

ミンダナオの平和構築における伝統的首長の 近代的・伝統的統治の二重性の示唆

谷口 美代子

東京大学大学院総合文化研究科 博士課程

（現 東京大学大学院総合文化研究科 研究員）

緒 言

冷戦終結後、国際社会では自由民主主義の普遍的価値の絶対視観と平和への期待が高まる一方、民族・宗教に関連する国内紛争が顕在化した。これに対し、紛争後社会ではウェストファリア体制に立脚した国家観に基づく「自由主義的平和論」、国連などの外部アクター主導の方法論的な「自由主義的・平和構築論 (Liberal Peacebuilding, LPB)」¹⁾に基づいた平和構築が実践されてきた。しかしながら、その実践は人々の生活を改善するどころか、紛争・暴力の再発など「意図しない結果」をもたらしている²⁾。実際、2001年から10年間に発生した国内紛争39件のうち31件は紛争終結から一年以内に紛争が再発している³⁾。

他方、フィリピンは米国統治期に自由民主主義が導入され、アジアのショーケースと称されたにもかかわらず、1960年代後半、イスラーム系反政府勢力が国家のムスリムに対する不正義への不満から分離独立闘争を開始した。フィリピン政府（比政府）と「モロ民族解放戦線 (Moro National Liberation Front, MNLF)」は、1996年に最終和平合意を締結し、MNLFから分派した「モロ・イスラーム解放戦線 (Moro Islam Liberation Front, MILF)」は、2014年3月、包括的和平合意を締結した。この間、同地域では軍事衝突と氏族間の日常的暴力も頻発化した。このような状況から、ミンダナオ・スルーを対象とした研究は紛争と暴力に焦点があてられ、人々の視点からの内生的な平和実践に関する研究はほとんどない。

本研究では、ミンダナオで「パグラスの軌跡」⁴⁾と称され、数少ない平和構築の成功事例として知られるマギンダナオ州のダトゥ・パグラス町でのその実践例を取り上げる。同町長の氏族は、フィリピンの公選による地方自治体首長としてと、前イスラーム国家時代から血統により継承される伝統的首長（ダトゥ）としての二重の支

配の正当性を維持していることが特徴である。本研究では、パグラス氏族（特にダトゥ・パグラス・ペンダトゥアン III: パグラス III）によってどのように「平和構築」が実践されてきたのかと、紛争下に生きる人々がどのように紛争・暴力・平和を認識しているかを明らかにすることを目的としている。

研究方法

本研究では、地方自治体の社会経済データ・公的文书、研究・援助機関による調査報告書などを基に文献調査を実施した後に、2015年7月から2016年6月までの間、断続的にダトゥ・パグラスの町地方自治体、市民組織、援助団体、政府機関などの関係者に対して面談調査を実施した。一般住民に対しては、同町内の2村落、すなわち中心部のパブラシオンと周辺部のプワナンを対象に、無作為抽出によって100サンプルを回収した。

研究結果

1. ダトゥ・パグラス町の概要

1973年、マルコス政権下で発足したダトゥ・パグラス町は歴史的にミンダナオ島の内陸部のイスラーム王国のひとつだった旧ブアヤン王国に位置する。イスラーム期からブリアン一帯は肥沃な土地と密林地域を抱え、内陸部であるためにアクセスが悪く、外部勢力に対する人々の結束が強いことから軍事的拠点になりやすい地域だった。その名称は、ブルアンのウラマーだった「ダトゥ・ハッジ・パグラス・イブラヒム」に由来する。

その後継者となった息子のダトゥ・イブラヒム・パグラス II（パグラス II）は、米国統治期にムスリム・エリートとしての地位を確立し、MNLF設立を支援したダトゥ・サリパダ・ペンダトゥアンと、MILFの議長となったハシム・ウスタズ・サラマツと姻戚関係を持つ。1980年代は、国家資源へのアクセスをめぐるムス

リム有力氏族間の政治的暴力が激化する中、パグラスIIの3人の息子がその犠牲となった。時を同じくして、サラマットMILF議長は同町内に軍事基地を設立した。こうして1970年代から1980年代にかけて、同町一帯は国軍とMNLFとの武力闘争、ムスリム氏族間の政治的暴力の地と化した。

2. ダトゥ・パグラス町を悪名高い「紛争の地」から「平和・開発の地」へ

政治的暴力の犠牲者となったパグラスIIの後継者となったのは、息子のダトゥ・イブラヒム・ベンダトゥン・パグラスIII（パグラスIII）である。パグラスIIIはこれまでの慣習政治の規範に反し、暴力による報復行動を放棄し、新たなリーダー像を基に方針転換を図った。

