

# 米国と東南アジア すれ違いの構図

米中競争と南北問題の間で

失望が渦巻いたという米ASEAN首脳会議。

すれ違いには関係性への認識の違いがあった。

「中所得の罨」から抜け出す経済成長が優先、

主導権を取れない安保体制には組み込まれたくない。

東南アジア諸国が希望を見出す先とは？

米国と東南アジアの関係は停滞が続いている。バイデン政権は米国のインド太平洋戦略、そして対中政策において東南アジアは戦略的要衝にあるということを繰り返し強調してきた。二〇二一年にオンラインで開催された米ASEAN首脳会議でも東南アジアと米国の関係は「死活的」であり、自由で開かれたインド太平洋地域を維持していく上で「不可欠」であり、今後も協力関係を一段と「強化」していくと表明した。ところが、東南アジアを戦略的に重要と謳いながらも、国家安全保障会議（NSC）の中に東南アジア担当の上級ポジションは置かれず、同盟を重視すると強調しながらも、政権発足後発表された「国家安全保障戦略の暫定的な指針」における重視する同盟国一覧にタイとフィリピンの名はなかった。東南アジア各国の米国大使

九州大学准教授  
相澤伸広

あいざわ のぶひろ 二〇〇六年京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科一貫制博士課程修了。博士(地域研究)。東南アジア政治、東アジア国際関係、東南アジア華僑などが専門。日本貿易振興機構アジア経済研究所研究員などを経て現職。著書に「華人と国家」など。

の任命も遅れ、駐タイ大使に至っては任命に一年半以上の時間を要した。東南アジアは米国の対アジア経済戦略を求めたものの、CPTPPへの復帰も新たな地域経済枠組みも遅々として提示されず、今年五月になって発表されたインド太平洋経済枠組み（IPEF）も米国への市場アクセスはなく、東南アジアの反応は冷ややかであった。

米国のアジア外交、より正確に言えば対中政策をより広域の地域秩序戦略の中に位置付けるにあたり、トランプ政権下では北朝鮮、バイデン政権においては現時点まで日豪印とのクアッドの枠組み、そして台湾が、政治資源の投入先として優先されてきた。東南アジア各国こそが、アジア全体における米中関係のバランスを左右するスイング・ステートであると、その戦略的重要性を認められつつも、結

果的には事実上二度にわたって「パッシング」されることとなった。こうした外交姿勢は、東南アジアの米国政府に対する期待を低下させるのに十分であった。

### 成果乏しい米ASEANサミット

五月一日～二日にホワイトハウスで開催された米ASEANサミットは、こうした東南アジアの米国に対する冷やかな見方を好転させる上で待望のフェイス・トゥ・フェイスのサミットであった。二〇年にトランプ政権下にてラスベガスで予定されていた米ASEANサミットがコロナ禍により中止に追い込まれていた経緯もあり、期待は高まっていた。ミャンマー、フィリピンの首脳に参加はなかったものの、他の八名の首脳を集め、二日間にわたり大統領のみならず、副大統領、下院議長をはじめとする政府各部門の要職者との面談が実現した。もともと、米国側が大成功であったと自画自賛する一方で、東南アジアの反応は芳しくなかった。

一例を挙げるならば、米国が期待したロシアへの共同非難声明を東南アジアは拒否し、G20議長国のインドネシアによるロシア招聘の意思も覆すことができずに終わった。経済的苦境にあえぐ東南アジアの側が期待した経済パッ

ケージも、東南アジア全体でわずか一・五億ドル支援の表明とおよそ期待外れの「成果」であった。米ASEANサミットの前日、五月一日にはウクライナに向けて約四〇〇億ドルの支援パッケージが決定され、米国のコミットメントが表明されたが、その規模はウクライナが戦時中である点を差し引いても、あまりに対照的であった。米ASEANサミットを直接担当したNSC東アジア担当上級部長のケーガン氏は、大統領が「ウクライナに必要以上に注力するのではなく」「就任当初に述べたようにインド太平洋に注力」し、「ASEANがその中できわめて重要」であることを認識していると、記者会見でも強調したが、その認識を根拠づける成果が示されることはなかった。

