

第7章 フィリピンにおけるバランガイ司法制度

著者	知花 いづみ
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	200
雑誌名	アジア諸国の紛争処理制度
ページ	201-224
発行年	2003
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014044

第 7 章

フィリピンにおけるバランガイ司法制度

はじめに

フィリピン憲法は、第 3 条第 16 節において「何人も、すべての司法機関、準司法機関または行政機関での事件につき、その迅速な処理に対する権利を有する」と規定し、裁判を受ける権利を基本的人権として広く国民に保障している。しかし、実際には公正迅速な裁判の実現は難しく、訴訟の遅延は慢性化しており、裁判所における訴訟遅延は長年にわたり大きな社会問題となっている⁽¹⁾。裁判の長期化により、訴訟当事者やその他の関係者は、時間的および費用的に大きな負担を強いられる傾向にあるが、こうした不都合が生じる背景には、裁判制度の健全な機能を妨げるさまざまな問題が存在する。そのなかでも特に深刻な問題として、裁判のための人的および物的資源の不足、訴訟手続の煩雑性⁽²⁾、訴訟にかかる費用の高さ、裁判所を利用することに対する心理的障害⁽³⁾、裁判手続がもたらす望ましくない結果等がある⁽⁴⁾。また、裁判所の手続きによる紛争解決制度に関しては、紛争の基礎にある心理的社会的要因が考慮されないことや、法的に与えられる救済に限界があることから、個別の事情に応じた柔軟な解決が得られない等の指摘がなされており、低所得者層の裁判を受ける権利を阻害するとの批判もなされている。

近年、こうした裁判制度に代替し、一般の人々の正義へのアクセスの迅速な実現に資するとして注目されているのが裁判外紛争処理制度（以下、ADR）である。ADR は 1960 年代のアメリカから発展したとされており⁽⁵⁾、訴訟遅

延を解消する手段としてフィリピンでも注目されている。現在、フィリピンには多数の裁判外紛争解決機関が設立されており⁽⁶⁾、ADRは積極的に利用される傾向にある⁽⁷⁾。なかでも、地域密着型のADRとして一般市民に頻繁に利用されている制度に、バランガイ司法制度がある。バランガイ司法制度に関しては、これまで多くの論文や概説書が発表されている。近年では、アララル⁽⁸⁾や、タジャー⁽⁹⁾がバランガイ司法制度の概説書を刊行している。また、バランガイ司法制度に関する最高裁判所判決および司法省の見解をまとめたものにカストロ⁽¹⁰⁾がある。この他、バランガイに関して、バランガイの諸制度および歴史的発展の経緯を詳細に検討する長坂論文⁽¹¹⁾、基層社会の一形態としてその社会的組織と機能に焦点をあてた池端論文⁽¹²⁾、バランガイ司法制度の運用および実施状況に焦点をあてた清水論文⁽¹³⁾、バランガイ司法制度で実際に取り扱われる訴訟事例を具体的に検討した川田論文⁽¹⁴⁾等がある。

本章では、フィリピンにおけるADRの一事例としてバランガイ司法制度を取り上げ、その特徴および性質を明らかにし、バランガイの紛争解決機能が社会との関わりのなかでどのような役割を果たしているかを、バランガイが有する行政的機能とあわせて検討する。

バランガイの概要

1. バランガイの意義および機能

フィリピンの最小行政単位であるバランガイは、社会学的研究において、日本の町内会・自治会との比較を念頭に置いた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⁽¹⁵⁾。1987年憲法は、地方政府の総則規定において、バランガイとは「フィリピン共和国の地域的および政治的単位」であり、「地方自治を共有する」と定め(第10条)、バランガイ

を含む地方政府の一般監督権は大統領に属し、その法的権限の行使は国家の法的統制に服すると定めている⁽¹⁶⁾。バラングイに関する規則は、1991年に施行された新地方政府法典（Local Government Code of 1991）において詳細に定められており⁽¹⁷⁾、同法典は、バラングイとは「基本的政治的単位として、コミュニティにおける政府の政策、計画、プログラム、プロジェクト、その他の活動を計画し、実行する第1の単位であり、住民の集合的な見解が表明されかつ具体的に考慮されるフォーラムであると同時に、紛争が友好的に解決されるフォーラム」であると定義している⁽¹⁸⁾。バラングイは、同法典により委任された範囲内の権限を行使すると同時に、以下の基本的行政サービスを当該バラングイの住民に提供する義務を負う⁽¹⁹⁾。

- (1) 種苗配給制度および農産物の流通販売ステーションの運営を含む農業支援事業
- (2) バラングイ・ヘルス・センターおよびデイ・ケア・センターの管理を含む保健衛生・社会福祉事業
- (3) 一般公衆衛生、環境美化、固形廃棄物処理に関する公共事業
- (4) バラングイ司法制度の運営・管理
- (5) バラングイ内の道路、棧橋、給水設備の管理
- (6) 多目的ホール、公共プラザ、スポーツ・センター等の管理
- (7) 適正技術移転を含む産業研究・開発事業
- (8) 国家警察および環境天然資源省の監督、統制、査察に従い、地域密着型の森林プロジェクト、公害防止法令、小規模の鉱業法、その他環境保護関連法令の施行業務
- (9) 新地方政府典第102～105条に定められた範囲における病院、その他の第三医療サービスを含めた公共医療サービス
- (10) 災害救援活動、人口開発サービス等に関するプロジェクト運営を含む社会福祉事業
- (11) 地方営造物、拘置所、自由後援、その他の公的集会場等の管理
- (12) 近隣バラングイと共有する水道・排水・下水処理設備、治水・灌漑シ

システム，開墾プロジェクト等その他の関連設備を含む住民のニーズに即したインフラ設備の運営・管理

- (13)低コストの住宅供給および集合住宅の管理（ホームレス人口の割合に応じた補助費が中央政府から支給される住宅プログラムの運営を含む）
- (14)信用融資へのアクセスを含む投資サポート事業
- (15)IT 技術を利用した税に関する情報提供および税徴収サービスの改善・近代化事業
- (16)国家政策ガイドラインに基づく近隣バラングイ間における電話通信事業
- (17)観光産業開発促進プログラムの運営

