



日本-フィリピン防衛協力の進展要因 : 政策コミュニケーションと世論の分析から

木場, 紗綾

(Citation)

国際協力論集, 31:81-96

(Issue Date)

2023-12-20

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100485838>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100485838>



[論 説]

日本－フィリピン防衛協力の進展要因：政策コミュニティと世論の分析から

木場 紗綾*

I 研究の背景

1. 従来とは別次元のレベルでの防衛協力の進展

本稿の目的は、2021年以降、両国の政策コミュニティで一定の理解と支持を得てきたように見える日本とフィリピンとの間の防衛協力について、その進展要因を分析することである。

2021年以降、日本とフィリピンの間では、防衛協力上のさまざまな「初の試み」が行われてきた (Vitug 2023)。21年11月、岸田首相がフィリピンのドゥテルテ大統領(当時)と電話で協議を行い、外務・防衛担当閣僚協議「2プラス2」の開催に向けて検討を進めることを確認した。そして22年4月、日本にとって東南アジア地域ではインドネシアに次ぐ第2の事例となる「2プラス2」が、東京で開催された¹。協議では、中国の海洋進出やロシアのウクライナ侵攻を念頭に「力による一方的な現状変更に対抗する」ことが確認され、自衛隊とフィリピン軍の共同訓練を円滑にするための「円滑化協定 (Reciprocal Access Agreement : RAA)」や、物資や役務を融通し合う方途を検討するとされた。

同年12月には、航空自衛隊はF-15戦闘機2機及び人員をフィリピンのクラーク空軍基地に派遣し、フィリピン空軍との部隊間交流を実施した。航空自衛隊の戦闘機が東南アジア地域を訪問するのは初の事例である²。

23年2月には、フェルディナンド・“ボンボン”・マルコス・ジュニア大統領が日本を公式訪問した。岸田首相との二国間会談では、

* 神戸大学大学院国際協力研究科非常勤講師 (Political Development担当、2023年4月～9月)、神戸市外国語大学国際関係学科准教授

引き続き「2プラス2」を含む二国間協議を通じ、安全保障・防衛協力の具体化を追求していくことで合意した。また両国は、「フィリピンにおける自衛隊の人道支援・災害救援活動に関する取り決め（TOR）」に署名し、両国の共同訓練等を強化・円滑にするための更なる枠組みを含む方途の検討を継続していくこと、防衛装備・技術協力や日米比の協力強化に向けた検討も進めていくことで一致した³。

「両国の共同訓練等を強化・円滑にするための更なる枠組み」には、両国での議会承認を経ての批准が必要となる二国間協定である外国軍地位協定（Status Of Forces Agreement：SOFA）または訪問軍地位協定（Visiting Forces Agreement：VFA）あるいはRAAの締結も含まれると報じられている。23年5月、越川和彦駐フィリピン日本国大使は現地GMAニュースのインタビューに応じ、RAA締結に向けた正式交渉に入るための予備的協議を近く開始すると述べながら、「この種の協定はフィリピンではVFAと呼ばれている」と説明した⁴。

フィリピンは米国、オーストラリアとVFAを締結している。日本は米国とVFAを、英国、オーストラリアとRAAを締結している。日フィリピンの間で防衛協力を円滑化するためにVFAやRAAを締結するという発想は、後述の通り、2014年頃から両国の外務・国防政策コミュニティの間で議論されてきた。しかし、両国ともに米軍の駐留や基地利用をめぐる機微な世論が存在する中、政

府は、国会承認を必要とするこうした国際約束を目指すことには慎重であり続けてきた。

そのような中で、21年以降の両国政府の防衛協力に向けてのオープンな姿勢は、従来の共同訓練や対話の範囲をはるかに超えており、別次元の防衛協力の進展を示しているといえよう。

2. 研究の問いと仮説

なぜ21年以降、防衛対話、戦闘機の派遣までもを含む部隊交流、そして二国間での国際約束に踏み込んだ議論が進展したのだろうか。

一般的には、その理由は、22年6月に発足したマルコス政権が、前任者であるドゥテルテの米国に批判的な路線を継承せずに米国との協調路線に回帰したからであるとみられている。マルコス大統領は就任直後、南シナ海問題について、2016年の国際仲裁裁判所の判断を支持すると明言した。7月に行った初の施政方針演説では、いかなる外国勢力に対しても領土を譲歩しないと述べつつ、「フィリピンはすべての国の友人であり、いかなる国の敵でもない」と述べた。9月、国連総会出席のため訪米したマルコス大統領は、バイデン米大統領との初の首脳会談を行い、南シナ海における航行の自由と紛争の平和的解決という共通の方向性で一致した。11月にはハリス米副大統領がフィリピンを訪問し、南シナ海でフィリピン軍の航空機や公船が攻撃された場合には米フィリピン相互防衛条約（1951年締結）が発動されると明言した。さ

