

## 忠誠と報奨の政軍関係

— フィリピン・アロヨ大統領の国軍人事と政治の介入\* —

山根 健 至\*\*

### Loyalty, Reward, and Civil-Military Relations in the Philippines: Politics of President Arroyo's Appointments of Military Generals\*

YAMANE Takeshi\*\*

#### Abstract

This paper examines the relationship between President Gloria M. Arroyo and officers of the Armed Forces of the Philippines (AFP) in order to consider the connection between the military and politics. During the Arroyo administration, some officers of the AFP staged several coup attempts. However, those attempts all failed to topple the administration, and no coup occurred in its final two and half years. On the contrary, in a last phase of the administration, there was speculation that President Arroyo was conspiring to declare martial law to extend her grip on power in collusion with AFP's high-ranking officers.

Assuming that, despite the existence of discontent among officers, President Arroyo could win the support of generals and could build a relatively favorable relationship with the AFP, this paper examines what kind of and how the president build a relationship with the AFP. To examine these, this paper looks into the president's manipulation of personnel affairs (appointments and promotions of AFP officers) and several factors which influenced her manipulation.

This paper demonstrates that by appointing AFP officers who were personally close to her and who were loyal to her, President Arroyo strengthened relationship with the AFP. Additionally, it will be pointed out that this kind of relationship which is based on personal closeness and loyalty is a general characteristic of civil-military relations in the Philippines.

**Keywords:** civil-military relations, Armed Forces of the Philippines, Arroyo administration, military officers, coup d'état, Philippine Military Academy

キーワード：政軍関係、フィリピン国軍、アロヨ政権、国軍将校、クーデタ、フィリピン士官学校

\* 本稿は、2009年6月28日の日本比較政治学会研究大会（於・京都大学）自由企画8東南アジアコーカス「現代東南アジアの政軍関係」、2010年10月24日のアジア政経学会全国大会（於・東京大学駒場キャンパス）自由論題8「フィリピンの新しい政治経済分析」に提出した報告ペーパーに加筆、修正したものである。筆者の報告に対する、司会者、討論者および参加者の方々の有意義なコメントに感謝したい。

\*\* 立命館大学立命館グローバル・イノベーション研究機構；Ritsumeikan Global Innovation Research Organization, Ritsumeikan University, 56-1 Toji-in Kitamachi, Kita-ku, Kyoto 603-8577, Japan  
e-mail: tks.yamane@gmail.com

フィリピン国軍はマルコス政権期、とりわけ1972年9月の戒厳令布告以降に、マルコス権威主義体制のパートナーとして政権の中枢を担い政治化の度合いを強めた。民主化後のアキノ政権期には一部の将校がクーデタによる政治介入を繰り返し、政治的・社会的混乱の要因となった。その後、1990年代には政治の表舞台から退いたようにみえたが、2001年1月のエストラダ政権崩壊劇では、政権への支持を撤回し政権崩壊を決定付ける役割を演じて存在感を示した。

民主化後20年以上が経過した現在も、政治と国軍の関係は依然として深い。2期10年にわたるアロヨ政権下では、初期から中期にかけて、国軍将兵によるクーデタの噂が絶えず、反アロヨの政治家や団体等と一部将兵が連携したとみられるクーデタ未遂事件が複数回発生している。このような状況下、アロヨ大統領は政権維持のために国軍幹部に依存すると同時に、国軍との良好な関係の構築に常に取り組みねばならない状況に置かれた。しかし結果的に、クーデタの成功はおろか、エストラダ政権崩壊時のように国軍幹部が離反するような事態には至らなかった。政権後期には、大統領と国軍の間の目立った不和は観察されなくなり、一方で、2010年5月の大統領選挙前になると、アロヨ大統領が国軍と結託して政権の延命を図っているなどの陰謀論めいた話が巷を賑わせた。こうしたアロヨ政権期の政軍関係を、事後的に、また大まかに評価すると、アロヨ大統領は国軍上層部の支持がある程度得ることができ、相対的に良好な関係を築くことができていたと考えることができる。では、そう仮定したとして、アロヨ大統領はどのようにして国軍との関係を構築したのであろうか。そして両者の関係構築の過程は、民主化後のフィリピンにおける国軍と政治の関わりについて何を示唆しているのであろうか。

民主化後のフィリピンにおける国軍と政治の関係を規定する要因は、国軍側と文民側の双方に存在する [Quilop 2009]。国軍の側にある要因としては、マルコス戒厳令期に、政治、行政の分野で役割を拡大させたこと、政権の権力基盤となったこと、大統領の国軍人事に不満を募らせたこと、などにより国軍が政治化したことが挙げられる。加えて、1986年2月と2001年1月の政権交代劇において国軍が大きな役割を担ったことも、国軍の政治関与に対する意識に大きな影響を与えた。他方、文民の側には次の2つの要因が存在する。第1に、政治社会のアクターが政治ゲームに国軍を引き込もうとする行動であり、第2に、国内に反政府武装勢力が存在し続ける土壌を改善することができず、それらの活動に終止符を打つことができない政府の無能さである。こうした要因は相互に関連し合い、国軍と政治の関係を規定している。

いずれの要因もこれまでにしばしば指摘されており、なかでも国軍側の要因は言わば定説となっている。<sup>1)</sup> 一方、文民側の要因、とりわけ国軍への政治の介入を意味する第1の要因につ

1) この点を指摘するものに、Casper [1995: 161-174], Selochan [1989] などがある。

いては断片的な指摘や問題意識の提示にとどまっており、詳細な実証や要因の検討が行われてきたとは言い難い。<sup>2)</sup>

本稿では、アロヨ政権期における大統領の国軍人事を取り上げ、国軍への政治の介入の実態を描き出し、その要因のいくつかを検討する。具体的には、大統領がどのような人事手法で国軍との関係構築に取り組んだのか、また、大統領の人事に影響を与えた要素は何かを検討する。このように人事による文民側から国軍への政治的介入を検討することで、民主化後のフィリピンにおける政治と国軍の関係の一端を明らかにできると考える。<sup>3)</sup> フィリピンでの人事を介した国軍への政治的介入は、主にマルコス権威主義体制との関連で問題となってきた。それは、マルコス大統領が人事権を活用して国軍内に権力基盤を築き、権威主義体制の「パートナー」としたことや、業績よりも個人的関係や忠誠を重視したマルコスの人事手法に対する不満が国軍内で亀裂を生み、国軍政治化の一因となったためである。<sup>4)</sup> 後述するように、民主化後のフィリピンでも、大統領が国軍人事に大きな権限を有するとともに、政治家と国軍将校の個人的関係の形成が広く慣行となっており、同様の現象は依然として生じ得る。

民主的に選出された政治家が人事権を行使するという事は、任命や昇進のような国軍人事を民主的なシビリアン・コントロールの下に置くものとして捉えることができ、民主化という観点からは歓迎されるものである。しかし、本来は政治的に中立であるべき国軍に政治的・党派的な意思の浸透を許す可能性があることは否定できない。政治的意図の反映がある程度許容される政治任命のポストであっても、どのように政治的かによって反響は様々であり、場合によっては、政軍関係の不安定化に帰結する危険性を孕んでいる。そのため、たとえ民主的に選出された政治家が人事権を行使していたとしても、評価は実態の検討に基づいて慎重になされる必要がある。

後述するように、国軍幹部の人事においては大統領の公式・非公式の権限や影響力が大きいいため、人事のあり方は大統領個人の嗜好や性格といった人格的な要素に関連付けて考えることができる。しかし本稿では、アロヨ政権期に限らない現代フィリピンにおける大統領と国軍の関係についての示唆を得るために、人事をめぐる大統領と国軍の関係の形成に影響を与える非

2) 民主化後のフィリピンにおける国軍への政治的介入の問題を指摘したものとして、Quilop [2009] の他に、例えば、Hernandez [2007] がある。マルコス以前の1950年代前半における国軍への政治的介入については、Berlin [2008] に詳しい。文民側の第2の要因についても十分な実証がなされてきたとは言いがたい。国内治安における軍部の役割が大きければ軍部の政治的影響力も増すという理論的、一般的な見解に沿う形での指摘であると考えられる。このような理論的、一般的な見解を示した研究として、Desch [1999]、Alagappa [2001] などがある。

3) インドネシア、タイ、ミャンマー（ビルマ）など、東南アジア諸国の政軍関係を取り上げた研究では、軍将校の人事分析が、政治指導者と将校の関係、また、軍内政治の実態や変容を把握する有効な手法のひとつとして考えられ実践されている。例えば、The Editors [2008]、玉田 [2003: 第3章]、中西 [2009: 第3、4、6章] など。

4) マルコス政権期の政軍関係についての研究は数多いが、さしあたり、Hernandez [1979]、藤原 [1989] を挙げておきたい。

人格的な要素（政治的，社会的，歴史的な諸制度，慣習，文脈など）にも注目したい。

## I ポスト・エドサの政治的文脈と政軍関係

民主化後のフィリピンにおける政軍関係の背景となる政治的文脈や政権を取り巻く政治状況は、2つの点で大統領の国軍人事に影響を与える要素となる。

第一に、マルコス政権期に国軍が政治・行政の分野で役割を拡大したことや、マルコスのパートナーとして権力基盤の一角を構成したこと、そしてマルコス政権崩壊に国軍が重要な役割を果たしたことは、政治関与に対する国軍将校たちの認識に大きな変化をもたらしたという点で、民主化後の政軍関係に大きな影響を残している。

戒厳令期の1974年に複数の国軍将校が、「戒厳令は国軍に政権を担える自信を与えた」と指摘しているが [Maynard 1976: 535]、こうした考えはマルコス政権後にも引き継がれた。民主化後も将校たちは、国家建設や開発における国軍の役割を重要であると考え、国軍は政治に介入する能力を有している、文民に従属しているのではなく独自の権力を持つ、という考えを持っていた [Casper 1995: 97]。<sup>5)</sup> 加えて、「二月政変」においてマルコス政権崩壊に重要な役割を担ったという自負から、若手将校の間には、国軍の政治関与を好ましいだけでなく、ある状況下においては責務でさえあるとみなす者や、国軍の「誰が統治するかを決定する権利」を主張するものが少なからず存在した [Selochan 1989: 8]。

このように、マルコス政権下で国軍将校の多くが国家の統治における国軍の役割の重要性を認識するようになり、加えて、政権崩壊の過程で少なからぬ数の将校が、裁定者としての国軍の政治関与を積極的に評価するようになっていた。2001年1月のエストラダ政権崩壊過程で、活発に反政権活動を展開する者や、大統領への支持撤回を国軍上層部に働きかける者が幹部クラスの将校のなかにいたように [Doronila 2001: 168-204]、民主化から15年を経た時点でも、一部の国軍将校たちの間には、政治関与に対する積極性を看取できる。

政治関与への志向を強めていた国軍将校のなかで、最も急進的なグループがアキノ政権期にクーデタの企てを繰り返した。クーデタは全て未遂か失敗に終わったものの、政権維持のために大統領が国軍に依存するという状況を生み出した。さらに、クーデタの企てに参加した若手将兵たちは恩赦を与えられ、1990年代後半に国軍部隊に復帰している。そうした将兵の中には「文民政府が信頼に足るガバナンスを実施する責任を全うできないか、あるいは放棄した時、軍人は国家を護るために介入するべきである」と考える者がいたが [Coronel 1990: 55]、彼ら

5) 民主化後の1987年4月と5月に国軍将校を対象として実施され452名から回答を得たアンケートでは、61パーセントの回答者が、マルコス政権下における文民専管領域への役割の拡大により、自らに文民官僚と同程度の能力があると確信する、と回答した [Miranda and Crion 1988: 201]。

