

# ROLES REPORT

No.7

## 内政から見るフィリピンの外交 米中間を揺れ動くドゥテルテの目的は何か

日下 渉

(名古屋大学大学院国際開発研究科)

2021.3



ROLES REPORT\_No.7

# 内政から見るフィリピンの外交 米中間を揺れ動くドゥテルテの目的は何か

日下 渉

(名古屋大学大学院国際開発研究科)

2021.3

発行所

東京大学先端科学技術研究センター  
創発戦略研究オープンラボ (ROLES)

〒153-8904

東京都目黒区駒場4-6-1

Tel

03-5452-5462

Webサイト

<https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/>



東京大学 先端科学技術研究センター  
Research Center for Advanced Science and Technology  
The University of Tokyo



## はじめに

2016年6月、ロドリゴ・ドゥテルテ(Rodrigo Duterte)が大統領に就任して以来、フィリピンの外交が伝統的な「親米」から「親中」に大転換を遂げたとして大きな注目を集めてきた。たしかに、そうした理解に根拠がないわけではない。

アメリカは、自国の独立記念日でもある1946年7月4日に、フィリピンへと独立を付与した後も、軍事的・経済的な影響力を行使してきた。またフィリピンのエリートには、アメリカとの関係を通じて利権を築いた者や、アメリカ留学経験者も多い。前ベニグノ・アキノ3世(Benigno Aquino III)政権(2010-2016)は、領土問題で係争中の南シナ海に進出する中国を、国際仲裁裁判所に訴えたり、アメリカと協働して厳しく牽制する外交方針をとった。それゆえ、ドゥテルテが、彼の「麻薬戦争」に懸念を示したバラク・オバマ(Barack Obama)米大統領を罵り、中国の習近平国家主席を讃え、南シナ海における中国との融和を強調したことは、外交方針の大きな変化に思われたのだ。しかし、ドゥテルテ政権の「反米親中」を強調する理解には、いくつかの留保が必要である。

第一に、アメリカ一辺倒の外交を見直し、対中関係の強化を模索するのは、ドゥテルテに始まったことではなく、民主化後の大きな流れだ(高木 2017)。コラソン・アキノ(Corazon Aquino)政権期(1986-1992)には、ナショナリズムの高まりのなか、上院が米軍基地の撤廃を可決した。フィデル・ラモス(Fidel Ramos)政権(1992-1998)は、急速な経済成長を遂げたアジア諸国との関係を強化し、投資を呼び込むことで経済を再建しようとした。グロリア・マカパガル・アロヨ(Gloria Macapagal Arroyo)政権(2001-2010)は、中国資本を自派閥への利益供与に利用し、中国海洋石油とフィリピン国営石油会社による南シナ海での共同調査も許可している。前アキノ政権も、中国との対決姿勢を強化したのは、2011年、元駐米大使のアルバート・デルロサリオ(Albert del Rosario)が外務長官に就任してからであり、それ以前は外交方針が明確化していなかった(高木 ibid)。



第二に、ドゥテルテ政権の外交にしても、「反米親中」という単純化は正しくない。ドゥテルテは時にアメリカを激しく罵って軍事同盟の破棄を主張したりしつつも、対米関係を破綻させることは避けてきた。また、中国にすり寄りつつも、中国に不満を表明したり、中国からの要求を無視したりすることもある。そして、対中接近へのリスクヘッジとして、日本を含むアジアとの協調外交も強化してきた(高木 2017: 2020)。

第三に、そもそもフィリピンのような小国が、アメリカや中国といった大国間関係が不安定ななか、どちらか一方のみに肩入れするのはリスクが高い。米中間をふらつく「コウモリ外交」などと揶揄されることも多いが、両国の競合を利用して双方から利益を確保し、外交の自律性を高めていく方が現実的だ。すべての主要大国との間で均衡のとれた関係を模索していくアプローチは、中国への接近度にばらつきこそあれど、他の東南アジア諸国にも共通する外交戦略である(菊池 2017、鈴木 2018)。

それゆえ、ここで問うべきは、ドゥテルテ政権が「反米親中」なのかではなく、いかなる要因が米中間を揺れ動く「ブレ」を規定しているのかである。その際、安全保障など純粋に外交的な要因のみに着目しては、ドゥテルテ外交の非一貫性ばかりが目について、合理的な説明を与えることは難しい。例えば、ドゥテルテ政権は2016年には南シナ海における中国の領有権を否定した国際仲裁裁判所の判決を棚上げした一方で、2020年にはその遵守を中国に求めたりしている。本稿は、ドゥテルテ政権の外交を、その「ブレ」も含めて、主に内政の視点から解釈してみたい。そもそもドゥテルテ政権は、「国家安全保障」において、何よりも国内の平和・安定・繁栄を、対外的イシューよりも優先してきた(伊藤 2020: 224-225)。

結論を先取りして言えば、ドゥテルテ政権最大の目的は、アメリカ植民地期以来フィリピンを支配してきた伝統的エリートに引導を渡し、近年台頭してきた華人系実業家と中国との関係を軸に、自派閥で新たなエリート層を確立することにある。中国への接近は、この目的を達成するための一つ的手段にすぎない。それゆえ、自派閥の支配に役立つ資源を最大化するためであれば、米中間でいくらかでも「ブレる」ことは厭わない。一貫しないように見えるドゥテルテ外交も、その点では一貫しているのである。

## 1 内政における派閥闘争

### 伝統的エリートに対する対抗エリートの挑戦

フィリピンの伝統的エリート家族は、100年間にわたって政治と経済を牛耳ってきた。その起源は、植民地主義の時代に遡る。スペインの植民地主義を末端で担ったカトリック修道会は、人びとから土地を収奪し、18世紀後半にフィリピンが世界経済に組み込まれると、サトウキビなど商品作物のプランテーション経営で富を上げた。

