

A P E C 大 阪 会 議

ビジョンから行動への転換

1989年にオーストラリアのキャンベラで発足したアジア太平洋経済協力閣僚会議（APEC, Asia Pacific Economic Cooperation）は、95年11月大阪において第7回閣僚会議と第3回非公式首脳会議を開催した。大阪会議は、APECのこれまでの歴史の中で最も注目された会議となった。94年11月にインドネシアで開催された非公式首脳会議で採択された「ボゴール宣言」において、アジア太平洋地域の貿易投資自由化の目標達成年次が設定されたのを受けて、その自由化のための具体的な行動指針をまとめることが大阪会議の主題であり、日本のリーダーシップへの期待が大きかったためである。

大阪会議が注目されたいま一つの理由は、アメリカが1993年11月第5回閣僚会議とその直後の初の非公式首脳会議をシアトルで開催して以来、APECがアジア太平洋地域における開発協力促進のための政府間協議体から、貿易投資の自由化など通商問題を交渉する場への移行を明確にしはじめたことから、創設理念の変質を危惧する途上国側とくにASEAN諸国と先進諸国との間の利害対立と、それによるAPECの求心力の低下が懸念されていたことにあった。しかしながら、大阪会議は、国内問題を理由にアメリカ大統領が非公式首脳会議を欠席するという予期せぬ事態が起きたとはいえ、「ボゴール宣言」を実施するための「行動指針」が予定どおり採択され、貿易投資の自由化と円滑化のための一般原則、ならびに経済・技術協力の共通政策理念と取り組むべき共同行動が決定された。懸念されていた域内加盟国間の利害対立が回避されたのみならず、「大阪宣言」によって、APECがフォーラムから自由化推進機関へ、ビジョンから行動の段階に移行したことが確認されたことによって、大阪会議は成功との評価を得て終了した。

自由化措置をめぐる攻防

1994年11月、インドネシアのスハルト大統領のイニシアチブのもと、首脳会議において、アジア太平洋地域における貿易投資の自由化実現のための長期目標（自由化達成期限の明示）を掲げた「ボゴール宣言」（正式には「APEC経済首脳の共通の決意の宣言」）が採択された。それから大阪会議までの期間、貿易投資の自由化



APEC出席の各国首脳たち（後方は大阪迎賓館、ロイター・サン＝共同通信）

を実施するための基本的枠組み（行動指針）づくりを巡って、加盟国間の意見対立が徐々に表面化していった。ボゴール宣言をとりまとめる際の討議においても、先進国は2010年、途上国は2020年という貿易投資の自由化達成目標期限を設定するにあたって、アメリカ、オーストラリア、シンガポールがこれに積極的に賛同したのと裏腹に、タイ、中国、マレーシアは消極的な姿勢を示していた。なかでもマレーシアは、同宣言発表直後の記者会見において、自由化目標年はAPEC参加国の将来を拘束すべきものではない、とする独自の見解を発表した。この目標達成期限に留まらず、同宣言では触れられなかった自由化の具体的中身および自由化の達成方法について、包括的で相互主義的かつ実効性のある自由化を強調するアメリカと、協動的かつ自主的で無差別な自由化達成を主張する其他参加国との間で意見対立が一層激化することが予想されていた。

アメリカの自由化に対する強硬な姿勢の背景には、1993年7月にクリントン政権が表明した「新アジア太平洋構想」がある。この構想の要点は、高成長を続けるアジア地域において、アメリカの経済および軍事プレゼンスを拡大すること、そのためにAPECの強化とアジアにおける地域的集団安保体制の整備を提唱したことである。なかでもAPECの強化策に関して、アメリカはアジア太平洋地域における貿易投資の自由化推進機関としての位置づけを鮮明にし、その一環として

APECサミット(首脳会議)の開催を提案した。このクリントン構想に対して、APECの機構化、とくにアメリカ主導の首脳会議の開催に反発するASEANなどアジア諸国と、APECの強化を歓迎する先進国との間で反応が大きく分かれた。しかし、アメリカは第5回APEC会議で、非公式とした上で事実上初めての首脳会議を開催することに成功するとともに、閣僚会議および非公式首脳会議で、アメリカの政策的意図を明確に反映したものとされる、賢人会議報告書『アジア・太平洋経済共同体に向けてのAPECのビジョン』の検討を主要課題に設定した討議を開始した。これによって事実上、アメリカは、APECを域内自由化推進機関として構築することに成功した。

このように、急速にアジア傾斜と自由貿易の実現に向けて直接的な関与を強めはじめたアメリカは、ボゴール会議を経て、一層自由化実現に向けての態度を明確にし、1995年早々には自由化の実施に向けて、加盟国・地域全体が一律に取り組む共同行動(APECラウンド)の設定、96年からの自由化開始、2000年以降の協調的な関税引きなどを、大阪会議の議長国日本に提案してきた(*Financial Times*, 1995年1月16日)。

