HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	土地政策と公衆衛生政策 ： アメリカ統治下フィリピンの開発
Author(s)	千葉, 芳広
Citation	經濟學研究, 62(3), 11-29
Issue Date	2013-02-21
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/52283
Type	departmental bulletin paper
File Information	ES_62(3)_011.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 62-3
北海道大学 2013.2

土地政策と公衆衛生政策
――アメリカ統治下フィリピンの開発――

千葉 芳広

はじめに

アメリカによる平定および植民地化に直面して，20世紀初めのフィリピンではどのような社会が構築されようとしていたのであろうか。ここでは，植民地政策の検討を通じて，フィリピン社会における開発がどのように進展したのかを考察する。

1896年，フィリピンではスペインからの独立を求めるフィリピン革命が勃発した。他方アメリカは中国での経済権益拡大を求める傍ら，1898年にはじまるスペインとの戦争を経てフィリピン革命に介入した。こうして，1899年にはフィリピン・アメリカ戦争が展開することになる。しかしながら，フィリピンに関する情報をほとんど持ち合わせていなかったアメリカは，当時のコーネル大学学長シャーマン（Jacob Schurman）を委員長とする第一次フィリピン統治委員会（Philippine Commission）を組織し，同委員会メンバーはフィリピン人有産知識人らと面会した。そこで得られた見解や願望を踏まえて，1898年12月にマッキンレー大統領が発したものが友愛的同化（Benevolent assimilation）宣言である。

そうした友愛的同化宣言について，アメリカはフィリピンを植民地統治するなかでの経済開発に抑制的であったとする議論がある[1)]。確かにアメリカは，フィリピン統治に際してフィリピン人に自由主義的民主主義の実践的政治教育を施すことを主目的としていた。しかしながら，民主主義をフィリピンに根付かせるために友愛的に支配する考えの背後には，アメリカはフィリピンを植民地支配するためにフィリピン人有産知識人らの願望を統治の根拠に取りこむ必要があった[2)]。すなわち友愛的同化宣言は，アメリカが善意に基づき自発的に発したものではなく，フィリピン支配のために事前に準備したものなのである。

ここでは，フィリピン社会への介入において対照的な在り方を示した，土地政策と公衆衛生政策を取り上げる。経済開発と社会開発にそれぞれ関わる両政策を分析することで，アメリカが経済開発に抑制的であったことの意味を相対化し，「友愛」や「政治教育」の意義をフィリピン社会における開発の実践から複眼的に問いなおすことを意図している。

20世紀初頭にアメリカがフィリピンで実践した土地政策と公衆衛生政策の比較を通じた複眼的問い直しは，つぎの三つの観点からなされる。第一に，アメリカ本国との政策内容の還流

1）その代表的なものとして，Golay, Frank Hindman（1997）*Face of Empire: United States-Philippine Relations, 1898-1946*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

2）Salamanca, Bonifacio S.（1984）*The Filipino Reaction to American Rule, 1901-1913*, Quezon City: New Day Publishers.／Stanley, Peter W.（1974）*A Nation in the Making: the Philippines and the United States, 1899-1921*, Cambridge: Harvard University Press.／ジュリアン・ゴウ（2011）「フィリピンと合衆国の帝国意識」藤原帰一・永野善子編著『アメリカの影のもとで』法政大学出版局，pp. 23-52。

がある。土地政策は，19 世紀半ばにアメリカ本土に併合されたスペインおよびメキシコの旧領土における経験を踏まえて実施されていたが，フィリピンにおける経験がふたたびアメリカ本国に影響するということはなかった。これに対して，フィリピンにおける公衆衛生政策は，アメリカ南部の黒人や西海岸の中国人に対する衛生対策を背景にして人種主義的性格を持ちこみ，研究施設を現地に設立するなど科学的体裁と結びつけた。さらに公衆衛生政策の場合，フィリピン・アメリカ戦争時のものを含む経験がアメリカ本国へ影響する面も強くしていた。フィリピンで経験を積んだアメリカ人医官は，1910 年代以降になるとアメリカに帰還して本国に対する人種主義的公衆衛生政策を強化するようになるのである。

第二は，スペインとアメリカによって実践された事業の継続性の評価に関わる。両統治期の公衆衛生政策は，分断的であった。19 世紀末における細菌学説の世界的興隆を背景にして，アメリカの公衆衛生策はより科学的体裁をとるようになっていただけでなく，フィリピン・アメリカ戦争時には軍隊的な発想を出発点にして強権的であった。これに対して土地政策では，19 世紀末，スペインが土地権利証書を土地所有者に任意で発給していたが，アメリカはフィリピンでの私的土地所有権をあらたに国家的に認可するに当たりスペイン期の土地権利証書も有効としていた。フィリピン革命の温床となった修道会の大所有地の多くは解体されたが，土地所有権確定に関する政策内容において，アメリカ期とスペイン期の継続性は極めて強かった。

スペインとアメリカ両統治に介在したマロロス共和国(Malolos Republic)でも，土地所有権認可に関する政策が実施されていた。1896 年に秘密結社カティプーナン(Katipunan)が進めたフィリピン革命による成果として，マロロス共和国は多くのフィリピン人によって歓迎された。しかし保守的な有産知識人が新政府を掌握して，自らの経済的優位性を維持しようとする傾向にあった。大統領アギナルド(Emilio Aguinaldo) も，政治的支持を取りつけるためにフィリピン人地主による既存の土地所有や土地横奪を認可し，土地の新たな下賜も実施していた。地主の利益を優先させた政策実施という意味では，アメリカ期の土地政策はマロロス共和国との連続性も強くしている。

アメリカはマロロス共和国の土地政策を無視したが，フィリピン人地主にとってマロロス共和国とアメリカのどちらの政策が正当性を持ちえたのだろうか。こうした事情が，のちにアメリカの法律を遵守せずに土地を獲得する地主の行動に影響した可能性は否定しきれない。

第三に，フィリピン社会への介入の評価がある。アメリカの土地政策は，スペイン期と同様，現地社会における私的土地所有の展開を土地権利者の任意に基づき追認しており，政策実施においては違法行為も含めて地主の意向の影響を強く受ける性格を持っていた。友愛的同化宣言の背景にみられたように，有産知識人階層をフィリピン支配の協力者とする誘引政策(attraction policy)を展開したアメリカは，権力基盤の変化につながる土地所有構造の変革には消極的とならざるをえない情勢にあった。他方，公衆衛生政策は，フィリピン・アメリカ戦争時に流行したコレラへの対策がその枠組みをかたちづくった。公衆衛生政策では，ゲリラ対策としての保護区域(concentration camp)における監視行為と同様のものが実施されており，フィリピン・アメリカ戦争と分かち難い内容を持っていた。したがって，強制を伴う公衆衛生政策がフィリピン社会へ介入する程度は極めて強く、フィリピン独立の弾圧とも不可分であった。アメリカ植民地政策において，介入主義の公衆衛生政策と非介入主義の土地政策のように理念化することが可能である。

ただし，1902 年以降の強権的なコレラ対策ではフィリピン社会からの抵抗が強かった。地方社会における衛生行政ではフィリピン人の医

師や政治的有力者からの協力は不可欠であり，アメリカ人医官は妥協を強いられる傾向を有していた。その意味では，土地政策，公衆衛生政策ともにフィリピン現地社会から影響を受けており，公衆衛生でもアメリカ人統治者が一方的に政策運営していたわけではなかったのである。

つぎに，各政策の概要および研究動向を確認しよう。20 世紀初頭，アメリカは，フィリピンにおいて土地所有権確定事業を実施し，土地一筆ごとに土地所有者，地価の設定，その形貌の調査を試みている。その目的とするところは，より安定した土地所有権の設定をおこなうための新たな土地登記システム導入と，公有地の無償・有償での処分をおこなう公有地政策の展開である。土地所有権確定に関する法的枠組みを示した 1902 年組織法(Organic Act, Public, No.235)以降，公有地(public land)が新たに合衆国資産として規定され，公有地と私有地の区分が土地所有権確定事業の前提となっていた。なお背景にあるスペイン期土地政策では，商品化した土地の取引に対応したシステム構築の脈絡上，1880 年以降の私的土地所有権認可が問題となる。

