

インド太平洋協力とアメリカ・ASEAN 関係

鈴木 早苗

1. アメリカのインド太平洋戦略とその継続性

2022年5月、ワシントンでアメリカとASEAN諸国の特別首脳会議が開かれた。この会議の開催は、トランプ政権のASEAN軽視からASEAN重視への転換を印象づけた。しかしながら、その具体的な取り組みを追ってみると、アメリカの東南アジアへの関与は対中政策の一環である点で、トランプ政権期との共通性もみられる。本レポートでは、アメリカの政策文書やASEANとの合意文書の分析を通して、そのASEAN重視の具体的な中身を見ていく。ASEAN重視の姿勢は、アメリカのインド太平洋戦略と密接に結び付けられているため、同国のインド太平洋戦略における東南アジア、ASEANの位置づけや、2019年のASEANのインド太平洋方針（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific : AOIP）との関係に注目しながら分析する¹。

2022年2月、バイデン政権はインド太平洋戦略を発表した²。その骨子は、同盟国および友好国との連携を強化することによってインド太平洋地域の秩序を形成、維持していくというものである。友好国として、インド、インドネシア、マレーシア、モンゴル、ニュージーランド、シンガポール、台湾、ベトナム、太平洋諸島の国々を挙げている。同盟国・友好国との連携強化という基本方針は、トランプ政権下のインド太平洋戦略枠組みでも示されている³。

インド太平洋戦略と合わせて、オバマ政権以降、アメリカが東南アジア地域において重視してきたのが、メコン地域である。オバマ政権期にメコン川下流域イニシアティブ(LMI)が立ち上げられ、水資源管理やインフラ整備などで支援と協力を実施することとなった。その背景には、メコン地域において影響力を拡大する中国に対抗する必要があるといわれる。2015年には、中国主導の瀾滄江・メコン開発協力(LMC)が設立されたこともあり、中国へ対抗するためのメコン地域協力はトランプ政権でも継承された。トランプ政権はこのLMIをインド太平洋戦略の一環として発展させ、2020年9月、メコン・アメリカパートナーシップ(MUP)を立ち上げ、透明性や良い統治、包括的持続的成長、開発のために、1億5000万ドル超の拠出を表明した⁴。MUP共同閣僚声明では、「MUPがAOIPとアメリカのインド太平洋ビジョンとのシナジーを促進する」と記されている⁵。この協力をバイデン政権は継承し、ASEANとの協力の重要な柱として位置づけている。

このように、アメリカのインド太平洋戦略において、同盟国・友好国との連携強化とい

う基本方針、メコン地域協力を ASEAN との協力として位置づける点は、トランプ・バイデン両政権に共通している。このことは、政権交代にかかわらず、アメリカ国内に対中強硬論が根強いことを物語る。

2. アメリカ・ASEAN、包括的・戦略的パートナーシップ関係へ

他方、バイデン政権のインド太平洋戦略には、多国間協力も重視する姿勢が示されている。まず、クアッド (Quad) をインド太平洋協力における主要な地域グループ (premier regional grouping) と位置づけた上で、ASEAN との連携を目指すとしている。ASEAN に対しては、米 ASEAN 特別首脳会議を開催予定であること、ASEAN 主導の制度に参画していくこと、米 ASEAN 関係の強化のため支援を行うことなど、具体的な行動計画が示されている。ただし、同盟国・友好国との連携強化という基本方針を反映し、東南アジア地域における「二国間協力」を拡大していくことも目指している。ASEAN の諸制度を重視することと、一部の ASEAN 加盟国を友好国と位置づけ、二国間関係を拡大していくことは、ASEAN 諸国にとって矛盾しかねない戦略である。

バイデン大統領は、トランプ大統領がたびたび欠席した ASEAN 主催の首脳会議に参加し、2022 年 5 月には ASEAN 諸国首脳をワシントンに招待し、特別首脳会議を開催した。アメリカの地で開催されたこの会議は、今回が 2 回目で、1 回目は、オバマ政権期の 2016 年 2 月に開かれている。会議開催に合わせ、バイデン大統領は、2017 年以降空席だった、ジャカルタに常駐する ASEAN 大使に国家安全保障会議のメンバーを指名した⁶。

