

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

木場 紗綾*

1. はじめに

フィリピンでは、「ピープル・パワー (People Power)」のダイナミズムや、「市民参加」、「民衆運動」の広範性に光が当てられる一方で、貧困層の主体的な行動はあまり注目されてこなかった。貧困層は、政治に参加しなければ「エリートや資本家に抑圧されている」と見なされ、ひとたび参加しようとする、「動員」されている、「政治利用」されていると批判されてきた。

これに対して本稿は、「貧困層の側から」の主体的で戦略的な政治行動に着目することで、従来のステレオタイプの「貧困層イメージ」とは異なった「都市貧困層の政治」の実像を提示することを目的としている¹⁾。具体的な事例として、マニラ市トンド地区パローラのスラムにおける筆者の現地調査²⁾をもとに、土地問題に関わる6つの住民組織を取り巻くさまざまな「政治利用」の様相を描き、複数の外部者が同地区に政治的に関与することによって生じた住民運動の進展を記述する。そして、パローラの住民が、一方的に「利用される」だけでなく、外部者との「相互利用」を通して集合的利益を獲得していたことを裏付ける。

2. 都市貧困層の位置

1) 膨張する都市貧困層

マニラ首都圏³⁾への人口集中は年々進んでいる。1995年の統計によると総人口の13.7%は首都圏に居住しており、90年から95年の人口増加率はフィリピン全体で2.5%であった

* 神戸大学大学院国際協力研究科学生

のに対し、首都圏では3.6%であった⁴。これはいうまでもなく、農村からの移住によるものである⁵。国家統計局によると、2000年の首都圏に占める貧困世帯割合は9.7%と、全土の34.2%よりかなり少なくなっているが⁶、ほかの統計では36%にのぼっている⁷。農村からの移住者が都市でただちに職を得られるはずはなく、彼らの多くはスクワッター（居住形態が違法であるinformal settlers＝非正規居住者の通称）として、湾岸、線路沿い、河川敷などの公有地あるいは私有地に無許可あるいは黙認のもとに居住し、スラムを形成している⁸。首都圏人口全体に占めるスクワッターの割合は、73年には14.9%、90年には30.6%と年々増加し⁹、2000年には約72万世帯と、首都圏人口の約40%を占めた¹⁰。

2) フィリピン政治における貧困層

従来のフィリピン政治研究においては、エリートによる権力維持のメカニズムが論じられてきた一方で、貧困層は主体的な政治アクターとしては捉えられていなかった。フィリピンの政治社会は、伝統的エリートと貧困層との間の温情的なクライアンタリズム(Lande 1965)や、有力家族による権力維持のメカニズム(McCoy 1994)によって説明されてきた。また、社会の流動性の高まりによる寡頭支配体制の変化を論じたものとして、中央政府からの資源供与を受けて契約的に地方の集票を行う新興政治家の機能に着目するマチャドの「政治マシーン論」(Machado 1971)や、特定の地域内で強制力を発揮し権

力と経済的資源を支配する「ボス」の存在に注目した「ボシズム」(Sidel 1995)などの議論がある。しかし、いずれのモデルにおいても、貧困層の自立的な側面はほとんど描かれておらず、貧困層はフィリピン政治の中でつねに「票田」「動員対象」と位置づけられている。

他方、高い流動性と早い情報伝達、対立候補の多さを誇る都市における貧困層の政治行動は、しばしば「大衆社会化モデル」によって説明される(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。こうした中で膨張する都市貧困層は、近代化を阻む恐るべき混沌と無秩序の象徴である同時に、魅力的な票田であるという二つの意味をもっていた。政府にとって、都市貧困層は国家の秩序と安全を脅かす暴徒であり、「インフォーマル」な無法者であった。政治家たちは、スクワッターの強制撤去と移転を迫りながらも、他方では彼らの支持を得るために、主に住宅プログラム¹¹を通しての便益供与を繰り返してきた。それは特に選挙前に顕著であり、立ち退きは激減し、候補者たちは都市貧困地区に対して露骨な懐柔をはかってきた。

このように、国家人口の大多数を占める貧困層の政治行動は、きわめて受動的で一元的なものに見なされさせてきた傾向がある。

3) 市民社会論と貧困層

これらに対して、NGOや住民組織を初めとする市民社会の組織が、従来は寡頭エリートによって閉ざされてきた政治過程に介入してゆく可能性に着目する「市民社会論」(Ferrer 1997, David 1997, Silliman and Noble 1998, Serrano 2003など)は、一見、貧困層の主体性を射程に収めているように思われる。セラノ (Serrano 2003) は、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じようとする「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、そうした高い“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¹²。

しかし留意すべきは、こうした議論を牽引してきたのが、マルコス (Ferdinand Marcos) 政権下の民主化運動を担い、民主化以降もいわゆる「NGO界」と相互に密接な関係を維持し続けてきたフィリピンの知識人であるということである。「非貧困層」の側からのこうした市民社会論は、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。コミュニティ・オーガナイズング (Community Organizing)¹³ の理論と実践の世界においても長年にわたって指摘されてきたように、公共の正義や利益を標榜する外部者の大義と貧困層の意図とは必ずしも一致するとは限らず、「NGOと住民

組織が協力して寡頭支配に風穴を開ける」という期待が実現されることは稀である。

こうした市民社会の問題がフィリピンで大きく注目されたのが、2001年に起こった二つの「エドサ集会」であった。

2001年1月、エストラダ (Joseph Estrada) 元大統領の公金流用疑惑をめぐる弾劾裁判への証拠開示が上院で否決されたことをめぐって、上院の判断が不当であるとして証拠開示を求める人々が、エドサ大聖堂 (Edsa Shrine) 前の道路を埋め尽くした。集会参加者の中核は、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。彼らが携帯電話のテキスト・メッセージ (text message)¹⁴ で「エドサに行こう」と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、つい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、当時副大統領の座についていたアロヨ (Gloria Macapagal Arroyo) が大統領に昇格した。この出来事は、1986年に同じ場所で繰り広げられ、マルコスを退陣に追い込むことになった「エドサ革命 (EDSA)」の再現として、「エドサII (EDSA II)」、「ピープル・パワーII (People Power II)」と呼ばれている。

しかし、元俳優で庶民的なイメージをもつエストラダを「民衆の父 (Ama ng Bayan)」¹⁵、

「貧者のためのエラップ (*Erap para sa mahirap*)」¹⁶ と信じて支持していた貧困層のなかには、この政変を不当と感じ、エストラダの失脚を憂い、「中間層」によって組織された集会が「ピープル・パワーⅡ」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¹⁷。そして、「エドサⅡ」から3ヵ月後の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大聖堂前で抗議集会を始めた。集会は5日間続き、のべ参加者数は30万人を超えた。5月1日未明、参加者たちはエドサからマラカニアン宮殿 (Malacañan) に向かってデモ行進を始め、宮殿前広場で警官隊と衝突した。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「反乱状態宣言 (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。

「エドサⅢ」の首謀者は、エストラダ派の議員や元閣僚であったといわれているが、貧困層を集会に動員したのは、ロナルド・ロンバオ (Ronald Lumbao) を代表とする People's Movement Against Poverty (以下PMAP) というエストラダ擁護派の市民社会組織であった¹⁸。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非難の目が向けられた。参加者の多くは入れ墨のある¹⁹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、彼らはエドサ大聖堂前にゴミを散らかす無作法者であったという批判²⁰、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²¹。あるコラムニストは、「民衆は唾者であった²²」つまり、民衆は単に利用されたのだと指摘した。いくつかの左派組織やNGOは「エドサⅢ」に対抗した街頭集会 (counter rally) を企画して²³、「エドサⅢ」を批判した²⁴。

