活発化する ASEAN・GCC 協力

--第1回 ASEAN・GCC 首脳会議と今後の展望

特任上席研究官 須永和男

最近、国際社会の多極化の深まりを背景にして、GCC 諸国は、目覚ましい経済発展を遂げている ASEAN 諸国との関係強化に積極的になっている ⁽¹⁾。昨年10月20日には、サウジアラビアのムハンマド・ビン・サルマン皇太子兼首相とインドネシアのジョコ・ウィドド大統領が共同議長を務めて、初めての ASEAN・GCC 首脳会議がリヤドで開催された。同首脳会議は、共同声明とともに、貿易・投資を中心とする関係強化のための優先分野や協力メカニズムを定めた「ASEAN・GCC 協力枠組み2024-2028」(以下、「協力枠組み」)を採択し、 今後の協力の道筋を明確にした。2024年4月8日には、ASEANと GCC の事務局長がリヤドで会談し、「協力枠組み」を通じて協力を推進する方策について意見交換を行っている ⁽²⁾。次回首脳会議は 2025年に ASEAN 議長国を務めるマレーシアで開催されることになっているが、同国のアンワル・イブラヒム首相は、ASEANと GCC の自由貿易協定(FTA)を提案するなど ⁽³⁾、両地域協力機構間の関係強化に熱心であり、来年の首脳会議に向けた取り組みが注目される。

本稿では、まず、第1回首脳会議の成果と評価について概説した上で、ASEAN・GCC協力の今後の展望と、日本との関係について私見を述べたい。

会議の成果と評価

ハマスによるイスラエル攻撃の直後に開催された首脳会議

まず、ASEAN と GCC の首脳が初めて一堂に会して、両機構間の関係を長期にわたり強化していく意思を確認したことは歴史的にも大きな意義がある。両機構の間では、2009年に第1回閣僚会議が開かれて以来、閣僚レベルの対話が継続されてきたが、2017年にカタール断交により GCC が分裂してからは、正式な会合は開催されなかった。GCC 諸国においては首長が絶対的な権力を有しており、今回の首脳会議でその首長が直接関与したことにより、停滞していた GCC と ASEAN の関係が急速に強化される可能性が出てきたと考えられる。その背景としては、まず経済面において、GCC の中で、中国、イン

ドをはじめとして経済成長を続けるアジア諸国への期待と関心が高まっていることが挙げられるが、政治面においては、2021年1月の「ウラー宣言」 $^{(4)}$ 以降、カタール断交に関する措置が徐々に解除されており、2023年6月には UAE とカタールの国交が正常化され、GCC 諸国の関係が断交以前の状態に戻されたことが指摘できる。更に、「ブルーダイヤモンド」事件 $^{(5)}$ 以降30年以上にわたり関係が冷え込んでいたサウジアラビアとタイが、2022年1月に国交の正常化に合意したことにより、サウジアラビアとしては、ASEAN との間の一つの障害がなくなり、外交・経済関係を強化するために指導力を発揮しやすくなった。GCC 諸国首脳は、米国の中東への関与が薄れていくことを懸念しており、対外関係を多角化することに力を注ぐようになっている。パレスチナにおいてイスラエルとハマスの戦闘が勃発した直後にも関わらず、GCC 諸国首脳が予定通り ASEAN との首脳会議の開催に踏み切ったことからも、その決意の強さが看取される $^{(6)}$ 。

