

第4章 多国間自由化推進連合とアジア太平洋地域主義戦略

著者	岡本 次郎
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	575
雑誌名	オーストラリアの対外経済政策とASEAN
ページ	[137]-[168]
発行年	2008
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011619

第4章

多国間自由化推進連合とアジア太平洋地域主義戦略

1970年代初め以降、一次産品輸出への世界需要は改善せず、国際環境はオーストラリア経済に不利であり続けた。国際経済構造の変動は、東アジア経済、とくに外向的な貿易志向の発展戦略を採用したアジア NIEs（韓国、シンガポール、台湾、香港）と ASEAN 諸国経済の成長に明確に映し出された。

NIEs の発展は勢いを増していた。他の ASEAN 諸国（インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシア）もまた輸出志向経済成長の基盤を強化していた。その背後にあったのは、財、サービス、資本、情報の国境を越えた活発な移動を特徴とする世界経済の「グローバル化」の始まりである。

東アジア諸国・地域とオーストラリアの経済パフォーマンスの対照は、オーストラリアの対外経済政策思考に強いインパクトを与えた。国家、社会双方の政策アクターの一部は、東アジア経済との関係緊密化を通してオーストラリア経済の再建を目指すべきだと主張しはじめる。彼らは、経済構造変化が進む東アジア経済との関係を緊密化するためには、従来の一次産品ばかりでなく、国際競争が可能な多様な輸出品目を育てる必要があり、この文脈でもまた国内経済構造改革は不可欠と認識していた。

1980年代初頭のさらなる大幅な交易条件悪化の後、反保護主義勢力の圧力は一層強まる。しかしフレイザー政権は基本的には保護主義政策を維持し続けた。オーストラリア対外経済政策の包括的な方向転換は1983年のホーク政権成立後に行われることになる。

本章では、1980年代半ばに多国間自由化推進連合が保護主義連合に代わって対外経済政策過程で優勢となったことが、対 ASEAN 政策にどのような影響を与えたのかを説明する。まず1960年代以降オーストラリアと東アジア諸

国の貿易が拡大し、相互依存関係が深まっていく様子を概観する。次に、国内経済構造改革を意図して実施した MFN ベースの自由化、規制緩和措置を下支えするため、ホーク政権は多国間貿易投資自由化も追求し、その具体的な方法としてアジア太平洋地域協力を通じた多国間自由化（「アジア太平洋地域主義戦略」）を採用したことを指摘する。そして、多国間経済外交の文脈のなかの対 ASEAN 政策、ASEAN 関係に焦点をおき、オーストラリアのケアンズ・グループおよび APEC 創設イニシアティブを取り上げる。これらのイニシアティブを推進するうえで、オーストラリアは ASEAN を重要なパートナーとみなすようになった。

第1節 東アジア経済成長とオーストラリアの東アジア認識変化

1. 東アジアとの経済的相互依存関係の深化

1960年代以降、アジア太平洋地域に存在する各国の経済的相互依存は漸進的に深まっていた。Drysdale [1988] はこのような展開の要因を説明している。ひとつは日本の経済成長のインパクトである。日本は東アジアでは最初に経済発展を開始し、1980年代にその GDP は世界第2の規模となった。高度経済成長によってアジア太平洋地域に対する日本の鉱産資源需要、食料需要は著しく高まった。同時に日本から域内各国への製造業品輸出、資本流入、技術移転も拡大した。もうひとつの要因は他の東アジア諸国・地域の経済発展である。天然資源が豊富なインドネシア、マレーシア、タイ、オーストラリアなどが輸出収入増を享受する一方、韓国、台湾、香港、シンガポールなどは外向的で貿易志向の産業戦略を採用し、日本の経済発展経路を追った。そして1960年代末までには、東南アジア諸国もこれら諸経済の成功を模倣しようと意図するようになった。東南アジア諸国経済は1970年代を通して着実

表4-1 オーストラリアの貿易相手国・地域（1960～1995年）

（単位：100万米ドル）

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
輸 出								
イギリス	221	463	545	541	1,044	778	1,402	1,829
アメリカ	68	237	612	1,210	2,570	2,344	4,283	3,358
日 本	120	396	1,254	3,471	5,871	6,295	10,232	12,184
NIEs *	27	56	144	656	1,612	2,135	4,554	8,986
ASEAN**	28	112	316	927	1,766	1,588	4,366	8,211
ニュージーランド	14	42	257	606	1,043	1,062	1,952	3,833
その他	325	1,047	1,916	5,094	9,168	9,471	14,128	18,409
総 計	803	2,353	5,044	12,505	23,074	23,673	40,917	56,810
輸 入								
イギリス	295	683	964	1,533	1,895	1,653	2,701	3,452
アメリカ	134	621	1,156	2,040	4,434	5,249	9,424	12,595
日 本	37	232	577	1,759	3,477	5,430	7,308	8,880
NIEs *	5	26	91	376	893	1,626	2,928	4,755
ASEAN**	44	108	102	324	1,384	1,206	2,324	5,242
ニュージーランド	14	42	107	262	692	956	1,715	2,673
その他	300	941	1,650	3,954	8,252	8,335	14,452	22,534
総 計	829	2,654	4,647	10,248	21,027	24,455	40,852	60,131

（出所） International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 各年版より作成。

（注） *香港, 韓国, 台湾。 **インドネシア, マレーシア, フィリピン, シンガポール, タイ。

に発展し、1980年代半ば以降急速な成長を遂げるようになる。1980年代には日本、韓国、台湾、香港、シンガポールから東南アジア諸国への直接投資を含む資本流入が急増した。一方東南アジア諸国もこの時期に海外投資を開始している。

表4-1は、オーストラリアの貿易相手として1960年代以降東アジア諸国・地域の重要性が増した様子を示している。まずオーストラリアの東アジア（日本、NIEs [香港、韓国、台湾]、ASEAN諸国）への輸出が劇的に増加していることが確認できる。オーストラリアの対日輸出は1960年代半ばから急速に拡大し、同年代末に日本はオーストラリアにとって最大の輸出相手国となった。NIEs、ASEANへの輸出は1970年代半ばから拡大を始めている。1980年から1995年にかけて最も輸出拡大のペースが速かったのはNIEs向け

で、その額は同期間に4倍以上増加した。次に輸出拡大ペースが速かったのはASEAN向けで、同期間に3倍以上増加している。東アジアからの輸入も1970年代以降は着実な増加傾向をみせている。1980年から1995年にかけて最も拡大ペースが速かったのはNIEsからの輸入で同期間に4倍強、次はニュージーランドからで約3倍、ASEANからの輸入も同期間に3倍弱増加している⁽¹⁾。

オーストラリアの貿易における東アジアの重要性の増大は、オーストラリアの輸出入総額に占める東アジアのシェアの変化にも表れた。イギリスは1948年のオーストラリアの輸出、輸入総額双方の約40%を占めていた。ところが1995年のイギリスのシェアは輸出で3%、輸入で6%まで減少している。オーストラリアの輸出総額に占めるアメリカのシェアは1970年代初頭にピークを迎え(1970年に13%)、その後は徐々に減少して1995年には6%となった。輸入総額に占めるアメリカのシェアも1970年代初頭がピークだったが(1970年に25%)、その後は20%強で比較的安定して推移した。一方対日貿易は1948年には無視できる程度でしかなかったが、1965年にはオーストラリアの輸出総額の17%、輸入総額の9%を占めるようになり、1980年代半ばにはそれぞれ30%、25%に達した⁽²⁾。NIEs、ASEANのシェア拡大も注目に値する。対NIEs、ASEAN貿易は1948年には両者を合計しても輸出総額の3%、輸入総額の1%にすぎなかったが、1995年にはそれぞれ32%、17%を占めるに至った。日本、NIEs、ASEANを合わせると、1995年の輸出総額の55%、輸入総額の32%となっている。これは1948年の同じ数字がそれぞれ4%、1%だったこととは対照的である。

東アジア諸国・地域経済の成長は国際経済取引量の増加をとめない、域内の経済的相互依存関係を深化させた。オーストラリアはそのプロセスに深く巻き込まれていった。伝統的な経済パートナーだったイギリスやアメリカの重要性は相対的に減少し、代わって東アジア諸国・地域がオーストラリアの新しい、成長著しい貿易相手として登場してきた。