この2つの「エドサ集会」は、「市民社会」内部における政治的意識の溝を浮き彫りにした象徴的な出来事であった。

4) 都市貧困層の主体性への注目

こうした、市民社会における都市貧困層の「周縁化」の問題をきわめて現実的に分析しているのがカラオスとマグノである。カラオス (Karaos 1995) は、マニラにおける都市貧困者運動の分裂の歴史を次のように論じている。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マニラのコミュニティ・オーガナイズング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・セクターは、いわゆる「ルンペン・プロリアート」として、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するようになった。現在も各派はそれぞれに「貧困層の利益」を標榜しているが、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、もはや、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（Karaos 1998：153-155）。

マグノ（Magno 2004）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。都市貧困層はなぜエストラダを支持したのか。「エドサⅢ」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²⁵。こうした素朴かつ根本的な問いに答えるため、マグノはマニラ首都圏の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。同論文によ

ると、これらの住民組織のリーダーらは、行政の制度内ではNAPCとPCUP²⁶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、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。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牽引されるだけの「従来型の運動」を敬遠してさえいたのである。

「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つて注目されよう。」（Magno 2004:275-276）

この記述は、「都市貧困層」が政治家から一方的に利用されているという指摘や、「民衆」を美化しながらも結果的には動員している左派活動家の言説、そして、「エドサⅢ」に向かった「民衆」を無力で非合理的な存在と見なした英字紙の論調に真っ向から挑戦す

るものである。彼の描いた2つの住民組織の構成員は、政治的機会²⁷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*)²⁸を行う、主体的な都市貧困層であった。

3. 事例研究

1) 目的

本稿では、カラオス論文、マグノ論文の議論を参考に、以下の三点を検討する。第一に、都市貧困層は実際に外部者から利用されているのか否か。利用されているのであれば、それはどのようにか。第二に、複数の外部者が別々の意図をもってコミュニティに介入する場合、そこにはどのような現象が生じるのか。前述のように、政治家たちは都市貧困層に対して集票を目的とした一時的な便益供与を繰り返し、一方では諸々の市民社会組織がそれぞれの意図のもとに住民の組織化を行っているのだとすれば、住民たちはどのようにそれらに対応しているのか。複数の外部者の介入によって住民の分断が起こるのか、あるいは起こらないのか。第三に、上記のような現象を、介入を受ける当該コミュニティの貧困者自身はどのように捉えているのか。彼らはただ外部者に利用され、利益を目当てに無批判的かつ短絡的な政治行動を繰り返すのだろうか。

以上のような問題関心のもとに筆者は、「なるべく外部者が多く介入してきた都市貧困地区」でフィールド調査を行おうと考え、各方面²⁹に助言を仰いだ結果、マニラ市トン

ド地区パローラ (Parola)³⁰での調査を行うことにした。「警察も恐れる最低のスラム」、「すべての犯罪、ドラッグ、殺人、臓器売買の天国」などと呼ばれるパローラには、政治家や左派を含むさまざまな外部者が住民の組織化に介入してきたが、スクワッターの土地獲得運動が目立った成果をあげたことはなかった。しかし、「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ことまでも宣言した。こうした劇的なパローラの「成功」の裏には、極めて政治的な背景がある。

2) 調査方法とその限界

調査の方法は以下のとおりである。

1. 複数の住民組織への参与観察とインタビュー
2. パローラの住民組織に関わる外部組織やNGOへのインタビュー
3. 関連政府機関の関係者へのインタビュー
4. 雑誌や新聞記事からの情報検索

参与観察とインタビューは2003年8月28日から12月20日にかけて、4は2003年11月から2004年2月にかけて実施した。さらに、2004年5月10日の大統領選挙の直前にあたる4月20日から5月12日にかけて、追加インタビューと情報検索を行った。

「危険地帯」³¹とされるパローラでのフィールド調査に際しては、同地区にオーガナイザーを派遣しているNGOのUrban Poor Associates (以下UPA)に依頼して、道案内、住民組織の紹介、キー・パースンの紹介

などの協力を得た。その結果として、住民組織Aと住民組織Bという二つの有力な住民組織への参与観察およびインタビュー、政府関係者やバラングイ役員へのインタビューが実現した。しかし、UPAと政治的に対立しがちな組織への接触は困難であり、その場合は、フィリピン大学の関係者などに別途依頼して「裏ルートから」の接触を試みることしかできなかった。そのため、筆者が日常的に接触する住民やインタビュー対象者の選定にも偏りが生じた。調査にはすべてタガログ語を用い、住民組織の日常的な活動やミーティング、関連政府機関との協議会には必ず参加し、日中は家々をまわって「井戸端会議」に参加するなどして住民の生の声を聞くよう努めたが³²、治安上の配慮から、特に夜間の単独行動は慎まざるをえなかった。

こうした限界のため、本稿では、それぞれの住民組織による運動展開の動向を中心に論じることとする。後半ではインタビューにも言及するが、すべてのインタビュー対象者は有意抽出であり、偏りが否めないことをあらかじめご了承ください。

3) 調査地の概要

パローラはパシグ川 (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世帯が違法的に居住する (図表1)。地域は、湾岸に続く道路 (MICT³³ Road) によって南北に分断されている (図表2)。北部はフィリピン港湾局 (Philippine Port Authority) の所有

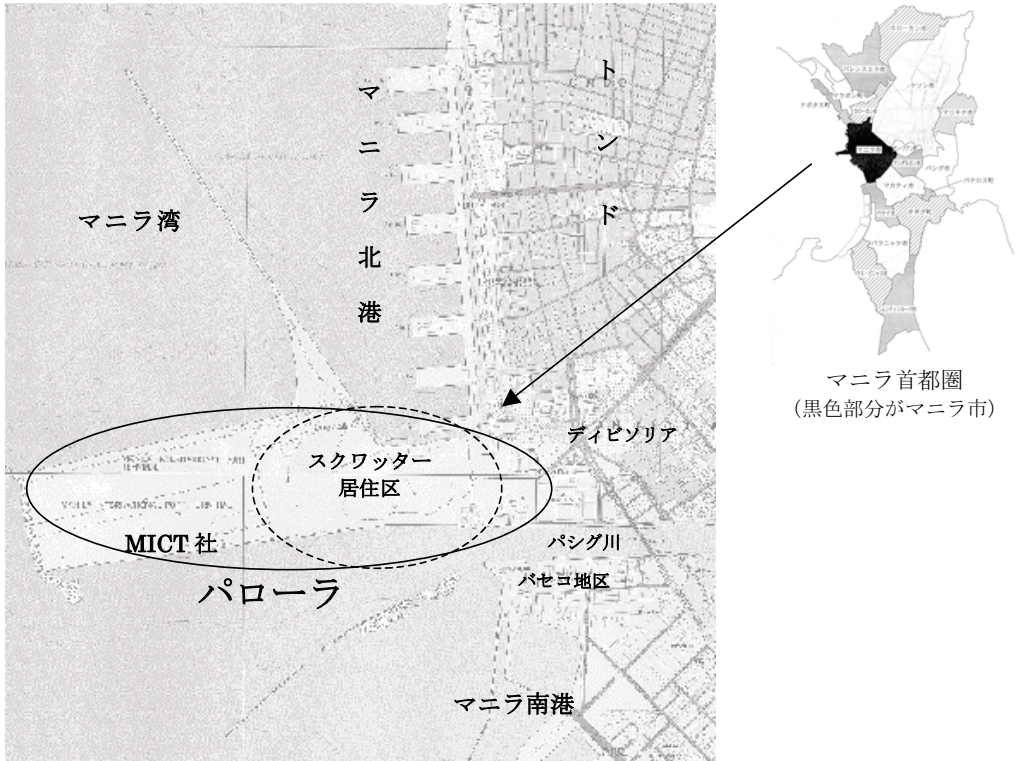
地で、予算不足のためMICT社などに賃貸されてきた。南部は、港湾局と公務員保険機関の共有地である。湾岸道路の終着点の湾岸エリアには近代的な国際港が建設される予定があるため、港湾局は、往来する車両からこのスラムが見えないよう、道路の両側に高い目隠し壁を設置しており³⁴、外からは内部の状況をうかがい知ることはできない。

