

12

日本とASEAN — パートナーシップの変遷と課題 —

大庭 三枝

はじめに

近代日本と東南アジアとの関係は、19世紀に民間人らが東南アジアへ労働者として移住したことに遡る。戦前の二度にわたる民間主体の「南進」ブームと第二次世界大戦時の日帝時代を経て、戦後日本は独立を勝ち取った東南アジア諸国と国交を樹立し、賠償・準賠償・経済協力を通じて新たな関係を構築した。その後の日本の対東南アジア政策は、日本の復興や経済発展に必要な原材料供給地および市場としての期待に牽引された。貿易、投資、援助の「三位一体」で日本は東南アジアにおいて大きな経済的プレゼンスと、それを背景とした政治的影響力を発揮したのである。

しかしそうした日本との垂直的な関係は、東南アジア諸国がASEANを設立し、それを拡大させつつ主要な域外国に対するヘッジ外交を展開する中で、徐々に変化していった。東南アジア諸国にとってASEANは、加盟国間の相互関係の安定化とともに、日本をはじめとする域外国に対して自らの利益を確保し、さらには広域秩序形成において一定の影響力を行使するための枠組みとして機能してきた。またそうした中で、日本は、東南アジア各国との二国間外交とともに、1970年代中盤あたりからASEAN外交という柱を立て、この地域の国々とのパートナーシップを構築してきたのである。

本稿は、主に日本の対ASEAN外交に焦点を当てつつ、日本とASEAN・東南アジア諸国との関係や協力のあり方がどのように変化してきたか、またそうした変化を促した要因は何かを示す。その上で、現在および今後の日ASEANパートナー

シップの課題についての考察を行う。

これまでの経緯

(1) 日ASEAN関係の開始

1967年8月に東南アジア5か国がASEANを設立したとき、日本政府はそれほど強い関心を示さなかった。しかしながら、東南アジア諸国側からの日本の経済的プレゼンスへの反発が表面化したことを受け、対東南アジア諸国外交の再検討を迫られる中で、日本は各国との二国間外交とともに対ASEAN外交を重視するようになっていった。直接の契機は、合成ゴムの輸出をめぐる貿易摩擦問題である。日本の合成ゴム輸出によって天然ゴム産出国であったインドネシアやマレーシアは打撃を受けたが、これらの国々は単独ではなく、ASEANとして団結して日本に協議を迫った。その結果、1973年に日ASEAN合成ゴムフォーラムが開催された。これは双方にとって愉快的なスタートではなかったが、のちに「日ASEAN友好協力」の起点とされるようになった。また1974年、田中角栄首相が東南アジアを歴訪した際、バンコクやジャカルタ等の主要都市において大規模な反日デモが起こり（マラリ事件）、日本政府に衝撃を与えた。さらに1975年のサイゴン陥落に続くインドシナの共産化という地域環境の変化は、日本の対東南アジア政策の見直しを促した。

これらの出来事を背景に、経済大国としてこの地域への新たなアプローチを模索する中で、日本はASEANとの関係強化を重視するようになっていった。1977年3月には経済問題全般の協議を目的とした

日ASEANフォーラムが発足した。また、日本は米国、豪州等のアジア太平洋における他の西側先進国や欧州共同体（EC）とともに、ASEANの対話パートナーとしてのステイタスを得た。

1977年8月、日本の福田赳夫首相は、クアラルンプールで開催された第2回ASEAN首脳会議に特別ゲストとして豪州およびニュージーランド首相と共に招待され、その直後マニラにおいて政策スピーチを行った。その中で彼は、①日本は軍事大国にはならない、②日本はASEANとの心と心の対話を進める、③日本はASEANとの対等なパートナーシップを構築し、インドシナとASEANとの架け橋となる、という3つの原則、すなわち福田ドクトリンを打ち出した。福田ドクトリンの発出はその後、日ASEAN関係の安定化に寄与した出来事として語られるようになった。

