

和平合意と

クレデイブル・コミットメント

川中 豪

一九九六年、イスラム教徒反政府武装勢力の Moro 民族解放戦線 (MNLF) とフィリピン共和国政府との間で和平合意が成立した。それは一九七〇年代から続いていたイスラム教徒の反乱の収束を期待させるニュースだった。それから一〇年。残念ながら、ミンダナオの紛争はまだ解決の日を迎えていない。そんな中、二〇〇六年一〇月に、アテネオ・デ・マニラ大学で、この一九九六年の和平合意とその後のプロセスを評価する小規模なワークショップが開かれた。ここでの議論の焦点は、①和平協定の合意事項実施に関する政府の不十分な対応、②ムスリム・ミンダナオ自治地域 (ARMM) 政府の低い統治能力、③ ARMM の開発の遅れ、の三点であった。これらはいずれも和平合意の効果を低下させ、イスラム教徒住民の生活に大きな負担を強いる重大な問題である。このなかで本稿では、①について取り上げたい。

和平合意に関する政府の対応の問題点としてワークショップで報告された事項は少なくない。その中でも特に議論が集中したのが、① MNLF 兵士のフィリピン国軍へ

の編入が適切に進められなかったこと、②自治地域政府への国庫からの資金支出の遅れ（あるいは未払い）、③和平合意後、自治地域をめぐる法律の制定、改正について、MNLF の関与なしに、中央政府（議会を含む）によって重要な決定がなされたこと（特に新しい自治基本法の制定と住民投票実施、自治地域内の資源管理権限の中央政府への移管）、などであった。MNLF 側は、フィリピン政府がこれらの点で和平協定を守る姿勢を見せておらず、合意を損なっていると言っている。すべてが MNLF の主張どおりかどうかを確認するにはしつかりとした検証作業が必要だが、独立した NGO の報告でこれらの問題が指摘されていることから見て、少なくとも政府の和平協定に対する姿勢、行動が完全なものではないことは確かだろう。

和平協定を結んだものの、政府側は協定実施に際して機会主義的な行動を示す。エスニック紛争をめぐる典型的なコミットメント問題が、フィリピンの一九九六年和平合意にも見て取れる。

●和平合意ゲームにおける「コミットメント問題」

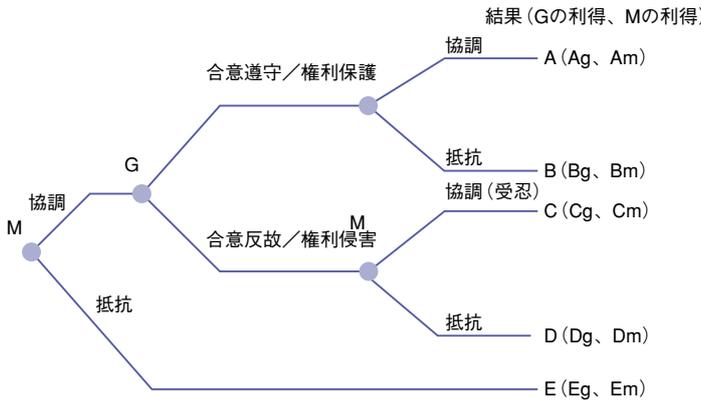
二者間でお互いの合意のもとにある約束をしたとしても、それが実行されるとは限らない。例えば、車を一〇〇万円で購入すると二者間で合意したとしても、買い手は車を引渡してもらったあとに「この車では一〇〇万円も支払えない」と言うかもしれない。売り手も、一〇〇万円の支払いを受けたあとに「やっぱり車を渡すのはヤダ」とこねるかもしれない。合意を有効なものにするには、合意当事者がその合意を守る信頼性が高くなければならない。これをクレデイブル・コミットメントと呼ぶ。

車の売買の例では、合意を契約書に書き記し、その上で、第三者の存在によって合意の執行を確実なものにすることができる。合意が一方的に破られれば、裁判所に訴えて合意を執行するように求めることができる。第三者による強制あるいは制裁の制度化によって、売り手、買い手双方のクレデイブル・コミットメントはある程度達成される。問題はこうした第三者が存在しな

Trend Report

和平合意とクレディブル・コミットメント

図1 政府と反乱グループの和平合意ゲーム



(出所) 筆者作成。

い場合である。エスニック紛争はまさにそうしたケースである。そこで当事者のクレディブル・コミットメントを確保するのはなかなか難しい。
エスニック紛争におけるコミットメント問題を理解するために、政府と少数派反乱グループの和平合意プロセスを、特に合意に至ったあとに焦点をあてながら考えてみよう。理論を明確にするために単純化したゲームの形は次のようになるだろう(図1)。プレーヤーは政府(G)と少数派反乱グループ(M)の二者。Gは「合意遵守、合意反故」、Mは「協調、抵抗」の戦略セ