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人口流入と非正規居住が始まっていた³⁵。当初は現在のような工場団地もなく南港が見渡せたことから、タガログ語で「灯台」を表すパローラという通称で呼ばれるようになった。

マルコス政権時代は首都圏各地でスクワッターに対する大規模な強制撤去が何度も実施され、パローラも例外ではなかった。民主化以降もそれは続いたが、住民によると、90年代以降撤去はなく、警察は来なくなった。先述の目隠し壁によってパローラが「暗黒の地 (black area)」と目され、警察さえも介入をためらうようになったためと言われている。

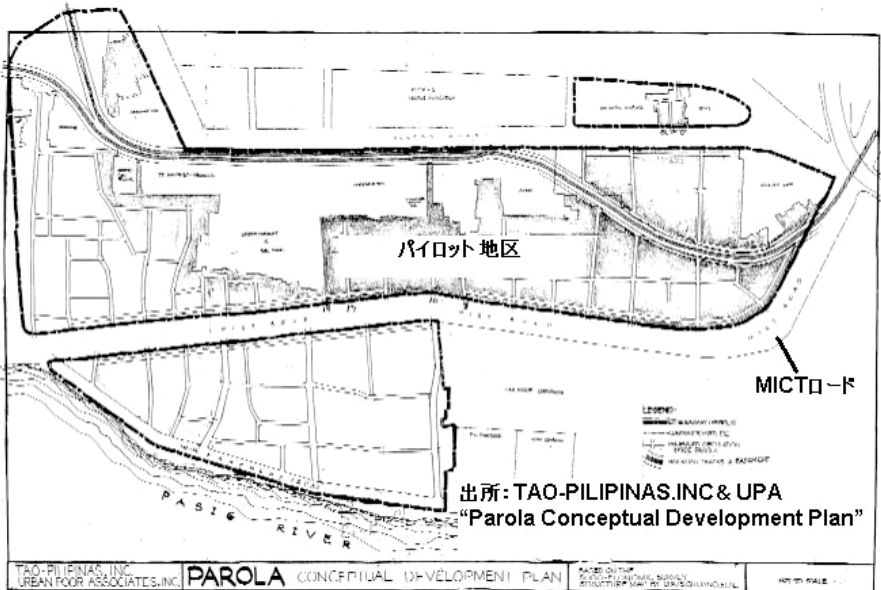
それでも、多くの住民は現在も強制立ち退きの脅威を感じている。筆者が行ったインフォーマル・ワークショップによると、住民が「脅威と感じているもの」としてもっとも多くあげたのが立ち退きであり、次いで、火災、洪水、地域内の喧嘩による殺傷事件、伝染病³⁶、の順であった。現在の居住形態が違法であるかぎり、いつ政府に立ち退きを迫られても抵抗できないためである。

図表1 パローラの位置



出所：National Mapping and Resource Information Authority³⁷（筆者加工）

図表2 パローラのスクワッター居住区



出所：TAO-PILIPINAS, INC & UPA
"Parola Conceptual Development Plan"

4) 土地問題と6つの住民組織

2001年にUPAが行った調査によると、パローラには少なくとも57の住民組織が存在する³⁸。内容は、宗教を基盤とした相互扶助組織、聖書学習グループ、生活改善を目的とした近隣組合、政治的組織などである。本研究では、こうした多様なグループの中から、特に土地問題に関わる以下の6組織を取りあげ、それぞれが土地問題進展のプロセスにどのように関与しているかを分析する。

バラングイ

バラングイ (*barangay*) は行政の最小単位であり、上から導入された住民組織 (長坂・中野2000:91) である。しかし近年では、後藤 (2004) が指摘するように、住民と外部機関 (政府やNGO) との仲介や利害調整、選挙時の集票といったインフォーマルな自治運営的機能をも果たしている。パローラのように大きな土地問題を抱える都市貧困地区においては、土地をめぐる日常的な紛争やめごととはバラングイに持ち込まれることが多く、政府機関からの通達もバラングイを通じて行われる。一般的に、バラングイを飛び越えた住民運動はあまり歓迎されない。特に土地問題に関しては、個々の住民組織が直接に政府と交渉を行った場合も、基本的にはバラングイに報告される。バラングイ長 (*chairman*) と評議員 (*councilors*) は全国一斉選挙で選出され、一定の統治権力を有する。都市貧困地区では、非正規居住者や左派活動家がこうした役職に選出されるケースも珍しくはなく、

土地問題の進展を大きく左右する³⁹。このような理由から、本稿ではバラングイを住民組織に含めることとする。

住民組織A

24の家主協会 (Home Owners Associations) の連合体で、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っている。会長のH氏 (60歳男性) の父親がマルコス政権時代に大統領府に勤務していたため、現在も彼は政府関係者に豊富な人脈をもち、港湾局からも財政支援を受けている。港湾局の土地に違法に居住するH氏らが一方で港湾局の財政的支援を受けているのは非常に興味深い。H氏はこの点について「港湾局が貧困層を懐柔したいからだ」と説明している。

意思決定機関として総会と役員会が設置されているが、土地問題に関する情報や政府との対話のチャンネルは一部の役員によって独占されており、多くの会員は、住民組織Aが土地問題に関与していることについてほとんど知らされていない。2003年、組織方針と意思決定のプロセスをめぐり、H氏を中心とするグループ (以下H派) と、R氏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。

住民組織B

防犯委員会、水道協会、母子健康組合など12の住民組織を会員とする連合体。いずれも

国家行政組織ならびに地方自治体行政組織と友好的関係を保ちながら活動を続けている⁴⁰。2001年の土地問題の進展以降は、UPAの支援を受けている。住宅および都市開発調整委員会（Housing and Urban Development Coordinating Council：以下HUDCC）によって指定された「パイロット地区」に居住するメンバーは、政府との協議の場には独立した住民組織として出席、発言している。

住民組織C

急進左派SANLAKASの支援を受ける住民組織。90年代半ば以降パローラでは住宅の強制撤去が行われていないにもかかわらず、「立ち退き反対」を掲げた街頭デモや住民集会をたびたび開催している。96年には、パローラへの立ち退きが違法であるとして行政訴訟を起こした⁴¹。活発に活動しているリーダーの一人が現職のバラングイ評議員を務めており（2004年5月現在）、地域で強い発言力を持っている。

住民組織D

急進左派BAYAN MUNAの支援を受ける住民組織。住民組織Cと同様、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する。

住民組織E

「エドサIII」で貧困層を動員した中心的組織によって組織化されている。エストラダ元大統領のプロモーションビデオCDを作成して無料で貧困層に配布するなどのプロパガンダ活動を行ってきたが、彼らによると、住民組織Eは決してエストラダの擁護団体というわけではなく、エストラダの就任以前からパローラでの組織化活動を進めていたという。

