

ポスト冷戦期のアジア太平洋地域秩序の模索 ——ASEAN・APEC関係の変容をとおして——

山影 進

はじめに

かつてアジアはこの地域に強い利害関心を寄せる大国間の勢力争いの草狩り場であった。アジアの人々の運命は、パワーポリティクスの客体として翻弄されるままに、あるいは進んで大国間対立に巻き込まれていき、結果として大国の戦略の犠牲となってきた。第2次世界大戦後まもなく顕在化した冷戦構造は、単に国家を東西に分断させただけでなく、各国の国内分裂を助長し、国家建設と国民統合に貴重な資源を投入すべき多くの新興独立国に多大な負担をかけつづけた。

そんなアジアは、今、主体的に地域秩序を作ろうとしている。一方では相互信頼と相互依存とを確実に安定的なものにしようと、他方では客体の立場から脱するべく地域に影響力を持つ大国を取り込もうとしている。このような動きをリードしてきたのがASEANである。ASEANは加盟国相互の協力・協調を図るだけでなく、自らの安全と繁栄を一層確実なものとするためASEAN地域を包含する広域の秩序形成にも余念がない(1)。こうした広域秩序は、米国を取り込んでいるため、もはやアジア地域秩序と呼ぶには相応しくなく、アジア太平洋地域秩序と呼ぶに相応しい。

冷戦後の国際関係は、ASEAN諸国の活動の余地を広げたのはたしかである。しかし、小国の連合であるASEANの力は限られている。新しい国際環境の中で、ASEANはどのような構想の実現に向けてイニシアチブをとろうとしているのだろうか。そして、その限界はどこにあるのだろうか。本稿は、特に経済面でアジア太平洋を秩序化しつつあるAPECを取り上げ、ASEANの位置づけを考えてみたい。

1. ポスト冷戦期におけるアジア太平洋地域の課題

(1) アジアにおける「冷戦終結」の意味

ベルリンの壁の崩壊に象徴される冷戦構造の崩壊は、国際政治の枠組みの見直しを各国指導者に迫るとともに、自国の制度・理念の見直しさえ迫る大変革の時代を招来した。周知のように、半世紀近くの間冷戦の前線でありつづけたヨーロッパでは、国際国内政治の両面で東西ヨーロッパの双方にさまざまな変革がもたらされた。しかしながら、ア

アジア太平洋においては冷戦の崩壊はヨーロッパのように訪れなかった。したがって、ポスト冷戦期の意味も自ずと異なっている。たしかに冷戦構造は世界全土を覆っていたし、米ソ関係の歴史的改善はアジア太平洋の国際構造に影響を及ぼさずにはいなかった(2)。しかしアジア太平洋にはアジア太平洋固有の問題があり、ポスト冷戦期にあってもヨーロッパと同一には論じられないいくつかの問題が表面化している。この問題を意識せずに、アジア太平洋地域秩序を論じることはできない。

第1に、基本的には米ソ対立が構造を決定していたヨーロッパとは異なり、遅くとも1960年代以降は、アジア太平洋における国際構造は米ソに中国を加えた3大国間関係により規定される部分が大きかった。東南アジアでベトナム戦争が闘われていた70年前後、中ソ対立と米中和解が進行していたのであり、米ソのデタントとあいまって、1970年代にはアジア太平洋に擬似的な3極構造が現出する。80年代になると、米ソの対立激化(「新冷戦の時代」)と中ソ対立とにより、米中对ソ連という2極対立に擬すことのできる構造に変化するものの、3大国関係が地域各国にとって基本的な構造的制約条件であった。冷戦の崩壊は、少なくともアジア太平洋においては、1970年代以来のこのような構造的変化の一過程として捉えるべきである。そして、中ソ関係の正常化は地域の対立構造を曖昧にした。したがってポスト冷戦期のアジア太平洋は、アメリカ・ロシア・中国の関係がどのような状態に安定化するかが大きな課題となったのである。

第2に、アジア太平洋には、冷戦の残滓の処理という課題が残っている。すなわち、分裂国家の統一問題である。東西ドイツの統一が冷戦終結の象徴ならば、アジア太平洋における冷戦終結のセレモニーは、朝鮮半島と中国の統一問題の解決を待たなくてはならない。そもそも冷戦が産み落とした4つの分裂国家のうち、3つがアジアに誕生し、そしてその全てが内戦を経験し、しかもいまだに2つがこの地域に残存しているという重たい現実を軽視できない。たしかに、分裂国家の統一は、ある意味ではローカルな問題である。しかし東西ドイツの統一に勝るとも劣らない程、この問題は周辺地域に大きな影響を及ぼしかねない。統一の実現にせよ、2つの国家の誕生にせよ、分裂国家問題が解決をみるまでアジア太平洋には不安定要因が残存することを意味している。

第3に、アジア太平洋は相変わらずパワーポリティクスの論理が公然と通用している地域である。冷戦の終焉により軍事から経済へ国際関係の主要争点が変わったことは、否定すべくもない。アジア太平洋国際関係においても経済はおそらく最大のテーマとなっ

