

2008-J-2

地域制度としての APEC—米国の影響力と機能・規範の変遷

寺田 貴*

早稲田大学アジア研究機構教授

*本稿の改訂版は日本経済研究センター編（2009）「出現する巨大市場・アジア太平洋—日米の戦略と 20 年目の APEC」に収録される（第 10 章）。

はじめに

2009年、APEC（アジア太平洋経済協力会議）は発足から20年を迎える。1989年、成長著しい東アジア諸国と、米国やカナダ、オーストラリアなどの環太平洋の先進国とをつなぐ政府間経済協力機構として、キャンベラで発足したAPECは、その後、中国や台湾、ロシア、そしてチリやペルーなどの南米にも加盟国の範囲を広げ、現在、日米のような経済大国から、ベトナムやパプアニューギニアなどの途上国まで、21の国と地域が加盟し、世界人口の約4割、世界のGDP全体の5割強を占めるに至っている。日本は創設21年目の2010年に、1995年の大阪会合に続いて2度目のAPEC開催国となるが、この年は1994年に採択された「ボゴール宣言」で謳われた先進工業メンバーが貿易と投資の自由化を達成すべき目標年度でもある。その意味で、APECが政治的、経済的に果たしてきた機能を見直し、その中で日本の果たすべき役割を考える良い機会であろう。

APEC事務局のウェブサイトは、APECに関する様々な情報を提供しているが、その中に「APECはいかに機能しているか」(How APEC Operates)という項目があり、そこでは、APECが独創的な点として、参加メンバーがAPECでの取り決めに基づき貿易や投資の自由化を推進していく際、法的拘束力を伴う義務としてではなく、各自の自主性に委ねていることだとし、これは、政府間機構では世界で他に例がないと述べられている¹。このAPECが独特であるとする「法的非拘束性」は、もう一つの特徴である参加国間で得た自由化の利益を域外メンバーにも適用する無差別最恵国待遇を意味する「開かれた地域主義」とともに、APECの経済協力活動の行動指針として理解されてきたが、これらの指針の妥当性に関しては、メンバー間で論争を呼び、時には政治問題化するなど、APECの活動を阻害してきた側面も否めない²。実際、参加政府や国民のAPECへの関心度の低下を指摘する声も多い³。

本章では、紆余曲折を経ながらも20年間活動をしてきたAPECを「制度」ととらえ、中心となる協力活動（機能）とそれを履行するための行動指針（規範）が変化してきた経緯を米国の影響力との関連から議論する。覇権国として世界に君臨してきた米国は、アジア地域で参加する唯一の多国間機構としてAPECの機能的協力の推進において、様々な影響を及ぼしてきた。貿易と投資の自由化の導入とその実施、安全保障問題の導入など、自らの関心に基づきAPECの中心アジェンダを設定してきたにもかかわらず、それを履行するための行動指針・規範の基本的方向性は変えることができなかった。本論ではその試行錯誤の経緯とその要因に焦点を当て、APECの20年を特徴づけたい。

ここでは、過去20年間に米国のAPECに対する関心の変化から大きく4つの期間に分

¹ http://www.apec.org/apec/about_apec/how_apec_operates.html

² Ravenhill, 2001.

³ Morrison, 2007, p. 3.

ける。第1期（1989-95）は、1993年の開催国として APEC の重要性と国際的認知度を高めることに貢献した米国が、次のインドネシア会議において貿易と投資の自由化の問題を中心議題に設定に努力を傾注、しかしその自由化を達成するための法的拘束力を付帯させることはできなかった。第2期（1996-2000）においては、1996年のマニラ会合で、個別行動計画（IAP）と共同行動計画（CAP）からなる自由化実施方法を採用、翌年から実施することに合意するが、ある特定の分野に関し先に自由化を進めようとする早期自主的分野別自由化（EVSL）において、水産、林業を含めようとしたが、日本の反対などで叶わなかった。ここでもアメリカの自由化を実施という側面において、自らの意向が実現することはなかった。3期目（2001-2006）は2001年9月11日のテロ攻撃の後、APEC において反テロ活動を中心とした安全保障問題を扱うようにアジェンダを設置したが、その効果は現在のところ、それほど顕著には表れていない。そして設立20年目と重なる4期目（2007-）において、米国はアジア太平洋自由貿易地域（FTAAP）案を提唱、かつて失敗した自由化の推進を再度目指すことになるが、今度は2か国間で法的拘束力を持つFTA（自由貿易協定）が既に日本を含む多くのメンバーによって締結されていることから、「開かれた地域主義」の原則を放棄し、APEC において、世界の他の地域機構同様、排他的なFTAを形成、メンバーの自主性に委ねてきた従来の制度からの脱却が図られる可能性が指摘できる。さらに米国はFTAAPへの布石として、域内FTAを積極活用する意思も見せており、オーストラリアなどこの動きに追従するAPECメンバーも出てきた。本論では、これら4期にわたる米国のAPECアプローチとその影響力を議論し、20年目を迎えたAPECの行動指針に変化が訪れる可能性を指摘しながら、最後に日本が取りうる選択肢を提示してみたい。

1. 第1期:アメリカとAPEC自由化の動き

APECは日本（主に通産省）とオーストラリアのイニシアチブで1989年に設立されたが、当初はASEAN（東南アジア諸国連合）、特に盟主インドネシアより、巨大な地域機構の進行はASEANを埋没してしまうとの懸念が示されたことから、欧州のような自由化の動きを追及し域内統合を進めるのではなく、「経済協力」という名前が示す通り、多数を占める途上国が自由化をすすめ、経済発展を持続できるような政策環境を域内で協力して探るといったような、協議を中心としたフォーラム的な色彩が強かった。従って、APECでは具体的な数字や品目に関して「交渉する」のではなく、協力など共通の利益について「対話」を行うべきであるとの意見が途上国からよく聞かれたが、それは非拘束性といった行動指針にも反映されていた。その方向性が変わり始めるのが、1993年の米国シアトルでの会議からであった。

