

ドゥテルテ政権におけるミンダナオ和平の展開  
(2016年7月－2021年5月)

東江 日出郎

東北公益文科大学総合研究論集第42号 抜刷

2022年1月31日発行

## 研究論文

# ドゥテルテ政権におけるミンダナオ和平の展開 (2016年7月－2021年5月)

東江 日出郎

### 1. アキノ政権期のミンダナオ和平で積み残された課題と本稿の目的

アキノ政権期の期間、MILFとの和平は確かな進展を見せた。先ず、MILFとの和平協定が結ばれ、正常化の道筋がつけられた。次に、その中には単なる和平だけではなく、MILFの軍事組織の解体のみならず、彼らが再び戦闘に及ぶインセンティブを消すために、彼らの生活の保障や、バンサモロ地域の積極的でインクルーシブな開発による経済機会の拡大のための政策も含まれていた。第3に、ARMMというバンサモロ地域を統治する行政機構の能力構築のための制度改革も行われた。第4に、実際、アキノ政権ではそれらの目的を達成するために中期開発計画の改定版やサジャハトラプログラム等の計画とそれに対する予算措置も一定程度行われた。第5に、フィリピン政府がかつて行ったバンサ・モロの人々やルマッドと呼ばれる先住民族の人々に対して行ってきた不正義を明らかにするためのTJRCによる調査が行われ、その報告書も提出された。その報告書は、これまでモロや他の先住民族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はなく、モロや先住民族たちの経験やフィリピン政府の政策が国民レベルで理解されることはなかったのである。そのため、アキノの和平への努力は、やはりアロヨ政権期と同様に、ママサパノ事件に見られるようなフィリピンの中央政府とMILFの対立だけでなく、フィリピンの国政レベルの政治家(寡頭等)、つまり議会や最高裁等の司法によって妨げられることになった。バンサ・モロ基本法(BBL)が下院を通過せず、最高裁はその協定が憲法に抵触する疑いがあると指摘したのである。また、同様にバンサ・モロ地域で根強く活動し、次々と新たな組織が誕生するバンサ・モロ・イスラム自由戦士やマウテ・グループのようなテロ組

織の活動や、同地域の政治・経済を長く握って既得権益を構成する富裕な伝統的政治家たちが、その既得権益を奪われまいと暴力によって互いに牽制し合うという同地域に根強く残る「伝統的政治文化」の存在も和平を頓挫させることにつながった。彼らの政治文化が多数派のフィリピン人たちを和平に消極的にさせてしまったのである。これらの問題は、同地域の持続的で永続的な平和と開発のためにアキノ政権とMILFが政治トラックで結んだ協定には、「構成員の構築(constituency-building)」に注意を払い、和平に同意し、支持してくれる人々を増やすための努力が欠けていたことを意味していた。またそれは、アキノ政権が行った平和構築のための諸政策が、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不十分だったことを示していた。そしてARMMの制度改革でも、ARMM内のLGUの改革は未だに不十分で、その他、正義を実現するための諸制度(Justice Sector)も、長期的平和構築には不適切なままで、ARMM内の自治体のインセンティブ構造は変化してはいなかったことを示していた。更に、治安面でも、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年の期間のバンサ・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、と発表したからである。それは、ミンダナオでは私兵団は未だに広範に存在することを意味していた<sup>1</sup>。

このような、アキノ政権期の到達点から積み残された課題は、ドゥテルテ政権に引き継がれることになったが、それはどのような展開を見せているのだろうか。その現状を明らかにすることが、本稿の課題である<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 以上の内容に関しては、東江日出郎2021年「ミンダナオにおける民族紛争と和平努力」、『東北公益文科大学総合研究論集41号参照。また、そこで使用された参考資料、文献等は本稿にも使用されている。

<sup>2</sup> 現在のコロナ・パンデミックのため、現地での詳細な調査は行えないことから、現地の報道や資料をインターネットを中心に収集し、それに基づいて本稿が執筆されたことは予めことわっておく。また、本稿は2021年5月の平和学会発表を基にしており、それまでに収集した資料に基づいて執筆されていることもことわっておく。そして、参考にした文献、論文等の資料に関して、同一のものを使用しているものも多く、それに関しては、ここでは言及を控えておく。

## 2. ドゥテルテ政権誕生以降の和平と開発の展開

### (1) バンサモロ移行政府 (Bangsamoro Transition Authority) の軌跡

#### 1) 大統領当選後のドゥテルテのミンダナオ和平への対応

2016年の大統領選挙でロドリゴ・ロア・ドゥテルテが当選したことは、和平プロセスの提唱者に楽観論を生んだ。彼は、彼自身の中にモロの血が流れていると主張し、ミンダナオ出身でバンサモロの問題を理解し、個人的に重要なアクターも知っていた。また、ダバオ市で共産主義勢力との交渉を行った経験もあり、困難な問題に立ち向かえる既得権益の足かせを負担に感じない珍しい政治家という印象があったからである。実際、就任当初には好ましい兆候も見られた。2016年7月、和平プロセスに関する大統領顧問室(OPAPP)は、アキノ政権とは一線を画するいくつかの大胆な特徴を持つ和平と開発のための新たなロードマップを発表したからである。そのロードマップの特徴は、①2つのモロの戦線(MILF、MNLF)の収斂にこだわり、②実行可能な選択肢として憲法改正を持ち出し、③真のバンサモロの人々のための自治をより政治的に実行可能なものにするための選択肢として連邦制を持ちだし、④共産主義的反政府組織との対話を再開すると宣言したことにある。実際、そのロードマップには高い支持があった。市民社会やMILF、国際社会から好意的な反応があったのである。このロードマップが含む包摂性やモロの収斂には、本土と離島の分断を超えてエスニック・グループまたは氏族を統一させるより頑強な平和を創り出す潜在的可能性を秘めていた。また、連邦制は、バンサモロの和平プロセスに有益な政治的覆いを提供し得る。数十年の間、フィリピンの国会は「反乱を起こす少数派」に特別な自治で「報酬」を払うことを警戒してきた。だが、国家全体が連邦制の下で恩恵を受けることになれば、それはフィリピンの国会議員だけでなく、国民にもより政治的に許容できるものとなり得る、と考えられたのである。国家の要職に就いた者の多くがミンダナオ出身者であることも和平には有利に働く可能性があると考えられた。OPAPP大臣のヘスス・ドゥレサを含む多くのミンダナオ人が政府の重要なポストに就いたことで、OPAPPにも変化が起きた。OPAPP大臣のドゥレサは、迅速にその言説を「和平の交渉」から「実施」に変化させた。和平パネルも和平「交渉」から和平

