

第 3 章

フィリピンの地方自治 ——バランガイ自治を中心に——

はじめに

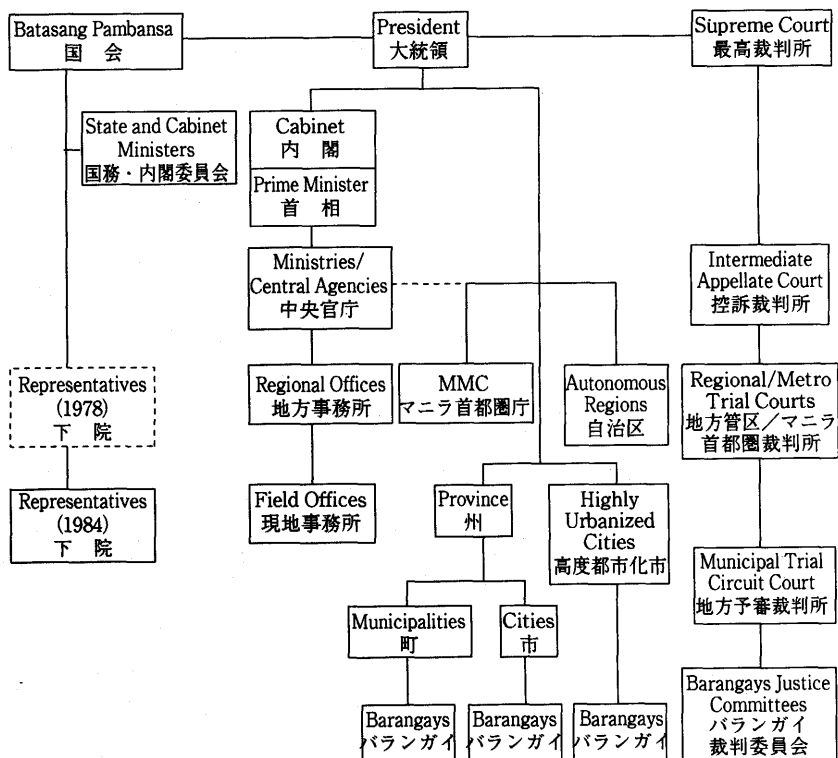
地方自治は、民主制にとって不可欠な要素と考えられている。近代国家は権力を中央に集中する傾向をもち、当初地域社会のもつ多様性や特殊性を否認し地方自治を弱体化する態度を示した。しかし、しだいにその弊害が認識されるようになり、従前の地方自治の存置と近代国家の要求とを調和させた地方自治制度の確立がはかられるようになった⁽¹⁾。このようにして、先進諸国では現代において地方自治を民主主義体制のなかに組み込んでいる。

一方、発展途上国は、植民地支配によって近代国家形成への出発が遅れ、また国家の形成自体が自律的ではなく他律的であるために今なお一つの国家としてのアイデンティティの確立に苦しんでいる。そのため、不安定な国家において地方自治によって国内の多様性——多様な民族、宗教、言語、文化の共存——が促進され、国家の分裂がもたらされるおそれがある⁽²⁾。したがって、途上国にとって地方自治は微妙な問題をはらんでいる。

とはいえ、経済発展において国家主導だけでは地域の実情に合った開発は行えない。地域の住民の意向や地域の実態に則した開発が行われ、それが国家全体の政策のなかに調和していくことが望ましい。途上国としても地方自治を認めざるをえない。

最近「地方分権」はアジアでもキーワードとなり、1996年1月にはマニラで地方分権に関するアジア諸国の国際会議が開催された。フィリピンは、1993年から6年計画で大胆な分権を進めている⁽³⁾。本章では、フィリピンの地方自治の最小単位であるバランガイ (Barangay) を取り上げ、バランガイが国家のなかでどのように位置づけられ、どのような自治を認めているのかを研究する。

図1 フィリピンの統治構造と地方自治



(出所) 平石正美「『東アジアの奇跡』とフィリピンの地方分権」(『月刊自治研』第37巻第425号, 1995年2月)。

I バランガイ自治の歴史

1. バリオ憲章とバリオ

バランガイはもともとマレイ語で舟を意味し、スペインに植民地支配される以前のフィリピンの社会単位であった。バランガイの規模は一般に小さく、ほとんどの村落は30戸から100戸足らずで構成され人口は100人から500人程度であった⁽⁴⁾。このように、バランガイはフィリピン固有の存在であった。

スペインは、バランガイを年貢や税金の徴収のための行政的単位として使った。バランガイは、バリオと改称された⁽⁵⁾。

このバリオに対する国家による制度化は、1959年のバリオ憲章と呼ばれる共和国法令2370号に始まる。同法令は、評議会と集会の特別の権限と機能を定めた。さらにバリオ憲章を63年に改正した共和国法令3590号は、バリオの役員に自治権を保障し、役員は選挙によるものとした。バリオ・ルーテナントはバリオ・キャプテンに昇格した。

バリオは、最小かつ基本的な政治的単位であり、政府の支部である。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、活動を計画し実施する根本的な単位であり、また国民の集団的意見が表明され、具体化され、考慮され、そして紛争が和解的に解決されるフォーラムでもある⁽⁶⁾。

