

# APECにおける貿易自由化方式の変遷

## －自主性と拘束性を巡る 25 年の相克－

作山 巧 明治大学農学部准教授

### 1. 本稿の課題

WTO（世界貿易機関）では、2001年に開始されたドーハ・ラウンド交渉の一括合意が2011年に断念され、多国間での貿易自由化の行き詰まりが顕在化した。他方で、APEC（アジア太平洋経済協力会議）では、2010年の首脳会議で採択された横浜宣言で、拘束的・差別的なFTA（自由貿易協定）としてのFTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）の追求が合意され、その道筋の一つとしてTPP（環太平洋パートナーシップ協定）が特定された。TPP交渉は、日米両国が参加する経済規模の大きさ、関税撤廃を原則とする自由化水準の高さ、投資や知的財産権等を含む対象分野の広範さで大きな注目を集めている。TPPへの交渉参加は事実上APEC参加国に限られており、その本質はAPEC参加国の有志連合によるFTAである。こうした最近の進展を受けて、APECにおける貿易自由化に対する評価も一変したように見受けられる。すなわち、2000年代半ばまでは、自主性・無差別性を原則とするAPECでの貿易自由化は有効性を欠いており、失敗に終わったという評価が一般的であった<sup>1</sup>。これに対して最近では、こうしたAPECの基本原則自体が変容したとの前提で、「開かれた地域主義」から「閉じられた地域主義」へ移行した<sup>2</sup>、「対話の場」から「交渉の場」へ変化した<sup>3</sup>、といった正反対の評価がなされるようになった。

こうしたAPECの毀誉褒貶を踏まえた本稿の目的は、APECにおける貿易自由化方式の特徴とその変遷を明らかにすることである。そのため具体的な作業は、次の3点にまとめられる。まず第2節では、貿易自由化という目標を共有するWTOと対比しつつAPECの組織面での特徴を要約した上で、APECが貿易自由化を推進する上での基本原則を整理する。次に第3節から第7節では、これまでAPECで採られてきた貿易自由化の方式を4つに類型化し、当該類型に基づいてAPEC創設以降の過去25年を4つに時代区分した上で、時代区分毎の貿易自由化方式の変遷を描写する。更に第8節では、APECにおける

---

<sup>1</sup> 吉野[2007]、Ravenhill[1999]

<sup>2</sup> 寺田[2011]

<sup>3</sup> 三浦[2012]

貿易自由化方式の変遷を引き起こした要因を特定する。こうした分析を進める上での本稿のアプローチは、定例的な叙述に基づく事例研究である。より具体的には、レジームとしての APEC という単一の事例を対象に、その歴史的な変遷を分析するという意味で、「単一歴史事例研究」に分類される<sup>4</sup>。その際の分析レベルはシステムとしての APEC であり、分析単位は原則としてそれを構成する各参加国とする<sup>5</sup>。

なお本稿には、筆者の農林水産省での実務経験が反映されている。筆者は、2008～2010年に農林水産省で国際交渉官として APEC を担当し、その間にペルー、シンガポール、そして日本で開催された APEC 閣僚会議を含む数多くの会合への参加を通じて、APEC の活動に参加する機会を得た。特に、日本が APEC の議長国となった 2010 年は、APEC の節目となる「ボゴール目標の達成評価」や「FTAAP への道筋」が合意された年であり、日本政府内での素案作成の段階からそれらの議論に深く関与した。また、同年に農水省が新潟市で開催した第 1 回 APEC 食料安全保障担当大臣会合では、その開催に関する APEC 参加国の同意の取付けから閣僚宣言の起草・交渉に至るまで一貫して中心的な役割を果たし、通常は外務省・経産省のみが行う APEC 参加国の代表との直接協議の機会も得た<sup>6</sup>。更に、2011～2013 年には日本の TPP 交渉への参加協議を担当する一環として、2011 年のハワイでの APEC 首脳会議や 2012 年のロシア・カザンでの APEC 貿易担当大臣会合に出張し、引き続き APEC の議論を内側からフォローすることができた。日本でも APEC に関する論考は多いものの、その大半は APEC に直接関与した経験が無い研究者によるもので、APEC を過大に評価したり、逆に過小に評価したりするものも少なくない。本稿では、筆者の行政官としての実務経験と研究者としての実証分析手法の組合せによって既存文献の限界を克服し、APEC の貿易自由化を巡る論考に対して新たな貢献を目指している。

## 2. APEC の特徴と基本原則

本節では、APEC の概要を紹介した上で、その組織上の特徴と活動上の基本原則を WTO と対比しつつ整理する。

APEC は、アジア太平洋地域の 21 の国と地域が参加する経済協力の枠組みである<sup>7</sup>。

---

<sup>4</sup> 加藤・境家・山本[2014]40～43 頁。

<sup>5</sup> このことは APEC 参加国内の国内政治を捨象し、国家を一元的なアクターとして扱うことを意味するが、日本に関しては必要な場合には国内政治に言及することがある。

<sup>6</sup> 同会合の開催経緯や閣僚宣言作成の争点等については作山[2011]を参照。

<sup>7</sup> APEC には独立国家でない香港 (Hong Kong, China) と台湾 (Chinese Taipei) が参加して

APEC の参加国は、2011 年時点で世界の人口の 40%、貿易額の 44%、GDP の 53%を占めており<sup>8</sup>、GDP が世界第 1 位の米国、第 2 位の中国、第 3 位の日本という経済大国が全て参加している点で、特に経済面で高い注目を集めている。APEC のミッション・ステートメントによれば、その主要な目標は「アジア太平洋地域における持続的な経済成長と繁栄を支援すること」である<sup>9</sup>。こうした目標を達成するための APEC の活動は、①貿易・投資の自由化 (trade and investment liberalization)、②ビジネスの円滑化 (business facilitation)、③経済・技術協力 (economic and technical cooperation: Eco-Tech)、の 3 つの分野に大別される。これらの APEC の活動の中で、米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドのアングロ太平洋 (Anglo-Pacific) 諸国<sup>10</sup>は、貿易・投資の自由化に重きを置くのに対し、ASEAN 諸国は経済・技術協力を重視しており、3 本柱はこうした多様な APEC 参加国の関心に応えるための妥協の産物とも言える。

貿易の自由化を推進している点で、APEC は WTO と共通しているが、組織のあり方は大きく異なっている。まず、APEC にはその設置の根拠となる設立条約がなく、その意味で WTO のような国際機関ではない。緩やかな政府間協力の枠組みである APEC の実体が、「参加メンバーからなる公式・非公式の一連の会議・セミナーの集合体」と形容される所以である<sup>11</sup>。参加国による合意内容は、毎年開催される首脳会議や閣僚会議において宣言や声明の形で発表されるが、組織の目的や活動等を規定した基本文書が存在しないため、毎年発出される宣言や声明によって、過去の合意のうち何が変更され、何が変更されなかったのかは極めて曖昧である。また、APEC は本格的な事務局を持たない。WTO の事務局員は約 640 名で、国際機関の中では比較的小規模とされる<sup>12</sup>。しかし APEC の場合には、シンガポールにある事務局の人員は約 50 名と極めて少ないだけでなく、専門職員のほとんどが参加国政府からの期間限定の出向者で占められ、独自に採用された終身雇用の職員は存在しない<sup>13</sup>。恒久職員による本格的な事務局が存在しないという APEC の組織上の特性は、活動の内容や成果が、毎年交代する議長国の関心や能力に大きく左右されることを

---

いるため、メンバーの呼称として「国」(country)ではなく「エコノミー」(economy)が用いられるが、本稿では煩雑さを避けるため「エコノミー」に代えて「国」という用語を用いる。

<sup>8</sup> APEC[2015a]。

<sup>9</sup> APEC[2015a]。

<sup>10</sup> Dent[2008]143 頁。

<sup>11</sup> 菊池[1995]238 頁。

<sup>12</sup> 外務省[2014b]。

<sup>13</sup> 服部[2009]。

意味する。

更に、貿易自由化を推進する方式についても、互恵的な交渉の成果を協定で約束する WTO とは大きく異なる。APEC の基本原則は、「自主性」(voluntarism) と「無差別性」(non-discrimination) という 2 つの概念に集約される<sup>14</sup>。これらの原則は、単一の文書に明示されているわけではないが、APEC の参加国に広く共有され、日本の外務省も「APEC の特色」として説明しているものである。このうち「自主性」の原則は、「非拘束性」(non-binding) と呼ばれ、APEC が参加国を法的に拘束しない緩やかな政府間協力の枠組みであり、各国の自発的な行動によって取組みを推進することを意味する。つまり、APEC で合意された措置を実施するかどうかは各国の裁量に委ねられ、その履行を担保するのは、「ピア・プレッシャー」(peer pressure) と呼ばれる他の参加国からの圧力であり、各参加国の信義と自発的な努力である。次に「無差別性」の原則は、「開かれた地域主義」(open regionalism) という標語でつとに知られており、APEC の活動を通じて得られたより自由で開かれた貿易・投資といった成果を、APEC の域内国に止まらず域外国にも適用することを意味する。無差別性の原則は、FTA や関税同盟のような RTA (地域貿易協定) に対するアンチ・テーゼとして生み出されたもので、後者が当事国間での自由化の成果を第三国に供与せず、域外国の「ただ乗り」を許さないのに対し、前者はその成果を域外国にも無条件で供与し、「ただ乗り」を許容する点で好対照を成している。

