

第4章

南部フィリピン紛争と憲法

知花 いづみ・今泉 慎也

はじめに

2015年の人口センサスによれば、フィリピンの総人口1億98万人の91.8%がキリスト教徒（うちローマカトリックは79.5%）である。他方、イスラーム教徒（ムスリム）はフィリピン全体で606万人（6.0%）が居住し、その93.1%がミンダナオ島、スルー諸島などフィリピン南部に居住する¹⁾。これら地域には、かつてマギンダナオやスルーなどのイスラーム王朝が存在し、スペインによる植民地支配の試みに最後まで抵抗したが、19世紀末に始まるアメリカ統治時代に現在のフィリピンに組み込まれた。1970年代初頭から、これら地域においてはイスラームを標榜する分離独立を求める武装勢力と政府との対立が深刻化し、多くの死傷者と難民を生み出してきた²⁾。また、アメリカ統治時代に始まるミンダナオ島への非ムスリムの入植者の増加や長期の紛争による住民の流失などから、ミンダナオ島におい

1) フィリピンのムスリムはおおむね13の民族集団に分かれるが、モロ（Moro）人またはバンサモロ（Bangsamoro）、モロ民族と総称される（床呂 2013, 97）。

2) フィリピンにおけるイスラームの概況や南部フィリピン紛争については、床呂（2013）を参照。

でもムスリム住民の比率が低い地域も多く、それが南部フィリピン紛争の背景ともなっている（表4-1）。

フィリピンは、カトリック教徒が圧倒的多数を占める国ではあるが、憲法は政教分離の原則を採用し、カトリックに特別の地位を認めていない³⁾。むしろ、1987年憲法は、南部フィリピン紛争の解決のため、10条「地方政府」のなかでムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）の創設を規定し、ムスリムである自国民に特別の配慮を示した。1989年にARMMを実施するための組織法が制定され、さらに同年に実施された住民投票（plebiscite）により、ARMMが正式に発足した。しかしながら、ARMMの成立は、南部フィリピン紛争の終結を意味しなかった。主要な武装勢力はARMMに参加せず、その後も政府と武装勢力とのあいだで、戦闘と和平の一進一退の動きが長期にわたって続いたからである。

その後、和平交渉は段階的に進んだ。1996年になって政府はまずモロ民族解放戦線（MNLF）とのあいだで最終的な和平合意に至った。他方、MNLFから分離したモロ・イスラーム解放戦線（MILF）をはじめとする諸勢力との対立はその後も続いたが、政府とMILFとのあいだでも和平交渉が開始され、2014年に包括的協定が成立し、フィリピン社会の安定と成長の足かせとなってきた南部フィリピン紛争は大きな転換点を迎えた（和平交渉の経緯については表4-2を参照）。

しかしながら、和平合意を実現するためのプロセスは、まだその途上に

3) 1987年憲法における信教の自由および政教分離に関する規定として次のものがある。①「教会と国の分離は不可侵とする」（2条6節）。②「国教を樹立し、または宗教上の行為を自由に行うことを禁止する法律を制定してはならない。差別または優遇のない信仰告白および礼拝の自由な行使および享受は、永久に認められる。市民的または政治的権利の行使について、いかなる宗教上の審査も要求されない」（3条5節）。③「いかなる公の資金または財産も、宗派、教会、教団、宗派的組織もしくは宗教的制度、または宗教上の組織に属する神父、説教者、牧師もしくはその他の宗教的教師、もしくは高位聖職者の使用、便益または支援のため、直接間接を問わず、支出され、適用され、支払われまたは使用されてはならない。ただし、これらの神父、説教者、牧師もしくはその他の宗教的教師または高位聖職者が、軍隊、刑罰施設または政府の孤児院もしくは癩療養所に配属されたときはこのかぎりではない」（6条29節2項）。

表4-1 フィリピン国内におけるムスリムの分布

地域	総人口 (人)	ムスリム (人)	比率 (地域別) (%)	比率 (対全国) (%)
全国	100,979,303	6,064,744	6.0	100.0
南部フィリピン	24,135,775	5,646,010	23.4	93.1
IX：サンボアンガ半島（含むイサベラ市）	3,629,783	603,289	16.6	9.9
うちイサベラ市	112,788	72,182	64.0	1.2
X：北部ミンダナオ地方	4,689,302	378,019	8.1	6.2
XI：ダバオ地方	4,893,318	167,879	3.4	2.8
XII：ソクサージェン地方	4,545,276	1,032,824	22.7	17.0
うちコタバト市	299,438	228,036	76.2	3.8
XIII：カラガ地方	2,596,709	12,355	0.5	0.2
ARMM：ムスリム・ミンダナオ自治地域	3,781,387	3,451,644	91.3	56.9
（1）バシラン州 （イサベラ市を除く）	346,579	305,021	88.0	5.0
（2）ラナオ・デル・スル州	1,045,429	978,573	93.6	16.1
（3）マギンダナオ州 （コタバト市を除く）	1,173,933	974,192	83.0	16.1
（4）スルー州	824,731	816,273	99.0	13.5
（5）タウイタウイ州	390,715	377,585	96.6	6.2
その他地域	76,843,528	418,734	0.5	6.9
NCR：マニラ首都圏	12,877,253	154,840	1.2	2.6
コルディリェラ行政地域（CAR）	1,722,006	4,679	0.3	0.1
I：イロコス地方	5,026,128	10,801	0.2	0.2
II：カガヤン・バレー地方	3,451,410	6,525	0.2	0.1
III：中部ルソン地方	11,218,177	39,202	0.3	0.6
IV-A：カラバルソン地方	14,414,774	67,983	0.5	1.1
IV-B：ミマロバ地方	2,963,360	99,208	3.3	1.6
V：ピコール地方	5,796,989	7,234	0.1	0.1
VI：西部ビサヤ地方	7,536,383	8,636	0.1	0.1
VII：中部ビサヤ地方	7,396,898	13,945	0.2	0.2
VIII：東部ビサヤ地方	4,440,150	5,681	0.1	0.1

(出所) 2015年人口センサス。

表4-2 南部フィリピン紛争の経緯（1986年以降を中心に）

1968年	ムスリム研修兵180人虐殺（Jabidah事件）（3月）
1972年	マルコス大統領による戒厳令布告（9月21日） モロ民族解放戦線（MNFL）の武装闘争が顕在化
1976年	政府とMNFL、OICの仲介によりトリポリで和平交渉開始（12月23日）
1977年	政府とMNFL、トリポリ協定に署名（OIC代表参加）（サンボアング）（1月23日）
1984年	モロ・イスラーム解放戦線（MILF）創設
1989年	ムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）組織法制定 住民投票の結果、ARMMは4州のみで発足（11月）
1993年	MNLFとの休戦合意。第1回本交渉（11月）
1994年	MNLFとの第2回本交渉（9月）
1995年	MILFと停戦合意（1月） MNLFとの第3回本交渉（ジャカルタ）（11月）
1996年	MILFとの和平交渉始まる（2月） 政府とMNLFとの和平協定調印（9月2日） 和平開発特別区（ZOPAD）、南部フィリピン和平開発評議会（SPCPD）設置（10月） ミスアリMNLF議長、ARMM知事に当選。SPCPD委員長にも任命
2001年	ムスリム・ミンダナオ自治地域組織法（RA9054）制定（3月） 政府とMILFが和平交渉再開の枠組みで合意（KL）（3月） 政府とMILFが休戦合意（2001年トリポリ協定）（トリポリ、リビア）（6月） 第2回和平交渉（マレーシア） 停戦の実現（8月） 拡大ARMMの賛否を問う住民投票。新たにバシラン市とマラウィ市が参加（8月）
2002年	人道的リハビリテーション・開発に関する実施指針締結（5月）
2003年	MILFとの停戦合意、予備交渉開始（マレーシアの仲介）（3月）
2004年	ミンダナオ国際監視団（IMT）派遣（マレーシア60名、ブルネイ10名、リビア2名） ARMM選挙延期法（RA9333）制定（9月） MILFとの予備交渉開始（KL）（12月）

2005年	ARMM総選挙（アンパトゥアン（Datu Zaldy Puti C. Ampatuan）知事選出）（8月） MILFとの予備交渉（4月、6月、9月）
2006年	IMTに日本など非イスラーム諸国が参加 政府、南部フィリピン開発機構を復活
2007年	MILFとの和平交渉開始（KL）（11月）
2008年	最高裁判所、MOA-AD署名に一時停止命令（TRO）（8月4日） ARMM総選挙（8月11日） 最高裁判所、MOA-ADに違憲判決（8対7）（10月14日） IMT期限満了で撤退（11月）
2009年	国際監視団（ICT）設置で合意（9月） MILFとの交渉再開（12月）
2011年	アキノ大統領とムラドMILF議長会談（成田）（8月）
2012年	政府とMILF、枠組み協定締結（10月）
2013年	MNLFの一部勢力によるマレーシア・サバ州侵入事件（2月） MNLFの一部勢力がサンボアンガ市を襲撃・占拠事件（9月）
2014年	バンサモロ包括的協定（CAB）締結（3月27日） 移行委員会、バンサモロ基本法案を大統領に提出（4月） バンサモロ基本法案、議会に提出（優先法案に指定）（9月）
2015年	マギンダナオ州ママサバノ町で国軍とMILFほかと銃撃戦（1月）。警察特殊部隊44人を含む67人が死亡。和平交渉に影響 和平協議会設置（3月） 和平合意に基づくMILFの第一次武装解除（6月） バンサモロ基本法案修正案、上院に提出（8月）
2016年	ドゥテルテ大統領就任。連邦制導入を表明（6月） 政府、バンサモロ移行委員会を増員（行政命令）（11月）
2017年	憲法改正案議会提出（12月）
2018年	ミンダナオ島マラウィ市で国軍・警察と武装勢力との戦闘始まる（5月）。ミンダナオ島全域に戒厳令（10月に鎮圧） バンサモロ組織法成立（7月）（8月発効予定）

