒先に居すわって店主や隣人と長時間立ち話をするスラム住民の行動を「情報収集」という観点から説明している (中西 1991)。

明日の天気からコメの値段、親戚や隣人の動向、政情まで、スラム住民の間を飛び交う情報には多くの種類がある。中西論文に強調されているのは、スラムの内外での雇用機会に関する情報である。しかし、本稿が取りあげるのは、そうした一般的な情報ではなく、貧困層が外部者と何らかの関係を結ぶさいに必要となる情報——いわゆる「情報の経済学」の分野において「情報」と呼ばれる情報——である。

「情報の経済学」は、人が他人と何らかの取引を行う場合に必要な情報を扱う学問である (神戸 2004)。方法論的個人主義に基づく初期の経済学は完全情報型の市場を想定していたが、現実の取引においては、アクターの間には「情報の非対称性」が存在するため、個人の行動は制限される。これに対してゲーム理論や契約理論においては、不完全情報を前提とし、限られた情報の中で自己利益を最大化するために相手の行動を想像したり、相手の裏切りを避けるためにさまざまな方策を講じたりといった、より人間らしい人々の行動が想定される。

「情報の経済学」の概念は、経済学以外のさまざまな分野にも応用が可能である。合理的な行動主体である政党と有権者の相互関係から政策決定のメカニズムを説明するためにした政治学者アンソニー・ダウンズ (Anthony Downs) も、その著書『民主主義の経済理論』のなかで、有権者の獲得できる「情報」

量の差異が、両者の関係、ひいては政策に影響力に大きな影響を与えるとして  
いる (Downs1957 : 208-212, 220-237)。また、アジアにおける「地域固有の  
発展」をテーマとする経済学者である原は、人類学者ギアツ (Clifford Geertz)  
の描いたジャワの小商人の行動を以下のように分析する。ギアツの描いたジャ  
ワの小商人らは、商業を長期的な自らの利益拡大の場だとは考えておらず、だ  
からこそ、商業活動において必要となる人間関係を、他の社会関係から分離さ  
せて孤立させようとする。そのため、彼らの取引は必然的に、売り手が買い手  
との間の「情報の非対称性」を利用し、互いに攻撃的で疑心暗鬼な「レモンの  
市場」となってしまう。ジャワの商人同士の負債や信用といった、一見、合理  
的ではないように見える彼らの行動は、そうした互いの機会主義的な行動を抑  
制するための合理的なメカニズムなのである (原 1999 : 106-110)。

なお、ハーバード・サイモン (Herbert Simon) の「限定合理性 (bounded  
rationality)」の議論は、将来起こりうる結果に対する認識能力の限界によっ  
て個人の合理的行動は限定されるとしており (Simon 1965)<sup>51</sup>、そこではむしろ、  
選択肢や情報が膨大すぎるがために利潤の最大化のための選択を行うことが  
できない個人の現実が議論される。これに対して本稿が対象とするのは、認  
識能力ではなく、個人の情報の量および情報収集能力の限界である。本研究の  
目的は、「貧しい人々の集合行為である住民運動の成否を、住民組織と外部者と  
の二者関係における両者の合理的選択の結果として説明すること」であり、「貧  
しい人々の行動がどの程度合理的であるかを説明すること」や、「貧しい人々の  
行動原理一般を合理的選択論によって説明すること」ではないからである。

政治家であれ NGO であれシンジケートであれ、外部者がスラム住民に介入  
する場合、外部者の側は住民に関する情報がある程度もっているのに対して、  
貧困層の側は外部者に関する十分な情報を持ちえない。しかし、カラオスやマ  
グノの研究から学べることは、貧しい住民であっても、年月がたつにつれてこ  
うした圧倒的な情報の非対称性を克服できる可能性があるということである。  
マグノ論文に登場するスラム住民は、知識も学歴もなく、運動のリソースをも  
たず、最初はよく知らない外部者を受け入れざるを得ないという状況にありな  
がらも、外部者と自分たちとの間に圧倒的な情報の非対称性が存在することを  
認識し、外部者が自分たちと異なる目的をもって自分たちを利用してしまふ可

---

<sup>51</sup> サイモンの議論は以下のとおりである。完全合理性の仮定が成り立つためには、意思決  
定者は複雑な状況や環境を正しく認識し、それらに対する情報を完全に持ち、さらにはす  
べての選択肢が生み出す結果を知る必要がある。しかしながら現実には、①各選択の結果  
に関する知識と予測の不完全性、②将来起こることに関する予測の困難性、③行動の制約  
が存在するため、個人は「客観的に合理的な行動」をとることはできない (Simon  
1965:80-84)。ウィリアムソンによる取引費用経済学は、この議論を下敷きとしている。  
(Williamson 1981)。

能性を危惧している。住民組織の担い手らは、こうした情報の非対称性を克服するためにさまざまな努力を重ね、長年にわたる運動経験を通じて外部者の属性や能力について学び、つきあう相手の外部者を次々と変えてきたのである。

第1章で紹介したポプキンは、貧しい農民が「合理的個人」であることを前面に押し出すあまり、政治的企業家やエリートと農民を完全に均衡とみなしており、人間が合理的でありえる最低限の情報量を果たして農民らがもっていたのか否かという点については証明していない。トゥクビルの市民社会論や社会運動論では、外部者が貧困層に関与するさいに外部者の側には「隠しておきたい情報」があることはもちろん語られない<sup>52</sup>。グラムシ的市民社会論は市民社会内部の諸勢力の利害の相違からくる闘争を論じ、COの実践者たちからはオーガナイザーと住民との間の「不均衡」が自省をこめて論じられたが、差異や不均衡の内容が「情報」であるという視点を導入するアプローチは本研究が初めてであると思われる。

外部者と貧困層との間の関係の分析に「情報」という概念を導入することで、従来の分析枠組みでは説明しきれなかった貧困層の行動が説明できるようになると考えられる。ギアツの描いたジャワ小商人の行動が合理的であったように、スラム住民の行動にも意味が見いだせるのではないだろうか。貧しい人々の行動が一見、理不尽で日和見的なものにしか見えないのは、外部者と貧困者との間に、圧倒的な情報の非対称性が存在するからではないだろうか。彼らの行動は、情報の非対称下における人間の行動としては実は理にかなったものとして説明できるのではないだろうか。

本研究ではこうした観点から、「情報の経済学」の基本的な分析ツールであるプリンシパル・エージェント・モデルを分析枠組みとして使用し、都市貧困層の運動を説明することとしたい。

## 2-2 プリンシパル・エージェント・モデル

本人（プリンシパル）が、取引費用の観点から代理人（エージェント）に仕事を委託すると考えるプリンシパル・エージェント・モデルは、取引費用軽減のためにプロフェッショナルな経営者に会社の経営を任せる株主と経営陣の関係や雇用者と被雇用者の関係を説明する経済学の理論（Coase 1937）や、特にエージェントのインセンティブを向上させるための制度設計を分析する契約理論

---

<sup>52</sup> なお、NGO ワーカーがしばしば口にする「情報の欠如している貧困層にわれわれが情報を与える」という場合の「情報」は、本稿が扱う「情報」とは異なる。本稿でいう「情報」とは、積極的に相手に与える情報ではなく、「相手に隠しておきたい、相手に与えたくない類の情報」である。

(contract theory) の分野において発達してきた (North 1990a, Dixit 1996)。そこでは、エージェントに支払うコストを抑えながら最大限の成果を期待するプリンシパルと、できるだけ労力を省いて報酬を得たいと考えるエージェントとの間のゲーム的な関係が論じられると同時に、プリンシパルがエージェントをコントロールする手段として制度の形成が説明される。

同モデルは政治学の分野でも、アメリカの議会と行政府の関係、議会の委員会などをめぐる諸制度を説明するために使用してされてきた (Weingast and Moran 1983, McCubbins and Schwartz 1984, Waterman and Kenneth 2004)。またもっと根本的に、有権者－議員、一般議員－与党幹部、与党幹部－官僚、与党幹部－裁判官などの関係をプリンシパル・エージェントと捉える議論も存在する (Ramseyer and Rosenbluth 1993, 久米ほか 2003)。また近年では医療分野における患者－医師関係 (真野 2006)、建設工事をめぐる発注者と受注者関係の分析 (Laffont and Tirole 1993, Krishna 2002) などにも用いられている。さらには国際協力の分野においても、途上国側の貧困層 (受益はするが負担は無し) とドナー側の納税者 (負担はするが受益は無し) という 2 つのプリンシパルがそれぞれにドナー機関をエージェントとして利用しているとみるモデルも提案されている (小林 2006)。

本節では、プリンシパル・エージェント・モデルの枠組みを簡単に説明したい。

### 2-2-1 委託のインセンティブ

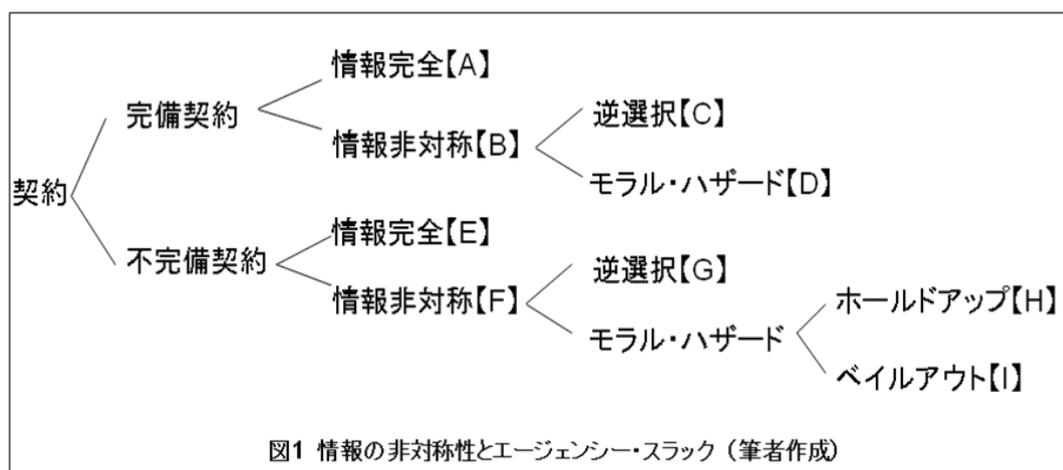
すでに触れたように、プリンシパルがエージェントに仕事を委託する理由は、取引費用 (transaction costs) の観点から説明される。取引費用は、ある交換行為を「交渉」し、「測定」し、「執行」するための 3 種類の費用から成る。すなわち、交渉相手を見つけ、情報を伝達し、合意のために駆け引きを行う交渉コスト (negotiation costs)、情報が限定的である中でその取引による便益とリスクを推し量る測定コスト (measurement costs)、取引を契約に沿って裏切りなく実施するために発生する執行コスト (enforcement cost) である (North 1990b)。

### 2-2-2 エージェンシー・スラック

一般に、エージェントが労力を投入すればするほど委託された作業は効率化し、プリンシパルが享受する成果は大きくなる。エージェントがプリンシパルの意図に忠実に行動すれば、取引費用は軽減され、プリンシパルは、委託をしない場合よりも効率的に目的を達成することができる。

プリンシパルとエージェントとの「契約」関係は、将来起きる事象を完全に予測して結ばれる完備契約と、起こりうる可能性が想定できなかつたり、起こった結果が成功か失敗かが立証できなかつたりして、契約を事前に明文化できない状態を不完備契約の二種類に分類できる。完備契約では、プリンシパルがエージェントの努力を観察できなくとも、それと相関する何らかの業務指標が観察可能(observable)でありそれに依拠した契約を交わすことができること、また、エージェントがプリンシパルの意に反する行動をとった場合、裁判所などの第三者に対し立証可能(verifiable)であることが条件となり、契約の途中での内容変更は不可能である。

完備条約であっても不完備条約であっても、エージェントは通常、プリンシパルよりも多くの専門知識と情報を有しており、二者の間に情報の非対称性が生じる。情報の非対称性のもとで、①エージェントがプリンシパルと異なる目的を有してしまっている場合、かつ、②エージェント側に労力をつぎ込むインセンティブが働かない場合に、エージェントがプリンシパルの期待通りに仕事をしない状態が発生することが想定される(Moe 1984)。この状態を一般に「エージェンシー・スラック (agency slack)」と呼ぶ。エージェンシー・スラックは、契約の完全性および契約に伴う情報の非対称性の性質という2つの観点から図1のように分類することができる。



プリンシパルがエージェントの本来の能力や性質を認識できない場合、エージェントがプリンシパルと契約を交わす際に、プリンシパル側の情報不足を逆手にとって、エージェントに有利な条件で契約を結ぼうとする可能性がある。能力の高いエージェントが自己の能力を過小申告して「楽な仕事」だけを請け負う、逆に、能力の低いエージェントが自己の能力を過大に見せかけて報酬を高く設定しようとする、などである。また、エージェントは、プリンシパルが

知り得ない情報に接することにより、これを業務遂行のために使わずに自らの私的情報として横領する可能性もある。これが【C】や【G】の逆選択（adverse selection）である<sup>53</sup>。これらの場合、情報の非対称性が契約の事前に発生する。

他方で、情報の非対称性が契約の事後に発生する場合をモラル・ハザード（moral hazard）と呼ぶ<sup>54</sup>。モラル・ハザードは、契約後に生じるエージェントの行動をプリンシパルが認識できないために起こる諸問題である。不完備契約で情報が非対称の場合【F】、事後の利得がプラスとなるかマイナスとなるかに応じて、二種類のモラル・ハザードの可能性がある<sup>55</sup>。

まず、エージェントの業務が成功し、事後に利益が生じる場合を想定する。不完備契約では報酬の額が定められていないので、エージェントは、「プリンシパルが便益だけを受け取って報酬を払わずに逃げてしまうかもしれない」、「自分が成果を上げて、プリンシパルが努力を評価してくれないかもしれない」と考え、それを見越して努力を怠る可能性がある。これが【H】のホールドアップ（hold-up）である。

次に、エージェントが成果を上げられず、むしろ損失が生じた場合を想定する。損失の一部をプリンシパルが事後に補填してくれる可能性が高ければ、エージェントは常に怠慢の誘惑に駆られるであろう。この状態を【I】ベイルアウト（bailout）と呼び、近年の銀行破綻や地方財政危機を説明する際に典型的に用いられる。

### 2-2-3 エージェンシー・スラックの防止策

エージェンシー・スラックを防止するためには、契約の完備性を高める、エージェントを監視する、エージェントの努力インセンティブを向上させるなど、さまざまな方法が考えられる<sup>56</sup>。それらを分類したものが図2である。

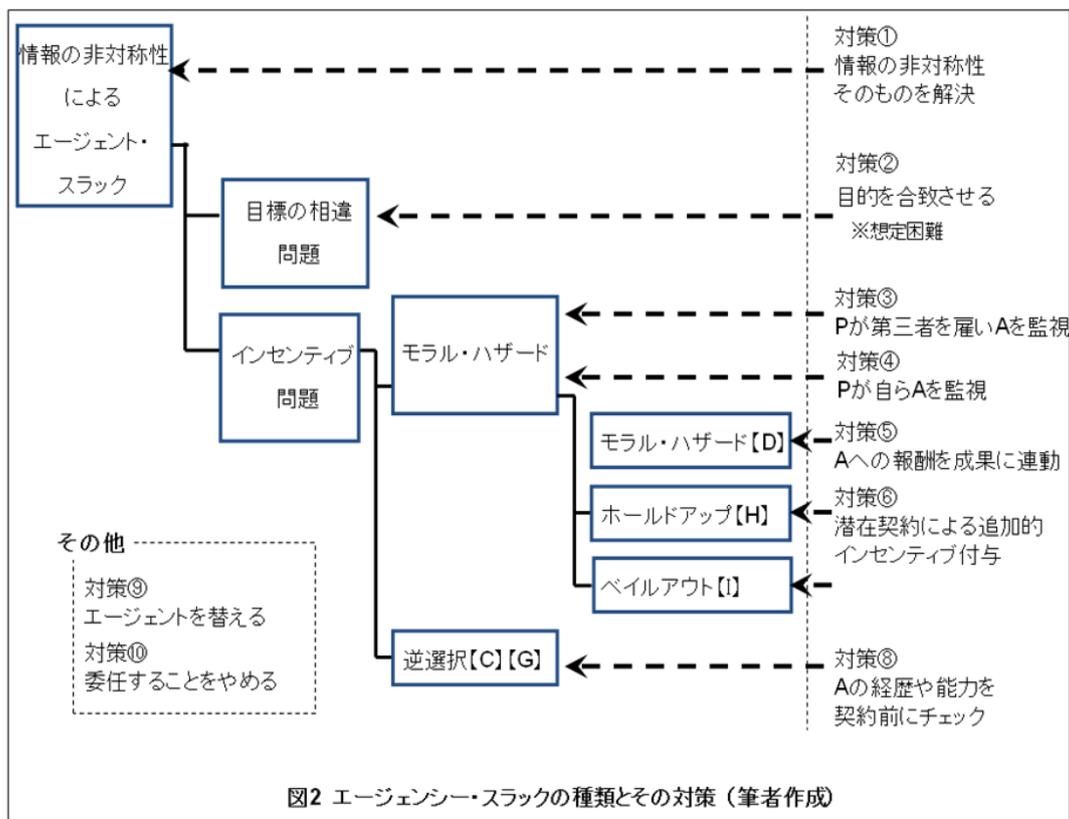
---

<sup>53</sup> 逆選択は hidden information または hidden knowledge と呼ばれることもある（Arrow 1985）。

<sup>54</sup> モラル・ハザードは hidden action と説明されることもある（Arrow 1985）。

<sup>55</sup> 本稿では完備契約は想定しないが、仮に完備契約で完全情報の場合【A】では、プリンシパルが最初に報酬を支払い、かつ、プリンシパルはエージェントの努力水準を観察できるので、エージェントの能力によらない突発的事象などの将来の不確実性に対するリスクはすべてプリンシパルが負うことになる。しかし、完備契約の下で情報の非対称性が存在する場合【B】は、プリンシパルはエージェントが努力をしているか否かを見極められないため、先に報酬を受け取っているエージェントは合理的行動の結果として努力を怠り、モラル・ハザードが発生し【D】、プリンシパルの利得低下は避けられない。

<sup>56</sup> プリンシパル・エージェント・モデルの政治学に応用した先行研究においては、エージェント・スラックを防止するための組織や法律などの制度の形成が議論される Weigast and Moran 1983、Moe 1984、McCubbins and Schwartz 1984 など）。



もっとも根本的な防止策は、プリンシパルが情報を収集し、情報の非対称性そのものを緩和すること（①）である。

また、逆選択を防ぐには、プリンシパルがエージェントの能力を事前を知ることが可能な何らかのルールが必要である。たとえば、エージェントの経歴に関する情報を要求し管理する、エージェントの能力をテストする、などである。

モラル・ハザードを未然に防止するには、プリンシパルがエージェントに努力を促すような契約を設計することが必要である。すなわち、「プロジェクトが成功すれば報酬  $S$  を払い、失敗すれば報酬  $F$  を支払う ( $S > F \geq 0$ )」など、エージェントに支払う報酬を成果に連動させるような契約内容を設計することである。 $S$  と  $F$  の差が大きいほどインセンティブは高まるが、 $F$  があまりにも小さい場合、特に結果が偶発的な要因に大きく左右される可能性がある場合は、リスクの負担を嫌がるエージェントが契約を最初から拒否してしまう可能性もある。また、 $S$  をあまりに大きく設定しすぎるとプリンシパルの利得が減少するため、プリンシパルは  $S$  を吊り上げるよりもモラル・ハザードのリスクを受け入れることを選択する場合がある。この場合は、やはりエージェントの怠慢が不可避的となる。

【H】のホールドアップに対しては、エージェントの努力投入の限界費用を

下げるためのどのような追加的インセンティブを与えるかを検討する必要がある、【I】のベイルアウト問題を防ぐには、エージェントの怠慢の限界便益を下げるためにペナルティを設定することが必要である。たとえば、プリンシパルの側が、成果が上がれば次回も委託するがそうでなければ次回は受注しない、あるいは、成功を取めれば新しい仕事を紹介するが成果がおもわしくなければネガティブな情報を流す、などを事前にエージェント側に伝えておくことにより、エージェントの追加的インセンティブを上げることができる。このように、プリンシパルが未来の潜在的な契約（以後、潜在契約と呼ぶ）を持ち出すことによって、プリンシパルとエージェントの取引は繰り返しゲームとなり、エージェントのインセンティブは向上する。

また、上記すべての場合においてエージェントの努力水準を引き上げる方策として、プリンシパル自身がエージェントを監視する（③）、あるいはプリンシパルが新たなエージェントである第三者を雇ってエージェントの努力ぶりを監視するという手段（④）がある。

### 2-3 スラムにおけるプリンシパル・エージェント関係

本稿の研究対象であるスラムの住民組織をプリンシパル、そこに関与する外部者をエージェントと位置づけて同モデルを当てはめると、以下のようになる。

#### 2-3-1 委託のインセンティブ

スラムの住民組織は居住安全を求めて国家あるいは地方政府に働きかけたいと願っているが、しかるべき政治家あるいは行政機関を選んで交渉の糸口を探し出し、自分たちの主張を伝えたり交換条件を提示したりする交渉コスト、および限定情報の中で交渉による便益とリスクを推し量る測定コストを住民組織自身が負担することは難しい。また、仮に「交渉」が成功して先方との間に何らかの約束を取り付けたとしても、国家が合意を覆すリスクがあるので、それを監視する執行コストもやはり高くつく。たとえば、スラムの強制撤去に代わりうる望ましい政策を提示する、路上に出て抗議活動を行う、あるいはしかるべき政府の役人と交渉する、選挙前に複数の候補者を見定める、選挙活動に参加する、といった行動を素人が責任と決定の上で行うには大変なコストがかかる。運動資源もノウハウも持たない都市貧困層は、そうした仕事を専門とし、はるかに少ない時間と労力でそれらを行うことのできる政党や政治組織、NGOなどをエージェントとして業務を委託する。

### 2-3-2 委託される業務

住民組織がエージェントに委託する業務は専門的である。

1986年の民主化後、フィリピンでは、NGOや住民組織の促進を盛り込んだ「1987年憲法（The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines）」や「1991年地方自治法（Local Government Code 1991）」、社会改革のための課題設定と推進に社会的弱者の参加の推進を掲げた、ラモス政権の「社会改革アジェンダ（Social Reform Agenda）」にみられるように、市民の政治参加の機会を保障するルールの制定が行われたことを受け、農地改革や都市貧困に関する立法の政策協議には複数のNGOが参加し、都市貧困層の居住安全を確保するためのさまざまな制度がつくられてきた。

しかし、そのような制度は大統領府や行政機関の意向によって恣意的に利用される傾向があり、すべての都市貧困層が等しく制度の恩恵に浴することはできない。スラム住民がこうした制度を利用するには行政への働きかけが必要であり、それが成功するか否かは、戦略や駆け引きにかかっている。まさに社会運動論が想定するように、専門的な知識を有し、政治機会を読み取って適切に運動を展開できる外部者の役割が不可欠なのである。

NGOや政治組織がもっとも能力を発揮するのは、住民移転に際する法制度の利用においてである。多くのNGOと住民組織のロビイングによって1992年に成立した<sup>57</sup>共和国法7279号「1992年都市開発住宅法（Urban Development and Housing Act of 1992：UDHA）」は、住民移転のガイドラインを示した画期的な法律である。UDHAでは、適切な移転予定地が確保されるまでは立ち退きを迫ることはできないこと、立ち退きには30日前の事前告知が必要であることが定められている。

しかし、「適切な移転予定地」の定義があいまいであることから、立ち退きの実施の有無やそのタイミングは、NGOや住民組織の有する知識や運動戦略に左右されるところが多い。2001年から2008年7月末までの7年半で、49,376世帯が政府の移転事業により移転している<sup>58</sup>が、その多くはUDHAのガイドライン違反であると多くのNGOは批判する。住民の多くがUDHAについての知識をもたない地域では、移転地の確保はおろか事前の告知もなされずに立ち退きが実施されることが多い。他方、NGOが活発に介入している地域、住民がじゅうぶんな知識を有し、行政機関との交渉のチャンネルを有している地域では、移転地選定に際して住民組織が政府に対して多大な注文をつけることもある。本稿第3章のマニラ市プンタ・サンタ・アナ地区の事例はそれに該当する。ま

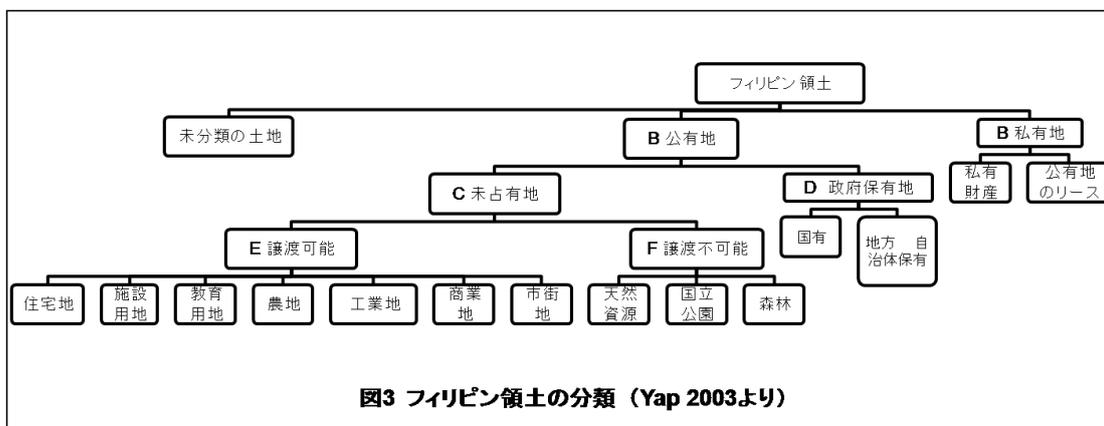
<sup>57</sup> Karaos, Gatpatan, and Hotz 1995

<sup>58</sup> 大統領府発表。2008年7月28日に主要英字紙に掲載された新聞広告より。

た、ケソン市ノバリチェス地区の幹線道路 C-5 の延長事業にともなう移転対象地も有名な事例である。住民組織 Alyansang Maralita sa Novaliches（ノバリチェス貧民連合）は、民主化直後から UDHA の制定を求める NGO と住民組織のネットワークである Urban Land Reform<sup>59</sup>のロビイング活動に参加した経験から行政担当官への人脈が広く、自分たちが納得する移転地が見つからないことを理由に移転を拒んでおり、その結果、政府は過去 6 年にわたって移転を先延ばししている。UDHA のような法は本来、すべてのケースに平等に適用されるべきであるが、現実には、NGO や住民組織の知識や戦略によって法の適応範囲が変化する。よって、住民組織にとっては、どの NGO をいかに効果的に利用するかが非常に重要となってくる。

さらに、法律自体が恣意的に制定されるケースもある。その典型例が、大統領の署名さえあれば公有地を貧困者の社会住宅地と定めることができる大統領布告（Presidential Proclamation）制度である。大統領布告は、議会の承認なしに大統領の権限によって公布・修正が可能であり、法として施行される<sup>60</sup>。大統領布告のほとんどは、祝祭日の変更や追加、各種地方自治体の創設記念日の制定や、「日比友好日」の制定、「スポーツ強化週間」の制定などであるが、国家非常事態宣言（State of National Emergency）や反乱事態宣言（State of Rebellion）も、大統領布告によって定められる。同制度はマルコス政権時代に大統領令（Presidential Decree）として導入され、アキノ政権以降も名前を変えて存続してきた。「行政命令（Executive Order）」、「政権命令（Administrative Order）」もほぼ同じである。

現行の 87 年憲法の下では、フィリピンの土地は、図 3 のように分類される（Yap 2003）。



<sup>59</sup> Tasf ForceFoundation Development Alternative や Urban Poor Associates, PHILSA といった NGO が参加していた。

<sup>60</sup> 特別に定められた場合以外は、官報、新聞に掲載後 15 日以内で法となる（Administrative Code Chapter 5）。

天然資源環境庁（(Department of Environment and Natural Resources)）が作成する土地利用図（Land Classification Map）上には、すべてのフィリピン領土の土地利用区分が記載されている。しかし、これはあくまでも行政上の分類であり、この分類と実際の用地使用形態は異なる<sup>61</sup>。また、フィリピンの土地登記制度はきわめてずさんであり、「国有地」であるはずの土地の権利書を保有している個人がいたり、複数の政府機関が同一の土地の所有権を主張したり、同一の土地に対する権利書が複数存在する例もあとをたたない。つまり、土地利用区分は現実に即していない部分も大きい。しかし、所有権に関する紛争が存在しない場合は、この土地利用区分は絶対である。しかし、大統領布告（Presidential Proclamation）と、議会（上下院）によって承認された共和国法（Republic Act）は、こうした区分を変更することができる。

大統領布告は、第一に、E の下位分類を変えることができる。商業地と指定されている土地を居住地に変更するなどである。第二に、D を E に指定しなおすことができる。たとえば港湾局の所有とされている土地を、住宅地や商業地に変更することができる<sup>62</sup>。

他方で共和国法は、F を E に変更する権限をもつ。たとえば「森林」と分類されているがために譲渡不可能とされている土地を、「商業的に非常に有用である」、「都市化計画のハブとなるインフラ整備のために必要である」などの理由によって「譲渡可能な土地」に変更することができる。

つまり、フィリピンの大統領は、ある土地が「譲渡可能な土地」であった場合は大統領布告によってそれを貧困層の居住地区に指定することができ、もしそれが「譲渡不可能な土地」であった場合は、議会で働きかけて共和国法を可決させることで「貧困層の福利厚生のための住宅建設のため」といった理由をつけてそれを「譲渡可能な土地」に変更させ、しかるべき後に、大統領布告を發布することができるのである。

大統領布告は立法府の承認を得ずに決定され、さらには、新しい布告によって過去の布告を修正したり無効化したりすることも可能である。よって政権にとっては、膨張を続ける都市貧困層からの支持を獲得するための格好の手段であり、特定の都市貧困層を懐柔するためのプロパガンダともなりうる。たとえばエストラダ前大統領は、自らの汚職疑惑が発覚する直前の 2000 年 8 月 30 日、

---

<sup>61</sup> たとえば、本来は「森林」であるはずのところに商業施設が乱立していたり、「工業地」であるべき土地に人が居住していたりといった例も珍しくない。

<sup>62</sup> ただしこの場合は、すでに土地を所有している政府機関の合意が必要である。国立大学の土地はこの限りでない。また、「農地」に連続 30 年以上居住して納税していれば、土地の所有権を認められるという規定があるので、大統領布告のカバー範囲が「農地」であり、その地に 30 年以上居住して納税している世帯があった場合、大統領布告は、その部分に対して権力を行使することはできない。

ハンセン病療養所として知られているカロオカン市タラ（Tala）の保健省管轄の保留地 60 ヘクタールのうち 50 ヘクタールを都市貧困層のための集合住宅地と定める大統領布告 366 号を發布した。噂をきいたカロオカン市内のスクワッターが次々と流入するなか、エストラダは 10 月 19 日にこの地を訪れ、500 人の都市貧困層に出迎えられながら、

「私を権力の座につかせてくれたのはあなたたちだ。マカティ（筆者注：反エストラダ運動の機運の高まっているビジネス街）のエリートではない。あなたたちは私に辞任を望むのか？」と演説した。

アロヨ大統領は、2001 年 1 月の就任から 2008 年 7 月までの 7 年半に、合計 108 もの大統領布告と行政命令を發布し、27,381 ヘクタールに及ぶ公有地を都市貧困層に譲渡することを約束している<sup>63</sup>。表 1 は、特に發布が集中した 2001 年から 2003 年までの布告の一覧である。

表 1 アロヨ政権下での大統領布告（2001-2003 年） \*はマニラ首都圏

	地域		時期 (空欄不 詳)	受益 世帯数
1 *	DOTC Maritime Communications Project Site, Taguig	Proclamation Order No.133		5,000
2 *	MIAA Properties, Pasay City	Proclamation No. 144	2002	3,300
3 *	Welfareville, Mandaluyong	Executive Order No. 47	2001	9,000
4 *	MIAA Employees Housing Project, Merville, Pasay	Proclamation No. 95	2001	1,000
5 *	PAROLA, Tondo, Manila	Proclamation No. 96	2001.9	10,000
6 *	BRGY. Escopa, Quezon City	Proclamation No. 6		1,800
7 *	NAPOCOR Property in Sitio Pajo, Quezon City	Executive Order 58		700
8	PNR Non-Core Properties, Albay	Proclamation No. 40	2001	4,700
9	Barangay Housing Site, Cabadbaran, Agusan del Norte	Proclamation No. 68	2001	1,500
10	Brgy.VI-A, Victorias City, and Negros Occidental	Presidential Proclamation No. 131		1,000
11	Brgy. VI-A Victorias City, Negros Occidental	Presidential Proclamation No. 130 registered occupants.		1,000
12	FILOIL Property in Noveleta and Rosario, Cavite	Executive Order No. 59		3,500
13 *	BCDA Properties, Fort Bonifacio	Executive Order No. 70		6,720
14 *	Brgy. Pineda, Pasig	Presidential Directive		1,300

<sup>63</sup> 大統領府発表。2008 年 7 月 28 日新聞広告より。

15	Sambag, Cebu City	Presidential Directive	2001	6,000
16 *	National Shrine, Taguig	Proclamation Order (unnumbered)		2,500
17 *	Libingan ng mga Bayani, Taguig	Proclamation Order (unnumbered)		2,500
18 *	BASECO, Port Area, Manila	Proclamation No. 145	2002	5,000
19 *	NAPOCOR Property, Muntinlupa	Executive Order No. 68		2,000
20 *	GSIS Property, Sampaloc, Manila	Executive Order No. 71		300
21 *	GSIS Property, Parola, Tondo, Manila	Executive Order 108	2002	7,000
22	Townsite Reservation, Baguio City	Proclamation Order No. 7		7,500
23	Scout Barrio, Baguio City	Executive Order No. 64		300
24	ITDI-DOST Employees Housing Project, Bacoor, Cavite	Proclamation Order (unnumbered)		2,500
25	DPWH Property, San Vicente, Bulan, Sorsogon	Executive Order No. 90		700
26	Brgy. Ilang Bunawan District, Davao City	Presidential Proclamation No. 130		400
27	All PNR Non-core Properties, Selected Areas	Executive Order No. 48	2001	65,000
28	SPDA Property, Mindanao	Executive Order No. 98		2,000

出典：Office of the Press Secretary Bureau of Communication Service(2003), *Moving the Housing Program of the Arroyo Administration: A Home for Every Filipino Family*

アロヨ大統領は、2004年2月9日、大統領選キャンペーンの初日のキックオフ・キャンペーンを長年都市貧困層に占拠されていたラグナ州ロスバニョス市ララカイ (Lalakay) 地区の退役軍人保留地で行い、同保有地を3,500世帯のスクワッターおよび、ロスバニョス市内の高地および湖畔の低所得世帯のための社会住宅地とする大統領布告の発布をその場で発表するなど、同制度を露骨に利用している。アロヨ政権の発足当時に大統領府秘書局 (Presidential Management Staff) に勤めていた担当者<sup>64</sup>は筆者に対し、「アロヨ大統領は、エストラダ派の政治組織に組織化された都市貧困層が大統領に敵意を向けるのを恐れ、エストラダ派の住民が多く居住する都市貧困層を選別して優先的に大統領布告を発布するよう大統領秘書局に命じた」と証言した<sup>65</sup>。本稿第4章と5章の事例研究で詳述するマニラ市パローラ地区 (Parola) とバセコ地区 (Baseco) は、当時の優先順位の上位に挙がっていたという。大統領府都市貧困評議会 (Presidential Commission for the Urban Poor) や住宅都市開発協

<sup>64</sup> 同担当者はその後、国家住宅庁に異動した。

<sup>65</sup> 2006年2月4日、同担当者の異動先である国家住宅庁のフィールド事務所におけるインタビューより。

議会（Housing and Urban Development Coordinating Council : HUDCC）などが事前調査を行って大統領府に助言し、限られた住民組織と政府機関が協議を行ったのちに、大統領府都市貧困評議会が草稿を作って大統領府に提出することになっているが、同協議会の担当者らは、「そんなことは建前にすぎず、大統領布告はいつでも、事前調査や関係機関との協議を経ずに発布されることがある」と口を揃える。きわめて恣意的な大統領布告の乱発に、NGO は「声の大きい者が勝ちではないか」という印象を抱いており、住民組織に対し、政府への交渉では一貫して大統領布告のみを求めるよう助言する。

大統領布告は、発布の基準が恣意的であるだけでなく、発布後のプロセスもきわめて不透明であり、専門家の手を借りることが不可欠である。大統領布告の発布から、区画整理の実施、土地の分配に至るまでの一連のプロセスに関する法律や規則は存在しておらず、規則はその都度、当該の土地に関係する政府機関、地方自治体、場合によっては NGO や住民組織を含む省庁間協議会（Inter-agency committees）によって決定されることとされている。ところが、大統領府から各機関への事前の調整がされていない場合には、省庁間協議会は機能しない。前述のマニラ市バセコ（Baseco）では、大統領布告によって住民に譲渡すると定められたフィリピン港湾局の所有地と、大統領府の特別委員会が定めたパシグ川再生計画（Pasig River Rehabilitation Program）による立ち退き指定地区が重複している上、マニラ市も管轄権を主張している。同地域はフィリピン各地からの貨物船の発着するマニラ港湾地区に近接しており、都市開発の観点からはきわめて有用性の高い土地であることから、港湾局と地方自治体の双方の関係者やビジネスマン、中間層からの不満が噴出している。ケソン市のシティオ・パホ（Sitio Pajo）地区では、大統領布告が譲渡を定めた1.63ヘクタールの土地に対して認定受益者が513世帯であり、物理的に区画整理が不可能な状況となっている。セブ市のサンバグ（Sambag II）地区では、複数の政府機関がともに同じ土地の権利を主張している。こうした場合、省庁間協議会の構成員が大統領布告そのものに反対することになるので、省庁間協議会は開催されないか、あるいは、開催されても本来の役割を果たさず、土地の分配はいつまでたっても実現しない。

アテネオ・デ・マニラ大学では NGO ワーカーを対象に、大統領布告に関するセミナーや弁護士による相談の窓口を提供しているが、制度化されておらず政権側の機会主義的な行動を許してしまう大統領布告を専門的に扱うことのできる民間の人材はまだ少ない。つまり、住民組織が大統領布告を利用できるか否かは、政治的機会と NGO の専門的な力量に大きく左右されることになる。

### 2-3-3 委託される側のインセンティブ

住民組織からの業務委託を受ける「エージェント」は、小選挙区選出の下院議員や市長、市議会議員、そのスタッフ、政党、NGO、運動組織、左派組織、専門家集団など多岐にわたる。一つの住民組織が複数の外部者に別々の業務を委託することも珍しくはない。第3章以降の事例研究でも詳述するが、たとえば、市長と交渉を行う場合には、その市長が所属する政党の地区オーガナイザーや市長と親密な関係にある市議会議員のスタッフなどがエージェントとなりうるだろう。行政の担当官や、実質的な決定権を有さない官僚なども、場合によっては住民組織のエージェントとなりうる。複数のエージェントを同時並行的に使うことも可能である。住民組織は彼らを窓口として市長の立場や動きに関する情報を得たり、折を見て交渉の機会を設定してもらったりすることになる。市庁舎前でデモを行うとすれば、市長が市庁舎にいる日時や事前の届け出の方法を知るためには市庁舎内部の誰かから情報を得るという手段もあるし、デモの企画に慣れている左派系組織のオーガナイザーの助言を仰ぐという手段もある。

第1章 1-4-3 で述べた「政治的企業家」が自己利益を追求する合理的な主体であるのと同様、エージェントもまた、最大の利益を追求する合理的な行動主体であると考えられる。業務を受託するにあたってエージェントが得られる便益には、①集合行為の成功によって得られる利益、②プリンシパルから得られる報酬、の2種類がある。

前者は、都市貧困層の立ち退き反対運動という非常にミクロな集合行為を実現することによって現政権に何らかの影響を与え、より大きな政策の転換を迫ることを期待することや、社会変革や革命の基盤づくりを行うことである。また、貧しい人々が一致団結する姿を熱望し、運動のもたらす高揚感や一体感を覚えることに意味を見出す政治的企業家、スラムの住民運動が実現し、貧しい人々が安全な居住地を獲得したときに住民らと共に心から成功を喜びあったりすることに強い意味を見出すエージェントも少数であるが存在するであろう。

後者は、エージェントの種類によってさまざまである。エージェントが公職者や政党関係者であれば、言うまでもなく、その報酬は、政治的支持としての投票である。また、プリンシパルの委託した業務とは異なるプロジェクトへの労力の提供やモラルサポートが求められる場合も想定される。具体的には、公職者が他の場所で行う演説会やイベントへの出席、ボランティアとしての選挙キャンペーンへの参加などである。政権の獲得を目的としない NGO オーガナイザーの場合もほぼ同様で、その NGO の立場への共感や支持、当該 NGO が別の 이슈をめぐって実施する集会やデモへの参加、当該 NGO が懇意にし

ている政治家への支持などが求められる。また、「エージェントに関して良い評判を流す」、「エージェントの上司にエージェントを褒める」、「エージェントの『成功例』として模範を示す」なども、場合によっては報酬とみなされよう。環境や人権といった分野においてグローバルに活動する NGO や、行政担当官がエージェントである場合はまさにこれに該当する。