同首脳会議においては「ガザにおける情勢変化(developments)に関する ASEAN-GCC 声明」が発出された。同声明は、(1)民間人への攻撃を非難し、永続的な休戦と人道支援を求め、(2)全ての当事者に、民間人を保護し、国際人道法等の国際法を遵守することを求め、(3)民間人の人質と抑留者の即時かつ無条件の解放を求め、(4)全ての当事者に、国連決議に基づき 1967年以前の国境による二国家解決を目指して紛争の平和的解決のために努力することを呼び掛けている。ASEAN においては、イスラム教徒が人口の大部分を占めるインドネシア、マレーシア、ブルネイがパレスチナを強く支持する一方、シンガポールとフィリピンはイスラエルとも良好な関係を維持していた経緯があり、必ずしもガザで発生した事態についての対応は一様ではなかったが、上記声明の取り纏めにおいては、ASEAN 議長国であったインドネシアと次期 ASEAN・GCC 首脳会議のホスト国であるマレーシアが主導的な役割を果たした。他方、GCC 側にとっては、ASEAN 諸国の支持を取り付けるとともに、ガザで発生した事態を"国際化"することに成功したと考えられている $^{(7)}$ 。GCC と ASEAN の関係については、これまで貿易・投資の面だけに焦点が当てられてきたが、ガザ情勢のような国際的に激しく対立する政治問題に対しても一致した立場が表明されたことは、新たな動きと言えるだろう。

合意された協力強化のためのメカニズム

「協力枠組み」は、政治・安全保障、テロリズム・過激主義等の予防と対策、貿易・投資、農業・食糧安全保障、エネルギー、観光、文化・情報、教育、能力構築、連結性(connectivity)、の分野を明記して今後の協力の方向性を打ち出しているが、注目すべきは次の2点である。

第1に、協力を推進するためのメカニズムが明確になり、ASEAN・GCC協力の組織化が進んだことである。まず、共同宣言において首脳会議を2年毎に開催することが合意されたのに加えて、その下部のメカニズムとして、政治・安全保障分野の協力に関して国連総会の機会に閣僚会合を定期的に開催するとともに、事務局間の年次会合を開催することとなった。この閣僚会議は過去にも開催された実績はある

が、今回それが定期化されたことになる。次に、「協力枠組み」の最後には実施メカニズムに関するパラグラフがあり、ASEAN の分野別機関(sectoral bodies)とそれに対応する GCC のカウンターパートの間の協力を奨励することが明記されている。ASEAN は、域内外の国々との具体的な協力プロジェクトを計画、実施するため、様々な分野において多数の分野別機関を設置していて、これら分野別機関は、日本との間でも、日本政府のカウンターパートとの間で頻繁に協議を行い、具体的な協力案件を推進してきた実績がある。ASEAN に限らず、二国間や多国間の具体的な協力プロジェクトの実施については、首脳レベルで合意しただけでは不十分で、このような実施メカニズムを明確にすることが重要である。さらに、「協力枠組み」は、ジャカルタにおいて GCC 諸国大使と ASEAN 諸国大使(CPR)(8) との定期的な交流(interactions)を奨励するとともに、リヤドにおいても ASEAN 諸国大使と GCC 事務局の定期会合を奨励している。ジャカルタにおける CPR の役割は非常に大きく、ASEAN 首脳会議、EAS 首脳会議をはじめとする ASEAN 関連会議に関する実務面での準備の中核を担っている。特に EAS において CPR は、域外の EAS 参加国の ASEAN 大使とともに EAS 大使会議(EAS Ambassadors' Meeting in Jakarta、EAMJ と略される。)を組織し、EAS 首脳会議が決定した事項の実施について協議するとともに、地域の政治経済問題について意見交換を行っている。分野別機関の協議と、CPR と GCC 諸国大使との定期的な協議が軌道に乗れば、ASEAN・GCC 協力を具体化する上で有力なメカニズムとなるものと思われる。