バリオの集会は18歳以上の住民により構成され、少なくとも年1回評議会による活動および財政状況の報告を受けるために会合する。その他にも評議会またはメンバーの10分の1の請求により臨時に開催される。評議会では評議員の罷免、予算、特別税について住民投票を行う。

評議会は、1人のバリオ・キャプテンと6人の評議員により構成された。いずれも住民により選挙で選ばれ、条例の制定のような立法行為と行政問題についての決定権を有していた。

具体的な行政は、バリオ・キャプテンが評議会の過半数の支持を得て任命する秘書役、財務役等の役員の補佐を受けて行われた⁽⁷⁾。

2. マルコス政権とバランガイ自治

マルコス政権の下で、バリオはバランガイと名を改められ、重要な位置づけを与えられた。1973年1月5日に制定された大統領令86-A号は、市民集会をバランガイと呼称し、この市民集会を当時問題とされていた新憲法に対する国民投票の要否や戒厳令の継続の可否についてのレファレンダムの機関と位置づけた。したがって、バランガイは当初市民集会を意味した。

のちに、1974年9月21日に公布されたPD.557により、バランガイは基本的な政治単位と位置づけられた。

以上のようなバランガイの制度化は、1973年憲法および戒厳令の施行を、選挙や憲法改正承認投票という公式の制度の採用を避けながら正当性を確保することにあつた⁽⁸⁾。

1983年の地方政府法典 (Local Government Code) はバランガイ自治を次のように定めていた。

(1) バランガイの機構

バランガイは、バランガイ・キャプテン、バランガイ評議会、青年バランガイ議長、バランガイ秘書役および財務役、バランガイ集会から構成される。

① バランガイ・キャプテン

バランガイ・キャプテンは住民により選挙される。資格はフィリピン市民であって、当該バランガイの居住者であり23歳以上で英語、フィリピンまたはその他の地方語の読み書きができることである。任期は6年で有給である。

バランガイ・キャプテンの第1の権限および義務は、バランガイ内の秩序

の維持と上級の自治単位（市または町）の行政活動の補佐である。この目的のために、バランガイ・キャプテンは、バランガイ評議会やバランガイ集会を招集する。また、バランガイ秘書役その他の役員を任命する。さらに治安維持のために、武器の保持と携帯が認められている。

解任は、リコールの対象とされ、不正行為のある場合には、町または市の議会は停職および解任をなすことができる。

② バランガイ評議会

バランガイ評議会は、バランガイのいわば立法機関である。バランガイ・キャプテンを議長として、最大6人の公選メンバーおよび青年バランガイ議長により構成される。

評議会は、法律の規定に従って、住民の厚生、公序の維持および快適な生活のために必要な条例を制定する権限を有する。この立法権は、金銭支出を伴うものについて一定の制限が付され、また制定された条例は市または町の議会に送付されかつ蓄積される。

バランガイ評議会と市または町議会で意見が異なるときは、州または市の検事が決定する。条例には違反に対して500ペソ以下の罰金を科すことを定められる。

評議会は、さらにバランガイ予算、青少年問題、成人教育、住民の生活向上のための協同組合の推進などについての決定権を有している。

③ 青年バランガイ議長

バランガイの青年組織として青年バランガイが設置される。これは15歳以上21歳以下の者により構成される。選挙により選ばれる議長および評議員が構成する評議会、秘書役等の役員、全員の合議体である青年バランガイ集会などからなる。青年バランガイ議長は青年バランガイの中心人物であり、青年バランガイ評議会の議長であるとともにバランガイ評議会のメンバーである。

④ バランガイ秘書役および財務役

バランガイ秘書役は、バランガイ・キャプテンにより任命され、文書や住

民名簿の保管・記載等を行う。

バランガイ財務役は、バランガイ・キャプテンにより任命され、その任命にはバランガイ評議会の承認を必要とする。バランガイの会計事務を行い、会計帳簿の備置、記入、評議会に対する会計報告を行う。

秘書役および財務役は有給である。

⑤ バランガイ集会

バランガイ集会は、地域内に6カ月以上居住している15歳以上の住民により構成される。会議は年2回以上開催され、バランガイ評議会の活動と財政について報告を受け討議を行う定例会議と、バランガイ・キャプテン、4人以上の評議員または全メンバーの10分の1以上の請求をもって招集される臨時会議に分けられる。会議はその1週間以上前に通知されねばならない。定足数は原則として全メンバーの10分の1以上であり、その過半数により決議がなされる。議長はバランガイ・キャプテンである。

バランガイ集会の権限は、評議会に対して住民福祉の立法につき勧告すること、評議会の活動および財政について報告を受けること、住民投票およびレファレンダムを行うことである。

住民投票は、バランガイ集会の出席者の過半数の請求または4人以上の評議会メンバーによって招集される。招集から開催まで30日以上期間がおかれ、その間に住民投票の場所および期日等について全住民に知らせなければならない。

レファレンダムは、バランガイに影響を及ぼす地方問題につき集会メンバーの10分の1以上の請求により行われる。レファレンダムは単に勧告を行う。

いずれの場合も、投票権者は18歳以上であり、法により欠格者とされていない者である。

⑥ バランガイ裁判委員会

1978年6月11日にバランガイ・レベルでの友愛的紛争解決の制度の設置に関する大統領令1508号が制定された。バランガイ裁判所の設立目的は第

1 にバランガイ・レベルでの家族とバランガイ・メンバー間の紛争を友愛的に解決するという昔からの栄ある伝統を継続し公に認知するというフィリピン固有の文化の再評価という意味がある。第2に、裁判所に訴訟が係属することが減少しその負担が軽くなることと質の向上である。