なお、フィリピンに特有の状況として注目されるのは、Party-List 組織と呼ばれるグループの存在である。下院の総議席の 20% を「周辺化された (marginalized) 各セクター」を代表する Party-List 組織と呼ばれる小政党による比例代表選出とするとする現行憲法の規定に基づき、1998 年の下院選挙以降、Party-List 制度が導入されている。Party-List 組織として選挙管理委員会に登録できるのは既存の政党ではなく憲法規定通りの「周辺化された」組織のみである。1998 年以降、過去 4 回の下院選において、女性、農民、漁民、都市貧困層、海外出稼ぎ労働者、先住民族、青年などのセクター代表とされる組織が登録をおこなった<sup>66</sup>。その結果、この制度を利用して、日頃は NGO や NGO ネットワーク、社会運動体として活動している組織が、選挙時には選挙戦の当事者となるという状況が生まれ、NGO の政治的利害を複雑化させている。登録団体の中には、急進左派連合 BAYAN 傘下の Kilusang Mayo Uno (労働団体) や GABRIELA (女性団体)、修正左派組織 SANLAKAS 傘下の Kongreso ng Pagkakaisa ng Maralitang Lungsod (都市貧困層団体) などが含まれており、これらの組織は、普段は NGO に近い活動を行いつつも、3 年ごとの選挙時には政党として活動する。こうしたタイプが住民組織のエージェントとなる場合、その素質と実態は、住民にとってはより「観察しにくい」ものとなる。

#### 2-3-4 スラムにおけるエージェンシー・スラック

すでにみてきたように、住民組織であるプリンシパルにとっての便益と外部者であるエージェントにとっての便益は大きく異なっており、両者の目的ははじめから乖離している。大卒以上の中間層が大半であるオーガナイザーらと都市貧困層の間では、便益のみならず、選好も異なることが予想される。そしてスラム住民のもつ情報は非常に限定的である。こうした状況においては、エージェントである外部者たちが、プリンシパルであるスラム住民の希望通りに業務を果たさない状況が起こることは容易に想像できる。

まず、住民組織は外部者の素質や能力、力量をあらかじめ把握するだけの情報をもたない。よって、当選する見込みのない市議会議員候補に多くの期待を

---

<sup>66</sup> Party-List 制度成立の背景については木村 (1999)、制度運用の実態や問題点については、木村 (2008) に詳しい。

抱いて投票の約束をしてしまったり、明らかに戦略の劣る運動団体のデモに何年間も参加した挙げ句に何も得られなかったりという「逆選択」の状況が起こりうる可能性は常に存在する。

エージェント側に十分な能力があるにもかかわらず、貧困層の無知を逆手にとって業務をお粉たるモラル・ハザードも広汎に起こりうることが予想される。ここでの「怠慢」とは、エージェントがプリンシパルに委託された本来業務と別の業務に努力を傾注することも含む。土地獲得運動のデモと見せかけて別の政治目的のデモに住民組織を動員したり、住民組織に偽の情報を流して彼らの投票行動を操作しようとしたりする行動は、外部者と貧困層との関係において典型的にみられるモラル・ハザードである。

住民組織への支援を約束したはずのエージェントが、運動の成功の機運が高まっているにもかかわらず、その途中でプリンシパルに猜疑心を抱き、住民組織の利益を誠実に追求することをやめてしまう「ホールドアップ」も予想される。たとえば、「地方行政のトップである市長がスラムの住民組織の強い要望に答えて低所得者住宅を建設し、入居者の選定と入居者からの担保金の回収を命じられた市の担当官」が、住民組織と調整を進める中で、住民組織の有するリストのずさんさに失望して住民の支払能力に疑問を抱いた場合、あるいは、住民組織が支払いの意思を有していないと判断した場合、同担当官は、住民組織との真面目につきあうことをやめてしまうかもしれない。

逆に、住民運動の成功の見込みが薄くなってきた段階において、初めは熱心に業務をこなしていた NGO が、「スラムの強制撤去が行われることになって痛みを引き受けるのは自分ではなく住民だから」と努力を諦めるような「ホールドアップ」も、場合によっては十分起こりうるエージェンシー・スラックの例であろう。

#### 2-4 エージェンシー・スラック防止のための都市貧困層の行動

外部者とスラムの住民組織との間に圧倒的な情報の非対称性が存在するのは当然であるから、両者の関係においてはエージェンシー・スラックの発生が避けられないように思われる。しかし、住民は決して「だまされっぱなし」ではない。公共選択論に多大な知見を与えたルピア (Arthur Lupia) とマカビンズ (Mathew McCubbins) がその著書『民主制のディレンマ：市民は知る必要のあることを学習できるか？』において、人々には想像以上の学習能力が備わっていることを科学的に明らかにした (Lupia and McCubbins 1998) ように、人々は経験によって学習し、情報を得る。一度や二度であれば、人々はエージェント情報やイデオロギーを鵜呑みにするかもしれない。しかし貧困層が

事後にエージェントから「騙された」ことを認識した場合、彼らは二度とそのエージェントを信頼しなくなる可能性がある。そうなればエージェントは支持者を失って長期的には損をしてしまうので、実際は、エージェントはそう簡単に貧困層の無知に付け込んで横暴を働くことはできないであろう。両者の関係が長期化するにつれ、プリンシパルは、エージェントに騙されないようにさまざまな手段を講じるはずである。

#### 2-4-1 情報収集のインセンティブ

先に述べたように、政治学者ダウズは政策決定メカニズムを説明するうえで有権者のもつ「情報」に注目し、ダウズは「情報コスト」と「政党のエージェント」という概念を利用して、民主主義的政府に対して個人が合理的に行動する結果、政治的不平等が生じる可能性を説明した。ダウズによると、有権者が情報獲得のために捻出できるコストの差異は、情報量の違い、ひいては政策への影響力の違いとなって現れる。情報収集のために自らコストを負担できる個人は広く正しい情報を得るが、そうでない大多数の個人は、政党の情報を恣意的に広報することで大衆の投票行動を操作しようとする「政党のエージェント<sup>67</sup>」による無料の（あるいは限りなく低コストの）情報や、平易な言葉によるイデオロギー<sup>68</sup>に依存して投票行動を決定するようになる。その結果、「政党のエージェント」によって政策や争点が歪められる可能性がある（Downs 1957 : 220-237）。ここで想定される「政党エージェント」は、圧倒的に優位な情報量をもち、ある目的をもって人々に接触し影響力を与えようとする存在であるから、ここでの有権者と「政党エージェント」の関係は、本稿が扱うプリンシパル・エージェント関係——貧困層と外部者との関係——に酷似する。この議論においてダウズは、合理的有権者は「コストを払ってまで情報を得ようとは思わない」存在であると想定している（ibid : 221-225）が、「普通の人々」の情報収集のインセンティブをやや軽視しすぎているように思われる。ダウズによると、有権者は、①政党間の期待効用差の大きさ（自分の支持政党を勝たせたいとの欲求）、②政治的有意感（自分の投票がどの程度選挙結果に影響を及ぼすかという主観的予測）、③長期的利益（自らの投票行

---

<sup>67</sup> 原著では「エージェント」とのみ表現されているが、ダウズの想定するエージェントとは政党に代わって有権者に広報を行いながら政策に影響を与える「政党の代理人」という意味のエージェントであるから、本稿の仮定する「有権者の代理人」としてのエージェントとは、その機能や有権者への影響は同じでも、存在意義がやや異なる。混乱を避けるため本稿では「政党のエージェント」と記載することにした。

<sup>68</sup> この場合のイデオロギーとは、善き社会実現するための手段を平易な言葉で説明したものである。コストを節約したい合理的な有権者にとっては、各政党の公約の詳細や過去のパフォーマンスを比較するよりも、イデオロギーのみを比較するほうが容易である。

為によって民主主義制度が維持されることによって自らに返ってくる利益)、④投票コスト、の4点を計算して投票するか棄権するかを決めるという。ライカー(William Riker)らはのちにこの議論を発展させ、3点目の「長期的利益」には、①民主主義社会において投票の倫理的義務を果たすことの満足感、②政治システムを支持することによる満足感、③政党を支持することからくる満足感、④決定したり、投票所に行ったりすることからくる満足感、⑤政治システムにおける有権者の有意性を確認することによる満足感の5つが含まれるとし、④について次のように説明している。

こうしたこと(筆者注:決定したり投票所に行ったりすること)は通常はコストとみなされるが、自らの決定のために情報を得ることを楽しむ人々や投票所に行くことによって社会的満足感を得る人々にとっては、これらは事実、便益である。(Riker and Ordeshook 1968:28)

ライカーらの指摘は、情報を収集したり投票所に足を運んだりするといった行為に意味を見出し、それによって満足感を得る合理的有権者が存在するというものである。情報収集はコストであると同時にそれ自体に意義を見出す人々にとっては便益でもありうる。自分たちの情報量の少なさを自覚し、それによって不利益をこうむる可能性に危惧する人々にとってはなおさらであろう。

#### 2-4-2 複数エージェントとの接触

情報を得るために、あるいはエージェントを監視するために住民組織がとりうる典型的な戦略は、複数の外部者と接触し、複数のエージェントを使うことであろう。

マニラ首都圏のスラムの住民組織は、通常、複数の外部者と関係を取り結んでいる。同一の住民組織が、与党政治家の組織とも野党政治家の組織とも同時に協力関係にあることも稀ではない。市長派の住民組織に所属しているはずの人々が市長に対立する政党の市議会議員に面会し、その足でさらに左派のデモに参加することも、左派団体のロゴ入りのTシャツを着た人々が与党の政治集会に出席することも、スラムではごく当たり前に見られる光景である。住民組織の側は、ひとつのエージェントに依存するのではなく、できるだけ多くの外部者と関係を構築することができる。そのことによって、両者の関係は不完備契約となる。つまり、プリンシパルからエージェントへの報酬は、エージェントの事後の結果に応じて、プリンシパルの主観に基づいて支払われることになる。成果がおもわしくなければ、住民組織は「政治的支持」や「マンパワーの

提供」といった報酬を外部者に支払うことなく、いつでも他のエージェントに乗り換えることができるのである<sup>69</sup>。

都市貧困層の居住安全問題には、大統領府都市貧困評議会（Presidential Commission for the Urban Poor）、国家貧困対策委員会（National Anti-Poverty Commission）、マニラ首都圏開発庁（Metro Manila Development Authority）、国家住宅庁（National Housing Authority）、住宅金融公庫（National Home Mortgage Finance Corporation）、住宅・都市開発調整評議会（Housing and Urban Development Coordinating Council）など実に多くの機関が存在しており、そのほとんどが、さまざまな形態で NGO や住民組織への対話の窓口を開いている<sup>70</sup>。また、これらの機関が複数参加する省庁間協議会（Inter-agency Committee）、それに地方自治体を加えた省庁間地方協議会（Local Inter-agency Committee）といった制度も存在する。

こうした複数の行政機関に、公式にであれ非公式にであれ住民組織としての「登録」をおこない、定期・不定期の「協議会」を要請することは、スラムの住民組織にとっては重要な戦略であろう。

「登録」と「協議会」というこの2つの制度は、それ自体ではほとんど効力をもたない。NGO や住民組織は証券取引委員会（Security Exchange Commission）に登録義務を有し、非営利組織としての免税申請は別途独立機関に対して行うことになっているが、それ以外の個別の行政機関に登録をしてもしなくても、住民組織側には特に何の利益も不利益も生じない。しかし、「登録」という行為によって住民組織は、当該機関への「アクセス」を確かめ、何かと理由をつけて足を運び、末端の役人と顔見知りになり、情報を仕入れ、「会合（meeting）」あるいは「協議会（consultation）」の場の設定を期待しているのではないだろうか。

---

<sup>69</sup> 単一で暴力的な地方ボスに組織化される農村や山岳地域の住民組織、あるいは新興宗教団体イグレスシア・ニ・クリスト、非合法活動を行うフィリピン共産党の軍事部隊である新人民軍（National People's Army : NPA）などは別である。これらはいずれも、加盟の際に組織への絶対忠誠を誓うことになる。つまり完備契約である。いったん加盟してしまえば、たとえプリンシパルである貧困層がエージェントである教団もしくは NPA の努力を観察できなくとも、報酬としての政治的支持、あるいは労力を支払い続けなければならない。イグレスシア・ニ・クリストの場合は国政選挙で誰を選ぶべきかが予め教団から指定されるし、NPA の場合は有無を言わずに戦闘に駆り出される。仮にエージェントがプリンシパルの意に反する行動をとった場合でも立証可能（verifiable）性は低く、プリンシパルがエージェントに逆にコントロールされてしまう可能性がある。

<sup>70</sup> もちろん、参加を促すこのような制度が果たして本当に社会的弱者の福利向上に役立ってきたのか否かという点についての証明はなされていない。アキノ政権期の農地改革、都市問題、労使関係の立法過程を分析したマガディアは、参加の程度が高くても低くても、最終的に政策や制度を決めるのは大統領府と議会であり、その政治過程が地方有力者に牛耳られているかぎり、市民の参加は意思決定に影響しないとの悲観的な指摘を行っている（Magadia 2003, 137-138）。

大統領府都市貧困評議会や国家住宅庁のロビーに行くと、ほとんど例外なく、どこかのスラムの住民組織のメンバーとおぼしき人々の姿が目にはいる。セキュリティ・ゲートに置かれた「訪問者リスト」の頁を繰ると、毎日、相当数の住民組織の訪問があることがわかる。住民組織は実に勤勉に、交通費を払ってまで行政機関に通い詰めている。そして行政の担当官も、彼らをすぐに帰らせるようなことはせず、組織名や氏名を記入させ、言い分をきき、ときには次の会合の日時を決めてから送り出す。課長や部長を交えての「協議会」が設定されることもある。そうした「会合」や「協議会」の場で大きな決定がなされることはほとんどなく、行政の側の時間稼ぎや懐柔策にすぎない、との批判は多く聞かれる。

しかし住民組織の側も、行政機関での「登録」や「会合」によって劇的な効果が得られるとは考えていない。それにもかかわらず、彼らは何年もかけて、さまざまな行政機関にこまめに足を運びつづける。仮に「協議会」が開催されたところで、発言するのはNGOのオーガナイザーのみで、同席する住民組織のメンバー10名は自己紹介のときしか口を開かない、などということも珍しくはない。スラム住民はそれでも、交通費をかけてその場に赴く。彼らにとっては、行政機関に足を運ぶということ自体、貴重な情報収集の一手段となろう。住民組織は、やみくもに複数の行政機関に登録をしたり、無防備に誰にでも忠誠心をばらまいたり、何もわからないまま行政機関に無駄足を運んだりするのではない。複数の外部者と同時並行的にかかわりを持つことで、情報入手し、自らの選んだエージェントと同様の情報を有する別の外部者を関与させ、エージェントを相互に監視させ、万エージェントが自分たちの利益に反するような行動をとったときにいち早く情報が入るようにすることができるのである。

### 2-4-3 選挙制度の転用

プリンシパル・エージェント・モデルにおいては、プリンシパルがじゅうぶんな量の情報を収集し、エージェントの努力水準を観察できるような制度設計が議論される。

本稿が扱う都市貧困層と外部者の関係においては、そのような制度の存在はなかなか想定しにくい。しかし本稿では、制度が存在しない状況下においても、プリンシパルである都市貧困層の側が、まったく別の目的で設計された既存の制度を、エージェント・コントロールの手段として利用することが可能であると仮定したい。その代表例が、選挙への参加制度と、選挙監視／投票監視制度である。

国際社会調査プログラム (International Social Survey Programme) の調査

によると、フィリピン国民の選挙に対する信頼度は、38カ国の中で12位と非常に低い（ISSP 2004）。選挙不正は恒常化し、不正を行わなければ政治生命を失いかねないという状況の中、候補者が制度を遵守するインセンティブは低い。加えて、2007年まで、フィリピンでは投開票と集計はすべて手作業で行われており、選挙結果が判明するまでには国政選挙で約1か月、地方選挙でも1週間以上がかかり、その間にかなりの人為ミスや不正が発生することが懸念されていた<sup>71</sup>。

選挙不正を防止するため、選挙の実施主体である憲法規定の独立機関、選挙管理委員会（Commission on Elections）<sup>72</sup>は、一般市民に投票場の内外の監視活動を「認可」する制度を設計してきた。各種陣営および超党派の選挙監視NGOは一般市民をリクルートして「投票監視（poll watch）」または「選挙監視員（election monitoring）」のために各投票会場に配置する<sup>73</sup>。「監視員」らは、選挙管理委員会に事前登録を行って監視員のための写真入りIDを配布され、それを首から提げて、投票日当日とそれに続く数日間の開票・集計の期間中、投開票の会場に出入りし、個人情報に接触しない範囲で選挙のプロセスを「監視」することができるのである。

選挙管理委員会はまた、民主的な選挙を保障するために超党派の市民社会組織に「有権者教育（Voters' Education）」を行うことを許可する制度や、集計中のミスや不正を防止するために市民社会組織に公式開票結果表のコピーを配布する「クイック・カウント（Quick Count）」と呼ばれる制度も用意している<sup>74</sup>。超党派であることを求められるこれらの市民社会組織は、「選挙監視NGO（Election Monitoring NGO）」と呼ばれており、財界からの支援で運営されるNational Citizens' Movement for Free Elections（NAMFREL）、カトリック教会の司教区をベースに組織化されるParish Pastoral Council for Responsible Voting（PPCRV）やCatholic Bishops Conference of the

---

<sup>71</sup> 2010年選挙以降はマークシートによる投開票の自動化が計画されている。

<sup>72</sup> 選挙管理委員会は選挙期間中、選挙の実施に関わる法や規則を執行、管理することを目的とするが、大統領の同意の下、必要とあれば、法執行業務を政府および国軍の機関に代行させる権限を有している（憲法第9条C第2節）。選挙管理委員会は毎回、決議をもって、国家警察（選挙管理委員会関係者および有権者の安全確保、選挙期間中の禁止事項取締）、司法省国家捜査局（選挙禁止事項違反者の逮捕）、公共事業道路庁とマニラ首都圏開発庁（違法選挙広告の撤去）、国軍（「深刻な武力の脅威化にある地域」における国家警察との協力）などに権限を委託している。

<sup>73</sup> 政党や候補者の場合はpoll watch、超党派組織の場合はelection monitoringという語が使われる。本稿では、前者を投票監視、後者を選挙監視と訳して区別する。

<sup>74</sup> いずれも、選挙管理委員会の権限を民間が代行するという性格のものではなく、民間団体の側が選挙毎に選挙管理委員会に認定を要請し、それに基づいて選挙管理委員会が審査、選定、認定を行うというプロセスを経て実施される、選挙ガバナンスへの市民参加の制度である。

Philippines-National Secretariat for Social Action (CBCP-NASSA) がそれに相当する。有権者教育を担当する団体は、選挙前に、各地の教会や公民館、TV やラジオ放送を通じて、特に貧困層、低学歴層に対し、投票の方法、選挙期間中の禁止事項などを「教育」する<sup>75</sup>。選挙が近づくと都市スラムでは毎週末のようにセミナーが開催され、「近隣住民に選挙に行くよう呼びかけるボランティアや、「投票日当日にどうやって投票してよいかわからない隣人を導くボランティア」が募集される。クイック・カウントを担当する団体もまた、投票の日に関投票場に待機して公式開票結果表のコピーを受け取るボランティアを募集する。これらの組織の「ボランティア」にもやはり、選挙管理委員会から ID が発行される。

選挙当日、投票開票会場の内外は、各種の ID を首から提げた人々で埋め尽くされる。諸政党も、また、超党派の選挙監視 NGO も、ともに、公正で自由な選挙の実施を政府や他のグループには任せておけないと考えており、競うようにして「監視員」をリクルートするのである。

有権者人口が多く、同時に失業者の多い都市貧困地区は、これらの諸団体にとってはもっとも優先順位の高い「監視対象地域」であると同時に、監視員獲得のターゲットでもある。選挙期間に入る前から、都市スラムでは、各陣営による有給のキャンペーン・スタッフや監視員の募集が開始される。同時に、超党派の選挙監視 NGO も次々とボランティアの動員を始める。候補者のキャンペーン・スタッフや政党の監視員は有給であることが多いが、選挙監視 NGO のほうはほとんどが無給のボランティアである。

スラム住民はこれらの情報に敏感に反応し、選挙期間中は毎日のように、今日は市議会議員のキャンペーン・スタッフ、明日は左派の政治集会のボランティア、来週は教会の開催する有権者教育のセミナー、と、複数の組織の活動を渡り歩く。それらの活動は、有給であることもあれば、無給であることもある。有権者教育で説かれる内容——ポピュリスト票の批判や中絶の禁止など——が自分の信条とは違っていたとしても、スラム住民はそうしたセミナーに出席しつつ、ボランティアとして登録をおこなう。

投票日当日になると、人々は監視員の認定 ID を首から提げ、選挙監視 NGO や候補者陣営が配布する色とりどりの T シャツを着て、投票開始時刻である午

---

<sup>75</sup> これらの団体はしばしば、候補者の選び方や個別の政策にも言及することがあり、あたかも有権者が正しい判断ができないかのような前提に立って貧困層を「上から教育」しようとする NGO の意図が滲み出ているとの批判もある (Schaffer 2001) 筆者が出席した 2007 年 4 月 21 日 PPCRV クバオ大司教区ワークショップ、及び同年 4 月 22 日に PPCRV ケソン市バラングイ・コモンウェルス支部ワークショップでは、PPCRV は憲法改正を推進する候補者に投票しないように呼びかけていた。

前 7 時よりずっと早い明け方から投票場<sup>76</sup>に赴き、近隣の人々の投票する姿を文字通り「監視」する。あるいは、ほかの監視員が誰かを監視する姿をさらに監視する。投票場の中に立ち入って投票内容を覗き見ることはもちろん禁じられているが、彼らは投票場の内外を歩き回り、投票に訪れる知人に声をかけ、誰に投票したかを尋ね、監視員同士で雑談を交わしつつ、投票場で繰り広げられるさまざまな光景に目を光らせる。午後 3 時に投票が締め切られると、監視員らはその場にとどまり、引き続いて行われる開票作業を見守る。教育省勤務の公務員などから構成される役員らが投票用紙を一枚ずつ読み上げて開票結果表に印をつけていくスタイルの開票作業は深夜もしくは翌日の未明まで続くが、監視員らは決してその場を立ち去ろうとはしない。開票が終わると、役員らは市の用意したトラックに乗って投票箱と開票結果表を市庁舎または市の定めた集計場に搬送する。一部の監視員らは、バイクなどでその車両の後を追い、市庁舎まで同行する。

すべてが終わった翌朝には、市レベルの集計作業が始まる。市の全域から回収された開票結果表が再び読み上げられ、集計結果表に転載されていくその作業を見守るために、またしても監視員らが結集する。マニラ首都圏の場合、市レベルの集計作業には 1 週間から 2 週間を要する。その間は 24 時間、ID を掲げた人々の姿が集計場から消えることはない。

フィリピンでもっとも気温の高い季節である 5 月上旬の選挙期間に、炎天下や蒸し暑いすしづめの建物の中で何時間も過ごさなくてはならない監視員の仕事は重労働である。数百ペソの日当を受け取れる場合もあるが、ほぼ無給に近い場合もある。それでも、選挙のたびに、かなりの数のスラム住民が何らかの形でこれらの業務に参加する。

スラム住民にとっては、さまざまな陣営の選挙キャンペーンに参加することも、監視員として投票場や集計場に数日間とどまることも、普段得ることのできない情報を得るための手段として機能しているのではないか。有権者セミナーに何度も足を運ぶのも、有権者として必要な何かを「教えてもらう」ためではなくて、地元の教会を仕切っている人々の政治的立場を確かめたり、彼らと直接に話をしたり、周りの出席者と会話を交わすことで情報交換をしたりするためなのではないだろうか。

住民組織をプリンシパル、外部者をエージェントと捉えた場合、選挙時は、プリンシパルとエージェントの目的がもっとも乖離しやすい時期であると言え

---

<sup>76</sup> 投票場として定められているのは、学校、駐車場、教会の空き地、公園など。有権者約 200 名に対して 1 つの投票スペース (pricinct) があてがわれるため、学校が使用される場合は各教室が投票場となる。

よう。住民組織を支援している「外部者」が特定の政党や候補者と強く結びついている場合、外部者は、住民組織に貧困層にその選好を押し付けがちである。たとえ「外部者」が超党派 NGO であったとしても、選挙を機に自己の利益を最大化しようとする貧困層と、「市民社会」的な価値観をもつ「外部者」との間では、望ましい公約や価値をめぐる意見が分かれたり、選挙を機に政治家からのインフォーマルな便益供与を受けようとする「プリンシパル」の行動を、「エージェント」が諫めたりといった場合も多い。また、選挙に没頭するエージェントがプリンシパルの委託した本来業務に手を抜く「モラル・ハザード」の危険性も高まる。

貧困層は、このリスクを軽減するために、キャンペーンや投票監視／選挙監視活動の機会を利用しているのではないだろうか。キャンペーン・スタッフとして近隣コミュニティを歩き回らる中で、あるいは監視員の ID を提げて投票場や集計場にとどまるなかで、都市貧困層はさまざまな情報を得ることができる。どの陣営がどのような監視員用 T シャツを配布しているのか、誰がどの団体の ID を付けているのか、どの陣営が監視員のための食事や飲み物をもっとも多く支給しているのか、投票場を警備する警察官に口利きができるのはどの団体か、自分の働く団体に特定の政敵がないかどうか。こうしたことが一気に可視化するのが選挙期間である。スラム住民の目は候補者や陣営だけでなく、日頃からつきあいのある NGO や教会を含むすべての「外部者」にも注がれる。どの NGO がどの候補者と同盟関係にあるのか、どの NGO がもっとも高い動員を達成したのか、どの NGO がもっとも資金を豊富に有しているのか、その資金がどこから来ているのか、教会のリーダーは混乱を適切におさめているのかどうか。すべての外部者の力量が、選挙を通じて、白日の下に晒される。そして貧困層は、この機会を通じて各エージェントの能力を比較し、審査することが可能となるだろう。

住民組織は通常、自分たちだけでは足りない知識を補ったり、政治家に関する情報を得たり、政治家と取引を行ったりするためにエージェントを利用する。しかし実際の選挙期間中は、彼らは、エージェントをも完全には信頼できないという状況に置かれる。しかし、選挙は同時に、投票監視／選挙監視や有権者教育の機会を利用して、エージェントそのものを監視する絶好の機会でもある。貧しい人々は、複数のキャンペーンや投票監視／選挙監視活動に参加することによって第三者の情報も得ながらエージェントの資質や力量<sup>77</sup>を観察することができる。また、選挙時のエージェントの行動によっては選挙後にエー

---

<sup>77</sup> なお、観察できるのは、エージェントの能力や資質といったプラスの面ばかりではなく、「押しつけがましき」や「ずる賢さ」といったマイナス面も含まれる。

エージェントを取り替える「未来契約の可能性」によって、エージェントの追加的インセンティブと怠慢時のペナルティを付与することもできる。さらに、エージェント・スラックが目に見えれば、選挙後にエージェントを替えるという選択肢も担保されることになる。

「外部者」の側は、超党派のNGOやカトリック教会による選挙監視や有権者教育は、自由で公正な選挙の意義を理解しない貧困層を監視するために設計された制度だと考えているかもしれない。しかし貧困層の側は、この制度を逆利用して、エージェントとしてのさまざまな外部者を見比べ、見定め、静かに監視しているのではないだろうか。

従来の研究では、貧困層にとっても選挙とは、民意を反映させる制度であると同時に、絶好のインフォーマルな政治取引の機会であると理解されてきた。しかし、エージェントを雇わなければならない立場にある住民組織からみれば、選挙は、エージェント・スラックを回避する手段としての機能も有していると考えられる。

## 2-5 本稿の仮説

「外部者からの介入や外部者との接触を幾度となく経験してきたマニラ首都圏のスラムの住民組織は、いかなる条件下で構成員の目的を達成しうるのか」という本稿の問いに対して、プリンシパル・エージェント・モデルより導かれる筆者の仮説は以下の通りである。

住民組織が数ある外部者の中から、委託したい業務内容に応じて、能力のある外部者をエージェントとして選択し、かつ、エージェントが住民組織の求める業務を効果的に実施するようなエージェント・コントロールの方策を講じることができる場合は、住民組織は取引費用を節約しながら外部者との情報の非対称性を乗り越えて、集合財としての居住安全を獲得できる可能性は高まるであろう。逆に、住民組織が適切なエージェントを見つけられない場合、あるいは、たとえエージェントを見つけても、エージェント・スラックを防止できない場合、住民組織が利益を得ることは難しくなるであろう。

まず、多くの先行研究が示唆しているように、貧しい人々が集合行為を通じて利益を得るためには、外部者の介入は必要である。取引費用の観点から、貧しいスラムの住民組織が自分たちだけで政府との交渉を行うことは困難である。彼らは、NGO や社会運動体、あるいは政治組織といったさまざまな外部者にその業務を委託する必要がある。これができない場合、住民運動の成功の可能性は低くなる。

第二に、スラムの住民組織に介入する外部者の側には多くの場合、住民とは

異なる目的——政治的目的、自己実現、自らの評判の向上など——が存在しており、それらは、住民組織構成員の目的——居住安全の獲得——と一致するとはかぎらない。加えて、住民組織の側は外部者に比較して圧倒的に情報量が少なく、エージェントが業務に手を抜いたり、住民組織の情報不足を逆手にとって住民を利用したりするリスクが存在する。住民組織の側がこうした「エージェンシー・スラック」を回避するための適切な手段をもたない場合、やはり、住民運動の成功の可能性は低くなる。

第三に、運動の中長期化に伴って、住民組織の側がエージェントの機会主義的な行動を抑制するためのさまざまな対策——行政機関に足を運んで複数の外部者と頻繁に面会してさまざまな情報を得たり、選挙という既存の制度を転用して自らのエージェントの働きぶりを監視したりといった対策——を講じることができるようになれば、住民組織が運動によって目的を達成できる可能性は高くなる。

## 2-6 仮説検証の方法論：事例研究

本稿では、仮説を検証し、かつ、スラム住民の行動を説明する分析ツールとしてプリンシパル・エージェント・モデルが適していることを示すために、筆者が2003年から2009年にかけてマニラ首都圏の4つのスラムで実施したフィールドワークの事例研究をもちいる。具体的な方法は以下のとおりである。

### 2-6-1 分析単位

すでに述べたように、本稿では、スラムの住民組織およびその構成員をプリンシパル、政党やNGOといったさまざまな外部者をエージェントと捉え、プリンシパルである住民組織が、自分たちだけで行うには困難である業務を外部者に委託していると考ええる。

本分析において想定する「プリンシパル」は、一般的なスラムの住民個人ではなく、すでに組織化されたスラム住民たち、すなわち、住民組織とその構成員である。というのも、本研究で扱うのはすでに住民運動が中長期化した地域におけるスラム住民と外部者の関係であり、そうした地域においては、運動の主体となる住民組織が（単数であれ複数であれ）存在しており、住民たちは組織を基盤に行動していると考えられるからである。つまり、本稿で扱うプリンシパル・エージェント関係とは、クライアントリズムをはじめとする先行研究が描いてきたような、個別ばらばらの貧困層がそれぞれに力のある外部者を頼って行動する垂直的な関係やその結果として生まれる派閥としての組織における人間関係ではない。すでに組織に所属し、組織としての意思決定をする人々

と、「彼ら」に対峙する外部者（個人であれ組織であれ）との、組織対組織、あるいは組織対個人の関係である。

もうひとつの分析単位である「エージェント」は、場合により、NGO や政治組織のような組織でもありえるし、下院議員や市長といった個人でもありうる。また、NGO のオーガナイザー、行政機関の役人といった「組織を代表する個人」であることもある。混乱を避けるため、本稿ではできるだけ「エージェント」という語を使わず、エージェントと想定される団体や個人名を具体的に記述することとしている。

### 2-6-2 調査地の選定方法 1：観察期間と地域

本稿の仮説を証明するには、都市貧困層と都市中間層との間の政治的選好や政治行動のギャップが特に注目されるようになったのエストラダ政権（1998-2001 年）からアロヨ政権（2001 年-現在）への移行期を含む数年間の住民運動を観察する必要がある。そこで、事例研究にあたって、まず、以下の条件を満たす調査地を選定した。

- ① エストラダ政権からアロヨ政権への移行期を含む時期に 5 年以上にわたって土地獲得を目的とした運動を展開してきた住民組織のある地域であること。
- ② エストラダ派、アロヨ派、左派といった明確な政治的差異をもつ複数の外部者が関与している地域であること。

筆者は 2003 年から 2006 年までの 4 年間、社会運動に多くの知見を蓄積するフィリピン大学第三世界研究センター (Third World Studies Center) および、かねてより懇意にしていた NGO の助言や推薦を受けて、上記の条件を満たすマニラ首都圏の計 18 のスラムにおいて断続的に予備調査を行った。その内訳は以下のとおりである。

【マニラ市】パローラ・トンド地区、バセコ・トンド地区、プンタ・サンタ・アナ地区、デルパン・サン・ニコラス地区、ハッピーラン・トンド地区、ステージング・エリア・トンド地区（計 6 地区）

【ケソン市】ノース・トライアングル地区、イースト・トライアングル地区、パヤタス・ゴールデン・シャワー地区、パヤタス・ルパン・パンガコ地区、サンタ・クルス地区、コモンウェルス NGC 西側地区、コモンウェルス NGC 東側地区、マグサイサイ地区（計 8 地区）

【パシグ市】 ブティン地区、サントーラン地区（計 2 ヶ所）

【マカティ市】 ウエスト・レンボー地区、コメンボー地区（計 2 ヶ所）

### 2-6-3 調査地の選定方法 2：外部者

その後、さらに以下の条件を加えることで、最終的な調査地を絞り込んだ。

- ③ 介入している外部者が、特定のスラムの問題だけでなく国内外にある程度の発言力を有する人物または組織であり、「市民社会」の代弁者であること。
- ④ 同一の外部者が介入している他地域との比較が可能であること。

社会運動論においては通常、「介入する外部者が有力で声の大きいほど、住民運動は成功する」とされる。しかし本稿の仮説では、「スラムに介入する外部者が有力で声の大きいほど、スラム住民と外部者との目的は乖離し、エージェンシー・スラックの可能性が高まる」ことになる。この点を検証するために条件③を加えた。「有力で声の大きい外部者」とは、本稿第 1 章で述べた、70 年代に CO のトレーニングを受け、現在は市民社会論者として国内外で発言している人々によって組織された諸団体である。

そうした条件を満たす「外部者」として筆者が注目したのが、上に挙げた 18 地域のなかでも特に頻繁に登場し、発言力の目立っていた CO ネットワークの TRICOR および 農村開発 NGO の Philippine Rural Reconstructive Movement (PRRM) の 2 つである。

#### 【TRICOR】

TRICOR は、第 1 章 1-2-2 で述べたアリンスキーの門下生であるデニス・マーフィー (Denis Murphy) の設立した PECCO の業務を引き継ぐ形で結成された、Community Organization of the Philippine Enterprise (COPE Foundation)、Urban Poor Associates (UPA)、および Community Organizers Multiversity (COM) の 3 団体から成るネットワークである。COPE がどちらかといえば先住民族や漁民、ビコール地方での住民組織化に力を注いでいるのに対して、UPA はマニラ首都圏の都市貧困地区における活動、特に立ち退き反対運動と大統領布告要求運動の組織化に特化している。COM は熟練オーガナイザーによる若手オーガナイザー育成を主たる事業としており、トレーニングの現場として、ミンダナオ島のムスリム・コミュニティや児童労働の現場などと並んでマニラ首都圏パシグ川沿いのスクワッターの立ち退き反対運動を組織化している。TRICOR の 3 団体合同での事業や、団体間におけるオーガナイザ

一の交流・異動の機会も多い。

UPA の現代表を務めつマーフィーは、TRICOR の戦略形成に強い発言力を有している。自らスラムのフィールドに出かけたり、スラム住民の会合に同席してアドバイスを与えたり、フィリピン国内の政治家への働きかけを行ったりするほか、アジア居住権連合（Asian Coalition for Housing Rights : AHCR）のような国際的な居住運動ネットワークや世界社会フォーラム（World Social Forum）などの反グローバリズム運動にも強くコミットしており、配偶者で UPA オーガナイザーのアリス・マーフィーと共に、国際会議や講演のため頻繁に海外に渡航している。著作も多く、主要英字紙であるフィリピン・デイリー・インクワイラー（Philippine Daily Inquirer）にも不定期にコラムを執筆しており、フィリピンの都市貧困問題に関するオピニオン・リーダー的存在でもある。

また、COM の元事務局長であるコラソン・”ディンキー”・ソリマン（Corazon “Dinky” Soliman）は、フィリピンの NGO ネットワークである CODE-NGO の共同代表を務めた経験を有し、「エドサ II」と呼ばれる 2001 年政変では市民社会組織の動員において重要な役割を果たした人物である。アロヨ政権下で社会福祉開発長官を務め、TRICOR の支援する都市貧困地区の住民組織に対して政治的機会を大きく開放した。アロヨ大統領の 2004 年大統領選不正疑惑が露見した 2005 年の 7 月に長官職を辞任して以降は、同時に辞任した他の閣僚やアロヨ政権に批判的な中間層の市民リーダーらと共に White and Black Movement というネットワークを組織し、大統領辞任要求、憲法改正反対などの運動において、中間層と貧困層とを繋ぐキーパーソンであり続けてきた。

また、幹部に限らず、TRICOR 傘下の 3 団体のオーガナイザーの多くは学生運動や左派組織の出身である。筆者が調査を行うなかでも、彼らのもつイデオロギーが直接的・間接的にスラムに及ぼす影響は看過できなかった。フィリピン CO の面影を残すこれらの組織が、現代フィリピンの都市スラムにおいてどのように貧困層と向き合い、どのような関係を築いているのかを分析することは意義があると思われる。

### **【Philippine Rural Reconstructive Movement : PRRM】**

PRRM は 1952 年代に中国の平民教育運動のリーダーであった晏陽初（英語名ジェームス・イェン : James Yen）とフィリピンの政治エリートであったサルバドル・アラネタ（Salvador Alaneta）によってフィリピンで立ち上げられ、アメリカの反共政策の後押しを受けて進められた農村開発運動である。第

1章で述べたとおり、マグサイサイ政権初期（1953-55年）には、CIAの後押しを受けてCD担当大統領補佐官に就任したラモン・ビナミラ（Ramon Binamira）に農村開発事業の主導権を奪われ、その後、70年代にCOのトレーニングを受けたイサガニ・セラノ（Isagani Serrano）や「赤い神父」と呼ばれたエドシオ・デ・ラ・トーレ（Edcio de la Torre）、マルコス政権初期の開発テクノクラートであったオラシオ・“ボイ”・モラレス（Horacio “Boy” Morales）らによって再建された。彼らはいずれも戒厳令下で地下活動に入り逮捕されたが、1986年の民主化によって釈放されるとPRRMに戻り、人権弁護士で上院議員を務めたウィグベルト・タニャーダ（Wigberto Tanada）、ラモス政権下で保健長官を務めたホアン・フラビエール（Juan Flavier）といった人物を理事に据えて、農村開発にとどまらずさまざまな分野で市民社会のスピーカーとして発言するようになった。左派系の活動家に広い人脈を有するPRRMは、債務帳消しを求める国際NGOネットワークのFreedom From Debt Coalitionの結成にも大きく寄与していた。民主化後に会長に就任したモラレスはCIVICUS World Alliance for Citizen Participation（本部ワシントン）やAsia-Pacific Civil Society Forum（本部バングラデシュ）などの国際NGOの役員を歴任し、セラノは理論家として多くの論文や分析ペーパーを執筆し、国際会議の場で発表してきた。欧米の財団より資金を受け、全盛期には350人を超える専従スタッフを抱えた。

モラレスは1998年の大統領選でエストラダを強く支持し、エストラダ政権発足後は農地改革長官（Secretary, Department of Agrarian Reform）に登用されたが、農地改革事業の資金配分をめぐり他のNGOと対立、2000年から2001年にかけてNGOや左派団体がエストラダ政権の汚職を強く批判した際にも閣僚を辞任することはなかった。これ以降、市民社会のリーダーらは、ソリマン社会福祉開発長官らの「アロヨ派」とモラレスらの「エストラダ派」とに分裂し、2005年までは前者がヘゲモニーを握ることになった。モラレスは、エストラダを党首とするPMP（Partidong Masang Pilipino：フィリピン民衆党）の会長に就任し、政治的活動に特化したシンクタンクLa Lega Instituteを結成した。PRRMは組織的にはエストラダ派とは距離を置き、タニャーダやセラノを中心に、反グローバリズム運動や債務帳消し運動などの国際的な社会運動にコミットを続けた。しかし、La Lega InstituteとPRRMは依然として非常に親密な関係にありつづけた。

モラレスがフィリピン市民社会の「メインストリーム」に復帰したのは、アロヨ大統領の2004年大統領選における選挙不正疑惑が露見した2005年6-7月のことであった。「エドサII」を支持したNGOや左派がアロヨ大統領辞任要求

を繰り返し、ソリマン社会福祉開発長官を初めとする 10 名の閣僚が辞任したこの時期に、モラレスは、フィリピン大学前学長のフランシスコ・“ドドン”・ネメンソ (Francisco “Dodong” Nemenzo) や左派組織の幹部らと共に **Laban ng Masa** (大衆の戦い) と呼ばれる大衆ネットワークを組織化し、「エドサⅡ」と「エドサⅢ」で亀裂の生じた市民社会の諸団体の再統合を試みた<sup>78</sup>。ネメンソは政治学者で、モラレスの下で農地改革次官を務めた元 PRRM スタッフのトネット・ラキザ (Toinette Raquiza) の義父でもあり、フィリピン左派の重鎮であると同時にエストラダ派で、クーデター予備軍といわれる国軍内部の改革派にも人脈を有する人物である。なお、ネメンソの妻のアナ・マリー・“プリンセス”・ネメンソ (Ana Marie “Princess” Nemenzo) は **Freedom from Debt Coalition** や **Jubilee South** といった国際的な債務帳消し運動や反グローバルイズム運動に深く関与し、**ASEAN 民衆フォーラム (ASEAN Peoples Forum)** や **NGO Forum on ADB** などの国際会議にも頻繁に出席する活動家である。

