



訪問軍協定（VFA）破棄問題 ——フィリピンでの受け止めと動向

松浦 吉秀 地域研究部アジア・アフリカ研究室

NIDS コメンタリー

第 111 号 2020 年 3 月 2 日

はじめに

2020 年 2 月 11 日、フィリピンのロドリゴ・ドゥテルテ大統領が、同国が同盟国である米国と結んでいた訪問軍協定（VFA: Visiting Forces Agreement）の破棄を指示したことは、世界の安全保障関係者に驚きを与えた。本稿は、防衛研究所の研究交流事業でフィリピンを訪れていた筆者が、安全保障に関わる現地の研究者・実務家らとの意見交換で得た知見から、簡潔に背景や今後の展開についてまとめるものである¹。

1998 年に締結された VFA は、1951 年の米比相互防衛条約（MDT: Mutual Defense Treaty）に基づきフィリピン国内で活動する米軍人の法的地位を定める協定である。冷戦後の 1990 年代前半に駐留米軍がフィリピンから撤退して以降、VFA は MDT に基づく合同演習や、2014 年に締結された防衛協力強化協定（EDCA: Enhanced Defense Cooperation Agreement）に基づく米軍によるフィリピン軍基地の利用、そのための施設整備など、米軍の個々の活動を根拠づける重要な協定となっている。

破棄の理由——VFA 問題との関連

大統領報道官は 2 月 11 日の会見で、ドゥテルテ大統領による決定は、米議会・政府による「主権に対する攻撃と我が国の司法制度への非尊重」の結果としてもたらされたと述べた²。報道によれば、大統領府はドゥテルテ大統領が破棄を決めた理由として、①米議会上院による、フィリピンにおける人権侵害の非難決議、②フィリピン政府が拘束するレ

イラ・デ・リマ上院議員に対する、一部の米上院議員による解放要求、③デ・リマ議員の拘束に責任ある人物の米国渡航制限、④ロナルド・デラ・ロサ前警察長官への米国査証取り消し、の 4 つを挙げる³。これらは全て、ドゥテルテ大統領が 2016 年の就任以来進めてきた麻薬撲滅作戦と関係している。

作戦の一環として、同大統領は取り締まりに抵抗する麻薬事犯容疑者の殺害を許可し、現在までに少なくとも 6 千人を超える死者が生じている⁴。同施策は国民生活の安全を高めたとして多くの支持を得る一方で、誤認や不十分な容疑に基づく子供を含む民間人の殺害が相次いだことから、「超法規的殺人」（extrajudicial killings）との国内外からの批判も強い。著名な人権活動家で、前政権の司法長官であった野党上院議員のデ・リマは同施策を強く批判していたが、2017 年 2 月に「司法長官時代に麻薬取引に関与した」との容疑で逮捕され、現在も身柄を拘束されている。

2020 年 1 月 9 日、米上院は全会一致で「麻薬戦争に関連した、国家による超法規的殺人におけるフィリピン政府の役割」や「継続されるデ・リマ議員の拘束」等を非難する決議（S.RES.142）を採択した。そして同決議の採択により、米国の「グローバル・マグニツキー人権責任法」が適用され、麻薬撲滅作戦を指揮する立場にあったデラ・ロサ上院議員（前警察長官）の米国入国査証が取り消された。デラ・ロサ議員はドゥテルテ大統領の盟友であったことから、怒った大統領は 1 月 23 日、「1 カ月与える。[米国が査証取り消しを] 修正しなければ、VFA を終了する」との「警告」を発していた。

このように、VFA 破棄の決定は、VFA や米比同盟をめぐる問題そのものが直接のきっかけではない。しかしそこに至る事情としては、米国との軍事協力を進める上で、VFA が一つの課題となってきた背景がある。2014 年には、殺人容疑のかかった米軍人の身柄引き渡し問題をめぐり、フィリピン上院議長が政府に VFA の見直しを提起すべきだと要求している。上述の大統領の警告後、テロドロ・ロクシン外務長官は 2 月 6 日の上院外交委員会で「VFA は精力的な見直しが求められていると考える」と証言した。

このように議会・政府が共有してきた懸念に加えて、大統領個人の考え方の反映もあるだろう。ドゥテルテ大統領の就任以来の言動には、植民地時代からの米国との歴史的に不平等な関係が継続しているとの思いや、特に議会によるフィリピンでの人権批判への反発が表れている（防衛研究所『東アジア戦略概観 2018』第 4 章第 2 節のフィリピン項を参照）。米兵の問題ではフィリピンの国内法が尊重されない一方で、米国が国内法で一方的に外国人に制裁を課すことの不当性を問う、という形で両案件はリンクしていると思われる。

協定の今後

大統領の指示当日、破棄は米国側に通告され、現地の米国大使館も受領を認めた。規定では通告から 180 日後に協定は失効する。米比両国の外交・防衛当局者は、残り半年の間に事態を收拾するため協議を続けることになるが、その先行きはこれまでの協力関係の維持という観点では困難が予想される。

フェリモン・サントス国軍司令官は 2 月 12 日、上院で「すでに決定はなされた。国軍がやることは VFA がない状態に備えること」「今年予定されている 318 の軍事演習、会合や他の活動のうち約半分は実施されないだろう」と発言している⁵。現地では、訓練・演習頻度の低下によるフィリピン軍の能力向上や、EDCA により期待されていた施設整備への影響、さらに実際の脅威対処の側面では対テロ分野におけるフィリピン南部での ISR（情報収集・