しかし1898年からアメリカが植民地支配を開始すると、スペイン修道会はフィリピンから追放される。すると、当時、経済的に台頭しつつあった華人やスペイン人との混血者(メスティソ)らが、プランテーションを購入し、大土地所有を権力基盤とする伝統的エリートを形成するようになった。彼らは20世紀初頭における砂糖の対米輸出、1950年代の輸入代替工業化政策に乗じた製造業の参入などを通じて、資本蓄積をしていった。前ベニグノ・アキノ三世大統領の母方コファンコ(Cojuangco)家や、その内務自治大臣などを務めたマヌエル・ロハス二世(Manuel Roxas II)などは、その末裔である。財界では、スペイン系の血を引くアヤラ(Ayala)家やロペス(Lopez)家が伝統的エリー

トの代表である。

伝統的エリートに対抗する新興の政治エリートは、戦中・戦後の混乱期に形成され始めた。彼らの多くは、抗日ゲリラの組織化といった暴力や、高等教育と弁護士のような専門職を通じて台頭していった。フェルディナンド・マルコス(Ferdinand Marcos)大統領もその一人だ。彼が1972年に戒厳令を施行し、議会を閉鎖したのも、競合する伝統的エリートの権力基盤を切り崩すためだった。前アキノ大統領の父ベニグノ・アキノJr.(Benigno Aquino Jr.)元上院議員は、伝統的エリートに属し、マルコス最大の政敵であったが故に、最初に投獄された政治家になった。

1983年にベニグノ・アキノJr.が暗殺されると、反マルコス運動が活性化し、1986年には「ピープル・パワー革命」によって民主化が実現される。この民主化運動を率いたのは、改革志向の中間層と伝統的エリートらであった。この奇妙な政治連合を形成したのは、戒厳令下の弾圧と民主化運動という共通の経験だった。彼らの語る「ピープル・パワーの物語」は、アキノ家のような伝統的エリートを「民主主義のシンボル」に祭り上げた。ピープル・パワーの物語とは、マルコス独裁体制による人権侵害、民衆蜂起による民主化という経験を経て、自由民主主義の価値と制度に基づいて国民国家を発展させていこうとする道徳言説である。ただし、ピープル・パワー物語とこの政治連合は、民主化後の政治改革を導くだけでなく、再開された民主主義における伝統的エリートの復権と支配を正当化する役割も果たした。

次に伝統的エリートの支配に対抗したのは、アクション映画俳優としての人気を通じて1998年大統領選挙で当選したジョセフ・エストラダ(Joseph Estrada)である。エストラダは伝統的エリートを既得権益層と批判しつつ「大衆のための政治」や「貧者への優しさ」を強調し、民主化の恩恵を享受できていなかった貧困層の支持を引き出した。従来、貧困層は競合するエリート間のクライエンタリズムによって相互に分断されてきたが、エストラダの呼びかけに応じて、初めて階層としての水平的な投票ブロックを形成したのだった。しかし、エストラダは「知性と道徳性の低さ」を都市中間層によって批判され、2001年には、腐敗疑惑をきっかけに彼らを中心とする「ピープル・パワー2」で追放される。票の数では貧困層が多数派だが、改革志向の中間層の方が民主主義を担う「市民」としての正統性をメディアと街頭で主張することに秀でていたのだ。

この政変に伴い副大統領から昇任したアロヨ大統領は、戦後に法律家として政界に進出したディオスダド・マカパガル(Diosdado Macapagal)大統領の娘であり、下院の伝統的エリートを支持基盤にした。その次の大統領ベニグノ・アキノ3世は、自身が伝統的エリートに属する。このように、伝統的エリートは対抗エリートの挑戦を退け、支配を継続してきた。

## ドゥテルテと新興中間層

しかし、2016年大統領選挙でドゥテルテが勝利し、国民の8割から支持率を集めてきたことは、ついに対抗エリートが伝統的エリートの支配を打破しつつあることを意味する。ドゥテルテは、ピープル・パワー物語であれ人権であれ、偽善的な伝統的エリートの戯言だと批判する。

ドゥテルテの父ヴィセンテ(Vicente Duterte)は、華人系セブアノ人で、法律家の資格をもつ政治家として戦後に台頭し、ダバオ州知事やマルコス政権(戒厳令以前)の閣僚も務めた。教師だった母ソレダド(Soledad Duterte)は、ミンダナオ島の先住民マラナオ人(その多くがイスラム教徒)とカマヨ人の血を引く。貧しい地方で生まれ育ち、周

縁化された少数者の子孫であることは、伝統的エリートに反逆する彼の態度にも影響を与えているだろう。

高校時代には悪名を馳せ、2回退学させられた。マニラのライシウム大学政治学部では、後に共産党を設立するホセ・マリア・シソン(Jose Maria Sison)にも学んだ。学生運動の高まった1960年代の雰囲気もあり、反米ナショナリズムはこの青年時代に身につけたようだ。父と同じく法律家になるべくサン・ペダ法科大学院に進むも、彼を地方出身者と侮辱イスラーム教徒を差別した同級生を銃で撃つ事件を起こした。ただ退学は免れ、司法試験にも合格し、ダバオ市検察局に就職した。1986年の民主化後、コラソン・アキノ新大統領は、ダバオで民主化運動を率いた母ソレダドをダバオ副市長に任命する。だがソレダドは息子を推薦、ドゥテルテは政治の道を進むことになった。2年後にダバオ市長に当選したドゥテルテは、共産ゲリラと自警団の抗争で失われた治安を回復し、「規律」を打ち出した厳格な統治で絶大な支持を集め、市長職を計7期、22年務めた。

今日、対抗エリートのドゥテルテによる権力の奪取が成功しつつあるのは、彼の力だけによるものではない。その背景には、21世紀に新たな政治意識を抱く新興中間層が形成されたことがある(日下 2020a; 2020b)。かつて20世紀後半の東南アジアでは、権威主義体制の主導した開発主義が新中間層を形成した。これに対して、21世紀に台頭した「新新中間層」ともいべき新興層は、経済の自由化、グローバル化、IT(情報技術)化の文脈のもと、海外出稼ぎ、コールセンター、不動産、小売、観光など急成長した国内外のサービス業を通じて台頭してきた。彼らは自らの成功を、勤勉・勤労、自己規律、自己責任の成果だと信じており、新自由主義と共鳴しやすい。また彼らは、既得権益を握るエリート層と、怠惰で麻薬などの悪癖にまみれた者が、社会を混乱させ、彼らの成功を妨げていると不満を募らせる。