の一部は同様の「大義」を掲げ、アロヨ政権期の2006年2月に起きたクーデタ未遂にも加わっている。

2004年に若手将校を対象として実施されたアンケートでは、政府に問題解決能力がなければ国軍は介入すべきと思うか、という問いに対して、回答者の37.5パーセントにあたる48名が、手法の違いはあれ、「介入すべきである」と回答している。<sup>6)</sup> こうしたアンケートや2000年代の行動が示すように、少なからぬ数の国軍将校は、依然として政治関与に対する積極的な意識を大きく変化させることなく保持している。

第二に、「エドサ1」と「エドサ2」という政権交代劇の双方において、国軍が決定的な役割を担ったことが政治社会に与えた影響が重要である。これらの出来事が、国軍幹部の支持の有無が、大統領を失脚させたり、あるいは新たな大統領を誕生させたりする重大な要因になることを、フィリピンの政治社会に印象付けた。

フィリピンでは、民主化後20年が経過したにもかかわらず、「民主主義的な決定のルールが街で唯一のゲーム」となっていないと指摘される。すなわち、街頭示威行動による超憲法的な政権交代の企てが多発し、それを容認する態度が市民のなかに広く観察されるなど、選挙によって政策決定者を決めるという憲法で定められた手続きの定着が停滞している[粕谷2007]。そうした状況下、政治社会の一部アクターにとって、とりわけ「エドサ2」以降は、国軍内の不満分子と街頭の反大統領勢力が結託して大統領を失脚させるというシナリオが選択肢のひとつとなっている[Go et al. 2006: 18–21; *Philippine Daily Inquirer*, 19 July 2006]。2度起こったことが3度起こってもおかしくないと考える政治社会のアクターは当然存在するであろう。国軍が一役買う政権の崩壊・成立が、政権交代のあり得るひとつの形態として、政治社会の一部アクターに認識されるようになったとさえ言える。

数々の失敗が示すように、国軍は単独でクーデタを成功できそうにない。しかし、街頭示威行動による超憲法的な政権交代の企てが頻繁に発生し、それがある程度許容される態度が市民の間にあるなか、「エドサ1」や「エドサ2」の再現を思い描いてそこに国軍を引き込もうと模索する動きが存在する。そして国軍将校のなかには、手法の相違はあれ、政治関与を厭わない者が少なからずいる。こうした状況下、国軍将校にクーデタを起こさせないことや発生したクーデタに対抗することに加えて、国軍将校が政権打倒を企てる集団に取り込まれることや民衆の街頭示威行動に呼応して政権から離反することを防ぐことが、大統領には必要となる。

こうした政治的文脈の下、どのような大統領であれ就任後は、国軍を掌握あるいは懐柔し良好な関係を構築することを必要とする状況に置かれることになる。国軍の掌握・懐柔には、手厚い予算配分や将兵の給与の増額、教育など様々な方法があるが、予算が必要な措置について

6) 一方、「介入すべきでない」と回答したのは49パーセントであった[Pacis 2005]。

は議会での審議に時間を要するし、メンタル面の改革についても効果が出るのに時間がかかる。クーデタの可能性やそれにリクルートされる将校がいるとの噂が飛び交うなか、短期間で国軍の掌握・懐柔が必要となるが、その際に手っ取り早く即効性があるのは人事である。

大統領が国軍との良好な関係を構築するにあたって人事は極めて重要である。政権に不満のある将校が国軍の重要ポストにいれば国軍との関係を安定させるのは困難となるが、大統領に忠誠的な将校を配置すれば関係の良好化に寄与する。中立的で政治に関与しない将校を配置することもあり得るが、後述するように、将校と政治家の間には個別的に相互依存関係が形成されている場合が多く、中立性には常に疑念が付きまとうし、誰が政治に関与しない将校なのかを判別することは容易ではない。また、政権の危機の際に、「中立」を口実に日和見主義者となる将校では意味がない。大統領はどのような将校がどのようなポストに就くかを人事によって調整しなければならないが、大統領に忠誠的な将校を重要ポストに配置するインセンティブは高い。また、人事は将校の出世を左右するものであるため、人事による将校の懐柔、忠誠心の醸造を通じた国軍の掌握も大統領にとって重要である。

こうして、国軍掌握の必要性は、大統領の国軍人事を大きく規定する。それは、アロヨ政権期に見られるように大統領が自ら招いた一時的な政治状況と関係している場合もあるが、民主化以降も依然として見え隠れする国軍の政治関与への姿勢や、政治社会を構成するアクターの心理に2度の「エドサ」がインパクトを与えたという政治的文脈とも関連しているのである。

## II 政治家と国軍将校の個別的関係

フィリピンでは、国軍将校と政治家の間に、両者が接近し相互依存的な癒着関係を形成する誘因や契機が、慣習的、制度的に存在しており、程度の差はあるが、政治家が国軍将校との個別的関係を築くことは広く慣行となっている。大統領の国軍人事には、こうした個別的な関係が反映される場合が多々ある。以下では、政治家一般と国軍将校が接近し、両者の相互依存関係が生じ、それが持続し、再生産される状況を生み出す、いくつかの慣習的・制度的要因を検討しておきたい。

### 1. 選挙における政治家と国軍将校

フィリピンでは、選挙活動の際に候補者である政治家が、国軍が所有するヘリコプターや車両等の機材の利用、人員の選挙活動員としての動員、ボディガードとしての配備などを、現場部隊司令官に要請する場合がある。また、対立候補陣営に対する暴力的脅迫や嫌がらせ、自陣営に有利になるような選挙不正などに部隊を関与させることもある。これらの要請にはしばしば圧力や金銭の提供が伴う。このような行為は独立以来、歴史的に行われてきた [Danguilan-

Vitug 1992: 79–93; Patiño and Velasco 2006: 233–234]。後述するように、国軍将校は昇進や重要ポストへの任命に際して、その権限を持つ政治家の力添えが欠かせず、政治家との良好な関係を必要とする。そのため、彼らの要請を無視したり拒否したりするのが容易ではない状況に置かれている。

選挙時の国軍人員による党派的活動や不正への関与が問題となる一方、国軍部隊の選挙におけるプレゼンスは制度化されている。フィリピンでは、選挙期間中および投開票時における暴力行為の横行が深刻であるが、そのような行為を排除し、公正で平和的な選挙の実施を保証するため、国軍部隊が選挙管理委員会の監督下で治安維持などの任務を担当することが制度化されてきた。1987年憲法にはその役割が明記され、<sup>7)</sup> 1991年の選挙管理委員会の決議では、投票所、選挙監視員、選管や政府職員の護衛、輸送・通信機材の選挙監視員への提供、治安維持、暴力的不正行為の取り締まり、銃器規制の執行など、選挙時の治安維持・監督任務における国軍の具体的な役割が述べられている [Commission on Elections 1991]。そしてこれらの規定に基づき、実際に国軍は選挙においてかかる任務を担ってきた。

しかし、政治家が国軍将兵を自陣営の選挙運動や不正行為に利用する行為が歴史的、慣行的に存在するなかで、選挙時に国軍将兵が関係各所に配備されるということは、政治家が国軍を私的利用する機会の制度化であると言える。実際に選挙時に国軍将兵を利用するかどうかは別として、選挙での勝利を至上命題とし、そのための政治資源を欲する政治家にとって、かかる状況は、国軍将校との個別の関係形成する誘因となろう。

## 2. 国軍人事と政治家の権限

後述するように、国軍人事においては大統領の権限が最も強大であるが、一般の政治家も昇進や重要ポストへの任命といった国軍人事に公式・非公式の影響力を行使している。このような状況下、出世を望む将校には、個別的に政治家との密接な関係を構築する動機が生じる。

国軍将校が大佐以上の階級へ昇進するためには、国軍内での昇進指名に加え、大統領の指名と、上下両院の議員によって構成される任命委員会での承認が必要である。全将校数のうち大佐以上の将校の割合は7.125パーセントと法律で定められており、大佐以上への昇進は狭き門となっている。<sup>8)</sup> そうしたなか、議会在廃止されるマルコス戒厳令期の前から、任命委員会の存在により国軍将校が政治家との関係を必要としている状況があったことが指摘されている。大佐や将官への昇進を円滑に遂げたいければ、任命委員会の委員を務める影響力のある政治家の

7) [Republic of the Philippines 1987: Article IX, Section 2(c)]

8) 将官(大将, 中将, 少将, 准将)の占める割合は1.125パーセント、大佐の占める割合は6パーセントと定められている。将官の内訳は、大将1パーセント、中将7パーセント、少将30パーセント、准将62パーセントである [Republic of the Philippines 2003]。

後ろ盾が必要であった。また、重要ポストの任命を巡ってはパトロン政治家による獵官行為があった [Lande 1971: 394; Goldberg 1976: 110; ワーフェル 1997: 123]。例えば次のようなエピソードがある。大佐への昇進を目指す中佐は、任命委員会の委員を務める上院議員の側近に力添えを頼んだ。中佐の友人でもあるその側近の尽力により、中佐の名前は昇進候補者リストに記載された。しかし、任命委員会の審議で彼の名前は読み上げられなかった。どうやら何らかの政治的駆け引きの影響で、中佐の名前がリストから外されたようだった。その直後、彼は上院議員の側近に手を打つよう頼んだ。それを伝え聞いた上院議員は他の委員たちに、その中佐はすばらしい人物であるためリストから外すべきではないと説明した。その後、中佐の名前がリストに載せられ、彼は中佐への昇進を果たした [McCoy 1999: 110–111]。

このような政治家の公式・非公式の権限は、将校が影響力のある政治家との関係を形成する十分な動機となってきたのである。

現行の1987年憲法には任命委員会の項目が明記され、それに基づいて委員会が設置されている。そこでの営みは戒厳令前と基本的に変わっておらず、昇進において将校が政治家との関係を必要とする状況が生じている。依然として将校は自らの昇進の承認を得るために政治家と付き合うことを余儀なくされているのである [Armed Forces of the Philippines 2008: 18]。<sup>9)</sup> 任命委員会の委員が指摘するように、委員会での承認をめぐる過程が、将校を党派的政治に巻き込み、政治家が将校団の中にパトロネージ網を形成する機会となっていることは否定できない [Arcala 2002: 62–63]。

こうしたなか、国軍の側、とりわけ上位階級の将校たちの間には、政治家からの自律性を確保する努力よりも、次項でみるように、むしろ状況への対応を図る試みが目立つ。

### 3. フィリピン士官学校名誉同期生

国軍将校を養成するフィリピン士官学校には、卒業生の同窓組織が、政治家や実業家、タレントなどの文民著名人を「名誉同期生」として迎える慣行がある。例えば、1970年に士官学校を卒業した70年組同期生の組織が、士官学校の在籍歴や軍歴のない特定の政治家を自らの70年組の名誉同期生とする営みである。名誉同期生として迎えられるのは、有力政治家やその家族である場合が多い。<sup>10)</sup> 2009年の時点で86名が名誉同期生として正式に承認されている。また、少なくとも25名が承認を待つ状態にあるが、本人がすでに名誉同期生を自称するなど事実上名誉同期生のような存在となっている [Servando 2010a]。

9) 民主化後の任命委員会について検討したものに、山根 [2008] がある。

10) 当該人物が活動する領域において模範的で優れた業績を残していれば、国籍に関係なく名誉同期生になり得る。ただし、履歴書の提出・審査と10名以上の将校の推薦および士官学校同窓組織委員会での満場一致の承認が必要となる。



このような営みは、マルコス政権期に、出世を目指す国軍将校が政治的後ろ盾を得るために始めたとされる。士官学校の校長を務めた経験のある将校は、現在も続く同様の行為も、影響力のある政治家の力を目的としたものであると述べている [Philippine Daily Inquirer, 20 February 2010]。国軍出身の上院議員が指摘するように、政治家を名誉同期生に迎えるのは、将官のような上位階級への昇進や重要ポストへの任命の時期が間近に迫る現役の幹部将校が多くいる同期組である。国軍人事に対する政治家の権限を考慮すれば、政治家の後ろ盾を求める将校の心理状況も頷けよう。他方、ある政治家は、将校の名誉同期生となることで国軍内に有益なネットワークを築くことができると語っている。つまり、将校たちは名誉同期生となった政治家の権限や影響力による便宜供与（例えば昇進、任命の後押し）を期待し、その見返りとして、政治家は「同期生」たちの支援（例えば選挙時）を期待するのである [Servando 2010b; Martin 2003: 9]。<sup>11)</sup>

