

インド太平洋地域秩序構築と東南アジア： 米国政策コミュニティにおける 東南アジア・ASEAN への関心と現状

古賀 慶

南洋理工大学社会科学部准教授

2022年6月から9月にかけて、私はウィルソン・センターのジャパン・スカラーとして、ワシントンDCに滞在した。インド太平洋における国際秩序維持・形成においてカギとなる国家間連携や地域制度を研究するため、より具体的には日米両国のASEANに対する戦略姿勢の政策研究を行うためである。2022年3月頃からワシントンではコロナ禍からようやく抜けた、という雰囲気が出始めており、徐々に対面式ミーティングやパブリック・イベントが目にとまるようになってきていたが、それでも6-7月の時点では以前のように対面イベントが多く開かれているわけではなかった。ただ、多くの研究者や実務家と個別に話をすることはでき、4カ月という短い間ではあったが、以前とは違った形のワシントンDCを感じる貴重な体験をすることができた。

ワシントンの政策コミュニティにおいてこの時期にもつぱら注目を浴びていたのは、予想どおり中国やロシアといった国々との戦略的競争であった。2月に勃発したウクライナ戦争ではロシアの国際法侵害を許さず、同国がいかなる戦略的利益を勝ち取ることも許さない姿勢をアメリカは示した。一方で慎重姿勢を維持しつつも、戦況が進むにつれてアメリカはウクライナへの直接軍事介入以外の軍事的・外交的支援を徐々に強化しており、そのあり方や今後の展望がWebinarやPodcastにおいて活発に議論されていた¹。

長期的な視点では、中国が大国間競争の最大の懸念材料であることが常に意識されていた。特に、ウクライナ戦争が与える東アジア地域への戦略的影響、具体的には台湾海峡における紛争のシナリオとその対応策について議論されていた。その火付け役となったのが2022年8月のナンシー・ペロシ下院議長の台湾訪問であった²。海に囲まれた台湾の地理的な条件や、「国家」としては正式に認証されていない政治環境などウクライナとの状況は異なるものの、ペロシ訪問後に大国である中国が小さな台湾を囲んで大規模演習を行ったことも相まって、台湾有事に対するアメリカの今後の外交姿勢について議論が交わされた

のである。また、米中対立の行方という大きな視点から見れば、マイケル・ベックリーとハル・ブランズが本年8月に出版した共著本「Danger Zone: The Coming Conflict with China」が話題を呼んでいた³。同著では、中国の成長がピークを迎えその成長が鈍化する際、自らの衰退を恐れる中国がより攻撃的になり、今後の米中関係の緊張を高めていくことを予測している。賛否両論はあるものの、シンクタンクやメディアにおいて多く取り上げられていたことを考えれば、ワシントンの政策コミュニティが米中関係を、インド太平洋地域を越えたグローバルな外交問題の中心に据えていることがよくわかる。

ただ、「戦略的競争」は上記のような有事における軍事的な抑止・対応のみに焦点を当てるだけでなく、その競争を勝ち抜くための戦略指針、特に平時における同盟・パートナー構築、ルールや規範の醸成や維持を通じた国際秩序の構築が必要とされている。政策コミュニティの話題の中心がウクライナや台湾問題に移ったために陰に隠れがちであったが、この国際秩序構築における競争、特に中国が影響力を拡大しているインド太平洋という地域における競争が重要であることは多くの識者が認識していた。実際、QuadやAUKUS、そして2022年5月に発足したIPEF（インド太平洋経済枠組み）に関するパネルもシンクタンクや大学で同時並行的に行われており、今後のアメリカの戦略に関する様々な視点からの意見交換がなされていた。ただ、その中で興味深かったのは、インド太平洋地域の中心に位置し、東アジア地域において多国間主義のコアである東南アジア諸国連合（ASEAN）に関するパネルが圧倒的に少なかったことであろう。

何故か。誤解のないように言うと、アメリカは東南アジア地域の重要性を認識しており、ASEAN に関しても正式文章において「ASEAN 中心性・一体性(ASEAN centrality and unity)」への強い支持を表明している。2022年5月にはコロナ禍のためにトランプ政権期より延期されていた米ASEAN首脳会議も6年ぶりに開催され、コロナ対応やインフラ構築といった機能的協力の強化も打ち出している⁴。トランプ政権時に軽視されていた多国間外交もバイデン政権は重視することを表明しており、外交上のコミットメントは高いはずである。しかし、ワシントンの研究者・実務者とのインタビューを通して、近年のアメリカの東南アジア外交の特徴が三つほど浮彫りになり、そこに東南アジア地域やASEAN に対する関心の低迷が見て取れた。

