

米比軍事基地交渉の史的展開 1945年—1992年

木村 卓司*

The Long and Winding Road: US-Philippine Military Bases Negotiations 1945-1992

Takuji KIMURA *

Abstract

Since 1947, the United States and the Philippines developed the “special” bilateral relationships, which produced the Military Bases Agreement (MBA) as an important embodiment of American military and security commitments. As history passed, however, the Filipino strong nationalistic sentiments led to anti-Americanism and, as a result, long and time-consuming talks over MBA between the two countries repeatedly accompanied with bitter disputes and renegotiations for over 40 years. Finally, with effects of such unexpected events as natural disaster and domestic political turmoil in the Philippines, MBA expired as scheduled and the “special” relationships ended when American military presence ceased to exist in 1992.

キーワード：The United States of America, The Republic of the Philippines, Military Bases Agreement, Clark Air Field, Subic Bay Naval Base

1 はじめに

2014年4月28日、アメリカ合衆国とフィリピン共和国は「防衛協力強化協定 (Enhanced Defense Cooperation Agreement)」、通称 EDCA を締結した。調印式はオバマ (Barack H. Obama, Jr) 大統領の訪問に合わせて行われ、ガズミン (Voltaire Gazmin) ・フィリピン国防相とゴールドバーグ (Philip Goldberg) フィリピン駐在アメリカ大使が調印した。同協定は米比両国が協力して武力攻撃に対抗する個別的、集団的能力を高める

こと、両国軍の相互運用性を向上させることなどを定めた。アメリカ軍は恒久的な駐留こそ認められなかったものの、フィリピン政府の招聘があれば、両国が「合意した場所 (Agreed Locations)」に軍事施設を建設し、フィリピン国軍とローテーションで部隊を配備できることになった。これに伴い、アメリカ政府はスービック海軍基地とクラーク空軍基地の跡地を含む8か所の使用を申請した¹⁾。

これよりさかのぼること23年前まで、両国の間には軍事基地協定が存在し、アメリカは

* 筑波学院大学経営情報学部、Tsukuba Gakuin University

クラーク空軍基地とスービック海軍基地を半ば恒久的に使用していた。もともと、フィリピンがアメリカの植民地から独立した経緯もあって、両国の歴史的関係はことのほか強く、軍事・安全保障の分野においては1947年3月14日に調印された米比軍事基地協定によって、アメリカに対する軍事基地の99年間貸与が決められていた。ところが、マルコス独裁政権を打倒した1986年のフィリピン革命後に制定された新憲法が、事実上外国の軍事基地を認めない旨を規定したことに加え、アメリカの基地使用を延長する新たな条約がフィリピン上院に否決されたことから、同協定は1991年に失効し、アメリカ軍はフィリピンから完全撤退した。以来、20年以上の間、東南アジアの戦略的要所であるはずのフィリピンから、アメリカの軍事プレゼンスが消滅するという状況が出現することになった。

しかしその間、冷戦終結に伴うパワーバランスの変化、そしてなによりも南シナ海の南沙諸島における中国の海洋進出が、両国に危機感を抱かせ、従前のような軍事協力関係の必要性を再認識させることになった。アメリカとフィリピンは、協定失効と軍事基地の撤収が結果として中国を新たな脅威として台頭させたという、共通認識に立ったのである。

こうした背景を考えると、EDCAのいわば前史として、第2次世界大戦終結直後から両国に間で断続的に続けられてきた軍事基地をめぐる交渉をふり返ることは重要である。そこでは内容の改定はもとより、国益にかんがみて少しでも有利な地位を確保しようとするべく、決裂と合意を繰り返しながら、熾烈な駆け引きと攻防が展開され、文字通り戦後の米比関係を如実に写す鏡となっているからである。なによりも、EDCAが基地協定失効の反省に立って締結された以上、その成否を占うヒントもまた、前史の中に見出すことができるはずである。

以上の認識に立って、本稿では1945年から

1992年に至る米比軍事基地交渉の展開を概観し、その「前史」を跡付けてゆくことにしたい。

2 軍事基地協定締結までの経緯

アメリカとフィリピンの軍事基地協定につながる交渉は、すでに太平洋戦争末期から開始されていた。1944年6月、アメリカ連邦議会は上下両院合同決議第93号を採択し、合衆国大統領がフィリピン政府と軍事基地維持に関する交渉を行う権限を認めた。これに基づき、さっそく首都ワシントンにおいて、当時まだアメリカ自治領だったフィリピンのオスメニャ (Sergio Osmeña) 大統領との間で、基地交渉を開始する運びとなった。その際、アメリカ側の基本方針は、ステティニアス (Edward R. Stettinius) 国務長官の勧告に基づき、フィリピンの独立問題とは切り離して交渉するというものであった。このためアメリカ政府は、フィリピン独立前に基地問題の大筋で合意するよう、交渉を急いだ。その後、独立によってフィリピン共和国が誕生した結果、交渉は共和国初代大統領のロハス (Manuel Roxas) に引き継がれることになる。

第一次交渉は1945年5月14日、ワシントンでトルーマン (Harry S. Truman)、オスメニャ両大統領の間で開始された。アメリカ側からはスティムソン (Henry L. Stimson) 陸軍長官、フォレストル (James V. Forrestal) 海軍長官、リーヒ (William D. Leahy) 大統領付参謀長、アチソン (Dean G. Acheson) 国務長官代行らが出席した。ここでオスメニャは、アメリカの陸軍省と海軍省が共同作成した提案を受け入れ、(1) 米比両国は緊密な軍事協力を維持する、(2) 米比両国は相互に安全を保障する、(3) アメリカ軍はフィリピン領土・領空・領海の自由な通行を保証される、などの諸点で合意した。しかし、基地内での刑事裁判権をめぐることは容易

に対立は解消されず、また基地候補地を選定する作業もフィリピン側で完了していなかった。こうした状況下で、独立前に協定締結へこぎつけようとするアメリカ政府の目論見は、実現が困難となった。このためアチソンはロハス新大統領に働きかけ、とりあえず合意点だけを暫定条約としてまとめて、フィリピンの独立が予定されている1946年7月4日に調印することを提案し、これを受け入れたフィリピン政府との間で「米比関係に関する一般条約」が、フィリピン共和国が誕生したまさにその日に成立した²⁾。

