

# フィリピン・ミンダナオ和平プロセスの 阻害要因の分析 —水平的不平等の視点から—

永石雅史

## I. 序論

### 1. 研究の背景

2014年3月28日、フィリピンマニラのマラカニアン宮殿において、フィリピン政府と反政府イスラム武装組織の最大勢力で、フィリピン政府と和平交渉を続けてきたモロ・イスラム解放戦線 (Moro Islamic Liberation Front: MILF) が「包括和平合意 (Comprehensive Agreement of the Bangsamoro)」に署名、2016年までに「バンサモロ自治政府」を設立するための法整備や制度構築を進めることに合意した。これにより四十年余り続いている紛争は、和平に向け交渉が最終段階に入りつつあるという見方が主流となっている。

この包括和平合意は、2012年10月15日に双方が署名した「枠組み合意 (Framework of Agreement for Bangsamoro)」に沿ったものである。この枠組み合意で2016年にイスラムの国家・民族を意味する「バンサモロ (Bangsamoro)」<sup>1</sup>の自治政府を設立するまでのロードマップが示された。自治政府設立までの移行期間は移行委員会を設置し、新自治政府の基本法や復興開発プログラムを調整すること、基本法が制定された段階で一旦暫定政府としてバンサモロ移行機関を発足させることなど、新自治政府設立に至る移行メカニズムと自治政府の大枠が定められたものである。しかしながら、フィリピン政府と新自治政府の権限配分や資源配分、新自治政府設立までの移行プロセス、MILFの段階的な武装解除を初めとする正常化など、肝心な問題は先送りされた。結局、こうした問題は附属書として後に合意・署名された<sup>2</sup>。つまりこれらの附属書の合意・署名をもって、包括和平合意の署名に至ったわけである。

ところが、2015年1月25日にマギンダナオ (Maguindanao) 州のママサパノ (Mamasapano) で、双方合わせて62名の犠牲者を出した大規模な衝突事件が起こった。この事件をきっかけに、MILFに対する不信感と和平を積極的に推進するアキノ大統領への不満が高まり、バンサモロ基本法 (Bangsamoro Basic Law) の国会審議が中断、和平プロセスはまさに足踏み状態になってしまったのである。

アキノ大統領の任期である2016年6月までにこの基本法が成立し、新自治政府が設立される可能性は極めて低いものとなっている<sup>3</sup>。

ミンダナオ紛争は従来の報道を見る限りにおいては、「政府 vs. 反政府」という国家権力抗争や「キリスト教徒 vs. イスラム教徒」という宗教対立の構図で捉えられてきたが、紛争の背景には和平交渉の最大の論点である「先祖伝来の土地問題 (Ancestral Domain)」や、有力氏族である「クラン (clan)」<sup>4</sup>同士の争い（これをリド (rido)<sup>5</sup>と呼んでいる）が関わっていること、政府が一部のクランを地方分権化の名のもとで利権構造に取り込んだことで、利権を“持つ者”と“持たざる者”の関係がミンダナオ紛争に横たわっていて、和平プロセスにもこの関係が見え隠れしている。

すなわち、ミンダナオ和平の阻害要因は、和平合意の最大の懸案事項である先祖伝来の土地問題に見られる資源や富の分配、政治的な決定権にかかる不平等から派生し、そうした不平等に対してイスラム教徒が抵抗し、自治権を獲得しようとする動きとして捉えられ、さらに同じイスラム教徒の間でも、政府との相互依存関係を構築したクランのみが土地や水利権、地方政府の人事権他の既得権益を享受しており、そこにも不平等が見られる。

## 2. 先行研究と問題の所在

従来の研究では、ミンダナオ紛争をイスラム教徒の分離独立運動による政治闘争と捉え、民族・宗教戦争という単一的な側面ではなく、また経済活動や資源の争奪戦でもなく、イスラム教徒の自治を制限しようとする中央政府の国家政策、イスラム教徒からの社会的、経済的権利の剥奪、ミンダナオの歴史的背景やキリスト教徒のイスラム教徒に対する偏見などが入り混じったものであると論じている [Buendia 2006]。さらにミンダナオ紛争はフィリピンの近代化や開発政策の過程でミンダナオが取り残され、ミンダナオのイスラム教徒に社会的、経済的不利益がもたらされたことがその本質にあり、歴史、文化、宗教、言語がミンダナオのイスラム教徒のアイデンティティを形成し、ミンダナオの分離独立運動の発現を促進させたとしている [Rupprecht 2014]。いずれも、ミンダナオ紛争をキリスト教徒の中央政府が少数派としてのイスラム教徒の分離独立を阻止するという、多数派キリスト教徒と少数派イスラム教徒というアイデンティティの異なる集団間の対立が紛争の根本原因にあるという立場に依拠している。

筆者はミンダナオ紛争の本質は、単に「キリスト教徒 vs. イスラム教徒」という異なるアイデンティティを持つ民族間の対立にあるのではなく、民族的な差別政策がミンダナオに特有のクラン・ポリティクスの中で政治的、経済的、社会的な不平等をもたらし、その不平等から派生した利権を「持つ者 vs. 持たざる者」

との対立構造にあるという仮説を提示したいと考えている。

紛争の火種に関する一般的な理論は、紛争がアイデンティティ・ポリティクス  
の現出であると捉えるメアリー・カルドー（Mary Kaldor）の理論をはじめ、多  
くある。その中で、本稿は、オックスフォード大学のフランシス・スチュワート  
教授（Francis Stewart）が紛争の根本原因として説明している「水平的不平等  
（Horizontal Inequalities: HIs）」の理論に基づいて、ミンダナオ紛争を分析する  
こととする。

スチュワート教授によれば、水平的不平等はエスニシティ、宗教、社会カース  
トに代表されるアイデンティティの異なる集団において、資源や富の分配、政治  
的な決定権限、文化的な慣習の存続に関しての不平等と定義され、個人や世帯の  
所得や社会サービス等における不平等が「垂直的（vertical）」と捉えられるのに  
対して、集団間の不平等を意味するものとされている。明示的には経済、社会、  
政治及び文化の4つの次元から説明されている [Stewart 2010]。

表1 水平的不平等の4つの次元

次 元	内 容
経済的 HIs	所得の不平等につながる資産の所有権、雇用と他の経済的な機会 の不平等
社会的 HIs	健康と教育の不平等に関連する、教育、保健、住宅のような社会 サービスへのアクセスの不平等
政治的 HIs	政治的な機会と権力の集団的な配分における不平等で、大統領や 内閣等政府における重要ポスト、軍、警察及び地方政府の支配が 含まれる
文化的 HIs	当該社会において文化的慣習や言語に対する社会での認知等に対 する不平等

（出典）Stewart 2010 を基に筆者作成

スチュワート教授は、本人自らが主宰するオックスフォード大学の CRISE  
（Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity）で HIs を  
研究、その結果として、前述の HIs の定義にも見られるように、エスニシティ、  
人種、文化、宗教、言語、居住地域等の違いに基づいて形成される HIs は非常  
に永続的で数世紀に及ぶこともあるとされ、社会的・経済的な HIs が特に大き  
いとき、政治的 HIs と社会的・経済的 HIs が共に大きく、同じ方向にあるとき（つ  
まり、ある集団が政治的にも社会経済的にも優位で、別の集団が双方とも劣位で  
あるとき）に紛争が発生する可能性が高いとしている [Stewart 2010]。