バランガイ裁判委員会は、調停委員会が中核となっている。同委員会は、バランガイ・キャプテンを議長として、10人から12人の委員により構成される。委員は、バランガイ・キャプテンが当該バランガイ内の人格高潔なかつ独立心のある住民から任命する。法律家は排除している。

任期は2年であるが、委員は刑法上の公務員とされ、公務員による犯罪の規定が適用される。報酬は無給である。

委員会は、各仲裁パネルを監督し、紛争の友愛的解決に関する意見交換のためのフォーラムを開催し、各パネル間の経験の交流をはかることにより迅速な紛争処理を可能にする。毎月定期的に会合が開催される。

具体的な紛争処理は、バランガイ・キャプテンと仲裁パネルにより行われる。仲裁パネルは、紛争当事者が合意をもって仲裁委員会委員のなかから選ばれた3人のメンバーにより構成される。

バランガイ裁判委員会は、バランガイ内の個人的紛争を対象としている。したがって、一方の当事者が政府、会社、法人である紛争、個人的被害のない紛争、大統領が正義の観点から決定するものについては管轄権を有しない。30日以上もの拘禁や200ペソを超える罰金を科せられうるような刑事犯は対象とされていない。

地域的には、同一バランガイの事件が原則である。異なったバランガイにまたがる紛争であっても同一市町内のものであれば、バランガイ裁判委員会の対象となる。この場合は被告の居住するバランガイまたは紛争不動産の存在するバランガイである。

紛争の処理は、バランガイ・キャプテンと仲裁パネルの2段階で行われる。紛争当事者は、まずバランガイ・キャプテンに対して書面または口頭によりその旨の申立てを行う。この申立ては調停委員会事務長によりファイルされ

る。バランガイ・キャプテンは翌労働日までに被告に対して召喚状を送付する。

被告はこれに対して口頭または書面により答弁を行い、召喚状が出された日から2労働日以内に、原告と被告は証人とともにバランガイ・キャプテンの前に出頭する。

バランガイ・キャプテンによる紛争の解決は15日以内になされることを要する。15日以内に解決できない場合は、調停パネルによる手続きに移行する。

調停パネルはその設置後3日以内に会合し紛争当事者およびその証人を審問する。パネルの出頭命令に応じない者は間接的裁判所侮辱罪とされる。

手続きは原則公開であり、本人が出頭し、法律家は参加できない。ここでも手続きは15日以内に行われることが原則であるが、パネルはさらに15日延長することを認められている。

この期間内に調停パネルでの解決をみない場合、調停委員会はその旨の証書を交付する。バランガイ裁判委員会の管轄下に入る事件は、人身の保護等に関する例外を除き、この証書が交付されないと、裁判所または政府機関に対して提訴できない。すなわち、調停前置主義を採用している。

紛争解決の方式は、主として友愛的解決、調停を原則とする。この場合はバランガイ・キャプテンもパネルのいずれも当事者が紛争解決の合意に達するための調停を行う。

法は同時に調停とともに仲裁についても規定している。仲裁はいずれの段階でも双方がバランガイ・キャプテンまたはパネルに申し立てることにより行われる。申立て後5日の経過後、10日以内に仲裁裁定がなされる。

調停および裁定は、当事者の使用する地方語で書面にされ、バランガイ・キャプテンまたはパネルにより認証されなければならない。

委員会事務長は、10日経過後5日以内に、市または町裁判所に送付し、当事者およびバランガイ・キャプテンにその写しを送付する。解決または裁定は、当事者がその取消または撤回を市または町裁判所に申し立てないか

ざり10日の経過をもって裁判所の最終判決としての効力を生ずる。その執行は、1年以内であれば執行令状により行うことができる。

⑦ マルコス政権下のバランガイ自治の意味

マルコス政権下では、市民集会としてのバランガイを利用して、1973年憲法と戒厳令施行の承認が行われた。73年1月10日から15日にかけて全国で3万4000カ所の市民集会を開き、国政に関する11の課題について討議を行った。そして1月17日には大統領官邸で4500人の市民集会大会を開催した。そこで、全国の市民集会の集計結果を発表したなかで、新憲法が圧倒的多数で支持されたと宣言した。大統領は、この民意に従うとして署名し、73年1月17日、正午からフィリピン新憲法は発効した。

このような市民集会による新憲法承認を無効と主張する反対派がいた。彼らは、旧憲法第15章の改正規定による国民投票を経ていないし、憲法の改正について正当な選挙権者による秘密投票を行う旨を定める選挙法の規定を経ていないということを理由にあげた⁽⁹⁾。マルコスは、この市民集会によって新憲法の承認を得た。正式の手続きによっては承認が不確かなので、バランガイに基礎をおく市民集会という非公式の制度にその正当性の承認を委ねたのである。