た。とはいえ、この地域の秩序を構想する際、ヨーロッパとは対照的に、いまだに伝統的な国際政治の思考様式が用いられがちである点を忘れてはならない。まず、冷戦の終焉は、アメリカやソ連／ロシアのアジア太平洋（特に西太平洋・東アジア）に対する関心を低下させ、両国の「プレゼンス」は目に見えて低下した。あたかもそのような「力の真空」を埋めるかのように、中国の進出がことさら顕著である。南シナ海をめぐる国際関係も、単に領土紛争、海底資源確保競争だけでなく、「勢力均衡」からも問題にされている。さらには北朝鮮の「核疑惑」によって、東北アジアの緊張も高まった。このようにアジア太平洋では、冷戦の終結が共通の安全保障に結びついていない。

第4に、欧米的価値観の拡大浸透といった「歴史の流れ」を問題として取り上げる国際関係が増加傾向にある。「文明の衝突」といった宿命論的なマクロな見方から、「人権問題」といった個々人の政治的扱いを問題とするミクロな見方にいたるまで、今、アジア太平洋には価値観をめぐる異見と対立が露になりつつある。その背景に、欧米側の危機感とアジア側の自信があるにせよ、冷戦期の反共陣営対社会主義陣営という価値観の対立は、いまや、欧米的価値対アジア的価値といった対立で置き換えられようとしている。たとえそれがいかに単純で誤った見方にせよ、多くの人々にとってはそのようなセンセーショナルで単純な対立構造の見方の方が理解容易（実際には、無知にもとづく誤解に安住）なのかもしれない。

（2）「奇跡的高度経済成長」の行く末

全体的に見れば、アジア太平洋は現在成功しつつある地域であろう。各国が抱える問題は多いが、東欧の一部やアフリカの状況と比較すると、それらはまだコントロール可能な範囲にあるように思える。そして、日本の関係者のイニシアチブによって世界銀行も『東アジアの奇跡』の中で認めたように、市場万能経済とは一味違った形の経済を運営することによって欧米以外で最初の資本主義的経済圏を形成した(3)。1980年代後半に特に顕著になったアジア太平洋地域の経済的相互依存の深化と事実上の経済統合化の流れは、今後しばらくは向きを変えないだろう。日米の資本（多国籍企業）と市場の役割、先進国－NIE S－ASEAN－中国・インドシナを繋ぐ産業構造の転換連鎖、域内相互投資や域内貿易の増大などにより、21世紀初頭にはおそらく西半球をも含んだアジア太平洋全域で活発な経済活動がもたらす成長が見られるだろう(4)。

しかし、そのような持続するアジア太平洋の経済成長は、全体として見ると、大きな

問題を孕んでいる。第1に、それが持続可能な発展と両立するののかという問題である。既に地球環境問題と南北問題との同時解決の困難さは各方面で指摘されているとおりである。ところがアジア太平洋地域は、地域の中に南北問題を抱えながら、例外的に解決に向かって動いている。それゆえに、環境か開発かという2項対立は北の先進国対南の発展途上国という南北対立ではなく、アジア太平洋地域の諸国民が自分自身の中の矛盾として捉えられなければならない。この問題は人口問題も絡んで深刻さを深めている。インドが21世紀前半には15億の人口を抱え、中国のそれを追い越すという予測があるが、南アジアを考察の対象の外に置くとしても、現在12億人の中国は老人問題を考えると急激な人口抑制政策は非現実的であると言われており、しばらくは緩慢な人口増加は不可避であろう。人口増と経済成長との相乗作用により、アジア太平洋地域のエネルギー消費の急速な増大も大きな問題である。すでに環境破壊も、開発のための森林破壊から工業化がもたらした水質悪化・大気汚染・酸性雨まで多種多様な様相を見せている。仮に天然資源、特にエネルギー資源を地域外に依存可能であると仮定しても、この地域の経済成長のもたらす結果は必ずしもバラ色の将来を保証してはいない。

第2に、経済発展と民主化との関係がますます緊張してくるかも知れない。経済成長の原動力となったいわゆる開発主義の持つ理念的要素が社会主義体制や権威主義体制を支える政治的理念とが今後とも従来のような共存関係を維持できるだろうか。中国の改革開放政策やベトナムの刷新(ドイモイ)が追求している社会主義市場経済への志向は、自由主義的経済理念と一党独裁的な強力な統治理念とが結びついたものであり、開発主義の理念と整合的な部分が多い。また、シンガポールは、経済水準では先進国並になっても、潜在的に民族対立激化の脅威に晒されているために指導者は大衆民主主義に極度に警戒的であり、都市的国家という条件を利用して末端までの権威主義的統治を続けている。しかしながら、経済発展に伴って今アジア各国で起こっている政治現象は、民主化への圧力である。アジアNIE Sに始まり、タイに波及したような民主化の動きは、民主主義は欧米的理念であってアジアには適合的ではないといった国家指導者の発言を相対化して余りあるものがある。いずれにせよ、こうした動きは、政府に対する批判の自由化、政治的立場の多様化、政治的選択肢の拡大、大衆的政治動員などを引き起こすため、政治的な不安定を高める方向に向かう。その不安定性を政治体制の中に内部化できるかどうか、今後とも大きな課題として残るだろう。

