

ミンダナオにおける複雑化した紛争・暴力と連動する難民・移民問題¹

一人びとは、なぜ、どこに逃げるのかー

2021 年移民政策学会・年次大会 難民インタレストグループ
(独) 国際協力機構 国際協力専門員 (平和構築)
谷口美代子

フィリピン南部に位置するミンダナオのムスリム多数派地域では、1960 年代後半より、モロと呼ばれるムスリムがフィリピンからの分離独立（後に自治拡大）を目指し、イスラーム系反政府武装勢力であるモロ民族解放戦線（MNLF）とモロ・イスラーム解放戦線（MILF）を設立し、50 年近くにわたり武装闘争を継続してきた。一方、断続的に行われてきた和平交渉の帰結として、2000 年にはムスリムミンダナオ自治地域（ARMM）と自治政府、2019 年初めにはそれに代わる新たなバンサモロ・ムスリムミンダナオ自治地域（BARMM）が創設され、2022 年までを移行期間²として MILF 主導のバンサモロ暫定自治政府（BTA）が設立された。

この間、反政府勢力はその思想や方針の違いから分派を繰り返し、MNLF、MILF からアブ・サヤフ・グループ、バンサモロ自由兵士（BIFF）、マウテ・グループなどテロ活動をとともう暴力的過激主義化した勢力を生み出した。他方、ムスリム氏族間の暴力的紛争（クラン間抗争）は分離独立紛争と暴力と複雑に絡み合っており、現在でも人びとの日常生活を脅かしている。

こうした長期化・複雑化してきた紛争・暴力の最も影響を受けてきたのは、一般の人びとである。1960 年代からの分離独立紛争の犠牲者は約 15 万人にも上り、2010 年以降でも、紛争・暴力によって国内外へ強制移動をした人びとは延べ 100 万人以上にものぼる。現時点（2021 年 1 月）でも、地域間格差はあるものの、紛争・暴力によって約 10 万人が国内で避難生活を強いられている。公的支援にアクセスできないその多くの人びとは、他地域の親戚・友人宅に避難しているために、こうした避難民の現状把握は難しい³。

その中でもより深刻な問題となっているのが、1960 年代後半からの分離独立紛争や国軍による過激派組織の掃討作戦などによって断続的にマレーシアのサバ州に避難・移住・移動した島嶼部⁴からの難民・移民と無国籍の子ども⁵の帰還と社会統合である。マレーシア政府は、これらの人びとを国際法上の「難民」としてだけでなく、「不法移民」「不法労働者」と規定する⁵。UNHCR の推計によると、サバのフィリピン人（ほとんどが島嶼部出身のタウスグ人）移民・難民は 80 万人といわれ、2005 年までに 10 万人が強制的に帰還した。

こうした状況に対して、フィリピン政府は 2005 年、受け入れの玄関口となるザンボアンガ市に社会福祉開発省の現地事務所を設置して保護・支援活動を実施してきた。その数は 2015 年までに 7 万 6000 人に上る。しかしながら課題も多い。マレーシアは、1951 年「難民の地位に関する条約」、1954 年「無国籍者の地位に関する条約」の批准国ではないために、サバで生

¹ 本報告は所属する国際協力機構の公式見解ではありません。

² 移行期間の延長については、その根拠となる共和国法第 11054 号の改定を国会審議中（2021 年 3 月 29 日時点）。

³ UNHCR 現地事務所は、ミンダナオ全域を対象に地元の NGO と連携関係を構築し、信頼関係による非公式な情報伝達システムを構築した。NGO は信頼性のある UNHCR へ情報を伝達することで治安保護あるいは何らかの支援を得られることを期待。UNHCR は自身の資金ではできないことを地方自治体や政府機関にそのニーズを伝えることで資源動員を図る。

⁴ スルー州、タウィ・タウィ州、パンラン州、パラワン州などスルー王国が 20 世紀初めの米国統治期まで支配。

⁵ マレーシアにおいて「難民」(pelarian) として公的に認定されたフィリピン人は、1970 年代の時点でサバ州政府は約 7 万人、国連は約 10 万人規模と推定。1970 年代のサバへのフィリピン人難民流入に対してはこれまで UNHCR による難民支援事業なども行われており、サバ州東海岸の各地に UNHCR の支援の下で通称「難民村」とも呼ばれるフィリピン系難民用の簡易集落が設立されたりした。(出所) <http://peacebuilding.asia/mindanao-peace-process-sulu-refugee-ja/>

