

ミンダナオにおける民族紛争と和平努力
— 問題の背景、展開、そしてアキノ政権までの和平努力 —

東江日出郎

東北公益文科大学総合研究論集第41号 抜刷

2021年7月30日発行

研究論文

ミンダナオにおける民族紛争と和平努力 — 問題の背景、展開、そしてアキノ政権までの和平努力 —

東江日出郎

1. ミンダナオでの紛争の歴史的背景

フィリピン最南端のミンダナオ島やその離島地域で続く13のエスニシティから成るモロ諸族と比政府の間の紛争を理解するには、16世紀のスペインによるフィリピンの植民地化の時代まで遡る必要がある。スペインがフィリピンに現れる前、同地域には、イスラム化していない32の先住民と、イスラム化し、スルタンやダトゥ等、当時のフィリピンでは最も凝集性の高い独自の政治制度を持つモロ諸族が存在した¹。そしてこのモロ諸族は、特にマギンダナオとスルーのスルタネイト（王国）、ブランギのブアヤンを中心としてスペインの植民地主義に300年以上に渡ってモロ戦争と呼ばれる抵抗の戦いを行い、ついには植民地化を免れたのである。だが、その結果、植民地化され、キリスト教に改宗したルソンやヴィサヤ地域の人々との間に深い溝が生まれることになった。スペインがミンダナオ植民地化のためにキリスト教に改宗した人々を傭兵として動員したからである²。その溝は比米戦争時にも顕著に現れた。中北部のキリスト教徒たちが米国と戦う中、南部のモロ諸族の側は米国と公式、非公式の協定を結んで、独立のための闘争に参加することはなかった³。

比米戦争の結果、中北部のキリスト教徒フィリピン人は再び植民地化されたが、この時にはモロ諸族と他の先住民たちが住むミンダナオも植民地化されることになった。米国は比米戦争後スペインと結んだパリ条約で、スペインに植

¹ スルタンやダトゥシステムに関する比較的新しい説明は、Gloria, Heidi K. 2014, p. 92-100が詳しい。

² モロ戦争に関しては多くの文献が存在する。ここでは、差し当たって、通史的研究としてMajul 1973を挙げておく。

³ 例えば1899年のベイツ条約がある。この条約は、スルー・スルタネイトのスルタン・キラム2世とジョン・ベイツの間で結ばれ、これにより、同スルタネイトは米国のフィリピン中北部植民地化の戦いに介入しないことを約束した。

民地化されておらず、スペインにその権利も無いモロ諸族や他の先住民の住む地域を米国に割譲させ、スペインよりも温情的にモロ諸族に対応することで、植民地化を達成したのである (Muslim 1994: 47, 54-55)。そしてベイツ協定を一方向的に破棄し、植民地化による経済的搾取や資源開発を開始し (George, 1980: 52-53)、同時に、米国流の正義に基づいた同化主義政策を展開してモロ諸族の伝統的な文化や社会・経済的慣行、そして政治的諸制度を解体しようとした。その手段の1つとして展開されたのが、モロと先住民の住む地域への軍政だった。また、それは漸次米国人中心の文民行政、行政のフィリピン人化と移行していった (東江 2017: 140-143)。そしてもう1つの手段が大規模な移民政策だった。このような米国の政策に対しては、モロ諸族の側から多くの抵抗がこの時期、既に頻発していた (東江 2005)。

米国は農業や鉱業、森林業等の分野でミンダナオに可能性を感じて移民政策を開始したが、独立後のフィリピン政府も、同じ可能性を感じたことやルソン地域で激しくなっていた共産主義運動への対策の必要性から、移民政策を継承した。ミンダナオへの移民の発端となる政策は、1912年の「農業植民地 (Agricultural Colonies)」設立だった。これにより、1913年から17年までに9つの農業植民地がフィリピン全体で設立され、その内7つがミンダナオに向かい、6つがコタバト州、1つが現在の南北ラナオ州に入植した。1917年までの移民の数は1500家族以下だったが、1918年から39年までのこの制度の下での移民の数は、9172家族、4万6712人を数えた。この内の大部分がミンダナオに向かった。次に行われた移民政策は、1939年創設の国家入植公団 (NLSA: National Land Settlement Administration)、米・トウモロコシ生産公団 (RCPA: Rice and Corn Production Administration) が実施したものだ。国家入植公団が設立した入植地は3つあり、その内2つがミンダナオにあった。また、1950年に廃止されるまでに国家入植公団がミンダナオに入植させた者の数は、8300家族に上った。また、米・トウモロコシ生産公団もコタバト州と南北ラナオ州に入植地を作った。1950年には国家入植公団と米・トウモロコシ生産公団を引き継いだ、公有地入植開発公社 (LASEDECO: Land Settlement Development Corporation) が設立され、51年には、経済開発公社 (EDCOR: Economic Development Corporation) が設立された。公有地入植開発公社は2年程で1503

家族を移民させた。また、経済開発公社は中部ルソンに当時存在した共産主義的人民解放運動のフクバラハップ運動沈静化の目的で当時国防長官だったラモン・マグサイサイが設立したもので、フク団（HMB: Hukbong Mapagpalaya ng Bayan）の投降者や構成員とおぼしき者達を移民させた。この制度によって設立された入植地は6つあり、その内4つがミンダナオにあった。また、これで移民した者の数は950家族に上った。マグサイサイは大統領に就任すると更にこの政策を強化した。1954年、全国入植復興局（NARRA: National Resettlement and Rehabilitation Administration）を創設して63年までに3万686家族を移民させたが、その内の2万517家族はミンダナオに向かった。また、ミンダナオに向かった移民の半数以上はコタバト州に入植した。全国入植復興局の事業を継承したのは、63年に成立した農地改革法の下で設立された土地管理局（LA: Land Authority）だった。土地管理局は、71年までに2400家族を移民させた。この組織も農地改革省が設立されると、その管轄下の再定住行政管理局（BRASP: Bureau of Resettlement Administering Settlement Program）がその事業を引き継いだ。再定住行政管理局は、4万9599家族を移民させたが、その内3万444家族はミンダナオやパラワン島に向かった。そしてその内の半数以上がコタバト州に入植したのである。このように、植民地政府や独立後のフィリピン政府が現在の南コタバト州、南北ラナオ州を構成する地域を中心に、国策として大量の移民を送り込んだ結果、この地域の人口は激増し、MNLFが武装闘争を展開し始めた1970年代前半には、ミンダナオの人口構成が完全に逆転し、モロ諸族や他の先住民は先祖伝来の土地でマイノリティとなったのである（Che Man 1990: 24-29, Muslim 1994: 59-72, Mckenna 1998: 114-124）

2. 現在の分離主義運動の発生と展開

現代の分離主義運動は、1968年3月、国軍に入隊した少なくとも28人の若いモロの訓練生が上司に殺害されたジャビダ虐殺がきっかけとなった。訓練生は、マレーシアのサバ州に潜入してその住民の不安を煽る訓練を受けていることを漏らさないために殺害された、と伝えられている。フィリピンはサバに対する領有権主張を長年行っており、根拠に、19世紀にイギリスがサバを併合

するまでは、そこはスルー王国の一部で、スルー王国は、現在はフィリピンの一部、ということを挙げていた。この事件は、モロ諸族の政府への不満を更に高めた。この当時、モロ諸族は、単にマイノリティに転落しただけではなく、モロ諸族と移民の間の社会・経済的格差も目の当たりにしていたからである⁴。移民政策により、イスラム教徒と先住民が共同で所有していた広大な土地は剥奪され、社会・経済的にも不平等な扱いを受けてきたのである。1970年代初頭までの移民人口の異常な増加はまた、定住のための土地不足を生み出し、モロ諸族と移民の間に、希少な土地をめぐる緊張を高めた。そして、地域社会レベルでの衝突を発生させ、双方の側に武装自警団組織を形成させた。またそれは、選挙を有利に運びたいモロと移民を支持基盤とする政治家の対立によって拍車をかけられた。また、この当時は国軍や警察も、タクブの大虐殺等、モロ諸族への不当な人権侵害を行っていた。この動きも選挙に関連したものとされている。このようなモロ諸族と移民、更には国軍、警察の間の対立は、選挙が近づくとつれてエスカレートし、避難民は双方合わせて5万人にも上った(Noble 1976: 410, George 1980: 150, Majul 1985: 49-50, 79-82, 106-107, Muslim 1994: 72-79, 98-100)。この大規模な対立は、海外のムスリム諸国の関心も引くことになった(Tan 1993)。

国軍、警察、移民とモロ諸族の対立は、モロ諸族のナショナリズムを高めた。その最初の動きは、モロの伝統的支配層中心のミンダナオ独立運動(MIM)の登場だった。この運動は、モロ諸族の独立国家形成を目指したとされる。また、モロ諸族の独立への広範な支持は、1969年にヌル・ミスアリが議長を務め、彼の出身エスニック・グループのタウスグ族中心のモロ民族解放戦線(MNLF)という革命グループを設立した時に大きなうねりとなった。この動きの中で、モロの人々は宗教とエスニックなアイデンティティからモロ諸族のネーションのアイデンティティに目覚め、抑圧的な体制に対する自決権の論理を強化するより戦闘的ナショナリズムを強めた⁵。

⁴ 例えば、1970年代前半の識字率、職業教育を受ける学生数、失業率、病床数や電力、道路総延長、水道供給割合、医師1人に対する人口数等の社会資本の格差をモロ諸族が多数派の地域と移民が多数派の地域で比べると、格差は異常な程大きかった(George 1980: 224, Abubakar 1985: 59-60, Muslim 1994: 89)。