バランガイのもう一つの側面であるバランガイ裁判委員会は、正規の裁判所への訴訟過多を抑制するという目的はあるが、フィリピンの固有の伝統を生かしているという面で評価できる。1981年から89年にかけて、81万件の紛争のうち75万件の紛争を解決したという実績をみると、友愛的解決がフィリピンにおいて機能していることをうかがわせる⁽¹⁰⁾。

II 1987年憲法と地方自治

1987年憲法⁽¹¹⁾では、第10条で地方政府というタイトルの下で21の節を含んでいる。一般規定では、第1節で自治体の種類を規定し、フィリピンの地

方自治体は、県、市、町村、バランガイから構成される。ムスリム、ミンダナオおよびコルディリェラスの自治区については第15節から第21節に特別の規定をおいている。

第2節は地方自治体に地方自治の権能を認めている。第3節では、国会は地方自治法を制定し、分権制と解職請求、人民発案、承認投票の機構を備えた、対応性と責任性のある地方政府につき規定をおかなければならないとしている。地方自治法には、それぞれの地方政府単位に、権限、責任、手段を配分し、地方公務員の資格、選挙、任免、任期、報酬、権能、義務、地方団体の組織と運営に関するいっさいの事項につき規定をおく。

大統領は地方政府に対し一般監督権を行使する。県はその市町村の、市町村はそのバランガイの活動が与えられた権能の範囲を越えないよう配慮しなければならない。

地方政府は地方自治の基本政策に合致するかぎり、国会の規定する趣旨と制約の下に、自己の財源として歳入を講じ、租税、使用料、料金を徴収する権限を有する。この租税、使用料、料金は、当該地方政府に専属することが認められる。

地方政府は、法律の定めるところにより、国税の一定割合を自動的に配付される。

地方政府は、法律の定めるところにより、個々の地域における国の資源の利用および開発によって得られた利益につき、正当な配分を認められる。住民と直接利益を分かち場合にも同様の配分が認められる。

バランガイの役員を除く地方被選挙職の任期は、法律によって定められるところにより3年とし、連続3期を越えてはならない。辞職は任期を中断するものとはみなされない。

地方政府の立法部は、法律の定めるところにより地域的選挙区を設定される。

地方自治法によって規定された基準に適合しかつ直接利害を有する地方団体の住民投票で過半数により認められた場合を別として、県、市、町村、バ

ランガイは創設、合併、廃止、境界変更の措置を受けない。

国会は、法律により、第10節に規定された住民投票により大都市圏特別地方自治体を設けることができる。大都市圏を構成する市町村は、基本的に自治権を有し執行機関および議会を保持する。大都市圏庁が設置されたとき、その権限は調整のために必要とされる事務に限られる。

法律により、高度化都市に指定された市、および憲章によって県被選挙職への投票を禁じている市は、県から独立の地位を有するものとする。このような禁止事項を憲章に規定しない、県に属する市の選挙人は県の公務員を選挙する権利を奪われない。

地方政府は法律の定めるところに従い、共同の利益のために、連合し、合併し、事業、事務処理、施設職員の利用において協同することができる。

大統領は、地域開発会議もしくはこれに類する機関を設置し、県市町村の職員、行政各部その他の政府機関の地域における長、および地域における民間団体代表でこれを組織する。この会議の目的は、行政における地方分権の促進にあり、地域の自治体の自治能力を強化し、経済的社会的発達を増進させることにある。

第1節で言及された自治区については、憲法は以下のように規定している。

ムスリム・ミンダナオおよびコルディリエラスに自治区が設置される。自治区は、県、市、町村、および歴史的文化的特色を明確に共有し、経済的社会的体制その他の特色において共通な地理的単位をもって構成される。ただし、この憲法および国民主権に反せず、フィリピン共和国領土の一体性を損わないものでなければならない。

大統領は、法律の誠実な執行のため自治区に対し一般監督権を行使する。この憲法または法律によって自治区に認められた権能に属さないものは、国家政府に留保される。

国会は各自治区につき、自治区諮問委員会の助言と参加を得て、組織法を制定する。委員会は、多数の地域を代表する被指定者の名簿から大統領によ

って任命された代表で組織される。組織法は執行部および立法部からなる自治区の基本的統治構造について定める。ただし、執行部と立法部は共に、選挙により構成自治団体を代表するものであることを要する。組織法は、この憲法および国の法律の規定の範囲内で、家族関係、財産問題を処理する特別裁判所につき規定する。

自治区の設置は、そのための住民投票における過半数によって承認されたとき発効する。ただし、住民投票において賛成の結果が得られた県、市、および地理的単位のみが自治区に含まれる。

この憲法の下に選出された第1国会は両院発足のときから18カ月以内に、ムスリム、ミンダナオおよびコルディエラス自治区のための組織法が制定されなければならない。

地域的管轄とこの憲法および国の法律の範囲内で、自治区の組織法は次の事項について立法権を認めるものとする。

- ・行政組織
- ・歳入財源の創設
- ・伝来の土地および天然資源
- ・家族関係、財産関係
- ・自治区内の地域開発計画
- ・経済的社会的発展と観光開発
- ・教育政策
- ・文化遺産の保護と発展
- ・自治区住民の一般福祉の増進のため、法の許容するその他の事項