### 3. 貿易自由化方式の類型と時代区分

本節では、次節以降で APEC の貿易自由化の変遷を明らかにするための羅針盤として、俎上に載せられた貿易自由化方式を類型化する。その上で、どの方式が優位になったかを基準に、APEC が発足した 1989 年から 2014 年までの 25 年間の時代区分を提示する。

APEC でこれまで俎上に載せられた貿易自由化の方式は、以下の 4 つに大別される<sup>15</sup>。第 1 は「多角的自由化」で、APEC 参加国の貿易自由化はあくまで GATT/WTO で行うべきであり、その役割も GATT/WTO 交渉の推進役に徹するとの考え方である。APEC の首脳会議や閣僚会議等で発出されてきた GATT/WTO 交渉に関する声明が、こうした考え方を体現している。第 2 は「自主的自由化」で、APEC として独自に貿易自由化を推進するものの、その内容や実施は完全に参加国に委ねるとの考え方である。具体的には、1995

---

<sup>14</sup> 本段落の記述は、外務省[2014a]、通商産業省[1997]、箭内[2001]による。

<sup>15</sup> この類型化は筆者によるもので、APEC 参加国間で共通認識がある訳ではない。

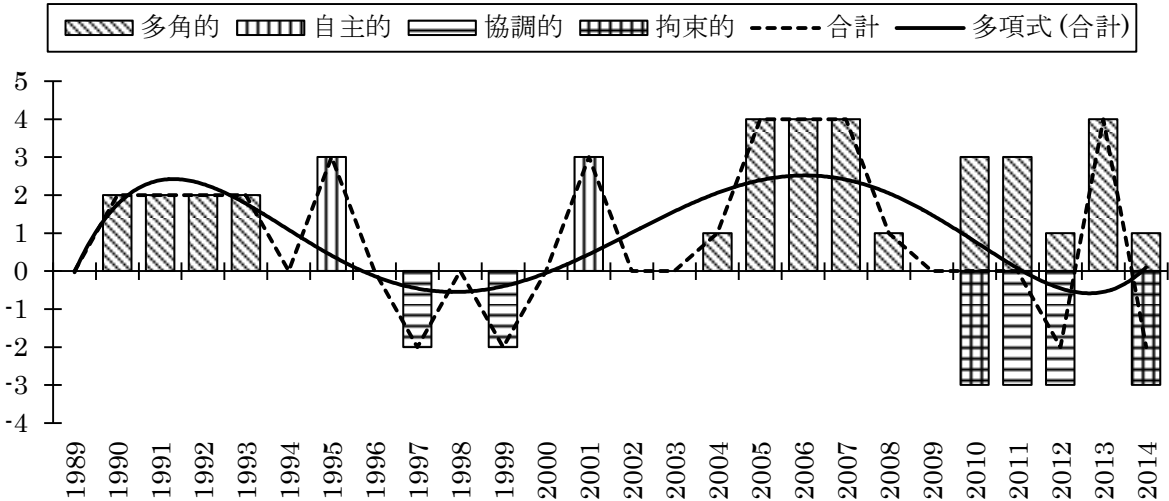
年の「大阪行動指針」に基づいて策定が開始され、APEC 参加各国が自主的に実施する貿易・投資の自由化・円滑化措置をとりまとめた IAP (Individual Action Plan : 個別行動計画) がこれに当たる。第 3 は「協調的自由化」で、特定分野の関税撤廃や一定税率以下への削減といった貿易自由化の内容は APEC で合意するが、その履行は WTO に委ねるという考え方である。1996 年の APEC 首脳会議での関税撤廃合意が WTO での協定発効につながった ITA (情報技術協定) が好例とされる。第 4 は「拘束的自由化」で、APEC の場で互恵的な貿易自由化交渉を実施して拘束的・排他的な FTA を形成するとの考え方である。APEC でこれが実現した具体例はないものの、構想としては、2010 年の APEC 首脳会議でその追求が合意された FTAAP がこれに該当する。

ここで、上述した貿易自由化の 4 つの方式と APEC の基本原則との関係は、次のように整理することができる。まず「多角的自由化」は、貿易自由化を約束する場が GATT/WTO という APEC の枠外であることから、そもそも APEC 原則との整合性が問題にされることはない。また「自主的自由化」については、参加国を法的に拘束せず、貿易自由化を各国の自発的な行動に委ねるという点で、APEC の自主性の原則に合致している。また、APEC 参加国は WTO 加盟国であり、加盟国間の差別を禁じた GATT 第 1 条の MFN (最恵国待遇) 原則に抵触することから、自主的な自由化措置の適用対象を APEC 参加国内に限定するような事態は考えられず、この点で無差別性の原則とも整合的である。他方で「協調的自由化」は、APEC 参加国に対して共通の自由化合意を強制する点で自主性の原則は妥協されているものの、自由化合意が WTO で実施される点で無差別性の原則には合致している。これに対して「拘束的自由化」は、自由化合意の履行が法的拘束力を持つ点で自主性の原則に反し、またその成果が APEC の非参加国に適用されない点で無差別性の原則にも反する。このため、APEC の枠内で FTAAP を交渉・締結するためには、上述の APEC の基本原則を抜本的に見直すことが不可欠となる。

次に、次節以降での検証に用いる時代区分を特定する。ここでは、それを可能な限り客観的に行うために、会議後に参加国の総意として発出される APEC の首脳宣言や閣僚声明に着目し、その形式から上記 4 つの貿易自由化方式に対する相対的な傾斜度合いを判定する。具体的には、宣言や声明において、付属書 (Annex) や独立声明 (stand-alone statement) のように、本体から分離された合意文書が発出され、それが特定の貿易自由化方式を示す場合に、APEC として当該方式に傾斜したと見なす。このように宣言・声明の型式面に着目することは、内容面の情報を捨象することになるが、内容に入り込むと客観的な分類が

困難となることから、ここでは専ら外形的な基準を用いた。また、集計の対象とする合意文書は、貿易自由化に関する意思表示を含む首脳宣言、閣僚声明、貿易担当大臣会合声明の3つとし、それぞれに3ポイント、2ポイント、1ポイントのスコアを付与する。その根拠は、APECでは首脳声明が最も格上で、当該年の全分野の成果を包含する閣僚声明がそれに次ぐものと位置付けられるのに対し、貿易担当大臣会合は他に数多く開催される分野別大臣会合の一つに過ぎないからである。こうしたスコアはあくまで序数的なものであるが、日本が議長国を務めた2010年に宣言・声明の策定に参画した筆者の経験を踏まえ、APECの宣言・声明を掲載した経産省のウェブサイトの構成もこうした序列を反映していることから、APEC参加国の政府関係者の認識と大きな齟齬はないと考えられる。

図1 APECにおける貿易自由化方式の変遷に関するスコア



出所：経済産業省[2014]、APEC[2015b]を基に筆者作成。

この集計方法を APEC 創設以降の宣言・声明に適用したのが図1である。自由化の類型のうち、「多角的」とは GATT/WTO 交渉に関する独立声明を、「自主的」とは 1995 年の大阪行動指針と 2001 年の上海アコードを、「協調的」とは EVSL（早期自主的分野別自由化）（1997 年及び 1999 年）と環境物品の関税削減（2011 年及び 2012 年）に関する合意文書を、「拘束的」とは FTAAP に関する合意文書（2010 年及び 2014 年）を、それぞれ指す。その上で、多角的自由化と自主的自由化にはプラスの符号を付して上向きの棒グラフで、協調的自由化と拘束的自由化にはマイナスの符号を付して下向きの棒グラフで、それぞれ示した。例えば 2010 年には、WTO に関する独立声明が貿易担当大臣会合（スコア

は1)と閣僚会議(スコアは2)で出されたことから、「多角的自由化」のスコアは+3なのに対して、首脳声明の付属文書として「FTAAPの道筋」が発出されたことを反映し、「拘束的自由化」のスコアは-3となっている。更に図1では、4類型のスコアの「合計」を点線で、そのトレンドを5次の多項式で近似した曲線を実線で、それぞれ図示した。ここでは、トレンド線の傾斜の方向を基準として、APECにおける貿易自由化方式の変遷を、①1989～1992年の「多角的」自由化期、②1993～1997年「自主的・協調的」自由化期、③1998～2005年の「多角的・自主的」自由化期、④2006～2014年の「協調的・拘束的」自由化期、の4つに区分した<sup>16</sup>。

これらの時代区分を年表に当てはめたのが表1である。同表では、各年のAPECの議長国を明示し、APEC参加国の貿易自由化の動向をAPEC枠内とP4/TPPのようなAPEC枠外に分けて示した上で、同時期におけるGATT/WTO交渉の動きを併記した。次節以降では、時代区分毎に、貿易自由化の方式を巡るAPEC参加国内の角逐をより詳細に描写する。

---

<sup>16</sup> 各期を画する境界年の特定は、トレンド線の傾斜が反転する年を基本としつつも、APECにおける貿易自由化方式の変化を象徴する合意の成立も加味した。

