



# 多元化・多角化する 安全保障協力

——東南アジア諸国のヘッジのバリエーション——

庄司 智孝

## 第6章

日米豪比防衛相会談（共同）

岐路に立つインド太平洋

## 要 約

ASEANは冷戦期に地域安全保障を目的に発足し、域外大国の影響を統御するため中立性を追求した。冷戦後は多国間協力枠組みに域外主要国を取り込み、中心性を確立したが、米中対立の激化で制度的ヘッジの機能は低下し、その結果東南アジア各国は安全保障協力を多元化・多角化した。フィリピンは同盟を基軸、ベトナム・インドネシアは非同盟を基軸とし、カンボジアやマレーシアは米中間の調整を図るなど多様な対応を示す。これらは同盟の有無や地政学的要因、対中関係の経緯に加え、指導者の世界観や国民感情など内政要因にも影響される。

## はじめに

米中対立を軸とする大国間競争が激化し、軍事のみならず貿易、戦略的資源、先端技術など幅広い分野で世界中の国々を巻き込んでいる。東南アジア諸国も、この対立の嵐の渦中にある。当該地域は、米中双方にとって多面的な重要性を帯びており、例えば東南アジア諸国連合（ASEAN）としてひとかたまりに見た場合、ASEANと中国はそれぞれ一方が他方の最大の貿易相手である。両者の経済関係は深く、かつ年々深化している。安全保障面でも、大陸部東南アジアは中国南部に接しており、また南シナ海やマラッカ海峡など中国にとって死活的に重要な海域がここにはある。米国は、最大の対ASEAN投資国であり、この地域に多大なる経済権益を持つ。戦略的にも太平洋とインド洋の結節点にある地域を押さえておくことは、海軍を中心とする米軍の活動に不可欠である。

こうして米中双方にとって重要な地域として、東南アジアは「陣取り合戦」のターゲットと化している。両大国からの取り込み攻勢に直面した各国は、米中いずれかの二者択一を巧みに避けつつ、それぞれと協力的な関係、特に中国とは経済協力、米国とは安全保障協力を追求してきた。

しかし、こうした関係の個別化と選択的な協力は次第に難しくなってきた。米中対立が構造化する中、それぞれが東南アジア諸国の自陣営への取り込みを強化しており、協力の分離を許さなくなっている。また大国間競争が激しくなるにつれ、ASEANが二者択一を避けるべく構築した、多国間主義を中心とする地域安全保障システムは機能不全に陥るようになった。

そして、第二次ドナルド・トランプ（Donald Trump）政権の発足である。多国間主義を軽視し、小国を含めあらゆる国に二国間のデールを強要する米国の登場によって、東南アジア諸国を取り巻く戦略環境は不透明さを増し、彼らの戦略計算は一層複雑なものになった。大国間競争における価値観や体制選択の色は薄まり、パワーバランスの変化の不確実性と流動性が高まっている。自由主義と法の支配に基づく国際秩序を担ってきた米国は、トランプ政権の下で自由貿易体制を否定するような関税政策を発動し、逆に中国が世界貿易機関（WTO）体制の維持を訴えるなど、イデオロギーや政治的価値観の境界は溶解している。こうした混沌の中、東南アジアの国々は国家と

しての生存と繁栄をかけ、どのように動いているのか。本章は、安全保障協力の多元化と多角化に焦点を当て、大国間競争下での東南アジア諸国の生き残り策を考察するものである。

大国間競争における東南アジア諸国の行動を説明する有用な概念は、ヘッジ (hedging) である。ヘッジとは、不確実性やリスクが高い状況下で、ある国が相互に相殺する効果を生み出すことを意図した複数の政策オプションを同時に追求することで、そうした不確実性やリスクを減殺しようとする行動である<sup>1)</sup>。ヘッジの概念を東南アジアの事例に適用した研究の多くは、対米、対中をはじめとする対外関係の多角化に焦点を当て、この地域の国々が外交面でバランスを追求するありさまに着目してきた<sup>2)</sup>。本章では、こうした先行研究の蓄積によって精緻化された知見に適宜依拠しつつも、対外パートナーに加え、協力形態の多様性にも着目する。そして東南アジア諸国の安全保障協力の多元化・多角化をヘッジのバリエーションとしてとらえ、各国の多様性を総合的に理解することを目指す。

本章第1節では、大国間競争における東南アジア諸国の行動様式を歴史的にたどり、冷戦期のASEANの設立からポスト冷戦期の多国間主義までの経緯をつまびらかにする。第2節では、米中対立の激化と構造化によって、ASEANの安全保障システムが次第に機能不全に陥るさまを描出する。そして第3節では、大国間競争への対応として東南アジア諸国がとるヘッジの態様を、3つのバリエーションに分けて考察する。

1) Cheng-Chwee Kuik, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia* 30, no. 2 (August 2008): 163.

2) 例えば Cheng-Chwee Kuik, “How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States’ Alignment Behavior towards China,” *Journal of Contemporary China* 25, no. 100 (2016): 500–514; Jürgen Haacke, “The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: A Critique and a Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework,” *International Relations of the Asia-Pacific* 19, no. 3 (2019): 375–417 など。

## 1. 安全保障維持装置としてのASEAN——中立性から中心性へ<sup>3)</sup>

### (1) 中立性の追求——冷戦期

1967年8月、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの5カ国外相がバンコクに集い、ASEANの設立を宣言した。5カ国が地域協力を目指した理由は、独立後それぞれが国家建設に専念するために地域の安定を必要としたことにあった。

1960年代前半、海洋部東南アジアの新興国家は、互いに対立の火種を抱えていた。その中心にいたのはマレーシアであり、インドネシアは同国との「対決」政策をとり、フィリピンはボルネオ島サバの領有権を主張した。また当時マレーシアに属していたシンガポールは、マレー人中心の国家を目指すクアラルンプールと対立していた。

1965年、これらの懸案が一掃される歴史の偶然が生じた。インドネシアで9.30事件を契機としてスカルノ (Sukarno) からスハルト (Suharto) へ権力が移り、フィリピンでは大統領選によって政権交代が起こり、シンガポールはマレーシアから分離した。彼らは国家間対立を克服し、おのおのが国家建設と経済発展に集中するための安定した環境を欲するようになった。そこにタイの熱心な仲介外交が加わり、5カ国は新たな地域協力機構の設立で合意に至ったわけである。このように、ASEAN設立の動機は域内安全保障にあった。

しかし当時、東南アジアで地域レベルの協力のみによって域内安全保障を実現することは難しかった。この地域の安全保障は域外・域内・国内の3層構造になっており、3つのレイヤー間には相互作用が働いていた。域外では、ベトナムの地で東西冷戦の「熱戦」が展開中であった。フィリピンとタイには米軍基地が置かれ、両国は米軍のベトナムでの戦闘を支援し、ベトナム戦争の戦火はASEANの外縁にまで迫っていた。また、各国政府は国内に共産ゲリラの脅威を抱えており、特にアジア各地における革命への支援を標榜する毛沢東主席の中国に強い警戒感を抱いていた。

こうした理由により、ASEANの安全保障には、域外大国からの影響をコン

3) 本章は、庄司智孝「ASEANの安全保障——中立性から中心性へ」(『安全保障戦略研究』第3巻第2号、2023年3月、105–121頁)を大幅に加筆修正したものである。

トロールし、地域の自律性を確保する必要があった。域外からの影響を統御する方策として、非同盟の思想は、東南アジア、特にインドネシアに大きな影響を与えた。同国は国家強靱性（national resilience）の概念を提唱したが、それは各国がそれぞれ政治体制を確立し、経済発展を推進し、社会の安定を図って反体制派を弱体化させることが国家安全保障につながる、という考えであった。そして各国が国家強靱性を高めることが地域強靱性（regional resilience）を実現し、域外大国からの干渉を排除することができるという論理で、国内・域内・域外という3つのレベルの安全保障を結びつけた<sup>4</sup>。地域大国インドネシアの考えは他国にも影響を与え、ASEANとして域外の影響力をいかに低減するか、という問題意識が共有された。

ただ、各国はインドネシアに基本的には同意しつつも、実際問題として旧宗主国をはじめとする域外大国との安全保障協力は、依然として各国の国家安全保障に不可欠であった。フィリピンやタイは米国との同盟を維持し、マレーシアやシンガポールは英国との協力の継続を望んだ<sup>5</sup>。

そのためASEANにとって、域内安全保障の達成手段は軍事協力ではなく、あくまで政治協力であり、その形態は軍事同盟ではなく「政治的集団防衛」（collective political defense）であった。そもそもインドネシアは非同盟主義を標榜しており、また加盟各国は厳しい国家間対立を経た直後であり、それぞれが軍事力を拠出して第三国に対抗するほどの相互の信頼を持ち合わせておらず、かつ実際問題として各国の軍事力は貧弱であった<sup>6</sup>。軍事力に依拠する安全保障はあくまで加盟各国と域外国の同盟や協力を通じて実現されるものであり、その意味でASEANと域内外を通じて浸透する軍事協力は相互に補完関係にあった。