警戒監視・偵察）活動に対する米軍の支援が途切れる可能性への懸念が聞かれた。また、南シナ海で米海軍が行う航行の自由作戦（FONOPs）などについて、海軍艦船の行動自体は米国独自のものだとしても、それに対する補給等の支援を行えなくなれば、米軍のプレゼンスの信頼性を低下させ、「いざというときに米軍が近くにいない」という事態を惹き起せるとの指摘があった。

上院では、外交政策の形成には上院が関与する必要があるとの考えから、憲法が「条約・協定は上院議員の 3 分の 2 以上の同意がないと有効とならない」旨を定める（第 7 条 21 項）一方、破棄については定めがないことを受けて、大統領がこのような決定を上院に諮る義務があるかどうかについて最高裁判所に確認を求める動きがある。ただし現地では、フィリピンでは大統領の決定は最終であり、外交関係における大統領の権限は非常に大きいことから、こうした動きにも、ドゥテルテ大統領が破棄を再考することはなく、また VFA の再締結や内容を見直した新 VFA を提案しても大統領が受け入れないだろうとの見方が多かった。一方で、ドゥテルテ大統領が MDT や EDCA の破棄までは言及していないこと、2017 年のマラウィ事案（イスラム過激主義の武装組織がミンダナオ島マラウィを 5 カ月にわたり占拠した事案）に際しては米軍から装備支援を受け入れたことなどに鑑みれば、ドゥテルテ大統領はリアリストであり、両国間で何らかの落としどころが見つかれば、大統領はそれを尊重するだろうとの見方もあった。

なお、VFA がなくなった場合の法的な問題に関しては、ロクシン長官が上述の上院証言で「VFA を廃止しても MDT は残るし EDCA も同様だが、それらはただの紙切れに過ぎなくなる」と述べ、米国との条約・協定を履行するためには法的な裏付けが必須との認識を示している。これについて現地では、包括的な取り決めがなくとも、案件毎に交換公文等で取り決めるやり方もあるとの意見がある一方、現在の米比間の防衛協力の広がりを考えればそのようなやり方は煩雑すぎて現実的でないとの見方も

あった。

いずれにせよ、現時点ではっきりした見通しはなく、ドゥテルテ大統領が納得するような合意を達成するのはハードルが高い作業となると思われる。

防衛関係の多角化

もう一つの注目点は、ドゥテルテ大統領がめざす「より独立した外交」である。大統領報道官は上述の会見で、大統領の決定は「他国との関係においてより独立すること」を可能にするものと述べた⁶。そして、サントス国軍司令官は上述の議会で、VFA 終了による安全保障上のギャップを埋めるため、米国以外との 2 国間演習や協定を増やすとして、現在あるオーストラリアとの訪問軍地位協定 (SOVFA: Status of Visiting Forces Agreement) に加えて、韓国、日本、インドネシアなどといった国々との協定を追求したいと述べ、特に日本とインドネシアについて VFA または SOVFA と同様の協定を結ぶことも検討しようとして語った。また、中国との間でも、現在ある情報交換や訓練交流の了解に加えて SOVFA や海空演習も追求するとして、軍事協定を結ぶ可能性に言及した⁷。

安全保障研究者のミコ・ガランは、2018 年 10 月に作成され翌年 8 月に一般に公表されたフィリピン

国防省の「国家防衛戦略」文書を分析して、ドゥテルテ大統領が就任以来標榜する「独立した外交政策」を受けて、フィリピンの国防戦略が、一方で南シナ海での中国の人工島建設を「深刻な脅威」と認識しつつも、従来の同盟・パートナー関係から中国やロシアなどの「新興安全保障パートナー」へのシフトに呼応して微妙なバランスを図っていると評している⁸。

奇しくも VFA 破棄問題をきっかけに、上述のような様々な国との関係構築が論点として浮上してきた。フィリピン国軍がこれらの国と具体的にどのような防衛協力関係を目指しているのかは明らかではないが、これらによって現在米国が果たしている安全保障上の役割を代替できるかには大きな疑問がある。VFA 問題は米比 2 国間の問題だが、その帰結がもたらす変化は、フィリピンの防衛だけでなく地域の安全保障全体に大きな影響を及ぼす。すでに米比同盟の不和という事実そのものが、米国のプレゼンスの将来への不安や、中国の軍事・外交両面での行動のさらなる積極化の可能性を想起させるメッセージとなっていることも踏まえ、今後の行方を注視する必要がある。

(2020 年 2 月 26 日脱稿)

¹ 執筆にあたり、フィリピンの複数の安全保障研究者から多くの示唆を受けたことを記し感謝申し上げます。本稿の文責は筆者のみが負う。

² “Philippines Duterte terminates troop pact in blow to U.S.,” Reuters, February 11, 2020.

³ “Palace: No need for Senate nod to junk VFA,” *The Philippine Star*, February 18, 2020.

⁴ 死者数について、国家警察は 5,526 人 (2019 年 6 月末現在) と公表する一方、フィリピンの人権団体は自警団や実行者不明の殺害を含め、最大 2

万 7,000 人にのぼるとする。

⁵ “AFP eyes VFAs with China, Japan,” *The Philippine Star*, February 13, 2020.

⁶ “Philippines Duterte terminates troop pact in blow to U.S.,” Reuters, February 11, 2020.

⁷ “AFP eyes VFAs with China, Japan,” *The Philippine Star*, February 13, 2020.

⁸ Mico A. Galang, “The Philippines' National Defense Strategy - Analysis,” *Eurasia Review*, December 20, 2019.

プロフィール

profile

地域研究部

アジア・アフリカ研究室長

松浦 吉秀

専門分野：東南アジアの安全保障

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>