⁵ 独立後のモロの側から出た問題解決のための政治運動に関しては、筆者の論考も参照のこと(東江

マルコスが権威主義体制を打ち立てた時、彼は国軍に国内の全ての武装集団の武装解除を命じた。また、戒厳令施行でMNLFの側も、民主的運動でモロの抱える問題を政府に訴える道を閉ざされ、本格的な武装闘争を開始した。1972年から75年まで、国軍とMNLFは内戦を戦うことになった。この内戦によるモロの側の死者は5万人から10万人に上り、避難民は50万人に上った (Muslim 1994: 41)。また、その難民はマレーシアのサバ州にも向かい、74年には4万人を数えた (George 1980: 249-251)。1976年になってMNLFに完全なる勝利を収められなかったマルコスは、MNLFとの間にトリポリ協定を結ぶ道を選択した。その内容は、モロの人々がミンダナオ島等の13州9市で彼ら自身の自治政府を創設するというものだった。この協定の締結で紛争は終結するかに見えた。だが、フィリピン政府とMNLFとの間で自治の内容に関して折り合いがつかず、マルコスは勝手に住民投票を一方的に押し付けたため、MNLF側はそれをボイコットする選択をした。結局、武装闘争が再開されたのである。これ以降の政府とMNLFとの戦闘は、比較的規模の小さい、低強度紛争となって継続されることになった。自治地域創設による紛争の終結とその協定の崩壊の過程でもう1つ重要なことは、あくまで完全な独立を主張していたMNLFのハシム・サラマット副議長が1977年に組織を脱退したことである。その後彼は、1984年にモロイスラム解放戦線 (MILF) を結成し、MNLFとは別に武装闘争を継続した。サラマットと行動を共にした者たちは、基本的にはサラマットと同じエスニック・グループ、つまりマギンダナオ族出身者だった。また、サラマットは宗教的指導者でもあったことから、闘争の目的をただフィリピン国家から独立するだけでなく、イスラム国家を形成するためと規定し、より宗教色を強めた (Adriano and Parks 2013: 13)。MNLFとMILFはその分裂以降、互いに批判はし合うが、関わりは持たないという態度を取り続けている。

マルコスの権威主義体制が崩壊し、フィリピンが再民主化されると、アキノ政権はモロに対する一定の自治を許すようになった。1987年に制定された新憲法の第10条18項には、イスラム教徒ミンダナオ自治区 (ARMM) 創設が明記されたのである。この規定は、1989年にフィリピン議会が共和国法6734号

2003, 2004)。

を可決したことで実現した。そして、MNLF との和平交渉に基づいて、1989年の住民投票により加入地域が決まり、1990年に設立された。だが、ARMM設立にはMNLF、MILF双方とも納得せず、闘争は継続された。

1991年には、もう1つの転機も訪れた。それは、アフガニスタンで義勇兵としてソ連と戦い、冷戦後は帰国してMNLFに加わっていたアブドラガク・ジャンジャラーニが分派してアブ・サヤフを結成したことである（ムーア 2016年）。これまでMNLFとMILFはその闘争で無差別テロを行うことはなかったが、アブ・サヤフはアルカイダから資金を受け取り、活動方針も影響を受けており、無差別テロを行った。モロの武装闘争運動の質的な転換が起こったのである。

モロの武装闘争に質的転換が起こる中、ラモス政権はモロとの紛争の解決に本気で取り組んだ。そして1996年、MNLFと最終和平協定（FPA＝ジャカルタ協定）を結んだ。これにより、MNLFは武装闘争を停止した。97年にはミスアリは無投票当選でARMM第3代知事に就任した（1997-2001）。ミスアリはまた、フィリピン南部和平と開発評議会（SPCPD）とその諮問会議の議長も務めることになり、強力な権限を持つ地位に就いてMNLFの国家統治構造への統合が実現したのである。FPAは3年間の移行期間を規定しており、その後、他のミンダナオの州がARMMに参加するかどうかを決める住民投票も行われた。しかし、ミスアリと彼の政府の業績はひどいものだったため、2001年には、南ラナオ州のマラウィ市とバシラン州の州都イサベラ以外の地域だけが元の4つの州に加わることになり、ARMMは一定程度拡大を見たものの、目標としていたものからは程遠かった。最終和平協定はまた、MNLFの戦闘員の武装解除や国軍と警察への統合も規定していた。だが、ラモスはMNLFの武装解除を積極的に推進しなかったため、元MNLF戦闘員は彼らのコミュニティで民兵となった。また、彼らは戦闘員から市民に移行せずに、そのアイデンティティと組織構造を維持し、拠点を移動しながら名前を変えて、違法な活動に従事することができた（Adriano and Parks 2013: 13-14）。

MILFはこのようなMNLFの動きに否定的で、MNLFとの溝をさらに深め、闘争を継続した。MNLFとMILFは分裂以降、互いに関わり合いを持たないという態度を維持した。MILFは、マルコス政権からラモス政権までの19年間、政府との武力衝突の時も和平交渉の時も、MNLFから距離を取り続けていた。MILF

はまた、ミスアリが知事を務めていた ARMM のガバナンスにもミスアリが議長を務めていた SPCPD の行政にも参加しない意向を示した。死去したハシム・サラマトは 1998 年に政府と MNLF の最終和平協定について、「バンサ・モロの問題の核心に触れておらず、我々の先祖伝来の祖国の地や正当な自由の権利、そして自己決定権に対する不法で非道徳的な侵害だ」と語ったと言う。同様に MNLF も、MILF と政府の間のいかなる問題にも関わらなかった。だが、政府との交渉に否定的なサラマトとの交渉もラモスは行う意思を示した。1997 年 1 月に MILF との予備交渉を開始したのである。だが、この時既に彼の任期は終わりにかけていたため、大きな成果はなかった (Adriano and Parks 2013: 14)。

1998 年 7 月に大統領に就任したジョセフ・エストラダは MILF に対して強硬姿勢を取り、交渉はうまくいかなかった。新たに就任したエストラダは、MNLF がラモスと締結した和平協定の詳細をほとんど理解しておらず、ミスアリは面子をつぶされて求心力が低下し、MNLF の評判は落ちた。対照的に、MILF は、軍に対して比較的大規模な攻撃をしかけ、ミンダナオの様々な州で基地を拡大する能力が証明され、より強力になった (Adriano and Parks 2013: 13-14)。実際、様々な事件が起きた。まず、2000 年 2 月、オサミス市でのフェリー爆破事件を皮切りに、ミンダナオ島での連続爆破テロ、バシラン島での神父、小学校教師、生徒などの集団誘拐事件、マレーシアのリゾートからの外国人観光客誘拐、中部ミンダナオでの大規模な戦闘と 30 万人以上の避難民の発生等である。これらの事件は MILF もしくは アブ・サヤフ と関係があると見られる事件だった。アブ・サヤフ は 98 年に創設者のジャンジャラーニが国家警察との銃撃戦で死んで以降、精神的指導者を失って 2 つに分裂し、イスラム社会の独立運動より強盗や身代金目的の誘拐を繰り返す犯罪集団となり、絶頂期には 4000 人いたと言われる構成員も 2000 年頃には 100 人以下に減ったと言われる。そしてその多くは、MILF 等に合流したと考えられている。このような事件に加えて、外国のテロリストが MILF キャンプで訓練されていたという報告もあった。これに対してエストラダは 2 つの対応を見せた。まず、2000 年 4 月、彼は MILF に「全面戦争」を宣言し、国軍に MILF の基地を一つ一つ攻略させ、最後には司令部のあるマギンダナオ州のキャンプ・アバカールを占拠させた。その時、MILF の戦闘員は山間部に潜り込んだ。この戦闘では約 90

万人の民間人が避難し、数千人が戦闘で命を落とすことになった。この作戦は、国軍が「犯罪者たちの排除が完了した」ところで終わった。次に、外国人誘拐事件に関してはロバート・アベントハド大統領経済開発顧問を政府代表交渉人として立て、リビアの仲介を受けながら人質解放を進めた。8月末に全員が解放されたが、総額1500万ドル以上の身代金が支払われたとも言われる。MILFやアブ・サヤフに対して強硬姿勢で臨んだエストラーダ政権だったが、2001年1月、彼は弾劾されて政権を去り、彼の政権はモロの武装闘争の問題を進展させることはなかった。それを引き継いだのが、副大統領だったアロヨだった(Adriano and Parks 2013: 14, 川中 2000: 295-296)。

アロヨ政権は2000年3月、ムスリム・ミンダナオ自治地域組織法(共和国法第6734号)を改正し、住民投票に基づいてARMMを拡大(共和国法第9054号)し、6月には和平の全体的枠組みを定めたトリポリ和平協定を結び、7月にはMILFとの停戦協定を結んだ。この動きに、一時は和平の進展が期待されたが、結局、それも崩れてしまった。2001年8月、MNLFはARMMの住民投票実施を2003年に延期することを希望したが、それが受け入れられずに住民投票は実施され、11月に5州1市にARMM政府が設立されることになった。これを直接的な契機として、MNLF内では2001年11月、ミスアリを無能として15人の執行委員会(EC-15)がミスアリを議長から解任した。そしてミスアリはARMM長官の地位も失ってしまった。その後ミスアリ派の600人は、同年11月、スルーのホロ島で武装蜂起してサンボアンガ市にある政府軍施設等を攻撃した。国軍はそれを鎮圧したが、その戦闘で多数の死傷者が発生することになった。そして2002年11月、ミスアリはサンボアンガ攻撃の扇動容疑でマレーシアで身柄拘束され、翌年1月にフィリピンに身柄移送され、拘禁された。2003年2月には、国軍は米国が指定したテロ組織「ペンタゴン」を攻撃するとの理由で、MILFのキャンプ・アブバカールを再び攻撃した。その戦闘では40万人の国内避難民が発生した。フィリピン政府は米国のテロとの戦いに振り回され、モロとの和解を遠のかせたのである。また、この年の7月にはMILFの創設者であるハシム・サラマツが死去し、翌月にはMILFの中では穏健派で支持の厚いアホッド・バラワグ・イブラヒム(「アル・ハッジ・ムラッド・イブラヒム」として知られる)が議長に選出された。ムラドは政府との和平路線を採り、停戦協定に

