

2023年3月29日
No.2022-017

脱中国に消極的な ASEAN 諸国

— IPEF は機能せず、フレンド・ショアリング成功の鍵を握る日本 —

調査部 主任研究員 野木森 稔

《要 点》

- ◆ 米国は、ASEAN 主要国を新たな経済協力の枠組み「IPEF」に組み入れるなど、友好国を中心にサプライチェーンを再編する「フレンド・ショアリング」の重要なメンバーとして位置づけている。しかし、ASEAN 諸国はそうした動きにほとんど関心を示しておらず、米国の戦略は機能していない可能性がある。
- ◆ ASEAN 諸国は、総じて米中との関係では中立であることを望み、脱中国には消極的である。背景には、①台湾有事への関心など安全保障への認識が米国と違うこと、②IPEF など米国が打ち出す戦略に ASEAN にとってのメリットがないこと、③ASEAN の対中経済依存度はかなり高く中国排除は容易ではないことが挙げられる。
- ◆ フレンド・ショアリングを力強く推進するためには、ASEAN 諸国と信頼関係を持つ日本の協力が不可欠である。日本政府は ASEAN 諸国の認識を変えるため、①TPP を軸とした経済圏の進化に向けた議論を主導すること、②ASEAN に進出する日本企業への政府支援を拡充すること、③ASEAN 諸国が求める新産業への支援に重点を置くこと、といった方針を打ち出す必要がある。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・野木森稔宛にお願いいたします。

Tel : 070-3103-4090

Mail : nogimori.minoru@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。

1. はじめに

米国主導でサプライチェーンの再編が進められており、ASEAN 各国がどのように対応するか注目されている。これまでのところ、ASEAN 各国は、総じて米国・中国どちらとも良好な関係を保つことに強いこだわりを持っている。米中どちらかの陣営を選択することに抵抗感があり、脱中国¹の動きを積極的に進める動きは小さい。

筆者は3月にインドネシア、シンガポールへ出張し、シンクタンク、金融機関、報道機関などでのヒアリングを行っている。それを基に、本稿では現地における認識を整理するとともに、わが国がASEANとの距離を縮めるべく、どのような政策を打ち出していくべきかを議論する。

2. 米主導の戦略への関心が低いASEAN、脱中国に消極的

2021年6月、米国はサプライチェーン強化に向けた報告書を発表した。そのなかで「フレンド・ショアリング」、つまり国内生産だけでなく同盟国や友好国との関係を活かしたサプライチェーンの強化方針が示された。さらに、米国は、2022年5月に新たな国家間の経済協力の枠組み「インド太平洋経済枠組み（IPEF：Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity）」の立ち上げを発表した。その枠組みにはASEAN7カ国（インドネシア、シンガポール、タイ、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイ）も含まれている。米国は、対中国を念頭に経済安全保障面で強固な国際協力体制を友好国との間で構築することを明確に打ち出し、そのなかにASEAN主要国を含めることに成功している。

しかし、ASEANでは、米国が進めるこのサプライチェーン再編に関する戦略について議論がほとんど盛り上がっていない。筆者がインドネシアやシンガポールの有識者に「脱中国を意識したサプライチェーン再編の動きはあるのか?」といった質問をすると、中国を排除する形でサプライチェーンを構築するという考えに共感できないという認識が一般的であるためか、多くの人が怪訝な顔を示すのが印象的であった。

マレーシアでは、半導体産業を強みとするペナン州に、多くの外資系半導体企業が進出しており、その中心は米国籍企業である。だからといって、マレーシアが中国と袂を分かって米国との経済関係を特別に強めようとしているわけではない。ある有識者は、仮に米国側か中国側かどちらかを選んだとしても経済的なデメリットしかない、と話していた。

もともとASEAN各国首脳からは、このIPEFに関して中国を一方向的に排除することを批判するコメントがあった²。さらに、世界的に広がっているとされる対中感情の悪化は東南アジアではあまり見受けられない。中国のゼロコロナ政策解除後、日本をはじめいくつかの国では新型コロナ感染拡大を恐れて中国からの渡航者に対して水際対策を強化し、中国人旅行者の流入を警戒した。しかし、ASEAN諸国ではそうした警戒心はほとんどなく、むしろ中国人旅行者の増加による経済への恩恵を歓迎する見方が多い。観光以外の分野も含め、中国はASEAN諸国との経済的なつながりを拡大し、それを背景に影響力を強めている。後述のとおり、インドネシアはEV関連の鉱物資源やバッテリー産業の拡大を通じて、中国経済への依存を高めている。現地では、それを問題視する声は少なく、中国依存が自国経済を成長させられるかどうかにかつたる関心が置かれている。

