

## APEC における複数のプリンシパル問題

— 2018 年のパプアニューギニア会議をめぐって —

椋島 洋美

## 1. 最終文書不採択をめぐって

2018 年 11 月にパプアニューギニアで行われた APEC 年次会議では、1989 年の創設以来採択されてきた閣僚会議での共同閣僚声明も、首脳会議での首脳宣言も、採択されずに閉幕した。共同閣僚声明、首脳宣言に代わって、それぞれ議長声明が出されたが、参加する 21 の国と地域の総意をまとめきれなかった衝撃はメディアを賑わせた (Reuters, 18 November 2018)<sup>1)</sup>。これは、アメリカと中国との通商問題が深刻化する中で、APEC 会議が開催されたためだとされる (New York Times, 18 November 2018、日本経済新聞 2018 年 11 月 19 日)。2017 年に D. トランプがアメリカ大統領に就任して以降、アメリカ政府は、中国が知的財産権や技術移転などで不公正な政策を展開してアメリカに不利益をもたらしていることを指摘し、中国に改善を求めてきていた。2018 年 5 月に開かれた米中経済貿易協定で一定の合意に至り、その後、中国がいくつ

---

1) パプアニューギニアのリムピンク・パト外務貿易相は、年次会議の閉幕前に「多国間貿易に関して合意できないことは行き詰まりの原因となる」と報道陣に対して懸念を表明していた。

かの分野で関税率を引き下げるなど宥和ムードにあったものの、アメリカは同年 7 月に知的財産権の侵害などを理由に中国に対して制裁関税を発動し、8 月、9 月にも追加的な制裁関税を発動した。結果、当時、中国からアメリカへの輸入額のほぼ半分にあたる 2500 億ドルが制裁関税の適用となった。それに対し、中国もアメリカからの輸入の約 8 割にあたる約 1100 億ドルに制裁関税を課して対抗することになった。

2017 年 11 月 17-18 日、パプアニューギニアの首都ポート・モレスビーで行われた APEC 首脳会議において、アメリカは、中国を念頭に国有企業に巨額の補助金を出していることや中国以外の企業に技術移転を強要しているケースを指摘するとともに、WTO 改革の必要性を宣言に盛り込むことを提案した。それに対して中国は、アメリカの保護主義と単独主義を批判して折り合わなかったとされる。特に、宣言採択に向けた調整過程で 1 つの焦点となったのは、「保護主義に対抗する」という文言であった。アメリカは「保護主義に対抗する」という文言に反発したと報じられている (朝日新聞 2018 年 11 月 18 日、日本経済新聞 2018 年 11 月 19 日)。他方、「あらゆる不公正な貿易慣行を含む保護主義と対抗する」という文案調整に最後まで抵抗したのは中国とされる (細川 2018)。中国は 2015 年 5 月に、習近平体制の下で「中国製造 2025」を発表した。中国製造 2025 は、国家による巨額の補助金支援によって対象産業の過剰生産能力を形成したり、国有企業の国際競争力を高めたり、市場取引によらずに海外技術の獲得をサポートしたりすることを企図した次世代産業を育成する産業政策である (金 2018)。アメリカは、中国製造 2025 を念頭に置き、「あらゆる不公正な貿易慣行を含む保護主義と対抗する」という文言を文中に反映させることにこだわり、他のメンバーからも合意を得ようとしていた。しかし、「あらゆる不公正な貿易慣行」という点で中国が納得しなかった (細川 2018)。

また、もう 1 つの論点である WTO 改革について、APEC メンバー間で総論的合意はできていたものの (New Strait Times, 16 November 2018)、首脳全体の総意として採択されることはなかった。首脳宣言に代わって議長である

パプアニューギニア政府が出した議長声明では、「漸進的な貿易自由化に向けた、透明性があり無差別な枠組みを提供する、良く機能する WTO のあり方を支持する」との表現にとどまっている<sup>2)</sup>。アメリカ政府は、現在の WTO 体制が非難に値するものであるため全体的な WTO 改革が必要という論調を強め、トランプ大統領の代理として出席した M. ベンス・アメリカ副大統領は不公正な貿易慣行の阻止のために WTO 改革をすべきとの意見を展開した。首脳宣言の最終案では、APEC メンバー国が WTO のルールを遵守しているかを監視し、改善を求めることが重要であると記載され、中国も他のメンバーと同様、WTO の中心的価値観や原則の維持に合意していたとされるが (ABC news, 18 Nov 2018)、細川によれば中国は、WTO のルール遵守を監視するという文言が盛り込まれることに強い懸念を表明していたという (細川 2018)<sup>3)</sup>。

報道を見る限り、2018 年の APEC 会議で恒例となっている閣僚声明も首脳宣言も採択されなかったのは、米中の経済摩擦に巻き込まれたためだという見方は確かに的を射ている。ただ、2019 年 6 月に大阪で開かれた G20 もまた、米中経済対立の最中に開催され、米中それぞれの首脳が相互に牽制する発言をするなど根深い対立があることは明らかだったにも関わらず (日本経済新聞 2019 年 7 月 1 日)、首脳宣言が出されないということはなかった<sup>4)</sup>。2019 年 8 月 24 日から 26 日にかけてフランス・ビアリッツで行われた G7 サミットも、もちろん中国の首脳が同席する場ではなかったものの、2 日目に議論された世界経済でアメリカは自国の通商方針を強調した。そのため、例年と違って会議での合意

---

2) The Chair's Era Kone Statement, The 26th APEC Economic Leaders' Meeting, 18 November 2018.

