

APEC：アジア太平洋における経済協力の枠組みの変遷

ERINA 調査研究部主任研究員 中島朋義

APEC（アジア太平洋経済協力）は2011年に結成22年目を迎えた。アジア太平洋地域の経済発展のために、ボゴール目標に示される貿易・投資の自由化を目指す「開かれた地域主義」を掲げたAPECの歩みは平坦なものではなく、その成果も必ずしもすべてのメンバーの希望を満たすものではなかった。

今、APECのメンバーの多くは域内、域外の国・地域と、二国間あるいは地域FTAを締結し、排他的な枠組みで貿易・投資の自由化を実現している。また、APECの重要な一極である東アジアにおいてはASEAN+3、ASEAN+6といった枠組みで、地域経済統合が模索されている。そしてこうした動きは、そこから排除される可能性を持つ米国にインパクトを与え、その対東アジア通商政策に大きな変化を生じさせた。今、米国はその具体的な回答として、APEC全体を領域とするFTA、FTAAPを提案し、また有志によるその先行版と言うべきTPPの組成を推進している。

本稿では、貿易・投資の自由化という分野において、ア

ジア太平洋地域をカバーする唯一の国際組織であるAPECのこれまでの変遷を整理した。

1. APECの概要

アジア太平洋経済協力（Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC）はオーストラリアのホーク首相の呼びかけにより、アジア太平洋地域の経済発展及び地域協力のための組織として1989年に結成された。当初は日本、米国、オーストラリアなど、12カ国・地域をメンバーとした（図1）。その後、メンバーは増加し、現在は中国、ロシアを含む21カ国・地域に拡大している。経済規模においては、2008年に世界のGDPの53%、総貿易額の43%を占める規模となっている¹。また（表1）に示したように、APECの域内貿易比率は2007年に68.6%であり、EU15カ国を凌いでいる。

APECは1994年にインドネシアのボゴールで開催された首脳会議において、貿易・投資の自由化について、ボゴール目標に合意した。その内容は「先進経済は2010年までに、

（図1）APECの参加メンバー



（出所）経済産業省

¹ 経済産業省ホームページより。

(表1) APECメンバー及びEU15の域内貿易比率 (%)

	東アジア	米州5	EU15	APEC21
1995	50.6	43.8	63.5	72.2
2001	51.6	49.3	60.1	72.6
2007	57.7	44.3	58.9	68.6

(出所) 山澤 (2010)

(注) 東アジアは日本、中国、韓国、チャイニーズ・タイペイ、中国香港、ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム、米州5は米国、カナダ、チリ、メキシコ、ペルー、EU15はオーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、イギリス、APEC21はAPECの全メンバーをそれぞれ示す。

発展途上経済は2020年までに、自由で開かれた貿易と投資を達成する」というものである。この目標の達成に向けAPECメンバーは、以下の3分野（APECの3本柱）を基本理念として、活動を行っている。

- 貿易と投資の自由化
- ビジネスの円滑化
- 経済・技術協力

またAPECは「開かれた地域主義（Open Regionalism）」を標榜し、域内の貿易・投資の自由化で実現された成果は、最恵国待遇の原則を通じて域外国に対しても適用されることを原則としてきた。

APECはその目的のために、多段階の機構を備えている(図2)。例年秋に開催される首脳会議（AELM）、その事

(図2) APECの機構



(出所) 経済産業省

前に各メンバーの外相及び貿易担当相を構成員として開催される閣僚会議（AMM）が機構の中心となっている。それらの準備のために開催される高級実務者会合（SOM）が実務の中核部分であり、日本からは外務省と経済産業省の審議官レベルが出席している。

またこの他に、貿易、エネルギー、中小企業、電気通信などの分野の大臣会合があり、首脳会議とは別個に開催されるっており、その分野数も増えてきている。一例として2010年の横浜サミットの際には、10月に新潟で食料安全保障に関する大臣会合が初めて開催された。さらに実務レベルでは、APECの活動の中心である貿易投資の自由化を担当する貿易投資委員会（CTI）の下に9つの専門会合が、もう一つの活動の中心である経済・技術協力運営委員会の下に11の専門会合と5つの特別委員会がそれぞれ設置され、多岐にわたる分野で政策課題に取り組む専門家の会合がもたれている（図2）。

