

『China Report』 Vol. 15
諸外国の対中認識の動向と国際秩序の趨勢④：
比米安全保障関係と南シナ海領有権問題をめぐるフィリピンの対中政策

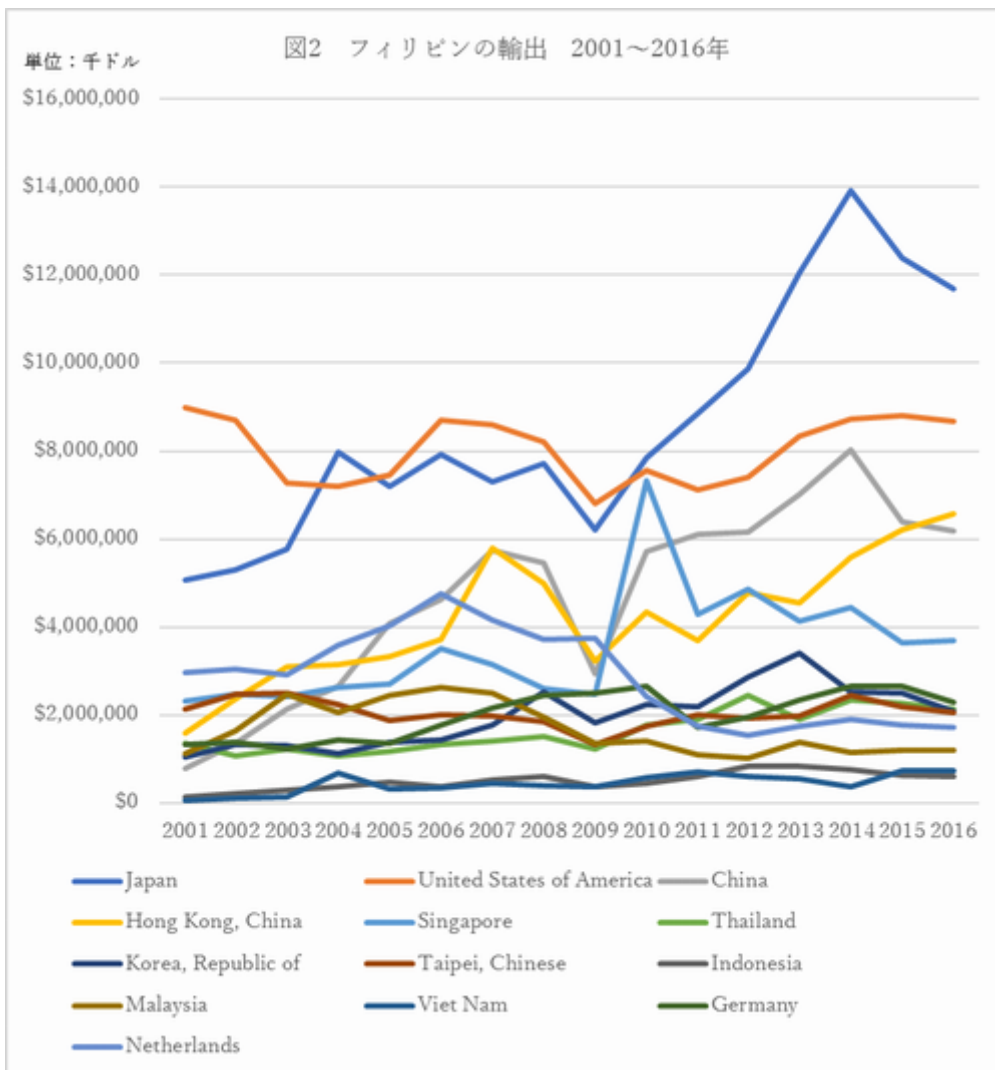
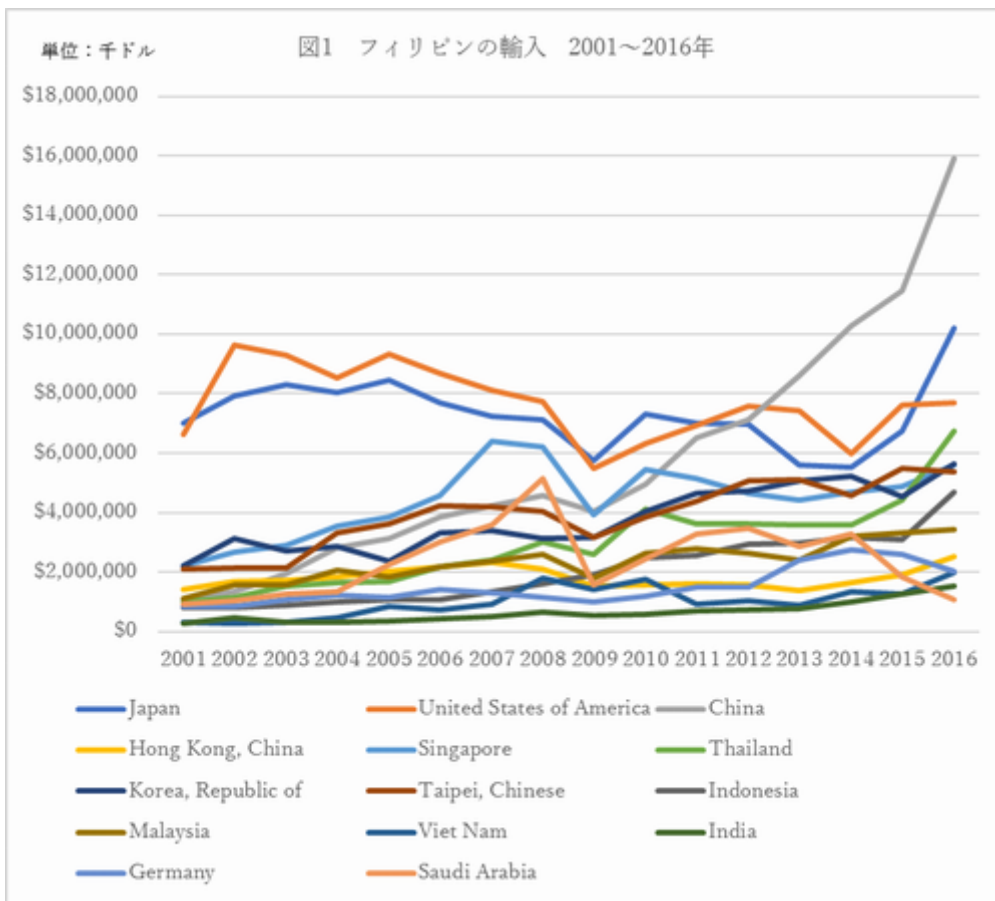
伊藤裕子（亜細亜大学教授）

