



フィリピンにおけるバランガイの形成 : フィリピン 地域社会研究の一視点

長坂, 格

(Citation)

社会学雑誌, 15:88-106

(Issue Date)

1998-03-01

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81010920>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81010920>



フィリピンにおけるバラングイの形成

——フィリピン地域社会研究の一視点——

長坂 格

神戸大学大学院文化科学研究科博士課程

一 はじめに

フィリピンの最小行政単位であるバラングイは、日本の町内会・自治会との比較を念頭に置いた社会学的研究において、フィリピンにおける住民組織の事例として取り上げられることが多かった。⁽¹⁾ これらの諸研究にある程度共通するのは、様々な局面におけるバラングイの活動を事例として取り上げ、日本の住民組織と比較することによってその特徴を明らかにするという手続きである。このような手法による研究は、日本の社会学における住民組織の国際比較⁽²⁾ というテーマに具体的事例を提供すると共に、バラングイ自体の特徴やその多様性の解明に成果を挙げてきたと言える。しかしこれらの研究では、バラングイの諸制度の導入と権限の拡大の歴史的過程が焦点とされることはなく、さらにフィリピンを対象とした地域研究にとって、バラ

ングイへの調査研究がどのような意義を持つのかという点が問題化されることはなかった。

以上の点を踏まえ、本稿では、バラングイが形成された歴史的過程に着目する。本稿の目的は、現在のバラングイの諸制度が、一九五〇年代後半のバリオの自治拡大期にその基礎が作られ、一九七二年九月以降の戒厳令期に確立し、それ以降若干の拡大を伴って継承されてきた過程を、主要法律の内容及び行政学的研究などの二次資料に基づき、その背景を交えつつ跡付けること、そしてそのようなバラングイの歴史的形成過程を、国家と地域社会との動的な過程として捉えるという視点を提示することである。⁽³⁾

二 バラングイの諸制度

バラングイはフィリピンにおける最小の地方政府単位であり、諸制度とその権限に関しては法律に詳細な規定があ

る。本章では、一九九一年に発布施行された地方政府法 (RA7160) の中の規定より、バラングイの特徴を概略する。

まず、バラングイがフィリピンの地方政府の中で占める位置を確認しておこう。図1からもわかるように、現在、すべての地方政府の最下位単位はバラングイとなっている。このような統一的な単位が導入されたのは戒厳令期においてであり、それ以前は町やほとんどの市の下位区分はバリオであり、下位区分を持たない市もあった。ちなみに、一九九五年三月末の時点で、フィリピンには四一、九二二のバラングイがある⁽⁵⁾。

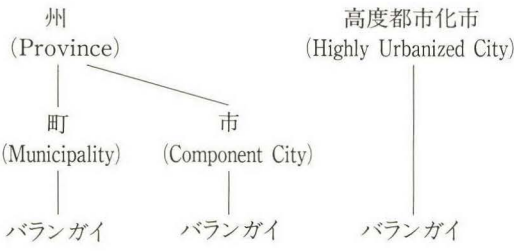


図1 現在の地方政府単位間の関係

注記：自治区は省略。

地方政府法に見られるバラングイの特徴として、ここでは以下の五点を挙げておく。すなわち、バラングイの機能が行政、立法、司法の領域にまたがっていること、バラングイ長 (punong barangay) に権限が集中している

こと、中央政府からの歳入の配分や徴税の範囲など財源に関する明確な規定が存在すること、全国組織に至るまでの連合組織が設置されていること、バラングイ青年会議会 (sangguniang kabataan) が設置され予算が与えられていること、である。これらの点に簡単な説明を加えていこう。

まず、最初の二点についてみていきたい。行政機能を担当するのはバラングイ長 (以下便宜的に村長と記す) と村長の任命による書記官と財務官である。村長及び書記官、財務官はバラングイを代表しての各種契約⁽⁶⁾、治安の維持、予算案の作成、住民名簿及びバラングイ所有の財産の管理などを主に行う。

立法機能を担当するのはバラングイ議会 (sangguniang barangay) とバラングイ総会 (barangay assembly) である。議会は村長が議長となり、他に七人の議員とバラングイ青年会の議長がメンバーとなる。条例の制定、予算案の条例化、条例違反者へ罰金を課すこと、バラングイ法廷や自警団の活動への援助などがその主な権限・役割であり、定例議会は月に二度開催されなければならない。その他に特別議会が必要に応じて開催される。バラングイ総会は、村長を議長として立法機能を有している点で議会と同様であるが、全住民 (一五歳以上で六ヶ月以上当該バラングイに居住しているフィリピン国民) によって構成される点で異

なり、住民の意思表示のための制度という側面が強い。後述するように、上下両院が停止されていた戒厳令初期には、このバランスイ総会が事実上唯一の国民の意思表示機関であった期間もあるが、現在ではこうした機能はない。条例の改正のための発議の他に、議会への条例案の提出、予算の承認などが権限として付与されている。少なくとも年二回開催されなくてはならない。これら議会、総会の議事録は書記官がとる。

司法機能を担当するのが、バランスイ法廷⁷⁾である。法廷の扱う係争の範囲には、一年以下の懲役あるいは五千ペソ以下の罰金が課される犯罪などといった詳細な規定があるが、その範囲内の係争はバランスイ法廷を通さずに市や町の裁判所に訴えることはできない。係争の手続きは、まず訴訟人がバランスイ平和委員会 (Iupon tagapamayapa) の委員長 (＝村長) に提訴する。議長の仲裁 (mediation) で被訴訟人との間に和解が成立しなかった場合、平和委員会から三名で構成される調停委員会 (pangkat ng tagapagkasundo) を設置しその調停 (conciliation) に当たるというものである⁸⁾。

以上のように、バランスイは、行政、司法、立法にまたがる機能 (それぞれが峻別されているというよりは補完的である) を担っており、これを忠実に実行しようとするれば、住民生活のかなりの部分に関わらざるを得ない。バランス

イが「住民組織」として把握されてきた理由の一端がここにある。また、村長がこれらすべての制度の長となっていることからわかるように、村長に権限が集中している。

次にバランスイの財源についての規定を見ると、バランスイには若干の徴税権、証明書類の発行料の徴収などが認められている。しかし財源としてより重要なものは、中央政府から地方政府に配分される国内歳入配分 (Internal Revenue Allotment, IRA) のうちの二〇%と、バランスイ内の不動産税の一〇%、上位の地方政府からの補助金などである。バランスイの財政は法律改正の度毎に向上しており、いかなる形であれ、バランスイ単位の諸活動を行わざるを得ない状況になってきている。また、人件費の上限率など支出にはいくつかのルールがある。