自治区における平和と秩序の保持は、法律にしたがって組織され、管理監督されて活動する地方警察の責務とする。自治区の防衛と安全は国家政府の責務とする。

Ⅲ 1991年地方政府法典と地方自治

現在のフィリピンの地方自治は1991年の地方政府法典によって定められている。同法典にそって、バラングイについてどのように定めているのかを見てみよう⁽¹²⁾。

1. バランガイの役割と創設

バラングイは、基本的政治単位として、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・活動の最初の計画および実行単位であり、国民の集団的見解が表明され、具体化され考慮され、紛争が友愛的に解決されるフォーラムでもある。

バラングイは、州議会または市議会の法律や条例によって創設されたり、分割されたり、合併されたり、廃止されたり、実質的に境界を変更されたりする。ただし、当該バラングイを創設する法律または条例によって決められる期間内に直接影響される地方政府の単位において下院によってなされる住民投票で過半数の賛成を条件とする。州議会によるバラングイ創設の場合は、関係する議会の勧告が必要である。

バラングイは、国家統計局によって認証された少なくとも2000人の住民を有する接続している地域から成る。ただし、メトロ・マニラやその他の首都圏内の市町村または高度に都市化した市では住民は少なくとも5000人必要である。その創設は、当初のバラングイの人口をここに定める最低要件よりも少なくしてはならない。

固有の文化的コミュニティにおいて、基本的サービスの分配を高めるために、バラングイは上記の要件にかかわらず下院の法律によってそのようなコミュニティにおいて創設されうる。

新しいバラングイの地理的管轄は境界線、境界石によってまたは永久的な

自然の境界線によって適正に画づけられる。地域は二つ以上の島から成るときは接続している必要はない。

州知事または市長はその地域管轄の範囲内で規定されている基準に基づきバラングイの合併計画を準備することができる。その計画は、州議会または市議会に提出されねばならない。

メトロ・マニラおよび他の大都市圏での県の場合にはバラングイ合併計画が準備される。

2. バランガイ役員と事務所

各バラングイは1人のバラングイ・キャプテン、7人のバラングイ評議会メンバー、バラングイ議長、1人のバラングイ秘書役、1人のバラングイ財務役をおこななければならない。

また、調停委員会もおこななければならない。バラングイ評議会はコミュニティ隊を結成することができ、公共の必要性にそってバラングイ政府の目的を達成するために必要と思われるその他の地位や事務所を創設できる。

バラングイ・キャプテン、バラングイ評議会メンバー、調停委員会メンバーは、改正刑法典の管轄下にある。

3. バランガイ・キャプテン

バラングイ・キャプテンはバラングイ政府の首長であり、同法典およびその他の法律の定めるところにより次のような権限を行使し、義務と職務を履行する。

効率的で効果的で経済的な管理のために、バラングイとその住民の一般的福祉の目的を達成するために、バラングイ・キャプテンは以下のことを行わなければならない。

- ・バラングイ内で適用されるすべての法律および条例を施行すること

- ・ バランガイ評議会の権威の下で、バランガイのためにまたはバランガイの代わりに契約を交渉し、締結し、署名すること
- ・ バランガイの公序を保つこと。そのために市長や県知事、評議会メンバーがその義務や職務を果たすことを援助すること
- ・ バランガイ評議会およびバランガイ集会を招集し議長をつとめ同点のときは投票する
- ・ バランガイ評議会の全メンバーの過半数の承認を得て、バランガイ財務役、バランガイ秘書役、その他の役員を指名しまたは取り替える。
- ・ 平和および秩序の維持に必要なときまたはバランガイの緊急・災難の場合に緊急グループを組織し、導くこと
- ・ バランガイ開発評議会と協調してバランガイの年間執行補足予算を準備すること
- ・ バランガイの基金の支払いに関する領収書を承認すること
- ・ 公害規制や環境保護に関する法令を施行すること
- ・ 本法典の規定に従ってバランガイ司法の働きを管理すること
- ・ バランガイ集会の活動を一般的に監督すること
- ・ 基本的サービスをいきわたらせること
- ・ 教育・文化・スポーツ省と協力して国内的および国際的ゲームを含む伝統的スポーツや訓練を呼びものにした年1回のバランガイ集会を行うこと
- ・ バランガイの一般的福祉を向上すること
- ・ 法律や条令の定めるその他の権限を行使しその他の義務や職務を履行すること

バランガイ・キャプテンは、彼の平和と秩序の職務を履行するために、必要な銃を持つ資格がある。

4. バランガイ評議会

バランガイ評議会は、バランガイの立法部であり、議長としてのバランガイ・キャプテンと7人の常勤のメンバーから成る。いずれも選挙される。

バランガイ評議会の権限、義務、職務は以下のようなものである。

- ・法律または条例によって与えられた責任を果たすためにそして住民の一般的福祉を促進するために必要な条例を制定する。
- ・本法典で課せられている制限の下で税金や歳入条例を制定すること
- ・本法典の規定に従って年間および補足予算を制定すること
- ・バランガイの一般基金またはその目的のために実際に利用される他の基金につけられるべきバランガイ設備や他の公共事業の建設や維持を行うこと
- ・市議会や町議会の示唆や助言に従うこと
- ・住民の経済的条件や福祉を改善する協同企業の設立、組織、促進を援助すること
- ・多目的ホール、多目的舗装、穀物またはコブラの乾燥機等を規制すること
- ・バランガイの住民、土地所有者、生産者、商人からバランガイの特別の公共の仕事や協同企業のためにお金、物品、任意の労働を求めあるいは受けとること
- ・前述の公共の仕事や協同企業において国家、県、州の局によって利用しうる協力を求めまたは受け入れること
- ・補償や適切な手当を支給すること
- ・バランガイのプロジェクトのための基金を増やす活動を行うこと。そのような活動からの収入は税金がかからないし、バランガイの一般基金に入る。
- ・バランガイ・キャプテンがバランガイの代わりに契約を結ぶことを承

