

ジャパン・スポットライト2022年7/8月号掲載 (2022年7月10日発行) (通巻244号)

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/244/>

ラウンドテーブル 2022年4月27日 (水) 開催

石戸 光	千葉大学 教授
大庭三枝	神奈川大学 教授
寺田 貴	同志社大学 教授
服部 崇	経済産業省通商交渉官 (当時)

コラム名 : Cover Story 4

(日本語版)

## 「APEC の新たな時代とアジア太平洋地域の国際経済秩序」

### APEC の歩み、それを取り巻く環境の変化

**服部(司会)** これまでアジア太平洋地域の国際経済秩序が築かれてきた中で、1989年に創設された APEC は中心的な役割を果たしてきたと思います。2020年にはプトラジャヤ・ビジョン 2040 が作られて、APEC は新たな時代を見据えていると思います。

本日は「APEC の新たな時代とアジア太平洋地域の国際経済秩序」と題して、議論をしていきたいと思っています。はじめに、この地域を長らく研究していらっしゃる大庭先生から口火を切っていただきたいと思います。よろしくお願いたします。

**大庭** 確かに長らくアジア太平洋における地域主義の形成と発展を見てきました。そして APEC が 1989年の11月に閣僚会議を最初にして発足した時期と現在を比べたときに、私が最も異なると考えているのは、貿易に対する国際的な規範の変化ということです。

89年に、冷戦が終結した後の30年間は、基本的には自由貿易を是とする、そして、モノ、カネ、ヒト、そして情報などが、国境を越えて自由に行き来する、そういった自由で開かれた経済秩序が望ましいという規範で動いてきたと思います。

ところが近年、そうした規範そのものに対しての逆風が吹いているのではないかと考えています。一つは、経済安全保障という考え方で、自分たちの経済を守るためにあえて保護主義的な方法を取ることと、それから相手に自分の外交的目的に沿ったような行動を取

らせるために、もともとあった経済的な相互依存を逆手に取って、それを遮断する、あるいは遮断するとある種の脅しをかけて、自分の外交的な目的を達成する攻撃的な政策が各国から打ち出されてきています。

いずれにしても、この自由で開かれた経済秩序の下で深化してきた経済的な相互依存を逆手に取った政治的な戦略を各国がとるようになった。それが最も顕著なのはアメリカと中国の間の応酬なわけですが、日本でも自国の経済を守るためには、こういった経済的安全保障に足を踏み入れざるを得ない状況になっていて、そのような法整備も進んでいます。

それともう一つ非常に気になるのは、経済的な経済安全保障の話がなくても、自由で開かれた経済秩序のいき過ぎに起因するさまざまな矛盾も露呈していたということです。これがはっきり見えたのは、最初は 2008 年—2009 年の世界経済危機だったと思います。すなわち、世界における格差拡大、それから労働者の人権の侵害、そして環境への負荷の増大といった、グローバル化に伴う負の側面が噴出している。これらの悪影響にどのように対応するのかといった、自由で開かれた経済秩序そのものがもたらした矛盾にも対応しなければいけなくなっているのが、今の経済秩序ではないかと考えています。

そうしますと、最初の出発点において APEC は、貿易や投資の自由化、円滑化に力点を置いていたのが、それだけが是とされるような話ではないところにいる。そこで、そのような新たな状況の中で APEC の協力をどう進めていくのかが今後の課題になるのではないかと思います。

**寺田** APEC では、インキュベーションという概念が重要であると考えます。この言葉が最初に出てくるのは、日本が議長国となった 2010 年の横浜宣言です。そしてその 10 年後にボゴール宣言にとって代わる 2020 年の APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 にも登場するなど、この言葉の重要性が維持されていることがわかります。

APEC は、交渉とか法的拘束力のあるルールを決めるとかの枠組みではないため、インキュベーションという言葉が示すように、長期的な地域の利益になるようなアイデアを生み出す機能を強調しています。アジア太平洋、広く国際経済に関わる情勢からいくつかの政策規範を選択し、その実現に向けた方策を提唱するというやり方で、APEC ならではの役割を果たして来たと思います。