まず政治的には、これまでの外務・貿易大臣による閣僚会議とそれをサポートする高級事務レベル会合（SOM）に加え、大所高所から地域の安定と繁栄について大統領や首相同士で意見を交わす首脳会議が設置された。ただし、官僚を部屋に入れず、記録も残さないことから「非公式」、台湾（ただし総統ではなくその代理）も参加するため「経済」という言葉が前につけられている。この案の実現のために、積極的な首脳外交を展開したオーストラリアのキーティング首相によれば、APEC 本来の仕事は閣僚会議ですべて済ますことができるため、首脳会議では、首脳同士の個人的な付き合いによる各国の政策情勢の意見交換、問題が生じた際の緊急の対応、首脳同士の経験を学びあう、といった機能の充実を期待していたようで、何らかの具体的な地域協力案件を強力に進めるという意図で作られたわけではない。その目的は、むしろ、APEC の「政治的意義と重要性」を高め、その影響力を世界規模で高めることにあったとあってよい⁴。実際、首脳会合が創設されたことで、APEC の存在を、欧州を含む世界が認識する契機となり、その意向を域外国がより注視するようになっただけでなく、域内政府においても、各々の対外経済政策立案において、より高い優先順位が APEC に対して置かれるようになった。

この首脳会議設置は、米国の参加、さらに言えば、米国での開催だったからこそ、APEC に対する米国の関心の高さが地域内外に示され、世界における APEC の関心度を高めたとも言える。また首脳会合は米国大統領がアジアの首脳達と会い、それに伴い多数の2か国間の首脳会合を持つ機会が定例化されることを意味し、これはこのような機会がなければ、米国大統領と会うことがないであろうアジアの途上国からの指導者にとっては、その意見を直接伝えることが出来る意味で、政治的に重要であった。

しかし、APEC の重要性が認識されればされるほど、具体的に APEC の協力活動をどのように経済的な利益につなげていく、といった本来の目的達成に向けた活動の充実が伴わなければ、その認識もいずれは低下してしまう。その意味で、労働人口が急増、経済成長率も高い東アジア諸国への輸出・投資によって具体的な利益を得たい米国は、1993年のシアトル会議開催後、APEC を「市場開放の重要な手段」（クリストファー国務長官）とみなすようになった。その方策として、1994年のインドネシア会議にて、拘束力のある「投資原則」の採択を目指したが、アジア諸国の反対のため、事務レベルの SOM や閣僚会合では結論が出ず、首脳会合まで、その決断が持ち越される結果となった。

アジアの途上国では自国資本保護のため、進出する多国籍企業に、製品の輸出義務や資産の自国資本への譲渡などを求めていたため、「原則」はそれらを緩和することを目的としていたが、けっして拘束力を持たせるのではなく、相互に確認する程度のゆるやかな「紳士協定」としての「原則」を採択する予定であったため、「外国からの投資を

⁴ キーティング、2003年、124-5頁。

規制なしに促進することが域内経済を活性化する」として外資差別に余地を残さない表現を求めていた米国と、各国の実情にそった規制を例外として認めるべきだと譲らないタイや中国などとの対立が顕著となった⁵。しかしコンセンサスに基づく採択方式を採る APEC では、このままだと「原則」さえも出せない状態になるため、孤立した形の米国は、「原則」そのものが採択されない状況を避けるため、首脳会合において、拘束力をもたない政治的な意思表示としたいとする議長国インドネシアの主張を受け入れる形で事態は収斂する。

米国はまた、自由化の成果を欧州などの域外諸国に無条件に適用させる「無条件最恵国待遇 (MFN)」ではなく、同様な自由化の成果を与える諸国だけに適用させる「条件付き MFN」の方針を採択させようとしたが、この試みは当時 GATT に加盟していない中国が「MFN 無条件供与は自由化の最重要原則」(呉儀対外貿易経済協力相)⁶と主張するなど、米国の主張する相互主義的アプローチに反対し、1994 年のボゴール宣言の採択時から、大きな問題となった。例えば、ボゴール宣言のガイドラインとなる「行動指針」を作成した翌年の大阪会議では、無差別原則の明記を継続して要求する中国に対し、MFN を毎年更新する国内法の関係で反対する米国との対立がさらに精鋭化し、この年の「宣言」では、域内メンバーが MFN を無差別に適用するように「努力する」との表現に留るのみであった。翌年のマニラ会議でも、この問題が再燃、中国は「メンバー同士が差別しないというのは極めて重要な原則」と強調、大阪での声明の「努力目標」から、「義務」への格上げを求める立場を示した⁷。このように、域内での MFN の問題が長期化した要因として、米国が中国への MFN を延長する条件として人権改善を迫り、それに対して中国は APEC 内での無差別適用を取りつけることで、そのような米国の圧力を抑えようとするなど、経済問題を扱う APEC ではあったが、各国の思惑の違いを背景に、極めて政治的なやり取りが増えてきたことに拠る。