この他、諮問機関として、首脳会議に対し域内のビジネス界からの提言を行うAPECビジネス諮問委員会（APEC Business Advisory Council: ABAC）が設置されている。

2. FTAAP

上記のような形態で活動を続けてきたAPECであったが、中心となる貿易投資の自由化については、その合意内容を強制する法的な裏付けはもたず、せいぜいピア・レビューの形で、各メンバーの自由化の進展を評価するのが限界であった。特に米国はAPECにおける自由化政策の実効性の乏しさについて、初期の段階から不満を持っていた。

2006年11月にベトナムのハノイで開催された第14回APEC首脳会議において、APEC全体をカバーするFTA（自由貿易協定）であるアジア太平洋自由貿易圏、すなわちFTAAP（Free Trade Area of the Asia-Pacific）構想が取り上げられ、採択された宣言文には「長期的展望」として検討を行うことが盛り込まれた。これは一種の法的拘束力を持った貿易自由化の提案であり、APECのそれまで標榜してきた「開かれた地域主義」の理念からは、離れるものであった。

FTAAP構想自体はこのとき初めてAPECの場で取り上げられたものではない。そもそもはAPECに対しビジネス

界の立場から提言を行う組織であるABACが、2004年にチリのサンチアゴで開催された第12回APEC首脳会議で提案したものである。しかしその場においては多くの異論が出され、積極的な議論の対象とされることはなかった。また翌年の韓国の釜山における第13回APEC首脳会議においても同様の扱いであった。

このような消極的な反応は、この構想には、世界のGDPの半分を占めるAPECの領域をカバーするFTAを構築すること自体が困難であること、先に触れたように域外に対して差別的な機能を有するFTAがこれまで「開かれた地域主義」を標榜してきたAPECの姿勢と根本的に矛盾すること、という二つの大きな問題点があったためと考えられる。

そのFTAAP構想が、2006年にいたって、唐突に議論の対象として取り上げられた理由は、米国がこの構想を推進する方向に政策を転換したためである。その背景には、ASEAN+3²、ASEAN+6³などの形で、東アジアの経済統合の議論が具体化してきたことが指摘できる。プッシュ政権の政策転換の背景には東アジア経済統合に対する牽制の意図があったと見ることができよう。

2009年に発足した民主党のオバマ政権は、当初リーマン・ショック後の経済危機への対応に追われ、その独自の通商政策の構築は遅れた。しかし2009年後半に入ると、前政権同様、FTAAPを重視する姿勢が明確となってきた。11月にシンガポールで開催された第17回APEC首脳会議では、米国のイニシアチブによりFTAAP構想の検討の継続が宣言文に盛り込まれた。これによって、FTAAP構想は政権交代を経ても変更されない、米国の対東アジア通商政策の要であることが示された。

一方、日本においては、2009年9月に民主党を中心とする政権が発足した。同政権が同年12月に発表した「新成長戦略（基本方針）」においては、「2010年に日本がホスト国となるAPECの枠組みを活用し、2020年を目標にアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）を構築するための我が国としての道筋（ロードマップ）を策定する」ことが明記された。

2010年11月に横浜で開催された第17回APEC首脳会議では、APECを「緊密な共同体」、「強い共同体」、「安全な共同体」の三つの要素を持つ「APEC共同体」の実現を目指すことが合意された。このうち「緊密な共同体」とは地域

² ASEAN10カ国と、日本、中国、韓国の計13カ国による経済統合の枠組み。1997年以来、ASEAN+3首脳会談を開催。通貨危機を防止するための通貨スワップ取極、チェンマイ・イニシアチブなどいくつかの経済協力措置を実現した。地域におけるFTA構想としては、EAFTA（東アジア自由貿易協定）があり、共同研究を経て2009年の首脳会談において、政府間で議論することに合意。

³ ASEAN10カ国と、日本、中国、韓国、インド、豪州、ニュージーランドの計16カ国による経済統合の枠組み。2005年以降、東アジアサミット（EAS）を開催。地域におけるFTA構想としては、CEPEA（東アジア包括的経済連携）があり、共同研究を経て2009年のEASにおいて、政府間で議論することに合意。ただし、EASについては2011年から米国、ロシアが、新たに正式メンバーとして加わり、拡大された。