例えば、海外出稼ぎ労働者は、不安定かつリスクの高い環境で働くことが多いので、自己を規律化せざるを得ない。他方で、彼らの送金を浪費する親族や、祖国の発展に失敗し、海外出稼ぎ者に安全を保障しない政治家に苛立ちを覚えている。また新興中間層は、グローバル市場の需要に合致する規律化された「人的資本」になるよう要請され、厳格な就業規則に縛られ、不安定な雇用システムにも悩まされている。成功を求めて日々悪戦苦闘する彼らからすれば、生まれた時から既得権益を握り、不平等な社会構造を作り上げてきた伝統的エリートは悪に他ならない。また、彼らの稼ぎに依存する無職の親族や、コミュニティの治安を悪化させる麻薬常習者も悩みの種である。

こうした政治意識を抱く新興中間層の台頭は、支配的なポピュリズムの特徴を、階層亀裂に基づく再配分を訴えるものから、階層横断的な「悪しき他者」の排除を訴えるものへと変えた。ポピュリズムには諸説があるが、ここでは「善き人民」の名のもとに「悪しき他者」への敵対を提示する対抗言説と簡単に定義したい。1990年代末には、貧困層という階層に根差した多数派に対して、エストラダが伝統的エリートへの敵対と再配分の約束を強調した。これに対して、2010年半ばには、新たな多数派として台頭しつつある新興中間層に対して、ドゥテルテは伝統的エリートと麻薬関係者に代表される「悪しき他者」を排除する「規律」を約束し、全ての社会階層から絶大な支持を得た(日下 2018)。

## 伝統的エリートへの攻撃

「悪しき他者」の排除を訴えるドゥテルテと新興中間層の共鳴は、多数派の「人民」の名のもとに、国家権力が少数派の人権を侵害する「非自由民主主義」の特徴をもつ(日下 2020a; 2020b)。ドゥテルテ政権は、犯罪者や麻薬

常習者らの人権や生命を無視する点で自由主義を浸食する。これまでに1万人以上とも言われる麻薬容疑者が超法規的に殺害され、コロナ禍では述べ10万人以上の防疫違反者が逮捕された。

他方、ドゥテルテ政権は、既得権益を独占してきた伝統的エリートのエリート支配にくさびを打ち、より多様なアクターに政治アリーナを開き、民主主義を促進する可能性もある。だが実際には、ライバル政治家とその支持者への執拗な攻撃は、民主主義の多元性を否定している。また、伝統的な財閥への攻撃は、新たなドゥテルテ・クローニー（政商）の台頭を伴っている。さらに、麻薬戦争は、麻薬密売を資金源とする地方政治家への統制を強化する役割も果たしている。それゆえ、ドゥテルテ政権は、より多様なアクターが争う多元的な民主空間を生み出したというよりも、伝統的エリート支配にかわって自派閥による新たな政治と経済の支配を推し進めていると理解すべきである。

ドゥテルテ政権は、まず前アキノ政権を支えた自由党に属するライバル政治家らを徹底して排除していった。2017年には、ドゥテルテ批判の急先鋒だったレイラ・デリマ(Leila de Lima)上院議員を、麻薬密売に関与したとして収監する。2018年には、アキノに任命されたマリア・ローデス・セレノ(Maria Lourdes Sereno)最高裁長官を解任に追い込み、司法を手なずけることにも成功する。そして2019年の上院選挙では、自派閥で完勝を収め、アキノに近い野党候補に一議席も与えなかった。こうして議会をほぼ手中に収めると、2019年以降は、伝統的な財界エリートへの攻撃を強化している。不正疑惑などを理由に彼らのビジネスに営業停止の圧力をかけ、株価を下げて経営体力を奪い、第三者を入れて自派閥に有利に決着する、というのがお馴染みの手段だ。

2019年には、マニラ首都圏の水道事業2社に対して、不正疑惑を理由にライセンス剥奪の脅しをかけた。これを受けて、アヤラ家は所有するマニラ・ウォーターの株式51%を、ドゥテルテに近い実業家のエンリケ・ラソン(Enrique Razon)に譲渡した。マヌエル・パギリナン(Manuel Pangilinan)の所有するマイニラッド社は、法人税を前倒し払いすることで、これをしのいだ。パギリナンは民主化後に台頭した財界人だが、何らかの理由で政権との関係が悪化したようだ。またドゥテルテ政権は、ロペス家の所有する国内最大の通信社ABS-CBNに対しては、2016年選挙でドゥテルテ派の広告を放送しなかったり、麻薬戦争を批判的に報じたり、外資を経営に参加させていると批判してきたが、2020年にはライセンス失効を理由に放送停止を命じる。

このように伝統的な財閥を叩く一方で、ドゥテルテは新興の財界エリートとの連携を強化している。新興の財界エリートには、1990年代に経済自由化が本格化する文脈で台頭し、一代で富を築き上げた華人系実業家が多い。彼らは様々なビジネスを背景に持つが、2000年代に入ると、海外出稼ぎ者とその家族の消費活動によって急成長した不動産産業に軒並み参入し、総資産額の点で伝統的エリートを追い抜く者も出てくる。代表的なドゥテルテ・クローニーは、ダバオ出身の華人系実業家デニス・ウイ(Dennis Uy)である。ウイは地方都市の一実業家から国家レベルのインフラを担う主要な経済アクターへと、ドゥテルテおよび中国資本との密接な関係を通じてのし上がってきた。

## 2 外交の「転換」と「ブレ」

### 内政と外交の交差

麻薬戦争や伝統的エリート支配の転覆といった内政イシューは、外交の「反米親中」を促す要因になってきた。麻薬戦争の重視は、欧米の人権外交に対する反発と、反米ナショナリズムの先鋭化を生み出した。また、自派閥によ