3) パプアニューギニアの P. オニール首相は、WTO に関する議論が 2018 年の会議の行き詰まりを招いたと漏らした (Guardian, 18 November 2018)。

4) 首脳宣言原案では含まれていた「自由貿易の促進」という文言がアメリカの反対で削られるなどの調整が行われたとされる (朝日新聞 2019 年 6 月 30 日)。

内容が簡潔にまとめられたにすぎなかったが、E. マクロン・フランス大統領によって首脳宣言と題する文書自体は公表された。このような他の国際フォーラムの例を鑑みると、米中の対立が APEC の公式文書の採択にそれなりの影響を与えたとしても、採択されなかった決定的要因ではないようにも思える。

鈴木早苗は、議長が優れた利害調整能力を持っていれば合意は成立しやすいと述べている。議長は通常、議事運営を取り仕切る正統性に基づき、メンバーに説得材料を示して譲歩を引き出そうとする。APEC のようにコンセンサス制という意思決定過程においては、すべてのメンバーを満足させるような形で利害調整を主導し、会議の成果を発表することが議長に求められる (鈴木 2014 : 40-42)。そうになると、APEC 会議で公式文書が採択されなかったのは、米中の対立が深刻化する中、パプアニューギニアが議長としての役割を十分に発揮できなかったためという見立てが成立する。実際のところ、日本政府の担当事務官は、パプアニューギニアの議長としての経験不足を指摘している<sup>5)</sup>。はたして、APEC において最終文書の採択がされなかったのは、米中対立の中でパプアニューギニアの議長としての役割が十分に果たされなかった、もしくは議長としての経験や技量の不足が影響したと考えてよいのか。

これまでパプアニューギニアがイニシアティブをとって行う国際的なイベントは、比較的少なかったとは言え、近年では 2015 年にはパシフィック・ゲーム、2016 年には、アフリカ・カリブ・太平洋諸国首脳会議 (ACP) が開催され、79 カ国中 50 か国以上の首脳らが出席した。メラネシア急先鋒グループ (Melanesian Spearhead Group: MSG) サミットでは、1986 年の創設以来、パプアニューギニアは既に何度か議長国を担当してきた<sup>6)</sup>。国際イベントでのホ

---

5) 2019 年 1 月 21 日、APEC センタージャパンと、外務省、経済産業省の APEC 担当者による懇談会での質疑に基づく。

6) MSG の正メンバーは、フィジー、パプアニューギニア、ソロモン諸島、バヌアツ、ニューカレドニアの 5 カ国。

ストの経験が他国と比べると相対的に少ないとは言え、パプアニューギニアが、たとえば APEC メンバーであるベトナムと比べて議長国の経験値で大きく異なるかという、大して変わりはないかもしれない。また国際会議において、そもそも文書として発出できないことは、議長としてのプライドにも関わることであり、同時に議長以外のメンバーにとっても、文書をまとめなければアジア太平洋地域の足並みの乱れが露呈して、当該地域の経済ダイナミズムを弱めかねない結果になる。議長国であろうとなかろうと、APEC メンバーとして、最終文書を出せない事態を避けなければならない。APEC では、コンセンサスによる意思決定を通して、たとえ玉虫色であっても一定の合意に到達したことを内外に示すことを一義とする観を呈してきた。そのため議事設定等で問題があれば、他のメンバーから軌道修正がなされることも、これまでにはあった<sup>7)</sup>。

本稿では、APEC の年次会議で文書が採択されなかった構造を問う。まず、パプアニューギニアが議長国になった経緯と、パプアニューギニアの APEC メンバー間での位置づけが確認される。APEC では途上経済であっても議長国を担当してもらうことにより、途上経済メンバーを含むすべてのメンバーが APEC での議論と共同行動にコミットする体制が作られてきた。過去 30 年の歴史の中で、APEC に加盟している 21 の国と地域のうち、2 回目の議長国を担当する国も出てきている中、台湾と香港を除けば、パプアニューギニアだけがこれまで議長国を担当したことはなかった。国際場裡でそれほど際立った存在感を見せてこなかったパプアニューギニアであるが、最近では、植民地とし

---

7) たとえば、2015 年の APEC フィリピン会議の準備会合で、前年に採択された「アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) の実現に向けた APEC の貢献のための北京ロードマップ」の一部について議論がされた。中国が 2016 年末までに FTAAP 交渉前の実現可能性調査を盛り込むことについて意欲を見せたのに対して、日本等が「『FTAAP 実現に関連する課題にかかる共同の戦略的研究』開始を賞賛する」という表現にとどめるよう説得したという。2015 年 6 月 19 日、APEC センタージャパンと、外務省、経済産業省の APEC 担当者による懇談会での聴取に基づく。

て支配された歴史を持ちながらも、太平洋島嶼国の中で最も経済発展している国であり、また豊富な天然資源を持つために投資先として注目されている。

続いて、プリンシパル・エージェント論を用いて議長国制度を考える。政府間会議等の国際会議は、議事運営に直接作用する議長国（エージェント）と、議長国に影響を与える他のメンバー（プリンシパル）の間で行われるゲームとしてとらえることができる。APEC では、議長国が、プリンシパルである APEC 各メンバーのエージェントとなる<sup>8)</sup>。エージェントである議長国は、複数の任務を持つとともに、複数のプリンシパルとの関係を考慮する必要がある。会議外交に関わる先行研究で、議事の帰結は、議題、会議の運営方法、議長国に与えられた権限、議長国の経験などに影響されると説明されてきた結果、APEC での公式文書の不採択の理由を、パプアニューギニアの力量と APEC のシステムに帰するとしても、ある程度納得が得られよう。しかし、メンバーのほとんどが議長国を経験し、APEC がコンセンサス制の下でメンバーすべての足並みをそろえてみせることが重要であるという認識が共有されているとすれば、単に議長国の資質と会議システムだけに原因を求めることはできないのではないだろうか。そもそも議長国の資質など判定することは難しい。むしろ議長国の資質や努力を観察することはできないという立場に立てば、各種の条件が時々刻々と変化する不確実な環境において、各参加者が自己の利益になるような成果を目指して操作しようとするゲームと捉えられる必要がある。