2. 東アジア経済との関係緊密化志向

NIEs と ASEAN 諸国の経済発展は、それ以前には希薄だったオーストラリアとの経済関係に実体を与えることとなった³⁾。オーストラリアの経済界は将来有望なパートナーとして ASEAN を含む東アジア諸国に注目しはじめる。オーストラリア産業連盟 (CAI) は、1970年代以降のオーストラリアの対外経済関係の実質は北アメリカ、西ヨーロッパ地域から東アジア地域へ大幅にシフトしていると強調し、オーストラリアはアジア諸国経済全体の発展により密接にかかわることによって経済的利益を得ることができると認識していた (CAI [1979: 1058])。さらに CAI は、「ASEAN はオーストラリアに最も近接したアジアの隣人であり、[アジア] 地域で最も結束したグループであるという点を考えれば、オーストラリア政府が [ASEAN との] 関係を進展させるような政策をとるべきなのは自明である」と主張した (CAI [1979: 1059])。

財務省も CAI と同様の見方をしていた。同省が上院外務防衛常任委員会へ提出した報告書は以下のように述べている。

「ASEAN 諸国の経済成長率はオーストラリアの伝統的な主要市場である国々に比べて著しく高い。したがって ASEAN 諸国との貿易関係拡大の機会を生かすことはオーストラリアの利益となる。ASEAN 経済の成長はオーストラリアの鉱産資源、農産物、製造業品、技術、サービスの潜在的な輸出機会の拡大を意味している。この潜在的な機会を実現できれば、オーストラリアは比較優位のある製造業品の生産に集中することができ、より効率的な産業間資源配分が可能になる」。

(Treasury [1980: 1328-1329])

東アジア経済の重要性が高まったことにより、オーストラリアの東アジア、

とくに ASEAN に対する対外経済政策は変更を迫られていた。フレイザー首相から委嘱を受けオーストラリアと「第三世界」との関係を精査したハリーズ委員会は、第三世界をほぼアジア太平洋地域に特化してとらえ、なかでも ASEAN に特別の関心を払った（竹田 [1988: 83]）。そして同委員会報告書（「ハリーズ・レポート」, Harries et al. [1979]）は以下のように述べ、従来の対 ASEAN 政策は妥当性を失っていると指摘した。

「ASEAN 諸国は東南アジア地域におけるオーストラリアの存在意義を、もはや安全保障上の利害の一致や経済および軍事援助プログラムの継続といった観点からではなく、経済交流拡大プロセスに参画する意志と適応力があるか否かという観点から評価するようになっている。…… [しかしオーストラリアは] 主に安全保障、防衛、援助の観点から同地域をとらえることに慣れきっているため、この変化の重大さとそれが意味する政策変更の必要性を認識することが難しい」。

(Harries et al. [1979: 113, 125])

外務省もまた、対 ASEAN 政策で経済面を重視する必要性を強調した。

「ASEAN がオーストラリアとの間の経済 이슈にひとつのグループとして対応する傾向を強め、また経済問題が ASEAN との関係全体に深刻な影響を及ぼしかねない状況のなか、オーストラリアの国益を考慮するなら、…… [経済関係上の] 考慮を重視していく必要がある」。

(DFA [1979: 340-311])

自由化、規制緩和による経済構造改革を支持する勢力が拡大するのと同じ時期、東アジアの経済活力を自国経済再建のために最大限に利用すべきという政策アイデアが生まれてきた。

3. 経済構造改革志向と東アジア志向の合流

東アジアで拡大する経済機会を最大に活用するためには、変化する経済発展状況と輸入需要を的確にとらえて財、サービスの輸出機会を追求すること、またそれに国内生産、輸出能力を適応させることが必要と考えられた (Joint Committee [1984: 99])。それは政治、安全保障、経済の面で「ASEAN にとってのオーストラリアの重要性に比べ、オーストラリアにとっての ASEAN の重要性の方が著しく高かった」 (Joint Committee [1984: 134]) からである。しかしながら、外務防衛両院合同委員会の報告書によれば、オーストラリア経済は全体としてこれらの課題を十分にクリアできる状態にはなかった。第1に、農産物と鉱産物が大半を占める輸出構造は、ASEAN 諸国の需要変化にうまく適合できていなかった。第2に、オーストラリアの輸出品は ASEAN 市場での地位確立を狙う他国の輸出品との価格競争にさらされていた。第3に、長期間にわたって保護を受けていた国内製造業には輸出への志向性が欠如していた (Joint Committee [1984: 178-179])。実際、1970年代に対 ASEAN 輸出が増加した主な要因は ASEAN 市場自体の拡大 (つまりパイの拡大) であって、オーストラリアの輸出製品が ASEAN 市場で他国の製品との競争に勝ったからではなかった (CAI [1979: 1073, 1079])。

東アジア地域全体、とくに ASEAN での経済機会を逃さないためにも、国内産業保護レベルの削減によって、高度経済成長を続ける東アジア諸国への輸出が可能な競争力のある製造業、サービス産業の育成が期待されるようになる。特に繊維・衣料・靴 (TCF) 産業への保護削減は同産業の競争力強化と同時に、懸案となっていた ASEAN の市場アクセス改善要求を満たし、オーストラリア・ASEAN 関係全般の改善をもたらすものと期待された。前述したハリーズ・レポートは以下のように述べる。

「問題は、より低く安定した関税構造の構築に本気で取り組む決定を永

久に先送りし続けることができるのか、ということである。[オーストラリア経済の] 長期的な成長展望を阻害するような資源利用を続けることが……できるのか？ [ASEAN 諸国に対して] 域内友好・協力という美辞麗句を発信し続けることと市場アクセス改善要求を拒否することの矛盾から生じる……政治経済関係への悪影響を看過できるのか？」。

(Harries et al. [1979: 131])

反保護主義勢力の主張は、ASEAN に対する対外経済政策の変更が不可欠との考え方と合流していく⁽⁴⁾。そして、それは1980年代半ば以降に多国間自由化推進連合が対外経済政策で採用するアジア太平洋地域主義戦略へとつながっていく。

4. 東アジア、ASEAN とどのような関係を築くべきか？

国際経済環境の変化によって生じたもうひとつの重要な課題は、経済的相互依存が深まる時代にオーストラリアは東アジア、ASEAN とどのような関係を構築すべきか、ということだった。オーストラリアにとってこの問題は、単に隣国の急速な経済発展を自国経済再建に活用することだけでなく、アイデンティティの再定義につながりかねないことから重要だった。つまりこの問題は、オーストラリアは「どこに属するのか」という認識に直接的に影響する可能性があった。

経済界は、オーストラリアの未来は東アジア地域にあるという認識を比較的早くから持ちはじめ、ASEAN 諸国のカウンターパートとの関係改善を目指してすでに可能な努力を始めていた。たとえば、オーストラリア商業会議所と CAI の代表は ASEAN 商工会議所 (ASEAN-CCI) 代表と会い、オーストラリアと ASEAN 諸国の経済界の関係強化を協議している。その結果「ASEAN オーストラリア・ビジネス協議会」(ASEAN Australia Business Council) が創設され、1980年6月に第1回会合がクアラルンプールで開催された。

1979年の段階で CAI は以下のように述べている。

「全体として政府の対外政策は、我々と密接な関係にある……東南アジア地域の隣国を重視する視点が不十分だと考える。歴代政府は、オーストラリアはアジア地域に存在し、オーストラリアの未来は同地域の発展に大きく依存しているという事実を認めてはいる。しかし実際の政策や行動をみると、言葉のうえでの認識を実行に移しているとは思えない」。

(CAI [1979: 1056])

ハリーズ委員会は基本的にオーストラリアを「西洋」諸国の一員ととらえていた。しかし、この見方に対してある委員が異議を唱えていたことには留意する必要がある。同委員会はこの問題を重要視し、異議を唱えたスミス (J. T. Smith) 委員に最終報告書の2ページを割りあて、意見表明の機会を与えた。