また域外からの共産主義の脅威についても、集団防衛を軸にした軍事協力を前面に押し出すことは社会主義陣営に対して過度に挑発的であった。ゆるやかな政治協力によって域内安全保障を追求する姿勢は、域外をむやみに挑発せず、警戒心を引き起こさないことが自らの安全保障につながる、という

論理に基づいており、それは「安全保障のジレンマ」の回避策でもあった<sup>7</sup>。こうして、ASEANの安全保障協力は非軍事化された。

ASEAN発足後、彼らの対外環境は一層厳しさを増した。まず、ASEAN諸国の安全保障を二国間レベルの協力で担保していた米英は、相次いで軍事プレゼンス削減の意向を示した。1968年1月、英国はマレーシアとシンガポールからの基地撤去を含む、スエズ東岸からの撤退の加速を宣言した。また米国は、1969年7月にいわゆるニクソン・ドクトリンを発表し、ベトナムからの撤退を含む東南アジアにおける軍事プレゼンスの縮小を表明した。中ソは、米英の撤退により生じた力の空白を埋めるべく、東南アジアを含む東アジアへの影響力拡大の姿勢を示唆した<sup>8</sup>。

域外の変動は、ASEANに安全保障政策の再検討を促した。そこでイニシアチブをとったのはマレーシアであり、同国は、地域的自律性の観点から東南アジア独自の中立の在り方を提唱した。マレーシアが提示した東南アジア中立化案は、域内と域外の二層建てとなっており、域内に関しては、主権と領土の一体性の尊重、内政不干渉、域外大国の影響力の除去、重要な安全保障問題に関する集合的な意思表示、といった項目について地域諸国間で合意することであった。また域外大国に対しては、東南アジアを中立的な地域とすることに同意し、それを保障する監督的措置を講じることを求めた<sup>9</sup>。

マレーシア案は当初、各国の異論に直面した。米国の同盟国であるタイとフィリピンは消極姿勢を示し、隣国と複雑な関係にあるシンガポールは米国をはじめとする域外大国の関与は必須と考えた。一方インドネシアは域外大国の関与を嫌い、彼らによって東南アジアの中立が保障されることに反対した。しかし、ニクソン訪中に象徴される米中接近、そして国連安保理常任理事国の台湾から中国への交代が、ASEANとしての対応、特に対中政策の再考を迫り、ASEAN内での議論を加速化させることとなった<sup>10</sup>。

1971年11月、ASEAN各国の外相が一堂に会した特別会合がクアラルンプールで開催され、そこで「東南アジア平和・自由・中立地帯」（ZOPFAN）宣

4) Michael Leifer, *ASEAN and the Security of South-East Asia* (Routledge, 1989), 4–5.

5) Shaun Narine, *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia* (Lynne Rienner, 2002), 14–15.

6) *Ibid.*, 15.

7) 黒柳米司『ASEAN35年の軌跡——“ASEAN Way”の効用と限界』（有信堂、2003年）40–41頁。

8) Heiner Hänggi, *ASEAN and the ZOPFAN Concept*, Pacific Strategic Papers (Institute of Southeast Asian Studies, 1991), 12.

9) *Ibid.*, 14–15.

10) *Ibid.*, 15–16.

言が発表された。ZOPFAN宣言は「インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイは、域外主要国によるいかなる形式・方法の干渉からも自由な『平和・自由・中立地帯』としての東南アジアの承認と尊重を確保するため、まずは必要な努力を払うことを決意している」「東南アジア諸国は彼らの強さ、団結とより緊密な関係に資する協力の分野を拡大するため、協調して努力すべきである」というきわめて簡潔な2項目からなった<sup>11</sup>。

ZOPFANを実効的なものとするため、ASEANはその適用範囲を地理的に拡大しようとした。ZOPFAN宣言が出されたとき、東南アジアを中立地帯とすることに域外大国の同意が得られる見込みはなかったため、ASEANは当初の狙いを北ベトナム、後の統一ベトナム（ベトナム社会主義共和国）に定め、ZOPFANの理念について同国の同意を得ることを目指した<sup>12</sup>。

しかし、1978年12月のベトナムのカンボジア侵攻とその後の駐留により、ASEANとベトナムの間で協調と共存を追求する雰囲気は雲散霧消し、両者は1980年代を通じて厳しい対立関係に陥った。ASEANとベトナム「陣営」（ラオスとヘン・サムリン（Heng Samrin）政権のカンボジア）との対立構造が固定化する「セキュリティコンプレックス」が東南アジアに形成され、ASEANの安全保障は隘路にはまった<sup>13</sup>。

ASEANは国連を通じて外交圧力をかけたが、ベトナムは撤兵に応じなかった。事態が膠着するにつれてASEAN内でも温度差が生じ、インドネシアとマレーシアはベトナムに対して融和的になった一方、タイとシンガポールは強硬な態度を貫いた<sup>14</sup>。最終的にベトナムに撤兵を決断させたのは、中国とソ連の圧力であった。ベトナムが1989年9月に撤兵を完了させた後、和平協議は国連安保理主導で進められ、1991年10月にパリ和平協定が締結された。こうしてカンボジア問題は、ASEANの集団的外交力や政治的手段による安全保障の限界を浮き彫りにしたが、冷戦期を通じた中立性の追求は、ポスト冷戦期に中心性を生み出す契機となったのである。

11) ASEAN, "1971 Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration," November 27, 1971.

12) Jürgen Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects* (Routledge, 2003), 62.

13) Barry Buzan, "The Southeast Asian Security Complex," *Contemporary Southeast Asia* 10, no. 1 (June 1988): 4.

14) Mely Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way* (Institute of Southeast Asian Studies, 2005), 89–90.

## (2) 中心性の発明——ポスト冷戦期

冷戦の終結は、ASEANの拡大と「ASEAN=東南アジア」化を実現したが、域内のみならず、ASEANを取り巻く戦略環境を一変させた。最大の変動要因は、ソ連の消滅と、それに伴う米国の軍事プレゼンスの低下である。冷戦期、ASEANの安全保障を自らの軍事力で担保した米国は、フィリピン国内での基地問題の深刻化もあり、1990年代前半に同国から駐留米軍を引き揚げた。米軍の撤退によって地域には力の空白が生じ、その空白を埋めるべく、中国（や日本）が伸長することをASEANは懸念した。実際、中国はこの時期南シナ海への進出を本格化させており、ASEANの懸念は現実化しつつあった<sup>15</sup>。

ASEANは、戦略環境の流動化、特に域外大国間のパワーバランスの変化がもたらす不確実性に対応する必要性に迫られた。彼らはアジア太平洋地域に新たな地域秩序を構築し、ASEANの安全保障を確かなものとするため主体性を発揮した。ASEANが用いた方法は、多国間主義であった。1994年7月、既存のASEAN拡大外相会議（PMC）の発展形として、ASEAN地域フォーラム（ARF）が設立された。ARFは、ASEANを中心として日米中といった域外主要国が加わり、対話と協力を通じて地域の安全保障環境を向上させることを目指すものであった。

ARFはアジア太平洋初の多国間安全保障協力枠組みであり、協調的安全保障のメカニズムであった。この枠組みは、信頼醸成を目的として非伝統的課題での協力を焦点を当て、また堅固な組織化と制度化を回避し、それによってさまざまな、かつ時に相反する戦略的利益と安全保障観を持つ地域の国々が広く参加できるよう設計された。ARFは、あくまで米国を中心とする二国間同盟システムを補完するものであり、大国同士によるむき出しの勢力均衡の争いが、地域の安全保障環境にもたらすマイナスの影響を緩和する効果を期待された<sup>16</sup>。

2000年代になると、さらに新たな多国間協力枠組みが次々と設立された。まず、東アジア首脳会議（EAS）である。EASは、アジア太平洋地域各国の首脳が、当該地域の諸課題について協議する場として発足し、第1回会合は

15) Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture*, 71–72.

16) Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (Routledge, 2014), 167–168.

