

## 第 2 部

---

# 大国間競争のなかの 地域秩序

## 第4章

# ASEANの「中立」

——米中対立下のサバイバル戦略——

庄司 智孝



カンボジア・プノンペンで開かれた東アジア首脳会議外相会議  
(2022年8月5日) (共同)

## はじめに

近年激しさを増す米中2大国間の戦略的競争は、グローバルに拡大しているが、その「主戦場」の1つは、東南アジアである。東南アジアは、太平洋とインド洋の結節点に位置するインド太平洋地域の中心であり、そこにはマラッカ海峡や南シナ海といった主要な海域が存在する。こうした地政学的重要性に加え、この地域の国々は、東南アジア諸国連合（ASEAN）を核とする各種の自由貿易地域を礎に順調な経済発展を遂げており、国際社会での存在感を増している。

東南アジアの戦略的・経済的重要性に鑑みるに、米国が日本とともに「自由で開かれたインド太平洋」（FOIP）を実現するためには、東南アジアとの協力は不可欠である。一方、それは日米のみの課題ではない。中国も、自らに隣接し、重要な海域を有する東南アジアとの関係を重視している。近年では「一帯一路」構想の主要なターゲットの1つとして、同地域のインフラ開発支援を推進している。しかし、中国と東南アジアの一部の国々は、南シナ海の領有権をめぐる対立している。このように、東南アジアにとって中国は経済的な機会であると同時に、安全保障上の深刻な課題でもある。米中対立の先鋭化を背景に、日米と中国の間では、東南アジアからの支持取り付けをめぐる競争が展開されている。

それでは米中双方から送られる秋波に対し、東南アジア側はどう反応し、どのように対処しようとしているのか。東南アジアはこれまで、ASEANを主軸として、米中をはじめとする域外主要国との関係を管理し、戦略的自律性を確保しようと努めてきた。こうした取り組みは、東南アジアがASEANを通じて「中立」を追求してきたことを意味する。本章は、この中立概念を手がかりに東南アジアの対外関係の対処法をつまびらかにし、大国間競争に直面する東南アジアのサバイバル戦略を考察する。

本章では第I節において、ASEANが追求してきた中立について、冷戦期から2022年末までを概観し、この考えを基に米中対立へどのように対応しているかを考察する。第II節では、東南アジアと米国の関係につき、ジョセフ・

バイデン政権の東南アジア政策と東南アジアの反応を中心に分析する。第III節では、米国の動向を横目でみつつ、地盤固めを図る中国の東南アジア外交を考察する。そして第IV節では、大国間競争の「スピンオフ」としての南シナ海問題と、ASEANの多国間主義が直面する問題を扱う。

## I 東南アジアの対外関係 ——ASEANの「中立」を手がかりに

### ASEANの「中立」とZOPFAN

東南アジア諸国にとって、自らの政治・経済・安全保障面での状況が、米中など域外大国から大きな影響を受けることは、最近に始まった話ではない。彼らは、植民地支配を脱し、国民国家として独立してからこんにちに至るまで、対外関係は言わずもがな国内の問題についても、常に大国の影響を受けてきた。その際東南アジアは、さまざまな域外主要国と安定的かつバランスのとれた関係を保ちながら、国家としての自立と生存を可能にする状態を追求してきた。戦略的自律性の確保は、彼らの理想とする地域秩序の重要な条件であった。

東南アジア諸国が1967年にASEANを発足させた目的の1つは、対外関係を集团的に管理することであった。当時の対外環境の不安定化、すなわち東アジアにおける中国の影響力拡大や中ソ対立の激化、ベトナム戦争の本格化などの影響が東南アジアに及んできていたが、東南アジアの中小国は、まとまることによってこうした状況の変化に対応しようとした。地域から域外大国の影響力を排除することはできないものの、大国側が対外政策を決定する際、東南アジア諸国の戦略的利益を考慮するよう促した<sup>1</sup>。

その後、対外関係を管理して自律性を確保するという考え方は、「中立」の概念へと結実した<sup>2</sup>。1971年、ASEANは域外主要国によるいかなる形式の干渉からも自由で、平和的かつ中立的な地帯の設立を目指す「平和・自由・中立地帯」（ZOPFAN）宣言を発表した<sup>3</sup>。冷戦期の東西対立の渦中にあったASEANは、対外的に中立を宣言し、それによって自らの安全を保障しようと

した。

ZOPFAN は、自衛力に依拠し、専守防衛以外の力の行使や他国との同盟を禁じたスイスのような厳密な永世中立ではなく、あくまで戦略的自律性の向上を目指すものであり、次の3つの特徴を伴った。第1に、ZOPFAN は努力目標であった。東南アジアを真の意味での中立地帯とするためには、共産陣営を含む、域外主要国からの承認が必要であった。しかし、そうした承認を得られる見込みは当初からなかった<sup>4</sup>。ZOPFAN の意味は、域外からの影響力を減じ、自律性を拡大するという政治目標を域外主要国に対して宣言することであった。

第2に、第1の中立の不完全性に関連するが、ASEAN の多くの国々は域外主要国との2国間の軍事協力関係を維持した。フィリピンとタイは米国との同盟を破棄する意思はなく、マレーシアやシンガポールも5カ国防衛取極(FPDA)に基づく英連邦諸国との協力を続けた<sup>5</sup>。唯一インドネシアが国家強靱性(national resilience)の概念を掲げ、域外大国に依存しない安全保障の在り方を唱えたが、実際問題として、域外の同意もなく、かつ各国の安全保障には依然として旧宗主国を中心とする国々との協力が不可欠であった。そのため、ZOPFAN の実現に向けては、域外との協力関係を維持しつつも、漸進的に自律性の強化の方途を探る、折衷的方策をとる以外になかった<sup>6</sup>。

第3に、ASEAN の対外的な中立は、内政不干涉と連続していた。ASEAN 各国は当時、建国間もない国民統合の初期段階にあり、各国内の華人を中心として、中国など域外主要国の影響を受けやすい状態にあった。そのためASEAN は、ZOPFAN の適用範囲を、東南アジアという地域に限定せず、加盟各国の国内も含め、双方のレベルにおいて域外の影響力を低減する方向性を示した<sup>7</sup>。

