



ミンダナオ島南西沖のスールー諸島の伝統衣装で着飾った少女たち。40年余り分離独立闘争が続いたバンサモロ地域の中でも、最もイスラム文化が色濃いエリアとして知られる＝中坪央暁撮影

# Bangsamoro 報告

## ミンダナオ平和構築支援の現場から

### <第1話> 自治政府樹立への道程

フィリピン南部のミンダナオ島で40年来続いたイスラム武装勢力と政府間の紛争が終結し、イスラム系住民を主体とする自治政府「バンサモロ政府」を2016年までに樹立する政治プロセスが進んでいる。日本は最終和平に向けたフィリピン政府と「モロ・イスラム解放戦線」(MILF)の取り組みに深く関与し、和平協議の推進、復興・開発協力の両面で支援を展開してきた。歴史的な転換期を迎えたミンダナオの現場から報告する。

中坪 央暁(国際開発ジャーナル社編集委員)



広々とした農地の向こう側で、熱帯の陽光を浴びながら、ヤシの葉が風にそよいでいる。ミンダナオ島南西部に位置する「ムスリム・ミンダナオ自治区」(ARMM)のマギンダナオ州スルタン・マストゥラ町マカビソ村。きれいに整えられた畝に、みずみずしい黄緑色の葉菜が育っていた。



ミンダナオ島マギンダナオ州スルタン・マストゥラ町で野菜栽培に取り組む農民グループ

「結球する前の白菜です。今のところ順調なので収穫が楽しみです」と、20人が参加する農民グループのリーダー、モハイミン・アリンパン(43歳)が顔をほころばせた。他の畝にはカリフラワー、キャベツ、青菜などの苗が植えられ、時季によってトマト、ナス、玉ねぎなども栽培される。目を引くのは、野菜畑全体が竹の骨組みにビニールシートをかぶせた屋根で覆われていること。「日射が強すぎたり、雨が激しく降ったりして、作物がダメになってしまったことがあって……こんなやり方で防げるなんて、試したこともありませんでした」。この野菜畑は彼らが“農業スクール”と呼ぶ試験農場であり、アリンパンたちは約2,200平米の共有地と各戸の農地で、新たに学んだ品種と栽培技術に取り組んでいる。日本人専門家による技術指導が始まった2013年11月以降、2期の収穫があり、仲買人が買い付けに来るなど現金収入がもたらされた。

ARMM地域の中心都市コタバトから車で北に30分ほど、MILFの影響力が強いスルタン・マストゥラ町は現在、国際協力機構(JICA)による「ミンダナオ紛争影響地域コミュニティ開発のための能力向上支援プロジェクト」(通称CD-CAAM、開発計画調査型技術協力/2012~15年)の事業地として、野菜栽培や淡水魚養殖、住民参加型の道路改修事業が実施されている。プロジェクトの目的は住民の生計向上とともに、地域の復興・開発・人道活動を担うMILF系開発機関「バンサモロ開発庁」

(BDA)スタッフを対象に、実地訓練を通じて行政官候補としての能力向上を図ることにある。

開発庁というと立派な官公庁のようだが、BDAはNGO的な組織であり、約20人の本部職員以外は、ドナーの資金が付けばプロジェクトベースで臨時雇用する不安定な運営状況にある。それでもバンサモロ政府が発足すれば、地方行政の一翼を担うことが期待されており、CD-CAAMでは住民ニーズ調査から開発計画策定、予算取り、事業の運営・管理まで実務を経験し、開発行政の基礎を身に付けてもらう計画である。

プロジェクト総括の沼田道正(アイ・シー・ネット(株))は「行政サービスや開発計画とは何かというレベルからのスタート。一つ一つ理解を深めていく必要があります」と話す一方で、「MILFは住民に貢献しようというマインドを持っており、経験を積めば行政官としてやっていけるのではないのでしょうか」と期待する。スルタン・マストゥラ町を担当するBDA地域マネージャー、イブラヒム・サリ(49歳)は元MILF兵士。「多くのニーズのうち何を優先するか、どこで事業を実施するか、客観的な理由に基づいて判断することを教わりました。行政経験はないが、住民の役に立ちたいと思っています」。

淡水魚養殖に取り組む同町タンブ村では、熱帯林が茂る里山の狭間に大小4つの養殖池が設けられていた。サリたちが実際に町役場や住民と話し合い、立地条件やポテンシャルを見極めて案件形成した支援事業である。長辺35メートルほどの一番大きい池で、エサやりの気配に集まってきた魚の群れに投網を打つと、最大約20センチに成長し



スルタン・マストゥラ町で農民グループが養殖したティラピア

た銀色のティラピアが何匹もかかった。

農民20人でつくる養殖組合のリーダー、エスマイル・パナンサラ（44歳）は「紛争中の1980年代から養殖を試みていましたが、生産量はごくわずかでした。日本の支援で本格的に再開し、大きくなった順に60～70キロずつ5回水揚げして、仲買人や地元住民に販売しました」。稚魚から20センチ前後の“プレートサイズ”の成魚になるまで約6カ月、他の産地より味が良いと評判になり、キロ当たり約120ペソ（約300円）で飛ぶように売れるという。小さめの魚を開いて干し、真空パックにする食品加工も試している。パナンサラは「まだ生産量が限られていますが、ティラピアは人気があるので、軌道に乗れば良い収入になりそうです」と日焼けした顔で笑った。