¹ ここでの「脱中国」は、中国と経済における完全なデカップリング（切り離し）だけでなく、高まり過ぎた中国への依存を低減するという意味も含ませている。

² 吉川 [2022] を参照。



3. ASEAN が脱中国に乗り切れない理由

ASEAN 諸国が米国に足並みを揃えて脱中国への協力を積極化できない要因として、以下の3つが考えられる。

まず第1に、安全保障への認識の違いがある。ASEAN 諸国では、台湾有事のリスクを強く意識する向きは小さい。また、ASEAN 諸国の一部の国は中国との間で南シナ海での領土問題を抱えているが、そうした国でも有事が強く意識されるまでには至っていない。中国が覇権主義的な動きを強めるなかでも、ASEAN 諸国の政府や企業がそれを意識して対中国の政策やビジネス展開の方向性を変えている様子はいかかわれない。

第2に、米国の戦略はASEAN への配慮が不足している。IPEF の参加メンバーはASEAN が中心であるが、そのASEAN に配慮した枠組みとはなっていない。同枠組みには貿易協定がないうえに、有志国による法的拘束力を伴わない緩やかな協力ベースの枠組みであり、企業の移転やインフラの整備のための補助金の拠出など、具体的な推進策も示されていない（図表1）。ASEAN 諸国の有識者の多くは、2022年1月に発効されたRCEP、またはTPPといった具体的な貿易協定を含む枠組みの方により強い関心があり、現地では、それらの枠組みについて議論を継続すべきとの意見が多かった。

（図表1）インド太平洋経済枠組み（IPEF）を構成する四つの柱

| | |
|--|--|
| 貿易 | ハイ・スタンダードで、包摂的で、自由かつ公正な貿易に係るコミットメントの構築を追求 |
| | デジタル経済における協力 |
| サプライチェーン | サプライチェーンの透明性、多様性、安全性、及び持続可能性を向上 |
| | 主要原材料・加工材料、半導体、重要鉱物、及びグリーンエネルギー技術へのアクセスを確保 |
| グリーンエネルギーなど | グリーンエネルギー技術の開発と展開を加速 |
| | 技術協力の深化、譲与的融資を含む資金の動員、そして持続可能で耐久性のあるインフラの開発支援と技術協力の提供による競争力の向上と連結性の強化のための方法の模索 |
| 税制・腐敗防止 | 効果的で強固な税制、マネーロンダリング防止、及び贈収賄防止制度を制定 |
| 参加国（14カ国）： 米国、豪州、ブルネイ、インド、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、ニュージーランド、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム、フィジー（2022年9月時点） | |

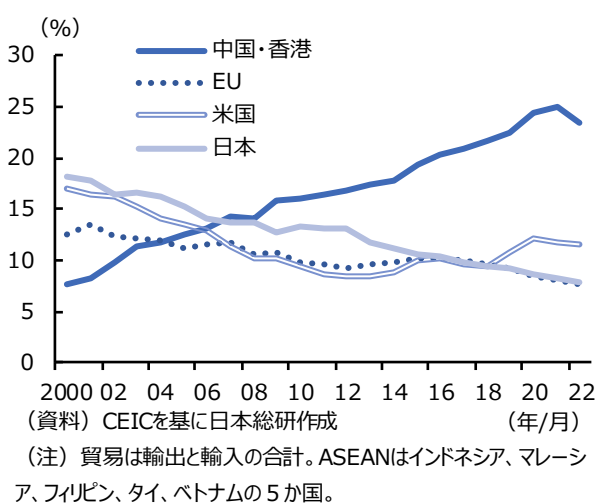
（資料）IPEF全参加国による共同声明より日本総研作成

IPEF を「専制主義に対抗するために、民主主義を共有する国が設ける枠組み」と説明するメディアがあるように、米国として暗に民主主義を求める意図がある。2021年12月に米国が主催した民主主義サミットでは、ASEAN からインドネシア、マレーシア、フィリピンしか招待されていない。IPEF の正式な声明には、民主主義に関する定義は含まれていないが、民主主義とは必ずしも呼べない政治体制を持つASEAN の国は多い。IPEF は米国が中国へのけん制を強く意識した独自の視点から策定されたものに過ぎず、現実にはASEAN を巻き込んでうまく機能させるような工夫は見当たらない。