（2）冷戦終結後の日ASEAN関係の深化

米ソ対立および中ソ対立が解消され、アジアの複雑な冷戦対立構造は溶解していった。アジアの冷戦の象徴であったカンボジア内戦も、1992年の和平合意等を経て、1993年には新生カンボジアが成立した。このカンボジア和平プロセスにおいて日本は大きな役割を果たした。

冷戦終結後の国際環境の変化を受け、ASEAN諸国は、個別の国の外交でも、またASEANとしての対外姿勢においても、どの大国に対しても関係を取り結び、特定の一国のみがこの地域に影響力を行使することのないようバランスを取るヘッ

ジ戦略を積極的に展開するようになった。そしてASEANは新たに韓国、中国、インド、ロシアといった国々と対話国制度等を通じた連携強化を図った。さらに、ASEANは自らを中心とする地域制度（ASEANアーキテクチャ）の形成によって、アジア太平洋広域の地域秩序におけるASEANの発言力と影響力確保にも乗り出した。

このようにASEANが他国との連携を拡大していくことで、ASEANにとっての日本の重要性は相対的に低下していった。他方、日本は、ASEANという枠組みを活用して積極的な外交を展開する東南アジア諸国の姿勢を受け、対ASEAN協力を以前よりも重視するようになっていった。上記のASEANアーキテクチャの形成過程にも日本は深く関わった。またカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム（CLMV）の新規加盟によるASEANの拡大に伴い、ASEAN先発国と新規加盟国CLMVとの格差是正のための取り組みに対して、日本は通商産業省を中心に産業協力を進めた。日本の小渕政権は、ASEANが域内協力強化のために1998年7月に設立したASEAN基金に対し、人材育成や貧困削減を目的として「日ASEAN連帯基金」を設置し、その枠組みの下で資金協力を行った。

1997年夏に始まったアジア通貨危機のあと、日本はその経済力をリソースとして、危機によって打撃を受けた国への支援を行った。日本財務省が中心となって打ち出したアジア通貨基金（AMF）構想は米国の強い反発と中国の無関心によって頓挫したが、その後日本は1998年に新宮澤構想および翌年には同構想第二ステージを打ち出し、タイ、インドネシア、韓国、

マレーシア、フィリピンに対する資金援助を行った。のちに同構想は、ASEAN プラス3におけるチェンマイ・イニシアティブへと発展していった。

2000年代に入ると、2001年に世界貿易機関（WTO）に加盟した中国の経済的、政治的プレゼンスの拡大に伴い、日中のパワーバランスが変化する中で、地域秩序形成における主導権を巡って日中間の競争が顕在化し、両者はASEANとの結びつきを競うようになった。日本と中国はASEANとの自由貿易協定（FTA）締結や東南アジア友好協力条約（TAC）の署名をこぞって進めた。日本は2004年7月にTACに加盟し、ASEANとのFTAを2008年に締結した。また、日本は2003年12月に日ASEAN特別首脳会議を東京で開催し、ASEANとのつながりの深さを誇示した。さらに東アジアサミットを設立する動きが本格化する中で、日本と中国はそのメンバーの範囲やモダリティを巡り対立した。また、ASEANプラス3のメンバーで経済統合を進める東アジア自由貿易圏構想（EAFTA）を中国と韓国が進めようとするのに対して、2006年に日本はASEANプラス6での経済統合を目指す東アジア包括的経済連携構想（CEPEA）を提唱した。これらはのちに一本化され、東アジア包括的経済連携（RCEP）の立ち上げをもたらした。

また、日本は共同体形成に向かうASEANの協力と統合を支援するため、総額約7,000万米ドルのASEAN統合支援拠出金を拠出することを表明し、それを元に2006年、日ASEAN統合基金（JAIF）が設置された。また、2008年には、福田ドクトリン時代からの文化協力支援の流れで続いていた日ASEAN総合交流基金