以上の6組織についてまとめると図表3のようになる⁴²。

図表3 6つの住民組織の特徴

住民組織名	組織の性質	組織者	財政的支援	アロヨ政権に対する政治的立場	
バラングイ	末端行政組織	国家	国家	政府機関からの情報伝達や仲介を行う	
住民組織A	H派	家主協会連合	住民自発的	港湾局 (資金提供)	かなり親密
	R派			なし	親密
住民組織B	生活向上のための連合	住民自発的、一部は前マニラ市長によって組織化	UPA (NGO) + 前マニラ市長	不満はあるが肯定的	
住民組織C	左派系 住民組織	SANLAKAS	SANLAKAS (資金提供)	アロヨ政権を含むすべての政権を否定	
住民組織D	左派系 住民組織	BAYAN MUNA	BAYAN MUNA (資金提供)	アロヨ政権を含むすべての政権を否定	
住民組織E	エストラダ派 住民組織	エストラダ派組織	エストラダ派組織 (資金提供)	エストラダ政権を肯定、アロヨ政権の正当性は認めない	

(出所：筆者作成)

5) 「エドサⅢ」以降の土地問題の進展

展と住民組織による主要な活動を時系列的に

図表4は、パローラにおける土地問題の進

整理したものである。

図表4 パローラの土地問題の進展

2001年	
4月25日	エストラダ逮捕、「エドサⅢ」の開始。パローラから多くの住民が集会に参加。
4月30日	UPAが「エドサⅢ」に参加しないことを誓う都市貧困層会議（のちに“April 30 Working Group”と呼ばれるようになった）を組織化、住民組織Bがこれに参加する。
5月1日	エドサ聖堂前に集っていた人々が未明、マラカニアン宮殿前のメンジョーラ広場に向かって行進し、鎮圧される。「エドサⅢ」の終結。
5月13日	アロヨ大統領がパローラの住民に土地の権利を与えることを宣言する ⁴³ 。
5月14日	中間総選挙（上院の半数および下院全議席）。上院では僅差でアロヨ大統領派の与党が野党をしのいだ。
7月20日	アロヨ大統領がケソン市で開催された「都市貧困サミット」に出席、パローラを含めたマニラ首都圏の都市貧困地区に住宅供給のための20億ペソの特別予算を宣言した ⁴⁴ 。
7月23日	上下院の開会にともない、アロヨ大統領が下院で施政方針演説（SONA）を行う。
7月下旬	住民組織Aが大統領府に、大統領布告公布への要望書を提出する。
8月3日	アロヨ大統領が無職の若者のために特別の臨時採用プロジェクトを開始。パローラの若者も受益者になる ⁴⁵ 。
9月3日	「大統領布告96号（Presidential Proclamation No.96）」が公布され、パローラの一部の9.68ヘクタールの土地の権利移譲が宣言される。
2002年	
1月20日	住民組織CとSANLAKASが「大統領布告96号」の受益者の拡大を要求するデモを開催し、2,000人が参加する ⁴⁶ 。
6月4日	「執行命令108号（Executive Order No.108）」により、新たに10.9ヘクタールの土地の権利が住民に委譲されることが宣言される。
2003年	
7月27日	未明、国軍の反乱分子がアロヨ大統領の辞任を求めてマカティ市のオークウッドホテルに立てこもり、大統領は全国に反乱状態宣言を発令。反乱の裏ではエストラダ元大統領派らによる都市貧困地区からの住民動員も企画されていたと報じられるが、実際には都市貧困層はほとんど動員されず、国軍内部の反乱事件として終結をみた。
9月5日	アロヨ大統領がパローラを訪問、オークウッド事件に動員されなかった住民たちに対して表立って感謝を述べ、「大統領布告96号」の最初の受益者として100世帯に受益者証明書をみずから手渡し、3ヶ月以内に次の1,000世帯に証明書を渡すことを宣言。
10月4日	アロヨ大統領が2004年大統領選挙への出馬を表明。
12月中旬	次の1,000世帯に土地の証明書を渡すという9月3日の約束は果たされぬまま、大統領府からパローラのバランガイ20号に対して、米と缶詰のクリスマス・プレゼントが贈られた。これらの分配方法は定かではない。

(出所：インタビュー、資料調査をもとに筆者作成)

契機は、2001年の4月の「エドサⅢ」であった。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住民組織Bのリーダーたちは、「エドサⅢ」の最終日の前夜にあたる2001年4月30日、UPAの組織した都市貧困層会議（のちに“April 30 Working Group”と呼ばれるようになった）に出席し、「エドサⅢ」に協力しないことをほかの参加組織とともに誓い合った⁴⁷。

「エドサⅢ」は5月1日に鎮圧されたが、

それでも、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。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。それは、同年7月の大統領施政方針演説（State of the Nation Address：以下SONA）においてもみられる。毎年、SONAの当日には、BAYAN MUNAやSANLAKASなどの左派

連合の支持者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恒例の集会が開催される。この年、アロヨ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⁴⁸、さらにSONAの2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。

住民組織Aが大統領府にパローラへの特別プロジェクトを求める要望書⁴⁹を提出したのはまさにこの時期であった。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特別プロジェクトを定め⁵⁰、パローラはその受益地区の一つに指定された。そして9月3日、住民組織Aの要望が現実のものとなった。大統領が特別に指定した公有地を住民に委譲または特別な条件で売却できることを定めた「共和国法7279号 (Republic Act No. 7279, 別称Urban Development and Housing Act)」に基づき、「大統領布告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のである。

その後、住民組織BはUPAの忠告を受けて即座に住民組織Aと手を結び、関連政府機関との協議の場に参加するようになった。一方、住民組織Aはさらなる受益者の範囲拡大を求める要望書を提出し、02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、03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) 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⁵¹、政権にとってはまさに「エドサⅢ」の悪夢を思い起こさせた出来事であった⁵²。

その1ヵ月後の9月5日、アロヨ大統領は自らパローラを訪問し、マニラ市長、HUDCC議長⁵³、社会福祉開発庁 (Department of Social Work and Development) 長官とともに、「大統領布告96号」の最初の受益者として100世帯に受益者証明書をみずから手渡すセレモニーを行った。その席で大統領は「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」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ヵ月以内に新たに1,000世帯に証明書を渡すことを約束した。同大統領が2004年選挙への出馬を宣言したのは、その1ヵ月後であった。

このように、パローラの土地問題は必ず、政権にとっての「脅威」の前後に進展をみせている。「大統領布告96号」が、「エドサⅢ」を初めとする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、ほぼ疑いの余地がないだろう。

6) 「大統領布告96号」の受益者

前述のとおり、2003年9月3日、布告から1年目にしてようやく、布告に基づいて土地の権利を譲渡される世帯が特定された。8月下旬に大統領府からバラングイに、「受益者となる予定の1万世帯のうち最初の100世帯を表彰する」との通達があり、バラングイはさっそく、受益世帯の選定にとりかかった。バラングイと一部の住民組織はUPAのオーガナイザーの同席のもとに会議を重ね、「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」⁵⁴した。その結果、組織ごとに割り当てられた受益者の人数は図表5のとおりである。

100名の枠は、バラングイ関係者と、アロヨ政権に友好的だった住民組織A、住民組織Bの代表者だけで占められた。例外的に住民組織Cに2人が割り当てられているが、これは、住民組織Cのリーダーがバラングイ評議員であり、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⁵⁵。

図表5 最初の100人の受益者の属性

組織名	割当人数
バラングイ役員／関係者	20
住民組織 A (H 派)	20
住民組織 A (R 派)	20
住民組織 B	20
住民組織 B (パイロット地区)	18
住民組織 C	2
合計	100

(出所：バラングイ長からの聞き取りをもとに筆者作成)

7) 住民による政治参加

「大統領布告96号」の発布後は、さまざまな細かな規定や手続きが必要となった。インタビュー調査によると、2003年12月現在、少なくとも以下の3つの大きな作業があり、住民は以下のように参加している。

