

2. ミンダナオ和平プロセスと日本の関わり

2014年6月

外務省人物交流室首席事務官 石川 義久

① はじめに

「石川君。ミンダナオの国際監視団 (International Monitoring Team : IMT) に参加してはどうかと考えているの。すぐにコタバトに行き、IMT を訪問し、モロ・イスラム解放戦線 (Moro Islamic Liberation Front : MILF) とコンタクトしてほしい。」

2005年9月下旬、米国ワシントンからマニラに転勤した翌日、大使館の高橋妙子政務公使から言われたことを昨日のこのように覚えています。今振り返ると、私とミンダナオ和平との幸せな出会いの始まりでした。高橋公使は2007年8月に韓国に異動され、大変残念なことに、2011年1月に亡くなられました。颯爽としていて、行動力があり、明るく、飾らず、チャーミングで、フィリピン政府からもMILFからも愛され、日本のミンダナオ和平プロセス支援のシナリオを描き上げた一番の功労者でした。高橋公使が生きておられれば、ミンダナオ和平合意をどれほど喜ばれたでしょうか、天国に届いてほしい、その思いを込めて、日本政府がミンダナオ和平にどのように関わっていったのか、記したいと思います。

(なお、本稿は筆者の個人的見解であることを申し添えます。)

② コタバトで思い知った現実

真上から照りつける太陽、広大なリグアサン・マーシュ (湿地帯)、コーランの祈り、のどかな田園風景、氾濫するリオ・グランデ河、爆弾や暗殺で簡単に失われる命・・・私はコタバト訪問を繰り返し、多くの人たちと出会いました。

国軍との戦闘で夫を奪われた若い未亡人たちが抱えている恨みを知りました。貧しいモロの子供たちが、水汲みや畑仕事のために学校に満足に通えないだけでなく、中には、銃を持って山野で戦闘に参加している悲しい現実も知りました。リド (RIDO) と呼ばれる有力氏族同士の武力衝突は日常茶飯事でしたし、気に食わない人々を広場に集めてチェーンソーで生首を刎ねる州知事が逮捕すらされない不条理に憤りを感じました。イスラム教徒とキリスト教徒の溝が宗教だけではなく、土地争いだけでもなく、長年にわたる相互不信とフィリピン社会に内在するもっと根深いものであることに気づきました。ミンダナオ問題の裏には、フィリピン政府の「ガバナンスの弱さ」があること、また、明るい未来のためには、やはり「教育」が大切であることを痛感しました。

③ 日本に対する期待の大きさ

MILF 和平交渉団のマイケル・マストウラ氏は「イスラムでなく、アジアの国で、信頼感と影響力がある日本にこそIMTに入ってほしい。米国のような巨象がテーブルの上で暴れたら、上手く行くものもいなくなる。」と語ってくれました。イクバルMILF 和平交渉団長は「日本人とモロ民族（イスラム教徒）は誇り高く、規律があり、勇敢である。フィリピン人は享乐的で墮落しているが、日本人は恥を知り自ら切腹する。MILFはフィリピンよりも日本に親近感を抱いている。我々は、経済開発という飴玉では尻尾を振らない。政治的な解決が必要。モロ民族の次の世代のために、和平を実現することが我々の責任である。」と述べていました。判官轟負かもしれませんが、フィリピン政府という巨大な壁に懸命に立ち向かおうとしている小さなアリのようなMILFの必死さに、私は次第に感動と共感を覚えるようになりました。

日本の隣国フィリピンで、40 年以上にわたり10 万人を超える犠牲者を出してきたミンダナオ紛争。これを終わらせることは、フィリピンの国民和解及び経済開発のためだけでなく、地域の平和と安定に役立ち、ひいては、日本自身のためでもあると確信しました。

