在フィリピン米軍基地とアメリカの戦略
-1970年代を中心に-

メタデータ	言語: Japanese
	出版者:
	公開日: 2018-11-16
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 清水, 文枝
	メールアドレス:
	所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/19719

明治大学大学院政治経済学研究科

２０１６年度

博士学位請求論文

(要約)

在フィリピン米軍基地とアメリカの戦略−1970 年代を中心に

The U.S. Strategy and Military Bases in the Philippines: The Postwar History and the 1970’s

学位請求者　政治学専攻

清水　文枝

1. 本研究の問題意識と目的

1） 本研究の問題意識

1990 年代初頭まで存在していた在比米軍基地の歴史は、在日米軍基地の歴史とは全く異なる。「思いやり予算（host nation support)」として、米軍の駐留経費を日本が負担しているのに対し、フィリピンでは、1970 年代後半から「援助」という名の基地使用料をアメリカが供与してきた。

本研究が焦点を当てようとしているのは、アメリカとフィリピンの間で締結された基地協定に関する一連の改定に向けた交渉とその改定内容、とりわけ 1979 年に成立した米比軍事基地協定についてである。アメリカとフィリピンの関係性についてはあらためて後述するが、アメリカは、戦略上不可欠な拠点であるフィリピンで基地を好条件で使用することができた。そもそも、在比米軍基地の法的根拠となっていたのが 1947 年に締結された米比軍事基地協定である。この協定は有事、平時にかかわらず、フィリピン政府の許可を得ることなく米軍がほぼ自由に使用できるというフィリピンからすれば極めて不平等な内容であった。そのためフィリピンは協定を改正することをアメリカに訴え続け、基地協定締結以降、1959 年と 1966 年、そして 1979 年に改定が行われた。こうした 1947 年も含めた基地協定の締結のうち、1979 年締結の基地協定は、これまでにアメリカ・フィリピン間で締結されたものとは意味合いの異なるものとなる。

1979 年の米比軍事基地協定は、ベトナム戦争が終結した 1975 年にフィリピンのマルコス大統領が改定をアメリカに申し入れることにより、翌年から具体的な交渉が開始された。3 年半に及ぶ交渉を経て、1979 年 1 月に協定は改定され（1）アメリカがフィリピンへ 5 年間で 5 億ドルの援助という形で基地使用料支払いの実施をすること、（2）クラーク空軍基地とスービック海軍基地でのフィリピン人司令官の擁立と基地でのフィリピン国旗掲揚をアメリカが容認すること、（3）協定の見直しを 5 年ごとに行うこと、といった内容が両国間で取り決められた。

このアメリカの対フィリピン政策は、当時のアメリカの対アジア政策の中でも特殊であったという点を挙げることができるであろう。1970 年代初頭において、アメリカのアジア政策はニクソン・ドクトリンによってアジアからの撤退と同時に、新しい介入を控えており、アジアにある在外米軍基地から兵力を削減させていった。ベトナム戦争からの撤退宣言をした後、アメリカはアジアに設置した在外基地を次々と縮小・撤収していった。フィリピンのマルコス大統領は、そのようなベトナム後の環境下で米軍基地がフィリピンに残ることに不満を次第に抱き始める。1975 年、ベトナム戦争の終結によって在比米軍基地の戦略的価値は大きく低下し、さらにフィリピン国内では反米・反基地感情が高まるなど、基地の維持にはリスクを伴っていた。また、アメリカ国内では、フィリピンに基地を敷設した時点から基地放棄論がたびたび発生し、在比米軍基地を維持することに対して積極的ではない側面があった。1975 年以降においても、在比米軍基地を維持するコスト、米軍がフィリピンに駐留することによって生じるリスクの両面から考慮しても在比米軍基地を手放すべきではないかという評価がアメリカ議会で生じていた。こうした経緯から、ベトナム戦争終結はフィリピン基地からの米軍全面撤退を検討する契機にもなっていた。それにもかかわらず、アメリカは基地を撤収または縮小するのではなく、新しい軍事援助を行うとともに基地問題についてはフィリ

