

フィリピンの外交・安全保障観

高木佑輔

政策研究大学院大学准教授

はじめに

フィリピンの外交・安全保障観を考えるには、大統領が展開する首脳外交と、政財界等のキーパーソンからなる政策連合が展開する外交政策や安全保障政策の展開の双方に目配りする必要がある¹。首脳外交を見ると、ベニグノ・アキノ政権は対中対峙路線で米国に接近、ロドリゴ・ドゥテルテ政権は対中接近路線で米国との関係は冷却化というように政権毎の大まかな分類ができる（伊藤 2020）。他方、政策連合主導の動きの中で顕著なのは海洋監視能力の開発であるが、これについては、ドゥテルテ政権になっても米国からの技術支援が続いてきた。また、南シナ海問題をめぐる比中の対立に関して、ドゥテルテ大統領は、政権発足当初こそ、仲裁裁判所の判決を誇示することを避けたものの、2020年には国連総会の場で国連海洋法条約や仲裁裁判所の判決に基づく問題解決を主張するなど、前政権の遺産を全否定することはない。換言すれば、政策連合に注目すると、政権交代を経ても一定程度継続して追及される政策目標が浮かび上がる。

本稿では、政権毎に変わりがちな首脳外交ではなく、政策連合主導で進む法整備や能力開発に注目することで、フィリピンの外交・安全保障観の特徴を浮き彫りにすることを目指す²。ここで特定省

序のみに注目せず、敢えて政策連合と呼ぶのは、以下の3つの理由で流動的なフィリピンの政策当事者たちのネットワークを意識するためである。第1に、大統領制に特徴的ないわゆる「回転ドア」的人事は、政権交代のたびに、財界、学界やシンクタンクを巻き込んだ大量の人事異動を伴う。第2に、フィリピンの政党は組織化が進んでおらず、選挙の前後に大きく変動するため、人材をプールする力を持たない。その結果、政党を見るだけでは、安全保障観と呼ぶような中長期にわたって持続する政策の方向性を理解することにならない。第3に、特に民主化以降に顕著な特徴として、いわゆる市民社会組織（CSO）にも積極的に政策を提言する個人が存在するためである。政策連合は、特定の政策を実現するため、必ずしも一つの制度の中に所属しない人々が作り出すネットワークを指す。

以下の本論では、1992年から1998年まで続いたフィデル・ラモス政権時代に遡り、フィリピンの外交・安全保障観の特徴を整理する。ラモス政権は、米軍基地撤収後の安全保障政策の再検討、1995年のミスチーフ環礁における中国との対峙、さらには南部フィリピンにおける反政府武装勢力との対峙など、現在まで続くフィリピンの外交・安全保障上の課題に最初に本格的に取り組んだ政権である。ラモス政権は、その後のフィリピン外交の基盤を整備したといえる。ただし、2010年代に特に顕著になった中国の攻勢により、そうした基盤は修正を迫られている。そこで本稿2節と3節では、特に海洋における法の支配の促進と、防衛能力開発の二つの政策課題に注目し、中国と対峙する中で顕著になってきたフィリピンの新しい外

交・安全保障政策の特徴を考察する。

1 総合安全保障観の確立

フィリピン外交を特徴づけるものとして、フィデル・ラモス政権に制定された外交の三本柱がある。それによれば、(1) 国家安全保障、(2) 経済安全保障、そして(3) 在外フィリピン人の権利擁護がフィリピン外交の重視するものとなる³。ラモス政権は、在比米軍基地の撤収が現実のものとなる時期に発足したこともあり、安全保障政策の練り直しを図った。安全保障政策について、それ以前の国防は在比米軍、治安はフィリピン軍という事実上の分業体制を見直し、特に海軍と空軍の増強を柱とする国軍近代化法案を作成した。しかしながら、1995年の中国によるミスターフ環礁占領事件まで、ラモス大統領自身が国軍近代化法を強く支持することはなかったとされる⁴。

実際、ラモス政権は、軍事・安全保障問題よりも、経済開発に強い関心を示し、「フィリピン 2000」という政策文書を取りまとめ、フィリピン経済の一大構造改革に取り組んだ。「フィリピン 2000」の作成に当たっては、ラモスと同じく軍人でありながら、経済問題に詳しい国家安全保障担当大統領補佐官ホセ・アルモンテが重要な役割を果たした。アルモンテ自身の回顧によれば、ラモス政権は安全保障を狭義の軍事的なものから、「総合安全保障」概念に置き換えたという。実際、ラモス政権は、自由化のみならず、フィリピン経済特区庁 (PEZA) の設置など、海外直接投資の誘致と輸出促進に取り組んだ。こうした政権運営を考えれば、ラモス政権は経済安全