次に全国組織であるが、各町、市にはバランスイの代表 (ligang) によって構成されるバランスイリーグ (liga ng mga barangay) があり、村長の互選によって会長を選出し、会長は町議会あるいは市議会の議員を兼任することになる。同様に市あるいは町のリーグの会長から州のリーグの会長が選出され、州議会の議員を兼任する。全国のリーグの会長は州、高度都市化市 (図1参照)、マニラ首都圏の会長から選出される。こうした連合組織の存在によって、上位の地方政府の議会においてバランスイの利害に関する意見を表明する可能性が確保されている。

いた⁽⁹⁾。

一九五〇年代前半以前のバリオについての記述を見てみると、すべての町といくつかの憲章市 (Chartered City) にはバリオが設置されており、複数のバリオが集まって地区 (district) を形成し、それぞれの地区を町の議員が担当していた。バリオ長 (barrio lieutenant) 及びバリオ議会の前身である村落議会 (rural council) のメンバーは、地区担当の町の議員によって任命されていた。その役割は、治安の維持などが主であり、議会は「ペーパー組織」と呼ぶにふさわしいものであった [Romani et al 1955: 88-91; Zamora 1967: 82-3]。このような状況を踏まえ、ロメニらは、町や市が行政サービスを充実させることで、バリオに対する行政的な期待は低下し、バリオ長の存在理由もなくなっていくであろうと予測して、[Romani et al 1954]。

しかしながら一九五五年以降、バリオの権限を拡大していく措置が見られるようになる。具体的には、一九五五年、まず共和国法第一四〇八号によって農村議会に代わり新たにバリオ議会 (barrio council) を設置し、バリオ長と副バリオ長、議員を公選とした⁽¹¹⁾。しかしこの法律には、バリオの財源に関する規定もなく、バリオ単位の活動の推奨という以上の意味はなかった [Manglapus 1959: 59; Mariano 1959: 64; Umbac 1967: 64]。しかしした中、バリ

オへのさらなる権限付与の必要性が指摘されるようになり、一九五九年、バリオ憲章 (RA2370) が制定された。バリオ憲章は、バリオを準公営企業体として認定し、バリオ議会に条例制定権や若干の徴税権、財源として不動産税一〇%の配分を与え、一八歳以上の住民によって構成されるバリオ総会を新たに設置し、バリオ役職者選挙の選挙権を拡大した。バリオ憲章は、一九六三年の修正バリオ憲章によって改正され、副バリオ長の廃止及びバリオ議会の構成の変更、バリオ長の名称 (lieutenant から captain へ) の変更、ポブラシオンのバリオ化 (後述)、境界に関する規定、二一歳以上の住民による投票の実施手続きの詳細、住民投票の規定を盛り込んだバリオ総会の権限の明確化、バリオ役職者への諸手当の規定、予算条例作成の手続きなどが付け加えられ、現在のバランガイの諸制度の原型が作られるに至った [cf. Umbac 1967: 63-68; Manglapus 1967: 111-5]。

では、このようなバリオの権限拡大はどのような背景のもとで行われたのであろうか。まず、当時のフィリピンにおける「分権化」という動きを指摘しておく必要がある。スペイン統治にその起源を持つフィリピンにおける制度面での中央集権主義は、アメリカ統治期、コモンウェルス期まで保持されてきた。大統領には憲法で地方政府に対する一般監督権が与えられており、地方政府は自主財源をほと

表1 バランガイ関連年表

1950. 9. 22	バランガイ連盟の設置 (EO347)		
1955. 6. 10	バリオ議会設置、議員公選 (RA1245)	1976. 3. 25	めて増員 (PD826)
9. 9	RA1245改正 (RA1408)		地域議会連合執行委員設置命令、13地域各5人、バランガイ連合及び青年連合代表含む
1956. 1. 6	P A C D設置 (EO156)	4. 24	地域地方議員連合設置 (PD925)
1959. 6. 19	地方自治法 (RA2264)	5. 11	1回バランガイ青年会全国大会開催
1959. 6. 20	バリオ憲章 (RA2370)	9. 10	立法諮問議会設置 (PD995)、バランガイ代表含まれる
1963. 6. 22	修正バリオ憲章 (RA3590)	10. 16	国民投票実施
1964. 1. 12	修正バリオ憲章下での初のバリオ選挙	1977. 2. 26	バランガイ青年会年齢制限変更 (PD1002)、18歳から21歳へ
1966. 6. 18	不動産税非配分への罰則 (RA4709)		フィリピンバランガイ青年会全国連合憲章 (PD1191)
1967. 6. 17	バリオ役職者への保険 (RA4898)	11. 4	不動産税、バランガイへの配分改正 (PD1230)
1967. 9. 12	分権化法 (RA5185)	11. 7	首都圏バランガイ地域行動隊再編成・隊員の地位強化 (PD1232)
1972. 1. 19	バリオ選挙、全国33,661のバリオで	12. 17	国民投票実施
9. 23	マルコス大統領戒厳令布告	1978. 4. 7	暫定国民会議 (IBP) 選挙実施
12. 31	全国に市民総会 (citizen assembly) の設置 (PD86)	5. 24	全国バランガイに2億ベソ即事支給
1973. 1. 1	大統領、10日から15日までに市民総会による国民投票を指令	6. 1	大統領夫人イメルダ・マルコス居住環境相任命
1. 5	市民総会をバランガイ総会と名称変更 (PD86A)	6. 11	バランガイ道路補修法改正 (PD1561)
1. 8	バランガイ総会への登録命令 (PD210)	11. 7	居住環境相、各市町に11のバランガイ行動隊追加設置
1. 10	全国で市民総会による国民投票始まる	12. 1	バランガイ法廷法 (PD1508)
1. 17	バランガイ連合 (katipunan ng mga barangay) を招集、大統領、国民投票の報告を受ける	1979. 11. 2	大統領、首都にバランガイ法廷設立命令 (指令書105号)
2. 21	バランガイの地域問題への参加のためのガイドライン (PD134)	1980. 1. 30	地方選挙実施 (73州、59市、1501町)
3. 3	バリオ開発基金を州、市、町から補助で創設 (PD144)	1981. 1. 17	大統領、戒厳令を解除
6. 20	バランガイ名簿登録方法 (PD210)	4. 7	国民投票実施
6. 25	パンパンガでバリオ自衛隊再編成、郷土防衛隊 (CHDF) に名称変更	1982. 5. 18	バランガイ選挙実施
6. 26	第2回バランガイ総会召集	1983. 2. 14	地方政府法発布 (BP337)
6. 28	地方政府財政法 (PD231)	8. 21	アキノ元上院議員暗殺
7. 27	国民投票実施	1984. 1. 27	国民投票実施
9. 19	バランガイ役職者を刑法上の職権者 Person in Authority に (PD299)	5. 14	国民議会選挙
1974. 4. 8	改正政府財政法 (PD426)	1986. 2. 7	大統領選挙実施
6. 3	地方財政に関する大統領令 (PD477)	2. 25	マルコスらハワイへ脱出 (2月革命)
9. 5	フィリピンにおけるすべてのバリオをバランガイとする布告 (PD557)	3. 5	アキノ大統領、バランガイ役職者を含む現職地方首長等の更迭を承認
9. 21	バランガイに内国歳入割当金 (IRA) の10%の配分 (PD559)	1987. 3. 19	居住環境省解体完了
1975. 2. 27	国民投票実施	5. 11	上下両院選挙実施
4. 15	バランガイ青年会設置 (PD684)	1988. 3. 4	バランガイ開発委員会設置 (EO319)
5. 16	公共道路省バランガイ道路局を設置	11. 14	バランガイ選挙に関する法 (RA6679)
5. 25	首都圏1839バランガイでバランガイ青年会選挙実施	1989. 2. 13	下院、バランガイ長のバランガイ選直接投票を可決
6. 1	全国42000バランガイでバランガイ青年会選挙実施	3. 28	バランガイ選挙を実施
11. 7	マニラ首都圏創設 (PD824)	1991. 7. 21	地方政府法施行 (RA7160)
11. 14	地方議会を改称バランガイ代表を含	1992. 5. 11	大統領、議会、地方同時選挙実施
		1994. 5. 9	バランガイ選挙実施
		1997. 5. 12	バランガイ選挙実施

