

第2部 研究課題と分析枠組みの設定 第1章 APECにおける自由化の特徴 WTOとの相違

著者	箭内 彰子
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	517
雑誌名	APEC早期自由化協議の政治過程：共有されなかつ たコンセンサス
ページ	11-44
発行年	2001
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012309

第1章

APECにおける自由化の特徴

——WTOとの相違——

はじめに

1998年、クアラルンプールで開かれたAPEC閣僚会議において、APECプロセスにとって重要な意味をもつひとつの決定が下された。それは、1年以上にわたりAPECメンバー間で激しい議論が展開されてきたEVSL協議を、WTOの場に委ねるというものであった。序章で述べられているように、このEVSL協議がなぜ失敗したのかを論考するのが本書の目的である。その考察の土台として本章で注目したいのは、EVSL協議をWTO送りする際の「APECは協議する場であり、交渉する場ではない。貿易自由化について交渉するのであれば、それはWTOで行われるべきである」という説明である。

APECとWTOはともに貿易自由化という共通の目的を有し、明示的ではないながらも相互に影響を与えながら自由化を進めてきた。しかしながら、この二つの組織体の自由化へのアプローチは全く異なるものである。APECは「協議する場」、WTOは「交渉する場」という区別も、そうした自由化アプローチの相違から派生している。

EVSL協議では、従来曖昧にされてきたAPECにおける自由化の特徴やWTO体制下でのAPECの役割をめぐる議論がひとつの焦点となった。そこで、EVSL協議の政治過程を分析していく前提として、本章ではAPECでの自由

化の特徴をWTOとの比較検討を通じて明らかにする。その際、創設の経緯、原則、目的といった本質的な相違に加え、合意の法的拘束力、意思決定過程、自由化の手段といった運営上の相違点にも言及する。その後、WTOを軸とする既存の自由貿易体制のなかでAPECがどのように位置づけられているかについて考察する。

第1節 基本的相違点

1. 創設の経緯

(1) GATT/WTO創設の経緯

貿易に関する国際機構の設立に向けた動きは第二次世界大戦後に具体化するが、その創設を求める声は大戦が始まった直後にすでに存在していた。その背景には、世界大恐慌後の保護主義的かつ専制主義的な経済政策が第二次世界大戦を招いたという反省がある。1929年に世界大恐慌が始まると、イギリスやフランスなどの主要国は、自国産業を保護するために自らの支配下にある自治領や植民地とそれ以外の国との間に高関税などの貿易障壁を設け、特惠貿易体制を作り上げた。こうしたブロック経済の形成に加え、競争力強化を狙った自国通貨の引き下げ競争は、世界貿易の減少、恐慌の長期化・深刻化を招いた。そして、各国に台頭しはじめた経済ナショナリズムは、市場の確保を目指した領土拡大の動きを助長し、第二次世界大戦へと発展した。

こうした状況を受け、第二次世界大戦開始直後からアメリカとその同盟国は戦後の世界経済秩序をいかにすべきかを話し合い、世界的レベルで貿易自由化を推進するための国際機構の設立を検討しはじめた。1941年の大西洋憲章には、すでに国際貿易および国際決済システムに関する国際機構創設の必要性が盛り込まれている (Reisman [1996: 82-3])。そして、この国際機構設立に関するアイデアは、1944年7月のブレトン・ウッズ会議開催に至るまで

検討が加えられた。

しかし、ブレトン・ウッズ会議では通貨と金融システムが中心的な議題となり、貿易に関してはあまり関心が払われなかった⁽¹⁾。このため、会議の成果として採択されたブレトン・ウッズ協定では、国際通貨基金（IMF）と国際復興開発銀行（IBRD: 世界銀行）の設立が合意されたものの、貿易に関する国際機構については第二次世界大戦の終了を待つこととなる。

1945年12月、アメリカ政府は「世界貿易と雇用の拡大のための提案」を発表し、ブレトン・ウッズ会議で宿題として残されていた国際貿易機構（International Trade Organization: ITO）の設立を提起した。この提案は1946年2月に国連の経済社会理事会で正式に決議され、これを受けて、同年10月、第1回ITO創設準備委員会（於ロンドン）が開催された⁽²⁾。その後、半年にわたる準備委員会（1947年4～10月、於ジュネーブ）での協議を経て、1948年3月、ハヴァナで開催された国連貿易雇用会議でITO憲章として採択された⁽³⁾。これがいわゆるハヴァナ憲章である。

しかし、ITO憲章採択に向けてイニシャティヴを発揮してきたアメリカは、自由貿易に懸念を示す議会が同憲章の批准を認めず、1950年、議会提出を断念した。貿易大国アメリカの不参加が明らかとなると、ITO憲章の実効性に疑問が呈され、批准国はわずか2カ国にとどまったことから、ITO設立の芽は絶たれた。

一方、ジュネーブでのITO準備委員会と並行して、各国貿易実務者による第1回多角的関税交渉（ラウンド）が開かれていた⁽⁴⁾。ブレトン・ウッズ会議に参加していないヨーロッパ諸国や発展途上国が新たに国際交渉の場に参加する前に、まずは主要貿易国間での関税引き下げという具体的成果を得ることを目指したアメリカは、合意までに時間がかかりやすい国際機構設立のための準備会合とは別に、関税引き下げ交渉を目的とした会議を開催したのである⁽⁵⁾。そして、この交渉の結果合意された関税率の譲許を確実に実施し、その運用を円滑に行うために、同時に議論されていたITO憲章のうち関税に関する規定の一部分だけを取り出して、1947年10月、「関税及び貿易に関する

る一般協定」(The General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)として採択した⁽⁶⁾。

GATTは、当初はITO発足までの暫定的なものとして位置づけられていたが、ITO憲章の発効が絶望的となりITO創設が不可能となったことから、同憲章に代わり国際貿易を規定する恒常的な協定として存続することになった。本来、関税、貿易制限、補助金など貿易に関するルールの規定を目指したものがITO憲章であり、その運用はITO憲章に基づいて設立されるITOが担うという構造が想定されていた。しかし、ITO憲章の未発効とそれともなうITO不成立により、GATTは一般協定と機構活動という二つの役割を同時に果たすこととなった。このため、GATTは国際連合のように条約に基づいて設立された国際機構ではなく、単なる一般協定にすぎないが、実際には事務局をもち、事実上の国際機構として機能してきた。そこで本章では、機構を指す場合にはGATT、一般協定を指す場合にはGATT協定と呼ぶことにする。

機構としてのGATTは、ウルグアイ・ラウンド(1986~94年)後にさらに大きく進展する。ウルグアイ・ラウンドでは実質的な貿易ルールが数多く合意されており、この合意事項の実施を確保し、より効果的に自由化を推進するために、一般協定のうえに変則的に成り立っているGATTに代えて、より強力な機構を整える必要があると考えられた。その結果、GATTは発展的に解消され、1995年にWTOが発足した。

(2) APECの創設の経緯

1989年1月31日、ホーク・オーストラリア首相は、ソウルで開かれた韓国経済連合会主催の昼食会の席で、アジア太平洋地域における経済協力のための政府間協議の場を設けようという提案を行った。これが、後にAPECへと発展していくのである⁽⁷⁾。

オーストラリアがAPEC設立のイニシアティブをとった最大の理由として、当時進展しつつあった地域主義的傾向に加われないことに対する強い危機感があげられる。ヨーロッパ共同体(EC)は通貨統合の実現に向けて協議を

重ねており、アメリカは北米自由貿易地域（NAFTA）形成へと動いていた。オーストラリアは孤立化を避けるために、自国が所属する地域グループの形成を目指してAPECを提唱した。ただし、「APECは内向きの経済圏ではなく、決して貿易ブロックの形成を目指しているものではない」（APEC Ministerial Meeting [1990: Paragraph 6]）というスローガンを掲げ、地域主義的傾向の進行には歯止めをかけようとした。

オーストラリアがAPEC創設を提案した当初、ASEAN諸国はこれに参加することを躊躇した。アジア太平洋地域において経済協力の枠組みが作られた場合、その枠組みが、日本や中国、アメリカといった大国によるASEAN支配のきっかけになりかねないという警戒心が強かったからである⁽⁸⁾。しかし一方で、ASEAN諸国は地域的な枠組みに参加しないことで孤立してしまう不安感も抱いていた。当時のASEANは「世界の生産基地」となることにより高度経済成長を享受し、世界的な市場経済に組み込まれはじめた時期であった。そして、さらなる輸出市場の確保と投資の誘致を図るために、APECは有用であろうと考えた。