ピンの要求を受け入れたのであった。また、カーター政権は独裁政権に対して厳しい姿勢を示しており、戒厳令を敷いていた韓国を強く非難するとともに在韓米軍撤退を打ち出していた。フィリピンでも政権の永久化を狙うマルコス大統領によって戒厳令が布告されていたにもかかわらず、韓国への対応と比較して、アメリカの対応は極めて融和的であった。在比米軍基地におけるアメリカの対フィリピン政策は、当時の対アジア政策の流れに逆らっていたのであり、その後のアメリカ・フィリピン関係にも影響をもたらしたのである。

アメリカは基地協定の改定をめぐってフィリピンと交渉を行い、フィリピン側の要求をほぼ全面的に受け入れる形で基地協定を改定した。元来、当時のカーター大統領はマルコス政権の人権を無視した国内政策を厳しく糾弾し、改定交渉の席に着くことを拒んでいたが、急遽態度を改め、基地協定の改定成立へ大幅な譲歩を行ったのである。アメリカが在比米軍基地を維持することはおろか、維持のために対比譲歩する必然性を否定する条件は多く遍在していた。ところが、実際はそれとは逆の形で協定は改定された。これはなぜか。この問い、すなわち「1970 年代後半、なぜアメリカはフィリピンに対して譲歩的で寛容な政策を行ったのか」を問題意識として解明してゆくことにする。

2） 本研究の目的

従来の米比関係の研究の見解に基づいて問題意識への回答を試みるならば、両国間には歴史的にフィリピンによる変わらぬアメリカへの忠誠心を条件に、アメリカがフィリピンに便宜をはかるという「特別な関係」が存在し、現状改善を求める基地協定の改定におけるフィリピンの要求を、他問題でのフィリピンの対米追従姿勢と交換に、アメリカは受け入れた、ということになるだろう。これは、フィリピンがアメリカの庇護を必要とし、「見捨てられる」恐れを抱えていることが背景にあって成立する関係であると言える。

ところが実際のところフィリピンはアメリカの問題に「巻き込まれる」ことを拒み、米軍基地の存在に不満を抱いていた。そうしたなかで、アメリカが大幅な対比譲歩をしたことで協定は改定されるに至った。フィリピンはアメリカに「見捨てられる」恐怖が希薄であったために忠誠心を示す必要がなく、「巻き込まれ」を拒んだのであり、従来の「特別な関係」とは異なる米比関係がそこには存在していたのである。

このような米比関係を本研究は、「戦略的な関係」と呼び、従来の研究では論じられてこなかった米比関係の側面であることを主張する。「戦略的な関係」とは、アメリカがフィリピン基地の重要性を認め、自国の安全保障戦略に組み込むために懐柔策をとり、フィリピンから一定の支持を保つ関係である。そして、これが生まれた原因を、当時のアジア地域の米ソ軍事バランスの変化が、ソ連への対抗のためにフィリピンに妥協してまでも、基地の維持へアメリカを走らせたためであり、従来の「特別な関係」から「戦略的な関係」へと米比関係の変容を導いたものと見なす。

このようにアメリカの対外政策における歴史的側面と同時に、同時代的側面において 1979 年の基地協定改定の成立には戦略性が伴っており、本研究は何故そうした戦略性が生じたのかに注目することを目的としている。本研究はこうした先行研究にはない米比関係の側面とダイナミクスの説明を目的とする。

２．　本研究の構成ならびに各章の要約

1）本研究の構成

本研究の構成は以下のとおりである。

序　章　米比軍事基地協定改定交渉―その概念と構図
第１章　米比関係における「特別な関係」―戦後から 1960 年代
第２章　アジア冷戦の変容と米比基地協定―1970 年代（カーター政権以前）
第３章　カーター政権初期のアジア戦略と在比米軍基地―1977 年
第４章　アジア戦略の変容と「戦略的な関係」の成立―1978 年～1979 年
終　章　「戦略的な関係」の成立とその後

本研究の中心的な議論は、1975 年以降の米比間の基地交渉の過程で構築される「戦略的な関係」についてであり、4 章構成で先述の問題意識と目的を満たす内容を目指している。

