

東南アジアはどこに向かうのか

～ 亀裂深まる ASEAN ～

<要旨>

地域協力機構としての ASEAN の問題解決能力の欠落は今に始まった話ではないものの、2021年2月に発生したミャンマーでの政変に対する対応をめぐって、その機能不全ぶりはより鮮明化した。さらに、2022年2月に開始されたロシアによるウクライナ侵攻をめぐる加盟国間の立場の相違によって、ASEAN の分断ぶりが露呈した。

こうした分断は今後修復に向かうことはなく、むしろ当該地域に対する大国の影響力の高まりとともに一層広がっていくものとみる。分断の拡大につれ、ASEAN の機能不全はますます進行し、その「共同体」としての性格は形骸化が進んでいくものと予測する。

東南アジア諸国連合 (ASEAN) では近年、加盟国間の亀裂が深まっている。中国の台頭、南シナ海での領有権紛争、米中対立の激化、ミャンマー情勢の悪化に加え、2月に始まったロシアのウクライナ侵攻はその亀裂を鮮明にした。ASEAN はもはや一枚岩からはほど遠い状況にある。

本稿では、まず ASEAN の概観や特徴を捉え、経済面における統合停滞、ミャンマー問題等にみられる外交面における機能不全や分断について考察する。続いて、近年影響力を強めつつある中国を軸に、加盟各国の外交ポジションを分析し、ASEAN の今後を展望する。

1. ASEAN の概観

(1) 加盟国間の不均衡性

ASEAN 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、ブルネイ、ベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジアの10か国で構成される地域協力機構である。その人口規模は2021年時点で約6.7億人、名目GDPでみた経済規模は約3.3兆ドルにおよぶ。ASEAN が仮に1つの国であるとする、人口規模では世界第3位、経済規模では第5位に相当する。

しかし、地域協力機構といっても、EU と比べ ASEAN は加盟国間の不均衡性が顕著である。EU が独仏など比較的拮抗する複数の国を抱えるのに対し、ASEAN では域内人口の41%、名目GDPの36%はインドネシア1国に集中し、2位以下を圧倒する。1人あたりGDPでも巨大な格差があり、4,965ドルという域内平均値に対し、シンガポールは7万ドルを超える一方、カンボジアとミャンマーは2千ドルにも届かず、ラオスとともに国連が定める後発開発途上国に分類されている。

ASEAN 加盟国間の不均衡性は、産業・財政・金融等の構造や発展段階においても著しい。加えて、その歴史的経緯から、加盟国間には法体系や政治制度、言語、宗教、文化など様々な面で歴然とした多様性・異質性が存在し、その点でも EU と大きく異なる。

(2) 設立目的・経緯・特性

1961年結成の「東南アジア連合」(ASA)を発展的に解消する形で、1967年、ASEANはインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの5か国を原加盟国として設立された。

ASEANの当初の設立目的は、「地域問題の地域的解決」の精神の下、経済社会文化的発展を目指すものだった。もともと、法的拘束力をもつ憲章や中央事務局をもたないなど制度化のレベルはきわめて低く、発足直後のASEANは、中国や社会主義インドシナに対抗する東南アジアの「反共連合」にすぎなかった。そのうえ加盟国は領土問題などで互いに対立要因を抱えていた。

だが、共産主義の脅威の後退や、改革・開放を進める中国の台頭、カンボジアからのベトナム軍撤退(1989年)など、冷戦終結の前後から急激に変動した国際政治経済情勢を受け、1990年代以降、加盟国の間ではより強固な共同体構築に向けた機運が高まっていった。そうしたなか、1995年にベトナム、1997年にラオスとミャンマー、1999年にはカンボジアという長らく対立関係にあった国々をメンバーに加えたことで、ASEANは文字どおり東南アジアの地域機構となった。

ASEAN発展のエポックとしては、1992年の「ASEAN自由貿易協定」(AFTA)の締結・発効、2007年の「ASEAN憲章」の採択、2015年の「ASEAN共同体ビジョン2025」の採択などが挙げられる。こうした一連のプロセスを経て、2015年12月末には「政治・安全保障共同体」「経済共同体」「社会・文化共同体」からなる「ASEAN共同体」が発足した。

もともと、「共同体」を称しつつもASEANの統合レベルはEUと比べるべくもない。ASEANは、そもそも国家主権の一部委譲、通貨統合、共通の外交・安全保障・防衛政策の実施を目指していない。つまり、EUのようなスーパナショナル(超国家的)な性格をもたず、求めてもない。