2005年12月にクアラルンプールで開催された。設立当初の参加国は、ASEAN10カ国に日中韓印豪、そしてニュージーランドを加えた16カ国であったが、2011年には米露も正式メンバーとなった。EASは、安全保障協力の面では、当時問題となっていた鳥インフルエンザなど感染症対策やエネルギー安全保障といった、主として非伝統的な課題を扱った<sup>17)</sup>。

次に、2006年5月に発足したASEAN国防相会議（ADMM）である。ADMMの目的は、ASEAN各国の国防相が地域安全保障の諸課題について話し合い、認識の共有と信頼醸成を図ることにあつた。また、同会議は柔軟で開かれた枠組みであり、ASEANの対話国や友好国の積極的な関与が当初から期待されていた<sup>18)</sup>。先述のとおり、ASEANが発足した当初は、加盟各国間の信頼の欠如から、軍同士の協力は想定されていなかった。設立から40年がたち、ようやく国防当局間の本格的な協力が開始されたことは、ASEAN加盟国間の信頼醸成の深まりを示すものであつた。

さらに、ADMMの開放性を踏まえ、2010年10月には拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）が始まった。「プラス」はASEANの正式な対話国に限定され、日米中韓印露豪とニュージーランドの8カ国が参加した。ADMMプラスの特徴の一つは、実際的な安全保障協力の追求である。第1回会合において参加各国は、人道支援・災害救援（HA/DR）、海洋安全保障、平和維持活動（PKO）、テロ対策、防衛医学の5つの非伝統的分野での協力を実施するため、専門家会合（EWG）を設立することで合意した。各EWGでは、ASEAN加盟国と対話国が共同議長を務めることとなった。以後、EWGは地雷処理とサイバーセキュリティを加えた計7つとなり、共同演習の実施や共通の標準作業手順（SOP）の作成を行っている<sup>19)</sup>。

こうしてASEANを中心とする多国間の枠組みが重層的に整備される中で、ASEAN中心性の概念がかたちづくられていった。2007年からASEANの公式文書に登場するようになった中心性とは、ASEANがそれぞれの多国間枠組みで中心的役割を果たし、かつASEANの規範に基づき枠組みを発展させる推

進力となることを意味する。ASEANの中心的役割を担保する具体的な制度や慣習として、多国間枠組みの各種会合で開催国と議長をASEAN議長国が務め、会議の議題と議論をコントロールする<sup>20)</sup>。

ASEAN中心性は、議長国の制度によってのみ成り立っているのではなく、域外主要国がASEANを尊重し、ASEAN中心の枠組みに積極的に関与する必要がある。ASEANは、域外大国がインド太平洋の地域秩序形成に単独でイニシアチブをとることが難しい状況において、自らがいわば「接着剤」の役割を果たすことにより、地域秩序が形成されることを目指したのである<sup>21)</sup>。ASEAN中心性に基づく多国間枠組みの運用が定着していくにつれ、中心性の概念自体がASEAN域内外で規範として受け入れられていった。

冷戦期、ASEANは域外大国の影響力をなるべく排除しようとした。ポスト冷戦期、その姿勢は、彼らの関与を最大限引き出すものに変わつた。その意味で、中心性の発明は、ZOPFANでASEANが求めた域外大国の承認が、時代を経て、かつ大きく変化した戦略環境の中ではじめて実現したことを意味する。ASEANの中立性は、多国間主義を通じて新たな実現の方法を獲得したといえる。冷戦からポスト冷戦に時代が変わっても、域外大国を中心とする対外関係の適切な管理に基づく地域的な自律性の追求、さらにそれを実現する手段としての政治協力というASEANの安全保障の基本形は変わらなかったのである。

## 2. 大国間競争下での多元化の推進要因

### (1) 東南アジア諸国のヘッジ戦略——ヘッジの2つのレベル

2010年代後半から、大国間競争は本格化し、構造化する。そのきっかけの一つが、第一次トランプ政権のインド太平洋戦略であり、中国に対して仕掛けた貿易戦争であった。2019年6月、米国防省は「インド太平洋戦略報告」を発表した。報告では「自由で開かれたインド太平洋」を掲げ、中国を現状

17) 庄司智孝「ASEAN 政治安全保障共同体——多国間協力枠組みの発展と課題」『安全保障戦略研究』第2巻第2号（2022年3月）129頁。

18) 同論文130頁。

19) 同論文130–133頁。

20) 庄司智孝「ASEANの『中心性』——域内・域外関係の視点から」『防衛研究所紀要』第17巻第1号（2014年10月）107–109頁。

21) 大庭三枝「ASEAN 外交と ASEAN 諸国外交のあいだ——『中心性』『一体性』と南シナ海問題」大庭三枝編著『東アジアのかたち——秩序形成と統合をめぐる日米中 ASEAN の交差』（千倉書房、2016年）28–29頁。

変更勢力と明確に規定した<sup>22</sup>。

大国間競争の焦点の一つが、南シナ海である。2010年前後に中国の海洋進出が活発化し、南シナ海をめぐる領有権問題が再燃して以後、米国はこの問題に戦略的観点から大いに関心を寄せ、米国の利益の存する海域として政治的関与を続けてきた。中国による海洋地形の埋め立てと軍事化を契機として両国間の軍事的緊張は高まり、トランプ政権は同海域での航行の自由作戦を本格化させた<sup>23</sup>。

大国間競争の激化と東南アジアがその舞台の一つと化した状況に直面し、東南アジア諸国は多国間・二国間の両面でヘッジ戦略を追求した。大国間競争へのASEANの基本的な対応方針は、2019年6月の「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。AOIPでASEANは「対立ではなく対話と協力のインド太平洋地域」を目指して「利益が競合する戦略環境の中で、誠実な仲介者であり続ける」ことを宣言し、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。さらに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の多国間協力枠組み、特にEASを挙げる。南シナ海問題についても、海洋協力一般として、航行の自由を掲げつつも協力の側面を強調した<sup>24</sup>。

ASEANがAOIPで示した方針は、米中どちらか一方に寄ることなく、それぞれの政策に関し、ASEANの価値観や利益に合致する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しようとする「選択的適応」であった<sup>25</sup>。換言すれば、それはASEANとしての制度的ヘッジ(institutional hedging)であった。制度的ヘッジは、複数国の集合的行為として多国間枠組みを用い、広範で共通のリスクを軽減し、相殺することを目的としている。そのためこうした枠組みは、公平性と包摂性を前提とする<sup>26</sup>。ASEANは域外主要国を包括的にEAS、ADMMプラスをはじめとする多国間枠組みに組み込み、

22) U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, 3–4, 7.

23) 庄司智孝『南シナ海の領有権問題』再訪——米中対立の中の東南アジア『安全保障戦略研究』第4巻第2号(2024年3月)98頁。

24) ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” 1–5.

25) 庄司智孝「ASEANと米中対立——揺らぐ地域秩序」五十嵐隆幸、大澤傑編著『米中対立と国際秩序の行方——交叉する世界と地域』(東信堂、2024年)45頁。

26) Cheng-Chwee Kuik, “Hedging via Institutions: ASEAN-led Multilateralism in the Age of the Indo-Pacific,” *Asian Journal of Peacebuilding* 10, no. 2 (2022): 363–364.

これらの枠組みを通じて域外主要国との、そして域外主要国間のパワーバランスを管理しようとした。

一方、各国レベルでのヘッジの態様はさまざまである。中国はほとんどのASEAN諸国にとって最大の貿易相手国であり、その経済的重要性によって彼らには等しく対中関係を安定化させようとする動機が生じている。一方、南シナ海で中国が示す強硬姿勢は、東南アジアの地域安全保障全体に重大な懸念を生んでいる<sup>27</sup>。しかし、ASEANのすべての国が南シナ海に死活的な利益を見出しているわけではなく、彼らの間には温度差がある。また対米関係に関しても、フィリピンのような緊密な同盟国がある一方、ラオスやミャンマーのように歴史的に米国との関係が薄い、ないしは対米関係に緊張や対立をはらむ国もある。こうした点から、ASEANの中で各国レベルのヘッジの態様にはばらつきがある。かつ特定の国のヘッジ行動も、国内外の情勢の変化に伴い可変的である。

## (2) 「信用できない」中国——東南アジアに及ぼすプラスとマイナスの作用

ASEANは制度的ヘッジによって大国間競争をしのごうとしたが、大国側はそのようなASEAN側の都合を逐一斟酌することはない。中国は、東南アジア地域で影響力を拡大し、ここに自らの地歩を固めるべく、経済協力をてことした二国間・多国間のアプローチを強力に推進した。

ASEANと中国の経済協力関係の礎は、2000年代初めに締結された自由貿易協定である。2002年、両者は関税引き下げ等の具体的な措置を含む「包括的経済協力枠組み協定」を締結したが、協定の効果は絶大であった。両者の貿易は飛躍的に拡大し、2000年から2008年にかけての貿易額の伸び率は年平均で30%近くに及び、その間それは6倍に拡大した。2009年以降、中国はASEANの最大の貿易相手国となっている<sup>28</sup>。

こうして2000年代にASEANと中国の経済的な結びつきは急速に強まり、2010年代になると、この動きはさらに加速していく。その中心には、中国が推進する一帯一路構想があった。一帯一路の重点は、東南アジア各国へのインフラ整備支援であり、その狙いは、エネルギーと資源の安定供給といった

27) Kuik, “How Do Weaker States Hedge?” 511.

