

John Ravenhill,

*APEC and the Construction
of Pacific Rim Regionalism.*

Cambridge: Cambridge University Press,
2001, xii + 294pp.

おか もと じ ろう
岡 本 次 郎

1989年11月に第1回目のアジア太平洋経済協力 (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) 閣僚会議が開催されてから14年が経った。地域経済協力という漠然とした目的のもとに12カ国の閣僚がキャンベラに集まって以来、APEC は大きな浮き沈みを経験してきた。絶頂期は、1990年代半ばに APEC 枠組みでの貿易投資自由化・円滑化が順調に進んでいくように見え、期待が高まった時期といえよう。1993年の首脳会議開催(その後定例化)、94年の「ボゴール目標」設定、95年の「大阪行動指針」採択へと APEC 自由化・円滑化は歩を進め、多くの政府、民間、学界の APEC 関係者は、それぞれの立場から一種の「ユーフォリア」状態となった。しかしそれは長続きせず、「APEC 的」な合意が目に見える具体的成果をほとんど生み出さないことは、その後の早期自主的分野別自由化 (Early Voluntary Sectoral Liberalization: EVSL) イニシャティヴの失敗で明らかとなった。日本を含む主要メンバー国でも APEC 活動に関する報道は大きく減っており、APEC の失速を象徴している。ここ数年、閣僚、首脳会議がメディアに大きく取りあげられるのは、東ティモール独立紛争 (1999年) や対テロ協力 (2001, 02年) など、APEC 本来の目標である貿易投資自由化・円滑化、経済技術協力への取り組み以外の文脈からであることがほとんどになっている。

本書は、このような APEC の「最初の10年」

を国際政治経済学の視点から総括する。著者は現在、エディンバラ大学で政治学部教授を務めているが、本書が取り扱うほぼすべての期間はキャンベラのオーストラリア国立大学で教鞭をとっていた。オーストラリアは1960年代以降、日本とともに太平洋地域協力という概念形成および制度構築に積極的に関わってきた。先行した太平洋貿易開発会議 (PAFTAD) や太平洋経済協力会議 (PECC) への積極的な関与や、APEC 創設に直接的な役割を果たしたことはよく知られている。その後もオーストラリアは対外政策の最優先課題として APEC を支持していた。しかし APEC 活動の停滞が明らかになった1990年代後半以降、オーストラリアは政策の重点を徐々に二国間関係にシフトさせている。APEC の浮沈とオーストラリアの対外政策重点シフトを首都キャンベラで目の当たりにした国際政治経済学者にとって、「APEC とは何なのか」、「APEC は何をもち、何をもちたさなかったのか」という問いに研究関心が向かうのは、きわめて自然なことだったと思われる。

著者は早い段階から国際レジームとしての APEC の有効性、またその活動の実効性については懐疑的だった。例えば、APEC 自由化プロセスが表面的にはまだ決定的な欠陥を表していなかった時期に、その実効性に疑問を呈している [Ravenhill 1996]。APEC はユニークである、と著者はいう。そして、そのユニークさゆえに APEC は強い実行力を持つことができない。これが本書のメッセージといっていよう。

本書は、国際政治経済学における代表的な3つの分析枠組み (ネオリアリズム、ネオリベラリズム、コンストラクティヴィズム) を土台にして APEC プロセスを観察し、その含意を考察するというオーソドックスなスタイルをとる。構成は以下のようになっている。

序 章

第1章 域内政府間協力の構築

第2章 APECの構築

第3章 APECの展開

第4章 APECは効果を発揮するか？ 貿易、
レジーム、ルールの遵守

第5章 漂流するAPEC

以下では、著者が最も主張したいと思われるポイントを中心に、章立てに沿って内容を紹介したい。

序章では本書の課題が示される。1つめは、アジア太平洋地域協力制度化の動きが、なぜAPECとして1989年に結実したのかを明らかにすることである。2つめはAPECの制度設計に関する問題である。具体的には、APECの「開かれた自由主義」や「コンセンサス」などの原則が、その活動にどのような影響を与えたかを考察する。3つめは、APECがメンバーのアイデンティティ形成にどれだけのインパクトを与えたかを考察することである。

第1章ではまず、第2章、第3章で具体的にAPECの生成と展開を考察するための視点を準備する。著者は、国家の協力行動と地域主義に関する国際政治経済学の既存の分析枠組みを検討した後、各国政府の地域協力へのコミットメントの度合いを変化させる要因として4つの視点を設定している。(1)相対的パワー関係の変化：覇権国が衰退し、既存の協力枠組みを独力で維持できなくなると、国際システムの不確実性が増大する。他国は協力維持のために何らかの新しいメカニズムを求める。(2)相互依存関係の深化：相互依存の深化は国内の政治勢力間バランスのみならず、国益や国家アイデンティティ認識をも変化させ、国家間経済協力の誘因となる。(3)アイデアと規範：新しい政策アイデアの生成と伝播は政府の国益認識を再構築し、地域経済協力への意欲を形づくる。(4)リーダーシップ：新しい国際協力イニシアティブが結実するためには創造的リーダーシップが必要となる。