「[オーストラリアを西洋諸国の一員とする] 主張は、オーストラリアが第三世界との関係を構築するための基盤としては適切でない。我々が「オーストラリア人」であるという本質を否定しているからである。よりの確かなアプローチは、我々は……オーストラリアでありオーストラリア人であると主張することであろう。オーストラリアは……第三世界の外れに存在しつつ多文化社会の建設を目指し、いわゆる西洋諸国との関係を、その一部としてではなく、共有する利害を十分考慮しつつ構築する国家である。そして第三世界との関係も同様である」。

(Smith [1979: 191-192])

オーストラリアは自律的な政策能力を持った国家であり、必ずしも常に西洋諸国と協調して対外政策を行わなければならないことはないというスミスの考え方は、ハリーズ委員会では少数意見にとどまった。しかし、1970年代末までには東アジアおよび ASEAN に対する新たなアプローチの基礎となり

うるアイデンティティ認識が対外政策アクターのなかで芽生えていたとはいえるだろう。

第2節 アジア太平洋地域主義戦略

1. 加速する ASEAN 諸国の経済発展と東アジア域内経済相互依存のさらなる高まり

1980年代初頭の世界的経済不況の後、東アジア経済は新たな構造変化を経験しつつ力強い回復をみせていた。その主な要因のひとつに、1985年9月の「プラザ合意」に続く国際通貨価値の再調整があった。自国通貨が米ドルに対して急激に増価したことで、日本、NIEsの製造業者にとっては賃金や地価の高騰ですでに上昇傾向にあった生産コストがさらに高まった。このため、技術が標準化した資本集約産業（自動車、電気・電子製品など）の生産、輸出拠点の多くをASEAN諸国へ移転した。ほとんどのASEAN諸国は1980年代初めまでに輸出企業にさまざまな投資インセンティブを与える輸出志向経済戦略を採用していた⁽⁵⁾。しかしASEAN諸国経済のグローバル化と著しい構造変化を促したのは、1980年代後半の通貨調整とそれに続く東アジア域内の生産拠点の移転だったといえよう。

表4-2は、1980年代末から1990年代初頭にかけて、多額の外国直接投資（FDI）がASEAN諸国へ流入したことを示している。フィリピンへのFDIが相対的に少ないのは、この時期に同国が政治的に不安定だったことが影響していると思われる⁽⁶⁾。表4-2はまた、ASEAN諸国へのFDIの大きな割合を日本企業とNIEs企業が占めたことを示している。

以前から増加していた労働集約財生産に加え、FDIの新規稼働はASEAN諸国経済にさらなる製造業品生産基盤の拡大をもたらした。表4-3は1980年代にASEAN諸国経済に顕著な構造変化が起こった様子を示している。

表4-2 ASEAN4カ国へのFDI流入（投資国・地域別，認可ベース）

投資国・地域	インドネシア		マレーシア		フィリピン		タイ	
	(100万 米ドル)	(%)	(100万 米ドル)	(%)	(100万 米ドル)	(%)	(100万 米ドル)	(%)
NIEs*								
1989	1,185.9	25.1	1,334.8	41.8	322.7	40.1	2,011.3	25.2
1990	2,599.6	29.7	3,053.7	45.9	383.9	39.9	2,695.7	33.6
1991	1,981.8	22.6	2,791.1	45.0	68.1	8.7	1,583.3	31.7
1992	2,646.2	25.7	832.8	11.9	68.9	24.2	940.7	9.4
日本								
1989	778.7	16.5	993.2	31.1	157.7	19.6	3,524.0	44.4
1990	2,240.8	25.6	1,557.4	23.9	305.9	31.8	2,705.4	33.7
1991	929.3	10.6	1,461.2	23.6	210.2	26.9	1,759.7	35.3
1992	1,502.3	14.6	1,053.7	15.1	72.4	25.5	1,967.4	19.6
アメリカ								
1989	348.0	7.4	118.4	3.7	131.2	16.3	549.5	6.9
1990	153.7	1.8	209.7	3.2	59.5	6.2	1,090.8	13.6
1991	275.6	3.1	455.3	7.3	87.1	11.1	1,130.4	22.7
1992	922.5	9.0	1,294.7	18.6	61.5	21.6	1,233.1	12.3
その他								
1989	2,406.2	51.0	748.0	23.4	192.6	24.0	1,911.1	23.5
1990	3,756.9	42.9	1,696.6	27.0	212.0	22.1	1,547.4	19.1
1991	5,591.5	63.7	1,494.1	24.1	417.4	53.3	514.1	10.3
1992	5,228.0	50.7	3,795.4	54.4	81.4	28.7	5,880.6	58.7
合計								
1989	4,718.8	100.0	3,194.4	100.0	804.2	100.0	7,995.9	100.0
1990	8,751.0	100.0	6,517.4	100.0	961.3	100.0	8,039.3	100.0
1991	8,778.2	100.0	6,201.7	100.0	782.8	100.0	4,987.5	100.0
1992	10,299.0	100.0	6,976.6	100.0	284.2	100.0	10,021.8	100.0

（出所） Kimura [1995: 18-19] より作成。

（注） *韓国，シンガポール，台湾，香港。

インドネシア，マレーシア，タイでは，伝統的に主要な産業だった農業，漁業，鉱業生産の対GDP比が減少し続けた。これら3部門は1980年にはインドネシアのGDPの約半分を占めていたが，1990年には30%強まで減少している。同じ指標は同時期にマレーシアでは33%から25%へ，タイでも41%から15%へ減少した。対照的に同時期の製造業生産の対GDP比はインドネシアで12%から21%へ，マレーシアでは20%から29%へ，タイでも21%から30%へ，それぞれ増加している。フィリピンとシンガポールの産業構造が相

表4-3 ASEAN 諸国経済の構造変化 (1980~1990年)

	1980	1985	1990
インドネシア			
GDP (100万米ドル) ^a	72,482.3	84,320.3	126,346.8
農業・漁業 (%)	24.8	24.1	19.2
鉱業 (%)	25.7	12.1	12.6
製造業 (%)	11.6	18.5	21.0
サービス業* (%)	13.8	18.2	20.6
1人当たりGDP (米ドル)	469.4	480.2	661.0
輸出 (100万米ドル)	21,680.8	19,465.0	33,966.9
輸出/GDP (%)	29.9	23.1	26.9
マレーシア			
GDP (100万米ドル) ^b	19,435.7	25,306.5	36,498.4
農業・漁業 (%)	22.8	21.0	16.6
鉱業 (%)	10.0	10.3	8.7
製造業 (%)	20.0	24.4	28.9
サービス業* (%)	20.8	21.3	23.4
1人当たりGDP (米ドル)	1,446.1	1,932.4	2,956.5
輸出 (100万米ドル)	12,248.7	21,091.6	40,649.8
輸出/GDP (%)	63.0	83.3	111.4
フィリピン			
GDP (100万米ドル) ^c	12,344.3	33,673.2	28,046.2
農業・漁業 (%)	25.6	22.9	22.8
鉱業 (%)	2.4	1.6	1.6
製造業 (%)	25.0	25.5	25.1
サービス業* (%)	34.6	32.8	32.9
1人当たりGDP (米ドル)	257.7	560.3	436.5
輸出 (100万米ドル)	5,787.8	7,821.0	9,824.0
輸出/GDP (%)	46.9	23.2	35.0
シンガポール			
GDP (100万米ドル) ^c	5,682.5	23,991.9	39,519.0
農業・漁業 (%)	1.3	0.4	0.3
鉱業 (%)	0.4	0.2	0.1
製造業 (%)	23.9	28.6	27.7
サービス業* (%)	53.0	59.7	57.5
1人当たりGDP (米ドル)	2,367.7	9,227.7	14,013.8
輸出 (100万米ドル)	23,992.9	38,038.9	61,530.7
輸出/GDP (%)	422.2	158.5	155.7
タイ			
GDP (100万米ドル) ^c	14,302.2	61,652.3	89,390.8
農業・漁業 (%)	24.9	16.2	12.8
鉱業 (%)	16.3	1.7	1.7
製造業 (%)	20.7	25.8	29.6
サービス業* (%)	28.6	29.8	30.7
1人当たりGDP (米ドル)	304.3	1,116.8	1,522.8
輸出 (100万米ドル)	6,505.0	15,951.0	32,466.0
輸出/GDP (%)	45.5	25.9	36.3