このインキュベーション機能の例の一つとして、開かれた地域主義という概念がまず挙げられるでしょう。通常、EU などの地域主義は閉じた、つまり域外を差別化するので

が、域外にも開かれた形で、アジア太平洋の自由化を進める、そしてそれが地域経済の成長に貢献するというアプローチを打ち出したことは、世界経済の歴史から見ても画期的であったかと評価いたします。

さらに95年の大阪会議で、**Concerted Unilateral Liberalization** という概念が作られ、緩い形で協議をしながら、自由化を進めていくのだけれども、あくまでもその国の事情に基づいてやっていくという、EU や NAFTA と異なるアジア太平洋の独特な自由化のアプローチを打ち出しました。

しかし、97年のアジア通貨危機を迎え、APEC における自由化の動きは頓挫し、その後、ルールベースで交渉に基づいた法的拘束力の持つ自由貿易協定（FTA）の時代が二国間ベースでこの地域に到来します。2000年代にこの2国間 FTA が域内で広がった後、2010年代には米国が推進する TPP を皮切りに RCRP など地域統合の時代を迎えます。この間、APEC の重要性の低下がずいぶんと叫ばれましたが、FTA や地域統合に反対するのではなく、それを現実として受け止め、例えば FTA や地域統合に基づいたサプライチェーンの最適な在り方という形で、APEC への貢献の仕方をしようと努力をするなど、ここでもインキュベーションの機能が果たされています。

**石戸** 私自身は、2003年にタイのプーケットで APEC Study Centers Consortium Conference が持たれたときにアジア経済研究所の職員で貿易研究をやっていて、そこに参加して、APEC で、貿易自由化が議論されて、それが大事だという印象を2003年のときに持ちました。

しかし、貿易自由化には格差にもつながりかねないようなひずみを生む面もあります。そのひずみがだんだん見直されつつある昨今、更に、環境や人権、それからコロナのようなパンデミック、そしてもっと最近はさらに、ロシアも加盟しているわけですので、ウクライナ問題のような紛争的なことにまで話が広がる。APEC は総花を避けるべしということだと思うのですが、コアは貿易ではありますが、総花的です。Asia-Pacific という地域は、多様性と高成長と非拘束性、これがソフト・ローの可能性にもつながると思うのですが、この三つがこの地域の特性で、その多様性や高成長をうまく取り込んでいけるような仕組み作りが重要です。それが非拘束的にどこまで可能かということで、プトラジャヤ・ビジョン 2040 が出た節目で、あらためて APEC というものを10年単位、20年単位で見えていくことが必要な時期なのだろうと思っている次第です。

## 経済安全保障と APEC

**寺田** 経済安全保障については、日本が今、率先して進めようとしている経済安全保障と、経済的強制（economic coercion）とを、分けて議論したほうがわかりやすいかと思いません。大庭さんがおっしゃったのは後者だと思うのですが、経済的強制の大前提は不均衡な相互依存の深化が挙げられます。通常は経済相互依存の深化は経済成長を促すだけではなく、国家関係の安定につながるとの見方が国際関係論の自由主義論者を中心に主張されてきましたが、アジア太平洋では、この主張を覆す大きな動きになりつつあります。

「国際的なサプライチェーンを我が国に依存させ、供給の断絶によって相手に報復や威嚇できる能力を身につけなければならない」と習近平国家主席が 2020 年 4 月に述べたように、世界 130 カ国以上の国々にとって最大の貿易相手国となった今日、中国は自国の政治的・戦略的利益を実現するために、その甚大な経済力と市場を駆使し、影響力を行使できる立場にあります。2020 年 4 月、豪州のモリソン首相が、COVID-19 の発生起源に関する武漢での独立調査を求めると、世界大の訴訟を恐れる中国は豪産食肉の一部輸入停止や、豪産大麦に 80%超の追加関税をかけるなど、豪州の中国市場依存を逆手にとった報復措置に出ました。2010 年代、日本やフィリピン、シンガポールや韓国も中国の報復手段の相手になっています。そこで日本などは TPP をアメリカと進め、中国依存を減じ、このような強制的措置が取りにくくなるような地域制度とルール設定を目指したわけです。

その意味で、APEC などのソフト・ローの役割は極めて限定的ですが、先ほど申し上げた全体的な方向性を作り上げる緩やかなアプローチを活かし、各年の宣言の中に経済的強制はアジア太平洋の開放性、自由性にそぐわない、などの文言を入れ込み、緩やかな圧力をかけるやり方は可能かと思えます。