28) 庄司「ASEANと米中対立」36–37頁。

経済的理由に加え、経済協力を通じて被支援国への政治的影響力を強め、結果、東南アジア全体を「中国びいき」とすることにあった。インフラ整備資金を渴望していたASEAN側も中国からの働きかけに積極的に応じ、2019年11月、ASEANと中国は「ASEAN連結性に関するマスタープラン（MPAC）2025と一帯一路構想（BRI）のシナジーに関する共同声明」を発表し、ASEANとしても一帯一路の推進にお墨付きを与えた<sup>29</sup>。

一帯一路は基本的に、中国と各国の二国間プロジェクトの集合体である。東南アジア諸国は、中国と各種のインフラ開発プロジェクトを次々と計画し、実行に移し、完成させてきた。こうした大規模開発プロジェクトは、経済的な効果のみならず、政治的な意味を併せ持つ。経済成長につながる大規模開発は、東南アジア各国の権威主義的な為政者たちにとって、自らの政治的正統性を高める効果があるとみなされている<sup>30</sup>。その点、中国の投資は東南アジア内でばらつきがあり、主として為政者の意向によって、特にカンボジア、ラオス、ミャンマー、マレーシアで多くのプロジェクトが進行している。これらの国々は、一帯一路を通じて中国と特に緊密な関係を形成している。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大を機に、ASEANと中国の経済的な結びつきは一層強まる結果となった。ASEANはコロナによる経済的ダメージから回復するために中国からの支援を必要とし、中国は欧米の「封じ込め」を打破するため、ASEANという味方を欲した。2009年以来、中国はASEANの最大の貿易相手国であったが、2020年には、欧州連合（EU）に代わりASEANも中国の最大の貿易相手となった。中国は長年ASEANにとって重要な経済協力相手であったが、近年では中国にとってもASEANの経済的重要性が高まっているのである<sup>31</sup>。

経済協力がASEANの対中関係にとってプラス要因であるのに対し、マイナス要因は南シナ海問題である。南シナ海の領有権をめぐるASEAN諸国と中国の争いの発端は冷戦期にさかのぼるが、2000年代にはいったん鎮静化していた。しかし、2010年前後を境に中国の海洋進出は再び活発化し、ASEANの係争国への態度もより強硬かつ挑発的なものとなった。今日、米中対立を背景とし

29) 同論文 37頁。

30) 同論文 38頁。

31) 同論文 39頁。

て問題は拡大し、複雑化している。

南シナ海問題、というよりは同問題をめぐる中国への対処に際し、ASEANは一貫して行動規範（COC）を追求してきた。中国との間でCOCを締結し、紛争のエスカレーションを防止し、事案が発生した際にはそれを適切に管理することを目指してきた。しかし、中国は自らを法的に拘束するルールができることを嫌がって協議を先延ばしにし、またASEANの中でも規範の地理的な適用範囲をめぐる意見がまとまらず、協議は滞りがちであった<sup>32</sup>。

その間中国は、主として経済的な影響力を通じて二国間での働きかけを強化し、ASEANが一体となって中国に「刃向かう」ことがないよう手を打ってきた。例えば、2012年にカンボジアがASEAN議長国を務めた際、中国は同国への経済支援を強化し、南シナ海問題でASEANが中国に批判的な立場をとることがないよう働きかけた。この方策は功を奏し、同年7月のASEAN外相会議は同問題をめぐって紛糾し、ASEANは史上初めて共同声明のとりまとめに失敗する結果となった<sup>33</sup>。議長国がラオスやミャンマー、マレーシアであった際にも、ASEANの態度は融和的なものとなった。中国はまた、例えば南シナ海問題を国際化しないことでASEANと合意、といった実際には存在しない合意をあるものとして主張し、ASEANを攪乱した<sup>34</sup>。

東南アジアにおいて、中国は経済で影響力を強める一方、安全保障では彼らの要求に正面から向き合うことなく、政治的な駆け引きで自らに利する状況をつくり出そうとしてきた。こうした中国のふるまいは、東南アジアに複雑な中国イメージを生み出した。シンガポールの東南アジア研究所が2025年に発表した世論調査の結果によると、「東南アジアにおいて最も経済的影響力のあるアクターは」という問いに対し、中国との回答が56%に上り（米国は15%）、政治的・戦略的影響力については中国が38%という結果となった（米国は31%）<sup>35</sup>。東南アジア諸国は現在、政治・経済・安全保障のあらゆる面にわたって、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。

32) 庄司智孝『南シナ海問題の構図——中越紛争から多国間対立へ』（名古屋大学出版会、2022年）235頁。

33) 同書 173頁。

34) Donald K. Emmerson, “The Deer and the Dragon: Asymmetry Versus Autonomy,” in *The Deer and the Dragon: Southeast Asia and China in the 21st Century*, ed. Donald K. Emmerson (Stanford University Press, 2020), 15.

35) ISEAS Yusof Ishak Institute, “The State of Southeast Asia 2025: Survey Report,” April 3, 2025, 32–35.

一方、地域における中国の台頭に対する懸念も根強い。中国の経済的影響力の拡大を懸念しているとの回答は62%に上り、政治・戦略面では69%が懸念を表明した。「中国を信頼するか」という問いでは、「信頼する」が37%なのに対し、「信頼しない」が41%となっている<sup>36</sup>。中国と緊密な関係にある東南アジアであるが、彼らは中国を信用しきれないでいる。

### (3) 「あてにならない」米国——東南アジアで失いつつあるプレゼンス

台頭する中国に対してヘッジするため、ASEANは米国との関係強化を重視してきた。先述の世論調査のとおり、ASEANは自らに対する中国の圧倒的な影響力を認めてはいるが、必ずしも中国が支配的な地域秩序を望んでいるのではない。特に安全保障面では、南シナ海を中心に中国の拡大する軍事プレゼンスに対し、米国の関与を唯一有効なカウンターバランスとみなしている。

しかし、米国は「あてにならない」(unreliable)<sup>37</sup>。米国の対ASEAN政策は、政権ごとに政策課題の優先順位やアプローチが大きく変化するため、当該政権がそもそも東南アジア地域との関係をどの程度重視するかといった基本姿勢を含め、ASEANはその振れ幅に翻弄されてきた。中国が経済協力をベースに一貫してASEANとの関係を強化し、地域への影響力を高めてきたのとは対照的である<sup>38</sup>。

第一次トランプ政権が実施したASEANに関連する政策の多くは、ASEAN各国が「米国にこうあってほしい」という姿とは真逆のものであった。トランプ大統領は就任直後に環太平洋パートナーシップ (TPP) から脱退し、多国間経済連携に関与する意思を持たないことが明確になった。また大統領はASEANの多国間主義に関心を示さず、実際EASに一度も出席することはなかった。そして、中国との対決姿勢を強めた。台頭する中国を牽制する米国の存在はASEANにとって頼もしいとはいえたが、貿易戦争に代表される過度な対立は、ASEANの立ち位置を不安定なものとし、彼らは米か中かの二者択一を迫られるのではと不安を高めた<sup>39</sup>。

36) Ibid., 58.

37) Amitav Acharya, *ASEAN and Regional Order: Revisiting Security Community in Southeast Asia* (Routledge, 2021), 80.

38) 庄司「ASEANと米中対立」41頁。

39) 同論文42-43頁。

2021年1月のジョー・バイデン (Joe Biden) 政権発足時、ASEANはバラク・オバマ (Barack Obama) 政権の米国との「蜜月関係」を連想し、バイデン大統領の政策に期待感を膨らませた。オバマ政権はASEANの多国間主義を重視し、TPPでは多国間経済連携にイニシアチブをとったため、当時副大統領だったバイデンに対しても同様の期待を寄せたのである。

バイデン政権は当初、ASEANの期待に応えた。2022年2月に発表された「米国のインド太平洋戦略」は、ASEANの多国間主義と中心性を支持し、米ASEAN協力の強化を明記した。また同年5月には、米ASEAN特別首脳会議がワシントンで開催され、ASEAN各国首脳を米国に招いた対面での開催は、2016年2月にオバマ大統領が主催して以来2回目となった。会議で両者は海洋安全保障のほか、コロナ対応、経済協力と連結性、人的交流、科学技術、気候変動などの分野での協力を合意したが、安全保障に偏らない包括的な協力も、ASEANが歓迎するところであった<sup>40</sup>。

だが、バイデン政権の政策は次第にASEANの期待と乖離するようになる。政権後期になると、バイデン政権は中国に対する牽制を念頭に、ASEANの多国間主義ではなく、東南アジア各国との二国間関係の強化を重視する姿勢を鮮明にしていった。その最も象徴的な例が、2023年9月にバイデン大統領はG20出席のためインドを訪問した帰り、EASが開かれるインドネシアではなく、ベトナムを訪問したことである。その際米国とベトナムは、両国の関係を包括的な戦略的パートナーシップに格上げした<sup>41</sup>。米中対立の構造化を背景に、米国は共和・民主いずれの政権となっても対中政策を大きく変えることははやなかった。安全保障と経済で中国を強く牽制する政策を重視し、そうした姿勢は東南アジアにおいて、対中牽制の面から重要な国との二国間協力の強化としてあらわれたのである。

そして、2025年1月に第二次トランプ政権が発足した。東南アジアの国々、というよりは世界の国々が恐れたとおり、同政権は「アメリカ・ファースト」の諸政策を強力に推し進め、4月には東南アジア諸国を含め各国に高率の関税を課す政策を発表した。安全保障面では米国の負担を軽減し、同盟国やパー

40) 同論文43頁。

41) The White House, "Fact Sheet: President Joseph R. Biden and General Secretary Nguyen Phu Trong Announce the U.S.-Vietnam Comprehensive Strategic Partnership," September 10, 2023.

