

# APEC と TPP の良い関係・悪い関係： アジア太平洋の新通商秩序

馬田 啓一 *Keichi Umada*

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員

杏林大学 教授

## 要約

- ・ TPP の登場によって APEC の役割は終わったのか。FTAAP の実現が現実味を増す中で、APEC と TPP の関係をどのように見るべきか。
- ・ APEC から FTAAP への移行は、APEC の変質を意味する。ここに FTAAP 実現に向けた取り組みにおける APEC の限界と、APEC が陥ってしまった大きなジレンマがある。
- ・ FTAAP への道筋は、APEC 以外の TPP などを通じたものとなり、APEC はインキュベーター（孵卵器）の役割を担うことになった。
- ・ しかし、TPP の出現は APEC 内に大きな亀裂を生む結果となった。TPP はハードルの高い包括的な FTA を目指す。米主導の TPP の動きに中国は反発、TPP による中国包囲網を警戒し、米国に対する対決姿勢を強めるなど、APEC 内の米中対立が顕在化しつつある。
- ・ さらに、FTAAP を睨んだ APEC 内の取り組みも、不協和音が出始めている。次世代貿易・投資の課題とされるイノベーション政策や、環境物品貿易の自由化などをめぐって、先進国対途上国の対立の構図が生まれている。
- ・ 今後、いかにして APEC 内の対立を調整し、インキュベーターとしての役割を果たしていくか。APEC はまさに正念場を迎えようとしている。

## はじめに

アジア太平洋地域の新たな通商秩序をめぐる動きが加速している。今やその主役は APEC（アジア太平洋経済協力会議）ではなく TPP（環太平洋経済連携協定）である。TPP に注目が集まる一方で、APEC の活動への関心は薄くなっている。APEC の役割はもう終わったのか。

FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）の実現が現実味を増す中で、APEC と TPP の関係をどのように見るべきか。良い関係かそれとも悪い関係か、そんな紋切り型の捉え方をするつもりはない。FTAAP に向けた動きを見据えれば、APEC と TPP の関係は代替と補完の両面が併存するからだ。

FTAAP は FTA であるから、法的拘束力をもった協定の締結を前提とする。だが、APEC は緩やかな協議体として法的拘束力を持たず、ピアプレッシャー（仲間からの圧力）を採用し、各国の自主性を重視する。したがって、APEC から FTAAP への移行は、APEC の変質を意味する。ここに FTAAP 実現に向けた取り組

みにおける APEC の限界と、APEC が陥ってしまった大きなジレンマがある。

TPP 交渉はこれまで、APEC に加盟する 11 カ国によって行われている（7 月の交渉会合から日本も参加すれば 12 カ国）が、APEC とは切り離されている。

それは、APEC の規範によって、APEC 域内での FTAAP 実現が困難であるからだ。TPP は、パスファインダー（先遣隊）として、APEC を FTAAP に深化させるための手段と位置づけられる。FTAAP への道筋は、APEC 以外の TPP を通じたものとなり、APEC はインキュベーター（孵卵器）の役割を担うことになった。

しかし、その一方で、TPP の出現は APEC 内に大きな亀裂を生む結果となった。TPP はハードルの高い包括的な FTA を目指す。このため、参加が困難な中国は米主導の TPP の動きに反発、TPP による中国包囲網を警戒し、米国に対する対決姿勢を強めるなど、APEC 内の米中対立が顕在化しつつある。

さらに、FTAAP を睨んだ APEC 内の取り組みも、不協和音が出始めて

いる。APEC における次世代貿易・投資の課題とされるイノベーション政策や、環境物品貿易の自由化などをめぐって、先進国対途上国の対立の構図が生まれている。そうした傾向は、2011 年 APEC ハワイ会合の首脳宣言をめぐって表面化し、2012 年ウラジオストック会合でも激しい意見対立が見られた。

こうしたなか、2013 年はインドネシア、2014 年は中国と、3 年連続で途上国が APEC 会合の議長国となる。TPP 交渉が妥結に向けて加速するなか、これからの APEC と TPP のあるべき関係が問われている。今後、いかにして APEC 内の対立を調整し、FTAAP を睨んだ様々な APEC 合意を積み重ねながら、インキュベーターとしての役割を果たしていくか。APEC はまさに正念場を迎えようとしている。

以上のような問題意識にもとづき、本稿では、APEC と TPP の関係に焦点を当てながら、FTAAP の実現に向けた APEC の新たな役割と課題について論じたい。

## I 「歴史は繰り返す」：APEC 自由化をめぐる確執

### 1. FTAAP で蘇ったクリントン構想

2006 年 11 月の APEC ハノイ会議でブッシュ政権が提案した FTAAP 構想は、オリジナルなものではない。1993 年にクリントン政権が打ち出したがお蔵入りとなってしまった「新太平洋共同体構想 (The New Pacific Community)」の復活版である。今からちょうど 20 年前に遡ろう。マレーシアのマハティール首相が欧米の地域主義に対抗して、米国抜きの東アジア経済グループ (EAEG, East Asian Economic Group) の創設を提案したことがきっかけとなって、東アジアの米国離れの動きを警戒した米国は、クリントン政権になってアジア重視の政策に転換した。

1993 年 7 月、米国経済の再生をスローガンにして発足したクリントン政権は、NAFTA (北米自由貿易圏) を APEC に包含させ、アジア太平洋地域を一つの自由貿易圏にするとの野心的な提案を打ち出した。「新太平洋共同体構想」と呼ばれるものがそ

れである。「APEC の FTA 化」、すなわち、NAFTA と同じような自由貿易圏をアジア太平洋地域で実現させることであった。

この構想の狙いが、世界の成長センターとして成長著しい東アジア地域の取り込みにあることは言うまでもない。APEC を通じて自由貿易圏を形成し、それによって東アジア諸国に対する市場アクセスの改善を図り、米国の対アジア輸出を増やし、貿易赤字を縮小させようとしたのである。

