

第3章

フィリピン ― 安全保障に関する2010年の展望

ノエル・モラダ¹

はじめに

2010年5月に予定されている総選挙後の政権交代が順調に進むと想定すれば、2010年のフィリピンの安全保障見通しは概ね安定的なものとなろう。新政権の下でも、安全保障上の主要問題への対応においてある程度の政策の連続性が期待できるだろう。しかし、フィリピンは引き続き、国内政治及び経済に影響を及ぼす可能性のある多くの安全保障上の課題に直面していることに変わりはない。本稿では、2010年にフィリピンが直面する5つの主要な安全保障上の課題と、それらがフィリピンの短期的安定にいかなる意味を持つのかを明らかにする。

安全保障上の課題

2010年総選挙直前の国内治安

総選挙は2010年5月10日に実施される予定で、新大統領は6月末までにグロリア・マカパガル・アロヨ現大統領から政権を引き継ぐことになる。大統領、副大統領の選出とは別に、総選挙では定員24人の上院の半数の12議席、下院の

¹ クイーンズランド大学セントルシア・キャンパス政治・国際関係研究所「保護する責任のためのアジア太平洋センター」エグゼクティブ・ディレクター、フィリピン大学ディリマン校（ケソンシティ）政治科学部元教授。本稿は防衛省防衛研究所が2010年1月21、22日に東京で主催した「アジア太平洋安全保障ワークショップ」で発表された論文の改訂版である。

250人以上の地区代表議員、さらに村長レベルまでの地方政府のポジションが争われる。

歴史を振り返ってみると、フィリピンにおける政治に絡む暴力事件は同時に行われる国政及び地方選挙の直前に増える傾向がある。公式な選挙運動期間はまだ始まっていないものの、選挙に関連した政治絡みの暴力事件はすでに2009年11月から発生している。こうした暴力の中でも内外で広く報じられた最もひどいケースは、ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）内の州の一つで地元を支配する政治グループであるアンパトゥアン一族（the Ampatuans）が関与した、マギンダナオ虐殺事件である。この虐殺では約30人のジャーナリストや無関係の民間人を含め、60人以上が殺害されたとみられている。アロヨ政権は同州に非常事態宣言を発し、さらに事件の数週間後には戒厳令を敷くことを余儀なくされた。これにより政府はこの犯罪の容疑者を逮捕し、軍・警察はアンパトゥアン一族とその私兵のものとされる武器、弾薬の隠し場所を発見することができた。しかし、マニラを本拠とする野党グループやフィリピン国会内の支持政党からも強い批判を受け、アロヨ大統領は戒厳令発令の合憲性について議会が審議する前にマギンダナオ州の戒厳令解除を決めた。これにより憲法上の危機を招く可能性のあった行政府と国会の間の対立が事実上回避された。ただし、メディアの報道は、マギンダナオ州における戒厳令発令は、同州内及びミンダナオ島のその他の地域の多くの人々に歓迎されたことを示唆している²。なぜなら、かつてはアロヨ大統領に非常に近い政治的盟友であったアンパトゥアン一族は、政治的ライバルとその支持者を抹殺するために超法規的な殺人に訴え

² 例えば、ミンダナオ島のカトリック教会(Catholic Archbishop in Mindanao)の、オーランド・B・ケベード (Orlando B. Quevedo) 大司教は虐殺事件の後、マギンダナオ州での戒厳令発令の必要性を認めていた。Orlando B. Quevedo, OMI, "Commentary: After martial law in Maguindanao, what?" *Mindanews Online*, 17 December 2009を参照。Available at http://www.mindanews.com/index.php?option=com_content&task=view&id=7366&Itemid=120, accessed on 17 December 2009.

ることで知られていたからである³。事実、政府がマギンダナオ州におけるさらなる流血を抑えるために迅速かつ断固とした行動を余儀なくされたのは、アンパトゥアン一族がアロヨ政権に近いと見なされていたからである。アロヨ大統領は、流血の拡大は正規軍とアンパトゥアン一族の私兵を巻き込んだ内戦につながる恐れがあったとしている⁴。マギンダナオ州内における法と秩序の機能停止及び流動的な情勢継続のため、この事件の処理とアンパトゥアン一族に対する法廷審問はマニラに移管せざるを得なかった。2010年1月第1週に始まった法廷審問では、主たる容疑者であり、56件の殺人容疑がかけられているアンダル・アンパトゥアン・ジュニア(Andal Ampatuan Jr.) (同州ダトゥ・ウンサイ(Datu Unsay)) 市長は同容疑に対して無罪を申し立てた。

その他のアンパトゥアン一族としては、ザルディ・アンパトゥアン(Zaldy Ampatuan) ARMM 知事が虐殺事件を受けてその職を失った。同知事も、マギンダナオ州知事である父親、アンダル・アンパトゥアン・シニアとともに刑事告発を受けている。このため、マギンダナオ州と自治区における更なる選挙絡みの政治的暴力を回避するために、ARMM の地方選挙を5月の総選挙より前に実施すべきだとの声が各方面から広がった。こうすれば、選挙管理委員会は軍・警察の支援を受けて国内のいくつかのホットスポットに効率的に対処することが可能になる。マギンダナオ州はこれまでも不正選挙疑惑の中心的存在であり、2004年の不正選挙疑惑は2005年にアロヨ大統領の政権をあわや崩壊させる事態となった(「ハロー・ガルシ(Hello Garci)」事件と呼ばれている)。現在のと