トナー国に対して負担増を求めた。2025年の第22回IISSアジア安全保障会議（シャングリラ会合）でピート・ヘグセス（Peter Hegseth）国防長官は、中国からの安全保障上の脅威に直面しつつも、多くの国々は中国との経済協力と米国との安全保障協力の双方を追求するという考えにとらわれていると喝破し、そのような都合のよい立場をとり続けることは難しいと東南アジア諸国に警鐘を鳴らした<sup>42</sup>。

#### （4）ASEANの多国間主義の機能不全

ASEANの多国間主義は、米中対立の激化によって揺さぶられ、機能不全の危機に直面している。多国間枠組みにおいて協力の雰囲気は雲散霧消し、米中間の確執が目立つようになった。そこにロシアのウクライナ侵攻が加わり、域外主要国は日米（欧）と中ロに分断された。2022年8月にカンボジアで行われたEAS外相会議では、ウクライナや台湾をめぐる一方が他方を非難する応酬が続いた<sup>43</sup>。ASEANは包摂性を死守すべくロシアを含むすべての域外メンバーを招き続けているが、会議の場で協力を推進するような議論を行うことは、ますます難しくなっている。

南シナ海問題においても、ASEANの可動域は狭まっている。COCの協議は、コロナ禍をきっかけとして一気に停滞感を強め、オンラインでの協議はほかどらず、その後再開された対面での協議も、はかばかしい進展をみせていない。ASEANと中国は交渉用単一草案に合意し、草案の読み合わせは、これまでに3回行われた<sup>44</sup>。しかし、あと何回読み合わせを続けるのか、読み合わせを終えた先には実効性ある行動規範があるのか、見通しは立っていない。

### 3. 多元化・多角化の3パターン——同盟の基軸、非同盟の基軸、増減するオプション

先述のとおり、中国の台頭と米中対立の先鋭化への対応として、東南アジ

42) Pete Hegseth, “United States’ New Ambitions for Indo-Pacific Security,” First Plenary Session, 22nd Asia Security Summit, the Shangri-La Dialogue, May 31, 2025.

43) Kyodo News, August 6, 2022.

44) ASEAN, “Press Statement by the Chair of the ASEAN Foreign Ministers’ Retreat,” January 19, 2025, 2.

ア諸国はASEANによる制度的（多国間）ヘッジと各国（二国間）レベルのヘッジで対応してきた。しかし、ASEANの制度的ヘッジは次第に機能不全に陥っている。ASEANが地域安全保障に有効な手立を見出せない以上、各国はもう一方の手段に頼るほかない。そのため彼らは各国レベルのヘッジを強化する必要に迫られており、結果として安全保障協力は多元化・多角化している。そして、各国の置かれた状況に応じて、そのパターンは多様である。ここでは、同盟を基軸とする多元化・多角化、非同盟を基軸とするもの、米中との間合いを調整するもの、を検討する。

#### （1）フィリピン——同盟を基軸とする多元化・多角化

フィリピンは、米国との同盟に基づく安全保障協力の多元化とネットワーク化を進めている。多元化を進める動機はまずもって、南シナ海での中国との対立激化である。2010年ごろを境に南シナ海における中国の強硬姿勢が顕著になって以来、フィリピンと中国の緊張は続いているが、近年ではパラワン島西方のセカンド・トーマス礁をめぐる争いが激しくなっている。フィリピンは同礁を管理下に置き、そこで海軍と沿岸警備隊による定期的な補給活動を行っているが、中国海警による補給活動の妨害はエスカレートしている。2023年2月、礁付近にいたフィリピン沿岸警備隊の公船に対し、中国海警の船が軍事用レーザーを照射する事案が発生した<sup>45</sup>。その後もフィリピン公船に対する異常接近、放水銃の発射、海上民兵とみられる漁船の大量停泊、浮遊障壁の設置、海警船による衝突といった事案が相次いでいる。

南シナ海で中国に対峙するフィリピンを、同盟国米国が支える。米国が支援する理由としては、そもそもの同盟関係があり、南シナ海問題の深刻化があるが、そこに台湾海峡の緊張が加わる。米国にとって、南シナ海に面し、かつ台湾に隣接するフィリピンの地政学的な位置は、二重の意味で戦略的に重要であり、かつその重要性は高まっている。

2022年9月に国連総会出席のためフェルディナンド・マルコス（Ferdinand Marcos）大統領が訪米した際、バイデン大統領との首脳会談が実現した。会談でバイデン大統領は、フィリピンの防衛に対する米国の揺るぎないコミッ

45) Department of Foreign Affairs, Philippines, “PH Protests CN Coast Guard Use of Military-grade Laser, Dangerous Maneuvers against PCG near Ayungin,” February 14, 2023.

トメントを再確認した。また両首脳は米比同盟の重要性をあらためて認識し、南シナ海における航行の自由と紛争の平和的解決への支持を強調した<sup>46</sup>。

両首脳の合意の下、米比の軍事協力は急速に進展する。2023年2月の国防相会談で米側は、米比相互防衛条約の適用範囲は南シナ海のかなる地点におけるフィリピン国軍部隊、公船、航空機にも及ぶと明言した。また両国は、南シナ海での共同巡視を再開し、2014年に締結した防衛協力強化協定(EDCA)に関し、従来から使用可能であった5カ所に加え、新たにフィリピン国軍の4つの基地を米軍が使用可とすることで合意した<sup>47</sup>。新たな4拠点のうち2つは北部ルソン島の台湾に面した地点にある。

2023年4月には7年ぶりとなる第3回米比外務・国防担当閣僚会合(2プラス2)が開催され、両国は同盟の近代化、相互運用性の深化、能力開発の加速化で合意したほか、翌5月には2プラス2の合意に基づく米比2国間防衛ガイドラインが発表された<sup>48</sup>。さらにガイドラインにある情報共有強化の合意から、2024年11月には両国間で軍事情報包括保護協定(GSOMIA)が締結された<sup>49</sup>。

フィリピンは、日豪といった米国の同盟国との協力強化を同時に進めた。2024年7月、共同演習の円滑な実施と部隊間の相互運用性の向上を目的として、日本との間で部隊間協力円滑化協定(RAA)を締結した<sup>50</sup>。また2025年4月に行われた日・フィリピン首脳会談で、両国は運用面での協力強化をさらに進めるために物品役務相互提供協定(ACSA)の交渉を開始することで合意し、情報保護協定についても検討することとなった<sup>51</sup>。豪州との間では、2023年9月にアンソニー・アルバニーゼー(Anthony Albanese)首相がフィリピンを訪問した際、両国は戦略的パートナーシップを締結したほか、国防相会談を毎

46) The White House, "Readout of President Biden's Meeting with Philippine President Ferdinand Marcos Jr.," September 22, 2022.

47) U.S. Department of Defense, "Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Meeting with Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of Defense Carlito Galvez," February 2, 2023; "Philippines, U.S. Announce Four New EDCA Sites," February 1, 2023.

48) U.S. Department of Defense, "Fact Sheet: U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue," April 11, 2023; "Fact Sheet: U.S.-Philippines Bilateral Defense Guidelines," May 3, 2023.

49) U.S. Department of Defense, "Austin Caps Two-Day Visit to Philippines with Showcase of Growing Defense Cooperation," November 19, 2024.

50) 外務省「日・フィリピン部隊間協力円滑化協定の署名」2024年7月8日。

51) 外務省「日・フィリピン首脳会談」2025年4月29日。

年開催することで合意した<sup>52</sup>。

フィリピンが日米豪との協力強化を推進する背景には、マルコス大統領自身の積極姿勢もある。ロドリゴ・ドゥテルテ(Rodrigo Duterte)前大統領は自らの個人的な選好として米国との協力を望まず、結果、米比関係は停滞した。フィリピンの外交安全保障の基本政策において大統領個人の意向は強い影響力を持っており、そのため政権ごとに対外政策や軍事協力の様相は大きく変わる<sup>53</sup>。特に米中の中でフィリピンをどの位置に置くかについては政権ごとの振れ幅が大きく、マルコス政権の対米協力・対中対決姿勢は前政権からの揺り戻しととらえることができる。別の観点からは、南シナ海でフィリピンへのハラスメントを続ける中国に対する国民の反感があり、マルコス大統領は国民感情をくみ、かつ彼らからの支持を獲得するため、中国に対して強気の姿勢を貫いている。

米国の同盟ネットワークを礎に、フィリピンは安全保障協力を多元化している。例えば2023年8月、日米豪比4カ国は初めての海上共同訓練をマニラ周辺の海空域で実施した<sup>54</sup>。また2024年4月には米比共同演習「バリカタン」に初めて豪州軍が参加し、日本はオブザーバー参加したほか、翌2025年の「バリカタン」には自衛隊が装備品の派遣を伴い本格的な参加を果たした<sup>55</sup>。

多元化は政治面でも進展している。2024年4月、初めての日米比首脳会合がワシントンで開催され、3カ国は豪州を加えた4カ国での海洋安全保障協力のさらなる推進で合意した<sup>56</sup>。同年5月にはハワイで日米豪比防衛相会談が行われ、セカンド・トーマス礁でのフィリピンの補給活動に対する中国の妨害行為に共同で懸念を表明したほか、11月には4カ国に韓国を加えた5カ国の防衛相会談も行われた<sup>57</sup>。

マルコス政権は、第二次トランプ政権とも強固な同盟関係を確認し、米比

52) Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, "Joint Declaration on a Strategic Partnership between the Republic of the Philippines and the Commonwealth of Australia," September 8, 2023.