域内での適用にも難色を示してきた米国が、域外に対し APEC 内での自由化の恩恵を無差別に適用させることに強く反対を示してきたのも当然の成り行きであろう。1980 年に設立された太平洋経済協力会議 (PECC) で推進され、APEC でも自由化の際の行動指針とみなされてきた「開かれた地域主義」は、GATT 第 1 条に謳われた無差別な MFN 原則を地域主義に適用したものである。1995 年の首脳会合で採択された「大阪行動指針」は、自由化は「協調的」で「自主的」に行われることを述べているが、問題は、その自由化の適用に関しては、欧州など域外国が同様に付与する場合にのみ適用させる「条件付き MFN」で、「ただ乗り」を許さないという米国の立場と、日本を含むアジア諸国が主張する無差別 MFN との立場とで再び意見の相違がみられたことである。

⁵ 『朝日新聞』1994 年 11 月 11 日。

⁶ 『日本経済新聞』1994 年 11 月 18 日。

⁷ 『日本経済新聞』1996 年 11 月 17 日。

しかし、自由化の自主的履行というルールでは、どの分野において、どの程度の自由化が APEC の枠組み内、あるいは WTO などの枠組み外で行われたのかを明確に峻別することは難しく、後述のように、全体で自由化を進めようとした EVSL が失敗した後では、「無差別か条件付きか」の論争の意味合いそのものが失われ、それと同時に相互主義をとる WTO や FTA での関税引き下げ・撤廃の「交渉」が進む中では、各メンバーも APEC において「自主的」に自由化を進めようとする機運を減退させることになる。ここでの問題は、上述の法的拘束力導入の失敗に続き、米国が条件付き MFN の APEC での採択に成功しなかったことにある。

米国案の不採択で言えば、1995 年 1 月、ボゴール宣言を受け、その年の議長国日本に対し、米国は貿易と投資の自由化の行動指針に関する自らの案を書簡の形で提出するが、そこには、具体的な自由化の内容や方法、個別の目標年次など具体的な数字までもが盛り込まれていた。その内容は自らが望む「先進国型アプローチ」が前面に押し出されており、1996 年から自由化を円滑に進めるため、著作権など知的所有権の保護、強制力を持つ投資協定の締結、各国の工業製品規格など基準認証を相互に受け入れる相互承認協定などの「交渉」を行うことを提言している。さらに、「人的資源に関する取り決め」として低賃金労働の見直しなどの労働基準も含まれており⁸、アジアの途上国メンバーが到底同意しえない内容であった。どれほどの実現可能性を考えて米国がこれらの内容を提案してきたかは定かではないが、最終的には、この案のいずれも APEC では採択されていない。結局、APEC は、現在の WTO 同様、ASEAN や中国などのアジアの途上国が意向をまとめて大国に対応する「数の論理」に基づいて行動する 경우가多く、政治的、経済的に最も強い影響力を持つ米国が自らの政策意向を反映させることが難しい国際制度であったことが、この時点ですでに露呈しており、第 2 期の EVSL の失敗とともに、米国が APEC での自由化追求への関心を失う大きな要因となった。

2. 第 2 期:APEC の自由化実施と米国

第 1 期は APEC の自由化の推進に関する行動指針の策定が主な作業であったが、第 2 期は自由化を履行しようとした時期にあたる。APEC メンバーは、ボゴール宣言で謳われた自由化達成の期限である 2010 (先進メンバー)・2020 年 (途上メンバー) より早く、自由化に取り組みやすい分野を選んで実施する EVSL を推進しようとした。EVSL は 1996 年の「マニラ行動指針」に盛り込まれ、翌年のバンクーバー会議で 15 分野を選び、特に最初は、自由化に取り組みやすいと思われた環境機器、がん具など 9 分野で、2-7 年程度での自由化措置を実施する予定であったが、これを一つのパッケージとして合意す

⁸ 『日本経済新聞』1995 年 1 月 16 日。

るか、自主性を尊重して例外分野を認めるかという問題、そして EVSL に基づく自由化の開始時期における二点に関し、日米の意向の違いが明らかになった。

EVSL では WTO と同じように、他のメンバーに自由化して欲しい分野をリクエストする形がとられ、当初は 61 分野に上ったが、その数は 15 分野に下がり、その中で自由化しやすい先の 9 分野が EVSL の対象に選ばれた。しかしながら、その中に林産物と水産物が入っていたため、日本が断固として拒否、その結果、EVSL は頓挫することになる。特に例外措置を認めず、林・水産物の導入を求める米国の意向と、自主性を盾に、この 2 分野の例外措置を主張する日本との意見の隔たりは大きく、1 期目の中国に引き続き、再度、日本というアジアの国との意見の相違が APEC での自由化を阻んだことになる。

1997 年から実施された個別行動計画 (IAP) に盛り込まれた各国の自発的な自由化措置はほとんどなく、その多くが 1995 年から実施されたウルグアイ・ラウンド交渉で約束したものであった⁹。その一方で、半導体など情報関連機器・部品の関税を 2000 年までに撤廃する情報技術協定 (ITA) が 1996 年 12 月の第 1 回 WTO 閣僚会議で締結され、欧、米、シンガポール、豪州、日本など 29 の国・地域で発足する。米国はその 1 か月前、マニラで出された APEC 首脳宣言で ITA に関し、実施に柔軟性を持たせながらも、「実質的な関税撤廃」「2000 年」という具体的な自由化の程度と時期を明記することに成功している。結局、EVSL は IAP への失望感と ITA から生じた自由化への期待感の両面から促進されることになった¹⁰。

当初、日本は「柔軟性」という言葉の解釈でアジア諸国内でも孤立している状態であった。日本が反対する林産物の自由化は、米加とともにインドネシアが、水産物もカナダに加え、インドネシア、タイなどが関心を持っていたからだが、日本の主張は、先進国のそれとしては、異例のものであった。例えば、1995 年の「大阪行動指針」では、「各メンバーにおける多様な状況を考慮し、自由化・円滑化の過程において柔軟性が認められる」と記されている。柔軟性は通常、途上国に対し、自由化達成年度においては、より長い期間を設けるとか、関税撤廃に関しては、完全撤廃でなくても 5 パーセント以下であれば同等とみなす、といったことを示す場合が多く、実際 EVSL においてもそのように解釈する途上国も多かった。しかし日本だけは、林・水産物のようなある特定の分野の関税下げを全く行わなくてもよいと解釈していた¹¹。しかしこの解釈を認めると、他の多くのメンバーが、国内での抵抗の強い分野の関税率引き下げを避けることが可能となり、自由化を進めようとする意志を欠いた IAP の二の舞になりかねない。EVSL を成功に導き、1999 年自らが開催する WTO シアトル会合において、域外国 (特に EU) も

⁹ Yamzawa and Urata, 2000.

