

書評論文

## ASEAN 諸国の対中関係を専門家はどうか捉えているか

山 影 進\*

◎『国際問題』（日本国際問題研究所）No. 665（2017 年 10 月）

焦点：ASEAN 外交と加盟国——中心性と求心力

◎『海外事情』（拓殖大学海外事情研究所）65 巻 10 号（2017 年 10 月）

特集：中国に呑み込まれる東南アジア

◎『アジア研究』（アジア政経学会）63 巻 4 号（2017 年 10 月）

特集：南シナ海問題をめぐる力と手法の非対称

### はじめに

奇しくも、2017 年 10 月付けで刊行された 3 つの専門学術誌が、あたかも談合したかのごとく、上記の各誌の特集テーマが表しているように、ASEAN 諸国にかかわる国際関係を取り上げた。この小文では、各誌掲載論文のなかから、ASEAN あるいはその加盟国の対中関係・態度を扱っているものを選び出して、私見を交えつつ紹介したい。

こうした絞り込みの結果、『国際問題』から 3 本、『海外事情』から 4 本、『アジア研究』から 2 本、合計 9 本の論文を取り上げることにした。これらが扱うのは、カンボジア、インドネシア、ラオス、フィリピン、タイ、ベトナム、そして組織としての ASEAN である。ブルネイ、マレーシア、ミャンマー、シンガポールについて分析している論文がなかったせいで、ここでは取り上げることができない。ことに、マレーシアとミャンマーについての分析が欠けている

---

\* 前青山学院大学国際政治経済学部教授

点は惜しまれる。このような制約があるものの、各論文を紹介するなかから浮かび上がる全体像をまとめてみたい。

ただし、ASEAN 諸国の対中国関係・態度という観点からの考察に絞ったので、個々の論文の主旨・主張をそのまま紹介するわけではないことを断っておく。なお、この小文は非公開の研究会での「ASEAN 諸国の対中関係を地域研究者はどう見ているか」と題する研究動向についての口頭報告に基づいている。

さて個々の論文を取り上げる前に、全体の背景を簡単にまとめておこう。中国は、自国の経済発展と周辺地域への影響力増大をめざして、「一帯一路」構想に象徴される経済攻勢をかけている。他方で、南シナ海の嶼礁に対する実効支配を中国は強めており、域内外の関係国と対立・緊張を激化させている。2016 年半ばには常設仲裁裁判所が中国に不利な判断を示した。ASEAN は 2015 年末に ASEAN 共同体の成立を宣言し、統合のさらなる深化を謳っている。そして 2017 年に設立 50 周年を迎えた。この年の ASEAN 議長国はフィリピンが務めた（前年はラオス）。ちなみに ASEAN が近年強調するスローガンは連結性と中心性である。加盟国の政治変動も見逃せない。2014 年前半に軍部がクーデターを敢行したタイは、まだ民政移管を果たしていない。2014 年後半にはインドネシアで、2015 年後半にはミャンマーで、そして 2016 年前半にはフィリピンとベトナムで政権が交代して、対外姿勢の変化が話題になった。

このような全体的背景をふまえて、ここで取り上げる 3 誌は、軌を一に東南アジア諸国と中国との関係の特集として取り上げたと言える。

## 個別の論点

まず「カンボジアは中国に『買われた』のか」（木村文著『海外事情』掲載）から始めよう。かつては「ベトナム寄り」と思われていたフンセンの率いるカンボジアが ASEAN のなかの「中国の代理人」と呼ばれるようになったのは、中国にカネで「買われた」のか、つまり中国の経済力にひれ伏したのか、という問題設定に答えようとするものである。たしかにカンボジア内戦期からフンセンは中国と親中派に対して武力と選挙で闘ってきた経歴をもつものの、彼の

