

バンサモロ基本法の成立と ミンダナオ和平

フィリピン政府とモロ・イスラム解放戦線の

包括和平合意による「バンサモロ基本法」成立で、

ミンダナオ和平は大きく前進した。

五〇年に及ぶ武力闘争から和平へ、

その過程には日本による地道な働きかけもあった。

国際協力機構（JICA）職員
落合直之

おちあい、なをゆき 一九九二年国際協力事業団入団。ミンダナオ和平やパレスチナ和平など、開発を通じた平和構築支援事業に携わる。ミンダナオ国際監視団シニア・アドバイザー、JICAバンサモロ包括的能力向上プロジェクト総括を歴任。二〇一六年中曽根康弘賞受賞。

二〇一八年七月二十七日。五〇年近くにわたるミンダナオの武力闘争は、再び大きな転換点を迎えた。フィリピン政府と「モロ・イスラム解放戦線」（MILF）との「包括和平合意」（一四年）で合意された、将来の「バンサモロ新自治政府」の設置を規定する「バンサモロ基本法」を国会が可決し、ドゥテルテ大統領が署名した。ミンダナオ和平の現在と今後の課題、および日本の役割について述べる。

一六世紀から始まるスペインによる統治、一九世紀末期から第二次大戦期における米國統治を経て、フィリピン共和國発足後から現在に至るまで、ミンダナオ地域に居住するムスリムの苦難は続いていた。ミンダナオ紛争の根本的な要因は歴史的経緯からわかるように、フィリピンにお

けるマイノリティであるムスリムが、スペイン占領以来四〇〇年以上にわたって被ってきた政治、経済、社会および文化の諸次元による不平等と不正義、加えて収奪されてきた先祖伝来の土地にまつわるものである。政治および経済的に虐げられてきた結果、ムスリム・ミンダナオ地域はフィリピン国内においても貧困度合いが突出して高く、紛争の構造的要因として横たわっている。彼らが古来占有していた、いわゆる先祖伝来の土地に、自決に基づく彼らの正義を確立することが、ミンダナオ紛争の本質といえよう。

一九六〇年代以降、フィリピンからの分離独立を目指し武装闘争を繰り返してきた「モロ民族解放戦線」（MILF）は、一九九六年にフィリピン政府との間で最終和平合意を

締結した。これに不満を持つMILFの一派は、MILFを結成。九七年から政府と和平交渉を開始し、二〇〇一年に停戦、人道支援・復興および先祖伝来の土地を定める「トリポリ協定」を締結した。一方、一九九〇年にはフィリピン共和国憲法に基づき、「ムスリム・ミンダナオ自治政府」（ARMM）が政府主導で発足した。

二〇一二年、政府とMILFの間で「バンサモロ枠組み合意」が締結され、新しい自治政府となる「バンサモロ政府」の設立が合意された。同政府設立の根拠法となる「バンサモロ基本法」策定のために「バンサモロ移行委員会」を設置し、同法の可決の後に「バンサモロ暫定組織」を発足させると同時に、ARMMの廃止を経て、バンサモロ政府を設立することとした。和平交渉を開始してから一七年後の一四年、「バンサモロ包括和平合意」が締結された。

和平合意に基づき作成された基本法の審議が国会で開始されたものの、一五年にフィリピン国家警察とMILFとの大規模な衝突事件が発生し、国会審議は紛糾した。警察側四七名、MILF側一七名が死亡した事件の影響は大きく、結局アキノ政権下では基本法は可決されず廃案となり、和平プロセスは大幅に遅れた。

バンサモロ基本法の意義と課題

二〇一六年六月に発足したドゥテルテ政権は、フィリピンの連邦制国家への移行を政権の最重要政策課題として位置付ける中で、ミンダナオ和平を重要課題として捉えた。初のミンダナオ出身の大統領に、バンサモロ住民の期待は並外れたものがあつた。一七年七月には新しいバンサモロ基本法案が大統領府に提出され、上下両院で審議の末にそれぞれ別の上院法案、下院法案を今年五月末までに可決した。

しかし中身については、MILFがとても受け入れられるものではなかった。バンサモロ新自治政府に付与される権限を、大幅に縮小するものだったからである。ムスリムの権益の伸張と拡大を恐れるミンダナオ地域出身の国会議員や、ムスリム・ミンダナオ地域の権限拡大による国家の分断を恐れる非ムスリム系国会議員が、同法案の違憲性を強く唱えた結果であつた。

上院法案と下院法案の一本化は両院協議会で議論されることになり、ここでドゥテルテ大統領の強いリーダーシップと調整能力が発揮された。既に両院の審議により削除された条項が、全てではないが復活することにより（和平合

意の八五%が盛り込まれた模様)、MILFが受け入れられるものとして、同年七月二十七日、両院の承認を経て大統領による署名がなされた。今後、バンサモロ自治区の領域を確定する住民投票が、二〇一九年一月二日に実施され、領域が確定後、バンサモロ暫定組織が充足する。