各バラングイは，以上の事業を実施するための実行予算を確保しなければならないが，これらの事業はバラングイの単独財源のみでなく，町，市，州，国または外国政府から適宜支援を受けて実施しうるものである。

2．バラングイの成立要件

現在フィリピンには，79 の州と 113 の市，1496 の町と 4 万 1940 のバラングイが存在する⁽²⁰⁾。新地方政府法典第 386 条によると，バラングイとして成立するためには少なくとも 2000 人以上の人口を擁していなければならないとされる⁽²¹⁾。また，バラングイの数を安易に増加させることは，基本的行政サービスの質の低下をまねくおそれがあるため，新規にバラングイを設立する場合は，元のバラングイの人口数を下回ることはできないとされる。

バラングイには，バラングイ長，バラングイ評議員，バラングイ青年議長，バラングイ事務役，バラングイ財務役，バラングイ調停員等の計 11 の役職がおかれているが，そのうち，バラングイ長およびバラングイ評議員は，住民の直接選挙により選出され，バラングイ事務役・財務役・調停委員はバラングイの任命によって選出される⁽²²⁾。

また，バラングイには，立法機能を有するバラングイ評議会が設置される。

同議会は、住民の一般福祉の増進、バラングイが独自に徴収するコミュニティ・タックスの賦課、バラングイの年間予算および補正予算等に関する条例制定権等を有する。

さらに、バラングイの住人に影響を与える社会的問題を議論する場として、バラングイ集会がある。同集会は、財政に関するバラングイ評議会の報告を受け、住民が直接議論をする場であり、少なくとも年に2回の開催が義務づけられている⁽²³⁾。

以上のことから、バラングイは立法・行政機能を兼ね備えた末端の自治体であることがわかる。住民たちは、バラングイの独自の立法・行政機能を利用することにより、個々の事情をふまえた最善の選択をすることができることから、しばしばバラングイは効果的・合理的な住民参加を可能にする地方分権型の民主主義の例として挙げられる。

バラングイ司法制度

1. バラングイ司法制度の制度化

前述したとおり、バラングイ司法制度の制度化の背景には、裁判所へ訴訟が過度に集中したために、司法制度が機能不全を起こすという深刻な社会問題があった。このような事態を招いた原因には、(1)人口増加の割合に比例し、訴訟の数が増加したこと、(2)教育レベルが上がるにつれて人々の権利意識が高まったこと、(3)近代化を推し進めた結果、今まで紛争解決の機能を担っていた家族や学校、教会や近隣組織等が弱体化したため、これらに代わり、裁判所が訴訟を処理しなければならなくなったこと等がある。処理能力以上の訴訟が集中したために機能不全を起こした通常の裁判制度は、もはや社会正義を実現する効果的な制度たりえず、国民の司法に対する信頼を失わせる。こうした現象は、簡便な正義へのアクセス方法を有さない人々を無秩序な犯

罪組織へと向かわせ、安定した政府の根幹を破壊する誘因になる。そこで、裁判所への提訴の集中を防止し、裁判所によって実現される社会的正義の質を高める必要性が高まり、一般市民にとって利用しやすい裁判外紛争処理制度の設立が強く求められるにいたった。

こうした社会的必要性を背景に、当時のマルコス元大統領は、1978年1月27日に大統領令1293号を發布し、バランガイ・レベルでの紛争解決の可能性を検討するバランガイ司法制度に関する大統領委員会を設立した。78年2月15日には、同委員会による第1回目の会議が開催され、同委員会による行政命令12号により、バランガイ司法制度に関する起草委員会が組織された。本法案に関する審議は、79年1月から3月の間に集中的に行なわれた。78年6月11日には、後にバランガイ司法制度法と呼ばれる大統領令1508号が署名され、同年12月11日に施行された。79年第2四半期には、こうした起草作業と並行して、地方の弁護士会会長や指揮官、市役所職員、教育長等を対象に実施するバランガイ司法制度法に関するオリエンテーションや講習会を行なう予算が組まれ、実行された。また、同年第3四半期には、バランガイにおける調停委員会の組織化が進められ、バランガイ長と調停委員を対象とした研修セミナーが各地で開催された。さらに、80年1月には、当時の自治・コミュニティ開発庁が調停委員会の業務のモニタリングを開始した。同大統領令に収められたバランガイ司法制度に関する諸規定は、その後、91年に制定された新地方政府法典に改編され現在にいたっている⁽²⁴⁾。

2. バランガイ司法制度の実施主体

(1) 調停委員会

新地方政府法典は、第408条において「友好的解決になじまないものを除いたすべての紛争の調停権限を、バランガイ司法制度の実施主体であるバランガイ調停委員会に付与する」と定めている。これは、バランガイ司法制度が、紛争の性質、政策上の理由、正義の見地から友好的解決になじまないも

のを除いたすべての紛争を処理する第一審的役割を有していることを示している。同条は、バランガイ司法制度の管轄から除外される例外的事項として、(1)一方当事者が政府もしくはその部局または出先機関である場合、(2)一方当事者が公務員であり、かつその職務上の行為に関する紛争の場合、(3)刑事事件として告訴した場合に、1年を超す拘禁または5000ペソを超す罰金刑を科されるおそれのある重大な犯罪の場合、(4)個人的被害の存在しない犯罪、(5)不動産に関する犯罪で、当該不動産が複数の市または町に所在する場合、(6)紛争当事者らの居住地が、異なる市または町である場合、(7)大統領が司法利益または司法省の勧告を勧案し決定する事項およびその他の紛争の場合、をあげており、原則として、上記の例外を除いたすべての紛争は、まず、バランガイ司法制度に提訴されなければならないとされる⁽²⁵⁾。