「実施」パネルへと名称を変えた。そして、その中でマレーシアのファシリテーターや国際的コンタクトグループ (International Contact Group) のような国際社会は和平プロセスの脇に追いやられることになった。和平実施の段階ではもはや中心的なプレイヤーではないと考えられたからである。実際、ドゥテルテは和平プロセス迅速化の公約に対するコミットメントを見せた。2016年7月就任直後、ドゥテルテは「バンサモロ和平と開発のためのロードマップ」を承認し、発表した。また、連邦制実現と立法による権限付与を同時平行で進める方向性も打ち出した。同年8月には、紛争の早期終結実現というドゥテルテの公約に沿って、ドゥレサ大臣は2016年8月に、迅速な行動の必要性を叫んだのである。同年11月には、行政命令第8号により、前政権時には15人だったバンサモロ移行委員会を21人に拡大し、2017年2月には、21人のバンサモロ移行委員会メンバーが発表され、24日に発足式も開催された。同年7月17日には、バンサモロ移行委員会 (BTC) がBBL草案を大統領府に提出している。

だが、このような楽観論は次第に懸念へと変わった。フィリピン共産党、新人民軍、民族民主戦線との対話は崩壊し、モロの収斂は部分的には成功したが、2016年10月に反乱容疑で拘留されていたのをドゥテルテが和平を推進するために逮捕状の効力を停止して釈放したMNLF創始者ヌル・ミスアリは交渉過程の中には入らないままだった。また、モロのテロ組織も活動を活発化させていた。ドゥテルテ就任後1ヶ月の2016年8月には、マウテ・グループが、南ラナオ州マラウイの拘置所を襲撃して拘束されていたメンバーらを脱走させ、ISIL東アジア名の犯行声明が出された。同年9月2日には、ダバオの中心地にあるアテネオ・デ・ダバオ大学近くの地元の人々や観光客が多く集まるナイト・マーケットでマウテ・グループが爆弾テロを引き起こし、少なくとも14人が死亡し、71人が負傷する事件が起こった。12月28日には、レイテ州ヒロングスでも爆弾テロが起き、少なくとも27人が負傷する事件があった。国軍はこの犯行を、同地域で麻薬の密売をしていたマウテ・グループが麻薬撲滅作戦で逮捕されたことの報復でこの事件を起こしたと推測した。更に、翌日には、BIFFの署名が爆弾にはあったことも発表されている。そして2017年5月23日には、マラウイ市で国軍とテロ組織のマウテ・グループ、アブ・サヤフ、そしてそれらの組織を支援していたと言われるマレーシア、シンガポール、インド

ネシア国籍の外国人戦闘員から成る数百人の武装集団の戦いが開始されたのである。この事態にドゥテルテはミンダナオ地域に戒厳令を出して対応した。そして、その戦闘が一応の終結を見たのは、5ヶ月後の2017年10月23日だった。その戦いは、死者1100人を超す被害をもたらした。

このような中、ドゥテルテが和平の動きを加速させることはなく、2017年7月の施政方針演説では、BBLの即時議会通過については言及しなかった。彼がようやくBBLの草案を国会に提出したのは、2017年8月半ばになってからだった。このような停滞に気を揉んだMILF幹部は、2017年9月に大統領に面会を要請し、4日と14日、ドゥテルテと二度の話し合いの場を設けた。ドゥテルテの動きが鈍かった理由は、彼が、フィリピン全土で導入される連邦制の雛形として、連邦制の前にBBLを可決すべき、と考えていたことが理由だろう。だが、そのような対応の遅さは、混乱したメッセージを発することになり、混乱と失望をバンサモロの人々に与えたことは確かだろう。政府内の者は、MILFはもう国家の脅威ではないので、対応が遅くなろうと、それ程問題はないと考えていたかも知れない。MILFの指導者層は和平プロセスに深く関わり、その路線に留まるしかないため、政府がそう考えるのも最もかも知れない。だが、MILF戦闘員と一部の司令官は、他の武装グループへの欲求不満に駆り立てられたり、実際に完全に分裂したりするリスクのある全てのMILF戦闘員やその軍事司令官の一部には当てはまらない。BIFFのようなミンダナオの他の武装グループの多くの幹部はMILFの幹部出身である。政府の見通しの甘さがあったと言えるだろう。政府は、バンサモロ和平プロセスの漂流が、イスラム国に忠誠を誓うグループが大規模攻撃を仕掛ける能力を開発することを予見できていかなかった。それが、一連のテロやマラウィ占拠事件につながったと言える。和平の遅れは、特にバンサモロの若者の不満を募らせたと考えられる。フィリピンイスラムと民主主義センター所長のアミナ・ラスールは、2017年2月に政府がBBL早期法制化に取り組まなかったことは、「火に油を注いだ」、と言う。また、「マラウィの成功」を過激派はセールスポイントにしてリクルートを続けており、外国人戦闘員がミンダナオに流れてきている。和平進展がない事は、モロの人々の自治の願いの前衛としての正統性をMILFから奪っている、とも述べている。マラウィ事件後、ドゥテルテはこのようなテロ等への対処の