第3に、アジア太平洋の経済成長と経済的相互依存の深化は、制度的な地域経済統合

の必要性を認識させるかもしれないが、圧倒的な比重で、経済摩擦の増大と紛争の激化を予想させている。各国の成長イメージがバラ色なのは対照的に、その地域イメージは対立的国際関係で満ちている。たとえば、激化する日米経済摩擦、アジアNIE Sの先進国化に伴う摩擦増大、中国市場をめぐる各国の競争、中国の経済大国化の脅威など、枚挙に暇がない。果して「開放的地域主義」という言葉で特徴づけられている理念が浸透していくのか、それとも差別的・保護主義的な地域主義によってアジア太平洋が分断されてしまうのか、予断を許さない状況にある。

2. APECプロセスとASEAN

(1) APECへの期待

国際社会全体を眺めると、政治的・経済的・文化的に相互依存が深いヨーロッパで国際的な制度化が著しく進んだ。また、成否は別として中南米やアフリカでさえ、第2次大戦後、様々な制度、特に経済協力組織が作られてきた。アジア、あるいはアジア太平洋にも多種多様な制度ができて不思議ではない。しかし現実には、この地域が抱えている問題の深刻さ・複雑さ・多様さを考えると、それらの解決のためにアジア太平洋が備えている国際的諸制度は最近まで貧弱であった(5)。

安全保障に関わる制度は、1970年代のSEATOの消滅、80年代のANZUSからのニュージーランドの事実上の脱退などで、この地域にはアメリカを要とする2国間の安全保障条約が扇型に広がるだけになった。ちなみにアメリカは、この扇を90年代の安全保障枠組みの基本に据えている。しかしポスト冷戦期には、アメリカを要とする安全保障体制でロシアに(場合によっては中国に)対処するという構想は現実性を失いつつある。むしろ、これら3大国全てを組み込んだ全体的な枠組みを、少なくとも中小国は必要としている。

経済面で見ると、1980年代後半には、どこの地域協力組織にも加盟していない主要国は、日本、中国、アメリカ、カナダなどごくわずかに減ってしまっていた。そして米加自由貿易協定の締結は、東アジアを経済協力組織の真空地帯にしたのである。また、アジア太平洋には、北米、中南米、東南アジア、大洋州にサブリージョナルな地域協力組織は存在するものの、全体を覆うものはなかった。

安全保障や経済といった重要な問題に関する制度化が未整備である以上に、その他の問題、たとえば環境問題などをアジア太平洋で処理する制度は全く欠落していた。とは

言え、アジア太平洋における地域的な協力に明るい展望がないわけではなかった。

そのひとつが、経済面での東西「体制横断型協力」の制度化である。1970年代の日中関係の正常化・友好化・緊密化を核として、冷戦構造の用語で言えば自由主義陣営に属す国と社会主義陣営に属す国との協力が進展していった。その背景にはソ連の脅威が存在していたものの、非政治的な側面で、体制の相違を越えて協力していく方向が見えてきた。特に80年代に入り、中国の開放政策が単なる一時的現象ではないことがはっきりしてくると、経済協りに重点を置いた実利的な協力関係の制度化が進んでいった。

中国の経済政策の転換と関連して生じたのが、国際経済組織に中国と台湾とが同席する例がでてきたことである。「2つの中国」を原則の問題として頑に拒絶する点では北京政府も台北政府も同一態度ではあったが、経済改革の実をあげるために国際経済制度への参画を企図し始めた北京政府と国際社会への復帰の道を探る台北政府との間でぎりぎりのところで妥協可能な方法が模索された。その結果、両政府とも経済的な実利を求めて、非政府組織である太平洋経済協力会議（PECC）、アジア開発銀行などに同席することになったのである。このような変化は、冷戦構造の変容に伴って生じた、アジア太平洋地域における経済的プラグマティズムの浸透と呼ぶことができよう。

そのような制度欠如の穴を埋めた唯一の組織がAPECであった。そして、APECは各国の思惑の違いを越えて経済的プラグマティズムに基づいた協力を実現できそうな組織であった。したがって、APECをめぐるさまざまな期待が飛び交ったのも当然といえば当然であった。

(2) APECの制度化

1989年1月のオーストラリア首相ホークの提案を直接的な契機として、11月にはキャンベラでAPEC閣僚会議が開催され、APECの基本理念と閣僚会議の当面の継続とが決定された(6)。主催国のエバンス外相の議長総括によると、APECの一般原則とは次のようなものである。

- 地域の成長・発展の継続、世界経済の成長・発展への貢献
- 地域の多様性の認識
- 自由な対話とコンセンサス方式へのコミットメント
- 非公式かつ協議的性格の意見交換が基礎
- 共通利益・相互利益をめざす経済分野中心

- 貿易ブロック形成の否定
- 財・サービス・資本・技術の流れの促進
- ASEANやPECCなどの既存組織を補完
- コンセンサスによる参加主体の拡大

APECとしての地域協力は今後の検討に委ねられたが、GATTウルグアイ・ラウンドの成功に向けてAPEC参加国の貿易閣僚会議の開催が決められた。閣僚会議の継続性に関しては、この会議を第1回とし、第3回までの開催が決まった。

翌90年7月の第2回閣僚会議は、初回と比較するとはるかに実質的であった。キャンベラで提案された協力プロジェクトをAPECとして採用することが本決まりとなった他、ウルグアイ・ラウンドに関するAPEC宣言も採択した。また、第5回閣僚会議までの開催が合意され、APEC閣僚会議の制度化が確立するとともに、いわゆる3つの中国の加盟が第3回閣僚会議で実現する運びとなった。