ただ 2018 年のパプアニューギニアが開催した APEC 会合では、米国が中国の国内ルールを取り仕切る WTO 改革案を首脳宣言に入れようとしたために、中国が猛反発し、その結果、史上初めて首脳宣言が出されなかった経緯がありますので、広く経済安全保障を APEC で扱うことについても中国は嫌がる可能性は否めません。

**大庭** 私も、中国がそういった手段を使うことについて、これをどう抑制するのは重い課題だと思うのです。それとともにもっと根本の問題として、結局、今までは国境を越えてモノや金がどんどん動くことで繁栄がもたらされるから、いろいろ問題は対処するけれ

ど、基本的にはそれを進めましょうというのが、今までの共通規範としてあった気がするのですが、それ自体に逆風が吹いていると言うことです。自由貿易体制のもとでは放っておくと中国への経済的な依存が過度になってしまうから、やはり重要なアイテムに関しては、中国に依存しないようサプライチェーンを構築しましょうとか、あるいはもっと攻撃的になると、相手国に圧力をかけるために経済関係を遮断すると脅すとか、いずれにしても政治が経済の論理に深く関与していく動きが加速しています。これまでのグローバル化や自由貿易体制を進めていくことを是とする、APECが依拠していた緩やかな規範と、政治が経済に非常に深く関わっていくべきだという方向性とは合わない部分があります。

APECは、これに如何に対応できるのかを考えたときに、結局APECはソフト・ローを担保する何らかの枠組みであると言うならば、やはり文言が大変重要ですね。新たな状況を受けて、改めて自由貿易体制の重要性を強調する文言を何らかの形で共同声明等で盛り込む必要があるのだけれど、それに中国が乗ってくれるのか、あるいはアメリカが乗ってくれるのかという非常に大きな問題が立ちはだかっているのだと、今、寺田先生の話聞いていてあらためて思いました。

**石戸** 国際経済でもグローバルバリューチェーン（GVC）の議論はどちらかという去感受性相互依存の部類のお話で、何かシステムを断ち切ることなくある部分を、例えば石油価格が上がったときにどういうふうに感受性が外国に波及していくか、つながったままどういうふうに感受性を帯びるかという議論が、国際経済の論理立てだと思います。

そして、もう一つ、脆弱性相互依存という言い方があって、要はその関係を断ち切るぞということになりますと、経済がそもそもそんなことは想定していないのです。感受性相互依存の議論立て、筋立てだと思ってきたところが、脆弱性相互依存の脅しが入ってくる。

寺田先生がおっしゃるような米中の政治的対立が、APECにも浸食してきている。そして政治の論理が経済の論理に入っているように思います。

あるいは、重商主義の時代から自由貿易という論理になって、それが国際経済という学問の誕生だったわけですが、また重商主義的な考え方、要するに輸出はよし、輸入はよくない。自国の利益追求中心の考え方に戻ってきていると思います。

## アメリカのインド太平洋アプローチをどのように考えるか

**寺田** 23年、アメリカがAPECの議長国になります。TPPから脱退をし、RCEPにも参加していないアメリカにとって、参加する通商志向の多国間制度はAPECしかないので、重視する姿勢を示しています。その具体的方策は今はまだ見えてはいませんが、一つの方向性は、22年5月に東京で発表されるインド太平洋の経済枠組み（IPEF）との関りです。IPEFはマーケットアクセスを含まない形での経済秩序形成に向けた、アメリカが主導する域内協力制度であり、特に有志国のみでサプライチェーンを構築したり、デジタル貿易のルール化などが焦点になってくるのではないのでしょうか。

デジタル貿易分野ではシンガポールなどが率先しているDEPAがありますが、法的拘束がなく、そのため、中国が参加申請を行っています。アメリカや日本はTPPで進めた、例えばソースコードの開示を要求の禁止するルールなどはDEPAでは進められないと見ていて、豪州と共に不参加を決めました。その意味でもDEPAへの中国加盟が実現すれば、日米が主導するIPEFとの間で競争が生じ、異なるルールの共存化など、域内の企業や消費者に混乱を生じさせる可能性があります。