この特別首脳会議の意義の一つは、2022 年 11 月の定例首脳会議において、米 ASEAN 関係を「戦略的パートナーシップ」から「包括的・戦略的パートナーシップ」に格上げすることが合意されたことにある。この格上げが具体的に何を意味するかは曖昧な部分も多いが、少なくとも、協力を深化・拡大する意思の表明であるといえる。ASEAN ともともと関係が深い「域外対話国」のなかで、中国とオーストラリアが包括的・戦略的パートナーシップを 2021 年に結んでおり、アメリカもその動きに反応したと考えられる。ここでも、中国に対抗する意図がみられる。

特別首脳会議の共同声明では、ASEAN の AOIP とアメリカのインド太平洋戦略は、包摂的で開かれた、ルールに基づく地域枠組みの推進という方針を共有しているとの認識が示され、コロナ対策、連結性強化、海洋安全保障、人材育成、メコン開発、技術革新、気候変動問題などの分野で協力を強化することが謳われた⁷。AOIP では海洋協力、連結性の強化、持続可能な開発目標 (SDGs)、経済およびその他の協力を重点分野として挙げ、その他の協力として気候変動や技術革新の問題にも触れていることから、共同声明との対応関

係がみてとれる。

一方、この共同声明には中国に対抗する側面もある。第一に、連結性強化では、「高水準で透明性のある」インフラ開発が強調され、供給網・サイバーセキュリティの強化などに重点に置いている。第二に、先述したように、メコン開発では、MUP を通じた協力強化を図るとしている。第三に、実質的に海洋安全保障協力に多くのリソースを割こうとしている。特別首脳会議でアメリカは1億5000万ドルの支援を表明した。このうち6000万ドルは海洋安全保障、4000万ドルは連結性強化などのインフラ開発、1500万ドルは保健関係に充てられることになっている⁸。さらに、海洋安全保障に振り分ける6000万ドルは、アメリカの沿岸警備隊が主導するプログラムに使われることになっている⁹。つまり、アメリカは、資金だけでなく、人的なリソースも使って、海洋安全保障協力を進めようとしているのである。こうした合意に、ASEAN 諸国が合意したことの意義は大きい。中国とアメリカとのバランスを取るのが基本戦略だとしても、アメリカのパワーを使って中国の脅威に対処しようという意図がみえる。

3. Quad と日本の役割

米 ASEAN 特別首脳会議の直後、東京で Quad 首脳会議が開催された。その会議に合わせて、アメリカはインド太平洋経済枠組み（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: IPEF）を、参加する12カ国とともに発表した¹⁰。IPEF については、米 ASEAN 特別首脳会議で議論がされており、ASEAN からはカンボジア、ラオス、ミャンマーを除く7カ国が参加した。その中身は、貿易の連結性強化、供給網の強靱化、クリーンな経済活動・インフラ開発、腐敗対策の四つの柱から構成されており、参加国は全ての柱に参加しなくてもよいという立て付けになっている¹¹。中国と緊密な関係にあるカンボジア、ラオスが不参加となったことで、事実上、中国を排除する枠組みともとらえられる。

実は、IPEF の構想は、2021年10月の米 ASEAN 定例首脳会議にオンラインで参加した際にバイデン大統領が提案したものだった。そのため、なぜ先の米 ASEAN 特別首脳会議で正式に発表しなかったかという不満も声も聞かれた¹²。ASEAN との首脳会議ではなく、Quad 首脳会議を正式発表の場として選んだことは、バイデン政権がインド太平洋地域協力を推進する主要な枠組みとして Quad を重視していることと符合する。

また、IPEF 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）や地域的な包括的経済連携（RCEP）協定などとは異なり、自由貿易協定を目指すものではない。こうした市場アクセスなどを項目が入らないことに加え、中国の排除を意図していることから、正式発表前に打診を受けた ASEAN 諸国の一部からは懐疑的な見方もみられ

た。たとえば、シンガポール首相は、「IPEF は包摂的で、具体的な恩恵がもたらされなければならない」と発言している¹³。また、インドネシア高官は、「インドネシアは厳密には IPEF のメンバーではなく、IPEF を支持するアメリカのパートナーだ」、「AOIP などの既存の枠組みを蔑ろにしてはならない」といった発言をしている¹⁴。国内政治上、アメリカが自由貿易協定の締結に動くという可能性は低い。ASEAN 諸国のなかには、このような事情を十分に理解する一方で、では、IPEF が自国の経済発展に何をもたらしてくれるのか、中国の反発を誘うだけではないか、という思いがある。2022 年 11 月の米 ASEAN 定例首脳会議でバイデン大統領は「ASEAN は我が政権のインド太平洋戦略の要である」と発言したが¹⁵、その発言の真意はいまだ不透明である。