だが、バンサモロでの正義の確立に向けては問題も多い。新しい自治区の領域を確定する住民投票は、ARM五州、北ラナオ州の六町、北コタバト州の六町内の三九村、バシラン州イザベラ市そしてコタバト市で実施される。ARM五州は一つにまとめて投票地域とするが、他はそれぞれ市、町、村を単位として投票を行う。しかも、北ラナオ州の六町に関しては、北ラナオ州全体でも投票を行い、州全体の過半数が是とした場合に限り、各町は州を離脱できる。北コタバト州の六町の三九村も同様である。いくら町や村が是としても、その母体である州や町が賛成しない限り、バンサモロ領域に編入されないのである。

また、バンサモロ移行委員会が提出した元の法案では、五年ごとにこの先二〇年にわたって領域を見直すことになっていった。今回、住民投票の対象とならない地域、中でもザンボアンガ地域やダバオ地域内のムスリムが多数居住する地域に関して、MILFはムスリム住民に対し今回は

ティの復興にかかわる正常化プロセス促進のために、約一〇〇〇億円の特別基金を設立する。

しかしながら、バンサモロの民族自決、中央政府との非対称性といったバンサモロ闘争の中核理念であり、MILFが最も大切にする価値観を直接表す文言は削除され、さらには警察権も大幅に縮小された。

これまで五〇年もの間、モロの人々はMNLFやMILFを支えてきた。解放戦線が、モロの人々が被ってきた歴史的な不正義を是正し、国内最悪の状況である貧困からの脱却を実現すると、人々が信じてきたからに他ならない。住民投票、バンサモロ暫定組織の設置と運営そして、バンサモロ新自治政府の発足に至る今後の和平プロセスを円滑に進めていくためには、MILFとフィリピン政府が、域内の全ての立場の人々を包摂する必要がある。既に、両者は住民に対して、基本法の説明と住民投票参加への集會を合同で開催しており、紛争の当事者双方による協働作業は高く評価できる。

もし今後、和平プロセスが遅滞するような出来事、例えば基本法の違憲異議申し立てなどが発生した場合、MILFの軍事強硬派が反旗を翻す可能性がないとはいえない。また、二〇一七年五月から五ヵ月間にわたり南ラナオ

無理でもチャンスは再び訪れる、バンサモロ同胞は見捨てないというメッセージを伝えていた。しかし、そのチャンスが訪れる可能性は低いといわざるをえない。

バンサモロ自治地域の基盤は、まずは議院内閣制である。議会は政党や、地域およびセクターの代表に議席が割り当てられる。そして選挙で選ばれたバンサモロ地方議会議員から、行政府の長(Chief Minister)など閣僚を選出する。大統領制を取り入れている中央政府とは対照的である。

財政については、国家歳入の五%(約三五〇〇億円)が自由裁量予算として、中央政府から新自治政府に配分されることで財政自治が図られている。域内で産出されるウランと化石燃料は中央政府と新自治政府で等分されるが、それ以外の天然資源は全て新自治政府の所有となる。域内での歳入の配分割合を、新自治政府七五%対中央政府二五%とした。

また、ムスリム住民に対しては、シャリア(イスラム法)による司法制度を整備することとなった。バンサモロ域内の社会経済開発を促進するために、バンサモロ経済開発評議会を設置し、バンサモロ開発計画に基づき各種開発プロジェクトを実施することとした。さらに、二万人とも五万人ともいわれるMILF兵士の復員と、帰属するコミュニ

州マラウィ市を武装占拠した、イスラム国(IS)と関係有するアブ・サヤフグループ、マウテ・グループおよびバンサモロ・イスラム自由戦士団が、再び域内の都市を狙ったテロ活動を実施し、和平プロセスを揺さぶることも考えられる。政府が戒厳令を今年二月末まで続けているのも、このような治安上のリスクが高いためである。バンサモロ基本法可決に基づく今後の和平プロセスが、ミンダナオ地域に平和と安定をもたらす最後のチャンスといえよう。

日本の貢献と外交的意義

日本のミンダナオ和平への関与は多面的かつ重層的である。日本政府は外務省とJICAを通じて、ミンダナオ和平プロセスの最も重要なメカニズムである、軍事的な枠組み「ミンダナオ国際監視団」(IMT)による平和維持、政治的枠組み「国際コンタクトグループ」(ICG)による平和創造、そして復興・開発の枠組み「日本・バンサモロ復興開発イニシアティブ」(JIBIRD)による平和構築の三方向からのアプローチにより、和平プロセスに積極的に関与して、包括的にミンダナオの平和と安定に成果を上げてきた。