はじめに

1946年の独立以来、フィリピンは旧宗主国であるアメリカと同盟関係を維持して対外的安全保障を依存し、経済的には日米を貿易相手国および援助供与国として深い関係を構築してきた。しかし21世紀に入ってから中国の影響力が著しく増大し、図1図2¹にも見られるように比中貿易の意義が加速度的に高まり比中経済関係の深化が進んだ。一方で同時期に南シナ海への中国の進出が活発化し、フィリピンが領有を主張する中沙諸島スカボロー礁や南沙諸島（うち一部のフィリピン名「カラヤーン群島」²）周辺海域において中国による岩礁埋め立てや軍事港湾施設建設が進んだ。

この間、比中両国は二国間もしくはASEANの諸会議における共同声明などで、領土紛争の平和的解決、国際法の順守、海洋環境の保護や海賊対策における協力等を繰り返し掲げてきたものの、同海域での比中両国の摩擦は続いた。中国が2006年頃から南海艦隊の南沙諸島における定期巡行を開始し、軍事演習やフィリピン漁船への威嚇を行うなどの軍事力を誇示しはじめると、これに脅威感を高めたフィリピン側は比米軍事関係の再強化をはかり、中国に対抗して南沙諸島に近いパラワン沖で合同軍事演習を開始するなど、以後海洋安全保障を目的とした軍事演習を増やしていった³。さらに2012年4月、スカボロー礁周辺において、停泊中の中国監視船とフィリピン海軍との睨み合いが発生し「スカボロー礁事件」として大きく取り上げられるなど、両国間の軍事的緊張もさらに高まった。

