

## 論説

# フィリピン・バンサモロ自治政府: 垂直的及び水平的パワー・バランスに寄る統治

落合直之  
バンサモロ自治政府首相アドバイザー  
国際協力機構

### はじめに

フィリピン共和国は現在、約 1 億人を数える国民の大多数がキリスト教徒だが、ミンダナオ島では人口の約 5%を占めるイスラム教徒によって構成される組織が、1960 年代から分離独立を目指して武装闘争を繰り広げて来た。1969 年に結成されたモロ民族解放戦線(Moro National Liberation Front, MNLF)は、1996 年にフィリピン政府と和平合意を締結し、ムスリム・ミンダナオ自治政府(Autonomous Region in Muslim Mindanao, ARMM)を主導した。

その一方で、1984 年にモロ民族解放戦線から分派したモロ・イスラム解放戦線(Moro Islam Liberation Front, MILF)は、分離独立を目指し激しい武装闘争を続けた。2014 年には包括和平合意を締結し ARMM を解消し、新たに議院内閣制に基づくバンサモロ自治政府(Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, BARMM)を設立することに合意した。2025 年までの移行期間は、MILF が主導するバンサモロ暫定自治政府(Bangsamoro Transition Authority, BTA)が自治を担うことになった。

MILF が主導するバンサモロ暫定自治政府は、大統領制により国家を運営するフィリピン共和国政府との間での、異なる制度に基づくパワー・バランスのみならず、領域内の他の政治的ステーク・ホルダーとの間のパワー・バランスを絶妙に維持管理せねばならない。その上で、議院内閣制による自治を確立し、持続させることが非常に重要であり、大きな挑戦である。

本稿ではミンダナオ紛争の経緯と共に、その現状と課題について述べる。

## 1. ミンダナオ紛争

### (1)歴史的経緯と和平交渉

ミンダナオ島にはスペインが到来する以前にイスラム教が伝播した。当時は、スルタンと呼ばれる君主を頂点とした王国が存在した。家族及び親族を中心に結束し、部族社会を形成してきた。社会の秩序は昔からの村の掟や地域の不文律、共同体の規範によって保たれ、イスラムの教えにより安定した社会が営まれていた。しかし、1898 年に米西戦争に勝利したアメリカ合衆国がフィリピンを植民地化した後、他の地域からのクリスチャン住民のミンダナオ島への移住政策により、各地でクリスチャンと土地や資源を奪われたムスリムとの間で、武力による激しい紛争が長い間繰り広げられて

来た。

ミンダナオ島と周りの島々には、マギンダナオ、マラナオ、タウスグ、ヤカンなどの民族が並存し、独自の言語や文化を持っている。民族を超えたムスリムとしての統一のアイデンティティを確立し、フィリピンからの独立を求め、モロ民族解放戦線が結成された。モロという名称は、スペイン人によるムスリムに対する蔑称だったが、各民族を統一し解放運動の方向性を確立するために敢えて採用したと言われる。自分達をモロと名付けることにより、言語や文化、部族や民族を超えて一つになる。民族自決の実現と先祖伝来の土地の奪還を目指して、世紀を超えて武力闘争を展開し、フィリピン政府との和平交渉を行ってきた。



フィリピン全図：緑色の部分が  
バンサモロ自治地域

和平合意を達成した重要な点は、和平プロセスに紛争の当事者だけでなく多くの関係者を包摂したことが言える。フィリピン政府とモロ・イスラム解放戦線だけではなく、地方自治体、アカデミア、民間企業、市民団体、宗教団体、女性グループ、青年グループ、民族など幅広いセクターが参加し、情報の共有や、意向の聴取と調整がきめ細かく行われた。和平に反対する勢力の懐柔を図り、住民間の分断を避けることに繋がった。モロの名のもとに社会の多様性を認識し、寛容の精神で宗教と民族の融和と信頼の醸成を図る。その結果、バンサモロ自治政府が発足した。

