



ガバナンス・セミナーの発表に聞き入る参加者=コタバトで2014年12月11日

Bangsamoro 報告

<第2話>

asymmetry

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)

コタバト市街を南北に貫く幹線道路シンスワット通りに面したホテルの会議場。2014年12月11日の朝、フィリピンの政府系研修機関「フィリピン開発アカデミー」(DAP)と日本の政策研究大学院大学(GRIPS)共催によるセミナーの準備が進んでいた。“Governance Seminar for Bangsamoro Leaders”のバナーには、バンサモロ移行委員会(BTC)、モロ・イスラム解放戦線(MILF)、国際協力機構(JICA)の3者のロゴが配されている。わが国の公的機関と“解放戦線”の取り合わせは、そうそう見られるものではない。

JICAコタバト・プロジェクトオフィス(CPO)

を通じて招待されているのは、MILF系開発機関「バンサモロ開発庁」(BDA)、BTC関係者、女性グループなど約70人。現行の行政機関「ミンダナオ・ムスリム自治区」(ARMM)政府から「バンサモロ暫定統治機構」(BTA)を経て、バンサモロ自治政府に移行するプロセスを遂行する中堅クラスの実務者と認識を共有し、国会審議中のバンサモロ基本法案を踏まえて、どのような統治機構を形成するかを論議するのが目的である。

定刻の8時半過ぎに出席者が8割方そろい、イスラム教のお祈りをしてセミナー開始。BTC議長を務めるMILF幹部、モハガー・イクバルが冒頭、

「バンサモロ政府樹立まで困難は多いが、必ず成し遂げなければならない。バンサモロ基本法は、われわれの正当な権利を保障するものになる。バンサモロの将来を担うのは若い世代であり、彼らに対する日本の支援に感謝する」とあいさつ。セッションではDAPとBTCの担当者が、大統領制に基づく中央政府と国会の機能・権限、バンサモロ自治政府が導入する議院内閣制との違い、2016年までの移行ロードマップを丁寧に解説した。

ここで確認された流れを説明すると、バンサモロ基本法が（願わくば）15年3～4月頃成立するのを受けて、ARMMを構成する6州1市（約300万人）を中心に、自治政府の統治エリアを確定する住民投票を実施する。つまりARMMおよび周辺地域の町村が新政府に加わるか否かを、住民が選択する。キリスト教徒や先住民族が多いエリアでは、イスラム教徒主導の自治政府が拒否され、“領土”が虫食い状態になることも考えられる。

5～6月頃には、かつてフィリピン政府の交渉相手だったモロ民族解放戦線(MINF)とのトリポリ協定に基づき、アキノ大統領の母親コラソン・アキノ大統領時代の1990年に設立されたARMMは廃止され、BTAに引き継がれる。BTAの首相と10ポスト前後の閣僚、暫定議会議員50人は、アキノ現大統領が任命する。BTAは議院内閣制の自治政府発足までに、個々の法律の制定、選挙準備、行政システム構築に取り組む。16年5月のフィリピ

ン議会選挙に併せて、バンサモロ議会選挙（定員60人以上）を実施し、自治政府と議会が誕生する。選挙でMILFの政党が勝つ保証はない。また、BTAの設置期間は1年間とされているが、アキノ政権の任期末の同年6月までに新政府を設立しなければならず、基本法案審議が長引けばBTA設置期間を短縮せざるを得ない。曲芸に近いスリリングな工程であり、次期政権下でフィリピン議会選挙が行われる19年まで、プロセスを3年間先延ばしする延長論もささやかれ始めた。

◇

セミナーは昼食後、GRIPSのセッションに入り、マニラ経由で到着したばかりの横道清孝副学長、高田寛文教授が駆け付けた。ともに自治省（現総務省）出身で、地方自治や選挙制度の専門家である。GRIPSはJICAによる「バンサモロ包括的能力向上プロジェクト」(CCDP)の一環として、13年3月にBTC訪問団19人を受け入れ、研修を実施した経緯があり、白石隆学長を筆頭に自治政府づくりの政策アドバイザーを務めている。

横道は「バンサモロ自治政府と中央政府および地域住民の関係」、高田は「政府の構造および選挙・投票システム」と題して講演し、日本の中央政府・地方行政や政党・選挙システムを紹介しながら、自治政府設立に向けた課題を説明。質疑応答では「中央政府から権限を受け継ぐ自治政府の下で、現行の行政サービスはどのような影響を受



BTC議長を務めるMILFのモハガー・イクバル



セミナーで地方自治について説明する横道GRIPS副学長

けるのか」「議院内閣制における内閣と議会のチェック&バランスは？」などの的を射た質問が相次いだ。

今後の課題を筆者が尋ねると、横道は「バンサモロ自治政府は単なる地方自治体であっては意味がなく、かといって連邦国家でもない。あくまでフィリピン憲法や国家法の枠内の“政府の中の政府”という非常に微妙な位置付けだ。傘下の各自治体の権限を侵さず、

どこまで上位政府として機能するか、法律などで明確化する必要がある」。高田は「政党が議院内閣制の主体を形成していく際には、住民の声を反映するチャンネルとして政党を機能させること、住民の政治参画を促すための啓発を行うことが極めて重要になる」と指摘した。

さらに興味深かったのは、セミナー終了後にコタバト北郊で行われたMILF幹部との“夜の部”である。暗闇の中、M16自動小銃を携えたMILF警備兵に促されて部屋に入ると、ガザリ・ジャファー政治担当副議長、エドワード・グエラ中央委員会委員、サミー・アル・マンソール参謀総長に迎えられた。小柄な副議長は「われわれは軍事組織として政府軍と長年戦ってきたが、行政や立法を担った経験はない。日本の知見から多くを学びたい」と親しみを込めた口調で切り出したが、金縁眼鏡の奥で目が全く笑わない。部屋の片隅には三日月と星、刀剣を描いたMILFの大旗が掲げられ、いかにも反政府武装勢力の拠点なのに、なぜかカーテンや窓枠はかわいらしいピンクである。

