

## 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

椋島, 洋美  
九州大学大学院法学研究院助手

<https://doi.org/10.15017/16389>

---

出版情報：政治研究. 49, pp.117-153, 2002-03-31. 九州大学法学部政治研究室  
バージョン：  
権利関係：

# A P E C 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 —

椛 島 洋 美

- 一 はじめに
- 二 ブッシュ政権とアジア太平洋地域
  - (一) ブッシュ政権時の内外環境
  - (二) ブッシュ政権の対アジア太平洋政策
  - (三) アジア太平洋地域への接近
  - (四) ブッシュ・プラン
- 三 共同体論をめぐって
  - (一) キーティング案
  - (二) 「新太平洋共同体」構想の背景とその特徴
  - (三) 非公式首脳会議開催へ
- 四 A P E C 賢人会議
  - (一) 「A P E C のビジョン」作成
  - (二) 「A P E C のビジョン」への反応
  - (三) シアトル非公式首脳会議での A P E C の位置づけ
- 五 むすびにかえて

## 一 はじめに

A P E Cの制度化は、一般に、一九九三年のA P E Cシアトル会議以降生じたとされる。しかし、A P E Cの制度化に関わるこれまでの論考が、専ら組織や原則の整備過程分析とその内容紹介であったことに代表されるように、シアトル会議以降を扱うA P E C分析は、あまりにも制度的形態の進退にとられすぎてきた。ここに私たちは、A P E Cを観察する多くの研究者が、地域的枠組みの形成・維持の過程における制度化をア・プリアリとし、制度化の形態把握に執着しすぎてきた傾向を発見する。その結果、逆に制度化移行の背景にあったA P E C成員間の相克の構図については見すごされ、現在まで殆ど手付かずのまま放置されてきていると言わざるを得ない。A P E Cの制度化が、一九九三年のシアトル会議以降であるという点で一応のコンセンサスを得、制度化の内容や過程について既に研究の集積を見ている今こそ、私たちの研究対象は制度化の表象から離れて制度化の支柱であった域内秩序、とりわけ構成員間の関係へと移される必要があるのではないだろうか。

制度化の背景にあつた構成員間の関係を考察するにあつては、グローバル・ガヴァナンス論が一つの有用性を持つ分析視角として取り上げられよう。なぜならば、グローバル・ガヴァナンス論は、国際機構の有無よりもむしろ、その中に存在する国家間関係の営みや、国際空間の統治能力に関心を寄せるものであるからだ。

グローバル・ガヴァナンス論とは端的に言つて、国際社会における中央政府の不存在が即、規範・規則の欠如や不遵守につながっていないことの発見から議論を開始するものである。その上で国際空間において、各主体が断続的に接触しあう中で構築される秩序の所以を、超国家の政府(government)やレジームよりは、主体間の関係に求めようとする立場をとる。それゆえ本稿では、A P E Cの制度化に関わる成員間関係の検討という関心に沿い、分析は、このグローバル・ガヴァナンス論を足がかりにして進められる。具体的には、A P E Cの成員相互の距離の置き方と結

合形態について、A P E C がシアトル会議前後どのようなイシューを議論の俎上に載せ、また成員間関係の核となる準則をどのようなものとしたのかという、取扱問題領域と統治方法の二つの軸からアプローチが行われることになる。既述のとおり、A P E C の制度化は、一九九〇年代に入って展開をみた。しかしアジア太平洋地域の経済協力に関わる制度化は、すでに一九六〇年ごろから官民両レベルで導入に向けて検討がはじめられており、制度化の性格が構想される中では欧州の動向をにらんで「共同体」という言葉が使われることすらあった。さすがに一九八〇年代末、アジア太平洋地域にとって初めての経済協力の地域的枠組みであるA P E C が創出されると、「共同体」という言葉のみが先行することは起こりにくくなるが、「共同体」の概念はアジア太平洋から完全に消し去られたわけではなかった。A P E C シアトル会議前後から、「共同体」への言及がA P E C 事務局発行の公式文書やA P E C 成員からの声明をとおして再びなされるようになったからである。

一九九〇年代前半のこの時期、なぜA P E C の制度化に関連して、アジア太平洋地域に「共同体」導入の議論が再びわきおこったのであろうか。この理由としては、既存の研究から見ても、アジア太平洋地域における共同体論がアメリカの共同体論の提示を契機にA P E C の場へ上げられることになったことが考えられ、それは次のように二段階で展開されることになったと推測される。すなわち、まず、従来からアジア太平洋地域で断続的に育まれてきた「共同体」構想が、アメリカの強い「共同体」志向とぶつかって再燃され、次にそこで出された議論が、賢人会議での「共同体」に関する示唆と交差してA P E C の議論の中に組み込まれていったのである。そしてこの共同体論創出の一連の過程を概観して明らかなのは、A P E C シアトル会議前後のアメリカがアクターとして重要な位置を占めていたことであり、アメリカの共同体論への影響が小さくなかったことは容易に見当づけられよう。ここから本稿では、基本的にアメリカがアジア太平洋地域により深く関わりとうとする過程に注目して分析を行い、必要に応じて、従来からアジア太平洋地域に潜在してきたアジア太平洋共同体論と、賢人会議の展開について論及する。但し、アジア太平洋地

域における共同体論の歴史については既に多くの研究で明らかにされているため、これについてはもはや多くの説明を必要としないであろうが、それに言及せずに分析を進めることは結論を歪曲させる恐れがある。それゆえ、ここではAPECを唱導してイニシアティブをとろうとし、また時間的に見て、直接シアトル会議での共同体化の議論に影響を及ぼしたと思われる、オーストラリア政府の提案を見ることにしたい。

よって本稿では、シアトル会議を契機にもたらされた制度化に焦点を当てながらも、可視的現象の変化にとらわれることなく、制度化への移行を支えた構成員間の関係について考察することを目的とする。具体的には、APECが制度化へ移行するにあたって構成員間の距離や結合形態はどのようなものへと落ち着きを見せたのかという問いを設定し、次のような順序で論考が進められる。第一に、冷戦後の米政府による、アジア太平洋地域への関与姿勢について、ブッシュ政権が直面した国際環境・内政事情から明らかにする。後述のとおり、アメリカがアジア太平洋地域を強く志向するのはクリントン政権に入ってからであるが、その潮流はブッシュ政権後期に既に垣間見えていた。次に、APECで非公式首脳会議が開催された経緯を問う。ここでクリントン政権の打ち出した「新太平洋共同体」構想は、APEC構成員間にAPECの機能に関する議論を引き出す契機となる一方で、アメリカの一貫した強いイニシアティブによりながら非公式首脳会議を創出させた。ただし、このアメリカによるイニシアティブが、APECをアメリカ主導の地域枠組みへと結実しなかったことに留意する必要がある。それゆえ最後に、その非公式首脳会議で合意されたAPEC構成員間の関係について言及し、シアトル会議を契機にもたらされた制度化の意味について考察する。実は、APECを共同体化することの提案は米政府とAPEC賢人会議によって行われたが、APEC内での「共同体」の概念に対する抵抗の大きさから、APECは経済分野における対話を行ない、作業プロジェクトを推進するフォーラムとして位置づけられたのであった。

## 二 ブッシュ政権とアジア太平洋地域

### (一) ブッシュ政権時の内外環境

ブッシュ政権は、一九九一年後半からアジア太平洋地域への接近を強めた。一九九一年と言えば、冷戦体制の崩壊がはつきりしたところであり、自由主義の勝利など楽観的言説が相次いで登場する傍ら、冷戦後の世界構造についてはまだ混乱していると言わざるをえない時期だった。

冷戦期のアメリカは、周知のとおり、アジア太平洋地域の安全保障において日本、韓国、フィリピン、オーストラリア・ニュージーランドなどとそれぞれ別個の同盟を結び、いわゆる「ハブ・アンド・スポークス」(hub and spokes)のハブの役割を担っていた。さらに一九八〇年代には太平洋に面する米・中・ソが三つ巴の戦いから、米・中による対ソ封じ込め戦略へと転換し、ソ連共産主義に対峙する体制がほぼ完成していたと見ることができよう。それだけに一九八五年にソ連の書記長にゴルバチョフが就任してペレストロイカやグラスノスチが実施され、一九八九年十二月の米ソ首脳マルタ会談によって米ソ対立に一応の終止符が打たれると、アメリカにとってアジア太平洋地域は政治的重要性を外観上、激減させたと見られた。しかしながら、アメリカのアジア太平洋に関わる対ソ政策は、それが終わりではなかった。ソ連解体後のロシアが市場経済化を進める中、経済面でアジア太平洋地域へ介入し始めたからである。

もともと旧ソ連は、一九八〇年代半ばごろからアジア一帯を対象にした地域共同体構想をしばしば発表し、アジアに接近しようとしていた観があった。それがソ連の解体した後のロシアにおいて民主化や市場経済化の勢いが急速に高まると、ロシアによるアジアでの地域共同体づくりの現実味は強まり、再び米露間の分裂線が太平洋上に現れる可