らに同副大統領は南沙諸島に近いパラワン島を訪れ、沿岸警備隊の視察などを行った。外国の高官のパラワン島訪問は初のことであった。

23年2月にはオースティン米国防長官がフィリピンを訪問し、ガルベス国防大臣と会談を行う中で、米フィリピン相互防衛条約の適用範囲は南シナ海のフィリピン国軍、公船、航空機に及ぶと改めて明言した。両国は、14年に結ばれた防衛協力強化協定（EDCA）に基づき、従来合意されていた5カ所に加えて、新たにフィリピン国軍の4カ所の拠点を米軍が使用することに合意した。4月にはマルコス大統領が米国を公式訪問してバイデン米大統領と共同声明を発出し、南シナ海におけるフィリピンの軍や公船、航空機への攻撃は相互防衛条約の適用対象になることを確認した。さらには、初めてとなる相互防衛指針（ガイドライン）を策定し、そこでも、南シナ海で武力攻撃が発生した際には米比相互防衛条約を発動することが記された。

こうしたマルコス政権の親米路線は、同じ米国の同盟国である日本との関係を深化させたいとの政権の意向に直結するとの見方もあろう。

しかし、それだけでは説明できない。フィリピンのジャーナリストらは、フィリピンの政策エリートの多くは米フィリピン戦争（1899–1902年）以降、現代まで米軍に対して複雑な感情を持つが、それは日本や豪州への感情とは連動しないと述べている⁵。また、マルコス大統領の親米路線だけが理由だとし

たら、日フィリピン間の「2プラス2」がドゥテルテ政権末期の2022年4月に実現したことは説明できない。

南シナ海及び台湾海峡をめぐる状況が、フィリピンに米国との同盟関係の強化を促したのだという見方もある。ワシントンDCのシンクタンク戦略国際問題研究所（CSIS）はマルコス政権発足後、米、日本、フィリピン、および米、オーストラリア・フィリピンの3ヶ国協力を推進しており、そこでは台湾海峡危機を見越した協力枠組みが提言されてきた⁶。しかし、日本は南シナ海での合同パトロールにも台湾海峡危機における自衛隊派遣にも公的には何もコミットメントをしておらず、フィリピンが日本に期待を抱いているとは考えにくい。そもそもフィリピンの外務・国防当局は、台湾情勢や、台湾有事におけるフィリピンの立場については、明言をさせている（高木2023：13）。

本稿では、日フィリピン防衛協力の進展を、次の3つの要素から説明する。

第一は、フィリピンの外交・国防政策に関わるエリートの中で、2013年の大規模災害における自衛隊による緊急災害支援が記憶されており、それが、法的拘束力を持つ国際約束を締結しようとする機運につながったことである。

第二は、第二次安倍政権（2012–2020年）以降の日本の東南アジアに対する防衛協力のプログラムにもっとも適合するニーズを持った国が、フィリピンであった点である。

第三は、フィリピンの政策エリートが、日

本の防衛協力だけでなく、海上保安庁などによる海上安全保障能力の向上や災害救援といった広義の安全保障協力を認知し、日本を「害のないパートナー」として認識していた点である。

II 災害救援をめぐる国際約束の必要性

1. 2013年台風と自衛隊の派遣

2013年11月、巨大な台風第30号「ハイヤン」(現地名「ヨランダ」)が、フィリピン中部の島々に暴風雨や高潮等による甚大な被害を出した。死者・行方不明者の数は8,000人を超えた。多くの国が緊急援助隊を派遣し、日本は国際緊急援助活動⁷として、文民から成る医療チームや専門家チームに加えて、自衛隊員の派遣を決定した。当初、約50名の自衛隊員がマニラおよびセブに派遣され、セブ島北部にて医療活動を開始した。その後、大幅増員が決定され、11月22日には1,180名態勢の自衛隊が、護衛艦「いせ」、輸送艦「おおすみ」、補給艦「とわだ」を中心とした部隊編成でレイテ島に到着した。C-130輸送機やKC-767空中給油・輸送機による医療資材や避難民の輸送活動も実施された。自衛隊部隊の活動は「サンカイ(SANKAY:ピサヤ語で友達)作戦」と名付けられた。自衛隊は外務省からの支援・調整を受けて、約1ヶ月間、医療支援や防疫などの活動を行った(木場・安富2014)。

2. 国際緊急援助活動と自衛隊の地位協定に関する議論

2013年は東日本大震災から2年が経ち、日本からの支援の送り出しと共に、日本が外国からの支援を受け入れるにあたっての法的・政策的課題が議論されていた時期でもあった(木場2017)。平成24年度版の『防衛白書』によると、東日本大震災に際して軍による支援を提供したのは英国、オーストラリア、韓国、イスラエル、タイ、フランスの6カ国であった(防衛省2011:19-22)。