表1 利得の大きさの順位

	G	M
1	Cg	Am
2	Ag	Cm
3	Dg	Bm
4	Bg	Dm

(出所) 筆者作成。

一方、Mが協調戦略を取った場合、ゲームは次の第二ステージに移る。今度はGが和平の合意を尊重してMの権利を保護するか、あるいは、合意を守らずにMの権利を侵害するか、いずれかの戦略を取る。Gの戦略選択がなされると、ゲームは第三ステージに移る。Gが和平協定を遵守する場合は、Mがそれを受けて協調路線をとる

ットを持つ。ゲームの結果はA、B、C、D、Eで表される。それぞれの結果におけるGの利得は「Ag、Bg、Cg、Dg、Eg」、Mの利得は「Am、Bm、Cm、Dm、Em」となる。ゲームはMの戦略選択から始まる。
第一ステージでは、Mが、Gと和平協定を結んで協調路線を取るか、Gにあくまで抵抗して戦闘を続けるかのいずれかを選択する。MがGに対して抵抗した場合には、さらにそれにGが対応し、それを受けてMが対応するという形でゲームが続くはずだが、ここでは和平合意後のプロセスに焦点を当てるため、とりあえずMが「抵抗」という戦略を選択した場合の後のゲームは省略し、その結果をEとしておく。

結果BとDの利得がMにとってもGにとっても小さいのは、Mが再び抵抗行動をとった場合、戦闘によって生じるコストが双方にとって高いからである。一方、Mにとって、協定を無視された結果Cで得られる利得Cmが、協定が守られた場合の結果Aの利得Amに比べて小さいのは、本来和平協定が規定するGの譲歩がもたらすはずの利得が得られないからである。これと反対にGにとってCgがAgよりも大きな利得をもたらすのは、和平協定で合意された譲歩を白紙に戻すことでGの負担が減る、あるいはさらなる利得の獲得が可能になるからである。
この和平合意ゲームにおいて、第一ステージでMが和平に合意した場合、どの結果

か、再び抵抗を行うか、の選択となる。Mが協調路線を続ければゲームが終了して、結果Aが得られる。Mが再び抵抗行動を行うことになれば、結果Bを得てゲームが終わる。一方、第二ステージでGが和平協定を破った場合、ゲームの第三ステージにおいて、Mは、権利侵害を受忍して協調路線を継続するか、それともGに対して再び戦闘を開始する(抵抗)かのいずれかの戦略をとる。Mが権利侵害を受忍した場合は結果C、Mが抵抗した場合は結果Dが得られる。
ここで結果A、B、C、DにおいてMとGにとつての利得の大きさの順位は、それぞれ表1のようになると考えられる。

が均衡として導き出されるだろうか。ゲームの最後のステージからさかのぼって考えてみよう。この最後の第三ステージはMが戦略決定するノードである。一番上のノード、すなわちGが権利保護した場合は、MにとってAmがBmより大きい利得なので協調戦略がとられ、結果はAとなる。一方、下のノード、すなわち、Gが権利侵害した場合でも、Mにとっての利得はCmのほうがDmより大きいので協調戦略がとられ、結果はCとなる。第三ステージでMがいずれにしても協調戦略を選択することをあらかじめ知っているGは、その協調路線の結果Aで得られる利得Agともうひとつの結果Cで得られる利得Cgを比較して、より大きい利得の得られる戦略を直前の第二ステージで選択する。Gはあえて和平協定を尊重して結果Aを得るより、和平協定を守らず権利侵害すれば結果Cを導き出せるのであるから、そちらのほうがより高い利得Cgを得ることができる。そうすると、このゲームの条件のもとでは、一旦Mが和平に合意してしまつたら、Gは常に和平協定を守らないインセンティブを持つことになる。Mは与えられた選択肢のなかでよりましな結果を選ぶしかない。受忍である。結果Cが均衡となる。

●フィリピンとの和平交渉

一九九六年の和平合意をめぐるフィリピン政府とMNLFFとの関係は、このモデル

に沿って説明することができよう。一旦和平協定が結ばれば、戦闘のコストを上回るほどの権利侵害をしない限りにおいて(MにとつてCm > Dmである限り)、MNLFFは政府の合意反故を受忍すると、フィリピン政府が考えることになるだろう。このとき政府にとって和平協定を忠実に守るインセンティブは弱くなる。こう考えると一九九六年の和平協定に対する政府の対応に問題が生じるのは、インセンティブの構造から考えて、必然的な結果ともいえる。

それでは、そもそもなぜ、一九九六年の段階でMNLFFはこのような結果が生まれる和平合意という選択をしたのだろうか。おそらく、交渉の過程で当時のラモス政権から政府のコミットメントを信ずるに足りるシグナルを得たためだろう。しかし、ラモス政権は一九九八年に任期を終え、その後は異なる政権がフィリピン政府を代表してきた。制度的に政府のコミットメントを確保する手当てが取られていなかったなかで、均衡として結果Cに落ち着くことになった。厄介なのは、問題がここで終わらないことだ。それは、政府のクレディブル・コミットメントがないことが、他の反政府勢力との和平交渉に影を落とすからである。ミランダナオに存在するイスラム武装組織はMNLFFだけではない。もうひとつ大きなグループ、モロ・イスラム解放戦線(MILF)がある。MILFFも現在フィリピン政府と和平交渉を行っているが、こちらのほ