1990年前後に冷戦が終結し、東西両陣営間のイデオロギー対立は消滅したが、パワーと影響力をめぐる大国間競争は、東南アジアにおいても続いた。そのため、ZOPFAN に象徴されるASEAN の中立の精神は、冷戦後から現在に至るまでも脈々と受け継がれた。実際、ASEAN が目指す政治安全保障共同体においても、ZOPFAN は依拠すべき主要原則の1つとなっている<sup>8</sup>。

ただ、ASEAN の中立を実現する方法は、冷戦期からポスト冷戦期にかけて変化した。その方法とは、ASEAN 地域フォーラム(ARF)の設立に示されるように、アジア太平洋地域においてASEAN が核となり、多国間協力枠組みを通じて域外主要国の関与を促し、地域の安定を図るという包括性(inclusiveness)の追求であった。包括性を追求することにより、多国間協力枠組みのなかで域外主要国は相互に牽制しあい、こうした状態からASEAN は裨益すると同時に、戦略的自律性を確保することを狙った。

また包括性は、ASEAN として、特定の大国に与せざるを得ない状況の出現を回避する手段でもあった<sup>9</sup>。ASEAN にとっての中立は、歴史的にも、そしてこんにちに至るまで大国間の対立や競争に大きな影響を受けてきた経験に基づき、特定の域外主要国に肩入れしない姿勢を意味した。これは、ASEAN の「生存本能」ともいえる行動パターンの1つである。

さらに、包括性の実現に向け、1990年代から2000年代にかけてASEAN の多国間枠組みが次々と設立されるなか、ASEAN が中心となってこれらの枠組みを維持する理論的根拠として中心性(centrality)の概念が結晶化していった。こんにち、米中対立を軸として日本、インド、ロシアが関与する大国間関係が一層複雑化するなか、すべての域外主要国をASEAN 中心の協力枠組みに引き込むことにより、ASEAN は自らが除外されるような地域システムが出現することを防止しようとしている<sup>10</sup>。こうして包括性と中心性を通じ、ZOPFAN の遺伝子がASEAN の行動原則に組み込まれた。

#### 東南アジアの大国間競争認識——『2022年の東南アジア情勢』から

東南アジアの対外関係は、階層的である。東南アジアに最も大きな影響力を持つ2つの大国は、疑いなく米国と中国である。冷戦期からポスト冷戦期にかけて、東南アジアを含むアジア太平洋の地域秩序をその軍事力と経済力で支え続けたのが米国であったが、1990年代後半から、台頭する中国の影響力が東南アジアに浸透し始めた。2010年代後半には、東南アジアをめぐる米中の勢力圏争いは本格化した<sup>11</sup>。こうした戦略環境のもと、東南アジアにとって、米中間でいかにバランスをとるかが対外関係の主軸となった<sup>12</sup>。すなわち、

東南アジアにおける大国間競争は米中間の戦略的競争に集約される。

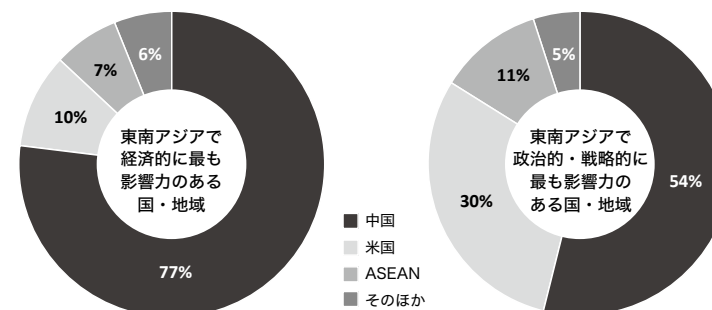
そのため、東南アジアの大国間競争において、日印露といった域外アクターは、2次的な重要性和影響力を持つに過ぎない。しかし、東南アジアが米中以外の域外主要国・地域との関係を軽視しているわけではない。これらの国々や地域との関係強化は、東南アジアの対外関係を多様化することにより、米中対立の悪影響を緩和する効果を期待されている<sup>13</sup>。

それではここに、東南アジアの大国間競争に関する認識はどのようなものであろうか。この問題を探るにあたり、きわめて有用な資料がシンガポールの東南アジア研究所 (ISEAS-Yusof Ishak Institute) から提供されている。同研究所は、2019年より『東南アジア情勢』(The State of Southeast Asia) という世論調査を毎年実施している。この調査は、東南アジア各国の政府、学術・シンクタンク、ビジネス、NGO、そして国際機関の関係者 1,000～1,500人前後を対象に行われ、東南アジア地域の政治外交と安全保障に関する彼らの認識を包括的に問い、分析したものである。調査の中心的な問題関心の1つは、米中対立である。毎年の調査結果は大変興味深いものであるが、ここでは2022年版に依拠し、米中対立に関する東南アジアの認識に関連し、次の3点を指摘したい。

まず、中国の圧倒的な影響力である。『2022年の東南アジア情勢』によると、「東南アジアにおいて最も経済的影響力のある国・地域は」という問いに対し、「中国」との回答が実に77%に上り(米国はわずか10%)、政治的・戦略的影響力についても中国が54%という結果となった(米国は30%)<sup>14</sup>。東南アジアは現在、政治・経済・安全保障すべての面で、自らに対し最も大きな影響力を持つのは中国であると認識している。