その結果、それまで経済・技術協力が主たる目的であった APEC の活動は、米国の強力なイニシアティブで貿易・投資の自由化に焦点が移った。だが同時に、自由化に向けての動きは、APEC 内に深刻な対立をもたらすことになった。発足当初から ASEAN が握っていた APEC 運営の主導権が、実質的に米国に移ったからである。マハティールは「APEC は米国に乗っ取られた」と主張し、米国主導の APEC に強く反発した<sup>1)</sup>。

クリントン構想は、東アジア諸国の反発によって米国の思惑通りには進まなかった。その背景に、貿易・

投資の自由化の進め方について、米国と東アジア諸国の間で考え方の違いがあった。

ASEAN 諸国も、自由化そのものに反対したのではなく、米国主導の下で地域の多様性を無視した形で、協定のように拘束力をもった取り決めが結ばれ、急激かつ高圧的な自由化圧力を受けることに懸念を抱いたのである。ASEAN 諸国にとって、どのタイミングでどの分野をどの程度自由化すべきかについては極めて重要な問題であり、性急な自由化には慎重であった。

クリントン政権は、東アジア諸国の反発を受けて、共同体構想の実現に固執せずにこれを棚上げした。その代り、非公式の APEC 首脳会議で、共同体とは切り離して、実質的に APEC 域内の貿易・投資の自由化を進めていくという「シアトル合意」を取り付けたのである。クリントン政権の実利主義にもとづく実にしたたかな経済外交が、このあと展開される<sup>2)</sup>。

## 2. APEC 自由化の取り組み：加速と減速

1993年のAPECシアトル会議を契機に、APECは、米国の主導により経済・技術協力よりも貿易・投資自由化にもっぱら重点がおかれるようになった。

シアトル会議では、閣僚会議の他に初の非公式首脳会議が開催され、貿易・投資自由化に向けての取り組みが確認された。貿易・投資自由化がAPECの主要議題に取り上げられるようになると、東アジアへの市場アクセス改善を狙って、交渉により強制的に自由化を進めたい米国に対して、東アジア諸国から懸念が表明されるなど、米国と東アジア諸国との間で域内自由化の進め方をめぐり確執が顕在化していった。

1994年にインドネシアで行われたAPEC非公式首脳会議では、「ボゴール宣言」が採択され、先進エコノミーは2010年、発展途上エコノミーは2020年までにAPEC域内での貿易・投資自由化を目指すという目標年次が決められた。

1995年の大阪会議では、ボゴール

目標に向けてこれを具体化させるために、「大阪行動指針」というガイドラインが採択され、包括性、同等性、無差別、柔軟性など9つの一般原則（その後追加）と、その具体的な対象分野として関税、非関税障壁、サービス、投資など14分野（その後追加）が定められた。行動指針には、「協調的自主的行動」（concerted unilateral action）を基本として、各エコノミーのペースで自由化を進めていくというAPEC独自の自由化方式が導入された。

1996年のマニラ会議では、各エコノミーが行動指針に基づき自発的に策定した自由化計画が提出され、個別行動計画（Individual Action Plan：IAP）と共同行動計画（Collective Action Plan：CAP）からなる「マニラ行動計画」が採択され、1997年1月から実施段階に入ることとなった。

この間、貿易投資の自由化を主導する米国と東アジア諸国の間では、貿易・投資の自由化をめぐり激しい対立も見られた。しかし、結果的には、米国のイニシアティブでAPEC域内の自由化への取り組みが進められた。

1993年から1996年の4年間は、APECの活動が最も高揚した時期だった。貿易・投資自由化に関する「シアトル宣言」、自由化の達成期限を定めた「ボゴール宣言」、自由化の進め方のガイドラインをまとめた「大阪行動指針」、各エコノミーの自由化に向けた「マニラ行動計画」などが決定され、APEC域内の自由化は、議論から実行の段階に移行した。しかし、これ以降、米国のAPECに対する熱意も次第に萎んでいくことになった。

さらに、APECへの逆風が吹き始める。1997年のバンクーバー会議では、7月に発生したアジア通貨危機への対応が不十分であり、期待外れとの内外の批判に曝された。APECは地域経済協力の面でその存在意義を問われて、急速に地盤沈下していく。全治3年といわれた通貨危機の後遺症から保護主義が台頭、自由化の進展にもブレーキがかかった。

### 3. 自由化推進派の決起：TPPの起源

APECの自由化の中でとくに注目

される出来事として、早期自主的分野別自由化(Early Voluntarily Sectoral Liberalization: EVSL)の失敗が挙げられる<sup>3)</sup>。EVSLには、個別行動計画(IAP)に基づくAPECの自由化のテンポが遅い点を補うために、比較的容易な分野の自由化を先行させることで、ボゴール目標に向けた自由化に弾みをつけようという狙いがあった。

1997年に議長国カナダがEVSLの導入を提案し了承され、11月のバンクーバー会議で15分野(うち9分野を先行実施)が採択された。98年のクアラルンプール会議で優先9分野の一括自由化について協議が行われたが、事実上決裂に終わる。

日本が、センシティブな林産品と水産非品の2分野について一括自由化を拒否したからだ。APECで協議するよりもWTOの新ラウンドで協議する方が望ましいとする日本の主張は、両分野の早期の自由化を避けたい口実であった。

これをきっかけに、積極的に域内の自由化を推進していくべきだとする米国や豪州、NZなどの積極派と、APECでの自由化はあくまで自主的

な作業の積み重ねに基づくべきだとする日本、東アジア諸国の慎重派との対立が一気に顕在化した。

APEC 内の自由化の遅さに失望したメンバーは少なくなかった。EVSL の失敗がきっかけとなって、その後、APEC の自由化方式に限界と危機感を持ったメンバー5 カ国（米国、豪州、NZ、チリ、シンガポール）が、度々 APEC 会議の折に会合を持つようになり、自由化を推進するための新たな方法を協議した。その結論が、APEC を飛び出して FTA を立ち上げることであった。途中で米国と豪州が抜けるが、3 カ国が 2005 年の APEC 貿易大臣会合で高度な FTA を結ぶことを発表、これにブルネイが加わって、2006 年に P4（パシフィック 4）が発足した<sup>4)</sup>。