土地政策に関して，筆者はすでに土地測量の数量的動向を示したことがある。そこでは，アメリカ期の土地所有権確定事業に地主が積極的に対応し，とりわけ未墾地およびアシエンダ(専一的大土地所有)が広く存在した地域で同事業が拡大していた[3]。関連する代表的研究には，マクディアミッド(A. M. McDiarmid,)[4]，滝川勉[5]，梅原弘光[6]のものがある。いずれの研究も，アメリカの土地政策がスペイン期までに一定進展していた大土地所有を温存もしくは強化したことを示した。

本稿では，測量の導入・実施過程に着目して，一円的な大土地所有＝アシエンダ的土地所有(hacienda holdings)[7]の支配的な地域であったヌエバエシハ(Nueva Ecija)州の事例を取り上げる。つまりアシエンダ的土地所有は，公有地が広範に残存した地域に位置していたため，大土地所有の確定と自作農形成との関係を見る場合の好材料を提供している[8]。なぜなら，事業実施上の原理に関わる問題，すなわち既存の私的土地所有権の優先的確定と自作農形成のどちらを優先させるのかを検討する場合，公有地の測量・払下げを分析対象とすることが特に重要となってくるからである。

他方，アメリカによる公衆衛生政策の事例で取りあげるのはコレラ対策である。フィリピン・アメリカ戦争以降のフィリピンでは，1904～04 年，1905～06 年，1907～08 年と 3 度の

3) 拙著(2009)『フィリピン社会経済史』北海道大学出版会，pp. 210-215。

4) McDiarmid, Alice M. (1953) "Agricultural Public Land Policy in the Philippines during the American Period ," *Philippine Law Journal*, Vol. 33, No. 6, pp. 851-888.

5) 滝川勉(1994)『東南アジア農業問題論』勁草書房，pp. 40-63。

6) 梅原弘光(1992)『フィリピンの農村』古今書院，pp. 96-112。

7) マクレナンが示した土地所有形態類型の一つで，スペイン期の土地政策(国王領の下賜・販売)がその起源にあり，ヌエバエシハ州で一般的であったとしている。Mclennan, Marshall S. (1973) "Peasant and Hacendero in Nueva Ecija: The Socioeconomic Origins of a Philippine Commercial Rice-Growing Regions," Ph. D. Dissertation, University of California.

8) 1918 年センサスでは，公有地の無償譲渡となるホームステッド(homestead)の州別申請者数を得ることができる。総じて，中部ルソン平野内陸部に公有地が広範に存在していた。中部ルソン，南部タガログ地域におけるデータは，次のようになる。パンガシナン(Pangasinan) 2711，タルラック(Tarlac) 2485，ヌエバエシハ(Nueva Ecija) 1 万 3400，パンパンガ(Pampanga) 262，ブラカン(Bulacan) 255，ラグナ(Laguna) 347，カビテ(Cavite) 0，バタアン(Bataan) 1089，バタンガス(Batangas) 11。Philippines, Census Office (1920-21) *Census of the Philippine Islands: Taken under the Direction of the Philippine Legislature in the Year 1918*, 4 vols., Manila: Bureau of Printing, Vol. 3, p.910.

コレラ流行をみている。とりわけ1902～04年のコレラ制圧は，フィリピン統治におけるアメリカの威信をかけた重要なプロジェクトでもあった。

1900年代，フィリピンにおけるアメリカ公衆衛生政策の基本的性格は変化していく。当初のコレラ対策は，フィリピン平定政策と重なりあい，軍隊，とりわけ軍医主導の暴力的性格を色濃くしていた。しかし，1905年にコレラが再現すると，公衆衛生政策は道徳教育的性格を強くするようになる。コレラは水・食料を通じて感染が広まるため，住民がどのような生活環境に置かれていたか，とりわけ上下水道の整備如何がその流行に左右する。上下水道の社会基盤が十分に整備されていなかった状況において，アメリカの批判の矛先はフィリピン人の社会慣習へと向かった。アメリカ人によるフィリピン人の社会慣習の認識は科学的実験を論拠としていたが，人種主義的性格を克服することはできなかったのである。

フィリピンに対するアメリカ公衆衛生政策について，これまで多くの研究がみられた[9]。ながらくアメリカの医療・衛生政策が高く評価される傾向にあったが，イレート(Reynaldo C. Ileto)[10]やサリバン(Rodney J. Sullivan)[11]，アンダーソン(Warwick Anderson)[12]のように，近年，フィリピン・アメリカ戦争と衛生政策の関連を指摘するものが主流となっている。すなわち，フィリピン・アメリカ戦争の最中である1902年当時，アメリカのコレラ対策がフィリピン平定と分離されずに実施されたことを示している。いずれの研究も，当初，アメリカの軍隊をコレラから守るために実施されていたコレラ衛生事業は，フィリピン人を対象とする研究と監視の重視に転換していったとしている。当時内務長官として保健行政に責任のあったウースター（Dean C. Worcester)は，軍医が主導する監視団を結成していた。こうしてコレラ患者は病院や仮収容施設に監禁され，コレラ患者の住居は焼却された。またコレラ感染者の死体は，フィリピン人社会においてタブーであった火葬によって処理された。ここでのコレラ流行をめぐる公衆衛生政策に関する研究課題は，上下水道の基盤整備を意識しつつ，同政策内容の変化を跡づけることにある。

このように，アメリカ統治初期にフィリピンで実施された土地政策と公衆衛生政策を比較すると，現地社会への介入の程度に大きな違いがあった。このことは，のちにみるように，スペイン統治下で実施されていた政策をどのように継承したかにも関わる。アメリカはスペインの植民地政策を批判することで自らの政策の正当化を試みる傾向にあったが，土地政策では，スペインの政策を否定して実施することは困難であったと同時に現地社会には非介入的であった。その一方でアメリカの帝国的威信をかけたプロジェクトであった公衆衛生政策は，現地社会への強い介入を試みてスペイン期との分断的性格が強かった。以下は，アメリカ統治下の二つの政策を形成と実施の側面から論述し，フィ

9）詳しくは，拙稿(2011)「公衆衛生と健康の経済史――アメリカ統治下フィリピンにみる研究動向」『北海道医療大学人間基礎科学論集』No.37，pp. 21-30。

10）Ileto, Reynaldo C.（1988）“Cholera and the Origins of the American Sanitary Order in the Philippines,” *Imperial Medicine and Indigenous Society*, Arnold, David, ed., Manchester and New York: Manchester University Press, pp.125-144.

11）Sullivan, Rodney J.（1988）“Cholera and Colonialism in the Philippines, 1899-1903,” *Disease, Medicine, and Empire: Perspectives on Western Medicine and the Experience*, Macleod, Roy, and Milton Lewis, eds., London and New York: Routledge, pp.284-300.

12）Anderson, Warwick（2006）Colonial Pathologies, Durham and London: Duke Univ. Press.／ditto（2009）“Pacific Crossings: Imperial Logics in United States’ Public Health Programs,” *Colonial Crucible: Empire in the Making of the Modern American State*, McCoy, Alfred W., and Francisco A. Scarano, eds., Madison: The University of Wisconsin Press, pp.277-287.

リピン社会における開発の展開に複眼的評価を与えようとするものである。

Ⅰ　アメリカ統治と政策形成

1．土地政策：フィリピン人地主への配慮

フィリピンが世界経済によって包摂される程度を強めた19世紀後半，未墾地が広範に残存していた国王領の農民による占有が進み，また抵当権設定に基づく農業融資の必要性が地主のあいだで高まった。スペインは，1880年以降，そうした状況に対応するために土地所有権近代化をよりいっそう進めた。1880年，89年，94年の3度の王室勅令を通じて，国王領占有者に有償・無償で譲渡するコンポシシオン(composición)申請を期限付きで受け付けた。コンポジシオンとは，国王領の実質的な占有者へ所有権を譲渡することを意味している。また1889年には，裁判所への訴訟を通じて農地の占有権が確認されるようになった。同年には，新たに不動産登記所も設けられて行政によって発給された土地権利証書が登記されたほか，国王領の払下げも実施された[13)]。

フィリピン・アメリカ戦争の最中において植民地権力として設立された第二次フィリピン統治委員会は，1901年9月当時，中央政府機構をあらたに設立することを試みる一方，町・州政府の機構・財政等について諸規定を設け，地方政府組織の整備に努めている。中央政府では，第二次フィリピン統治委員会が行政機関を統括すると同時に，1907年の国民議会設立までフィリピンにおける立法権限を独占することになっていく。土地測量や公有地処分を行政的に管轄することになったのは，内務省下に置かれた公有地局(Bureau of the Public Lands，1906年に土地局 Bureau of Lands に再編)である[14)]。

