

フィリピンの広域行政地区

——その変遷と意味——

うめ はら ひろ みつ
梅 原 弘 光

《要 約》

フィリピンの広域行政地区は1956年行政改革で初めて提起されるが、1970年代初頭まで区分の不安定状態が続いた。それが公式に11地区に確定されたのは1972年行政改革時であった。しかし、その後から地区再編が繰り返されて2002年に現在の17地区となった。この再編過程を考察した結果、要因は首都圏とその周辺部の急激な人口増加、コルディレラ山地民の反政府闘争、およびミンダナオ・イスラム教徒との紛争への対応と調整であることが明らかになった。行政地区が11から17に増えて区分の精緻化が進み、地区の性格がより鮮明になった。ここから見えてきたものは、フィリピンの過去1世紀間が、ひとつには首都圏と隣接地域への人口集中の過程であり、他はスペイン時代の人口集中地域（イロコス、マニラとその周辺部、ビコール、ビサヤ地方）から主要民族＝キリスト教徒の非キリスト教徒地区への入植・移住の過程であった、という点である。

問題の所在

- I 統一的行政地区設定とその背景
- II 地区区分の変遷
- III 地区再編の意味
むすびにかえて

問題の所在

一般にわれわれは、一国の首都圏など政治、文化、経済的中心地の動静に注目し、地方はすべて中心地の方向に向かって進んでいるとの前提のもとに（＝発展思想）、そこの動向、傾向をもって国全体の特徴として語ることが多い。しかしそこには、多種多様な自然と民族、彼らが歴史過程で織りなすさまざまな文化、社会、政

治・経済が存在し、全体はその集合でしかない。したがって重要かつ必要なのは、むしろ多様性を踏まえたうえで一国をどのように理解するかであろう。そのためには特定国がどのような地域から構成されているかを明らかにすること、つまり地域の捉え方、地域相互の関係、その歴史的变化を踏まえた地域の区分が不可欠となる。本稿は、そうした認識の上に立ってフィリピンの行政地区に焦点を当て、その意味を考察する。議論に入る前にこれまでのフィリピンの地域区分を整理し、問題点を明らかにしておこう。

フィリピン全国をいくつかの地域グループに分ける試みは以前からあった。古くはスペイン統治時代のカトリック布教目的からなされた、

マニラ大司教管区、ヌエバセゴビア司教管区、ヌエバカセレス司教管区、セブ司教管区の4区分 [Comyn 1969, 161-168]^(注1)、アメリカ統治開始期のルソン、ミンドロ、ビサヤ、パラワン、ミンダナオ、スールーの6区分 [US War Department 1902, 26]、総督フォーブスが自然地理的特性にもとづいて区分した北部（ルソン島、ミンドロ島および隣接島嶼）、中部（ビサヤ諸島）、南部（ミンダナオ島、スールー諸島）の3区分 [Forbes 1928, 8] などがある。1946年の共和国独立以降では、フィリピン経済地誌を発表したアメリカ人地理学者ヒュークの3区分が最初である [Huke 1963]。ただしそこでは、フォーブスのものとは異なり、ルソン島のみが北部フィリピンとされ、ミンドロ、パラワン島はビサヤ諸島とともに中部フィリピン、ミンダナオ島とスールー諸島は南部フィリピンとされた。続いて戦後最も総合的なフィリピン諸島誌を著したアメリカ人地理学者、ウェンステッドとスペンサーは、北部フィリピンをルソン島北部（イロコス、コルディレラ山地、カガヤンバレー）と中核地域（中部ルソン平野からカラバルソンを経てピコール半島）の2つに分け、中部フィリピンもビサヤ諸島とスダ陸棚の島々（ミンドロとパラワン島）を別々の地域とし、ミンダナオ島とスールー諸島からなる南部フィリピンをそのまま南部地域として、全国を大きく5区分した [Wernstedt and Spencer 1967]。そのうえで各地域の自然・人文地理的特徴に注目してさらに23の小地域に区分し、地域を記述した。さらに1970年代初め、イギリス人地理学者バーレイは14区分を提示した [Burley 1973]。それにはかなり斬新な面もみられたが、自然地理的要素の過大評価と歴史的要素への配慮不足から、フィリピン

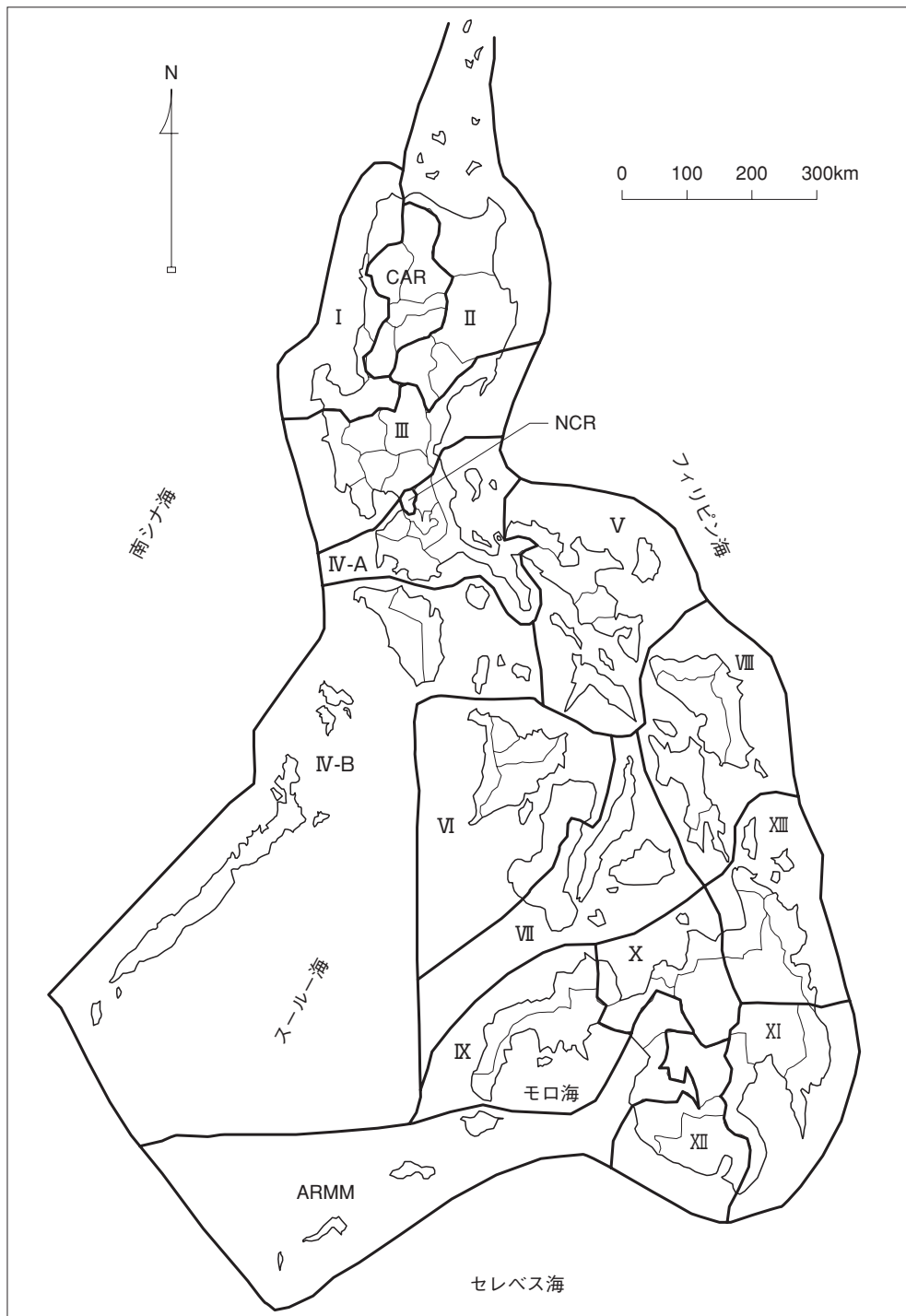
の地域区分の議論に大きな影響を与えるものではなかった。

共和国政府は、これら研究者の地域区分とは別に、1956年、広域行政目的^(注2)から各省庁に対して全国を8行政地区に区分することを勧告した [De Guzman and Associates 1969, 261]。センサス統計局は1960年に、別途、センサス目的から全国を10区分した。これらは当時の標準的区分であったが、あくまでひとつの基準でしかなく、中央省庁はそれぞれ独自に全国を地区区分し、地区内のしかるべき都市にそれぞれの出先機関を配置するのが一般的であった。

こうした行政地区区分の不統一、不安定状態が続く1960年代末に、地方分権化を広域行政地区に焦点を当てて評価した政治学者のデグスマンらは、行政効率化の観点から行政地区区分の統一と、全国を10～15区分することを提案した [De Guzman and Associates 1969, 286-287]。それを受けて1972年にマルコス政権下で断行された行政改革は、統一的行政地区設定と全国11区分をフィリピンの公式地区区分とした [PCR 1973a, 30-31]。しかしその後も行政地区数は増え続けて、2002年には現在の17地区となった（図1および付表1参照）。中央省庁（外務省と国防省を除く）は、これら行政地区ごとにそれぞれの地区事務局（Regional Office）を配置して諸政策・プロジェクトの実施に当たり、住民の各種ニーズに応えるとともに、人口センサスをはじめ各種政府統計を17地区別に集計するようになった。したがって、行政地区区分の如何が政策実施効果を左右すると同時に、統計数値の評価、解釈に大きな影響を及ぼすことになる。

バーレイの地域区分を最後に地理学者によるフィリピンの新しい地域区分提案がみられない

図1 現行広域行政地区 (2010年12月31日現在)



(出所) 州界入り全国図 [NSO 1992, viii] に筆者が加筆作成。

なかで^(注3)、この行政地区区分の存在が住民の日常生活のなかでも次第に定着して人々の国内地域認識に大きな影響を与え、また行政官、研究者の地域分析においても、重要な意味をもつようになった。したがって本稿でも、この行政地区区分に注目することとした。

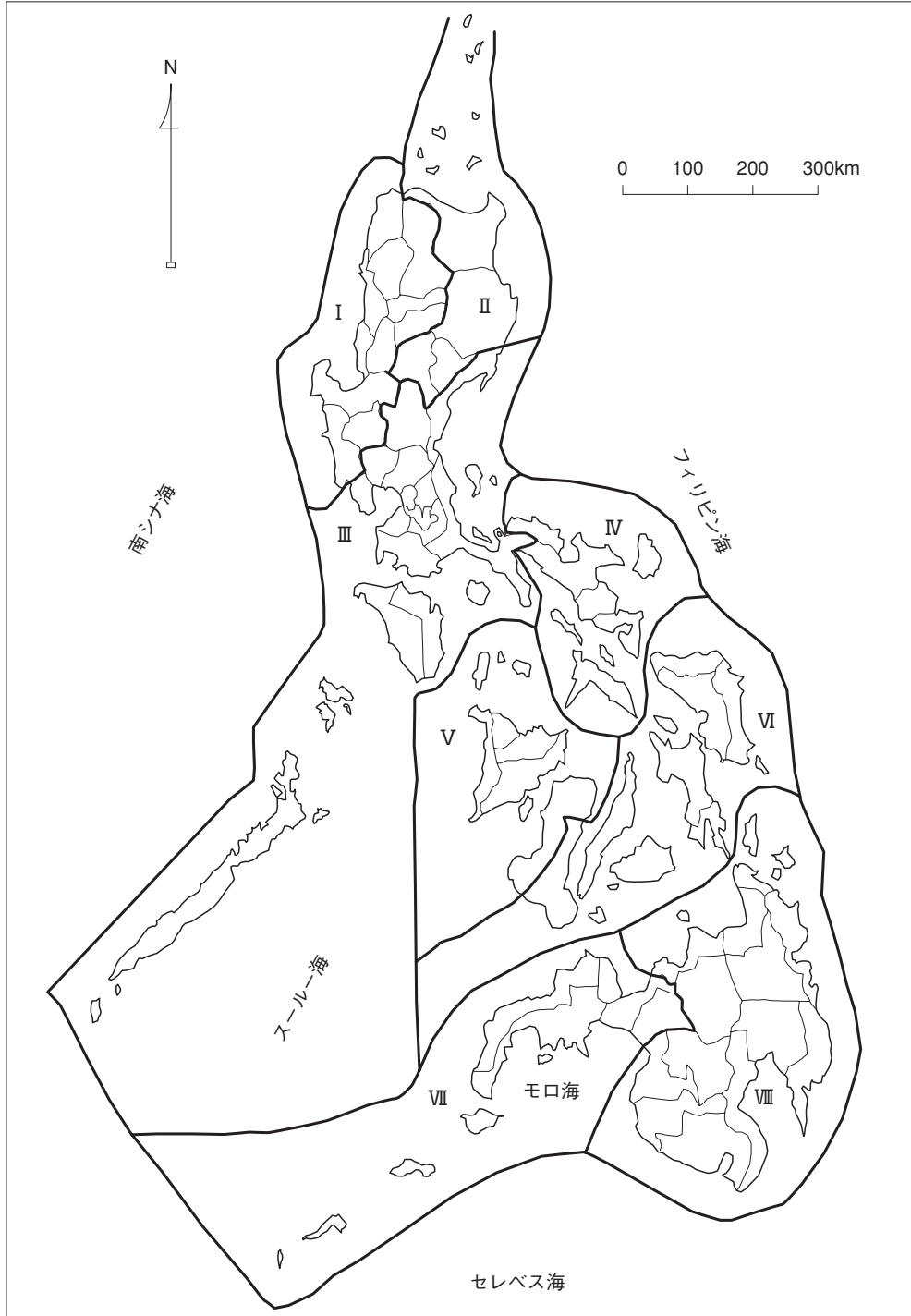
ところが、それにはいくつかの疑問点が付きまとう。というのは、1972年に決まった統一の行政地区がその後30年間にわたり再分割・再編され続けたからである。10年ごとに行われる人口センサスの度に地区数が増え、その構成州に変更があった。地域区分は、一般に区分する主体の意図・目的によりいかようにも区分しうるし、またいったん成立した区分が時間の経過とともに変更されたとしても何ら不思議でない。なぜなら、行政地区の再分割・再編は、当然、関係する地域の政治・経済状況およびその変化を反映すると考えられるからである。とはいえ、公式に確定した統一区分がその後直ちに再編されなければならなかったのはなぜか、しかもその後30年もの間再編が繰り返されるという状況をどう理解すればよいか、背後に存在する再編の筋道はいかなるものであったか、全国11区分が30年後には17区分に増えたことの意味は、またそれによって新たに見えてきたものは何か、といった疑問が次々と浮かんでくる。フィリピンの地域区分とその意味を理解するためには、これらの疑問にまず答えなければならないであろう。そこで以下では、統一の行政地区設定とその背景、地区区分の変遷、地区区分再編の意味、の順に考察を進めてみよう。