小国による FTA だったため、当初は全く注目されなかったが、P4 は、APEC の他メンバーの追加参加を通じてより広域の FTA につなげることを目的としていた。脚光を浴びるようになったのは、2008 年に米国が参加を表明、それに追随して豪州、ペルー、ベトナムが参加してからだ。呼び名も P4 から TPP に変更され、

2010 年 3 月から新しい協定をつくるための TPP 交渉が始まった<sup>5)</sup>。

## II なぜ APEC ジレンマに陥ったのか

### 1. FTAAP 実現への道筋

FTAAP 構想は、アジア太平洋地域における広域 FTA であり、貿易・投資の自由化と幅広い分野の経済上の連携を目指すものだ。2004 年に ABAC（APEC ビジネス諮問委員会）がサンチャゴでの首脳会議にこの構想を提案した。

当初、実現可能性の点から冷遇されていたが、2006 年にベトナムのハノイで行われた APEC 首脳会議で米国が FTAAP 構想を打ち出すと、一気に関心が高まった。FTAAP は長期的な目標として位置づけられ、これを促進する方法と手段について研究を実施することで合意した。

クリントン構想の焼き直しだが、米国が FTAAP を提案した背景には、東アジア地域主義の台頭があった。東アジア経済共同体を視野に入れた ASEAN+3 や ASEAN+6 の提案はい

ずれも米国を排除したもので、そうした動きを牽制する狙いがあった<sup>6)</sup>。

さて、2009年のシンガポールでの首脳会議は、2010年にFTAAPの実現に向けた道筋を検討することで一致した。これを受けて、2010年、横浜で開催されたAPEC首脳会議で、FTAAPへの道筋が採択された。

FTAAPは、ASEAN+3、ASERAN+6、TPPの3つの地域的な取り組みを基礎として更に発展させることにより、包括的なFTAとして追求されるべきことになった。

なお、その後、2011年の東アジアサミットの合意で、ASEAN+3とASEAN+6はRCEP（東アジア地域包括的経済連携）に収斂された。したがって、今後は、TPPとRCEPの同時進行によってFTAAPの実現を目指すことになった。

一方、APECは、FTAAPのインキュベーター（孵卵器）と位置づけられた。すなわち、APECはFTAAPの実現に向けて、FTAAPに含まれるべき「次世代の貿易・投資」の問題を整理し、対処することに重要な役割を果たすことになった。

## 2. APECの変質とその限界

さて、ポスト・ボゴール目標としてFTAAP実現が位置づけられたことにより、APECは新たな段階に入った。APECからFTAAPへの移行は、最終的にはAPECの変質を意味する<sup>7)</sup>。

1989年に創設されたAPECは、3つの特徴をもつ。第1に、APECは、コンセンサス（全会一致）方式を基礎とした「緩やかな協議体」であり、交渉でなく協議の場とされる。また、合意内容は協定でなく、声明や宣言の形式をとり、あくまで自主的な努力目標であって法的な拘束力はない。

拘束力のない自主的な実施で十分な成果が得られるのかといった指摘は多い。これについては、各国取り組みの進捗状況を定期的に公表するなど、ピアプレッシャー（peer pressure）を採用している。

第2に、APECは、「開かれた地域主義（Open Regionalism）」を基本理念とし、域内で実施された自由化措置を域外にも適用するという最恵国待遇を採用している。アジア太平洋地域における地域協力の枠組みを重



視しつつ、他方においてグローバルな視点を持ち、差別的な経済ブロックとは一線を画した。

「開かれた地域主義」は、排他性の強い伝統的な地域主義とは異なる新しい地域主義の概念であり、WTO のグローバリズムと背反せず、その実現につながるものとしてグローバリズムに大きく踏み込んだ概念といえる。

第 3 に、APEC の加盟国には先進国と途上国が参加しており、このため、貿易・投資の自由化に加えて、経済・技術協力の推進も APEC の目標とされた。しかし、米豪などの先進国は必ずしもこれに強い関心を示さず、どちらかといえば停滞気味だったと言ってもよい。

他方、FTAAP は、法的拘束力を持つ差別的な貿易協定である。したがって、APEC が FTAAP の実現を目指すことは、APEC の変質を余儀なくする。第 1 に、「開かれた」地域主義から「閉じられた」地域主義への移行、第 2 に、非拘束原則の放棄、第 3 に、経済・技術協力の軽視を意味する。

議長国日本は 2020 年までの

FTAAP 構築を主張したが、それでは遅いとする米国と慎重な中国との間で意見が分かれたため、結局、数字目標の導入には至らなかった。FTAAP の実現を睨んで APEC の非拘束原則を修正しようとする試みもあったが、一部東アジア諸国の反対が根強く、APEC の 3 つの特徴を変える動きにはつながらなかった。FTAAP への道筋を描くなかで、将来も拘束力を持ってないという APEC の限界が改めて浮き彫りとなった。

### 3. TPP は APEC の先遣隊

現在、TPP 交渉は一部の APEC 加盟国によって行われているが、APEC とは切り離されている。その理由は、第 1 に、APEC は自由化交渉をする組織ではないため、APEC 内での FTAAP の実現に向けた取り組みは難しい。

第 2 に、FTAAP 実現のためには、APEC の行動規範を変えて、差別性、交渉方式、法的拘束力などを導入する必要がある。しかし、APEC にはそれを支持する雰囲気十分に醸成されていない。

第3に、差別的で法的拘束力のあるFTAの導入は、無差別で罰則規定のないAPECのアプローチから逸脱しており、APEC内のコンセンサスが得られにくい。

このため、FTAAPの実現にあたっては、2001年にAPECで採択された「パスファインダー・アプローチ(pathfinder approach)」という方式が導入された。メンバーの全部が参加しなくても一部だけでプロジェクトを先行実施し、他のメンバーは後から参加するやり方だ。APECの内ではなく外から、TPPなどの拡大を通じてFTAAPの実現を目指すことになった。