んどもたされておらず、その主要官吏任命権も大統領が持っていた。こうした中央集権主義は、共和国独立以降批判の対象となることが多く、例えば、町長や州知事に付き添われたバリオ長が、バリオの農道や橋、教室などのための予算を求めてマラカニャン宮殿に行列をつくるといった類のエピソードが、政治家や研究者によって頻繁に語られてきた [e.g. Mariano 1959: 42; Manglapus 1964: 20; cf. Samonte 1967: 129]。このような状況において、特にマグサイサイ政権以降、地方政府に自治を与え、従来のこうした中央政府依存のパトロネージシステムを変えていくという動きが大統領周辺及び議会の一部に見られるようになり、最高裁も大統領の一般監督権を縮小するような判決を出していた。¹² 当時行われたバリオへの権限の付与は、こうした雰囲気の中で進められていた一連の分権化政策の中に位置付けることができる [Grossholtz 1964: 128; Guzman et al 1988: 212-3]。

しかし、バリオの当時の権限拡大にとってより重要な意味を持つと思われるのは、マグサイサイ政権以降のコミュニティ・デイベロップメント（以下、CD）計画である。マグサイサイは上述した分権化を推進した最初の大統領として挙げられることが多いが [e.g. Villanueva 1961: 98]、彼は当初より地方政府単位の中でも特にバリオ（＝農村部）の開発及び権限の拡大に力点を置いていた。¹⁴ CD

計画自体は、国連のCD理論の影響とアメリカ政府からの物質的援助を受けつつ、当時のフィリピンにおける農村部の治安維持や農村の経済状況の向上などを含むいわゆる「バリオ問題」に対する様々な取り組みを統合しようというものであった。¹⁶ 具体的には、マグサイサイが一九五六年行政命令第一五六号で、二年前に同じく行政命令で設置したCD計画会議（CDPC）をさらに強化する形で大統領CD補佐局（PACD）を設置し、各省庁の村落開発計画をほぼ統合する形で様々なプロジェクトを展開したのがその実質的な始まりである。その基本的理念は、バリオ住民が自らの必要性に基づき、可能な限り自助努力によって、そして地域資源を生かして地域開発計画を遂行するための権限が与えられるべきであるというものであった [Binanira 1960: 171]。そしてそうした理念のもとで、最末端の地方政府単位であるバリオないしはバリオ議会がCDの主要な媒体として強化されることになった [Polson 1956: 8]。つまり、一九五〇年代後半以降のバリオの権限の拡大には、バリオをCD計画の基本組織として強化しようというPACDを中心とするCD計画の推進者らの多大な影響があったのである。¹⁷

こうした一連の動きがフィリピンの地域社会に持つ意味について、ここでは二点だけ指摘しておきたい。一つは、フィリピンの町の中心地であるポブラシオンが少なくとも

法的にはバリオと同様の扱いを受けるようになったことである。スペイン統治に起源を持つポブラシオンは、キリスト教徒社会では通常カトリック教会とプラサと呼ばれる公園、そして町役場、市場などが置かれ、町の政治・宗教・経済の中心であり、「村」という語感を持つ周辺に位置するバリオと対比されることが多かった⁽¹⁸⁾。しかし修正バリオ憲章は、このポブラシオンをバリオと位置づけること⁽¹⁹⁾によって、フィリピン⁽²⁰⁾の町のほすべてをバリオという同じ単位で分割した。

もう一つは、マグサイサイ以来のこうした一連の措置を経て、バリオという単位が政治的に重要視されるようになったこと、さらにバリオ単位での地域住民の動員が行われる機会が増加したことである。バリオ憲章などによってバリオに様々な制度、財源が与えられ、同時にCD計画の焦点となったことにより、最下位の地方政府単位であるバリオは以前よりもその存在が注目されるようになり、その活動も相対的に活発になった⁽²⁰⁾。このことは、マルコスが戒厳令期にバリオをバランガイと改称し、地方政府の中心とするこ⁽²⁰⁾とにつながったと考えられる [Wurfel 1988: 91]。