## 2. アジア太平洋地域におけるパプアニューギニアの位置

### (1) パプアニューギニア

ニューギニア島のうち、現在のパプアニューギニアが位置する東半分は、か

---

8) 議長国は、プリンシパルであると同時にエージェントでもある。詳細は本稿第 3 節を参照。

つて北側（ニューギニア）と南側（パプア）に分けられて統治されていた。ニューギニアは1884年にドイツ領となったが、1914年にオーストラリアによって統治されるようになり、さらに1920年にイギリスがオーストラリアに代わって委任統治をする権利を得た。その後、日本軍による支配が1941年から始まり、1945年に日本が降伏するまで続いた。一方、パプアと呼ばれた南側は、1884年にイギリスの保護領として宣言された後、1902年以降、オーストラリアの支配下に置かれた。第二次世界大戦中の日本軍の侵攻を経て、戦後オーストラリアの統治が再開する。その後、北部と南部も統合してパプアニューギニアとなり、1946年にオーストラリアを施政権者とする国連信託統治地域となった。1973年にパプアニューギニアは内政自治に移行した後、1975年9月にエリザベス女王を国家元首とする立憲君主制を採る主権国家として独立した。独立当初はJ. ガイスが総督となって治めていたが、1977年の選挙を経てM. ソマレが初代首相の地位に就いた。

70年近くオーストラリアによる統治が続いたこともあり、今日でもオーストラリアはパプアニューギニアにとって最も重要であることに変わりはない<sup>9)</sup>。貿易上の関係では、近年まで対オーストラリアの輸出入が首位であった<sup>10)</sup>。また、政府開発援助（ODA）についても、独立以来オーストラリアからの援助額が圧倒的に多い状況は続いており、特に独立以降1990年代前半までは、オーストラリアからの多額の援助の大半がパプアニューギニアの政府予算に充当されていた（OECD 2003）。第二次世界大戦後、東南アジアでの反共化が危惧される中、オーストラリアのアジア太平洋地域向けの開発

---

9) 但し、オーストラリアとパプアニューギニアとの関係も紆余曲折があり、近年ではオーストラリアの影響力は以前と比べて低くなりつつある（MacQueen 1989, Wallis 2014）。

10) 2014年には日本が輸出先第1位となり、中国やフィリピンも年々輸出入額を増やしている。See National Statistical Office Papua New Guinea <https://www.nso.gov.pg/index.php/economics/international-trade-statistics> [Accessed 2 September 2019].

援助が、安全保障政策と並ぶ外交政策として位置づけられ、ときにオーストラリアの開発援助は、安全保障政策と補完しあいながら展開されてきた。パプアニューギニアの独立は、アメリカのベトナムからの撤退後のことであり、オーストラリアの安全保障上のコミットメントを強める必要があった。パプアニューギニアが南太平洋島嶼国のゲートウェイであり、かつ、ASEAN とも関係深いことから、オーストラリアにとって地理的に隣接すること以上の意味を持ってきたことは想像に難くない。結果として、オーストラリアはパプアニューギニアにとって抜きん出た援助国となり、パプアニューギニアにとっての事実上のパトロンとなってきた。2016-2017 年の統計によると、オーストラリアが 3 億 6000 万ドルを供出したのに対して、2 位の日本は 4920 万ドルとなっており、オーストラリアからの援助が圧倒的に多いことがわかる。

また、パプアニューギニアの独立後、信託統治領時代の防衛費のレベルを維持するために、オーストラリアの防衛協力プログラムを通じて防衛にかかる援助も受けてきた。1987 年、オーストラリアとパプアニューギニアは、「オーストラリア・パプアニューギニア間の関係構築に関する共同宣言」を採択し、以後、オーストラリアは安全保障面でもパプアニューギニアにとって拠り所となる存在となってきた<sup>11)</sup>。

## (2) パプアニューギニアと ASEAN、APEC

パプアニューギニアはニューギニア島をインドネシアと二分しており、パプアニューギニア建国当初から ASEAN 加盟の可能性があった。1976 年の ASEAN 閣僚会議以降、オブザーバーとして招待され、1985 年からは一部の委員会にもオブザーバーとして参加するようになった。1986 年、第 19 回

---

11) Department of Foreign Affairs and Trade, Joint Declaration of Principles Guiding Relations Between Australia and Papua New Guinea, 1987, as amended by exchange of letters in 1992, [www.dfat.gov.au/geo/png/jdpgr\\_aust\\_png.html](http://www.dfat.gov.au/geo/png/jdpgr_aust_png.html) [Accessed 4 Sep 2019].

ASEAN 閣僚会議に参加した際に、パプアニューギニアは ASEAN へ正式に加盟申請を行い、1989 年には東南アジア友好協力条約 (TAC) に ASEAN 加盟国以外で初めて署名した<sup>12)</sup>。しかし、パプアニューギニアの ASEAN に対する積極的なアプローチにもかかわらず、2019 年現在、まだ ASEAN 加盟は実現できていない (山影 1997: 290)。ASEAN では、メンバーとしての義務にパプアニューギニアの貧弱な国内ガバナンス体制で対応できるかどうかということが問題視され、それが ASEAN 加盟を妨げているとされる (Weatherbee 2014: 51)。

他方 APEC については、パプアニューギニアは 1993 年の年次閣僚会議から、メキシコとともに正式なメンバーとして加わっている。これは 1991 年に中国、香港、台湾が加盟したあとのメンバー拡大のタイミングであり、比較早い時期に参加が認められたと言える。当時の状況を見ると、パプアニューギニアの加盟は驚くべき速さであった。というのも、APEC には第 1 回閣僚会議直後からインド、ソ連、パプアニューギニア、メキシコ、チリ、ペルーなど、加盟を希望する国々が列をなしていたからだ。

実は、多くの国が APEC 発足直後から APEC への加盟を希望する中、一足飛びにすべての加盟希望国を受け入れることができない事情が存在していた。APEC は 1989 年に 12 カ国で発足して以来、メンバーを増加させる「拡大」を優先させるのか、協力内容を詳細に詰めて統合していく「深化」に舵を切るのかについて、原メンバー間で意見が分かれていた。アメリカやオーストラリア、ニュージーランドが APEC の目標として自由貿易実現を求め、より拘束力のある深化の道を急ぐ一方、APEC が深化することにより途上国や ASEAN が翻弄されることを懸念するマレーシアなどは拡大を強く主張した。たとえばマレーシアの主張の背景には、新自由主義的改革を進めて