内戦が再燃し和平交渉が頓挫した二〇〇八〜〇九年の

間、日本大使館はフィリピン政府とMILFを非公式にこなげるバックチャンネル外交を続けていた。頻繁にマニラとコタバト市を往復して、正式に途切れてしまった両者のコミュニケーションを維持し、和平交渉の再開に向けて地道な取り組みを行った。このような努力はフィリピン政府とMILFからの絶大な信頼を勝ち取ることであり、ICGへの参画につながり、二〇一一年八月に成田で行われたアキノ大統領とムラド議長との初めての極秘直接会談を実現させた。双方の首脳が初めて相対し、率直な意見交換を行ったことで首脳同士の信頼が確立し、その後の和平交渉の大きな弾みとなった。これはまさに、日本の平和外交の大きな成果といえよう。

日本のミンダナオ和平支援の最大の特徴の一つは、和平合意が達成される前の治安が不安定な時期から、目に見える開発援助を実施してきたことである。日本の外交と開発援助が互いに効果的かつ効率的に展開するためには、IMTに派遣された要員の役割が重要である。開発援助の専門性を有するJICA職員が外交官として任用され、外務省を通じてIMTの社会経済開発専門家として派遣される。IMT日本人要員は外務省とJICAによるミンダナオ和平支援の要でもある。また、外交と開発の連携を強化する

必要がある。

今後の日本平和外交と国際平和協力

二〇一五年に制定された日本の「開発協力大綱」は、人間の安全保障の理念のもと、紛争後の緊急人道支援から復旧復興・開発支援までの切れ目のない平和構築支援による、普遍的価値の共有および平和で安全な社会の実現を重点政策の一つとしている。またJICAは紛争の多くが再発を繰り返すことから、紛争が発生・再発にくい社会を創造し、持続的な平和を定着させることを念頭に、人々が平和で安全な生活を取り戻す手助けをするとともに、紛争の根本原因を解消、緩和することを重視している。

ミンダナオ支援において日本は、JIBIRDによる紛争影響地域への事業展開を通じて「平和の配当」をもたらすことにより、人々が平和と安定を持続的に希求することを支えるとともに、開発援助を和平プロセスの下支えとする「政治的意図」のために活用してきた。つまり、紛争の当事者たちと影響を受ける人々が、和平プロセスから逸脱することなく不可逆的に前に進むために、政治的なテコとして開発援助を戦略的に活用してきたのである。ミンダナオ和平支援に見られるような、平和の配当をもたらした政治

ために、マニラの日本大使館とJICA事務所による「ミンダナオ・タスクフォース」が設置された。毎月開催される同タスクフォースは、ミンダナオ和平支援の現場の情報共有を促進するとともに、政策調整を担うメカニズムとして有機的に機能している。

そして、開発支援事業が織りなす平和の配当を活用することが、紛争解決のための政治的枠組みである外交努力のテコとして作用する。ミンダナオ和平プロセスにおいても、政治的な平和の枠組みの維持が重要であることから、その枠組みの維持のためにはJIBIRDという開発支援事業が必然的に効果的な手段となる。

当初からMILFは、日本の経験から学びたいという意向を強く示していた。特に日本が江戸から明治にかけて近代民主国家に発展したこと、加えて戦後の国家経済復興である。今後の和平プロセスで重要な課題である、バンサモロ暫定組織の円滑な設置と運営のためのガバナンス支援、MILF兵士および帰属する地域の生計向上とコミュニティ開発のための正常化支援、そして地域の恒常的な社会経済の安定と発展を図るためのインフラ支援を、和平プロセスが後戻りして紛争が再発しないために、日本の実績と経験に基づいた、日本ならではの支援を確実に進めていく

的解決を図るために、開発援助を積極的に活用した日本の平和外交は、日本が描く国際協調に基づく積極的平和主義を体現するものである。

また、日本の国際平和協力は国連PKOへの自衛隊および文民の派遣のみならず、二〇一六年施行の改正国際平和協力法により、類似する国際連携平和安全活動にも参加できるようになった。ミンダナオ和平におけるIMTは、国連以外の枠組みにおける活動主体のよき例である。国連以外の枠組みで、日本が主体的に役割を果たす可能性を見いだせるものと考えられる。

二〇〇六年九月、緒方貞子JICA理事長（当時）は、アロヨ大統領（当時）とムラド議長に立て続けに会談し、開発を通じて和平の定着の手助けをしたいと伝えた。両リーダーはこの提案を、快く受け入れた。以来、外務省とJICAによる外交と開発の二人三脚のミンダナオ和平支援は、和平プロセスにおける政治および治安情勢から影響を受けつつも、着実に歩を進めてきた。

ミンダナオの安定と発展はフィリピンの繁栄に不可欠であり、さらには日本の繁栄にもつながる。日本はフィリピンの責任ある隣人かつ友人として、平和外交に基づく社会経済開発支援を続けることであろう。●