仕方を変え、暴力的過激主義への対処のための全国行動計画を起草している。

BBL草案が国会に提出された後は、2017年9月に、パンタレオン・アルバレス下院議長がBBL草案を第6475号法案として提出し、2018年1月に、ファン・ミゲル・F・ズビリ上院議員がBBL草案を第1646号法案として提出したが、結局、2018年7月23日、BBLは「バンサモロ組織法(BOL)」として下院で可決された。ドゥテルテはそれを承認している。BOLは、ARMMを廃止して、バンサモロ・イスラム教徒自治地域(BARMM)の創設と和平プロセスの再開を規定している。ここに至るまでには、これまでミンダナオのイスラム教徒多数派地域では、数十万人が死に、数百万人が国内避難民化していた。

1月21日、ARMM5州(ラナオ・デル・スール州、マギンダナオ州、バシラン州、スルー州、タウィタウィ州)でBARMM設置を規定したBOLの批准の是非を問う住民投票が実施され、スルー州のみ反対多数であったものの、5州合計で賛成多数となり、同法は批准された。また同日、コタバト市(マギンダナオ州)とイサベラ市(バシラン州)でBARMMへの参加の是非を問う住民投票も実施された。両市は2001年に実施されたARMMへの参加の是非を問う拡大住民投票で参加を否決していたが、今回の住民投票でコタバト市は参加、イサベラ市は反対多数で再び不参加となった。続けて2月6日、ラナオ・デル・ノルテ州の6町とコタバト州の7町に分散する67の村のBARMMへの参加の是非を問う住民投票が実施された。いずれの地域も2001年の拡大住民投票では否決されたか、ARMMに隣接かつ新たに参加希望申請を選挙委員会に提出・受理された地域である。自治体の再編においてはその対象地域のみならず、再編の影響を直接受ける所属母体の自治体住民の意向も同時に問わなければならないとする憲法規定があるため、実際の住民投票は北ラナオ6町が属する州全域(独立市であるイリガン市を除く)とコタバト州の67の村が属する7町で実施された。投票の結果、北ラナオ州6町の参加意思は他町の反対多数によって否決され、同様にコタバト州では63バラングイ(村)のみBARMMへの参加が決まった(4バラングイは否決)。BOLは拡大住民投票の再実施を規定しておらず、今回、参加を希望しながらも所属母体の他自治体によって否決された例があることは、自治体間ないし住民間に軋轢を生み、将来に禍根を残す可能性も考えられる。



## 2) 新たに誕生したバンサモロ移行政府の軌跡

新たに設置されたバンサモロ自治地域 (Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao: BARMM) を一時的に統治するのは、ドゥテルテが任命した約80人から成るバンサモロ移行政府 (Bangsamoro Transitional Authority: BTA) で、それは3月29日に発足した。任期は2022年6月末までの予定で、同年5月に実施される国政・地方統一選挙後に新たに議会や内閣が正式に発足する予定となっていた。その暫定首相には、MILF 議長のムラド・イブラヒムが就任することになり、他のMILF 幹部も要職に就くことになった。当面の作業には、ムスリム自治地域 (Autonomous Region for Muslim Mindanao: ARMM) から BARMM への移行計画を策定することや、統治の基礎となる域内限定の行政法、歳入法、選挙法、地方政府法、教育法、公務員法、先住民保護法の制定等があった。つまり、これまでは戦うことを主な目的としていた MILF 幹部には、行政官や政治家という統治者としての役割が求められることになったのである。また、現在の議員たちの構成は、ドゥテルテの中央政府が選出した議員以外は、MILF 中央委員と MILF 軍事部門のバンサモロ・イスラム軍 (BIAF) の幹部、女性からの代表、若者からの代表、バンサモロ地域を伝統的に支配し、地域の政治経済を牛耳ってきた伝統的指導者からの代表、先住民族からの代表、そして MNLF からの代表となっている<sup>3</sup>。MNLF と MILF は既に袂を分かち存在となっていたが、ドゥテルテはバンサモロ地域のあらゆる勢力を結集することにこだわったのである。彼は、そうすることで、各勢力がその不満から武装闘争に走ることを抑止するだけでなく、それらから不満分子が分派して新たにテロ組織を形成することを防ぐことを意図したのである。MNLF は、バンサモロ地域で最初に誕生した反政府独立武装勢力であり、その創始者のヌル・ミスアリも健在である。また、ヌル・ミスア리를 MNLF から追放した現在の MNLF も未だにそれなりに大きな勢力を維持しているため、ドゥテルテは MNLF に配慮するために新たな自治法の中で、MNLF への配慮を見せて MNLF からの代表を BTA に含めたのである。また、その中で MILF が MNLF