訪問地位協定は国際法によって、軍隊による不法行為またはなんらかの賠償行為に対しては、領域国の刑事・民事・行政裁判権が免除されるという特権と免責を規定する。しかし当時、日本は米国以外の国とは地位協定を締結していなかった。軍が人命救助のために私財である家屋をやむなく損傷させてしまった場合、あるいは医療チームが傷病人を搬送しているときに交通事故などの二次災害に遭遇し、傷病人の生命が失われてしまったりした場合などに民事・刑事上のどのような対応がなされるのかを取り決めないことにはリスクがあり、地位協定を締結していることが望ましいとされる(真山2013)。なお、筆者が2017年6月13日にオーストラリア大使館に東日本大震災における同国軍の活動に関する国連軍地位協定の適用の有無について尋ねたところ、同大使館から「外交上の許可(diplomatic clearance)」で対応した旨の回答があった。訪問軍地位協定による身分保障がないことによる外国軍の活動上の支障につ

いては、国会でも何度も言及されてきた（田浦 2022）。

こうした中、災害多発国であるフィリピンに今後も自衛隊が派遣される可能性に鑑み、また、すでに東南アジア各地で実施されていた人道支援・災害救援に関する多国間合同軍事演習に際しても不測の事故において自衛官が不利益を被らないように、訪問軍地位協定に近い形での何らかの国際約束を締結することの重要性は、外務省と防衛省の両方ですでに議論されていた⁸。ただし、協定の締結には国会承認が必要である。よって、まずは行政レベルで覚書（Memorandum of Understanding：MOU）などを交わすことも検討されていた⁹。

3. 2015年のアキノ政権下での日本－フィリピン間の合意

台風被害から2年後の2015年6月、当時のベニグノ・アキノ3世大統領が国賓として日本を訪問¹⁰した際、両国首脳が署名した「地域及びそれを越えた平和、安全及び成長についての共通の理念と目標の促進のために強化された戦略的パートナーシップに関する日本－フィリピン共同宣言」には、次の文言が含まれている¹¹。

両国は、特に、以下の協力を通じて安全保障協力を拡充する。

別添の「戦略的パートナーシップ強化のための行動計画」に示された安全保障対話の強化

防衛装備品及び技術の移転に関する協定の

交渉開始

フィリピンにおける災害救援活動への自衛隊の参加に関する両国の関係当局間の協力強化

フィリピン国防省と日本国防衛省の間の防衛協力・交流覚書で言及されたものを含む分野における能力構築のための二国間及び多国間の訓練・演習の拡充等

また、同共同宣言附属文書「戦略的パートナーシップ強化のための行動計画」には、冒頭に次の文言が含まれる¹²。

両政府は、2013年の台風ヨランダの際の人道支援・災害救援活動における日本国自衛隊の貢献を想起し、フィリピンにおける災害救援活動時の自衛隊の法的地位を定めるためのあり得べき方途について検討する。

日フィリピン間の防衛対話、そして国際約束の締結を含む協議の深化は、2022年の「親米」マルコス政権の誕生によって突然に加速されたものではなく、その2代前の政権下で、二国間によってすでに合意され、文書化されていたことがわかる。そして、両国においてその機運が高まったのは、地域の安全保障環境の変化もさることながら、自衛隊による災害救援という経験があつてこそであることが見て取れる。

Ⅲ 日本の対東南アジア防衛協力とフィリピン側のニーズ

1. 安倍政権のメッセージ

もちろん、災害救援だけが防衛協力を推し進めたわけではなく、中国の軍事的台頭を受けてのインド太平洋地域における安全保障環境の変化と、安倍政権の推進した「積極的平和主義」、「東南アジア重視」の政策が、フィリピンのニーズと合致したことも重要な要素である。

2014年5月、シンガポールで開催された第13回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）¹³で、安倍首相は「アジアの平和と繁栄よ永遠なれ」と題する基調講演を行い、フィリピンやインドネシアの沿岸警備隊に新しい巡視艇を無償供与したことなどに言及し、「ODA、自衛隊による能力構築、防衛装備協力など、日本がもついろいろな支援メニューを組み合わせ、ASEAN諸国が海を守る能力を、シームレスに支援してまいります」と、具体的な3つの「支援メニュー」に言及した。文民組織である沿岸警備隊への支援はODAによって実施される。他方、能力構築支援とは、2012年から自衛隊が行ってきた他国軍への技術的支援や研修であり、ODAでもなく軍事協力でもなく、現行法と制度の枠組みの中でできることを模索する中で企画・実施されてきた（木場、安富2016）。防衛装備品協力とはいわゆる武器輸出のことであり、安倍政権下で政府は2014年4月に、従来の武器輸出三原則等に代わる新たな原則として、「防衛装備移転三原則」¹⁴