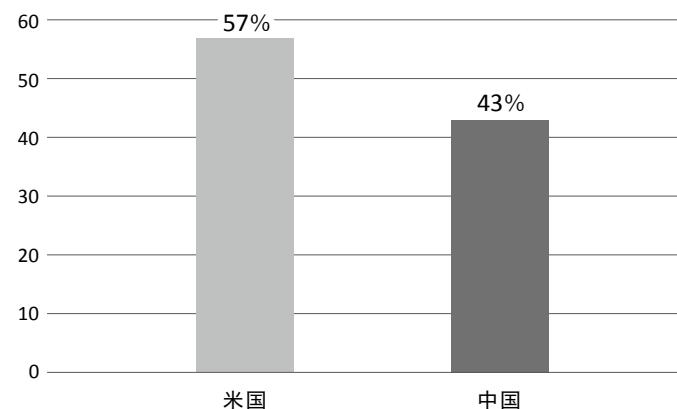
次に、ASEANのバランス感覚である。米中が東南アジアで影響力とリーダーシップを競う状況に巻き込まれているASEANであるが、望ましい対応は、という問いに対し、両大国からの圧力をかわすためにASEANの強靱性と一体性を高める、ないしは米中いずれの側にも立たない立場を堅持する、という選択肢が支持され、回答の7割以上を占めた。米中いずれかの二者択一という対応は、賢明な選択肢ではないとの認識である<sup>15</sup>。

図4-1：東南アジアにおける中国の圧倒的な影響力



(出所) State of Southeast Asia 2022: Survey Report (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2022), 20, 22.

図4-2：米中どちらを選ぶか



(注) 小数点以下は四捨五入。  
(出所) State of Southeast Asia 2022, 32.

最後に、米国への底堅い信頼である。ASEANにとって最も回避したい選択であるが、もしASEANが米中のどちらかを選ぶとすれば、米国を選択するとの回答が中国を15%程度上回っている<sup>16</sup>。ASEANは、自らに対する中

国の圧倒的な影響力を認識しつつも、必ずしも中国主導による新たな地域秩序を欲しているわけではなく、米国に対し、従来の「自由で開かれた」地域秩序を主導するよう求めているのである。

## 米中対立への「選択的適応」

### ——「インド太平洋に関するASEANアウトルック」

前項で明らかになったとおり、中国の圧倒的な影響力と米国への信頼を前提として、米中いずれかの二者択一は適切な選択肢ではない、と東南アジアは認識している。それでは、米中対立に東南アジアはどう向き合うのか。ASEANとしての対応方針は、2019年6月に発表された「インド太平洋に関するASEANアウトルック」(AOIP)に示されている。

ASEANがAOIPをとりまとめる契機となったのは、日米によるFOIPの提唱、特に米ドナルド・トランプ政権が、2017年12月の『国家安全保障戦略』で明示したように、中国との対決姿勢を鮮明にしたことである。インドネシアは、トランプ政権のインド太平洋概念がASEAN中心性への挑戦であり、中国を孤立させ、封じ込めることを狙った排他的なアプローチであるとみなした。ASEANは、米中対立が激化するなか、包括的、コンセンサス重視、非軍事的で外交的なアプローチをとるASEAN独自のインド太平洋概念を示すことにした<sup>17</sup>。それは、米国でも中国でもない「第3の道」を選択することを意味した。

AOIPのとりまとめにイニシアティブをとったのは、インドネシアである。インドネシアはインド太平洋協力に関するコンセプト・ペーパーを作成し、2018年1月のASEAN非公式外相会議でルトノ・マルスディ外相が、同年4月のASEAN首脳会議ではジョコ・ウィドド大統領が加盟各国に対して同コンセプト・ペーパーを提示した<sup>18</sup>。コンセプトのポイントは、①包括性、透明性と総合性、②地域のすべての国々の長期的な利益に適う、③平和、安定、繁栄を維持するためインド太平洋諸国の共同の取り組みに基づく、④国際法とASEAN中心性の尊重、の4点であった<sup>19</sup>。

2018年8月、外相会議で再度インドネシアの説明を受け、ASEANはイン

ド太平洋概念に関する議論を進めることで合意した。この点につき、同会議の共同声明において「われわれは、ASEAN中心性、開放性、透明性、包括性、ルールに基づくアプローチといった重要な原則を含み、相互の信頼、敬意、利益に貢献するインド太平洋概念に関するさらなる議論に期待する」と言及された<sup>20</sup>。

ただ、インドネシアの提案に対し、ASEAN各国の反応は全般的に消極的なものであった。ASEAN独自のインド太平洋概念を提示することに対し、米中がどのように反応するかが読めなかった。その後1年に及んだ議論では、概念の意味内容、盛り込むべき諸原則、そして具体的な協力分野をめぐり、意見調整は難航した<sup>21</sup>。いざ採択の段階になっても、シンガポールはさらなる議論が必要と主張し始め、首脳会議での採択が一時危ぶまれる事態となった<sup>22</sup>。シンガポールが急に慎重になった理由は明らかではないが、米国との戦略的パートナーシップを自国と地域の安全保障に不可欠とみなしているため、米国の戦略に対置するかのような概念を提示することをためらったのであろう。

難産の末、2019年6月23日、AOIPがASEAN首脳会議で採択された。同日1日には、米国防省が『インド太平洋戦略報告書』を発表したばかりであった。議論は2018年から始まっていたとはいえ、時系列上、AOIPは米国のインド太平洋戦略に対するASEANのレスポンスとなった。AOIPはわずか5ページほどの文書であり、独自のインド太平洋概念がいかなる政策に結びつくのかについて、具体的な記述に乏しかった。しかし、加盟10カ国のさまざまな利益や思惑をとりまとめ、ASEAN全体のスタンス・ペーパーとして仕上げたという意味では、上々の出来であった<sup>23</sup>。

実際、米中対立に関するASEANの立場は、比較的明確に示されている。まず、米国のインド太平洋戦略との差別化、つまり中国との対決姿勢から距離を置く態度である。AOIPは、冒頭でインド太平洋の地域情勢を概括しており、「経済的・軍事的な大国の台頭によって、不信、誤算、ゼロ・サムゲームに基づく行動パターンの深刻化を回避する必要があるが生じている」として米中対立への懸念を表明し、そのうえで「対立ではなく対話と協力のインド太平