53) 庄司『南シナ海問題の構図』230頁。

54) *USNI News*, August 27, 2023.

55) U.S. Embassy in the Philippines, "Philippines, U.S. Troops to Kick Off Exercise Balikatan 2024," April 17, 2024; 統合幕僚監部「米比主催多国間共同訓練「バリカタン」25への参加について」2025年4月11日。

56) 外務省「日比米首脳による共同ビジョンステートメント」2024年4月11日。

57) 防衛省「日米豪比防衛相会談共同発表」2024年5月3日、「日米豪比韓防衛相会談共同発表」2024年11月21日。

同盟を礎にした協力の多元化を続けようとしている。2025年3月にはピート・ヘグセス国防長官がフィリピンを訪問した際、両国は米比同盟の揺るぎない強さを強調し、自由で開かれたインド太平洋地域の維持におけるその重要性を再確認した。また、相互防衛条約が南シナ海のいかなる場



米比首脳会談 (Daniel Torok / White House / Planet Pix via ZUMA Press Wire / 共同通信イメージズ)

所においても、両国の軍、航空機、沿岸警備隊の船舶を含む公船に対する武力攻撃に適用されることを再確認した<sup>58</sup>。さらに、マルコス政権はトランプ関税の交渉も手際よく妥結させ、総仕上げとして7月にマルコス大統領が訪米した際、トランプ大統領から「フィリピンが自らの国益のため動く自由」に対する支援を取り付けた<sup>59</sup>。

## (2) ベトナムとインドネシア——非同盟を基軸とする多元化・多角化

ベトナムの安全保障協力の中核は非同盟であるが、そうした協力姿勢の前提には、対外関係の基本方針としての全方位外交がある。1980年代後半、ベトナムは市場経済システムの導入と国際分業体制への参入を骨子とするドイモイ（刷新）政策を開始したが、後者の目的を達成するため、外交はイデオロギー中心の在り方から、経済発展を目指す実質的なものへと転換した。そこで登場したのが全方位外交であり、これは1991年の第7回党大会で定式化されて以来、ベトナム外交の基本方針となっている<sup>60</sup>。

ベトナムが全方位外交を推し進める際、その礎となってきたのがASEANである。ベトナムは1995年にASEANに加盟し、ASEANの政治・経済・安全保

障にわたる多国間メカニズムに包摂されることで経済発展を遂げ、国際社会における地位と信頼を高めると同時に、自らの安全をより確かなものとすることができた。特に中国との関係において、北方の巨大な隣国に一对一で向き合うのではなく、ASEANという東南アジア国家の集合体の枠組みで対中関係に対処することが可能になった<sup>61</sup>。

多国間レベルでASEAN外交に積極的に参画する一方で、ベトナムは二国間レベルのパートナーシップ外交を精力的に展開してきた。この方法は、「特別な関係」のラオスやカンボジアを除き、最も高次の二国間関係を「包括的な戦略的パートナーシップ」と位置付け、次に「戦略的パートナーシップ」、「包括的パートナーシップ」と続く。あらゆる国々と友好的かつ協力的な関係を築くという全方位外交の趣旨に鑑み、なるべく多くの国と包括的な戦略的パートナーシップを締結するべく外交の多様化・多方面化を進めることが、ベトナム外交の推進力となっている<sup>62</sup>。

ドイモイ初期、対外関係の基本方針の転換に呼応し、ベトナムの安全保障観も、軍事安全保障から総合安全保障へと転換した。総合安全保障の観点からは、軍事力だけではベトナムの戦略的利益を効果的に維持増進できないとの認識に基づき、軍事力に加え、外交や経済その他の力を総合的かつ効果的に用いて安全保障に対処することにある<sup>63</sup>。そのため安全保障課題に直面した場合には、軍事・外交・経済とあらゆる手段を総合的に用い、かつ問題の平和的解決を第一に追求することとなった。

上記の前提でベトナムは、安全保障の基本方針として「4つのNo（ノー）」を掲げている。これは「軍事同盟に参加しない」「外国軍基地をベトナムに置かない」「他国との二国間紛争に第三国の介入を求めない」「他国との関係において武力の使用や威嚇を行わない」を意味する<sup>64</sup>。この方針は、非同盟と紛争の平和的解決という基本姿勢を端的に表現するものである<sup>65</sup>。

61) Ralf Emmers and Huong Le Thu, "Vietnam and the Search for Security Leadership in ASEAN," *Asian Security* 17, no. 1 (2021): 67–69.

62) 庄司「ベトナムの『竹外交』」80頁。

63) Nguyen Vu Tung, "Vietnam's New Concept of Security in the Context of Doi-Moi," in *Comprehensive Security in Asia: Views from Asia and the West on a Changing Security Environment*, ed. Kurt W. Radtke and Raymond Feddema (Brill, 2000), 408.

64) 庄司『南シナ海問題の構図』243頁。

65) Le Hong Hiep, "Vietnam's Alliance Politics in the South China Sea," *Trends in Southeast Asia*, ISEAS Yusof Ishak Institute, no. 6 (2015), 5.

58) U.S. Department of War, "United States-Philippines Joint Statement on Secretary Hegseth's Inaugural Visit to the Philippines," March 28, 2025.

59) Presidential Communications Office, Philippines, "Trump to PBBM: 'Make the Philippines Great Again,'" July 23, 2025.

60) 庄司智孝「ベトナムの『竹外交』——大国間競争での生存戦略」『安全保障戦略研究』第5巻第2号(2025年3月) 79頁。

南シナ海問題はベトナムにとって最も重要な安全保障課題であるが、この問題への対処にあたり、同国は「全方位安全保障協力」を展開してきた。これは、全方位外交の安全保障版であり、文字どおり非同盟を中核に多方面でさまざまな国々と安全保障面での協力を強化する政策である。ベトナムは、米国をはじめとする主要国との協力を推進しつつ、一方で中国とも協力可能な分野で協力している<sup>66</sup>。

米中対立の激化と構造化により、またASEANの機能が弱まったことにより、ベトナムの米中間での綱渡りはより精妙なバランスを要求されるようになった。米中双方にとってのベトナムの戦略的重要性は高まっており、米国は同国を南シナ海問題で中国を効果的に牽制するために有力な協力相手とみなし、一方中国も、隣国を米側に追いやることなく、自らの影響圏内にとめおこうとしている。米中対立の間でベトナムがとる方策は、米国とは安全保障面で協力を慎重に進め、輸出を中心とする経済関係を維持しつつも、対外関係においてどの国よりも中国を重視していることを明示する、というものである。

こうしたベトナムの流儀が最も顕著に現れたのが、2023年のバイデン大統領と習近平国家主席のベトナム訪問である。同年9月にバイデン大統領がベトナムを訪問した際、両国は包括的な戦略的パートナーシップを締結したことを発表した。これは、2013年に両国が包括的パートナーシップを締結してから10年目の節目であったが、戦略的パートナーシップの段階を飛ばした2段階格上げとなる異例の合意であった<sup>67</sup>。

バイデン大統領のベトナム訪問から3カ月後の2023年12月、習近平国家主席がベトナムを訪問した。習近平主席の公式訪問に際して発表された共同声明は「包括的な協力的戦略パートナーシップを引き続き深化させ、戦略的意義のある中越の未来を共有する共同体を構築する」と題するものであり、2008年の包括的な戦略的パートナーシップの締結から15年の節目に、ベトナムは中国との関係をもう一段階引き上げた<sup>68</sup>。ベトナムは米国とのパートナーシップの段階を引き上げた直後、中国とのそれをより高いレベルに引き上げ、対

66) 庄司『南シナ海問題の構図』126–129頁。

67) The White House, “Fact Sheet: President Joseph R. Biden and General Secretary Nguyen Phu Trong Announce the U.S.-Vietnam Comprehensive Strategic Partnership,” September 10, 2023.

