

米中対立の深刻化による 対外関係の不安定化

1 シンガポール外交における原則と基本環境

シンガポールの外交における原則とは、機動的修正を伴ったバランス外交である。これは同国が、都市国家という小国である大前提に加えて、独立以降におかれてきた、地域的かつ国際的な地政学的環境によるものである。

同国の外交上、まず切実な問題としてつねにあるのは、最隣国であるマレーシアとインドネシアとの関係である。いうまでもなく、マレーシアとの関係は、戦前にはイギリス領として一体であった経緯から、さまざまな側面で密接であるが、1960年代前半には人種間の問題に端を発して、マレーシア連邦からの追放・独立を余儀なくされた経緯もあって、しばしば緊張する場面がみられた。

一方で、海峡を隔てて囲まれるように接する民族主義的・反植民地主義的な大国インドネシアとは、スカルノ政権期には1965年のシンガポール独立直前に発生した、インドネシア海兵隊員による市内のビル爆破（マクドナルド・ハウス爆破テロ事件）など、緊張した関係にあった。これが現実主義のスハルト政権期に入ると、両国関係は安定していったが、巨大な人口を抱える隣国インドネシアは、シンガポールにとって、つねに配慮しなければならない相手であり続けた。

つぎに重要であったのは、大国間の国際政治というマクロでの地政学的環境であった。とくに、1980年代までは東西冷戦という大前提があった。こうしたなかで、シンガポールは独立当初、旧宗主国であるイギリスとの関係が否応なく重要であり、マレーシア、インドネシアを牽制する意味合いからも、その影響力を巧妙に利用することが不可欠であった。

しかし、イギリスの東南アジア地域における影響力衰退は避けられず、とくに1970年のシンガポール駐留イギリス軍の撤退という事態は、シンガポールの安全保障に直接的な影響を与えるものであった。そして、この穴を埋めたのが、シンガポールの地政学的価値を認めるアメリカであった。以降、現在に至るまで、シンガポールは大局的な安全保障を、アメリカを軸とするアジア太平洋の安定秩序に委ねてきた。

一方で、中国との関係をみると、1990年代までは微妙な距離感を維持してきた。1950年代前半から1960年代前半の時期、リー・クアンユーと人民行動党は、中国共産党からも公然／非公然の影響を受けた華人系の左派労働組合を利用しつつ、のちにこれらと対立して、切り捨てることで権力を奪取してきた。また、最隣国マレーシアでは、中国共産党の支援を受けた活発な左翼ゲリラの活動が、一時期は深刻な脅威となっていた。こうした経緯から、リー・クアンユーは中国の影響力について、一定の警戒感をもっていた。

さらに、隣国インドネシアが、スカルノ政権期には中国と非同盟諸国の雄を競い、また、スハルト政権期には反共主義の先鋒として、長らく中国と微妙な関係にあったことを反映して、華人系住民が多数を占めてきたシンガポールは、インドネシアから警戒感をもたれないように振る舞うことも必要であった。

この対中関係において転機となったのは、1978年の鄧小平のシンガポール訪問と、リー・クアンユーとの会見であった。これによってリー・クアンユーは、中国の改革開放の流れを確信し、長期的かつ巨大な成長を実現するであろうことを予測した。これを受けて、シンガポールは中国に対し、蘇州工業団地に代表される先行投資を行い、さらには中国からの官僚の視察や訓練の受入れなどを通じて、地道な協力関係を形成していった。

両国間で正式な国交が結ばれたのは、インドネシアが中国との国交を結んだ後の1990年であった。これは先述のような、シンガポールによるインドネシアへの配慮の結果であった。以降は、中国の成長を機会として積極的にとらえ、経済面で各種の協力関係を深化させていった。もっとも、シンガポールは、台湾の中華民国政府との密接な関係も長らく維持しており、とくに軍事訓練などを通じての深い交流は、現在でも続いている。