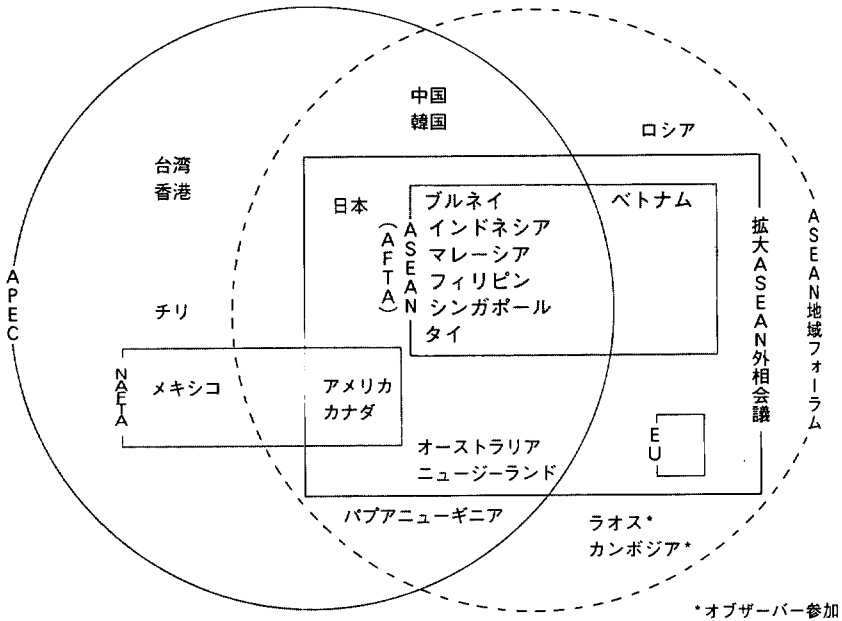
一方、1980年代半ば以来、積極的な自由化・規制緩和を実施することによって外国投資・貿易を通じた経済的利益を享受し、高い経済成長率を達成してきたアジア途上国側は、一律に長期的な自由化達成への取り組みの必要性を認識しながらも、域内間の経済格差の縮小や国ごとに直面する経済課題の解決が優先事項であるとの理由から、自由化を優先させるというアメリカの提案に対して強い拒否反応を示した。また、アジア途上国は、すでに述べたようにAPECが93年以降通商交渉の場となりつつあり、開放的地域協力の推進、共通関心課題の追求、相互平等の尊重、といった創設理念が薄れはじめていることにも強い危機感を抱き始めていた。そのためAPEC発足から間もない90年末にマレーシアのマハティール首相が提案したEAEC(東アジア経済協議体)構想は、ASEANの対米カードとして利用される可能性をより強くした。

このような状況から、大阪会議においては議長国日本が、自由化の実現に向けてどれだけリーダーシップと調整能力を発揮することができるかどうか、加盟国・地域のみならず世界から注目されることになった。

大阪会議の成果

大阪会議で最も重視されたのが、貿易投資の自由化および円滑化の一般原則を

アジア太平洋地域の国際関係図



(出所) 青木健・大西健夫編『ASEAN：躍進する経済』早稲田大学出版会 1995年。

どうとりまとめるかであった。一般原則に関して予想された対立の争点は、自由化・円滑化に関する包括性（例外なき自由化・円滑化）、無差別性（南北平等）、ならびに自由化の最恵国待遇を無差別適用するか相互主義に基づくかであった。

1995年早々から開始された高級事務レベル会合において、当初日本政府はこのような対立の争点である自由化問題を避け、円滑化と開発協力を重視した指針づくりを提案した。しかし、この提案は具体的かつ包括的な行動指針にすべきと主張するアメリカなど先進国の反対にあうとともに、自由化原則づくりを巡って自主的・段階的自由化を強調するアジアとの対立がいっそう深まり、早々と調整の困難さに直面した。しかし6月末には、日本政府は自由化、円滑化のための一般原則（包括性の原則、WTO合意との整合性、内外無差別、多様性への配慮と柔軟なコンセンサス）、自由化、円滑化のためのフレームワーク（96年フィリピン会議で各国の行動計画を提出、行動計画は97年1月に開始し、先進国は2010年、途上国は2020年