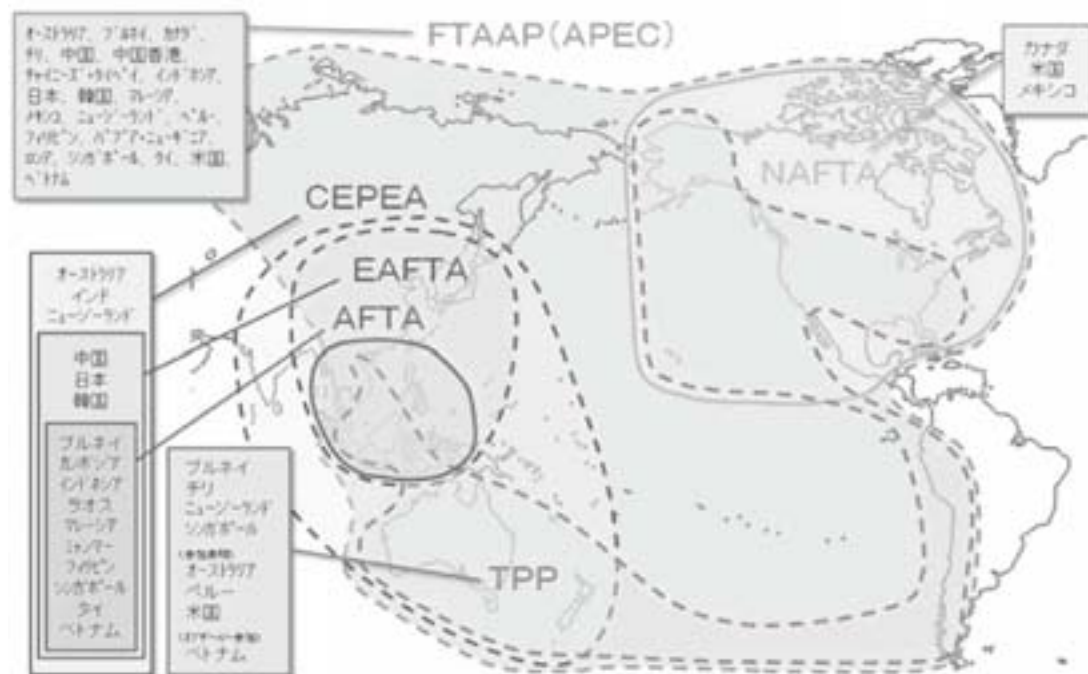
(表2) FTAAP及びTPPに関する動き

年	月	事 項
2004年	11月	チリ・サンチアゴで開催された第12回APEC首脳会議で、ABACがFTAAPを提案
2006年	7月	環太平洋戦略的経済連携協定（P4）発効（メンバー国：シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ）
	11月	ベトナム・ハノイで開催された第14回APEC首脳会議で、FTAAPが議題として取り上げられる
2008年	9月	米国通商代表部、P4への参加を正式に発表
	11月	オーストラリア、ペルー、P4への参加を表明（注）
2009年	11月	オバマ米大統領、東京都内で行った演説でTPPへの参加を正式表明
	11月	シンガポールで開催された第17回APEC首脳会議で、FTAAP構想の検討の継続が宣言文に盛り込まれる
	12月	鳩山政権の発表した「新成長戦略（基本方針）」に、2020年を目途にFTAAPの構築するためのロードマップを策定することが明記される
2010年	3月	米国、オーストラリア、ペルー、ベトナム（当初はオブザーバー参加、12月から正式参加）が加わったTPPの第一回交渉が開始
	10月	菅首相、所信表明演説でTPP交渉への参加検討を表明
	10月	マレーシアがTPP交渉に参加
	11月	横浜で開催された第18回APEC首脳会議において、FTAAPの実現に向け具体的な手段をとることで合意、(1) ASEAN+ 3、(2) ASEAN+6、(3) TPPをそれぞれFTAAPへの道筋として例示
2011年	11月	ホノルルで開催された第19回APEC首脳会議において、野田首相がTPP交渉への参加を表明。カナダ、メキシコも同様に参加を表明。