(出所) アジア経済研究所『アジア動向年報』各年版より作成。

(注) a 名目価格, b 1978年価格, c 1985年価格。

*建設業, 運輸・通信業, 金融・保険業を含む。

対的に安定していたのにはそれぞれ異なる要因がある。前述したように、この時期フィリピンの製造業部門への投資（とくにFDI）が他のASEAN諸国と比べて少なかったことが同国の製造業成長にマイナスに作用し、1980年代後半のGDP縮小の原因のひとつにもなった。狭小な島国であるシンガポールではもともと一次産業の生産は少なかった。代わりに早くから経済を外資に開放し、製造業、サービス業が主要産業となっていた。シンガポールは1980年代には東南アジア地域で金融を含むサービスの主要な供給国となり、サービス業の対GDP比は60%に迫るようになった。

この時期、ASEAN諸国の輸出成長および輸出構成変化も顕著だった。1970年代末以降、ASEAN全体の年間輸出成長率は世界平均を超えていた。ASEAN諸国のほとんどで1980年代後半に輸出総額の対GDP比が急増している。同時にすべてのASEAN諸国で輸出総額に占める製造業品の割合が拡大し、伝統的輸出品（粗製品、燃料、食料、生きた動物など）の割合は大幅に減少した。1985年時点で伝統的輸出品が輸出総額に占める割合はマレーシアとタイで約60%、インドネシアで約90%だったが、1992年にはそれぞれ約40%、60%まで縮小している。シンガポールの輸出総額に占める製造業品の割合はすでに1980年代初頭から高かったが、1992年には80%近くまで増加した（EAAU/DFAT [1994a: 61]）。一方、輸入の拡大も目覚ましかった。輸入拡大のほとんどは製造業品生産に不可欠な中間財や機械類によるものだった。マレーシアの輸入総額に占める中間財および機械類の割合は1980年の55%から1992年には71%へ上昇している。同時期の同じ指標はタイで38%から65%へ、シンガポールで44%から61%へ、インドネシアで53%から60%へ、フィリピンでは37%から44%へ、それぞれ増加した（青木 [1994: 84]）。

2. アジア太平洋地域主義戦略の採用

前述したように、1970年代末までに国家、社会アクターの多くは長引く不況から脱するためにはASEANを含む東アジア経済との関係を緊密化するこ

とが必要だと認識していた。しかし1980年代後半に至っても、東アジアとの経済関係緊密化促進という政府および経済界の狙いは実際の経済関係に十分には反映されていなかった。日本、NIEs、ASEANへのオーストラリアの輸出額が1980年代に急速に拡大していたのは事実だが、それぞれの国・地域の輸入総額に占めるオーストラリアのシェアは減少していた（Drysedale and Lu [1996]）。1980年代末、日本の輸入総額に占めるオーストラリアのシェアは6%に満たなかった。同時期のNIEs、ASEANの輸入総額に占めるシェアはさらに少なく、それぞれ2%、3%程度だった。そして、実際にはアジア太平洋地域のはほぼすべての国で輸入総額に占めるオーストラリアのシェアは減少していた（Okamoto [1997: 73-74]）。東アジア経済の輸入需要が一次産品から中間財や高付加価値製品およびサービスにシフトしていることを、オーストラリア政府も認識していた（Hawke [1988: 9]）。

国内経済構造改革を下支えするためのGATTレジームの強化と東アジア経済との関係緊密化という2つの大きな対外経済政策課題に対処するため、ホーク政権は積極的なアジア太平洋経済外交を展開し始める。そのアプローチは、アジア太平洋地域での協力を多国間貿易投資自由化の足掛かり（あるいは触媒）として利用することを目的としていた。この意味で、ホーク政権は対外経済政策でアジア太平洋地域主義戦略を採用したといえる。1980年代後半に実施したアジア太平洋経済外交の取組みのなかで際だつのはケアンズ・グループとAPECにかかわるイニシャティブである（Higgott [1991: 7]）。そして双方のイニシャティブを成功に導く過程で、ASEANとその加盟国は重要な役割を演じた。

第3節 ケアンズ・グループと ASEAN

1. ケアンズ・グループ創設

農業および農産物は1980年代にも相変わらず国際貿易レジームの問題点であり続けた。EC では共通農業政策 (CAP) の価格支持制度により砂糖, 小麦, バター, チーズ, 鶏肉, 牛肉, 子牛肉, 豚肉など, 広範囲に及ぶ農畜産物, 農畜産物加工品が生産過剰となっていた。そして域内で消費されない余剰分は, 輸出業者への直接的な輸出補助金供与を通して国際市場で売却された (Evans and Grant [1995: 124], Capling [2001: 67])。これに対しアメリカは, 自国の農業保護を強化するばかりでなく, 「輸出振興計画」(EEP) を導入して主要市場への農産物輸出拡大を目指した (Harris [1992: 36])。また, 自国農業および農業従事者を保護しようとする東アジア諸国 (とくに日本, 韓国) の意志は依然として強固だった。このような状況はすべて, オーストラリアの農産物輸出機会を EC, アメリカ, 東アジア市場のみならず他の市場でも厳しく制限していた (Higgott and Cooper [1990: 604])。

フレイザー政権が取り組んだ農産物貿易自由化の試みは1982年の GATT 閣僚会議で挫折してしまった。ホーク政権は前政権の失敗から, 目標を実現するためにはより入念に交渉戦略を準備する必要があること, また同じ政策選好を持つ国々の支持を集める必要があることを学んだ (Cooper and Higgott [1990: 18], Capling [2001: 98])。

政府はまず, 自国内に残る農業保護の水準を引き下げることによって, 国際交渉の場で農産物貿易自由化を主張する発言力の強化を目指した (小林 [1990: 104])。1986年には「新酪農法」を制定し, 酪農製品に対する価格支持制度を改訂する。すでに1970年代までにバター, チーズなどの価格支持へ

の政府直接補助はほぼ廃止され、生乳生産者への課徴金が原資に充てられていたが、新法では同制度を漸進的に撤廃することとなった（小林 [1990: 105], 加賀爪 [1990: 96]）。1989年には砂糖の輸入数量規制が撤廃され、すべての輸入制限措置が関税化された。同様の措置は干しブドウ、タバコ、柑橘類などの品目でも実施された（Gruen and Grattan [1993: 144]）。

国内農業保護水準の削減と同時に、政府は農産物貿易自由化を愛好する国々による国際的な連合形成を企図する。ECがブラジル市場へ牛肉のダンピング輸出を行ったことへの対処を協議するため1986年4月にモンテヴィデオで開かれた会議には、アルゼンチン、ウルグアイ、オーストラリア、ニュージーランド、ブラジルから関係官僚が参加した。これにより農産物貿易問題を緊密に協議する基盤が作られた（Capling [2001: 107]）。同年8月、オーストラリアの呼びかけに応じて14カ国の代表がケアンズに集まり、農産物輸出国連合を創設してEC、アメリカに続く国際交渉の「第3勢力」形成を目指すことに合意する（Evans and Grant [1995: 37]）。ASEANからは、国内に農業基盤を持たないシンガポールとブルネイを除くすべての加盟国がケアンズ会議に参加した。これら14カ国を合わせた農産物輸出額は1986/87年度世界合計の26%を占めていた（アメリカは14%、ECは31%）（Evans and Grant [1995: 125]）。

2. オーストラリアのリーダーシップ、ASEANのサポート

ケアンズ・グループの創設は国際貿易交渉に直ちにインパクトを与えた。ウルグアイ・ラウンド開始が合意された1986年9月のGATT閣僚会議で、農産物貿易を全面的に多国間交渉へ組み込むことが決定されたのである。ケアンズ・グループの存在によって農業問題の交渉方法も変わった。以前のラウンドでは少数の先進国（とくにECとアメリカ）が交渉を牛耳っていた。しかしウルグアイ・ラウンドではオーストラリアがケアンズ・グループ代表としてEC、アメリカとの交渉に加わった。ケアンズ・グループが農業交渉の