保障を総合安全保障の枠組みでとらえ、より具体的には経済成長を重視したことがわかる⁵。

ラモス政権の対外開放政策は、後継政権も一貫して追求しており、2000年代に入ると、フィリピンの経済関係の多角化傾向が顕著になった。2000年と2020年時点の貿易を比べると、2000年当時は、輸出先について、先進国である北米、欧州と日本がそれぞれ31.5%、18.4%と14.7%で全体の5割を超えていた。輸入についても、北米、欧州と日本でそれぞれ19.3%、10.8%と18.9%となり、主要先進国のみでおおよそ5割を占めていた。2020年になると、先進国の割合は低下した。輸出については、北米、欧州と日本がそれぞれ16.7%、11.7%と15.5%となり、輸入についてはそれぞれ8.4%、8.9%と9.5%となっている⁶。

この二十年間で大きくシェアを伸ばしたのは中国、シンガポールとASEAN（シンガポールを除く）である。2000年当時、輸出ではそれぞれ1.7%、8.2%と7.5%であり、輸入ではそれぞれ2.3%、6.7%と8.8%であった。それが2020年には、輸出でそれぞれ、15%、5.9%と10%となり、輸入でそれぞれ、23.2%、6.2%と20.2%となった。特に輸入面における中国とシンガポールを除くASEANのシェア拡大が顕著である。

ただし、こうしたシェアの変化は主要貿易相手国の「交代」を意味しない点に注意が必要である。例えば、貿易総額をみると、2000年のそれは725億6,912万ドルで2020年には1,495億6,680万ドルとほぼ二倍になっている。詳細を見ると、2000年の北米、欧州と日本との貿易総額は、それぞれ、186億5,226万ドル、107億704

万ドルと 121 億 1,701 万ドルだったものが、2020 年にはそれぞれ 178 億 8,022 万ドル、150 億 7,682 万ドルと 180 億 7,797 万ドルとなっており、少なくとも欧州と日本との貿易は拡大してきたことがわかる。新興国の台頭は、フィリピンの主要貿易相手国が特定国に交代したのではなく、これまでの貿易相手国の上に積みあがったと理解すべきであり、経済外交の対象は、増大したといえる。

また、フィリピン外交三本柱の三本目の柱である在外フィリピン人の権利擁護は、単なる領事業務の重視にとどまらない意味を持つ。2019 年現在、220 万人のフィリピン人が国外に住み、国外からの送金総額は、国内総生産のおおよそ一割に当たる 301 億 3330 万ドルに上る。2019 年の海外直接投資の流入が 76 億 85 百万ドルだったことを考えれば、送金の重要性は明確になるだろう。実際、アジア通貨危機により製造業中心の輸出振興政策が不振に陥った 2000 年代には、フィリピン政府はサービス産業促進と労働力の海外輸出の促進にかじを切り、2006 年には送金額が、海外直接投資と政府開発援助の総額を超えた⁷。

なお、この海外在住フィリピン人については、居住国と送金の送り出し国の間にずれがあり、この点でもフィリピン外交にとっての重要地域を絞り切るのは難しい。居住地域別でみると、中東が最多となる一方、送金送り出し国で見ると北米が最多となるためである。北米からの送金が大きくなる背景には、400 万人に上るといわれるフィリピン系アメリカ人の存在がある。近隣東南アジア諸国と比較した場合、フィリピンに流入する海外直接投資額は大きくないものの、貿易や送金は拡大を続けてきた⁸。

以上を要するに、ラモス政権期には、その後の政権も引き継ぐことになる総合安全保障観が確立し、経済外交の重要対象国の多角化の基礎を作ったといえる⁹。その後のジョセフ・エストラダ政権やグロリア・マカパガル・アロヨ政権も基本的には関与政策を対中政策の基本としてきた。中国に対する関与政策重視の路線が徐々に転換するのは、中国との対峙が本格化した 2000 年代後半からであった。

2 海洋における法の支配の促進

2012 年の ASEAN 外相会談における共同声明策定の失敗を契機として、フィリピン政府、特に本稿で注目する政策連合は対中外交における ASEAN 重視を改め、米国との同盟強化、海洋における法の支配の促進、さらには韓国、豪州や日本を巻き込んだ自国の防衛力強化を手段とするものに転換した。ただし、米国との同盟強化については、ドゥテルテ政権発足後に足踏み状態が続いており、アキノ政権とドゥテルテ政権との継続性という意味では、海洋における法の支配の促進と自国の防衛力強化路線の二つが徐々に進んできたといえる。

法の支配の重視は、アキノ政権で初めて試みられたものではない。アロヨ政権末期の 2009 年、フィリピン政府は二つの重要な法整備を実現した。一つは、フィリピン外務省が法案策定を主導した群島基線法の制定である。これにより、大陸棚を主張するための群島基線を明確化した。2013 年の仲裁裁判所提訴の際にも、こうした法整備に一貫してかかわってきた法律の専門家が一定の役割を果たし