³ 例えば以下のフィリピンの報道を参照。“Andal Jr. known as ‘hatchet man,’” *Inquirer.net*, 27 November 2009. Available at <http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/nation/view/20091127-238648/Andal-Jr-known-as-hatchet-man>, accessed on 27 November 2009; Nikko Dizon, “Before backhoe, there were chainsaws: CHR probing 200 other murders,” *Inquirer.net*, 10 December 2009. Available at <http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/nation/view/20091210-...4/Before-backhoe-there-were-chainsaws-CHR-probing-200-other-murders>, accessed on 10 December 2009; and Maria Ressa, “Blowback: The Massacre in Mindanao – Maria Ressa,” *ABSC-CBN News online*, 1 December 2009. Available at <http://abs-cbnnews.com/views-and-analysis/12/01/09/blowback-massacre-maguindanao-maria-ressa>, accessed on 2 December 2009.

⁴ マギンダナオ州及び ARMM におけるアンパトゥアン一族の台頭は、軍部の MILF (モロ・イスラム解放戦線) などの武装ムスリム分離主義集団に対する内乱鎮圧作戦に対し同一族が民兵による支援を行ったことが主因である。

ころ、アンパトゥアン一族は選挙権を剥奪されており、また国政選挙が初めて全面自動化されることを踏まえると、今回の選挙が清潔、公正、正当なものになることが期待される。

しかし、フィリピンにおける自動投票システムを使用したからといって、必ずしも選挙結果から不正疑惑が完全に払拭されるとは限らない。（例えば、何らかの人為的ないし技術的エラーにより）投票機械が投票を有効であると見なさない場合、あるいは（停電ないし投票機械の故障のため）選挙当日に投票機械が一部の場所で運用不能に陥った場合、多くの国民が選挙当日に選挙権を剥奪されたと感じることもあり得る。フィリピン各地、とりわけビサヤ諸島とミンダナオ島では、循環的に電力供給が一時停止することは日常茶飯事になっており、エルニーニョ現象の到来によりルソン本島でもそうなる可能性がある。また、地元メディアの報道によれば、中国製の投票機械の一部は当初のテストで誤動作したという。物議を醸した2004年の選挙以来アロヨ政権に対する一般国民の信頼が著しく欠如していることを踏まえると⁵、一部の投票機械の誤作動が伝えられれば、現政権が不正選挙実行を決意しているとの観測（それが事実であれ、想像上のものであれ）を一段と煽るだけであろう。

フィリピンの政治的安定にとって上記の予想される諸問題が持つ安全保障上の意味合いは、フィリピン国家安全保障会議（NSC）も認識している。具体的に言えば、先ごろダバオで開催された会議で NSC 当局者は、一般国民が選挙が失敗に終わったと受け止めた場合は、政府は街頭での大衆行動が発生する可能性に備えねばならないと語った。また、この当局者は「今回の選挙をめぐる不確実性と軋轢を乗じさせるような諸問題があるため、2010年に危機的状況が発生する可能性がある」とし、一般国民の被害妄想は主としてフィリピンが自動選挙システムの経験に欠けているところから発していると述べた。したがって、有権者が街頭行動に出ると予想されるシナリオには、(1) 大規模な選挙不

⁵ 2004年の選挙問題以降、アロヨ大統領の支持率は回復していない。最新調査結果では同大統領の支持率は不支持を23ポイント下回っており、2001年の大統領就任以来最低となった。“Satisfaction with Arroyo gov't at all-time low – survey,” *Inquirer.net*, 12 January 2010 を参照。Available at <http://newsinfo.inquirer.net/breakingnews/nation/view/20100112-246837/Satisfaction-with-Arroyo-govt-at-all-time-low---survey>, accessed on 13 January 2010.

正疑惑、(2) 選挙が延期された、あるいは選挙が失敗に終わった場合の政府による操作の疑惑、(3) 2010年6月30日までに当選を宣言された大統領がなく、大統領のポストが空席のままである場合、の3つがあると認識された⁶。

私兵を抱える政治家がいることを考えると、選挙絡みの暴力が増えると予想されていることが状況を一段と複雑化させている。このほど選挙管理委員会 (COMELEC) 事務所で開かれた指令会議では、フィリピン国軍 (AFP) 及びフィリピン国家警察 (PNP) が全国各地で総選挙を混乱させる恐れがある約68の武装グループ、党派グループを確認した。また、両法執行機関は選挙絡みの暴力事件の警戒リストに載っている6つの地域を確認したが、そのうちの3つはミンダナオ島 (ARMM を含む) 及びマニラ首都圏 (NCR、またはメトロ・マニラ) にある。警戒リストには合計8つの州が挙げられており、558の地方自治体、都市が入っている⁷。2009年11月のマギンダナオ州の虐殺事件を受けて、アロヨ大統領は、広範な調査権限を付与され、全国の私兵解体について勧告する役割を持つ委員会を設立した。委員会のメンバーは2010年1月に委嘱され、4カ月以内、言い換えると、5月総選挙の1カ月前にその職務を終えるとされている⁸。私兵の手にある銃器は全国で約80万個と推定されている⁹。

武装内乱 — CPP/NPA 及び MILF

2010年5月の総選挙の前段階の平和と秩序の状況とは別に、フィリピン政府は国家に対する国内武装治安問題に対応し続けねばならないだろう。具体的に

⁶ これは国家安全保障会議国家安全保障モニタリング・評価センター長であるキャロル・レドジョ (Carol Redojo) 女史が、ダバオ市でのビショップ・ウラマ (Bishop-Ulama) 会議で行ったブリーフィングに基づいている。From "May elections crucial for the Philippines – NSC official," *ABS-CBN News Online*, 10 January 2010. Available at <http://abs-cbnnews.com/nation/01/10/10/may-elections-crucial-country-nsc>, accessed on 11 January 2010.