四 バリオからバランガイへ…戒厳令期

前章で触れたように、当時の最小地方政府単位であるバ

リオは徐々にその権限を付与されてきており、政治的にも注目されるようになっていた⁽²¹⁾。こうした状況において、マルコスは戒厳令発令後、バリオを基礎として新たにバランガイという地方政府単位を形成し自らの政権の基盤としていく。

まずその具体的政策の概要を述べておこう。一九七二年九月にフィリピン全土に戒厳令を布告したマルコスは、一九七三年末で任期切れとなるため、自らが政権に留まり続けるための法的根拠を整えなければならなかった。その解決策として考案されたのがバランガイ総会による国民投票であった。マルコスは一九七二年二月三十一日、大統領令でフィリピン全土に市民総会 (citizen assembly) の設置を命じた。市民総会はバリオ単位に創設するとされたが、バリオを持たない市の下には地区 (districtないしは ward) などを基準にしつつ市民総会が創設され、その議長は市長の任命であった。翌年すぐにこれをバランガイ総会と呼びかえ、一五歳以上の全ての国民がバランガイ総会に登録することを義務づけた上で、これを単位として国民投票を行った。圧倒的な政権支持というその結果は、全国バランガイ連合会長から大統領に提出されている [Perez 1975: 268]。そしてこのようなバランガイ総会を単位とする国民投票は一九七六年には憲法で規定されるに至り、戒厳令体制を正当化する手段として盛んに用いられた。一九

七四年にはバランスガイを従来のバリオと置き換え、バランスガイに関する法的規定を整え、IRAをバランスガイに与え財政を向上させた。この後、バランスガイ青年会の導入とその選挙、地方議会へのバランスガイ代表の参加、全国バランスガイ青年会連合設置、バランスガイ法廷制度導入など、次々と新たな制度を創設していった。こうした措置によって、第二章で説明した現在のバランスガイの諸制度がすべて確立した。これらの制度に関する規定は一九八三年の旧地方政府法に明記された。

次に、こうしたバランスガイへの政策が戒厳令体制全体の中でどのように位置付けられるのかを、公式の説明から見よう。マルコスが戒厳令布告の理由を、フィリピンにおける共産主義者やムスリム勢力の脅威、学生運動、労働運動の激化などへの対処、さらにそうした脅威を根絶するための「新社会」の建設の必要性に求めた[Rosenberg 1979:17]。「新社会」の建設のためには、様々な領域における社会改革が行われなければならないとされた。それらの中心テーマの一つがフィリピンに遍在する不平等の是正である。ここで問題となる政治・行政改革の領域では、人々を寡頭支配層と大部分の無力な大衆とに二分してきた「旧社会」の政治システムを是正するために、誰もが平等に参加できる新しい代表のシステムである「参加民主主義」を実現する必要があるとされた。この「参加民主主

義」を実現する手段として手始めに行われたのが、「バランスガイ総会」を通じた国民投票であった[Marcos 1973: 61-66, 113]。つまり、戒厳令初期に集中して行われたバランスガイの設置とその充実、さらには政府機関の関係部局の設置などは、マルコスのいう「中心からの革命」による「新社会」建設のための必要不可欠な措置として位置づけられていたのである⁽²³⁾。

もちろん、これらの政策に、バランスガイを彼の個人的な全国規模の政治マシンとすることによって、地方に土地所有などの形で経済的基盤を持ち、事実上の自治を保持してきた「旧社会」の地方有力者の政治的基盤を奪うという政治的な意図を読みとめることはさほど難しいことではない[Wurfel 1988: 138-9]。さらにこの国民投票という形をとった「参加民主主義」が、「戒厳令体制に正当性を与えるために必要な統御された行事」[Guzman et al 1976b: 13]であり、宣伝されたものとはかけ離れたものであったという指摘も枚挙に暇がない⁽²⁵⁾。しかしここでは、バランスガイ総会が戒厳令体制の正当性を保証するという重要な役割を担ったがゆえに、戒厳令初期に集中してバランスガイの諸制度の導入や権限強化が行われたことを確認しておきたい。こうした戒厳令体制自体の要請によるバランスガイの導入、権限拡大が地域社会を持つ意味は、前章で扱ったバリオの自治拡大期のとそれとは比較にならないほど大きなものであ

つたと考えられる。まず指摘すべきは、初めてフィリピン全土がバラングイという統一的な地方政府の最小単位によって分割されたことである。前章で述べたように、修正バリオ憲章は基本的には町の下位単位をバリオとして統一した。大統領令第五五七号はさらにこれを進めて、従来バリオが置かれていなかったマニラ市を初め、修正バリオ憲章の範囲外であった市にもバラングイを設置し、同じ法律を適用したのである。

さらに重要な点は、マルコスがかつてない規模でバラングイを単位として国民の動員をはかることで、各地域社会においてバラングイが明確な社会的単位として認識される機会が数多く作られたことである。よく指摘されるバラングイ総会を通しての国民投票、バラングイ連合の強化やバラングイ青年会連合の設置、バラングイ単位でのコンテスタヤスポーツ大会の実施などの他にも、例えば、一九七二年の水害による米不足時の米の配給や、第一次石油危機後のガソリンの配給はバラングイ総会を通じて行われており政府の各種プログラムがバラングイ単位で行われることも多かった⁽²⁸⁾。また、予算の増加やバラングイ法廷の設置などによってバラングイ制度を活用して地域社会の問題を処理しようとする機会も、全体としては増えてきたであろう⁽³⁰⁾。つまり、戒厳令期を通じて、文化的経済的多様性によって特徴づけられるフィリピン社会においてバラングイという

統一的な制度が設置され、徐々に地域社会における一つの社会的単位として認識される機会が増え、そしてその制度が具体的な地域の問題処理の場などに現われざるを得なくなってきたということである。

五 総括と展望

以上述べてきたことをまとめれば、現在のバラングイの諸制度は、一九五〇年代後半以降の分権化政策とCD計画の焦点となったことによるバリオの自治拡大政策の中でその基礎が与えられ、マルコスによって「新社会」建設のための一手段として位置づけられたことで急速に権限の強化と新制度の導入が進展し、確立した。表2はこのような過程を、バリオ及びバラングイに関する三つの主要な法律（修正バリオ憲章、旧地方政府法、新地方政府法）に分けて示したものである⁽³¹⁾。左の二列は、それぞれ三章と四章に対応している。一番右の列は二章で説明したバラングイの現状である。紙幅の都合もあり、ポスト・マルコス期のバラングイへの政策を論じることにはできないが、表からもわかる通り、「分権化」を掲げる政権によって、バラングイ法廷の扱う係争の範囲が拡大され、財政状況が改善されているというように、基本的には戒厳令期のバラングイの諸制度を継承拡大する傾向にあるといえる。