第3勢力と認められたということである (Capling [2001: 135])。

オーストラリアはウルグアイ・ラウンド交渉終了までケアンズ・グループをリードし続けた。そのためには、メンバーの利害主張の拡散を防ぐためグループの目標を農業貿易問題に集中し、現実的で漸進的な交渉目標を設定し、かつグループの結束を確立して連合を強化することが必要だった (Higgott and Cooper [1990: 614-615])。政府は、アメリカ、EC という両極端の中間点にケアンズ・グループの立ち位置を作るよう努力した⁽⁷⁾。ケアンズ・グループの提案は参加国の多様性を反映していたともいえる。参加国が多様であることで潜在的にグループ内が「南北」に分裂する可能性があった。分裂を回避するため、政府は途上国メンバーの農業、農産物貿易に関する「特別かつ異なる待遇」(SDT)⁽⁸⁾要求を是認した (Higgott and Cooper [1990: 618-619])。ニュージーランドも SDT を支持し、カナダも不承不承ではあるがこれを受け入れた (Capling [2001: 119])。また途上国の官僚機構は概して国際交渉の資源も経験も乏しいため、政府はケアンズ・グループの途上国メンバー (とくに ASEAN 諸国) に対して貿易データ分析のための技術支援を行い、対ウルグアイ・ラウンド政策形成を助けた (Capling [2001: 122])。

交渉が続くなかで、ケアンズ・グループの結束維持のために ASEAN 諸国が果たした役割は大きかった。1980年代の経済グローバル化を経験し、ASEAN 諸国の当局者は多国間貿易レジームの重要性を認識していた。そして、オーストラリアと ASEAN のケアンズ・グループ参加国は農産物貿易に関する利害の共有をより強く認識するようになった。両者はケアンズ・グループ活動で閣僚、官僚双方のレベルで密接に連動し、目標達成を目指した (Evans and Grant [1995: 202, 211], Capling [2001: 122])。また ASEAN が、すべての加盟国が参加していたわけではないケアンズ・グループを ASEAN 全体として重視し、協力する姿勢をみせたことは注目される。この ASEAN の姿勢は、1988年12月のウルグアイ・ラウンド中間レビュー閣僚会議 (於モントリオール) の直前や、1991年12月に GATT 事務局長が全交渉分野の最終合意文書案を提示する直前という、ラウンド交渉の要所で開催された ASEAN

経済閣僚会議（AEM）の声明に明確に示されている（AEM [1988a, 1991]）。

しかし EU が交渉の最終段階で強く抵抗したことにより、農産物貿易に關するウルグアイ・ラウンドの最終結果はケアンズ・グループが求めた内容に届かなかった。期限ぎりぎりの交渉は主に EU とアメリカの間で行われ、国際交渉枠組みにおける第 3 勢力の影響力の限界が露呈する結果にもなった（Capling [2001: 144]）。とはいえ、GATT 史上初めて、すべての GATT 規則を農産物貿易にも適用するという合意に達したことは特筆すべき成果といえよう。Capling [2001: 144] は、「ケアンズ・グループの存在なしには国内補助、市場アクセス、輸出補助金の 3 つの分野で包括的な枠組み合意が行われることはなかっただろうし、主要経済大国によるなれ合いの市場共有取決めに歯止めをかけることもできなかっただろう」と指摘している。オーストラリア政府にとってケアンズ・グループ・イニシャティブは、この時期に自称した「ミドルパワー外交」⁹⁾の主要な成果のひとつとなった。

第 4 節 APEC イニシャティブ——成功の鍵となった ASEAN ——

ミドルパワー外交が大きな成功を収めたもうひとつの例として、1989年1月にソウルでホークが提案した APEC イニシャティブがあげられる。APEC イニシャティブは多国間自由化推進連合の対外経済政策選好（多国間主義とアジア太平洋地域主義戦略）を如実に反映していた。APEC 創設から初期の発展過程で ASEAN は成功の鍵を握るアクターとなり、オーストラリアの重要なパートナーとなっていく。

1. APEC 前史 1 —— PAFTAD, PBEC, PECC ——

アジア太平洋で域内経済協力のアイデアが登場し、そのための制度的基盤の検討が始まったのは1960年代にさかのぼる。日本が高度経済成長を続け

るなか、EEC創設によるヨーロッパ市場からの排除を懸念した小島清教授（一橋大学）は、1960年代半ばに「太平洋自由貿易地域」（PAFTA）創設を呼びかけ、「太平洋貿易開発機構」（OPTAD）設立を提案した。しかし当時のアメリカの政策担当者は、地域主義は多国間主義および世界大貿易システムを志向するアメリカの政策と相容れないとしてこの提案を拒否した（Patrick [1997: 10]）。とはいえ小島の提案は地域経済協力への動きを作り出した。1968年に日本経済研究センターの主催で第1回「太平洋貿易開発会議」（PAFTAD）が開催され、アメリカ、オーストラリア、カナダ、日本、ニュージーランドの経済学者が参加した¹⁰⁾。その後PAFTADは1～2年に1回の頻度で開催されるようになり、域内の途上国からも研究者が参加するようになった。1967年には、主に日本とオーストラリアの経済界が音頭をとり民間の地域経済協力組織として「太平洋経済委員会」（PBEC）が設立された。翌1968年5月、最初のPBEC公式会議がシドニーで開催され、第1回PAFTADと同じ域内先進5カ国の経済界代表が参加した。PBECは域内先進国間の組織として発足したが、その後アジア、ラテンアメリカ地域の途上国が数多く参加している（Harris [1994: 383], Terada [2001: 486]）¹¹⁾。

1970年代末にはアジア太平洋経済協力の制度化に向けた新たな展開がみられた。まずアメリカ上院が太平洋地域貿易機構の可能性について委託調査を行った。1979年に発表された報告書（Drysdale and Patrick [1979]）は、アメリカ政府の政策関心を太平洋貿易、地域経済協力に引きつける効果を持った（Harris [1994: 383], Pitty [2003a: 16]）。1979年、日本の大平正芳首相は官僚、研究者、民間人からなるグループを作って研究を委託し、翌1980年に報告書（環太平洋連帯研究グループ [1980]）が発表された。これらの動きは、日本・オーストラリア共同イニシヤティブによる1980年9月のキャンベラ・セミナー開催に結実し、同セミナーは新たに設立された「太平洋経済協力会議」（PECC）の第1回となった（Harris [1994: 383], 菊池 [1995: 110-136]）。PECCへは第1回から域内の先進国、途上国双方が参加し、新しい経済協力プロセスに関与していくことになる¹²⁾。

2. APEC 前史 2——政策ネットワークを介した地域経済協力アイデアの伝播——

1980年代の PECC プロセスは、いくつかの重要な面で APEC の基礎を作ったといえることができる。第 1 に、PECC は経済協力と市場主導の経済統合を進めるため非公式かつ独立の地域協議メカニズムにとどまるべきとの合意により、経済界代表、政策志向研究者および個人の資格で参加する政府官僚の「三者構成」で協議が行われていたことがあげられる。非公式、非排他的アプローチをとることで、PECC はその活動に「大国小国問題」あるいは「南北問題」といった政治 이슈が入り込むことを回避した。そのため、小国や非同盟国は大国支配の脅威をそれほど感じることなく参加でき、またいわゆる「3つの中国」（中国、香港、台湾）も同時に参加することができた（Harris [1989b: 18-19]）。一方で個人の資格とはいえ官僚が協議に参加したことは、参加各国・地域の国家アクターが経済協力強化の必要性を認識するのに役立った（Terada [1999b: 42]）。

第 2 に、PAFTAD や PBEC とともに、PECC プロセスによって域内の経済界リーダー、研究者、官僚の間に強固な政策ネットワークが形成されていた。PAFTAD、PBEC の参加者は PECC にも参加していることが多く、さらには ASEAN の地域経済協力活動にも関与しているケースが多かった。直接会って話し合う機会が格段に増えたことでお互いの問題を理解しあえるようになったことは重要である。個人的な人脈もあまりなく、相手国・地域の経済政策にも通じていなかった1960年代以前の状況とは対照的となった。個人ネットワーク内の相互理解が地域経済協力への共通の意志を醸成していた（Terada [2001: 487]）。