その後、1947年3月の基地協定締結に至る約8か月の過程で、アメリカ側が軍を中心に基地存続の再評価に着手したことは重要である。すなわち、1946年10月ごろまでに陸軍省と海軍省は、フィリピンで維持すべき駐留兵力について「必要最小限だけにすべき」であり、その具体的な数は今後の交渉で決められるべきとの方針を打ち出していた。特に海軍の指導部からみて、フィリピンは7000余を超える群島で構成され、たとえば沖縄やグアム、台湾などに比べて規模も大きいと、効率的な防衛体制の構築は相対的に難しいとの認識に達していた。このような軍の認識の背景には、当時陸軍参謀総長だったアイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) の影響力を見ることができよう。同年11月、パターンソン (Robert P. Patterson) 陸軍長官はバーンズ (James F. Byrnes) 国務長官にあてた書簡の中で、アイゼンハワーが「フィリピン政府またはアメリカ国務省のどちらか一方が希望すれば、アメリカ軍は同国から全面撤退すべきである」と考えていたことを明らかにしている。アイゼンハワーは太平洋戦争前、マッカーサー (Douglas MacArthur) がフィリピン政府の軍事顧問を務めた際にスタッフとして同行し、現地に滞在した経験を有していただけに、その影響力は絶大であった。このこともあり、バーンズ長官はアイゼンハワーの

勧告を受け入れ、トルーマン大統領も最終的にフィリピン駐留米軍の縮小を承認するに至った³⁾。

ただし、この計画で留意すべきことは、フィリピン政府がアメリカ軍の残留と基地存続を要望する場合は、トルーマン大統領が30日以内に決定を下すべきことが、付帯条項として盛り込まれていた点である。予想通りというべきか、ロハス大統領はこの双方を希望する意向を持っていた。この問題について、陸軍省と海軍省は再度協議を重ねた結果、必要最小限のアメリカ軍を残留させ、撤退はマニラ首都圏とその周辺地域に限ることとする提言をまとめ、トルーマンもこれを了承した。

こうして1947年3月14日、両国の間で全29条からなる米比軍事基地協定が締結された。調印はロハス大統領とマクナット (Paul V. McNutt) 在フィリピン高等弁務官によって行われた。その主要条項は以下のとおりである⁴⁾。

- (1) アメリカはフィリピン国内で13か所の軍事基地と関連施設の使用を認められる。また軍事上の必要に応じて、別途7か所の基地と施設の使用を要求できる。
- (2) アメリカは基地の使用だけでなく、基地に隣接する領空、領海を使用する権限を有する。
- (3) 基地の安全を保障し、その資産と活動を保護するため、フィリピン政府は必要な立法措置を取る。
- (4) 使用を認められた基地が建設中、または拡張工事中だった場合、アメリカは2年を上限として第1条に定められていない基地を一時的に使用することができる。
- (5) 基地の使用期限は99年間とする。

アメリカが基本的にフィリピン側の要望を受け入れた最大の理由は、当時急速に動員解

除が進んだヨーロッパにおいて、ソ連の勢力圏拡大という新たな脅威が現出しつつあったことであろう。確かに戦略的にみれば沖縄やグアムなど、より魅力的な軍事基地候補地は多く、さきに触れた海軍のフィリピンに関する杞憂などは、正鵠を得たものであったと言える。それが最終的に、規模こそ縮小されたものの、アメリカ軍の一部残留という形で決着したのは、東南アジア地域への共産主義拡大を懸念するアメリカが、フィリピン防衛という戦略的ミッションには、ある程度の軍事プレゼンスが継続的に必要であると認識していたからに他ならない。同時にアメリカは、戦後世界で二大超大国の1つとして、より世界規模での軍事コミットメントを余儀なくされていた。こうした狭間で呻吟するアメリカは、できるだけ有利な条件で協定を早期に締結すべく、ときには全面撤退を示唆しながら、フィリピン側の譲歩を引き出そうとしたのである。これに対してフィリピンは、戦後の国内復興がいまだ緒に就かない現状では、独立後もアメリカとの協力関係が不可欠であり、基地内の主権や刑事裁判権などの重要問題をめぐって、一定の譲歩をせざるを得ない結果に終わったといえる。

3. 基地の管理と主権をめぐる応酬： 1950年—1969年

1950年代・60年代に入ると、アメリカは中国の共産化、米ソ冷戦の先鋭化、朝鮮戦争の勃発、さらには日本の主権回復など国際環境の変化に対応して、1950年1月12日のアチソン國務長官の演説における「防衛線 (defense perimeter)」の確定、同年3月のNSC (国家安全保障会議) -68文書の作成などにより、世界戦略の再検討を迫られることになった。そしてこのような潮流は、在フィリピン米軍基地にも少なからぬ影響を与えることとなった。

本節では1950年代、および1960年代に行われた主要な4回の基地交渉を振り返りながら、1966年に軍事基地協定が初めて大幅に改定されるまでの過程を検討する。ここでは便宜上、都合4ラウンドにわたった交渉を、両国代表者の名前を取って「ガルシア・スプルーアンス交渉」、「ペラエス・ベンデツェン交渉」、「セラーノ・ボーレン交渉」、「メンデス・ブレア交渉」とそれぞれ呼称することにする。