こうした状況に鑑み、本稿では南シナ海問題についてのフィリピンの外交政策を検証する。まずベニグノ・アキノ3世 (Benigno Aquino III) 政権による政策を踏まえたうえで、2016年6月に発足したロドリゴ・ロア・ドゥテルテ (Rodrigo Roa Duterte) 政権の南シナ海問題をめぐる対外政策を分析する。



1. アキノ政権の南シナ海問題をめぐる外交政策

国際社会における中国の存在感が増しつつある中で2010年に発足したアキノ政権の南シナ海政策の特徴は、比米間および友好諸国との安全保障協力を強化しつつ、国際法の枠組みにそった解決を強く主張して国際社会からの支持獲得をはかったことであろう。

2011年以降はとくに中国の南シナ海における建設活動が活発化し、中国監視船によるフィリピン漁船への威嚇が度重なったが、アキノ大統領は海洋安全保障目的の比米合同軍事演習をこれまで以上に増やしたほか、日豪両国との合同軍事演習の実施や日越の軍艦による親善訪問等、近隣諸国との軍事協力も推進した。さらに2014年には「防衛協力強化協定」(Enhanced Defense Cooperation Agreement: EDCA)を締結し、比米軍事協力を制度面から強化した⁴。これが中国の海洋進出を視野に入れたものであったことは明らかである。ジョン・ケリー(John Kerry)米務長官はEDCAが海洋安全保障面での比米協力にとって重要であるだけでなく南シナ海周辺の地域的安全保障にも貢献すると述べ、アッシュ・カーター(Ash Carter)国防長官もアメリカの「アジア太平洋地域へのリバランス」政策に照らしてEDCAがフィリピン周辺の海域における航行の自由や公共領域の自由に貢献するものであると語った⁵。一部の野党議員からEDCAの合憲性に疑義が出されていたが、2016年1月、最高裁がEDCAを合憲と見なす判決を下したあと、横田やグアムなど西太平洋地域の米軍基地の協力により定期的に南シナ海で合同軍事演習が行われるようになったほか、米軍による「航行の自由作戦」が展開されることとなった⁶。

さらに2013年1月、アキノ政権は国海洋法裁判所(International Tribunal for the Law of the Sea; ITLOS)に南シナ海の領有権をめぐる中国との争いの仲裁を提起し、国際法の枠組みに則った平和的解決を求めた。フィリピンの主張は主に(1)中国の「歴史的権利」「九段線」の主張には国際法上の根拠はない、(2)中国が領有権を主張する南シナ海の島嶼はいずれも国際法の定義上「島」ではなく、主権を行使できない、(3)中国は南シナ海域におけるフィリピンの領有権と管轄権を侵害し環境を破壊した、という点である⁷。

中国側がフィリピンの主張に異議を唱えるも、仲裁手続きを進めたオランダ・ハーグの常設仲裁裁判所(Permanent Court of Arbitration; PCA)は2016年7月12日、フィリピンの主張を全面的に認める仲裁裁定を下した⁸。これはアキノ政権の外交的勝利といえる。しかし中国はこれに反発、フィリピンに対して仲裁裁定を無視して二国間協議による解決を呼びかけた。この後、フィリピン外交は異色の新大統領、ロドリゴ・ドゥテルテに託されていくことになった。

2. ロドリゴ・ドゥテルテ大統領と南シナ海問題

2016年6月30日に新大統領に就任したドゥテルテは、当初アキノ前政権の外交から大きく舵を切る姿勢を見せた。アメリカへの不信感をあらわにしてオバマ大統領への暴言を繰り返して対米関係を悪化させ、「訪問米軍に関する協定」(Visiting Forces Agreement: VFA)やEDCAの破棄をちらつかせて米軍のプレゼンスを幾度となく批判する一方で、中国との経済関係強化や南シナ海での融和をショーアップするなど⁹、ドゥテルテ大統領の外交スタイルは物議を醸した。以下、ドゥテルテ政権の南シナ海領有問題に対する外交政策を、比中二国間関係、比米関係、および国際法枠組みの3側面から検証する。

