

APECの制度化に関する理論的視角

椋島洋美

- 1 APECをどう見るか
- 2 アジア太平洋地域と国際貿易
- 3 政府アクターを中心とする視点
 - (1) オープン・リージョナリズム
 - (2) APECの対外関係
- 4 民間アクターを中心とする視点
 - (1) 民間アクターの参加
 - (2) 新しいアジェンダの登場
- 5 結語

1 APECをどう見るか

1989年に12ヶ国体制で誕生したAPECは、次第にメンバー数を増やし、現在では21の国と地域が参加している¹⁾。APECとして取り扱う問題分野も創設当初なされていた、「経済問題に限る」という合意から離れ、若干方向転換の兆しを呈してきた。例えば2005年秋に予定されている定例閣僚会議では、テロ対策や災害への対応、人間の安全保障などが論題として掲げられ、必ずしも

経済問題として片付けられない分野へと射程を広げる状況にある²⁾。

この間にAPECに関する研究もかなり蓄積してきた。雑誌論文データベースでAPECをキーワードとする論文・記事を検索してみると、当初はAPECという枠組みが暫定的なフォーラムにすぎないという合意があったためか、1989－1990年に発表されたものはほんの数本にすぎないが³⁾、その数は年を追うごとに増加の一途をたどってきている。特に、1993年議長国の地位にあったアメリカが、APECの発展形態として太平洋共同体構想を打ち出すとともに非公式首脳会議を実現させて以降、APECを題材にした論文数は急増しており、このころからAPECが研究対象として認知度を高めはじめたのではないかと思われる。

APECについて、その起源、成果、役割、影響力、将来性など多岐にわたって学問的関心が高まった背景には、地域協力が半ば諦められかけられていたアジア太平洋地域で突如実現したことに加え、ポスト冷戦期の地域秩序を担うものとして注目されたことや、GATT体制を補完、強化するものとして期待されたことなど、当時のアジア太平洋地域を取り巻く国際環境が多少なりとも影響していたことがまず指摘できよう。他方、APECの持つ独特の制度形態が研究者たちの関心を触発したことも見逃すことはできない。とりわけAPECが他の地域協力の枠組みとは異なって、排他的性格をおびたり、協調行動のためにメンバーを拘束したりすることを極端に嫌う傾向にあることは、国際空間の形態に関わる議論に一石を投じている。貿易の自由化ひとつを見ても関税・非関税障壁の削減は相互主義ではなく、原則としてメンバーそれぞれが独自の判断で範囲を決めて一方的に実施し、メンバーか否かに関わらずその恩恵に与れるという、無差別の原則が適用されている。また意思決定は全メンバーのコンセンサスによるものとし、合意事項の不履行があってもAPECが強制力をもって各メンバーに履行を徹底させることはない。ある目的を遂行するために、一定の期間持続的にメンバーの行動や相互関係を明示的あるいは暗示的に方向づける体系をここでひとまず「制度」と措定すれば、APECはきわめて緩やかな制度

構築を行おうとしてきたと言えそうだが⁴⁾。ただ、そのような緩やかな制度形態に多くの研究者たちが関心を寄せてきたものの、制度形態に関する分析、評価の点では百家争鳴の状況にある。APECの制度化に関する論断の多くは、歴史や国内外の状況など諸制約の中で、諸アクターが合理的計算に基づいて行動するという原理に足場を置いて議論を進めている。しかしその結論は様々であり制度形態に対する評価は賛否が大きく別れている。合理的選択の原理に同じように足場を置きつつも結論・評価に違いが生じるのは、アクター間をとりまく諸制約をどこまでとらえようとするかという点での相違であり、個々の論者の関心に少なからず影響されているためであることは改めて言うまでもない。そうであるとすれば、果たしてAPECの制度に関し、論者たちはどのような観点から接近し、いかなる判断を下してきたのだろうか。APECの制度化を考察する上でのスタンスの違いについて考察することが本稿の1つめの目的である。

既に述べたとおりAPECの関する研究は膨大で、全4巻、約1600ページに及ぶ重要論文集が出版されるほどまでになっている⁵⁾。これらの論文に全て目を通した上でAPECの制度化に対し個々の論者がどのようなスタンスから議論を展開してきたのかを1つ1つ追っていくことは、重要な作業ではあるが現実問題として煩雑であり、またそれが将来的な議論の布石となるのかも疑わしい。そこで、まずは本稿をASEANプラス3や東アジア共同体構想など、アジア太平洋の地域秩序に関する将来的な議論へとつなげる研究ノートと位置づけ、作業を限定しよう。本稿の2つめの目的は、アジア太平洋地域で国家を越える地域的な枠組みがAPECだけにとどまらず射程を広げてきている今日、APECの制度形態に関する理論的視角を整理することで、アジア太平洋の他の地域的枠組みを見ていく上での叩き台を提供することにある⁶⁾。

さらに、APECの制度形態から制約をうけるアクターという点については、アクターの種類を明確に意識した制度論上の整理はこれまでほとんどなされてこなかった。APECには国家政府エリートだけでなく企業、投資家、NGOなどいろいろな種類のアクターが様々な形で関わっており、一定の制度形態で

あってもアクターの種類によって、その影響の受け方には違いがあると思われる。そこで、各論者がどのようなアクターを中心にしているのかをもう少し意識的に把握する必要があるのかもしれない。これまでなされてきたAPECに関する分析の多くが制度論によって議論されてきたことを重視するとしても、ここでは制度がどのようなアクターを規定するのかという点をもっとはっきりと自覚する必要があるだろう。

APECの制度化に関する研究を整理する方法としては、昨今、現代の国際経済における非国家アクターの重要な働きを自覚して新しい視角を提示してきている国際貿易論がヒントを与えてくれそうだ。本稿では、まず国際貿易論の近年の潮流の変化に着目し、制度化に関する議論のスタンスを大きく分ける2つの視角——政府アクターと民間アクターを抽出する。その上で次に、政府アクターと民間アクターそれぞれに着目した、APECの制度化に関する議論の整理を行う。その結果、政府アクターを中心に見る場合と民間アクターを中心に見る場合との間で、APECの制度形態に関する見方に違いが生じ、またそれが最近の東アジアの新しい地域的枠組み構想に影響を及ぼしていることが明らかにされよう。

