

日本フィリピン戦略対話  
於マニラ 2017年1月31日

徳地秀士  
安全保障・外交政策研究会シニアアソシエイツ  
政策研究大学院大学シニアフェロー

安全保障外交政策研究会は、去る1月31日マニラにて、フィリピンの研究機関 PIPVTR (Philippine Institute for Peace, Violence and Terrorism Research) との間で日比戦略対話を実施するとともに、要人訪問を実施した。現地における様々な意見交換の概要をまとめると、以下の通りである。

1. フィリピンの現状について

ドゥテルテ氏は、ミンダナオ出身の初めての大統領である。ドゥテルテ政権は今のところ80%を越える非常に高い支持率と好調な経済に支えられている。

フィリピンは高い出生率(2010年に3.1)を保ち、14歳以下の国民が全人口の約3分の1であり、65歳以上の国民は僅か4%と極めて若年層の多い国であり(労働力人口の49%は25~44歳の若年者)、かつ、経済は海外出稼ぎ労働者による巨額の送金等に支えられた旺盛な内需により高成長を維持している(2010~2015の間、GDPは6.2%の成長。80~90年代に Sick Man of Asia であったのに比して、今や the Healthy Man of Asia となっている。)が、一人あたりの国民所得は ASEAN10 か国中、第6位で、相変わらず貧困問題が大きな政治課題となっており、国民の約5分の1は、自分は貧しいと感じている。

そのような状況の下、ドゥテルテ氏は、法と秩序の維持が発展の基盤であるとし、麻薬問題を根絶しない限り経済の成長はないとの強い使命感を有しており、麻薬の問題を国の第一の優先課題として掲げている。国内の犯罪のうちの約60%が麻薬関連で、凶悪犯罪者の82%は薬物使用者と言われている。ドゥテルテ政権は、high value targets を重点的に狙って麻薬撲滅作戦を進め、麻薬の製造工場や倉庫などの取り壊しも行い、昨年後半、強姦、強盗、自動車窃盗等の犯罪が約半減したとしている。他方で、もともと「超法規的殺人」(Extrajudicial Executions) が問題となっていたところに更に、フィリピン国家警察 PNP(Philippine National Police)の AIDG (Anti-Illegal Drugs Group)による汚職が発覚し(アムネスティ・インターナショナルによれば、警官は麻薬犯罪者を一人殺害する毎に8,000~15,000ペソ(3,600~6,700円程度)を financial incentive として受領していたとされる。)、日比戦略対話の前日(1月30日)には、麻薬撲滅作戦が一時停止されるとともに AIDG が解散され、ドゥテルテ大統領は、麻薬撲滅を軍に命じた。フィリピン政府の麻薬撲滅作戦は今後も強力に進められるであろうが、その先行きについては不明確なところ

も多い。Nobody know where he (Duterte) goes.という人もいた。

外交面ではドゥテルテ大統領は、米国だけでアジアの安全保障が可能な時代ではないとの現実主義的な認識を有しており、ASEAN 各国、中国、日本等のいずれの国とも良好な関係を構築したいと考えている（等距離外交）。フィリピン国民は基本的に親米であり、フィリピン系米国人からの送金に国の経済がかなり依存しているという実態があるが、歴史的に米国の言いなりになってきたという不満もフィリピン国民の中にあり、米国との関係は微妙である。そのような中で、ドゥテルテ大統領は反米的な姿勢を示すことによって、不満を持つフィリピン国民に受けている。ミンダナオにはイスラム系住民もおり、ミンダナオ出身のドゥテルテ氏自身、従来から米国嫌いである。

フィリピンも他の ASEAN 諸国と同様、大国間の争いに翻弄されたくないとの思いが強く、米国の同盟国であるフィリピンでさえ親米一辺倒ではなく、同時に親中でもある。むしろ、アキノ前政権が親米・反中に傾き過ぎたと言えるが、いずれにしても、アキノ前政権の頃と比べれば外交政策の方向性が不透明であることは否めない。そのような中で、「強化された戦略的パートナーシップ」の関係にある日比関係は明らかに良好である。日本は、フィリピンにとって最大の貿易相手国であるだけでなく、常に上位の直接投資国であり、また最大のドナー国であることから経済的な結びつきは従来から強いものがあるが、ドゥテルテ氏の強い親日的な姿勢の背景には、同氏の出身地ダバオの開発に日本人が大きく貢献したという歴史があると同時に、日本人の規律の正しさがドゥテルテ氏に訴えたという事情もあったと言われている。