2）各章の内容

まず序章は、上記で示したような問題意識と目的、そして先行研究についての紹介、章構成の説明を行っている。

第 1 章は、第二次世界大戦後から 1960 年代までを対象期間とし、70 年代の改定交渉の前史としてのアメリカ・フィリピン関係について論じている。ここでは、フィリピンに対して庇護を与えるアメリカと、進んで追従姿勢を示すフィリピンとの間にある「特別な関係」が反映された形で、1947 年の米比軍事基地協定以降、それぞれの協定が結ばれてきた歴史を論じている。

フィリピンは自国の防衛について不安を抱き、アメリカに依存せざるを得なかったことから駐留を強く望んだ。その結果、1947 年基地協定の成立過程においては、フィリピンがアメリカの要求に従わざるを得なかった。つまり、アメリカはフィリピンの安全を確保する見返りとして、在比米軍基地をほぼ自由に使用するということが常態化するのである。このことによってアメリカとフィリピンの「特別な関係」は確立されていった。

1950 年代から 1960 年代におけるアメリカ・フィリピン間の交渉において、フィリピン国民の不満の的になっていた司法管轄権の一部が認められ、基地協定は NATO や日米安全保障条約とほぼ同等の内容に改定された。基地の縮小が進められ、オロンガポ市にある警察権もフィリピンに返還された。また、在比米軍基地には、1957 年から星条旗と並んでフィリピンの国旗も掲げられるようになった。1965 年の改定（ラスク・ラモス協定）によって基地の期限は、99 年から 25 年へと正式に短縮されていった。

こうした基地をめぐるアメリカとフィリピンの交渉において、「特別な関係」の下でフィリピンは自国の防衛に対する不安をアメリカに要求し、アメリカはフィリピンに対して「特別な関係」によって配慮を示してきた。こうして 1950 年代から 1960 年代には、米比相互防衛条約が成立し、基地

協定は改定されていったのである。

第2章は、マルコス大統領が、アメリカに基地協定の改定を求めた1975年からフォード政権下のアメリカと交渉を行う1976 年を対象期間とし、フォード政権による対比政策によって、「特別な関係」から「戦略的関係」へと移行する過程を立証している。

1970 年代前半、ニクソン・ドクトリンに基づいて、アジアに駐留していた米軍は次々と撤退し、アメリカによる「アジア離れ」とアジア諸国による「アメリカ離れ」が進展した。これは1960年代終盤から1970年代前半にかけてニクソン・ドクトリンに基づくアメリカの軍事プレゼンス縮小によって、その相対的な劣位から多くのアジア諸国がアメリカの地域からの撤退を危惧した帰結である。実際、1973年に至りベトナム戦争が収束に向かっていたことを理由にアメリカは米軍のプレゼンスを縮小したことによって、フィリピンを含むアジア諸国の不安は一層高まり、一部アジア諸国が独裁国家になっていった。さらには、アメリカとの関係を見直して自主路線を歩み始める国も出始め、フィリピンも例外なくその兆候を示していた。

しかし、結論的には米比関係においていわゆる「特別な関係」に基づいて引き続き在比米軍基地が維持されることとなった。ニクソンが在比米軍基地についてはそのまま維持することをマルコスに約束したことからも明らかなように、1970年代前半まで両国間には確かに「特別な関係」が存在していた。ただ、この「特別な関係」はフィリピンがアメリカの植民地と化した時代から続くある種の歴史的遺産であり、圧倒的なアメリカ優位で成り立つ関係でもあったことに留意しなくてはならない。「特別な関係」を引き合いに一定程度不安を鎮めることはできても、全体としてはニクソン・ドクトリンのロジックの下、米軍のプレゼンスが退潮していく中、不安を拭いきれるものではなかった。つまり、時代がもはや旧宗主国と旧植民地という歴史の遺産の延長にあるロジックとは違うものを要していた。

