



ASEAN における対中関係のリバランス

公益財団法人 国際通貨研究所
経済調査部 上席研究員
福地 亜希
aki_fukuchi@iima.or.jp

ASEAN（東南アジア諸国連合）各国は、2000年代を通じて中国との関係緊密化を進めてきた。特に過去10年を振り返ると、マレーシアのナジブ政権（2009年4月～2018年5月）やタイのプラユット暫定政権（2014年8月～）、フィリピンのドゥテルテ政権（2016年6月～）、インドネシアのジョコ・ウィドド政権（2014年10月～）下において、濃淡はあるものの、経済分野を中心に中国との関係を強化する「中国傾斜」の動きが加速した。しかし、2018年5月の総選挙を経て発足したマレーシアのマハティール政権をはじめ、ASEAN各国で中国への過度の経済的な依存からの脱却を図る「揺り戻し」あるいは「リバランス」ともいえる動きがみられる。

本稿では、ASEAN主要国の対中関係の経緯を踏まえたうえで、近年の変化と背景、今後の展望について整理してみたい。

1. ASEANの対中関係（概要）

(1) 経緯

1967年に発足したASEANは、反共主義の立場をとる原加盟国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）により創設された経緯もあり、中国との関係は良好には程遠いものだった。1970年代以降、中国は段階的にASEAN各国との関係

正常化に乗り出し、2000年代に入ると、両国・地域間の関係拡大、緊密化が進展した。背景には、ASEAN 各国の経済成長に伴い市場拡大への期待が高まるなか、ASEAN との自由貿易協定（FTA）締結に向けた動きの活発化に加えて、ASEAN における「中国脅威論」を緩和する狙いなどもあったとみられる。2002年11月にASEAN 中国自由貿易協定（ACFTA）のベースとなる「中国・ASEAN 包括的経済協力枠組み協定」¹、2003年には政治、安全保障、経済、社会、国際関係などの広範な分野で協力を行う「平和と繁栄のための戦略パートナーシップ共同宣言」に署名した²。

まず、中国の対ASEAN 外交の特徴を整理すると、ASEAN という国際組織との関係以上に、ASEAN 各国との二国間の関係強化に軸足が置かれてきた。この際、タイ、マレーシアなど所得水準が高い国に対しては対等の立場での相互協力という形をとる一方、インドネシアやフィリピンのほか、CLMV（ベトナム、ミャンマー、カンボジア、ラオス）などの相対的に所得水準が低い国に対しては経済協力という形がとられてきた。

その後のASEAN 各国の対中関係の変化をみると、従来から「親中派」に位置づけられるカンボジアやラオスに加えて、過去10年の間にマレーシアのナジブ政権（2009年4月～2018年5月）やタイのプラユット暫定政権（2014年8月～）、フィリピンのドゥテルテ政権（2016年6月～）、インドネシアのジョコ・ウィドド政権（2014年10月～）下でも、濃淡はあるものの、経済分野を中心に中国との関係強化が進んだ。ASEAN 各国における旺盛なインフラ需要と中国の広域経済圏構想「一帯一路」に基づく大型インフラ建設計画との親和性が高く、中国からの資金支援、特にコスト面での優位性や実行までのスピードへの期待、中国企業の積極的な投資スタンスなども「中国傾斜」を後押しする要因になったと考えられる。

しかし、2018年頃からASEAN 各国では、中国への過度な経済的依存からの脱却を目指す中国傾斜の「揺り戻し」とも言えるような動きがみられる。典型例として挙げられるのがマレーシアである。2018年5月の総選挙で勝利したマハティール政権は、ナジブ前政権が中国と共同で進めてきた「東海岸鉄道プロジェクト（East Coast Rail Link: ECRL）」などの大型インフラ開発プロジェクトの見直しに着手した。ナジブ前首相の汚職に絡む巨額の債務問題が明るみとなり、財政再建を優先せざるを得ない状況に直面したのが最大の要因とされる。また、インドネシアやタイでも、中国の支援で進めるプロジェクトの進捗の遅れに加え、支援の内容や条件が期待値を下回るなど「理想」と「現

¹ 2004年には「中国・ASEAN 包括的枠組み協定における物品貿易協定」を締結、2005年7月に発効した。

² さらに2004年には、2006年から5年間の具体的なマスタープランと位置付けられる「戦略的パートナーシップ行動計画」を策定した。

実」のギャップに直面したことや、スリランカにおけるハンバントタ港のケース³など、中国の「一帯一路」に絡む「債務の罣」の問題が意識されるようになったことも少なからず影響したと考えられる。