第 3 に、緊密な政策ネットワークを基盤として地域経済協力に関するアイデアが収斂し、広い支持を集めるようになっていた（Elek [1991: 324], Harris [1994: 384], Ravenhill [1998: 280], Pitty [2003a: 16]）。それを大きく 3 つにまとめると以下のようなになる。

- ・経済発展のダイナミズムを維持するため、各国・地域は開放的、外向的な国内経済体制構築に向けた努力を続ける必要がある。
- ・各国・地域の貿易投資自由化への努力を促し、支援するために地域協力が不可欠である。
- ・歴史、文化、政治体制、経済発展段階などほぼすべての面で各国・地域の多様性が著しいことを考えれば、地域経済協力はコンセンサスを基礎とし、長期目標の実現に向けた漸進的プロセスでなければならない。

さらに、域内各国・地域は世界規模で国際経済取引を行っているため、地域経済統合は域外を差別しない方法で進める方が有利だった。言い換えれば、域内協力の一環として貿易投資障壁を削減あるいは撤廃するのであれば、それは MFN ベースで行い域外国にも自動的に適用すべきということである。「開かれた地域主義」と呼ばれるこの考え方は1990年代の APEC 活動の特徴となるが、もともとは PAFTAD, PBEC プロセスで生まれ、PECC プロセスで確立されたものだった (Garnaut [1994b])。

これらの政策アイデアは、政策ネットワークを通して PECC 参加国・地域に伝播していった (Higgott [1994: 372])。しかし同時に非公式協議の限界も明らかになってきた。貿易自由化、貿易円滑化、投資規則制定などのイシューに本格的に取り組むためには多くの場合国内法、制度の変更が必要になり、それには政治の公式な関与が欠かせないからである (Elek [1991: 324], Terada [1999b: 11], Harris [2000: 521])。

3. 太平洋地域協力構想の動きとオーストラリアの意図

1989年にホークが APEC を提案する以前にも、公式な地域経済協力機構創設の提案あるいは研究は存在していた。たとえばホーク自身も1983年11月、「西太平洋」国家による連合体を設立し、多国間貿易交渉の場で統一した地

域アプローチをとることを提案している (Terada [1999b: 10], Capling [2001: 97], Pitty [2003a: 17])¹³⁾。1988年3月には中曽根康弘元首相が、経済文化交流と一般的な情報交換を促進するための太平洋フォーラム設立を呼びかける。同年7月、ジョージ・シュルツ (George Shultz) アメリカ国務長官が、経済分野別政策と構造政策についての政府間意見交換を行う「太平洋地域フォーラム」設置の考えを示した。さらに同年12月、ビル・ブラッドリー (Bill Bradley) アメリカ上院議員は、農産物貿易、為替レート安定化、途上国の対外債務問題などの分野で協力を行う「太平洋貿易開発連合」(Pacific Coalition on Trade and Development) の創設を訴えた。このようなアメリカ国内の動きを受けアラン・クランストン (Alan Cranston) アメリカ上院議員は1989年初頭、常設の「太平洋地域フォーラム」創設を求める決議案を議会に提出する。クランストンの案では同フォーラムは年次首脳会議を開催し、経済イシューのみならず安全保障イシューも議題とすることになっていた (Evans and Grant [1995: 131])。

アメリカは矢継ぎ早に地域経済協力枠組みを提案しつつも、二国間主義的な通商政策の一環として、日本や他のアジア太平洋諸国とのFTA締結を視野に入れていた。アメリカの意図を知った竹下登首相は1988年1月、通商産業省に地域経済協力問題の研究を指示する (Funabashi [1995: 59], Krauss [2000: 476])。同年6月に発表された報告書は、閉鎖的経済ブロック形成の要因となりかねないアメリカの二国間主義を抑制するためには、アジア太平洋地域経済協力の推進が必要であると結論づけた。また同報告書は、世界経済秩序を支えるアメリカの能力が相対的に衰えているなか、他国がアメリカの経済負担を分担しなければ、日本、NIEs, ASEAN 諸国の経済発展を支えてきた多国間貿易レジームは維持できないと指摘した。そして、地域協力はPECCプロセスで育まれたアイディアに立脚して行うべきであり、コンセンサスを基礎として漸進的に、また「開かれた地域主義」原則にのっとり進められるべきであると提言した (Krauss [2000: 476-477])。

ホーク政権はこの報告書を歓迎し、公式な地域経済協力枠組みの必要性を

域内諸国に説くため日本と緊密な連携を取りはじめた。1989年1月のホーク提案はこのような文脈のなかで行われた。1988年12月にモントリオールで行われたウルグアイ・ラウンド中間レビューが膠着状態に陥ったのを受け、ホークは以下のように発言している。

「地域協力構築に向けた行動を劇的に強めるべき時が来たと信じる。第1に、効果的な地域協力はウルグアイ・ラウンド成功の可能性を大幅に高め、GATT ベース貿易システムの自由化に……弾みをつけることができる。第2に、……我々はGATT 枠組みと整合的なかたちで……域内貿易障壁撤廃の機会を吟味しなければならない。…… [ただし] 私が公式な地域協力手段を支持することは、太平洋経済ブロックの創設を意図しているわけではないことは強調しておきたい」。

(Snape et al. [1998: 534-536] で引用)

ホークのイニシアティブは、多国間貿易レジームの強化とアジア太平洋地域経済協力を通じたオーストラリア経済と東アジア経済の関係緊密化を目的としていた (Harris [1989b: 17, 2000: 522], Leaver [1995: 181])。新たに閣僚レベルの地域フォーラムが創設されれば、短期的には他地域のウルグアイ・ラウンド参加国に交渉の早期成功に向けた圧力をかけることができる。加えて「開かれた地域主義」原則にのっとりたフォーラムには、日米間の貿易摩擦をやわらげ、域内諸国の利益を損なわない方法で二国間問題を解決に導く効果も期待できる (Elek [1991: 328])⁴⁴⁾。長期的には、フォーラムを介した貿易投資、産業振興、通信・金融サービス、食料・エネルギー安全保障などの分野での政策協力は域内相互依存をさらに強め、オーストラリアを含む潜在的メンバーの経済パフォーマンス改善につながるものと期待された。さらに域内の経済的相互依存の高まりは、より安定した政治環境の出現を後押しするとも期待されたのである (Harris [1989b: 17])。

4. APEC 創設に向けた集中的外交活動

——ウルコット使節団と ASEAN ——

1989年1月のホーク演説の後、政府はAPEC創設実現に向けた集中的な外交活動を開始する。同年2月、ホークはDFAT事務次官であるリチャード・ウルコット (Richard Woolcott) を特使に任命した。ウルコットはASEAN諸国の支持が決定的に重要であることを「本能的に」理解した (Woolcott [2003: 233])。APECイニシアティブが成功するためには、主要経済大国 (アメリカと日本)、NIEsとともにASEAN諸国の参加を確保しなければならない。どの国が欠けてもオーストラリアの政策目標実現にとって大きな妨げとなる。なかでもASEAN諸国の参加確保は最も重要な課題となった。このような地域協力組織の設立に対してASEANは常に慎重な姿勢をとっていたからである¹⁵⁾。

そのうえ、東アジア最大の経済大国でありオーストラリアの最も重要な貿易相手国だった日本は、ASEANの態度を見きわめようとしていた。つまり日本のAPEC支持はASEAN全体の支持を条件としていたのである (Woolcott [2003: 235], Pitty [2003a: 25])。ASEANは「APECへの鍵」 (Hawke [1992: 341]) を握る存在となった。

1989年3月から5月の間、ウルコット使節団はAPECの潜在的メンバーと想定された12カ国・1地域を訪問して「政府首脳7人、外務・貿易・産業担当相約30人、政府官僚100人以上」と会い、オーストラリアのイニシアティブを説明した (Woolcott [2003: 231])。そのなかにはすべてのASEAN加盟国が含まれていた¹⁶⁾。