また、EUと異なり、ASEANには加盟国から独立した政策決定機関がない。意思決定は、定期的開催される首脳会議において行われるが、その原則は、協議を通じた全会一致方式である。全会一致に基づく意思決定は、内政不干渉の原則、合意事項の非拘束化、組織の非制度化とあわせ、「ASEAN Way」と呼ばれる。ASEAN Wayは主権の制限を求めない非公式なアプローチであり、それゆえASEANから実効性を伴う協調行動が打ち出されることはあまりない。

ASEANをめぐるもう1つの重要概念としては、「ASEAN中心性」が挙げられる。域外大国が参加する地域制度枠組においてASEANのプレゼンスと利益を確保することを意味するこの原則もまた、加盟各国に対する中国の影響力が高まるなかで動揺がみられる。

2. 経済統合の相対的停滞

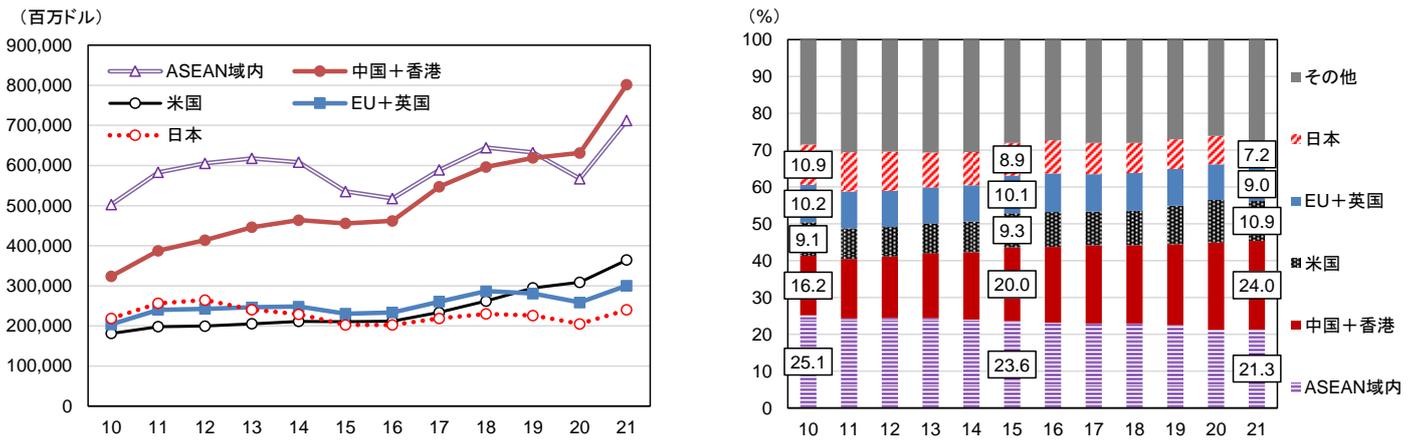
前述のとおり、2015年末、「ASEAN経済共同体」(AEC)がスタートした。では、それを契機として域内の経済統合は加速したのか、といえ、答えは否である。2010年代半ば以降、ASEAN経済は域内よりもむしろ中国との関係を拡大させてきた、というのが実態である。

貿易取引についてみると、ASEAN全体の貿易総額(輸出額+輸入額)は2015年から2021年にかけて47%増加したが、うちASEAN域内取引の増加率は33%にとどまった。これに対し、対