署名した。そして、「完全な独立は要求しない」と公言し、モロ諸族を中心とするフィリピン南部の先住民全体の利益のためとして、経済状況の改善、資源採掘、治安維持等の権限の移譲を要求した。また、停戦協定違反を監視する政府・MILFの合同機関である「敵対行為の停止に関する合同調整委員会（JCCCH）」も創設された。そして、すぐに政府とMILFの間で相手の意向をお互い探るような話し合いがマレーシア政府の仲介で行われた。これらの会談を通じて、政府・MILF国際監視チーム（International Monitoring Team: IMT）がマレーシア主導で設立された。このIMTは、JCCCHとローカル監視チーム（LMT）の機能を強化することを目的としていた。そしてフィリピン政府とMILFは交渉を行い、2008年8月には「先祖伝来の土地に関する合意覚書（MOA-AD）」に署名することになった。この覚書は、イスラム教徒の自治地域を拡大するものだった。新たに設定される自治地域の領域は、既に成立しているARMM（スルー州、マギンダナオ州、南ラナオ州、タウイタウイ州、バシラン市、マラウイ市）に北ラナオ州の6つの自治体と2001年にARMM管轄下に入ることを投票で選択したスルタン・クダラット、北ラナオ、北コタバトの各州の何百もの村、そしてパラワン島の一部を含むことになっていた。だが、その時、フィリピンの最高裁がそれに対して一時差し止め命令を出し、既に覚書の署名のためにマレーシアに入っていた政府の交渉パネルはそれに署名できなかった。また、最高裁は後にその覚書を「違憲」と判断した。政府の交渉パネルとアロヨ政権に対しては、MILFとの交渉で透明性が欠如をしているとの非難が国民から噴出し、それに対して不満を抱いたMILFは、キリスト教徒が支配する多くの地域への同時攻撃を行った。軍はMILFとその支配地域に対する攻撃で対応した。合計で約70万人の民間人が避難を余儀なくされ、数百人の民間人と戦闘員が命を落とし、数百万ドル相当の財産が破壊された。また、MILF内部では、ムラドの交渉方針を「イスラム国家建設という目的の放棄」と批判する声があり、アメリカ・ウンブラ・カトMILF司令官は最高裁の違憲判断の後、一部の戦闘員を引き連れてMILFを離脱し、国軍と交戦、400人が犠牲になった。その後カトは2010年12月、バンサ・モロ・イスラム自由戦士（BIFF）というテロを繰り返す組織を結成している（Jubair 2007, Adriano and Parks 2013: 14-15）。

2008年4月にはMNLFの側にも変化があった。まず、15人執行委員会（EC-

15) はムスリミン・セマを議長に選出した。だが、その時ミスアリは釈放され、この執行委員会の決定を非難している (GMA News on line April 2, 2008)。

翌年の2009年11月23日には、MNLFやMILF、またそこから離脱したアブ・サヤフやカトラ以外からも暴力が発生した。それは、翌年に予定されていた総選挙に関連したもので、立候補者の一行がマギンダナオ州を周り、アンパトゥアン一族という有力一族が支配する地域を通行中に100人以上の武装集団に襲撃され、57人が殺害された事件である。犠牲者には同行のジャーナリストやメディア関係者32人もいた。襲撃者には警察や軍の者がいたと言われている。いわゆる「マギンダナオ虐殺」事件である。だが、事件の犯人は未だともに裁かれてはいない。最有力の容疑者は、当時のARMM知事のザルディ・アンパトゥアンとその兄弟のアンダル・アンパトゥアン・ジュニア、彼らの父親で当時マギンダナオ州知事の故アンダル・アンパトゥアン・シニアだった (アムネスティ国際ニュース2014年11月23日)。つまり、この事件の背景には、モロ諸族の伝統的支配層の間の対立があると思われるのである。フィリピンでは一般的に、政党は政策や理念に基づいて形成されておらず、選挙のためだけに利用される。また、その選挙ではパトロン-クライアント関係、または政治マシンに基づいた集票が行われ、地域の政治経済を握る富裕な政治家と彼らの持つ富や権力に依存して生き残るしかない一般有権者の間の個人的二者間関係で票の行方が決まるか、買収、脅し、政治的暗殺で票を左右するかのどちらかである (東江 2017: 第1, 2章)。だが、この関係はムスリムの文化や家父長主義的な伝統に固執するミンダナオのイスラム教徒地域では更に顕著である。それが選挙ではむき出しの暴力となって現れているのである。そしてそのような暴力を実行するのは、国軍兵士や警察、それにMNLFやMILFから離脱した戦闘員である場合が多いと言われる (Torres 2014)。モロの人々の場合、彼らの住む貧しい地域では、伝統的支配層は地域の政治経済に対する支配力は大きく、多くの職も彼らの支配が及んでいることが多い。そのため、職を探すには、伝統的支配層に依存せざるを得ないことが多い。また、元戦闘員たちは、戦闘員としての能力は培ってきたが通常の職業人としての能力は培ってきいていないため、モロの富裕な伝統的支配層に「私兵」として雇われることで生き抜くしか手段がないのである (Engelbrecht 2019: 243-244)。

アロヨ政権期はMILFとの和平に乗り出そうとしたが、フィリピンの司法や国民レベルでの反対にあい、永続的和平を構築することはできなかった。また、モロの側でもこれまでには比較的なかったテロや誘拐等を主要な政府に対する不満の表明の手段にする組織が現れ、それがフィリピン国民に悪い印象を与えてもいた。更に、モロの伝統的支配層の選挙における行動様式の問題も顕著に現れて、紛争解決の難しさを露呈してしまった。これも、フィリピン国民に対して悪い印象を与え、和平の道を難しくしたと言えるだろう。

3. アキノ政権期における和平の進展とその帰結

(1) アキノ政権（2010年－2016年）の政治的業績

2010年にベニグノ・アキノ3世が大統領に就任し、新たな和平イニシアティブが始まった。アキノはミンダナオでの和平を自分のレガシーにしようと考えていた。大統領選挙中の政権公約、「フィリピンの人々との社会契約」にはミンダナオでの和平プロセスが含まれていた。そして2010年最初の一般教書演説でもミンダナオ和平を強調した。彼は、「我々の成長の基盤は平和である。もし、十字砲火が続けば、我々は貧困に足を引っ張られ続けるだろう」、と述べている。実際、彼は行動を起こした。7月に就任してすぐに、テレシタ・キントス-デレス大臣の下に和平プロセスに関する大統領顧問室（Office of the Presidential Adviser on the Peace Process: OPAPP）を創設した。2011年には東京でMILF議長のみらドに直接会って政府の誠意を示し、2012年には、政府とMILFのパネルがマレーシアで予備的和平合意の「バンサ・モロに関する枠組み協定（Framework Agreement on the Bangsamoro）」を結ぶ合意をした。また、署名の前にはその内容が公にされ、詳しい説明も行われていた。これに対しては強い反対は出なかった。そして政府とMILFは2012年10月15日、マラカニアン宮殿でFABに署名し、そこにはアキノとみらド、マレーシアのナジブ首相、外交官、政府高官を含む証人が出席した。FABの内容は、いわゆる「正常化」の促進だった。その「正常化」とは、地域社会が持続可能な生活を追求でき、平和的な審議社会への政治参加が可能となることなど、希望する生活の質を達成できる状態に戻ることができることを意味する。その目的は、

「バンサ・モロの人々の人間の安全保障」を確保することであり、「正常化は基本的人権の保護に取り組む社会の構築に役立つ」と考えられている。これにより、「個人は暴力や犯罪の恐れから解放」され、長年の「伝統と価値観が尊重され続ける」のである。また、この「正常化」という用語はMILFにとっては受け入れやすい用語でもあった。「投降」とは一線を画すニュアンスを含むからである。正常化は、機械的にMILFの正式な廃止を行うだけでなく、人間の安全保障の広範な改善も指すため、包摂性（inclusivity）の含意を伴っていたのである。また、FABはその他にも様々な規定を持つ。まず、「警察のあるべき姿」とは、党派政治的支配から自由な専門家の機関であり、法執行を効果・効率的に行い、公正で偏らず、その行動については説明責任を果たす文民、となっている。そして最終的に法執行機能は軍からあるべき警察の姿を体現した「バンサ・モロ警察」に移行され、警察活動に関する提言を行う機関として独立委員会が設立されると規定している。また、MILFの「身の処し方」も規定する。それは、北アイルランドの「良き友人協定（Good Friendly Agreement）」モデルのように、「全ての武器を使用できないように」、「解散のための段階的プログラム」を開始することである。政府とMILFの調整については、「共同正常化委員会（Joint Normalization Committee: JNC）」を創設し、それを通じてMILFは解散完了まで、バンサ・モロ地域の治安維持を支援すると規定している。新たに創設される「バンサ・モロ自治地域の復興、再建、開発のための開発努力」については、MILFの戦闘員と地域社会、国内避難民（IDP）、貧困に喘ぐ紛争の影響を受けた地域のニーズに対応するプログラムを開始する旨が規定されている。更に、「バンサ・モロ地域における銃火器の削減と統制」、「その他の私兵団の解散」に向けたパートナーシップをフィリピン政府とMILFが結ぶことを規定していた。

FABは、ムラドを含むMILFの8名の委員と政府の7名の委員で構成され、その全員がバンサ・モロ出身である「移行委員会」の設立を規定し、委員は大統領が任命することになっていた。そしてその委員会には3つの主要な任務があった。まず、ARMMに代わる組織を創設する新しい基本法を作成すること、次に、憲法改正を検討すること、そして「バンサ・モロ開発庁（BDA）」及び「バンサ・モロリーダーシップ管理研究所（BLMI）」を通じて、バンサ・モロ

地域の開発政策を調整することである。

だが、FABには政府とMILFとの間で合意できなかったことも存在し、それについては、政府とMILFの交渉パネルが設立する「技術的ワーキング・グループ (TWG)」が2012年末までに完成させることになっていた。合意できなかった内容とは、「権力と富の共有」、「暫定的な制度的取り決め」、「安全保障 (正常化)」等の困難な問題に関してであった。そしてそれは、後に「技術的付帯文書」として規定する旨が合意された。