第2章はAPEC創設に至る過程を考察する。著者はまず、1960年代半ばの太平洋自由貿易地域(PAFTA)提案に端を発し、80年代のPECCへ至るアジア太平洋における地域協力構想を振り返る。そしてこれらと対照する形で、なぜ1989年に政府間

組織であるAPECの創設が可能だったのかを分析する。それは、第1に国際システムに顕著な変化が生じたからである。1980年代半ば以降、東西冷戦は急速に終焉へ向かった。冷戦システムの緩和は、アジア太平洋地域の国際組織が東側によって戦略的に利用されるのではないかと、というASEAN諸国や米国の懸念を減少させる効果を持った。第2に、1960年代からPAFTADに参加していた経済学者の間で国境を超えた「認識(知識)共同体」が形成され、知的リーダーシップを発揮したこと、またPECC参加の官僚・民間人も徐々に交流を深めていたことがあげられる。第3に、1980年代初頭および半ばの経済不況の後、域内の多くの国が外向きの経済政策を採りはじめていたこと、第4に、80年代後半、不況を脱して急速な経済成長を開始したアジア諸国の多くは、相対的に衰退する覇権国(米国)の一方的行動に正面から挑戦するのではなく、新しい地域グループに取り込んで制御することを指向したことがあげられる。そして最後に、これらの好条件を生かして政府間組織を設立する公式なイニシアティブをとる必要と意志を持つ政府(オーストラリア)が存在したからである。

第3章は考察対象を創設後のAPECの展開に移す。考察は選び出した6つのメンバー政府(米国、日本、インドネシア、マレーシア、中国、オーストラリア)と1国際組織(ASEAN)のAPECへの対応とその要因を分析する方法で行われ、それぞれが異なった政策選好をもってAPECに対処したことが示される。例えば米国は、対EU交渉カードとしての利用、東アジア諸国への市場アクセス改善、排外的な東アジア経済圏形成阻止などの政策目標を達成するための地域フォーラムとしてAPECを位置づけたのに対し、日本は他のアジア諸国が概してそうだったように「漸進的な信頼醸成プロセス」としてとらえ、同時に、米国の一方的貿易政策の抑止、米国市場へのアクセスと米国の地域コミットメントの維持、ASEAN諸国との良好な関係維持を目標としていた。

このような認識の相違は、後にAPEC活動の焦点となる貿易自由化に対する態度に如実に現れた。

米国にとって、その目標達成のためには包括的自由化の実施を APEC で確保することが重要となるが、日本は APEC が拘束力を持つ自由化枠組みとなることには反対だった。日本は1995年に議長国の立場を活用し、大阪行動指針に APEC 自由化の原則として自主的行動の明記に成功したが、米国は「協調的自主的自由化」の実効性には常に懐疑的だった。ASEAN も APEC が急速な自由化の場になることには反対していた。しかしそれは必ずしも常に全加盟国の選好を代表していたわけではない。シンガポールが APEC に限らず他のいかなる場でも貿易自由化を主張していたのに対し、マレーシアは自由化を含む APEC の制度強化に様々な形で抵抗した。一方、インドネシアの態度は劇的な「揺れ」をみせた。特に議長国となった1994年にスハルト大統領が発揮し、ボゴール宣言に結実した自由化イニシャティヴは、その後 ASEAN が一体となって APEC に取り組むことを困難にさせた。中国の APEC 参加は政治的現実主義の現れである。冷戦終焉後、米日の「帝国主義」の一環として地域協力組織をとらえるのは現実的でなくなった。アジア太平洋地域で米日のパワーをバランスさせ、かつメンバーとの良好な関係を築いて貿易投資を拡大するのに、コンセンサスを旨とする APEC への参加は中国にとって好都合だった。冒頭で述べたように、オーストラリアは APEC を対外経済政策の最優先課題ととらえていた。しかし東アジア諸国との経済緊密化と自由化推進という APEC では往々にして二律背反となりかねない政策目標の間でしばしば葛藤せざるを得なかった。

第4章は、APEC のルールと方法が、その目標（自由化、円滑化、経済技術協力）を達成するために有効であったかを考察する。著者はまず、新古典派経済学が最善と示す自由化政策を、必ずしも政府が採用しない理由を検討する。そして、他国の行動の不確実性がその最も重要な要因であると指摘する。つまり、政策決定者が自由化の潜在的利益を認識していたとしても、自国の一方的自由化が他国にフリーライドされる懸念と、逆に他国の一方的自由化に自国がフリーライドする期待は敏感に国内アクター