調停委員会は、バランガイ長⁽²⁶⁾を調停委員長とする10名から20名の調停員によって構成される。バランガイ長は、調停委員長を兼任し、バランガイ司法に持ち込まれた紛争を最初に処理する調停者として重要な役割を果たす。また、バランガイ長は、調停委員の任命権および監督権を有し、バランガイにおける紛争処理に関して広範な影響力を有する⁽²⁷⁾。

調停委員会を組織する際は、バランガイ長は、選挙を終えて職務を開始した日から15日以内に、その旨を住民に通知しなければならない⁽²⁸⁾。その通知には、バランガイ長が事前に候補者として打診した結果、委員就任の意向を表明した者の氏名が記載される。本通知は、バランガイ内の人目につく場所3カ所に3週間継続して掲示されなければならない。住民はこの掲示期間内に、バランガイ長に対して異議または意見を表明することができる。バランガイ長は表明された意見を考慮し、掲示期間終了後10日以内に調停委員を任命しなければならない。調停委員の任命は、バランガイ事務役の立ち会いの下、バランガイ長の署名をもってとり行なわれる。任命された新調停委員は、職務宣誓を行なった後に正式に職務を開始する⁽²⁹⁾。調停委員は、調停パネルの監督、月例会合への出席等の職務を課される⁽³⁰⁾。

調停委員の任期は3年であるが、在職期間中に辞職、転居、転職等の理由

により、任命が撤回されることもある。この他、委員の死亡、永久的な身体的障害、職務放棄等の理由によって委員に欠員が生じた場合は、バランガイ長は新たに別の人を委員として任命することができる⁽³¹⁾。

(2) 調停パネル

バランガイ司法に持ち込まれる紛争は、まず調停委員長であるバランガイ長によりその解決が試みられるのだが、バランガイ長による調停が不成功に終わり、当事者の合意が成立しなかった場合は、パングカットと呼ばれる合議体の調停パネル（以下、パネル）が組織され、そこで再度和解が試みられる⁽³²⁾。

パネルは、当事者の合意に基づき 10 名から 20 名の調停委員のなかから選出された 3 名によって構成される。パネル委員となった 3 名はパネル委員長と書記を互選する。パネル委員長は、パネルが開催する聴聞会の議長を務め、調停手続の際に行なわれるすべての宣誓を管理する。この段階で選出されるパネル委員の人選に関して、当事者が合意に達しない場合は、バランガイ長は、くじ引きにより委員を決定しなければならない⁽³³⁾。

聴聞会を開催するにあたり、パネル委員長はパネル手続きに必要な当事者およびその証人に対する召喚状を発行する。パネルによる聴聞会においても当該紛争が解決しなかった場合は、パネル委員長はパネル書記³⁴が発行した訴訟提起書を認証し、裁判所へ送付しなければならない⁽³⁵⁾。パネル書記は、調停事務役と協力して調停パネルにおいて発行される公文書の記録、保管および関係機関への提出業務を担当する。

調停委員は、パネル委員に選出されないかぎりには実際に紛争処理過程に関わることはなく、月例会合や研修セミナーに出席するのみである。バランガイによっては 1 事件を処理するごとに 500 ペソ等を個別に支払う場合もあるが、原則として、調停委員は無報酬で業務に従事しなければならない、地域社会における名誉職に就いているとみなされる。

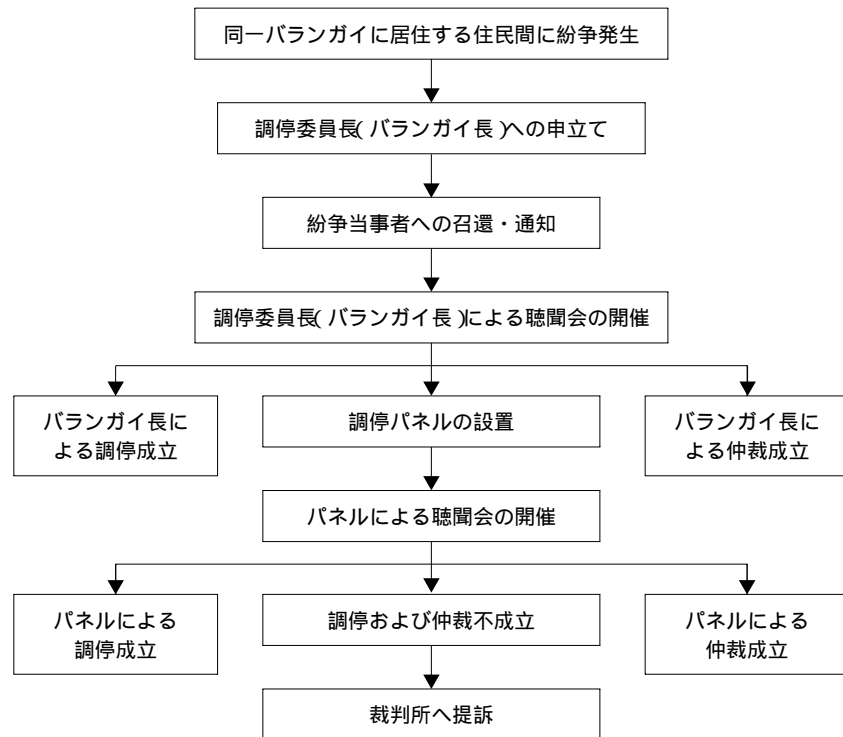
3. バランガイ司法制度の手続き

バランガイ司法制度の権限内の事項に関して、他人によりその侵害を被った個人⁽³⁶⁾は、口頭または書面によりバランガイ長に訴えの申立てを行なうことができる。申立てを受けたバランガイ長は翌就業日以内に召喚状を発行し、被告人に送付する。召喚状を受領した被告人は、口頭または書面にて申立人に対する答弁を行ない、両当事者はその後開催される聴聞会に弁護士等の代理人を伴うことなく、本人自ら出席しなければならない。この段階において、バランガイ長は、当事者間の不和を修復するために、助言、忠告、妥協案を提示するなど、合意成立にあたり積極的な役割を果たす。