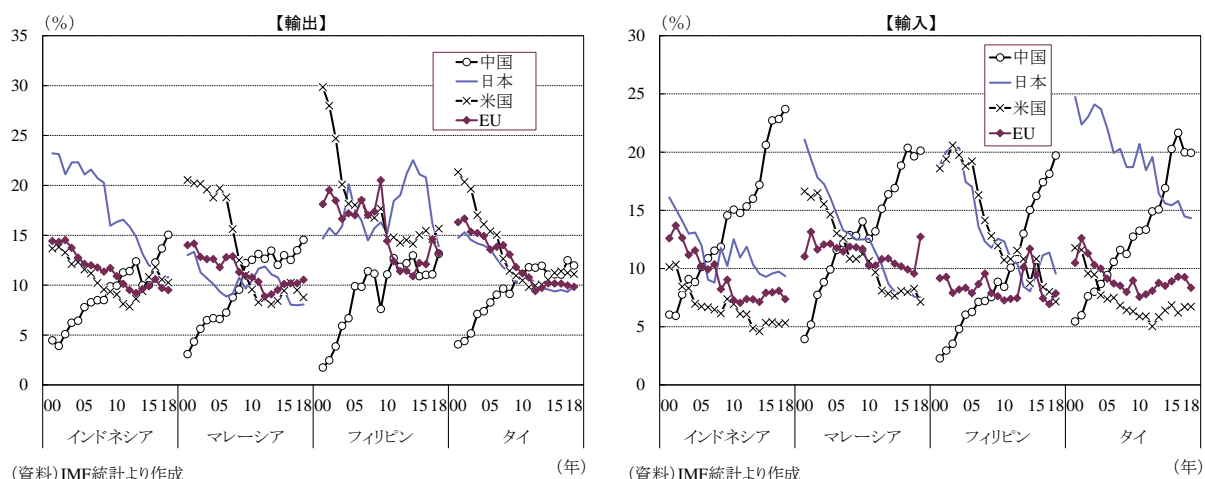
(2) 経済関係

ここでは、ASEAN 主要国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ）を中心に中国との経済関係を整理しておきたい。

まず、貿易面では、2000 年代を通じて各国の輸出に占める中国のシェアは上昇傾向を辿り、多くの国で最大もしくは日本・米国・EU と拮抗する水準となっている（図表 1）。他方、各国の輸入に占める中国のシェアは他の主要国・地域を大きく上回る水準となっている。経済成長に伴い市場拡大が続くなか、ACFTA の発効や企業のサプライチェーン構築なども両国・地域間の貿易取引の拡大につながったと言える。

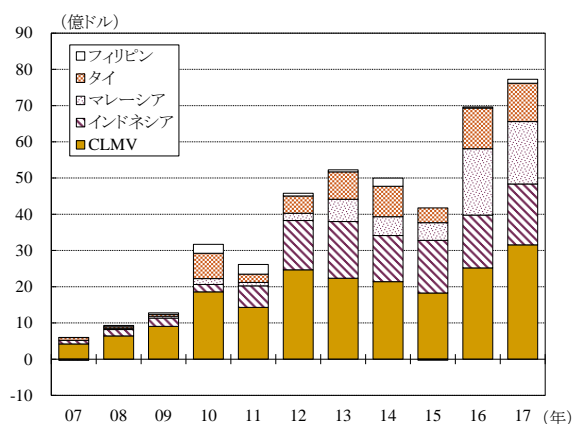
中国から ASEAN 各国への直接投資も拡大基調が続いている（図表 2）。ただし、各国の対内直接投資残高に占める中国および香港のシェア（2017 年時点）は、ミャンマーやカンボジアで 3 割強に達する一方、ASEAN 主要国ではマレーシアが 12%、タイやフィリピンでは 8%、インドネシアで 6%と、日本や欧米諸国のほか、多国籍企業が地域統括拠点を置くシンガポールなどに比べて低い水準にとどまっている（図表 3）。

図表 1：ASEAN4 の輸出入に占める主要国・地域のシェア



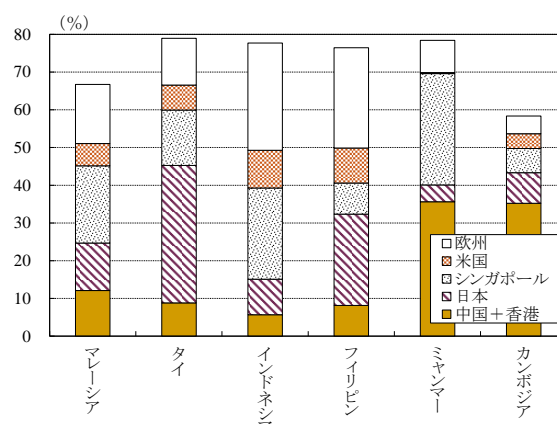
³ スリランカにおいて中国の「一帯一路」プロジェクトの一つとして建設されたハンバントタ港が債務返済に窮し、中国に対し 99 年の超長期の管理を認めることになった。