ASEAN 疲れ

一つめは、「ASEAN 疲れ」である。そもそもアメリカは、ASEAN が 1990 年代から開催してきた ASEAN をプラットフォームとする多国間対話の場に参加してはいたものの、その戦略的重心は日本や豪州等との同盟関係にあった。しかしオバマ政権になると、アメリカを「太平洋国家」として位置づけ、東アジア、特に東南アジア諸国における多国間対話へのコミットメントも高めていった。これは、東アジアサミットへの参加を 2010 年に正式に表明したり、2011-12 年にアジアへの「ピボット」あるいは「リバランス」を打ち出し東南アジアに重点を置いた発信を行ったり、2016 年にはアメリカの地で初めて、カリフォルニア州サニーラズで米 ASEAN 首脳会議を行ったことから明らかであろう。

しかし、ASEAN 諸国の側におけるアメリカへの戦略的な支持は一枚岩ではなく、「外交資源を割いても期待するような反応は ASEAN から得られない」という認識がアメリカでは強まることになった。2012 年の ASEAN 外相会議でカンボジアとフィリピンが対立し、コミュニケの放棄という歴史的な事態に陥ったり、2016 年の南シナ海をめぐるフィリピンと中国の仲裁裁定について ASEAN が声明等の公式文書で一切触れなかったり、中国の強硬姿勢に対して成す術がない状態を露呈したことが、そのきっかけとなっている。アメリカが南シナ海における中国の行動に対して国際法を用いて懸念表明をしたときでさえ、ASEAN の対応は地域組織としてのまとまりを欠いていた。

当然、東南アジア諸国の観点から見れば、アメリカは十分な外交的・軍事的なサポートを提供しておらず、コミットメントが十分ではなかったという意見も散見される⁵。さらに、大國間競争には巻き込まれたくないという東南アジア諸国の基本的な戦略姿勢が、米 ASEAN 関係の一層の緊密化に歯止めをかけていたという認識もあるだろう。しかしアメリカにおいて、これは静かな失望でもあった。オバマ政権の ASEAN 政策が、類稀なコミットメントの強さであったにも関わらずあまり実を結ばなかったという事実によって、ASEAN には高い期待を持たない方が賢明であるという認識がその後のトランプ、バイデンにも引き継がれていったのである。トランプ政権においては ASEAN のようなコンセンサス重視で決定までに時間のかかる外交プロセスは好まず、2017 年の ASEAN の会議にこらうじて姿を現したことを最後に、その後一切出席しなかった。2021 年以降のバイデン政権においても、

ASEAN へのコミットメントは、その外交的配慮とは裏腹に実質的な協力は乏しいと言わざるを得ない。

この「ASEAN 疲れ」が現在のアメリカの姿勢に反映されており、ある研究者の言葉を借りれば、「ASEAN 中心性・統一性を尊重はするが、それによってアメリカの行動が制限されるわけではない。ASEAN の要望にはできるだけ応えるが、ASEAN に戦略的な役割は期待していない」というアメリカの態度を示している。少々極端な視点ではあるものの、アメリカの ASEAN に対するシビアな見方がここにはよく表れている。

二国間外交の重視

二つめは、「二国間外交の重視」であろう。アメリカは外交上、「『東南アジア』へのコミットメント」という言葉を使用するが、残念ながらここでいう「東南アジア」は地域を示しているようには思えない。なぜなら、地域各国へのコミットメントに大きなばらつきが見られるからである。例えば、投資においてはシンガポールとベトナム、軍事においてはタイ、フィリピン、シンガポール、そして外交ではインドネシア等が重視されている。つまり、アメリカは東南アジアを地域としての「面」で見るというよりも二国間の「線」で繋いでいると言える。もちろん、二国間関係を重視することは世界的に見ても必ずしも珍しいことではなく、どのような国でも二国間・多国間へのコミットメントのバランスにはばらつきは生じている。二国間対話は相手の意見や要望などを単刀直入に理解しやすく、それによって戦略的な共通目標も設定しやすい。結果として、二国間対話の方が多国間協議よりも国家間の関係性は深まりやすい。実際、アメリカはフィリピンといった同盟国や、地政学的に重要なシンガポールといった国々への関与は一貫して強い。2014 年に軍事クーデターが発生し、民主化への回帰が遅れ政治的に問題がある同盟国タイとの関係についても同様に、政治的な関係にはしこりが残っているものの、対中戦略を背景に軍事的関係は徐々に改善へと向かっているとされている。

「ASEAN 疲れ」によって、この二国間関係を重視する傾向はより一層拍車がかかっており、東南アジア地域への「面」の外交が見えてこない。事実、カンボジア、ラオスといった大陸側の ASEAN 諸国に対するアメリカのコミットメントは極めて低い。貿易といった経済面でのつながりはあるものの、民主主義や人権などの問題があるため米議会といった国内アクターからの懸念が存在してい