**Laban ng Masa** の結成以降、反アロヨ集会においては、ソリマンら中間層の市民リーダーらが率いる **White and Black Movement** が資金提供とメディア・キャンペーンを、**Laban ng Masa** が大衆動員を担当するという構図が定着した。2006 年 2 月の民主化 20 周年記念において、国軍改革派将校らによるクーデター計画 (未遂) にあわせて首都圏各所で組織化された大規模な市民動員においても、モラレス、ネメンソらが重要な役割を果たしていた。

このように、PRRM は農村開発 NGO でありつつも、国内外の政治運動への大衆動員の鍵を握る人々のネットワークの中心に位置しており、その「フィリピン市民社会的」かつ「政治組織的」性格がマニラ首都圏の都市貧困層に与える影響を分析することは非常に興味深い。

フィリピン国内外において「市民社会側からの」強い発言力を有する人々によって構成されるこれら 2 団体を「外部者」として迎え入れた地域として、本研究では最終的に以下の 4 つの地区を調査地として選択することとした。

- ① マニラ市サンタ・アナ地区 (**TRICOR** が組織化) —— 第 3 章
- ② マニラ市パローラ地区 (**TRICOR** が組織化) —— 第 4 章
- ③ マニラ市バセコ地区 (**TRICOR** が組織化) —— 第 5 章
- ④ ケソン市ノース・トライアングル地区 (教会と左派が組織化、エストラダ派政治組織と PRRM などが介入) —— 第 6 章

---

<sup>78</sup> なお、ここに含まれていた左派は、90 年代初頭に共産党から分離した修正左派系の組織のみであり、共産党系左派の **BAYAN** などの団体は **Laban ng Masa** から外された。

TRICOR は、①②③に対し、ほぼ同時期に同目的で介入し、住民運動の形成に決定的な役割を果たしてきた。PRRM は④において、左派からもエストラダ派組織からも距離を置くようになった独立系の住民組織に接触し、NGO というよりはその政治的側面を通じて、スラムの住民組織と複雑な相互利用関係を築いてきた。

結果的に、2009年8月現在、4地域のうち①と③では、外部者の支援を受けて住民運動が成功し、スラム住民は暫定的に実質的な居住安全を手に入れ、スクワッターという居住形態を脱している。そして残る②と④の地域では、住民組織は、成功事例と同じ卓越した手腕のNGOの介入を同時期に受けながらも、依然として居住安全を脅かされている。これらを比較することで仮説の検証を試みたい。

#### 2-6-4 調査方法

4つの地域への調査は以下の要領で実施した。

##### 【マニラ市プンタ・サンタ・アナ地区フィールドワーク】

手法：住民組織への参与観察、インタビュー、住み込み調査

調査時期：2003年4月～2009年4月

##### 【マニラ市パローラ地区フィールドワーク】

手法：住民組織への参与観察、インタビュー、グループディスカッション

調査時期：2003年8月～2009年3月

##### 【マニラ市バセコ地区フィールドワーク】

手法：住民組織への参与観察、インタビュー

調査時期：2004年2月～2009年2月

##### 【ケソン市ノース・トライアングル地区フィールドワーク】

手法：住民組織への参与観察、インタビュー

調査時期：2006年2月～2009年4月

##### 【外部者（NGOや政党、政治組織、行政機関）へのインタビュー】

調査時期：2003年5月～2009年3月

##### 【資料・文献収集】

調査期間：2003年3月～2009年3月

参与観察とインタビューにおいてはすべて住民の使う言葉であるタガログ語を用い、以下のことを特に注意深く聞き取ることを心がけた。

- ① 住民組織メンバーに強く記憶されている出来事の内容と時期
- ② 外部者が介入してきた時期とその介入方法
- ③ 外部者に対する心情

#### 2-6-5 調査上の制約と限界

本稿の事例研究には、以下のような制約と限界がある。

- ① 取り上げる事例が4つのみであり、調査地の選定方法が（先に述べたような選定理由があるとはいえ）筆者の恣意的なものであること
- ② 量的調査を行っていないこと
- ③ それぞれの事例で扱った「住民運動」に筆者が多かれ少なかれ取り込まれていること

①については、本稿では敢えて、フィリピン共産党系である急進左派の影響が色濃い地域を意図的に外したという経緯がある。急進左派組織が住民を「操作」する傾向にあるのは自明の理であり、本研究で敢えて取りあげても共産党への批判の域を脱しないであろうと思われるからである。その代りに急進左派組織がある程度は入っている地域（第4章のパローラ地区と第5章のバセコ地区）を選定することでバランスをとるなど、特定の団体を排除することがないよう配慮した。

②については、マニラ首都圏に広がる多数のスラムの中から適切にサンプルを選び、かつ、性質の異なる外部者の介入や定義の困難な「住民運動の成否」といった要素を数字に還元して条件をそろえることが実質上は不可能であると判断したために見送った。もちろん、問題の設定方法を変えることでこれらは解決される可能性があるが、それについては今後の課題としたい。

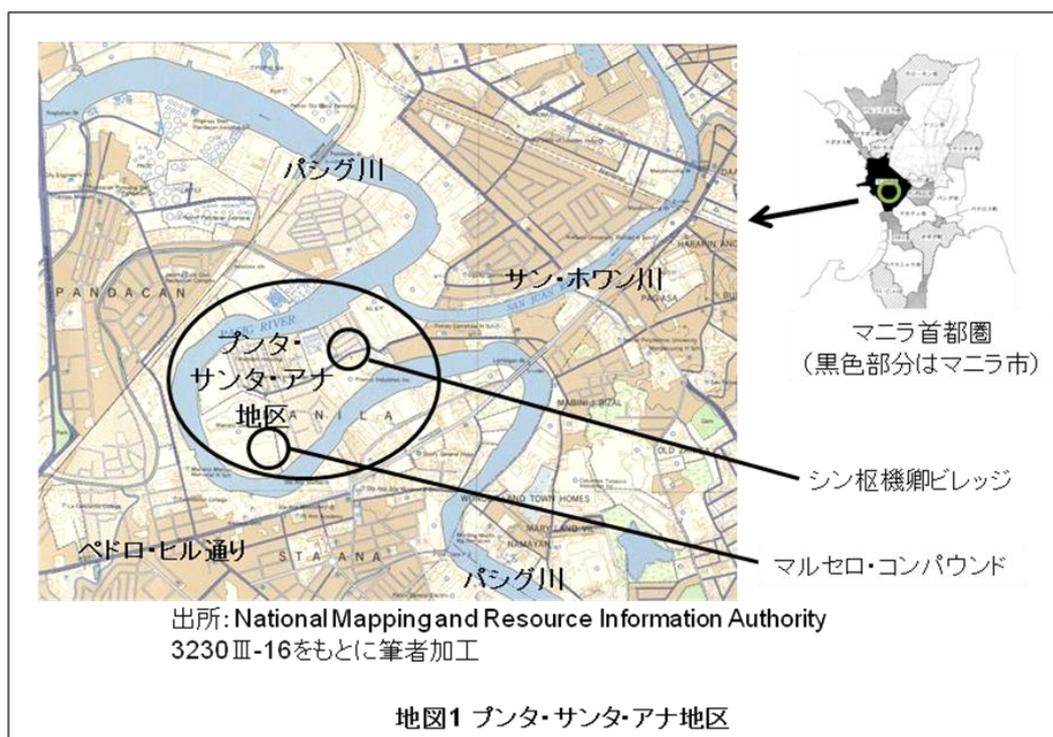
③については、筆者はフィールドワークを通じ、外部者の側ではなく住民組織の側にシンパシーを感じるが多々あり、それを調査に反映させないように心掛けてはいたが、運動の過程で両者に亀裂が生じて筆者もやむをえずどちらかにつかなくてはならない場合に、住民組織のほうに偏った行動をしたことがないとは言い切れない。そもそもスラム住民の認識の上では、調査者である筆者もまた「外部者」であることに変わりはなく、完全に中立な立場を貫くことは不可能であった。しかし逆に、それによって、筆者自身がスラム住民の「情

報源」として利用されているという事実を認識することができたことは大きな収穫であった。第 3 章で詳述するように、スラムの住民組織は、特定の NGO と決裂後、変わらずスラムに出入りする筆者を通じて当該 NGO のその後の様子を探ろうとしたり、自分たちが他からどのように噂されているかを聞き出そうとしたり、筆者に NGO への伝言を依頼したりした。こうした接触を通じて、結果的に住民組織メンバーへのインタビューが容易になったことは事実である。

こうした制約があることはつねに念頭におきつつも、次章以降では、個別の事例を紹介しつつ、本稿の仮説の検証を行っていきたい。

### 第3章 複数エージェントの利用とエージェント変更戦略

本章では、2008年に首都圏郊外の代替地に自主的に移転するに至った、マニラ市プンタ・サンタ・アナ・サンタ・アナ（Punta Sta Ana）地区の川沿いのスクワッター地域の住民組織を取り上げる<sup>79</sup>。同組織は1998年にNGOの全面的な支援で結成されて以降、複数の政治家やNGOと接触し、複数のエージェントを使い分けながら当局との交渉を続けてきた。



プンタ・サンタ・アナ地区はマニラ市第6区に位置する下町の端に位置し、釣鐘型に蛇行するパシグ川（Pasig River）に囲まれている（地図1）。対岸のパンダカン（Pandacan）地区に60年代に重化学工場が増加したことから、工場労働者の居住地として栄えはじめた。現在は交通至便で大型ショッピングモールや商業地域にもほど近く、近隣地域の工場や商業施設などに通勤する人々と、地域内の小規模商店経営や食堂経営、機械修理などの自営業者、洗濯や洋裁などの家内労働で生計を立てるインフォーマル・セクターの労働者とが混住する<sup>80</sup>。現職のアロヨ大統領の父親であるマカパガル元大統領のプロジェクトである首都圏で初めての集合住宅（tenement house）が建設された地域としても知られている。中心部にはカトリック教会の所有地があり、そこに隣接する教会（Parokya ng Ina ng Laging Saklolo）では、60年代からキリスト教基礎

<sup>79</sup> 2004年までの同地区の移転問題進展の詳細は木場 2006b。

<sup>80</sup> 地区内のバランガイ議長らからの聞き取りによる。

共同体（Basic Ecclesial Communities）の活動が活発に行われて、2005年に逝去したシン枢機卿が定期的に訪れてミサを行うことでも有名であった<sup>81</sup>。

域内にある14のバラングイのうち11がパシグ川に面しており、1990年には、1,000-1,500世帯が河岸10メートル以内に居住していた。

### 3-1 パシグ川再生事業

パシグ川再生事業（Pasig River Rehabilitation Program）は、ラモス政権下で考案され、アジア開発銀行からの融資（1999年～2003年12月）を受けてエストラダ政権・アロヨ政権下で実施された大規模な公共事業である。複数の省庁の代表から構成されるパシグ川再生委員会（Pasig River Rehabilitation Commission）<sup>82</sup>を事業主体とし、マニラ首都圏を横断するように流れるパシグ川およびその支流の浄化を目的とする同事業は、河岸堤防や遊歩道の整備のため、沿岸23キロメートルにわたって、河川から10メートル以内の土地（10メートル治水権）に居住するすべての住民を2005年までに移転させることをターゲットとしていた<sup>83</sup>。事業開始時に見込まれていた移転対象世帯は、パシグ川の本流60,000世帯、支流11,000世帯であった。

### 3-2 政治的企業家COMの介入と住民組織DSOPの結成

1996年、当時のラモス大統領夫人を議長とする政府系NGOのClean&Green Foundationが大々的に立ち上げた河川美化・地域緑化活動Sagip Pasig Movementは、河川沿いに密集するコミュニティのイメージ・アップを目指すという点で、首都圏の多くのバラングイ役員からの支持を集めた。周囲を川に囲まれたプンタ・サンタ・アナ地区も例外ではなく、同地区のバラングイ役員らは次々と同キャンペーンに参加した。主な活動内容は、河川や河岸沿いのゴミ拾いや啓発活動、沿岸の植林などであった。

そこへ介入したのが、70年代にマニラ最大のスラムで都市貧困層の組織化の実践を積んだTRCOR系列のNGOのひとつであるCommunity Organizers Multiversity（COM）<sup>84</sup>であった。COMは、90年代の初頭にデンマークから

---

<sup>81</sup> 地区内の教会を中心とした地域活動の詳細は、[Adoviso and de los Reyes 1996]。

<sup>82</sup> 行政命令（Executive Order）No.54およびNo.65によって1999年に発足した。2009年8月在の共同議長は、アチェンサ天然資源環境長官とフェルナンド・マニラ首都圏開発長官。

<sup>83</sup> 10メートル治水権の法的根拠は、1996年、パシグ川再生委員会のメンバーであるマニラ首都圏開発庁（Metro Manila Development Authority）が1996年に定めた「決議3号」であった。

<sup>84</sup> 97年にCO-TRAINから改称し、現在もオーガナイザーや住民組織リーダーのトレーニングを手がける。

の援助で進んでいた別のマニラ首都圏河川浄化事業によって 93 年に立ち退き通告を受けた川沿いの 3,000 世帯の立ち退き反対運動を組織化した経緯があり、96 年にパシグ川再生事業が発表されると直ちに、ラモス政権に対してロビイングを開始していた。

COM の当時のオーガナイザーは、同団体がパシグ川再生事業に対して並々ならぬ関心を抱いていた理由を次のように述べている。

都市貧困層のためのアドボカシー活動は、1992 年の「都市開発住宅法」の成立後は冷え切っており、海外の財団や NGO からの支援も得にくくなっていった。92 年当時にロビイングの中心となっていたタスクフォース (Urban Land Reform Task Force) の活動家の一部は、その後、海外からの政府開発援助 (ODA) による都市貧困層の人権侵害を糾弾するタイプの運動で脚光を浴びるようになった。その代表例が 1994 年のバタンガス港の強制立ち退き<sup>85</sup>であった。パシグ川再生事業について知ったとき、これは必ず大規模な ODA が入るであろうと確信した。日本かもしれないと思った。当時、カラバルソン地域総合開発計画の延長上には汽水湖であるバイ湖<sup>86</sup>への海水の流入を止めて工業用貯水池にする計画があるとの噂があり、ラグナ湖からマニラ湾に流れ込むパシグ川の再生事業ときけば、カラバルソン計画の一環に違いない、海外援助が入る可能性は高いと思った。それに対する大規模なアドボカシーを立ち上げれば、国際的な NGO からの連帯や豊富な資金援助も見込めると考えた。<sup>87</sup>

つまり COM は、「大規模な ODA 事業の批判と見直し」という新しいマーケットに参入するにあたって、売れそうな 이슈としてパシグ川再生事業に目をつけていたのである。COM は当時、首都圏の河川沿いのスクワッター地域に次々とアプローチしており、97 年にマニラで開催されたアジア太平洋経済協力会議 (APEC) に伴って河川敷に居住する都市貧困層が立ち退きを迫られた際には、マニラ首都圏開発庁の前で大規模なデモを行った。

プンタ・サンタ・アナ地区において COM は、河川美化・緑化運動の Sagip Pasig Movement で中心的な役割を果たしていた何人かの balan-gay 役員らに

---

<sup>85</sup> カラバルソン (Calabarzon) 地域総合開発計画の一部。日本の円借款によって実施された。詳細については、Co 1997, 木村宏恒 1998, 横山が主査を務めた報告書 (財団法人日本国際フォーラム 2000)。当時は日本国内でもアドボカシー運動が盛り上がった。

<sup>86</sup> Laguna de Bay. 通称は Laguna Lake だが、Bay は湖という意味なので、厳密な訳語はバイ湖となる。

<sup>87</sup> 2006 年 2 月 13 日インタビュー。このオーガナイザーは同年 7 月に COM を辞職した。

接触し、「ラモス政権は緑化運動を隠れ蓑に、沿岸住民の移転計画を着々と進めている。騙されてはならない」とのフレーミングを行い、緑化運動から離脱して移転反対のための住民組織を結成するよう呼び掛けた。専従オーガナイザーが、河岸沿いに居住する世帯を一軒一軒訪ね歩いて移転対象世帯を特定し、当該世帯に住民組織への参加を呼び掛けた。

こうして1998年、住民組織 **Dikeside Organization of Punta (DSOP)** が発足した。COMの助言に従って、DSOPは会長1名、副会長1名、そして移転対象とされている11のバラングイから1名ずつの「コア・リーダー」をおき、移転世帯を特定するための個別訪問や定例会合を行った。COMは移転対象の1,500世帯すべてをメンバーとみなしていたが、毎回の会合の参加者は20-40名であり、彼らは「リーダー」と呼ばれていた。会長のVは50代の主婦であった。夫は病弱かつ無職であり、一家10人の家計は、日本就労中に結婚して日本に定住する2人の娘からの仕送りで賄われていた。Vの実妹は同地区内でバラングイ役員を務めながら **Sagip Pasig Movement** に積極的に参加していた。Vはかねてより妹の活動を「行政に騙されているだけではないか」と疑問視しており、そこへ介入してきたCOMの「パシグ川再生事業は立ち退きを推進する事業である」との指摘に共感したという。副会長、及び他の11人のコア・リーダーの半数以上は、キリスト教基礎共同体を通じた地域活動にも活発に参加している人物であった。

COM=TRICORはプンタ・サンタ・アナ地区に住み込みのオーガナイザーを派遣し、弁護士、建築専門家、フィリピン大学都市計画学科の教授、水質調査の専門家などの紹介を行うとともに、国家住宅庁やパシグ川再生委員会との協議の場を設定し、住民組織DSOPを全面的に支援した。

パシグ川再生事業に対するアドボカシーはCOMだけの事業ではなく、TRICOR傘下の姉妹団体である **Urban Poor Associates (UPA)** , **Community Organization of the Philippine Enterprise Foundation, Inc. (COPE Foundation)** との共同プロジェクトとされた。1998年、TRICORは、パシグ川およびその支流の住民の一層の組織化とネットワーキングを推進するため、TRICORによって組織化された河岸沿いのすべての住民組織の連合体として **Ugnayang Lakas ng mga Apektadong Pamilya sa Baybaying Ilog Pasig (ULAP)** を立ち上げた。DSOP会長のVがULAP代表に就任し、DSOPのリーダーたちは、ULAPのミーティングに出席するため、プンタ・サンタ・アナ地区から1時間以上離れたケソン市にあるCOMやUPAの事務所に頻繁に通うようになった。当時の担当オーガナイザーは次のように述べる。

DSOP はもともと緑化事業を通じて集合行為の経験のある人たちの集まりだったので、他の地区に比較して組織化の進行が速く、深かった。彼らはすぐに、ULAP の他の住民組織のモデルとなった。<sup>88</sup>

### 3-3 住民組織 DSOP と複数エージェント

住民組織 DSOP はその組織化の初期段階においては COM という政治的企業家に多くを頼っていたが、もともとバランガイや教会での地域活動の経験があったリーダーたちは、DSOP の結成直後から、COM 以外の外部エージェントにも接触していた。

1999 年、DSOP のリーダーたちは、Sagip Pasig Movement への参加を通じてかねてより接触のあったサンタ・アナ地区出身のサンディ・オカンポ (Sandy Ocampo) 下院議員に面会を申し入れ、立法面からの支援を要請した。

COM とオカンポ議員の双方の協力のもと、2000 年 9 月、パング川再生委員会の官僚トップであるビングル・グチャレス局長 (Executive Director Bingle Gutierrez)、ホセ・リヴィオコ・“リト”・アチェンサ (Jose Livioko “Lito” Atienza) マニラ市長、国家住宅庁 (National Housing Authority) 高官らと DSOP との協議が実現し、DSOP はその場で、立ち退きに対する対案を提出した。その内容は、「10 メートル以内に住むすべての住民は、マニラ市が補償金 (expropriation) <sup>89</sup>を出してプンタ・サンタ・アナ内の私有地マルセロ・コンパウンド (Marcelo Compound) を買い取り、再居住地として適切な住宅を用意した場合にのみ、立ち退きに同意する」というものであった。しかし、アチェンサ・マニラ市長は同案に非常に消極的であった。

2000 年の後半から 2001 年 1 月にかけて、COM=TRICOR の活動家たちは、フィリピンの開発 NGO の連合体である CODE-NGO や他の多くの市民社会組織と共に、「エドサ II」に繋がるエストラダ政権の追い落としのための市民運動の組織化に大きな役割を果たした。DSOP の大多数のリーダーはこの動きに賛同し、プンタ・サンタ・アナからも多くの住民が、2001 年 1 月の「エドサ II」の路上行動に参加した。

1 月 20 日、最高裁長官が大統領不在を宣言し、アロヨ副大統領の大統領への昇格を承認したことで政権交代は実現された。アロヨ大統領は、TRICOR の創

<sup>88</sup> 2003 年 5 月 23 日インタビュー。

<sup>89</sup> 最高額で一世帯 180,000 ペソ。移転予定世帯数を 1000 世帯と見積もると、 $180,000 \times 1000 = 180,000,000$  ペソとなる。これらの補償金で 1)住宅建築費、2)マルセロを購入するための費用、がまかなわれる必要がある。1997 年に DSOP は世帯調査を行い、河岸から 10 メートルの移転予定世帯数を 1,000 世帯と見込んだが、そこでカウントされているのは「家の戸数」のみであり、sharer (同居) や renter (賃貸) を含む「世帯数」ではないため、現実の「移転予定世帯数」は定かではない。

設メンバーであり、COMの事務局長も務めたコラソン・“ディンキー”・ソリマン(Corazon “Dinky” Soliman)を社会福祉開発長官(Secretary, Department of Social Welfare and Development)に任命した。TRICORのオーガナイザーらは、新政権への強い人脈ができたことに歓喜した。

しかし、COM=TRICORはそれ以降、マニラ首都圏の都市貧困地区における組織化に多大な困難を抱えるようになった。都市貧困層の中にはエストラダ前大統領への同情とアロヨ政権への不信が渦巻いており、「エドサⅡ」を全面的に支持した市民社会組織への露骨な敵対心もみられた。エストラダ支持層に働きかけることは不可能だと判断したCOM=TRICORは、エストラダ政権にさほど執着していなかった貧困層を組織化のターゲットとし、エストラダ政権下であまり恩恵を被ってこなかった地区への介入を積極的に行った。エストラダ政権下ではどちらかというところ「受難続き」であったプンタ・サンタ・アナ地区を含むパシグ川沿いのスラム住民は、COM=TRICORにとっては比較的組織化しやすい人々であった。

2001年4月25日、エストラダ前大統領が逮捕されると、マニラ首都圏の都市貧困層を中心としたエストラダ支持者らが、3ヶ月前と同じエドサ大通りに詰め掛け、アロヨ政権打倒とエストラダ政権の復活を要求する街頭集会「エドサⅢ」が始まった。COM=TRICORの介入するスラムからも多くの住民組織のメンバーらが集会に参加した。これを受けてTRICORは4月30日、首都圏各地の都市貧困層に声をかけて緊急集会を開催し、April 30 Working Groupと呼ばれるネットワークを立ち上げた。TRICORのオーガナイザーらはこの集会の場で、「アロヨ新政権を敵視するのではなく、新政権と対話を開始し、新政権から恩恵を勝ち取っていこう」と呼び掛けた。同集会にはソリマン社会福祉開発長官が出席し、①立ち退き中止、②大統領布告による公有地の譲渡、③再定住地の確保、④スラムのインフラ整備、の4分野においてアロヨ政権と都市貧困層との対話の機会を設けることを宣言した。

翌5月1日未明、エドサ大通りを占拠していた集会参加者が大統領府に移動して投石し、警察に鎮圧されたことで「エドサⅢ」は終結をみた。2週間後の5月14日には予定通り中間選挙が実施され、新政権もやっと安定しはじめた6月25日、大統領府の一室で、April 30 Working Groupに加盟する都市貧困層とアロヨ大統領との直接対話を実現した。住民組織DSOPからは会長と副会長の2名が出席し、世帯の立ち退きの停止と適切な移転地の確保を求めた。同様の直接対話は、2001年に計3回実施された。ソリマン社会福祉開発庁長官の尽力により、10月にはアロヨ大統領がプンタ・サンタ・アナ地区を訪問し、DSOPが移転候補地の第一希望としていたマルセロ・コンパウンドを視察した。

地元サンタ・アナ地区出身のサンディ・オカンポ下院議員は5月の中間選挙で落選していたが、代わって、実弟のパトリック・オカンポ（Patric Ocampo）がマニラ市議会議員に当選した。住民組織 DSOP はさっそくオカンポ市議に接触し、川沿い 10 メートル以内の世帯の立ち退きを違法と定める市条例の制定を依頼した。オカンポ市議は DSOP とアチェンサ・マニラ市長との協議会を設け、マルセロ・コンパウンドへの移転が可能となるようにマニラ市が補償金を支出する可能性について検討した。そして 2002 年、オカンポ市議の起草した、プンタ・サンタ・アナの河川沿いの移転世帯への市からの補償を定める条例（City Ordinance）がマニラ市議会でも可決され、予算管理省（Department of Budget and Management）から、土地と住宅のパッケージ・ローンとして 1 億 8000 万ペソ（1 世帯あたり 5000 ペソ、初期貸付 6300 万ペソ）の融資が決定された。

この頃になると、住民組織 DSOP は COM を通さずに直接ソリマン長官と接触し、大統領への交渉を依頼するようになっていた。会長 V はソリマン長官と直接携帯電話で連絡を取り、進展状況を報告していた。

目的に応じて複数のエージェントを使う住民組織 DSOP の戦略は順調に成果を上げた。交渉を単一の NGO に任せきりにせず、複数の外部者に幅広く業務を委託しながら、DSOP は情報を蓄積していった。また、市議や NGO、閣僚といったさまざまなタイプの外部者と同時につきあう DSOP の戦略は、エージェントである外部者同士の監視にも役立っていたと言えよう。

マニラ市からの補償金の額が決定されると、リーダーたちは、不足分の移転費用を自分たちで負担してマルセロ・コンパウンドに移るよう残りの住民たちを説得するため、内部資源の動員にとりかかった。2003 年 3 月、DSOP は、プンタ・サンタ・アナで強い影響力をもち、DSOP とのリーダーの重複もみられる左派系の Party-List 組織である SANLAKAS および Partido ng Mangagawa（PM）の支部リーダーらと対話をおこない、全面協力の約束をとりつけた。同年 5 月には、地域内で移転の影響を受ける 11 のバラングイの議長への説得に着手した。当時、バラングイ議長らはスクワッターにより構成される DSOP にあまり好感を抱いておらず、直接の対話は困難と思われた。そこで、キリスト教基礎共同体の活動を通じてカトリック教会に出入りしている DSOP のリーダーらが、地区内の教会のマーク・ムンダ（Mark Munda）神父に相談を持ちかけて DSOP の立場を説明した。神父は教会の名前で 11 人のバラングイ議長を招集し、DSOP との対話を実現させた。その結果、2003 年 11 月には、11 のうち 7 つのバラングイの議長が、DSOP の提案通りに住民を移転させる計画に賛同するに至った。

### 3-4 2004年大統領選挙を機としたエージェンシー・スラック

協力的なエージェントを内外に得たことで、プンタ・サンタ・アナ地区の住民運動は順風満帆に見えたが、2004年5月の大統領選挙と地方統一選挙を半年後に控えた2003年12月以降、住民組織 DSOP は、エージェントとの「目的の相違」に大きく翻弄されることになる。

2003年12月6日、COM=TRICOR は、住民連合体 ULAP の総会において、“No to 10-meter Movement”という運動を立ち上げた。その基本路線は、「河川から3メートルまでの住民は、首都圏内に適切な再定住地が確保されたときに限り、移転に同意する。しかし、10メートル治水権には一切同意しない (“No to 10 Meter Easement, not to off-site development, but Yes to 3 Meter Easement”）」というものであった<sup>90</sup>。

これに先立ち、COM=TRICOR は住民組織 DSOP のリーダーらに、

「あなたたちはマニラ市から補助金を獲得することに成功したが、なにも、河岸10メートル以内に居住する住民全員が立ち退く必要はない。3メートル以内に居住する世帯のみがマルセロ・コンパウンドに移ればよい。そして、マルセロ・コンパウンドの残りの土地をパシグ川沿いの他地域の住民の移転対象地とするのはどうか。」

と提案していた。しかし DSOP のリーダーたちは、

「せっかくこの路線でマニラ市を説得し、近隣住民を説得してきたのに、いまさら方針変更はしたくない。せっかく移転する気になっている10メートル以内の住民に『やっぱり闘いましょう』などと言えるものか。」

「別の地域から人々が流入してくれば、DSOP のリーダーシップが発揮できなくなり、住民が混乱に陥り、争いが増えるに違いない。」

「マルセロ・コンパウンドの買い取りにマニラ市の合意を取り付けたことは DSOP の成果である。別の地域からの人々は受け入れたくない。」

として<sup>91</sup>この提案を退け、ULAP の総会をボイコットしていた。

---

<sup>90</sup> この戦略の強みは2つの法的根拠にある。第一に、10メートル治水権の根拠となっているマニラ首都圏開発庁令 (MMDA Resolution No.3, Series of 1996) と、3メートルのみを公有地と定める民法 (Civil Code of the Philippines) 653 条および河川法 (Water Code of the Philippines, P.D.No.1097) が一致していないこと。第二に、都市開発および住宅法の再定住規定 (Urban Development and Housing Act, Resettlement Policy) とアジア開発銀行の Resettlement Policy に、非自発的移転の場合は遠隔地への移転を避けるように明記されていることである。

<sup>91</sup> これに対して COM オーガナイザーたちは「住民運動のリーダー自身が権力に固執してしまうこと、これこそが Community Organizing の根本問題である。私たちは Community Organizing を通して権力構造を変えようとしながら、一方では DSOP の権力構造を固定化する手助けをしてしまっているのかもしれない」と発言している。ここに、DSOP の側はリーダーの固定化を望み、COM の側はリーダーの固定化を危惧するという両者の相違がみられる。

さて、“No to 10-meter Movement”を立ち上げるにあたり、パシグ川再生事業を担当する COM のオーガナイザーは、左派系 Party-List 組織である AKBAYAN と、ある合意をとりつけていた。AKBAYAN 側にはマニラ首都圏の都市貧困地区において票を伸ばしたい考えがあり、同党選出のロレタ・“エタ”・ロサレス (Roretta “Etta” Rosales) 下院議員及びマリオ・アグハ (Mario “Mayong” Aguja) 下院議員が河川沿いの都市貧困層の立ち退きの停止を求める法案を議会に提出することで、住民組織連合 ULAP の運動を全面的にサポートすることを提案した。同年 12 月 17 日には両議員の立会いのもと、下院内で ULAP とパシグ川再生委員会のグチャレス局長との協議会が開催され、翌年 1 月 19 日にはアグハ議員による河岸 10 メートルの立ち退きを停止する法案の第一読会が行われた。COM=TRICOR のオーガナイザーらは AKBAYAN の選挙キャンペーンに便乗して“No to 10-meter Movement”のポスターを貼る代わりに、住民組織に AKBAYAN を紹介し、AKBAYAN の選挙キャンペーンへの全面的な協力を依頼した。ULAP に加盟する複数の住民組織が AKBAYAN と選挙協力の協定を結び、AKBAYAN の見本版投票用紙 (sample ballot) や選挙広告の裏面に“No to 10M Movement”の紹介文が掲載されることを歓迎し、AKBAYAN の選挙活動に協力した。

この戦略は一部の地域では順調な成果をあげた。AKBAYAN の基盤が強いパシグ市では、2004 年 2 月、3 メートル以上の立ち退きを行わないとする条例<sup>92</sup>が成立した。マカティ市では、10 メートルの法的根拠をめぐって住民組織がマカティ市に対して起こした行政訴訟を AKBAYAN が支持した。

COM のオーガナイザーは、住民組織 DSOP に対しても AKBAYAN との協力を提案した。しかし、プンタ・サンタ・アナ地区内部で別の左派系 Party-List 組織である SANLAKAS との協力関係を築いていた DSOP は、COM の提案をはっきりと退けた。この頃になると、DSOP のリーダーらは、

「COM は要求が多すぎる。」

「NGO というものは、普段は『貧困層の決定を最優先に』と言っているくせに、選挙前になるとなぜこうも貧困層に要求ばかり押し付けてくるのか。」と言いつつようになっていた。こうして DSOP は、“No to 10-meter Movement”への参加も拒否し、また AKBAYAN との協力にも抵抗を示して、COM=TRICOR とも距離を置くようになった。

2004 年選挙を前に変化したのは、COM との関係ばかりではなかった。

2003 年 12 月 27 日、DSOP の総会において、DSOP のリーダーであると同

---

<sup>92</sup> City Government of Pasig, *Sangguniang Panlungsod*, Resolution No.439

時にプンタ・サンタ・アナ地区内のバランガイ A の議長であり、さらには Party-List 組織 SANLAKAS の活動家でもある人物と、SANLAKAS および PM のメンバーである一部の住民たちが、マニラ市からの補償額が少ないことを理由に、「自分のバランガイからは誰一人としてマルセロに移転させない」と主張した。DSOP は急遽、彼らへの説得のため、マニラ市に対し、補償金の増額を要求した。しかし、オカンポ議員は自らの選挙キャンペーンのため多忙を極めており、同じく再選を目指すアチェンサ・マニラ市長にその要求を伝えることは困難であった。

そこで DSOP は、重要なエージェントであるソリマン社会福祉長官に直接電話連絡し、2004 年 5 月選挙でアロヨ大統領を支持する代わりに、大統領府による「特別事業」を依頼したい旨を伝えた。ソリマン長官への多大な期待から、DSOP のほとんどのリーダーは、2004 年選挙において、アロヨ大統領を支持することに合意していたのである。2004 年 1 月 5 日、アロヨ大統領が選挙管理委員会本部に立候補届を提出するとの噂をききつけた DSOP のリーダーらは、近隣住民に声をかけ、早朝 3 時にジープを 5 台用意し、大統領の顔写真入りの旗や DSOP の横断幕を詰め込んで選挙管理委員会に向かい、大統領の到着を待った。そして大統領が到着すると、旗を振って支持を表明した。

翌 1 月 6 日、ソリマン長官はオカンポ市議を伴ってプンタ・サンタ・アナを訪問し、DSOP のリーダーと会合をもった。リーダーらは、マルセロ・コンパウンド買い上げのための費用の不足分を大統領の特別予算から融通してほしいことを伝え、ソリマン長官は、アロヨ大統領に近くプンタ・サンタ・アナ地区を視察するよう進言することを約束した。

そして 1 月 20 日、アロヨ大統領は、アチェンサ・マニラ市長、オカンポ市議を含む 6 名の現職市議、およびマニラウォーター社 (Manila Water) の職員を伴って、プンタ・サンタ・アナを訪問した。DSOP のリーダーらは要求を掲げた横断幕やプラカードをもって歓迎し、一行をマルセロ・コンパウンドへと案内したが、大統領は立ち退きや移転の話題に触れることはなく、地区内の上水道整備の強化を宣言するにとどまった。

マニラ市への交渉の糸口であるオカンポ市議、立法府への窓口を開いたオカンポ元下院議員、そしてアロヨ政権への強力な人脈を有するソリマン長官など、複数のエージェントを使い分けている DSOP リーダーたちの選挙への関心は非常に高かった。DSOP にとっては、もっとも有用性の高いエージェントはソリマン長官であった。政権が交代すれば内閣改造によってソリマン長官を失うことになる。それを合言葉に、リーダーらは選挙運動に奔走した。会長 V の自宅

は与党ラカス（Lakas-Christian Muslim Democrats）<sup>93</sup>のキャンペーングッズであふれ、選挙当日は、DSOP のリーダーらは与党ラカスの ID を身につけて投票監視員として投票会場を練り歩いた。

選挙期間中、DSOP と COM=TRICOR は距離を置いていたが、両者の交流は途絶えていたわけではなかった。ロコ元教育長官を大統領に推していた COM=TRICOR の幹部らは、熱烈なアロヨ支持を表明している DSOP と積極的に接触しようとはしていなかったが、会長 V をはじめとする DSOP リーダーらの側は、むしろ積極的に COM のオーガナイザーに電話をかけ、情報を収集しようとした。2004 年 2 月の会長 V の誕生日には V の自宅で大規模なパーティーが催され、オカンポ市議、COM のオーガナイザー、COM=TRICOR の紹介でプンタ・サンタ・アナに出入りするようになった建築や土地計画の専門家、ULAP に加盟する首都圏各地の川沿いの住民組織のリーダーらが集結した。COM のオーガナイザーが V に対して、

「さすが V さんだ。まるで ULAP の総会がここで行われているかのような顔ぶれだ。」

と発言すると、オカンポ市議の秘書官が、

「政治家にとっては、住民運動のリーダーの誕生会というのは、フォーマルな住民組織の会合などよりずっと有用な情報の宝庫だ。」

と言い、別の住民組織のリーダーは、

「実に、ここへ来るとさまざまな情報にめぐりあえる。DSOP は人脈豊富でうらやましいかぎりだ。我々など、COM のオーガナイザーに 1 から 10 まで教えてもらわなくてはならないのだから。」

と言いあった<sup>94</sup>。このときの COM と DSOP の関係はすでに、「組織した側」と「組織された側」、「支援するもの」と「支援されるもの」、という関係を超えた対等なものであった。DSOP はこの時点で、エージェントとの情報の非対称性をかなりの程度克服していたように見受けられる。

### 3-5 2005 年の政情不安を機としたインセンティブの変化

2004 年 5 月選挙でアロヨ大統領が再選され、ソリマン長官の留任が決まった後も、COM=TRICOR と DSOP の両者は「付かず離れず」の距離を保ちつづけた。オカンポ市議は落選していた。マニラ市からの補助金の増額を望むことができなくなった DSOP は、ソリマン長官を通じてアロヨ政権に特別事業の実施

<sup>93</sup> ラカスは、ラモス元大統領が名誉議長、アロヨ大統領が議長、ノグラレス下院議長（2008 年 2 月まではデ・ベネシア前下院議長）が党首を務める、与党連合の最大政党である。

<sup>94</sup> 2004 年 2 月 10 日。筆者参加。

を依頼しつづけていた。

しかし、05年6月、アロヨ大統領が04年選挙の直後に選挙管理委員と電話で会話していたことを示す録音テープが暴露されたことによりアロヨ大統領の選挙結果操作疑惑が露見し、市民社会組織が一斉にアロヨ政権への批判を始めたことにより、DSOPの周りのエージェントが大きく変化することになる。

大統領府は6月中旬まで、問題の盗聴テープは野党の陰謀であるとの立場を貫いていたが、マニラ首都圏ではアロヨ大統領の辞任を求める街頭行動が頻発した。「エドサII」を支持した市民社会組織、SANLAKASやAKBAYANを含む左派系の政治組織は大統領を声高に批判し、デモを牽引した。TRICORも集会に参加していた。

6月27日、アロヨ大統領はテレビ会見を通じて、テープの声が自らのものであることを認めて謝罪した。これを受け、7月1日、野党勢力とビジネス・セクターは、マカティ市の商業地で1万人規模の大規模な街頭集会を開催した。7月7日に大統領が閣僚らに辞任を呼び掛けると、翌8日にはソリマン長官を含む10名の閣僚が大統領辞任を求めて辞任した。しかしその直後、ラモス前大統領はアロヨ大統領に留任を勧告し、フィリピン国軍も政治への不介入を宣言した。また、カトリック司教協議会も、大統領辞任を求めないとの声明を発表した。市民社会勢力は7月13日にはマカティ市で4万人規模の辞任要求集会を開催した。COM=TRICORはこの集会にスラムの住民組織を動員した。マニラ首都圏からだけでなく、すでに郊外に移転していたラグナ州(Laguna)やリサル州(Rizal)の住民組織にも声をかけ、貧困層を動員した。DSOPにも声がかけられたが、DSOPのリーダーらは、

「自分たちはアロヨ政権を支持している。」

「ソリマン長官には強く失望した。彼女は感情に任せて行動している。」

「2001年4月のApril 30 Working Groupの立ち上げ当初、アロヨ政権を支持するように呼びかけたのはほかでもないソリマン長官とTRICORだったはずだ。それなのに、政情が変わったからといって、今度は私たち貧困層を反アロヨ集会に動員しようとしている。私たちはそのような組織をNGOとは認めない。彼らは政治組織だ。自分たちはそれには従わない。」

として、COM=TRICORの行動を激しく批判した<sup>95</sup>。そして、COM=TRICORの呼びかけとは逆に、7月16日にルネタ公園で開催された大統領支持集会に参加した。同集会は、大統領に忠誠を誓う地方首長らが中心となって動員をかけたもので、約12万人が参加した<sup>96</sup>。

<sup>95</sup> DSOPのリーダーへの電話インタビューによる。

<sup>96</sup> どちらの街頭集会においても、主催者側が貧困層に200-500ペソを支払って動員してい

市民社会組織と野党による辞任要求はその後も続いたが、街頭集会は、9月6日の下院本会議での弾劾請求の否決をピークにいったん終結した。9月6日の下院前での集会には、ソリマン長官も野党の政治家に混じって出席し、TRICOR傘下のスラムの住民組織が多く参加していた。

DSOPのリーダーの一人はこのことに対して強い不快感を露わにし、次のように述べた。

COM=TRICORは貧困層を助ける振りをして政治的に利用している。ソリマン長官の心情と立場は理解できるが、COM=TRICORの手法は許せない。<sup>97</sup>

ソリマン長官という強力なエージェントを失ったDSOPの運動は低迷の一途をたどった。しかしそれはDSOPだけの問題ではなく、他の住民組織にとっても同様であった。住民組織連合ULAPに所属していた首都圏各地の河川沿いのスラムのリーダーらは、COMに黙って会長Vの自宅を訪れ、今後の方策について相談した。Vは次のように述べていた。

DSOPの活動が低迷したのは、私たちがCOM=TRICORから離れたからではなくて、単に、ソリマン長官を失ったからだ。COM=TRICORから離れたことで生じたデメリットはない。そもそも私たちは、NGOを必要としていたのではなくて、行政に口利きのできる誰かを必要としていただけなのだ。COM=TRICORに従っても、政治的に利用されるだけで、私たち貧困層にとっては何のメリットもない。