このような行為は、国軍将校団の特定の同期組と特定の政治家との間にパトロン・クライアント関係を生み出し、本来は政治と無縁であるべき国軍幹部の選任や昇進などの過程を損なうこと、さらには国軍を党派的政治に引き込むことになるとして問題視されている [Department of National Defense 2010]。

以上のように、政治家と国軍将校の個別的、相互依存関係の形成を促す様々な慣習的、制度的要因が存在する。他にも、若手将校が任務として政治家の警護を日常的に長期間担当するという制度も、政治家と将校の関係構築の場となっている。<sup>12)</sup> また、地縁や血縁などの紐帯も関係構築の一要因である。<sup>13)</sup>

程度の差はあるが、いずれの大統領も政治家である以上、大統領になる以前から一般の政治家と同様、国軍将校との何らかの個別的関係を有していると考えることができる。むしろ、大統領の座を目指す政治家は、自らの政権が誕生した時の安定基盤として国軍将校の支持を必要とするため、積極的に関係を構築しようとするのである。

### III 国軍人事における大統領の権限

人事をめぐる大統領と国軍将校の関係を規定するのは、当然ではあるが、国軍人事に大統領が有する公式・非公式の権限や影響力である。フィリピンでは様々な人事において大統領の権

11) 実際に、名誉同期生である政治家に対する選挙での支援を将校たちが公にするケースも見られる [Philippine Daily Inquirer, 5 March 2010]。

12) フィリピン大学、カロリナ・ヘルナンデス教授へのインタビュー。2006年5月20日、マニラ首都圏ケソン市。

13) 例えば、マルコス大統領は、国軍の主要ポストの多くに自身と同じイロカノ族出身者を任命した。

限が強いが、大統領が最高司令官となる国軍の人事（任命や昇進）についても例外ではない。

国軍に対して大統領が有する人事権が両者の関係をどのように形成するかを考える際、実際に人事権を行使することによる事後的な影響と、大きな権限を保持していること自体によって生じる影響に着目する必要がある。後者は、大統領が持つ権限に対する将校の期待が彼らの行動に与える影響に関連している。

国軍のトップである参謀総長への任命は、年功序列が考慮されつつも大統領による政治任命の色合いが強い。また、その他の国軍重要ポスト（国軍副参謀総長、陸海空軍正副司令官、統合軍管区正副司令官、歩兵師団正副師団長など）への将校の任命人事は次のようなプロセスを経る。まず、年功序列や現在のポストなどを踏まえて、国軍の将官委員会が順位を付けた任命推薦者リストを作成する。<sup>14)</sup> 将官委員会は国軍参謀総長、副総長2名、陸海空三軍の司令官で構成される。次に、そのリストが国防長官に送られ、最終的に大統領にわたり大統領がリストから選び決定する。この任命人事の過程では様々なアクターが公式・非公式に関与する。候補者リストは国軍内で作成されることになっているが、作成過程で大統領、その他の政治家、国軍将校が働きかけを行い、一度はリストから漏れた名前が復活することもある。

その中でも、人事が最終的に大統領の任命によって決定することになるため、やはり大統領の力は大きい。そもそも、将官委員会を構成する正副参謀総長や三軍司令官らは、大統領の任命によってそのポストに就いており、大統領の意向が人事に反映されやすい仕組みとなっている。また、上述した公式の権限に加え、非公式に影響力を及ぼす場合もある。例えば、大統領が将官委員会や国防長官に「ガイダンス」を発し特定の将校の任命に道筋をつけることや、候補者リストに名前のない将校を任命する慣行がある。

加えて、昇進人事においても同様に大統領が権限を行使する。任命委員会の承認が必要な大佐以上の階級への昇進人事、および議会の関与なく国軍内部で決定される中佐以下の昇進人事の双方において、大統領の承認が必要である。また、大統領が昇進候補者リストに手を加えることもできる。<sup>15)</sup>

また、将校たちは退役後も大統領の人事権を頼りにする。国軍将校は56歳で定年退役することになっており、多くの将校が退役後の政府関連機関などへの再就職を希望する。しかし、幹部ポスト経験者でさえ退役後の再就職が約束されているわけではない。そこで彼らにとって、大統領が有する政府関連機関のポストへの人事権、あるいは人事への影響力が必要となるのである。

14) 特定のポストに就任し得る有資格の将校の数は、その時々で異なるが、国軍参謀総長で5~7名程度、陸軍司令官で5~7名程度、統合軍管区司令官で10~13名程度の場合が多い。

15) 例えば、大統領は昇進に値しないとみなした将校の名前を昇進候補者リストから削除することができる [Narcise 1995: 15]。

このように、大統領が国軍将校の人事において大きな権限を有しているため、出世を望む国軍将校にとっては、大統領との関係が極めて重要となる。任期が一期に制限される大統領に過度に依存することは長期的な観点から得策ではないように思われるが、2、3年のうちに定年退役を迎える幹部クラスの将校や、可能な限り早く出世コースに乗りたい中堅クラスの将校のそれぞれにとって、直近の出世がまずは重要なのである。いずれにしても、大統領が大きな権限をどう用いるかは、一義的には大統領の個人的資質の問題であるが、こうした権限を国軍の掌握に際して大いに活用できることは間違いない。

以上のように、国軍人事の様々な局面において政治的意思やパトロネージが影響する土壌がある。こうした状況は、若手将校たちの間で評判が悪く、尉官クラスの将校を対象に実施されたアンケートでは、国軍内に存在する問題の最上位に位置づけられている [Pacis 2005: 104]。<sup>16)</sup>しかし、上述した「名誉同期生」の慣行から窺えるように、上位階級の将校の間では現状への順応が図られている。

#### IV アロヨ大統領の国軍人事

##### 1. 忠誠と報奨

民主化以降の歴代大統領と同様に国軍掌握はアロヨ大統領の課題であったが、「エドサ2」が生み出した政治的文脈が、大統領の国軍人事の新たな規定要因に加わっていた。

2000年後半以降、エストラダ大統領の汚職をめぐる大統領に辞任を求める抗議行動が繰り返され広がっていた。そして2001年1月、国軍による政権への支持撤回宣言がエストラダ政権の崩壊を決定付けた。それに至る過程では、国軍や国家警察の将校の一部が様々なレベルで反エストラダ活動を繰り返しており、アロヨ政権の成立に国軍が果たした役割が大きいことは明白であった。そのためアロヨ大統領は、政権誕生に寄与した国軍将校たちに報いる必要があった。

また、アロヨ政権は発足直後から、政権成立過程から生じる正当性への疑義と、反対勢力による政権転覆の恐れに直面していた。政権成立から間もなくして、エストラダ支持派の政治家や民衆がエドサ聖堂前に集結し「エドサ3」を称するという事態が発生した。集結した民衆の一部が大統領宮殿に向かって行進を始め、それを阻止する国軍部隊・警官隊と衝突し死者を出すほどの事態となった。また、2003年7月、国軍若手将兵およそ300名がマニラ首都圏マカティ市にあるホテルを占拠し、アロヨ大統領の辞任などを要求する事件が発生した。本件を調

16) また、アロヨ政権の打倒を訴える国軍若手将校たちの不満の中にもこうしたものが含まれている。  
[Fact-Finding Commission 2003: 21]

査した政府の真相究明委員会は、反乱事件がアロヨ政権の転覆を企図したものであったと結論付けた [Fact-Finding Commission 2003]。この他にも、クーデタが発生すると噂が度々流れたが、国軍が一角を構成する政権打倒計画が明らかに反アロヨ勢力の政治的選択肢となっていた。このような状況下、アロヨ大統領は、個人的に信頼できる将校で国軍上層部を固めることにより、国軍を政権生き残りの手段にする必要があったのである。

#### a) 論功行賞

エストラーダ政権の崩壊過程では、国軍・国家警察の将校から成るいくつかのグループが、それぞれ独自の計画に基づき反エストラーダ活動を展開していた。例えば、エドガルド・エスピノサ (Edgardo Espinosa)、アルトゥーロ・カリーリョ (Arturo Carillo)、レアンドロ・メンドーサ (Leandro Mendoza)、ヘルモジェネス・エブダネ (Hermogenes Ebdane) らがそれぞれ率いるグループを含む複数のグループが、独自の計画でエストラーダ政権の打倒を企てていた [Doronila 2001: 168–204] (当時のポストは表1を参照)。これらのグループの将校にはアロヨ副大統領と接触のある者も少なからずいた [ibid.: 177; 山根 2006: 102–104]。例えば、エブダネのグループの将校数人はエストラーダ大統領の疑惑発覚直後から、アロヨ副大統領への情報提供を始めるとともに彼女の身辺警護を引き受けた [Gloria 2001: 20]。こうした国軍・国家警察将校のグループの様々な動きは、レイエス国軍参謀総長をはじめとする国軍上層部がエストラーダ政権への支持撤回を決断する重要な要因となった。

政権成立後、アロヨ大統領はこれらのグループの将校たちに人事で報奨を与えた。彼らは、アロヨ政権発足後の人事で国軍や国家警察の幹部ポストに任命され、その後も重要ポストを歴任し、退役後は政府諸機関のポストを与えられた。加えて、政権発足直後に発生したいわゆる「エドサ3」の際に大統領宮殿の防衛に積極的な役割を担った将校たちも、「忠誠を示した」として重要ポストを歴任することとなった。国軍が政権から離反した「エドサ2」と政権を防衛した「エドサ3」では状況が異なるが、どのような動機であれアロヨ側に付いた将校には報奨を与えるという姿勢を示すことで、他の将校たちへのアナウンス効果が期待できる。

エスピノサや彼のグループにいたアデルベルト・ヤップ (Adelberto Yap)、そしてカリーリョはアロヨ政権成立直後に定年退役したが、その後それぞれポストを得た。カリーリョのグループにいたアルベルト・ブラガンザ (Alberto Braganza) は、政権発足直後に大統領上級軍事補佐官に任命され、その後はクーデタの鎮圧に欠かせない部隊、言い換えれば部隊の離反が政権存続に大きな影響を与える部隊の司令官を歴任した。さらに退役後もポストを得ている。エブダネは政権成立直後に国家警察副長官に任命され、まもなく国家警察長官となった。退役後はアロヨ大統領の国家安全保障顧問官を務め、その後、複数の閣僚ポストを歴任している。エブダネのグループにいたディオニシオ・サンチアゴ (Dionisio Santiago)、エフレン・アブ (Efren