洋地域」を志向する<sup>24</sup>。

次に、中国の「一帯一路」構想への接近である。AOIPは、地域におけるウィンウィン協力の構築を強調し、主要な協力分野に連結性、特に「連結性の連結」を挙げ、地域的な包括的経済連携（RCEP）協定へ期待を寄せている。また海洋問題については、南シナ海問題に具体的に言及することはなく、抽象的に「紛争の平和的解決」を、密輸や海賊といった国境を越える問題と並列するにとどめている。さらに海洋については、資源、環境、科学技術といった協力面に焦点を当てている<sup>25</sup>。このように、安全保障より経済協力にフォーカスするという意味で、ASEANのインド太平洋概念は、中国の「一帯一路」構想との親和性を示している。

そして、ASEANは米中間の仲介役を買って出る。ASEANは「競合する利益の戦略環境のなかで、誠実な仲介者であり続ける」と述べ、ASEAN中心性をインド太平洋地域で協力を促進するための基本原則と位置付ける。そして協力に際しての対話と実施のプラットフォームとして、ASEANが主導する多国間協力枠組みのなかで、特に東アジア首脳会議（EAS）に言及する<sup>26</sup>。米国が強調する、同盟と戦略的パートナーシップという2国間の枠組みのネットワーク化ではなく、ASEANの多国間主義に基づき、大国間競争における利害の衝突を調整する役割を担うことを宣言したのである。

こうしてASEANがAOIPで示した「第3の道」は、「選択的適応」であった。「選択的適応」は、米中それぞれが提案する対ASEAN協力策に関し、ASEANの価値観や政策に合致したものについては協力し、そうでないものについては受け入れを回避する。その意味でAOIPは、ASEANの「選択的適応宣言」といえるものであった。

しかし、米中のパワーや影響力と、ASEANのそれには大きな差があるなか、ASEAN側が米中からのアプローチを取捨選択することは容易ではないはずである。もちろんASEANに一方的な選択権があるはずもないが、選択的適応を促進する条件というのは考えられる。第1に、米中それぞれの地域戦略においてASEANの重要度が高い場合、ASEAN側の交渉ポジションも高まる。こんにちにおいて、米中間でASEANからの支持取り付け競争が展開中

であるため、ASEANの選択的適応の余地は広がっている。

第2に、ASEANが自らの一体性を維持しつつ、米中に向き合うことである。ASEAN加盟各国間の利害調整が進まず、ASEAN全体がまとまりを欠いた状態では、ASEANの集団的パワーを発揮することは難しくなる。ASEANの一体性は、中心性の維持にも直結する問題である。

第3に、ASEANが対外関係の多角化を図り、米中の影響力を相対化することである。これは、米中のほか、日印露豪EUといったほかの主要なアクターとの関係を深めることであり、ASEANの多国間主義における包括性を促進することを意味する<sup>27</sup>。

AOIPは、ASEAN独自のインド太平洋観を米国に認知させることにつながった。2020年9月に行われた米ASEAN外相会議でマイク・ポンペオ国務長官は、南シナ海、メコン、香港における中国の行動を厳しく批判しながらも、同時にAOIPに対する米国の支持を明言した<sup>28</sup>。これは、米国にASEANの戦略的利益を考慮させることに一定程度成功したことを意味するものであり、ASEANの中立につながる成果であったといえよう。

## II 東南アジアと米バイデン政権 ——相矛盾する政策に対する困惑<sup>29</sup>

### 東南アジアの対米認識

#### ——オバマへのノスタルジー、トランプへの幻滅、そしてバイデンへの期待

2021年1月のバイデン政権の発足により、東南アジアは米国が当該地域への関与を、「東南アジアが望むかたちで」再び強化することを期待していた。シンガポールの東南アジア研究所が2020年末から翌2021年初めにかけて実施した世論調査の結果によると、トランプ政権下で米国の東南アジアに対する関与は「減少している」と回答した人が77%、「増加している」と答えた人はわずか10%だったのに対し、バイデン政権では「減少する」が7%、「増加する」が69%と正反対の結果となった。同様に「米国は信頼できる戦略的パートナーか」との問いに対し、イエスの割合は前回調査の35%から55%へと大

大きく増加した<sup>30</sup>。

バイデン政権への期待感は、バラク・オバマ政権へのノスタルジーと表裏一体であった。オバマ政権期の米国は、東南アジアが望むかたちでこの地域に関わった。米国はASEANの多国間主義を尊重し、2009年に東南アジア友好協力条約(TAC)に加盟したほか、2011年からはEASの正式な参加国となった。さらに、オバマ大統領はEAS参加のため、ほぼ毎年東南アジアを訪れた。経済協力の面では、環太平洋パートナーシップ(TPP)を主導し、東南アジア諸国を含む多国間経済協力枠組みの構築を図った。対中政策についても「アジア太平洋リバランス」やTPPで東南アジアにおける米国の「失地回復」を目指しつつも、対決よりは関与を強調した点は、東南アジアにとってより望ましい米中関係の在り方であった。

これに対しトランプ政権は、多くの点で東南アジアの希望と相反する政策をとった。トランプ大統領は就任直後にTPPから脱退し、米国と東南アジア各国というきわめて非対称な2国間の経済関係においても、貿易収支の均衡に固執した。また、大統領はASEANの多国間主義に関心を示さず、EASに出席することはついで一度もなかった。さらに、中国との対決姿勢を強めたことは、米中間で東南アジアが究極の二者択一を迫られるのではないかという不安を増大させた。

トランプ政権に翻弄された東南アジアが、オバマ政権で副大統領だったバイデンに対し、トランプ期の政策を転換してオバマ時代に回帰することを期待したのも、当然の発想であったといえよう。東南アジアの期待は、特に多国間経済協力とASEANの多国間主義の面で強かった。

### バイデン政権の東南アジア政策——錯綜するメッセージ

東南アジアはバイデン政権に強い期待を寄せていたが、政権発足後の半年間は、米国から東南アジアに対する具体的な外交アクションはなく、東南アジア側は肩透かしを食った。バイデン政権は発足当初、気候変動に関するパリ協定や世界保健機関(WHO)への復帰、欧州との関係立て直し、そして日米豪印のいわゆるQUAD諸国間の関係強化といった外交課題に忙殺され、