(1) ガルシア・スプルーアンス交渉：1954年3月—1956年6月

朝鮮戦争中、準戦時体制におかれた在フィリピン米軍基地では、駐留要員が飛躍的に増加するとともに、基地も拡張された。こうした中で1954年3月、マグサイサイ (Ramón Magsaysay y del Fierro) ・フィリピン大統領の提唱によって、フィリピン側からガルシア (Carlos Garcia) 副大統領、アメリカ側からは著名な海軍大将で駐フィリピン大使の経験もあるスプルーアンス (Raymond A. Spruance) をそれぞれ代表として、基地における主権問題と刑事裁判権、基地の拡張を主要議題に交渉が開始された。両国は主として2つの問題をめぐって対立した。まず第一にアメリカは、セブ州マクタン島にあった旧アメリカ空軍基地の再利用に加えて、ミンダナオ州サンボアングに新たな基地を建設すること、およびクラーク空軍基地に駐留する第13空軍のために支援施設を拡充することを、それぞれ要求した。フィリピン側は新たな基地の建設よりも、旧米軍基地の再利用を望んでいたために、第一の要求は受け入れたものの、残りの2つについては難色を示した。第二の対立点は、クラーク空軍基地内の鉱物資源の採掘権であった。これははもとより、1947年の軍事基地協定でフィリピン側に認められていたが、アメリカ軍から事前に採掘許可を得ることが義務付けられていた。ところが、1956年春ごろまでに、採掘をめぐって周辺住

民との間で紛争が繰り返されるようになり、深刻な社会問題となっていた。マグサイサイ大統領は、基地の活動に支障を及ぼさない限り、アメリカ軍からの許可は不要であり、フィリピン政府の所轄省庁が認めれば十分であるとの主張を繰り返した。だがこれは、基地における主権と深くかかわる問題であり、アメリカとしても容易に譲歩することができず、妥協点は容易に見いだせなかった。このため交渉は早くも同年6月には早々と暗礁に乗り上げ、解決は次期交渉に持ち越されることになった⁵⁾。

(2) ペラエス・ベンデツェン交渉：1956年8月－1957年5月

暗礁に乗り上げていた交渉は、1956年7月、フィリピン独立10周年記念式典に出席していたニクソン（Richard M. Nixon）副大統領がマグサイサイ大統領と会談し、早期に再開することで一致した。交渉にはフィリピン側からペラエス（Emmanuel Pelaez）上院議員、アメリカ側からベンデツェン（Karl R. Bendetsen）陸軍次官が代表として交渉に臨んだ。しかし交渉は、フィリピン側が基地における主権拡大を重要議題ととらえ、刑事裁判権の見直しを求めたのに対して、基地の拡張と近代化に大きな関心をもつアメリカ側は、ベンデツェンが中国による共産主義の脅威を訴えるなど安全保障問題を強調したため、劈頭から平行線をたどることになった。こうした食い違いが生まれた1つの理由としては、アメリカ代表団が軍関係者で構成されていたのに対し、フィリピン側は上下両院の国会議員を主要メンバーとしていたためと考えることができる。

特にフィリピン側は刑事裁判権について、NATO（北大西洋条約機構）なみの処遇を強く求めていた。具体的には、基地内で発生したフィリピン国内法に違反する犯罪については、軍務中に起きたものを除き、すべてフィ

リピン側の裁判権に属するものとするよう要求した。これに対するベンデツェンの回答は、アメリカが基地協定を結んでいる諸国では、基地における犯罪の裁判権はすべてアメリカにあり、フィリピンだけに特例を認めれば、基地勤務者の士気に好ましくない影響を与える、というものであった。言い換えればこれは、基地活動の効率やモラルを低下させるような要求にはいっさい妥協や譲歩はしない、という姿勢の表れであり、アメリカ側の一貫した基本姿勢として、爾後の交渉でも受け継がれてゆくことになる。結局、この問題をめぐる両者の隔たりは埋まることなく、交渉は同年12月に早くも中断のやむなきに至った⁶⁾。

その後、1957年3月、マグサイサイ大統領急死による政治空白の中で、非公式ながら交渉は再開された。その成果として、基地におけるフィリピン国旗の掲揚が認められたことは、特筆されるべきであろう。この問題については、交渉中断直前の1956年10月、マグサイサイ大統領からベンデツェンに対して打診があり、アメリカも受け入れの意思を表明していた経緯があった。副大統領から昇格したガルシア大統領はこの方針を受け継ぎ、翌57年4月、在フィリピン・アメリカ大使館を通じてその意向をダレス（John Foster Dulles）国務長官に伝えた。交渉中断が米比関係全般に悪影響を及ぼすことを憂慮していたダレスは、基本的にこの方針に支持を表明した。ちょうどこの時期、ヌファー（Albert F. Nufer）駐フィリピン大使の死去により後任が不在だったことも、国旗掲揚問題が国務長官の意向に沿う形で決着する後押しとなった。この結果、公式交渉の成果ではなかったにせよ、同年5月4日、米軍基地に星条旗と並んで晴れてフィリピン国旗が翻ることになった。刑事裁判権をめぐって両国が対立状態にあったこの時期、フィリピン国旗の掲揚が認められたことは、米比友好とフィリピン

主権の象徴として極めて画期的な出来事であったといえる⁷⁾。両国は公式交渉の継続というプロセスよりも、フィリピン国旗の掲揚という「実」を優先したのである。

(3) セラーノ・ボーレン交渉：1958年10月 －1960年6月

1958年秋からボーレン (Charles E. Bohlen) 駐フィリピン大使とセラーノ (Felisberto Serrano) 外相をそれぞれ代表とする非公式交渉が開始された。11月中旬まで続いた予備交渉では、(1) 基地運用にかかわる手続き、(2) 基地の拡張、(3) 軍事協議と協力、(4) 刑事裁判権の4点を主要な議題とすることが決定された。しかし、このうち刑事裁判権をめぐる双方が主張を譲ることなく、交渉はまたしても暗礁に乗り上げかけた。このとき、練達の外交官であったボーレンが、ワシントンと協議のうえ、交渉の継続を最優先するために、譲歩に応じたことは特筆されるべきであろう。当時フィリピンは、アジアの近隣諸国との関係を改善し、友好を一層促進すべく外交攻勢に乗り出していた。その際、フィリピン国内とアジア各国のナショナリズムに訴えるために、とりわけ刑事裁判権をめぐる対米強硬姿勢に出る可能性があり、そうなれば交渉の継続そのものが困難となる。この点こそがボーレンの最も懸念するところであった。こうした憂慮を払拭すべく、ボーレンはハーター (Christian A. Herter) 国務長官と協議のうえ、刑事裁判権以外の問題では可能な限り譲歩に応じて、交渉の中断を回避する決断をしたのである。ボーレンが忍耐強く、鋭意交渉に臨んだ結果、両国は約1年後の1959年10月12日、(1) アメリカが軍事行動に際して基地を使用するときは、フィリピン政府と事前に協議することに加えて、米比相互防衛条約および東南アジア集団防衛条約を順守すること、(2) 長距離ミサイルはフィリピン政府との事前協議