こうして第3回閣僚会議が開かれた1991年、中国、台湾、香港のいわゆる3つの中国が新たに加わったAPECは、太平洋に面する北米と東アジアの15ヵ国・地域からなる広大な空間を覆う制度となった。第3回閣僚会議の注目点は、いわゆる3つの中国の参加実現の他、「ソウルAPEC宣言」の採択である。目的、活動範囲、運営方法、参加、組織、将来の6項目にわたる全14条の文書は、基本的には上で紹介したエバンズ外相の総括を敷衍して、明確化したものといえる。閣僚たちが、経済分野を中心とする協力をコンセンサス方式により進めている緩い組織としてAPECを定義したのである。

第1回閣僚会議から時折用いられる「APECプロセス」という表現は、漠然とした目標に向かって参加各国が協議を重ねコンセンサスを尊重することによって一步一步進んでいくというAPECのやり方を意味している。拘束力を持つ合意によって明確に定義された目的と手段に沿って政府間機構が活動するという通常的地域協力のやり方を否定したものであり、従来の国際社会ではあまり見られなかった協力の進め方である。

(3) 核としてのASEAN

APECプロセスを一言で特徴づけると、ASEANを核とした西太平洋連携ということができよう。

設立の経緯には紆余曲折があったようである(7)。しかし基本的には、通産省主導で

日本がカネとアイデアを提供し、オーストラリアが閣僚会議開催の提唱を含む音頭取りを演じた結果であった。アメリカは参加の意思表示をしたものの、積極的にリーダーシップをとるほどAPECを重視しなかった。APECが発足するかどうかはASEAN諸国の意向にかかっていた。従来から、ASEANを包摂するような組織が提案されるたびにASEANを弱体化させ溶解に導くものとして拒否の姿勢をくずさなかったASEAN諸国は、APECの提案にも消極的であった(8)。しかしながら、APECにそのような危険性がないこと、ASEANの団結を壊そうとしないことをASEAN諸国に納得させることに成功し、参加の意向をとりつけたのである(9)。

その結果、APECは二重の意味でASEANを核とする協力として誕生した。第1は制度的側面である。まず、APECの加盟国はASEAN6カ国と、日本・アメリカ・カナダ・オーストラリア・ニュージーランド・韓国の6カ国、合計12カ国であったが、後者の6カ国はいずれもASEAN拡大外相会議のメンバー、言い換えればASEAN域外対話におけるASEANのパートナー諸国であった。ASEAN諸国は、ASEANがイニシアチブをとる制度的枠組みの加盟国とAPECの加盟国とが完全に重なるという事実によって、APECにおいてもASEANがかなりの発言力を保持できるとの感触をつかむことができた。また、APEC高級事務レベル会合にはASEAN事務局長も参加できることになり、APECがASEANという組織を認知したことを形式的に確認できた。つまり、日本やオーストラリアが積極的に提唱したにせよ、APECはASEAN中心の制度として誕生したのである。

第2に、APECはASEANの慣習をほとんどそのまま援用して運営されることになった。ASEAN諸国は、ASEANをきわめて緩やかな制度として作りだし、加盟各国を拘束する合意には慎重で、インフォーマルな協議を重ねて全会一致の原則で協力の制度化を積み重ね、事務局の権限を極力抑制し、政府間のコミュニケーションの緊密化とともに民間の参画を促してきた。また、ASEANは平等の原則で運営されており、会議開催地や協力プロジェクト担当国などさまざまな面で加盟国が均等に参加する慣習が確立している。APECも同様で、前述のキャンベラ会議でのエバンスによる議長総括に明示されているように、交渉ではなく協議と意見交換、全会一致原則などがAPECの運営方針となった。また、事務局も当面設置しないことになった。さらに、閣僚会議の開催地は、第1回は提案国オーストラリアだったが、それ以降、シンガポール、韓国、タイ、アメリカ、インドネシア、日本、(今後、フィリピン、カナダ)というふうに

ASEAN地域と非ASEAN地域とが1回毎に交代する原則もASEAN側の主張で採用された。

APECは、たしかに日本やオーストラリアの提案で結成された。しかしAPECにASEAN諸国の参加は不可欠であり、それらの参加を促す過程で、APECは制度面でも運営面でも、ASEAN的なものが中核に置かれたのである。

3. APECの変容とアメリカの関与

(1) ASEANの変容・APECの変容

取り敢えずキャンベラ会議に出席して自分たちの主張を盛り込ませることに成功したASEAN諸国は、APECをASEANに対する脅威ではなく、むしろASEAN諸国にとって一層益する組織に誘導するため、1990年2月に外相と経済相との合同会議をマレーシアのクチンで開催し、従来からの立場を再確認した(10)。しかしながら、経済協力への関与をめぐる、ASEANの側が変容していった。

1990年12月マレーシア首相のマハティールは中国や日本を始めとする東アジアとASEAN諸国を中心とする東南アジアとに経済ブロックを創設するアイデアを打ち出し、マレーシア政府はEAG(東アジア経済グループ)構想として具体化した。この提案にはアメリカが猛反発したのを始め、ASEAN諸国の一部も消極的な態度をとるなど、最初から大きな問題を抱えていた(11)。その後、EAG構想は、その排他的・対抗的色彩を薄められ、EAEC(東アジア経済会議)構想としてASEAN内部で「継続審議」されることになった。現在、EAECはAPEC内部で制度化されるべき(すなわちAPEC加盟国のみが参加すべき)構想としてASEAN内部では了解されている。