本稿では、まず、多数派のキリスト教徒による少数派のイスラム教徒に対する歴史的な支配関係を確認し、その過程でイスラム教徒が周辺化されていった問題を明らかにする。その上で、さらに、イスラム教徒の周辺化による不満が、異なるアイデンティティ間の社会的不平等だけではなく、「持つ者 vs. 持たざる者」という、もう一つ別の次元でおこっている不平等と相まっていることを検証する。

## II. 紛争の火種としてのイスラム教徒の周辺化政策とその影響

### 1. 移住政策によるイスラム教徒のマイノリティ化

20世紀初頭、フィリピンは米国の統治下に置かれるが、米国は自国の多国籍企業のプランテーション経営の発展のため、フィリピン北部地域からミンダナオへの移住政策をとり、1920年以降、その入植が本格化した。当時サトウキビ他の農作物の不作により困窮した大量の農民（その多くはビサヤ地方のネグロス島やイロイロ島）が、肥沃なミンダナオの土地を求めたこともその政策を押し進めるきっかけとなった。

米国の移住政策の後を受けたフィリピン政府は小作農民の保護を目的に農地の再配分を意図したが効果が上がらず、結果森林地帯への開拓入植に方向転換し、ミンダナオの森林地帯を入植対象地として、小作農民に提供することを推進していった。政府主導の公的入植だけではなく、自発的な入植者も増え、最終的には自発的な入植者のほうが圧倒的に多かった。入植者のほとんどはキリスト教徒であり、当時の土地登記法に則り、合法的に土地を獲得、登記していった。

1918年から1939年までに政府主導でミンダナオに移住したもので、4万6千人を越え、また1948年から1960年の間の自発的な入植者は120万人と推計されている [早瀬2003]。

フィリピン南部の総人口に占めるイスラム教徒の割合は、1903年には76%であったが、1970年までに21%へと減少した (図1参照)<sup>6</sup>。

現在ではイスラム教徒が過半数を占める州はフィリピン南部25州のうち、1989年の自治基本法 (Organic Act. No.6734) によって中央政府が自治を認めたムスリム・ミンダナオ自治地域 (Autonomous Region for Muslim Mindanao: ARMM)<sup>7</sup>を構成するマギンダナオ州、南ラナオ州、バシラン州、スールー州、タウイタウィ州の5州のみであり、他の地域ではイスラム教徒は少数派になっている (表2参照)<sup>8</sup>。

この移住政策はミンダナオの人口や土地所有の構造に大きな変化をもたらしただけでなく、キリスト教徒による社会的・経済的支配が進むこととなり、イスラム教徒のマイノリティ化、周縁化が起こったのである (これについては後述する)。

図1 ミンダナオにおけるイスラム教徒の人口数とその比率の経年変化（1903-2000）

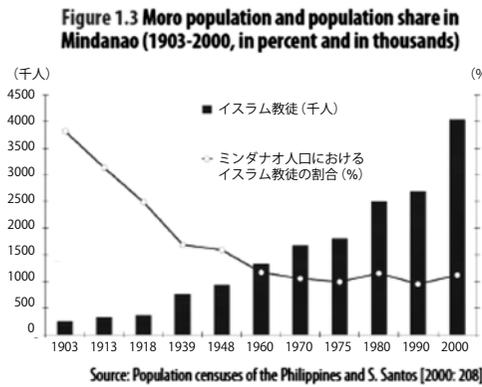


表2 ミンダナオの州別イスラム教徒の人口（2010）

州	ムスリム人口		州人口 (人)
	(人)	(比率%)	
1 スールー州	706,229	98.32	718,290
2 タウイタウイ州	353,865	96.54	366,550
3 南ラナオ州 <sup>*1</sup>	872,678	93.51	933,260
4 マギンダナオ州 <sup>*2</sup>	993,040	81.63	1,216,504
5 パシラン州 <sup>*3</sup>	311,004	79.50	391,179
6 北ラナオ州 <sup>*4</sup>	285,861	30.71	930,738
7 スルタン・クダラット州	209,917	28.10	747,087
8 コタバト州	318,602	25.98	1,226,508
9 南サンボアンガ州 <sup>*5</sup>	336,840	19.06	1,766,814
10 サンボアンガ・シブガイ州	84,835	14.51	584,685
南部フィリピン全体	4,838,060	22.02	21,968,174

\*1 マラウイ市のデータ含む (出典) 2010 Census of National Statistic Office(NSO), Website of Philippine  
 \*2 コタバト市のデータ含む  
 \*3 イサベラ市のデータ含む  
 \*4 イリガン市のデータ含む (注) 網掛け部分はムスリム・ミンダナオ自治地域を構成する州  
 \*5 サンボアンガ市のデータ含む

## 2. 同化政策による社会的階層化とイスラム教徒の政治的、社会的排除

フィリピン南部では13世紀から14世紀にイスラム教が伝来、15世紀から16世紀にかけて、スールー（Sulu）諸島から現在のマレーシアのサバ州にかけてスールー王国が、ミンダナオ島南西部を中心にマギンダナオ（Maguindanao）王国が成立、これらの王国ではスルタン（国王）を頂点として、ダトゥ（貴族）、普通民、奴隷から成り立つ階層社会が形成されていた。その後スペインがこれらイスラム王国を征服しようと試み、フィリピンの北部地域も合わせてスペインによるフィリピンの植民地化が進んだが、19世紀後半の米西戦争でスペインが米国に敗北したことで20世紀初頭にフィリピンの全地域がスペインから米国に譲渡される。

米国はフィリピンの植民地化政策を開始、キリスト教徒が多数派を占める多くの地域には地方自治を認めたが、フィリピン南部のイスラム教徒や山岳民族の居住地域は文明化されておらず、行政統治能力がないとみなし、自治を認めずにキリスト教徒とは異なる行政を敷いた。これは後のフィリピン政府による国家統合政策（同化政策）に引き継がれていく。

フィリピン政府の実施した同化政策はイスラム教徒のアイデンティティを抑圧し、民族ナショナリズムを引き起こすきっかけになった。フィリピン政府も宗教的な相違に伴う差別や偏見、例えば雇用機会の制限を行ったとされる。同化政策は経済的・社会的 HI の醸成に繋がったと考えられる。

なお、先に述べたムスリムの国家・民族を意味するバンサモロという言葉は現在でこそイスラム教徒のエスニック・アイデンティティを示す言葉としてフィリピン政府にも受け入れられているが、実は MILF の前身のモロ民族解放戦線（Moro National Islamic Front: MNLF）はこのバンサモロという言葉でフィリピン

ン人に対抗するナショナル・アイデンティティとして使っていた [川島2013]。

米国の植民地政策では一部ダトゥに政治的ポストを用意、行政官吏にすることで中央政府とのパイプ役的な役割を与え、植民地支配の一旦を担わせた。なお、この子孫が現在のミンダナオのなかで有力政治家の一族を形成している。