他方、中国はフィリピン漁民をいじめるし、商売上信用できないというイメージがフィリピン国内で強いと言われており、フィリピン人にとって中国人の印象は一般的に悪い。ただし、南シナ海問題では、常設仲裁裁判所における訴訟で勝ったとは言え、判決に執行力はないし、判決に従えと言っても中国が耳を傾ける訳でもない。また、判決に基づいてすぐに対応しなくてもその効力がなくなる訳でもない。そのような状況の下では、むしろ主権の問題と関わらない分野で中国と協力を進めていくことの方が得策であるという考慮がフィリピン側に働いていると見られる。南シナ海は、世界有数の漁場の一つである。世界の漁船の 55%はこの海域で活動していると言われている。そのうちの大多数は乗組員 3～4 人の小型船であり、この海域での漁業は、零細な漁民の生活の問題となる。したがって、昨年 10 月の中比首脳会談でドゥテルテ大統領は、こうした漁民の保護を図るため海域における緊張の緩和を図ることを優先した。フィリピンは、南シナ海における領有権問題に関してその立場を変えた訳ではなく、ある政府関係者の言葉によれば、それは、tact や style の問題であるに過ぎないということになる。

フィリピンにとって大きな課題である麻薬対策についても、中国との協力は重要であると見られるが、この点については、昨年 10 月の中比首脳会談では、中国は、麻薬患者のリハビリには協力（麻薬中毒者更生施設の設立支援）するという姿勢であった。自国からフィリピンに麻薬が渡っているということを前提とした協力はできないということなのかも

しれない。

本年フィリピンは、設立 50 周年という節目の年を迎える ASEAN の議長国であり、その議長国としての采配は国際社会の注目を集めることとなろう。

## 2. ドゥテルテ政権の安全保障政策について

フィリピン政府は、2017 年から 2022 年までを対象とする国家安全保障政策 (National Security Policy For Change and Well-being of the Filipino People 2017-2022) を作成している。これは、同国の国家安全保障に関する vision, interests, challenges, objectives, agenda, resource generation, organization 等を網羅的に定義するものである。

フィリピン国家の発展は国民が安全を実感するようにならなければ実現しないというドゥテルテ大統領の考えに基づく内容となっていると見られ、国内にある脅威 (internal security threat) に重点が置かれているように見える。例えば、国益 (national interest) として掲げられているのは、public safety, law and order and justice; socio-political stability; economic solidarity and sustainable development; territorial integrity; ecological balance; cultural cohesiveness; moral and spiritual consensus; international peace and cooperation の 8 項目である。そして、これら 8 項目に従って国家安全保障の目標と戦略目的 (National Security Goals and Strategic Objectives) が定義される。昨年秋の段階で公表された案に比べて、国内秩序に関連する事項に更に重点が置かれているように見える。

ここにドゥテルテ政権の国内治安についての強い意思を見ることは可能であるが、もちろんフィリピン自身、国家安全保障上の課題の中で、国内環境 (internal environment) だけでなく外的な環境 (external environment) にも然るべく注意を払っている。外的な環境の第一に挙げられているのは、overlapping territorial claims and regional concerns であり、これは、The West Philippine Sea (注：南シナ海のうちフィリピンの EEZ の海域をフィリピンは西フィリピン海と呼んでいる。) and elsewhere; Encroachments into Philippine EEZ; Defining maritime borders and jurisdiction である。そして、領土と主権を保護する (safeguard territorial integrity and sovereignty) ために、防衛能力を強化するとともに、諸外国との防衛協力を進めるとしている。現在、フィリピンの国防費は対 GDP 比 1% に満たない水準であるが、これを 2% にまで引き上げる意向とのことである。DOC の履行や効果的な COC の締結といったいわゆるソフト面の努力とともに、ハード面での努力がどのくらいの速度でどのように進められるか注目するとともに、日本として必要な支援を行うことができるようにしておくことが重要である。

なお、フィリピンの国内治安に対する脅威としては、全国にいとされる共産主義ゲリラ NPA (New People's Army) とアブサヤフなどのイスラム過激派 (Moro fronts) の二つがあり、後者には ISIS 支持グループも含まれている。麻薬対策だけでなくこうした国内治安の問題にも有効に対応できるようにならないと、フィリピンが海洋安全保障などの分野に

力を注ぐだけの余裕は生まれてこないと考えられる。フィリピンに対して安全保障協力を行っていく上では、こうした点についても留意することが必要であろう。

### 3. フィリピンの外交政策について

フィリピンは米国の植民地であったが故に、米国との関係には微妙なものが感じられる。国民は基本的に親米であり、フィリピンはアジア太平洋地域にある米国の 5 つの同盟関係の一つを担い、自国防衛を米国に大きく依存し、軍事力は国内の統合と治安の維持に重点を置いてきたという現実がある。他方で、そうした現状を、米国に拠って解放され（liberation）、政治的な指導監督を受け（political tutelage）、植民地根性（colonial mentality）で物乞い外交政策（mendicant foreign policy）を続けていると見れば、自立した外交政策（independent foreign policy）を追求すべきという主張につながる事となる。

1987 年のフィリピン共和国憲法の第 2 条によれば、フィリピンは国家政策として「自立した外交政策」を追求することとされている。同憲法はさらに、「他国との関係で、国家主権、領土保全、国益及び自決権に至高の考慮が払われる」旨規定するとともに、米比基地協定の失効（1991 年）後は、特定の例外的な場合以外は「外国軍隊の基地、軍人又は施設はフィリピンに置いてはならない」旨規定している。