表 1 APEC での貿易自由化方式の変遷に関する年表

期	年	APEC 参加国			GATT/WTO
		議長国	APEC 内	APEC 外	
I	1989	豪州	第 1 回閣僚会議開催	米加 FTA 発効	
	1990	シンガポール			ブリュッセル閣僚会議 決裂
	1991	韓国	ソウル APEC 宣言		
	1992	タイ		NAFTA に署名	
II	1993	米国	第 1 回賢人会議報告書 第 1 回首脳会議開催		ウルグアイ・ラウンド妥 結
	1994	インドネシア	第 2 回賢人会議報告書 ボゴール目標の採択	NAFTA 発効	
	1995	日本	大阪行動指針の採択◎		WTO 発足
	1996	フィリピン	ITA 推進に合意◇ EVSL 着手に合意◇		シンガポール閣僚会議 で ITA に署名
	1997	カナダ	EVSL15 分野を特定◇		
III	1998	マレーシア	EVSL 交渉決裂◇	米国が P5FTA 構想を提 唱	
	1999	NZ	EVSL を WTO に送致◇	NZ シンガポール FTA 交渉開始	シアトル閣僚会議決裂
	2000	ブルネイ			農業・サービスの交渉開 始
	2001	中国	上海アコードの採択◎	NZ シンガポール FTA 発効	ドーハ閣僚会議で新ラ ウンド開始に合意
	2002	メキシコ			
	2003	タイ		P3 協定交渉開始	カンクン閣僚会議決裂
	2004	チリ	FTA ベスト・プラクテ ィスを採択△	P3 協定にブルネイが参 加	枠組み合意が成立
	2005	韓国	FTA モデル章の策定開 始△		香港閣僚会議
IV	2006	ベトナム	FTAAP の検討に合意△	P4 協定発効	非公式閣僚会合決裂
	2007	豪州	FTAAP の検討項目に合 意△		
	2008	ペルー		米国・豪州・ペルー・ベ トナムが TPP 交渉に参 加表明	非公式閣僚会合決裂
	2009	シンガポール			
	2010	日本	FTAAP を公認し TPP を 道筋の一つに位置付け △	TPP 交渉開始 マレーシアが TPP 交渉 参加	
	2011	米国	環境物品の関税削減に 合意◇	日本・カナダ・メキシコ が TPP 交渉に参加表明	閣僚会議で一括合意断 念
	2012	ロシア	環境物品品目リストに 合意◇	カナダ・メキシコが TPP 交渉参加	
	2013	インドネシア		日本が TPP 交渉参加	パリ閣僚会議で部分合 意成立
	2014	中国	FTAAP ロードマップを 策定△		

出所：外務省[2014a]及び経済産業省[2014]を基に筆者作成。

注：APEC 内の◎、◇、△は、それぞれ自主的、協調的、拘束的な自由化の取組みを表す。



#### 4. 第 I 期 (1989~1992 年) : 「多角的」自由化期

APEC が発足した 1989 年から 1992 年までの第 I 期では、APEC における貿易自由化の方式は専ら「多角的」なものであった。こうした方式の選択は、APEC 設立の経緯に強く規定されていることに鑑み、本節での叙述は APEC の発足前から説き起こす。

APEC の発足は、1989 年 11 月にオーストラリアのキャンベラで、アジア太平洋地域の 12 カ国が参加して開催された第 1 回の閣僚会議に端を発する<sup>17</sup>。APEC の創設を主導したのはオーストラリアであり、1989 年 1 月に訪韓したホーク首相が、アジア太平洋の地域協力のための閣僚会議の開催を提唱したのが嚆矢とされている<sup>18</sup>。その背景には、①1987 年 7 月の欧州単一議定書の発効や 1989 年 1 月の米加 FTA の発効といった欧米での地域主義の進展、②貿易不均衡の解消を狙って日本や EC 等との間で FTA 締結を求める米国内の動き、③GATT ウルグアイ・ラウンドの中間レビューのために 1988 年 12 月に開催されたモンテリオール閣僚会合の決裂があった。つまり、自国を排除した二国間 FTA の拡大と GATT での多国間交渉の停滞によって、農産物を中心とする貿易自由化の推進というオーストラリアの利害が損なわれることへの危機感である<sup>19</sup>。オーストラリアの提案は、経済成長が著しい東アジア諸国を束ねることで、貿易自由化に新たな推進力を与えることを狙っていた。その際の協力の分野としては、①GATT ウルグアイ・ラウンドの推進、②域内での貿易障壁の撤廃、③共通の経済的な関心事項の特定が挙げられ、自国の利害を反映した貿易自由化の色彩が強いものであった。また、オーストラリア提案では、協力のための組織形態として OECD を例示し、常設の政府間機関の創設を念頭に置いていた。更に参加国の範囲に関しては、対外的には明言していないものの、ASEAN 6 カ国とオーストラリア、ニュージーランド、日本、韓国を想定し、米国とカナダは含まれていなかった。

他方で、日本の通商産業省も同時期に、アジア太平洋諸国による閣僚会議創設を検討していた<sup>20</sup>。具体的には、1988 年初めに同省通商政策局内に「アジア太平洋貿易開発研究会」を設け、同年 8 月に中間報告をとりまとめた。その時点での構想は、APC (Asia-Pacific Cooperation) の名の下で「アジア太平洋産業・貿易大臣会合」を創設するというもので、その内容としては、①事務局を持たない閣僚会合とする、②漸進的な進展、相互尊重と平

<sup>17</sup> 参加国は、ASEAN 加盟 6 カ国 (インドネシア、シンガポール、タイ、フィリピン、ブルネイ、マレーシア) と韓国、ニュージーランド、オーストラリア、カナダ、米国、日本であった。

<sup>18</sup> 本段落は主に Hawke[2007]による。

<sup>19</sup> ウェズリー[2001]201 頁。

<sup>20</sup> 本段落は主に大矢根[2012]の第 5 章による。

等な参加、開放性の確保を原則とする、③協力分野として貿易拡大、投資環境の醸成、高成長に伴う諸問題への対応（エネルギー安全保障、環境保護）を挙げている。また、参加国については、少なくとも米国と ASEAN 諸国を含むことが想定されていた。これをオーストラリアの提案と対比すると、①事務局を持つ政府間機関か拘束力のない緩やかな協議体か、②協力分野として貿易に特化するか否か、③米国を参加させるか否か、という重要な点で異なっていた。なお、この時期に通産省が APC 構想の検討に迫られたのは「burden sharing」の必要性であった。すなわち、米国の貿易不均衡の拡大による東アジア諸国との貿易摩擦が激化する中で、米国市場に一方的に依存する形での経済成長は長続きせず、アジア太平洋諸国が役割分担して米国の負担を軽減する必要があるとの認識である。

APEC 創設に向けた二つの流れは、1989年11月の閣僚会議開催に至る過程で一本化された。まず、ASEAN を始めとする参加国への打診は、1988年12月の通産省村岡通商政策局長とオーストラリアのダフィー貿易交渉大臣との会談で、オーストラリアが行うことになった。この際、通産省が前面に出るのを避けたのは、日本が提案すれば「大東亜共栄圏の二番煎じ」として ASEAN 諸国から否定的な反応を引き起こしかねないことに加えて、そうした懸念から APC 構想に強く反発していた外務省との対立が激化しかねないためであった<sup>21</sup>。これを受けて、オーストラリア政府は、1989年4月以降にまず ASEAN 諸国との協議を開始し、閣僚会議の開催自体には前向きだが、公的な機構の設立には否定的な反応を得た。ASEAN 諸国は、常設の事務局を有する公式の政府間機関の設立が、ASEAN の結束を弱めその存在を弱体化させることを懸念していた。こうした ASEAN 諸国の姿勢にも配慮して形成されたのが、①貿易ブロックの形成ではなく GATT 体制の強化を推進する、②交渉の場ではなく多様性に配慮した漸進的な協力拡大のための協議の場とする、といった APEC の基本的な原則や規範であり、それは上述の通産省案に類似したものとなった<sup>22</sup>。また、米国の参加については、大国支配を警戒するマレーシアが協議の過程で強い懸念を表明したものの、1989年4月の米豪外相会談において、米国が自国を排除したオーストラリアの方針を一蹴し、これを受けてオーストラリアは翻意を強いられた<sup>23</sup>。

こうした経緯で開催された第1回の APEC 閣僚会議では、①世界と地域の経済発展、②グローバルな貿易自由化—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

---

<sup>21</sup> 大矢根[2012]128頁。

<sup>22</sup> 菊池[1995]190～191頁。

<sup>23</sup> 大矢根[2012]129頁。また、米国の APEC 政策については大矢根[2012]第6章を参照。

性、④アジア太平洋経済協力のための将来の方途、の4項目が議論され、共同声明と議長声明が発出された。まず、参加国の合意文書である「共同声明」は、その大半が「多角的貿易交渉」に充てられた2頁の簡潔な文書で、「キャンベラにおいて代表される各エコノミーは、・・・APECが貿易ブロック形成に向けられるべきであるとは誰も考えない」と述べられている<sup>24</sup>。また、オーストラリアのエバンズ外相の責任で作成された「議長声明」は、「作業計画」の要素を添付した7頁に渡るより本格的な文書である。その中で、貿易自由化に関しては、「多角的貿易体制の強化と更なる自由化のために、ウルグアイ・ラウンドが、我々の目前にある最も重要で、身近で、効果的な機会であるとの認識を共有した」（8パラ）、「我々が、非参加国を差別することなく、我々の間で貿易障壁の削減という最近の動向を継続することができれば、我々地域エコノミーは、（世界的な貿易自由化を推進するための）リーダーシップを示すのに良い位置にいることを認識した」（11パラ）と述べられている<sup>25</sup>。このような記述から、発足時のAPECでは、貿易自由化の場としては主にGATTが想定され、それに加えてAPEC域内での自由化の実施も概念的には排除されていないものの、その手段としてFTAを締結することは明確に否定されていた<sup>26</sup>。