**大庭** IPEFはまだ不明点もありますし、今度のバイデンの訪韓および訪日のタイミングで公式に提案するようですが、柱の一つが公正で強靱な貿易で、ここには人権やデジタルのスタンダード設定が入るようです。そしてサプライチェーンの強靱化がまた一つの柱で、さらにインフラ、デカーボナイゼーション、クリーンエネルギーが一つの柱としてくくられ、さらに税金と反汚職、4つの柱で構成されていると言うことのようにです。こうしてみると、この中で特にAPECとして貢献できそうなのはデジタルと、クリーンエネルギーかなと。

あと、労働者の人権のスタンダードは必要だし、本当はやったほうがいいと私は思うけれど、これがAPECという、ASEAN諸国の多くが参加しているフォーラムで、このトピックをどこまで扱えるのかなと。他方、逆にAPECではなかなか進めづらいから、IPEFと連携して進めるという手もあると思います。

ただ私が一番気になるのは、サプライチェーンの強靱化は、先ほど述べたように、政治の論理が経済に関与する話の最たるものではないですか。つまり、放っておけば中国も含むいろいろなところでサプライチェーンは広がっていくのだけれども、それをやってしまうと、中国への過度の依存になる。それは避けたいし、いくつかの戦略物資および戦略的

な物資については自分たちで自給したい。つまりサプライチェーンの強靱化は、方向性としては、政治的なロジックで経済的なグローバル化を牽引してきたグローバルバリューチェーンを少し作り変えていく話ですよ。

それは、APECが基本としてきた、自由で開かれた経済が望ましいという規範とは違います。よって APEC と、そもそもそぐわない部分があるのかなということと、あとは、サプライチェーンの強靱化やそういういろいろなことを言いながら、アメリカ自身は市場開放するつもりがないという姿勢が、アメリカのバーゲニング・パワーにどう影響するかというのがすごく気になります。

というのは、93年に初めて首脳会議を開いて、その後94年にボゴール宣言があって、貿易と投資の自由化ということを進めて、途上国もある程度それにのったんです。

それにはいろいろな理由があったと思うけれども、アメリカの市場開放も一つ大きなポイントだったと考えます。さらに、TPPにマレーシアやベトナムが参加したのも、やはりアメリカ市場へのアクセスが拡大できるという大きな期待がありました。その期待があったから、アメリカの主張を受け入れるところが多分にあったんですよ。

しかし今回はそれがありません。中間層外交を掲げ、中間層の利益に反すると考えられる市場開放、これをしないアメリカが、どこまで APEC の他の国々の譲歩を引き出せるか、取り引きできるのかということ、もっとも気になるところです。

ただし、アメリカとしては何もしないわけにもいかないし、IPEFの全てが駄目というわけではない。デジタルにしてもクリーンエネルギーにしても、それから労働者の人権スタンダードにしても本質的に重要な論点は含んでいます。であれば、先ほど寺田先生がおっしゃったようなオーストラリアやシンガポールといったところとの連携で、ある程度こういったことは大事だよと APEC 的ソフト・ローの中に入れ込んでいく努力をしていくことが肝要かと考えます。

もう一つ IPEF について気になるところは、最終的にどうなるか分からないのですが、少なくとも現時点において、参加国となり得る国を ASEAN 諸国の一部に限定しているように見えること、そして中国が最初から包含されていないことです。

他方、APECは中国も、さらにはロシアも入っています。そういう枠組みで、どうやって IPEF が目指す方向性に沿った内容のソフト・ローを入れ込んでいくかは、長期的に構える必要があります。来年アメリカが APEC 議長国を務めますが、アメリカが普段好むような短期的に具体的な結果を出す、というのは無理かもしれないな、とも思います。

いずれにしてもアメリカのバーゲニング・パワーは、国力の相対的な低下とともに、市場開放という手段が使わない、あるいは使えない、ということによって、大きく限定されるのではとも危惧します。

**石戸** IPEFの話も、これがAPECのある意味、対抗馬的な話になっていくのか、あるいは取り込んでいくのか、願わくは相互補完的になればいいなと思います。

APECと申しますと、**trade and investment liberalization and facilitation**、TILFという言葉がありますが、TILFのうちの先ほどの話ではリベライゼーションはやはりアメリカも今は難しい、中国も難しいというご議論があったと思います。