さて、横道が「法律の在り方は国ごとに違う。本来はバンサモロの実情を踏まえて練り上げるべきだが、今回は時間が足りない。使えるものはフィリピンの国家法からピックアップし、自治政府ができた後で必要に応じて改正するのが現実的ではないか」と提起したのに対し、副議長は「フィリピン生まれの法律がバンサモロになじむ



右からMILFのガザリ・ジャファー副議長、エドワード・グエラ中央委員会委員、サミー・アル・マンソール参謀総長

かどうか…」とやや懐疑的な反応ながら、フィリピンにはない議院内閣制について内閣法や国家行政組織法など日本の法システムを参考にしてはどうかとのアドバイスにはうなずく。高田が日本の選挙や官僚システムについて説明すると、先方からは「日本は議院内閣制や法制度をどの国から学んだのか」「選挙区と比例代表の割合は?」「日本の官僚が優秀なのは給与が良いからか」などの問いがあった。「銃器があふれて武装解除が進まない。良い方法はないだろうか」「バンサモロ選挙では不正がまん延したフィリピンの轍を踏みたくない」など率直な問題意識も吐露され、夕食をとりながらの懇談は2時間近くに及んだ。



アシンメトリー (asymmetry=非対称) という言葉は、日本では最近、滝川クリステルのような左右非対称の髪型を指すが、ここバンサモロでは極めて政治的な意味を持つキーワードである。

ガバナンス・セミナーの際、前出のモハガー・イクバルにアシンメトリーとは何か尋ねてみた。大学で政治学を専攻したインテリであるイクバルの答えは、「バンサモロは国内の他の15地方(Region)とは異なる存在であり、独自の歴史と文化、そして信仰を有している。基本法案にも明記された通り、バンサモロは単なる行政単位ではない。新自治政府はフィリピン政府の大統領制とは異なる議院内閣制を導入し、あらゆる意味でフィリピンと



ARMM職員に人事データ更新を指導する田中

は非対称の存在である」。これだけでは分かりにくいので、別の機会にインタビューした時の発言を盛り込んで意識すると、「首都マニラに象徴されるキリスト教徒主体のフィリピンは、政治的・経済的・社会的に、イスラムの大義に基づくバンサモロの正統性を認めようとしてこなかった。バンサモロは腐敗したフィリピンとは根本的に異質な誇り高い存在であり、鏡写しのように向き合う関係ではない。われわれは独自の自治権・自決権をもって自らの未来を決めることができる」といった具合になるだろうか。MILFは分離独立の旗を降ろし、フィリピン国憲法の枠内に留まる現実的・政治的な妥協をしたわけだが、アシンメトリーの思想を堅持するのは、“疑似国家”あるいは“一国二制度”とでも呼ぶべき高度な独立性を志向し続ける意志表明に他ならないのではないかと…あくまで筆者の私見ではあるが。



統治機構の移行準備は、自治政府のカタチという一種“形而上的”なテーマに加えて、公務員（候補）の人材把握、人事データの管理といった複雑な実務が山のようにあって、これを期限内に処理しなければ、行政機関の実体を成さない。

CCDPの一環として、JICA専門家の岡本一宏（アイ・シー・ネット(株)）は「人材リソース・マッピング」を手掛けた。「将来的に自治政府を担い得る人材が、どのレベルでどれだけいるか、BTCが募集する形で、大学卒を条件にウェブと住民説明会を通じて呼び掛けました」。14年6～11

月の期間中に5,152人の登録があり、20歳代を中心に男女半々、修士約800人と博士約200人を含み、やはりイスラム教徒が多い。ARMMなどの現職公務員もいるが、「上級管理職の適格者は2人しかおらず、フィリピン人事院が定める公務員資格を持つのは全体の35%程度。MILFが他ドナーの支援で行った同様の募集では、2万人の登録がありましたが、今回と同じ基準を当てはめると、大半が公務員の要件を満たさないかも知れません」。

約7,000人いるARMM政府職員を自動的に自治政府に移すわけではなく、MILF系の人材を新たに採用することが見込まれるが、ハードルを下げるわけにはいかない。「新設される部局への増員、あるいはARMM職員の定年退職による自然減に合わせて、優秀な人材を“みなし公務員”として雇用し、一定期間内に公務員試験を受けさせるのが現実的ですが、他の自治体から引き抜いて補強する選択肢も必要になるでしょう」と岡本は話す。

その7,000人分のARMM人事情報システム改訂に取り組んだのが、JICA専門家の田中雄介（一財）海外通信・放送コンサルティング協力）である。先行案件で導入された人材情報システムを使って、人事データの修正・更新を24省庁の人事担当者約40人に対するOJTとして3カ月間実施した。「全職員の氏名や給与等級・資格・履歴が入力されているのですが、原本の台帳と照合すると、8～9割に間違いや古い情報が見つかりました。退職者がデータ上は在籍していたり、同一人物の情報がダブっていたり…とても使い物になりませんでした」。田中はソフトウェア開発を含むデータベースの強化、既存データの精査・修正に加え、データ更新を日常業務として励行する意識改革を職員に徹底した。

経営コンサルタントから開発協力の世界に転じた田中は、「能力強化と言いながら、実際は移行に向けた緊急支援的な意味が大きい。移行までにデータを全部きれいにして引き継ぐことを強調しましたが、まだ道半ばでしょうか」。これも時間との闘いである。 *文中敬称略（つづく）