こうした多角的な貿易自由化の方式は、1991年のソウルでの閣僚会議で採択され、APECの目的、活動範囲、運営方法、参加条件、組織体制等を体系的に整理した「ソウルAPEC宣言」で一層明確化された<sup>27</sup>。同宣言の中で貿易自由化に関する記述を列举すると、まず「目的」の中で、「開かれた多角的貿易体制の推進・強化」と「GATTの諸原則と合致し、他のエコノミーを害しない方法での財・サービスの貿易と投資の障壁の参加国間での削減」が含まれている。また「活動範囲」の一つとして、「世界及び地域内における財・サービスの流れ及び投資に関する障壁を削減するための戦略の推進」との表現で貿易自由化を挙げる一方で、「GATTのような多国間のフォーラムにおいて、地域における共通の利益を増進していく」とも述べている。更に「運営方法」に関しては、「全参加国の意見を等しく尊重した、開かれた対話とコンセンサス作りへのコミットメント」が挙げられている。以上をまとめると、貿易自由化の推進はAPEC主要な目的であり活動の柱ではあるも

---

<sup>24</sup> 共同声明の和訳は山澤他編[1995]135頁。

<sup>25</sup> 議長声明の和訳は筆者。

<sup>26</sup> 議長声明には、地域の多様性への認識、コンセンサス方式、非公式な対話の場といった、現在のAPECのベースとなる9項目の一般原則も明記されている（16パラ）。また、作業計画の項目にも、経済分析や貿易自由化に加えて投資・技術移転・人材育成や個別分野の協力が盛り込まれ（18パラ）、ASEAN諸国の意向を汲んで貿易と協力のバランスが確保されている。

<sup>27</sup> 閣僚宣言の和訳は山神[1995]128～132頁を参考に筆者。

の、その主眼は当時進行中であった GATT ウルグアイ・ラウンド交渉の妥結に向けて協力することであり、APEC 参加国間で貿易自由化を行う場合も、その方式は拘束的で差別的な FTA ではなく、自主的で非差別的な方法によることが合意されている。

## 5. 第Ⅱ期（1993～1997年）：「自主的・協調的」自由化期

1993年から1997年までの第Ⅱ期におけるAPECの貿易自由化は、GATTを通じた「多角的」な方式から、APEC参加国間でも自由化を行う「自主的・協調的」な方式に変化した。本節では、APECにおける自主的な自由化方式の象徴であるIAP（個別行動計画）と、協調的な自由化方式の先鞭として注目されたITA及びEVSLの顛末を振り返る。

この時期にAPECの変容を主導したのは、1993年に議長国を務めた米国であった。米国はまず、前年の閣僚会議で、貿易自由化を検討するためのAPEC賢人会議の設置に合意を取り付けた。官僚機構を通じての合意形成を避け、賢人会議の報告書を基にAPECの将来に関して閣僚レベルでのコミットメントを一挙に図り、その後の貿易自由化の道筋を作ろうという戦略であった<sup>28</sup>。その後、賢人会議の議長には米国人のフレッド・バーグステンが就任し、「APECのビジョン」と題する第一次報告書が、1993年11月のシアトルでのAPEC閣僚会議に提出された。「アジア太平洋経済共同体」の創設を掲げた同報告書は、地域の貿易自由化の目標設定、アジア太平洋投資コードの作成、紛争処理の仕組みの策定を含む15の提言を行い、自由化目標の達成期限として2000年、2005年、2010年の3案を提示した<sup>29</sup>。これらの提言は、ASEAN諸国の抵抗でそのまま採用された訳ではないが、閣僚会議では、貿易投資委員会の設置を定めた「APEC貿易・投資枠組み宣言」が採択された<sup>30</sup>。更に首脳声明では、「APECが、ウルグアイ・ラウンドの成果をさらに深化・拡大し、地域の貿易と投資の自由化を強化し、基準などの分野を含む地域協力を促進することを目的とした作業にとりかかる」と明記された<sup>31</sup>。このように、APECのシアトル会議は、APECの基本原則を変えるには至らなかったが、域内の貿易自由化の推進、APECの制度化の進展、毎年の首脳会議の開催等に先鞭を付け、APECの運営を大きく変化させた<sup>32</sup>。

翌1994年の議長国はインドネシアであった。同年8月には、前年の閣僚会議の要請に

---

<sup>28</sup> 菊池[1995]225頁。

<sup>29</sup> 椛島[2002]138～141頁。

<sup>30</sup> 菅沼[2002]497頁。

<sup>31</sup> 首脳声明の和訳は山神[1994]154頁。

<sup>32</sup> シアトル会議の意義については、椛島[2002]、菅沼[2002]、鈴木[2000]を参照。

基づいて賢人会議の第二次報告書が作成され、APEC 域内での貿易・投資の自由化を 2000 年から実施し、先進国は 2010 年、新興工業諸国は 2015 年、開発途上国は 2020 年までに完了することが提案された<sup>33</sup>。これを受けて、同年 11 月の APEC 首脳会議では、「先進国は 2010 年、開発途上国は 2020 年までに、自由で開かれた貿易・投資という目標を達成」との首脳宣言（ボゴール目標）が採択された<sup>34</sup>。首脳宣言の調整を巡ってスハルト大統領は、他の参加国の修正意見は別途文書で提出を求め、インドネシアの宣言案は一切修正しないとの方針を事前に表明し、実際に首脳会議の当日朝に首脳の席に配布された宣言案が、ほぼそのまま承認された<sup>35</sup>。それまで、APEC での貿易自由化に必ずしも積極的でなかったインドネシアのスハルト大統領が、こうした強引な手法で首脳宣言を採択に持ち込んだ背景としては、国際的な名声を獲得し 1998 年の大統領選への布石を打つという政治的な思惑と、ベトナム等の経済開放路線に転換した諸国との競争に備えて、自国の自由化措置の後退を防止するという経済的な理由が指摘される<sup>36</sup>。この点で、内外の関心が高い首脳会議を梃子に、トップダウンで貿易自由化を進めるとの米国の戦略は功を奏した。また、ボゴール目標は、拘束力を持たない政治宣言ではあるが、APEC 参加国の首脳が貿易自由化の期限を約束した以上は、その実現に至る行程の整備は不可避となった。

1995 年の議長国には日本が就任し、前年に合意された「ボゴール目標」を達成するための「大阪行動指針」の策定が課題となった。その際の第 1 の論点は自由化の原則であり、「包括性」や「WTO 整合性」を含む 9 つの一般原則を列挙した大阪行動指針を巡って論争を呼んだのは「無差別性」と「柔軟性」であった。「無差別性」の原則を巡っては、相互主義に固執する米国とそれに反対する中国が対立したものの、「貿易・投資の自由化の成果は、APEC メンバー間の障壁のみならず、APEC メンバーと非 APEC メンバーとの間の障壁をも実際に削減する」というボゴール宣言と同様の表現で決着し、無条件 MFN の原則が維持された。他方で、「柔軟性」の原則は、その曖昧さのために原則に盛り込まれなかった「自主性」に代わる概念と位置付けられ<sup>37</sup>、「包括性」のみでは例外のない貿易自由化を求められるとの農水省の懸念を受けて追加され、紆余曲折を経て大阪行動指針に盛り込ま

---

<sup>33</sup> 菊池[1995]307～310 頁。

<sup>34</sup> ボゴール宣言では、内向きの貿易ブロック創設に強く反対し、自由化の成果によって、APEC の参加国間だけでなく、APEC の参加国と非参加国と間の障壁も削減する旨が明記され、この点で「無差別性の原則」は維持されている。

<sup>35</sup> 菊池[1995]315 頁及び遠藤[1995]18 頁。

<sup>36</sup> 鈴木[2000]38 頁及び菊池[1995]316 頁。

<sup>37</sup> 鈴木[2000]40 頁及び箭内[2001]22 頁。

れた<sup>38</sup>。第 2 の論点は自由化の方式であり、米国の反対はあったものの、拘束的・強制的な手法によらず、自主性を基本としつつそれを協調させるというアジア的な手法として「協調的自主的自由化」に合意した。その上で、「協調的」な自由化を担保する手段として、各参加国は翌年のマニラ閣僚会議に IAP を提出し、1997 年から実施することに合意した。