ところが1950年代後半に全面的な普通選挙がミンダナオで施行されるようになり、キリスト教徒の入植者が増えていくと、多くのダトゥは政治的基盤をゆるがされることになり、ダトゥ自身も不満を強めていった。人口比率を伸ばすキリスト教徒はまさに選挙における多数派であり、キリスト教徒の政治的な優位性が確立されていった。

ミンダナオでは伝統的なダトゥ制度は依然として強い影響力を持っているため、イスラム教徒にしてみれば、政治家としてのダトゥを通じて、政治的意見を国政に反映できなくなったという反発も強い。すなわち、イスラム教徒の権利を反映する国政参加が閉ざされることになり、その閉塞感が高まっていった。まさに政治的 HIs が次第に発現したわけである。

現在のミンダナオの MILF や MNLF のような反政府イスラム武装組織は、氏族・部族を基本的な軸として構成されていることから、このダトゥ制度は反政府武装勢力の結集を促進しているとも言える。

また、そもそもフィリピンの政治の中心はマニラであり、ミンダナオは地理的にも遠い。同化政策をとっていたフィリピン政府にしてみれば、ミンダナオは移住政策や外貨獲得のための地域と考えていたため、イスラム教徒の固有の権利を保障したり、イスラム教徒の文化を尊重することはなく、文化的 HIs の側面も見られる。

### 3. イスラム教徒の経済的周辺化

1902年に制定された土地登記法 (Land Registration Act No.496) は、すべての土地が公式に登記の対象となり、土地登記証書を発行する権限は国にあるとしている。この土地登記法によって、ミンダナオでは一部イスラム教指導者は土地登記制度を利用して土地の所有権を拡大したが、多くのイスラム教徒は「先祖伝来の土地」に対する所有意識が高く、土地は慣習によって受け継がれるものと考えていた。従って、土地登記や所有権という概念を持たなかったり、その必要性を感じなかったり、加えて登記プロセスが複雑かつ官僚的でそのプロセスを理解できなかったり、土地登記を行っていなかった。

この未登記が前述で触れたキリスト教徒の大量の移住に伴うキリスト教徒による土地接収に拍車をかけることになる。イスラム教徒はキリスト教徒による土地接収に抵抗するも、キリスト教徒の入植者は合法的な手続きにより土地所有を拡

大していったため、土地を巡る紛争は激化し、キリスト教徒、イスラム教徒はそれぞれ自分の土地を守るために自警団を結成することになる。この自警団の結成は後のCVO(Civilian Voluntary Organization)<sup>9</sup>やイラガ(Iraga)<sup>10</sup>の結成に繋がっていく。イスラム教徒の側では、外部者であるキリスト教徒に“不当に土地を奪われた”という喪失感と不平等感が強まっていくことになる。

このキリスト教徒の大量移住や彼らによる土地接収に起因した水平的不平等として、イスラム教徒とキリスト教徒の経済的格差（経済的 HI<sub>s</sub>）もある。イスラム教徒が所有していた先祖伝来の土地は肥沃な土地が多かったと思われるが、その肥沃な土地は合法的な手続きによってキリスト教徒に奪われ、農業生産性の低い遠隔地に追いやられることになり、厳しい生活を強いられたのである。

ミンダナオのイスラム教徒は農業に従事しており、土地の喪失は、食糧や収入の喪失を意味し、土地を所有していないことで、担保がないために協同組合や銀行からの借入もできず、生活状況はさらに悪化した。1948年の国勢調査結果では、イスラム教徒の80%は特定の収入源や財産を持っていないことが報告されている。

図2 フィリピンの州別貧困率（2012）

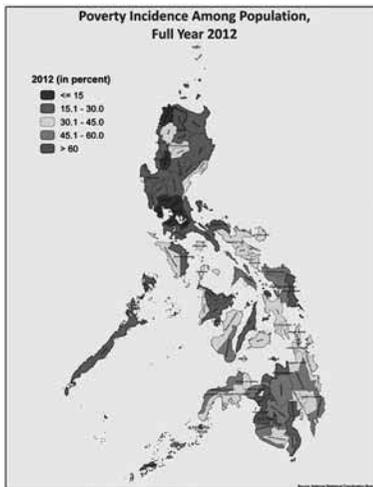


表3 州別貧困率ワースト10

Province	Region	Poverty Incidence (%)
Lanao del Sur	Autonomous Region in Muslim Mindanao	73.8
Maguindanao	Autonomous Region in Muslim Mindanao	63.7
Eastern Samar	Region VIII: Eastern Visayas	63.7
Apayao	Cordillera Administrative Region	61.4
Zamboanga del Norte	Region IX: Western Mindanao	54.4
Camiguin	Region X: Northern Mindanao	53.6
Sarangani	Region XII: SOCCSKSARGEN	53.2
North Cotabato	Region XII: SOCCSKSARGEN	52.4
Masbate	Region V: Bicol	51.3
Northern Samar	Region VIII: Eastern Visayas	50.2

Source: National Statistical Coordination Board (2012)  
 Note: National average of poverty incidence is at 25.2 percent.

フィリピン国家統計調整委員会（National Statistical Coordination Board : NSCB）発行の2012年の統計資料によれば、全国の貧困率は25.2%で、フィリピン全体を俯瞰すると、ミンダナオを中心としたフィリピン南部の貧困率は高く（図2）<sup>11</sup>、州ごとのデータを見ると、一番貧困率が高い州はミンダナオの南ラナオ（Lanao del Sur）州の73.8%であるが、ワースト10には、南ラナオ州の他、マギンダナオ（Maguindanao）州の63.7%、北サンボアング（Zamboanga del Norte）

州の54.4%、カミギン (Camiguin) 州の53.6%、サラングニ (Sarangani) 州の53.2%、北コタバト (North Cotabato) 州の52.4%と6つの州が並んでいることからわかるように、ルソン、ビサヤ諸島に比べてミンダナオは突出して貧困層が多いことがわかる (表3)<sup>12</sup>。

加えて、教育や福祉などの政府サービスも十分に行き届いていないことが、貧困層のフィリピン政府への不満となり、この貧困層が反政府イスラム武装組織の末端を支えているとも言えよう。

### Ⅲ. 利権を「持つ者」と「持たざる者」の不平等

#### 1. リド (rido) とクラン (clan)

前章では、フィリピン政府によるイスラム教徒の周辺化政策がイスラム教徒とキリスト教徒の間に存在すると考えられる水平的不平等を引き起こしていることを挙げたが、そもそもミンダナオの紛争の対立軸は「政府 vs. 反政府」や「キリスト教徒 vs. イスラム教徒」だけであろうか。

フィリピンには250以上ともいわれる“clan” (クラン) と呼ばれる氏族が数多く存在する [Simbulan 2012]。特にミンダナオの場合、クランはスペイン統治以前のスルー王国やマギンダナオ王国を統治していたスルタンを先祖とする有力一族の流れである。表4はミンダナオのクランの一覧である<sup>13</sup>。

