
論 説

GATT/WTO との制度連関を通じた APEC の変容

田 卷 宏 将

はじめに

アジア太平洋経済協力会議（Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC）は、経済問題を話し合う場として、アジア太平洋の一二の国・地域のメンバーにより一九八九年に創設された。今日、APEC は二一のメンバーにより構成され、貿易・投資の自由化と円滑化、経済・技術協力が活動の柱に据えられている¹⁾。

創設当時の APEC は、目的や運営方法についてメンバーの考えが一致せず組織像は明確でなかったが、GATT（貿易及び関税に関する一般協定）ウルグアイ・ラウンド（UR）妥結に前後して APEC の中では、独自の取り組みが議論され始める。協調的自主的自由化というユニークな方法論を採用して自由化の実施段階に入った APEC では、UR の積み残しの一つである情報技術合意（ITA）が迅速な APEC 支持が獲得されたばかりか、これが梃子になり WTO 合意へと結実するという成果を生んだ²⁾。この ITA の成功がモデルになり、早期自主的分野別自由化（EVSL）が取り組まれることになる³⁾。EVSL においても、APEC の合意形成は、単に APEC レベルの自由化で完結するのではなく、それをいかに WTO 合意に繋げて行くかが大きな課題になり最終段階で EVSL は頓挫することになる。

EVSL 失敗の後、WTO で新ラウンドの協議が始まるようになると、APEC では独自の自由化が停滞する。自由化が停滞する一方で、APEC は円滑化と経済・技術協力の活性化が図られていく。この大きな契機になったのが WTO 新ラウンドの開始であった。従来になく多数の途上国が参加する新ラウンドでは、開発問題への取り組みが自由化を推進する上で益々重要になる。APEC においても、この動きを受けて、従来 APEC の中で必ずしも大きな比重を占めていなかった円滑化と経済・技術協力に新しい光が当

てられることになる。

本研究の目的は、制度としての APEC の変容を制度連関の視点、つまり、「GATT/WTO 強化の規範化」を分析視角にして説明することである⁴⁾。これにより、なぜ、どのようにして、他の地域貿易制度にない APEC 特有の自由化の方法論が採用されたり、活動の中心が自由化から円滑化と経済・技術協力へと移ったりしたのかといった制度としての APEC の変容の全体像を明らかにし、APEC 本来の機能にも新たな評価を加えたい。結論から言えば、APEC のメンバーは、各自の利益に合致した GATT/WTO 強化の観点から自己の政策を正当化し、GATT/WTO 強化が枠組になった交渉を通じて APEC の制度変容が導かれたのである。本研究には、先行研究では十分に明らかにされていない APEC 変容の全体像を浮き彫りにし、APEC の持つ機能と役割を再評価するという実証的な意義がある。

APEC に関する先行研究の多くは、単体の APEC 内部のパワーや相互依存に着目して、なぜ APEC が誕生したかを説明している。クローン (Donald Crone) は、覇権国としての米国のパワーが衰退したので、アジア太平洋地域の勢力を均衡させるために APEC が創設されたと論じる⁵⁾。また、アチャーヤ (Amitave Acharya) は、開かれた地域主義というアイデアを通じた地域アイデンティティの形成過程として APEC の役割を説明している⁶⁾。同様に、制度としての評価も、APEC を単体としてとらえている。レイベンヒル (John Ravenhill) は、APEC の自主的な自由化は実効性が乏しいと評価し、EVSL が失敗した理由についても、自主的自由化の限界を露呈したものであると説明する⁷⁾。

これら単体の APEC に視点を置いた先行研究は共通して、特定の期間や問題領域を対象にしたもので、特に APEC 初期の形成過程や自由化に焦点を限定した分析・評価が中心になっており、APEC の制度変容の全体像を説明したものはない。先行研究の説明の射程が狭い理由は、APEC は GATT/WTO と強く結び付いていて、両制度の関係が APEC メンバーの交渉姿勢に影響を及ぼし、さらに APEC の制度変容をもたらしているという現実が軽視されている点にある。この結果、先行研究は、APEC の機能についても本来の評価がなされていない。

これに対し、アガワル (Vinod K. Aggarwal) や菊池努は、入れ子型の制度間関係を理論的な基盤にして、GATT/WTO との関係性から APEC を分析することの重要性を指摘している⁸⁾。アガワルは、APEC 単独の規範、非公式な意志決定、実行のプロセスにだけ着目して APEC を分析することの不適切さを指摘する⁹⁾。菊池は、APEC に関する先行研究の多くは、単体としての制度的な強さに意義を見なした分析であり、アジア太平洋地域の制度が、制度間連携を通じて、当該地域及び国際的ガバナンスの強化

に一定の寄与をしてきた事実を軽視していると指摘する。そして菊池は、アジア太平洋地域の制度の機能と役割は他の制度との相互関係の視点で評価しなくてはならないと主張する¹⁰⁾。さらに菊池は、設立当初は目的や行動規範について緩やかな合意しか持っていなかった APEC は、後に自由化に関する具体的な取り組みを通じて、GATT/WTO とどのような関係を築くかを巡りメンバー間で交渉が行われることで変容していったと説明している。