その意味からしますと、**trade facilitation**にフォーカスを当てる。それから、APECはネゴシエートの場所でもありませんので、何かを**coerce**するということではなくて、例えばこういう技術がありますよ、デジタルですよ。これがあるとトレードがファシリテートされるんですよ、別にそれを押し付け的に、こういうことに使いませんかというネゴシエートに持ち込むのではなくて、淡々とお互いに合意できそうなものとして話していく。

APECとしてはデジタルテクノロジーで、こういうものをワーキング・グループでやっていて、これを採用すると、例えばブロックチェーンなどは最たるものだと思うのですが、これを分散型の台帳ということで、データの脆弱性を回避しながら、貿易が円滑化されていくということを示す。

トレードリベライゼーションではなくて、ファシリテーションのほうを淡々と示していく。それを使ってくださいと言い切るということではないというのが、たぶんAPEC的な持っていき方ではないか。

ファシリテーション（円滑化）であれば、ファシリテートしたくないという方はあまりいらっしやらないと思うんです。たとえば新幹線が便利ですし、リニアモーターカーはやはり便利。もちろん環境問題があって、進まないリニアという話がありますが、早く移動できる、早くモノやサービスが移動できる。それから環境にやさしい。

APECエコノミー（APECでは主権を巡る議論に配慮して国と呼ばず「エコノミー」と呼称）のマーケットサイズやそういうことは関係なく、リベライゼーションではなくファシリテーションを淡々とやっていく。それを見た各エコノミーが、そうか、APECではインキュベーターとしてこういうことをやっているんだなということで、それを尻目に見



ながら自分自身たちの、ポリシーに取り込んでいく。それが、APEC は一番 APEC らしくて波風が立つわけでもありません。

日本のお家芸としての経済技術的な、エコテク的なものも生かしていいのではないかと考えてみました。それを、お互いが交渉、腹を探り合っているときに、そっと提示することが、一つあり得るのではないかと考えてみました。

**寺田** APECにおそらく一番関心を持っているエコノミーはチャイニーズ・タイペイではないかと思えます。参加している国際機構に限られる中で、アジア太平洋に特化したものはAPECだけです。

現在、対米関係が非常によくなっていますが、来年の議長国でもあるアメリカが来年の首脳会議にチャイニーズ・タイペイから誰を招待するのか、気になるところです。議長国のアメリカがAPECを政治的思惑で推進すると、例えば蔡英文総統あるいは政治的要人を招くとなると、中国の反発は必至で、APECの主要目的であるアジア太平洋の経済秩序の安定が損なわれる懸念も生じます。

ソフト・ローの話でいえば、私はAPECがこの30年で築いてきたいろいろな資産は重要だと考えていて、例えば、首脳はもちろん閣僚も、年に1、2度の会合を持つのみですが、貿易、産業、財務などの関連省庁の実務者たちの間では、ワーキング・グループが組織されたり、年に何度も関連会議を開いたりしています。実際、これらの活動を通して、他のエコノミーのカウンターパート達と活発な政策交流を行っており、そこでは協力を推進するための情報交換が密に行われるネットワーク手段が、政策ごとに多層的に構築されています。さらに、同じ国の中でも、他の省庁の同じ地域組織の担当事務官の間にネットワークが形成され、各エコノミーの地域主義政策を支える上での一翼を担っている。こうした他国の同省庁間（trans-governmentalism）、そして自国の他省庁間（intra-governmentalism）との政策交流機会とネットワークは30年をかけてAPECが作りあげてきた資産であり、政策上の齟齬を避けるという意味でも重要です。今からこれらのネットワークを例えばIPEFが構築しようとしても、そう簡単には作れませんので、まさしくAPEC30年の歴史の持つ強みを、例えば政治では関係が悪化していても、政策実務者レベルでは、協力に向けた対話と意思は常に持ち続けるため、意識的に打ち出してもいいかもしれません。