I 統一の行政地区設定とその背景

1. 1950～60年代の不安定な地区区分

アメリカ式民主主義の影響を強く受けてきたフィリピンでは、共和国独立以降一貫して地方分権化が指向されてきた [川中 2003, 244, 248]。行政地区という考え方は、この地方分権化の流れのなかで、政府の行政活動・サービスをできるだけ効率的かつ住民の身近なものとするために、マグサイサイ政権下で大規模行政改革を試みた行政調査改革委員会 (Government Survey and Reorganization Committee: GSRC) によって、1956年に提起された [De Guzman and Associates 1969, 261]。その勧告・提案が、図2に示したような、全国8行政地区区分であった。この区分では主要民族の分布域が重視されていて、第I地区はイロコス地方とマウンテンプロビンスの他にイロカノ人口の多いタルラク、サンバレス州を含むものであった。第II地区はバタネス諸島とカガヤンバレーからなっていたが、第III地区はヌエバエシハ州以南の中部ルソン平野からマニラ、カラバルソン、さらにマリンドゥケ、ミンドロ、パラワン島を含む広大なタガログの分布域であった。第IV地区はビコール半島とマスバテ島、第V区はビサヤ諸島西部のヒリガイノン分布域、つまりパナイ、ロンブロン島、ネグロス島西半分、第VI地区はセブアノ分布域の東ネグロス、セブ、ボホール、レイテ、それにサマル島からなる。第VII地区はミンダナオ島の南・北ラナオ州、西ミサミス州、サンボアング半島、スルー諸島からなり、残る東ミサミス、ブキッドノン、アグサン、スリガオ、ダバオ、コタバト州が第VIII地区とされた (付表2参

図2 マグサイサイ政権下GSRC勧告の行政地区（1956年）



(出所) 図1と同じ。

照)。しかしこれは、あくまでもひとつの基準でしかなく、行政機関の長もしくは関連機関責任者の勧告と大統領の承認で基準からの逸脱も可能とされた。そのため、各中央省庁は行政改革実施過程でこの GSRC 基準に必ずしも拘束されるわけではなかった、といわれる [De Guzman and Associates 1969, 265]。

他方、センサス統計局は、1960年センサスに際して現場での情報収集作業という行政・実践目的から全国を10地区に区分した [BCS 1963, ix-x]。これは、基本的に GSRC 勧告のうち過度に巨大な第Ⅲ地区からマニラと南部ルソンを独立させ、若干の調整を加えた10区分であった。すなわち、マニラを第Ⅰ地区とし、以下群島を北から南に向かってルソン島北部のイロコス地方とマウンテンプロビンスを第Ⅱ地区、カガヤンバレーとバタネス諸島を第Ⅲ地区、ルソン島の中部平野とサンパレス山地、バタアン半島を第Ⅳ地区、南ルソンとそれに連なるミンドロ、パラワンなどの島々を第Ⅴ地区、ルソン島東南部のビコール半島部とマスバテ島を第Ⅵ地区、ビサヤ諸島は西部のパナイ島、ネグロス島西半分、ロンボク島を第Ⅶ地区^(注4)、東部のセブ、ボホール、ネグロス島東半部分を第Ⅷ-A 地区、レイテ、サマル島を第Ⅷ-B 地区、ミンダナオはダバオ、コタバト、南・北サンボアンガ、スールー諸島のスールー州の5州からなる南部ミンダナオを第Ⅸ地区、スリガオ、アグサン、ブキドノン、東・西ミサミス、南・北ラナオ州からなる北部ミンダナオを第Ⅹ地区、とするものであった。ルソン島を中心とする北部フィリピンが6区分、ビサヤ諸島を中心とする中部フィリピンが東西2区分、ミンダナオ島、スールー諸島からなる南部フィリピンが南北の2区

分、合計10区分である。センサス統計局は、1967年経済センサス時にもデータ集計のために人口センサス時と同様10区分を用いたが、このとき第Ⅰ地区をマニラとその郊外とし、マニラ市のほか隣接するリサール州の3市6町をそこに含ませた (BCS 1973, xii)。1975年のマニラ首都圏 (Metropolitan Manila) 誕生まで大マニラ (Greater Manila) と呼ばれたのが、その部分である [Huke 1963, 143; Wernstedt and Spencer 1967, 276; PCR 1973a, 30]^(注5)。

このように1960年代の行政による地区区分には、GSRC の8区分と統計局の10区分があったが、それらは当時ひとつの標準でしかなかった。地区区分のあり方も、またその範囲もそれを行う側、つまり省庁の都合でどのようにも変更された。たとえば、1962年のマカパガル大統領年頭教書の付属文書 A では、5人以上の雇用者をもつ事業所の地域別分布集計に10区分が用いられているが [Macapagal 1962, 91]、国家経済審議会 (NEC) の1966/67-69/70年社会経済開発計画第Ⅰ部では、全国トラクター分布を示すに当たって9区分が用いられていた [NEC 1966, 228]。同じく1960年当時存在した NEC 議長を長とするミンダナオ地域開発閣僚委員会は、その経済社会開発5カ年計画対象地域の中にミンダナオ島とスールー諸島のほかにパラワン島を含めた [NEC 1961, 65]。1960年代に行われた一調査によると、経済・社会開発および一般行政関連部局から選ばれた10省庁のうち、GSRC 基準の8区分を遵守したのは厚生省のみで、他は公共事業省の5区分から内国歳入庁の20区分までみられた [De Guzman and Associates 1969, 259, 266-267]。地区区分もその範囲も政府機関によりまちまちで、統一的区分は存在しなかったのである。す

なわち、当時、広域行政地区は存在したものの、区分も範囲も不統一、不安定であった。その状態が解消されたのはマルコス政権下の行政改革においてであった。

2. 行政改革と広域行政地区

1972年9月21日に戒厳令を発令したマルコス大統領は、3日後に大統領令第1号（Presidential Decree No.1）を公布、「国の社会・経済・政治構造の改変を効果的にするために、（それまでに大統領府が進めてきた）行政改革委員会提案の総合行政改革計画（Integrated Reorganization Plan: IRP、以下『行革プラン』）を採用・承認し、国法の一部とする」と宣言した^(注6)。この『行革プラン』の第1巻B編（行政制度の進化）第II部第3章が行政の地方出先組織（Administrative Field Organization）について規定した部分であるが、その第I条第1項によると「各省庁は地方出先機関（field offices）の設置において、以下（次節）で正式認可された11の行政地区（＝出先機関サービス地区：field service areas）パターンに準拠すること」とある。各行政地区では特定の1都市が地区中心都市の指定を受けるが、中央省庁はこの中心都市に地区事務局（Regional Office）を設置し、省庁の法律、政策、計画立案、プログラム、規約を実施し、地区内住民への効率的かつ効果的行政サービスの提供、地区内他省庁事務局との連絡・調整、地方自治体との調整・連携を図ること、とされた（同条第9項）。地区事務局を統括するのは局長（Regional Director）であり、次長がこれを補佐する、とある（同条第5項）。

ここから明白なように、行政地区とは、1972年に設定された地方行政サービス・エリア

（regional service area）のことであり、地区内にはひとつの中心都市が指定される。そこに設置される各省庁の地区事務局は、『行革プラン』第II巻によると、管轄区域内のすべての活動に対して責任をもつ各中央省庁の「ミニアチュア」に等しい、といわれている [PCR 1973b, 61]。

行政地区が1972年の行政改革で全国的に統一・確定されたのには、少なくとも2つの重要な理由があったと考えられる。ひとつは、全国各地の経済開発促進である。共和国独立以後政府が一貫して追求してきた最大の課題は、一刻も早い社会経済開発の達成（accelerated social and economic development）、つまり工業化によるできるだけ早期の近代化の実現であった [Abueva 1969, 9; PCR 1973a, 1]。1940年代末までに戦災からの経済復興を果たしたフィリピンは、1950年代に入ると輸入代替工業化政策を積極的に展開、順調な経済拡大を続けていた。1960年代後半になって突如経済の停滞を招くが、それを機に高揚した社会不安に対処するために戒厳令を敷いたマルコス政権にとって、地方経済の開発促進は喫緊の課題であった。『行革プラン』第I巻C編（経済開発行政）第VII部では、経済開発行政の最高機関として国家経済開発庁（NEDA）を創設（第1章第III条）、続く第VIII部「地域計画と開発」第1章第I条で地域計画の策定と地域開発実施による各行政地区の社会経済発展促進を謳った。具体的には、11の行政地区の各々に地区内の自治体首長、関係省庁地方事務局長、国家経済開発庁代表からなる地域開発協議会（Regional Development Council）を設置し、地区内の資源および成長潜在力の継続調査、社会・経済・文化発展に関する包括的調査、国の経済

目標を当該地区の状況に則した目標に置き換えること、地方自治体の計画立案への技術的支援、諸開発計画の調整などの諸機能を付与した（第Ⅱ条第1、6項）。こうした地域開発政策推進には人口、面積、資金、行政能力などで一定規模の資源基盤が保証される、自治体の範囲を超える広域の行政地区が必要となり（第Ⅲ条第1、2項）、その統一と範囲画定、中心都市の指定が不可欠であった。

もうひとつは、行政の非効率除去もしくは削減とそれによる行政サービスの住民へのより効果的の伝達であった。それまでの行政地区は省庁により地区区分が必ずしも一定せず、出先機関の所在地もまたばらばらであった。そのために住民側からすると、対政府交渉あるいは事務手続きにおいて時間的、経費的に負担が増大したし、行政側でも余分の人員配置あるいは諸施設の重複設置が避けられず、出先機関相互の協調行動も阻害されがちになるという問題が生じていた [PCR 1973b, 59]。こうした行政と住民双方にとっての無駄を廃し、行政効率を高めることが、統一的行政地区設定の理由のひとつであった^(注7)。

行政地区設定は明らかに地方分権化の流れの中に位置づけられていて、『行革プラン』でも「地方分権化」という言葉が繰り返されるが、当時のマルコス政権の狙いはそれとは逆で、統一的地区設定による強力な中央政府の樹立、一層の中央集権化であった。