しかし私たちは、COM=TRICORと完全に関係を切りたいわけではない。COMのオーガナイザーのもってくる情報は非常に有用である。一時の感情で喧嘩をするのではなく、頭を冷やしてから、COM=TRICORとの今後の関係について考えるべきだ<sup>98</sup>。

---

たことが、タブロイド紙を含む新聞紙上で批判された。2005年7月18日MALAYA紙社説、7月16日ABANTE-TONITE紙“Hakot brigade sa GMA rally,”同7月17日“Pongdang Luneta Rally Iimbestigahan,” TRIBUNE紙7月17日“Paid crowds fill GMA rally; gov't funds used: Opposition Blast PNP's Double Standard Policy,”同社説“Hakot Days Back,”7月17日FREEMAN紙“Foreign Groups fund rallies Cristina C. Birondo”など。

<sup>97</sup> 2005年9月7-10日、DSOPリーダー宅での対面インタビュー。

<sup>98</sup> 2005年9月7日、V宅でのインタビュー。

その後、DSOP と COM のオーガナイザーは数回にわたって、書面で意見交換を行った。DSOP の主張の要旨は一貫して、

これからも COM からの支援は得たいが、政治的な街頭集会への参加を強要しないでほしい。それは正しい NGO のあり方ではない。オーガナイザーが個人的に特定の政治勢力に加担するのは構わないが、組織的な政治行動は控えてほしい。今後一切、ULAP 傘下の住民組織に政治行動への参加を要求しないことを約束してほしい。

というものであり、それに対するオーガナイザーからの返答の要旨は以下の通りであった。

自分たちは貧困層に街頭集会への参加を『強要』したつもりはない。政治を抜きにした CO も、動員を抜きにした住民運動も存在しない。<sup>99</sup>

両者の議論は平行線を辿ったまま、2006年2月には、民主化20周年の記念日を前にして、アロヨ大統領辞任を求める街頭運動がふたたび活発化した。同時に、国軍内部の改革派によるクーデター計画が進行しているとの噂が飛び交い、COM=TRICOR のオーガナイザーらは ULAP 傘下の住民組織に対し、

「今度こそ政権交代が起こる。今回は軍も動いており、『エドサ I』や『エドサ II』のパターンと同じことが起こるだろう。」

との急進的な呼びかけを行い、当時、左派やエストラダ派の政治的リーダーを中心とする大衆動員グループ (Laban ng Masa) とソリマン元長官ら辞任した元閣僚を中心とする中間層グループ (Black and White Movement) が企図していた、「クーデターによるアロヨ政権の崩壊後、次の選挙までの間に文民による暫定革命政府 (Transitional Revolution Government) を結成する」との計画を住民組織に伝播させる勉強会をあちこちのスラムで開催した<sup>100</sup>。2月22日には、エドサ大通りで開催された2万人規模の路上集会に、April 30 Working Group から2,000名の都市貧困層が参加した。

アロヨ政権は2月24日に非常事態宣言 (State of National Emergency) を

<sup>99</sup> 会長 V の保有している両者の書簡より。両者の許可を得て要旨のみ掲載。

<sup>100</sup> COM=TRICOR のオーガナイザーらの後日談によると、これらの勉強会の開催は決して TRICOR としての組織的な決定ではなく、クーデターを支持するオーガナイザーらの個人的な活動の範疇にとどまるものであったとしているが、オーガナイザーらが TRICOR の仕事 (通常の住民組織ミーティング) の機会を利用してこのような会合を開催していたことは事実であったし、2月22日のデモへの参加は組織的な決定に基づくものであった。

敷き、クーデターの首謀者であった国軍改革派の若手将校らを拘束した。これを受け、2月25日の民主化記念日に予定されていた大規模な市民集会も中止された。COM=TRICORの支援を受けてきた住民組織からは、「今年もやっぱり何も起こらなかった」との失望の声が多く聞かれた。同年6月、市民社会組織が大統領に対する新しい弾劾請求を下院事務局に提出すると、ソリマン元長官はCOM=TRICORの介入しているスラムのコミュニティを回って弾劾支持を訴え、下院事務局に圧力をかけるため、下院の敷地内にテントを張って徹夜の集会を行うことを提案したが、当日集合したのはわずか200名、うち、夜を越したのはわずか30名であった。

### 3-6 新しいエージェントの選択と移転の成功

このころ、COMのオーガナイザーからDSOPに対して最後の書簡が届き、「今後はDSOPをULAPとは見なさないこと」、「ULAPは近いうちにVに代わる新代表を選出すること」が通達された。これによって、DSOPは完全にCOM=TRICORと決別した。

DSOPの会長VがULAP代表を事実上解任されたことに対し、ULAPの他の構成員らはもとより、ULAPとの定期会合をおこなっていたパシグ川再生委員会の担当官らも強い失望感を示した。

2006年7月、ULAP傘下の別の住民組織のリーダーはVの自宅を訪れ、パシグ川再生委員会との会合の後に担当官らが、

「Vがいないと話がまとまらない。私たちはVと話がしたい。」

と述べているのを耳にしたと報告した。会長Vはただちに同委員会のグチャレス局長の秘書および担当官に電話をかけ、自分たちがULAPを脱退したこと、ついでには今後はDSOPとして、COM=TRICORの介入なしに直接同委員会と交渉したいことを説明した。DSOPのリーダーとパシグ川再生委員会の担当者らは、1998年から続いていた協議会を通じて顔見知りになっていた。数日後、グチャレス局長はDSOPのリーダーらの面会を受け入れ、DSOPとの直接交渉に応じる考えを示した。この直後にグチャレス局長は異動となったが、ディオグラシャス・タブラン（Deogracias Tablan）新局長はDSOPとの対話を継続した。

マルセロ・コンパウンド買い取りのための補助金が不足しているせいで移転が滞っている現状に対して、パシグ川再生委員会は、「マルセロ・コンパウンドの地価は高額すぎるので、当初の事業予定どおり、リサル州（Rizal）またはカビテ州（Cavite）の代替移転地への移転に同意してはどうか」と提案した。DSOPのリーダーらは、「移転候補地をすべて自分たちの目で見えて選択させても

らえるなら、場合によっては同意してもよい」と応答した。2006 年後半から 2007 年前半にかけて、パシグ川再生員会は DSOP のために移転候補地見学のスケジュールを組み、週末ごとに、天然資源環境省（Department of Environment and Natural Resources）の車両を提供して同行した。言うまでもなく、これはきわめて異例である。パシグ川再生委員会のある課長は後に、担当官らの前で筆者に次のように述べている。

（2006 年当時、）どんなに対話をしても住民組織と決して合意に至らないことに、私たちは苛々していた。特にアロヨ政権が不安定化してからは、役所と住民組織の橋渡し役であるべき NGO が「役所を信じないように」と住民組織に吹聴しており、私たちは疲れていた。この事業もそろそろ 8 年を迎え、「2005 年までにすべての世帯を移転させる」との当初の目標からは大幅に遅れている。もし DSOP が移転に同意すれば、最初の成功例をつくることができ、ほかの住民組織も彼らに続くであろう。<sup>101</sup>

移転地見学に同行した担当官らは、政策については何の決定権ももたない、文字通りの末端公務員であった。しかし、彼らは DSOP に非常に好意的であり、DSOP との対話や移転地選定見学の模様を、毎回写真やビデオに収めていた。DSOP のリーダーらはビデオカメラに向かって、以下のように述べた。

私たち DSOP はグチャレス前局長、タブラン局長の決断と、現場の担当官らの尽力に深く感謝している。他の住民組織もぜひ、行政の担当官を信頼することから始めるべきだ。私たち都市貧困層を助けてくれるのは NGO だけではない。<sup>102</sup>

ソリマン長官、NGO というエージェントを失った DSOP は、行政の担当官を新たなエージェントとして雇うことを選択したのであった。末端の担当官らに決定権はなかったが、DSOP の意向を上司に伝えたり、また逆に、上司である高級官僚の意向や、担当人事の動向を、いち早く DSOP に伝えたりといった情報伝達の役割を果たしていた。DSOP の成功をみて、COM=TRICOR の傘下で運動を続けてきた他の河川沿いの住民組織のなかにも、NGO を介さずに行政との直接対話を検討しはじめるところが出てきた。

2007 年 6 月、DSOP のリーダーらは、パシグ川再生委員会の提案どおり、ア

---

<sup>101</sup> 2008 年 2 月 1 日、パシグ川再生委員会の課長へのインタビュー。担当官 2 名同席。

<sup>102</sup> 2007 年 10 月 28 日、2008 年 2 月 1 日、5 月 17 日。筆者同席。

アジア開発銀行の補償金<sup>103</sup>を受けてリサール州ロドリゲス町 (Rodrigues, Rizal) の国家住宅庁の保有地に移転すること、月 700-900 ペソのローンを 25 年間にわたって支払い、一戸当たり 40-50 平方メートルの土地を買い取ることに合意した。マルセロ・コンパウンドの買い取りよりもこちらのほうがはるかに住民負担額は少なかった。

DSOP は近隣世帯への説得を続けつつ、開発計画に関する協議を開始した。開発計画においても、DSOP はすべてを行政に任せるのではなく、以前に COM の紹介を受けて交流のあった建築専門家による NGO に低価格住宅のデザインを依頼し、それを実現するよう行政に要求するという方法をとった。実際に住宅建設が始まると、移転対象世帯は順番に現地を訪れ、リーダーらもそれに同行して毎週のように移転地を訪問して、工事の進捗状況をチェックした。そのための交通費の半分はパシグ川再生員会が負担した。DSOP のリーダーらはまた、移転先のロドリゲス町の町長を頻繁に訪問し、「模範的な移住者」として法令の遵守を誓うと共に、移転地への公共交通機関の拡充や学校建設などを直接依頼した<sup>104</sup>。

他方で、ロドリゲス町の移転地を購入する費用が捻出できない約 1,000 世帯は、2005 年 7 月 21 日のシン枢機卿の逝去に伴ってカトリック教会から都市貧困層の住宅地にと提供されたプンタ・サンタ・アナ地区内の「シン枢機卿ビレッジ (Cardinal Sin Village)」と呼ばれる低所得者住宅に移転することが決定された。同ビレッジは、カトリック教会のムンダ神父の仲介によって、本稿第 5 章で述べるカトリック系の使徒団体 Gawad Kaling によって建設されたもので、遠隔地への移転に反対していた左派系 Party-List 組織 SANLAKAS のリーダーらが中心となって移転を計画したものであった。DSOP はこれらの組織と綿密な協議を行い、ロドリゲス町移転者とビレッジ移転者の区分け作業を行った。

ロドリゲス町の住宅は 2008 年 5 月に完成し、6 月 11 日に最初の 50 世帯が移転した。移転当日の采配はすべてパシグ川再生委員会が行った。国家住宅庁から 1 世帯に 1 台のトラックが無料で手配され、社会福祉開発庁からは各世帯に「当面の生活のための支援物資」と称して、世帯あたり袋一杯の缶詰やインスタント食品が無料配布され、マニラ市からは引越しの荷物の搬入・搬出を手伝う男性要員が有料で派遣された。人々は家財道具を運び出したあと、歓喜の表情をうかべながら、長年居住してきた家の杭を自らの手で抜き、屋根のトタ

<sup>103</sup> アジア開発銀行の Pasig River Environmental Management Rehabilitation Sector Development Program より、一戸あたり 225,000 ペソの補償金が支払われることになった。

<sup>104</sup> 2008 年 5 月 17 日、25 日、31 日。いずれも筆者同席。

ンをはがして倒壊させ、トラックに乗って新しい住居へと向かった。

09年3月までに、計700世帯が移転を完了し、残された約1,000世帯のうち900世帯以上が「シン枢機卿ビレッジ」に移転した<sup>105</sup>。

2006年6月のCOM=TRICORとDSOPの決別から2008年9月まで、両者の間には交流はなかったが、DSOPのリーダーらは、TRICORからの情報を失うのは残念でならないと繰り返し、筆者の論文執筆に全面的に協力する代わりに、プンタ・サンタ・アナ地区の状況をすべてTRICORに伝達し、先方の反応を確かめてくるように依頼していた<sup>106</sup>。2008年9月、筆者は、DSOPと和解したいというTRICORの熟練オーガナイザー<sup>107</sup>と共に移転地を訪問した。DSOPのリーダーらはオーガナイザーの訪問を歓迎し、かつてULAPとして共に運動していた他の河川敷の住民組織の知人らの動向を尋ねるとともに、「ロドリゲス町長とリサール州知事との折り合いが悪いので交渉の窓口が統一化されていなくて困っている」、「街灯が少ないので夜間外出が心配であり、バランガイに対して自警団の設置を要求したいがどうしたらよいか」などの具体的事項を、2年前と変わらぬ調子で相談した。オーガナイザーはそれらの相談に親身になって答えるとともに、運動の成果が芳しくないULAP傘下の住民組織にDSOPの事例を見学させたいと申し出た。DSOPはその提案を喜び、以後、TRICORとDSOPの関係は修復された。現在、DSOPはTRICORのオーガナイザーに随時アドバイスを仰ぎ、TRICORのオーガナイザーも移転地に足繁く通っては、空きスペースに他の住民組織を移転させる可能性について検討している。

### 3-7 考察

住民組織DSOPのリーダーらは、組織化のごく初期の段階で、COMのオーガナイザーによる「ラモス政権の下請け組織であるSagip Pasig Movementは信用できない、騙されてはいけない」とのフレーミングに呼応して集合した。その後も、COMという外部者に全面的に頼るのではなく、独自に別の外部者との接触を試みてきた。アロヨ政権下の閣僚、下院議員、市議、左派組織、教会といった多様な外部者を、場面に応じてエージェントとして使い分けることで、市から補償金を獲得し、地域内の合意を形成することにも成功した。政治

---

<sup>105</sup> “Village of Sin is a quiet gift that keeps on giving” *Philippine Daily Inquirer* 208.6.22.にもその様子が詳述されている。

<sup>106</sup> 彼らは、筆者のこともある種の情報収集のためのソースとして利用していたことが伺える。

<sup>107</sup> かつてTRICORでパシグ川再生事業を担当していたオーガナイザーはこのときまでに2人を除いて全員辞職していた。

的に多彩な複数のエージェントを使い分けることで、エージェントの能力や隠された政治的目的といった情報を収集し、努力水準を互いに監視させ、交渉を NGO に任せず自分の目で確かめることが可能になり、エージェントの仕事の効果を高めることができたといえよう。

しかし、2005 年以降のアロヨ政権の不安定化を受け、DSOP と COM=TRICOR の目的は乖離しすぎてしまった。COM=TRICOR がアロヨ政権に敵対的な態度をとるようになったことを受け、DSOP は「自分たちの意に反して運動が政治的に利用される」ことへの危機感を募らせた。そして、TRICOR というエージェントに対して報酬として支払うべき「支持」「協力」といったコストのほうが、COM=TRICOR に業務を委託することで得られると見込まれる便益を上回ると認識したとき、DSOP は委託のインセンティブを失い、COM-TRICOR と決別した。

COM との目的の相違問題を解決不可能と認識した後、DSOP は、NGO の力を借りずにパシグ川再生委員会という行政機関と対話するため、同委員会の担当官らをエージェントとして交渉を進めた。その結果、NGO の力を借りながら 10 年かけても獲得できなかった移転地を、DSOP はわずか 2 年で手に入れることができたのである。DSOP は、このように臨機応変にエージェントを取りかえる戦略をとりつつも、NGO との関係を積極的に切ることはなく、複数のエージェントとの関係を保ち続け、つねに情報収集に努めている。

住民組織 DSOP のメンバーらは、NGO からのサポートを必要としながらも、NGO から「政治的に利用される」、「別の目的のために動員される」ことに強い危機感を有していた。現在彼らは、「スクワッターが自分ら移転地を選択できた見本事例になったこと」、「いったん決別した NGO を拒むのではなく、情報源として人脈を大切にしていること」、「かつて自分たちを『組織化した』 NGO が、現在では逆に自分たちから情報を仕入れていること」に満足を感じ、「賢く選択して立ち回る自分たち」に対して強い自尊心を抱いている。

DSOP と、かつて DSOP を組織化した政治的企業家である NGO との関係、あるいは、DSOP と地方政治家や官僚らとの関係は、「組織される者」と「組織する者」という不均等な関係でも、「乞う者」と「与えるもの」という伝統的なパトロン・クライアント関係でもなく、情報を隠しながらも自らの利益を最大化させたいと考える「プリンシパル」と「エージェント」との間の対等なゲーム的關係であったといえよう。

## 第4章 エージェントの政治的競合と住民運動の膠着

本章では、マニラ市北西部のトンド（Tondo）と呼ばれる貧困地域の中で最大規模のスラムを有するパローラ（Parola Compound, Zone 1, District 1, City of Manila）地区の事例を取りあげる<sup>108</sup>。



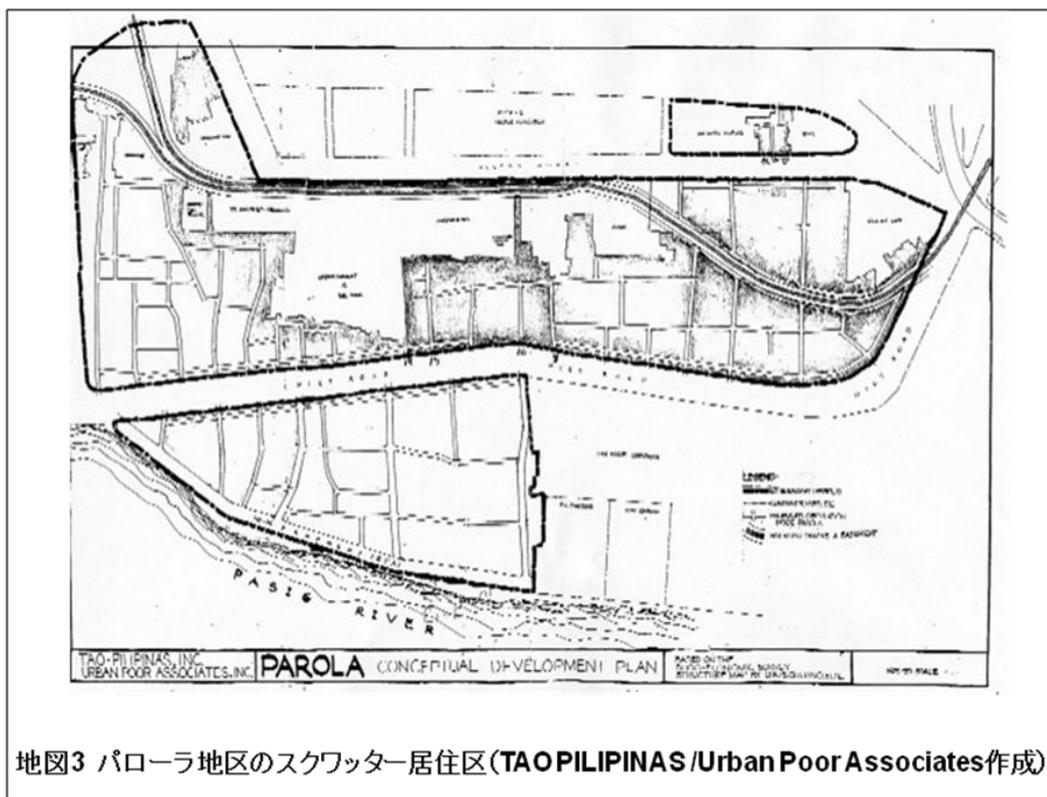
パローラ地区はパシグ川（Pasig River）がマニラ湾に注ぎ込む河口部に位置する埋立地で、21ヘクタールの埋立地に20,000世帯が不法に居住する（地図2）。域内は、湾岸に続く道路（MICT<sup>109</sup> Road）によって南北に分断されている（地図3）。北部はフィリピン港湾局（Philippine Port Authority）の所有地で、予算不足のため MICT 社などに賃貸されてきた。南部は、港湾局と公務員保険機関（Government Service Insurance System）の共有地である。この地域の埋め立ては60年代後半に開始され、まだ湿地帯であった70年代前半にはすでにフィリピン中部のビサヤ（Visaya）諸島の貧困農村からの人口流入と不法居住が始まっていた<sup>110</sup>。港湾地区に隣接するパローラ地区はたちまち人口過密地区となり、マルコス政権下では大規模な強制撤去が何度も実施された。民

<sup>108</sup> 2004年までのパローラ地区の土地問題進展の詳細は木場（2006a）。

<sup>109</sup> Manila International Container Terminal

<sup>110</sup> トンド全域の人口流入の歴史としては、1956年、マニラ湾岸の港湾施設の拡充のため、政府によるトンド海岸部の埋立てが開始された。63年までに178ヘクタールが新しく造成されたことで、ルソン島南部やビサヤ地方からマニラに移住してきた貧困層は次々とトンドに居住するようになり、68年にはほとんど全域がスクワッター居住区となった。

主化以降もそれは続いたが、90年代に、港湾道路からスラムを隠すために作られた高い壁で全域が外部から遮断されるようになると、警察ですら介入をためらうようになったと言われている。現在は臓器売買の拠点とも呼ばれ、殺傷事件が多発し、マニラ首都圏でもっとも治安の悪い地域と言われている。



地図3 パローラ地区のスクワッター居住区(TAOPILIPINAS/Urban Poor Associates作成)

貧困の代名詞となったトンド地区の中でもさらに貧しいとされるパローラには、歴史的に、さまざまな外部者が政治的企業家として住民運動を組織化しようと試みてきた。2001年の段階で、パローラには少なくとも57の住民組織が存在しており、その約3分の1が何らかの形で居住安全の確保を求める活動を行っていた<sup>111</sup>。

住民組織同士は政治的に敵対し、土地獲得運動が目立った成果をあげることにはなかったが、2001年4月25日から5月1日にかけて、エストラダ派の住民がアロヨ政権に異議を唱えて参加した大規模な街頭示威行動「エドサⅢ」以降、アロヨ政権は次々とパローラへの優遇策を示し、地域人口の半分にあたる10,000世帯のスクワッターに土地の権利を譲渡する大統領布告に署名した。

その変化をもたらしたのは何だったのであろうか。そして、布告の公布から

<sup>111</sup> Urban Poor Associates (2001) より。これはあくまでも無作為抽出による対面調査によって特定できた数であり、同資料には「地域特有の政治的な事情から、特定の組織の名前を挙げることをためらったり拒否したりされたケースが多くあったため、実際の数はこれをはるかに上回るだろう」と付記されている。

8年が経過した現在、パローラには何が起きているのであろうか。本章では、同地区の住民組織と外部からのエージェントとの相互関係を軸に、それらを分析したい。

#### 4-1 政治的企業家 UPA の介入と住民組織連合 NASAPA の結成

パローラ地区には 1970 年代からすでに、左派系の政治組織を含む数多くのコミュニティ・オーガナイザーが介入していた。第 1 章 1-2-2 で述べたシカゴのソウル・アリンスキーらの流れを組むアメリカの宣教師らがマニラで初めて CO を始め、Zone One Tondo Organization (ZOTO) を結成したのもこの地である。しかし、政治的立場をめぐる 80 年代のオーガナイザー同士の分裂を受け、ZOTO は活動拠点をトンド北部に移し、Zone One と総称されるトンド南部のパローラ地区、イスラ・プティン・バト地区 (Isla Puting Bato)、そして次章で取り上げるバセコ地区には、左派系の政治組織のみが残されることになった。

1999 年、コミュニティ・オーガナイザーの連合体である TRICOR 系列の NGO, Urban Poor Associates (UPA) のオーガナイザーがパローラ地区に介入した。UPA の目的は、前章で述べたプンタ・サンタ・アナ地区と同様、パシグ川再生事業に伴う住民移転の可能性について住民に知らせ、立ち退きに反対する住民組織を立ち上げることであった。UPA は、すでにパローラに存在していた防犯委員会、水道協会、母子健康組合など 12 の住民組織のリーダーに声をかけ、Nagkaisa Samahan sa Parola (パローラ共同体: NASAPA) という住民連合を結成するよう呼び掛けた。その中心的存在となったのは、90 年代にアルフレッド・リム (Alfred Lim) マニラ市長によって組織化された防犯委員会の男性たちであった。

1999 年から 2000 年にかけて、NASAPA のリーダーらは UPA の勧めでパシグ川再生委員会による説明会に参加し、UPA=TRICOR が組織化するパシグ川沿いの住民組織連合 ULAP にも加盟した。しかし、NASAPA のメンバーのうち、河川沿いに居住する世帯はごくわずかであった。NASAPA の当時のリーダーはこう述べている。

UPA のオーガナイザーらが河川沿いの立ち退きの問題を持ち込んできた当初は、誰もオーガナイザーの話の聞こうとしなかった。パローラは、河川沿いに限らず、全域がスクワッター居住区なのだから、私たちは、「なぜ河川沿いだけ？」と UPA に詰め寄った。UPA は、「河川沿いの立ち退き問題はいま、一番時期的に盛り上がっているからです。まず ULAP の集会

に参加してみてください。ULAPの傘下には、河川沿いの居住者ではないあなたたちのようなスクワッターや路上生活者も含まれています。彼らは、ULAPの活動から学び、それを応用して、政府との交渉を始めています」と言った。他のリーダーは反対したが、私ともう一人のリーダーが、とりあえずはULAPの会合に出席してみることにした。…出席してみると、そこにはマニラ首都圏の各地の住民組織のリーダーが集まっていた。河川からはるかに離れた場所に居住する人たちもたくさんいた。彼らは、「パシグ川再生事業には特に関心はないけれど、ここへ来るといろいろな情報を得られるし、行政との協議会にも誘ってもらえるし、UPA=TRICORは実際、河川沿い以外の住民に対しても丁寧な組織化のトレーニングをしてくれる」と言った。<sup>112</sup>

NASAPAのリーダーは、UPAのもたらす情報と、行政機関との対話の機会を有用なもののみならず、次第に、UPAに相談を持ちかけるようになった。すでにNASAPAを辞めた当時のリーダーは、次のように述べている。

UPAは私たちに、行政機関との協議会に出席することを勧めた。私たちが最初に出席したのは、パシグ川再生委員会との会合だった。私の家は川とは反対側にあるので、パシグ川の問題などどうでもいいと思っていたが、会合に出席してみると、そこには、パシグ川再生委員会の担当だけでなく、国家住宅庁、社会福祉開発庁、大統領府都市貧困評議会、国家貧困対策委員会、住宅および都市開発調整委員会など、さまざまな行政機関の役人が出席していた。他の地域の住民組織は、正式な議題とは別途、会合の前後や休憩時間に、個別に担当官をつかまえて何やら話をしている様子だった。(中略)…議題そのものはつまらなく、グチャレス局長のただらとした発言には苛々したが、協議会に出席することで人脈ができる<sup>113</sup>、自分はそう確信した。その次の会合には、自分を含め10名がパローラ地区から参加した。<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> 2009年3月23日インタビュー。

<sup>113</sup> フィリピンにおいては、「人脈」や「ネットワーク」は、単にエージェンシー・スラックの防止策としてだけでなく、それ自体で非常に価値のあるものと認識される。本章の例でも、NASAPAの構成員らは、「組織化のトレーニングを受けることができること」や「人脈が広がること」を、集合行為の本来の便益（居住安全の確保）に加えて発生する便益として認識することで、追加的インセンティブをもつことになったと思われる。

<sup>114</sup> 2009年3月23日インタビュー。同人はNASAPAのリーダーであったが、2003年、組織内部のもめごとが原因でNASAPAを離れ、現在はどの組織にも所属していない。

さらに、現在も NASAPA のリーダーを務める女性はこのように述べる。

NASAPA が結成されたのは UPA のお蔭であった。パローラには多くの住民組織があったが、居住安全の問題に真剣に取り組む組織はひとつもなかった。あるのは、とても急進的な、立ち退き反対のデモを行うような団体のみだった。そこへ UPA のオーガナイザーがやってきて、比較的穏健な住民組織を選定し、NASAPA という連合体を結成するようにと提案した。私たちは、「じゃあ、やろう」と言った。でも、本当に実現するかどうかは確信が持てなかった。ある日、オーガナイザーは、NASAPA の立ち上げのための第一回会合の日時を伝えてきた。私は「出席します」と言ったが、実際は出席しなかった。忙しいし、ほかのリーダーも行かないと言ったし。でも、CさんとJさんは来ていたらしい。約束の時間の数時間後、私が自宅で家事をしていると、UPA のオーガナイザーが、「CさんとJさんが待っているぞ」と呼びに来た。行ってみると、他のリーダーたちも集められていた。私たちはCさんとJさんに謝り、それでおしまいだと思っていた。そうしたら UPA のオーガナイザーは、「本当にスクワッターから抜け出したいなら、時間を提供すべきだ。そうでなければ、CさんとJさんにのみ仕事を押し付けて、文句だけ言うのはおかしい」と言い、私たちはそれから数時間にわたってレクチャーを受けた。その後も毎回、「皆で協力すること」がいかに重要かというレクチャーを何度も受けた。そして私たちは、やると言ったことをやらなかったり、行くと言ったのに行かなかったりするリーダーには罰金を科すことにしたのだ。<sup>115</sup>

UPA は、これまで居住安全の獲得のために集合行為を起こした経験のなかった住民組織リーダーたちの、「スクワッターからは脱出したい」、「けれどもあえて行動を起こしたいとは思わない」という意識に効果的に働きかけた。「UPA の会合に参加すれば情報が入り、行政へのアクセスも開ける」という選択的インセンティブを提供するとともに、フリーライダーに対する罰則を設定することで集合行為への合意を可能にし、NASAPA という住民連合体を結成することに成功したのである。UPA はまさに政治的企業家の役割を果たしていたといえよう。

---

<sup>115</sup> 2008年8月17日インタビュー。

#### 4-2 住民組織同士の政治的対立

2000年には、NASAPAはUPAの支援のもと、順調に行政機関との対話のチャンネルを増やしていった。しかし、表2に示したような地区内の他の住民組織が、NASAPAの活動に異議を唱えるようになった。

住民組織名	組織の性質	組織者	エージェント	アロヨ政権に対する立場 (2001-2003年)
PCCD	家主協会連合	自発的	港湾局 のちにUPA	信頼
NASAPA	既存の住民組織 の連合体	UPA	UPA	不満はあるが肯定的
ALAMAT	左派系 住民組織	SANLAKAS (左派)	SANLAKAS	アロヨ政権を含む すべての政権を否定
KADAMAY	左派系組織 支部	BAYAN MUNA (左派)	BAYAN MUNA	アロヨ政権を含む すべての政権を否定
PMAP	エストラダ派 組織支部	PMAP (エストラダ派)	PMAP	エストラダ政権を肯定、 アロヨ政権の正当性は認めない

表2 パローラ地区の住民組織

Alyansa Maralitang Tondo (トンド貧困者連合: ALAMAT) は、パシグ川再生委員会の担当官らがパローラ地区を訪問して NASAPA のメンバーに説明会を開催している最中に会合を妨害した。ALAMAT は左派系の Party-List 組織である SANLAKAS が 90 年代に組織化した住民組織で、立ち退き反対のデモを開催し、96 年には、パローラ地区への立ち退きが違法であるとして行政訴訟を起こした経緯もある<sup>116</sup>。UPA は ALAMAT のリーダーを NASAPA に引き込もうと接触したが、先方の強い抵抗にあったという。

さらに、パローラには、SANLAKAS よりも急進的とされる左派系 Party-List 組織 BAYAN MUNA の支援を受ける住民組織 Kalipunan ng Damayang Mahihirap (都市貧困連盟: KADAMAY) も活発に活動していた。KADAMAY は ALAMAT 同様、強制立ち退きへの危機意識の喚起と抵抗運動の組織化を主な活動としていたが、KADAMAY と ALAMAT は現在に至るまで敵対関係にある<sup>117</sup>。

さらに、パローラ地区では、1998 年のエストラダ大統領就任の前後から、同大統領派の政治組織 People's Movement Against Poverty (PMAP) が住民の

<sup>116</sup> 訴訟は Urban Development and Housing Act (都市開発住宅法) の遵守を求めるものであった。しかし後述のとおり訴訟の決着を待たずして土地問題が進展したため、訴訟は立ち消えとなっている。

<sup>117</sup> 母体の BAYAN MUNA と SANLAKAS が敵対関係にあることがその理由である。SANLAKAS や前章で言及した AKBAYAN は、90 年代初頭のフィリピン共産党の分裂時に党本部の方針を否定した修正左派の一派であり、BAYAN MUNA は共産党系の急進左派である。

組織化を進めていた。PMAP は、大統領布告による首都圏各地の都市貧困層への土地の譲渡と引き換えにエストラダ政権の支持基盤を強化することを目的としており、パローラ地区をはじめ、第 5 章で述べるバセコ地区、第 6 章で述べるノース・トライアングル地区、巨大なゴミ処理場で有名なパヤタス地区など、最貧困地区といわれる地域に強い活動基盤をおいていた<sup>118</sup>。UPA は PMAP の戦略を快く思っておらず、NASAPA と PMAP は互いに接触する機会をもたなかった。

これに加え、パローラ地区には、24 の家主協会 (Home Owners Associations) の連合体である Parola Council for Community Development (PCCD) が存在していた。PCCD は、24 時間開業の診療所の運営、職業訓練事業、火災被害への緊急援助などを行う相互扶助組織であり、港湾局から財政支援を受けている。港湾局の土地を不法占拠している住民組織が、一方で港湾局の財政的支援を受けているのは奇妙に思われるが、会長 H はこの点について「港湾局が貧困層を懐柔したいからだ」と説明している。また、会長 H の父親がマルコス政権時代に大統領府に勤務していた関係で、行政機関に豊富な人脈をもっているとも述べている。UPA は会長 H らに NASAPA への加盟、または NASAPA との協力関係の構築を提案したが、NASAPA リーダーらの側が「H の高慢さには我慢できない」としてこの提案を拒絶した経緯もある。

#### 4-3 「エドサⅢ」と住民運動の進展

2001 年の 4 月末に「エドサⅢ」が始まると、エストラダ派の政治組織 PMAP はパローラ地区に何台ものバスを送りこみ、住民を集会に送り込んだ。金銭や食料を受け取って参加した住民も多かったが、人々は当時を振り返って、「エストラダ前大統領逮捕のニュースに涙し、激怒しながら集会に向かった人々もいた」と述懐する<sup>119</sup>。

近隣住民が次々と「エドサⅢ」に参加するのを目の当たりにした NASAPA のリーダーたちは、4 月 30 日、前章で述べた TRICOR の組織したネットワーク、April 30 Working Group の立ち上げ集会に出席し、「エドサⅢ」に協力しないこと、アロヨ政権との交渉の機会を模索することに合意した。

「エドサⅢ」は翌 5 月 1 日に終結をみたが、中間選挙を 2 週間後に控えたアロヨ政権を震撼させるに充分であった。同日未明の投石を受け、反乱事態 (State of Rebellion) を宣言したアロヨ大統領は、同集会に参加していた都市貧困層

<sup>118</sup> PMAP とエストラダ政権の関係については、Magno 2002 にたいへん詳しい。

<sup>119</sup> 2007 年 5 月 1 日、PMAP メンバーであるパローラ住民へのインタビュー、及び、2009 年 3 月 23 日、NASAPA メンバーへのインタビューより。

の属性を調査するよう、大統領府秘書局（Presidential Management Staff）に指示を出した。秘書局は、多くの参加者が、パローラ地区、第 5 章での述べるバセコ地区（Baseco）、ケソン市の下院周辺（National Government Center）、パヤタス地区（Payatas）、第 6 章で詳述するノース・トライアングル地区（North Triangle）、およびフィリピン国鉄の線路沿いのコミュニティから動員されていたと分析し、その旨を大統領に進言すると、大統領は、それらの地域に優先的に大統領布告を發布すべく調整を行うよう、関係機関に指示した<sup>120</sup>。中間選挙の前日にあたる 5 月 13 日、大統領は、パローラの住民に土地の権利を与えることを宣言した。

就任 3 ヶ月にして「貧しい民衆」からの支持を獲得することを最優先課題に掲げざるをえなくなったアロヨ政権は、以後、折にふれて貧困層への配慮をアピールするようになった。7 月 23 日の大統領施政方針演説（State of the Nation Address）<sup>121</sup>において、大統領はことさらに貧困問題への配慮を強調する演説を行い<sup>122</sup>、同演説の 3 日前にはケソン市で開催された「都市貧困サミット」に出席し、都市貧困層への住宅供給に 20 億ペソの特別予算を組むことを発表した。

PCCD の会長 H が大統領府に対し、パローラ地区への特別プロジェクトを求め書簡<sup>123</sup>を提出したのは、施政方針演説直前の 7 月 20 日であった。

「なぜ 2001 年 7 月に大統領府に要望書を書いたのか。」

という筆者の質問に対して会長 H は、

「大統領がパローラを恐れていることがはっきりしたからだ。大統領はすでに 5 月の選挙前に、パローラの住民に生活の保障を約束していた。『エドサ III』が引き金だったのだ。」

と明言している。彼らは、「エドサ III」が、膠着したパローラの土地問題に風穴を開ける「政治的機会」であることを察知して行動を起こしたのである。

8 月、アロヨ政権は、無職の若者を道路清掃員として雇用する事業を開始し<sup>124</sup>、パローラ地区はその受益地区の一つに指定された。そして 9 月 3 日、「大統領

---

<sup>120</sup> 2005 年 9 月 15 日、当時の大統領府秘書局の担当者への対面インタビューによる。同人は現在、国家住宅庁（National Housing Authority）に異動している。

<sup>121</sup> 例年、施政方針演説の当日には、左派系の組織が政権への不満を訴えてケソン市の下院議事堂まで行進し、貧困問題への対処の遅れなどを糾弾する街頭集会在開催される。

<sup>122</sup> 大統領は、マニラ首都圏最大のゴミ捨て場であるケソン市のパヤタスの 3 人の少年が大統領に宛てて書いた手紙を何度も引用するなど、特に都市貧困層への印象的なアピールを行った。その様子は翌日の英字紙に「貧者のための施政方針演説」と報道されたほどであった。（“SONA for the Poor,” *Philippine Daily Inquirer*, 2001.7.24.）

<sup>123</sup> この書簡は会長 H の自宅に保管されている。

<sup>124</sup> この事業の意図は、職を得る見込みのないスラムの失業者たちに臨時収入という恩典を与えるほか、「若者を仕事に縛りつけ、街頭に出ないようにする」という意図があった。（“Keeping the Poor Busy,” *NEWSBREAK*, June 21, 2004, p.38）

布告 96 号 (Presidential Proclamation No.96)」によって、パローラの一部である 9.68 ヘクタールの土地の権利を 1 万世帯に譲渡することが宣言された。

この直後、NASAPA は UPA オーガナイザーの強い勧めで、これまで敬遠していた PCCD に初めて接触する。これを受け、会長 H から PCCD の幹部は、NASAPA と共に行政機関との協議の場に参加するようになった。NASAPA のリーダーは当時を振り返って、

「これはよいチャンスだと思った。いままで、私たちの努力にもかかわらず、パローラは反政府的な地域と思われていた。でも、やっと対話のチャンスが訪れた。」

と説明している。彼らは「いま行動すれば成功するかもしれない」という政治的機会を敏感に認知して行動に出たと考えられる。

2002 年 1 月 20 日、左派系住民組織 ALAMAT がその母体 SANLAKAS と共に、「大統領布告 96 号」の受益者の拡大を要求する集会をパローラ地区内で開催し、2,000 人が参加するという事件があった。NASAPA と PCCD のリーダーらは、

「せっかく私たちが政権と友好的にやっっていこうとしているのに、デモなどをしてパローラ地区の評価を下げないでほしい。」

と憤慨していたが、UPA のオーガナイザーは、

「AMALAT のリーダーの一人は現職の balan-gai 評議員で、強い発言力を持っている。敵に回してはいけない。」

と助言した。そんな折、PCCD はさらなる受益者の範囲拡大を求める要望書を提出し、2002 年 6 月 4 日には、新たに 10 ヘクタールの土地の権限委譲を認める「行政命令 108 号 (Executive Order No.108)」が実現した。

次に事態が進展したのは、2003 年 7 月末、国軍の反乱分子が人質をとってオークウッドホテル (Oakwood Hotel, 現在はアスコット・ホテルに改称) に籠城した「オークウッド事件」の直後であった。この事件の裏には、政権に反感を抱く一部の軍関係者やエストラダ期の元官僚が都市貧困層の住民を動員してホテルを包囲させ、政権に揺さぶりをかける作戦があったといわれており<sup>125</sup>、アロヨ政権にとってはまさに「エドサⅢ」の悪夢を彷彿とさせる出来事であった<sup>126</sup>。

---

<sup>125</sup> *Philippine Daily Inquirer* 2003.7.27. エストラダ派の政治組織の活動家らが都市貧困層を勧誘している現場が目撃された。国軍は、エストラダ政権時代の農地改革庁長官であり現在もエストラダの政党である PMP (*Partido ng Masang Pilipino*) の総裁を務めるオラシオ・モラレス (Horacio Morales) らが、事件当日に約 50,000 人の民衆をマカティ市へ送り込み反乱軍支援を計画していたとしている。

<sup>126</sup> アロヨ政権はこのとき、「エドサⅢ」以降 2 度目となる「反乱事態宣言 (State of Rebellion)」を出した。

同年 9 月 5 日、アロヨ大統領は自らパローラを訪問し、アチェンサ・マニラ市長、マイケル・ディフェンソール（Michel Deffensor）住宅都市開発調整評議会議長<sup>127</sup>、ソリマン社会福祉開発長官とともに、「大統領布告 96 号」の最初の受益者として 100 世帯に「土地を譲渡する」旨を記載した証明書を手渡すセレモニーを行った。その席上でアロヨ大統領は、

「権力を握ろうとする反乱分子の誘いを拒んだあなたがたに感謝を表明します。本当にありがとうございます。だからこそ、私はあなたがたのニーズに応えることができるのです。」<sup>128</sup>