<sup>3</sup> <https://parliament.bangsamoro.gov.ph/all-members/> 参照。



に偏見を持たずにBTAを運営することを求めたのである。

新たに誕生したBTAは、実際に様々な立法を行っている<sup>4</sup>。まず、移行計画についてBOLは、暫定首相ムラドに、移行期間の最初の60日以内にバンサモロを含む移行計画をBTAに提出することを義務付け、提案された計画提出後10日以内にBTAの承認、または何らかのアクションを起こすことが規定され、10日以内に計画に基づいて行動しなかった場合は、計画は自動的に承認され、15日以内に実施されると規定されていたが、移行計画は2019年6月17日にバンサモロ議会(Bangsamoro Parliament)に提出され、翌日議会がそれを承認した。次に、6つの優先法については、バンサモロ議会としてのBTAも、BOLに列挙される「優先法」法制が必要として、優先法案起草のために議会に8つの臨時委員会を発足させた。だが、これらの委員会は最終的に解散し、2019年8月までに、暫定内閣が代わりに草案に取り組むことになった。そして、2020年10月と21年2月に、それぞれBARMMの行政法と公務員法がバンサモロ議会を通過している。2021年5月14日時点では、地方自治法と教育法は、第二読会に進み、最終審議のために委員会に付託されている状態となっていた。だが、選挙法と歳入法、そして先住民民族保護法に関しては、未だに提出されていない状態だった。これらはいずれもBARMMにとって大きな問題であり、

---

<sup>4</sup> BARMMには、ARMMからその行政機構を引き継ぎながらも新たな政府機関の態勢を形成している。政府機関を一応ここに列挙しておく。BARMMの政府省庁には、Ministry of Agriculture, Fisheries, and Agrarian Reform, Ministry of Basic, Higher and Technical Education, Ministry of Environment, Natural Resources and Energy, Ministry of Finance, Budget and Management, Ministry of Health, Ministry of Human Settlements and Development, Ministry of Indigenous Peoples' Affairs, Ministry of Labor and Employment, Ministry of the Interior and Local Government, Ministry of Public Order and Safety, Ministry of Public Works, Ministry of Science and Technology, Ministry of Social Services and Development, Ministry of Transportation and Communications, Ministry of Trade, Investment and Tourism, BTA - Parliament, Bangsamoro Commission for the Preservation of Cultural Heritage, Bangsamoro Darul-Ifta, Bangsamoro Human Rights Commission, Bangsamoro Information and Communications Technology Office, Bangsamoro Planning and Development Authority, Bangsamoro Ports Management Authority, Bangsamoro Women Commission, Development Academy of Bangsamoroがある。https://bangsamoro.gov.ph参照。その他にも、警察組織等も新たな自治地域創設に合わせて再編されてきている。BARMM移行政府がこれまでに提案した法案や決議に関しては、BARMMの公式ホームページでも確認できる。そのアドレスは、https://parliament.bangsamoro.gov.ph/bills/, https://parliament.bangsamoro.gov.ph/resolutions/である。フィリピン国家警察(PNP)のイスラム教徒ミンダナオ自治地域(PRO ARMM)の警察地域事務所等がその例である。そのような警察組織には、MILF及びMNLFの元戦闘員も参加できるようにする協定も結ばれている。

それをできるだけ速やかに制定することが必要になる。だが、優先すべき法案が全て成立しているわけではない状況の背景には、いわゆるコロナ・パンデミックも大きく影響していただろう。フィリピン全体で新型コロナウイルスは猛威を振るっていたし、現在も、やや収まってきた感はあるが、その猛威は止んではない。移行政府としてのBTAもそれに対する対応を迫られ、余裕はそれ程ないことも考えられる<sup>5</sup>。

BTAやフィリピン全体に大きく関わり、これからの自治の試金石ともなり得るもう1つの問題もあった。それは、予算に関わる問題である。BTA発足当初には、予算措置は間に合っておらず、中央政府がARMMに配分した予算を当初使用していた。そのため、BARMMが具体的に何かを積極的に行うことはできてはいなかった。しかし、2020年度予算（2020年1月から12月まで）をドゥテルテが手厚く配分したことで、この自治地域創設が大きな意味を持ち得るものとなることが証明されたと言っても良いだろう。BARMMの予算は、中央政府からブロック補助金というまとまった形での補助金で賄われることに

<sup>5</sup> 実際、2020年末にバンサモロ移行政府に提出された*Annual Report: Empowering Voices*の序文でその責任者のMaisara C. Dandamun-Latiph氏は、「2020年は、Covid-19のパンデミックの課題に対処するための回復力、困難に立ち向かう気概、勇気の年として常に記憶されるでしょう。世界で最も大きな打撃を受けた国の1つであるフィリピンは、前例のない不況と失業を経験しました。パンデミックは人々の健康だけでなく、彼らの身体的、精神的、情緒的、社会経済的地位にも影響を及ぼしました。BARMMは、紛争と貧困によって安定が損なわれている国内で最も貧しい地域ですが、瞬時に、ほとんどすべての人の収入を減少させました。これは主に、BARMM経済の75%を占めるインフォーマルセクターによるものです。BARMMでの学校中退は30%で最高でした。家計の半数は、財政、機器、インターネット接続の不足、感染の恐れのために、子供たちの学校中退を経験しました。Covid-19パンデミックにより、平和から安定への移行中にバンサモロの人々が必要とする重要なサービスとサポートを提供するための優れたガバナンスの重要性を私たち全員が認識しました。道徳的ガバナンスと、Covid-19危機の影響を緩和するBARMM政府の能力は、このパンデミックにおいて適切にテストされました。食糧や医療への支援がなければ、私たちの最も脆弱なセクターはこの危機を乗り越えられなかったでしょう。これらすべての様々な課題を認識しながらも、私たちのオフィスはその任務を遂行するにあたり、デジタル作業（リモートワーク）に移りました。そして私たちは、最も脆弱なセクターに優れたサービスを提供するという使命を精力的に追求しました。この年次報告書は、BARMMの内外のバンサモロの人々に必要な支援を提供したすべてのチームメンバーとパートナーの英雄的行為の証です。それは私たちの愛、献身、そして奉仕の物語を含んでいます。私たちの共有するビジョン、使命、価値観は、私たちの目的を達成する上で違いを生みました。私たちは、パンデミックの課題に立ち向かうために、より一生懸命に、より良く働くように動機づけられました。チームMPマイサラを代表して、私たちの人々の声があなたに刺激を与え、あなたに希望を与えてくれますように。また、私たちをサポートし、一緒に誰も取り残さないことを示してくれてありがとう、と述べて、新型コロナの猛威を振り返っている。また、そこには、インフォーマルセクターが75%も占めているという、BARMMの社会経済状況、または実態も書かれている。<https://parliament.bangsamoro.gov.ph/resolutions/#参照>。