東南アジアに振り分けるリソースの余裕はなかった。これは、東南アジアがバイデン外交の最優先課題ではないことを示していた<sup>31</sup>。

東南アジアは半年間「放置」された後、ようやくバイデン政権による対東南アジア外交が本格始動した。それはASEANの多国間会議への出席や政府要人の東南アジア訪問を軸に展開し、当初の出遅れを取り戻すかのような、かなりインテンシブなものであった。

まず、2021年7月にアントニー・ブリンケン国務長官がASEAN諸国との特別外相会議をオンラインで行い、同月下旬にはロイド・オースティン国防長官がシンガポール、ベトナム、フィリピンを歴訪し、特にフィリピンでは、米比地位協定(VFA)の存続をロドリゴ・ドゥテルテ大統領との間で正式に確認した。また同年8月、カマラ・ハリス副大統領がシンガポールとベトナムを再度訪問した。さらにバイデン大統領自身も、オンラインではあったが、10月に米・ASEAN首脳会議とEASに出席した。加えて、シンガポールとベトナムという訪問先の偏りを正すかのように、12月にはブリンケン国務長官がインドネシアとマレーシアを訪問した<sup>32</sup>。オースティン国防長官は、7月にシンガポールで行った演説のなかで「われわれは地域諸国に対して米中どちらかの選択を求めない」と述べ、東南アジアの立場への配慮を示した<sup>33</sup>。

米国は対東南アジア外交を集中的に展開する一方で、インド太平洋におけるミニラテラルな連携の強化やグローバルな民主主義外交を活発化させたが、そうした動きの一部は東南アジアを困惑させるものであった。

2021年3月に行われたQUAD首脳会合(テレビ会議)で日米豪印の4カ国は、質の高いインフラや非伝統的安全保障課題についての実践的な協力を促進すると同時に、新型コロナウイルスワクチン、気候変動、重要・新興技術に関する作業部会の設立で合意し、QUADの枠組みを安全保障中心からより包括的な協力枠組みへと再定義した。またASEANについても、AOIPやASEANの一体性・中心性に対する強い支持を確認した。

QUADの再定義とASEANへの配慮に対し、東南アジアはおおむね好意的な反応を示した。東南アジア研究所が行った世論調査の最新版によると、QUADの強化とワクチン安全保障や気候変動における具体的な協力の見直し



につき、6割近くが東南アジアにとってプラスに作用し、安心材料となると回答したのに対し、明確に反対の意をあらわしたのはわずか13%であった<sup>34</sup>。対中封じ込め色を薄めたQUADの質的变化は、東南アジアの戦略環境や利益を適切に考慮したものと評価されている<sup>35</sup>。

一方、2021年9月に米英豪の3カ国は、米英の豪に対する原子力潜水艦技術の供与を軸とする協力枠組みとして、豪英米の安全保障パートナーシップ(AUKUS)の発足を宣言した。マレーシアやインドネシアは、東南アジアの非核地帯化というASEANの目標が損なわれ、米中間の軍事的緊張が高まることによって東南アジアを含むインド太平洋地域全体が不安定化するのではとの懸念から、AUKUSを地域安全保障の新たな不安材料とみなした。これに対し、南シナ海で中国に対峙するベトナムやフィリピン、そして米国の軍事的関与の強化を求めるシンガポールは、AUKUSを支持または容認する姿勢を示した<sup>36</sup>。

さらに、バイデン政権が重視する民主主義が、東南アジア諸国を「選別」した。2021年12月に米国が民主主義サミットを主催した際、東南アジアからはインドネシア、マレーシア、フィリピン、東ティモールの4カ国のみ招待された。依然として軍が政治を支配するタイや共産党一党独裁体制のベトナムは仕方がないとしても、マレーシアと政治体制が近く、米国と戦略的枠組み協定を結んでいるシンガポールも招かれなかった。米国務次官補は、同サミットは米国とパートナー国との関係の強さを示すものではない、と火消しに回ったが、米国が提示する民主主義対非民主主義の対立軸は、ASEANの一体性と米・ASEAN協力にマイナスのメッセージを送る結果となった<sup>37</sup>。

2022年2月、ホワイトハウスが発表した『米国のインド太平洋戦略』には一転して、ASEANの重要性を強調する内容が盛り込まれた。米国は強力で独立したASEANが東南アジアをリードすることを歓迎し、ASEAN中心性を支持し、ASEANが地域の最も緊急の課題に継続性ある解決策をもたらすよう支援する、とした。そしてASEANとの伝統的な協力関係を深めつつ、保健、気候変動と環境、エネルギー、運輸、ジェンダーの平等といった分野で新たなハイレベルの取り組みを開始し、さらにはQUADとASEANの協力の機会

を探ると述べた<sup>38</sup>。

総じて、発足から1年半のバイデン政権の外交は、東南アジア、インド太平洋、グローバルとさまざまなレベルでインテンシブに展開し、結果として東南アジアに相反するさまざまなメッセージを送ることとなった。異なったレベルで展開する外交政策には、民主主義の理想と現実、中国への硬軟両用の対応、多国間主義・ミニラテラルな連携・2国間協力という多種多様な対抗軸があり、例えばインド太平洋レベルでのミニラテラルな連携の目的は、対東南アジア外交の目的とは必ずしも一致しなかった。換言すれば、バイデン外交の1年半は、さまざまな対抗軸のバランスのとり方を試行錯誤するプロセスであった<sup>39</sup>。

バイデン政権の東南アジアに対する錯綜したメッセージングは、米国の意図や関与の意思について、東南アジア側の認識を混乱させた。実際、東南アジア研究所の世論調査の結果によると、バイデン政権の下で米国の関与は「増大した」が前回の71%から46%に、東南アジアの米国に対する信頼は、前回の55%から43%にそれぞれ低下した<sup>40</sup>。