図表 2 : ASEAN における中国からの
対内直接投資流入額の推移



(注)「CLMV」は、ベトナム、カンボジア、ラオス、ミャンマーの合計。
(資料)中国商務部統計より作成

図表 3 : ASEAN 各国の対内直接投資残高
に占める主要国のシェア (2017 年末時点)



(注)「欧州」は、英国、オランダ、ドイツ、フランスの合計。
(資料)IMF統計より作成

2. 国別の動向

(1) マレーシア～前政権下の過度な「中国傾斜」を修正しつつも、良好な関係を維持

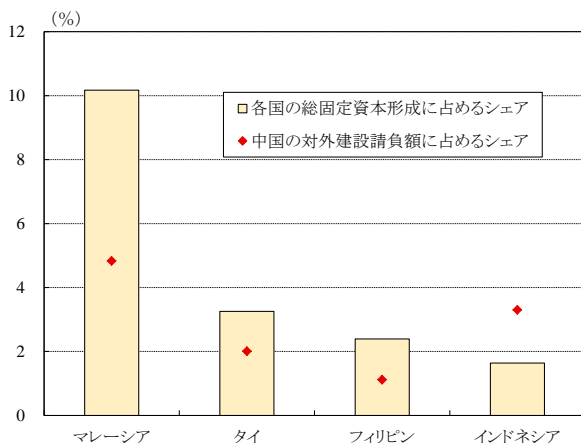
マレーシアでは、2009 年 4 月発足のナジブ政権下において「中国傾斜」が進んだ。支持率低下に直面した与党が、全人口の約 4 分の 1 を占める華人の支持獲得への思惑もあり「一帯一路」事業を推進したことや、中国企業が経営不振に直面するナジブ首相直轄の政府系投資会社 1MDB (1Malaysia Development Berhad) の救済に貢献した⁴ことなども影響した可能性が指摘されている。同国では、「東海岸鉄道プロジェクト (East Coast Rail Link: ECRL)」やパイプライン建設、クアラルンプールとシンガポールを結ぶ高速鉄道など「一帯一路」事業に認定され、中国企業が受注した大型インフラ事業が多く、マレーシアの総固定資本形成に対する中国の建設請負額は 10%と ASEAN 主要国の中で最も大きい (図表 4)。

2018 年 5 月に発足したマハティール政権は、1MDB に絡む巨額の政府債務の発覚などを受け、同年 7 月に ECRL などの大型インフラプロジェクトの凍結・見直しを表明した (図表 5)。もっとも、マハティール首相自身、選挙直前こそ、ナジブ前政権の過度な中国傾斜を強く批判していたものの、1990 年末に自らが提唱した「東アジア経済会議 (EAEC)」構想を当時の中国政府が支持したこともあり、中国に対するイメージは悪くないとみられる。2018 年 8 月にマハティール首相が訪中し、習近平国家主席をはじめとする首脳陣と会談した際には、「一帯一路」を基本的に支持するものの、債務問題

⁴ 中国企業が 1MDB 傘下の電力会社や大型都市開発事業「バンダル・マレーシア」を買い取って事実上救済に貢献した。

や財政負担を理由に大型プロジェクトを見直さざるを得ない事情を説明し理解を得るとともに、中国の電子商取引最大手アリババ集団やマレーシアの自動車メーカープロトン・ホールディングスの株式 49.9%を保有する吉利汽車の本社を見学するなど、中国との良好な関係を維持する姿勢を示した。

図表 4 : ASEAN 主要国における
中国の建設請負額の規模 (2017 年末時点)



(資料) 中国国家统计局、各国統計より作成

図表 5 : マレーシア政府が見直し対象とする
主な大型インフラプロジェクト

案件名	概要	総コスト
東海岸鉄道線 (ECRL)	北部のタイ国境～(東海岸経由)～クアラルンプール (KL)～マレー半島西岸のクラン港に至る総延長660kmの鉄道計画(再交渉により648kmに短縮)	(当初計画) 550億リンギット (新政権公表値) 810億リンギット (再交渉後) 440億リンギット
パイプライン建設	①MPP(石油パイプライン):マラッカ～クダ州までの600km ②TSGP(サバ州横断ガスパイプライン):サバ州横断の662km	53.5億リンギット 40.6億リンギット
バンドル・マレーシア 開発計画	クアラルンプール南部の空軍飛行場跡地の再開発プロジェクト。オフィスビルや情報通信拠点、1万戸の低価格住宅などの建設を計画	-
高速鉄道 (KL-シンガポール)	KL～シンガポール間350kmを最短90分で結ぶ高速鉄道計画	592億リンギット