日本との関係をみれば、戦時中の占領期における華僑虐殺などの遺恨から、わ

だかまりがい訳ではなかった。しかし、すでに1960年代には、急速な高度経済成長を実現し、アジアで随一の経済力や先進的な社会システムを構築していた日本の経験、資本、技術を導入するため、とくに経済を軸として関係を深化させていった。

このほか、共産圏をはじめとした立場の異なる国々とも、敵対的な関係ではなく功利主義的な関係を構築し、さらにはASEANのような地域連合体の影響力を巧みに駆使することで、シンガポールという都市国家の生存に必要となる、幾重ものセーフティー・ネットを構築してきた。こうした基本構造の上で、諸条件の変化による機動的修正を随時加えながら、多方向とのバランスを維持・発展させることが、シンガポール建国以来の外交原則であった。

2 急展開する米中对立構造の狭間で

1990年代以降のシンガポールは、地政学的環境としては冷戦期からのアメリカを軸としたマクロでの地域安全保障の体制を軸としつつ、経済的環境としてはグローバル化と地域経済統合が加速するなかで、とくに、中国や東南アジアの急激な経済成長を取り込んできた。これによってシンガポールは、安全保障上も経済上も約20年のあいだ、安定と利益を享受してきた。

しかし、こうした構造は、2010年代から顕著となった中国の強引ともいえる軍事的・外交的な台頭によって、変化を余儀なくされている。従来からの地域安全保障のシステムとパワーバランスに変化が発生し、アメリカとの摩擦を引き起こしていったことで、シンガポールも影響を避けることはできず、岐路に直面しつつある。

アジア太平洋におけるパワーバランスに、明確な変化が生じたのは2011年であった。2009年以降、バラク・オバマ政権下でのG2（米中二極体制）論の台頭もあって、アジア太平洋地域への関与に積極的とは言い難かったアメリカは、地域内で急激に伸張する中国を念頭に、2011年以降からは安全保障体制を再構築すべく、明確なシフトを開始した。同年11月、ハワイで開催されたAPEC首脳会議でオバマ大統領は、「アジア太平洋地域ほど、長期にわたってアメリカ経済の未来を決定づける地域はない」と述べ、中国の動きを牽制しつつ、地域の安定

を確立するための関与を強めると宣言した。

この兆しとなったのが、同年6月にシンガポールで開催された「アジア安全保障会議」(イギリス国際戦略研究所 [IISS] 主催、通称「シャングリラ・ダイアログ」)での、ゲーツ国防長官(当時)の発言であった。この会議には、中国からも梁光烈国防相(当時)が初参加するなかで、アメリカは中国の軍事的台頭を念頭において、東南アジアでの軍事的プレゼンスを強化すると演説し、シンガポールに最新鋭の沿岸海域戦闘艦(LCS)を配備すると述べた。

翌2012年の「アジア安全保障会議」でも、パネッタ国防長官(当時)が演説し、アジア太平洋でのアメリカの存在を高めるため、現在は太平洋と大西洋に50対50の割合で展開する艦艇割合を、2020年には60対40にするとした。同時に、シンガポールのン・エンヘン国防相との会談では、2013年前半を目途に、シンガポールを母港としないローテーション形式で常時1隻のLCSを配備し、将来的には最大4隻を配備する方針の了承をとりつけ、1隻目が2013年4月に配備されている。

こうしたなかで、2013年4月に訪米したリー・シェンロン首相は、ワシントンでオバマ大統領との会談に臨み、シンガポールはアメリカによるアジアへのいっそうの関与を歓迎・支援すると述べた。これに対して、オバマ大統領は「アメリカとアジア諸国が安全保障と経済繁栄を得るための助言をシンガポールに求める」との強い表現を用い、期待を表明した。

一方で、シンガポールは中国とのあいだでは、長年にわたって経済を軸とした、積極的な関係構築を図ってきた。シンガポールの中国本土への直接投資残高は約1400億シンガポールドルにのぼり、同国の対外直接投資国のなかでは第1位である。また、輸出入を合計した貿易総額は1373億シンガポールドルとなっており、同じく第1位の貿易相手国となっている。また、リー・シェンロン首相は、毎年のように中国を訪問して二国間関係の強化につとめ、国家主席・首相クラスとの会談を重ねている。