フィリピンが議長国となった 1996 年には、WTO で IT 製品の関税撤廃を約束した ITA の実現に APEC が重要な役割を果たし、APEC における「協調的自由化」の先鞭を付けた<sup>39</sup>。ITA は、1996 年 9 月の日本、米国、カナダ、EU から成る 4 極貿易大臣会合において、同年 12 月の WTO シンガポール閣僚会議までの完結が合意された。これを受けて、1996 年 11 月の APEC 閣僚会議の共同声明には「・・・APEC 閣僚は、シンガポール閣僚会議までに ITA を完結するための WTO における努力を支持し、また他の WTO メンバーにも同様の努力を強く呼びかけた」と明記された。他方でこの声明では、マレーシアやフィリピンといった開発途上国の抵抗によって、関税撤廃の期限等の詳細は明記されなかった。他方で、その 2 日後の APEC 首脳会議では、「APEC 首脳は、・・・WTO 閣僚会議までに、柔軟な適用の必要性を認識しつつ 2000 年までには実質的な関税撤廃を行う、ITA の完結を呼びかける」との首脳宣言が採択され、閣僚声明にはなかった関税削減の程度（実質的撤廃）と期限（2000 年）に合意した。APEC 首脳の合意が推進力となり、1996 年 12 月の WTO 閣僚会議では、APEC の 9 カ国を含む 29 カ国・地域が ITA に署名し<sup>40</sup>、翌 1997 年 7 月の発効までに、APEC からは更に 5 カ国が参加した<sup>41</sup>。APEC で開発途上国を含めた合意を取り付けた上でクリティカル・マスを形成し、WTO で拘束力のある協定を締結した ITA の経験は、APEC における貿易自由化にとって大きな「成功体験」となった。

この頃、ITA と同時期に着手され、その成功を受けて APEC における「協調的自由化」の旗手となったのが EVSL である。EVSL の萌芽は 1995 年の大阪行動指針に見られるが、それが具体化されたのは、「・・・早期自主的自由化が APEC の各経済および地域の貿易、投資、経済成長に好影響を与える分野を特定し、それがいかにして達成できるかについての提言を行うよう、閣僚に指示」した 1996 年 11 月の APEC 首脳宣言である。カナダが議長国となった 1997 年には、ASEAN 諸国の主張を受けて、EVSL の実施方法として貿

---

<sup>38</sup> Ogita and Takoh[1997]。

<sup>39</sup> 本段落と次段落の記述は、岡本[2001]第 2 章による。

<sup>40</sup> 9 カ国は、オーストラリア、カナダ、香港、インドネシア、日本、韓国、シンガポール、台湾、米国である。

<sup>41</sup> 5 カ国は、マレーシア、ニュージーランド、タイ、中国、フィリピンである。

易自由化だけでなく貿易円滑化や経済技術協力を含むことが合意された。その後の閣僚会議では、EVSLの対象として15分野が選定され、1999年からの実施を視野に入れた「優先9分野」と、更なる準備作業が必要な「後続6分野」に分けられた。優先9分野とは、①玩具、②水産物・水産加工品、③環境関連製品・サービス、④化学製品、⑤林産物、⑥宝石・貴金属、⑦エネルギー関連機器・サービス、⑧医療機器・用具、⑨通信機器認証手続相互承認取決め、である。しかし、マレーシアが議長国を務めた1998年には、大阪行動指針の包括性原則を根拠に、EVSLの全分野への参加は「義務」と主張する米国中心の「パッケージ派」と、自主性や柔軟性の原則を根拠に「任意」と主張する日本中心の「自主的行動派」の対立が解けなかったため、APECでの合意を断念してEVSLをWTOに送致した<sup>42</sup>。こうしたEVSL協議の決裂は、APECにおける貿易自由化の方式を徐々に拘束的なものに変えることを目論んでいた米国等のアングロ太平洋諸国に大きな失望を生んだ。

## 6. 第Ⅲ期（1998～2005年）：「多角的・自主的」自由化期

1998年から2005年までの第Ⅲ期におけるAPECの貿易自由化は、「多角的・自主的自由化」な方式に回帰した。本節では、EVSL協議の決裂を受けて、APEC内で展開された貿易自由化方式を巡る議論と、後にTPP協定の母体となるP4協定の締結という二つの流れに焦点を当てて経緯を描写する。

まずAPEC内では、新たな貿易自由化方式の確立に向けて漂流しつつ模索が続けられた。その背景は第1に、EVSLの決裂で、米国を始めとするアングロ太平洋諸国がAPECへの関心を失ったことである。APECにおける貿易自由化の方式を徐々に拘束的なものに変えることを目論んでいた米国等のアングロ太平洋諸国は、APECが拘束性を持っていないことを思い知った。APEC賢人会議の議長を務めたバーグステンの「APECは死んだ」という1999年の発言は、こうした心情を象徴している<sup>43</sup>。第2は、この時期にWTOの新ラウンド交渉の開始が視野に入ってきたことである。ウルグアイ・ラウンド交渉を受けて発効したWTO協定では、農業とサービス貿易の継続交渉を2000年から開始することが規定されており、それに合わせて包括的な貿易交渉の開始が模索された。1999年11月のWTOシアトル閣僚会議は決裂したものの、2001年9月のWTOドーハ閣僚会議で閣僚宣言が合意さ

<sup>42</sup> EVSLには、1997年末時点で既にチリとメキシコが不参加を決定しており、ここでの「義務」はAPECの全参加国がEVSLに参加することを意味するわけではない。EVSL協議の本質は、クリティカル・マスの形成に不可欠な日本の参加を巡る日米間の対立にあった。

<sup>43</sup> 岡本[2001]3頁。

れ、同年 11 月からドーハ・ラウンド交渉が開始された。多くの APEC 参加国が加盟する WTO で貿易自由化交渉が行われるのであれば、APEC で独自に貿易自由化を進める意義は乏しい<sup>44</sup>。これを受けて APEC は「WTO の応援団」に回帰し、2004 年以降はドーハ・ラウンド交渉の早期妥結を求める独立声明が毎年発出されるようになった。

次に、この時期の APEC 内の変化を概観する<sup>45</sup>。まず、1999 年の閣僚宣言では、IAP が貿易自由化の主要な手段として再度位置付けられた。その中で、各参加国が独自の様式で作成した IAP を毎年改訂するという形骸化した IAP プロセスの改善が合意され、その一環として、APEC の場で他の参加国が IAP を審査する「ピア・レビュー」が開始された。また、2001 年の首脳会議で採択された「上海アコード」では、APEC の活動を自由化から円滑化と経済・技術協力へとシフトさせた上で、自由化については IAP ピア・レビューの制度化を、円滑化については共同行動の強化を、それぞれ謳った<sup>46</sup>。これを受けて、2002 年には「貿易円滑化促進計画」が策定され、これ以降 APEC は貿易円滑化への傾斜を強めた。更に 2002 年の閣僚声明では、APEC 参加国による FTA 締結の活発化を受けて、FTA が「ボゴール目標を達成するための手段となり、それらが APEC の原則や WTO ルールと整合的であるべきと信じる」とする認識を初めて示した。米欧による地域主義へのアンチ・テーゼとして発足し、GATT 第 1 条の無条件 MFN を体現した「開かれた地域主義」を標榜してきた APEC にとって、MFN に反し非参加国を差別する FTA の公認は、それまでの方針の大転換を意味した。こうした流れを受けて、2004 年には、今後の FTA 交渉の参考となる項目・事項をとりまとめた「FTA ベスト・プラクティス」が採択され、2005 年には、それを具体化すべく、分野毎の「FTA モデル章」の策定が開始された。

他方で、APEC 外に目を転じると、EVSL の頓挫を受けた APEC での貿易自由化機運の後退への危機感を背景に、APEC 参加国の中で自由化に積極的な米国、豪州、チリ、ニュージーランド、シンガポールの 5 カ国（Pacific 5: P5）による FTA 構想が提唱された<sup>47</sup>。今日の TPP の起源となる P5FTA 構想を提唱したのは、米国クリントン政権のバシェフスキー通商代表だったとされ、1998 年 11 月のクアラ・ Lumpur での APEC 首脳会議に至る過程で、米国提案では他国の警戒を呼ぶとの政治的配慮から、ニュージーランドのスミス貿易大臣に対して、同国が P5FTA を提案するよう促した。これに関して、シンガポー

---

<sup>44</sup> 田巻[2005]。

<sup>45</sup> 本段落は主に吉野[2007]による。

<sup>46</sup> 田巻[2005]18～19 頁。

<sup>47</sup> 本段落と次段落の記述は主に Dent[2006]による。



ルのゴー首相は、「P5FTA（交渉）をもう少しで開始するところまで行った」と証言している<sup>48</sup>。この時期に P5FTA 構想が台頭した背景には、全ての APEC 参加国を対象としつつ自由化の対象分野が限定された EVSL のような「広くて浅い自由化」が失敗に終わったことから、貿易自由化に関する選好に近い一部の APEC 参加国を対象に包括的な自由化を目指す「狭くて深い自由化」を推進しようとする思惑があった。しかし、P5FTA 構想は、中核となる米国、豪州、チリが参加に二の足を踏み、その際には実現に至らなかった。

P5FTA 構想が不発に終わったため、1999 年夏にニュージーランドで行われた同国のスミス貿易大臣とシンガポールのヨー貿易大臣の会談で、両国が先行して FTA を進めることを決めた<sup>49</sup>。これを受けて両国の首相は、1999 年 9 月のオークランドでの APEC 首脳会議の場で交渉開始を発表し、その際に、ボゴール目標を明示的に念頭に「最先端 (state of the art)」の FTA を交渉することを約束した<sup>50</sup>。ANZSCEP（ニュージーランド・シンガポール経済緊密化協定）の締結交渉は 1 年余りで妥結し、2001 年 1 月に発効した。その特徴は、自由化水準の高さとルールの広範さにあった。まず、物品貿易の分野は、シンガポールにはほとんど関税が存在しないものの、両国共に全品目の関税撤廃を約束したという点では極めてレベルの高いものであった。また、ルール分野では、伝統的な物品貿易に関するルールだけでなく、政府調達、知的財産権、競争、越境サービス、一時的入国（人の移動）、電子商取引、投資等を含む包括的なものとなっている。ANZSCEP は、東アジア諸国が締結した最初の FTA であるだけでなく、アジア太平洋地域で最初の地域間 FTA でもあり、ボゴール目標達成のデモンストレーション効果を秘めたものとなった。