⁷ Reynaldo R. Santos, "Dismantle 68 private armed groups – COMELEC", *Newsbreak*, as reported in *ABS-CBN News Online*, 8 January 2010. を参照。Available at <http://abs-cbnnews.com/nation/01/08/10/dismantle-68-private-armed-groups-time-polls-comelec>, accessed on 11 January 2010.

⁸ TJ Burgonio, "Six named to panel vs private armies," *Inquirer.Net*, 1 January 2010. Available at <http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/nation/view/20100101-245098/Six-named-to-panel-vs-private-armies>, accessed on 2 January 2010.

⁹ Ibid.

は、フィリピン共産党 / 新人民軍 (CPP/NPA) が主導する共産主義者の内乱及びモロ・イスラム解放戦線 (MILF) を中心とする分離運動が引き続きフィリピンにとって国内治安上の主要な懸念材料である。政府とこれら反政府武装グループとの間の和平交渉は再開されておらず、6月末に新政権が成立するまで延期される可能性が大きい。

CPP/NPA はその影響力が衰えており、もはや国の安定への深刻な脅威ではないものの、依然として選挙期間中に軍・警察に対するゲリラ攻撃を展開したり、民間企業や候補者を攻撃したりする能力は持っている。例えば、大きな地域を支配あるいは影響力を保持している地域では輸送、通信関連企業に「革命税」を課していることが知られている。対象企業がこの税金を支払わない場合、共産ゲリラが輸送施設 (例えば、バス車両) や通信タワー (例えば、携帯電話会社の場合) を焼き打ちしたり、爆弾攻撃を仕掛けるといった事件を起こすこともある。フィリピンの選挙期間中、CPP/NPA の地元ないし地域司令部は候補者から「選挙手数料」を徴収し、これを元資に共産主義内乱勢力が大きな支配力ないし影響力を持つ地域で選挙集会や選挙運動を行うことが可能になる¹⁰。だとしても、CPP/NPA のゲリラ能力は大幅に低下していると言われており、AFP では現在の武装ゲリラの勢力を5000人未満、マルコス時代のピーク水準から約78.8%減少したとみている。また、共産主義内乱勢力の影響下にある村の数

¹⁰ 一部の軍部筋はこうした手数料を「選挙運動許可料 (PTC)」ないし「選挙勝利許可料 (PTW)」と呼んでいる。候補者は NPA と支払い方法について交渉し、この支払い方法は場所により異なっている。ある新聞の最近の記事はビコル州の国軍スポークスマンを引用し、NPA が選挙期間中に候補者に課している手数料を報じており、国会議員候補者は50万ペソ (約1万米ドル)、副知事候補者は5万ペソ (約1,086米ドル)、地方議会議員候補者は3万ペソ、副市長候補は2万ペソだとされている。"Pols urged not to pay NPA permit to campaign," *Inquirer.net*, 11 January 2010を参照。Available at <http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/regions/view/20100111-246785/Pols-urged-not-to-pay-NPA-permit-to-campaign>, accessed on 12 January 2010 and Cet Dematera, "Rebels collect P20,000 up to P500,000 for permit to campaign fees – official," *Philstar.com*, 15 January 2010. Available at <http://www.philstar.com/Article.aspx?articleId=540906&publicationSubCategoryId=63>, accessed on 15 January 2010.

は過去23年間に81%減少した。AFPの推計によれば、依然として共産主義内乱勢力の影響を受けている村は（総数4万のうち）1301である¹¹。

アロヨ大統領は2006年にAFPに対して、2010年の任期末までに共産主義ゲリラの内乱を完全に一掃せよとの指示を与えた。2009年8月にノルウェーで再開したことになっているフィリピン政府と共産主義ゲリラの間の和平交渉は、交渉再開の前提条件をめぐる意見の相違で行き詰まっている。具体的には、民族民主戦線（NDF）は和平交渉再開の前提条件としてNDFメンバー14人の釈放を要求した。しかし、アロヨ政権はNDFの要求を拒否し、14人のうち4人（ただし、これら4人にも刑事責任があると主張している）なら釈放する用意があるとしている¹²。

一方、政府とMILFの間で行われていた和平交渉は、「先祖伝来の領地に関する協定覚書（MOA-AD）」をめぐる2008年に一旦決裂したものの、2009年12月にクアラルンプールで再開した。フィリピン最高裁がその後違憲と判断したMOA-ADの調印失敗の後、MILF内の一部党派はミンダナオ島で罪のない民間人にもゲリラ攻撃を加えたことを想起しなければならない。和平交渉再開前に、英国、日本、トルコ3カ国の政府とアジア財団、人道対話センター、コンシリエーション・リソーシーズ、ムハマディアの4つの非政府機関（NGO）で構成される国際コンタクト・グループ（ICG）が設立された。12月のクアラルンプールでの和平交渉を受けて、フィリピン政府、MILF双方の交渉パネルは、（1）停戦、人道援助、復興、開発及び文民保護に関する各合意の実施を監督する任務を有する国際監視団（IMT）の委任事項を更新する、（2）マレーシア、日本、ブルネイ、リビアの各国をIMTに再度招請し、IMTメンバーを拡大して赤十

¹¹ Jocelyn Uy, "Red Revolution at 41: Aging and beaten, guerrillas explore new battlefronts," *Inquirer.net*, 26 December 2009. Available at <http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/nation/view/20091226-243989/Aging-and-beaten-guerrillas-explore-new-battlefronts>, accessed on 27 December 2009.