---

12) TAC は域内諸国間の平和的安定的関係を維持するものであり、ASEAN の基本条約とさえ言われている。

きた国々に APEC が牛耳られる枠組みになることを懸念して、そのような APEC の勢いを薄めようという意図があった（船橋 1995: 210）。APEC はアジアで急速に勢いづく経済的結びつきを裏打ちするような枠組みとして注目されながらも、このように、拡大と深化をめぐる相克したことから、発足当初から拡大、深化のいずれにおいてもわずかにしか歩みを進めることができなかった。

そのような中、パプアニューギニアが比較的早い段階で APEC のメンバーとして認められた理由は3つある。1つは、上述のとおりマレーシア等 ASEAN 諸国が主張したメンバー拡大が奏功したことがある。メンバー間で合意したことを確実に実行していく「深化」へ舵を切ることをマレーシアはできるだけ阻止するため、新たなメンバーを入れて深化の合意・実施過程をより複雑化しようとした（船橋 1995: 209-214）。マレーシアは 1993 年のホノルル高級者事務レベル会合でチリの加盟を支援し、その後もペルー、インド等も加えるべきであるという拡大の主張を繰り返した。

そもそも、なぜアジアの小国であるマレーシア等の主張が受け入れられたのか。それはパプアニューギニアが APEC のメンバーとして受け入れられた第2の理由——APEC の中で ASEAN に特別な配慮がされたため——でもある（船橋 1995: 94-106）。そもそも APEC を経済的に活力のある地域という実態を伴って成り立たせるために、APEC を唱導したオーストラリアや日本は ASEAN 諸国の参加を不可欠と考えた。しかし、ASEAN 諸国は APEC がパワー競争の草刈場となり、また ASEAN 諸国がそこに巻き込まれたり政治的経済的に力のある国によって思いのままに動かされたりすることを恐れた。また、冷戦中は反共を掲げて求心力を保っていた ASEAN だったが、冷戦後の構造変動によって ASEAN の意義が薄れ、特に APEC の成立によってそれに拍車がかかり、ASEAN が相対化することを危惧した。1991 年の3つの中国の加盟に続いてメンバーを拡大させる際、北米自由貿易協定（NAFTA）に加盟したメキシコをアメリカが推薦したのに対し、ASEAN はパプアニューギニア

を推薦してきた<sup>13)</sup>。APECではASEANを尊重せざるを得ない事情を抱えていたために、ASEANからの推薦は無視することができなかったというのが、1993年にメキシコとパプアニューギニアの同時加盟が実現した背景にある<sup>14)</sup>。

理由の3つめには、安全保障上の問題があった。パプアニューギニアの国境管理は、陸と海の双方とも緩く、信託統治領時代から国境を越えて武器や麻薬、あるいは移民がたびたび入ってきていた。パプアニューギニアで易々と治安、経済、健康に深刻な影響をもたらすものが国境を越えて入ってくる状況が常態化する中では、間接的に隣国であるオーストラリアやインドネシアの安全保障に影響を与えることになる。APECが国境を越えるモノ、カネ、ヒトの自由移動を促進しようとする中、アジア太平洋地域全体に負の影響を与えるような要因を管理する上で、パプアニューギニアをメンバーとして組み入れ、アジア太平洋地域経済の管理について意識を共有することは必須であった。

### (3) 天然資源をめぐる

未開発の海底には、貴重な鉱物資源とエネルギー資源が眠っていると言われている。太平洋の海底には1,000億トンのレアメタル（希少金属）が存在すると推定されているが、これまでに発見された埋蔵量は1億1,000万トンにすぎない（BBC News, 4 July 2011）。特に南太平洋においては、金、銀、銅、鉛、亜鉛、レアメタルなどを含む海底熱水鉱床、レアメタルを含有するレアアース堆積物、エネルギー資源として天然ガスなどが広く存在しているとされ、調査

---

13) 原加盟国12カ国中ASEAN諸国は6カ国と、APECの出発当時、数の上ではAPEC内でのASEANの占める割合は意味を持っていた。パプアニューギニアを加盟させることで、結果的にASEAN諸国が考える形にAPECをとどめるための数のバランスが確保された。

14) ASEANレベルの話としても、ASEANがパプアニューギニアのASEAN加盟を認めてこなかったという現実があり、パプアニューギニアをAPECに加盟させることで、ASEANに加盟させないことを相殺したのではないとも考えられる。

されてきた。ハイテク産業に必要なレアメタルは近年大きな需要があり、2011 年段階で世界の生産量の約 97%を、「世界の工場」と言われるようになった中国が生産していた。レアメタルの価格が上昇したため、アメリカやオーストラリアがかつて競争力の低下でいったん生産を停止していたのを再開するようになったが、現在でも中国が世界の約 7 割を生産している。また、2019 年になってもレアメタルの需要は前年比で 3.5%に伸びており、需要の多くははまだ中国が占めている状況にある。

パプアニューギニアは、海と陸の両方で金、銀、銅、ニッケル、コバルト等の資源に恵まれ、同国の経済上、鉱業は大きな位置を占めている<sup>15)</sup>。特に金については全ての鉱物輸出額の約 8 割を占める (社会科学レファレンス 2019: 94)。近年、南太平洋をはじめとする海底鉱物資源の豊富さが指摘されてきているが、海と陸の両方において潜在的埋蔵量が期待されているパプアニューギニアは、他の太平洋島嶼国と比べて圧倒的に大きく注目されてきた。2011 年、カナダのノーチラス・ミネラル社は、パプアニューギニアから、深海採掘に関する 20 年間のライセンスを獲得し、世界初の商業開発計画として海底熱水鉱床の開発を開始した (社会科学レファレンス 2019: 42-48)。パプアニューギニア政府はこのプロジェクトによって 4 億 800 万ドルの税金を受け取ることを見積もり、約 2500 万ドルをインフラ整備として同プロジェクトに寄付した<sup>16)</sup>。中国の銅陵有色金属集团公司は 2012 年 4 月に同プロジェクト初の顧客として契約を結び、ノーチラス・ミネラル社の鉱石を製錬用に引き取り