2 アジア太平洋地域と国際貿易

APECは、アジア太平洋地域の経済発展が開放的な多角的貿易システムに大きく依存しているという共通認識のもと、当初より自由貿易の促進を唱え、グローバルな貿易自由化をその議題の1つとしてきた⁷⁾。その前提には国家ごとの比較優位に着目した伝統的な国際貿易理論がある。伝統的な国際貿易理論によると、国家間の生産配置と貿易パターンは、ヘクシャー＝オーリン・モデルのいう生産要素賦存比率の違い、あるいはリカード・モデルのいう生産コストの違いによって決定づけられる。ヘクシャー＝オーリン・モデルにおいてもリカード・モデルにおいても共に、生産と交換による豊かさの拡大に注目し、各

国が比較優位にある財に生産を特化して貿易を通じて交換を行えば、そうしなかった場合よりも利益を得ることができるというのである。しかし、これらのモデルでは基本的にいまだ経済交流の殆どない鎖国のような状態で生産費が比べられているし、国家を単位とする国民経済レベルでの利益に基づいた考量がなされる。それゆえ、これらのモデルに対しては、現代の国境を越えた経済交流を説明するのにどれだけ有効なのかという批判は強い。しかし、今日における東アジアの生産と貿易のパターンを一定程度説明する能力を持っていることは確かであり、だからこそ伝統的国際貿易理論に基づいて分析しようとする人々も少なくない。そこでは多国籍企業などの民間アクターが経済交流上、無視できない存在になってきているとはいいいながらも、国家政府や国家によって形成される国際機構の働きを重視する姿勢が垣間見える。

一方、国際分業と流通ネットワークの重層化によって、伝統的な国際貿易理論では十分に説明しきれないことも次第に明らかになり、企業の国際戦略に注目した新しい視座が確立されつつある。例えばアジア太平洋地域では、生産ライン全てを一国の中に置くのではなく、電子機械産業のように詳細な工程ごとに複数の国々に分散させている現象が散見される⁸⁾。逆に業種によっては、ある地理的範囲への経済活動の集積が大きくなるほど生産コストが低下するという、いわゆる規模の経済性を鑑みた生産のパターンも発達しつつある⁹⁾。さらに企業は、これまで自らが有してきた生産・流通の過程を部分的に自分の活動として残し、それ以外の部分は他企業に任せる、「内部化選択」も行っている。このような国際貿易論の新しい視角を概観してみると、昨今の国際的な経済交流は多国籍企業の戦略が大きく関係している場合が少なくなく、論者たちの関心も民間のアクターに移りつつある。もちろん、これらの新しい視角も国家など公的セクターを全く無視しているわけではない。ただ、経済交流の原動力が伝統的な視角では国家など公的セクターに担われているのに対し、新しい視角ではあくまでも私的セクターの中にあるとし、国家は私的セクターでの活動をフォローするものとして見られているにすぎないというのである¹⁰⁾。

戦後、国家の役割に特化した分析が多くなされる傾向が強かったアジア太平洋地域での経済交流も、近年、民間アクターの活動という点から考察が進められてきている。アジア太平洋地域では、とりわけ日本、アジアNIEs、ASEAN諸国の経済成長過程の生産と貿易パターンが、国家の「強い」経済政策と企業の国際戦略を両輪として展開されてきていたことを考えると、APEC論も国家の活動に特化した議論だけ、あるいは民間アクターの活動を注視した議論だけを個別に見ていく方法ではもはや不足であろう。国家と民間アクターそれぞれに着目した理論構造の違いとその意味を確認することが必要になってきている。

3 政府アクターを中心とする視点

(1) オープン・リージョナリズム

第二次世界大戦後、停滞、貧困、専制などの渦巻く暗黒街だったアジアは、1970-80年代にかけて一変した¹¹⁾。日本をはじめ、アジアNIEsやASEAN諸国が「奇跡」とも言われる経済成長を記録したことについては様々な説明がなされているが¹²⁾、なかでもアジアの発展の土台に影響したものとしてアメリカの存在を軽視することはできない。アメリカは、アジア太平洋地域で自国を車輪の中心と位置づける、ハブ・アンド・スポーク型の安全保障体制を築く一方、アジア各国の工業化政策を成功へ導くための連携を画策した¹³⁾。なかでもアメリカによって提供されたドルが東南アジアから日本への原材料輸入と生産活動の促進に用いられ、さらにアジアNIEsやASEAN諸国への資本移動が進んでアジアの経済成長を触発した功績は大きい。しかもそのようにしてアジアに還流した資本の多くは直接投資の形だったために、アジアNIEsやASEAN諸国には次々と新しい技術やノウハウが導入され、生産能力と国際競争力を爆発的に向上させたのであった。また、アメリカや日本などの先進諸国が国内市場を開放してアジアの途上経済で生産された商品を受け入れる体制を整えたり、ア

アジア諸国で中間層が増加したりしたことによりアジア太平洋地域全体の需要は拡大し、アジア太平洋では地域大に生産と消費を両輪とする構造を構築することになった¹⁴⁾。

戦後のアジアの成長に関するこのような解釈は、少なからずAPECの基本的性格と制度形態に影響を与えてきた。APECの揺籃期から理念として掲げられてきたオープン・リージョナリズムも、市場の開放によって経済成長したという経験的認識の反映として創出された概念としてみなすことができよう¹⁵⁾。ただしリージョナリズムは、ある一定の地域(=リージョン)を他から区別することに意味を求めるわけで、リージョナリズムに反意語的意味を持つ「オープン」という形容詞を加えることが結果的にどのような意味をもたらすことになるのかについては必ずしも域内で共通の理解を得ていない。例えば小島は、「オープン」には「市場原理に基づいた貿易の自由化」と「APECの協力体制から生まれた価値の域内外への無差別適用」という二重の意味が含まれていると述べ、この「二重のオープン」こそが多様で不均質なアジア太平洋地域の国家群を収斂させると説明する¹⁶⁾。しかし、そう説明されるからこそオープン・リージョナリズムは概念の内部に矛盾をはらむとして多くの批判を浴びることになった。