## 2. 垂直的及び水平的パワー・バランス

### (1) 大統領制と議院内閣制

国家統治における政府の形態は、大統領制と議院内閣制に大きく二分される。大統領制は主に「多数決型民主主義モデル」に対応しており、政党システムは概ね二党制であり、多数派の支持を獲得した人物が勝利することにより安定性が求められる。しかし、厳然たる分立により立法府と行政府が対立的関係を引き起こし、政治的な停滞に陥り易い傾向がある。また、選挙で選ばれた大統領の任期は固定されているため、大統領が信任を失った場合、政治危機が発生し易いといった議論が提起されており、目に見える形での不安定要因が存在する。

一方、議院内閣制の場合は選挙を通じて議会の多数派となった政党グループが首班となり、一連の政治過程を経て内閣を形成する。多極共存型での「合意型民主主義モデル」は、社会を構成する様々な集団の利益や意見を考慮に入れて合意を形成していく決定の方式を採用するため、政党システムは多党制となる。立法府と行政府は完全な分立

ではないが、両府に纏わる政治的行為が停滞することなく進行している限り、議院内閣制は制度として機能し、安定して存在すると考えられる。

フィリピン共和国は大統領制に基づく中央政府と国会から構成される国家である。大統領及び副大統領は直接選挙で選ばれ、国会を構成する上院（24 議席）は全国区選挙で、下院のうち 235 議席は地域区選挙により、64 議席は比例代表選挙による政党リストで選出される（第 18 会期）。大統領を擁する政党とそれに協調する政党による与党連合により内閣が形成され、反大統領派の政党による野党連合が形成される場合が多いが、政党それ自体はイデオロギーに基づく組織体とは必ずしも言い切れず、大統領や有力政治家を中心とした政治的利益集団という傾向が強い。24 名からなる上院は全国民を代表するものであり、現在の下院は地域を代表する 235 名と、各分野を代表する 64 名から構成される。全国・地域・分野かからの代表者からなる国会は、偏りないバランスの取れた立法府を目指している。

一方、バンサモロ自治政府は、領域内の多民族の均衡と安定を図る多極共存型の議院内閣制に基づく一院制議会を有するものである。80 議席から構成されるバンサモロ議会は、BOL の規定では、政党代表が 50%（40 議席）、地域代表が 40%（32 議席）、各分野代表が 10%（8 議席）として直接選挙による選出される。首相 **Chief Minister** 及び副首相 **Deputy Chief Minister**（2 名）が、議会により議員の中から選出される。また、15 名の閣僚は首相の任命によるが、うち過半数は議員から任命されなければならない。民族、宗教、言語、文化などによる亀裂が存在するバンサモロ議会の半数は政党による比例代表制による選挙で、そして残り半数を地域及び分野からの代表として直接選挙で選ぶことにより、領域内の政治的安定を図ることを目指している。このような状況と仕組みから、大統領制を取り入れているフィリピン共和国の一部であるバンサモロ自治政府は、「大統領制的議院内閣制」の色彩を持ち、そして「議院内閣制 - 多数決型民主主義」と「議院内閣制 - 合意型民主主義」のハイブリッド政体のような印象を持つ。

## (2) フィリピン政府とバンサモロ自治政府の垂直的パワー・バランス

バンサモロ基本法（**Bangsamoro Organic Law; BOL**）に基づき、バンサモロ自治政府とフィリピン政府との関係性を考えると、多民族・多言語国家であるフィリピン共和国における、民族の共存のための権力分有（パワー・シェアリング）の構造が基礎となっている。つまり自治政府と中央政府との垂直的関係においても、権力分有がフィリピン国家の安定を図る装置として確立されている。具体的には、バンサモロ基本法にはバンサモロ自治政府に委譲される様々な権力が明示的に列挙され、明示されない全ての権力については共和国政府に帰属されている。