現地報告を始めるに当たって、ミンダナオ紛争と和平プロセスの歴史的経緯を説明しておきたい。ミンダナオ島南西部と島しょ部から成るバンサモロ（Bangsamoro）地域は、14世紀後半からイスラム教が広まり、いくつものイスラム王国が繁栄した歴史を持つ。“Moro”とは16世紀以降フィリピンを植民地化したスペイン人が、当地の人々を北西アフリカのムーア人を意味するモロと呼んだことに由来し、現地語の“Bangsa”（人々/国）を付して、MILFはこの地域および非イスラム教徒を含む住民の総称としてバンサモロという言葉を使っている。

第2次大戦後、他地域からキリスト教徒が入植

し、土地を奪われるなど圧迫を受けたイスラム教徒の抵抗運動が生まれた。1970年に発足したイスラム武装勢力「モロ民族解放戦線」（MNLF）は、分離独立を求めて武力闘争を続ける一方、マルコス政権との間で1976年、14州の自治を認めるトリポリ協定を締結したが、自治区設置をめぐる対立でMNLFが選挙をボイコット。結局1989年に4

州だけのARMMが設立された（現在6州・約300万人）。その後1996年にラモス政権と和平合意に達したが、全面解決には至らず、MNLFから分派したMILFが独立闘争を継続した。アロヨ政権は2001年、マレーシアの仲介によるMILFとの和平交渉を開始し、アキノ現政権の2012年10月、最終和平に向けた枠組み合意が成立。クアラルンプールでの計43回の準備協議を経て、2014年3月27日に首都マニラのマラカニアン宮殿（大統領府）で包括和平合意文書の調印が行われ、泥沼の紛争に終止符が打たれた。紛争による死者は10数万人、国内避難民は200万人以上といわれる。

包括和平合意の柱は、アキノ大統領の任期中の2016年までに、ARMMに代わる「バンサモロ暫定統治機構」（BTA）を経て、イスラム教徒主体の自治政府「バンサモロ政府」を樹立することである。バンサモロ政府は通常の自治州を越えた高度な自治権を志向しており、その骨格を定める「バンサモロ基本法案」が2014年6月、フィリピン議会上程され、年をまたいで審議が続いている。基本法が成立すれば、2015年前半にも自治政府のエリアを確定する住民投票を実施し、2016年のフィリピン議会選挙に合わせてバンサモロ議会選挙が行われる。



日本はマレーシアなど国際社会とともに、ミンダナオ和平に深く関与してきた。日本政府のミンダナオ支援は「J-BIRD」（JAPAN-BANGSAMORO Initiatives for Reconstruction and Development）と



マラカニアン宮殿で行われたミンダナオ包括和平合意の調印式典。  
アキノ大統領(右から3人目)、ムラドMILF議長(左端)らが立ち会った=2014年3月27日

総称され、外務省/JICAによる有償資金協力・無償資金協力・技術協力、要員派遣などあらゆるスキームを活用し、支援総額は2006年以降150億円余りに上る。

2004年設立の国際監視団(IMT)には、06年以降継続して要員を派遣してきた。IMTは日本、マレーシア、インドネシア、ブルネイ、ノルウェー(当初メンバーのリビア、欧州連合は脱退)が参画し、治安、人道支援・復興、社会経済開発、市民保護の4部門で構成される。日本は社会経済開発担当の団員がコタバトの本部に常駐し、停戦合意違反や地元の抗争を監視する日常業務をこなす傍ら、開発ニーズに基づく案件形成、既存のJ-BIRD事業のモニタリングを行っている。また、政府とMILF側双方に助言する「国際コンタクトグループ」(ICG)にも在比大使館員を配置している。

日本のコミットメントは、国際的枠組みであるIMTとICGへの参画に加えて、独自の公的支援J-BIRDという3本柱の貢献が大きな特長である。そこには、紛争終結後の“ポスト・コンフリクト”的な関与ではなく、停戦状態とはいえ依然として流動的な“有事”の状況にあって、和平プロセスの過程で開発が入り、政治的な和平協議と並行して紛争影響地域の復興・開発を推進すること

で、和平の定着に寄与しようという、一歩踏み込んだチャレンジングな意図がうかがえる。

JICAのミンダナオ支援プログラムは、①新自治政府設立支援、②コミュニティ支援、③中長期的な地域開発、④雇用・民間セクター支援——の4本柱を掲げ、既存の案件を加えて2014年度中は10件前後のプロジェクトが動いている。その全体を掌握しつつ、「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト」(CCDP)を直営するJICAコタバト・プロジェクトオフィス(CPO) 駐在代表、益田信一(JICA専門家)は「2008～

09年に和平交渉が難航して戦闘が再燃し、多くのドナーが撤退した時にも日本が残ったことは、当地で高く評価されています。MILFは日本の戦後復興にバンサモロの歩みを重ねていて、日本に寄せる信頼と期待の大きさを感じます」と話す。益田はJICAフィリピン事務所次長としてミンダナオ案件の企画に携わった後、2013年7月以降、治安対策など何かと気苦労の絶えない当地に常駐している。「今後のプロセスを楽観視する関係者もいるが、ARMM域内でも島しょ部など情報が行き渡っていないエリアがあります。JICAとしてクイック・インパクト事業を通じて、物事が進んでいることを目に見える形で人々に示し、前向きなメッセージを送る必要があると考えています」。



ミンダナオ和平プロセスは、2016年までの限られた時間内にクリアすべき課題が山積し、その進展には紆余曲折が予想される。和平実現の推進力は、「これがラストチャンス」というアキノ政権とバンサモロ側、そして日本をはじめとする支援国の“総意”以外にない。バンサモロ政府樹立の道程、日本の貢献、現地の人々の表情を継続取材し、開発ジャーナリズムの視点で報告していきたい。

\*文中敬称略(つづく)