これらの規定や手続きを持つFABは、ARMMの権能を「移行委員会 (TC)」に移管するために作成された基本法に規定される手順で様々な手続きを行うことになっていた。その手順とは、先ず、下院議会がFABを承認し、協定で特定された地域とバンサ・モロ地域への参加を希望する別の地域の住民が住民投票を通じてそれを批准し、次に、これが完了すると、ARMMの解散と同時に2016年の総選挙までバンサ・モロ地域を暫定的に統治する移行機関が設立され、その後MILFの候補者が2016年国政選挙と同時に行われるバンサ・モロ自治地域の議会選挙に立候補する、というものだった⁶。

だが、付帯文書を起草するTWGは2012年末までに任務を完了できなかった。2013年1月から5月まで交渉は進行中で、政府とMILFは、権力と富の共有、そして正常化に関する付帯文書について合意できなかったのである。この困難の背景には、現行の国法が制約となり得ることや、政府のMILFへの譲歩にキリスト教徒の多数派がどう反応するかがわからないことがあった。

だが、その遅れで交渉が停滞したわけではなかった。実際、他の分野では合意ができた。2012年12月には、行政命令 (Executive Order) 第120号により、新自治政府設立の法律草案を起草する「バンサ・モロ移行委員会 (BTC)」が設立された。2013年2月には、「移行期の取り決めと措置に関する付帯文書」の署名が行われた。同年7月には、「歳入創出と富の分有に関する付帯文書」

⁶ MILFは2014年3月にフィリピン政府と包括和平文書に調印後の2014年12月24日、MILFのムラド議長が、その拠点のダラパナンで新政党「統一バンサ・モロ正義党 (UBJP)」の結党を宣言している。そこには戦闘員や支持者ら約10万人が参加した。武装組織から政治組織への発展の動きは、約40年間続いた紛争を終結させ、安定化へと向かう和平プロセスの重要な局面となり得る。新党の書記長に選出されたMILFのサミー・アルマンズール参謀長は、「MILFが武装革命組織から平和と発展のために闘う政治組織へと発展する第一歩だ」と表明した。

にも署名が行われた。同年12月には、「権力分有に関する付帯文書」への署名が行われ、2014年1月には、「正常化に関する付帯文書」と「バンサ・モロ海域と相互協力ゾーンに関する追補合意」が署名された。ミンダナオ和平に最も重要な正常化に関する付帯文書は、バンサ・モロ枠組み協定（FAB）に規定されているバンサ・モロ地域での和平協定実施で取り扱われるべきことを特定しており、それは表1のようになっている。更に同年3月には、「バンサ・モロ包括協定（CAB）」の署名が行われ⁷、17年間続いた紛争に一定の終止符が打たれることになった。その翌月には、バンサ・モロ移行委員会がバンサ・モロ基本法（BBL）の草案を起草している。

このように、アキノは立て続けにMILFとの和平への一手を繰り出したが、その背景には、OPAPPが策定した戦略があった。この機関はミンダナオの和平と開発に関して、「政治トラック」と「補助的な開発トラック」の二重の戦略を策定していた。「政治トラック」とは、和平努力（Peacemaking）の課題を網羅したもので、具体的には、表2の「アキノ政権の対モロ諸族との和平戦略の目的、内容、戦略、結果等」に載せてある通りである。表2にも示しているように、アキノ政権の政治トラックは、MILFとの和平を実現し、信頼関係を構築するという大きな成果があった。また、TJRC報告書に見られるように、モロ諸族や先住民の人々に対してフィリピン政府が行ってきた不正義を認知するという、これまでのフィリピン政府の姿勢を大きく変える可能性のある成果も生んだ。

⁷ 2014年3月に署名されたCABの内容は、FABの内容をより詳細な形で文書化して協定にしたものである。CABの意義・意味は、戦争から平和への移行の諸側面を統合し、既存の諸合意への関与のあり方を示した文書で、諸問題の解決等の際の「参照の拠り所」として機能する文書、という意味がある。また、CABについてMILFは、CABはミンダナオでの正常化のための唯一の手段としては不十分だが、MILFの解散は必要と認識していた。そこで、CABに見られるMILFの解散に関する規定を確認しておく。MILF解散の当初のタイムラインは、第1段階がIDBによるMILF勢力の完全な確認までに正常化付帯文書（Normalization Annex）の調印を済ませることで、これは完了している。第2段階が、バンサ・モロ基本法（BBL）の国会通過までにMILF勢力の確認作業を完了し、30%のMILF勢力が解散すること。第3段階が、バンサ・モロ警察（Bangsamoro Police）創設までにBBLを国会で通過させることで、それと引き換えに35%の勢力を解散させることになっている。第4段階は、出口協定合意までにバンサ・モロ警察の運営を開始し、35%のMILF勢力を解散させることである。

(表1) 正常化に関する付帯文書が規定する、パンサ・モロ地域での和平協定実施で取り扱われるべきこと
(10セクション)

	内容	詳細
1	警察活動 (ポリシーシング)	パンサ・モロ自治地域の治安維持は、フィリピン政府と MILF が連携する「共同治安委員会 (Joint Peace and Security Committee: JPSC)」が対処する。同委員会は、パンサ・モロ枠組み協定 (FAB) とその付帯文書 (Annex Section B2) の規定する治安関連規定実施のガイドラインを作成する。最も重要なことには、共同治安委員会が、国軍、パンサ・モロ・イスラム武装軍 (Bangsamoro Islamic Armed Forces: BIAF)、フィリピン国家警察 (PNP) から成る統合共同治安チーム (Joint Peace and Security Teams: JPST) を指揮すること。統合共同治安チーム (JPST) の役割はセクション B3 に規定されており、武装私兵団や他の武装勢力の追跡と記録や比政府と MILF の間の停戦協定の維持、潜在的には草の根の紛争解決を支援すること、となっている。
2	正常化の移行的要素と運営団体の創設	
3	MILF 戦闘員の武装・動員解除、解散	<ul style="list-style-type: none"> ・「武装解除 (decommissioning) プロセスに関連する付帯文書」はセクション B1 で、武装解除や正常化プロセスの運営は「共同正常化委員会 (Joint Normalization Committee: JNC)」とともに行われると規定。 ・MILF の実際の動員解除は、段階的に武器を手放すことで合意。その過程の舵取りは、国際動員解除団 (International Decommissioning Body: IDB) が担う。IDB の任務は、(a) BIAF 戦闘員やその武器の目録作りと検証、確認の実施、(b) BIAF の解散のスケジュール作りとその実施、(c) 政府と MILF の協定に基づいて、武器回収、または撤退、移送、補完の計画と方法を作り、その実施で武器を使用できないようにすること、(d) 政府と MILF のパネルにそれぞれの任務の進行状況報告をすることである。 ・「統合を成功させるために必要な MILF 戦闘員のニーズの評価実施」を行う理由は、MILF 戦闘員のニーズ評価に基づいて戦闘員に普通の生活を送らせることで、「暴力の起業家」にならないようにするため。 ・「MILF の解散」は、パンサ・モロ包括協定 (CAB) の実施と並行して、またはその進行状況に見合った形で行われる。MILF の安全を担保するためである。
4	国軍の再配置	・付帯文書には、国軍は、「共同治安評価 (Joint Security Assessment)」と「目録作り (Inventory)」の後、AFP の部隊をパンサ・モロ自治地域内外から再配置し、国防と治安維持に必要な軍事施設を維持し、パンサ・モロ自治地域にある私兵団を解散させるべき、と規定。
5	不発弾と地雷の取り扱い	
6	武装私兵団の解散	<ul style="list-style-type: none"> ・付帯文書が言及する「銃器や軽火器 (SALW) の管理と削減の目的」は、依然として流通、増殖し続けている銃火器は持続的平和の大きな阻害要因となるため、それを削減する必要があるためである。 ・「MILF 解散で生じるかも知れない力の真空への対処の必要性」が規定されている理由は、MILF 解散はパンサ・モロ地域での力の真空を生み出し、新たな反政府、テロ組織が誕生して治安を乱す可能性があるため、それを抑止する必要があるためである。
7	社会・経済開発計画	<ul style="list-style-type: none"> ・「MILF 戦闘員の再統合の手法」については、社会的結束を促進し、コミュニティの団結を維持すると同時に、動員解除された BIAF、国内避難民、女性補助部隊、そして疎外されたコミュニティのニーズに対処するコミュニティ中心の社会経済プログラムによっても対処されるべき、と規定する。 ・人々のニーズの評価については、調和のとれた介入を保証すべき、と規定する。 ・また、MILF の6つの認められたキャンプにも言及があり、MILF のキャンプは「平和で生産的なコミュニティ」に変容させるべき、と規定。
8	移行的正義と和解 (調停・仲裁)	
9	資源動員	
10	信頼醸成策	

出典) Engelbrecht, Georgi, 2019, "Prospects for the Normalization Process in the Southern Philippines: An Architecture of Uncertainty?", Deinla, Imelda and Dressel, Björn eds. 2019. *From Aquino II to Duterte (2010-2018): Change, Continuity—and Rupture*, ISEAS より、筆者作成。