と、オークウッドに動員されなかった住民たちへの感謝の言葉を述べ、3 ヶ月以内に新たに 1,000 世帯に証明書を渡すことを宣言した。人々は「大統領、2004 年選挙に出馬してください」<sup>129</sup>という手書きの看板を自主的に掲示し、

「(2004 年選挙への) 大統領の再出馬は確実だな。」

「要求を出すならいまがチャンスだ。」

と囁きあった。同大統領が 2004 年選挙への出馬を宣言したのは、その 1 ヶ月後であった。

このように、パローラ地区の土地問題は、政権にとっての「脅威」の前後に劇的な進展をみせてきた。「大統領布告 96 号」が、「エドサ III」のような反政府運動への住民の参加をくいとめるための大胆かつあからさまな懐柔策であったことは、疑いの余地がないだろう。

#### 4-4 「大統領布告 96 号」の受益者

2003 年 9 月 3 日に大統領から直接に証明書を受け取った 100 世帯は、パローラ地区の住民の中では特殊な人々であった。8 月下旬に大統領府からバランガイ評議会に対し、「受益者となる予定の 1 万世帯のうち最初の 100 世帯に証明書を発行するので 100 名を選定するように」との通達があり、バランガイはさっそく、受益世帯の選定にとりかかった。この選定作業には、UPA の複数のオーガナイザー、NASAPA, PCCD のリーダーらも加わった。そして、「この日のために献身的な努力を続けてきた複数の住民組織に関わる世帯の中から民主的に 100 世帯を選定」<sup>130</sup>した。その結果、100 世帯の枠は、表 3 のように、バランガイ役員およびその親族と、NASAPA, PCCD のリーダーのみで占められた。例外的に左派系の ALAMAT に 2 人が割り当てられているが、これはバラ

<sup>127</sup> ディフェンソールは 2004 年の大統領選ではアロヨのスポークスパーソンを務めた。

<sup>128</sup> 大統領府から後日公開されたスピーチ原稿より。

<sup>129</sup> 映画「フォレスト・ガンプ」のパロディとして、“Run, GMA, Run!”と書かれていた。

<sup>130</sup> バランガイ長の言葉。なお、1 世帯につき 1 人の代表者を出すこととされていたため、実際には「100 人」を選定する作業が行われた。

ンガイ評議員である同組織のリーダーが会議の中で自分の組織のメンバーに枠を付与することを強く要求したためだという<sup>131</sup>。

組織名	割当人数
バランガイ役員とその親族	20
PCCD (H 派) <sup>132</sup>	20
PCCD (R 派)	20
NASAPA	20
NASAPA (パイロット地区) <sup>133</sup>	18
ALAMAT	2
合計	100

(出所：バランガイ議長からの聞き取りをもとに筆者作成)

**表 3 大統領布告 96 号の受益者の属性**

大統領がパローラ地区を訪問した当日、100 世帯の受益者らは、胸に番号札をつけて、ステージの前に並べられた 100 の椅子に着席し、大統領やディフェンソール長官らと握手を交わし、大統領から手渡された証明書を高く掲げて歓喜の声をあげた。その模様は、翌朝の主要英字紙にもタガログ語版タブロイド紙でも報道された。

この非常に露骨かつ選択的なセレモニーによって、UPA の支援の下でアロヨ政権と対話を行った組織は「勝ち組」、エストラダ派や左派の住民組織は「負け組」であることが、住民の間に広く認識されることになった。「どの住民組織に加盟しているか」、「その住民組織がどの外部者と関係を有しているか」によって、居住安全という集合的利益を享受できる住民とそうでない住民が、明確に分断されてしまったのである。

#### 4-5 2004 年以降の停滞と住民組織の分断

大統領布告の発布後は、受益世帯が特定され、世帯あたりの土地の面積、支払額、支払方法などが決定される必要が生じた。この手続きが終了すると 5 年から 25 年のローンが組まれ、土地の権限が正式に住民側に移行されることとなる。具体的な問題は、天然資源環境省 (Department of Environment and Natural Resources)、大統領府都市貧困委員会、国家住宅庁、そしてマニラ市から構成される省庁間協議会 (Local Inter-Agency Committee) で決定される。同協議会には住民側代表として、バランガイ役員、NASAPA と PCCD のリー

<sup>131</sup> バランガイ評議員および PCCD からの聞き取りによる。

<sup>132</sup> 03 年、組織方針と意思決定のプロセスをめぐる、会長 H を中心とするグループ (以下 H 派) と、副会長 R を中心とするグループ (以下 R 派) に分裂し、現在、土地問題に関する情報は実質的にはすべて H 派が握っている。

<sup>133</sup> NASAPA の活動地域の一部は、UPA によって「パイロット地区」とされていた。

ダー、そして UPA が参加することになった。会期は不定期で、議題や進行はすべてマニラ市の開発委員会の職員によって決められる。2003年12月、一世帯に移譲される土地の面積を20平方メートルとすることが決定され、正式な受益世帯数を確定するための戸数調査が天然資源環境省によって実施されたが、受益世帯の特定は行われず、住民らが、自分の世帯が受益者なのか否かを知ることではできなかった。世帯あたりの負担額やローンの支払い方法といった詳細については、省庁間協議会の議題にすら上らなかった。

また、同協議会には、NASAPA と PCCD のリーダー以外の住民組織のメンバーは一度も参加の機会をあたえられなかった。当時、

「あなた方は、政府との協議の場から阻害されていると思いますか。」

という筆者の質問に対し、KADAMAY や ALAMAT といった左派系の住民組織やエストラダ派の PMAP のリーダーらは、

「それは違う。私たちはあんな協議の成果を信じてはいない。同じ席に座りたくもない。」

「彼ら（NASAPA と PCCD）には信条がない。目先のものに釣られているだけだ。」

と回答した。アロヨ政権に好意的なグループと提携した住民100世帯が実際に大統領から証明書を受け取るという露骨な光景を目の当たりにしてもなお彼らがこのように回答したのは、彼らはアロヨ政権による大統領布告の効果に強い懐疑心を抱いていたからではないかと思われる。彼らは、自分たちが「阻害されていること」に対して不満をもつよりも、アロヨ政権の迎合策に「利用されてしまう」近隣住民に対して不快感を覚え、彼らを批判することで、「自分たちはあのように無知ではない」との自己意識を確認していたのである。

他方、NASAPA と PCCD のリーダーらも、一向に何も決まらない協議会への出席が無駄足であることに気づいていた。「それでも協議会に出席しつづけるのはなぜですか。」という筆者の質問には、

「日常的に政府（機関）と関係を持っていればそのうち別の幸運がある。」

「すべての都市貧困層がこんなチャンスにめぐり合えるわけではない。パローラだけ特別だ。」

などの答えが返ってきた。つまり彼らは、協議の成果のそのものに期待するのではなく、その場で行政担当官と顔見知りになり、パローラ地区の住民代表という「特権」を維持することで、近い将来、より実質的な恩典に浴することができるかもしれないと考えていた。

さて、区画整理、消防施設の整備、道路や広場などの公共スペースの確保、上下水道の整備などの再開発計画は、上記の省庁間協議会とは別に、国家貧困

対策委員会、国家住宅庁、住宅都市開発調整評議会と住民組織による協議会において議論されることになっていた。NASAPA と PCCD はこちらの協議会にも出席しており、2003年12月、住宅都市開発調整評議会の側からマスタープランが提示された。その内容は、

「パローラ地区は人口過密であり、単純に計算しても20ヘクタールあたり平均3世帯もが居住している状況なので、現在のままで土地の分配をおこなうことは困難である。再開発のためには、十分な広さの通路や広場も確保する必要がある。つまり、通路となるエリアを中心に、一部住民は移転する必要がある。」

というものであった。NASAPA はこれに対し、

「一部の住民のみが立ち退きを迫られることになれば、地域の中で争いが起こるのは必至である。」

と猛反対し、UPAのパートナー機関である建築専門家によるNGOのTechnical Assistance Organization (TAO-PILIPINAS) に、再開発計画の作成と見積もりを依頼した。TAO-PILIPINAS も行政側と同様、人口過密のパローラ地区では、相当な数の住民が現在の居住地から移転しないかぎり、住宅建設はおろか安全な通路の確保もできないとの見解を示し、

「そもそも、9.68ヘクタールしかない土地を10,000世帯に譲渡するという大統領布告の想定はきわめて非現実的であり、実現不可能である。」

との説明を行った。

NASAPA のリーダーらは強く失望し、これ以降、NASAPA の会合に出席する住民の数は激減した。すでに2004年5月選挙が近づいており、UPAのオーガナイザーもあまりパローラ地区を訪問しなくなっていた。

エストラダ派のPMAPに組織化された人々は、

「だから言ったじゃないか、そもそもアロヨ政権の約束なんて信用できないと。」

と、PCCD と NASAPA を露骨に批判した。左派系住民組織のALAMATのリーダーらは、PCCD や NASAPA の会合の場にしばしば現れ、

「布告が出されてもう2年。なにも起こらない。温和にやっている場合じゃない。」

と主張したり、周辺住民に対して、

「彼ら(PCCD と NASAPA)の言うことを信じるな。」

と鼓吹したりして妨害をおこなったりした<sup>134</sup>。

---

134 たとえば2003年12月にPCCDとNASAPAが天然資源環境省およびマニラ市の職員とともに戸数調査を実施した折も、ALAMATが先回りしてこれらを吹聴したため、「どう

#### 4-6 2004年大統領選挙以降の停滞と住民組織の自己規定

「エドサⅢ」以降の2年間、アロヨ政権に対して「協調」を選択していれば「勝ち組」として生き残れると信じてきた NASAPA と PCCD のメンバーであったが、2004年5月選挙を控え、住民の側には不安と不信が渦巻くようになり、「大統領布告はやはり見せかけだったのではないか。」

とのささやきが交わされるようになった。NASAPA と PCCD は、アロヨ大統領の選挙キャンペーンに積極的に関与することはなかった。そして、アロヨ大統領に近いアチェンサ・マニラ市長と現職市議、アロヨ大統領の有力な対抗馬であったフェルナンド・ポー・ジュニア (Fernando Poe Jr.) 大統領候補、貧困層の人権擁護と居住安全の確保を公約としていた野党のカルロス・パディリア (Carlos Padilla) 上院議員候補<sup>135</sup>、従来は地域内で敵対してきた BAYAN MUNA などの左派 Party-List 組織といった、複数の外部者に次々と接触を試み、キャンペーンに参加した。政治的立場にまったく一貫性のない複数の外部者を同時に支持する彼らの行動は、一見、奇異にみえるが、彼らは、それによってあちこちから情報を得るとともに、UPA とアロヨ政権以外に頼れる外部者を探そうと試みていたのである。

大統領布告は本当に「単なる約束」にすぎなかったのだろう。「エドサⅢ」でパローラ地区が目立ったから幸運が舞い込んだだけで、アロヨはもう、パローラ地区のことなんて忘れていたのだろう。だとすれば、これまでパローラ地区の問題に積極的に関与してこなかったアチェンサ・マニラ市長に近づいたほうがよい。市長のほうがまだ私たちに近いから。<sup>136</sup>

90年代にアチェンサ市長の政敵であるリム元市長によって組織化された防犯委員会に所属する NASAPA のリーダーがそのように述べ、NASAPA のリーダーは、市長や市議らに便益供与を依頼すると同時に、選挙キャンペーンに参加した。投票日当日と開票の期間中は、彼らは市長派の投票監視員として会場の周辺をパトロールした。

選挙の数日後、市長の選挙キャンペーンにもっとも活発に参加していた NASAPA のリーダーの子息が殺人容疑で拘束される事件が起こった。彼は無罪

---

せ立ち退きのための調査だろうから協力しない」、「あなたたちはアロヨ派だろう、私たちは賛成してない」などの理由で回答を拒否する世帯が続出し、同行したマニラ市職員が文書を見せて説得にあたるほどであった。

<sup>135</sup> 当時下院議員。別の野党大統領候補であったパンフィロ・“ピン”・ラクソン (Pancilo “Ping” Lacson) のチームから上院選に出馬したが落選した。

<sup>136</sup> 2004年4月29日、NASAPA のリーダーへのインタビュー。

を主張し、NASAPA のリーダーらは、選挙キャンペーンの中心的リーダーであったマニラ市内のビジネスマンに面会し、身柄解放への協力を求めたが、彼らの要求がアチェンサ市長に取り次がれることはなかった。

さらに、彼らの頼みの綱であった大統領布告 96 号が、選挙期間中の 3 月 9 日に公布された新たな大統領布告 571 号によって「修正」され、土地の対象範囲が狭められていたことが判明した。住民はその事実を、第二次アロヨ政権発足後の 7 月に、UPA のオーガナイザーによって知らされた。UPA のオーガナイザーですら、大統領布告が新しい布告によって何度でも修正できることをそのときまで知らなかったという。オーガナイザーは落胆し、

「これはパローラの住民に対する脅しである。」

と憤ったが、NASAPA と PCCD のリーダーらはそれ以上に、

「なぜいままで情報が入らなかったのか。」

と、UPA に対する不信感を強めた。

行政機関によるフォーマルな省庁間協議会は継続されていたが、議論は一向に進行せず、アチェンサ市長は、

「パローラ周辺の土地は港湾局だけではなくマニラ市にとっても重要な開発資源であり、スクワッターに譲渡するという提案には賛成できない。」

と発言し、省庁間協議会への出席を拒絶した。さらに2005年になると、前章でも述べたアロヨ政権の選挙不正疑惑により、UPAはついに省庁間協議会から手を引き、パローラ地区にもごく限定的にしか介入しなくなった。引き続きパローラ地区に出入りしていた筆者に対し、UPAのスタッフらはしばしば、

「パローラ地区は事例研究に向かない。あそこの住民には合意形成をしようという意思がまったくみられない。」

「パローラ地区に関与するのはエネルギーの消耗だ。」

「2003年までは我々も若手のオーガナイザーをパローラで研修させたものだが、いまは、UPAでもっとも熟練した2名のオーガナイザーしかパローラには関与させていない。それでも事態が進展しないないとはどういうことだ。」

と話しており、2005年9月には、

「NASAPAは、(UPA=TRICORがもっとも力を入れてきた)パシグ川再生事業に対するアドボカシーにはいっさい協力せず、集会に誘っても出席しない。そのくせに、我々オーガナイザーを批判し、自分たちで独自に行政と対話ができると信じており、UPAに相談もなしに市庁舎に行ったり、行政担当官に電話をかけたりする。」

と、NASAPAがUPAの努力を正当に評価せず、UPAの事業への協力という報酬

を支払わず、かつ、複数の外部者と独自に接触を試みていることに対して、強い不満をもらしていた。

アロヨ政権からもマニラ市からも恩恵を得られず、UPAというエージェントも失ったNASAPAは、UPAに黙って大統領府都市貧困評議会や国家貧困対策委員会に足を運び、会合を設定するよう依頼した。大統領府都市貧困評議会の担当官は初めのうち、

「パローラ地区にはUPAという優秀なNGOが入っているのだから、交渉はUPAを通してやってほしい。ばらばらに陳情に来られても困る。」と拒絶していたが、NASAPAのリーダーらは何度も同評議会の本部を訪問し、UPAがパローラ地区から手を引いてしまったと訴えた<sup>137</sup>。やがて、同評議会のフィールドワーカーは何度かパローラ地区を訪問し、NASAPAと直接会合をもつことに同意した。会合では何も決められなかったが、NASAPAのリーダーらはこう述べていた。

何も進展はないが、少なくとも毎月会っていれば、何かが起こる前に情報が入る。毎回顔を合わせるために私たちは(同評議会の担当官に対して)、「大統領布告はまた修正されていませんか」、「立ち退きの日は決まりましたか」と冗談を言うんだ。<sup>138</sup>

PCCDの会長Hらは、過去2年間にわたる省庁間協議会を通じて知り合った行政の担当者に面会を求め、大統領に直接話す機会がほしいと訴えた。大統領との対話は2009年8月現在に至るまで実現していないが、PCCDのリーダーらは行政担当官の携帯電話番号を次々と入手し、「何かニュースはないか」とのショート・メッセージを、パローラ地区の近況報告を交えつつ、頻繁に送信している。

UPAという優秀なNGOをエージェントとしていたにもかかわらず大統領布告の修正という情報が入らなかったことに落胆し、UPAがアロヨ政権との対話のチャンネルを失いつつあること、大統領布告の具現化のプロセスにおける再重要人物であるアチェンサ・マニラ市長への人脈を築けないことに不安を覚えていた彼らは、UPAに頼らずに独自に情報を得る必要性を感じていたのである。前章のプンタ・サンタ・アナ地区の住民組織DSOPと同様、彼らにとっては、行政機関の担当官でさえ、NGOに代わる「エージェント」でありえたのである。

<sup>137</sup> 2007年3月2日、大統領府都市貧困評議会担当官へのインタビュー。

<sup>138</sup> 2007年9月12日、NASAPAリーダーへのインタビュー。

5年が経過した2009年3月現在も、フォーマルな省庁間会議は中断されたままであるが、住民組織のリーダーらは、それぞれにさまざまな外部者とのコンタクトを維持しながら、独自に情報を収集している。

#### 4-7 エージェントとの関係に基づく住民の自己規定

2003年までのパローラ地区の住民運動においては、「どの住民組織に加盟するか」、「組織がアロヨ政権を支持するか否か」が住民を受益者と非受益者を分断し、「勝ち組」と「負け組」が明確に可視化された。しかしその後は、進まない再開発のなかで、両者の差はしだいに曖昧になっていく。そうしたなか、各住民組織のアイデンティティは、「どの外部者を選ぶか」ではなく、「外部者とどのように関わるか」によって強く規定されているといえよう。

NASAPA や PCCD のリーダーらは、左派系住民組織やエストラダ派の住民組織のメンバーを「エストラダのお抱え (Erap boys)」、「政治組織に利用されている」などと批判してきた。一方で左派は、住民組織 A と住民組織 B を「アロヨ政権に簡単に利用された恥ずかしい奴」、「グロリアの仔犬 (*tuta ni Gliria*)<sup>139</sup>」、「不正と闘う気がない日和見主義者」と非難している。PCCD が NASAPA のリーダーらのことを、

「彼らは、UPA のオーガナイザーがいないと何も決められない、自分たちは NGO なしでもずっとやってきたのに。」

と批判することもある。外部者から利用されることが日常化している彼らは、どの外部者の側につくかを見極め、利用される立場でありながらも、同時に自分たちも他者を利用しているのだという意識を持っている。

2004年大統領選前には、アロヨ政権をとりあえずは支持する NASAPA や PCCD のメンバーらは、対抗馬のポー候補を支持する隣人を「頭の悪い感情的な人たち」と呼び、反対にポー支持者はアロヨ支持者を「選挙前の一時的な貧困対策プログラムにだまされる無知な住民」と批判していた。

本事例で挙げた住民組織はそれぞれ別々の外部者を選択し、政治的立場を異にしてきたが、すべての組織に共通するのは、自分たちを取り巻く外部者や政治機会に対する敏感さである。

「いくら貧しく、教育がなくても、貧困層は政治組織の言葉をそう簡単に信じはしない。」

という NASAPA のメンバーの言葉や、次のような発言は非常に印象深い。

---

<sup>139</sup> グロリアはアロヨ大統領のファースト・ネーム、*tuta* は仔犬（人の顔色を伺って後を追う）の意味。

X という NGO は私たちに「あなたたちは Y というあの NGO に利用されている」と言い、Y は「あなたたち、X にうまく使われているだけだ」と言った。また別の人は（私たちのことを陰で）「あいつらは政治家 Z に使われているんだ」と言い、Q 議員は「あなたたちは政権転覆を狙うグループの言いなりにならないで」と言った。それはそのとおり。私たちは貧しいから、いろんな人に利用されている。指摘されなくたって私たちはよくわかっている。だって、私たちも得をするのだから。<sup>140</sup>

彼らは一見、「誰につくか」、「どこに所属するか」によって自分たちを差異化しているように見えるが、その底辺にあるのは、「どんな状況においても適切に判断し、多くの情報を収集できる自分たち」、「利用されるだけではなく、賢く立ち回れる自分たち」への強い自尊心である。彼らが他の住民組織を批判するのは、その自尊心の裏返しであるといえよう。

#### 4-8 考察

パローラ地区の住民運動の進展と停滞は、プリンシパル・エージェント・モデルによって、次のように説明することができる。同地区では、初めからエージェント同士の政治的差異が強調されすぎていたために、組織同士の間に過度な分裂と敵対心が生まれてしまった。2001年の「エドサⅢ」以降、アロヨ政権から特別の便益を受けることになったパローラ地区において、それぞれに別々の「外部者」とのつきあいをもつ5つの住民組織は、「エージェントの選択によって明暗が分かれてしまう」ということを学習した。しかし、アロヨ政権下で約束された計画の実施が遅延するなかで、それぞれの住民組織は、アロヨ政権の約束に固執するのではなく、資源にもっとも効果的にアクセスするために、自分たちで新たな情報を仕入れ、別のエージェントとのつきあいによって「保険」をかけておく必要性をも認識するにいたった。

パローラの住民組織の間で強く渦巻く、「利用されること」に対する意識とエージェントへの猜疑心は、「エドサⅢ」を契機としてアロヨ政権がパローラ地区を懐柔しようとしたことを住民自身が認識していた証左である。彼らの猜疑心は、エージェンシー・スラックを生じさせないための行動となって現れる。NASAPA や PCCD にとっての最適戦略は、その有効性を疑問視しながらも大統領布告の実現を期待し、かつて自分たちを組織化した UPA という NGO との関係も維持し、あまり進展のみられない省庁間協議会にこまめに足を運び、さ

---

<sup>140</sup> 2003年10月22日、NASAPAメンバーへのインタビューより。

らに独自に行政機関に足を運んで行政官僚との親しい関係を構築し、かつ、選挙キャンペーン期間という機会を捉えて野党や左派系の組織とも接触し、常に情報を仕入れ、いつでも別の「外部者」に乗り換えられるようにしておくことなのである。一見、「日和見的で無節操」に見えるかもしれない彼らの行動は、自分たちでは実現できない居住安全という集合的利益を得るために働いてくれるよりよい「エージェント」を探しつづけるための彼らの合理的な戦略であると説明することができよう。それぞれの住民組織は、自分の選択するエージェントに騙されぬよう情報を収集し、エージェントが適切な成果を上げない場合はエージェントを取り替える。住民組織同士が互いのエージェントを比較して批判しあうことは、エージェントの成果を衆人環視に晒して監視する効果をもっている。

しかし、外部者に対して強い警戒心を抱き、他の組織に対する敵意を過度に剥き出しにする結果、住民組織間の対立は深まり、住民は、集合行為参加への選択的インセンティブと強制力を提供してくれる UPA という強力な政治的企業家の組織化の呼びかけに応答することができず、住民運動という集合行為自体が困難な状況となってしまった。住民たちは大統領布告の発布後も合意形成を行うことができず、行政との交渉もばらばらに行っている状態にある。

以上はプリンシパルである住民組織の側の事情であるが、パローラに介入する外部者の政治的差異が強調されすぎていたことは、エージェントである UPA のインセンティブにも影響を及ぼしていた可能性が高い。UPA は決してパローラ地区に手をこまねいていたわけではない。エージェントが最大限努力したところで住民にはその努力が観察できず、エージェントの力量が実際より低く評価されてしまい、努力しているのに住民側が離反する「ホールドアップ」の状態のもとでは、UPA のオーガナイザーの士気も低下してしまう。長年にわたって住民の合意形成を助けてきた UPA のオーガナイザーが 2004 年以降手を引いてしまったのは、UPA の努力に見合うだけの「報酬」がこの地域から得られないと判断したからに他ならない。同様に、布告を起草した大統領府、あるいはその実施のために省庁間協議会を開催してきた行政担当官の目には、どんなに優遇策を示しても一向にエストラダ派と左派の勢力が弱まらないパローラ地区への大統領布告は、投資価値のない無駄なプロジェクトに映ったのかもしれない。住民にとってどんなにそれが合理的であったとしても、エージェントの立場からみれば、次々とエージェントを替える住民らは、恩知らずな日和見主義者でしかない。そのことが、パローラに関与してきたすべての「外部者」のインセンティブを大きく低下させていた可能性がある。

次章では、パローラ地区と非常に似通った状況にありながら、大統領布告発

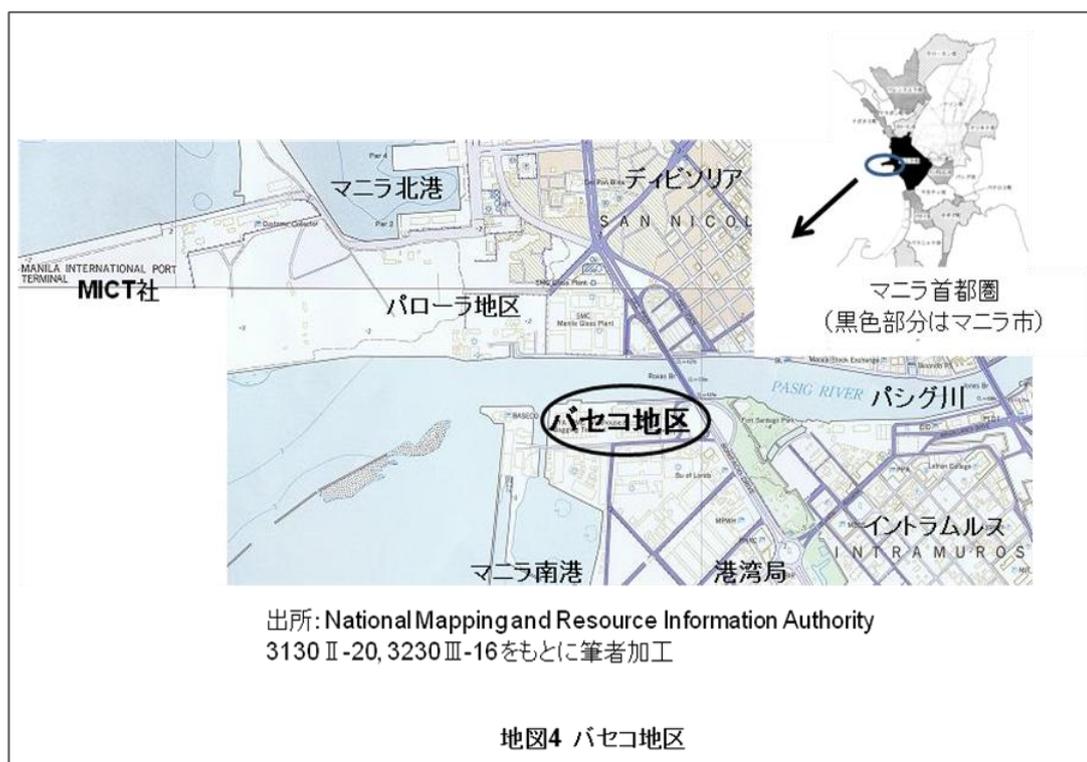
布後に合意形成が行われ、住民が居住安全という集合的利益を獲得した事例を取り上げる。

## 第5章 Gawad Kalinga:2種類のプリンシパルをもつエージェント

本章では、前章で取り上げたパローラ地区の対岸に位置するマニラ市バセコ地区（Baseco Compound, Barangay 649, Zone 68, Tondo, City of Manila）の事例を検証する<sup>141</sup>。バセコ地区もパローラ地区と同様、「エドサⅢ」の後にアロヨ政権の大統領布告によってスクワッターへの土地の譲渡が決定され、住民組織の政治的分裂によって、長らく、住民間の合意形成が不可能な状態にあった。しかし、2004年にカトリックの使徒団体の社会貢献部門である”Gawad Kalinga”というグループが介入して以降、組織間の分裂は解消され、同地区は劇的な再開発を遂げ、住民らはすでに一戸建ての住宅を得て、土地所有権獲得に向けて順調に支払いを進めつつある。

住民組織はなぜ Gawad Kalinga を受け入れたのだろうか。2001年以降、バセコ地区に関与した数々のエージェントと住民組織の関係から検討したい。

### 5-1 UPAによる住民組織化と大統領布告の実現



バセコ地区は、パシグ川を挟んでパローラの対岸、マニラ南港に近接する52ヘクタールの埋立地で、フィリピン港湾局の保有地である（地図4）。大部

<sup>141</sup> バセコ地区のコミュニティ・プロフィールと土地問題の進展に関する詳細は、Kabalikat and UPA 2004, Murphy 2004, Castro 2006 に詳しい。

分が泥湿地であるため、居住可能なエリアは約 25 ヘクタールで、2001 年のバラングイの統計では 3,499 棟に 4,419 世帯が居住していたが、2008 年現在は 10,000 世帯近くが居住していると言われている。南部にはモスクとムスリム・コミュニティがある。パローラ地区と同様、マニラ首都圏における最貧困地区の代名詞であり、臓器売買の拠点として非常に有名である。

パローラ地区同様、バセコ地区でも左派系の組織が 70 年代から住民組織化を手掛けていた。そして 1999 年、パシグ川再生事業に伴う立ち退き反対運動を組織化するため、UPA のオーガナイザーが介入した。パローラ地区同様、河川沿いのみならず全域がスクワッター居住区であるバセコ地区でもやはり、パシグ川再生計画への住民の関心は低く、この時点ではまだ住民組織は結成されず、バラングイ役員を中心とした何名かの住民リーダーが、UPA の開催する集會に何度か出席するにとどまっていた。

「エドサⅡ」後の 2001 年 3 月、UPA によってようやく、住民組織 *Kabalikat sa Pagpapaunlad ng Baseco* (KABALIKAT) が組織化された。KABALIKAT は、パシグ川再生事業に伴う住民移転への反対と、発足したばかりのアロヨ政権に対して大統領布告による土地の譲渡を求めることを目指していた。

同年 4 月 25 日に「エドサⅢ」が始まり、バセコ地区からも、エストラダ派の政治組織 PMAP の動員に応じて多くの貧困層がエドサ大通りに詰め掛けた。他方、住民組織 KABALIKAT のメンバーは UPA の結成した *April 30 Working Group* の立ち上げ集會に参加した。

5 月の中間選挙の直後、UPA と KABALIKAT はバラングイ役員らの協力を得て、土地問題に関する初の住民総会を開催した。地区内の空き地に住民約 400 人が集まり、UPA のオーガナイザーらが、暴力やデモによってではなく、アロヨ政権との交渉によって土地獲得を目指すことを住民に呼びかけた。

6 月 25 日、ソリマン社会福祉開発長官の仲介によって *April 30 Working Group* に加盟する首都圏の住民組織が大統領府でアロヨ大統領と初めての協議を行い、KABALIKAT から 2 名のリーダーが参加した。リーダーたちは大統領にバセコ地区の視察を要請した。

前章で詳述した通り、当時、バセコ地区はすでに大統領府にとって、エストラダ派の住民を懐柔するための優先的な事業対象地に指定されていた。施政方針演説の 2 週間前にあたる 7 月 10 日、アロヨ大統領はバセコ地区を視察し、KABALIKAT のリーダーらと会合をもったのちに直ちにアチェンサ・マニラ市長に直接に電話をかけ、

「バセコ地区に大統領布告を發布してもよいか。」

と尋ねた。アチェンサ市長は断るすべもなく同意したが、実際にはこのとき、

アチェンサ市長はすでに、バセコ地区をマニラ市の再定住地と定め、マニラ市内の大規模な都市貧困地区の住民を移転させることを考えていた。

大統領からの直接に約束をとりつけた **KABALIKAT** は、住宅建設に向けた貯蓄運動を立ち上げた。ところが、パローラ地区と同様、アロヨ政権に批判的なエストラダ派の住民組織と左派系の組織がこの動きに異議を唱え、「**KABALIKAT** はバセコ地区の代表ではない」との批判を繰り返した。**UPA** は、**KABALIKAT** の正当性を担保するために住民総会を提案した。11月3日、**KABALIKAT** は再びバラングイの協力を得て総会を開催したが、そこに集まった地区内の34の住民組織のほとんどは土地獲得運動とは無縁の防犯委員会や聖書勉強会などの組織であり、エストラダ派や左派は出席しなかった。それでも、34のうち30の住民組織が **KABALIKAT** と共に居住運動に関わることを同意し、**United Leaders of Baseco (ULB)** という住民組織連合が結成された。**UPA** の支援のもと、**ULB** は結成10日後にはさっそく、パシグ川再生委員会、同事業の融資元であるアジア開発銀行との協議にこぎつけた。**ULB** の役員は **KABALIKAT** とまったく同じであった。

翌年の2月12日、アロヨ大統領は、バセコ地区52ヘクタールの6,060世帯に土地を譲渡することを定めた大統領布告145号を發布し、同地区を訪問した。当日はエストラダ派の政治組織 **PMAP** に動員された住民らが大統領訪問を阻止するためのバリケードをつくり、警察と自警団が厳戒態勢を敷かざるを得なかった。地区内の特設ステージでアロヨ大統領が演説している間は、**KABALIKAT** のリーダーすらもステージに近づくことができなかった。

## 5-2 アロヨ政権への不信と運動の停滞

2002年3月29日、バセコ地区において火災が発生し、約1,200世帯が家を失った。社会福祉開発庁による被災者の救援事業、マニラ市による道路補修工事と泥湿地帯の埋め立て工事が即座に開始されたが、武装した軍人がバラングイ事務所に駐留し、住民が勝手に住宅を再建することを禁じたことから、住民の間には、「アロヨ政権による放火ではないか」との憶測が飛び交った。

4月29日、アロヨ大統領はアチェンサ・マニラ市長と共にバセコ地区を訪問、被災者を含む750世帯に対し、大統領布告の受益者であることを示す証明書を手渡した。前章のパローラ地区の事例と同様、750世帯を選定する作業はバラングイに託された。バラングイ役員らはマニラ市職員と共に、**KABALIKAT** のメンバー200名を含む750名のリストを秘密裡に作成していた。しかしそれを知った **KABALIKAT** は、自分たちも選定作業に参加したいと強く主張し、大統領訪問の前日、**UPA** と **KABALIKAT** を交えて選定作業のやりなおしがバラ

ガイ事務所で行われた。KABALIKAT は、一部の借家人が入っているのに家主が入っていない、バランガイ役員の親族のみが受益世帯とされている、といった問題を指摘し、

「土地問題についてはバランガイより KABALIKAT のほうがずっと詳しいのだから、セ選定作業は我々に任せるべきだ。」

と主張した。バランガイはこれを受け入れず、両者の関係はこじれた。大統領訪問の当日は、警察が KABALIKAT のポスターをステージから外すよう命令したことに KABALIKAT の会長が抵抗して連行されるトラブルも生じた。さらに、アロヨ大統領が演説の中で、「バセコ地区を、現在の住民だけでなくマニラ市内の他のスラムからの再定住地に指定する」と宣言すると、KABALIKAT のメンバーは、ステージに向かって抗議の声をあげ、同席していたアチェンサ市長が混乱の収束をはかるために計画の再検討を約束する事態に陥った。

同年 6 月から 7 月にかけ、約 600-700 の被災世帯が、マニラ市より世帯あたり 15,000 ペソの補助を受けて、焼け跡に住宅を再建した。同時に、域外のスラムから焼け跡に移入する新住民が目立ちはじめ、KABALIKAT はバランガイに対し、人口移入を制限するように求めた。しかし、同年 7 月 15 日に控えた全国一斉バランガイ選挙に向けて役員らは多忙であり、また、土地問題を含む地区内の諸問題をめぐる抗争から候補者とその自警団など計 12 名が死亡するなど、バランガイは機能麻痺に陥っていた。

7 月 22 日、KABALIKAT は、アチェンサ・マニラ市長及びアジア開発銀行と協議を行った。その席上でアチェンサ市長は、バセコ地区に廃棄物処理場の誘致を計画していることを明らかにした。KABALIKAT のメンバーは、「自分たちはアロヨ政権に完全に騙されているのかもしれない」との考えに至り、そのことを知った人々は次々と KABALIKAT から離れた。8 月 16 日に再びアロヨ大統領がバセコ地区を訪問したときには、KABALIKAT のメンバーは半減していた。新しく選出されたバランガイ役員と KABALIKAT の折り合いが悪くなったこともあり、住民運動は停滞期に入った。2003 年 9 月には対岸のパローラ地区の 100 世帯にアロヨ大統領からの証明書が手渡されたが、バセコ地区の住民はそれを冷笑的に眺めていた<sup>142</sup>。

転機は翌年、思いがけない形で訪れた。2004 年 1 月 11 日、バセコ地区において、8 時間におよぶ大火災が発生し、2,000 世帯以上がまたしても家を失ったのである。2 月 25 日の「エドサ I」記念日に、アロヨ大統領はコラソン・アキノ元大統領とともにバセコ地区を慰問し、「エドサ I」記念行事の一部を同地

---

<sup>142</sup> 2003 年 9 月 5 日、大統領がパローラ地区を訪問した数時間後、KABALIKAT リーダーらへのインタビューより。

区で執り行った<sup>143</sup>。4月、アチェンサ市長は、Gawad Kalinga と Habitat for Humanity という二つのグループを招致し、住宅建設プロジェクトを開始した。

### 5-3 富裕層・中間層のエージェントとしての Gawad Kalinga

Gawad Kalinga (タガログ語で「手助けする」の意味)は、カトリックの使徒団体 (lay organization) のひとつである”Couples for Christ”の社会事業部として1995年に発足し、「7年間で700のコミュニティに70000の家をつくる」ことを目標に、貧困地区や被災地での住宅建設事業を実施してきた。多くのNGOやチャリティ組織が資金獲得を巡って競合しているフィリピンにあって、民間企業や個人から巨額の寄付を集め、かつ、事業地においてはきわめて高い効果を上げているNGOとして注目を浴びている。元ビジネスマンのトニー・メロト (Tony Meloto) 代表が2006年にアジアのノーベル賞といわれるマグサイサイ賞を受賞したことで、Gawad Kalinga は世界的に知られるところとなった。

Gawad Kalinga は、先進国の援助機関や「北のNGO」と同様、「支援者」と「受益者」という2つのプリンシパルをもつエージェントであるといえる。Gawad Kalinga は住宅建設を通じて貧困層を支援するが、その究極の目的は、貧困層への社会奉仕を通じて、支援者である Couples for Christ のメンバーの自己変革を実現することにある。

Gawad Kalinga の幹部らは、多くのNGOワーカーと異なり、「利他的であること」や「貧しい人々のために働くこと」をセールスポイントとはせず、支援者である富裕層や中間層、成功した海外移住労働者の「心の充足」や「成長」を目指すと公言してはばからない。Gawad Kalinga が2007年に作成したオムニバス映画、”Paraiso : Tatlong Kuwento ng Pag-Asa (天国：3つの希望の物語)”では、3つの作品のうち2つが、「受益者」ではなく「支援者」の物語となっている<sup>144</sup>。Gawad Kalinga のフルタイム・スタッフらはこう述べる。

フィリピンの富裕層・中間層は従来、都市貧困層の問題、特に居住安全の問題には関与したくないと考えていた。貧しい環境に生れついた人々に

---

<sup>143</sup> マルコス政権の崩壊の引き金となった街頭集会「エドサ I」は、1986年2月22日に始まり、同月25日に終結した。これを記念し、毎年この期間には、政府や民間団体による一連のセレモニーやイベントが開催される。

<sup>144</sup> ひとつは富裕層の夫人がボランティア中に出会った貧しい少年を養子にするストーリーであり、ひとつは、同時多発テロで妻を失って茫然自失となった在米フィリピン人が、Gawad Kalinga の支援を始めることで自分を取り戻すストーリーである。物語のラストには、主人公が事業地の訪れて貧しい子供に小銭を渡し、貧しい人々と握手する姿が当然のように描かれている。

同情はするが、平気で公有地や私有地に住みつき、権利だけを要求する都市スラムの人々は、中間層にとっては受け入れがたい存在であった。「貧しい人が貧しいままなのは、働く努力もせず、酒を飲んで喧嘩ばかりしているからだ」と人々は言う。

海外で成功したフィリピン人たちは、仕事を探す努力もしない祖国の貧しい親戚や知人に稼ぎをむしりとられると嘆き、貧しい人に金銭を渡しても1日のうちに浪費されてしまうのをみては不満を募らせる。貧しい人には何を与えても同じである、と彼らは考える。…しかし、そんな彼らも、フィリピンを愛することを忘れてしまったわけではない。我が国の街角にあふれているストリート・チルドレンを見るたびに、心を痛み、裕福な自分を静かに恥じている。貧しい隣人のために何かしたいのに、行動できない。そのように思い悩んでいる善きフィリピン人がいかに多いことだろうか。<sup>145</sup>

Gawad Kalinga は、潜在的な支援者の良心や正義感に訴えかけるようなマーケット戦略として、都市貧困問題の根源は「モラル」にあるとするフレーミングをおこなった。メロト代表は、富裕層や中間層に向かって次のように語りかける。

Gawad Kalinga は、現場におけるピープル・パワーの日々の実践である。Gawad Kalinga は、世界中のフィリピン人を祖国によって再び繋ぎ合わせ、自分の故郷である町を助ける相互扶助精神 (*bayanihan spirit*) である。<sup>146</sup>

私たちは、最貧困層から成る Gawad Kaliga のコミュニティの成員らが威厳を取り戻し、受けるものから与えるものへと (*from beneficiaries to benefactors*) 変化していることを誇りに思う。<sup>147</sup>

ひとりひとは生まれながらにして善きフィリピン人なのに、なぜこの国は、スラムで溢れているのだろうか。スラムの住民は、スラムの文化に

---

<sup>145</sup> 2007年7月9日、カビテ州タガイタイの Focolare Movement 研修所で開催された Gawad Kalinga と Focolare Movement の交流会にてインタビュー。

<sup>146</sup> 2006年8月31日、マグサイサイ賞受賞記念スピーチ。

<http://www.rmaf.org.ph/Awardees/Response/ResponseMelotoAnt.htm> より引用。

<sup>147</sup> 同上。

よってモラルを失い、もともと人間がもっている能力を開花させられないだけである。もし彼らがモラルを回復することができれば、彼らは誰よりも熱心に働きはじめるだろう。<sup>148</sup>