人民党を与党とするカンボジアは近年、ASEAN の対中姿勢が強硬になるのを要所要所で妨げてきた。そして、カンボジアは経済発展をめざすなかで中国の経済力にますます依存するようになっていくことを認める。しかしそれだけが理由ではないだろうというのが結論である。人権を抑圧し、政治的自由を制限してでも長期政権を維持したいフンセンが、こうした点に無頓着な中国に後ろ盾を期待して中国傾斜を強めているのではないかと指摘する。

次に「ジョコウィ＝インドネシア政権の国内政治と ASEAN 外交」（相沢伸広著『国際問題』掲載）から、ジョコ・ウィドド（愛称ジョコウィ）政権の対中姿勢の分析を取り出してみよう。前政権と比較すると、現政権は経済的利害を重視する実務的傾向があり、ASEAN 重視は外交目標というより国益追求手段になっていると指摘する。中国との貿易・交流が実態として重要なだけでなく、中国からの投資・援助が今後の経済発展にとって重要であるという意味で、インドネシアの対中関係は自ずと重要度を増している。他方で、関係強化を妨げる要因（具体的には、インドネシア領のナツナ諸島の排他的経済水域をめぐる中国との対立、中国人労働者の派遣問題、ジョコウィに対する「共産主義者」というネガティブ・キャンペーン）もあり、対中関係の緊密化は難題であり、この課題で ASEAN として団結することの意味も減っていると指摘する。

「中国の陸の南進政策とラオス」（河口和範著『海外事情』掲載）は、経済開発を進めたくても資金不足のラオスと「一帯一路」構想の下で南進を進める中国との利害一致構造のなかで、中国がラオス社会・経済に深く浸透しつつあることを、とくに経済特区の開発に中国が大きな存在となっていることを示している。ラオスは、文化的にタイ、政治的にベトナム、経済的に中国の影響を受けながら、緩衝国として存続してきたが、いまや東南アジア大陸部を走る東西回廊と南北回廊の開発・整備によって地域の要衝に変化しつつある点を重視する。中国にとってラオスはますます重要になるものの、ラオスが物流の通過点になってしまう恐れも指摘する。

フィリピンを取り上げるのは、「ドゥテルテ政権の外交政策：親アジア路線の模索と課題」（高木佑輔著『国際問題』掲載）と「南シナ海と ASEAN：フィリ

ピンとベトナムの対応」(庄司智孝著『アジア研究』掲載)である。前者は、前政権と比較して、新政権は明らかに親アジア路線に舵を切ったことをまず指摘する。その一環として、仲裁裁判所に提訴した前政権とは異なり、南シナ海での中国との対立を棚上げして、経済関係の緊密化を図ったと位置づける。ただし、日本への接近を指摘することも忘れていないし、治安問題への対処などで脱アメリカというわけにはいかないことも指摘する。さらに、対中接近は経済要因だけでなく、人権問題でフィリピンを批判する国際社会とは一線を画している中国の姿勢も重要であると指摘する。以上の分析に対して後者は、南シナ海紛争に焦点を当てて、ベトナムとの比較でフィリピンの対中態度を特徴付けようとする。伝統的に緊密な対米関係を基本とするフィリピンではあるが、政権交代の前後で、アメリカから遠ざかり中国に接近するという変化が生じたという指摘は、前者の分析と重なっている。前者にはない視点として、2017年にフィリピンが議長国を務めたために、ASEANの対中姿勢を柔軟にするとともに内部対立を回避し、中ASEAN関係に進展が見られたことを指摘する。

「タイ：クーデターの政治学と一党支配の中国」(甲斐信好著『海外事情』掲載)はタイの民主化の問題をタイの対中態度に結びつける。伝統的にタイの対米・対中外交は、一方が緊密・友好なら他方が疎遠・対決という裏腹の関係にあったという。1990年代に民主化を進めたタイではあるが、2006年、14年とクーデターを経験し、軍事政権が続いている。オバマ政権のアメリカは軍事援助を停止するが、タイ政府は、兵器購入も含めて、中国に急接近する。中国と国境を接せず領土紛争のないタイは、対中政策の自由度が高いと分析する。民主主義の守護神を自認するアメリカと、一党独裁で権威主義体制を厭わない中国との間で、タイはしたたかに立ち回っていると結論づける。