能性が出てきたのであった。当時、ロシアが経済成長の段階に入り、軍事的・経済的な力を蓄え始める中で、地域構想が打ち出すことを最も恐れるのはアメリカに違いなく、とりわけそれがアメリカ抜きで進められることにアメリカの不安増大の根源を見てよからう。

他方、アメリカを取り巻く経済的構造変動も進んできていた。既に、一九六〇年代からアジア諸国との貿易不均衡問題が噴出していたが、その赤字幅はいつこうに解消されることなく、むしろ年々拡大される傾向にあった。貿易不均衡問題については、それへの対処策として打ち出されたレーガノミックスによってさえ解決できず、結局は巨大な財政赤字とともに「双子の赤字」と呼ばれる現象を生み出して、ブッシュへと引き継がれた。確かに一九八五年と一九八七年に行われたアジアとの通貨調整によって、手詰まり状態であったアメリカの輸出部門に光が与えられ、一九八五年以降、アメリカによる太平洋側経済との取引の比重は大西洋側のそれと比べて高まった。このことはアジアの経済的躍進の波にアメリカが乗り始めたことを示唆し、アメリカ経済の回復に対してプラス要因であるとされた。しかし一方で、アジアが貿易・投資・技術移転の面でアメリカの競争相手となってきたことが各方面の専門家らから指摘され、アジアの経済的躍進はアメリカ経済を阻害するものであるとも理解された。実際アメリカは、この時期、APECが揺籃期を経て国際的に認知されたり、マレーシアからE.A.E.G（東アジア経済グループ）構想が提案されたりしたことに触発される形で、アジアの躍進への乗り遅れることを危惧するようになっていた。<sup>(10)</sup>ここで、マハティールの個人的パーソナリティの如何についてはひとまず措くとしても、E.A.E.G構想がA.S.E.A.N内の一小国から提案されること自体、急速な経済成長がアジア化やアジア的価値の主張などアジアに自信をつけさせている証拠であり、米政府に危機感を与えるのに十分なものであった。

## (二) ブッシュ政権の対アジア太平洋政策

ジョージ・ブッシュは、冷戦終了間近い一九八九年、大統領に就任するとすぐに、激動する世界情勢とアメリカの軍備管理について委員会を組織し、再検討作業に取りかからせた。これは、論点ごとに分けられた委員会や作業部会の上に全体の作業を統括する特別委員会を設けた、比較的大がかりな事業となり、「新世界秩序」(New World Order)として公にされた。<sup>12)</sup>

「新世界秩序」構想では、冷戦構造崩壊の兆しが強まる中、次世代の米政府のイニシアティブとして、国際平和、民主主義、自由の擁護、法の支配などを実現することが目標とされた。それゆえ当時、同構想は世界的に注目を集めたが、事後的に見て「新世界秩序」構想がどれだけ有効性を持っていたかは、評価が分かれた。なぜなら同構想が現実を鑑みたプラグマティックで手堅いものだと絶賛される一方で、レーガン路線を踏襲した小手先の改革に過ぎないという旨の厳しい指摘もなされたからである。

同構想に関する是非についてはひとまず措くとしても、APECとの関連で再度、同構想を見直したとき、歴史的に特定の地域に肩入れすることを嫌ってきたアメリカが、ヨーロッパ秩序の再形成を主たる課題に置くなど、ヨーロッパに特化する姿勢を見せたことは注目すべき点であろう。これによりアメリカは、相対的にアジア太平洋から足を背け、アジア太平洋地域にレーガン期と同様、ハブ・アンド・スポークス以上の関係を構築しないことが明示的となった。<sup>13)</sup>

さらに通商関係に限ってみても、ブッシュ政権前半の通商政策を見ると、特に通商交渉において戦略上のパラダイム転換がなされることはなかった。アメリカは一九八五年にレーガン政権が新通商政策を出して以来、市場開放要求について、二国間交渉レベルと自由貿易地域レベルとGATTレベルの三つを適宜使い分けていくという戦略を展開

していた。<sup>14</sup>レーガン後を引き継いだブッシュもまた、大統領就任後そのレーガンの通商戦略をほぼ踏襲し、ケースごとに関渉のレベルを選択する方針を採った。しかしながらアジア太平洋地域については、貿易の自由化や市場開放をにらんだ新しい地域的枠組みづくりへと米政府が動くことはなかった。初期のブッシュ政権は概して、アジア太平洋に関し、地域としては等閑視する姿勢を見せていたのである。

### (三) アジア太平洋地域への接近

このように、世界的な構造変動への対応として、ブッシュ政権初期の外交的関心は専らヨーロッパに向けられていた。それがブッシュ政権後半期の一九九一年には地域的に拡大される傾向が生まれ、アジア太平洋における地域協力の枠組み形成を示唆するまでになる。まさにアジア太平洋の時代に、いよいよアメリカも乗ってきたかのようにであった。

その傾向は、まず一九九一年十月、アメリカシンガポール間で貿易投資枠組み協定が成立したことに現れた。既にアメリカは一九八五年以来、同種の協定をイスラエルやカナダとの間に締結し、さらにカナダとメキシコの三カ国間でNAFTA（北米自由貿易協定）を成立させることについて最終調整段階に入っていた。そのため協定の締結自体はそう目新しいものではなかったが、シンガポールというアジアの小国と経済協定を結んだことは注目されるべき事柄であった。すなわち、このようにアメリカシンガポール貿易投資枠組み協定が成立をみたことは、自由貿易地域の対象がさらに広げられたことを意味し、アメリカによる地域貿易協定が太平洋側にも及ぶ可能性を示唆したからである。

さらに、このような地域協定締結など、実際の外交上の展開と並行して、米政府サイドから地域的枠組みに関する

言及も盛んになり始めた。一九九一年後半以降、ブッシュ大統領をはじめとする米政府幹部から、アジア太平洋地域に結びつきを強化すべく、太平洋共同体の形成が盛んに提唱されたのはその一つの例とされる<sup>15)</sup>。

アメリカの国務長官であったペーカーは、『フォーリン・アフェアーズ』誌の一九九一年冬季号で、太平洋共同体を創設する意思があることを発表した。このペーカー論文によれば、当時、米政府は太平洋共同体なるものを構想しており、開かれた貿易システムを支える上での経済統合(economic integration)の推進、民主化の育成、刷新された防衛体制の構築の三つを柱とした<sup>16)</sup>。そしてこのような太平洋共同体構想の基盤にAPEC位置づけることにより、構想を具体的に実体化しようとしたのだ<sup>17)</sup>。

このペーカー論文によって明らかにされた太平洋共同体構想は、ヨーロッパに重点を置いた「新世界秩序」構想の提示から約二年たつて出されたものであったが、「新世界秩序」構想と同様、ポスト冷戦期のアメリカの戦略をその中心に置いていた。但し、「新世界秩序」構想が社会主義体制崩壊後の価値規範の空白・混乱を憂慮するものであった一方で、太平洋共同体構想は当時旧社会主義諸国で高まりつつあった市場経済化と民主化をにらんだビジョンを前面に押し出すものとなった。ここに私たちは、米政府がアジア太平洋地域で取り残しにあらうかもしれないという、切迫した危機感を持ちはじめたことを読みとることができる。米政府は一九九一年に入り、ようやくアジア太平洋への接近を考慮しはじめたのだ。ペーカー論文以降、ブッシュ政権がアメリカを孤立させずにアジアの経済的躍進に同乗させるとともに、アジア太平洋地域に影響を及ぼすことのできる位置に置こうとする動きは次第に顕著になっていく。

#### (四) ブッシュ・プラン

一九九二年八月、アメリカ・カナダ・メキシコが交渉を進めてきていたNAFTA(北米自由貿易協定)が最終合

意に達し、人口三億六千万人、GNP六兆ドル規模の自由貿易圏が誕生することが確実になった。米政府は一九九〇年六月に新中南米支援構想を打ち出した際、WHFTA（西半球自由貿易地域）の創設を提案し、同時にWHFTA実現のための最初の一手としてNAFTAの交渉を開始していた。<sup>(18)</sup>そして北米三ヶ国による自由貿易協定が、交渉開始からわずか二年で成立する見通しを立てたことから、八月の最終合意の段階で米政府は次のターゲットをチリとして交渉を始め、NAFTAの範囲をより拡大させようとする意思があることを示すまでになっていた。<sup>(19)</sup>

おりしも、この時期、アメリカでは大統領選挙を間近に控え、自由貿易の如何が一つの争点となっていた。NAFTAを原則支持しつつも、自由貿易に関して態度を曖昧にしていたクリントンとは対照的に、共和党及びブッシュは自由貿易論推進派であることを明言して、次期政権に向かって自由貿易地域の創設をさらに勢いづけようという意欲をあらわした。<sup>(20)</sup>それゆえ、予定されている大統領選でブッシュが勝利すれば、既存の自由貿易圏が拡大されたり、新しい自由貿易地域が生まれたりする可能性は一気に高められていった。