認すること

- ・ バランガイ財務役が1000ペソを超えない直接購入をすることを承認すること
- ・ バランガイ条例の違反に対して1000ペソを超えない額の罰金を定めること
- ・ 調停委員会の行政的必要を満たすこと
- ・ 衛生・栄養・識字、薬の乱用のようなコミュニティの問題について講演しプログラムを作ること。政府への市民の参加を進めるために議会を開くこと
- ・ バランガイの不法占拠や物乞いの激増を防止しコントロールする措置をとること
- ・ 特に7歳以下の子供の保護と全体的発展のために活動を奨励し支援することでバランガイの子供の適切な発展と福祉を提供すること
- ・ 薬の乱用、児童虐待、少年非行の防止と根絶に対する措置を行うこと
- ・ 法律に従ってできるときはバランガイ高校の設立を始めること
- ・ 教育・文化・スポーツ省と協力してできるときはバランガイに非公式の教育センターを設立すること
- ・ 基本的サービスをいきわたらせること
- ・ 法律または条例が定めているように他の権限を行使し、他の義務や職務を行うこと
- ・ バランガイ・キャプテンの義務と職務の履行においてバランガイ・キャプテンを援助すること
- ・ 公の秩序および安全の維持において平和を保つ係員として行動すること
- ・ バランガイ・キャプテンが代表するようなその他の義務や職務を行うこと

5. その他の任命される役員

その他バランガイにおいて任命される役員として秘書役と財政役がいる。

バランガイ秘書役は、バランガイ評議会全員の過半数でもってバランガイ・キャプテンによって任命される。秘書役は、法定年齢に達しており、資格ある投票者であり、当該バランガイの住民である必要がある。

バランガイ秘書役の仕事は次のようである。

- ・バランガイ評議会とバランガイ集会のすべての記録を保管すること
- ・バランガイ評議会とバランガイ集会のすべての会合の議事録を準備し保管すること
- ・バランガイ集会のメンバーのリストを準備すること
- ・バランガイ選挙、住民投票、レファレンダムの行為に必要なすべてのフォームの準備を手伝うこと
- ・出生・死亡・結婚の登録について県の登録官を援助すること
- ・バランガイのすべての住民の最新の記録を保管すること。それには、氏名、住所、出生地、月日、性別、身分、国籍、職業等が含まれる。
- ・バランガイ評議会に求められたときにはバランガイ住民の実際の数を報告すること
- ・法律や条例の定めるその他の義務や職務を行うこと

バランガイ財政役はバランガイ評議会全員の過半数の賛成をもってバランガイ・キャプテンによって指名される

バランガイ財務役は法定年齢に達し、投票資格を有し、当該バランガイの実際の住民である。

バランガイ財務役はバランガイ評議会によって決められた額を保証するが1万ペソを超えない次のような仕事を行う。

- ・バランガイ基金と財産の記録を保管すること
- ・税金、手数料、拠出金、お金、物品その他のバランガイ財産になる資

産およびバランガイ口座の預金の公式の領収書を収集し、発行すること

- ・基金を支出すること
- ・前年および翌年の収支の実績と予測についての陳述をバランガイ・キャプテンに提出すること
- ・暦年の終わりに保管しているすべてのバランガイの基金と財産の書面による会計報告を行うこと。当該報告はバランガイ集会のメンバーおよび関係政府当局に利用しうるものでなければならない。
- ・管轄下にある地方の郵便の巡回を計画し随行すること
- ・法律または条例の定めるその他の義務や職務を行い、その他の権限を行使すること

6. バランガイ集会

バランガイ集会は、15歳以上でフィリピン国籍を有し正当にバランガイ集会のメンバーリストに登録され、少なくとも6カ月実際にバランガイに住んでいる人から構成される。

バランガイ集会は少なくとも年2回開かれ、バランガイに影響を与える問題、活動、財政に関してバランガイ評議会の半期の報告を受け議論する。会合は、バランガイ・キャプテンの招集またはバランガイ評議会のメンバーの少なくとも4名の招集またはバランガイ集会メンバーの少なくとも5%の書面による申請で開催される。

バランガイ集会は原則として会合の1週間前に書面による通知がなければ開かれない。バランガイ・キャプテンが集会の議長をつとめる。

バランガイ集会は次のような権限を持っている。

- ・バランガイ評議会にバランガイ福祉のための措置をとるように勧告することによって立法過程を先導すること
- ・バランガイの登録された投票者が直接条例を提案し、制定し、改正す