¹² Christian V. Esguerra, "Govt open to releasing only 4 NDF men," *Inquirer.net*, 26 August 2009. Available at <http://newsinfo.inquirer.net/breakingnews/nation/view/20090826-222149/Govt-open-to-releasing-only-4-NDF-men>, accessed on 27 August 2009. See also Joyce Pangco Panares, "Hawkes have taken over peace talks, says govt," *Manila Standard Today online*, 26 August 2009. Available at <http://www.manilastandardtoday.com/insideNews.htm?f=/2009/august/26/news1.isx&d=2009/august/26>, accessed on 27 August 2009.

字国際委員会 (ICRC)、ミンダナオ人民コーカス (MPC)、非暴力平和隊 (NVPF) などの NGO を含める、(3) 刑事犯その他の不法分子の禁止及び隔離を調整するためのアド・ホック共同行動グループ (AHJG) を復活する、ことを要請することで合意した¹³。

現時点では、和平交渉の今後の行方及び MILF の分離主義に基づく内乱を集結させるための双方のパネルの論点は明確ではない。2008 年の MOA-AD の調印失敗が依然として交渉で問題点となるかもしれない、最終的な和平合意達成の大きな障害になる可能性が大きい。さらに、和平合意が調印されたとしても、それが直ちにミンダナオ島における分離運動と暴力的対立の終結を意味するという保証はない。MILF 内部にはいくつかの党派があり、政府との和平合意が成功するかどうかは MILF 内のすべての党派が合意の尊重にコミットするかどうかにかかっていることに留意しておかなければならない。これは ARMM 創設につながった 1996 年のフィリピン政府とモロ民族解放戦線 (MNLF) との間の和平合意から導き出すことができる、重要な教訓の一つである。当時、この和平合意に不満を持った MNLF の元メンバーの一部が MILF の前身である別の分離主義グループを設立したため、和平合意が自動的にミンダナオ島に平和をもたらすことはなかった。軍部は MILF のゲリラ戦力を最低 1 万 2000 人、最高 1 万 5000 人とみている。AFP はたびたび、MILF 内の党派の一部がアブ・サヤフ・グループ (ASG) と協力してミンダナオのバシラン島その他の地域における ASG に対する軍事作戦に対抗していると非難してきた¹⁴。米国も 2002 年の時点でテロ組織ジェマー・イスラミア (Jemaah Islamiyah) と MILF の一部党派の間の伝えられるつながりに懸念を表明していた¹⁵。しかし、MILF 指導部は

¹³ Carolyn O. Arguillas, "Finding the good in bad news Mindanao 2009," *Mindanews online*, 9 January 2010.

¹⁴ 例えば、Joel Guinto, "Military probes into possible MILF involvement in Basilan," *Inquirer.net*, 26 September 2007 を参照。Available at http://newsinfo.inquirer.net/breakingnews/regions/view/20070926-90840/Military_probes_possible_MILF_involvement_in_Basilan_clashes, accessed on 12 January 2010.

¹⁵ Larry Niksch, "Abu Sayyaf: Target of US-Philippine Anti-Terror Cooperation," *CRS Report for Congress*, 25 January 2002 を参照。Available at <https://www.policyarchive.org/handle/10207/1338>, accessed on 12 January 2010.

このような疑いを繰り返し否定してきた。例えば、2007年に MILF 広報担当者は MILG が ASG との関係断つたと指摘し、ASG の誘拐や断首の活動への一切の関与を否定している¹⁶。

まとめると、ミンダナオにおける CPP/NPA 主導の共産主義武装内乱及び MILF を先頭とする分離主義反政府活動は、2010年6月末のアロヨ政権退陣後も政府にとっての国内安全保障上の大きな懸念材料であり続けるであろう。

テロとアブ・サヤフ・グループ

アブ・サヤフ・グループ (ASG) は、アロヨ政権後のフィリピンにおける主要なテロ懸念材料であり続ける公算が大きい。支持者の数は500人を下回ると推定されているが、ASG は軍・警察に対する攻撃を継続すると同時に、身代金目的の誘拐や民間人、軍関係者の断首などのテロ活動も継続すると予想される。2009年だけでも ASG はジャーナリスト、教師、神父、ICRC 要員などの人道支援労働者などの民間人の誘拐を行った。2009年の8月と9月には、ASG はその他の反政府グループの支援を受けて、バシラン、ホロ両島における複数の遭遇戦で30人以上の AFP 兵士を殺害した¹⁷。2009年12月には過激派反政府勢力が敢行した脱獄攻撃の中、MILF 及び ASG の過激分子容疑者を含む約31人も囚人がバシラン島の刑務所から脱走した¹⁸。

2002年以降、米国とフィリピンはミンダナオのアブ・サヤフに対するテロ対策を新たに重視し、再活性された同盟関係の下で各種の軍事演習を実施している。2009年8月に米国防総省は600人のテロ対策エリート部隊をフィリピンに

¹⁶ "Militants kill 14 marines, behead 10," Agence France Press, 11 July 2007, as reported in *The Financial Express online*. Available at <http://www.thefinancialexpress-bd.com/2007/07/12/4093.html>, accessed on 12 January 2010.

