

フィリピンの海洋安全保障の概念

- 1 フィリピンの国語における「海洋安全保障」
- 2 フィリピンの海洋安全保障の公式定義と使用
- 3 海洋安全保障の定義と理解のためのフィリピンの主要文書
- 4 フィリピンの海洋安全保障のアプローチの要素とは：環境保護、船員の安全、漁業管理、（漁業以外の）資源管理、テロ対策、法執行、海軍作戦、抑止力か
- 5 フィリピンが使用する「海洋安全保障」という用語の進化
- 6 フィリピンに関する補足的な文脈



ジェイ・L・バトンバカル
(国立フィリピン大学法学部教授)

1 フィリピンの国語における「海洋安全保障」

フィリピンの国語は正式にはフィリピン語であるが、これはタガログ語を主とし、スペイン語、英語、セブアノ語、その他の現地語の単語が同化した混合言語である。フィリピン語には「海洋安全保障」を表す厳密な単語はないが、類似した意味を持つ「*kapanatagan sa karagatan*」が使われている。「*Kapanatagan*」は安全保障を意味し、「*sa karagatan*」は「洋上」を意味する。「*Kapanatagan*」は「*panatag*」が語根で、「*panatag*」は「平和」を意味する。この訳語は、フィリピンの「国家安全保障」を意味する単語に倣い、1987年憲法の公式フィリピン語版では「*kapanatagang pambansa*」（文字通り、国の平和）と訳されている¹。しかし、「*kapanatagan sa dagat*」という用語は、常に英語で発表される公式文書では使用され

1 Ang Konstitusyon ng Republika ng Pilipinas (Filipino version). Official Gazette, <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/ang-konstitusyon-ng-republika-ng-pilipinas-1987/>; see also The Constitution of the Republic of the Philippines. Official Gazette, <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>.

ていない。「*Maritime security*（海洋安全保障）」という用語が受け入れられ、一般的に使われているが、これは通常、ガバナンスと法執行の文脈で使用され、国が海での活動を支配するという最優先の関心事を示し、しばしば洋上の平和と秩序を含意する。

2 フィリピンの海洋安全保障の公式定義と使用

1994年11月8日に発表された国家海洋政策において、「海洋安全保障」という用語が正式に定義された。具体的には、「国の海洋資産、海洋慣行、領土保全、沿岸の平和と秩序が保護され、保全され、維持され、強化されている状態」と定義されている²。この文書は長らく絶版となっていたが、フィリピン大学国際法研究所が1996年に発行した出版物にその文章が再録されている³。

3 海洋安全保障の定義と理解のためのフィリピンの主要文書

1994年の国家海洋政策に示された一般的な定義とは別に、フィリピンの国家安全保障上の権益を説明する2つの主要文書に記載されている海洋安全保障の扱いをみることで、現在の文脈における海洋安全保障を理解できる。その文書とは、国家安全保障政策⁴と国家安全保障戦略⁵である。

国家安全保障政策では、群島国家としてのフィリピンの広範な海洋権益が認識され、国の領土保全と主権を守るために「他国との協力的な海洋安全保障と防衛の取り決めに強化する」という意図が記載されている⁶。また、2017年から2022年にかけて追求すべき国家安全保障アジェ

2 Cabinet Committee on the Law of the Sea. The National Marine Policy. Manila: Department of Foreign Affairs, 1994. Quoted in Palma, Mary Ann. The Philippines as an Archipelagic and Maritime Nation: Interests, Challenges, and Perspectives. RSIS Working Paper No. 182. Singapore: RSIS, 2009, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP182.pdf>.