を策定した。

2. ビエンチャン・ビジョン2.0

日本は2016年にラオスのビエンチャンにて開催された第2回日・ASEAN防衛担当大臣会合において、個別の各国に加えてASEAN全体の能力向上に資する防衛協力を推進する方針「ビエンチャン・ビジョン」を発表した。同ビジョンは、日本が、法の支配の定着や海洋・上空の情報収集・警戒監視、捜索・救難といった分野で、国際法の実施に向けた認識の共有をはじめとした能力構築支援、防衛装備品移転と技術協力、多国間共同訓練、オピニオンリーダーの招聘などを二国間、多国間で実施していくことを謳っている。これを受け、日・ASEANの間では、海軍種間の「乗艦協力プログラム」、陸軍種を中心とした「人道支援・災害救援招聘プログラム」、空軍種間の「プロフェッショナル・エアマンシップ・プログラム」を含む、多様な事業が実施されてきた。18年に決定された新たな防衛力整備の指針「防衛計画の大綱」にも、ASEAN諸国との関係について「共同訓練・演習、防衛装備・技術協力、能力構築支援等の具体的な二国間・多国間協力を推進する」ことを明記している。

2019年には、日本は「ビエンチャン・ビジョン2.0」を発表し、二国間の能力構築支援事業や防衛装備品・技術協力、訓練・演習などが深化してきたことを評価した上で、従来構想をアップデートした。そこでは、「心と心の協力」、「きめ細やかで息の長い協力」、「対

等で開かれた協力」という実施三原則が新たに盛り込まれている。これは、1977年に当時の福田赳夫首相が東南アジアを歴訪した際にフィリピンで表明した、日本の対東南アジア外交三原則「福田ドクトリン」に通じるものである。

3. ハイレベルの安全保障対話

ODAによるフィリピンやインドネシア、ベトナムの沿岸警備隊への巡視艇供与は相手国政府から歓迎されたが、自衛隊による能力構築支援の案件形成と、東南アジアへの装備品移転は困難を極めてきた。防衛省は東南アジアとの間でハイレベルの訪問や防衛対話を加速し、日本から提供できる支援メニューを説明するとともに理解を求めてきた。第1表は、2021年1月から2023年3月までの日本と東南アジアとの間の審議官級以上のレベルで開催された防衛対話の一覧である。(なお、軍司令官らの往来や懇談は含めていない。首脳会談については、防衛協力について具体的な言及があったもののみを記載している。)

特に目立つのは、フィリピンとの防衛対話の頻度である。2022年6月のフィリピンでの政権交代以前から、国防当局間の対話が頻繁に行われてきたことが見て取れる。

4. 防衛装備品移転の事例はすべてフィリピン

2014年に策定された「防衛装備移転三原則」では、日本が装備や技術を輸出できる条件が整理され、友好国の安全保障・防衛協力の強化に資するものであって、相手国の「監

視」や「警戒」に係る能力の向上に寄与する装備については輸出が可能となった。2016年、安倍首相とドゥテルテ大統領が、海上自衛隊練習機 TC-90 の貸与と、それに関する技術情報などのフィリピンへの移転に合意したことは、日本の装備品協力の先行事例となった。その際、自衛隊によるフィリピン海軍のパイロットへの教育や整備要員に対する支援も開始された。

なお、従来は、装備品を含めた自国財産の他国への移転は売却か貸与に限定されていたが、2017年の不用装備品等の無償譲渡等を可能とする自衛隊法改正により、無償譲渡が可能となった。同法改正に伴う初めての防衛装備品移転の事例もまたフィリピンであった。両国は、すでに貸与中であった5機の TC-90 を無償譲渡に変更することに合意し、同年中に2機、18年に残り3機がフィリピン海軍へ引き渡された。18年6月にはフィリピン国防省からの依頼を受けて、陸上自衛隊多用途ヘリコプター UH-1H の不用となった部品などをフィリピン空軍へ無償譲渡することが防衛大臣間で確認され、11月に装備担当部局間で譲渡に係る取決めが署名された。これに従い、19年3月に引き渡しが行われた。また、フィリピン海軍パイロットに対する操縦訓練を日本の海上自衛隊の基地で実施する、フィリピンに日本の整備企業の要員を派遣し、維持整備を支援するといった事業も行われてきた。