まれ育った帰還民の多くがマレーシアでの出生証明書もなく難民や無国籍者としての公式認定がないために、事実上、無国籍者となるものもいる。実際、十分な保護や支援が得られない「再難民」となった人びとの多くはサバに「再帰還」という悪循環を生み出している。

人びとの国籍と居住地（避難地）の選択の自由（あるいは強制）をめぐる問題は、この地域をめぐる主権の歴史と深くかかわっている⁶。島嶼部は、15世紀ごろに成立したスルー王国という政教一元のイスラーム国家によって統治されていた。米国併合前の19世紀後半、北ボルネオ（現在のマレーシア連邦サバ州）はスルー王国（とブルネイ王国）のスルタンが統治者であった。1851年にはスペインと劣勢だったスルー王国は、スペインの「主権」を認める形で和平協定を締結した。しかし、この国際法上の「主権」の概念は、現地では「租借」ととらえられた。この「主権」概念をめぐる両者の解釈の違いは、分離独立紛争を含むマレーシアとフィリピン両国間の国境（領有権）問題とも密接に関連している⁷。

こうした国家の論理は、人びとの意思（自由）とは別に直接的な影響を及ぼしている。歴史的にみて、この地域は国家によって規定された境界（国境）とは別に、元来、同じ言語グループに属し、経済的（貿易）・文化的な往来が日常的であった。米国によるフィリピン併合（＝フィリピン諸島の「国民国家形成」）によって、人びとはそれぞれの国家の管理下に置かれることになったものの、国家によって保護されないとき、民族的にも文化的にも関係が深いサバに「避難」することは自然の成り行きともいえる。他方、マレーシア側からすれば、「国民」ではないフィリピン人を保護することは、人道上の措置である。実際、フィリピン人の「難民」「不法移民」「不法労働者」をめぐる問題は、同国内でも政治化された問題にもなっている。

こうした状況のもと、2016年11月、ドゥテルテ大統領はラザク首相とサバ州の「フィリピン人」の段階的な帰還に合意した。特に、2017年以降は、シンジケートが関与している偽造身分証明書の作成発覚後、テロ対策の文脈からマレーシア政府によって不法移民への「送還」が強化された。マレーシア政府としては、フィリピン系難民・移民を受け入れ続けることによる政府の財政的負担を軽減し、治安を維持するために、ミンダナオ和平が進展し、暫定自治政府が設立されたことを契機に、フィリピン人（タウスグ人）の帰還を加速したい考えである。

これに対しフィリピン政府は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）対応で設置された省庁間タスクフォースの基で作成された行動計画に、サバ州からの帰還者5300人を支援対象として位置づけた。さらに、バンサモロ暫定自治政府も社会福祉省や内務省を中心にした省庁間タスクフォースを設置し、こうした帰還者に対する支援も強化している。このことは、平和の配当として、さらには脆弱な立場に置かれた人びとを保護する政府としての役割を果たせる、いわば政治的正統性を高める上での一つの試金石ともなりうる。

このように、国家の論理に翻弄され、紛争・暴力、さらには和平プロセスの長期化・複雑化によって特に脆弱層は繰り返し移動を強いられ、その日常生活を根底から脅かされ、自由や尊厳を奪われる状況にある。特に、サバ州のフィリピン系（タウスグ人）難民・移民の帰還・再帰還の事例にみられるように、長期化した「避難生活」（ほぼ社会統合との見方もできる）を経た帰還後の社会統合は容易ではない。こうした状況を踏まえた地域のコンテクストに応じた、より包括的な社会統合のための支援が求められている。（了）

⁶ 詳細は、谷口美代子（2020）『平和構築を支援する ミンダナオ紛争と和平への道』（名古屋大学出版会）を参照のこと。

⁷ フィリピン側、特にマルコス大統領は、スルー王国のサバ州における主権をもとに、フィリピンの領有権を主張し、ムスリム国軍兵による秘密作戦を画策していた。このことに不満を持った同兵士が虐殺事件の犠牲者となり（通称、ジャビタ虐殺）、これを端緒として分離独立紛争に発展した。実際、同運動の主導者の軍事訓練施設はサバ州に設立され、MNLFはタウスグ人の知事のもとで資金的・軍事的な支援を得ていた。