このような中、九月十日には、中南米・東欧・アジア諸国を対象に入れた「自由貿易協定の戦略的ネットワーク」（以下、「ネットワーク」構想）構想がブッシュによって提示された。同構想は、NAFTAの次に加盟国として交渉を開始したチリに続いて、中南米諸国とも交渉を開始し、ポーランドやチェコスロバキア、ハンガリーなど東欧諸国とも新たに自由貿易に関する協定を締結することを想定していた。また、翌一九九三年一月に創設されるASEANの自由貿易圏とNAFTAとを結合させることも検討課題として組み入れ、アメリカが世界大で自由貿易圏のパートナーを持つことを企図した。<sup>(21)</sup>

こうしてブッシュ政権の後半には、地域協定締結の動きが盛んになり、アジア太平洋地域に対してもASEAN—NAFTAやAPECといったレベルで結合を強化させる目論見が始まるなど、アメリカもいよいよアジア太平洋側の地域秩序形成へ本腰をいれる姿勢を見せはじめたかのようであった。しかしブッシュ政権が次の政権獲得をかけて打

ち出した「ネットワーク」構想は、結局のところ基本的にアメリカをピボットとする諸地域協定や同盟の集合以上のものを意味するには至らなかった。確かに、アメリカが既存の同盟関係を中心としながらも、世界各地と地域協定を締結して利益とコストを共有しようとする姿は、単独主義や覇権主義といった、アメリカに伝統的に根強い外交姿勢とは一線を画したかのように見える。だが地域協定におけるアメリカの位置づけについて、基本的には大きな方向転換が図られたわけではなく、個別の協定間関係やGATTとの関係についても明確にされないままであった。それゆえ米政府は、アジア太平洋地域についてもアジアの重要性を説いて太平洋共同体の必要性を主張するのは裏腹に、「ハブ・アンド・スポークス」関係を超えた秩序形成まで想定したものとはなっていなかったと言えるであろう。

### 三 共同体論をめぐって

#### (一) キーティング案

アメリカから「貿易自由化のための戦略ネットワーク」構想が提唱されると、豪政府はきわめて俊敏に同構想への賛意を表明して協力の意気込みを示唆したが、わずか十日ほどでその語調は積極的なものから懐疑的なものへと転換をみることとなった。それは、アメリカの想定する「ネットワーク」が、ハブ・アンド・スポークスの構造は認を企図したものにほかならず、これまで西側世界に張り巡らされてきた安保同盟の経済版として、アメリカが通商関係においてハブとしての役割を持つようとしていると豪政府によって解されたためである。

そもそもアジア太平洋における地域協力は、次第に地域レベルの経済交流が高まっていく中で経済や技術に関わる問題点と政策の分析が必要であるとされたことに端を発する。事後的に見てこれがアジア太平洋協力の基点となり、

以後アジア太平洋地域協力の基本路線は、経済界関係者や官僚、学者らの手による情報の収集・交換・分析に置かれることになった。確かにヨーロッパのEECなどに対する試みとして、一時はアジア太平洋でも制度化された地域統合を進めようとする主張も見られた。しかしアジア太平洋とヨーロッパの事情の違いが考慮され、アジア太平洋ではEEC型の自由貿易地域ではなく機能的な経済協力を行おうという線でコンセンサスがとられてきたのである。実際にアジア太平洋の地域協力については、情報の収集・交換・分析と実務的な技術協力がほとんどであり、これは逆に言えば政策形成の部分については、それぞれの国に任せられることが当然となっていた。

アメリカから「ネットワーク」構想が示された当時、一九九〇年末を最初の交渉期限としたGATTウルグアイラウンドは難航して一層遅延することが予想され、妥結することさえ見込み薄の状況にあった。かたや、一九九二年二月には欧州でマーストリヒト条約が調印され、ヨーロッパ市場の拡大と深化は必至であったし、APEC地域内においても、マレーシアのマハティール首相がE A E G構想を提唱し、実現に向けて関係諸国の合意を獲得しはじめるといふ動きが見られた。このように世界市場が分割される危機に際して、オーストラリアが地域レベルの新たな戦略を求めるのは必然であった。というのも活発な経済交流の中で、豪政府は情報交換程度の地域協力で不足を感じてきたからである。こういった豪政府による新たな地域協力の要求が、アメリカの「ネットワーク」構想に出会うことにより、豪政府は援軍を得たとして、一時期、同構想に手放しで賛同する姿勢を見せたのであった。

しかしその「ネットワーク」構想が豪政府サイドで分析されるにつれて、実はアメリカによる、ハブ・アンド・スポークス構造で自由貿易協定が並存されるに過ぎないという見解へと急旋回することになった。九月下旬には「ネットワーク」構想を、アメリカのハブとしての立場を利用して二国間交渉をアメリカ優位に持ち込もうとするものであると判断して否定的意思を表明し、態度を一転させた<sup>24</sup>。もちろん、同構想によって出された新たな自由貿易圏確立を含む提案は、域内と域外の経済情勢に対する米政府の戦略的計算として出てきたことは誰の目にも明らかであった。

しかしオーストラリアにとっては、そのことによってオーストラリアを含むアジア太平洋地域がアメリカの傘下に置かれ、より閉鎖的で論争性の高い空間へとなることを意味した。豪政府としては、アジア太平洋地域の貿易協定が域外との差別化を強調する以外に方法がないということになれば、そういった協定へ参加せざるをえないとしても、いまだそのような段階でない限り、当座GATTを良い方向へ向かわせるような地域貿易関係を設定することが必要だという意思を明確にした。<sup>(25)</sup>

結局、この豪政府の「ネットワーク」構想に関する姿勢転換は、APEECをより国際協調性の強い空間とするための外交政策として帰結した。すでに、一九九二年の初めに、キーティングによってAPEECで首脳会議を行なう必要性があるという主張がされ、豪政府サイドでは一定の理解が示されていた。<sup>(26)</sup> キーティングは、一九九三年二月、豪州ナショナル・プレス・クラブで行なった演説の中で、APEECをアジア太平洋自由市場として発展させることを提唱し、APEECで首脳会議を設けるべきであると再度述べた。ただし、ここで豪政府サイドから出てきた自由市場とは、米政府が当時強調的に主張していた、域内関税最小化のための自由貿易地域を意味するものではなく、貿易と開発のための政策協調集団形成を優先事項とするものだった。<sup>(27)</sup> これは当時の市場の傾向として、アジア諸経済は全体として保護主義的要素を薄めてきつつも、オーストラリアが対アジア輸出の、とりわけセンシティブな分野において未だ多くの貿易障壁に悩んでいる状況を反映させたものと見ることもできよう。それゆえ豪政府は、アジア太平洋地域における関税障壁以外の障壁に対処するため、實際上単なる話し合いの席となっているAPEECを、生産基準や貿易・投資で密接な協調姿勢をとる集団へと発展させるよう主張したのだった。<sup>(28)</sup> 具体的には貿易や投資のルールの共同設定、認証基準での協調、成員間の紛争解決方法の確立が示され、APEECをマクロ経済政策での協調集団へと発展させることが企図された。<sup>(29)</sup> このように、より協調色の強い成員間関係を構築しようというオーストラリアの目論見から、政治レベルでのコミットメントの必要性が導出され、キーティングの口から首脳会議の開催が繰り返されたのだった。

## (二) 「新太平洋共同体」構想の背景とその特徴

一九九三年、ビル・クリントンはブッシュを破ってアメリカ大統領の座に着いた。すでに各方面からアメリカ経済の低迷とそれによる世界的地位の相対的低下が指摘されており、これを受ける格好で、クリントンが年頭に行った就任演説ではアメリカ経済の再生が第一の課題として掲げられた。経済再生といった内政的課題を焦眉とするクリントンの路線は、一見賛美を受けるかと思われたが、はかなくもレーガンに端を発する共和党の強硬な外交政策重視の姿勢と比較され、しばしばクリントンは外交に弱いという批判を受けることになる。ここからクリントン政権としては、外交政策にも共和党政権に劣らず巧みであり、かつ共和党の外交とは一線を画したものであることを示す必要性が出てきたのであった。

一九九三年七月、クリントンはG7東京会議の前後に、サンフランシスコ(モスコーンセンター)、東京(早稲田大学)、ソウル(韓国国会)の三ヶ所で演説を行い、「新太平洋共同体」構想を発表した。

同構想ではまず、軍事的安全保障の優先課題として、特にアメリカの同地域に対する軍事的責任の継続、大量破壊兵器拡散防止の努力強化、共通の課題に対する地域対話の形成を挙げ、アメリカが同地域全体に同盟関係と軍事的プレゼンスを維持して関わりつついていくことを述べた。<sup>30)</sup>一方で、地域レベル及び世界レベルの繁栄のために、GAT Tウルグアイラウンドを支援しつつ、アジア太平洋地域における、開放性のある協調的経済関係を確保しうる経済的安全保障体制を整備することが企図されて、軍事・経済の両面からアジア太平洋地域が一体となつて地域の脅威緩和のために多国間関係を築く必要性が唱えられた。<sup>31)</sup>さらに、それら軍事的、経済的安全保障を担保するための環境作りとして、人権に配慮した民主主義的安全保障体制を実現することもあわせて進めるべきであることが示唆されることになった。