私たちの使命は家を建てることではない。家を立てながら、貧しい人々にモラルを回復させることである。貧しい人々には何を与えても無駄だというのは正しくない。適切な方向性さえ見つければ、人間は、生まれながらの良心と威厳を回復できる。それを助ける仕事は、我々フィリピン人同胞の誇りである。<sup>149</sup>

スラムやスクワッターのない国家 (slum-free, squatter-free nation)、「土地のないものに土地を、家のないものに家を、飢えているものに食物を (Land for the landless, homes for the homeless, food for the hungry)」、「すべてのフィリピン人に尊厳と平和を (Providing dignity and peace for every Filipino)」<sup>150</sup>といった、富裕・中間層の人々の心の琴線に触れる言葉やレトリックを駆使することで、Gawad Kalinga は急速に支持層を拡大した。大手テレビ局 ABS-CBN の技術者が、階層を超えた人々が共に家を造る様子を鮮やかに映したプロモーション DVD を何本も作成し、大手新聞紙の Philippine STAR は一時期、毎週日曜日に Gawad Kalinga の特集を組み、同組織に関わったボランティアと受益住民との触れ合いを描いたストーリーを掲載した。

Gawad Kalinga は土地獲得のプロセスには関与せず、貧困層に譲渡されると法的に決まったあとの公有地や私有地に介入し、受益者の選定や支払いに対する住民の合意形成といった住民組織化の地道な活動を、家づくりやその他の事業と住民組織化を同時並行で進めていく。受益世帯には価値形成プログラム (value formation program) やワークショップへの出席、清掃やパトロールなどのコミュニティ活動の当番が義務付けられ、良識や近隣住民からの精神的束縛によってフリーライダーの発生を抑える。その後は、担当者 (caretaker) と呼ばれる Couples for Christ の幹部が毎日、事業地に常駐し、事業の実施やボランティアの割り振りに関する采配をとると共に、土地や住宅のローン、光熱・水道水といった個人負担額の回収を通じ、払わない世帯、払えない世帯とどのようにコミュニケーションすべきかを住民組織のメンバーに学ばせ、そう

---

<sup>148</sup> 2007年7月9日、カビテ州タガイタイの Focolare Movement 研修所における Gawad Kalinga と Focolare Movement の交流会での発言より。筆者出席。

<sup>149</sup> 2007年11月21日、Philippine Bar Association の定例会合におけるメロト代表のスピーチより。筆者出席。

<sup>150</sup> Gawad Kalinga の公式ホームページ <http://www.gawadkalinga.org/> より。

した活動現場を多くの人の目に触れるようにする。

Gawad Kalinga は、①住宅建設と居住地の再開発、②スラムの環境向上、③保健、④子供および若年層の能力開発、⑤生計の向上、⑥価値形成とコミュニティのエンパワーメント、⑦観光、という7つの事業を展開する。その中核をなす住宅建設事業は、Couples for Christ のメンバーである富裕層・中間層のボランティアと、受益者である住民らの共同で進められる。家作りのための材料や資金は、国内外の企業や個人からの寄付によってまかなわれている。多国籍企業、フィリピン国内の大企業、政府系組織の労働組合などから多額の寄付を受け、集落や通路、あるいは区画にそれぞれ寄付者の名前を冠する。

Gawad Kalinga は、「貧しい同胞のために慈善以上の何かをしたい」、「貧しい人々を正しい方向に支援したい」と望むあらゆる富裕層・中間層に対し、支援の機会を提供する。資金援助はもちろん、あらゆる種類のボランティアの受け皿を用意し、富裕層・中間層が「正しく」、「安全に」スラムに関わることができるように配慮する。Couples for Christ のメンバーには住宅建設ボランティアとして住民と共に汗を流すことが奨励されており、開発計画の住民への説明会には私立大学の建築家の学生をボランティアとして受け入れ、保健事業には医学生のインターンを受け入れる。外交官や外国企業駐在員の夫人たちには、事業地で Couples for Christ が運営するデイ・ケア・センターのボランティアを紹介し、その子女たちには、スラムの貧しい子どもたちと共に遊ぶことを奨励する。価値形成プログラムの一環として、「スラムから観光地へ (from slum to tourist spot)」を合言葉に、受益者の女性や子供たちにフィリピンの伝統的なダンスを習得させ、外部から支援グループが訪問する際にはそれを披露させる。こうした手法が支援者の感動を呼び、メディアを通じてさらなる支援層を拡大している<sup>151</sup>。あらゆる機会と余剰資源をくまなく掘り起こして活用するその戦略は、慈善事業というよりも、卓越した企業家によるビジネスモデルに近い<sup>152</sup>。

#### 5-4 貧困層のエージェントとしての Gawad Kalinga

さて、2004年の大火災の直後、「マニラ市に雇われる」形でバセコ地区に介

---

<sup>151</sup> なお、Gawad Kalinga は非キリスト教徒も支援している。ミンダナオ島のムスリム居住地域の GK DATU PAGLAS in Barangay Poblacion, Datu Paglas, Maguindanao, GK WAO-MARANAO VILLAGE in Panang, Wao, Lanao del Sur などがその一例である。

<sup>152</sup> Gawad Kalinga のこうした手法は、営利企業がビジネスを通じて社会問題の解決を目指す「ソーシャル・ビジネス」に類似しているが、Gawad Kalinga は、それ自体は非営利団体でありながら、営利企業からの資金援助を得て効率的に活用するという点で、ソーシャル・ビジネスとは異なっている。

入してきた **Gawad Kalinga** を、住民は決して歓迎しなかった。5月の大統領選挙の直前という時期でもあり、バセコ地区には以前にも増して多くの政治組織が入り込んでいた。**KABALIKAT** のメンバーはアロヨ派と対抗馬フェルナンド・ポー・ジュニア派に分裂していた。バランガイ、左派、エストラダ派といった様々な組織との対立も続いていた。住民に共通していたのは、「外部者を簡単に信用してはならない」という認識のみであった。彼らは、火災後に次々とバセコ地区を訪問する政治家らを冷笑的に見つめ、アロヨ派の住民さえも、「バセコ再開発は政治家の選挙キャンペーンに最適の場所らしい」と言いあっていた。

そこへ入ってきた **Gawad Kalinga** の担当者は、最初に面会したバランガイ役員らと **KABALIKAT** のリーダーに対して、

「**Gawad Kalinga** は、いかなる政党にも候補者にも肩入れしない。私たちはマニラ市の招致を受けてここに来たが、アチェンサ市長に投票する義務はない。」

と述べた<sup>153</sup>。

住民リーダーらは **Gawad Kalinga** を簡単には信用しなかった。**Gawad Kalinga** の事業で建てられた住宅の受益者には **Couples for Christ** による価値形成 (**Value Formation**) に関する連続セミナーの受講が義務付けられるという点も、貧困層を警戒させるものであった。住宅建設で貧困層の関心をひきつけておきながら、結果的には住民を **Gawad Kalinga** の望む方向に動かそうとしているのではないか、**Couples for Christ** に強制的に加盟させられるのではないか、との不安が先に立った。

これを解決するために、**Gawad Kalinga** はまず、バセコ地区の住民 50 名を、ケソン市にある **Gawad Kalinga** の別の事業地に案内し、受益者同士に自由に直接会話をさせた。これに参加した住民らはその経験を隣人に語り、**Gawad Kalinga** への人々の猜疑心は徐々に薄れていった。

それでも、**KABALIKAT** のリーダーは、アロヨ大統領とアチェンサ市長に相次いで裏切られたとの意識から外部者への猜疑心が拭えず、**Gawad Kalinga** の担当者に対し、

「あなたたちが仮に何の政治的立場をとらないとしても、マニラ市に利用されているのだから同じことではないか。」

と述べた。これに対して担当者は、

「たとえ利用されているとしても、人々の利益になるものであれば、良いで

---

<sup>153</sup> 2008年6月19日、**Gawad Kalinga** バセコ地区担当者へのインタビュー。

はないか。」

と回答し、Gawad Kalinga が地方においていかに政治家から土地の提供を受けながら成功してきたかを説明した。たとえば、ミンダナオのブキドノン州では地方有力者のズビリ家の寄付で作られた Zubiri Village があり、サンボアンガ市にはロブレガット現市長の寄付による Lobregat Village が存在する<sup>154</sup>。Gawad Kalinga は、政治家らが地方遊説時に各地の Gawad Kalinga 事業地を訪れて貧しい人々と共に住宅建設を手伝うパフォーマンスを行うことについても否定しない。

我々に土地を提供する代わりに選挙に協力せよ、と言う政治家に対しては、我々は、それはできない、と述べる。しかし、そうでなければ、政治家も人間であり、支援をしてくれるというならば、感謝して受け取ればよいではないか。我々は、受益者に対していつもそう説明している。それは、利用されるのとは違う。我々は、与党であろうと野党であろうと、我々の目的に賛同してくれる人と協働する。<sup>155</sup>

KABALIKAT のメンバーであり、Gawad Kalinga の受益者である住民は、当時を回想してこう述べている。

マニラ市が自分たちを利用していることは我々にもわかっていた。それでもマニラ市に頼らざるを得ない我々をまるで無知であるかのように扱い、いとも簡単に侮辱する勢力が多すぎる。Gawad Kalinga はそうではなかった。<sup>156</sup>

実際に、2004 年大統領選に対して、Gawad Kalinga はまったく政治的な発言を行わなかった。選挙後、Gawad Kalinga は急速に住民の支持を集めた。KABALIKAT のリーダーはもちろん、これまでは決して居住運動に関与してこなかった左派やエストラダ派の住民組織のリーダーさえが Gawad Kalinga に接触し、Gawad Kalinga の受益者になることをそれぞれのメンバーに勧めた。Gawad Kalinga と UPA のもと、異なる政治的立場を有する住民組織が初めて一堂に会し、再開発について協議した。

---

<sup>154</sup> GK ZUBIRI VILLAGE in Brgy Panadtalan, Maramag, Bukidnon, GK LOBREGAT in Putik, Zamboanga City.

<sup>155</sup> 2008 年 6 月 19 日、Gawad Kalinga バセコ地区担当者へのインタビュー。

<sup>156</sup> 2007 年 8 月 11 日、KABALIKAT リーダーへのインタビュー。

「アロヨ政権がバセコ地区への土地の譲渡を約束した 2001 年 7 月以前から居住していた世帯のみが受益者であり、それ以降に移入してきた世帯ならびに借家人は受益しない。」

「バセコ地区に別のスラムからの住民を移転させるとの大統領の計画、ならびに廃棄物処理場を誘致するというマニラ市の方針については、詳細がまったく決定されていないので、引き続き関係行政機関と協議を行う。」

数年来対立しあっていた住民同士は、わずか数時間でこれだけの合意に達した<sup>157</sup>。

Gawad Kalinga はコントロールしやすいエージェントであった。住民は、選挙期間を通じて Gawad Kalinga のエージェントとしての素質をチェックしつつ、逆選択の可能性を防ぐためのじゅうぶんな時間を与えられていた。また、Gawad Kalinga のボランティアと住民が協働で家を建てるという方針は、住民間、あるいは住民と外部ボランティアとの間の情報交流を促し、住民は徐々に、Gawad Kalinga のポリシーや戦略を知るようになった。また、Gawad Kalinga と並行してバセコ地区に介入した国際居住 NGO の Habitat for Humanity の存在は第三者の監視効果として機能し、住民の情報収集をいっそう容易にした。2007 年に一般公開された前述のオムニバス映画”Paraiso”の 3 番目のストーリーは、バセコ地区を支援したフィリピン人海外移住労働者の実話に基づくもので、主役を務めた国民的俳優のセサル・モンタノ (Cesar Montano) がバセコ地区を訪れてロケを行った。これを通じ、住民はより多くの Gawad Kalinga の関係者や支援者らと多くの交流を得、情報を得ることになった。

通信会社スマート (Smart)、P&G、ネスレ (Nestle)、プルデンシャ保険 (Prudentiallife) などの大企業、関税局労組、そして個人からの寄付によって、2008 年 12 月までに 500 件の住宅が建設され、2007 年 3 月までに 400 世帯が入居した。大手企業スターバックス (Starbucks) はバセコ地区の集会場にテーブルと椅子、戸棚などのセットを寄贈した。それ以降、住民は、外部からの訪問者があるたびに、

「知っているか？ バセコにはスターバックスがあるんだよ。」

と、そのスペースへと案内するようになった。

Gawad Kalinga が次々とプロジェクトを立ち上げている間も、UPA はバセコ地区から手を引くことなく、KABALIKAT に助言を続けてきた。KABALIKAT の一部のリーダーは、Gawad Kalinga と UPA の両方から支援を受けつつも、万が一 Gawad Kalinga の事業が成功しなかったときに備えて、両者に知られ

---

<sup>157</sup> 2008 年 6 月 28 日、KABALIKAT へのインタビュー。

ないようひそかにマニラ市議とのインフォーマルな交渉を行ったり、土地シンジケート組織に金銭を支払ったりといった行動を続けてきた。UPA はそのことを批判したが、Gawad Kalinga は住民を咎めようとはせず、コミュニティの最低限のモラルを守る限りは、住民たちの政治行動には一切干渉しないとの立場を明らかにしてきた。Gawad Kalinga の担当者と UPA のオーガナイザーは親しく交流し、情報交換を行ってきた。

2007 年 5 月の中間選挙が近づくと、バセコ地区でもいくつかの政治的な動きがみられた。選挙を控えた同年 3 月中旬ごろから、バセコ地区のバランガイ事務所には武装した兵士が昼夜を問わず常駐するようになった。フィリピン国軍は「地域への医療サービスのため」と説明していたが、事実上は急進左派系 Party-List 組織の都市における支持拡大を防止するためのフィリピン国軍の作戦であった<sup>158</sup>。BAYAN MUNA をはじめとする急進左派 Party-List 組織はこれを都市の軍事化 (urban militarization) と呼んで批判し、何度も抗議集会を開催した<sup>159</sup>が、左派系の住民組織をこころよく思っていなかったバランガイ役員らはこれを歓迎し、「兵士のおかげで治安が良くなった。ずっといてほしい。」とさえ発言していた<sup>160</sup>。3 月 31 日にはアロヨ大統領がバセコ地区を訪問し、武装した兵士が無料の地域医療サービスを行う様子を視察した。

UPA のオーガナイザーらは、野党連合から上院選に立候補していた、アキノ元大統領の実息であるベニグノ・“ノイノイ”・アキノ (Benigno “Noynoy” Aquino)<sup>161</sup>のキャンペーンに協力していた。これは、UPA の姉妹団体 COM の元事務局長であったソリマン元社会福祉開発長官が、2005 年に共に辞任したアバド教育長官らを通じて、アキノ候補の所属する自由党 (Liberal Party) と協力関係にあったことに起因する<sup>162</sup>。中間選挙を二週間後に控えた 4 月 29 日にはコラソン・“コリー”・アキノ (Corazon “Cory” Aquino) 元大統領<sup>163</sup>が UPA のオーガナイザーの招きでバセコ地区を訪問してノイノイ・アキノ候補のため

---

<sup>158</sup> フィリピン国軍は公式にはあくまでも医療支援のためとの答弁を続けたが、その一方ではバランガイ事務所においてフィリピン国軍作成の”Knowing the Enemy”と題するパワーポイント・プレゼンテーションを住民に見せ、急進左派系の Party-List 組織への投票を控えるように呼びかけた。アロヨ政権がこれを黙認したことが、多くのメディアで連日のように批判された。

<sup>159</sup> 急進左派系住民組織 KADAMAY による 2007 年 3 月 31 日ケソン市 Sulo Hotel での記者会見、同年 4 月 3 日のキアボ教会前広場でのカルバリョ (*kalbaryo*: 聖週間に、現代の自分たちの苦しみに重ね合わせたキリストの受難の物語を、民衆劇や詩の朗読などで表すもの) より。筆者主席。いずれもバセコ地区、パローラ地区からの都市貧困層が参加者の過半数を占めた。

<sup>160</sup> 2007 年 3 月 31 日、バランガイ事務所にてバランガイ評議員にインタビュー。

<sup>161</sup> 当時は下院議員 3 期目。2007 年上院議員当選。

<sup>162</sup> 2007 年 5 月 11 日、野党連合の合同演説会場にてソリマン元長官にインタビュー。

<sup>163</sup> 2009 年 8 月 1 日逝去。

の応援演説を行い、オーガナイザーらはアキノ候補の顔写真の印刷された T シャツを配布した。

Gawad Kalinga は、選挙を控えてのこうした住民組織や外部者のさまざまな政治活動からはできるだけ遠ざかろうとしていた。KABALIKAT のリーダーらはこう語っている。

Gawad Kalinga はまるで神さまの組織のようだ。政治に喜びを感じないなんて。<sup>164</sup>

これまでに数多くの NGO が入ってきたが、Gawad Kalinga ほど何も押し付けられない NGO は初めてだ。<sup>165</sup>

しかし、それは決して、Gawad Kalinga が利他的な組織だったためではない。Gawad Kalinga は、住民に対して「政治的支持」という報酬を求めない代わりに、「Couples for Christ の価値形成セミナーに参加すること」、「Couples for Christ のボランティアと共に仲良く働くこと」、「善きスラム住民の模範を示すべく努力している姿を見せること」といった別の報酬を要求した。政治的に利用されることに疲弊していたバセコ地区の住民にとっては、その程度の報酬は、政治的支持を求められることに比較すれば依然として低コストに感じられたのであろう。Gawad Kalinga もやはり、自分たちの真の目的である「メンバーの自己変革」と「伝道」のためにバセコ地区の住民運動を利用するインセンティブを有している組織である。本事例のストーリーを単純化すれば、Gawad Kalinga のインセンティブがたまたま、「我々をこれ以上利用しないエージェント」を望んでいた住民組織の側のインセンティブと合致し、プリンシパル・エージェント関係が効果的に働いたことで集合行為が実現したということになる。

## 5-5 考察

政治的立場の異なる複数の外部者の対立が住民組織にも反映されてしまい、さらには大統領布告の受益者と非受益者が可視化されていたバセコ地区の住民も、パローラ地区と同様、外部者に対して非常に懐疑的になっていた。アロヨ政権による大統領布告の発布以前に同地区に介入した UPA という政治的企業家によって一旦は合意がおこなわれたように見えたが、アロヨ政権とマニラ市の方針が二転三転したことを受け、住民組織は、このまま UPA を通じてアロ

<sup>164</sup> 2007年4月29日、KABALIKATの会合での発言より。筆者出席。

<sup>165</sup> 2008年6月28日、KABALIKATへのインタビュー。

ヨ政権と交渉を続けることで居住安全を本当に手に入れられるのかどうか判断できない状況にあった。住民組織は「政治的支持」という報酬をエージェントに支払うことが予想外に高コストであることを認識し、このまま外部者に頼り続けて良いものかどうか迷っていた。さらに、UPAの能力や努力水準も疑問視していたため、エージェントに業務を委託するインセンティブを失っており、集合行為自体が成り立たない状況に陥っていた。

そこへ、マニラ市の招致で **Gawad Kalinga** という新しい外部者が介入してきた。**Gawad Kalinga** は、従来のエージェントが求めてきた「政治的支持」を一切求めないという点で斬新であった。住民が報酬として支払うべきは「モラルを順守すること」、「善きフィリピン人のモデル・コミュニティとなること」のみであった。それは、**Gawad Kalinga** が貧困層以外のプリンシパルを有していたからであった。政治に介入しないという立場を明確にする使徒団体であったからこそ実現したものであった。**Gawad Kalinga** にとっての真のプリンシパルは、**Gawad Kalinga** への支援を通じて自己変革を実現しようとする **Couples for Christ** のメンバーと、その将来のメンバーになりうる富裕層・中間層のフィリピン人であった。

プリンシパルである住民の目的と、エージェントである **Gawad Kalinga** の目的は初めから乖離していたことになるが、**Gawad Kalinga** はそれを包み隠すことなく住民に示している。その安心感と、「政治的支持を強いられるよりは、**Gawad Kalinga** の義務付ける価値形成プログラムに参加するほうが低コストである」との認識から、住民は再開発という業務を再びエージェントに委託するインセンティブを有するようになり、**Gawad Kalinga** を新しいエージェントとして受け入れたと考えられよう。

そして、**Gawad Kalinga** は都市貧困層にとって、「コントロールしやすいエージェント」であった。異なる政治組織や土地シンジケートとの接触を通じて「保険」をかけようとする住民の情報収集のための行動を、**Gawad Kalinga** は否定しなかった。衆人環視のもとに晒されることを拒まない **Gawad Kalinga** の行動は、エージェント・スラックが起こらないことを住民に信用させるに十分であった。

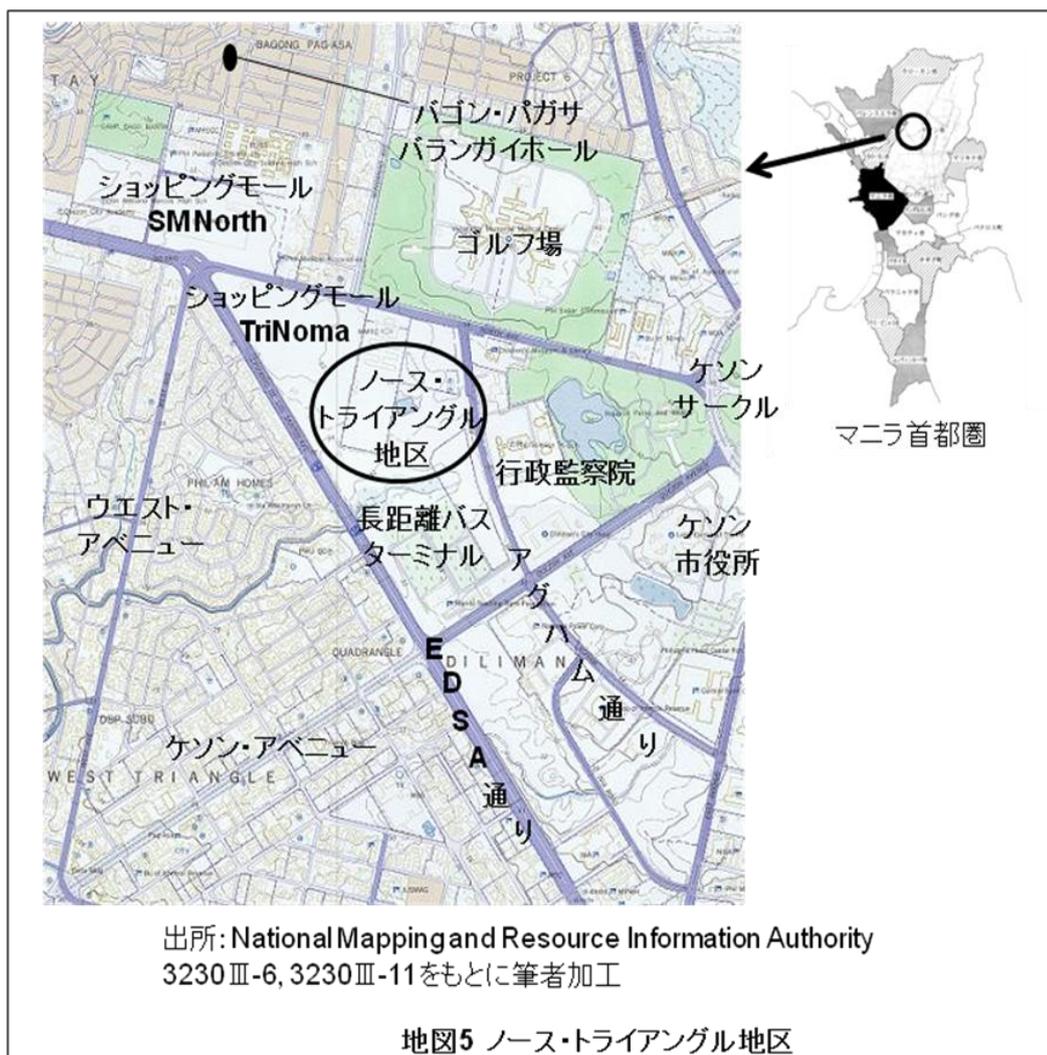
**Gawad Kalinga** の成功は、既存のエージェントのインセンティブも左右した。前章で述べたパローラ地区からは手を引いた **UPA** がバセコ地区には残り続けたのは、パローラでは得られなかった報酬が、バセコ住民からはまだ得られると判断しているからに他ならない。2004年の火災以前は、**KABALIKAT** のリーダーらは **UPA** の能力にも努力水準にも懐疑的であり、パローラ地区同様、**UPA** の主催する集会にもほとんど出席しなくなっていた。しかし、**Gawad**

Kalinga の介入後は、KABALIKAT は再び UPA のオーガナイザーと親密に接触するようになり、UPA が組織化するマニラ首都圏の他の河川沿い住民組織による集会に出席して意見交換を行っている。前述のように、2007 年には自由党の上院議員候補を支援することで UPA に報酬も支払っている。

本事例は、2 つのプリンシパルをもつエージェントが第二のプリンシパルである貧困層から求める報酬が、他の多くのエージェントとは異なっていたために、第二のプリンシパルの委託インセンティブを刺激し、集合行為が可能になった例として、さらなる研究の意義があると思われる。

## 第 6 章 独立する住民組織

本章では、第 4 章、第 5 章と同様にエストラダ前大統領が強力な支持基盤を擁したケソン市ノース・トライアングル（San Roque, Barangay Bagong Pag-Asa, North Triangle, Quezon City）地区の住民組織、San Roque Community Council North Triangle Alliance（SRCC）の事例を取り上げる。



地図 5 のように、ノース・トライアングル地区の 37 ヘクタールの土地は国家住宅庁の所有する国有地で、70 年から長くスクワッターに占拠されていたが、1996 年、ラモス政権下でケソン市副都心計画の対象地に指定され、私企業であるロビンソンズ不動産（Robinsons Land Corp）に 50 年間のリース契約が結ばれた。同地区は高架鉄道（Metro Rail Transit）終着駅やバス・ターミナル、大規模なショッピング・センターに近接する商業地であるが、2004 年のバラングアの統計では、北部 11 ヘクタールに約 6,300 世帯 25,200 人が非正規に居住

している。

1992年に左派系労働組合 Kilusan Mayo Uno（5月1日運動：KMU）の影響を受けて設立された住民組織 SRCC は、その後は早々と左派から離れ、カトリック教会による慈善財団、クリストン・ハリ－財団（Kristong Hari Foundation）のオーガナイザーをエージェントとして、ラモス政権下で土地獲得に向けて活動していた。会長の N（2009年現在 46歳）は貧困層の出身でありながら最終学歴は名門フィリピン大学中途退学であり、非常に雄弁で求心力のある人物である。

1998年にエストラダ政権が発足すると、SRCC は、エストラダ政権に懐疑的であったクリストン・ハリ－財団から離れ、エストラダ派の政治組織 Peoples Movement Against Poverty（PMAP）を新たなエージェントとして、国家貧困対策委員会（National Anti-Poverty Committee）を窓口で大統領府と交渉し、居住安全の確保の見返りに政権を支持するとの取引を行ってきた。その交渉過程と具体的な取引の内容については、当時クリストン・ハリ－財団の奨学生であったマグノが詳述している（Magno 2002）<sup>166</sup>。

本章では、エストラダ政権末期以降、政権との交渉を委託すべきエージェントを失った SRCC がどのような戦略をとってきたのかを分析する。

### 6-1 住民組織 SRCC とエストラダ政権末期

エストラダ政権の不安定化は、ルイス・”チャビット”・シンソン（Luis "Chavit" Singson）北イロコス州知事（当時）が、2000年10月4日に大統領の違法賭博上納金（jueten money）受領を、9日にはたばこ税交付金の横領を暴露したことに端を発する。翌10日には行政監察院（Ombudsman）が同疑惑の調査を開始し、12日にはアロヨ副大統領（当時）が兼任していた社会福祉開発長官を辞任した。10月18日には下院で弾劾請求の審議が開始された。

疑惑の渦中のエストラダ前大統領が、疑惑発覚後、初めて訪れたのはノース・トライアングル地区であった。エストラ前大統領はこのとき、同地区のスクワッター居住地 11ヘクタールのうち7ヘクタールを6,000人に譲渡すると宣言した。

しかし、住宅都市開発調整評議会（Housing and Urban Development Coordinating Council）は、「同地区の土地は私企業にリース契約中の国有地であるから大統領布告によって譲渡を定めることは不可能である」と指摘した。それを受け、前大統領は11月7日に現地を再訪し、同地区を私企業による不

---

<sup>166</sup> 第1章 1-5-3でふれたように、マグノ論文に取り上げられているのは、2001年までのSRCCとエストラダ政権の取引の過程である。

動産開発と低所得者用住宅地の両方に利用する（mix-use area）ことを指定すべく法令を見直すことを住民に約束した。

この時期には政情は非常に流動化しており、11月13日には下院が弾劾決議案を採択して上院に送付、上下両院議長が与党を離脱した。

その直後の11月23日、エストラダ派の政治組織 PMAP のロナルド・ルンバオ (Ronald Lumbao) 代表はノース・トライアングル地区で記者会見を開き、

「住宅都市開発評議会はすでに大統領の提案した土地利用計画に同意している。12月7日かそれ以前に大統領はこの土地をスクワッターに譲渡するための行政命令（Executive Order）を公布する予定である。」

と宣言した。

12月7日、ヒラリオ・ダビデ (Hilario Davide) 最高裁長官を裁判長とする弾劾裁判が上院で開始された。その直後、エストラダ前大統領は、同地区の土地を住民に譲渡する行政命令の発行を指示した。

翌年1月20日、「エドサⅡ」によってエストラダが大統領の座を追われると、アロヨ新政権は、「ノース・トライアングル地区に対する前大統領の約束は、各行政機関の同意を得ていないため無効である」とした。

アロヨ政権発足の3ヵ月後の4月25日、住民組織 SRCC は PMAP と共に、エドサ大通りでの街頭行動「エドサⅢ」に参加した。ノース・トライアングル地区は、エストラダ政権の2年半の間にすでに実質的な恩恵をこうむっていたこともあり、第4章で述べたパローラ地区、第5章で述べたバセコ地区よりもはるかにエストラダ支持者の割合が多く、PMAP に賛同する住民も多かった<sup>167</sup>。SRCC のリーダーらは集会の最前線に並び、ステージで何度も演説した。5月1日の未明に大統領府に移動して投石を行ったときも、SRCC のリーダーは PMAP の幹部らと共に最前線にいた。警察官とのやり取りの中で、15人が負傷した。現在も SRCC のリーダーらは以下のように述べる。

「エドサⅢ」で中心的役割を果たしたのは、トンド地区でもパヤタス地区でもなく、ノース・トライアングル地区の住民であった。「エドサⅢ」こそが SRCC の記念日だと思っている。<sup>168</sup>

あのとこの皆の勇敢さに誇りを感じている。あの日を境に、SRCC は一層強固になった。<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> 2004年5月2日、PMAP 幹部へのインタビュー。

<sup>168</sup> 2008年9月15日、SRCC リーダーへのインタビュー。

<sup>169</sup> 2008年11月3日、SRCC リーダーへのインタビュー。

## 6-2 アロヨ政権下でのエージェント変更

「エドサⅢ」以降、パローラ地区やバセコ地区と同様、ノース・トライアングル地区も、アロヨ政権にとっての危険分子が潜む地区として、大統領府秘書局から注目されることとなった。大統領府は、同地区に対して速やかに大統領布告の準備をするよう関係機関に指示し、大統領府都市貧困評議会のフィールドワーカーが同地区を訪問したが、政治組織 PMAP は、「アロヨ政権下での交渉には応じず、引き続きエストラダ前大統領の復帰を求める運動を続けよう」と住民に呼びかけ、SRCC のリーダーらはこれに同意した。

しかし、アロヨ政権に友好的な NGO の介入しているパローラ地区やバセコ地区の住民組織が大統領布告から裨益しているらしいことを知った SRCC のリーダーらは、徐々に不安を覚えた。エストラダ政権下での約束がすべて白紙に戻された状況下では、SRCC は「土地獲得」などを望むべくもなく、ともあれ適切な代替移転地が得られるまでは「立ち退きを引き延ばす」ことをケソン市に要望し、代替移転地を獲得すべく、市との交渉を再開した。ケソン市との交渉は 1998 年以前から行われていたが、エストラダ政権と PMAP の登場により、一時中断していたのである。

ところが、フェリシアノ・“ソニー”・ベルモンテ (Feliciano “Sonny” Belmonte) ケソン市長が与党ラカス (LAKAS) の幹部であったことを理由に、政治組織 PMAP はこの動きにすら反対する。SRCC のリーダーらは、

「PMAP とともにアロヨ政権に敵対しているばかりでは何も起こらない。」と考え、2003 年以降 PMAP から少しずつ距離をおくようになった。「エドサⅢ」以降の PMAP が内部分裂を繰り返し、貧困救済事業よりもデモにばかり主眼を置くようになり、SRCC にデモへの参加を再三にわたって要求していたことにも、SRCC は不満を抱いていた。エストラダ政権においては、PMAP というエージェントを雇うことで得られる便益の期待値は非常に大きかったが、アロヨ政権下では PMAP はほとんど交渉能力を失っていた。こうして、SRCC は委託のインセンティブを失い、PMAP から離れた。2004 年選挙では、PMAP は Party-List 組織として登録し、下院選に参加したが、SRCC はこの動きを組織的に支援することはなかった。

SRCC は引き続き、ケソン市の都市貧困支援局 (Urban Poor Assistance Office) を窓口として、ノース・トライアングル地区から移転する代わりに近隣に代替移転地を提供してほしい旨を訴え続けた。PMAP を通じてエストラダ政権と交渉を行っていた当時の行政担当官や他 NGO の弁護士らにもコンタクトしつつ、外部リソースを呼び込もうとした。

そんななかで SRCC に接触してきたのが、フィリピンでもっとも歴史の長い

農村開発NGOであり、ときには非常に政治的な活動もしている Philippine Rural Reconstructive Movement (PRRM) および政策シンクタンクの La Lega Institute, そして、ホワイトバンド運動で有名な Global Call to Action against Poverty (G-CAP) のフィリピン支部である G-CAP Philippines であった。

PRRM は政治組織ではなく NGO であるが、元会長で理事のオラシオ・モラレス (Horacio “Boy” Morales Jr.) はエストラダ政権下で農地改革長官を務め、最後まで閣僚を辞任しなかった前大統領の盟友である。モラレスはマルコス政権下で共産党の地下活動に加わり投獄された経緯をもち、現在も修正左派系の組織と近く、市民団体に非常に豊富な人脈をもつ。アロヨ政権に対しては一貫して批判的な立場を貫いており、大衆動員の黒幕には必ず同氏がいるといわれるほどである。また、PRRM の周辺には、元上院議員で人権弁護士のウィグベルト・タニャーダ (Wigberto Tanada)、フィリピン大学前学長のフランシスコ・“ドドン”・ネメンソ (Francisco “Dodong” Nemenzo)、エストラダ政権下で元予算管理長官を務めたフィリピン大学経済学部教授のベンジャミン・ジヨクノ (Benjamin Diokno)、同様にエストラダ政権下で技術教育技能開発長官を務めたエディシオ・デラ・トーレ (Edicio dela Torre) など、前大統領に近い市民リーダーらが結集している。

PRRM 自体は政治色を前面に出してはいないが、モラレスが設立した政策シンクタンクの La Lega Institute は、修正左派とエストラダ派の選好と戦略をそのまま反映している。PRRM で貧困層の組織化のノウハウを学び農村開発の経験を積んだスタッフが異動していることもあり、組織化や動員、アドボカシーにおいては豊富な情報を有している。

G-CAP は、2000年9月の国連ミレニアムサミットで採択された「ミレニアム宣言」の具体的な数値目標である「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals)」の達成を呼びかけるために、2004年に途上国の NGO や社会運動組織が主体となって結成したアドボカシー運動である。2005年1月の世界社会フォーラムで正式に結成され、現在は100カ国以上に広がっている。運動の担い手は国や地域によって異なり、労働組合、宗教者組織、教育施設など多様である<sup>170</sup>。フィリピン支部である G-CAP Philippines は、反グローバリズム運動や債務帳消し運動と親和性が高く、活動員も重複している。2007年ま

---

<sup>170</sup> たとえば G-CAP ジャパンは、「ほっとけない世界の貧しさキャンペーン」の解散後、同キャンペーンに関わっていた NGO が主導で始めたネットワークで、ミレニアム開発目標達成のための国内のアドボカシーと、世界の G-CAP との連携を主要業務とする。2008年7月に北海道で開催された G8 サミットに連動して開催された「G8 サミット NGO フォーラム」において協力した開発や環境、人権といった幅広い分野の NGO が関わっており、反グローバリズム運動や債務帳消し運動に関わる NGO も加入している。

ではネメンソの義娘のマリビク・ラキザ（Marivic Raquiza）が代表を務めており、PRRMやLa Lega Instituteと近い関係にある。

これらの組織は、演説能力に長けた SRCC のリーダーを政治集会に招いてエストラダ政権の美談を語らせたり、SRCC の交渉ノウハウを住民組織に伝授させたりする見返りに、SRCC に弁護士やケソン市議などの専門家を紹介し、情報を提供した。G-CAP Philippines は、Jubilee South, Freedom from Debt Coalition, Focus on the Global South といった組織と結びついて国際的な債務帳消し運動や世界社会サミット（World Social Forum）にも関与しており、これらの活動家の集まる席に SRCC のリーダーを招いたり、スラムの家々が密集するノース・トライアングル地区の中心で債務帳消しキャンペーンの音楽ライブを企画したりしてきた。

2005 年 7 月、アロヨ大統領の選挙不正疑惑を受けて野党勢力の政権批判が高まり、ソリマン社会福祉開発長官らが閣僚を辞任したタイミングと前後して、モラレス、ネメンソらは、「エドサⅡ」と「エドサⅢ」後に亀裂の生じていた TRICOR などのソリマン派のグループと「エストラダ派」と自分たちとの和解と再統合を進めた<sup>171</sup>。そして、SANLAKAS や AKBAYAN をはじめとする修正左派系の組織と、エストラダ派の一部市民団体のネットワークを包括する市民連合 Laban ng Masa（大衆の戦い）が結成された。同時に、その都市貧困層部門として、Kalipunan ng Samahang Maralita sa Pilipinas（フィリピン都市貧困同胞連合：KASAMA-Pilipinas）が発足し、SRCC の会長 N が同代表に就任した。

しかし、PRRM や G-CAP Philippines は都市貧困層の土地問題に特化した NGO ではなく、Laban ng Masa は政治的な連合体であったため、SRCC は、これらのエージェントから専門家を紹介してもらったり、他の住民組織とのネットワーキングや情報交換の機会を提供されたりといった以上の支援は受けられなかった。どの NGO も、アロヨ政権あるいはケソン市と実質的な交渉を行う力量は不足していた。加えて、どの組織も非常に専門的かつ政治的ミッションを有しており、SRCC がこれらのエージェントの幹部クラスと同等の情報を有することはとても不可能であった。

しかしそれでも、これらのエージェントがエストラダ派であること、非常に豊富な人脈を有していることは、SRCC のメンバーの目にも明らかであった。エージェントを使うことによって得られる便益はさほど大きくはない代わりに、エージェントに払うべきコストも少なかった。また、万が一これらのエージェ

---

<sup>171</sup> その目的のひとつは、アロヨ政権に対抗するとともに、両者の共通の敵である「急進左派」を孤立させることでもあった。

ントがその専門性をもって、SRCC の知らないところで政治的活動に傾倒し、ノース・トライアングルの住民を無視したとしても、それによる SRCC 側の損失は微々たるものであると思われた。よって SRCC は、効果は薄いながらも、これらのエージェントに業務を委託するインセンティブを保ち続けていた。

他方で、G-CAP Philippines や Laban ng Masa の側にも、SRCC を支援することには一定のメリットがあった。「民衆 (*masa*)」や「貧困者」のアイデンティティを前面に押し出した演説を行うことのできる SRCC のリーダーは、政治集会において非常に使い勝手がよかったのである。2006 年 2 月のクーデター未遂の 2 日前にエドサ大通りで開催された大規模な街頭集会では、SRCC のリーダーらは先頭に立ってエドサ大通りを行進した<sup>172</sup>。同年 4 月 30 日、G-CAP Philippines は、「エドサⅢ」の 5 周年追悼イベントとして、“*Kuwentuhang Bayan* (国の物語)” と題する集会を開催した。SRCC のリーダーらは、2001 年 4 月 25 日にエストラダ前大統領逮捕の報を受けた日の悲しみ、エドサ大通りに座りこんだ数日間の体験、5 月 1 日の未明に大統領府に向かって歩き、最前列で投石したときの記憶、仲間が負傷したときの怒り、そして、エストラダ前大統領に投票した貧困層や「エドサⅢ」に参加した貧困層を見下して「暴徒」呼ばわりした富裕層や中間層らへの憤りなどを、数時間にわたってよどみなく語った。SRCC のリーダーを務める 50 歳の行商の女性は、以下のように述べた。

エストラダ前大統領なしには私たちの生活は変わらなかった。私は 1998 年 (の大統領選で)、エストラダには投票しなかった。しかし、前大統領が 7 ヘクタールの土地の譲渡を約束してくれたとき、私たちは、自分たちに変革が起こることを確信した。2001 年の 4 月、私は、夫と 5 人の子供たちと一緒にエドサ大聖堂前に向かい、4 晩をすごした。貧しい私たちのために食事や水を振舞ってくれた人がいた。金持ちと貧しいものが協力すれば、変革が現実のものになると思っていたのに。

別のリーダーは次のように述べた。

人々は、「エドサⅢ」に参加したのは麻薬中毒者や酔っぱらいばかりだと言う。メディアがそのように報道するからだ。「エドサⅢ」は、私たちがま

---

<sup>172</sup> この日は、前章までで述べた、「エドサⅡ」を支持し「エドサⅢ」を批判した April 30 Working Group 傘下の住民組織などソリマン社会福祉開発長官らのグループと、「エドサⅢ」を支持したネメンソ教授らのグループが同時に参加していた。

ともな生活と仕事を要求する機会だったのだ。そのために、私は大統領府で催涙ガスを受けた。

会長 N は、「エドサⅢ」がエストラダ前大統領を擁護する政治家らの計画であったという批判があることに言及し、次のように述べた。

2001年5月1日の計画の裏にエンリレ (Juan Ponce Enrile) 上院議員やサンチャゴ (Mirriam Santiago) 上院議員がいたという噂があるが、我々はどこからも許可 (franchise) など得ていなかった。私たちは誰からも命令されていない。自主的に行ったのだ。ただ、自分たちの生活を守るために。

この集会の記録はのちに G-CAP Philippines によって冊子にまとめられ、エストラダ派の市民社会組織に配布された。G-CAP Philippines 代表のラキザは、次のように述べた。

彼らの物語は歴史の一部であるべきだ。権力者や知識人の語る歴史ではなく、貧しいもの、抑圧されたものの歴史として。<sup>173</sup>

(「エドサⅢ」は) 近年の歴史のなかで、大衆が、貧困層が自発的に立ち上がった最初の出来事であり、貧困層は、国家エリートの政治的展望に抗う勢力としてデビューした。<sup>174</sup>

### 6-3 2007年中間選挙の利用

上記のように、SRCC はエストラダ前大統領に近いさまざまな NGO と良好な交換関係を維持していたが、最大の課題である土地問題には、いっこうに解決の糸口を見出せずにいた。住民運動の経験の長い SRCC のリーダーらは、ケソン市への交渉には、正攻法で市の行政機関を利用するよりも、ケソン市議を介するほうがよほど効果的であることを熟知していた。しかし、ノース・トライアングル地区の選挙区であるケソン市 1 区には、SRCC のエージェント役を果たしてくれそうな適切な市議は見つからなかった。その原因は、SRCC とバラングイの不仲にあった。

ノース・トライアングル地区は、ケソン市 1 区で 2 番目の有権者人口を擁す

---

<sup>173</sup> “Edsa Tres’ ralliers tell their stories,” *PhilippineDaily Inquirer* 2006.5.1.