た (Vitug 2019) ¹⁰。

もう一つのアロヨ政権の法的遺産は、共和国法 9993 号である。この法律により、長年、海軍の一部門であった沿岸警備隊が独立の法執行機関となった。これにより、日本からの巡視船供与などの国際協力が可能になった。現役のフィリピン沿岸警備隊員であるジェイ・タリエラによれば、アキノ政権は中国との対立において、フィリピン側は非軍事的対応をしていることを主張するために沿岸警備隊を活用し、ドゥテルテ政権は、中国との対立そのものを避けるべく沿岸警備隊を活用しているとし、いずれの政権においても沿岸警備隊の装備が増強されてきたことを指摘している。また、米国に対する批判を繰り返すドゥテルテ大統領の下でも、SEACARAT をはじめとする米国主導の多国間演習に参加しており、沿岸警備隊を核とする「沿岸警備隊外交」が展開されてきたとする ¹¹。

3 国軍近代化と能力開発協力の試み

自国の防衛力強化に関して、アキノ政権は、ラモス政権期に制定されながら予算不足により空文化していた国軍近代化法を更新、空軍力と海軍力の強化に力点を置いた国軍近代化を目指すことになった。

自主防衛路線に関連して重要なのは、この路線を追求する際、フィリピンが米国を含む同盟国や友好国からの能力開発協力を重視している点である。2012 年、アキノ政権は、海洋監視能力を強化するため、国家沿岸監視システムを設置した。同システムのもととなった南部沿岸監視システムは、南部フィリピンにおける対テロ戦争

の一環で海軍を中心に組織された南部沿岸監視である。南部フィリピンでは、2002年から2014年の間、米軍による「不朽の自由作戦—フィリピン版」が展開され、毎年平均で500名から600名の米兵が滞在した。特に、2005年以降、作戦本部をマニラの米国大使館からミンダナオ西部サンボアング半島に移したことから、米軍は、フィリピン軍にとっての主戦場で能力開発を支援したことになる¹²。この間に南部沿岸監視は国家沿岸監視システムに再編されると同時に、その主力を沿岸警備隊が務める形に再編された。国家沿岸監視システムへの支援は、米国との関係が動揺するドゥテルテ政権期にも継続した事業である。

ただし、ドゥテルテ政権で新しく米国との防衛協力が強化される兆しは見え、むしろ米国の同盟国との関係強化が進んできた。例えば、フィリピン空軍は2005年以降、10年近く超音速機不在の状態が続いていたが、アキノ政権は韓国製戦闘機の購入を決定した。2021年、南シナ海のフィリピン排他的経済水域内での中国船集結に対し、フィリピン軍が派遣しているのはこの韓国製戦闘機である¹³。また、豪州とも防衛協力が進んだ。2012年9月、1995年に結ばれていた共同防衛行動についての覚書を見直して訪問軍協定を結んだ。この協定は、2013年の巨大台風ハイエンからの復興支援やフィリピンにおける軍事演習などに法的な基礎を提供することになった。豪州政府が重視する海軍同士の戦略対話は、ドゥテルテ政権下の2017年3月に実施された。ドゥテルテ大統領の豪州訪問は実現していないものの、戦略対話の際に寄港した豪州の軍艦にはドゥテルテ大統領が乗艦し、両国の防衛協力の進展を印象付けた¹⁴。

さらに、日本との間でも安全保障協力が進んできた。2014年のシャングリラ・ダイアログにおける安倍首相の演説は、海洋における法の支配を強調する内容であり、中国を名指しこそしないものの、南シナ海における中国の行動に焦点を当てる内容であり、当時のアキノ政権の立場と共鳴するものであった。これ以降は、海上法執行機関に対する巡視船供与や専門家派遣に加え、防衛装備品移転や輸出が実現するなど、日比間の安全保障協力が強化されてきた。また、2012年の巨大台風ハイエンからの復興支援においては、自衛隊の艦艇が、第二次世界大戦の激戦地レイテに寄港し、復興支援に従事するなど、災害援助においても自衛隊の役割が拡大したといえる¹⁵。

おわりに

フィリピン政府は、総合安全保障観を外交・安全保障政策の基本としており、経済開発の重要性は自明といえる。ドゥテルテ大統領の対中接近についても、経済的な動機に基づくことは論を待たないが、大統領の対中接近がフィリピンの外交・安全保障政策の全てではない。南シナ海で中国と対峙する中、フィリピン政府は、米国との同盟強化、海洋における法の支配の重視、そして自国の防衛力強化のそれぞれを模索してきた。ただし、ドゥテルテ政権発足後の混乱にみられるように、米国との同盟強化は内政との関連が深く、同盟の制度化が着実に進んできたとは言い難い。