（JAGEF）および日ASEAN学術交流基金（JAEP）がJAIFに統合された。

（3）戦略的アリーナ化する東南アジアと日本の対ASEAN外交

2010年代に入ると、中国の台頭はいっそう顕在化した。2013年の習近平国家主席による一帯一路構想やアジアインフラ投資銀行（AIIB）の提唱等、中国は投資の拡大やインフラ整備を通じた新たな国際秩序・地域秩序の形成を打ち出すようになった。さらに2015年に「中国製造2025」を発表し、技術立国へ向けて取り組む姿勢を明らかにした。こうした中国の姿勢は米国を刺激し、米中間の戦略的競争が顕在化した。この競争がエスカレートする中で、東南アジアは米中が影響力を競う戦略的アリーナとして見なされるようになっていった。

他方、日本は2010年代初頭から、中国の力を抑制しつつ、政治・安全保障分野の協力を強化して、法とルールに基づく秩序形成のパートナーとしてASEAN諸国を位置づけるようになった。第二次安倍政権が2013年に閣議決定した「国家安全保障戦略」では、韓国、豪州、インドと並び、ASEAN諸国を「我が国と普遍的価値と戦略的利益を有する国」として協力関係を強化するパートナーと位置づけ、「政治・安全保障分野を始めとするあらゆる分野における協力を強化・深化させる」ことが謳われた。また2013年には日ASEAN40周年を記念して特別首脳会議が再び東京で開催され、「ビジョン・ステートメント」を採択し、協力の柱の筆頭に「平和と安定のためのパートナー」としての協力強化を位置づけた。また安倍首相

は、総額1億ドルの「JAIF2.0」を追加拠出する旨を表明し、(ア)海洋協力、(イ)防災協力、(ウ)テロ・サイバー対策、(エ)ASEAN連結性強化の4つの重点事項を掲げた。

経済的な分野におけるルールベースの秩序構築の試みとして、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）交渉とRCEP交渉が挙げられる。2017年1月に発足したトランプ政権が「アメリカ・ファースト」の一環としてTPP交渉から離脱して以降、メンバー、自由化のレベル、対象とする範囲の違いはあれども、TPPとRCEPは両者ともルールベースの自由貿易体制を維持するための枠組みとしての重要性を増した。TPPは米国以外の11か国で妥結し、2018年2月には環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）が締結され、同年12月に発効した。また、RCEPは2019年にインドが離脱したが、新型コロナウイルス禍の最中の2020年11月に他の15か国が署名し、2022年1月に発効した。

さらに安倍政権は、ルールベースの秩序の形成と維持という目的に絡めつつ、日本のASEAN諸国との防衛協力を本格化させた。2014年4月に防衛装備移転三原則が決定されたのち、フィリピン（2016）、マレーシア（2018）との間で防衛装備移転協定が署名された。その後、日本はベトナム（2021）、インドネシア（2021）およびタイ（2022）との間で防衛装備移転協定に署名済みである。また日本はODAの枠内で、フィリピン、ベトナム、マレーシアに新造あるいは中古の巡視船を供与した。こうしたASEANの一部の国への個別の防衛協力と並行し、2016年11月に稲田朋美防衛相は、多国間の取り

組みと二国間の取り組みとを盛り込んだASEANとの包括的な防衛協力の枠組みである「ビエンチャン・ビジョン」を発表した。3年後の2019年11月には、このアップデートとして「ビエンチャン・ビジョン2.0」が表明された。

また安倍政権は、ASEANへの防衛協力強化やインフラ整備支援を「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想の中に位置づけた。しかしながら、ASEAN諸国からはFOIPは対中牽制の枠組みであるという懐疑的な目が向けられた。2017年春頃からの日中間の関係改善を受けて、FOIPと中国の一带一路構想との協力可能性を打ち出す等、日本政府は、FOIPは中国牽制のための構想ではないというスタンスを示したが、ASEAN諸国の疑念を完全に払拭するまでには至らなかった。ASEANからは、2019年6月に「ASEANインド太平洋アウトルック（AOIP）」が発表され、日本や米国のみならず、中国やインド等も含む包摂的な「インド太平洋」協力が提案された。