に完了)、自由化のための協調的・自主的行動(自由化目標達成年次までに参加国による内容ある関税引き下げ・撤廃、ならびに非関税障壁の削減・撤廃を完成、投資自由化に関する内国民待遇と最恵国待遇を確立、規制緩和)、円滑化のための共同行動(諸経済政策の点検、諸ルールの透明性確保)などを主内容とする行動指針原案をとりまとめた。この原案から、加盟国間の利害対立を回避するために、とくに途上国への配慮を重視した日本政府の姿勢が伺える。このため当然のことながらアメリカは共通の行動(南北無差別)を主張し、原案の修正を強く要求した。

その後、農業分野を包括的な自由化の対象からはずすべきという国内圧力から、議長国日本が自ら自由化の例外分野を容認する立場に陥ったため、その調整能力を疑問視されるとともに、大阪会議ではこの例外措置を巡って厳しい対立が予想された。

しかし、大阪会議では6月の原案にほぼ近い内容の行動指針が全員一致で採択された。行動指針は、自由化・円滑化のために今後参加国が取り組むべき15分野を網羅する包括的な自由化メニューとも言うべきものであり、自由化の要素として同時開始、同等性、柔軟性、協調的自主的自由化の4点が原則として盛り込まれた。すなわち、一般原則に関するこれまでの討議の最大争点であった「包括性」に関しては、加盟国の多様性を考慮して「柔軟性」を盛り込むことで包括性に弾力性を持たせたほか、自由化の最恵国待遇の無差別適用、自由化・円滑化の同時開始、全体としての同等性の確保などを定めて、全加盟国が納得して自由化に取り組む方式としての「日本方式」をアピールし、その方式を貫くことに成功した。

大阪会議が成功した影には、APECの求心力の低下や、分裂による経済成長の減速を恐れた参加国の積極的なバックアップがあったことは言うまでもない。さらに大阪会議の意義として注目したいのは、アメリカ会議以来過去2回の会議が、貿易投資の自由化に多くの時間を費やしたのに比べて、FPF(前進のためのパートナー)を軸に、APECの創設理念の一つである開発協力の重要性を行動指針で強調したことである。行動指針には環境とともに、エネルギー、人材養成など13分野の経済・技術協力分野が盛り込まれ、加盟国が能力に応じた自主的貢献をすることによって、経済格差の縮小、経済的・社会的福利の改善、持続的成長と公平な開発を達成するとしている。

「行動指針」の採択によって、APECは世界最大の自由貿易地域の創出に向かって第一歩を踏み出すための合意が形成されたに留まらず、貿易投資の自由化、円

滑化と開発協力のいわゆる三位一体の活動を軸に、参加国が対等な協力関係を樹立することを通じて、域内の長期的発展と、経済成長に伴って発生する可能性の高いエネルギー制約、環境制約をはじめとする多様なリスクをコントロールするという重要な役割を担い始めたと言ってよいであろう。

大阪会議についての評価を見ると、ASEANなどアジア途上国は予想以上の大成功として会議の結果を高く評価したが、先進国側からは、日本方式は言葉だけで新たな成果を生み出さない危険性をはらんでいる（カナダ）、対決の先送りでありあいまいさを残す（アメリカ）など厳しい見方が出された。

ただし、アメリカからは、参加国のコンセンサスを形成することに成功したという意味で、日本方式を評価する意見も多く見られた。

好調なASEAN諸国経済

大阪会議の成功は、開催国日本の合意形成に向けた忍耐強い努力、APECの分裂を回避しようとした各国政府の努力に加えて、自由化原則をめぐる対立がみられたものの、参加国すべてが自由化実現のための協議に前向きな姿勢で望んだことによってもたらされた。なかでも、APEC参加国の主力を占めるASEAN諸国を中心とするアジア諸国の積極的な協力が評価された。

アジア諸国が予想された以上に自由化協議に前向きに取り組んだ背景には、1995年のアジア経済の高成長、とくに高成長要因のひとつとなったASEANのアジアにおける経済的地位の高まりがある（この項は「アジア地域主義のうねり」を参照）。

周知のように、アジア経済の高成長を実現した要因は、貿易と投資の好循環と好循環地域の拡大である。当初、好循環メカニズムの核の役割を果たしたのは、日本、NIEs諸国であるが、1994年後半から95年にかけてその核の役割をASEANが力強く果たすようになり、好循環地域の維持と拡大に貢献している。ASEANが核の役割を果たすようになった要因は、言うまでもなく同地域における自由化・規制緩和の急速な進展である。同地域の自由化・規制緩和は、WTOの批准を契機に大きく進展し、個人消費を含めた内需の拡大、国内投資の拡大という新たな現象を生みだし、投資、貿易の拡大が域外のみならず域内における経済相互依存関係の強化と、それによる経済成長を促進した。中でも注目されるのが、94年以来主として中国市場に目を向けていた地場企業（華人、民族企業とも）が、自国内あるいは域内への投資を拡大していることで、鉄鋼などの素材産業に見る