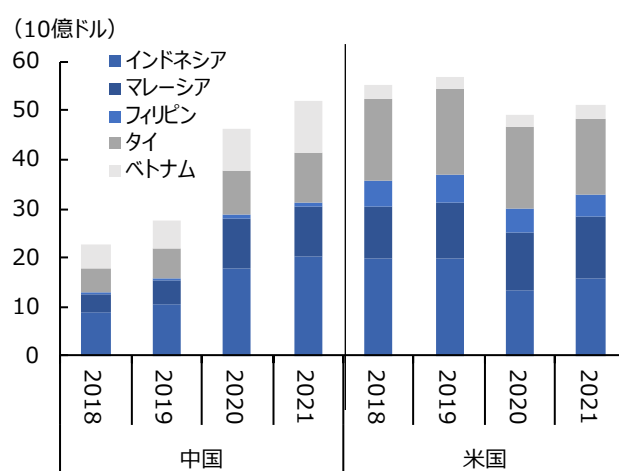


第3に、ASEANの中国への経済依存度が既にかなり高い。ASEAN諸国が脱中国に動けば経済に深刻なダメージを被る可能性がある。近年、とくにASEAN諸国が中国依存度を高めているのは貿易である。ASEAN諸国の貿易取引（輸出+輸入）のうち中国の割合は2022年時点で23.4%である（図表2）。このうち輸出に占める中国の割合は19.8%と日米欧合計の34.3%を下回る一方、輸入に占める中国の割合が27.2%と日米欧合計の18.8%を大幅に上回る。これは、中国やASEANで組立・加工が行われ、最終的に完成品が先進国へ輸出されるという構造を反映している。日米欧は最終需要地としてASEAN諸国にとって重要であるが、組立・加工に必要な資材や部品などの供給能力を失っており、ASEANにとっては中国なしでサプライチェーンを機能させることはできない状況に陥っている。

（図表2）ASEAN貿易に占める地域別割合



（図表3）米中のアジア向け直接投資残高



貿易面だけでなく、近年のASEAN経済の成長にはチャイナマネーが大きな役割を担っているなど、金融面でも中国への依存度が高まっている。2021年の中国によるASEAN諸国への直接投資残高は、2018年から2.3倍へと急拡大し、その残高規模は520億ドルと、米国による対ASEAN投資残高512億ドルを上回った（図表3）。米国による投資は、更新投資が中心であるのに対し、中国は新規の設備投資を急増させており、新産業育成に注力したいASEAN諸国にとって非常に魅力的な投資資金になっている。現地では、ASEAN各国において中国企業のプレゼンスが高まっているとの声は多く、なかでもEVなど新産業育成の面では中国企業の方が日米欧の企業よりも影響力が大きいとされる。そうした状況下で中国を排除するといった動きは出にくい。

その代表例はインドネシアである。同国では産業構造の高度化を狙い、2020年1月から鉱物資源の禁輸を実施している³。この禁輸措置は過去にも実施し、不成功に終わった政策であるが、今回はこれまでのところ成功裏に推移している。その背景には中国企業の力強い支援がある。実際、中国からの製錬所新設に向けた直接投資が急増しており、インドネシアからは鉱物資源の代わりに、それを製錬・加工した財の輸出が大幅に増加している。また、鉱物資源の採掘から製錬・加工といったプロセスだけでなく、それを使ったEV用バッテリー製造に関する中国企業の進出も進み、産業構造が高度化しつつある。こうした中国による投資はインドネシアの経済成長の重要なドライバーで

³ 松本 [2022]、松本 [2023] を参照。

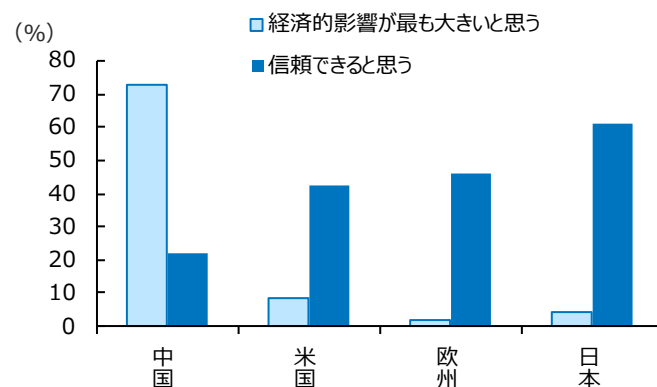
あり、中国依存の高まりを問題視する風潮はほとんどない。

4. ASEAN 取り込みに向け、日本が主導的役割を持つ必要

米国はサプライチェーン再編を積極化しているものの、ASEAN 諸国をうまく取り込むことができず、IPEF を利用した戦略はあまり機能していない。これは、サプライチェーンの再編で米国と連携を強めている日本にとっても無視できる話ではない。日本は自らの利益を追求するためにも、米国の戦略遂行を積極的にサポートする必要がある。