ドゥテルテ政権は中国の二国間協議の呼びかけに対していったんPCA裁定を棚上げにする方針を打ち出し、フィデル・ラモス(Fidel Ramos)元大統領を特使として中国側要人と接触させたほか、自らも2016年10月に訪問して中国から総額240億ドルの経済支援を取り付け、貿易・投資・災害協力や防衛面での関係強化などが盛り込まれた共同声明を発表するなど、比中関係のさらなる発展に意欲を見せた¹⁰。南シナ海問題に関してはこれまでのASEAN外相会議での合意に基づき平和的に解決することを首脳会談で確認することとなり、PCA仲

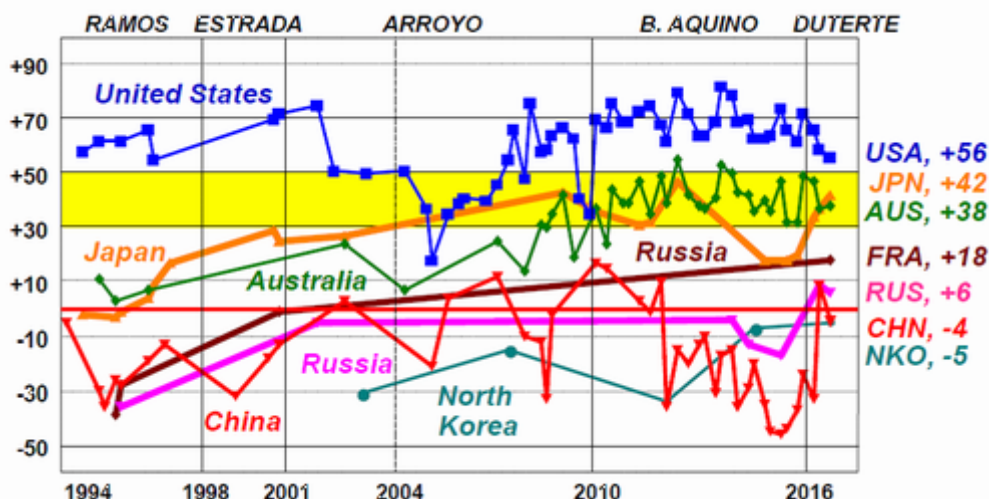
裁裁定には一切触れなかった。こうしたドゥテルテ大統領の対中宥和的な姿勢は実際に中国側の譲歩も引き出し、この後中国監視船によるフィリピン漁民への威嚇や攻撃はおさまった¹¹。

フィリピンのASEAN外交も中国に配慮したものとなった。2017年8月のASEAN外相会談において「南シナ海問題解決のための行動規範（「南シナ海行動規範」もしくはCOC）策定のための枠組み」を承認するにあたり、フィリピンは議長国として参加国間の対立や異論をとりまとめ、中国の行動に対する「懸念」や「法的拘束力」といった厳しい言葉を削除し対中宥和的な表現で合意を取り付けた¹²。ドゥテルテ大統領は、多数の国が支持する「仲裁裁定をあえて中国に繰り返す必要はない」¹³との立場から、経済関係が深まりつつある中国とASEAN諸国との関係悪化を招きかねない文言を避けたのである。一方で、彼が国際法の順守や紛争の平和的解決といった原則的な文言を盛り込んだことは、ASEAN諸国がこれまで蓄積してきた南シナ海での行動規範構築のための努力を継続し、フィリピン自らも仲裁裁定を堅持するという意味を持った。

とはいえ、中国による南沙諸島海域における軍事施設建設活動が加速度的に進む実態が「戦略問題研究所」（CSIS）その他のシンクタンクによって繰り返し明らかにされ¹⁴、さらに2017年春ごろからフィリピン群島東側のベンナム隆起での海底調査をも推進するなど、フィリピン近海での中国の活動継続は明らかである。こうした状況を背景に、フィリピンも対米関係の再強化に乗り出さざるを得なくなっている。ドゥテルテ大統領も就任直後こそ対米批判を繰り返して2017年度の合同軍事演習を縮小したものの、これまでもデルフィン・ロレンサーナ (Delfin Lorenzana) 国防長官やアラン・カエタノ (Alan P. Caetano) 外務長官らが「大統領は我々に事前相談なく発言している」「強固な比米関係は変わらない」と述べてきたように、大統領の暴言がそのまま対米政策になってきたわけではない¹⁵。ドナルド・トランプ (Donald Trump) 米大統領の就任後はドゥテルテ大統領も彼を絶賛するなど関係修復を図っており、主要閣僚からも「アメリカは第一の同盟国」（エドゥアルド・アノ統合参謀本部長）¹⁶であり合同軍事演習は「堅固な比米同盟の証」（エルネスト・アベラ大統領報道官）¹⁷などと繰り返し強調され、2018年度には合同軍事演習も拡大される見込みである。