本聴聞会の開催から15日以内に当事者が合意にいたらなかった場合は、前述したとおり、調停パネルが組織され、審議はそこで継続される。パネルは、組織後3日以内に当事者双方とそれぞれの証人を招集・聴聞し、争点を明らかにしなければならない。当該パネルは、招集後15日以内に当事者を解決に導かなければならないが、この期間は、パネル委員長の裁量でさらに15日間延長することができる⁽³⁷⁾。この段階におけるパネル委員の役割は、当事者のコミュニケーションを促進するために交渉の場を提供し、紛争当事者がお互いに話し合い、合意に達するよう助成し、和解に導くことに限定されている。パネルは3名の委員で構成されていることから、バランガイ長1名による調停よりも比較的中立で公正な立場で紛争解決のために働きかけることができる(図1)⁽³⁸⁾。

パネルが開催する聴聞会によっても当事者間に和解が成立しない場合は、引きつづき通常裁判所に提訴し、争うことができる。採決の効力は、当事者の合意が成立した日から10日後に発生し、6カ月以内に執行されなければならない。しかし、和解の成立が、詐欺、暴力、脅迫によって無効と考えられる場合には、当事者は10日以内にその旨を記載した声明文を提出することによって当該採決を拒絶することができる⁽³⁹⁾。

図1 バランガイ司法制度の手続き



(出所) 筆者作成。

調停および和解以外にも仲裁という紛争解決方式がある⁽⁴⁰⁾。これは、第三者が(この場合はバランガイ長もしくはパネル)が積極的に当事者間に介入し当事者を解決に導くもので、バランガイ司法制度においては、当事者が合意すれば、どの段階においても仲裁による解決方式を採用することができる。

仲裁方式を採用する際の当事者の合意には、当該仲裁による決定が当事者に対する拘束力を有するか否かに関する意思表示も含まれる。拘束力を伴わない仲裁方式を採用するという合意がなされた場合は、当事者は仲裁人の決定に従うことを強く勧められるだけで、その採決に従わなかったとしても制裁措置を科されることはない。この他にも、仲裁に関しては、まず当事者自

身によって合意に到達した後、その合意を執行しやすいように「仲裁人による裁定」に転換し、当該採決は両当事者を拘束するとする、和解や調停と仲裁の折衷方式という方法も採られる⁽⁴¹⁾。

ナガ市の事例⁽⁴²⁾

1. ナガ市の概要

ナガ市は、マニラから約377キロメートル南下したルソン島南部のピコール州の中心に位置する都市である。市の面積は84.48平方キロメートルで、そのうち24.10%が産業・商業・観光目的に、42.06%が農業目的に、19.77%が住宅目的に、14.36%がその他の目的のもと使用されている。2000年の統計によると、市の総人口数は13万7810人であり（人口増加率1.65%）、総世帯数は2万6317世帯とされる。1993年から98年間の経済成長率は年間平均6.5%で、ピコール州の中心に位置しているという地の利を活かし、ナガ市は、商業、教育、宗教、文化の中心地として繁栄している。人口の94.2%は労働者であり、そのうち71%が商業および第3次サービス業に、14%が工業および建設業に、15%が農業または公務員職に従事している。また、146の幼稚園、小学校、中学校、高校・高等専門学校、三つの大学に合わせて16の職業専門学校があり、教育施設も充実している。この他、6つの病院、18のホテル、6つのリゾート施設、3つの博物館・美術館、2つの自然公園等がある⁽⁴³⁾。

バランガイ司法制度の実際の運用状況を検討するにあたり、本稿でナガ市を取り上げたのは、(1)スペイン統治時代からの長い歴史を有する地域であるため、他の地域からの移民が少なく、アメリカ植民地期に形成された新進都市にみられる特殊性がないこと、(2)メトロ・マニラから距離があることから、中央政府から過度の政治的介入および影響を受けにくく、地方自治が比較的

表1 ナガ市におけるバラングアの規模（2000年5月1日現在）

	総人口	住民数	世帯数
アベラ	5,016	4,968	912
バグンバヤン・ノーテ	2,331	4,324	443
バグンバヤン・スール	4,709	4,671	973
バラタス	6,806	6,785	1,262
カラウアグ	7,208	7,188	1,297
カララヤン	7,355	7,306	1,314
カロリナ	4,349	4,320	824
コンセプション・グランデ	8,524	8,501	1,695
コンセプション・ベケノ	16,818	16,734	3,252
ダヤンダン	4,604	4,586	952
デル・ロサリオ	6,260	6,113	1,178
ディナガ	467	467	106
インガルダッド・インテリア	2,591	2,591	472
レルマ	2,329	2,329	463
リボトン	3,006	2,925	585
マボロ	5,962	5,962	1,116
バコーラ	6,271	6,271	1,134
バニクアソン	1,847	1,795	332
ベナフランシア	5,451	5,382	1,093
サバン	5,991	5,986	1,107
サンフェリペ	6,126	6,098	1,124
サンフランシスコ	1,139	1,128	242
サンイシドロ	1,813	1,813	331
サンタクルス	5,750	5,628	1,143
タブコ	4,276	4,226	827
ティナゴ	3,927	3,923	778
トライアングロ	6,882	6,882	1,362
ナガ市総計数	137,810	136,900	26,317

(出所) Report No.1-E, *Population by Province, City/Municipality & Barangay*, Bicol Region, National Statistics Office, Manila, April 2001, p.44.