本稿は、アガワルと菊池の研究を基盤にしながらも、交渉の部分、つまり、GATT/WTO 強化が規範として APEC に埋め込まれ、各メンバーがそれぞれの GATT/WTO 強化を論拠にした交渉を行い、その結果として APEC が制度的な変容を遂げて行くというプロセスとメカニズムを明らかにすることで、彼らの研究との差別化を図る。まず、分析視角の理論的背景を確認し、次に、これを APEC の制度変容に照らして説明したい。

入れ子型の制度間の相互作用に着目すると、上位制度は、国際社会のアクターから権威的であるとの共通認識を得ていて、これに則ったアクターの行動には正統性が与えられる¹¹⁾。下位制度のアクターは、上位制度を手本にして、問題領域、規範・ルールを決定していく。上位制度は問題領域、規範・ルールを提供する役割を果たすことによって、下位制度に対してより大きな影響力を持つのである。ただし、上位制度は広範な問題領域と複雑な規範・ルールを持っている。自己の政策を実現するために上位制度のどの問題領域や規範・ルールを選択するかについて、下位制度のアクターが持つ選好は必ずしも一致しない。そこで、どんな制度間関係を築くかを巡る交渉が展開されるのである。

この交渉の成否には、上位制度の変化や地域的な解釈が重要になる。上位制度において相対的に重視される問題領域や規範・ルールが変化すれば、この変化は下位制度のアクターの認識と交渉領域に影響する。また、上位制度の問題領域や規範・ルールがそのまま下位制度へ移植されるのではなく、それらに下位制度のアクターに適した解釈が加えられる。また逆に、下位制度のアクターの統一行動が上位制度における交渉力を高めることが共通認識になれば、下位制度が上位制度に影響を与えることも可能であろう。

先行研究では、APEC メンバーがどのように APEC と GATT/WTO を結び付けて交渉を行っていったのかが、明らかにされていない。本稿の分析視角として、「GATT/WTO 強化の規範化」を提示する。APEC は、設立当時の関係諸国の利害対立を克服する過程で、GATT という国際制度の中に入れ子のように組み込まれ、GATT 強化が規範化された。UR 妥結や GATT 強化という共通の目標が、多様なメンバーを結びつける唯一の要因であったからである。その結果、何を APEC 独自の活動とし、どのような方法でそれに取り組むかについて各メンバーが着目した GATT/WTO 強化の視点か

ら争点化していく。GATT/WTO は貿易問題を扱う制度とはいえ、その対象とする問題領域は広範囲に及び、かつ、様々な規範やルールから形成された多面的な制度である¹²⁾。しかも、それら問題領域や規範・ルールは、メンバーの解釈や運用方法によりときに対立・矛盾することもあるれば、それぞれの相対的な重要性も変化する。APEC の交渉においてメンバーは、GATT/WTO 強化の観点から、すなわち、GATT/WTO の中から選択した各自の利益に合致した問題領域や規範・ルールを論拠にして、自己の政策を正当化することになった。この交渉の結果、APEC の特定の問題領域の活性化と停滞、さらに APEC の制度的な盛衰も起きていった。本分析視角は、APEC の制度変容を先行研究よりも広い射程で説明し、APEC 本来の機能を評価することもできる。

一 GATT 強化の APEC への規範化

一九八〇年代のアジア太平洋地域では、持続的な経済発展や多角的貿易体制の衰退といった地域的・世界的な問題が、APEC の潜在的メンバーに認識されていた¹³⁾。ただし、どの問題を優先していずれの方法で解決するのかについて、メンバーの間で思惑は多様であった¹⁴⁾。一九八九年一月三〇日、韓国を訪問中の豪州のホーク首相 (Robert Hawke) は、アジア太平洋地域に経済問題を協議する政府間機構を早期に設立することを提唱し、これが APEC 創設の直接的な契機になった。ホーク提案では、新機構を設立する目的は、UR 等の多角的貿易体制の強化であり、制度的には貿易ブロック化せずに経済協力開発機構 (OECD) のように構成国が協力・協調するものであると説明されている¹⁵⁾。豪州と共に APEC 創設の原動力になった日本であるが、その目的、どの程度制度化するのかについては異なる考えを持っていた¹⁶⁾。日本は、具体的な協力分野として貿易のみならず途上国への人材育成や技術開発・移転等の経済協力にも重点を置いていた。また、制度化に関して、日本は OECD 型の枠組みよりもさらに緩やかなものにするよう求めていた¹⁷⁾。米国は、日豪のリーダーシップへの支持を表明していた。しかし、途上国の集まりである東南アジア諸国連合 (ASEAN) のメンバーは、大国主導の新制度創設への反対や ASEAN の相対化に対する懸念を露わにし、既存の制度である ASEAN の拡大利用を主張した¹⁸⁾。一九八九年一月にキャンベラで第一回閣僚会議が開催されることになるが、その目的や制度化については曖昧なままで、APEC が常設化されるかは不透明であった。

この制度選択を巡る対立を解決するべく、APEC と既存の制度 (GATT と ASEAN) との融和が APEC メンバーに重視されていく。特に、APEC による GATT 強化、具体的には停滞している UR の早期妥結支援が、閣僚会議の主要議題として集中的に協議さ