EAG構想について内部で論議する一方で、ASEAN諸国はASEANとしての経済協力の制度化を本腰で議論しはじめた。1970年代から80年代にかけての失敗に終わった経済協力とは切り離して、新たに自由貿易地帯化構想を取り上げた。従来はこの種の協力に慎重だったインドネシアも、今回は積極的に計画実現に参画した。そして1992年1月の第4回ASEAN首脳会議で、ASEAN自由貿易地帯(AFTA)を93年から15年かけて実現することが決まったのである(12)。

AFTAをめざして動き出したASEANではあるが、指導者は決してAFTAがASEAN地域の経済発展を保証すると考えていたわけではない。仮にAFTAが実現し

ても、域内で自律的な経済相互依存が確立するはずもなかった。90年代に入り、直接投資の流れが東欧や中国に向かう気配に危機感を募らせたASEAN諸国が期待したのは、域外資本にとってAFTA化が投資のインセンティブになることであった。したがって、ASEAN諸国にとって日本やアメリカなどとの経済関係は将来にわたって重要であり、APECの存在意義はAFTA化によっていささかも減らなかった。

しかしながら、APECには必ずしもASEAN側が歓迎できない変化も生じつつあった。1991年にいわゆる「3つの中国」がAPECに参加したことによって、ASEAN中心のAPEC構図にまず最初の大きな変化が生じた。もちろん、新規加盟が全会一致で実現する以上、ASEAN諸国も反対はしなかった。むしろ、中国が地域組織に参加することは基本的に望ましいとASEAN諸国政府は見ていた。しかしながら、これら3国・地域はいずれもASEANの域外制度に参加しておらず、ASEAN諸国にとってみれば制度的な交渉の場がなく、したがって圧力をかける制度的手段をもっていない主体がAPECに参加したことを意味した。

また、当初の緩やかなASEAN的制度は、ASEANよりはるかに急速に組織化されていった。92年の第4回閣僚会議では、シンガポールにAPEC事務局を設置することに合意し、また、APEC運営のために、参加国の分担によりわずかながらも（年間200万ドルで出発）予算をAPEC基金として計上することになった。APECプロセスにおいて、協議とコンセンサスという合言葉に代わって、機能強化と協力効率化とがうたわれるようになったのである。

ASEAN諸国にとってさらに脅威だったのは、アメリカの動向である。ポスト冷戦期におけるヨーロッパの秩序作りを一段落させたアメリカは、アジア太平洋の秩序作り積極的になり、安全保障は基本的に米国を要とする2国間関係で、経済はAPECを活用することによって自国の利益追求と地域秩序形成とに乗り出したのである。アメリカがAPECプロセスに強いイニシアチブを発揮するようになるのに比例して、ASEAN諸国の間にはAPECに対する不満と疑問が増していった。

この頃、APECの主要な争点は貿易自由化をめぐる問題に収斂していく。すなわち、第3回閣僚会議では貿易自由化推進のための方策の明確化と勧告のための非公式作業部会が設置され、第4回会議では今後10年間の域内貿易自由化進展のために西暦2000年のアジア太平洋貿易展望とAPECの果たすべき役割を報告するための賢人会議が発足した。この折り、アメリカは、自国が主催する第5回閣僚会議の主要議題を貿易自

由化と貿易政策にしたい旨を表明した。このことから分かるように、A P E Cの変容には米国の積極関与が大きな影を落としていた。

(2) アメリカの太平洋共同体構想

アジア太平洋各国の貿易自由化のてこにA P E Cを利用しようとしていたアメリカは、アジア太平洋地域の共同体化を提案し、それへ向けてのてこにもA P E Cを利用しようとした(13)。1993年7月、クリントン大統領はサンフランシスコ、東京、ソウルでの連続する演説で「新太平洋共同体」をめざすアメリカの対外政策方針を打ち出した。クリントン政権のアジア太平洋共同体化構想は3つの柱からなっていた。すなわち、普遍的(とアメリカが信ずる)価値(多元的民主主義、人権、自由主義市場経済など)の共有、共同の安全保障、そして各国経済の自由化と国際交流の自由化、である。A P E Cという組織自体は、いうまでもなく、経済面の共同体化を象徴するものである。しかし同時に、A P E Cは太平洋共同体の範囲を事実上規定する組織であり、したがってアメリカにとってみれば、A P E C加盟国の間で共通の安全保障、共通を価値観を追求すべきであった。つまり、新しい理念に基づく新しい組織を提案したのではなく、アメリカ政府はA P E Cに新しい理念を代表させようとしたのである。

しかしそのためには、地域の多様性を尊重しつつ経済的な共通利益を追求しようとしてきたA P E Cの従来の理念を大きく修正する必要があった。たまたま1993年に第5回閣僚会議の主催国にあっていたアメリカはA P E Cの将来を方向づけるのにイニシアチブをとる絶好の立場にあった。実際、A P E Cの機能として経済協力の他に安全保障を追加する案、条約にもとづく政府間機構にA P E Cを格上げする案、A P E C首脳会議を制度化する案など、A P E C強化に向けてさまざまなアイデアが浮上してきた。特に、A P E C自体の目的と制度の両面での強化に関しては、第5回会議に報告を提出することになっていた賢人会議を徹底的に利用しようとした。