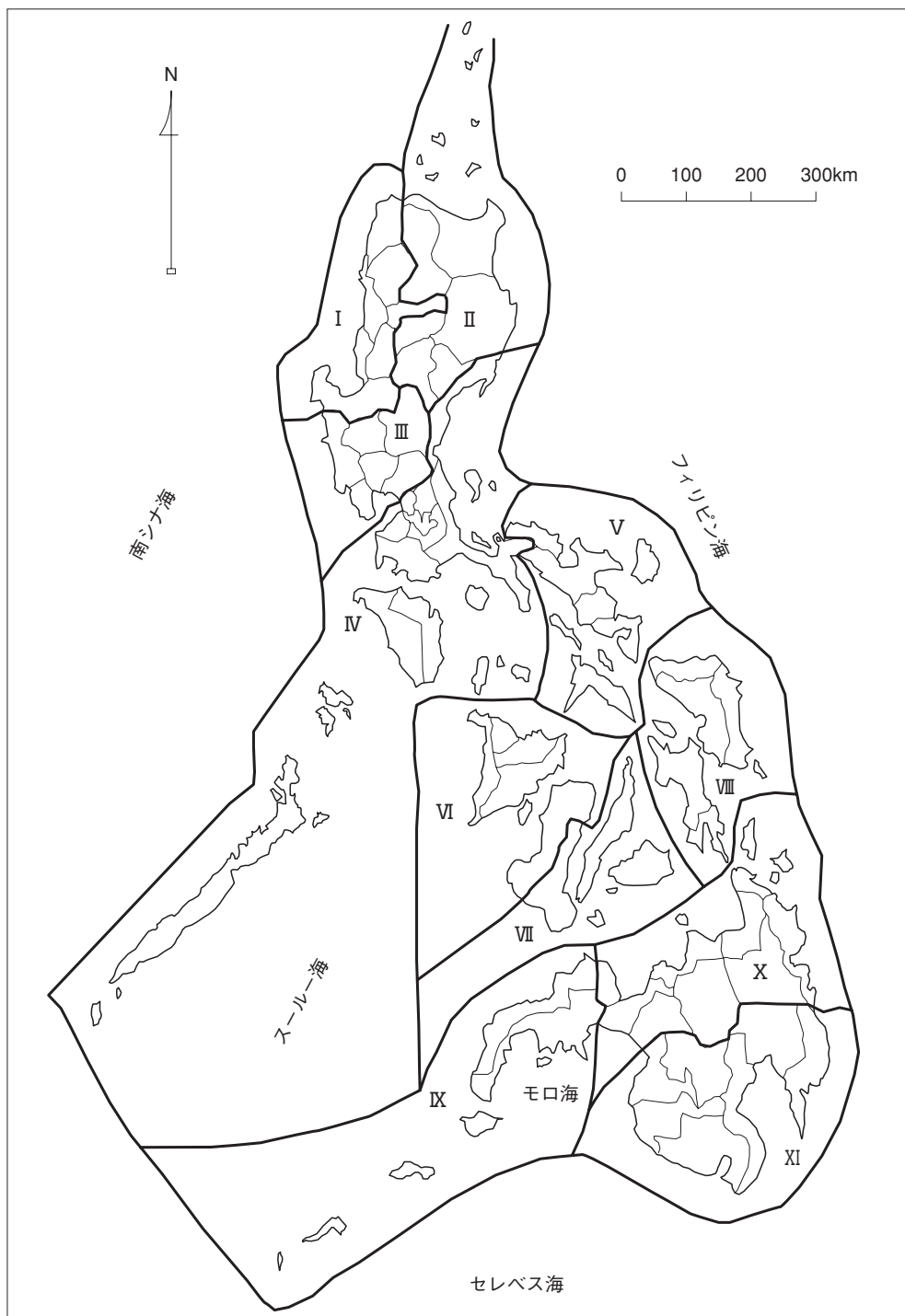
3. 11地区の区分画定

行政改革の過程で正式認可され確定した11地区とは、図3に示されたとおりである。北から南に向かって第Ⅰ地区（イロコス）、第Ⅱ地区

（カガヤンバレー）、第Ⅲ地区（中部ルソン）、第Ⅳ地区（南タガログ）、第Ⅴ地区（ビコール）、第Ⅵ地区（西ビサヤ）、第Ⅶ地区（中ビサヤ）、第Ⅷ地区（東ビサヤ）、第Ⅸ地区（西ミンダナオ）、第Ⅹ地区（北ミンダナオ）、第Ⅺ地区（南ミンダナオ）で、それぞれの地区範囲は州名で示された（付表3参照）。ルソン島を中心とする北部フィリピンが5区分、ビサヤ諸島を中心とする中部フィリピンが3区分、ミンダナオ島、スールー諸島からなる南部フィリピンが3区分である。こうして全国は初めて11の統一的行政地区に分割され、地区ごとにひとつの都市が地区中心都市の指定を受けた。第Ⅰ地区のサンフェルナンド（ラウニオン州）、以下トゥゲガラオ、サンフェルナンド（パンバンガ州）、大マニラ、レガスピ、イロイロ、セブ、タクロバン、サンボアング、カガヤンデオロ、ダバオがそれぞれである（第1巻B編第Ⅱ部第3章第Ⅰ条）。

これを1960年代のセンサス統計局の地区区分と比べると、地区がひとつ増えただけにすぎないようにもみえる。しかし、両者の間はそれほど単純な差異ではなかった。第1に、マニラとその郊外と呼ばれて1960年代に第Ⅰ地区を構成した大マニラが南タガログと呼ばれる第Ⅳ地区に統合されている点である。これは、自然地理的区分としては当然かもしれないが、人文地理的には相当な無理がある。なぜなら、大マニラと呼ばれた当時の首都圏が地域的性格の大きく異なる南タガログに編入されたからである。なお、これにともない地区の序数がひとつずつ前にずれたこと、最後の2地区が互いに入れ替わり、北ミンダナオが第Ⅹ地区に、南ミンダナオが第Ⅺ地区となったことも大きい。第2に、マウンテンプロビンス州の4準州は1966年にそれ

図3 マルコス政権下行政改革時の行政地区（1972年）



(出所) 図1と同じ。

ぞれ独立してベンゲット、新マウンテンプロビンス、カリंगा-アパヤオ、イフガオ州となるが、うち前2者はイロコス地区、後2者はカガヤンバレー地区に編入されたことである。これはコルディレラ山地の山岳民族の、イロカノなどキリスト教徒化した低地民への明白な同化政策であったと思われる。第3は、中部ルソンに区分されていたパンガシナン州がイロコス地区に編入されたことである^(注8)。同州は、自然地理的には中部ルソン平野の一角を占めるが、歴史的には南イロコスのピガンに本拠地を置くスエバセゴビア司教管区に入るし、領域的にもかつてバクノタン（現ラウニオン州）付近まで伸びていて、古からリングエン湾から北部ルソン西岸沿いに北上する海域を通してイロコス地方と深く結び付いていた。また、1956年のGSRC勧告でもパンガシナン州はイロコス地方に含まれていた。その意味でパンガシナン州のイロコス地区編入は、至極妥当と考えられる。第4は、従来西ビサヤに含まれていたロンブロン島が南タガログ地区に編入された点である。これはおそらく、ある種の区域調整的判断によるものであろう。第5は、ビサヤ諸島が西・東ビサヤ2区分から西・中・東の3地区に区分されたこと、それにともないネグロス島の東・西2州のうち、西ネグロス州は西ビサヤ地区に、東ネグロス州は中ビサヤに属するようになったことである。第6は、従来の南ミンダナオからサンボアング半島部とスルー諸島を分離して西ミンダナオ地区が新設されたことである。これは、イスラム教徒との間で1960年代末から徐々に対立が激化した、いわゆる「ミンダナオ（＝イスラム教徒）問題」を意識したものであったことは間違いあるまい。

1975年刊行の『フィリピン・アトラス』によると、統一的行政地区画定の動きは1970年11月ころに始まったといわれる [FAPE 1975, 32]。政府にとっては、当時、経済開発促進のための長期的インフラ整備推進の必要から、国土の全体構造、資源構造、つまり国の自然地理的・人文地理的骨格・特性の把握が急がれた。そのために全国をどのような地域に区分して理解することが望ましいかを追究するいくつかの研究会が発足、計画立案・行政管理の空間的・機能的基盤の確立、地域的平等の追求、政府機関の効率性向上を目標として、地区区分 (regional delineation) あるいは地理区分 (geographical classification) の検討に入った。その場合、州・市境など既存の行政・政治システムを遵守し、また民族の混在あるいは同一性などの問題へ十分配慮しつつ、実際の行政地区画定にあたっては、主要基準として地理的特徴、つまり山地、平野、河川、島嶼、水域など地理的、生態的要素のバランスを重視し、副次的として経済的要因（交通運輸通信施設、社会経済開発の程度）、文化・民族的要因（民族的同一性、多民族混交など）、行政・政治的要因（面積、人口、行政要素の賦存など）を検討した、といわれる [FAPE 1975, 32]。また、地区中心都市の決定においては都市化の程度（アクセシビリティなど）、経済・サービス提供能力、成長潜在力（水上・陸上交通ルートの戦略的位置など）の3点が重要視された [FAPE 1975, 32]。

フィリピン人地理学者のサリタとロセルによると、いくつかの地区区分提案のうち最も重要であったのは、1971年の公共事業省国土計画開発局 PPDO 特別委員会による提案であったという [Salita and Rossel 1980, 295]。ただし、サリ

タらの提案は、大マニラを南タガログ地区に編入した11区分とは違い、それを第Ⅳ地区として独立させる12区分であったから [Salita and Rossel 1980, 296-297], 『アトラス』のいう研究会とは別であったと思われる。そうではあるが、1970～72年当時、全国の地区区分が政府主導のもとに地理学者らを巻き込んで真剣に検討され、いくつかの提案が出ていたことだけは確かであろう^(注9)。そうしたいくつかの地区区分提案の中から選ばれたのが前述の11区分提案で、それが『行革プラン』に採用されたということになる。

Ⅱ 地区区分の変遷

次に、地区区分変遷の経過を、主として関係法令を中心に追ってみよう。

1. 1970年代の問題対応再編

1972年に確定した全国11行政地区のいくつかは、最初から問題を抱えるかもしれないかはその後の状況変化のなかで新たな問題に直面した。それら問題への対応のために、地区の再分割、再編成が不可避となった。

最初の行政地区再編は、中ミンダナオ地区の創設であった。1975年7月の大統領令第742号は、「過去2年半の経験から地区区分はさらに精緻化され改善されなければならないことが明白になった」として、ミンダナオの地区区分を以下のように改めた。すなわち、北ミンダナオ地区の南・北ラナオ州と、南ミンダナオ地区のマギンダナオ、北コタバト、スルタンクダラート州を合わせて5州からなる第Ⅻ地区を新設、地域名を「中ミンダナオ」とした。この地区は、

西ミンダナオとともに、もうひとつのイスラム教徒フィリピン人勢力の大きい地区であるが、「精緻化されなければならない」とはこの点を明確にする必要があった、という意味と解釈される。当時、モロ民族解放戦線 (Moro National Liberation Front: MNLF) と事実上の内戦状態にあった共和国政府にとって、この地区区分の持つ意味は大きかった。というのも、当時リビアのトリポリで行われていた和平交渉でミンダナオ南西部14州の自治を住民投票で決めることが議論されていたからである。

この中ミンダナオ地区新設に伴い、ミンダナオ全体の地区区域の調整が行われた。PD 第742号によると、地区区域を大幅に減少させた第Ⅹ地区 (北ミンダナオ) に対しては第Ⅸ地区 (西ミンダナオ) から北サンボアング州を分離して編入^(注10)、第Ⅺ地区に対しては第Ⅹ地区の南スリガオ州をそこに編入した。かくして1970年代初めに設定された西・北・南ミンダナオの3区分は、3年後には再編されて西・北・南・中の4区分となった。

1970年代のもうひとつの再編は、国家首都圏地区 (NCR) の創設であった。先にも述べたように、1960年代の第Ⅰ地区 (マニラとその郊外) は1972年には第Ⅳ地区の南タガログ地区に編入されたが、当時の人口規模がすでに約400万人、増加率が年率4～5パーセントという大マニラ地域が第Ⅳ地区内に収まるものではなかった。1975年11月公布のPD 第824号は、マニラとその郊外からなる大マニラ地域では「人口急増と首都圏としての一体化が大いに進み、住民の社会・経済的要請に対して (各自治体の個別対応ではなく) より広域的対応が迫られる段階に達した」として、ここに公法人 (public corporation)

としてのマニラ首都圏を創設、その行政を司る機関としてマニラ首都圏委員会（MMC）を設置、その管轄領域をマニラ市、それに隣接するリサル州の3市12町、ブラカン州の1町を合わせた4市13町に拡大した^(注11)。翌1976年のPD第879号は、マニラ首都圏を南タガログ地区内に含めるのは不適切として南タガログ地区から分離、首都圏自体を第IV地区に改め、残る南タガログ諸州を第IV-A地区とした。さらに1978年6月のPD第1396号は、「マニラ首都圏は居住環境開発という点で決定的重要性をもつとの観点から、そこに（第IV地区とは別に）フィリピン共和国の首都圏地区（National Capital Region: NCR）を新設する」とし、NCR行政をMMCに代わって居住環境省（Dept. of Human Settlement）長官の所轄下に置いた^(注12)。

つまり、マニラ首都圏はNCRに改組され、第IV地区から外れて単独の行政地区となった。その結果、NCRを取り巻くタガログ5州とそれに連なるミンドロ、マリンドゥケ、ロンブロン、パラワン島からなる第IV-A地区（南タガログ）が第IV地区となった。かくして全国の行政地区は、1970年代末までに新たに2地区加わって全体で13地区となった。

2. 1980年代の自治区創設

1980年代には2つの大きな地区再編があった。ひとつが1987年のコルディレラ行政地区（Cordillera Administrative Region: CAR）の創設であり、他が1990年のミンダナオのイスラム教徒自治区創設であった。これら行政地区、自治区創設に対する基本方針は、マルコス政権崩壊後制定された1986年憲法に明記されていた。同憲法は、地方自治体について規定した第X条第1

項で、共和国の地方行政区分は州、市、町、村であることを確認したうえで、「後で詳述されるように、ミンダナオのイスラム教徒地区と（北部ルソンの）コルディレラ地区に自治区（autonomous region）が設けられるであろう」とし、第18項において「自治区の創設は、その賛否を問う住民投票の結果賛成多数をもって有効とするが、その場合、自治体全体として多数得票のあった州および市だけが自治区に含まれる」と規定した。この憲法規定にもとづいてアキノ政権は直ちに、ミンダナオと北部ルソンの2カ所に自治区を設ける準備に入った。