れた。なぜなら、APEC がブロック化せず、UR 支援を通じて GATT が体现する多角的貿易体制を強化することは、メンバーの唯一の共通点であり最大の関心事でもあった¹⁹⁾。会議ではまず、短期的な目標として、一九九〇年一二月までに UR を妥結させるために、APEC をブロック化せずに開かれたものにするという原則が重視された。そして、UR 妥結に弾みをつける APEC の行動として、九月と一二月に閣僚会議を開催し、それまでの期間は高級事務者が定期的に協議を行うことが合意された。さらに、世界的貿易自由化の促進を APEC の長期的な目的と位置づけ、域外を差別することなく域内貿易の障害を削減することで、GATT 等の国際経済の場で APEC が影響力を行使していくという方針が打ち出された。また会議では、APEC と ASEAN の補完関係が強調され、ASEAN の主張する互惠・平等、非公式な協議とコンセンサス、経済協力（協力プロジェクト）が APEC の運営方針として採用されることになった²⁰⁾。

メンバーの求心力になる GATT 強化は、UR 支援を通じて、APEC に規範化されていく。UR 支援は、閣僚会議や APEC 貿易担当相会議の主要議題として議論され、「UR に関する APEC 宣言」としても採択された²¹⁾。同宣言の内容は、先進国をメンバーにした制度（四極貿易大臣会議、サミット、OECD 閣僚会議等）で既に得られた合意への支持を途上国メンバーから取り付けたものである。さらに、途上国メンバーにとっても、同宣言に自己の持つ懸念とその配慮が明記されたことで、APEC を通じて UR に影響力を行使することができる。APEC による UR 支援は、APEC としての統一姿勢を域内外に示す政治的な意味を持ち、APEC の常設化にも資した。さらに、ASEAN メンバーの関心の高い協力プロジェクトは、APEC と ASEAN の制度間融和を促すだけでなく、さらに GATT が体现する自由貿易や多角的貿易体制を構成する諸規範の伝播、UR 等の政策対話の基盤、GATT 自由化を側面から支援するための経済基盤強化の役割も担っていた。

一九九一年に開催された第三回閣僚会議（ソウル）で、APEC の目的と運営方針を明記したソウル APEC 宣言が採択され、APEC は正式に常設機関としての地位を得た²²⁾。ソウル宣言の冒頭では、既存の制度である GATT や ASEAN が果たしてきた役割の重要性が再確認され、APEC の目的として、開かれた多角的貿易体制、つまり、GATT を強化することが明記されている。これは、上位制度である GATT 強化が APEC に規範として埋め込まれたことを意味し、APEC の議題や活動の規範やルールは、GATT 強化の観点、つまり、GATT の規範やルールに整合的であること、さらには GATT で取り組みが始まっている問題分野であること等から正当化されなければならないのであ

二 APEC の制度変容

(1) フォーラムから制度への発展²³⁾

米国は、APEC 独自の活動として地域貿易自由化を一九九三年の第五回閣僚会議（シアトル）の主要議題とすることを求め、さらに、これを推進するための諮問機関である賢人会議の設立と首脳会議の開催を提案した。米国は、APEC による地域貿易自由化を、自ら掲げる太平洋共同体創設の原動力と位置づけたのである²⁴⁾。日本や ASEAN メンバーは、共同体の創設には強く反対し、APEC による地域貿易自由化は、共同体を創設する原動力でなく、ポスト UR 自由化の推進に的を絞ったものであると、米国の政策とは異なる考えを表明した。羽田孜外相は、APEC に対する日本の基本姿勢を五原則として演説を行い、GATT に整合した APEC の地域貿易自由化を支持した²⁵⁾。ASEAN も、APEC が地域貿易自由化と GATT 自由化の両方に取り組み、UR の成果の上に APEC が協力を築いていくことの重要性を強調した²⁶⁾。

閣僚会議・非公式首脳会議では、賢人会議より提出された報告をたたき台にして地域貿易自由化が集中的に協議された。賢人報告には、地域貿易自由化を APEC の求心力にすることでアジア太平洋共同体を創出するというビジョンが描かれており、メンバーの間で様々な意見が戦わされた²⁷⁾。特に、EC のような硬い制度を連想させる共同体の創出については、強い反対や留保がメンバーから出された²⁸⁾。協議の結果、地域貿易自由化は、共同体を作るためではなく、UR 支援やポスト UR 自由化推進という GATT 自由化を強化する目的でメンバーの合意が形成された²⁹⁾。つまり、地域貿易自由化は、GATT の自由化と主要供給国の規範によって正当化されたのである。そして、四極貿易大臣会議の合意内容をさらに拡充した「UR に関する APEC 宣言」が採択され、UR 妥結に向けた APEC のリーダーシップを具体化した³⁰⁾。この APEC の行動は、欧州連合（EU）への圧力として働き UR 交渉を妥結へと導いただけでなく、APEC の地域貿易自由化がグローバルな自由化を牽引するという教訓にもなった³¹⁾。さらに、地域貿易自由化を協議するために貿易投資委員会を設立することで組織の充実も図られた。