表1 アジア太平洋諸国の相手先別貿易額 (1994年)

(単位:100万ドル)

輸出先 輸入先	日 本	N I E s	ASEAN	中 国	アメリカ	A N Z	合 計
日 本		93,499	40,631	18,687	118,693	10,259	281,769
N I E s	39,444	59,646	48,815	72,054	101,767	8,697	330,423
A S E A N	28,265	35,708	7,312	4,456	33,714	2,888	112,343
中 国	21,490	41,546	3,805		21,421	1,676	89,938
アメリカ	53,481	59,573	18,525	9,287		11,289	152,155
A N Z	13,486	11,289	4,982	2,386	4,632	5,678	42,453
合 計	156,166	301,261	124,070	106,870	280,227	40,487	1,009,081
(%)	(15.5)	(29.9)	(12.3)	(10.6)	(27.8)	(4.0)	(100.0)
増加寄与率	35,186	114,820	58,235	69,699	87,177	11,112	376,229
(1990~94年,%)	9.4	30.5	15.5	18.5	23.2	3.0	100.0

(出所) IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 各年版。

ように、国内・域内投資の拡大が外国投資の呼び水の役割を果たす産業もでてくる。

一方、組織としてのASEANにおいても、1994年以来AFTA (ASEAN自由貿易地域) の加速と拡大につながる新たな提案が相次いで合意に至り、各国の自由化・規制緩和に大きな弾みをつけている。94年9月の経済閣僚会議における自由化達成年の5年前倒し(2008年から2003年へ)、CEPT(共通効果特惠関税)対象品目の拡大(除外品目の削減プラス農産物のCEPT対象化)に加えて、95年12月の首脳会議では、非関税障壁の早期撤廃、投資やサービス貿易の自由化討議の開始が合意された。

ASEANが、AFTAの加速・拡大を決定した背景には、高成長を実現したこれまでの政策に対する各国政府の自信と、域内貿易、域内投資の力強い拡大があることはいままでのない。

ASEANは、以上のように地域の経済発展と安定の維持を最優先課題として、AFTAを軸に地域主義を強めながらも、一方ではAPECへの前向きな取り組みやASEM (アジア欧州首脳会議) の提唱に見られるように、グローバルな経済外交を展開し、世界大で経済相互依存関係を深化させようとしている。ASEANは、今後も経済効果を確かめながらを慎重に、しかし前向きに自由化を進めてゆくもの

と予想され、大阪会議で合意された行動原則である協調的自主的自由化のリード役を果たしてゆくであろう。ちなみにAPECの中の大国である中国は、アメリカのイニシアチブにブレーキをかける目的から、ASEANのリーダーシップへの支持を表明している。

1996年の展望

APECにおける自由化の第一歩は、今回の開催国フィリピンで踏み出されることになった。フィリピン会議では、大阪会議で採択された行動指針を踏まえ、参加国が関税・非関税措置をはじめとする15分野で、それぞれどのような具体的な自由化措置をとるのかを表明した上で、目標年次(2020年)までの自由化の設計図となる「マニラ行動計画」をまとめる予定となっており、96年早々に協議が開始される。

今後1年の協議は、APECの将来のみならずアジア太平洋地域の経済にも極めて大きな影響を与えるものであり、その成りゆきが注目されるが、協議は行動計画の作成に向けて前向きにスムーズに行なわれるものと予想される。その根拠となるのは、すでに述べたようにASEANをはじめとするアジア諸国がおしなべて高度成長を維持しており、それが自主的自由化の結果もたらされたものであることを各国が自覚しているためである。このことから、APECの継続性と実行性を維持するためには、参加国の半数を占める発展途上諸国の前向きの自由化が中断しないよう、日本をはじめとする先進諸国の多面的な協力がますます重要となる。APECの参加国の多くは、途上国卒業を目前にしたNIEs諸国を除いて、持続的成長を遂げ卒業するためには多くの課題を解決していかなければならず、また成長に伴うリスクも拡大しており、開発協力は今後いっそうAPECの重要な活動分野となることは間違いない。すでにこのような観点から、日本は大阪会議で開発協力の重要性を強調し、渋る先進諸国を説得して行動指針に盛り込むことに成功している。次回フィリピン会議では、日本は大胆な自由化推進計画を提示して、開発協力の重要性により説得力をもたせる努力をする必要があろう。

またアジア諸国は、開発協力への貢献に加えて、日本が協調的自主的自由化でリード役を果たすことができるのか、中でも対日アクセス関心事リストにどれだけ気を配り、自由化・規制緩和のお手本を示すことができるかどうかを注目していることも忘れるべきではないであろう。

(北村かよ子/経済協力調査室主任調査研究員)