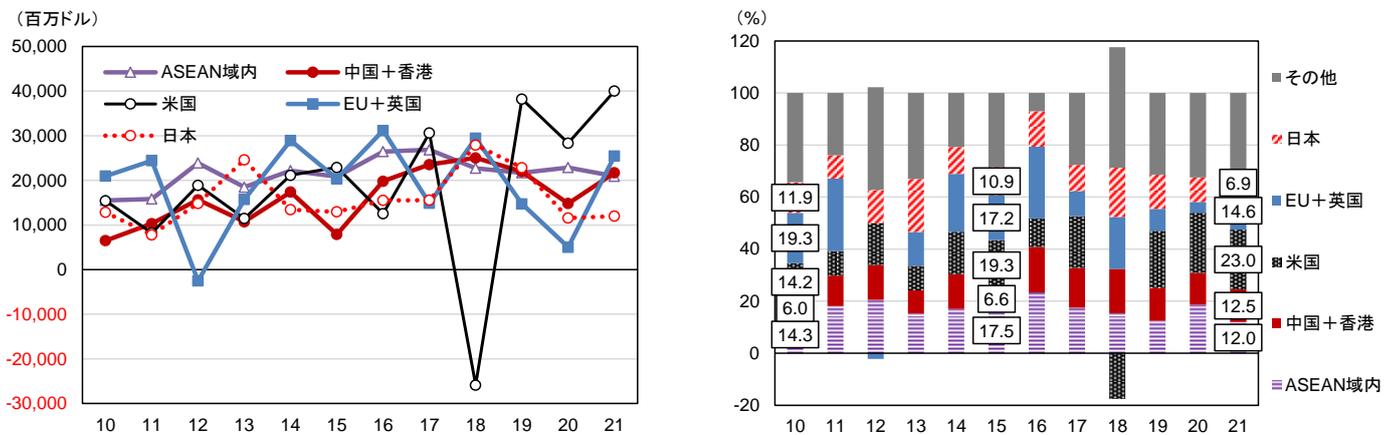
中取引(香港を含む)の増加率は76%におよんだ。その結果、ASEAN 域内取引が貿易総額全体に占める構成比は、2015年の23.6%から2021年には21.3%に縮小する一方、対中取引の構成比は2015年の20.0%から2021年には24.0%に拡大した(図表1)。

直接投資の推移をみても、域内取引の伸び悩みがみてとれる。対内外国直接投資フローは年ごとに大きく、データの見方には注意を要するが、趨勢的にみると、ASEAN 域内からの純流入額は、金額ベースであれ構成比ベースであれ、頭打ちとなっている。それとは対照的に、中国(香港を含む)が近年存在感を高めている(図表2)。

図表1 ASEAN の取引相手地域・国別貿易総額 (左:金額、右:構成比)



図表2 ASEAN の取引相手地域・国別対内直接投資純流入額 (左:金額、右:構成比)



(資料) ASEANstats

3. 地域協力機構としての機能不全、不一致

地域協力機構としての ASEAN の問題解決能力の欠落は今に始まった話ではない。しかし、2021年2月におけるミャンマーでの軍事クーデタ勃発によって、その機能不全ぶりはより鮮明化した。さらに、2022年2月に開始されたロシアによるウクライナ侵攻によって、加盟国間の外交ポジションの相違、ASEAN の分断は一層はっきりしたものとなった。

(1) ミャンマー問題

2021年2月1日、ミャンマーで軍事クーデタが勃発した。国軍は国軍系放送局を通じて大統領令を発表、憲法の国家緊急事態宣言の規定に基づき司法・立法・行政の三権が大統領から国軍司令官に移譲されたとして権力を掌握した。同日、与党・国民民主連盟(NLD)の高官は、事実上の最高指導者であるアウン・サン・スー・チー国家顧問兼外相を含め国軍に拘束された。

ミャンマーでの政変を受け、シンガポール、インドネシア、マレーシア、ベトナムはただちに懸念を表明する一方、タイ、カンボジア、フィリピンは「ミャンマーの内政問題」として静観する構えを示し、対応が割れた。そうしたなか、ASEAN 独自のメッセージや行動が具体的に示されることはなかった。

ASEAN がこの問題の対応に乗り出し、各国首脳がミャンマー国軍と協議をもったのは、クーデタから2か月以上を経た同年4月のことであった。同24日に行われたASEAN 首脳級会議(ジャカルタ)では、(1)暴力の停止と最大限の自制、(2)関係者間での建設的な対話の開始、(3)ASEAN 特使による対話プロセスの仲介、(4)ASEAN による人道的支援、(5)ASEAN 特使と代表団のミャンマー訪問およびすべての関係者との面談、という5項目からなる合意がミャンマー国軍とASEAN との間でなされた(「5項目合意」)。だが、草案にあった政治犯の釈放は削除されたうえ、具体的な実施時期は不明で、実効性の乏しいものだった。そのため、国軍による市民に対する弾圧が続くなか、ASEAN の対応能力の欠如に対し、ASEAN 内外で批判が高まった。

同年10月26日に開かれたASEAN 首脳会議(オンライン形式)では、ミャンマー国軍司令官の参加が事実上拒否された。一方、これに反発したミャンマー国軍は参加を拒絶した。