2002 年 10 月の APEC 首脳会議の際に、ニュージーランドとシンガポールにチリを加えた 3 カ国は FTA 交渉の開始に合意した<sup>51</sup>。交渉は、ニュージーランドとの競争激化を懸念するチリの酪農業者の反対で難航したが<sup>52</sup>、最終的には 2005 年 4 月に妥結した。その際に、オブザーバーとして交渉に出席していたブルネイが協定への参加を表明した。こうした経緯を経て、P4 協定は、交渉開始から約 2 年後の 2005 年 7 月に署名され、2006 年 5 月に発効した<sup>53</sup>。P4 協定は、ANZSCEP と同様に、高水準の自由化と広範なルール策定を特徴

---

<sup>48</sup> Goh[2004]

<sup>49</sup> 畠山[2011]

<sup>50</sup> Groser[1999]

<sup>51</sup> 本段落の記述は主に MFAT[2005]による。

<sup>52</sup> Dent[2006]191～192 頁。

<sup>53</sup> ブルネイが署名したのは 2005 年 8 月であり、また協定の発効は、ブルネイが 2006 年 7 月、チリは 2006 年 11 月である (MFAT[2015])。

としているが、ニュージーランド政府は、経済的利益よりもその「戦略的側面」を喧伝している。すなわち、「太平洋を跨ぐ最初の複数国間 FTA」であり、全品目の関税を撤廃する「高品質の貿易協定」として APEC における貿易自由化の「プラットフォーム」を提供し、「加盟条項」によって APEC 参加国への拡大を見据えたものである<sup>54</sup>。確かにチリ、ニュージーランド、シンガポールの 3 カ国については、関税撤廃からの除外は一切無く、段階的な撤廃を含めて全品目の関税撤廃を約束している。一方、ブルネイに関しては、極めて限定的ではあるが、酒・タバコ・小火器が、倫理・公衆衛生・安全保障の理由で関税撤廃から除外されている。他方で、P4 協定のルール分野を ANZSCEP と比較すると、労働と環境に関する付属協定に合意した点は進展しているものの、投資と金融サービスの章は設けられず、協定発効後 2 年以内に改めて交渉することとされた。

#### 7. 第Ⅳ期（2006～2014 年）：「協調的・拘束的」自由化期

2006 年から 2014 年までの第Ⅳ期には、APEC における貿易自由化は、協調的・拘束的な方式へと再度変化を見せた。本節では、こうした変化を象徴する動きとして、APEC で俎上に載せられた「拘束的自由化」の取組みとして FTAAP への道筋の特定と、「協調的自由化」の事例である環境物品の関税削減合意を取り上げる。

まず、FTAAP に関しては、2006 年 9 月以降に APEC での正式な検討を求めて攻勢に出たのは米国であった<sup>55</sup>。FTAAP の構想は、2004 年のサンティアゴでの APEC 首脳会議でも ABAC（APEC ビジネス諮問委員会）が提言したが、その際には米国を含めて積極的な支持が無く受け入れられなかった。2006 年後半に米国が FTAAP に対する従来の方針を変更し、一転してその推進に転じた背景としては、①東アジアでの米国を排除した FTA への牽制、②難航する WTO ドーハ・ラウンド交渉の代替策、③APEC での貿易自由化への焦点化、の 3 つが指摘されている<sup>56</sup>。FTAAP 構想が議論された 2006 年 11 月のハノイでの閣僚会議では、米国、チリ、シンガポール、ニュージーランド等が賛成を表明したものの、中国や東南アジア等の開発途上国を中心に「性急すぎる」、「WTO 交渉の障害になる」等と懸念を表明する国が続出し<sup>57</sup>、首脳声明では長期的目標との留保付きで FTAAP の検討開始が盛り込まれた。これを受けて、2007 年 9 月のシドニーでの閣僚会議には、

<sup>54</sup> 作山[2013]。

<sup>55</sup> 菅原[2006]、椛島[2007]、寺田[2013]及び Searight[2000]。

<sup>56</sup> Dent[2008]134～135 頁。

<sup>57</sup> 朝日新聞、2006 年 11 月 16 日、12 頁。

FTAAP の検討項目を列挙した地域経済統合の強化に関する報告書が提出され、2008 年以降はそれに沿って FTAAP と APEC の基本原則の関係を含む様々な検討が進められた。

足かけ 4 年間に渡る検討を踏まえて、FTAAP を巡る APEC 内での論争に終止符を打ったのが、2010 年の APEC 首脳会議で採択された「横浜宣言」である。同宣言では、「FTAAP は、中でも ASEAN+3、ASEAN+6 及び環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定といった、現在進行している地域的な取組を基礎として更に発展させることにより、包括的な自由貿易協定として追求されるべきである」と明記された。それまでは、FTAAP が従来の APEC の基本原則に沿った無差別で自主的な自由化を標榜するのか、それとも拘束的・差別的な FTA なのかさえについても、参加国間で共通認識が無かったことを踏まえると、それを後者と明確に位置付けた横浜ビジョンは APEC にとって大きな転換と言える<sup>58</sup>。他方で、APEC で FTAAP が公認されたことは、自主性という APEC の原則が放棄されたことを意味しない。なぜなら、「横浜宣言」では、「APEC は、FTAAP の発展のプロセスにおいて、リーダーシップと知的インプットを提供するとともに、FTAAP に含まれるべき「次世代型」の貿易及び投資の問題を規定し、整理し、そして対処することに重要な役割を果たすことにより、FTAAP の育ての親（インキュベーター）として、重要で意義のある貢献を行う」と整理されているからである。つまり、FTAAP を拘束的な FTA として追求する以上、それが行われるのは APEC の枠外であり、APEC は自主性の原則を引き続き維持することを暗示している。

その後、APEC で FTAAP が注目を浴びたのは、中国が議長国を務めた 2014 年であり、APEC における貿易自由化方式の観点から注目すべき動きが見られた。その第 1 は、首脳宣言の付属文書として「FTAAP の実現に向けた APEC の貢献のための北京ロードマップ」が採択され、「FTAAP は、APEC のプロセスと並行して、APEC 枠外で実現されるであろう。APEC は、FTAAP の実現への貢献において、APEC の非拘束性及び自主的な協力の原則を維持すべきである」と明記されたことである。この文言は、FTAAP は APEC の枠外の取組みであり、APEC の自主性原則は不変なことを明示的に示している。第 2 は、北京ロードマップの策定過程で、以前は FTAAP の検討に消極的だった中国が、それを実現する目標時期として 2025 年の明示を提案したのに対し、2006 年に APEC で FTAAP の検討を提案した米国や、2010 年の「横浜宣言」で目標時期として 2020 年の明記を模索し

---

<sup>58</sup> 田村[2011]。

た日本がそれに反対するという、逆説的な事態が観察されたことである<sup>59</sup>。こうした展開は、APEC 参加国にとって、FTAAP が貿易自由化の利益を享受するために参加国が協力して実現すべき目標ではなく、自国の利害を正当化する道具と捉えられていることを示した。すなわち FTAAP は、米国や日本にとっては、自国の TPP 交渉への参加を正当化する口実であり、中国にとっては日米主導の TPP 交渉を牽制する材料であったのである。

他方で、2011 年に議長国となった米国が着手したのが、「協調的自由化」の取り組みである環境物品の関税削減合意である。まず、2011 年 11 月のハワイでの首脳会議では、ホノルル宣言の付属文書として採択された「環境物品・サービスの貿易と投資」において、「2012 年に、・・・2015 年末までに我々の実行税率を 5% 又はそれ以下に削減することを決意した・・・環境物品に関する APEC のリストの作成に取り組む」ことに合意した。次に、ロシアが議長国を務めた 2012 年 9 月のウラジオストクでの首脳会議では、ウラジオストク宣言の付属文書として、対象となる 54 品目の関税番号や関税削減の環境便益を明記した詳細な「環境物品リスト」に合意した。更に、APEC での環境物品リストの合意を受けた米国の提唱によって、41 カ国・地域が参加して環境関連物品の関税撤廃を目指した環境物品協定交渉の交渉が、2014 年 7 月から WTO で開始された。APEC での合意を WTO に持ち込むこうした手法は、まさに ITA の再来と言える。また、環境物品は EVSL の優先 9 分野に含まれており、その提案国には米国が含まれていたことを想起すると、15 年近くの歳月を経て APEC での実現に漕ぎ着けたと見ることもできる。こうした成功の背景は、ITA がそうであったように、①APEC でのクリティカル・マスの形成、②対象品目を特定した詳細なリストの作成、③実施に際しての柔軟性の付与、の 3 点を挙げることができる<sup>60</sup>。