自由に健全に機能していること、(3)人口の規模や産業構造等、社会経済的観点に鑑みても、フィリピンの標準的典型的な地方都市であること等の理由による。(表1)

2. バランガイ司法制度の実際の運用状況

ナガ市には27のバランガイがある。各バランガイは七つの区域から構成され、7名のバランガイ評議員が各区域を担当している。バランガイ長の年代は20代から70代と多岐に分かれており⁽⁴⁴⁾、そのうち、ナガ市出身者は17名、ナガ市以外の出身者は8名であった。また、常勤のバランガイ長は9名で、その他の者は看護師、農業、建設業、ビジネス等の職に就く傍ら、非常勤でバランガイ長の役職に就いていた。現職に就く前に、バランガイ役員を経験したことがある者は17名、未経験の者は7名であった(以上不明者2名)。

各バランガイ長の下には、毎月平均約10件の紛争が持ち込まれ、1999年から2002年6月の間にバランガイ司法制度を利用して処理された事件数は、表2のとおりである(表2)。

本制度において実際に争われた事件は、家族問題、不法占有、質入れの回収、軽度の傷害、借金の取立て、口頭による名誉毀損、土地争い、財産権の侵害、立退き、中傷、扇風機等の窃盗等であった⁽⁴⁵⁾。紛争が発生してからバランガイ長の下へ持ち込まれるまでの平均日数については、筆者のインタビューに協力してくれた9割のバランガイ長が約1カ月弱と答えているが、バランガイ長およびバランガイ評議員が、常日頃、住民らと十分なコミュニケーションをとっているバランガイにおいては、住民間の紛争は発生してから約1~2日でバランガイ長の知るところとなる。

バランガイ司法制度を利用する住民らは、同制度の利点として、(1)専門的で複雑な手続きが不必要であること、(2)非公式であり、手続き過程において当事者間に交渉の余地があること、(3)当事者の自発的意思および行為に基づくものであり、個人的な雰囲気の中かで話し合いができること、(4)バランガイ長およびパネル委員らが、住民の人柄や個々の事情を把握していること、(5)方言などその土地固有の言語を使用できること等をあげている。また、バランガイ司法制度を利用して、紛争を解決したことがある回答者の9割は、自

表2 バランガイ司法制度で取り扱われた事件数概略

	刑事事件	民事事件	その他	合計
1999年	709	455	9	1,173
2000年第2四半期	219	118	0	337
2001年	1,166	964	6	2,136
2002年第1・2四半期	740	488	0	1,228

(注) 2000年, 2002年については収集できたデータが足りなかったため, 参考のために掲載した。

(出所) 内務自治省ナガ市支部内部資料に基づき筆者作成(筆者による同支部訪問日は2002年9月3日)

らの意思でバランガイ長の下に紛争を持ち込んでいる。このことから、当事者間の交渉をとおして問題の所在を把握し、個人的な被害の修復をはかることで、今後の人間関係を維持することを目的とする本制度は、廉価で迅速な紛争解決を必要とする住民、特に高額な訴訟費用を負担することが難しい低所得者層にとって利用しやすい制度であることがわかる。

ただし、法律の専門家ではないバランガイ長やパネル委員による紛争解決によって当事者が満足する公平な結果を得ることができるかという点については疑問が残る。バランガイ長は持ち込まれた紛争を、調停の方式を用いて解決しなければならないが⁽⁴⁶⁾、実際の運用の際には紛争解決方式を厳密に区別することなく使用している場合が多くみられた。また、調停委員に配布されるバランガイ司法制度に関するマニュアル⁽⁴⁷⁾においても、和解または調停は厳密に区別して明記されておらず、これらは、バランガイ長が当事者双方の間に入り、予備の合意なしに紛争の決着をつける方式であると定義されているだけであった。同マニュアルは、和解または調停の際のバランガイ長およびパネル委員の第1の役割は、聴聞のプロセスをとおして問題の所在を明らかにし、当事者が合意にいたりやすいよう機能することであり、事件の利害関係に関する決定を下すことではないとしている⁽⁴⁸⁾。しかし、実際には、当事者間の紛争を調停し得ないとなると、公選されたバランガイ長としての資質を住民に疑われかねないとして、積極的に当事者間の話し合いに介

表3 解決方式による事件数概略

	調停	和解	仲裁	破棄	棄却	裁判所へ送付	継続中の事件	合計
1999年	645	30	2	2	112	72	310	1,173
2000年第2四半期	203	9	1	0	27	8	89	337
2001年	1,100	94	6	1	236	126	573	2,136
2002年第1・2四半期	668	74	2	2	112	76	294	1,228

(注) 2000年, 2002年については収集できたデータが足りなかったため, 参考のために掲載した。

(出所) 内務自治省ナガ市支部内部資料に基づき筆者作成(筆者による同支部訪問日は2002年9月3日)

入し, 和解にいたらせる場合もあった(表3)。

住民らを対象としたアンケート調査によると, 調停委員長としてのバラングイ長に求められる資質として, (1)中立であること, (2)法律の知識があること・法学教育を受けていること, (3)献身的に業務を遂行すること, (4)コミュニケーション能力が高いこと, (5)住民のことを理解し, また住民から信頼されていること, (6)経験豊かであること等がある。本制度をとおして公正な解決がなされることは, 通常裁判制度に代替し紛争解決機能を担う上で重要であるが, 3年ごとの選挙で選ばれ, 政治家としての性格も併せもつバラングイ長が中立性を保つことは制度的に難しい。そのため, 回答者の3割が, バラングイ長による調停よりも, 10~20名の調停委員のなかからより自分の意見に近い人を選任でき, さらに複数の委員による多様な意見の交換が可能であるパネルによる和解のほうが, より公正な判断を下せるため好ましいと判断している。

同制度にもめ事を持ち込んだ当事者のなかには, かならずしも満足のいく内容ではないが, 最終的には合意せざるを得なかったとする住民も少なくない。彼らは, その理由として, 家族や友人の説得, バラングイ長やパネル委員のアドバイス, 不十分な内容ではあるがそれがその状況で最善の補償内容だったため合意せざるを得なかったこと等をあげている。

合意の内容に実効性があったかという問いには, 回答者の6割が肯定的に

答えたが、回答者の1割は、執行不能を理由に改めて通常裁判所に提訴している。しかし、それでも回答者の6割は、通常の裁判手続は訴訟費用の負担が大きすぎることや、当事者間の社会的地位や財力の差がありすぎるため勝ち目がないことを理由に、直接裁判所に提訴するよりもバランガイ司法制度を利用した紛争解決方法が利用しやすいとする。

