



MILFの軍事拠点ダラパナン・キャンプを警備する兵士たち。緒方貞子JICA理事長(当時)が訪問した際には、兵士が整列して迎えた=2015年3月7日撮影

# Bangsamoro

報告

<第4話>

ミンダナオ平和構築支援の現場から

中坪 央暁

(国際開発ジャーナル社編集委員)

成田 会談

護衛として同乗している私服のフィリピン政府軍兵士たちが、停戦合意のルールに従ってゲートの手前で車を降りた。バンサモロの中心都市コタバトから北に約30分、モロ・イスラム解放戦線(MILF)の軍事拠点ダラパナン・キャンプは、政府軍や警察が立ち入れないイスラム武装勢力の“聖域”である。フェンスに囲まれた基地があるわけではなく、バナナやヤシの木が茂り、田畑が広がる村落全体が強固な砦になっている。M16自動小銃を携えた兵士が警備する検問所を6カ所通過すると、2~3カ月前に完成したばかりという立派なMILF議長公邸兼会議場が現れた。国際協力

機構(JICA)の黒柳俊之理事ら訪問団をアル・ハジ・ムラド議長が出迎え、1時間半の会談では、1月のママサパノ事件を受けて、バンサモロ基本法案の審議中断など和平プロセスに影響が出ている状況を憂慮しつつも、最終和平の実現に向けた協力を引き続き推進していくことを確認した。

この席で筆者は、2006年9月18日、同キャンプで行われた緒方貞子・前JICA理事長(現・特別フェロー)とムラド議長の会談について尋ねた。議長は大きくうなずき、「マダム緒方がダラパナンに来られた時のことはよく覚えています。われわれに対する支援を力強く伝えてくださった非常に

印象深い訪問であり、日本政府やJICAとの関係を深めるきっかけになったと考えています」と述べるとともに、フィリピンの高名なカトリック枢機卿らと連携してミンダナオ和平を広く訴えていることに触れ、「和平の気運を高めるために、影響力があるマダム緒方にも和平のメッセージを発信していただき、バンサモロを助けてくれるようお願いしたい」と付け加えた。

◇

東京のJICA研究所の一室で、緒方は開口一番、「思い出してみると、ミンダナオの経験はとても印象的でしたねえ…」と切り出した。初めてのミンダナオ訪問は「国連でピースキーピング（平和維持）を経験した私を送り込めば何かできるのではないかと、（在フィリピン日本大使館の）公使がお考えになったようです」。戦闘が収束していない時期であり、コタバト視察は当初、治安上の配慮から市内だけの予定だったが、緒方が「こちらから行って（MILF幹部と）話しましょう」と提案し、自らガラパナンに乗り込んだ。「両側にずらりと兵士が並んで出迎えてくれて…私は慣れているから平気でしたけど、同行の人たちは何かあったらと心配してくれましたね」。会談では、迷彩模様のシャツを着た議長が「バンサモロの住民

は平和を待ち望んでいる。保健・医療や教育、農業、道路整備などの支援をお願いしたい」と要請したのに対し、緒方は持論である「人間の安全保障」を踏まえて、「和平実現を推進するためにも、JICAとして紛争影響地域の社会経済開発支援を積極的に進めたい」と約束した。緒方は「彼らが真剣に平和を求めており、そのために支援してほしいという思いが伝わってきました。やはり直接話し合ったことで、互いの信頼が生まれたように思います」と振り返る。

日本はこの年、マレーシアを中核として2004年に設立された国際監視団（IMT）への要員派遣を開始する。JICA職員が外務省に出向し、大使館職員の肩書で赴任する方式で、今日まで切れ目なく計7人が活動してきた。アロヨ政権下の2008～09年、和平交渉が頓挫して戦闘が再燃し、IMTや他ドナーがコタバトから一時撤退した時、緒方は「和平実現の可能性は残っている。ここで退いてはいけない」と、逆に日本人要員を2人に増やすよう指示した。日本がこの時期コタバトに踏み留まったことを、MILF幹部は敬意をもって記憶している。付記すると、ミンダナオ和平への貢献に対し、緒方は2013年12月、ベニグノ・アキノ3世大統領から「シカツナ勲章」を授与されたが、これは外国人への最高位の叙勲という。