る新たなエリート支配を打ち立てんとする野望は、中国資本との連携を強化している。

しかし、ドゥテルテ政権の外交が、アメリカとの軍事協定破棄や、完全な中国依存にまで至るわけではない。自派閥の支配を確立するためにも、完全な「反米親中」はリスクが高すぎるし、米中の競合を利用しつつ両者から得られる利益を最大化する方が合理的だからだ。ドゥテルテ政権としても、南シナ海における中国への牽制、反政府武装勢力との対テロ戦争、国軍からの支持調達といった点において、対米関係は依然として重要である。また、中国の経済的な支援は当初の約束こそ大きいだが、常に実現するとは限らず、不安定である。それゆえ、米中の競合を利用してアメリカから軍事援助を得つつ、中国から確実に経済的利益を引き出していく自主外交が模索されることになる。

たしかに、ドゥテルテは、そうしたプラグマティズムなどないかのように、個人的な反米ナショナリズムを、しばしば爆発させてきた。だが、対米関係を重視する閣僚や国軍将校はドゥテルテに諫言し、対外的に彼の発言を修正してきた。またドゥテルテ自身も、自らの発言を常に貫徹しようとはしていない。むしろ政敵や交渉相手に対して、まず高圧的かつ予測不可能な態度で挑み、相手の出方を見定めて、自分にとって優位なかたちで妥協点を見出していくのは、内政でもお馴染みの手段である。

以下では、いかにドゥテルテ政権の外交が、「反米親中」から出発しつつも、アメリカには訪問米軍地位協定の破棄を、中国には国際仲裁裁判所の判決を交渉のカードとしてちらつかせ、国内支配の強化に役立つ実利を得ようとしてきたのかを示したい。

## 対米自主外交の模索

まず、対米関係から見ていこう。ドゥテルテ個人の反米ナショナリズムと麻薬戦争への信念は、アメリカへの遠心力となってきた。ただし、反米的な民族主義史観はドゥテルテだけのものではない。彼が青年時代を過ごした1960年代から70年代にかけては、「マゼランがフィリピンを発見した」から始まる植民地主義的な歴史観を批判し、フィリピンの視点から歴史を書き直す試みが盛り上がった。そこで強調されるのは、アメリカが多くの虐殺や人権侵害を行いながらも、アジアの未開人を文明化し、自由と民主主義を伝えるための「恩恵」として植民地支配を正統化したことへの強い批判である。ドゥテルテが、麻薬戦争を批判する欧米の人権外交に強く反発し、フィリピンは独立国だと強調するのは、この植民地主義との連続性を感じ取っているからに違いない。

大統領就任当初のドゥテルテは、アメリカを重要なパートナーだと発言したりもしていた。しかし2016年9月、麻薬戦争と超法規的殺害に対する国際的な懸念が高まるなか、ラオスで開催されるASEAN首脳会議でオバマ米大統領がこの問題を批判するだろうと報じられると、ドゥテルテは猛反発する。ラオスへ発つ前のマニラで、アメリカによる植民地支配と暴力の歴史に触れつつ、旧宗主国によるフィリピンへの内政介入を侮辱に他ならないと批判し、「敬意を示せ。(中略)売春婦の子供め、罵倒してやる」とタガログ語のスラングで怒りを示した。これを受けて、比米首脳会談はキャンセルされた。その後も、彼は米軍特殊部隊の撤退や比米合同軍事演習の廃止などを折に触れて示唆してきた。

またドゥテルテは、中国やロシアへのシンパシーを隠さず、両国との軍事同盟強化をたびたび訴えてきた。自身が強権的な統治を信条としていることもあり、外交でも人権や自由民主主義の理念を押し付けてくる欧米よりも、強力なリーダーシップを持ち、実利のみで付き合える国を信頼するのだろう。

こうした発言は個人的な信念だけでなく、アメリカとの軍事協力はリスクが高いわりに、あまり利益がないのではないか、という彼の現実的な判断にも基づいているだろう。フィリピンは、アメリカの国際戦略のもと、対中包囲網の尖兵として役割を与えられてきた。この役割には、南シナ海における米中の緊張関係がエスカレートすれば、かなりの危険が伴う。にもかかわらず、オバマ政権は南シナ海に2015年末になって巡視船一隻を派遣しただけで、中国による南シナ海への進出を防ぐこともできなかった。

ただし、アメリカとの軍事協力を重視する国軍将校や閣僚は、ドゥテルテの反米傾向に一定の歯止めをかけてきた。国軍では、70年間にわたるアメリカとの軍事同盟のもと留学や合同演習の機会を通じて親米派が主流だ。またアメリカ産の装備に対する慣れや愛着も強い。さらに、大統領にとって、国軍と良好な関係を築くことは、安定した統治を行うにあたって必須の要件である。ドゥテルテも全国の国軍基地を頻繁に訪れ、兵士の給与や防衛費を増額し、装備を近代化し、閣僚ポストにも退役将校を多数あてがうなどして、国軍の忠誠を得ることを重視してきた。また国軍は、官僚制の弱いフィリピンでもっとも官僚化された組織であり、ドゥテルテは命令を実直に実行する国軍を信頼し、統治に重用している。

デルフィン・ロレンサナ(Delfin Lorenzana)国防長官も国軍の退役将校で、米軍との軍事協力を強化しようとしてきた。彼は、ドゥテルテが破棄を示唆した比米合同軍事演習の継続を取り付けるだけでなく、南シナ海が比米相互防衛条約の対象に含まれていることを明確化するよう、同条約の見直しも求めてきた。そうした働きかけの成果もあり、2019年にマイク・ポンペオ(Mike Pompeo)国務長官は、もし南シナ海でフィリピンの船舶等が攻撃された場合、同条約に基づきフィリピンを防衛するとアメリカ政府を代表して初めて明言した。