土地の権利委譲を明記した受益者証明書の発行

大統領府は、「布告」の受益者（世帯）を特定し、各世帯に一通ずつの証明書を発行する。これによって住民は法的に立ち退きから守られることになる。03年に100世帯のみがこの証明書を受領したのは前述の通りであるが、その後、追加発行の動きはない。住民組織Aは、残りの世帯に対する証明書の発行を求めて、大統領府に定期的に要望書を提出している。

土地委譲手続きの詳細の決定

布告が定める10,000世帯の受益者に対し、世帯あたりの土地の面積、支払額、支払方法などが、省庁間協議会によって決定される。そのメンバーは、天然資源環境省 (Department of Environment and Natural Resources)、マニラ市、PCUP、住民組織、NGOである。パローラからは住民組織の代表として、バラングイ関係者と住民組織A、住民組織Bのリーダーが参加している。会期は不定期で、議題や進行はすべてマニラ市開発委員会の職員によって決められる。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移行されることになっている。03年12月現在、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められ、正式な受益世帯数を確定するための戸数調査が実施されたが、ローンの支払方法や住民負担額についてはいまだ議題にすらあがっていない⁵⁶。

地域開発の詳細の決定

区画整理、道路の整備、住宅再建、消防施設の整備、上下水道の整備など、地域の再開発の計画が、NAPC、国家住宅庁（National Housing Authority）、HUDCCおよび住民組織による協議会で決定される。現在はパイロット地区のみを対象とした協議が不定期で開催されており、住民組織Aと住民組織Bの代表者が参加している。再開発に向けた計画（マスタープラン）はすでに作られているが、地区内に安全な舗装道路を通す計画に対して、住民組織Bは「道路建設予定地の居住者のみ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」という懸念を示しており、住民組織Aは、「そもそも『大統領布告96号』はパローラ全土のうちのわずか9.68ヘクタールしか対象にしていないのに、パイロット地区の開発が進むこと自体が、コミュニティの分裂を生む。この協議はいったん中断して、布告の範囲の拡大を大統領府に伝えてくれるよう、HUDCCがイニシアティブをとることが先だ」と主張していることから、話し合いは膠着状態となっている。

上記のようにみえてくると、手続きは細分化されており、一見、住民参加がある程度保障されているようだが、不自然な特徴も見受けられる。

第一の特徴は、これほどさまざまな協議が用意されているにもかかわらず、実質的には何の決定も行われていないことである。第二の特徴は、参加者の偏りである。すべての協議会で「住民の参加」が保障されているが、実際に「参加」をしているのは balan g ai、住民組織A、住民組織Bのリーダーのみであり、その他は参加していないか、または抗議的参加のみを行っている（図表6）。

4. 調査結果の分析

1) 政治利用されるパローラ住民

パローラの住民が、複数の外部者の介入を受けて組織化されてきたことは疑いの余地がない。エストラダ派の組織や急進左派は、住民の組織化、動員、および貧困の政治利用を行い、その結果としてパローラはアロヨ政権の関心を引きつけたのであった。もしもパローラが調和的で「ただ貧しい」だけのコミュニティであれば、「大統領布告96号」は永遠に発布されなかったであろう。「エドサⅡ」で共闘した左派にも「エドサⅢ」で反逆を示したエストラダ派にも引け目のあったアロヨ政権は、エストラダ派にも左派にも利用される「無分別な暴徒」であり、巨大な票田でもあるパローラの住民の懐柔を試みたのである。

図表6 100人の受益者の属性、および対政府の活動への住民組織の参加状況 (2004年3月時点)

活動内容 住民組織	受益者の割当人数	証明書の発行を 求める活動 (対大統領府)	委譲手続きに関 する協議 (対 DENR, マニ ラ市, PCUP)	戸数調査の 実施 (DENR, マニラ 市との共同実施)	地域開発に関す る協議 (対 HUDCC, NHA, NAPC)	その他の 政治的行動
バランガイ	20	事後報告を受け る	監督	監督	事後報告を受け る	—
住民組織 A (H 派)	20	積極的に 連絡	世話役 3 人	主導権を握り 人員を出して 参加	代表 2 人を出す	「布告」の範囲 拡大を大統領府 に訴える
住民組織 A (R 派)	20	参加せず	世話役 1 人	協力のみ	参加せず	なし
住民組織 B	20	定期的に 連絡	世話役 2 人	人員を出し 参加	代表 2 人を出す	NGO の協力に より、パイロッ ト地区の測定
住民組織 B パイロット地区	18	参加せず		人員を出し 参加	代表 2 人を出す	
住民組織 C	2	参加せず	参加せず	参加協力せず	参加せず	布告の範囲拡大 を求め抗議行動
住民組織 D	0	参加せず	参加せず	参加協力せず	参加せず	抗議行動、立ち 退き反対運動
住民組織 E	0	参加せず	参加せず	参加協力せず	参加せず	抗議行動、立ち 退き反対運動

(出所：調査結果をもとに筆者作成)

NHA : National Housing Authority

NAPC : National Anti-Poverty Commission

HUDCC : Housing and Urban Development Coordinating Council

PCUP : Presidential Commission for the Urban Poor

DENR : Department of Environment and Natural Resources

2) 政治的機会の認知

政権に友好的な住民組織Aは「エドサⅢ」以前から、土地問題の進展のために政権と協議をする意思をもっていた。しかし、アロヨ政権に対抗的な住民組織Eや左派勢力の存在がなければ、「大統領布告96号」が実現することはなかっただろう。住民組織AのリーダーH氏は、「なぜ2001年7月に大統領府に要望書を書いたのですか」という筆者の質問に対して、「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」と答えている。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「機会」であることを察知して行動を起こしたのである。

また、住民組織Bのリーダーは、「大統領布告96号」の発布後に住民組織Aと手を組むようになった理由について、「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『反政府分子』の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。

このように彼らは「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。

3) 政治利用に対する抵抗

さて、結果的に政治的機会の開放に貢献す

ることになった住民組織C、住民組織D、住民組織Eは、アロヨ政権の迎合策に「乗らない」ことを選択し、受益者になることも、協議に参加することも拒否している。

エストラダ派といわれる住民組織Eは依然としてアロヨ政権の正当性を認めず、「布告96号」の信憑性も疑問視し、アロヨは「民衆派」を装っているだけだと批判する。左派住民組織のCやDは、住民組織Aや住民組織Bのミーティングの場にしばしば現れ、「布告が出されてもう2年。なにも起こらないじゃないか。温和にやっている場合じゃない」と主張したり、「彼ら（住民組織Aと住民組織B）の言うことを信じるな」と住民に鼓吹することで妨害をしたりする⁵⁷。左派に組織化された住民組織Cは「布告96号」はアロヨ政権による見せかけであるとしてその実効性を信用せず、「布告を信用するな、またいつ立ち退きの憂き目に遭うかもしれない。行政裁判を続行しよう」と近隣住民の説得を続けており、住民組織Dも同様に、頻繁に集会を開催しては、住民に継続的な喚起を促している。

「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、住民組織Dや住民組織Eはそれぞれに「そうではない。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（住民組織Aと住民組織B）には信条がない。目先のものに釣られているだけだ」と答えている。彼らは、大統領布告の内容そのものや、自分たちが「阻害されていること」に対して不満をもっているわけではな

く、アロヨ政権の迎合策に簡単になびいて「利用されてしまう」人々がいることへの不満を募らせていると思われる。つまりこれは彼らの主体的な選択としての不参加なのである。彼らは「参加を阻害されている」弱い存在ではなく、みずから選択的に「参加を拒んでいる」のである。