米国がTPP交渉への参加を決めた理由も、結局、ここにある。APECからFTAAPへの移行は拘束ベースの導入を意味する。東アジアの中には中国など法的拘束力を嫌ってFTAAPに慎重なメンバーも少なくない。全会一致が原則のAPECでの協議は、FTAAPを骨抜きにしていかなれない。このため、米国はTPPにAPECの先遣隊のような役割を期待し、TPP交渉への参加を決めた。

#### 4. TPPはビルディング・ブロックか

アジア太平洋地域はFTA締結競争の様相を呈しており、APEC域内においては二国間および地域間のFTAが多数存在する。APECで問題となったのは、これらFTAの増加が、APEC全体の自由化を目指すボゴール目標の達成にとってビルディング・ブロック(building block:積み石)となるのかどうかだ。

2004年11月のAPECサンチャゴ会議では、FTAがAPEC域内の貿易自由化に貢献し得るとして、二国間や地域間のFTAを加速する方針が打ち出された。注目されるのは、「ベスト・プラクティス(Best Practice:最善の慣行)」と呼ばれるFTAの模範例を示したことである。APEC域内における二国間・地域間FTAの急増とボゴール目標の達成をどう整合させるか、その具体的な方策が明らかにされている。

APEC域内のFTA締結については、表1のように、APECの原則・目標との整合性、GATT第24条との整合性、WTO+ $\alpha$ の取り組み、透明性、

貿易円滑化、経済・技術協力など、APEC メンバーに求められたのであ  
FTA ベスト・プラクティスの遂行が、る。

表 1 APEC における FTA ベスト・プラクティス（骨子）

APEC メンバーによる自由貿易協定 (FTA) は、以下の特徴を備えることにより、APEC のポゴール目標の達成に資するものとなる。

1. APEC の原則・目標との整合性：APEC 大阪行動計画第 1 部を対象とし、同計画の一般原則と整合的で、ポゴール目標に向けた取組みを推進する。
2. WTO との関係：WTO 協定（とくに GATT 第 24 条など）と整合的である。
3. WTO を超えた取組み：WTO に先行して貿易・投資ルールを設ける。
4. 包括性：対象領域は包括的にし、全分野の自由化に備えること。センシティブ分野の関税は最小限に留める。
5. 透明性：締結された協定は、英文で各国と APEC のウェブサイトを通じて公開する。
6. 貿易円滑化：WTO 協定や APEC 原則に則った貿易の円滑化と取引費用の削減を目指す。
7. 紛争解決：調停・仲裁等の実効的な紛争処理制度を導入する。
8. 原産地規則：貿易を円滑にする複雑でない原産地規則を規定する。
9. 協力：APEC 大阪行動計画第 2 部についての経済・技術協力に関する規定を含む。
10. 持続可能な開発：持続可能な開発の 3 つの柱（経済・社会開発、環境保護）を FTA に密接に関連させる。
11. 第三国の参加：開かれた地域主義との APEC 理念に則し、第三国が同様な条件で FTA に参加することを可能にする規定を含む。
12. 見直し条項：協定の内容を更に変更するために定期的な見直しに関する条項を含む。

(参考)

1. 大阪行動計画第 1 部の規定事項：関税、非関税措置、サービス、投資、基準・適合性、税関手続き、知的所有権、競争政策、政府調達、規制緩和、WTO 義務の履行、紛争解決、ビジネス関係者の移動、情報収集・分析、市場機能の強化という貿易・投資の自由化・円滑化関連分野。
2. 大阪行動計画の一般原則：包括性、WTO 整合性、同等性、無差別性、透明性、スタンドスティル（保護の水準を現在以上に高めない）、同時開始・継続的過程及び異なるタイムテーブル、柔軟性、協力、有用性、漸進性、有効性。
3. 大阪行動計画第 2 部の規定事項：農業技術協力、エネルギー、漁業、人材養成、産業技術、インフラストラクチャー、海洋資源保全、中小企業、電気通信及び情報、観光、貿易促進、運輸。

(資料) 外務省。

TPP は FTAAP 実現の手段と位置づけられる。だが、TPP は APEC の FTA ベスト・プラクティスと整合的でない部分もあるが、それでも、APEC を FTAAP に移行させる TPP は、APEC にとってビルディング・ブロックといえる。

FTAAP の実現に向けて、APEC と TPP は補完的な関係を作り上げている。なぜなら、APEC 内で FTAAP を実現しようとするれば、APEC の変質を余儀なくされることは必至。しかし、TPP のお蔭で、APEC を変質させることなく、FTAAP の実現に向けて、インキュベーター（孵卵器）の役割を果たすことができるからである。

APEC は、FTAAP の実現に向けて、FTAAP に含まれるべき「次世代型」の貿易・投資問題を整理し、対処することに重要な役割を果たすことが期待されている。

### Ⅲ APEC の役割は終わっていない

#### 1. APEC の新 IAP プロセス

アジア太平洋地域の経済統合は、

TPP、RCEP、日中韓 FTA が軸になるうとしている中で、APEC の存在感が薄くなっている。だが、APEC の役割はまだ終わっていない。APEC はインキュベーターとして FTAAP を実現する重要な役割を担っている。

10 年以上にわたる WTO ドーハ・ラウンドの交渉が頓挫する一方、二国間・地域間の FTA 交渉が活発となっている中で、APEC もボゴール目標達成に向けて自発的自由化を推進してきた。APEC における自由化・円滑化の持続的な取り組みは、FTAAP の基盤になる。

APEC はボゴール目標達成に向けて、1997 年から個別行動計画 (IAP) のもとに自由化を実施しているが、2010 年の APEC 横浜会議では、APEC エコノミーがボゴール目標をどの程度達成したか、達成状況の中間評価が行われた。対象は、ボゴール宣言で指定された 5 先進エコノミー（米国、日本、カナダ、豪州、NZ）と自発的に評価を申し出た 8 エコノミー（チリ、香港、韓国、マレーシア、メキシコ、ペルー、シンガポール、台北）の 13 エコノミーである。