同自治政府に委譲された権力については、フィリピンの地方自治体への分権化を促進するために、1991 年に制定された地方自治法（**Local Government Code**）により地方自治体に委譲された各種権限と比較して、バンサモロ自治政府にはより多岐に亘る強

大な権力が中央政府より委譲・分有されており、この状態は「非対称型自治制度」と認識される。また、民族自決の要求に基づく自決権を付与することで国家の一体性を確保することや、中央政府と自治政府、自治政府と地方自治体など垂直且つ水平的権威体の関係性を有し、様々な構造的問題にアプローチすることから、多極共存型民主主義で重視される4つのルールを超越した、「複合型パワー・シェアリング (Complex Power-Sharing : CPS)」として理解されよう。

つまり、バンサモロ自治政府とフィリピン中央政府との統治の関係性は、複合型パワー・シェアリングにおける非対称型自治制度 (Asymmetrical Autonomy) であると言えよう。非対称型自治は国家の政治体制を変更せずに、中央政府と紛争当事者との間で、国内の他の構成単位とは別の形の関係を構築することを可能にさせる制度枠組みである。亀裂が顕著になってきた地域に対して、国家への統合を要請せず、逆に差異を強調することを通じて、中央政府に対する求心力を発生させることは、非対称型自治に特徴的な点である。非対称型自治が持つ特徴は、国民や国家の統合を先行させずとも、国家内で民主制を実現することは不可能ではないことを示唆している。

### (3)バンサモロ自治政府領域内の水平的パワー・バランス

バンサモロ自治政府が領域とする地域の最大の特徴の一つは、当該社会を構成する人々を分け隔て、見えない「亀裂」が存在することである。民族 (マギンダナオ、イラヌン、マラナオ、タウスグ、ヤカン、サマ、バッジャウ、先住民族、キリスト教移住者)、言語 (マギンダナオ語、マラナオ語、タウスグ語、タガログ語、ビサヤ語)、宗教 (イスラム教、キリスト教、土着宗教)、階級 (スルタン、ダトゥ、ウスターズ) などの亀裂が複層且つ交錯して存在している。バンサモロ基本法 (Bangsamoro Organic Law, BOL) では、バンサモロ人民を「スペインによる植民地が始まった時に、ミンダナオ及びスルー諸島並びに隣接する諸島の原住民または元々の住民であると見做された者は、混血か純血を問わず、自分自身、配偶者及び子孫をバンサモロと自認する権利を有する」と定義する。

これら多民族・多宗教・多言語な関係で彩られた社会を統合し、安定的に統治するために必要なことは、様々な亀裂と共に住民たちが生きられることである。レイプハルトらが示した「多極共存型民主主義」における亀裂それぞれとの共存の戦略は、(1)大連合 (grand coalition)、(2)比例制 (proportion)、(3)相互拒否権 (mutual veto)、(4)区画の自律性 (segmented area) の四つのルールに集約される。言うなれば、敵同士が如何に共存を図るかの戦略である。

各民族は自らが認め受容し、制度的に整備されているルールに則って政治に参加する。多民族から構成される自治政府では、民族の共存を前提として意図的に制度工学上の視点からルールが形成されることとなる。多民族が協調的な関係を維持するためには、明示的或いは黙示的にも制度の果たす役割は重要である。一方、制度以外の側面をも考慮するならば、政治エリートと各極に区画化された住民の両者が、民主主義の実現

ないし維持のために多民族の協調的共存を前提として受け入れていなければならない。**Tribe to Nation** の始まりである。

社会が同質的であるか異質的であるかの相違は、様々な局面に影響を与えてきた。中でも、同質的な社会では多数決型民主主義モデルが効果的に機能し、一方、異質的な（多極的な）社会では合意型民主主義モデルが、より本質的に機能すると考えられる。異質的な社会において多数決型民主主義を実践しようとするとき、決定の策定において社会における少数者が周縁に追い込まれ、権力へのアクセスを閉ざされることとなる。その結果、多数者による専制のリスクが生じる。社会構造が宗教、民族、言語、文化、イデオロギーなどの次元において分極している場合には、多数決型民主主義は適合しにくい傾向にある。