<sup>174</sup> “Remembering Edsa 3,” *Malaya* 2006.5.1.

るバランガイ・バゴン・パガサ (Barangay Bagong Pag-Asa) の一部である。バランガイ・バゴン・パガサは、ノース・トライアングル地区を中心としたスクワッター居住区と、大規模ショッピングモール SM North の裏手に広がる中間層居住区の二つの部分から構成される。2007 年当時、スクワッター居住区の有権者人口は約 12,000 人で、スクワッター居住区と中間層居住区の人口割合はちょうど半分ずつであった<sup>175</sup>が、バランガイ議長をはじめとする役員らは全員が中間層居住区の出身であった。役員らは、商業地区であるはずのコミュニティに住みついて開発を妨げるノース・トライアングル地区のスクワッターの扱いにかねてより手を焼いており、かねてよりさまざまな手段で迫害をおこなってきた。その最大のターゲットが SRCC であった。バランガイ議長は、スクワッターの政治行動を分裂させて票を分散させるべく、2001 年以降、SRCC の幹部に関するネガティブな噂<sup>176</sup>を流し、SRCC のメンバーを徐々に離脱させた。そして、離脱した住民に、同じノース・トライアングル地区内で別の住民組織を立ち上げさせた。その組織化に政治的企業家として介入したのが、左派系 Party-List 組織の AKBAYAN である。ケソン市 1 区は AKBAYAN にとって非常に重要な票田であり、AKBAYAN のオーガナイザーは 2001 年からバランガイ・バゴン・パガサの役員らと選挙や組織化活動において協力関係を築いてきた。AKBAYAN の政治的動員に協力せず「エドサⅢ」のほうに加担した SRCC は AKBAYAN にとってもかねてより頭痛の種であり、バランガイ議長が SRCC を分裂させることを提案すると、AKBAYAN のオーガナイザーはすぐにこの計画に賛同した<sup>177</sup>。以後、AKBAYAN は SRCC から脱退した住民を組織化しながらバランガイに協力し、SRCC を敵視してきた<sup>178</sup>。

バランガイ・バゴン・パガサは、選挙区内で最大規模の有権者人口を擁するバランガイとして、現職の市議らと同盟関係にあった。また AKBAYAN も、同選挙区内の 6 名の市議らとは緩やかな協力関係にあった。このことは、SRCC にとっては大きな痛手であった。AKBAYAN に組織された SRCC 離脱派の住民組織のリーダーは、SRCC とは異なり、ケソン市から離れた移転地への移転に合意しており、AKBAYAN の仲介で、順調にケソン市との協議を進めていた。

---

<sup>175</sup> 2007 年のバランガイ統計によると、バランガイ総人口は 46,365 人、うちスクワッターは約 25,000 人。

<sup>176</sup> 会長 N は実は首都圏郊外にも家をもつプロフェッショナル・スクワッターである、会長 N は会費を使い込んでいる、などの噂が流れた。

<sup>177</sup> 2004 年 5 月 10 日および 2007 年 3 月 31 日、ケソン市 1 区を担当する AKBAYAN オーガナイザーからの聞き取りによる。

<sup>178</sup> 前述のように AKBAYAN は幹部レベルでは Laban ng Masa に加盟しエストラダ派と政治行動を共にしていたが、そうした全国レベルの政治同盟関係が地域レベルに反映されるとは限らないのである。

市議らにとっても、過激なエストラダ派の集団にみえる SRCC を相手にするよりも、比較的穏健な離脱派からの支持を獲得するほうが得策であった。

ケソン市と交渉を行うために仲介役を務めてくれる NGO も政治家も見つけれないまま、2007 年中間選挙が近づいてきた。

「市長や市議らが SRCC に近づいてくるのは、3 年に一度、選挙時だけだ。」

「市議会選候補に協力したって、どうせ選挙が終わればまた放り出されるだけだ。」

「普段は SRCC の悪口ばかりを言っているくせに、あらゆる政党、あらゆる組織が近づいてくる。でも、選挙が終わればそれっきりだ。」

SRCC のリーダーらはこうした議論を重ねた結果、「この状況を打開するには、自分たちの間から市議を出すしかない」との結論に達した。そして、SRCC 会長の N が市議会選挙に立候補することになった。

誰の目から見ても当選の見込みはなかったが、PRRM や G-CAP Philippines のオーガナイザーらは SRCC の決断を大歓迎した。N は以前にもまして多くの政治集会に招かれた。3 月 31 日には、PRRM が N の選挙資金を集めるためのパーティーを主催した。上院選における野党連合の選挙参謀を務めていたモラレスをはじめ、Laban ng Masa に加盟する野党色の強い市民社会のリーダーらは、野党集会に N を招待した。アロヨ大統領率いる与党連合が、6 年にわたるアロヨ政権の成果物としての経済成長率や海外送金の増加を強調していたのに対して、野党連合のプラットフォームは「貧困層の救済」であった。野党連合にとっては、アロヨ政権の経済政策が実質的な貧困層の生活向上に結び付いていないことを主張するためにも、N のような弁の立つ都市貧困層のリーダーを集めに招き、「民衆の声」「貧困層の生の声」として与党を批判する必要があったのである。4 月 15 日には野党連合のアランピーター・カエタノ (Alan Peter Cayetano) 候補<sup>179</sup>がノース・トライアングル地区を訪問し、SRCC と合同演説会を開催した。4 月 30 日には、上院議員候補者と G-CAP Philippines による「反貧困フォーラム (Anti-Poverty Forum)」が開催され、N は、野党連合のカエタノ候補やアキリノ・“キコ”・ピメンテル (Aquilino “Koko” Pimentel) 候補らと共に演説と記者会見を行った。

SRCC は、選挙キャンペーンのターゲットをスラム住民のみに絞り、選挙区のなかから、スラムのみを抽出して訪問した。長年の住民運動の経験から学んだ組織化の手法をそのまま援用し、SRCC のリーダーらが一軒ずつスラムの家々を訪問してその地域の問題を聞き出し、以下のように語りかけた。

---

<sup>179</sup> 当時下院議員 3 期目。2007 年上院議員に当選。

自分たちも 30 年間スクワッターです。住民組織を作って、政府に期待して、政治家に期待してきた。でも何ひとつ得られなかった。

ここにも、多くの候補者が来るでしょう。あそこにも、そこにも、ポスターが貼ってある。私も持っている。A 市議の帽子、B 市議のカレンダー、市長の T シャツ。でも、選挙が終わったら、誰が私たちのことを気にかけてくれるというのですか？ 貧しいものは選挙のときだけ使われて、あとは何も起こらない。誰も信用できないのです。都市貧困層の利益を達成するには、スクワッター自身が選挙に出るしかない。<sup>180</sup>

どんなに密集したスラムにも必ず、バスケットボール・コートやバランガイ事務所の近辺、あるいは少し広めの路地など、住民が集まることのできる空間がある。SRCC のリーダーらを中心とした N のキャンペーンチームは、そうした場所を臨時の演説会場とした。ジープニーにカラオケ・セットを積んで同行してきた、身体じゅうに刺青を入れたノース・トライアングル地区の無職の若者たちが、慣れた手つきであちこちの電線をつなぎ合わせて違法配線を行い、N のプロモーション DVD を上映した。同 DVD は、日頃から一日中、SRCC のメンバーの一人が経営するインターネット・カフェ<sup>181</sup>で一日中コンピューター・ゲームに興じている無職の若者たちが作成したもので、「エドサⅢ」の際に大統領府前の路上で血を流して倒れる SRCC リーダーらの記録写真、N と上院議員候補者らとの合同キャンペーンの写真、SRCC の住民らが撮ったスラムの風景写真などを組み合わせた映像に、人気ロックバンドの曲の中から「貧困層の嘆き」を歌ったものだけを集めてきて組み合わせたものであった。SRCC のリーダーらは同 DVD への思い入れが非常に強く、観るたびに涙を流すリーダーもいた。その DVD を放映した後に、N は短い言葉で演説を行った。

勝てなくてもいい。都市貧困層が選挙に出ることが重要なのだ。私は今日、この広場に、粗悪な紙の手書きポスターを貼っていく。どうか剥がさないでほしい。明日、誰かほかの候補者が来たら、「この人はスクワ

---

<sup>180</sup> 2007 年 4 月 28-29 日および同年 5 月 5-6 日、筆者は SRCC の選挙キャンペーンに同行した。

<sup>181</sup> ノース・トライアングル地区に限らず、ここ数年は、スラムにも LAN 接続のインターネットが普及しつつある。海外で働く親族をもつ世帯を中心に、Eメールやメッセージ、ソーシャル・ネットワーキング・サービス (SNS) の需要は高く、インターネット・カフェも散見される。

ッターだ。でも選挙に出るらしいよ」と言ってほしい。それだけでいい。勝てなくてもいい。裕福な人々に、スクワッターが選挙に出ているという事実を知ってもらってほしい。

5月14日(投票当日)、開票を見守る人々に、「おい、この新人は誰だ?」、「こいつはスクワッターだ。でも、けっこうな票が入っているな」と言わせる。そこで、あなたたちはこう言ってほしい。「私だって入れたよ、私たちもスクワッターなんだ」と。市議の欄には6人まで名前が書ける<sup>182</sup>。その1つに私の名前を入れてほしい。

私たちはスクワッターだ。でも、私たちは利用されてはいない。私たちは自分で考えて、自分で投票用紙に記入することができる。私たちは、金やTシャツをくれる候補者の名前を書くこともできる。そして、金もTシャツもばらまいてくれない一人のスクワッターの候補者の名前を書くこともできる。誰を選ぼうと、私たちは自分たちで考えている。そのことが重要なのだ。<sup>183</sup>

毎回のNの演説には、エストラダ政権を懐かしむような発言も、アロヨ政権を糾弾するような政治的なメッセージも含まれていなかった。ただ、「裕福な者」から「利用されてきた」経験をもつスクワッターに共感を求め、「スクワッターが自分の意思で政治選択を行っていることを、裕福な人々に示そう」と呼びかけるものであった。

SRCCのリーダーらは、選挙キャンペーン中、次のように述べていた。

選挙キャンペーンは情報収集。どこのスラムにどんな問題があるのか、どの候補者がどこのスラムにいくらばら撒いているのか…。選挙で得た知識は、選挙後に生かすことができる。<sup>184</sup>

勝てる見込みのない選挙だが、こんなに弱い我が陣営にも、選挙戦の過程でさまざまな政党や候補者が同盟を組まないかと持ちかけてくる。我々と同盟を組みたがるのは都市貧困層に支持基盤がない証拠。逆に我々をラ

---

<sup>182</sup> フィリピンの選挙では、公選ポストの数だけ候補者を選択することができる。たとえば、12人の上院議員を選出する上院選では投票用紙に12名分の空欄があり、6名の市議を選択する地方選では6名分の空欄がある。

<sup>183</sup> 2007年4月29日、ケソン市バハイ・トゥロ(Bahay Turo)地区にて。

<sup>184</sup> 2007年4月22日、SRCC事務所でのSRCCリーダーに対するインタビュー。

イバル視するのは、スラムに政治基盤のある団体だろうと推測できる。選挙に出なければわからないことをたくさん発見することができた。<sup>185</sup>

A市議は5万ペソを支援してくれた。B市議は12万ペソだ。ケソン市長は、なんと2,000万ペソをくれた（ママ）。…（中略）…一緒にキャンペーンをやろうと持ちかけてくる候補者やキャンペーン資金を援助してくれる政治家の中に、もし本当に信頼できそうな人がいれば、選挙後、その陣営につくことも悪くないと思っている。<sup>186</sup>

投票当日、SRCCは投票監視員のIDを首から提げて投票場を練り歩き、その後5日間にわたって、ケソン市庁舎内で行われた集計作業を監視した。

（ケソン市庁舎内で集計作業を監視していた）この5日間は、眠ることもできなかった。集計のテーブルは40以上あるのに、我々の陣営には資金がないから、すべてのテーブルに人を配置することもできなかった。周りの投票監視員らが（与党ラカスに所属する市長とその同盟者に配布される）黄色のTシャツを着て多くの食事や軽食を差し入れられているのに、私たちは空腹に耐えてここに留まった。…（中略）…でも、ここへ来て本当に良かった。選挙で何が起きているのか、周りの貧困層が選挙をどう思っているのかということを観ることができた。黄色のTシャツを着た人々よりも私たちのほうが能力がある。彼らにとっては選挙は収入の一環だが、私たちは違う。<sup>187</sup>

結果は惨敗であったが、選挙キャンペーンおよび投票監視活動を通じ、SRCCのリーダーたちは、自分たちの選挙区における候補者の勢力図、自分たちと同じスクワッターである住民の選好、そして他陣営の能力などを熟知するにいたった。

選挙から1ヶ月もたたないうちに、再選を果たしたベルモンテ市長はSRCCのリーダーらを市庁舎に招いた。SRCCのリーダーらは、かねてから希望していた市長との直接の面会が叶ったことに歓喜した。しかし、ベルモンテ市長が、Nをケソン市の都市貧困問題コンサルタントに任命したいと述べると、Nは、「私たちがほしいのは皆のための土地であって、私個人のための市庁舎の仕事

<sup>185</sup> 2007年3月17日、SRCCリーダー宅でのSRCCリーダーに対するインタビュー。

<sup>186</sup> 2007年5月12日、SRCC事務所での会長Nに対するインタビュー。

<sup>187</sup> 2007年5月19日、ケソン市庁舎内の集計会場でのSRCCリーダーに対するインタビュー。

ではない。」として、その申し出を断ったという。Nは後にこう述べている。

政治家というのはいつもそうだ。「ほら、飴玉をやるから静かにしておきなさい。」…そんなことで我々が黙るとでも思っているのか。あんな馬鹿な市長とは交渉したくなくなってきたよ。<sup>188</sup>

#### 6-4 2007年バランガイ選挙の利用

2007年10月29日に実施された全国一斉バランガイ選挙では、SRCCの会長Nがバランガイ議長に、役員6名が評議員に立候補した。SRCCは、現職議長側を支援するAKBAYANと何度も衝突しながらキャンペーンを行った。

投票日の1ヶ月前の同年9月12日、公務員弾劾裁判所がエストラダ前大統領に横領罪での有罪判決を下し、選挙の3日前にあたる10月26日、前大統領はアロヨ大統領の恩赦を受け入れて6年半ぶりに釈放された。裁判当日は裁判所付近にPMAPを中心とする政治組織に動員された数千人のエストラダ支持者が結集し、前大統領釈放の当日にもやはり、PMAPに動員された貧困層と、前大統領の地盤であるサン・ホワン(San Juan)市の支持者が数千人規模の集会を行ったが、SRCCはそのどちらにも参加しなかった。ただ、前大統領釈放の翌日にあたる10月27日に行われたノース・トライアングルでの最後の選挙演説会では、特設ステージに前大統領の在職中の肖像画が飾られていた。同演説会ではPRRMのオーガナイザーらが応援に駆け付け、G-CAP Philippinesの紹介で、社会派シンガー・ソングライターのノエル・カバゴン(Noel Canbangan)とFreedom from the Dept Coalitionの活動家の青年たちが演奏をおこなった。Nが演説会の最初に発した言葉は、

「利用されるのはもう終わりだ！ 私たちは貧しくても利用されない。」であった。

選挙結果は現職の圧勝で、SRCCからは役員1名が辛うじて評議員に当選したのみであった。SRCCのリーダーらは、5月の中間選挙時と同様、

「選挙結果ではなく、選挙を通じて何を学んだかが重要である。」と述べていた<sup>189</sup>が、市議はおろかバランガイ選挙にも敗北したSRCCは、代替地の確保をめぐるケソン市への交渉の機会を得ることができないまま、現在にいたっている。

<sup>188</sup> 2007年9月15日、会長Nへのインタビュー。

<sup>189</sup> 2007年11月3日、SRCC事務所でのリーダーらへのインタビュー。

## 6-5 考察

エストラダ政権下では政治組織 PMAP という強力なエージェントを通じて大統領府と取引を行い、便益を得ようとしていた住民組織 SRCC は、エストラダ政権崩壊後、PMAP への委託のインセンティブを失い、PRRM や G-CAP Philippines などのエストラダ派の NGO を代替エージェントとしていた。代替エージェントに払うべきコストは微々たるものであったために SRCC は委託を続け、多くの情報や人脈を得てきたが、ケソン市との交渉にあたっては、それらの代替エージェントも能力不足であった。さらに、SRCC を敵視するバランガイやバランガイに協力的な左派系 Party-List 組織 AKBAYAN の行動によって、SRCC は「危険分子」のレッテルを貼られ、ケソン市議に接触することも困難であった。

そこで SRCC は、エージェントを介さずに利益を実現する方法として、自らの代表を選挙に出馬させることを発案した。2007 年中間選挙、2007 年バランガイ選挙とも、結果は惨敗であったが、SRCC は、選挙キャンペーンや投票監視の活動を通じ、将来的には委託できるかもしれない「潜在的エージェント」を探し、また、周囲の貧困層に介入する政治家や政党を冷静に観察し、情報を収集してきた。

SRCC は、すべての交渉を自分たちでやろうとしているわけでもなければ、委託のインセンティブを失っているわけでもない。エストラダ政権下における PMAP のような強力なエージェントが現れればいつでも委託をする可能性を残したまま、エストラダ派の NGO との協調や選挙活動への参加を通じて、複数の外部組織との接触を保ち、情報を仕入れ、状況を見定めているのである。

## 終章

---

### 1 結論

「外部者からの介入や外部者との接触を幾度となく経験してきたマニラ首都圏のスラムの住民組織は、いかなる条件下で構成員の目的を達成しうるのか」という本稿の問いに対し、第2章2-5では提示した仮説は以下のとおりであった。

住民組織が数ある外部者の中から、委託したい業務内容に応じて、適切な外部者をエージェントとして選択し、かつ、エージェントが住民組織の求める業務を効果的に実施するようなエージェント・コントロールの手段が機能する場合は、住民組織の構成員らが居住安全を獲得できる可能性は高まるであろう。逆に、住民組織が適切なエージェントを見つけられない場合、あるいは、たとえエージェントを見つけてもエージェンシー・スラックを防止できない場合には、住民組織が目的を達成することは難しくなるであろう。

本稿ではこの仮説を証明するために事例研究を用いてきた。4つの事例の分析から確認できた点は以下のとおりである。

#### 【エージェントの必要性】

4つの事例から、資源もノウハウも持たないスラム住民が、いかなる外部者の力も借りずに国や地方自治体の行政機関に対して直接に交渉することは困難であることが見て取れる。住民運動の組織化の初期段階においては政治的企業家としてのNGOや政治組織が関与しているのは4事例に共通しているが、組織化された住民たちがその後も長期にわたってそうした外部者に業務を委託できる否かが、住民組織の命運を左右することになる。第4章のパローラ地区の事例では、住民組織は複数の外部者に囲まれてきたが、2004年以降は住民の間に外部者に対する不信が蔓延したためにそのいずれをもエージェントとして選択することができず、大統領府への交渉は停滞している。また、第6章の事例のノース・トライアングル地区の事例に登場する住民組織SRCCのリーダーらはNGOや政治組織に豊富な人脈を有し、雄弁で、高い決断能力を有していたが、エストラダ政権の崩壊後は業務を委託できる有力な外部者を見つけることができず、地方自治体であるケソン市との交渉への足掛かりを得ることができずにいる。

### 【プリンシパルとエージェントのインセンティブ】

痛く関係が発生する前段階において、「委託のために払うコストが、便益と比較してそれほど高くなければ委託したい」というのが住民組織側のインセンティブである。そして他方には、都市貧困層の運動を支援することで得られる便益と、その見返りとして住民組織側から得られるであろう「報酬」を魅力的なものと感じ、そのためには上記の取引費用を負担してもよいと考えるインセンティブをもつ、さまざまな外部者が存在する。たとえば第3章のプンタ・サンタ・アナ地区の事例では、COMは住民組織を支援する見返りとして、「エドサII」をはじめとする各種の政治勢力の集会に出席することや、COMと戦略的同盟関係にあるParty-List組織の選挙キャンペーンへの協力を彼らに要求していた。オカンポ・マニラ市議会議員は、マニラ市の立法の場で住民組織の利益を表出し、彼らの要望を市長に伝達するというパイプ役を果たす代わりに、選挙時における住民組織の集票力に期待していた。また、パシグ川再生委員会の末端官僚らは、住民組織と行政の高官の橋渡しをすることで、住民組織から「プラスの評価」を得て、組織の成功例とすることを望んでいた。第5章のバセコ地区の事例で取りあげたGawad Kalingaは、住民組織に対して政治的支持を一切求めない代わりに、受益住民らが「善き貧困層のモデルとなること」や「貧困層との交流を通じて自己変革を目指す富裕層・中間層の受け入れ先となること」を期待している、

このように、「委託したい住民組織」と「受託したい外部者」とのインセンティブが合致したとき、プリンシパル・エージェント関係は成立する。

### 【エージェント・スラックのリスク】

プリンシパルであるスラム住民と、エージェントである外部者との間には、情報の非対称性や目的の相違が発生する。政治家やNGOのほうが住民組織よりもはるかに多くの情報を有しているし、住民が運動から期待する便益（居住安全の獲得）が外部者の期待するそれ（より広範な政治的目的の達成など）と異なるのも当然である。よって、スラムの住民がいくら有能な外部者に業務を委託したとしても、そのエージェントがプリンシパルの期待に反した行動をとったり、エージェントのあげた成果がプリンシパルの期待する便益を大きく下回ってしまったり、エージェントが要求する報酬の額がプリンシパルの意に添わなかったりといった事態が生じる可能性がある。本稿の事例では、特定の政治的信条を押し付けようとする政治団体や住民組織の望むような成果をなかなか上げることができないNGOに対して、住民組織の側が強い不満を抱き、当該エージェントと距離を置くようになったり、構成員が組織を離脱したり、と

いった例が多く見られた。4 事例すべてにおいて、スラムの住民組織の構成員らは、自分たちと関係をもつ「外部者」の能力に疑問を抱いたり、知らないうちに外部者から政治的に利用されてしまうのではないかと疑心暗鬼になったりしていた。特に第 4 章のパローラ地区の住民組織のメンバーらの「利用されること」に対する嫌悪感はかなりのものである。

そして、それは決して、住民組織の側の被害妄想や取り越し苦労ではない。実際、TRICOR のようにフィリピン CO の理念に忠実であろうとする NGO でさえも、住民組織のメンバーを反アロヨ集会にリクルートしようとしたり、選挙期間中は住民運動の支援という本来業務を差し置いて選挙キャンペーンに奔走したり、住民組織のミーティングの場を利用してクーデター計画の勉強会を開催してしまったりと、かなり露骨に住民組織の真の意図からは逸れるような言動を平然と行っていることが明らかになった。そして、住民組織の側がこれらに対してなすすべをもたない場合、住民運動はなかなか進展しない。第 3 章の事例で、プンタ・サンタ・アナ地区の住民組織 DSOP が COM=TRICOR に見切りをつけ、行政組織の担当官という新たなエージェントを利用して代替地を手に入れた一方で、TRICOR の提案に忠実に従い、選挙キャンペーンやデモに協力してきたパシグ川沿いの他の住民組織が、何年たっても代替地を得ることができないという事実は、そのことを示している。

#### 【エージェント・コントロールのさまざまな手段】

逆に、住民組織の側がエージェントの機会主義的な行動を抑制するための何らかの対策を講じることができれば、プリンシパルとエージェントの委託の関係は本来の効果を発揮し、住民組織が期待どおりの成果を運動から得られる可能性は格段に高くなる。第 3 章プンタ・サンタ・アナ地区と第 5 章バセコ地区の成功はこの点によるものである。プンタ・サンタ・アナ地区の住民組織 DSOP の場合、彼らは選挙時も非選挙時も、自らの選択したエージェントについてできるだけ多くの情報をもつためにさまざまな外部者と頻繁に接触する労力を惜しまず、たとえかつて自分たちを助けてくれた NGO であっても現在有効でないと判断すれば次第に疎遠になる、本来は敵であったパシグ川再生計画の役人であっても移転地の獲得のために彼らを効果的に使うことが得策だと感じれば自分たちのほうから進んで近づいていく、など、エージェントを臨機応変に取り換える。成果をあげたエージェントに対しては、たとえそれがかつて対峙した行政機関であったとしても評価し、成果と報酬を連動させる工夫もしている。第 5 章のバセコ地区の住民組織は、アロヨ政権とマニラ市から計画を二転三転されたことにより、外部者に対して根強い不信感を抱くようになり、自分たち

を支援してくれる UPA にこのまま頼り続けてよいものかどうかの判断がつかない状況にあった。そんなとき、住民側の知りたいことをほとんどすべて開示してくれる Gawad Kalinga という新しい外部者が現れた。Gawad Kalinga の能力を見定めるため、住民組織は、シンジケートや UPA といった他の外部者とのネットワークも維持しつつ、他地域の Gawad Kalinga の受益者から話をきいたり、選挙期間中の Gawad Kalinga の言動をチェックしたりといった方策を講じ、最終的に、Gawad Kalinga を効果的なエージェントであると判断して受け入れたのであった。

ノース・トライアングル地区の住民組織 SRCC は、アロヨ政権発足後はいまだに適切なエージェントに巡り合うことができていないが、PRRM のもつ豊富な野党系の人脈を利用してさまざまな外部者と接触して情報を得ている。SRCC の行動のなかで何よりも興味深いのは、彼らが、選挙という既存の制度を、将来のエージェンシーを見極める機会として転用している点である。彼らは、勝ち目のない市議会選に立候補してキャンペーンの中に飛び込むことで、ほかの手段では得られないような情報を得ている。そのことは、「選挙に出ないとわからないことがたくさんあった」、「選挙期間中に自分たちに声をかけてくれる他陣営のなかに本当に信頼できそうなところがあれば、選挙後にそこと手を組むのも悪くない」、「勝てなくてもよい、選挙キャンペーンは情報収集だ」という言葉にもあらわれている。

### 【エージェントとのつきあいを通じて構築される自己意識】

事例研究からは、スラムの住民組織がさまざまな外部者とのつきあいを経ながら徐々に変化していく様子が浮かび上がってくる。プンタ・サンタ・アナ地区の住民組織 DSOP、パローラ地区の NASAPA、バセコ地区の KABALIKAT は、ほとんど同じ時期に TRICOR という政治的企業家によって組織化されたが、TRICOR 以外のつきあう相手がそれぞれ異なることにより、この 3 地区の運動は大きく差異化されていった。そして、住民組織の構成員らは、外部者とのようにつきあうかということについて非常に敏感である。

本稿では取り上げなかった 10 地域以上の他の事例を含め、住民組織へのインタビューからは、「オーガナイザーが私たちを動かすのではなく、私たちが適切なオーガナイザーを選ぶのだ」といった強い自己意識が浮かび上がってくる。異なるエージェントを選択した住民組織同士が激しく対立しているパローラ地区やバセコ地区においても、その対立の根幹にあるのは、「誰を選ぶか」ではなく、「いかに賢く選ぶか」、「いかに活用しやすいエージェントを選ぶか」、「自らの選んだエージェントをいかに効果的にコントロールできるか」であることも

読み取ることができる。

### 【仮説の検証】

4つの事例研究から観察されたこれらの点は、いずれも、本稿の仮説を裏付けるものである。つまり、住民組織が運動を成功させるには、以下の2つの条件が段階的にすべて満たされる必要がある。

第一の条件は、住民組織が適切な外部の専門家に業務を委託することである。第3章のプンタ・サンタ・アナ地区の事例におけるCOMやオカンポ市議、パシグ川再生委員会の末端官僚らは、いずれも、住民組織の利害を適切な窓口を通じて適切な人物に伝達することにかけては専門家であり、同地区の住民運動は、こうしたエージェントを効果的に利用することで前進してきた。第6章のノース・トライアングル地区の住民組織SRCCは、エストラダ政権下では前大統領派の政治組織をエージェントとして非常に効果的な運動を展開し、居住安全の獲得まであと一歩というところまでのぼりつめたが、アロヨ政権下では委託先をみつけることができずに活動が停滞してしまった例である。いずれの事例でも住民組織は外部者からいったん「独立」しているが、新たな委託先を見つけることができたか否かが両者の差異を生んでいる。

第二の条件は、住民組織が委託先であるエージェントを効果的にコントロールすることである。第5章のGawad Kalingaのような複数プリンシパルをもつエージェントの事例は別として、エージェントは常に「最小の努力で最大の便益を得る」ことを考えており、都市貧困層の利益とは別の利益を追い求めたり、プリンシパルである住民を逆にコントロールしようとしたりする可能性がある。そうした状態が起これないよう、住民組織の側は常にエージェンシー・コントロールの手立てを講じておかななくてはならない。

本稿では、できるだけ同一の環境のもとで活動を展開してきた住民組織を事例として抽出した。4つの事例は、いずれも90年代の後半から2008年までの約10年間にマニラ首都圏で起こった住民運動であり、すべての住民組織は、「エドサⅡ」と「エドサⅢ」に間接的にかかわっている。3, 4, 5章は、ほぼ同時期に、ある目的（パシグ川再生事業に対する反対運動の盛り上げ）を有する同一の政治的企業家（TRICOR）の介入を受けた事例である。こうしたほぼ同一の条件のもと、第3章のプンタ・サンタ・アナ地区、第5章のバセコ地区の事例の住民組織は結果的に成功をおさめ、第4章のパローラ地区、第6章のノース・トライアングル地区の事例で取り上げた住民運動はいまだ現在進行形である。いずれの事例にも、前進期と後退期があり、それらを順に見ていくと、前進期には上記の2つの条件（委託とエージェンシー・コントロール）がすべて満た

されており、後退時にはどちらか、あるいはどちらも満たされていないことが見て取れる。2つの条件はいずれも可逆的なので、いったんすべての条件を満たした場合であっても、プリンシパルとエージェントのインセンティブが変化すれば、エージェントをコントロールすることが困難になったり、途中でエージェントを失う、あるいは意図的にエージェントから離れることで「委託」自体が不可能になったりする可能性もある。

## 2 本研究の貢献

序章で述べたことの繰り返しになるが、本稿は次の5つの点からフィリピン研究ならびにスラム研究、ひいては社会的弱者の研究に貢献できると考える。

第一に、本稿の仮説は、「有能な外部者が貧困層や大衆をいかにうまく教育し、組織化し、ときには利用して運動を展開できるかが、その運動の成否を左右する」とする従来の社会運動論とはまったく反対の立場から、住民運動の盛衰の原因を説明するものである。プリンシパル・エージェント・モデルを用いて導かれる仮説と本稿の4つの事例研究は、住民運動の成否は、外部者の能力ではなく「貧困層がいかに外部者との情報の非対称性を乗り越えて外部者を効果的に利用できるか」に左右されるとしている点で、従来の研究にはなかった視点を提供している。

第二に、プリンシパル・エージェント・モデルという理論を下敷きに仮説を組み立て、それを事例研究によって裏付ける本研究の方法論は、フィリピン国内で多くみられる「NGOのサクセス・ストーリー」を事例として紹介するタイプの研究とは異なり、より客観的な実証研究を可能にしていると考えられる。

プリンシパル・エージェント・モデルをスラム住民の政治行動の分析に援用するにあたっての最大の課題は、強い親族／疑似親族関係やパトロン・クライアント関係のような垂直的な人間関係ばかりが強調されるフィリピンにおいて、都市社会の底辺に位置するスラム住民を「合理的な」主体と捉えることが適切なか否か、という点であろう。貧しい人々が組織を結成し、運動に参加するに際しては、東南アジアの地域研究においては無視することのできない強い親族関係・疑似親族関係や、スラム内での金銭の貸し借りなどを通じて形成される「モーラル」が強く働いているとの批判、スラム住民と外部者との関係は「不完備契約」などではなく温情的な信頼関係に因るところが大きいのではないかという指摘を避けて通ることはできない。

これらに対する本稿の立場は、「スラム住民は、完全情報をもたない状況において自己の利益を最大化するために行動するという点においては、『我々』と同じ合理的な主体と捉えることが可能であるし、そのように捉えるべきである」

というものである。「我々」とは、筆者を含む先進工業国の「市民」であり、フィリピンの富裕エリートであり、彼らが日常的につきあうフィリピンの NGO や政治組織といった「外部者たち」である。

本稿は決して、「モラル」や「伝統」に基づく個人の行動を捨象しようとするわけではない。本研究が対象とするスラムの人々は、スコットがその著書『モラル・エコノミー』の冒頭において「首まで水に浸かってじっと立っているものは、さざ波が寄せただけでも溺れてしまう。いくつかの地方で、農村の人々はそのような状況におかれている。」というトゥニーの言葉（Tawney 1966 : 77）を引用したように、「我々」がまったく想像できないような現実直面している貧しい人々である。日々の食費や教育費や医療費の捻出に苦心し、雨季には少しの雨で簡単に浸水する家に住み、ドラッグを常習する隣人らによる傷害・殺人事件や火災を幾度も経験し、常に立ち退きの危機に怯える不安定な人々である。彼らの生活に密着したフィールドワークは、果たして彼らが「我々」と異なる行動原理を有しているのかどうかを確かめるために必要な作業であった。

参与観察やインタビューといったフィールドワークから浮かび上がってきたのは、外部者の行動に対して疑心暗鬼になるスラム住民の姿や、貧しい人々の情報の非対称性を逆手に取った外部者の機会主義的な振る舞いと同時に、外部者とスラム住民との人間関係が中長期にわたって継続することによって生まれる信頼や道徳により個々人の機会主義的な行動を抑制するようになっていく様子、外部者に引き回されてきた貧困層の強い自己意識、一度は NGO に対する信頼を失った住民組織がさまざまな過程を経て再び同一の NGO を受け入れるようになる過程であった。そして、フィールドに入り込んで観察することができたこうしたミクロな人間関係の変化や彼らの心の揺れ動きは、「情報の経済学」のモデルから導かれる理論的仮説から決して大きく外れるものではなかった。現実の彼らの行動は一見、「我々」と比較して非合理的に見えるかもしれないが、スラムのような不完全情報下にこそ、「人間は限定的な情報のなかで自己利益の最大化を求めて合理的に行動する」とする「情報の経済学」のモデルを応用する意義があるように思われる。取引費用の軽減を基礎とするプリンシパル・エージェント・モデルによってスラム住民の政治行動のすべてが説明できるわけではないが、かなりの程度説明することはできると考える。

第三に、既存の研究の多くは、外部者と貧困層の間に不均等が存在することを前提としながらも、その不均等を「権力 (power)」、「知識」、「経験」などといった曖昧な言葉でしか説明されてこなかったため、両者の相互作用や、貧困層の側の「合理性」や「自律性」を議論する余地が残されていなかった。これ

に対して本研究は、両者の不均等を「情報」という観点から説明することで、外部者もスラム住民も合理的な選択を行う主体として対等に位置づけ、両者のインセンティブや戦略を議論することを可能にしている。「エドサⅡ」と「エドサⅢ」以降の市民社会論では、カトリック教会や財閥に代表される市民社会組織を構成する富裕・中間層の政治行動や道徳的規範、「あるべき政治像」が貧困層のそれらと異なっているだけではなく、対立していることが指摘されてきた。しかし、両者のインセンティブに注目する本稿の議論においては、それらは「対立」ではなく「ゲームの帰結」として説明される。本稿の事例研究で論じた貧困層は、官僚や NGO やカトリック教会やさまざまな政治組織を「争うべき他者」ではなく、「機会があれば利用できる他者」と認識していた。エストラダ政権とアロヨ政権の対立構図は、富裕・中間層と貧困層の敵対関係を象徴するものであったし、「エドサⅡ」と「エドサⅢ」は、その対立が政治社会だけでなく市民社会のレベルにおいて先鋭化されて衝突に至ったものとみられてきた。しかし現実には、貧困層は決して富裕・中間層を敵視しているわけではない。本稿第 6 章のノース・トライアングル地区の住民組織 SRCC の構成員らは「エドサⅢ」の最終日である 2001 年の 5 月 1 日に最前列で大統領府に向かって投石したほどのエストラダ親衛隊でありながら、アロヨ政権に対してあからさまな敵意を剥き出しにすることはなく、与党ラカスの幹部であるベルモンテ・ケソン市長への接触を試みるなど、柔軟に行動している。富裕・中間層が危惧するほどには、市民社会は分断されていないのではないだろうか。合理的選択論によって貧困層の政治行動を説明しようとするアプローチは、「市民社会のなかの対立」を超えた市民社会論を提示する可能性を有している。

第四に、本稿は、スラム住民の一見理不尽で一貫性がないようにも見えるさまざまな政治的行動を論理的に説明することを可能にしている。効果のみえない協議会に熱心に足を運んだり、ほぼ無報酬で選挙キャンペーンに参加したり、どの政治家、どの NGO と協調するかをめぐって狭いスラムの中で深刻な対立が起こったりといった、一見非合理的にすら見える都市貧困層の行動は、外部者との情報の非対称性を是正し、エージェンシー・スラックを回避するための重要な手段であると考えられる。本稿では「情報」に注目することで、弱くて無知だと思われていた彼らの予想外の情報収集能力、時と場合に応じて外部者を見極める判断力、時には毅然として外部者を拒む柔軟性や強い自己意識も明らかにすることができた。これらの知見は、「フィリピン民衆のイメージ」をめぐる既存の議論にも貢献できるのではないかと考える。

第五に、本稿は「外部者」のインセンティブを議論することで、多くのフィリピン人研究者が無意識にせよ意図的にせよ避けてきた「外部者の自己中心的

な側面」を明確に分析してきた。特にフィリピン市民社会論における多くの先行研究は、NGO や社会運動体といった「外部者」は利他的であるはずであるとのバイアスを孕んでおり、政治的目的をもってスラムに接触したり貧困層を利用したりといった自己中心的なふるまいをする外部者の姿を描いているものはほとんど見られない。これは、調査者の立場によるものと考えられる。フィリピンにおいては、市民社会論の論者や社会運動研究者といったアカデミア自身が運動経験者であったり、あるいは現在進行形で運動にコミットしている活動家が研究に従事したりといったケースが非常に多い。公共選択論やダウンズをはじめとする欧米の政党研究が「政党や組織の指導者も自己の利益を追求している」との前提に基づいているのに対し、フィリピンの場合は、NGO や社会運動組織は利他的であり、「市民的」であるべきであるとの規範的前提が存在している。そうしたなか、みずからも実際に運動や NGO に関わる立場である研究者が「NGO も政治的アジェンダをもち、ときに住民を利用する」、「NGO は無色透明の存在ではない」といった議論を行うことは、運動や組織に対してマイナスの影響を与えてしまい、同胞からの強い反感を買いかねないという事情があり、外部者のインセンティブ構造を議論すること自体がある意味ではタブーとなっている。ごく一部の例外は、共産党から離脱した元党員の回想をもとに組織化の内幕を記述したヒルホーストの“The Real World of NGOs” (Hilhorst 2003)、社会運動の内部にいた関係者が当時のディレンマを批判的に振り返ったボードルーの”Grass Roots and Cadre in the Protest Movement” (Boudreau 2001) であるが、この二人はいずれも外国人である<sup>190</sup>。本研究では、①筆者が複数の NGO や政治組織の関係者と親しい関係をもつなかで、「あまり認めたくないことではあるが、日頃支援している貧困層には、その見返りに、選挙やデモの動員に呼応してくれることを期待している」、「自分たちの意図どおりに行動しない貧困層には苛立ちを覚える」といった彼らの内面の葛藤をききだすことができ、彼らも「外部者と貧困層」の関係について筆者と同じ問題意識を共有していることが理解できたこと、②筆者自身がフィールドワークを通じて実際に住民運動にかかわり、NGO と住民組織が対立した際には双方の言い分をきいてそれぞれの相手に伝える立場にあった——筆者自身は NGO よりも住民組織の側にシンパシーをいだき、住民組織の側に一定のコミットメントをしていたものの——こと、などによって、「NGO 側の視点」という足枷にとらわれることなく、双方のインセンティブを公平かつ客観的に議論

<sup>190</sup> ヒルホーストはドナー NGO の立場から、共産党の武装勢力である新人民軍が山岳地域の住民組織化にいかに関与したかを分析している。ボードルーは、その著書の事例である開発 NGO, Philippine Rural Reconstructive Movement のボランティアを務めた経験があり、同組織の関係者と婚姻している。

することが可能になっている。これは、どこかで「外部者」の側にコミットせざるをえないフィリピン人研究者にとっては、現在も今後も、非常に困難な仕事であろう。

### 3 今後の課題

2009年2月2日、フィリピンの大手英字紙 *Philippine Daily Inquirer* 紙に、同氏コラムニストのニール・クルス (Neal Cruz) による「ケソン市の市議会議員はスクワッターを甘やかしている」と題するコラム<sup>191</sup>が掲載された。コラムの内容は、「適切な移転地が見つからない限り、スクワッターの強制排除は行わない」とする市条例の制定を提案した首都圏の市議会議員の言動を「ギネス記録レベルのギミック」と強く糾弾し、

「スクワッターのからの票ほしさに、ビジネス・セクターの納めた多額の税金を使ってスラムにバスケットボール・コートをつくり、貧困層の機嫌をとり、甘やかし、法執行手段としての強制排除を真っ先に妨害し、スクワッター一人人口をさらに膨張させるような候補者には投票しないように。」と呼びかけるものであった。

このコラムは何週間かの間、首都圏の政治組織やNGOの間で話題になっており、複数の個人や団体がインターネットのブログ上で賛否を表明した。そのなかで興味深いのは、都市貧困層の支援団体は一斉にクルスの見解を非人道的であると批判したものの、「スクワッターが人気取りのためにスラムを利用する」という点については、「よく言ってくれた」とばかりに同コラムに賛同していた点である。2月28日に同紙読者欄に掲載された都市貧困層の支援団体の代表による反論投稿のタイトルは、「政治家に利用される非正規居住者」<sup>192</sup>であった。

本稿では貧困層の側が外部者を選択し、コントロールしていると論じてきたが、現実の政治においてはまだまだ貧困層は「コントロールされる側」であるとの見方が大半であろう。本研究が対象としてきたような都市貧困層による個々の集合行為の積み重ねは、フィリピンのナショナル・ポリティックスにおいて、あるいは国家を超えた「複数プリンシパル」が存在する開発協力の分野において、今後、注目を浴びることはあるのだろうか。これは、本稿では論じることができなかった大きな問題である。民主化後の23年間を振り返っても、都市貧困層の政治行動が為政者から注目されたのは、1998年にエストラダ政権

---

<sup>191</sup> Niel Cruz “QC councilors are squatter coddlers,” *Philippine Daily Inquirer* 2009.2.2.