2022年2月16・17日に開催されたASEAN 外相会議(プノンペン)でもミャンマーは不参加となった。議長国カンボジアのフン・セン首相はミャンマー国軍が任命した「外相」(退役大佐)を招待したものの、一部の加盟国がこれを拒否したためである。「一部の加盟国」は、軍政に対し厳しい姿勢で臨んでいたシンガポール、マレーシア、インドネシアを指すものとみられる。

それから半年後の8月5日に行われたASEAN 外相会議(プノンペン)では、ミャンマー国軍の協力が得られないこと、「5項目合意」の履行に進展がないことに関し「失望」を示す共同声明が出された。その際、それまでミャンマー国軍に対し融和的な姿勢を示してきたカンボジアのフン・セン首相も「失望」を表明したが、このことはASEAN の実効性の欠如を再確認するものでもあった。

ミャンマー代表を欠いた形で11月11日から13日にかけて行われたASEAN 首脳会議(プノンペン)でも、加盟国間の立場の隔たりから事態に進展はなく、「5項目合意」に関しても具体的な期限の設定に至らなかった。なお、連邦下院総選挙を同19日に控えるなか、首脳会議よりも自国の選挙を優先させたマレーシアのイスマイルサブリ首相が出席を見送ったこと(アズハー・ハルン下院議長が代理出席)は、ASEAN 首脳会議の形骸化を象徴していた。

孤立を深めるミャンマーは中国およびロシアに急接近しており、もはやASEAN にミャンマーを繋ぎとめる力はない。しかも、残る9か国も一枚岩とはほど遠く、ミャンマー国軍に対し厳しい姿勢を示すシンガポール、マレーシア、インドネシア、フィリピンと、内政不干渉の原則を理由に介入に消極的なタイなどそれ以外の国との間で分断している。

(2) ウクライナ問題

ミャンマーでのクーデタ発生から約1年後の2022年2月24日、ロシアはウクライナ侵攻を開始した。西側諸国はこれを一斉に非難し、相次いでロシアに対する経済制裁を導入した。同26日、ASEANは外相共同声明として、ウクライナ情勢に「深い懸念」を表明した。だが、ロシアの国名には言及しなかった。冷戦期以来ロシアと関係が深いベトナムとラオスが反対したためである。加盟国のうち、シンガポールは同28日、西側諸国と同調し、ロシアへの制裁として銀行取引制限や輸出規制を導入することを発表した。シンガポールが個別の国に対し独自の制裁を発動することは従前まれなことだった。一方、同国とは対照的に、ミャンマーはロシア支持の声明を早々に発した。

図表3 ロシアによるウクライナ侵攻をめぐる国連決議における ASEAN 各国の投票行動

	ES11-1	ES11-2	ES11-3	ES11-4	ES11-6
	3月2日	3月24日	4月7日	10月12日	11月14日
	ロシアによるウクライナ侵略非難	ウクライナにおける人道状況改善	人権理事会におけるロシア連邦の理事国停止	ロシアによるウクライナ4州併合無効	ロシアに対するウクライナ侵攻の賠償責任要求
シンガポール	賛成	賛成	棄権	賛成	賛成
タイ	賛成	賛成	棄権	棄権	棄権
マレーシア	賛成	賛成	棄権	賛成	棄権
インドネシア	賛成	賛成	棄権	賛成	賛成
フィリピン	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成
ベトナム	棄権	棄権	反対	棄権	棄権
ミャンマー	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成
カンボジア	賛成	賛成	棄権	賛成	棄権
ラオス	棄権	棄権	反対	棄権	棄権
ブルネイ	賛成	棄権	棄権	賛成	棄権
(参考)日本	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成
(参考)中国	棄権	棄権	反対	棄権	反対
(参考)インド	棄権	棄権	棄権	棄権	棄権

(資料) 国連

3月2日、国連総会は緊急特別会合を開催し、ロシアによるウクライナ侵攻をめぐり、ロシアを非難し、即時撤退を要求する決議(ES11-1)を賛成多数で採択した。加盟193か国のうち賛成は141か国、反対はロシアを含む5か国、棄権は中国やインドなど35か国だった。ASEANは国毎に対応がわかれ、シンガポール、タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン、ブルネイ、ミャンマー、カンボジアは賛成票を投じる一方、ベトナムとラオスは棄権した。なお、ミャンマーが賛成にまわったのは、軍事クーデタ後も旧政権側の代表が同国の国連大使を暫定的に務めているためである。翌3日、ASEANは再び外相共同声明を発し、ウクライナにおける軍事対立の激化と人道状況の悪化に「憂慮」を表明した。しかし、このときもロシアの名指しは避けた。