ドゥテルテ政権は、米国との離別（separation）を宣言するとともに、中国寄りの姿勢をとり、漁民の利益保護を優先して南シナ海での領土問題を棚上げするような対応をとり、また、南シナ海での米国との合同パトロールも中止するなど、アキノ前政権がスカボロー礁を巡って中国と対決的な姿勢をとり、米国オバマ政権寄りの立場を明確にしていたのと異なるものとなっている。その背景として、中国と ASEAN との間の友好関係を南シナ海の安定の基盤と見る考え方、トランプ政権誕生による米国との安全保障関係の信頼性の低下等がフィリピン側関係者から示された。また、「自立した外交政策」の意味については、外国がフィリピンの核心的な利益に反することをフィリピンに求めないようにすることであり、そのためには他国に頼ることなくそうした国益を守るための能力と意思が必要であるとの解説もあった。

他方、軍事・安全保障面に関しては、引き続きテロ対策協力のため米軍顧問に依存することは変わらないし、米国で教育訓練を受けた軍人を通じて米国の影響力は続き、また、軍の幹部は引き続き米国との安全保障関係にこだわるであろうし、米国以外の国と軍事面で協力するとなればインターオペラビリティの問題が生ずるといった点にも、フィリピン側から指摘があった。ちなみに、ロレンザーナ国防長官は、「係争海域をカバーするフィリピンの海空軍の能力は 50% 以下であり、同盟国による支援と南シナ海の状況に関する情報の提供を必要としている」との発言をしている（1 月 31 日ビジネスワールド紙）との紹介もあった。

また、自助（self-help/self-reliance）はフィリピンにとって論理的かつ必要な選択であるとの指摘、また、戦略的自立（strategic autonomy）はフィリピンのみならず他国にとって

も目標となるものでありフィリピン特有のものではないとの見解もフィリピン側から示されたところである。

#### 4. 結びに代えて

フィリピンが追求する「自立した外交政策」が実際に何を意味するのか判然としないところはあるものの、国力を増進することなく単に等距離をとるというだけでは達成されなはずである。米国の同盟国であるとともに ASEAN の一員であるという立場を活かして外交を進めていくことがフィリピンには求められていると考える。ASEAN 諸国、特にフィリピンは戦略的要衝にあり、米中関係の単なる駒ではない。フィリピンは一億を越える人口を有し、活力あふれる国であり、大国間のゲームの単なる傍観者でもない。より大きな力をつけることにより、アジアの将来、特に米中関係を巡るダイナミックな動きの中でバーゲニング・パワーを発揮できる可能性は高いのではないか。

フィリピンと日本はともに東アジアに位置する島国であり、海洋の自由は両国の生存と繁栄にきわめて重要な意味を持つ。また、日比両国は米国の同盟国であると同時に、中国の海洋進出の影響を直接的に受ける地理的位置にある。したがって、日比両国は、海洋安全保障の分野を中心に更に安全保障協力を強く推進していくことに共通の利益がある。今回の日比戦略対話では、フィリピン側から将来の joint patrols についても期待が示されたところである。また、内向き思考を強めた米国を引き続き東アジアの安全保障にコミットさせていくことについても日比両国は大きな利益を共有している。

日比間の安全保障協力については、既にフィリピン軍と自衛隊、フィリピン沿岸警備隊と海上保安庁それぞれの間で具体的な協力が進められているが、グレーゾーンにおける対応を万全なものとし、適切に危機管理を行っていくためには、軍事組織と法執行機関との緊密な協力も欠かすことはできない。今後の安全保障協力においては、そうしたこともしっかり念頭に置いて進めるべきである。また、フィリピンの国内治安と経済発展に適切な形で協力しフィリピンが安定した豊かな国となることを支援していくことも、フィリピンの外的脅威に対する安全保障（特に海洋安全保障）にとってプラスになると考えられる。

幸いにして日比両国の関係はきわめて良好であるが、トランプ新大統領の下での米国、そして本年秋に共産党大会を控え対外的に強硬な路線をとらざるを得ない中国（長期的には、2021年に中国共産党創設100年、2049年に中華人民共和国建国100年という二つの百年を見据えて自らの夢の実現の邁進に努める中国）との関係は、日比両国関係にも微妙な影響を与えることが予想される。

フィリピンは平均年齢が20歳代前半であり、その意味でASEANの中でも若い国である。人口も急増しており、人々の活気もある。英語を公用語としているということは、国際社会の中で生き抜くための大きな資産を有しているということでもある。（英語を話すことができるからこそ出稼ぎで稼ぐことができるという側面もある。）しかしながら、フィリピンには課題も多い。共産ゲリラや麻薬の問題だけでなく、マニラの交通渋滞もフィリピンの

発展にとって大きな障害となっていると思われる。

こうしたことも考慮するならば、これまで良好な関係にある日比両国が海洋安全保障を含む多くの分野において更に協力していくことができるよう、日本は、フィリピンの内政の課題も含めてフィリピンの実情を十分に理解するよう一層の努力が求められるのではなかろうか。そうした努力を積み重ねていくことによって日比両国は、次世代にわたってアジアの未来を共に切り開いていくことができるのではないかと考える。