今日のミンダナオ紛争はフィリピン政府と MILF や MILF の前身である MNLF との対立関係で捉えられがちであるが実はそれだけではない。有力なクラン

表4 ミンダナオのクラン一覧

<i>Province/City/Region</i>	<i>Family Name</i>	<i>Province/City/Region</i>	<i>Family Name</i>
Lanao del Sur	<b>Alonto</b> , Lucman, Adiong, <b>Dimaporo</b> , Macarambon, Dimakuta, <b>Dadayan</b> , <b>Datumulok</b>	Sulu	Amilbansa, Rasul, Abubakar, Unutalum, Tulawie
Lanao del Norte	Badelles, Lluch, Cabili, <b>Alonto</b> , <b>Dimaporo</b>	Basilan	Akbar
Sultan Kudarat	<b>Mangudadato</b>	Surigao Norte	Navarro, Barbers, Ecleo
Cagayan de Oro City	Emano, <b>Pimentel</b>	Surigao del Sur	Falcon, Pimentel-Serra, <b>Ty</b>
General Santos City	Antonino	Agusan del Sur	Paredes, Amante, <b>Plaza</b>
Zamboanga City	<b>Lobregat</b> , Lorenzo, <b>Climaco</b>	Bukidnon	Fortich, <b>Zubiri</b> , <b>Acosta</b> , <b>Guingona</b>
Zamboanga del Norte	Adaza, Ubay, Carloto, <b>Jalosjos</b> , <b>Uy</b>	Compostela Valley	Caballero
Zamboanga del Sur	Sagun-Lim, Enerio, Amatong, <b>Cerilles</b>	Cotabato	Pendatun, Mastura, Datumanong, Matalam, Mangilen, Sinsuat
Tawi-Tawi	Jaafar	Davao City	<b>Garcia</b> , Lopez, <b>Duterte</b>
Camiguin	<b>Romualdo</b>	Davao del Norte	Del Rosario/ <b>Garcia</b> , Sarmiento
Misamis Occidental	Chiongbian, Ramiro	Davao del Sur	Bautista, Cagas, <b>Rama</b>
Misamis Oriental	Pelaez, Baculio, <b>Guingona</b>	Davao Oriental	<b>Almario/Zosa</b> , Palma Gil
Sarangani	Chiongbian, Amatong	<i>Maguindanao</i>	<i>Ampatuan</i> , <i>Mangudadato</i> , <i>Mastura</i> , <i>Sinsuat</i>

は自警団として CVO (Civilian Voluntary Organization) と呼ばれる民兵を抱えていることが多く、そのクラン同士の争いである“rido” (リド) という構図も少なくない。

1930年から2005年までの間で記録されているリドは1,266件で、5,500人が殺害され、数千人の避難民が発生したとされている [Torres 2007]。

図3 リドの発生数

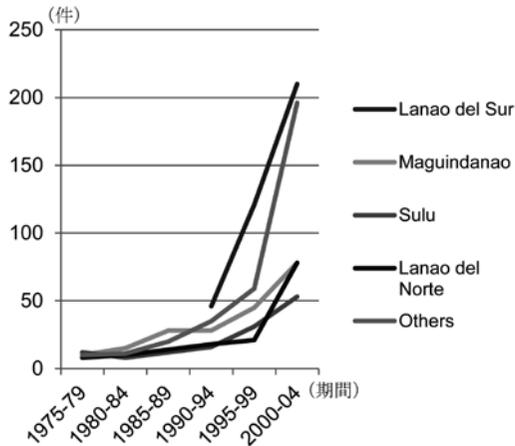


図4 リドの被害者数

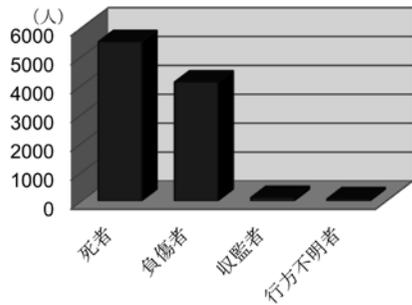
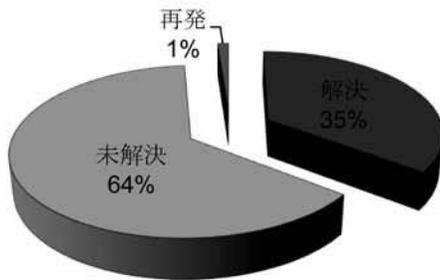


図5 リド発生後の状態



このミンダナオで発生したりドについて、その発生数、被害者数他をまとめたものが図3から図5である<sup>14</sup>。リドの発生数の多い州は南ラナオ (Lanao del Sur) 州、マギンダナオ (Maguindanao) 州、北ラナオ (Lanao del Norte) 州、スールー (Sulu) 州で、この4州で全体の70%以上を占めている。発生件数も1990年代から増加傾向を示しているが、これがまさしくフィリピン政府が地方分権化政策を推し進めてきた時代と重なる

ことは非常に興味深いものである。リドは一旦発生すると多くの死傷者が出る大規模なものになり、全体の64%が未解決事件になっている。

リドの背景を図6から図8に示しているが、これらのグラフはそれぞれ南ラナオ州、マギンダナオ州、北ラナオ州やスールー州を含むその他9州のデータを集計したものである<sup>15</sup>。リドに至った背景はさまざまであるが、いずれを見ても、選挙を巡る政治闘争や、財産や土地を巡る争いがリドの背景の上位を占めていることがわかる。

ミンダナオでは、イスラム教徒だけが武装しているわけでもない。CAFGU (Citizen Armed Force Geographical Unit)<sup>16</sup>と呼ばれる自治体レベルの自警団も結成され、フィリピン国軍の予備軍として組織化されている。さらに、前述した“Ilaga” (イラガ) と呼ばれるキリスト教徒の入植者を中心とした武装化した自警団も存在する。そしてこれらの多くの紛争関係者がミンダナオ紛争を複雑化させている。