同24日、国連総会は再び緊急特別会合を行い、ウクライナにおける人道状況改善に向けた決議(ES11-2)を賛成多数で採択した(賛成140か国、反対5か国、棄権38か国)。ASEAN各国の投票行動をみると、ブルネイが賛成から棄権にまわったほかは前回同様だった。

4月7日の国連総会緊急特別会合では、ロシアの人権理事会理事国としての資格停止をめぐる決議(ES11-3)が賛成多数で採択された(賛成93か国、反対24か国、棄権58か国)。ASEANのうち賛成はフィリピンとミャンマーのみで、シンガポール、タイ、マレーシア、インドネシア、カンボジア、ブルネイは棄権、ベトナムとラオスは反対にまわり、分断は目に見えて深まった。

10月12日、ロシアによって一方的に行われたウクライナ東・南部4州併合宣言をめぐり、国連総会は緊急特別会合を開き、併合を無効とする決議(ES11-4)を賛成多数で採択した(賛成143か国、反対5か国、棄権35か国)。このときの投票行動においてもASEAN加盟国は一致をみず、シンガポール、マレーシア、インドネシア、フィリピン、ミャンマー、カンボジア、ブルネイは賛成した一方、ベトナムとラオスに加え、前々回、前々回は賛成だったタイが棄権に転じた。

11月14日、国連総会は再び緊急特別会合を開き、ロシアにはウクライナ侵攻の賠償責任があるとする決議(ES11-6)を賛成多数(賛成 94 各国、反対 14 各国、棄権 73 各国)で採択した。ASEAN については、シンガポール、フィリピン、ミャンマーのみが賛成し、その他の国は棄権した。

上述のとおり、ウクライナ問題をめぐっても ASEAN は分裂している。うちロシアを最も強く非難しているのはシンガポールである。そのため、同国は日・米・EU・英・豪などと同様、ロシアによって「非友好国」に指定されている。シンガポールに立場が比較的近いのはフィリピン、次いで、マレーシア、インドネシア、カンボジア、ブルネイである。一方、ミャンマーは明確にロシア支持、またベトナムとラオスもロシア寄りである。タイはその中間に位置する(前頁図表 3)。

ミャンマー問題およびウクライナ問題への対応を通じ、ASEAN 加盟国間の分断が露わになった。総じていえば、西側寄りの立場が最もはっきりしているのはシンガポールであり、程度の差はあるものの、マレーシア、インドネシア、フィリピン、ブルネイも西側寄りである。その対極にあるのはミャンマーで、ベトナムとラオスもそれに近い。タイとカンボジアはその中間に位置する。

そうした立場の違いは、各国固有の外交関係に起因する。以下では、近年影響力を強める中国との関係を軸に、歴史的背景を踏まえつつ ASEAN 各国の外交ポジションについて考察する。

4. ASEAN 各国の外交ポジション

(1) ASEAN としての対中関係

中国は ASEAN にとって経済的に最も重要な国の 1 つである。加盟国毎の貿易総額構成比をみても、2020 年時点で貿易相手国の首位が中国ではない国は、ブルネイ(首位はシンガポール)とラオス(首位はタイ)だけである。また、ミャンマー、ラオス、カンボジア、ベトナム、インドネシア、フィリピンでは貿易総額の 2 割以上を中国が占める(図表 4)。

図表 4 ASEAN 各国の国別貿易総額構成比 (2020 年)

	第1位		第2位		第3位	
	国名	構成比(%)	国名	構成比(%)	国名	構成比(%)
シンガポール	中国	14.1	マレーシア	11.0	米国	10.8
タイ	中国	18.4	日本	11.7	米国	11.3
マレーシア	中国	18.6	シンガポール	12.2	米国	10.1
インドネシア	中国	21.5	シンガポール	9.3	日本	9.1
フィリピン	中国	20.1	米国	12.8	日本	11.3
ベトナム	中国	23.7	米国	17.0	韓国	12.1
ミャンマー	中国	31.4	タイ	14.4	EU	11.5
カンボジア	中国	27.7	米国	16.3	EU	10.8
ラオス	タイ	49.3	中国	28.1	ベトナム	8.4
ブルネイ	シンガポール	18.1	日本	15.6	中国	14.6