1987年7月、アキノ大統領は行政命令第220号を発令して、コルディレラ地区に自治区設立の準備段階として、CARを発足させた。ここに含まれたのはイロコス地区のアブラ、ベンゲット、新マウンテンプロビンス州、カガヤンバレー地区のカリंगा-アパヤオ、イフガオ州の5州で、新しい政治組織としてコルディレラ地方議会（Regional Assembly）と行政執行委員会（Executive Board）を有し、行政全般にわたり幅広い権限を与えられた。次いで1989年8月にはミンダナオ・イスラム教徒自治区（Autonomous Region for Muslim Mindanao: ARMM）組織法（共和国法第6734号）、10月にコルディレラ自治区（Cordillera Autonomous Region）組織法（共和国法第6766号）がそれぞれ議会で成立をみた。ただし、自治区の領域は住民投票の結果を待たなければならなかった。なお、CAR設立により大きな影響を受けたのはイロコスとカガヤンバレーの両地区で、前者は区域の約40パーセント、後者は26パーセントを失う結果となった（表1参照）。

共和国法第6766号によると、自治区は、地方

自治体の上に自治区固有の政府と立法議会をもつ（同法第Ⅲ条，第Ⅴ条）。自治政府は民選の知事，副知事と知事任命の閣僚からなり，議会は人口比によって仕切られた選挙区からの民選議員からなっていた。こうした自治政府は，共和国の憲法，主権，領土保全を尊重しつつ，中央政府の専権事項である外交，国防，通貨，外国貿易など一部の機能を除きあらゆる行政権限が，国法の枠内で自由に行使できることを保証された（第Ⅲ条第3項）。その意味で自治区は，行政地区とは根本的に異なる性格のものであった。

コルディレラの自治区移行は，住民投票で賛成多数が得られなかったために，未完のまま今日に至っている。コルディレラ地方とは，ルソン島北部のコルディレラ山脈一帯の急峻な山岳地帯（海拔500～2000メートル）のことで，古くから数多くの山岳少数民族の居住地であった。住民の多くはスペイン支配を拒み続け，マニラ政府の支配に下ったのはアメリカ統治下においてであった。当時，アメリカは山岳民族固有の社会組織と政治機構の保全を考えてコルディレラ一帯の7部族を一括してマウンテンプロビンス州を創設したが，その結果同州が周辺地域から隔絶された一種の特別保留地となった，といわれる [Fry 1983, 38-39]。共和国独立後の1966年に4つの準州が独立州に昇格，1972年の統一の行政地区設定時にそれぞれ2州ずつイロコス地区とカガヤンバレー地区に編入された。これら4州にアブラ州を加えた5州が再統合され，CARとなった。1990年1月30日に自治区移行の賛否を問う住民投票が行われたが，イフガオ州を除き反対票が圧倒した^(注13)。この状況に対する最高裁の判断は，イフガオ州単独の自治区移行は認められないとして，当面，行政命令第

220号により成立したCARの存続をそのまま認めることとなった [Finin 2005, 269]。

これに対して ARMM の方は，自治区移行を果たした。もともとスルー諸島はもとよりモロ海湾岸から東のダバオ湾に至るミンダナオ島南岸一帯はイスラム教徒フィリピン人の居住地あるいは支配地域であったが，アメリカ統治期以降の積極的入植政策で大量のキリスト教徒フィリピン人が流入，同一州内でもイスラム教徒とキリスト教徒が混住するようになった。したがって，もともとイスラム教徒居住地域であっても，イスラム教徒が圧倒的多数を占める州と両者が相半ばする州，キリスト教徒が圧倒する州などがあって，政治状況をきわめて複雑にしている。住民投票が行われたのは組織法成立から3カ月後の1989年の11月で，集計の結果自治区移行に過半数の賛成投票があったのは第Ⅸ地区（西ミンダナオ）のスルー，タウイタウイ，第Ⅻ地区（中ミンダナオ）の南ラナオ，マギンダナオの4州であることが判明した [Guillermo and Win 1997, 32-33]。かくして，これら4州によるミンダナオ・イスラム教徒自治区が正式に発足したのは1990年11月のことであった [Guillermo and Win 1997, xxxvi]。これにともない西ミンダナオを構成するのは北・南サンボアング，バシランの3州とサンボアングの1市となり，中ミンダナオは北ラナオ，北コタバト，スルタンクダラートの3州，イリガン，マラウイ，コタバトの3市となった。ここで大きな問題を抱えることになったのは中ミンダナオである。なぜなら，同じ行政地区内であるにもかかわらず，北ラナオ州と北コタバト州の間には ARMM に入った南ラナオ州が横たわること，マラウイ市とコタバト市はそれぞれイスラム教

徒自治区に入った南ラナオ州，マギンダナオ州に位置する，という問題である。この地理問題解決には11年後のミンダナオ全体の行政地区再編を待たねばならなかった。このようにして1980年代末には，2つの自治区が加わって，全国の行政地区は15に増えた。

3. 1990～2000年代の問題対応・調整再編

1990年代の地区再編は，ミンダナオ島のカラガ地区創設であった。1995年2月23日成立の共和国法第7901号は，北ミンダナオ地区の北・南アグサン，北スリガオ州，ブトゥアン，スリガオ市，それに南ミンダナオ地区の南スリガオ州の4州2市をそれぞれ第Ⅹ地区，第Ⅺ地区から切り離して別途カラガ（Caraga）地方と呼び，第Ⅻ地区として新設した。カラガ地区設立の理由は共和国法のどこにも述べられていないが，考えられるのは北ミンダナオの人口増加である。カラガと合わせた北ミンダナオの人口比重は1948年の6パーセントから90年に7.5パーセントに増大，ミンダナオの他地区と比べて大きく突出した。その傾向がさらに進むのを避けるために，地区東部を分割してカラガ地区を新設した，と考えられる。なお，これにともない第Ⅹ地区は4州5市に縮小，第Ⅺ地区は南スリガオに代わって中ミンダナオのスルタンクダラート州がここに編入されたため，従来からの6州2市構成に変更はなかった。

ところでこのカラガという地名であるが，現存するものとしてはミンダナオ島東岸，東ダバオ州のカラガ町しかない。町名の起源には諸説あるが，カラガという行政地区名が町名からきていることは歴史的にみて紛れもない事実である [B&R Vol.41, 137]。19世紀までカラガの地名

は文献にもよく現れるが，それはここがサンボアンガ，ダピタン，カガヤンデオロなどとともにミンダナオ島におけるスペインの一前哨基地，要塞集落であったからである [US Bureau of the Census 1905 Vol. 1, 440-441]。ミンダナオ島南岸を自由に往来したイスラム教徒も，同島東南端のサンアグスティン岬を回るとカラガの勢力があってそれ以北の太平洋岸の支配は容易でなかった，ということであろう。当時カトリック教会が認識していたカラガ地区はサンアグスティン岬からスリガオ岬を結ぶ線の太平洋側であった，といわれる [B&R Vol. 40, 311]。

19世紀半ばにダバオの前身ヌエバギプスコア州（ダバオ湾から現在の南スリガオ州タンダグ町辺りまでを含む）が創設されるが，その後同州が廃止されてダバオ地区とビスリッグ地区という2つの軍管州が設けられたときカラガという地域名は消え，町名としてのみ存続することになった [Schreurs 2002, 13]。つまり広域を指す地域名としてのカラガは，以後久しく耳にすることがなくなった。1995年に新設された第Ⅻ地区はカラガという地域名称の復活であるが，そこにカラガ町のある東ダバオ州が含まれないという奇妙な結果となった。

2000年代に入ってから最初の地区再編はまたしてもミンダナオにおいてであった。2001年9月の行政命令第36号は，同年8月の選挙管理委員会決議第4561号による「イサベラ市部を除くバシラン州と南ラナオ州，およびマラウィ市の有権者絶対多数が ARMM への加入意思を表明した」との発表にもとづき，これら州市の ARMM 編入を宣言した。その結果 ARMM は，当初の4州に新たにバシラン州とマラウィ市が加わって5州1市構成となった。ただし，この自

治区にはマギンダナオと南ラナオ州が他の3州から地理的に大きく離れるという問題が解消されないまま残った。

この編入にともなって必要となったのが、「中央省庁の地方自治体監督責任と指揮系統の明確化のための」ミンダナオ全体の行政地区再編であった（行政命令第36号）。すなわち、第IX地区（西ミンダナオ）は北・南サンボアンガ、サンボアンガシブガイの3州およびダピタン、ディポログ、イサベラ、バガディアン、サンボアンガの5市構成となり、地域名はそれまでの「西ミンダナオ」から新に「サンボアンガ半島」となった。第X地区はブキッドノン、カミギン、北ラナオ、東・西ミサミスの5州およびカガヤンデオロ、ギンゴオッグ、イリガン、マライバライ、オロケタ、オサミス、タングブ、バレンシアの8市が構成し、地域名「北ミンダナオ」は従来通りとされた。第XI地区は、コンポステラバレー、東ダバオ、北、南ダバオの4州、ダバオ、ディゴス、パナボ、サマル、タグムの5市構成とし、地域名を南ミンダナオから「ダバオ地方」に改めた。これは、アメリカ植民地時代にダバオ州が成立した当時の範囲とほぼ同じである。

第XII地区は、マギンダナオと南ラナオ州のARMMへの編入、さらに1995年のスルタンクダラートの第XI地区編入後、北ラナオ州と北コタバト州が残されて2州構成となっていた。しかも両州は、前述のように、地理的に互いに大きく離れたままであった。これはひとつの行政地区として大きな問題であった。そこで2001年に北ラナオ州を上述のように北ミンダナオに加え、残る北コタバト州とコタバト市を南ミンダナオのスルタンクダラート、南コタバト、サラ

ンガニ州、ゼネラルサントス市に加えて第XII地区とし、地域名を州・市名の頭文字をつなげて「ソクスサルゲン（SOCCSKSARGEN）」とした。これは1966年以前の旧コタバト州からマギンダナオ州を除いた範囲にほぼ等しい。

2000年代のもうひとつの地区再編は、第IV地区南タガログの分割であった。2002年5月、アロヨ大統領は行政命令第103号により、「第IV地区内諸州市の社会経済発展を加速し、公共サービスの住民への伝達およびサービス改善のため」として、南タガログ地区の分割とアウロラ州の分離を発令した。その結果、南部ルソンのカビテ、ラグナ、バタンガス、リサール、ケソンの5州が第IV-A地区、南部のミンドロ、マリンドゥケ、ロンブロン、パラワン島が第IV-B地区となり、地域名を州名または島名の頭文字（ケソン州の場合は最後のソン）をつなげてそれぞれ「カラバルソン（CALABARZON）」、「ミマロパ（MIMAROPA）」とした。それとともに、かつてケソン州最北端部を構成したアウロラ準州を、カラバルソンから分離して第III地区に編入した。その結果、中部ルソン地区は従来の6州から7州構成となり、区域拡大となった。かくして2002年に行政地区がもうひとつ増えて全体で17地区となった。

III 地区再編の意味

1. 再編の筋道

フィリピンでは、これまでみてきたように、1972年の統一的行政地区区分確定後30年間にわたり地区区分と再編が複雑に繰り返された。しかしその眼目、狙いがどこにあったかは必ずしも明確でない。まず、この点を明らかにしてお

表1 広域行政地区の変遷（1972～2007年）

（単位：％）

1972年 ¹⁾				1990年				2007年			
行政地区	州数	面積比	人口比	行政地区	州数	面積比	人口比	行政地区	州数	面積比	人口比
全国	68	100.0	100.0	全国	73	100.0	100.0	全国	80	100.0	100.0
				NCR		0.2	13.1	NCR		0.2	13.1
				CAR	5	6.1	1.9	CAR	6	6.1	1.7
I イロコス	7	7.2	8.2	I	4	4.3	5.8	I イロコス	4	4.3	5.1
II カガヤンバレー	7	12.1	4.6	II	5	8.9	3.9	II カガヤンバレー	5	8.9	3.4
III 中部ルソン	6	6.1	10.1	III	6	6.1	10.2	III 中部ルソン	7	7.1	11.0
IV 南タガログ	11	15.8	22.7	IV	11	15.7	13.6	IV-A カラバルソン	5	5.4	13.3
V ビコール	6	5.9	8.1	V	6	5.9	6.4	V ビコール	6	5.9	5.8
								IV-B ミマロバ	5	9.2	2.9
VI 西ビサヤ	5	6.7	9.9	VI	5	6.7	8.9	VI 西ビサヤ	6	6.7	7.7
VII 中ビサヤ	3	5.0	8.3	VII	4	5.0	7.6	VII 中ビサヤ	4	5.0	7.2
VIII 東ビサヤ	5	7.1	6.5	VIII	5	7.1	5.0	VIII 東ビサヤ	6	7.1	4.4
IX 西ミンダナオ	3	6.2	5.1	IX	5	6.2	5.2	IX サンボアンガ半島	3	4.9	3.6
X 北ミンダナオ	10	13.3	8.2	X	7	9.4	6.5	X 北ミンダナオ	5	5.7	4.5
XI 南ミンダナオ	5	14.5	8.4	XI	5	10.6	6.6	XI ダバオ地方	4	6.6	4.7
				XII	5	7.8	5.2	XII ソクスサルゲン	4	6.3	4.2
								XIII カラガ	5	6.3	2.6
								ARMM	5	4.3	4.7