表1 アロヨ政権の成立・防衛に貢献した主な将校たちのアロヨ政権期のキャリア

名前	所属	PMA クラス	エドサ2 = (2)・エドサ3 = (3)		アロヨ政権での主なキャリア (○, ◎は組織内でそれぞれ10位, 5位に入る高位のポスト。●は閣僚級ポスト。)
			(2) 当時の ポスト	(2)・(3) の際の行動	
Angelo Reyes	AFP	66	国軍参謀総長	(2) 国軍の支持撤回を宣言	(退役後) ●国防省長官→●内務自治省長官→●エネルギー省長官
Hermogenes Ebdane	PNP	70	国家警察人材開発局	(2) 早期から反エストラダ活動を。早い段階で離反を宣言し離反グループを主導。アロヨに面会。身辺警護を提供	◎国家警察副長官→◎国家警察長官(退役後) ●国家安全保障顧問官→●公共事業道路省長官→●国防省長官→●公共事業道路省長官
Dionisio Santiago	AFP	70	陸軍特殊作戦部隊司令官	(2) エブダネのグループで活動。レイエス参謀総長に大統領が辞任を考慮するべきであると進言 (3) 大統領府の防衛を指揮	○中部統合軍管区司令官→◎陸軍司令官→◎国軍参謀総長(退役後) 矯正局局长→麻薬取締庁長官(大統領府)
Clyde Fernandez	PNP	70		(2) エブダネのグループで活動 (3) 大統領府の防衛を指揮	越境犯罪センター本部長→◎国家警察副長官
Victor Signey	PNP	70		(2) エブダネのグループで活動	国家警察研究開発局局长
Efren Abu	AFP	72	陸軍軽機甲旅団司令官	(2) エブダネのグループで活動。レイエス参謀総長に大統領が辞任を考慮するべきであると進言 (3) 大統領府の防衛を指揮	参謀本部作戦部長→第2歩兵師団司令官→陸軍副司令官→◎陸軍司令官→◎国軍参謀総長(退役後) BIMP-EAGA 特使
Alfonso Dagudag	AFP	ROTC	参謀本部作戦部長	(2) レイエス参謀総長に大統領が辞任を考慮するべきであると進言	第4歩兵師団司令官→○北部ルソン統合軍管区司令官(退役後) 違法伐採取締本部本部長
Edgardo Espinosa	AFP	68	国軍統合指揮参謀大学校長	(2) 国軍内の反エストラダの将校を率いる	(退役後) マニラ経済文化事務所台北事務所長
Adelberto Yap	AFP	68	空軍副司令官	(2) 早い段階で離反。エスピノサのグループで活動	(退役後) 運輸通信省航空運輸局局长→クラーク国際空港空港長→マクタン・セブ国際空港空港長
Arturo Carillo	AFP	68	北部ルソン軍管区司令官	(2) 早い段階で離反。エスピノサと協調	(退役後) 大統領軍事顧問官
Alberto Braganza	AFP	ROTC	北部ルソン統合軍管区司令官	(2) カリリョのグループで活動。エスピノサと協調	大統領上級軍事補佐官→第7歩兵師団司令官→○首都圏統合軍管区司令官→○南部統合軍管区司令官(退役後) 移民局副局長
Delfin Bangit	AFP	78	副大統領補佐官	(2) 集団離反すると警告した士官学校1978年卒業生のリーダー	大統領警護隊司令官→国軍情報局局长→第2歩兵師団司令官→○南部ルソン統合軍管区司令官→◎陸軍司令官→◎国軍参謀総長
Leandro Mendoza	PNP	69	国家警察副長官	(2) 早期から反エストラダ活動を。早い段階で離反を宣言し離反グループを主導	◎国家警察長官(退役後) ●運輸通信省長官→●官房長官
Delfin Lorenzana	AFP	73		(3) 大統領府の防衛を指揮	陸軍特殊作戦部隊司令官→在ワシントン・フィリピン大使館武官(退役後) 在ワシントン・フィリピン大使館員
Pedro Cabuay	AFP	ROTC		(3) 政権の防衛に重要な役割	軽機甲旅団→第2歩兵師団司令官→○南部ルソン統合軍管区司令官(退役後) 国家安全保障副顧問官→国家情報調整局局长
Edgardo Aglipay	PNP	71	首都圏警察局長	(2) 早期に離反。群衆を追い払う命令を受けたが無視	○国家警察長官(退役後) フィリピン退職評議委員長

出所: *Philippine Daily Inquirer* [various issues], Doronila [2001], Salazar [2006] から筆者作成。士官学校 (PMA) のクラスは, *Philippine Military Academy* [1989] 調べ。

注: 「所属」の AFP は国軍, PNP は国家警察。「PMA クラス」の ROTC は予備役士官訓練課程出身。

Abu) は、その後、「エドサ3」で大統領府の防衛を指揮し、忠誠と勇気を示したとして大統領に賞賛され、ふたりとも後に陸軍司令官、国軍参謀総長に任命されることとなる。退役後は、サンチアゴは大統領府付きの麻薬取締庁長官、アブは外交ポストにそれぞれ任命されている。以上の将校を含め、「エドサ2」で政権の成立、「エドサ3」で政権の防衛に重要な役割を担った主な将校たちの、アロヨ政権でのキャリアをまとめたのが表1である。

#### b) フィリピン士官学校同期生

アロヨ大統領は国軍との関係構築にあたり、フィリピン士官学校の特定のクラスの卒業生を重用するという手法を用いた。とりわけ、1970年卒業生(70年組)と1978年卒業生(78年組)とは密接な関係を築いていた。前述したエブダネのグループは、多くの将校が70年組であった(表1参照)。エストラダ政権崩壊の過程では、70年組の国軍・国家警察将校12名が、秘密裏にアロヨの側で動いていた[Gloria 2002a: 21]。そのためアロヨ大統領は、政権の初期に、政権成立に貢献した70年組グループのメンバーを多く重要ポストに任命して、彼らの横のつながりを国軍掌握に活用したのである。<sup>17)</sup> アロヨ政権前期に、70年組から3名もの国軍参謀総長が輩出していることは注目に値する。また、70年組は退役後も政府機関のポストを与えられた者が多い。表1に記載のある将校以外では、国軍参謀総長で退役し中東特使に任命されたロイ・シマツ(Roy Cimatú), 同じく参謀総長で退役し基地転換開発公社社長に任命されたナルシソ・アバヤ(Narciso Abaya), 国軍副参謀総長で退役し国防次官に任命されたエルネスト・カロリナ(Ernesto Carolina), 同じく国軍参謀副総長で退役しミンダナオ和平政府代表に就いたロドルフォ・ガルシア(Rodolfo Garcia), 大統領警護隊司令官を務めた後退役し国防省次官に任命されたグレン・ラボンサ(Glenn Rabonza)などがある。

そしてアロヨが最も信頼を置くのが78年組である。アロヨは、上院議員の2期目を目指していた1995年頃から、国軍将校との繋がりやネットワークの形成を望んでいたといわれるが、1998年の副大統領就任後間もなく、78年組の名誉同期生となった[loc. cit.]。副大統領補佐官が78年組のデルフィン・バンギット(Delfin Bangit)であったことがきっかけとなった。副大統領時代を通して、バンギットや同じく78年組のカルロス・オルガンサ(Carlos Horganza)が補佐官として常にアロヨの傍らにいた。アロヨ政権成立後は、彼らを含む78年組の数名が大統領警護隊内のポストや大統領府付きの犯罪対策委員会委員、大統領顧問官などに就いて、大統領の周囲を固めた[Gloria 2002b: 23]。

政権発足直後の2月から3月にかけて行われた最初の大規模な人事で、上述した表1の将校たちがいくつかの国軍重要ポストを占めることとなった。参謀副総長、5つある統合軍管区司

17) 一般的に、士官学校同期生の絆は強いと認識されている。詳しくは、McCoy [1999] を参照。



令官のうち3つ、大統領警護隊司令官、国家警察長官のポストが、政権成立に功績のあった将校で新たに占められた。その他のポストに関しても、アロヨ政権1期目（2001年2月から2004年4月）は、彼らによって占められていた期間が長い。

表2は、上述した将校たちがアロヨ政権1期目において、どの程度の国軍重要ポストを占めていたかを示す表である。網掛け部分が上述した将校たちがポストに就いていた期間である。

### c) 国軍参謀総長人事

昇進や幹部ポストが報奨、あるいは忠誠を得るための材料のように政治的に用いられたが、国軍トップである参謀総長のポストも例外ではなかった。

アロヨ大統領は政権1期目のわずか2年3カ月の間に5人もの国軍参謀総長を任命した。国軍将校の定年は56歳であるが、アロヨは定年間近の国軍幹部を参謀総長に任命し、若干期間の任期延長を行い、その将校が退役した後、再び他の定年間近の将校を参謀総長に任命するという人事を繰り返した。それが最も際立った期間は2002年5月から2003年3月までの期間で、表3が示すように、この1年にも満たない間に3名が参謀総長に任命され、そして退役した。このような人事は、国軍幹部からすると参謀総長を経験できる可能性が高まること、それはすなわち、大統領への忠誠に対する最高の見返りに与ることができる可能性が高まることを意味する。2003年4月にアバヤが任命されて以降は、任期が極端に短くなるような任命はなくなったが、1人あたりの任期は概して短いものとなっている。

表3 アロヨ政権期の国軍参謀総長と任期

名前	PMA クラス	任期	月	延長
Diomedio Villanueva	68	2001年3月～2002年4月	14	延長なし
Roy Cimatu	70	2002年5月～8月	4	就任時に2カ月の延長。後に6日の延長
Benjamin Defensor	69	2002年9月～11月	3	退役の2日前に任命。就任時に69日の延長。後に10日の延長
Dionisio Santiago	70	2002年12月～2003年3月	4	延長なし
Narciso Abaya	70	2003年4月～2004年10月	19	延長なし
Efren Abu	72	2004年11月～2005年7月	9	1カ月の延長
Generoso Senga	72	2005年8月～2006年6月	11	延長なし
Hermogenes Esperon	74	2006年7月～2008年4月	22	3カ月の延長
Alexander Yano	76	2008年5月～2009年4月	12	延長なし
Victor Ibrado	76	2009年5月～2010年2月	10	延長なし
Delfin Bangit	78	2010年3月～6月	4	2010年6月に参謀総長を辞任、退役

出所：筆者作成



## d) 退役後の政府関連機関ポストへの任命

アロヨ大統領は、退役した国軍幹部の多くを政府関連機関のポストに任命している（表4参照）。こうしたポストを与えることは幹部将校への最後の報奨になると同時に、退役将校を政権の側に取り込んでおくという効果がある。エストラダ政権崩壊の過程では、退役将校のグループが政権からの離反を現役将校に働きかけていたこともあり、退役したからといって彼らを放っておくのは得策ではない。退役将校の政府関連機関ポストへの任命は、民主化後の歴代政権においても行われてきたことであるが [Gloria 2003]、その数はアロヨ政権期が最も多い。

表4 アロヨ政権期において退役後に政府関連機関のポストに就いた国軍幹部

名前	退役時のポスト	PMA クラス	退役後の主な政府関連機関ポスト
Diomedio Villanueva	参謀総長	68	郵政公社代表執行役員
Roy Cimatu	参謀総長	70	中東特使
Benjamin Defensor	参謀総長	69	APEC テロ対策委員会委員長
Dionisio Santiago	参謀総長	70	大統領府麻薬取締庁長官
Narciso Abaya	参謀総長	70	基地転換公社社長
Efren Abu	参謀総長	72	BIMP-EAGA 特使
Generoso Senga	参謀総長	72	在イラン大使
Hermogenes Esperon	参謀総長	74	大統領顧問官、大統領府秘書局長
Alexander Yano	参謀総長	76	在ブルネイ大使
Ernesto Carolina	参謀副総長	70	国防省次官
Rodolfo Garcia	参謀副総長	70	ミンダナオ和平政府代表
Ariston delos Reyes	参謀副総長	71	国防省次官
Christie Datu	参謀副総長	73	国軍・国家警察貯蓄貸付組合取締役副社長
Antonio Romero	参謀副総長	74	国防省次官
Cardozo Luna	参謀副総長	75	在オランダ大使
Romeo Tolentino	陸軍司令官	74	国営石油代替燃料会社代表執行役員
Guillermo Wong	海軍司令官	69	在ベトナム大使
Ernesto de Leon	海軍司令官	72	在オーストラリア大使
Mateo Mayuga	海軍司令官	73	国防省次官
Leandoro Mendoza	国家警察長官	69	運輸通信省長官
Hermogenes Ebdane	国家警察長官	70	公共事業道路省長官
Edgar Aglipay	国家警察長官	71	退職庁評議委員会委員長
Arturo Lomibao	国家警察長官	72	国家灌漑庁長官
Oscar Calderon	国家警察長官	73	矯正局局長
Avelino Razon	国家警察長官	74	和平プロセス大統領顧問官
Roy Kyamko	統合軍管区司令官	ROTC	エネルギー省次官
Alfonso Dagudag	統合軍管区司令官	ROTC	政府違法伐採取締本部長
Pedro Cabuay	統合軍管区司令官	ROTC	国家情報調整局局長
Alberto Braganza	統合軍管区司令官	ROTC	移民局副局長
Edilberto Adan	統合軍管区司令官	72	米比訪問軍地位協定に関する委員会委員長
Tirso Danga	統合軍管区司令官	75	国家安全保障顧問特別補佐官