2020年8月、フィリピン国防省と三菱電機と間で、同社製警戒管制レーダー4基を約

第1表 日本と東南アジアとの間の審議官級以上の防衛対話（2021-2023年）

2021年1月24日	日フィリピン防衛次官級協議（テレビ協議）
2021年3月28日	日インドネシア防衛相会談
2021年3月30日	第2回 日・インドネシア外務・防衛閣僚会合（「2プラス2」）
2021年4月15日	日マレーシア防衛相テレビ会談
2021年5月20日	日ブルネイ防衛相テレビ会談
2021年5月25日	日タイ防衛相テレビ会談
2021年6月2日	日フィリピン防衛相テレビ会談
2021年6月16日	第8回拡大ASEAN国防相会議（ADMM プラス、オンライン）に岸防衛相が出席
2021年6月23日	日ラオス防衛相テレビ会談
2021年6月25日	日カンボジア防衛相テレビ会談
2021年9月11日	日ベトナム防衛相会談
2021年9月12日	ベトナム国防省における岸防衛大臣基調講演
2021年11月17日	日フィリピン首脳電話協議
2021年11月22日	日タイ、日シンガポール首脳電話協議
2021年11月23日	日ベトナム防衛相会談
2021年12月28日	日ブルネイ防衛相テレビ会談
2022年3月20日	日カンボジア首脳会談
2022年4月7日	日フィリピン防衛相会談
2022年4月9日	第1回日・フィリピン外務・防衛閣僚会合（「2プラス2」）
2022年4月29日	日インドネシア首脳会談
2022年5月1日	日ベトナム首脳会談
2022年5月2日	日タイ首脳会談
2022年5月16-17日	ASEAN 国防高官会議（ADSOM）プラス（カンボジア）に樋道防衛審議官が出席
2022年6月11日	第19回 IISS アジア安全保障会議（シャングリラ会合、シンガポール）に岸田首相、岸防衛大臣が出席
2022年6月11日	日シンガポール首脳会談
2022年6月11日	日シンガポール防衛相会談
2022年6月21日	日 ASEAN 国防担当大臣会合（カンボジア）に岸防衛大臣が出席
2022年6月21日	日インドネシア防衛相会談
2022年6月21日	日カンボジア防衛相会談
2022年6月21日	日ベトナム防衛相会談
2022年6月21日	岸防衛大臣とブルネイ・ハルビ首相府大臣による会談
2022年11月23日	第9回拡大ASEAN国防相会議（ADMM プラス、カンボジア）に小野田防衛大臣政務官が出席
2022年11月23日	小野田政務官によるカンボジア副首相兼国防大臣表敬
2022年12月8日	日フィリピン防衛次官級協議
2023年2月3日	井野防衛副大臣とブルネイ国防副大臣による会談
2023年2月9日	日フィリピン首脳会談
2023年2月10日	日フィリピン防衛相会談
2023年3月7日	岡防衛審議官とラオス国防副大臣およびラオス国防次官との会談

出所：防衛省ウェブサイトをもとに筆者作成

1億ドルで納入する契約が成立した。当該レーダーは、三菱電機がフィリピン空軍の要求に基づき、自衛隊向けのレーダーを製造した経験を踏まえて、新たに開発・製造するもので、日本から海外への完成装備品の移転

としては初の案件となった。

22年8月現在、無償譲渡が実施された事例、完成品の売却事例はともにフィリピンのみであるが、日本は第2表の通り、東南アジア5カ国を含む11カ国と「防衛装備品・技術移

第2表 東南アジアとの「防衛装備品・技術移転協定」および関連する覚書などの締結状況

インドネシア	2021年3月	防衛装備品・技術移転協定署名・発効
シンガポール	2022年6月	防衛交流覚書署名
タイ	2022年5月	防衛装備品・技術移転協定署名・発効
フィリピン	2016年2月 2016年4月	防衛装備品・技術移転協定署名 防衛装備品・技術移転協定発効
ベトナム	2021年9月	防衛装備品・技術移転協定署名・発効
マレーシア	2018年4月	防衛装備品・技術移転協定署名・発効
ブルネイ	2023年2月	防衛協力・交流覚書署名

出所：防衛省ウェブサイトをもとに筆者作成

転協定」を締結している。

防衛装備品市場への参入が遅く、従来は武器輸出を想定してこなかった日本にとって、東南アジアでの実績づくりは未だに困難をきわめている。そうした中、フィリピンは日本の装備品を積極的に受け入れて活用し、両国間で防衛協力の「成功体験」を積み重ねる結果をもたらしてきたのである。

IV フィリピン側の安全保障政策の形成過程

1. 政策連合の役割

フィリピンは米国型大統領制をとり、大統領に広大な権限が集中する。このことから、6年に1度の大統領選挙のたびに、外交政策も大きく変化し、外務・国防官僚の裁量は弱いと考えられがちである。2016年に就任したドゥテルテ大統領が当時の米国のオバマ大統領を強い言葉で批判し、米国との訪問軍協定の破棄にまで言及した（その後撤回した）ことは、国際社会に対し、そのようなイメージを改めて植え付けた。