「布告96号」をはじめとした大胆な懐柔策によって反政府運動をおさえ、住民の支持を拡大しようとするアロヨ政権の意図は、いまだに果たされてはいない⁵⁸。むしろ、露骨な便益供与は左派やエストラダ派に組織化された人々の反感を買っており、パローラにおける対抗的な住民運動は依然として強く残っている。「布告96号」の受益者になったのは、もともとアロヨ政権に対してさほど批判的ではなかった住民組織Aや住民組織Bを中心とした住民組織の代表、およびバランガイ役員の関係者であり、「エドサⅢ」という政治的機会の開放に貢献した人々は含まれていなかった。彼らは、受益者になることを拒み、一連の便益供与が「ガス抜き」、「取り込み」にすぎないことを見抜き、自分たちの頭越しに行われるパフォーマンスを冷笑的に眺め、「政権に利用された」住民組織Aや住民組織Bの受益者たちを批判しているのである。

4) 政治利用に対する肯定

一方、「実るあてのない」協議会に、熱心に足を運び続ける住民組織Aと住民組織Bのリーダーたちも、「協議が進まないのはわかっている、時間稼ぎだ」と話している。彼らも

また、この協議が見せかけの「参加」であることを見抜いているのであろう。「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、協議会自体には期待しないが、政権に穏健な態度を示し、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ともかもしれないというのである。彼らを「既得権益に固執するあまりに政権に異義を申し立てることもできず、結局は政府に利用される哀れな貧困層」とみなすこともできるが、むしろ、意味のない協議会を「次の恩典を得るためのステップ」と割り切って従順なふりを続ける彼らの「したたかさ」にこそ注目すべきであろう。こうした特徴は、相手の意図を見越して、敵対しているはずの港湾局から資金援助を受ける住民組織Aの行動にも表れている。

「したたか」なのは組織のリーダーたちだけではない。組織に活発に関わっているか否かを問わず、パローラの住民は日常的に「私たちは貧しいから、エラップにもGMA⁵⁹にも利用される。しかたがない」などと自嘲的に口にしていた。03年9月のアロヨ大統領のパローラ訪問時には、人々は「大統領、2004年選挙に出馬してください⁶⁰」という手書きの看板を自主的に掲示し、「ついにGMAの出馬は確実だな」、「要求を出すならいまがチャ

ンスだ」と囁きあった。もちろん、彼らのすべてが心からアロヨ政権を支持しているわけではない⁶¹。

5) 住民の自己規定にみる相互的利用の意識

住民組織Bのあるメンバーは、住民運動に熱心ではない隣人を「この地域には、私たちがのように変革を求めて立ち上がる住民もいるのに、一方で、政治をわかっていない怠け者もいる」と批判する。2004年総選挙前には、アロヨ政権支持者である住民はポピュリスト候補者のフェルナンド・ポー・ジュニア(Fernand Poe, Jr.)を支持する隣人を「頭の悪い感情的な人たち」と呼び、反対にフェルナンド・ポー支持者がアロヨ支持者を「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。

住民組織Aや住民組織Bのリーダーたちはエストラダ派や左派系の住民組織を「エストラダのお抱え(Erap boys)」、「政治団体に利用されている」などと批判する。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 Gloria*)⁶²」、「不正と闘う気がない日和見主義者」と非難している。住民組織Aが住民組織Bを、「あいつらは、UPAのオーガナイザーがいないと何も決められない」と揶揄することもある。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。

このように、パローラの住民は、自分たち貧困層を差異化し、「しっかりとした政治的判断を行うこと」や「利用されるだけではなく、賢く立ち回ること」に誇りを感じているようである。

本事例で挙げている住民組織はいずれも思想や戦略に大きな隔たりがあるが、すべてに共通するのは、「政治利用」をめぐるこのような確固たる自己規定である。「いくら貧しくても、教育がなくても、貧困層は政治団体の言葉をそう簡単に信じはしない」という住民組織Bメンバーの言葉や、ある住民の次のような言葉は非常に印象深い。

「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：筆者訳注）『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、私たちも得をするんだから。」

5. 結論

本事例研究から明らかになったのは次の三点である。第一に、パローラの住民は利用されている。彼らは、政権および政権に対抗的な外部者からの露骨な介入および便益供与を受け、重層的に組織化、動員、および利用さ

れている。第二に、複数の外部者が別の意図をもって介入したことで、パローラの住民は明白に分裂している。第三に、彼らは自分たちが政権や外部者から利用されていることを認識しつつ、自分たちも逆に外部者を利用してやるのだという意識をもち、主体的に行動している。

住民組織の濫立するパローラにはさまざまな参加－非参加、利用－被利用の関係が存在している。パローラの住民が認知・利用した「政治的機会」は、複数の外部者の介入や相互に対抗的な住民組織の濫立によってこそ生じたものであった。

確かに、パローラの住民は、複数の外部者から利用され、分裂していた。しかし住民は、その状況のもとでなお選択的に行動していた。少なくとも彼らは、自分が「利用されている」ことを知りながら、自分たちの利益（居住の安全）の確保のために、あえて利用され、政治参加し、あるいは参加を拒否している。彼らは、自分たちを取り巻く状況や政治的機会を認知したうえで、「利用されるか、されないか」あるいは「誰に利用されるか」を選択している。この意味で、外部者介入によるパローラの分裂は、貧困層の無知や非合理性を示すものではなく、むしろ、彼らの主体的な政治行動の発現として捉えられるべきである。

6. おわりに

本稿では、マグノ論文の主張をサポートしながら、カラオス論文とマグノ論文では具体的に言及されなかった複数の住民組織の対立

の様相を明らかにすることで、外部からの動員、利用、介入を受けつづける都市貧困層がそうした政治的状况にどのように対応してきたかを分析した。本稿の事例研究は質的調査をもとにしており、インタビューはすべて有意抽出によっている。また、パローラの住民運動はマニラ首都圏の都市貧困地区の中でも極度に政治化されているため、本事例だけをとりあげて都市貧困層の実態を論じることはできない。さらに、筆者がフィールドワークで接触したのはパローラの一部の住民にすぎず、切り取った時間軸は非常に限定的である。しかし、パローラで見られた「政治利用」をめぐる当事者たちの意識は、マグノ論文の記述とも重なる部分が多く、多かれ少なかれ、どの都市貧困コミュニティにも共通するのではないかと思われる。

「エドサⅢ」以降、アロヨ政権にとっての最優先課題が貧困層からの支持の獲得であったことは疑いの余地がない。2004年5月の総選挙で見られたように、俳優やテレビ・キャスター出身の候補者だけでなくアロヨや伝統的な基盤を持つ政治家や左派組織⁶³さえもが、都市貧困層からの支持を得るためのさまざまなパフォーマンスを実施している。ある意味ではすべての候補者がポピュリスト化していると言ってもよい現代のフィリピン政治において、貧困層は非常に重要な位置を占めているといえよう。パローラの事例は、フィリピンのナショナル・ポリティックスにおける貧困層の政治的な立場を再考する上でひとつの参考になるのではないだろうか。

注

- 1) 本稿は、2004年1月に同志社大学大学院法学研究科に提出した筆者の修士論文『マニラ首都圏の都市貧困層をめぐるポリティックス—「政治参加」と「政治利用」をめぐる外部者の言説と貧困層の主体性—』をもとにしてている。
- 2) 2003年3月から2004年5月にかけての現地滞在調査を通して得られた情報をもとにしてている。この間、筆者はフィリピン大学の第三世界研究センター (Third World Studies Center) でリサーチフェローとしてお世話になり、多くの方々から助言を受けた。
- 3) マニラ首都圏 (Metro Manila) は、13のCity (市) と4のMunicipality (町) から構成される。
- 4) United Nations (1998)
- 5) 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。
- 6) National Statistics Office (2000)。一人当たりの年間所得を貧困基準としており、全国では13,916ペソ、首都圏では18,001ペソとして計算されたもの。
- 7) Presidential Commission for the Urban Poor (2001)より。このように政府統計にも大きな差異があり、国際機関や民間調査団体のデータはさらに異なる。ひとつの原因は、貧困の定義の違いにある。上述の国家統計局の統計では、貧困線は食糧およびその他の基本的ニーズを満たすために最低限必要とされる年間一人あたりの所得をもとに定められている。一方で国家経済開発庁 (National Economic Development Authority) は、世帯収入、支出、およびGDP成長率によって別の貧困基準を定めている。このほか貧困のさまざまな測定基準については、国際協力銀行 (2001)などを参照。統計元が貧困をどのように捉えるかによって定義はさまざまに考えられ、そこには多分に政治的な意図が入り込む。定義のポリティックスについては青木 (2001: 106-108)を参照。また、相対的な貧