なっている。2019年11月30日、BTA提案の2020年度予算案650億ペソをBARMM議会が可決し、同日、首相のムラドが、第1次バンサモロ歳出法(BAA)に署名した。この予算は、バンサモロ政府の優先計画、プロジェクト、プログラムに支出されることになっていた。その時ムラドは、「我々は、我々の優先課題と道徳的ガバナンスのための我々の目標と一致するバンサモロ支出プログラムを作りました。…この予算の背後には、私たちの血、汗、涙があります。私たちは、是非、国民の犠牲に正義を与えなければなりません。私たちは、それぞれの省庁と事務所の予算をどんな小さな貪欲と腐敗もなしに使うことによってそうすることができる。…純粹な心と誠実な意図で行動を起こす時、アッラーは、全てがそれに応じてうまくいくことを確認する顕著な方法を持っていることを覚えておいて下さい」、と述べている。その予算の内訳を見ると、予算の最大のシェアは190億ペソで、教育部門に割かれていた。BTAの各省庁と事務所は、中央政府の財務省と予算管理省にそれぞれの予算案を既に提出していて、ドゥテルテは、それを検討、審議した後、2020年度バンサモロ支出プログラムの提案をほぼ満額の636億ペソとして承認した。その後、バンサモロ議会がこの予算案を可決し、正式に成立することになった。この予算の636億ペソという額には大きな意義があった。何故なら、この予算が非常に大きなものだったからである。アキノ政権期にARMM予算はかなり増えていたが、それでも年次予算で最高280億ペソ程でしかなかった。その他の支出もあったが、それでも300億ペソ台でしかなかった。BARMMはARMMより規模が拡大したため、予算額自体が大きくなるのは確かだったはずだが、636億ペソという額は、かなりの増加と言っても良いだろう。これは、ドゥテルテがBARMMを成功させるために如何に真剣に取り組んでいるかがわかる数字と言えるだろう。また、BARMMの2021年度の予算でも、その意志が変わらなかったことが分かる。2020年12月23日、BARMMの2021年度予算が成立したが、その額は756億ペソで、予算の内訳は、首相官邸(OCM)に102億ペソ、財務省(MFBM)に3億8960万ペソ、社会サービス・開発省(MSSD)に33億ペソ、貿易・投資・観光省(MTIT)に3億2350万ペソ、労働省(MOLE)に2億7410万ペソ、運輸通信省(MOTC)に6億2320万ペソ、基礎・高等・技術教育省(MBHTE)に235億ペソ、先住民問題省(MIPA)に1億520万ペソ、保健省

(MOH)に51億ペソ、公共事業省(MPW)に157億ペソ、内務地方自治省(MILG)に10億5000万ペソ、環境・天然資源・エネルギー省(MENRE)に5億5370万ペソ、人間居住と開発省(MHSD)に8億1100万ペソ、科学技術省(MOST)に1億9720万ペソ、農業・水産・農業改革省(MAFAR)に15億ペソ、公序良俗省(MPOS)に1億880万ペソ、ワリ(Wali)オフィスに3300万ペソ<sup>6</sup>、バンサモロ企画開発庁(BPDA)に8500万ペソ、バンサモロ司法長官事務所(BAGO)に4100万ペソ、バンサモロ人権委員会(BHRC)に9740万ペソ、バンサモロ女性委員会(BWC)に7160万ペソ、バンサモロ青少年委員会(BYC)7670万ペソとなっていた。また、BTAが何を重視しているかもこれを見るとある程度理解できるだろう。前年に引き続き、この年度も最も重視されたのは教育分野だった。つまり、BTAは教育分野を重視していることが分かる。また、BARMMの行政能力の強化にも一定の力を入れていると言えるだろう。更に、それが十分であるかどうかは別にして、先住民族や女性への配慮も一定程度見られる<sup>7</sup>。

そしてもう1つ、そして最大の問題がBTAにはある。それは、BOLには、

<sup>6</sup> これについては、以下のサイトに詳しい説明があるので、それを参照のこと。 [https://en.wikipedia.org/wiki/Wa%27li\\_of\\_Bangsamoro](https://en.wikipedia.org/wiki/Wa%27li_of_Bangsamoro)