米国の東南アジア政策に対するある種の言行不一致、もしくは米国と東南アジアの思惑のすれ違いはどこにあるのか。第一に、米国は東南アジアを、米中間の大国間競争、言い方を変えれば「東西問題」の戦略の中に位置付けている一方で、東南アジアの側は先進国と新興国・途上国の関係、つまり「南北問題」の関係性の中に米国を位置付けているがゆえ、と考えられる。では、そのすれ違いを理解するために、東南アジアが見据える南北問題とは何か、以下三点を見ていきたい。

## 最優先課題は経済成長

第一に経済的な格差である。東南アジアにおける政治の目的の中核には経済成長がある。経済成長の達成を政治的正当性の根拠とするのは、民主主義、権威主義に共通した政治の作法である。とりわけ人口規模が大きいインドネシア、フィリピン、ベトナム、タイの一人当たりのGDPがUSD3500からUSD7500の範囲の国々にとって「中所得国の罍」を乗り越えること、つまり現在の新興国・中所得国のステータスからいかにして一人当たりGDPをUSD15000、そしてその先のUSD25000の高所得国へとその経済を成長させられるかが、自国の政治安定に向けた最大の挑戦である。加えて、自国の経済成長を優先させることが、途上国の国際社会における正当な権利でもあるという認識から、この経済成長を軸としたロジックが外交戦略を規定することになる。留意すべき点は、この目標に到達するための時間はさほど残されていない、という点である。

東南アジアには、人口ボーナス期の間に高所得国に、つまり「老いる前に豊かに」ならなければならないという焦りがある。東南アジア最大の国インドネシアについて言え

ば、コロナ禍直前の一九年の目標として、二〇三六年に一人当たりGDPでUSD16877到達、そして四五年にUSD23119に到達するシナリオを描いていた。ジョコ大統領第二期（一九二四年）の就任演説でも、「われわれの夢、われわれの目標は建国一〇〇年に当たる二〇四五年までに、中所得国の罍を抜けることにある」と宣言した。

しかしながら、そこに懸念されていた外部リスクが直撃することとなった。コロナ禍に端を発するグローバルな景気停滞とウクライナ事変、それに続く食糧・燃料価格の高騰と米国の金融政策引き締めが加わり、東南アジアは大幅なインフレ状態となり、当初掲げていた長期の経済成長シナリオは大きくつまづくことになった。燃料価格の高騰は、インドネシアでそのまま反政府運動の呼び水となるだけに、このような経済危機に直面する途上国、新興国は、よりいっそう経済復興・経済成長に力を入れることが政治的にも急務である。苦境に立たされる途上国の声を代表し、国際的な支援を求める意図は、議長国インドネシアが掲げたG20のテーマである“*Recover Stronger*”にも如実に表れていた。

東南アジアの中でもより経済規模の小さい国々において、状況はさらに深刻である。ラオスは今年八月時点で

三〇%のインフレ上昇率を記録し、経済危機をマネージする上では最大の債権国である中国にリファイナンスを含めた主たる交渉をせざるを得ない状況であり、国際的孤立を深めるミャンマー軍政はその危機に対処するため、ミン・アウン・フライン国軍司令官がウラジオストクを訪れ、ロシアに燃料供給を求めた。

つまり東南アジアの新興国・途上国にとって、現在の深刻化する危機を速やかに乗り越え、経済回復、経済成長を進めなければならない状況にあつては、米国の大國間競争のロジックにつき合う余裕はない。「南」の国としては競争がもたらすリスクを見極め、最小化し、競争状態から得られる経済的利得を見出すことが、外交政策の主眼となる。東南アジアの中でも人口・経済規模の大きい国であればあるほど、必要とする投資、人的資源の規模が大きいため、危機になれば米中のどちらかを選ぶ余裕もなく、双方からも最大限の投資・通商関係を構築することが戦略目標となる。

東南アジアからみれば、こうした自国の繁栄、そして地域的安定のために必要な経済成長に米国がどれだけ寄与してくれるのか、という経済的要請が喫緊の優先課題である。この点、米国において国務省や国防総省の担当者も理解し