¹⁰ Yamazawa and Scollay, 2003, p. 118.

¹¹ Damond 2003, p. 97.

巻き込んで、法的拘束力のもと 9 分野を含めた自由化を進めたい米国からすれば¹²、これを認めるわけにはいかなかった。バシェフスキー米通商代表部代表はこうした日本の態度を、「EVSL を失敗させるつもりなのか」と批判してきた。日本の孤立を懸念した与謝野馨通産大臣などは、妥協を図るべく林産物の部分的自由化を提唱したが、「APEC での孤立など心配してられない」とする農水族・農水省に寄り切られる形となった¹³。実際、谷洋一、松岡利勝両氏ら自民党有力農林族はマレーシアを訪れ、1998 年の首脳会合議長のマハティール首相に、林・水産物の関税撤廃が含まれている EVSL に関して日本が主張する「自主性の原則」を再確認するよう直談判している。閣僚以外の政治家が APEC 主催国を訪れるのは極めて珍しく、このエピソードは日本のこの問題に対する抵抗への強い意思を物語っている。現に、域内途上国の林産・水産業支援のため 5 年間で 250 億円程度の無償・技術援助を実施する計画や、アジア金融危機に対応して 300 億ドルの支援を予定する新宮沢構想などを打ち出すなどし、日本は持ちうる政治的・経済的手段を駆使して、抵抗した¹⁴。その結果、アジア経済危機の影響を直接受けた議長国マレーシアを含めたアジア途上国は、時間を区切った自由化への抵抗感と、日本の財政援助を評価する立場から、日本の主張に理解を示し、首脳宣言には「自主性」と「一括パッケージ」と両者案を混合した表現が入った玉虫色の決着となった。その結果、9 分野の自由化は結局、APEC では推進されず、この交渉は域外国を入れた WTO の場で行われることとなった。

当時ファースト・トラック（大統領に国際通商協定についての交渉権限を与えている貿易促進法）の期限が切れていて、IAP に対して、その前に合意したウルグアイ・ラウンド合意の内容を超えるものが出せなかった米国は、EVSL に対して APEC の自由化の勢いをつなぎとめる役割を期待し、また情報技術分野の製品を輸出しない途上国メンバーの関心を反映していない ITA 合意の後には、途上国メンバーの関心分野を入れた EVSL が ITA と補完的関係を構築できると考えていた¹⁵。従って、日本が参加しなければ、「クリティカル・マス」を形成できず、WTO の場での EVSL と同じ 9 分野の自由化交渉に大きな支障をきたすと考えた米国が、柔軟性、自主性という規範を盾に取り、林・水産物の自由化へ抵抗した日本に対し APEC の自由化の動きを低下させたと批判を強めたことは自然の流れであった。ただ、農・林・水産物など、国内で自由化への反対が強い「センシティブ品目」の関税を撤廃するためには、APEC では採用しないとしてきた「交渉」形態が必要となり、そのため、これらの品目の扱いについては最初から自主性を重んじ

¹² Rapkin 2001, p, 393.

¹³ 『日本経済新聞』1998 年 11 月 11 日。

¹⁴ 『日本経済新聞』1998 年 11 月 13 日。

¹⁵ Rapkin, *op. cit.*

る APEC ではなく、WTO で行うべきであったとする意見もある¹⁶。結局、米国は 1 期、2 期を通して、APEC に対する期待値を大幅に下げることになった。メンバー自らが望む分野は自主的な APEC を使い、センシティブな分野は交渉による WTO で自由化を進めるという分業作業がより現実的な通商交渉アプローチであることを悟る。しかし、米国は 21 世紀に入り、自由化とは違う分野で、再度 APEC への関心を強めることとなり、強い影響力を発揮することとなる。

3. 第 3 期:安全保障問題の導入

先に述べたように、APEC は安全保障の問題を討議するのを避けてきた。1995 年の大阪会議に際し、ペリー米国防長官が安保対話の場として APEC を活用すべきであると主張したことがあるが、強い支持は得られず、以降、この案が具体的に議論されることはなかった¹⁷。安全保障問題が APEC の中心アジェンダの一つとして急浮上するのは、2001 年 9 月 11 日、ニューヨークとワシントン DC で起きた同時テロを受け、米国と参加メンバーがテロリズム撲滅の重要性と緊急性を認識したことによる。政権発足から半年、米国本土への未曾有のテロ攻撃を受けたブッシュ大統領は、それから約 1 カ月後の APEC 上海会議に出席、「テロ対策に関する APEC 首脳声明」を出すことに成功する。これは、APEC が安全保障問題に関して発表した初めての声明であった。中国、ロシア、日本等の大国の指導者に加え、韓国、豪州、フィリピンなどの同盟国、そしてインドネシアやマレーシアなどイスラム圏の指導者も集う APEC の対話機能を米国は重視、結局、ブッシュ大統領は 2008 年のペルー会合まで、在任中、全ての APEC 首脳会議に出席することとなった。これはクリントン前大統領が 95 年、98 年と 2 度首脳会合を欠席し、米国の APEC 軽視論を巻きこした前民主党政権とは対照的であったが¹⁸、対テロの「同志連合」を形成する有力な枠組みとして重視するようになったブッシュ政権にとって、かつてのように APEC をなおざりにしない、との印象を継続して与えていくためにも、大統領の首脳会合出席は不可欠であったと言える。

2002 年 10 月、今度はバリ島でテロ爆破事件が起こったが、このことにより、東アジアのメンバーもテロが自らの問題でもあること強く認識するようになった。米政府高官も「今回の APEC の主題はテロの脅威にどう対処するか」と断言¹⁹、テロ事件から約 2

¹⁶ Elek and Soesastro, 2007, pp. 8-10.