#### 米・ASEAN特別首脳会議の開催——定まる方向感

米国の東南アジアに対する錯綜したメッセージングは、米・ASEAN特別首脳会議の開催と共同ビジョン声明の発表により、いったん整理された。同会議は、トランプ政権時に計画されてから何度も延期されていたが、2022年5月、ようやくワシントンで開催された。2016年2月にオバマ大統領が主催して以来、ASEAN各国首脳を招いた対面での開催は、今回で2回目であった。会議には、2022年のASEAN議長国カンボジアのフン・セン首相をはじめとして、ASEAN各国の首脳が出席したが、ミャンマー軍事政権は招かれなかった。またフィリピンのドゥテルテ大統領は大統領選を理由に欠席し、代理としてテオドロ・ロクシン外相が参加した。

会議に際して発表された共同ビジョン声明には、バイデン政権下の米国と東南アジアの協力に関する基本方針が明示され、新型コロナウイルス対応、経済協力と連結性、海洋安全保障、人的交流、メコン、科学技術、気候変動、

信頼醸成という8つの協力分野が包括的に盛り込まれた。新型コロナウイルス対応や経済協力と連結性をまず列挙し、その後に南シナ海問題をはじめとする海洋安全保障に言及するなど、ASEANの選好に配慮した並び順であった<sup>41</sup>。

また、ミャンマーやウクライナ情勢についても文言がまとまった。ミャンマー情勢については、ASEANの「5つのコンセンサス」のタイムリーかつ完全な履行を軍事政権に迫り、外国人を含むすべての政治囚の釈放を求めた。ウクライナ情勢に関しては、ロシアに対する名指しの非難はないものの、主権、政治的独立、領土の一体性の尊重を再確認した<sup>42</sup>。

そのほか、中国や豪州と同様に、米国はASEANとの包括的戦略パートナーシップの早期締結に向け、手続きを進めることとなった。またトランプ政権以来空席となっていたASEAN大使が任命されたことに、ASEAN側は歓迎の意をあらわした<sup>43</sup>。このように、特別首脳会議の開催と共同ビジョン声明の発表により、米国とASEAN間のトップレベルでの相互理解は深まり、現状最適と考えられる協力の基本方針について合意に至ったといえるだろう。

2022年11月には米・ASEAN首脳会議がカンボジアで開催され、バイデン大統領が出席した。会議では、両者の関係が包括的戦略パートナーシップに格上げされた<sup>44</sup>。大統領自身の東南アジア訪問とASEAN関連会合への参加が、米国をASEANが望む関与の姿に近づけ、両者の協力関係を確固たるものにした。

### 東南アジアの期待と懸念

米中対立を背景に協力の基本姿勢が定まった東南アジアと米国であるが、東南アジアは期待しつつ、同時に懸念を抱いている。東南アジアが特に期待するのは、米国が主導する多国間経済協力である。米・ASEAN特別首脳会議の直後に立ち上げに関する首脳級会合が開催されたインド太平洋経済枠組み(IPEF)には、東南アジアから8カ国(ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム、東ティモール)が参加している。東南アジアは、世界最大の経済大国であり、東南アジアへの最大の

投資国である米国が主導する経済協力枠組みを切望していた。東南アジアの多くの国々がIPEFへの参加の意思を早々と表明し、立ち上げ会合に出席したことは、これを物語る。

IPEFは米国市場の開放といった自由貿易に関する項目を含んでいないため、東南アジアにとっては不満の残る枠組みではある。しかし、中国がRCEPを実質的に主導し、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP)にも加盟申請するなか、IPEFが経済面の対中ヘッジとして有効に機能することを、東南アジアは望んでいる。

一方東南アジアは、米国の政治制度に根差したより根本的な問題として、米国の東南アジア政策がしばしば一貫性を欠くことを懸念している。米国では、大統領の個人的な選好も作用し、政権ごとに外交を含む政策の基本方針が大きく変化する。TPPから脱退し、2国間の貿易不均衡に固執し、ASEANの多国間主義を軽視したトランプ政権の東南アジア政策は、東南アジア側にとってトラウマにすらなっている。2022年の時点で、バイデン政権の方向性はおおむね東南アジアの意向に合致しているが、大統領選挙など今後の国内情勢によっては、IPEFを含む米国のインド太平洋・東南アジア政策が再度大きく変化する可能性があり、東南アジアはそれを懸念している。

## III 中国の東南アジア政策——精力的な地盤固め

### 中国外交の展開

#### ——包括的戦略パートナーシップ、ワクチン外交、「一帯一路」

中国は、米国による東南アジア政策の積極的な展開を横目でみつつ、自らも東南アジアとの関係の地盤固めに余念がない。そこには二重の意味があり、中国にとっても重要な地域である東南アジアをめぐる米国との勢力圏争いにいそしむ一方、QUADやAUKUSを米国による対中封じ込め策とみなし、その封じ込めを打破するために東南アジアの支持固めを行っている。米国と政治制度を異にする中国の東南アジア政策には一貫性があり、ASEANの多国間主義にも参加するが基本的には2国間関係を重視し、経済協力を梃子に各

国との関係強化を図る。

中国の東南アジア重視の姿勢はまず、王毅外交部長による精力的な歴訪にあらわれた。2021年から2022年にかけて、王毅外交部長は3回の東南アジア歴訪を行っている（表4-3参照）。

表4-3: 中国の王毅外交部長による東南アジア歴訪（2021～2022年）

時期	訪問国
2021.1	ミャンマー、インドネシア、ブルネイ、フィリピン
2021.9	ベトナム、カンボジア、シンガポール
2022.7	ミャンマー、インドネシア、フィリピン、タイ、マレーシア

(注) 訪問国は訪問順に記載。  
(出所) 各種報道資料。

2020年は新型コロナウイルスの流行で訪問をセーブせざるを得なかったが、2021年からは訪問外交を活発化させ、3回の歴訪で東南アジア全域をほぼカバーした<sup>45</sup>。特に、2021年9月のベトナムとシンガポールの訪問は、ハリス米副大統領がこれらの国々を訪問した直後に実施されるなど、米国の動きを強く意識したものであった<sup>46</sup>。王毅外交部長はまた、各国を訪問するだけでなく、2021年3月末から4月初旬にかけてシンガポール、マレーシア、インドネシア、フィリピンの外相を集中的に中国に招へいし、それぞれと2国間会談を実施した。訪問と招へいを網羅的かつ集中的に実施することにより、中国が東南アジア各国との関係を包括的に維持強化しようとしたことは想像に難くない。さらに、2022年11月には、習近平国家主席がG20、アジア太平洋経済協力（APEC）の首脳会議出席のためインドネシアとタイを訪問した。