68) 庄司智孝「ベトナムの対中政策——恭順と牽制」国際情報ネットワーク分析IINA（笹川平和財団）2024年2月5日。

中関係の最重要性を示したわけである。

中国は米国との大國間競争を背景に、ベトナムの取り込みに動いている。そのため南シナ海においては専らフィリピンを攻撃しており、最近では同海域でベトナムとの衝突事例は目立ったものがない。ベトナムは自らを取り込もうとする中国の意向をくみ取り、当座の関係安定化を追求している。つまり、南シナ海で中国が攻撃の手を緩めることとベトナムが中国の意をくんで行動することが均衡状態を実現しているため、政治や経済の分野でベトナムが中国と協力を深める余地が拡大しているのである。

2025年4月、トランプ大統領は各国にかける関税率を発表し、ベトナムは46%の税率を宣告された。ベトナムは即座に反応し、発表直後に産業貿易相を団長とする交渉団をワシントンに派遣し、精力的な交渉を行った。結果、ベトナムは英国に次いで2番目に関税交渉を妥結させた国となり、税率を20%まで引き下げることができた<sup>69</sup>。

トランプ関税が発表された直後の2025年4月下旬、習近平国家主席がマレーシア、ベトナム、カンボジアを訪問した。先述のとおり習近平主席は2023年12月にベトナムを訪問したばかりであるが、トランプ大統領が東南アジア各国に高率の関税をかける一方的措置を踏まえ、ベトナムを含む東南アジア各国の取り込みに動いたのである。トー・ラム（To Lam）書記長とのトップ会談に関し、中国外交部は習近平主席による「中国とベトナムはともに経済のグローバル化の恩恵を受けている。戦略的決意を強化し、一方的な圧力に共同で反対し、世界の自由貿易体制と産業チェーン、サプライチェーンの安定を維持すべきである」とのトランプ政権批判を紹介したが、ベトナム共産党機関紙『ニャンザン』は習近平主席の当該発言を報じなかった。中国としては、対米批判勢力の拡大を目的としてベトナムの取り込みに動いたが、ベトナム側は中国との協力姿勢を維持しつつも、あからさまな対米批判を控えたわけである<sup>70</sup>。

米中間で精妙なバランスをとる一方、ベトナムはヘッジ戦略の一環として、対外関係の多方面化をさらに進めている。そうした動きは包括的な戦略的パー

69) Reuters, July 3, 2025.

70) 庄司智孝「米中対立の中の東南アジア——習近平国家主席東南アジア歴訪の意味」NIDS コメンタリー第372号、2025年4月25日。

トナーシップ締結国の劇的な増加に表れており、2020年までは同パートナーシップ締結国は中国、ロシア、インドの3カ国に過ぎなかったが、2022年に韓国、2023年には米国と日本、2024年には豪州、フランス、マレーシア、2025年にはニュージーランド、インドネシア、シンガポール、タイ、英国とパートナーシップと結び、現在ベトナムの対外関係で最高位のレベルにある国は計14に膨れ上がっている。米中対立の激化に伴いベトナムの対外環境が不透明さを増す中、同国が対外関係で「保険を掛ける」動きは活発化している。

ベトナム同様、非同盟に基づき安全保障協力の多元化を進めるのがインドネシアである。インドネシアの対外関係の基本方針は「自由で活発な」アプローチであり、特に「自由」は非同盟を意味する<sup>71</sup>。インドネシアの非同盟志向は建国以来の伝統であり、同国の巨大な版図と人口、それらに比例した経済規模や豊富な資源といった総合的な国力に加え、域外大国から等しく隔てられ、かつインド洋と太平洋の結節に位置するという地理的優位性が、こうした政策を可能にしている。

非同盟ということは、裏返せばあらゆる域外主要国と等しく協力関係を築くことを意味する。インドネシアは米中をはじめとして日本、豪州、インド、ロシアと、専ら先方からのアプローチを受け、関係構築を進めてきた。対外関係におけるインドネシアの優位性は、各国との関係を区切る (compartmentalize) ことを可能にし、米国とは主として安全保障で、中国とは経済で関係を深めてきた<sup>72</sup>。2024年10月に発足したプラボウォ・スピアント (Prabowo Subianto) 政権も基本的にはこの方針を踏襲しており、大統領は「善隣外交」の方針を掲げ、インドネシアの国力の増大と発展に資する対外関係の構築を目指している<sup>73</sup>。

インドネシアの非同盟政策と外交の独立性は、時として米国の意に沿わない対外関係のアプローチを可能にする。BRICSへの加盟や、2025年6月にはG7首脳会議を欠席してサンクトペテルブルク国際経済フォーラムに出席するためロシアを訪問し、ウラジーミル・プーチン (Vladimir Putin) 大統領との

71) Vibhanshu Shekhar, *Indonesia's Foreign Policy and Grand Strategy in the 21st Century: Rise of an Indo-Pacific Power* (Routledge, 2018), 2-3.

72) *Ibid.*, 215.

73) Adhi Priamarizki, "Prabowo's Post-election Diplomacy: Domestic-driven International Activism," Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS) Paper, no. 84, October 15, 2024.

会談を行うなど、インドネシアによる中ロ陣営との関係を強化する動きは、欧米から距離をとり、対外関係のバランスをとろうとするヘッジ戦略の強化である。特にプラボウォ政権は中国との関係強化を重視しており、大統領は当選後就任前の2024年4月と、就任後の2024年11月に中国を訪問し、習近平国家主席と会談を行ったほか、同年9月に中国で行われた軍事パレードにも国内情勢の混乱を押して参加した。

インドネシアは、トランプ関税への対応に際して、EUとの包括的経済連携協定で政治合意に至るなど、経済パートナーの多角化を進めた。これは、米トランプ政権がもたらす不確実性にヘッジする動きととらえられる。ただ、インドネシアにとって米国との経済関係は投資や貿易の観点からきわめて重要であり、同国は4月に宣告された32%の関税率引き下げのため精力的に交渉を行い、結果7月に19%の税率で妥結した<sup>74</sup>。

QuadやAUKUSなど域外主要国を中心とするミニラテラルな連携に懐疑的で、ASEAN中心性への挑戦としてこれに警戒的であったインドネシアであるが、自らも独自のミニラテラルな連携を試みている。2025年6月、インドネシアと豪州、インドの高官がキャンベラに集まり、海洋安全保障での協力の可能性を話し合った<sup>75</sup>。ただ、インドネシアは中国を安全保障上の挑戦ととらえるか否かでほかの2国と足並みがそろっておらず、本格的な協議や協力に乗り出す条件はいまだ整っていない。現状では、3カ国の取り組みは試行的な段階にとどまっている<sup>76</sup>。一方で、インドネシアは豪州との二国間の安全保障協力の強化を進めている。2025年11月、プラボウォ大統領訪豪の際、両国は共通の安全保障に関する条約を締結する見通しであることを発表した。同条約は、いずれか一方または両国の安全が脅かされる場合、それらの脅威に対処するために個別または共同でどのような措置を講じることができるかを協議し検討する、と規定している<sup>77</sup>。

74) Iis Gindarsah, "Trump-Prabowo's Trade Deal: Lingering Uncertainty and Looming Risks," IDSS Paper, no. 73, July 23, 2025.

75) University of Melbourne, "Australia India Indonesia Strategic Dialogue Held in Canberra," June 24, 2025.

76) Emirza Adi Syailendra, "Indonesia, Australia, and India: Overcoming Barriers to Trilateral Partnership," Lowy Institute, July 1, 2025.

77) Prime Minister of Australia, "Joint Media Statement," November 12, 2025.

### (3) カンボジアとマレーシア——米中との間合いの調整

カンボジアは、親中とみなされてきた。その立ち位置は特に変わっていない。2010年代から中国はカンボジアにとって最大の投資国であり、主要なODA供与国であり、重要な貿易相手国である<sup>78</sup>。経済協力をてこに、中国は同国に対して政治・安全保障面できわめて大きな影響力を持つ。2025年4月の習近平国家主席訪問の際にも、両国は揺るぎのない友好関係を再確認した<sup>79</sup>。

一方で、対中関係の強化はカンボジアの自律性にとってリスクであり、中国と戦略的な競争関係にあるほかの域外主要国との関係を損ないかねない。それゆえ、カンボジアとしても対外関係の多角化を追求し、中国との緊密な関係から生じる潜在的なリスクを回避しようとしている<sup>80</sup>。

対米関係については、40年近く続いたフン・セン（Hun Sen）前政権の強権的手法や野党の弾圧により緊張をはらんだものである。近年ではカンボジアの対中接近、特にリアム海軍基地を中国の援助で改修したことが、中国の軍事基地がカンボジアに建設されるのではないかと疑念を米国に抱かせることになった。カンボジアは疑惑を払拭するため、海上自衛隊の艦艇をここに招いた<sup>81</sup>。日本との防衛協力を強調することで、中国一辺倒ではない姿勢を示そうとしたのである。

カンボジアはBRICSにも加盟しておらず、準加盟の意味合いを持つパートナー国にもなっていない。中国からの働きかけはあるが、米ドルに依存する経済構造や対米輸出の重要性から、BRICSに加盟することで米国との関係を悪化させたくないとの思惑も透けて見える<sup>82</sup>。こうして、安全保障と経済の両面で、カンボジアなりにバランスをとろうとしているわけである。

カンボジアは、当初トランプ大統領から49%もの高関税を宣告されたが、精力的に交渉して19%まで税率を引き下げることになった。またトランプ関税をめぐる米国の動きは、カンボジアを意外なかたちで利する結果となった。

78) Vannarith Chheang and Heng Pheakdey, “Cambodian Perspective on the Belt and Road Initiative,” *NIDS ASEAN Workshop 2019: China’s BRI and ASEAN*, NIDS Joint Research Series, no. 17 (2019), 7.

79) Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, Kingdom of Cambodia, “Outcomes of the State Visit of His Excellency Xi Jinping, President of the People’s Republic of China, to the Kingdom of Cambodia from 17 to 18 April 2025,” April 18, 2025.