また、バンサモロ地域はイスラム教が伝来した 13 世紀以前より、スルタンやダトゥと呼ばれる特権階級が支配する封建制社会が形成されてきた。現在でも地域の有力氏族が大地主として、また自治体の首長として権威を持ち君臨し支配する構造が、形を変えて合法的に存在している。彼ら有力氏族の権力の源は、中央政府が地方自治体に提供する国内歳入割当 **Internal Revenue Allotment, IRA** であり、自治体の首長が有する様々な権益である。政治エリートである有力氏族たちは、これら政治権力へのアクセスを巡り激しく対立し、恒常的に人的損害を発生し続けてきた。この様な権威と権力で民衆を支配する現代の封建制社会の存在は、ある部分では社会の健全な発展の障害とも認識されている。

地域の政治エリートである有力氏族が権威や権限など全てを所有している状況では、勝者が全てを支配するというルールで政治が動くことになり、不正義や不寛容が生まれ、政治が混沌とした状態となり、社会の不安定を導くことになる。有力氏族は自分たちの利益獲得のために住民の動員を図ろうとし、最も容易な手段となる民族アイデンティティを利用する。その結果、民族対立に発展する可能性が高まるのである。その様な対立を回避するためには、自治政府のあり方を適確なものとする必要がある。政治エリート間のゼロ・サム・ゲームと支配される恐怖を除去し、民族間の権力分有（パワー・バランス）を保障することが必要となる。

多極共存民主主義的観点により、バンサモロ自治政府領域内の自治政府、州政府、市、町、バラングイに至る様々なレベルで協調的共存を実現していくことが望まれる。

### 3. 今後の課題

現在のコロナ禍はバンサモロ暫定自治政府のみならず、領域内の地方自治体が提供する行政サービスに多大な支障を与えている。ヒトとモノの移動や流通が滞り、住民たちの生活や福祉の維持に深刻なダメージを与えている。発足間もない同暫定自治政府は、体制が不十分ながらも、コロナ対策としてまずは、人道的支援を中心とした住民に対する支援を実施してきた。和平移行期間が 2025 年に延長された中で、フィリピン

政府が実施するコロナ対策と同調し、域内住民に対する行政サービスの確実な提供を図ることが、地域の安定と安全、そして発展に不可欠である。

2025年に実施される選挙により、現在のバンサモロ暫定組織（BTA）による移行期間は終了し、バンサモロ自治政府として発足する。既にMILFは自らの政党「統合バンサモロ正義党（United Bangsamoro Justice Party, UBJP）」を設立し、来る選挙に備えている。UBJPにはマギンダナオ州や南ラナオ州の有力氏族（クラン）や、少数民族グループが合流し連合体を結成している。他の有力氏族やキリスト教系団体、職能団体などを代表する政党は徐々に選挙委員会に登録されており、早晚、公に登場して来るであろう。選挙の結果、UBJPが何処まで得票を獲得するかにもよるが、いずれにしる議院内閣制度に基づく多党制議会における連合政権を結成するのであれば、政権の安定化を図るため様々な党間調整、議会対策、地方クラン対策などを繰り返すであろう。バンサモロ自治政府が将来、議院内閣制であるが故に多党制の下で連合政権を組成せざるをえなくなったとき、安定的な連合政権を組成することが重要となる。

バンサモロ基本法に基づくフィリピン政府とバンサモロ自治政府との間の垂直的パワー・バランスの維持に加え、自治領域内に存在する亀裂の要因となる民族、氏族、宗教に纏わる様々な政治的ステーク・ホルダーの間の水平的パワー・バランスの維持が、バンサモロ自治政府による統治の持続性を確実なものとする重要な課題である。

(参考文献)