出所：Philippine Daily Inquirer [various issues] から筆者作成。(2010年5月25日時点)

しかし、全ての国軍幹部が退役後にポストを与えられているわけではない。退役する際にアロヨ大統領の人事を批判したためポストを与えられなかったという例がある。国軍幹部に退役後のポストをチラつかせ、硬軟織り交ぜた処遇をもって人事に臨んでいたアロヨ大統領の姿勢が垣間見える。

## 2. アロヨ大統領の国軍人事の陥穽

アロヨ政権期、とりわけ1期目における大統領の国軍人事では、政権の誕生、そして防衛に「功績」のあった将校が国軍・国家警察の重要ポストに任命され、また昇進した。このような人事には次のような目的・効果があったと考えられる。第一に、アロヨ大統領は、人事によって働きに報いることで、政権を支える誘因を生み出した。政権の維持が即時のあるいは将来の報奨（重要ポストへの任命や昇進）に確実につながるのであれば、政権から離反するよりも支える方に誘因が生じる。第二に、信頼できる人物や大統領への忠誠が厚い人物を重用したり、士官学校同級生の横のつながりを利用したりして国軍の掌握、そして政権の安定化を図った。

しかし、アロヨ大統領の人事は、国軍内でのアロヨへの支持を固めると同時に、将校たちが不満を募らせる要因ともなった。

アロヨ政権の成立に功績があり大統領との関係も良い士官学校70年組が重要ポストに任命されたり昇進したりしたが、上級生である69年組は、自らのポストが下級生に奪われるとの恐れを抱き、警戒感や不快感を露わにした [*Business World*, 15 March 2001]。また、78年組の台頭により77年組に不満が生じているとの指摘もある [*Business World*, 23 December 2008]。特定のクラスの優遇は影響を受ける他のクラスの不満となり、ともすれば、クラス間の亀裂、さらには国軍全体の亀裂に発展しかねない。

また、ポストを報奨のように用いるアロヨの手法も、士気を低下させ、不満を生じさせる要因となる。ある陸軍将校は、アロヨ大統領は司令官ポストを報奨として扱うべきではない、と述べ、また、複数の現役・退役将校は、そのような行為は政治的動機による決定から国軍と国家警察を隔離する組織内のシステムが確立するのを妨げている、などと述べている [*Gloria* 2002a: 20-21]。

とりわけ、定年退役間近の将校を国軍参謀総長に任命し若干の任期延長を与えるという人事を繰り返す手法に対する不満は強かった。安全保障政策や国軍近代化プログラムの継続性を台無しにするという軍事面からの批判は当然のことながら、国軍を政治化すると批判が相次いだ [*Philippine Daily Inquirer*, 3 September 2002]。幹部将校の任期延長は政治権力者と密接な関係にある者に与えられるもので、マルコス時代に多用されたクローニズム的な人事手法であり、有能な将校や若い将校の昇進を妨げるものである、と批判された [*Philippine Daily Inquirer*,

27 April 2002]。<sup>18)</sup> なかでも退役2日前の人物を国軍参謀総長に任命したことへの批判は強かった。将校たちは、国軍を政治化する、低俗だ、国軍の規律を低下させる、国軍を崩壊させる、国軍内の反目を助長する、などと苛立ちを露わにした [*Philippine Daily Inquirer*, 5 September 2002]。国軍内に不満が蔓延したのは明らかであり、このような大統領の参謀総長人事はクーデタ計画にリクルートされる将兵が増える要因の一つであると指摘される [*Philippine Daily Inquirer*, 9 November 2002]。事実、2003年7月のクーデタ未遂事件に加わった将兵が抱く不満に、アロヨ大統領の参謀総長人事が挙げられている [Trillanes IV 2004: 18]。人事への不満がただちにクーデタを発生させるわけではないが、政軍関係の不安定要素となるのは間違いない。

アロヨ大統領の国軍人事は、国軍上層部の支持を獲得するという点では一定の効果はあったが、悪循環を内包したものであった。つまり、政権を安定化させるために国軍上層部の支持を得ようと試みた人事によって、国軍内に不満を生み出し、蔓延させ、そしてそれが政権の不安定化の一要因となる、というものである。そのような悪循環は、政権2期目におけるアロヨ大統領の正当性の揺らぎと相まって、国軍内の不満を顕在化させていく。

### 3. 大統領選挙での不正疑惑と国軍人事

#### a) 大統領選挙での不正疑惑と国軍幹部

アロヨ大統領は2004年5月の大統領選挙で当選を果たし、政権は2期目に入る。2期目の国軍人事に影響を与えた新たな要素として重要なのが大統領選挙での不正疑惑である。

2005年6月、前年2004年5月の大統領選挙の最中にアロヨ大統領が選挙管理委員会委員長へかけた電話を盗聴録音したとされるテープが公開された。会話の内容から、アロヨ大統領や選管委員長が、ミンダナオ島西部の複数の選挙区での投開票における不正に関与していること、また、国軍幹部で選挙当時にそれらの選挙区における治安維持を担当する部隊を統括・指揮していた陸軍のヘルモヘネス・エスペロン (Hermogenes Esperon) やロイ・キヤムコ (Roy Kyamko)、ガブリエル・ハバコン (Gabriel Habacon) などがアロヨ大統領当選のための不正活動に関与していること、そして、海兵隊のフランシスコ・グダニ (Francisco Gudani) がそれに非協力的であることなどが推察された [*Philippine Daily Inquirer*, 4 July 2005] (当時のポストは表5参照)。

議会上院は調査委員会を設置し、関係者を聴聞会に召喚して不正疑惑に関する証言を募ろうと試みた。それに対してアロヨ大統領は、政府や国軍、国家警察の幹部が大統領の許可なく議会の査問に応じるはならないという内容の行政令を出し、疑惑の追及を封じようとした。上院は国軍の関係者に聴聞会への出席を求めたが、不正への関与が疑われるエスペロン、ハバコン、

18) マルコス政権期になされた国軍幹部の任期延長は、それによって昇進の機会を奪われる中堅・若手将校の不満の要因となり、国軍内の反乱派を生み出す要因のひとつとなっていた [Jimenez 2002: 6-7]。

キャムコ、そして盗聴への関与が疑われるティルソ・ダンガ (Tirso Danga)、マール・ケベド (Marlu Quevedo) らは、行政令を理由に上院の出席要請を拒否した。しかし、選挙の際に不正への関与に消極的であったために選挙直後に左遷されたと憶測されたグダニと彼の副官であるアレキサンダー・バルタン (Alexander Balutan) は、行政令と国軍上層部の意向に反して聴聞会に出席し、アロヨに不利になるような証言を行ったのである [Philippine Daily Inquirer, 16 May 2004; 29 September 2005]。

#### b) 報奨と懲罰の人事

大統領選挙での不正疑惑が持ち上がった2005年6月以降、アロヨ大統領の正当性が揺らいだのを機に政権転覆を企てる勢力が勢いづいていた。国軍内では中堅・若手将校の間で士気が低下するとともに、政権や国軍上層部に対する不満が急速に高まっていた。そして、アロヨ政権の打倒を企てる勢力が、不満を持つ将兵を反アロヨ陣営に引き込もうとする動きが活発化し始めていた [Philippine Daily Inquirer, 9 September 2005]。こうした状況下、アロヨ大統領はどのような国軍人事を行ったのであろうか。

グダニとバルタンは2004年5月の大統領選挙の後、いずれも海兵隊第1旅団の司令官ポストを解かれ、指揮する部隊のないフィリピン士官学校に職を与えられていた。閑職と言っているポストである。一方、選挙の際にアロヨ大統領を当選させるための不正に関与した疑いのある将校たちは、選挙後に重要ポストへ任命されたり昇進したりしていた。

そして、疑惑発覚後の2005年9月、グダニとバルタンは聴聞会でアロヨの不利になる証言を行ったが、その翌日、士官学校の職をも解かれることとなった。さらにその後、行政令に背いたかどで訴追された。一方、聴聞会への出席を拒んだ面々は、その後、重要ポストでキャリアを重ね、退役後もポストを得ている (表5参照)。エスペロンは国軍参謀総長まで登り詰め、退役後は大統領顧問官や大統領府秘書局長に就き、大統領にまさに側近として仕えている。ハバコンは、その規模から三軍の司令官ポスト並みに重要とされる南部統合軍管区司令官に任命された。キャムコは、選挙後間もなく退役したが、政府機関の次官ポストを与えられた。ダンガは、参謀本部の中でも重要なポストである情報部長を経て、西部統合軍管区司令官に任命され、退役後は国家安全保障顧問特別補佐官に任命されている。

キャムコとダンガは軍管区司令官ポストで退役し、その後政府機関で職を得ているが、アロヨ政権期に軍管区司令官のポストで退役した将校16名 (2009年5月時点) のうち、退役後に政府機関のポストを得たのは彼らを含めて6名しかいない。再就職率が決して高くない状況を考慮すると、大統領による彼らへの処遇は好意的である。

このようにアロヨ大統領は、選挙不正疑惑の渦中にあり聴聞会への出席を拒否した将校を優遇する一方、聴聞会でアロヨの不利になる証言をした将校を徹底的に冷遇した。大統領への忠

表5 不正疑惑に関係しているとされる主な将校への処遇

名前	所属	2004年5月選挙時のポスト	選挙不正疑惑との関わり	上院調査委員会への出席・証言	その後の処遇
Hermogenes Esperon	陸軍	国軍参謀本部作戦部長／公正で平和的な選挙実施のための対策本部部長	電話で名前が言及される。選挙での不正に関与した疑い	出席拒否	第7歩兵師団司令官→特殊作戦部隊司令官→陸軍司令官→国軍参謀総長（退役後）和平プロセス担当大統領顧問官→大統領府秘書局長
Gabriel Habacon	陸軍	国軍第1歩兵師団司令官	電話で名前が言及される。選挙での不正に関与した疑い	出席拒否	南部統合軍管区司令官
Roy Kyamko	陸軍	国軍南部統合軍管区司令官	電話で名前が言及される。選挙での不正に関与した疑い	出席拒否	（退役後）密輸取締対策本部次官→エネルギー省次官
Tirso Danga	海軍	国軍情報局長	盗聴に関与した疑い	出席拒否	国軍参謀本部情報部長→西部統合軍管区司令官（退役後）国家安全保障顧問特別補佐官
Marlu Quevedo	陸軍	国軍情報副局長	盗聴に関与した疑い	出席拒否	国軍情報局長（退役後）国家安全保障顧問補佐官
Francisco Gudani	海兵隊（海軍）	海兵隊第1旅団司令官（ラナオ地区）	選挙での不正に非協力的であったとされる	出席・アロヨに不利になる証言	04年5月の大統領選直後にフィリピン士官学校教官→上院での証言後に士官学校教官の職を解かれる。その後、行政令に背いたかどで訴追
Alexander Balutan	海兵隊（海軍）	海兵隊第1旅団副司令官（ラナオ地区）	選挙での不正に非協力的であったとされる	出席・アロヨに不利になる証言	04年5月の大統領選直後にフィリピン士官学校教官→上院での証言後に士官学校の職を解かれる。その後、海兵隊教官。その後、行政令に背いたかどで訴追