(表2) アキノ政権の対モロ諸族との和平戦略の目的、内容、戦略、結果等

(総説) アキノは任期の6年間で「政治的解決」を確保し、紛争の社会・経済的、制度的要因を除去しようとした非常に野心的戦略を立てた。

政治トラックの目的	
1	MILFやフィリピン共産党 (CPP)、新人民軍 (NPA)、民族民主戦線 (NDF) との協定合意を目指すこと
2	MNLFや共産党から分派したコルディレラ人民解放軍 (CPLA)、フィリピン革命労働者党 (Rebolusyonaryong Partidong Manggagawang Pilipinas)、革命労働者軍 (Revolutionary Proletarian Army)、アレックス・ボンカヤオ旅団 (Alex Boncayao Brigade) と結んだ以前の協定を終了させること
政治トラックの成果	
	<ul style="list-style-type: none"> ・バンサ・モロ枠組み協定 (FAB) 成立とバンサ・モロ包括協定 (CAB) 成立 →アキノの最大の成果。17年間の交渉を終わらせたこれらの協定 →2つの協定は、既存の ARMM の欠陥を認識してバンサ・モロの人々のための自治を拡大しようとした →2協定は、「移行期における正義」、「戦闘員の動員解除」、「MILFの拠点を平和的に生産的なコミュニティに変容させること」等の問題も解決しようとした →アキノの戦略はMILFに支持され、政府とMILFは、CAB実施のために、共同、または独立した一連の諸制度の設立を目指した ▶「独立警察委員会 (Independent Commission on Policing)」 ▶バンサ・モロの新たな政体創設に必要なバンサ・モロ基本法の草案を起草する「バンサ・モロ移行委員会 (Bangsamoro Transition Commission)」 ▶移行期の治安を監督する「共同正常化委員会 (Joint Normalization Committee)」 ▶歴史的な不正義の問題を扱う「暫定正義・和解委員会 (Transitional Justice and Reconciliation Commission: TJRC)」 ▶ARMMから「バンサ・モロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域 (BARMM)」への行政的移行の準備をする「移行調整チーム (Coordination Team for the Transition)」 ※これらの制度は、着実に和平を達成しようとするアキノ政権の強い意思と誠実さの現れで、高く評価すべきもの。そのような評価があったため、MILFも協力的な姿勢を取ったものと考えられる。 ▶TJRC報告書作成とその意義 (2016年3月発行) ⇒バンサ・モロの人々やその他の32の先住民に対して国家が犯した歴史的不正義を国家が認知したことを強く示すもの。 ⇒同報告書の「歴史的不正義」の定義 人々を傷つけ、諸関係に繰り返し影響を与え、適切に対処しなかったスペイン、アメリカ、日本の植民地政府、そしてフィリピン政府によって犯された、または認可された「不正行為」 ⇒不正行為の内容 ・生存と幸福に必要な不可欠な彼らの土地の不正な剥奪 ・公共の場からの「消去」、「排除」 ・「否定的なレッテル張り」 ・「固有のグループであることの尊厳への蔑視」 ・「フィリピン史からのモロの排除」、または「彼らの祖先の重要な物語の消去」 ・「同化主義政策」 ・「ミンダナオの歴史を通じて、フィリピン国家は人々の安全保障よりも領土的一体性を守るための戦争を支持」し、「自治を促進するのではなく、自治を弱めるために、国家はその諸メカニズムを展開」し、「ミンダナオの人々を保護するのではなく、国軍を使って危害を加え」、「フィリピン国家が包摂ではなく、排除に基づいてミンダナオでの国家体制を構築」したことを認めたこと ・モロの人々に対する一定の苦言。つまり、ミンダナオ地域にはムスリム系の13のエスニック・グループから成るモロの人々以外にも、32の先住民が居住しており、彼らはフィリピン政府や移民のキリスト教徒とモロの双方に虐げられてきた、と考えていることを指摘したこと

出典) Stephens, Matthew, 2019, "Prospects for Lasting Peace in Mindanao: Peacemaking and Peacebuilding under the Aquino and Duterte Administration", Deinla, Imelda and Dressel, Björn eds. 2019. *From Aquino II to Duterte (2010-2018): Change, Continuity—and Rupture*, ISEAS and Transitional Justice and Reconciliation Commission, 2016. *Report of the Transitional Justice and Reconciliation Commission* より、筆者作成。

(2) 補完的トラック (開発と制度構築) の成果

「補完的開発トラック」とは、武力紛争の原因や和平プロセスに影響を与える他の問題の解決のための広範な平和構築課題を解決することを目的とし、それは「フィリピン開発計画中期改定 (Mid-Term Update of the Philippine

Development Plan)」に規定されている。具体的には、表3に示してあるように、武装闘争に対する地域社会の強靱性を培うために「経済的機会の拡大」をはかり、「制度強化」により、紛争要因の除去を図ることである。表3に示している通り、アキノは様々な政策を繰り出して、モロ諸族や先住民の住む地域の社会経済的底上げを行うと同時に、制度を強化することで、紛争の根本的解決を目指した。

だが、補完的トラックの成否に関する評価はそう簡単ではない⁸。パマナ・プログラムについては、基準や厳密な評価がなく、政府は7億5000万米ドルの支出が平和構築の目的を達成したかどうか不確かなままだった。政府は定性的評価をしていた様だが、それを公表・共有することは無かった。だが、それらのデータがあろうとなかろうと、国内的武力紛争や和平プロセスに影響を与える他の問題の原因とその影響の全てを解決するには、政府のアプローチは全く十分ではなかった (NEDA, *Philippine Development Plan 2011-2016 Midterm Update*, p. 187)。ただ、パマナやサジャハトラ、また ARMM への支出増はそれらを必要とするコミュニティに対しては重要な恩恵を与えたことは確かである。このプログラムは、それらの村々の基本的ニーズのいくつかを満たし、これまで無視されてきた地域に国家のプレゼンスを拡大して信頼醸成の役割を果たしていた。だが、この成功にも拘らず、政府の開発へのアプローチには、信頼醸成を超えた戦略が欠けていたことも確かだった。信頼醸成は平和構築には不可欠な前提条件だが、2011年度版の『世界開発報告』言うように、それ自体が目的ではない。暴力再発抑止のために紛争地域に横たわる諸問題の解決なしには、問題解消への道は維持できない。これが、アキノ政権のアプローチに不足していたことだと言える。ミンダナオの様々な人々が戦う理由は、武装グループの構成員はイデオロギー的理由で戦っているかも知れないが、多くの者は貧困や失業、不完全雇用などの理由から戦っていることも確かである。パマナは、武装暴力に対するコミュニティの強靱性構築のために仕事や経済的機会創出を行うために立案されたが、その目的には適していなかったと言える。だが、パマナの第2の柱のようなコミュニティ開発プログラムは、貧しいコミュ

⁸ 補完的トラックに関しては、基本的に Matthew Stephens の評価に基づいている。

(表3) 補完の開発トラックの目的、実施戦略、内容、政策実績

開発トラックの目的
<ul style="list-style-type: none"> ・武力紛争の原因や和平プロセスに影響を与える他の問題の解決のための広範な平和構築課題を解決すること ・具体的には、「フィリピン開発計画中期改定 (Mid-Term Update of the Philippine Development Plan)」に規定 (具体的目的) <ol style="list-style-type: none"> (1) 武装闘争に対する地域社会の強靭性を培うために、「経済的機会の拡大」をはかること (2) 制度強化による紛争要因解決。これは、ガバナンスの中で紛争や平和構築、ジェンダーの問題への感受性を主流化させることを意味する。
開発トラック実施のための戦略、内容
<p>(経済的機会の拡大分野)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・バマナ・プログラム (Payapa at Masaganang Pamayanan=平和で繁栄したコミュニティ) →2010年立案。紛争影響地域や紛争に脆弱な地域の平和構築と開発実施を狙う →フィリピンの「開発計画中期改定」の諸定義は、デレス大臣とOPAPPスタッフによって「世界開発報告」2011年版の定義が用いられた。 →「バマナ」の3つの柱 (平和の基盤作り、強靭なコミュニティ作り、地域的な経済開発) →バマナのターゲット地域 <ul style="list-style-type: none"> ⇒新人民軍やNPAや共産党から分離したグループが拠点とする地域 ⇒MNLFの支配領域 ※これらの地域は貧困等の問題が深刻なため、それ自体は意義深かった。だが、MNLF支配地域では歓迎されなかった。MNLFはそのプログラムを掃討作戦の一環と考えていた。 ・「サジャハトラ・バンサ・モロ (Sajahatra Bangsamoro)」プログラム →2013年初頭に開始。 →政府とMILFが共同でイニシアティブを取った最初の開発プロジェクト →信頼醸成措置として提案されたもので、健康、教育、生計のためにMILFの拠点となる地域に支援を提供するもの →MILF任命のプロジェクト・マネージメント・チーム (PMT) が、文部省や高等教育委員会 (Commission on Higher Education)、技術教育・職能開発局 (Technical Education and Skills Development Authority)、社会福祉開発省 (Department of Social Welfare and Development)、健康省 (Department of Health)、農業省 (Department of Agriculture) 等の政府機関と手を携えて実施 →MILFのプロジェクト・マネージメント・チームはMILF支配地域への安全なアクセスを保障し、受益者を特定し、プロジェクト実施を監視 →支援内容 <ul style="list-style-type: none"> ⇒無料の健康保険 ⇒仕事のための現金給付 (Cash-for-Work) ⇒大学教育助成金 ⇒技術・職業教育奨学金 ⇒農家への農業投入財・設備支給等 <p>(制度強化分野)</p> <ul style="list-style-type: none"> →ターゲットはARMM <ul style="list-style-type: none"> ⇒2011年に中央政府は、2009年発生のマギンダナオ虐殺で未だ揺れていたARMMでの選挙を停止。それに合わせてARMMにおける国政選挙の投票スケジュールも停止 ⇒理由は、ARMMの「専門職化」と「浄化」。 ⇒アキノはARMMを「失敗した実験」と評価 →ムジフ・ハタマン (Mujiv Hataman) を暫定知事に任命し、ARMM改革のために政府資金投入
開発トラックの政策の実績
<p>(経済的機会の拡大分野)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・バマナの政策実績 →2012年から2016年までの総予算は340億ペソ。 →予算の多くは第2の柱の強靭なコミュニティ作りに使われた →具体的用途は、社会福祉・開発省や農業省、農地改革省を通じて、農機具やデイ・ケア・センター、収穫後施設 (Post-Harvest Facilities)、水道システム等の小規模コミュニティ開発投資 →その投資の多くは国軍が特定した紛争の影響を受けたバランガイ (村) に、均等に30万ペソの少額の助成金を分配するもの →第3の柱の地域的経済開発投資は、農地から市場までの道路のようにより大規模なもので、内務地方政府省を含む中央政府を通じて実施 ・サジャハトラの政策実績 →受益者は、2013年から2015年までにミンダナオの紛争影響地域に住む5万人 <p>(制度強化分野)</p> <ul style="list-style-type: none"> →ARMMのガバナンス改善が進むにつれて、年次予算は2011年から2016年にかけて110億ペソから280億ペソと、著しく増加 →後に最高裁に違憲判断された支払加速プログラム (disbursement acceleration program) の産物として設けられた暫定投資支援プログラム (Transitional Investment Support Program) を通じて80億ペソも支出