（出所） アジア経済研究所『アジア動向年報』（各年版）より筆者作成。2018年12月31日現在。

ある。というのも、交渉で争点となった天然資源の開発利益の分配などの問題とは別に、乗り越えなければならない課題として、憲法問題が浮上してきたからである。一連の和平交渉では既存のARMMよりも広範な「自治」が構想されてきたが、それは1987年憲法体制との緊張関係を強めるものとなった。2008年、グロリア・マカパガル・アロヨ政権のもとで政府とMILFが締結を予定していた「2001年フィリピン共和国政府とMILFとのあいだの2001年トリポリ協定（Tripoli Agreement）の先祖伝来領の側面に関する合意覚書」（Memorandum of Agreement on the Ancestral Domain Aspect of the GRP-MILF Tripoli Agreement on Peace of 2001 以下、MOA-AD）に対して、最高裁判所により違憲判決が出され、和平交渉は停滞を余儀なくされた。しかしながら、その後も双方の和平交渉団は粘り強く対話を進め、ベニグノ・アキノⅢ政権下の2012年にMILFとの和平合意に関する諸条件を定める個別分野の協定が段階的に締結され、最終的にそれらを包含する「バンサモロ包括的協定」（Comprehensive Agreement on Bangsamoro: CAB）が政府とMILFとのあいだで2014年に署名された。そして、同協定を具体化するための国内法上の措置として「バンサモロ基本法」（Bangsamoro Basic Law: BBL）が議会に提出され、アキノⅢ政権中の成立がめざされた。しかしながら、バンサモロ基本法はその違憲性を指摘する声も強く、違憲性の疑念を拭い去ることができないまま審議は停滞し、同政権の任期満了とともに同法案は廃案となった。

2016年6月に大統領に就任したロドリゴ・ドゥテルテが、南部フィリピン紛争解決のため、憲法改正による連邦制の導入の意向を示したことで、南部フィリピン紛争をめぐる憲法論争は新たな段階へと移行した（2016年7月25日施政方針演説）。連邦制論はアロヨ政権期にも提言されたことがあるが、支持率の高いドゥテルテ政権のもとで憲法改正が実現する可能性は否定できない。違憲論争のなかで手詰まりとなった和平実現を一挙に進めるものとなることが期待される一方、連邦制はフィリピンの中央・地方関係を変化させる「劇薬」でもある。また、この憲法改正論議と平行して、バンサモロ基本法案をベースとする新たなARMM組織法の制定が急速に進み、2018年に議会で可決されたことで、新ARMMが誕生する可能性が

高まった。

本章では、和平交渉のなかで構想されてきた「自治地域」と憲法とのあいだに、どのような緊張関係があるのかを検討する。本章の構成は次のとおりである。まず第1節では、出発点として1987年憲法において導入されたARMMの法的枠組みを示す。第2節では、MILFとの和平合意の実現過程において生じた違憲論争を考察し、2008年のMOA-ADで構想された「バンサモロ機構」(Bangsamoro Juridical Entity: BJE)と、それに対する最高裁判所の意見判断を検討する。第3節では、違憲判決を受けて、アキノⅢ政権期に提出されたバンサモロ基本法案とそれをめぐる憲法論議について考察する。最後に、第4節ではドゥテルテ政権における最近の動きを紹介する。

第1節 「ムスリム・ミンダナオ自治地域 (ARMM)」の形成

1-1 「自治地域」創設の背景

南部フィリピン紛争の解決のため、「自治地域」を導入する構想は、フィリピン政府とモロ民族解放戦線 (MNLF) が締結した1976年12月23日のトリポリ協定のなかですでに示されていた⁴⁾。同協定では、「フィリピン共和国の主権および領土保全の範囲内において」、フィリピン南部の13州⁵⁾

4) 本協定は、イスラーム協力機構 (OIC) の仲介でフィリピン政府とMNLFとのあいだで1976年12月にリビアのトリポリで行われた和平交渉において合意された。同協定は1977年1月にOIC代表の参加のもと、サンボアンガ市において署名された。

5) 自治区の対象とされた13州は、バシラン (Basilan), スルタン・クダラット (Sultan Kudarat), スルー (Sulu), ラナオ・デル・ノルテ (Lanao del Norte), タウイタウイ (Tawi-tawi), ラナオ・デル・スル (Lanao del Sur), サンボアンガ・デル・スル (Zamboanga del Sur), ダバオ・デル・スル (Davao del Sur), サンボアンガ・デル・ノルテ (Zamboanga del Norte), 南コタバト (South Cotabato), 北コタバト (North Cotabato), パラワン (Palawan), マギンダナオ (Maguindanao)。

に自治 (autonomy) を確立するほか、自治の具体的な内容、自治区政府の構造、交渉の進め方なども定められた⁶⁾。しかしながら、同地域におけるキリスト教徒住民の反発などもあり、政府は同協定で合意された13州全部における自治の導入に消極的であった。MNLF側が参加を拒否するまま、政府が実施した1977年4月17日の住民投票では95%以上が自治に反対する結果に終わった(アジア経済研究所 1978, 321)。さらに、1979年3月の法律(BP20)により、当時の第9地域および第12地域それぞれに地域立法議会(*Sangguniang Pampook*)を設置し、同年5月の選挙では議席を当時の与党KBLの議員が独占した(アジア経済研究所 1979, 381)。MNLFはその後の交渉においてもトリポリ協定の13州の自治を主張するが、1977年にMNLFが分裂し、MILFが成立したことなどから和平交渉は停滞した。

1986年政変後、コラソン・アキノ政権(1986~1992年)のもとで起草された1987年憲法は、南部フィリピンの自治制度を憲法上の制度とした。1989年にARMM組織法が制定され(同年8月1日施行)、それに基づき同年に行われた住民投票によりARMMが成立した。この時期にコラソン・アキノとMNLFとの協議が行われるなどの動きはあったものの、MNLF、MILFはARMMに対して反対の姿勢を示した。MNLFとの和平合意は1996年に成立したが、MILFとの和平合意はさらに10年を要することとなった。

1-2 ムスリム・ミンダナオ自治地域の制度設計

(1) 1987年憲法の規定

ARMMはどのような制度設計になっているのであろうか。まず憲法の規定をみてみよう。憲法10条「地方政府」(Local Government)は、地方政府に関する一般規定として、次のような規定を定める。第1に、フィリピン

6) 同協定は、自治区内のムスリムがイスラーム法(シャリーア)を適用する自らの裁判所をもつ権利を定めた。この規定に対応して、1977年の「ムスリム属人法典」(Code of Muslim Personal Law/ PD1083)によりシャリーア裁判所がフィリピン南部に創設された。フィリピンにおけるイスラーム法の状況については、森(2013)を参照。

共和国の「領域のおよび政治的下部機構」(territorial and political subdivision)は、「州、市、町およびバラングイ」で構成する(10条1節)。第2に、領域的・政治的下部機構は自治を享受する(10条2節)。第3に、地方政府は、その地域内の国の富の利用および開発により得られた収益につき、直接的な便益による当該収益を住民と共有することを含む法律の定める方法により、衡平な持分に対する権利を有する(10条7節)。なお、地方政府制度の詳細は、1991年地方政府法典(Local Government Code)により定められる。

つぎに憲法は、自治地域(autonomous regions)についての通則的規定をおく。憲法10条15節は「共通かつ独特の歴史のおよび文化的遺産、経済的および社会的構造ならびに他の関連する性質を共有する州、市、町および地理的地域によって構成されるムスリム・ミンダナオおよびコルディリェラの自治地域が、フィリピン共和国の憲法および国家主権ならびに領土保全の枠内において創出される」と規定する。

自治地域の創設は、公示された住民投票で構成単位によって投じられた票の多数によって承認された場合に効力を生ずる(10条18節2項)。住民投票において賛成に投票した州、市および地理的地域のみが当該自治地域に含められる(10条18節2項但書)。

自治地域政府の構造は、組織法によって定められる(10条18節)。憲法は、自治地域政府が執行部と立法議会とによって構成され、いずれも自治地域を構成する州や市などの政治単位から選挙され、かつ代表しなければならないとする。組織法は、「憲法および国家法の規定に適合した属人法、家族法および財産法上の管轄権を有する特別裁判所」をおくと定める(10条18節)。

自治地域と国家政府(national government)との関係について、憲法または法律によって自治地域に付与されていないすべての権能、機能および責務は国家政府に属する(10条17節)。また、大統領は、法律が誠実に執行されることを確保するため、自治区に対する一般的監督権(general supervision)を行使する(10条16節)。

自治地域の立法事項として、憲法は、①行政組織、②歳入源の創出、③

先祖伝来地および天然資源 (ancestral domain and natural resources), ④身分, 家族および財産上の関係 (personal, family, and property relations), ⑤土地および農村計画開発, ⑥経済, 社会および観光の開発, ⑦教育政策, ⑧文化遺産の保全および開発, ⑨当該地域の人民の一般福祉の増進のため法律によって授権されるその他の事項 (10条20節) を列挙する。

自治地域内の平和と秩序の維持は, 法令に従って組織, 維持, 監督および利用が行われる地方警察機関 (local police agencies) の責任であり (10条21節), 他方, 自治地域の防衛および安全保障は国家政府の責任とされる (10条21節後段)。

