

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 6 年 5 月 30 日現在

機関番号：32686

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2023

課題番号：19K12536

研究課題名（和文）フィリピン南部の平和構築：新自治政府設立をめぐる課題の解明

研究課題名（英文）Peacebuilding in the Southern Philippines: Toward Establishing the New Autonomous Government

研究代表者

石井 正子 (Ishii, Masako)

立教大学・異文化コミュニケーション学部・教授

研究者番号：40353453

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：フィリピン南部ではモロイスラム解放戦線（MILF）と比政府との和平合意が成立し、2019年2月にMILFが主導する暫定自治政府が設立された。設立当初は2022年5月の総選挙に合わせて新自治政府の代表を選出し、暫定期間を終了する予定であった。しかし、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、新自治政府発足のための選挙は2025年5月に延期されることとなった。

本研究では暫定自治政府の動向を丹念に調査し、記録した。具体的には2022年5月の総選挙に焦点を当ててインタビュー調査を行った。これにより紛争終結の最終局面における課題の理解を試みた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究はフィリピン南部の武力紛争と和平プロセスの最終局面に密着し、紛争が終結するために必要な条件などを明らかにすることに学術的な意義がある。武力紛争後に行われる民主的な選挙については、それが鎮静化していた対立を煽る契機を創り、平和構築を阻害する場合もある。そのために、2022年5月の総選挙に臨むにあたり、MILFとその政治政党は、既存の政治家との対立を回避するための慎重な交渉を行った。しかし、こうした行動は慎重なゆえに、公にされることは少ない。フィリピン南部の平和構築には、日本政府も支援をしている。この実態をインタビューやフィールドワークにもとづいて明らかにすることに社会的意義があると考えられる。

研究成果の概要（英文）：In the southern Philippines, the Moro Islamic Liberation Front (MILF) and the Philippine government had signed the Comprehensive Agreement on the Bangsamoro in March 2014. Accordingly, the Bangsamoro Transition Authority (BTA) was established in February, 2019, and started the transition period of 3 years. However, due to the impact of the COVID-19 pandemic, the election to inaugurate the new autonomous government was postponed until May 2025.

This study documented the trends of the interim autonomous government, which had undergone changes in the schedule of establishing the new autonomous government. Specifically, the study focused on the May 2022 general elections and conducted interviews with officials and members of the MILF and its political party. In this way, the study attempted to understand the challenges in the final phase of the armed conflict, including the process of transformation of the armed group into the political group.

研究分野：地域研究

キーワード：フィリピン 武力紛争 平和構築 自治政府 モロ

## 様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

(1) フィリピン南部の最大武装勢力のモロイスラム解放戦線 (Moro Islamic Liberation Front: MILF) と比政府は、1997 年から和平交渉を開始した。その交渉の道のりは平坦ではなかったが、両者はようやく 2014 年 3 月に包括的和平合意に署名した。これにもとづき、フィリピン政府は 2018 年 7 月に南部に新しい自治政府を設立する礎となる法案を成立させた。法律は 2019 年 1 月末と 2 月上旬に行われた住民投票で批准され、同年 2 月末にフィリピン南部に MILF が主導する暫定自治政府が設立された。当初は、約 3 年間の暫定期間を経たのち、2022 年 5 月の総選挙に合わせて新自治政府の代表を選出し、翌 6 月に発足させる予定であった。

(2) しかし、2020 年 3 月になると新型コロナウイルス感染症が蔓延し、暫定自治政府の行政手続きは遅延を余儀なくされた。このため、新自治政府設立のための選挙実施は 2025 年 5 月に延期されることとなった。一方、MILF は暫定期間に武装組織から政治集団へと転換すべく、来るべき選挙に備えて 2013 年に United Bangsamoro Justice Party (UBJP) という政党を立ち上げていた。2022 年 5 月の総選挙では、暫定自治政府の代表を選ぶ選挙は行われなかったが、国政選挙と地方選挙はほぼ従来通り行われることとなった。UBJP はこの選挙に初めて候補者を出して参加した。

### 2. 研究の目的

本研究は、暫定自治政府の移行期に、武装集団から政治集団への変容に臨む MILF に焦点を当て、彼らが直面する課題を明らかにすることが目的である。具体的には、以下の 2 つの問いを立て、研究を進めた。