ASEAN諸国はAPECへ参加することのメリットとデメリットを慎重に勘案した結果、オーストラリア提案から半年後によくAPECへの参加を正式に表明した。当初は消極的であったASEAN諸国がAPEC参加へと傾いたのは、オーストラリアと日本というAPEC推進派の中心的存在であった2カ国が、(1)ASEAN諸国をAPECの核となる存在として扱う、(2)APECでの合意は法的拘束力を有さない、という2点を確約したからである⁽⁹⁾。このASEANを取り込むために払われた配慮が、その後のAPECの発展を規定する重要な要素となっていく。そして、ASEAN諸国の意を汲んで、APECはEUのような統合度合いの強いフォーマルな組織形態ではなく、地域の経済発展について閣僚たちが意見交換をするためのアドホックな協議体としてスタートしたのである。

しかし、その後急速にAPECの活動範囲は拡大し、APEC活動の効率的・機動的な調整を行うために、1992年の閣僚会議における合意（「APECの機構

上の取り決めに関するバンコク宣言)に基づき、1993年1月、シンガポールにAPEC事務局が開設された。その後も、常設委員会の増設、首脳会議の開催・定例化などAPECの機構化が積極的に進められ、国際機構としての体裁を整えはじめた。機構化に積極的なアメリカやオーストラリア、カナダといったメンバーは、「APECは単に参加メンバーの経済政策を話し合う場ではなく、アジア太平洋地域の貿易・投資自由化を推進するための機構である。自由化に向けた合意がなされても、それがフォーラム的な集まりにおける合意では拘束力が弱く、具体的な成果を得ることは難しい。APECの形骸化を防止し、各メンバーが自由化に向けて公式にコミットするためには、APECの制度的側面を強化し、APEC自身に一定の拘束力をもたせる必要がある」という見解をもっていた⁽¹⁰⁾。これに対しアジア諸国は、発足当初の「緩やかな協議体」の維持を主張して、性急な機構化に慎重な姿勢を示した。アジア諸国は、機構化が進むとAPECに参加していること自体が貿易・投資自由化に対するコミットメントを発生させることになりかねないという懸念を抱いたのである⁽¹¹⁾。機構化をめぐることは、1995年の大阪会議においてアジア諸国の主張が通り、APECの合意は法的拘束力をもたず、APECは地域の首脳・閣僚たちが意見交換を行う場であるという点が再確認されている⁽¹²⁾。

APECはその発足が設立条約に基づいていないという点においてはGATTと同じであるが、その後機構化を進めて最終的には設立条約を有するWTOへと発展したGATTとは区別されるべきものである。また、ブロック経済化を阻止し開放的かつ自由な経済システムを構築するというAPECの目的は、GATT/WTOの目的と同じである。しかしAPECは、途上国、具体的にはASEAN諸国が創設メンバーとして参加しており、APECの運営原則や方向性を設定する過程で重要な役割を果たした点で、GATTとは大きく異なっている。APECが機構化を推進しなかった背景にも、途上経済メンバーの意見が色濃く反映されている。

2. 原則

(1) GATT/WTOの原則

前項で述べたように、GATT創設の背景には、国際通商における差別的待遇がブロック経済化を招いたという反省に立ち、差別待遇を廃止しようという強い意識があった。このため、GATTではまず、無差別原則が基本原則のひとつとして掲げられている。

GATT協定では無差別原則を二つの側面に分け、第1条で対外的な無差別を、第3条で対内的な無差別を規定している。まず第1条では「ある締約国に対して許与したいかなる特惠も、他のすべての締約国に対して即時かつ無条件に許与しなければならない」と規定し、二国間あるいは一定国間における特惠関税の相互付与を禁止している⁽¹³⁾。これが、いわゆる一般的最恵国待遇である。また第3条では、「他の締約国からの輸入産品に対しては、国内産品に許与される待遇より不利でない待遇が許与される」とし、輸入産品は税金およびその他の規制に関し国内産品と同等に扱われるべきと定めている。これにより、輸入産品に対する内国民待遇が保証されている。このように、GATTの運用上、対外的無差別原則は一般的最恵国待遇制度として、対内的無差別原則は内国民待遇制度として具現化されている。

GATTのもうひとつの原則は相互主義である。相互主義とは、「複数の諸国が、同一または等価権利・利益の許与とか義務・負担の引き受けを保証しあい、相互の間に待遇の均衡を維持する関係に立つこと」をいう（山本 [1988: 245]）。つまり「他方から与えられる一定の待遇に対して一方が返礼として他方に同等の待遇を与え、双方が相手側から受ける待遇が均衡している状態」を指すのである（桑原 [1975: 417]）⁽¹⁴⁾。この相互主義は、元来、領事の特権免除制度のもとで発展してきた原則であるが、国際貿易の分野では、18世紀後半以降盛んに結ばれるようになった二国間通商条約のなかに取り入れられてきた。1930年代までには、二国間通商条約は主要国間に網の目のよ

うに張りめぐらされており、そのネットワークとも呼べる状態が構築されていた。ITO憲章はこの二国間通商条約の多国間化を目指したものであり、二国間通商条約における諸原則の多くを継承している。このため、ITO憲章の一部を取り出したGATT協定は、自ずと相互主義を基本原則として受け入れているのである⁽¹⁵⁾。

相互主義は国家の主権平等原則に立脚するものであるが、それ自体が実定国際法上の法規または法制度として確立しているものではなく、条約の交渉など手続き的な場面において依拠すべき原則と捉えられている⁽¹⁶⁾。GATTにおいても、無差別原則のように規定そのものに体现されているのではなく、関税引き下げ交渉（ラウンド）の過程で、各国に貿易自由化を約束させる際の動機的根拠として活用されてきた。しかし、相互主義の原則はGATTの発展にともない深刻な問題に直面することとなった。

まず問題となったのは、自由化のただ乗り（フリーライド）である。GATT協定は一般的最恵国待遇条項により、いかなる二国間の取り決めもすべての締約国に適用されると規定している。これは裏を返せば、GATT協定締約国であれば自身は何ら関税率低減に関する合意をしなくても、他国間で合意された関税引き下げの利益を享受するということである⁽¹⁷⁾。GATT初期のラウンドでは、ある品目に関する主要輸出国と主要輸入国との間で二国間交渉を行い、そこで決まった関税率を他の国にも適用していたのが実状であった。この結果、交渉に参加せずに関税率低減の利益を得る締約国に対して、関税を引き下げる国から不満の声があがった。

こうしたただ乗り問題を解決するために、GATTはまず、関税引き下げ交渉を実質的な意味で「多角的」なものとすることを目指し、すべての締約国に合意形成に参画することを義務づけた。ラウンド交渉の多角化にともない、GATTの原則である相互主義は複数国間で適用されるようになり、すべての国が何らかの自由化にコミットし、その結果として、他国の自由化による利益を享受するという体制が整えられた。こうして、二国間を基本とする相互主義を多角的な関係においても適用しうるように変形させた、いわゆる「拡

散された相互主義」の考え方がラウンド交渉に導入された⁽¹⁸⁾。

相互主義のもうひとつの問題は、GATTに途上国が加入しはじめることにより表面化した(Winham [1992: 50])。すなわち、経済発展段階の異なる国の間で同等の譲許を求めるのは非常に難しく、対等でない締約国間に相互主義を貫徹することができないのではないかという問題である。1960年代に行われた貿易交渉のなかでは、対等でない国同士で対等な取り扱いをすることが真の意味で「相互的」と捉えられるのかという疑問がもっぱら途上国側から呈され、その後、相互主義に対する多くの例外が認められるようになった。たとえば、東京ラウンド(1973~79年)では先進国が途上国に対して「特別かつ異なった」取り扱いをすることを認め、「先進締約国は、貿易交渉において行った関税その他低開発締約国の貿易に対する障害の軽減または廃止に関する約束について相互主義を期待しない」(GATT協定第36条8項)としている。この規定は、当初、途上国は先進国との交渉において先進国から与えられた譲許に対しては対価を支払う必要がない、という意味で途上国側に理解されていたが、その後、途上国の場合は与えられた譲許に対して自国の発展段階に応じて対価を払うことを意味しているという解釈で合意されている(高瀬・赤坂 [1993: 46-7])⁽¹⁹⁾。

こうして、相互主義原則はGATTにおける実際の運用過程で次第に変化し、多角的関係に適している「拡散された相互主義」、そして発展段階を考慮して等価性を判断する「相対的相互主義」に基づく関係が構築されていった。

(2) APECの原則

アジア太平洋地域は、(1)社会的、政治的な多様性、(2)域内国・地域の経済発展段階の相違、(3)市場主導型の自発的な経済緊密化といった特徴をもっている。こうした特徴から、APECはEUやNAFTAにみられるような法拘束的かつ構造的な統合を基礎とする欧米的アプローチを運営原則として採用しにくかった。代わりに、APECは創設当初から域外に対して差別的な対応をとらず、かつ自主的な行動によって経済協力を進めることを基本姿勢としたの