そもそもフィリピン、とりわけミンダナオには銃文化が根づいており、紛争

図6 リドの背景（南ラナオ州）

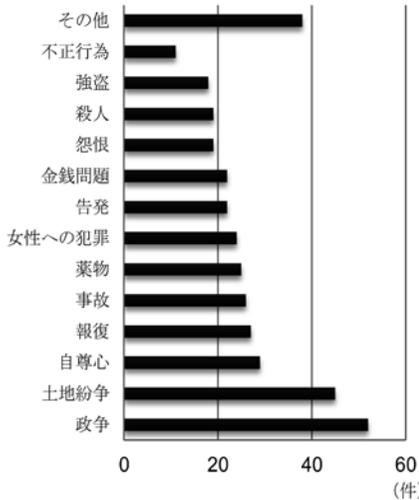


図7 リドの背景（マギンダナオ州）

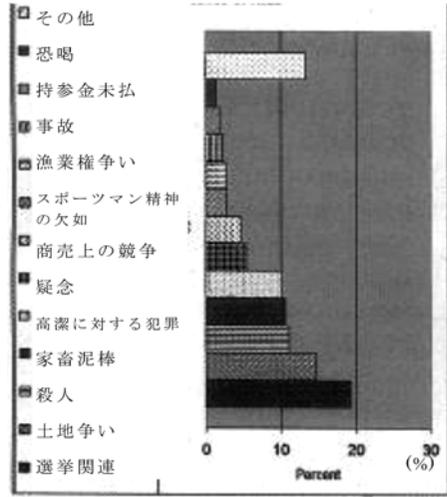
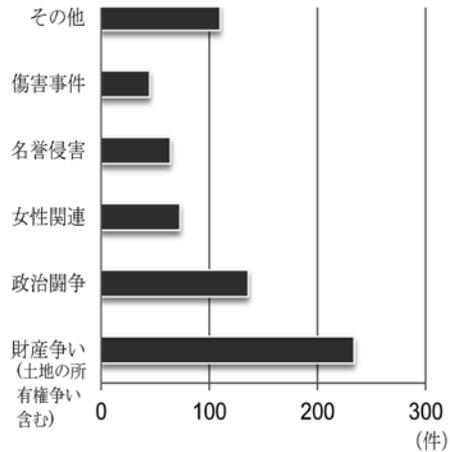


図8 リドの背景（その他9州）



に安易に銃器が使用されることに加え、CAFGU や CVO の結成が大統領令によって認められていることや、共和国法の執行を求める風土はミンダナオにはなく、中央政府のガバナンス指揮下にある国軍や国家警察が安易に介入しにくい特徴がある。こうした点は紛争を長期化させる要因の一つになっている。

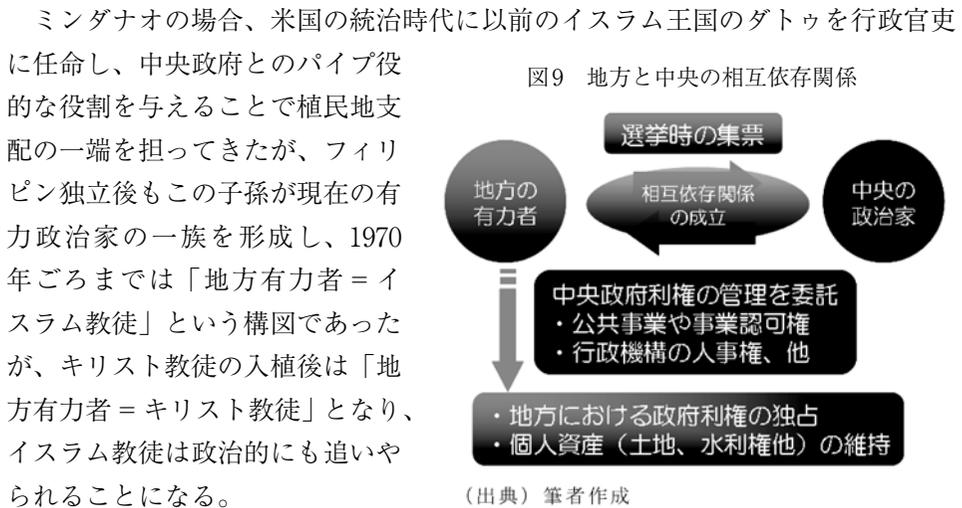
## 2. ミンダナオにおける既得権益の構造

フィリピン社会における既得権益の構造を俯瞰すると、国家の有する利権へのアクセスが私的な富の蓄積に不可欠であり、権力の維持を政治・行政職に付随する権限、例えば公共事業や事業認可権、通称ポーク・バレル (pork barrel) と呼ばれる優先開発支援資金<sup>17</sup>、行政機構の人事権他に大きく依存する状況である。つまり、当選した政治家は議員職を維持することで権力を確保し、利権を独占的に支配することが可能となる。政治家は選挙区の住民の支持・忠誠を調達することで政治生命を維持、選挙は地方権力者による大衆動員の様相を示す。リドの背景の一つに選挙抗争が挙げられるのはその端的な証拠である。

地方権力者が地方の利権と同様に公共事業のような中央の利権を管理しその利権を維持するためには国政レベルの政治勢力と連合を組む必要も生じるし、選挙

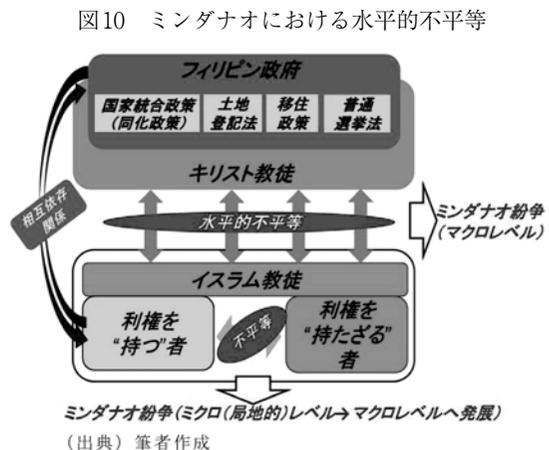
時の集票マシンとしての政党の機能が弱いため、中央の政治家も大衆動員を可能にする（集票マシンを支配する）地方権力者の協力を得て選挙を勝ち抜かねばならないという事情があり、ここに地方と中央の相互依存関係が成立する（図9参照）。

実際のところ、MILF と対立関係にあるミンダナオ中部の地方政治家であるクランが中央政権中枢の幹部と緊密な連携関係があり、地域全体の銃文化を根絶するどころか助長してきたという側面も過去にはある。



ミンダナオにおけるイスラム教徒の分離独立運動は1969年にヌル・ミスワリ (Nur Miswari) によって設立された反政府イスラム武装組織のMNLFから始まったと言えるが、このミンダナオ分離独立運動はミスワリがイスラム教徒の利権構造内への復帰を意図したものと考えることもできる。ラモス政権がミスワリをARMM政府の知事、つまり政府の公職につけることによって国内法の枠組みにはめ、相互依存関係を成立させることで、MNLFの独立運動を鎮静化しようとしたが、これはまさにMNLFをこの利権構造の枠組みに取り込もうとしたことを意味している。

このように地方と中央の相互依存関係が、利権を「持つ者」と「持たざる者」の構図を生みだし、双方の間の不平等に繋がっている。前述のとおりフィ



リピン政府や米国がとったイスラム教徒の周辺化政策によって生じた水平的不平等に加えて、同じイスラム教徒の間でも利権を持つ者と持たざる者の間に不平等が生じているのである。

### 3. マギンダナオ虐殺事件

2009年11月23日に発生したマギンダナオ虐殺事件はこの中央政府と地方有力者の相互依存関係、そしてミンダナオ紛争がクラン同士の争いであるリドの側面を持っていることの一端を知らしめた事件である。

これはマギンダナオ州知事候補のイスマエル・マングダダトゥ（Ismael Mangudadato）候補の親族、ジャーナリスト合わせて57人が政争がらみで殺害された事件である。当時のマギンダナオ州知事他州の要職を長年親族で独占してきたアンパトゥアン（Ampatuwan）一族が、翌年5月の知事選に候補者を出したマングダダトゥ一族を襲撃したのである。