④ 日本に何が出来るのか

2006 年になり、日本の和平プロセス支援は大きく前進しました。高橋妙子公使が中心となって、外務本省やJICA本部を説得しました。同年5月、山田重夫外務省南東アジア第二課長と私はコタバトに飛び、ガザリ・ジャーファー MILF 政治担当副議長と面会しました。漆黒の夜、MILFの基地に向かう途中、国軍の警護からMILFの警護に我々の「身柄」は引き渡されました。基地の中に入っていくと、裸電球が照らす副議長の周りには、普段会っていた和平交渉団のインテリとは全く違う、目つきの鋭い、戦場の匂いがするMILF前線司令官たち20 名くらいが取り巻いていました。思わずごくりとつばを飲み込んでしまうような異様な威圧感を感じながら、山田課長がミンダナオ和平に貢献したいという日本の思いを熱弁しました。黙って聞いていた副議長は短く、はっきりと「ありがとう。MILFは日本を信じます。」と発言し、握手を求めて来ました。その後もジャーファー副議長は一貫して日本の味方でした。同年6月中旬、私は大使館経済班員数名とコタバトでNGO や教育関係者を多く集めて、「日本は草の根無償を集中的に実施する。どしどし申請してほしい。」と宣言しましたが、皆ぼかんとした表情でした。それから手取り足取り、学校、井戸、診療所、研修施設などの案件形成をしたことが思い起こされます。

同年7月、マニラを訪問した麻生外務大臣は、IMT への開発専門家派遣、草の根無償資金協力の集中的実施などを打ち上げました。9月には、緒方貞子JICA理事長がコタバトでムラドMILF議長と会談し、10月には、初代IMT メンバーが派遣され、12月には、マニラを訪問した安倍晋三総理が、J-BIRD (Japan-Bangsamoro Initiatives for Reconstruction

and Development) を発表しました。矢継ぎ早に、日本はミンダナオ和平に積極的に乗り出し、その姿勢は高く評価され、注目されました。



写真は、2007年3月、J-BIRD ロゴのお披露目。パネルに向かって右が故高橋妙子公使。左が筆者。一番右が IMT に初代の日本人専門家として参加した永石氏。

⑥ 順風満帆な日本の支援

2007年から2008年前半にかけ、日本の和平プロセス支援は順風満帆でした。勿論、和平交渉そのものはそれほど単純ではなく、フィリピン政府の煮え切らぬ態度に嫌気がさした尊敬すべきアフアブレ和平交渉団長が突如辞任し、ロドルフォ・ガルシア団長に交代しました。彼は軍人らしからぬ物腰が柔らかい誠実な紳士でした。彼はフィリピン政府と MILF との和平合意文書の草案まで見せてくれましたが、マニラの外交団の中で、そこまで信頼されていたのは日本大使館だけでした。ガルシア団長、高橋妙子公使の後任である中山泰則政務公使、私の3人が、避暑地タガイタイでゴルフをした後、クラブハウスでビールを飲みながら、合意文書案につき2～3時間も熱い議論を交わしたこともありました。この時期、IMT の永石一等書記官は持ち前の強引とも言える行動力と明確なビジョンで、J-BIRD をぐいぐい引っ張ってくれました。

MILFのムラド議長、和平交渉団 (Peace Panel) とは、コタバトでもマニラでも頻繁に会っていました。MILFが和平交渉でクアラルンプールに飛ぶ前夜には、イクバル交渉団長ほかとマカティの和食レストラン「つむら」で寿司をつまむのが恒例になっていて、イクバル団長は、随分と箸を使うのが上手くなったと喜んでいました。

⑥ 先祖伝来の土地についての覚え書き (MOA-AD)

忘れもしません。2008年8月、和平交渉最大の難関と言われていた「先祖伝来の土地についての覚え書き (Memorandum of Agreement on the Ancestral Domain : MOA-AD)」の署名が決まり、誰もが最終和平合意が間近であると歓喜しました。マレーシアでの署名式に出席するため、私も飛行機に乗りましたが、ロムロ外務大臣、エスペロン和平プロセス担当大統領顧問、ガルシア交渉団長ほかフィリピン政府の面々、普段は絶対にフィリピン政府と同じ飛行機には乗らないMILF交渉団メンバー、桂誠駐比日本大使やクリステイ・ケニー駐比米国大使など多くの関係者が機内でおめでとうと握手するなど、祝賀ムードで一杯でした。しかし、クアラルンプール空港に到着して、機内で、誰もが携帯電話に電源を入れると、一斉に信じられないメールが飛び込んできました。「マニラの最高裁が明日の署名を差し止めた。」というニュースです。MOA-ADに反対する勢力が密かに最高裁に働きかけていたのです。