フォード政権になるとこの点が如実になる。アメリカは、アジア諸国のアメリカ離れの加速に不安を抱き、アジア最重視に大きく舵をとった。キッシンジャー国務長官の対アジア戦略の見直しによって、在比米軍基地における戦略的重要性は一気に高まる。キッシンジャーは二国間関係よりもアジア全体の安定を考えていたため、アメリカとフィリピンにある基地問題として捉えるのではなく、在比米軍基地をアジアにおける重要拠点として位置づけたのである。ここで特に留意すべきは、フォード政権下において在比米軍基地に対する不安を抱いていたのはフィリピンではなくアメリカ側であった。アメリカがフィリピンから撤退することを検討し、それに対して米軍がフィリピンに留まるよう駐留をフィリピンが要求するという戦後一貫して続いてきた構図は、1975年以降に一気に崩れる。基地の存在価値に対して疑義を唱えるマルコスに対して、アジア全体の安定を戦略的観点から捉えるならば在比米軍基地は不可欠と考えるキッシンジャー国務長官との間で行われた基地をめぐる交渉で生じたのはまさに「戦略的な関係」であった。

フォード政権下において、在フィリピン米軍基地に対する不安を抱いていたのはフィリピンではなくアメリカ側であったということに本研究は注目する。アジア全体の安定を戦略的観点から捉え、在フィリピン米軍基地は不可欠と考えるキッシンジャー国務長官は基地をめぐる交渉で、フィリピンとの「戦略的関係」を考慮し、大幅な譲歩を行おうとしたからである。ただし、その譲歩はフォ

ードが大統領選挙に負けることにより、具現化されずに終わる。しかし、質的転換という意味において、フォード政権期は米比間にある「特別な関係」から「戦略的な関係」への移行期であったと理解できよう。

第3章は、カーター政権が発足した1977年1月からアメリカ政府が在フィリピン米軍基地に関する報告書を公表する1977年10月までを対象とし、カーター政権初期における対フィリピン政策の戦略性を考察している。

カーター大統領は、フォード政権下で形成されるかに見えた米比間の「戦略的な関係」を真っ向から否定する。カーターは就任後間もなく、フィリピン基地の縮小を行うためにフィリピンとの交渉を行うという大統領検討覚書第14号（Presidential Review Memorandum: PRM14）の発表に基づき、在比米軍基地の縮小を検討した。そして、カーターはこれに並行して、世界各地の人々の人権を尊重する人権外交を展開し、国内で圧政を行うマルコスを厳しく非難した。既存の「特別な関係」をもアメリカは清算するかのようにフィリピンへの対応を行った。

しかし、アジア太平洋地域の情勢の変化に伴い、アメリカは対アジア戦略を再検討するようになる。1977年10月に書かれた「在フィリピン米軍基地交渉（Philippine Base Negotiations）」と題された文書では、関係が悪化した米比関係に対してフィリピンとの新たな関係構築を試みようと過去の米比関係、フィリピン国民の感情、今後の米軍基地について分析・検討が行われていた。カーター政権は、在比米軍基地問題に対する意識を変え、フィリピンに歩み寄りの見せようとし始めた。

第4章は、1977年終盤から1979年1月に「米比軍事基地協定の改定」が成立するまでの期間を対象とし、両国間に「戦略的関係」が構築されたことを明らかにしている。

カーター政権は発足当初、人権外交によってマルコス独裁体制を非難して、在比米軍基地の問題も人権外交と結び付けた対応をしていた。しかし、米ソの軍事バランスの変化、とりわけアジア地域におけるソ連の海軍増強がアメリカにとっての在比米軍基地の戦略的価値を高め、対フィリピン交渉の姿勢の変更を促すことになった。そして、パワーバランスの変化はアメリカ政府内の対アジア戦略にも変化を与えた。大統領選挙の時からの公約であった人権を尊重するアジア戦略から、結果的に基地の戦略的価値を重視するアジア戦略へと方向転換することになったのであった。改定基地協定の成立過程において、アメリカとフィリピンの間に「戦略的な関係」が生まれることになる。

米比基地協定改定をめぐる交渉は、大統領就任当初のカーターによるアジア戦略からの見直しと密接に結びついていた。そして、見直しの結果、アメリカ政府は米比基地協定改定交渉を、次の二つの目標達成のために進めていくことになる。第一に、フィリピンの自主路線を阻止して同盟の結束を強めることである。この目標のため、アメリカは米比基地協定改定の際に、フィリピンの要求に応じることでフィリピンが米軍基地に抱く反発を少しでも抑えようとした。フィリピンの同意によって実現できる在比米軍基地の維持、米比同盟の強化は、他のアジアのアメリカとの同盟国の不安の払拭につながるからであった。第二に、在比米軍基地の維持により、アジアにおけるアメリカの戦略的優位を保持しながら対ソ戦略を推進する体制を作ることであった。第一の目標も同様の要素はあったが、より実際的なアメリカ自身の問題として、これによって米中国交正常化による台湾からの米軍撤退による戦略バランスの変化にも対応することが可能となるからであった。