2004年の大統領選で劣勢だったアロヨ大統領は、マギンダナオ州で対立候補の3倍以上という大量の票を集めたが、アンパトゥアン一族による投票操作も疑われた。このためアロヨ大統領はアンパトゥアン一族に借りがあるとされている。加えてアロヨ大統領はミンダナオのイスラム反政府勢力を抑え込むために、同じイスラム教徒の地元有力者を懐柔して、政府の盾としてアンパトゥアン一族を重宝し、見返りとして公共事業他に膨大な政府予算を投入、アンパトゥアン一族のザルディ・アンパトゥアン（Zaldy Ampatuan）が知事を務める ARMM 政府に対しては年間30億ペソ（日本円で約60億円）に上る政府からの交付金があったとされている。

アンパトゥアン一族もこのアロヨ大統領のあと押しで、マギンダナオ州の町長の大半の人事を占めていた。また一族は州警察の幹部を独占し、一族の巨大な権限は地元警察や裁判官にも及んでいる。一族は4,000人と言われる CVO を持ち、軍や警察から横流しされた武器を持ち武装化していた。

一方のマングダダトゥ一族もマギンダナオ州の隣接する州の知事を務めるなどして、実はアロヨ大統領とは良好な関係を持っていたが、アンパトゥワン一族との争いは数十年間続いており、今回は出馬を巡る話し合いが決裂した結果と言われている。

なお、この事件は非常事態宣言の発布に続き、12月4日にマルコス政権以来37年ぶりに戒厳令が発布され、これによりアンパトゥアン一族を逮捕状なしで拘束することが可能になった。国軍と国家警察は12月7日までに、一族のリーダーで当時のマギンダナオ州知事のアンダル・アンパトゥアン（Andal Ampatuan）、自分の知事職を引き継がせようとした息子でダトゥウンサイ（Dato Unsay）町

長のアンダル・アンパトゥアン・ジュニア (Andal Ampatuan Jr.)、ARMM 州知事のザルディ・アンパトゥアン他の身柄を拘束、政府の報告書によれば、殺人容疑で起訴・拘束されたのが250人、反乱罪で24人を起訴、反乱容疑で638人を拘束、CVO に関しては399人を拘束、128人が治安当局に投降、さらに一族の敷地から自動小銃や追撃砲など883丁の武器と約43万発の銃弾を押収、その中には国軍や国家警察から横流しされた武器も確認されている。

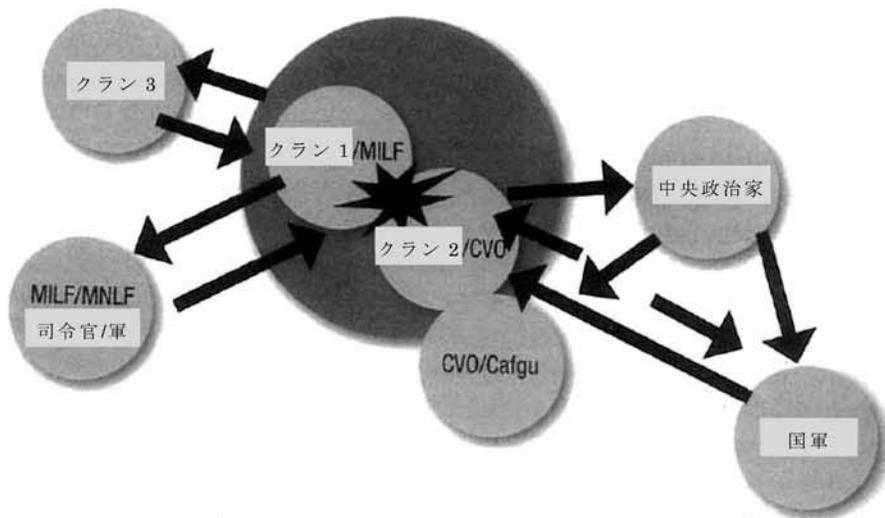
この一連の事件の中で、アンパトゥアン一族を支持する CVO と思われる武装グループと国家警察との銃撃戦も発生、国軍が駆け付けたため、武装グループが撤退するという事態も生じている。また事件発生当初アンパトゥアン一族はこの虐殺を MILF の仕業と吹聴したとも言われている。

#### 4. リドの一般的構図

図11はリドの構図を端的に表している<sup>18</sup>。リドは当初は敵対するクラン同士の小さな衝突から始まる。

例えば、有力氏族で MILF 寄りのクラン1と、クラン1と敵対する有力クラン2の間での小規模な衝突が起きたと仮定する。クラン1は MILF 寄りであるため MILF の司令官（部隊）と連携し、昔から姻戚関係にある有力クラン3の支援も取り付けることができる。一方敵対しているクラン2は自警団である CVO を組織化しており、中央の政治家とも太いパイプがある。中央の政治家を通じて国軍を動かし、国軍の予備軍として自治体レベルで組織化されている CAFGU を動員することもでき、エスカレートすれば国軍そのものを巻き込むことにもなる。

図11 リドの構図



こうやって小規模な衝突が MILF の軍事組織や国軍を巻き込むことで大きな戦闘に拡大していくわけである。

#### IV. 結論

これまで考察してきたように、ミンダナオ紛争は「イスラム教徒 vs. キリスト教徒」の差異そのものが引き起こした宗教的対立ではなく、その差異が中央政府によるイスラム教徒の政治的、社会的な排除と経済的な周縁化をもたらしたことが背景にある。また、同じイスラム教徒であるものの、ミンダナオ特有のクラン同士の間には横たわる「利権を持つ者 vs. 持たざる者」の間に見られる不平等があることが判明した (図10)。

前者のイスラム教 vs. キリスト教の水平的不平等は、フィリピン政府が独立後にとった政策、或いは米国統治の時代に米国がとった政策に起因するもので、ミンダナオ紛争のマクロレベルの構図で、水平的不平等の4つの次元である、経済的、社会的、文化的、政治的な不平等のいずれも見られる。

一方、後者の利権を持つ者と持たざる者の間に見られる不平等は、クラン同士の間に見られるもので、その背景には土地や水利権の確保のような経済的な不平等や、中央政府との密接な相互依存関係、特にこれは選挙時に見られるものだが、政治的な不平等がある(この政治的な不平等が経済的なものに繋がることも多い)。

この利権を持つ者と持たざる者の間に見られる不平等が、ミンダナオに住むイスラム教徒の間に存在する政治的、経済的な資源配分の格差の構造を生み出しているのである。この構造的な問題は、異なる組織や集団間の複雑な利害対立の様相を呈しているがゆえ、ミンダナオの和平プロセスにも大きな影響を及ぼしている。

そもそも MILF はミンダナオのすべてのイスラム教徒を代弁しているわけではなく、現段階では最大の反政府イスラム武装組織ではあるものの、MILF の前身である MNLF や、MILF から分派したバンサモロ・イスラム自由戦士団 (Bangsamoro Islamic Freedom Fighter: BIFF) <sup>19</sup>も存在するし、MNLF には複数のグループもあり、それぞれの考え方も異にすることも多い。