MILF交渉団は、署名会場となっていたプトラジャヤのホテルの部屋から一步も出て来なくなりました。比大統領府でMILFとの和平交渉を一番知り尽くしていたライアン・スリバン課長が、翌日のために準備していた、さながら結婚披露宴のような署名会場を見ながら、ため息をつき、「フィリピン政府が新郎。MILFが新婦。マレーシアの仲介役ダトゥ・オスマン顧問はさながら新婦の父親。結婚式に親戚・友人など手広く招待していたところ、前夜になって、新郎が逃げてしまったというところだろう。ダトゥ・オスマンに恥をかかせてしまった。このツケは大きくなる。」と頭を抱えていたことを思い出します。

⑦ 和平プロセスは「どん底」に

天国から地獄とは、まさにこのことかと思いました。MOA-ADは最高裁で違憲判決を受けました。世論とは怖いものです。誰もMOA-ADなど読んでいないのに、「ミンダナオを分断してMILFに渡すな。」という呼びかけに全国のフィリピン国民がなびきました。我が尊敬するガルシア和平交渉団長は石もて追われるごとく解任されました。憔悴したガルシア団長が私に「自分は裏切り者 (traitor) と呼ばれている。自分は国のために命がけで尽くしてきた。その言葉だけは我慢できない。」と悔し涙を流したことを忘れません。私は「あなたが愛国者であることを誰よりも知っている。」と慰めることしか出来ませんでした。

MILFの中は一枚岩ではありませんでした。MILF 和平交渉団は常に、戦闘あるのみという武闘派の突き上げを食らっていました。和平交渉など生ぬるいと、各地で武闘派が蜂起し、国軍と大規模な戦闘が始まりました。当時世界最大と言われた30万人以上の国内避難民が発生し、事態は崖を転げ落ちるように悪化しました。危険な現地情勢を受け、IMTは解散、マレーシア兵士は国に帰ってしまいました。諸外国や国際機関による経済協力プロジェクトはほとんど中断され、ミンダナオ中部はいわば見捨てられた土地と化しました。

この時期、私が忘れられないことがあります。IMT初代の永石氏の後任について、JICA本部が緒方JICA理事長に相談した時のことです。誰もが、戦火が拡大する中、日本もIMTから撤退しても仕方ないと感じていました。しかし、緒方理事長は、「和平プロセスが危機に瀕している今だからこそ、逆に日本は支援を強化すべき。」と述べ、IMTメンバーを一人から二人に増員することを即決したのです。僭越ながら、緒方理事長のスケールの大きさに心底感動したことを覚えています。

IMT 2代目であるJICAからの出向者、菊地智徳一等書記官及び森悠介二等書記官は、厳しい情勢下、マニラで注意深く準備しながら、IMT もいない危険なミンダナオ各地に飛び、地道にコミュニティを回り、J-BIRD 案件を仕込んでくれました。二人がミンダナオの前線で頑張っていた姿を私は決して忘れません。あの瀬戸際の粘り強い努力があったからこそ、フィリピン政府、特にMILFからの日本への信頼は揺るぎないものになったのだと思います。

⑧ 日本大使館による「バック・チャンネル外交」

これもフィリピンでは広く知られた話なので記します。フィリピン政府とMILFは、仲介役のマレーシアを通じて和平交渉を行ってきました。しかし、MOA-AD 失敗後、マレーシアが仲介をしなくなり、和平交渉の扉が閉ざされました。その後、自然発生的に起こったことですが、日本大使館がフィリピン政府とMILFとの間をつなぐ、いわば「バック・チャンネル外交」を行ったのです。



写真は、バック・チャンネル外交の現場。MILF 本部のキャンプ・ダラバナン基地で、中央の白いシャツ姿がムラド議長、その右隣がイクバル団長、一番右がマイケル・マストゥラ氏。一番左が中山公使、その右が筆者。