なく持ち込まないことなど、総じてフィリピン側の要望を受け入れる内容の合意が成立した⁸⁾。

またアメリカ側が譲歩したさらなる背景として、この時期、フィリピンの戦略的重要性が政府内で次第に認識されつつあったことも、忘れてはならない。特にアイゼンハワー政権は、中国封じ込めを外交政策上の主要目標として掲げていたため、1954年5月7日にベトナムのディエンビエンフーが陥落して以後、新しい戦略的拠点としてフィリピンが見直されたのは当然の成り行きであったといえる。そこでアメリカ側は基地交渉で可能な限り歩み寄り、フィリピンに対する軍事コミットメント強化を印象付けることで、両国間の軍事協力の促進を図ろうとしたのである。1960年6月、アイゼンハワーがフィリピンを公式訪問した際、「在比米軍に対する攻撃はアメリカに対する攻撃とみなして、直ちに報復する」と明言したことは、このようなアメリカ側の姿勢を如実に反映している⁹⁾。

(4) メンデス・ブレア交渉：1965年1月－ 8月

1965年1月、両国はブレア (William M. Blair, Jr) 駐フィリピン大使とメンデス (Mauro Mendez) 外相をそれぞれ代表として、刑事裁判権のみを議題とする交渉に入った。前回の交渉から4年半が経過したこの時期に交渉が再開された背景には、前年の11月と12月に、クラーク空軍基地とスービック海軍基地で、勤務中のアメリカ兵がフィリピン人を射殺する事件が相次いで発生していたことがあげられる。今日の沖縄を見るまでもなく、民間人が犠牲となる米兵の犯罪は国民の鋭敏な反応を引き出し、ナショナリズムを高揚させ、政府を動かす力となる。当然のことながら交渉の展開も早く、2月になるとアメリカ側は早くも譲歩の姿勢を示し、非番の兵士が起こした刑事事件については、フィリビ

ン側の裁判権を認めるとともに、基地内で一般フィリピン人が犯罪を犯した場合の裁判権を放棄する旨も表明するに至った。これらはいずれも、NATO および日米安全保障条約なみの「格上げ」を意味するものであったから、フィリピン側も歓迎の姿勢を示し、また両国代表からなる刑事裁判実行委員会を設置することも決定され、開始からわずか7か月後の同年8月に交渉は妥結し、1947年以来初めて的大幅改定が実現する運びとなった¹⁰⁾。なお、これにあわせて翌66年、ラスク (D. Dean Rusk) 国務長官とフィリピン外相ラモス (Narciso R. Ramos) による交換公文で、協定の有効期間が99年から25年に短縮されたことは、その後の帰趨を考えると極めて重要である¹¹⁾。

1950年代・60年代の基地交渉で重要なことは、この時期フィリピン国内において、米軍基地の存在が安全保障にとって必要不可欠であると、広く一般に認識されていたことである。交渉で主要な議題となったのは、主権問題や刑事裁判権などにみられるように、基地に対するフィリピン側のコントロールをどの程度認めるかであり、基地の存続そのものが争点となったことはほとんどなかった。この点こそが1970年代・80年代の交渉との最も大きな相違であるといえよう。

4. さらなる主権を求めて：1970年－1979年

1970年代に入って、東アジアでは日本の飛躍的な経済成長、1969年3月のダマンスキー島 (珍宝島) における中ソ軍事衝突と米中関係の改善など、国際関係に極めて重大な変化が起こった。その中でも、フィリピンの将来に大きな影響を及ぼしたのが、いうまでもなくアメリカ地上軍のベトナム撤退開始 (同年8月)、およびサイゴン陥落 (1975年4月30日) によるベトナム戦争終結であっ

た。1969年7月24日、東南アジア歴訪の途中でグアムに立ち寄ったニクソン大統領は、のちに「ニクソン・ドクトリン」と呼ばれることになる一連の外交方針を発表した。それは要するに、アメリカによる対外介入が国力の限界を超えているとの認識に立ち、アジア諸国に自らの力で防衛努力すべきことを求めた「名誉ある撤退」構想であった。翌日マニラに飛んだニクソンはマルコス (Ferdinand E. Marcos) 大統領と会談し、爾後の米比関係について次のように説明した。

「今後とも友好関係が維持されることに変わりはないにせよ、友好国の間に緊張関係が生まれることもありうるだろう・・・米比関係はいまや新しい時代に入った。この新時代は相互の信頼と協力に基づくものでなくてはならない」¹²⁾。

しかし1975年4月になるとベトナム、カンボジア、ラオスが相次いで共産主義勢力の手に落ちた。アメリカが東南アジアの親米政権を見捨てるさまを目の当たりにしたフィリピンは、そのコミットメントに対する信頼を著しく低下させた。その結果、例えば外部勢力による軍事攻撃があった場合、果たしてアメリカは基地協定や相互防衛条約を盾に、フィリピン防衛を支援してくれるのだろうか、という強い懸念が生まれることになった。

1976年4月12日、ワシントンでキッシンジャー (Henry A. Kissinger) 国務長官とロムロ (Carlos P. Romulo) 外相が基地交渉に入ったのは、こうした国際環境の渦中のことであった。これは前年の12月、フォード (Gerald R. Ford) 大統領がマニラで首脳会談に臨んだ際、共同声明の中で基地交渉の早期再開を確認したことを受けて、開始されたものであった。6月15日からは場所をバギオに変えて、サリヴァン (William H. Sullivan) 駐フィリピン大使とロムアルデス (Eduardo