中国の経済的なプレゼンスや政治的影響力、南シナ海における埋め立てや軍事施設建設等の従来の海洋秩序を乱す行動は、ASEAN諸国に懸念をもたらしている。他方、ASEAN経済の成長にとって中国市場の存在や中国からの投資・支援は不可欠である。よってASEAN諸国は、各国の米中それぞれとの距離感に違いはあれども、各国ないしASEANとしてヘッジ戦略を維持しようとしている。それと同時に、彼らはASEANの強化を図り、苦難を乗り切ろうともしている。ASEANが予定通り2015年末にASEAN共同体設立を宣言したことも、その表れと解釈できる。

現状および課題

新型コロナウイルス感染症の流行はそれ以前からの米中間の戦略的競争をよりいっそう顕在化させた。また新型コロナウイルス感染症対策等への多額の財政出動は、各国の財政にとって大きな負荷となった。ASEAN諸国政府は経済の回復と活性化を最優先課題と位置づけており、新型コロナウイルス禍の中でいっそう経済的結びつきの深まった中国との関係を断ち切る選択肢はとれなくなっている。また中国側も「win-win」に基づく新たな秩序形成を謳い、ASEAN諸国への働きかけを強めている。

他方、バイデン政権は、インド太平洋におけるルールベースの秩序形成によって、中国主導のwin-winに基づく秩序形成に対抗する意思を示している。また同政権は、日米豪印戦略対話（QUAD）の強化や米英豪の軍事同盟（AUKUS）の立ち上げ等、同盟国やパートナー国との連携強化をもって中国に対峙する政策を採っており、その観点からASEANに対して積極的な働きかけを行っている。現時点でも米国はこの地域の覇権国としての力を失っているわけではないが、トランプ政権の「気まぐれな」政策による米国への信頼の毀損を、バイデン政権が十分に回復しているとは言いがたい。

米中の圧力が強まる中で、ASEANの外交的自由度は狭まっている。しかし皮肉なことに、この厳しい状況下だからこそASEANにとってのヘッジ戦略の重要性はいっそう増している。また米国の同盟国である日本の政策選択の幅も狭まってきた。安倍政権を引き継いだ菅政権、またその後の岸田政権は、安倍政権下で

の対ASEAN政策をほぼ踏襲している。日本が掲げるFOIPと米国が掲げるより対中牽制色の強いFOIPとの線引きが難しくなりつつある。

そうした中で、日本はFOIPにASEANを引きつけるため、FOIPをAOIPとより関連付けつつ、日ASEAN・AOIP協力を進めるというディスコースを展開している。2021年11月の日ASEAN首脳会議でも、違法・無報告・無規制（IUU）漁業対策に関する技術協力、プラスチックごみに関する協力、日ASEAN連結性イニシアチブを通じた質の高いインフラ協力、日ASEAN経済強靱化アクションプラン、ASEAN感染症センター設立支援等を日ASEAN・AOIP協力の取り組みとして位置づけた。ASEANとしても、米中以外の第三国としての日本とのパートナーシップ強化や支援は歓迎すべきことであるため、こうした路線を一応受け入れてはいるが、FOIPそのものとは慎重に距離を取っている。

2022年5月末には米国の主導で立ち上げられたインド太平洋経済枠組み（IPEF）にASEAN諸国のうちカンボジア、ラオス、ミャンマーを除く7か国が加盟した。IPEFへのこれら7か国の加盟は日本の積極的な説得が功を奏したとの見方もある。しかしむしろ重要なのは、これら7か国が、デジタル経済、サプライチェーンの強靱化、気候変動への対応やクリーンエネルギー等、IPEFが掲げる交渉分野におけるルールメイキングや協力強化に一定の関心を寄せていたことである。これは前述のように中国の影響力を相殺するためのヘッジ戦略の一つとも解釈されうる。ただし、米国のこの地域へのコミットメントの内実、またコミットメント自体がどれほど