中山泰則政務公使と私は、エスペロン大統領顧問のところに行き、政府側の伝言を預かり、コタバトでムラドMILF議長に伝えました。そして、MILFの返事をマニラに持ち帰り、エスペロン顧問に伝えるということを繰り返し行いました。毎週のようにコタバトを往復していた時期もあります。日本大使館がこのようなバック・チャンネルをしていたことは、マニラの外交団もプレスも皆知っていました。

我々は、ミンダナオ和平をつぶしてなるものかという一心だったのですが、この時期、菊地・森の両名の働きとバック・チャンネル外交により、むしろ日本の存在感は数倍にも増したと思います。「危機はむしろ好機と捉えるべき」と実感しました。

2009年12月、日本は国際コンタクト・グループ（International Contact Group：ICG）の一員として、和平交渉そのものにもオブザーバー参加することになりました。また、2010年2月末、中断していたIMTがコタバトに帰ってきました。その後は、和平交渉も通常に戻りましたが、私には、あの厳しかった時期の方が懐かしい思い出になっています。

2010年3月、日本に帰国して外務本省のフィリピン担当になる直前、私は多くの友人に別れを告げるため、コタバトを訪問しました。夕飯の後、イクバル団長は「IMTも国際社会もみんなMILFを見捨てた時期がある。その時、日本だけが我々を信じて見捨てなかった。我々は日本の恩義を絶対に忘れない。」と涙を流して話してくれました。

⑨ 成田トップ会談

その後、2011年8月4日、成田空港の近くのホテルで、アキノ大統領とムラドMILF議長が史上初のトップ会談を行いました。和平交渉が常に行われていたマレーシアではなく、日本が選ばれたことは大変光栄なことでした。現職大統領の極秘訪日（翌日、大統領が離



日した後に対外公表しました。) ということで大変気を遣ったことを覚えています。私は懐かしいMILF代表団のリエゾンを務めました。2006年以降、日本のいろいろな人々が、それぞれの持ち場で真摯に和平プロセスを支援してきたことが、日本への絶大な信頼につながり、成田トップ会談に結びついたものと思います。また、ミンダナオ和平に日本国民の税金を使ってきたことについて、心ある人々には必ずや理解してもらえると信じます。(成田トップ会談の際の、アキノ大統領とムラドMILF議長及びMILF和平交渉団員の写真、アキノ大統領と私の写真を掲載します。)

(I) ミンダナオ青年招へいプログラム

2005年から、外務省が、ミンダナオ和平に関係する青年を毎年7～8名日本に招待しています。まさに「継続は力なり」です。中央政府、地方政府、MILF、NGO活動家、メディア等々から選ばれた有為な若者たちが、約10日間、東京、広島、関西を訪問し、さまざまな交流や視察を通じて、日本を好きになってくれます。また、同じグループ同士、立場を超えた信頼と友情が芽生えます。過去のプログラム参加者の中には、国会議員になるなど成功した人も多くいます。ミンダナオのどこでも、ばったりと参加者に会うことがあり、このネットワークは日本外交にとって大きな資産であると感じます。

(II) 最後に

2012年10月の「枠組み合意」を経て、2014年3月、ついに「包括的和平合意」が締結されました。歴史的な合意を心からお祝いします。今後は、基本法を制定し、2016年のバンサモロ政府発足を目指すこととなります。私は、これまでミンダナオ和平に携わって来た経験から、ついつい物事を悲観的に見てしまう癖があります。ミンダナオ和平が、このまますんなりと実現するはずがない、まだまだ時間がかかるはずと考えてしまいます。ミンダナオの子供たちが、戦火の苦しみや恨みから解放され、明るい未来に向かって勉強できるように、そしてモロ(イスラム教徒)であることを理由に差別されることなく国家の指導者になれるような社会が、近い将来実現するように、心から祈っています。その時に「日本はいつも我々のそばにいてくれた。」と思ってもらえたら、何とすばらしいことでしょう。ミンダナオ和平が真に実現するまで、日本の姿勢がぶれてはならないのです。