しかし、高木が繰り返し書いているように（高木 2021、高木 2023）、フィリピンの外交政策は、大統領の意向だけで決まるわけで

はない。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（高木 2021）。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、政党が安全保障を担う専門的人材をプールすることができず、外交・安全保障政策は、大統領の意向を汲む側近ではなく、キャリア官僚らや、「回転ドア人事」によって政府の要職についた経験を持つ財界、学会、シンクタンク、NGOなどの政策提言者らから成る「政策連合」によって固められる（同）。ドゥテルテ政権も国防大臣に米国駐在経験を持つ退役軍人を任命したし、マルコス政権は組閣に際して党派性よりも専門知を重視し（高木 2023）、外務大臣にはキャリア外交官を置いている。

2. 米フィリピンVFA破棄をめぐる顛末

2020年2月、当時のドゥテルテ大統領は自国の外務省に対し、米・フィリピン間のVFAの破棄を指示した。直接的な理由は、米国の上院がドゥテルテ政権の違法薬物取締政策に伴う超法規的殺人や人権侵害を批判す

る決議を採択し、それに伴って米国政府が、ドゥテルテ政権発足当初に警察長官として薬物取締を指揮したデラ・ロサ上院議員の米国査証を取り消したことであった。

この意向は外交ルートで米国に通告され、VFAは通告から180日後に失効することとなっていたが、フィリピン外務省は期限よりも前に、決定を保留することを米国に伝達した。VFAは1992年の米軍基地撤退後、98年に締結されたものであり、米フィリピン間の合同演習や2014年に当時の米国のオバマ大統領のフィリピン訪問時に締結された防衛協力強化協定(EDCA)に基づく米軍のフィリピン国内の軍事基地の使用などの活動の基盤となってきた。フィリピン憲法は、条約や協定の締結には上院議員の3分の2以上の賛同が必要であると定めているが、破棄についての規定はなく、大統領の一存で破棄することが可能であるとみられていた。

2020年は具体的な決定がなされないままに過ぎたが、21年7月にオースティン米国防長官がフィリピンを訪問し、ドゥテルテ大統領、ロレンザーナ国防大臣と会談した。大統領はその直後の会見で、VFA破棄の撤回を認めた。これによってVFAは従来のまま維持されることとなった。

まるで何事もなかったかのように、22年3月には、例年フィリピンで開催されてきた米比合同軍事演習「バリカタン」が、豪州軍も含め、過去最大の9,000人規模で開催された。さらに4月には、フィリピンのロレンザーナ国防相が米国を訪問してオースティン米国防

長官と会談し、南シナ海への海洋進出を強める中国を念頭に、海上での連携強化など両国の防衛協力を進めることを確認した。米国側は、米比相互防衛条約は、南シナ海上のフィリピン軍や公船に加えて一般の航空機にも適用されると改めて説明した。

ドゥテルテ政権下でのこの顛末は、フィリピンの外交・安全保障政策が、決して大統領の一存で決定されるわけではないことを示している。むしろ、VFA破棄通達から2年間、外務・国防当局の官僚らや政策連合に関わる知識人らが、何とか事態を改善しようと努めた結果とみるべきであろう。

3. 害のないパートナーという認識

筆者は2020-22年に笹川平和財団の研究事業「コロナ対応から考えるアジアと世界」にコアメンバーとして参加し、COVID-19禍で中国、ロシア、欧米諸国、そして日本による「ワクチン外交」の受け手となっていた東南アジア諸国の政策エリートが各国との協力をどのように認識・評価してきたかという問いを立て、次の3種類の調査を実施してきた。

- ① 日本の防衛協力に関する認知度と受容度を問うサーベイ実験を含む世論調査。民間の調査会社であるCINT社に委託し、フィリピン、インドネシア、タイを対象として、各国の20-50代の一般市民2,500名ずつを対象としたオンライン調査。
- ② フィリピンとインドネシアで主要2紙に日本がどのように言及されているかを

みるメディアコンテンツ分析。現地の社会学者らと共に実施。

- ③ フィリピンとインドネシアの各 20 名程度の政策エリートへの対日認識を問う対面インタビュー。現地の社会学者らと共に実施。

その結果、以下の 2 点が明らかになった。

第一に、フィリピン、インドネシア共に、日本の ODA に関する報道は多いが、防衛協力については認知すらしていない文民官僚が目立った。「自衛隊は外国に出ることはできない」「日本は武器を輸出できない」といった発言、沿岸警備隊に対する ODA を使った巡視船供与を、防衛協力と混同する発言も目立った。しかしながら、海上保安庁による支援や災害救援といった広義の安全保障協力は広く認知されていた。(Advincula-Lopez et. al. 2023)