¹⁷ Norimitsu Onishi, "Curbed in Towns, Philippine Islamists Take to the Forests," *The New York Times online*, 25 September 2009. Available at http://www.nytimes.com/2009/09/26/world/asia/26phils.html?_r=1&pagewanted=all, accessed on 12 January 2010.

¹⁸ "Islamists flee Philippine prison after militants' raid," *BBC News Online*, 13 December 2009. Available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8410364.stm>, accessed on 12 January 2010.

残留させ、フィリピン軍部による ASG 及び MILF 内の過激派への対応を支援することを決めた¹⁹。

自然災害 — 2009 年の大洪水被害からの教訓

環太平洋火山帯に位置し、熱帯の嵐とモンスーンの豪雨の通り道にある熱帯国として、フィリピンは地震、火山の噴火、地滑り、洪水、海上事故（例えば、フェリーの沈没）などの自然（そして、時には「人為的」な）災害に立ち向かい続けなければならないだろう。フィリピン政府は自然災害に有効に対応する自らの、そして地方自治体の能力増強を継続しなければならない。また、一般国民は特に雨季（モンスーン・シーズン）の間の自然災害に備えるよう、継続的に教育されねばならない。2009 年 9 月末、フィリピンでは台風オンドイ（一般名ケッツァーナ）襲来の後マニラ首都圏で史上最悪の洪水に見舞われた。この悲劇的事件から 1 週間もたたないうちに、今度はルソン島北部及び中部が熱帯暴風雨ペペン（一般名パーマア）に襲われ、豪雨と洪水で穀物及び土地に大きな被害が発生した。この 2 つの熱帯暴風雨で約 600 人が死亡、インフラ、農業に約 300 億ペソの被害が出た²⁰。こうした自然災害に対する政府の対応が遅いとしてアロヨ大統領が非難的となった。しかし、その後、同大統領はこれらの自然災害に関連する問題に対処するための事後調査と復興努力調整のための委員会を設置した。

例えば、マニラ首都圏を襲った史上最悪の洪水からの重要な教訓の一つは、1986 年のマルコス元大統領追放の後続行されることのなかった、マルコス時代の洪水抑制排水溝プロジェクトを復活させる必要性であった。首都圏の排水溝の多くは不法定住者によって塞がれており、これが洪水を引き起こした。首都

¹⁹ Thom Shanker, "U.S. Military to Stay in Philippines," *The New York Times online*, 20 August 2009. Available at <http://www.nytimes.com/2009/08/21/world/asia/21military.html>, accessed on 12 January 2010.

²⁰ TJ Burgonio, "Arroyo forms body for rehab; MVP is chair," *Inquirer.net*, 14 October 2009. Available at <http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/nation/view/20091014-229935/Arroyo-forms-body-to-run-rehab-MVP-is-chair>, accessed on 12 January 2010.

圏で最も大きな被害を受けたマリキナ市では、影響を受けた家族の多くは洪水の被害を受けやすい地域に住んでいた。したがって、不動産開発業者にこうした地域で住宅建設プロジェクトを進めることを許可した地方自治体にも責任がある。また、一部の地方自治体職員は、選挙時に住民の票につながることから、排水溝や洪水が起きそうな場所に不法定住者が増えることを容認している。

2009年にフィリピンを襲った一連の自然災害を受けて、一部の地方自治体当局者は自分の地域の災害に対する備えを向上させる必要性をより強く意識するようになっている。例えば、ビコル地方のアルベイ州知事はマヨン火山の噴火が予想された2009年12月に災害管理計画を効果的に実施した。火山近くの町の住民約4万7000人はクリスマス休暇中の避難を余儀なくされ、安全が確認されるまで帰宅を許されなかった。また、地方自治体と中央政府の災害管理関係省庁の間の緊密な調整が、中央政府が悲慘な噴火によってもたらされる可能性のあった損失の抑制に寄与した。

国と地方自治体の自然災害対応能力を構築するための重要な手段の一つとして、フィリピン政府が地域内の他の諸国と災害救助協力を継続することが期待される。例えば、毎年実施される「バリカタン合同軍事演習」などの二国間安全保障取り決めに基づいてフィリピンに駐留している米軍の存在も、海難事故、地震、地滑りなどが発生した場合の搜索救援活動にフィリピン政府のより効果的な対応を可能にする上で大いに寄与している。また、これはある程度、フィリピンにおける米国のソフト・パワーのイメージを改善させている。米軍兵士による災害救援の取り組みや医療任務及び地元コミュニティのプロジェクト（例えば、道路や学校の建設）への関与の直接的恩恵を受けている一部の地域では、米国の軍事的プレゼンスはより肯定的に受け止められている。

人間の安全保障の課題 ― 貧困緩和と世界経済危機の影響

貧困の軽減は引き続き、2010年にフィリピンが直面する人間の安全保障にかかわる最も重要な課題の一つである。フィリピンの人口（推定9000万人強）約30%が貧困層と見なされ、フィリピン国民の約13.2%が一日当たり1米ドル未