例えば貿易の自由化を、しばしば行われるように相互主義に基づく交渉によって実現しようとするれば、同様の資格で参加しているメンバー間であっても弱小国が大国に従わざるをえない場面が出てきたり、メンバーとメンバー以外との間に壁をつくってしまったたりする危険性がある。そのためAPECではメンバーを全て同列に扱い、またメンバーか否かを問わず地域協力として生じる利益を与える無差別原則を採用してきた。しかし、メンバーを全て同列で扱うことが可能かどうかについてはともかく、もし域内外の国々にAPECの恩恵を均霑させることが可能ならば、各国はわざわざAPECメンバーとしてコストを払うことを避け、利益だけを享受するフリーライダーになるのではないか。さらに弱小国が大国に威圧されるかもしれないという危惧を払拭させるために導入さ

れた非拘束の原則は、国内の自由化政策を握らせる要因になりはしないのか—APECを「オープン」なものにすることについては、特にAPECの三大柱の1つである自由化の実行性という点で以上のような疑問が提示されてきた。とりわけ、そのような協力形態によって引き起こされた早期自主的分野別自由化（Early Voluntary Sector Liberalization; EVSL）の結果や、アジア金融危機への影響を指摘したものは数多い¹⁷⁾。

しかしながら、それらの批判はいくつかの重要な点を見過ごしているとハリスは言う。これまで各政府の自主性に任せる形で進められてきた経済の自由化と地域協力の経験は、少なからず地域の発展と国内経済のボトムアップを実現させてきた。問題とすべきは、メンバー間に見られる相互主義のとらえ方の違いをどのように克服するか、あるいは国際レジームとの連携をどのように図るべきかなどといった点ではないのか¹⁸⁾。そして相互主義のとらえ方の違いや国際レジームとの連携について、APECを取り巻く状況に鑑みながら解釈すれば、やはり市場原理を重視した現在の緩やかな枠組みこそが相応しいというのである。ここにはアジアの弱小国への配慮が少なからず垣間見える。

エリックは、WTOとの比較からAPECの「オープン」な性格を重視した。彼によるとAPECメンバーは地域レベルでは自由化の実行性を問われない環境にあるのに、WTOレベルでは国際レジームに従うよう「暗黙の圧力」に直面しつつある。ここで彼が「暗黙の圧力」というのは、WTOを中心に国際社会で問われはじめてきている自由化実行に対する説明責任であり、APECメンバー間の慣行としてあった片務的で自主性に基づく自由化とは全く性格を異にする。経済政策に関する国家政府の裁量範囲を最大限に認めあうことに慣れていたいくつかのAPECメンバーにとって、WTOの求める合意事項の遵守はまさに「圧力」なのだと言うのである。そして、その「圧力」によって生じる歪みをエリックは憂慮する。もちろん彼はWTOによる自由化に一定の理解を示してはいるが、一義的には自主的な国内市場開放が導いたアジア太平洋という地域形成とAPEC創出の事実を重視し、無差別原則や非拘束の原則を打ち出した

意図へ配慮することの重要性を主張するのである。

そもそもWTOが企図する、自由で活発でグローバルな規模での経済交流の実現は、基本的にAPECの精神と合致するが、必ずしも関税障壁の除去だけがその手段というわけではない。メンバー間での政策協調も経済交流の活発化を促すことにかわりはなく、無差別原則や非拘束の原則とも乗り入れやすい形態である。エリックはWTOなど国際社会からの「暗黙の圧力」に対して、APECが政策協調の分野で対応してきていることに注目し、APECでの協調の形態が「開放経済連合（Open Economic Association）」として現れてきていることを指摘した¹⁹⁾。

開放経済連合とは、APEC賢人会議の構成員であった山澤逸平が、B.バラッサの提示した分析概念に代替するものとして導入したものである²⁰⁾。山澤は、バラッサが国際協力の中期段階に想定した政策協調・政策調整について、実際には初期段階から始まっており、部分的に成功を収めてきていることに目をつけた。彼によると、統合を進めるには関税や数量制限などといった差別待遇の撤廃だけでなく、政策や制度の調整も必要となるし、政策や制度の調整を進めれば、関税の引き下げがなかなかうまくいかなくとも統合効果は期待できるという。開放経済連合は古典的な自由貿易地域と違い、域外差別的な性格は持たない。政策協調や各種の協力プログラムについて可能な限り域内外を問わず均霑させてGATT/WTO体制と整合性を持たせる²¹⁾。

ただ域内外への無差別適用と言っても、果たしてそれはナンセンスではないのかという批判が付きまとう。つまり、関税障壁の削減とは違う分野で国際協調を促進させようとしても、域外への無差別適用となると結局は非メンバー国がただ乗りし、メンバーに対するコストを増加させてしまうのではないのかという指摘が再びなされるのである。そのような批判に対し、山澤は、政策協調においてはAPECが無差別・非拘束の原則を維持するとしても相対的にただ乗りされにくく、どちらかと言えばメンバーであることの優位性が感じられるはずだと説明する。むしろAPECメンバーの経済発展はメンバー政府間だけでは

なく域外諸国との関係緊密化に大きく負われてきた経験からして、域外に差別的な枠組みになることは避けなければならない²²⁾。しかもアジア太平洋での国際協力の実態を見ると、その殆どが各国政府の自主性が原動力となっているために、地域協力の展開においては、あくまで各国政府の自助努力に依存することが現実的である。ゆえにAPECでは、WTOやIMFのような国際レジームと整合的な範囲で個々のメンバーのイニシアティブを尊重しながら政策対話や協調プログラムを実施していくことこそ重要であり、APECの意義もそこに存在すると説明した²³⁾。

このように無差別で自主的な自由化による発展という歴史認識を持つ論者は、APECが現在以上の権限を持ち、拘束力をメンバーに対して強めることに否定的だ。この背景には、アメリカなどとの交渉の場になったりASEANを弱体化させたりするかもしれないという懸念を抱くメンバーへの気遣いが見てとれる。ここからAPECの権限強化に否定的な議論には、自由な国際貿易投資体制の実現と大国の脅威への配慮という現実政治に鑑みた思考過程を発見することができる。