（出所）National Statistical Coordination Board（2005, 1.4-1.9），National Statistics Office（2010；1992），National Census and Statistics Office（1974）。

（注）1）この年次の州数には、大マニラのうちマニラ市だけを1州として数え、他の3市6町はリサール州に含めた。なお、人口比は1970年センサスより算出した。

こう。

表1は、行政地区の州数、面積比、人口比の変遷を、1972年、1990年、2007年の3時点で捉えたものである。これによると、11地区区分画定以降2007年までに新設された地区はNCR、CAR、ミマロバ、ソクスサルゲン、カラガ、ARMMの6地区であった。これら6地区新設の狙いは何であったか、それら行政地区は相互にいかなる関係にあるか、また新設地区と他の11地区との関係はどうであろうか。

結論から言うと、地区再編の背後には明確な2つの流れのあったことが認められる。ひとつ

は、NCR、ミマロバ、カラガの流れである。独立後共和国政府が直面した深刻な問題のひとつが、年率3パーセントを超える、とてつもなく高い人口増加率であった。この問題克服のためにも工業化推進が不可欠であったが、その効果は、直ちに首都圏の大マニラ地域に表れた。輸入代替型製造業の族生と雇用を求める農村人口の大量流入が起こり、マニラを中心とする都市地域の急激な人口増加と過密化が進んだ〔永野2001, 55-58; 中西2001, 72-78〕。その必然的結果は、マニラと周辺地域の生活環境の急速な劣悪化であった。これを阻止すべく1970年代から

NCR 内部の新規工場建設規制，周辺地区，特にカラバルソン，中部ルソン南部に輸出加工区，工業団地，経済特区の建設計画が持ち上がり建設ラッシュが起こった [Ocampo 1995, 289]。1983年の経済危機でブームはいったん衰えるが，1990年代から再び工業団地建設が本格化し，外国企業の進出が進んだ。その結果，カラバルソン，中部ルソン南部で人口が急増した。この流れの中で1978年にまず南タガログ地区からNCR が分離されて独立し，2002年には残った南タガログがカラバルソンとミマロバに分割された。この過程は人口増加に伴う南タガログの3分割と捉えることができよう。ミマロバは第IV地区の人口急増問題への対応が行われた後の残余ということになる。同じことがカラガと北ミンダナオとの間についてもいえる。というのは，先にも述べたように，1948年から1990年にかけて進んだ人口急増とそれに伴う北ミンダナオ地区の肥大化を避けるために東部を分割して成立したのが，1995年のカラガだったからである。

他は，CAR，ソクスクサルゲン，ARMM 創設を貫く流れである。1970年代にマルコス政権下で推し進められたアブラ州の木材・パルプ工場建設，カガヤン川支流チコ川流域の4つのダム建設計画は，アブラ州から新マウンテンプロビンス，カリンガ-アバヤオ州に及ぶ広範な地域にわたって，計画により直接影響を受ける山岳少数民族の反対運動を引き起こした。運動は次第にエスカレートし，やがてコルディレラ山地一帯を巻き込んで住民自治を要求する強力な反政府闘争へと発展した [Finin 2005, 250-257]。1987年の CAR 創設は山岳民族のこの要求に応えるためであった。ARMM 創設もイスラム教

徒問題への対応という意味で，CAR の民族問題対応とある種同類であった。1968年のジャビダー虐殺^(注14)に端を発して1969年には MNLF の結成 [Diaz 2011, 38-39]，やがて政府軍との戦闘開始，激化へと進む中で，政府は1972年に西ミンダナオ，1975年に中ミンダナオを新設した。これはイスラム教徒の優勢な地区を行政地区として区分したものという意味で，明らかに民族問題への対応であったし，1990年の ARMM 創設はその延長線上にあったことに疑問の余地はあるまい。事実，ARMM 構成州市のうちバシラン，スルー，タウイタウイ州は西ミンダナオから，南ラナオ，マギンダナオ州，マラウイ市は中ミンダナオからの編入であった。サンボアンガ半島とソクスクサルゲンは ARMM 成立過程で設立された調整または残余地区ということになる。

このようにみると，30年間に及んだ行政地区区分および再編は，結局，人口問題（NCR，カラバルソン，カラガ）と民族問題（CAR，ARMM）への対応であり，それ以外は残余（イロコス，カガヤンバレー，ミマロバ，サンボアンガ半島，ソクスクサルゲン）もしくは調整結果（中部ルソン，ダバオ地方）であったと解釈できる。この間地区再編と何ら関係なかったビコール，西・中・東ビサヤの4地区には，人口問題も民族問題も不在であったといえよう。

2. 評価

現行行政地区区分は，ルソン島を中心とする北部フィリピンが7区分，ミンドロ，パラワン島とビサヤ諸島からなる中部フィリピンが4区分，ミンダナオ島など南部フィリピンが6区分，合計17区分である。この17地区は，行政組織上

すべて同じかというところではない。第Ⅰ地区から第Ⅷ地区（うち第Ⅳ地区にはAとBの2地区がある）までの序数と地域名で示される地区が14地区、英語名の地区がNCR、CAR、ARMMの3地区ある。前14地区は文字通りの行政地区で、地区内は基本的に各自治体から構成され、そこに中央省庁の出先機関（＝地区事務局）が政策実施、自治体との連絡・調整のために配置される。これに対して後3地区の場合は、各自治体の上に強力な権限をもつ行政機構、あるいは自治政府が存在する。NCRの場合は、それを構成する16市1町（当初の4市13町のうち12町が市に昇格）の上に最初MMC、1978年から居住環境省（長官）、1995年からはMMDA（首都圏開発庁）があって首都圏の交通、防災（洪水など）、環境（ごみ処理）など諸問題の広域的処理と整備計画作成の権限をもつし、CAR、ARMMの場合は各自治体の上に自治政府（ただし、CARの場合は暫定）が存在して地区内の自治を行う。その意味では、同じ行政地区といってもそこには、通常の行政地区（14地区）と、MMDAのような統合的行政機構をもつ地区（1地区）、さらに自治政府をもつ自治区（2地区）、の3通りあるといわなければならない。

最初に述べたように、行政による地区区分の意図のひとつは行政効率の向上と地域開発推進（＝地域間格差の是正）であった。とすると、予想されることはそれぞれの地区範囲（面積）および人口規模が過度に大きくなるのを避ける傾向、つまり均一化、平準化の方向であろう。表1から明らかなのは、行政地区の面積規模は当初からかなりのばらつきがあること、しかし経年的にみると明確に平準化に向かっているという点である。1972年の地区面積比最小は中ビサ

ヤの5.0パーセント、最大は南タガログの15.8パーセントでその差は3倍強であった。1990年には最小がイロコススの4.3パーセント、最大が南タガログの15.7パーセントで、状況は変わらない。ところが、2007年には最小がイロコス、ARMMの4.3パーセント、最大がミマロパの9.2パーセントとなり、その差は2倍強にまで縮小した。

これを地区別人口比で見ると、平準化とは逆に最小・最大地区の格差は時間とともにやや拡大傾向にあるようにみえる。1970年には最小・最大の差が4.9倍、1990年には3.5倍、2007年の最小は、暫定自治区のCAR（1.7パーセント）を別とすると、カラガの2.6パーセント、最大はカラバルソンの13.3パーセントで、その差は5.1倍となり、格差がやや広がったことになる。ただし、1978年のNCR創設、1995年北ミンダナオからのカラガの分離、2002年の南タガログのカラバルソンとミマロパへの分割が、すべて人口増加による特定地区の肥大化を抑制するためであったのは確かである。地区ごとの州の数を見ても、1972年には3州構成の地区が1地区、10州以上からなる地区が2地区、平均の6州構成の地区は3地区にすぎなかった。しかし、2007年には最小が3州構成で2地区、最大が7州構成で1地区、平均の4～5州構成の地区が10地区となった。明らかに地区間格差は縮小に向かっているといえよう。

それでは現在の行政地区区分のメリットは何かであろうか。もちろん、それは評価する側の立場により異なるので一般論を述べるのは難しいが、ひとつだけはっきり言えることは、区分の精緻化が進んだという点である。たとえば、従来南タガログ地区として一括りにされてきたカ

ラバルソンとミマロパは人口増加を続ける首都圏の近郊地区と入植の進む離島地区であったし、山岳民族の圧倒する CAR が二分され編入されたイロコスとカガヤンバレー地区も、またイスラム教徒の住むスルー諸島、少数民族とビサヤ諸島からの移住者からなるサンボアング半島を一緒にした西ミンダナオも、地区の性格をかなり曖昧にしていたのは事実である。現行17地区区分を1960年代の10区分、1970年代初めの11区分と比べると、種々の難点が解消もしくは大幅に緩和され、地域の性格をよりよく反映する区分となっていると評価できる。このことは当然、住民にとっての行政サービスの向上、経済開発政策推進に大いに資しているものと思われるし、統計数値の分析、解釈においても大変便利になったことは否定できない。

いずれにしても地区区分の現状は、共和国政府の当面の課題に対応し、その後の調整も進んで、ひとつの安定状態にあるとみてよいであろう。2002年の再編を最後に、ここ10年近くの間17地区区分が続いていることが、それを物語っているといえそうである。

3. 見えてくるもの

一般に、ある特定地域の性格の一端はその人口動態に反映されるが、その場合特に人口比重の動きが重要となる。なぜなら、ある期間内の地区人口比増大はその地区への人口流入を、逆に縮小は人口流出を示唆するからである。ここでは、17行政地区の人口比に注目し、その変化を遡れる最も古い1903年センサス時から最新の2007年センサス時までの期間について検討してみよう。

表2は地区別人口比重と期間別増減を示した

ものである。これによると、17地区は全期間を通じて人口比重が増大した地区（Aグループ）、増減が微小であった地区（B）、一貫して減少した地区（C）の3つのグループに分かれることが知れる。Aグループに入るのはルソン島のNCR、カラバルソン、ミンダナオ島のサンボアング半島、北ミンダナオ、ダバオ、ソクスサルゲン、カラガ、ARMMの合計8地区であり、Bグループがルソン島のCAR、カガヤンバレー、中部ルソン、それにミマロパの4地区、Cグループがルソン島のイロコス、ビコール、ビサヤ諸島の西ビサヤ、中ビサヤ、東ビサヤの5地区である。

Aグループの人口比は、1903年から2007年の間に、23パーセントから51パーセントへと3割近くも増大した。つまり、全人口の4分の1弱しか擁していなかった地区が1世紀後には2分の1以上を擁する地区となったのである。こうした人口比増大をもたらす要因として2つが考えられる。ひとつは都市化であり、他は開発入植・移住である。植民地期に都市化要因によるとみられる人口比増大をみたのはNCRのみで、その増大率は約2パーセントであった。カラバルソンと中部ルソンは、この時期には人口比が減少する人口流出地区であった。これに対して入植・移住によるとみられる人口比増大は、サンボアング半島以下ミンダナオ6地区だけで5.2パーセント、BグループのCAR、ミマロパ、Cグループの東ビサヤを加えると6.3パーセントとなる。つまり、入植・移住によるとみられる人口比増大が都市化によるその3倍以上であったことになる。ということは、植民地期の人口比増大要因としては都市化より入植・移住の方がより強力であったことを示唆する。

表2 行政地区別人口比重と期間別増減

(単位：%)

グループ	行政地区別	植民地期			共和国期			全期間 ¹⁾
		1903	1939	増減	1948	2007	増減	増減
	全国	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0
A	NCR	4.3	6.2	1.9	8.3	13.1	4.8	8.8
	IV -A カラバルソン	9.7	8.7	-1.0	8.3	13.3	5.0	3.6
	IXサンボアンガ半島	1.2	1.9	0.7	2.1	3.6	1.5	2.4
	X北ミンダナオ	2.1	3.6	1.5	4.0	4.6	0.5	2.4
	XIダバオ	0.9	1.8	0.9	1.9	4.7	2.8	3.8
	XIIソクスカルゲン	0.5	1.0	0.5	1.1	4.3	3.2	3.8
	XIIIカラガ	1.5	2.0	0.5	2.0	2.6	0.6	1.1
	ARMM	2.6	3.7	1.1	4.1	4.7	0.6	2.1
	小計	22.8	28.9	6.1	31.8	50.8	19.0	28.0
B	III中部ルソン	10.7	9.9	-0.8	9.7	11.0	1.3	0.3
	IV -B ミマロパ	2.4	2.5	0.1	2.4	2.9	0.5	0.5
	CAR	1.9	2.4	0.5	1.9	1.7	-0.2	-0.2
	IIカガヤンバレー	3.9	3.8	-0.1	3.5	3.4	-0.1	-0.5
		小計	18.9	18.6	-0.3	17.5	19.0	1.5
C	Iイロコス	12.4	9.3	-3.1	8.8	5.1	-3.7	-7.3
	Vビコール	8.4	8.4	0.0	8.7	5.8	-2.9	-2.6
	VI西ビサヤ	14.2	13.5	-0.7	13.1	7.7	-5.4	-6.5
	VII中ビサヤ	14.7	12.2	-2.5	11.0	7.2	-3.8	-7.5
	VIII東ビサヤ	8.6	9.1	0.5	9.2	4.4	-4.8	-4.2
		小計	58.3	52.5	-5.8	50.8	30.2	-20.6