Z. Romualdez) 駐米大使も協議に加わった。8月末までに両国は、基地における指揮統制手続き、核兵器の管理、刑事裁判権など25項目を早急に決着すべき議題として定めた。そして10月から11月にかけてニューヨーク、メキシコ・シティなどで計4回の断続的協議を重ねた結果、12月4日に基地協定改定の暫定合意が発表されるに至った。その骨子は(1)アメリカは向こう5年間に軍事援助および経済援助として総計10億ドルを供与する、(2)その見返りとしてアメリカは軍事基地使用権を引き続き保持する、というものであった。しかし長年の懸案であった刑事裁判権については、またしても合意が得られず、決着は爾後の交渉に先送りされた。にもかかわらず、マルコスがいったんは暫定合意を受け入れた背景には、アメリカにおけるカーター (James E. Carter, Jr) 大統領の登場があったものとみられる。すなわち、人権外交を標榜する同政権を相手に交渉を行うことになれば、基地協定改定をいたずらに遅らせる可能性があるという懸念から、たとえ暫定的なものであれ、可能な範囲で合意を得ておくことが得策であると、マルコスは判断したものと考えられる¹³⁾。

しかし12月5日、マルコスは突然態度を一変させ、基地使用料が不十分であるとの理由で、暫定合意を拒否すると一方的に宣言した。この結果、基地をめぐる残りの懸案事項は、1978年の交渉に引き継がれることになった。当時フィリピンは、1972年以來の戒厳令下にあった。マルコスによる一方的な拒否宣言は、戒厳令に対する国民の不満を巧みにそらし、反米ナショナリズムを刺激することを狙った、一種の政治的パフォーマンスであった。さらに対外的にみると、当時フィリピンは中国、ソ連、ベトナムなど共産主義諸国と相次いで国交を樹立しており、より有利な合意内容を引き出すべく、マルコスがアメリカを牽制しようとした点も見落とすことができ

ない。

この間、アメリカはハビブ (Philip C. Habib) 国務次官、ホルブルック (Richard C.A. Holbrooke) 同次官補 (東アジア・太平洋地域担当) らをロムアルデス大使と頻繁に接触させ、交渉再開の糸口を模索し続けた。窓口はその後サリヴァンの後任となったニューサム (David D. Newsom) 大使に移ったが、刑事裁判権、スービック湾海域境界線の決定、基地司令官の管轄規定をめぐる対立は埋まらず、これらの懸案は1978年の次ラウンド交渉へと持ち越されることになった。

1978年5月25日、ロム口外相はニューヨークでヴァンス (Cyrus R. Vance) 国務長官と会談した際、交渉再開の意思があることを示唆した。これがきっかけとなり、両国は交渉のテーブルに戻り、約半年間の協議を経て1979年1月7日に基地協定の改定が実現することになる。このとき大きな尽力をしたのが、ハワイ州選出のイノウエ (Daniel D. Inoue) 上院議員であった。上院外交委員会の対外活動小委員会委員長であり、マルコス大統領とも個人的に親しかった同議員は、1978年10月25日にフィリピンを非公式訪問した際、マルコスにアメリカ議会の動静を詳細に報告した。具体的には、当時開会中の議会はマルコス政権に批判的であるため、キンシンジャー国務長官が約束した軍事・経済援助案が承認される可能性が低いことを伝えたいと、基地使用料を翌79年1月に提示される1980会計年度予算として計上できるように、交渉妥結を急ぐべきことを助言した。アメリカ議会の雰囲気は冷却化したのは、一向にはかどらない基地交渉への苛立ちの反映であった。こうした実情を肌で感じていたイノウエ議員の助言は、マルコスにも説得力を持って受け入れられた¹⁴⁾。

以後、交渉は急テンポで進み、同年12月までに改定の合同草案が作成された。そこでは、新たにフィリピン人司令官を配置するこ

とに伴うアメリカ人司令官との役割分担について、(1) フィリピン人司令官は基地活動にかかわる政策の立案と実施に責任を負う、(2) アメリカ人司令官はこうした立案と実施について事前協議を受け、承認を与えるとすることで、基本的に合意をみた。また基地内においてフィリピンの主権を尊重することが確認されたのと引き換えに、アメリカ軍は軍事行動の自由を保障されることとなった。さらに、基地内でアメリカ軍が使用する部分の面積については、フィリピン側の主張通り、大幅に削減することが認められた。この草案に沿って1979年1月7日、アメリカのマーフィー (Richard W. Murphy) 大使とロムロ外相の間で交換公文が調印され、およそ13年ぶりに軍事基地協定は改定された。主要な改定点は以下のとおりである¹⁵⁾。

- (1) 基地におけるフィリピンの主権を再確認し、フィリピン国旗のみを掲揚する。
- (2) 各基地にフィリピン人の司令官を置く。
- (3) フィリピン人、およびアメリカ人基地司令官の権限と責任は、フィリピンの主権を尊重し、かつアメリカの軍事行動を妨げないように行使されなくてはならない。またフィリピン人司令官は基地全体の、アメリカ人司令官はアメリカ軍使用部分の安全について、それぞれ責任を負うものとする。
- (4) アメリカ軍は基地と軍事施設に自由にアクセスし、かつ移動することができる。

さらに長年の懸案だった刑事裁判権については、基地境界の警備をフィリピン側が担当し、一方アメリカ側は係争が起こった際に、被告人である基地要員を適当な期間留め置くことで、とりあえず合意が成立した。そして基地使用料に関しては、向こう5年間で5億ドルの軍事援助を行うことが約束された。加えて、以後5年ごとに、基地協定の全面的見直しを行うことが決定されたことも、忘れて

はならない。

こうして米比軍事基地協定は、1975年12月のフォード・マルコス合意から丸3年を要して改定された。難航しつつも、とにかく妥結された1979年の改定は、全般的にみるとフィリピン側に有利な内容を多く含むものとなった。たとえば、形式的な側面が多いとはいえ、基地内でフィリピンの主権が大幅に拡大されたことは、アメリカ依存からの脱却を象徴するものとして、近隣アジア諸国に少なからぬ影響を与えた。また5年ごとの協定見直しを規定したことは、爾後、基地存続の是非を含めた決定にフィリピンが主体的に参加、発言する機会を保証するものとなった。つまり1979年の改定を通じて、フィリピンはそれまでの基地貸与国という受動的な存在から、協定当事国としてアメリカとほぼ対等に近い地位を手に入れたといえるのである。