<sup>7</sup> この予算の中には、新型コロナウイルス・ウィルス対策費も含まれている、と言う。また、ミンダナオの先住民族はイスラム教徒だけではないが、これまでのモロ諸民族に関する研究の中には、モロの反政府諸勢力は、自らの利益だけを考え、その他のミンダナオの先住民族のことは無視しているとの印象を与える研究もあったように思われる。それは、フィリピンの中央政府や多数派のキリスト教徒フィリピン人に偏った見方で、キリスト教徒が中心の政府がイスラム教徒諸民族やルマッドと呼ばれる先住諸民族の人々に対して過去に行ったことや剥奪したもの、またその歴史を覆い隠し、その責任を回避するために作られた議論ではないかと思われることもある。マニラ中心の物の見方をする人々がモロ諸族の主張を貶めるための反論のための反論としてよく用いられる議論のようにも思われる。例えば、フィリピン史に登場する最初の英雄とされるのは最初の植民地主義者のマゼランを殺したラブラブであることが多いと思うが、植民地主義、若しくは帝国主義国のスペインに対して300年以上も抵抗を続け、最終的には植民地化を免れたという歴史はそれに全く劣ることのない大偉業のように思われるが、そのことはそれ程言及されることはないと思われる。また、それについて知っている人もそれ程いないようにも思われる。現在、世界共通の目標となっている持続可能な開発目標(SDGs)を真剣に考慮するならば、このような理解は修正されていくべきであろう。更に言えば、それは、アキノ政権期に出たTJRC報告書の精神とも合致しないものと思われる。だが、BTAを取り巻く目はそれ程生易しいものではなく、そのような議論に対する一定の配慮がBTAの予算配分と行政機構の形成には見られるのかも知れない。また、それは、キリスト教徒とイスラム教徒、またルマッドと呼ばれる先住諸民族の人々との間の関係性をより良いものにするために必要なことでもあるのだろう。いずれにしろ、自治政府を運営するようになったBTAには、少なくともその義務を誠実に果たす責任があることは間違いなく、これからどのような対応を見せるかによっては、BTAは批判の対象となることも十分あり得る。

2022年の半ばにその移行期間が終了すると規定されているという問題である。これについては、そのままBOLに規定されている通り、2022年に選挙を行って正式な議員とそれに基づく自治地域政府を形成するのか、それとも移行期間を延長するのか、という問題が存在する。2020年11月25日、MNLFのムスリミン・セマは、任命されたBARMM当局者がイスラム教徒ミンダナオの自治区からバンサモロ政府への移行プロセスを完全に完了するためにはさらに3年間期間を延長する必要があると述べた。2021年5月末時点では、ドゥテルテも移行期間の延長を容認しているような報道があった。実際、フィリピンの下院には、5本の任期延長法案が提出されていた。だが、それに対しては、モロ諸族の中からの反対意見も出されていた。地元の政治経済を長年牛耳ってきた伝統的支配層出身の議員（スルーのタウスグ族）等から反対の声議会が上がっていたのである。他方、バンサモロ地域社会の市民社会からは賛成意見が表明されてもいた。この期間延長問題の結果次第ではBARMMに危機が訪れかねない。

また、BARMMの任務ではないが、その暫定首相のムラドが議長を務めるMILFが大きくかわる問題として、MILFの戦闘員の国民としての再統合がある。BARMMの設置と並行してMILFによる戦闘員の武装解除は本格的に始まった。2019年内には、武装解除の第2段階として、戦闘員全体の3割にあたる約1万2000人の武装解除が実施され、残りは2022年までに段階的に進められる予定となっていた。実際、2019年8月からそれは始まり、2019年9月7日にはマギンダナオ州スルタン・クダラットの旧政府州庁舎でMILF兵士の退役・武装解除式典が開催され、退役・動員解除が始まった。式典には4万人のMILF兵士の内、式典までに退役した1060人が出席し、回収された武器920丁が展示された。だが、それは結局年内には終われず、2020年3月11日までかかることになった。だが、さらなる退役・動員解除が実施されるかどうかは、これからのBTAの成否にかかっていると考える方が自然かもしれない。また、その他の戦闘員の社会復帰には生計維持のために、最低限必要な金銭的手当をはじめ、多方面で様々な支援を必要とすることから、それらを支える十分な財政資金の適時支出が欠かせないことになる。だが、それが元兵士たちに未だに行き渡っているとは言えない状況がある。これは、元戦闘員の生活が苦しいこ

とを意味しており、彼らがテロ組織に合流したり、地域の有力な伝統的政治家一族の私兵になることを選択することになりかねないという問題が残っていることになる。ただ、ここには行政的な問題がある。BARMMが発足した時、BARMM独自の予算はなく、解体されたARMMの予算を使っていたため、予算が不足していたため、戦闘員の社会復帰を促す諸政策に資金を支出できなかったのである。また、BTAの行政的手続きも間に合っていない。ARMM時代の官僚たちがそのままBARMMには在籍しているが、彼らは効果・効率的な働きをしては来なかったと言われることが多い。そのため、行政の遅滞等もあり、手続き上の問題もあるだろう。

### 3. BTA発足後のその他の展開

BTAは何とか発足したものの、それで全ての問題が解決したわけではない。この地域にはまだ治安の問題や統治の難しさも残っている。BTAが発足した後しばらくはテロ活動は発生しなかったが、2020年7月3日、事件が起きた。国軍兵士と警官が、ダトゥサウジアンパトゥアンの軍のチェックポイントでオートバイに仕掛けられた即席爆弾の輸送を阻止したのである。その爆弾は、携帯電話で起爆する仕掛けになっていた。また、前日夜には、シャリフ・アグアク町ラブ・ラブ村の検疫管理検問所で私兵団の民兵が死亡するという事件も起こっていた。更に、手榴弾攻撃も発生し、検問所には警察と国軍の要員が共同で人員を配置した。他にも、ダトゥ・ウンサイ町のイガナガンボン村を軍が通過した際には、ライフル発射式の手榴弾での旅客バス攻撃が起り、国軍兵士が負傷していた。軍によればこれらの攻撃は、少なくとも6人の盗賊を殺したシャリフ・アグアク、ママサパノ、ラジャ・ブアヤンといった隣接する町での政府軍の直近の攻撃への報復だった。同年12月2日には、BIFFがマギンダナオ州のダトゥ・ピアン町で警察署を襲い、パトカーを燃やして逃走する事件も起こった。この事件に対してはBIFFによる犯行声明が出されている。BIFFスポークスマンのアブ・ジハードが地元ラジオに出て、違法薬物やアルコール飲料の拡散を含む、町で横行する違法行為を罰するために攻撃を余儀なくされた、と主張したのである。また、イスラム法は全ての悪徳を禁止してお