第2に、共同声明と「協力枠組み」には、ASEAN の理念や政策が色濃く反映された部分が散見される ことである。まず、共同声明の第2パラグラフにおいて、ASEAN インド・太平洋アウトルック(AOIP) が言及され、AOIP の 4 つの優先分野、すなわち、海洋協力、連結性、SDG s 、経済協力において協力を 追求することが合意されている。続く第3パラグラフにおいては、海洋の重要性が強調され、国連海洋法 等の国際法の原則に基づき、海洋の安全と安全保障、航行及び飛行の自由、海の合法的な利用、妨げられ ない(unimpeded)合法的な海上貿易、紛争の平和的な解決を推進することが確認されている。湾岸地域 とアジア地域間の貿易の不可欠のルートとなっているアラビア湾からインド洋、南シナ海を結ぶシーレ ーンの安全の確保は、GCC 諸国と ASEAN 諸国の共通の関心事項あり、このようなパラグラフが共同声明 の冒頭部分に置かれるのは自然ではあるが、個々の文言は ASEAN 関連首脳会議の成果文書によく見られ るものであり、ここにも ASEAN 側の考えが反映していると推察される。また「協力枠組み」には、ASEAN 連結性マスタープラン2025(Master Plan on ASEAN Connectivity、MPAC と略される。)及び ASEAN 統合イニシアティヴ(Initiative for ASEAN Integration、IAI と略される。)が言及されている。MPAC は、 ASEAN を中心として地域内のインフラや制度面を改善して連結性を向上させようとする計画であり、ま た、IAI は ASEAN 内の経済格差の是正を目指した計画で、それぞれ ASEAN が力を入れているフラッグシ ップといえる政策である。ASEAN は、これら政策に対する GCC の協力を取り付けたいと考えているよう であるが、特に MPAC に関する ASEAN と GCC の協力が進展すれば、湾岸地域とアジア地域の連結性の 向上にも貢献することが期待される。

今後の展望と日本

今後の展望

まず、両地域協力機構が最初に取り組むと予想される貿易・投資関係の強化については、「行動枠組み」第11パラグラフに基づき、経済、貿易、技術及び投資協力に関する枠組み協定(framework arrangement)の可能性について協議が行われることとなろう。 ASEAN 側でそれをリードするのはマレーシアであり、2024年4月、リヤドで世界経済フォーラム(WEF)の機会に開催された ASEAN・GCC 合同地域戦略対話において、同国のアンワル・イブラヒム首相は、ASEAN と GCC は、貿易、投資を推進するためのメカニズムを見出すべきであると強調した $^{(9)}$ 。 GCC は、2023年12月28日に韓国との FTA に署名するなど $^{(10)}$ 、最近、各国との FTA 交渉に積極的になっており、 ASEAN との FTA についても大きな期待を持っている $^{(11)}$ 。 したがって、交渉が順調に進む可能性もあるが、 GCC がこれまで行ってきた FTA 交渉をみると、例えば GCC と EU との FTA 交渉は1991年に開始されたが、進展がないまま2008年に中断された $^{(12)}$ 。2006年に開始された日本と GCC の FTA 交渉も2009年以来中断されており、2023年7月の岸田首相のサウジアラビア訪問の際に再開することが合意されたばかりである $^{(13)}$ 。 むしろ、FTA は、両グループにとり中長期的な目標と言うべきかもしれない。

GCC は、ASEAN 諸国の中では唯一シンガポールと FTA を締結しており、この FTA は 2 0 1 3 年に発効してから両者間の貿易の活性化に貢献している。シンガポールとの FTA がモデルとなり、他の ASEAN 諸国との間でも同様の協定が締結されれば、将来の地域的な貿易・投資等の枠組み協定へのドアが開かれるとの見方もある (14)。 ASEAN、GCC ともに多様な加盟国を擁しているため、両機構が、それぞれ内部で加盟国の意見をまとめつつ、FTA 交渉を行うというプロセスは容易ではないと推測される。当面は、シンガポールとの FTA のようなマルチ・バイ協定、二国間ベースの FTA、あるいは分野を特定した協力枠組みなど、比較的合意しやすい交渉が先行すると考えるのが現実的であろう。 ASEAN 自身、1992年にAFTA の創設を決定して以来、長い時間をかけて加盟国の拡大と経済統合の深化を進めてきた歴史がある。その結果、ASEAN は、AFTA を基礎として周辺国とも協定を締結し、RCEP 交渉においては中心的な役割を果すまでに発展した。 ASEAN は、時としてスローペースになることもあるが、少なくとも経済分野においては着実に前進してきた実績があり、GCC との交渉においてもその経験と能力が生かされれば、ASEAN と GCC の貿易と投資をめぐる交渉も前進するのではないかと思われる。