ASEAN諸国は1970年代以降、とくに1980年代半ば以降の経済発展により自国の経済運営に自信を深めていた。この自信は、各国が1980年代半ばから、経済自由化政策をMFNベースで一方向的に導入していたことから明らかだった。都市国家であるシンガポールとブルネイではすでに国内経済体制は大幅に自由化されていたが、他のASEAN諸国も貿易投資制度のMFN自由化

を発表し、自由化は1990年代に入っても継続された (Evans and Grant [1995: 199], Soesastro [1995: 492-493], Parreñas [1998: 241-242])。ASEAN 諸国の自由化への動きはまた、PAFTAD, PBEC, PECC プロセスで育まれた政策アイデアが受け入れられたことを意味していた。1980年代末までには財、サービス、資本の国境を越えた自由な移動が ASEAN 諸国の政策課題となっていた。

オーストラリア側では、1980年代半ば前から経済構造改革を目的とした自由化、規制緩和政策が導入されていた。このため、オーストラリア市場は労働集約財輸入に閉鎖的であるという以前の ASEAN の批判はあてはまらなくなっていた (Ravenhill [1998: 278])。自由化、規制緩和政策の導入によって戦後オーストラリアの対東南アジア、対 ASEAN 政策が抱えていた矛盾は解消された。矛盾の払拭によって、政府は対外経済政策をより自由に形成、実行できるようになり、したがってオーストラリア・ASEAN 間の協力も以前に比べて成功の可能性が高まっていた。

多国間貿易投資レジームの維持、強化にオーストラリアと ASEAN が共通の利益を見出したことを背景に (Ravenhill [1998: 278], Snape et al. [1998: 467]), すべての ASEAN 諸国は1989年4月にウルコット使節団を受け入れた際、APEC 創設に向けたイニシアティブに支持を表明した (Woolcott [2003: 236-237])。ただしその支持は無条件というわけではなかった。インドネシアではアリ・アラタス (Ali Alatas) 外相が中国とソ連の役割について疑問を表明し、アリフィン・シレガール (Arifin Siregar) 貿易相は ASEAN が地域協力プロセスの「核」となるべきだと主張した (Funabashi [1995: 56])。マレーシアではマハティール首相とラフィダ・アジズ (Rafidah Aziz) 通産相が、少なくとも初期の会合へのアメリカ、カナダ、中国の出席に難色を示した (Funabashi [1995: 57], Woolcott [2003: 237])。フィリピンではジーザス・エスタニスラオ (Jesus Estanislao) 国家経済開発庁長官が、ASEAN 加盟国すべての参加を求めるのであれば地域協力機構創設を急ぎすぎないようにくぎを刺した (Funabashi [1995: 57])。また ASEAN 諸国は総じて、OECD のように大規

模でコストのかかる事務局の新設には反対した (Woolcott [2003: 238-239])。

ASEAN 諸国が最も恐れたのは、広域国際組織に参加することで ASEAN の存在意義が減少するのではないかということだった。とくに内政問題や東南アジア地域内の問題に対するアメリカ、日本、中国といった大国の影響力が強まることを警戒していた。ASEAN は、域内協力措置やその実施方法の決定は ASEAN 主導で行われるべきだと考えていた。言い換えれば、ASEAN はアジア太平洋地域経済協力の中心に位置すべきということである¹⁷⁾。

オーストラリアは ASEAN 諸国の参加を確保するため、ASEAN が表明した懸念や要求に対処する。ウルコット使節団は ASEAN 諸国を訪れた際、「APEC の創設によって ASEAN の影響力が浸食されたり無力化されることはない。ASEAN と APEC は競争相手ではなく補完的な組織と理解されるべきだ」と指摘した (Woolcott [2003: 237])。エヴァンス外相は1989年5月、ASEAN が域内で最も重要な組織であり続けることを確認し、さらに APEC は ASEAN の経済的利害をアジア太平洋地域に提示する場になるという考えを示した (Pitty [2003a: 26])。加えてオーストラリアは、ASEAN の主張を受け入れるよう他の潜在的メンバーに促した。たとえばウルコットは1989年6月に訪米した際、アメリカが過剰な熱意をみせたり、政治・安全保障問題を協力分野につけ加えようとする APEC 創設の見込みが損なわれると強調した。1989年7月までにジェームズ・バーカー (James Baker) アメリカ国務長官はこの主張を受け入れ、オーストラリアの APEC 構想を支持するようになった (Evans and Grant [1995: 131], Woolcott [2003: 241])。

5. ASEAN の「条件つき」APEC 参加

オーストラリアのロビー活動は、日本の努力と相まって (Terada [1999b: 23]) 効果を現した。1989年7月の ASEAN 拡大外相会議 (ASEAN-PMC) の場で、特定の原則がアジア太平洋地域経済協力に適用されるのであれば、ASEAN 加盟国は年内に開催されるアジア太平洋諸経済の閣僚会議に参加す

る、という発表がASEANの総意として行われたのである。ASEANが示した地域経済協力の原則は以下のようであった。

- ・ 国家の独立，相互尊重，平等を基礎とすること
- ・ ASEANの活動およびその域内での役割を補完すること
- ・ 多国間協力メカニズム，とくにGATTの推進，維持に貢献すること，経済ブロックあるいは排他的貿易取決めにつながらないこと
- ・ 適切に計画され，漸進的に進められること
- ・ 域内の人々の厚生を増進し，先進経済と途上経済の格差を削減するものであること
- ・ 相互利益の拡大に資する地域環境の創造，維持に貢献すること

(Ravenhill [1998: 281], Terada [1999b: 36-37])

初めてのAPEC閣僚会議は，域内12カ国（ASEAN加盟6カ国，アメリカ，オーストラリア，カナダ，韓国，日本，ニュージーランド）の参加を得て，1989年11月にキャンベラで開催された。会議ではAPECとその協力活動の一般原則が合意され，そのなかにはASEANが加盟国の参加条件として提示したすべての点が含まれた。さらに閣僚会議は以下の4点をAPEC一般原則につけ加えた。

- ・ 協力は社会・経済システムや発展段階の相違を含む域内の多様性を認識しながら実施しなければならない
- ・ 協力は開かれた対話とコンセンサスにもとづかなければならない
- ・ 協力はアジア太平洋諸経済間の非公式な意見交換協議にもとづかなければならない
- ・ 協力は財，サービス，資本，技術の流れを促進することを含め，地域経済，世界経済の両面で相互依存の利益を高めることを目標としなければならない

(APEC Ministerial Meeting [1989]。傍点は筆者)

上記の最初の3点は、いかなる大国もAPECとその協力活動を支配しないことを確認するものだった。したがって最終的にはASEANが当初持っていたすべての懸念は取り除かれたといえる。第1回閣僚会議で合意された原則によって「漸進的なコンセンサス形成」, 「協調的自主的行動」, 「開かれた地域主義」に全体としてコミットするAPECの特徴が形作られることになる。しかしそれでもASEAN諸国は完全には安心できなかったようだ。第1回APEC閣僚会議から3カ月後の1990年2月, ASEANはクチンで特別外相・経済相会議を開き, すべてのメンバーがAPEC一般原則を遵守することがASEAN諸国の参加条件であることを再確認している (Elek [1991: 325], Soesastro [1995: 483-484])¹⁸⁾。

ホーク政権にとって, すべてのメンバーが一般原則に合意したことは, 当初の期待通り自身の政策目標 (アジア太平洋地域戦略を通した多国間貿易投資自由化) 実現のためにAPECを活用できる環境が整ったことを意味していた。1989年の第1回以降, APEC閣僚会議はウルグアイ・ラウンドの早期成功への支持と, そのためのAPECメンバーのコミットメントを毎年表明し続けた (Soesastro [1995: 480])。APECがウルグアイ・ラウンド交渉に対してかけ続けた圧力は, 同交渉が1993年末に成功裡に終了した主要因ではなかったにせよ重要な要素だった (Snape et al. [1998: 374], Petri [1999: 15], 箭内 [2001: 35-36])。APECイニシアティブは, ケアンズ・グループ活動と同じく, 1980年代のオーストラリア対外経済政策変化と政策目標実現の過程での対ASEAN関係の重要性の増大を反映していた。