また当時は、欧州単一市場、米加自由貿易協定（後に NAFTA へと発展）とこれに対抗した東アジア経済グループ／東アジア経済会議（EAEG/EAEC）による貿易ブロック化の懸念があり、APEC の地域貿易自由化への支持は、無差別規範の観点からも正当化された。一方の日本は、APEC の地域貿易自由化によって NAFTA のブロック化を牽制すると発言し、もう一方の米国は、世界経済の分化を避けるために EAEC でなく APEC が地域貿易自由化の役割を果たすと主張した³²⁾。第三・四回閣僚会議の宣言

には、APEC 自由化が NAFTA のブロック化を抑制し GATT 自由化に資していくことが示唆されていた³³⁾。

地域貿易自由化（以後は自由化と表記）に取り組んでいくことが決まった APEC であるが、その内容や方法論、言い換えれば、APEC 自由化を GATT/WTO の問題領域や規範・ルールにどう結びつけるかについてメンバーは異なる選好を持っていた。そのために、ボゴール宣言と大阪行動指針の協議において、メンバーは激しく対立することになる。

一九九四年八月に提出された賢人第二報告には、二〇二〇年までに域内の貿易・投資を自由化するという目標が掲げられ、自由化、円滑化、開発協力を APEC として取り組むことが示された³⁴⁾。報告書には、UR 妥結に APEC が役割を果たしたように、新設される WTO にも APEC 自由化が貢献することで、開かれた地域主義を具体化すると説明されている。また、円滑化と開発協力は、自由化を補完するものと位置づけられた。

報告書に関して、自由化の方法論（自由化期限の設定、UR 合意実施を起点にした GATT プラス自由化とするのか、相互主義と一方的自由化のどちらを採用するのか等）についてメンバーの考えは分かれた³⁵⁾。自由化を推進したい米国は、一九九四年の首脳会議では自由化の達成期限にだけ合意し、その方法論は翌年に先送りする案を出していた。一方で、ASEAN メンバーは、自由化の期限を設定することは、現実的にそれが困難なメンバーがいること、ASEAN 自由貿易地域（AFTA）が APEC に飲み込まれてしまうこと等から消極的であった³⁶⁾。結局、第六回閣僚会議（ジャカルタ）・非公式首脳会議（ボゴール）を経ても自由化の方法論については意見の一致を見ず、GATT に整合的な方法で先進国は二〇一〇年、途上国二〇二〇年までに自由化を完了することはボゴール宣言に盛り込まれたが、その具体策は次年度に決定することになった³⁷⁾。

自由化の方法論を記した大阪行動指針を作成するに当たり、自由化の推進派と消極派（開発重視派）の二つの考えが衝突する³⁸⁾。米国や豪州といった推進派は、交渉を通じて相互主義を確保した拘束的な自由化を求めたのに対し、日本や ASEAN 等の消極派は、自主的な自由化を望み、自由化よりも開発を重視する姿勢を示した。第七回閣僚会議（大阪）の議長国であった日本は、両派の考えを折衷したかのような自主的な自由化と共同行動を組み合わせた協調的自主的自由化というアイデアを提案した。河野洋平外務大臣は、交渉によらない協調的自主的自由化は、世界に開かれた多角的貿易体制に沿った新しい手法であると説明している³⁹⁾。このアイデアに対して、自由化の対象に例外を認めず包括的なものにするのか、各メンバーの自由化の程度をどうそろえるのか、域内外の相互主義をどのように確保するののかの三点で推進派は強く反対した⁴⁰⁾。特に、米国政府の APEC 担当官らは、WTO との整合性の観点からこれに異議を唱えた。「自

由貿易の原則に照らして自由化の例外は認められない」,「域内の相互主義を確保するために自主性と GATT スタイルの交渉との中間的な方法論を採用すべきである」,「自由化の成果を域外に均霑することは欧州のフリーライドを認めることになり, WTO によるグローバルな自由化に反する」というのがその論拠である⁴¹⁾。別言すれば, 一方の推進派は個別的な相互主義に着目し, 他方の開発重視派は無差別や一般的な相互主義を論拠にして, 自己の政策を正当化していった。

この対立には, 無差別や相互主義を APEC 流に解釈した決着が図られる。まず, 包括性の問題は, 自由化に例外を設けず, 分野に応じて自由化の速度に柔軟性を持たせることで解決された。次に, 同等性の確保に関しては, 各メンバーが自主的自由化の行動計画を毎年提出し相互に監視することで, それぞれの自由化を全体として同程度にすることになった。これは一般的な相互主義による考え方であると見なすことができる。そして, 域内外への自由化の均霑については, APEC のブロック化を避けるために当面は問題提起しないことになった⁴²⁾。また, 相互主義が確保される WTO の場で APEC としての統一行動を取ることも決定され, APEC 自由化プラス WTO 自由化というアイデアのもとに大阪行動指針は妥協が成立したのである。