る立法過程として発議の採用を決定すること

- ・活動や財政に関するバランガイ評議会の半期の報告を聴き通すこと

7. バランガイ司法

各バランガイに調停委員会を創設する。同委員会は、バランガイ・キャプテンが議長となり10人から20人のメンバーから成る。メンバーはバランガイに実際に住んでいるか働いているかである。法的に資格を失っていたり、精神状態が悪い人ではなく、尊敬されている人が任命される。

委員会メンバーは次のような職務を有している。

- ・調停パネルに対して行政的監督権を行使すること
- ・紛争の友愛的解決に関する事柄についてのフォーラムを提供し、調停パネルのメンバーが紛争の迅速な解決を行うための観察や経験を互いに分ちあうことができるようにするために1カ月に1回定期的に会合すること
- ・法律または条例の定める他の義務や職務を行い、他の権限を行使すること

調停委員会のメンバーの3名からなる仲裁パネルは自分たちのなかから議長と秘書役を選ぶ。

友愛的解決に付するのは以下のような場合を除くすべての紛争である。

- ・一方当事者が政府またはその支部または機関である場合
- ・一方当事者が公務員または公務従業員である場合および紛争が公の職務の履行に関係している場合
- ・1年を超える禁錮または5000ペソを超える罰金を科される犯罪の場合
- ・私人の違反当事者のいない犯罪の場合
- ・異なった市や町に位置する不動産に関する紛争である場合
- ・異なった市や町のバランガイに現在住んでいる当事者に関する紛争で

ある場合

- ・大統領が正義の観点からまたは司法長官の勧告で大統領が決定した紛争の場合

裁判の行われる裁判地は次のように決められる。

- ・同じバランガイに実際に住んでいる者同士の紛争は同じバランガイのパネルで友愛的解決をはかる
- ・同じ市または町内の異なったバランガイの住民間の紛争は被告が実際に住んでいるバランガイでなされる
- ・不動産や利益に関するすべての紛争は不動産やその大部分があるバランガイでなされる
- ・原告が雇われているまたは当事者が勉強のために登録している機関で生じた紛争は仕事場または機関のあるバランガイでなされる。

友愛的解決の手続きは、次のようになされる。まず申立て手数料を支払って、当事者は口頭でまたは書面でバランガイの調停パネルの議長に申し立てる。

この申立てを受けると、パネルの議長は翌労働日以内に被申立て人に知らせる。15日以内に調停が成立しないときは、仲裁に行く。

当事者は手続きのいずれの段階においても双方の書面の合意により仲裁に付することができる。仲裁裁定は当事者の言語または地方語で書かれる。

すべての紛争解決手続きは公開され情報が与えられる。

友愛的解決および仲裁は10日の経過後裁判所の最終判決の効力と効果を有する。解決の日から6カ月以内にパネルによって執行される。紛争当事者は、紛争解決の日から10日以内にパネルの議長に対して拒否することができる。合意が詐欺、暴力・脅迫による場合には、紛争解決および仲裁裁定は市または町の裁判所に5日以内に申し立てることができる。

8. 青年バランガイ評議会

各バランガイは議長1名、7人のメンバー、秘書役1名、財務役1名から成る青年バランガイ評議会を有する。

青年バランガイ評議会は、少なくとも6カ月バランガイに住んでいる15歳以上21歳以下のフィリピン国籍を有する者から構成される。

青年バランガイ評議会は、3カ月ごとに少なくとも1回開かれる。あるいは青年バランガイ評議会議長の招集またはメンバーの少なくとも20分の1の書面による申請で開かれる。バランガイ青年に関係する重要問題を決定することを目的に開かれる。

青年バランガイ評議会の権限と職務には次のようなことがある。

- ・本法典の適用規定に従ってバランガイの青年の目的を実施するのに必要な決議を行うこと
- ・メンバーの社会的、政治的、経済的、文化的、知的、道德的、精神的発展を増すために企図されたプログラムを発議すること
- ・活動するための基金を持つこと。その収入には税金はかけられない。
- ・プログラムや活動を効果的に行うために必要とされる機関や委員会を創設すること
- ・バランガイの青年の生き残りおよび発展のためにプロジェクトや活動に関するバランガイ評議会に年度ごとのおよび年度末の報告を提出すること
- ・政策のためにバランガイのすべての青年団体と協議し協力すること
- ・国家レベルでの青年の発展プロジェクトおよびプログラムの履行のための適切な全国的機関と協力すること
- ・その他の権限を行使し義務や職務を履行すること

青年バランガイ評議会は定期的に月1回会合をもつ。特別の会合は、青年評議会議長によって招集されまたはメンバーの3人によって招集される。

青年バランガイ評議会の役員はフィリピン国民でなければならない。そして選挙前少なくとも1年間当該バランガイの住民でなければならない。そして15歳以上21歳未満でなければならない。さらにフィリピン語、英語、地方語を読み書きできなければならない。

役員の任期は3年である。青年バランガイ評議会議長は評議会のなかから選ばれる。

青年バランガイ評議会議長は次のような権限と義務を有している。

- ・ 青年バランガイ評議会のすべての会合を招集し議長となること
- ・ バランガイ評議会と協力して管轄内の政策、プログラム、プロジェクトを実施すること
- ・ 青年バランガイ評議会の問題や活動、メンバーの職務行為等を一般的に監督すること
- ・ 青年バランガイ評議会の発足とともに、青年バランガイ評議会のメンバーのなかから秘書役および財務役等を指名すること
- ・ その他の権限を行使し、その他の義務や職務を行うこと