外務長官の人事でも、ドゥテルテは常に「反米親中」の人物を任命してきたわけではない。最初のペルフェクト・ヤサイ(Perfecto Yasay)外相は、アメリカで法律家として活動し、アメリカ国籍を取得したこともある。その過去を隠して公職に就いたことを批判され、2017年3月には辞任を強いられた。任期中は大統領の暴言をフォローすることに腐心し、2017年2月のASEAN 外相会合では、議長として、名指しを避けつつ中国の南シナ海への進出に懸念を示し、国際法に則した平和的な紛争解決を求める声明を取りまとめた。これに対して、中国は高虎城商務相の訪比を直前でキャンセルした。次のアラン・ピーター・カエタノ(Alan Peter Cayetano)外相は、より中国寄りの態度を取り、南シナ海における中国との共同調査を促進しようとした。2017年には、中国科学院海洋研究所による領海内のベンナム隆起の調査にも許可を与えた。2018年に国連特使から外相に就任した現テオドロ・ロクシン(Teodoro Locsin)は、しばしば中国に批判的な発言も行っている。

さらに2017年5月から、イスラーム国に忠誠を誓うマウテ・グループがミンダナオ島マラウィ市を5か月にわたって占拠した事件は、米軍との軍事協力の重要性をドゥテルテ政権に印象づけた。フィリピン国軍は、山間部における共産ゲリラとイスラーム反政府勢力の掃討を主な任務にしてきたため、マウテ・グループとの市街戦に手こずり、最終的には空爆に訴えざるを得なかった。この対テロ戦争では、米軍がフィリピン軍に武器を供与し、市街戦のノウハウを持つ米海兵隊の特殊作戦部隊が重要な役割を果たした。

その後、ドゥテルテも比米軍事同盟の重要性について語るようになった。2017年5月の比米合同軍事演習「バリカタン」(Balikatan)は、人道支援、災害支援、テロ対策を中心に規模を縮小して行われたが、2018年からは戦闘を想定した演習も復活した。また2017年から海上訓練の「サマサマ」(Sama sama)と「カマンダグ」(Kamandag)が開始された。2018年にはバリカタンの前哨として、合同テロ軍事演習「サラクニブ」(Salaknib)も規模を拡大して実

施された。2019年のバリカタンには、最新鋭ステルス戦闘機F35Bも初めて参加し、南シナ海の上空を飛行した。

## 訪問米軍地位協定をめぐる駆け引き

しかし2020年2月、改善しつつあった比米関係が激震する。フィリピン政府は、大統領の指示で訪問米軍地位協定(VFA: Visiting Forces Agreement)の破棄をアメリカ政府に通達したと発表したのである。フィリピンにおける米軍兵士や物資の取り扱いを定めたVFAが破棄されれば、米比合同軍事演習も中止に追い込まれる。ただし、実際にVFAが失効するまでに180日間の猶予期間が設けられている。

ドゥテルテは、VFAを破棄する理由として、元警察長官として麻薬戦争の指揮を取った側近のロナルド・デラロサ(Ronald dela Rosa)上院議員に米国ビザが発給されなかったことへの報復をあげる。その前年には、ドゥテルテ自身、米国ビザが発給されない可能性を嫌って、2020年3月にラスベガスで開催予定のASEAN-アメリカ特別首脳会議(コロナ禍で延期)への出席を辞退していた。これらの背景には、アメリカ議会が人権侵害者の入国を制限する措置を強めていたことがある。アメリカのインド太平洋戦略を示した「アジア再保証推進法」(2018年)は、人権侵害者の入国を制限する規定を含む。さらに下院は2019年4月に、上院は2020年1月に、麻薬戦争を批判したデリマ上院議員がドゥテルテ政権に批判されたことを批判し、フィリピン政府の人権侵害者に対する入国制限決議を採択した。

ドゥテルテによるVFA破棄の指示は、一面において、麻薬戦争の正統性をアメリカの人権外交に否定されたことに対する個人的な反発と理解できる。ただし、フィリピン・ナショナリズムの文脈において、VFAがアメリカとの不平等な関係の象徴として認識されてきたことも忘れてはならない。

もともとフィリピンにおける米軍兵士の扱いは、1947年に締結された比米軍事基地協定で規定されたが、これは1992年の在比米軍基地の撤退に伴い失効した。この不都合を解消するため、外務省は米軍兵士に外交官と同様の地位を与えることで対処した。しかし1996年、司法省がその法的根拠を否定したことで、合同軍事演習も中止に追い込まれる。1998年2月、南シナ海に進出してきた中国との緊張が高まるなか、ラモス政権はVFAを締結し、1999年5月に次のエストラダ政権がこれを批准した。批准までに1年以上を要したのは、フィリピンの主権が脅かされるとの懸念が上院で強かったためである。その後も、VFAに基づいて長期駐留する米軍が、憲法に違反して対テロ戦争に参加しているのではないかという批判は、上院に繰り返されてきた。

またVFAには、フィリピンで罪を犯した米兵に特権を与えているとの批判も寄せられてきた。米兵が犯罪を起こした場合、フィリピンの司法手続きが完了するまでアメリカ側が身柄を拘束できる。さらに起訴から1年以内に結審しない場合、アメリカ政府は被告の身柄を確保し、出廷の義務を免除できる。それゆえ、米兵は重罪を犯しても裁判を長引かせることができれば、拘束を解かれ帰国できるのだ。2005年には、フィリピン人女性を強姦した米兵が、地方裁判所によって終身刑判決を受けるも、米国大使館へと逃れて控訴する。そして2009年に控訴裁判所が無罪判決を下すと帰国した。2014年には、トランスジェンダー女性の顔を便器に押し込んで殺害した米兵が、殺人罪で禁錮6~12年の有罪判決を受けた。だが、米軍はこの米兵の身柄引き渡しを拒否し、彼は刑務所ではなく国軍基地に収容され、そこから控訴した。いずれのケースでも、反米デモが展開されたり、VFAの見直しを求める声が高まった。

もっとも、ドゥテルテ政権は反米ナショナリズムに基づいてVFAの破棄を急ぐのではなく、それを対米交渉のカー

ドとして利用している。VFAの破棄通告から180日後の2020年6月2日、ドゥテルテの指示でロクシン外相は失効をさらに6カ月間凍結した。その期限切れが翌月に迫る11月、アメリカは同盟国をつなぎとめようとするかのように、6,400万ドル相当の最新兵器をフィリピン軍に引き渡した。そのなかには、対テロ戦争用の精密誘導兵器や、南シナ海における監視活動用の無人航空機システムなどが含まれる。