である。この域外に対して無差別であるという姿勢は後にオープン・リージョナリズムという用語で表現され⁽²⁰⁾、また、自主性の尊重に対してはvoluntarismという用語が充てられて、APECの基本原則として掲げられるようになった⁽²¹⁾。

APECでは、オープン・リージョナリズムとは第三者に対して差別をしない地域協力の考え方をいう。つまり、域内における貿易障壁の漸次的な撤廃は、同時にメンバー外に対する障壁の低減をも意味している。この考え方は、APECの自由化・円滑化を進めるうえでの一般原則のひとつとして1995年に採択された大阪行動指針のなかで明文化された。

〔無差別 (non-discrimination)〕

APECメンバーは、貿易・投資の自由化・円滑化プロセスにおいて、メンバー相互およびメンバー間に無差別原則を適用するあるいは適用するよう努力する。

アジア太平洋地域における貿易・投資自由化の成果は、APECメンバー間のみならず、APECメンバーと非APECメンバーとの間における障壁を実際に低減することを意味する (APEC Leaders Meeting [1995: Part One, Section A, Paragraph 4], 引用者訳, 傍点引用者。以下同じ)。

ドライスデール (Drysdale [1997: 6]) は、このオープン・リージョナリズムの概念がAPECをNAFTAや他の地域協定と異なるものにしており、以下のように述べている。

〔APECにおける—引用者。以下〔 〕内同じ〕 地域主義の新しい形態はさまざまな側面でもオープンである。まず、無差別という意味でオープンである。すなわち、すべての自由化措置は、MFN原則に則ることになっている。オープン・リージョナリズムは法的拘束力のある協定を作成するための交渉を念頭においていない。しかし、オープン・リージョナリズムはWTOへの強力な支持を前提としている。また、統合過程が機構的に進められるというよりは市場主導型であるという意味でオープンである。さらに、参加していない他のメンバーやAPEC地域の周辺国、その他のいかなる国もAPECにおいて行わ

れているのと同様な手法で自由化を進めることによって自由にAPEC地域での自由化プロセスに参加することができるという意味でもオープンである。

APECの自由化が純粋な意味でオープン・リージョナリズムの考え方に基づいて実施されるならば、APECメンバーから他のAPECメンバーに許与された特惠は、域外国にも許与されることになる。このためオープン・リージョナリズムがGATT/WTOの無差別原則に整合的であるという見解には異論がない。しかし、「ただ乗り」問題に関連して、さまざまな議論が展開されている。

アジア地域における地域経済プログラムの主唱者の多くは、一般的にオープン・リージョナリズムの「オープン」な側面を強調している。つまり、APECメンバーは関税引き下げに関する交渉の結果をMFN条項に則ってすべての貿易相手国に拡大しなければならない。APEC域外の貿易相手国は間違いなくそうした行為を喜んで受け入れるであろう。しかし、APECメンバーのなかには、域外国に対してただ乗りによる利益を付与することを正当化できないメンバーも出てくるであろう (Lawrence [1996: 93])。

また、ロペスとマトゥテスはオープン・リージョナリズムに基づいたAPECでの自由化は隘路に陥っていると指摘する (Lopez and Matutes [1998: 256-7])。彼女らによると、APECによって提唱されているオープン・リージョナリズムとは以下のようなものだという。すなわち、

- ・大規模な地域統合においては適用可能であるが、ただ乗り問題のウエイトが増加するにしたがって、多角的貿易交渉にするかあるいはGATT協定第24条に基づいてMFNを制限する協定を結ぶかのどちらかにならざるをえない。
- ・小規模で市場統合度合いが低い地域には不向きである。そうした地域では、ただ乗り国の数と勢力にもよるが、ただ乗り問題は座視しえない大きな問題であり、またただ乗り国との間で相互的な譲許を行おうとしても、それを実現するためにかかるコストが高くついてしまうであろう。こうした場合は、APECによるいくつかの提案が依然として適用可能ではあるが、市場統合のレベルを高める手段としては第24条に基づくMFN制限的な自由化が

唯一の方法である。

しかしながら、ただ乗り問題は、オープン・リージョナリズムとAPECのもうひとつの基本原則であるvoluntarismの概念とを統合することによって克服できる。APECにおける貿易自由化はvoluntarismを基礎にしている。このvoluntarismは合意された措置を実施するかどうかは各メンバーの裁量に委ねられているということである。換言すれば、メンバーはどの部門でどのような相手といつまでに自由化をするのかという具体的な内容について選択権をもっている (Drysdale [1997: 8])。APECメンバーは、域外国がただ乗りする可能性を十分に承知したうえで、APECプロセスへの参加、すなわち、どの程度あるいはどの分野で貿易障壁を低減するかを決定することができる。域外国による「ただ乗り」がAPECメンバーにとってすでに了解事項となっており、そのうえで自主的に自由化を行うというのであれば、「ただ乗り」に対する不満も生じないであろう⁽²²⁾。

このvoluntarismの概念は、大阪行動指針の一般原則では「柔軟性」(flexibility)として掲げられている。

〔柔軟性 (flexibility)〕

APECメンバー間の経済発展段階の違い、各メンバーの多様な状況を考慮し、自由化・円滑化プロセスにおいて、こうした状況に由来する諸問題に対処するなかで、柔軟性の行使が可能である (APEC Leaders Meeting [1995: Part One, Section A, Paragraph 8])。

ただし、voluntarismとflexibilityをめぐっては、メンバー間に解釈の差が生じている。たとえば、アメリカはvoluntarismとflexibilityを区別せずに捉えているが、韓国やタイは異なる考え方として捉え、それらを使い分けている。voluntarismとflexibilityの概念は非常に似ているが、重要な点で相違している。すなわち、voluntarismは合意に参加するかどうかというメンバー自身の態度 (意思決定) の問題であるのに対し、flexibilityはその意思決定を実施する段階で基礎となる考え方、つまり合意の内容の問題なのである。

3. 目的

(1) GATT/WTOの目的

GATTの主要な目的は、「関税その他の貿易障害を実質的に軽減し、および国際通商における差別待遇を廃止する」(協定前文) ことである。そして、その目的を達成するために「相互的かつ互恵的な取極を締結する」(同) としている。

しかし、GATTがその活動領域として認識しているのは、関税の引き下げや数量制限などの貿易障壁に対する規制だけではない。貿易の活性化は生活水準の向上や完全雇用につながるという理念のもと、自由貿易の障害となるような事項すべてについて取り扱うという役割意識をもっている。これは、ITO憲章にすでに明記されており、GATT当初からの意図と読みとれる。

こうした活動の理念に基づき、第1～5回までの関税引き下げ交渉に加え、東京ラウンドでは非関税措置 (non-tariff measures: NTM) に関するルール作りに重点が置かれた。その結果、輸入ライセンス、アンチ・ダンピング税、補助金と相殺関税、政府調達などに関する新しい貿易ルールが採択された。ウルグアイ・ラウンドではさらに交渉範囲が拡大し、サービス貿易の自由化、知的財産権、貿易関連投資措置に関するルール策定に取り組んだ。

WTOは基本的にGATTからその目的を受け継いでおり、貿易障壁の撤廃と貿易ルールの策定を活動の2本柱としている。近年では関税引き下げよりも貿易ルール策定に関する活動が増加しており、知的財産権や政府調達に加えて、電子商取引といった新しい課題をめぐるルール作りにも取り組んでいる。さらに、制度の標準化 (standardization) や調和 (harmonization) など、貿易の円滑化に関する取り組みも多くなっている。

(2) APECの目的

APECは、設立当初は具体的な目的を掲げておらず、もっぱらAPEC地域

での経済協力を協議する場として始まった。第1回閣僚会議（1989年、キャンベラ）で発表された共同声明のなかでも、「閣僚たちはアジア太平洋の経済協力をどのように進展させていけばよいかを協議するためにキャンベラに集まった」と記し、さらに、APECでの協議は、(1)世界経済およびアジア太平洋地域経済の発展、(2)グローバルな貿易自由化——それに向けたアジア太平洋地域の役割、(3)特定分野における地域協力の可能性、(4)アジア太平洋経済協力に向けた将来の方途、という多岐にわたる議題を取り扱うこととしている。

このように、設立当初は漠然としたものにすぎなかったAPECの目的が、2年後に採択されたソウル宣言のなかでは、域内での貿易・投資の自由化という具体的課題を掲げるに至るのである⁽²³⁾。以下でその過程を概観してみる。