アジア情勢の変化に伴い、カーター政権は戦略の転換を行った結果、フィリピン基地の戦略的価値を重視するようになる。その結果、アメリカとフィリピンの間に「戦略的関係」が形成され、カーターは当初の強硬姿勢を改めて、大幅な譲歩をフィリピンにするようになる。とりわけフィリピン基地の戦略的重要性を訴えるようになったのはブレジンスキー大統領補佐官とマンスフィールド駐日大使であった。彼らにより、ソ連の海軍力増強に対応するためにはフィリピンの基地が極めて重要であると主張されることになる。これを受け、1978 年 2 月 28 日に行われた在比米軍基地に関する政策検討委員会（Policy Review Committee: PRC）では在フィリピン米軍基地の主要な施設を維持し、持続的かつ安定した基地へのアクセスを目的とした基地協定の改定にのぞむことを決定した。そして、1978 年 8 月に発表された大統領検討覚書第 43 号（Presidential Review Memorandum: PRM43）では、ソ連との軍事バランスの影響により、アメリカの対アジア戦略の転換を明確にしたが、改めて、フィリピンにあるスービック海軍基地が、アメリカ第七艦隊最大の補給・修理・訓練を担う基地として戦略的重要性が高いこと、在フィリピン米軍基地の維持は、ソ連に対するアジアでの戦略的優位を保持しながら、韓国や台湾の基地の縮小・再編のような政策も遂行可能にするために欠くことのできない要地であるといったことが確認された。

こうした戦略再編の方針により在比米軍基地の重要性が確認され、アメリカ政府は基地協定改定交渉を、フィリピンの要求に応じた基地協定の改定を行うことで、米軍基地に対する反発を少しでも鎮め、対米自主路線を阻止し、米比同盟の結束を強めることを目指すものという位置づけに変えることとなる、とした。このように在比米軍基地は、アメリカ政府のアジア戦略見直しの中で、その重要性を高めることになったのである。そして、1979 年に成立した米比基地協定は、アメリカ主導によるアジア地域秩序再編として大きな意義を持つものとなったのである。

本論に続き、終章では本研究の議論を総括している。1976 年以降、アメリカがフィリピンと交渉を行い、基地協定を改定して一層の軍事協力を約束した要因について、次のように説明できよう。

1970 年代前半にはニクソン・ドクトリンの影響によって、アメリカはアジアにある米軍基地を撤退または縮小する傾向にあった。アジアにおけるアメリカのコミットメントが縮小するにつれ、「アメリカ離れ」が進むようになっていった。その結果、フォード政権やカーター政権は対アジア戦略において不安を抱くようになり、その不安要素に対処するための手段としてこれまでのアメリカとフィリピンの関係を見直し、両国間に新たな防衛協力関係を構築することによって米比同盟を強化し、在フィリピン米軍基地を維持するに至った。この過程で構築されていったのが、アメリカとフィリピンの「戦略的関係」である。1970 年代後半、基地協定改定をめぐる交渉において、アメリカ政府のアジア戦略見直しの中で、在フィリピン米軍基地の重要性は高くなり、アメリカとフィリピンの間で「戦略的関係」が構築されることになった。これにより 1979 年に成立した米比軍事基地協定は、ソ連に対抗するためのアメリカ主導によるアジア地域秩序再編として大きな意義を持つものであったが、フィリピンは以前のような対米追従姿勢を見せることなく、協定の改定において、多くの改善要求を実現することができたと論じた。

以上のように、本研究では、アメリカとフィリピンという二国間のみから見た「特別な関係」だけで答えを導くのではなく、アメリカの対アジア政策における在フィリピン米軍基地の戦略性を重

視して分析を行ってきた。その結果、1970 年代後半、カーター政権によって対アジア政策が転換されたことにより、在比米軍基地における戦略的重要性が高まったというのが本研究において導いた答えである。