---

15) パプアニューギニアの税収の約 3 割以上が鉱業に由来するとされる。

16) 同プロジェクトでノーチラス・ミネラル社は約 10 億ドルの生産を行うことが見込まれていた (The Guardian, 6 August 2012)。しかし、2019 年 9 月には同プロジェクトがノーチラス・ミネラル社の資金の枯渇に加え、環境問題や法的問題もありストップしていることが報じられている。パプアニューギニア政府は同プロジェクトに 1 億 5,700 万ドルを投じたままであり、税金によって資金を回収する見込みは立っていない (The Guardian, 15 September 2019)。

生産することを予定していた (Wired, 9 July 2012)。

他方、パプアニューギニアとオーストラリアはともに鉱業が国家の重要な産業であるという共通点を持ちつつ、パプアニューギニアの鉱業は、専門的技術や装置についてオーストラリアの企業に依存してきた。鉱業と関連産業での貿易と投資において、オーストラリアも恩恵を受けており<sup>17)</sup>、パプアニューギニアの掘削の一部は、オーストラリアの企業のプロジェクトとして行われている。また後述するとおり、2018年のAPEC首脳会議でアメリカとオーストラリア、ニュージーランド、日本がパプアニューギニアの発電所の支援に融資することを宣言したが、その第1号案件は、未開発で、世界最大の金鉱山の1つと言われるワフィ・ゴルフ鉱山の採掘を始めるための電源確保であった<sup>18)</sup>。

### 3 議長国としてのパプアニューギニア

#### (1) 議長国

国際機構や地域的枠組みの定例会議で加盟国から選ばれる議長は、議長国と呼ばれる<sup>19)</sup>。鈴木早苗は、政府間会議のような国際会議の議長は、手続き的機能と実質的機能を有していると説明する。手続き的機能とは、会議を円滑に進めて最終合意に落ち着くように決定過程をコントロールする働きであり、明文化されている場合が多いという。実質的機能とは、会議に参加する構成員の

---

17) Department of Foreign Affairs and Trade – Papua New Guinea Country Profile <https://dfat.gov.au/trade/resources/Documents/png.pdf> [Accessed 28 September 2019].

18) ワフィ・ゴルフ鉱山は、オーストラリアと南アフリカの金鉱会社が採掘権を有している (Reuter, 6 May 2019)。

19) 欧州連合 (EU) では presidency、ASEAN では chair、APEC では host economy (議長個人を指す場合は chair) が使われている。

利害対立を調整する役割を指す。議長国も他のメンバーと同様、議題に対して利害を抱えていることに変わりはないが、多数決など賛成と反対の数に重きを置いて決定する場合には特に、議長国になるのと同時に自己の利害をいったん棚上げし、利害調整や仲裁を促進させようとする。たとえば、議長国は決定への投票権を持たず、投票権者間の調整や議事の運営に終始することになる。それでは議長国は、いかなるときも自己の利害を二の次にし、自己犠牲的に円滑な議事運営に向かって貢献するののかと言えば、必ずしもそうとは限らない。政府間会議の議長国は無私の貢献というよりは、議長国の持つ裁量によって、自己の利益をたびたび反映させていると言われている。加盟国から提案されている議題案のうち、何を取り上げ、どの提案を排除するかの権限は議長が握っている。また鈴木によれば、ASEAN や APEC のようにコンセンサスに基づいて意思決定を行う枠組みでは、それ以外の決定方法を採用する場合に比べて、議長のイニシアティブがより重視されるという (鈴木 2014 : 36-39)。

APEC では、当初、2 年に一度 ASEAN 諸国に議長国を担当させるということになっていた。先述したように、APEC の揺籃期にはメンバーの中でも ASEAN 諸国を尊重することが重要とされていたため、APEC 原メンバーであった ASEAN 加盟の 6 カ国が議長国を担当しおえる 2000 年まで、ASEAN 諸国が順番に隔年で議長国を担当することになっていた。ASEAN が隔年で議長国の役割を果たすことによって、ASEAN 的性格や ASEAN 諸国の意思が、ある程度初期の APEC に反映されたと推測される点は数多い。たとえば、APEC では貿易と投資の自由化を掲げておきながら、拘束力のあるルールづくりを行わずコンセンサスによる合意に依拠してきたために、自由化が今ひとつ進まないことに対して域内外から批判されてきた。しかし、その形こそが ASEAN での踏襲されている形であり、非拘束性とコンセンサスによって緩やかな地域レジームにとどめたことは、2 年に一度 ASEAN 諸国が議長国として采配をとってきた結果と言えるかもしれない。

パプアニューギニアが APEC の議長国に内定したのは、インドネシアが 2 回

目の議長国となった2013年10月のAPECバリ首脳会議においてであった。パプアニューギニアが議長国の座を獲得するにあたり、同国は周到に動いていた。特に、ASEANの中でも影響力があり、同年の議長国であったインドネシアへの配慮は不可欠だった。2013年6月に南太平洋のヌメア（ニューカレドニア）で開かれた、パプアニューギニアがメンバーとして参加するMSGのサミットにおいて、インドネシア領西パプア州等での約50年にわたる残虐行為と民族自決問題に対するインドネシアの責任が焦点となる中、西パプアを独立したメンバーとして参加させるべきかが議論された。MSGにオブザーバー資格で参加したインドネシアは、西パプア州とパプア州の開発や民族自決については国内問題として対応していると主張し、MSGに対して西パプアをサポートしないように要請した<sup>20)</sup>。バヌアツ、ソロモン諸島、ニューカレドニアはともに、西パプアが正メンバーとして参加することを支持する一方、パプアニューギニアは他の国々と足並みをそろえることはなかった。P.オニール・パプアニューギニア大統領は、同年のMSGサミットに参加しないという選択をし、その代わりに国境問題、貿易、投資の問題についてインドネシアに政府代表団を送って議論した。さらに西パプアについて、オニール大統領はインドネシアの1つの州としてパプアニューギニアが支援する用意があることを表明した（Elmslie and Webb-Gannon 2014）。