第1回閣僚会議の議長声明のなかで、すでにAPECの目的のひとつとして貿易自由化が言及されている。しかし、それはメンバー間で自由貿易地域を創設することを意味してはいない。当時のAPECにとって最も重要な関心事項は、世界レベルでの貿易自由化をいかに推進するかということであり、交渉が難航していたウルグアイ・ラウンドを成功裡に終結させるために、APECとしてどのような貢献ができるかが最大の課題であった。つまり、世界規模での自由化を後押しするのがAPECの目的であり、自ら域内での貿易自由化に向けた具体的措置を実施することは念頭にはなかった⁽²⁴⁾。

しかし、シンガポールで開かれた第2回閣僚会議（1990年）では、「より開放された貿易体制を形成するためには」という条件つきながら、メンバー間で貿易に対する障壁を削減することは望ましいことである、との合意がなされた（APEC Ministerial Meeting [1990: Paragraph 19]）。これを受けて、1991年3月の高級実務者会合（SOM）において、域内自由化という目的に向かってAPECとしてどのような行動を展開することができるかを検討するための「域内貿易自由化に関する非公式グループ」（RTL）が設立された。そしてソウルにおける第3回閣僚会議（1991年）では、APECの目的や運営原則など

を明文化したソウル宣言が採択された。このなかで、メンバー間の貿易・投資における障壁の削減がAPECの目的のひとつに掲げられている。

このように域内での貿易・投資自由化がAPECの主要な課題として注視されるようになり、GATT/WTOの活動領域との重なりが増加した。とりわけ1993年のシアトル会議以降、APECにおける協議事項は貿易・投資の自由化に集中し、1994年の首脳会議では「先進経済メンバーは2010年、途上経済メンバーは2020年までに、アジア太平洋地域における自由で開かれた貿易・投資を達成する」旨が宣言されるに至った。こうした状況のもと、途上経済メンバーからAPECの目的を再確認すべきであるという見解が示された。途上経済メンバーは「APECの役割はGATT/WTOと異なり、自由化のみならず自由化推進に関連するあらゆる分野での経済協力を推進することである」という認識をもっていたからである⁽²⁵⁾。この結果、APECの活動は、貿易投資の自由化 (liberalization)、貿易投資の円滑化 (facilitation)、経済技術協力 (Ecotech) という3本柱を中心に組み込まれることになった。

第2節 運営上の相違点

1. 合意の法的拘束力

(1) GATT/WTOにおける合意の法的拘束力

GATT/WTOにおける合意は、通常、協定として採択され、署名、批准などの発効要件が充足された時点で条約としての効力、すなわち法的拘束力を有する。GATTの合意が国際法上の規範として定立されることを選好した理由として、GATT創設の歴史的背景、相互主義、国家主権、創設メンバーの構成という四つの要因が考えられる。

第1節第1項で述べたように、GATT協定は、1930年代までに数多く締結され網の目のように張りめぐらされていた二国間通商協定を基礎とし、それ

らを集大成したものである。第二次世界大戦後の国際貿易のあり方を模索する段階で、二国間通商協定という既存の枠組みを活用し、その発展型である多数国間「条約」に基づいて一般原則を定めようとしたのはごく自然の流れであった。

またGATT/WTOの原則である相互主義によって自由化が約束されても、相互主義はあくまでも交渉上の原則であり、合意内容の実行を確保する法的効果はない。このため、自由化の実施を担保するために、合意に拘束力を付与することが要請されたのである。

さらに、関税制定権は古くから国家主権の一部であり、主権国家はその主権の行使の一形態として、一方的に関税を課したり輸入品に規制を加えたりすることができる。このように、主権の正当な行使によって課せられた関税や非関税障壁を削減するためには、それを法的拘束力のある条約上の義務として課すしかなかった。つまり、「ある種の規制を削減・撤廃するためには別の種類の規制が必要」(Winham [1992: 20]) となったのである。

そして、GATT協定の起源であるITO憲章は、アメリカが提案したものを土台に先進国中心で起草された。こうした背景は、従来、西欧諸国間で取り入れられてきた法の支配に基づく意思決定過程をGATTに取り入れやすくし、GATTにおける合意に法的拘束力を付与する要因のひとつとなった。

(2) APECにおける合意の法的拘束力

一方、APECの閣僚および首脳による合意として発表される宣言や共同声明には法的拘束力は付与されていない。それらは単にAPEC活動が取るべき方向を指示するための勧告あるいは政策表明にすぎない。しかし、APECが域内貿易の自由化を活動の柱のひとつに据え、具体的な自由化措置を実施するようになると、一部のメンバーからAPECの合意に拘束力をもたせようとする意見が提起された。その主張の先鋒役を務めたのがアメリカである。

1993年のシアトル閣僚会議でアメリカは従来の姿勢を転換し、APECプロセスに積極的に参加するようになった。そして、APECにおける合意に法的

拘束力をもたせるよう主張しはじめた。これに対してアジア諸国は、APEC創設以来認められてきた拘束力をもたない合意形態を維持すべき、と反論した。1994年のジャカルタ閣僚会議で採択された非拘束投資原則⁽²⁶⁾は、こうした二つの対立した概念を折衷したものとなっている。APECメンバーは、投資原則を非拘束のものとして採択したが、将来検討されるであろう拘束的な原則の基礎となるよう、個々の項目を協議する過程では、あたかも条約の草案を検討するときのように細部にわたって文言の調整を行ったといわれている(菊池 [1995: 251])。

さらに1995年の大阪閣僚会議では、APECプロセスは新しい段階へと歩みを進め⁽²⁷⁾、貿易・投資の自由化をいっそう促進するためにより詳細で具体的な行動が求められるようになったのである⁽²⁸⁾。合意の内容が漠然とした協力を宣言する程度では、合意の履行を確保するために法的拘束力を付与すべきか否かの問題は生じない。しかし、具体的な行動をとともなうようになると、履行確保の問題すなわち合意の拘束性は重要な意味合いをもつようになる。

途上経済メンバーは、経済の順調な発展を背景に、たとえば輸出補助金の削減、基準・認証に関する行政手続きの統一化、相互承認に関するネットワークの構築といった具体的な行動をとることに対して消極的な態度を示さなかった。多くの途上経済メンバーが、大阪会議に向けて具体的な行動を含む合意形成に積極的に取り組んでいた状況を利用して、アメリカをはじめとする先進経済メンバーのなかには、これをAPECの合意に法的拘束力を付与する基礎固めの機会にしようと試みるメンバーもあった。しかし、APECの合意は法的拘束力をもたないという従来からの認識は変更されていない。

APECは、経済主権に関わる事項であっても自主的な関税の引き下げを各メンバーが一斉に実施することによって、法的拘束力に担保されずに域内貿易の自由化を実現する手法を提示した点で、特筆されるべきである。その際に合意の実行を担保するものとして指摘されたのは、ピア・プレッシャーと呼ばれる仲間内の圧力である。ただし、このピア・プレッシャーがどれだけの効果をもっているかには疑問の余地がある。

また、APECにおける貿易自由化（＝関税引き下げなど）という行為は mutualなものであって、相手に自国が行った行為と同等あるいは同レベルの行為を期待できる reciprocalなものではない⁽²⁹⁾。このため、自らが大幅な自由化を実施しても、他のメンバーに同程度の自由化をするよう要求できない。相互主義に基づいて実践されている GATT/WTOでの貿易自由化と比較すると、APECにおける自由化はその推進力という点では劣っているといわざるをえない。こうしたことから、APECは閣僚や首脳による単なる「協議の場」にすぎないとみなされるのである。

2. 意思決定過程

(1) GATT/WTOの意思決定過程

GATTの実行における意思決定手続きの基礎はコンセンサス形成である。ところが、1947年のGATT協定にはコンセンサスに関する規定はない。むしろ協定第25条では、GATTにおける「決定は、別段の定めがある場合を除き、多数決の票決で決せられる」と規定されている。しかし、GATTの歴史のなかで票決に付されたのはわずか数回にすぎない⁽³⁰⁾。

コンセンサスによる意思決定という手続きは、GATT協定のなかでは明文化されていないにもかかわらず、GATTの実行のなかで培われ、発展し、確立してきた。WTOではこうしたGATTの実行を受け継ぎ、コンセンサスが意思決定の基礎となっている。そして、「WTOを設立するマラケシュ協定」（以下、マラケシュ協定）第9条第1パラグラフでは「WTOは1947年GATT協定のもとで実践されてきたコンセンサス方式による意思決定の慣行を維持する」と規定され、コンセンサス方式に関する明文規定が加えられた。WTOにおける意思決定は原則としてコンセンサス方式によって行うものとし、コンセンサス方式によって決定することができない場合には、投票によって行うとされている（マラケシュ協定第9条）⁽³¹⁾。