土地所有権確定事業の実施は，地方政府の財源確保，資本導入および商業的農業の発展など開発上の意義を持つ[15)]。第二次フィリピン統治委員会は，こうした土地所有権確定事業を実施するに当って，既存の土地権利証書の有効性についてどのように認識していたのだろうか。1901年の同委員会報告は，スペイン期に展開した土地権利証書の状況把握を試みている。

フィリピン諸島の総面積は，約2969万4500ha(7334万5415エーカー)である。このうち，約200万ha（494万エーカー)が私的に所有され，2769万4500ha(6840万5415エーカー)が公有地であると評価している。土地は測量されていないため，それらは単なる概算である。公有地においては，森林地(forest land)が荒蕪地(waste land)の約2，3倍の広さを持つ。土地の大部分は肥沃であり，自然に灌漑されている。この土地に対する需要は大きかったが，スペインによる土地所有権確定の不規則性，混乱そして遅れのため，現地住民は，良質の土地権利証書の確保を一般的に放棄し，国家の排除を受けやすい単なる不法占拠者として土地に留ま

13）梅原『フィリピンの農村』，pp. 92-96。

14）United States, Bureau of Insular Affairs（1904）*What Has Been Done in the Philippines: A Record of Practical Accomplishments under Civil Government*, Washington: Govt. Printing Office, pp.7-10.

15）アメリカ植民地政府は，1890年代のスペイン統治期に引き続き関税収入に依存すると同時に，地方財政を重視する財政(州・町)歳入政策を展開した。1901年に制定された町および州政府規則により，地税は資産価値の0.875％に設定され，町・州財政に割当られた。地税は町政府の責任において徴収され，アメリカ人の任命職となっていた州財務官(provincial treasurer)が町財政を監督した。ところが，様々な理由によって1910年までに数年にわたって地税徴収が停止され，町財政歳入における地税の比重も低下していた。地税徴収は，アメリカ人の監視下においてフィリピン人地方社会の自己責任でなされたが，財政歳入に占める地税の割合は当初期待されたよりも低かった。Golay, Frank H.（1984）“The Search for Revenues,”*Reappraising an Empire: New Perspectives on Philippine-American History*, Stanley, Peter W., ed., Cambridge and London: Harvard University Press, pp.231-260.

ることで満足している。1894年，植民地省長官は，公有地（当事の国王領―引用者）に約20万の不法占拠者がいるとスペイン女王に報告した。しかしながら，当事の状況をよく知る立場にあった森林局官吏は，実際の数字はその2倍にのぼるとしていた。公有地が広大であったミンダナオ，ミンドロ，パラワンを除き，各島における私有地と公有地の割合は上述と同様である。

スペイン政庁下での公有地に関わる制度は欠陥をもつため，とくに詳細に述べるほどの価値はない。指摘されるべきは，如何なる重要性を持つ地籍調査も存在しなかったために，公有地に関わる制度設立では最初に公有地を正確に測量することが必要となることである。これは数年にわたる事業となるが，公有地法のシステムは，地籍調査の完了を待つ事なしに開始することが可能である[16]。

以上，スペイン期には，国王領の占有者に対して土地権利証書を発給するシステムが十分に整備されていなかったために，土地所有の法認は混乱に陥っていたという。第二次フィリピン統治委員会は，地籍測量の欠陥を背景にして公有地確定の必要性を認識するに至っている。

こうした状況認識を前提にして，次に植民地政府が，公有地の測量をどのように実施しようとしていたのかをみる。フィリピンでの事業開始当初，当時の公有地局長ティプトン（W. M. Tipton）[17]による二つの調査報告を検討する。この報告は，民政長官タフト（William Howard Taft）が作成を要請していたものである。一つは，スペインおよびメキシコ共和国のかつての領土であったアメリカ本国諸地域（New Mexico，Arizona，Colorado）における，公有地への地籍調査制度導入の経験である。これらの地域が取り上げられた理由は，同制度導入に当っての状況がフィリピンと類似していたためであるとする。1848年および1853年条約に基づきアメリカ領へ編入された上述地域には，測量長官（surveyor- general）が任命されていた[18]。

測量長官は，基準線を設定し，そこから6マイル間隔で必要なタウンシップおよび範囲線を設定し，36平方マイルのタウンシップへと分割した。これらはさらに，1平方マイル（640エーカー）のセクションへ細分された。この作業過程は，数年におよぶ長期間にわたって実施されており，政府の考えは，公的測量が実際の植民者の要求に基づいて必要と判断された期間・地域で実施されるというものであった。

その一方で，測量長官は，提訴された私有地の調査に取りかかっていた。これは，提訴の順ではなく，訴訟人の要求に基づき，証拠の準備が整い次第実施された。土地の権利の起源を示す文書，もしくは文書損失の口頭での立証が提示された。また，通常自然物となる地標内の土

16）“Report of the United States Philippine Commission, 1901,” *Manuscript Reports of the Philippine Commission.*

17）ティプトンは，1901年から，公有地局が土地局に再編される1905年まで公有地局長を勤めた。ニューメキシコ（New Mexico）における測量長官（Surveyor General）事務局など，旧スペイン植民地であった地域で25年以上にわたる行政経験をもっていた。他に18年間にわたるスペイン植民地政庁官吏（土地局勤務を含む）としての経験をもつ，フィリピン人のバサ（Gregorio Basa）が事務長に任命されていた。A Letter of W. H. Taft, September 3 1901, Series 8 Letterbooks 1872-1921, William Howard Taft Papers／United States, Bureau of Insular Affairs (1903) *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Washington: Govt. Printing Office, Pt.1, pp.583-586.／“A Report of the Chief of the Bureau of Public Lands to the Secretary of the Interior, September 1 1902,” *Manuscript Reports of the Philippine Commission.*

18）“A Report of the Chief of the Bureau of Public Lands to the Civil Governor of the Philippine Islands, Oct. 3 1901,” *Manuscript Reports of the Philippine Commission.*

地の規模，占有と耕作の事実について証人が陳述した。

訴訟人は，提訴の根拠となる法律について多少なりとも知識を持つ弁護士によって代理されたが，その一方で，政府が提訴に対抗する任務を負う代理人を抱えることは法律によって認められていなかった。一判事である測量長官の前で，弁護士によって支援された訴訟人は，自分に有利な如何なる類の証拠を作り出す機会に恵まれていた。(中略)

測量長官は，提訴の内容について理解した後，その訴訟に自分の意見を書きとめ，それを土地局(General Land Office)委員を通して議会に提出した。それには提訴が却下されるべきか，受け入れられるべきかの推奨が付されていた。その意見は，ほとんど例外なく訴訟人に有利なものであった。多年にわたって議会は，測量長官が提訴の是非をよりよく判断できる立場にあるという考えであった。結果的に議会は，大規模な土地を含む，多くの提訴を認可した。しかし時が経つにつれて，次のようなうわさが，上院議員および下院議員から構成される私有地提訴を審議する委員に達し始めた。既存の制度において多くの権利濫用が生起し，測量長官による推奨を追認する議会は，証拠をもたない訴訟人に広大な土地を譲渡した。その土地は，別の調査制度の下ではアメリカ合衆国公有地として宣言されるべきものであった[19]。

このように測量長官は，タウンシップ分割のための地籍測量と私有地の任意測量の二つの業務を兼ねていた。しかし，同長官がそれぞれに専門的能力を持って対処することは難しかったため，私有地の任意測量では明確な証拠をもたない多くの申請者まで認可を受ける事態となっていた。こうして，私有地と公有地の分類が混同することになった。

結局ティプトンは，事業進展の方法について次の三点を政策提言している。一つは，私有地申請者と公有地取得申請者の利害対立について，「私の見解として，この頻発する困難を回避する方法は，私有地を最初に決定する以外にない。しかしこれを実施することは，地籍調査と公有地への居住解放を遅らせることになる。二つの短所のどちらを受け入れるのか，選択されなければならない」とした。二つ目には，行政機関と連携して権利内容に踏み込んだ審議を行うため，土地権利関係専門の裁判所を設立する必要を訴えている。最後に，スペイン期の土地権利証書とアメリカの事業実施との関連について，「政府が，前宗主国から発給された土地権利証書の調停に関係するのなら，住民が親しみやすい手続き様式をもつ制度の採用を考慮するべきであろう」とした[20]。この最後の点は，スペイン期の測量等の欠陥に関する認識にも関わらず，土地所有権確定の手続きをスペイン期のものと融合させる用意のあることを示唆している。

このようにフィリピンにおける大土地所有に対処するための事例として，アメリカ本国の経験が分析され，私有地申請者と公有地取得申請者との利害対立が，測量を契機に生じうることを示している。その場合特に注意を要するのは，大土地所有の顕著なニュー・メキシコ，アリゾナ，コロラドなどの事例において，私的土地所有者の不法な土地取得の可能性を提示すると同時に，私有地申請者優先の測量が公有地の居住解放と矛盾すると認識していたことである[21]。

19)“A Report of the Chief of the Bureau of Public Lands, Oct. 3 1901.”