フィリピン政府は現在 MILF との和平交渉を進めているが、和平合意の内容如何では、その内容が同じイスラム教徒でも MNLF や BIFF の立場と相容れないこともあるだけでなく、これまで利権を持っていたクランにとって、その利権を失うような交渉内容であれば、すなわちそのクランは和平交渉に対して邪魔をするもの、つまり“spoiler”となりえるのである。

ミンダナオ和平の大きな阻害要因には、中央政府との相互依存関係が背景にあ

る利権を持つ者と持たざる者の不平等の問題がその本質にあり、この両者の土地所有関係や政治的権力のアクセスや経済的権益等を平準化していくことが紛争の解決に繋がるのである。この点はミンダナオの和平交渉を進めるうえで十分に考慮しておく必要がある。こうした点を考慮すれば、今後の和平交渉は、フィリピン政府と反政府イスラム武装組織という関係だけではなく、利権を持つ者が spoiler になることを回避するアプローチが重要になってくるが、これは今後の研究課題としたい。

注

- 1 “Bangsa” (バンサ) はマレー語で “nation” の意味で「国民」や「民族」の意味。“Moro” (モロ) はフィリピンのイスラム教徒の総称。
- 2 2012年10月15日に署名した枠組み合意 (Framework of Agreement for Bangsamoro) で先送りになっていた4つの懸案事項とその附属書の署名日は以下のとおりである。
  - ・移行プロセス (Transitional Arrangements and Modalities) :2013年2月28日
  - ・資源配分 (Revenue Generation and Wealth Sharing) :2013年7月13日
  - ・権限分担 (Power Sharing) :2013年12月8日
  - ・正常化 (Normalization) :2014年1月25日
- 3 フィリピンの場合、大統領の任期は6年で再選がない。任期最後の1年は次期大統領候補の選挙活動が盛り上がりとともに、国会では重要法案が通過することは極めて稀であり、政府はレームダック化することが多い。
- 4 クランの定義は Peter Kreuzer (2005) によると以下のとおりである。  
 “an informal organization comprising a network of individuals linked by kin-based bonds. Affective ties of kinship are its essence, constituting the identity and bonds of its organization. These bonds are both vertical and horizontal, linking elites and nonelites, and they reflect both actual blood ties and fictive kinship.”
- 5 リドの定義は以下のとおりである。  
 “Rido, or feuding between families and clans, is a type of conflict characterized by sporadic outbreaks of retaliatory violence between families and kinship groups as well as between communities. It can occur in areas where government or a central authority is weak and in areas where there is a perceived lack of justice and security.”[Asian Foundation 2007]
- 6 Human Development Network (2005) から引用。
- 7 1976年12月、リビアのトリポリでフィリピン政府と MILF の前身である MNLF (Moro National Liberation Front: モロ民族解放戦線) との間で、当時の13州9市を対象に自治政府を設立することを謳ったトリポリ協定を一旦締結したが、翌年マルコス大統領が MNLF の了承なしに10州7市を自治地域とする大統領宣言を発令、MNLF はこれに抗議し、政府との武力衝突が再発、トリポリ協定は破綻した。その後、コラソン・アキノ大統領が1989年に自治基本法と言われる共和国法6734号に則って、ARMM (Autonomous Region for Muslim Mindanao: ムスリム・ミンダナオ自治地域) を設置することを決定、トリポリ協定で自治の対象となった13州9市において住民投票を実施した結果、4州 (南ラナオ州、マギンダナオ州、スルー州、タウィタウィ州) のみが ARMM に加入することを選択した。しかしながらトリポリ協定にこだわる MNLF や当時すでに MNLF から分離していた MILF は住民投票に反対、ボイコットした。  
 ARMM 政府は1990年11月6日に発足、首都はコタバト市である。現在の ARMM 政府は上記4州に加え、2001年にバシラン州 (イサベラ市除く) とマラウィ市が加わり、5州1市となっている。
- 8 2010 Census, National Statistic Office (NSO) , National Statistical Coordination Board (NSCB) のウェブサイトを基に筆者作成。
- 9 自警団の一つで、非武装組織の位置づけであるが、1970年代から実質的に武装化、アロヨ大統領は、2001年10月に対テロ対策のために高度に安全が脅かされている地域において CVO の武装を許可、2006年7月に行政命令546号により、法的根拠が与えられている。地方有力政治家や企業の私兵として組織化、動員されることが多い。全国で560以上あるとされ、その構成員は数名から300人にのぼるとされている [木村1998]。
- 10 ビサヤ語でネズミを意味する。1960年代に発足したキリスト教徒の入植者を中心とした

- 自警団。
- 11 National Statistical Coordination Board (NSCB) のウェブサイトから引用。
  - 12 同上
  - 13 2012年7月31日 の University of the Philippines の Prof. Roland. G. Simbulan の “Why political clans and dynasties are enemies of genuine democracy and human development ? ” と題した講演内容を基に筆者が作成したもの。
  - 14 Wilfredo Mango Torres III (2007) のデータを基に筆者作成。
  - 15 図7は Wilfredo Mango Torres III (2007) から引用、図6,8は Wilfredo Mango Torres III (2007) のデータを基に筆者作成。  
図8のその他9州は、バシラン、北ラナオ、北コタバト、スルタン・クダラット、スルー、タウィタウィ、北サンボアンガ、南サンボアンガ、サンボアンガ・シブガイのこと。
  - 16 前身は CHDF (Civilian Home Defense Force: 市民郷土防衛隊) である。独立後のフィリピンではゲリラ活動に対抗するために地主等が自警団を形成、マルコス大統領は1976年に自警団の一部を CHDF に再編、軍、警察の指揮下に置いた。コラソン・アキノ大統領は一旦 CHDF を解体するが、行政命令264号により、CAFGU を設置、CHDF を取り込んだ。さらに共和国法7077号により、2001年9月以降は「対テロ対策」として国軍の予備隊として組織化される。CAFGU 勢力は2006年現在で52,748人である [Kraft 2010]。
  - 17 ポーク・バレル (pork barrel) とは、直訳すると「豚肉貯蔵用の樽」だが、政府事業助成金のことである。米国の南北戦争時代に奴隷に塩漬け豚肉を与えたことに由来。国会議員が政治的配慮により選挙区への利益還元として予算を割り当てる制度として知られる。フィリピンでは議員の裁量により事業を特定できる予算を指し、一般的には優先開発支援資金 (Priority Development Assistance Fund: PDAF) のことである。PDAF は大規模・高額な全国規模のインフラ整備プロジェクトには含まれない地方の小規模インフラ整備やコミュニティ単位のプロジェクトを優先的に支援することを目的として設置されたもの。
  - 18 Wilfredo Mango Torres III (2007) から引用、一部修正。
  - 19 MILF の指導部のフィリピン政府との交渉において、ミンダナオの完全独立ではなく、自治を受け入れる姿勢を示したことを MILF の強硬派司令官ウンブラ・カトー (Umbra Kato) が批判し、2010年に MILF から分派して設立した武装組織。  
本論文冒頭の2015年1月25日のママサパノで起こった衝突事件も、BIFF が深く関与している。