個別の国家としては最後のベトナムである。「中国の攻勢に戸惑うベトナム」(小高泰著『海外事情』掲載)とすでに取り上げた「南シナ海とASEAN: フィリピンとベトナムの対応」(庄司智孝著『アジア研究』掲載)を見てみよう。両論文に共通するのは、ベトナムの対中関係はアンビバレントな構造であるという認識である。前者は、中越関係は基本的に「協力と闘争」の二面性で特徴付

けられる（とくに経済面の協力の深化と対照的な海洋主権問題での対立）が、ベトナムは対中関係に決定的な亀裂を生じさせないように腐心していると分析する。さらに、ベトナムの一般国民にとって中越戦争の記憶が相変わらず鮮明で、政府の対中接近策は国内政治問題化すると指摘する。後者も、政治・経済・軍事の各分野で中国と緊密な関係にあり、対中リスク（とくに南シナ海での緊張激化）の回避策として全方位外交を採用しているとまとめる。また、政治・軍事面での中越関係の動揺（ブレ）は、両国が各々相手の出方を「様子見」するかのような海底油田・ガス田の探査が引き起こしていると分析する。

ASEAN としての対中外交については、「米中関係を超えて：大国間の権力政治と東南アジア」（菊池努著『国際問題』掲載）と「ASEAN の対南シナ海外交の効用と限界：ルール形成の取り組みを中心に」（湯澤武著『アジア研究』掲載）が取り上げている。前者の論点は明快である。第 1 にアジアの国際関係は大国どうしの競争と対立だけで規定されるのではなく、第 2 に東南アジア諸国が自主と自立をめざす主要大国との均衡のとれた友好関係構築が重要であり、そのためには第 3 に ASEAN という制度を利用しており、第 4 に、ASEAN を通じて大国に対しては国際社会の共通のルールと規範の遵守という最大公約数的原則を求めている、というものである。第 2 点と関連して、インドネシアやフィリピン、タイだけでなく、この小文では紹介できなかったマレーシア、ミャンマー、シンガポールについても、対中姿勢の変動は各国の選択の結果が大きいと分析する。後者は、南シナ海の領有権をめぐる中国の言動に対して、四半世紀にわたって東南アジア諸国が ASEAN としてどのように対応してきたかをまとめる。そして、ASEAN による対話と説得の試みには限界があると結論づける。この点について、前者も中国が ASEAN を分断しようとしてきたことを指摘しており、今後、南シナ海だけでなくもっと一般的な地域秩序の形成に果たしうる ASEAN の役割について必ずしも楽観的ではない。

## 分析の全体的傾向

マスメディアによる報道や一部の論壇では、アメリカの力の低下、中国の台

頭、米中間の力の移行といった米中の権力関係の観点から、東南アジア諸国の中国傾斜、中国による ASEAN 分断の成功といった分析がなされることが増えている。しかしたとえば、中国の台頭が中国の南シナ海における活動強化につながっているとすれば、中国による南シナ海の領有権主張と利害関係にある国々が中国に屈服したというのだろうか。あるいは、中国の台頭が経済的には東南アジアでの存在感を高めているならば、中国への過剰依存（リスク）に対する警戒は東南アジア諸国の間で高まらないのだろうか。

上で紹介した東南アジア諸国の分析は各国が直面する複雑で微妙な問題に光を当てながら、いずれも、米中関係の大枠のなかに閉じ込められた小国の運命といった単純な見方をしていない。東南アジア各国は、個別的な事情により、個別的な状況に置かれて、対中姿勢を決めている様子が窺われる。いうまでもなく、研究者は細部にこだわり、とくに地域研究者は研究対象のユニークさと周囲との違いを強調する性があるから、大国関係が決める東南アジアという捉え方を否定するのは当然（ないし必然）だろう。