近年では、2008年の中国・シンガポール自由貿易協定(FTA)の締結、両国合弁での大規模都市開発である「シンガポール・四川ハイテク・イノベーションパーク」や「中国・シンガポール天津エコシティ」の推進、人民元の国際化、西部大開発への協力など、多岐にわたるさまざまな経済協力の関係を構築してきた。

とくに、中国が提唱する「一帯一路」については、シンガポールは巨大な経済機会ととらえている。たとえば、その金融的尖兵としての中国主導の国際金融機関「アジアインフラ投資銀行」(AIIB) については、設立準備段階から積極的に関与し、出資額2億5000万米ドル、議決権0.48%で参加している。

もっとも、こうした経済面での関係深化を進めたいシンガポールの思惑とは別に、中国側は次第に、異なる意図をあらわし、とくに、2013年に入ると、中国側は外交・安全保障問題について、シンガポールを自陣に引き入れるかのような言動をとりはじめた。

同年8月、例年どおり中国を公式訪問していたリー・シェンロン首相は、習近平国家主席と会談した。この席上において、習主席は「中国の重大な関心事についてASEANが理解し、支持するよう求める」と発言した。これは、東シナ海と南シナ海で中国が引き起こしている摩擦を念頭に、ASEANのみならずシンガポールにも、中国への積極的な支持を明確化するよう、従来よりも踏み込んだ要求をしたものであった。これに対してリー・シェンロン首相は、二国間関係の持続的発展に期待を表明し、「シンガポールは中国とASEANの関係発展のため、積極的役割を果たす用意がある」と述べるにとどめている。

3 南シナ海問題への対応

中国が一方的な領有権を主張して、強引な海洋進出を継続するなか、最大争点のひとつとなっている南シナ海問題は、ASEAN有力国のシンガポールとしても地域安定の関係上、無視できない課題となっている。シンガポールは表面的には、この問題に対して中立の立場を明言しているが、一方では、国連海洋法条約など関連国際法の枠組みを重視しながら、当該地域で各国を制約する「南シナ海行動規範」を策定することで解決する姿勢を強調してきた。

しかし、2015年に入ると中国の進出加速によって、シンガポールはより踏み込んだ立場をとらざるを得なくなった。同年4月、リー・シェンロン首相は「ASEAN首脳非公開会合」で、「的確に対処しなければ緊張が拡大し、衝突に発展しかねない」として強い憂慮を示した。しかし、5月にシンガポールで開催された「アジア安全保障会議」では、日米などが中国を名指しで批判し、一方で

中国側は、主権の問題は他国に左右されることではないとして、南シナ海での一方的な埋立てや飛行場建設の推進を正当化した。

この対立の激化を受けて、同年7月にリー・シェンロン首相は、シンガポールが仲介役となつて、南シナ海の緊張緩和や、ASEANと中国の関係構築に貢献すると明言した。しかし、同年後半には米軍の「航行の自由作戦」の開始による中国主張領域での航海、米軍爆撃機の「誤侵入」などが発生し、中国も周辺国の海洋活動への妨害や埋立造成した人工島滑走路での飛行実験を行ったことで、さらに緊張が拡大した。

こうしたなかで、シンガポールは地域安定重視の視点から、アメリカとの連携に若干のバランスを傾斜させた。2015年11月のリー・シェンロン首相とオバマ大統領の会談では、冒頭で南シナ海問題が取り上げられた。また、12月には訪米中のン・エンヘン国防相が、アメリカとの軍事協定（1990年締結）の内容改定に合意し、南シナ海の監視活動に従事すると考えられる米軍哨戒機の配備も受け入れた。