(資料) 本邦外務省「目で見える ASEAN—ASEAN 経済統計基礎資料」(令和 4 年 9 月)

ASEAN の対中経済依存度の高まりと並行する形で、ASEAN と中国の外交関係は緊密さを増している。2021 年 11 月には、ASEAN と中国の「対話国関係樹立 30 周年」を記念した ASEAN 中国特別首脳会議がオンラインで開催され、ASEAN と中国の関係を従前の「戦略的パートナーシップ」から「包括的戦略パートナーシップ」に格上げする共同声明が発表された¹。

¹ 2022 年 11 月、米国も ASEAN との関係を「包括的戦略パートナーシップ」に格上げした。

しかし、中国とASEANの関係は、加盟国毎に分解してみると一枚岩とはほど遠い。その主因の1つは南シナ海の領有権問題であり、マレーシア、インドネシア、フィリピン、ベトナム、ブルネイが中国と争っている。特にベトナムとフィリピンは中国との間で激しい対立を抱える。

東南アジア全域で3～6千万人が暮らす華人の存在も、各国の対中関係を複雑なものにしている。ASEAN10か国のうち、華人がマジョリティを占めているのはシンガポールのみで、その他の国ではマイノリティであるが、少数派でありながら経済的に優位な華人に対しては、ときに先住民による憎悪が暴力を伴う形で顕在化し、それが各国の対中関係を左右している。

(2) 加盟各国の外交ポジション

シンガポール: 同国は、ASEANで唯一華人がマジョリティを占める国である(2020年時点で華人人口は国籍保有者全体の76%)。同国による中華人民共和国の正式承認は1990年と比較的遅いが、同国にとって中国は目下最大の貿易相手かつ投資先となっている。一方、安全保障面ではシンガポールは事実上の同盟国である米国に依存し、国内の基地を米軍に提供している。同国における米国の軍事的プレゼンスをめぐっては、中国はこれまでシンガポールに対し重ねて不快感を表明しており、2016年から17年にかけては、両国間で一時緊張が高まる場面もあった。華人国家であるからといって同国は必ずしも中国寄りというわけではない。二大国間のバランスをとりつつ、周辺国や日本、欧州などとの間で多角的に進めるとというのが同国外交の原則である。周囲をマレー系国家に囲まれたこの華人系都市国家がこうした姿勢を一変させることはないだろう。

タイ: 同国は1818年における米国との最初の相互条約締結以来、基本的に親米的な国であり、1954年以降、両国は安全保障条約上の同盟関係にある。一方、中国との国交樹立は1975年と遅い。しかし、特に2000年代以降、対中関係は経済面を中心に拡大を続け、2012年には「包括的戦略パートナーシップ」を構築した。さらに2014年の軍事クーデタおよび軍政(～2019年)開始を機に対米関係が冷却化すると、対中関係は軍事面を含め多方面で強化された。同国の総人口の約7人に1人を占めるとされる華人の存在のほか、両国間で領有権問題がないことも、関係強化の好材料である。もともと、タイの伝統的な外交姿勢は、主要国との距離を内外の事情に応じて変更する柔軟なものである。米中間でバランスをとりつつも、今後は米国寄りの姿勢に傾いていくものと予測する。2023年5月までに開催予定の下院選挙がその契機となる可能性がある。

マレーシア: 1974年の国交樹立以来、同国は経済を中心に対中関係を深化させてきた。特にナジブ政権(2009～18)は中国への傾斜を強め、2013年には「包括的戦略パートナーシップ」を締結し、中国主導の「一帯一路」にも協力的な姿勢を示した。ナジブ首相を中心とする大規模な汚職事件「1MDB事件」を契機に、2018年の総選挙で与党連合UMNOが敗北し下野すると、対中傾斜を是正する方針が一時打ち出されたが、ほどなく対中重視に回帰した。一方で、マレーシアは南シナ海での領有権をめぐる中国とは係争を抱え、ボルネオ島沖ではたびたび衝突を繰り返している。また、人口の4人に1人を占め、経済分野で優位に立つ華人の存在も両国関係に微妙な影響を与えている。同国としては過度な中国依存を回避したいところであり、対中バランスサーとして西側諸国や周辺国、とりわけ軍事面では米国との緊密な関係を維持していくものと見込まれる。