満（購買力平価＝PPP）で生活している²¹。政府の最新統計データ（2006年）によれば、フィリピンにおける貧困発生率は3つの限界セクター、すなわち漁業従事者（49.9%）、農業従事者（44%）、子供（40.8%）で極めて高くなっている。ムスリム・ミンダナオ自治区（ARMM）は2006年に農業従事者、漁業従事者、子供、若年層、都市部住民、高齢者の間で全国最高の貧困発生率を記録した。全国で最も貧困な層は漁業従事者で最高貧困発生率66.7%を記録、これに子供（66.2%）、農業従事者（62.3%）が続いている。以下の表1及び図1を参照されたい。

飢餓については、最新調査結果は約440万世帯、ないし家庭の24%が2009年第4半期に飢餓を体験したことを示している。これはこれまでで最高だった2008年10月の飢餓発生率23.7%を上回る過去最高の水準である。2009年調査は、マニラ首都圏を含むフィリピン全土で飢餓発生率の水準が上昇したことを示している。マニラ首都圏の飢餓発生率は、10月の16%（39万4000世帯）から12月には27%（66万5000世帯）に上昇している²²。

世界経済危機のフィリピンへの影響は、アジア地域の他の諸国と比較してかなり軽度である。フィリピンのエコノミスト、ヨセフ・T・ヤップ（Josef T. Yap）博士は、「危機による打撃はフィリピン経済の既存の構造的問題により緩和された」とまで述べている²³。具体的には、ヤップ博士はフィリピンの輸出部門と製造業部門が二分していることが、「世界貿易縮小のより厳しい影響から国内経済を保護した」と指摘している²⁴。世界経済危機の貧困発生率への影響に関しては、ヤップ博士は、フィリピンでは貧困発生率と国内総生産（GDP）伸び

²¹ Asian Development Bank Key Indicators 2007, as cited in Josef T. Yap, "The 2008 global financial and economic crisis: impact on the Philippines and policy responses at the national and regional levels," *Philippine Institute for Development Studies (PIDS) Policy Notes* No. 2009-3 (November 2009), p. 4.

²² Jesus F. Llanto, "Record- high hunger among Pinoys – SWS Survey," *Newsbreak*, 12 January 2010. Available at <http://www.abs-cbnnews.com/nation/01/12/10/record-high-hunger-incidence-among-pinoys-sws>, accessed on 13 January 2010.

²³ Josef T. Yap, "The 2008 global financial and economic crisis: impact on the Philippines and policy responses at the national and regional levels," *Philippine Institute for Development Studies (PIDS) Policy Notes* No. 2009-3 (November 2009), p. 2.

²⁴ Ibid., p. 3.

表1：フィリピンの飢餓発生率（％、2006年）²⁵

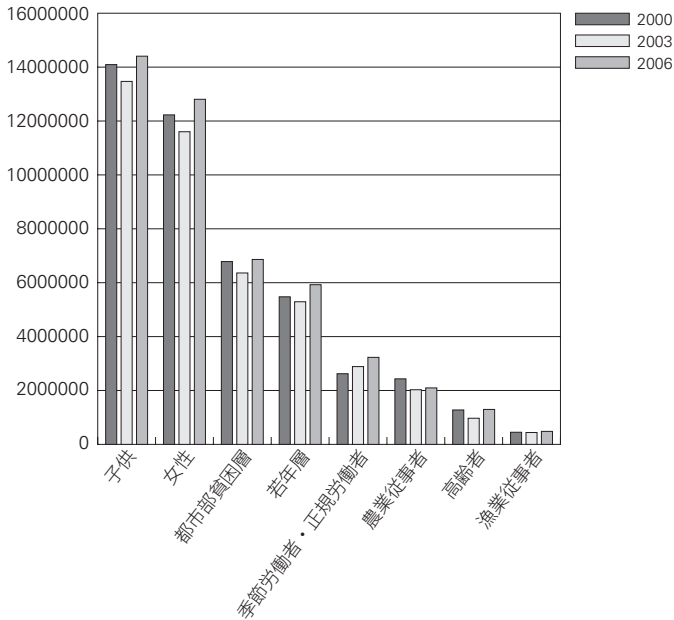
セクター	貧困発生率		地方	
	最高	最低	貧困地方	最貧地方
漁業従事者	66.7	23.9	1 カラガ地方	2 地方 III
			2 ムスリム・ミンダナオ 自治区	2 地方 II
			3 地方 V	3 マニラ首都圏
子供	66.3	15.2	1 ムスリム・ミンダナオ 自治区	1 マニラ首都圏
			2 地方 IVB	2 地方 III
			3 地方 VIII	3 地方 IVA
農業従事者	62.3	16.9	1 ムスリム・ミンダナオ 自治区	1 地方 II
			2 地方 IX	2 地方 III
			3 地方 X	3 地方 I
女性	58.9	9.7	1 ムスリム・ミンダナオ 自治区	1 マニラ首都圏
			2 地方 IVB	2 地方 III
			3 カラガ地方	3 地方 IVA
若年層	53.2	7.3	1 ムスリム・ミンダナオ 自治区	1 マニラ首都圏
			2 カラガ地方	2 地方 IVA
			3 地方 IVB	3 地方 III
都市部貧困層	46.5	4.4	1 ムスリム・ミンダナオ 自治区	1 コルディエラ行政地域
			2 地方 IVB	2 地方 IVA
			3 カラガ地方	3 マニラ首都圏
高齢者	46.5	4.4	1 ムスリム・ミンダナオ 自治区	1 マニラ首都圏
			2 地方 IX	2 地方 III
			3 カラガ地方	3 地方 II
季節労働者・ 正規労働者	36.8	4.8	1 カラガ地方	1 マニラ首都圏
			2 地方 IVB	2 地方 IVA
			3 地方 V	2 地方 VII