ているものの、政府全体の総意にはつながっていない。ゆえに、政策的な需要と供給が一致せず、そこに第一の「南北問題」がある。

### 先端技術はグローバル・サプライチェーン参加の条件

第二に挙げられるのが先端技術へのアクセスにかかる南北格差である。米国と中国との大國間競争の肝には、先端技術をめぐる競争がある。競争状態であるがゆえにその先端技術の開発にあたっては、ナシヨナリズムが発動され互いに閉じた形で行われる。これは米中相互に対して閉じるだけでなく、いわゆるグローバル・サウスに対しても閉じた形で技術開発が進む。生産性が最も高い知識経済、研究開発集約型の業種について、東南アジアのアクセスが閉じられることで先端技術を用いた経済活動に参加できないばかりでなく、これら技術をめぐる経済活動にかかるルールメイキングを行うレジームにも参加する機会を逸することになり、いわば米中を中心とするヒエラルキー構造の下位に構造的に組み込まれることが必至となる。つまり、先端技術が牽引するグローバル経済において、「老いる前に豊かになる」夢が潰えていく、ことが危惧される。

具体的な事例として、コロナウイルスワクチンへのアク

セスの問題が挙げられる。米中間では「ワクチン外交」と評されるように、大国間の勢力圏争いのツールとして語られることがしばしばであった。しかし、このようなあらゆる科学技術の外交戦略的利用が、グローバル・サウスへの「人道的な配慮」に優位する構造は、東南アジアの視点からは、一部先進国の独善的な行動と映る。

mRNAワクチンは特に高い科学技術力を必要とし、米  
国、中国に代表されるように、開発可能な企業、研究機関を有する国では、その政府は自国民への優先的供給を義務化する。したがって、ハイエンドの科学技術開発に必要なR&D資金を持つ国と持たざる国の間にパンデミック危機対応のタイムラグが生じる。加えて、どのワクチンを国際的に認めるのかについての発言権も、事実上米中に牛耳られることとなる。東南アジアにとってはワクチンが供給されるのが「遅い」という問題、公衆衛生といういわゆる国際的な「公共財」をめぐるグローバルガバナンスに参加できないという問題の存在を露見させた。ワクチンは、パンデミックに起因する経済危機からいち早く脱出したい東南アジアにとって、戦略的な必要不可欠な物資であり、こうした先端技術にかかる物資の調達にあたっては世界保健機関(WHO)などの国際機関も迅速には動けず、最終的に

二国間関係で個別に解決する必要があった。ドゥテルテ・フィリピン大統領が、米国とのワクチン供給交渉において米国製造メーカーから高額請求を受けたことで「国民が危機に瀕している状況の、足元を見られて商売をされた」と激昂したことに象徴されるように、グローバル・サウスに属する社会にとっては、危機において交渉の立場で劣位に立たされる構造を痛感させられる事態となった。

このような科学技術アクセスの偏在性がもたらす経済社会格差を問題視する視点は、東南アジアの若い世代にも共有されている。それが、本年インドネシアが議長を務めるG20のユースバージョンであるY20の声明にも端的に表れていた。パンデミックによってオンラインでの経済社会活動の増加が不可逆の流れになるなかで、東南アジアのように、インターネットの普及率が七〇%程度の地域、また、オンライン接続が可能であっても、そこに経済活動を可能にするプラットフォームが未整備な場合、特に若者の再雇用が困難となることが問題視された。インターネット環境の規格設定、とりわけ5Gにかかるインフラ整備をめぐっては米中対立の象徴的な戦いの場となっているが、グローバル・サウスの視点をいれば、優先させるべきはネットワークの安全性以上に、ネットワークへのアクセス

が存在しないことによるリスクの克服であり、こうした情報アクセスにかかるインフラ整備を公共財として捉える視点である。

### 主導権を取れない安保同盟の意味は

第三に安全保障の問題である。東南アジアからみれば、アフガニスタン、シリア、ウクライナにみられるように、国連安保理をはじめとする大国間協調の場は、本来担うべき地域紛争のエスカレーションを止める役割も、常任理事国の一方的な軍事行為を抑止する役割も果たせていない。したがって、東南アジアがとりうる現実的な選択肢は、地域レベルでの安全保障メカニズムの構築が挙げられる。この文脈において米国の関与のあり方は決定的な意味を持つ。ではそのアプローチにおいて、米国と東南アジアはどのように異なるか。