り、彼らはそれを強制しているだけで、町の軍事施設や国軍を標的にしているわけではない、とも主張した。更に彼は、彼らが止まることはないし、町で違法行為があるかぎり、誰も私たちを止めることはできない、と述べた。BIFFは、MILFと政府の和平協定で、MILF主導でのBARMMが設立された後にMILFから分派した組織で、この組織による攻撃で、少なくとも1300家族が避難を余儀なくされたと言われている。他にも、BIFFは2020年大晦日に大きな侵攻をかけ、約600家族が南ウピ町で家や地域社会を離れて非難することを余儀なくされた事件も起こした。負傷者はいなかったが、武装した男たちがイタウ（Itaw）村で先住民族（IP）の家を13件燃やす事件を起こし、主に南ウピのテデュライ族（Teduray tribe）を避難させた。そのような暴力の原因は、土地紛争にあったと言われている。国軍スポークスマンは、BIFFが特にイタウ村で事件を起こした理由について、そこにいた先住民族の祖先伝来の土地を手に入れるために嫌がらせをしたのではないかと述べている。BARMMの社会福祉開発省によれば、少なくとも1343家族6715人が避難した、と言う。軍によると、BIFFは災害救援隊員への嫌がらせで村への人道的救援物資の輸送を妨げていた。そして数日後、BIFFはイタウ村から戻ってきた救援隊員の車列を待ち伏せし、ヒッチハイクしたテルモ・サシ氏を殺害し、自治体の防災・管理事務所の3人を負傷させた。車列には、負傷者はなかったが、南ウピ町長レインバート・インスラーも居合わせていた。これに対して国軍は、救援隊員救出のため、BIFFの銃撃犯に空と地上から攻撃を行った。結局、災害発生に関する迅速な緊急行動隊員は、最終的に陸軍による介入でBARMM内務省指揮の下でイタウに到達できた。その作戦担当補佐官は、大晦日の攻撃で避難した600家族2970人には救援パックが与えられた、と述べている。その時にバンサモロ情報局（BIO）は、地方政府が南ウピ問題の調査のための特別タスクフォースを結成する、と発表した。同タスクフォースは、先住民族の事務と公序良俗、治安、バンサモロ人権委員会、バンサモロ司法長官事務所の省庁で構成されていた。当該地域の自治体は、地域を奪還するために、南ウピ町、国家警察、国軍と緊密に連携している、と述べた。BARMMによると、土地紛争が、テデュライとランバンギアンの先住民族コミュニティに属する何千もの家族を避難させている武力紛争の中核にある、と言う。BARMMのスポークスマン



のナジブ・シナリンボ内相は、自治体はテデュライの人々の先祖伝来の土地に関する土地問題を解決するために、登記官発行の土地所有権文書を見直す、と述べた。テデュライの青少年を代表する指導者であるエドワード・アベラルドは、BIFF戦闘員は、村人に祖先の土地を放棄させようとしていた、と考えており、彼によれば、クヤ、パンダン、ピラール村の先住民族住民は、嫌がらせに過去2年間苛まれている。またアベラルドは、バンサモロ移行政府議会に2019年に提出された「少数派の非モロ先住民族の権利と福祉がBARMMで保護されることを保証する」と規定する先住民族に関する法令が可決されていないことを嘆いた。シナリンボは、治安状況が不安定なままだと土地紛争の解決は困難なので、自治体は先ず、影響を受けた村の平和と秩序安定を図るべきだ、と述べている。BIFFの2回の攻撃の後に国軍は、マギンダナオ州の治安維持活動を強化している。また、2019年12月12日、ドゥテルテは、BARMMがテロリストに対する権限を「主張」するよう地域に促す中で、独自の軍隊を持つことを許可する、と述べている。そして、コタバト市のBARMMの農業改革受益者の前でドゥテルテは、この地域がミンダナオで「テロリストを殺す」のならば、独自の警察や軍事機関を組織することができる、と述べた。しかし、バンサモロ憲章の下では、地方政府は独自の防衛力を持つことは許されていない。ドゥテルテのこの発言に対して問い質されたサルバドール・パネロ大統領報道官は、大統領が言いたかったのは、BARMMの治安部隊が依然として国家政府の下にあり、フィリピン国家警察と国軍の監督下にあるということだ、と電話インタビューで記者団に述べた。地域内の治安維持のためにBARMMが軍事力を持つ権限に関しては、MILF議長のアラドが、同国の武力紛争のエスカレーションを避けるためにテロリストに対処するための権限を望んでいる、とも言われている。アラドによれば、旧ARMMの下で貧困と紛争に苦しんできた人々が住むこの地域には、現在もアブ・サヤフやBIFFのような武装集団が存在し、それらの集団は、地域の人々の窮状を利用して若い戦闘員をリクルートしている。このような状況は、BARMMが管轄する地域における治安は未だに不安定であるのみならず、優先6法にも含まれている先住民保護規定が制定されていないために、先住民族にはその窮状を解決に導く手立てがないこと、そしてBARMMの行政機構がまだ完全に機能する程成熟してはいない