また、マラケシュ協定第9条は、パラグラフ1の補足説明のなかで、コン

センサスについて「いずれかの内部機関がその審議のために提出された事項について決定を行うときに、その会合に出席しているいずれの加盟国もその決定案に正式に反対しない場合には、当該内部機関は当該事項についてコンセンサス方式によって決定したものとみなす」としている。これは、GATT/WTOにおけるコンセンサスは、多数決あるいは全会一致による票決方式と同様に決定に対して法的拘束力を付与しうるフォーマルな手続きであることを意味する。

国際機構の設立条約では、通常、加盟国の意思決定は多数決か全会一致という票決により行うという手続き規定が掲げられている。しかし実際には、コンセンサスを意思決定の手段として活用する場面が増えている。この傾向は国際社会の変化によって説明しうる。つまり、国際社会がより多様になり、それらの国々が独自の考えをもつようになった結果、全会一致や多数決といった手法は多国間の意思決定方式としては馴染まなくなってきたのである。

(2) APECの意思決定過程

関税引き下げ交渉がGATTの主要議題であったときは、交渉のリード役は世界における主要貿易国が担い、途上国が交渉のテーブルに着くことは難しかった (Winham [1992: 56])。たとえ交渉に参加できたとしても、発展途上国は、多くの場合、既存の国際機構に後から加入するしかなかったため、合意形成方式に異論を唱える機会をもちえなかった⁽³²⁾。しかし、APECの場合はASEAN諸国が組織形成の段階、すなわちAPECの運営原則をデザインする段階から影響力をもって参加していたため、従来型の国際機構とは異なる形で発展した。

APECは、参加メンバーの多様性ゆえに、設立当初から意思決定手段としてコンセンサスを採用した⁽³³⁾。その際参考にしたのは、ASEANにおいて実践されているコンセンサス方式であった。このため、APECにおけるコンセンサスは、GATT/WTOで認識されているコンセンサスとは異なる。つまり、APECでいうコンセンサスとは、意思決定のための手続きを意味するのでは

なく、メンバー間で共有しえた合意の範囲のことを意味するのである。

GATT/WTOにおいては、特段の反対がでなくなるまで交渉を続け、その最終段階で、ある事項に対する参加者の合意を票決ではなく「コンセンサスにより」(by consensus)採択する。一方のAPECでは、ある事項に反対するメンバーが存在する場合には、その事項そのものを合意内容から外していき、すべてのメンバーが合意しうるもののみをAPECでいう「コンセンサス」として発表している⁽³⁴⁾。その意味で、APECのコンセンサスは合意に法的拘束力を付与しうる意思決定方式ではない。APECはGATT/WTOが有しているような執行力のある機構としての役割を担うことを予定していなかったため、GATT/WTOやその他の国際機構で採用されているいわゆるコンセンサス方式とは異なる形で、APEC独特のコンセンサス形態を発展させたものと思われる。

ただし、APECの場合、ある文言に対するコンセンサスが成立していてもその解釈が各メンバーで異なる場合がある⁽³⁵⁾。しかしながら、APECでは合意に関して自由に解釈できるからこそコンセンサスが成立するという側面もある。解釈についてもメンバー間で見解を統一するように求めはじめると、APECで合意できることはほとんどなくなってしまうのではないかという危惧は否定できない。

3. 自由化方式

(1) GATT/WTOにおける自由化方式

GATTの多角的交渉は「ラウンド」と称され、関税引き下げおよびその他の貿易障壁の除去を推進する際の中心的なメカニズムとして働いてきた。そして、GATTはその50年弱の歴史のなかで8回にのぼるラウンドを開催し、そのラウンドを通じて、規模においても、活動範囲においても拡大・発展してきた(表1-1)。

とくに、第5回ディロン・ラウンド以前と第6回ケネディ・ラウンド以降

表1-1 GATTにおけるラウンドの概要

	交渉場所あるいはラウンドの呼称	交渉期間	交渉対象	参加国・地域数
第1回	ジュネーブ	1947	関税引き下げ	23
第2回	アヌシー	1949	関税引き下げ	32
第3回	トーキー	1950～51	関税引き下げ	34
第4回	ジュネーブ	1956	関税引き下げ	22
第5回	デイトン・ラウンド	1961～62	関税引き下げ	25+EEC
第6回	ケネディ・ラウンド	1964～67	関税引き下げ 非関税障壁削減	46+EEC
第7回	東京・ラウンド	1973～79	関税引き下げ 非関税障壁削減	99+EC
第8回	ウルグアイ・ラウンド	1986～94	関税引き下げ 非関税障壁削減	124+EC

(出所) 通商産業省通商政策局編『2000年版 不公正貿易報告書』により作成。

とで、ラウンドの性格が大きく変化している。第5回ラウンドまでは輸入関税の削減が主要な議題であった。しかし、ケネディ・ラウンド以降は交渉対象が急速に広がり、非関税措置についても交渉が行われるようになった。この変化は、ラウンドの呼称に端的に現れている。すなわち、最初の5回のラウンドは、多角的関税交渉 (Multilateral Tariff Negotiations) と呼ばれ、その後は多角的通商交渉 (Multilateral Trade Negotiations) と呼ばれるようになったのである。

すべての締約国が参加する実質的な意味での多角的交渉方式が意思決定過程に採用されたのも、ケネディ・ラウンド以降である。前述したように、GATTにおける交渉方式は1920年代から1930年代にかけての戦間期に実践されていた二国間通商交渉の手法を多国間に応用したものである。しかし、MFN条項により自由化のただ乗りが可能となることから、これを排除するためにすべての締約国を交渉に参加させ、すべての参加国の間に相互主義が適用されるような新しい交渉手段が考案された (Winham [1992: 53])。「パッケージ・ディール」 (package deal) あるいはウルグアイ・ラウンドにおける

「シングル・アンダーテイキング」(single undertaking) と呼ばれる方式がそれである。

ラウンドにおけるもうひとつの変化は、途上国の発言力が次第に増加してきたことである。1960年代に多くの被植民地が独立を果たし、国際貿易の場面に登場する機会も急増した。これにともないGATT締約国すなわちラウンド交渉に参加する国・地域数も増加すると、ラウンドを通じて合意を形成するのが次第に困難になってきた。

ウルグアイ・ラウンドでは合意達成までに当初予定を大幅に上回る8年という歳月を費やしたこと、また、次期ラウンドに向けた協議が交渉の対象事項を決める段階ですでに難航しているといった現状は、交渉参加者の増大や交渉範囲の拡大にともなう構造的な問題であると考えられる。

(2) APECにおける自由化方式

APECは、1995年の大阪行動指針のなかで「協調的・自主的アプローチ」(concerted unilateral approach: CUA) と呼ばれるAPEC特有のメカニズムを考案した。CUAは、貿易・投資の自由化を進めるにあたり、(1)各メンバーの自主性を尊重する考え方と、(2)自由化の確実な実施を確保するためには全メンバーが一律に取り組むべき目標を設定し、APEC全体の共同行動としてその実施を図ることも必要である、という二つの考え方を同時に取り込んだものである。1996年に策定されたマニラ行動計画 (Manila Action Plan for APEC: MAPA) は、このCUAに基づき、各メンバーが個別かつ自主的に行う自由化措置としての個別行動計画 (Individual Action Plan: IAP) と、APEC全体として合意された共同行動計画 (Collective Action Plan: CAP) の二つから構成されている。

IAPの考え方はアジア諸国から提案されたもので⁽³⁶⁾、メンバーはそれぞれが可能な分野および範囲で自由化の計画を提出し、その実施に関しては各メンバーのイニシアティブにより独自のスピードを進めるというものである。一方のCAPは、IAPでは自主性に重きがおかれすぎており、自由化が確実に

実施される保証がないことから、すべてのメンバーが統一したスケジュールのもとで同一の目標に向かって自由化を進める何らかの共同行動を設定すべきというアメリカなどの主張が取り入れられたものである⁽³⁷⁾。しかし、こうした二つの異なる考え方を曖昧なままに混在させたことから、その後、APECにおける自由化方式の概念をめぐって、アジアのメンバーとアメリカなどとの間で解釈のずれが生じてしまうことになる⁽³⁸⁾。

しかし、APECの自由化に対するコミットメントは非拘束的である。個々のメンバーは自主的に決めた自由化計画に沿って、他のメンバーからの「励ましと批評」いわゆるピア・プレッシャーを受けながら、独自に自由化を推進する。GATT/WTOで行われているgive and take方式とは全く異なるため、APECでは、メンバーは相互主義的な行動を取る必要はない。こうしたことから、APECにおける自由化方式の実効性に対しては疑問が投げかけられている。