(資料) 各種報道等より作成

(2) タイ～軍政下で「中国傾斜」が進むも、今後は「バランス外交」回帰か

タイは、フィリピンとともに米国の同盟国であり、大国間のバランスを外交の基本姿勢としている。しかし、2014年5月の軍事クーデターによりプラユット暫定政権が発足し欧米諸国との関係が疎遠になった結果⁵、「中国傾斜」が進んだ。

2016年7月にプラユット暫定政権は今後20年にわたる国家戦略『Thailand 4.0』およびこれを実現するための中核的プロジェクトとして「東部経済回廊 (EEC)」⁶開発を公表した。インフラ開発やターゲット産業育成など当初5年間で約1.6兆バーツ (GDP比10%) 超の投資を見込んでいる。資金源としては6割超を官民連携 (Public Private Partnership: PPP) で賄うことを想定しており、計画実現には、民間部門および海外からの投資資金獲得が重要な鍵を握る。2016年9月のソムキット副首相の訪中の際に、中国の「一帯一路」およびタイの「EEC」を相互に積極的な役割を果たすことで合意した

⁵ タイのクーデターを受け、EUは2014年6月にタイとの外交関係を見直し、相互の公式訪問を凍結、2013年に開始したFTA交渉も中断した。米国も2014年から3年間タイへの軍事支援を凍結した。

⁶ EECの対象となるバンコク東部3県 (チャチュンサオ、チョンブリ、ラヨン) は、1980年代から東部臨海工業地帯として、石油化学や自動車をはじめとする産業集積が進んでおり、3県のGPP (県内総生産) 合計はタイ全体の約3割を占める。

ほか、2017年6月には日本もタイの産業高度化と EEC に関する協力の覚書を締結した。EEC については、プラユット暫定首相を議長とする「EEC 政策委員会」および実質的な運営主体である「EEC 事務局」が主導⁷しており、トップダウンで計画を進めやすいことに加えて、中国企業が積極的に応札するなど企業の参加姿勢も「中国傾斜」を後押しする要因になったと言える。またタイ政府は、中国の EC 最大手アリババ集団との間でデジタル分野における中小企業支援や人材育成での協力に関する覚書を締結するなど、インフラ整備にとどまらず、デジタル分野など成長産業での中国企業の活用を積極化させている。

もっとも、中国と共同で手掛ける高速鉄道プロジェクトうち、2020 年の完成を目指す第 1 期工事（バンコク～ナコンラチャシマ間 260km）については、資金調達面での問題⁸などから進捗の遅れなどが報じられており、「理想」と「現実」のギャップには少なからず直面しているとみられる。今後、3月に実施された総選挙結果を受けて、民政復帰後は、欧米諸国との外交関係の段階的な正常化が見込まれる。環太平洋経済連携協定（TPP）への参加表明や EU との FTA 交渉の再開などにより、本来の「バランス外交」への回帰が期待される。

(3) インドネシア～一定の距離を保ちつつも、経済的利益を確保する動き

インドネシアにおいては、歴史的な経緯もあり華人に対するネガティブなイメージが払しょくされていないため、対中政策では一定の距離を保っている。もっとも、財政負担に配慮しつつ、経済の最優先課題であるインフラ整備を加速すべく、中国との経済分野での協力関係は徐々に強まっている。

ジョコ・ウィドド（通称：ジョコウィ）大統領は、2017 年 5 月に北京で開催された「一帯一路」国際協力ハイレベルフォーラムに出席し、ジャカルタ～バンドン間の高速鉄道計画に対する約 45 億ドルの融資取り決めなどで合意したほか、2018 年にはボルネオ島における 2 ヶ所の水力発電所建設やバリ島における石炭火力発電所の拡張等を含む 230 億ドルの「一帯一路」プロジェクトに合意した。このほか、タイと同様、インターネットやデジタル技術を活用した産業分野などでの中国企業の活用が活発化している。2017 年にはインドネシア政府の要請でアリババ集団の Jack Ma 会長が電子商取引に

⁷ 2018 年 5 月施行の「EEC 特別法」では、「EEC 政策委員会」が EEC 開発の責任を担うことが明確化されたほか、EEC 事務局が EEC 域内への投資に関わる一元的な許認可権限が付与された。