(出所) National Statistics Office (2010; 1992) より算出。

(注) 1) 第2次大戦を挟んだ混乱期 (1940~47年) を含む全期間 (1903~2007年)。

この開発入植、移住政策をフィリピン社会に持ち込んだのは、アメリカの植民統治であった^(注15)。未利用土地資源の積極的開発、活用による農業生産の拡充は、住民に「幸せ」を与えるための不可欠な手段と考えたアメリカは、統治開始後いち早く土地登記法 (1902年)、公有地法 (1903年) を布告、土地に対する所有権を主張する者は土地登記裁判所に所有権申請を行うこと、そうして土地登記申請がない土地は「無主の土地」と定め、その権利は国家に帰属

するもの、つまり公有地とした^(注16)。

当時、フィリピンの人口密度は全般的に低かったが (平方キロ当たり26人)、とりわけルソン島のCAR、カガヤンバレー、ミマロパ、ミンダナオ島では平方キロ当たり10人未満という低水準であった。アメリカはこうした人口希薄で公有地の広がる地域、特にミンダナオ島に注目し、そこにルソン島、ビサヤ諸島の人口稠密地帯の住民の移住を奨励した。その具体的施策は、21歳以上もしくは世帯主でかつ自らの耕作

を条件に申請者に公有地16ヘクタール（後に24ヘクタールに変更）までの無償譲渡を認めるホームステッド入植制，一定期間の継続的占有耕作を条件に慣行的占有地のタイトルを無償譲与するフリーパテント制，法定年齢もしくは世帯主を条件に個人の場合16ヘクタール（後に24ヘクタールに変更），法人の場合1024ヘクタールを限度として公有地購買を認める公有地払い下げ制などであった。1913年には農業入植地開設事業を開始，1918年からは労働局に島嶼間移住促進課を設けて移住者支援を続けた。1935年発足のコモンウェルス政府も入植・移住政策を堅持，同年キリノ・レクト法を制定してミンダナオ島内の本格的道路建設に乗り出し，1939年には国家土地開発入植庁（NLSA）を創設して政府による組織的大規模入植計画に着手した。北ミンダナオとカラガは，アメリカ統治下の移住促進政策に刺激されて植民地期に1.5パーセントという大きな比重増大を記録，カラガも0.5パーセントの増大を経験した。その他の地区でも0.5～1.1パーセントの人口比増大であった。植民地期の人口比拡大はCARやミマロバでもみられたが，いずれも0.1～0.5パーセントと微増にとどまった。

ルソン島のカガヤンバレー，ミンドロ，パラワン，ミンダナオ島は，独立後も急増する人口と農業不安への対応に苦慮する共和国政府によって，引き続き開発入植・移住計画の対象地域とされた。それを担当したのが1950年設立の土地開発入植公社（LaSeDeCo），1954年の国家入植復興庁（NARRA），1963年の土地庁（LA）であった。カガヤンバレー，ミマロバの人口比増大は1970～80年には止まり人口流入は終了したようであるが，ミンダナオでは「入植フロン

ティア」の消滅 [Huke 1963, 152; Wernstedt and Simkins 1965, 102; Bautista 2004, 169] といわれた1970年代半ば以降も，親戚，友人，知人入植者のつてを頼る，いわゆる連鎖移住の波が途絶えることはなく，少なくとも1990年代まで続いたと考えられる。というのは，ダバオ地方とソクスサルゲンでは1948年から2000年ころまで半世紀間にわたり人口比増大が続いたし，サンボアンガ半島，カラガでも1980年まで比重増大をみただけである^(注17)。その結果，ミンダナオ6地区は1948～2007年の59年間に9.2パーセントの比重増大を経験することになった。しかし，ミンダナオ6地区のうち4地区（サンボアンガ半島，北ミンダナオ，ダバオ地方，カラガ）では2007年の人口比が1990年と比べて低下しており，1990年代を境に人口動態の大きな転換があったように思われる [Umehara 2009, 513]。

これに対して独立後の都市化の進展は，工業化を急ぐ共和国政府の下で一段と加速された。共和国期に都市化によるとみられる人口比増大は，NCRで4.8パーセント，カラバルソンで5.0パーセント，中部ルソンで1.3パーセント，合計で11.1パーセントに達した。Aグループの地域でも，人口が増えるにつれてダバオ，サンボアンガ，カガヤンデオロ，ゼネラルサントス市など都市発達が目覚ましかった。独立後の比重増大要因としては都市化の方が開発入植・移住によるそれ（9.2パーセント）をはるかに上回っている。

人口比増減が微小であったBグループの特徴は，地区内に増大傾向の部分と減少傾向の部分の双方を抱えているか，同じ地区が時期的に増大傾向と減少傾向をあらわにしたかのいずれかである。中部ルソンは前者に属するため人口比

増減が微弱となり、地区全体の性格の曖昧さにつながっているのに対し、CAR、カガヤンバレー、ミマロパは後者に属し、長期間をとると増大傾向と減少傾向が相殺され結果的に微小な比重変化になったと考えられる。

比重減少のCグループに入るイロコス、ピコール、西ビサヤ、中ビサヤ、東ビサヤの5地区では、1903年から2007年まで（東ビサヤでは1948～2007年）一貫して比重を低下させ、その減少幅は28パーセントにも達した。このように長期間にわたりコンスタントな人口流出を経験する地区とは、いったいどういう特徴をもつ地域であろうか。注目されるのは、表2から明らかかなように、Cグループ5地区の人口比は20世紀初頭には全人口の6割近くに達していたという事実である。共和国独立直後の1948年でも、これら5地区の人口比重は5割強あったが、2007年には3割へと大幅に減少した。

Cグループ5地区は、スペイン時代後期に、中部ルソン、カラバルソンとともに、タバコ、アバカ、砂糖、ココヤシなど輸出商品の生産が順調で大きな繁栄を経験し、20世紀初頭にはすでにかなりの人口集中をみていた。1903年の人口比重は中ビサヤ（14.7パーセント）、西ビサヤ（14.2パーセント）、イロコス（12.4パーセント）の方がNCR（4.3パーセント）やそれに近い中部ルソン（10.7パーセント）、カラバルソン（9.7パーセント）よりはるかに高く、東ビサヤ（8.6パーセント）、ピコール（8.4パーセント）がそれに続くという状態であった。したがって、当時の人口比重ではNCR、カラバルソン、中部ルソンの3地区合計（面積比12.7パーセント）が25パーセントであるのに対し、西ビサヤと中ビサヤの2地区（面積比11.7パーセント）だけで29

パーセント、東ビサヤを合わせると38パーセント（面積比18.8パーセント）に達し、後者が前者を13ポイントも上回った。20世紀初頭には、植民地支配の中心地（NCR）とその周辺地域（カラバルソン、中部ルソン）よりも、西・中ビサヤ地区、イロコス地区といった現時点で周辺とみられる地域により多くの人口が集中するという、今とは全く逆の状況が存在したのである。

これはいったい何を意味するのであろうか？ フィリピン群島の人口分布は、現在のようにNCRを中心とする単一中心型ではなく、イロコス、ピコール、西ビサヤ、中ビサヤなどにも中心がある多核・分散型であったとみられる。しかし、アメリカ時代になってからマニラを中心とする交通・運輸・通信システムの整備拡充で首位都市（primate city）と呼ばれるような一極集中型都市発展に向かい、独立後はさらに首都圏の交通運輸網の整備、とりわけ1970年代末以降の新国際分業体制下で進んだ交通システムの高速化によりExtended Metropolitan Region（EMR）と呼ばれるような、NCRとその周辺地区（カラバルソンと中部ルソン南部）を単一中心とする、巨大都市化の展開がみられた [McGee 1995, 3-20]。こうした過程の中でCグループの5地区は、いずれも中心からみて地理的に遠隔、周縁地域となり、人口吸収力を欠いたまま人口流出地区となって今日に至っている、と解釈される。

それではCグループの住民はどこに移住したのであろうか。それを示してくれるのが表3の地区別主要民族構成および表4の主要8民族の地区別分布である。2000年センサスが取り上げた民族数は144集団（中国人、欧米人、その他外国人は除く）で、うち90万人以上の人口をも

表3 行政地区別主要民族分布 (2000年)

(単位：%)

行政 地区別	主 要 民 族														その他 少数民族
	キリスト教徒							イスラム教徒							
	タガログ	セブアノ ¹⁾	イロカノ	ヒリガイ ノン ²⁾	ビコラノ	ワライ	カパン パガン	パンガ シナン	マラナオ	マギン ダナオ	タオスグ				
全国	28.1	24.1	9.1	10.0	6.0	3.4	3.0	1.8	1.4	1.3	1.2	1.2	106		
CAR	4.6	0.4	31.3	0.2	0.2	-	0.3	1.3	-	-	-	-	61.7		
I	2.8	0.3	65.1	0.1	0.1	-	0.1	27.7	-	-	-	-	3.7		
II	6.6	0.2	67.6	0.2	0.1	-	0.1	0.1	-	-	-	-	25.0		
III	55.1	1.5	11.6	0.4	0.8	0.4	26.7	0.3	-	-	-	-	3.1		
NCR	70.4	7.0	3.7	3.2	4.6	2.7	1.2	1.1	0.2	0.1	-	-	5.7		
IV	79.9	4.0	1.7	2.0	2.2	0.7	0.2	0.2	0.1	-	-	-	8.9		
V	3.3	4.4	-	0.8	80.3	-	-	-	-	-	-	-	11.0		
VI	0.2	7.4	-	87.0	-	-	-	-	-	-	-	-	5.3		
VII	0.2	97.5	-	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	1.2		
VIII	0.3	40.6	-	-	-	57.4	0.1	-	-	-	-	-	1.4		
IX	0.7	56.6	0.6	3.1	0.1	0.1	-	-	0.2	1.2	7.2	30.2			
X	0.4	77.4	0.8	4.0	0.1	0.3	0.1	-	0.5	-	-	16.3			
XI	1.4	57.4	2.5	12.2	0.2	1.1	0.2	-	0.4	1.4	0.5	22.8			
XII	1.2	34.0	6.1	21.9	0.1	0.2	0.1	-	12.4	14.5	0.2	9.2			
XIII	0.3	76.4	0.8	3.3	0.2	1.1	-	-	0.3	-	-	17.5			
ARMM	0.4	2.3	0.6	2.3	0.1	-	-	-	25.5	21.1	26.8	20.7			

(出所) National Statistics Office (2002).

(注) 1) セブアノは、センサス集計中のセブアノの他にピサヤ、ボホラノ、フトウアノン、スリガオノンの合計。

2) ヒリガイノンは、センサス集計中のヒリガイノンの他にキニライア、アクラノン、カピセニョ、ハムティコノンの合計。

表4 主要8民族（キリスト教徒）の地区別分布（2000年）

（単位：％）

地区別・民族別	Ⅲ・NCR・Ⅳ		Ⅰ		Ⅴ	Ⅵ	Ⅶ	Ⅷ
	タガログ	カパン パガン	イロカノ	パンガ シナン	ビコラノ	ヒリガイ ノン ²⁾	セブアノ ³⁾	ワライ
全国	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
CAR	0.3	0.1	6.1	1.3	—	—	—	—
Ⅰ イロコス	0.5	0.2	39.4	85.5	—	—	—	—
Ⅱ カガヤンバレー	0.8	0.1	27.4	0.2	—	—	—	—
Ⅲ 中部ルソン	20.6	92.5	13.5	1.7	1.4	0.4	0.7	1.2
NCR	32.4	5.0	5.2	8.1	9.9	4.2	3.8	10.6
Ⅳ 南タガログ ¹⁾	43.7	1.0	2.9	2.1	5.6	3.1	2.6	3.5
Ⅴ ビコール	0.7	—	—	0.1	82.0	0.5	1.1	—
ルソン小計	99.2	99.1	94.7	99.1	99.2	8.3	8.4	15.6
Ⅵ 西ビサヤ	—	—	—	0.2	—	70.9	2.5	—
Ⅶ 中ビサヤ	—	—	—	—	—	0.6	30.2	—
Ⅷ 東ビサヤ	—	0.1	—	—	—	—	8.0	80.5
ビサヤ小計	0.1	0.2	0.1	0.3	0.1	71.6	40.6	80.7
Ⅸ 西ミンダナオ	0.1	—	0.3	—	—	1.2	9.5	—
X 北ミンダナオ	—	0.1	0.3	0.1	—	1.4	11.6	0.3
XI 南ミンダナオ	0.3	0.4	1.8	0.3	0.3	8.3	16.2	2.2
XII 中ミンダナオ	0.1	0.1	2.3	0.1	0.1	7.5	4.8	0.2
XIII カラガ	—	—	0.2	—	0.1	0.9	8.7	0.9
ARMM	—	—	0.2	—	—	0.7	0.3	—
ミンダナオ小計	0.7	0.7	5.2	0.6	0.7	20.1	51.0	3.7