¹⁷ 『日本経済新聞』1995 年 11 月 15 日。

¹⁸ 1998 年のクアラルンプール会議は、ロシアのエリツィン大統領も欠席し、アジア経済危機でアジア経済の成長が急激に鈍ることと併せて、APEC の重要性に疑問を投げかける動きが広がった。『日本経済新聞』1998 年 11 月 19 日。

¹⁹ 『日本経済新聞』2002 年 10 月 25 日。

週間後、メキシコのロス・カボスで開かれた APEC 会合では、前年の上海同様、「テロリズムとの闘い及び成長の促進に関する APEC 首脳声明」を出すに至る。2003 年からは、これらの首脳声明に謳われた反テロ対策活動を実施するため、「テロ対策・タスク・フォース」(Counter Terrorism Task Force : CTF) が設置され、安全保障問題に関する技術協力やキャパシティ・ビルディングの調整などを行ってきた²⁰。

しかしながら、1 期、2 期同様、米国の関心と他のメンバーのそれとの乖離が徐々に目立ち始め、対テロ対策を含む広義の安全保障問題を扱う機運も薄れてきた。ブッシュ大統領は 2004 年のチリ・サンチアゴ会合においても、テロ撲滅が人々の生活力向上につながるとの発言を続け、北朝鮮の核開発問題への圧力をかける枠組みとしても APEC を使用するなど、安全保障問題を最重要問題として扱う姿勢を貫いてきた。しかし、その一方で、アフガニスタンやイラクにおいて同盟国として米国の対テロ戦争を支えてきた豪州のハワード首相が述べるように、「経済が APEC の最重要課題であり・・・APEC の中心的な役割は貿易と投資の推進である」との声が多く聞かれるようになった²¹。人間の安全保障の概念に注目し、テロの未然防止に努める策についての話し合いは活発に進むものの、実際にテロ活動を事前に発見した際の対応等の直接対応については、大きな意見の隔たりが見受けられた。例えばバリ島でのテロ攻撃の後、東南アジアのテロ活動に神経をとがらせていた豪州のハワード首相は、事前にテロを察知した場合、東南アジアにおいて先制攻撃を仕掛けることも辞さないと述べたが、この発言は、東南アジア政府から主権侵害の可能性を指摘されるなどの強い反発を招き、豪州・東南アジア関係に暗雲をもたらしており²²、テロへの対応をどうするのかという根本問題への意見の相違を縮める役割を APEC は必ずしも果たしてきたわけではない²³。

EVSL の失敗など APEC の重要な目的である貿易・投資の自由化の協力が行き詰まる一方、2 か国間の FTA が域内で活発に締結され、APEC の存在そのものが問われかけていた中、反テロ対策のアジェンダは APEC の再活性化につながったとする意見もある²⁴。その一方で、豪州の高官が言うように、テロの問題は、貿易・投資の自由化を進めるための圧力を弱体化させる結果に至ったとの懸念も聞かれた²⁵。従って、APEC においては、テロ活動はアジア太平洋地域における重大な不安定要因であり、貿易や投資、観光や流通

²⁰ <http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/apec/soshiki/cttf.html>

²¹ *The Australian*, 22 November 2004.

²² Terada 2005, p8.

²³ その背景として、豪州からの観光客を中心におよそ 200 名の犠牲者を出した 02 年 10 月のバリ島でのテロ爆破事件以降、2003 年 8 月、ジャカルタのマリオットホテル (死者 11 人、負傷者 150 名) で、2004 年 9 月にも同じジャカルタの豪州大使館で (死者 10 名、負傷者約 180 名)、2005 年 10 月もバリ島で (死者 20 名、負傷者約 130 名) と、テロが引き続き起こり、インドネシアがテロ対策を怠ってきたのではないか、との疑念があったことは否定できない。

²⁴ Ravenhill, 2007, pp.146-7.

²⁵ *The Age*, October 25, 2002.

といった経済成長を支える活動に大きな支障を与える、といった APEC 従来の最優先課題である経済問題とリンクさせる論理を展開することとなり、テロ活動をそのような経済活動の「直接的な挑戦」とみなし²⁶、反テロ対策は APEC の従来の目的を達成するために望ましいアプローチと、現在では位置付けられている。ただ APEC の中心課題が安全保障に移り、経済発展を支える問題が等閑にされると、この方向に異論を持つアジア諸国が、自らが参加する別の地域枠組みでそれを達成しようとする思惑を抱いても不思議ではない。実際、「米国が安全保障ばかり強調するなら経済は米国のいないところでやる」(ASEAN 関係者)²⁷と ASEAN+3 の枠組みを支持する声も聞かれ、マハティール前マレーシア首相もこの意見を支持、その一つの理由として「米国も入る APEC は経済問題を話し合う場であるにもかかわらず、安全保障など他の問題に乗っ取られてしまった」²⁸ことを挙げている。