(出所) 各種資料より筆者作成

(注) これ以降、拡大されるP4は環太平洋経済連携協定（TPP）と呼称されるようになった（スコレー（2010））。

(図3) APECメンバーに関連した主なFTA（構想段階を含む）



(出所) 経済産業省

経済統合の深化であり、具体的にはFTAAPの実現を意味するとされた。ここにおいて、FTAAPはAPECの方向性として明確に位置付けられたと言える。

3. TPP

上記のようにブッシュ、オバマ両政権を通じて、FTAAPを対東アジア通商政策の中心として堅持する米国の姿勢は一貫していた。

しかし一方で、多様な国・地域を含むFTAAPの実現には、長い時間がかかることも予見しうるところであった。米国にとって、より短い期間で実際の経済効果をもたらさうる代替案も同時に必要とされた。プッシュ政権は、2008年9月にシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4か国によるFTA、環太平洋戦略的経済連携協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: P4)に参加することを表明した。同協定にはその後、オーストラリア、ペルーも参加を表明し、“有志によるFTA”と位置づけられる存在となった。なお、拡大される協定については環太平洋経済連携協定(Trans-Pacific Partnership: TPP)と呼称されている(スコレー(2010))。

オバマ政権への移行に伴い、米国のTPPの協議への参加は、当初の予定より遅れることとなった。しかし、オバマ大統領は2009年11月のAPEC首脳会合に先立って、訪問中の東京で行った演説の中で、TPPの推進を表明。2010年3月には米国も参加し、公式協議が開始された。また米国は二国間FTAを交渉中であったマレーシアにも、TPPへの参加を呼び掛け、同国も2010年8月から交渉に参加した。一方、日本の菅政権も2010年10月にTPP交渉への参加の検討を表明した。

続いて2010年11月に横浜で開催された第17回APEC首脳会議において、TPPはEAFTA、CEPEAと並んで、FTAAP実現に向けた具体的道筋の一つと位置づけられた。合意において三者が併記されたことは、東アジア諸国、特に中国の立場に対する一定の配慮と解釈できる。一方で浦田(2011)は、他の二者が構想段階に止まっていることから、現時点におけるTPPの優位性を指摘した。

TPPは内容的には基本的に関税撤廃の例外品目を認めず、サービス、投資、知的財産権などモノの貿易以外の分野についても包括的な合意を目指す、先進的な「21世紀型」のFTAを指向している⁴。TPP交渉を通じてこうしたレベルの高い自由化の合意形成がなされれば、それが将来のFTAAPにおける自由化のルールを先取りすることとなる。

一方で、TPPの範囲が現在の交渉参加国に止まるのであれば、その実際の経済効果は限定されたものにならざるを得ない。現状の交渉参加国はこれまでも比較的FTAに積極的であった国が多く、Scollay(2011)によれば、9か国間の36の2国間組み合わせのうち、25がすでに既存のFTAの対象となっている。さらに交渉参加国は経済規模が小さい国が多く、対米貿易を除くと各国間の貿易額が小

さいことも、経済効果を限定する要因となっていた⁵。

TPPはこうした直接的な経済効果を拡大するためにも、その範囲を拡大する必要があった。また参加国の拡大は前述のFTAAPへの道筋としての役割からも不可欠となっている。日本、中国、韓国の北東アジア諸国は、その経済及び貿易の規模からして、将来の参加者として特に重要といえた。

こうした状況において、2011年11月にホノルルで開催された第19回APEC首脳会議において、野田首相がTPP交渉への参加を表明したことは、アジア太平洋地域のFTA交渉に大きな波紋を投げかけることとなった。即時的な効果としては、カナダ、メキシコ両国が同首脳会議においてTPP交渉への参加を表明した。さらに日本の参加表明は、北東アジアの中韓両国や、タイなどTPP交渉に未参加のASEAN諸国などの通商政策にも、大きなインパクトを与えている。

4. むすび

以上のように、本稿では米国との関わりを中心にAPECを巡る動きを振り返ってきた。2006年以降のFTAAPを巡る議論の開始は、貿易・投資の自由化という最も重要な分野において、APECの「開かれた地域主義」という概念が、空文化している現実を明らかにしたといえる。米国は明らかに、ASEAN+3、ASEAN+6などの東アジア経済統合の枠組みに対抗する手段として、APECの活用を目指した。“有志によるFTA”であるTPPは、その補完的役割を担うと位置づけられた。