中国の東南アジア外交の集大成が、ASEANとの包括的戦略パートナーシップである。2021年11月にオンラインで行われた中国・ASEAN対話関係樹立30周年記念首脳会議で、両者の関係につき、包括的戦略パートナーシップへの格上げが宣言された<sup>47</sup>。中国はASEANの対外関係で最高レベルに至っ

た最初の国となったことを誇示したが、より重要なことは、米国に先んじて至ったという事実であった。同首脳会議には、習近平国家主席が出席した。通例、ASEAN関連の首脳会議には李克強首相が出席していたが、ここにもASEANとの関係強化に向けた中国の意気込みがあらわれていた。

新型コロナウイルス対策支援も、中国の東南アジア取り込み策の重要な一環であった。世界的な感染拡大が始まった当初、コロナ禍からの立ち直りが早かった中国は、国内のコロナ対応に忙殺される米国を尻目に、対東南アジア支援の布石を次々と打っていった。2020年2月、中国がコロナに関する中国・ASEAN特別外相会議の開催を呼びかけた際、ASEAN加盟10カ国すべての外相がラオスの首都ビエンチャンに集合したことは、中国の対ASEAN動員力を示した<sup>48</sup>。その後も中国は、情報共有や能力構築について話し合うさまざまなレベルの会合を頻繁に開催すると同時に、大規模なマスク外交、そしてワクチン外交を展開した。特にカンボジア、ラオス、ミャンマーといった大陸部諸国に対しては、自らに隣接する地域の影響圏固めを狙う思惑もあり、ワクチンを無償で供与する一方、人民解放軍の医療部隊を派遣するなど、手厚い支援を行った。

さらに、コロナ禍でも、「一带一路」関連投資は東南アジアで活発に行われた。2009年以来、中国はASEANの最大の貿易相手国であるが、2020年からは、ASEANも中国の最大の貿易相手となった。これは、中国にとってもASEANの経済的重要性が高まっていることを意味する。両者の経済関係の拡大と深化を反映し、「一带一路」関連投資も活発化している。コロナ禍によって「一带一路」関連投資の総額が減少するなか、東南アジアは2020年、最大の投資先に躍り出た<sup>49</sup>。また2021年の時点で、「一带一路」関連の非金融投資受入国トップ10のうち、東南アジアが7カ国を占めている。2021年12月、「一带一路」の巨大プロジェクトの1つである、中国・ラオス鉄道のラオス国内部分が開通し、首都ビエンチャンと中国との国境にあるボーテンをわずか3時間で結ぶようになった。現在、コロナ対策とデジタル技術の融合としてスマート病院やデジタルインフラの建設が東南アジア各地で進んでおり、「健康シルクロード」や「デジタル・シルクロード」の旗印のもと、「一

帯一路」は東南アジアにおいて新たな展開をみせるようになっていく<sup>50</sup>。

### 東南アジアは中国中心の地域秩序を受け入れるか

前述のとおり、中国は対 ASEAN 関係、コロナ対策支援、経済協力の面ですべて米国に先んじている。今や、東南アジアにおける中国の影響力は圧倒的である（と認識されている）。また、東南アジアの対中イメージも改善トレンドにある<sup>51</sup>。これは、コロナ対策支援の迅速性に起因すると思われる。ワクチンの効果では見劣りするものの、供給をより迅速に開始した中国が、東南アジアに対する最大のワクチン支援国である、というイメージづくりに成功した<sup>52</sup>。また RCEP 設立に積極的に関わり、CPTPP に加盟申請している中国が「自由貿易の守護者」である、というポジティブなイメージも強まっている<sup>53</sup>。

こうして圧倒的な影響力を誇る中国が、東南アジア政策で時に迷走する米国に代わり、東南アジア、ひいてはインド太平洋を主導することを、東南アジアは受け入れるのであろうか。この点、東南アジアは依然として慎重であり、基本的には米国が主導する地域秩序の維持を望んでいる。南シナ海、そして台湾海峡での動きをみるに、中国は法の支配に基づく地域秩序を浸食し、力による一方的な現状変更を試みている。中国は、米国が唱える価値観に対する新たな選択肢として新安全保障観や「グローバル安全保障イニシアティブ」(GSI) を提唱しているが、中国の実際の行動からは、中国が他国の主権や領土の一体性を尊重すると信じることは難しい。

この意味で、大国間競争における東南アジアの基本姿勢はあくまで中立であり、包括性に依拠した対外関係の追求であり、そして米中対立への選択的適応である。実際東南アジア諸国は、情報通信技術やコロナ対策といった局面で、各国レベルでの選択的適応を試みている。「デジタル・シルクロード」を推進する中国は、華為技術（ファーウェイ）などの中国企業の 5G インフラを東南アジアへ輸出することに積極的である。これに対し東南アジアでは、中国企業と提携する国もあれば、欧米の技術に依拠する国も、そして両者をミックスする国もある。ここには、中国の技術圏・経済圏に完全に包摂されることのないよう、戦略的自律性を追求する東南アジアの姿がある。

新型コロナウイルスのワクチンについても、カンボジアを含めどの国も、中国製のみならず、欧米企業の製造するワクチンを調達した。こうした政策は、医学的見地からのリスクヘッジであると同時に、国民の健康という国家の重要な戦略的利益に関し、中国への過剰な依存を避けようとする東南アジアの行動パターンのあらわれである。