20)“A Report of the Chief of the Bureau of Public Lands, Oct. 3 1901.”

21)19世紀前半，アメリカ本土における西漸運動は，北西部と南西部の二つの類型に分かれた。前者では，タウン・システムを基礎にした小農社会が拡大していったのに対し，後者では，奴隷制による綿作プランテーション社会の拡大を基本線にしていた。調査で取り上げられた地域は，南西部の西漸運動の例となる。鈴木圭介編(1972)『アメリカ経済史』東京大学出版会，pp. 139-166。／岡田泰男

ティプトンのもう一方の調査報告は，スペイン期フィリピンにおける土地政策についてである[22]。スペイン期土地政策に関する報告の結論として，ティプトンは，土地所有権確定に関するアメリカシステム（American System）が，スペインシステム（Spanish System）に比べて優れている点として次の二点を示した。一つは，スペインシステムが，土地権利証書認可に際して多くの行政機関を経なければならない複雑性の弊害を持っていたことである。もう一つは，測量の問題である。スペインシステムでは，国王領購入の規模に制限はあっても，購入の際に「土地の形態に条件は置かれなかった。この結果，さまざまな方法による測量が行われた。また測量では，地図上での区画確認を容易にしようとすることも意図されなかった」という。すなわち，測量の実施を規制する原則が存在せず，その結果として，地図上でも，土地の境界や地理的条件などの形貌を確認することは難しくなっていた。これに対してアメリカシステムは，「公有地に対する地籍調査の一貫した計画の下，体系的・漸次的拡張」によって遂行されるとしている[23]。

以上のように公有地局長は，二つの報告書を経て，スペインシステムより優れたとするアメリカシステムを導入するに当っては，アメリカ本国の経験に基づき，公有地確定と私有地認定のどちらを優先させるのかを一つの論点としていた。公有地の自作農への解放と既存の私的土地所有の利益擁護の議論を，相互に矛盾した政策実施上の問題として提起していたのである。実際のところ，フィリピンでのアメリカ植民地政府は，大土地所有を特徴とする既存の私有地の法的認可を優先的に実施した。すなわち公有地法（Public Land Act, 1903）によって自作農創設となるホームステッド（homestead）の規定は与えられたが，その前提において公有地全体の測量は実施されなかったのである。このことがフィリピン社会へ与えた影響の一事例は，のちほど検討することにしよう。

2．公衆衛生政策: 植民地戦争とのむすびつき

土地政策との比較上，ここでは1900年代初頭におけるコレラ対策の考察を通して，アメリカ統治下における公衆衛生政策の形成に触れることにしたい。

スペイン統治下にあった19世紀フィリピンでは，世界の他地域と同様，コレラ流行が公衆衛生政策を進める画期となってきた。とくに1882年のコレラ流行は，多くのフィリピン人を死に至らしめたと同時に公衆衛生を促進した。すでに開始していたカリエド（Carriedo）水利事業に加えて，住民の衛生状態を監視するために衛生地区（distritos sanitario）がマニラ市をはじめ地方で設定された。マニラ市の衛生地区は，10～11に分割されていた。また病院もあらたに4つ設立されている。ゴミや死体の処理，消毒を進めるための行政部局も設立された。1883年には，保健衛生局（Inspeccion General de Beneficencia）が中央政府に設けられ，公衆衛生と人口統計サービスの役割を担うようになった。港湾検疫では，外国からのコレラ流入を防ぐために，領事館のあいだで情報ネットワークを構築して，港湾での検疫機能を発達させている。港湾検疫に関する行政組織はすでに1855年に設立されていたが，1880年代には検

（1994）『フロンティアと開拓者―アメリカ西漸運動の研究―』東京大学出版会，pp. 11-33。

22）無償コンポジシオン獲得の条件として，土地所有を示す何らかの証書をもっていた場合，10年間，中断なく占有していることがある。同証書のない場合，20年間の中断なしの耕作および申請直前3年間の耕作事実の立証，同証書なしの非耕作地の場合，中断なしの30年間の占有等が挙げられている。“A Report of the Chief of the Bureau of Public Lands, Oct. 11, 1901,” *Manuscript Reports of the Philippine Commission*. また梅原氏によると，有償コンポジシオンは，未墾状態にある占有地についても土地権利証書獲得の道を開いていた。梅原『フィリピンの農村』，pp. 92-96。

23）“A Report of the Chief of the Bureau of Public Lands, Oct. 11 1901.”

疫の強化が行政方針として打ち出されていたのである[24]。

1900年代にアメリカが実施した公衆衛生政策には，スペインの政策との共通性が見られる。マニラ市を12の地区に区分してコレラ対策に当たったほか，地区ごとに地域医師(Medico Titular)を置くスペインの制度を引き継いで地域医療に当たらせた。しかし，軍医が主導する公衆衛生政策を起点にして，フィリピン人の社会慣習の改良へと至るアメリカの政策はスペインのそれと断絶した性格を強くしている。

アメリカがフィリピン統治を本格的に展開するに当たって，アメリカ軍の軍医ホイト(Henry F. Hoyt)は次の報告を寄せていた。最初にフィリピン人の慣習について，「特に言及するのは闘鶏，ギャンブル，アヘン，売春であり，法律的に制限することはできても禁止するのは難しい」。「公衆衛生は，平和が回復された場合の最大の懸案事項のひとつであり，学校教育のほか，全世代でのワクチン投与が実施されるべきである」。また熱帯の環境は白人にとって敵対的なものとして認識されて，「白人が熱帯で肉体労働に従事することができないという事実は軽視されるべきではない」としている[25]。

アメリカ人が熱帯医学に基づいて公衆衛生を進める前提として，熱帯の環境をどのように認識していたかは重要である。アメリカ統治が進むにつれて，疾病環境としての自然に対する認識はより明確なものとなっていく。1901年9月1日～1902年7月31日の事業報告において公衆衛生監督官(Commissioner of Public Health)で副軍医総監(Deputy Surgeon General, U. S. Army)を兼ねていたマウス(L. M. Maus)は次のようにした。「フィリピンには多くの深刻な病気とそれが流行する条件が存在する一方，熱帯地域一般に存在しない病気は無い。熱帯で優越する幾つかの病気の原因は，現地住民の無知もしくは衛生諸法に帰せられる。フィリピンとアメリカ南部の衛生条件および健康に関する諸結果は，ほぼ同様のものであると感じている」。さらに，「熱帯で深刻な病気とその条件が優越するのは，現地住民の衛生的措置の軽視および汚染された環境のためである」という[26]。またスペインによるマニラ公衆衛生政策について、上水道建設や水路閉鎖を除いてみるべきものはほとんどなく，アメリカが到着した当時のマニラは17世紀ヨーロッパの都市に似ていたとした[27]。

アメリカ人自身の健康にとって，熱帯の自然環境のほかに，フィリピン人の社会慣習および汚染された環境が脅威となっている。フィリピン人とアメリカ南部の黒人が並置されて，公衆衛生政策ではフィリピン人の社会慣習および健康の改善が目的化していくのである。

1899年2月に勃発したフィリピン・アメリカ戦争において，軍医が主導する監視組織が形成された。当時における軍医の役割は非限定的で，治療のほか，兵隊の公衆衛生を確保するものであり，食糧，衣服，排泄物処理，兵営地の編成などに責任を持つ衛生技官の役割も兼務した。感染症の発生状況において，軍医は軍事司令官の役目を担っている。またゲリラ戦の展開と伴

24) James, Saliba (1994) "Cholera Epidemic and Evolution of Control Policy: A Look at the Spanish Era in the Philippines," *Manila: Selected Papers of the Annual Conferences of the Manila Studies Association, 1989-1993*, Churchill, Bernardita Reyes, ed., Quezon City: Manila Studies Association, Philippine National Historical Society, and the National Commission for Culture and the Arts, pp.125-135.