クリントンが大統領に就任したとき、すでに一応の冷戦終結とされるマルタ合意から三年が経過していた。このころまでにソ連はロシアと名前を変えて旧東側の中・東欧諸国とともに民主化と市場経済化へ向かった歩みを着々と進めており、アメリカに対抗的な姿はほぼ失われていた。おりしも、米政府は財政的に赤字を抱えつづけていて、以前のように対東側を理由に軍備増強路線をとることは、国内的にコンセンサスを確保できない状況となっていた。しかしこのような内外の構造変動は、当然のことながらアメリカにおける軍事的安全保障問題の消滅を意味したわけではない。それは、「アジアでもヨーロッパでも、ソ連からの侵略という圧倒的な脅威は消滅した。しかし冷戦の終焉によって、アジア・ヨーロッパの両地域で新たな問題が現われ、あるいは復活しつつある。」<sup>(32)</sup>という、クリントンの演説に如実に示されている。アジア太平洋地域では、米ソ対立の解消を契機に楽観的ムードが広がりはしたが、北朝鮮の核保有疑惑と核査察問題、南北朝鮮問題、日本や中国における潜在的軍事力、台湾独立問題、スプラトリー諸島領有権問題のほか、カシミールや東ティモール、アチェ等で、数々の民族・地域紛争要因が堆積しており、地域の安定化には程遠い状況であった。

もちろん、これらの紛争要因は、必ずしも全てアメリカと直接の利害関係を持つていたというわけではなかった。が、アジア太平洋地域の既存の秩序が攪乱されることにより、国際政治空間での力関係に変動を来し、また経済成長の勢いを削ぐものと米政府は判断した。<sup>(33)</sup> またアジアでは、ASEANなどを中心に地域的安全保障体制を構築する動きがあり、<sup>(34)</sup> アジア太平洋地域でリーダー的地位を謳歌してきたアメリカが、その影響力を保持する場を逃してしまうことに対して危惧を強める状況に置かれていたことも指摘できよう。

また「新太平洋共同体」構想は、当時の軍事・政治面の環境のみならず、国内外の経済的不安定要因からも影響を受けていた。まず国内的には、一九八九年以来経済不況を長引かせており、例えば失業率を見ると7%前後と高い数値が恒常化していた。<sup>(35)</sup> またレーガノミックスによって生み出された貿易赤字と財政赤字からなる「双子の赤字」は日

立った改善を見せず、経済の低迷も相俟ってアメリカ経済は逼迫した状況を強いられる状況にあった。

アメリカの外においては、当初一九九〇年末の合意妥結を目標として交渉が進められていたGATTウルグアイラウンドが、農業問題での対立や南北間の溝によって何度もその目標期限を延期しており、先行き不透明で、このまま交渉が決裂して貿易レジームが分離・分極化するのではないかという不安が蔓延していた。さらに、ヨーロッパではECが一九九〇年に経済・通貨同盟（EMU）の第一段階目を開始したの続き、一九九二年に単一市場が完成、一九九三年にはマーストリヒト条約が発効するなど、一つのヨーロッパに向けた動きは盛んであった。<sup>(37)</sup> こうしたこれら一連の動きは、域内では国境を低くする方向へと向かったものの、域外との境は残存し、事実上従来の国境という境界を外側に押しやった形になったため、排他性はそのまま残ることになった。GATTウルグアイラウンドの難航とヨーロッパの巨大市場の台頭によって世界経済がいくつかのブロックに分断される可能性が多分に存在し、アメリカ経済は国際市場におけるアドヴァンテージ喪失の危機に悩むようになっていたのであった。

このように内外の不安定な環境の中で、クリントン政権はアメリカ経済の再建を最重要課題とし、輸出の振興と財政赤字削減に焦点を置いた経済政策を展開した。<sup>(38)</sup> 特に輸出の振興は、貿易不均衡問題に絡むかたちで同政権の優先課題として位置づけられ、国家経済会議（National Economic Council：NEC）を新しく設置して課題を検討する体制を充実させたほか、政策面でも国際競争力強化を意図した研究と開発（R&D）に関する優遇的措置や、市場開放、国際経済の自由化を趣旨とした輸出振興のための政策を積極的に打ち出した。同政権は、外交政策の中心軸の一つに「経済的安全保障」を挙げたことから明らかなように、安全保障が軍事的局面だけではなく、経済にも大きく及んでい

ることを認識し、それを従来の政権以上に政策として具体化させていった。

クリントン政権の主張する「新太平洋共同体」構想は、このような背景から軍事・経済・民主主義の三つの方面での安全保障を三大柱として提唱された。クリントンほか、米政府高官からなされた「新太平洋共同体」に関する説明

を見る限り、その構想の内容について曖昧なところが残されているものの、基本的にはアジア太平洋地域の関税・非関税障壁を最低に抑えて自由貿易地域を創出し、同地域の多国間安全保障協体制をそれと抱き合わせて構築することが企図されていたことが理解できる。<sup>(41)</sup>そしてその方法としては、アメリカが引き続き同地域への積極的な参加を行なっていく方針を明らかにしたことにより、同地域のリーダーとして君臨しつづけることを通告しながらも、財政的には地域内でより責任を分担することを示唆した。この点から、クリントン新政権による「新太平洋共同体」構想は、多国間主義を大きく打ち出しながらも、アメリカの指導権を温存させつづけるという、ブッシュ政権末期に提示された色合いをより強めたものとして位置づけることができる。

### (三) 非公式首脳会議開催へ

このように「新太平洋共同体」構想は、アジア太平洋地域でアメリカによる安全保障体制の継続的コミットメントと民主主義及び人権の支援を図りながら経済開放を高めようとするものであり、APECをその布石とすることが企図された。<sup>(42)</sup>それゆえ米政府は「新太平洋共同体」構築の第一歩として、まずはAPECで非公式首脳会議を開催することがクリントンから提唱された。<sup>(43)</sup>アメリカが、同年十一月にシアトルでAPEC閣僚会議を主催するのに合わせて、初めてのAPEC首脳会議を開こうという提案は、すぐにAPEC成員に広がり、様々な反応が示された。ここでは、まずそのアメリカの提案に対するAPEC成員の反応について、オーストラリア、ASEAN諸国、日本、中国などを順に追って確認しておこう。

APECの提唱者であるオーストラリアは、クリントンによるこの提案にほぼ賛成の意を表明した。既述のとおり、オーストラリアはブッシュがアジア太平洋地域に「貿易自由化のための戦略的ネットワーク」を創出することを提案

した際、アメリカを中心とする、ハブ・アンド・スポーク型の貿易協定の集合体を建設するものとして反対していた。しかし、「新太平洋共同体」構想では、アメリカが主導権を持つて統括しようという性格が薄められ、多国間主義が強調されているとして、オーストラリアはきわめて前向きな姿勢をとった。<sup>(43)</sup> ここにおいて、米政府の唱導するアジア太平洋地域への構想に対し姿勢転換が図られたのは、農業国オーストラリアがGATTワルグアイラウンド終結の大幅な遅延を懸念したことはもちろん、オーストラリアの強いイニシアティブで創出されたAPECを「新太平洋共同体」の基礎としたことも、豪政府の態度をブッシュ・プランの時とは正反対のものとしたと言えよう。

A S E A Nでは意見が分かれた。マレーシアは、A P E C誕生当初から、A P E Cに対し懐疑的であり、アジア諸国のみからなるE A E Cの設立を切望していた。<sup>(45)</sup> ここにきて、クリントンがA P E Cをベースに「新太平洋共同体」の創設を打ち出したことを受け、マレーシアはA P E Cが将来的にアメリカに支配される形態へと移行するものと見<sup>(46)</sup>た。そして「共同体」へと発展するためのステップとして位置づけられた、A P E C首脳会談に強く反対の意思を表明し、当初から首脳会談に欠席する意向を伝える。<sup>(47)</sup>

インドネシアも同構想発表後に行われたマレーシア・インドネシア首脳会談の際、A P E Cがアメリカに牛耳られる形となることを懸念し、米政府の想定する地域協力の形態を受け入れられぬ<sup>(48)</sup>としていた。しかしながら、その後A P E C首脳会議を非公式な集まりと解釈を変更し、結論をA S E A N全体でのコンセンサスに預けた。<sup>(49)</sup>

タイは、A P E Cの目的が未だ不明確であるとして、クリントンの提案に 대응することをまず躊躇した。<sup>(50)</sup> タイ政府はA P E Cが誕生以来有してきた、貿易に関する障壁の除去と信頼醸成の性格を捨てて貿易交渉のための媒体と転換していくのではないかと危惧し、A P E Cが国際貿易のための交渉集団となるようであれば、首脳会議には参加しない意向を示した。<sup>(51)</sup>