シンガポールの研究機関である ISEAS が、東南アジアの研究者や官僚らを対象にした国際情勢に関する調査では、「信頼できる」とする国に日本が5年連続で1位に選ばれている。経済的な影響力は過去と比べて大きく低下したものの、信頼度の高さは健在である(図表4)。ASEAN 諸国の認識を大きく変化させ、フレンド・ショアリング推進の大きな流れを生み出すうえで、日本政府は次の三つの政策を重点的に推進していくことが望まれる。

(図表4) ASEAN の主要国に対する印象アンケート
(2019~2023 年調査の平均値)



(資料) ISEASを基に日本総研作成

(注) ASEAN地域の研究者や企業人、NGOやメディア関係者、政府や国際機関の職員ら約1300人への調査

(1) TPP を軸とした経済圏の深化 – 機能不全の IPEF に代わる枠組みを

まず、ASEAN を取り込むための経済圏の枠組みを TPP が中心となるように議論を主導していくべきである。曖昧なルールが多い IPEF とは異なり、TPP は明確なルールを持つ。また、中国が組み込まれている RCEP とは異なり、TPP は関税撤廃や共通ルールにおいて質の高い協定である。現在、TPP に加盟している ASEAN 諸国は、ベトナム、マレーシア、シンガポール、ブルネイのみである。TPP への加盟は、ASEAN のいくつかの国にとっては難しい課題になる⁴が、経済協定などメリットが分かりやすいことに加え、自由市場という本来ともに目指すべき方向がはっきりとする。サプライチェーン再編に向けた協力を促すには、TPP への加盟が最適である。

当然ながら、これをワークさせるためには米国が TPP に参加することが必要である。日本政府はすでに米国に TPP 復帰を繰り返し求めているとされる。2023 年 1 月にジャンピエール米大統領報道官は、記者会見で「IPEF 参加国との経済関係の深化に取り組んでいる。(方針は) 変わっていない」と話している。TPP 復帰を巡る交渉は引き続き難航が予想されるが、日本政府は、米国との話し合いのなかで IPEF がうまく機能しないことをはっきり指摘し、流れを大きく変えるようアクションを起こす必要があるだろう。

(2) 日本企業の ASEAN 進出に対する政府支援 – チャイナマネーに負けない規模の投資を

次に、規模を拡大するチャイナマネーに対抗すべく、日本政府は日系企業による海外事業展開へ

⁴ TPP は関税撤廃を通じた高い自由化率を求めるなど、国内産業が未成熟の国にはかなりハードルが高い枠組みである。中国は加盟申請済みであるものの、国有企業への補助金や強制労働の問題を指摘されており、中国が加入する可能性は低いと考えられる。野木森稔 [2021] を参照。

の支援を拡大させる必要がある。日本政府はここ数年、独自にサプライチェーンの再編を促す政策を実施しているが、その中心は国内回帰である。「サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金」は2022年度と2023年度合計で5,273億円まで拡大した⁵。「先端半導体の生産拠点の確保」には2021年度補正予算で6,170億円、2022年度補正予算で4,500億円が組み込まれ、合わせて1兆円を超えた。その一方で、20年度予算に組み込まれた生産拠点の海外移転を支援する「海外サプライチェーン多元化等支援事業」で計上された金額は僅か351.7億円であり、2022年度予算の「海外市場開拓・有志国サプライチェーン構築等促進事業」は190億円でしかない。このほかにも広義の意味で海外での生産拠点設立を支援する予算は複数あるが、それでも予算の規模は国内回帰の方が大きい。それを転換し、ASEANへの進出を考える日本企業への支援に大規模な予算を充てれば、中国企業以上に日本企業の積極的な投資を引き出すことも可能であろう。