25) United States, Bureau of Insular Affairs (1900) *Annual Report of the Philippine Commission, 1900*, Washington: Govt. Printing Office, Pt.2, pp.262-264.

26) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, pp.344-345.

27) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, pp.309-310.

に，軍衛生局は現地住民の管理を実践した[28]。軍隊がフィリピン公衆衛生政策の起点になっているのは，衛生行政の組織形成からもみてとれる。マニラ占領から1カ月ほどのちの1898年9月に，アメリカ軍によってマニラ衛生委員会(Board of Health)が設立され，衛生及び保健に責任を持った。既述のように，1901年4月までにマニラ市は11の衛生地区から構成されて，各地区にはアメリカ人医官と30～60人のフィリピン人技官が置かれた。この後，現地住民を監視する体制は軍政から民政へと移行しても存続した。また1901年7月1日，マニラ衛生委員会を改組して，フィリピン衛生委員会(Insular Board of Health)が既述のアメリカ人軍医マウスを委員長として設立され，マニラおよびフィリピンの衛生関連諸法の草案を作成することになった。同委員会は，法律草案作成を通して，科学的医療の普及，強制的ワクチン注射，反ハンセン病キャンペーン，アルコール規制などを謳った[29]。フィリピンにおいて公衆衛生を担う行政機構は，植民地戦争から作り上げられたのである。

植民地政府の記録では，1902年3月にマニラ市内病院にてコレラ発生が確認されて以降，コレラ消滅が宣言される1904年4月27日までのコレラ感染者はフィリピン全体で16万6252人，同死者は10万9461人にものぼった[30]。植民地政府内務省の認識では，フィリピンでコレラが流行した原因として，中国から輸入した生鮮野菜がマニラ湾に投棄され，それを拾い上げて食したファローラ(Farola)地区(パシグ川河口に位置)住民の間でコレラが広まったというものだった。野菜が海に投棄されたのは，中国広東省にてコレラが発生したとの連絡を受けてフィリピンへの野菜の輸入が禁止されたためであった[31]。さらに1903年になるとマニラのビノンド(Binondo)，サンニコラス(San Nicolas)，トンド(Tondo)の人口稠密な地区で河川から飲料水を摂取したためにコレラが広まったとの認識が深まり，飲料水への衛生的措置もより重視されていくようになった[32]。

こうしてフィリピン・アメリカ戦争の最中，コレラ制圧のための政策が展開することになる。当初，マニラ市内でのコレラ流行はファローラ地区に限定されていたため，同地域で重点的にコレラ対策が実施された。第一に，住民への検査が実施された。第二に，コレラ感染者の隔離施設への送還がある。第三に，コレラ感染者住居の焼却および消毒がなされた。しかし，多くの者がそうした対策を拒否して逃避しており，植民地政府はそのことがコレラをさらに拡散したと認識している[33]。また1902年3月の時点で，マニラは12の衛生地区に分割されて，それぞれに軍医が配属されていた。各衛生地区が，コレラ予防のための措置を取った。住居ごとの検査，隔離，消毒・焼却に加えて，食品市

28) Anderson, Warwick, *Colonial Pathologies*, pp.14-15, pp.45-48.／ Ileto, Reynaldo C., "Cholera and the Origins of the American Sanitary Order," p.134.

29) Anderson, Warwick, *Colonial Pathologies*, pp.47-52.／ Mactal, Ronaldo B. (2009) *Kalusugang Pampubliko sa Kolonyal na Maynila, 1898-1918: Heographiya, Medisina, Kasaysayan*, Quezon City: The University of the Philippines Press, pp.18-21.／ United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, pp.261-263, p.300.／ Sullivan, Rodney J., "Cholera and Colonialism in the Philippines, 1899-1903," pp.289-290.

30) United States, Bureau of Insular Affairs (1905) *Annual Report of the Philippine Commission, 1904*, Washington: Govt. Printing Office, Pt.2, p.114.

31) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, p.267, p.277.

32) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, p.7.

33) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, pp.267-268.

場の検査，コレラ菌を含みうる食品の販売禁止がなされた。1902～04年のコレラ流行時，食品取扱いの禁止が生鮮野菜･果実など40品目に及ぶこともあった。しかしながらファローラ地区の住民のように，そうした措置に従わないケースが多かった。とりわけ隔離施設への送還が拒絶され，コレラへの感染を隠ぺいする事例が多かったのである[34]。

一方，郊外のマリキナ(Mariquina)川がマニラへの飲料水の供給源となっていて，住民によって汚染されないように，12キロメートルほどの範囲を軍が警備した。同時にマニラでは，すべての井戸の利用が禁止され，市場などで飲料水が無料で配給された[35]。

地方社会での衛生措置では，ゲリラ対策としての保護区域政策と重複する面を持ち合わせていた。平定政策として実施された保護区域政策は，アメリカ軍がゲリラへの食糧供給をはじめとする援助を断つために，住民を町中心部の特定区域内に強制的に集住させたものであった。1901年12月から05年4月までにマニラ近郊地域を中心に実施され，一地域における実施期間は数ヶ月間に及んだ。コレラ対策は，同保護区域政策と極めて共通した内容を持っていた。すなわち，内務長官ウースターは，コレラ発生を受けてのコレラ感染者村落の焼き払い，村民の保護区域を含む隔離キャンプへの送付を命令していた。1904年までのアメリカによるコレラ対策は，住民の再定住化，作物・村落の焼却など，フィリピン平定政策と類似した性格をもっていたのである[36]。

また外国からのコレラ流入を阻止するために，1902年3月19日に緑色野菜の輸入が禁止された[37]。主要港での検疫業務に加えて，マニラを中心にヒトと食糧の移動を管理する通行許可制(pass system)が実施された。カビテ，バタンガス，タヤバス(Tayabas)，ラグナの各州は，特別な許可がない限り，陸路，水路双方においてマニラとの交通が禁止された。しかし現地住民の小型船交通や夜間逃避に対処するのは，ほぼ不可能であった[38]。

すでに断片的に既述したように，アメリカによるコレラ対策にはフィリピン人の抵抗がマニラおよび地方でみられた。フィリピン人のあいだでは，隔離施設における残虐行為などさまざまな噂が飛び交い，病人の隠ぺい，感染者の逃避，河川への死体投棄が繰り返された。当然予想されることとして，住居の焼却や，移動の制約による食糧不足はフィリピン人の反感を増幅させた。フィリピン人医師も，衛生委員会の対策に協力しなかっただけでなく，アメリカのコレラ対策を非難した[39]。1902～04年における暴力的・強権的コレラ対策はフィリピン人からの反発を招いたため，その後のコレラ対策に転換を迫ることになる。

アメリカ統治下フィリピンにおける土地政策と公衆衛生政策の形成過程を考察すると，両政策ともにスペインの政策を低く評価してアメリカ植民地統治の正当性を示している。しかし両政策の形成では，幾つかの相違がみられた。土地政策は，アメリカ本国の経験の反映，およびスペイン期の政策との継続性を強くしていた。それに対して，コレラ対策からみた公衆衛生政策は植民地戦争と結び付いて形成されたことも

34) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, p.269, p.342.／ditto, *Annual Report of the Philippine Commission*, 1903, Pt.2, pp.11-12.
35) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, pp.267-268.
36) Ileto, Reynaldo C., "Cholera and the Origins of the American Sanitary Order," pp.136-139.
37) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1904*, Pt.2, p.111.
38) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, p.273, p.325.
39) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, p.270-275.