一方シンガポールとフィリピンは、クリントンの提案を最初から評価して、シアトル閣僚会議の際に予定されてい

る首脳会議に参加する意思表示を行なった。<sup>(52)</sup> またブルネイは、賛否を明らかにせず、ASEAN内での議論の成熟を待つとした。

一九九三年七月下旬にシンガポールで行われたASEAN年次閣僚会議では、クリントンによって提案されたAP ECの「共同体」化と、それに伴って予定されているAP EC首脳会議の開催に関し、ASEANとしてどのような共同姿勢をとるかが論点の一つとしてあげられた。会議では、ヨーロッパが保護主義的色彩を強めてきていることへの恐れから、クリントン政権がアジア太平洋地域に関心を向けてきていることが好機ととらえられた。その上で各国外相は、AP ECでの首脳会議がフォーマルな形式をとれば、政治や安全保障の問題にも議論が及ぶ可能性が高いが、提案者であるアメリカ自身が非公式の会議として説明していることは、アメリカもAP ECでの制度化の議論に極めて慎重であることを示すものであり、首脳会議がAP ECやASEANのこれまでの積み上げを崩すものではないという共通見解に至った。この会議では、米政府が最終段階として想定する、政治的性格を備えた「共同体」をアジア太平洋地域に持ち込むことについては反対していくことでほぼ一致したが、AP ECがGATTの原則を踏襲した緩やかな協議体とすることを条件に、首脳会議の開催に賛同の意をそろえた。但し、マレーシアが頑なに首脳会議出席することを拒否している状況を考慮し、たとえASEANの成員の中にこの見解から外れる行動をとった者があつたとしても、それはASEANの分裂を意味するのではなく、最終的な結論はASEAN各国に委ねられているのだから問題ないとした。<sup>(53)</sup>

日本、韓国、ニュージーランド、カナダは、オーストラリアと同様、クリントンが早稲田大学と韓国国会で演説を行なったところから、一連の構想に対して積極的であった。特に、日本は、ASEAN諸国で「新太平洋共同体」構想への不安と懸念が渦巻く中、政府高官を東南アジアへ送って根回しを行なった。AP ECがフォーマルな通商グループとして制度化されるのではないかというASEAN諸国の危惧に対し、日本の外務省高官は、AP ECで首脳会議

を行なうことはアジア太平洋地域を分裂させるのではなく、APECをさらに強化することにつながるとして説得を続けたのである。<sup>54)</sup>

一九九一年から参加した中国は、APECの将来性や「新太平洋共同体」構想そのものよりも、首脳会議の開催自体について異議を述べた。中国は、台湾・香港とともにAPECに加わったが、その際、APECを非公式なフォーラムと位置づけ、その成員を国家ではなく「経済体 (economies)」とすることを条件に、台湾と香港との同時参加を承諾したという経緯があった。APECで首脳会議が開催されて、例えば当時の台湾総統であった李登輝が参加するとすると、それは台湾と香港を一つの国家として認めることを意味することになる。よって中国は、APECにおける首脳会議の開催について反対の意向を表明していた。<sup>55)</sup>

マハティールによる事前の欠席宣言はもとより、クリントンによる一連の提案に対して広く存在する疑問・懸念・反対を払拭するため、米政府は十一月に予定されているAPEC経済閣僚会議と首脳会議の準備と並行しながら、同構想についてより具体的な説明を展開した。これに対してASEANサイドからは、APECをGATTの原則に沿わせながら、既存の領域的単位を尊重した、緩やかな協議体とすべきという意見が出されて、同構想の意図する「共同体」の性格についてよりも、目前に予定されたAPEC首脳会議の意義へと議論の焦点が移っていった。当初から、非公式な形をとると説明されてきた首脳会議であったが、ASEANでのコンセンサスに加えて、首脳会議賛成派が首脳会議の性格を、GATTに沿った経済協力に関する情報交換とそれぞれの意思表示を行なうサロンのものにする譲歩したことにより、クリントンの提案のうち首脳会議のみが、とりあえず実現へと至った。

ここに私たちは、ガヴァナンスとしてのAPECの存在を見ることができるといえる。なぜなら、APECに首脳会議が設置されたことは一見、超国家政府形成の一段階であると想定されがちだが、このようにAPECでの首脳会議は、公的権威や強制力の付加とは全く距離を置くものとなったからである。首脳会議の開催とその性格に関して、各成員の

主張と譲歩で形成されたコンセンサスの中に、拘束性のある目標やルールの類は見つからない。ここからはA P E Cの構成員間の関係とガヴァナンスの形態を理解するために、A P E C賢人会議の報告をうけたシアトル会議の動向を分析することにしよう。

#### 四 A P E C賢人会議と首脳会議

##### (一) 「A P E Cのビジョン」作成

A P E C賢人会議 (Eminent Persons Group) は、一九九二年バンコクで行われたA P E C経済閣僚会議で設置することが決められた。この賢人会議は、A P E Cの経済自由化について、二〇〇〇年に焦点をあわせたビジョンを考察、提示するとともに、域内の関税・非関税障壁の現状や問題点について検討することを目的とし、九三年にアメリカで行われるA P E C閣僚会議へ向けて、調査、報告を行なうことが期待された。<sup>(57)</sup> A P E C閣僚会議に対する提言を行なう機関という性格から、賢人会議は政府関係者を廃し、各国から民間の経済専門家がそれぞれ選ばれ、日本からは山澤逸平・橋大学教授(当時)が参加したが、メンバーは財界関係者から経済学者まで様々であった。<sup>(59)</sup>

九三年三月初頭にシンガポールのA P E C事務局で開かれた初めての賢人会議では、議長にアメリカのフレッド・バーグステンが就任することが決まった。そしてその後バーグステンの強力なリーダーシップのもとに相当な回数の会議が開かれて協議と調整が繰り返され、シアトルでのA P E C閣僚会議を約一ヶ月後に控えた十月下旬に報告書の最終案が固まり、各メンバーに配布された。「A P E Cのビジョン—アジア太平洋経済共同体をめざして—」と題した、全七十五ページ(英文)にわたる報告書は、正式には十一月にシアトルで行われたA P E C閣僚会議の二日午前中

にバーグステンが説明を行ない、午後、協議に入るといふかたちをとった。

報告書では、GATTウルグアイラウンドやその他の不安定要因に鑑みて、保護主義勢力の断続的出現により世界的な貿易システムが動揺してきていること、内向きの地域主義が勢いづいてきていること、APEC諸国間で貿易摩擦問題が深刻化しアジア太平洋地域が分断される恐れが出てきていることという三つの懸念事項が指摘された。そして、これに対して、APECがアジア太平洋地域に潜在する経済的な可能性を十分引き出すために、次の四つの方法をとおしてアジア太平洋経済共同体 (Asia Pacific Economic Community) を創設する方向に向かうべきだといふ提言がなされた。<sup>(6)</sup>

- (i) 現実的で発展的な貿易促進プログラムの策定
- (ii) インフラを整備し、域内のより遅れた部分の発展を促進させるためのメンバー間の技術協力
- (iii) それらのプロセスに継続性を与えるための適度な制度化
- (iv) 自由貿易の実現

そしてその具体的措置として、地域貿易自由化のための目標設定、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、マクロ経済政策協力、非公式首脳会議の年次開催など、貿易投資関連、その他経済関連、制度強化関連の三つの分野からなる十五の提言が行なわれた。<sup>(6)</sup>

こうしてAPEC閣僚会議に提出された報告書は、賢人会議を設置した当初の意図のとおりAPECの将来的な方向性を示唆するものとなったが、一方でそれまで築かれてきたAPECでの合意を真つ向から排除する可能性も有していた。そもそもAPECは、域内に政治・経済・社会のあらゆる面で多様性を抱えているために、論争性の低い現業協力を主たるイシューとし、国家など既存の枠組みの自由性を高く尊重することで、その誕生と継続を可能ならしめてきた経緯があった。しかし、このときの賢人会議の報告書においては、「アジア太平洋経済共同体」の創設を示唆

し、域内の自由化のために九六年中までに達成時期と実行計画を策定することを勧告したほか、首脳会議の定例化や紛争処理機関の設置など、政治的性格を帯びかねない制度化を進展させることが盛り込まれていた。この賢人会議の報告書はA P E Cの発展に関して一石を投じ、それについての賛否両論が、これを契機にA P E Cの閣僚会議内外で激しく繰り広げられることになった。

## (I) 「APECの発展」の経緯

十一月にシアトルで行われた第五回A P E C閣僚会議では、賢人会議が重要であると強調した貿易・投資の自由化をA P E Cの要とすることが確認され、G A T Tの新ラウンドの結果が他に及ぼす影響を考察する場として貿易担当閣僚会議を設けることで合意した。<sup>62</sup>このように賢人会議の示唆は、早速シアトル会議から組織化の上で影響力を発揮したが、A P E Cの存在形態、あるいはアイデンティティについて、より一層大きな波紋を与えた。賢人会議の出した報告書に基づいて展開された争点は、主に二つの点に集約される。

その第一点目は、「共同体」(Community)の概念に関する議論である。賢人会議の報告書では、その副題にも掲げられているとおり、「アジア太平洋経済共同体」を創設する方向を旨指すことが主張されていた。しかしアジア諸国は概して、この「共同体」という表現によりE C (European Community)を想像し、A P E Cが将来的にE Cのような形態になるのではないかという憶測に見舞われたため、「共同体」という言葉に対しては敏感に反応し、強い抵抗を示すところとなった。とりわけ、米政府がアジア太平洋地域の秩序形成につき、明らかに、コストや責任を分担しながらアメリカの主導権を維持しようとする姿勢を強める中で、アジア諸国が閉鎖的な地域グループとして、国家主権移譲の典型例であるE Cのような「共同体」へとA P E Cが発展していくことに不安感を募らせたとしても不思議で