ることも障壁となっている。さらに、2021年2月に起こったミャンマーのクーデターに対しては軍のリーダー個人に対する経済制裁、いわゆる「スマート・サンクション」を実施している⁶。結果、アメリカが「東南アジア」関係と述べる際には、その地域における二国間関係のいくつかの束を示すことが多い。これに対し、同盟国である日本の東南アジア外交を見ると、「線」と「面」の両者を視野に入れ関与を強めている。メンバー国が多くなればなるほど、組織的な決定に時間がかかるといった、「集団行動問題」(collective action problem)が生じているにも関わらず、ASEANに対する粘り強い継続的な関与、そして各メンバー国への外交関係を強化し続けている日本の行動パターンは、米国のそれとは逆であり、同盟国間での戦略姿勢には大きな差異がある。

基本的価値・普遍的価値の普及の問題

三つめは、「民主主義」や「人権」といったいわゆる基本的価値・普遍的価値の普及を外交方針の原則とするバイデン政権の政権内部において、東南アジア地域に対する政策の方向性が定まり切れていないことが挙げられる。2021年12月に開催された「民主主義サミット」に、インドネシア、マレーシア、フィリピンの3カ国以外の東南アジア諸国は招待されなかった⁷。しかし、二国間外交の一環として2021年7月にはロイド・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、8月にはカマラ・ハリス副大統領がベトナムとシンガポールをそれぞれ訪問している。もちろん、民主主義サミットのような単発な外交イベントによって国家間の協力関係に大きな変化が生じることは少ないかもしれない。ただし、それらイベントの招待リストは外交シグナルとして存在し、今後のアメリカ外交の重点における「価値」と「戦略」の間のバランスを確認する目安にもなる。価値の問題における外交姿勢については、バイデン政権内でまとまりが取れない状況が見られ、東南アジア諸国のみならず世界に向けた外交シグナルの一貫性が読み取れない。

今後の課題

これらのアメリカの東南アジア外交の特徴を考慮すると、いくつかの課題が浮彫りになる。その中でも特筆すべきはやはりインド太平洋地域における国際秩序維持・構築であろう。国際秩序維持・構築において最も重要なポイントは、いかに多くの地域国家・組織と連携し、自らが推し進めるルールや規範への多くの支持

を得ることができるか、またそのようなルール・規範を構築していく上でいかなる政治プロセスを打ち出していくか、という点である。大国から一方的に押し付けるルールは、当然ながら地域諸国からの反発を招き、対立関係を醸成してしまう。アメリカは既存のルールに則った国際秩序の維持・強化を目指すことを明確にしているが、現実には一定の地域諸国との二国間関係の強化を進め、ASEANのような地域組織への関与には行き詰まりを感じている。結果として、アメリカの地域全体への関与・アプローチの度合いは薄くなり、新たなルール・規範構築のプロセスにおいてASEANの中から除外されてしまう国家が出てくる。

このプロセスにはリスクが伴う。IPEF設立のプロセスがそのよい例であろう。アメリカの当初のメンバー国構想にはASEAN諸国の大半が入っておらず、日本などの助言によって最終的にASEAN7カ国が参加することとなった⁸。しかし全体をとおしてみると、ミャンマーは軍事政権が国際社会から認識されていないという事実を考慮しても、カンボジア、ラオスは参加していない理由が示されていない。IPEFは関税撤廃といった実利交渉ではなく、ルール形成のための枠組みであり、自由意志によってルール参加が決められる条件を用いている。そうであるならば、その対話にASEAN正式メンバーを排除する理由が見当たらないにもかかわらずである。また、ASEANの中心性・統一性を尊重する表明はしていても、インド太平洋地域においてQuadやAUKUSといったミニラテラルな枠組みを、戦略的コミュニケーションを行わずに構築していけば、ASEAN諸国の誤解や分断を招きかねないことにもなる。このような状況をワシントンの政策コミュニティは一定程度認識してはいるが、いざとなれば地域分断も致し方なく、パワーポリティクスに移行してしまう可能性も陰に受け入れている(もしくはすでに受け入れている)ような印象を受けた。

このような現状に至った背景には、おそらく様々な要因が重なっている。東南アジア諸国でも認識されているように、1990年代におけるASEANのメンバー国の拡大によってコンセンサス方式の意思決定がより一層困難になってきている点、メンバー国間における戦略環境への見解が異なっている点などによってASEANの運営がより困難になっていることが挙げられる⁹。「効率性」や「結果」を求めるアメリカのような国家にとって非効率なASEANの魅力は薄れつつあるし、特に台頭する中国との戦略的競争が激化していけば、その視点がより実利が得やすい二国