このようなドゥテルテ政権の外交政策に対するフィリピン国民の合計支持率（支持率マイナス不支持率）は、7割を超える大統領や政権への支持率ほどではないものの、55パーセントと非常に高く、ドゥテルテ政権発足後の対中感情も好転している（図3,4参照）¹⁸。フィリピン国民の多くは、長年の同盟国アメリカや長年の援助提供国日本だけでなく、近年著しく経済関係が深化しつつある中国とも良好な関係を維持して中国からの経済援助や投資を受けることが得策と考えつつも、有事の際にはやはりアメリカに依存するしかないと判断している。そうした国民の意識を反映したドゥテルテ政権の外交政策は比較的広い支持を得ているといえよう。

（図3） フィリピン国民の主要外国に対する信頼度



(図4) 政府の外交政策に対する満足度 1992～2017年



*VG=Very Good. 合計支持率が50%以上70%未満の場合。

むすびにかえて

ドゥテルテ政権の外交政策の特徴として、第一に、大統領就任当初の反米的なレトリックにもかかわらず実際の政策は閣僚らによって穏健化され、従来の比米関係から大きく外れるものではないという点があげられる。アキノ前政権は対米協調の観点からは安定感があったが、戦後の比米関係を振り返ると安全保障上の利害はこれまで必ずしも完全に一致していたわけではない。ナショナリズムと安全保障上のニーズのはざままでアメリカとの距離を測り、大国と東南アジア諸国の利害が交錯する地域にあって独自の利益を追求しようとするドゥテルテ大統領の外交姿勢は、フィリピン史上決して異例ではない。中国の南シナ海での建設活動や資源開発が進むにつれ、2017年に若干縮小した比米合同軍事演習は2018年度には再度拡充が見込まれる。そしてアメリカが中国との対抗上、南シナ海域での軍事的プレゼンスの拡大を意図するとしたら、アメリカにとってEDCAを締結するフィリピンの戦略的意義は今後増していくだろう¹⁹。ドゥテルテ政権はそうしたフィリピン自身の立場を利用して、アメリカからさらなる軍事経済援助や安全保障上の約束を引き出そうとすることも考えられる。

第二に、ドゥテルテ政権は、南シナ海の領有権問題で対立する中国との関係を悪化させることは経済を含めた対中関係全般を考えると得策と見なしていない。そもそも軍事衝突自体を可能と考えていないため、いかに対立を回避しつつ対中関係から得られる経済利益を確保し、南シナ海での平和的な漁業や資源開発を中国に認めさせるかが焦点になっている。

とはいえ2016年7月のPCAによる仲裁裁定は国際法と国際社会をフィリピンの味方につけた点でアキノ政権の大きな外交成果であっただけでなく、ドゥテルテ大統領もこれを「棚上げ」するとは述べても放棄することは考えにくい。事実、ASEAN共同声明などにおいてもかならず国際法の順守という表現を含めており、今後もその方針は続くだろう。その意味では国際社会が中国を「自由で開かれた国際秩序」に取り込む努力を積み上げていくうえで、フィリピンの役割は小さくないと思われる。

1 Trade Map- International Trade Statistics, International Trade Center,

<http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/statistics-import-country-product/> (2018年1月25日閲覧) より筆者作成。

2 カラヤーン群島には南沙諸島のうちパグアサ(中業島、チツ島)、リカス(西月島、ウェストヨーク島)、パロラ(北子礁、ノースイースト礁)、ラワク(馬歡島、ナンシャン島)、コタ(中小島、ロアイタ島)、パタグ(費信島、フラット島)、パナタ(楊信沙洲、ランキアム沙洲)、アユンギン(仁愛礁、セコンド・トーマス礁)、バラグタス(火艾礁、アービング礁)、リサール(司令礁、コモドア礁)が含まれる。これらはパラワン州カラヤーン町として自治体を構成するが、集落があり人口を有するのはパグアサ島のみである(2015年国勢調査で184名)。2015 Population Census, Philippine Statistics Authority. (2018年3月3日閲覧)