一般的に言って、組織・制度面で地域統合を深化させるという観点からは、ASEAN は GCC と比べて進んでおり、今後、両機構間の協力が深まれば、GCC の組織・制度にも好ましい影響をもたらす可能性が

あるだろう ⁽¹⁵⁾。すでに述べたように、ASEAN の分野別アプローチや CPR による大使間協議といった、ASEAN が積み上げてきたプラクティスを反映した実施メカニズムが合意されていることに、その兆候が表れている。両機構の関係は、貿易・投資といった実利的な面にとどまらず、このような視点からもフォローする必要がある。

日本との関係

米中対立の激化と、トランピズム(Trumpism)に象徴されるような米国民の内向き傾向が同時に進行する中で、ASEAN や GCC はそれぞれ対外関係を多角化して安全保障と経済発展を確保しようとしており、両機構の接近も、その一環と位置付けることができる。このような傾向は、EU にも見られるものであり、地域主義(regionalism)の新たな高まりと認識すべきものである。これに、グローバル・サウスと呼ばれる国々の台頭が加わり、国際社会は多極化の度を深めており、日本としても、これに対応して多角的な外交を展開しなければならない。その意味で、ASEAN や GCC との関係は重要である。

日本は、様々な分野で協力関係を築いてきている ASEAN と比べて、GCC 諸国との間ではまだ二国間ベースを中心に関係強化を図っているが、昨年に FTA 交渉の再開が合意されたことは地域協力機関としての GCC との関係強化に向けた一つの前進である。GCC 諸国が貿易投資の多角化を目指して積極的になっている現在は好機であるので、日本としても、GCC と ASEAN の FTA 交渉も注視しつつ、早期妥結に向けて取り組むべきである。

日本が提唱している FOIP については、筆者の経験では GCC 諸国においてはあまり受け入れられていないと思われる。その理由としては、第1に、GCC 諸国は、インド太平洋地域を一括りにした地域政策をあまり考えずに、中国、印、日本をはじめとするアジア諸国とはそれぞれ二国間関係中心のアプローチをとっていること (16)、第2に、ASEAN 諸国と異なり、中国の力による脅威に直接晒されていない GCC 諸国としては、最大の貿易相手である中国が反発している FOIP の支持に政治的意義を見出せないこと、等が挙げられよう。他方、開放性 (openness) やルールに基づく枠組み (rule-based framework) 等、FOIP と通底する原則を提唱する AOIP については、すでに述べた通り GCC は首脳レベルで支持している。また、2023年7月には、サウジアラビアが51番目の東アジア友好協力条約 (TAC) の署名国になった。このように、ASEAN の国際ルールに基づく平和外交は GCC 諸国にも支持を拡大しており、日本としても歓迎すべき進展といえる。

ASEAN・GCC協力において優先分野として取り上げられている連結性の向上は、これまで日本と ASEAN が協力実績を積み上げてきた分野であり、今後は、湾岸地域も視野に入れて協力範囲を拡大していくことが望ましい。アラビア湾から東シナ海に至るシーレーンは正に日本にとって連結性の観点から最も重

視すべき海域であるし、その連結性の向上は FOIP の実現にも資する。そのためのメカニズムとしては、日本が、ASEAN の加盟国と GCC の加盟国を含むミニラテラルを追求することも検討すべきである (17)。 ミニラテラルは、設立のために特別の国際約束を要するわけではなく、少数の関心国が話し合い、柔軟に組織し運営することができる。連結性の向上に限ることなく、例えば、エネルギーや SGDs 等他の分野でも日本が ASEAN と GCC に属する国と共通の関心分野を見出し、ミニラテラルを追求することは、日本外交の一層の多角化に資すると考えられる。