に感知され、政府は「囚人のジレンマ」に陥る。このような状況を打破するのが国際レジームである。レジームは、「アクターの期待が収斂するような原則、規範、ルール、政策決定方法の集まり」と定義され (p.144), (1)モニタリング、制裁措置、紛争処理メカニズムを通じて不確実性を除去し、協力的行動への国家のインセンティブを増加させ、(2)知識の創造・拡散、緊密な交流による新しい連合形成などによって「われわれ」意識を醸成し、国益・アイデンティティ認識を変化させ、さらに、(3)相互主義の確保による国内改革勢力の強化などを通じて、国内政治勢力バランスをも変化させる。

APEC は「開かれた地域主義」と「協調的自主的行動」というユニークな活動原則を採用したが、これらのもとで国際レジームとして機能しているのだろうか。著者の答えは否である。APEC には曖昧が多すぎる。それは多様性を受容するために意図的にデザインされたのだが、先にあげた3つの目標の最終的な到達点はどこか、メンバーはどのような協力的行動にどれだけコミットするのかなどに加え、開かれた地域主義の意味も各メンバーによって「自主的」に(つまり都合よく)解釈されている。これでは不確実性の除去は期待できない。

また APEC は制度的にも脆弱である。これも意図的にデザインされたことだが、知的リーダーシップを継続的に発揮できる仕組みが組み込まれていないし(1992~95年の「賢人会議」は例外だが、実際にはその提言の約半数は拒絶されるか放置された。p.128), 事務局は弱体のまま留められ、アジェンダ設定の能力はない。運営は日々の仕事に追われる各メンバーの官僚に任せられている。各年の議長国が主催する首脳会議は APEC をレジームとして機能させるイニシャティヴをとり得る制度であるが、1990年代半ば以降、その意志を持った政治指導者は現れていない。

このような背景から、「アジア太平洋」という地域アイデンティティも育っておらず、特にアジア通貨危機後は ASEAN + 3 などの東アジア地域イニシャティヴに押され気味である。著者はこのような「APEC 的」方法の弱さを象徴する2つのエピソード

ドとして、1994年の非拘束投資原則と96～98年のEVSL協議をとりあげ^{注1)}、APECはレジームとして機能していないと結論づける。

第5章は結論にあたる部分である。APECはその最初の10年で何を達成したのか。貿易自由化では指摘できる成果はなかった。EVSLの失敗や近年の自由貿易協定(FTA)の流行は、各メンバーが「協調的自主的行動」によるAPEC自由化の有効性を信頼しなくなった証とされる。貿易円滑化として取り組まれている活動の多くは、データベース構築やセミナー開催といった地味なものである。投資原則作成などの主要イニシアティブは「非拘束」となり、実効性に乏しい。経済技術協力へは日本以外の先進国の参加が希薄だった。それでも協力プロジェクトは200以上立案され、大部分が進行中であるが、その多くは明確な目的意識や評価基準を欠き、プロジェクト間の調整も行われていないため、非効率である。

なぜAPEC活動は具体的な成果に欠けるのか。それはAPECのルールが柔軟性と曖昧さに支配されているからである。地域アイデンティティが確立していないAPECは、地域フォーラムというよりは「地域間」フォーラムと呼ぶのがふさわしい。APECは歴史的に政府間協力が存在しなかった地域に信頼醸成の機会を提供した、とする見解もある。著者は、協力プロセスを通じて信頼関係が築かれ、それがより高いレベルの協力につながるという好循環の可能性を否定しない。しかしAPECが信頼醸成を最重視するのなら、貿易自由化という目標を設定するのは適切ではなかった。1990年代前半に急浮上した域内自由化は、60年代半ば以降の地域協力構想の展開を考えれば、突発的熱狂ともいえる異質なものであった。ここ数年、APECで円滑化と経済技術協力が強調されるのは、創設当初の穏健な構想、特に日本をはじめとするアジア諸国のAPECのイメージへ回帰しているものととらえられる。それでは、APECは円滑化と経済技術協力だけなら進められるのか。著者は2つの問題点を指摘する。まず、円滑化・経済技術協力で成果をあげるためであっても、現在より組織化・効率化され、かつ独立した権

限を与えられた事務局や調査機能が必要となる。しかし、今のところ各メンバー政府にそのような意思はない。また、たとえ円滑化・経済技術協力で成果をあげたとしても、それは自由化とは異なり地味なものになる。その場合、首脳会議は維持できるのか。首脳会議の開催はAPECがその最初の10年に確立した最大の功績であるが、控えめな成果を確認するためだけに各メンバー首脳を毎年集め続けることができるかどうかは心もとない。