はないだろう。

賢人会議からの初めての報告を受けたシアトル閣僚会議では、A P E Cの共同体化に関してアジア勢から反駁がなされたことにより、成員間の意見の違いが際立つことになった。アメリカ、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、シンガポール、韓国の六ヶ国はA P E Cの制度化に積極的で、「共同体」確立の方向へA P E Cを導きたいと望む一方、中国とマレーシアは初めから「共同体」とすることに難色を示し、日本、台湾、香港、タイ、インドネシア、ブルネイからは、その中間的立場および保留的態度が示された。<sup>(63)</sup>そのため、A P E Cの共同体化について直接の提案者だった賢人会議は、閣僚会議で議論が相克して結局物別れに終わることを懸念し、バーグステン議長ら賢人会議の構成員の中でも「共同体」推進派を中心に、反対勢力への説得工作を展開した。例えば賢人会議オーストラリア代表のアドバイザーを務めたアンドリュ・エレックは、その立場から「共同体」を推進する論拠を提示し、この説得工作に関わった。

エレックの論理によると、A P E Cの将来的な形として想定されるアジア太平洋経済共同体は、形成過程の事情からしてE Cとは全く異なるものである。エレックは、E Cでは域外に対して排他的な「選択的貿易」の形をとることについて事前合意がされ、形成過程においても主権の一部委譲がなされてきたのに比べ、アジア太平洋地域においてはそのような手続きが一切観察されてこなかったことを強調した。アジア太平洋地域では、市場の原理によってそれぞれが自発的に貿易障壁を削減し、諸経済間の結びつきを強めてきたことがA P E C等地域枠組みの台頭へとつながったことからして、A P E CがE Cの類とは別物であることが明らかだというのが彼の主張の核たる部分である。<sup>(64)</sup>

結局、最後までA P E Cが「共同体」となることについて抵抗を続けていた二ヶ国のうち、中国については、アジア太平洋地域の「共同体」がE Cを暗示させることのないよう、「大家族」という漢字に訳出することによって合意を得、消極的賛成派の勢力に仲間入りさせることになった。<sup>(65)</sup>しかし、マレーシアは「共同体」に最後までこだわりつづ

け、閣僚会議を含めて十分にコンセンサスを得ることはできなかった。<sup>(66)</sup>

次に、賢人会議の報告書のもう一つの争点とされたのは、APECを自由貿易圏として確立することであった。報告書の中で、APECを、経済統合の第一段階とされる自由貿易地域の方向へ導くことに関しては一応否定されていたものの、自由貿易を実現すること、その期限設定の必要性については言及され、事実上、APECを基盤に自由貿易圏（自由貿易地域）を構築することが述べられていた。よって、この点についても閣僚会議で賛成・反対の両方向から意見が取り交わされたが、自由経済圏の確立に対する反発は大きく、特に、インドネシア、中国、台湾は時期尚早を理由に反対を主張した。

これら「共同体」と「自由貿易圏」の二つの争点を中心な原因として、賢人会議で初めて出された報告書の示すAPECのビジョンは、APEC閣僚会議で受け入れられなかった。それは、一九九三年十月に各APEC成員に提示されていた賢人会議最終報告書では、自由化目標達成時期として二〇〇〇年、二〇〇五年、二〇一〇年の三つの案が載せられていたにもかかわらず、結局、閣僚会議で出された共同声明の中で目標時期の設定がなされなかったことに如実に象徴される。結局、閣僚会議は賢人会議の示した提言を、①即、実行可能なもの、②GATTウルグアイラウンドの結果によりさらに検討すべきもの、③長期に検討すべきもの、の三つに分類して検討をすすめて、九四年の閣僚会議までに報告書をまとめ直すことを命令した。

### (三) シアトル非公式首脳会議でのAPECの位置づけ

APECでの初めての首脳会議は、クリントンによる提言からわずか四ヶ月で実現した。APECで首脳会議を開催することは、クリントンが新太平洋共同体構想を発表したのと同時期（一九九三年七月上旬）に開かれたAPEC

高級事務レベル会議において、結論を持ち越すとの合意がされており、首脳会議の開催がAPEC全体で正式に決定されていたわけではなかった。しかし、その二ヶ月後の九月中旬に、クリントンが首脳会議をAPEC指導者会議として、一般に主権国家間で行われる首脳会議と区別した上で、十一月十九―二十日にシアトルで行なうと発表し、関係者へ招待状を発送したことによって実質的には首脳会議の開催が確実になった。

この首脳会議の議題について、具体的な部分は事前に明らかにされなかったが、安全保障問題に抵触することなく、経済問題に限られることがアメリカ側から示唆された。そしてGATTウルグアイラウンドの早期妥結を含む、国際貿易体制の強化とアジア太平洋地域の共同体化をテーマに、APECで初めてのサミットがアメリカの強いイニシアティブによって実現されようとしていた。

二日間にわたるAPEC非公式首脳会議はその終了に際し、経済ビジョン宣言(Economic Vision Statement)を提示した。「われわれはアジア太平洋地域協力(APEC)というフォーラムの経済首脳が集まる、初めての会議を開催した。」という文からはじまる同宣言は、十一月二十日、マレーシア以外の首脳が一堂に並ぶかたちで発表され、APEC内で、にわかにはじまるとして来た共同体化、すなわちAPECの結合形態の深化について、APEC成員のトップレベルで合意した事項が明らかになった。特にAPECの結合形態に関する言及は、次の部分に表されている。

「われわれは、経済的相互依存関係と経済面での多様性を認識しながら、アジア太平洋経済の共同社会(a community of Asia Pacific economies)となることを心に思い描いている。

— (中略) —

われわれは、この地域に目に見える経済利益をもたらすフォーラムとして、APECの継続的發展を支援することを改めて確認する。われわれは、APECがその経済的対話を発展させ、個々の作業プロジェクトを促進するように促す。われわれの経済的活力を駆り立ててきた、企業家精神と市場主導型政策はAPECの中でさらに育まれていく。

われわれは、アジア太平洋において自由な貿易を実現し、世界貿易の自由化を進め、この長期的な目標に向けて進んでいくために具体的な計画を打ち出していくという、A P E C 賢人会議の報告で提示されている挑戦を歓迎する。われわれは、A P E C が、G A T T ウルグアイラウンドの結果をさらに深化・拡大して、域内の貿易と投資の自由化を強化し、基準などの分野を含む域内協力を促進することを目的とした作業にとりかかるよう求める。」

これらの表現をとおして明らかなのは、アメリカが自由貿易地域と多国間安全保障協議体制を併せ持つ共同体化を、アメリカ主導の下に強引に押し進めようとした経緯があったにもかかわらず、そのような「共同体」としての性格はかなり薄められてきたことであり、具体的には以下の三点に集約される。

第一に、同宣言は、A P E C をフォーラム (Forum) と位置づけた。そもそもフォーラムとは、公の利害が絡む共通の関心事について、公開で討論を行なう場であるとされ、内外に拘束力を与えるような決定事項を出したり、議論・合意を担保するための強制力が発せられたりするほどに制度化されたかたちではない。しかしながら、フォーラムはまた、国際社会における多様な利益と要求が提示され、明確化されて、時として正当化の場となるため、ただ単純に、漠然と討議を行なうというよりは制度化されたかたちであるとされる。同宣言で A P E C をフォーラムと位置づけたことは、たとえ首脳レベルの会議が今後も開催されていくとしても、国家の主権を希薄化するような超国家的方向ではなく、A P E C の制度化は成員に対する強制力や拘束力の極めて低い形であることが示されるところとなった。

第二に、同宣言では、Community という表現を残しつつも、Community が「利害について運命をともにする共同体」という意味ではなく、「同じ一つの地域に存在している」と捉えられるような表現が随所に見られる。一九九三年七月以降、アメリカが「新太平洋共同体 (New Pacific Community)」「構想を主張し、また A P E C シアトル経済閣僚会議に提出された、賢人会議報告書においても、A P E C を経済共同体 (Economic Community) としていくこと

が提案されたが、A P E C内の発展途上経済にとって Community という語は E C など欧州での試みを思い出させるものとして強い抵抗が示されていた。それゆえ同宣言では、Community という概念が、閉鎖性を伴わず、また国家等既存の領域的枠組みの上位体となるものでないことを明示できるように、まず Community の C を大文字から小文字に、さらに “Asia Pacific Community” や “Economic Community” から “a community of Asia Pacific economies” という表現方式へと転換させ、A P E Cの結合形態を「地域社会」や「共同社会」のような緩やかなものとして位置づけた。

しかしながら、A P E Cが経済問題について意見を交換しあうサロンのな場を持つにとどまることなく、貿易と投資の自由化に向けて積極的に行動を起こそうという意思表示がなされたことは、同宣言の三番目の特徴としてあげられる。特に「域内の貿易と投資の自由化を強化し、基準などの分野を含む域内協力を促進することを目的とした作業にとりかかるよう求める。」と表現したことにより、A P E Cにおける自由貿易圏の可能性を将来的課題として示唆することになった。