²⁵ 表1は2009年6月25日にフィリピン・マニラ市のデュシタニ・ホテルで行われた「2006年基本的セクターの貧困統計」及び「2006年子供発達指数」に関する「ユーザー・フォーラム」におけるリナ・V・カストロ（Lina V. Castro）女史（国家統計調整委員会副事務局長）のパワーポイント・スライド・プレゼンテーション「2006年基本的セクターの貧困統計」より。

表2：異なるセクターの貧困度（2006年）²⁶

セクター	貧困発生率		地方	
	最高	最低	貧困地方	最貧地方
子供	1,420,163	262,711	1 地方 V	1 コルディリエラ行政地域
			2 地方 VI	2 地方 II
			3 地方 IVA	3 カラガ地方
女性	1,183,088	245,306	1 地方 V	1 コルディリエラ行政地域
			2 地方 VI	2 地方 II
			3 地方 IVA	3 カラガ地方
都市部貧困層	1,138,424	37,563	1 マニラ首都圏	1 コルディリエラ行政地域
			2 地方 III	2 地方 II
			3 地方 IVA	3 地方 IX
若年層	547,595	135,222	1 地方 VI	1 コルディリエラ行政地域
			2 地方 V	2 地方 II
			3 地方 IVA	3 カラガ地方
季節労働者・ 正規労働者	400,251	41,863	1 地方 VI	1 コルディリエラ行政地域
			2 地方 III	2 ムスリム・ミンダナオ 自治区
			3 地方 IVA	3 カラガ地方
農業従事者	212,188	47,118	1 ムスリム・ミンダナオ 自治区	1 地方 II
			2 地方 VII	2 地方 III
			2 地方 V	3 コルディリエラ行政地域
高齢者	144,473	26,936	1 地方 VII	1 地方 II
			2 地方 VI	2 コルディリエラ行政地域
			3 地方 VIII	3 マニラ首都圏
漁業従事者	116,725	2,512	1 ムスリム・ミンダナオ 自治区	1 地方 II
			2 地方 V	2 マニラ首都圏
			3 地方 VII	3 地方 III

²⁶ 表2はリナ・V・カストロ（Lina V. Castro）より、同上。

図1：フィリピンの基本的セクターにおける貧困度²⁷

率との関係が弱いこと、そして、フィリピンの大きな周縁化されたセクターが元々主流経済の影響を受けていないと思われることなどから、影響は小さいと考えている²⁸。同博士の見解では、フィリピンの貧困発生率に直接影響を及ぼすものは2008年以來の高いインフレ率と、2009年9、10月の3つの台風によってもたらされた大きな被害である²⁹。2009年のフィリピンの平均インフレ率は3.2%で³⁰、2008年の9.3%を大幅に下回っている。しかし、2010年5月総選挙前の数カ月間にインフレ率の上昇が見込まれる。さらに深刻な問題は膨れ上が

²⁷ 図1もリナ・V・カストロ (Lina V. Castro) より、同上。

²⁸ ヤップによると、例えば、1994年から2003年にかけての経済成長率は小幅にとどまったが、フィリピンの貧困発生率は緩やかに低下した。実際、2005～2007年のGDP成長率は改善したものの、2006年の貧困発生率は32.9%に上昇した。

²⁹ 同上、5頁。

³⁰ “Philippine inflation rate in 2009 averaged 3.2 percent,” *All Headline News*, 6 January 2010. Available at <http://www.allheadlinenews.com/articles/7017440373>, accessed on 13 January 2010.

る財政赤字であり、2009年12月の財政赤字は50億米ドルを超え、2010年の財政赤字は62.4億米ドルと、GDPの3.5%相当に達すると予想されている³¹。財政赤字の大半は中央政府の税収減少に帰せられる。

フィリピン国防部門への含意

フィリピン国軍（AFP）は年内、国内の治安問題への対応で手一杯の状態が続くだろう。また、国軍は選挙直前に政治的暴力が高まると予想されている多くの問題地域での治安状況にも対応しなければならないため、5月の総選挙時にその能力が厳しく試される場面がありそうだ。このような見通しの大部分は問題地域の多くの政治勢力や政治家たちが私兵を抱えていることに原因があろう。

武装内乱グループに関しては、AFPが年央にアロヨ大統領が退陣する前に共産主義勢力の内乱を収束させようとする中、CPP/NPAとMILFによる脅威の封じ込めに注力することが期待されようが、国防部門にとってこれは難しい注文である。MILFが主導するミンダナオの分離主義者による内乱に関しては、AFPは政府と分離主義グループの間の和平交渉がアロヨ大統領の任期中に成功するという明確な兆しがない中、ゲリラ攻撃への警戒を続け、MILF内乱勢力との交戦に引き続き油断なく気を配るしか方法がない。ASGによるテロの脅威とともに、AFPはまた、ミンダナオの分離主義及びテロの問題に対処する上で米国の持続的な軍事支援に依存せざるを得ないだろう。

フィリピンの国防部門にとってもう一つの重要問題は、米国の支援を受けてアロヨ政権の下で開始された国防改革プログラムを次期政権が持続する必要性である。2003年7月にアロヨ政権に対して内乱を起こした兵士グループが指摘したいくつかの問題の中に、AFP内部の汚職疑惑があったことが想起される。2003年のフィリピンと米国の共同防衛評価（JDA）の完了を受けて開始されたフィリピン国防改革プログラムは、国防部門の短期的・長期的な改革を目指す

³¹ “Philippines sees 2010 budget deficit at 3.5 percent of GDP,” *Reuters*, 29 December 2009. Available at <http://www.reuters.com/article/idUSMNA00252120091229>, accessed on 13 January 2010.