中間評価は、13 エコノミーについて

での個別評価でなく、全体的な評価のみが公表され、13 エコノミーはボゴール目標達成に向けて顕著な進展があり、IAP プロセスがアジア太平洋地域の高成長をもたらしたと総括している。

しかし、その一方で、関税、非関税障壁、サービス、投資、知的財産権、政府調達などのセンシティブな分野でなお障壁が残存しているとして、貿易・投資の自由化・円滑化の更なる推進の必要性を強調している。横浜宣言では、2020 年のボゴール目標達成に向けて、21 全てのエコノミーが IAP プロセスを継続することを約束した。

他方、APEC の自主性と非拘束の原則の下で、各メンバーがボゴール目標の達成に向かって前進することを推奨するために、1999 年以来各メンバーの IAP のピア・レビューを行ってきた。2011 年 5 月モンタナでの APEC 実務者会合 (SOM) では、21 エコノミーが 2020 年に向けた IAP のピア・レビューのプロセスを強化した「新 IAP ピア・レビュー・プロセス」が採択された<sup>8)</sup>。

## 2. APEC の新たな課題と争点

APEC は FTAAP の実現に向けてインキュベーター（孵卵器）としての貢献を期待されている。今後、自由化に関するボゴール目標の達成のほか、ルールづくりを目指す次世代貿易・投資の課題への取り組みを促進しなければならない。しかし、FTAAP と TPP の浮上によって APEC 内に不協和音が生じている。先進国と途上国の対立も目立ち始めている。

2011 年 11 月の APEC ハワイ会合では、米中が激しく対立した。中国は、米国が提示した首脳宣言のアジェンダが「過度に野心的」と反発し、とくにイノベーション政策に関する共通原則と環境物品・サービスに対する関税および非関税障壁の削減などについては強く抵抗した。中国は、TPP など自由貿易体制の問題を新しい戦線と見なし、途上国の立場から米国に対抗していく姿勢を示した。その後の APEC 会合でも、環境物品の自由化とイノベーション政策については米中の対決色が強まっている。

以下、APEC における新たな課題とその争点について簡単にまとめて

おこう。

### (1) 環境物品貿易の自由化

APEC では、経済成長と環境保護を両立させる「グリーン成長」を目標に掲げ、その実現に向けて環境物品の自由化について議論してきた。環境物品の関税削減は、製品をより安く輸入することで、グリーン成長を促進させ、域内の貿易や雇用にも好影響をもたらす。環境物品とは、環境対策に必要な物品、または類似の用途をもつ物品に比べて相対的に環境負荷の低い物品のことである。

2011年11月のAPECハワイ会合で、APEC環境物品の関税削減(2012年までに対象品目を確定し、2015年までに関税を5%以下に削減)を合意した。しかし、環境物品リストの作成では一部の国から反対も強く、翌年9月の閣僚会議までにまとめることができるのか懸念された。

2012年9月のウラジオストックで開催されたAPECサミットでは、貿易自由化の対象となる54品目の環境物品について合意した。具体的には、再生可能エネルギー関連製品、

水・汚水処理関連機材、大気汚染制御装置、環境測定機器などが含まれる。

WTOドーハ・ラウンドも、環境物品の自由化交渉を進めてきたが、加盟国の対立により交渉が停滞していた。APECで初めて具体的な品目が決まったという点で、今回の合意は画期的である。

しかし、今後の課題も残る。APECでの合意は、WTOと比べると実効力が弱い。目標には法的拘束力もないからだ。また、APECリストの定義に曖昧さが残る。明示されているのはHS6桁までであり、HS7桁以下をどこまで自由化するかは各国の裁量に委ねられている。先進国にとっては十分満足できるリストではない。今回のリストを出発点と位置づけ、今後も品目の拡大を模索する構えだ。

### (2) 市場主導型のイノベーション政策

2011年11月ハワイのAPEC首脳会議での合意(ホノルル宣言)において、FTAAPに向けた次世代貿易・投資の課題の1つとして、「イノベー

ションと貿易」を特定し、「効果的、無差別かつ市場主導型のイノベーション政策」の推進について合意。自由で開かれたイノベーション環境の維持・発展と、保護主義的政策の抑止に向けた APEC 域内での共通原則を策定した。

APEC がイノベーション政策を推進する理由は何か。第 1 に、技術開発の規模拡大、不確実性とリスクの増大などにより、企業内や自国のみでイノベーション活動を行うことはもはや限界である。環境エネルギー分野など、今後、先端的な技術革新を実現していくためには、企業の枠や国境の壁を超えたオープン・イノベーションが有効となる。

第 2 に、企業の意味に基づかない技術移転の要求（知的財産権の保護に係る事項や技術ライセンス取引への政府の不当な介入など）、政府調達における国産品優遇など、外国製品や外資に差別的な措置の実施を放置すれば、自由で公正な競争が行われず、国境の壁や企業の枠を超えた連携・協力を通じたイノベーションの機会も失ってしまう<sup>9)</sup>。

「効果的、無差別かつ市場主導型

のイノベーション政策」は、表 2 から明らかなように、知的財産権や規格・基準などで域内共通のルールを作成し、国境を越えて新しいビジネスを展開しやすいような基盤をつくる政策に他ならないが、これは TPP の目指すものと一致している。

TPP は APEC におけるイノベーションの起爆剤となる可能性を秘めていると言える。だからこそ中国はハワイでの APEC 首脳会議で米主導のイノベーション政策に反発しているのである。中国は当面 TPP に参加できる状況ではないからだ。

2012 年のロシアでの APEC 首脳会議でも、域内のイノベーション促進のための対策について議論され、①科学・技術・イノベーション分野での産官学からの代表者による政策対話の促進、②実用化前の技術、及びそれを活用した製品・サービスの市場開拓の可能性について議論する場の設置、などが合意された。