間関係に移ることは否めないであろう。また、ワシントンの政策コミュニティでは、アメリカにおける東南アジア専門家は現在も存在するものの、地域全体を見る専門家が極端に少なくなりつつあることがしばしば指摘されていた。その結果、特定の 이슈には優秀な人材が集まるものの、全体としての外交方針を示せる人物が少なくなっているという。この点は、長期的な課題として考えるべきであろう。

これらの問題についていかなる解決策を提示することができるか、日米両国において ASEAN の戦略的役割をそれぞれのインド太平洋戦略において位置付けることができるのか、という点においては、ウィルソン・センターから近日公開予定の「Recalibrating US–Japan Indo–Pacific Strategies Towards ASEAN」やその他の公開予定の論文等に譲ることとする¹⁰。ただ、一つ重要な点を述べるとするならば、今後はアメリカが、同盟国やパートナー国との役割分担をさらに明確化、強化していくことが必要である、ということであろう。資源の制約を考慮しつつ効率的にインド太平洋地域における地域秩序の維持・強化を図るという目的を堅持するのであれば、アメリカは国家間協力を強化して戦略的役割分担の最適解を模索する必要がある。特に、同盟国である日本は東南アジア諸国との二国間関係を全体的

に強化しており、すべての ASEAN 関連の地域制度に支援を続け、外交的パイプを保持しており、政策研究者の層もアメリカに比べて厚い。ASEAN 諸国側からみれば、日本との経済・社会的な関係は良い面でも悪い面でも歴史的な繋がりが深く、現在では日本が軍事的脅威には全くなっていないことから国家としての信頼度は他の地域諸国に比べ高い。これらの比較優位性を日本が最大限に活かし、東南アジアとアメリカの「線」の強化しつつ、新たな地域秩序構築に向けた「面」での協力関係を進めていけば、アメリカの「ASEAN 疲れ」を理由としたコミットメントの低迷を回避することができるのではなからうか。

最後になるが、今回の在外政策研究の機会を与えていただいた笹川平和財団とウィルソン・センターには心よりの感謝を申し上げます。

(了)

関連論考・論文

- [Kei Koga, "Recalibrating US–Japan Indo–Pacific Strategies Towards ASEAN", Wilson Center, October 2022.](https://www.wilsoncenter.org/publication/recalibrating-us-japan-indo-pacific-strategies-towards-asean)
- [相沢伸広「米国の東南アジアへの関心の高まりとその陥穽」](#)

yasay-us/ accessed on October 17, 2022.

⁶ US Department of State, "Burma Sanctions," October 6, 2022, <<https://www.state.gov/burma-sanctions/>> accessed on October 17, 2022.

⁷ US Department of State, "The Summit for Democracy," December 2021, <<https://www.state.gov/summit-for-democracy/>> accessed on October 17, 2022.

⁸ 薬師寺克行「米中のアジア陣取りで見た国際秩序の変化」『東洋経済 Online』2022年6月1日, <<https://toyokeizai.net/articles/-/593288>>(2022年10月17日参照)。

⁹ 例えば、Kei Koga, *Managing Great Power Politics: ASEAN, Institutional Strategy, and the South China Sea* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2022), <<https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-19-2611-2>> accessed on October 17, 2022.

¹⁰ Wilson Center の論文は次のページに更新予定。

<<https://www.wilsoncenter.org/publication/recalibrating-us-japan-indo-pacific-strategies-towards-asean>> また、Kei Koga, "Institutional Dilemma: Quad and ASEAN in the Indo-Pacific," *Asian Perspective* 47(1) (2023) [forthcoming].

¹ 例えば、Danielle Pletka and Marc Thiessen, "WTH is Biden Letting Russia Win in Eastern Ukraine? Ukrainians are Running out of Ammo and Losing Ground," *What the Hell is Going On*, June 15, 2022, Zack Cooper, Melanie Marlowe, and Christopher Preble, "An Energy Strategy to Defeat Russia?" *Net Assessment*, July 7, 2022, <<https://warontherocks.com/2022/07/an-energy-strategy-to-defeat-russia/>> accessed on October 17, 2022.

² 例えば、"Speaker Pelosi's Taiwan Visit: Implications for the Indo-Pacific," August 15, 2022,

<<https://www.csis.org/analysis/speaker-pelosis-taiwan-visit-implications-indo-pacific>> accessed on October 17, 2022.

³ Michael Beckley and Hal Brands, *Danger Zone: The Coming Conflict with China* (New York: W.W. Norton & Company, 2022).

⁴ ASEAN Secretariat, "ASEAN-U.S. Special Summit, 2022: Joint Vision Statement," May 13, 2022, <<https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf>> accessed on October 17, 2022.

⁵ 特に、フィリピンのドゥテルテ政権の初期ではこのような意見が述べられていた。例えば、"The Philippine Foreign Minister Wants to End 'Shackling Dependency' on the U.S." *Time*, October 7, 2016, <<https://time.com/4522344/philippines-anti-american-duterte->