3 The National Marine Policy. 12(iii-iv) World Bulletin 145 (July-August 1996). Available at HeinOnline, <https://heinonline.org/HOL/PrintRequest?collection=uplcp&handle=hein.journals/wrldbul12&id=477&print=section&div=44&ext=.pdf&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>

4 National Security Council. National Security Policy 2017-2022. Online, <https://nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>

5 National Security Council. National Security Strategy 2018. Online, https://nsc.gov.ph/images/NSS_NSP/NSS_2018.pdf

6 National Security Policy, at 21.

ンダ12か条の1つとして「海と空の安全保障」が明記され、特に「海賊、密漁、不法侵入テロ、洋上での人身売買や麻薬取引に対する人命の安全、貿易と海洋資源の保護を確実にすること」に重点が置かれている⁷。

国家安全保障戦略では、「国家安全保障」がさらに包括的に定義され、「国の主権と領土保全、国民の幸福、中核的価値観、生活様式、国とその制度が保護され、強化されている状態」と記されている⁸。同戦略では、「海と空の安全保障」が戦略の目標の1つとして繰り返し掲げられ、そのために必要な行動として、空と海の領域の統合管理計画と運用、全国的で不断の海洋状況把握と空域と海域の効果的な管理を可能にする装備の取得、空と海の安全保障に関する各機関の計画と要件の調和、計画と意思決定のための包括的で統合されたデータベースの構築、海洋状況把握の促進が挙げられている⁹。

4 フィリピンの海洋安全保障のアプローチの要素とは：環境保護、船員の安全、漁業管理、(漁業以外の)資源管理、テロ対策、法執行、海軍作戦、抑止力か

その定義の包括的な範囲と、群島であるフィリピンの国民生活のほぼすべての側面において固有で不可欠な海洋権益を有しているという事実を考慮すると、フィリピンの海洋安全保障の概念化には前述のすべてが含まれる。一般的に、これらの権益と活動は、先に引用した環境保護、船員の安全、漁業管理、資源管理を含む「海洋資産」と「海洋慣行」、海軍作戦と抑止力を意味する「領土保全」、テロ対策と法執行を含む「沿岸の平和と秩序」という要素を含む。しかし、このような広範な定義は、あくまで概念的なレベルに過ぎず、次で示すように、実際のところ実践は理論を満たしていない。

5 フィリピンが使用する「海洋安全保障」という用語の進化

国家安全保障政策と国家安全保障戦略は、海洋安全保障を区分して扱っている。両文書において、フィリピンの広範な海洋権益は認識され

⁷ Ibid, at 25.

⁸ National Security Strategy, at 11.

⁹ Ibid, at 44.

ているが、「海洋安全保障」という用語は明らかに、特定の望ましくない活動や脅威を防止するために、基本的に海洋活動を監視し、管理するという、より限定的な文脈で用いられている。

国家安全保障政策の中で、海洋安全保障が行動アジェンダの12か条の1つに含まれているが、海洋安全保障を本質的に領土防衛と海上での法執行にのみ焦点を絞っていることは、その概念の実際的な適用は、公式の定義が思わせるほど包括的でないことを示している。理論(定義)と実践(導入)の間に不一致があるように見えるのは、政策立案において「陸に根ざした視点」が支配的であるためだろう。

社会的および経済的活動のガバナンスは、陸での計画と管理を優先させる傾向があり、海洋での活動の範囲と価値についての理解が限られており、そこでの民間セクターの存在は、漁業、島間や国内の海上交通、時折行われる石油事業が中心であった。加えて、ごく最近まで、フィリピン海軍だけが海での作戦的プレゼンスを持っていた。沿岸警備隊と警察は非常に限られたアセットしか持たず、その運用も沿岸に近い場所にとどまっていた。フィリピン沿岸警備隊法¹⁰が制定された2010年以降、フィリピン沿岸警備隊がより多くのリソースを獲得したり、フィリピン国家警察海洋グループにリソースが提供されるようになったため、そのプレゼンスは大幅に拡大し始めた。このように、フィリピン領海のガバナンスに関する論議は、当然のことながら、法執行と保安の専門家によって支配される傾向がある。

6 フィリピンに関する補足的な文脈

フィリピンは世界で2番目に大きな群島国家である。フィリピンは、国内、地域、そして世界的なスケールで、競合する数多くの海洋権益の結節点に位置している。国内レベルでは、島々の間に存在する海が、資源豊富な海洋環境を作り出し、競合したり補完したりする資源利用と開発活動を可能にしている。