（2）APECの対外関係

APECの創出に関わった政府関係者の中には、市場主導型での経済交流の活発化が自然発生的に「地域」の創出を導いたという認識が根強く²⁴⁾、APECとして特に制度強化を行わなくとも「地域」としてのガヴァナンスが予定調和的に実現されうるという楽観的な姿勢がしばしば見られる²⁵⁾。しかし、各メンバーの経済状況を見ると一人当たりのGDP額がメンバー間で最大80倍にもものぼり、またメンバーによって主要輸出品目が一次産品であったりハイテク商品であったりするなど多様性は大きい²⁶⁾。ここから各メンバーの「地域」に対する期待がそれぞれに違っていることは容易に推測され、市場主導で形成されてきたアジア太平洋という地理的範囲が「地域」として特段の策をとらずにこのままガヴァナンスを実現させつづけられるのかという疑問が出てきても不思議で

はない。

ディーターは、そのようなメンバー間に見られる多様性や不均質さがAPECとしての自由貿易の実現にどのように影響するのかという観点からAPECを考察した。1994年のインドネシア会議で、「先進経済は2010年、途上経済は2020年までに自由な貿易と投資の実現を図る」と合意したことについて、この程度の目標設定が果たしてメンバー政府の参加インセンティブにどれだけ影響を与え、どれだけ共同歩調を生み出すかは未知数とされる。というのも、——「2010/2020年までの自由化」はスローガンの的には一見わかりやすいが、その内容をどのように具体化して実現させていくのかという最も重要な点は曖昧なまま留保されているからである。実は、このような曖昧な留保はAPECとして対外共通関税を設定することが難しいことを表しているのだとディーターは説明する。例えばシンガポールのように一律の対外開放と対外共通関税の設定に積極的なメンバーもいれば、日本や韓国のように個別製品によっては貿易上の障壁撤廃を譲らないメンバーもいる。後者の主張によると、そもそもアジア太平洋地域ではAPECの創出に先行して事実上の経済統合が実現していたため、その地域を後付け的に自由貿易圏として設定することは総論的に賛成されとしても、メンバー間に見られる不均質さと、さらなる自由化の必要性を実感するメンバーの少なさから、いまだ各論において合意が得られない状況にあるというのである。ただ興味あることに、「2010/2020年までの自由化」についてそのような総論賛成・各論反対の状況が続いてはいても、APECに崩壊の兆しは全く見られないし、メンバー間の収斂度もAPECが一番脚光を浴びた1990年代前半と比べて落ちてきているわけではない。果たしてAPECが解体へと向かわず求心力を維持しているのはなぜなのか。その1つの答えはAPECの政治アクターとしての役割に求められる。

20世紀後半、世界中で様々な地域的枠組みが創出されるにしたがい、世界経済が分割されることへの懸念もしばしば高まることがあった。特に、1980年代終わりから1990年代初めにかけて、北アメリカ、ラテンアメリカ、ヨー

ロッパ等で経済統合が進展し、世界経済は再び地域ブロックへと分解されてしまふのではないかという声がささやかれた。奇しくもGATTウルグアイラウンドが暗礁に乗り上げそうになった時期と重なり、世界的な貿易体制の確立を危うくした瞬間だった。アジア太平洋地域でも1990年代に入ってメンバーをアジア諸国に限定したEAECがマレーシアから提案されると、APEC内でアジア対アメリカ・オーストラリアの緊張関係が高まり、さらなる分極化が危惧されていた²⁷⁾。このような状況下でAPECは共同宣言等をとおし、アジア太平洋地域が市場開放と多角的な相互依存関係によって、経済成長してきたことを他の地域的枠組みに示そうとしてきた。また、APEC会議の公式あるいは非公式な場では、域内に形成された準地域的枠組みが先鋭的なブロックにならぬよう、メンバー政府が情報交換を行ったり牽制したりすることもしばしばあった。ディーターはこの点を重視して、APECには地域的枠組みや準地域的枠組み間の架け橋的な役割が期待されているということを指摘し、域外を排除するほど制度化を図らなくても地域的枠組みは維持されることを主張した²⁸⁾。

APECの対外関係と国際的位置付けからAPECの存在意義を見ることについては、マニングも同様である。彼の場合、多角的貿易システムの整備を図るGATTをAPECが補強する点で重要な役割を果たすと考えた。APECは創設以来、GATT/WTO体制の維持と発展に寄与することを目的の1つに掲げ、GATT/WTO体制に沿うような協調行動を打ち出してきた。それゆえ、その経験は、特に、孤立してGATT原則から反れる可能性が指摘されていたEC（当時）から譲歩を獲得する上で重要な足場となるだろうし、場合によってはGATT以上の自由化を実施する布石にもなりえるというのである²⁹⁾。GATT以上の自由化実現の布石となることについてはチェンも言及しているが、彼は中でも1996年にAPECで合意された情報市場協定に注目した。GATTからWTOへ脱皮して間もない当時、情報市場での障壁削減はWTO体制の新機軸として注目されていた。APECでもWTOでの動向を先取りする形で情報市場に関する協調について早々と合意を得、「WTOプラス」と呼ばれる画期的な動きを展

開していた。その後、情報産業に関する関税削減の実施は、結局のところAPECではなくWTOによって担われるようになったが、この例をとおしてAPECがアジェンダ設定等において、WTOのような他の国際機関を補完し、時にクリティカル・マスとなりうる機能を持っていることが確認されている³⁰⁾。

このようにAPECの意義を他の地域的枠組みとの関係に求めることは、多様性に富むアジア太平洋地域において「緩やかな制度形態のまま、いかにガバナンスを実現させつづけられるのか」という問いへの1つの答えとして出てきた。但し、他の地域的枠組みとの関係を重視する論考を注意深く読むと、そこには総論賛成・各論反対によるメンバー離散を避けるために、緩やかな制度を維持させなければならないという配慮が埋め込まれていることが確認される。緩やかな制度がメンバーを脱退させることなくAPECを維持するために不可欠であることの議論的根拠として、論者たちは緩やかな制度形態は他の地域的枠組みとの関係での重要性を示したのであった。