3 浦野起央『南シナ海の領土問題』三和書籍、2015年、317-318頁。1997年4月中沙群島でのフィリピンによる五星紅旗引き下ろし事件、1999年7月南沙諸島でのフィリピンによる中国漁船への発砲事件、2001年中国漁船による領海侵犯とフィリピン側の発砲事件等。比米軍事関係は同盟関係を維持しつつも1992年の在比米軍完全撤退後に希薄化していたが、1998年訪問米軍に関する協定(VFA)を締結して再度米軍の一時滞在を可能にし、2000年代半ばごろからは海洋における中国の脅威を強く意識した軍事演習も行われるようになった。比米同盟関係の歴史については、伊藤裕子「冷戦後の米比同盟—基地撤廃、VFA、『対テロ戦争』と米比関係—」『国際政治』第150号(2007年11月)を参照されたし。

4 "The Agreement between the Republic of the Philippines and the United States of America on Enhanced Defense Cooperation," April 28, 2014.

<http://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2014/04apr/20140428-EDCA.pdf>

(2018年3月3日閲覧)

5 "What you need to know about EDCA," April 14, 2016, *CNN International*,

<http://cnnphilippines.com/news/2016/01/13/what-you-need-to-know-about-edca.html>

<http://globalnation.inquirer.net/126835/duterte-to-military-attaches-ph-not-out-for-war-china-should-just-let-us-fish-in-seas> (2015年8月2日閲覧)

6 "Rotational Contingent Air Force," Press Release, September 26, 2016, U. S. Embassy in the Philippines. <https://ph.usembassy.gov/rotational-air-contingent-philippines/> (2018年2月5日閲覧)

Benjamin Stratton, "Pacific Air Forces A-10s, HH-60s Fly First Air Contingent Missions in Philippines," April 22, 2016, U.S. Pacific Command HP <http://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/741238/pacific-air-forces-a-10s-hh-60s-fly-first-air-contingent-missions-in-philippines/> (2018年2月5日閲覧)

この後同種の訓練が同年6月、9月、2017年1月に実施されている。Christine O. Avendaño, "EDCA Challenged in Supreme Court," May 27, 2014, *INQ.net*,

<http://globalnation.inquirer.net/105126/former-senators-ask-sc-to-declare-edca-unconstitutional> ;

Renato DeCastro, "Philippine Supreme Court Approves EDCA: Unlocking the Door for the Return of U.S. Strategic Footprint in Southeast Asia," Asia Maritime Transparency Initiative,

<https://amti.csis.org/> (2018年2月5日閲覧)

7 Statement by Albert F. Del Rosario, Secretary of Foreign Affairs of the Philippines, Before the Permanent Court of Arbitration, The Hague, Netherlands, "Why the Philippines Brought this Case to Arbitration and its Importance to the Region and the World," on July 7, 2015.

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part8.htm. 栗林忠男、加賀美康彦「第七章 海洋法における『島の制度』再考」栗林忠男・杉原高嶺編『日本における海洋法の主要課題』日本海洋法研究会叢書、現代海洋法の潮流第3巻、230頁。

8 Makitas Santos, "Philippines wins arbitration case vs. China over South China Sea," *INQ.net*, July 12, 2016. <http://globalnation.inquirer.net/140358/philippines-arbitration-decision-maritime-dispute-south-china-sea-arbitral-tribunal-unclos-itlos> (2016年7月12日閲覧) PCA Case No 2013-19, in the Matter of the South China Sea Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Award, July 12, 2016, pp.471-478.

<https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf> (2018年1月30日閲覧)

9 Jerome Aning, Tarra Quismundo, "US Stops Sale of Assault Rifles to PNP," *INQ.net*, November 2, 2016. <http://newsinfo.inquirer.net/838789/us-stops-sale-of-assault-rifles-to-pnp> (2016年11月2日閲覧)。Leila B. Salaverria, "Duterte Threatens to Revoke VFA after US Agency Defers Aid," *INQ.net*, December 17, 2016.