¹⁰ Rep. Act No. 9993, Online, https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2010/ra_9993_2010.html
・共和国法9993号。フィリピン沿岸警備隊を運輸通信省管轄の武装した制服着用軍として設立し、共和国法第5173号(改正など)を廃止する。

地元のステークホルダー間の競争は熾烈で、通常、生活を海に依存する貧しい疎外された沿岸地域と、あらゆる種類の海洋資源や海域の利用を求める豊かな商業セクター、企業、エリート層が対立する。この地域には途上国が多く、経済政策や経済活動は、特に利益が均等に分配されず、貧富の差が拡大している場合、とりわけ紛争につながりやすい。これらは、違法漁業や海上での麻薬取引など、国内の海洋安全保障の問題に拍車をかけている。

地域レベルでは、フィリピンの群島は東南アジア地域の半島と島嶼の真ん中に位置し、これらの地域には、侵入しやすい国境、深く根付いた沿岸の集落、植民地時代以前に遡る多様な海洋活動、関係、歴史、慣行が存在する。植民地解放後の東南アジアは、断片化され、競争的で、異質な土地と民族が集まっており、しばしば植民地支配によって悪化したり増幅したりした競争的な利害が存在する。ASEAN という集合体は、こうした争いの絶えない民族を統一し、平和をもたらす努力の象徴ではあるが、西欧化により解決していない歴史に根ざした多くの紛争が現在も存在している。

例えばフィリピンは、北ボルネオ島の一部をめぐってマレーシアと現在も対立しており、南シナ海でもマレーシアやベトナムと競合する海洋権益を主張しあっている。ナショナリズムは、関係や協力に負の影響を及ぼし、せいぜい非常に慎重な態度を生むか、最悪の場合、あからさまな猜疑心や敵意を抱かせる傾向がある。特に、ある国が他国を問題の原因として非難する場合、総じて海洋協力の妨げとなる。長年にわたり、フィリピン、マレーシア、インドネシアのスルー・セレベス海域は、ナショナリズムが生み出す障害により、密輸からテロに至るまで、共通かつ根強い海洋安全保障上の脅威を生み出す主な淵源の1つである。

世界規模で見れば、南シナ海とマラッカ海峡、ロンボク海峡、マカッサル海峡などの重要な海峡を通過する国際海上貿易ルートの交差点に位置するフィリピンの海洋権益は、他国と対立するか、他国の役に立つかのどちらかである。島々の間と南シナ海沿いにある少なくとも7つの「チョークポイント」を支配する潜在的な「門番」としての地理的位置により、フィリピンは、南シナ海の水路で優位性を得ようとする大国

間の主張と競争の対象になっている。歴史的に、フィリピンは、20世紀初頭に米国が東アジア、インド洋、中東にアクセスするための基地を提供し、米国が世界大国として台頭する足がかりとなった。21世紀において、フィリピンは、中国が「2つの列島線戦略」(Two Island Chain Strategy)を実現し、脆弱とみられる沿岸南部に安全保障上の緩衝地帯を設けるために、中国が影響力と支配力の下に置く必要のある「周辺国」の重要なメンバーである。このことは、海洋安全保障上の問題とその解決策の提案に、地政学的な競争を加えることになる。

(本稿は、Center for Strategic & International Studies (CSIS) 編 *Asia Maritime Transparency Initiative* (2021年11月4日) 掲載の論考を筆者の了解を得て訳出したものである。)

ジェイ・L・バトンバカル (Jay L. Batongbacal)

国立フィリピン大学法学部教授であり、海洋問題・海洋法研究所ディレクターも務める。2014年から2015年にかけてワシントンDCで米ASEANフルブライト・イニシアチブ客員研究員を務め、ベンハム海嶺地域における200海里を超える大陸棚の権原を主張するフィリピンを支援した。UNCLOS 付属書VIIIに基づく特別仲裁におけるUNESCO/IOC専門家の1人でもある。