まず、町長就任前からパグラスIIIが行ったのは治安回復と人々の生計向上である。この理由についてパグラスIIIは、①長老との継続的対話、②紛争当事者の妥協促進、③生計向上を挙げている⁵⁾。1986年には農業開発に着手し、中央政府から灌漑事業を呼び込み、プランテーション事業のために企業誘致をして人々に就労機会を提供した。1998年に実弟であるダトゥ・パグラス・アバカル（～2008年）に町長の座を譲った後、海外投資を受けて大規模なバナナ・プランテーション事業を開始した。それは、①国内政治情勢と比政府とMNLFとの和平プロセスの進展とパグラスIIIによる治安確保、②バナナの国際市場での需要と農業の適切性、③パグラスIIIのリーダーとしての資質と信頼性（土地と労働力の確保）などにより実現したのである。こうしたムスリム・伝統的首長であるパグラスIIIのビジネス世界での信頼性と実績は、同紛争影響地域での他事業への展開へと結びついている。

次に、ダトゥ・パグラス町はパグラスIIIの強いリーダーシップによって経済開発を推進する一方、同氏族（2008年からはパグラスIIIの息子であるダトゥ・モハマド・パグラス・サー・アルハッジ：パグラスV）によって地方行政の改善が図られている。海外援助により導入されたグッド・ガバナンスの規範は、パグラス氏族の首長と行政官が必要性と優先順位を決定し、人々に適用可能なものを翻訳して適用した。その成果は、内務自治省が全国の地方自治体を対象にした業績管理システムの測定結果にも表れている。大規模な海外投資を呼び込んだ理由としては、政治リーダーの事業に対する強いコミットメント、多様なステークホルダー間の利害調整能力、

好機を逃さない行動力、社会ネットワークなどが挙げられる。

3. 住民の視点からみた紛争・暴力・平和

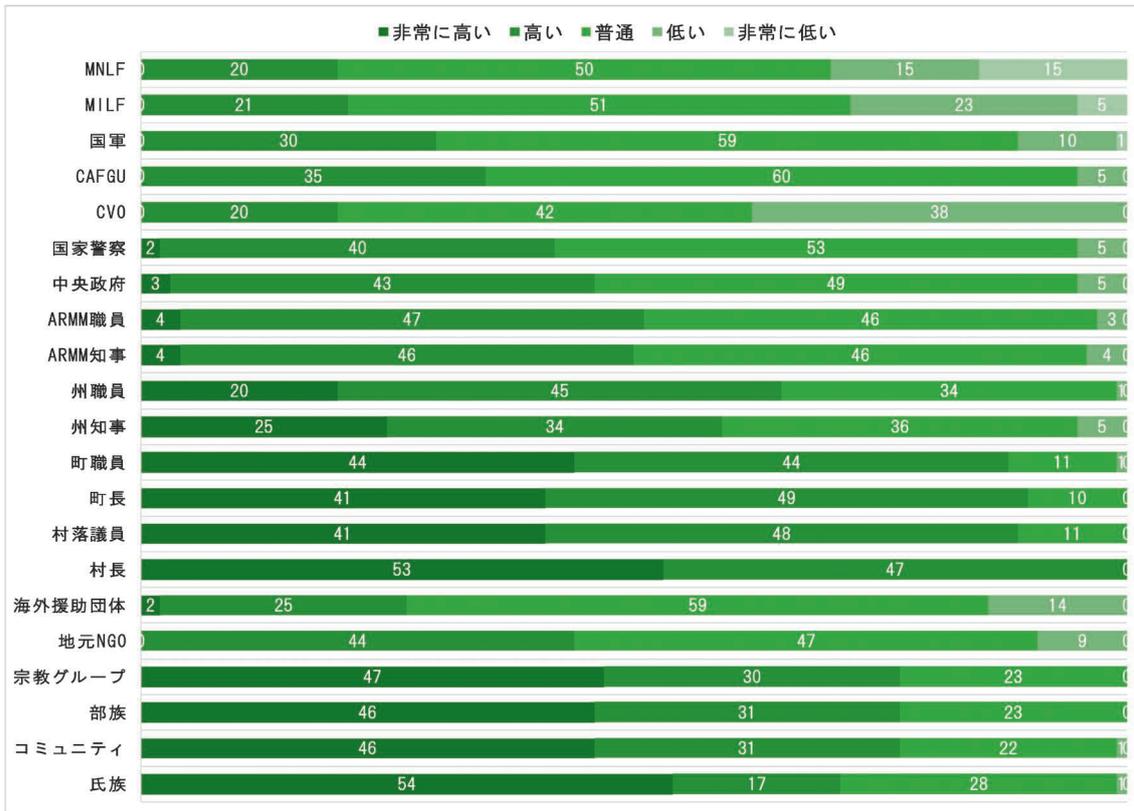
回答者のプロフィールを説明する。回答者100人の性別の内訳は男性56人、女性44人。平均年齢は52歳。学歴は、未就学32%、初等教育就学者32%（修了者6%）、中等教育就学者23%（修了者12%）、高等協力就学者13%である。年齢が高くなるほど教育水準が低くなる。宗教別にみると、キリスト教徒14%、ムスリム86%である。前者はビサヤ地域からの移住者で、後者のほとんどが地元のマギンダナオ人であるが、先住民のピラーン人も含む。職業別では、61%が農業従事者、日雇い労働者、教員、小売業、警備と続く。