(2) 組織法の制定と住民投票

1987年憲法は, 最初の議会は, 両院が組織されたときから18カ月以内に自治地域の組織法を制定する (10条19節)。組織法の制定にあたっては, 議会は, 「地域諮問委員会」 (Regional Consultative Commission: RCC) の支援および参加を受ける。地域諮問委員会の委員は, 諸セクターの団体が提出した候補者リストのなかから大統領が任命する (10条18節)。

この規定に従い, 議会は, 1988年3月にムスリム・ミンダナオ地域諮問委員会設置法 (RA6649), 同年6月にコルディリエラ地域諮問委員会設置法 (RA6658)⁷⁾ を制定し, 各委員会において組織法の起草が行われた。

議会は, 1989年に「ムスリム・ミンダナオ自治地域組織法」 (RA6734) (1989年8月1日大統領承認) を制定した。これを受けて, ミンダナオ地域13州9市で住民投票が実施されたが, 同法を承認したのは4州のみであった。キリスト教徒が多い地域で反対が多かったほか, ムスリムのなかにも自治地域に慎重な姿勢をとる人が多かったのである (野沢1990, 325)。

7) コラソン・アキノ政権下においては, 行政命令220号 (EO220, 1987) により, 自治地域発足までの暫定的行政機関としてコルディリエラ特別行政区が設置されたが, 1989年のコルディリエラ自治地域組織法 (RA6766) に基づくレファレンダムにおいて賛成多数となったのはイフガオ州のみであった。最高裁判所は1990年12月に「イフガオ州のみの賛成では憲法および設立法の規定に合致しないことから, コルディリエラ自治地域は成立しない」との判断を示した。その後, 1997年に再びコルディリエラ自治地域設置法 (RA8438) が成立し, 本法に基づくレファレンダムが1998年に行われたが, このときも自治地域の創設は承認されなかった。

フィデル・ラモス政権期（1992～1998年）において、1993年に停戦が合意され、和平交渉が開始された。1996年9月2日に政府とMNLFは最終和平協定（final peace agreement）をインドネシアのジャカルタにおいて調印した。交渉ではMNLFゲリラの国軍、国家警察への編入などが争点となった。合意実現プロセスは、第1段階として、ミンダナオ14州9市を対象とする和平開発特別区（Special Zone of Peace and Development: ZOPAD）およびそこでの和平監視機構として南部フィリピン和平開発評議会（Southern Philippines Council for Peace and Development: SPCPD）を設置し、第2段階として、ARMM組織法の改正と新たな住民投票を行うことが合意された（野沢 1997, 307-309）。

和平開発特別区および南部フィリピン和平開発評議会において、諮問会議（Consultative Assembly）が創設された。これと並行して、1996年のARMM選挙では、MNLF議長のヌル・ミスアリ（Nur Misuari）^{8）}が与党推薦候補としてARMM知事に当選し、また、南部フィリピン和平開発評議委員長にも就任した（野沢 1997, 307-309）。

和平合意に従ったARMM組織法の改正は、アロヨ政権期の2001年に実現し（RA9054／2001年3月31日承認）、ARMMの大幅な見直しが行われた。改正法および同合意に基づき、追加的な住民投票が行われ、マラウィ市（Marawi City）とバシラン州（イサベラ市を除く）がARMMに加わることになった（Santos, M. 2013, 29）。2018年末現在、ARMMは、タウイタウイ（Tawi-Tawi）、スルー（Sulu）、バシラン（Basilan）、ラナオ・デル・スル（Lanao del Sur）、マギンダナオ（Maguindanao）の5州で構成され、2つの市、113の町、2470のバランガイが含まれる（Santos, M. 2013, 29）。

改正ARMM組織法は、18条で構成され、憲法の構成に対応するものが多い（表4-3参照）。ARMMの政府は、立法部としての地域議会（regional

8）ミスアリは、1996年にARMM知事に就任したが、その行政手腕が疑問視されるなか、2001年11月に政府施設を攻撃する行動を起こした。その後、逃亡先のマレーシアで拘束され、フィリピンで有罪判決を受けて収監された。MNLF内では、2001年4月にミスアリの議長から解任する動きがあり、同年11月のARMM知事選ではパロウク・フシン（Parouk S. Hussin）MNLF副議長が当選した（川中 2002, 106）。

表4-3 バンサモロ組織法の構成の比較

バンサモロ組織法 (RA11054) 2018年	バンサモロ基本法案 (BBL)	ARMM組織法 (2001年改正)
前文	前文	前文
1条 名称および目的 (3)	1条 名称および目的 (3)	1条 名称および目的
2条 バンサモロ・アイデンティティ (2)	2条 バンサモロ・アイデンティティ (3)	
3条 領域管轄権 (5)	3条 領域 (7)	2条 自治地域 (3)
4条 一般原則および政策 (10)	4条 一般原則および政策 (8)	3条 指導原則および政策 (17)
5条 政府の権限 (3)	5条 政府の権限 (4)	4条 政府の権限 (6)
6条 政府間関係 (6)	6条 政府間関係 (10)	5条 政府間関係 (7)
7条 バンサモロ政府 (42) バンサモロ議会／執行官	7条 バンサモロ政府 (34) バンサモロ議会／執行官	6条 立法部 (20) 7条 執行部 (24)
8条 ワーリー (6)	8条 ワーリー (4)	
9条 基本権 (28) 社会正義／教育に対する権利	9条 基本権 (21) 社会正義／教育に対する権利／ 健康に対する権利／芸術および スポーツ・文化	10条 先祖伝来領、先祖伝来地 および農地改革 (8) 15条 社会的正義・サービス・ 制度その他の関心事 (9) 14条 教育・科学技術・芸術・ スポーツ (27)
10条 バンサモロ司法制度 (20)	10条 バンサモロ司法制度 (28) 伝統的／部族的司法制度／地方 裁判所／代替的紛争処理制度／ バンサモロからの裁判官	8条 司法行政 (24)
11条 国防および安全保障、公 の秩序および安全ならびに沿岸 警備サービス (7)	11条 公の秩序と安全 (18)	13条 公の秩序と安全保障 (13)
12条 財政的自律 (41) 財源／交付金／借款／補助金・ 拠出／経済協定・条約／政府所 有・支配法人／天然資源の探 査・開発・利用の共有／政府間 財政政策委員会	12条 財政的自律 (40) 財源／交付金／借款／補助金・ 拠出／経済協定・条約／政府所 有・支配法人 (GOCCs)・金融 機関／天然資源の探査・開発・ 利用の共有／政府間財政政策委 員会	9条 財政的自律 (15)
13条 地域経済および公有財産 (39) 持続可能な開発／天然資源／貿 易・投資・観光／公共事業・イ ンフラストラクチャ／輸送・ 通信	13条 経済および公有財産 (31) 持続可能な開発／天然資源／貿 易・産業／銀行・金融／輸送・ 通信／シャリーア司法制度	12条 経済および公有財産 (36)
14条 復興および開発 (2)	14条 復興および開発 (2)	11条 都市・農村の計画・開発 (4)
15条 住民投票 (11)	15条 住民投票 (10)	
16条 バンサモロ移行当局	16条 バンサモロ移行当局 (13)	16条 一般規定 (9)
17条 修正、改正および廃止 (1)	17条 修正および改正 (1)	17条 修正または改正 (3)
18条 最終規定 (6)	18条 最終規定 (5)	18条 経過規定 (19)

(出所) 筆者作成。

(注) カッコ内は節 (Section) の数。

assembly), 執行部としての地域長官 (regional governor) がおかれる。司法制度は全国統一であるが, ARMMには特別裁判所 (special courts) としてシャリーア裁判所が設置される (Santos, M. 2013, 30)。自治政府の立法権は, 国民発議, レファレンダムにより人民に留保されるものを除いて, 地域議会に属する (ARMM組織法6条1節)。地域議会は, 各選挙区につき3人の公選議員と公選議員総数の15%以下のセクター代表 (sector representatives) により構成される (6条2-3節)。このセクターは, 農業, 労働, 都市貧困者, 障害者, 固有文化共同体, 若者, 女性のほか, 地域議会が定める (6条3節)。セクター別代表は必要な立法が地域議会により制定されていないため, まだ実施されていない (Co et al. 2013, 133)。議員の任期は3年 (6条4節) で, 在職期間は3期に制限される (4選禁止, 6条5節)。執行権は, 公選の自治地域知事 (regional governor) に付与される (7条1節)。

ARMM議会は, 1990年から活動を開始し, 現在は2013年6月に選挙された第9議会となっている。ARMM議会が制定する法令は「ムスリム・ミンダナオ法」(Muslim Mindanao Acts: MMA) という法形式をとる⁹⁾。ムスリム・ミンダナオ法も司法審査に服する¹⁰⁾。

ARMMは創設からすでに30年近くが経とうとしているが, 同地域の経済・社会指標はフィリピン国内の他地域に比べてまだ低く, 効果を上げているとは言い難い (Co et al. 2013)。

9) ARMMのウェブサイトから2012年までに302のMMAが制定されたことがわかる。なお, その後の情報は更新されていない (2018年10月31日現在。https://armm.gov.ph/muslim-mindanao-acts)。

10) 改正ARMM組織法7条19節は, ARMM議会に州の創設を授権しており, それに基づきARMMはマギンダナオ州内にシャリフ・カブンスアン (Shariff Kabunsuan) 州を設置した。州の創設にともない, 新たに下院議席が配分されるかが争点になった訴訟において, 最高裁判所は, 州の創設は議会の法律によるべきとして, ARMM議会に州の創設権限を与えた当該条文を違憲とし, また, 新たな州の創設自体も無効とした (Sema v. COMELEC, G.R. No. 177597 & 178628, July 16, 2008)。