インドネシア： 同国の中国との国交樹立は1950年に遡る。しかし、軍部と共産党（多くは華人）の間の対立を背景に勃発した1965年の「9月30日事件」の際、大規模な華人虐殺が発生したことが原因となり、1967年、両国は断交した。国交回復はそれから20年以上経た1990年のことである。その後、東ティモールにおける人権問題をめぐり、米国がインドネシアに対し制裁を科したこと（1995～2005年）が引き金となって、インドネシアは経済分野を中心に中国との距離を縮めていった。中国の支援で進むジャカルタ・バンドン間の高速鉄道建設はその象徴といえる。一方で、同国は南シナ海における漁業権をめぐり中国と係争関係にある。この問題に関しては、2016年における同海域での大規模軍事演習の実施にみられるように、インドネシアは中国に対しときに強硬なポーズを示す。同国人口の3%を占めるに過ぎないものの、経済的には支配的な地位にある華人の存在も引き続き両国関係の火種である。全方位外交を旨とすることに加え、大国意識も手伝って、インドネシアは中国のみならず西側諸国との間でも一定の距離をとり続けるものとみる。

フィリピン： 1946年の米国からの独立以来、フィリピンは経済、政治、文化、安全保障など多方面で米国を志向してきた。一方、同国が中国と国交を結んだのは1975年のことである。マルコス政権を打倒した1986年のエドゥサ革命以降も、1992年の在フィリピン米軍撤退以降も同国の親米的な姿勢は基本的に維持された。それが大きく変わったのは、2016年のドゥテルテ大統領就任である。同氏は反米志向を明確にする一方、習近平中国国家主席と頻繁に会談を重ねるなどして中国に接近し、中国からの投資や経済支援を推し進めていった。だが、2022年6月のフェルディナンド・マルコス大統領就任を機に、同国の外交スタンスは対中重視から対米重視に急旋回している。南シナ海における領有権問題についても、マルコス政権は中国に対し融和的だった前政権とは一線を画し、10月上旬には中国を念頭に置いた米比合同軍事演習を南シナ海で実施した。

ベトナム： 1979年の中越戦争前後から同国と中国の関係は著しく悪化した。関係が正常化したのは1991年のことである。以降、経済分野を中心に両国関係は改善し、ベトナムは中国主導の「一帯一路」構想にも参加している。また、両国の共産党は緊密な関係を維持しており、2022年10月31日には、グエン・フー・チョン共産党書記長が3期目続投を決めたばかりの習近平共産党書記（国家主席）を外国要人としてはじめて訪問し、親密さをアピールした。だが、南シナ海の領有権争いをめぐっては、ベトナムはASEAN加盟国のなかで中国に対し最も強硬である。同国は中国への対抗軸として、1995年における国交正常化以降、米国との関係を拡大し続けており、2013年には両国関係を「包括的パートナーシップ」に引き上げた。近年は安全保障面でも関係を強化している。他方、冷戦期以来、ベトナムは軍事面を含めロシアと強い関係をもつ。共産党一党支配体制が続く限り、米中露間でバランスをとる同国の外交スタンスが変わることはないだろう。

ブルネイ： 1991年の国交樹立以降、対中関係は投資を通じ緊密化しつつある。とはいえ同国外交の中心はASEAN、なかでもシンガポールやマレーシアであり、今後も大きな変化はないとみる。

ミャンマー： 軍政下にあった同国では1990年、総選挙が実施され、アウン・サン・スー・チー氏率いるNLDが圧勝した。だが軍政は政権移譲を拒否し、民主化勢力を激しく弾圧した。そうしたなか、欧米諸国は同国に対し厳しい経済制裁を実施する一方、中国は軍政に接近し関係を緊密化

させていった。しかし、2011年の民政移管を機に、ミャンマーは中国一辺倒の外交政策の修正に乗り出し、さらに、2015年の総選挙で NLD が大勝し政権を獲得すると、同国と欧米諸国との関係は急速に改善した。だが NLD 政権が国軍によるロヒンギャ迫害を座視したことを背景に、欧米との関係は再び悪化、逆に対中関係は再強化された。2021年2月のクーデタは、欧米との関係をさらに悪化させただけでなく、既述のとおり、ASEAN 内での孤立も引き起こした。目下、同国には中国やロシアとの協力関係強化のほかには選択肢がなく、この状態は軍政が続く限り継続しよう。