## 8. 貿易自由化方式の変遷を規定する要因

前節までの検証から、APEC における貿易自由化は、長期的には「多角的・自主的」な方式から「協調的・拘束的」な方式に移行してきたことが明らかになった。これを踏まえて本節では、こうした変遷を規定する要因の特定を試みる。それに用いる手法は、APEC における貿易自由化の変遷（事象の観察）からそれを規定する要因（一般的な命題）を導こうとしている点で帰納法であり、経験的な仮説の提示に過ぎない点に留意が必要である。

---

<sup>59</sup> 読売新聞、2014 年 11 月 9 日、9 頁。

<sup>60</sup> 岡本[2001]51 頁。

APECにおける貿易自由化方式の変遷を規定する要因として、本稿で注目する第1の概念は「制度化」である。まず「制度」とは、社会における「ゲームのルール」、換言すれば、社会が人間同士の相互作用のために設けるルールであり、人間の行動にパターンを与えることによって、人間同士の相互作用に伴う不確実性を減らすものである<sup>61</sup>。また「制度化」とは、組織や機構における規範の共有化、ルールの明確化・体系化、紛争処理の法制度化、機能的な分化等によって規定され<sup>62</sup>、これらの機能が高いほど制度化が進展しているとされる。従って、人間同士のルールか組織内のルールかを問わず、その制度化が進展すれば不確実性が減少してよりスムーズな運営が期待できる。本稿のテーマに即して言えば、自主的自由化→協調的自由化→拘束的自由化という変遷は、APECにおける貿易自由化の方式をより制度化されたものに進化させ、不確実性を減少させようとする試みと解釈できる。

本稿で注目する第2の概念は「レジーム間の相互作用」である。まずレジームとは、「国際関係のある限られた政策領域において、国々の期待が収斂するような明示的又は暗示的な原則、規範、規則、意思決定手続きの総体」と定義される<sup>63</sup>。本稿の主題であるAPECは、設立条約に基づく国際機関ではないが、一定の明示的・暗示的な原則や規範等に基づいて運営される協議体であり、レジームに該当する。また、レジームの相互作用とは、「2つ以上のレジームの間で、相互的あるいは一方的な影響力関係がある状況」と定義され<sup>64</sup>、ここでは相互に補完的なレジーム間の相互作用に着目する。これに関して田巻は、APECとGATT/WTOのレジーム間の相互作用に着目し、「制度化の高い上位レジームのGATT/WTOが変容すると、補完関係を維持するために、制度化の低い下位レジームのAPECも変容する」という「APECとGATT/WTOとの補完性仮説」を提示・実証した<sup>65</sup>。更に、上位レジームの参加国の一部がその国益の拡大を狙って、意図的に自由化水準の高い下位レジームを新たに作り出す戦略は「レジーム・シフティング」(regime shifting)と呼ばれ<sup>66</sup>、「条約交渉、立法発議、基準設定活動のある国際的な場から他の国際的な場に移すことによって、以前の状態から変更しようとする試み」と定義される<sup>67</sup>。P4協定は、

---

<sup>61</sup> North[1990]3頁。

<sup>62</sup> 山本[2008]53頁。

<sup>63</sup> 鈴木[2000]168頁からの引用で、元の定義はKrasner[1983]2頁による。

<sup>64</sup> 山本[2008]143頁。

<sup>65</sup> 田巻[2005]3～4頁。

<sup>66</sup> ここで上位レジームと下位レジームの関係は相対的なもので、例えば前者がGATT/WTOであれば後者がAPECであり、前者がAPECであれば後者がP4/TPPである。つまり、後者の参加国全てが前者の参加国となる「入れ子型レジーム」(nested regime)を想定している。

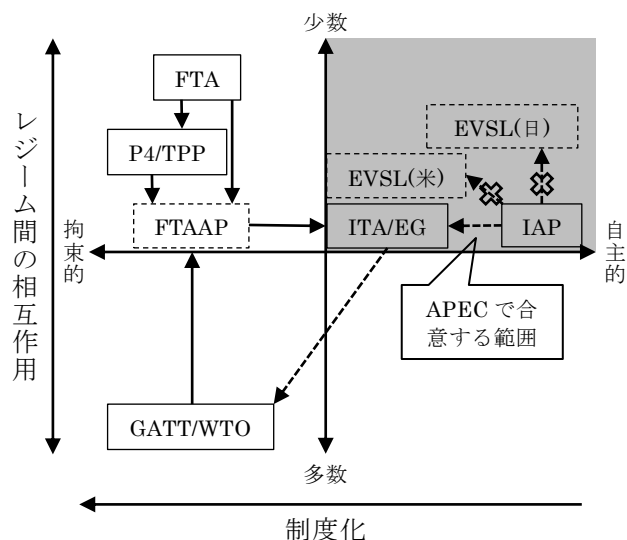
<sup>67</sup> Helfer[2004]14頁。これを紹介した内記[2008]110頁は、「レジーム・シフティング」は「フ

上位レジームの APEC における貿易自由化を推進するために構想された自由化水準の高い下位レジームであり、ニュージーランドによるレジーム・シフティング戦略である。

これら 2 つの概念を援用すると、APEC における貿易自由化方式の変遷は、図 2 上で次のように説明できる<sup>68</sup>。同図の横軸には合意の実施が自主的か拘束的かをとり、縦軸には組織や協定への参加国数が少数か多数かをとった上で、これらの指標が二者択一でなく連続的に変化する変数との前提で、APEC や GATT/WTO における貿易自由化の方式をプロットした<sup>69</sup>。まず、APEC で第 I 期（1989～1992 年）に採られた IAP は、APEC という WTO 加盟国に比べて少数の国々による、貿易自由化の内容や実施を参加国に委ねた自主的な取り組みであり、図 2 では第 1 象限に位置付けられる。こうした方式が採られたのは、APEC の発足時にその制度化を警戒し

た ASEAN 諸国の意向を踏まえたもので、こうした ASEAN の懸念は、APEC という制度化された上位レジームが成立すれば、下位レジームである ASEAN の存在意義が失われるというレジーム間の相互作用によって説明できる。これに対して、第 II 期（1993～1997 年）に着手された ITA や EVSL は、参加国に対して対象品目の一律の関税撤廃を求める協調的な自由化であり、図 2 では第 1 象限と第 2 象限の中間に位置付けられる。この時期に、こうした協調的自由化が提起されたのは、1993 年に GATT ウルグアイ・ラウンド交渉が妥結し、1995 年に WTO が発足する中で、WTO での貿易自由化交渉は行われておらず、新たな貿易自由化に取り組む上位レジームが不在であったという事情が挙げられる。他方で、ITA よりも対象品目が広い EVSL 協議が決裂した原因は、APEC の更なる制度化を画策した米国等が、それを APEC の主要国が義務的に参

図 2 APEC における貿易自由化方式の位置付け



注：矢印の実線は作用の方向を、点線は進化の方向を表す。

間位置付けられる。この時期に、こうした協調的自由化が提起されたのは、1993 年に GATT ウルグアイ・ラウンド交渉が妥結し、1995 年に WTO が発足する中で、WTO での貿易自由化交渉は行われておらず、新たな貿易自由化に取り組む上位レジームが不在であったという事情が挙げられる。他方で、ITA よりも対象品目が広い EVSL 協議が決裂した原因は、APEC の更なる制度化を画策した米国等が、それを APEC の主要国が義務的に参

「オーラム・ショッピング」と類似した概念だが、後者は法学において訴訟の場としての法廷地漁りを意味することが多いため、前者を用いる意義として、交渉の場を選択し、広く規範や制度を変更することを含める意図があると述べている。

<sup>68</sup> 図 2 は、大矢根[2012]7 頁の図序-1 に着想を得て筆者が作成した。

<sup>69</sup> APEC における自由化方式の 4 類型のうち「多角的自由化」については、APEC 独自の自由化措置が含まれないことから、本節の分析の対象外とした。

加する「協調的自由化」（第 1 象限と第 2 象限の間）と位置付けたのに対し、APEC の制度化に慎重な日本等は、参加の是非も含めて各参加国が決定する「自主性自由化」（第 1 象限）と捉えた点にあった。

一方で、第Ⅲ期（1998～2005 年）になると、貿易自由化の方式として IAP が見直されて IAP ピア・レビューが実施されるようになり、これは図 2 において第 1 象限への回帰と位置付けられる。APEC がこうした自主的な方式に回帰したのは、EVSL 協議が決裂して制度化の流れが頓挫し、米国を始めとするアングロ太平洋諸国が APEC への関心を失ったことに加えて、強い拘束性を持つ上位レジームである WTO でドーハ・ラウンド交渉が開始されたというレジーム間の相互作用が寄与している。更に、第Ⅳ期（2006～2014 年）には、協調的・拘束的な貿易自由化の方式が俎上に載るようになり、拘束的な方式である FTAAP は第 2 象限に、ITA や EVSL と同様の協調的な方式である環境物品（EG）の関税削減は第 1 象限と第 2 象限の間に、それぞれ位置付けられる。このうち、2010 年に APEC の基本原則に反する FTAAP が公認されたことは、①WTO ドーハ・ラウンド交渉の決裂と APEC 参加国間の二国間 FTA の進展という上位と下位の「レジーム間の相互作用」の存在と、②アジア太平洋を跨ぐ地域 FTA モデルとしての P4 協定の発効というニュージーランド主導の「レジーム・シフティング戦略」の成功、の 2 つの要因で説明できる。このように APEC の枠外という前提ではあるものの、排他的・拘束的な FTAAP がタブー視されなくなったことを受けて、それに比べて約束は APEC だが実施は WTO という点で拘束性の面では劣る環境物品の関税削減も容認されるようになった。