⁸ 本事業の資金（1,794 億パーツ）について、タイ政府は、当初、中国側に出資や低利融資を求めたが実現せず、国内金融機関からの借入で賄う計画としたが、国内金融機関からの資金調達も難航し、2019 年 1 月には海外からの借り入れを認める方針に転換した。

関するアドバイザーに就任、同国電子商取引大手2社（Tokopedia、Lazada）に出資するなど存在感を高めている。

なお、高速鉄道計画については、2015年3月にジョコウィ政権が、日本と中国による受注競争の結果、工期の短さと費用負担などでの優位性を根拠に中国案の採用を決定したものの、建設許可取得や土地収用上の問題などにより進捗は大幅に遅れ⁹、同国内でも中国を選択した判断の是非を問う論調も散見されている。このため、4月の大統領に向けた選挙戦でプラボウォ陣営は、大衆受けし易い「資源のインドネシア人所有（資源ナショナリズム）」の主張の中で、「一帯一路」への批判を通じて現職のジョコウィ陣営への攻勢を強めたが、選挙の流れを変えるには至らなかったとみられる。

（4）フィリピン～実利を優先し「中国傾斜」が進むも、選挙を前にやや「揺り戻し」の動きも

フィリピンでは、中国との間では南シナ海における領有権を巡る対立が続いていたが、2016年6月のドゥテルテ政権発足後、外交の軸足を長年の同盟国である米国から中国へシフトし、「中国傾斜」が進んだ。なお、2016年10月のドゥテルテ大統領が訪中した際に「米国と決別する」と発言した点については、米国への過度な依存関係を是正する趣旨であることを説明している。ドゥテルテ政権の経済政策「ドゥテルテノミクス」の中核をなす包括的インフラ開発計画「ビルド・ビルド・ビルド」では、2022年までに総額約8.4兆ペソを投じて鉄道、空港、道路・橋梁、港湾などのインフラ整備を行い、2022年までにインフラ関連支出をGDP比7.4%への拡大させることを目指している。このため、開発に必要な資金の確保という実利を優先し、領有権問題を事実上棚上げした格好となっている。

外交政策の中国傾斜が進む一方で、国民の間では中国に対する警戒感はむしろ強まっている。世論調査の結果によると、中国による南シナ海の軍事拠点化に対しては8割超が反対しており、「フィリピンは中国に対して南シナ海における自国の権利を強く主張すべき」との声も少なくない。5月の中間選挙を前に、ドゥテルテ政権も国民の声に配慮せざるを得ず、4月初めには、南シナ海のパグアサ島付近における中国船の活動や人工島造成の動きの活発化などを受け、フィリピン外務省が、「国際法に反する」と異例の声明を発表、ドゥテルテ大統領自ら中国に対して警告を発するなど、「揺り戻し」の

⁹ 当初2018年中完工予定。2019年3月15日時点で土地収用の92%が完了したとされる。
(<https://www.thejakartapost.com/news/2019/03/20/land-acquisition-process-for-jakarta-bandung-high-speed-train-to-conclude-in-april.html>)。

動きもみられた。

3. 今後の展望と課題

近年、ASEAN 各国では、最優先課題の一つとして取り組む大型インフラ整備の加速に向けて、中国からの資金面での支援や企業の参加など、経済的利益への期待から、中国との関係を強化する「中国傾斜」が進んだが、足元にかけて「揺り戻し」の動きがみられる。各国それぞれ事情は異なるものの、中国の支援によるインフラプロジェクトは、内容や条件、進捗の遅れなど「理想」と「現実」のギャップに直面するものも少なくないほか、政府主導で計画を実行し易いラオスやカンボジアなどと異なり、ASEAN 主要国においては、手続き・制度面、さらには国民世論などからの政策に対するチェック機能が働く余地があることも、影響していると考えられる。

今後も ASEAN 各国では、投資環境の改善、産業高度化に向けてインフラ整備が不可欠であり、海外からの投資資金へのニーズが高いことには変わらない。ただし、資金や技術面での支援においては、中国だけでなく、日本や欧米諸国、国際機関などからの支援を含め、内容・条件、中長期的な採算等を踏まえた慎重な判断が求められる。

以上

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべて御客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

Copyright 2019 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: 3-2, Nihombashi Hongokucho 1-chome, Chuo-ku, Tokyo 103-0021, Japan

Telephone: 81-3-3245-6934, Facsimile: 81-3-3231-5422

〒103-0021 東京都中央区日本橋本石町 1-3-2

電話：03-3245-6934 (代) ファックス：03-3231-5422

e-mail: admin@iima.or.jp

URL: <https://www.iima.or.jp>