（出所）表3と同じ。

（注）1）2000年センサス時にはまだカラバルソンとミマロバは分離していなかった。

2）センサス集計中のヒリガイノンの他に、キニライア、アクラノン、カピセニョ、ハムティコンを含む。

3）セブアノの他にビサヤ、ボホラノ、プトゥアノン、スリガオノンを含む。

つ集団が11，うち上位8集団はキリスト教徒，9～11位の3集団はイスラム教徒，「その他」がいわゆる「少数民族」であった。ここからいくつかが事実が確認できる。

第1に，Cグループ5地区から流出した住民とは，現在フィリピンの8大主要民族であったという事実である。表3のタガログとは中部ルソン南部からNCR，カラバルソン地区を故郷とする民族であり，セブアノは中ビサヤ地区，

イロカノとパンガシナンはイロコス地区，ヒリガイノンは西ビサヤ地区，ビコラノはビコール地区，ワライは東ビサヤ地区，カパンパガンは中部ルソン（パンパンガ州）出身の民族である。一般に，人口比減少地区＝人口流出地区と捉えると過剰人口と貧困が押し出要因というイメージを拭いきれないし，事実これまで多くの研究がそのように説明してきた [Paderanga 1995, 3; Pelzer 1945, 85-104]。しかし，人口流出地区はい

ずれも、スペイン時代に形成された人口集中地区であり、住民は現代フィリピンのキリスト教徒主要民族であった。これら主要民族の移住には、過剰人口によって押し出された者が大半を占めることは確かであるが、植民地期はもとより共和国期の入植においても、富裕層による勢力拡大という面のあったことも否定できない^(註18)。

第2に、これら主要民族の流出先は、それぞれ地理的に近隣の地区に向かうものであったことが確認される(表4参照)。20世紀を通して最大幅の人口比減少をみた中ビサヤのセブアノは、そのすぐ南に位置するミンダナオ島に向かい、現在、ARMMを除くミンダナオ5地区で最優勢民族となっている(表3参照)。西ビサヤのヒリガイノンもミンダナオ島を主たる移住先とし、特に南ミンダナオと中ミンダナオでは住民の1~2割強を占めてセブアノに次ぐ勢力を誇る。イロコス地区のイロカノは、カガヤンバレーをはじめCAR、中部ルソンなど隣接する地区のほかミンダナオにも移住した。カガヤンバレーへの移住はスペインのタバコ独占政策(1781~1882年)のもとで始まり、アメリカ時代に一段と進んで現在地区住民の7割近くを占めるまでになった。ビコール半島のピコラノもミンダナオ各地に移住者を送っているが、より重要な移住先は、地続きのカラバルソン、NCRであることが分かる。東ビサヤのワライの場合、隣接するミンダナオ島への移住と同時に、ピコラノ同様、NCR、カラバルソンへの移住が重要なようにみえる。

タガログの場合は、2000年センサスの地区区分の関係でその移住先が明確でないが、1960年センサス時でみると核心的分布地域南部のマリ

ンドゥケ、ミンドロ島などミマロパと中部ルソン地区東北部(ヌエバエシハ州)への移住者の多いことがわかる[BCS 1962]。

第3に、主要民族が向かった入植・移住先は、いずれも少数民族あるいはイスラム教徒など非キリスト教徒比率が相対的に高い地区であった、という点である(表3参照)。同比率はCARで62パーセント、カガヤンバレー25パーセント、西ミンダナオ39パーセント、北ミンダナオ17パーセント、南ミンダナオ25パーセント、中ミンダナオ37パーセント、ARMM 94パーセントとなり、ミンダナオ全体の平均で36.1パーセントに達している。1903年センサス時に、ミンダナオ全体の非キリスト教徒比率は59パーセントであったし、CARでは73パーセント、カガヤンバレーでは82パーセントと一段と高かった[US Bureau of the Census 1905 Vol. IV, 181-185]。これは、キリスト教徒主要民族の移住が少数民族やイスラム教徒の居住地区に向かうものであった、というパターンを明瞭に物語ってくれる。

フィリピンの民族問題とは、しばしば126種とも186種ともいわれる民族・言語数の多さのように理解されることがある。確かに、民族・言語が多種にのぼることは相互の意思疎通を阻害し相互不信を招きやすいという意味で問題である。しかし、より深刻なのは、入植・移住過程で醸成された主要民族(≒キリスト教徒)対少数民族・イスラム教徒(≒非キリスト教徒)の対立である。というのは、キリスト教徒である主要民族の移住はホームステッド入植制など公有地法の規定にもとづく合法的なものであったが、そこには少数民族、イスラム教徒が慣習法にもとづいて使用してきた共同体所有地、父祖伝来の土地が広範に含まれていた。したがっ

て、キリスト教徒主要民族の入植・移住は、非キリスト教徒からすると、自らの土地への無断侵入であったし、土地篡奪以外の何物でもなかった。少数民族の多くはより条件の悪い内陸部、山地部に後退して生活の維持を図ったが、イスラム教徒は沿岸部・平野部にとどまって抵抗・抗争を続けてきた。こうして少数民族やイスラム教徒の間に、キリスト教徒主要民族に対する強い不信感と怨念が醸成されることとなった。フィリピンが今日直面する民族問題とはこの問題である。

むすびにかえて

以上の考察から確認できるのは次の4点である。第1に、フィリピンで広域行政地区が全国11地区区分に統一されたのは1972年のマルコス政権下行政改革においてであった、という点である。広域行政地区の必要性は1950年代にすでに認識され政府による8区分案が提示されたが、1970年代初めまで区分の不統一、不安定状態が続いていた。区分統一の直接的理由として地域経済開発の促進と行政サービスの効率化がいわれるが、背後には一層の中央集権化の推進、強力な中央政府樹立という、当時の政権の意図があったのは確かである。

第2に、11地区区分画定後直ちに再編が繰り返されることになったのは、独立後高率で進んだ人口増加、それともなう首都圏への農村人口の大量流入と急激な過密化、1970年代に入って激化の一途をたどったミンダナオのイスラム教徒問題、1970年代後半から過激化した北部ルソン山岳民族の反政府運動、などに対処する必要があったからである。前者は人口問題であり、

後者は民族問題への対応であった。そうした問題対応の結果、既存行政地区の調整が必要となり、広範な調整再編となった。それが結果的に30年間に及んだのである。

第3に、行政地区数が11から17に増えたことの意味は、地区区分の精緻化が進んだと受け止めてよからう、という点である。少なくとも、1970年代初めまでの10～11区分と比べて格段の進展があったのは確かである。

第4に、新たな17地区区分から見えてきたものは、フィリピンの過去1世紀間がひとつにはNCRとそれに隣接するカラバルソン、中部ルソン南部への人口集中の過程であり、他はスペイン時代に人口集中があった地区から少数民族、イスラム教徒地区への入植・移住の過程であった、という点である。この歴史過程が、1970年代以降政府が強く対応を迫られつつも、いまだ解決に至っていない民族問題の淵源であった。

今後の課題としては、何よりもまず17行政区それぞれ性格と相互の関係を明確にし、全体像を構築することであろう。その場合重要なのは、各地区を歴史的パースペクティブの中に位置づけて捉えるという視点である。先にも確認したように、20世紀初頭には植民地支配の根拠地(NCR)とその周辺2地区(カラバルソン、中部ルソン)よりも西および中ビサヤ2地区の方により多くの人々が住んでいた。また、NCRと周辺2地区の人口比が2割5分であった当時、現在の人口流出5地区(イロコス、ピコール、西・中・東ビサヤ地区)には全人口の6割が集中していた。これらの事実は重く受け止めなければならないであろう。なぜなら、首都圏3地区と人口流出が続く周辺5地区の人口比が過去1世紀間に逆転したからである。その逆転のプ

ロセスとメカニズムはまだ十分に明らかにされていない。また、これまで人口吸収要因であった入植・移住は、すでに開拓前線の消滅、連鎖移住の大幅縮小からこれまでのような作用は期待し難く、今後の人口動態はどうか、同時に、一応対応できたかにみえる民族問題が今後どのような方向に展開するか、大いに注目されるところである。

(注1) デ・コミン (1969) によると、19世紀初めの段階の4区分の内訳は、マニラ大司教管区がトンド、ブラカン、バタアン、カビテ、ラグナ、バタンガス、サンバレス、ミンドロ州、ヌエバセゴビア司教管区がパンガシナン、イロコス、カガヤン州、イトゥイおよびパニキ、バタネス布教区、ヌエバカセレス司教管区がタヤバス、ヌエバエシハ、カマリネス、アルバイ州、セブ司教管区がセブ、ボホール、アンティケ、カビス、イロイロ、カラミアネス、ネグロス島、レイテ、サマール、カラガ、ミサミス、サンボアンガ州、それにマリアナ諸島であった。

(注2) 広域行政とは、「地方自治体の区域を超えて対応しなければならない行政のこと」[遠藤 1991, 142] で、ここでは、そのために設定される範囲を広域行政地区と呼ぶ。

(注3) このように見えるのは、1960年代以降伝統的地誌(学)が衰退して地域区分論が地理学の中で重要視されなくなったこと、フィリピン人地理学者が政府の行政地区区分の議論に参加したこと、などによると考えられる。

(注4) 1967年経済センサス [BCS 1973, xii] では、ネグロス島の東西2州すべてが西ビサヤ地区に入っているが、1969年フィリピン統計年鑑 [BCS 1971, 1] では東ネグロス州は東ビサヤ地区の構成州となっている。これも地区区分の不安定性を示す事例のひとつに数えられるであろう。

(注5) 注11を見よ。なお、ウェンステッドとスペンサーによると、Greater Manila という言葉を最初に使ったのは、1960年代初めのフィリピン

中央銀行であったという [Wernstedt and Spencer 1967, 685 n.19]。ただし、そのときの範囲は4市4町であった。

(注6) 『行革プラン』第1巻はAからFまでの6編に分かれ、A. まえがき、B. 行政制度の進化、C. 経済開発行政、D. 社会開発行政、E. 中央政府専管条項、F. 一般条項であった。

(注7) 片山 [1990, 151] によると、フィリピン行革のガイドラインは行政の「簡素化」、「経済性」、「効率化」の3つであったという。

(注8) パンガシナン州は、『行革プラン』では中部ルソン地区に入ったままであるが、1975年刊行の『フィリピン・アトラス』でも、またNEDA (1976) の『1976年フィリピン統計年鑑』でもイロコス地区に編入されている。したがって、同州のイロコス地区編入は1972年の行政改革以降1975年までのどこかの段階で行われたものと推察される。それを規定する法令は未確認であるが、本稿では、この変更は1972年行政改革時のものとして取り扱うこととする。

(注9) 1975年の『フィリピン・アトラス』の刊行自体が当時の状況を反映している、と解釈できよう。

(注10) PD 第742号にはこのように書かれているが、その後出版された統計書類で北サンボアンガ州が北ミンダナオ地区に含まれているものを見かけたことは皆無である。

(注11) 当時の4市13町とは、マニラ、カロオカン、パサイ、ケソン市とラスピニャス、マカティ、マラボン、マンダロヨン、マリキーナ、ムンティンルバ、ナボタス、パラニャケ、パシッグ、パテロス、サンファン、タギッグ、バレンスエラの13町である。なお、下線のある4市6町が大マニラの範囲であった。

(注12) 大統領布令第1396号第1条によると、居住環境省の目標は、土地の最適利用、十分な住居の供給、環境保全、適正技術利用、自立的コミュニティーの相互依存推進によるコミュニティーの成長、再生を実現すること、となっている。

(注13) これには、表3からも分かるように、

CAR 住民の 4 割は主要民族からなること、加えて自治区の考え方は反政府運動指導者がミンダナオのイスラム教徒の要求にヒントを得たもので、住民の間に必ずしも広く浸透したものでなかったこと、の 2 つが深く関係する。

(注14) コレヒドール虐殺ともいう。1968年にフィリピン国軍の兵士が彼らの指揮下にあったモロ新兵をコレヒドール島での訓練中に皆殺した事件。ジャビダーは指揮官の名前。

(注15) スペインの政策は、既存の居住地への人口集中を促すもので、これと全く逆であった [Huke 1963, 162]。

(注16) 所有権登記にすぐ反応したのは教育を受けたエリート層（地主層）だけで、一般住民の多くは法律公布も知らなければ登記の意味も理解できず、耕作地自体もその多くが法的には王領地（アメリカ時代は公有地）の慣行的占有でしかなく、登記申請しても無駄だった。キリスト教化されていない、つまりスペイン支配を拒み続けてきた群島各地の少数民族、ミンダナオ島南西部およびスルー諸島のイスラム教徒は、当然、アメリカの権力を直には承認していなかったために、土地登記法には反応せず、従来通り慣習法に依存したままであった。その結果アメリカは実在するもの以上に広大な土地を公有地として確認することになった。

(注17) 新しい入植地が消滅した後も入植・移住が続いたのは、初期入植者の耕地分割と小作経営の拡大による後続移住農民の吸収と、入植地での商業など経済活動の拡大、都市発達などに伴う雇用増大によるものである。

(注18) たとえば、Krinks (1979, 1-17) のダバオ州マワブ町、Bautista (2004, 163-192) のブキッドノン州の調査事例などがそれを示唆してくれる。