(2) APEC の盛衰

自由化の実施段階に入った APEC であるが, 各メンバーから提出された自由化の内容は既に UR で合意されたものを再確認した程度に収まっていた⁴³⁾。APEC 自由化は実質的には UR 合意実施であり, 早くも自主的自由化の限界を露呈することになった。当初から自主的自由化に不満を持っていた米国は, ポスト UR の課題の一つである ITA に着目し, これを一九九六年の閣僚・首脳会議(フィリピン)の主要議題に押し上げた。米国は, APEC が ITA を支持することは WTO 合意に向けた EU への圧力として働くことになり, また, ITA の成功は新生 WTO の立ち上げに弾みをつけ, グローバルな自由化のモメンタム維持に貢献もできると繰り返し主張した⁴⁴⁾。先進国(四極)メンバーでもある日本やカナダも, APEC を梃子にして ITA を WTO 合意に結びつけようとしていた⁴⁵⁾。これに対し, 途上国メンバーは, APEC の ITA 支持について難色を示し, 閣僚会議においてもこれを積極的に支持することはなかった⁴⁶⁾。しかし, 日米が個別の首脳会談等を通じて途上国メンバーに熱心に働きかけた結果, WTO の ITA 交渉に途上国への配慮を反映させる文言を首脳宣言に盛り込むことで, ITA への強い支持が打ち出された⁴⁷⁾。ここでも, WTO に結びつけた APEC 活動の正当化が行われたのである。そして, ITA 支持は, WTO 合意として結実し, APEC 自由化と WTO 自由化が連動することになった。APEC 自由化をテコにして WTO 合意へと繋げることで, 自主的な

自由化に相互主義を確保するという APEC の抱える矛盾を現実的な方法で解決するだけでなく、開かれた地域主義の目的とする多角的貿易体制への貢献にもなった。これを教訓にして、APEC の活動はさらに自由化に傾注することになる。

早速、ITA をモデルにした EVSL 協議が開始され、EVSL を WTO 合意に繋げることも一九九七年の貿易大臣会議で決定された⁴⁸⁾。しかも、WTO 合意の弾みになるクリティカル・マスの形成にあまり影響力のない一部メンバーの EVSL 離脱も認められた⁴⁹⁾。一方の WTO では新ラウンドの立ち上げ準備が進められていたが、交渉の議題と方法に関して先進国の間で対立し、また、途上国メンバーは新ラウンド立ち上げ自体に消極的な状態であった⁵⁰⁾。もし EVSL が APEC で合意され WTO に持ち込まれれば、新ラウンドの方向性に大きな影響を与える可能性があった。

メンバーの新ラウンドの交渉戦略と EVSL は連動し、特に WTO 合意に大きな影響力を持つ日米は激しく対立した。米国は、EVSL を APEC で成立させるよりも、パッケージ化した一五分野を新ラウンド（鉱工業製品分野）と連動させて WTO で合意を得ることを優先し、WTO 合意のクリティカル・マス形成に必要な日本の参加を強く求めた⁵¹⁾。米国は、EVSL 合意を用いて自ら支持する分野別自由化による早期収穫に影響力を行使することを優先したのである。バーシェフスキ（Charlene Barshefsky）米国通商代表部代表は、フリーライドを防止するために EVSL の実施は WTO 合意の成立後とするとも主張した⁵²⁾。一方、EVSL に含まれる林産・水産分野は日本にとって自由化の困難分野であり、EVSL のパッケージ化は両分野を新ラウンドの中で鉱工業製品とは別枠で交渉して一括受諾したい日本の方針に不利になる⁵³⁾。日本は両分野については新ラウンド以外では交渉しないことを繰り返し主張した⁵⁴⁾。日本はアジアのメンバーを巻き込み、EVSL の各分野に自主的に取り組む方針を貫いた。日米の溝は埋まらず、EVSL は APEC で部分合意もされずに、WTO へと交渉の場を移すことで妥協が成立する。一九九八年の閣僚宣言に、「EVSL を WTO で交渉するに当たり、新ラウンドの議題と方法に関する APEC メンバーの交渉姿勢を予断するものではない」と記されていることから、EVSL の行方が新ラウンド交渉に結びついていたことが分かる⁵⁵⁾。

EVSL 失敗後、メンバーの自由化の関心は新ラウンドに集中し、APEC 自由化は停滞する。しかも、一九九七年に発生したアジア通貨危機に十分対応できなかったこともあり、「APEC は死んだ」との評価もされ、APEC は制度として衰退していくかに見えた。しかし、WTO が新ラウンドの立ち上げに動く中で、APEC もこれに呼応した動きが始まる。APEC では、新ラウンドの立ち上げや交渉促進に関する政治宣言、新分野である円滑化に関する信頼醸成措置等、WTO における APEC の統一行動に的が絞られていった。

APEC の中には、途上国や日本等を中心に開発問題（経済・技術協力）に積極的に取り組むべきであるとの意見が発足当初からあった。自由化と経済・技術協力の補完関係を「車の両輪」と表現し、経済・技術協力が強調されもしたが、この補完関係はメンバーの共通認識になることはなかった。ボゴール会議で河野洋平外相が開発を重視した「前進のためのパートナーシップ（PFP）」を提案した際には、米国の APEC 担当大使であるクリストフ（Sandra Kristoff）は、「PFP は APEC の焦点を自由化から反らすものであり、APEC に新たな援助機関を設置することに繋がってはならない。」と強い懸念を表明した⁵⁶⁾。