#### (1) 有力政治家の地盤が固い地域における新自治政府の設立はいかなるものか

フィリピンの地方政治は、有力政治家一族によって寡占的に掌握されている特徴がある。こうした状況は地方において「政治王朝 (political dynasty)」が設立されていると揶揄される。とくに、暫定自治政府が設立された地域においては、1946 年のフィリピン独立以前から政治家として台頭してきた一族がその後も地方政治の要職を占めてきた。このような政治地盤において MILF はどのように新しい自治政府を設立しようとするのであろうか。

#### (2) MILF はいかに武装集団から政治集団へと変容を遂げるのか

MILF は、段階的にその軍事部門の武装解除を行い、2025 年に新自治政府が発足し、包括的和平合意が完全に履行されたことが確認されれば、すべてを解体する予定である。この過程において、MILF は 2013 年に政治政党 UBJP を立ち上げ、2015 年には選挙管理委員会に登録を済ませた。新自治政府の代表を選ぶ選挙は 2025 年 5 月に延期されたが、2022 年 5 月の総選挙には候補者を立てて参加した。MILF は反政府勢力であったため、選挙に公式に参加するのは初めてのことであった。MILF はいかに武装集団から政治集団へと変容を遂げるのだろうか。

### 3. 研究の方法

#### (1) インタビュー調査

本研究では、2022 年 5 月の総選挙に MILF がどのように参加したのかについて、密着して調査を行った。具体的には、暫定自治政府を構成する 23 の市町村において総選挙に関するインタビューを行った。うち、1 町を除く 22 町においては、UBJP もしくは同盟政党からの候補者が擁立さ

れており、できるかぎり候補者や当選者本人に対するインタビューを行った。加えて暫定自治政府の外で UBJP の候補者が擁立された 2 町においても候補者にインタビューを行った。

#### (2) 選挙投票結果の集計

メディアで公表されている選挙結果のうち、暫定自治政府の自治体に関する国政選挙、地方選挙の結果をエクセルの表に集計した。これにより、自治体ごとの選挙動向の把握に努めた。

#### (3) 文献調査

フィリピンの民主主義や選挙に関する文献を読み直し、2022 年の選挙結果をどのように分析すべきか、理論的、分析的枠組みを参照にした。

### 4. 研究成果

以下、先に述べた目的と問いについて明らかになった主な点を、まとめて記す。

#### (1) 有力政治家の地盤が固い地域における新自治政府の設立はいかなるものか

武力紛争後に実施される民主的選挙については、しばしばそれが鎮まっていた対立を煽る契機となり、平和構築に悪影響を与えることが指摘されている。それゆえに、既得権益をもつ有力政治家一族の地盤に候補者を立てる場合には、注意が必要である。この点、2022 年 5 月の地方選挙において MILF は、対立を回避するために、以下のことを行っていたことが分かった。

##### (1)-1 協約の締結

暫定自治政府は 5 つの州で構成されているが、MILF はこのうち 3 州（南ラナオ州、バシラン州、タウィタウィ州）の知事と選挙前に協約を結んでいた。協約の内容は、州知事が暫定自治政府の期間延長に賛成することと引き換えに、UBJP はこれらの 3 州では候補者を立てない、というものであった。この協約の署名は大統領府の役人や防衛省長官などの立会のもとで行われた。フィリピンの地方政治においては、地方選挙において有力政治家の一族どうしが激しく対立することが予想される場合、大統領などが主導し、選挙前に政治ポストや選挙区の割り当てを取り決める協約を結ぶことがある。民主主義の原則に照らし合わせると疑問が残る手続きであるが、人命が奪われるレベルにまで発展する選挙時の暴力を未然に防ぐ効力はある。

##### (1)-2 有力政治家の候補者擁立

次に、協約を結ばなかった 2 州（マギンダナオ州、スル州）においては、UBJP は候補者を立てることとなった。しかし、このうちスル州においては、既存の有力政治家の力があまりにも大きく、UBJP は 9 名しか候補者を立てることができなかった。一方、マギンダナオ州とバシラン州（バシラン州では、州知事とは協約を結んだが、下院議員は協約に署名しなかったため、知事以外のポストには候補者を立てた）で UBJP が候補者として擁立したのは、一部をのぞいては MILF のメンバーではなく、さまざまな理由で UBJP のメンバーとなった有力政治家一族の成員であった。MILF 議長であり、UBJP の代表でもあるアホド・バラワグ・イブラヒム氏は、UBJP から候補者を擁立する前に、各地方における政治家と交渉を行い、選挙を通じて対立に発展しないよう対話を行っていたケースも確認された。