文献リスト

〈英語文献〉

- Abueva, Jose V. 1969. "Issues of Reorganization Strategy: The Government Survey and Reorganizaqtion Commission (1954-1956) and the Commission on Reorganization (1969-)." In *Perspectives in Government Reorganization*. ed. J. V. Abueva, 5-30. Manila: U.P. College of Public Administration.
- Bautista, G. M. 2004. "Reconstructing Emvironmental Change in the Foothills of Mount Kitanglad Natural Park." In *Communities at the Margins: Reflections on Social, Economic, and Environmental Change in the Philippines*. eds. H. Umehara and G.M. Bautista, 163-192. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Blair, Emma H. and James A. Robertson (B&R) eds. 1903-09. *The Philippine Islands 1493-1898*. 55 vols. Cleveland: Arthur H. Clark Company.
- Burley, T. M. 1973. *The Philippines: An Economic and Social Geography*. London: G. Bell and Sons Ltd.
- Comyn, Tomas de 1969. *State of the Philippines in 1810*. Manila: Filipiniana Book Guild.
- De Guzman, R. P. and Associates 1969. "Administrative Field Organization." In *Perspectives in Government Reorganization*. ed. Jose V. Abueva, 257-288. Manila: UP College of Public Administration.
- Diaz, P.P. 2011. "MNLFF: When? Who?" *Our Mindanao* 1 (4) (March): 38-39.
- Finin, Gerard A. 2005. *The Making of the Igorot: Contours of Cordillera Consciouness*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Forbes, W. Cameron 1928. *The Philippine Islands*. Vol. 1, Boston and New York: Houghton Mifflin Company.
- Fry, Howard T. 1983. *A History of the Mountain Province*. Quezon City: New Day Publishers.
- Fund for Assistance to Private Education (FAPE) ed. 1975. *The Philippine Atlas. Vol. 1 A Historical, Economic and Educational Profile of the Philippines*. Manila: Fund for Assistance to Private Education.
- Guillermo, Artemio R. and May Kyi Win 1997. *Historical Dictionary of the Philippines*. Lanham, Md., & London: The Scarecrow Press.
- Abueva, Jose V. 1969. "Issues of Reorganization Strategy: The Government Survey and

- Huke, Robert E. 1963. *Shadows on the Land: An Economic Geography of the Philippines*. Manila: Bookmark.
- Krinks, Peter 1974. "Old Wine in a New Bottle: Land Settlement and Agrarian Problems in the Philippines." *Journal of Southeast Asian Studies* 5 (1): 1-17.
- Macapagal, Diosdado 1962. *Five-Year Integrated Socio-Economic Program for the Philippines by President Diosdado Macapagal (Annex A to the State of the Nation Message of President Diosdado Macapagal, January 22 1962: A Proposed Five-Year Integrated Program for Socio-Economic Development 1963-1967)*. Manila.
- McGee, T. G. 1995. "Metrofitting Emerging Mega-Urban Regions of ASEAN: An Overview." In *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*. eds. T. G. McGee and Ira M. Robinson, 3-26. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Ocampo, Romeo B. 1995. "The Metro Manila Mega-Region." In *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*. eds. T. G. McGee and Ira M. Robinson, 282-295. Vancouver: UBC Press.
- Paderanga, Cayetano W. Jr. 1995. *A Review of Land Settlement in the Philippines 1900-1975*. Mindanao Studies Reports 2. Quezon City: U.P. Center for Integrative and Development Studies.
- Pelzer, Karl J. 1945. *Pioneer Settlement in the Asiatic Tropics; Studies in Land Utilization and Agricultural Colonization in Southeastern Asia*. New York: American Geographical Society.
- Presidential Commission on Reorganization (PCR) 1973a. *The Reorganization of the Executive Branch of the Philippine Government*. Vol. I. The Integrated Reorganization Plan. Manila: Lawin Publishing House, Inc.
- 1973b. *The Reorganization of the Executive Branch of the Philippine Government*. Vol. II. The Justifications and Supporting Tables. Manila, Lawin Publishing House Inc.
- Republic of the Philippines, Bureau of the Census and Statistics (BCS) 1962. *Census of the Philippines 1960 Population*, Vol. 1. Report by Province. Manila.
- 1963. *Census of the Philippines 1960 Population*, Vol.2, Summary Report, Manila.
- 1973. *Economic Census of the Philippines: 1967 Small Establishments Report*, Vol. IX. Manila.
- 1971. *Philippine Statistics 1969 Yearbook*. Manila.
- Republic of the Philippines, National Census and Statistics Office (NCSO) 1974. *Philippines 1970 Census of Population and Housing: Vol. II National Summary*. Manila.
- Republic of the Philippines, National Economic Council (NEC) 1961. *A Five-Year Economic and Social Development Program for the Mindanao Area (1962-1966)*. Manila.
- 1966. *Socio-Economic Development Program for FY1966-67 to FY1969-70* Part I and II. Manila.
- Republic of the Philippines, National Economic Development Authority (NEDA) 1976. *Statistical Yearbook of the Philippines 1976*. Manila.
- Republic of the Philippines, National Statistical Coordination Board (NSCB) 2005. *2005 Philippine Statistical Yearbook*. Makati City.
- Republic of the Philippines, National Statistics Office (NSO) 1992. *1990 Census of Population and Housing, Report No.3: Socio-economic and Demographic Characteristics*. Manila.
- 2002. *2000 Census of Population and Housing*. Manila.
- 2010. *2007 Census of Population and Housing, Report No.3. Population, Land Area, and Density*. Manila.
- Salita, D. C. and D. Z. Rosell 1980. *Economic Geography of the Philippines*, Metro Manila: National Research Council of the Philippines.
- Schreurs, Peter, MSC 2002. "The Genesis, Disappearance, and Revival of a "Caraga Region" in Mindanao." *TAMBARA* 19: 1-16.
- Umehara, Hiromitsu 2009. "Koronadal Valley: Half a

- Century after Land Settlement in South Cotabato, Mindanao.” *Philippine Studies* 57 (4) (December): 505-541.
- US Bureau of the Census 1905. *Census of the Philippine Islands: 1903*. 4 vols. Washington: Government Printing Office.
- US War Department, Division of Insular Affairs 1902. *A Pronouncing Gazetteer and Geographical Dictionary of the Philippine Islands*. Washington: GOP.
- Wernstedt, F. L. and P. D. Simkins 1965. “Migration and the Settlement of Mindanao.” *Journal of Asian Studies* 25 (1) (November): 83-101.
- Wernstedt, F. L. and J.E. Spencer 1967. *The Philippine Island World: A Physical, Cultural, and Regional Geography*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- 〈日本語文献〉
- 遠藤文夫 1991. 「日本の広域行政」『年報行政研究』26号.
- 片山裕 1990. 「アキノ政権の行政改革」『年報行政研究』25号.
- 川中豪 2003. 「フィリピンの地方分権改革」作本直行・今泉慎也編『アジアの民主化過程と法——フィリピン・タイ・インドネシアの比較——』経済協力シリーズNo.202 アジア経済研究所.
- 中西徹 2001. 「都市化と貧困」中西徹・小玉徹・新津晃一編『アジアの大都市4 マニラ』日本評論社: 49-69.
- 永野善子 2001. 「フィリピンの都市と農村」中西ほか編『アジアの大都市4 マニラ』日本評論社: 71-91.
- [謝辞] 資料収集にあたってアテネオデマニラ大学の2人の友人、バウティスタ (G. M. Bautista) 教授とマグノ (Nota Magno) 講師にお世話になった。ここに記して謝意を表したい。
- (立教大学名誉教授, 2011年11月4日受領, 2012年2月3日, レフェリーの審査を経て掲載決定)

付表1 現行広域行政地区と構成州 (2010年12月31日現在)

行政地区 (地域名)	構成州 (80州)
NCR	(マニラ首都圏)
CAR	アブラ, アパヤオ, ベンゲット, イフガオ, カリंगा, マウンテンプロビンス
第I地区 (イロコス)	北イロコス, 南イロコス, ラウニオン, パンガシナン
第II地区 (カガヤンバレー)	バタネス, カガヤン, イサベラ, ヌエバビスカヤ, キリノ
第III地区 (中部ルソン)	アウロラ, バタアン, プラカン, ヌエバエシハ, パンパンガ, タルラク, サンバレス
第IV-A地区 (カラバルソン)	バタンガス, カビテ, ラグナ, ケソン, リサール
第V地区 (ビコール)	アルバイ, 北カマリネス, 南カマリネス, カタンドゥアネス, マスバテ, ソルソゴン
第IV-B地区 (ミマロバ)	マリンドゥケ, 西ミンドロ, 東ミンドロ, パラワン, ロンブロン
第VI地区 (西ビサヤ)	アクラン, アンティケ, カピス, ギマラス, イロイロ, 西ネグロス
第VII地区 (中ビサヤ)	ボホール, セブ, 東ネグロス, シキホール
第VIII地区 (東ビサヤ)	ピリラン, 東サマル, 北サマル, 西サマル, レイテ, 南レイテ
第IX地区 (サンボアンガ半島)	北サンボアンガ, 南サンボアンガ, サンボアンガシブガイ
第X地区 (北ミンダナオ)	ブキッドノン, カミギン, 北ラナオ, 西ミサミス, 東ミサミス
第XI地区 (ダバオ地方)	東ダバオ, コンポステラバレー, 北ダバオ, 南ダバオ
第XII地区 (ソクスサルゲン)	(北) コタバト, サランガニ, 南コタバト, スルタンクダラート
第XIII地区 (カラガ)	北アグサン, 南アグサン, デイナガット諸島, 北スリガオ, 南スリガオ
ARMM (イスラム教徒自治区)	バシラン, 南ラナオ, マギンダナオ, スルー, タウイタウイ

(出所) NSO (2010, 74-76).

(注) 本表では構成市はすべて構成州に含めた。なお、州の順序は出所のまま。

付表2 マグサイサイ政権下 GSRC 勧告の行政地区と構成州 (1956年)

行政地区	構成州 (54州)
第I地区	北イロコス, 南イロコス, ラウニオン, アブラ, マウンテンプロビンス, パンガシナン, タルラク, サンバレス
第II地区	バタネス, カガヤン, イサベラ, ヌエバビスカヤ
第III地区	バタアン, プラカン, ヌエバエシハ, パンパンガ, マニラ, カビテ, ラグナ, バタンガス, リサール, ケソン, マリンドゥケ, 西ミンドロ, 東ミンドロ, パラワン
第IV地区	アルバイ, 北カマリネス, 南カマリネス, カタンドゥアネス, マスバテ, ソルソゴン
第V地区	アンティケ, カピス, イロイロ, 西ネグロス, ロンブロン
第VI地区	ボホール, セブ, 東ネグロス, レイテ, サマル
第VII地区	北ラナオ, 南ラナオ, 西ミサミス, 北サンボアンガ, 南サンボアンガ, スルー
第VIII地区	アグサン, ブキッドノン, コタバト, ダバオ, 東ミサミス, 北スリガオ, 南スリガオ

(出所) De Guzman and Associates (1969, 261-264).

(注) マニラ市を除く市はすべて州に含めた。なお、この時点で地域名は存在しなかった。

付表3 マルコス政権下行政改革時の行政地区と構成州（1972年）

行政地区（地域名）	構成州（68州、ただし準州を除く）
第Ⅰ地区（イロコス）	北イロコス、南イロコス、ラウニオン、 <u>バンガシナン</u> 、アブラ、ベンゲット、マウンテンプロビンス
第Ⅱ地区（カガヤンバレー）	バタネス、カガヤン、イサベラ、ヌエバビスカヤ、キリノ、イフガオ、カリンガーアパヤオ
第Ⅲ地区（中部ルソン）	バタアン、ブラカン、ヌエバエシハ、パンパンガ、タルラク、サンバレス
第Ⅳ地区（南部タガログ）	マニラ、リサール、カビテ、ラグナ、バタンガス、ケソン、アウロラ（準州）、マリンドゥケ、東ミンドロ、西ミンドロ、パラワン、ロンブロン
第Ⅴ地区（ビコール）	北カマリネス、南カマリネス、アルバイ、カタンドゥアネス、マスバテ、ソルソゴン
第Ⅵ地区（西ビサヤ）	アンティケ、アクラン、カピス、イロイロ、ギマラス（準州）西ネグロス
第Ⅶ地区（中ビサヤ）	セブ、ボホール、東ネグロス、シキホール（準州）
第Ⅷ地区（東ビサヤ）	レイテ、南レイテ、ピリラン（準州）、北サマル、東サマル、西サマル
第Ⅸ地区（西ミンダナオ）	北サンボアンガ、南サンボアンガ、スールー
第Ⅹ地区（北ミンダナオ）	ズキッドノン、カミギン、東ミサミス、西ミサミス、北ラナオ、南ラナオ、北アグサン、南アグサン、北スリガオ、南スリガオ
第Ⅺ地区（南ミンダナオ）	東ダバオ、北ダバオ、南ダバオ、コタバト、南コタバト

（出所）PCR（1973a, 30-31）。

（注）構成市はすべて州に含めた。ただし、マニラは1州とした。なお、下線州（バンガシナン）は出所のPCRでは第Ⅲ地区に含まれたままである。