2016年2月には、リー・シェンロン首相も出席した「アメリカ・ASEAN首脳会議」の共同声明で、脅迫や力の行使ではなく、法的・外交的手続きを尊重し、海洋安全保障を確保して地域の平和維持に取り組む、などの文言が盛り込まれた。この訪米に際して、リー・シェンロン首相はオバマ大統領と会談し、アメリカによるアジア関与の堅持を訴えている。

さらに4月には、ビビアン・バラクリシュナン外相が、「アメリカの存在が地域の平和安定を支え、シンガポールを含む国々が繁栄することに貢献してきた」と言及し、6月の訪米時にはライス大統領補佐官（当時）と会談して、南シナ海問題などを含めた課題を協議した。8月にリー・シェンロン首相がオバマ大統領と再会談した際にも、共同声明で南シナ海の航行・飛行の自由を確認し、国連海洋法条約順守の重要性を盛り込んでいる。

しかし、以上のようなシンガポールの行動は、中国側からみた場合、アメリカと歩調を合わせたものと受けとられており、また、シンガポールはASEANと中国との仲介役を、十分に果していないという不満を抱かせた。とくに、シンガポールがとりまとめ役となつて2016年6月に開催された「中国・ASEAN特別外相会議」では、南シナ海問題について「信頼を毀損し、緊張を高めており、平和・安

全・安定を損ねる可能性をもつ」との声明が準備されたが、これは中国側の強い反発と圧力によって、撤回に追い込まれる事態となった。

不満を強めた中国側は、10月に人民解放軍国防大学戦略研究所の金一南所長（当時）が、「シンガポールは南シナ海問題を盛んに国際問題化しようと試みている」「中国からの制裁は不可避で（中略）、中国は反撃・制裁措置で不満を示すべき」「中国の国益を損ねたシンガポールは代償を払うことになる」などの脅迫的発言を行い、次第に緊張が高まっていった。

4 シンガポールと中国の摩擦表面化

南シナ海問題などをめぐるシンガポールの対応に不満を強めた中国は、2016年11月に具体的な圧力を行使した。同月、シンガポール国軍が台湾での軍事訓練に使用した後、本国に返送するはずであった装甲車9台を積んだコンテナが、寄港地の香港税関に押収される事件が発生したのである。

これについて、中国外務省報道官は、「中国と外交関係がある国の、台湾との軍事を含む公式交流・協力に反対する。シンガポールには、ひとつの中国の原則を守るように求める」(11月28日)と述べた。表面的には、台湾との軍事交流を牽制する発言であり、また、装甲車は中国当局が直接押収したのでなく、あくまでも「一国二制度」下にある香港税関が押収した建前となっている。

しかし、実際にはシンガポールに不満を抱く中国による、明らかな実力行使であった。結局、装甲車は2カ月以上を経た2017年1月末に、香港当局によって返還が決定されたが、リー・シェンロン首相は同年3月のイギリスのBBCとのインタビューで、当該問題はシンガポールと中国が慎重に対応すべき問題であったと述べており、中国が背後に存在したことを認めている。

さらに中国側の圧力は続いた。2017年4月には、北京で同年5月開催予定の「一帯一路構想に関する国際協力サミット・フォーラム」にリー・シェンロン首相が参加せず、ローレンス・ウォン国家開発相兼第二財務相が派遣されることが明らかとなり、あらためて両国関係の緊張に注目が集まった。この会議では、ほかのASEAN諸国は首脳級が参加予定であったにもかかわらず、リー・シェンロン首相には中国側からの招待がなかったとされる。

これら一連の事態に危機感を抱いたシンガポールは、同年5月中旬にテオ・チーヒエン副首相が、「第6回シンガポール・中国フォーラム」など複数の席上で、両国関係の重要性や相互利益に言及し、関係改善へのサインを出した。6月中旬にはビビアン・バラクリシュナン外相が中国を訪問し、両国間の「一带一路」での緊密協力や「東アジア地域包括的経済連携」(RCEP) の交渉加速を確認し、「両国関係は強いものがある」と発言するなど、関係正常化への動きをみせた。