こうしたアメリカの政策に、日本はさまざまな局面で組み込まれている。まず、日本は Quad のメンバーである。次に、アメリカのメコン開発政策にも日本は関与している。2020 年 9 月に MUP が立ち上げられる直前、日本とアメリカは「日米メコン電力パートナーシップ」の一周年を記念し、共同閣僚声明を発表している¹⁶。この点は、MUP 共同閣僚声明でも言及され、日本とアメリカが協力してメコン地域の開発に関与していく点が強調されている。

インド太平洋地域には、ASEAN に加え、Quad やメコン開発をめぐる協力枠組み、IPEF などメンバーシップを異にするさまざまな協力枠組みが存在する。こうした構造は、中国の存在を軸に、軋轢を生みやすくなっている。ASEAN の枠組みを重視してきた日本には、こうした枠組みと ASEAN の制度との調和を図り、有機的な連携を模索するためのナラティブの形成に貢献が求められる。

—注—

- ¹ AOIP の策定課程については、鈴木早苗「ASEAN のインド太平洋構想 (AOIP) の策定過程」(国際問題研究所、2020 年 11 月 19 日)を参照。 <https://www.jiia.or.jp/research-report/indo-pacific-fy2021-02.html> (2022 年 11 月 29 日アクセス・ダウンロード)
- ² US White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> (2022 年 11 月 29 日アクセス・ダウンロード)
- ³ US National Security Council, *US Strategic Framework for the Indo-Pacific*, originally wrote on February 15, 2018, and declassified on January 5, 2021. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf> (2022 年 11 月 29 日アクセス・ダウンロード)。この文書に関する解説は、佐竹知彦「米国のインド太平洋戦略枠組みと日本への含意」防衛研究所 (NIDS) コメンタリー、第 154 号 (2021 年 1 月 26 日)を参照。
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary154.pdf> (2022 年 11 月 29 日アクセス・ダウンロード) 同様の方針は他の公式文書でも確認できる。US Department of Defence, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019. <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF->

- DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF (2022年11月29日アクセス・ダウンロード)
- 4 天野健作「中国の水覇権を牽制する米国の動向:メコン川の事例を基に」『大和大学社会学部 研究紀要』第一巻(2022年3月)、66-71頁。https://yamato-u.repo.nii.ac.jp/index.php?action=pages_view_main&active_action=repository_action_common_download&item_id=275&item_no=1&attribute_id=22&file_no=1&page_id=13&block_id=21 (2022年11月29日アクセス・ダウンロード)
 - 5 *Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement*, September 15, 2020. <https://mm.usembassy.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/> (2022年11月29日アクセス・ダウンロード)
 - 6 *The Straits Times*, 14 May 2022
 - 7 *ASEAN-U.S. Special Summit, 2022 Joint Vision Statement*, 12-13 May 2022. <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf> (2022年11月29日アクセス・ダウンロード)
 - 8 *Channel NewsAsia*, 13 May 2022
 - 9 *The Straits Times*, 14 May 2022
 - 10 *Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*, May 23, 2022. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347421.pdf> (2022年11月29日アクセス・ダウンロード) ; The US White House, *FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*, May 23, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/> (2022年11月29日アクセス・ダウンロード)
 - 11 The Office of the US Trade Representatives, *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)*, <https://ustr.gov/trade-agreements/agreements-under-negotiation/indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef> (2022年11月29日アクセス・ダウンロード)
 - 12 *The Straits Times*, 14 May 2022
 - 13 *The Straits Times*, 14 May 2022
 - 14 *The Jakarta Post*, 27 May 2022
 - 15 *South China Morning Post*, 13 November 2022
 - 16 外務省「(仮訳) 日米メコン電力パートナーシップに関する日米閣僚共同声明 Japan-U.S. Joint Ministerial Statement on Japan-U.S.-Mekong Power Partnership (JUMPP)」令和2年9月8日 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100091109.pdf> (2022年11月29日アクセス・ダウンロード)