反テロ対策を中心とした安全保障問題は、米国が APEC に対し再度、関心を抱くアジェンダとして浮上したが、経済問題で APEC を再活性化させようとする意思はこの時期、あまり見られなかった。しかし、経済問題への優先度を低めたことで、アジアのメンバーが米国を排除した ASEAN+3 や ASEAN+6 という地域枠組みにおいて、APEC がかつて焦点を当てていた自由化問題を扱い始めるようになり、さらにそこでは差別的で拘束力もある地域統合案を進め出したのは、米国にとっては誤算であった。この誤算が第 4 期において、米国が同じ差別化・拘束性を伴う地域統合案で APEC を利用しようとする思惑を抱く要因となる。

4. 第 4 期:FTAAP と地域統合問題

2000 年以降、2 カ国間 FTA の数が世界的に増加しているが、最もその傾向が強く現われているのが、東アジア地域である。2000 年にシンガポールとニュージーランドが結ぶまで皆無であったが、その数は 2008 年において 30 を超える²⁹。そこには、日中韓 3 カ国を初め、多くの APEC メンバーも含まれているが、FTA は非メンバーを差別し、法的拘束力もあり、その締結は交渉によってなされるため、APEC の行動原則とは全く異なる。しかし 2004 年に APEC ビジネス諮問委員会 (ABAC) により APEC 枠内での「アジア太平洋自由貿易地域 (FTAAP)」案が出された。これは、APEC 域内で FTA が乱立する中で、WTO との整合性を保ちながら APEC 内の自由化に収斂させることを意図していた

²⁶ <http://www.mofa.go.jp/Mofaj/Gaiko/apec/2002/goui.html>

²⁷ 『日本経済新聞』2003 年 10 月 23 日。

²⁸ 『日本経済新聞』2004 年 12 月 3 日。

²⁹ この場合、東アジアサミット参加国 (16 カ国) を東アジア諸国とみなし、どちらかが締結国になっている FTA を含めている (<http://aric.adb.org/>)。

が、その大きな要因は、ボゴール宣言に示された 2010 年までに、貿易と投資の自由化を先進エコノミーが終了させるのは困難だと、域内のビジネス界が判断したことにあった。しかし、これに対し、日本の小泉首相などは、現実的な問題としては 2 か国 FTA の推進が先決で、FTAAP は将来的な課題であるとし、「時期尚早」との見方を示した³⁰。経済発展度が極めて異なる 21 の国・地域で差別的な FTA を構築する困難さを考えれば、これは妥当な見解だと言えよう。それにもかかわらず、この案がさらに域内で注目を浴びるようになるのは、2006 年のハノイ APEC 首脳会合において、米国が同案を提案したからである。同年の首脳宣言に「長期的展望としてのアジア太平洋の自由貿易圏を含め、地域経済統合を促進する方法及び手段についてのさらなる研究を実施し、2007 年に豪州で開催される APEC 首脳会議に報告するよう実務者に指示」との文言が挿入されたが、これは FTAAP の検討が初めて APEC の公式の日程に上ったことを意味する。

米国が提案を行ったことで、FTAAP は域内で大きく報じられようになった。日本のメディアでも「黒船の来襲」³¹などと形容し、各紙が大きな紙面を割いたが、その意図に関して、オン・ケンヨン ASEAN 事務局長は「米国は・・・ASEAN+3・・・で単一市場が現実に誕生する可能性に気づいたのだ。米国に好ましい形で統合が進まないリスクを気にし始めた。関与する入り口を探した結論が、今まで眠っていた APEC の再活性化だったのだろう」と語っている³²。確かに、米国を排除する形で東アジアの地域統合が進めば、関税撤廃など、その恩恵を享受できない米国企業は東アジアの企業との市場競争で不利な立場に立たされるため、ブッシュ政権としても看過できない動きであったろう。しかし、だからといって実効性に乏しい FTAAP を提案したところで、多国籍企業を中心に進む東アジア市場統合の勢いを止められるわけでもなく、域内 FTA の動きをけん制する方策としての有効性には疑問が残り、FTAAP 提案の思惑は、依然として釈然としない。ABAC と PECC が合同で委託した FTAAP に関する研究報告書でも、FTAAP の設立には、APEC の行動指針を変え、差別性、交渉の必要性、法的拘束力などを導入する必要があるが、それを後押しする政治的な関心が十分に存在しないとして、FTAAP に対して、否定的見解を述べている³³。

むろん、13カ国または16カ国による東アジア FTA もすぐに成立する話ではないため、米国にとっても即座に強力な対抗策を示す必要もなかったとも言える。ただ、その中心プレーヤーとなる日中両国が政治・歴史問題で敵対し、両国間の FTA の動きがない限り、荒唐無稽な話だと考えられていた東アジア FTA が、安倍・福田政権下で両国関係、そして日韓関係とも好転し始め、ひとつの大きな政治的障害が取り除かれつつあるため、米

³⁰ 『日本経済新聞』2004年11月22日。

³¹ 『日本経済新聞』2006年11月24日。

³² 『日本経済新聞』2006年11月20日。

³³ Morrison, 2007.