さらに、同6月28日にはターマン・シャンムガラトナム副首相が、中国・大連で開催された「世界経済フォーラム」(夏期ダボス会議) 出席のために訪中した際に、李克強首相と会談し、7月6日にはドイツ・ハンブルグで開かれたG20サミットで、リー・シェンロン首相が習近平国家主席と会談している。この時のメディア・インタビューでリー・シェンロン首相は、「両国関係は多岐にわたるので、問題はしばしば発生するが、双方は成熟した対応で前進しなければならない」「中国の影響力はより大きくなり、われわれは中国との関係をどのように発展させるかを考えなければならない」と述べた。

もっとも、シンガポールは関係改善への動きをみせると同時に、ささやかな反撃によって、中国への牽制意思も表示している。2017年8月に内務省は、国立シンガポール大学リー・クアンユー公共政策大学院に所属していた中国系アメリカ国籍のホアン・ジン（黄靖）教授と妻を「外国政府の工作人員」と断定し、「好ましからざる人物であり、永久に入国を禁じる」との声明を発表した。

同教授は国際関係・中国関連が専門で、シンガポールで活躍するオピニオン・リーダーのひとりであった。しかし、内務省によれば、外国政府の情報機関と共謀しており、シンガポールの外交政策や世論に影響を与える活動を行っていたとされる。内務省は、外国政府の具体的国名を明示しなかったが、同氏の立場や論調から考えると、これは中国であると認識されている。

これに対してホアン教授は疑惑を否定し、永久居住権の剥奪と国外追放の処分に抗告を行った。しかし、内務省は抗告を退け、同氏と妻は9月に出国している。この事件の公表を念頭に、8月初旬の国会答弁でチャン・チュンシン首相府相（当時）は、「巨大で強力な他国家からの干渉に対しても、われわれは決して沈黙することはない」と明言している。

5 岐路に立つシンガポール

以上のような経緯のあと、2017年9月にリー・シェンロン首相は中国公式訪問に出発した。訪中前、リー・シェンロン首相と李克強首相の双方は、協力関係の再強化への期待感を示した。さらに、北京での習近平国家主席との会談では、習主席が「両国の新たな歴史的時代に、実務協力の分野をさらに深化させる、数多くの機会があると信じる」と述べた。

この訪中についてリー・シェンロン首相は、「両国関係は極めて安定しており、良好な状態にある。昨年は対処の必要ないいくつかの事案があったものの、今年は多くの往来が行われている」(9月21日)とした上で、主権国家同士である以上は見解の完全一致はありえないが、相互理解は可能と表明している。

もっとも、この関係改善は、一時的に双方の思惑が一致した結果でもあった。シンガポールは重要な貿易・投資のパートナーである中国との関係を早期に正常化する必要があり、中国は2018年のASEAN議長国であるシンガポールを一旦は懐柔する必要があったのである。

さらに、リー・シェンロン首相と習近平主席の会談では、一帯一路、シンガポール＝クアラルンプール間高速鉄道、AIIBといった経済面の話題だけでなく、中国側からの安全保障・軍事面での言及があったとされる。すなわち、中国側はアプローチを変えただけで、従来の経済関係を越えて、軍事・安全保障面にも切り込む意図は、緩めていなかったのである。

とくに中国側は、シンガポールと台湾の軍事交流の中止を要求したと伝えられ、また、リー・シェンロン首相に同行したン・エンヘン国防相には、中国側から「画期的」な軍事交流を望む意向が伝えられた。さらに、同年12月には軍事相互対話でシンガポールを訪問した人民解放軍高官から、対テロ演習、海上演習、軍事訓練などの分野で防衛交流協定が提案され、両国間で締結されている。

さらに2019年5月には、ン・エンヘン国防相が、「アジア安全保障会議」のためシンガポールを訪問した中国の魏鳳和国防相と会談した際に、防衛交流協定の改定に合意し、10月20日には北京で署名している。このようにシンガポールにとって、もはや中国との軍事面の交流要請を無視することは、現実的には不可能となっている。