永続的か、という点について、東南アジア諸国はかなり冷めた目で見ている。バイデン政権が二度にわたって民主主義サミットを開催したことも、不要な分断を助長しかねないとして評価されていない。

おわりに

米中間競争の激化による東アジアの緊張の高まりの中で、日本とASEANは立場を共有している。ASEANのヘッジ戦略については本文でも繰り返したとおりだが、日本も米国との同盟関係の深化によって安全保障上の脅威や不測の事態に対応せねばならない一方で、地理的に近接し、経済的にも関係が深い中国との関係をも一定の幅で安定的に築いていかねばならない宿命を背負っている。

さらに、世界は白黒に分かれてはいない。ロシアのウクライナ侵攻後、特に欧米では世界情勢が権威主義体制と自由主義体制という二項対立で語られ、中ロの連携が強調される傾向がある。中国は、例えば2022年3月の国連総会でのロシア非難決議を棄権する等、ロシアとの微妙な距離間を保っている。また、ASEAN諸国も単にロシアを孤立させるのではなく、包摂的なアプローチを取ることに努めている。2022年のG20の議長国であるインドネシア、APECの議長国のタイ、ASEAN議長国であるカンボジアは全て、ロシアを主要な会議から排除しない方針を採った。

いわば世界は白黒というよりも灰色なのであり、ASEAN諸国を始めとする新興国や途上国の行動はそうした複雑な国際秩序のあり方を支えている。こうした新

興国や途上国は数的には先進国を上回っており、また国際秩序における新興国や途上国の影響力も増してきているという現実がある。

明らかなことは、日本がASEAN諸国に何か支援する、という発想で語れる時代は終わったということである。上記のような国際秩序の大きな構造変化を受け、日本はASEANとのパートナーシップを強化し、協力して新たな地域秩序形成に努めなければならない。その秩序の柱は3つある。一つ目は各国の主権の尊重と相互協力で立脚した平和で包摂的なルールベースの地域秩序の構築である。二つ目は経済発展、持続可能性、公平性という3つの課題においてバランスのとれた、いわばビジネスで結ばれた関係を越えた「共生」のための秩序の実現である。そして最後にさらに重要なのは、日ASEANパートナーシップのいっそうの深化および強化を可能とする相互理解と相互信頼の醸成である。お互いにとって望ましい地域秩序の実現のために日ASEANパートナーシップを推進することが、今後いっそう求められるだろう。

参考文献

大庭三枝 (2014) 『重層的地域としてのアジア—対立と共存の構図』 有斐閣

大庭三枝 (2016) 『東アジアのかたち—地域形成と統合を巡る日米中ASEANの交差』 千倉書房

Sueo Sudo (1992), *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New dimensions of Japanese*

foreign policy, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies

Cheng-Chwee Kuik (2023), “Shades of grey: riskification and hedging in the Indo-Pacific,” *The Pacific Review*, Vol. 36, No. 6

Peng Er Lam (2012), *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*, London: Routledge

大庭 三枝 (おおば・みえ)

神奈川大学法学部・法学研究科教授



1968年東京生まれ。国際基督教大学卒業。東京大学大学院博士課程終了。博士（学術）。東京大学大学院助手、東京理科大学准教授および教授、南洋工科大学（シンガポール）客員研究員、ハーバード大学日米関係プログラム研究員などを経て2020年4月より現職。専門は国際関係論、国際政治学、アジア太平洋／東アジアの国際政治、アジアの地域主義および地域統合。主な邦語著書として『アジア太平洋地域形成への道程—日豪のアイデンティティ模索と地域主義』ミネルヴァ書房、2004年（単著）、『重層的地域としてのアジア—対立と共存の構図』2014年、有斐閣（単著）、『東アジアのかたち—秩序形成と統合を巡る日米中ASEANの交差』2016年、千倉書房（共著）など。2005年に第21回大平正芳記念賞、第6回NIRA大東政策研究賞受賞。2015年に第11回中曽根康弘奨励賞受賞。