おわりに

通常裁判所における訴訟遅滞を緩和することを目的のひとつとするバランガイ司法制度は、裁判所の超過負担を減らすため⁽⁴⁹⁾、法律家の関与を排除している。たしかに、当事者の代理人として弁護士が直接交渉に参加すると、一方当事者の利益のみを追求するため求められてもいない助言や意見が飛び交い、手続きが複雑化し、時間的にも費用的にも当事者の負担が著しく増大するおそれがある⁽⁵⁰⁾。しかし、当事者が交渉をとおして合意にいたる過程や、その後の決定を執行する過程においては、当該事件の争点に関する分析・説明能力や、各当事者の権利と義務に関する法的知識が必要であることは明らかである⁽⁵¹⁾。

また、調停委員長を兼任するバランガイ長が、本来は住民の直接投票により公選される政治家である点に鑑みると、その政治的性格から、バランガイ長の念頭には常に次の選挙のことがあるため、公平な判断を下すことは難しい場合もある。よって、本制度が紛争解決制度として健全に機能するためには、バランガイの行政機能と司法機能の分離、特に調停委員会そのものをバランガイ長の監督下から完全に独立した組織として設定することが必要だと考えられる。

現在、司法省は、世界銀行等の国際機関より資金援助を得て、司法制度、および人的資源の開発に関する「司法改革のための行動計画」に取り組んでいる⁽⁵²⁾。本計画の一環としてバランガイ司法制度の監督官庁である内務自

治省と司法省は、控訴裁判所と協力し、2002年夏より本制度の改善プログラムを開始した⁽⁵³⁾。本プログラムは、(1)調停委員を対象とした法学教育・研修プログラムの充実、(2)紛争当事者と調停委員間の、コモン・ローを背景とした紛争の性質に関する共通の理解の推進、(3)住民を対象とした継続教育を実施することを目的とするものだが、バランガイ司法制度の機能を充実させ、国民により効果的な司法サービスを提供するためには、法律家の関与の可能性および調停委員の独立性の確保等を考慮に入れた従来の制度の抜本的な見直しも併せて検討する必要がある。

注(1) 特に下級裁判所における過度の事件負担や民事訴訟における費用の高騰等の問題は深刻である。詳しくは、村山史世「フィリピンにおける司法制度改革」(小林昌之・今泉慎也編『アジア諸国の司法改革』アジア経済研究所、2002年)を参照のこと。

下級審の訴訟件数概略

裁判所の種類	1998			1999			2000		
	前年繰越分の訴訟件数	受理件数	処理件数	前年繰越分の訴訟件数	受理件数	処理件数	前年繰越分の訴訟件数	受理件数	処理件数
地域裁判所	225,168	115,112	113,041	251,253	176,153	121,086	251,351	213,417	128,134
都市圏裁判所	183,024	159,342	56,807	185,725	147,460	63,435	186,799	165,062	58,400
ムニシバル裁判所	177,310	126,309	72,194	179,404	114,520	69,127	180,456	121,905	70,427
ムニシバル巡回裁判所	185,426	152,334	91,380	184,439	150,154	92,832	184,446	147,223	88,091
合計	770,928	593,097	27,785	800,821	588,287	346,480	803,052	647,607	345,052

(出所) Hilario G. Davide, Jr., *2000 Annual Report of the Supreme Court of the Philippines*, The Supreme Court of the Philippines, 2001, pp.14-15 および *1999 Annual Report of the Supreme Court of the Philippines*, The Supreme Court of the Philippines, 2000, pp.14-17 のデータをもとに筆者構成。

- (2) 申立手続、質問手続 (interrogatories)、証言録取 (depositions)、正式事実審理前協議 (pre-trial conference) といった時間のかかる諸手続きによって、審理進行にかなりの時間を要することがある。
- (3) 低所得者層の人々にとっては、弁護士費用をはじめとするさまざまな費用

を調達しなければならないことや、訴訟に時間をとられる間に十分な賃金を得る機会を逸することは、裁判制度の積極的な利用を妨げる大きな障害となる。また、法廷で使用される言語を解さない人々にとっては、裁判所は心理的に近づきにくいものであると認識される傾向にあり、さらに、訴訟につきものの不確実性も当事者に訴訟にふみきることを思いとどまらせる要因のひとつとなる。

- (4) 裁判制度においては裁判官の独立、精緻な証拠法則、上訴制度等が採用され、当事者間の争いを公平かつ的確に処理するシステムが原則として整えられているが、こうした制度を利用して争いを解決するためには、両当事者が共に訴訟に不可欠な費用を負担しうだけの資力を有し、事実調査を行なう能力の点でも実質的に対等であることが前提となる。しかし、現状はこの前提を満たしていない場合が多い。
- (5) 詳しくは、Merry, Sally Engle, *The Possibility of Popular Justice : A Case Study of Community Mediation in the United States*, Ann Arbor, University of Michigan, 1993 を参照のこと。
ADR が台頭した背景には、裁判所における訴訟遅延の深刻化に伴い、裁判所の負担を軽減する必要性が痛感されていたこと、すべての人々に法的正義へのアクセスが普遍的に保障されなければならないという平等な権利保護の理念が広く共有されるにいたっていたこと、裁判によって得られる硬直した解決を避け、当事者双方にとって満足度の高い統合的な解決をはかることが望ましいこと等があった（小島武司・伊藤 眞編『裁判外紛争処理法』有斐閣、1998年、1ページ）。
- (6) フィリピンのADR機関は、フィリピン建設産業仲裁委員会、国立調停仲裁委員会、国立労働関係委員会、労働関係局、土地問題裁定委員会、保険委員会等がある。詳しくは、Dishini Jr., Domingo P., *Dispute Resolution Mechanism in the Philippines*, IDE Asian Law Series, No.18, IDE-JETRO, 2002 を参照のこと。
- (7) 2002年夏には、下院において、公的フィリピンADRセンターを設立し、簡素な訴訟手続を利用することによって、迅速かつ公正な紛争解決の実現を目指す新ADR法案（Alternative Dispute Resolution Act of 2002, House Bill No.5004）が審議された。
- (8) Aralar, Reynaldo B., *Katarungang Pambarangay-Law, Rules and Jurisprudence*, Quezon City, Kalayann Press, 2000, and —— *Barangay Government*, Quezon City, Kalayann Press, 2002.
- (9) Tadiar, Alfredo F., *Research Survey on the Conciliation of Disputes under the Katarungang Pambarangay Law*, Quezon City, U. P. Press, 1984, and Tadiar, Alfredo F., & Cecilio L. Pe, *International Survey of Conciliation System*, Quezon

City, UST Press, 1982.