他方、海洋における法の支配の促進や、自国の防衛力強化の方向では、アロヨ政権、アキノ政権からドゥテルテ政権に至るまで、一定の継続性が読み取れる。ただし、いずれの方向においても、予算

や現存能力の制約から、米国、豪州、韓国や日本といった諸国との能力開発協力を前提としている。今後の課題としては、購入、あるいは供与された装備の整備が指摘できる。さらに、個別の協力全体を束ねた全体の安全保障政策の調整については今後の課題といえる。

¹ 本稿で展開する議論のうち、特に 2000 年代後半の展開についての詳細は、高木佑輔「中国の台頭とフィリピン外交の展開」竹中治堅編『中国の台頭とインド太平洋諸国』（千倉書房、近刊）を参照。

² アキノ政権とドゥテルテ政権の違いに注目した近年のフィリピン外交についての分析として伊藤裕子「フィリピン・ドゥテルテ政権の『国家安全保障』観と対中・対米関係」『中国の対外政策と諸外国の対中政策』（国際問題研究所、2020 年）を参照。アキノ政権は、フィリピンの政権として初めて『国家安全保障政策文書』を策定し、ドゥテルテ政権期には同文書の更新に加え、新たに『国家安全保障戦略文書』が策定、公表されており、伊藤による詳細な分析がなされている。

³ なお、1990 年代フィリピンにおける「経済安全保障」は、米中対立が顕著になった 2010 年代の経済安全保障とは異なる。1990 年代のフィリピンにとっての経済安全保障は、経済成長による安全保障の追及である。

⁴ フィリピン外務省の外交三本柱についてはフィリピン外務省ホームページ参照 (<https://dfa.gov.ph/80-transparency-category/75-philippine-foreign-policy>)。また、ラモス政権期の国軍近代化法については、R. De Castro “Adjusting to the Post-U.S. Bases Era: The Ordeal of the Philippine Military’s Modernization Program.” *Armed Forces & Society*, 1999, 26(1)を参照。

⁵ ラモス政権における経済政策重視の政権運営については、J. Almonte. *Endless Journey: A Memoir* (Quezon City: Cleverheads Publishing, 2015)を参

照。

⁶ 貿易統計はフィリピン中央銀行データベース (<https://www.bsp.gov.ph>) を基に算出。

⁷ 送金額は上記のフィリピン中央銀行データベースより算出。直接投資総額についてのみ世界銀行データベース (<https://data.worldbank.org/>) を参照。2006年の送金額を含むサービス産業の展開については A. Raquiza.

"Philippine Services Sector: Domestic Policy and Global Markets." In *Southeast Asia Beyond Crises and Traps: Economic Growth and Upgrading*, edited by Khoo Boo Teik, Tsunekawa Keiici, and Kawano Motoko. (Palgrave Macmillan, 2017).を参照。

⁸ 居住国別在外フィリピン人の動向についてはフィリピン統計局データベース (<https://psa.gov.ph/statistics/survey/labor-force/sof-index>) を、フィリピンにルーツを持つ米国人の人口については米国国務省ホームページ (<https://www.state.gov/u-s-relations-with-the-philippines/>) を参照。

⁹ ラモス大統領については S. Thompson. *Trustee of the Nation: The Biography of Fidel V. Ramos* (Mandaluyong: Anvil Publishing, 2011)を参照。

¹⁰ フィリピンの南シナ海政策については M. Vitug. *Rock Solid: How the Philippines Won Its Maritime Case against China*. (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 2018)を参照。

¹¹ 沿岸警備隊外交を含むフィリピン沿岸警備隊については J. Tarriela. *The Rise of the White Hulls in Southeast Asia: The Philippine Coast Guard Case*. (Ph.D. dissertation submitted to the National Graduate Institute for Policy Studies, 2021)を参照。

¹² 「不朽の自由作戦—フィリピン版」については Robinson, Linda, Patrick B. Johnston, and Gillian S. Oak. "U.S. Special Operations Forces in the Philippines 2001-2014." (RAND Corporation, 2016)を参照。

¹³ 韓国からの戦闘機等の調達については *Philippine Daily Inquirer* (<https://globalnation.inquirer.net/192725/ph-south-korea-discuss-corvettes-light-fighter-jet-upgrades>) を参照。 11

¹⁴ 比豪関係については在比豪州大使館ホームページ

(<https://philippines.embassy.gov.au/mnla/Defence.html>) を参照。

¹⁵ 安倍首相の演説等については加納雄大『東南アジア外交—ポスト冷戦期の軌跡』(信山社、2020年)、ハイエン被害からの復興支援については、山口昇「災害救援活動における民軍連携と日米同盟—台風『ハイエン』のケース」信田智人編『日米同盟と東南アジア—伝統的安全保障を超えて』(千倉書房、2018)を参照。