## アジア太平洋地域の経済秩序の中での日本の果たすべき役割

**服部** 最後にもう一巡だけして終わりたいと思います。アジア太平洋地域の経済秩序という中で、日本の果たすべき役割についてご意見をいただきたいと思います。まず、大庭先生からお願いします。

**大庭** 日本は、APEC が設立された 1989 年と現在とでは、世界においても、それからアジア太平洋経済においても、そのポジションが相当変化しています。かつては力があるのにリーダーシップを取らないと言われていた国だと思いましたが、今は地域を主導する大国というよりも、その一段下のパワー、ないしミドルパワーと言わざるを得ない。逆にだからこそ非常に望ましい経済秩序の維持に、より真剣にならざるを得なくなっているのが今の日本だろうと思います。

そうすると、今の日本にとって、CPTPP とか RCEP といった明確に法的拘束力のある協定も重要ですが、ソフト・ローのような緩やかな規範を徹底するといった役割を持つ APEC は、ルールメイキングないし規範の形成に関わる場として、以前よりもむしろ重要になってきているかもしれないです。

先ほど寺田先生も 30 年の歴史の重みとおっしゃいましたが、今まで様々な成果を積み上げてきたことは大きい。協定のような法的拘束力を持つ取り決めを作らずに、ソフト・ローを形成し得るというところに APEC の強みがある。よって、APEC には以前よりも日本がさまざまな形で関わるべきだと考えます。

長期的に見て、多くの国の合意が得やすい個別分野ごとに話を進めるというプラグマティックなアプローチが必要かと思います。例えば環境やデジタルという分野でのルール形成は重要であるということについては多くの国で合意があるのではと思います。そういう個別の案件から詰めていく場として、APEC は大変重要です。アジア太平洋において米中間競争の激化に伴い対立の論理があらわになる中で、この地域の主要な国々が一堂に会する、という場を作っているという点でも、APEC の意義は大きい。この枠組みに日本が原加盟国として参加していて、それなりの発言権を持っていることは、一つの外交的なアセットとして、今後も一層重要になってくるのではないかと。

ミドルパワーになったからこそ、逆に、同じような志を持つ国々と連携を取る場として、その連携を表明する場としても、APEC は日本にとっていっそう重要性を増しているのだ

はないかなと考えています。

**寺田** 最近私がオーストラリアの研究者に言われたのは、豪中関係が悪くなっているけれども、ここまで悪くしなくてもいいではないか、日本を見ろと言うことです。オーストラリアから見ると、日本はアメリカと良好な関係を維持しながら、中国ともうまく付き合っている、そしてそれは特異なことと見られているのです。いささかお世辞にも聞こえますが、これは外国の方とお話しして、日本人が初めて気付くことかもしれません。

かつて APEC での日本の役割はアジアの途上国と米豪など環太平洋先進国をつなげる橋渡しだということを、94年のボゴールから翌年の大阪会議のあたりに、政府関係者はよく指摘していました。共に加盟する CPTPP と RCEP との関係性、極めていい関係にある EU とアジアとの関係など、日本が橋渡し役を果たすべき機会はいろいろと存在します。中でも困難だが最重要な機会は、米中対立の先鋭化を防ぐことでしょう。アメリカが抜けた TPP を CPTPP として実現させた日本の経済外交は域内でも高い評価を受けています。APEC 首脳宣言が出せないような事態を再び招かないためにも、同様の懸念を抱くミドルパワー同士の連携を強化し、米中に粘り強く働きかける地道な外交努力が必要ではないでしょうか。

**石戸** 先生方のお話の中に出てきました、それこそチャイニーズ・タイペイ（台湾）とそれから中国、そしてロシア、そしてアメリカ。そんな中に日本も置かれた APEC という舞台なわけです。また、APEC は no name no shame という言い方が確かあったようで、決して、個別のエコノミーが駄目だよとか、そういうことをして恥をかかせるようなことをしないという原則を持っています。

そして、RCEP や TPP といったハードな取り決めが自由化度を上から引っ張り上げるような役割を持つとすれば、APEC はそれに寄り添って、そのプロセスを下からよいしょと縁の下的にと言いますか、気付かれるかどうかは別としても担っていく。

それから実務的なリーダーシップというのでしょうか、leadership from behind（背後からのリーダーシップ）ということも APEC について言われます。ミドルパワーなのであれば、パワーがないわけでもないけれども、引っ張るほどでもないとすれば、leadership from behind が日本にとってふさわしいのではないかと思った次第です。

(了)