このようなアメリカの積極姿勢に対して、加盟国からはさまざまな反応が現れた。A P E Cが主権国家のみを構成員とする機構ではなく、香港や台湾などを含む経済主体からなる組織である点で、中国は安全保障を取り上げることに反対し、首脳会議開催に関しても台湾や香港の代表をめぐって留保していた。A P E Cに安保機能を付加することについては中国以外にも消極的な国は少なくなかった。また、A P E Cにおける経済協力問題と人権問題とを絡めようとするアメリカの姿勢に対しては程度の差こそあれ多く

の国が批判的であった。マレーシアにいたっては、首脳会議を欠席してしまう。

第5回閣僚会議開催に向けてのアメリカのイニシアチブをめぐって展開した国際関係からはっきりしたことは、APECをアメリカの構想するアジア太平洋共同体の中核組織にするにはさまざまな難点があることだった。その点ではアメリカも無理押しせず、APECが基本的に経済協力をめぐる協議機関であることを了解した。とは言うものの、APEC加盟国が共同体のメンバーとなるために各国がアメリカの主張する普遍的価値を受け入れるべきであるという態度には変更はない。2国間関係ではアメリカはAPEC加盟国に対し、APECの枠外で安全保障や価値の共有をめぐってさまざまな要求を出している。たとえば中国に対しては、最恵国待遇問題と切り離れたとはいえ、人権問題で満足できる水準ではないとの批判を続けている。

(3) アメリカ主導のAPEC改革

アメリカ政府の強い意向は、第5回会議に提出された賢人会議の報告書に盛り込まれた。すなわち、自由貿易地帯をつうじてアジア太平洋経済共同体を創造すべきであるとの基本方針が提言の骨格をなしていた(14)。報告書はさらに、96年までに自由化行動計画を具体化することを提言していた。直接的にはこの報告書に対し、間接的にはアメリカに対し、さまざまな批判が出された。特に論争の中心となったのは、「経済共同体」と「自由貿易地帯」であった。シンガポール以外のASEAN諸国や中国は、こうした急速な制度化に対して警戒を強めた。閣僚会議は、賢人会議の報告をそのまま了承ないし採択することなく、勧告を、即時実施可能なもの・ウルグアイラウンドの結果によりさらに検討を要するもの・長期的な観点から検討を要するもの、に分類して、貿易自由化への積極策を骨抜きにし、将来の課題として先送りしたのである。

しかしアメリカの思惑どおりにはいかなかったにせよ、シアトルでの第5回APEC閣僚会議は、従来のAPECの在り方を大きく変えるものであった。すなわちアメリカのイニシアチブによって、アジア太平洋地域の共同体化、貿易自由化促進、APEC強化が合意された他、事実上の首脳会議の制度化の端緒が開かれた。

シアトル会議のキーワードは、やはり「共同体」であろう。APECをアジア太平洋経済協力(COOPERATION)からアジア太平洋経済共同体(COMMUNITY)へ読み換えるところまではいたらなかったが、アジア太平洋地域が共同体をめざすことは明記された(15)。もちろん、このことばの意味するところはかつて欧州経済共同体が置かれた状況

とも異なるし、その目標とも異なる。しかしながら、多様性の強調から共通性の強調へと力点が変わったことは明白であるし、今後、共同体として何を共有するのが重要になっていくであろう。

共同体化の一環として、従来からのA P E Cの活動で特に強調されたのが貿易自由化である。このシアトル会議では、A P E C貿易投資枠組み宣言が採択された他、貿易自由化を議論する非公式グループが正式の貿易投資委員会に格上げされた。たしかに通常の経済統合機構のように自由化プログラムが合意の上で明記されたわけではないが、A P E C加盟諸国の各々が国内経済の自由化を押し進め、モノ・カネ・情報の移動を自由化することにコミットしたことには変わりがなかった。

組織の強化に関してA P E Cは、いわゆる拡大と深化のトレードオフについては、後者を選択した。第5回閣僚会議でメキシコとパプアニューギニアを加盟させたが、翌年のチリを最後に、しばらく新規加盟を見送ることに合意した。反面、機能面での強化は明白である。貿易自由化を始め、関連する諸問題についての協議と協力を今後一層活発に進めることになった。経済問題のみならず、金融問題、環境問題など、従来あつかつてこなかった問題をA P E Cという枠組みで協議するようになった。A P E C加盟国によって定義される範囲で、さまざまな問題領域における協力の制度化が生じ始めており、この地域は経済共同体どころか多面的な共同体化に動きだしている(16)。

最後ではあるが決して軽視できないA P E Cの変化として、首脳レベルの会合の制度化が開始した。あくまで非公式な性格を強調し、政府首脳ではなく経済指導者の会合であることを強調したが、アメリカがA P E Cの事実上のサミット開催を可能にしたことは象徴的にきわめて重要な意味を持っていた。それは単にA P E C閣僚会議の成果をエンドースしたのではなく、A P E C強化にコミットしたのであり、共同体をめざして第1歩を踏み出したのである。もちろん、サミット開催だけで、アジア太平洋諸主体が一層団結し協力するわけではない。しかし2国間ではさまざまな問題を抱える国々が一同に会して地域協力へのコミットメントを互いに確認することの意味は大きい。