ドゥテルテは、12月2日にも再びVFAの破棄凍結を6カ月間延長し、アメリカへの要求を繰り返す。年末には、アメリカの製薬会社が製造する新型コロナウイルスに対するワクチンの少なくとも2千万回分が提供されない場合、VFAを破棄すると閣議で語った。翌2021年2月には、ジョー・バイデン(Joe Biden)政権とVFAをめぐる協議が開かれるようとするなか、アメリカ側がVFAを継続したいのなら、兵器の提供が必要だと強調した。米中戦争が起きた場合、フィリピンが最初に被害を受けるリスクが高いからだというのである。これを受けて、2021年3月のVFAをめぐる協議では、アメリカ側が提供可能な武器や装備品のリストをフィリピン側に提示した。

こうした対米交渉に基づく国軍装備の近代化は、南シナ海における中国への牽制になるだけでない。内政では、国軍に大きく依拠した統治を行うなか、自主外交の模索に対する親米派兵士の不安や不満を和らげ、彼らから支持と忠誠を引き出す役割も果たしているはずだ。

なお、ドゥテルテ政権も、VFAを政治カードにするなかでアメリカに一定の妥協をしている。フィリピンで殺人を犯し服役中だった前述の米兵に、2020年9月、世論の反発を受けつつも恩赦を与えた。このことも、ドゥテルテが反米ナショナリズムを掲げながらも、実利の確保をめざすプラグマティックな外交を行っていることの証左となる。

## 対中経済連携の模索

次に、対中関係に焦点を移したい。ドゥテルテ政権は、中国から経済的な利益を得ることで、国内における自派閥の経済基盤を強化し、エリート支配の転覆に利用しようとしてきた。

フィリピンでは、21世紀に入ると、対米貿易が減ると同時に、中国、日本、ASEANとの貿易が急激に増えた。ドゥテルテ政権が始まった2016年の輸出額を見ると、最大の日本が20.7%を占めたが、中国の11%と香港の11.7%の合計はこれを上回る。対米輸出は15.4%で、対ASEANが14.9%だった。輸入額では、ASEANの26.4%に次いで、中国の18.5%、日本の11.8%、アメリカの8.9%となっている。中国からの海外直接投資に基づく企業の設立数も、2010年にアメリカ資本による企業の設立数を引き離し、独走状態にある(Camba and Magat 2021)。ただし、前アキノ政権の初期には、領土問題をめぐる対立の激化に伴い、中国からの投資件数は一時的に落ち込んだ(ibid)。

他のASEAN諸国も中国との経済協力を重視するなか、フィリピンのみが強硬な反中外交で経済的利益を失い続けるのは非合理だとドゥテルテ政権が判断したのは間違いない。ドゥテルテは、ダバオ市長時代からバナナなどミンダナオ産品の輸出事業や、中国資本による鉱山開発などを通じて、中国人実業家とのネットワークを築いてきた。大統領に就任すると、中国大使にフィリピン随一の知中派ホセ・サンチャゴ・サンタロマーナ(Jose Santiago Santa Romana)を任命した。彼はマルコス独裁期に中国に渡り、1989年から2010年まで米国ABC放送の北京特派員も務めた人物である(高木 2017)。さらに、前アキノ政権期に民間資本との連携に基づくインフラ整備が停滞したことを受け、国家主導の積極的なインフラ整備政策「ビルド・ビルド・ビルド」を打ち出すなか、従来からの日本や韓国に加え、中国からの経済協力を重視するようになる。



ドゥテルテは2016年10月の訪中で、南シナ海における中国の領有権を否定する国際仲裁裁判所の判決(2016年7月12日)を棚上げすることによって、90億ドル分のインフラ整備も含む総額240億ドルもの経済協力の約束を得た。この訪中には、200人ものフィリピン人実業家が同行し、中国との経済連携への大きな期待を伺わせた。2018年11月の首脳会談では、インフラ整備支援、資源共同探査、金融支援などを含む「比中共同宣言」が発表された。その後、中国からの新規ODA事業が急増する(伊藤 2020: 226-228)。2019年8月には、ドゥテルテが中国で行われた「一帯一路」経済圏構想の国際会議に出席し、121億ドルにのぼる中国企業による投資の約束を得た。

中国からの投資対象には、エネルギー、インフラ、インターネット通信、農産品の購入、観光、経済特区の開発などが含まれる。中国資本によるインフラ開発のなかでも、特に重視されているのは、首都圏に水を供給するカリワダムの建設、チョコ川の灌漑事業、鉄道建設(首都圏の高架鉄道、スービックークラーク、首都ーレガスピ、ミンダナオ鉄道)、カガヤン州における工業団地の建設などである。また、市街戦と空爆で壊滅したマラウィ市の復興事業にも中国資本が関心を示している。

こうした中国資本の主な連携先は、ドゥテルテのクローニーである。対中貿易にしても、例えば2019年7月の時点で、輸入額22億ドルに対して輸出額は8億6千万ドルと赤字である。にもかかわらず、非対称な貿易関係を是正しようとすることなく、国をあげて中国との経済連携を強化し続けようとするのは、それだけクローニーの利権に対する寄与が大きいからであろう。

代表的なドゥテルテ・クローニーの華人系実業家デニス・ウイは、大統領との密接な関係を通じて中国資本にアクセスし、国家レベルの大規模インフラを次々と受注し、2020年にはフィリピンで22番目の資産家になった。もともとウイは、ダバオ市で両親の営む小さな家族事業を手伝っていたが、2002年に妻とウデンナ社を設立する。2004年には、後に全国的にガソリン販売事業を行うようになるフェニックス石油をダバオ市で開始する。ガソリン販売には政府の規制が強く関係するため、当時ダバオ市長だったドゥテルテとの関係もこの時には築かれていたはずだ。2010年には、中国資本(China-ASEAN Investment Cooperation Fund)の協力を得て、セブの伝統的エリートであるアボイテス(Aboitiz)家から船舶輸送を営む2GO社を取得する。