他方で、国別事情にこだわっている全体像が見えてこないのも、また事実である。そこで、個別的な論点の違いを踏まえながら、上記の諸論文から見えてくる東南アジア諸国の対中姿勢について、それを理解する上での共通項ないし共通要因を探してみよう。

まず、いずれの国も（少なくとも分析対象になった国については）好き好んで「中国へ傾斜」しているわけではない。「中国一辺倒」と言われている国についても、それなりの事情があつてのことである。それなりの事情とは何か。それは、どの国にとっても中国との経済関係（貿易、投資、援助）が次第に重要になりつつあるという点である。そのために、中国と領土紛争がなく経済的絆の強い国は、「中国寄り」の立場をとる傾向にある。

東南アジアの側から見ると、中国は東南アジア諸国に対して恫喝（ムチ）よりも便益（アメ）を提示していることになる。もっとも、中国からの実際の便益（アメ）は、受け手を満足させているとは限らない。中国から投資や援助を受け入れた国では、カネだけでなく、ヒト（中国人労働者）が流入してきて、彼らが

不法滞在する外国人労働者と化しているケースが見られる。こうした傾向は、政府にとっての問題だけでなく、一般国民の対中不満（反中感情）を高めている側面も認められる。

また、対中態度・政策の形成・変化には国内政治要因も関係している。とくに、領土問題で中国とするとどく対決しているフィリピンとベトナムで、このことが確認できるのは興味深い。前者では明らかに政権交代がそれを引き起こしており、後者では全方位外交と一般国民の反中感情との軋轢が背景になる。筆者の私見では、ベトナムについても、政権交代が寄与しているように見える。庄司論文は一貫性・連続性を指摘しているが、2016年4月に発足した新政権は、旧政権と比較して、やや保守的・対中融和的になった印象を受ける。

このように対中姿勢で「傾斜」や「ゆらぎ」が見られる国々から構成されるASEANが、ASEANとして中国に対してどのように対応するかについて、一枚岩的なまとまりを見せるのが難しいことは容易に理解できるだろう。南シナ海での領土紛争や海洋進出をめぐる、中国に対して一致団結した強硬姿勢をとるのは、無理というものである。とはいえ、ASEAN方式（コンセンサス・非公式）にもとづく対中協議・対話は紛争予防への強みになっているとプラスの評価も与えられている。もちろん、それが問題解決にはいたらないという弱みも抱えているという指摘も重要である。

### 私見を交えた雑感

この小文で取り上げた諸論文の分析傾向を踏まえつつも、それらの主旨とは必ずしも重ならない雑感を少し述べてみたい。まず、米中関係の解説に最近頻繁に用いられるようになった地政学が全くといって良いほど登場しない。地政学の応用に対する正面からの批判がなされているわけではないのでその理由はさだかではないが、地政学は大国どうしの関係の分析や長期的・構造的説明に適しているとみられているのか、小国の国際関係や短期的分析には向いていないとみられているのか、いずれにせよ地政学的見方はとられていない。実際、いくつかの事例にみられるように、政権が代わると（あるいは代わらなくても）

対中態度・政策が変わる現象は、流行の地政学では説明つかないのはたしかである。(余談だが、大国間関係の「変動」も地政学「だけ」では説明できないだろう。) 東南アジア諸国のような小国の対中態度は、むしろ、バランス(ヘッジ)とバンドワゴン(関与)という選択肢の間の「ゆらぎ」として捉えようとする見方も、内外の文献で散見される(たとえば Roy, Denny (2005), “Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?” *Contemporary Southeast Asia*, 27(2), pp. 305–322.)。