APECバリ首脳会議では、アメリカのB.オバマ大統領が国内財政協議のために欠席したのに対して、中国の習近平国家主席がプレゼンスを高めたことが大きく報道される中、全会一致でパプアニューギニアが2018年の議長国を担当することが承認された。オニール大統領は、議長国を担当するのに相応しいと他のメンバーから理解されたとし、アメリカ、中国、ロシア、日本、インドネシアなどアジア太平洋地域で影響力のある国々のホスト国となる意義を強調

---

20) 19th MSG Leaders' Summit, Statement by H.E. Mr. Wardana, Vice Minister for Foreign Affair of the Republic of Indonesia, 21 Jun 2013

した (East-West Center 2018)。パプアニューギニアが 2018 年の議長国に内定した時点で、どの程度議長国の権限と負担を理解していたかはわからないが、APEC の議事運営を任されるということにより、少なくとも独立国として歴史の浅いパプアニューギニアが国際アリーナ上での正統性を確実にすることを認識していた<sup>21)</sup>。

## (2) プリンシパル・エージェント論

議長国であろうとなかろうと、それぞれの国は、自国の利益を会議の結果に反映させたいと考え、しかしながら、APEC のようにコンセンサス制を採用場合にはすべてのメンバーが 1 つの合意に達することを共通の認識としている。そして、コンセンサスによる合意を実現する上で、議長以外の加盟国は議長国に対し、すべてのコンセンサスに至るための議事設定とメンバー間での妥協、譲歩、協議を實踐して議論を取りまとめることを求め、議長国はその役割を担う。その点で、議長国以外のメンバーはプリンシパル (本人) であり、議長国はエージェント (代理人) として存在することになる。

プリンシパル・エージェント論では、プリンシパルとエージェントの二者間での契約を分析の基本的単位とする。ここでいう契約とは、互恵的な行為や支払いを対価として、一方が他方に対して政治的、経済的に価値のある行為を行うことに二者間で合意することを意味する。プリンシパル・エージェント契約の二者のうち、政治学において、プリンシパルは国民 (有権者)、エージェントは政治家もしくは政党として、あるいはプリンシパルを政治家、エージェントを官僚もしくは省庁として考察することが多い。政治学で分析を行う場合のプリンシパル・エージェント契約では、商取引のような契約とは異なって、二者間で契約内容を明確にすることは少なく、二者間で契約を明示的に結ぶ行為

---

21) オニール大統領は、中国との関係とともに日米豪の間でもバランスをとりながらパプアニューギニアの成長につなげていくと主張した (朝日新聞 2013 年 11 月 5 日)。

もほとんど行われぬ。それでも当事者間の関係を契約として分析しようとするのは、商行為と同様、政治過程も不完全な制度の中で動いており、いわゆる取引費用を考慮せざるを得ない点に着目するためである。

政治学においては長らく、個人や国家政府は所与の環境の中で合理的判断を行うとされてきたが、実際に個人や国家政府が得る情報は往々にして不十分、不完全なものにすぎず、合理的で適切な判断をすることは難しい。さらに現時点での情報と判断だけではなく、時間軸を将来に伸ばして考慮しようとする、将来の制度や出来事に不確実性を伴う中で対応しなければならず、最適モデルとは離れた形での合理的判断、合理的決定となる。これを限定合理性という。不確実性と限定合理性の中で政治契約は行われるため、契約内容は不完備となる。たとえば、政治家を選出する際の有権者の判断は、不確実性と限定合理性の中で行われていることを想起するとよい。

プリンシパルに対して、エージェントは情報や行動で優位に立つ(ディキジット 2000: 82)。プリンシパルの意思のとおりエージェントが動くことをプリンシパルは望むが、エージェントはしばしば、プリンシパルとの情報格差を利用して行動する。不確実性と限定合理性を減らそうとするならば、契約以前にエージェントに対する詳細な調査などが必要になるだろうし、契約以後もエージェントの行動を監視するコストがかかる。エージェントがプリンシパルの望みどおりの行動をとるように仕向けるために、インセンティブを与えることも必要になってくる。所与の環境においてプリンシパルにとって理想的な結果が妨げられる中、プリンシパルがエージェントの行動にいかにか影響を与えようとするか、そしてエージェントの行動がどのように動くかが、プリンシパル・エージェント論での主たる関心の1つとなっている。

### (3) 複数のプリンシパルに対するインセンティブ契約

プリンシパルとエージェントは一対一の関係もあるが、政治学で問題となるプリンシパルとエージェントとの関係では、しばしば単一のエージェントに複

数のプリンシパルがつながる構造が見られる。これら複数のプリンシパルは、それぞれに1つのエージェントに影響を与えようとする (ディキシット 2000 : 132)。複数のプリンシパル間では利害が共通している場合もあるかもしれないが、多くの場合プリンシパルそれぞれの利害は競合する。プリンシパルとエージェントが一对一の関係であれば、エージェントがプリンシパルの意に合うような行動をとるようインセンティブ契約を結び、それに見合った報酬もしくは懲罰を与えれば良い。しかし、プリンシパルが複数存在するときには注意を要する。例えば A と B の 2 人のプリンシパルが共通のエージェントにそれぞれ任務 a、任務 b を実施させようとする。エージェントの時間や労力には限度があるので、任務 a をより多く確実に遂行させるようにすると任務 b が疎かになり、任務 b に傾倒させれば任務 a に費やす時間や労力は少なくなる。そのため、エージェントに対して A は任務 a を、B も任務 b を積極的に遂行するようにインセンティブ契約を結ぼうとする。

エージェントが複数のプリンシパルの異なる任務を担うとき、それぞれの任務にエージェントが時間や労力の配分をどれだけ行うかの判断が、各プリンシパルにとってインセンティブ契約を結ぶ上で重要になってくる。エージェントの複数の次元での活動に対し、各プリンシパルが自己の便益上、評価指標をどのように設定すればインセンティブに結びつくのかを考慮した形にしなければならない。また、各プリンシパルは業績評価の指標を明確にし、プリンシパルとエージェントの両者が業績を客観的に判断できる状態にしなければ、インセンティブ契約は働かない。