第二に、調査者らが 2010 年以降の日本の対東南アジア防衛協力の方針や具体例について説明したうえで改めて評価を問うと、歓迎する、新たな分野での協力を期待するとの発言が目立った。自衛隊の東南アジアでの活動を忌避する意見は見られなかった。日本は米国と異なり、「静かだが害のないパートナー」である、自衛隊は悪いことをしない、といった認識が浸透していることが見て取れた。①のサーベイ実験を含む量的調査でも、日本との防衛協力に対する肯定的な見方が目立った (ibid.)。

日本との VFA 締結に関する国民の賛否を問うような世論調査は、2023 年 8 月現在

ではまだ行われていないが、フィリピンのジャーナリストらは、大きな反対はないだろうと断言する¹⁵。2022 年 11 月には、ファウスティノ国防相が、「両国は VFA の締結を望んでおり、国防省もそれを支持する」と発表した¹⁶が、議会でも世論でも大きな反対はなかった。条約の批准権を持つ上院でも、ズビリ議長が 2023 年 2 月、マルコス大統領の訪日にあたって、日フィリピン VFA の締結に肯定的な声明を発出した¹⁷。これらは、フィリピンの政策連合が日本との防衛協力深化に反対する世論を恐れてはいないことを示している。同月、議員団と共に訪日した下院外交委員会の職員も、「フィリピン側には世論の反対はない。むしろ日本の国会のほうが、VFA 締結には慎重なのではないか」と述べている¹⁸。

V おわりに

本稿では、日本とフィリピンの防衛協力の進展の理由を論じてきた。これを加速するために今後、どのような国際約束が締結されるのか、その時期はいつごろかなどは、2023 年 8 月現在、まだ判明していない。しかし、日本政府が 2023 年 4 月に発表した新たな枠組みである政府安全保障能力強化支援 (Official Security Assistance : OSA)¹⁹ (主管は外務省) でも、フィリピンは重点国の 1 つとされており、ますます、両国間の安全保障協力、防衛協力は進展するであろう。

2023 年 6 月には、米国、日本、フィリピンの中で国家安全保障会議 (NSC) を取り仕

切る政府高官間の協議の枠組みが新たに設けられ、初会合が日本で開催された。米国は中国の東シナ海・南シナ海への進出や台湾海峡に対する主張を抑止することに関心を割いているが、フィリピンはむしろ台湾についての明言を避ける。日本とフィリピンは、人道支援・災害救援や能力構築を主眼としつつ、世論の反対の少ない範囲での協力を深化させていくものとみられる。

参考文献

- Advincula-Lopez, Leslie. et.al. 2023. *The Architecture of new international order in the Philippines: shifting alignment and alliances.*
- Marianta, Yohanes I Wayan et.al. 2023. *Navigating the Evolving Geopolitical Landscape: A Study of Indonesian Elite Perception on the US, PRC, and Japan.*
- Vitug, Marites. "Record of firsts in Manila-Tokyo defense ties," *Rappler*, June 5, 2023. <https://www.rappler.com/plus-membership-program/record-firsts-manila-tokyo-security-defense-ties/>
- 木場紗綾、安富淳 (2014) 「日本の国際平和協力活動における民軍協力アプローチの課題：南スーダン国際平和協力業務とフィリピン国際緊急援助活動から」国際協力論集 22 (1), pp. 77-107.
- 木場紗綾、安富淳 (2016) 「防衛省・自衛隊による能力構築支援の課題：「パシフィック・パートナーシップ」における米軍の経験から学ぶ」国際協力論集 24 (1), pp. 103-123.
- 木場紗綾 (2017) 「国際緊急援助隊の政策的課題——支援の送出しと受け入れにかかる地位」片山裕編著『防災をめぐる国際協力のあり方：グローバル・スタンダードと現場との間で』ミネルヴァ書房
- 田浦貴明 (2022) 『東日本大震災における外国軍支援の受け入れ—なぜ日本はカナダ軍の支援を受け入れなかったのか—』防衛大学校修士論文、2022年3月
- 高木佑輔 (2021) 「フィリピンの外交・安全保障観」SSDP 安全保障・外交政策研究会ウェブサイト <http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/72.html>
- 高木佑輔 (2023) 「新興国フィリピンの外交：対米関係の強化、地域外交の深化と国際主義外交の展開」『国際問題』No. 714.
- 防衛省 (2011) 『平成 23 年度版防衛白書』

真山全 (2013) 「震災と外国軍隊—東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故における米軍及び他の外国軍隊の救援活動の国際法的検討—」初川満編『緊急事態の法的コントロール—大震災を例として—』信山社