- (10) De Castro, Teresita Leonardo, *Katarungang Pambarangay Digest and Annotations, Metro Manila*, Goldbook Publishing (出版年不明) and —— *Katarungang Pambarangay Primer and Guidebook*, Manila, Mary Jo Publishing, 1999.
- (11) 長坂 格「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」(神戸大学社会学研究会『社会学雑誌』第15号, 1998年)。
- (12) 池端雪甫「東南アジア基層社会の一形態 フィリピンのバラングイ社会について」(東京大学東洋文化研究所『東洋文化研究所紀要』第54巻, 1971年3月)。
- (13) 清水 展「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, 1995年)。
- (14) 川田牧人「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』第11巻, 1996年9月)。
- (15) 長坂「フィリピンに……」88ページ。
- (16) 新地方政府法典第10条参照。

バラングイという語は,かつてフィリピン諸島に移住してきたマレー人の集団が乗ってきたとされる「小舟(Balangay)」に由来するとされる。当時のスペイン人の記録によると,バラングイを表すにあたりしばしばバリオというスペイン語が用いられているが,これは16世紀のスペインで都市教区を意味する語であった。詳しくは,Phelan, John, Leddy, *The Hispanization of the Philippines: Spanish Aims and Filipino Responses 1565-1700*, Madison, University of Wisconsin, 1959 および Teodoro A. Agoncillo and Oscar M. Alfonso, *History of the Filipino People*, Quezon City, Malaya Books, 1967 を参照のこと。

スペイン統治下においては,町は市場や教会のある中心部ポブラシオンとその周辺に散らばるバリオによって構成されており,バラングイとは,このポブラシオンとバリオを新たに行政単位として再編したものに当たるものであった。1973年憲法ではバラングイのことを過去のスペイン植民地期の名称にちなんでバリオと記しており,(1973年憲法第6条第1項),1987年憲法においてバラングイに変更された(1987年憲法第10条第1項)。Flores, Casiano O., *Barangay: Its Government & Management*, revised edition, Quezon City, DILG, 1995, p.28.

- (17) 同法典は,フィリピン国内すべての州,市,町,バラングイに適用される(新地方自治法典第4条)。
- (18) 新地方政府法典第384条。
- (19) 新地方政府法典第17条参照。
- (20) 地方自治省の内部資料による。筆者による同省への訪問日は2001年9月13日。

- (21) ただし、メトロ・マニラ等の首都圏，高度都市化地域においては，5000人以上の人口を有することが国家統計局によって認定されなければならない（新地方政府法典第386条a項参照）。
- (22) 新地方政府法典第387条参照。
 バランガイ長，バランガイ評議員，バランガイ事務役，バランガイ財務役には月々の給料の他，クリスマス時のボーナスや無料医療サービス等の報酬が与えられる（新地方自治法施行規則第77条参照）。
- (23) 同集会は，バランガイ長の招集，議員4人以上による招集，住民の申請によって臨時に開催することができる。
- (24) 内務自治省の内部資料による。筆者による同省訪問は2001年9月13日。新地方政府法典改編の際に改訂された点は以下のとおりである。
- 地方の課税自主権
 小売り取引に関する地方課税自主権に関する上限をなくす。ただし，流通業者，製造業者，卸業者に対しては引きつづき上限を設けるものとする。また，同一取引に対する地方税の比率は，国税のそれを上回ってはならない。
- 政府が所有または管理する法人
 政府が所有または管理する法人の土地および建物は固定資産税の対象となる。ただし，政府が所有または管理する法人が，実際に直接，独占的に使用している電力および水の産出，分配に関する機械装置および設備等，必要不可欠な公的サービスに関するものについては免税とする。
- 地方政府単位における内国税収入の割当て分の変更
 地方政府が徴収する内国税収入の割当てを，州25%，市25%，町35%，バランガイ15%とする。
- (25) 原則として同一バランガイに居住する住民間の紛争は，当該バランガイの調停委員会に申し立てることができる。当事者が同一の市または町の異なるバランガイに居住する場合は，被告または被告のうちのひとりが居住するバランガイの調停委員会に申し立てることができる。不動産に関する紛争は，争点とされる不動産が存在するバランガイにおいて調停がなされる。職場や学校で生じた紛争は，当該職場または学校が所在するバランガイにおいて調停がなされる。地域管轄に関して異議がある場合は，調停手続に入る際にバランガイ長に対して申し立てることができるが，調停パネル手続後は地域管轄に関する異議を申し立てることは認められない。バランガイ長は，司法省長官または正当に指名されたその代理人に裁判地に関する法解釈の助言を求めることができ，その指示は拘束力を有する（新地方政府法典第409条参照）。
- (26) 地方政府法典第389条はバランガイ長の権限として以下の規定を掲げている。

バラングイ内で適用されるすべての法律および条例の施行
バラングイ評議員の承認に基づいて行なうバラングイ関係の契約交渉，
締結および署名
バラングイの公序を維持するためになされる市長，町長，議員の職務補
佐
バラングイ評議会およびバラングイ集会の議長
バラングイ事務役，財務役等の指名，罷免
バラングイ災害時，緊急時における緊急グループの組織，主導
年間予算および補正予算の準備
バラングイ基金の支払いに関する領収書の承認
公害規制や環境保護に関する法令の施行
バラングイ司法制度の実行および管理
バラングイ青年議会に対する監督
基本的社会サービスの供与の確認
バラングイ・フェスティバルの開催
バラングイ内における一般的福祉の向上の促進
法律および条例の定めるその他の権限行使およびその履行