次に、紛争と人々の生活への影響とその解決方法について確認する。年代によって紛争の原因が変化し、「1970年代のキリスト教徒とムスリムとの武力紛争」と回答した人は67%で、「2000年の比政府とMILFとの全面戦争」（35%）、「2000年代半ば以降の国軍によるMILF特定司令官の軍事作戦」と続く。上記以外の紛争要因は、土地の境界線をめぐる紛争（50%）、家庭内紛争（13%）、氏族間紛争（1%）、外部援助資源の獲得競争（1%）—などである。家族・氏族間紛争がその姻戚関係によっては、MILFと国軍の軍事対決に発展することもある。通常、紛争解決には、公的もしくはシャリア司法制度ではなく村長・町長¹があたる。

他方、人々はパグラスIIIの町長就任以来の治安改善と公共サービスの向上を実感している（95%）。治安維持には、村長・村落議員、コミュニティ、国軍、村落警察、国家警察—などがあると回答している。このことから、人々は国家治安組織だけでなく、村長・村落議員や村落警察によって治安維持されていることがわかる。公共サービスについては、道路、市場、教育、保健医療などへのアクセスはいずれも80%を超え、そのサービスの質の評価が「大変良い」もしくは「良い」で75%程度であることにも表れている²。こうした治安改善と公共サービスの質量向上が同氏族の権威を高め、政治的

¹ なお、殺人や性的暴行などの問題に関しては町長がその解決にあたる。

² しかしながら、基礎的ニーズに関しては、現金（97人）、食糧（80人）、水衛生（57人）、雇用機会（36人）、暴力からの自由（16人）、教育（7人）—などと回答している。このことから、依然として人々の生活状況の厳しさが推測できる。



[注] CAFGU: Citizen Armed Force Geographical Unit=国軍管理下の準軍事組織

CVO=Civilian Volunteer Organization=国家警察管理下の市民ボランティア組織

[出所] 世帯調査結果 (2015年実施) を基に筆者作成

図1 ダトゥ・パグラス町の人々による社会制度・組織に対する信頼

正当性の根拠となっている。

こうした行政機関による公共サービス提供は、村長・町長への信頼性へとつながっている。図1に示されるように、最も信頼性の高い社会制度は、氏族、村長、宗教グループ、コミュニティと部族、町職員、村落議員と町長である³。特に村長と町長の行政実績に対しては、回答者の90%以上が「非常に高い」もしくは「高い」と評価している⁴。これらの社会制度は、一般的には公

的・私的に区別されるが、血縁関係の結束が強く、ダトゥ制度が色濃く残る同地域ではその限りではない。このことは、パグラス氏族にする認識が、「伝統的首長(ダトゥ)」かつ「地方自治体首長(町長)」と回答した人が82%⁵にも上ったことから確認できる。このようにパグラス氏族の政治的正当性は合法性(選挙)と伝統的権威を源泉とするものである。

紛争・暴力終結に関する回答は次の通りである。「暴力を唯一の紛争解決の手段」と考える回答者はなかった。その理由について、「多くの無罪の人々への生計へ悪影響を及ぼす」、「対話・交渉が紛争解決手段である」、「暴力は人々の中の結束を破壊する」などを挙げている。一方、紛争の原因は、「ムスリムの民族自決」、「比政府によるムスリムに対する不正義」、「氏族間の権力抗争」、「土地をめぐる紛争」などを含む。暴力・紛争終結には、「和平合意締結」だけでなく、「経済開発」や「土

³ 他方、MILF, MNLFなどのイスラーム系反政府組織や国家治安組織、ムスリム・ミンダナオ自治地域政府、州政府などへの信頼性は相対的に低い。

⁴ その理由として、村長の場合、リーダーシップ、調整能力、対話形式での意見聴取、開発に対する実行力、親近感、人々に対する公正な扱い、公人としての模範的存在、質素、開発に対するコミットメントと先導、正義と平和・秩序の実践、戦争の不在などが含まれる。他方、町長の場合は、経済開発、調整能力、親近感、公正な扱い、良い統治、リーダーシップ、平和の啓蒙者、人々の支援者、人々に対する奉仕者、平和と秩序の実践、非汚職、多くの事業を呼び込み・実施、尊敬に値する資質、強い責任感などである。