80) Chanborey Cheunboran, *Cambodia’s China Strategy: Security Dilemmas of Embracing the Dragon* (Routledge, 2021), 143.

81) 海上幕僚監部「日カンボジア親善訓練について」2025年4月23日。

82) *South China Morning Post*, October 31, 2024.

2025年7月、国境問題をめぐってカンボジアとタイの間で武力衝突が発生した際、トランプ大統領は自らが紛争解決のイニシアチブをとるため「戦闘が続く限り両国と関税交渉で合意しない」と圧力をかけた。大統領の発言は、当該二国間紛争で第三国の関与を拒否していたタイに大きな外交圧力として作用し、結果タイは停戦協議に合意、その後米中とASEAN議長国マレーシアの仲介による停戦合意が成立した。カンボジアとしては、自らの劣勢から、タイとの二国間紛争でASEANや域外主要国の関与を切望していたが、結果として中国ではなく米国が停戦に主導的な役割を果たした。カンボジアのフン・マネット（Hun Manet）首相は米国に対する謝意の証しとして、トランプ大統領をノーベル平和賞に推薦した<sup>83</sup>。

マレーシアは、フィリピンやベトナム同様、南シナ海の領有権紛争の係争国であり、中国と潜在的な緊張関係にある。しかし同国にとって、経済を中心とする中国との友好協力関係の維持が大前提であり、二国間関係全体に悪影響を及ぼさぬよう南シナ海問題に慎重に対処してきた。経済が安全保障に優越するという対中政策における課題の優先順位は、1980年代のマハティール・モハマド（Mahathir Mohamad）政権から基本的に一貫している。アンワル・イブラヒム（Anwar Ibrahim）現政権も、中国との協力関係を損なわないよう、南シナ海問題の影響を最小限にとどめようとしている<sup>84</sup>。

一方、米国との政治外交関係は、ガザ問題をめぐって停滞していた。マレーシア国民、特にイスラムのマレー人の多くは、ガザ紛争でイスラエルを強力に支援する米国への反発を強め、彼らの対米感情は悪化していた。こうした国民感情に配慮し、アンワル政権は対米関係を進展させることをためらっていた。

大国間競争が激しくなる中、東南アジアの国々は米中それぞれとどのように関係を維持するかに頭を悩ませているが、その点、現在のマレーシアには選択の余地はあまりない。対米関係が停滞する中、近年、マレーシアの対中接近の姿勢は一層顕著である。2024年6月、李強國務員総理を招き、マレーシア—中国外交関係樹立50周年の式典がクアラルンプールで盛大に執り行わ

83) Reuters, August 8, 2025.

84) 庄司智孝「南シナ海問題とマレーシア——対立の回避と穏便な対応」NIDS Research & Analysis 1(2025年8月) 5-7頁。

れた<sup>85</sup>。また同月、アンワル首相はマレーシアのBRICS加盟申請を決定したことを明らかにした<sup>86</sup>。

BRICSをはじめとする中ロ陣営への接近の文脈で、二国間レベルでのロシアとの関係強化も顕著である。これまでアンワル首相にとって2回目のロシア訪問となる2025年5月、プーチン大統領との首脳会談で両国は、投資や貿易面で二国間関係を一層発展させることで合意した<sup>87</sup>。

2025年4月に発表されたトランプ関税一覧では、マレーシアに対する税率は24%であった（その後25%に）。アンワル政権の対応としては、米国と実務レベルでの交渉を重ねつつも、政治的には、中国寄りの姿勢を一層強めた。アンワル政権の姿勢を象徴的に示すのが、同月の習近平国家主席のマレーシア訪問時の歓迎晩さん会における、アンワル首相のスピーチである。アンワル首相は「今日、多国間主義が大きな圧力にさらされ、一部の国が責任共有の原則を放棄し、ほかの国が長年の約束に疑問を呈している」「一部の方面では、ルールに基づく秩序が覆されてしまい、対話は要求に届し、関税は抑制なく課され、協力の言葉は脅迫と強制の雑音にかき消されている」と名指しこそしないものの、かなりはっきりとした調子で米国を批判した。一方「この困難な時代に、世界は堅実さ、信頼性、そして目的意識を切望しているが、われわれは中国の行動にそれを見ている」と、中国を自由貿易体制の守護者として称賛した<sup>88</sup>。

しかし、マレーシアの対米関係も停滞一辺倒ではない。関税交渉では手堅く米側と協議し、最後はアンワル首相がトランプ大統領と直談判し、関税率を25%から19%まで引き下げた<sup>89</sup>。またASEAN議長国として、マレーシアはトランプ大統領の招聘に成功した。2025年10月、トランプ大統領はクアラルンプールで行われたタイとカンボジアの和平協定調印式に出席し、「ピースメ

85) Ministry of Foreign Affairs, Malaysia, “Joint Statement between the People’s Republic of China and Malaysia on Deepening the Comprehensive Strategic Partnership towards China-Malaysia Community with a Shared Future,” June 18, 2024.

86) David Han Guo Xiong, “Malaysia’s Bid for Membership of BRICS: Optimism and Uncertainties,” IDSS Paper, no. 79, October 3, 2024.

87) *Bernama*, May 14, 2025.

88) Ministry of Foreign Affairs, Malaysia, “Speech by the Honorable Dato’ Seri Anwar Ibrahim, Prime Minister of Malaysia at the State Banquet in Honor of His Excellency Xi Jinping, President of the People’s Republic of China,” April 16, 2025.

89) *Straits Times*, July 31, 2025.

イカー」としての自身を演出したほか、米・ASEAN首脳会議に参加した。

ここまで取り上げたのは5カ国であるが、ASEANの残り6カ国についても、さまざまな協力の動きがみられる。大別すれば、ブルネイ、シンガポール、タイ、東ティモールはASEANの制度的ヘッジ



タイとカンボジアの和平協定調印式とトランプ大統領（AFP=時事）

に依然として重きを置きつつ、経済は中国、安全保障は米国という従来のヘッジの手法を追求し続けている。ラオスやミャンマー軍事政権は、そもそも米国との関係が希薄が緊張をはらんだものであり、米中間のヘッジが機能しない。そのため両国は、中国とロシアの間でバランスをとっている。以上、東南アジア諸国のヘッジのバリエーションを総括すると、以下のとおりとなる。

同盟を基軸とする多元化・多角化		フィリピン
非同盟を基軸とする多元化・多角化		ベトナム、インドネシア
米中間での間合いの調整	米国側へ	カンボジア
	中国側へ	マレーシア
制度的・各国レベルのヘッジを同時に追求		ブルネイ、シンガポール、タイ、東ティモール
中ロ間でのヘッジ		ラオス、ミャンマー軍事政権

## おわりに

冷戦期、地域安全保障を目的としてASEANは発足した。対外環境の変化にさらされる中、域外大国からの影響力をいかに統御するかが安全保障の主要課題として次第に明確となり、ASEANは独自の中立性を追求することでそれに対処しようとした。冷戦後に激変した戦略環境の中で、同じ課題への対処法は、今度はASEANを中心とする多国間協力枠組みに域外主要国を参画させることであった。ASEANの多国間主義に基づく安全保障システムが確立する過程で、中心性の概念が結晶化していった。冷戦期からポスト冷戦期に

かけてASEANを取り巻く戦略環境は大きく変わったが、中立性から中心性へとASEANの手法が変化しても、域外主要国との関係を適切に管理するという目的自体は不変であった。

米中対立を軸とする大国間競争の激化と構造化は、ASEANが築いた多国間安全保障システムの機能を阻害し、ASEANの制度的ヘッジは次第に利かなくなっていく。そのため、東南アジア各国は各国レベルのヘッジを強化し、その一環として安全保障協力を多元化・多角化した。

東南アジア各国の多元化・多角化の態様はさまざまであるが、本章では同盟を基軸とするもの（フィリピン）、非同盟を基軸とするもの（ベトナムとインドネシア）、米中との間合いの調整（カンボジア—米国側へ、マレーシア—中国側へ）の3つのパターンを検討した。多元化・多角化は主として同盟の有無、地政学的要因、対中関係など対外的な要因によるが、そこには内政要因も作用している。フィリピンやインドネシアのように大統領個人の世界観や選好に对外政策が大きく影響を受ける場合や、国民感情やナショナリズムに為政者が触発されるかたちで对外政策を変化させる内政と外交のダイナミズムにも留意が必要であろう。

東南アジア諸国は米中間をはじめとする大国間競争に翻弄されてきたが、一方で各国は着実な経済成長によって国力と国際社会での存在感を増し、米中も東南アジア諸国の戦略的重要性を認識するに至っている。ASEANとしての凝集性を高めることができれば、東南アジアは大国間競争に一方的に翻弄されるだけでなく、自らの外交的レバレッジを高める可能性もある。本論で述べたとおり、現状ASEANの多国間主義は岐路に立っているが、一方で東ティモールの加盟は吉報である。再度地域的な包摂性を実現したASEANが、柔軟かつ新たな手法で戦略的自律性を高めることができるか、注目される。