ウイは、ドゥテルテが大統領に就任した2016年に、マニラやダバオの港湾整備、セブ・マクタン国際空港の近くのカジノ運営、LPGガス、元クラーク米軍基地の再開業事業など、ビジネスを一気に拡大していく。なかでも着目すべきは、従来アヤラ家のグローブ社とパンギリナンのスマート(PLDT)社に独占されてきたインターネット通信業への参入である。ウイは、中国国営の中国電信と共同で第三のインターネット通信社デイトを立ち上げ、2021年から本格的に営業を開始する予定だ。また、それまでマランパヤ天然ガス田を採掘してきた多国籍企業シェルが撤退を希望していることに伴い、その採掘権独占も狙っている。さらに、南沙諸島における中国との共同資源調査にも参加する予定である。

なお、中国資本には、こうした中国政府から公式の回路を通ってくるものだけでなく、中国国内における規制を回避し、新興国で利潤を上げようとする民間資本もある(Camba 2020a; 2020b)。その代表は、中国人が本国の中国人などを対象にフィリピンで経営するオンライン賭博業で、現地ではPOGO(Philippine Offshore Gaming Operator)と呼ばれる。フィリピンでは130社ほどのPOGOが操業しており、13万人以上の中国人労働者が働いているという。なかには不法滞在者や、犯罪に関与する者も少なくなく、反中感情を高める一因になっている。また賭博を規制する中国政府も、フィリピン政府にPOGOの全面禁止を要請している。にもかかわらず、ドゥテルテ政権は

POGOの運営を容認してきた。その理由は経済的利益である。2019年には、POGOからの公式な税収だけでも64億2千万ペソ(約143億円3千万円)にのぼった(CNN Philippines Staff 2020)。またPOGOがオフィス・スペースの需要を高め、不動産業に莫大な利益をもたらしたことも見逃せない。

## 南シナ海をめぐる駆け引き

ドゥテルテ政権は、南シナ海の領土問題について、2002年の「南シナ海行動宣言」に法的拘束力を持たせる行動規範の締結を求める一方で、現時点での実効支配に基づく「棲み分け」を前提にしている。すなわち、100名以上の住民を置き、飛行場や港湾を整備してきたバグアサ島や、天然資源に豊富とされるレクト礁に近いアユンギン礁など、実行支配する8島と3礁の確保には妥協しない。他方、1990年代から中国に実効支配を奪われ、軍事化を進められてきたミスチーフ礁、スカボロー礁などについては、引き続き所有権を主張しつつも強硬な対抗策はとらず、中国と漁業権や資源採掘権を共有できれば良いと考えているようだ。

比中資源共同探査の主な対象として検討されているのは、フィリピンの排他的経済水域内にあるリード礁の一带に眠るとされる、54億バレルの石油と55兆1000億立方フィートの天然ガスである。中国からは中国海洋石油集団、フィリピンからはマニエル・バギリナンのPXP エナジー社、デニス・ウイのデニソン・ホールディングス社が、この事業に参加を予定している。

だが、交渉の進展は鈍い。2018年2月、両国は資源共同探査に向けて民間の作業部会を設置することで合意する。同年11月に習近平国家主席が訪比した際、探査事業に関する覚書が締結された。そして2019年8月、北京で首脳会談が行われ、作業部会の設立が発表される。しかし、その後大きな進展はなく、2022年6月までのドゥテルテの任期内に、資源共同探査が実現する気配は薄い。ドゥテルテの任期中にこの事業を進展させることのメリットは双方にあるはずだ。にもかかわらず、これが進まない理由の一つとして考えられるのは、資源配分をめぐる交渉の不調だ。フィリピンは排他的経済水域内における資源の6割を要求しているが、これを中国が拒否している可能性がある。

そうしているうちに、世論の反中感情も高まった。2019年6月には、リード礁でフィリピンの漁船が中国船に当て逃げされて沈没し、海に投げ出された22名がベトナム船に救助される事件が生じた。中国政府だけでなくフィリピン政府も、これを「ただの事故」と説明するが、世論調査では中国への信頼度は21%に低下した。これは、アメリカへの80%、日本への56%と比べてもかなり低い(Social Weather Stations 2019)。その背景には、中国船によるフィリピン人漁師の妨害や、前述のPOGOをめぐる、かねてから反中感情が燻っていたこともある。こうした世論の反発も受けて、8月、中国政府はフィリピン政府に遺憾の意を示すものの、フィリピン政府の主張した第三者を入れての共同調査は拒絶した。

2020年、南シナ海における対中融和政策に、着目すべき軌道修正が生じた。まず7月にロクシン外務長官が、国際仲裁裁判所の裁定は「歴史的権利で、交渉余地のないものである」との声明を出し、ドゥテルテ政権として初めて国際海洋法条約の順守を中国に要求した。その翌日には、ポンベオ米國務長官も、南シナ海における中国の領有権主張と海洋進出は「違法」だと表明した。さらにドゥテルテ自身も、9月の国連総会で、名指しを避けつつ領有権問題をめぐる中国の対応を批判した。11月のASEAN首脳会議でも、国際仲裁裁判所の裁定は「今や国際法の一部となっており、その重要性はいかなる強国も無視できない」と中国を示唆して発言した。

この方針転換は、中国からの経済的利益の提供が滞る一方、海洋進出のみが強引に進められてきたことへの不満の表明と理解できよう。南シナ海における共同資源調査だけでなく、多くのインフラ事業への融資も停滞していた。にもかかわらず、各国がコロナ禍の対応に追われるなか、中国は海洋進出を強化し、4月には南シナ海の島々に行政区画を設置して海南省に組み込んだ。任期を残り2年としたドゥテルテにとって、中国からの支援が口約束で終わるのは看過できぬ事態であるため、不満を表明したのであろう。

その効果があったのか、2021年1月に行われた比中外相会議では、鉄道建設事業など複数のインフラ事業への融資案件が進展を見せた。また中国は、50万回分のシノバック製ワクチンを無償で提供することも約束した。翌2月末には60万回分のワクチンが中国から提供され、イギリスのアストラゼネカ社、アメリカのファイザー社からのワクチン供給に先駆けて、最初のワクチン接種事業が開始された。