出所：Gloria [2005b: 11; 2006: 16], *Philippine Daily Inquirer* [various issues] から筆者作成。

誠に対する報奨、不忠に対する処罰の道具としてポストが用いられたとの印象を与える人事である。

### c) 国軍内の不満

疑惑発覚により中堅・若手将校の間での士気低下が進み、政権・国軍上層部に対する不満が急速に高まる状況下での上述のようなアロヨ大統領の人事は、国軍内の不満を危機的なレベルまで高めるという結果をもたらした。

2005年8月、陸軍司令官のヘネロソ・センガ（Generoso Senga）が国軍参謀総長に任命されたのにもない、エスペロンが陸軍司令官に任命された。上述のように、エスペロンは選挙での不正に関与が疑われる将校のひとりである。これに対して、若手将校のグループが偽名で非難声明を發した。声明は、エスペロンが選挙での不正に関与したにもかかわらず、彼を調査したり処分したりすることなく、陸軍で最高位のポストに任命するという報奨を与える一方で、抗議した将校を処分している、などと大統領を非難し、世代間の亀裂や不信の深まりを警告している [*Philippine Daily Inquirer*, 15 August 2005]。

海兵隊の士気低下は著しかった。上述したように、聴聞会で証言した二人の海兵隊将校がボ

ストを外されたが、こうした人事は海兵隊将校たちの士気を低下させるだけでなく、集団離反の可能性を考慮し始める将校を生み出した。また、ある陸軍将校は、海兵隊内のこうした状況が陸軍へ波及するであろうと指摘した [Gloria 2005a: 10–11]。

その後も、アロヨの人事は不満を持つ将校を逆なでした。南部統合軍管区司令官の任命では、将官委員会が推薦した人物を拒否し、選挙不正への関与が疑われているハバコンを任命、同時に、ハバコンと同様に疑惑のあるダンガを西部統合軍管区司令官に任命した。年功序列ではそれぞれ20番目と26番目であり、彼らがかかる重要ポストを任される合理的な理由は乏しかった。上述した人事が「政治の介入」である、「国軍を私兵化するために忠実な将軍たちを重要ポストに据える狙いがある」「国軍にとって屈辱的」であると国軍内に不満を巻き起こしたが [Philippine Daily Inquirer, 11 September 2005; Manila Standard, 12 September 2005]、今回の人事は火に油を注ぐものとなった。国軍参謀総長を務めた経験がある上院議員は「2003年7月のクーデタ未遂事件の再発に至りかねない」と指摘し、若手将校のグループは、「もはや我々はこれ以上待つことはできない。アロヨとその悪辣な追従者たちの権力欲と底知れぬ腐敗によって国が死に瀕しているのである」とアロヨ政権の崩壊を予見した [Philippine Daily Inquirer, 23 January 2006]。

#### d) クーデタ未遂事件の発生

2006年2月24日、アロヨ大統領は、国軍幹部によるクーデタ計画が発覚し、各地の国軍基地においても同様の動きがあるとして、非常事態宣言を発令した。そして、クーデタ計画に関与したとしてダニロ・リム (Danilo Lim) 陸軍准将らの拘束を指示し、アリエル・ケルビン (Ariel Querubin) 海兵隊大佐の事情聴取を行った。計画は、国軍将兵の一部と左派勢力、そして反アロヨの政治家や団体が、共謀してアロヨ政権の打倒を狙ったものであった。さらに、非常事態宣言発令の2日後、海兵隊の一部が海兵隊司令部に立て籠もるという事件が発生した。アロヨ政権に批判的であるとされていた海兵隊司令官レナト・ミランダ (Renato Miranda) 少将を国軍上層部が解任したことを受けて、ケルビンがおよそ50名の兵士とともに行動を起こしたのであった。

しかし、結局のところクーデタは事前に防がれ、立て籠もり事件も数時間で幕を閉じた。クーデタ計画の首謀者であるリムとケルビンがセンガ国軍参謀総長に面会し、アロヨ大統領への支持撤回を宣言するようせまったが、センガとその場にいたエスペロン陸軍司令官はリムの要求を拒絶したのであった [Rebels to Senga 2006]。立て籠もりが起きた海兵隊でも、幹部の中にケルビンに同調して行動を起こす者はいなかった。

クーデタ計画に参加した若手将校の主張に国軍人事、とりわけハバコンの任命の件が取り上げられていたり [Philippine Daily Inquirer, 27 August 2006]、グダニヤバルタンに対する仕打ち

が海兵隊を憤らせたりしたように、アロヨの国軍人事は、クーデタ未遂事件に加わる将兵の動機の一部となり、また将兵を募る側にとっての宣伝材料となった。

一方、今回のクーデタ未遂事件の過程においてもこれまでと同様に、アロヨ政権から国軍上層部が離反することはなかった。アロヨが最も国軍の支えを必要とした時、国軍上層部からすれば大統領への忠誠が試された時に、大統領によって任命されていた国軍上層部は忠実にアロヨ大統領を支持したのである。

とりわけエスペロンのアロヨ大統領への忠誠は固かった。エスペロンはアロヨ政権の初期に大統領警護隊の司令官を務めており、アロヨに信頼される将校であったことが伺える。その後、政権2期目には、第7歩兵師団師団長や特殊作戦部隊司令官などクーデタの阻止に欠かせない部隊の司令官を経て陸軍司令官に就任した。クーデタ未遂事件の4カ月後には、国軍参謀総長に任命され、アロヨ大統領に忠誠の厚い彼のもとで国軍上層部は事件の後始末を進めた。アロヨ政権では参謀総長の任期が概して短いことは前述したが、その中であってエスペロンは22カ月という長期にわたって参謀総長を務めた。事実上国軍ナンバー2のポストである陸軍司令官に就いていた11カ月を加えると、実に33カ月の間、アロヨ政権下で国軍のトップにいたことになる。エスペロンはアロヨによって参謀総長の任期を延長され、退役後は前述のように政権内で大統領の側近として仕えた。

#### 4. 78年組の台頭と大統領選挙

エスペロンが参謀総長に就任して以降、アレクサンダー・ヤノ (Alexander Yano)、ビクトル・イブラード (Victor Ibrado)、デルフィン・バンギットと国軍トップが入れ替わってきたが (表3参照)、その間、クーデタ事件の発生はおろか、国軍と大統領との不和が表面化することはない。その国軍側の要因として、国軍改革の成果が現れてきた<sup>19)</sup> 国軍将校がクーデタという手法に疲れた、クーデタという手段が国民に支持されないと将校が悟った、などが挙げられるが<sup>20)</sup> 上述してきたような人事によって、大統領が国軍上層部との密接な関係を築いていたこと、彼らを戦略的ポストに配置していたことなども要因として指摘したい。さらに政権末期には、アロヨ大統領を名誉同期生とし、彼女の下でスピード出世してきた士官学校78年組の

19) 民主化以降、数々の国軍改革が実施されてきた。例えば、国軍倫理規定の採択、国軍のプロフェッショナル化を目指す Military Values Education プログラムの実施、汚職撲滅に取り組む Office of Ethical Standards and Public Accountability の設置などである。アロヨ政権下では、大統領国軍改革対策本部が設置され、国軍の調達部門や財政制度の透明性、アカウントビリティ向上などが取り組まれてきた [Hernandez: 2008]。

20) レイムンド・キロップ国防次官 (当時)・フィリピン大学教授へのインタビュー、2010年3月8日。フィリピン・マニラ首都圏、国軍アギナルド基地・国防省。また、政治社会的な要因として、大統領選挙が近付くにつれ、国軍を巻き込んだ超憲法的手段による政権奪取が選択肢として後退したことが考えられる。

将校たちが国軍上層部を占めるに至り、大統領と国軍の関係は一層緊密度を増した。しかしそうした両者の関係は、国軍への政治介入や国軍の政治利用という憶測を生むものであった。

a) 78年組の台頭

すでに述べたように、アロヨ大統領は78年組の名誉同期生であり、78年組の将校たちとの関係は深い。そしてその中心にいるのがバンギットである。

バンギットは、アロヨが副大統領の時に副大統領補佐官を務め、アロヨが大統領に就任してからは、大統領警護隊司令官、国軍情報局局长、陸軍第2歩兵師団司令官、南部ルソン統合軍管区司令官など、大統領本人を警護する部隊あるいは首都圏近郊に駐留する部隊での要職を経ながら異例の早さで出世してきた。2008年5月にバンギットが統合軍管区司令官に任命された際に、7つある同列のポストに就いていたのは、74年組が1人、75年組が3人、76年組が2人、77年組が0人であり、78年組である彼の出世の早さが窺える。

バンギットの経歴を見れば明らかのように、彼は長年アロヨの傍で仕えてきた。このことからアロヨの「忠僕」と揶揄されることもある。2009年5月には、76年組、77年組の多くの将校を飛び越して陸軍司令官に任命され、2010年3月には国軍参謀総長に任命された。参謀総長への任命は「忠誠への報奨」とさえ言われた。

アロヨを名誉同期生としている78年組の将校は、バンギットのみならず、アロヨ政権末期に国軍内での台頭をみせた。2009年5月と11月の人事では、78年組のレイナルド・マパグ(Reynaldo Mapagu)、ローランド・デタバリ(Roland Detabali)、ラルフ・ビリャヌエバ(Ralph Villanueva)らが、それぞれ、首都圏、南部ルソン、中部の統合軍管区司令官に任命された。そして、バンギットが国軍参謀総長に任命された2010年3月には、数名の76、77年組の将校を飛び越してマパグが陸軍司令官に昇格し、フェリシアーノ・アング(Feliciano Angue)が首都圏軍管区司令官に任命された。また、2009年1月以降、7名の78年組の将校が、陸軍歩兵師団長ポストに任命されている。

2003年2月から2009年4月までの間、78年組の将校が一貫して大統領警護隊の司令官を務めてきたように、以前から78年組は、クーデタの阻止に欠かせない戦略的ポストを占めていた。そして表6が示すように、2008年5月以降は、占めるポストを着実に増やしている。表6は、78年組の将校が2008年5月以降、国軍の重要ポストをどの程度占めていたかを示すものである。網掛け部分が78年組の将校がポストに就いていた期間である。

2010年4月の時点で、国軍参謀総長、陸軍司令官、空軍司令官、7つある軍管区司令官ポストのうち3つ、10ある陸軍歩兵師団長ポストのうち6つ、そして、海兵隊司令官、国軍情報局局长という重要ポストが78年組に占められている。現役の中で最年長ではないクラスの将校がこのように重要ポストの大半を占めるのは異例であり、アロヨ大統領と78年組の密接な関





頭に対して政治的意図の存在が憶測された。そして、彼の参謀総長就任にともないさらにそれが深まった。その憶測とは、2010年6月に任期満了を迎えるアロヨ大統領が、宮廷クーデタあるいは2010年5月の選挙の延期により政権の延命を図っており、国軍をその際の実行部隊にするためアロヨとの関係が深い78年組の将校で国軍重要ポストを占めている、というものである [Philippine Daily Inquirer, 14 September 2009]。また、II章の1で述べたように、選挙の際には国軍が治安維持を担当することになるが、アロヨに忠誠を誓う将校によって重要ポストを占められた国軍が、何らかの不正を大規模に行うのではないかと懸念も示された。IV章の3で述べた2004年の選挙不正疑惑に国軍の関与が疑われたため、選挙における国軍の役割縮小が模索されていた。しかし、2010年5月の選挙が近づくにつれ選挙時の国軍の役割を再び拡大することが検討され始め、同時に78年組が国軍の主要ポストを占め始めたため、選挙時に治安維持を担う国軍の中立性に対する懸念が強まったのである [Philippine Daily Inquirer, 22 December 2009; 10 March 2010]。