上記のまとめでも確認したように、東南アジア諸国と中国との関係で、経済的結びつきが重要になっている。したがって、地政学の扱う安全保障やパワーの問題とともに、経済的側面を考慮しないと、彼らの対中姿勢の理解が不十分になる危険性があるということである。すでに指摘したように、領土対立がなく経済依存の大きい国は中国寄りの姿勢になる傾向がある(同様な指摘として、たとえば Chen, Ian Tsung-Yen, and Alan Hao Yang (2013), “A harmonized Southeast Asia?: Explanatory typologies of ASEAN countries’ strategies to the rise of China,” *the Pacific Review* 26(3), pp. 265–288.)。それに加えて、中国と領土紛争があるものの経済的絆の深い国にとって、対中姿勢はアンビバレントなものになる傾向があるだろう(拙著(2012)「大国を「飼い慣らす」ことをめざす小国の戦略: 東南アジア諸国連合(ASEAN)の影響力に焦点を当てて」平成23年度外務省国際問題調査研究・提言事業報告書『日米中関係の中長期的展望』日本国際問題研究所, 139–153頁)。対中姿勢をめぐるジレンマ状況に陥っていると言い換えることもできるだろう。この状況に典型的に当てはまるのは、ベトナムとフィリピンである。2016年に起こったことは、政権交代をきっかけにして、両国の対中姿勢をめぐるジレンマのなかで、程度の差こそあれ、マイナスからプラスへと振り子が動いたと解釈できる。

東南アジア諸国の対中姿勢・態度を左右する要因として、上記のように、領土対立と経済関係の二つが指摘されてきた。最近の動向を眺めると、第3の要因として、民主化・人権問題を加えるべきだろう(拙著(2018)「南進する中国に向かい合う東南アジア」(『外交』48, 2018年3/4月号, 44–49頁)。たとえ



ば、政府による野党弾圧で非難されるカンボジア、ロヒンギャ問題を好転できないミャンマー、麻薬取り締まりで強権発動するフィリピン、クーデター後の民政移管が遅れるタイ。こうした国々の政府は国際世論の批判の対象になっているが、中国政府はこのような問題を取り上げようとはしない。中国が「後ろ盾」になっているせいで、こうした国々が国際世論を顧みないのかどうかは、個々の事例について検証していくことでしか答えが出ないが、少なくとも、21世紀に入ってからの東南アジア諸国の民主化の流れに逆行する動きに対して、抑制があまり効かなくなっているのはたしかだろう。さらに問題を広く捉えれば、社会主義国のラオスとベトナムも中国との友好関係を決定的に悪くするとは考えにくい。

もっとも、これら3つのファクターが対中姿勢・態度を決定づけると構造的に捉えるのも行き過ぎである。上述のように、政権交代によって変化する場合もある。フィリピンとベトナムに加えて、最近のマレーシアのケースも該当するかも知れない。また、中国人労働者がもたらす社会問題に加えて、投資・援助がもたらす対中債務増大も中国への経済依存を見直す契機になるかもしれない。とくに近年スリランカが直面した事例は、東南アジア諸国への警鐘となったにちがいない。

このように、東南アジア諸国の対中姿勢・態度は、個別的事情から多様であり、したがって、それらを一括りにする ASEAN が、ASEAN としての対中姿勢・態度を毎年のように変化させるというのは当然のことだろう。変化の要因を整理すると二つにまとめられるのではないだろうか。

第1の要因は、繰り返しになるが、中国と領土紛争があるものの経済的絆の深い国の対中態度が変化すると ASEAN の重心を動かすという点である。要するに、対中強硬になっても対中宥和になってもおかしくない国の政府がどのような政策をとるのが、ASEAN としての見解をまとめる際の鍵になる。中国と領土問題がなく、経済関係が重要で、しかも民主化問題・人権問題で中国の後ろ盾を必要とする国が中国寄りの姿勢をとることは織り込み済みだろう。