しかし、現状として、シンガポールがアメリカと距離をおくことも不可能である。2017年10月に訪米したリー・シェンロン首相は、トランプ大統領との会談で、米中両国の安定的で建設的な関係の維持を望むと表明した一方で、南シナ海問題については、海洋自由の促進に取り組むことを相互確認している。さらにリー・シェンロン首相は、両国は防衛関係で強い結びつきがあり、東南アジアでのアメリカの軍事的プレゼンスを支持すると、あらためて表明している。

この発言を裏づけるように、2017年4月と9月には空軍と海軍が米軍との合同演習を実施し、2018年4月には米海軍の空母打撃群と南シナ海南端の公海上で合同演習を実施している。さらに、2019年5月には、ン・エンヘン国防相とシャナハン国防長官代行（当時）が、軍事協定の15年延長で合意し、9月に訪米したリー・シェンロン首相がトランプ大統領との会談後に協定に署名したことで、シンガポールは引き続き、米軍に海空軍基地と後方支援を提供している。

南シナ海問題についても、2018年に入るとシンガポールが議長国となって開催された「ASEAN首脳会議」では、議長声明で「埋立てや活動が信頼を損ねて緊張を高めており、地域安全保障を脅かす恐れがある」との表現があらためて盛り込まれ、中国を牽制する内容となった。さらに、同年8月の「ASEAN外相会議」や、日本、アメリカ、中国も参加する「ASEAN地域フォーラム（ARF）閣僚会議」でも、「懸念」の文字が織り込まれた。

もっとも、同年11月の「ASEAN首脳会議」につづいて開催された「中国・ASEAN首脳会議」では、「ASEAN中国戦略パートナーシップビジョン2030」を発表したが、南シナ海問題については、「平和、安定、安全を維持・促進する」として、「航行の自由を尊重し、領有権紛争は脅迫や武力ではなく、国連海洋法条約などの国際法で平和的に解決する」と明記し、中国に配慮することでバランスをとっている。これについて中国の李克強首相は、「南シナ海行動規範の交渉を3年以内に終了し、南シナ海の恒久的平和・安定につなげる」として、「実質的な交渉進展に勇気づけられる」と語った。

以上のようにシンガポールは、この10年ほどで米中対立が急速に深刻化し、これが構造化するという難しい環境において、バランスの維持に腐心せざるを得なくなっている。こうしたなかで、リー・シェンロン首相は2017年11月のASEAN首脳会議後の総括で、「対立する二国と友人であるとして、ときには双

方と良好な関係でいることは可能だし、気まずい場合もある。一方を選択すべき事態は起こらないほうが望ましいが、ASEANにはそうした状況が起こるかもしれない。それがすぐでないことを願う」と、極めて直接的でかつ強い懸念を表している。

さらに2019年に入ると、米中の経済的対立が決定的となり、その長期化を警戒するシンガポールは、米中双方の協力を呼びかけている。たとえば、5月26日に上海を訪問したヘン・スイーキア副首相は、「競争が対立や敵意に発展すれば破滅的結果になる」「米中は競争しても、相互利益をもたらす部分では協力が期待される」と述べている。同氏は5月30日にも東京での講演会で、「米中の強硬姿勢が強まれば、世界秩序は新しい冷戦に陥る」「今ならば米中の溝は埋められる」と発言している。

リー・シェンロン首相も8月18日、独立記念日集会の施政方針演説で、「短期での米中対立解消は難しく、世界秩序に影響をおよぼす」として、「シンガポールを含む各国は、一方の側に立つことはできない」と述べている。10月6日放映のアメリカのCNNのインタビューでも、「シンガポールはアメリカの親しいパートナーだが、中国とは経済関係で密接である」として、「どちらか一方を選択することは、極めて難しく苦しい」と、率直に発言している。