## 9. 結論

本稿では、APEC における貿易自由化方式の変遷の有無と程度を明らかにするために、APEC の基本原則を整理した上で、APEC 創設以降の貿易自由化方式の変遷を描写し、そうした変遷を引き起こした要因を経験的な仮説として特定した。

APEC における貿易自由化方式の変遷に関する本稿の結論は以下の通りである。まず、第Ⅰ期（1989～1992 年）では、その制度化を懸念する ASEAN 諸国を懐柔して発足した APEC での方式は専ら「多角的」なもので、GATT ウルグアイ・ラウンド交渉推進の閣僚声明に体现された。また、第Ⅱ期（1993～1997 年）では、ボゴール目標の採択を受けて「自主的・協調的」な方式が台頭し、前者が大阪行動指針に基づく IAP、後者が特定分野における一律の関税撤廃であり、その合意例として ITA、決裂例として EVSL が該当する。

次に、第Ⅲ期（1998～2005年）には、EVSL 協議の決裂や WTO ドーハ・ラウンド交渉の開始を受けて「多角的・自主的」な方式に回帰し、前者の例が WTO 交渉推進の独立声明であり、後者の例が IAP ピア・レビューであった。更に、第Ⅳ期（2006～2014年）には、WTO 交渉の決裂や二国間 FTA の隆盛を受けて、貿易自由化は「協調的・拘束的」な方式が浮上し、前者が環境物品の関税削減合意であり、後者が FTA としての FTAAP の公認である。以上から、APEC で俎上に載った貿易自由化は、「多角的・自主的」な方式から「協調的・拘束的」な方式に移行してきたと言える。ただし、APEC の原則のうち、「無差別性」は事実上放棄されたものの「自主性」は健在で、そのために APEC 枠内での合意の対象は、環境物品の関税削減のような「協調的自由化」までであり、FTAAP のような「拘束的自由化」は、依然として APEC の枠外である点を見落とすべきでない。

## 引用文献

### （和文）

- ウェズリー・マイケル著、岡本次郎訳（2001年）「オーストラリアー地域ヴィジョンの喪失」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』（アジア経済研究所）
- 遠藤哲也（1995年）「APEC・同非公式首脳会議（インドネシア）の成果と日本」『世界経済評論』Vol. 39, No. 1, pp. 8-20（1月）
- 大矢根聡（2012年）『国際レジームと日米の外交構想：WTO・APEC・FTA の転換局面』（有斐閣）
- 岡本次郎編（2001年）『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』（アジア経済研究所）
- 加藤淳子・境塚史郎・山本健太郎編（2014年）『政治学の方法』（有斐閣）
- 外務省（2014年 a）「APEC」平成 26 年 11 月 6 日 at [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page2\\_000003.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page2_000003.html)（2015 年 1 月 29 日参照）
- 外務省（2014年 b）「世界貿易機関（WTO）」平成 26 年 11 月 28 日 at <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/index.html>（2015 年 1 月 29 日参照）
- 椛島洋美（2002年）「APEC の制度化に関する一考察」『政治研究』No. 49, pp. 117-153（3月）
- 菊池努（1995年）『APEC：アジア太平洋新秩序の模索』（日本国際問題研究所）
- 経済産業省（2014年）「APEC」2014 年 11 月 12 日 at [http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/apec/index.html](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/apec/index.html)（2015 年 1 月 29 日参照）



- 作山巧 (2011 年) 「APEC 食料安全保障担当大臣会合ー成果と今後の課題ー」『国際農林業協力』 Vol. 33, No. 3, pp. 28-36 (2 月)
- 作山巧 (2013 年) 「ニュージーランドの TPP 拡大戦略：積み石アプローチの理論と実証」『国際経済』 No. 64, pp. 125-145 (11 月)
- 菅沼靖志 (2002 年) 「「APEC の変質」に関する一考察ーASEAN 相対化論の文脈からー」『同志社法学』 Vol. 53, No. 6, pp. 2385-2421 (2 月)
- 菅原淳一 (2006 年) 「突如浮上したアジア太平洋 FTA (FTAAP) 構想～進展する東アジア経済統合への米国の関与～」『みずほ政策インサイト』 (2006 年 12 月 8 日) .
- 鈴木早苗 (2000 年) 「APEC の議長国制度ー1993-1995 年における米国・インドネシア・日本の議長国運営ー」『国際関係論研究』 No. 14, pp. 27-49 (3 月)
- 田村暁彦 (2011 年) 「APEC2010 プロセスの回顧ー貿易投資アジェンダを中心としてー」『日本国際経済法学会年報』 No. 20, pp. 119-136
- 田巻宏将 (2005 年) 「APEC の制度化と変容ーレジーム間の相互作用の視点からー」『青山国際政経大学院紀要』 No. 16, pp. 1-21 (2 月)
- 通商産業省 (通商政策局経済協力部地域協力課) 編 (1997 年) 『行動する APEC2020 年への道のり：APEC 大阪・フィリピン会議の全貌』 (通商産業調査会)
- 寺田貴 (2011 年) 「日米の APEC 戦略と TPPー「閉じられた地域主義」の幕開けー」『海外事情』 Vol. 59, No. 9, pp. 88-104 (9 月)
- 寺田貴 (2013 年) 『東アジアとアジア太平洋ー競合する地域主義』 (東京大学出版会)
- 内記香子 (2008 年) 「『貿易と環境』問題とレジーム間の相互作用」『国際政治』 No. 153, pp. 106-121 (11 月)
- 畠山襄 (2011) 「TPP で日本の閉塞状況を打ち破ろう」『中央公論』 Vol. 126, No 5, pp. 190-202 (5 月)
- 服部崇 (2009 年) 『APEC の素顔：アジア太平洋最前線』 (幻冬舎ルネッサンス)
- 三浦秀之 (2012 年) 「APEC における貿易自由化の規範的変遷」『杏林社会科学研究』 Vol. 28, No. 2, pp. 31-46 (9 月)
- 箭内彰子 (2001 年) 「APEC における自由化の特徴ーWTO との相違ー」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』 (アジア経済研究所)
- 山神進 (1994 年) 『アジア太平洋地域の時代ーAPEC 設立の経緯と展望ー』 (第一法規)
- 山澤逸平・鈴木俊郎・安延申編著 (1995 年) 『APEC 入門：開かれた地域協力を目指して』 (東洋経済新報社)
- 山本吉宣 (2008 年) 『国際レジームとガバナンス』 (有斐閣)
- 吉野文雄 (2007 年) 「APEC 貿易自由化の失敗」『海外事情』 Vol. 55, No. 2, pp. 107-126 (2 月)

(英文)

- APEC (2015a) 'About APEC' at <http://www.apec.org/About-Us/About-APEC.aspx> (as of 29 January 2015)
- APEC (2015b) 'APEC Meeting Documents' at <http://mddb.apec.org/Pages/default.aspx> (as of 29 January 2015)
- Dent, C. M. (2006) *New Free Trade Agreements in the Asia-Pacific*, (Palgrave Macmillan)
- Dent, C. M. (2008) *East Asian Regionalism*, (Routledge)
- Goh, C. T. (2004) 'Asia – Catalyst for global economic integration', *Asia Europe Journal*, Vol. 2, No. 1, pp. 1-5
- Groser, T. (1999) *Regionalism and Multilateralism: What does the Future Hold?*, 17 September 1999 [<http://www.apec.org.au/docs/groser.pdf>] (as of 14 February 2014)
- Hawke, B. (2007) 'Challenges for Korea and Australia', in Drysdale, P. and Terada, T. (eds.) *Asia-Pacific Economic Cooperation Volume I–APEC: Its Origins*, (Routledge)
- Helfer, L. R. (2004) 'Regime shifting: The PRIPSS Agreement and new dynamics of international intellectual property lawmaking', *Yale Journal of International Law*, Vol. 29, No. 1, pp. 1-83
- Krasner, S. D. (1983) 'Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables', in Krasner, S. D. (ed.) *International Regimes*, (Cornell University Press)
- MFAT (Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand) (2005) *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement* at <http://mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/trans-pacificbooklet.pdf> (as of 14 February 2014)
- MFAT (2015) 'Understanding the P4 - The original P4 agreement' at <http://mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/2-Trade-Relationships-and-Agreements/Trans-Pacific/0-history.php> (as of 29 January 2015)
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, (Cambridge University Press)
- Ogita, T. and Takoh, D. (1997) 'The making of the Osaka Action Agenda and Japan's Individual Action Plan: The APEC policy making process in Japan revisited', *IDE APEC Study Center Working Paper Series*, 96/97 – No. 7, (Institute of Developing Economies)
- Ravenhill, J. (1999) 'APEC and the WTO: Which way forward for trade liberalization?', *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 2, pp. 220-237
- Searight, A. (2000) 'The United States and Asian economic regionalism: On the outside looking in?', in Borthwick, M. and Yamamoto, T. (ed.) *A Pacific Nation: Perspectives on the US role in an East Asia Community*, (Japan Center for International Exchange)