第2節 バンサモロと2008年最高裁判所違憲判決

2-1 先祖伝来領合意

(1) 背景

上述のように、MNFLとの停戦合意を受けて、2001年にARMM組織法の全面改正とそれに伴う新たな住民投票によるARMMの拡大が行われた。しかしながら、MILFや新興のアブサヤフなどの諸勢力との対立が続き、南部フィリピン紛争の全面的な解決には至らなかった。ラモス政権期において本格化してきたMILFとの和平交渉が大きな進展を示すのは、アロヨ政権期に入ってからのことである。

一連の交渉の結果として、フィリピン政府とMILFは、2008年8月5日にマレーシアのクアラルンプールにおいて、MOA-ADを締結することを予定していた。しかしながら、北コタバト州 (Province of North Cotabato)、サンボアンガ市 (City Government of Zamboanga) およびイリガン市 (City of Iligan) 等が、MILFとの交渉を目的にフィリピン政府が設置した和平交渉団 (Peace Negotiation Panel: PNP) 等を相手に、MOA-ADの締結の禁止を求める訴えを提起した。8月4日に予定されていた署名直前に、最高裁判所は原告の求める差し止めを認め、裁判所の命令によりMOA-ADの締結は停止された。2008年10月の判決において最高裁判所はMOA-ADが違憲であると宣言した¹¹⁾。この判決の直後には、MILFと政府軍との激しい戦闘が起り、2010年半ばまで続いたこの戦闘によって、70万人を超える国内難民が発生した (床呂 2013, 103)。

11) Province of North Cotabato v. Government of the Republic of the Philippines Peace Panel, G.R. No. 183591, 183752 & 183893, October 14, 2008. 本訴訟は、北コタバト州、サンボアンガ市、イリガン市、サンボアンガ・デル・ノルテ州ほか私人1名の5原告が訴えを提起し、併合されたものである。このほか、イサベラ市、リナモン町、スルタン・クダラット州、その他の私人・団体による10の訴訟参加の申立てがあった。主たる被告は、政府の先祖伝来領に関する和平交渉団である。

(2) MOA-ADの概要

MOA-ADの眼目は、南部フィリピンに、高度の自治を認められた新たな政治体として、「バンサモロ機構」(BJE)を創設することにあった。BJEは既存のARMMと比べてどのような特色をもち、そしてそれはどうして違憲と判断されたのであろうか。

MOA-ADは、BJEの組織や権限についてのコンセプトを定める短い文書であり、その詳細は将来、締結される「包括的協定」(comprehensive compact)において詳細を定めることが予定されていた。MOA-ADは、「コンセプトおよび目的」、「領域」、「資源」、「ガバナンス」という項目からなる。BJEの構成要素である人、領域、政治制度の記述をみてみよう。

まずMOA-ADは、新たな人のカテゴリーとして「バンサモロ人民」(Bangsamoro people)を示す。「自らを『バンサモロ』として同定し、および受け入れられることは、ミンダナオにおけるすべてのモロおよびすべての先住民の生まれながらの権利である。バンサモロ人民とは、征服および植民地化の時にミンダナオ島ならびにパラワン島およびスルー諸島を含むその近隣諸島の現地民または元々の居住者およびその子孫をいい、混血であるか完全な現地民の血統(of mixed or full blood)であるかを問わない。また、配偶者およびその卑属はバンサモロと分類される。先住民の選択の自由は尊重される」と定める。

つぎに、領域については郷土(homeland)という概念を設定する。MOA-ADは、「バンサモロ人民の人的かつ経済的ニーズならびに政治的熱望に応えるため、バンサモロ郷土の基礎を定めることが不可欠である。領域的管轄権ならびに天然の富と家産たる地理的範囲はすべてのバンサモロ人民の社会的、文化的小および政治的なアイデンティティと誇りを示す。郷土の所有権は、超記憶的過去から先祖により画定されてきた、(中略)占有の優先的権利により、専らバンサモロ人民に属する」と定める。また、BJEは、先祖伝来領(ancestral domain)、および、譲渡可能地であるかどうかを問わず、先祖伝来地(ancestral lands)に関する権限および管轄権を有する。資源開発利益の分配においては、BJEが75%を取得することが明記された。

2-2 最高裁判所判決の争点

(1) 司法判断の可能性

MOA-ADの締結の禁止を求める訴えを認めた最高裁判所は、まず、被告側（和平交渉団）が前提問題として提起した司法判断可能性、つまり司法審査の対象となるかどうかを検討し、「本請求は、裁判するに値する」（ripe for adjudication）と結論する。その理由として、被告人たる和平交渉団が、影響を受ける地方政治単位（州、市など自治体）またはコミュニティへの相談を怠ったことは、第1に、和平交渉団を設置した行政命令3号（EO3, 2001）に定める和平交渉団の任務を逸脱すること、第2に、被告が憲法改正を保証する行為をしたことにより、その権限を超越したこと、第3に、司法が判断を控えるべき政治問題の法理は本件には適用されず、司法審査の適切な事項であることが挙げられる。

つぎに、最高裁判所は原告適格について検討する。裁判所は、この請求が最上位の公益であり、かつ超越的な重要性をもつ憲法問題を含むゆえに、リベラルな立場、つまり原告適格をより広く認める方針を採用し、本件についても原告適格を認める、と判示した。また、差し止めによりMOA-ADの署名が行われなくなったことで、本件は司法判断の意義が失われた（moot）という被告側の主張について、裁判所は、法的な利益のない訴訟を扱わないという原則（moot and academic principle）の例外であるとした。判決は、その理由として、(a) 深刻な憲法違反が含まれていること、(b) 当該状況の例外的な性質と公益性の高さ、(c) 裁判所、法曹および公衆の指針となる原則の定式化の必要性、(d) 本件の審査を回避したとしても、再び同様の状況が起り得るという事実の4点を示した。とくに最後の点について、MOA-ADはトリポリ協定の実行に必要な一連の協定のひとつであり、フィリピン政府とMILFとの再交渉の結果、同じような条文を含むものになる可能性があるという理解を示した。その一方で、原告が求めていたMOA-ADの署名の禁止やその内容の開示を求める請求については、すでにMOA-ADの締結が中止され、MOA-ADの内容も開示されたので、審査の必要がないとし、判決の対象に含めなかった。

判決は、本事件における実体的な争点としてとくに次の2点を検討す

る。第1は、和平交渉団がMOA-ADの交渉および主導をしたときに、公的協議（public consultation）および情報に対する権利に関する憲法および制定法の規定に違反したか否かという点であり、第2に、MOA-ADの内容が憲法および法令に違反するかという点である。両者について、最高裁判所は法令違反および違憲であるとの判断を下した。以下、議論の詳細をみてみよう。

(2) 協議プロセスの欠如による裁量権の濫用

まず第1の点について、最高裁判所は、憲法が定める2つの権利に着目する。ひとつは人民の「情報に対する権利」（right to information）（憲法3条7節）であり、もうひとつはその権利を保護するためのセーフガードとして、公益を含むすべての「業務」（transactions）の完全な公的開示（full public disclosure）を行う国の政策（2条28節）の規定である。判決は、これら公的権利の派生として、公的協議に対する権利（right to public consultation）が想定されるとみなし、本件においては、少なくとも関連する3つの法令が、憲法上の要請により和平アジェンダに関係する事項について人民が自らの意見を求められる権利（right to be consulted）を正当化するとした。第1に、和平交渉団に関する行政命令3号は、全国および地方レベルの継続的協議やコンセンサス構築のための場について詳細に定めており、それゆえに、和平交渉の相手や社会の関係セクターとの定期的な対話を行うことは大統領顧問の義務であった。第2に、1991年地方政府法典（RA7160）は国のすべての公務員に、環境や人間のエコロジーに重大な影響を与えるプロジェクトやプログラムの前に協議を行うことを要求する。MOA-ADは、バンサモロ人民に膨大な土地の所有権を一方的に付与するものであり、それ以外の多くの人民を総合的な環境から追い出す可能性もっている。第3に、1997年先住民権利法（RA8371）も先祖伝来領の承認および画定のための明確な手続を定め、とくに固有文化共同体もしくは先住民の自由かつ事前に情報の与えられた同意を確保することを求めている。この法律の下では執行部門も政府機関も、協定や和解を通じてそのような土地画定を行う権限を付与されていない。以上のことから、和平交渉担当の大統領顧問が、これら法令が要求する協議プロセスを実行しなかつ

たことは、その裁量権の重大な濫用に当たる、と最高裁判所は判断した。

(3) 憲法適合性

本件において最も重要な論点であるMOA-ADの憲法適合性について、最高裁判所は、次のような理由から憲法に適合しないと判断した。

まず、最高裁判所は、MOA-ADの特定の規定ではなく、その根底にあるコンセプト、つまり共和国政府とBJEとのあいだに構築されることが想定される連合的關係 (Associative Relationship) そのものが違憲である、とした。なぜならば、このコンセプトは、連合的実在が国家であることを前提とし、かつそれが独立の途上にあることを示唆するからである。

また、原告の主張によれば、MOA-ADのなかに「現行の法的枠組みに適合しない条項は、当該枠組みが修正されなにかぎり効力を生じない」という規定があるが、最高裁判所は、この条項が上述のような欠陥を救済するものではないと述べる。なぜならば、和平交渉団に対して大統領が発した2001年3月1日付の指示書 (memorandum of instructions) においては、フィリピン共和国の主権と領土保全の原則のもとに交渉が行われるべきことが宣明されているが、連合的關係を確立する条項を含める権利を授権する規定はないからである。かかる条項は、実質的に憲法および法律の必要な修正が実際に行われることを保証するものであり、和平交渉団はもちろん、大統領自身もそのような保証を行う権限をもたない。憲法の修正は、議会、制憲議会または国民発議による人民に付与された権限であり、執行府はそのプロセスに不当な影響力を与えるか、または介入することを通じてしか修正結果を確保することができない。したがって、MOA-ADが国際法上フィリピンを拘束するような国際協定ないしは一方的宣言には当たらないとしても、被告人による憲法修正を保証する行為そのものが憲法違反であり、MOA-ADに致命的な欠陥を与えるのである、と最高裁判所は結論する。