- (1) ASEAN・GCC 関係のこれまでの経緯については、拙稿「グローバル・サウスにおける ASEAN 湾岸協力理事会 (GCC) と太平洋諸国フォーラム (PIF) との関係強化」 (防衛研究所コメンタリー 2023年6月6日第262号) を参照 願いたい。
- (2) Asean.org/3-secretary-general-of-asean-convenes-bilateral-meeting-with-secretary-general-of-gulf-cooperation-council
- (3) Reuters.com/world/asia-pacific/Malaysia-pm-proposes-free-trade-pact-between-asean-gulf-council-2023-10-20
- (4) 2021年1月、サウジアラビアのウラーで開催された第41回 GCC サミットで、GCC 諸国の関係回復を謳った「ウラー宣言」が発出された。ただ、これでカタール断交に関連した全ての問題が解消したわけではなく、カタールは、断交に参加した各々の国と二国間交渉を行い、関係の正常化を図ってきた。
- (5) 1989年、タイ人労働者が、サウジアラビアのファイサル・ビン・ファハド王子の宮廷からブルーダイヤモンド等 総額約2000万ドルの宝石を盗み、タイへ持ち出した事件を発端に、両国関係は悪化した。 (bbc.com/Japanese/60150481)
- (6) Ghulam Ali, 「The significance of the Maiden GCC-ASEAN Summit」(thediplomat.com/2023/11/the-significance-of-the-maiden-gcc-asean-summit)
- (7) 同上
- (8) Committee of Permanent Representatives の略。ASEAN 各国が、駐インドネシア大使とは別にジャカルタに派遣している ASEAN 担当大使の組織。
- (9) Kwglobaltrade.com/post/asean-gcc-should-find-mechanisms-to-advance-trade-investment
- (10) Reuters.com/world/middle-east/gulf-cooperation-council-signs-free-trade-agreement-with-south-korea-gcc-2023-12-28
- (11) 例えば、King Faisal Center for Research and Islamic Studies の報告書「The GCC-ASEAN Summit: Charting Regional Interests and future challenges」(January,2024)は、両ブロックの FTA の基礎となるような GCC-ASEAN 経済パートナーシップ協定に関する交渉を開始しなければならない(imperative)と述べている。
- (12) gcc-sg.org/en-us/CooperationAndAcievements/RegionalCooperationandEconomicRelationswithotherCountriesandGroupings

- (13) Mofa.go.jp/mofaj/me_e/me2/page4_005956.html
- (14) Layla Ali, 「Developing Cooperation between the GCC and ASEAN」(grc.net/single-commentary/128)
- (15) Richard Burchill, The First ASEAN-GCC Summit and More Diverse Interregional Cooperation (cris.unu.edu/first-asean-gcc-summit-and-more-diverse-interregional-cooperation)
- (16) ジャン・ルー・サマーン、「インド太平洋戦略 大国間競争の地政学」(ブレンドン・J・キャノン、墓田桂編著) p 324
- (17) アジア諸国と GCC 諸国を含むミニラテラルとしては、I2U2(インド、イスラエル、米国、UAE)があり、協力分野として、水、エネルギー、運輸、宇宙、健康、食糧安全保障、技術を特定している。(state.gov/i2u2) また、GRIPS 政策研究院インド太平洋協力研究会の「インド太平洋協力に関する日本政府への政策提言」(2023年11月)は、日本、インド、インドネシアの3か国連携を提案している。(grips.ac.jp/cms/wp-content/uploads/2023/11/20231121_policy%recommendation_jp%20.pdf)

第 332 号 2024 年 6 月 21 日

PROFILE

須永和男

特任上席研究官

専門分野 ASEAN 及び湾岸諸国の外交・安全保障

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。 NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。 ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通:03-3260-3011

代 表:03-3268-3111 (内線 29177)

防衛研究所 Web サイト: www.nids.mod.go.jp