新ラウンド促進を論拠に APEC で開発問題が正当化されることになる。途上国メンバーの影響力が大きくなった WTO では、途上国に向けた新分野に関する信頼醸成措置や合意実施のためのキャパシティー・ビルディングといった開発分野が重要な問題になっていた。しかし、WTO の場だけで開発問題を解決するのは不可能で、各メンバーや他の制度との協力が必要であった。これを理由に、APEC においても開発への取り組みが今まで以上に積極化していく。日本は、APEC の円滑化と経済・技術協力が WTO の信頼醸成とキャパシティー・ビルディングに貢献すると主張し、「戦略的 APEC 計画」を提案した⁵⁷⁾。UR 合意実施のコストに不満を持ち新ラウンドに消極的であった ASEAN 等の途上国メンバーは、当然日本を支持した。APEC で開発問題が取り組まれることに慎重姿勢を見せ、時には強く反対していた米国でさえも、新ラウンド推進に関連した開発の取り組みを支持した⁵⁸⁾。開発及び円滑化の取り組みを APEC と WTO との間で連動させることで、APEC で重点的に取り組まれる問題領域が、自由化から円滑化と経済・技術協力へと移り、この二分野に関する組織・資金面の充実という制度変容が APEC に起きることになる。自由化が停滞し衰退するかに見えた APEC が、制度として再び活性化されたのである。

おわりに

本稿は、GATT/WTO 強化が規範化された APEC の交渉過程を分析視角にすることで、APEC の制度変容に一貫した説明を行った。また、一般的に評価されているように APEC は衰退したのではなく、機能的に変容したことが分かる。例えば、APEC の活動の中心は、自由化から円滑化と経済・技術協力へと移っていくが、これは自由化が停滞したのではなく、GATT/WTO 強化の内容の変化、つまり、ポスト UR（UR の積み残しの）自由化から新ラウンドの立ち上げ・推進へと APEC の果たす役割が変化したのである。

本研究では、GATT/WTO 強化を規範化した、つまり、GATT/WTO の問題領域や規範・ルールを論拠にした、APEC における交渉過程が分析の対象とされた。これは上位レジームの問題領域や規範・ルールが下位レジームの交渉の枠組みとして利用されたと一般化することができる。例えば、この候補となる事例として、ASEAN + 3（日本・中国・韓国）のチェンマイ・イニシアティブに関する交渉では、国際通貨基金（IMF）融資とのリンクが合意形成の枠組みとして機能した。そこで、本分析視角を一般化し、他の事例で検証していくことを今後の課題としたい。

- 1) 創設時のメンバーは、豪州、ブルネイ、カナダ、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、ニュージーランド、フィリピン、シンガポール、タイ、米国である。その後、チリ、中国、中国香港、メキシコ、パプア・ニューギニア、ペルー、ロシア、チャイニーズ・タイペイ、ベトナムが加わった。また、APEC では金融やテロ対策といった安全保障等、幅広い問題が協議されている。
- 2) ITA は、半導体、コンピューター、通信機器等の情報関連のハイテク分野で二〇〇〇年までに関税撤廃を目指す多国間協定である。四極貿易大臣会議や APEC で支持を得た ITA は、一九九六年の WTO シンガポール閣僚会議で合意された。
- 3) EVSL は、十五分野（環境関連製品・サービス、水産物・水産加工品、林産物、医療機器・用具、玩具、エネルギー、貴金属・宝石、化学品、電気通信末端機器認証手続相互取り決め、食品、天然・合成ゴム、肥料、自動車、油糖種子・製品、民間航空機）を優先的に自由化するための協議である。
- 4) 制度の形成・変容については以下を参照。Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, 55, 4, Autumn, 2001, pp.761-799. 本研究では、問題領域、規範、ルールがアクターにより制度間で結びつけられた関係を制度連関と定義する。例えば、GATT/WTO 強化が規範化した APEC では、各メンバーが複数ある GATT/WTO の問題領域、規範、ルールを論拠にして自己の政策の正当性を主張したことで、APEC と WTO は連携関係が築かれることになった。
- 5) Donald Crone, "Does Hegemony Matter? The Regionalization of Pacific Political Economy," *World Politics*, 45, 4, July, 1993, pp.501-525.
- 6) Amitave Acharya, "Ideas, Identities, and Institution-Building: From 'ASEAN Way' to the 'Asia-Pacific Way'?" *The Pacific Review*, 10, 3, 1997, pp.319-346.
- 7) John Ravenhill, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge and New York : Cambridge University Press, 2001.
- 8) 入れ子型の制度間関係とは、ある特定の問題領域の個別の問題を扱う下位制度が、同じ問題領域であるが一般的な問題を扱う上位制度に組み込まれたもの。制度間関係の類型には他に、重複型、集合型、埋め込み型がある。Oran R. Young, *Governance in World Affairs*, Ithaca: Cornell University Press, 1999, pp.163-188.
- 9) Vinod K. Aggarwal and Charles E. Morrison, "APEC an International Institution," in Ippei Yamazawa, ed., *Asia Pacific Economic Cooperation [APEC] : Challenges and Tasks for the Twenty-First Century*, London Routledge, 2000, pp.298-324 ; Vinod K. Aggarwal "Analyzing Institutional Transformation in the Asia-Pacific," in Vinod K. Aggarwal and Charles E. Morrison, eds., *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, New York:

- St. Martin's Press, 1998, pp.23-61.
- 10) 菊池努「“東アジア”地域主義の可能性—ASEAN + 3（日中韓）の経緯と展望」『国際問題』日本国際問題研究所，四九四号，二〇〇一年，三〇－三一頁。菊池努「アジア太平洋の制度のネットワーク—地域制度と制度間の関係—」山本吉宣（編）『アジア太平洋の安全保障とアメリカ』彩流社，二〇〇五年，二二五－二四七頁。
 - 11) 制度間の相互作用に関しては以下を参照。Sabastin Oberthur and Thomas Gehring eds., *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Politics*, Cambridge: The MIT Press, 2006.
 - 12) 主な問題領域：自由化のルール策定，合意実施（能力構築や技術支援），信頼醸成（規範伝播）。実質的な規範：無差別，自由化，相互主義，セーフガード，開発。手続的な規範：多国間主義，主要供給国。Jock A. Finlayson and Mark W. Zacher, “The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions.”, Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1983, pp. 273-314.
 - 13) 菊池努『APEC アジア太平洋秩序の模索』日本国際問題研究所，一九九四年，一七六－一七九頁。
 - 14) 元来，アジア太平洋地域の制度化に関しては，GATT との関係重視した主に四つの考え（GATT 重視派，開かれた地域主義派，開かれた地域主義に批判的なグループ，アジア・ブロック形成派）が存在しており，新制度の創設に際して，メンバーが対立する可能性が潜在的にあった。Vinod K. Aggarwal, “Comparing Regional Cooperation Efforts in the Asia-Pacific and North America,” in Andrew Mack and John Ravenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*, Boulder, Colo: Westview Press, 1994, pp.48-51.
 - 15) 菊池，前掲書，一七六－一九一。『日本経済新聞』一九八九年一月三十一日。『日本経済新聞』一九八九年二月四日。
 - 16) 豪州，日本，米国，ASEAN の APEC 創設に関する選好は以下を参照。菊池努『APEC アジア太平洋秩序の模索』日本国際問題研究所，一九九五年，一七五－二二二頁。
 - 17) 『日本経済新聞』一九八九年一月三十一日。『日本経済新聞』一九八九年二月四日。『アジア太平洋協力推進懇談会報告 開かれた「協力による発展の時代」へ』，一九八九年六月一日。（<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/APEC/19890615.O1J.html>）（02/12/06 アクセス）
 - 18) 『日本経済新聞』一九八九年一月六日。山影進『ASEAN パワー アジア太平洋の中核へ』東京大学出版，一九九七年，二四三頁。
 - 19) Joint Statement, First APEC Ministerial Meeting, Joint Statement, Canberra, Australia, 6-7 November 1989; 『エヴァンス豪外務貿易相による議長総括』（<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/APEC/19891107.O1J.html>）（04/01/04 アクセス）
 - 20) 協力プロジェクト（貿易・投資データ・レビュー，貿易促進，投資・技術移転，人材育成，エネルギー，海洋資源保全，電気通信事業，漁業，運輸，観光）は，経済・技術協力へと発展する。
 - 21) APEC Declaration on the Uruguay Round, Second APEC Ministerial Meeting, Singapore, 29-31 July 1990; APEC Declaration on the Uruguay Round, Third APEC Ministerial Meeting, Seoul, Korea, 12-14 November 1991.
 - 22) Seoul APEC Declaration, Third APEC Ministerial Meeting, Seoul, Korea, 12-14 November 1991.
 - 23) 本研究では，アクターの取り扱う問題領域，それをどのように扱うかという規範やルールを

- 備えたものを制度と定義する。一方で、フォーラムは、問題領域、規範、ルールを明確に持たず、アクターの話し合い（情報共有）の場と定義する。
- 24) 米国のアジア太平洋政策、アジア太平洋共同体構想については以下を参照。ブッシュ (George W. Bush) 大統領の演説は、『日本経済新聞』一九九一年一月一日。ジェームズ・ペーカー 国務長官の論文は、James A. Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, 70, 5, 1991, pp.1-18. クリントン (Bill Clinton) 大統領の演説は、山影、前掲書、二七〇-二七一頁。
 - 25) 五原則とは、1) APEC は、ゆっくり漸進主義で行うべきである。2) APEC は、開かれた地域主義でなければならない。地域の自由化を進め、その成果は最恵国待遇の原則に則って域外にも適応するべきである。3) APEC の活動は、GATT との整合性がとれたものでなくてはならない。APEC は決して GATT の代替品であってはならず、GATT を補完するものでなければならない。4) APEC は協議の場であり、交渉の場ではない。5) 域外諸国や国際機関との対話を促進し活動を透明なものにしなければならない。特に欧州との意志疎通を十分に図らなければならない。
 - 26) Joint Press Statement Meeting of the ASEAN Economic Ministers with the Minister for International Trade and Industry of Japan, Manila, Philippines, 24 October 1992; Press Statement the 22nd Meeting of the ASEAN Economic Ministers (AEM), Denpasar, Bali, Indonesia, 29-30 October 1990.
 - 27) A Vision for APEC: Towards an Asia Pacific Economic Community, Report of the Eminent Persons Group to APEC Ministers, October 1993.
 - 28) William Bodde Jr., View from the 19th Floor-Reflections of the First APEC Executive Director, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1994, p.38.
 - 29) Joint Statement, Fifth APEC Ministerial Meeting, Seattle, Washington, USA, 17-19 November 1993; APEC Leaders Economic Vision Statement, Blake Island, Seattle, 20 November, 1993.
 - 30) Declaration of APEC Ministers on the Uruguay Round, Fifth APEC Ministerial Meeting, Seattle, Washington, USA, 17-19 November, 1993.
 - 31) C. フレッド・バークステン「世界貿易に自由化と APEC-APEC and World Trade」『中央公論』, 中央公論社, 五月号, 一九九四年, 357頁。
 - 32) 『日本経済新聞』一九九一年九月二五日。『日本経済新聞』一九九二年九月七日。渡邊昭夫「ブッシュ政権の新世界秩序とアジア・太平洋政策」『国際問題』日本国際問題研究所, 三八三号, 一九九二年, 四六-四八頁。
 - 33) Joint Statement, Third APEC Ministerial Meeting, Seoul, Korea, 12-14 November 1991; Joint Statement, Fourth APEC Ministerial Meeting, Bangkok, Thailand, 10-11 September 1992.
 - 34) Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific, Second Report of the Eminent Persons Group, August 1994.
 - 35) 山澤逸平「APEC 貿易自由化提案と日本の対応—APEC 賢人会議第二報告」『世界経済評論』世界経済研究会, 一一月号, 一九九四年, 二三-二九頁。UR 合意実施に APEC として重点的に取り組んでいくことについては第一回貿易大臣会議で合意されている。Joint Ministerial Statement, Meeting of APEC Ministers in Charge of Trade., Jakarta, Indonesia, 6 October 1994.
 - 36) 『日本経済新聞』一九九四年九月二四日。
 - 37) APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve, Bogor, Indonesia, 15 November, 1994.
 - 38) 瀬木博基「APEC 大阪会合の成果と日本」『世界経済評論』世界経済研究会, 二月号, 一九九