5. ジ・エンド 予期せぬ終幕：1982年－1992年

1980年代に入って、フィリピン情勢はアキノ暗殺事件 (1983年8月) とフィリピン革命 (1986年2月) により、大きな転換点を迎えた。軍事基地をめぐる米比関係も1983年と1988年の2回にわたる協定改定をへて、1991年の協定失効と翌92年の米軍撤退へと一気になだれ込んでいくことになる。

1982年4月のワインバーガー (Casper W. Weinberger) 国防長官によるフィリピン訪問と同年9月のマルコス大統領訪米で、両国は翌83年4月から新たな基地交渉を開始することで基本合意した。交渉は4月11日から6月1日まで、ロムアルデス (Benjamin T. Romualdez) 駐米大使とアマコスト (Michael H. Armacost) 駐比大使の間で、短期集中的に行われた。これは1981年の戒厳令解除と翌82年のマルコス訪米によって、米比関係が一時的に好転したことを物語っていた。この改

定では基地におけるフィリピンの主権を確認したのち、軍事行動にあたっての手続きが以下のように定められた¹⁶⁾。

- (1) アメリカは基地において自由に軍事行動を行う権利を引き続き有する。
- (2) アメリカはフィリピン政府に対して、基地に展開している戦力レベル、兵器体系、装備について情報を提供し、これらの変更にあたっては事前に通告する義務を負う。

さらにアメリカは向こう5年間に軍事援助1億2500万ドル、経済資金援助4億7500万ドル、対外軍事売却信用3億ドルを供与することを約束したが、これは1979年改定における援助総額をほぼ倍増したものであった。換言すれば、アメリカはこの改正で、基地使用料を増額する見返りに、有事における制限のない軍事行動を行う権利を引き続き確保することになった。

だがその直後の8月21日、アキノ(Benigno S. Aquino, Jr.)元上院議員暗殺事件が発生し、米比関係は急激に冷却化した。マルコス独裁政権は内外で一気に信用を失い、これが多少なりとも改善されて、基地問題再検討の土壌が整えられるのは1986年2月、いわゆる「フィリピン革命」でコラソン・アキノ(Corazon C. Aquino)新政権が成立してからのこととなる。

アキノ大統領が大きな方針転換として打ち出したのは、1991年9月に失効が迫った基地協定の見直しであった。そのための国内手続きとして重要なのは、1986年10月の憲法改正である。翌87年2月の国民投票で80%の信任を得たこの新憲法は、米比関係の将来にかかわる重大な規定を含んでいた。まず第一に基地協定について、期限切れとなる1991年9月以降にどちらか一方が通告すれば、自動的に終了するものとした。第二にフィリピンは核兵器の持ち込み、同搭載艦船の寄港・通過・停泊を認めないことを国策とする旨が明記さ

れた¹⁷⁾。アキノ政権誕生によるこうした事態の急展開は、いやが上でも対米関係に緊張をもたらし、基地交渉の次ラウンドにも大きな影を落とした。

1988年4月5日、マニラにおいてプラット(Nicholas Platt)駐比大使とマンガラプス(Raul Manglapus)外相の間で開始された基地交渉は、核兵器の扱いと基地使用料をめぐり予想通り難航した。そして7月末、基地使用料に関するアメリカ提案を不服として、フィリピン側が一時中断を申し出る事態に陥った。交渉に臨む基本姿勢の行為が難航の主たる理由で、フィリピン側が核兵器持ち込みに焦点を絞っていたのに対し、アメリカの関心はもっぱら協定が期限切れとなるまでの基地使用料について、何らかの合意を取り付けることにあった。アメリカ側にとって、核兵器の扱いなどの諸懸案は、1991年以降の交渉で改めて協議すればよいことであった¹⁸⁾。協定失効後も基地が存続できるよう、アキノ政権から具体的な言質を取り付けることも、また重要であった。フィリピン政府から将来的な基地使用を保障されない限り、連邦議会が使用料の増額を認めることは、極めて困難だったからである。

結局、1988年10月17日、両国はアメリカが1990-91年度の対比援助額を総額9億6200万ドルに大幅増額し、これに5億ドルの債務引き受け保証を付け加えることで決着した。この背景には、交渉がこじれば、フィリピン国内の米軍基地反対派を勢いづかせ、基地存続そのものを危うくするという認識がアメリカ側にあったものと考えられる¹⁹⁾。その代償としてフィリピンは、「アメリカの航空機、艦船がフィリピン領空または領海を通過したり、寄港するに際しては、核兵器を搭載しているかどうかは問われない」との一文を挿入することを余儀なくされ、新憲法に準じた内容とする試みは頓挫した。

その後、基地協定の焦点は、3年後の1991

年9月に迫った失効とそれに代わる新たな取り決め、具体的にはそれまでの行政協定を条約に改めて、新たに締結を目指すことへと移ってゆく。1990年5月、マンガラプス外相とアーミテージ（Richard L. Armitage）大使をそれぞれ代表に、新協定の交渉が開始されたとき、アメリカ側は厳しい交渉を覚悟しながらも、「望ましい内容の合意が得られた場合のみ、アメリカはフィリピンにとどまる用意がある」とチェイニー（Richard B. Cheney）国防長官が述べたとおり、強気の姿勢を崩さなかった²⁰⁾。交渉の空気が一変したのは、基地使用料案が具体的に提示されたときであった。フィリピン側はそれまでのほぼ50%増にあたる8億2500万ドルを要求し、軍事基地使用を延長する期間も7年とした。一方アメリカは使用料の総額を3億6000万ドル、延長期間も10-12年としていたから、両国の要求には容易には埋めがたい隔たりがあることが判明した。アメリカに巨額の使用料を求めることについては、「平等と互惠」の精神違反する、あるいは仮に受け入れられれば対米依存を強めたと批判を受けるなどの懸念もあったが、交渉を主導するマンガラプスは「フィリピンが地域の安全保障に貢献する米軍基地のホスト国として、経済的恩恵を享受するための適正な金額」と譲らなかつた²¹⁾。