- 困評価を含めると、数値はより大きく変化することや、多くの人々は、客観的な所得ではなく居住場所や家の造り、身なり、家財などによって貧困を主観的に意識するであろうし、農村の生活と都市スラムの生活水準を比較する場合には、都市の便利さや快樂なども重要な指針となることを考慮しなくてはならない。
- 8) 都市貧困の関連概念として、「スラム」と「スクワッター」がある。スラムは居住環境の物理的な劣悪さを基とした概念であり、スクワッターは居住に関する合法性を基とした概念である。通常「スクワッター」といえばそこに居住する「人」を指し、地域を指す場合は「スクワッター地区」という。途上国のスクワッター地区は多くの場合スラムであり、スラムは多くの場合スクワッター地区である。
- 9) Metro Manila Development Authority (1996)
- 10) National Housing Authority (2000)
- 11) アキノ政権以降の国家の住宅政策については菊田 (1998), Karaos (1995), Rebullida (2003) などに詳しい。
- 12) なお、市民社会と中間層をめぐるさまざまな論議は、五十嵐 (2004) に端的に整理されている。
- 13) ここでは、紙面の都合上、フィリピンのCommunity Organizingについて詳述することは避ける。70年代、社会変革を志すNGO活動家や「コミュニティ・オーガナイザー」と呼ばれる人々が都市貧困層の組織化に関与することで、マニラ首都圏のトンド (Tondo) 地区から始まったスクワッターの立ち退き反対運動が全国的に広まった。その中で、組織化をめぐる外部者と貧困当事者の力関係が問われてきた。この点についてはDavid (1995) に端的にまとめられている。
- 14) 携帯電話のショートメール。異なる機種同士でも番号を入力するのみで送信できる。
- 15) エストラダのキャッチコピー。
- 16) 同上。エラップ (Erap) はエストラダの愛称。
- 17) もっとも、エストラダ政権もまた、マルコスの取り巻き (crony) やルシオ・タン (Lucio Tan)、ダンディン・コファンコ (Eduardo "Danding" 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に指摘されている。
- 18) 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。
- 19) フィリピンの文脈で「入れ墨がある (*puno ng tattoo*)」とは「ならず者」を意味する。
- 20) 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 Power III?" *Philippine Daily Inquirer* 2001.5.7など)
- 21) 参考にしたのは本稿文末に挙げる *Philippine Daily Inquirer* のコラムである。
- 22) Conrado de Quiros, "Again, the 'dumb' masa" *Philippine Daily Inquirer*, 2001.4.30
- 23) "Anti-Erap Leaflets rain on Erap turf" *Philippine Daily Inquirer*, 2001.5.4
- 24) "Rally veterans see Left victim of May 1 riot" *Philippine Daily Inquirer*, 2001.5.4など
- 25) これら *bayaran*, *hahot* という表現は、「エドサIII」以降、メディアで多用されてきた。
- 26) NAPCはNational Anti-Poverty Commission (国家貧困対策委員会)、PCUPはPresidential Commission for the Urban Poor (都市貧困大統領委員会)。いずれも貧困対策のための政府機関として制度化されている。
- 27) 社会運動論においては、「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、周囲の政治的状况を判断し、「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。
- 28) "pulitika ng gamitan" は直訳すると「利用の政治」という意味である。
- 29) 調査地の選定にあたっては、フィリピン大学関係者および Community Organizers Multiversityと Urban Poor Associatesという2つのNGOのオーガナイザーから特に多くの助言を受けた。
- 30) 行政上はCity of Manila, District 1, Zone 1, Barangay 20, Parola Compoundである。
- 31) 物理的な危険だけではなく、調査者が調査地に溶け込めば溶け込むほど、地区内の政治的な対立に組み込まれてしまい、調査が困難になるという問題があった。調査中は政治的な紛争に筆者自身が巻き込まれないように最大限の注意を払い、UPAおよびフィリピン大学関係者に随時助言を受けた。
- 32) スラムにおいては、情報はおしゃべり (*chika-chika*) を通して広まる。むろんその内容は個人的関心を中心として形成されているのであるが、土地問題に関心を持ち、住民組織に積極的に関わる住民間であれば、今月はどの組織の誰がどんな行政担当官に会ったか、昨日はどんな通達が行われたかといった情報は広く共有されている。
- 33) Manila International Container Terminal
- 34) フィリピン港湾局からの聞き取りによる。
- 35) 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。
- 36) 筆者がフィールドワークを行った2003年10月末にもトンドでコレラが異常発生した。
- 37) National Mapping and Resource Information Authority (国立地理資源情報公社) は、公的な地図を作成・発行する政府機関。この地図上では、パローラは空き地とされている。
- 38) 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、実際の数はいくつかは上回るだろう」と付記されている。
- 39) パローラはバランガイ20号の一部であり、現評議員の過半数はパローラ在住のスクワッターであるが、現バランガイ長はパローラ出身でもスクワッターでもない。
- 40) たとえば、防犯委員会は前マニラ市長の支援で設立された。
- 41) 訴訟は Urban Development and Housing Act (都市開発および住宅法) 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。
- 42) なお、これら6つの組織にはメンバーの重複も散見される。
- 43) Ana Marie O. Dizon "Insincere generosity insults the poor," *Philippine Daily Inquirer*, 2001.9.1
- 44) "GMA unveils package of benefits for poor," *Philippine Daily Inquirer*, 2001.7.21
- 45) "GMA's job program hires 10,000 youths," *Philippine Daily Inquirer*, 2001.8.3
- 46) "Poor for GMA failed to fulfill promise," *Philippine Daily Inquire*, 2002.1.16
- 47) 住民組織Bの他には、UPAが日常的に組織化の支援を行っているパシグ川沿岸、マニラ湾に近いカマナバ地区、ラグナ湖沿岸などのスクワッター地区の住民組織が集合した。UPAがこの会議を企画した背景には、アロヨ政権内部に人脈と築きながら穏健に協議を進めていきたいとい