参考文献

[日本語文献]

- アジア平和構築イニシアティブ“ASIA PEACEBUILDING INITIATIVES” [http://peacebuilding.asia/1682-2/, 参照 2015-09-22]
- 独立行政法人国際協力機構国際協力総合研究所 2008. 『ウィルトンパーク会合「アフリカにおける紛争予防と開発協力」勉強会報告書』独立行政法人国際協力機構国際協力総合研究所.
- 独立行政法人国際協力機構 2014. 『紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック—PNA（平和構築アセスメント）の実践—』独立行政法人国際協力機構.
- 早瀬晋三 2003. 『海域イスラーム社会の歴史 ミンダナオ・エスノヒストリー』岩波書店.
- 石井正子 2002. 『女性が語るフィリピンのムスリム社会 紛争・開発・社会的変容』明石書店.
- 2013. 「「平和の配当」は平和をもたらすか—フィリピン南部の紛争に対する J-BIRD の意義と課題—」福武慎太郎・堀場明子編『フィールドからの平和構築論—アジア地域の紛争と日本の和平関与—』勁草書房.
- 川中豪 2005. 『ポストエドサ期のフィリピン』IDE-JETRO 研究双書 No.544 アジア経済研究所.
- 川島緑 2002. 「第5章 南部フィリピンの紛争—2000年ミンダナオ危機と平和運動—」『アジア・アフリカの武力紛争：共同研究会中間成果報告』日本貿易振興会 アジア経済研究所.
- 2012. 『イスラームを知る9 マイノリティと国民国家 フィリピンのムスリム』山川出版社.
- 2013. 「南部フィリピン紛争—宗教的民族概念の形成と再定義をめぐって—」『Review of Asian and Pacific Studies No.39』成蹊大学アジア太平洋研究センター.
- 木村宏恒 1998. 『フィリピン開発・国家・NGO—カラバルソン地域総合開発計画をめぐって—』三一書房.
- 国立国会図書館「外国の立法 立法情報」[http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legislation/2008.html, 参照 2015-09-22]
- 公安調査庁「国際テロリズム要覧」[http://www.moj.go.jp/psia/ITH/index.html, 参照 2015-09-22]
- 永石雅史 2013. 「演説館 ミンダナオと平和「枠組み合意」に思う」『三田評論』（2月）54-58. フィリピン・インサイド・ニュース “Philippines Inside News” [http://www.ph-inside.com/news/, 参照 2015-09-22]

[英語文献]

- Francis Stewart 2009. “Horizontal inequalities as a cause of conflict.” (Bradford Development Lecture, November 2009)
- 2010. “Horizontal inequalities as a cause of conflict: a review of CRISE findings”, Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Oxford: University of Oxford.
- Human Development Network 2005. *Philippine Human Development 2005 Peace, Human Security and Human Development in the Philippines 2nd Edition*. Quezon City: Human Development Network.
- Kathrin Rupperecht 2014. “Separatist Conflicts in the ASEAN Region: Comparing Southern Thailand and Mindanao.” *ASEAS-Austrian Journal of South-East Asian Studies* 7 (1) : 21-40.
- Merlie B. Mendoza and Victor M. Taylor 2010. “Challenges to Human Security in Complex Situations –The Case of Conflict in the Southern Philippines–.” Kuala Lumpur: The Asian Disaster Reduction and Research Network (ADRRN) .

- Philippine Statistic Authority, "Republic of the Philippines, Philippine Statistic Authority" [https://psa.gov.ph/, 参照 2015-09-22]
- Office of the Presidential Advisor on the Peace Process "MILF Peace Table" [http://opapp.gov.ph/ms/news/milf, 参照 2015-09-22]
- Peter Kreuzer 2005. "Political Clans and Violence in the Southern Philippines." in *PRIF Report No.71*. Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) .
- Rizal G. Buendia 2006. "The Mindanao Conflict in the Philippines: Ethno-Religious War or Economic Conflict ? "
- Ronald G. Simbulan 2012. "Why Political Clans and Dynasties are Enemies of Genuine Democracy and Human Development ? " (Lecture delivered on the Occasion of the 30th Anniversary of the Development Studies Program and Development Studies Week, July 31, 2012)
- The Philippine Daily Inquirer, "INQUIRER.net" [http://www.inquirer.net/, 参照 2015-09-22]
- The Philippine National Police and the Asian Foundation 2013. "Preventing RIDO A Practical Guide for the Police and other Community Peacekeepers." The Philippine National Police and the Asian Foundation.
- Wilfredo Mango Torres III 2007. *Rido –Clan Feuding and Conflict Management in Mindanao–*. Makati City: The Asian Foundation.

**Abstract**

# Analysis of Obstacle Factors on Mindanao Peace Process in the Philippines

—From the Viewpoint of Horizontal Inequalities—

NAGAISHI Masafumi

In March 2014, the Philippine Government and the Muslim anti-government group, Moro Islamic Liberation Front (MILF) have concluded the Comprehensive Agreement of the Bangsamoro. This agreement is based on the Framework of Agreement for Bangsamoro (FAB) signed in October 2012, and it is just at the stage of the congress deliberation of “Bangsamoro Basic Law (BBL)” according to the FAB toward the establishment of “Bangsamoro Government” given the substantial autonomy for the Muslims. It looks like the peace negotiation between the two of heading toward the end of a long-lasting Mindanao conflict for over 40 years is about to end.

But a serious conflict between the Government and anti-government groups occurred in January 2015, the deliberation has broken off and the Mindanao peace process makes not the slightest progress. The present Aquino’s administration which is taking a positive stance toward the Mindanao peace process and is putting trust from the MILF, has less than 1 year of the term remaining, and as he is barred by term limits from re-election under the Philippines’ constitution, so it is almost impossible to pass the BBL under his administration.

In the past, the Mindanao conflict has seen the structural outline such as “Government” vs. “Anti-Government” in power struggles, or “Christians” vs. “Muslims” in religious conflict. This paper aims to analyze obstacle factors on Mindanao peace process focusing on the economical and political vested-interest structure introducing “Horizontal Inequalities” as named by Prof. Francis Stewart of the Oxford University. The main point is the nature of the Mindanao conflict “Ancestral Domain” which is one of the most important issues of the peace process, and the “clan” (meaning family) conflicts which is called “rido”

characteristic of Mindanao, and also “Vested-Interest Haves and Not Haves” caused by the Government taking only some clans into the vested-interest structure in the name of decentralization.

That is, the obstacle factor derives from the inequalities in distributions of resources and wealth such as the issues of ancestral domains and that of power in political issues, which arise from some post-colonial policies of the Philippine Government and those of colonial times under the United State’s administration, such as “Assimilationism (Integrated policy)”, “Land Registration Act.”, “Immigration policy”, and “Popular suffrage”, and the Mindanao conflicts can be seen as the consequence of Muslims’ resistance and their winning the autonomous against such inequalities.

Moreover, this paper clarifies that there are other inequalities among the Muslims, where only clans which are forged a mutual dependent relationship with the Government gains vested-interest such as land, water right, authority over personnel issues in the local governments among others.