注

- 1 外務省ウェブサイト「第1回日・フィリピン外務・防衛閣僚会合(「2+2」)」(2022年4月9日) https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009337.html
- 2 在フィリピン日本国大使館ウェブサイト「F-15戦闘機のクラーク訪問」(2022年12月9日) https://www.ph.emb-japan.go.jp/itpr_ja/11_000001_01050.html
- 3 外務省ウェブサイト「日・フィリピン首脳会談」(2023年2月9日) https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page1_001505.html
- 4 "Japan, PH to hold consultative talks on security pact—Japanese envoy" GMA News Network, May 23, 2023. <https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/870829/japan-ph-to-hold-consultative-talks-on-security-pact-japanese-envoy/story/>
- 5 2023年3月4日、5日、6日、マニラにて筆者インタビュー。Reuters社、Rappler社、GMA社。匿名。
- 6 Center for Strategic and International Studies. "Building a U.S.-Japan-Philippines Triad" February 1, 2023. <https://www.csis.org/analysis/building-us-japan-philippines-triads>
- 7 国際緊急援助活動とは、海外で大規模な災害が発生した際、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」に基づき派遣される国際緊急援助隊が行う活動を指す。自衛隊部隊の派遣の必要があると認めるときは、外務大臣と防衛大臣の協議に基づき、国際緊急援助隊として自衛隊部隊が派遣される。
- 8 2014年3月30日、当時東南アジアの国の大使館に勤務していた外務省幹部への筆者インタビュー。匿名。
- 9 同上。
- 10 外務省ウェブサイト「アキノ・フィリピン共和国大統領の来日」(2015年6月4日) https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page3_001252.html
- 11 外務省ウェブサイト "Japan-Philippines Joint Declaration: A Strengthened Strategic Partnership for Advancing the Shared Principles and Goals of Peace, Security, and Growth in the Region and Beyond" (June

4. 2015) 〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000083585.pdf>〉
- 12 外務省ウェブサイト “Action Plan for Strengthening of the Strategic Partnership” (Annex of the Joint Declaration) 〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000083659.pdf>〉
- 13 外務省ウェブサイト「第13回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）安倍内閣総理大臣の基調講演」（2014年5月30日）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_000496.html〉
- 14 「防衛装備品移転三原則」〈<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/boueil.pdf>〉
- 15 2023年3月4日、5日、6日、マニラにて筆者インタビュー。Reuters社、Rappler社、GMA社。匿名。
- 16 “Japan, Philippines want VFA for conduct of military exercises—Faustino” GMA Integrated News, November 14, 2022. 〈<https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/851362/japan-philippines-want-vfa-for-conduct-of-military-exercises-faustino/story/>〉
- 17 フィリピン上院ウェブサイト “Zubiri Pushes for VFA Talks with Japan” February 9, 2023. 〈https://legacy.senate.gov.ph/press_release/2023/0209_zubiril.asp〉
- 18 3月3日、マニラにて筆者インタビュー。Reuters社、Rappler社。匿名。
- 19 外務省ウェブサイト「政府安全保障能力強化支援（OSA: Official Security Assistance）（2023年7月4日）

Driving Forces of Japan-Philippines Defense Cooperation: Analysis of Policy Community and Public Opinion in the Philippines

KIBA Saya*

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the development factors for defense cooperation between Japan and the Philippines, which seems to have gained a certain level of understanding and support in the communities of both countries from 2021 onwards.

In order to strengthen and facilitate joint exercises, the two countries are even considering concluding a Reciprocal Access Agreement (RAA) or a Visiting Forces Agreement (VFA), which require parliamentary approval in both countries. Why has there been rapid progress in discussions on defense dialogue, troop exchanges, including the dispatch of fighter jets, and even international agreements between the two countries? It is generally believed that the reason for this is that the Ferdinand Marcos Jr. administration, which came to power in June 2022, returned to a policy of cooperation with the United States, instead of inheriting the policy of its predecessor Duterte, who was critical of the United States. However, that alone cannot explain the fact that the first “2+2” meeting between Japan and the Philippines was realized in April 2022 during the Duterte administration.

This paper will explain the progress of Japan-Philippines defense cooperation from the following three perspectives. First, among the Philippine foreign and defense policy elites, emergency disaster assistance by the Self-Defense Forces during the 2013 large-scale Typhoon “Haiyan” is remembered, and there has been a willingness to conclude legally binding international agreements. The second point is that the Philippines was

* Adjunct Lecturer (April 2023-September 2023), Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University. Associate Professor, Kobe City University of Foreign Studies.

the country with the most suitable needs for Japan's defense cooperation program for Southeast Asia after the second Abe administration. Third, the Philippine policy elites positively recognize Japan's broader security cooperation such as the enhancement of maritime security capacity and disaster relief by the Japan Coast Guard and others, and considers Japan to be a "harmless partner."