こうした78年組の台頭に対して、国軍内には不満が生じている。とりわけ、バンギットの参謀総長任命とマバグの陸軍司令官任命の際に年功序列をとばされた76年組、77年組の将校たちには落胆が広がっているようである。しかし、77年組の将校が「大統領の権限に疑問を呈するわけではない」と述べるなど [Philippine Daily Inquirer, 17 March 2010]、大きな騒動には発展していない。

政治家を特定のクラスの名誉同期生とする慣行は、将校と政治家の個別的关系を形成し、大統領をはじめとする政治家が権限を有する国軍人事に政治的意図の介入を生みやすい。その政治的意図の有無を実証するのは困難とはいえ、アロヨ政権末期の状況から垣間見えたように、少なくとも、様々な憶測を呼ぶ大統領と国軍の关系が形成される要因となっている。また、年功序列や業績主義などの国軍内の規範を歪める人事が行われる契機ともなり、国軍内の亀裂や不満に発展する可能性が付随する。

2010年6月30日、憶測をよそに、大統領選挙の結果に基づき政権交代が行われた。アキノ新大統領が、アロヨに近い78年組が上層部を占める国軍とどのような関係を築くのが焦点であったが、当選直後にアキノは、アロヨとの関係が密接なバンギット国軍参謀総長の解任を仄めかした。それに対してバンギットは、解任の不名誉を避けるため新政権発足前に参謀総長を辞任した。やはり、国軍人事は政治とは切り離せない。

## V 結びにかえて

本稿で検討してきた論功行賞人事や士官学校の特定の同期組が幹部ポストに集中する現象が示すように、アロヨ大統領は、個人的に近い関係にある、あるいは忠誠のとみられる将校で国

軍上層部を固める、極めて政治的な人事手法により国軍との関係構築に取り組んだ。大統領の国軍人事の多くが功績に基づいて行われていたとしても、重要ポストの任命においては、最終的に大統領個人への忠誠が重視された傾向が強いことは否定できない。<sup>21)</sup> そうした中、アロヨ大統領と国軍将校の忠誠と報奨の関係は、政権期を通して再生産されていた。こうした手法は、手続き的にはシビリアン・コントロールの様相を呈するが、同時に、国軍への政治の浸透を不可避的に生み出すものである。

このようなアロヨ大統領の国軍人事に影響する要素となったのは、大統領個人の資質もさることながら、本稿のI、II、III章で検討した制度的・慣習的・政治文脈的なものであった。

アロヨ大統領は、政権誕生直後から政権を揺さぶる勢力に対処しなければならず、政権の成立に貢献した将校たちの支持や忠誠を固めるために昇進や重要ポストへの任命という報奨を与える他に、信頼できる将校で重要ポストを固める、あるいはポストで将校の忠誠を買う必要があった。I章で検討したような政治的文脈に埋め込まれたアロヨ政権では、当初からアロヨ大統領の生き残りという政治的意思が人事に強く影響する状況にあったのである。

そして、大統領への忠誠が重視される状況下で、II章で検討したような、政治家と国軍将校の相互依存的な癒着関係が人事に反映される余地が広まる。国軍将校を巻き込んだ政権不安定化の企てが多発する最中では素早い国軍掌握が必要となり、以前から密接な関係にある将校を重要ポストに配置する誘因が強くなる。こうした人事は、III章で検討したような大統領が人事に持つ大きな権限により可能となるが、その権限は同時に、新たな忠誠を醸造し、忠誠と報奨の関係を再生産することも可能とするのである。

こうした状況のなか、国軍人事に政治が介入する傾向が強まる。そしてそれは不可避的に次のような悪循環を生み出す。国軍掌握のために政治的な人事を行うが、それが将校の間に不満を生み出す。その不満に付け込み、彼らを権力奪取計画の一員に取り込もうとする勢力による政権転覆の危険性が高まる。それを回避するため手っ取り早く国軍を掌握しようと、自らと密接な関係にある将校で上層部を固める。そうした手法がまた一部将校の不満につながり、国軍の掌握を必要とする状況を生み出す、というものである。

しかし、アロヨ大統領の人事手法によって作り出された政軍関係は、結果的に政権の維持に寄与したと言える。第1に、アロヨ大統領の下で国軍の上層部に上り詰めた幹部将校たちは、反アロヨ派の中堅・若手将校による政権転覆の企てに同調することはなく、それらを鎮圧する任務を忠実に果たした。例えば、IV章の3-d)で言及した2006年2月のクーデタ未遂事件では、首謀者の将校が参謀総長と陸軍司令官に直接会って離反を求めたが、アロヨに忠誠的なエスペロン陸軍司令官がその要求を拒絶したことがクーデタ失敗を決定付けた。国軍上層部がどのよ

21) アロヨ政権の官房長官エドゥアルド・エルミタは、任命にはいくつかの要素が考慮されるが最も重要なのは忠誠である、と語っている [*Philippine Daily Inquirer*, 25 January 2006]。

うな将校で占められているかという点は、政軍関係の安定に加え、場合によっては政権の命運も左右する要因であると言える。

第2に、国軍内外の反大統領勢力がクーデタや国軍の離反を成功させるためには、首都圏やその近郊に駐留する国軍部隊を抱き込む必要があるが<sup>22)</sup>、アロヨ大統領が行った人事には、報奨という目的に加え、そうした戦略的位置に配備されている部隊の司令官を大統領に忠誠的な将校で占めさせるという役割もあった。国軍内にはアロヨに忠誠的な将校とそうでない将校が存在したが、両者の力関係は、実動部隊を指揮下に置く戦略的ポストを占める前者が圧倒的に優勢であった。反アロヨ派の行動を実力で抑えることのできる布陣が広く認識されることで、抑止効果も生じることになる。

第3に、アロヨは不評を買いながら恣意的な人事を繰り返したが、幹部将校の定年延長という将校たちが最も忌み嫌う人事は最小限に留めた。定年延長は国軍幹部の滞留を生み、次期幹部や中堅・若手将校たちの昇進、出世を停滞させる。マルコス政権末期においては、幹部将校の大規模な定年延長が国軍内の不満増大の要因となったが、アロヨ大統領は、4名の参謀総長を除いて定年延長はしなかった。幹部将校の規則的な退役により将校の循環は滞らず、多くの将校たちに程度の差こそあれ出世の可能性が開かれていた。こうしたことで、国軍内の不満の量的・質的な拡大を抑制できたと考えられる。

しかし、円滑に幹部将校が循環するということは、重要ポストに登用した忠誠的な幹部将校たちの退役も不可避であることを意味する。そして、定期的に生じる穴を別の忠誠的な将校で補うために、不安定要因となり得る人事を定期的に行わなければならないことになる。アロヨ大統領は、自らの人事によって政軍関係に不安定要因を生み出すことを認識していたであろうが、短期間で国軍掌握を必要とする状況に置かれた大統領に、多くの選択肢はなかった。

本稿で検討してきたような特徴を持つ大統領と国軍の関係は、アロヨ政権期に固有の現象なのであろうか。さらに言えば、政治化した政軍関係が今後変化し得るのであろうか。前者について言えば、I、II、III章で検討したような制度的・慣習的・政治文脈的な要素は、アロヨ政権期に限らず政軍関係に影響を及ぼすであろう。それが示唆するのは、個別的な関係や忠誠に基づいた政治的な国軍人事は、誰が大統領になろうが程度の差こそあれ行われ得る可能性である。

後者についてはさらに多角的な検討が必要であるが、現時点で言えることは、政軍関係が政治化する素地となる、II章で検討したような政治家と国軍将校の相互依存的な癒着関係はなくなりそうにない、ということである。最後にそれに関するいくつかの例を挙げておきたい。

任命委員会での昇進承認過程が、将校が政治家との関係構築を模索する現象を生み出してい

22) 陸軍司令官、首都圏統合軍管区、南部ルソン統合軍管区、大統領警護隊、陸軍第2、第7歩兵師団、特殊作戦部隊などの各司令官、国家警察長官などが該当する。

ると述べたが、一部の政治家の間にはこのような事態に対する懸念があり、国軍将校の昇進承認を任命委員会の審議から除外することが提案されることもある〔*Business World*, 2 December 2005〕。しかし、それに賛同する議員は少数であり、シビリアン・コントロールの名のもとに任命委員会は、依然として国軍将校の昇進にかかわる承認権を保持している。

選挙における国軍の任務に関係した将校と政治家の接近については、2006年にフィリピン国防省が出した報告書において、「国軍のプロフェッショナル化と党派的政治からの隔離」という項目が設けられ問題視された〔*Department of National Defense* 2006〕。そして、同年に国軍と選挙管理委員会の間で決議された文書では、問題の温床と指摘される、候補者の護衛、開票作業への参加、投票箱の輸送などの任務が削除された。そして選挙における国軍の任務は、治安維持、チェックポイントへの人員配置、銃器所持規制の執行、のみに限定された〔*Commission on Elections* 2006〕。しかし、2010年5月の選挙に向けた決議では、候補者の護衛などを任務に加え、再び国軍の役割を拡大させている〔*Commission on Elections* 2010〕。

アロヨ大統領は国軍参謀総長が短期間のうちに目まぐるしく変わる人事を行った。こうした行為については、国軍の幹部ポストを報奨にして国軍を政治化するもの、国防政策の継続性を妨げるものであると大きな批判を浴びた。問題を避けるため、ある上院議員が、参謀総長は3年、三軍司令官は2年という任期の固定化を目的とする法案を提出した〔*Philippine Daily Inquirer*, 4 September 2002〕。しかし、そうした法案は、提出後8年経った現在でも議会で成立する兆しはない。

士官学校卒業生の同期組が政治家を「名誉同期生」として迎える慣行については拡大傾向にある。2010年5月の大統領選挙の候補者を見てみると、76年組がギルバート・テオドロ（Gilberto Teodoro）を、また、77年組がマニユエル・ビリャール（Manuel Villar）を名誉同期生としている。大統領に当選したベニグノ・“ノイノイ”・アキノは名誉同期生となっていないが、選挙期間中の2010年2月に、80年組がノイノイの姉妹たちを名誉同期生に迎えている〔*Philippine Daily Inquirer*, 20 February 2010〕。副大統領候補では、マニユエル・ロハス（Manuel Roxas）が84年組の名誉同期生であり、上院候補に目を移すと6名の名誉同期生が名を連ねている。こうしたことを批判する政治家はいるが、少数派であり、具体的な規制措置などは講じられていない。

これらの例から窺えることは、真剣に改善を進める気のある関係者は少数であり、多数が両者の癒着関係を暗黙のうちに認めている、また、現状から利益を得ている政治家や将校が少なくない、ということであろう。国軍将校と政治家との癒着関係が生じる状況は改善されそうにはない。

こうしたフィリピンの状況には、シビリアン・コントロールが逆説的に政軍関係を政治化しているという側面がある。政軍関係を長らく研究してきたサミュエル・ハンチントンが、「今

後、新興民主主義国において政軍関係に問題が生じるとしたら、それは軍からではなく、文民側からであるように思われる」[ハンチントン2006: 50]と指摘しているように、こうした現象はフィリピンに限らず、民主化後の途上国における政軍関係を研究するうえで無視できないものであろう。本稿では検討することができないが、比較の観点からフィリピンの特徴を解明することや、フィリピンの事例から理論的インプリケーションを得ることが、今後は課題となる。