## IV 大国間競争の「スピンオフ」——対立構造の浸透

### 南シナ海問題——ASEANの行動空間の縮小

米中対立が東南アジアにもたらす影響は、地域（諸国）が対米関係と対中関係のバランスに苦慮することにとどまらない。2 大国の対立構造が地域内部に浸透し、東南アジアの安全保障や地域秩序を揺るがしている。いわば大国間競争の「スピンオフ」がこの地域で発生している。

第 1 のスピンオフは、南シナ海である。1990 年代から本格化した東南アジア諸国と中国の領有権争いは、2010 年代以降、米中対立の焦点と化した。中国は海域で島嶼化と軍事化を進め、これに対し米国は「航行の自由」作戦 (FONOPs) や共同演習で対抗している。バイデン政権も FONOPs を定期的に実施しており、2022 年 7 月にはミサイル駆逐艦ベンフォールドがパラセル諸島を航行した<sup>54</sup>。台湾海峡情勢の悪化が隣接する南シナ海に悪影響を及ぼすことも懸念されている。人民解放軍は台湾周辺で演習や訓練を繰り返すと同時に、南シナ海でも活動を活発化させている。FONOPs などと同じく活動を活発化させている米海軍との緊張が高まる恐れがある<sup>55</sup>。

南シナ海が米中対立の舞台となり、東南アジアが問題に関与できる空間は縮小している。1990 年代以来、ASEAN は中国との間で行動規範 (COC) をつくることによって南シナ海問題を適切に管理することを目指してきた。COC の交渉開始から 20 年以上が過ぎたが、ASEAN は中国との間で依然として最初の草案を協議している段階である。COC がいつできるのか、見通しは全く立っていない。南シナ海問題に ASEAN が有効に対処できないことが、米国を中心としたミニラテラルな連携を活発化させているとの議論もある<sup>56</sup>。

## 多国間主義漂流の懸念

第2のスピノフは、ASEANの多国間協力枠組みで起こっている。ASEANの多国間主義は現在、内側と外側の両方向から動揺をきたし、その実効性が損なわれるリスクに直面している。

外的要因は、ロシアのウクライナ侵攻によって生じた日米（欧）と中露の間の確執である。G20やAPECの諸会合において、ロシアに抗議する一部の国が退席するなど、両者間の対立が表面化した。これに対しASEANは、2022年4月、ASEAN議長国カンボジア、G20議長国インドネシア、APEC議長国タイの3カ国の外務省が共同プレスリリースを発表し、包括性を確保し、ロシアを含むすべての加盟国を招へいする意向を表明した<sup>57</sup>。同年8月にカンボジアで行われたASEAN関連会合では参加ボイコットはなく、会議自体は成立した。しかし、例えばEAS外相会議ではウクライナや台湾をめぐる日米と中露が互いに相手を非難するなど、会議の雰囲気は、地域の課題について協力して解決を目指すという趣旨からは程遠いものとなった。

ASEANの多国間主義にとってより深刻な問題は、内部要因としてのミャンマーである。2021年2月に発生したクーデターに端を発する一連のミャンマー危機への対応として、ASEANは戦闘の停止や人道支援、ASEAN議長国特使による仲介を骨子とする「5つのコンセンサス」を打ち出した。しかし、軍事政権は合意内容をなかなか履行しようとしなかったため、業を煮やしたASEANは、首脳会議と外相会議、そして拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）へ軍政代表が参加することを拒否した。これにより、ASEANの一体性と内部の包括性は担保されなくなった。

一方、以前からミャンマーに対し影響力を行使していた中国は、クーデター直後は様子見だったものの、その後軍政支持の姿勢を明確にした。2022年のASEAN議長国カンボジアに対し、5つのコンセンサスを軍政の方針に沿ったかたちで進めるよう働きかけ、また軍政のワナマウンルイン外相を中国に招へいし、その際1億ドルの支援を表明した<sup>58</sup>。ロシアは、軍政による反体制派の弾圧を装備面で支援しており、ロシアから供給された戦闘機が反体制派

の活動地域を無差別に爆撃する作戦に使用されている<sup>59</sup>。軍政も「返礼」として、ロシアのウクライナ侵攻に対する支持を明言し、ロシア産の石油を輸入する意向を表明した<sup>60</sup>。

こうして中露は、ミャンマーの軍政を支える方向にかじを切った。軍政を一方的に支援することは、日米はおろか、ASEANの方針とも食い違う。大国間競争の影響が、ミャンマーをめぐる域外主要国間の意見対立を引き起こしただけではなく、ASEANの一体性を棄損する方向に作用している。ASEANの一体性が損なわれることは、その中心性を揺るがし、ひいては多国間主義が機能不全に陥る可能性がある。

## おわりに

こんにち展開している大国間競争、特に米中対立は、しばしば「新冷戦」と形容される。再び大国間の対立に直面している東南アジアは、冷戦期から一貫した政策として彼らの考える中立の実現を追求し、それによって大国を含む対外関係を管理し、戦略的自律性を確保しようとしてきた。

東南アジアがASEANを通じて中立を追求する姿勢は、AOIPにも反映されている。米中対立に際してASEANは選択的適応を試み、東南アジアの各国レベルでも同様の対応を行っている。

米中それぞれの地域戦略において東南アジアの重要性が高まるにつれ、東南アジア側の選択の余地は広がっていった。米バイデン政権との関係は、紆余曲折を経て一時の落ち着きをみせる一方、中国は対東南アジア関係の地盤固めのため、外交攻勢を強めている。東南アジアは、対米関係と対中関係のバランスに苦慮しているが、政治・経済・安全保障とあらゆる面における中国の圧倒的な影響力を認識しつつも、米国主導の地域秩序の維持を望んでいる。

ポスト冷戦期からこんにちに至るASEANの中立は、ASEANが核となる多国間協力枠組みを通じて域外主要国の関与を促し、地域の安定を図るという包括性の追求であった。しかし、日米と中露の対立、そしてミャンマーと

いう内外の不安定要因により、東南アジアのサバイバル戦略は、岐路に立たされている。ASEANとしての政策決定の方法を含め、今後東南アジアがいかなる柔軟かつ創造的な方法で中立を追求していくか、いまあらためてその能力が問われている。