出典) Stephens, Matthew, 2019, "Prospects for Lasting Peace in Mindanao: Peacemaking and Peacebuilding under the Aquino and Duterte Administration", DeInla, Imelda and Dressel,Björn eds. 2019. *From Aquino II to Duterte (2010-2018): Change, Continuity—and Rupture*, ISEASより、筆者作成。

ニティにサービスを提供するのに効果的で、社会的結束と政府への信頼を構築できることを示している。第3の柱の下でのより大きな投資で、それらのプログラムは遠隔地のコミュニティを市場での機会に結びつける可能性を秘めていた。だが、それらのプログラムはそれぞれが孤立して実施されているため、それらのプログラムが武装グループに参加することの代替案として真剣に考慮する程の規模で雇用を生み出しておらず、暴力を減少させることも期待できないのである。それは、パマナの予算の貧弱さが物語っている。紛争影響地域と認められた地域では当初助成金が利用可能だったが、助成金の指定から外された近隣の地域の首長たちから不満が出たため、和平プロセスに関する大統領顧問室（OPAPP）は公正の名の下にできるだけ多くの地域に国家のプレゼンスを示すためにシステムを変更して、紛争の影響を受ける全ての自治体がパマナの助成金を受け取れるようにした。だが、追加予算なしで助成金提供地域を拡大したため、1人当たりの受け取り額が減り、経済的インパクトが小さかった。

サジャハトラによるバンサ・モロの人々への支援についても、問題があった。まず、職業教育については、地域の雇用機会にそぐわない支援を行っていたことがあり、職に就けないことが多かった。その理由の1つには、MILFが地域の労働市場に必ずしも適さない職業訓練コースを受益者が選択することを許したことがあった。それに対して政府は、MILFとの信頼関係を維持したかったため、それに渋々従ったのである。また、職業訓練には、職業紹介、カウンセリング・システム、開業資金助成等もなかった。農業支援の場合、それは農業省が既に持つプログラムを活用したもので、ターゲットの村のニーズに合わないものがあった。

このような補完的トラックに関しては、パマナとサジャハトラによる支援は、政治的安定を生み出すことには成功したが、包摂的な成長を促進するのに必要な職を生み出せなかった。その理由の1つは、MILFが、経済トラックが政治トラックに先行することに難色を示し、長く大規模な開発に抵抗してきたことがあったと指摘されている。農業経済に適した現実のニーズに合った支援は提供できたはずだったが、それが実際には政治的考慮のためにできなかったのである。紛争影響地域の安定化のために、より大規模で長期にわたる現金収入を得られる仕事や他の市場労働プログラムの実施も可能だったはずで、より多く

の持続的雇用創出のための民間セクター投資のために提供されたインセンティブも最低限のものでしかなかった。アキノは紛争影響地域により多額の資金を動員したことは確かだが、それは十分なものとは言えないものだったのである。

現在のフィリピンの一人当たりGDPに追いつくには、ARMMは毎年のGDPで21.4%の成長が10年間必要になる。ミンダナオ紛争の社会経済的要因の真の解決には、集中的で献身的な政府全体の長期的努力とアキノ政権が投下した以上のレベルの諸資源が必要になる⁹。

アキノ政権下では、制度構築も重視された。2011年版の世界開発報告が、暴力のサイクル打破には、正統な (legitimate) 諸制度が重要だと言っていることを重視したことがあると思われる。同報告は、全ての国は内外からのストレスに直面する。そして、技術的能力や説明責任のある正統な諸制度は、そのようなストレスに耐えられ、それらのストレスが暴力へと転化することを防ぐことができる、と言う。それを受けて、フィリピン開発計画2011-2016中間改定 (Philippine Development Plan 2011-2016 Midterm Update) では、PAMANA等を通じた開発以上に紛争影響地域の諸制度の構築を強調した。実際、アキノ政権では、制度構築分野で一定の進展があった。ARMMの改革が進んだのである。ARMMは、その史上初めて、中央政府の「グッド・ガバナンス条件」を可決 (ARMM official website: ARMM passes Good Governance Tests) した。また、会計監査と透明性の基準を満たして内務地方政府省の Good Financial Housekeeping Award 賞を受賞した ARMM に含まれる地方自治体の数は、2014年に15%だったが、2016年には63%に増加した。フィリピン全体の平均では93%に上るので、未だ問題が多いとは言え、進展が見られることは確かである。また、2014年にはゼロだったが、2016年には ARMM の123の地方自治体の内6つ (4.8%) が、より安定している Seal of Good Local Governance を認定された。これも、フィリピン全体の平均は18.8%なので、ARMMは少ないことは確

⁹ 2019年7月15日付のInquirer紙で、ミンダナオ開発局のエマニュエル・ピニョール農業長官は、新たに成立したBARMMは今後10年間で1兆ペソを必要とする、と述べている。同長官は、BARMMの農民、漁師、政府計画者、人民組織の代表者が南ラナオ、スルー、マギンダナオ、バシラン、タウィ・タウィ、コタバトの各州の計画をチャート化するワークショップを開催した後、Facebookで彼の「大雑把な計算」を発表。ピニョールが出した数字は、翌年の予算管理省の国家予算案4.2兆ペソのほぼ4分の1だった。これは、毎年BARMMに1000億ペソ、または各州に200億ペソを注入することを意味する。つまり、長期間、膨大な予算を投じなくてはならないということである。

かだが、進展があることを示している。更に、ARMM内部でのマネジメントシステムで大きな改善があった。それには、知事公室（Office of the Regional Governor）とARMM技術教育及び職能開発庁（ARMM Technical Education and Skills Development Authority）がISOの品質管理（Quality Management）の認証を受けたことや、サービス提供の改善があったことが含まれていた。例えば、道路建設は2012年には40キロメートルだったが、2015年には505キロメートルになったのである。機能的識字力、教育及びマス・メディア調査（Functional Literacy, Education and Mass Media Survey: FLEMMS）では、基礎的識字能力は2008年には81.5%だったが、2013年には86.1%になった。民間資本による投資もこの地域としては記録的な伸びを示した。2012年には10億ペソ足らずだったものが、2015年には70億ペソ近くになった。2016年には選挙の年に当たったために20億ペソ近くにまで減少したが、傾向としては増える見込みである。ARMMの改革の成果は、ARMMへの信頼が一定程度回復することにつながったことは確かである。ただ、ARMMを取り巻く環境は不安定性、不確実性が高く、変動が大きくなることは確かであろう。そのためには、暴力への回帰に対する強靱性構築が重要になるが、それは一朝一夕で出来るものではない。

ARMMに限らず、フィリピンの地方自治体が抱える最も大きな課題の1つもガバナンスである。弱いガバナンスが同地域の貧困や治安の悪さにもつながっているのである。例外はあるが、ARMMの地方政府のパフォーマンスはアカウントビリティの欠落や地域に居住していない有力者が実質的な支配を行うアブセンティーイズム、貧弱なサービス提供に特徴づけられる。ミンダナオ、特にARMMでは、多くの地方政府の首長は私兵団を持ち、国家警察（PNP）の地方ユニットを事実上の私兵団として使っている者もいる。国家警察によれば、フィリピンには85の私兵団があり、その80%はミンダナオやARMMと中央ミンダナオにあると言う。政治と経済の双方を支配する強力な一族がしばしば率いるため、自治体はアカウントビリティを高める政策に抵抗してきた。行政制度もその状況に都合が良いものになっている。91年地方政府法は、そのパフォーマンスに関わらず、自動的に自治体に予算を配分する政府間財政枠組みを設定した。そのため、選挙は一般的に、地方の首長にアカウントビリティ

を持たせる手段として効果的ではない。ARMMの場合、アキノ期後半の2014年頃には諸資源全体の2.2%のみが自主財源で、ARMMの徴税能力は極めて低い。それは、課税対象となるフォーマル・セクターの経済活動がほとんどなく、ARMMの地域経済の多くがインフォーマル、または違法なもので、地域経済を支配する政治家が、彼らやその一族、彼らへの投資者への課税に関心がないから、という理由もある。このような紛争影響地域自治体のサービス提供や治安維持における無能さは、人々の基本的ニーズを満たすことが重要な平和構築を危機にさらしかねない。この問題を認識するアキノ政権の中枢にいる者の中には、「氏族 (Clan)」や「伝統的政治家」が新たに創設されることになるバンサ・モロ自治地域を乗っ取る可能性や、彼らが和平と開発を促進するよりむしろ、貧困や刑事免責という現状から利益を得る可能性を指摘する。つまり、モロ諸族の中にある「既存の伝統的エリート支配を単に強化する」ことになるかも知れない、ということである。