しかし政府アクターに主眼を置く視角は、多国籍企業や投資家の活動を過小評価しすぎている傾向にある。例えば1997年のアジア金融危機のように、民間アクターが不完全な市場と有形・無形の制度の中で戦略的計算を行ってきている様子は、政府に主眼を置いたままではなかなか見えてこない。

4 民間アクターを中心とする視点

(1) 民間アクターの参加

日系企業をはじめとする多国籍企業は、各国間のインフラ整備や労働者の質的違い、賃金格差などを踏まえ、資本移動をとおして、生産過程の効率的な配置を行ってきた。今日のように、多国籍企業がアジア太平洋地域で国境を越えた資本配分を活発化させるようになった歴史的背景としては、以下3つの事柄が挙げられよう。

第一に、戦後、アジアを復興させるためにアメリカによって画策された三角

貿易体制がある。アメリカはまず、アメリカから提供されるドルを元手に日本の企業がアジアから原材料を調達し製品を輸出する生産する体制を作り上げることを企図した。これにより日本企業の戦後の生産基盤が確立されるとともに、日本とアジアとの民間レベルの輸出入をとおした経済協力関係が再構築され始めた³¹⁾。

次に、1960年代半ば、日本がアメリカへ大量の綿製品を輸出したことをきっかけに本格的に深刻化するようになった日米経済摩擦が挙げられる³²⁾。アメリカによる厳しい輸出量削減要求への対応として、日本企業は今日アジアNIEsと呼ばれる第三国経由での生産・輸出体制へと切り替える選択をし始めた。ここに、企業が技術やノウハウを伴った資本を移転し、賃金格差を利用して国際競争力を確保しようとする生産パターンの変化を見ることができる。

さらに三つめとして、ブレトン・ウッズ体制崩壊後、多国籍企業が為替レートの違いをビジネス・チャンスに生かし始めてきたことがある。変動為替相場制が国外からのインフレを十分に制限できなかつたり、投機リスクの増大や相場の乱高下などの欠点を持ったりすることが次々と明らかにされる中、多国籍企業は当初から変動為替相場制の採用に好意的だった³³⁾。多国籍企業は為替レート増価と減価をうまく利用し、かつて一国内で完結していた生産と流通の過程を細分化して海外へそれぞれ移転するなど、変動為替相場制の中にビジネスを発展させる好機を見出したからである。しかし経済のボーダレス化が加速したことで、各国経済の予測可能性は低下したり一国で対処できない問題が増加したりするようになり、変動相場制採用後、次第に国際協調が様々な分野で求められるようになった。例えば最近では、投資市場の国際化と複雑化が進むにつれて、市場を監視し不正な取引に適切に対処しようと、複数の国家による密接な情報交換が求められてきている。

APECに関する研究の中には、企業活動が国境を越えて展開されている状況に関し、民間アクターを注視しながら分析する視座が早くから存在していた。それは現実のAPECが企業や市場の動きに当初から敏感だったことにも、いく

ぶん関係しているかもしれない。特に、APECを唱導した豪州政府は市場の動きへうまく対応していくことをAPECに期待しており、それがエヴァンズ豪州外務経済相による第1回会議の議長総括に現れている。第1回APEC経済閣僚会議の議長総括では、官民を巻き込んだ密接な経済協力関係がアジア太平洋地域に存在し、もはや一国レベルではコントロールしにくくなってきている現実を認めるとともに、市場の動向を見据えてアジア太平洋地域レベルでの改革を進める必要性を訴えた³⁴⁾。それでは果たして、APECはどのような形で企業や市場の活動に介入する余地を持っているのか。パクは、この点について企業が競争力を求めて生産拠点を次々と選択、移転させる性質に注目し、APECとAPEC成員の役割に言及した³⁵⁾。

今日、新しい技術を伴った資本は、一般的にコストと利益の点で国際競争力があると判断される場所へと適宜投入されている。ただ、そうして選定された生産拠点は永久のものではなく、生産活動が軌道に乗って一定の経済発展が実現すれば、賃金や地代の上昇等によって国際競争力が低下することも往々にしてあり、投資者が競争力のある新たな場所を求めて生産拠点を再移転させることも少なくない。パクによると、このような資本の移転は、市場の外からの介入によって実現されるというよりも、通常、投資者と投資受入者の自己利益追求を原動力とする市場原理によって展開されている。それゆえ投資の自由化に関する問題は、貿易の自由化と比べると意味合いを異ならせる。なぜなら、確かに今日、貿易も投資も基本的には市場本位で行われていることに変わりないものの、自由化による利得が享受される条件は貿易と投資との間で多少異なるからだ。貿易の自由化についてはフリーライドの危険性があるため、一方的に自由化政策を実施するだけでは利得を獲得しにくい。それに対し、投資については一方的に自由化を行うだけでも投資の拡大を実現することが可能であり、他国に比べて優位な投資環境を作り出しえる。よって、投資の自由化は各政府の自助努力によって実現されやすく、自由な投資システムの確立に向けた政府間交渉は無駄というほかはないとパクは断言する。それでは政府間の枠組

みであるAPECが、投資システムに対してなすべきことは何もないのか。ここでパクは、投資が各政府の意図を越え、企業や機関投資家など民間アクターによって担われてきていることから、民間アクターの意見がAPECプロセスの中に反映されるような形にする必要があると主張する。投資環境の整備については各政府にそれぞれ任せるとしても、今日の投資の実態において政府と民間アクターとがある程度、意思疎通を図ることが必要であり、そのようなシステムをAPECに加えるべきという³⁶⁾。