⁵ 残りは、伝統的首長のみと回答。



[出所] 世帯調査結果 (2015年実施) を基に筆者作成

図2 紛争・暴力終結への関係者のコミットメントへの評価

地問題の解決」—などが必要であると回答している。こうした紛争・暴力終結への関係者のコミットメントについて回答者は、MILFと伝統的首長を比較的に高く、中央政府を低く評価している (図2)。

最後に平和に関して、2014年包括的和平合意について回答者の大多数が、「平和実現に大変重要」もしくは「平和促進に重要」と好意的に受け止めている⁶。このことは、全回答者が「異なる民族・部族・氏族を含むすべての住民が平和に生活することが可能」としていることにも表れている。その平和構築の主体者には、紛争当事者でもある比政府とMILFだけでなく、伝統的首長、住民組織、宗教リーダー、NGO—などが含まれる。その具体的方策には、「バンサモロ自治政府の設立」、「バンサモロ基本法の制定」、「異なる民族間の対話・相互理解・敬意・共生」、「若年層への平和教育」、「公正な司法制度と正義」、「マイノリティへの権利保護」、「生計支援」—などを挙げている。このように、人々は和平合意締結によって将来に対する期待感を持ち、外部支援を受けながらも地域主導で平和構築を実践していることを示唆している。

考察と要約

本研究により、パグラス氏族は伝統的首長かつ近代的首長 (地方自治体・町長) として支配の正当性を維持しながら、紛争・暴力解決と平和構築において重要な役割を果たしていることが明らかになった。伝統的・合法的

権威を持つパグラス氏族は、主体的に外部資源へのアクセスと内部資源の動員によって経済資源を拡大し、より公正に住民に治安と公共サービスなどの公共財を提供し、その実績によって政治的権威と正当性を維持・拡大することに成功したのである。この事例は、近代化・開発の阻害要因とされる伝統的首長が合法的・近代的首長と併存しながら、外部社会と内部社会の仲介役を果たし、外部・内部両者に新たな規範の適合を促し、公益性・公共性という新たな価値を形成したことを示している。この意味で、ミンダナオの文脈における伝統的首長は、いわゆる消極的平和 (=紛争・暴力の不在) だけでなく、積極的平和 (=人々の福祉の向上) へ寄与していることが確認できた。

一方で、この事例が自由主義的・平和構築の実践と位置づけるのには議論の余地がある。1973年、ダトゥ・パグラス町設立以来、歴代町長はパグラス氏族が継承している。選挙時には対立候補はなく、実際には選挙前の親族での合議によって次期町長が決定する。さらに、町長はグッド・ガバナンスの規範にしたがい、部分的に民主的手法を導入しながらも、外部社会と内部社会の門番人として経済資源を管理することで、その政治的権威と権力を強化する傾向にある。別の見方をすれば、パグラス氏族は住民を囲い込んだうえで、住民の経済社会な福祉向上を提供し、これまで以上に住民との恩顧関係を強化しているとも解釈できる。すなわち、この平和の成功事例には、自由主義的・平和構築が想定する個人主義や個人の権利、政治的自由などの政治的近代化によるものでないといえる。

このように、今後の紛争後社会の平和研究において、自由主義的・平和構築論に基づく成否もしくは達成度を計測するのではなく、その本質的意味を地域の文脈に応じて再解釈することが必要であろう。

謝 辞

本研究の遂行にあたり、平成27年度学術研究奨励金のご支援を賜りました公益財団法人三島海雲記念財団に厚く御礼申し上げます。また現地調査にご協力いただきましたアテネオデマニラ大学、ノートルダム大学、地方自治体関係者の皆様に心より感謝申し上げます。

文 献

- 1) E. Newman: *Civil Wars*, 3, 255-278, 2009.
- 2) R. Paris: *At War's End: Building Peace after Civil*

⁶ 他方、交渉が長引いた理由については、「比政府・MILF両側が最善の解決方法を模索するのに時間が必要だった」、「状況把握に時間を要した」、「多様な武装組織が存在するため」、「多様な関係者 (ムスリム有力者を含む) 個人的な既得権をめぐる交渉」、「比政府の度重なる政権交代」、「比政府の交渉を遅延させる戦略」[比政府の政治的コミットメントの欠如]、「政治的有力者の個人的利益の追求」、「比政府とMILF両側の問題」—などを挙げている。[出所] 現地調査

- Conflict*, Cambridge University Press, 2004.
- 3) E. Gartzke, et al.: *International Interactions*, **36**, 115-145, 2010.
 - 4) S. Concepcion, et al.: *Breaking the Links Between Economics and Conflict in Mindanao*, Business and Conflict Programme, Alternate Forum for Research in Mindanao, 2003.
 - 5) H. G. Severino: *The Mindanao Chronicles*, Philippine Center for Investigative Journalism, 2002.