2-3 判決をめぐる論争

本判決は違憲を宣言したものの、評決は8対7の僅差であり、裁判官の意見は大きく分かれた。反対意見の多くは、司法判断可能性といった前提的問題に向けられた。判決文では「裁量権の甚大な濫用は、完了した行為

につき性格づけられるのであって、完了していない行為ではない」(アントニオ・エドゥアルド・ナチュラ (Antonio Eduardo B. Nachura) 判事反対意見), 「争われている協定は署名されていない協定であり, 署名されていない書面を違憲と宣言することができない」(プレスビテロ・ヴェラスコ (Presbitero J. Velasco, Jr.) 判事反対意見), との見解が示された。また, ミニタ・チコ・ナサリオ (Minita V. Chico-Nazario) 判事は, 「執行府は, 和平交渉において十分な交渉のための余地を与えられるべきであり, そのなかで現行憲法が認めるものを超える解決策を申し出ることまで妨げられるべきではない。かかる解決策は完全に適法な手段によって憲法の修正が行われることを条件として合意される場合に限る」と指摘する。

和平交渉にかかわってきたサントスは, この判決に対して包括的な批判を展開する。まず, 上述のナサリオ判事の反対意見を参照しつつ, 和平交渉は憲法の枠の外で考えられるべきであると論じ, また, 判決は, MOA-ADの連合的關係に関する規定を検討したうえでMOA-ADの根底にあるコンセプトそのものを違憲としたのではなく, 「自由連合」や「連合国家」に関する国際法および歴史の検討に基づくものであったと指摘する。そして, 連合的關係は, これから交渉する包括的協定のなかで具体化されるものであり, 最高裁判所が, 連合的実体が国家であり, 独立に向かっていると結論するのは時期尚早である, とした (Santos, S. 2009, 265-266)。

その一方で, 法学者・法曹には違憲判決を支持するものが多いようである。元控訴裁判所首席判事のヴィセンテ・メンドーサ (Vicente V. Mendoza) は, この合意書の調印式には, フィリピン政府の外相が出席し, マレーシア外相の立ち会いのもとでMILFとの署名が予定されていたことを重視し, 和平交渉推進派が主張するようなMOA-ADのなかの憲法に適合しない規定は将来的に憲法改正が必要となる項目のリストにすぎないという説明に疑問を呈する。

また, このMOA-ADの内容については, BJEが準独立国 (a semi-independent state) であることを前提とするものであるからこそ, MOA-ADの内容はあえてフィリピン憲法やARMM組織法との整合性を意識するものにはならなかったとする (Mendoza 2008, 491)。MOA-ADのなかで憲

法や組織法について言及する代わりに、それらを単に「既存の法的枠組み」と称することもBJEが準独立国としてとらえられていることのあらわれと解する（Mendoza 2008, 491, n. 24）。さらに、仮にBJEの独立を承認する行為を大統領の大権行為に当たると位置づけたら、本件は司法審査が及ばない政治問題として処理することでMOA-ADの無効を免れ得たかもしれないとしたうえで、はたして実際にその地域の住民がミンダナオ和平の名のもとに独立を望んでいるのかという点が甚だ疑問であると述べる。

以上のように、本判決の理由づけについては賛否が分かれた。本判決をめぐる論争で重要な点は、和平合意がそのままの形で実現することは現在の憲法の枠組みのなかでは困難であるという認識が、和平交渉当事者と、違憲判決支持者のあいだで共有されていることが明らかになったことである。これは、次節でみるように、バンサモロ基本法案を現行憲法の枠内で具体化しようとする試みが失敗したこととも通底する。

第3節 バンサモロ基本法案の合憲性問題

3-1 MILFとの和平合意の実現

MILFとの交渉は、アキノⅢ政権のもとで継続された。同政権は、当時フィリピン大学法学部長のマルヴィック・ビクトール・レオネン（Marvic M. V. F. Leonen）を座長とする和平交渉団を設置し、テレシタ・ギン・デレス（Teresita Quintos-Deres）和平プロセス担当大統領顧問（Presidential Adviser on the Peace Process）によって交渉を再開した。和平交渉には、マレーシア、イスラーム協力機構（Organization of Islamic Cooperation: OIC）、ノルウェー、日本政府等が関与し、2011年には成田でアキノⅢとムラド・エブラヒム（Murad Ebrahim）MILF議長との直接会談が実現した（知花 2013, 304）。

2012年10月には、フィリピン政府とMILFとのあいだで「枠組み合意」（Framework Agreement）が調印され、その後は4つの付属文書について交渉が進められた¹²⁾。

2013年には、「移行期間の統治体制」, 「財源調達と富の配分」, 「権限分担」の3項目について合意され、2014年1月にはMILFの武装解除の方法などを定める「正常化」が合意された(鈴木 2014, 344)。交渉過程において、最も難航したのは、「財源調達と富の分配」であった。「石油や天然ガスなどの化石燃料からの収益配分はバンサモロ50%, 中央政府50%となったが、その他、非金属鉱物の探査・開発・採掘などからの収益は100%がバンサモロに、金属鉱物はバンサモロ75%, 中央政府25%に、そしてバンサモロ地域から徴収された国税も75%が同自治政府へ配分される形」で政府側が譲歩した(鈴木 2014, 344)。国税の配分については、現行のARMMの70%よりも大きく、議会による詳細な審議なしの総額自動歳入になる予定となっており、配分条件がARMMよりもバンサモロに有利となった(鈴木 2014, 344)。

2014年3月27日、フィリピン政府とMILFは、「バンサモロ包括的協定」(CAB)¹³⁾に調印し、ここに南部フィリピン紛争は解決に向けた最終局面に入った(鈴木 2015, 360)。そして、ARMMに代わる自治組織として、「バンサモロ」(Bangsamoro)が設置されることがこの協定に定められた。

同協定の実施プロセスは、第1に、政府およびMILFの代表からなる移行委員会(transition commission)がバンサモロ基本法案を起草し、第2に、同法が議会で承認され、かつ住民投票により承認されると、バンサモロが成立し、既存のARMMは廃止される、というものであった。

移行委員会は、大統領による行政命令120号(EO120, 2012)¹⁴⁾により設

12) 調印式では、レオネン政府交渉団長とイクバルMILF交渉団長が署名を行った。調印式には、アキノⅢ大統領、ムラドMILF議長、マレーシア首相、OIC事務局長、国際コンタクトグループ(ICG)参加国として日本、イギリス、トルコの各国政府代表、IMT等が出席した(知花 2013, 304)。

13) 包括的協定は、(1)バンサモロ枠組み協定(Framework Agreement on the Bangsamoro)、(2)移行様式・取決めに関する付属書(Annex on Transitional Modalities and Arrangements)、(3)一般歳入および富の共有に関する付属書(Annex on Revenue General and Wealth Sharing)、(4)正常化に関する付属書(Annex on Normalization)、(5)権限分担に関する付属書(Annex on Power Sharing)、(6)バンサモロ水域の事項に関する補遺(Addendum on the Matter of Bangsamoro Waters)から構成される。

置され、MILF側の和平交渉団長のモハグハ・イクバル (Mohagher Iqbal) を委員長とし、MILF側7人、政府側7人の合計15人で構成された (鈴木2014, 344)。

移行委員会は2014年4月に法案を大統領に提出し、大統領府の法律顧問による修正を受けて、政府とMILFとのあいだで再交渉が行われた (鈴木2015, 360)。同年9月10日に法案は議会に提出され、優先法案とされた (鈴木2015, 360)。

3-2 バンサモロ基本法案の概要

バンサモロ基本法案は、前文、1条「名称および目的」、2条「バンサモロ・アイデンティティ」、3条「領域」(Territory)、4条「一般原則および政策」、5条「政府の権限」、6条「政府間関係」、7条「バンサモロ政府」、8条「ワーリー」(Wali)、9条「基本権」、10条「バンサモロ司法制度」、11条「公の秩序と安全保障」、12条「財政的自律」、13条「経済および家産」、14条「復興および開発」、15条「住民投票」、16条「バンサモロ移行当局」(Bangsamoro Transitory Authority)、17条「修正および改正」、18条「最終規定」から構成される。以下では、違憲論の論点となったところを中心に、バンサモロ基本法案の概要をみてみよう。

既存のARMMに代わる政治的実在 (Political Entity) は「バンサモロ」とされる (法案1条2節)。バンサモロの成立とともにARMMは廃止される (同18条5節)。バンサモロを構成する人的要素として、「バンサモロ人民」を、「征服および植民地化の時にミンダナオおよびスルー群島ならびにパラワンを含む接続する諸島の現地民または本来の住民 (natives or original inhabitants) とみなされる者ならびに混血であるか純血であるかを問わず、その子孫は、生得的帰属または自身による帰属 (ascription or self-ascription) により、自らをバンサモロと同定する権利を有する」(同

14) フィリピン大学法学部のマガリョナ教授は、この行政命令が、必要であれば大統領が憲法改正も提案できることを支持する点について、憲法を蹂躪するものと批判する (Magallona 2015, 27-28)。