第3節 相互関係

1. GATT協定第24条とAPEC

現在、貿易に係わる組織体としては、グローバルなレベルで貿易自由化を進めるWTO以外に、地域的なアレンジメントが数多く存在する。なかでも、関税同盟（customs union）と自由貿易地域（free trade area）は「数および重要性において大幅に増大し、今日の世界貿易の相当な部分を占め」⁽³⁹⁾ている。このような地域レベルでの特恵的貿易アレンジメントをGATT協定第24条は以下の条件のもとで無差別原則の例外として認めている。

- (1) 域外国に適用される関税その他の通商規則が、自由貿易地域の形成前より高度なものか、制限的なものであってはならない。
- (2) 自由貿易地域の構成国を原産とする産品を構成国間で貿易する際の関税、

その他の制限的通商規則が実質的にすべて廃止されること。

- (3) 妥当な期間内に自由貿易地域を設定すること⁽⁴⁰⁾

APECで行われている域内自由化はWTOルールで認められうるものではないという批判がある。たとえば、ディーターは以下のように説明している(Dieter [1997: 20])。

APECが形成している特惠的な自由貿易地域はGATT/WTOの精神に著しく矛盾する。APECの参加メンバーは世界経済の大半を占めており、APECの枠組みのなかでアジア太平洋地域が統合すると、WTOの対抗勢力に発展する可能性を有している。APECメンバーは経済的に高い成長力を潜在的にもっており、アジア太平洋地域での統合が実現すると、GATT/WTOのもとで行われている多角的な自由化プロセスが弱体化しかねない。

しかし、オープン・リージョナリズムを標榜しているAPECは、第三国に対して差別的な待遇をとる特惠貿易地域の形成を目指しているのではないことから、WTOとの整合性の問題は惹起されない。この点につき、元WTO事務局長であるルジエロ(Renato Ruggiero)は以下のように述べている。

オープン・リージョナリズムとは、ある地域グループ内での貿易障壁の低減は、グループ外の諸国に対する障壁も地域内で実施されているのと同様の低減率でかつ同様のタイムテーブルで低減されていくものであるということの意味する。この考え方は、WTO規則、とりわけMFN原則に適合している(quoted in Drysdale [1997: 2])。

つまり、APECはMFN条項の例外でもなければ、MFN条項に抵触しているわけでもない⁽⁴¹⁾。また、APECメンバー自身もその多くはGATT/WTOの承認が必要となるフォーマルな自由貿易地域の形成を望んでいない。なぜなら、第24条のもとでの正式な手続きに従うとなると、WTOにおける審査次第では、APECで取り組まれている域内貿易自由化はGATT協定第1条の無差別原則に抵触すると判断されかねないからである(Saxonhouse [1996: 206])。こうしたAPECメンバーの考え方は、公式文書の文言に現れている。つまり、

APECは声明や宣言のなかで、「自由貿易地域」(free trade area) という語を使わずに、「域内における自由な貿易・投資」(free trade and investment in the region) と表現しているにすぎないのである。

自由貿易体制の維持という使命の担い手は、第一義的にはWTOが負っており、そのもとでさまざまなアレンジメントがWTOを補完しているというのが現状である。こうしたなかで、完全にWTO傘下の組織体でもなく、かといってWTOに対立的でもないAPECの存在は非常に特異なものであろう。

2. APECのWTOへの対応

一方で、APECは自らをWTO体制のなかでどのように位置づけているのであろうか。APECは、その宣言や声明のなかで、WTOの優越性を認識し、地域的な自由化はWTO体制との協調関係を維持するなかで推進されるべきであることを繰り返し明確にしてきている。しかし、APECが自らに課す役割やWTOとの関連での自らの位置づけは、時代とともに微妙に変化している。

まず、APECは自らの役割を、自由化を協議する場から自由化を実施する場へと変化させている。APEC創設当初の主要な目的は、第1節第3項で述べたように、ウルグアイ・ラウンドを成功に導くための後押しをすることであった。この目的のために、第2回閣僚会議(1990年)から第5回閣僚会議(1993年)まで、ウルグアイ・ラウンドに関する宣言を発表し、ウルグアイ・ラウンドが建設的な成果を生み出すよう呼びかけている。こうしたAPECからの一貫した圧力が同ラウンドの合意形成に貢献したことは広く知られていることである。つまり、APECはウルグアイ・ラウンドを支持し、後押しすることによって「効果的な応援団としての役割」を果たしたといえる(Petri [1999: 15])。ただし、APECはあくまでもウルグアイ・ラウンドの枠外から多角的通商交渉を盛り上げる応援団／支持者として振る舞った。

しかし1993年頃を境に、APECは自らが貿易自由化を推進する機関として行動するようになった。この時期、ウルグアイ・ラウンドは失敗に終わるか

もしれないという懸念が生じていたことから、APECはより積極的な役割、すなわち、ウルグアイ・ラウンドとは異なるアプローチで多角的な貿易自由化を実現することはできないのか、ということを考えてようになっていた。APECがこうした新しい役割を自らに課している態様は、シアトル閣僚会議の共同声明のなかに見いだすことができる。

閣僚は、追加的かつ限定的な貿易自由化措置を実施する用意があることを意思表示することにより、この〔ウルグアイ・ラウンドの早期かつ成功裡の終結という〕目標に向けてのメンバーのコミットメントを表明した（APEC Ministerial Meeting [1993: Paragraph 17]）。

閣僚は、APECがウルグアイ・ラウンドの成功に向けてモメンタムを維持するために有意な役割を果たしていることについて、とくに留意した（APEC Ministerial Meeting [1993: Paragraph 19]）。

このように、「応援団」から一歩踏み出し、APECが独自に貿易自由化に取り組み、多角的自由化をリードしようとする試みは、ウルグアイ・ラウンドが終結した後もなお続いた。その成果が1994年の首脳会議で採択されたボゴール宣言であり、翌年の首脳会議で採択された大阪行動指針である。こうした変化の背景には、アメリカがより積極的にAPECにコミットするようになったという事情がある。

しかし、1994年から1995年にかけては、APECはあくまでもWTOの優越性を認めGATT/WTOの規律に従って多角的貿易体制を強化する必要性を強調していた。なぜなら、この時点ではまだ、APECはWTO体制の傘下にあると自らを位置づけていたからである。たとえば、1995年の大阪行動指針では次のように述べられている。

APECメンバーは、多角的交渉に積極的に参加することによって、かつ、WTOのもとで共同のイニシヤティヴ……をとる可能性を模索することによって、率先して開かれた多角的貿易体制を強化し、グローバルな自由化のモメンタムを高めていく。APECメンバーは、そうした多角的な活動の成果を充分

に考慮する（APEC Leaders Meeting [1995: Section B]）。

1996年以降になると、APECはWTOとの関係をさらに調整し、地域的レベルと多角的レベルでの貿易自由化の協力体制の構築を呼びかけている。つまりAPECは、WTOの優越性を認めつつもWTOから独立した自由化推進のための協議体として、WTOと相互協力することのできる立場を確保しようとしている。こうした姿勢は以下の文書などから読み取ることができる。

APECの自主的な枠組みとWTOの法律的な枠組みは、自由化を相互に補強することが可能である。また、ある一方のフォーラムにおける協議検討やコンセンサス形成はもう一方のフォーラムにおける交渉の進展に貢献することができる（APEC Trade Ministers Meeting [1996: Paragraph 12]）。

閣僚は、地域的な貿易・投資イニシャティヴと多角的なそれとの相互補完および相互支援を確保するよう努力することに合意した（APEC Ministerial Meeting [1997b: Paragraph 6]）。

このように、最近のAPECは、意図してかあるいは意図せざるかは明確ではないが、その発出する文書からは、自由貿易体制のなかで自身のプレゼンスを増大させようとする方向に動いていた。そして、こうした状況のもとでAPECにおけるEVSL協議が開始された。

むすびに代えて

APECの特徴はその構成メンバーが多様であることだけではない。他の多くの国際機構もアジア諸国やその他の発展途上国をメンバーとしているし、NAFTAやEUも発展段階の異なるメンバーで構成されている。APECの特徴を決定づけている要因のひとつは、途上経済メンバーのプレゼンスの大きさである。他の国際機構にみられるように、運営原則や意思決定過程などが確立している既存の機構に途上国が後から参加したのではなく、APECの場合

は運用原則を決める最初の段階から途上経済メンバーが参加していた。このため、APECはvoluntarismとオープン・リージョナリズムという独特の概念をその基本原則として採用し、従来型の国際機構とは異なる発展形態をたどってきた。