第一の違いは地域メカニズムのデザインにおいてASEANを中心とするかクアッドを中心とするかという点である。米国は今年二月に「インド太平洋戦略」を発表し、ASEANをクアッドに加えることを提案した。これは東南アジア各国にとって望ましいものではない。ASEANの持つ議長的役割が事実上失われるため、アジェンダセツ

ティングの権利、また「ASEANウェイ」とも呼ばれる全会一致のルールに大幅な変更が加わり、発言力の低下は必至となる。次に、何よりクアッドの役割が「インド太平洋戦略」に明記される通り、中国との競争を有利なものにするための地域秩序構想であり、その点も中国の経済力を活かした東南アジアの成長戦略とは整合性がとれない。

第二の違いは米国と東南アジアの防衛協力のレベル設定である。米国の関与を求めるにしても、どのレベルまでだけのコストを払って求めるかである。東南アジアと米国の間には、すでに六つ以上の定期的な共同演習(CARAT・Cobra Gold・Cope West・Garuda Shield・RIMPAC・SEACATなど)があり、東南アジアと中国間の演習に比べてもはるかに多くの交流が実施されている。しかし、次の段階となる防衛装備の供給においては、シンガポールを除いて依然として限定的である。

東南アジアの現時点での不満は、次のようなものだ。米国は中国に対して地域の安全保障への関与を、演習などを通じて「象徴的」に見せることには積極的であるが、一方で東南アジアが求める自国の防衛に必要な兵器体系の近代化にかかる防衛装備の「実質的」な支援については積極的ではない。その原因については、少なくとも第一に予算上

の制約と第二に相互に残る人権問題にかかる不信感に起因していると考えられる。たとえ国務省が輸出を許可しても、途上国の予算規模では特別な融資なしに米国製の高価な装備購入は現実的ではない。加えて、東南アジアの側は、米国の「人権侵害」認定の恣意性とそれらを理由とする装備供給の停止などの「制裁」発動に不信感を抱いている。こうした米国と東南アジアの経済格差、そして制裁を課す側、受ける側という権力関係がゆえに、装備供給は慎重にならざるを得ない。

## 民間とのアライアンスに活路を見出せるか

米国、東南アジア双方の外交戦略を概観すると、上述の通りそれぞれの主眼が大国間競争と南北問題に据えられている以上、構造的に齟齬が生じやすい状態であることは確認した通りである。ただ米国と東南アジアをつなぐアクターは政府だけではない。何より重要なのは、経済界の役割である。この点を踏まえてより広くみると、米国―東南アジアの膠着状態は大きく好転する可能性がある。

五月の米ASEAN首脳会談の際も、東南アジアの各首脳は、ワシントンDCとの関係以上に、米国の財界との対話を重視し、その成果を自国民に向けてアピールした。ジョ

コ大統領はテスラ社のイーロン・マスク氏との電気自動車工場誘致について話したことをバイデン大統領との首脳会談以上に喧伝し、ヴェトナムのフアム・ミン・チン首相もアップル社のティム・クック氏と会談し、アップル製品におけるベトナム国内のサプライチェーンの比率を高める交渉の成果を帰国後アピールした。

一方のアップル社にとっても、ベトナムは二〇二一年に最も成長した市場であり、その意味で、東南アジアの経済成長そのものを目的とする米国財界と東南アジアの政府のパートナーシップは、政府間関係以上に利益が一致している。こうした米国財界の声が米国政府の東南アジア政策に對してどのようなインパクトをもたらすか、現時点では不透明ではある。五月の米ASEANサミットを前にNSCのキャンベル・インド太平洋調整官は、現在は東南アジアに對して国務省と国防省の関係にとどまらない、米国の「全政府的な対応を準備している」段階だと語った。もしも、それが事実であれば、現在は、米国と東南アジアの関係の再編成プロセスにあり、停滞は今後の繁栄の準備段階ともいえる。次の段階が発展的なものとなるか、その答えはおそらく今年一月の東南アジア関連首脳会談、EAS首脳会談、G20首脳会談の時に示されるだろう。●