2条1節)と定める。その一方で、「他の先住的人民の選択の権利」が尊重されることを明記する(同2条2節)。

領域的要素として、バンサモロ領域(Bangsamoro Territory)は、中核領域(Core Territory)、隣接領域(Contiguous Territory)およびバンサモロ水域(Bangsamoro Waters)により構成される(同3条「領域」)。中核的領域とは、(a) ARMMの現行の地理的範囲、(b) 2001年の人民投票においてARMMに含められることに賛成が多かった北ラナオ州や北コタバト州の一部¹⁵⁾、(c) コタバト市・イサベラ市のほか、(d) バンサモロ基本法案承認前の2カ月前までに地方政府単位の決議または登録有権者10%以上の申立てによりバンサモロに含められることが求められた隣接地域からなる(同2条2節)。他方、隣接領域は、中核領域外の隣接する地域で、時期を問わず登録有権者の10%以上の申立てによる人民投票の有効投票の過半数の賛成で領域の一部となる地域をいう。バンサモロ領域は、フィリピンの一部であることが明記される(同3条1節)。

統治構造については、議院内閣制を採用する(同4条2節)。バンサモロ政府は、(1)バンサモロ議会(Bangsamoro Parliament)、(2)議員の過半数により選挙される首相(Chief Minister)(同7条28節、29節)、(3)首相が任命する大臣等による内閣(Cabinet)で構成される。バンサモロ議会の定数は60人以上とされ、法律の定めによる(同7条4節)、選挙方法は小選挙区から40%、地域政党比例名簿から50%が選挙されるほか、セクター別代表に議席10%が留保される(同7条5節)。議員の任期は3年とされ、3期を超えることはできないとされる(同7条11節)。このほか、イスラム教徒が多い国などでみられる宗教的指導者としてワーリー職が設けられている(同8条)。ワーリーは「精神的指導者」(titular head)(同8条

15) バンサモロ基本法案3条2節bは、中核的領域に「2001年の住民投票においてARMMに含められることに賛成したラナオ・デル・ノルテ州内のBaloi, Munai, Nunungan, Pantar, Tagoloan, Tangkalの町ならびに(北コタバト州の〔引用者補足〕Kabacan, Carmen, Aleosan, Pigkawayan, Pikit, Midsayapの町のすべてのバラングイ)を含める。後者の6つの町は、住民投票において賛成多数であったが、ARMMと隣接していないなどの理由でARMMには含められなかった。

1 節) とされ、首相の就任宣誓を執り行うとされる (同 6 条 31 節)。このほか、バンサモロ人権委員会 (同 9 条 7 節) の規定がある。

司法は中央政府の権限であるが、バンサモロ司法制度 (同 10 条) はムスリムのみにも適用されるシャリーアと先住的人民のための伝統的または部族的司法制度を定める (同 10 条 1 節)。

バンサモロ基本法案には、中央政府とバンサモロとのあいだの権限の配分の規定をおいている。一般に連邦制国家においては、憲法や法律において連邦政府と州政府とのあいだの権限の配分を定めるルールをおくのが通例であり、同様に単一国家であっても一定の自治区を認める場合にそのような規定がおかれるのが通例である。政府とバンサモロ政府との権限の配分は、CAB および「権限分担附属書」(annex to power sharing) で合意され、その内容をバンサモロ基本法によりさらに具体化している。バンサモロ基本法の規定によれば、(1) 中央政府により保持される権限および管轄権である留保権限 (reserved powers) (同 5 条 1 節) (2) バンサモロと中央政府が共有する、つまり両者がともに行使する競合的権限 (concurrent powers) (同 5 条 2 節)、(3) 専らバンサモロ政府に属する権威および管轄権である専属的権限 (exclusive powers) (同 5 条 3 節) に分けられる。

中央政府の留保権限には、CAB および附属書にある「防衛および対外的安全保障」、「外交政策」、「共通市場およびグローバル貿易」、「貨幣鑄造および金融政策」、「市民権および帰化」、「郵便サービス」のほか、「移民」、「通関および関税」、「知的財産権」を加えた 9 項目とされた。なお、両当事者の合意によりそれぞれの権限が追加されることが明記された。競合的権限には 14 項目、排他的権限に 26 項目が定められた。このほかに、既存の ARMM に付与されていた権限はバンサモロ政府に移転されることが明記される (同 5 条 4 節。ほかの排他的権限は a.~f.(a)-(p))。

3-3 バンサモロ基本法案の違憲性をめぐる議論

バンサモロ基本法案は、MOA-AD を違憲とした最高裁判所判決をふまえて起草されたものであるが、その違憲性を指摘する声は強かった。上院の憲法修正法典改正委員会の報告書は、法案が憲法改正を要すると結論す

る (Senate 2015)。また、バンサモロ基本法案が国土を分断 (dismemberment) するものであることから憲法との適合性が問題になり、それゆえに議会がそのような立法を行う権限を有するかが問題になるとしている (Bacus 2015)。

(1) 中央政府とバンサモロ政府との関係

バンサモロ基本法案の批判論者のひとりであるフィリピン大学法学部のメルリン・マガリオナ教授 (Merlin M. Magallona) は、中央政府とバンサモロ政府とのあいだの権限配分に関する規定は、バンサモロ政府との関係において、中央政府はそれに留保されていない権限を行使できないことを示唆する、と指摘する。この理解に従うと、交渉当事者は、「政府の権限を決定する契約的關係を結び、また、国民政府の一部をなす自治地域の創設を行う法的権限および主体性をもつと想定するが、政府権限を断片化し、留保権限などのカテゴリーに分割することを正当化する基礎を現行の憲法に見出すことはできない」と批判する (Magallona 2015, 20-21)。

(2) 憲法上の自治地域とバンサモロ政府

バンサモロ基本法案の違憲論のもうひとつの視座は、バンサモロ政府は憲法が予定する「自治地域」(autonomous region) として正当化できないということである。

違憲論者は、「バンサモロ基本法は中央政府から相対的に独立して機能することを意図された、それ自身の領域、人口、政府および天然資源を備えた政治システムをフィリピン国内に創設」するものであり、「憲法により自治地域に与えられた性質をはるかに超えて、権限、機能および責任」を有する組織となる点を批判する。

違憲論者は、自治地域を定める1987年憲法9条15節の「この憲法およびフィリピン共和国の国家主権および領土保全の枠組み内において」という規定を基準に、バンサモロ基本法案の違憲性を主張する (Magallona 2015)。具体的には、バンサモロ基本法が認められる基準として、(1) 憲法による規定との適合性、(2) 共和国の主権、(3) 領土保全などの原則に抵触しないとされた3つの基準が論じられる (Magallona 2015, 25)。

さらに、議会および大統領が、包括的協定およびバンサモロ基本法の規

定を決定していくにあたり、憲法改正の必要性が生じることを理解したうえでなおも議論を進めている点が憲法の枠外の動きに該当すると批判する (Magallona 2015, 27-28)。

下院特別委員会で証言したメンドーサ元控訴裁判所首席判事は、最高裁判所により違憲とされたMOA-ADと比べて、バンサモロ基本法案はより憲法に適合するが、まだ違憲の可能性が残ると指摘する (Mendoza 2015)。メンドーサは、バンサモロ領域、バンサモロ人民、政府の形態、政府の権限、バンサモロ政府の一般的監督、非対称的関係といった側面について違憲論を展開する。

メンドーサは、まず「領域」という言葉の使い方から批判を開始する。1987年憲法1条は、「国家領域はフィリピン群島から構成する (The national territory comprises the Philippine archipelago……)」と定めるが、バンサモロ基本法はムスリム・ミンダナオそのものを「領域」(Territory)と呼んでいることに注目する。メンドーサによれば、「領域」とは、たとえば、独立前のフィリピンがアメリカの「併合されていない領域」(unincorporated territory)と呼ばれていたことや、国連信託統治領の例などにみられるように、国家主権および領土保全の枠外に当該地域をおく可能性にも繋がる。そして、バンサモロ領域という言葉を使うのは、「独立を待つフィリピンから切り離された部分」とみていることを示唆すると結論する (Mendoza 2015, 2)。

また、メンドーサが批判のもうひとつの根拠とするのが、自決権に関する議論である。メンドーサは、一般に自決権は、植民地の人民が独立を達成するための権利として国際法上確立しているが、既存の国からの少数派の分離独立を含まないという見解が一般的であって、こうした状況を前提に、自決権の原則は「バンサモロのような民族集団には適用され得ない」(Mendoza 2015, 3)と主張する。バンサモロは、「植民地ではなく、憲法が地域的な自治を与え得るフィリピンの一部である」と解されてきたのであり、自決とは先住民に関係する国際法の議論において用いられているように、「内部的自決」(internal self-determination)としてとらえられてきた (Mendoza 2015, 3)。そして、バンサモロ基本法は、選挙法典により投票権

や公職を「バンサモロ人民」に限定する旨の規定をおくことを定めるが、同地域に居住するが、バンサモロではないフィリピン市民から憲法により保障された権利を奪うことになり得るとする (Mendoza 2015, 4)。また、バンサモロ基本法が議院内閣制を採用していることは、憲法が自治地域に公選による執行部門と立法部門をおくことを命じる1987年憲法の規定に反する (Mendoza 2015, 5) とする。

バンサモロ基本法案は、議会特別委員会における審査に付されたものの、そのまま議会は任期を迎え、廃案となった (鈴木 2016, 328)¹⁶⁾。バンサモロ基本法案に対する司法的判断は下されておらず、その違憲性の論議に決着がついたわけではないが、2008年のMOA-ADに対する違憲判決をふまえて起草されたにもかかわらず、多くの論者がその違憲性を主張し、その違憲性の疑いを払しょくすることが最後までできなかった。