しかし、明確な評価指標を設定してインセンティブ契約を結んだとしても、プリンシパルに対してエージェントが情報や行動で優位にあることには変わりなく、特に政治過程では、エージェントの行動の全てがプリンシパルにとって検証可能とは必ずしも言えない。エージェントの行動がプリンシパルの提示した業績評価の指標に達するものであったとしても、その行動の真意は、プリンシパルに示されたものとは異なる可能性もある。結果として、複数のプリンシ

パルが存在する中で、インセンティブ契約や監視を行っても限界があり、複数のプリンシパルの要求する任務が競合する場合、競合していることを理由にエージェント自身の利害や意思に基づいて行動できるようになる。

複数の政府からなる国際会議において、最終的に参加メンバー全ての合意を得るという点では各国政府は共通認識を持ちながらも、プリンシパルである各国政府はそれぞれの利害に沿うようにエージェントである議長国に議事運営を求め、議事運営上、メンバー政府間の利害が対立していれば、議長国の裁量の余地は大きくなる。その場合、議長国はそれぞれの政府の意見を聞きつつも、プリンシパルとエージェント間の情報の非対称性を利用して、議長国の利害に沿うような議事運営が可能になる。

#### 4 議長国天国？

2018年に初めてAPECの議長国となったパプアニューギニアが、年次大会で恒例になっている最終文書を取りまとめることができなかったことは、アジア太平洋の域内外に少なからず衝撃を与えた。そして、それについては、米中の経済協議が深刻さを増し、アメリカが単独主義の勢いを増す中で、場を取り仕切るパプアニューギニアの経験不足が災いしたと説明されてきた。議長国が万難を排し、すべての構成メンバーの厚生に配慮する役回りにあるという前提の中で、技術的な問題で行き詰まったというわけである。しかし、それは議事運営に参加するメンバー間に情報の制約があることが考慮されていない。

2018年のAPEC年次定例会議を前に、パプアニューギニアはいくつかの約束を取り付けていた。2018年5月、第8回太平洋・島サミットに参加するた

---

22) 太平洋・島サミットは1997年以来3年ごとに日本で開催されている。日本を含めメラネシア、ミクロネシア、ポリネシアの17カ国の首脳が集まり、太平洋島嶼国に共通の課題を探り、繁栄と安定のために議論を行ってきた。

めにパプアニューギニアから来日したオニール大統領は<sup>22)</sup>、災害に強いインフラ整備等のため 3 億円の無償資金協力が供与されるという約束を日本政府からとりつけた<sup>23)</sup>。日本・パプアニューギニア間では、「自由で開かれたインド太平洋戦略」に基づく連携のほかパプアニューギニアで開催される APEC 会議など、幅広い協力が協議されたとされる<sup>24)</sup>。

同月初旬、パプアニューギニアは正式にアジアインフラ投資銀行 (AIIB) に加入が承認されていた (China Daily, 2 May 2018)。6 月にはオニール大統領が中国を訪問し、中国政府と一帯一路建設覚書を調印した。太平洋島嶼国の中で一帯一路構想に参加したのはパプアニューギニアが初めてであった。シドニーに拠点を置く政策シンクタンクであるローウィ研究所によると、2006 年から 2016 年までに 8 億 5000 万ドル以上の資金が中国から同国へ流入している (Post Courier, 27 June 2018)。たとえば、3000 名以上の児童・生徒数を収容できる学校、住宅、港湾開発、国際会議場、幹線道路、海底光ケーブルが中国の資金によって整備されてきた。2018 年 10 月段階で、中国から約 30 億ドルの直接投資がなされ、約 40 の中国企業が現地に入り、雇用を生み出していた。

2018 年 7 月に日本、アメリカ、オーストラリアは、自由で開かれ繁栄したインド太平洋地域へのコミットメントとして、インフラ構築、開発、連結性の課題に取り組み、同地域の発展につなげていくインフラ投資のプロジェクトで連携することを発表した<sup>25)</sup>。11 月 17 日には、三国間での連携を実施に移

---

23) パプアニューギニアでは 2018 年 2 月にハイランド地方で地震がおき、大きな被害が出ていた。

24) [https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/ocn/pg/page1\\_000537.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/pg/page1_000537.html) (2019 年 9 月 25 日アクセス)

25) 「日米豪、インド太平洋でのインフラ投資で協力」在日オーストラリア大使館、2018 年 7 月 31 日、Boomborg 2019 年 7 月 31 日、[https://japan.embassy.gov.au/kyojapanese/pr2018\\_tk16.html](https://japan.embassy.gov.au/kyojapanese/pr2018_tk16.html)

すための覚書にそれぞれ署名し、開発や融資の可能性のあるインフラ事業を特定することを目的として、パプアニューギニアを含むインド太平洋諸国の政府と協議を行うとした<sup>26)</sup>。また11月18日、日本、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドの4カ国が、APEC開催期間中に「パプアニューギニア電化パートナーシップ」の共同声明を発表し、経済協力による電力インフラ開発に加えて現地での雇用と職業訓練を提供する旨を提示した（日本経済新聞 2018年11月18日）。

このように、2018年のパプアニューギニアを取り巻く国際関係においては、日本、アメリカ、オーストラリア、中国など、アジア太平洋地域内では有力な国々が、多額の開発協力や融資を振りかざして外交を展開していたと見ることができる。APECのメンバーでもある各国が圧倒的な経済支援を武器にパプアニューギニアを味方につけようとした。そのような中、米中の経済対立が深刻化し、アメリカからも中国からも支援されているパプアニューギニアにとって米中の両立しにくい主張の中でどちらにもつけず、恒例となっている共同声明を出すことができなかつたというのがこれまでの見方だ。大国に依存する弱小国が議長国を引き受けた結末として理解されてきたのである。しかし、議長国パプアニューギニアをエージェント、その他の参加メンバーをプリンシパルという視点から眺めると、アメリカと中国、あるいは日米豪と中国の主張の違いが際立ったからこそ、パプアニューギニアは、いずれにも味方できないことを逆手にとって共同声明を発表しなかつた可能性が浮かび上がる。パプアニューギニアは、全てのメンバーの合意に基づく共同声明を出すことを断念しながら、対立するそれぞれの国々からは、抜け目なく開発援助協力や直接投資を受け入れ続けてきた。そして実際には、WTOや自由化目標の部分だけは異論が