六年、八-二二頁。

- 39) 外務省編「アジア太平洋の地域協力に関する河野外務大臣演説（一九九五年七月二八日）」『外交青書』一九九六年、一九〇-一九四頁。
- 40) この対立は、大阪行動指針の基本原則である「無差別」と「同等性」、「包括性」と「柔軟性」の策定段階で起きた。また、基本原則には「WTO 整合性」も含まれている。基本原則については以下を参照。The Osaka Action Agenda, Implementation of the Bogor Declaration.
- 41) 例えば以下を参照。“Kristoff : APEC Needs Credible Action Agenda, ‘Down Payments’.” (Transcript : Sandra Kristoff 3/30/95 Worldnet) (accession number 385756) (<http://usinfo.state.gov/products/pdq/pdq.htm>) (04/05/13 アクセス)
- 42) 瀬木、前掲論文。域内への自由化の均霑には米中間の政治的な問題もあった。
- 43) 山澤逸平「APEC マニラ行動計画とアジア太平洋の経済秩序」『世界経済評論』世界経済研究会、二月号、一九九七年、二〇-三一頁。
- 44) 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、二〇〇一年、四六-五二頁。
- 45) リヨン・サミットでも、WTO 第一回閣僚会議の成功に向けて ITA 締結を強く支持することが示されている。
- 46) 岡本、前掲書、四九頁。
- 47) 細川恒『大競争時代の通商戦略』日本放送出版協会、一九九九年、一九七頁。『朝日新聞』一九九六年一月二六日。
- 48) Asia Pacific Economic Cooperation Meeting of Ministers Responsible for Trade., Montreal, Canada, 8-10 May 1997.
- 49) クリティカル・マスとは、影響力の強いメンバーが統一行動を取ることで、他のメンバーを巻き込み WTO 合意を形成するダイナミズムを生み出すこと。
- 50) 四極貿易大臣会合議長声明、ヴェルサイユ フランス、一九九八年四月二九日-三〇日。
- 51) 『日本経済新聞』一九九八年一月四日。
- 52) 『日本経済新聞』一九九八年一月四日。
- 53) 一括受諾方式とは、全ての交渉分野を一括して受諾ものであり、林産・水産分野を含む農業を守りたい日本は、この方式にこだわっていた。
- 54) 例えば、1998年9月22日にニューヨークで行われた日米首脳会談で、林産・水産物の自由化を求めたクリントン大統領に対し、小渕恵三首相は「WTO の次期交渉の中で林産、水産物にどう対応するか考えたい。」と答えて EVSL による二分野の自由化を改めて拒否した。『日本経済新聞』一九九八年九月二四日。
- 55) Joint Statement, Tenth APEC Ministerial Meeting., Kuala Lumpur, Malaysia, 14-15 November 1998.
- 56) 『日本経済新聞』一九九四年一月一日、『日本経済新聞』一九九五年二月一六日、『日本経済新聞』一九九五年二月一八日。
- 57) 二〇〇〇年の閣僚・首脳会議で採択された戦略的 APEC 計画は、キャパシティー・ビルディングと新分野の信頼醸成に取り組むことで、新ラウンドの立ち上げと交渉促進を目的にした活動である。
- 58) “Transcript: Senior Official on Agenda for APEC Meeting, China.”, Washington, U. S., 3 October 2001. (<http://usembassy-australia.state.gov/hyper/2001/1004/epf416.html>) (05/09/13 アクセス)