#### 参考文献

- Alagappa, Muthiah, ed. 2001. *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Arcala, Rosalie B. 2002. Democratization and the Philippine Military: A Comparison of the Approaches Used by the Aquino and Ramos Administrations in Re-imposing Civilian Supremacy. PhD dissertation, Northeastern University, Boston, Massachusetts.
- Berlin, Donald L. 2008. *Before Gringo: History of the Philippine Military 1830 to 1972*. Manila: Anvil Publishing.
- Casper, Gretchen. 1995. *Fragile Democracies: The Legacies of Authoritarian Rule*. Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press.
- Coronel, Sheila. 1990. RAM: From Reform to Revolution. In *Kudeta: The Challenge to Philippine Democracy*. Manila: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Danguilan-Vitug, Marites. 1992. Ballots and Bullets: The Military in Elections. In *1992 & Beyond: Forces and Issues in Philippine Elections*, edited by Lorna Kalaw-Tirol and Sheila S. Coronel, pp.79–93. Manila: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Desch, Michael C. 1999. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Doronila, Amando. 2001. *The Fall of Joseph Estrada: The Inside Story*. Pasig City: Anvil Publishing.
- Gloria, Glenda M. 2001. Ebdane: Luck, Skills & Style. *Newsbreak* November 13, 2001: 20–21.
- . 2002a. The Commander. *Newsbreak* August 19, 2002: 20–21.
- . 2002b. Class Power. *Newsbreak* August 19, 2002: 23.
- . 2003. *We Were Soldiers: Military Men in Politics and the Bureaucracy*. Quezon City: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- . 2005a. War Games. *Newsbreak* September 26, 2005: 10–11.
- . 2005b. Take Life. *Newsbreak* November 7, 2005: 11.
- . 2006. What Difference a Year Makes. *Newsbreak* June 19, 2006: 16.
- Go, Miriam Grace A.; Rufo, Aries; and Fonbuena, Carmela. 2006. Romancing the Military. *Newsbreak* March 27, 2006: 18–21.
- Goldberg, Sherwood D. 1976. The Bases of Civilian Control of the Military in the Philippines. In *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries*, edited by Claude E. Welch Jr., pp.99–122. Albany: State University of New York Press.
- Hernandez, Carolina G. 1979. The Extent of Civilian Control of the Military in the Philippines 1946–1976. Ph.D. dissertation, State University of New York at Buffalo.
- . 2007. The Military in Philippine Politics: Retrospect and Prospects. In *Whither the Philippines in the 21<sup>st</sup> Century?* edited by Rodolfo C. Severino and Lorraine Carlos Salazar, pp.78–99. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- . 2008. Rebuilding Democratic Institutions: Civil-military Relations in Philippine Democratic Governance. In *Asian New Democracies: The Philippines, South Korea and Taiwan Compared*, edited by Hsin-Huang Michael Hsiao, pp.39–56. Taipei: Taiwan Foundation for Democracy and Center for Asia-Pacific Area Studies.
- Jimenez, Raffy S. 2002. To Extend or Not. *Newsbreak* May 13, 2002: 6–7.
- Lande, C.H. 1971. The Philippine Military in Government and Politics. In *On Military Intervention*, edited by

- Morris Janowitz and Jacques van Doon, pp.387-400. Rotterdam: Rotterdam University Press.
- Martin, Raphael. 2003. My Mistah. *Newsbreak* September 29, 2003: 9-10.
- Maynard, Harold W. 1976. A Comparison of Military Elite Role Perceptions in Indonesia and the Philippines. Ph.D. dissertation, American University at Washington.
- McCoy, Alfred W. 1999. *Closer Than Brothers: Manhood at the Philippine Military Academy*. Manila: Anvil Publishing.
- Miranda, Felipe B.; and Crion, Rubin F. 1988. Development and the Military in the Philippines: Military Perceptions in a Time of Continuing Crisis. In *Soldiers and Stability in Southeast Asia*, edited by Soedjati Djwanjono and Yong Mun Cheong. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Narcise, Jovenal D. 1995. A Study on the Confirmation of AFP Officers Promotion by the Commission on Appointments. Commandant's Paper, Armed Forces of the Philippines. Quezon City: Joint Service Command and Staff College.
- Pacis, Ma. Cecilia J. 2005. *Selected National Security Factors Impinging on Civil-Military Relations: Would the Military Intervene in the Future?* Quezon City: National Defense College of the Philippines.
- Patiño, Patrick; and Velasco, Djinora. 2006. Violence and Voting in post-1986 Philippines. In *The Politics of Death: Political Violence in Southeast Asia*, edited by Aurel Croissant, Beate Martin, and Sascha Kneip, pp.219-250. Münster: LIT Verlag.
- Quilop, Raymund Jose G. 2009. Keeping the Philippine Military Out of Politics: Challenges and Prospects. Paper presented at International Joint Symposium, Designing Governance for Civil Society, November 22 and 23, 2009, Hiyoshi Campus, Keio University, Center of Governance for Civil Society, Keio University GCOE-CGCS.
- Rebels to Senga: and Lead the Coup. 2006. *Newsbreak Online*, July 4. ([http://newsbreak.com.ph/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3760&Itemid=88889259](http://newsbreak.com.ph/index.php?option=com_content&task=view&id=3760&Itemid=88889259) 2010年6月29日アクセス).
- Salazar, Zeus A. 2006. *President ERAP: A Sociopolitical and Cultural Biography of Joseph Ejercito Estrada* Vol. 1: *Facing the Challenge of EDSA II*, translated into English by Sylvia Mendez Ventura and San Juan. Metro Manila: RPG Foundation, Inc.
- Selochan, Viberto. 1989. *Could the Military Govern the Philippines?* Quezon City: New Day Publishers.
- Servando, Kristine. 2010a. Some Famous PMA Adoptees Are Illegitimate. *Newsbreak Online*, March 2, 2010. ([http://newsbreak.com.ph/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7607&Itemid=88889066](http://newsbreak.com.ph/index.php?option=com_content&task=view&id=7607&Itemid=88889066) 2010年5月3日アクセス).
- . 2010b. Record Number of PMA Adoptees Running in Polls. *Newsbreak Online*, March 4, 2010. ([http://newsbreak.com.ph/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7617&Itemid=88889066](http://newsbreak.com.ph/index.php?option=com_content&task=view&id=7617&Itemid=88889066) 2010年5月3日アクセス).
- The Editors. 2008. Current Data on the Indonesian Military Elite, September 2005–March 2008. *Indonesia* 85 (April, 2008): 79-121.
- Trillanes IV, Antonio F. 2004. *Preventing Military Interventions*. A Policy Issue Paper.
- 藤原婦一. 1989. 「民主化過程における軍部——A・ステパンの枠組みとフィリピン国軍」『近代化過程における政軍関係』日本政治学会(編), 141-158 ページ所収. 東京: 岩波書店.
- ハンチントン, サミュエル. 2006. 「政軍関係の改革」『シビリアン・コントロールとデモクラシー』L. ダイヤモンド; M.F. プラットナー(編) 中道寿一(監訳), 40-51 ページ所収. 東京: 刀水書房. (原著 Diamond, Larry; and Marc F. Plattner, eds., 1996. *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.)
- 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」『市民社会の比較政治学』小林良彰; 富田広士; 粕谷祐子(編), 211-227 ページ所収. 東京: 慶応義塾大学出版会.
- 中西嘉宏. 2009. 『軍政ビルマの権力構造——ネー・ウィン体制下の国家と軍隊 1962-1988』京都: 京都大学学術出版会.
- 玉田芳史. 2003. 『民主化の虚像と実像——タイ現代政治変動のメカニズム』京都: 京都大学学術出版会.
- ワーフェル, デイビッド. 1997. 『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』大野拓司(訳). 東京: 明石書店. (原著 Wurfel, David. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca, New York: Cornell University Press)
- 山根健至. 2006. 「途上国における軍の役割——フィリピンにおける国軍の政治関与の諸相」『途上国社会の現在——国家・開発・市民社会』松下洸(編), 91-108 ページ所収. 京都: 法律文化社.

———. 2008. 「フィリピン国軍将校の昇進過程と任命委員会——任命委員会の資料にみる将校と政治家の関係を中心に」『立命館国際地域研究』26: 113–122.

新聞記事

*Business World*

15 March 2001: PMA class fight highlights split in military command.

2 December 2005: Proposals seek to insulate AFP from politics.

23 December 2008: Military claims ranks cleared of destabilizers.

*Manila Standard*

12 September 2005: Choice of Adan GMA prerogative.

*Philippine Daily Inquirer*

27 April 2002: Don't gripe in public, Reyes warns generals.

3 September 2002: Grumbling starts in military over choice of Defensor.

4 September 2002: Defensor named AFP chief today.

5 September 2002: Critics see politics in Defensor appointment.

9 November 2002: Gloria won't extend Defensor term as AFP chief.

16 May 2004: 3 senior officers relieved for defying order to cheat.

4 July 2005: Lomibao admits being in south during polls.

15 August 2005: Senga takes over as GMAs 8<sup>th</sup> military chief of staff.

9 September 2005: AFP says soldiers under political pressure.

11 September 2005: De la Salle head warns of military intervention.

29 September 2005: General defies GMA order.

23 January 2006: Military headed to crisis with controversial appts.

25 January 2006: President to appoint 54 generals.

27 August 2006: Habacon exit leaves one hello Garci general.

19 July 2006: Fiction behind withdrawal of support.

14 September 2009: Ramos warns vs Palace coup, no-election plots.

22 December 2009: Military role in polls called "dangerous."

20 February 2010: PMA: Keeping out politics but adopting politicians.

5 March 2010: PMA '69 backs adopted "mistah" Loren Legarda.

10 March 2010: "Emperor" as AFP chief raises fears of poll fraud.

17 March 2010: General hurting at bypass.

政府・国軍刊行文書

Armed Forces of the Philippines. 2008. *In Defense of Democracy: Countering Military Adventurism*. A Proposed AFP Policy Paper. Quezon City: Office of Strategic and Special Studies.

Commission on Elections. 1991. Resolution No. 2320.

———. 2006. Resolution No. 7747.

———. 2010. Resolution No. 8741.

Department of National Defense. 2006. *Transforming while Performing: Significant Accomplishments, August 2004 to November 2006*. Quezon City: Department of National Defense.

———. 2010. *Press Release*, Feb., 21. Office for Public and Legislative Affairs.

Fact-Finding Commission. 2003. *The Report of the Fact-Finding Commission: Pursuant to Administrative Order No. 78 of the President of the Republic of the Philippines, dated July 30, 2003*. Pasay City: Fact-Finding Commission.

Philippine Military Academy. 1989. *The Academy Scribe* [2nd ed]. Baguio City: Philippine Military Academy.

Republic of the Philippines. 1987. The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

———. 2003. Republic Act No. 9188.

フィリピン国軍ホームページ（全て2010年6月30日アクセス）

北部ルソン統合軍管区 <http://www.afp.mil.ph/Nolcom/Index.htm>

中部統合軍管区 <http://www.centcom.ph/>



陸軍第 1 歩兵師団 [http://www.army.mil.ph/Army\\_Sites/INFANTRY%20DIVISIONS /1IDWebpage/cg,1id.htm](http://www.army.mil.ph/Army_Sites/INFANTRY%20DIVISIONS /1IDWebpage/cg,1id.htm)  
陸軍第 4 歩兵師団 <http://www.diamondtroopers.com/lineage1.html>  
陸軍第 5 歩兵師団 [http://www.army.mil.ph/Army\\_Sites/INFANTRY%20DIVISIONS /5ID\\_latest/index.html](http://www.army.mil.ph/Army_Sites/INFANTRY%20DIVISIONS /5ID_latest/index.html)  
陸軍第 6 歩兵師団 <http://www.kampilantroopers.com/Lineage.html>  
陸軍第 7 歩兵師団 [http://www.army.mil.ph/Army\\_Sites/INFANTRY%20DIVISIONS /7ID/lineage\\_of\\_commanders.htm](http://www.army.mil.ph/Army_Sites/INFANTRY%20DIVISIONS /7ID/lineage_of_commanders.htm)  
陸軍第 8 歩兵師団 <http://8idlineage.blogspot.com/>  
陸軍第 9 歩兵師団 [http://www.army.mil.ph/Army\\_Sites/INFANTRY%20DIVISIONS /9ID/COMMANDERS.htm](http://www.army.mil.ph/Army_Sites/INFANTRY%20DIVISIONS /9ID/COMMANDERS.htm)