過去に多くの産業で、コスト面の効率性を求めた海外移転（オフショアリング）が進められたにもかかわらず、それに逆行する国内回帰（リショアリング）だけを行ってはいは、経済効率性の視点でバランスを欠く事態を招くだけである。多くの工場が遮二無二国内回帰することで結果として国際競争力を失うことになれば、日本企業は弱体化し、それが意に反して日本を含むアジア諸国の中国依存を強めるといった悪循環も想定される。経済効率性を維持したままサプライチェーン再編を成功させるためには、米国が推進する同盟国や友好国との関係を活かしていく「フレンド・ショアリング」の考えは欠かせない。日本政府は内向きな政策にとどまらず、海外、とくに東南アジアという重要な地域との連携を視野に入れ、日本の産業全体を強靱化する方針を打ち出していくこと必要である。

（3）海外事業の拡大支援では新産業に重点—ASEANのニーズを取り込む体制を

最後に、ASEAN諸国が望む新産業分野で企業の進出を増やしていく措置が必要である。これまで、日本の民間企業は、日本での成功を新興国でも再現する形でビジネスを展開する傾向が強かった。しかし、今の時代に日本がそのビジネスモデルで提供する製品は、ASEAN諸国が望む製品とずれている可能性がある。また、インドネシアの有識者には、「日本企業が得意とするのはエネルギー・トランジション（エネルギー転換期）を意識した製品（EVではなくハイブリット、再エネよりも高効率火力発電のエネルギーなど）であり、こうした製品は今のインドネシアに必要なのでは？」と質問したところ、「現実的でメイクセンス（理解できる）が、国としてそれを重視しているわけではない」との回答があった。ASEANの多くの国では、脱炭素に向けた戦略を打ち出し、EV車の普及を加速させる動きが出ているなど、旧態依然の状況を一気に変えることが求められている⁶。

新興国の多くは「リープfrog（かえる跳び）」、つまり、途中の発展段階を飛ばして最先端の技術やプロダクトを取り入れることを重視している。タイやインドネシアでは中国製のEV車がシェアを急速に伸ばしているなど、中国企業が現地のニーズにいち早く対応している点に注意する必要がある。

⁵ 経済産業省ウェブサイトの予算概要説明資料を参照 (<https://www.meti.go.jp/covid-19/supplychain/index.html>)。

⁶ もちろん脱炭素へ一足飛びに移行することを目指すことは大きなリスクを伴う。EVは高価格帯が多く、新興国ではそれを購入できる所得層が十分に拡大しておらず、ほとんど普及しない恐れがある。また、仮にEVが急激に増えれば、電力需要が急増するが、電力の転換が進んでいなければ、化石燃料に頼った発電が増加し、環境負荷が高まる事態も考えられる。ASEANの多くの国では、そうしたリスクはほとんど意識されていない。日本企業がもし得意とするエネルギー・トランジションを意識した製品を前面に押し出してビジネスを展開する場合、日本政府がASEANに現在のリスクを伝え、方針転換を促すなどの動きを積極化させる必要がある。



5. おわりに

既に大きく拡大した中国の経済的影響力、それに抗ってとくにコスト面のデメリットを被るリスクを踏まえると、世界のどの国にとっても、完全なデカップリングという形で脱中国を実現することはほとんど不可能に近い。しかし、中国に極端に依存した経済構造を是正や回避することは可能であるし、メリットもある。貿易をはじめ中国依存がさらに強まれば、政治的にも経済的にもアンバランスな状況が深刻化し、世界の長期的な経済成長に悪影響を及ぼしかねない。

米国は IPEF など、脱中国に向けた戦略を打ち出し、中国依存の是正だけでなく、一部産業ではデカップリングも辞さない強硬姿勢を強めている。しかし、現実には ASEAN 諸国をうまく巻き込めておらず、その戦略はほとんど機能していない。そうしたなかで、ASEAN との強い信頼関係を持つ日本がフレンド・ショアリングのサポート役を買って出るとは、米国の戦略の成否だけでなく、長い目でみた世界経済の安定性にも大きな影響を与え得る取り組みと言えよう。

以 上

参考文献

野木森稔 [2021]、「アジアの安定成長を脅かす米利上げ加速」、日本総合研究所、アジア・マンスリー、2021年12月号。

松本充弘 [2022]、「EV を軸に産業高度化を目指すインドネシア」、日本総合研究所、アジア・マンスリー 2022年2月号。

松本充弘 [2023]、「鉱石の輸出禁止を拡大するインドネシア」、日本総合研究所、アジア・マンスリー、2023年2月号。

吉川敬介 [2022]、「IPEF 発足から見える米国の思惑と ASEAN の反応」、京都産業大学、国際関係教員によるニュース解説。