現代の企業による戦略的生産パターン決定の重要性を認識し、非政府アクターの観点から国家を越えた枠組みの積極的な活用を認識する点ではサガも同様である。サガはAPECでの電気通信事業への取り組みを観察することを通してAPECの今後のあり方を問うた。彼によると、APEC内では経済格差や技術格差が甚大だったにもかかわらず、構成メンバーは発足当初から電気通信事業へ高い関心を持つ傾向にあった。事実、APEC誕生から間もない1990年5月の高級事務レベル会合で電気通信事業に関する作業部会を立ち上げることが全構成員によって合意され、同年7月には第1回APEC電気通信会合が開催された。1995年にはAPEC電気通信情報産業大臣会議が設けられ、アジア太平洋の先進・途上経済がともにこの分野での共同歩調を本格化させた。国連の下に設けられた国際電気通信連合（ITU）が世界情報インフラ網について政策枠組みをなかなか案出できずにいた当時の現状からすると、APECの電気通信に関する一連の動きは一步も二歩も先んじていたし、途上国経済が参加するという点でもまた画期的であった。これを見てサガは、電気通信情報の分野に限ってはAPECは一定の成果をおさめてきていると断言している。（但し、あくまでも企業など民間アクターに対するガバナンスという点で評価していることに注意が必要である。）さらに論文では、1997年のアジア金融危機により明らかになった課題を提示してそれを基にAPECの今後の形態について考察を行い、パクと同様、情報インフラ整備においては資本や技術に関して民間部門の協力とりわけ企業の観点を投入することが不可欠であることを指摘した。ただパクや

サガの言うとおりに、民間アクターをAPECの意思決定過程に参加させるとなると、APEC会合は政府関係者の親睦フォーラム程度ではすまなくなり経済の安定化や公正さの実現、紛争処理機能の付加などが早晚求められることになる³⁷⁾。つまり民間アクターの存在を重視し、民間アクターをAPECに介入させようとするれば、APECにおける透明性や説明責任確保の問題は不可避となり、その結果、システム整備や制度強化は免れないのである。

(2) 新しいアジェンダの登場

APECの制度形態について早くから注目していたラビンヒルは、APECが貿易の自由化を追求する以上、制度化は不可欠という主張を一貫して行ってきた。例えば1995年のAPEC大阪会議で、自由化の実施の際に国際協調が危ぶまれたいくつかの分野に配慮して自由化実現の方途に柔軟性を認めたことを指摘し、自由化の完全実施にはAPECと並行して別立ての二国間交渉を行っていくことが必要だと述べている³⁸⁾。彼の研究全てを通して判然とするのは、APECがもともとは市場からの要請によって創設されたという観点に立つとしても、自由化を阻む国内諸勢力が存在する限り、自動的に予定調和的な維持、運営を実現することはできないということである³⁹⁾。実際に国内諸要因が自由化実現の上で無視できない例は数多く、ここで改めて言及するまでもなからう。そしてラビンヒルが言うように、自由化を阻止しようとする国内諸要因を無視できないものと考えれば、自主性に基づく遵守を求める程度で各メンバーに自由化を求める発想こそナンセンスであり、自主性を重んじ緩やかな枠組みでいつづけようとするならば、APECで自由化というアジェンダを設定していること自体に無理があるということになる⁴⁰⁾。とりわけEVSLにおいて失敗したことを考えると、APECでメンバーが自主的に自由化を実現することの可能性と有効性については疑問を抱かざるをえない。そして近年、APECの正統性や信頼性に揺らぎが見え始めているのも、実はそのような原因が大きく影響しているのではないかという問題意識をラビンヒルは提示している⁴¹⁾。

確かにラビンヒルが指摘するとおり、国内の政治的諸要因に着目すると、国際協調の制度化を強めようとしないうり方は急激に現実性を失う。しかし、「企業グループなどの国内諸勢力の存在＝APECの制度強化が必要」というラビンヒル型の議論には、やや早まった観があることも否めない。なぜなら、企業など民間アクターの活動する環境の中で、制度化を強めなくても一定のガバナンスを実現できる場合もあるからだ。貿易の自由化については、ラビンヒルの言うように、緩やかな制度形態が国内諸勢力を放置し自由化の実現を阻んでいると説明されるとしても、ビジネス・ビザの共通化のように国内諸勢力の協力とメンバー政府の自主的な取り組みによって、即、利得を得られるアジェンダもあり、緩やかな制度形態のままであっても結果が得られる場合がある。貿易自由化とビジネス・ビザの共通化との比較から誤解を恐れずにその一般化を試みると、制度強化を必要とするアジェンダとそうでないアジェンダとがあるのではないか、そして自主的な取り組みによっては利得を得にくかったり利得が見えにくかったりするアジェンダでは、制度強化が要求されてきているのではないか、という推論が立つ。もちろん国内諸勢力の協力とメンバー政府単独の自主的な取り組みによっては利益が得られないとか、利得の見えにくいといった判断はその環境に影響されるため、APECの制度強化の要請はアジェンダと時代状況の両方に左右されると言えるかもしれない⁴²⁾。APECの制度強化に関して1997年のアジア金融危機後、特に頻繁に議論されるようになったことは、その顕著な例であろう。

パークによると、アジア太平洋地域での環境とエネルギー供給の問題は今後深刻になっていくという。既にASEANでは環境に関する国際協定を結ぶ動きが見られるが、APECにおいてはフォーマルな規制的枠組みを忌避する雰囲気はいまだ強いため、環境やエネルギー供給問題に関する国際協調が要請される今日においても、協調がメンバーを拘束する形をとったり、もしくは条約的な議定書によって担保されたりすることにはメンバー内から反対の意が表明されてきた。しかしながら、これらの問題は一国レベルで到底対処できる問題では

ない。APECとして環境問題やエネルギー供給問題が今後深刻さを増していくならば、ある程度の強化は必然的に求められるようになるのではないのかとパークは言う⁴³⁾。

企業など民間アクターの活動を重視すればAPECの制度強化を視野に入れざるをえないという見方は、これまでAPECでの主な論題だった貿易の分野だけではなく新しいアジェンダとの関係でも展開されてきている。世界的あるいは地域的動向との関連で今後も次々と新しいアジェンダが持ち込まれる可能性が高いことからして、制度強化を求めるアジェンダとそうでないアジェンダについてはさらに精査する必要がある。

5 結語

APECの制度化に関する議論は最初に述べたとおり、煩雑すぎて簡単に整理できる対象ではない。しかしAPECの制度化に関する議論が、今後のアジアでの地域的協力を考える上での基盤になりうることから、本稿では政府アクターと民間アクターそれぞれに注目する視角に分類し、検討を行った。