一方のGATT/WTOは、国際通商における差別待遇が1930年代のブロック経済化を招いたことを顧慮し、無差別原則を基本原則に掲げ、貿易障壁の軽減と差別待遇の廃止を通じて自由貿易体制を維持することを目的としている。また第二次世界大戦前に主に西欧諸国間で締結されていた二国間通商条約を基礎としていることから、その機構運営は相互主義を基本とし、法や規則に基づいて行われている。

こうした内在的な相違は、合意の法的拘束力に関する立場の違いに反映されている。GATT/WTOは法的拘束力を合意事項の履行を確保するための効果的な手段であるとし、自由化推進のために必要不可欠の要素と考えている。これに対してAPECは、自由化は個々のメンバーの自主的な行動によって実現しようという立場をとり、合意の法的拘束力を否定している。参加メンバーの経済発展段階の違いから、同一のルールをすべてのメンバーに均一に強制しても実効性に欠けると考えるからである。

さらに、APECとGATT/WTOは意思決定過程に関しても異なる姿勢をとっている。双方ともコンセンサスを重視しそれを意思決定過程に取り入れていることから、この点に関しては共通しているように見える。しかし、WTOにおけるコンセンサスは多数決などの票決と同様に意思決定のための正式な手続きであり、コンセンサスにより採択された合意は法的拘束力を有する。一方、APECプロセスにおけるコンセンサスは意思決定方式ではなく、APECメンバー間で共有しえた合意の範囲のことを意味する。

このように、両者は、貿易自由化という共通の目的をもちながら、異なる原則を採用し異なる形態で発展してきた。APECとWTOが貿易自由化の実現手段として異なるアプローチを選好するのも頷けるのである。その結果、WTOは多角的通商交渉とルール策定の場として、APECはアジア太平洋地域

における経済協力について協議する場として機能している。

しかし、APECとGATT/WTOの間には緊密な相互補完あるいは相互協力関係が形成されていない。オープン・リージョナリズムを標榜し「緩やかな協議体」として活動しているAPECは、WTOを中心とする自由貿易体制のなかにあつて、国際通貨基金（IMF）や世界銀行など、WTOとの協力を予定されている政府間国際機構でもなく、EUやNAFTAといったWTOがGATT協定第24条で想定している地域協定でもない。現在のWTO規定のなかでは、APECはどこにも分類できない存在なのである。一方APECメンバーは、APECのWTO整合的な側面を強調し、APECをWTOと協力してグローバルな自由貿易体制の維持・強化に努める組織と位置づけてきた。

このようなAPECに対するWTOの認識とAPEC自身の認識の相違は、APECからWTOに働きかけるだけの片務的な関係に現れている。APECは創設以来、毎年のようにウルグアイ・ラウンドの成功を呼びかける宣言を発表し、さらにはAPEC域内での自由化推進を示唆することによって、GATTの自由化に向けたモメンタムを維持させようと努力した。こうした一連のAPECの動きがウルグアイ・ラウンドを終結へと導いた一因であることは事実であるが、このとき、APECは一方的にウルグアイ・ラウンドを「応援」したにすぎず、GATTとの有機的な相互関係が構築されていたわけではない。

その後も両者の関係は、APECからWTOへという一方的なベクトルである状況が続いた。しかし、APECが自由化を協議する場から自由化を実施する場へと変化するのにともない、APECは自らをWTOの傘下にあると位置づける立場を離れ、最近ではWTOの優越性を認めつつも、WTOから独立した組織としてWTOと相互協力できる立場を確保しようとしている。

〔注〕 _____

- (1) ジャクソンはその理由のひとつとして、ブレトン・ウッズ会議が貿易担当ではなく金融担当大臣が中心となって開かれたことをあげている（Jackson [1989: 31]）。また、ウィンハムは通貨交換制度の確立なくして貿易は維持できないので、戦後復興の順序としては、決済システムの再構築が貿易システ

ムの整備に優先されるとしている (Winham [1992: 26])。

- (2) ITO準備委員会はオーストラリア、ベルギー、ルクセンブルグ、ブラジル、カナダ、チリ、中国、キューバ、チェコスロバキア、フランス、インド、レバノン、シリア、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、南アフリカ、イギリス、アメリカで構成された。
- (3) ITO憲章に署名したのは53カ国、このうち批准したのはオーストラリアおよびリベリアの2カ国のみであった。
- (4) 参加したのはITO準備委員会構成国の19カ国 (注(2)参照) にビルマ、セイロン、南ローデシア、パキスタンの4カ国を加えた23カ国。
- (5) アメリカが関税引き下げ交渉に傾注した理由として、1948年に貿易協定法の改定を控えており、その前に大統領の交渉権限を活用しておきたかったという事情が指摘されている (Diebold [1996: 157])。
- (6) 実際には、1948年1月に発効した「暫定的適用に関する議定書」に基づき、GATT協定が適用されてきた。
- (7) アジア太平洋地域には、域内の経済協力を担ってきた非政府国際組織がいくつ也存在する。1960年代には、太平洋貿易開発会議 (Pacific Trade and Development Conference: PAFTAD) と太平洋委員会 (Pacific Basin Economic Council: PBEC) が発足している。PAFTADは域内の学者が個人の資格で参加する民間の国際会議であり、アジア太平洋に係わる経済問題を議論、分析し、理解を深めることを目的としている。PBECは、アジア太平洋地域の財界人によって構成される民間の国際組織であり、ビジネス界の相互協力による経済関係の強化を通じて、地域経済の発展に寄与することを目的としている。設立以来、財界人の意見交換の場を提供し、人的ネットワークの形成に先駆的な役割を果たしてきた。また、1980年に発足した太平洋経済協力会議 (Pacific Economic Cooperation Council: PECC) は、太平洋地域の財界人、学者、官僚の3者が個人の資格で参加する国際組織であり、3者が協同することにより、太平洋地域のよりいっそうの経済協力を推進することを目的としている。詳しくはBeeson [1996: 39] を参照。APECはこれら経済協力組織の活動のなかで生まれてきたいくつかのビジョンを引き継いでいる。
- (8) ASEAN諸国の懸念は第1回のAPEC閣僚会議 (1989年) で発表された共同声明のなか以下のようなパラグラフを挿入させたことにも現れている。「閣僚たちは、ASEANおよびASEANが有する対話関係がアジア・太平洋地域協力の今までの発展に対して行ってきた重要な貢献を認識する旨を表明し、ASEANの機構メカニズムが、アジア・太平洋地域における経済協力の幅を広げ、強化するための努力を支援するうえで引き続き顕著な役割を果たしうること留意した」(APEC Ministerial Meeting [1989a])。また、同会議の議長総括でAPECの一般原則として「APECは政府間機構であるASEANや非政府間

- 組織であるPECCなど、この地域の既存の組織を補完し、かつその成果を引き出すようなものであるべきであり、それらの存在意義を減少させるものではないこと」をあげている（APEC Ministerial Meeting [1989b: Paragraph 16]）。
- (9) 当時ASEAN諸国が想定していた「APECのあるべき姿」は、1990年2月のASEAN合同閣僚会議で採択されたクチン合意に示されている。
 - (10) 日本国通商産業省APEC関連官僚へのインタビュー（1995年8月）。なお、1994年当時アメリカの国家安全保障会議のアジア太平洋部長であったサンドラ・クリストフは、APECが目指すべき形態の選択肢のひとつとして、GATTのアジア版のようなフォーマルな経済協力組織を提案している（Soesastro [1994: 46-9]）。
 - (11) 日本国通商産業省APEC関連官僚へのインタビュー（1995年8月）、Soesastro [1994: 46-9]、『朝日新聞』1995年11月10日付朝刊、『日経産業新聞』1995年11月16日付、『日本経済新聞』1995年11月17日付朝刊、『日本経済新聞』1995年11月18日付朝刊。
 - (12) 『読売新聞』1995年11月18日付朝刊、『毎日新聞』1995年11月21日付朝刊、日本国通商産業省APEC関連官僚へのインタビュー（1995年11月）。
 - (13) ただし、最恵国待遇にはいくつかの例外が認められている。まず、先進国が途上国に適用する一般特惠関税および先進国が後発途上国に適用する後発途上国特惠関税である。その他、協定第24条において、一定の条件のもとで関税同盟と自由貿易地域の創設が認められている。
 - (14) 相互主義は互恵主義とも呼ばれることがあるが、reciprocalな関係は、以下の二つの点でmutualな関係と区別される。まず、mutualな関係は双方が自発的に与えあう関係であるのに対し、reciprocalな関係は一方が与え他方がこれに対して返すという関係であり、自発性は一方の側にのみある。第2に、mutualの場合には互いに与えあうもの間に必ずしも均衡を必要としないのに対し、reciprocalの場合には与えられるものと返すものとの間の均衡が要求される（桑原 [1975: 416]）。
 - (15) GATT協定の前文では、GATTの目的を達成するための一手段として「相互的かつ互恵的な」取り決めの締結を掲げている。
 - (16) このため、交渉によらずに自主的に関税を引き下げても、相互主義に基づく対価として他国に関税引き下げを要求することはできない。相互主義に基づいてお互いに譲歩した結果として、関税引き下げという譲許が提供されていなければ、法的拘束力は発しない。
 - (17) ただ乗りの問題はGATTの二大原則である無差別原則と相互主義の矛盾から生じている。つまり、最恵国待遇によって許与される関税の引き下げやその他貿易障壁の削減は、許与する側の一方的な行為であり、それに対する返礼は期待されていない。この点において、与えられた一定の待遇に対して同等