4. A P E Cの将来構想とA S E A N

(1) 貿易自由化への動き

1993年11月の第5回A P E C会議では、首脳らによる「経済ビジョン宣言」によって一応の基本方針は明確になったものの、かんじんの貿易自由化をめぐるのはアメ

リカを中心とする積極派とアジア諸国に多い消極派との対立が続いていた。しかしながら、流れは自由化を推進する方向へと向かいつつあった。まず、賢人会議（E P G）は存続して第6回閣僚会議に第2次報告書を提出することが決まった。さらに、非公式首脳会議は、引き続いて首脳会議を開催することに合意し、経済界の代表からなる太平洋ビジネスフォーラム（P B F）の設置して、加盟各国首脳へ提言を提出させることを決定した。言うまでもなく、P B Fは貿易投資自由化に積極的な提言をまとめることが期待されていた。

E P G報告は8月に、P B F報告は10月に出了された(17)。自由化の日程に関しては、前者は貿易自由化を1994年に決定・2000年開始・1先進国は2010年、2N I E Sは2015年、3途上国は2020年までの実現を、後者は貿易投資の自由化を1994年に決定、1先進国は2002年、2他は全て2010年までの実現勧告した。また、E P G報告は貿易投資自由化促進措置の実施を勧告しており、P B F報告にも同様の内容が盛り込まれた。

インドネシアで開かれた第5回A P E C会議は、非公式首脳会議では自由化のスケジュールが、閣僚会議では当面の具体的措置が問題となった。首脳らは「ボゴール宣言」を出して、貿易投資の自由化目標を先進国は2010年、途上国は2020年とすることをうたい、閣僚会議では投資原則の採択を始めとして関税手続き簡素化や基準認証統一など自由化の促進をサポートする協力へ踏みだした。

貿易投資自由化は、たしかにアメリカの強い意向でA P E Cの舞台に上ったとはいえ、その後消極派といわれたインドネシアによって時期を明記した目標として掲げられたことは注目に値しよう。そして1995年には、やはりアジアの消極派である日本が議長国として一層の具体化をまとめる巡り合わせとなった。積極派のイニシアチブに対して消極派が反発するのではなく、消極派を中心に積極派の離反を招かないようなぎりぎりの方針づくりがA P E Cで進行中のようである。

(2) A S E A N諸国の対応

A P E Cには参加したものの、貿易自由化よりは開発協力を協調し、アメリカ主導の固い枠組み作りに反発してきたA S E A Nは、インドネシアの積極派への変身によってどのような対応を見せただろうか。

まず、自由化の日程については、マレーシアがそれはあくまで目標であって約束ない

し拘束力ある合意ではない点を確認したが、これはスハルト大統領が、「ボゴール宣言」の原案は修正しない代わりに各国が意見を表明する自由を認めたことによる。また、賢人会議の役割は終わったとして解散すべきであるとの意見がタイを始めASEAN各国から出された。もっとも、このような消極姿勢で終始したわけではない。シンガポールは先進国同様2010年までに自由化するとの目標を発表した。

しかし何よりも注目すべきASEAN諸国の対応は、AFTA計画の前倒しのみならず拡張に合意したことであろう(18)。まず自由貿易地帯の実現時期を2008年から2003年に5年間繰り上げて10年計画に短縮した。さらに、引き下げ優先品目については5～7年間計画とした他、適用除外品目の低減、農産物への適用などにも合意した。このような計画の見直しは、APECにASEANが呑み込まれるのを避けるために、ASEANとしての結束を強めたものと言える。この意味では、APECにおける貿易自由化の動きが、ASEANにおけるそれを加速させたのである。

貿易自由化に積極的に取り組む動きを見せているAPECは、AFTA化に積極的な一部のASEAN諸国にとっては追い風となった。他方、アメリカの行き過ぎたリーダーシップに対しては、EAEC構想をASEAN諸国の一部が積極的に推していることが抑止効果として作用している。アメリカ政府はAPECのまとまりを最重要視していると再三表明しているが、その背景には、アジア諸国がEAEC支持に回るのを防ぐ意志が働いていると言われている。

まとめにかえて

アジア太平洋経済協力を熱心な勢力とアメリカ政府のリーダーシップとにより、貿易自由化の枠組みとしてAPECの重要性が急速に増大しつつある。アジア太平洋地域全体の発展のためという大義名分とアメリカの国内立法(通商法301条に象徴される)を背景にした2国間交渉戦略という圧力の相乗作用で、アジア太平洋各国の貿易自由化や地域の経済交流は今後一層進展するであろう。

APECの重要性が増大するとともに、APECという組織がアジア太平洋地域がどの範囲をカバーするのかという問題に現実的・政策的な解答を与えることになった。すなわち、APEC加盟国がアジア太平洋地域の外延を定義したのである。今日、さまざまな地域的協力がAPEC加盟国の間で制度化されつつある。将来、アジア太平洋共同体が形成されるなら、APECが制度的基盤を提供するに違いない。