表2 バリオ、バラングイへの制度の導入及び権限の拡大時期

	1963	1983	1991	注記
名称	□	▲	□	スペイン期より続くバリオからバラングイへ。
対象範囲	△	△	□	1963年にポブラシオンを含む。戒厳令期より全国一律に。
財政	▲	△	△	1959年に徴税権、不動産税の10%等。戒厳令期よりIRAの配分有り。94年より配分率が倍増。91年より最低額（8万ペソ）明記（人口100人以上）。
バラングイ議会	△	□	□	1959年に条例制定権。戒厳令期より青年会議長がメンバーに。
バラングイ総会	▲	△	▽	1959年に導入。戒厳令期初期には国民投票の単位や生活物資の配給単位となる。
バラングイ法廷	—	▲	△	1978年に導入。91年に扱う係争の範囲拡大。
連合組織	▲	△	□	1950年代より組織化。戒厳令期より上位地方政府議員兼任。現在地域（region）の代表はない。名称変更あり。
青年会	—	▲	□	1975年導入。
役職者手当	▲	△	△	1959年導入。63年議員に拡大。83年青年会会長にも手当。91年最低手当明確化、自警団にも手当。

□=継承 △=拡大 ▲=導入 ▽=縮小

1963年=修正バリオ憲章 1983年=旧地方政府法 1991年=新地方政府法

最後に、このように一貫して諸制度が導入・拡大されてきたバラングイがフィリピンの地域社会に持つ意味を見ることによつて、バラングイに着目したフィリピンの地域社会研究の一視点を整理しておきたい。各章で触れた点をまとめると、文化的多様性や経済格差によつて特徴づけられるフィリピンが、徐々にバラングイという画一的な単位によつて分割され、それぞれのバラングイに統一的な地域の問題処理の制度が持ち込まれるという、一九五〇年代後半からの、地域社会の「バラングイ化」とも呼ぶべき傾向が見出される。具体的には、一つは、バリオのみからポブラシオンを含んだほぼすべての町、さらにその他の市というように、バラングイ相当の地方政府単位が徐々にフィリピンの全土を隅々まで覆っていくという適用範囲の拡大傾向、もう一つは特に戒厳令期以降、バラングイという単位が認識される機会とバラングイの名の下に地域の問題処理が行われる機会が増加していく傾向である。こうして「上から」進められる「バラングイ化」は、「バラングイ化」されるそれぞれの地域社会の側からすると、既存の社会・政治・経済・文化的条件に適合するようにバラングイという制度を運用していく「バラングイの地域化」という過程となる。具体的には、従来、パトロン・クライアント関係や親族関係、近隣組織、バリオ、さらには古老の話し合いなどの中で諸問題を処理してきた各地域社会が、統一的な

バラングイの諸制度を地域の实情に即して運用していく過程である。このように考えれば、これまで述べてきたバリオの諸制度を基本としたバラングイの諸制度の各地域社会への導入の歴史的過程は、「バラングイ化」と「バラングイの地域化」という、国家と地域社会との動的な過程として捉えられるのである。こうした視点の下で、バラングイというフィリピンに画一的な制度に着目することは、国家と地域社会との多様な関わり方という、他の東南アジア諸国と比してフィリピンではあまり取り上げられなかった問題領域を主題化することに他ならず、それゆえフィリピンの地域社会研究の一つの可能性を示しているのである。³²⁾

註

- (1) このような観点からの社会学的研究は、大坪らの継続的なバラングイ調査など、主なものだけを取り上げてみても「大坪・池田 一九九〇・大坪・高橋 一九九五・中川 一九八〇」等多数のものがある。
- (2) 例えば「中田 一九九七」。
- (3) 本稿でいう戒厳令期とは、戒厳令が布告された一九七二年九月二日からマルコス政権が崩壊した一九八六年二月二五日までをいうことにする。
- (4) これまでの現地聞き取り調査、及び文献資料収集は、文部省科学研究費補助金による国際学術研究「住民組織の比較研究」(課題番号 07041017、研究代表者…中田實名古屋大学教授「当時」)の一環として、藤井勝助教授、中野伸一氏(以上神戸大学)と共にフィリピン、ケソン市とラワッグ市で一九九五年一〇月、一九九七年八月にそれぞれ二週間行った。新たな研究領域に導いて下さった諸先生方と、草稿に貴重なコメントを下された合田壽教授、北原淳教授、藤井勝助教授(以上神戸大学)、鈴木伸隆氏(筑波大学)、川中蒙氏(アジア経済研究所)に謝意を表したい。
- (5) 一応の目安として全人口をこの数字で割ると一バラングイ当たりの平均人口は一、四四七人となる。しかしこの中に、人口〇人のバラングイが五四あり、また、人口五万人以上のバラングイが一三含まれることは注意を要する。最大人口を持つのは、カロオカシ市のバラングイ一七六であり、一〇四四四三人である(人口はすべて一九九〇年) [Ortiz 1996: 1-8-10]。
- (6) これはバラングイが地方政府法において公営企業体(municipal cooperation)とされていることによる。バラングイは、一九五九年にその前身のバリオが準公営企業体とされ、一九七三年憲法によって公営企業体として位置付けられた [Ortiz 1996: 2]。フィリピンにおける地方政府単位の二重機能及び公営企業体の概念については [de Guzman et al 1988: 207; 平石 一九九三: 一一〇] 参照。
- (7) 清水は katarungan pambarangay (law) を「バラングイ正義法」としているが「清水 一九九五」(ここでは特に司法機能を強調した訳語をつけた。但し、バラングイ法廷は厳密

にいえば裁判所 (regular court of justice) ではなく、係争が裁判所に持ち込まれる前に迅速に廉価で解決するための制度である [Villarin 1995: 2]

(8) 但し、バランガイ法廷の導入期の調査によれば、調停委員会が組織されることは少なく、ほとんどが村長の仲裁によって和解にもちこまれていたという [Mojares 1985: 92-3]。現在の都市部でのバランガイ法廷の予備調査報告としては [藤井他 一九九六] を参照。