2011 年のハワイ会議で合意されたイノベーション政策が市場主導型であり、ビジネス環境整備を通してのイノベーション創出に重点があったのに対し、2012 年のロシア会議で

はメンバー国間で拡大するイノベーション能力の格差是正に重点が置かれた。

議長国のロシアは、技術移転の促進によって APEC 域内の経済成長が

促されると主張。イノベーション促進のための経済技術協力の一環として、

技術移転基金を創設しようと提案した。中国は支持したが、米国が反対した。

**表2 効果的、無差別かつ市場主導型のイノベーション政策のための共通原則**

1. ヒト・モノ・カネや先進的な発想などが、自由に行き交うオープンな経済地域を実現。
  2. 新しいビジネスモデルの登場を阻害しない、競争的な市場環境を構築する。
  3. 透明で、内外無差別の規則・制度を保持し、規制撤廃に際しては、利害関係者に対する適正な手続きを保障する。
  4. 海外からの投資をオープンに受け入れる投資環境を実現する。
  5. イノベーションと競争を促し、物品・サービスのグローバル市場の形成に資する国際的な標準の活用を奨励する。
  6. 不必要な貿易障壁となったり、イノベーションを委縮させる過剰な技術基準等を排除する。
  7. 「規制改革に関する APEC-OECD 統合チェックリスト」に沿った、透明性のある規制の制定・執行を確保する。
  8. 知的財産権を実効的に保護・執行し、中小企業も含めたイノベーションの担い手による先端技術への投資を促進する。
  9. 政府調達において、特許の取得地などにより企業を不当に差別することを行わない。
  10. 技術供与や製造工程等の契約に関する企業の自主性を尊重し、WTO ルールに沿わない国家の不当な介入を禁止する。
  11. 「政府調達に関する APEC 非拘束原則」に沿った、差別のない競争的な政府調達を実施する。
  12. プライバシーや情報セキュリティに関するものなど、情報通信技術政策について、貿易に与える負の影響を最小限に止めるとともに、国際調和を図る。
  13. 周波数帯を効果的かつ効率的に管理し、正統性のない制限を行わず、革新的な利用に資する周波数帯の活用を促す。
  14. アジア太平洋ワイドで研究者や研究機関の交流を促し、アジア太平洋地域が直面する諸課題を解決できるイノベーションを促進する。
- \* 上記の効果的、無差別かつ市場主導型のイノベーション政策を推進するため、キャパシティ・ビルディングに係る取組を行う。

(資料) 経済産業省「首脳宣言附属書 A」。



このように、イノベーションの促進については、保護主義的な閉じたイノベーション政策の是正（市場主導型イノベーションの促進）を目指す先進国と、技術移転の促進を求める新興国との間で、思惑のズレがある。今後この溝をどう調整していくべきかが、課題である。

### (3) 次世代貿易・投資の課題と ABAC

そうした対立の構図がみられる中で、APEC がインキュベーターとしての役割を果たしていくためには、どのような点に留意すべきか。今後、FTAAP を視野に入れたルールづくりを目指す新分野（次世代貿易・投資の課題）をいかに特定するかがカギである。

その際、先進国と途上国の対立によって議論が膠着状態に陥るような事態をできるだけ避け、双方がウィン・ウィンとなるようなアジェンダの設定がどこまでできるかが議論の成否を握る。

そうした点から、重要視されるのが ABAC（APEC ビジネス諮問委員

会）の役割である。民間の立場から APEC 域内の貿易投資の自由化・円滑化と経済・技術協力の促進のために APEC が取り組むべき重要課題を特定するとともに、それらの課題に対応するための措置について、APEC 首脳に提言を行っている。

ABAC が 2011 年度に提言した次世代型課題は、具体的には、①サプライチェーン・コネクティビティ（連結性）の強化、②新たなサービス自由化・円滑化アジェンダの開始、③食料安全保障の強化、④エネルギー効率の向上と環境物品・サービス貿易の円滑化によるエネルギー安全保障への対応、⑤技術の普及、イノベーションおよび最先端技術投資の促進、などが挙げられている<sup>10)</sup>。

このうち①と②について、ポイントだけ簡単に言及しておこう。

域内サプライチェーン改善のためにやるべきことは多い。APEC は、域内サプライチェーンの効率を 2015 年までに 10%改善することを目標としている。アジア太平洋地域における物品・サービスの移動の時間、費用を削減し、不確実性を緩和するとの観点から、規制の一貫性・

透明性が不可欠である。ABACは、シングル・ウィンドウ（単一受付窓口）・コンセプトや統合化された衛星ナビゲーション・システム（GlonassやGPSなど）のより広範な活用を含め、APEC内の税関要件や手続きの統一化を提唱している。

サービス分野はAPECエコノミーのGDPの50%以上、域内雇用の60%以上を占めており、経済成長に大きく貢献している。ABACは、こうした事実に鑑み、APEC内のサービス貿易・投資の自由化という目的に特化した新たなイニシアティブを開始すべきであり、また、サービス分野における規制のベスト・プラクティスを特定すべきであると提言している。

#### (4) 活発化するプल्ली合意の動き

WTOのドーハ・ラウンドの停滞により、FTA締結が活発となっているが、それとは別に、最近注目されているのが「プल्ली協定（pluri-lateral agreement）」である。これは有志国間の協定であるが、包括的な広域FTAと異なり、政府調達や情報技術、

サービスなど個別の通商分野ごとの複数国・地域間の枠組みである。プल्ली合意の動きは何を示唆しているか。

例えば、WTO情報技術協定（Information Technology Agreement：ITA）を見てみよう。1997年に発効したITAは、IT関連製品および部品に課された関税の撤廃を目指した協定である。1996年12月に29カ国が合意、その後参加国を増やし、現在は75カ国まで拡大した。

しかし、ITAの改定は行われておらず、その対象品目は変わっていない。当時は普及していなかったデジタル製品も多いため、IT分野で更なるイノベーションの展開を奨励するためにも、ITAの対象品目の見直しが必要であるというまでもない。