- (27) 調停委員の資格要件は，(1)任命を受けるバラングイに現実に居住または就
労していること，(2)法により明示的に不適格とされていないこと，(3)紛争の
和解という職務を担うにあたりふさわしい個人的資質をもっていること等
である。

新地方政府法典第 40 条によると，以下の者は調停委員を含む公職一般につ
くことができないとされる。

破廉恥罪または 1 年もしくはそれ以上の禁固刑を科される犯罪に関連し
て，最終判決を言い渡され，その刑期終了後 2 年に満たない者
行政事件の結果，公職を追放された者
フィリピン共和国に対する忠誠の誓いを侵し，最終判決によって有罪を
宣告された者
二重国籍を有する者
犯罪に絡む事件または非政治的な事件に関して司法当局の追求から逃れ
ている者
外国の永住権を有する者または外国に居住する権利を有するもので本法
典が効力を有する後にも同様の権利を行使しつづける者
心神喪失または耗弱の状態にある者

- (28) バラングイ長は 10 名から 20 名の間であれば，自分が必要と思う人数の候
補者を選ぶことができる。

- (29) 新地方政府法典第 399 条参照。

- (30) 新地方自治法典第 402 条および施行規則第 6 部第 7 条参照。
- (31) この場合の任期は、前任者の任期の残与期間に限られる。新地方府法典第 400 条および 401 条参照。
- (32) 新地方府法典第 410 条 b 項参照。
- (33) バランガイ・サンフランシスコのバランガイ長へのインタビューによると、彼がバランガイ長を務めた過去 6 年間で、パネル委員を選出するためにくじを作成したことは一度もないとのことである（筆者訪問日、2002 年 9 月 4 日）。
- (34) パネル書記は、調停事務役と協力し、調停パネルにおいて発行される公文書の記録、保管および関係機関への提出業務を担当する（新地方府法典第 404 条および 405 条参照）。バランガイ調停事務役は、バランガイにおける紛争処理に関する文書の記録、保管、提出を行なう義務を有する。また、和解にいたらなかった事件が裁判所に移送された場合は、バランガイ調停事務役は、事件に関する一連の報告書を市または町の裁判所に提出しなければならない（新地方府法典第 403 条参照）。
- (35) 新地方府法典施行規則第 3 部第 3 条参照。
- (36) ここでいう「個人 (individual)」とは自然人に限定され、法人格を有する団体等は該当しない。なぜなら、企業等の法人組織およびその支部等が関係する紛争は、一方当事者が本質的に異なる力を有し、両当事者の社会的立場や権限が対等ではないため、バランガイ司法制度が目指す和解等の友好的な紛争解決になじまないからである。やはり、社会的利益および利害が絡む紛争は、バランガイ司法制度ではなく、公的な裁判手続による解決方法に委ねるほうが妥当だと考えられる。詳しくは、Abletez, Jose P., *Katarungang Pambarangay Mediators' Manual*, Quezon City, Romco Publishing House, 1996, p.39 参照のこと。
- (37) 新地方府法典第 410 条参照。
- (38) 筆者作成。
- (39) 和解または仲裁の効力は、当事者の合意が成立した日から 10 日後に発生し、6 カ月以内に執行されなければならない。しかし、和解の成立が、詐欺、暴力、脅迫によって無効と考えられる場合には、当事者は 10 日以内にその旨を記載した声明文を提出することによって決定を拒絶することができる（新地方府法典第 416, 417, 418 条参照）。
- (40) 仲裁とは、当事者がバランガイ長およびパネルに採決の権限を与えることに合意したときだけ採用される紛争解決方式である。仲裁による紛争解決は、当事者が事前に採決の文言および条件に従うことを合意した場合にのみ拘束力を有する。
- (41) Tadiar & Pe, *International Survey*....., pp.24-27.
- (42) 本章では、筆者が 2002 年 9 月 4 日から 6 日間、ルソン島ビコール州ナガ市

にて行なった現地調査の際に収集したデータを元に、バランガイ司法制度の実際の運用状況を考察する。

- (43) <http://www.naga.gov.ph/> 参照（ダウンロード日、2002年8月15日）
- (44) 筆者が行なったアンケート調査によると、年代別構成の内訳は70歳代1名、60歳代5名、50歳代4名、40歳代9名、30歳代5名、20歳代1名、不明者2名であった。
- (45) バランガイ・ディナガの記録日誌によると、2001年上半期に、同バランガイ司法制度によって処理された事件は、民事事件44件、刑事事件6件、条例違反や労働契約の終了等のその他の事件3件の計53件であった。これらのうち13件が、バランガイ・レベルでは処理できなかったため、引きつづき裁判所で争われた。
- (46) 新政府地方法典第412条参照。同条は、バランガイ長による調停を裁判所における訴訟提出の前提条件とすると規定している。
ただし、以下の場合には当事者が直接裁判所に訴えることができる。
被告人が拘留中の場合
個人としての自由を剥奪されており、人身保護手続要求をしている場合
当該訴えの内容が、事前差止め、差押え、動産の占有回復といった暫定的救済と組み合わせさせたものや、訴訟係争中の支援に関するものの場合
当該訴えが出訴制限法によって禁じられている場合
- (47) Abletez, Jose P., *Katarungang Pambarangay*.....
- (48) Abletez, *Katarungang Pambarangay*....., pp.37-38.
- (49) 新地方政府法典第407条では、バランガイ長や調停委員らは、必要に応じて州や市や町の法務官もしくは検察官にアドバイスを受けるものと定められている。
- (50) 現行制度における当事者の負担費用は、提訴料（filing fee）の20ペソのみである。
- (51) ナガ市には、調停にあたる者が法律家であるほうが公平な結果を導きやすく、当事者に対する説得力もあり合意にいたりやすいとして、実際に弁護士や判事職についている調停委員を任命しているバランガイもある。
- (52) 筆者による同省の訪問日は2002年9月9日。
- (53) Calica, Dymphna R., "Spinning the wheels of justice (comment)," *Philippine Dairy Inquirer*, 3 December 2002.