<http://globalnation.inquirer.net/150797/duterte-threatens-revoke-vfa-us-agency-defers-aid> (2016年12月17日閲覧)

10 "Full Text: Joint Statement of the Philippines and China," *Philippine Star*, October 21, 2016, <https://beta.philstar.com/headlines/2016/10/21/1636345/full-text-joint-statement-philippines-and-china> (2016年10月21日閲覧)

11 Nestor Corrales, "Duterte Says He'll Set Aside Arbitra Ruling on South China Sea," *INQ.net*, December 17, 2016, <http://globalnation.inquirer.net/150814/duterte-says-hell-set-aside-arbitral-ruling-on-south-china-sea> (2016年12月17日)

12 Raul Dancel, "Asean, China adopt framework of code of conduct for South China Sea," *The Straits Times*, August 5, 2017, <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/chinas-foreign-minister-says-maritime-code-negotiations-with-asean-to-start-this-year>. (2018年2月5日閲覧)。「南シナ海規範、中国ペース 枠組みに合意『法的拘束力』触れず ASEAN・中国」『朝日新聞』2017年8月7日。『朝日新聞』によれば、同紙が入手したという「COC枠組み」草案の骨子は以下のとおり。

【目的】

- (1) 海上での各国の行動を導き、協力を促進するためのルールに基づくものとする。
- (2) 衝突を防止し、衝突の際には制御できるようにする。
- (3) 海洋上での安全保障と、航行・航空の自由を確保する。

【原則】

- (1) 行動規範は領有権問題を解決するための手段ではない。
- (2) 国連憲章や他の国際法の目的と原則に従う。
- (3) 行動宣言の完全な履行を確約する。
- (4) 国家主権、国際法に基づく領土保全、内政不干渉の原則を尊重する。

13 Nestor Corrales, "Duterte Warns China: If You Invade PH, It Would be Bloody," August 6, 2016, *INQ.net*, <http://globalnation.inquirer.net/143215/duterte-warns-china-if-you-invade-ph-it-would-be-bloody#ixzz57KtRDK82> (2016年8月6日閲覧)。鈴木有理佳「2016年のフィリピン」『アジア動向年報2017』アジア経済研究所、2017年、331頁。

14 Anthony H. Cordesman with Joseph Kendall, "Chinese Strategy and Military Modernization in 2016," Center for Strategies and International Studies(CSIS), December 8, 2016, <https://www.csis.org/analysis/chinese-strategy-and-military-modernization-2016> (2018年1月31日)

閲覧)

15 鈴木有理佳「2016年のフィリピン:型破りな大統領誕生」『アジア動向年報2017』アジア経済研究所、2018年、330-333頁。

16 “Philippines Hails US as Top Ally, Welcomes War Games,” cited from AFP-Reuter, in *The Straits Times*, October 21, 2017, <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/philippines-hails-us-as-top-ally-welcomes-war-games-0> (2018年2月5日閲覧)

17 Nestor Corrales, “Donation of patrol planes indicates stronger PH-US alliance—Palace,” *INQ.net*, July 29, 2017, <http://globalnation.inquirer.net/159173/donation-patrol-planes-indicates-stronger-ph-us-alliance-palace> (2017年7月29日閲覧)

18 “4th Quarter 2017 Social Weather Survey: Net satisfaction rating of the Duterte National Administration,” Social Weather Stations, January 17, 2018,

<https://www.sws.org.ph/swsmain/artclisppage/?artcsyscode=ART-20180117160545>

(2018年2月10日閲覧) “4th Quarter Social Weather Survey Special Report,” Social Weather Stations, February 28, 2018, [https://www.sws.org.ph/downloads/media_release/pr20180228%20-%20SWR2017-IV%20Trust%20in%20Countries%20\(special%20report_FINAL\).pdf](https://www.sws.org.ph/downloads/media_release/pr20180228%20-%20SWR2017-IV%20Trust%20in%20Countries%20(special%20report_FINAL).pdf) (2018年3月8日閲覧)

19 Cordesman, “Chinese Strategy.”

(2018-03-30)