[注] _____

- (1) 表4-1で興味深いのは, オーストラリアはほとんどの期間, 対米, 対英貿易で赤字を計上しているのに対し, 東アジア諸国・地域との貿易は黒字となっていることである。とくに1970年代以降は, 1980年代半ばの例外を除き, 東アジアとの貿易黒字は対米・対英貿易赤字をほぼ相殺する額になっている。

- (2) MFN待遇の相互供与、輸入許可制廃止を規定した日豪通商協定の締結（1957年、本書第2章参照）は、その後の日豪貿易の急速な拡大の基礎を提供した。
- (3) 1978/79年度から1983/84年度の間にはオーストラリアの対ASEAN輸出額は年平均15%増加した。これは同期間のオーストラリア輸出総額の年平均成長率12%を上回っていた。また同期間のASEANからの輸入額も年平均14%で増大している。1974年に4億8700万豪ドルだったオーストラリア・ASEAN間貿易額は、10年後の1984年には34億3000万豪ドルに達した（Joint Committee [1984: 133]）。
- (4) ただし貿易資源省は、ASEANの市場アクセス改善要求に対する政府のスタンスを擁護した。同省は、1980年時点でASEAN諸国はオーストラリアの関税ライン合計2740のうち約80%の品目について無関税で輸出が可能だったと指摘している。同省によれば、ASEAN諸国からの輸入総額の92%は無関税でオーストラリア市場に入り、3.5%のみが輸入数量規制の対象となっていた（Department of Trade and Resources [1980: 1725]）。さらに同省は、ASEAN諸国の対オーストラリアTCF輸出額は、1971/72年度の600万豪ドルから1978/79年度には5600万豪ドルへ拡大しているとした（Department of Trade and Resources [1980: 1726]）。このような貿易資源省の指摘は数値自体としては正しいのであろうが、経済構造改革へ向かう政策全体の方向性を変えるには至らなかった。同省の主張は、国際経済環境変化を受けても経済構造改革は必要ないという証明にはなっていないし、保護主義的措置が撤廃されればさらに輸出を拡大できるというASEANの主張に対する反証にもなっていなかった。
- (5) 輸出企業に供与された投資インセンティブには、操業開始後数年間の法人税免除や最終製品の輸出を条件とする原材料および中間財輸入関税免除などがある。
- (6) 反体制政治指導者ベニグノ・アキノ（Benigno Aquino）の暗殺（1983年）以降の民主化運動はマルコス大統領退陣（1986年）につながったが、その後のコラソン・アキノ（Corazon Aquino）政権下（1986～1992年）でも政情は安定しなかった。さらに悪いことに、1991年には外国企業が対フィリピンFDIを見合わせる規模の自然災害（ピナトゥボ火山の大噴火）に見舞われている。
- (7) アメリカの当初案は農産物に対するすべての輸入障壁の関税化、5年以内の輸出補助金完全撤廃、国内補助金への「交通信号」（traffic light）アプローチなどを含んでいた。交通信号アプローチとは、国内補助措置を貿易歪曲効果の程度に応じて「青、黄、赤」の3種類に分類し、種類別に削減・撤廃スケジュールを決める方法である。アメリカとは対照的にECの提案は全体として消極的で、具体的でも野心的でもなかった（Capling [2001: 134]）。ケアン

ズ・グループの当初案はアメリカ案より現実的な3段階方式を想定していた。第1段階で既存の農業補助レベルと輸入障壁を凍結（可能であれば削減）し、第2段階で農産物貿易を歪めている制度の改革措置を策定し、最終の第3段階でアメリカ案の内容実現に向けた長期的枠組みを実行に移す、というものだった（Capling [2001: 127]）。

- (8) GATT (WTO 協定) には、途上国に先進国よりも有利な待遇を認める「SDT」と呼ばれる条項が含まれている。SDT には、たとえば、対象を途上国に限った特惠制度（GST）の導入や、GATT (WTO) で合意された措置の履行に先進国より長い期間を適用することなどが含まれる。
- (9) 中小規模国家が単独で行動しては、その声が多国間フォーラムで聞き入れられることはないという理解のもと、ホーク政権は意識的に「ミドルパワー外交」を展開していた（Evans and Grant [1995: 125]）。ミドルパワー外交の特徴は、(1)類似した政策選好を持つ国と連合を形成すること、(2)大国の決定的な介入が想定されず、かつ追求する価値のある「すき間」分野を標的として資源を集中投入すること、(2)知的、起業家的なリーダーシップを発揮すること、などと説明されている（Higgott [1991: 10-11]）。この時期、政府は他にも南極、化学兵器、カンボジア、アバルトヘイトなどの問題で外交イニシアティブを発揮している。
- (10) PAFTAD 設立に関する詳しい説明については、菊池 [1995: 71-91]、Patrick [1997: 1-14]、Terada [1999a]などを参照。
- (11) 2007年現在、PBECは20カ国・地域の経済界代表によって構成されている。参加しているのは、日本、韓国、中国、香港、台湾、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、アメリカ、カナダ、メキシコ、チリ、コロンビア、エクアドル、ペルー、オーストラリア、ニュージーランド、ロシアの経済界代表である。
- (12) 第1回 PECC には、先進国5（アメリカ、オーストラリア、カナダ、日本、ニュージーランド）、途上国・地域6（ASEAN加盟国 [インドネシア、シンガポール、タイ、フィリピン、マレーシア] と韓国）に加え、太平洋諸島諸国（トンガ、パプアニューギニア、フィジー）代表団およびアジア開発銀行、PBEC、PAFTADの各代表が参加した。
- (13) ホークはこの提案の「西太平洋」国家とは「オーストラリア、ASEAN諸国、ニュージーランドに加え、北東アジアの市場経済国」を含む範囲の概念とし、加えてアメリカとカナダにも参加を促すべきと説明した（バンコクでのホーク演説、1983年11月22日。Snape et al. [1998: 414-415]で引用）。この提案は多国間貿易政策に関連する一連の西太平洋高級官僚協議につながり、ウルグアイ・ラウンド開始への原動力のひとつとなった（Garnaut [1989: 151]）。

- (14) 1988年の通産省報告書は、アメリカを新たな地域経済フォーラムの欠くことのできない構成メンバーと想定していた。また日本政府も自身の地域イニシャティブに関する情報をアメリカに提供していた。一方、アメリカの参加に対するオーストラリア政府の態度は当初いささか曖昧だった。ホークは1989年1月の演説では、提案した地域協力枠組みの潜在的メンバーとして明示的にはアメリカに言及していない。しかしオーストラリア政府は同年4月までに、他の潜在的なメンバーのほとんどがフォーラムの成功にはアメリカの参加が不可欠と考えていることを知り (Woolcott [2003: 237]), アメリカの参加を求める姿勢を明確にした。APEC創設への日本、オーストラリア、アメリカの関与に関する詳細な議論については、Funabashi [1995], 菊池 [1995], Terada [1999b], Krauss [2000], Harris [2000], 大庭 [2004]などを参照。
- (15) 1970年代初期に行われた類似した(ただし具体性のない)ウィットラム提案をASEANは拒否している。本書第3章参照。
- (16) ウルコット使節団は全ASEAN加盟国のほか、アメリカ、カナダ、韓国、中国、日本、ニュージーランド、香港を訪問した。
- (17) ASEANが主導したアジア太平洋地域協力イニシャティブはAPEC以前にも存在した。たとえば1984年、ASEANは人的資源開発のための協力スキームを対話パートナー(アメリカ、オーストラリア、カナダ、日本、ニュージーランド)に提案している。大国のASEAN支配の脅威を主唱していたマハティールも、このスキームに対しては支持を表明している (Joint Committee [1984: 130-131])。つまり、ASEANは1980年代半ばには、ASEANが主導権を握れるのであれば、より広い地域での経済協力枠組みを受け入れる準備ができていたといえよう。
- (18) ASEANが行ったこの再確認はその後「クチン・コンセンサス」と呼ばれるようになった。