政府アクターを中心に見る論者は、国際的な自由貿易体制の実現や大国の脅威を感じるAPECメンバーの存在、総論賛成・各論反対によるメンバー離散やAPEC解体の危険性などに配慮する。その結果、彼らはAPECが緩やかな制度形態を維持することが現実的であると判断してきた。他方、企業や投資家などの民間アクターを中心視角にすえる論者は、民間アクターの活動形態とアジェンダによっては、ある程度の制度強化は必至だと主張する。

【APEC制度化論のスタンス】



政府アクター中心の視角と民間アクター中心の視角の2つに分けた結果とは言え、これら2つの見方の間には面白いことに、APECを維持する上で脅威と見る対象が全く違ってきていることは興味深い。政府アクターを中心とする視角は大国の存在や経済交流の鈍化・継絶を脅威とする一方、民間アクターを中心に見る視角はトランス・ナショナルな民間の動きを脅威としている。つまり制度化の程度を判断する際、大国や分極化への脅威が強ければ緩やかな制度形態をよしとするスタンスとなり、逆にトランス・ナショナルな動きへの脅威が強ければAPECの制度をより強化した形態に深化させようとする立場をとってきているのである。この仮説が正しいとすればアジア金融危機後、APECはもっと強固な制度を備えるべきだという議論が各方面から噴出したのは、民間アクターの活動実態に対しての興味と、それらのトランス・ナショナルな動きへの脅威が高まったことによるという説明も成り立つ。しかしながら、それを証明することは本稿の問題領域を越えており、改めて議論されねばならない。もちろんそこでは、アジア太平洋地域のガバナンス上の課題とそれに関わるアクターを見定め考察することが求められよう。

- 1) APEC創設時、アメリカ、カナダ、日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インドネシア、タイ、マレーシア、シンガポール、フィリピン、ブルネイが参加していた。以降メンバー数は次第に増加し、現在ではメキシコ、チリ、ペルー、ロシア、中国、香港、台湾、ベトナム、パプアニューギニアを含め21に及んでいる。香港と台湾にそれぞれ一アクターとして参加を認めている関係上、APECのメンバーはcountriesではなくeconomiesという取り扱いがなされている。
- 2) 2005年3月、ソウルで開かれたAPEC高級実務者会合で合意された本年の優先活動分野は、自由貿易のさらなる推進、腐敗との戦い、知識基盤型社会の繁栄の共有、人間の安全保障、中小・零細企業の育成と女性の参画、APEC改革、異文化間の交流の促進の7点。
http://www.apecsec.org.sg/apec/documents_reports/senior_officials_meetings/2005.htmlより入手。(2005年4月22日アクセス)
- 3) 人文科学および社会科学の分野を含む学術論文データベース*Academic Search Elite*によると、APECについて取り扱っている論文は、1989年に1本、1990年に2本を見いだすことができるすぎない。
- 4) 最近になるまで国際関係論で使用される「制度」という言葉は、専ら内部機関の充実や明文

化されたルールなどフォーマルな形態としてとらえられてきた。しかし、アジア太平洋地域でAPECやARFなど新しい地域的枠組みが出現するにつれて、規範や事前交渉のフレームワークなど、明文化されない形もまた「制度」に含まれるとして捉える試みがなされてきている。例えば、梶島洋美「APECの制度化に関する一考察——アメリカのアジア太平洋への接近を中心として——」『政治研究』第49号、2002年、117－153頁所収、鈴木早苗「緩やかな協議体における議長国制度の意義——APECサミットを事例として——」『国際政治』第132号、2003年、138－152頁所収。を見るとよい。

- 5) Peter Drysdale and Tadashi Terada, *Asia-Pacific Economic Cooperation: Critical Perspectives on the World Economy*, Routledge, 2006. (not yet published)
- 6) ASEANプラス3も東アジア共同体構想も、現在のところ日本が率先してイニシアティブをとっているが、面白いことに、APEC創出ももともとは日本からの強いイニシアティブによるものであった。日本国際フォーラム政策委員会『政策提言—東アジア経済共同体構想と日本の役割—』日本国際フォーラム、2003年、谷口誠『東アジア共同体—経済統合のゆくえと日本—』岩波新書、2004年、菊池努『APEC—アジア太平洋新秩序の模索—』日本国際問題研究所、1995年、船橋洋一『アジア太平洋フュージョン—APECと日本—』中央公論社、1995年。
- 7) “Joint Statement: 1st APEC Ministerial Meeting”, November 6-7, 1989.
http://www.apecsec.org.sg/content/apec/ministerial_statements/annual_ministerial/1989_1st_apec_ministerial.html (2005年4月22日アクセス)
- 8) この現象についてはフラグメンテーション理論として扱われてきている。もともと一国内で行われていた生産活動を分割し、複数の国々の中に立地させるのは、生産工程を地理的にひとまとまりにしておかなくても、輸送や通信にかかるコストや国内制度の違いによるコストが十分に低くなってきているからだという。
- 9) アグロメレーション論として知られる。
- 10) 国際貿易理論の最近の動向については、木村福成「国際貿易理論の新たな潮流と東アジア」『開発金融研究所報』第14号、2003年、106－116頁所収を参考にした。
- 11) この時代のアジアを渡辺は「停滞のアジア」とよんでいる。渡辺利夫『成長のアジア 停滞のアジア』東洋経済新報社、1985年を参照。
- 12) このあたりの分析については既にたくさんの論稿がある。例えば、黒田眞「アジア太平洋協力の推進について——協力による発展の時代——」『ジェットロセンサー』第39巻第457号、1989年、30－32頁所収を参照。
- 13) そのようなアメリカの基本構想は細部でいくぶんの乖離があったとはいえ、およそ実現された。第二次世界大戦直後のアジア太平洋における地域秩序形成の背景については、白石隆『海の帝国——アジアをどう考えるか——』中公新書、2000年、128－142頁を参照。
- 14) そして中国も1978年の中国共産党第三回中央委員会総会以降の改革開放政策によってアジアNIESやASEAN諸国と類似の軌跡をたどりながら急速な発展段階に入っていた。渡辺利夫『アジア新潮流——西太平洋のダイナミズムと社会主義——』中公新書、1990年、4－5頁。