の待遇を与え返すことを基本とする相互主義の原則に反している。

- (18) 「拡散された相互主義」について詳しくは、Keohane [1986]、Krasner [1987] を参照。
- (19) この規定の注釈として、「『reciprocityを得ることを期待しない』の語意は、途上国は貿易交渉において、過去の貿易の推移を考慮に入れ、自国の開発上、財政上および貿易上の必要に反する貢献を与えることが期待されない、という意味に理解される」という説明が付記されている。
- (20) オープン・リージョナリズムという概念は、1970年代から続けられてきたアジア・太平洋地域における経済協力の実行のなかから生じてきたものである。オープン・リージョナリズムという表現が使われたのは、1980年にキャンベラで開かれたPECCの初会合の場においてであった (Garnaut [1994: 273])。
- (21) voluntarism という語がAPECの閣僚宣言あるいは首脳宣言に明示的に掲げられたのは、1995年になってからである (Ogita [2001: 9])。voluntarism はAPECを創設する際にASEANを取り込むために打ち出した考え方であり、創設メンバーの間では所与のものとして常識視されていた。しかし1995年という時期に、創設以来の伝統を再確認する必要がでてきたものと思われる。その第1の背景として、参加メンバーや活動範囲の拡大があげられる。参加メンバーの増加によりvoluntarismを常識と思わないメンバーが出はじめたこと、また、通常、義務的行動として実践される自由化措置がAPEC活動に加わりはじめたことにより、再度voluntarismを再確認する必要が生じたものと思われる。自由化の期限を設定したボゴール宣言 (1994年) に対してマレーシアが留保したのも、voluntarism原則の再確認を目的のひとつとしていたといえよう。さらに1995年当時、APECでの合意に拘束性をもたせようという動きが高まっていたことが、voluntarism原則を再確認する第2の理由として考えられる。APECは1993年以降、非公式ながら首脳会議を開催しており、会議後に発表される首脳宣言の拘束性に関して議論が生じていた。各メンバーの首脳レベルが集まって何らかの合意を発表する以上は、政治的コミットメントがあるというのである。1995年の首脳会議で採択された大阪行動指針についても、アメリカはこれを拘束力あるものとして位置づけるべき、と主張していた。このため、大阪会議に向けての協議のなかで、とりわけ途上経済メンバーから、APECの自主的な性格を明示すべきとの声が上がったのであろう。また、EVSLという名称に「V」すなわちvoluntaryという語が挿入されたのはヴァンクーヴァー会議においてであるが、これもEVSLイニシアティブが「首脳」宣言として採択されるからこそ、voluntaryと銘打つ必要がでてきたものと思われる。
- (22) ただし、多くのAPECメンバーが域外国のただ乗りを嫌忌して積極的な自由化措置を実施しない場合は、結果的にAPECプロセスの進展が妨げられてしま

うという批判はあてはまる。

- (23) ソウル宣言では、APECの目的として以下の四つを掲げている。(1)アジア太平洋地域の成長と発展を維持し、これを通じて世界経済の成長と発展に貢献すること、(2)経済的な相互依存関係の進展により、APECメンバーの利益の増進を図ること、(3)開かれた多角的貿易体制を維持・強化すること、(4)財、サービスの貿易と投資における障壁をメンバー間で削減すること。このうち、(1)と(2)は具体的な行動目的ではなく依然として漠然性を有している。(3)はそれまでのAPECが最重要課題に掲げていたウルグアイ・ラウンド支援を示している。(4)のみがAPECメンバーとしての行動を伴う目的といえる。
- (24) 議長声明では、APECは開放的な多角的貿易体制を後押しすべきであって、内向きの貿易ブロックを形成することを意図していない旨、明記している(Paragraph 4)。そして、多角的な貿易システムを支持し強化するためにAPECメンバーができることとして、「第三者を差別することなく、現在取り組んでいるメンバー間での貿易障壁の削減を継続させていければ、多角的貿易体制支持に向けたリーダーシップを発揮できる立場にある」としている(Paragraph 11)。
- (25) 『読売新聞』1995年7月12日付朝刊。
- (26) 非拘束投資原則は、投資活動を阻害するさまざまな障害を削減し投資の活性化を図るための12の原則、たとえば投資関連制度の透明性の確保、内国民待遇の付与、パフォーマンス要求の最小化などを列挙している。
- (27) 首脳宣言では「われわれは、これらのビジョンおよび目標を現実のものとするための行動段階に入った。本日、われわれはボゴールにおけるコミットメントを実行するために……大阪行動指針を採択する。われわれは揺るぎない決意をもって行動指針を実施する」としている(APEC Leaders Meeting [1995: Paragraph 2])。
- (28) こうした状況のもとでは、合意を形成するよりも合意内容を実施することの方がより重要になってくる。この点に関し、賢人会議は1994年のレポートのなかで「形式よりも結果を重視し、主義原則よりも実行を優先すべき」という現実主義(the principle of pragmatism)を提唱している(APEC Eminent Persons Group [1994: Executive Summary])。またカーラーは、APECにおける合意に基づいて具体的な行動が実施されるのであれば、APECの機構化は必要ないかもしれないとしている(Kahler [1995: 35])。
- (29) 注(10)参照。
- (30) この点につきWTO事務局にヒアリングを行ったが、票決に付された案件の詳細について明確な回答を得られなかった(WTO事務局法律問題担当官へのインタビュー、2000年9月22、25日)。
- (31) 各加盟国は1票を有し、決定は別段の定めがある場合を除くほか、投じら

れた票の過半数による議決で行う。

- (32) 1999年12月に開催されたWTOシアトル閣僚会議では、意思決定過程の不透明性が途上国などから指摘された。こうした批判を受け、WTOでは現在、改革案を検討している。
- (33) 1989年の閣僚会議における議長総括のなかで「アジア太平洋における経済協力を進めるにあたっては、すべての参加メンバーの見解を等しく尊重して、自由な対話とコンセンサスにコミットする必要がある」(APEC Ministerial Meeting [1989b: Paragraph 16])としている。
- (34) APECにおける合意は曖昧で表層的なものが多い、あるいは、会議後に発表される共同声明や宣言などには具体的な条項がほとんど含まれておらず単なるお題目を並べたものにすぎない、という批判を受けるのはこのためである。
- (35) たとえばEVSL協議ではvoluntarismに則って自由化が進められるという点についてはコンセンサスが成立していたが、このvoluntarismをどのように解釈するかについては、日本とアメリカからかなり異なる見解が示された。
- (36) 中国、インドネシア、香港、韓国、マレーシア、フィリピン、日本など多くのアジアのメンバーがこの考え方を支持した。日本国通商産業省APEC関連官僚へのインタビュー、1995年7月。
- (37) 共同行動の考え方を主張したのはアメリカの他、オーストラリア、ニュージーランドなどである。日本国通商産業省APEC関連官僚へのインタビュー、1995年7月。
- (38) この点、ドライズデール (Drysdale [1997: 13]) は「APECメンバーは域内の貿易自由化を実現する方法について議論した。アジアのメンバーはオープン・リージョナリズムに基づく手法を主張し、一方、アメリカは条件付きMFNがウルグアイ・ラウンドにおいて交渉を妥結させるための触媒として重要な機能を果たしたと考えており、この条件付きMFNによる自由化を望んだ」としている。
- (39) マラケシュ協定付属書1 A 1994年の関税及び貿易に関する一般協定第24条の解釈に関する了解、前文。
- (40) 1947年のGATT協定は中間協定の「妥当な期間」に関しては具体的な規定をもっていなかったが、ウルグアイ・ラウンドにおける交渉の結果、10年という期間が設定された。
- (41) WTO事務局ではAPECをWTOの規定のなかで法的に位置づけることは難しいとしている。その理由として、APECは協議を行うフォーラムでありWTOへの通告が必要なFTAではない、また、オープン・リージョナリズムに基づくAPEC域内貿易自由化はGATT協定第24条との整合性が審議される問題ではないなどが指摘された (WTO事務局スタッフへのインタビュー、2000年9月22、25日)。