また7年の延長期間について、マンガラプスはラモス（Fidel V. Ramos）国防相と同様に、フィリピンの安全保障を考えれば10年でも足りない、現実的な認識を共有していた。だが基地への過剰な依存は是が非でも避けねばならず、延長した場合の7年目がちょうどスペインからの独立100周年にあたることもあり、節目の年にアメリカとの「へその緒」を断ち切り、安全保障面は米比相互防衛条約にゆだねるのが望ましい、と結論するに至ったのである²²⁾。もとよりマンガラプス自身が早い段階から基地継続に反対の立場を鮮明

にしていたため、ともすればフィリピン側の法外な要求は、アメリカが拒否して協定が失効することを端から狙っているとの憶測も流れ、米比両国は疑心暗鬼に陥り、交渉は遅々として進まなかつた。

そうした中で、交渉の帰趨を大きく左右することになる事件が、予期せず発生する。ピナツボ火山の大爆発である。6月3日から断続的に噴火を続けていたピナツボ山は、15日午後、20世紀最大級の大噴火を起こし、2つの米軍基地に甚大な被害を与えた。特に東に10マイルほどしか離れていないクラーク空軍基地は壊滅状態となり基地機能を完全に喪失し、また完全復旧には最低でも5億ドルの経費が必要との算定もあって、アメリカは放棄を決断せざるを得ない事態となった。一方、スービック海軍基地は閉鎖こそ免れたものの、6月17日以降、空母リンカーンとミッドウェイを含む艦船47隻により軍人、シビリアンとその家族7万人以上が退避を余儀なくされた²³⁾。平時における史上最大規模となったこの退避作戦は、基地機能回復に多くの時間と労力を要することを予想させたが、南シナ海に面し風光明媚な湾に位置するこの海軍基地は「アメリカのジブラルタル」²⁴⁾と称されるほどの戦略的重要性を有していた。よって爾後の交渉で、アメリカがスービック基地のみを対象として、使用期間の延長を狙ったことは至極当然のことといえた。

結果から見れば、ピナツボ山の噴火は新たな条約の早期締結を促す追い風となった。対象がスービック海軍基地だけとなったことにより、最大のネックだった基地使用料問題で思いがけず「落としどころ」ができたのである。両国は7月17日には、（1）年間の基地使用料2億300万ドル、（2）基地使用期限の10年延長の2点を骨子とすることで合意し、翌8月27日に米比友好平和協力条約の調印にこぎつけた。この条約には、すでにアメリカが放棄を決定していたクラーク空軍基地を、

翌92年末までにフィリピンに返還すべきことも盛り込まれた（1991年11月26日正式返還）。これとは別に、噴火の被害を受けた基地近隣地域に対する緊急人道援助も実施されることになったので、年間基地使用料との合計をアメリカ側が当初提示した3億6000万ドル、もしくはこれを多少上回るように算定すれば、結果として帳尻が合うことになる²⁵⁾。つまりアメリカは、緊急人道援助を別扱いながらも巧みに絡めつつ、使用料の実質的な減額を勝ち取るとともに、クラーク基地の有無とは関係なく周辺地域の復興を支援するという「善意」も示して、交渉を妥結に導いたのである。アメリカ側代表団が「現状で可能な最良な合意」と称賛した所以である²⁶⁾。だが、本来議論されるはずだった国際環境の変化、たとえば冷戦終結が米比安全保障関係に与える影響などが隅に追いやられ、報酬（基地使用料）やプライド（フィリピンの主権、アメリカ植民地主義の遺産など）の問題がとってかわったことは、交渉を打算と感情の支配する場と変え、ようやく成立した新条約の命運をも左右することになった²⁷⁾。

最終的に米比友好平和協力条約に引導を渡したのはフィリピン上院であった。憲法の規定に従って、同条約の批准手続きに入った上院は、9月16日、12対11でこれを否決した。批准に必要な3分の2の賛成からはほど遠い完敗であった。当時の上院はマルコス政権崩壊後に選出された議員が多数を占め、対米関係を含めた現状に反対する傾向が顕著だった²⁸⁾。対米追従だったマルコスを否定する彼らは、米軍基地もアメリカ支配、ひいては対米依存のシンボルとみなし、その継続を定めた新条約に拒否的な意思表示を行うことを選択したのである。

もとより、この段階になってなお、フィリピン国民には基地存続を支持する声が依然として多く、その主たる理由が基地の経済効果にあることは、アキノ大統領と等しい認識で

あった。アメリカがこれまでに総額2兆1990億ドルを投資し、また8万人近いフィリピン人を雇用している米軍基地²⁹⁾と手を切るなど、フィリピンの国益を損ねる行為だというわけである。こうした世論を背景に、アキノ大統領は上院の否決を覆すべく、基地存続の是非を問う国民投票を画策したが、これが裏目に出て「憲法違反のアクロバット」と批判され、大統領弾劾の声も上がるなど、上院との関係は一触即発の険悪なものとなってしまう。ここに至って、新条約の扱いは政争の具と化し、アキノ大統領には上院との妥協を模索するほか、現状打開の道は残されていなかった。両者はサロンガ（Jovito R. Salonga）上院議長の仲介で話し合いを重ね、10月3日、米軍のスービック海軍基地撤退に3年の猶予を与え、そのための交渉を行う権限を大統領に付与するかわりに、アキノ大統領は国民投票を断念するという内容の妥協を成立させた³⁰⁾。この妥協に「フィリピンの悲劇」（チェイニー国防長官）と不快感を隠さなかったアメリカが、フィリピン政府の求める米軍撤退と核兵器撤去の具体的なスケジュールを明示しなかったため、12月7日、アキノ大統領はアメリカ政府に対して、翌92年末までにスービック基地から撤退するよう正式に通告した。そして1992年11月24日、最後まで残っていたヘリコプター搭載艦船がスービック基地を離れ、在フィリピン米軍基地は正式にその活動の歴史に幕を下ろしたのである³¹⁾。

6. 結びにかえて

アメリカとフィリピンは19世紀末以来、100年を超える歴史的関係を有している。アメリカが対スペイン戦争の結果フィリピンを領有したとき、世界は帝国主義時代のさなかにあった。孤立主義外交を伝統とするアメリカにとって、はるか太平洋の西のかなたに点在する群島の領有は、大きな冒険であったこ