あって，とりわけスペイン統治期の政策との関係において分断的であった。次に，フィリピン社会への介入という点を中心に，その後の実施面から両政策を考察することにしよう。

Ⅱ　フィリピン社会への介入

1．土地政策: 大土地所有の拡大

ここでは，植民地政府が制定した土地所有権確定事業に関する法律を確認し，次いで個別地域に即して同事業の実施状況を分析する。個別地域の事例となるのは，中部ルソン平野のなかでもアシエンダ的土地所有と米作農民経営を基本とするヌエバエシハ州の一所有地である。なお関係諸立法の内容については，既述の研究があるので行論との関係においてのみ触れることにしたい。

1902年土地登記法(Land Registration Act, 1902)は，トレンズ式登記制度(Torrens System)を定め，登記を前提とした土地権利証書発給・譲渡を可能とした[40]。植民地政府は，スペイン期登記制度に対する同登記制度の特徴として，どの取引きでも土地権利証書の立証性は明確であること(スペイン期の登記制度では，土地所有権譲渡に関する書類を含む複数の証書が要求される)，登記において原本もしくは謄本が保管され，記録の整理が簡素化されること，それと関連して土地権利証書の登記費用が減少すること，結果として土地の価値が高まり，土地を抵当とする低利借入れが可能となることを挙げていた[41]。

1903年公有地法は五つの公有地処分手段を提示し，公有地における権利証書獲得の資格条件を具体的に示した。譲渡手段は，ホームステッド，払下げ，貸借，フリーパテント，「不完全土地権利証書の完全化規定」である。ホームステッドは，アメリカ期に新たに占有実績を持つことで認可を得ることが可能であり，フリーパテントは，スペイン期に本人もしくは先祖が一定の占有実績をもち，かつアメリカ期にも一定の継続占有を行っていることを条件として与えられる。「不完全土地権利証書の完全化規定」は，スペイン期に土地所有の条件を満たしその手続きをおこなったが，未だに土地権利証書を受け取っていなかった場合に司法的に確認するものを指している。個人(one person)への払下げ，ホームステッド，フリーパテントの制限はともに16ha，法人(corporation)もしくは団体(association)への払下げ・貸借は1024haであった。また公有地法はすべてのケースにおいて公有地局の測量を義務づけ，ホームステッドや個人による購入の場合，測量費用を政府の負担としていた[42]。結局，ティプトンが重視した，公有地と私有地の区分を明確にする公有地全体の測量実施は公有地処分の前提とならなかった。したがって公有地取得を申請する者は，どこが公有地であるのか明確な区分を欠いたまま，自分自身で取得する公有地の選別を行わなくてはならなかったのである。

1913年地籍法(Cadastral Act, 1913)は，上述の公有地選定の問題を補完する意味を持っていた。すなわち，総督が公共の利益という観点から土地所有権確定を必要とすると認めた場合に特定地域全体の測量が行われるとし，測量や

40) Philippine Commission (1902) *The Land Registration Act, November 6, 1902* Manila: Bureau of Public Printing.

41) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, pp.697-698.

42) "An Act Temporarily to Provide for the Administration of the Affairs of Civil Government in the Philippine Islands, and for Other Purposes (July 1, 1902, Public, No. 235)," (1903) *The Statutes at Large of the United States of America*, Washington: Govt. Printing Office, Vol.32, Pt.1, pp.691-712.／"The Public Land Act (Oct. 7, 1903, No.926)," (1908) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission,1907*, Washington: Govt. Printing Office, Pt.2. Appendix.

土地所有権に関する訴訟の手続を詳細に定めている[43]。他の2法に比べて地籍法の制定が遅れたのは，フィリピン国民議会(1907年設立)が同法可決を遅らせていたためである。その背景には，同法可決への大地主による反対があった[44]。正当な測量は，地主が他の私有地を横奪し，また公有地を不法占拠していた事実を明らかにする可能性があったのである[45]。

1910年代後半までの土地局による測量実績において，町全体を一律に行う測量は地籍法制定の影響を受けて進展した。しかしながら地主は，より早い時点から個別に土地局に測量を申請して自らの土地所有基盤を固める傾向にあった[46]。さらに地主は，公有地政策を通じても新たに公有地を獲得していた。地主が所有地拡大を図った手段のなかには，本来自作農創設のための制度であったホームステッドも含まれる。1907年第二次フィリピン統治委員会報告において土地局長は，ホームステッド規定を使い，土地を獲得しようとする地方有力者の事例を次のように報告していた。

> 無知な小作農は，ホームステッド法の下で土地申請を行うよう要求される。すなわち小作農は，地主の絶対的なコントロール下に置かれていたため，小作農自身が申請を実行したとしても，それは結果的に誰が土地権利証書を獲得する作業をしたのかには関係ない[47]。

これは，ホームステッドを通じて地主が無償で土地を獲得していた事例を示している。結局公有地政策は，自作農創設だけでなく既存の大土地所有の面積規模拡大につながる特質をもっていた。

そうした事例は，中部ルソン平野のなかでも未墾地が広範に残存したヌエバエシハ州で顕著だった[48]。1910年代後半のヌエバエシハ州では，スペイン期に発給された「勅許に基づく証書(Royal Title)」なども幅広く存在していたと同時に，アメリカ期に新たに獲得したトレンズ式証書の比重も大きかった[49]。これは，スペイン期から継続して，ヌエバエシハ州の地主が私的証書よりも国家による土地所有の立証を求めていたことの反映であろう。

アメリカ統治下のヌエバエシハ州では，測量実施を契機にして大土地所有と農民的土地所有の対立が生じていた。例えば，19世紀末までに，パンガシナン，ヌエバエシハ，タルラック3州にまたがっていたアシエンダ・エスペランサ(Hacienda Esperanza)の土地所有をめぐる紛争はその顕著な事例であろう[50]。とりわけ同アシエンダは，ヌエバエシハ州に位置したナンピクアン(Nampicuan)，クヤポ(Cuyapo)，ギンバ(Guimba)3町で農業不安を抱えていた。1930年代半ばの農業不安に際して実施された

---

43) Act 2259, an Act Providing Certain Special Proceedings for the Settlement and Adjudication of Land Titles, Feb. 11, 1913, Entry 5 150: 56/8/6 The United States, the National Archives, Record Group 350, Records of the Bureau of Insular Affairs, General Records.

44) 地籍測量の全面的な実施には，財政的制約の問題も存在していた。Forbes, W. Cameron (1928) *The Philippine Islands*, Boston and New York: Houghton Mifflin, pp. 317-321.

45) Salamanca, Bonifacio S. *The Filipino Reaction to American Rule*, p.129.

46) 拙著『フィリピン社会経済史』, pp. 210-215。

47) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission,1907*, Pt.2, p.202.

48) ウォルタース(Willem Wolters)は，ヌエバエシハ州一村落の社会関係に関する研究で同様の事例を指摘している。それによると，町財務官の職歴を持つ者が，ホームステッド法を使って本人と妻の名義で計36haの土地を獲得した。また1901年以降町長を務めた者も，1920年代にホームステッド法を使って土地を獲得していたという。Wolters, Willem (1984) *Politics, Patronage and Class Conflict in Central Luzon*, Quezon City: New Day Publishers, pp.53-54, p.77.

49) Philippines, *Census of the Philippine Islands: 1918*, Vol.3, pp. 216-217.

50) Mclennan, M. S., "Peasant and Hacendero in Nueva Ecija," pp.157-158, p.337.

調査報告(Fact Finding Survey Report)[51]によると，同アシエンダは，アメリカ統治下の二度にわたる測量ごとに土地所有面積の拡張が確認されたという。1854年にプルデンシオ・デ・サントス(Prudencio de Santos)の所有名義で発行された「勅許に基づく証書」において，同アシエンダは約1万8000haの規模となっていた。その後この土地は，売買取引を経て約6000haがマルセリーノ・デ・ロス・サントス(Marcelino de Los Santos)の所有地となっている。ところが1910年には，デ・ロス・サントス所有の同地は約1万118haの規模であることが個別測量によって確認される。さらに1919年の地籍測量の結果，同地は1万5700haへと拡大している。この測量結果は，同アシエンダの所有区画をめぐる裁判で争われ，結局1925年の最高裁判決で認定されている[52]。

最高裁判決に基づき，1931年には，アシエンダ・エスペランサ内において自己所有地であることを主張する占有耕作者が排除され始めている。そうした排除に対して，約5000人の異議申立てをする農民が存在した。それら農民の中には，土地権利証書を保有していたことを根拠に，デ・ロス・サントスの所有地とされていた土地が自分のものであると主張する者もいた。そこで示された証書は，コンポジシオン(Composición con el Estado)，払下げ証書(Deeds of Sale)などである。またアシエンダの差配人(Encargado)や土地局の役人から公有地であると指摘を受けて，同アシエンダ内で土地開墾を行った農民も存在した。こうした農民は，ホームステッドもしくはフリーパテントの申請を土地局に行い，土地権利証書の譲渡を待っていたという[53]。農民の追放やそれに伴う住居立て壊しが暴力的に進められ，地主の要求に基いて警察軍(Constabulary)も介入する事態へと至っていた[54]。