- 15) だからこそ逆に、閉鎖的な経済統合になってしまうことの懸念も強いと言えよう。オープン・リージョナリズムは、現実描写的にも規範的にも使用されることがあり、極めて論争的な概念である。国際貿易システムにおけるオープン・リージョナリズムの意義に関しては以下参照。Ross Garnaut, *Open Regionalism and Trade Liberalization: An Asia-Pacific Contribution to the World Trade System*, Singapore; Institute of Southeast Asian Studies, 1996.
- 16) 小島清「オープン・リージョナリズム——新世界経済秩序の形成原理——」『世界経済評論』第36巻第12号, 1992年23-38頁所収, 及び同誌第37巻第1号81-85頁所収。
- 17) EVSLの失敗に関する分析については、岡本次郎編『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——』日本貿易振興会アジア経済研究所, 2001年を参照。
- 18) reciprocityをdiffuse reciprocityとspecific reciprocityのどちらでとらえるかについてはメンバー間で認識に違いがあるという。Stuart Harris, "Asian Multilateral Institutions and their response to the Asian Economic Crisis: The Regional and Global Implications", *The Pacific Review* (13.3), 2000, pp.495-516.
- 19) Andrew Elek, "APEC: An Open Economic Association in the Asia-Pacific Region", Bijit Bora and Christopher Findlay (eds.), *Regional Integration and the Asia-Pacific*, Melbourne; Oxford University Press, 1998, pp.223-234.
- 20) バラッサは特定の地域内での差別待遇の排除に注目し, その達成度を5段階(自由貿易地域→関税同盟→共同市場→経済同盟→完全な経済統合)に分けて説明した。cf. Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Illinois; Irwin, 1961. 1950年代から1960年代初めにかけて盛んだった統合理論は, ECの現実政治と理論の正当性が疑問視されてその後下火になったが, 国境を越える様々な枠組みを分析する出発点として示唆を与えてくれる。詳しくは, 梶島洋美「ポスト冷戦期における国際統合理論の視点——オープン・リージョナリズムの批判的検討——」『政治研究』第46号, 1999年, 83-128頁所収。
- 21) 山澤逸平「アジア太平洋における地域経済統合と日本の選択」『世界経済評論』1993年7月号所収。
- 22) 山澤逸平「東アジアの地域協力と日本」『貿易と関税』第52巻第1号, 2004年, 4-12頁所収。
- 23) 山澤逸平「アジア太平洋の地域主義と日本の戦略」『国際問題』第494号, 2001年5月, 2-15頁所収。
- 24) 「地域」の形成パターンは大きく2つに分けられる。国家間で「地域」を政策として人工的に生み出したあと, 経済交流による地域化という実質的な内容が実現するパターンと, 自然発生的に生まれた経済圏を国家間で後から「地域」として認めるパターンである。詳しくは, 梶島洋美「ポスト冷戦期における国際統合理論の視点」前掲論文92-95頁を参照。
- 25) 本稿では, ガヴァナンスを「選好の異なる多様な主体が, 継続的あるいは断続的に接触しあう政治空間において創出される自己統治」という意味で使うことにする。そもそもガヴァナンスという言葉について, これを描写概念に限定して使うか, 分析概念として有用か, という点ではいまだ論争が続いているが, 本稿での考察には大きく関係するものではないためこの点には立ち入らない。

- 26) 最大格差はアメリカ-ベトナム間の80.95倍。*Key Economic Indicators*,
http://www.apecsec.org.sg/apec/member_economies/key_economic_indicators.html
 2005年5月19日アクセス。
- 27) EAEC構想の一連の動向に関しては既にまとめておいた。椛島洋美「マレーシアにおけるリ
 ジョナリズムの展開——EAEC構想とその後——」『九大法学』第78号, 1999年, 409-
 441頁所収。
- 28) Heribert Dieter, “Asia-Pacific Economic Cooperation and World Trade Organisation”,
Aussenpolitik (47.3), 1996, pp.274-286.
- 29) Robert A. Manning, “The Asian Paradox: Toward a New Architecture” , *World Policy Journal*
 (10.3), 1993, pp.55-64.
- 30) Tun-jen Cheng, “APEC and the Asian Financial Crisis: A Lost Opportunity for Institution
 Building?”, *Asian Journal of Political Science* (6.2), 1998, pp.21-32.
- 31) 白石隆『海の帝国』前掲書, 130-132頁。
- 32) 既に日米間の貿易摩擦は1950年代から生じていたが, 50年代に貿易摩擦が勃発した際は,
 アメリカ側に経済的余裕があり, また日本側が綿から合成繊維へと生産の転換を行なったこ
 とによって, 輸出制限に関する取り決めはそれほど長引くことなく片づけられた。
- 33) 石川博友『日米摩擦の政治経済学——対日戦略決定のメカニズム——』ダイヤモンド社,
 1985年, 192頁。
- 34) “Chairman’s Summary Statement: 1st APEC Ministerial Meeting”, November 6-7,1989.
http://www.apecsec.org.sg/apec/ministerial_statements/annual_ministerial/1989_1st_apec_ministerial/chair_summary.html より2005年4月25日入手。
- 35) Ungsuh K. Park, “The Impact of APEC: A Private Sector View”, *Korea and World Affairs*
 (19.4), 1995, pp.632-645.
- 36) *ibid.*
- 37) Kenji Saga, “APEC: Steps to Harmonising Regional Telecom Policy”, *Telecommunications
 Policy* (23), 1999, pp.335-344.
- 38) John Ravenhill, “Trade Policy Options beyond APEC”, *Australian Quarterly* (68.2), 1996, pp.1-
 15.
- 39) John Ravenhill, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge; Cambridge
 University Press, 2001.
- 40) John Ravenhill, “APEC and the WTO”, *Contemporary Southeast Asia* (21.2), 1999, pp. 220-237.
- 41) John Ravenhill, “APEC Adrift”, *Pacific Review* (13.2). 2000, pp.319-333.
- 42) Miles Kahler, “Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case”, *International Organization*
 (54.3), Summer 2000, pp. 549-571.
- 43) Jacob Park, “APEC and ASEAN: The Future of Asian Environmental Regionalism” ,
Environmental Politics (6.3), 1997.