## おわりに

ドゥテルテ政権は、アメリカとの軍事同盟を相対化しつつ、中国との連携も強化する自主外交へと舵を切った。この方向性を模索した大統領はドゥテルテが最初ではないが、彼はそれをもっとも明示的な方法で行っている。ただし、この転換は、確たる安全保障や外交上の目的に基づくわけでも、米中の大国間ゲームによって規定されたわけでもない。これは、歴史的なエリート支配の構造を転覆するという、内政上の目的を達成するための手段として選ばれたにすぎない。しかも、この目的を達成するには、完全な「反米親中」を突き進むよりは、両国の競合を利用して双方からの利益を最大化していく方が有利である。

この観点からすれば、ドゥテルテ政権がプラグマティックな外交を行ってきたことは間違いない。アメリカに対しては、VFA破棄をカードに最新兵器の提供を求めることで、中国を牽制し、対テロ戦争の能力を高め、国軍に依拠した統治を強化してきた。他方、中国に対しては、国際仲裁裁判所の裁定をカードに、自らのクローニーを潤す経済的支援を要求してきた。さらにコロナ禍のもとで、これら二つのカードは、米中それぞれからワクチン供給を求めるためにも用いられている。

ただし、自派閥の支配強化ではなく、国民国家の安全保障を目的に設定するならば、ドゥテルテの自主外交にリスクを見出すこともできる。ドゥテルテ自身も自らの外交を「綱渡りをしているようなものだ」と語っているように、大国の弱みに付け込むような小国の外交にはそれなりのリスクが伴う。たしかに、東南アジア諸国の自主外交が、米中間の緊張関係をさらにエスカレートさせ、自らの首を絞めることになるとは限らない(菊池 2017)。むしろ懸念されるのは、中国資本の呼び込みに伴うリスクである。

まず、中国の融資対象国では、債務不履行の危険性が指摘されているが、フィリピンも例外ではない。政権に批判的なメディアや知識人のなかには、中国に南シナ海の資源や重要なインフラも差し押さえられてしまうのではないかと懸念する者も多い。次に、安全保障上、重要な離島に対する中国の投資が進んでいる。フィリピン最北、台湾に近いカガヤン州フガ島には、中国企業が20億ドルを投資してIT関連産業のための「スマートシティ」を建設予定である。また、かつて米海軍基地のあったサンバレス州スービックの沖にあるグランデ島とチキータ島には、中国企業が80棟のビルを建設予定である。そして、中国資本による通信インフラの整備は、スパイ行為やサイバー攻撃を受ける危険性を伴う。中国電信と提携した通信社のデイトは、通信インフラを国軍基地内にも建設中である。

ただし、こうしたリスクがあるとはいえ、ドゥテルテ政権の任期終了と共に、中国資本との連携強化を目指す自主外交が後戻りする可能性は低いだろう。中国の大国化に伴う国際関係の多元化という外的要因にも、新興中間層の支持に支えられたドゥテルテ派の強さという内的要因にも変化はないからだ。2022年大統領選挙をめぐる世論調査では、ドゥテルテの娘でダバオ市長のサラ(Sara Duterte)が一位人気であるだけでなく、対立する伝統的エリートや野党の候補で当選しそうな者も見当たらない。ドゥテルテ政権下で潤った新興実業家たちも、有力な大統領候補に献金を行い、現状を維持させようと新政権に影響力を行使するだろう。

フィリピンが中国への接近を改める内的要因があるとすれば、コロナ禍で経済成長が失速するなか、親中外交によって一部のクローニーばかりが潤い、庶民は苦しんでいるという世論の反中感情がコントロールできないほど高まる可能性だろうか。

## 参考文献

- Camba, Alvin. 2020a. The Sino-centric Capital Export Regime: State-backed and Flexible Capital in the Philippines, *Development and Change* 51(4): 970-99.
- . 2020b. Between Economic and Social Exclusions: Chinese Online Gambling Capital in the Philippines, *Made in China* 5(2): 209-217.
- Camba, Alvin and Janica Magat. 2021. How Do Investors Respond to Territorial Disputes? Evidence from the South China Sea and Implications on Philippines Economic Strategy. *The Singapore Economic Review* 66(1): 243-267.
- CNN Philippines Staff. 2020. P6.42-B Taxes Seized from Erring POGOs in 2019, *CNN Philippines*, January 26.
- Social Weather Stations. 2019. Third Quarter 2019 Social Weather Survey: 52% Say the Philippines Can Have Good Relations with Both China and the US; 78% Say PH's Relationship with the US is More Important than with China, *Social Weather Stations*, December 7.
- 伊藤裕子. 2020. 「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』日本国際問題研究所、217-247頁。
- 菊池 努. 2017. 「米中関係を越えて——大国間の権力政治と東南アジア」『国際問題』No. 665: 6-19頁。
- 日下 渉. 2018. 「国家を盗った義賊——ドゥテルテの道徳政治」『21世紀東南アジアの強権政治——「ストロングマン」時代の到来』外山文子・日下渉・伊賀司・見市建(編著)、明石書店、109-147頁。
- . 2020a. 「ソーシャルメディアのつくる「例外状態」——ドゥテルテ政権下のフィリピン」、『ソーシャルメディア時代の東南アジア政治』見市建・茅根由佳(編)、明石書店、57-78頁。
- . 2020b. 「ドゥテルテの暴力を支える「善き市民」——フィリピン西レイテにおける災害・新自由主義・麻薬戦争」、『アジア研究』66巻2号、56-75頁。
- 高木佑輔. 2017. 「ドゥテルテ政権の外交政策」『国際問題』No.665: 20-39頁。
- . 2020. 「中国の海洋進出とインド太平洋地域秩序の行方——ベトナムとフィリピンを事例に」『中央公論』10月号、128-141頁。
- 鈴木絢女. 2018. 「東南アジア——リーダーの生存と国際秩序」『ディフェンス』56号:98 - 107頁。