若干のコメントをする前に、本書の意義を確認しておきたい。冒頭でも述べたように、本書は国際政治経済学の視点からAPEC最初の10年を包括的に考察した、現時点ではおそらく唯一の単著である^(注2)。その内容はAPEC支持者にとっては暗澹たるものだが、著者の分析は確立した枠組みを基礎とし可能な限り主観を排除した、信頼できるものといえる。評者は東アジアにおける経済統合に関心を持ち、多少なりともAPECをフォローしてきたが、本書が記す事実関係およびその解釈に大きな異議はない。1960年代半ばからAPEC創設へ至る経済協力構想やAPECの展開に関する記述はやや冗長に感じられるが、APEC域外の読者もターゲットにしていることを考えれば、それらの詳述は必要だし、親切だともいえる。

コメントは「アジア太平洋」地域主義あるいはアイデンティティだけに絞って行いたい。そのようなものは育っていない、という著者の主張は、本書のタイトルに“Asia-Pacific Regionalism”という言葉を使わず、わざわざ“Pacific Rim Regionalism”という聞き慣れない語を使っていることにも表れているように思う。確かにアジア太平洋地域という概念・アイデンティティは、ヨーロッパ地域や北米地域などのように十分に確立したものではないだろう。協力組織は、ただ集まって話し合うだけではなく、具体的な何かを達成することで強い地域アイデンティティを作りだす、という著者の認識も首肯できる。しかし、APEC創設以前にはイメージできなかつ

たアジア太平洋という「考え方」が、14年間の APEC 活動を経て「何となく」像を結ぶものとなってきたと感じるのは評者の思い込みだろうか。ここでいうアジア太平洋という考え方は、まだ「政策アイデア」として確立しているものではなく、また地理的範囲として APEC のメンバー構成と必ずしも一致する必要もない。それは、東アジア、北米、中南米、オーストラリア・ニュージーランドなどの各「地域」がそれぞれに、あるいは共同して構想する経済協力または経済統合を、全体として同時に把握しつつ、それらの関係を常に意識するということである。もしこのような考え方が受容されているのであれば、それは APEC の功績といえるだろう。そして、アジア太平洋という考え方は、中長期的にはきっと重要になる。

現在、FTA 締結への動きが世界的に活発になっている。APEC メンバーも例外ではない。米国は中南米諸国との経済統合を進め、通貨危機後の東アジアでは二国間 FTA イニシアティブに加えて ASEAN + 中国、ASEAN + 日本、ASEAN + 3 など地域主義的な（最終的には共同体建設を目標に掲げるような）構想が浮上している。日米中といった大国間や、それら大国と他の国の政治的・経済的利益対立を孕みながらも、地域主義への指向は継続していくように見える。そうなればアジア太平洋は米州、東アジア、その他に分割されていく。問題は、その後どうするのが現時点では不透明で、当事国政府によっても明確に構想されているようには思えないことである。地理的に近接した国々と経済統合を基盤にして良好な関係を作り、究極的には共存共栄のための共同体を建設するという遠大な目標は否定されるべきものではないだろう。特にそれは日本にとって、太平洋戦争の負の遺産を清算し、長引く不況を脱するためのひとつの方法と理解されている。しかし、すでに域外国を差別することによる政治的、経済的な影響を考慮せずに地域主義へ傾倒できる時代ではないし、好ましくもない。APEC と APEC プロセスが育んだアジア太平洋という「考え方」は、

その内側で個々に分割された地域を繋ぐ絶好の道具立てとなりうる。著者が結論づけたように APEC は「地域間」フォーラムである。そして今後は「地域間」フォーラムであることが大きな意味を持つことになるのではないか。

（注1）岡本（2001）は、EVSL 協議が失敗に終わった要因を、2レヴェル・ゲームを分析枠組みに用い、6カ国のケース・スタディを行って詳細に分析した。そこでも、多様な要因の重要なひとつとして、APEC では「コンセンサス」とされたものが各メンバーによって自由に解釈されている点を指摘している。

（注2）アジア太平洋経済の展開を日本語でまとめた最近の単著としては山澤（2001）があり、特にその第2部は APEC の分析にあてられている。APEC を日本語で学ぶのには適当な書である。ただしこの本が、1960年代から同地域における経済協力組織の必要性を説いてきた認識共同体の一員である経済学者によって、「APEC を推進する」（同書「はしがき」）という目的のために書かれていることには留意する必要がある。当然ながら、APEC の将来的役割に対する期待は本書より高く、その実現可能性についても楽観的である。

文献リスト

- 日本語文献
- 岡本次郎編 2001. 『APEC 早期自由化協議の政治過程 共有されなかったコンセンサス』研究双書 No.517 アジア経済研究所.
- 山澤逸平 2001. 『アジア太平洋経済入門』東洋経済新報社.
- 英語文献
- Ravenhill, John 1996. "Trade Policy Options beyond APEC." *Australian Quarterly* 68(2) 1-15.
- （アジア経済研究所在キャンベラ海外調査員）