## 五 むすびにかえて

A P E Cは一九八九年に発足して以来、アジア太平洋地域の実務経済に沿った数種類のプロジェクトに関して、暗黙ながらも国家等既存の領域的枠組みを尊重した展開を行なってきており、A P E C成員はその範囲内でそれぞれに外交政策を実現するようになっていた。「新太平洋共同体」構想は、そのようにA P E Cの継続化が確実視される環境の中、ブッシュ政権末期に色濃くなっていた多国間主義をより強めるかたちで、一九九三年に誕生したクリントン政権によって発表されたものである。同構想においてアメリカは、A P E Cを自由貿易と多国間安全保障を実現するた

めの「共同体」へと発展させることを提案し、情報交換等、現業上の協力レベルから、一足飛びに、より高度な結びつきへと移行するべきという主張を行なった。また、その前年、バンコクで行われた第四回APEC経済閣僚会議での結論をもとに新たに設けられた、APEC賢人会議による報告でも、経済共同体としてAPECを発展させることが提案され、APECの結合度をより高めようとする議論が急速に活発になってきていた。非公式首脳会議は、このようにAPECが深化する気運の高まる中でなされる、共同体模索の申し子であった。しかし、途上経済を抱える成員を中心にAPECを共同体化することへの抵抗が大きかったため、アメリカが当初意図したような自由貿易地域と、多国間安全保障体制とを抱き合わせた「共同体」を建設することのコンセンサスを創り出すことはできず、九三年にはじめて開催された首脳会議では、communityという表現は残しつつも、「運命共同体」的な意味合いが殆ど捨象されることになった。

このようにシアトル会議をとおしてAPECでは、政府的な性格を付加させることのないガヴァナンスを実現した。これは共同体や貿易の自由化という複数の論点を巧みに盛りこむとともに、一方的主張や根回し、譲歩などを適宜採用しながらも全体としては国家など既存の領域的単位を尊重して、自主的行動に任せる方法をとったことによる。それゆえシアトル会議において、APECが自由貿易圏となる可能性は残されたものの、当座フォーラムとして経済的対話と作業プロジェクトの推進を行なうという線で、その合意が得られるところとなったのであった。

さて、APECシアトル会議前後に顕著であった、制度化への移行そのものが持っていた意味について、ここで三つのことを指摘したい。まず、APECで取り扱われるテーマが従来の路線を踏襲したことがある。確かにシアトル会議の前後、アメリカの太平洋戦略に基づくパフォーマンスや、APEC内での組織整備の動きが出てきたことによつて、APECの制度化は加速し、新たな局面へと展開を見せてきているという解釈がたびたびなされてはいた。しかしながらAPECで対象とするテーマは、貿易や投資の問題を中心にし、経済・技術の領域から離れることはなかった。

二つめには、結果的にAPECがフォーラムという位置づけでコンセンサスを得たことにより、懸案となっていたAPEC成員間の距離がある程度はつきりするようになったことが挙げられる。APECは発足以来、情報・意見の交換や、現業的協力への共同参画を漸次すすめていたが、APECの性格をフォーラムとするという確認がなされたことによって、従来どおり、国家等の既存の領域的枠組みの統治範囲に抵触しにくい、緩やかな結びつきにとどまることが確実となった。外観的・組織的には制度化が進められたことにより、むしろAPEC成員間の距離は、制度化の傘の下で確定的となったと言えよう。

三つめに言及すべきは、非公式首脳会議についてである。非公式首脳会議開催は単なる現業協力だけでなく、政治的複雑さの絡む細かな協力へと拡大する契機となった。APECの国際的認知という観点からしても、首脳会議がその後定例化されたことにより、シアトルでの初めての首脳会議開催がAPECそのものを国際環境の中で昇格させる分水嶺となったとされ、超国家的国際組織への移行という点では積極的評価が与えられるかもしれない。しかしAPECで、アジア太平洋地域の多様性ゆえに個別の国家・地域を尊重しながら実務経済の必要に沿った協力体制がとられている現実を、非公式首脳会議がほとんど反映せずに、アメリカのいう「新太平洋共同体」を実現するための初めの一步として、米政府などの強力なイニシアティブで半ば強引に首脳会議を実現させたことは、APEC内に反目的要因を生み出すこととなった。すなわち、結果的にAPECを「共同体」として設定することは見送られたものの、非公式首脳会議開催までの過程では、経済環境の実態に沿った協力という、APEC内で発足以来一貫して取られてきた現実出発型のアプローチが殆ど置き去りにされ、高度な政治性を備えた「共同体」が志向されるといって、いわゆる目的論型のアプローチに一気に転換しようとしたことによって、域内関係の不安定化要因が生じ、将来に禍根を残したのである。

このようにAPECシアトル会議前後の制度化は、成員間関係に収斂と対立の二律背反の萌芽をもたらした。さら

なる関心は、APECがシアトル会議以後、収斂と対立の萌芽を併せ持ちながらなされるはずの展開である。域内に決裂要因を内包させたAPECが、フォーラムとして、これ以降どのような手法で制度構造の整備を行なっていくのか。とりわけ、APECシアトル会議で地域貿易圏が創設される可能性が残されたが、その後の動向如何に關してはAPECの空間的性格を指摘するための作業として、改めて問うことが求められる。加えて、シアトル会議を機に、一応の結合形態を規定したAPECが域内外へ持つ影響力・有効性・可能性についても、今後論考を進める必要がある。

## 注

- (1) APECにおいて「制度化」という言葉は一般的に、首脳会議や貿易投資委員会などの組織の設置と、二〇一〇/二〇二〇年のビジョンをはじめとしたAPECの指針・原則づくりの過程を指して使われる。
- (2) 本稿で使用する「シアトル会議」とは、一九九三年十一月、シアトルで一連の日程内に行われた、APEC閣僚会議と非公式首脳会議双方を含むものとする。
- (3) 一九九三年のAPECシアトル閣僚会議前後を、APECが制度化へ向かうターニング・ポイントとして位置づけたものとして例えば、『Soeststro 1994』、『Morrison 1998』、『菊池 1995: 213-237』、『山影 1997: 257-286』、『船橋 1995』を参照。
- (4) 但し、『山影 1997: 257-286』が、APECの制度化移行について、ASEANの影響を指摘してAPECの制度化の持つ意義をASEAN側から照射した点は、制度化表現の含意を引き出そうとする僅少な試みの一つと位置づけられる。
- (5) グローバル・ガヴァナンスについては、リアリズム、リベラリズム、ソーシャル・コンストラクティヴィズムがそれぞれの立場から接近を開始しており、特に一九九〇年代後半から盛んになった。グローバル・ガヴァナンス論の現在を簡潔にまとめたものとして、『渡辺・土山 2001』を参照。
- (6) アジア太平洋における地域協力構想の歴史については、『Wood 1993』、『渡辺 1992』、『鄭 1999』を見るとよい。
- (7) フランシス・フクヤマの「歴史の終わり」は、その代表的例である。
- (8) 但しオーストラリアとニュージーランドは、ニュージーランドが途中で事実上の脱退を図ったとはいえ、基本的にはアメリカと

三国間同盟（ANZUS同盟）を保持していた。

(9) それゆえプッシュは、通商関係の改善を含んだ、レーガノミックスの清算を最重要課題の一つに置かざるをえない状況に立たされることになった。〔高杉 1993：47〕を参照。

(10) 〔渡邊 1992〕。

(11) 政策再検討作業の概略については、〔渡邊 1992：35-40〕をみるとよい。

(12) 「新世界秩序」は、まともな宣言や声明ではなく、プッシュや政府幹部の言説をとおして徐々に明らかにされた。

(13) 初期のプッシュ政権がアジア太平洋地域を二の次としたことについては、当時のアメリカのアジア太平洋における安保問題への認識が大きく反映されていると思われる。当時、アジア太平洋地域においても、南北朝鮮問題やスプラトリー諸島の領有権問題など安全保障に関わる不安定要因が潜在していた。しかしながら、アメリカは、それをヨーロッパや中東ほどの問題の深刻さはないとし、特別のアジェンダ設定の必要性はないと判断した。さらに一九八九年前半の米政府の認識として、ソ連とのデータが生じている実状を認めながらもソ連の変化には懐疑的であり、冷戦の終わりがどうかについて結論を留保してアジアの安保政策に改編の余地を与えなかったことも影響している。

(14) いわゆるマルチトラック・アプローチである。

(15) 例えば、一九九一年十一月十二日にニューヨークのアジア協会において行なったプッシュによる演説は、そのうちの一つである。Official Text 91-24 1991. アメリカ大使館広報・文化交流局報道部。

(16) 〔Baker 1991〕。

(17) 〔Baker 1991：4-5〕。

(18) 〔細野 1995：181〕。

(19) 〔朝日新聞（夕刊）一九九二年八月十二日〕。

(20) 一九九二年八月十七〜二十日開催の共和党全国大会で採択された「政策綱領」、及びその日程中に行われた、プッシュによる大統領候補指名受諾演説にて。〔朝日新聞（夕刊）一九九二年八月十八日〕、〔朝日新聞（夕刊）一九九二年八月二十一日〕。