ものである。短期的施策は「兵員及び医療サービスなどの重要な作戦上、機能上の改善」が含まれ、また「住宅、退職基金、年金給付金の積立、医療救助能力の整備、AFP 苦情申立制度の改善など、兵士に対する給付、サービスの改善にも関わって」いる。一方、長期的施策は「総合的、組織的、組織 / 構造的及び法制措置を必要」とし、「複数年予算の設定、調達手続き及び専門職キャリア昇進」を含むものとなっている³²。フィリピンの国防改革プログラムが、運営・訓練及び新兵募集に関するシステムの改善と、兵士の士気向上を通じて、本稿で指摘する国内治安問題の多くへの AFP の対応を可能にするものであることは明白である。

国防物資調達については、国防省はこのほど、フィリピンの軍事近代化プログラムの一環として総額1億3100万ドルの軍用機プロジェクトを復活させた。具体的には、同プロジェクトは軍用パイロット訓練のためのイタリア製 SF260 訓練機18機の購入を可能とするものだ³³。また、国防省は向こう2、3年間に陸軍向け機甲システム、海軍向け多目的車両、空軍向け長距離哨戒機、中間揚力航空機、攻撃型ヘリコプターなどの軍装備品購入について4カ国の政府と交渉中と伝えられている³⁴。基本的に、アロヨ政権の下での国防物資調達は2010年6月末の同大統領退陣までにフィリピン国内の武装反政府勢力を撲滅したいという、同政権の希望を裏付けるために行われている。特に、AFP の野心的な能力向上プログラム（CUP）は歩兵部隊用武器、陸上車両、現代的通信機器、高速ミサイル艇に重点を置いている。しかし、同プログラム向けの予算配分はこの実行には不十分のままであり、AFP 近代化の行方はフィリピンの経済成長とインフレの動向いかにかかっている³⁵。

³² “The Philippine Defense Reform,” *Department of National Defense*. Available at http://www.dnd.gov.ph/DNDWEBPAGE_files/PDR-NEW/09-aug-07.htm, accessed on 22 February 2010.

³³ Anthony Vargas, “Gov’t revives US\$13.1m military aircraft project,” *Dateline Philippines Online*, 19 March 2010. Available at <http://dateline.ph/?p=8201>, accessed on 10 May 2010.

³⁴ Alexis Romero, “DND in talks with 4 foreign governments on buying military equipment,” *Philippine Star Online*, 26 April 2010. Available at <http://www.philstar.com/Article.aspx?articleid=569889>, accessed on 10 May 2010.

³⁵ Tim Huxley, “Defense Procurement in Southeast Asia”, paper presented in the 5th Workshop of the Inter-Parliamentary Forum on Security Sector Governance in Southeast Asia, Phnom Penh, 12-13 October 2008, pp. 12-13.

おわりに

2010年半ばの総選挙は、フィリピンにとって重要な転換点である。新たに導入された自動投票システムで選挙を実施することによるチャレンジにもかかわらず、フィリピンの長期的安定のためには平和的な権力の移行が必須である。選挙結果の信頼性、とりわけ今後6年間国を率いる新大統領選出についての信頼性は、次期政権への円滑な権力移行にとって極めて重要となる。しかし、それは大きなハードルの一つに過ぎない。2010年6月末までに発足する新政権は、フィリピンが直面する多大なる安全保障上の難題に対処するという途方もなく大きな任務に直面することになり、その中で最も重要なものを本稿で確認した。特に、私兵解体問題がフィリピン各地における政治的暴力と軍閥支配の終焉に向けた新政権の決意を試す中、マンギンダオ州の虐殺事件に関連したアンパトゥアン一族の裁判が国民の関心を集めることになろう。2009年末に再開された和平協議の行方の明白な方向性まだ分からない中、MILF 分離主義反政府勢力も新政権の大きな関心事となろう。自然災害や人間の安全保障上の懸念も2010年を通してフィリピンにとって引き続き治安上の難題となるが、ASG も大きなテロ脅威であり続ける公算が大きいと思われる。

5月10日総選挙に関する追記

フィリピンにおける初の自動投票選挙は誤作動の報道もほとんどなく、成功裏に実施された。大統領選挙は最有力候補のベニグノ・アキノ3世上院議員が投票総数の40%（1300万票）を獲得、明確な勝利を収めた。ジョセフ・エストラダ氏（2001年に辞職を迫られた元大統領）を除く他の大統領候補は投票の48時間以内に敗北を認めた。全般に、一般国民は選挙結果の早期判明を喜び、選挙結果を受け入れた。本稿執筆段階ではフィリピン国会はまだアキノ上院議員の新大統領就任を正式に宣言していない。選挙期間中、アキノ上院議員は国防支出をGDPの2%相当も引き上げると公約した。また、同上院議員は政府による軍装備品調達における汚職を終息させると明言し、次期政権は退任するマカパガル・アロヨ大統領の下での全ての調達契約を見直すと述べている¹。

¹ Reuters, "Aquino vows more spending for Philippine defense," *Arabnews.com*, 22 April 2010. Available at <http://arabnews.com/world/article46095.ece>, accessed on 10 May 2010.