国としても楔のひとつでも打ち込んでおこうと考えても不思議ではない。同盟国である日本の経済産業大臣の打ち出した 16 カ国 FTA アプローチを「二階ショック」と称し、それに刺激を受けた形で米国はアジア地域で唯一参画する APEC を使った FTA を提唱したとの報道があるが³⁴、この東アジアの動きが刺激となったのは事実であろう。

FTAAP の理論的支柱とも言えるバーグステン氏は、それが望ましい理由として、1) ドーハ開発アジェンダ (DDA) の妥結へ向けた触媒的役割、2) DDA が失敗した際の次善策 (Plan B) としての役割、3) 差別的な 2 か国やサブリージョンの FTA が増殖するのを予防する役割、4) アジア太平洋地域に西太平洋と東アジアに隔てる「境界線」が引かれるのを防ぐ役割、5) 米中の経済摩擦が敵対的にならないように、リスクを和らげる方向にもっていく役割、6) APEC そのものを再活性化する役割、を果たすことができる³⁵、ここでも東アジアで活発化するバイとリージョンの FTA が強く意識されている。

FTAAP に関しては、これらの期待される役割に対し、廉価の中国産品の輸出増大を招く点などから疑問を投げかける意見もある³⁶。何より、FTAAP の問題は理由付けではなく、むしろ実現性の乏しさにあり、バーグステン論文でもどのようにすれば FTAAP が実現するかのシナリオは描かれてはいない。ただ、APEC の多くのメンバーが FTA を締結している現状を考えると、FTAAP を受け入れる素地はできつつあるのかもしれない。現在、APEC 自身、自ら金科玉条としてきた開かれた地域主義とは相反する、差別的な FTA の有効性を認め、FTA を同域内での自由化に向けた推進力と位置づけている。実際、東アジアで FTA ネットワークが拡大している要因の一つは、FTA の持つ差別性に関連している。先に述べたように、FTA では、非関税の対象となるのは、締結国で生産された製品に限られるため、締結国間の貿易は増大するが、それ以外の国の製品は締結国市場から関税により差別を受けることになり、ビジネス機会の喪失につながる。この傾向は多くの輸出製品が競合する東アジアでは特に顕著であり、不利益を被らないためにも、より多くの FTA を主要貿易国と結ぶ必要があるとの認識が広がりつつある。また、FTA が多く結ばれれば、それだけ自社製品が非関税扱いを受けられることができる海外市場が増えるため、企業もそのような国を魅力的な投資先として選択していることも重要な要因である。

規範が変わったからと言って FTAAP の交渉がすぐに始められるとは考えられないが、一つの可能性を示唆するのが、米国がシンガポール、チリ、ニュージーランド、ブルネイの 4 カ国が 2005 年に結んだ FTA (Trans-Pacific Partnership (TPP)) への参加を発表しており、交渉はオバマ新政権に委ねられるが、そこに他の APEC メンバーも入れれば、

³⁴ 『日本経済新聞』 2006 年 11 月 12 日。

³⁵ Bergsten, 2007.

³⁶ Aggarwal, 2007.

「TPP+X」のFTA交渉が開始され、「クリティカル・マス」が形成されるかもしれない、ということである。これら4か国の市場は小さいため、米国自身、輸出市場の確保より、投資・金融サービス分野への進出に関心を示しているが、東アジアの地域主義の動きが活発する中で、米国が排他されていることに危惧していた全米製造業者協会や米商工会議所は、相次いで歓迎の声明を発表している³⁷。TPPは全品目の関税を2015年までに撤廃する「質の高い」FTAであるが、それゆえ「FTAAPのひな型」になると米通商代表部カトラー代表補は述べている³⁸。これまで、豪州とペルーの参加が決定し、カナダやメキシコも関心があるとされている。

このように、FTAAPの提案、そしてTPPへの参画表明は、米国がAPECを経済中心の地域制度へ戻そうとする意思の表れとも解釈でき、もしこれが実現するのであれば、かつてAPECでは否定された差別性、拘束性、交渉性がAPECの行動指針として受け入れられたことになり、20年を経て米国は自らが望む地域制度にAPECを変貌させることに成功した、との解釈も成り立つことになる。

5. おわりに:2010年の日本開催に向けて

本論は、20年にわたるAPECの変遷を、米国が自らの国益に基づき、いかに影響力を行使し、また抵抗を受けてきたといった試行錯誤を4つの期間に分けて議論した。

特に、軍事力、経済力、政治力にもっとも恵まれた米国が、罰則規定を包含する法律に基づき、交渉によって自由化を進めるアプローチを、APECで定着させることができなかった過程を振りかえった。米国を頂点にメンバー間の経済格差が広がるAPECにおいては、多くの途上国は人材育成を含む経済・技術協力を強化し、自分たちのペースで競争力強化に励むことを望むが、APECにおいて3本柱の一つとして掲げられる経済・技術協力に関しては、米国は自由化問題ほど関心を示していない。このように参加メンバーが21に上るAPECでは、メンバー間の利益が分散しがちになり、国の力関係がその機能設定の際の優先順位を決める様相を呈していて、米国の関心が薄い経済格差是正に有効な手立てを講ずる地域機構とはなっていない。従って多くのアジア途上国から見れば、APECでの機能は米国の意向が強く反映されているため、自分たちの利益を実現する地域機構とみなしてはいなかった。

その一方で1994年のボゴールでの首脳会議の際、マレーシアのマハティール首相は、独自のペーパーを各首脳に配り、自由化達成年度は受け入れるが、それはあくまで努力目標であり、拘束力がないこと。そして、APEC内の決定は全会一致のコンセンサス方

³⁷ 『時事通信』2008年2月5日。

³⁸ 『日本経済新聞』2008年10月20日。

式であることなど、を訴えているが³⁹、これら ASEAN が踏襲した規範は、APEC においても採用されている。つまり米国の推進する機能とアジア諸国が望む規範との乖離が、大国である米国と途上国グループである ASEAN の両者を含む APEC の特徴であると言えよう。