(9) 年表の作成は、『アジア動向年報』(該当年)、『Albetez et al. 1995; Villaseñor et al. 1982; Orendain 1977』及び関連法令などを利用した。また、二章と三章の具体的政策の記述は、特に明記しない限りこれらの文献に基づいている。尚、年表中の略語は以下の通りである (本文中も同じ)。EO (Executive Order) = 行政命令 RA (Republic Act) = 共和国法 PD (Presidential Decree) = 大統領令 BP (Batas Pambansa) = 国民議会法⁵⁾

(10) 一九三一年導入 (法令第三八六一号)。

(11) この法律による選挙では、世帯主のみに選挙権と被選挙権があった。また同法以前にも、結果的には適用されることなかった共和国法第一二四五号がバリオ議会を設置を規定している。この二つの法律の差異と、議会における決定過程については [Zamora 1967: 85-9] 参照。

(12) 独立以前からの地方政府に対する大統領の権限に関する最高裁判決の変化については [Cortes 1966: 141-153] を参照。

(13) バリオ以外の地方政府単位への分権化政策の主要な法律と

しては、一九五九年の地方自治法 (Local Autonomy Act, RA2264) や、一九六七年の分権化法 (Decentralization Act, RA5158) などがある。またヒリヤヌエバは当時の分権化の推進力として、マグサイサイによる五三年の地方自治拡大の雰囲気を作った大統領選挙運動、全国知事・市町長連合の自治拡大要求、分権化に積極的に取り組む若手政治家の出現、農村開発を中心活動とした市民運動の展開、地方自治に関する最高裁判決の影響、後述する P A C D などの政府機関の活動などを挙げている [Villanueva 1961: 66-90]。そうした当時の雰囲気は「ほとんどの議員は選挙の際の政治的報復を恐れて「地方自治」法案に強く反対することを抑制していたようだ」[Mariano 1957: 377] という記述に端的に表されている。また当時の下院議員のバリオの権限拡大に関する微妙な見方については [Villanueva 1968 (1959): 207-232] を参照。

(14) 例えば一九五五年の国政報告の四〇％は農村部の再興に当てられていた [Abueva 1959: 57]。またマグサイサイが大統領に就任した翌年の一九五四年よりバリオの創設が急激に増加したことも、彼のバリオ重視の姿勢の現れとしてみることができる [Mariano 1957: 367]

(15) 具体的には、政府機関ではバリオの下位単位であるブロック (purok) を単位とする公教育局のコミュニティ学校計画、地域農業局の 4 H クラブ、女性農村向上クラブ、社会福祉庁の各種プログラム、民間では、自由選挙のための国民運動 (N M F R E L)、フィリピン農村再興運動 (P R R M) など

どの活動がその主なものである [Abueva 1959: 67-150]。

また、一九五〇年代前後の農業問題とその取り組みについては「谷川他 一九七七」参照。

- (16) フィリピンC D計画の国連及び諸外国の事例からの影響については [Aquino 1966: 185-7]、比米両政府の予算額については [CDD et al 1964: 467] を参照。また、C D計画の導入経緯及びその背景については [Abueva 1959] に詳しい。

- (17) 例えば一九五五年のバリオ議会選挙導入に関する提案 [Villanueva 1961: 169-70]、バリオ憲章の草案作成への協力 [Abueva 1959: 415]、ヤムには町、州、地域レベルのバリオ議員連合の組織化 [Aquino 1966: 189] など。

- (18) こうしたポブラシオン・バリオの中心—周辺という二分法については [Perterra 1988: 70-3] に「ハートの古典的な議論の簡潔な要約がある。

- (19) より正確には一九六二年二月三一日までにバリオとして組織化されたポブラシオン。

- (20) 但し、当時のバリオの権限の拡大が実際のバリオの活動にどのような影響を及ぼしたかについては否定的な報告が少なくなく [e.g. Samonte 1967: 137]。特にバリオの財源については、不動産税自体の問題点、配分の不徹底、徴税権が有効に活用されていないなどの記述が目立つ [e.g. Mariano 1969: 464; Tiazon 1968: 12; Zamora 1967: 94]。特に不動産税の配分に関しては、六六年にバリオへの不動産税の非配分の罰則が制定された (RA4709) ことからその配分の不徹底が窺われる。むしろ、バリオ単位の活動は、C D計画

の中で、特にその交付金 (grant-in-aid) 制度において盛んであった。例えばバリオ憲章施行直後の調査では、P A C Dなどのフィールドワーカーがいるバリオは、その他のバリオと比べバリオの活動が盛んであるという結果が出ている [Alfred 1962]。さらに、交付金制度は、バリオ道などの建設に関わる諸経費の半額をバリオが労働力などの形で負担するということであるが、バリオ道や水路などに対して一九六五年までに4万件以上の交付金計画が承認されており

- (21) [Aquino 1966: 193]、この時期、P A C Dによってバリオ単位のプロジェクトが徐々に浸透していったことがわかる。戒厳令以前のマルコス政権下においても (一九六九年)、

全国のバリオに一律二千ペソの支給が行われたことは、その意図は別にしても、彼のバリオ重視の姿勢を示している [Abletez 1969]。

- (22) こうした「参加民主主義」は、 balan gay という先スベイン期のダトと呼ばれる首長に率いられた社会集団を指すタガログ語を用いることによって、植民地化によって歪められる以前の土着の民主主義というイメージが与えられ、 balan gay という単語自体も国民統合のシンボルとして用いられた (『アジア動向年報』一九七四年収録の演説を参照)。

- (23) このことは、 balan gay への権限付与などが当初から「新社会」建設のための主要な政策課題として考えられていたということを意味しない。先に触れたように、市民総会の設置は自らの任期切れの危機から「合法的」に抜け出すための手段であった上、市民総会をすぐに balan gay 総会と呼びかえ

たりしたことや、一九七四年にバリオとの混乱が指摘されてから大統領令でバリオをバラングイとすると宣言したりしたことなどは、戒厳令体制におけるバラングイへの取り組みが多分に場当たり的なものであったことを示している。また、「新社会」建設のアイディアが盛り込まれている戒厳令以前のマルコスの著書には、当然ながらバラングイという言葉は出していない。[Marcos 1971]。