バンサ・モロ地域の自治体のガバナンスを政府が改革しなかったことには3つの理由がある。1つは、フィリピンの法的枠組みが改革へのオプションを制限していることである。91年地方政府法は、パフォーマンスの如何に関わらず、中央政府から全ての自治体に自動的に予算を配分することを保証しており、ARMM自治政府は、それを構成する自治体と階層的関係にはなく、自治体はマニラから直接予算を受け取っている。つまり、ARMMには、自治体にサービス提供や治安維持を改善させる手段がないのである。フィリピンでは、地方政府は91年地方政府法制定以来、アンタッチャブルな存在なのである。この状況を議会は改善してこなかった。下院や上院の議会も自治体を中央政府に依存させ、予算配分権を握ることで、選挙の際に自治体の伝統的政治家の持つ集票マシンを利用して集票させることができるため、その状況を改革するインセンティブはないのである。フィリピン全体で地方政府の欠陥を指摘する多くの分析があるが、地方政府法の大きな改革はこれまでには無い。地方政府法がマニラに対する忠誠や依存を創り出し、それが国政レベルのパワーブローカーである寡頭の利益に沿うものだからである。地方の首長が寡頭に票を提供する限り、国会議員や大統領は内国歳入割り当て (Internal Revenue Allotment: IRA) の配分を保証するのである。

また、政治構造自体が ARMM の自治体のパフォーマンス改革の障害になっている。フィリピン、特にミンダナオ地域の政治構造は非民主的な状況にある。政治権力の集中度を測定し、特定の自治体の1つの政治一族が保有する1988年から2013年までの首長の任期割合に基づいて測定されるハーフィンダール指数を見るとそれが明確に示される。その指数は0から1の間で推移し、数値が高い程、政治権力の集中度は高くなるもので、スコア1は、1つの政治一族が問題となる9期の首長任期を支配したことを意味する。ミンダナオでの指数は平均0.51で、ルソン地方の平均指数は0.45、ヴィサヤ地方の指数は0.46となっている。ミンダナオの3つの離島州のバシラン、スルー、タウイタウイではそれが0.58にも達する。これは、フィリピンの地方の自治体全体の内、半分近くの自治体で、約30年近くも1つの一族が地域の公選職を独占してきたことを意味しており、ミンダナオではその傾向が更に強いことを意味している。そのような伝統的政治一族の中には比較的進歩的一族もあるが、限定的な政治的競合と貧困の間には、強い相関関係があることは確かである。「氏族」や「政治王朝」は、改革のためのインセンティブと政治的競合の双方を制限しており、非常に強力に政治権力を掌握している。また、それはフィリピン地方政治の最も悪い部分がバンサ・モロ自治地域で最も顕著に表出していることを意味している。

ガバナンスのもう1つの重要な分野は司法分野である。その強化をフィリピン政府は怠ってきた。ミンダナオでの紛争の主要な原因の1つである「歴史的不正義の解決」を担う司法制度の強化にフィリピン政府は投資してこなかった。だが、それは当然かもしれない。これまでフィリピン政府はモロや他の先住民に対する歴史的不正義を認めてこなかったからである。フィリピン政府はフィリピン全体で、政治的境界の土地台帳の調査は終えていたが、個人の土地は調査していない。また、ARMMでの結果は治安悪化の恐れから非公表である。土地に関する行政やマネジメント機関はミンダナオでは弱い。氏族間の敵対（Rido）や土地や天然資源に関する不満に関する多くの効果的紛争解決メカニズムは、ミンダナオの別の地域で運営されていたからである。このような問題に対して、フィリピン政府とMILFは、土地所有権の剥奪などの歴史的な不正義を調査するために、暫定正義・和解委員会（Transitional Justice and

Reconciliation Commission: TJRC) を設立した。だが、2016年3月発表のTJRC報告書は2018年現在では、政府とMILFパネルからの回答を受け取っていない、と言う。歴史的不正義解消へ向けた対応としてフィリピン政府は、パマナ・プログラムに340億ペソを支出した。地域の紛争解決メカニズムを強化し、土地管理および管理機関の能力を構築し、不当な土地の剥奪の社会的および経済的影響に対処し始めたのである。だが、その予算のわずか10%しか実際の解決に向けた活動には割り当てがなかったという。もっと適切に支出していれば、「武力紛争に対するコミュニティの強靱性構築」はより効果的なものになっただろう、と言われる。アキノ政権期に司法セクターもしくは土地関連機関のパフォーマンスを向上させるための真剣な資源投入はなかった。

もう1つのミンダナオ地域での平和構築の問題は、MILFの武装解除と動員解除、そして元戦闘員たちの社会復帰の問題（DDR）である。武装解除とは、MILF戦闘員の持つ武器や弾薬を回収し、その過程を記録することで、紛争後地域に流通する武装グループの銃火器の減少は通常、武器供給の減少につながると言われる。また、非国家武装アクターの銃器を登録して分類することは通常、これらの銃器を破壊するか使用不能にするための最初の一步となる。また、動員解除とは、軍事ユニットから戦闘員たちを統制下で公式に解雇することで、実際には、戦闘員は1か所、または数か所の動員解除サイトに集められて、その後、そこで登録され、公式に任を解かれる。再統合とは、より困難な課題で、戦闘員たちを文民生活に移行、適応させる諸施策実施の長期的プロセスである。再統合政策には、教育や訓練、物資の支援、一時金の支給、融資などが含まれる。再統合は、元戦闘員が戦闘や犯罪行為に戻る誘因を抑制するために、彼らのニーズを満たさなければならない。このような再統合には、長期的開発に資する基礎的レベルの治安を確保するという全体的目的があるが、その失敗は、「妨害者」や反乱側の主流派閥からの分派を生み出すことに繋がる。そのため、最も重要なものである。「平和な雰囲気（perception of peace）」を維持し、草の根レベルで平和を実現させ、紛争の再発という「不安定の罠（insecurity trap）」を終わらせる長期的な手段なのである。換言すると、それは持続可能な平和には開発が欠かせないということでもある。また、このような考え方はいわゆる第2世代のDDRの考え方に基づいている。

(3) アキノ政権の和平の帰結

アキノ政権期の期間、MILFとの和平は確かな進展を見せた。だが、その動きは、やはりアロヨ政権と同様に、フィリピンの国政レベルの政治家や司法によって、また、バンサ・モロ地域での伝統的政治によって妨げられることになった。つまり、政治トラックでMILFと合意したことが、「構成員の構築 (constituency-building)」に十分注目しなかったため、バンサ・モロ基本法 (BBL) が下院を通過しなかったのである。

先ず、アキノ政権が誕生した年以降も、モロの側のテロ組織が活発に活動していたことがある。2010年12月には、バンサ・モロ・イスラム自由戦士 (BIFF) が和平を嫌ってMILFから分派した。その後2012年10月にFABが署名され、12月に新自治政府設立の法律草案を起草するバンサ・モロ移行委員会 (BTC) が設立されると、BIFFは、FABを認めず、戦闘継続を誓った。また、2013年には、イスラム国に忠誠を誓う南ラナオ州における「カリフ国の兵士」を自称するマラナオ族中心のイスラム過激派組織のマウテ・グループが結成された。設立者のカヤモラ・マウテは地元の有力氏族出身でMILFに参加していたが、これもFABに反発してMILFから追放された後、グループを設立した。カヤモラの2人の息子のオマルとアブドゥッラーは中東留学経験を持ち、彼らの指導下で2013年頃からテロを実行し始めた。2013年2月にはスルー王国軍がマレーシアのサバ州ラハダトゥでマレーシア治安部隊と衝突する事件も起こった。また、同年9月には、MNLFの議長を追われたミスアリの派閥がFABに反発してサンボアンガ市で、住民約200人を人質に立て籠もり、国軍等と衝突した。戦闘はバシラン島にも拡大し、死傷者を200人以上を出し、国内避難民も11万人以上に上った。また、同事件への関与でミスアリは反乱容疑で指名手配された。そして2014年1月にアキノ政権とMILFが正常化に関する付帯文書に署名すると、国軍はBIFFに対してダークホース作戦を開始し、軍はマギンダナオ州シャリフ・セドナ・ムスタファのガンタという村にあるBIFFの拠点を制圧した。そこには500名の戦闘員がいたと言う。2014年2月には、MNLFの指導者、ハビブ・ムジャハブ・ハシム (Habib Mujahab Hashim) が、MNLFとBIFFが同盟を組んだと宣言した。2014年にCABが合意された後の2015年1月25日には政府とMILFの間でも戦闘が発生した。いわゆるママサパノ事件である。国家

警察特殊部隊（SAF）の3つの小隊が、ミンダナオ島のトゥカナリパオのゲリラ飛び地に入り、ジェマ・イスラミアというインドネシアのテロ組織に所属する者が持っていると言われる即席爆発装置2台を確保しようとして、その者がいると見られる小屋を襲撃して銃撃戦となり、その者は殺害されたが、その後、MILFと国軍との間に銃撃戦が発生し、44人の特殊部隊隊員と18人のMILF戦闘員、5人のBIFF戦闘員が死亡したのである。しかも、特殊部隊はMILFとBIFFの間にほとんど弾薬を持たずに閉じ込められ、MILF戦闘員が特殊部隊隊員の足を撃ち、ビデオを撮りながら頭を2回撃ったビデオが公開されたため、それがメディアにネガティブに報道された。パルス・アジアという世論調査会社が2015年3月に実施した調査では、フィリピン人の44%がバンサ・モロ基本法成立に反対し、22%のみが支持をしていることが判明した。同法への反対は、ミンダナオの人々の間で最も高く、62%に上った。同法案への支持が崩れる中、フェリシアーノ・ベルモンテ・ジュニア下院議長は、厳しい国民の反対で法案が議会で却下される可能性があり、政府は「プランB」を準備すべきだと述べている。ママサパノ事件と同日には、BIFFを脱退して「イスラム運動のための正義（JIM）」を結成したBIFF指導者のウスタズ・ムハンマド・アリ・タンバコ（Ustadz Mohammad Ali Tambako）が、ジェネラルサントス市で警察と軍の合同捜査チームに拘束され、4月、BIFF創始者のアメリル・オムブラ・カトが病死すると、政治部門で副官だったイスマイル・アブバカル（Ismael Abubakar）が後任となり、同年4月にマギンダナオ州で国軍の前哨部隊とSAFの分遣隊に爆弾攻撃を行った。その後BIFFは2016年にも、イスラム国のイデオロギーに関連した構成員間の不一致が原因で、ウスタズ・カリアラン（Ustadz Karialan）率いる勢力が分派した。