青年バランガイ評議会の秘書役は次のことを行う。

- ・ 青年バランガイ評議会のすべての記録を保管すること
- ・ すべての青年バランガイ評議会の会合の議事録を準備し保管すること
- ・ バランガイ秘書役および下院と協力して登録、選挙、発議、レファレンダム、住民投票行為に必要な書式を用意すること
- ・ その他の義務を行い職務を遂行すること

青年バランガイ評議会の財務役は、次のようなことを行う。

- ・ すべての青年バランガイ評議会の財産と基金を保管すること
- ・ 青年バランガイ評議会のために拠出金、お金、物品、その他の物を集め受け取ること
- ・ 青年バランガイ評議会の承認された予算に従って基金を支出すること
- ・ 必要なときはいつでも基金の利用を認証すること
- ・ 毎月末に青年バランガイ評議会とバランガイ評議会に詳細な収支報告

を提供すること

- ・青年 balan gáy 評議会議長が指名するその他の義務を行い職務を遂行すること

IV balan gáy 自治の意義

balan gáy というフィリピン固有の地域の単位を地方自治の最小単位として位置づけ、そこに評議会—立法、集会—勧告、議長—執行、裁判委員会—司法という権限を分立させている。

特に注目されるのは、balan gáy 司法制度であり、そこでは裁判所におけるような公式の白黒を決する紛争解決ではなく、balan gáy の人々による友愛的な紛争解決がはかられていることである。そこでは法律家の存在を排除し、権利義務ではない観点で紛争が処理されている。balan gáy 司法制度にみるような共同体法理に基づいたシステムを国家法のなかに組み込んでいることがフィリピンの地方自治の特色といっていよう。

しかし、このことは二つの相反する評価をもたらす。前述したようにフィリピン固有の文化を大切にしそれを国家法のなかに組み込んでうまく機能させているという点でアジア的とみることができる。しかし、その一方でこのような従来の balan gáy の温存は旧来の地域の力関係をそのまま温存し助長する危険性もある。

第Ⅲ節でみてきたように、balan gáy・キャプテンの権限は強大であり、balan gáy・キャプテンが旧来の地域のボスであれば旧来の地域の支配関係がそのまま残され、さらには法によってその権限に正当性が与えられてますます強化するおそれがある。

草の根民主主義の一つのあり方としての balan gáy 自治は両刃の剣である。

しかし、balan gáy レベルから民主的な自治が構築できれば、人々は政治

そして開発に主体的に参加することができ、フィリピンの国家全体の民主主義のあり方を根本から変革していく原動力となりうる。そのためには、旧来の支配体制がバランガイ自治のなかで温存され増殖しないようにしていくことが必要である。

バランガイ司法制度においても、バランガイ・キャプテンが大部分の紛争を処理しているという報告がある⁽¹³⁾。バランガイ・キャプテンがバランガイの紛争を処理することによってその支配力を強化している危険性がある。

おわりに

フィリピンは、ミンダナオ等の自治区をかかえ、文化、宗教、言語の多様性の点で分裂の危険性を有している国である。最近ミンダナオについては和平協定が締結され、分裂の危険性はうすくなった。1987年憲法でも一応は自治区としてある程度の自治を認めている。

フィリピンの地方自治の問題を自治区の観点から考察することも大変興味深いことである。本章ではバランガイを中心にフィリピンの地方自治の問題を検討したが、別の機会に自治区を中心にフィリピンの地方自治の問題を考えてみたいと思う。そこにはより鮮明に植民地化の歴史と国家の形成の問題が存在している。

注(1) 伊藤正己『憲法』弘文堂、1987年、569～570ページ。

(2) 森田朗「総論：発展途上国における地方財政」(『アジア諸国の地方制度(I)』財団法人地方自治協会、1992年) 3～5ページ。

(3) 『朝日新聞』1996年2月26日。

(4) レナト・コンスタンティーノ著、池端雪浦・永野善子訳『フィリピン民衆の歴史I』勁草書房、1978年、38ページ。

(5) AGUSTIN, Venerand L., *THE BARANGAY-The Basic Political Unit* (Philippines, Central Lawbook Publishing Co., Inc., 1992), p. 1.

- (6) Ibid., pp. 1-2.
- (7) 安田信之『フィリピンの法・企業・社会』アジア経済研究所, 1985年, 80～81ページ。
- (8) 同上書, 82ページ。
- (9) 佐藤彊「フィリピン共和国新憲法」(『外国の立法』第12巻第6号, 1973年12月) 291～292ページ。
- (10) ZAIDE, Sonia M., *Philippine History and Government*, 3rd ed. (Philippines: All-Nations Publishing Co., Inc., 1994), p.224.
- (11) 1987年憲法については, 中川剛訳「和訳・フィリピン1987年憲法」(『広大法学』第11巻第1号) 67～116ページがある。
- (12) ARALAR, Reynaldo B., *BARANGAY- The Basic Local Government Unit*, (Philippines: Kalayaan Press Mktg. Ent., Inc., 1993), pp. 131-145.
- (13) 安田『フィリピンの……』92ページ。