- Lijphart, Arendt 1977 *Democracy in Plural Society : A Comparative Explorations*, Yale University アーレント・レイプハルト内山秀夫訳 1979『多元社会のデモクラシー』三一書房  
----- 1999 *Pattens of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Yale University アーレント・レイプハルト 粕谷裕子訳 1999『民主主義対民主主義 - 多数決型とコンセンサス型の 36カ国比較研究』勁草書房
- Brooks, Kelly, Brighid 2019 *Power-Sharing and Consociational Theory*, Palgrave Macmillan
- Dahl, A Robert 1998 *On Democracy*, Yale University ロバート A ダール中村隆文訳 1998  
『デモクシーとは何か』岩波書店  
----- 1972 *Polyarchy*, Yale University ロバート A ダール高島通敏、前田修訳 1972『ポリアーキー』岩波書店
- Horowitz, Donald L 1985 *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press

- Linz, J Juan and Stepan, Alfred 1978 *The Breakdown of Democratic Regimes : Crisis, Breakdown, and Reequilibration* Baltimore and London, Johns Hopkins University Press  
ファン・リンズ、アルフレド・ステパン横田正顕訳 1978『民主体制の崩壊 - 危機・崩壊・再均衡』岩波書店
- Weller, Mark and Metzger, Barbara 2008 *Setting Self-Determination Disputes : Complex Power-Sharing in Theory and Practice*, Martinus Nuhoff Publishers
- 飯尾潤 2007『日本の統治構造』中公新書
- 五十嵐誠一 2011『民主化と市民社会の新地平－フィリピン政治のダイナミズム』早稲田大学出版部
- 石川一雄 1987「エスノポリティックスの構図－エスニックな要求と紛争規制」(『国際政治』第 86 号)  
-----「民族(エスニック)紛争の解決とパワー・シェアリング:複合型パワー・シェアリング・アプローチの有意性」  
----- 1994『エスノナショナリズムと政治統合』有信堂高文社
- 石山永一郎訳 2021『日本語で読むフィリピン憲法』柘植書房新社
- 市倉英和 2011「政治制度の再考と非対称型自治－制度的紛争解決論比較」(『国際政治』第 165 号)
- 岩崎正洋「統治形態をめぐる民主主義の展開－大統領制・議院内閣制と民主主義」(『国際政治』第号)  
-----「民主主義の定着と民族共存の条件」(『紛争をどう見るか』)  
-----「連合政権の安定性と政党システムの理論」  
-----2019『大統領制化の比較政治学』ミネルヴァ書房
- 柏原千英 2019『21 世紀のフィリピン経済・政治・産業 - 最後の龍になれるか?』アジア経済研究所
- 川人貞史 2015『議院内閣制』東京大学出版会
- 川中豪 2005『ポスト・エドサ期のフィリピン』アジア経済研究所  
----- 2021「支持される権威主義的反動 - 世論調査から見るフィリピン政治の現在」(『IDE スクエア - 論考』アジア経済研究所)
- 久保慶一、末近浩太、高橋百合子編 2016『比較政治の考え方』有斐閣ストゥディア
- 作本直行、今泉慎也編 2003『アジアの民主化過程と法 - フィリピン・タイ・インドネシアの比較』アジア経済研究所
- 田卷松雄 1993『フィリピンの権威主義体制と民主化』国際書院
- 外池力「民主化とデモクラシー論」(『政経論業』第 64 巻)
- 曾根泰教「多元民主主義と現代国家」(『国際政治』第号)
- 知花いづみ、今泉慎也編 2019『現代フィリピンの法と政治 - 再民主化後 30 年の軌跡』アジア経済研究所
- 戸田真紀子 1993「民族対立の緩和手段としての多極共存主義」(『アフリカ研究』43)
- 向大野新治 2018『議会学』吉田書店
- 藤本一美 2008『現代議会制度論 - 日本と欧米主要国』専修大学出版局