<sup>192</sup> Von Mesina, National council member, National Urban Poor Coalition, “Informal settlers used by politicians,” *Philippine Daily Inquirer* 2009.2.28.

が誕生したときと、2001年に発足したアロヨ政権に対する抗議運動「エドサⅢ」だけであったように見受けられる。本稿で挙げた事例においても、貧困層は現実には政治家や NGO からの動員の対象とされつづけている。彼らが自律的で合理的であるのは事実である。ただ、そのことがフィリピン政治理解を大きく変えるほどに注目されるようなことが今後、フィリピン社会の中で起こってくるのかどうかは未知数である。

マニラ首都圏の都市貧困層はこの10年間で、「貧者の味方」をキャッチフレーズとしていたエストラダ前大統領から「エリート政治家」といわれるアロヨ大統領への政権交代、それに伴うさまざまな政治機会の変化を経験し、多くの経験を蓄積し、「変化」してきた。貧困層にとっての「機会」とは、政権や地方首長の変化だけではなく、そうした変化に伴う市民社会組織の変化も含まれる。スラム住民にとっては、マス・メディアで報じられる政権交代や政情不安よりも、政権交代によって自分たちの一番身近なところにいるオーガナイザーや NGO ワーカーの言動の変化のほうがより重要なものを感じられる場合がある。アロヨ政権発足後のさまざまな政治的事象を、スラム住民は、自らを取り巻く政治的企業家やエージェントを通じて解釈し、そこから学んできたのではないだろうか。2004年大統領選挙による第二次アロヨ政権の発足、2005年に露見したアロヨ大統領の選挙不正疑惑と、それを受けた市民による辞任要求運動の活発化、下院における弾劾請求の棄却、2006年2月の国軍改革派によるクーデター未遂を支持する街頭示威行動、下院主導の憲法改正への世論の反発、2007年下旬に露見した国家ブロードバンド網（National Broadband Network）事業不正入札へのアロヨ大統領夫妻の関与疑惑に対する市民社会からの強い抗議など、何か重要な政治イベントが起こるたびに、マニラ首都圏の都市貧困層は外部者からの動員の対象とされてきた。それにともない、貧困層の側も、だんだんとそれに慣れ、動員されることに危惧を覚えたり、より自分たちの利益となるような動員のされ方を学んだりしている可能性がある。第3章のプンタ・サンタ・アナ地区の住民組織がだんだんデモに参加しなくなったように、また、第6章のノース・トライアングル地区の住民リーダーNがバランガイ選挙の直前の演説会で「利用されるのはもう終わりだ」と声を上げたように、貧困層は貧困層なりに、国家の政治を左右するようなイベントに対してどのように振舞うかを学び、態度を変化させている可能性は十分に考えられる。だとすれば、人口の40%近くを占める貧困層が外部者からの「コントロール」に晒されている首都マニラにおいては、貧困層のこうした変化は、まだ可視的にはなっていないけれども、フィリピンの政治構造にすでに影響を与えはじめている可能性がある。従来は「3G（Gold, Gun, Goon：金、暴力、ならず者）」に支配されるとき

れてきたフィリピンの選挙や、垂直なパトロン・クライアント関係を軸とするとされていた政党の集票システム、カトリック教会と軍が鍵を握るとされていた街頭示威行動の動員構造などにも、潜在的な変化はすでに現れている、あるいは近いうちに変化が現れる可能性があるのではないか。

今後の研究では、このような点を検証することを課題としたい。

## 文献・資料目録

---

### 【日本語】

- 青木昌彦（2001）『比較制度分析に向けて』NTT出版
- 青木秀男（2000）「マニラの都市貧困層」、『現代日本の都市下層：寄せ場と野宿者と外国人労働者』明石書店
- 五十嵐誠一（2001）「ポストマルコスにおける『政党なき』民主主義に関する一考察—政治制度、政治文化、社会構造とその変化に注目して—」『ソシオサイエンス第7号』早稲田大学大学院社会科学研究所
- （2004）『フィリピンの民主化と市民社会：移行・定着・発展の政治力学』成文堂
- （2008）「フィリピンにおける民主主義への移行とその定着に関する総合的研究：市民社会の政治力学に注目して」早稲田大学博士学位論文
- （2009）「フィリピンにおける市民社会依存型選挙ガバナンスの功罪：民主主義の定着との関係で」、『アジア・アフリカ地域研究第8-2号2009年3月』
- 伊藤述史（2002）『東南アジアの民主化』近代文芸社
- 伊藤秀史（2003）『契約の経済理論』有斐閣
- イレート・レイナルド（2004a）「1986年革命と国民国家の神話」、永野善子編・監訳『フィリピン歴史研究と植民地言説』めこん
- （2004b）「知と平定：フィリピン・アメリカ戦争」同掲書
- （2004c）「オリエンタリズムとフィリピン政治研究」、同掲書
- 岩崎育夫（1998）『アジアと市民社会：国家と社会の政治力学』アジア経済研究所
- 上田良文（1999）「コモンズ問題とグループアクション—進化ゲーム理論からのアプローチ」『会計検査研究20』
- 江口信清編（1998）『「貧困の文化」再考』有斐閣
- オークレー・ピーター（1993）「開発戦略としての住民参加」、ピーター・オークレー編著、勝間靖、斉藤千佳訳『国際開発論入門』築地書館
- 粕谷祐子（2007）「フィリピンでの民主主義の定着と超憲法的政権交代をめぐる市民意識」小林良影、富田広士、粕谷祐子編『市民社会の比較政治学』慶應義塾大学出版会
- 片桐新自（1989）『資源動員と組織戦略』新曜社
- 片山裕（1987）「フィリピンの政党と選挙」川端正久・的場敏博編『現代政治』
- （2000）「20世紀における東南アジアの国家と社会」片山裕他（編）『東アジア史像の新構築』青木書店
- 片山裕、大西裕編（2006）『アジアの政治経済・入門』有斐閣
- 金子芳樹（2001）「マレーシア：国家・NGO関係における二つの二重構造」、重富真一『アジアの国家とNGO』明石書店

- 加納啓良（1994）「農民革命の政治社会学」、坂本義和編『世界政治の構造変動 3 発展』岩波書店
- 蒲島郁夫（1988）『政治参加』東京大学出版会
- 川北稔（2004）「社会運動と集合的アイデンティティ：動員過程におけるアイデンティティの諸相」、曾良中清ほか編『社会運動という公共空間』成分堂
- 川人貞史（2001）「政党・議会・選挙－政党活動のアリーナ」、川人貞史他『現代の政党と選挙』有斐閣
- 川中豪（1997）「『寡頭支配の民主主義』その形成と変容」、岩崎育夫編『アジアと民主主義』アジア経済研究所
- （1998）「フィリピン：エリート支配とその限界」、佐藤宏、岩崎育夫編『アジア政治読本』東洋経済新報社
- （2000）「フィリピン地方都市における権力メカニズム：ナガ市の事例」、『アジア経済』第41巻1号
- （2001a）「フィリピン地方政治研究における国家中心のアプローチの展開」、『アジア経済』第42巻2号
- （2001b）「フィリピン：代理人から政治主体へ」、重富真一編『アジアの国家とNGO』明石書店
- （2005）編著『ポスト・エドサ期のフィリピン』アジア経済研究所研究双書 No.544
- （2007）「政治制度形成の論理：新興民主主義国の制度分析にむけて」『アジア経済』第48巻第2号
- 菊田利春（1998）『フィリピンの住宅政策概要：ラモス政権下の住宅政策 増補・改訂版』国際協力事業団
- 菊池美代志（1973）「居住空間と地域集団」、倉沢進編『社会学講座第5巻 都市社会学』東京大学出版会
- 木場紗綾（2006a）「都市貧困をめぐる『政治利用』と住民運動の主体性：マニラ市パローラの事例から」『国際協力論集』第13号第3号 神戸大学大学院 国際協力科
- （2006b）「スクワッター運動と資源・機会・アイデンティティ－マニラ市プンタ・サンタ・アナの事例から－」『六甲台論集』国際協力研究編 神戸大学国際協力研究会 第7号
- 木村昌孝（1999）「1998年フィリピン下院議員選挙と政党名簿制の導入」、『茨城大学地域総合研究所年報第32号』
- （2000）「フィリピン政治研究におけるダイアド・モデルの展開」、『茨城大学地域総合研究所年報第33号』茨城大学地域総合研究所
- （2002）「フィリピンの中間層生成と政治変容」、服部民夫・船津鶴代・鳥居高編『アジア中間層の生成と特質』アジア経済研究所

- (2008) 「フィリピン下院議員選挙における政党名簿制の諸問題：議席配分メカニズムを中心に」、『茨城大学地域総合研究所年報第 41 号』
- 木村宏恒 (1998) 『開発・国家・NGO・フィリピン・カラバルゾン開発計画をめぐって』三一書房
- 日下渉 (2006) 「フィリピンにおける諸ポピュリズム間のヘゲモニー争い：新自由主義体制下における『階層矛盾』の政治的表出とその動態」『比較社会文化研究』第 19 号 pp.107-120
- (2007a) 「フィリピン市民社会におけるヘゲモニー闘争の陥穽とディレンマ：中間層による貧困層への恐怖、啓蒙、排除」、『富士ゼロックス 小林節太郎記念基金 2005 年度研究助成論文』
- (2007b) 「秩序構築の闘争と都市貧困層のエージェンシー：マニラ首都圏における街頭商人の事例から」、『アジア研究』第 53 巻第 4 号 pp.20-36
- (2008) 「フィリピン市民社会の隘路：『二重公共圏』における『市民』と『大衆』の道徳的対立」、『東南アジア研究』第 46 巻 3 号
- 久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、真淵勝 (2003) 『政治学』有斐閣
- 神戸伸輔 (2004) 『入門ゲーム理論と情報の経済学』日本評論社
- 河野勝 (2002) 『制度』東京大学出版
- 後藤美樹 (2004) 「フィリピンの住民自治組織・バランガイの機能と地域社会：首都圏近郊ラグナ州村落の住民生活における役割」、『国際開発研究フォーラム25 (2004. 2)』
- 小林誉明 (2006) 「Pro-poor 政策決定のインセンティブ構造」『ECO-FORUM 24(4)』
- (2007) 「格差と再分配に関する政治経済学の研究動向」『アジア研ワールド・トレンド』136 号
- 小林良彰 (1988) 『公共選択』東京大学出版会
- 近藤英俊 (2007) 「開発専門家と政治起業家：社会的交渉のアリーナとしての開発」『アフリカ研究 71号』
- 財団法人日本国際フォーラム (2000) 『外務省委託調査報告書 フィリピンの運輸インフラ：経済協力調査報告書』(主査：横山正樹)
- 坂井秀吉・ダンテ・B・カンラス (1990) 『フィリピンの経済開発と開発政策』アジア経済研究所
- 坂田正三 (2003) 「開発における参加型アプローチを巡る諸理論・諸概念」、国際協力銀行 開発金融研究所編『参加型アプローチの費用便益分析：概念整理と推計の枠組み』国際協力銀行
- 定松栄一 (2002) 『開発援助か社会運動か』コモンズ
- 佐藤寛編 (2003) 『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
- 塩原勉編 (1989) 『資源動員と組織戦略』新曜社

- 重富真一（2001）『アジアの国家と NGO』明石書店
- （2002）「NGO のスペースと現象形態：第 3 セクター分析におけるアジアからの視角」、『レヴァイアサン 31 2002 年秋号』木鐸社
- （2007）「開発と社会運動：途上国における社会運動研究の視座」、重富真一編『開発と社会運動：先行研究の検討』調査研究報告書、アジア系勢研究所  
[http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Report/2006\\_04\\_17.html](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Report/2006_04_17.html)
- 清水克俊、堀内昭義（2003）『インセンティブの経済学』有斐閣.
- 清水盛光（1971）『集団の一般理論』岩波書店 1971 年
- スコット・ジェームズ（1994）藤原帰一訳「日常型の抵抗」、坂本義和編『世界政治の構造変動 3 発展』岩波書店
- 田中直彦（2007）「議会と官僚制との関係：プリンシパル・エージェント・モデルによる考察」『日本大学総合社会情報研究科紀要 No.8』 pp378-387
- 田中弥生（2006）『NPO が自立する日』日本評論社
- 田巻松雄（1993）『フィリピンの権威主義体制と民主化』国際書院
- （2000）「フィリピンの政治社会：国家、市民社会、中間層」、大阪市立大学経済研究所編『アジアの大都市 NEWS LETTER No.9』2000 年 8 月 30 日
- （2001）「政治社会の連続性と変容：国家、中間層、市民社会」大阪市立大学経済研究所監修、中西徹・小玉徹・新津晃一編『アジアの大都市 4 マニラ』日本評論社
- 辻中豊（2002a）『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社
- （2002b）「世界政治学の文脈における市民社会、NGO 研究」、『レヴァイアサン 31 2002 年秋号』木鐸社
- 長坂格、中野伸一（2000）「フィリピン」、中田實編『世界の住民組織：アジアと欧米の国際比較』自治体研究社
- 中澤秀雄（2004）「争議のサイクルとレパトリーから見る社会変動」、曾良中清ほか編『社会運動という公共空間：理論と方法のフロンティア』
- 中西徹（1991）『スラムの経済学』東京大学出版会
- 中西徹・小玉徹・新津晃一編（2001）、大阪市立大学経済研究所監修、『アジアの大都市 4 マニラ』日本評論社
- 中野聡（2007）『歴史経験としてのアメリカ帝国：米比関係歴史の群像』岩波書店
- 中野敏男（1999）「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」、『現代思想 1999 Vol.27-5』
- 永野善子（2000）『歴史と英雄：フィリピン革命百年とポストコロニアル（神奈川大学評論ブックレット）』御茶の水書房
- 那須壽（1990）「社会運動組織の新たな概念化をめざして：現実構成パラダイム構築の試み」、社会運動論研究会編（代表：曾良中清司）『社会運動論の統合をめざして：理論と分析』成文堂

- 新津晃一編（1989）『現代アジアのスラム：発展途上国都市の研究』明石書店
- 西澤由隆（2004）「政治参加の二重構造と『関わりたくない』意識：Who said I wanted to participate?」、『同志社法学第 296 号』
- 野々垣友枝（2001）『新しい社会運動論：全共闘時代のトラウマを通して』実践社
- 野村進（2003）『フィリピン新人民軍従軍記：ナショナリズムとテロリズム』講談社
- 原洋之介（1999）『エリア・エコノミックス：アジア経済のトポロジー』NTT 出版
- 樋口直人、中澤秀雄、水澤弘光（1980）「住民運動の組織戦略：政治的機械構造と誘引構造に注目して」、地域社会研究会編『地域問題と地域政策』時潮社
- （1999）「住民組織の組織戦略」『社会学評論 49(4)』
- 藤巻正巳（1998）「クアラルンプルの生きられたスコッター・カンポン」、江口清信編『「貧困の文化」再考』有斐閣
- （2001）『生活世界としての「スラム」：外部者の言説・住民の肉声』古今書院
- 藤原帰一（1988）「フィリピンにおける「民主主義」の制度と運動」、『社会科学研究 第 40 巻第 1 号』東京大学社会科学研究所
- （1993）「フィリピンの政党政治：政党の消えた議会」、村嶋英治、萩野宣之、岩崎育夫編『ASEAN 諸国の政党政治』アジア経済研究所
- ブリオネス・レオノール（1993）「地方分権化、参加型開発と NGO の役割」、リム・ジョセフ、野沢勝美編著『フィリピンの経済開発と地方分権政策』アジア経済研究所
- 松田素二（1999）『抵抗する都市』岩波書店
- 真野俊樹（2006）『入門医療経済学：「いのち」と効率の両立を求めて』中央公論新社
- 三宅一郎（1981）『合理的選択の政治学』ミネルヴァ書房
- 安田三郎・塩原勉・富永健一・吉田民人（1981）『基礎社会学第Ⅲ巻 社会集団』東洋経済新報社
- 山口定（2004）『市民社会論：歴史的遺産と新展開』有斐閣
- 山崎福寿（2001）『経済学で読み解く土地・住宅問題』東洋経済新報社
- 山本英弘「政治機会構造論再考：期待効用モデルによる考察」、東北社会学会『社会学年報 2002 年 No.31』
- 吉野孝（2001）「政党システム」川人貞史他『現代の政党と選挙』有斐閣
- ワーフェル・デイビッド（1997）大野拓司訳『現代フィリピンの政治と社会：マルコス戒厳令体制を超えて』明石書店

#### 【英語文献】

- Abinales, Patricio. 2001. *Fellow Traveler: Essays on Filipino Communism*, University of the Philippine Press

- Aureus Corazon Mia, 2004, "Beyond Housing" INTERSECT October-December 2004, Institute on Church and Social Issues
- Alejo, Myrna J., Rivera Maria E. P., Valencia Noel I. P., and Rocamora Joel. 1996. *[De]scribing Elections: A Study of Elections in the Lifeworld of San Isidro*, Institute for Popular Democracy
- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press (石川一雄他訳(1974)『現代市民の政治文化：五カ国における政治的態度と民主主義』勁草書房)
- Arroyo, Dennis M. 1990. "The Usefulness of the ABCDE Market Research System: A Means to Check Social Welfare and Class Attributes," *Social Weather Bulletin* 90-11/12: 1-16.
- Arrow, Kenneth, 1985. "The Economics of Agency." in Pratt, J., and R. Zeckhauser. *Principals and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Press.
- Balisacan, Arsenio, 2001. "Did the Estrada Administration Benefit for the Poor?" Doronila A. ed., *Between Fires*, Philippine Daily Inquire
- Bello, Walden. 2001. "The May 1st Riot: Birth of Peronism Philippine-Style?" Walden, Bello, *The Future in Balance: Essays on Globalization and Resistance*, University of the Philippines Press
- . 2005. *The Anti Development State: The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines*, Quezon City, University of the Philippines
- Boudreau, Vincent. 2001. *Grass Roots and Cadre in the Protest Movement*, Ateneo de Manila University Press, Philippines
- Buchanan, James M, and Tullok, Godon. 1962, *The Calculus of Consent* (宇田川璋仁監訳(1979)『公共選択の理論』東洋経済新報社
- Castro, Ma.Rochelle B. 2006. *GK Kanlungan Village: Upgrading Slum Community in BASECO*, A Thesis Presented to Faculty of the Collage of Architecture, University of Sto Tomas
- Chowdhury, Roy Supriya. 1999. "Neo-statism in the Third World studies: a critique", *Third World Quarterly*, Vol.20, No.6.
- Citizens' Caucus for Effective Governance, 2007. *Cheating, Manipulation and Harassment: A Report on the 2007 Elections*
- Co, Edna Estifania. 1997. *Public Policy Advocacy: Position and Opposition in the Calabarzon*, Ateneo Center for Social Policy and Public Affairs
- . 2007. "Political Space for Advocacy in the Philippines," Paredes, Joel. et al., *Breaking Through*, South East Asian Committee for Advocacy(SEACA)
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* Vol. 4, No.16, pp.386-405

- David, Karina Constantino. 1982. Issues in Community Organization, Community Development Journal No.17, pp190-201
- , 1995. “Community Organizing in the Philippines: The Experience of Development NGOs,” Gary, Craig and Marjorie Mayo eds., *Community Empowerment*, Zed Books, UK
- , 1997. “Intra-Civil Society Relations: An Overview,” Ferrer, Miriam Coronel ed., *Civil Society Making Civil Society: Philippine Democracy Agenda Volume 3*, University of Philippines, Third World Studies Center
- David, Hulme., and Edwards Michael. 1997. *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* New York
- De la Cruz, Leland Joseph et al, 2004, Social and Institutional Dynamics of Settlement in Informal Settler Communities, Submitted to Australian Government through the Philippine-Australia Land Administration and Management Project
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press
- Dixit, Avinash K. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Politics Perspective*, Massachusetts Institute of Technology (北村行伸訳(2000)『経済政策の政治経済学：取引費用政治学アプローチ』日本経済新聞社)
- Downs, Anthony., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row Publishers (吉田精司監訳(1980)『民主主義の経済理論』成文堂)
- Encarnacion, Omar G. 2003. *The Myth of Civil Society: Social Capital and Democratic Consolidation in Spain and Brazil*, New York: Palgrave Macmillan
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press
- . 1997. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, International and Area Studies, University of California at Berkeley
- Ferrer, Miriam Coronel. 1997. “Civil Society Making Civil Society,” Ferrer, Miriam Coronel ed., *Civil Society Making Civil Society: Philippine Democracy Agenda Volume3*, Third World Studies Center, University of Philippines
- Fisher, Julie. 1998. *Non Governments: NGOs and Political Development of the Third World*, Kumarian Press
- Francis, Garcia Robert. 1999. *To Suffer thy Comrades*, ANVIL Manila
- Freire, Paulo. 1998. *Pedagogy of the Oppressed*. New York, NY: Continuum. (小沢有作訳(1979)『被抑圧者の教育学』亜紀書房)
- Frohlich, Norman and Oppenheimer Joe A., 1978. *Modern Political Economy*, Prentice

- Hall (加藤寛監訳(1991)『政治選択の科学』三嶺書房)
- Geertz, Clifford 1978. "The Bazaar Economy: Information and Search in Peasant Marketing," in *The American Economical Review Vol.68 No.2*, pp 28-32, American Economic Association
- Gerald, Clarke. 1998. *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*, Routledge
- , 2000. "The Impact of Economic Reform on Civil Society, Popular Participation and Democratization in the Developing World" Janine, Gerald Clark and R.B. Kleinberg eds., *Economic Liberalization, Democratization and Civil Society in the Developing World*, St.Martin's Press
- Gloria, Glenda M. 2003, *We were Soldiers: Military Men in Politics and the Bureaucracy*, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Gurr, Ted Robert, 2000, *People versus States: Minorities at Risk in the New Century*, United States Institute of Peace Press
- Hedman, Eva-Lotta E. 2006. *In the Name of Civil Society: From Free Election Movements to People Power in the Philippines*, University of Hawaii Press
- Heyzer, Noeleen. Riker, James V., and Quizon Antonio B. 1995. *Government-NGO Relations in Asia*, Kuala Lumpur
- Hilhorst, Dorothea. 2003. *The Real World of NGOS: discourses, diversity, and development*, Ateneo de Manila University Press, Philippines
- Hirshman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press (三浦隆之訳(1975)『組織社会の論理構造』ミネルヴァ書房)
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies, New Heaven: Yale University Press*. (内山秀雄訳(1972)『変革期社会の政治秩序 上・下』サイマル出版会)
- Ileto, Reynald Clemena. 1979. *Pasyon and Revolution: Popular Movement in the Philippines 1840-1910*, Ateneo de Manila University Press
- James, Putzel. 1998. "NGOs and Rural Poverty," Sidney, Silliman and Lela Garner Noble eds., *Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society, and the Philippine State*, Ateneo de Manila University Press
- Jude, Esguerra. 2001. "AFTER THE FIRST 100 DAYS: What's in store for Arroyo in the wake of ESDA3?" *Political Brief Vol.9 No.5, July 2001 Special Issue*, Institute for Popular Democracy
- Jurgette, Honculada A. 1984. *Case Study: ZOTO and the Twice-Told Story of Philippine Community Organizing*, Plenary Document No.12 for CCA-WCC

- Development Forum in Singapore, 11.26-30, 1984
- Kabalikat sa Pagpapaunlad ng Baseco and Urban Poor Associates, 2004. *Baseco Memorandum January 2004*
- Karaos, Anna Marie. 1993. "Manila's Squatter Movement: A Structure for Place and Identity," *Philippine Sociological Review Vol.41*
- . 1995, *Manila's Urban Poor Movement: The Social Construction of Collective Identities*, Ph.D Dissertation, New York University
- . 1998, "Fragmentation in the Urban Movement: Shift from Resistance to Polity Advocacy," *Philippine Sociological Review Vol.46 Nos.3-4*, 143-157
- . 1997. "Urban Governance and Poverty Alleviation in the Philippines," Emma, Porio and the contributors eds., *Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia*, Global Urban Research Initiative in Southeast Asia
- . 2004. "Looking Back and Ahead: A Review of GMA's Housing Performance," *INTERSECT April-June 2004*, Institute on Church and Social Issues
- Karaos, Anna Marie., Gatpatan, Marlene., and Hotz, Robert. 1995. *Making A Difference: NGO and PO Policy Influence in Urban Land Reform Advocacy*, Institute on Church and Social Issues
- Karaos, Anna Marie. and Tordecilla Charito. 2003. *Assessment of the Housing Program of the Arroyo Administration for the Period July 2002- June 2003*, Institute on Church and Social Issues
- Karnow, Stanley. 1989. *In Our Image: American's Empire in the Philippines*, Random House
- Kasuya, Yuko, 2009. *The Presidential Connection: Party System Instability and Executive Term Limits in the Philippines*
- Kerkviliet, Benedict. 1991. *Everyday Politics in the Philippines*, New Day Publishers
- Kimura, Masataka (1997) *Elections and Politics Philippine Style: A Case Study in Lipa Manila*: De La Salle University Press
- Klittgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*, University of California Press
- Korten, David. 1990, *Getting to the 21<sup>st</sup> Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, Kumarian Press (渡辺龍也訳(1995)『NGO とボランティアの 21 世紀』学陽書房)
- Krishna, Vijay. 2002, *Auction Theory*, Academic Press
- Laffont, Jean-Jacques. and Tirole, J. 1993. *The Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press
- Laffont, Jean-Jacques. and Martimort, David. 2002. *The Theory of Incentives: The*

- Principal-Agent Model*, Princeton University Press
- Lande, Carl. 1965. *Leaders, Factions and Parties, the Structure of Philippine Politics*, Yale University
- Laquian, Aprodicia A. 1971. "Slums and Squatters in South and Southeast Asia," Jakobson, Leo and Ved Prakash eds., *Urbanization and National Development*, Sage Publications
- Le Roy, James. 1914. *The American in the Philippines*, Houghton Mifflin
- Lewis, Oscar. 1975. *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Basic Books (高山智博、宮本勝、染谷臣道訳(2003)『貧困の文化：メキシコの五つの家族』筑摩書房)
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press (荒井祐介、五十嵐誠一、上田太郎訳(2005)『民主化の理論－民主主義への移行と定着の課題－』一藝社)
- Lipset, Seymour M. 2001. 'Cleavages, Parties and Democracy' in Lauri Karvonen and Stein Kuhnle eds. *Party Systems and Voter Alignments Revised London and N.Y.* Routledge
- Lupia, Arthur, McCubbins, Mathew D. 1998, *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge University Press (山田真裕訳(2005)『民主制のディレンマ：市民は知る必要のあることを学習できるか?』木鐸社)
- Machado, Kit G. 1971. "Changing Aspects of Factionalism in Philippine Local Politics," *Asain Survey No.11, December 1971*
- Magadia, Jose J. 2003. *State-Society Dynamics Policy Making in a Restored Democracy*, Ateneo de Manila University Press
- Magno, Francisco A. 1993. 'Politics, Elites and Transformation in Malabon' *Philippine Studies Vol.41*
- Manalili, Angelito. 1990. *Community Organizing for People's Empowerment*, Kapatiran-Kaunlaran Foundation Inc.
- Marcelino, Emmanuel 2005. "Advocacy for the Pasig River Communities," Institute for Popular Democracy ed. *Policy Advocacy: Experiences and Lessons in the Philippines*
- Max, Lane R. 1990. *Urban Mass Movement in the Philippines*, Australian National University
- May, Glenn A, 1984, 'Private Pressure and Sergeant Vergara: The Underside of the Philippine-American War' in Stanley, Peter ed. *Reappraising the Empire: New*

- Perspectives on Philippine-American History*, Harvard University Press
- McCarthy, John and Zald, Mayer. 1977. 'Resource Mobilization and Social Movement: A Partial Theory,' *American Journal of Sociology*, 82-6
- McCubbins, Mathew D. and Schewarz Thomas. 1984. 'Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,' *American Journal of Political Science Vol. 28. No. 1*, pp165-17
- McCoy, Alfred W. 1989. 'Quezon's Commonwealth: The Emergence of Philippine Authoritarianism' in Ruby R. Paredes ed. *Philippine Colonial Democracy*, Ateneo de Manila University
- , 1994. *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Ateneo de Manila University Press
- Migdal Joel S. 1974, *Peasants, Politics, and Revolution: Pressures toward Political and Social Change in the Third World*, Princeton University Press
- . 1994. "The state in society: an approach to struggles for domination", in Migdal, Joel S., Kohli, Atul, and Shue Vivienne ,eds. 1994. *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge University Press
- . 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press.
- Melucci, Alberto. 1995. *The Process of Collective Identity, Social Movement and Culture*, University of the Minnesota Press
- Milgrom, Paul. and Roberts, John. 1992. *Economics, Organization and Management*, N.J.: Prentice Hall (奥野正寛、伊藤秀史、今井晴雄、西村理、八木甫訳(1997)『組織の経済学』NTT 出版)
- Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science Vol28, No.4*. pp.739-777.
- . 1990. "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics, & Organization Vol.6*. pp.213-253.
- Moore, Barrington Jr. 1966. *Social origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (宮崎隆次他訳(1986-87)『独裁と民主政治の社会的起源 I , II』 岩波書店
- Murphy, Denis. 2004. *Land Proclamation of President Gloria Macapagal Arroyo 2001-2004*, (unpublished paper)
- North, Douglass C. 1990a. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

- . 1990b. “A Transaction Cost Theory of Politics.” *Journal of Theoretical Politics* 2(4). pp.355-367.
- North Douglass C. and Weingest, Berry R. 1989. “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institution Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, *The Journal of Economic History*, Vol.49, No.4, 803-832
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press (依田博、森脇俊雄訳(1983)『集合行為論：公共財と集団理論』ミネルヴァ書房)
- Organizers' Manual Collective. 1971. *The Organizers' Manual*, New York, Bantam
- Oxhorn Philip 1995, *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, Pensilvania State University Press
- Parnell, Philip C. 1992, “Time and Irony in Manila Squatter Movement,” Carolyn Nordstrom and JoAnn Martin eds., *The Paths to Domination, Resistance and Terror*, University of California Press
- . 2002. “The Composite State: The Poor and the Nation in Manila” in Carol J. Greenhouse ed. *Ethnography in Unstable Places: Everyday Lives in Contexts of Dramatic Political Change*, Duke University Press
- . 2003. “Criminalizing Colonialism: Democracy Meets Law in Manila,” Philip Parnell and Stephanie Kane eds. *Crime's Power: Anthropologists and the Ethnology of Crime*
- Payot, Junefe Gilig. 2004. "Risking for a Dream," *INTERSECT April-June 2004*, Institute on Church and Social Issues
- Pinches, Michael. 1996. “The Philippines’ New Rich: Capitalist Transformation amidst Economic Gloom,” Richard, Robinson and David S.G. Goodman eds., *Asia's New Rich*, Routledge
- Popkin, Samuel L. 1979. *The Rational Peasant*, Berkeley: University of California Press.
- Pratt, J., and R. Zeckhauser. 1985. *Principals and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Press.
- Putnam, Robert David. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press (河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT出版)
- Ramseyer, Mark and Rosenbluth Frances McCall. 1993, *Japan's Political Marketplace*, Harvard University Press. (加藤寛監訳(1995)『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択』弘文堂)

- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*, Harvard University Press. (矢島鈞次監訳 (1979) 『正義論』 紀伊国屋書店)
- Rebullida, Ma. Lourdes G. 2003. "The Politics of Urban Poor Housing: State and Civil Society Dynamics," *Philippine Political Science Journal*, 2003, Vol.24, No.47
- Reed, David. 1971. *Evaluating Community Organizing in the Philippines*, La Ignaciane Apostolic Center Printing Press
- Ricardo, Reyes B. 2001. "People Power come into the new Millennium," *Political Brief Vol.9 No.3*, Institute for Popular Democracy
- Riker, William H. and Ordeshook, Peter C. 1968, "A Theory of the Calculus of Voting," *American Political Science Review* Vol.62, No.1, pp25-42
- Robinson, Richard and Goodman, David S.G. eds. 1996. *The New Rich in Asia*, Routledge
- Rocamora, Joel. 1994. *Breaking Through: The Struggle within the Communist Party of the Philippines*, Anvil, Manila
- Salamon. Lester M. and Anheir. Helmut K., 1994. *The Emerging Sector*, The John Hopkins University. (今井忠監訳 (1996) 『台頭する非営利セクター』 ダイヤモンド社)
- Samuelson, Paul A. 1954, "The Pure Theory of Public Expenditure," *The Review of Economics and Statistics*, Vol.36, No.4, pp.387-389.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1952, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Forth Edition, Henderson and Spalding London (中山伊知郎、東畑精一訳(1995) 『資本主義・社会主義・民主主義』 東洋経済新報社)
- Scott, James C. 1972, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia" *The American Political Science Review* Vol.66 No1.
- , 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press (高橋彰訳(1999) 『モーラル・エコノミー：東南アジアの農民叛乱と生存維持』 勁草書房)
- , 1977. *Peasant Revolution: A Dismal Science*, Comparative Politics
- , 1985, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press, New Haven
- Serrano, Isagani, 1993. *On Civil Society*, Philippine Rural Reconstructive Movement, Quezon City
- , 1994. *Civil Society in the Asia-Pacific Region*, Washington, DC: Civicus: World Alliance for Citizen Participation
- , 2003. "Civil Society in the Philippines: Struggle for Sustainability," David,

- Schak and Wayne Hudson eds., *Civil Society in Asia*, Ashgate Publishing Limited, UK
- Schaffer, Frederic C. 2001. *Clean Elections and the 'Great Unwashed:' Electoral Reform*  
*And the Class Divide in the Philippines*, Paper Presented at the 97th Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco.
- ed. 2007. *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Ateneo de Manila University Press
- Shatkin, Gavin. 2007. *Collective Action and Poverty Alleviation: Community Organizing and the struggle for Shelter in Manila*, Urban and Regional Planning and Development Series, Ashgate
- Sidel, John. 1995. *Coercion, Capital, and the Post-Colonial State: Bossism in the Postwar Philippines*, Ph.D Dissertation, Cornell University
- , 1998. "Take the Money and Run? Personality Politics in the Post-Marcos Era," *Public Policy Vol.2 No.3, 1998*, University of the Philippines Center for Integrative and Development Studies
- , 1999. *Capital, Coercion, and Crime California*, Stanford University Press
- Silliman, Sidney. and Noble, Lela Garner. 1998. *Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society, and the State*, Ateneo de Manila University Press
- Simon, Herbert A. 1965. *Administrative Behavior*, 2<sup>nd</sup> Edition, The Free Press, New York (二村敏子ほか訳 (2009) 『経営行動：経営組織における意思決定過程の研究』ダイヤモンド社)
- Snow, David A. and Benford, Robert D. 1992. "Master Frames and Cycles of protest" in Morris, A. and Mullar, Carol eds., *Frontiers of Social Movement Theory*, Yale University Press, pp. 133-155
- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement*, Cambridge; Cambridge University Press
- Tawney, R.H. 1966. *Land and Labor in China*, Baecon Press
- Verba, Sidney. Nie Norman., and Kim Joe-on. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*, Cambridge University Press (三宅一郎、蒲島郁夫、小田健訳(1981) 『政治参加と平等』東京大学出版会)
- Waterman, R. W. & Meier, K. J. 1998. "Principal-agent models: An expansion?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 173-202.
- Waterman, Ricardo W. and Kenneth J. Meier. 2004. "Principal-Agent Models: A Theoretical Cul-de-Sac," in Richard Waterman, Amelia A. Rouse and Robert Wright, *Bureaucrats, Politics, and the Environment*, University of Pittsburgh

Press

- Weingast, Barry R. 1997, "The Political Foundation of Democracy and Rule of the Law," *American Political Science Review* Vol.91, Number 2, 245-263
- . 2004, "Constructing Self-Enforcing Democracy" in Irwin L. Morris, Joe A. Oppenheimer, and Karol Edward Soltan eds. *Politics from Anarchy to Democracy: Rational Choice in Political Science*, Stanford University Press
- Weingast, Barry R. and Moren Mark J. 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control?: Regulatory Policy Making by the Federal Trade Commission" *Journal of Political Economy* Vol. 91, No.5 pp765-800.
- Williamson, Oliver E. 1981. "The Economies of Organization: The Transaction Cost Approach" *American Journal of Sociology* Vol.87 No.3 pp.548-577.
- Wolf, Eric R, 1969. *Peasant Wars of the Twentieth Century*, University of Oklahoma Press
- Yap, Leonides et al. 2003. *Four Presidents and the Quest for Land Ownership: Formal and Informal Land Acquisition Processes, Riverside Barangay Santolan, Pasig City*, UP School of Urban and Regional Planning.
- Zald, Mayer N. and Ash, Roberta. 1966. "Social Movement Organization: Growth, Decay and Change," *Social Forces* Vol.44, pp327-341

#### 【タガログ語文献】

- Adoviso, Erik. M.F., and de los Reyes, Angelo J., 1996, *Kami po, sa Punta...* (私たちのプンタ) , Enablers Creative Synergies
- Magno, N.Christopher, 2002, *Si Erap at ang Samahan ng Maralitang Tagalungsod: Paglalarawan sa pakikipag-ugnayan ng dalawang samahan ng maralitang tagalungsod (SRCC-NTA at SANAPA) kay Pagulong Estrada* (エラップと都市貧困組織 : 2 つの都市貧困組織とエストラダ大統領の連合の実像), Material thesis, Department of Sociology, Collage of Social Science and Philosophy, University of the Philippines
- Sentrong Alternatibong Lingap Panlegal, 1997, *Limang Taon na* (もう 5 年), SALIGAN, Philippines
- Urban Poor Associates, Asian Coalition for Housing Rights, Habitat International Coalition eds., 2000, *Ano ang gagawin kung may DEMOLISYON?* (強制撤去の際にすべきこと), Urban Poor Associates

**【関連法規】**

The 1980 Corporation Code of the Philippines  
The Philippine Constitution Law of 1987  
The Local Government Code of 1991  
Urban Development and Housing Act of 1992, Republic Act No.7279  
Party-List System Act, Republic Act No.7941, March 3, 1995  
Presidential Proclamation No.96, September 3, 2001  
Republic Act No. 730  
Executive Order No.108, June 4, 2002

**【統計など】**

Commission of Elections, 2001. *Election Result 2001*  
Commission of Elections, 2004. *Party-List Canvass Report No.20 as of June 02, 2004*  
ISSP 2004  
Metro Manila Development Authority, 1996. *Urban Planning and Development in Metro Manila*  
National Housing Authority, 2000. *Magnitude of Informal Settlers in Metro Manila-Summary: as of 11 April 2000*  
National Statistics Office, 2000. *National Statistical Yearbook*  
National Statistics Office, 2007. *2006 POVERTY SITUATION IN THE PHILIPPINES*  
Presidential Commission for the Urban Poor, 2001. Annual Report  
TAO-PILIPINAS.Inc, and Urban Poor Associates, 2002. *Parola Conceptual Development Plan*  
United Nations, 1998. *National Urbanization Prospects*  
UN-Habitat, 2003. *Urban Slums Reports: The case of Manila, Philippines*  
Urban Poor Associates, 2001, *Socio-Economic Situation of Parola Community*