ことを示している。

その他にも問題が横たわっている。それは、BARMMが管轄する地域の経済の75%をインフォーマル・セクターが占める程その経済は貧弱で、長期的な投資を必要としているということである。それは、ミンダナオ開発局のエマニュエル・ピニョール農業長官の発言に明確に示されている。彼によると、政府は今後10年間にBARMMに約1兆ペソを投資する必要がある。同長官はBARMMの農民、漁師、政府計画者、住民組織の代表者が南ラナオ、スルー、マギインダナオ、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。そしてその後、彼のFacebookでその「大雑把な計算」を発表した。それによれば、その数字は、来年(2020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という膨大な予算であった。またこれは、毎年BARMMに1000億ペソ、または各州に200億ペソの予算を投入する必要があることを意味していた<sup>8</sup>。

もう1つの問題は、BTAの任期延長問題でも見られたが、ムスリム系諸エスニック・グループとしてのモロの13のエスニック・グループが一枚岩となって、ばらばらなエスニック・グループの集合体としてのモロから1つの統一体としてのモロ・ネーションにはなっていない、ということである。BARMMが実現した現在、各グループがばらばらだと、各エスニック・グループの利害のみを考える行動様式が続くことになる。また、それぞれのエスニック・グループの中から解消されない不満を持つ者たちが反政府テロ組織を組織することで、誘拐その他の「事業」を興し、「暴力の起業家(Entrepreneur of Violence)」になることで利益を得る機会を追求しようとする可能性がある。また、それはBARMMの治安の持続的な安定を損なうことを意味している。実際、フィリピンのデ・ラサール大学のリザール・ブエンディア(Rizal Buendia)はそれを指摘している<sup>9</sup>。2020年の暮れから今年にかけてのBIFFの引

<sup>8</sup> 2019年7月15日付のInquirerに掲載されたピニョールの言葉によれば、BARMMの10年間の農業計画は、食糧生産を増やし、地域の貧困発生率を減らすことを目的としている、と言う。ピニョールは、重要なインフラ・サービスを特定し、慢性的な貧困に対処し、一族の戦争を終わらせるための土地の所有権の確定を促進し、地域が食糧の面で自立することを保証することに焦点を当てる、と述べている。

<sup>9</sup> Buendia, Rizal G. 2019. "Charting the Future of the Bangsamoro within the Philippine Nation-State: Governance Challenges, Issues, and Recommendations", ADR Occasional Paper, Issue124参照。

き起こした事件はそれを如実に示していると言えるだろう。

もう1つ、根本的な問題が残っている。それは TJRC 報告書に関する問題である。その報告書は、自治区のバンサモロの人々に関する4つの主要な問題に焦点を当てている。第1に、正当な嘆き (legitimate grievance)、第2は、歴史的な不正、第3に、フィリピン政府や国軍によるモロの人々への人権侵害、第4に、モロの人々からの土地の剥奪である。モロの人々には、それらに関する真実を知り、過去の不正義を正し、正当な賠償を受ける権利があり、モロの人々が受けたあらゆる被害が再発しないことを政府が保証することを求める権利があると考えられている。そして TJRC の調査に基づいて、バンサモロのための国家レベルの正義和解委員会 (NTJRCB) と呼ばれるメカニズムを確立することが勧告されている。それに対しては、ケソン市出身の議員、クリストファー・"キット"・ベルモンテが作成した下院法案第 5669 号が 2018 年 9 月に平和・和解と団結に関する下院特別委員会に既に採択されたが、まだ、本会議では可決されていない。その後 2019 年 8 月に、アナク・ミンダナオとレップ・アミヒルダ・サンコパンが共同執筆して下院法案 4003 として再提出されが、やはり法案は可決されていない。また、2019 年 4 月にドゥテルテは「バンサモロに関する包括的合意に基づく正常化に関する付属書の実施」に関する行政命令に署名した。そのタイトルが示すように、それは 2014 年の包括和平協定で規定されている正常化プロセスを運用する詳細に焦点を当てたものである。その行政命令には、過渡的正義と和解に言及する 2 つのセクションが含まれている。だが、その部分には、TJR メカニズムがバンサモロ地域や国内の他の紛争影響地域でどのように実現されるか、ということを明示していない。

ドゥテルテの行政命令を補完するために BARMM の BTA は、中央政府に NTJRCB を作成し、バンサモロで移行的な正義と和解プログラムを実施するよう求める決議 56 を可決した。また、決議 58 でも同様に求めている<sup>10</sup>。これに対してフィリピン政府、特にドゥテルテ大統領や議会がどのような動きを見せるかは、和平の継続性に対して大きな影響をもたらす可能性がある。

そして、最後の大きな問題は 2022 年に控える大統領選挙である。アキノ、

---

<sup>10</sup> <https://opinion.inquirer.net/140937/advancing-the-transitional-justice-agenda-1> 参照。

ドゥテルテと、比較的ミンダナオ和平に関してよく知り、それを重視する大統領が誕生したことは、この問題の解決に対して大きな助けとなってきた。だが、次の大統領がこの問題に強い関心を払うかは、不確実性をぬぐえないと言わざるを得ない。もし、この問題に十分な関心を払わない大統領が誕生した場合には、紛争が再発する可能性もあるだろう。

#### 4. 結論

以上見てきたように、ドゥテルテ大統領の誕生によって、BARMMが誕生し、それなりに大きな予算措置も取られ、ミンダナオにおける和平は一定の進展を見せている。しかし、様々な問題が山積しており、それ程楽観することはできない状況にある。来年の選挙で、この問題に強い関心を持ち、真に平和を追求する大統領が誕生することを切に願いたい。