うはなかなかまとまらない。土地の所有権という紛争の最も根本的で、かつ解決困難な問題を議題にしているだけに、双方の歩みよりがつかないというのが最大の原因と見られている。問題はそれだけにとどまらない。背景にMILFF側の政府に対する不信が潜在的に存在している。それは、政府とMNLFFとの間の一九九六年の和平合意後のプロセスの現状が、仮に和平合意ができたとしても政府がそれを必ず守るといった信頼性がない、というシグナルをMILFFに対して送っているからだ。MILFFの交渉代表が過去の和平協定における政府のコミットメント問題に警戒感を示したこともある(Business World, August 27, 2005)。さらにさかのぼってみれば、マルコス政権下、一九七六年にトリポリで結ばれた和平協定が、政府によって実質的に反故にされ、再び政府とイスラム勢力の間で対立が高まつたという経験もある。

一般的に考えて、一旦和平合意が達成されてから権利侵害に対抗して再び抵抗を開始するというのは、きわめて難しい。まず、少数派グループ内で権利侵害に対する認識を統一することが難しく、一致して抵抗するということができない。それは二〇〇一年に政府の一方的な住民投票実施に抵抗してMNLFFの指導者ミスアリが蜂起した事件で、MNLFFのほかの指導者たちがミスアリと行動をともしなかったことにもよく現れている。また、武装解除が和平合意

Trend Report

和平合意とクレディブル・コミットメント

の条件になっていけば、和平合意後に反乱グループが武力面で劣位に置かれるのは確実だ。そうであれば、できるだけ譲歩を引き出すためにも、(自分たちも大きな譲歩をせざるをえない) 和平合意をしてしまわないほうが、利得が大きくなると反乱グループが考えることは十分ありうる。先ほどの和平合意ゲームにおいて、結果Eが戦闘による高いコストを含んだものであったとしても、Mにとって利得の大きさがEm\|Cmであれば、Mは和平合意をせず、抵抗行動を継続させるだろう。いくら和平協定がもたらす結果Aが好ましいものであったとしても、政府がそれにコミットしないことが明らかであれば、和平合意は実現しない。

●政府のクレディブル・コミットメント

エスニック紛争を深化させる原因、裏返せば、エスニック紛争を解決するカギとなる課題は複数存在する。それを前提としたうえで、以上のような議論を考えると、そうしたカギとなる課題のひとつとして、政府の和平協定に対するクレディブル・コミットメントの実現が浮きあがってくる。先ほども触れたようにこうした紛争において交渉の仲介者は存在しても、合意を執行する第三者というものは存在しない。政府が合意を実行しないとしても、制裁を与える主体が存在しない。どうすれば政府のクレデ

ィブル・コミットメントを実現することができるだろうか。和平協定をめぐる制度設計において、この問題を解決する手立てが可能となるだろうか。

一般的に言えば、少数派の重要な権利に関わる決定に関して、少数派に拒否権を与えることが有効と考えられる。政府が少数派の権限侵害に当たるとような行為を行おうとした場合、少数派がそれを防ぐことのできる拒否権の設定である。例えば先の資源管理の問題に絡めていえば、少数派自治地域の権限変更決定に自治地域の承認を必要とするような制度的な装置の確保である(法律の制定か、憲法条項の設定など)。

しかし、これだけでは不十分だろう。というのも、もうひとつの問題は政府の積極的な権利侵害ではなく、不作為であるからだ。これに対しては政府が機会主義的行動をとる余地を減らすしかない。例えば少数派自治政府の運営に国庫からの支出が適切になされていない、という不満に関しては、そもそも自治政府の財政基盤を国庫に頼っている構造そのものが問題なのである。中央政府が税金を徴収しそれを分配するという構造から少なくとも自治政府が離脱することができれば、つまり、自治政府自身が税を徴収する権限を持てば、中央政府の機会主義的行動の影響は小さくなる。もちろん、ここで自治地域だけで十分な歳入が確保できるだけの税ベースがあるかどうかという別の重要な問題が存在する。ただ、

和平協定において過度に政府からの資源の提供を期待する、それも継続的な提供を期待するような制度の枠組みを作ると、結果として政府の機会主義を助長することは確かだ。

さらに、政府に対し、合意にコミットするインセンティブを与えることが重要である。Gの得る利得の大きさがAg\|Cgではなく、Ag\|Cgとなるようにするということである。残念ながら決定打は思い当たらないが、さまざまな圧力によってGにとっては結果Cのコストが高まるようにすることは可能だろう。

もちろん、こうした提案は政治的に非常に困難なものであり、実現化に大きな労力が必要であるということは十分予測できる。また、本稿では触れなかったが、コミットメントの問題は政府だけでなく、少数派反乱グループの側にも存在する。それゆえエスニック紛争解決はそう簡単にはいかないだろう。

(かわなか たけし/在マニラ海外調査員)

《参考文献》

Fearon, James D., "Ethnic War as a Commitment Problem," Paper, Stanford University, 1995.