中国、日本などの反対に遭い、自由化の規範を変えられなかった APEC は米国にとっても不満の残る地域機構であったが、このような途上国向けの規範の存在こそが、APEC 枠組みで自由化が進展しない要因とする論者は多い⁴⁰。しかし、2000 年以降、24 条に基づく 2 カ国間の FTA が加盟国間で締結され、「開かれた地域主義」の意義は APEC の枠組み外で形骸化し始める。結果、2001 年の上海での首脳宣言では初めて FTA を WTO での自由化交渉への「Building Blocks」とし、自由化推進における有効性を認め、以降同解釈が APEC の枠組みにおいても定着する。また、シンガポールなどのメンバーが 2 カ国間 FTA 交渉開始を発表する最初の場として APEC を使用する場合も多く、これらのことから、APEC においても、法的拘束性、相互性、差別性を自由化履行の規範として認める可能性があることを示すと解釈できる。

米国は FTAAP を提案、その布石として TPP への参加を決めた。豪州やペルーの参加表明など、この FTA への参加国数が増えていけば、FTAAP を形成する基盤は作られていくだろう。すでに米国との FTA を調印し日本との輸出品目が競合する韓国が関与する前に、日本は積極的に参加する意思を示すべきであろう。その場合、円滑化や技術協力分野の強化が、自由化を推進する上でより現実的な路線であることを示すためにも、APEC の 3 原則に基づく（これは自らが推進する EPA 路線とも合致）FTAAP 案の作成に着手すべきで、特に、他のメンバーに日本の存在が望ましい・不可欠と思わせる環境整備や公害対策などの分野を中心として、盛り込むことが重要である。

現在、ASEAN+3、ASEAN+6、FTAAP と 3 つの参加メンバー数が異なる地域統合アプローチが競合する。ただ、米国が考えるように、すでに発効している TPP を次第に拡大し FTAAP 形成の礎にするというのは、広域 FTA 形成のための一つのシナリオであろうが、先の 2 つの東アジア地域統合構想には、まだこのような域内の現状に照らしたシナリオは描けてない。日本は当初より、ASEAN+6 の枠組み推進に最も力を入れてきたが⁴¹、二階経産相は 2008 年の APEC ペルー会議で「しっかりした回答を腹に秘めておく必要がある」と述べ、日本も FTAAP 参加への打診を受けたことを示唆、政府関係者も「16 か国構想と TPP 構想が将来合流できればいい」と述べるなど、強い意識は示している⁴²。2009 年主催国のシンガポールはこの問題が議題の中心になることをすでに表明しており、2011 年主催の米国もこの動きを進めることが予想されることから、その狭間の 2010 年

³⁹ キーティング、前掲書、164 頁。

⁴⁰ Ravenhill, 2001.

⁴¹ 日本経済研究センター、2007 年。

⁴² 「時事通信」2008 年 11 月 21 日。

の主権国である日本も重視せざるを得ず、そのため、結局、積極参加の道しか残されていないのではないだろうか。

参考文献

キーティング、ポール (2003) 『アジア太平洋国家を目指して：オーストラリアの関与と外交』、流通経済大学出版会。

日本経済研究センター (編) (2007) 『ASEAN+6 経済連携の意義と課題』、日本経済研究センター。

Aggarwal, Vinod K. (2007) “The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific: A U.S. Perspective” in Morrison, Charles E. and Pedrpsa, Eduaudo (eds.) An APEC Trade Agenda: The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

Bergsten, Fred (2007) “A Free Trade Area of the Asia-Pacific in the Wake of the Faltering Doha Round: Trade Policy Alternatives for APEC” in Morrison, Charles E. and Pedrpsa, Eduaudo (eds.) An APEC Trade Agenda: The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore

Damond, Joseph (2003) “The APEC Decision-Making Process for Trade Policy Issues: The Experiences and Lessons of 1994-2001” in Feinberg, Richard (ed.) APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia-Pacific, Institute of Southeast Asian Studies.

Elek, Andrew and Soesastro, Hadi (2007) “APEC: Rationale, Evolution, Achievements and Potential” , draft paper submitted for PAFTAD 32, 17-19 December 2007, Hanoi

Morrison, Charles E. (2007) “An APEC Trade Agenda” in Morrison, Charles E. and Pedrpsa, Eduaudo (eds.) An APEC Trade Agenda: The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore

Rapkin, David P. (2001) “The United States, Japan, and the power to block: the APEC and AMF cases” , The Pacific Review, Vol.14, No.3, pp.373-410.

Ravenhill, John (2001) APEC: The Construction of Pacific Rim Regionalism, Cambridge University Press.

_____, (2007) “Mission Creep or Mission Impossible? APEC and Security” in Amitav Charya and Evelyn Goh (eds.) Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific: Competition, Congruence and Transformation, MIT Press.

Terada, Takashi (2005) “The Japan-Australia Partnership in the Era of the East Asian Community: Can They Advance Together?” Pacific Economic Papers, No.352, Canberra.

Yamazawa, Ippei and Urata, Shujiro (2000) "Trade and Investment Liberalization and Facilitation" in Yamazawa, Ippei (ed.) Asia Pacific Economic Cooperation: Challenges and Tasks for the 21st Century, Routledge.

Yamazawa, Ippei and Scollay, Robert (2003) "Towards an Assessment of APEC Trade Liberalization and Facilitation" in Feinberg, Richard (ed.) APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia-Pacific, Institute of Southeast Asian Studies.

GIARI Working Paper Vol. 2008-J-2,

January 15 2009

発行者 早稲田大学グローバル COE プログラム
「アジア地域統合のための世界的人材育成拠点」
〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 1-21-1
早大西早稲田ビル 5F 507 号室
E-mail: affairs@waseda-giari.jp
Webpage: <http://www.waseda-giari.jp>

発行所 国際文献印刷社