カンボジア： 長期にわたる内戦を経た後、同国では 1993 年、制憲議会選挙が開催され、フンシンペック党のラナリット第一首相と人民党のフン・セン第二首相による連合政権が形成された。だが 1997 年、両派は武力衝突、その結果、ラナリット派が敗れ、翌 1998 年にフン・セン首班政権が成立した。以降、一貫してフン・セン首相が権力を掌握している。同首相の下、同国は対中傾斜を強め、中国からの投資や援助に重度に依存するようになっている。しかし、対中関係はフン・セン首相個人に主に依拠しており、フン・セン後、同国で中国離れが起こることは可能性としてありうる。なお、2021年12月、同首相は実子であるフン・マネット陸軍司令官を後継首相として指名した。

ラオス： 全方位外交を標榜しつつも、同国外交の中心は「特別な関係」にあるベトナムであり、中国はタイなどと同様、ベトナムに対するバランス的な位置づけだった。だが近年、中国はインフラ開発など経済分野のほか政治・軍事分野でも影響力を強めており、両国は 2019 年、「ラオス・中国運命共同体構築マスタープラン」に署名した。その裏で、ラオスの対中債務はインフラ関連を中心に膨張を続けている。同国の対外債務対 GDP 比は 2021 年時点で 54%とされるが、対中債務の実態は不透明で、実際の債務負担は数字が示すよりもはるかに重いものと推察される。「債務の罠」に陥ったラオスが事実上、中国の傀儡国家となる可能性は否定できない。

5. ASEAN はどこに向かうのか

1967 年の発足以来、小規模な武力衝突を除けば、ASEAN 加盟国間では戦争が起こっていない。このことは、東南アジアが内包する政治的・社会的・文化的・歴史的な多様性や異質性、複雑性に鑑みれば、ASEAN が築いてきた偉大な成果であるといっても過言ではない。EU と異なり、ASEAN が超国家な機構を目指したものではないことを踏まえればなおさらである。それは、首脳間の頻繁な会合がもたらした信頼醸成や、決して確固たるものでないにせよ、域内のエリート間で共有されつつある「共同体」という感覚(キショール・マブバニ)の賜物である。

一方で、地域協力機構としての ASEAN の実効性の低さは否定しようがない。ミャンマー問題という域内の重要問題でさえ、「内政不干渉の原則」と「全会一致の意思決定」を中核とする「ASEAN Way」の前に解決のすべをもたず、ASEAN が抱える限界を露呈している。

中国の影響力の高まりとともに、ASEAN のもう 1 つの重要概念である「ASEAN 中心性」も揺らいでいる。ミャンマー問題とウクライナ問題は加盟国間の外交ポジションの違いを浮き彫りにし、西側陣営と中露陣営の対立の深化は ASEAN に対し遠心力として作用している。

ASEAN が国際社会においてこれまで一定のバーゲニング・パワーをもってきたのは、それが6億という人口で構成される1つの「塊」として認識されていたからである。だが一枚岩どころか亀裂が深まるなか、ASEAN は、そうしたパワーを喪失する危機に現在直面している。

ASEAN の分断は、今後修復に向かうことはなく、むしろ中国や米国をはじめとする大国の影響力の高まり、関与の強まりとともに、より一層広がっていく公算が大きい。同時に ASEAN の機能不全はますます進行し、その「共同体」としての性格は一層形骸化していくものと予測する。

(調査部 海外調査チーム長 村上 和也)

主要参考文献

Kausikan, Bilahari, “The Arena: Southeast Asia in the Age of Great-Power Rivalry”, *Foreign Affairs*, March/April 2021

Mahbubani, Kishore and Sng, Jeffery, “The ASEAN Miracle”, Ridge Books Singapore, 2017

Rush, James R., “Southeast Asia: A Very Short Introduction, Oxford University Press”, 2018

Shambaugh, David, “Where Great Powers Meet: America & China in Southeast Asia”, Oxford University Press, 2021

Strangio, Sebastian, “In the Dragon’s Shadow: Southeast Asia in the Chinese Century”, Yale University Press, 2020

アジア経済研究所『アジア動向年報 2022』アジア経済研究所、2022年

坪井善明【ベトナム定点観測】現代の朝貢外交？(上)(下) 時事通信ベトナム版 2022年11月3日・4日号

古田元夫『東南アジア史 10 講』岩波書店、2021年

ユーク・テルトレ(鳥取絹子訳)『新版 地図で見る東南アジアハンドブック』原書房、2021年

※ 本レポートは作成時に入手可能なデータに基づく情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解ではありません。ご質問等はchosainfo@smtbjpまでご連絡ください。