こうした中、2011年の横浜の首脳会議において、FTAAPはAPECの地域経済統合の深化の手段と位置づけられた。これはAPECにおける「開かれた地域主義」の明確な終焉といえる。さらにTPPもASEAN+3、ASEAN+6と並んでFTAAP実現に向けた、具体的道筋の一つとされ、APECにおける公的な位置づけを得るにいたった。

前述のように、現在のAPECは多層的な組織を持ち、経済に関する多様な分野について協議する場となっている。したがって、今後ともアジア太平洋地域の経済協力について、一定の存在意義を持ち続けるであろう。しかしAPEC設立の最大の目的であった域内の貿易・投資自由化については、「開かれた地域主義」を掲げたボゴール目標の実現性は失われ、代わってFTAAPの実現を長期目標とするFTAによる拘束力を伴ったアプローチが主役の座につい

⁴ TPP交渉では24の作業部会が設けられており、これには市場アクセス、原産地規制、貿易円滑化、サービス貿易、投資、環境、労働などに加え、中小企業、規制関連協力などこれまでのFTAで扱われた例のない分野も含まれている(詳しくはBarfield(2011)、木村(2011)を参照)。

⁵ Scollay(2011)はTPPのFTAとしての質の高さという目標と、参加国の拡大の二律背反を指摘している。

たといえよう。

(参考文献)

[日本語文献]

浦田秀次郎 (2011) 「APECの新たな展開と日本の対応」、馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本通商政策論』文真堂、第7章

木村福成 (2011) 「東アジアの成長と日本のグローバル戦略」、馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本通商政策論』文真堂、第15章

佐々木高成 (2009) 「米オバマ政権のアジア太平洋戦略」、浦田秀次郎・日本経済研究センター編著『アジア太平洋巨大市場戦略』日本経済新聞出版社、第3章

スコレー、ロバート (2010) 「環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定-始まり、意義及び見通し」、『アジア研ワールド・トレンド』No.183、ジェトロ・アジア経済研究所

菅原淳一 (2006) 「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～」みずほ総合研究所、『みずほ政策インサイト』2006年12月8日発行

寺田貴 (2009) 「米国とAPECの20年」、浦田秀次郎・日本経済研究センター編著『アジア太平洋巨大市場戦略』日

本経済新聞出版社、第2章

中島朋義 (2010) 「APEC：太平洋の懸け橋の将来展望」、青木健・馬田啓一編著『グローバル金融危機と世界経済の新秩序』日本評論社、第15章

山澤逸平 (2010) 『アジア太平洋協力：21世紀の新課題』日本貿易振興機構

[英語文献]

Barfield, Claude. and Levy, P.I. (2009) "Tales of the South Pacific: President Obama and the Transpacific Partnership", International Economic Outlook No 2, American Enterprise Institute, Washington DC, December 2009

Barfield, Claude. (2011) "The Trans-Pacific Partnership: A Model for Twenty-First-Century Trade Agreements?", International Economic Outlook No 2, American Enterprise Institute, Washington DC, June 2011

Scollay, Robert. (2011) "Trans Pacific Partnership: Challenges and Potential", paper presented at Japan Society of International Economics 60th Anniversary Symposium, Kyoto, 11 June 2011

APEC: The Changes in the Frameworks for Economic Cooperation in the Asia-Pacific

NAKAJIMA, Tomoyoshi
Senior Research Fellow, Research Division, ERINA

Summary

APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) in 2011 marked the 22nd year since its formation. The steps taken by APEC—which raised an "Open Regionalism" aiming at the liberalization of trade and investment indicated by the Bogor Goals for the economic development of the Asia-Pacific region—have not been even, and the results have not always fulfilled the hopes of all its members.

Today, many of APEC's members have concluded bilateral or regional FTAs with countries and territories within and without the region, and have realized the liberalization of trade and investment by means of exclusive frameworks. Moreover, in East Asia, which is an important part of APEC, regional economic integration is being sought by means of frameworks such as ASEAN Plus Three and ASEAN Plus Six. Such moves have an impact on the United States, which runs the possibility of being excluded from them, and has induced major changes in its East Asian trade policy. Today, as a specific response thereto, the United States is proposing an FTA or FTAAP, with its area being APEC in its entirety, and is additionally pushing the TPP formation which should be called a voluntary forerunner to that.

In this paper, in the area of the liberalization of trade and investment, are summarized the changes to date for APEC, which is a unique international organization covering the Asia-Pacific region.

[Translated by ERINA]