(21) 〔<http://bushlibrary.tamu.edu/papers/1992/92091000.html>〕。二〇〇〇年八月十三日。

(22) 〔Age 1992.9.23〕。

(23) 小島清の提案した「太平洋自由貿易地域」（P A F T A）構想は、政府の支援を受けて一九六八年、太平洋貿易開発会議（P A F T A D）として結実した。P A F T A D には、オーストラリア・カナダ・日本・ニュージーランド・アメリカの経済分野の専門

家が多数集い、アジア太平洋の地域協力の可能性が話し合われたが、E E Cのように共通解を求めて協力することは当座無理とされ、まずは認識の共有のためにデータの集積と分析、および交換が要求された。

- (24) [Age 1992.9.24]°
- (25) [Age 1992.9.23]°
- (26) [Department of Prime Minister and Cabinet 1991-1992 : 37-38]° [Department of Foreign Affairs and Trade 1991-1992 : 72]°
- (27) A P E Cを貿易と投資におけるマクロ政策協定の集団として発展させようとする視角は、一九九一年九月と一九九二年六月にオーストラリアのイニシアティブによって開催された、地域の貿易自由化に関する非公式な作業部会の影響もあると思われる。  
[Department of Foreign Affairs and Trade 1991-1992 : 72]°
- (28) [Age 1993.2.9]°
- (29) [Sydney Morning Herald 1992.2.9]°
- (30) Official Text/OT-93-5-1993. アメリカ大使館広報・文化交流局報道部。
- (31) クリントンは三ヶ所すべての演説で、「新太平洋共同体」構想を述べたものの、サンフランシスコでは主に雇用創出の面から、日本では経済不均衡解消の面から、韓国では安全保障の面からアジア太平洋地域での多国間主義の必要性を展開した。  
(32) [http://frwebgate6.access.gpo.gov/cgi-bin/waisgate.cgi?WAIStdocID=921126126670+0+0+0&WAIStaction=retrieve]°  
二〇〇〇年八月十四日。
- (33) 一九九三年七月十日、韓国国会にて。
- (34) ASEAN地域フォーラム (A R F) への胎動が既にはじまっていた。
- (35) [高杉 1993]°
- (36) G A T Tウルグアイラウンドに関しては、「池田 1996 : 146-178」を参考にした。
- (37) [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiho/area/eu/eujp/gaiyo.html]° 二〇〇〇年八月十四日。
- (38) 詳しくは、「高杉 1993」参照。
- (39) [菅 1994 : 38]を見よ。
- (40) [横尾 1993 : 23]°
- (41) 「新太平洋共同体」構想に関わるクリントン大統領の演説については、米政府印刷部のウェブサイトを利用した。[http://www.

gpo.gov/nara/pubpaps/srchpaps.html]、二〇〇〇年八月十四日。

- (42) [Straits Times 1993.7.23]°
- (43) 一九九三年七月七日、早稲田大学での演説にて。
- (44) [Straits Times 1993.7.9]°
- (45) マハティールが一九九〇年十二月に提案した当初、その構想はE A E G (East Asia Economic Group) と呼ばれていたが、アジアのブロック化などという強い国際批判を受けて、後にE A E C (East Asia Economic Caucus) と改称した。
- (46) [Straits Times 1993.7.12]°
- (47) [Straits Times 1993.7.14]°
- (48) [Straits Times 1993.7.12]°
- (49) [Straits Times 1993.7.22]°
- (50) [Australian Financial Review 1993.7.14]°
- (51) [Straits Times 1993.7.17]°
- (52) [Straits Times 1993.7.20]、[Straits Times 1993.7.22]°
- (53) [Straits Times 1993.7.24]°
- (54) [Straits Times 1993.7.17]°
- (55) [Straits Times 1993.7.12]°
- (56) [Straits Times 1993.7.28]°
- (57) Joint Statement/APEC Ministerial Meeting 1992. A P E C 事務局°
- (58) 当賢人会議には、アジア太平洋の地域協力が長年貢献してきた大来多三郎が参加するはずだったが、急逝したため山澤が参加することになった。
- (59) 但し、オーストラリアのように賢人として財界関係者が参加している場合でも、経済関係の研究者などアドバイザーを背後に抱えていることがあった。
- (60) APEC EPG: Executive Summary 1993. A P E C 事務局°
- (61) APEC EPG 1993. A P E C 事務局°
- (62) Joint Statement/APEC Ministerial Meeting 1993. A P E C 事務局°

- (3) [Bodde 1994 : 38]。  
(4) [ハンナン 1994 : 46-51]。  
(5) [Bodde 1994 : 38]。  
(6) そして、このことが第一回 APEC 首脳会議におけるマハティールの欠席要因として大きく作用したのである。  
(7) [Leaders' Declaration/Blake Island APEC Leaders Economic Vision Statement 1993.11.20 : <http://www.apecsec.org.sg/loadall.htm?http://www.apecsec.org.sg/virtuallib/econlead/blake.html>] 二〇〇一年十月十一日。  
(8) [最上 1999 : 79-80]。

## 文献一覧

〈定期刊行物〉

- Annual Report* (Department of Foreign Affairs and Trade), Canberra: Australian Government publishing Service.  
*Annual Report* (Department of Prime Minister and Cabinet), Canberra: Australian Government publishing Service.  
*Australian Financial Review* (オーストラリア、週刊新聞)  
*Sydney Morning Herald* (オーストラリア、日刊新聞)  
*The Age* (オーストラリア、日刊新聞)  
*The Strait Times* (シンガポール、日刊新聞)  
『朝日新聞』  
『日本経済新聞』  
『読売新聞』  
『世界週報』  
『東南アジア月報』
- 〈ウェブ・サイト〉  
<http://bushlibrary.ramu.edu> (ブッシュ図書館)  
<http://www.access.gpo.gov/index.html> (アメリカ政府印刷局)

<http://www.apecsec.org.sg> (APEC)  
<http://www.asean.or.id> (ASEAN)  
<http://www.mofa.go.jp> (日本・外務省)

〈参考文献〉

- Baker, James A. 1991. "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community", in *Foreign Affairs* (70:5).
- Bodde, William 1994. *View from the 19th Floor: Reflections of the First APEC Executive Director*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Haggard, Stephan 1997. "The Political Economy of Regionalism in Asia and the Americas", in Mansfield, Edward D. and Helen V. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, N.Y.: Columbia University Press.
- Morrison, Charles E. 1998. "APEC: the Evolution of an Institution", in Vinod K. Aggarwal and Charles E. Morrison (eds.), *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, London: Macmillan Press.
- Soesastro, Hadi 1994. "The Institutional Framework for APEC: An ASEAN Perspective", in Chia Siow Yue (ed.), *APEC: Challenges and Opportunities*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- United States, Dept. of State: Bureau of Public Affairs 1989-90. *Current Policy*.
- Woods, Lawrence T. 1993. *Asia-Pacific Diplomacy: Nongovernmental Organizations and International Relations*, Vancouver: UBC Press.
- 池田美智子 一九九六 『ガットからWTOへー貿易摩擦の現代史ー』ちくま新書。
- エリック・ランドリユー 一九九四 「開放された経済連合」への発展に向けて」『外交フォーラム』(一九九四年一月号) 所収、四六一-五二頁。
- 菅英輝 一九九四 「クリントン政権のアジア政策の展開」『国際問題』四〇七号所収、三五-四八頁。
- 菊池努 一九九五 『APECーアジア太平洋新秩序の模索ー』日本国際問題研究所。
- 木村汎 一九九一 「中ソ対立と東南アジア」矢野暢編『東南アジアの国際関係』弘文堂所収。
- 黒柳米司 一九九三 「アジアは集団安保構想の季節に」『世界週報』(一九九三年八月号) 所収、十七-二十四頁。
- 鄭敬娥 一九九九 「アジア太平洋地域協力における民間ネットワークの形成ー日豪経済関係と「太平洋貿易開発会議」を中心に」『福

岡発・アジア研究報告」(アジア太平洋センター若手研究者助成報告書) 八号所収、八四―九四頁。

高杉忠明 一九九三 「一九九二年大統領選挙とアメリカの外交戦略のゆくえ」『外交時報』(二二九四号) 所収、四五―五九頁。

船橋洋一 一九九五 『アジア太平洋フュージョン』APECと日本』中央公論社。

細野昭雄 一九九五 『APECとNAPTAA』グローバリズムとリージョンナリズムの相克』有斐閣。

最上敏樹 一九九九 『国際機構論』東京大学出版会。

山影進 一九九一 『ASEAN―シンボルからシステムへ』東京大学出版会。

一九九五 『対立と共存の国際理論―国民国家体系のゆくえ』東京大学出版会。

一九九七 『ASEANパワー』アジア太平洋の中核へ』東京大学出版会。

横尾賢一郎 一九九三 『米国経済と対外経済政策』『外交時報』(二二九九号) 所収、一九―三〇頁。

渡辺昭夫 一九九二 『アジア・太平洋の国際関係と日本』東京大学出版会。

渡辺昭夫・土山實男 二〇〇一 『グローバル・ガヴァナンスの射程』渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス―政府なき

秩序の模索』東京大学出版会所収、一―十六頁。