第2の要因は、どの国が ASEAN 議長国になるかという点である。ASEAN

の議長国制度は、2008年に発効したASEAN憲章の規定に基づくものであり、ASEANの首脳会議や主要閣僚会議、そしてその折に開催される域外諸国との会議（ASEAN+3、東アジア首脳会議、ASEAN地域フォーラム、ASEAN拡大国防大臣会議など）の議長を務める加盟国が（原則としてアルファベット順に）暦年で交代する制度である。他の国際会議と同様、議長国が議題整理や成果文書起草など、重要な方向付けでイニシアティブをとる。ASEAN外相会議が共同声明をまとめられなかったという前代未聞の事態はカンボジアが議長国を務めた年のことである。2017年はフィリピン、18年はシンガポールが議長国である。

対中関係でASEANが注目される懸案は、南シナ海紛争をめぐる行動規範（COC）の策定である。1990年代初めから、ASEANは一貫して中国の行動に関心を払い、自制を求める声明を発出してきた。中国が対話の土俵に上がってきたのは、ASEAN諸国をはじめとする周辺諸国との関係を強化するようになった2000年代初めであるが、合意形成は遅々として進まなかった。上で取り上げた2論文がともに指摘しているように、ASEANの非公式なやり方は中国を取り込む一定の効用があると同時に、拘束力ある合意を形成するには限界がある。2017年は、対中関係を軟化させたフィリピンが議長国を務めることで、COCに向けての進展が見られたが、合意にはいたらなかった。近年、アメリカや日本が中国の南シナ海での行動に対する警戒と批判を高めるなかで、中国は日米抜き協議ができる中ASEANの枠組み（ASEANプラス1）を選んだ。そもそも、COCは紛争の解決をめざすものではなく、一方的行動の相互自制をめざすものである。これまで一方的行動を繰り返して既成事実化を進めてきた中国は、そろそろASEAN（ASEAN諸国）と妥協しても良いと考えるようになったのかもしれない。

## おわりに

当然のことながら、東南アジア各国のスペシャリストたちは、自分の専門対象の対中関係について、個別事情に即した説明を行う。この点では、ASEAN

の専門家も同様で、ASEAN の「個性」から ASEAN の対中態度を分析する。

その際、対中姿勢・態度を反中 ↔ 親中といった「反感」対「親愛」という感情面での対比軸に還元してしまうようなことはしない。もちろん一般国民がそのような態度をとるのは普通だろう。世論調査も、そのような二項対立的な回答を期待した質問項目をたてる場合が多い。世論調査を踏まえたわけではないが、ベトナム国民について、上記の小高論文は、中越戦争の記憶に影響を受けた反中の態度が残っており、それがベトナム政府の対中姿勢に対する批判につながっていることを指摘している。またインドネシアを扱った相沢論文でも、中国人労働者に対する国民の悪感情に注目している。

一般的には、政府（与党）の対中政策が、国政選挙における大きな争点になっているとはいいがたい。しかし国内政治の文脈で、東南アジア各国の対中姿勢・態度を分析することの重要性を、この小文で取り上げた論文は異口同音に指摘している。言い換えると、政府による対中姿勢・態度を分析するに当たっては、国民の好悪感情に対する配慮だけでなく、それとは異なる、対外政策軸を設定する必要があることを意味している。それは、地政学的な軸ではなさそうである。

中国の東南アジアに向けての「攻勢」は、南シナ海進出という中国から見た文字通り地政学的状況だけでなく、アジアインフラ投資銀行（AIIB）や一帯一路（OBOR）構想といった経済的影響力の増大でも顕著である。どちらの問題についても、東南アジア（ASEAN 諸国と組織としての ASEAN）対中国という枠組みに閉じ込めてしまうのではなく、たとえば菊池論文のように、中国以外の域外諸国を巻き込んだ広域制度の場に載せることも重要だろう。すでに、ASEAN を中心とする広域制度は幾重にもできている。そうしたなかに東南アジアと中国との関係を位置づけてみることも必要だろう。