◇

首都マニラのマラカニアン宮殿（大統領府）で2014年3月27日に行われたミンダナオ包括和平合意文書の調印式典。広大な庭に巨大テントを張った会場で、仲介国マレーシアのナジブ首相らの立ち会いの下、外交団や国際機関、MILF関係者など約1,200人が、最終和平に向けた歴史的瞬間を見守った。自らの任期中の和平実現を目指すアキノ大統領は「多くのフィリピン国民が紛争によって苦しんできた。国民から平和を奪うことは許さない」と反対勢力をけん制したが、その演説冒頭、交渉進展の契機となったムラド議長との日本での“秘密会談”に言及した。日本でも一般にはあまり知られていないが、日比関係者の間では「成田



2006年9月にコタバトを訪問した緒方理事長＝JICA提供



2011年8月4日の成田会談で初めて顔を合わせたアキノ大統領(前列中央)、ムラドMILF議長(左隣)ら双方の代表団=関係者提供

会談」と呼ばれる極めて重要な出来事である。

2011年8月4日午後6時、日没迫る成田国際空港にフィリピン政府の小型ジェット機が着陸した。側近4～5人とともに降り立ったアキノ大統領は、そのまま成田市内のANAクラウンプラザホテル成田に向かい、正面玄関を避けて地下にある厨房用の搬入口から館内に入った。一行が軽い夕食をとっている間に、ホテル日航成田で待機していたムラド議長らMILF代表団がANAホテルに移動し、極秘裏のトップ会談は午後8時半頃に始まった。アキノ大統領とムラド議長に同席したのは、和平交渉団のマーヴィック・レオネン政府側団長、同じくモハガー・イクバルMILF側団長のみ。4人の会談は約2時間に及び、後日のフィリピン政府発表によると「和平交渉の枠組みについて率直かつ真摯な話し合いが行われ、平和的解決に向けて実現可能な方策を探った」という。日比外交筋は「アキノ大統領のメッセージは、自分の任期中に最終和平を実現するため、必ず履行できる内容だけに合意・署名することだった」と解説する。

この会談で何か具体的な合意に至ったわけではないが、40年来衝突してきた政府とイスラム勢力のトップ2人が初めて顔を合わせ、ひざを交えて話し合った意義は大きかった。とりわけMILF側の

不信感は強かったと言われるが、成田会談で生まれた両者の個人的な信頼関係が、頓挫していた和平プロセスを再び動かす原動力になった。

これをお膳立てしたのが、日本外務省だった。日本は06年以降、先述のIMT要員派遣や独自の包括支援J-BIRDなどを通じて、フィリピン政府とMILF双方から信頼を得ていた。在フィリピン日本大使館の一等書記官(政務班)として、05年からMILFとの関係構築に奔走した石川義久(現・人物交流室首席事務官)は翌06年、本省南東アジア第二課課長・山田重夫(現・在米国大使館公使)とともにMILFの拠点を訪ねた時のことを振り返る。

「漆黒の夜、裸電球が照らす中で、ガザリ・ジャファー政治担当副議長の周りを眼つきの鋭い前線司令官たちが取り囲んでおり、異様な威圧感を感じました。山田課長が和平に貢献したいという日本の思いを熱弁すると、じっと黙って聞いていた副議長が『ありがとう。MILFは日本を信じます』と握手してきました」。停戦合意前の積極的な関与には慎重論もあったが、現場サイドは和平実現に向けて熱意を持って動いた。石川たちは、当初は日本が支援すると伝えても「皆ぼかんとするばかり」だった現地関係者を手とり足とり指導し、学校や井戸、診療所、職業訓練センター建設