第4節 ドゥテルテ政権期における取り組み

4-1 連邦制導入論の台頭

違憲の疑いが色濃いバンサモロ基本法案は議会の承認を得られないまま、アキノⅢ政権が任期満了を迎え、和平合意の具体化は次のドゥテルテ政権に委ねられた。ドゥテルテは、南部フィリピン問題の解決にも強い意欲を示した。そのひとつの方策として、政権の支持基盤の強さを背景に、連邦制の導入を柱とする憲法改正によって正面突破をねらった。

2017年12月に議会に提出された憲法改正案は、憲法を全面改正しようとするものである。議会での法案修正も行われると予想されるが、ここでは改正案が描く「連邦制」の骨子を確認したい。与党PDP-Laban党の案¹⁷⁾

16) 2015年1月にマギンダナオ州で警察特殊部隊とMILFらとの銃撃戦が起き、特殊部隊側44人を含む67人が死亡した。この事件で和平合意の実現に向けた動きは後退し、慎重論が高まった (鈴木 2016, 326-328) ことも要因のひとつである。

17) 2017年には与党議員による憲法改正案のほか、別の議員グループによる改正案も提出された。

では（以下、カッコ内の数字は節の数）、前文、1条「国家領域」(1)、2条「原則および国家政策の宣言」(28)、3条「権利章典」(22)、4条「市民権」(5)、5条「選挙権」(2)、6条「連邦立法府」(35)、7条「連邦執行府」(36)、8条「連邦司法府」(15)、9条「連邦憲法委員会」(44)、10条「地域的および地方政府」(Regional and Local Governments) (40)、11条「公職の説明責任」(18)、12条「国民経済および家産」(15)、13条「社会正義および人権」(14)、14条「教育・科学技術・芸術・文化およびスポーツ」(19)、15条「家族」(4)、16条「一般規定」(12)、17条「修正および改正」(4)、18条「移行規定」から構成される。このうち本節との関係で重要であるのは10条である。

与党案では、フィリピンは「連邦共和国」(federal republic) に名称を変更することが提唱される。大きな特色としては、連邦の構成単位が、アメリカなどの連邦制国家にみられるようなstate(州)ではなく、region(地方)とされていることがある。この理由について、法案に付された注は、連邦共和国の準国家単位(subnational unit)を示す語として、連邦と州が主権を共有する連邦制であることを示す「州」(state)はなく、連邦のみが主権を共有する連邦制を採用するからである、と説明する(草案39ページ、注76)。

2018年末現在、フィリピンには17の地方(ARMMを含む)が設定され、それぞれが複数の州、町、バランガイなどの自治体で構成される。現行の憲法においては、地方(Region)そのものは自治体とはなっていない。憲法改正案は、自治体(憲法の用語では「共和国の領域的かつ政治的下部機構」(subdivision)として、従来の州、市、町、バランガイの上位に「地方」(region)およびARMMを位置づける(憲法改正案10条1節)。また、「地方」に自動的に自治権が認められるのではなく、組織法の制定と住民投票を条件に自治が認められるという構成をとる。

憲法草案は、地方政府と連邦政府との権限の調整や、議院内閣制の構造などの枠組みを定めるが、詳細については、1991年地方政府法典(RA7160)および各州で制定される組織法に委ねられている。憲法は、自治地域政府の構造について、公選の地域立法議会によって選出される首席大臣(chief

minister) が内閣を組織する議院内閣制を採用する(憲法改正案同条31節, 32節)。また、憲法改正案は、組織法が制定されるまでは当該地域内の州知事、市長等で構成する地域委員会(regional commission)が暫定地域政府となるとする(同28節)。

憲法改正案について、2点指摘しておこう。第1は、連邦制の採用を謳うものの、主権の共和国全体への帰属という原理を維持することが表明されており、むしろ、国土を分割することへの拒絶を改めて確認するものとなっていること。第2に、各地域の政府機構の詳細は、憲法改正後に制定が予定されている地域・地方政府法典と地域別の組織法に委ねられている。たとえ憲法改正が実現したとしても、和平合意のその具体化はさらに時間を要するということである。つぎにみるように、新たなバンサモロ組織法の制定が行われたことで政治的にも憲法改正を急ぐ必要性は減ったのだから、憲法改正に向けてより慎重な検討を行うべきだろう。

4-2 2018年バンサモロ組織法の成立

上述の憲法改正論議が進められる一方で、バンサモロ基本法案に代わるバンサモロ組織法が2017年10月に下院に提出され、さらに2018年2月になって上院に提出された。両院合同委員会でまとめられた最終案は、2018年7月に上院および下院それぞれで承認され、2018年7月26日にドゥテルテ大統領が署名したことで同法は成立した(RA11054)。同法は、MILFとの和平合意の内容を実現するため、既存のARMMに代わって、「ムスリム・ミンダナオにおけるバンサモロ自治地域」(Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao: BARMM)、それを短縮して、「バンサモロ自治地域」(Bangsamoro Autonomous Region)を創設することを目的とするものである(組織法1条3節)。新法は、前政権期において廃案となったバンサモロ基本法案を受け継ぐものであるが、同法案に対してその違憲の可能性を指摘する意見が強かったことをふまえて、多くの点で変更がみられる。このことは新たに設置される政治単位の名称に憲法上の文言である「ムスリム・ミンダナオ自治地域」(ARMM)が採用され、また、設置する法律についても、憲法の規定に即して「組織法」という用語が用いられ

ている点にもあらわれている。その一方で、違憲論者により指摘された点すべてに対応しているわけではないため、裁判所においてその合憲性を再び争われる可能性は残る。

もうひとつ注意すべき点は、実際にバンサモロ自治地域が成立し、正式に活動を始めるまでに、いくつかのプロセスを経ることが必要とされており、その過程には時間がかかることである。まず、バンサモロ自治地域の発足は、関連地域における住民投票による承認を条件としており、この投票は組織法の発効から遅くとも150日以内に実施されなければならない(組織法15条2節)。この投票においては、ARMMに代わるバンサモロ自治地域の設置の可否や、それぞれの地域がバンサモロ自治地域に参加することへの意思の有無が住民に問われることになる。バンサモロ自治地域が成立した場合に新設されるバンサモロ議会の最初の選挙は、2022年の全国統一選挙と同時に行われることになっており、議会が正式に発足するまでの移行期間はバンサモロ自治地域の政府としてバンサモロ移行当局が設置される。

(1) 基本的な特徴

①地理的範囲

前節で検討したバンサモロ基本法案に対する違憲論を念頭に、バンサモロ組織法の特徴を示してみよう。第1に、バンサモロ基本法案では、「領域」(Territory)という用語を使っていたことが批判のひとつの根拠となっていたが、バンサモロ組織法では、バンサモロ自治地域がもつのは「領域管轄権」である、とされる(組織法1条)。

バンサモロ自治地域に含まれることが想定されている地域の範囲は、バンサモロ基本法案とほぼ同様である。(1)現行のARMM、(2)2001年の住民投票でARMMに賛成した地域、(3)コタバト市、イサバラ市、(4)その他接続地域で登録有権者の10%の請求に基づき地方自治体が申請するもの¹⁸⁾、

18) バンサモロ組織法では、接続地域による承認について、「直接に影響を受ける政治単位」(15条3節)の承認を要する旨の規定が設けられたが、具体的な基準は明確ではない。

である（1条）。レファレンダムで過半数の賛成によって、組織法を承認すること、言い換えれば、バンサモロ自治地域の創設とそこへの参加を承認した地域がバンサモロ自治地域を構成することになる（1条）。なお、住民投票では、ARMMに含まれる州および市はひとつの地理的範囲として投票を行うとされる（15条3節a）¹⁹⁾。

②バンサモロ人民

バンサモロ基本法案に対しては、一方で「バンサモロ人民」とそれ以外の住民との区別を設けること、他方で、さまざまな民族集団をバンサモロに押し込めてしまうことへの批判があった。バンサモロ組織法でも、「バンサモロ人民」を自治の中心的な担い手と位置づける前提は変わらないものの、バンサモロに入れられたくない住民・集団への配慮や、国民統合の確保を意識した見直しが行われたといえ、具体的には次のような規定にそのような配慮がうかがえる。

第1に、バンサモロ人民の定義についても、若干の軌道修正が行われた。バンサモロ組織法では、「スペインによる植民地化が始まったときに、ミンダナオおよびスルー諸島ならびに隣接する諸島の現地民または元々の住民であるとみなされた者は、混血か純血かを問わず、自分自身、配偶者および子孫をバンサモロと自認する権利を有する」（2条1節）と定める。バンサモロ基本法案における規定と類似するものの、「スペイン」が明記されたことで歴史的な範囲が明確になったほか、パラワン島への言及がなくなったことで、バンサモロの範囲が狭まる可能性が出てきた。

第2に、バンサモロ組織法1条3節は、政治単位としてのバンサモロ自治地域の創設が、「バンサモロ人民の信念の正しさと正当性」、ならびにバンサモロ自治地域における「フィリピン人ムスリムおよびすべての固有文化共同体がそのアイデンティティと子々孫々を守ろうとする願望」を認め、憲法と主権ならびに領土保全の枠組み内において有意の自治を認めることにある、と宣言する。バンサモロ基本法案の規定と比べて、バンサモ

19) なお、イサベラ市の参加には、バシラン州の他の地域がイサベラ市の参加に賛成することを要する（15条3節e）。

口をより相対化するものとなっている。

4条「一般原則および政策」のなかでは、バンサモロ以外の人々の権利についても規定が設けられている。4条9節は、バンサモロ政府は、憲法と国家法の枠組み内において、非モロ先住民 (non-Moro indigenous people) の権利を承認し、および促進しなければならないと定める。また、10節は、(1)バンサモロ自治地域内のすべての人民の「選択の自由」は尊重されなければならないこと、(2)先住民が、バンサモロの政治的アイデンティティに加えて、それぞれ異なる固有の民族的アイデンティティ (distinct indigenous and ethnic identity) を保持する自由を有すること、(3)アイデンティティ、宗教および民族を理由とする差別が禁止されるべきことを定める (4条9節)。