以上の調査報告から浮上する問題は，アシエンダの所有地が拡大するに至った経緯，およびそれを可能にした地主による社会的支配の問題である。クヤポ町などの比較地域研究をおこなったロデル(Paul A. Rodell)によると，アメリカ期にデ・ロス・サントスはマニラに居住する一方で，実際のアシエンダの管理を任された二名の差配人がヌエバエシハの地方政治への介入を強めていた。とくに1903年以降のナンピクアン，クヤポ両町議会の選挙では，差配人が押す候補者がことごとく当選することになっていたという[55]。

アシエンダは，権力との結びつきによって所有地を外延的に拡大した可能性をもっていた。すでに述べたように，大地主と農民双方が法的根拠をもって自己の土地所有を主張しているにも関わらず，司法・行政権力は前者の利益を優先したことが一つの理由である。もう一つの理由として，上述の1930年代半ばの調査報告によると，アシエンダが実際に支払っていた地税の対象面積は，1925年の最高裁判決で認可された所有規模よりも小さかったことがある[56]。

こうした土地紛争が生じた背景には，公有地全体の測量があらかじめ行われなかったという事実がある。農民の安定的経済活動をもたらす測量制度が構築されていたのなら，地主所有地と公有地の混同もそれほど大規模には生じなかったと考えられる。測量実施方法をめぐってティプトンが指摘していた問題は，かくしてフィ

51) Philippines (Commonwealth), Department of Labor (unpublished, 1937) *Fact-Finding Survey Report*.
52) Philippines, *Fact-Finding Survey Report*, pp.417-418, pp.421-422.
53) Philippines, *Fact-Finding Survey Report*, pp.419-426.
54) Philippines, *Fact-Finding Survey Report*, p.424.
55) Rodell, Paul A. (1922) "La Iglesia Filipina Independiente, 1902-1910: Social-Economic History and Religious Conflict in Four Philippine Communities." Ph. D. Dissertation. State University of New York at Buffalo. pp.74-92, pp.288-292.
56) Philippines, *Fact-Finding Survey Report*, p.424.

リピンでも再現されることになったのである。

２．公衆衛生政策: 現地社会の教育

1902～04年時のフィリピンにおけるコレラ流行では，暴力的･強権的な対策が実施された。その政策は軍医が組織や法律の形成に大きな影響力を及ぼし，フィリピン平定政策との区分が曖昧なものであった。しかし同政策に対する現地社会からの反発は大きく，医師をはじめとするフィリピン人との協力が大きな価値を持つ政策展開へと至る。飲料水の摂取や屎尿・汚物処理を含む長期的な公衆衛生政策が展開する傍ら，暴力的・強権的な政策内容はより温情的な性格のものへ転換していくのである。しかしそのことは，決して現地フィリピン人社会への非介入主義を意味するものではなかった。屎尿・汚物処理のシステム化，市場および住居・居住区画の改良など，衛生・生活環境の改善の試みがなされる。すなわち公衆衛生政策の展開において、実験を重視するなど科学信仰を強くしながら，フィリピン人の社会慣習は低く評価されてその改良が求められた。とりわけコレラ対策では，上下水道を十分に整備できない状況を前提にして，さまざまな生活場面でフィリピン人の社会慣習の改良を求める公衆衛生政策が展開することになる。

スペイン統治下の19世紀後半のマニラでは，都市化の進展とともに飲料水の供給が生活住民や工場労働者にとって大きな問題となっていた。1860年代までにはマニラ上水道建設計画は具体化し，1884年には，既述のカリエド水利事業完成を受けて多くのマニラ住民が住居と連結した配管から飲料水を摂取することが可能になった。しかし貧困層はニッパハウスと呼ばれた，竹やヤシの葉などを利用した簡易な家に住居していたため，上水道を通じた水の提供は望むべくもなく，河川や雨水を飲用水として利用し続けたためコレラ感染のリスクに曝された。1908年にはマリキナ川にダムが出現したが，乾季のマニラで水道を通じた飲料水供給が不足する状況は1920年代まで変わらなかった[57]。河川を飲料水として利用するフィリピン人貧困層の健康にとって，水利環境の汚染は大きな問題であった。実際，スペイン統治下，下水道設備の不備は水質汚染を進めた。下水道以外の屎尿処理方法として，トイレの下に汚物だめが設置されたほか，可動式の陶製および木製トイレが利用された[58]。

つぎに，アメリカがとくに関心を持って実施した下水処理をみてみよう。1901～02年，フィリピン全体とマニラの公衆衛生を担当していたフィリピン衛生委員会は，下水システムの欠如がマニラ公衆衛生の脅威であるとし，「可動式桶トイレ(pail system)」の導入を計画した[59]。可動式桶トイレは，中身がいっぱいになると行政によって回収されて空の桶トイレと交換された。回収されたトイレは，中身が廃棄された後に洗浄されて再び家庭等に設置される。これは，経済の中心地もしくは貧困層の密集地であるビノンド，サンニコラス，トンドが疫病頻発地域であったため，廃棄物処理における非衛生的状況改善のために新たな処理方法の普及が必要で

57) Doeppers, Daniel F. (2009) "Manila's Imperial Takeover: Security, Health, and Symbolism," *Colonial Crucible*, McCoy, Alfred W., and Francisco A. Scarano, eds., Madison and London: The University of Wisconsin Press, pp.489-498.／United States, Bureau of Insular Affairs (1904) *Annual Report of the Philippine Commission, 1903*, Washington: Govt. Printing Office, Pt.2, p.7.／Inspeccion General de Obras Publicas á Gobernador Superior Civil, Julio 1 de 1869, Abastecimiento de Aguas, Philippine National Archives.

58) De Lemps, Xavier Huetz (2001) "Waters in Nineteenth Century Manila," *Philippine Studies*, Vol.49, No.4, pp.498-505.／United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, p.330.／ditto, *Annual Report of the Philippine Commission, 1903*, Pt.2, pp.8-9.

59) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, p.264.

あると認識されたためである。新たな処理方法として可動式桶トイレが選択されたのは，下水管を早急に普及させるのが不可能なためであった。アメリカ統治下では下水の配管設置はある程度進んだが，浄化設備の整備までには至っていない。こうして第二次フィリピン統治委員会は，1901年11月9日付けで可動式桶トイレ設置を促進する法律を可決した。これを受けてマニラ市議会は，1901年12月26日付で法律第9号を可決し，マニラ市の廃棄物の収集と処理はフィリピン衛生委員会の指揮と監督下でなされるとした(第1条)。とりわけ健康に有害と判断される場合，トイレは閉鎖され，フィリピン衛生委員会の監督下で可動式桶トイレが設立される(第3条)。可動式桶トイレ設置の費用は，建物の所有者もしくは代理人が負担するとしている(第5，6条)[60]。

しかしながら可動式桶トイレを普及させるには，当時のマニラは限界を持ち合わせていた。既述のように，貧困層の多くはニッパハウスと呼ばれた簡易な建築物に居住しており，可動式桶トイレを設置するのに不向きな建造物であった。それまでニッパハウスが乱立する地域では，屎尿が地表に排泄されて豚や鶏の餌となる状況がみられた。実際のところ，ニッパハウスへの可動式桶トイレについて，その居住者が積極的に同意しない限りその設置をおこなわないことが行政上の取り決めとしてあった[61]。また1903年になると，貧困層の屎尿処理にとって，住居ごとにトイレを設置するよりも公衆トイレをつくる方が合理的であると，ウースターが提案している[62]。さらにアメリカ人統治者にとって，パシグ川およびその河口での入浴や洗濯も水質を汚染し，コレラ流行を促進する原因であった。しかしそれらへの行政上の規制も，入浴・洗濯の公共施設ができるまで不可能であった[63]。

行政は，河口での潮の満ち引きを利用して，ごみ廃棄物の処分をおこなった[64]。パシグ川の右岸にあった，ビノンド，サンニコラス，トンドなどの地域から排出されたごみは，小型船舶(casco)によってトンド地区の沿岸に投棄されていた。トンド沿岸には流れの強く，幅の狭い水路があり，ごみの投棄に適していた[65]。1903年になると当時公衆衛生監督官補佐で軍隊衛生学に詳しかったムンソン(Edward L. Munson)は，河川の浄化機能を強化するために上流および下流における水門，上流での3つの運河を建設するとしている。ムンソンの意見のほか，汚水が流れ込む低地・湿地は悪臭を放ち非衛生的であるとして，その埋め立ても提案されていた[66]。ただしこの埋め立ては，スペイン植民地政府のもとですでに立案されていたものであった。

暴力的コレラ対策が継続する1903年のマニラにおける衛生事業は，衛生検査長(Chief Health Inspector)のもと常時145人の衛生検査官(Sanitary Inspector)によって進められた。その実績として，住居検査（再検査含む）は約

60) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, pp.367-368.

61) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, pp.369-373.

62) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1903*, Pt.2, p.10.

63) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1903*, Pt.2, p.3.／United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1904* , Pt.2, pp.90-91.

64) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, pp.330-331.／United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1904* , Pt.2, pp.90-91.

65) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1902*, Pt.2, p.393.

66) United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1903*, Pt.2, pp.9-10.

195 万 4990 件，清掃住居 24 万 1806 件，消毒住居 7336 件，清掃した汚物だめ 1 万 1256 件を数えている。またコレラ対策として実施された食品取引禁止に違反したため，246 人が有罪とされていた[67]。

マニラ中心部の生活空間の過密性改善も，コレラをはじめとする感染症対策にとって重要な措置であった。路面電車など交通網の改善は，ビノンドなどの葉巻製造工場で働く労働者が住居の郊外化を進める政策であると内務省内では認識されていた。したがって交通網の整備は，都市の物理的衛生条件の改良として実施されていた[68]。またコンクリートなど耐久資材でできた市場建築が，コレラ拡散を抑制する都市空間改良の一つだった[69]。

このようにアメリカ公衆衛生政策は，当初からマニラの社会環境の整備を意図していた。しかしながら，コレラ流行を抑制する最重要課題である下水道整備を十分に進めることができなかった。そのことは，フィリピン人の生活慣習を変えるという発想を強化した。そうした動向に拍車をかけたのは，1902～ 04 年の強権的コレラ対策へのフィリピン人社会からの反発である。実際，1905 年におけるコレラ再発以降，公衆衛生政策ではフィリピン人への教育的キャンペーンが重視されるようになっていくのである。その陣頭指揮を執ったのは，1905 年 4 月，アメリカ海軍フィリピン検疫局長から公衆衛生監督官に異動し，のちにアメリカでフィリピンにおけるコレラ制圧の名誉で英雄視されることになるハイサー（Victor G. Heiser）である。

そうした教育的キャンペーンを実施する背景には，公衆衛生に関与するアメリカ人医学者による独特のフィリピン社会観があった。ハイサーも担当した公衆衛生監督官年次報告（1904 年 9 月～ 1905 年 8 月）では，「フィリピンのように，病気の性質と原因が大衆によって理解されていない国では，非衛生的な実践・慣行が優越している」とした。これは，既述の第一次フィリピン統治委員会報告で現出したのとほぼ同じ内容の文言が繰り返されたものである。さらに学校教育と併せて，規則や法律によって「細菌学的理解を広く社会にいきわたらせて，衛生が実現されなければならない」とした[70]。

1905～ 06 年のコレラ対策では，強権的政策の代わりに重視された教育的キャンペーンにおいて，飲料水を熱して飲むなどのコレラ自衛策をスペイン語や地方言語で宣言する方法が推奨された。全国の学校教育の場では，児童に正規授業を通じてコレラ予防の指導がなされると同時に，親にも内容を伝達することが指示されている。授業で使用される家庭衛生の教科書は，既出のムンソンが執筆していた。またカトリック教会をはじめとする宗教団体や警察組織も，コレラ対策の宣伝に協力した[71]。

加えて問題視されたフィリピン人の社会慣行では，例えば，市場で生鮮食品を買い手が手で何度も取りあげて吟味する行為が問題とされた。また唾吐きや排泄も，フィリピン人の社会慣行の問題とされている。結核の流行は無遠慮な唾吐き行為の結果であり，同行為を禁止する法律をつくる必要があるとして，コレラ以外の病気にも触れている。さらに公共空間を衛生的にする必要があるとして，住居や市場の建築資材・構造の改良および公園，公衆浴場，公衆洗

67）United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1903*, Pt.2, p.4.

68）United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1903*, Pt.2, pp.10-11.

69）United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1903*, Pt.2, pp.11-12.

70）United States, Bureau of Insular Affairs (1906) *Annual Report of the Philippine Commission, 1905* , Pt.2, Washington: Govt. Printing Office, p.80.

71）United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1905*, Pt.2, pp.5-7, p.86.

濯場，公衆トイレの設置が以前にも増して謳われた[72]。

1907～08年のコレラ流行時になると，内務長官ウースターは，コレラだけでなく腸内寄生生物を原因とする鉤虫症も問題にして，フィリピンにおける高い死亡率の一因を住民の大部分に寄生する腸内寄生生物にあるとした。加えて，当時衛生局長だったハイサーは，将来的には科学的研究によってフィリピン人大衆の肉体を強化して病原菌に打ち勝つことが課題であるとした[73]。

アメリカ人統治者にとって，フィリピン人の社会慣習の問題は自己統治能力の無さとして捉えられた。フィリピンにおける公衆衛生は，病気の予防だけでなく市民形成の場ともなっていくのである。フィリピン人の自己統治能力は，アメリカ人統治者にとってフィリピンの自治政府形成の前提であった。フィリピン人自治能力の無さの根拠が細菌学的理解を援用した人種主義的思考に置かれていたため，フィリピン人はフィリピン人である限り，その独立は永久に達成されないことになるのである。

以上のように，土地政策には有産知識階層や地方有力者層を含むフィリピン人地主を懐柔する論理が内在していたのに対して，フィリピン人大衆に実施された公衆衛生政策には植民地統治を正当化する論理が巧妙に組み込まれていたのである。

おわりに

1899年にフィリピン・アメリカ戦争が生じるなかで，マッキンレー大統領は，フィリピン人有産知識階層を中心にその意向をくみ取り懐柔する意図をもって友愛的同化宣言を発した。地方有力者も含めて土地所有を経済的基盤とするフィリピン人上層が多いなかで，アメリカは既存の土地所有を大きく変えることはできなかった。土地政策において，スペイン期の事業を継承し，現地社会に介入しなかった理由がここにある。実際，アメリカ植民地政府は，公有地の測量よりも，大土地所有を特徴とする既存の私有地の法的認可を優先的に実施した。選択した測量方法が汚職もからんだ大土地所有拡大に結びつく可能性のあることを，アメリカが事前に認知していた事実は重要である。

同時にアメリカは，植民地戦争であるフィリピン・アメリカ戦争以降，公衆衛生政策を通じてフィリピン社会に大胆な介入を行っていた。1907年に設立される国民議会はフィリピン人有力者層にとっての民主主義の政治教育の場となると同時に，民衆を対象にして，人種主義的発想の投影する公衆衛生が市民教育および社会慣習の改良の手段となっていった。アメリカは英領インドのような人種別隔離政策を実施しなかっただけ，フィリピン社会を変えていく意識は強かった。さらに1910年代以降になると，アメリカは民間団体の力も借りてアメリカ南部で実施されていたマラリア対策などをフィリピンでも実施するようになる。

以上のように，1900年代にアメリカがフィリピンで実施した公衆衛生政策は，スペイン期のそれと分断的であり，フィリピン社会へは介入主義的であった。またアンダーソンが指摘したように，本国へ帰還したアメリカ人医官は，移民やマイノリティーへの公衆衛生政策にフィリピンでの経験を反映させていくのである[74]。この意味で，フィリピン公衆衛生政策はアメリカへ還流する性格を持っていた。反対に土地政策は，マロロス共和国を挟んだスペイン期との

72）United States, Bureau of Insular Affairs, *Annual Report of the Philippine Commission, 1905*, Pt.2, pp.80-86.

73）United States, Bureau of Insular Affairs（1909）*Annual Report of the Philippine Commission, 1908*，Pt.2, Washington: Govt. Printing Office, p.23, pp.28-29, p.71.

74）Anderson, Warwick, “Pacific Crossings,” pp.277-287.

連続性，現地社会への介入，アメリカとの関係性において公衆衛生政策と対照的であった。

懐柔政策としての土地政策は，フィリピン地方社会に地主優位の社会構造をつくることに貢献した。これに対して公衆衛生政策の場合，とりわけマニラ都市社会において新たな社会インフラストラクチャーを形成する画期となっていたが，病気を回避するためのさまざまな教育は，アメリカによる支配を正当化するオリエンタリズム的精神構造をフィリピン社会に植え付ける機会になるのである。

今後の課題の一つに，フィリピン社会における経済開発と社会開発の関係を考察することがある。アメリカ統治下において経済開発がフィリピン人の健康に如何に影響し，そのことに医療・衛生政策がどのように対応したのかは，未だなされていない重要な課題である。