このような状況の下でも、2015年5月には、下院特別委員会がバンサ・モロ基本法案（下院法案第4994号）の代替法案（下院法案第5811号、バンサ・モロ自治地域基本法案）を可決し、下院本会議に提出した。そして、2015年6月16日には、145人のMILF戦闘員の儀式的解散と、75の武器の引き渡し完了した。だが、2015年8月に、上院地方自治委員会がバンサ・モロ基本法案（上院法案第2408号）の代替法案（上院法案第2894号、バンサ・モロ自治地域基本法案）を可決し、上院本会議に提出した後の2015年9月、MILFが代替法案

の受け入れを拒否した。その後、2015年10月には上院と下院の本会議で代替法案が審議されたが、レイムダック化した政権末期のアキノ政権から地方の開発のために国会議員個人の裁量で支出できるポーク・バレル等を期待できない国会議員たちは冷たく、ママサパノ事件の影響もあり、法案は国会を通過しなかった。他方、マウテ・グループは2016年2月以降、南ラナオ州に本拠地を築き、イスラム国への忠誠を宣言して「ラナオのカリフ国の兵士」と自称し、爆弾テロや襲撃、誘拐、占拠などを頻発させた。また、拠点地域の住民には「タリバン的なシャリーアに基づく裁判制度」を強制したとされる。

このような事態に至ったのは、フィリピンの国民や国会議員をアキノ政権が説得できなかったこと、また、モロの側も同様に一枚岩になり切れず、分裂を繰り返してテロを引き起こしたことが原因であり、それは、和平の構成員が不在だったことを意味している。

アキノ政権は、平和構築のための開発資金を増やし、貴重な恩恵を地域コミュニティに与えたことは確かだったが、開発戦略は信頼醸成（confidence building）の域を超えず、紛争の経済的要因の解決には規模が不十分だった。制度開発（institution building）の面では、ARMM改革は、バンサ・モロの人々が自治を行える存在であることを示したが、その他の重要な諸制度、特にARMM内の自治体改革や正義を実現するための諸制度（Justice Sector）は、長期的平和構築には不適切なままだった。これらの諸制度のインセンティブ構造は変化してはいなかった。治安面では、アキノは、「和平プロセスに影響を与える紛争の原因やその他の問題」を解決できてはいなかった。インターナショナル・アラートのバンサ・モロ紛争監視システム（International Alert's Bangsamoro Conflict Monitoring System: IABCMS）の出すデータは、MILFやMNLFが関与する暴力はほとんどないが、2011年から2016年の間のバンサ・モロの人々の領域として提案された地域における全体的な暴力のレベルは増加していた、と言う。ミンダナオでは、私兵団は未だに広範に展開されているのである。2015年9月8日には、政府とMILFはそれらの私兵団を解散させるためのタスクフォースを設立することを決めていたが、それは招集されることは無かった。政府はMILFが対応することを期待し、MILFは政府が私兵団への対処計画を提案してくると考えていた、と言う。

4. 結論

アキノ政権は、最大の反乱グループMILFと和平協定を結んで、和平努力の課題で大きな成果を上げた。また、政治トラックの中で出てきたTJRC報告書は、これまでモロや他の先住民たちに対してフィリピン政府が行ってきた過ちを認識し、それを修正する素地を作った。だが、ここで生まれた素地は、フィリピンの政治家や司法、また国民には浸透することもなく、バンサ・モロ基本法は葬られることになってしまった。このような素地を浸透させて、モロや先住民たちの経験やフィリピン政府の政策を国民レベルで理解することが、長期的な平和を構築する上では不可欠だと考えられる。

また、長期的平和構築のために展開した補完的経済トラックでも、それ程大きな進展はなかった。長期に渡る社会的紛争の構造的要因への対処は時間がかかり、困難なものである。フィリピン政府は、その長期に渡る集中的な注意を必要とする課題に十分な資金や技術的資源を費やしてこなかったからである。

現在はドゥテルテ政権がアキノを引き継いで和平を進めているが、このような投資を政府が長期間継続することはそれ程簡単なことではないだろう。長期的な成長を経験している内は政治家や国民も比較的寛容になることができるが、成長が鈍るとそうはいかなくなることが想像されるからである。これを達成するためには、やはり、TJRC報告書の出した認識を国民レベルで深め、和平を支持する人々を増やす努力をすることが重要になるだろう。

引用・参考文献等

東江日出郎 2003「ナショナリズム論から見たモロ諸族の政治運動 第1部」

『沖縄大学地域研究所 所報』第23号

東江日出郎 2004「ナショナリズム論から見たモロ諸族の政治運動 第2部」

『沖縄大学地域研究所 所報』第26号

東江日出郎 2005『アメリカ統治下のモロ諸族の抵抗運動』沖縄大学地域研究所
年報第16号

東江日出郎 2017『フィリピンにおける民主的的地方政治権力誕生のダイナミック

ス』 耕文社

稲田十一編 2009 『開発と平和---脆弱国家支援論』 有斐閣ブックス

稲田十一 2017 『社会調査からみる途上国開発---アジア6カ国の社会変容の実像』 明石書店

川中豪 2002年 「アロヨ大統領、政権安定化に向け苦闘：2001年のフィリピン」
『アジア動向年報 2002年版』 日本貿易振興会アジア経済研究所

世界銀行 2012 『世界開発報告〈2011〉 紛争、安全保障と開発』 一灯舎

アムネスティ国際ニュース 2014年11月23日 「フィリピン：マギンダナオの虐殺から5年 いまだ遠い正義」。

https://www.amnesty.or.jp/news/2014/1126_4995.html

ジャック・ムーア 2016年4月27日、「カナダ人を斬首したアジアの過激派アブサヤフとは」『ニューズウィーク日本版』

https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2016/04/post-5005_2.php

Abubakar, Carmen 1985. "Islam in the Philippines---The Moro Problem", in Asghar Ali Engineer ed., A Special Issue on Islam in South and South-East Asia, *Islamic Perspective*.

Buendia, Rizal G. 2005. "The State-Moro Armed Conflict in the Philippines: Unresolved national question or question of governance?", *Asian Journal of Political Science*, Volume 13, Number 1

Buendia, Rizal G. 2015. "The Politics of the Bangsamoro Basic Law", Yuchengco Center, De La Salle University.

Buendia, Rizal G. 2017. "Prospects and Challenges of the Bangsamoro Basic Law under Duterte's Presidency: Resolution through Inclusive Governance", Yuchengco Center, De La Salle University.

Buendia, Rizal G. 2019. "Charting the Future of the Bangsamoro within the Philippine Nation-State: Governance Challenges, Issues, and Recommendations", *ADR Occasional Paper*, Issue124

Che Man, W.K. 1990. *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Ateneo de Manila University Press.

- Engelbrecht, Georgi 2019. "Prospects for the Normalization Process in the Southern Philippines: An Architecture of Uncertainty?", Deinla and Dressel eds. 2019. *From Aquino II to Duterte (2010-2018): Change, Continuity—and Rupture*, ISEAS.
- George, T.S., 1980, *Revolt in Mindanao: The Rise of Islam in Philippine Politics*, Kuala Lumpur, Oxford University Press.
- Gloria, Heidi K. 2014, *History from Below---A View from the Philippine South*, Ateneo de Davao University Publication Office.
- Gowing, Peter G. 1979. *Muslim Filipinos-Heritage and Horizon*, Quezon City, New Day Publisher.
- Gowing, Peter G. 1988. *Understanding Islam and Muslims in the Philippines*, New Day Publishers.
- Jubair, Salah 2007. *The Long Road to Peace: Inside the GRP-MILF Peace Process*, Institute of Bangsamoro Studies.
- Majul, Cesar A., 1985, *The Contemporary Muslim Movement in the Philippines*, Mizan Press.
- Mckenna, Thomas M. 1998. *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*, Berkeley·Los Angeles·London, University of California Press.
- Muslim, Macapado A., 1994, *The Moro Armed Struggle in the Philippines: The Nonviolent autonomy Alternative*, University Press and Information Office Mindanao State University.
- National Economic and Development Authority, 2014, *Philippine Development Plan 2011-2016 MIDTERM UPDATE With Revalidated Results Matrices*, Downloaded from [NEDA-PDP-2011-2016-Midterm-Update+Errata2.pdf](#).
- Noble, Lela G. 1975. "Ethnicity and Philippine-Malaysian Relations", *Asian Survey*, vol.15.
- Noble, Lela G. 1978. "From Success to Stalemate: Stages in the Development of the Moro National Liberation Front", Paper Prepared for the Annual

- Meeting of the Association of Asian Studies, Pacific Coast (ASPAC), Anaheim, California.
- Stephens, Matthew. 2019, "Prospects for Lasting Peace in Mindanao: Peacemaking and Peacebuilding under the Aquino and Duterte Administration", Deinla, Imelda and Dressel, Björn eds. 2019. *From Aquino II to Duterte (2010-2018): Change, Continuity — and Rupture*, ISEAS
- Tan, Samuel K., 1977, *The Philipino Muslim Struggle 1900-1972*, Metro Manila, Filipinas Foundation.
- Tan, Samuel K., 1993, *Internationalization of the Bangsamoro Struggle*, Center for Integrative and Development Studies University of the Philippines Dilliman, Quezon City and the University of the Philippines Press.
- Tan, Samuel K., 2010, *The Muslim South and Beyond*, The University of the Philippines Press.
- Torres, Wilfredo Magno III ed. 2014, *Rido: Clan Feuding and Conflict Management in Mindanao*, Ateneo de Manila University Press.
- Adriano, Fermin and Parks, Thomas 2013. *The Contested Corners of Asia: Subnational Conflict and International Development Assistance--- The Case of Mindanao, Philippines---*, Asian Foundation.
- Transitional Justice and Reconciliation Commission, 2016, *Report of the Transitional Justice and Reconciliation Commission*, Downloaded from [transitional justice and reconciliation commission | UN Women – Asia-Pacific](#).