また、バンサモロ組織法には、バンサモロ基本法案にはなかった自治拡大の動きに一定の歯止めをかけようとする規定が新たに盛り込まれた。

「領土保全と忠誠」と題された4条1節が、新たに盛り込まれた規定である。バンサモロ自治地域は、フィリピン共和国の領域の「一体的、不可分かつ分離不可能な一部」 (integral, indivisible, and inseparable part) であり、バンサモロ人民は、土地の基本法である憲法を支持し、かつフィリピン共和国に対して瞭然たる忠誠と忠実を尽くさなければならない、とする (4条1節)。また、バンサモロ自治地域に旗、標章、賛歌の採択を認める一方、フィリピン国旗とともに掲揚されるべきことやフィリピン国歌が先に斉唱されることなどを要求する (2条2節)。分離独立の動きが強まることに対する懸念に対応するものといえよう。

(2) バンサモロ政府

バンサモロ自治地域にはバンサモロ政府 (Bangsamoro Government) がおかれる。バンサモロ政府は、議院内閣制 (parliamentary system) を採用し、バンサモロ議会と主席大臣を長とする内閣 (cabinet) がおかれる。また、バンサモロ政府の「儀式上の長」 (ceremonial head) としてワーリーの職をおく (8条1節)。そして、これらとシャリーア裁判所で構成するバンサモロ司法制度を創設する。

政府の権限は、バンサモロ議会に属し (7条2節)、バンサモロ議会は、バンサモロ政府の権限の範囲内において法律を制定する (7条3節)。

バンサモロ議会の定数は80人で、フィリピン議会は法律により増員することができる（7条6節）。議員の任期は3年で、連続して3期を超えて在職することはできない（7条11節）。資格要件は、フィリピン市民であること、選挙日において満25歳以上であること、識字能力があり、自治地域の登録有権者であることである（7条12節）。

議員の種類は次の3つに分かれる。第1は、比例代表制により選挙される政党²⁰⁾代表たる議員（50%）、第2はいわゆる小選挙区制で選挙される議員（40%以下）、第3は、留保議席・セクター別代表（10%以上。最低8人）である（7条7節）。留保議席として、非モロ固有コミュニティと入植者コミュニティそれぞれに2議席が与えられ、セクター別代表としては女性、青少年²¹⁾、伝統的指導者およびウラマの各セクターにそれぞれ1議席が与えられる（7条7節c）。

執行機能・権限は、主席大臣を長とする内閣によって行使される（7条4節）。主席大臣は、バンサモロ議会の過半数の賛成により選出される（7条4節）。主席大臣の資格要件は、出生によるフィリピン市民であること、識字能力、さらにバンサモロ議会の議員であることが求められる（7条30節）。主席大臣の諮問機関として、指導者評議会（council of leaders）が設置される（6条9節）。同評議会は、(1)主席大臣を長とし、(2)バンサモロ自治地域選出のフィリピン議会議員、(3)州知事および市長、(4)非モロ・コミュニティ、女性、入植者コミュニティ、若者、自治地域外のバンサモロ・コミュニティの代表、(5)その他の部門の代表によって構成される（6条9節）。

バンサモロ組織法には、内閣不信任決議と議会解散の制度が設けられているが、その不信任決議には議員総数の3分の2以上の多数の賛成が必要とされる。不信任決議が成立したときは、首相は72時間以内に、ワーリー

20) 「人民の選択に従った自由かつ公開の地域政党制度の進化」を図るため、バンサモロ議会選挙には、COMELECで承認されたバンサモロ選挙事務所が認証した政党のみが参加できる（7条9節）。

21) 青少年部門の代表の要件として年齢が18歳以上30歳以下であることを要する（7条11節）。

に議会の解散と選挙の実施を助言することができる（6条36節）。ワリーはこの助言を取り消すことができない（6条36節3項）と定められており、解散の決定は実質的に主席大臣の判断による。

（3）バンサモロ移行当局

住民投票によりバンサモロ自治地域の創設が承認されてから、最初の選挙によってバンサモロ政府が正式に発足するまでの移行期間における暫定政府として、移行当局がおかれる（組織法14条1-2節）。この移行当局により、和平合意の実現とバンサモロ自治地域の安定的な運営のために、重要な制度設計や利害調整が行われると考えられる。組織法は、移行当局においてMILFが主導することを明言する一方、このことがMNFLの参加を害さない、という文言が追加されて、MNFLにも配慮する（14条2節）。

移行当局は大統領が任命する80人の議員で構成され、現行のARMMの公選の官吏は当然に移行当局の議員となる（その任期である2019年6月まで）（14条3節）。また、モロ以外の先住民コミュニティ、若者、女性、入植者コミュニティ、伝統的指導者その他の部門の代表を認めなければならない（14条3節3項）。

移行期間においてはバンサモロ自治地域の立法権・執行権は移行当局に属する。立法権は移行当局によって行使されるものの、執行権の行使は大統領によって任命される暫定主席大臣に委ねられる（14条3節）。暫定主席大臣は暫定内閣を組織するため15人の大臣を任命する（14条8節）。

移行当局が達成すべき事項として、バンサモロ行政法典（Bangsamoro Administrative Code）、バンサモロ歳入法典（Bangsamoro Revenue Code）、バンサモロ選挙法典（Bangsamoro Electoral Code）、バンサモロ地方政府法典（Bangsamoro Local Government Code）、バンサモロ教育法典（Bangsamoro Education Code）の制定などが明記される（14条4節）。既存のARMMは廃止され、その資産・人材はバンサモロ政府に移行する。ARMMからの退職者の処遇の問題などの規定も設けられているが、移行過程において、政府・行政機構において人の入れ替えが生じることも想定されているのである。

おわりに

本章では、南部フィリピン紛争を憲法という側面から検討した。1987年憲法において導入されたARMMは、民族紛争を憲法という法的枠組みのなかで解決しようとする試みであった。ミンダナオ島の一部とはいえ、南部フィリピンのムスリムに自治を確立したことの意義は大きかったが、ARMMが同地域の安定や成長に十分に寄与したとは言い難い。憲法制定から30年が経過した今、ARMMは新たなニーズに応えられなくなっていた。

アロヨ政権期におけるMOA-ADの和平合意の実現に向けた動きが進展するなか、和平に関する包括合意に対する最高裁判所の違憲判決やバンサモロ基本法案の合憲性をめぐる憲法論議は、自治構想と既存の憲法体制との緊張の高まりを示すものであった。

ドゥテルテ政権のもとでは、2つの方向で対応が進められた。ひとつは憲法そのものを変えてしまおうとするもので、連邦制の採用を中心とする憲法改正案の提出であり、他方は、より憲法への整合性を意識して準備されたバンサモロ組織法である。新たな組織法が、違憲性の疑いを完全に払しょくできたとはいえ、違憲訴訟が提起される可能性を残すものの、和平合意の実現に向けた環境整備が大きく進んだことは確かである。同法の成立は当事者の関心をバンサモロ政府の詳細な制度設計や利害調整、そして2022年に予定される選挙の準備へと向かわせることになるだろう。

バンサモロ組織法の成立によって、憲法改正論議は後退すると思われるものの、20年余りにわたる一連の憲法論争の歴史を振り返るならば、「連邦制」導入論は今後もくすぶり続けるとと思われる。2017年に憲法改正法案が提出されたことで、少なくとも連邦制が問題解決のためのオプションであることが示されたからである。しかしながら、連邦制にもさまざまな制度設計のバリエーションがある。そして、必ずしもこれまでフィリピン国内で連邦制をめぐって議論が深められてきたとはいえない。南部フィリピンのムスリムだけでなく、多様な集団を抱えるフィリピンにおいて、連邦

制がどのようなインパクトを与え、中央・地方関係をどのように変化させていくのか、今後の議論を注視していく必要があるだろう。他方、現在提出されている憲法改正案は、連邦制以外の修正を含んでいる。過去30年間の憲法改正の試みがすべて頓挫してきたことを思い起こすならば、かつての憲法改正案のように国民の反対運動に直面して成立しない可能性も少なくない。同政権がはたしてその目論見どおりに憲法改正を押し切ることができるのか注目される。

2018年5月にはミンダナオ島のラナオ・デル・スル州マラウィ市 (City of Marawi) において、国軍・警察とイスラーム過激派武装勢力 (アブサヤフ、マウテ・グループ)²²⁾ との激しい戦闘が始まり、ドゥテルテはミンダナオ島全域に戒厳令を布いた。10月末に鎮圧するまで、双方に1100人を超える死者が発生し、住民35万人以上が避難を強いられた。MILFはこれら過激思想に傾斜する勢力に一切同調していないが (鈴木 2018, 317-319)、南フィリピン紛争の解決の困難さを改めて示すものといえよう。

[追記]

2019年1月21日、2月6日に行われたバンサモロ組織法に関する住民投票の結果、新たなバンサモロ自治地域 (BARMM) が承認された。コタバト市と北コタバト州の63のバランガイが加わるが、イサベラ市では否決された。

22) アブサヤフは、地元住民、外国人などを拉致する身代金誘拐事件を頻繁に起こしており、身代金が支払われなかったことを理由に、カナダ人、ドイツ人の人質を斬首するといった行為を繰り返していた (鈴木 2017, 344-325)。