以上のような対立回避の交渉は、メディアなどでは公表されず、現地でのインタビューによって明らかになったことであった。しかし、こうした行動があったにもかかわらず、有力政治家を候補者として擁立することで、UBJP は地方における有力政治家間の対立の構図に巻き込まれることになってしまった。

フィリピン南部のモロは、マイノリティとなったムスリムを中心とした南部の先住民が、自決権を求めてフィリピン政府に対して武力闘争を展開した。しかし、フィリピン政府との和平プロセスが進展し、南部に彼らを中心とした新しい自治政府を設立する段階になると、フィリピン政府側とさまざまに協力関係を築いて地方で台頭してきた有力政治家と対峙することは不可避となった。こうした教訓をふまえ、2025年5月の選挙においては、前回と同じく有力政治家を候補者として擁立するのか、政治家としては未経験だがMILFのメンバーを立候補者とするのか、議論が進行中である。

### (2) MILF はいかに武装集団から政治集団へと変貌を遂げるのか

暫定自治政府の議長でもあるアホド・バラワグ・イブラヒム氏は、スローガンに「モラル・ガバナンス」を掲げ、汚職や不正のない自治政府を設立しようと訴えている。UBJPの代表としては、UBJPを理念や大綱にもとづく政党として打ち立て、銃(gun)、私兵(goon)、買収(gold)が動員されるフィリピンの選挙を変えようと呼びかけている。新自治政府は議院内閣制を採用しており、そのためには政党政治が何か、ということの有権者が理解しなければならない。しかし議院内閣制度や政党政治に馴染みのない有権者に理解を求めることは難しい。MILFはこうした課題にも直面することとなった。

2025年に設立予定の新自治政府については、UBJPが既存の有力政治家の地盤を切り崩して新自治政府を設立するのか、彼らとの協力や連立によって成立させるのかの選択肢の道筋は見えてきた。しかし、どちらの道が選択されるかは、今後も注視していく必要がある。一方、MILFはUBJPという政党結成を通じて、着実に政治集団としての骨組みを確立し、メンバーを増やしている。

### (3) 報告書作成

本調査の結果は、The 2022 Philippine General Elections and the United Bangsamoro Justice Partyと題する英文の報告書にまとめた。特に、地方選挙については、インタビューにもとづいて自治体ごとに選挙選の実態と結果を詳細にまとめており、総数96頁の報告書全体のうち65頁を割いている。本報告書は、国際学会や出版物を通じて発表したいところだが、政治情勢に関するセンシティブな内容を含むため、まずは関係者に内容確認を依頼している。現段階では、UBJPの幹部からは詳細に記録されているとのコメントをいただいている。

一方、新自治政府設立のための選挙が2025年5月まで延長されたことに鑑み、本調査も継続することとした。そのため、インタビュー関係者が置かれている状況に配慮して、2025年の選挙が終了し、情勢が落ち着いてから発表することが相応しいと考えている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 石井正子	4. 巻 (186)
2. 論文標題 自治政府設立と紛争終結への長い道のり：フィリピン南部のモロ	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 季刊民族学	6. 最初と最後の頁 50-57
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 石井正子
2. 発表標題 「選挙に絡む暴力事件：フィリピン南部の状況」
3. 学会等名 オンラインセミナー「フィリピンにおける人権侵害は、いま コロナ禍、選挙、開発の現場を歩いて」
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 石井正子
2. 発表標題 「『マウテ・グループ』台頭とマラウィ市街戦：フィリピン南部の和平プロセスからの一考察」
3. 学会等名 東南アジア学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Ishii, Masako
2. 発表標題 Complex Realities of Sweet Bananas A Commodity for Thought on the Crossroad between the Philippines and Japan
3. 学会等名 東南アジア学会全体集会（国際学会）
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 石井正子他	4. 発行年 2020年
2. 出版社 コモンズ	5. 総ページ数 388
3. 書名 甘いバナナの苦い現実	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------