- う意図があったという（UPAオーガナイザーへの聞き取りによる）。
- 48) 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、*Philippine Daily Inquirer*に「貧者のSONA (SONA for the Poor)」などの見出しで報道されたほどであった。
- 49) これらの手紙や文書は住民組織Aのリーダーによって保管されており、筆者は2003年12月の住民組織Aへのインタビューのさいにそれらを見せられた。メモを取ることは許されたが、文書の持ち出し・複写は許されなかった。
- 50) このプロジェクトの意図は二つある。第一には、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ことである。第二には「若者を仕事に縛りつけ、街頭に出ないようにすること」である。2004年の総選挙後にも、ぶらぶらしているスクワッターの若者たちが反アロヨ陣営のデモに参加することを恐れた政府は、都市貧困地区でのビンゴゲームやヘアカットなどを推進し、「若者を雇用し、壮年には娯楽を与えておく」という企画を行った。("Keeping the Poor Busy," *NEWSBREAK*, June 21, 2004, p.38)
- 51) *Philippine Daily Inquirer*, 2004.7.27より。報酬や交通費をちらつかせて人々を勧誘している途中、あるいは交通費の示談中に見つかった疑い。また国軍によると、エストラダ政権時代の農地改革庁長官でありその後もエストラダの政党であるPMP (*Partido ng Masang Pilipino*)の総裁を務めていたオラシオ・モラレス (Horacio Morales) らが、事件当日に約50,000人の民衆をホテル周辺に送り込み反乱軍支援を計画していたという。
- 52) アロヨ大統領はこの日、「エドサⅢ」以来二度目の「反乱状態宣言 (State of Rebellion)」を出している。
- 53) HUDCC議長のマイケル・ディフェンサー (Michael Defensor) 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。
- 54) 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。
- 55) バランガイ評議員、および住民組織Aリーダーからの聞き取りによる。
- 56) これに先立って、UPAの建築家は独自の見積書を出し、住民組織Bと住民組織Aに非公式に渡している。
- 57) たとえば2003年12月に住民組織Aと住民組織BがDENRとマニラ市の職員とともに実施した戸数調査に筆者は同行したが、住民組織Cの先回りの妨害によって、「どう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。
- 58) しかしながら、本研究はこの点については量的調査を行ったわけではなく、また、「エドサⅢ」には参加したものの「大統領布告96号」の存在を知って住民組織Aや住民組織Bの側に転向した人々の存在も、筆者のインタビューによって確認されているため、アロヨ政権の意図がまったく実現しなかったとはいえない。
- 59) アロヨの愛称。グロリア・マカパガル・アロヨ (Gloria Macapagal Arroyo) の略。
- 60) 映画「フォレスト・ガンプ」をもじって、"Run, GMA, Run!"と書かれていた。
- 61) この看板を出した住民の中には、住民組織C, D, Eのメンバーも含まれていた。
- 62) グロリアはアロヨ大統領のファースト・ネーム、*tuta*は人の顔色を伺って後を追う仔犬。
- 63) 下院の政党名簿制度 (Party-List System) を通して、SANLAKASやBAYAN MUNAを含むいくつもの左派組織が選挙に参加している。

引用・参考文献

1) 邦語文献

- 青木秀男 (2001) 「都市貧困層の変容：労働、居住、政治」、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
- 五十嵐誠一 (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
- 川中豪 (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
- 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
- 国際協力銀行 (2001) 『貧困プロファイル フィリピン共和国 2001年2月』
- 後藤美樹 (2004) 「フィリピンの住民自治組織・バラング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)』
- 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

2) 英語文献

- Coronel ed., *Civil Society Making Civil Society: Philippine Democracy Agenda Vol.3, 1-20*, University of Philippines, Third World Studies Center
- Karaos, Anna Marie, 1993, "Manila's Squatter Movement: A Structure for Place and Identity," *Philippine Sociological Review Vol.41, 71-91*
- , 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*
- Lande, Carl, 1965, *Leaders, Factions and Parties, the Structure of Philippine Politics*, Yale University
- Machado, G. Kit, 1971, "Changing Aspects of Factionalism in Philippine Local Politics," *Asain Survey No.11, December 1971*
- McCoy, Alfred W., 1994, *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Ateneo de Manila University Press
- 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, 37-68*
- Serrano, Isagani, 2003, "Civil Society in the Philippines: Struggle for Sustainability," David, Schak and Wayne Hudson eds., *Civil Society in Asia*, Ashgate Publishing Limited, UK
- Sidel, John, 1999, *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*, Stanford University Press

Silliman, Sidney, and Noble Lela Garner, 1998, *Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society, and the State*, Ateneo de Manila University Press

Tarrow, Sidney, 1994, *Power in Movement*, Cambridge; Cambridge University Press

3) タガログ語文献

Magno, N.Christopher, 2004, *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*, Masteral Thesis, Department of Sociology, Collage of Social Science and Philosophy, University of the Philippines

4) 新聞記事 (すべて *Philippine Daily Inquirer* より)

"Anti-Erap Leaflets rain on Erap turf" 2001.5.4

"Lacson: Lumbao ordered protest march on Palace" 2001.5.4

"Rally veterans see Left victim of May 1 riot" 2001.5.4

"GMA unveils package of benefits for poor," 2001.7. 21

"GMA's job program hires 10,000 youths," 2001.8.3

"Poor for GMA failed to fulfill promise," 2002.1.16

5) 新聞論説 (すべて *Philippine Daily Inquirer* より)

Belinda Olivares-Cunanan "Pera ng Masa" 2001.4.28

Conrado de Quiros, "Again, the 'dumb' masa" 2001.4.30

Conrado de Quiros "Lessons" 2001.5.4

Solita Collas-Monsad "Labor Day dismay" 2001.5.4

Melanie P. Ramos "Wake-up call," 2001.5.5

Fr.Jerry M. Orbes, SVD,"Sad, bad, mad, glad" 2001.5.6

Asuncion David Maramba "Who created that mob?" 2001.5.7

Neal H. Cruz "Did gov't pressure TV not to cover People Power III?" 2001.5.7

Ana Marie O. Dizon "Insincere generosity insults the poor," 2001.9.1

Anna Marie A. Karaos "Why we need May 1" 2002.4.19

6) 雑誌記事・論説 (すべて *NEWSBREAK*誌)

"Lessons from EDSA III" May 9-15, 2001, pp.16-17

"Master Agitator: Ronald Lumbao" May 9-15, 2001, pp.12-13

"Who's Afraid of PMAP" January 30 2002, pp.18-19

"Keeping the Poor Busy," June 21, 2004, p.38

7) 統計

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*

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*

8) 団体機関紙、刊行物

People's Movement Against Poverty, 2004,
Party-Listキャンペーン用リーフレットなど
の各種資料

Parola Council for Community Development,
2003, *Parola Basic Profile* などの各種資料

Urban Poor Associates, 2001, *Socio-Economic
Situation of Parola Community*

* 投稿受付 2005年7月29日

最終稿受理 2005年10月31日

The Manipulation of the Urban Poor?: Movement and Identities in Parola, Tondo

KIBA Saya*

Abstract

In Philippine politics, it is presumed that the poor have always been politically controlled and mobilized by the elites. This perception is due to the fact that they are marginalized in Philippine society. They have been victims of demolitions, evictions and harassments by both national government and local government. It should be noted that they were visible participants in two recent people power movements in the country, "EDSA II" and "EDSA III" in 2001. Despite their participation in these major movements, a great chasm exists between the poor and the non-poor. The activists, community organizers, or intellectuals who purport to be champions of civil society and the poor branded the urban poor who were behind a populist leader Joseph Estrada to the end as emotional, incompetent, passive and irrationally bought up and trucked in by pro-Estrada organizers.

Almost 15% of Philippine population is in Metro Manila, and 40% of Metro Manila residents are informal settlers. It is obvious that this number of people have attracted great ambition of both political leaders and political blocs particularly during election time or when there are large mobilizations. For this reason, this study argues that the urban poor must play an important role in Philippine politics. This study revolves around the following questions: 1) How the urban poor are manipulated? 2) What happens in the urban poor communities where plural outsiders who has ambition to organize poor landless people? 3) What is the perception of the people themselves?

Using case study, this descriptive study presents a different image of the urban poor. It examines a particular urban poor movement in Parola, Tondo, a part of the City of Manila, with all its community fragmentation. Their land acquisition

* Graduate Student, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

process shows how the poor people have "been used" by plural outsiders since 2001, and how the poor have "used" the outsiders contrary to all appearances. The interview also shows that they are rational and critical enough to simply be used or manipulated. Their achievement, discord, and even fragmentation are the very result of diverse identities and critical collective action of the poor.