とだろう。ときの大統領セオドア・ローズヴェルト (Theodore Roosevelt) がマニラの正確な位置を知らなかったことは、つとに知られたエピソードである。以後アメリカの統治者は民主主義、英語、そしてキリスト教などを通じて、フィリピン人を「教育」することに文字通り心血を注いだ。このことはアメリカ人の心に一種の使命感を刻み付け、フィリピンに対して特殊な愛着を生み出す要因となった。しかしフィリピンにとってアメリカは、スペイン圧政からの解放者であると同時に、爾後40年にわたる支配者でもあったのである。

本稿で検討してきたように、両国の関係は政治・安全保障だけに限ってみても、アメリカの持つ強い愛着とは裏腹に、複雑で起伏の多いものであった。そのパターンを一言でいえば、「フィリピン・ナショナリズムに基づく対米依存からの脱却」とでも要約できようが、そこでは外交上の駆け引き、強大な力を背景にしたアメリカ側の脅し、さらには共通の利害をめぐる妥協などが、めまぐるしく繰り返されてきた。特にアメリカが歴史的関係、民主主義といったプリズムを通して欧米的な尺度からフィリピンを見ることが多いのに対し、フィリピンは現地の伝統やナショナリズムを強調して反発する傾向にある。この小論は、そのような両国が軍事基地をめぐる歩んだ「長く曲がりくねった道」と、その最後にたどりついた思いがけない到達点を跡付けようとした、ささやかな試みである。

日本のように米軍駐留が常態化している国から見れば、フィリピンがのべ約45年にわたる軍事基地交渉で、その不平等性の解消に忍耐強く務め、最終的に基地そのものの撤去を勝ち取ったことは、羨望以外のなものでもない。しかしその後、23年の時をへて、両国がかつての軍事協力関係を復活させたことは、結局のところ国際関係においては、理念よりも現実を優先して行動せねばならないと

きがあるという、極めて常識的な判断の結果であったということになる。新協定 (EDCA) の期限はとりあえず10年であるが、アメリカ、フィリピンの両国がその「前史」から正しく教訓を引き出すことができるならば、今度こそより対等で長期にわたって持続可能な軍事協力関係の構築を目指すことになるだろう。

注

- 1) www.gov.ph/2014/04/29/document-enhanced-defense-cooperation-agreement/
- 2) William E. Berry, Jr., *The U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, Westview Press, Boulder, 1989, pp.16-17, 21.
- 3) *Ibid.*, p.30.
- 4) A. James Gregor & Virgilio Agnaon, *The Philippine Bases: U.S. Security at Risk*, Ethic and Public Center, Washington, D.C., 1987, pp.6-7. なおアメリカが使用を認められた軍事基地と関連施設はクラーク空軍基地、スービック海軍基地、フォート・ストーツェンバーグ空軍基地、カナカオ・サングレイ・ポイント海軍基地、レイテ・サマル海軍基地、カステジェホ沿岸警備隊基地など13か所で、1991年までにクラーク、スービック両基地を残すすべてが返還された。
- 5) Berry, *U.S. Bases*, pp.83-86.
- 6) *Ibid.*, pp.89-91.
- 7) *Ibid.*, p.97.
- 8) *Ibid.*, pp.98-99.
- 9) *U.S. Department of State Bulletin*, June 25, 1960, Washington, D.C., p. 3.
- 10) Berry, *U.S. Bases*, pp.103,106-109; A. James Gregor, "The Key Role of U.S. Bases in the Philippines," *Asian Background*, No. 7, January 10, 1984, The Heritage Foundation, Washington, D.C., p. 3.
- 11) U.S. General Accounting Office, *Military Base*

- Closure: U.S. Financial Obligations in the Philippines*, January 1992, Washington, D.C., p.10.
- 12) *U.S. Department of State Bulletin*, August 25, 1969, p.143.
- 13) Berry, *U.S. Bases*, pp.163, 167.
- 14) *Ibid.*, pp.212-213.
- 15) William J. Brands, "Political and Security Relations," John Bresnan, ed., *Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond*, Princeton University Press, Princeton, 1986, pp.237-238; Gregor & Agnaon, *The Philippine Bases*, pp.42, 44.
- 16) Brands in Bresnan, *Ibid.*, p.244; Gregor, "The Key Role of U.S. Bases," p.4.
- 17) www.gov.ph/constitutions/the-1987-constitutions-of-the-Republic-of-the-Philippines/
- 18) U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *The United States-Philippines Relationship in the Next Administration and Beyond*, A Report Prepared by the Congressional Research Service, 100th Congress, 2nd Session, August 1988, Washington, D.C., pp.87-88.
- 19) Berry, *The U.S. Bases*, pp.300-301.
- 20) *Los Angeles Times*, February 19, 1990(電子版).
- 21) Fred Greene, *The U.S.- Philippine Base Accord and Its Implications*, Council on Foreign Relations, New York, 1991, p.7, 21.
- 22) *Ibid.*, p.8.
- 23) Gerald R. Anderson, *Subic Bay: From Magellan to Pinatubo*, CreateSpace Independent Publishing Platform, Charleston, 2006, p.170.
- 24) Richard D. Fisher, "A Strategy for Keeping the U.S. Bases in the Philippines", *Asian Backgrounder*, No.78, May 20, 1988, The Heritage Foundation, Washington, D.C., pp.1-2.
- 25) Greene, *The U.S.-Philippine Base Accord*, pp.6-7. この時点で食糧援助、緊急災害支援を含む多国間援助プログラムに計上された額は年間1億6000万ドルであった。*The Washington Post*, July 18, 1991 (電子版).
- 26) *The Philadelphia Inquirer*, July 18, 1991 (電子版).
- 27) Anderson, *Subic Bay*, p.156.
- 28) Greene, *The U.S.-Philippine Base Accord*, p.15.
- 29) USGAO, *Military Base Closure*, p.22.
- 30) *The New York Times*, October 3, 1991(電子版).
- 31) Anderson, *Subic Bay*, p.181.