などの案件形成を進めた。

2008年前半まで、アロヨ政権の下で和平プロセスは順調に進んでいるかに見えたが、最終和平合意の期待が高まる同年8月、フィリピン最高裁が焦点だった「先祖伝来の土地に関する覚書」について違憲判断を下したことで事態は暗転する。MILF武闘派と政府軍の大規模な戦闘が発生し、翌09年にかけて和平実現は大きく遠のいた。

マレーシアをはじめ国際社会が和平支援から手を引いたこの時期、IMTに留まるとともに、フィリピン政府とMILFをつなぐ“バック・チャンネル外交”を担ったのが日本大使館だった。

2010年6月に就任したアキノ大統領は、和平プロセスを立て直す糸口を探っていた。石川の後任としてマニラにいた小野浩隆（現・南東アジア第二課課長補佐）が証言する。「2011年7月下旬、レオネン交渉団長から大使館に『日本にトップ会談をホストしてもらいたい。時期は8月初旬を考えている』と打診してきました。フィリピン政府とMILFの間で大きな動きがあり得るとの話を耳にしていたので、いよいよ来たかと感じました」。大使は着任4カ月目の卜部敏直、これを本省で受けたのは南東アジア第二課のフィリピン班長に転じていた石川だった。「とにかく時間がないし、事前に情報が漏れたらお仕舞いです。地方は移動のリスクがあるし、東京都内も難しい。成田空港近くでやるしかない」（石川）。会談は外務省でも大使館でも数人にしか知らされず、「フィリピン外務省の日本課長にさえ知らせなかった」（小野）。反政府武装勢力であるMILFの代表団を入国させるために、首相官邸、法務省入国管理局、財務省関税局、警察庁との連携も徹底された。成田会談は密やかに実現し、成功裏に終わった。

石川と小野は「日本がフィリピン政府、MILF双方にいかにも信頼されているかという証であり、外交官として非常に光栄なことだった」と口を揃える。2016年の自治政府樹立に向けた政治プロセスは難航しているが、石川は「もともと簡単に行くとは考えていない。バンサモロの人びとが求める

最終和平に向けて、一步一步、後戻りせずに進んでいくしかない」。小野は「この1～2年で完ぺきな形を整えるのは難しいかも知れず、アキノ政権のうちに基本法成立や住民投票などをできる限り進めて、その後の確かな道筋を付けておく必要がある」と指摘し、和平の行方を見守る。

余談ながら、アキノ大統領は会談の翌朝、マニラにとんぼ返りしたが、MILF代表団は計4～5日間滞在した。折からラマダン（イスラム断食月）中で、滞在先のホテルを抜け出し、電車（JR成田線と思われる）で東京駅まで行って八重洲界隈を歩き回り、戒律通り日没後に夕食を済ませて帰ってきた“冒険話”が残る。



この間の経緯は、石川の上司で、2004～07年に在フィリピン日本大使館の政務公使として活躍した高橋妙子を抜きにしては語れない。緒方が言及した公使とは高橋のことである。明るく行動的な人柄で知られた高橋は、フィリピン政府とのマニラでの折衝はもちろん、ミンダナオを何度も訪問して政府軍・警察やMILF幹部と会い、和平実現に向けた政治交渉と復興開発に、日本外交として積極的に関与することを外務省本省に強く主張した。石川によると「高橋公使は『ミンダナオ和平に貢献することは、フィリピンだけでなく地域全体の平和と安定に寄与し、ひいては日本のためにもなる』という信念を持っておられ、私たちがその熱意を共有していました」。IMT要員派遣、J-BIRDなどの日本のミンダナオ支援は、高橋の思いがひとつの熱源となって生まれ、成田会談を実現させ、現在の平和構築・開発支援につながっているように思える。

フィリピン政府、MILF双方から親しまれ、「和平プロセス支援のシナリオを書き上げた一番の功労者」（石川）だった高橋は、韓国公使に転じた後、成田会談の半年前の2011年1月に56歳で亡くなった。この外交官を何がそこまで突き動かしたのか、ご本人に聞いてみたかった。

\*文中敬称略（つづく）