- (24) フィリピンにおける地方有力者層ないしは寡頭支配層の歴史的形成過程については「川中 一九九七：一〇五—八」を参照。
(25) バラングイ総会を単位とする国民投票の成功と現政権へのバラングイによる圧倒的支持を宣伝したものである。[NMPc 1973; Perez 1975]を参照。また、常に約九割の票が政権支持となった国民投票の実態に関する記述（口頭での衆人環視の中での投票、地方有力者への割当て、政権に有利な票をどれだけ集めるかによって地方の忠誠度が競われていたなど）は [Guzman et al 1976a; Abueva 1979:38; Wurfel 1988:118; Brillantes 1988:125; Cullinane 1994:179] など多数のものがある。中でもグスマンらの調査は、七五年の国民投票の実態についての情報が数多く含まれている。
(26) より正確には、一九六三年六月二日以前に創設されていれば、市においてもバリオが法的な地方政府単位となっている。[Aruego 1968:187]。
(27) 地方政府CD省大臣ロニヨによれば、一九七三年には約八五万の燃料配給クーボンが、さらには二三の市と町に三八〇

万キロの米がバラングイを通じて配給されたという。[Roño 1974:292]。

- (28) 政府主導の主なバラングイ単位の組織として、農地改革関連の小農組合 (Samahan Niyon, 1973) や農地改革受益者組合 (ARBA, 1979) などがあった。また、バラングイを単位とした各省庁の計画としては、道路開発計画 (BRDP, 1975)、水道計画 (BWP)、行動隊開発計画 (BRDP, 1979)、生活改善運動 (KKK, 1981) などがあった。また、地方政府省と豊富な予算を与えられていた大統領夫人が大任を務める居住環境省のもとでの行動隊開発計画は、バラングイにおける行動隊を一七（ポランテア、災害、女性、治安、若者、司法、水道、エネルギー、食料、経済、住居、医療、教育、家内工業、スポーツ、環境、交通）に分類し、バラングイを通じた下からの社会改革というマルコスの主張を体現するものであった。[Ayson & Abletez 1985:179-233]。また地方政府レベルでのバラングイ強化の取り組みについては [Claravall 1984] がラワック市の事例を挙げている。
(29) バラングイ自体の財源の充実とは別に、例えば一九七八年には五億ペソ以上が約四万のバラングイの開発の予算として組まれている。[Abletez 1982:21]。
(30) 一九七八年導入のバラングイ法廷について例を挙げると、八〇年一月から八二年二月までに、全国で一七九、三九八件の係争が法廷に持ち込まれ、そのうち和解が成立したのは一五六、五二七件であったと云う。[Ayson & Abletez 1985:94]。

(31) 表の作成に当たっては、関連法律及び [NMPC n. d.;

Orendain 1977; 1983; Nollado 1992] を参照した。

(32) こうした視点からの研究成果は、これまでどのよう、バラ
ンガイ法廷の研究に集中しているようにみえる。比較的初期
のモハレスの編著 [Mojares ed. 1982] の他、ルソン島北部
のポントックのバランガイを対象にバランガイ法廷の導入に
よる新しい規範意識の生成と新制度の運用についての具体的
な分析を行った「合田、一九九二」¹⁾、ヒサヤ地方のバランガ
イについて、最近になってようやく機能したしたバランガイ
法廷制度が人々によって村の派閥対立の表現媒体として読み
替えられていった過程を分析した「川田、一九九六」などが
挙げられる。また、バランガイに焦点を当てたものではない
が、二つのムスリムコミュニティを例にとりて、イスラーム
法とバランガイ法廷などの国家法との重点置かれ方の差異
を、コミュニティの民族集団の構成の違いから説明した「森
一九九七」も、こうした視点を共有してゐるのを見ることが
できる。

参考文献

[略号] AMUP = Ateneo de Manila University Press, CPA =
College of Public Administration, IPA = Institute of
Public Administration, NMPC = National Media
Production Center, PJPA = Philippine Journal of Public
Administration, QC = Quezon City, UP = University of
the Philippines.

Abletez, J. 1969. "The Barrio Aid Fund: Boon or Boomerang?"

Examiner (Jun. 14): 9, 27-8.

———. 1983. "President Marcos: Architect of Participatory
Democracy." *Focus* (Sep. 17): 10, 21-22.

Abletez, J. & J. Flores. 1995. *Barangay: Its Government and
Management*. n.p.: n. pub.

Abueva, J. 1959. *Focus on the Barrio: The Story behind the
Philippine Community Development Program under President
Ramon Magsaysay*. Manila: IPA, UP.

———. 1969. "Local Government, Community Development,
and Political Stability." in Abueva, J. and R.P. de Guzman
eds.

———. 1979. "Ideology and Practice in the 'New Society.'" in
Rosenberg, D.A. ed.

Abueva, J. and R.P. de Guzman eds. 1969. *Foundations and
Dynamics of Filipino Government and Politics*. Manila:
Bookmark, Inc.

Alfred, W.M. 1962. *An Evaluation and a Demonstration of the
Implementation of the Barrio Charter of the Philippines*. QC:
CD Research Council, UP.

Aguino, B. 1966. "Local Government and Community
Development: The Indian and Philippine Experience." *PJPA*
10(2-3): 184-195.

Aruego, J.M. 1968. *Barrio Government Law and Administration
in the Philippines*. Manila: Metropolitan Publishing Company.