---

26) 日米豪政府の「インド太平洋におけるインフラ投資に関する三機関間パートナーシップ」に関する共同声明、2018年11月17日。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000420367.pdf>（2019年9月25日アクセス）

あったという留保を盛り込んで、閣僚会議、首脳会議ともに議長声明を出し、最小限の義務とプライドを守った<sup>27)</sup>。政府間会議でメンバーが対立していることに乗じて議長国であるパプアニューギニアは、議事運営でのフリーハンドを使って自国の利害を守り、まさに議長国天国の状態を創り出すことができたと言える。

それでは、議長国はいつでもプリンシパルとエージェント間の情報格差によって議長国天国を創り出せるかという、必ずしもそうではないだろう。議事運営は議長国の采配に支配されるとはいえ、明示上あるいは暗黙上の議事運営ルールや過去の会議の結果に拘束されたりすることがあるからだ。APEC の場合、創設以来 30 年間の歴史を経て、APEC で対処されるべきアジェンダとそうでないものとの区別がある程度明確になっており、過去に左右されがちである。また、明文規定はないものの、コンセンサス制や非拘束性のような運営方法も確立されており、議長国の裁量もその範囲の中でしか発揮できない。そのため、議長国天国は、それらの制限を乗り越えた上で実現されることになる。

2018 年の APEC 会議のように、客観的には議長国がメンバー内でも最も GDP が低く、逆にプリンシパルが圧倒的な経済力を持っているという、いわゆる非対称的相互依存状況にあった。そのようなプリンシパルは多額の投資など金銭をぶら下げたり、既に継続的に行ってきた援助や協力を撤回することをちらつかせたりしてエージェントに行動させようとするのは容易なことかもしれない。しかし、複数のプリンシパルが対立しているとき、エージェントがそれを巧みに利用して議長国天国を創り出すことが可能な場合がある。効用を得るよりも損失をできるだけ回避しようとする行動をとりがちであるという損失回避の原則を思い起こせば、損失回避の場面で、特に経済力の弱い国はプリ

---

27) “The Chair’s Era Kone Statement”, The 26<sup>th</sup> APEC Economic Leaders’ Meeting, 15 November 2018, APEC Ministerial Chair’s Statement, 15 November 2018, Port Moresby, Papua New Guinea.

ンシパルの指示に従わざるを得ない。プリンシパルの指示に従わなければ懲罰を与えるというのはエージェントにとって損失であり、エージェントは懲罰を避けようとするだろう。一方、プリンシパルの指示どおりにエージェントが行動すれば報酬を与えるとするとき、エージェントは複数のプリンシパルからの報酬を最大限に獲得しようとする。結果として、報酬によるインセンティブ契約の場合に議長国天国になる可能性が高く、逆に懲罰によるインセンティブ契約では議長国天国とはならないかもしれない。パプアニューギニアが資源大国であるために、アジア太平洋地域の国々は報酬という形でのインセンティブ契約を結んだが、懲罰のインセンティブ契約であったならば議長国天国を創り出す余裕はなかったかもしれない。

## 参考文献

- East-West Center (2013) "Papua New Guinea Chosen to Host 2018 APEC Summit", *Pacific Islands Report*, 10 October 2013.
- Elmslie, Jim and Webb-Gannon, Camellia(2014) "MSG Headache, West Papuan Heartache? Indonesia's Melanesian Foray", *The Asia-Pacific Journal-Japan Focus* (12,47,3), 16 November 2014. <https://apjjf.org/2014/12/47/Jim-Elmslie/4225.html> [Accessed 22 Sep 2019]
- MacQueen, Norman (1989) "Papua New Guinea's Relations with Indonesia and Australia: Diplomacy on the Asia-Pacific Interface", *Asian Survey* (29,5), pp.530-541.
- OECD (2003), *The Contribution of Australian Aid to Papua New Guinea's Development 1975- 2000: Provisional Conclusions from a Rapid Assessment*, Evaluation and Review Series (34) OECD, Aid at a glance charts <https://www.oecd.org/countries/papuanewguinea/aid-at-a-glance.htm> [Accessed 2 September 2019].
- Wallis, Joanne (2014) "Papua New Guinea: New Opportunities and Declining Australian Influence?", *Security Challenges* (10,2), pp.115-135.
- Weatherbee, Donald E.(2014) *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, 3rd Edition, Rowman & Littlefield.
- 金堅敏 (2018) 「『中国製造 2025』はなぜ米中貿易紛争に巻き込まれたのか？」富士通総研、2018年5月11日。 <https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/column/opinion/2018/2018-5-1.html> (2019年8月22日アクセス)

横浜法学第 28 巻第 2 号 (2019 年 12 月)

- 社会科学リファレンス Vol.2 編集委員会 (2019) 『海底鉱物資源調査・開発関連産業の海外進出に向けて－太平洋諸島を中心に』次世代海洋調査技術 社会科学リファレンス (2)
- 鈴木早苗 (2014) 『合意形成モデルとしての ASEAN－国際政治における議長国制度－』東京大学出版会。
- ディキシット・アビナッシュ・K (2000) 『経済政策の政治経済学－取引費用政治学アプローチ－』日本経済新聞社。[Dixit, Avinash K. (1996) *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Massachusetts Institute of Technology]
- 船橋洋一 (1995) 『アジア太平洋フュージョン－APEC と日本－』中央公論社。
- 細川昌彦 (2018) 「『米中対立の APEC』が『成功』と言えるワケ－『米国のアジア関与』と『中国の外堀を埋める』意味」『日経ビジネス』2018 年 11 月 18 日。https://business.nikkei.com/atcl/report/16/062500226/112600009/ (2019 年 8 月 22 日アクセス)
- 山影進 (1997) 『ASEAN－シンボルからシステムへ－』東京大学出版会。

※本研究の資料収集では、横浜国立大学大学院国際社会科学府博士課程前期 2 年の張懿坤さんの手を煩わせた。但し、論文の責任一切は梶島にある。