しかしながら、APEC閣僚会議自体の果たしうる役割は限られている。アメリカの思惑にもかかわらず、APECが経済分野以外も扱う多角的な協力枠組みになる可能性は当面なくなった。APECの活動は経済問題に限定され、世界貿易体制についての発言力と、地域の経済自由化への加盟各国のコミットメント引き出しとが主要な役割であり続けるだろう。

APECの限界が最も顕著なのは安全保障分野である。第1に、中国にとって香港や台湾と対等な立場で安保問題を議論することは到底受け入れられない。第2に、アジア太平洋地域の安全保障協力を実質化するには、APEC非加盟のロシア、ベトナム、北朝鮮などの参加が必要である。現在、アジア太平洋安全保障協議枠組みに最も近いのがASEAN地域フォーラム(ARF)であり、そこではアメリカのリーダーシップは限られている。むしろASEANがイニシアチブをとりつづける可能性が高い。

アジア太平洋共同体の形成は決して非現実的な目標ではない。しかしその実現には、ロシアやベトナム、北朝鮮などとの価値観の共有と協力的関係の蓄積とをどう進めていくかについての広範な合意が必要である。特に、ベトナムの場合、ASEANへの加盟によって、APECに全て加盟している現ASEAN諸国が新メンバーのAPEC加盟を強く推すであろう。将来、カンボジア、ラオス、ミャンマーがASEANに加盟することになれば、ASEANへの加盟という実績がAPECへの加盟のパスポートとなるかも知れない。この点で、現在APECへの参加を希望している国々と比較して、東南アジア諸国は有利な立場にいるとも言えよう。

現在、たしかにAPECはASEAN主導で運営されていない。しかしAPECの活動は結果的にはASEANの存在を脅かさなかった。その背景には、危機感を抱いたASEAN諸国指導者がASEANの結束を維持しようとしたこともある。しかし、それだけではない。ASEANの意向はAPECの運営に大きな影響力を及ぼしている。また、経済協力しか扱えないAPECに対して、ASEANはARFの主催者として安全保障協力の機能も持っている。

冷戦が終わり21世紀に向けて新しい秩序を模索している世界にあって、アジア太平洋地域はASEANとAPECという2つの制度が秩序形成の方向性を示している。

【注記】

(1) 山影は、これを「ASEANのサブシステム化」と呼んでいる。詳しくは、山影進

「アジア太平洋国際秩序形成とASEAN」平野健一郎（編）『講座現代アジア4 地域システムと国際関係』（東京大学出版会、1994）を参照。

(2) たとえば次を参照。藤原帰一「アジア冷戦の国際構造」東京大学社会科学研究所（編）『現代日本社会7 国際化』東京大学出版会、1992。国分良成「東アジアにおける冷戦とその終焉」鴨武彦（編）『講座世紀間の世界政治3 アジアの国際秩序』日本評論社、1994。

(3) 世界銀行『東アジアの軌跡』東洋経済新報社、1994年

(4) 渡辺利夫『西太平洋の時代』文藝春秋社、1989、渡辺利夫ほか『アジア相互依存の時代』有斐閣、1991、などを参照。

(5) アジア太平洋の地域的制度枠組みの沿革について、差し当たり、大庭三枝・山影進「アジア・太平洋地域主義における重層的構造の形成と変容」『国際問題』415（1994年10月）を参照。

(6) APECの沿革については、山神進『アジア太平洋地域の時代』第一法規、1994、菊地努『APEC：アジア太平洋新秩序の模索』国際問題研究所、1995を参照。

(7) 差し当たり、菊地努「アジア太平洋協力をめぐる外交過程」草野厚・梅本哲也（編）『現代日本外交の分析』東京大学出版会、1995を参照。

(8) 山影進『ASEAN』東京大学出版会、1991、291-292頁

(9) ASEAN拡大外相会議（1989. 7. 6-8、ブルネイ・バンダスリブガワン）と臨時ASEAN経済閣僚会議（1989. 9. 11-12、バンコク）で

(10) ECとの第8回閣僚会議（1990. 2. 16-17）の際に。

(11) 佐藤考一「東アジア経済会議構想をめぐる国際関係」『外交時報』1992年3月号。

(12) AFTAの詳しい解説は次を参照。間宮勇「ASEAN自由貿易協定の法構造」安藤勝美（編）『地域協力機構と法』アジア経済研究所、1994。

(13) ブッシュ政権からクリントン政権にかけてのアメリカのアジア太平洋政策に関しては、差し当たり、山影「アメリカ合衆国のアジア太平洋政策」岡部達味（編）『ポスト冷戦期のアジア太平洋協力』（日本国際問題研究所、1995）を参照。

(14) A Vision for APEC: Towards An Asia Pacific Economic Community, Report of the Eminent Persons Group to APEC ministers, October 1993.

(15) 非公式首脳会議で採択された、ヴィジョン声明では、a community of Asia Pacific

economies という表現になっている。

(16) 閣僚級会議だけでも、本体の閣僚会議の他に、中小企業担当大臣、大蔵大臣、環境大臣、運輸大臣、通信・情報担当大臣の会合が開かれている。

(17) E P G 報告は、Achieving an APEC Vision : Free and Open Trade in the Asia Pacific, Second Report of the Eminent Persons Group。また、P B F 報告は A Business Blueprint for APEC : Strategies for Growth and Common Prosperity, Report of the Pacific Business Forum。

(18) A F T A 評議会 (1994年9月21日、チェンマイ)