- Ayson, F. & J. Abletez. 1985. *Barangay: Its Operation & Organization*. Navotas: National Book Store.
- Binamira, R.P. 1960. "Self-rule Takes Root in the Filipino Barrio." *Progress* pp.167-173.
- Brillantes, A.B. 1988. "The Executive." in R. de Guzman et al eds. *Government and Politics of the Philippines*. Singapore: Oxford University Press.
- CDD et al. 1969. "The Community Development Program." in Abueva, J. and R.P. de Guzman eds.
- Claravall, N.R. 1984. "15 Ways of Developing a Barangay." *Focus* (Dec 29):6-9.
- Cortes, I.R. 1966. *The Philippine Presidency: A Study of Executive Power*. QC: UP Law Center.
- Cullinane, M. 1994. "Patron as Client: Warlord Politics and Duranos of Danao." in McCoy, A. ed. *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*. QC: AMUP.
- Garcia, M.J. 1967. "The Philippine Community Development Program." *Unilas* 40 (3):494-526.
- Grossholtz, J. 1964. *Politics in the Philippines*. Boston: Little, Brown and Company.
- de Guzman, R.M. and Associates. 1976a. *A Study of Political Participation: October 1976 Referendum*. Manila: CPA, UP.
- . 1976b. *Citizen Participation and Decision-Making under Martial Law Administration: A Search for a Viable Political System*. Occasional Paper no.1. Manila: CPA, UP.
- de Guzman, R.M. Reforma and E. Panganihan. 1988. "Local Government." in R. de Guzman et al eds. *Government and Politics of the Philippines*. Singapore: Oxford University Press.
- Harfara, A.S. 1959. "The Barrio and the Government." *Progress* 200-6.
- Manglapus, R.S. 1959. "Local Autonomy: Key to Economic Progress." *JPPA* 3 (1): 58-60.
- . 1964. "The Need for Local Autonomy." *Comment* 21: 16-20.
- . 1967. *Land of Bondage, Land of the Free: Social Revolution in the Philippines*. Manila: Solidaridad Publishing House.
- Mariano, L.C. 1957. "Congress and Local Autonomy." *JPPA* 1 (4):363-378.
- . 1959. "Legislative Reform: An Analysis of Current Proposal." *JPPA* 3 (1): 61-74.
- . 1969. "Local Government Finance." in Abueva, J. and R.P. de Guzman eds.
- Marcos, F. 1971. *Today's Revolution: Democracy*. n.p.: n. pub.
- . 1973. *Notes on the New Society of the Philippines*. Manila: Marcos Foundation, Inc.
- Mojares, R. B. 1985. "In Social Context: Dispute Processing in Four Cebu Barangays." in Mojares, R.B. ed.
- Mojares, R.B. ed. 1985. *Dispute Processing in the Philippines*. QC:

- Ministry of Local Government, Republic of the Philippines. NMPG. n.d. *Primer on the Barangay*. Manila: NMPG.
- _____. 1973. *National Referendum 1973*. Manila: NMPG.
- Nolledo, J.N. 1992. *The Local Government Code of 1991: Annotated*. Kalookan City: National Book Store.
- Orendain, A. 1977. *Local Government in a New Setting: An Annotated Compilation of Presidential Decrees Affecting Local Government. (Volume I, II)* Mandaluyon: Alpha Omega Publications.
- _____. 1983. *Philippine Local Government Code Annotated*. Mandaluyon: Alpha Omega Publications.
- Ortiz, J.S. 1996. *The Barangay of the Philippines*. QC: Hiyas Press.
- Perez, L.B. 1975. "Barangay Democracy and the New Society." *Fookien Times Year Book*, pp.268, 270-71, 360, 359.
- Pertierra, R. 1988. *Religion, Politics, and Rationality in a Philippine Community*. QC: AMUP.
- Polson, R.A. 1956. "Community Development in the Philippines: Observations and Comments." *Philippine Sociological Review* 4 (4): 7-14.
- Romani, J. and M.L. Thomas. 1954. *A Survey of Local Government in the Philippines*. Manila: IPA, UP.
- _____. 1955. "Local Government Administration," in Stene, E.O. et al eds. *Public Administration in the Philippines*. Manila: IPA, UP.
- Roño, J.A. 1974. "The Governing Role of the Barangays." *Fookien Times Year Book* pp. 290-3.
- Rosenberg, D.A. 1979. "Introduction: Creating a New Society," in Rosenberg, D.A. ed. _____ ed. 1979. *Marcos and Martial Law in the Philippines*. London: Cornell University Press.
- Samonte, A.G. 1967. "Decentralization and Development: Some Basic Issues." *PJPA* 11 (2): 128-137.
- Tirazona, J.O. 1968. "How Goes the Barrio Council?" *Examiner* No. 291 (Jan. 14): 12.
- Umbac, A. 1967. "The Barrio as a Unit of Local Government." *Foundation Law Review* 1 (2): 61-69.
- Villarin, T.S. 1995. *Katungang Pambarangay: A Primer*. QC: Nation's Press.
- Villanueva, A.B. 1961. "Concepts of Local Autonomy in the Philippines." Ph.D. Dissertation, University of Minnesota.
- Villanueva, B.M. 1968 (1959). *The Barrio and Self-Government*. (Second Printing) QC: CD Research Council, UP.
- Villasenor, R.L. and D. Jardiniano. 1982. *Philippine Barangay Laws (Codal) Vol. I*. QC.: Allied Printing & Binding Co., Inc.
- Wurfel, D. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. QC: AMUP.
- Zamora, M.D. 1967. "Political History, Autonomy, and Change: The Case of the Barrio Charter." *Asian Studies* 5 (1):

大坪省三・池田正敏 一九九〇 「一九八九年バランガイ選挙の顛末」

末・メトロ・マニラ、マカティ町ヒナカイサハンでの参与観察」『東洋大学社会学部紀要』二七(二)

大坪省三・高橋勇悦 一九九五 「都市町内会論の再検討」『国際比較の視点から』古屋野正伍・山手茂編『国際比較社会学』学陽書

房

川田牧人 一九九六 「しまの事件簿」バンタヤン島スバ村詰所の記録」『中京大学社会学部紀要』一一(二)

川中豪 一九九七 「フィリピン」『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』政治権力者の思想と行動』アジア経済研究所

合田濤 一九九二 「フィリピンのバランガイ裁判」村と国家のは

「オセアニア②」『伝統に生きる』東京大学出版会

学出版会

清水展 一九九五 「尊厳と和解、そして『不在の正義』」『フィリ

ピン社会の秩序』清水昭俊編『洗練と粗野』東京大学出版会

谷川栄彦・木村宏恒 一九七七 『現代フィリピンの政治構造』アジア経済研究所

藤井勝・長坂格・中野伸一 一九九六 「住民組織としてのバラン

ガイ」『フィリピン都市部の最小行政単位の組織と特徴』第六九回

日本社会学会研究大会配布レジュメ

中田實 一九九七 「住民自治組織の国際比較研究序説」『情報文化研究』五(名古屋大学情報文化学部)

中川 剛 一九八〇 『町内会』中公新書

平石正美 一九九三 「フィリピンの地方制度」『アジア諸国の地方制度』財団法人地方自治協会
森正美 一九九七 「フィリピン・ムスリム社会の法」『アジアにおけるイスラーム法の移植』成文堂