そうしたなか、2011年のホノルル宣言は、ITAの対象品目と加盟国の拡大を目指す改定交渉においてAPECが主導的な役割を果たすことで合意した。2012年5月、日本、米国、韓国などがITA対象品目の見直しを提起したのを契機に、ITA交渉は再び動き出した。9月から拡大候補品目リストの具体的な検討に入っ

ている。2013年3月のITA主要国会合で、7月にも大筋合意することで一致、12月のWTO閣僚級会合での正式合意を目指している。

実は、ITAはAPECでの議論が発端である。1994年の四極通商会議（日米加EU）で米国によって提案されたが、EUの反対により全く進展が見られなかった。そうしたなか、APECでITAが主要議題に取り上げられ、1996年11月のAPEC首脳会議がWTOに対してITAの早期締結を要請したことで、ITAは日の目を見ることとなった。

先進国と途上国から構成されるAPECが、WTOのITA交渉の事前協議の場となった格好だ。今回のITA見直しについても、APECに同様の貢献が期待されていた。

いま注目されるもう一つのプल्ली合意の動きが、サービス貿易新協定（仮称TISA：Trade in Services Agreement）である。TISAは、1995年のサービス貿易一般協定（GATS）を全面的に見直し、新しいサービス貿易のルール作りを目指している。具体的にどのような分野を自由化の対象とするかはまだ白紙である。

2013年3月に、TISAに関する有志国会合（日米を含む22カ国・地域）が開催された。

これは、多国間の交渉の枠組みを変えようとする動きといえる。サービス自由化交渉はドーハ・ラウンドの主要議題の一つであるが、サービス自由化に積極的な先進国と消極的な途上国の対立を調整できず、交渉は行き詰まっている。このため、2012年に入り、WTOの全メンバーではなく、サービス自由化に前向きなメンバーだけで高度なプल्ली協定の締結に向けた交渉を進めようとしている。

なお、TISAの動きに対しては、中国やブラジルなど一部の新興国や途上国から、ドーハ・ラウンド全体への悪影響を及ぼすとして懸念が表明されている。また新たな対立の火種ができてしまった。

いずれにしても、今後、こうしたプल्ली協定づくりへのAPECの対応のあり方が、プल्ली合意成否のカギを握ることになる。

### 3. TPP をめぐる米中角逐と APEC

WTO 交渉の進捗には時間がかかる。そのため、その間のルール作りをアジア太平洋地域で進める意義は大きい。TPP は「21 世紀型の FTA」と呼ばれるように、高水準の包括的な FTA となると期待されている。しかし、その一方、TPP の登場で、TPP に参加する国とすぐには参加できない国との間で、APEC 内で対立が生じる可能性がある。

米国が期待する TPP の利益は、現在の交渉参加国のみを前提にした静態的なものだけではない。今後 TPP の拡大によってもたらされる動態的なものも重視されている。米国の狙いは、TPP を通じて高度で包括的な FTA を APEC 全体に広げ、アジア太平洋地域の新たな通商秩序を構築することだ。当然、中国の参加も視野に入れているが、最後に参加してくれた方がむしろ都合がよいというのが本音だろう。米国としては、与しやすい国を相手に米国主導で、米国の価値観を反映させたハードルの高いルールを作ってしまうのだ。

米国は中国の「国家資本主義」(state capitalism) に頭を悩ませている。中国政府が国有企業に民間企業よりも有利な競争条件を与え、公正な競争を阻害しているからだ。市場原理を導入しつつも、政府が国有企業を通じて積極的に市場に介入するのが国家資本主義。米国は TPP を通じてこの国家資本主義と闘うつもりだ<sup>11)</sup>。

国家資本主義のもとで、国有企業が多く、貿易障壁の撤廃も難しい中国が、すぐにハードルの高い TPP に参加する可能性は、現時点でほとんどない。しかし、今後、APEC 加盟国が次々と TPP に参加し、事実上 FTAAP と呼ぶにふさわしい規模に近づけば、中国の選択は変わるかもしれない。

当面は中国抜きで TPP 交渉を締結させ、その後、APEC 加盟国からの TPP 参加を通じてアジア太平洋地域における中国包囲網の形成を目指す。最終的には投資や競争政策、知的財産権、政府調達などで問題の多い中国に、TPP への参加条件として国家資本主義からの転換とルール遵守を迫るとというのが、米国の描くシナリ

オであろう。「TPP に参加したいのであれば、自らを変革する必要がある」というのが中国へのメッセージだ。

一方、中国は TPP 交渉が始まって当初は平静を装い、これと距離を置いてきた。しかし、日本の協議入り表明をきっかけに、TPP が一気に拡大する可能性も出てきたため、中国は米国主導の TPP 交渉の動きに焦りと警戒を強めている。

このため、中国は対抗策として、米国を介在させずに中国独自の経済統合を加速させようと、ASEAN や日韓への働きかけを強めている。こうして、2013 年に入り、日中韓 FTA、さらには ASEAN+6 をベースにした RCEP（東アジア地域包括的経済連携）の交渉が始まった。アジア太平洋地域における経済連携の動きは、米中による「陣取り合戦」の様相を呈している。

今後、米中の角逐が強まる中で、TPP と東アジア経済統合（日中韓 FTA、RCEP）が同時並行的に進行していくことになるが、注意すべき点は、その背景に、国家資本主義対市場経済という対立の構図が顕在化しつつあることだ。中国は、TPP を横

目で見ながら、国家資本主義の体制を維持しながら東アジアの経済統合を進めようとしている。

2011 年 11 月の APEC ハワイ会合以降、アジア太平洋地域における米中の覇権争いが激しさを増している。だが、米中の角逐によるアジア太平洋の分断は、絶対に回避しなければならない。

アジア太平洋地域にそれぞれが主導する形で二つの経済圏ができるとしても、最終的には米中両国を含む一つの経済圏に収斂させなければならない。TPP と東アジア経済統合のつなぎ役として、米中がともに参加する APEC を活用するのが最も現実的であろう。具体的には、APEC におけるインキュベーター機能を活用しながら、FTAAP への収斂を目指すべきだ<sup>12)</sup>。

日本は地政学的な有利性を今こそ生かすべきだ。日本が結節点になり、TPP と東アジア経済統合を融合させることが、日本の役割である。TPP と東アジア経済統合が融合すれば、アジア太平洋地域に新たな成長力が生まれる。日本に求められているのは、米中の覇権争いを防ぎ、アジア

太平洋地域における新たな通商秩序の構築に向けてイニシアティブを発揮することである。

## 注

- 1) APEC 参加を促る ASEAN を APEC に参加させるため、APEC 運営の主導権が ASEAN に与えられた。APEC 参加により ASEAN が溶解・分裂することを恐れた ASEAN の懸念を払拭する狙いがあった。
- 2) 詳しくは、馬田（1995）を参照。
- 3) EVSL 失敗の背景は、山澤（2001）第 5 章第 3 節に詳しい。
- 4) 原則、関税を完全に撤廃する極めて自由化度の高い FTA で、物品貿易やサービス、政府調達、知的財産権、環境、労働まで含む広範な分野を対象としていた。ただし、当初は投資と金融サービスは対象外で、08 年 3 月から交渉することになっていた。
- 5) その後の米国の TPP 戦略については、馬田（2011）を参照。
- 6) バークステン（2005）は、FTAAP の意義として、①ドーハ・ラウンド合意に向けた触媒、②ドーハ・ラウンドが失敗したときのセカンドベスト策、③二国間 FTA の増加を抑制、④アジア太平洋地

域が東西に分断されることへの防止、⑤米中摩擦のリスクを緩和、⑥APEC の活性化、などを挙げている。

- 7) APEC の変質については、寺田（2011）を参照。
- 8) ①新 IAP プロセスは大阪行動指針の 14 分野と、その後追加された分野（透明性、FTA など）を含む。ただし、2010 年に評価を受けた 13 エコノミーは、残存制限分野に絞ってよい。②各エコノミーは、各分野の主要な新活動を隔年に報告し、最終報告は 2020 年に行う。APEC/SOM（2011）。新 IAP プロセスについては、山澤（2012）を参照。
- 9) イノベーション政策の共通原則が策定された背景の一つとして、中国の「自主創新」政策が挙げられる。「自主創新」政策とは、自国の技術を育成するため、中国で開発された IT 関連の製品を政府調達で優遇するという政策だ。外国製品が中国市場から締め出されかねないと、外資企業から懸念の声が上がっている。
- 10) ABAC（2012）。
- 11) TPP と国家資本主義については、馬田（2012）を参照。
- 12) APEC 自体が FTAAP 達成の基盤にならねばならない。TPP と ASEAN プラス（RCEP）はアジア太平洋を上から引っ

張るが、APEC はそれを下から押し上げるのである。山澤（2012）。

## 参考文献

馬田啓一（1995）「APEC と今後の世界貿易体制」青木健・馬田啓一編著『検証・APEC：アジア太平洋の新しい地域主義』日本評論社。

馬田啓一（2011）「米国の TPP 戦略と日本の対応」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.85  
(<http://www.iti.or.jp/kikan85/85umada.pdf>)。

馬田啓一（2012）「TPP と東アジア経済統合：米中の角逐と日本の役割」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.87  
(<http://www.iti.or.jp/kikan87/87umada.pdf>)。

馬田啓一（2013）「TPP と新たな通商秩序：変わる力学」石川幸一・馬田啓一・木村福成・渡邊頼純編著『TPP と日本の決断：決められない政治』からの脱却』文眞堂。

浦田秀次郎・日本経済研究センター編著（2009）『アジア太平洋巨大市場戦略』日本経済新聞出版社。

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－自由貿易体制と日本の通商課題－』文眞堂。

小寺彰（2012）「通商ルール定立の場としての WTO－今後の可能性－」浦田秀次郎・21 世紀政策研究所編著『日本経済の復活と成長へのロードマップ』文眞堂。

笹路健（2012）「次世代貿易投資課題としての「イノベーションと貿易」」RIETI・BBL セミナー（2012 年 8 月 29 日）資料。

寺田貴（2011）「日米の APEC 戦略と TPP－「閉じられた地域主義」の幕開け－」拓殖大学海外事業研究所『海外事情』59 巻 9 号。

松村敦子（2013）「APEC における環境物品貿易・1-ウラジオストック合意の意味とその影響について」『貿易と関税』61 巻 3 号。

山澤逸平（2001）『アジア太平洋経済入門』東洋経済新報社。

山澤逸平（2010）『アジア太平洋協力：21 世紀の新課題』ジェトロ。

山澤逸平（2012）「APEC の新自由化プロセスと FTAAP」山澤逸平・馬田啓一・国際貿易投資研究会編著『通商政策の潮流と日本』勁草書房。

ABAC（2012）, *Report to APEC Economic Leaders: From Aspirations to Reality, Russia 2012.*

ABAC and PECC（2006）, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Tree*

- Trade Area of the Asia Pacific: A Joint Study*, Aug.
- APEC (2004) , *Best Practice for RTAs/FTAs in APEC, 16th APEC Ministerial Meeting*, Santiago, Chile.
- APEC (2012) , *Individual Action Plans Update 2012*.
- APEC/LM (2010) , *Pathways to FTAAP*, November.
- APEC/PSU (2010) , *The Mutual Usefulness between APEC and TPP*, October.
- APEC/SOM (2011) , *Individual Action Plans (IAP) and IAP Peer Preview*, May.
- Bergsten, C. F. (2005) , “A New Foreign Economic Policy for the United States” , in C. F. Bergsten, ed., *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*, Institute for International Economics. 2005.
- Petri, A. Peter and Michael Plummer (2012) , “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications,” Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, No.PB12-16, June 2012.
- Yamazawa, I. (2012) , *APEC: New Agenda in Its Third Decade*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.